

## ごみ有料化など負担増をやめ、市民福祉向上の真の行政改革を

大津市行政改革プラン(案)に対する日本共産党大津市会議員団の見解

2006年6月30日

### 1. 行政改革の理念と現状について

行政改革は、市民の様々な権利と福祉の向上のために、行政のあり方を見直すことから出発すべきものである。大津市では、過去数度にわたって「行政改革」への取り組みが行われてきたが、いずれも「自主的に」などの形容詞がついてはいるものの、国が全国の自治体に号令をかけて、進めてきたものであった。このことは、これらの「行政改革」なるものが、住民の要求から出発したものではなく、国の都合、国の要求で進められてきたことを示すものであり、「誰の利益」を守るための改革かということを見る場合に重要な問題である。

同時に、「地方分権」を隠れ蓑として、通達行政や分権推進法で規定されている「国の地方への関与」など地方自治体への統制が強まっていることも、もう一つの特徴である。自治体が住民サービスの直接的な実施部門を民間委託などで切り離し、自治体独自の福祉施策などをなくしてしまえば、あとに残るのは、国の権力行政の末端機関としての自治体の変質であり、住民自治も団体自治も失いかねないと考える。

これまでも、行政改革を進めて、〇〇億円節減できたなどと結果が報じられるにもかかわらず、大津市財政はそのたびに悪化してきたことも指摘しておかなければならない。これは、その時々的大型事業、たとえば90年代にはなぎさ公園事業や雄琴駅周辺土地区画整理事業、市政100周年ではスカイプラザや浜大津再開発、大津駅前再開発、びわ湖ホール建設事業への27億円もの寄附、その後は旧びわ湖ホテル跡地整備やアーカス橋整備など開発中心の大型事業などについては事実上「聖域」扱いをしてきたことにある。

今後も3年間に113億円の収支不足が生じると言われながら、一方で新幹線新駅への3億円の寄附が行われたり、150億円もかける庁舎建設が進められようとするなど、開発中心・公共事業優先の財政運営が行われようとしていることは容認できない。

新たな行政改革で特徴的なことは、この改革なるものが従来行われてきた財政の量的削減に加えて、住民の生活と権利を守るという自治体本来の役割を変質させる仕組みが持ち込まれようとしていることである。

NPM（ニューパブリックマネジメント）と呼ばれる自治体運営の手法は、何よりも住民の基本的人権を守る自治体の役割を否定し、個別の「行政サービス」の供給体としての自治体と、そのサービスを受ける「受益」住民との関係として描き、税負担の上に「受益者負担」を当然とする財政構造を持ち込むものとなっている。

ここから、行政サービスは切り売りできるモノであるから、供給主体や運営主体が民間法人であってもNPOであってもかまわないとされ、様々な民間委託、指定管理などの形態が持ち込まれる。また、サービスと受益の関係は、市場でのサービス業と同等であるから、負担ができない低所得者などは、一定の配慮はされるものの、公共サービスから排除されるか、きわめて不十分な形でしか保障されない。

このような市民福祉の向上と相容れない行政改革の大綱・その実施項目については、あらためて見直すべきであり、以下の諸点について申し入れるものである。

## 2. 行政改革の課題と問題点について

※以下「行政改革プラン」の「主な取組項目」に沿って、問題点を指摘する。

①事務事業の再編・整理、廃止・統合、②民間委託の推進

③定員管理の適正化、④給与の適正化

⑤自主性・自律性の高い財政運営の健全化、⑥公正の確保と透明性の向上

⑦電子市役所の推進、市民サービスの向上、⑧市民協働の推進

⑨地方公営企業、外郭団体等の見直し及び経営健全化

### ①事務事業の再編・整理、廃止・統合

#### ◆保育園と幼稚園の一体的な整備について

保育園と幼稚園の一体的整備に機械的に反対をするものではないが、子どもの生活や保育、教育など、「子どもの最良の利益」という観点から、現場の声を反映させて十分な議論を行うべきである。

また、保育水準の低下を招き、公的責任を後退させるおそれのある「認定子ども園」については、現状では実施すべきではないと考える。

#### ◆公立幼稚園の再編について

入園者が極端に少ない幼稚園について、教育的配慮から統合を検討することについては、やむを得ない面もあるが、地域の子育て支援センターとしての役割をどのようにするのか、園児の安全と送迎体制などをどのように保障するのか。統廃合後の施設利用などについて、保護者や地域の合意と理解を十分に得ることが必要である。これらを置き去りにしたままの統廃合は行うべきではない。

### ②民間委託の推進

#### ◆民間委託導入について

大津市ではすでにゴミ収集や学校給食などの民間委託を進めてきたが、この間ゴミ収集では、家庭系ゴミと事業系ゴミの混入搬送という問題が、また、学校給食では北部センターでの集団食中毒事件の発生という問題が起こってきた。大津市の2大民間委託事業の中で、信頼性・安全性という根幹に関わるこのような問題が起きたことは、民間委託した事業を、どのように行政がチェックするのかという課題があることを示している。

おりしも建築確認の民間委託とその下での耐震偽装問題の発生が、国民の生活と安全を脅かす問題として解決が迫られる課題となってきた。当初建築物の安全性を特定行政庁が確認・チェックする制度としてスタートした建築確認制度が、形骸化され、さらに民間に委託される中で不正事件まで引き起こしたというのが今回の事件の中心点だった。民間検査確認会社が行った建築確認を、さらに特定行政庁がチェックすればどうかという議論なども行われているが、なぜそこまでして民間委託しなければならないのかが問われる問題であり、民間委託をめぐる笑えない問題点をさらけ出している。

民間活力と呼ばれているものの中には、利潤拡大のために市民ニーズに積極的に応えよとか、価格競争で安価なサービスを生み出すなど創意・工夫を凝らすという面もあるが、あくまでも利益確保の枠の中に限られることも事実である。また、市場原理には品質に応じた価格、すなわち「良いものは高く、悪いものは安く」という大原則が働いていることも忘れてはならない。また、重大な問題は利潤追求のために、採算に直接つながらない安全面や技能研修経費などが軽視されやすいこと、しばしば法や規則などを軽視する傾向などが見られることである。

もう一つの問題は、低賃金労働力の活用による事業費の節約である。大津市が直営で実施しているも、経費節減のため正規の市職員から嘱託や臨時職員へと切り替えが行われているが、そこから民間委託に切り替える場合には、さらに安い委託費で同等の業務が行われることとなる。その場合、民間事業者の利潤や管理費を差し引いて、労働者に支払われる給与や労働条件はさらに劣悪なものとならざるを得ない。同一労働での賃金格差を活用した（拡大するとも言える）このようなやり方が、公序良俗に反するのではないか、国や自治体など公共セクターがこのようなやり方で経費の節減を図ることが、ふさわしいのかどうかは検討すべきことである。

日本は現在、経済活動への様々な規制を緩和して、あらゆる分野での民間市場開放が進んでいるが、一方で、欧米で確立されてきた資本活動への市民的規制や、国民生活を守るルールの確立が弱いことが指摘されている。これらの問題点が長期的に見て、市民の生活や福祉を支えるためのサービスの低下につながるのか、大津市の事業を委託して差し支えないか、また、委託する際にどのようなチェック体制をとるのか、市民の参加やコントロールがどのように保障されるのか、そのためのルールをどう確立するのかなど総合的に判断して、慎重に対処すべきと考える。

結論として、現状から鑑みて、これ以上の民間委託を拡大すべきではないと考える。

#### ◆指定管理者制度の積極的な導入について

指定管理者制度は、制度そのものが始まったばかりであるが、上記の民間委託による様々な問題点に加えて、施設管理業務や利用料金など指定管理の仕様をクリアしさえすれば、自らその施設を活用した営利事業を行うこともできるという点で、これまでの民間委託と質的に異なる新たな問題点もある。現に指定管理された一部の温水プールなどで、水泳教室などが実施されているが、これが従来利用していた市民の施設利用に影響を与えていないかどうか、また、公的施設を使つての営利活動という面から、どのようなルールを確立すべきかなど、検討を行う必要があると考える。

また、2006年6月議会で提案された「スカイプラザ浜大津」や「伝統芸能会館」などをはじめとして、今後文化施設等の指定管理が行われようとしているが、「売れる」ものが必ずしも良質な文化とは言えない。今日のマスコミなどの状況を見ても、自治体が文化施設を管理運営することの意味、市民への良質な文化の提供という役割について十分な検討が必要だと思われる。このような観点からも図書館の指定管理は行うべきでない。指定管理者制度のさらなる拡大は行うべきではないと考える。

#### ◆中小企業融資調査業務の委託について

金融市場の量的規制緩和が続いてきたにもかかわらず、地域の中小零細企業などをめぐる金融事情はむしろ悪化しており、地域経済を守るための公的融資の役割はきわめて大きなものがある。そもそも公的融資制度が発足したのは、民間の融資で比較的高利の資金を調達できる企業は限られており、まじめに仕事をしているが担保力が弱いとか、生計を維持しながら事業拡大をしたいと思っても利率の高い資金では会社経営が続けられないなど、地域を支えている中小零細企業の特性に対応した融資制度が必要になってきたからである。また、このような融資制度も含めて地域の中小企業の実情を把握して、地域経済政策を立案するという自治体独自の役割を果たすという側面も重要である。

今回公的融資のための調査という部分的な業務を大津商工会議所に委託を行ったが、地域の商工団体によって経営内容などの調査・審査が行われることに抵抗を感じる事業者も多く、元どおり大津市職員による調査に戻してほしいという要望が出されているのも、もっともと言わなければならない。

また、商工団体も複数存在する中で、特定の団体に調査委託をすることになれば、他の団体の構成員

からは「公正な調査になるのか」との懸念があがることも当然である。公的融資制度の解体につながるとともに、事実上「利用しにくい」制度への後退を招く融資調査業務の委託は行うべきではないと考える。

#### ◆市営住宅の管理委託の拡大について

市営住宅の管理・営繕などについては、入居者の安定した生活の維持という側面から努力されてきたが、その内容もライフラインの確保やバリアフリーへの対応などの、施設の維持改修という面と共に、「大家と店子」とも言うべき福祉的側面も数多く見受けられる。特に、高齢者や障害者などの入居が多くなる中で、福祉的ニーズを住居という面からどう支えるかという課題が今後いっそう大きくなると予想される。管理委託に際しては、このような点に十分配慮した検討が行われるべきと考える。

なお、近年家賃滞納者に対する明け渡し請求訴訟などが増加しているが、その大きな原因は、仕事が減ったり失業するなどによって、多重債務に陥るなど生活の不安定化である。生活福祉課や市民相談課との連携を図るなど、事前予防的な対応を検討するべきであり、これらはむしろ自治体としての対応を強化すべきと考える。

#### ◆PFIの導入検討について

PFI手法は、公的施設の建設・維持管理を、資金調達を含めて民間事業者が行い、このことによって自治体の長期債務の軽減策として進められてきた。しかし、プライベートファイナンスが公的ファイナンス（このような言葉があるかどうかはわからないが）に比べて、負担軽減になる保障は全くないのであって、むしろ負担する金利としては、増大する可能性さえある。自治体が公債発行で資金調達を行うかわりに、民間建設会社が民間資金を調達し、自治体が毎年支払う維持管理経費の中に償還分を内部化することによって、負担が軽減されているように見えるだけである。

結局PFIによる経費削減の大部分は、施設維持管理の際のコスト圧縮にほかならず、これらは先に指摘した、民間委託による経費削減の諸問題を含んでいると考えられる。それどころか、もし自治体が調達する公債の金利負担よりも、民間事業者の金利負担の方が高ければ、その分も含めて維持管理コストの圧縮が行われ、PFI事業者の維持管理部門で働く労働者の労働条件はさらに劣悪なものとなる可能性がある。これら諸点を考えても、PFI事業導入のメリットはほとんどなく、導入検討は行うべきではない。

### ③定員管理の適正化

#### ◆定員管理の適正化について

これまでも国は自治体に対して、定員管理の適正化と称して、「モデル定数」を示し、強引な人減らしを進めてきた。これまでも指摘してきたように、日本の公務員数は世界的に見てもきわめて低い水準である。人口1,000人あたりの公務員数はイギリス81人、フランス97人、アメリカ75人、ドイツ65人に対して日本は38人（1998年比較）にすぎない。政府・財界と共にマスコミも公務員削減を唱えているが、このような国際比較はもちろん、国民生活・市民生活との関係がどうか内容的な検証はほとんど行われていない。要は市民のニーズのあるところに必要な公務員が配置されているかどうかであって、この点を踏まえない公務員削減論は、まじめな議論とは言えず、事実上市民サービスの低下を招く改悪と言わなければならない。

今、子どもたちの健全な育ちをどう保障するかが大きな問題になっているときに、諸外国と比べても

異常に多い学級定数をせめて30人以下にするためには教員定数の改善が必要である。男女共同参画社会推進のため、女性の就労を保障するためにも保育所の整備は欠かすことができないが、大津市では毎年定数を増やしているにもかかわらず、待機児童は改善されていない。民間だけに頼るのではなく、公立園の建設などにも取り組む必要があり、この面でも職員の配置が求められている。

安心・安全な街をつくる上でも、消防職員の基準定数と現員との乖離は直ちに改善をする必要がある。大津市でも同時に多数の火災や災害が発生すれば、配備されている車両にすべての職員が乗務することができない、また、消防職員の有給休暇が十分に消化できないなど、消防士の充足は急務の課題となっている。このような実情を踏まえれば、国が自治体に押しつけている職員削減は行うべきではなく、大津市としての削減目標も見直すべきである。

#### ④給与の適正化

##### ◆給与の適正化について

国は職員定数の削減と同時に職員給与の水準についても厚かましい干渉を繰り返してきた。自らは天井下りで高給を得たり、特殊法人の高額報酬や退職金を繰り返し得るなど、利権を温存し、あるいはその予定の高級官僚が、まじめに働く第一線の公務員に対して、給与の適正化を言うこと自体が誠に厚かましいというべきであり、国民とこれを支えてがんばる公務員の間に分断を持ち込むためにする議論と言わなければならない。

この問題でも政府・財界・マスコミが一体となって、根拠のないキャンペーンを繰り返してきた。たとえば、一般政府被用者報酬の対GDP比の割合を見れば、2001年の数字でスウェーデン16%、フランス13.5%、アメリカ9.7%、ドイツ8%、イギリス7.4%となっているのに対して、日本は6.8%となっている。これらの国と比べて、日本の公務員給与が高すぎるなどとする根拠は全くない。

今日の財政赤字の大きな原因は、先にも述べたように不要・不急の開発型公共事業が続いてきたことにあり、現在もお庁舎建設などで続けようとしているところにある。これを職員給与にシワ寄せをしようとする事は許されない。

民間労働者との関連で言えば、今日労働現場で広く行われている違法な請負や派遣、サービス残業の横行や不安定な契約社員制度など低賃金で労働者を使い捨てにするやり方がはびこっており、このようなことこそメスを入れるべきゆがみである。

さらに、公務員の賃金引き下げが口実となって、民間労働者の賃下げが行われるなど賃下げの競い合いが起こっているが、誰もが人間らしく暮らすことができる労働条件確立へ、公務労働の現場が模範を示すことこそ必要である。よって、これ以上の「適正化」を口実とした賃下げは行うべきではない。

また、人事評価制度の導入については、すでに民間企業などにおいて、そのメリットよりもデメリットが大きいことなども指摘されており、これらの状況も踏まえて、給与への反映は行うべきではない。目立たない仕事を継続的にがんばったり、集団的な取り組みについても意欲的に取り組めるよう、住民との関係で適正な評価が行われるべきである。

#### ⑤自主性・自律性の高い財政運営の健全化

##### ◆枠予算の配分とインセンティブ予算の導入について

各部局への枠予算の配分自体に問題があるわけではないが、この間の教育予算など経常的な経費を必要とする分野への、予算配分の経過を見れば、枠にシーリングを設定することによって、必要不可欠な修繕や備品などが抑制され、正常な運営を阻害している傾向にある。一方で、政策的な経費や国庫補助

などを伴う経費については、事実上別枠扱いで優遇され、ムダな公共事業などの温床となってきた。このような削りやすい予算としての枠配分については、現場の実情を反映させて見直す必要がある。

◆公共事業の集中化・重点化について

公共事業については、従来型の開発型公共事業から生活密着型の公共事業へと重点を移すこと、とりわけ庁舎問題に見られるように、既存の資産・施設をどう活かすかについて十分な検討を行って、総額を抑制する必要がある。また、市街地再開発や区画整理事業などについては、将来的な「不良債権」とならないよう事前の検討と事業の見直しなどができる体制が必要である。

◆補助金等の見直しについて

現在行われている「行財政構造改革」の延長として、各種団体等への補助金の見直しが継続されようとしているが、この中には、民間保育所への運営費補助など、これまで大津市が政策的に充実を図ってきた部門への補助金カットなども含まれている。これがひいては、大津市の民間保育サービスの低下につながるおそれがあり、現在でも若年層を中心とした保育士配置を余儀なくされている民間保育所が、さらに労働条件を切り下げざるを得ない状況にも配慮が必要である。これらを踏まえて、必要な部門について補助金の復活をするなど、適切な見直しを行うべきである。

◆扶助費の見直しについて

これも現在の「行財政構造改革」の延長として実施されようとしているものであるが、私たちは、社会的格差や貧困が広がるもとの、削ってはならない分野であると考えている。一部障害者のガソリン・タクシーチケットの支給などは、新たな枠組みに変わる可能性もあるが、基本的に削減は行うべきではない。

◆使用料等の見直しについて

景気回復とそれに伴う被用者所得の改善も報じられているが、大津市での市民生活の実情は、必ずしも改善しているとは言えず、このような状況下では、使用料等の値上げは原則行うべきではないと考える。

◆大型ゴミの個別有料収集および家庭系ゴミの有料化について

政府はゴミの収集について、排出抑制や自治体の収入確保という観点から、有料化を進める方向を打ち出している。しかし、本来ゴミ収集は、住民の健康で安全な生活を支える自治体としての重要で基本的な業務であり、無料で行うべきである。

「排出抑制」論は本来「拡大生産者責任」に基づいて、ゴミにならない・ゴミになりにくい・リサイクル可能な商品や容器を使うように誘導するべきであって、最終消費者の負担でゴミ処理を行うやり方では、抑制できないことは明らかである。しかも、お金がなければゴミ処理そのものがないという、市民生活の最低保障すら行われなくなることになり、格差と貧困をいっそう拡大することになるという点でも問題がある。

また、自治体の収入確保という点では、法人税減税や金持ち減税がそのままにされているため、大企業などの景気回復が自治体財政の改善につながらないという問題点が解決されなければならない。また、国の財政運営の失敗を自治体にしわ寄せをする三位一体の改革などが自治体財政を苦しめてお

り、このようなゆがみを市民に「ゴミ有料化」で負わせることは二重、三重に誤りと言わなければならない。

よって、大型ゴミについても、家庭系ゴミについてもこれらの有料化には強く反対するものである。なお、大型ゴミの個別収集については、高齢者や障害者など大型ゴミ搬送ができない市民について、無料でこれを実施するとともに、一般家庭についても希望すれば有料でこれを実施することについては、検討課題だと考える。この場合にも、無料ステーション収集という方法と選択ができるよう配慮すべきである。

なお、大型ゴミについて、有料で収集を行っている近隣自治体から大津市に持ち込まれるなどの問題、大型ゴミとして収集していないタイヤやバッテリーなどが持ち込まれる問題が指摘され、有料個別収集がその解決策とも言われているが、これらは不法投棄問題として解決すべきであり、有料化の理由にはならないと考える。

#### ◆未収金にかかる収納率向上対策

大企業などのリストラ・合理化による勤労者所得の低下や中小企業の倒産など、市民生活がいっそう厳しくなっているもとの、市税をはじめ国民健康保険料、各種手数料・使用料、公共料金等の滞納も増えてきている。これら未収金の収納率向上に取り組むことは、当然のことであるが、同時に市民生活との関わりで、納付相談、生活再建相談の充実、各種減免施策の充実などもいっそう充実させる必要がある。

たとえば現在日本では、持ち家政策が中心となっており、固定資産税は所得に関わりなく課税されることとなっているため、定年退職後など年金生活になった場合に負担しきれなくなったり、リストラ・廃業などで所得が著しく低下して払えなくなるなどの問題が起こっている。また、国民健康保険料・介護保険料などは、低所得者への一定の減額措置が設けられているとはいえ、医療・介護給付全体が増えれば、本人の所得に関わりなく負担が増えることになっており、低所得世帯への負担能力を超える賦課そのものが滞納を発生させる原因とも言える。これらは、所得低下や低所得者への適切な減免施策を講じるべきである。

また、市民生活の悪化の中で、サラ金やクレジットによる多重債務に陥り、一定の収入はあるが、生活が成り立たない事例も見受けられる。これらに対しては、関係機関との連携などによって、生活再建のための支援を行いながら、未収金の解決を図るなど、踏み込んだ支援、市民生活を支える立場での収納対策が求められている。

このような手だてを尽くすことなく、いたずらに差し押さえや行政処分などを行うことは、市民生活を悪化させるばかりでなく、問題の解決とならないと考える。市民の立場に立った、収納対策のいっそうの改善を求めるものである。

### ⑧市民協働の推進

#### ◆市民センターの機能の検討について

以前の行政改革大綱の時期からこの項目は繰り返し検討課題とされてきたが、今日に至ってもその解決方向は示されていない。市庁舎検討委員会でも指摘されてきたように、大津市は南北46キロと細長い地形であるため、市民生活の身近なところで行政サービスが提供できるように支所が各学区に配置されていることは重要である。同時に、保育園への申し込み（面接）などの福祉関係や各種許可関係など、日常生活に関わりの深い市民サービス業務を支所で提供してほしいとする声も出されている。市民

サービスを切り下げるばかりの行政改革ではなく、充実させる方向での検討を進めるべきである。

### ⑨地方公営企業、外郭団体等の見直し及び経営健全化

#### ◆企業会計の経営健全化等について

公営企業の経営については、原則として料金等による独立採算とされているが、市民生活を支えるための事業として、公営企業法第17条による繰り入れも認められている。同時に、料金設定などに当たっては、税負担などと同様に使用量に基づく累進料金制となるよう配慮し、公営企業であっても所得の再配分機能などが働くようにするべきである。

また、競輪事業などの収益性の特別会計については、現在の運営状況などを勘案しながら、廃止も含めた再検討を行うこと。

#### ◆外郭団体等の経営健全化

産業廃棄物処理公社など外郭団体の経営などについては、無原則に赤字補てんを行うのではなく、そもその性格から、独立採算・収益の確保への改革を強めるべきである。

### 3. 住民本位の自治体行財政への転換を

(これまでの記述と重複する部分もあるが、2006年度大津市予算編成に当たっての要望書を提案としたので、これらを含めた検討を求める。)

→[2006年度予算編成への政策要望](http://otsu-jcp.net/seisaku/pdf/2006-seisaku-yobou.pdf) <http://otsu-jcp.net/seisaku/pdf/2006-seisaku-yobou.pdf>

以上