

昭和39年度予算の基本的性格

鳴 海 正 泰

編成にあたっての視点

新市長の手によるはじめての予算がつくられた。新予算の提案説明のなかで、その性格をつぎのようにのべている。「この視点にたつて、私は昭和39年度予算の基本的性格を、第1に『子供を大切にす市政』をたて糸にし、第2に『だれでも住みたくなる都市づくり』をよこ糸にすることでおこなしたつもりであります。それを、きめの細かい多角的な施策をもって彩どったのであります。」

この二つの柱は、すでに昨年9月に、新市長が「市政への考え方」のなかで示した、これからの横浜市政の基本方向である。39年度予算は、その具体化への第一歩である。その編成にあたっての『この視点に立って』という視点とは、つぎのようなことである。

第1は抽象的ないい方になるが、市民の税金をいかに市民の生活のなかに返すかという、自治体本来の任務についての自覚であり、そのために予算の効率性・計画性・平等性・民主性の4原則を貫ぬくことである。その原則のもとに、市民の生活環境を整備し、豊かな市民生活の場を保障することが、当面の課題である。すなわち、戦後横浜の急速な工業化と、郊外地域の激しい都市化に対応できなくなっている現状に対して、いかにして新しい体系をもちこみ、都市本来の機能を回復させて、調和のとれた総合都市として発展させていくかということに、横浜市の未来像がかけられている。したがって、いま市政のなすべき重点は、工業化から生じているいろいろなゆがみを是正し、市民のあまりにも低い生活環境のレベルを少しでもあげることにかかっている。「市民生活白書」のなかで明らかのように、6大都市のなかで最低に近い行政水準を、せめても中程度まで引きあげることであり、都市生活のミニマムの条件をつくりあげることである。

しかし、そうした需要をいっぺんに解決することはできないし、それには市財政はきわめて貧弱である。さらに具合の悪いことに、日本経済の停滞期にあたり、市税の伸びは例年より期待できないし、自主財源はほんのわずかにすぎない。そのなかで市民の期待に応えるためには、毎年いわれることだが、既定事業の再検討、経費の節約、仕事の調整などを通じて、効率化をはからねばならない。以上が39年度予算編成にあたっての視点であるが、そうしてつくられた予算はどんな特徴をもち、どういう意味をもっているかを考えてみよう。

第1の性格 経済基盤強化から生活環境整備へ

最近自治省が各地方団体に対して「39年度地方財政の運営について」という通達をだし

ているが、そのなかで現在の地方財政は「必ずしも樂觀を許さない実情」にあり、財政運営の「徹底的な再検討」が要求されるとのべている。地方財政の悪化は、昭和29年・30年がピークであったが、強引な再建政策と景気の上むきから、最近になってようやく安定してきた。ところが、37年度の地方財政の決算によると、ふたたび財政悪化の傾向がみえてきた。36年度まで減少しつづけてきた赤字額は、37年度で、180億円（財政再建債を含む）となり36年度の131億円を大幅に上回った。38年度にはもっとふえるものと予想されている。このことは大都市についても例外ではなく、36年度は名古屋市、37年度は大阪市・名古屋市・神戸市である。本市もやっとなりくりをつけている有様である。

一般会計決算の推移

(単位 千円)

年 度	決 算 額		歳入歳出差引 (△は繰上充用額) (A)=①-②	事業繰越の 財源不足額 (B)	実 質 収 支 過△不足額 (A)-(B)
	歳 入 ①	歳 出 ②			
昭和 25 年	4,335,071	4,441,149	△ 106,078	△ 282,857	△ 388,935
26 年	5,629,742	5,725,507	△ 95,765	△ 102,123	△ 197,888
27 年	6,858,516	7,391,451	△ 532,935	△ 131,833	△ 664,768
28 年	8,786,334	8,931,673	△ 145,339	△ 557,996	△ 703,335
29 年	8,320,891	8,955,554	△ 634,663	△ 579,949	△ 1,214,615
30 年	8,829,966	9,393,926	△ 563,960	△ 516,463	△ 1,080,423
31 年	9,109,865	9,569,953	△ 460,088	△ 64,335	△ 524,423
32 年	11,513,374	11,374,925	138,449	△ 275,814	△ 173,365
33 年	13,338,097	12,806,722	531,375	△ 465,375	66,000
34 年	14,612,907	14,133,816	479,091	△ 215,213	263,878
35 年	17,358,067	16,239,398	1,118,669	△ 451,992	666,677
36 年	21,723,832	20,372,707	1,351,125	△ 813,692	537,433
37 年	28,065,595	26,142,437	1,923,158	△ 1,350,137	573,021
38 年	(仮) 36,863,187	33,196,361	—	—	—

(注) 昭和39年度当初予算額は、398億2,587万3千円。

こうした財政悪化の傾向は、29年当時の原因と本質的にことなる要因にもとづいている。29年当時の赤字の主要な原因は国と地方の事務・財源配分にあった。今日の悪化の傾向は、高度経済成長から生じたゆがみ以外のなにものでもない。政府の経済基盤強化政策が、地方団体の公共事業にはねかえり、くわえて各地の地域開発ブームは、力以上の財政支出を強要する結果となっている。くわしく議論する余地はないが、たとえば普通建設事業費の占める割合は、33年度の22%から37年度には14%にあがっていることにもみられる。

こうしたなかで、本市の39年度予算が、経済基盤強化から市民生活強化への政策転換をうちだした意味は大きい。そのことは、自治体としての国への抵抗でもある。さらに、国にあらゆる面で制約された3割自治のなかで、許される限りその枠を破ろうとしている点も見逃せない。たとえば、小・中25校の講堂建設の財源に起債をあて、それを政府に認めさせたという全国ではじめてというやり方もその一つである。

第2の性格 市民との共同作業

予算は全市民のものという原則が、よくいわれるし、それを保障する制度が、いくつか自治体におかれているが、それが十分に機能しているとはいいたくない。各自治体とも、それを具体的にどう確保するかに苦心している。この点で、39年度予算の編成のプロセス、これからの執行について、市政にとって画期的なほど市民性をもっているといつてよいであろう。いいかえると、自治体財政における市と市民との共同体系化の方向である。

その第1は、とくに予算編成のためではないが、市民の声を聞くことが徹底しておこなわれたことである。地域の住民集會が何回となく開かれ、市政懇談会・市政モニター、そして「市長へ手紙をだす旬間」など、横浜市でかつてないほどくり返しおこなわれた。しかも、これまでのように市民の声が、組織や集団を通したもののばかりでなく、個々の市民の声がりあげられたところに特徴がある。こうした市政と市民との間の交流は、自治体の予算のあり方の基本となるべきものである。

第2はそうしてつくられた予算を、市民との協力・共同によつて執行していくことである。39年度予算はこの点に非常な特徴がある。たとえば、39年度で8カ所の保育所を建設することにした。本市ではこれまで長い間1カ所もつくらなかったのだ。しかし8カ所について建設費は計上したが、用地買収費は計上しなかった。予算議会で、「空中に保育所をつくる気か」と質問された。そうではなく、用地費をのせなかったのは、ぼう大な費用が必要になるというだけでなく、公団や公社・県・地主に対して、保育所のために無料で提供するという市民運動と、共同してなされたものである。大規模な宅地造成をするものは、そこに保育所用地を確保すべきことは当然である。そのことを、市と市民が共同して実施させようというのである。事実、南日吉では市民の運動によつて、公団がしぶしぶながら用地を無償で提供することになった。

その他、講堂・プールの建設を全額公費でやることにしたが、それには標準の設計を示しており、より立派にするために寄付は許さない方針を示している。また、講堂の建設財源に起債をあてておるが、もし起債が認められなかったら、市民運動をおこして自治省・大蔵省に陳情することも考えられる。こうした例はいくつかあるが、市民に責任を転嫁したのではなく、市があくまで責任をもちながら、市民との共同作業によつて、市民の間に市政への参画意識を呼びおこすことにもなる。

第3は予算の執行計画の公表である。予算はつくられても、市民にはその予算が、いつどこに、どのようにして具体的にあらわれるのかわからない。そこで、市民生活に関係の深い事業については、4半期ごとに計画をつくり、道路の舗装や学校が、どこのものがいつまでできあがるかを公表しようとするものである。このための準備がすすめられているが、この執行計画の公表がなされたら、全国に例がないばかりか、自治体にとって、画期的なことになるにちがいない。

第3の性格 二つの柱に体系化

39年度予算について、いろいろな批判が、報道機関や議会からなされた。その一つは、「大型こま切れ予算」だという批判である。予算規模については、38年度の現計と大体同じ規模であったが、こま切れという批判は、市民生活にとってきめ細かい予算であるが、したがって総花であるという批判である。それと裏腹に、今度の予算には、都市計画の根底にあるような建設事業の構想がないという批判がでてくる。後者の問題はともかくとして、きめ細かい総花予算という批判は少しちがう。

予算の重点配分ということは当然だが、自治体の予算というのは、本来こま切れであり、いわば総花的本質をもっているのであり、むしろそうあるべきだという考えもありうるのだ。自治体のおこなっている仕事は、デパートのように市民生活に関係したすべての行政を行なっている。そして、そのあらゆる分野において、横浜市の行政水準は低い。そのなかで、本当に市民生活に密着した予算を組もうとしたら、きめ細かいこま切れになるのは当然である。そうやってしかるべきであろう。しかし、単にそれだけではいけない。しかもそれが体系的・計画的でなければならない。

39年度予算の編成にあたっては、各局の予算要求の前から、2本の柱を中心とした方針をうちだしていた。その二つの柱でもって、予算全体を体系化したわけだが、これ以外の行政は大体前年度レベル、すなわち実質減ということは自治体の予算編成としては、かなり思い切ったやり方である。

「子供を大切に市政」については、総額53億7千万円で、前年度より17億5千万円の増加であるが、その配分は三段階にわけて考えている。第一段階は乳幼児の段階で、この時期の重点は健康管理である。そのために、無料育児相談券の配布、保育所の建設、3才児検診、予防注射の無料化などが含まれている。第二段階は児童生徒の段階で、ここでの対策の重点は施設の整備充実である。圧縮学級の解消、講堂・プールの建設がふくまれる。第三段階は青少年段階であるが、ここでの重点は、組織の新しい体系化と活用である。

こうして、一見こま切れに見える予算は、きちんと一応は体系化されているわけで、都市づくりの予算についても、徹底して生活環境整備に、たとえば道路舗装費は通勤・通学道路中心というふうに、重点化しているのである。もうしばらくは、こうした市民の生活環境の整備に重点的に取りくむことが、当面の課題である。金額がはる大事業があるのはハデではあるが、横浜はいまきちんとした下着をつくらうべき時期であり、量だけではなく、その予算の質が問われるべきなのである。

39年度予算のメリットばかりをとりあげたが、もちろんそうばかりとは考えていない。しかし、いくつかの欠点はあるにしても、以上のべた客観的評価は、損なわれるものではないと信じている。いくつかの欠陥、たとえば政策の滲透性の希薄さ、編成過程の技術的マンネリ化、行政機構内部の創意性の吸いあげの不足、総合調整の不足など、かなり重大な問題が未解決だが、これらの点については来年度予算の編成に期待することとしたい。

(総務局副主幹)