

# 「大都市財政に即応する税制の確立について」

横浜市税財政を中心として  
昭和40年10月・財政局作成資料

## 調査室

### I———大都市財政の危機と 税源配分

わが横浜市財政局ではさる10月「大都市財政に即応する税制の確立について」というパンフレットをだした。ひとくちに言ってその内容は、現在の横浜市財政とくに税制面の実状を明らかにし、それが行政面の需要と大きく乖離している大都市の窮状を各方面に訴えたものである。その目次をあげてみれば、

#### 1 横浜市財政の現状とその問題点

- (1) 財政の現状
- (2) 都市施設水準の現状
- (3) 超過負担の実状

#### 2 横浜市税の実態と問題の所在

- (1) 市町村税制としての大都市税制の推移
- (2) 横浜市の市税  
ア市納の市財政に占める地位  
イ税源配分からみた市税の推移

ウ伸びなやむ横浜市税

エ固定資産税の問題点

#### 3 大都市財政に即応する税制の確立

むすび、となる。

そのあと横浜市普通会計決算状況<30年~40年>など、税財政の実態をしめし、県、国との関連・比較において明らかにする24の図表がそえられている。簡にして時宜をえたパンフレットである。

ふりかえってみると中央各省への財源・財政措置の要望は毎年のごとく行なわれてきた。しかし今回の要望はこれまでとまったくことなる事態のもとになされている。30年以降の高度経済成長政策は既成工業地帯にある大都市の工業化と都市化を著しくすすめた。埋立による海岸線の工場地域化、内陸部の開発による大工場の進出と、首都圏経済圏のなかでの急激な人口増は、道路、交通、水、土地、港湾等の都市施設面での社会資本の不足を一挙に表面化し、大都市問題に象徴される諸矛盾を深刻に提起してきた。だが一方では高度成長経済は税収増をもたらし、大都市行政水準の上昇に資するかのような幻想を与えてきた。だから、35、6年ごろまでの大都市財政の欠陥についての措置要求は、富裕団体のエゴイズムとして一顧だに与えられ

なかった。

ところが赤字団体が全国的に減少しつつあった36年度において横浜市は早くも普通会計単年度収支において赤字を示し、37年度以降大阪市の赤字転落を筆頭に、軒なみに赤字団体へとおちていく。そして大都市のすべてが地方交付税の交付団体となり、横浜市においても39年度9億円の交付をうけている。市財政に占める交付税の割合が無視できなくなっている。大都市=富裕団体であるとする感覚的論理はどうにすがたを消し、いまや破産へ片足をふみいれている。戦後20年目における大都市財政最大の危機である。

こうした状況のなかで、この要望書は大都市財政の実態に即応する税制改正の要望を、つぎのように具体的に提示している。

#### 1 都市的税目の拡充

- (1) 企業課税の再配分を図って、市町村民税法人税制の税率を100分の13.4 <現行100分の8.4>に引き上げる。
- (2) 自動車税、不動産取得税を指定都市に移譲する。
- (3) 人場税、料理飲食等消費税の指定都市市域分相当額を指定都市に交付する。
- (4) 大都市再開発事業の経費に充てるため必要があるときは、都市計画税の課税客体に償却資産をくわえることができるものと

し、さらに制限税率を100分の0.4<現行100分の0.2>に引きあげる。

## 2 道路目的財源の充実

(1)揮発油税の再配分を図って、地方道路譲与税の税率を大幅に引上げる。

(2)地方道路譲与税、軽油引取税交付金の算定に主要地方道である市道を加え、かつ建設省の一般交通量調査の結果をそのまま用いて交通量補正をする。

## 3 租税特別措置の整理合理化

(1)固定資産税、電気ガス税の非課税規定および課税標準の特別措置を大幅に整理合理化し、その他租税特別措置による政策減税の影響をシャ断する。

税制改正についての以上の要望事項は、それはつましやかなものではあるが、現行大都市税制のもつ欠陥をよく示している。市町村民税と固定資産税を2大支柱とする地方税制体系は、シャウプ勧告にもとづき25年の税制改正によって形成された。市町村の独立税として、市町村民税と固定資産税のほか鉦産税、自転車税、荷車税、接客人税を直接税とし、間接税には電気ガス税、入湯税、木材引取税、広告税をおいた。府県税は鉦区税、自動車税、附加価値税、狩猟者税を直接税とし、入場税、遊興飲食税を間接税とした。

シャウプ勧告は地方自治における市町村優先の原則を、地方税制改正をとおして確認したのであって、国税、県税、市町村税を分離独立させ、地方税総額の大幅な強化を図る、そして所得税的色彩を中心に応益性を考慮にいれている。そこでは自治体の自主性を意図して財政収入の安定性を中心においたものであった。こうしたシャウプ勧告の意図は、その後の大都市における都市化現象の進行のなかで矛盾を露呈していったが、その市町村優先の原則の思想と役割は積極的に評価しなければならない。大都市税制の矛盾は、じつはシャウプ税制改正にあったというよりは、むしろシャウプ体制の崩壊過程において形づくられてきたといつてよい。

29年の税制改正はそれである。この29年の税制改正は占領政策の是正を目的として、地方団体間の税源配分の合理化を図るということで大都市財政の特殊性を否定した全国画一的な考えが貫かれていた。すでに27年に附加価値税に代って事業税が県税としておかれていたが、29年改正では道府県に道府県民税が新設され、不動産取得税、たばこ消費税、娯楽施設利用税および大規模償却資産に対する固定資産税がおかれた。一方市町村にはたばこ消費税が認められたの

みで、市町村民税の一部<法人税割は個人分よりも大きく、法人税割の40%>を府県に移譲したのであった。

大規模償却資産に対する固定資産税は、次の年の改正で指定都市にとりもどされたが、29年税制体系そのままに現在にいたっている。だから高度経済成長期を入口にして、大都市の税目が一般市町村と変りのない静態的なものに決められたことは、その後の税収の伸び方に大きな影響を与えた。大阪、名古屋、横浜などの大都市をかかえた府県が、法人事業税、法人県民税、自動車税、不動産取得税、料理飲食等消費税など工業化、都市化の進行を敏感に反映し伸びていく税目であるのに比べ、大都市は市民税、固定資産税を中心に静態的なもののみで占められている。こころみに神奈川県と横浜市を比較してみると、29年を100として39年には横浜市税総額が407となっているのに対し、県税収入総額は598と50%も大きな伸びをしめしている。ちなみに県税収入総額の47%までは横浜地域からあがるものである。

一方大都市行政需要の面では、人口集中、都市化の進行による郊外地の都市化、市街地の高度化、そうしたことによる公共行政施設への要求がつよまり、社

会的生産手段である産業関連道路、港湾、工業用水、河川などの公共投資が年々増加し、市財政は国の政策とともにその政策に従属させられてきた。さらに市民生活水準の向上とともに行政水準の質の高度化が要求される時代となってくるとともに、公害問題、地価高騰、交通混雑水の問題など新しい都市生活の矛盾がつらなりあって表面におどりてきた。こうした新しい行政需要のまゝに市財政は無力のまま放置されている。

ここから市財政における投資的経費は累増をしめし、30年度には普通会計中で24.2%を占めていたのが、40年度決算見込では49.0%と倍以上の比重のふえかたをみせている。投資的経費が多くなることはよい傾向であるが、市財政の能力からすると明らかに高成長すぎており、他の市民サービス経費を不当に圧迫してきたことは否定できない。

## 2——「柴田メモ」と 大都市制度確立の方向

国、県、市町村間の税源配分の問題は、これまでにしぼしぼ争われてきた。戦後においてはさきのシャープ税制改革のさいの論議、28年から31年の自治法改正までのそれ、第3は36、7年から現在までの税制改正の論議である。周知のとおりシャープ

勧告の意図は税制改正により、地方税総額を大巾に引きあげ戦後新しくスタートした地方自治とくに市町村自治を、国と府県から独立したものとするための基本原則をかかげたものであった。ところがこうした原則は29年以降急速に後退してきており、かわって交付税による財政調整策と補助金行政が国の政策の前面におどりてきている。

そうした政策の論拠は、地方税の増強は一部の富裕団体へ税収の集中をよびおこし、その団体に余裕財源を生じさせムダ使いの原因となる。さらに団体間の財政力の格差を激化させ、全体としてバランスのとれた地方自治の発展の阻害要因となるとする大蔵省側にみられる意見である。地方財政のあり方としては財源調整制度としての地方交付税や補助金制度を合理化強化すべきだとする。だから現行地方税の一部をさらに交付税にくみ入れることさえ主張しているのである。都市問題の激化から、水や交通輸送、住宅土地政策など広域行政の要請は、地方税を国に吸収し、自治体権限を国へ吸いあげるための論拠として、強く主張されている。

しかしわが国の地方自治の歴史をふり返ってみるならば、広域行政、開発行政などの要請にかかわらず、税源配分の論議にお

いてはいつも自治体の権限をおさえよう、弱めようとする主張がくりかえされていることに注意せねばならない。高度経済成長政策が頓挫し、厳しい不況のなかにあつて、こうした主張は勢いを強めつつある。もっともさきの大蔵省側の意見は自治体側の要求を牽制する意図をかねており、いまだちに地方税を国に引きあげる意図はないようであるが、国と府県、市町村の勢力の均衡が破れれば、地方自治ははてしなく後退する危険をもっている。

こうした状況のなかで、これまでの税源配分問題とことなるのは、地方自治の焦点がいまや大都市問題に移ってきていることである。とくに人口流入率をもっとも激しい横浜市においては、道路、工業用水、港湾などの産業基盤整備、公園、学校、上下水道、住宅など、都市生活のための施設整備の必要性が量質ともに高まっており、さらに地価と建設単価の高騰は、補助事業の超過負担、補助対象外事業の執行を強制している。戦災と接收による都市づくりのたちおくれは、こうした過熱した都市問題に油をそそいでいる。

われわれはここで大都市税制解決の方向を柴田メモのなかにみることができる。

「柴田メモ」とは39年の税制調

査会の基礎問題小委員会に柴田徳衛氏が提出した「地方税について」という報告で、そこに盛り込まれた地方財政および地方税についての考え方が、おおむね同小委員会できりいれられたものである。

それはまず地方税制合理化の立場より、地方自治を真に地域住民のものとし、近代民主主義の基礎たらしめるために、その財政的基礎を強固にする必要があり、地方歳入における地方税の比重を、現在の4割たらずから少なくとも5割までに上げる必要があるとしている。第2に、いまの自治体は国から義務づけられた仕事が多く、住民は身近な行政を自分たちのイニシヤチプで行なうという観念はもちにくく、陳情など不生産的なことが汚職などと結びつきやすい。そのため国と地方との事務配分を明確にし、一方で住民の身近な行政は自治体くづくに市町村へへに移し、自主財源を保障すること。他方で国の仕事は国自身で行なうとする原則くいわゆるシャウブ勸告の原則を明確化し、財政的にも地方団体に負担をかけないこと。このことから補助金の徹底的整理と地方税の増強という線がでてくる。そして地方税の増強については、(1)所得税の低段階部分を住民税に委譲すること、(2)

固定資産税を事業用と生活用に区分し、前者についてはたとえそれが農地、山林等の地目となっても評価額を引き上げて固定資産が投機の対象となることを排除しようとしている。(3)事業税の課税標準にある程度外形的標準を加味して附加価値税の導入を提案している。

第3として、大都市を中心とする都市の急膨張と生活環境の悪化に対処するため、とくに都心化の進む地域の財政需要を重視する需要を強調し、地方財源の増強を図るばあい、財政需要の見方を地域の自主的発展を可能ならしめるようダイナミックなものとし、伸長性ある地方税制を与えること。さらにそれとともに地方交付税計算における基準財政需要額の算定、起債の枠をそれに合致させるよう改善すべきである。と主張している。地方自主財源強化についてのこのメモの考え方は、現行の国税地方税体系の大ワクを認めたいうえで、そのなかで国より地方へ府県より市町村へと、仕事も財源もふやしていこうということがつらぬかれている。

こうしたメモの考え方を頭にいったうえで、最初にみた横浜市をはじめとする大都市の地方税制改正に対する要望をみなおせば、その要望の位置づけが明らかになるであろう。そこでの要

望は現在の大都市く横浜への財政上の直接的補填のための要求をしめすもので、大都市行政確立のための事務再配分を考慮したものではなかった。それはとりあえず、財源配分と事務配分とは切りはなして論議するという国のコンペヤーにのったものであるからである。

大都市財政の危機は最後の到達点に近づきつつある。いまや新たな大都市制度確立のための行政面、財政面を一体とした運動が展開さるべき時にある。じじつ財源配分、事務再配分のための検討は各大都市において進化のつつあるのだ。大都市問題の激化のなかで、大都市制度確立への要求など、こんご大都市く首都圏をふくめてをめぐる諸問題が地方自治の大きな焦点となっていくであろう。

さいごに以上の税源配分の要求をはじめ、大都市自治確立のための運動の成否を決めるものはいえ、それは一般市民のエネルギーである。ベッドタウン化した横浜の「匿名」市民は、中央政治の場における問題には強い関心を示すが、身近な自治体問題にはがいて無関心である。このような市民のもつ強いエネルギーを引きだすことに成功したとき、大都市自治確立に半ば歩を進めたといえよう。

<小玉>