

## 飛鳥田市政の財政事情と事業運営

川股 隆 (かわまた たかし)

NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会 公開研究会

2017年3月16日

横浜市市民活動支援センターセミナールーム2号

### 1. 視点

- ① 歴史的な目で・・・飛鳥田市政の時代背景において、その時、その場で考える。  
所得倍増、高度成長、都市化（農村から都市への人口大移動）、大衆化社会といった流れにあった。
- ② 現在的な目で・・・学び、教訓とすべきものは何かとして  
渦中にあっては気づかないことも多い。現在的に考えると・・・

### 2、当時の財政状況概観

・・・人口急増（10万人／年）、学校建設などに追われ、まちづくりに当てる金はない。

#### 1) 中期計画 73年（S43～48）

教育施設 小学生7万人増 中学生2万人増

新設校 47校 15校

教室 1793室 454室

用地造成 38校 14校

#### 2) 教育費 74年（S49） 一般会計の18%、教育施設整備費の70%

一般会計 2534億円 456億円 319億円（普通建設事業費859億円の39%）

・71年（S46）教育費は一般会計の17.2%

#### 3) 人口急増（10万人／年）に対応する事業

・・・都市問題に対決する五大戦争 72.2（S47） 公害、ごみ、道路交通、水、公共用地確保

① 保育所 6か所／年 計105か所（在任中）

② 公営住宅 600戸／年（用地難で達成できない） 中期計画では5000戸

③ ごみ 磯子工場など、処分地確保（民間借地難しく、神明台処分地確保など）

④ 道路舗装 舗装率 S38：31.6% S44：54.3%

⑤ その他水源対策、交通安全対策など

#### 4) 建設事業の割合が高い

35%前後（現在12～13%）

#### 5) 文化や地域の市民施設など、都市らしい生活のための公共施設はほとんど手づかず

青少年図書館、わずかな地区センター程度

#### 6) 厳しい財政事業か？

- ・(普通会計) 歳出額 (S48) 1904 億円→ (S53) 4308 億円 226.3%
  - 地方交付税基準財政需要額 228.2%
  - 市税収入額 (同) 931 億円→ (同) 2148 億円 230.7%
  - 地方交付税基準財政収入額 227.8%
- ・金はあったが(市税収入 20%超/年の伸び)、人口急増に伴う義務的で不可欠な事業が多すぎた。
- ・「苦しい財政」ではない。後の財政危機(S50は例外)のように規制費目(食糧費、借上料など)の減額や給与費の減額はやっていない。

### 3. 金がなければ知恵を出せ・・財政当局は知恵を出したか?

- 1) 学校建設公社 70年(S45年) 5省協定 で住宅公団並みに6年先行可となる。  
民間資金の活用、財政規模の大きい大都市では可能
  - 2) 商品切手税 64年(S39年) 全国初 身体障害者の奨学資金財源
  - 3) 法人住民税の不均一超過課税 74年(S49) 12.1%を最大 14.5%へ・・自治省から  
注文あり 用途は木造校舎の改築財源として
- ※東京都：大都市財源の構想(S48.1)・・全国的に波及した。現在に続く。
- 4) 外貨債の発行(マルク債 S43,44) 金沢地先埋立事業に充当
  - 5) 市民の森など

### 4. 何故、健全財政主義を超えることができなかったか。

- ・・マルクス財政学と財政保守主義(健全財政こそ宝)のうるわしき融合  
「入るを量って出るを制す」・・伝統的な財政運営
- 1) 飛鳥田(オールド・ボルシビキ)の学者グループ・・多くが新・旧のマルキスト  
長洲、今井、・・
  - 2) 鳴海さんの財政学恩師・・遠藤湘吉(東大)・・汚職を警告
  - 3) 国の動き (1) 戦後復興の傾斜生産方式(マルクス経済学の再生産表式の応用)  
経済企画庁も向坂政男などマルクス経済学主流、都留重人は例外  
(2) 40年補正・・戦後初めて建設国債発行、50年・・特例(赤字)国債発行  
(3) 当時の社会党の対応は(批判的だったはず)
  - 4) 市長裁量財源の拡大を要請したが
    - ・清水財政局長は、公営住宅 600 戸を 300 戸に減らして、市長裁量財源を用意した。  
そのため、市長裁量財源の増額は諦めた。
    - ・市長が配分できる財源で乱暴を言っても気がついたら「財政当局の手の内にあるな」との感慨。当時の財務課は一種の名人気質みたいなものが残る。(何となく尊敬の念あり)
  - 4) 鳴海さん・・東京都が企画調整機能と予算編成機能の一体化でプランニングボー

ド強化を意図して相談→事業推進部門と統制・コントロール部門を一体にすると、  
(財政) 破綻すると即座に反対

- 5) 岩波「現代経済学講座」は73年(S48年) 近代経済学が主流となるのはこの時期  
財政政策、乗数効果、地方債(公債)の活用などの経済成長、経済の安定化を目的とする理論的根拠は飛鳥田市政下では極めて稀薄
- 6) 厳しい財政事情の演出・・・決算調整
  - ・財政収支を1ケタ台(億円単位)の黒字にする操作・・・許可された未発行地方債の発行取りやめ、3月分港湾使用料の新年度への先送りなどで
  - ・「財政の厳しさ」を会計操作して、厳しさを印象づける。不可思議な「言行一致」
- 7) 財政調整基金条例(S54,3)・・・地方財政法で、決算剰余金の1/2以上は基金に自動編入(積立て)
  - ・今までは、財政が厳しく繰越金(決算剰余金)は、全て次年度歳入に入れざるを得なかった。やっと、年度間財源調整に使える。

※神戸市の都市経営は例外か・・・宮崎市長、高寄昇三

・・・地方債と外郭団体の活用

市税収入>地方債の利子ならば、国補助金を待たず、単独事業で下水道など公共施設を整備する方が有利だ。

#### 5. 健全財政主義への批判もあった

- 1) 入江課長(部長)は、何故、財務課は地方債をもっと活用しないのかと私に指摘
- 2) 細郷出馬に当り県市町村課に横浜市の財政分析・評価を指示・・・余りの健全財政に驚く(革新市政はバラマキ福祉などで財政状況は悪いとの予測に反し)
  - ・結果として、飛鳥田市政下で蓄えられた財政余力(超健全財政)は細郷市政に託され、その果実を得ることになった。下水道普及の大幅アップ(4%アップ/年)、道路建設事業団・環状2号線整備、六大事業の推進・一部完成、新横浜アリーナ、横浜美術館、パシフェコ横浜横浜博覧会など

#### 6. 何故、外部資金活用(依存)が生まれたか、そして、定着したか。

1) 事例

- ・方面別病院(地域中核病院)済生会南部病院、聖マリ西部病院ほか
- ・金沢シーサイドライン(三セク運営)

- ・横浜スタジアム(市民株主)
  - ・新横浜アリーナ(用地は市、株主は麒麟と市)
  - ・六大事業（住宅公団、首都高など）
- 2) 市政としての経営原則でなく、便宜的、場当たりか?・・・民間活力が風靡する  
90年代より20年前に
- ・方面別病院(現在まで5病院+赤十字病院)・・・上下分離方式、誘致条件か?  
横浜市というポテンシャルの高さ（人口、病院不足）
  - ・シーサイドライン（横交は飛鳥田選挙の要）・・・1次、2次の交通再建で衰退
  - ・市税は教育、福祉に当てるべきだ（田村）・・・実際には充実したか?
  - ・役所・役人へのシニシズム（飛鳥田）・・・役所内の改革は全力で取り組まず、外部資金に期待した?
- 3) とにかく余裕の金はなかった? 本当か? 金がないという信仰ではないか?  
本当に民間活力の活用を意図したならば、福祉文化事業団（本牧プール運営など）  
を利用して「ヤミ起債」による文化施設なども可能だったのでは?

#### 7. 川股小論文の背景・・・83.10 (S58)

- ・「調査季報」に官房（管理部局・・・人事、財政）も書くべきだ
- ・市会で職員が市財政を批判するのはケシカランと質問される。
- ・市役所内部の評価・・・課長さんが良く読んでいたという印象
- ・強く意図したわけではないが、①大阪を超え、②神戸の都市経営に学び ③事業局が意欲を持って事業展開する ④財政課はその調整役、財源調達役である。との意見
- ・その後、自治省が創設した「地域総合整備債・・・街づくり事業債」を積極的に活用

#### 8. 土地(用地)取得の仕組みと都市基盤整備

- 1) 5大戦争（公共用地取得難）対策・・・土地調整会議（関係局長での即決方式）
- 2) 次第に豊富になる用地先行取得資金・・・資金量は全国1であろう。
  - (1) 土地開発基金（S44～宅地開発要綱の公益用地中心）
  - (2) 用地会計
  - (3) 都市開発基金(S44～)
  - (4) 土地開発公社（S48頃～大規模公共用地の先行取得）
- 3) 公共用地先行取得対策の充実（代替地含む）は、街路（環状2号線など）、河川、下水道整備などに大きく貢献
- 4) 道路建設事業団（環状2号線整備中心、第二街路部といわれたが）の建設事業など。下水道施設も全て先行取得してあった。
- 5) MM21の高島ヤード用地取得(20ha超)による、その後の土地価格の下落により、土地開発公社は破産処理（約1300億円の損失）

- ・優れた制度もトップ（高秀市長）の方針によっては、奈落に落ちる途となりかねない事例か？

#### 9. ゆめはま 2010 プラン・・積極財政からの転換、成熟期の市政転換を意図したが

- ・バブル崩壊後の見極めの難しい時期、大きな転換期と認識し街づくり事業の縮小（下水道など）、ペースダウンを意図したが困難極める。・・鳴海氏・・やはり大風呂式になったと批判
- ・芸術文化、イベント施設の大幅な遅れなどにより、街の象徴的な箱物施設建設の期待は大きかった。
- ・しかし、ごみ焼却場の過剰（港南工場の廃止要求）など、明らかに、経済成長の低下への対応として、いけいけドンドンの街づくりからの大転換の時期であった。  
(当時の・H5,1993年の公共投資額合計 8000 億円は、東北六県の投資額に匹敵する？)

#### 10. 地方自治体の役割と財政規模

- ・飛鳥田市政ではミニマム行政・・小中・養護教育と保育所整備・・市民生活の豊かさを実感できるような芸術、文化、スポーツ、イベント施設などは、ほとんど手つかず。
- ・投資的経費と経常的経費
  - (1) 都市の発展段階では、投資的経費の割合は 30%超・・公共施設、市民施設の建設
  - (2) 若い年齢層では、経常的経費の要望は抑制的に推移(要望も学校、保育所程度)・・先々夢の多い若い市民からの要望は生活環境改善要望中心で、福祉など移転的な経費(扶助費など)は抑制的であった。反対にいうと稼得力のある若い市民の経済的な負担はその分多かつたはず。
  - (3) 特徴的な福祉施策は、70歳以上の老人医療の無料化、老人敬老パス(交通事業の再建策の一つ、横浜から他の大都市に広がる)

#### 11. 地方政府の役割と財政規模

- ・公共施設の更新投資額の水準
  - (1) 上下水道は 95%は規模縮小の更新投資
  - (2) 一般会計事業も 70%以上は更新投資ではないか。
  - (3) 財政規模の 15%程度が公共施設の持続可能な投資水準ではないか。
- ・経常収支比率(経常的な支出に充当される一般財源/経常的な一般財源収入)・・財政の硬直性・柔軟性の尺度
  - (1) 1970~80年代 70~80%台が適正
  - (2) 現在 95%~100%
  - (3) 「反対概念」が、投資に充当される一般財源割合となる。  
※都市計画税は目的税、都市のみの課税であり経常一般財源収入には含まない

い。

- ・高齢化、経済格差の拡大、全体としての貧困化の流れの中で、福祉・医療関係費拡大傾向（とくに、この分野・・・国保、介護、子育て、障害者福祉などは市町村中心の事業）

※ 税と社会保障の一体改革（消費税 5%→10%）の背景

## 12. 時間のコストとチャンス（時機）

- ・MM21 の区画整理事業は何故、公団施行となったのか？ 市施行の方が迅速で効率的、柔軟性が確保されたのではないか？
- ・（経済的中枢性が極めて弱いので）事務所など誘致はチャンス（時機）が重要。市場経済の下では、景気循環が必然なのでチャンスを待つしかない。

## 13. 街づくりの後退・・・地方政府の指導力の低下

- ・不動産業などの「利益第一主義」的な街づくり（再開発、開発）をコントロールできているか？
- （つくば市の事例；研究学園都市の公団施行の水準と TX 沿線の公団、茨城県施行との落差顕著、研究学園都市の公務員宿舎の廃止・民間売却による住宅水準の著しい低下）

## 14. 飛鳥田、鳴海、田村路線の普遍性

- ・必要ならば法規を超える市政・・・近年「政策法務」とか言われるが
- ・現場的対応の中での知恵、技術的な工夫、そして、市民・住民の生活を軸に判断する強い決意と相手方（「敵」）をうまく納得させる論理（ストーリー）

事例：栃木県市貝町の「有害鳥獣捕獲の取扱い要領」・・・狩猟免許、狩猟許可（大日本猟友会加入か、2000 万円以上の損害保険加入）が必要であるが、所有田畑やそこに至るイノシシの獣道に箱ワナ、くくり罠を設置する場合は実質許可（狩猟免許は県の特例で可、町への許可申請書に必要な要件は書かれているが、損害保険の記入欄はないので、農家がイノシシが出没する自分の田畑に箱ワナを設置することは可となる）

このような事例は多くの事務事業にあるはず

- ・**横浜方式の意義**

事例：事業者による地下水採取と自家用専用水道（つくば市は大口径需要者の 1 / 2 以上。横浜市も病院など多くの事例があるはず）・・・大口径の水道使用量減となり、施設整備に伴う固定費が回収できず、結果として、家庭の水道料金の値上げに繋がる。

京都市（上下水道局）・・・水道施設維持費負担金制度を条例化

- ・「法規を超える」、「横浜方式」の全国的拡大、拡大させる仕組みが、地方分権・地方主権の実質的な定着や、市民主権の領域拡大に繋がるのではないか。

## 15. 地方政府・地方自治体の最大の欠点・・・考え学ぶ公務員の人材不足、資質の不足

- ・地方分権不信論・・・理由は受け皿（人材・資質不足、議員も同じ）がない。
- ・利権的・草の根保守主義の土壌の中（茨城県）で、「受け皿論」をつくづく実感
- ・私の昔からの持論ですが、当面の間は、（試験制度・研修で資格を得た）管理職員を都道府県内プール制とし、県・市町村を渡り歩き地方職員の水準を高めること

### 「参考に」

1. 当時の予算案・・・施政方針説明〈公式な市政方針〉は総論部分に記載（鳴海、後半は鳴海、入江氏が書く）各論は財政課
2. 当時の財政事情への感慨  
鳴海・・・人口急増で財政的には辛かった。生活環境整備の要求で、しかも雲霞のごとき大軍に太刀打ちできなかった。でも敗北感はない。  
飛鳥田・・・俺はいくらか（敗北感が）あるな。手も足も出ないという感じ。
3. 役所内部の改革・・・松下圭一など取り組みが少ないと批判  
飛鳥田・・・松下は直流を交流に切り替えたという現実を知らない。ただ、交流を流す電力の容量が多少足らなかった。  
・飛鳥田氏は行政内部改革には余り期待していない感じがする（レーニンだって官僚機構の改革は全てが終わった最後にできると言っているなど）。「市民参加」は進めた  
が、当時、「情報公開」は存在しなかった。情報公開がない限り、役所は安泰だった。  
「よらしむべし、知らしむべからず」が続いた。後の、市民オンブズマンによる食糧費など全国公開・新聞報道での役人常識に対する衝撃は大きかったと思う。
4. 飛鳥田の市政論理解のポイント
  - ・啓蒙的民主主義による先導的で市民生活に沿った政策
  - ・この政策を支える大衆運動によるバックアップ の両輪
  - ・（左右を問わず、何時の時代でも）、革命的、革新的なリーダーが現状を変えるには大衆を動員しての支持獲得（市民の納得と可能性への自信）が不可欠であるが、東急との「ボス交」、六大事業などでは、市民が運動を展開する余地はなかった？市民の意識は、そして市職員の意識も変わらなかった？

以上