



和田瑞男

1-1・国の計画

計画と財政という場合、計画的財政あるいは放漫ならざる財政という意味もあろうかと思うが、ここでは、事業計画とこれに対する財政という意味合いで考えていただきたい。

道路整備5ケ年計画とか港湾整備10ケ年計画とかは、新聞報道などで馴染み深い国の事業計画であるが、横浜市においてもこれと同種の事業計画を樹てて仕事をしている。

しかし、本市のこれら事業計画は、上記の道路、港湾などのほか、下水、住宅建設などの計画はほとんどが国の計画の一部をなしているというか、建設省とか運輸省とかの国家機関の下請計画という性格をもっているものであって、横浜の現状と必要性に基いて策定されたものとは必ずしも言い難い。これらは、全国の県市から提出された実際の計画を大蔵省や建設省やらの立場で国全体の総量として一応決定されたものの横浜市に対する分け前であって、当初、本市の現状に照らしてこれだけは必要ということで提出した原計画とはかなり相違するものである。ところが、これらの計画<その多くは5年ものであるが>は、その実体が県市の事業に対する補助金交付計画であるから、ある年度におけるある県もしくは市の事業量は、その年度に当該省が大蔵省から獲得し得た予算の額及び当該省がその予算を全国の県市にどう配分するかというさじ加減によって左右される。決算において頻繁に出てくる「認証減」という言葉は、一応国の計画として決定した筈のこれらの事業の年度割の補助金とか負担金そのものを申請したにもかかわらず、それを減額されたという事実を現わしている。そして、認証減ということは各種の事業でほとんど通常化されているので、それぞれ

の関係者の間では現在なら変哲もないことのように受けとられ、予定した当該事業の歳入に不足が生じたような際、その理由づけとして使われることもあるのであるが、それでもなお、これら何ヶ年計画と称される事業の予算は、本市の予算の場合などでは相当大きなウェイトを占めている。昭和47年度では約360億円で、市税収入約660億円の55%に当る。

このような事業が国の事業計画の実体であるが、前記の如く、これは道路、下水、住宅、等のほか、電車踏切の立体化計画のようなもので、市民の日常生活に相当深く食い込んできている実情であって、市民生活に深い係り合いをもつこれらの国の補助金事業を称して公共事業という。であるから、わが国、わが横浜市で公共事業というときは、市の独自の事業を指すのではなく、国家機関の統制を受け、そのさじ加減の下に行われるものをいうのであって、市の独自の事業はそれがいか程公共性の高いものであっても、これは市単独事業。横浜市が国の補助金の助けをかりず単独で行なう事業という意味と呼ばれることになっている。

1-2・公共事業

横浜市の場合、仮に1,000億円の予算を組むとすると、市税、使用料、手数料等のいわゆる自主財源と称するものは、そのうち約500億円程度であって、残りの約500億円は国の補助金その他のいわゆる依存財源であるから、公共事業というものがいかに市の予算において大きな部分を占めているかが判る。そのためか、国の補助金の対象とならないような事業は、公共性のない事業だというような観念さえ生じている節がある。この傾向は特に土木関係の部門に濃く現れているが、道路、下水、住宅等の事業の大部分が事の性質上ここにいるところの公共事業であってみれば一面無理からぬことであっても、考えてみると、こういう特殊日本的な実情が、最近強調され始めた。シヴィ

ル・ミニマム>の確保という課題を提起させるに至った理由に他ならぬといえよう。現在提起されている問題がシヴィル・ミニマムだとすると、これまで予算的にも大きなウェイトを占めている公共事業というのは、名前は公共くパブリックまたはシヴィル>であっても実はナショナル・ミニマムだったといつてよかろう。因みに、土木事業のことはシヴィル・エンジニアリングということをし、この際改めて思い起す必要もある。

さて、このナショナル・ミニマムたる公共事業は、前記の如く、各縣市から提出された具体的な事業計画を大蔵、建設等の国家機関が全国的に平均化した5年ものなり10年ものなりの計画であるから、当初から、抽象的な蓋然性の計画たらざるを得ない。従って、大抵の場合、5ヶ年計画なら、その3年目なり4年目なりには既に実効性を完全に失って次の新計画を必要とするに至る。昭和45年に4年目を迎える筈の下水道の整備5ヶ年計画がその年に次の5ヶ年計画の第1年度となってしまうというような例は、何もこれに限らないし、また至極当然の事理といえよう。

しかし、それに応じて、市の事業計画も、その下請的性格から、当然まともに影響を受けるわけが後に触れる市の長期計画の策定とその実行を困難にする一つの大きな事由をなすのである。

1-3・都市の計画

これまでのところは、国家機関の作成する計画即ち公共事業と称するナショナル・ミニマムについてのことであるから、次に触れるべきは自治体の計画、あるいは地方の計画ということになるのが普通の順序であろうが、強いて自治体とか地方という言葉は避けることにする。そのわけは、今ここでは詳しく述べる暇はないが、結論だけをいうと自治体というときは都市のみでなく府県も含まれ、また、地方というときは府県だけでなく都市

も含めて理解されてしまうからである。本稿で取り上げようとするのはナショナル・ミニマムに対するシヴィル・ミニマムを根幹とする計画、であって非国家的な性格をもつ事業計画は都市の計画以外にはあり得ないという意味を強調しようとするためである。

シヴィル・ミニマムということが今日盛にいわれるようになったのは、先に述べた公共事業が実はナショナルであり、真の公共性に根ざすものが欠けていたということに他ならない。では欠けていたものは何かというと、これは公共事業が公共を名乗りながら、これまで問題にしていなかったものを指すことは理の当然であろう。例えば、洗淨栓つきのきれいな街路<道路ではない>、街路樹、街庭、歩道、公園、学校の講堂やプール、劇場、博物館、音楽堂、楽団、病院、孤児院養老院などの保護施設、身心障害者施設、地域的コミュニティ施設、保健衛生の試験施設、焼却場など数え切れない。

ところがこれらシヴィル・ミニマムとしての施設即ち都市施設を作る事業は、自治省という国家機関の考える都市標準財政需要の中には凡そのところ入れられていない。それで、現在のところ、これらの施設なり、きれいな街路なりを作ろうとするときは、勢、乏しい自主財源から捻出する以外に方法がなく、そうすると都市であってもなくても必要な教育予算、民生予算、公共事業予算の頭金を犠牲にせざるを得ないということで、これら都市的施設やきれいな街路は都市としての面目上も実際上も必要としながらも予算化しにくいというのが現状である。

このようにして都市的な計画はナショナル・ミニマムに貴重な財政をとられてしまうのでなかなか予算の裏付けができないから、横浜市の場合でもそのうちの二つ二つが申し訳け的に計画されているだけというのが実情である。

2-1・計画は二本建が必要

事業計画には以上のように、<1>ナショナル・ミニマムに関するものと、<2>シヴィル・ミニマムに関するもの、の二種類があるが、<1>については、国の予算とそのさじ加減で左右されるという不安定な要素があり、<2>については、これは自主財源に長期に亘って余裕が見越せないという計画倒れになる危険性がある。いずれもこのような財政制度上の不確定要素と財源的な危険性があって、計画に乗せるには相当困難な点があるわけであるが、反面、だからこそ、事業と予算を確実に組み合わせた長期の事業展望が必要となるのもいえるのである。このような長期の事業計画をたてることによって、始めて都市の事業というものについて、相当な程度まで予測性をもたせることができる。それには、その都市における社会的、経済的な発展予測を各種のデータ<人口、商品取引高、工業生産高、金融実績等>を確実に掴み、これと過去の傾向値から財源の予測を5年~10年に亘って行い、予測される下限の財源に見合う事業計画を以て長期計画とする方法が考えられ、現在の横浜の長期計画も、そうして樹てられているし、これからの長期計画についても相変わらず一つの方法ではあろう。ただ、その際、国の長期計画<道路整備5ヶ年計画等の>や公共事業計画は、前述の不安定要素をもっているもので、これらについては、過去における認証減の傾向値を充分加味しておく必要がある。このようなものとして作られた長期計画は、その計画年度内に是非とも達成されなければならない内容のものであるから、これをネセサリー・プランとし、もし、予測される上限の財源が確保されるならば達成し得るものをプロバビリティ・プランとして区別して考えなければならない。これまでは、このプロバビリティ

・プランを以て長期計画とする風潮があり、これはばら色の計画ともてはやされるが、机上のプランに終る公算が大きい。

2-2・計画の調整

ネセサリー・プランといえども、シヴィル・ミニマムに関する計画は、その財源の大部分は自主財源を充当するものであるし、ナショナル・ミニマムに関するものは、国庫の補助ないし負担率に応じて自主財源〈市費〉を強制的に充当させられるわけで、いずれにせよ、先ず市費総額の予測は堅実に行われなければならない。しかし、5年～10年に亘る予測総額は、長期的にこれを確保できる自信をもてたととしても、これが単年度、単年度に予測した通り確保できるとは限らない。それは経済事情や景気、不景気に左右されるからである。それと、計画された事業に要する所要期間が、工事の難航とか地元の利害関係者や地主との折衝に思いがけず手間どることは、ある程度覚悟しておかねばならないから、長期計画はその財政計画と事業の進捗状況について中間の調整を行なう必要が生ずる。これを怠ると、折角の計画が土台から崩れてしまうことになる。

更に、長期計画は5年、10年のロングランであるから、その財政計画といっても、これが直に事業の執行に結びつくような予算とはその性質が異なるので、これを数年間を単位とした中期の計画を作成し、計画された諸事業を、その緊急性とか、着手手順とか、他の事業との関連とか、予定財源の事情とか、いくつかの面からこれを具体的に編成しておく必要がある、このように編成された中期計画ができて始めて各計画事業が単年度の予算として具体化されることになる。順を追っていえば、中期計画が編成され、これが単年度予算で裏打ちされて、始めて財源調整や事業の進捗度合の調整を行なうことができるようになり、これらの調整

の上に立って更に次年度の予算に具体化されるといふ段取りになるわけである。

従って各事業の担当者も予算編成の任にある者も等しく中期計画は座右に置いておかなければならないとされている。

3——本市の長期計画

本市の長期計画は、昭和25年に制定された「横浜国際港都建設法」という現存するが今ではほとんど忘れられてしまっている法律の趣旨を実現させようということで、昭和29年に策定された「横浜国際港都建設総合基幹計画」にその端を発する。しかし、この計画は、初めての長期計画であったので、経験と見通しの乏しさのために、計画期間は昭和60年〈1990年〉に及ぶ35年もの長期に亘るものとした結果、当初から夢の計画という性質もっていた。従って昭和30年代の前半から始まった神武、岩戸などの例のすさまじいばかりの好景気に煽られた都市の変貌、これがわが横浜市の場合、人口の急増となって現れて〈昭和30年114万人、昭和37年151万人〉、その全事業計画は勿論のこと、財源予測とこれに基く財政計画は根本から覆えてしまった。それで、昭和36年からその改訂作業に入って2年後の昭和38年によく脱稿し、更に市民の福祉、保健衛生、教育文化等施設建設以外の重要な都市的施策に関する長期計画と合体して、昭和41年に至り、ようやくこれらをすべて総合した長期基本計画が完成した。

前記のとおり、長期計画は、ある特定期間〈この計画では昭和50年までの11年間〉におけるシヴィル及びナショナルに必要な各種事業並びに行政施策を、これに要する財源と共に表示することがその本質的な役割であって、これはそのままでは具体的な予算執行と結びつくものではないから、今

回は3年ないし4年単位の中期計画を作成することとし、現在は毎年度この中期計画を当年度事業の骨格として予算を編成する建前となっている。

4 長期計画の現状

4-1・モード的長期計画

長期計画が一時流行現象を呈したことがある。これは、流行ずきないいわゆる都市計画家達が、J・ゴットマンなどの影響を受けて我勝ちに理想的な都市像の青写真を焼いたりしたことがその一因をなしていたが、これらは単なるバラ色計画で財源の裏づけもないことから、今では下火になってきているようだ。

ところが困ったことに<バラ色計画>は下火になっても「長期計画はバラ色の青写真にしか過ぎない。」という観念がこれに代って流行し始めたことである。この流行も今では過去のものとなったようだが、人々の意識下に残っているのは、後の流行の方で、今でも「長期計画」という話を持ち出すと、その下意識からこれが頭を上げてくる人々が多い。流行とはこうしたものだとは思いますが、現実の問題としてはこれでは全く困るのである。今日のように目まぐるしく変化し発展くむしろ変貌というべきだろう。>する時代に、先き行きの見通しを全くもたずに、行き当りバッタリの事業計画では、今どき、ちょうちんで足許を照らして歩いているようなもので、都市行政の重大な今日、無責任極ることになる。

もとより、完全は望むべくもなく、また万能でもあり得ないことを篤と心得た上で、より完全な、より具体的な長期計画をガイドランプとし、それをよりどころにして実際の事業計画をたてていくべきだと思ひ、現在のところ、これ以外には、都市行政の担当者として、われわれが責任を果す

方法はないのではあるまいか。

4-2・脱日本人と脱法律

ところが、わが横浜市の場合も御多分にもれず、現在の長期計画のみならず、これを具体化して実行予算と結びつけてあるはずの中期計画ですら、<バラ色計画>視されて、「あれは単なる青写真に過ぎない」ということにされてしまっている。

「されてしまっている」というのは、それは次のような事情からである。

毎年新年度予算が市議会で審議される際は、市長から「新年度予算について」といういわゆる予算教書が出され、市会においてその説明が直接市長からなされるが、これは中期計画に則って、事業別に行なわれる。昭和45年度予算に例をとれば、当年度は中期計画<昭和44~48年>の第2年度に当たる年として、当該計画は平均して37%達成されこのうち、「都市化と経済のひずみから市民を防御するいわゆるシヴィル・ディフェンス計画」に例をとると、これに対して総額91億円の予算配分を行ない、①交通安全対策 ②公害対策 ③物価高騰や有害食品対策 ④住宅建設 ⑤恵まれない人々への援護対策 の諸事業を行なうことになっているが、これらの5種類の計画事業が決算段階になって予定通り当初の目的が達成されたかどうか、年度途中の数回の予算の補正、追加により当初予定されたこれら5種44事業がどのように増減したか。また追加更正によりどんな事業がこのシヴィル・ディフェンス計画の枠内に組み込まれることになったかを解明しようとしても、ほとんど解明できない状態となっており、果して当初に予定したとおり、中期計画の当該事業が平均して37%達成されたのかどうかは尋常の手段を以てしては判断できないのが現状なのである。これは、当初予算は中期計画を具体化するという姿勢で編成されるが、これが追加、更正される段階になる

と中期計画との関係は断ち切れてしまうためである。そのようになる原因は、恐らく追加更正されるものの大部分が例の公共事業の類で、本市が必ずしも当初意図したものではなく、国家機関の意思<場合によっては都合>によるものだからだと思われる。事情はいずれにせよ、前年の秋頃からその年の3月まで約半年の間、多数の人員を動員して、現状の判断から始まり翌年の需要動向の検討、討議、査定、議会審議等を経てやっと編成された当初予算は、その成立後5月には早くも第1回の修正を受け、秋の定例会が終る段階では、恐らく、当初の計画事業、予定事業の原型は相当失われてしまっているように思われる。

かくして、監査事務局で決算審査の作業を通して見る場合、予算の年度成果が計画に比してどうなったかという点については、各部署ともほとんど考慮された跡がなく、例年その点はついに解明できないままに終わっている。

しかし、その代りにかなりよく解明できるのは、公共事業というナショナル・ミニマムの方であって、まことに忌々しい気がするが、その理由は、この方は会計検査院の検査を受けなければならぬという事情が存するためだといって差し支えない。それと、先程、中期計画に関する事業の年度成果の判定は、尋常な手段では困難であるといった事情も、計画と予算の関係を明白にし得ず、予算を密室作業たらしめている大きな原因である。なぜそうなるかという点、監査事務に関しては、地方自治法の有力な解釈と主張があって、それによれば、中期計画のようなものは一つの政策綱領であって、予算の編成事務などと同じく、これらに関する監査意見、審査意見は予算の執行責任者<市長>の政策批判となるから法に違反するというのであって、このような解釈主張がある以上、監査事務の担当者としては、会計検査院の職員が公共事業についてなす如くに徹底した監査・審査を行

うことをためらわざるを得なくするからである。以上のような様々な事情が、単独にあるいは混交して存在するために、計画された事業が素直に予算と直結せず、予算を判り難いもの、密室的なものとしているものと考えられるが、このような事情を解消するには、先ず、複雑怪奇な点では本市の予算編成に倍する政府機関のさじ加減による補助金、交付金のカラクリを究明して、これを市職員はもとより市民一般にも公表し、その交付時期が9月、10月、ひどいものになると12月にもなったりするのはなぜか、例の認証減といわれるものの実体は何か等の真相を白日の下に公開する運動を起す工夫をすること、こうすることによって、政府機関のあの尊大な密室作業に大いに起因するところの官尊民卑はまだしも官尊公卑めいた卑屈さをわれわれ職員からも一般市民から取り去ること、更にこれと平行して、「こんなことまで書いてあるのか」と驚く許りの、そのくせ、「これに違反したところで世間一般では誰もけしからんというはずもない」自治法を始めとする数多くの法律と、このような法律ばかりを作って独自の条例を制定する余地を全く奪い都市の近代化を無意識に、<時には意識していることもあるが>妨げて気づかぬ日本的立法感覚を、骨惜しみすることなく指摘し続けること等により与論の向上と形成をはかることを、我々都市の公務員は日常業務を通じ絶えず心掛ける必要があろう。

このような努力を称して脱日本人、脱法律と呼んだけである。

<選挙管理委員会事務局長>