

「都市福祉国家」から「世界都市」へ Ⅱ —東京都行政「改革」史序説・1975-1998— (1)

進 藤 兵

目 次

はじめに

第1章 青島都政における行政「改革」の論理

- (1) 青島都政2年間の性格規定
- (2) 『生活都市東京構想』にみる行政「改革」の論理

第2章 美濃部都政第3期における行政改革

- (1) 美濃部都政第3期の概要
- (2) 美濃部行革の体系
- (3) 福祉国家型の行政改革論

第3章 鈴木都政下の行政「改革」

- (1) 美濃部都政から鈴木都政への転換
- (2) 鈴木「行革」の概観
- (3) 財政再建コーポラティズム型「行革」
——財政再建委員会答申の考察——
- (4) 再版開発主義型「行革」——活力懇答申の考察——
- (5) 活力懇以後 (以上、本号)

第4章 青島都政での行政「改革」 (以下、次号掲載予定)

——90年代の地方「行革」の性格規定——

- (1) 青島「行革」の与件
- (2) 東京都行政改革大綱の特徴

補 章 90年代の国家構造改編と青島「行革」

おわりに

〈2〉「都市福祉国家」から「世界都市」へⅡ(1) (進藤)

* この論文は、文部省科学研究費補助金(奨励研究(A)課題番号09720059)1998年度分の成果の一部である。

はじめに

この論文の目的は、先に公刊した論文『「都市福祉国家」から『世界都市』へ』(名古屋大学『法政論集』173号、1998年3月)で開発した分析枠組に依拠しながら、これをうけての各論的考察の一つとして、1975年から1997年までの22年間にわたる東京都における行政「改革」を分析することである。

第1に、この論文では、第1次石油危機後の長期不況によって都の財政困難が構造化し、都でのいわゆる地方行政「改革」が開始された美濃部都政の第3期(1975～79年)に始まり、いわゆる臨調「行革」とほぼ並行して4期続いた鈴木都政(79～95年)をへて、青島都政(95年～)に至るまでの都における行政「改革」を、歴史分析の視角から、つまり(1)それを普遍的・一般的ではなく、歴史上の現象としてつかみ、(2)かつその現象自体の歴史的変化を捉える視角から、分析する。そのことによって、まず、都に典型的かつ先端的に表出しているところの、日本での自治体行政改革の内容と形態を、普遍的・一般的ではなく、歴史的に規定された現象として特徴づけることができる。したがって、いわゆる地方「行革」に普遍性を付与するべく非歴史的な手法を採る諸論考と本論文とは、緊張関係に立つことになる。また、20年以上にわたって日本の自治体政治行政の最重要課題の一つであった行政「改革」の特徴を明らかにすることは、70年代後半以降の日本の自治体政治行政の歴史的性格を、トータルに把握することに資するであろう。加えて、この論文では、日本での自治体行政改革がその20年をこえる過程の中で内容と形態を変化させてきていることを、明らかにする。この点は、これまでの

自治体行政改革に関するさまざまな考察の中で充分には言及されておらず、本論文の独自の成果といえよう。同時に、地方「行革」の一貫性・同一性を主張する諸論考と本論文とは、これまた緊張関係に立つことになる。

第2に、日本での自治体行政改革の内容と形態の変化とは、端的に「都市福祉国家」型のそれから「世界都市」型へのものである、というのが本論文の立場である。（「都市福祉国家」「世界都市」概念については、先述の論文で述べたので繰り返さない。）この点を、本論文の構成に即して述べれば、以下ようになる。まず、最近に位置する青島都政の95年4月から97年3月までの軌跡をたどり、その1つの到達点を示す東京都『生活都市東京構想』（97年2月）を考察し、それが都政の「世界都市」プロジェクトからの撤退を示しているとする諸論考に対して、むしろ「世界都市」化を促進するものであることを主張しつつ、それとの関連で、青島都政において大胆な行政「改革」が登場する論理的構造を考察する（第1章）。次に、「世界都市」化を促進する90年代の行政「改革」の歴史的・形成過程をたどるという問題意識から、今日につながる行政改革の出発点である、70年代後半の美濃部都政＝「都市福祉国家」レジームのもとの行財政改革を概観する（第2章）。ついで80年代の地方「行革」の典型であった鈴木都政の行政「改革」を再検討する。そこでは、鈴木「行革」が、初期の「財政再建コーポラティズム」レジームから中・後期の「再版開発主義」レジームへと転換し、「世界都市」プロジェクトとカップリングされるように変化したことを明らかにしたい（第3章）。この「再版開発主義」に胚胎していた「市民主義」的諸要素が新しい知事のもとで開花したとき、「新自由主義的ポピュリズム」レジームの性格をもつ青島「行革」が登場すると考えられる。この青島「行革」こそ、90年代の地方「行革」の典型であり、最先端である（第4章）。なお、青島「行革」は、90年代日本の国家構造再編とカップリングされながらなお進行中であり、「行政改革大綱の見直し方針」と「組織再編素案」が策定されて一

〈4〉「都市福祉国家」から「世界都市」へⅡ(1) (進藤)

つの画期をなす98年8月までの過程についても、補足的に論じてある(補章)。以上からもわかるように、本論文は、都の行政「改革」を他の諸国でのそれと比較可能な枠組で捉えようとしているが、比較の視座からみた日本の自治体行政改革についても最後に若干触れたい(おわりに)。

第3に、行政「改革」と表記するのは、ここで対象としてるのが、社会経済環境にたいして行政を機能的に適合させるという意味での行政改革一般⁽¹⁾ではなく、特殊な行政改革、つまり80～90年代の新保守主義的ないし新自由主義的なそれであるからである。

第4に、私の力量の不足からも、紙数の制約からも、20年をこえる都の行政「改革」の歴史を詳述することはできない。タイトルに「序説」と付したゆえんである。

第1章 青島都政における行政「改革」の論理

(1) 青島都政2年間の性格規定

1995年4月の当選から97年3月までの青島都政2年間の主要な動向(表1参照)からは、以下の点を指摘できる⁽²⁾。

第1に、青島都政とは基本的には都庁幹部主導の都政と考えられる。この間、知事(側近を含む、以下同じ)のリーダーシップが発揮されたのは、都市博覧会開催の中止と公費による接待の原則廃止(公費接待した場合には情報開示)方針の表明という、ほぼ2つに限られ、また知事は都議会に明確な与党をもたず、他にブレーン(集団)をもたないため、都政運営は基本的に副知事などの都庁幹部(都政OBを含む、以下同じ)が行っているといえる。逆にいえば、青島知事の機能は、合衆国自治体での議会と行政の長の関係についての最近の類型論に依拠するならば、「世話人」にすぎない(表2参照)⁽³⁾。

第2に、この2年間はおおまかに、2つの局面に区分できる。第1局面

表1 青島都政2年間の軌跡

1994. 10	自治省「地方公共団体における行政改革推進のための指針」
12	東京都【2015年長期展望】
1995. 01	阪神淡路大震災
02	21世紀を展望する新たな都の行財政のあり方を考える懇談会、設置
03	東京都地方分権検討委員会【答申】
04	東京都知事選挙で青島幸男（無党派）が当選
05	青島新都知事、都市博覧会開催中止を決断
	地方分権推進委員会、発足
06	東京都行政改革推進本部、設置
07	参議院選挙
09	2信用組合問題で都知事、公約（融資せず）を撤回
10	臨海副都心開発懇談会、発足（公募委員が含まれる）
	日の出町ごみ処分場問題で都知事、従来の「建設」方針を維持
11	行財政懇最終答申『都民と共に拓く都政——21世紀への行政改革』
12	東京都「とうきょうプラン'95」
	国会等移転調査会【最終報告】
1996. 01	生活都市東京を考える会、発足（6月にインターネット上にホームページ開設）
	都、新宿駅周辺のホームレスを強制排除
	橋本内閣、発足
03	東京都『行政改革大綱』
03	地方分権推進委員会【中間報告】
04	東京都行政改革推進委員会の委員を公募（6月に発足）
	東京都地方分権検討委員会【分権すべき権限と財源】
	財政健全化検討委員会、発足
	臨海副都心開発懇談会【最終報告】
06	都知事、「臨海副都心開発の基本方針案」を提示。都議会、多数が了承
	首都機能移転問題に関する東京都専門委員会議、発足
	都から区市町村への分権のあり方検討委員会、発足（11月に中間報告）
	ボランティア・非営利団体の活動促進懇談会、発足（12月に中間報告）
	柏江市長選挙で矢野 裕（共産推薦）が当選
07	住民参加制度研究会【報告書】（8月に東京都『住民投票条例集』）
	市民オンブズマン全国連絡会議
08	都財務局『都財政の現状』（『都財政白書』）
	都総務局『東京都における能力と業績に応じた人事管理と人材育成』
	東京都『行政と民間非営利団体（NPO）』（電通総研による委託調査）
09	巻町で住民投票
	足立区長選挙で吉田万三（共産推薦）が当選
	沖縄県で住民投票
10	
11	衆議院選挙
	東京都『財政健全化計画』
	都行政改革推進本部【行政改革大綱の実施状況について】
	都総務局【職員定数配置計画】
	生活都市東京を考える会【最終報告】
12	国土審議会計画部会【検討報告】（5全総素案）
	行政改革委員会【情報公開法案】
	行政改革委員会規制緩和小委員会【創意で造る新たな日本】
	行政改革委員会官民活動分担小委員会【行政関与のあり方に関する基準】
	地方分権推進委員会【第1次動向】
	与党のNPO法案、国会提出
	厚生省の介護保険法案、国会提出
1997. 01	都知事「臨海副都心事業化計画」改定、臨海副都心を「レインボータウン」に
02	東京都『生活都市東京構想』
	都議会民主党、発足
	都、接待費訴訟で敗訴。都知事、接待費・交際費の情報公開を表明
03	都、ホームレス排除訴訟で敗訴。都知事、敗訴は「意外」と発言

表2 市長のリーダーシップの諸類型

強市長－議会型での市長の リーダーシップ				議会－支配人型での市長の リーダーシップ			
		政策提起能力				政策誘導能力	
		高	低			高	低
政策 執行 能力	高	革新者 (innovator)	周旋人 (broker)	協議 調整 会と 行 政 能 力	高	監督 (director)	調整者 (coordinator)
	低	改革者 (reformer)	世話人 (caretaker)		低	活動家 (activist)	象徴 (symbolic head)

(出所) J. H. Svava (1990) p118, Figure4-3による。

は、当選にはじまり都市博中止(95年5月)をピークとして臨海副都心開発懇談会発足(10月)までの、知事と都庁幹部・都議会旧鈴木都政与党(自民・公明・新進・民主、以下旧与党とよぶ)とのあいだに緊張が存在した時期である。第2局面は、知事が都庁幹部・旧与党に従属し、都庁幹部主導のもとで財政再建・行政「改革」と臨海副都心開発続行とを基軸とする政策が進行しつつ(96年3月『行政改革大綱』策定、11月『財政健全化計画』策定など)、こうした政策を正当化するために知事の人気や「生活者重視」「都民に開かれた都政」「ムダのない簡素な都政」「地方分権」「無党派」という姿勢が利用されるようになった時期である。とくに臨海副都心開発懇談会『最終報告』のうちの「開発凍結」意見を採らず、臨海部の「副都心」としての開発の凍結という選挙公約を事実上破棄し、「開発続行」を表明した96年6月は、分水嶺をなしているといえよう。

第3に、「青島都政的なもの」は第1局面ではなく、第2局面に現象していると考えべきである。私たちはともすれば、第1局面でみられた、知事個人の、庶民的人柄、旧与党すべての推薦をうけな候補を破った反既成政党性・「無党派」性、大衆的支持を背景に選挙公約を実行する「決断」、都民公募委員や開発推進派・凍結派双方の委員を入れ、傍聴者の眼前で公開の審議会を行うような「参加」・「民主主義」重視の姿勢、と

いった点から「青島都政らしさ」を規定しがちである。しかし、自治体のレジームとは自治体の長のパーソナリティやリーダーシップだけから規定されるものではなく、住民・議会・自治体官僚制（そして中央政府）などとの諸関係の総体をさすものであるとすれば、総体としての「青島都政的なもの」が明確化したのは第2局面である。したがって私たちは第2局面のありようから、「青島都政的なもの」を規定すべきである。80～90年代の都政を大局的に捉えるならば、79～95年の鈴木都政（もっとも、後述するように、それは85年頃までのレジームとそれ以後とに明確に区分できるが）をうけ、95～96年の「交代期」をへて、96年から「青島都政的なもの」が成立する、とみてよいのではないか。

（2）『生活都市東京構想』にみる行政「改革」の論理

第2局面の到達点を示すのが、97年2月に発表された都の新しい基本構想、『生活都市東京構想』である。以下、その内容を行論に必要な限りで考察しよう。

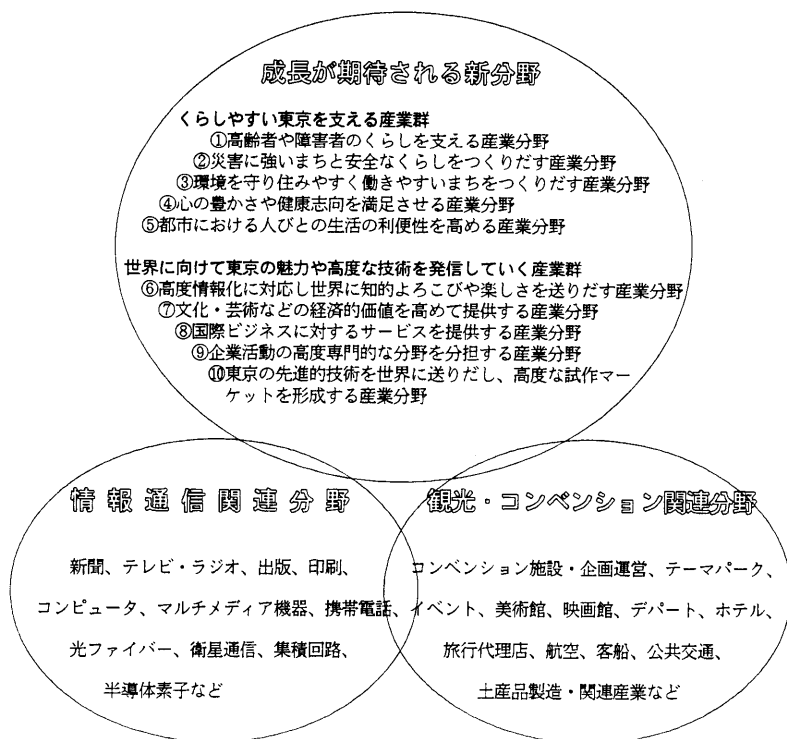
同『構想』については、鈴木都政の「世界都市東京」戦略から青島都政の「生活都市東京」構想への大きな転換を強調する見方がある⁽⁴⁾。たしかに、「生活都市東京の創造のための重点事業100」をみると、都のプレス発表にあるように、第1に、「高齢者サービスステーション」の設置による保健・医療・福祉の連携（「重点事業」の(001)、以下同じ）、24時間巡回ホームヘルプサービスを促進する「高齢者ホームヘルプサービス事業の支援」((002))、「特別養護老人ホームの整備支援」((004))、身体障害者・知的発達障害者・精神障害者へのホームヘルプサービス事業の支援((009)(010))といった地域福祉推進に重点が置かれている。第2に、「総合環境アセスメント制度の導入」((026))、「低公害車の普及」((027))、事業者自己回収システムなどによる「リサイクルの促進」((032))、中水利用の促進((034))など環境政策にも力をいれている。このほか、「ライト・レイル・トランジット導入の検討」（路面電車の復活）((065))、「男女平

等推進基本条例の制定」(087))、「審議会における女性委員の積極的起用」(088))、「NPOネットワーク支援機能の創設」(093))、「外国人都市民会議の創設」(098))もあげられている。これらは積極的に評価できる。

しかし事業費の規模などから推定すると^(a)、これらは同『構想』の従たる一側面でしかないと考えられる。同『構想』をトータルに理解すると、実は以下の諸点が重要なのである。

第1は、「世界都市東京」構築にむけての産業構造転換を促進することである。(a)同『構想』は、これまでの都の長期構想と比較するとともに体系的に東京地域の産業政策を展開している(『構想』166～176頁参

図1 21世紀に向けた東京のリーディング産業



(『構想』166頁より)

図 1 ・ 備考 成長が期待される新分野

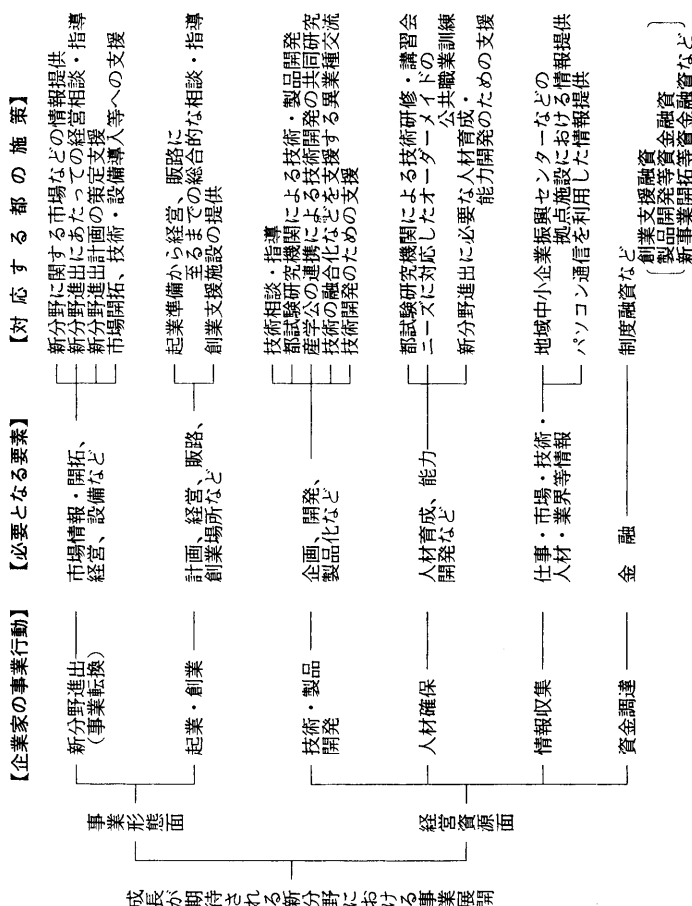
- (1)高齢者や障害者のくらしを支える産業分野
電動車椅子、電動ベッド、ホームエレベーター、シルバーサービス、老人ホーム、身体機能代行機器、福祉用具、高齢者・障害者対応住宅、高齢者や障害者にも使いやすい電子機器等の制作など
- (2)災害に強いまちと安全なくらしをつくりだす産業分野
耐震補修、免震・制震ビル、マンションやビル警備等のセキュリティー、高品質住宅など
- (3)環境を守り住みやすく働きやすいまちをつくりだす産業分野
低公害車、省エネ・リサイクル、廃棄物処理、インテリア、オフィス機器・生活関連機器、太陽光発電や燃料電池など
- (4)心の豊かさや健康志向を満足させる産業分野
フィットネス、ガーデニング、ペット、教養・趣味・娯楽等の余暇関連、健康管理サービス、健康食品、有機栽培・無農薬食品など
- (5)都市における人びとの生活の利便性を高める産業分野
コンビニエンスストア、ディスカウントストア、ホームオートメーション、家事代行等の家庭支援サービス、通信販売、食品・食材宅配サービス、24時間いつでも対応できるベビーホテル等の保育サービス、各種レンタルなど
- (6)高度情報化に対応し世界に知的喜びや楽しさを送りだす産業分野
コンテンツ産業（「情報の中身」を制作する産業）、ゲームセンター、テーマパーク、パチンコ、遊園地、遊戯器具、広告、番組制作など
- (7)文化・芸術などの経済的価値を高めて提供する産業分野
ファッション、インテリア、文化・芸術・演劇、伝統工芸品、宝飾・貴金属、皮革製品、高級料理店、ケータリング・サービスなど
- (8)国際ビジネスに対するサービスを提供する産業分野
ビジネスコンサルタント（海外進出など）、通訳、翻訳、国際取引関係の専門的知識を有する人材派遣、語学研修、ハイテク・オフィスビル賃貸など
- (9)企業活動の高度専門的な分野を分担する産業分野
シンクタンク、人材派遣、CAD・CAMシステム（コンピュータによる設計・制作支援）、新素材及び高機能部品の企画・開発・生産、臨床検査代行、非破壊検査等の品質信頼性確認機器、リスクマネジメント・コンサルタントなど
- (10)東京の先進的技術を世界に送りだし、高度な試作マーケットを形成する産業分野
精密機械、金型、知的所有権の仲介サービス、試作品制作等の仲介サービス、環境保技術、技術情報提供サービス、特許・技術等の情報を仲介し売買する技術売買支援サービスなど

（以上、『構想』167-169 頁による）

照、以下同じ）（図1・図2 参照）。「東京ブランドの創設」（(038)）、起業家の創業支援（(039)）、「観光・コンベンション都市東京におけるシティ・セールスの展開」（東京商工会議所や観光業界と協力して都市東京の観光の振興と国際会議・見本市誘致を行う）（(040)）などもその一環である。そのためのインフラストラクチャ整備が重視される。大井埠頭・中央

防波堤外側に大水深コンテナバースと広大なヤードを整備し荷役サービスの24時間・休日なし稼働を実施して東京港の国際競争力を向上させる((067))、羽田空港を24時間稼働にする((068))、下水道施設を使って光ファイバーケーブル網を敷設し区部のマルチメディア型情報通信基盤を整備する((070))、などである。

図2 成長が期待される新分野振興の施策体系



成長が期待される新分野における事業展開

(b)以上の産業政策の結果、東京の産業構造は21世紀初頭には大きく転換することになる（図3・図4参照）⁽⁶⁾。

図3 都内産業別生産額（構成比）の推移と想定

（単位：兆円、％）

項 目 \ 年	実 績（または見込み）			想 定	
	昭和60 (1985)	平成2 (1990)	7 (1995)	12 (2000)	17 (2005)
農林水産業	0.1 (0.1)	0.2 (0.1)	0.1 (0.1)	0.1 (0.1)	0.1 (0.1)
製造業	19 (18.2)	22 (14.7)	20 (13.1)	21 (12.4)	23 (11.8)
建設業	6 (5.9)	12 (7.6)	11 (7.2)	13 (7.4)	14 (7.3)
卸売・小売業	13 (12.6)	21 (13.9)	22 (14.6)	24 (13.9)	25 (13.3)
金融・保険、 不動産業	13 (12.8)	22 (14.1)	22 (14.6)	25 (15.0)	29 (15.4)
通信・放送業	2 (1.7)	2 (1.6)	2 (1.6)	3 (1.6)	3 (1.7)
対個人サービス業	7 (6.5)	8 (5.5)	9 (5.7)	10 (5.7)	11 (5.8)
対事業所サービス業	8 (8.2)	19 (12.6)	21 (13.7)	25 (14.7)	30 (15.6)
その他サービス業	8 (7.8)	10 (6.4)	10 (6.3)	11 (6.4)	13 (6.6)
運輸、公務、 電気・ガス・水道業	10 (9.5)	13 (8.4)	13 (8.5)	14 (8.3)	16 (8.2)
本社部門	17 (16.7)	23 (15.2)	22 (14.6)	24 (14.5)	27 (14.3)
総 計	103	153	152	169	191

（備考）1 総務局「1990年（平成2年）東京都産業連関表」「都民経済計算」により、政策報道室推計

2 上段は生産額（兆円）、下段の（ ）内は構成比（％）

3 産業別生産額とは、各産業が購入した原材料などの中間投入と、雇用者所得、営業余剰など生産によって新たに加えられた価値の合計額をいう。

（推計方法）

1 昭和60(1985)年、平成2(1990)年の東京都産業連関表と、平成6(1994)年度までの都民経済計算年報をもとに、平成7（実績見込）、12、17年の産業連関表を推計

2 東京都計量経済モデルより算出した最終需要項目別推計値と各年の東京都産業連関表により、産業別生産額を推計

〈12〉「都市福祉国家」から「世界都市」へⅡ(1) (進藤)

図4 都内産業別就業者数(構成比)の推移と想定

(単位: 万人、%)

項 目	年	実 績 (または見込み)			想 定	
		昭和60 (1985)	平成2 (1990)	7 (1995)	12 (2000)	17 (2005)
農林水産業		4 (0.5)	3 (0.3)	2 (0.3)	2 (0.3)	2 (0.3)
製造業		133 (16.9)	134 (15.5)	111 (12.6)	109 (12.4)	105 (12.0)
建設業		47 (5.9)	55 (6.4)	61 (7.0)	63 (7.1)	61 (7.1)
卸売・小売業		130 (16.5)	144 (16.7)	157 (17.9)	157 (17.8)	153 (17.7)
金融・保険、 不動産業		43 (5.5)	55 (6.4)	55 (6.3)	55 (6.3)	54 (6.3)
通信・放送業		7 (0.9)	7 (0.9)	7 (0.8)	7 (0.8)	7 (0.8)
対個人サービス業		47 (5.9)	64 (7.4)	69 (7.9)	71 (8.0)	70 (8.1)
対事業所サービス業		35 (4.4)	39 (4.5)	40 (4.5)	41 (4.7)	42 (4.8)
その他サービス業		139 (17.6)	150 (17.3)	167 (19.1)	171 (19.4)	172 (19.7)
運輸、公務、 電気・ガス・水道業		70 (8.8)	72 (8.4)	72 (8.3)	73 (8.2)	72 (8.3)
本社部門		135 (17.1)	139 (16.1)	134 (15.3)	133 (15.1)	129 (14.9)
総 計		790	863	876	884	869

(備考) 1 総務局「1990年(平成2年)東京都産業連関表」、総務庁「国勢調査」により、政策報道室推計

2 上段は就業者数(万人)、下段の()内は構成比(%)

(推計方法)

1 産業別生産額と労働生産性から産業別労働力需要を推計

2 付表3に示した昼間就業者数と産業別労働力需要より、産業別就業者数を推計

【産業分類について】

総務庁「日本標準産業分類」をもとに編成

ただし、

- ・農林水産業…農業、林業、漁業、鉱業
- ・通信・放送業…郵便業、電気通信業、放送業
- ・対個人サービス業…娯楽業、旅館、飲食店、家事サービス業など
- ・対事業所サービス業…広告業、情報サービス業、物品賃貸業など
- ・その他サービス業…医療業、教育、学術研究機関など
- ・本社部門…各産業の生産活動を管理・運営するため、専ら間接的活動(企画、財務、広報など)を営む事業所

(『構想』343頁)

端的にいえば、今以上に、製造業は従たる産業となり、本社機能、金融・保険・不動産業、対事業所サービス業が主要産業になる。(本社機能の比重は一見低下しているようにみえるが、これは本社機能を少数精鋭化し、これまで抱え込んでいたホワイトカラー層を「分社」に移すからである⁽⁷⁾。したがって「対事業所サービス業」が大幅に増加するのである。「卸売・小売業」も、従来の近隣住民むけは従たる側面になり、主要側面はホワイトカラー層を基軸とする「都市における人びとの生活の利便性を高める産業」に転換するであろう。)

(c)産業構造転換は、一方で新しいごみ需要を増加させざるをえない。青島都政のリサイクル重視(先述)はしたがって、機能的には産業構造転換を補完するであろう。

(d)また、高齢者・女性・外国人のいっそうの労働力化を促進せざるをえない((084)(085)(086))。ここから保育行政の再編((080)(081)(082))、生涯学習の重視((091)(092))、男女平等の推進、外国人の平等化のためのボランティア活動の重視(先述)が必要になる。

(e)以上の動向はすべて、鈴木都政後半期の「世界都市東京」戦略と軌を一にするものである(25～31頁)⁽⁸⁾。

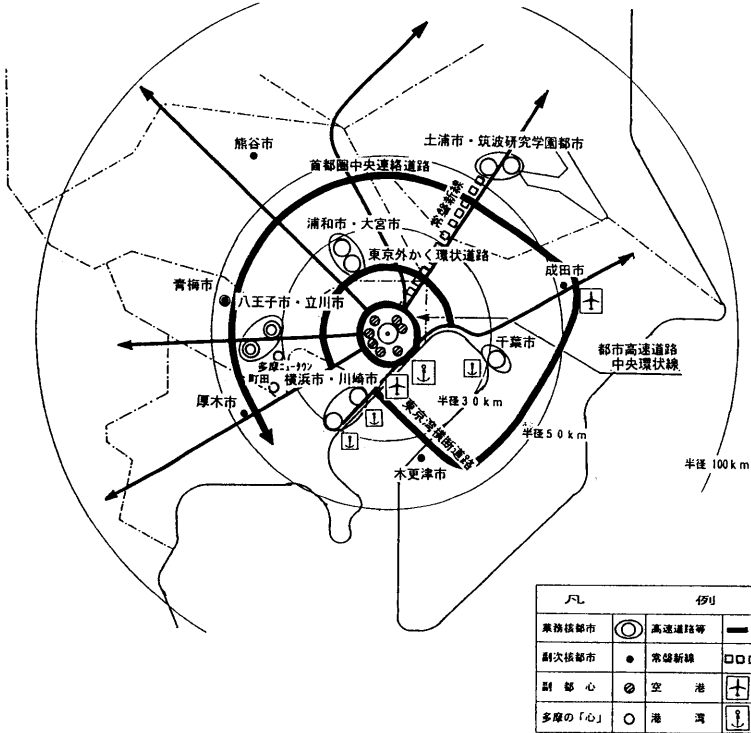
(f)こうした産業構造転換の結果、福祉・環境保全・文化・「心の豊かさや健康」・「知的喜びや楽しさ」までがいっそう産業化・商品化されるであろう。

第2は、この産業構造転換を進めるべく、80年代に国土庁＝鈴木都政が策定してきた都市構造再編戦略を継承することである(図5・6・7参照)。

(a)新しい成長産業の拠点となる臨海副都心の開発(青島知事によって「レインボータウン」と改称され、大量の公的資金を導入して開発は基本的に続行される)((053))、(b)都心からあふれだす業務機能の受け皿としての6つの副都心の整備((052))、このための区部高速道路網の整備((060))・鉄道・地下鉄網の整備((063))、(c)立川・八王子・青梅など多摩地域の「心」

〈14〉「都市福祉国家」から「世界都市」へⅡ(1) (進藤)

図5 東京圏における多核圏型地域構造 (イメージ図)



(『構想』31頁より)

(この用語は鈴木都政のものを継承したもので、業務機能の受け皿をさす)の育成(054)(055))、このための多摩地域を南北に縦断する数本の高速道路の整備(060)・多摩モノレールの整備(064)、があげられる。(d)こうした都市構造再編は自動車公害を激化させざるをえない。青島都政の「環境重視」はしたがって、機能的には都市構造再編を補完するであろう。

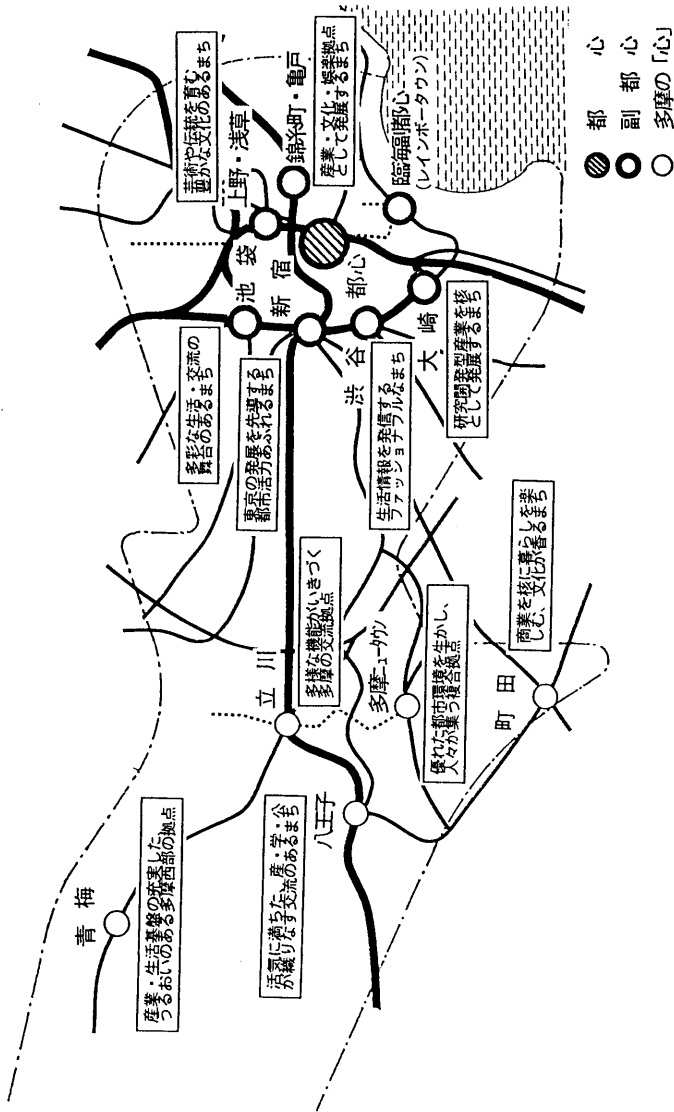
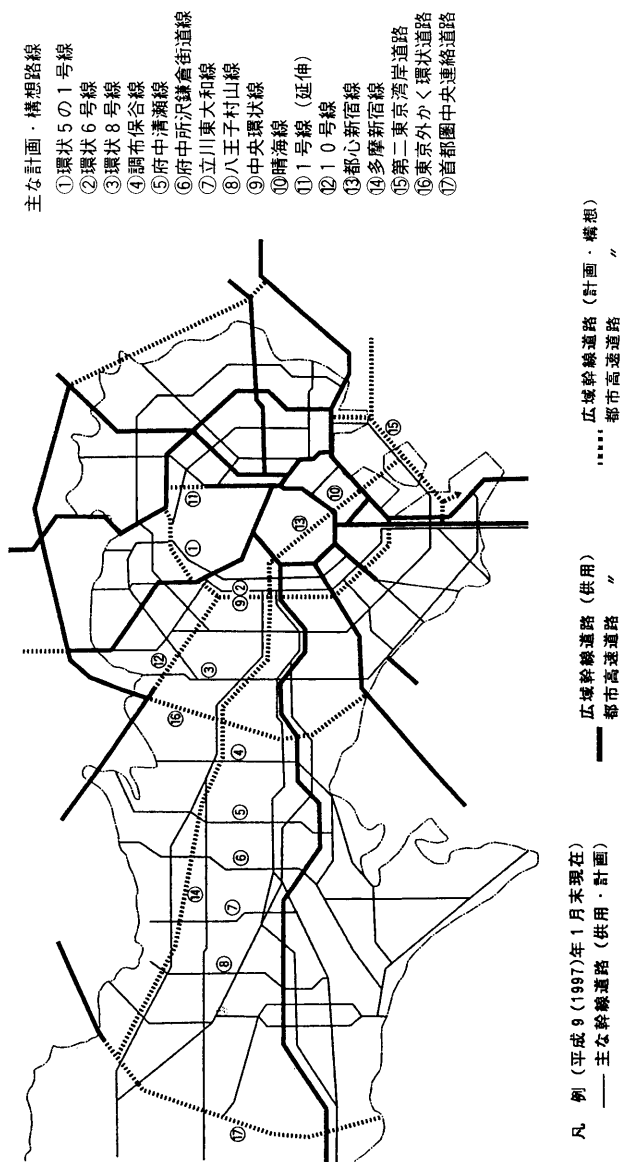


図 7 東京の主要道路網



第3は、都市構造再編にあわせて区部の大規模な再開発 ((056))、多摩地域の開発＝都市化 ((057)(058)) を進めようとしていることである（鈴木都政期の秋留台開発も続行 ((059)) である）。とくに問題なのが、区部での「木造住宅密集地域における重点的な防災まちづくりの推進」((019)(020))(図8参照)＝「生活心の育成・整備」((048)) (図9参照)＝「都心居住の推進」((071)) という一連の政策である。

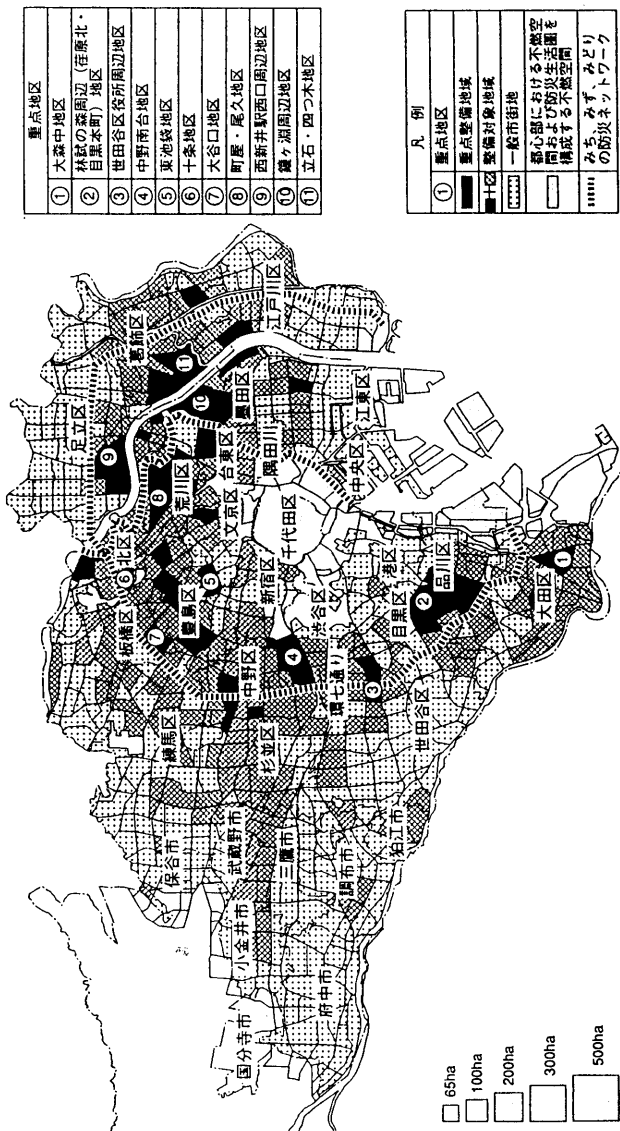
それは従来からある地域コミュニティを発展させ従来からの住民にとって住み続けられるまちづくりをする、というものではなく、副都心周辺地域の駅前再開発を行い、商業施設が併設された大規模オフィスビルや高層マンションを建設し、道路を拡幅するという「まちづくり」のようである。（具体的には、大震災後、神戸市が進めている「防災まちづくり」に近いが、これは在来コミュニティ破壊型の都市再開発ともいわれる。また「職住近接」「都心居住」を唱い文句に鈴木都政期に行われた、あの新住民呼び寄せ型の佃島再開発や臨海幅都心・台場地区をイメージすればよからう。）この政策によって区部は勤労者・旧中間層の街からホワイトカラーの街にさらに再編され、住民の社会構成もいっそう変動するであろう。そこで、ホワイトカラー層が要求する水準の住宅や緑地・公園や景観を整備する政策も必要になる ((072)(073)(075)(076)(078))。

青島都政のいう「生活者の視点」(6頁)とは、多様な意味を含んでいるが、その中核をなすのはこれらホワイトカラー層の要求ということであろう。

第4は、こうした「世界都市東京」化に適合的な政策だけではなく、非適合的な政策へのニーズも高まっており、これにも対応しなければならぬことである。その代表が障害をもつ高齢者への福祉政策（先述）である。

第5は、都財政が未曾有の困難な状態にあり、かつ都内人口の低減、低成長率を前提にせざるをえない (32～43頁) ため、財政再建が緊急課題になっていることである (73～75頁)。

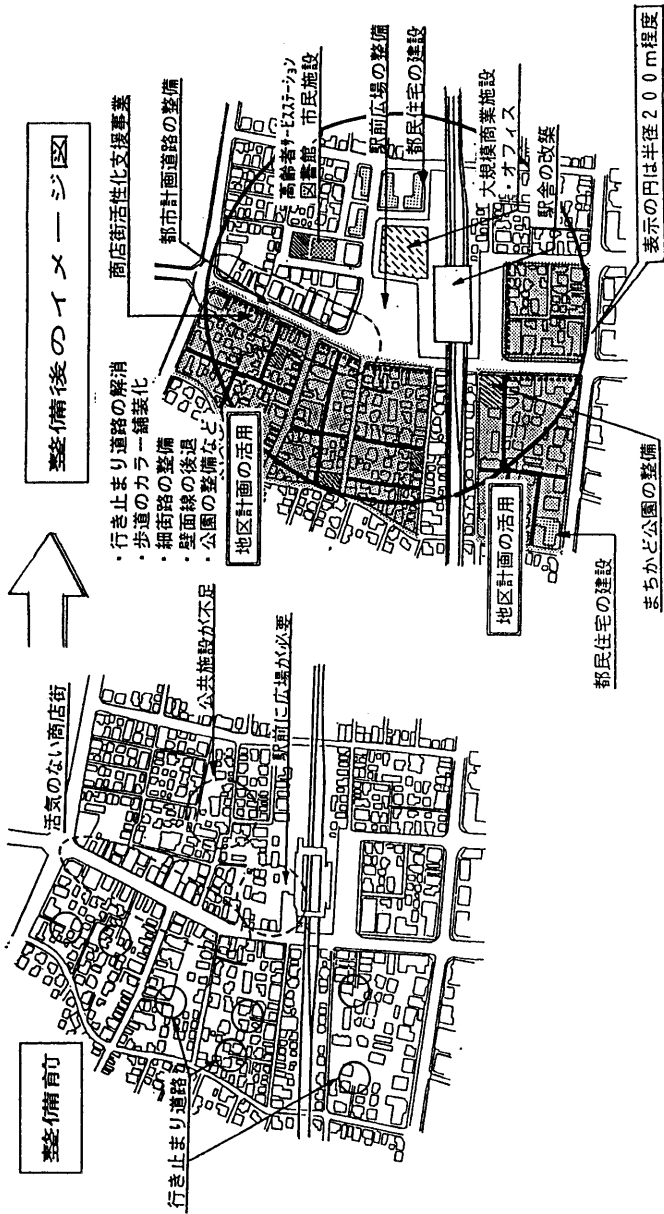
図8 木造住宅密集地域における重点的な防災まちづくり



(資料) 都市計画局「防災都市づくり推進計画＜整備計画＞中間のまとめ

(『構想』119頁より)

図 9 生活心のイメージ



(『構想』190頁より)

第6は、以上のように財政再建という大枠の中で「世界都市東京」化に適合的な政策と非適合的な政策の同時達成が迫られるため、政策実現のありかたや都行政のあり方に「根本的な見直し」(70頁)(リストラクチュアリング)を行わざるをないことである。「簡素で効率的な都政を実現しなければなりません。スリムではあっても多様な機能を有し、都民が真に求めるサービスを最小の経費で提供する体制をつくることが求められています」(70頁)ということから、「拡大志向から選択志向への転換」＝「この構想は時代に合わせた新たな施策を掲げていますが、それは都の組織や事業規模を拡大していくことを意味してはいません」(71頁)として、まず「行政が直接行う分野は何か、そのなかで施策の優先順位をどのようにつけていくのかを都民とともに考え、合意を形成し、都民、市民団体、企業、区市町村、国などとの協働を図っていきます」(同)という形で、財政負担を軽減するべく、(a)事務事業の民間委託、公共事業への民間企業の参入、(b)市民団体＝ボランティア団体への委託、(c)区市町村への事務事業の移管を進め、内部的には(d)「組織や事業の執行方法を根本的に見直して、人件費や事務事業費の削減と適切な事務の執行に努めます。早急に徹底した内部努力を行い、…」(72頁)という形で減量経営、いわゆる行政改革を推進する、ということになる。

このうちの(a)を論理的に押し進めたのが「規制緩和」(7頁)やPFIであり、(b)を押し進めたのが「都民と都政のパートナーシップ」「協働と連携」(59～60頁)、ボランティア活動の推進による「自治の活性化」(66～67頁)であり、(c)を押し進めたのが「住民に身近な自治体への分権」(67～69頁)である。こうして、行政改革＝地方分権＝民間委託・規制緩和＝行政と市民のパートナーシップという一連の政策志向が形成される。

そして重要なのが、一連のこの政策志向は「世界都市東京」化に非適合的な政策にとくに適用されようとしていることである。(a)については高齢者福祉、防災、環境保全、文化・芸術・娯楽などの産業化(167～168頁)、(b)については福祉・医療・保健、保育、防災、防犯、まちづくり、

環境保全、外国人の生活支援、文化協力などでのボランティア団体への委託（66～67頁、286頁）、(c)については保健サービス・福祉作業所・授産場・ホームヘルパー養成事業の区市町村移管（69頁）、などである。

第7は、以上の帰結として「都政の変革」（64頁）・「開かれた都政」（6頁）・「都政の自己革新」（70頁）が必要になることである。こうして行政を縮小し住民への負担の転嫁を行うに当たっては、それへの住民の支持・協力がえられなければならないが、その住民の中でもホワイトカラー層を支柱と考えているため（先述）、この層の価値観を都行政としても受容しなければならない。そこで情報公開・行政の透明性の確保・政策決定過程への参画などの「開かれた都政の推進」（64頁）が必要になるのである。そこには「世界平和の希求」や「人権の尊重」（8頁）も含まれる。

こうして、「世界都市」化、新しい成長産業による活力、健全財政、行政改革、簡素・効率、規制緩和、地方分権、自治・ボランティア活動、開かれた行政、変革、などホワイトカラー層を基軸とする「生活者」の諸価値⁽⁹⁾がでそろった。これらは鈴木都政とは明確に異なる都政像を結ぶであろう。

以上みてきたように、鈴木都政後半期からの継承面と断絶面をあわせもつものとして、「青島都政的なもの」が成立することになる。

青島都政における行政「改革」が以上の論理的構造をもっていると、では、それは実際にはどのように形成されてきたのだろうか。この問題を解くためには、東京都における行政改革の歴史を再検討してみなければならない。これが第2章以下の課題となる。

はじめに、第1章の注

- (1) 加藤一明ほか『行政学入門』第2版（有斐閣、1985年）、84頁。
- (2) 以下は、青島都政評価についての2度目の自己批判でもある。私は、都市博覧会中止決定直後に、『「青島都政」はどのようにして成立したか——『左でも右でもないラディカルな政治』の始まり？——』（『月刊東京』1995年6月号）を

書いた。これは、この当時の青島知事の姿勢に、政党を基盤とした従来の保守・革新では規定できない脱政党的な、かつ住民参加に立脚して保守都政を打破する改革志向の（ラディカルな）都政の萌芽をみて、これを評価するという内容の小論であった。しかし、臨海副都心問題での青島知事のその後の対応はこの評価を裏切るものであった。そこで私は、自己批判の意味をこめて、臨海副都心開発続行方針決定直後に、『青島都政』はどのようにして終焉したか（『月刊東京』1996年6月号）を書いた。この小論では、青島都政は改革志向の（ラディカルな）面を喪失し、例えば横路・北海道政や長洲・神奈川県政のような現状維持的な政治になると述べた。しかし、この前後の時期から、とくに行政改革の面では青島都政が鈴木都政以上に「大胆な」行政「改革」を行おうとすることが明らかになってきた。いわば、「青島都政的なもの」は終焉するどころではなく、意味を転換させつつむしろこの時点に成立したのである。そこで私は、再度、青島都政が「改革」志向であることについて自己批判をしなければならなくなった。今日ふり返ってみれば、95年「成立」論文は、青島都政の「ポピュリズム」的側面にのみ注目するという一面性をもっていたのに対し、96年「終焉」論文は、青島都政の新自由主義的「改革」志向の面を見逃すという一面性をもっていた。それでは、こうした間違いの原因は何だったのだろうか。それは、私が鈴木都政について、住民参加に否定的な権威主義的側面だけを認めて、後半期以降に新しい能動的な「改革」志向の面が形成されていることを見落としていたからであった。鈴木「行革」の歴史的ダイナミズムに注目する第3章を執筆するのは、こうした動機からでもある。

- (3) J.H.Svara, *Official Leadership in The City* (Oxford Univ. Press, 1990)は、合衆国の制度を前提にして、自治体首長のリーダーシップの類型化を行っている。表2にあるように、強首長－議会型（首長・議会ともに直接選挙で選ばれ、首長は住民の直接の支持を背景に強力な行政執行が行える制度。日本の現行制度に近い）、議会－支配人型（自治体行政の責任者である支配人が、議会多数派の支持によって雇用される制度）それぞれに4タイプがある。日本には制度上、議会－支配人型は存在しないが、議会多数派の支持を受けて助役や副知事が首長になる場合は実態としてはこの型に近いとも考えられる。そこでやや強引だが、この類型論を使って試みに戦後の都知事の類型化を行ってみよう。安井誠一郎

(1947～59年に都知事)は都議会に対しては自律した強首長型で、政策的には「総花主義」といわれたように新しい政策の提起能力は低かったが、中央政府・都議会・都庁内部にさまざまな人脈をもち、根回しなど政策執行には長けていたので、「周旋人」型といえる。東龍太郎(59～67年)は、都議会自民党に担がれた「支配人」型で、政策形成も都政運営の実務も副知事に任せ、自身は東京オリンピック開催の「象徴」として機能したといえる。美濃部亮吉(67～79年)は、選挙で保守系候補を破って登場してきた強首長型で、先導的諸政策を提起する点では積極的であったが、中央政府・都議会・都庁との対立が多く、政策執行能力ではやや弱点がみられたので、「改革者」型といえる。鈴木俊一(79～95年)は、都議会の自民・公明・民社に担がれた「支配人」型であったが、みずから財政再建や長期計画の策定をてがけるなど政策能力は高く、また中央政府・都議会・都庁との協調も巧みであったから、保守主義的な「監督」型といえる。そして青島幸男(95年～)は、美濃部同様強首長型であるが、政策提起能力は低く、また都政の実務的運営＝政策執行は副知事任せなので、「世話人」型といえる。

- (4) 例えば、『構想』に先立つ『とうきょうプラン95』について江藤俊昭「世界都市東京から生活都市東京へ」(『月刊東京』1996年月4号)、『構想』の「中間まとめ」について町村敬志「『生活都市東京を考える会「中間のまとめ」』を読む」(同1996年10月号)、参照。

- (5) 同『構想』は基本構想なので、『長期計画』『実施計画』のように事業費は記されていない。ちなみに『第3次東京都長期計画』と『とうきょうプラン95』のそれぞれの分野別事業費は以下のとおり(分野はできるだけ対応させた)。

(注:『とうきょうプラン95』の「社会福祉」は、大項目「高齢社会における心身の健康と自立への支援」から中項目「生涯を通じた健康づくり」「医療の充実」・小項目「訪問診療・看護体制の整備」「老人保健施設の整備」「アルコール精神疾患専門病棟の整備」「精神障害者の社会復帰施設等の整備」>(以上を「医療」として区別した)を除いたものと、「福祉のまちづくり」「児童福祉」の合計。『とうきょうプラン』では「生涯学習」と「学校教育」を区別し、「環境」と「生活環境施設」を同じ括りにしている。)

〈24〉「都市福祉国家」から「世界都市」へⅡ(1) (進藤)

金額順位	『第3次長期計画』 (1991～2000年度の計画事業費合計)	『とうきょうプラン95』 (1995～98年度の計画事業費合計)	金額順位
01	交通・情報通信基盤整備	88636億円	15638億円 02
02	都市構造再編	59500億円	6329億円 06
03	生活環境施設	46630億円	16314億円 01
04	住宅	37801億円	13014億円 03
05	産業	30826億円	9571億円 05
06	防災など	24575億円	9750億円 04
07	水と緑	18874億円	2828億円 08
08	社会福祉	16106億円	1686億円 09
09	保健医療	5268億円	3315億円 07
10	生涯学習／学校教育	4378億円	1590億円 10
11	文化	3251億円	92億円 17
12	消費者	2710億円	595億円 13
13	スポーツ・レクリエーション	1688億円	141億円 15
14	コミュニティ	1436億円	市民活動 7億円 19
15	都市景観	1235億円	254億円 14
16	環境	685億円	134億円 16
17	労働	533億円	600億円 12
18	世界との交流	410億円	1340億円 11
19	女性	103億円	9億円 18
総 計	311791億円	76990億円	

- (6) もっとも生産額ベースの産業構造と就業者ベースのそれとは矛盾がある。つまり、従来型の卸売・小売業や対個人サービス業・その他サービス業は労働生産性は低いが雇用能力が大きく、近未来型の金融・保険・不動産業や対事業所サービス業・通信放送業は労働集約性が低いのである。したがって後者のみを重視すれば就業構造にマイナスの影響を与え、住民の地域居住のあり方にダメージをもたらすであろう。
- (7) 本社機能の「少数精鋭」化は、日本的経営の再編戦略、つまり大卒民間大企業ホワイトカラー正社員層を「長期蓄積能力活用型」(従来どおり)、「高度専門能力活用型」(中途採用・期間限定雇用)、「雇用柔軟型」(契約社員・派遣社員・パートタイマー・アルバイトなど)に3分割する戦略と軌を一にしている。日本経営者団体連盟『新時代の「日本的経営」』(1995年5月)、参照。
- (8) 詳しくは、町村敬志『「世界都市東京」の構造転換』(東京大学出版会、1994年)、参照。
- (9) 表1にある97年前半の2つの裁判での敗訴にたいする都知事の姿勢は、「生活者」的価値を象徴している。一方で敗訴を厳粛に受けとめて公費による接待は

今後原則として行わず、行う場合には情報開示することを表明したのにたいし、他方で新宿駅周辺のホームレス強制排除が不当とされたことに「予想外」と述べたのである。なお、後者の事件がおきたとき（96年1月）、私は小論「都市」（渡辺 治編著『現代日本社会論』、労働旬報社、1996年）を執筆していた。その465頁で私は、逡巡しつつ、「人種・民族対立やホームレス問題」は東京では「都市政治の中心争点」ではなく、「国際金融センター化の推進か、『都市中間層』の生活の安定……かが当面の焦点なのである」と書いたのだが、こうした認識にたいして自己批判しておく。

第2章 美濃部都政第3期における行財政改革

（1）美濃部都政3期目の概要

1973年10月の石油危機、74年度の総需要抑制政策とGNPマイナス成長による都税収入の大幅な落ち込み、75年1月の革新自治体への「ばらまき福祉」批判と自治省の都債発行不許可処分による75年度当初予算編成における都の「財政危機」、都知事選挙での石原慎太郎陣営（自民党・民社党推薦）による激しい革新都政攻撃、という状況をへて75年4月に成立した第3期美濃部都政では、当面する都財政危機の克服が最大の課題に設定された。

東京都行財政緊急プロジェクトチーム（PT）が設置され（75年7月）、その報告がでると（11月）、行政内部組織である行財政改革推進委員会が設置され（12月、以下行革委と略記）、行革委の第1次報告（76年1月、76年度当初予算への対応と「行財政3か年計画」策定方針の決定）、第2次報告（2月、トップマネジメント強化のための組織改革）、第3次報告（2月、財政改革のための諸方策）、第4次報告（6月、組織改革案）がうちだされた。これらをうけて、同年11月『行財政3ヶ年計画』が発表され、また地方財政制度改革をすすめるべく、77年5月、知事が自治省を相手

に「起債訴訟」を起こすことを表明した。しかし7月の都議選をへて9月議会で「起債訴訟」方針が否決され、また事業用固定資産税の超過課税も庁内意見がまとまらず断念となった。財政困難を解決できないまま、78年1月には自治省に「財政健全化計画」を提出し、ようやく美濃部知事は最期の予算編成を行った。そして79年2月の最期の議会で、「惨憺たる状況の中で幕を引く」との美濃部発言がなされたのであった¹⁰⁰。こうした経緯をふまえて、美濃部「行革」の内容をまとめておこう。なお本格的な検討は他日を期すこととし、鈴木「行革」、青島「行革」との対比に必要なかぎりでのごく簡単なスケッチにとどめる。

(2) 美濃部行革の体系

美濃部行革では、第1に、行財政改革——「行政改革」ではなく「行財政改革」と、財政、とくに地方財政制度全般の改革が重視されている点で鈴木・青島「行革」と異なることに注目したい——の本来の手順として(1)危機の実態の解明→(2)総合的な行財政計画の立案→(3)単年度事業計画＝予算の編成を設定した¹⁰¹。

第2に、このうちの危機の実態解明については行革委は手がけていない。しかし「現下の財政危機の根本原因が、せい弱な地方税財政制度そのものにあることはいうまでもない。都は、自らの内部努力による体質転換を、さらに厳しくおし進めるとともに自律的な地方税財政制度の確立に向け、現実的ステップを強力に推進していかねばならない」(傍点は原著による)¹⁰²と述べて、地方税財政制度を一次的要因として、鈴木「行革」で強調されることになる「内部努力」や「都政の体質改善」は二次的要因とされているのが、特徴的である。

第3に、総合的な行財政計画については、その策定方針として3点が上げられている¹⁰³。まずは、シビル・ミニマムの重点的確保である。財政困難のなかで、シビル・ミニマムの確保は従来どおりにはいかなないので、重点的に確保するとして、その重点を(a)都民生活の防衛、(b)福祉施策、(c)

防災まちづくりの3点に設定する。その背後には、「高度経済成長期に至り、東京は、人口及び経済機能などの集中により、世界に例をみない大都市化の波をかぶり、…交通問題、公害問題、福祉問題、防災問題など解決すべき多種多様な課題をかかえている」⁽¹⁴⁾という高度経済成長理解があり、そのためには公共セクターの拡大がなお必要だという認識がある。この点は、高度成長によって国民生活は豊かになり「ナショナルミニマムが概ね達成」という90年代の支配的認識とはたいへん異なる⁽¹⁵⁾。

(3) 福祉国家型の行財政改革論

策定方針の第2は、財政危機克服への努力である。「現行行財政制度を核としながらも」、従来とは違って「財政危機をいかにして克服するかを明らかにし」ながら、「歳入歳出両面における諸努力」を図るとしている。以下、具体的に検討しよう。

(a)歳入面の諸努力＝シビル・ミニマムの確保と赤字債発行の抑制のためには、(ア)まず地方財政制度改革が必要であり、国に以下の措置を要望するとする。すなわち、法人事業税への外形課税の導入、租税特別措置の整理改廃、土地譲渡所得税交付金の創設、利子配当所得への総合的な地方税課税の創設、財源調整の廃止、地方交付税制度の改善（大都市需要を算定して都にも交付する）、地方債制度の改善（起債許可制度の廃止）、超過負担の解消である。また自治体で決定できるものとして、法人都民税・事業税の不均一超過課税に加えて、自動車税の超過課税、事業用固定資産税の超過課税、高速道路利用税の創設をあげている⁽¹⁶⁾。これらは新財源構想研究会からの諸提言⁽¹⁷⁾に依拠したものであり、このうち法人2税の超過課税は74・75年度から自治省の強い批判を振り切る形で実施され、固定資産税の超過課税は77年後半までは検討されていたし、地方債については「起債訴訟」を追及していた。美濃部「行革」の主要側面は、地方税財政制度改革——その意味での行政改革——による歳入増加にあったのであり、歳出削減は従であった。

(イ)ついで、都民への負担も要請せざるをえないとして、公共料金（公営企業料金・手数料・使用料）の値上げをあげている。ここで興味深いのは、「公共料金等の分類と設定基準」を検討していることである（表3参照）。これによれば、第1に、「都民生活に対するサービス」を「経済行為に対するサービス」から分離する、つまり「都民生活」全般を市場原理（商品の等価交換原則）から隔離する方針がとられ、第2に、「都民生活」については基本的に行政サービスで対応する方針が採用されている。そしてそのなかで、必需的・普遍的サービスは無料・低料金、任意自主的・選択的サービスは租税負担と受益者負担の均衡が、それぞれ原則とされる。第3に、「経済行為」については原価主義が原則とされている。そのなかでも都民や中小企業が対象となるものは原価主義を制限して用いるとする。端的に言えば、「都民生活」については公共セクターの力によって政策的に脱市場化・脱商品化し、中小企業セクターは公共による保護の対象とし、大企業セクターには市場原理を適用するということである¹⁹⁸。ここから一般化して言えば、美濃部都政はその末期にあっても、「反独占」により勤労者・中小自営業者層の連合をめざす、「都市福祉国家」レジームであったと位置づけることができよう。

(b)歳出面の諸努力＝いわゆる「内部努力」として重点が置かれていたのは、(ア)事務事業の整理による経常経費・人件費節約、(イ)職員定数の削減・新規採用の抑制・高齢職員の退職促進・給与増額の抑制という人件費対策、(ウ)組織改正による経常経費・人件費の節約、である。

このうちきわめて詳細な検討が行われているのは、高齢職員の退職促進対策である¹⁹⁹。「内部努力」の中核になるはずの——事実、鈴木「行革」ではそうだった——退職・不補充による職員定数削減のためには高齢職員の退職促進が急務だが、定年制が施行されておらず、しかも「与党勢力」である職員組合との緊迫した折衝が必要であることから、綿密な検討が必要だったものと思われる。

また組織改正については、4つの視点、つまり第1に中央政府のたてわ

り行政の影響を強く受けていること、第2に中央政府—都—区市町村間の事務配分の不明確、第3に都市問題解決のための諸課題が存在すること、第4に新しい需要にそのつと対処することを余儀なくされたため組織の複雑化、肥大化(マンモス化)を招いたこと、をあげ、ここから3つの改革方向を示唆している。第1は中央政府に拘束されない、シビル・ミニマムを確保すべき3つの重点的分野を軸とした大幅な組織再編である²³⁾。(この組織再編構想は、都政史上最も大規模なものであり、また青島都政下の「組織再編素案」(98年8月)との興味深い対照をなしている。補章、参照。)第2は、「都は、広域自治体としての機能に純化することにより、(区市町村とくに区と：進藤注)互いの機能分担を明確にしつつ、自主責任と相互協力の原則のもとに両者の関係を新しく築き上げていかなければならない」²⁴⁾としていることである。これは80～90年代には「都区制度改革」「区市町村への分権」として強調される方向である。第3は、「行政組織の外延的拡大」＝「外部のエネルギーを積極的に吸収することによって行政能力をさらに拡大していく必要」に言及している。「……住民運動の盛り上がりを原動力とした自然保護、公害対策、消費者行政等の推進にみられるように……住民のエネルギーを結集していかなければならない」。「さらにまた、第三セクターの活用などにより、自治のコントロールのもとに都の組織外部における技術、資金、システムなどの諸能力を積極的に導入して、都の先導による都市づくりを進め、民間の能力を都民に還元していくことを考慮すべきである。」「このようにして、行政組織の外延的拡大をはかり、都の自治能力を全体としてさらに高めていく努力が必要である」²⁵⁾。後者は80年代の第3セクター委託論への、前者は90年代のボランティア・NPO委託論への、それぞれ萌芽となる議論である——そして萌芽にすぎない——が、興味深いのは、それが「行政組織の外延的拡大」、つまり行政による社会コントロール能力の拡大として捉えられていることである。これは公共セクターが社会のなかで基軸的な役割をはたすべきであるという理念が前提となったものであり、

80～90年代とはたいへん異なる視角がある。

美濃部行革の第4として、実際に予算編成のなかでとられた措置をまとめてみると、表4のようになる。

この表からはまず、76～78年度にかけて都が使用料・手数料の値上げを増やしていったことがわかる。次に職員定数であるが、増減差引で見ると76年度に初めて純減に転じており、これを「厳しい内部努力の結果、……削減を実現した。これは50年度（1975年度：進藤注）以前と比べてまったくの様変わりである」²³と評価しているが、のちの鈴木「行革」に比べればたいへんゆるやかな削減であった²⁴。事務事業の整理や経費節減も同様である。「人事制度の改善」や「事務運営の改善（電子データ処理関係）」も若干の言及はある²⁵が、手付かずで終わったといえよう²⁶。

表 4 主要な内部努力 (総括表)

		(単位：百万円)			
区	分	1 9 7 5 年 度	1 9 7 6 年 度	1 9 7 7 年 度	増収又は 節 減 額
		増収又は 節 減 額	増収又は 節 減 額	増収又は 節 減 額	増収又は 節 減 額
歳 入	第 1 使用料・手数料の改定	11 項目 21 条例	668 (平年度 4,056)	17 項目 16 条例	5,547 (平年度 11,652)
	第 2 国民健康保険料の改定		—		8,310 (平年度 8,310)
	第 3 超過課税の実施		41,440		67,085
歳 出	計		42,108		80,942
	第 4 組織の改善			第 1 次組織改革の実施	第 2 次組織改革の実施
	第 5 人事の改善				
出	1 人員の抑制			知事部局定数削減 1,006 人	削減 644 人
	①定数の見直し				
	②配置転換の実施			1,657 人	(10 月末) 1,536 人
出	2 新規採用の抑制				
	③新規採用の抑制				
	3 高齢職員の退職促進				
出	3 給与費対策				
	新規採用者 (知事部局)				
	11 件	243	103 件	54 件	2,210 3,301 (調査中のものを含まず)
出	第 6 事務事業の整理				413
	第 7 経常経費の節減				951
	計		29,168		6,875

(注) 国民健康保険料については、都条例により限度額を設定しているが、賦課は特別区が行っている。

出所：東京都『内部努力関係資料』(1978 年 1 月) 2-3 頁。

第2章 注

- (10) 詳しい経過については、日比野 登『財政戦争の検証』（第一書林、1987年）第5章以下、内仲英輔・坂東愛彦『美濃部都政——その到達点と限界』（朝日新聞社調査研究室、1979年）126頁以下、太田久行『小説 都庁』（主婦と生活社、1979年）、参照。
- (11) 東京都行財政改革推進委員会『第1次報告』（東京都立中央図書館東京室所蔵）、1頁。
- (12) 同『第3次報告（財政フレーム）』計5頁。
- (13) 同『第1次報告』計1～2頁。
- (14) 『第2次報告』、1頁。
- (15) 例えば、地方分権推進委員会『中間報告』（1996年3月）、など。
- (16) 『第3次報告（財政フレーム）』計5～6頁。また東京都『内部努力関係資料』（東京都立中央図書館東京室所蔵、1978年1月）、43～54頁。なお、後者の資料は、推測であるが、東京都が自治省に対して提出した『財政健全化計画』（78年1月）の添付資料だったのではないか。自治省に対して「内部努力」したことを示して起債を許可してもらうために作成されたのではないだろうか。
- (17) 山本正雄編『東京都新財源構想研究会報告集 都市財政改革の構想』（新地書房、1979年）、参照。
- (18) エスピン＝アンデルセンは、「脱商品化」度と「社会階層間の連帯」度によって福祉国家を社会民主主義型、保守主義型、自由主義型の3つの類型化している。G.Esping-Andersen, *The Three World of Welfare Capitalism* (Polity Press, 1990). これに従えば、美濃部都政は社会民主主義型福祉国家であった（少なくとも、それをめざしていた）とえる。また加茂利男『都市の政治学』（自治体研究社、1988年）は、日本の革新自治体を「福祉国家型都市政治」とよんでいる。
- (19) 『内部努力』100～131頁。
- (20) 実現したのは、76年の政策会議と政策室の設置＝(a)、都民生活局の設置（物価局廃止）、78年の労働経済局への統廃合＝(b)などである。前者については詳しくは、進藤「都庁におけるトップ・マネジメント」（御厨 貴編集『都庁のしくみ』（都市出版、シリーズ東京を考える・第3巻、1995年）、参照。実現しなかったものとしては、港湾局を廃止して「臨海開発本部」を新設する案、および公

〈34〉「都市福祉国家」から「世界都市」へⅡ(1) (進藤)

害局・衛生局・清掃局の連携による環境保全行政の強化=(c)、民生局（今の福祉局）・衛生局・養育院の連携による福祉・保健・医療の総合化=(d)がある。これらは、(b)都民生活の防衛(中小企業施策の充実)、(c)防災のための都市づくり(臨海部を都市計画の中に位置づけて都市問題解決に役立てる)、(d)福祉施策の充実、というシビル・ミニマムを重点的に確保すべき3分野に対応しており、(a)は以上を統括するためのトップマネジメント補佐機構の強化、という位置づけであった。以上、『第4次報告』5～7頁、『内部努力』55～90頁による。

(21) 『第4次報告』2頁。

(22) 『第4次報告』3頁。

(23) 『内部努力』95頁。

(24) 『内部努力』95～96頁によると、72年度は定数2982人純増（知事部局の総定数の5.6%純増）、73年度2171人純増（3.9%純増）、74年度2159人純増（3.7%純増）、75年度2140人減（ただし特別区移管分を除くと716人純増（3.5%純増））にたいして、76年度は1006人減・789人増で差引217純減（0.4%純減）、77年度は644人減・598人増で差引46人純減（0.1%純減）、78年度（予定）は650人減・600増で50人純減。72～77年度合計でみると、部門別では環境部門61%増、福祉医療部門43%増に対して総務部門21%減、職種別では作業・給食調理等技能労務職34%増、保母等福祉技術職28%増、看護婦・保健婦等医療技術職16%増などとなっている。ここにもシビル・ミニマムの重点的確保の方針と、住民生活に密着したサービスを提供する現業職・専門職の公務員を増加させる福祉国家的な面が貫かれている。

(25) 『内部努力』92～93頁。

(26) 美濃部都政での人事制度については、東京都行財政調査会第3次助言『人事管理に関する助言』（1969年6月）が参考になる。同助言は、都の人事管理を「職員の管理が、そのまま、都政に活力を与え、都民のための都政を実現する近道であることを忘れ、単に都庁内の問題であるという狭い考えが強かった」「古い体質をもっている」「有機的一体性に欠けるうらみがある」と批判して、(1)身分制的任用廃止と能力主義管理・専門職制度の導入、(2)人事管理の分権化、(3)人事管理法の科学化、(4)新しい業績記録制度の導入が提起された。そこでは、勤務評定に変えて自己申告プラス職務記録制度が提案されているが、それに続く

で職場参加が主張されている。「職場における自由な意見交換を通じて、職場や自己の達成すべき目標が明確にされ、その遂行結果が検討される職場討議の場が必要である」「職場懇談会は、単に業績記録制度の一部としてのものにとどめず、広く、職員の都政に対する参加意識を高め、職場の明朗化をはかることによって、都政の民主化、能率化を促進する役割を果たすことが期待される」。そしてこれをうけて、いくつかの職場では実際に職場懇談会などが定期化されていた。その様子を伝えるものとして、「証言 1967～1979 みのべ都政物語」第6回・職員参加（『月刊東京』1991年4月号）、参照。また、自治体人事制度研究会編『公務員の成績主義人事管理』（自治体研究社、1997年）、42～45頁、参照。

第3章 鈴木都政下の行政「改革」

（1）美濃部都政から鈴木都政への転換

1976年11月の行財政緊急PT報告が、自治省と対決し地方税財政制度改革を押し進め、自主財源を拡大することと、事務事業整理による経費節減とを同時に提起して以来、都庁内部には(a)制度改革＝自主財源拡大か、(b)自治省との協調による起債許可で財政困難をしのぐかという対立と、(c)経費節減＝緊縮予算か、(d)シビル・ミニマム達成のために依然として積極予算を編成するか、という2つの対立軸が形成されていた。

上記PTのメンバーも多く所属する政策室と、「健全財政」を主張する財務局主計部とくに財政課は(a)+(c)、各事業局は(b)+(d)、職員組合は(a)+(d)と位置づけられる。自治省と協調しつつ緊縮予算を編成する ((b)+(c)) いわゆる「行革」路線は、この時期には、存在していないことに注目したい。

まず(c)か(d)かについては、主計部は、職組主導による清掃・主税などでの現業職員の増員、革新政党主導による国保料や公共料金据え置きを「美濃部都政の欠点」とみて、強力に(c)を推進した。しかし(a)か(b)かにつ

いては、主計部は政策室と連合して「起債訴訟」＝(a)を推進した。これに(b)の立場から抵抗したのが主税局であった。そして自治省からの攻勢もあって、(b)が優勢となる。こうして1978年(美濃部都政末期)には(b)+(c)、つまり自治省との協調プラス緊縮財政という路線が都庁幹部の中で成立し、79年4月の鈴木都政誕生を迎えることになる⁷⁹。

しかし(a)+(c)路線であった財政課は最後まで抵抗し、初登庁した鈴木に財政分析を提出した⁸⁰。そこでは都財政危機の原因が中央政府の政策と制度にあることが説得的に分析され、「高い給与、多すぎる職員、福祉施策のやりすぎ」といった美濃部都政批判に逐一反論が加えられ、「内部努力」の必要性は当然として、しかし都財政の主たる課題として「現行地方税財政制度の改革がぜひとも必要である」と言い切っていた。

しかしその後鈴木および(b)+(c)派による巻き返しがあり、6月の都財政分析⁸¹では、「減量経営に向けての舵取りが遅れたこと、また、それと並んで財政運営が必ずしも適切でなかった」、具体的には第1に「事務事業の見直しが必ずしも徹底していなかった」、第2に「執行能力や過去の実績からみて明らかに過大と思われるような歳出予算を計上してきた」、第3に「使用料・手数料などの見直しが十分ではなかった」、第4に「将来に対する備えとしての基金へ、新たな積立てがまったく行われなかった」、第5に「確実に収入されることが期待できないような財源を歳入予算に計上してきた」と指摘し、「減量経営に徹し、可能な限り速やかに都財政再建を軌道に乗せること」「福祉の面では、原則として従来の施策を引き継ぎつつ、必要な見直しを行うこと」「都市基盤の整備を促進し、安全かつ快適な都市(まち)づくりをめざすこと」を基本目標とする、とされた。(鈴木福祉軽視、都市開発優先という姿勢は、実に第1期目以来の牢固とした「信念」のようである)。

これをうけて、7月、東京都財政再建委員会が発足した。その第1回会合で、当時の財務局長は、「再建の目安は実質収支の赤の解消。…恒久策の例として…法定外普通税の創設、税率upは後年迄効果がある。恒久策

が基本だと考えるが実施の困難性も大きい。…本質的には都民要望に柔軟に対応できる都財政にしたい。そのためには経常収支の改善が必要である。…5%位の余裕がほしいというのが知事の提○だ…」と説明を行っている³⁰⁾。こうして、鈴木「行革」が急ピッチで始まることになる。

(2) 鈴木「行革」の概観³¹⁾

上記の財政再建委員会が79年11月に『中間答申』をだすと、行政内部組織として財政再建推進本部（本部長：知事）が設置され（同月）、ついで80年4月に『最終答申』が提示された。この体制で83年度まで「第1次行政改革」が実施された。その特徴をみると、主たる課題は財政再建、具体的には実質収支の黒字化（82年度達成）と経常収支比率の改善（100%台から80%台へ）であり、その支柱が職員定数の大幅な純減、退職手当・特殊勤務手当についての大幅削減の開始（それは職員組合との公式・非公式の合意が形成されたことを含意する）、事務事業の見直し（廃止・縮小、民間委託など）と受益者負担（住民への負担転嫁）による経費（人件費など）節減、区市町村への事務事業移管による経費節減であった。これを財政再建型の鈴木都政前期の「行革」とよんでおこう。

この間に中央政府でもいわゆる臨調行革がはじまる。第2次臨時行政調査会が81年3月に発足し、83年3月に第5次の最終答申を出して解散する。鈴木都政による「行革」が中央でのそれに先駆けており、都の「行革」が中央政府、そして全国自治体の「行革」のモデルになったわけである。

この時期の都政全体についていえば、その主要課題が財政再建であったこと、財政再建をすすめる際に主要利害関係集団の協調という手法をとったこと（後述）からみて、それを「財政再建コーポラティズム」レジーム³²⁾とよぶことができよう。

同7月には臨時行政改革推進審議会、いわゆる第1次行革審が発足する。これに対応して、82年12月に鈴木が待望していた『東京都長期計画』（い

いわゆる「第1次マイタウン東京計画」が策定され、83年4月に再選された鈴木知事のもとで、9月に「活力ある都政をすすめる懇談会」(以下、活力懇)が発足し、都の「第2次行政改革」(84～86年度)が開始される。同『中間報告』(同年12月)後ただちに庁内組織として「活力ある都政推進本部」(本部長:知事、以下、活力本部)が発足する。84年8月に『最終報告』が提出されたが、これは第1次行革審報告『当面の行政改革推進方策に関する意見——国の行財政改革と地方行革の推進——』(84年7月)、自治省『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)』(85年1月閣議決定)に対応したものであった。

この時期の都政では、政治問題化していた「シティ・ホール建設」つまり都庁舎の新宿移転が85年9月に都議会で可決され⁹³、91年4月からの新庁舎での業務開始に向けての準備が始まる。また85年4月の世界レポート会議で鈴木知事が東京湾の13号埋立地にテレポートを建設する構想を発表し、いわゆる臨海副都心開発がこれ以後問題となっていく(87年3月の『第2次東京都長期計画』で「第7の副都心」として認知、88年6月に『臨海副都心開発基本構想』)⁹⁴。さらに論議が高まっていた情報公開制度について、都公文書開示条例が86年4月に施行される。87年度からは、新たに審議会・懇談会を設置せず、活力本部が「第3次行政改革」を進めているが、これは路線的には活力懇報告の延長線上の「行革」であった(90年度まで)。活力本部解散後の91～95年度については、「絶えざる行革の推進」とされており、ややペースは落ち惰性と化したものの、やはり活力懇路線が持続したとみることができる。

84～90年(あるいは95年)の行政「改革」は、財政再建がいちおう終わったあと、都庁内のOA化、人事管理の抜本的改編、民間活力の導入による都市開発など、それまでになかった新しい課題に鈴木都政なりに積極的に取り組むものであった。これを、鈴木都政前期の財政再建という消極的な「行革」とは明確に異なる、積極主義的な鈴木都政後期の「行革」と位置づけることにする。

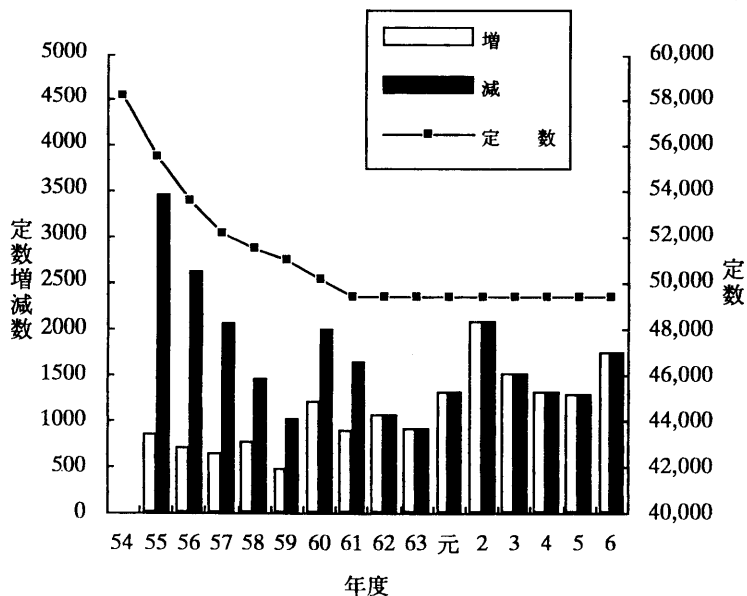
都政全体に視野を広げれば、この積極主義の背景には、国土庁の『首都改造計画』（1985年）・政府の『第4次全国総合開発計画』（1987年）と密接に関連しながら構想された鈴木都政による「多核多心型」都市構造への東京再編戦略が存在していた。主たる課題が都市開発であったこと、統治様式がコーポラティズム的というよりは行政主導のより能動的、積極的な政策展開であったことから、この時期の都政全体を「開発主義」レジーム³⁰とよびうるが、ただし、1957年（安井都政末期、「第1次首都圏整備計画」の実施が始まる）から1964年（東都政＝筆頭副知事が鈴木俊一＝、東京オリンピック開催）までの都政がやはり「開発主義」³¹であったことから、鈴木都政後半期はより正確には「再版開発主義」レジームというべきであろう。

こうした鈴木都政下の行政諸「改革」の「実績」を鈴木都政の立場でまとめると、(a)職員定数の2万人をこえる純減、(b)退職手当と特殊勤務手当の大幅削減、(c)OA化の急速な普及とそれによる人員合理化、(d)第3セクターへの事務事業の大幅な委託、(e)事務事業の区市町村への移管、(f)以上の結果としての財政再建（経常収支比率の大幅な改善）と都民サービスの向上、となる。

(a)の職員定数削減は、図10、表5にあるように、知事部局（ホワイトカラー）のほか、交通局・水道局・学校職員という現業職・専門職で大量の削減を行っている反面、警視庁・消防庁は現状維持である³²。知事部局では増員16826人、減員25524人、差引8698人の純減であるが、減員のうちわけは、定数見直しによるもの14350人（56.2%）、事務事業の廃止・縮小5589人（21.9%）、民間委託2558人（10.0%）、区市町村への移管1106人（4.3%）、退職職員の再雇用への代替1291人（5.1%）、法人化630人（2.5%）である³³。

つぎにOA化(c)であるが（図11）、第1次東京都OA化推進計画（1985-87年度）、同第2次計画（1988-90年度）によって、人員合理化もさることながら、OA予算は1978年度の90億円から92年度の731億円へと著

図 10 職員定数の推移 (知事部局、議会、行政委員会)



(出典：東京都『図表で見る都の行政改革』(1994年7月)、3頁)

表 5 条例別・任命権者別定数の推移

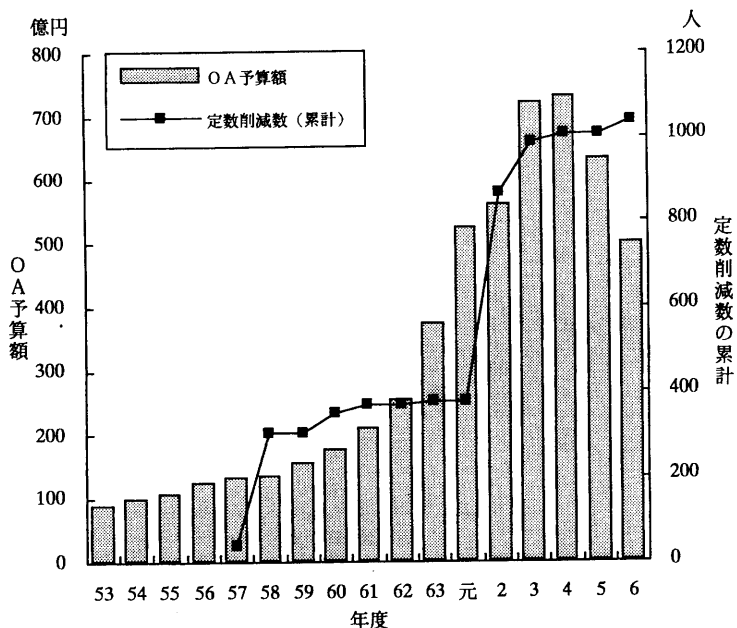
(単位：人)

区分	東京都職員定数条例				学校職員定数条例	警視庁設置条例	消防庁職員定数条例	計
	知事部局等	交通局	水道局	下水道局	学校職員	警視庁	消防庁	
昭和54年度	58,128	11,007	7,717	5,012	76,225	44,174	18,070	220,333
平成6年度	49,430	8,286	6,292	4,777	67,284	44,213	17,923	198,205
増 ▲ 減	▲8,698	▲2,721	▲1,425	▲235	▲8,941	39	▲147	▲22,128
指数	85.0	75.3	81.5	95.3	88.3	100.1	99.2	90.0

指数は昭和54年度を100とした平成6年度の数値である。

(出典：図10に同じ、20頁)

表 11 O A 予算の推移と電算化による定数削減数

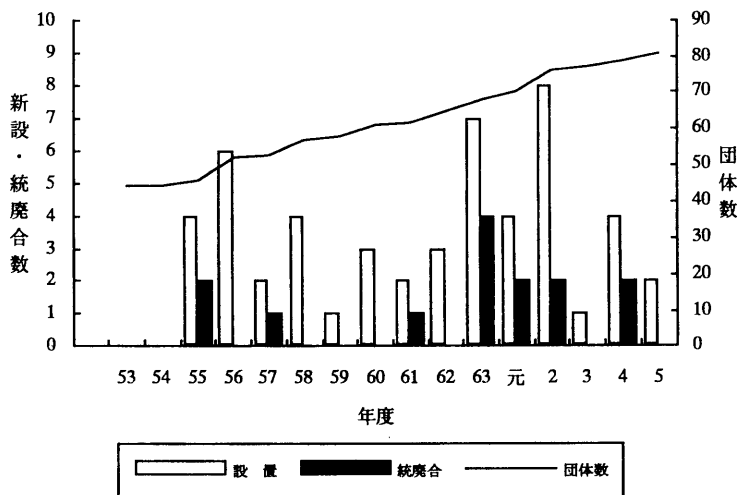


(出典：図 10 に同じ、33 頁)

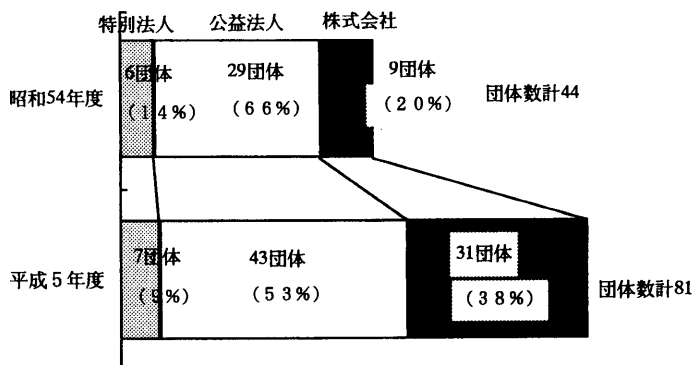
しい膨張を遂げ、以後減額せざるをえなくなったほどである。

(d)の外郭団体の活用、第3セクター化であるが(図12、図13)、たしかにたいへん「活用」されて、1979～93年度で新設51、統廃止14、差引37純増で、とくに形態では(ア)株式会社と(イ)公益法人(財団法人など)が、事業分野では交通・都市基盤整備(アに対応)と福祉・保健医療および教育・文化((イ)に対応)とが、著増している。そして前者の経営破綻が今日おおきな問題になっているのは周知のとおりである(とくに竹芝開発や臨海副都心開発など)。

図 12 財政支出監理団体（指定・出資）数の推移

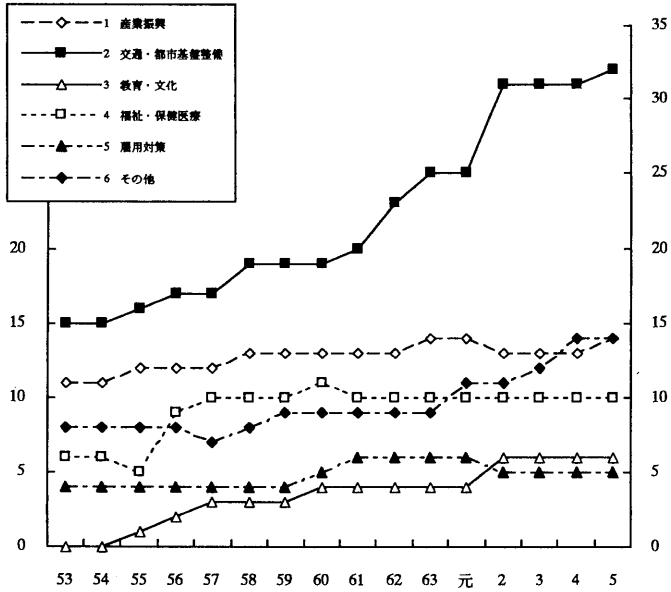


財政支出監理団体（指定・出資）の推移



(出典：図 10 に同じ、25 頁)

図 13 財政支出監理団体（指定・出資）数の事業分類別推移



(出典：図 10 に同じ、27 頁)

〈44〉「都市福祉国家」から「世界都市」へⅡ(1) (進藤)

最後に(e)の最後に事務事業の区市町村移管である(表6)。定員の異動がともなうものとしては都立の老人ホーム、授産場、精神薄弱児施設、障害者作業所、保育園、勤労福祉会館など社会福祉分野に集中している。こ

表6 事務事業の区市町村移管(昭和54年度以降)

実施年月日	移 管 事 務 事 業	対 象 区 市 町 村	備 考
54. 8. 1	軽費老人ホームの設置管理事務	3区3圏(足立、練馬、大田)	55定数 △ 34
54. 10. 1	勤労福祉会館の設置管理事務	9区9会館(大田、板橋、足立、渋谷、江東、新宿、文京、目黒、葛飾)	55定数 △ 103
	内職公共職業補導所の設置管理事務	3区3所(江東、足立、港)	55定数 △ 25
	上井草運動場の設置管理事務	(杉並区)	55定数 △ 8
55. 3. 1	授産場の設置管理事務	20区27場(千代田、中央、港を除く。)	55定数 △ 117
	精神薄弱児通園施設の設置管理事務	8区8圏(江東、品川、大田、杉並、北、練馬、葛飾、江戸川)	55定数 △ 132
	心身障害者生活実習所の設置管理事務	3区3所(大田、世田谷、足立)	55定数 △ 44
	心身障害者福祉作業所の設置管理事務	15区16所(千代田、港、新宿、文京、墨田、大田、世田谷、北、中野、杉並、荒川、練馬、足立、葛飾、江戸川)	55定数 △ 225
55. 4. 1	公設公衆浴場事業	(中央区)	
57. 4. 1	公衆浴場施設確保対策事業	23区	
	光化学スモッグ緊急通報時の受信装置の設置管理事務	23区	
	老人医療費助成事務費補助事務	23区	
58. 4. 1	高度地区、高度利用地区、特別用途地区等の都市計画決定事務	23区	
	5,000㎡以下の建築物に対する建築審査・違反建築取締り等	23区	58定数 △ 3
	屋外広告物の規制(指導)事務を23区へ委任	23区	58定数 △ 2
	道路の管理事務(幅員16m未満)	23区	
	都市計画道路の設置事務(幅員16m未満)	23区	
	市街地再開発事業(3ha未満)	23区	
	特定建築物の届出受理、立入検査事務を委任	23区	

実施年月日	移 管 事 務 事 業	対 象 区 市 町 村	備 考
59. 4. 1	休日歯科診療事業	23区	
60. 4. 1 62. 4. 1 63. 4. 1 元 7. 1	保育園の設置管理事務	9市2町13園（稲城、町田、立川、昭島、調布、武蔵野、東村山、青梅、福生の9市及び羽村、瑞穂の2町）	57定数 △ 220
60. 7. 1	勤労福祉会館の設置管理事務	4市4町1村9会館（国分寺、立川、府中、昭島、五日市、羽村、大島、八丈、三宅）	58定数 △ 79
60. 10. 24	旧疎開跡地の管理事務（一部）	23区	
60. 12. 2	有三文庫の設置管理事務	（三鷹市）	58定数 △ 5
61. 10. 1	江東図書館の設置管理事務	（江東区）	58定数 △ 17
62. 4. 1	夜間、深夜騒音規制事務	23区	
63. 7. 1	特別養護老人ホームの設置管理事務	（中野区）	63定数 △ 52
2. 4. 1	低層密集市街地における住環境整備事業	（墨田区）	2定数 △ 2
4. 7. 1	集団回収支援事業	23区	5定数 △ 17
5. 4. 1	福祉八法の改正による入所措置権等の町村委譲	6町2村（瑞穂、日の出、五日市、奥多摩、大島、八丈、檜原、三宅）	5定数 △ 16
6. 7. 1(予定)	軽費老人ホームの設置管理事務	（武蔵野市）	6定数 △ 5
合 計			定数 △ 1,106

都が実施している事務のうち、効率性の確保や、地域の実情に即した対応が必要なものについては、区市町村への移管を推進している。
この結果、昭和54年度から平成5年度までに、30事業を区市町村へ移管した。

（出典：図10に同じ、39-40頁）

のぶん都は「身軽」になったのだが、これは、90年代に入ると「住民に もっとも身近な基礎自治体」への「地方分権」といわれることになる。

(3) 財政再建コーポラティズム型「行革」

——財政再建委員会答申の考察

それでは、財政再建委員会の『中間答申』(79年11月、以下「中間」と『最終答申』(80年4月、以下「最終」)の検討を通して、鈴木都政前期の「行革」の特徴を析出していこう。

まず財政危機の原因については、「肥大化した行政体質の減量化をめざす内部努力」の不足、「高度成長の永続性を前提とした財政運営」、都一区市町村の分担関係の不適切さ、地方税財政制度の不適切さ、の順で4点をあげている(中間3～4頁)。そこから財政再建の方策としては、「内部努力を中心とし…」(同1頁)、「まず何よりも自らの行財政体質を、…改善していかなければならない。また、都がかねてから主張している地方税財政制度の改善を含め、財政基盤を強化することが是非とも必要である」(同3頁)、「…まず…都自らが懸命な内部努力を行うことが必要である。これとあわせて、特別区および市町村に協力を要請し、国に対しては制度改正をふくめ、都に対する財政措置の強化を強く求めなければならない」(同27頁)と、美濃部行革とはちょうど逆転して、内部努力、行政体質改善が前面に押し出された。そして財政再建の目標が、經常収支の赤字解消→実質収支の赤字解消(同2頁)→積極的な政策実施が可能な弾力的な財政構造の確立(最終2頁)と設定される。財政再建の視点としては、効率の原則(経費節減)、公平の原則(受益者負担)、安定の原則(好況時の余裕財源の平時からの蓄積)、そして地方自治強化の原則(後述)の4点があげられている(中間5～6頁)。

具体的方策としては、大きく(a)人件費抑制、(b)受益者負担の「適正化」、(c)事務事業の見直し、(d)都一区市町村関係の見直し、(e)地方税財政制度改革に整理できる。

(a)人件費抑制について。ここには職員定数の削減(最初の3年間で3%純減)、給与費の抑制(号級切り下げ、定期昇給延伸、退職手当の切り下げ、特殊勤務手当の廃止)、管理職ポストの大幅削減などが含まれる。こ

こで興味深いのは、職員組合への配慮がみられることである。「本委員会は、職員定数が現在のように増加してきたことについては、それ相応の理由があったと考える。しかし…財政再建確立のためには、…定数削減を行うよう提言する」(中間8頁)、「給与は職員の生活権、労働基本権と深くかかわっており、その見直しは、職員の志気に与える影響も無視できない。…しかし、…破たんしひんした都財政からみれば、非常の措置を講ずべき…」(同9頁)、「特殊勤務手当は、…一般的にはその必要性は是認できる。しかし、…社会・経済情勢の推移などをふまえ、その存在意義を改めて見直す必要がある」(同10頁)、などである。これは職員組合への配慮を示すものであろう。その後の都の「行革」関連文書のどれをみても、これほどの配慮を示した文書はないのである。

その直接の要因は、財政再建委員会に栗山益夫(元都職労委員長・地方自治総合研究所顧問)が入り、とくに退職手当問題などで鈴木「行革」に抵抗したことがあげられる(表7参照)⁸⁸。鈴木「行革」が直面した第1の抵抗主体は職員組合だったのであり、その当時の力関係が如実に反映されているといえよう。職組利害の代表を参加させ、それに配慮し、職組と妥協することなくしては、「財政再建」は不可能だったのである(83年度の人事勧告を中央政府は実施しなかったのに対し、鈴木知事は都人事委員会勧告を完全実施している)。コーポラティズムと規定するゆえんである。

それだけに、『最終答申』が財政再建にあたって「何よりもまず…基本にしなければならない」点として、「都政の責任領域の明確化」(区市町村への事務事業移管をさす)とともに「職員の意識の改革」(最終3～4頁)をあげており、後期の活力懇において職員の人事管理・研修が大きな問題としてクローズアップされることになる。

つぎに、管理職ポスト削減はある効果をもったと考えられる。第1は、それがスタッフ的ポスト(主幹・副主幹)中心の削減であったため、管理職の体系が革新都政以前のたて系列の、ラインの上下関係に回帰した

表 7 財政再建委員会

設置状況	設 置：1979 年 7 月 31 日		終 了：1980 年 4 月 23 日
構成メンバー (18 人)	委員長：稲 葉 修 三	(財産業研究所理事長	
	委 員：池 浦 喜三郎	(株)日本興業銀行頭取	
	石 原 一 子	(株)高島屋取締役	
	太 田 和 男	元東京都副知事	
	加 藤 寛	慶應義塾大学教授	
	河 合 良 一	(株)小松製作所社長	
	栗 山 益 夫	地方自治総合研究所顧問	
	佐々木 秀 一	(株)佐々木硝子社長	
	坂 口 昭	日本経済新聞社編集総務	
	柴 田 護	公営企業金融公庫総裁	
	新 藤 元 義	元昭島市長	
	澄 田 智	前日本輸出入銀行総裁	
	高 原 須美子	評論家	
	早矢仕 不二夫	東京同盟会長	
	肥 後 和 夫	成蹊大学教授	
	福 田 垂 穂	明治学院大学教授	
	山 田 四 郎	元墨田区長	
	渡 辺 保 男	国際基督教大学教授	
開催状況	開催年月日	審議内容	
	第01回 1979年07月31日	都財政の現状について等	
	第02回 1979年08月09日	都の定数、給料、区市町村制度、外郭団体補助等	
	第03回 1979年08月30日	「財政再建を進めるに当たったの基本的考え方」等について、委員の意見開陳	
	第04回 1979年09月10日	委員の意見開陳、都政全般にわたる問題の提起	
	第05回 1979年09月26日	委員意見に対する都側の見解説明、小委員会設置	
	第06回 1979年11月09日	中間答申提出	
	第07回 1979年11月30日	中間答申後の都の対応について	
	第08回 1979年12月14日	事務事業部会、税財政部会の設置について	
	第09回 1980年04月11日	最終答申案の検討	
	第10回 1980年04月23日	最終答申提出	
開催結果	懇談会	1979 年 07 月 31 日から 1980 年 04 月 23 日の間	10 回開催
	小委員会	1979 年 10 月 05 日から 1979 年 11 月 05 日の間	08 回開催
	事務事業部会	1979 年 12 月 14 日から 1980 年 02 月 14 日の間	04 回開催
	税財政部会	1979 年 12 月 14 日から 1980 年 03 月 28 日の間	07 回開催

中間答申 1979 年 11 月 09 日
最終答申 1980 年 04 月 23 日

ことである。第2は、ポスト削減によって管理職への昇任が厳しくなったことである。その結果、管理職に昇任するためにはラインの上下関係に忠実でなければならなくなり、鈴木知事のリーダーシップが貫徹しやすくなり（知事に抵抗できる幹部職員が少なくなり）、都庁職員の「革新官僚」的性格が失われ保守化が進むことになる。

（b）受益者負担の「適正化」について。ここでは直接には都営住宅使用料、特別区国民健康保険料、交通・下水道・病院など公営企業があげられている（同15～16頁）。問題なのは、原価主義を原則とすること、「2、3年ごとの定期的な見直しを行うべきである」とした点である。美濃部行革での基準と対立する原則が立てられてたのである。

『最終答申』ではとくに「福祉施策の考え方」に言及し、「福祉サービスのすべてが、無料もしくは著しく低廉な費用で供給されるべきであるという通念は、再検討されなければならない。さもなければ、特定サービスの利用者と非利用者との間に大きな不均衡が生じ、また…都の財政負担能力もたちまち限界に達するであろう」とし、基本原則として「応能、応益の原則により（美濃部行革では応能原則だけであった：進藤注）、都民の適正な負担を求めるとともに、最小の費用で最大の効果をあげるべく施策および執行方法を点検すること」などが指摘されている。

ただし、福祉見直しが中間報告ではなく最終報告にずれこんでいるのは、鈴木「行革」が直面しなければならなかった第2の抵抗主体＝福祉政策の利害関係諸勢力が存在していたためであろう。

また、高率補助金による先導的施策の実施についても削減を打ち出したが、これも結果的には都民への負担増となる。学校運営費補助、高率病院運営費補助、保育料の都区財政調整への算入、特別区国民健康保険調整交付金の削減である。上位政府が高率の補助を保障することで革新的な政策を基礎自治体が採用しやすくするという、福祉国家に広範にみられた地方自治のあり方が否定されているわけである。それは90年代型地方分権論のなかで徹底されることになる。

(c)事務事業の見直しについて。ここでは内容・執行主体・執行方法の3つの面について「見直し基準」が打ち出されている(表8)。興味深いのは、執行主体について、福祉関連のヘルパーについて「民間団体やボランティアとの積極的協働をはかる必要がある」(最終8頁)とされ、90年代のボランティア委託論の萌芽が登場していることである。また執行方法について、庁舎や公立施設の維持管理・運営の民間委託、清掃事業の直営・民間委託の比較検討、財務・税務事務の電算化があげられており、鈴木都政後期の「行革」への伏線をみることができる。

(d)都一区市町村関係の見直しについて。「都は広域自治体として、その機能を純化するとともに、区市町村は住民に密着した基礎的自治体としての事務を、自らの責任において処理するよう努めるべきである」(中間6頁、同趣旨は最終16頁)という地方分権論が、実は「都の組織・定数の簡素・合理化も、一層進捗する」(最終同頁)という立場から登場していることに注目すべきであろう。区市町村に清掃、都市計画事業、都営住宅、下水道処理施設、消防、保育など事務事業を移管して、都財政を「身軽」にすることを正当化する「地方分権」論は、90年代に入って開花することになる。

(e)地方税財政制度改革について。義務教育教職員給与費国庫負担金・地方道路譲与税の抑制措置の是正、首都警察費への特別措置、宝くじの増発、高速道路利用税の新設、法人2税の超過課税の継続、都債許可の弾力化(中間23～26頁)、機関委任事務・地方事務官制度の改廃、国庫支出金の地方税化・統合化、法人事業税の外形標準化(最終21～25頁)などがあげられている。もちろん美濃部行革に比べればトーンダウンしているが、鈴木都政後期に比べればかなり強い制度改革要求が出されているのがわかる。これは先述したように、鈴木都政前期には都庁内部に「自主財源拡張＝制度改革派」がかなりおり、これが鈴木「行革」が直面した第3の抵抗主体であったため、これに配慮する必要があったからであろう³⁹。

表 8 事務事業の見直し基準

I 内 容

1 緊急必要性

- ①経済・社会情勢や諸制度の変化から必要性が低くなってはいないか
- ②事業創設期の目的を達成し、こんにちではその役割が減じてはいないか
- ③事業の緊急性がうすいので、繰り延べが可能ではないか

2 効果性

- ①都が直接実施しているが、規制、誘導などの間接的方法で対応することが可能ではないか
- ②事業の目的、機能、対象などが重複類似してはいないか
- ③経費に比較して行政効果が小さくはないか、また、費用効果でまざるものはないか
- ④民間団体、外郭団体の自主性や責任を阻害するような結果になってはいないか

3 公平性

- ①対象受益層が多いにもかかわらず、一部の人のみがサービスをうけており、対象者間の受益に大きな格差が生じてはいないか
- ②公私格差を前提とした施策であるが、単に格差を補てんするだけでなく、負担の面から格差を解消することを検討する必要はないか

II 主 体 (役割分担)

- ①国、区市町村及び民間が同種の事業を実施しており、都が実施する必要性が低くなってはいないか
- ②地域に密着した事務、または都からの委任事務で、区市町村へ権限委譲した方が適当ではないか
- ③都が高率の補助を行うことにより、区市町村の責任が不明確になってはいないか (高率の補助に類する財政措置をふくむ)
- ④事業の性格からみて、国が行うこと、または他の団体と共同して行うことが適当ではないか
- ⑤都が直接実施するよりも、住民の自主的な活動にゆだねた方が適当ではないか

III 手 段

1 執行方法

- ①民間団体や外郭団体に委託または請負わせることが適当ではないか
- ②運営方法の改善により、行政サービスの大きな低下を招かないで経費の効率化をはかることができないか
- ③事務の処理手続が不必要に煩瑣になってはいないか
- ④事務の機械化などによって処理方法に改善の余地はないか

2 負 担

- ①行政需要を合理的に抑制するなどのため、受益者に負担を求めることが適当なものはないか
- ②選択的なサービスで、料金が原価と著しくかけ離れているものはないか

(出所) 東京都財政再建委員会『最終答申』(1980年4月)、14頁。

以上、鈴木都政前期の「行革」を考察してきたのだが、最後に指摘したいこととして、それが美濃部行革と大きく異なる点は、都民像の不在という点にあることである。美濃部「行革」では都民のニーズをシビル・ミニマムの形で確保することや公共料金改訂に当たっても具体的な都民像に基づく基準を設定していた。これとの対比でいえば、鈴木都政前期の「行革」は、職組、福祉関係利害集団、庁内「自主財源主義」派との妥協が焦点であり、都民像はがほとんどみえてこないことは、以上で明らかであろう。この点に留意しながら、次に鈴木都政後期の検討に移ろう。

(4) 再版開発主義型「行革」——活力懇答申の考察——

活力懇答申(『中間報告』1983年12月、『最終報告』84年8月)(表9参照)では、まず今後の都政のあり方について、「これからの都政に求められるものは、都民の新しい行政需要に積極的にこたえ、限られた財源を創意と工夫によって有効に活用し、変化に弾力的に応じられる、活力にみちた都政である」(活力懇『中間報告』5頁、以下、中間5頁のように略記)と定義する。「行政改革は、ともすれば削減、縮小という消極的なイメージでうけとられがちであるが、そうではなく、新しい社会にふさわしい新しい都政を創造していく、という積極的な意義をもつものである」(最終54頁)。ここでいう「都民の新しい行政需要」とか「新しい都政」とは、要するに『東京都長期計画』(83年)および将来の同『第2次長期計画』(87年)に盛り込まれた諸施策——それは新都庁舎建設と臨海副都心開発に象徴されるように、「開発主義」に著しく傾斜している——である。財政再建主導の(その意味では消極的な)鈴木都政前期の「行革」とは明確に異なる積極主義、つまり都市開発優先の諸施策を実現するべく都庁の組織・職員をトータルに能動的に動員する態勢をつくること、これこそ、後期「行革」を理解する最も重要なポイントである⁴⁰⁾。

この「活力ある都政」は4つの要件、つまり(1)「行政需要につねにただ

表9 活力ある都政をすすめる懇談会

設置状況	設置：1983年9月12日 終了：1984年8月2日	
構成メンバー (15人)	会長：稲 葉 修 三 (財産業研究所理事長) 副会長：首 藤 堯 公営企業金融公庫総裁 委員：石 原 一 子 (株)高島屋常務取締役 唐 津 一 東海大学工学部教授 栗 山 益 夫 地方自治総合研究所顧問 黒 川 光 博 (株)虎屋代表取締役副社長 塩 路 一 郎 自動車労連会長 立 田 清 士 (財)地方債協会顧問 谷 村 裕 東京証券取引所参与 津 田 真 激 一橋大学社会学部教授 林 卓 男 毎日新聞社社友 藤 田 晴 子 前国立国会図書館専門調査員 松 沢 卓 二 (株)富士銀行会長 御子柴 博 見 特別区人事委員会委員長 宮 智 宗 七 日本経済新聞社論説副主幹	
開催状況	開催年月日	審議内容
第01回	1979年09月12日	東京都長期計画、都財政の現状について等
第02回	1979年10月06日	〇Ａ化の推進、人事制度のあり方、民間活力の活用、小委員会設置等
第03回	1979年10月26日	小委員会報告(中間報告の考え方等)について
第04回	1983年12月23日	小委員会報告(中間報告)を了承、中間報告を知事に提出
第05回	1984年02月16日	活力ある都政推進のための実施方策について、職員的能力開発について
第06回	1984年04月09日	最終報告へ向けての検討課題について、まちづくりにおける民間活力の活用について
第07回	1984年05月07日	組織の再編整備、外郭団体・附属機関について
第08回	1984年06月01日	〇Ａ化の推進について、都民とのコミュニケーションの緊密化について
第09回	1980年06月21日	国・市町村との関係、ボランティア活動について
第10回	1980年08月02日	小委員会報告(最終報告)を了承、最終報告書を知事に提出
開催結果	懇談会	1983年09月12日から1984年08月02日の間 10回開催
	小委員会	1983年10月06日から1984年07月27日の間 17回開催

	中間答申	1983年12月23日
	最終答申	1984年08月02日

しくこたえている」こと、(2)「効率的な行財政システムとなっている」こと、(3)「職員が意欲をもって仕事にとりくめるようなしくみと運営」、(4)「都民と都政とのかかわりがつねに良好に保たれている」こと、をみたとす必要があるという(中間5～6頁、最終3～8頁)⁽⁴⁰⁾。

(1)は、細分化すると(a)行政サービスを見直し、「個人、家庭、地域社会における自主的な努力や民間の活動を積極的に評価」すること、つまり「民間活力」導入や民間委託、(b)受益者負担の見直し(増加)、(c)中央政府一都一区市町村の役割分担関係の見直し、(d)庁内での行政改革システムの確立、からなる(中間7～8頁)。(2)は、新庁舎建設を目的とする事務の機械化、つまり(e)O A化、(f)組織・機構再編と、これらをてこととした(g)人件費の抑制である。(3)は、(h)早期退職の促進、(i)人事管理方式の改編である。(4)は、「都民とのコミュニケーション」であるが、当初の想定は(i)情報公開条例施行への対応であった(懇談会の過程で変化している)。以下、各論をみておこう。

(a)民間活力導入・民間委託について。『中間報告』では、民間活力導入は「行政に競争原理をとりいれ、刺激をあたえ、活性化をうながし、コストを低くするという意味からも、これからの重要な課題である」とし、これが可能な分野が3つあげられている。第1は、いわば営利企業の活動様式の導入にかかわる分野で、市街地再開発事業などへの民間資金の導入、第3セクターの活用、病院・老人ホーム・体育館などの公設民営方式、施設の運営管理の民間委託(公園管理・道路の補修工事、公立学校給食調理)などからなる。第2は、行政内部事務に関する分野で、単純・定型事務(庁舎の清掃・警備、電話交換、尿尿船舶輸送など)と高度に専門的な技術を要する事務(調査研究・測量設計など)である。第3は、地域福祉向上のためのボランティア活動である(中間8～12頁)。

第1の分野では、とくに都市再開発について、活力懇の財界出身委員が最も強く主張し、当局もその方向での誘導をねらったが、同時に労組出身委員が最も批判をし、対立した分野であった⁽⁴²⁾。このため、『中間答申』

では、「民間活力の活用にあたっては、…公共の見地からの十分な検討が必要である。単に行政が身軽になるために無原則に民間にまかせていくということであってはならない。……まちづくりなどについては、……行政計画にもとづく公共のコントロールのもとに、調査のとれた事業をすすめていく必要がある」(8～8頁)という留保がもりこまれた。しかし結局、『最終答申』では「再開発事業への民間活力の活用」(環七内側での第1種住専の第2種住専への変更、高度利用地区での高度制限の緩和、容積率の緩和、民間資金による再開発、土地信託方式の活用、公的融資の充実)、「公共事業への民間活力の活用」(第3セクター方式など)が堂々ともりこまれたのである(最終44～47頁)。

第2分野については、鈴木前期「行革」での議論を維持して、「事務事業の見直し基準」が提起されている。

第3の分野では、ボランティアと行政の関係について、安上がり行政ではないかという批判をめぐってかなりの議論になった⁴³⁾。その結果、「ボランティア活動の推進」は、「民間活力」の箇所にではなく、「都民とのコミュニケーション」の箇所に移された。民活・民間委託としてのボランティアには、青島「行革」と違って、まだ支持が得られなかったのである。「在宅老人への援助などの福祉活動」「文化、まちづくり、国際交流」などで「大きな役割を果たすことが期待される」ため、行政としては「側面から援助する」として、「ボランティア・センターなどの活動拠点の整備」などが提言されたのである。

(c)中央政府—都—区市町村の役割分担関係について。対中央政府に関しては、鈴木前期「行革」と比べると大きく後退している。第1次行革審で権限移譲・補助金整理が議論されている当時であるためこれに合わせたのだろうが、抜本的制度改革の要求は消滅している。その復活は90年代を待たなくてはならない。

一方、区市町村との関係については、都を身軽にするための区への事務事業移管をもって、「自治権拡充」とする論理がすでに成立している⁴⁴⁾。

以上に関して、「都は……国、都、区市町村、民間の役割分担をつうじて、統合的機能を果たしていくべきである」(最終7頁)という指摘は、青島「行革」での「東京のコーディネーターとしての都政」(自らは現業部門をもたず、企画・調整のみを行い、事業執行は民間企業、区市町村、ボランティア団体などに委託・移管するというイメージ)の原型であることは理解できよう。

(e)OA化について。これは活力懇＝都庁幹部が最も重視した項目であり、メンバーで電電公社出身の技術者である唐津 一を中心に活発な議論が行われた。またメンバーはインテリジェント・ビル化された東芝ビルの見学にも行っている。しかし、とくに懇談会内部で論争にはならなかった(OA化による人員削減反対論がでることに稲葉座長は相当気を使っていたが、そういう展開にはならなかった)ので、省略する。

(f)組織・機構再編について。ここでは庁内の最高意思決定機構である首脳部会議の総合調整機能の強化と庁議のメンバー拡大、スタッフ職のいっそうの削減、各局の企画部門の廃止、その反面として全庁の企画部門の強化・集中、係・課の大括り化(統合)が提言されている(最終9～14頁)。これらが意味するのは、いわば知事直属の企画部門を強化して「上」で企画立案した政策を「下」が忠実に実行するよう統合・統制を強める、ということであろう。

なお、外郭団体の統廃合・経営見直しにも言及しているが(最終17～20頁)、実際にはこの時期に各種外郭団体が著増しており(先述)、活力懇答申は骨抜きにされている。

(g)人件費抑制について。ここでのポイントは、「新しい行政需要」＝マイタウン計画事業実施のために増員が必要になることをふまえて、「職員定数については、……現行の定数の枠を上まわらない範囲に抑制すべき」ことと、退職手当の中央政府・他府県なみへのいっそうの引き下げ、である(中間17～18頁)。また(h)早期退職の促進も、基本的には人件費抑制策である(中間23～24頁)。この項目については、予想どおり組合代

表からオーソドックスな批判が出され⁴⁶⁾、2つの答申にも配慮の跡が読みとれる。だが、前期「行革」と同じ議論になるので、省略する。

ただし注目すべきは、『最終答申』で、「都庁内部だけのための改革にとどまることのないよう、都民の立場からの改革、都民にとっての効率化とは何か、という視点をつねにもちつづけてもらいたい」(最終54頁)と述べられていることである。これは、人件費問題をめぐっての都庁内部「コーポラティズム」を「都民」に批判させるという点で鈴木前期「行革」にはみられず、また青島「行革」で開花する「市民主義的」視点の萌芽なので、留意しておきたい。

(i)人事管理方式の改編について。ここは『中間報告』で重点がおかれ、『最終報告』でも言及されている、重要項目であるが、その内容は、ジョブ・ローテーション（配置転換、局間異動人事の活発化）と「客観的な業績評価システム」すなわち民間企業なみの「人事考課」の導入、「研修」（企業での外部研修も含む）と人事の連動（最終23～25頁）による昇任というしくみづくり、「提案活動」「小集団活動」とされており（中間21～23頁）、要するに民間大企業型の「日本的経営」を導入したいということである。（メンバーの唐津は、またTQC運動の専門家である。）

先のOA化とあわせれば、前期の減量経営＝人員削減による効率化から、後期の公務部門の近代化＝公務の労働生産性の向上（労働密度の強化）による効率化への転換は明らかであろう。

このうち前者は、鈴木後期「行革」の中で実現され、さらに青島「行革」のなかで民間企業なみの能力主義導入論として開花する。

(j)「都民とのコミュニケーション」について。活力懇＝都庁幹部はこの項目についてはいたって冷淡であり⁴⁷⁾、新しい提起はほとんどない。

(b)受益者負担について（省略）

(d)庁内での行政改革システムの確立について（省略）

(5) 活力懇以後

87～90年を鈴木都政自身は「第3次行政改革」と位置づけているが、それは活力懇路線を、新都庁舎建設プラス臨海副都心開発という開発主義の方向へいっそうシフトさせたものであり、違いは、好況を反映して職員定数の純減が（教員を除いて）ゼロとなったことくらいである。

以上からわかるように、第1に、「民間活力」導入・民間委託の点(a)からも、また都庁内部のOA化推進(e)・組織機構のトップダウン強化(f)・人事管理の改編(i)、つまりは民間企業なみの「日本的経営」の導入の点からも、都政の公共セクターの改編＝民間化は著しく押し進められた。公共セクターを民間化する点でたいへん「積極主義的」な鈴木都政後期の「行革」は、美濃部行革からも、またコーポラティズム的な鈴木都政前期の行革からも、大きく隔たっている。

第2に、明確な都民像にもとづいていた美濃部行革に比べると、鈴木「行革」は前期・後期ともこの点は弱点になっている。(あえていえば、ここでの都民は受益者負担を転嫁される、受動的な担い手である。)情報公開制度(j)についての冷淡さからも明らかなように、鈴木都政が「官僚都政」「テクノクラシー」を脱することは構造的に限界づけられていた。

第3に、ただし注意しなければならないのは、後期にはボランティア論、都庁労使を外部から批判する「都民」、中央政府―都―区市町村関係での地方分権論、そして都庁全体の運営を民間企業の経営に見立てることなどのように、青島都政で開花する「市民主義的諸価値」がすでに胚胎していることである。この点で、2つ補足しておく。まずは地方分権論の新展開である。鈴木都政末期の94年5月に、東京都地方分権検討委員会が発足し、95年3月（鈴木退任時）に『答申』を提出している。これは、93年12月の第3次行革審の最終答申、94年12月の地方分権推進大綱（閣議決定）、95年5月地方分権推進法施行、同7月地方分権推進委員会発足という事態に対応したものであるが、『答申』自体は機関委任事務の廃止と新しい事務分類論を打ち出したほか、地方税財政制度改革を

提起している。しかもそれは、美濃部都政末期に出された改革構想の集大成である政策室『低成長社会と都政』（1978年12月）での地方税財政制度改革論に匹敵する水準となっている⁴⁷⁾。これは青島都政に連続し、そこで開花する面である。

つぎは行政－NPO関係の新展開である。1988年に東京都地域福祉振興基金による社会福祉法人ほかへの資金助成と、同国際平和文化交流基金による公益法人への資金助成（年間合計4億円規模）が始まり、91年には同男女平等推進基金による民間団体への、92年には同環境保全基金による民間団体（小規模団体も含む）への、それぞれ資金助成が始まった（表10参照）。これらは近年注目を集めている市民活動団体（NPO）と行政との「パートナーシップ」の現れである。バブル期の余裕財源の財団基金化によるとはいえ、「テクノクラシー」とされる鈴木都政下で初めて、行政とNPOとの「パートナーシップ」が成立しているのである。その社会的基盤は、東京でも70年代に住民運動・消費者運動・市民運動が族生し、いわゆる「新しい社会運動」が80年代＝鈴木都政下に形成されていたことにある。またNPOへの助成は、公共セクター拡大を志向する美濃部都政＝都市福祉国家レジームでよりも、公共セクターを縮小し、「自助」「安くつく政府（cheap government）」を強調する保守政治のもとでのほうが成立しやすいのであろう。これも青島都政に連続し、そこで開花する面である⁴⁸⁾。

表 10 東京都の基金による助成金の比較

助成金の種類	地域福祉振興事業助成金	民間団体環境保全活動 事業助成金	(財)東京女性財団 自主活動助成金 研究活動助成金
基金名	東京都地域福祉振興基金	東京都環境保全基金	東京都男女平等推進基金
設置年月	昭和63年4月	平成4年4月	平成3年4月
年間助成件数、総額	平成7年度231件	平成7年度確定 70件、22,725,000円	平成8年度決定 自主活動19件、研究23件、 各3,000万円、計6,000万 円
対象団体	都の区域内所在 営利団体除く	本拠地都内 政治活動、宗教活動、営 利事業目的団体除く 規約、意思決定機構、独 立経理	都内拠点政党、政治団体 等、宗教活動及び営利活 動を主たる目的とする団 体ではないこと
	社会福祉法人 公益法人 民間団体	法人 民間団体 (会員数10人以上)	民間団体及び グループ
公開制、 助成対象者の公表	公募	公募 助成先非公表	公募 助成先公表
助成対象の特徴	コーディネーター及び調 理人の人件費を含む	交通費、手当、飲食経費 は含まない	団体・グループの運営経 費や給与等の人件費は対 象にならない
助成対象期間	1年 継続可	原則として 3年(または3回)を限度	1年 原則継続なし
助成対象限度額	市民団体の場合、事業費 の3/4、1,230万円限度	事業経費の1/3以内で50万 円限度	事業費の3/4以内で30万～ 500万円
その他		行政から、同種の助成金、 補助金、報奨金を受けて いないこと	原則として精算払いだが、 前払い・部分払いも可

出所：東京都『行政と民間非営利団体（NPO）』（1998年8月）88頁。

第2章 注

- (27) 財務局主計部財政課『都財政の現状と課題』（1979年4月）
- (28) 以上は、『月刊東京』1992年5月号、31頁による。
- (29) 東京都『都財政の現状』（1979年6月）
- (30) 『1979 都財 都財政再建委員会（当局）審議内容—no.1—』（進藤所蔵資料）
による。
- (31) 本節については、活力ある都政推進本部『活力ある都政の実現——新しい時
代における都民の信託にこたえて』（1985年10月）、同『都における今後の行政

- (32) ここでコーポラティズムとは、政治学研究の中で1970～80年代に定式化されたネオ・コーポラティズムをさすが、それはごく一般的には、資本家団体の全国組織と労働組合の全国組織そして中央政府のあいだにマクロ経済政策（経済成長と完全雇用を保障する財政・金融・産業政策）・社会保障・賃金水準・労働諸条件などについて包括的な社会協定が存在し、資本・労働・保守主義政党・社会民主主義政党などの巨大集団が利益団体（圧力団体）化しつつ相互の間で協調の関係が構造的に成立しているレジーム、と理解されている。石田 徹『自由民主主義体制分析』（法律文化社、1992年）の第2部第2章と、その注にあげられている諸文献、参照。
- (33) 詳しくは、中野 実「大都市テクノクラシーと政治紛争」（『レヴァイアサン』第6号、1990年春）、参照。中野は鈴木都政を、鈴木に代表されるテクノクラートによる支配、テクノクラシーとする。
- (34) さしあたり、今村美紀「矛盾ふきだす臨海部開発」（日本科学者会議東京支部編『これでいいのか東京』（白石書店、1991年）、進藤「臨海部副都心開発の決定過程」（『現代日本の社会変動と地域社会の変動』（文部省科学研究補助金・基礎研究A）1996年度報告書、所収）参照。
- (35) ここで開発主義とは、村上泰亮による定義を参考にすると、「古典的な経済自由主義」と対比される体制で、資本主義経済を前提としつつ、公平で有能な近代的官僚制を創設し、政府が産業政策を実施し（輸出志向型製造業を中心とする成長産業の育成、中小企業の育成、技術開発など）、広義の再分配政策の実施（平等な分配、農地改革、教育制度の充実）によって国内需要が拡大する、という一連のシステムをさす。村上泰亮『反古典の政治経済学』（中央公論社、1992年）下、第8章、参照。テクノクラート主導の経済成長・開発優先の体制といえよう。
- (36) 財政再建委員会での議論を回顧して、栗山益夫が「たとえば警察とか消防とかいうのは、…聖域みたいな関係で議論してきたでしょう。…むしろ警察なんかこそできるだけ早く機械化を行って、OA化でも…都庁へ入れるよりも一番先にそういうことをやっていく方が、都民のためになるんじゃないか…」と述べている。『活力ある都政をすすめる懇談会第8回議事録』21～22頁。
- (37) 前掲『図表・行革』5頁。

- (38) 財政再建委員会の議事録は公開されていないが、のちに栗山は「財政再建委員会のときは、私も退職金の問題で非常に抵抗した…」と語っている。ただし栗山は「行革」全面反対派ではなく、「みんなで正常な議論をして、最もいい方法を見出していくことはたいへん必要なことです」「本当は……抵抗なしに、いつの間にか富士山の頂上に登ったんですというふうにならないといけないと思います」とも述べており、組合の組織力をバックとして当局と交渉し妥協点を探るという社会民主主義の立場に立っている。以上は、『活力ある都政をすすめる懇談会第3回議事録』（1983年10月26日）44～45頁より引用（以下、『活力懇』3—44～45のように略記）。
- (39) 例えば、1983年になっても、花田一憲・財務局長は「都といたしましては、あらゆる手段を尽くして財源の拡充を図らなければならない。特に一般財源を拡充しなければいかぬということでございます。そのためには、税の制度をある程度改めていただく…」と述べている。『活力懇』1—32。ただし、花田はこれにすぐ続けて、「都自らがいろいろ地域経済施策を充実いたしまして、法人の関係の税が増えるような努力をしないとこういうふうなことが必要かと存じます」とも述べている。花田は、1995～6年の臨海副都心開発問題懇談会で強硬に開発続行を主張し、続行派の答申を執筆した人物であるが、臨海開発＝企業進出＝都税収入の増大という点で、その自主財源拡大主義は一貫している。逆にいえば、美濃部都政末期の自主財源拡大派は、鈴木都政を経由するなかで制度改革の側面を削がれ、臨海開発続行派へと転化したと考えられる。都庁幹部に臨海開発続行派が強いことの1つの基盤は、ここにあるのではないか。
- (40) 「活力ある都政」についての鈴木知事による当初の定義は「簡素にして効率的で、かつ都民のニーズに適切に対応し得る行財政システムが構築され、あわせて職員が意欲をもって、その能力を十分発揮できる都政」である。『活力懇』2—2。知事の意向が答申に濃厚に反映されているのがわかる。これにたいし議会野党からは活力懇は所詮、人減らしのための「カット懇」だという批判が出されていたが、当局側はこれを否定している。『議事録』2—43～44。「財政再建委員会とは、……行財政改革というような点をとらえますと……かなりニュアンスとしては違ったものではないか……」（『議事録』1—11、三科・企画報道室長）。活力懇の「新しさ」を最も象徴するのは、第3回において唐津 一が、シンガ

ポールでは外国為替管理制度を規制緩和した結果、国際金融センターとして浮上した例を挙げて、都も財政再建ではない「もっと新しいことができるんじゃないか」と述べている箇所であろう。『議事録』3—35～37。

- (41) 活力懇第2回で当局側からレクチャーされているのは、OA化、人事管理、医療保険に関する都—区関係、民間委託、都市再開発の5点であり、当局側が活力懇をどこに誘導したいかがみてとれよう。『議事録』2、参照。結果として、『中間報告』のポイントは民間活力導入、OA化、人事管理の3点であった。これは後日の臨海副都心→「世界都市東京」構想を連想させる。
- (42) 『議事録』1—45～46、松沢卓二（富士銀行会長）「マイタウン東京計画を推進していくということは……都市再開発ということにもなるわけで……国の経済から見ても、活性化を図る一つ的手段にもつながる……こういう都市再開発を進めてまいりますためには、障害とか、規制とか、いろんなものがたくさんあるわけでございます……そういう点をもう一度総洗いしないといけない……」、栗山益夫「どうも頭の中でまだ整理がつかないんですよ……ふると（東京＝「マイタウン東京」のこと：進藤注）というと、やはり「ウサギ追いし」みたいなイメージがまだ残っておるものですから、それと再開発というふうな荒々しい活性化との関係……」。『議事録』3—13以下、松沢卓二「民間活力を引き出すためには、諸規制をもう一遍見直すということも重要であります……民間活力と都市再開発をどういうふうに結びつけたらいいのか……」、栗山益夫「（都市開発を：進藤注）勝手気ままにやることが民間活力なのか、金もうけだけを優先させるのが民間活力なのか……何か規制をすることが悪のような最近の風潮に対しては、21世紀に向けての日本の都市づくりを考える場合に、私は実は逆の結果になるのではないかと心配しておるんです」「都市計画や何かを壊しているのは民間活力なんですよ。……そのために、でき上がったものは、ご承知のように、最も貧しいものですよ……」、稲葉秀三（座長）「（住宅・道路・ゴミ処理など：進藤注）もはや金がふんだんに余って……（行政が：進藤注）何でもできるというようなときではないとしますと、これは官民両方の力を合わせて……やっていかなければ……住宅ひとつとっても（建たない：進藤注）。『議事録』6—36、栗山益夫「東京の場合は異常に地価が高い。……東京都の関係者として、国に対する意見書を出すぐらいの努力をしたらどうなのか……（民間活

〈64〉「都市福祉国家」から「世界都市」へⅡ(1) (進藤)

力導入によって：進藤注）東京は（土地資産の：進藤注）値が上がって結構ですというだけじゃ困る……」。栗山の一連の民活批判（1984年時点）は、後のバブル期の事態を考えると、正当であった。

- (43) 『議事録』9—38以下。まず興味深いのは、ボランティア活動について説明しているのは、関岡・福祉局総務部長であり、「行政の肩がわりとしての役割りを期待してはならないというふうに考えております。しかしながらこれからの社会福祉、とくに高齢化社会を迎えてのさまざまな需要を考えますと、住民の……参加なくしては社会福祉は成り立たないわけでございますので……」と述べている。ここでモデルとなっているのは、武蔵野市の福祉公社での有償ボランティアなどである。これに対し、宮智宗七（日経新聞）「社会福祉政策の中で行われることが、非常に低賃金のパートタイマーによって代替されているとしか思えないのです」、栗山益夫「区あたりに行きますと、かなりボランティアを拾い出して組織をし、行政の肩がわりをしているのじゃないか」と批判が出た。塩路一郎（自動車総連）「行政が今後だんだんむずかしくなるから、それを手伝ってもらうためにボランティアの育成をやっているのですか」に対し、関岡は「そこは大変微妙なところでございまして、……非常にさまざまなサービスが要求された場合に、そのすべてを行政がカバーし得るかという点は問題があるわけでございます」と答弁している。そして立田清士（自治省OB、答申の起草委員の長）が「行政の代替という位置づけになることはやはりちょっと問題があるのじゃないか。ただし、自発的に主体的にやりたい……という方も相当おられるわけですから、そういうことが可能な雰囲気、方向はやはり考えておく必要がある……」と引き取っている。

- (44) 『議事録』5—47では、都市計画事業について、直接の担当者である大崎・都市計画局技監が現行制度で充分であるというのに対し、稲葉座長や首藤 堯副座長（自治省OB）が自治体の自主権が制約されているのではないかと軋している。ここからは、都市計画局＝建設省と自治省（鈴木知事らはその系列である）との「代理戦争」がよみとれる。これは90年代型地方分権論につながる論点である。『議事録』9—19では、大塚・企画報道室調査部長が都区制度改革・都区の役割分担の明確化による「自治権拡充」を説明した後、宮智宗七「その結果は、いわば都が身軽になるわけですね」、大塚「事務量の量的な点ではそう

いう方向が……そういう意味では身軽になります」。

(45) 『議事録』4—6、4—8、4—10、4—13、

(46) 『議事録』6—14ではオンブズマン制度について質疑があるが、小林総務局総務部長は、支障になる問題はないが、都としては検討しない旨の答弁をしている。

(47) 『低成長社会と都政』と『東京都地方分権検討委員会答申』との一致点は、法人税の外形標準課税導入、個人所得税の地方税への移譲、課税自主権の行使(税率設定と法定外普通税新設の自由化)、起債許可制度の廃止、区市町村への分権の必要性、などである。他方相違点は、『低成長』が不公正税制の是正(企業・利子配当・医師など)を掲げるが、『分権答申』は地方消費税をかける点、『低成長』が地方交付税の都への交付を示唆する(一般財源主義)のに対し、『分権答申』は交付額・交付団体の縮小(自主財源主義)や交付税配分原案の作成への自治体の参加を要求する点、『低成長』が国庫支出金を全般的に一般財源化するよう求めつつ、産業・開発優先にせず、補助率の削減に反対する(福祉国家型)のに対し、『分権答申』は国庫負担金はナショナルミニマムに限定する(中央政府からの自立型)と提起する点、などである。

(48) 「新しい社会運動(New Social Movement, NSM)」が最も成功しているといわれるドイツでは、1983年にベルリン市のCDU(キリスト教民主党=保守政党)政権のもとで、市民活動団体への資金助成プロジェクト、「自助への援助」政策が始まった。ベルリンでは、70年代のSPD(社会民主党)政権期に、高齢者福祉、児童・失業青年援助、保健・中毒症・精神医療、外国人、女性、障害者などに関わる「オルタナティブ・プロジェクト」、いわゆるNSMが活発に活動していた。これら運動側は、しかし小規模団体が多く、活動資金不足に悩んでいたため、81年に市議会選挙の際に「オルタナティブ・プロジェクトへの公的資金による援助促進」を各政党に要求した。これに応えたのがCDUであった。また、82年の成立した連邦政府のコール政権(保守・中道政権)は、福祉国家からの脱却、「安くつく政府」づくりの基本方針の一環として、公的支出を削減し、かわって「自発的な市民の活動、それへの援助」に関する原則を打ち出した。これをうけて、ベルリンCDU政権は、「オルタナティブ・プロジェクト」という左翼的言説を使わずに右翼的言説である「自助」を使って「自助

〈66〉「都市福祉国家」から「世界都市」へⅡ(1) (進藤)

への援助」政策を開始したわけである。85年には、210団体から1640万マルクの申請に対して、176団体に580万マルクを公的に助成したという。以上、坪郷実『新しい社会運動と緑の党』（九州大学出版会、1989年）、96頁以下、173頁以下、による。詳細な紹介はあえて避けるが、日本では、N S Mは、福祉国家の動揺・危機にさいして「古い社会運動」つまり西欧型協調主義的労働組合運動に代わって登場する、「脱福祉国家」時代を担う新しい進歩勢力とされ、(1)N S Mの「新しい政党（左翼リバータリアン政党）」化仮説（ドイツ緑の党がモデル）、(2)N S Mと自己刷新した社会民主主義政党との提携による新しい革新政治という仮説がしばしば紹介されるが、これは一面的であろう。(3)80年代ベルリンのようなN S Mと保守政党の提携による新しい保守政治（ないしN S Mによる保守政治の補完）、(4)既成政党（保守政党と社会民主主義政党）の連合によるN S Mの排除、などの可能性もある。この点、鈴木都政末期にみられたのは、福祉など公共支出削減をすすめる保守政治とN P Oの提携という(3)のタイプであったと思われる。本章は、新しい社会運動やN P Oによる「新しい政治（new politics）」がいつでも進歩的だというような、リアリティのない立場はとらない。