

事業執行はなぜ遅れるか

小玉重光

① 事業執行計画のゆくえ

横浜市は、昨年8月、39年度事業の執行計画を市民に公表した。それは新年度が開始したばかりの5月1日を基準にして、この年に行なう横浜市の仕事を4半期ごとにおけ、いっここで、どの事業を行なうかということを発表したものであった。8月の「広報よこはま」で詳細に報道している。

自治体行政は、いまや計画なくしてはできない。しかし、自治体の仕事は計画をたてることもまたじつにむずかしい。公共事業の認証の見通し、用地取得の問題や少ない自己資金をもってする資金計画、そして大都市の激しく変動する行政需要の把握など、むずかしい問題をたくさんかかえている。

それでも執行計画を発表した。執行計画を発表することによって、横浜市はその通り仕事をする義務を負い、それは大きな負担ともなる。行政としての柔軟性を失い、その場で適切な手をうてないのではないかとの不安もあった。しかし、私たちは市政を「ガラス張り」にすることによって、市民が市役所の行なう仕事を直接に批判できるようになることを願った。要は、市民の声が、市政の奥深くまで直接反映するようになって、はじめて、市政は市民のものとなるのだといえよう。

それゆえにこそ、私たちは事業執行計画がいかに執行されたか、どのようなおくれがあり、変更があったかを、市民の前にあきらかにする必要がある。そして、執行の過程における問題点を明らかにし、厳しく反省していくなかで、行政を近代化していく素材は提供され、「市政公開の原則」は生きてくるであろう。

39年度の市政は、「子供を大切に市政」と「だれでも住みたくなる都市づくり」を二つの柱として、こまかく内容がたてられた。建設事業としては、保育所を8カ所新設し、教育施設としては、小中学校の大幅な新築、そして講堂・プールは寄附金なしでそれぞれ25校、19校に新設する計画がたてられた。さらに、身近かな小道路、通勤通学買物道路の優先舗装や公園、下水、区画整理などの市民生活の環境整備に力がいれられた。

その結果はどうであったか。つぎの図をみよう。その図では、39年5月1日現在で事業

主な事業執行計画とその進行状況

主要事業名	39年												40年												
	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10						
厚生宿泊施設	■																								
保育所新設	■												■												
港湾病院歯科新設	■																								
中小企業団地 周辺整備	■												■												
渙港改良事業	■												■												
大棧橋屋上建設	■																								
港湾厚生センター建設	■																								
小学校建設			第1次	■												■									
中学校建設			第1次	■												■									
危険校舎改築			第1次	■												■									
講堂整備													■												
学校プール整備	■												■												
給食共同調理場建設													■												
市大病院放射線科 コバルト治療整備	■												■												
水道配水小管新設	■												■												
プール団地新設													■												

5月1日現在の計画
 11月1日現在の実状により補正した計画

執行予定として発表したものと、11月1日現在での予定とをひきくらべたものである。保育所の新設をはじめとして、全般に執行計画のズレが目につく。すなわちズレがある期間だけ仕事がおくれたことを意味する。学校プールの建設では、39年8月の竣工予定が12月となり、小学校建設第1次分では40年1月の竣工予定が40年5月にのびている。保育所は10月完成予定が40年3月一杯にのびている。

さらに、仕事の内容を検討していくと、8カ所新設するはずだった保育所が、予想外に建設コストが高いため6カ所にへっていたりしている。年間継続して行なう道路舗装事業などは、図の上ではズレはみられないが、仕事の内容は計画とズレがないとはいえない。

もとより事業執行計画は、はじめからその通り行なわれると予測されたものではなかった。計画発表の際にものべているように、自治体行政の計画性を阻害する多くの要因のなかで、われわれがどれだけできうるかという「努力目標」を設定したものであった。しかし、自治体行政においては、ある程度のズレはやむをえないものであろうか。いくつかの事例をとりあげながら、検討してみよう。ともあれ、スタートから出なおさなくてはならない。

② 仕事はいかに行なわれたか

<1>小中学校の建設事業

学校校舎は小中学校あわせて第1次分24校110教室、第2次分として8校46教室が計画され、第1次分は40年1月中には完成予定だった。それが少なくとも5月一杯はかかるとみられる。

ここで学校校舎の建設事業の実際のプロセスをみよう。まず、横浜市がする校舎建設の申請に対し、文部省がこれを公共事業として認証する。教育委員会は、正式の認証通知の前にある内示をまって、建築局営繕部へ校舎工事の設計と監督を依頼している。39年度では、学校校舎建設の認証内示は6月22日にきている。それにもとづいて教育委員会では6月30日に営繕部に設計依頼をしている。この第1次認証分は、小学校では大曽根分校をふくむ16校82教室、中学校では鶴ヶ峯中をふくむ8校28教室である。学校により多少の差はあるが、9月2日には教育委員会へ設計が完了して戻ってきている。さらに教育委員会はこの設計をもとに、9月18日にふたたび営繕部に対し建設工事の監督を依頼している。それは、工事の設計と監督という技術的側面は建築局が担任しているためである。監督依頼と同時に、教育委員会から建築局へ、そして財政局経理課へと回議は回り、そこで入札が行なわれて建設業者との間に工事請負契約が結ばれることになる。

この校舎建設工事の入札はそのほとんどが10月2日に行なわれ、10月6日から11月10日までの間に工事は着手されている。そしていま一せいに建設中である。

つぎに校舎建設第2次認証分は、内示が8月26日にきて、10月1日に建築局営繕部へ設計依頼が行なわれた。それが本年1月に設計完了し、2月中旬に入札予定となっている。

このように当初の計画と実際の仕事の進行とは、工事開始で3カ月、完成時で4カ月のズレがある。こうした計画と執行とのズレの原因はもとより単一のものではありえない。いくつもの要因が重なり合っているところに、その責任が不明確にもなっているといえよう。ここでは横浜市の行政組織全般の問題として、主なものをひろってみよう。

その一つに、公共事業の認証時期のおそいことが事業をおくらせると指摘されている。学校校舎についてはたしかにあてはまる。39年度の認証内示は6月22日であった。校舎の工事設計をその後に依頼してはじめて仕事がスタートしている。鉄筋校舎の建設は少なくとも180日はかかるから、新学年までに完成するためには、9月中に工事にかかっているなければならないといえる。公共事業の認証内示は保育所の場合は4月15日（厚生省）、土木局所管の国庫補助事業としての道路事業には4月1日（建設省）と、中央各省によってその時期はことなっている。ここでは少なく

校舎建設の経過（教育委員会）

第1次認証分		小学校16校82教室 中学校8校28教室
39年3月	39年度予算成立する。	
〳 4月	事業計画をたて執行開始する。	
〳 6月22日	文部省より公共事業認証内示ある。	
〳 6月30日	建築局営繕部（課）へ設計を依頼する。	
〳 9月2日	設計完了し、教育委員会へ戻る。	
〳 9月18日	できた設計をもとに、営繕部へ工事監督を依頼する。	
〳 10月2日	工事入札及び契約完了する。	
〳 10月中旬	この頃から一せいに工事開始する。	
40年2月初	工事進行中	

とも教育施設以外については、認証時期がおくれの原因とはなりえないであろう。

<2> 保育所の新設

39年度当初予算に8カ所の市立保育所新設の予算が組まれた。この保育所の建設経費には、その建物の建築費のみが計上されていて、その用地取得費は、含まれていなかった。それは土地の費用分だけより多くの保育所をつくることにあったが、一方、市長が予算の説明でのべているように、「横浜に土地を買って新しくきた人々は、いざ移り住んでみると、道路も悪るれば学校も保育所もない。そうした市民と一緒に、無秩序な開発をする宅地造成業者から保育所用地を無償で提供させようではないか。造成業者にとっては初めからそういう経費を見込んである。今度の予算では用地費は組んでいない。保育所の新設は、こうしたいみで横浜市と市民が手をとりあって住みよい都市にしていく共闘予算である」ことが強調されねばならない。さらに、保育所新設はそれまでの8年間に、一度も市立保育所はつくられなかったことから特別ないみがあった。

民生局では、この仕事をどう進めていったか。まず、5月15日に「保育所設置要綱」をきめて基本的な方針をたてている。そして保育所用地としては、県営瀬谷住宅団地内ほか県営住宅団地内に3カ所、市営十日市場住宅団地内、それに公団住宅南日吉団地内の5カ所がまず候補地として上がった。それと同時に、民生局は県建築部、県住宅公社、住宅公団の当局者と保育所用地の無償貸与について交渉をはじめている。

他方、7月15日には民生局は建築局営繕部に、保育所建設工事の設計を依頼している。営繕部では7月30日に基本図面、見積条件を決定し、8月5日にプレハブ業者に略設計と積算を依頼している。ある程度予想されてはいたが、8月14日に業者より提出された見積額は、予定価格より相当高かった。それで営繕部としては8月21日にいたり、民生局に予算額では建設できないことを申し立てている。

9月1日には建築局長から民生局長に、その事情が説明された。その結果、民生局では再考し、9月中旬にいたり市長と助役にたいし、当初予算額では8カ所の保育所を建設することは不可能なことが説明され、方針が再検討された。そして10月20日になって、「39年度保育所設置要綱」をあらため、8カ所を6カ所に縮小することが決定されている。この間にすでに6カ月は経過している。

その間に用地取得の経過はどうなっているか。民生局は6月末より個々の敷地所有者と使用のための話し合いをはじめている。市営十日市場団地の敷地使用は7月20日に承諾をえている。県営川島町向台団地の敷地交渉は早くまとまり、10月28日には整地工事も完成している。県営新井町千丸台団地の敷地交渉は、10月21日に文書で依頼しているが、これは当初中村町を予定していたのが住民の反対でつぶれたために、新たに交渉に入ったものである。そのなかでも一番面倒だったのは、県営瀬谷住宅団地内の敷地で、隣接する米軍無線基地の電波障害問題がからんでいた。7月にはいり市渉外部が防衛庁、米軍と交渉をは

じめたが、交渉は長びき最後に承認をえたのは年末の12月28日であった。

このような状況だからおくれも甚しい。一部整地完了していても、設計ができていない。民生局の保育所設置新要綱にもとづいて、営繕部が民間業者に設計依頼をしたのは10月20日であった。設計が完了したのが11月30日、さらに民生局から営繕部に工事監督を依頼し、工事入札にもちこんだのが40年1月中旬、そしていま工事ははじまろうとしている。完成目標を本年3月一杯においているが、すこしむずかしくなっている。

④ 執行上の問題点

これまで校舎と保育所建設の場合の計画と執行とのズレの様子をみてきた。しかし、これらのズレの責任が、事業を担当する局または課にあるような印象を与えるとすればあまりである。担当者は役所の常識からいえば非常に努力し、悩んでいる。われわれはたまたまとりあげたこれらの例を、役所の組織全体に通じるものとして把握していかなければならない。

つぎに以上二つの例を中心に、さらにそのなかみをさぐってみよう。

<1> 仕事が特定の期間にかたよっていないか

さきに小中学校の公共事業認証時期が6月末であることをみた。事実、それは相当の影響を与えている。教育委員会の歳出歳入決算をみると、38年度で6億4千万円、教育予算総額の13.6%の予算繰越がある。37年度で15.2%となっている。そのほとんどが学校建設関係費である。もちろん、ここにいう予算繰越とは、予算は計上されたが事業は計画どおり行なわれず、繰越分だけ翌年度へひきのばされたことを意味する。学校建設関係事業では、こうしたおくれが事実上慢性化し、むしろここ数年はふえる傾向をみせている。

このように慢性化したおくれは、一時に解決は困難である。しかし、公共事業認証内示があってはじめて仕事がスタートする体制では、いつまでもおくれはとりもどせない。そしてこのほかにいくつかの要素が重なりあって、だいたいおくれたうえで、毎年11月中頃からすべての校舎建設が一斉にスタートすることになる。役所の内部でのおくれを、建設工事にしわよせし一擲にそれをとりもどそうとする。こうして工事期限をきった突貫工事に追いたてる結果、どこかで工事の手抜きが生じていないとはいきれないであろう。そうしても、新学年までに完成しない。こうしたロスは大きい。

このことの解決の方法としては、大阪市などで採用している認証内示前に設計にとりかかる方法がもう一度検討されてよいだろう。しかし、それを採用するには相当の財政負担が必要なことと、教育委員会の責任が重くなることが考えられる。

つぎに、校舎と保育所の設計に時間がひどくかかるのをみてきた。設計の期間は、38年度において鉄筋校舎で平均37日（最短15日、最悪75日）かかり、危険校舎、講堂の設計でも平均35日かかっている。39年度にはさらにそれがのびる傾向をみせている。