

対談 横浜市財政と施策の展望

森 義人 入江 昭明

森 本日は、最近の地方財政危機といわれている状況を踏まえて、いろいろの面から、横浜市の財政問題について、話し合ってみたいと思います。よろしくお願ひします。

一 地方財政危機と

横浜市の財政

森 まず、地方財政の状況ですが、地方財政は厳しい、厳しいと言われ始めてから、もうずいぶん久しいわけですが、たまたまけさの新聞に、きのうの全国市長会で五十七年度決算をまとめたものが出ていたんです。それを見ると、数字の上ではそう悪くないですね。神奈川県

下の一九市はいずれも黒字で、今年はいわゆる横浜市が全国一位ですが、たしか横浜市は昨年が一位で、今年も九位でベストテンに入っているんですね。まあ数字を見る限り、一般の人は、自治体は財政が厳しい、厳しいといっている割には、実際は黒字で結構残しているじゃないか、という受け取り方をするのはないか。そんな気がするんですね。

入江 たしかに私も、今年も財政が厳しいとかなり前から毎年言ってきたわけなんです。そしてまた、今年もかつかない厳しいさだと言っているんですが、「狼の話」ではないが、ほんとにそうなんだろうかと疑問をもっている職員も多いいんではないかと気が掛りなんです。

かつてなく厳しい横浜市財政の現状
入江 では実際にはどうかというところ、五十七年度決算は二九億円の黒字ですが、これは五十六年度実績の半分です。しかも職員のベースアップを凍結した上に、減収補填債六一億円に支えられたものなんです。

税収の伸びですが五十七年度は一〇・三%ですが五十八年度は八・一%の見込みで、五十九年度は多くて七%台と見えています。これまでに、三十年度に六・五%の伸びとありますが、他の年度はすべて二桁の伸びでしたから、市税収入の伸びの面からも、かつてない厳しい状況だと言えらるんですね。

また、地方交付税の総額が前年度を下

- 一 地方財政危機と横浜市の財政
- 二 施策の方向
- 三 自治体の仕事
- 四 行政の今後の方向

回るといえるのは、地方財政制度が二十九年に創設されて以来五十八年度が初めてなんです。それから公共事業が四年連続、ゼロシーリング、五十九年度はマイナス五%シーリングと、こういう状況も初めてのこと、五十八、五十九年度に集中して出てきていると言えらると思うんです。

過去二〇年をふりかえってみると、前期の一〇年と後期の一〇年に分けられるんですね。前期の一〇年は高度成長時代、横浜の人口が急増した時代、後期は低成長時代、横浜の人口増加が沈静化した時代。前期は道路、下水道、学校等の最低限度の都市基盤施設の整備に追われていた時代、後期はこれらに加えて、市

民の文化的欲求にこたえていくための各種の市民利用施設も整備していかなくてはならない時代。それから市税収入も前期は非常な勢で伸びた時代、これは人口急増に支えられた面もあったが、景気も良かった。後期は伸び率にかげりが出てきた。黒字も前期一〇年は名実ともに、実質的に黒字だった。後期は財源対策債に支えられた黒字ということで、市の財政状況は非常に変わってきた。こうした厳しさが特に五十八、五十九年度に際だつて増してきたと言えるのではないかと思えますね。

借金に支えられた黒字

森 黒字といっても借金に支えられた上での黒字だと知っている人は知っているわけだけど、一般の人は、なにも借金までして黒字にすることはないんじゃないか、と思うわけですね。一方では健全財政を目指して黒字をはじき出しておいで、実際の中身は借金でやっている。これはどうも分かりにくい。このへんのところを、財政の厳しさも含めて、一般に分かりやすい発表の仕方というか、示し方が必要じゃないかと思えますね。そうならないから、地方財政は深刻だ、厳しい、といわれても、中身がよく分からないという声になってはねかえってくるんじゃないか、と思うんです。

入江 財源対策債という借金に頼らないで、少なくとも収支トントン、あるいは若干の赤字くらい出た方がいいんだというところで、一般財源だけで対応する方法もあるんです。そうすると、一般には厳しさは印象づけられるんですが、実は、一般財源だけで対応するよりも、財源対策債を活用した方が市政にとつて都合がいい、ひいては市民のためになるといった面もあるわけですね。

森 そうでしょうね。確かに市は民間会社じゃないんだから、黒字を増やしてばかりしてたんじゃ意味がないわけで、お金があまるようじゃ、実際はそれだけ仕事をしていないことにもなる。自治体の場合は、大幅に黒字が増えていくことだけが望ましい話ではないと思うし、ほどほどに借金をして収支トントンで仕事をしていくのが望ましい姿だとは思いますが、とにかく出された数字だけでは、厳しさというのが一般の人にはピンとはこないと思うわけですね。

入江 現在の決算統計資料とか、定められた様式による財政事情の公表では一般には分かりにくいんですね。

森 ええ、分かりにくいですね。

入江 専門家でないとならない資料じゃだめで、私も、もつと一般に分かりやすい、財政広報といったものを工夫して、やってみる必要があるんじゃない

かと思っています。

森 それから、自治体は黒字を出そうと思えば、収入を低く、厳しく見積もつて、それに合わせて予算を組めば、決算では必ず黒字になる、といったこともできるわけですね。

入江 横浜市の場合、都市基幹施設や生活環境施設整備が非常に遅れているわけですね、やらなければならぬ仕事がいっぱいありますので、めいっばい仕事をやっていきたいわけです。したがって、税金なども見込めるものは全部見込んで実収見込というかたちで発表する慣例なんです。その中でこれだけは不時のために残しておくか明らかにした上で、予算を組んでいますので、非常にざっくりばらんというか正直なんです。むしろ、正直すぎるくらいなんです。ほかの都市では、税金などはほんとうにかたい線で見積もっていないところが多いと聞いているんですけれども。

財政硬直化を回避し、健全財政を堅持

入江 ただ、横浜市財政は厳しいといつて、じゃあ「火の車」で破産状態かというところではなくて、比較的健全財政を維持していると言えらると思うんです。

五十六年度の指定都市の決算の調べでも、経常収支比率は——これは経常一般財源のうちどのくらい経常的経費につか

っているかを示すもので、この数字が高いと財政が硬直化しているといえるわけですが——横浜市は七六％です。また、財政力指数は——これは基準財政収入額の基準財政需要額に対する割合で、この数字が高いほど財政力が強いことを示しているわけですが——横浜市は〇・八二です。公債比率は七・一％とまだまだ他都市に比べて低い。

大阪市の経常収支比率は九三％弱と非常に高いんですね。もつともこれは大阪が都市として成熟段階にはいり、管理都市に近づいているからとも言えるでしょう。横浜はまだまだ都市づくりが遅れているという面があると思うんですが、こういう指標から見ると、まだまだ借金の余力もありますし、財政の健全性を維持していると思うんです。

しかし、先行きの不安材料もあるんですね。

まず、景気回復の動向、納税者人口増加の低減傾向、減税問題などがありますね。住民税、所得税減税は地方財政収入にかなり影響すると思います。自治省では住民税減税の補填策は必ず講ずるといつては来ていますけれど。

人件費については、まず給与の適正化をはかり、退職金も見直し、職員もできるだけふやさないで内部の合理化をはかるなど、全体として抑制基調ですが、そ

れでもいろいろな施設ができてくると、どうしても増加は避けられません。

それらから義務的経費も年々ふえてきています。たとえば、扶助費ですが、生活保護費などは、かつては他都市の何分の一という時代もあったのですが、ここに来てじりじりふえてきていますし、国が認める法定扶助費の他に市単独の扶助費がふえています。公債費も確実にふえていますし、下水道事業会計等への繰出金もふえています。こういうことで、義務的経費がこれからも増加する傾向にあつて、私も、財政がしだいに硬直化していくのではないかと危機感も一方では持っているんです。

ただ、公債費比率については関東と関西ではかなり見方も違うようで、関西では公債費比率が高くなることをあまり気にしない。ところが関東では非常に警戒心をもってみる風潮があるんですね。

公債の活用

森 横浜市でも、財源に苦慮しているんだから、もっと借金である市債を活用することも考えていいと思うんですがね。入江 ええ、一般財源もそんなに伸びない。国からの補助金はふえるどころか、むしろしばらくへる傾向にある。といって仕事はへらせない。ということで、仕事を積極的に展開するために健全財政の

維持に十分意をもちつつ、積極的に起債を活用していきたいと考えています。

森 高度成長のころは、借金をしてもそれほどアレルギーはなかったが、低成長になってきて、借金はタブーのような風潮が見られるけれども、こういう時代だからこそ財源確保のためには逆にできる範囲の借金をもっと積極的に活用してやっていっていいと思いますね。

入江 ええ。ただ起債も国のコントロールを受けていて、自由にはできませんけれども、その中で私どもは起債を効率的に活用していきたいと思っています。

都市の活力を強める施策

入江 実は森さんにおうかがいしたいと思つていることがあるんですが、都市構造のことなんです。

横浜と大阪、名古屋と比べると都市構造の違いを反映して、市税収入の構造が違ふんですね。大阪、名古屋には法人が多数立地、集積していますんで、市税収入の中で法人関係の税のしめるウエイトが比較的高いんですね。横浜は三十年代から東京のベッドタウンとして人口が急増したのを反映して、個人市民税のウエイトが高いんですね。

そこで、個人に依存する税収構造の都市と、法人の寄与率が非常に高い税収構造の都市と、そのどちらをめざしていく

べきか、そのバランスはどうあったら望ましいかということなんです。

森 現実がそうならどうしようもない面もあつて、なかなか難かしいですね。

入江 まあ税収面の理想だけから言うところの、所得の高い市民が大勢いて、業績の良い法人が多数立地、集積していることなんです。そうはいきません。

個人市民税のウエイトが高いと、景気の変動にあまり影響されなくて、不景気の時代でも急激な財政悪化をきたさないというメリットがあつたんですが、最近では、景気がかなり個人所得にも影響してきました。個人所得の伸びも必ずしも安定的でなくなつてきて、税収にも影響するようになってきたんですね。

それと、法人の集積が少ない都市は、どうも都市の活力がでてこない。少なくとも、大阪、名古屋に近い姿にもつていくべきではないかと思つているんですが。

横浜は産業都市、工業都市といわれていますが、たとえば、用途地域で工業地域の指定のあるところでも、設備の新設や改善をしようとしても、工場立地法、工業等制限法等によつて非常に大きな制限があつて、結局域外、県外に脱出していく企業が非常に多いんです。こうしたことが、地域での雇用力や都市の活力の低下につながつていっているんですね。これをなんとかくい止るためにも、これ

からのまちづくりでは、企業の立地ということも十分考慮していかなくてはいいけないと思いますね。

森 そうですね。ひと昔前は、むしろ工場を規制するのが都市の役割といったことで、いわゆる工業三法も成立したんだけれども、最近では都市の活力の面から、税収の上からも、見直し気運が高まつてきていますね。

二——施策の方向

より厳しく施策を選択

森 ところで、今まで現在の財政の厳しさをうかがつてきましたが、現況では俗な言い方をすれば、ないソデは振れないわけで、これまでは、行政があれもやりましよう、これもやりましようという八方美人的なやり方できたわけだけれども、これからは、冷めたい言い方だと批判されるかも知れないが、これしか仕事はできませんよ、とはつきり、しかも分りやすい言葉で言うことが必要じゃあないかと思つていますが。

入江 行政は市民の要望に対して、お金がないからできませんとは言にくいこととですし、場合によつてはそまつな言い方だという批判もあるんですね。

森 言うのは勇気がいらいますよ。入江 財政の苦しいときにこそ知恵を出

すのが行政のプロじゃないかということもあります。

ただ、いまはもう、市民の要望があれば何でもかでもやるという時代ではなくなったことはたしかですし、必要性や緊急性の度合を従来にもまして厳しく吟味して選択をしていく仕組みが必要になってきていると思うんです。

そういう意味で、国の予算編成が遅れると言われる中で、例年より二週間も早く五十九年度予算編成方針を出して時間をかけるようにしましたのは、各局区とも、事業を優先度、緊急度により選択をし、互に連携、統合した方が効果的なものの調整に精力をつかうようにするためなんです。

森 なるほどね。結局は政策の優先度になるんですけど、もうなんでもかんでもできる時代ではなくなつた、ということを分かりやすく示す必要がありますね。まだまだ市民は、役所は間口が広いので、なんでもかんでもとにかく満遍なくやるのが役所だ、と考えていますからね。優先度と言ってもなかなか難しいけれども、予算ももう少しメリハリのある編成が必要だと思えますね。どの項目も一律に何パーセント増では、一見いいように見えるけれども、結果的には個々の施策の味が薄いものになってしまうと思えますね。

入江 これはひとつマスコミの皆さん方にお願したいんですが、予算に対する評価という点、全体が何%増、それに対して何局は何%の増、という点で評価や批判をされまして、こういうことがずっと続いてきているんですね。しかも市民に対する影響も非常に大きいんですね。

それでこれまでは、何局はこれ以上伸び率を落とせないだろうという配慮が自然と働いていたと思うんですね。しかし、これからはそういう配慮を働かせる予地が低くなると思うんです。むしろ、伸び率が高いところはこれからしなければならぬことがたくさんあるんだ、あるいは、し残した仕事があるんだという見方で評価していただけると大変有難いんですけれども。

森 確かにマスコミとしても反省しなければいけない点もあると思うんですが、どうしても数字で比較するようになってしまっている。まだまだ数字で判断する風潮が一般には強いんですから。

入江 それで、市民要望の予算反映システムですが、今年も従来どおりやっていきますが、各区長さんに、市長への手紙や、区民会議、地域のつどい等で出される区民の要望はこういう財政難の時代にあっても十分に吸い上げてほしい、しかし、それをただだんに各局に要求する、

各局はそれをそのまま尊重するというのではなくて、お互にその必要性、優先度を十分吟味して要求してきてほしいといっているんです。

森 おっしゃる通りですね。これまでは住民要望を尊重して、とにかく満遍なく要望に答えてきたわけだけど、これからは優先度を決めていかざるを得ないわけですから、反発も起こってくるだろうけれども、分かりやすく説明し、説得していく努力が必要だと思えますね。

自治体は国とパラレルにいけるか

入江 それと、自治体の財政は自主性にとぼしく、国のコントロールを受けるところが多いわけですが、では国の財政がきびしいから、自治体も国とパラレルにそれに従っていかなければならないかという問題があると思うんですね。たとえば、公共事業が四年連続伸び率ゼロ、来年はマイナス5%ということ、これは全国的にも痛手だと思えますが、それでも大半の仕事はなしとげた都市はまだいいのですが、横浜のように、大半の仕事はこれからという都市にとっては、お金がないからやりません、生活環境水準の向上はしばらくお待ち下さいというわけにはいかないわけですし、できる限りの力を出してやっていかなくてはならないし、それがまた、地域経済を潤すこと

にもなるんですね。いままで国の公共事業が落ちこめば単独事業までカバーして下さいという地方財政計画だったんですが、五十八年度は地方財政計画でも単独事業の伸び率がゼロなんです。それでも横浜は補助事業、単独事業合わせて少なくとも前年度並を維持するため、単独事業を八%伸ばしました。これからは横浜は国とパラレルというわけにはいかないだろうという気がします。

臨調答申には是々非々で

入江 それから昨日の市会でも、臨調答申や行政改革が五十九年度予算にどう影響するかという質問があったんですが、今はまだ五十九年度の概算要求が締切られたばかりで具体的には分りませんが、かなり厳しいものになると思うんです。たとえば補助金の一〇%カットとか公共事業五%マイナススリーディングなどです。横浜市は二十一世紀プランに基づいて事業をすすめています。これは五カ年計画ですが五十九年度はその四年目をむかえる重要な時期でして、いろいろな新規施策も予定しているんですが、こういう事態になりますと、相当な影響をこうむることになるだろうと思えます。

それと私どもは臨調必ずしもすべてよしとするわけにはいかないと、思うんです。

す。これには自治体としても是々非々で
のぞまざるを得ない部分もありますね。

国の財政が厳しいからという理由だけ
で、いままで国の負担とされてきたもの
を自治体の負担にしていこうする動きが
あります。たとえば、国民健康保険医療
費補助の一部切り下げとか、児童扶養手
当、特別児童扶養手当は国の全額負担と
定められているんですがその一部を都道
府県、指定都市に負担させようという動
きです。しかし、国の財政がきびしいか
らという理由だけで、財源手当もなしに
地方自治体に負担換えをするということ
には抵抗していかなくてはいいけないだろ
うと思っています。

ただ、国は一一〇兆円の借金、地方自
治体は普通会計ベースで三八兆円の借金
で国の三分の一で、地方自治体はまだま
だ楽じゃないかという見方も一方にはあ
るわけでして、自治体財政の苦しさは国
民の皆さんに理解してもらうためには、
一部に見られるような節度に欠ける行財
政の運営に、厳しい反省が加えられなけ
ればならないと思います。

法人超過課税を有効に活用

森 そうですね。ところで、比較的自由
な法人超過課税っていうのがありました
ね。

入江 法人超過課税は上限が定められて

いて、その範囲内で課税できるわけなん
ですが、法人超過課税分は、初めの五年
間は木造校舎の改築に、次の五年間はそ
れと老朽鉄筋校舎の改築にあてると、使
途をきめてやってきまして、おかげさま
で、今年でほぼ一〇〇%目標を達成でき
ました。法人超過課税は、昨日の市会で
市長が答弁しておりますように新しい有
効な使い道を定めて、引き続き企業の皆
さんの御理解と御協力をたまわって実施
してまいりたいと考えているんですけれ
ども、今では年間四〇億円ほどになりま
して、大変貴重な財源になっています。

行政と市民の役割分担と受益者負担

入江 それから、事業の優先度による選
択と同時に、行政は何をやるべきか、ど
こまでやるべきかという役割や範囲とど
すね、市民の皆さん方の自主努力によっ
てやっていただく分野はここなんだとい
うことを明確にしていく、そしてコンセ
ンサスを得ていく努力がもっと必要だと
思っているんです。

森 まったく同感ですが、これもまた、
言葉では言えても、実際にどこに線を引
くかなかなか難かしいですね。

入江 それと、行政がやってもその費用
については応分の負担を市民の方にお願
いしなければならぬこともあるんです
ね。

この間の市会では値上げ市会と言われて
しまいましたが、長い間見直しをしてこ
なかつた使用料、手数料の改定で、大変
長時間市会で審議をわすらわせてしま
いました。私も意をつくして説明したつ
もりですが、市会の方々の納得がなか
か得られませんでしたし、それに、マス
コミの評判もあまり良くありませんでし
たね。これは今、景気も良くないし、賃
金も抑えられているというところで時期も
悪かつたと思いますが、あまりにも長い
間見直しをしてこなかつたために、どう
してもアップ額、アップ率が大きくなっ
て、そこに無理が出てくるという面があ
つたと思うんです。それで、使用料、手
数料などはあまり長いこと放置しないで
一定期間を経たら、必ず見直ししてみると
いうルールといいますかコンセンサスを
得ていくべきだと、今反省をしているわ
けなんです。

森 確かにあまり長く放っておいて、財
政が厳しくなってきたら値上げをすると、
反発が強く出てきますからね。まして値
上げなどと言うと、言葉だけでアレルギ
ーを起こしますからね。市民としては、
はいそうですね、というわけにはいかな
いと思いますね。

ただ受益者負担の考え方は、一時より
は理解が進んできてくるような気がする
んですね。それで分かりやすく市民に説

明する努力をすれば、市民もなんでもか
んでも反対というわけではない、と思
うんですがね。

入江 それと、今度の値上げによる増収
分ですが、市営住宅についてはその増収
分を修繕費にあてるということでは
分ると、他は歳出補正をしないんだから
これは貯金じゃないか、将来の財政需要
に備えるという説明じゃないか、それだ
つたら値上げすべきでないじゃないか、
という意見があるわけですね。私共は、
今後一般財源が不足してくるのは目に見
えていまして、少しでもそれに備えて
いきたいと思うんですが、なかなかか
合いませんでした。

それと受益者負担は、財政が豊かであ
れば少なくとも良いのかという疑問がある
んですね。受益者負担は、財政が豊かで
あろうと、きびしい時代であろうと、負
担の公正、公平を確保するために適正水
準を維持していかなくてはならないと思
うんですね。そうしないと結局は税金で
カバーすることになるわけですから、利
用している人としていない人との間に、
不均衡が生ずることになるわけですね。
森 そうですね。これからの行政は、は
つきりものを言う勇氣が必要だと思
います。財政が厳しければなおさら必要に
なってくると思いますね。それを避けて
いけば、同じことの繰り返しになってし

まうわけですから……。

三——自治体の仕事

自治体の仕事をPR

森 それから、厳しさを一般に分かりやすく説明することも大事ですけれども、自治体が実際どんな仕事をやっているか、ということをもっと説明していくことも必要なんじゃないかと思えますね。

役所って言うところには市役所とか区役所の窓口がイメージにあがってくるんですね。机に座っていて、人が来なければ別にやることもないというイメージなんです。まあ、道路とか下水道とか、ごみ収集とか市民の目にふれることは多少分かるんですけども、そのほかにも自治体は膨大な仕事をしているのに、仕事もないのに大きな庁舎の中に職員がいっぱい居て、何をやっているんだろうと思っている人が意外に多いんじゃないかと思うんですね。だから予算とかお金の話と同時に、自治体はこんな仕事をしているという説明をきちんとする必要があると思うんですね。行政に関心のある人はもちろん知っているけれども、大部分の関心のない人は自治体の仕事のことなんか知らないわけですから……。

今まで以上に民間を活用

入江 ええ、同感ですね。それと職員の配置なんかアンバランスがあるのを認めざるを得ませんね。非常に忙しいところと、さほどでないところのアンバランスは相当無理をしても是正していかないといけないと思うんですね。忙しいところをそのままに忙しいところと人員配置をしていったのではきりがありませんから。

ただ横浜市はこれまで人員増加を極力抑えてきた方で、人口当り職員数を他都市と比較しますと、福岡市に次いで少ないんですね。これも安心していられないのは人口増加傾向は将来鈍化すると予想されるのに、施設はこれからもつくっていきまますので、どうしてもその要員はふえていくわけです。それだけに予算をゆるさないんですね。

それと関連して、民間活力の活用というの、そのための対策という側面があるんですね。これからは、何もかも行政がつくって、行政が管理、運営するっていうんじゃないくて、施設の性質、性格によっては行政がつくっても、民間に管理、運営をお願いするとか、市が補助金を出して、民営民営方式として民間の持っているノウハウや活力を生かしてやってもらうといったことを大胆に進めていかななくてはいけないだろうと思えますね。それと民間

間の活力というところ、すぐに単純な仕事だけを民間に委託するんだと取られがちですけれども、それはもうあたり前のことで、さらにより高度の仕事であっても、もっと民間活力の活用をする方策を考えていかないといけないと思っています。とくに最近、第三セクター方式というのが注目され、その活用がいわゆるようになってきたわけですけれども、これも活用できる場所では、もっと積極的に活用していくようにすべきだと思いますね。

ただ、こう言ってきましたと、今度は逆に何もかも民間にやらしてもらえばいいと言っているように受け取られるかもしれませんが、そうではなくて、ものの性質、性格によって、行政がやるべきもの、民間にやらしてもらった方がよいものそれぞれしっかりと仕分けしてやっていく、そういった中で、いままでも以上に民間活力を生かしていく方向を目指すべきではないかと思っています。

大都市で遅れているOA化

入江 それから、機械化といいますが、OA化といいますが、横浜は遅れていると思うんですね。これは横浜などのように大都市であればあるほど遅れているという感じですね。世帯が大きいと導入がしにくいという面があるんですね。中都市の方がむしろ進んでいるんですね。

森 そうでしようね。選挙人名簿だって電算化していないんですよ。

入江 ええ、これは住民基本台帳が電算化されていまして、できませんので、なかなかむづかしい面があるんですね。

OA化は旧五大都市の方が遅れていてあとから指定都市の仲間入りをした都市の方が以前から進めていてむしろ進んでいるんですが、これからは横浜市も、もっとコンピューターの活用を考えていかないとなかなか市民サービスの向上がはかれなれないかと思えますね。

新しい時代にふさわしい質を付加する入江 それと来年度の予算編成方針の中でも打出していますが、福祉とか文化、医療、教育といった面をもっと充実していきたいという基本的な柱を建てているんですが、ただそれは従来のたんなる延長線じゃないような気がするんですね。

ただ単に量だけふやせばいいというだけではなく、新しい時代にふさわしい質的なものを付加していかなければいけないと思うんですね。それと行政が与えるというのではなくて、行政と市民がいつしよになつてつくっていく施策でないといけないと思うんですね。

森 それはほんとうにまったくその通りで、行政と市民が一体となって……というのが理想的なんだけれども、私はこれ

は大都市の宿命でと思うんですが、二〇〇万人にもなるとどうしても一体化ということには限界があると思うんですね。

これが中都市や小都市なら比較的まともって、いろんな施策が効果的にできると思うんだけど、大都市の場合は、区ごとに区重点主義でやるとか、いろいろ知恵をしぼらないと難かしいと思うんですね。

入江 そうですね。実際にはいろいろと知恵をしぼってやっていくことになると思いますね。

全局区で取り組むべき高齢化対策

入江 それでたとえば高齢化社会の問題ですが、高齢化社会は確実に到来するところが分っているわけです。では従来の老人施策を単に量的にふやせばいいかというと、そうではないと思うんです。もっと根本的に考え方を変えていかないと対応できないと思うんですね。これまではお年寄は弱い立場にあるんだから行政が援助しなければいけないということやってきましたけれども、これから今予測されているようにお年寄がふえてきますと、その援助の費用はみなさん若い人達の負担になってきますから、そのバランスが問題になってくると思うんですね。それでお年寄であっても自己努力でできることは自分達で解決する自助努力、地

域のお互の助け合いによってできることは地域で解決する地域互助、個人でも地域でもできないところは重点をしぼって行政が積極的に援助していく公的援助、こういったものを互に組合せた社会システムをつくって進めていかないと高齢化社会の問題は解決できないと思うんです。

森 その通りでしょうね。

入江 お年寄の方はこれまで世の中のために、大変貢献してきたんだから、社会はこれにむくいるべきだという考え方は捨てるべきではないと思いますが、元氣のあるお年寄の方は、大変ご苦労だけでも、他のお年寄の方にも手をさし伸べていただくといった施策の展開も必要だと思うんです。

森 高齢化問題ひとつとっても、まだまだ、行政に施設をつくってほしい、何かをやってほしい、というのが支配的だと思えるんですが。

入江 ええ、まだまだ多いですが、先程言いましたようなことが芽生えてきていますし、一部では実践されはじめています。こういったことを今後どんどん伸ばしていかないといけないと思いますね。

それから高齢化社会対策というところが老人対策と考えがちですけれども、これは老人対策だけじゃないんですね。これから老人になっていく人のための対策でもあるし、子供のうちからの対策でも

あるわけで、行政全般にかかってくる問題なんですね。

西区、中区はいま全国平均を上まわる高齢化率になっているんですが、これは郊外部はまだ低く、その中間地域もあるという具合に地域特性がありまして、西区、中区は二〇年先には超高齢区になる勢いなんですね。ところがまちの方は、横浜駅西口にしる元町にしる、若者のまちになってしまっ、お年寄が逃げ出しなくなるようなまちになっているんですね。これからのまちはお年寄も共存できないか、そういった形の都市計画が必要じゃないかと思っているんです。道路も

じやないかと思っています。道路もはっきり、教育もわかりです。高齢化対策は全局区が取り組んでいかななくてはならない課題だと思いますね。この前民生局が中心になって高齢化問題対策協議会というのをつくり、これから全庁的にどう進めるかを協議しはじめましたけれども、これをどう実効あらしめるか大きな課題だと思っています。

森 確かに高齢化問題に対する意識というの、いまおっしゃったように、かなり浸透しつつありますね。ただこの問題はかなり先を見越した息の長い施策を定めて、それを実施していく必要がありますね。

高齢化対策に対する意識は、これから

高くなることはあっても、低くなることはないだろうから、まあ安心していてもいいと思うんだけど、一方では高齢化対策だけじゃなくて、おれたち若者のためのことも、もっと今すぐやってくれなくちゃ困る、という意見も出てくると思うんですね。高齢化対策は言葉としてはみんな必要だと分かってても、実感としては分からない、分りにくいということが現実にはあるんですね。このへんが行政のやる仕事を、むしろ複雑にさせている一つの原因でないかという気もしますね。

入江 そのへんどうバランスをとっていくかがむづかしいところですね。

都心部と郊外部のバランスある発展
入江 そこで、バランスという意味ではさきほど言いました、福祉、文化、医療、教育という施策の大きな柱の他に、都市基盤施設整備ももうひとつの柱として重要なんですね。幹線道路にしましても、公園にしましても、下水道にしましても、努力の成果はかなり実りつつありますけれども、それらの整備水準は指定都市の中でも下位に位置づけられていますので財政難の時代とはいえず、内部努力をしながらまだまだ精力的に進めなければいけないと考えているんです。

ただ、都市基盤施設整備と言うと、す

くに「みなとみらい21」というふうに取り上げられて、新聞でも「みなとみらい21」のニュースは大きく取り上げられているんです。確かに「みなとみらい21」は横浜の活力を高めるために、中核的な業務、商業、文化などの諸施設を積極的に誘致、立地させる、首都改造における分散政策の受け皿としての重要な施策のひとつで、がんばっていきたいと思えますけれども、それと同じウエイトで

考えているのは、都心部と郊外部のバランスある発展でして、市は「みなとみらい21」ばかりに力を入れて、郊外部は何かやっていないという声もときたま聞きますが、現実にはむしろ投資額は都心部より郊外部の方が多いわけなんです。ただ目に見えない下水道とか道路、河川などが含まれておりますのであまりピンとこないかもしれませんけれども。

横浜市民はむしろ郊外部の方に大勢住んでいるわけですし、市民連帯や市民の主体性の確立のためにも、都市全体の活力のためにも都心部と郊外部のバランスある発展が必要で、そのためにも郊外部に重点を置いた施策を展開していくことが必要なんです。

それと、郊外部に住んでいるほとんどの市民が、東京に依存しなければならぬ体質じゃなくて、地域の需要は地域でまかなえるようなまちをつくっていか

なくてはいけないと思うんです。雇用の面からいって産業の配置も同様だと思うんです。

今、線引きや宅地開発要綱等の見直しがいよいよ言われているんですが、どうも住宅の大量供給だけを目指して、その手段としての見直しと言っているふしが強いですね。横浜市にとっては、ただ単に夜間人口をふやすための住宅の大量供給施策のための見直しであってはいけませんと思うんです。横浜市を昼夜人口のバランスがとれた都市に変えていかなければいけないと考えているわけですし、「みなとみらい21」計画もそのうちのひとつですが、郊外部にも、もっと研究所、大学や文化的施設あるいは先端企業などの立地、誘導を積極的にはかっていくべきであり、そのための土地利用施策でなければならぬと思います。

森 確かに、「みなとみらい21」などは、そういった意味でPRしているんですけど、ただ、名前はかなり知られてきていると思うけれども、中身はまだよく理解されていないと思うんです。市はこういうことを考えています、ということはいろいろな機会をとらえて何回もPRしていかないとだめだと思わね。PRしていかないとだめだと思わね。「みなとみらい21」計画だって、なんか大きなビルが建って、横浜駅西口のちょっとでかいものができるんだ、とい

うくらいの感覚でしかとらえていないと思うんです。中核業務機能とか、文化施設とか、先端産業をもってきて、横浜をよみがえらせる都市の活力とか、昼夜間人口のバランスをとるとか、という最も重要なことは一般には分かっていないと思うんです。

入江 たしかに、市の考えを分かりやすくPRしていくことは大事なことでですね。

それと都市科学研究室で毎年行なっている横浜市民意識調査でも、市民の定住意向は年々高まってきているんですね。市民の定住意向が高まることは大変結構なことなわけですが、この定住化指向に答えていく施策をしていかなければいけないと思うんです。横浜市に定住する人がふえ、横浜で生まれた子供達が、東京に勤めに行かなくてはならない、東京に行かなくては需要を満たすことができなという東京従属の都市になっていたんではだめで、こういう体質を変えていかなければいけないんですね。昼間は東京に出かけていて、夜だけ横浜に帰ってきて住んでいるといった人達だけで郊外部の住民が構成されたら横浜を愛するとか、横浜を良くしようとか、地域連帯を高めようといっても、できないことになつてしまいますから。

森 そうでしようね。

地域の特性を生かすまちづくりを

入江 それから、地域をどうするかというところでけれども、基本的な道路とか下水道とか公園とかそういった都市基幹施設整備を行なっていくことは当然なんです。地域はそれぞれ、地理的条件、歴史、伝統、もっている文化遺産などみな違っているわけですから、ただ画一的に同じことをくまなくやっていくのではなくて、それぞれの地域の特性をできるだけ生かしていくようなまちづくりをしていくことが必要だと思います。そういう意味で、たとえば、史跡や古い民家の保存とか、河川や水面の利用とか、緑の保全とか、新しい文化的施設の整備なども統一的な考えもなく、単発的に行なわれるだけでは、魅力ある街づくりはできないわけですから、関係各局が統一思想をもって連携し、一定の意味づけをして進めていけば、相乗効果があると思います。そんなわけで、関係各局が有機的な連携のもとにこうしたことを押し進めていこうと「歴史と文化のまちづくり調整会議」を発足させたんです。

四 行政の今後の方向

厳しいときほど長期計画が必要
森 なるほどね。それから私はこういう厳しい財政状況になってくると、むしろ

長期的な展望がどうしても必要になってくるのではないかと思うんですね。厳しければ厳しいほど、長期間の大筋の骨格をきちんと決めておかないと、どうしても目先のことしかできなくなつて、あとで振り返つてみると、何もしなかつたというにもなりかねないわけですから、長い目でみた長期的な施策の位置づけが、優先順位を選択と同様に大切になってくると思いますね。

横浜市がいま一生懸命にやっている都市基幹施設の整備などは、一生懸命にやっている割には目に見えた形ではなかなかその成果が出てこないですね。下水道などは水洗化普及率が少しづつ上がつてきてはいますが、一〇〇%にはまだまだ時間がかかるわけです。ですから、こういった成果は、今すぐに直接いい結果が出るわけではなく、一〇年先、二〇年先に出でくるわけで、手を抜いて目先だけの施策ばかりを優先させていけば、肝心の事は先へ先へと伸びていくわけですから、将来的なものにも目を向けていく必要があると思うんですね。

これは横浜だけじゃなくて、自治体行政はどうしても今住んでいる人たちに好かれたいものだから目先の「おいしい仕事」ばかりやりたがったんですね。だから横浜などは道路整備が遅れ、下水道整備も遅れる、ということになつてしまつ

たと思えます。ただ、横浜は他都市に比べて、スプールというか、人口急増の影響が非常に大きかったことを考えないといけないと思ふけれども……。

とにかく、いいたいことは財政が厳しければ厳しいほど息の長い施策の方も忘れてもらつては困る、ということですね。

入江 まったくおっしゃる通りだと思いません。ただ横浜の基幹的な都市施設整備の遅れは必ずしも先人の責任だけに帰したい面もありまして、そのときどきにいろいろな状況があつたと思うんですね。細郷市長も横浜の受けた五重苦の試練と言つています。

しかし、今おっしゃられたような基本的な目標、あるいは行政と市民の共通の目標というのは長期的な視点に立たないといけないと思ひますね。

「よこはま二十一世紀プラン」を状況に応じて運営

入江 横浜市は二十一世紀プランはそういった意味で、まったく同様の趣旨で策定したものです。一部には二〇年計画というものは少し長すぎやしないか、こういった不透明な時代にそんな先まで見通せないではないかという意見もあつたんですね。横浜市では、少なくとも基本的な目標はこの際明らかにしていきたい。それと同時に状況が変われば、弾力的に運営

していくというところで、二〇年先の目標を明らかにした長期計画と、併せて五カ年の実施計画を策定し、それをローリングするといえますか、積み重ねていくという仕組みにしたいんですね。

森 たしかに横浜市は長期計画づくりの先鞭をつけたわけですね。それまでは国も地方も五カ年計画が普通で、長くて一〇年計画だつたけれど、横浜市が、二〇年計画を策定し、しかも二十一世紀に絞つた計画にした点などは、画期的な長期計画だと思いますね。今でこそ、多くの自治体で二十一世紀に焦点を合わせた長期計画が出てきてはいますが……。

入江 ええ、出てきていますね。森 そういう意味では、横浜市は勇気のある選択というか、思いきつた施策の方角づけをされたと思います。四、五年前は二十一世紀なんてまだまだうんと先のことだという考えが強く、むしろ二〇年計画なんというところ、雲をつかむような話だという雰囲気があつたと思うんですね。今ではだいぶ変わつてきていますね。

入江 ただ、二〇年計画にしましても、五カ年計画にしましても内容が詳細すぎないかという意見が出てきているんですね。もう少し情勢の変化に対応できるようなゆとりと幅をもつた計画にしたらどうかという意見もあるんですね。

森 そうかもしれませんね。とてもじゃないが、まったくその通りにはできっこないと思うんですね。二〇年の長期計画ですから、今から予測しても、どこまで当たるか分らない点もあるわけで、当然変化には対応していかないといけないですよ。しかし、大筋というものはきちんと決めておかないといけないと思ひます。

入江 五カ年計画としての実施計画は、二〇年計画の最初の一期分にあたるわけですが、財政の問題以外に土地がなかなか買えないとか地元との調整がつかないとか関係機関との調整が遅れているとかいろいろのいくつかがありますが、過去三年間の実績を見る限り、かなり順調にいつていると言つていいのではないかと思ひます。むしろ、これだから正念場と思ひます。

森 来年度が四年目ですか。

入江 ええ。

森 ま、こういう長期計画も、税収と同等で、目標を低めに置いておけば、見かけの進捗率は高くなつてくるだけけど、それでは意味がないわけですよ。

どうも役所は数字が基本だから、数字で表現し、結局数字で判断することになつてしまふんだが、数字に頼らないでうまく表現できるというんですけれどもね。

入江 数字だけで評価するのはやはり無理があると思うんで、何か数字に代る評価方法があれば非常にいいんですけども、なかなかいい方法が見つかりませんね。

縦割行政の弊害の是正

森 先ほど、関係各局の連携の話が出ましたが、確かに関係各局の連携は大切なことで、各局の横の連携の必要が言われたから、これも久しいことなんでしょうけども、現実はどうなんですか。まだまだ縦割り行政が残っているんじゃないんですか。

入江 ええ、ありますね。仕事が量的にも質的にも非常に拡大してきました、ひとりひとり、あるいは、ひとつひとつの組織が担当する仕事が非常に専門領域化して参りまして、そして細分化されてくるんですね。そしてどうしてもその細分化された視点からものを視るくせがあるんですね。管理職を中心にひとりひとりが自分の受け持っている狭い領域域だけじゃなくって、もうちょっと広い視野でものを視るといふことをしないとイケないと思うんですね。

それと他の部局のことは手を出さないんですね。それで、もう少しよその部局とダブっていいと思うんです。ダブりを調整することはできますが、自分達

の領域にとじこもってしまおうと、どこも担当しない間隙というか空白部分がでるんですね。そこが埋らない方が問題なんです。ですからもう少し皆さん職員が出しゃばってもいいと思うんですよ。お互に出しゃばって他の領域に入ってくる。こっちからも入っていく、そこでぶつかったら調整すればいいんですね。

森 確かに、これだけ役所が大きくなると、また、役所の守備範囲が広がれば広がるほど、縦割にならざるを得ない面もあると思うんです。それに、だれもかれもが全方位的に目を光らせていくなんてことはもう物理的にできっこないことは分かるんですけども、もう少し横割の面があつてもいいのではないかと思えますね。横浜市の場合、かつて企画調整局というのがあつて、いままでも一生懸命、横割とか斜め割をやつてきたんですよ。けれど、ある意味では一部に弊害みたいのが出てきたりして、組織をつくったからといって縦割の弊害が一気になくならないんだから、なかなか難かしいんでしようけれども。月並みな言い方になるけれども、職員ひとりひとりが心掛けて、縦割の弊害をなくそうという気持ちでやっついていかないとイケないと思えますね。

入江 行政組織が細分化されますと自分達の部門のことは言うけれども、他の

部門のことはあまり批判をしないんですね。他から批判されますとあまりいい気持ちで受け止めないということもありますから、本当は、よその部門でも遠慮なく批判をする、批判されたところは謙虚に受け止めてみる。こういった気持が一般的になれば縦割の弊害がかなり解決するんじゃないかと思えますね。そうすれば、第三者が調整しなくても自主調整がかなりできると思えますね。

森 そうですね。やはり大切なのは職員による自主調整を行うことですね。第三者が調整するとかえって反発を覚えたりしてね。

横浜市に限らず、役所はどこでも縦割の弊害があるんでしようけれども、難しいことでしょうが、少しでも縦割の弊害を少なくしていく努力をしてほしいですね。

税制の見直しと財源の確保が必要

森 これまで横浜市財政の現況と横浜市政の課題について、いろいろの面から話し合ってきた結果、財政状況はかなり厳しい状況であるということ、しかも横浜市としてやらなければならないことがたくさんあるということと分かりました

が、それでは、これからどういう方向で財政状況を改善しようとしているのか、頼みの綱の税収が期待できないとなる

と、他に財源として期待できるものがあるのかどうか。そのへんを最後にうかがっておきたいと思えます。

入江 基本的には国と地方自治体——国と都道府県・市町村——との税配分の見直しがぜひとも必要だと思つています。毎年指定都市が共同で、大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望を国にしていますが、もともと横浜とか大阪などの大都市には一番豊かな税源はあるはずなんです。ところが財源として配分されていないんですね。

本来ならば指定都市のような大都市はそこに税源はあるんですから、地方交付税なんか受けなくてもいいように財源の配分があつてしかるべきなんです。それに見合う税制度がないんですね。そのため三十九年度以来すべての指定都市が地方交付税の交付団体になつてきているんですね。

税の配分ですが、五十六年度は国税が約三〇兆五千億円、地方税が約一七兆三千億円でおおまかにいって約二対一の割合ですけれども、実際に使う段階では国が約一一兆円、地方自治体が約三六兆八千億円で約一対三と大きく逆転しているんです。

それと地方税の中でも指定都市は都道府県や市町村と比べて人口一人当たり税収の伸び率が非常に低い状況でして、どう

しても根本的に再配分をお願いしたいというのが基本ですね。

森 これは毎年、毎年、国に要望しているんでしようけれども、そう簡単に改善されるものではないような気がしますね。

入江 それと、法人も大都市に集積、立地することによってメリットを得ているわけで、応益負担の原則からいっても、応能負担の原則からいっても、法人所得

課税のあり方が現状でいいのかというところも地方自治体に配分されるべきではないかと思えますね。

個人所得課税の配分も、五十八年度は国が七二%、都道府県が九・五%、市町村が一八・五%と地方自治体に対する配分が非常に低いわけでして、これも配分をふやしてもらいたいと思っています。こういった税制改革というのが一番の基本なんですね。

森 これらは、要望したからといってすぐに改善されるというわけにはいかないんです。もちろん、これまでも細かいところでは少しずつ改善されてきている点があるでしょうけれども、基本的にどうするか、根本的には非常に難しいでしょうね。

入江 ええ、非常に難しいとは思いますが、私どもはねばり強く国に要望していきたいと考えています。

森 横浜市民のために大いにがんばっていただくよう、そのことを強く要望して、きょうのところは終わりたいと思います。本日はどうもありがとうございます。

△昭和五十八年十月五日収録▽

△森 義人△神奈川新聞論説委員・整理部副部長、入江昭明△横浜市企画財政局長▽