

地方「行革」と地方自治

村 上 博

I はじめに

(1) 第二次臨調型「行政改革」の基本的性格

第二次臨調型「行政改革」は、市民的価値イデオロギーと「国民経済の維持」という新しいナショナリズムのイデオロギーによってとりつけられた国民の同意の下で、支配層の生き残り戦略を、国家の戦略として公式化させるものである。⁽¹⁾ すなわちそれは、一九七三年のオイルショック以降の経済危機下にあった企業に対する政府の手厚い保護・助成政策の結果生み出された「財政危機」からの「財政再建」を突破口に、国内政策としての日本型福祉社会構想と、主として対外政策である総合安全保障戦略にもとづいて行なわれている危機管理としての八〇年代の国家的戦略である。⁽²⁾

第二次臨調型「行政改革」が前述の本質を有することから、第一に、「行政改革」の前提または条件としての「行革」過程は、臨調自体の構成と運営における非民主性と不公正性および内容における非科学性と欺瞞性を特徴とせざるをえない。⁽³⁾ 第二に、この過程から生み出された「行政改革」の内容は、以下のようにならざるをえない。⁽⁴⁾ 基本答申（八二年七月三〇日）は、前述の支配層の戦略を基準にして、重要行政施策をつぎの三つに典型的に分類する。すなわち、①農業、社会保障、文教という国民生活関連行政領域のように、自治体の処理する事務の大部分であり、主として行政の果たすべき

役割・責任領域の見直しが必要なもの、②外交、経済協力、防衛という国際的経済協力の条件整備と反憲法的軍事行政の増大のために行政の責任領域に見直しと制度・運用の改善という両方の視点からの検討が必要なものである。この重要行政施策についての第二次臨調の価値序列は、国民生活関連領域・自治体の事務領域においては、社会的効率性としての行政の効率性を、たんなる経済的効率性とほとんど同一視し、他方、防衛・経済協力などの総合安保体制のより効果的な推進を求める行政領域においては、憲法を基準とする行政の市民的・生存権的公共性を軽視し、行政の国家的・特権的公共性の一面的独断的主張になっている^⑤。第二次臨調の特殊な価値序列論は、現行憲法の採用する国民主権原理、平和主義（原理）、基本的人権尊重主義、議会制民主主義、地方自治の保障などの憲法上の諸原理をなしくずし的に空洞化し、憲法の形骸化を通じて、憲法改正への地ならしを行なおうとするものである^⑥。また第二次臨調型「行政改革」は、その手法においても、自由権に対しては権力的統制を、社会権に対しては新自由主義的な公的統制の緩和を採用し、憲法の空洞化をねらったものである^⑦。換言すれば、第二次臨調型「行政改革」は、「国民が『憲法共同体』の再建にむかうコースを『行革』で遮断しながら、『企業と個人の相互依存関係』を新しく再構築すること」^⑧をめざしているのである。

(2) 第二次臨調答申・行革審査答申と地方自治

第二次臨調型「行政改革」における地方自治についての考え方の基本をもっとも詳細に展開しているのは、前述の基本答申である。そこにおいては、行政事務、権限の配分に見合った地方公共団体の自主財源の適正な確保を保障することなく、前述の重要行政施策についての第二次臨調の特殊な価値序列を前提に、「全国的に統一性、公平性をもって提供される」「標準的な行政サービス」のレベルにつき、その決定過程への地域住民の参加、および地域住民の意思が反映され、地方自治が実現されやすい地方公共団体の参加を保障することなく、国の一方的な政策的決定を画一的に地方公共団体に押しつけ、それを越える行政施策・サービスは、地域住民の「選択と負担」によって行なわれるべきことが、要求されて

おり、地方自治を中央集権的に抑制統制しようとするものになっている。⁽⁹⁾

また、「ポスト臨調」の行政改革推進体制の整備の一環として、臨調の「行った行政改革に関する答申を受けて講ぜられる行政制度及び行政運営の改善に関する施策に係る重要事項について調査審議」することを設置法二条によって任務とされる臨時行政改革推進審議会（旧行革審）は、八四年七月二五日付の「当面の行政改革推進方策に関する意見——国の行財政と地方行革の推進——」（以下、旧行革審「意見」と略す。）において、前述の地方自治についての基本答申の基本的考え方にもとづき、さらにそれより一步踏み込んだ具体的な地方「行革」の推進方策の提言をおこなっている。⁽¹⁰⁾

まず「第一 総論」の「2 地方行革の推進」は、つぎのように地方「行革」必要論を主張する。地方公共団体の占める地位・役割は非常に大きく、実質的な歳出規模においては国の約二倍、公務員数においても国の約三倍となっている。また「機能的にも国と地方が車の両輪の如く密接な関係」にあることから、「地方行革が大きく進展してはじめて、国全体の行政改革はその成果がある」。したがって、政府が「地方行革を国全体の課題としてとらえ積極的に推進しなければなら」ず、地方公共団体も自ら行政改革の推進に取り組む必要がある、と。この地方「行革」の具体的措置につき、旧行革審は、第二次臨調における機関委任事務の総括的見直し等の国と地方公共団体の関係の改革論をふみこえて、「第三 地方公共団体における行政改革の推進方策」において、具体的な提言を行なっている。その内容は、①「定員の合理化・適正化」、②「給与等の適正化」、③「民間委託等事務事業運営の合理化・効率化」、④「会館等公共施設の設置及び管理運営の合理化」、⑤「地方議会の合理化」および⑥「行政改革推進体制の整備」の六項目である。

地方「行革」の検討をする場合、地方行革大綱にもとづく地方「行革」に限定することはできないであろう。たとえば、自治省行政局行政課「地方公共団体における行政改革の実施状況」（八六年二月）「第一 都道府県における行政改革の概要」⁴ 臨調答申等及びそれに対する政府の対応により、地方公共団体の財政、組織、運営等に及ぼした影響」によると、以下のことが指摘されている。「第一に、国の財政再建のために国庫補助金等の一律削減、公共事業、社会保障費

等の地方への財政負担の転嫁が行われ、地方財政を更に圧迫し地方公共団体の円滑かつ健全な財政運営を阻害している。」「第二に、『地方公共団体の事務に係る国の関与等の整理、合理化等に関する法律』等により、地方公共団体に対する国の関与、必置規制の整理合理化が実施され、また機関委任事務の整理合理化に関する答申も出されているが、そのほとんどは、既に形骸化しているものや軽微なものであるもので、これにより都道府県の組織・機構、事務事業の簡素合理化等が特に促進されるところまで至っていない。」「このほかには、権限移譲に当たっては、事務の処理に必要な財源措置を講ずること、児童扶養手当法の改正による財政負担とともに県の事務が増大して職員定数増をきたしたこと、地方事務官制度の廃止が行われないので機構改革の障害となっている等。このように、地方における「行政改革」の状況を把握するためには、国における「行政改革」⁽¹⁾も視野に入れなければならないが、本稿においては、当面「地方行革大綱」にもとづく地方「行革」を対象を限定して、以下検討することにする。

注

- (1) 渡辺治『現代日本の支配構造分析』〔花伝社、一九八八年〕一九一頁以下参照。
- (2) 二宮厚美『日本経済と危機管理論』〔新日本出版社、一九八二年〕一四九頁以下参照。
- (3) 室井力『臨調行革と公法学』〔同、行政の民主的統制と行政法』〔日本評論社、一九八九年〕所収 一三〇頁以下参照。
- (4) 「行政改革」の内容は、すでに多くの論者によって検討されてきている。たとえば、室井前掲書および同『行政改革の法理』〔学陽書房、一九八三年〕など参照。
- (5) 室井「行政の公共性と効率性」〔前掲書（注(3)）所収 一三四頁以下および同「政治・行政の公共性と『政治改革』」〔科学思想七五号〕一一〇頁以下参照。
- (6) 室井前掲論文（注(3)）一四五頁参照。
- (7) 二宮「政府・独占が描く21世紀戦略」〔労働運動一九一号〕五九頁〜六〇頁参照。
- (8) 二宮前掲書（注(2)）二八頁。
- (9) 室井前掲論文（注(3)）一三九頁以下参照。

- (10) 室井・原野魁編『現代地方自治入門』（法律文化社、一九八八年）三二〇頁以下（間田穆執筆、原野「『行革審』における『地方行革』論」（月刊自治研三〇二号）一七頁以下および室井「臨調型行革と地方自治」（同前掲書（注3））所収）一六三頁以下参照。
- (11) 渡名喜庸安「地方自治と行革」（法と民主主義二二五号）四頁以下参照。

II 自治省通達「地方行革大綱」の問題点

政府は、前述の第二次臨調答申および旧行革審答申ならびに八四年一二月の第二〇次地方制度調査会の「地方行財政に関する当面の措置についての答申」における「今後の地方公共団体における行政改革の指針となるべき『地方行革大綱』」を策定し、その一層の促進を図ることが適当である」との提言にもとづき、八四年一二月二九日、「行政改革の推進に関する当面の実施方針について」の閣議決定のなかで、昭和六〇年度において講ずべき措置として、「地方公共団体における今後の行政改革の指針となるべき『地方行革大綱』を策定し」、地方行政の減量化、効率化を積極的に推進することを求めている。これを受けて即座に、自治省は八五年一月二二日「地方公共団体における行政改革推進の方針（地方行革大綱）の策定について」という通知を出した（自治行第二号、昭六〇・一・二二各都道府県知事宛、自治事務次官）。この通知の示す方針（地方行革大綱）は、前述の旧行革審の意見をさらに具体的かつ詳細にしており、地方公共団体における「行政改革」が、「地方行革大綱に沿って」推進されることを「要請」している。⁽¹⁾

まず、この自治省通達の法的性格について検討することにする。地方自治法二四五条一項によれば、自治大臣は「普通地方公共団体の組織及び運営の合理化に資するため、普通地方公共団体に対し、適切と認める技術的な助言又は勧告をすることができる」と規定されている。そこで、本件通達は、「要請」が「助言又は勧告」に含まれると解されるなら、自治大臣の助言または勧告として、形式的には法的根拠をもっていることになる。

しかし問題は、この通達が地方自治法二四五条一項の限界をこえていないかどうか、ということである。そこで以下、通達の内容を、自治省行政局行政課が作成した（昭和六〇年二月四日）想定質問にあらわれた自治省の意見に即して、検討することにする。「第一 地方行革の推進体制の整備について」においては、①民間有識者等からなる委員会が原則的に必置であること、②行革推進本部は必置機関とし、本部長は地方公共団体の長でなければならぬこと、③本部の名称に「行政改革推進本部」と入れることが要請されている。「第二 地方行革の重点事項について」では、「1 事務事業の見直し」、「2 組織・機構の簡素合理化」、「3 給与の適正化」、「4 定員管理の適正化」、「5 民間委託化、OA等事務改革の推進」、「6 会館等公共施設の設置及び管理運営の合理化」および「7 地方議会の合理化」の七項目があげられている。これらの項目には、後に詳しくみるように、給与の適正化等現行法上の根拠を欠き、法的にも疑問の多いものが要請されている。

このような内容の通達が、はたして地方自治法の「技術的な助言又は勧告」にあたるといえるであろうか。元自治省事務次官の長野士郎著『遂条地方自治法』によれば、「技術的」の意味は「主観的な判断又は意思等を含まない意である」⁽²⁾と解釈されている。この解釈に従えば、自治省の通達は、地方自治法の予定する「技術的な助言又は勧告」の範囲を大きく超越している。したがって、本件通達は、憲法九二条が定めているように、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項」⁽³⁾についての法律によって、定められるべきものである。

注

- (1) 室井力・原野翹編『現代地方自治法入門』（法律文化社、一九八八年）三二六頁（間田穆執筆）参照。
 (2) 長野士郎『遂条地方自治法（第一〇次改訂新版）』（学陽書房、一九八三年）八九九頁。
 (3) 室井力「臨調型地方行革の展開と地方自治の課題」（同「行政の民主的統制と行政法」（日本評論社、一九八九年）所収）一七五頁以下参照。

Ⅲ 地方「行革」の推進体制の整備状況

推進体制のうち、まず、行革大綱が「地方行革を住民の理解と協力の下に推進するため」画一的に設置を要請している推進本部について検討すると、そのの必置や本部長の首長兼任を、具体的な理由を示すことなく、自治省が一律的に地方公共団体に要請していることが、問題とされなければならない。^①

つぎに、推進委員会について考えてみることにする。自治省通知によれば、委員会は「地方行革を住民の理解と協力の下に推進するため、各地方公共団体は、極力民間有識者等からなる委員会を設置し、又は充実強化する」とされている。この自治省が建前として述べる住民参加による慎重かつ民主的で自由な調査審議は、他方で同じ自治省によって、委員会の諮問内容である行革大綱の自身がすでにモデル案として示され、行革大綱を八月末までの半年間に策定する、というきわめて短期間の諮問期間しか与えられなかった状況下では、もともとリップサービスにしかすぎないのである。また地方議会、住民、職員団体が地方行革推進の障害者とされていることからすると、民間有識者とはいったい何人なのであろうか。^②それ故委員会での調査審議とその諮問は、自治省の要請およびその要請に応える推進本部案を承認するという形で行なわれざるをえなかったのである。さらに重要な問題として考えられなければならないのは、「住民参加」によって「民主的」に行革大綱が策定される、という形式的な民主的手続の偽装を通じて、地方公共団体における住民自治、議会制民主主義、行革大綱の項目によっては労使自治の原則も、自治省の要請およびそれに応える地方公共団体の首長の意思によって形骸化されているのである。

全国の自治体の状況について、自治省行政局行政課『地方公共団体における行政改革の実施状況』（八六年一二月）によると、都道府県については、「民間有識者等からなる委員会等については、すべての都道府県において設置されており、このうち」「既にあった委員会等を解散して新たに設置したものを含め昭和六〇年一月二二日以降に設置したものが二八

県となっており、すべての団体において民間有識者等を構成メンバーとしている。「また、行政改革推進本部については、すべての都道府県において設置されており、このうち」「既にあつた行政改革の推進体制を解散して新たに設置したものを含め昭和六〇年一月二日以降に設置したものが二五府県となっている。」

市町村に関しては、つぎのとおりである。「民間有識者等からなる委員会等については、三、二七六市町村中三、一四八市町村（九六・一％）において設置されており、「新たに設置したものが二、七七四市町村（八八・二％）、既存の組織を改組したものが一二四市町村（三・九％）となっている。委員会等を「設置しない理由としては、議会等で審議をすることにより、住民の意向を反映できること、人口が少ないので、委員会を設けなくても住民の意向把握が可能であること等が主なもの」⁽³⁾と説明されている。「また、行政改革推進本部については、三、二五五市町村（九九・四％）で設置され、「新たに設置したものが二、七九八市町村（八六・〇％）、既存の組織を改組したものが三〇三市町村（九・三％）となっている。行政改革推進本部を「設置しない理由としては、従来より助役を長とする内部委員会等により行革を推進しているので、改めて行政改革推進本部を設置する必要がない等が主なもの」⁽³⁾と説明されている。

鹿児島県内の自治体における「行革」推進体制の整備状況は、表1のとおりである。

まず、民間有識者等からなる委員会については、表1—1、1—2および1—3の通りである。①委員会は、自治省の要請通り、すべての自治体において設置されている。②その設置時期については、「想定質問」によると、「三月議会で設置してもらいたい」とされているので、その時期を基準に考えることにする。市町村計でみると、三月議会までに半分の市町村で設置されているが、市だけをとってみれば、一割にも満たない数である。このことから考えると、自治省の要請の内容が無理なものであつたと同時に、各自治体は地域の実情に応じて対処しているといえよう。③委員会等の設置根拠についてみると、想定質問において自治省が「原則的には条例設置が適当である」と答えているにもかかわらず、県および市のほとんどが要綱で設置している。これは地方行革大綱による地方「行革」の推進が政治的な争点になつていたので、

地方「行革」と地方自治

表1 鹿児島県内自治体の行革推進体制設置状況

1-1. 委員会の設置状況

| 項目 | 区分 | 県 | 市 | | 町 村 | | 市町村計 | |
|--------------|----|---|-----|--------|-----|--------|------|--------|
| | | | 団体数 | 構成比 | 団体数 | 構成比 | 団体数 | 構成比 |
| 昭和60年1月22日以前 | | 0 | 1 | 7.1 | 11 | 13.4 | 12 | 12.5 |
| 3月議会迄 | | | 0 | 0 | 36 | 43.9 | 36 | 37.5 |
| 以降 | | | 13 | 92.9 | 35 | 42.7 | 48 | 50.0 |
| 計 | | 1 | 14 | 100.0% | 82 | 100.0% | 96 | 100.0% |

1-2. 委員会の設置根拠

| 項目 | 区分 | 県 | 市 | | 町 村 | | 市町村計 | |
|----|----|---|-----|--------|-----|--------|------|--------|
| | | | 団体数 | 構成比 | 団体数 | 構成比 | 団体数 | 構成比 |
| 条例 | | 0 | 1 | 7.1 | 75 | 91.5 | 76 | 79.2 |
| 要綱 | | 1 | 13 | 92.9 | 7 | 8.5 | 20 | 20.8 |
| 計 | | 1 | 14 | 100.0% | 82 | 100.0% | 96 | 100.0% |

1-3. 委員会等の開催回数

| 項目 | 区分 | 県 | 市 | | 町 村 | | 市町村計 | |
|----------|----|---|-----|--------|-----|--------|------|-------|
| | | | 団体数 | 構成比 | 団体数 | 構成比 | 団体数 | 構成比 |
| 3回以下 | | | 6 | 42.9 | 30 | 36.6 | 36 | 37.5 |
| 4～5回(以下) | | 1 | 7 | 50.0 | 20 | 24.4 | 27 | 28.1 |
| 6～9回(以下) | | | 1 | 7.1 | 24 | 29.3 | 25 | 26.0 |
| 10回以上 | | | 0 | 0 | 8 | 9.8 | 8 | 8.3 |
| 計 | | 1 | 14 | 100.0% | 82 | 100.1% | 96 | 99.9% |

1-4. 行改革推進本部の設置状況

| 項目 | 区分 | 県 | 市 | | 町 村 | | 市町村計 | |
|--------------|----|---|-----|--------|-----|--------|------|--------|
| | | | 団体数 | 構成比 | 団体数 | 構成比 | 団体数 | 構成比 |
| 昭和60年1月22日以前 | | 0 | 1 | 7.1 | 1 | 1.2 | 2 | 2.1 |
| 3月議会迄 | | 1 | 2 | 14.3 | 40 | 48.8 | 42 | 43.8 |
| 5月以降 | | 0 | 11 | 78.6 | 41 | 50.0 | 52 | 54.2 |
| 計 | | 1 | 14 | 100.0% | 82 | 100.0% | 96 | 100.1% |

1-5. 行政改革推進本部長の内訳

| 項目 | 区分 | 県 | 市 | | 町 村 | | 市町村計 | |
|-----|----|---|-----|--------|-----|--------|------|--------|
| | | | 団体数 | 構成比 | 団体数 | 構成比 | 団体数 | 構成比 |
| 首長 | | 1 | 13 | 92.9 | 81 | 98.8 | 94 | 97.9 |
| 助役等 | | 0 | 1 | 7.1 | 1 | 1.2 | 2 | 2.1 |
| 計 | | 1 | 14 | 100.0% | 82 | 100.0% | 96 | 100.0% |

と、三回以下が市町村の三分の一以上をも占めており、委員会において実質的な審議が行なわれていないと思われる。議会における混乱を避けるため、要綱という形式が選ばれたのであろう。しかし地方「行革」の実施は、住民の権利に大きな影響を与えるものであるもので、条例によって設置されるべきであったであらう。④委員会等の開催回数についてみる

こには、前述の通りの形式的な民主的手続の偽装がみてとれよう。

つぎに、行政改革推進本部の設置状況については、表1—4および1—5の通りである。①推進本部は自治省の要請通り、全自治体において設置されている。②その設置時期については、自治省から特に要請はされていないが、委員会と同様に考えると、三月議会までに設置した自治体は半数弱である。ここでも自治体は各地域の状況に応じて対応しているといえよう。③その本部長については、「想定質問」によると、「行革推進の決意を示すため、『長』でなければならぬ」とされ、ほとんどの自治体において、首長が本部長になっている。

注

- (1) 室井力「臨調型地方行革の展開と地方自治の課題」(同『行政の民主的統制と行政法』(日本評論社、一九八九年)所収) 一八〇頁以下参照。
- (2) 原野翹「『行革審』における『地方行革』論」(月刊自治研三〇一号)二三頁以下参照。
- (3) 自治省行政局行政課「地方行革大綱に基づく行政改革の進捗状況について(概要説明)」(中橋芳弘・滝沢忠徳・小室裕一『自治行政講座12 地方公共団体の行財政運営』(第一法規、一九八六年)所収) 三二五頁。

IV 地方行革大綱の検討

1 地方行革大綱の策定状況

行革推進本部によって策定された行革大綱の状況は、以下の通りである。まず全国の状況については、八八年一月末自治省調査にもとづく『地方公共団体における行政改革の実施状況』によると、表1の通りである。都道府県においては全団体、市町村においては、九八・二パーセントの団体が、地方行革大綱を策定している。したがって、五九市町村が地

方行革大綱を策定していない。未策定の理由は、「従来から独自の行政改革を推進しており、改めて行政改革大綱を策定する必要がないこと等」⁽¹⁾とされている。

つぎに、鹿児島県内の自治体の行革大綱の策定状況は、表2の通りである。県下すべての自治体において、行革大綱は策定されている。しかし行革大綱策定の時期に注目すると、つぎのことが明らかになる。行革大綱策定の時期については、「想定質問」によると、「八月策定が目標である。」「基本的には弾力的運用はできない」と要請されていたところが表2の通り、八月末までに行革大綱を策定した自治体は、県および市ではゼロ、町村でも一割にも満たない団体である。自治省の要請がいかに非合理であったかが、うかがわれる。各自治体は、それぞれの実情に応じた時期に大綱を策定したのである。

注

(1) 田嶋久嗣「地方公共団体における行政改革の実施状況について」(地方自治五〇〇号)七五頁。

2 地方行革大綱の内容および実施状況

つぎに、行革大綱の内容および実施状況について、以下検討することにする。「地方行革の重点事項」として、自治省は七項目をあげて

表1 行革大綱の策定状況

| 団体区分 | 団 体 数 | 策定済団体数 | 未策定団体数 |
|-------|-------|--------|--------|
| 都道府県 | 47 | 47 | |
| 市 町 村 | 3,268 | 3,209 | 59 |
| 合 計 | 3,315 | 3,256 | 59 |

表2 行革大綱の策定期期

| 項目 | 区分 | 県 | 市 | | 町 村 | | 市町村計 | |
|----|------------|---|-----|--------|-----|--------|------|--------|
| | | | 団体数 | 構成比 | 団体数 | 構成比 | 団体数 | 構成比 |
| | 昭和60年8月末日迄 | 0 | 0 | 0 | 6 | 7.3 | 6 | 6.3 |
| | 9月1日以降 | 1 | 14 | 100 | 76 | 92.7 | 90 | 93.8 |
| | 計 | 1 | 14 | 100.0% | 82 | 100.0% | 96 | 100.1% |

表1 行革大綱の内容（1986年6月11日現在）

| 項 目 | 県市区町村名 | | | 県 |
|---------------------------|--------|-------------|------------------|---|
| | 市 計 | 町 村 計 | 市 町 村 計 | |
| 事務事業の見直し（総括） | 8 | 82 | 90 | 1 |
| 事務事業の整理合理化 | 8 | 70 | 78 | 1 |
| 事務事業の共同処理の推進 | 2 | 19 | 21 | |
| 補助金の整理合理化 | 6 | 75 | 81 | 1 |
| その他（使用料・手数料の改定・起債の抑制） | 3 | 36 | 39 | |
| 組織・機構の簡素合理化（総括） | 8 | 75 | 83 | 1 |
| 局部室課の統廃合等 | 7 | 57 | 64 | 1 |
| 出先機関の統廃合等 | 1 | 17 | 18 | 1 |
| 審議会等の統廃合等 | 5 | 46 | 51 | 1 |
| 外郭団体の統廃合等 | 1 | 13 | 14 | 1 |
| その他（各行政委員会等委員定数の見直し、窓口改善） | | 5 | 5 | |
| 給与の適正化（総括） | 5 | 60 | 65 | 1 |
| 給与制度及び運用の適正化 | 5 | 52 | 57 | 1 |
| 退職手当の適正化 | 3 | 4 | 7 | 1 |
| その他手当の適正化 | 1 | 25 | 26 | |
| その他 | | | | |
| 定員管理の適正化（総括） | 8 | 78 | 86 | 1 |
| 定員適正化計画の策定 | 1 | 10 | 11 | |
| 定員（定数）の見直し | 3 | 59 | 62 | |
| 職員研修の充実等能力開発 | 4 | 33 | 37 | |
| その他（試験採用の制度化） | | 5 | 5 | |
| 民間委託・O A化等事務改革の推進（総括） | 8 | 79 | 87 | 1 |
| 民間委託の推進 | 8 | 68 | 76 | 1 |
| O A化の推進 | 7 | 67 | 74 | 1 |
| 事務能率向上運動の推進 | 1 | 22 | 23 | |
| その他 | | | | |

地方「行革」と地方自治

| 項 目 | 県市区町村名 | | | 県 |
|--------------------------|--------|-------------|------------------|---|
| | 市 計 | 町 村 計 | 市 町 村 計 | |
| 会館等公共施設の設置及び管理運営の合理化（総括） | 8 | 62 | 70 | 0 |
| 公共施設の新設の抑制 | 2 | 7 | 9 | |
| 公共施設の類似関連施設の複合化 | 1 | 11 | 12 | |
| 公共施設の管理運営の合理化 | 7 | 62 | 69 | |
| その他 | | | | |
| 地方議会の合理化（総括） | 2 | 14 | 16 | 0 |
| 議員定数の見直し | 1 | 8 | 9 | |
| その他（議員研修の見直し） | | 2 | 2 | |
| その他の項目（滞納管理班の編成等） | | 8 | 8 | |
| 〃（職員のアイデア提案制度） | | 3 | 3 | |
| 〃（職員意識の改革） | | 3 | 3 | |
| 〃（業務環境整備） | | 1 | 1 | |
| 〃（ボランティア活動の推進） | | 1 | 1 | |
| 合 計 | 8 | 82 | 90 | 1 |

- 注1 本表は、行政改革大綱を策定済の市区町村について記載する。
 2 行政改革大綱において取り上げられた項目について○印を付す。
 「総括」欄は、総論、各論を問わず該当するものに○印を付す。
 （自治省調査による。）

いるが、県内自治体に関する資料収集の困難さなどから、すべての項目について検討することはできない。そこで本稿では、(1)地方議会の合理化、(2)給与の適正化、(3)定員管理の適正化および(4)民間委託について、以下検討することにする。なお、鹿児島県内の自治体の策定した地方行革大綱の内容は、表1の通りである。この表の特徴的なことは、「地方議会の合理化(総括)」の項目を取り上げた自治体の数が、他の項目と比べてきわだつて少ないことである。これは、自治省の地方自治理解に対する自治体の批判の意思の表われであろう。そこで、まず「地方議会の合理化」の項目について検討することにする。

(1) 地方議会の「合理化」

「地方議会の合理化」という項目が、地方「行革」の重点事項とされていることの中に、第二次臨調の地方自治についての考え方の本質が、もつともよくあらわれている。地方議会は、まず第一に、地方自治を保障された、国と相並らぶ、司法権を除く包括的な統治権の支配権を持つ地域的統治団体としての地方公共団体の、国会に準ずる性格をもつ立法議会である。第二にそれは、地方自治の核心である住民自治のもつとも中心的機関である。そうであるにもかかわらず、第二次臨調型地方「行革」は、地方公共団体を、明治憲法下でそうであったように、地方行政団体と把握し、「地方行政の減量化、効率化」の項目の中で、もつぱら「経費の節減・運営の効率化」の観点から、議員定数の削減と議員報酬の適正化という地方議会の合理化の問題を扱っている。このような地方議会への住民各層の声の反映の制限を目的とする地方議会の役割、機能を低める要請は、憲法原理である地方自治の保障そのものの形骸化・空洞化を狙う以外のなものでもないであろう。⁽¹⁾ ここには、第二次臨調型地方「行革」における民主主義確保の観点の欠落が、もつとも端的に表われている。また、定数削減の根拠とされている地方自治法九〇条三項および九一条二項の「議員定数は、条例で特にこれを減少することができる」の解釈という観点からみても、地方議会の合理化の要請は妥当ではないであろう。この議員定数の「減少」規定の立法趣旨は、議員総定数の「減少」を主旨とするものではない。それは、各自治体が総定数の「減少」を実施

するとしても、各自治体の自主性を重んじるということである。⁽²⁾したがって地方「行革」にみる地方議会の合理化の要請は、「上から」地方議会の合理化を各自治体に押しつけるものであり、この立法趣旨にまったく反するものである。

しかし、地方議会の「合理化」の状況は以下の通りである。まず第一に、全国の状況については、八八年一月末自治省調査にもとづく「地方公共団体における行政改革の実施状況」によると、地方議会の「合理化」のうち、議員定数の削減状況は、次の通りである。⁽³⁾八五年度から八八年度までの四年間で、都道府県では一四自治体、市町村においては九五八自治体によって、議員定数の削減が行なわれた。八八年一〇月現在の議員の減員比率は、全自治体で二二・七パーセント、数にして一九、六一七人もが削減されている。これは、住民のあいだにある地方政治への不満や要求をたくみに利用し、日本青年会議所やこれらによって組織された住民運動として、議員定数の削減を求める運動が全国的に広がったため、⁽⁴⁾と思われる。この地方議会の「合理化」の状況を、都道府県、市および町村に分けて、より詳しく検討することにする。

まず、全国の都道府県についてみると、表1の通りである。八八年七月一日現在、減員都道府県率は六八・一パーセントであり、後述の減員市率および町村率と比べると、かなり低い比率にとどまっている。(なお、議員定数減少条例制定都道府県数は、七五年選挙四自治体、七九年選挙一四自治体、八三年選挙二九自治体、八七年選挙三一自治体と近年急激に増加している。)また議員の減員率も五・〇パーセントと、市議会および町村議会と比べるときわめて低い。これは、都道府県が「市町村を包括する広域の地方公共団体」(地自二条六項)であることから、「基礎的な地方公共団体」(同二条四項)である市町村より、議員定数削減を求める運動を、地域町内会などの住民運動として組織することがむずかしいことによる、と思われる。

つぎに、全国の市についてみると、表2の通りである。八八年二月三十一日現在、減員市率は九五・六パーセントである。条例による減員数は四、二八二人で、議員の減員率は一八・〇パーセントである。最近の四年間でみると、八一市で新たに減員条例が制定され、減員市率は一一・九パーセントもふえている。減員数でも、八九五人もが削減され、議員の

表1 都道府県議会議員定数の適用状況

| 区分 時点 | 法定数による 都道府県 | | 減員条例による都道府県 | | | | 都道府県 数 (a)+(b) (c) | 法定数計 (A)+(B) (E) | 現行定数 (A)+(C) (F) | 減員数 (E)-(F) (D) | 議員の減 員率 $\frac{(D)}{(E)} \times 100$ | 減員都道 府原率 $\frac{(b)}{(c)} \times 100$ |
|-------------------|------------------|------------|------------------|------------|-----------------|-----------------------|-----------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|--|---|
| | 都道府 県数 (a) | 法定数 (A) | 都道府 県数 (b) | 法定数 (B) | 条例定 数 (C) | 減員数 (B)-(C) (D) | | | | | | |
| 1988年 7月1日(イ) | 15 | 725 | 32 | 2337 | 2185 | 152 | 47 | 3062 | 2910 | 152 | 5.0 | 68.1 |
| 1987年 7月1日 | 16 | 772 | 31 | 2289 | 2138 | 151 | 47 | 3061 | 2910 | 151 | 4.9 | 66.0 |
| 1986年 7月1日 | 18 | 869 | 29 | 2153 | 2030 | 123 | 47 | 3022 | 2899 | 123 | 4.1 | 61.7 |
| 1985年 7月1日(ロ) | 18 | 869 | 29 | 2153 | 2030 | 123 | 47 | 3022 | 2899 | 123 | 4.1 | 61.7 |
| 増・減(△) (イ)-(ロ) | △3 | △144 | 3 | 184 | 155 | 29 | 0 | 40 | 11 | 29 | 0.9 | 6.4 |

(全国都道府県議会議長会事務局『全国都道府県議会便覧』をもとに作成)

表2 市議会議員定数の適用状況

| 区分 時点 | 法定数による市 | | 減員条例による市 | | | | 市数計 $(a)+(b)$ (c) | 法定数計 $(A)+(B)$ (E) | 現行定数 $(A)+(C)$ (F) | 減員数 $(E)-(F)$ (D) | 議員の減 員率 $\frac{(D)}{(E)} \times 100$ | 減員市率 $\frac{(b)}{(c)} \times 100$ |
|-------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------------|--|--------------------------------------|
| | 市数 (a) | 法定数 (A) | 市数 (b) | 法定数 (B) | 条 例 定 数 (C) | 減員数 $(B)-(C)$ (D) | | | | | | |
| 1988年末(イ) | 29 | 1,282 | 626 | 22,490 | 18,208 | 4,282 | 655 | 23,772 | 19,490 | 4,282 | 18.0 | 95.6 |
| 1987年末 | 33 | 1,428 | 622 | 22,344 | 18,102 | 4,242 | 655 | 23,772 | 19,530 | 4,242 | 17.8 | 95.0 |
| 1986年末 | 99 | 3,884 | 554 | 19,660 | 16,165 | 3,495 | 653 | 23,544 | 20,049 | 3,495 | 14.8 | 84.8 |
| 1985年末(ロ) | 106 | 4,116 | 545 | 19,350 | 15,963 | 3,387 | 651 | 23,466 | 20,079 | 3,387 | 14.4 | 83.7 |
| 増・減(△) (イ)-(ロ) | △77 | △2,834 | 81 | 3,140 | 2,245 | 895 | 4 | 306 | △589 | 895 | 3.6 | 11.9 |

(全国市議会議長会「市議会議員定数に関する調査結果」をもとに作成)

表3 町村議会議員定数の適用状況

| 区分 時点 | 法定数によ る町村数 (a) | 減員条例による町村 | | 町村数計 (a)+(b) (c) | 法定数計 (E) | 現行定数 (F) | 減員数 (E)-(F) (D) | 議員の 減員率 $\frac{(D)}{(E)} \times 100$ | 減員町村率 $\frac{(b)}{(c)} \times 100$ |
|-------------------|----------------------|------------|------------|------------------------|-------------|-------------|-----------------------|--|---------------------------------------|
| | | 町村数 (b) | 減員数 (c) | | | | | | |
| 1988年 7月1日(イ) | 111 | 2,479 | 14,612 | 2,590 | 58,648 | 44,036 | 14,612 | 24.9 | 95.7 |
| 1987年 7月1日 | 138 | 2,461 | 14,265 | 2,599 | 58,916 | 44,651 | 14,265 | 24.2 | 94.7 |
| 1986年 7月1日 | 243 | 2,358 | 12,872 | 2,601 | 58,932 | 45,870 | 12,872 | 21.8 | 90.7 |
| 1985年 7月1日(ロ) | 232 | 2,370 | 12,887 | 2,602 | 59,012 | 46,151 | 12,887 | 21.8 | 91.1 |
| 増・減(△) (イ)-(ロ) | △121 | 109 | 1,725 | △12 | △364 | △2,115 | 1,725 | 3.1 | 4.6 |

注 1986年及び1985年は、法定数と減員数の差が現行定数と符合しない。
 (全国町村議会議長会『町村議会実態調査結果』をもとに作成)

表4 鹿児島県内市議会議員定数の適用状況

| 区分 時点 | 法定数による市 | | 減員条例による市 | | | | 市数計 (a)+(b) (c) | 法定数計 (A)+(B) (E) | 現行定数 (A)+(C) (F) | 減員数 (E)-(F) (D) | 議員の減 員率 (D) (E)×100 | 減員市率 (b) (c)×100 |
|-------------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------------|------------------------|
| | 市数 (a) | 法定数 (A) | 市数 (b) | 法定数 (B) | 条例定 数 (C) | 減員数 (B)-(C) (D) | | | | | | |
| 1988年末(イ) | 0 | 0 | 14 | 458 | 386 | 72 | 14 | 458 | 386 | 72 | 15.7 | 100.0 |
| 1987年末 | 1 | 30 | 13 | 428 | 358 | 70 | 14 | 458 | 388 | 70 | 15.2 | 92.9 |
| 1986年末 | 1 | 30 | 13 | 428 | 363 | 65 | 14 | 458 | 393 | 65 | 14.2 | 92.8 |
| 1985年末(ロ) | 2 | 60 | 12 | 398 | 335 | 63 | 14 | 458 | 395 | 63 | 13.7 | 85.7 |
| 増・減(Δ) (イ)-(ロ) | Δ2 | Δ60 | 2 | 60 | 51 | 9 | 0 | 0 | Δ9 | 9 | 2.0 | 14.3 |

(全国市議会議長会『市議会議員定数に関する調査結果をもとに作成])

表5 市議會議員定数一覧（昭和63年12月31日現在）

| 市名 | 昭和63年12月31日現在住民登録人口 | 昭和60年勢調査人口 | 現行議員数 | | | 減員条例公布年月 | 減員条例適用年月 | 備考 |
|-------|---------------------|------------|-------|-----|-----|----------|----------|---------|
| | | | 法定数 | 現行数 | 減員数 | | | |
| (鹿児島) | (万人) | (万人) | | | | | | |
| 鹿児島 | 53.3 | 53.0 | 56 | 48 | 8 | 46.12 | 47.4 | (30→24) |
| 川内 | 7.2 | 7.1 | 36 | 32 | 4 | 40.4 | 40.5 | |
| 鹿屋 | 7.7 | 7.6 | 36 | 30 | 6 | 34.3 | 34.4 | |
| 名瀬 | 4.8 | 4.9 | 30 | 28 | 2 | 62.12 | 63.8 | |
| 枕崎 | 3.0 | 3.0 | 30 | 24 | 6 | 60.6 | 62.4 | |
| 串木野 | 3.0 | 3.0 | 30 | 24 | 6 | 61.6 | 62.4 | |
| 阿久根 | 2.9 | 2.9 | 30 | 24 | 6 | 57.6 | 58.4 | |
| 指宿 | 3.2 | 3.3 | 30 | 26 | 4 | (62.12) | 平2.9) | |
| 出水 | 4.0 | 4.0 | 30 | 26 | 4 | 53.7 | 53.10 | |
| 大口 | 2.6 | 2.6 | 30 | 24 | 6 | 57.12 | 58.4 | |
| 加世田 | 2.5 | 2.5 | 30 | 24 | 6 | 60.3 | 62.4 | |
| 国分 | 4.4 | 4.0 | 30 | 28 | 2 | 59.3 | 61.5 | |
| 西之表 | 2.2 | 2.2 | 30 | 24 | 6 | 59.3 | 60.2 | |
| 垂水 | 2.3 | 2.3 | 30 | 24 | 6 | 31.9 | 34.4 | |

（全国市議会議長会『昭和63年12月31日現在市議會議員定数に関する調査結果』）

減員率は三・六パーセント上昇している。

さらに、全国の町村の状況は表3の通りである。八年七月一日現在、減員町村率は九五・七パーセントである。条例による減員数は一四、六一三人もで、議員の減員率は二四・九パーセントにも及んでいる。最近の四年間では、一七二五人もの議員が削減され、議員の減員率も三・一パーセント上昇している。

第二に、鹿児島県内の自治体における状況は、以下の通りである。地方議会の「合理化」について、地方行革大綱において総括的に触れる自治体は、一六市町村のみである。しかも、項目名として、「地方議会の合理化」を挙げているのは、わずか九市町村にとどまっている（一五三頁表1参照）。

まず、県については、議員定数は法定定数どおりであり、定数削減については、なんら議論されていない。つぎに、市の状況は表4および5の通りである。八年末現在、議員の減員率は一五・七パーセントで、全国の市の平均を下回っている。しかし、最近の四年間で、減員市率は一四・三パーセントも上昇し、つい

に県内全市で減員条例が制定された。このうち、地方行革大綱策定以降に減員条例が制定された市は、名瀬、串木野および指宿の三市である。しかしどの市も、大綱に地方議会の合理化を定めることなく、議会独自の判断で行なっている。

さらに、町村の状況は表6の通りである。八八年七月一日現在、法定数どおりの町村が二、減員している町村が八〇である。減員町村率は九七・六パーセント、議員の減員率は二〇・九パーセントである。なお法定数どおりの二町村のうち、U村は二名減の減員条例を八五年に制定し、八八年に実施しており、Y町は八九年に二名減の減員条例を議決し、次期一般選挙から実施することになっている。したがって現在は、すべての町村が減員条例を制定するにまで至っている。しかし、このように議員定数削減が強行される中で、定数削減を阻止した町村の例もまた少なくない。たとえばS町では、八六年一二月、法定数三二、現行議員数一八をさらに一五に減らせとの陳情が、町内一〇カ所の公民館のうち六カ所の公民館長らの署名を添えて、議会に出された。議会はこの陳情を不採択とした。その理由は、行政、企業および災害の三委員会という地域特性の下、これ以上の議員定数削減は、町民のすみずみの声の行政への反映を困難にし、結果的に町民に不利益をもたらすことになり、適当でないからである。このS町議会の判断は、憲法および地方自治法にかなうものである。憲法九三条二項の地方議会議員選挙における「直接」原則および九五条の特別法の住民投票ならびに地方自治法九四条の町村総会の規定からすると、地方議会については、可能なかぎり「直接」民主制的要素をとり入れる方向で考えるべきであろう。地方議会議員総定数のあり方についても、多様な利害をもつ多様な階層から成る住民の多様な声を可能なかぎり最大限議会に反映させうる議員総定数の確保が、憲法適合的であろう。^⑤したがって、自治体における二元的代表民主制に値する議会の機能発揮のための議員定数削減の提案もまた、憲法の主旨に逆行するものである。現行法の解釈としては、議員総定数は、地方自治法が団体別、人口段階別に定める法定定数を原則とする。「条例で特にこれを減少することができる」との規定は、「減少」を要求する特段の事情がある場合にのみ、例外的に削減を許す定めである。^⑦したがって、第二次臨調の「経費の節減、運営の効率化等を期待する観点」(基本答申)からする財政節約は特段の事情に当たらず、議

表 6 鹿児島県内町村議会議員定数の適用状況

| 区分 時点 | 法定数による町村 | | 減員条例による町村 | | | | 現行定数 (A)+(C) (F) | 法定数計 (A)+(B) (E) | 町村数計 (a)+(b) (c) | 減員数 (E)-(F) (D) | 議員の減員率 $\frac{(D)}{(E)} \times 100$ | 減員町村率 $\frac{(b)}{(c)} \times 100$ |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|--|---------------------------------------|
| | 町村数 (a) | 法定数 (A) | 町村数 (b) | 法定数 (B) | 条例定数 (C) | 減員数 (B)-(C) (D) | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | |
| 1988年 7月1日(イ) | 2 | 32 | 80 | 1,816 | 1,430 | 386 | 1,462 | 82 | 386 | 20.9 | 97.6 | |
| 1987年 7月1日 | 2 | 32 | 80 | 1,816 | 1,432 | 384 | 1,464 | 82 | 384 | 20.8 | 97.6 | |
| 1986年 7月1日 | 3 | 48 | 79 | 1,804 | 1,432 | 372 | 1,480 | 82 | 372 | 20.1 | 96.3 | |
| 1985年 7月1日(ロ) | 3 | 48 | 79 | 1,804 | 1,432 | 372 | 1,480 | 82 | 372 | 20.1 | 96.3 | |
| 増・減(Δ) (イ)-(ロ) | Δ1 | Δ16 | 1 | 12 | Δ2 | 14 | Δ18 | 0 | 14 | 0.8 | 1.3 | |

(鹿児島県町村議会議長会『町村議会実態調査集計表』をもとに作成)

員定数削減の根拠とはならないのである。

注

- (1) 室井力「臨調型行革と地方自治」(同『行政の民主的統制と行政法』(日本評論社、一九八九年)所収)一七〇頁参照。
- (2) 倉持孝司「地方議会の議員定数問題について」(修道法学八巻一号)二二二頁参照。
- (3) 田嶋久嗣「地方公共団体における行政改革の実施状況について」(地方自治五〇〇号)七三頁以下参照。
- (4) 坂田期雄「議員削減運動とその背景の問題」(地方議会人一九八三年一〇月号)四四頁以下参照。
- (5) 森英樹「機関の選挙と議会」(自治体問題研究所編『自治体問題講座第二巻自治体の行政管理』(自治体研究社、一九七九年)所収)九三頁および九八頁ならびに渡名喜庸安「行革」議員定数削減と自治体民主主義」(住民と自治一九八四年六月号)三三頁以下参照。
- (6) 村松岐夫・伊藤光利『地方議員の研究』(日本経済新聞社、一九八六年)一七八頁以下参照。
- (7) 兼子仁・磯野弥生編著『地方自治法』[学陽書房、一九八九年]一七五頁および一八〇頁注(26)(石崎誠也執筆)参照。

(2) 給与の「適正化」

自治省通達が「地方行革の重点事項」とする給与および定員管理の「適正化」は、第二次臨調の第一次答申以来、力点の置かれている自治体の人事行政問題である。これは、公金の私的費消の範囲拡大をはかる支配層の、総人件費の徹底的削減という要求に奉仕するものである。しかし第二次臨調型「行革」は、現実の行政のあり方に対する国民の不満を、行政担当者である公務員労働者に対する不満へと巧みに誘導し、本来連帯が求められる公務員労働者と民間労働者および国民との間に分断をもちこんでいるのである。⁽¹⁾

公務員の勤務条件のもつとも主たる内容である給与の「適正化」は、自治省通達が強力にその速やかな実施を要請している緊急の課題である。そこにおいては、一方では、抑制・凍結された国家公務員の給与水準が前提とされ、他方では、

地方公務員の給与は、国家公務員のそれに「準じて」決定されるべきである、といういわゆる「国公平準化論」にもとづき、つぎのことが一方的かつ画一的に自治体に押しつけられている。①給与水準の是正と給与制度およびその運用の適正化のための違法または不法な制度・運用（不適正な給料表、いわゆる「わたり」、条例に反する昇給期間の短縮、不適正な初任給基準など）の是正、②国の支給基準を上回る期末・勤勉手当など、および制度の趣旨に合致しない特殊勤務手当など不適正な手当の支給の是正、③国の基準を上回る退職手当の支給率および最高限度額の是正ならびに勤続加算、役職加算などの廃止など。

これに対しては、すでに多くの者によって有力な批判がなされてきている^②。非現業職員給与の切下げに対する批判は、つぎの通りである。第一に、給与の決定基準についての国公平準化論の根拠とされる地方公務員法二四条は、職員の給与の決定基準については、国の職員の給与を「考慮し」（三項）、職員の給与以外の勤務条件のそれについては、国の職員との間に「権衡を失しないように適当な考慮」を払う（五項）と区別し、前者においては、後者におけるよりも広い裁量を自治体に認める明確な条文構造をもっており、国公平準化を定めていない。第二に、地方公務員の給与決定の第一原則である労使自治の原則（憲二八条、地公五二・五五条）によって、団体交渉の結果が原則として最大限尊重されるべきである。第三に、給与決定の第二原則である、給与条例主義（同二四六項）における地方自治の原則によって、自治体の自主的な決定が保障されている^③。

それにもかかわらず、給与の「適正化」は、各自治体において以下の通り実施されている。まず全国の実施状況についてみると、表1の通りである。八八年四月一日現在の全自治体の平均ラスパイルズ指数は一〇三・四で、七五年以降一四年連続して低下し、もっとも高かった七四年の一〇・六と比べ、七・二ポイント低くなり、同指数の算出を始めた六三年以来の最低水準となっている。そこで自治省は、自治体の給与制度・運用の「適正化」のための相当の努力を評価している。ラスパイルズ指数の分布状況をみると、七三年には七九三団体もあつた同指数一一〇以上の団体は、八八年には五

表1 団体区分別ラスパイレース指数（一般行政職）の推移

| 区 分 | ラスパイレース指数 | | | | | | | | |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 昭和 48.4.1 | 昭和 49.4.1 | 昭和 53.4.1 | 昭和 58.4.1 | 昭和 61.4.1 | 昭和 62.4.1 | 昭和 63.4.1 | 62→63 増 減 | 48→63 増 減 |
| 都 道 府 県 | 110.1 | 111.3 | 107.2 | 106.2 | 105.4 | 105.0 | 104.5 | △0.5 | △5.6 |
| 指 定 都 市 | 116.2 | 116.1 | 111.4 | 109.4 | 108.3 | 107.8 | 107.6 | △0.2 | △8.6 |
| 町 市 | 111.4 | 113.8 | 110.5 | 109.0 | 106.8 | 106.1 | 105.4 | △0.7 | △6.0 |
| 町 村 | 96.6 | 99.2 | 99.0 | 98.3 | 97.7 | 97.2 | 96.8 | △0.4 | 0.2 |
| 特 別 区 | — | — | 110.4 | 109.4 | 107.8 | 107.5 | 107.0 | △0.5 | — |
| 全 地 方 公 共 団 体 平 均 | 108.7 | 110.6 | 107.3 | 105.9 | 104.6 | 103.9 | 103.4 | △0.5 | △5.3 |
| 国 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | — | — |

(地方公務員給与と制度研究会編『昭和63年地方公務員給与の実態』)

六団体(全団体の二パーセント)と大幅に減少し、都道府県および指定都市ではゼロである。⁽⁴⁾

しかし、このように給与の「適正化」が実施されたのは、つぎのような国の一方的基準にもとづく「高給与是正指導」および「財政制裁措置」によって、強制されたからである。自治省は、第二次臨調の第一次答申の自治体に対する個別指導および財政制裁措置を受けて、八一年、ラスパイレース指数一一五以上の一五三団体を給与適正化の個別指導団体に指定した。そして指導を無視した自治体に対し、財政制裁措置をとった。具体的には、八二年度には四六市の特別交付税を減額し、八三年度には二三市町村の起債減額措置をとり、東京都の地方債を不許可にした。この結果、第一次個別指導はかなりの効果をあげたのである。しかしラスパイレース指数一一五以上の団体が六一あったこと等から、八五年、再びラスパイレース指数上位一五三団体が、第二次個別指導団体に指定された。このとき同時に、退職手当の支給率が国を上回る九一団体も、初めて個別指導団体に指定された。この結果、指導団体のラスパイレース指数は、八五年度に六団体であった一二〇以上がゼロになった。さらに八八年、概ねラスパイレース指数一一〇以上の七一団体が、あらためて第三次個別指導団体に指定されるに至っている。

この「是正指導」は、国の政策的判断にもとづくものであり、自治体の人事行政に対する自治省の「技術的助言」(地公五九条)の範囲を越える。しかも、

それを財政的制裁措置によって一方的に自治体に強要することは、自治体の内部管理事項に対する国の行政的関与として限定的に承認された非権力的関与の範囲を踰越するものであり、憲法の保障する自治体の自主的人事管理権を侵すおそれがある。また財政制裁措置それ自体も違法である。財政制裁措置としての地方交付税の減額措置は、「高給与」またはその「是正」の措置を怠る、という要素の他事考慮により、地方交付税の一般財源性（交付税三条二項）に反し、それを「ひもつき」交付税にすることから、違法である。また財政制裁措置としての地方債の不許可・減額措置も、主として地方債の資金量の配分規制に根拠を有する起債許可における裁量権の濫用にあたり、違法である。⁽⁵⁾

つぎに、鹿児島県内の実施状況について検討することにする。県の行革大綱は、「給与の適正化」という項目をたてず、「その他の改善」の項目の中で、「給与等」としてふれるにとどめている。また一三市中七市が、「給与の適正化」にふれていない。とりわけ八五年七月二五日に個別指導団体に指定されたK市も、「給与の適正化」を行革大綱の項目からはずし、職員団体と協議しながら、給与水準を決定している。

公務員給与の切下げは、国民の人権保障に不可欠のサービスの低下をもたらすことになる。地方公務員の給与問題は、公務員の人権保障および国民生活の維持向上という両者の統一の確保の観点から、理解されなければならない。国民と公務員労働者との連帯という観点から、現行公務員制度の基本原則を再確認することが、強く求められているのである。⁽⁶⁾

注

(1) 原野翹「現行公務員制度の基本問題」および晴山一穂「戦後公務員制度改革の歴史」(片岡昇・室井力編『行政改革と公務員の権利』(法律文化社、一九八五年)所収)一六頁以下および六三頁以下参照。

(2) たとえば、室井「人件費適正化をめぐる若干の法律問題」(同『公務員の権利と法』(勁草書房、一九七八年)所収)一九一頁以下参照。

(3) 室井・原野編「現代地方自治法入門」(法律文化社、一九八九年)三一九頁以下(間田穆執筆)参照。

(4) 自治省行政局公務員部給与課「昭和六三年地方公務員給与実態調査の概要について」(一九八九年二月)参照。

(5) 渡名喜庸安「行政改革と地方公務員」(片岡・室井編前掲書(注(1))所収)二〇八頁以下参照。

(6) 同前二二三頁以下、地方公務員法制研究会「人勸凍結と地方公務員の給与」(青木宗也・室井・竹下英男監修「自治体労働者の権利課題」(日本評論社、一九八三年)所収)一五〇頁以下および室井「財政措置の法的问题点」(住民と自治一九八三年一〇月号)六四頁以下参照。

(7) 原野前掲論文(注(1))一六頁以下参照。

(3) 定員管理の「適正化」

第二次臨調型「行革」は、国の一方的に決めた基準にもとづく、地方「行革」の柱となる定員管理の「適正化」の積極的推進を、自治体に強要してきた。たとえば第一次答申は、「地方公共団体において国の法令で定める定数を越えて配置している職員については、その是正について強く指導する」としている。そこで自治省通達は、旧行革審「意見」をうけ、つぎのような、定員適正化計画の策定・実施を中心とする一層の定員管理の「適正化」を要請している。さらに国の第七次定員削減計画(八六年七月二一日閣議決定)も、国家公務員と地方公務員との勤務形態および業務内容における差異を無視し、しかも実定法上および合理的な根拠をなら示すことなく、自治体に対し国に準じた措置を要請している。

① 一般行政部門職員を中心とする定員の計画的削減については、⑦定員モデル、類似団体別職員数の状況の活用などによる定員適正化計画の策定・実施、⑧計画実施の具体的方策としての定員縮減のための民間委託、OA化など事務改革の推進などが、要請される。②小集団活動、提案制度などを通じた職員の創造的能力活用などによる、公務能率の向上と少数精鋭主義の徹底が求められる。③定年制度施行時の大幅削減については、退職者の後補充の抑制、および④定年制度施行後については、計画的な定員縮減のための、中・長期的観点からの採用計画の策定が、要請される。

しかし、「定数の総わくの決定や定数管理は、給与決定権と並んで地方公共団体の自治権の内容としての組織高権および人事高権に属すべき事項であるから、国による強行的・権力的な規律は地方自治の憲法上の保障にふれるおそれがあ

表2 定員管理の適正化

| 区分 | 実施状況 | | 60年度 実施 団体数 | 61年度 実施 団体数 | 62年度 実施 団体数 | 63年度 実施 団体数 | 60～63 年度 実施 団体数 | 昭和60年度 4月1日 現在の数 | | 昭和61年度 | | 昭和62年度 | | |
|----|------|------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------------|------------------------|-----|--------|-----|--------|----|------|
| | 項目 | 実施状況 | | | | | | 増a | 減b | 増c | 減d | 増e | 減f | |
| 総計 | 定員 | 条約定数の増減 | 4 | 11 | 12 | 2 | 20 | 23,365 | 12 | △58 | 6 | △147 | 25 | △116 |
| | 削減 | 職員数の増減 | 43 | 58 | 54 | 29 | 89 | 22,185 | 138 | △181 | 101 | △214 | 93 | △235 |
| | | いずれかの定員削減を 行った市町村の数 | 43 | 62 | 56 | 30 | 90 | | | | | | | |

| 区分 | 実施状況 | | 昭和63年度 4月1日 現在の数 | 昭和63年度 (予定を含む) | |
|----|------|------------------------|------------------------|-------------------|------|
| | 項目 | 実施状況 | | 増 | 減 |
| 総計 | 定員 | 条約定数の増減 | 23,087 | 6 | △6 |
| | 削減 | 職員数の増減 | 21,887 | 60 | △109 |
| | | いずれかの定員削減を 行った市町村の数 | | | |

注「職員数」とは全職員数をいう。(自治省調査による)

方公共団体における行政改善の実施状況(昭和六〇年度～昭和六三年度)〔八九年七月〕によれば、都道府県においては、まず、全自治体の定員管理の「適正化」の実施状況は、表1の(1)および(2)の通りである。自治省行政局行政課「地
 な批判的検討にもかかわらず、定員管理の「適正化」は、以下のように実施されている。
 すぎない画一的な定員モデルなどにもとづき、事実上の強制となる指導を行なうことは、不当である。しかし、このよう
 る。また実際上も、どの自治体にも適用できる画一的な定員管理の方法はないのである。したがって、参考資料にしか
 (2)

地方「行革」と地方自治

表1の(1) 都道府県の実施状況

| 項目 | 実施団体数 | 削減数 |
|---------|-------|--------|
| 条例定数の削減 | 25 | 9,917 |
| 定員の削減 | 39 | 12,552 |

表1の(2) 市町村の実施状況

| 項目 | 実施団体数 | 削減数 |
|---------|-------|--------|
| 条例定数の削減 | 703 | 14,091 |
| 定員の削減 | 2,897 | 31,545 |

表3 総職員の推移(全団体) (単位:人、%)

| | 職員数 | 対前年増減数 | 対前年増減率 |
|-----|-----------|--------|--------|
| 54年 | 3,118,275 | 52,601 | 1.7 |
| 55年 | 3,167,744 | 49,469 | 1.6 |
| 56年 | 3,205,718 | 37,974 | 1.2 |
| 57年 | 3,224,815 | 19,097 | 0.6 |
| 58年 | 3,231,650 | 6,835 | 0.2 |
| 59年 | 3,230,740 | △910 | △0.0 |
| 60年 | 3,222,019 | △8,721 | △0.3 |
| 61年 | 3,217,016 | △5,003 | △0.2 |
| 62年 | 3,216,930 | △86 | △0.0 |
| 63年 | 3,215,470 | △1,460 | △0.0 |

表4 一般行政部門職員数の推移(全団体) (単位:人、%)

| | 職員数 | 対前年増減数 | 対前年増減率 |
|-----|-----------|---------|--------|
| 54年 | 1,144,661 | 14,699 | 1.3 |
| 55年 | 1,155,856 | 11,195 | 1.0 |
| 56年 | 1,163,434 | 7,578 | 0.7 |
| 57年 | 1,162,914 | △520 | △0.0 |
| 58年 | 1,158,901 | △4,013 | △0.3 |
| 59年 | 1,153,560 | △5,341 | △0.5 |
| 60年 | 1,142,051 | △11,509 | △1.0 |
| 61年 | 1,136,149 | △5,902 | △0.5 |
| 62年 | 1,132,214 | △3,935 | △0.3 |
| 63年 | 1,131,527 | △687 | △0.1 |

二五自治体が条例定数の削減を行ない、三九自治体が定員の削減を行なった。この結果、四年間で、一二、五五二名の定員が削減された。市町村では、七〇三自治体が条例定数の削減を行ない、二、八九七自治体が定員の削減を行なった。その結果四年間で、三一、五四五名の定員が削減された。

鹿兒島県内の市町村における定員管理の「適正化」の実施状況は、表2の通りである。八五年度から八八年度までに、

表5 部門別増減の推移（全団体）

（単位：人，％）

| 区分 | 61 | | | 62 | | | 63 | | |
|--------------|-----------|--------|------|-----------|--------|------|-----------|--------|------|
| | 職員数 | 増減数 | 増減率 | 職員数 | 増減数 | 増減率 | 職員数 | 増減数 | 増減率 |
| 一般行政 | 13,752 | -40 | -0.3 | 13,698 | -54 | -0.4 | 13,707 | 9 | 0.1 |
| 会議 | 227,086 | -1,556 | -0.7 | 227,189 | 103 | 0.0 | 228,514 | 1,325 | 0.6 |
| 総務・企画 | 84,935 | -221 | -0.3 | 85,038 | 103 | 0.1 | 84,489 | -549 | -0.6 |
| 税務 | 272,268 | -1,336 | -0.5 | 271,339 | -929 | -0.3 | 270,496 | -843 | -0.3 |
| 民生 | 187,075 | -828 | -0.4 | 185,531 | -1,544 | -0.8 | 184,621 | -910 | -0.5 |
| 衛生 | 16,814 | -595 | -3.4 | 15,721 | -1,093 | -6.5 | 15,026 | -695 | -4.4 |
| 労働 | 130,213 | -944 | -0.7 | 129,558 | -655 | -0.5 | 128,763 | -795 | -0.6 |
| 農林水産 | 25,011 | 278 | 1.1 | 25,476 | 465 | 1.9 | 26,104 | 628 | 2.5 |
| 工商 | 178,995 | -660 | -0.4 | 178,664 | -331 | -0.2 | 179,807 | 1,143 | 0.6 |
| 土木 | | | | | | | | | |
| 計(A) | 1,136,149 | -5,902 | -0.5 | 1,132,214 | -3,935 | -0.3 | 1,131,527 | -687 | -0.1 |
| 特別行政 | 1,308,369 | -1,573 | -0.1 | 1,306,742 | -1,627 | -0.1 | 1,300,684 | -6,058 | -0.5 |
| 教育 | 246,561 | 494 | 0.2 | 248,298 | 1,737 | 0.7 | 250,240 | 1,942 | 0.8 |
| 警察 | 129,843 | 751 | 0.6 | 130,750 | 907 | 0.7 | 131,731 | 981 | 0.8 |
| 消防 | | | | | | | | | |
| 計 (B) | 1,684,773 | -328 | -0.0 | 1,685,790 | 1,017 | 0.1 | 1,682,655 | -3,135 | -0.2 |
| 普通会計計(A)+(B) | 2,820,922 | -6,230 | -0.2 | 2,818,004 | -2,918 | -0.1 | 2,814,182 | -3,822 | -0.1 |

説

九六団体のうち九〇団体において、定数削減が行なわれ、八五年度から八七年度までに、二九八人の定員削減が行なわれている。

この定員削減の意味を、自治省公務員第二課『昭和六三年地方公共団体定員管理調査結果の概要について（速報）』の分析を通じて検討することにする。まず一般行政部門、特別行政部門（教育、警察および消防）および公営企業等会計部門の職員数をすべて合計した自治体の総職員数は、八四年以来五年連続の減少となり、五年間で一六、一八〇人の減少である（表3参照）。「これは、定員管理の適正化が進められた一般行政部門での減少及び特別行政部門のうち、児童数の激減の影響を受けた教育部門での大幅なマイナスによるものである」⁽⁵⁾。自治省は「地方公共団体が定員管理の適正化に積極的に取り組み、事務事業の見直し等の適正化施策の実施に努めてきた結果である」⁽⁶⁾と評価している。このうち、地方公共団体が定員管理の「適正化」を進めることのできる一般行政部門の職員数は、八二年以降七年連続の減少となり、七年間で三一、九〇七人の減少である（表4参照）。これは、「地方公共団体が、事務事業の見直しや組織機構の簡素合理化、OA化等により事務効率の向上に努めるとともに定員の適正化に取り組んできたため」⁽⁷⁾と分析している。また「地方公務員数の減少傾向が定着した」⁽⁸⁾と評価している。

一般行政部門を部門別にみてみることにする。職員数が減少している部門の特徴は、つぎのとおりである。福祉関係部門である民生部門の保育所および衛生部門の清掃は、地方行革大綱以降の八五年四月一日から八八年四月一日までの四年間連続して減少し、その結果それぞれ四、五二五人および三、二二六人の削減である。保育所の職員数の削減は、措置児童数の減少に伴う保育所の廃止・縮小によるものである⁽⁹⁾。清掃は、ごみやし尿収集・処理業務の民間委託、収集体制の見直し、欠員補充によるものである⁽⁹⁾。また一般管理部門の農業もまた三年連続して減少しており、二、〇七三人の減である。これは農業改良普及員の削減によるものである⁽⁹⁾。なお、特別行政部門のうち教育部門だけが五年連続して減少し、ここ三年間だけでも、九、二五八人の減である。これは、児童数の減少による教職員の削減および給食センターにおける給食調

理員の不補充や非常勤化（パートタイマーの活用）、給食調理業務の民間委託によるものである。⁽⁹⁾

他方、一般行政部門全体の職員数の減少の中にあつて、商工部門のそのみが三年連続して増加し、一、三七一人の増加である。これは、観光、レクリエーション事業の事務増などによる、とされている。⁽¹⁰⁾ 八八年のみであるが総務、企画部門および土木部門も増加している。これら増加している三部門は、近年の民間活力による不動産資本の高度成長に伴うものである。なお、特別行政部門の警察も三年連続増加し、四、一七三人の増である。この職員数の減少している行政部門と総職員数が減少する中で増加している行政部門のコントラストの中に、前述の第二次臨調の特殊な行政責任論¹¹ 反憲法的価値序列が、明確に表われているといえよう（表5参照）。

以上の検討から明らかのように、第二次臨調型「行革」の公務員政策は、現実の行政に対する国民の不満を公務員に対する批判へと誘導し、つぎのごとき「行革」の本質を隠蔽している。公務員の定員削減の基本的性格は、一方における国民生活関連部門行政の減量であり、他方における公務員の勤労条件の劣悪化である。したがってそれは、国民にとつても、公務員労働者にとつても、それぞれの権利利益の侵害をもたらすのである。¹¹

注

- (1) 第三次地方公共団体定員管理研究会『報告書』（一九八七年三月）参照。
- (2) 成田頼明「行政改革と地方自治」（ジュリスト七五〇号）五五頁。
- (3) 渡名喜庸安「行政改革と地方公務員」（片岡昇・室井力編『行政改革と公務員の権利』（法律文化社、一九八五年）所収）二〇二頁参照。
- (4) 室井・原野翹編『現代地方自治法入門』（法律文化社、一九八八年）三三三頁（間田穆執筆）参照。
- (5) 高橋和夫「昭和六三年地方公共団体定員管理調査の結果の概要について」（地方自治五〇二号）七七頁。
- (6) 同前七〇頁～七一頁。
- (7) 同前七三頁。

(8) 橘伸二「昭和六三年地方公共団体定員管理調査結果の概要(速報)について」(地方自治四九六号) 六三頁。

(9) 高橋前掲論文(注(5)) 七四頁―七五頁参照。

(10) 同前七三頁―七四頁参照。

(11) 室井「公務員制度改革の視点」(片岡・室井編前掲書(注(3)) 二五八頁以下参照。

(4) 行政的役務Ⅱ業務の民間委託

行政的役務Ⅱ業務の民間委託とは、一般に「国もしくは自治体またはその機関が、現行法上、みずからの事務・権限に属するものとされていたり、法的にはともかく、現に国や自治体のみならずから処理している事務・事業を、民間企業その他の一般私人に委託して行なわせること」⁽¹⁾と定義されている。この民間委託につき、地方行革大綱の前提とされている旧行革審「意見」は、つぎのことを要請している。民間の技術水準や経営能力という民間の活力を事業運営に積極的に活用していくという観点に立って、単に付帯的役務だけでなく、「事務事業の管理運営そのものの民間委託、民営移管、業務の実態に応じたパートタイマーの活用等を推進すべき」とする。したがって自治省通達においても、「地方公共団体の事務事業のうち民間委託等により実施することが適当なものについては」、「積極的に民間委託等を推進すること」が要請されている。ここにおいては、民間委託の二つの機能が求められているのである。すなわち一つは、行財政経費の削減という意味での効率化の手段としての民間委託であり、もう一つは、民間主導型社会への移行という国民経済レベルでの社会的効率化の一つの方策としての民間委託である。換言すれば、事務事業の運営の合理化、効率化だけでなく、民間活力を善とみなし、行政の直営を悪とする単純な官業性悪Ⅱ民業性善説の立場から、民間活力の積極的活用としての民間委託が、要請されているのである。⁽³⁾

したがって、この民間委託は、業務または行政の公共性とは独立して、経済的効率性の観点のみから行政の減量化を行なう第二次臨調型地方「行革」の問題性を、もつとも明確に示している。⁽³⁾それ故、このような安易な民間委託の自治省に

よる一方的・一律的押しつけが、地域住民に対する行政責任を果たすために地方自治を保障された自治体の存在理由の否定を招きかねないことから、すでに多くの論者⁽⁴⁾によって、つぎのように批判的に検討されている。すなわち第一に、民間委託により実施することが適当な事務事業として、住民の日常生活関連行政分野がおもな対象とされており、民間委託されるべき事務の判断基準が、自治省による一方的な押し付けであること、第二に、営利企業への委託の場合、住民サービスの公正性、平等性の脆弱化、その継続的安定的供給に対する不安やその質の低下、議会に於ける監督、情報公開などの民主的統制の導入の困難さ、住民の負担増、当該委託業務に従事する民間労働者の公務員より劣悪な労働条件の強制などの問題があること、第三に、民間委託における技術的なおよび長期にわたる行政の責任体制の確保が困難であることである。⁽⁵⁾

このような批判的検討にもかかわらず、行政的役務Ⅱ業務の民間委託は、「現在日本の自治体は、着々と『行政民間複合体』に変容しつつある⁽⁶⁾」といわれるほど、かつてない規模と内容で今日急速に強まっている（表1参照）。八五年度以降の地方行革大綱の全国における実施状況は、都道府県については表2、市町村については表3の通りである。都道府県では、二〇の自治体によって、税の計算事務、病院給食、本庁舎夜間警備などの四一件の新たな委託が行なわれている。市町村においては、本庁舎の清掃、水道メーター検針、国民年金の計算事務、本庁舎夜間警備、一般ごみ収集などの三、七七〇件の新たな委託が、一、六二二自治体によって実施されている。鹿児島県内のほとんどすべての自治体でも、行革大綱に民間委託が定められ（一五二頁表1参照）、実施されている（表4参照）。鹿児島県内の市町村においても、全国の実施状況とほぼ同様に、本庁舎の清掃、一般ごみ収集、水道メーター検針などの新たな委託が、四一自治体によって実施されている。このような実施状況につき、自治省は、「地方公共団体が民間への委託を自主的に行うことができる事務事業については民間委託がかなり進んでいる⁽⁷⁾」と積極的に評価し、今後一層民間委託を推進するために、「委託を行うに当たって制約のある事務については、国において積極的な見直しを行う必要がある⁽⁸⁾」としている。

このような行政的役務Ⅱ業務の民間委託の現状を前に、つぎの課題の解明が強く求められている。そもそも行政の責任

(1984年3月31日現在 自治省振興課調査)

表1 一般事務における外部委託の実施率

| 事務事業名 | 市区 | | 町村 | | 計 |
|---------|-------|-------|-------|------|-------|
| | 市区 | 町村 | 市区 | 町村 | |
| 本庁舎等の清掃 | 81.5% | 44.7% | 52.3% | 55.1 | 52.3% |
| 事務ラシ | 90.4 | 46.0 | 55.1 | 49.6 | 55.1 |
| ガソリン車 | 82.0 | 41.2 | 49.6 | 37.0 | 49.6 |
| 感窓便マ駐 | 89.8 | 37.0 | 47.9 | 29.3 | 47.9 |
| 駐 | 61.8 | 29.3 | 39.7 | 11.3 | 39.7 |
| 庭構駐 | 57.2 | 11.3 | 23.1 | 31.9 | 23.1 |
| 園内場 | 67.1 | 10.7 | 20.1 | 15.4 | 20.1 |
| 車 | 59.4 | 10.7 | 20.1 | 15.4 | 20.1 |
| 警備代 | 51.1 | 10.7 | 20.1 | 15.4 | 20.1 |
| 警備代 | 56.5 | 20.1 | 42.0 | 72.6 | 42.0 |
| 日直 | 72.5 | 72.7 | 72.6 | 45.7 | 72.6 |
| 日直 | 51.1 | 45.7 | 46.9 | 14.9 | 46.9 |
| 舎の整備 | 34.3 | 14.9 | 19.7 | 2.6 | 19.7 |
| 舎の整備 | 22.6 | 2.6 | 11.3 | 41.2 | 11.3 |
| 本庁舎の交換 | 44.8 | 41.2 | 43.4 | 37.0 | 43.4 |
| 本庁舎の交換 | 58.6 | 37.0 | 42.5 | 62.7 | 42.5 |
| 本庁舎の交換 | 58.0 | 62.7 | 59.1 | 7.8 | 59.1 |
| 本庁舎の交換 | 33.3 | 7.8 | 14.6 | 51.8 | 14.6 |
| 本庁舎の交換 | 55.0 | 51.8 | 52.5 | 89.1 | 52.5 |
| 本庁舎の交換 | 91.8 | 89.1 | 90.7 | 74.3 | 90.7 |
| 課徴 | 68.4 | 74.3 | 73.1 | 20.2 | 73.1 |
| 税 | 43.0 | 20.2 | 24.9 | 43.6 | 24.9 |
| 給 | 57.6 | 43.6 | 46.5 | 49.4 | 46.5 |
| 給 | 61.4 | 49.4 | 51.9 | 9.6 | 51.9 |
| 給 | 27.6 | 9.6 | 13.3 | 43.5 | 13.3 |
| 給 | 65.7 | 43.5 | 48.9 | 40.8 | 48.9 |
| 給 | 62.4 | 40.8 | 55.6 | 9.1 | 55.6 |
| 給 | 23.1 | 9.1 | 12.0 | | 12.0 |

(中嶋知彦「都市公共団体における行政改革の実施状況について」
地方自治473号)

| 事務事業名 | 市区 | | 町村 | | 計 |
|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| | 市区 | 町村 | 市区 | 町村 | |
| し | 65.7% | 69.9% | 68.5% | 54.9 | 69.9% |
| し | 54.9 | 69.9 | 68.5% | 41.5 | 69.9% |
| し | 57.3 | 66.9 | 64.6 | 51.2 | 66.9% |
| し | 20.0 | 33.2 | 29.4 | 45.9 | 33.2% |
| し | 43.8 | 43.8 | 44.7 | 69.2 | 43.8% |
| し | 54.3 | 35.8 | 48.8 | 10.4 | 35.8% |
| し | 39.6 | 17.9 | 22.8 | 6.0 | 17.9% |
| し | 6.0 | 6.1 | 6.1 | 43.7 | 6.1% |
| し | 43.7 | 15.3 | 24.1 | 74.3 | 15.3% |
| し | 93.7 | 58.7 | 62.1 | 91.1 | 58.7% |
| し | 65.8 | 37.7 | 43.8 | 42.0 | 37.7% |
| し | 58.4 | 41.4 | 45.6 | | 41.4% |

(注) 1 税(徴収)の計算とは、税の徴収による消込みから徴収額の計算等を含んだものである。
2 委託の実施率は、事務事業を委託している市区及び町村数を事務事業を有する市区及び町村数で除して得たものである。
なお、事務の一部を委託している場合についても委託の実施に含むものである。

表2 都道府県の実施状況

| 項 目 | 件 数 | |
|------------------|---------|------|
| 内部 管理 事務 | 本庁舎の清掃 | 2 |
| | 本庁舎夜間警備 | 8 |
| | 電話交換 | 1 |
| 計 算 事 務 | 税 | 14 |
| | 国民年金 | 2 |
| | 給与 | |
| | 児童手当 | 1 |
| その他 | 病院給食 | 13 |
| 合 計 | | 41 |
| 実施団体実数 | | 20団体 |

表3 市町村の実施状況

| 項 目 | 件 数 | |
|------------------|----------|-----------|
| 内部 管理 事務 | 本庁舎の清掃 | 449 |
| | 本庁舎夜間警備 | 347 |
| | 電話交換 | 183 |
| 計 算 事 務 | 税 | 316 |
| | 給与 | 241 |
| | 国民年金 | 382 |
| | 児童手当 | 206 |
| | 水道使用料 | 195 |
| | 下水道使用料 | 94 |
| | し尿収集 | 137 |
| 清 掃 事 務 | 一般ごみ収集 | 319 |
| | 上水道使用料徴収 | 177 |
| | 下水道使用料徴収 | 80 |
| | 学校給食調理運搬 | 67 174 |
| | 水道メータ検針 | 403 |
| 合 計 | | 3,770 |
| 実施団体実数 | | 1,621団体 |

領域とは何なのか、ある事務事業が行政自身の手によって行なわれるとはどういう意味なのか等の基本的問題が、それぞれの行政的役務業務の、住民の現代社会における適正な生存とそのための権利自由の保障とのかかわりで、個々の事務事業に即して、個別具体的に問い直されなければならなくなっている⁽⁸⁾。

そこで以下、学校給食業務の民間委託をとりあげ、それについて個別具体的に検討する⁽⁹⁾。学校給食業務をとりあげる第一の理由は、旧行革審「意見」（八四年七月）の「個別事務事業の民間委託等の推進」において、具体的に提言された四業務の一つとして、学校給食業務が、国から自治体に一方的に押し付けられているからである。第二の理由は、これまで学校給食業務の民間委託化について慎重な姿勢を示してきた文部省が、「学校給

表4 鹿児島県内の市町村の実施状況

| 項目 | 実施状況 | | | | | | | | | | | | 60～63年度(予定を含む)実施団体数 |
|------------------|--------|----|-----|--------|----|-----|--------|----|-----|---------------|----|-----|---------------------|
| | 昭和60年度 | | | 昭和61年度 | | | 昭和62年度 | | | 昭和63年度(予定を含む) | | | |
| | 全部 | 一部 | 未実施 | 全部 | 一部 | 未実施 | 全部 | 一部 | 未実施 | 全部 | 一部 | 未実施 | |
| 内部 | 2 | 1 | 39 | 1 | 1 | 37 | 2 | 1 | 34 | 3 | 3 | 30 | 14 |
| 管理 | 2 | 1 | 11 | | | 11 | 1 | | 10 | 2 | | 8 | 6 |
| 事務 | 1 | | 31 | | | 32 | 1 | | 32 | | | 35 | 2 |
| | | 2 | 6 | 1 | 2 | 3 | | 1 | 2 | 2 | | 2 | 6 |
| | 1 | | 14 | 3 | | 10 | 1 | | 8 | | | 8 | 5 |
| 計算 | | | 15 | 2 | | 12 | | | 12 | | | 12 | 2 |
| 事務 | | | 53 | | | 52 | | | 52 | | | 51 | |
| | | | 27 | 2 | | 24 | 4 | | 20 | | | 20 | 6 |
| | | | 1 | | | 1 | | | 1 | | | 1 | |
| 清掃 | | 1 | 15 | | | 15 | 1 | | 15 | | | 15 | 2 |
| 事務 | 1 | | 18 | | | 18 | 2 | | 16 | 4 | 1 | 11 | 8 |
| | | 2 | 17 | 1 | | 16 | 1 | | 15 | | | 15 | 4 |
| その他 | | | 1 | | | 1 | | | 1 | | | 1 | |
| | | | 52 | | | 52 | | | 52 | | 1 | 51 | 1 |
| 事務 | | | 36 | | | 36 | 1 | | 35 | | 2 | 33 | 3 |
| | | 3 | 11 | 3 | | 8 | 1 | | 7 | 1 | | 7 | 8 |
| いづれかの委託を行った市町村の数 | | 6 | | | 11 | | | 15 | | 19 | | | 41 |

注 各年度において既に委託を実施している団体数及び当該事務を実施していない団体数は、この表ではカウントしていない。
(自治省調査による。)

食業務の運営の合理化について」（昭和六〇・一・二二文体給五七）という民間委託推進の新しい通達を出したことに
よって、学校給食の民間委託化に大きなはずみをつけられ、民間委託をめぐる全国各地でさまざまな運動が展開されて
いるからである。⁽¹⁰⁾

文部省の新通達が制定されるまでの経過は、以下の通りである。学校給食法四条は、学校給食を自治体の直営で行なう
ことを明文でもっては定めていないが、市町村に学校給食実施の努力義務を課している。これを踏まえて、学校給食の所
管行政庁たる文部省は、「学校給食に従事する職員の定数確保および身分安定について」（昭和三五・一二・一四文体給二
七七）および「学校給食の食事内容について」（昭和四六・四・八文体給一二五）において、調理過程を含めた学校給食
運営全般が自治体の直営でなされるべき、としてきた。⁽¹¹⁾しかし、学校給食業務の運営の合理化の必要性に関する臨調第一
および五次答申、旧行革審「意見」および総務庁の勧告によって、学校給食の自治体直営原則は、教育にかける国の経費
を削減するために、経済的効率性の観点のみからする集中攻撃にさらされてきた。たとえば旧行革審「意見」は、「調理
を含めた民間委託を推進することとし、直営方式による場合も、共同調理方式とし、又は調理員をパートタイマーとする
方向で推進する。これに関連して、学校給食に係る過去の文部省通達の見直しを行い、上記の趣旨を踏まえた新しい指導
通達を制定する」と提言する。総務庁長官は、「文部省は、学校給食の運営の効率化及び人件費等コストの縮減を図る観
点から、『学校給食の食事内容について』の通知の見直し及び『学校給食に従事する職員の定数確保及び身分安定につい
て』の通知のうち調理員の定数確保とその配置基準を定めた部分を廃止して、学校給食の民間委託、パートタイム職員の
活用、共同調理場方式への転換等を推進する方策を論ずる必要がある」と勧告していた。その後も、旧行革審答申（八六
年六月一〇日）および新行革審答申（八七年七月一四日）によって、執拗に学校給食の民間委託が答申され続けている。⁽¹³⁾
このように強力にその実施が求められてきた学校給食の民間委託の状況は、つぎの通りである。調理業務を必要とする
完全給食および補食給食を実施している公立の小・中学校における給食業務の民間委託の状況につき、全国のそれは表5

表5 学校給食における外部委託状況（公立） 1988年5月1日現在

| 委託業務 調 理 業 務 運 搬 物 資 購 入 ・ 管 理 食 器 洗 浄 ポ イ ラ ー 管 理 そ の 他 の 業 務 | 単独校調理場 | | | | 共同調理場 | | | | 計 | | |
|--|--------|---------|-------|--------|---------|-------|-----------|--------------------|-----------|--------------------|-----------|
| | 小 学 校 | | 中 学 校 | | 調 理 場 数 | 学 校 数 | 児 童 生 徒 数 | 学 校 数 (委 託 比 率) | 児 童 生 徒 数 | 学 校 数 (委 託 比 率) | 児 童 生 徒 数 |
| | 学 校 数 | 児 童 数 | 学 校 数 | 生 徒 数 | | | | | | | |
| 調 理 業 務 | 235 | 101,289 | 88 | 60,174 | 150 | 1,188 | 536,255 | 1,511(4.8) | 697,718 | | |
| 運 搬 | 150 | 53,574 | 72 | 37,133 | 1,035 | 7,470 | 3,379,315 | 7,692(24.7) | 3,470,022 | | |
| 物 資 購 入 ・ 管 理 | 1,019 | 593,656 | 54 | 33,654 | 118 | 1,070 | 627,740 | 2,143(6.9) | 1,255,050 | | |
| 食 器 洗 浄 | 257 | 104,811 | 61 | 35,557 | 199 | 1,539 | 684,968 | 1,857(6.0) | 825,336 | | |
| ポ イ ラ ー 管 理 | 83 | 44,283 | 22 | 15,883 | 311 | 2,442 | 1,250,816 | 2,547(8.2) | 1,310,982 | | |
| そ の 他 の 業 務 | 231 | 117,447 | 29 | 14,179 | 298 | 2,453 | 1,310,161 | 2,713(8.7) | 1,441,787 | | |

(注) 「計」の欄の委託比率は、完全給食及び補食給食を実施している学校に対する外部委託学校の比率である。
(学校給食広報446号)

の、鹿児島県のそれは表6の通りである。全国の小中学校においては、約二五パーセントの共同調理場の運搬業務の委託を最高に、共同調理場のボイラー管理およびその他の業務の委託などがなされている。単独校調理場では、小学校給食の物資購入・管理の委託が突出しているぐらいである。他方鹿児島県においても、共同調理場の運搬業務を中心に委託され、若干の共同調理場の運搬業務以外の業務が、広く委託されているのみである。単独校調理場では、後述の八七年四月新設開校の一中学校を別にして、給食業務の委託は基本的には行なわれていない。

他方「行革」においては、調理を含めた民間委託および調理員のパートタイマー化の推進が、とくに求められているので、調理業務の民間委託について、以下検討することにする。まず、全国の調理業務の民間委託状況および学校給食調理員配置状況の推移を、最近六年間でみてみると、表7および表8の通りである。調理業務の民間委託の学校数における委託比率は、それほど高くないが、文部省の新通達が八五年に制定されたのを契機に、上昇の傾向がうかがえる。このことは、学校給食調理員の非常勤の比率の変化をみると、よりはっきりと表われている。非常勤比率は八五年には三パーセントも急上昇し、その後も上昇している。このような状況を、なぜ文部省の新通達は作り出せたのであろうか。新通達を支える文部省の学校給食観について、つぎに検討することにする。

文部省の新通達の民間委託論は、第二次臨調および旧行革審の答申にみる民間委託論とは異なっている。後者のそれは、公的教育に対する行政責任を回避するために、給食という業務の公共性すら否定しかねない食の私事性論や家庭責任論の見地から、民間委託の一律の実施を求める。他方前者のそれは、給食という業務の公共性を認め、それを行なう行政の公共性を部分的に認める、「学校教育活動の一環⁽¹⁴⁾」としての学校給食という立場から、民間委託を求める。文部省の学校給食「教育の一環」論とは、食材を選び、調理し、食べ終わるまでの全体を教育と考えるのではなく、学校給食の過程を、食材を選び、食事をつくることと、つくられた食事をどう子供に食べさせるかということに分け、形式的技術的側面である後者ののみ、教育的意義¹¹行政的役割自体の実体的・価値的公共性を認める考え方である。したがって学校給食は、学

表6 鹿児島県内の学校給食における民間委託状況（公立） 1988年5月1日現在

| 調理方式 学校種別 | 単独校調理場（調理業務についての全面委託分を含む。） | | | | | | | | | | 共同調理場 | | | | 計 | |
|--------------|----------------------------|-----|-----|-----|---------|------|---------|---------|------|-----|--------|-------|------------|-----|------|--|
| | 小学校 | | 中学校 | | 特殊教育諸学校 | | 夜間定時制高校 | | 調理場数 | 学校数 | 児童数等 | 学校数 | 児童数等 | 学校数 | 児童数等 | |
| | 学校数 | 児童数 | 学校数 | 生徒数 | 学校数 | 児童数等 | 学校数 | 生徒数 | | | | | | | | |
| 調理業務 | 派遣 | | 1 | 964 | 1 | 241 | 1 | 111 | 5 | 48 | 27,765 | 51 | 29,081 | | | |
| | 全面 | | | | 2 | 122 | | | - | - | - | 2 | 122 | | | |
| | 計 | | 1 | 964 | 3 | 363 | 1 | 111 | 5 | 48 | 27,765 | 53 | 29,203 | | | |
| 運搬 | 派遣 | | | | | | | 10 | | 68 | 31,408 | 68 | 31,408 | | | |
| | 全面 | 2 | 795 | | 1 | 21 | | 4 | | 16 | 2,249 | 19 | 3,065 | | | |
| | 計 | 2 | 795 | 1 | 21 | | | 14 | | 84 | 33,657 | 87 | 34,473 | | | |
| 物資購入管理 | 派遣 | | | | | | | | 2 | 27 | 23,250 | 27 | 23,250 | | | |
| | 全面 | | | | 1 | 21 | | | | | | 1 | 21 | | | |
| | 計 | | | | 1 | 21 | | | 2 | 27 | 23,250 | 28 | 23,271 | | | |
| 食器洗浄 | 派遣 | | 1 | 964 | 1 | 241 | 1 | 111 | 5 | 48 | 27,765 | 51 | 29,081 | | | |
| | 全面 | | | | 2 | 122 | | | | | | 2 | 122 | | | |
| | 計 | | 1 | 964 | 3 | 363 | 1 | 111 | 5 | 48 | 27,765 | 53 | 29,203 | | | |
| ボイラー管理 | 派遣 | | 1 | 964 | | | | | 4 | 40 | 26,079 | 41 | 27,043 | | | |
| | 全面 | | | | 1 | 21 | | | | | | 1 | 21 | | | |
| | 計 | | 1 | 964 | 1 | 21 | | | 4 | 40 | 26,079 | 42 | 27,064 | | | |
| その他の業務 | 派遣 | | | | 1 | 241 | 1 | 111 | 3 | 33 | 24,440 | 35 | 24,792 | | | |
| | 全面 | | | | 2 | 122 | (1) | (93) | 1 | 8 | 3,884 | 11(1) | 4,099(93) | | | |
| | 計 | | | | 3 | 363 | 2(1) | 204(93) | 4 | 41 | 28,324 | 46(1) | 28,891(93) | | | |

（文部省調査資料による。）

表7 調理業務の民間委託状況（公立）

| 時点 | 調理方式 | | 単独校調理場 | | | | 共同調理場 | | | | 計 | | |
|---------------|------|---------|--------|--------|-----|-------|---------|------------|---------|-----|-------|---------------|-------|
| | 学校種別 | | 小学校 | | 中学校 | | 調理場数 | 学校数 | 児童生徒数 | 学校数 | 児童生徒数 | 学校数 (委託比率) | 児童生徒数 |
| | 学校数 | 児童数 | 学校数 | 児童数 | 学校数 | 生徒数 | | | | | | | |
| 1988年5月1日(イ) | 235 | 101,289 | 88 | 60,174 | 150 | 1,188 | 536,255 | 1,511(4.8) | 697,718 | | | | |
| 1987年5月1日 | 197 | 86,416 | 84 | 56,540 | 143 | 1,143 | 548,529 | 1,424(4.6) | 691,485 | | | | |
| 1986年5月1日 | 160 | 77,702 | 70 | 48,717 | 138 | 1,133 | 561,766 | 1,363(4.4) | 688,185 | | | | |
| 1984年5月1日(ロ) | 126 | 62,391 | 46 | 31,674 | 119 | 926 | 469,407 | 1,098(3.5) | 563,472 | | | | |
| 1983年5月1日 | 112 | 55,741 | 46 | 29,440 | 106 | 896 | 481,426 | 1,054(3.4) | 566,643 | | | | |
| 増・減(△)(イ)-(ロ) | 109 | 38,898 | 42 | 28,500 | 31 | 262 | 66,848 | 413(1.3) | 134,246 | | | | |

(注) 1985年の資料を入手できなかったため、1984年を(ロ)として検討する。
(学校給食広報をもとに作成)

表 8 学校給食調理員配置状況の推移 (公立)

| 学校種別 | 小・中学校 | | | | | | | | | | 計 | | | | | | |
|-------------------|--------|-------|-------|-------|--------|-------|--------|--------|-------|-----|-------------|-----|---------------|------------------|--------|-----|---|
| | 小学校 | | 中学校 | | 共同調理場 | | | | 小計 | | 特殊教育 諸学校 | | 夜間定時制 高等学校 | | 計 | | |
| | 常勤 | 非常勤 | 常勤 | 非常勤 | 常勤 | 非常勤 | 常勤 | 非常勤 | 常勤 | 非常勤 | 常勤 | 非常勤 | 常勤 | 非常勤 | 常勤 | 非常勤 | 計 |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1986年 5月1日(イ) | 36,763 | 5,477 | 6,884 | 1,167 | 21,795 | 6,840 | 65,442 | 13,484 | 1,478 | 443 | 546 | 326 | 67,466 | 14,253 (17.4) | 81,719 | | |
| 1987年 5月1日 | 37,699 | 5,629 | 7,043 | 1,204 | 21,896 | 6,533 | 66,638 | 13,366 | 1,410 | 421 | 565 | 335 | 68,613 | 14,122 (17.1) | 82,735 | | |
| 1986年 5月1日 | 38,922 | 5,546 | 7,201 | 1,113 | 22,464 | 5,936 | 68,587 | 12,595 | 1,399 | 434 | 630 | 398 | 70,616 | 13,427 (16.0) | 84,043 | | |
| 1985年 5月1日(ロ) | 40,061 | 5,447 | 7,206 | 1,048 | 23,604 | 5,350 | 70,871 | 11,845 | 1,454 | 390 | 686 | 423 | 73,011 | 12,658 (14.8) | 85,669 | | |
| 1984年 5月1日 | 41,764 | 4,042 | 7,420 | 813 | 24,640 | 4,550 | 73,824 | 9,405 | 1,453 | 340 | 877 | 363 | 76,154 | 10,108 (11.7) | 86,262 | | |
| 1983年 5月1日 | 42,420 | 3,345 | 7,313 | 651 | 25,007 | 3,960 | 74,740 | 7,956 | 1,439 | 336 | 898 | 349 | 77,077 | 8,641 (10.1) | 85,718 | | |
| 増・減(△) (イ)-(ロ) | △3,298 | 30 | △322 | 119 | △1,809 | 1,490 | △5,429 | 1,639 | 24 | 53 | △140 | △97 | △5,545 | 1,595 (2.6) | △3,950 | | |

学校教育の中で、楽しく行儀よく残さずに食べさせる、という「道德」教育を上から注入する場として、すなわち教育手段としてしか、位置づけられていないのである。換言すれば、担任教師の給食指導のみが教育活動とみなされ、育てたい人間像の教育的視点から献立をたて、調理をしている調理員、栄養士の給食づくりという行政的役割は、教育活動でない(16)とされ、その実体的・価値的公共性は否定されているのである。そして新通達は、給食づくりという役割が行政の手によって提供されることによる行政の手続的・制度的公共性を考慮することなく、民間委託を求め、民間委託を求むる。行政の手続的・制度的公共性を構成する要素は、つぎの通りである。①役務提供における責任と公正性・平等性、②行政に対する国民の信頼の確保、③当該役務提供と行政全体との関連を見通した行政の総合性・整合性の客観的確保、④役務提供における民主主義的方式の導入のなじみやすさ、および⑤当該役務提供に従事する職員⇨労働者の勤務条件⇨労働条件の適正さの確保という要素である。新通達は、給食という業務の公共性から——民間委託を行なうにつき、つぎの四つの留意点を示している(15)。

すなわち、①献立の作成を委託の対象にしないこと、②衛生、安全の確保につき、設置者の意向を反映できる管理体制を設けること、③設置者が必要と認めた場合における運営改善のための措置の契約書への明記および④学校給食の趣旨を十分理解し、円滑な実施に協力する受託者の選定である。

しかし、このような学校給食論⇨給食を行なう行政の公共性論は、憲法・教育基本法・学校給食法の把える学校給食とは異なるものである。学校給食を子どもの権利という観点からとらえると、学校給食は、子どもの学習権と健康権の双方を同時に保障することを目的として行なわれるすぐれた教育的活動である。それ故学校給食の教育的意義の大半は、給食づくりの部分にあり、「給食のつくられ方や食材料を知ること、給食のづくり手とその享受者(子ども)との人間的交流、子ども・教職員・地域住民・父母などが給食づくりに参加すること、そして、安全ですぐれた食材料・献立やすぐれた食事内容それ自身などが、はかり知れない教育の力を発揮する(18)」。『そういう教育的給食づくりがあってこそ、給食は教職員による直接的な教育・指導や子どもの集団的給食活動を媒介にその教育的価値を發揮し実現してゆくことができる(19)』ので

ある。したがって調理員、栄養士の給食づくりという行政的役務の実体的・価値的公共性が承認されなければならない。また、この実体的・価値的公共性を実現するための手段的公共性である手続的・制度的公共性が、考慮されなければならない。たとえば、前述の行政の手続的・制度的公共性の第三の要素について考えると、「学校給食のもつ教育的価値が初等普通教育の教育計画全体のなかで正しく認識される必要がある」⁽²⁰⁾ことから、行政の手による提供が求められる。また第四の要素についても、子ども・教職員・地域住民・父母などの給食づくりへの参加が必要であるので、行政の手による提供が求められる。そこで学校給食法は、子どもの権利を保障するために、学校給食の実施を設置者の責務とし、またその普及と健全な発達を国と自治体の責務と明示し（四条、五条）、給食の施設、設備に要する経費を設置者の負担とし、その一部について国の補助を定めているのである（六条、七条）⁽²¹⁾。

また、調理業務の民間委託は、労働法学から、つぎの問題点を指摘されている。⁽²²⁾調理業務の民間委託の方式のほとんどは、自治体が所有する調理施設内に、民間業者が調理員などを派遣し、調理作業を担当させるものであり、労働者派遣型と呼ばれている。労働者派遣型の場合、学校給食は、「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」（以下「労働者派遣法」という。）⁽²³⁾ 四条一項にもとづく政令（昭和六一年政令九五号・二五六号）で定める適用対象業務ではないので、民間委託は請負の形式で行なわれなければならない。そこで、請負契約が実質的には職業安定法四四条が禁止する労働者供給事業、または労働者派遣法四三条の禁止する労働者派遣事業にあたるか否かが問題となる。この点については、「労働者派遣型においては、派遣元と労働者との間に労働契約関係があれば、職安法四四条違反を免れることが多いが、労働者派遣法四三条違反を免れることは困難である」⁽²³⁾と解釈されている。

以上の検討から、教育的給食づくりを可能にさせる形態は、各校方式（自校方式）とよばれる形態以外になく、給食材料の調理なども、義務教育の主体たる自治体の直営によってなされることが望ましい、といえよう。そこで、鹿児島県内の自治体においても、学校給食の民間委託などに反対する運動が、各地で展開されている。たとえば、市内二八小中学校

全部で単独校直営方式の給食がおこなわれてきたK市においては、八六年一月末、市教育委員会より、新設開校中学校一校と新設小学校一校の計二校の単独校方式による給食調理業務の民間委託が提案された。これに対する反対運動の結果、中学校二校のみの八七年四月からの試験的実施が、されることになった。さらに八七年二月、教育委員会より既設二小学校への民間委託拡大が提案され、前記中学校の直営化および二小学校への民間委託反対運動が展開され、民間委託拡大は阻止されている。なお一九九〇年三月定例市議会に、既設一小学校の給食民間委託にかかる委託料の予算案が、平成二年度一般会計予算案として上程され、審議中である。

注

- (1) 青木宗也・中山和久・室井力・竹下英男編著『自治体における民間委託・派遣・臨職の法的検討』（総合労働研究所、一九八七年）七〇頁（室井執筆）。
- (2) 二宮厚美「第二臨調『行革』の性格と民間委託」（自治体問題研究所編『地域と自治体第一二集 民間委託の争点』〔自治体研究社、一九八一年〕所収）四七頁以下参照。
- (3) 原野翹「『行革』における『地方行革』論」（月刊自治研三〇一号）一二二頁以下参照。
- (4) 佐藤英善「民間委託に対する行政法の制約」（季刊労働法二二二号）、同「外部委託契約をめぐる法的问题」（ジュリスト八一四号）、竹下・佐藤「民間委託マニュアル」批判（青木・室井・竹下監修『自治体労働者の権利課題』（日本評論社、一九八三年）所収）、晴山一穂「民間委託をめぐる基本的論点」（地方自治通信一五二号）など参照。
- (5) 室井・原野編『現代地方自治法入門』（法律文化社、一九八八年）三三四頁以下（間田穆執筆）参照。
- (6) 大森彌『自治体行政学入門』（良書普及会、一九八七年）一〇二頁。
- (7) 田嶋久嗣「地方公共団体における行政改革の実施状況について」（地方自治五〇〇号）七八頁。
- (8) 室井「行政の公共性と効率性」（同『行政の民主的統制と行政法』（日本評論社、一九八九年）所収）二二八頁以下参照。
- (9) 室井編『講座地方自治と住民——暮らしのなかの権利を考える——』（新日本出版社、一九八八年）八八頁以下参照。
- (10) 具体的内容については、学校給食研究会編『学校給食がいのちをはぐくむ』（自治体研究社、一九八九年）参照。
- (11) 青木ほか編著前掲書（注（一））一九二頁以下（小川正執筆）参照。

- (12) 総務庁行政監察局編『学校給食及び学校安全の現状と問題点——総務庁の行政監察結果からみて——』〔大蔵省印刷局、一九八四年〕七頁。
- (13) 日本体育・学校健康センター学校給食部編『学校給食要覧（昭和六三年版）』〔第一法規出版、一九八九年〕一六頁および一七頁参照。
- (14) 新村洋史編著『食と人間形成——教育としての学校給食——』〔青木書店、一九八五年〕一三二頁参照。
- (15) 室井編前掲書（注（8））九七頁参照。
- (16) 吉田真理子「教育としての学校給食とは」〔学校給食研究会編 前掲書（注（10））所収〕一六頁以下参照。
- (17) 室井前掲論文（注（8））二三〇頁―二三二頁参照。
- (18) 新村編著前掲書（注（14））一七頁。
- (19) 同前一八頁。
- (20) 「学校給食法並びに同法施行令等の施行について」〔昭和二九年 文部省事務次官通達 3 学校給食の目的〕
- (21) 室井編前掲書（注（9））九二頁以下参照。
- (22) 青木ほか編著前掲書（注（1））二〇六頁以下（小川正執筆）参照。
- (23) 同前二二五頁（小川正執筆）。

むすび

地方「行革」の推進制度の整備状況、地方行革大綱の策定状況および地方行革大綱のうちの四項についてのこれまでの検討を通じて、つぎのことが明らかにされたであろう。第二次臨調型地方「行革」は、制度的には、地方自治の核心である住民自治とその実現手段である団体自治に対する侵害であり、内容的には、地域住民および自治体労働者の権利侵害をもたらしものである。⁽¹⁾このような地方「行革」の本質およびその法律上の根拠のなさについては、地方「行革」が実施される以前から、指摘されていたにもかかわらず、自治省による国の施策の一方的で画一的な押しつけのもと、地方「行

「革」の推進については、「既に多くの地方公共団体において努力が払われ、その成果を挙げてきている」と評価されている⁽²⁾。しかし、地方「行革」の推進体制の整備状況および地方行革大綱の策定状況などの検討において指摘したように、地域住民と国との間には生まれた自治体の矛盾の表われとして、必ずしも自治省の指導どおりには、地方「行革」は推進されていない。とりわけ地方議会の「合理化」、学校給食の民間委託などにおいて、鹿児島県内の自治体を例にして指摘したように、地域住民および自治体労働者の権利保障にむけ、地方「行革」の実施を阻止する事例もあらわれてきている。

このように、今日地方自治の保障をめぐって、第二次臨調型地方「行革」のめざす、地域住民と自治体を新しいタイプの中央集権的支配体制への組み込みがすすめられるのか、それとも憲法を基準とする市民的・生存権的公共性としての民主的で公正かつ効率的な行政にとってきわめて重要な地方自治の確立に向かうのかの、選択の岐路に立たされているのである⁽³⁾。地域住民および自治体労働者の権利利益の保障のための自治体の自主性・創造性の發揮に向けた地方自治の拡充・強化が、今こそ求められているのである。

注

- (1) 室井力「臨調型地方行革の展開と地方自治の課題」(同『行政の民主的統制と行政法』(日本評論社、一九八九年)所収)一八三頁参照。
- (2) 臨時行政改革推進審議会『国と地方の関係等に関する答申』(一九八九年二月二〇日)二九頁。
- (3) 室井・原野翹編『現代地方自治法入門』(法律文化社、一九八八年)一頁以下(中島茂樹執筆)参照。