

## 大都市財政の実態

「5 府県と都市問題」に関連して

指定都市事務局

<昭和43年6月>

### 解説

現行の地方公共団体の経費負担に対する財源の保障は、制度的にも実態的にも不備であり、かなり以前からその是正がさげばれている。国と地方公共団体間の財源配分の不合理に加え、都府県と市町村間の配分がからみ、問題の所在を複雑にしている。とくに大都市圏においては、人口の集中にともない行政需要が量および質の両面において、他の地域に較べてはるかに多いため財政事情も深刻なものがある。

ここに紹介する資料は、大都市財政については大都市問題についての5府県<神奈川・愛知・京都・大阪・兵庫>と指定都市の考え方を示したものである。税源配分等をめぐって各所に両者の意見の対立がみられるが、これらは基本的には日本の都市政策があまりに貧困なために生ずる対立であり、確固たる大都市政策の樹立が望まれる。

### はじめに

経済の急速な成長に伴う都市への人口集中と自動車交通量の増大を端緒として、いまや、日本の都市は、交通混雑、下水、ごみ・し尿の処理、公害対策その他多くの問題をかかえ混乱状態にある。とくに、大都市においては、多年にわたる公共投資の立ち遅れからくる産業基盤と生活環境の悪化が、大都市の努力にもかかわらず、日々進行しているのが実情である。

このような、いわゆる都市問題発生の原因は、わが国における都市政策の欠如と、それから生じた都市財政の貧困にあることはいままでもない。

昨今、各政党こぞって、都市問題に真剣に取り組む体制をとりつつある。このことは、都市問題の深刻さ、重要さを示しているといっても過言ではない。いまや日本の都市問題とくに大都市の再開発産業基盤の充実、市民生活環境の改善は、日本の政治の中で、もっとも緊要な課題であるということができる。

この問題解決のためには、全国都市はもとより国、府県が相協力して進むことが肝要であろう。指定都市としても、ここ数年来、マヒ寸前の都市行政の実態を改善するため、税制、国庫補助負担金制度等について、国、地方を通ずる財源の再配分及び制度の改正を関係団体ともども要望してきた。

その骨子は次のとおりである。

#### 1 税制改正

- (1) 都市的税目の拡充
- ア 法人所得課税の充実
- イ 消費課税の拡充
- ウ 土地・家屋の譲渡・取得にかかる税源の付与
- (2) 道路財源の拡充
- (3) 租税特別措置等の整理合理化

#### 2 国庫補助制度の改正

- (1) 超過負担の解消
- (2) 差等補助の撤廃
- (3) 大都市再開発などに対する高率補助制度の創設

その結果、国会ならびに政府諮問機関である税制調査会、地方制度調査会の決議、答申においても機会あるごとに大都市財政強化の必要性が説かれるに至ったのである。

今回、指定都市を包括する5府県連絡事務局から「5府県と都市問題」と題する冊子が配布され、

府県の都市問題に対する態度が表明されているが、指定都市としては、手を携えてともに大都市問題解決のため邁進したいと考えている。

過密の弊、交通混雑、公害の多発等極度の混乱を呈して今や一刻も放置出来ない大都市の現状をどうしたらよいか、実態認識の上に立った府県の協力を期待するものである。

なお、前記「5府県と都市問題」の内容について誤解を招く懸念がある点があるので、若干説明を加えることとしたい。

5 府 県 の 見 解	指 定 都 市 の 意 見
<p><b>1 都市問題の基調</b></p> <p>5府県は大都市を中心として大規模な人口と産業の受入れの場として、大都市を含めた周辺地域全体の均衡ある発展を図る使命を持ち大都市だけでは完結的に処理できない諸問題について、5府県は常に協力することを心掛けており、そのための膨大な財政需要に対処する必要があるため、大都市に府県税を移譲する余地はない。</p> <p>したがって財源が不足する場合の大都市財源の不足は国からの税源移譲を要請すべきである。</p> <p><b>2 府県財政の現況</b></p> <p>5府県の財政需要は飛躍的に増嵩されることが予想されるにもかかわらず、富裕団体の名のもとに各種財源調整が加えられ、そのため人口1人当たり一般財源は財政力の低い県よりもはるかに下位にある。</p> <p>したがって人口、産業の集中が</p>	<p>指定都市が大都市財政の財源拡充について、ここ数年来強く要望して来た趣旨は「はじめに」においてものべたとおり抜本的な国、地方を通じての税源の再配分を強く要望しているものであって、その財源要望の中で、指定都市の特例事務等と関連して多少府県の財源に係る点があるが、それが要望の本旨でないことは明白である。今回の5府県の意見において大都市を中心とした都市問題について5府県が理解と意欲を示していることは、多くの点で共感できるが、具体的に都市問題を解決してゆく主体は住民に直結した市町村であるべきであり、特に指定都市は5府県のいう広域的均衡の中では解決できない種々さしせまった具体的な問題のため膨大な特殊財政需要にせまられているので、5府県は府県としての職責と使命を遂行する中で、大都市の現況とその方向により一層の積極的理解を示されるよう期待したい。</p> <p>(1) 5府県が産業の集中、人口の急増に伴う都市施設、生活環境施設のための公共投資として周辺都市に多額の経費を投入しそのため財政需要が急激に増嵩している事実は理解できる。</p> <p>しかし、5府県はその他の一般府県とはことなり、指定都市の市域内では国府県道の管理、18項目の移譲事務、定時制高校、教職員の給与費、保健所設置市における保健衛生事務など、指定都市が法令により府県に肩代って行なっている特例行政に伴う財政負担&lt;42年度においては指定都市全体で176億円の一般財源を要している。&gt;を</p>

5 府県の見解

もたらす膨大な行政需要を賄うための財源に事欠く状態にある。

指定都市の意見

免がれており、大都市を含んだ人口で単純に1人当りの一般財源を比較することには、いささかの疑問もある。また、財源が不足しているかどうかは、財政需要との対比においてのみ意味がある。

(2) 地方交付税の算定において、大都市のすべてが交付団体であるという事実は大都市財政が5府県のそれ以上に貧困であることを如実に示している。

地方交付税算定における交付基準額の比較<昭和42年>

<△印は財源超過額を示す。>

6 大市		6 府県	
横浜市	2,769百万円	神奈川県	△ 9,113百万円
名古屋市	812	愛知県	△ 5,333
京都市	3,746	京都府	4,636
大阪市	3,043	大阪府	△10,764
神戸市	3,324	兵庫県	6,864
北九州市	3,242	福岡県	18,427
<参考>			
東京都特別区	18,437	東京都	△26,935

3 大都市の財政需要

(1) 大都市の財政が窮乏している主な原因は、

(1) 現行の地方税財政制度では、市税は伸長性に乏しく、国庫補助金、地方交付税の制度においても、財政需要の実態に合わないのが現状である。

一方大都市においては産業基盤の充実、生活環境の整備等多くの財政需要に迫られており、これが解決のため各年許す限りの経費投入を行なっているのであるが、現行財政制度の下では到底大都市機能の回復強化は望めるものではなく、抜本的な財政制度の改革を強く要望しているものである。

(ア) 人件費が飛躍的に増大しつつあること。

(ア) 大都市は、住民生活と直接関連する具体的な施策を行なう面が強く人員の増加は止むを得ない実情であるが、極力その増加を押えることに努め、次にみるように、人件費の5大市における伸びは、市町村はもとより、都道府県、5大府県いずれにおける伸びよりも低い。

普通会計人件費の比較

	35年度決算 百万円	41年度決算 百万円
都道府県	505,891 <100>	1,228,534 <243>
5大府県 (神学川・愛知・京都・大阪・兵庫)	90,731 <100>	223,453 <246>
5大市 (横浜・名古屋・京都・大阪・神戸)	31,908 <100>	76,692 <241>
市町村	155,215 <100>	447,222 <288>

## 5 府県の見解

(イ) 国庫負担事業において巨額の超過負担を蒙っていること。

(ウ) 特に交通事業等公営企業及び国民健康保険事業が連年赤字経営のため、普通会計から巨額の繰出<41年度6指定都市合計136億円>を行なっていること。

(エ) 市税の大宗である固定資産税の課税標準額が長期間にわたり、余りに低くおさえられていたこと。

(オ) 地方交付税の基準財政需要額に大都市の特殊な財

## 指定都市の意見

(イ) 国庫補助事業の超過負担問題は、すべての地方公共団体に共通した問題であり、したがって超過負担の解消については、指定都市も、他の地方公共団体ともども、今後ともその解消に努めたい。

(ウ) ① まず独立採算制を建前とする、交通、水道両事業に対しては、原則として補てんをしていない。即ち公営企業会計への繰出し13億円のうち交通事業8億円、工業用水道事業7億円、となっており水道事業からは逆に繰入となっているのであって、交通事業に対する繰出は地方公営企業法にもとづく経費の負担及び路面交通事業が財政再建企業に指定されたことによる普通会計の負担であり、また、工業用水道事業は地盤沈下対策としての事業の性格にもとづく繰出である。

② 準公営企業会計は、下水道、市場事業など本来独立採算制の建前になっておらず、地方公営企業法上も公共性の限度において、当然普通会計からの繰出を必要としている事業である。特に下水道事業は、基幹的都市施設として汚水処理及び雨水排除のための事業であり、繰出金は、雨水排除に対する当然の繰出で準公営企業会計に対する繰出106億円で71億円を占めている。

③ 国民健康保険事業にあつては、医療給付費及び事務費に対する国の負担金が過少であったため、繰出を余儀なくされたことによるものであり、指定都市だけの問題ではない。

(エ) 土地にかかる固定資産税の課税標準額が長年にわたり低く押えられたことが、市町村税の伸びなやみに拍車をかけたことは指摘のとおりである。

このため、昭和41年度に現行の負担調整措置が負担の限度まで採用され、年々増徴されているのである。もとよりこの措置は今後も引き続き続けられ指定都市財政の改善に寄与することを希求している。

しかしながら現行負担調整措置成立の経緯からみても、現実論として、現在の負担調整措置を大幅に上廻る急激な改正は困難ではなからうか。とすればその現実の上立って適正な税の再配分が必要であろう。

(オ) 地方交付税の基準財政需要額に大都市の財政需要が充分算定されていないことは、指摘のとおりである。もとより、大都市は

5 府県の見解	指定都市の意見																																																
<p>政需要が算定されなかったこと。</p> <p>(2) 大都市が都市再開発と社会開発に立ち遅れをきたした原因は、もっぱら大都市だけの力で解決しようとしたことであり、このような現状を打開するには府県と大都市とは相互協力し、府県は広域的見地からする各種施策の統一的処理を行なうこととし、大都市はその投資的経費を大都市内の再開発、生活環境整備、その他大都市本来の行政需要に集中的に振り向けるべきであり、そのため大都市は、前述の財政窮乏の原因を改善する必要がある。</p>	<p>基準財政需要額の算定に際し、その改善を強く要望し、今後もその努力を続けるものであるが、地方交付税制度の本質からいって、本来その市域内に豊かな税源に恵まれている指定都市が国による財源保障をうけねばならないという現実こそ現行地方税制の欠陥を物語っているものである。</p> <p>(2) 5府県は、大都市財政窮乏の原因として前記のような問題点をあげているが、大都市としては、可能な限り節約と増収を図り、重点的に経費配分をしているのであって、その財政の窮乏はもはや極点に達している現況にある。</p> <p>大都市は経済成長に伴う発展の拠点として、国土計画及び府県の広域計画の中にあつて、事務配分に則り、産業基盤の充実、再開発の促進、大都市住民の生活環境の改善等、複雑多岐な大都市行政を推進しているのであって、そのための財源不足が巨額に達しているのである。この現状を打開するためには、国・地方を通じ抜本的な税財政制度の改善が待たれるのである。</p>																																																
<p><b>4 大都市税の問題点</b></p>	<p><b>道府県税と市町村税の推移</b></p>																																																
<p>(1) 大都市税の地位低下について、指定都市は、昭和25年度を基準として説明しているが、税の比重、指数、伸長率等を比較するには、基準年度のとり方が合理的でなくてはならない。昭和35年度または36年度に大阪、神奈川、愛知く愛知県は35年度に不交付団体となった&gt;の3府県と、大阪、横浜く横浜市は35年度は普通</p>	<table border="1" data-bbox="563 1309 1281 1593"> <thead> <tr> <th rowspan="2">区 分</th> <th colspan="4">税収及び指数</th> <th colspan="2">構成比</th> </tr> <tr> <th colspan="2">30年度</th> <th colspan="2">41年度</th> <th>30年度</th> <th>41年度</th> </tr> <tr> <td></td> <td>百万円</td> <td>%</td> <td>百万円</td> <td>%</td> <td>%</td> <td>%</td> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>道府県税</td> <td>147,059</td> <td>100</td> <td>911,223</td> <td>620</td> <td>38.5</td> <td>51.5</td> </tr> <tr> <td>市町村税</td> <td>234,432</td> <td>100</td> <td>857,364</td> <td>365</td> <td>61.5</td> <td>48.5</td> </tr> <tr> <td>5 道府県税</td> <td>43,815</td> <td>100</td> <td>292,681</td> <td>668</td> <td>57.0</td> <td>68.4</td> </tr> <tr> <td>5 大市税</td> <td>32,994</td> <td>100</td> <td>135,218</td> <td>409</td> <td>43.0</td> <td>31.6</td> </tr> </tbody> </table> <p>昭和24年度以降の道府県税に対する市町村税の地位は別表のとおりである。</p> <p>(1) 税制の再検討は企業活動、経済情勢などの関係から比較的長期の経過をみて行なうことが適当である。</p> <p>指定都市は昭和25年度または30年度を基準としているが、これは、25年度にシャープ勧告に基づき現行地方税制が確立されたこと及び</p>	区 分	税収及び指数				構成比		30年度		41年度		30年度	41年度		百万円	%	百万円	%	%	%	道府県税	147,059	100	911,223	620	38.5	51.5	市町村税	234,432	100	857,364	365	61.5	48.5	5 道府県税	43,815	100	292,681	668	57.0	68.4	5 大市税	32,994	100	135,218	409	43.0	31.6
区 分	税収及び指数				構成比																																												
	30年度		41年度		30年度	41年度																																											
	百万円	%	百万円	%	%	%																																											
道府県税	147,059	100	911,223	620	38.5	51.5																																											
市町村税	234,432	100	857,364	365	61.5	48.5																																											
5 道府県税	43,815	100	292,681	668	57.0	68.4																																											
5 大市税	32,994	100	135,218	409	43.0	31.6																																											

5 府 県 の 見 解

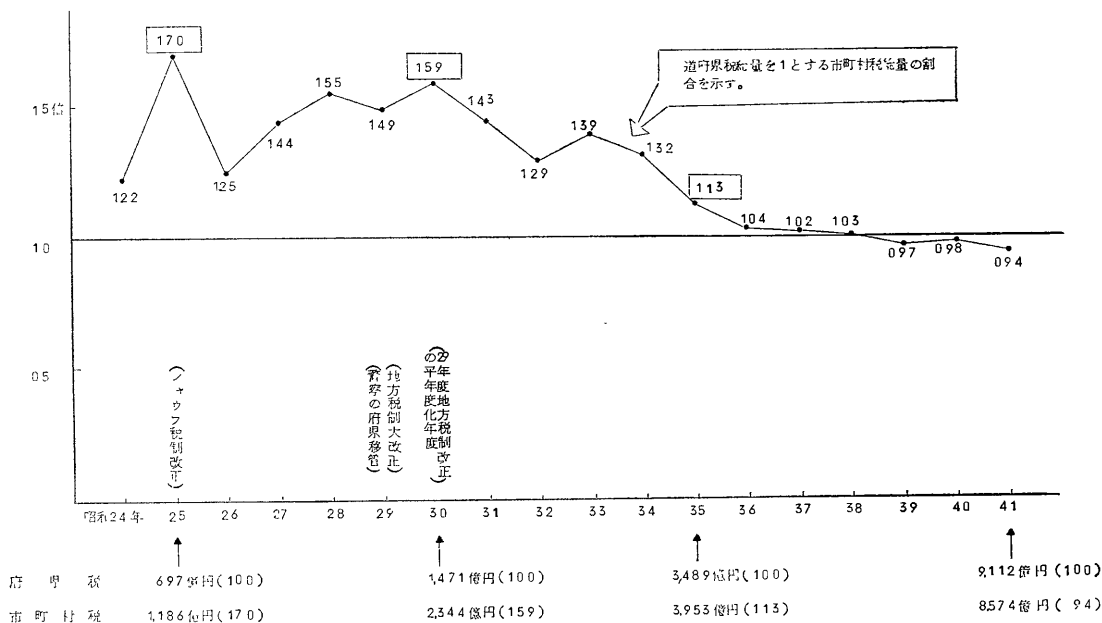
交付税 7 千万円を交付されている>、名古屋の 3 市がともに不交付団体であったこと、37 年度以降大都市財政が急激に悪化した事実に着目して 35 年度を基準とすることが公平であると思われる。

指 定 都 市 の 意 見

昭和 29 年警察の府県移管に伴う財源措置等として地方税制が改正され、30 年度に平年度化されたことによるものである。

なお、道府県税と市町村税の推移を考察するのに、交付税の交付、不交付の別は何ら関係はないものと思われる。

府県税に対する市町村税の低下



(2) 大都市税の伸長率については、昭和 35 年度を 100 とする 41 年度の 5 府県普通税総額の伸長率 247 に対し、5 大市のそれは 221 で、かなり低い。しかし、それは土地に対する固定資産税の課税標準額が極端に低く抑えられ、かつ硬直化していたことに原因がある。

(3) ① 指定都市は法人所得に係る税源の配分を要望しているが、現行地方税制では、

(2) ① 土地に対する固定資産税の課税標準額が極端に低く抑えられていることは 5 府県の意見のとおりである。しかし前述のとおり固定資産税は財産課税としての性格等から国の方針として現行の負担調整措置がとられているものである。

② 大都市税の伸長率の低さは、固定資産税の伸びの低さにも一因があるが、むしろ、伸長性、弾力性に富む法人所得課税や流通税、消費税などの都市的税目を殆んど与えられていないことに大きな原因がある。

(3) ① 法人の税負担をすべての税種について総合的にみれば、市町村では市民税以外に固定資産税、電気ガス税、道府県税では事業税、府県民税のほか、料飲税、自動車税、不動産取得税があるの

## 5 府県の見解

道府県税は事業税を大宗とし、市税は市民税と固定資産税とを大宗としているので、法人の固定資産税の関係を除外して法人所得関係だけを取り上げ、国税・府県税と市税とを対比して考えることは片手落である。

②5府県と5大市につき41年度の普通税総収入額の住民1人当り額を対比して考察すると、5府県税1万1,900円に対し、5大市税1万3,500円で5大市の方が1人当り1,600円多い。

(4)製造品出荷額について、昭和35年度または、36年度を100として、41年度の伸長率を比較してみると、指定都市の主張とは反対に、5大市はいずれもその伸長率よりも市税収入額の伸長率の方がはるかに高く、大都市税制が企業活動に即応していないと断ずるのは、早計というべきである。

(5)人口の流動等に伴う道路、交通、保健衛生、清掃などの行政需要からの関連からこれに見合う消費課税を府県から指定都市に移譲すべきだと主張しているが、これらは大都市と周辺市町村との間の問題として調整検討すべきであって、直ちに

## 指定都市の意見

であって、これらも含めて検討するべきであろう。

指定都市は税財源の再配分による根本的改正を求めており、その一環として都市における企業活動とそれに関連する公共投資等の需要の増大に見合う法人所得課税の拡充を要望しているのである。

②税収入が多いか少ないかは財政需要と相関関係のもとに考察すべきであり、仮りに41年度交付税の基準財政需要額の一人当り額でみても、

5大市	11,738円
5府県	9,372円
差引	2,366円

で5大市の方が2,400円多くなっている。

(4) 税制の再検討は、企業活動や経済情勢などの関係から、長期的な経過をみて行なうことが適当であり、前述(1)の理由から、昭和30年度を基準とすることが妥当である。

	(6大府県)	(6大市)
30年度に対する40年度税収額	544%	369%
29年度に対する39年度の製造品出荷額	460%	413%
29年度に対する39年度の商品販売額	401%	393%

(5) 流動人口の激化に伴う財政需要の増嵩に対する税財源の付与は、周辺市町村との間で調整すべき問題であるというよりは、大都市とその周辺市町村の人口増に伴う急激な財政需要の増大を考えるとき、根本的な大都市地域の財政問題として捉えるべきであって、国税、道府県税、市町村税間における税源の再配分を検討することが必要である。なお、43年度から交付税算定において、核となる大都市とその周辺の都市圏内の市町村に対して採られることになった都市圏補正による基準財政需要の割増しかき上げも、このような必要性に基づくものである。

5 府 県 の 見 解

指 定 都 市 の 意 見

府県税の大都市への移譲に  
 転嫁して解決すべき問題で  
 はない。

(6)指定都市は、「土地・家屋  
 の譲渡・取得にかかる税を  
 付与せられたい」と要望し  
 ているが、土地・家屋の所  
 有に対しては、市町村税と  
 して固定資産税がその譲渡  
 に対しては国税として所得  
 税が、その取得に対しては  
 府県税として流通税である  
 不動産取得税が課せられる  
 という現行制度は、税体系  
 として妥当なものである。

(7)道路目的財源について

5 大市が「大都市における  
 義務的経費の特殊な態容」  
 としている一般国道及び府  
 県道の管理費用は、国の支  
 出金、譲与税と府県の交付  
 金によって十二分にカバー  
 されて余りがある。

(6) 大都市の再開発、生活環境の整備と不動産流通の激化との間には  
 相関関係が深いことからみて、税源の再配分にあたっては、土  
 地・家屋の譲渡取得にかかる税が適当であると考えます。

(7)① 道路目的財源については、地方道路譲与税の配分が道路事業  
 費の実態にかかわりなく国・府県道の面積、延長により配分され  
 ていること及び5府県中、神奈川、愛知、大阪の3府県が譲与制  
 限を受けているため、5府県の道路財源は一般府県より不利とな  
 っており、その配分の適正化については指定都市ともども協力し  
 てその改正に努力しなければならない。

② 大都市における国・府県道の管理費は、今日大都市の義務的  
 経費の特殊な態容として高い比率を占めているにもかかわらず、  
 5府県の道路財源に関する見解にいう国・府県道の管理費は国庫  
 補助事業だけをとりえているものであり、市単独事業並びに街路  
 事業等は除外されている。現行道路目的財源はその団体のすべて  
 の国・府県道管理費に充当すべきものである。

指定都市の42年度における国・府県道の管理費についてみると、  
 地方負担額は145億円、道路目的財源は94億円であって、差引51  
 億円にもよる自主財源を府県に代って、充当を余儀なくされて  
 いる状況であり、指定都市の道路財源は余どころか都市財政窮  
 乏の一大要因となっている。

③ 国の道路整備5ヶ年計画に見合う昭和41年度の指定都市の道  
 路事業費<道路橋梁費及び都市計画街路費>とその地方負担額及  
 び財源充当の実態は次のとおりである。指定都市は、国の道路整  
 備計画における全国の地方負担額に対する一般財源の比率54%と  
 比較して相当高い比率の一般財源を充当しているのである。



昭和41年度 指定都市の道路事業費の状況

<単位：百万円>

区分	事業費	うち地方 負担額	事業別内訳			財 源 内 訳				一般財源
			一般道路 <補助>	有料道路	地方単独 道路	地方道路 譲与税	石油ガス 譲与税	軽油引取 税交付金	都市計画 税	
横浜市	6,254	3,871	804	475	2,592	174	28	1,126	407	<55.2%> 2,136
名古屋市	10,055	4,793	1,798	—	2,995	236	38	1,317	471	<57.0%> 2,731
京都市	2,991	1,929	963	—	966	246	44	310	206	<58.2%> 1,123
大阪市	27,287	13,478	7,784	1,610	4,084	209	56	2,310	1,052	<73.1%> 9,851
神戸市	6,068	4,158	1,359	1,900	899	184	32	642	311	<71.9%> 2,989
北九州市	2,605	1,566	547	—	1,019	179	31	313	229	<52.0%> 814
計	55,260	29,795	13,255	3,985	12,555	1,228	229	6,018	2,676	<65.9%> 19,644
国の道路整備計画 による全地方団体 <昭41>	—	297,100	129,500	9,600	158,000	52,900	—	73,800	10,100	<54.0%> 160,300

(注) 指定都市については、全額投資の経費の決算額である。都市計画税は、決算額の45%相当額を計上した。

(8)大都市特例事務の財源措置  
問題

29年に大都市を始め市町村の自治体警察を廃止して、道府県警察が創設された際、従来大都市が自治体警察を維持管理するのに要した多額の財源を府県に移譲することなく、そのまま大都市に保有させた。その財源をもって18項目の特例事務に要する経費を十分支弁できるはずであり、しかも大都市の基準財政需要額にはその経費の相当額が算入され、保証されているのであるから、いまさら、18項目の大都市特例事務を理由として府県税の移譲を要望することは当を得ないのである。

(8)昭和29年に大都市をはじめとする市町村自治体警察が廃止され、道府県警察が創設されたが、その際における財政措置については、同年に実施された税制改正によって道府県民税<市町村民税の一部移譲>、道府県たばこ消費税及び不動産取得税の創設等により地方全般を通じた財源調整がなされたものと考えらるべきである。しかるに指定都市における国府県道の管理、保健衛生事業等の特例事務は他の県と市町村との間ではみられないものであり、これに要する財源は現行税制度において殆んど措置されておらず、反面その経費は年々増嵩しているの、これに即応する財源措置を必要としているのである。また特例事務等に係る経費が地方交付税の基準財政需要額に算入されていることをもって解決されたと考えるのは適当でない。すなわち大都市が各般の行政特例に基づき府県に肩代って要している巨額の特例的財政需要<42年度の一般財源所要で176億円>に対しては、本来的には税制特例、目的財源の付与によって財源措置を講ずべきで、交付税はその補完的な調整をなすものである。

大都市の行政特例による財政需要<42年度>

府県に肩代って要している特例的財政需要

<単位：百万円>

	実一般的 財源所要 額	基準財政 需要額		実一般的 財源所要 額	基準財政 需要額
地方自治法第252 条の19に基づくも の	2,795	2,315	駐車場 住宅地造成宅地 規制 小計	21	—
保健所	4,750	3,100		72	—
土木出張所	2,639	300	一般国道府県道 の管理 うち道路目的財 源 小計	12,508	6,973
衛生研究所	532	103		14,557	
定時制高校人件費	1,364	1,155	△ 9,431		
府県費教職員の任 免研修	327	—		5,126	
建築物用地下水規 制	8	—	合計	17,634	