

を特定の政策の中で調整してゆく政策的機能集約機構が設置されるようになってきている。このように目的別機構、性質別機構、政策的機能集約機構が中央の機構として混在してきていることは、大都市の行政と政策の特徴を機構で表現していることで、やむを得ない点はあるが、行政の二重構造化、予算分科と機構との不適合による予算目的と政策との不調和、行政費用の複雑化等を来すおそれがあり、予算と事業執行を結ぶ体制としては必ずしも充分であるとはいえない点がある。そこで、予算と機構と事業執行の制度的原点にかえて検討してみると、量的にも質的にも大きな機能を要求されかつ住民に直結した行政も与えられている大都市を、行政的に適正規模を持っている市町村と同じような制度の中で規定していることが問題となる。勿論他の市町村と異り制度的に地域別機構を持っているが、それは目的別の中央機構に付属する形である。機構は本質的には地域別が目的別に優先すべきものであり、目的別機構は地域別機構の内容として、即ち主体的に行政機能を発揮できる地域を限度としてあるべきものである。大都市においては中央機構の複雑化をさげ主体的な権限と事業執行能力を持った地域別機構を整備すべきであると考えられる。かかる体制の中で予算と機構との適合性が生れてゆけば、事業執行に係る調整機能も強化され、住民福祉の実現を軸にした経費配分と事業執行が期待される。

<道路局管理部総務課長>

都市化と財政

その2

■座談会

都市化と財政

——事業執行と経費配分をめぐって——

小玉重光<民生局青少年部児童課児童係長>

佐久間健生<市民局市民部市民課市民係長>

成川 登<財政局財務部財務課予算第二係長>

長谷川久男<民生局松風学園副園長>

吉沢高一郎<道路局管理部総務課長>

和田瑞男<選挙管理委員会事務局長>

<司会>

水島敏彦<企画調整室企画課>

岡村 駿<企画調整室都市科学研究室>

I——— 基本的命題

水島 事業局からみた予算査定と事業執行体制について吉沢さんに書いてもらいましたが、この座談会ではその吉沢論文をもとにしてもう少し深めたいと思います。なまの声をだしてもらいたいです。文字にされた中にオブラートをかぶっているものなどいろいろあるが、吉沢論文をもとにして話を進めていき、その中でいろいろな問題点をとりあげて論じていただきます。

吉沢 事業執行と経費配分あるいは予算配分についての問題点はいろいろあって詳しく書けばきりが無い。あまり具体的になるとまとまりがなくなる。そこで私の論文ではそれらに関する基本的な問題を出してみようと思ったが結果としては常識的な問題提起になってしまった。まず事業局では最近市民からの要望が増大し、それに即応した仕事を積極的にやりたいという意欲も大きくなっているが、予算、機構、人事という行財政の枠の中で制

約され勝である。

行財政でやるべきものは勿論公共的事業なのだが、在来その公共的事業を執行する部門は公共という名のもとに割合に市民から離れた場にあり財政・総務などの管理部門と相対する立場をとっていた。しかし行財政が何をなすべきかという「公共」のあり方が住民福祉主体に変ってきている現在では管理部門と事業執行部門とは相たずさえて住民に目を向けるべき時にきている。従来の方では事業執行担当局は管理局と住民との間で板ばさみになり次第に意欲を失ってしまうおそれがある。そこで今後の事業執行にとって最も大切なことは、事業局と管理局との住民福祉の実現に目をむけた場での信頼と協調の体制であろうという気がする。

2番目に、予算査定と事業執行の関係について考えてみた。予算査定は精密な作業であり、やれるだけのことはやっているということを認めざるを得ない。限られた財政のワクの中で経費配分をするとすると事業執行担当局に若干の不平不満の生ずるのは止むを得ない。基本的に考えねばならぬことは、財政の宿命として経費が固定化しやすいことである。経費が固定化しながらふえていくのに財源の増加が伴わず、経費配分の柔軟性は次第に少なくなってきている。基本的には地方財政制度を根本的に改めねばならないのであろうが、現在の財政制度の中でもなお考えねばならないことも若干ある。

現状では予算査定は実績主義によっている。予算編成の基本原則として実績主義によることは当然ではあるがそれは経費の固定化の媒体となっている。それをいくらかでも打破するためには事業局の自主性をとり入れる柔軟性を持った「ワク配分」のような形を考えてみてはどうだろう。

3番目に、予算査定においては「何とかなる」という査定の割切り方と「何とかする」執行のやりくりとの中で妥協ができていく、というかたちがある。しかし直接住民の要望や陳情に対したとき、「何とかなる」というかたちの中では消極的な答が出勝であり、事業意欲を減殺する。住民要望を新しい公共の場で事業化してゆくための事業執行担当局の主体性を確保するためには管理局の理解と協力が是非必要である。

4番目に、経費配分の機構という問題がある。なぜ機構の問題がでてきたかという、予算の執行と機構または経費配分と機構とは密接な関係にあるからだ。機構のあ

り方いかんによって経費配分の固定化が進行したり、あるいは住民の要求を敏感に経費配分に反映しにくくなったりする。

今の横浜市の機構は、目的別機構を主体として区役所、福祉事務所など若干の地域別機構があるが、いわゆるハダで感ずる行政をするためには基本的には地域を主体とした機構を重視しなければならないと考える。適正規模の地域を対象とした機構でない問題がでてくる。地域あつての上での目的別機構なのだ。人口200万をこえる大都市で、単に目的別で行政を処理する、というところに住民に目を向けた予算執行ができにくい面がでてきているのではないか。

地域行政機構については在来も大区役所主義などの発想があったが、現実的には本庁機構の細分化で、厩大化する行政目的を達しようとする傾向が強い。細分化した結果、政策調整ができにくくなると市民局のような形で政策的部局が出てくる。あるいは用地部局のような性質別の部局を考えざるを得なくなってくる。それはそれとして、目的を達して来た訳ではあるが今後は適正規模の地域を行政単位とした中での目的別機構の整備を考え、本庁機構はなるべく簡素化すべきだと思っている。こういうことによって、経費調整なり住民の要望にそった予算の適正な執行がよりよくできる体制となるのではないかとと思う。

以上のような趣旨について小論に書いてみたが、編集者の方で予算についてのアンケートを出したところ、同様な趣旨の意見が出てきている。何通かのアンケートの意見を大まかにまとめてみると

- 1 市民の要望に対処するため、管理部門は事業部門と協力してその実現を図るべきである。
- 2 事業執行担当部局の自主性を尊重すべきである。
- 3 経費配分について、経費の固定化が強く、経費の先取り、あるいは創意工夫が実りにくい。
- 4 予算の執行については、能率的な執行態勢を考えるべきである。
- 5 財政局は事業局の事情をよく理解してほしい。
- 6 査定方法の簡略化を考えるべきだ。

これらは予算及び執行に関する問題のあり方を示すものとして今後充分検討を要する点であろう。

以上で説明を終わります。

水島 今吉沢さんがいわれたように、各局に、財政局に

対して何を要望するか私共でアンケートをとりました。そのいくつかを今手許にもっています。それでまず吉沢論文の第1章の内容に関連したものとして企画調整室皆川さんの書かれたものを取りあげ、これについて成川さんからのコメントをお願いします。

アンケート①

私の周囲には、「財政局はかわいそう」という意見がある。とくに強力な理由はないようだが、感じとしては、各局予算を担当する財政職員に対してのことらしい。予算編成方針決定、各局要求、査定といった議決にいたるまでの一連の作業は、予算作成上かかせない手順であるが、形式的には毎年同じことの繰返しである。いざ執行ともなると、設計変更だ、流用だのと各局の自主性という名目の中に埋もれてその手続に追われる。そして一年が過ぎた時、財政職員として健全で効率的な財政運営ができた満足できる人が何人いるだろうか。ところで、各局の経理担当者はどうか。事業費、経費の支出についての後始末を、否定と肯定の内をさまよいながら専門に片付けている。私かうみるところの人達もまたかわいそうの部類に入る。したがってその元締のような財政職員はやはり可哀そうなのかと思う。各局の経理担当者は、自分の局のどの職員よりも、財政の職員の方を頼りにしているのだ。この気持わかってもらえるだろうか。

こんな調子で、各局が財政職員にもたれかかっている状況もあるように思える。一口にゼニとヒトを握るところは強いといわれる。受取りようによっては、いろいろ解釈できるが、ヒトの系脈は別としてゼニの面で強いところをみせるには「ヒトの良い」人間がいては無理である。残念ながら財政局にも、各局の経理担当者の中にも「ヒトの悪い」人間がいないところに弱さがあるようなのだ。

〈企画調整室・皆川達也〉

2——「財政局はかわいそう」か？

岡村 ここで「板ばさみになる」ということと、ゼニをもっている立場の強さとゼニがない場合の苦しみ——この辺のところをお願いしたいのですが……。

成川 「財政局はかわいそう」ということは、財政局が各局からの市民要望と限られた財政との間で苦勞していること、したがって見方によっては市民に向って作業していない——また事務的定形的な面での仕事に追われ、新しい目で見ると時間的余裕がないアイデアが出せない、

結果を振りかえることも充分できないということから、「かわいそう」というのではないか。

財政局の担当職員は事業部局の要求についてヒヤリングをし、自分なりの判断をするのだが、その判断は市民に向いていなければならない。そのためには事業部局の職員と同じ立場にたつよう努力している。しかし、その努力は課長査定、局長査定と段階を経ていく過程で報われないことがある。これも「かわいそう」ということになるのだろう。

今のアンケート後半の「ゼニをにぎっている所は強い」ということだが、財政の担当職員と事業部局が折衝をする場では、説明し説得するという相手の立場を財政局がどう受け止めて最小の経費で最大の効果をあげるかが焦点になる。相手の立場にはいりこんで要求を自分のものにしようとするのだが相手と自分との間に方向の差がある。それは要求側はある時には財源を忘れることがあるが、財政担当としては忘れることができない。どちらが譲歩するか。やはりそこには、最終的には「金を握っている」という土台をふまえたうえで相手方を説得する、という形になる。極端に言えば相手方を「屈服させる」というのが後半の問題点だろう。

吉沢 このアンケートの論旨にはよくわからぬ点があるがこういう意味ではないかと思う。——予算の編成と事務の綿密な作業の成果と執行の具体的あり方が筋の通った一貫性なしに行なわれているという感じがする。そこに予算編成或は予算統制の具体的な執行に対する空しさがある。予算は鉛筆1本から積算するが、執行でそれがどういう形になるかわからない。かなり多くの事業執行者はそこに空気があるから呼吸するのと同様に予算の示す目的内容を特に意識せずに事業執行をすすめる場合が多い。予算をその目的と制約の中で意識して執行することが本来的には望ましい状態なのであろう。そこで現実的にみて予算は執行に対し何を示すものであるか。こまかいところまで事業の執行内容をきめるものか或は積算の技術なのかという問題提起がなされてくる。もし積算の技術だとするならば、もっとワク配分のような形で査定事務と執行事務を合理的に或は有機的に結びつけることができないか。私の小論の第2章のおしまいの方でこのことについて述べておいた。とにかく精密な積算の結果が、具体的な成果としてどう表われているかは、予算査定事務で常に感ずる悩みである。

水島 予算は政策の表明である。だから経費配分を単なる積み上げ技術で処理し、一方、事業局は財政にゲタを預けるといった「財政局依存型」の政策決定は困る。現在査定担当者は予算のアフターケアまでやっており、ついつい各担当事業の内容、全市の位置づけなど勉強する時間もなく、査定段階では受身的な色彩が強くなっている。ここいらをスッキリさせる必要がある。積み上げ技術屋で終わっている限り、自分達のやった査定とその効果についてのジレンマは常に残るのではないか。

成川 査定の順序の問題になってくると思う。第一次の査定担当者というものは、経験や立場の差で多分に影響されるが自分の担当範囲内で判断を下し勝ちである。これは、第一次の担当者は受持ち局の要求即ち市民要望に直接接しているためのものともいえる。しかし課長査定からは間接的となり多分に政治的判断あるいは全局的な立場で眺め調整される。経費配分の優先順位、必要性の判断等は、職制の階級を経て、揃えられ煮詰められていくわけで、第一次の担当者とそれとのずれは現段階ではやむを得まい。このような中で「財政局依存型」論が出るのであろうが今後検討すべき問題である。全市の重要性のあるものや市民要望に密着する財源配分の方法はどうすればよいか。——標準予算を前提としたワク配分によって、事業実施局の自主性をとり入れれば弊害は除かれるのではないか。

3——事業・出先・地域を尊重せよ

水島 次に小玉さんからのアンケートをよみます。

アンケート②

一つ。地方自治体の行政のかなめはいかに工夫をこらした本市独自の行政を推進するかということにある。しかるに県市協調事業という波に流されて、担当職員が他都市、県に先がけて行なおうとする事業はあえなく、常にあえなく日の目も見ずに消えさることが多い。法外援護事業など多額の予算が県のイニシャチブに委ねられ成立していくなかで、ささやかな市独自の事業ができにくいことは財務課予算担当者の気持も思いやり複雑な心境となる。

二つ。不用不急の事務を切りすて緊急で効率高い他の事業、新しい事業にまわそうとするのは大切なことだが、そうは簡単に行かない。不用とはいえないまでも費目を

やりくりしてわずかな金額を生みだし、他の費目、他の事業を増額してみたが、査定結果を見れば不用額として削られつばなしということになる。財政側としては云い分もある。巨視的に見れば児童課だけでも六〇数種の事業のなかで、増額すべきものは増額してあるということになる。しかし、個々の事業担当者はそうは思わない。別の事業も必要だが、この事業だって人生をかけてやっているのだといたい。一寸大げさかな。最近その点では大部改善されてはいる。しかし、多数の職員はそのことを経験しているし、なかなかそれを忘れようとしにくいのも事実である。

<民生局児童課・小玉重光>

小玉 児童福祉施設等に法外援護等をさし上げている。こうした法外援護は県と協定して同額を支出しているが県は金があるから新しい施設へどしどし出す。横浜市として市独自の新しい法外援護システムその他の施策を組みたいと思う。しかし、県との協調事業だけは認められても、県に先がけてやりたいというもの、市独自の必要から認めてもらいたいというものには予算はつかない傾向がある。財政当局の考え方もわかるが、考え方をえていくことも必要である。

次に施設建設の問題だが、民生関係でいうと計画がなかなか立てにくい。ところが県の方は計画と建設進捗に、割合一貫性がある。たとえば、来年児童相談所を1か所作りたいたって、本当のところ計画にはなっても予算がつくのかつかないかわからない。予算がつくとしても、現状の人員と最低基準である厚生省基準の範囲内で建てるわけで余分のスペースがない。今後10何年もの先を見こした建設ができない。また、一歩さがって、1億円なら1億円で来年度予算がつくことがわかればいいのだが、建設計画はあくまで計画であって実際の建設は予算次第だということで、計画の実現性の裏うちということの色合いが少ない。予算実現は最終査定の終了をまってはじめて分るのである。絵にかいた餅が一度に実現性をおびることにもなる。そうしたシステムの中では十分に計画をねり上げたというものは、事業担当局としては出しにくい事情があることを分ってほしい。

だから、でき上ってしまったから、施設内部から不満が出てくることになりかねない。施設や機関に働く職員が働きやすい環境をつくるためには、実現性を前提とした中で最低一年くらいは検討が必要だし、私達としても現場に計画、設計をおろし十分な検討を行ないたいと思う。

思うに事業の計画性を要求されるのは当然として、計画性を支える実現性の裏うちと若干の時間が必要だ。

岡村 施設の質に関する問題が出されたが、このことについては、施設のすぐ隣に保育さんの寮をつくって、子供たちの声が聞こえる処で保育さんが休まるのかどうかという問題もある。逆にまた、人手不足の昨年、人材確保のためにも施設をよくしなければ保育さんを確保できない。質は二の次で、とにかく作ることを先にしてしまう、ということがある。そういう量よりも質を求める者の悩み、不満をどこにもっていったらいいのか。

長谷川 私が勤めている松風学園は精神薄弱児と肢体不自由児のための施設です。この第一線勤務になったのは3年前で、その前は7年間本庁にいた。出先と本庁とは大分開きがある。第一線に出て来るとそんな不満、こんな不満をはじめて知る。いろんな要求や不満があっても予算の無理は通らないのを知っているからその場はなだめて納得してもらおうのだが、これが2年たち、3年たちすると、要求が通らない不満が出てきて、私は板ばさみになる。日常生活が紙の上の仕事でなく、精薄児のような赤ん坊より手のかかる子供の世話をする疲れと要求とが重なって不満がうっ積している。本庁にいて予算のことを知っているために保育に同調できないことがある。この辺が第一線勤務についてからの具体的悩みのひとつです。

吉沢 出先の問題に関連していうと、はじめの説明で申し上げたように今まで出先といわれていた地域行政機関に、最重点をおいて、その充実を考えねばならないと思う。本庁は出先が困っていると知りながら、やはり根底には「何とかなる」の思想があってその態度は出先優先ではないことが多い。予算査定の問題とする以前に局長以下が、出先が一番大切だという考えで予算編成にのぞんだかどうか。事業執行部局としては、再検討の余地がある。

たとえば、土木事務所と本庁の職員とでは格差があるべきだという。そういう本庁側の認識があれば何等かの形で予算に反映することはありうる。そうした意味で、民生の予算要求が真に出先最優先の考を持っていたかどうか考えてみる必要がある。とにかく本庁中心の考え方と機構について検討する余地がある。

成川 具体的には、例えば職場環境改善として市庁舎の冷房についても、まず区役所を先にやって、そのあとか

らとりかかるということになっているが、これは出先優先の考えの現れと思う。また、環境の悪化しがちな清掃などの出先で、緑化を進めている、ということもあってその姿勢は大分出てきているのではないか。

水島 関内にいる人が出先に申し訳ないからいいかっこうしようという線での「出先優先」と、「地域中心」から出てきた「出先優先」——この場合「出先」ということばは不適當と思うが——の考えの間にはギャップがあると思う。

岡村 「協調と信頼」を事業局と管理部局との間に実現させることはむずかしいと思う。それは悩みがある程度共有しないと生じないのではないか。高度の判断とか詳細な作業の中には、制度的な問題とか財政局の立場が強く出されてしまう。事業局の第一線担当者にはもやもやしたものが残る。保育さんの苦しみがどこまで査定の中に出るか。

吉沢 「出先優先」は口先だけではだめだ。「優先」にはそれに応じて機構と権限を与えなければならない筈であるが現状はそうした配慮は極めて不十分だ。

佐久間 横浜市は、大きくなりすぎたのではないか。組織、機構、職制を含めて「人口230万の市」という実感がない。機構や意識が都市の大きさに対応していない。自治体はそういう宿命をもっているのだろうか。

財政や庶務や人事がなぜ職員の意識の中で優位を占めるのか。自治体とは市民に向って仕事をする所なのになぜそんな意識があるのか。区と本庁とで本庁がなぜえらいのか。その意識の整理がなくてコンプレックスをもっていたのでは、財政的にも機構的にもよくなるまい。

査定についていえば、市民の税金を100%還元するための仕事は内部の官僚的なかけひきに終わってしまう。昨年と同じことプラス新規事業を要求すると「新規」はばっさり切られる。だから「新規要求」とはなにかという疑問も出る。

都市としてその機構が肥大化すると、局と局の間で話が通じなくなり、数字的あるいは観念的なつき合いになってしまう。査定する側と査定される側とのコミュニケーションがなくなる。中央と地方との間と同じで、口の達者な者が有利なこともある。ではどうすればいいか。査定の段階をみれば、まず各局と財政局との間に戦いがあり、次に各局と区との間に戦いがある。区を中心とした財政局が望ましいが、そこまではできないのではないか。

成川 地域に権限をもたせるため、といっても市の予算を14の区に分けるわけにもいかない。今の横浜市の機構は、財政と各局と出先の場の中で対市民の仕事をしている。たしかに予算査定という作業においても、230万人を超える大都市のそれに対応していないことは事実である。しかし限られた新規財源をいかなる使途に振り向けるか、そこには、財源振り当ての調整機能が存在する限り、財源配分のやりとりがでてくる、魅力のない説得力のない事業は闇にほうむられてしまう。

ところで、財政局でも市民に目を向ける場もある。今までも極力現場の状況把握に努めているが、さらに市政相談や、直接市民との対話の中に参加するとか、本庁をとりこえて直接区の要求をきくとかで、第一線の空気にふれることができよう。

4 「総花主義」は宿命か？

小玉さんのいわれた「ワクの問題」については、予算そのものが「ワク」の問題につきる。いまの本庁舎ももっと将来を見越して作るべきだったのであろうが、10年で満杯になっている。これはやはり自治体の自由に使える財源に全くのゆとりがないからだ。さらに横浜市は、人口急増で余分の財政需要に追われている。現行財政制度では、先行整備が認められていない。すると限られた自主財源になるが、継続費でやるとしても財源の見通し或は硬直化から長期には続けられない。したがって当面の財源の範囲であきらめざるを得ない。自治体の宿命か。これらを解決しようとするとも毎年度継続されている何かの事業を手をつけず、たとえば道路を5年間一切作らないというような極端なことをしないとできなくなる。増大する行政需要に可能な限り対処しようとする、どうしても最少限必要額を総花的につけるほかなくなる。

水島 総花主義を打破の方法ですが、行政需要に応じて事業の転換を図ることくらいしか方法はないものだろうか。

成川 財源を一定のワクと考える限り止むを得ないのではないか。

水島 行政需要があり、そのための財源が制度として保障されているにもかかわらず、横浜市はそれを利用して

いないという現実もある。査定の段階でどの程度総花主義の是正ができるのか。

吉沢 みなさんが財政局の予算査定に立ち会うとわかるのだが、予算査定は、内容的に非常に不自由なものなのだ。かつて各種団体に対する補助金の多いのが経費の固定化の一原因だと考えたことがあり、その整理打切りを試みたことがあるが、実際に打ち切ることができたのはごくわずかであった。多くの経費は種々の行政需要に結びついていて固定化されてきている。それは予算査定の中で自由に処理できない。そこで、経常事業費や事務費の伸びを抑え或は臨時費を何とか縮めて新しい経費をひねり出すことしかできない。ひとつ実績をご破算してみてもどうかという考え方がアンケートの中にもあり、我々もそう考えることもある。が、やっても結局同じことなのだ。出すべきところには出さねばならぬのだ。財政は固定化しながら膨張していくものだ。小玉さんのいわれたような政策の先取りができないというようなことが、このことから派生してくる。成川さんの立場になれば防衛のいい訳をせざるを得ない。

小玉 継続事業の中で不要、余分なものがあると、財政ではけずれない。担当者も切ることができない。局の段階で切るほかない。民生局の中を見まわしても必要性がうすいというものもあるが切るとまた困る。

吉沢 義務費は、人件費と同じように赤字を出してもやる、というふんぎりが財政にとって必要になろう。道路のアナをうめるとか松風学園の運営とかは義務である。義務と考えて、金があってもなくても出す。歳出面をとらえて、そういう経費を組むことが市の義務だという態度は財政局がとり得る。今後赤字が累増しようとも出すべきところには出す。そういうことが国に対する力になる。「何をいうか、我々はやるべきことをやっている」、そういう時期にきている。単年度の収支均衡というだけでなく、市は何をやるかをふまえて長期的にみた財政の均衡を考えなければならない。これは財政局にとっては暴論かもしれないが事業執行局からみればそう考えてみる必要を感じざるを得ない「出ざるをはかって入るを制す」というのが財政の基本原則の一つだが、今はその逆だ。「入るをはかって出ざるを制す」になって、しまっている。これは現行の財政制度の中ではいたし方ないが、財政を考える場合、この基本原則にもう一度立ちかえって考えるべきではないか。

岡村 西川さんからのアンケートを読みます。

アンケート③

行政事務の複雑化・膨張化に対応して、本市の事務処理及び手続等も少しずつ改善されているようである。しかし、このような状況のなかで、ほとんど変化のみられない事務のひとつに予算編成事務があげられる。確かにこの事務の中には、多くの複雑な要素が内在しているので、すぐに簡略化合理化が実施できないことは、もっともである。しかし、本市でこの事務に直接、または間接に関係する職員数及び時間数等からみて、これに要する諸経費は、莫大なものであろう。

予算編成事務の簡略化・合理化への改善を早急に実施されることを期待する。

次に、現在の予算査定事務について、その都度痛感することであるが、財政局の予算担当者は、担当局の事務事業について、充分理解したうえで査定を行なってもらいたい。

予算担当者の第三者的立場も時には重要かもしれないが、それ以上に、その事務事業の当事者的立場で理解していないと、要求する局では、自分達が慎重に調査し、検討した事業にもかかわらず、財政局の意思により事業を計画し、実施しているような錯覚を受け、主体であるべきものが、何かに影響されて主体性を失ってしまう危険性があるのではないだろうか。

<総務局災害対策室・西川律夫>

成川 佐久間さんが、市の管理部門の体質が変化していないといわれたがそのとおりである。予算の査定は財源の適正配分ということにつきるが、でき得る限り要求側を理解した立場で作業している。

しかし現実には、実績主義、前年度主義、積み上げ方式でやっている。これが一面では作業時間においても、経費的にも、マイナスとなっている。これらは以前から問題点として先輩から受け継がれてきている。今までの流れをどういう場をふまえて切り変えるかの難しさがある。他都市とか国などの本市をとりまく環境が熟したときに切り変えるならスムーズにいくと思うが、それまで横浜市は待ってられない。逐次改善が一挙にか。国において、或は最近ではかなりの都市が採用しつつある予算編成方式で標準予算制度がある。これは、毎年きまりきった経費を毎年同じような手続を経て繰返すことを避けて、予算編成におけるウエイトを重要経費、新規経費に向けることができるだけの時間的余裕を得ること等予

算編成の合理化からのもので、経常的経費が主体となる。前年度限りで不用になる経費或は臨時的経費ははずし、他方翌年度で増額されるべき経費を加えて作成される。結果的に、この標準予算によるワケ配分の範囲においては、市民にもっとも身近な実施局、出先に直結した執行体制が可能となる。こういう方向にもっていくべきだと思うが、財政局があげてそれにぶつかっていくところまではいっていない。

吉沢 和田さんが数年前、監査の立場から財政局に申し入れられたことがある。

和田 申し上げたいことは山ほどありますが、6年間程監査事務局にいまして第三者的立場で見えてきましたが、一言でいうと今の予算は無責任制で、予算の編成ごっこという印象です。先ず当初予算の見積りは決算をしてみると2割から2割5分ぐらいちがう。

総計予算主義の下で、2割以上も歳入見積が低いというのは問題で、年度当初にこれだけは使えるという大本をはっきりさせなければならぬと思う。歳入見積りをしっかりしてもらいたい。

吉沢さんが予算を担当していたとき、予算編成をどうやっているか監査しようということになったが、予算編成の内部に立ち入ると後の仇討ちがこわいというしりごみもあったが、委員会にかけたら、果して「バチがあたる」というようなことをいわれて取り止めになった。もうひとつ。予算編成にどれだけの人手と時間をかけているかも問題だと思う。庶務担当者は前年の10月頃から約半年キリキリ舞いをする。秋になると役所中夜10時頃まで灯が消えない。市会も1か月間審議する。

そうやって苦心してできたものが、5月になって補正が組まれるとパーになり、その後のことはわからない。重点施策にしても担当者を呼んで聞いてもその推移ははっきりとはわからない。いちばんひどいのが道路で、これだけ使ってどうなったか、何に使ったかきいてもわからない。最初の方針がどう変化したか、実績しか分らない。実績主義についていうと、これは毎年のくり返しが土台となっているから、要求しなかったのに予算がついてしまうこともある。

最後に最も重要な問題として、市長が市会で発表するいわゆる予算教書の趣旨は、アフター・ケアができないという事がある。

これは、査定で頭から1割切られると、局ではそれを適

当にわりふって何とかする。市長の予算方針は1日で終り、あとはそれをなおしながらやっていたらいい。このような内容の予算ならば半年ばかりもドタバタ大騒ぎして組む必要はないのではないか。だから予算は暫定予算として組む。そうすれば、半年とかからぬだろう。特別のこと以外は補助金のメドがつく段階できめればよい。自主財源は5割ちよつとで、あとは補助金、負担金などの「いただく金」——これはひもつきで、確定するのは秋頃だ。各局の担当者の所では5～6月頃にわかるらしいから、その頃きちっとしたものを作ると補助金事業についての態勢もはっきりさせられよう。

もうひとつ。「出先優先」についていうと、出先軽視ははなはだしい。国の機関からみれば市町村はいちばん軽視されている。局と出先の関係もそれに似ている。たとえば、建設省と横浜市の関係は道路局がまねして土木事務所に対処する。建設省から対処する仕方を教わっているみたいだ。国に対して「自治体重視」を望むなら、まず自分が出先に対して実行すべきだ。

区長には税金、戸籍、印鑑証明ぐらいいしか権限が与えられていない。区長にもっと責任をもってもらいたい。そのために土木事務所を区役所に入れる、保健所の衛生課も区に吸収する、福祉事務所も法的に問題があるが区長に兼任させる、——そんなふうにして区に実質上の行政機関としての権限を与える。予算も区ごとに編成する。こういう考え方を市長に申し上げたことがある。市長も努力されたようだが、各局の抵抗にあったのかどうか、いつの間にか立ち消えになっている。

昭和32年に、「指定都市制度」とひきかえになくなった「特別市」を実質的にやることはできないか。区に議会ができないことを除けば、特別市構想は現行法の下でもほとんど実現できる。現行法のワク内のできるのだからやってみることだ。そうすれば、活路がひらける。ほんとに足が地につく。この点今の区長はお気の毒に思う。自分の区の道路がどうなるかを知らない。土木事務所にきくと、局にきかねばわからないという状態だ。よその国では地元でやっているような仕事について日本だけ例外であつてうまくいくはずがない。区に「自分達の仕事」として任せてしまうべきではないか。

吉沢 いまの「出先優先」の考えについて私共道路局での試みを申しあげたい。いままでは道路局では本庁と出先の関係が、かなり官僚的だったが、そうした格差を解消し土木事務所に対市民の仕事の一切をまかせることを考えている。そのための機構改革案も、いま検討中である。具体的にいうと、本庁の道路補修・道路舗装等の仕事を土木事務所に移すとか陳情処理を土木事務所にやってもらふような体制を作ろうとしている。

本庁は全市的にわたる公共事業執行と各土木事務所の調整をやる。仕事だけでなく予算執行権の一部を土木事務所にまかせる準備をしている。何とかして、地域のことは地域で処理する、という方向を実現させたい。河川や下水についても下水道局と同様に考えている。今まで土木事務所はいわゆる出先であつたわけだが、これを土木部門の地域的行政機関或は土木に関する市民サービスセンターとするのである。

和田 更にそれを進めて土木事務所を区長の下におけばよい。

吉沢 札幌や福岡では意欲的に大区役所主義を考えており、土木に関する業務もある程度区役所にもたせているときいている。方向としては、地域のことは地域で、区のことは区役所で、ということを実現させねばならぬと思う。それは、肌で感じられる行政が必要だからだ。また、地域中心主義行政は経費の面でも有利なのだ。たとえば本庁から港北のはてまで行くのは時間もかかるし交通費もかかって非能率的だ。

少なくとも道路局内部では「地域優先」の実現のために努力している。ただ、意識を改めることは非常に難しいことで、各局の人を説得しながらやっている。

佐久間 どういう所に抵抗があるのか。

吉沢 中央集権的な考えがはびこっているのだ。

佐久間 本庁で設計や企画をしている者が優位に立つということがある。

ところで僕の方の仕事は区と共同です、あるいは区へ「お願いする」ことばかりだ。それなのに職員の中に本庁へくることがよいという意識が強い。

現実に市民の中で仕事をしていくとき、区の人が情報ももちいい仕事をしている。本庁にこれだけの機構がいるのか。はじめから分散した方がよいのではないか。

和田 まず権限を与えることだ。

佐久間 横浜は昔のような小規模の市ではなくなっている。14区の中にどんどん市民の要求をとり入れる所を作っていくと市役所は破裂する。

吉沢 そのようなことは10年も前から叫ばれている。

水島 要は決断だ。決断にいたる道を作らなければなるまい。いつ、だれが、どうするか、成川さんのいわれた「切り換え」の場をみつきたい。財政局自身でできることは何か。

吉沢 財政は本質的に保守的なものだ。まず各局が主体的に努力して財政局を説得すべきではないか。

小玉 今の本庁の人間が多すぎる。けれど3分の1とか5分の1にしたとしても、少なければ少ない程エリート意識は強まって残るだろう。

施設とか福祉事務所の権限と予算はそれぞれの出先機関がもつのはよいが、たとえば児童課だけでも持っている60いくつかの事務を各区にまかせると、そういう増えた分だけその出先の機構が大きくなるし、そうなると各区のそうした事業をまとめる組織が必要になる。具体的には国と結びついている事業が多いのだが、国との関係で調整をどうしたらよいか。二重の手間になる危険性がある。「本庁と出先」というのはそうしたことがあって、一朝一夕にはなくならないのではないか。

もうひとつ。実績主義とワクの問題だが、実績主義の利点は担当者が意欲をもって資料を整備していけば予算がふえるということだ。ワク配分と実績主義のどちらをとるかという問題はあがるが、どちらにもよいところがある。実績主義のよいところは担当者がのびしていきたいと努力する所では必ず予算がふえることだ。担当者の努力や実績はやはりかってもらわねば困る。

和田 民生と衛生は殆どの事務が厚生省の丸がかえで自主性が発揮できない。工夫を要する。機会をとらえて厚生省と縁を切って行かなければならぬのではないか。

岡村 財源や制度のワクがあってなかなか思うようにやれないために、裏側のテクニックを使って、暗黙の了解のうちに「流用」というような打開の仕方があるが…。

和田 予算に対する長年の経験から、このようなテクニックを体得するようになる。しかし、総体的に無責任体制の下の一現象といえよう。各局の係長が苦心しているのは旅費と食糧費だ。事業費が復活要求で切られると、それはやらないでいいという免罪符がもたらえたことにな

る。しかし旅費と食糧費は免罪符を貰い放しにはできない役所内部の事情があって、裏側のテクニックが発達するようになったと思う。

佐久間 予算の査定は結構だが、それでどういう効果があがったかということが大切ではないか。現実には金の使い方については書類の辻つまがあっていけばよいということになっている。管理というのはそういうものではないだろう。

吉沢 財政局がそこまで管理することはむずかしい。各局がその主体制に基づいてやる以外にない。

佐久間 それならああいふ歴大な労力で査定をやることにどれだけの意味があるのか。財政が事業執行の結末まで見つめるべきではないか。そのために財政の機構を強化するか、それができないというなら財政の機構を縮小して各局にまかせるかどちらかにすべきではないか。

吉沢 執行管理は赤字時代の方法をそのまま続けてきている。できるだけ財政と合議して事業ごとにチェックする、ということをや昔はせざるを得なかった。今は今の時代に即した方法を考え出すべきだろう。

和田 20年前頃までは超勤手当は力関係でできた。課長が財政に対してうまく折衝する能力があるところではふんだんととれる。課によって差が生じていた。その後不公平はいけないというので平等になった。超勤と同様に旅費でも食糧費でも人員割のように機械的に一定にしてみたらどうかと思う。

吉沢 食糧費に関心のある時代は去ったと思う。各局が自主性と主体制をもって事業を執行していけば予算はついていくという時代だと思ふ。港北ニュータウン建設についてプロジェクト・チームを組んだが、プロジェクトについて機構、制度がない。事業に関連ある局の職員を結集してやる、たとえば財政局の職員が道路局に行って仕事する、ということは従来なかったことなのだ。それでも文書課を説得して、やった。そしてちゃんと効果があがっている。積極性の中で、説得して処理しているうちに新しいものが生まれる。管理部門が執行部門の要求を受け入れる柔軟な態勢をもつというあたりがポイントだろう。気がついたらすぐやってもらふ。100の批判より1つの実行の方がいいのだ。

造

岡村 最後に大沢さんから寄せられたものをよみます。

アンケート④

“市民の声を市政に反映”——いうまでもなく飛鳥田市政のメインスローガンのひとつである。そして市民局を窓口として、または各局区が独自に、積極的な市民との交流を進めている。しかし財政局は、大ざっぱに言えば市民から権力をもって税金を集め、これを各事業に配分するのが仕事。従って、前述の観点からの市民との接触は、極めて限られているという体質もっている。

そして、最近市民からの陳情・要望はますますふえているが、両者の関係は、昔のおかみに願うするといったスタイルから、圧力団体的要素を備えた市民が市政へ拘束性をもった発言をするという方向に変質している。しかし事業を執行する各局区と財政局との関係は、旧態依然。財布のひもを握っている財政局に、もみ手をしながら接触する、といった“力関係”が残存しているのである。

従って“市民の声を市政に反映”させることは、市民と各局区の接衝の折にうすめられ各局区と財政局の間で、さらにその結びつきが弱められ、市民の要望と財政局の査定結果の関係が、ほとんどなくなっている例も多い。財政局よ、“大横浜”では、市民の動態は刻々と変化している。こうした動きを、独自で的確に把握して、マンネリでない、常にフレッシュな感覚で財政査定を行なうために、もっと市民の前に出ていこう。そして市民との“ナマの対話”の中から、よりよい方向を見出すよう努力すべきではないだろうか。

<市民局広報課・大沢浩>

佐久間 市役所は、職員がどこにいても市民に向いあって仕事をしていく所だ。しかし、機構の中では上下や本庁・出先などの関係の中にはいろいろな制約を受けて市民の要望を適確に把握できなくなる。市が大きくなっているのに本庁中心主義ではやっていけない。各区ごとに何かしなければならぬ所にきている。

小玉 市民の要望はできるだけかなえたい。しかし、要望をそのまま実現することがよいか悪いか、よいとしても実現可能かどうかを整理する段階が必要だ。数をつくることだけでなく内容を充実させたいということがあるのに、担当の部、課は整理するひまもなく数にどんどん追いかけられているのが実状だ。事業局では市民から要望があるからというだけで未整理のまま財政に要求する。財政の第一次査定ではじめて良いか悪いか議論さ

れる、ということがままあるのではないか。市民、あるいは市民の要望を受けた市民局がやってくれやってくれといっても事業局では適否を検討する必要がある。

佐久間 市民局でも事業担当局でもどう整理したらいいかわからないので、財政局で整理してもらっている。それは本来市民が整理しなければならないのだ。将来はそうなると思う。市は「これだけしかありません」、「これしかできません」ということを示さねばならない。そうして要望する人自身が考え、整理しなければならない。そうでないと破産する。それを区なり地域なりで考えるという態勢を作っていく必要がある。

小玉 市民の要求に強弱があろう。また、役所側でなければ考えられないこともある。

佐久間 それは市の方で出していく。「情報の公開」が大切なのだ。「ここまではできます、ここから先はあなたがたで考えてください」ということを市民に提示すべきだ。自治体にはすべてをやって解決する能力と権限はない。

岡村 緊急にしなければならぬ事業の場合、下水道建設ではカネが不足なら受益者負担でまかなえよという考え方もあろうが、松風学園のような場合はカネが足りなければ赤字を覚悟でやらねばならぬ。そういうように、事業の種類によってひらきがあると思う……。

和田 それには長期計画の問題がある。ひとつの方法として、長期計画をそれぞれの実情に応じて積み上げる。例えば、精薄児の現在の出現率その他から将来、何年には何人になるということを見込んで、限られた財源の中でいつ施設ができるかの見通しをたてる。何年かかっただらこなせる、いつになったらできるかを考えるのが長期計画だが、それが各事業局で各事業が相互にどう関係しているかを答えられる人は1人もいない。計画はほりりをかぶり、それを守っているのは企画の人だけ。

財源の予想がつくとか仕上げに何年かかるとか、そういう見通しがないと開夜を歩くようなものでファイトがなくなるのではないか。せつかく取り組もうとしていることには見通しを与えてやる必要がある。

吉沢 私の論文には予算と長期計画について書かなかった。なぜなら、従来の計画は各局別に見込みを集めて適宜それらを調整して作るということだった。その調整が難しい。住民の願いと市がこうしたいというものの間で新しい“公共”というものを検討しなければならぬ。

いまは新たに民衆の側に立った“公共性”が考えられるべきと思う。住民の中で育まれた“公共性”と市の側の“公共性”を合致させてから長期計画を作るべきなのだ。残念ながら今はそういう前提条件がない。今は道路率を何%にするとか、住宅をどう作るとかという目的別ものしかない。

それで論文に書かなかった。

岡村 総合計画と財政計画とはどう組み合わせられているのか。財政は打出の小ヅチではない。どこで調整すべきか。

成川 総合計画は財政をそっちのけにして、考えているが、財政はそうはいかない。継続性、安定性という可能な範囲で計画化する。総合計画は政策のうちだしに重点があり、上位に立ち易い。そのギャップは行財政制度の改革によらねばならぬだろうが、今後これらの未知数をふくめて考えていかなければならない。財政は政策実現を確保しようと努力する。しかし、財政の立場からいうと、市民サービスの限界をもあわせて考えねばならない。限界をこえたものは受益者負担を考えるなりする。また港北ニュータウンに100の水準を確保しようとするれば、それ以外の地域の水準も100を目指さなければならない。先行きの波及財源を何らかの方法で確保する苦勞がある。

和田 大阪が予算を第一部予算、第二部予算の二種類に区分している。長期計画をたてるときは、長期と短期を混同しないように予算を二つに分け、二部を長期予算とするというような分け方を考えなければならぬだろう。技術的にバランスをとる方法を考えること。アメリカのフィラデルフィアの計画がその点有名で、これは大阪のものによく似ている。今これだけ都市問題が出ているのだから通常のやり方ではだめだ。工夫がいる。

吉沢 住民要求と長期計画予算の問題は別項目にして論議しなければならないと思う。

岡村 市民の要求を市がどう受けとめるかということは、住民組織の存在を前提にして考えたい。

佐久間 住民の要求に対しては財政局がいい役割を果たしている。——いいというのはもちろん皮肉だが。

成川 財政は防波堤となっている。将来はこれではいけない。

吉沢 地域の要求と政策とがかけ合った所で義務が生れる。財政はそれに拘束され、金があろうとなかろうとや

る、というルールを作る必要がある。「小学校の窓がこわれた、でも金がないからなおしません」ではすまされない。この辺のことを長期計画に反映させてよかろう。

佐久間 もうひとつ。「財政の公開」が大切だ。これは市民に対しても国に対しても、そうでなければならぬ。「これしかできません」ということで市民や国をまきこむのだ。

吉沢 住民が自らなすを欲せざるもの、およびなす能わざるものを行財政がやる、ということになっている。が、住民がなすを欲せざるものを欲するようにして、その中に調和が生ずるようになるのが住民と行政体との関係のあるべき姿ではないか。

和田 アメリカのサンディエゴ市は、横浜の姉妹都市だが、ここでは公聴会をやって予算を討議すると聞いている。我々の方の予算書は非常にむずかしくてできている。これを一般市民が見てもわかり易くする工夫が是非とも必要ではなからうか。

小玉 よくわからないために利益を受けている。

吉沢 よくわかってもらぬと困るが、なまじっかにわかってもらっても困る。

<都市科学研究室から>

この座談会を開催するにあたってお願いしたアンケート「財政局に対する要望」の回答が、各局から13通寄せられました。皆様にお礼申しあげるとともに、ご多忙中の処を執筆していただきながら、紙面の都合で全部掲載できなかったことをお詫びします。