

都市政策

季刊 第2号 '76・1

特集 大都市財政の課題

ス
ミ

大都市問題と市場メカニズム	伊 賀 隆
地方財政における国と自治体	宮 本 憲 一
大都市財政の構造分析	橋 本 徹
神戸市財政の課題と展望	宮 崎 辰 雄
都市装置と交通財政	安 好 匠
開発者負担制度について	鈴 木 啓 吾
家計と神戸市財政	松 原 喜美子

自動車公害対策と道路環境管理権	山 田 幸 男
課税自主権をめぐる	高 寄 昇 三
イギリスの広域用水公団 (RWA)の発足	能 勢 哲 也

財団法人神戸都市問題研究所

都市政策

創刊号 主要目次
特集 神戸の将来像

1975年11月25日発行

21世紀の神戸	宮崎 辰雄
神戸の都市設計	嶋田 勝次
神戸経済の現状と将来への展望	砂野 仁
環境管理の途	庄司 光
市民福祉の将来像	服部 正
神戸文化への期待	米山 俊直
市民主体都市への構図	梶 真澄

基本構想と市民参加	神戸市企画局
ニューヨークのマスタープラン	安田 丑作
新長田副都心整備構想	都市再開発研究会

次号予告 1976年第3号 1976年4月発行予定

特集 地方自治と市民参加

地方自治制度と市民参加	山田 幸男
市民参加の法学的考察	真砂 泰輔
市民運動の実践的課題	遠藤 晃
神戸市政と市民参加	宮崎 辰雄
神戸市における住民組織の動向	長島 隆
区行政における市民参加の課題と展望	佐野雄一郎
神戸市における公共事業と市民参加	上羽 慶市
企業の社会的責任と地域参加	山田 昇一

特別論文 全世帯アンケートにみる市民意識の変遷	板東 慧
丸山コミュニティーの系譜と現況	神戸市調査部
海外レポート Skeffington Report (要約)	地方自治研究会

お申込みは

財団法人 神戸都市問題研究所 TEL 078-252-0984 振替 神戸 75887

株式会社 勁草書房 TEL 03-294-6121 振替 東京 175253

特集 「大都市財政の課題」をめぐって

地方自治体は、20年ぶりの財政危機を迎えて、戦後自治、の総決算を迫られようとしている。30年代、財政危機そして地域開発へと移行する過程で、中央統制が浸透したが、40年代、権限なき行政、を軸として、地方条例、市民参加など自治の再生をみた。そして50年代、戦後自治はその甘えを清算し、新しい地方自治像を迫られているといえよう。

今日の財政危機の現象的原因は、不況に触発された税収の低下であるが、構造的には明治以来、百年の積弊にあるといえる。超過負担訴訟に象徴される補助金行政の歪みは、地方財政に巨額の負担と自立的運営意欲の喪失をもたらしている。一方、高度成長軌道にのった地方財政は、自然増収に安易に依存し、いわゆる「バラマキ福祉」、「高水準の人件費、などの非難を浴びる財政運営がなかったとはいえない。

財政再建のため地方自治体は長い暗いトンネルを耐えしのばなければならぬだろう。30年代と違って、国庫からの大幅な財政援助は見込まれないだろうし、行政のサービスのレベルダウンも容易でない。では再建の方途はどこにあるのか、その1つは、中央政府に財源不足を訴えるだけでなく、地方財政の秩序化、公共経済における分配の公平化を迫ることであり、その2つは、地方自主権を活用して、市民型都市経営の確立を図っていくことであろう。

大都市財政は私経済と公経済の接点にあり、より多くの問題点をかかえより高度な政策的展開がなければならない。そのような視点から現状を分析し、大都市財政論を深めてみた。具体的には、都市経済と都市財政の循環過程、都市財政における費用負担の公平化、大都市財政の構造的欠陥の分析であり、そして、都市サービスの選別、課税自主権の拡充である。

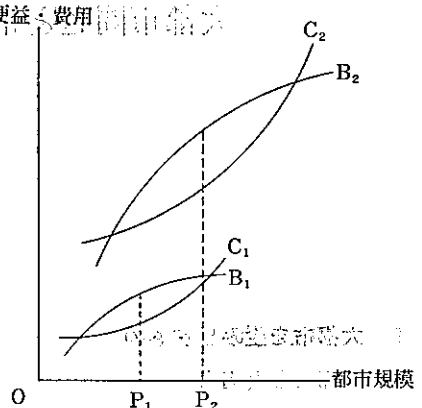
低成長下の地方財政をめぐって、政府・自治体・企業・市民と、それぞれの立場から激しく論争されるだろうが、地方自治の育成という原則を踏み外してはならない。また自治体は統治団体であるとともに、経営体であることも自覚して、これからの都市財政を築いていかなければならぬだろう。

■ 特集		大都市財政の課題	
大都市問題と市場メカニズム	伊賀隆	3	
地方財政における国と自治体	宮本憲一	17	
大都市財政の構造分析	橋本徹	31	
神戸市財政の課題と展望	宮崎辰雄	47	
都市装置と交通財政	安好匠	67	
開発者負担制度について	鈴木啓吾	82	
家計と神戸市財政	松原喜美子	97	
■ 特別論文			
自動車公害対策と道路環境管理権	山田幸男	112	
課税自主権をめぐる	高寄昇三	117	
■ 海外レポート			
イギリスの広域用水公団（RWA）の発足	能勢哲也	132	
■ 行政資料			
大都市財政の再建	神戸市行政制度調査会	147	
神戸市交通事業の今後のあり方に関する中間答申	神戸市交通事業審議会	181	
財政健全化の方策について	神戸市水道事業審議会	186	
下水道使用料体系に関する答申	神戸市下水道財政審議会	193	
都市大量交通政策について	第13回日米市長会議基調報告	197	

た態度といわなければならない。

図一 都市の最適規模

しかし最適規模論には固有の欠陥がある。それは都市の不断の成長を全く説明することができないのであって、都市が発展していけばとうぜん便益曲線も費用曲線も上方にシフトしていく。もしも便益曲線が B_2 に、費用曲線が C_2 にシフトするならば、最適規模もまた P_2 にシフトする。最適規模論に限らず、すべての最適理論に共通する欠陥は、有界性を前提としなければならないことであり、無限集合には最適点が存在しないのである。



図一 1.において、便益曲線や費用曲線が次々に変化していくならば、最適規模も次々と変化し、そこに無数の最適規模が存在するということになってしまう。それは換言すれば、最適点が存在しないということと同じである。

(3) 最適規模論の功績

もちろん最適規模論にもメリットが存在する。トーマス・モアの「ユートピア」からアウグスチヌスの「神の国」を経て、プラトンの「国家」にまで遡り得るユートピア論の系譜は、現実に存在し得ない理想社会を描き出すことによつて、それとの対比で現実社会の欠点を指摘しようとするものである。そのような批判主義こそは、最適規模論の唯一のメリットである。

最適規模論の欠陥にもかかわらず、都市活動にともなう便益と費用とをできるだけ詳細に計算しておくことは、大都市を効率的に管理する上で必要なことである。特に費用に関しては、これまでほとんど分析されることがなかった。宇沢氏の「自動車の社会的費用」(岩波新書)によれば、道路建設費や大気汚染・騒音など自動車公害の防止費など、すべての費用を合計すれば、自動車1台あたりについて年間約200万円に達するという。自動車保有者はこの費用を全く負担せず、第三者に転嫁しているわけであり、自動車の便利さ快適さとい

うのはこうして費用不払いという非行の上に成立しているのである。

新幹線にしても空港にしても、そこから発生する公害を防止するための費用は、どうぜん乗客が負担すべきであり、誰も他人の犠牲を代償として自分の利益を追求する権利は与えられていない。ただ便益や費用の計測が故意に妨害されている結果として、そのような不法行為が黙過され横行するのである。このように考えるならば、最適規模論が提起した問題そのものは無価値であるとしても、それを償って余りある副産物を提供していると考えることができよう。

(4) ランク・サイズ理論

最適規模論が normative な方向に傾斜しすぎることによって、実証理論の性格を失ってしまったのに比べると、ランク・サイズ理論は多数のデータから経験法則を導き出そうとするもので、そこには批判主義が欠けている代わりに実証主義が備わっている。

都市の規模と順位に関して、アウエルバッハは次のようなモデルを提出する。

$$\log P = A - \alpha \log R$$

$$A = \log M, \quad M = R \cdot P$$

ここでPは都市の人口、Rは都市の順位をあらわしている。ロトカは実際の計量によって、

$$M = 5,000,000 \quad \alpha = 0.93$$

という数値を得た。このランク・サイズ理論は、所得分布におけるパレート法則

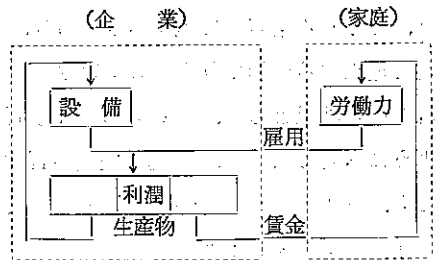
$$\log N = B - \beta \log Y$$

からヒントを得て考え出されたものである。ここでYは所得水準、NはY以上の所得を受取る人々の数をあらわしている。Bや β は、データから決定されるパラメータである。パレート法則にせよ、ランク・サイズ理論にせよ、所得分布や都市規模の分布を、時間に依存する stochastic process として理解しようとするものであり、成長という現象をエルゴード理論やエントロピー理論によって解明しようとする立場に立っている。都市問題を分析する上で、最適規模論よりもこの方がはるかに有効と思われる。

(5) 現代社会の生産システム

現代の社会が大都市を必要とするのは、現代社会の採用する生産システムそのものに原因がある。図-2は現代社会の基盤となっている工業生産のシステムを、きわめてラフに描いたものであるが、その特徴は次のように要約される。

図-2 工業生産システム

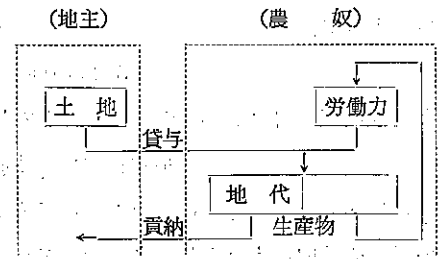


- ① 企業が設備を所有し、家庭が労働力を所有する。
- ② 企業は家庭の提供する労働力を雇用し、それと設備とを使って生産物を生産する。
- ③ 生産物は消耗した設備や、消耗した労働力の補填にあてられる。後者はいわゆる賃金として、企業から家庭に引渡される。
- ④ 補填にあてた残りの生産物は、利潤として企業の手もとに留保され、設備の増加（資本の蓄積）に利用される。

(6) 中世社会の生産システム

このような生産システムの特殊性を見るためには、農業を基盤とする中世社会の生産システムと比べてみればよい。図-3で示される生産システムの特徴は、次のように要約できる。

図-3 中世社会の生産システム



- ① 地主（領主）が土地を所有し、農奴が労働力を所有する。
- ② 農奴は地主から土地を借受けて、生産物を生産する。
- ③ 生産物の一部は、消耗した労働力の補填にあてられる。
- ④ 残りの生産物は地代として地主に貢納される。地主はそれを消費にあてられる。多少とも賢明な地主は、地代を備蓄したり交易にあてたりする。

(7) 集中的生産と他律的労働

中世社会では、土地の上に農奴がばらまかれるという意味での、分散的生産方式が展開される。これに対して現代社会では、設備に労働者が吸い寄せられるという意味での、集中的生産方式が展開される。土地の緊縛から脱却した工業生産は、管理や監視のためのコストを節約するために、生産プロセスをできるだけ集中しようと図る。現代社会が大都市を必要とする理由は、この点にある。

中世社会では、直接生産者（農奴）が自らの計画と計算とにもとづいて生産を行う。農奴は播種・灌漑・施肥などを、地主の指揮にしたがって行うわけではなく、その意味で自律的生産が許容されている。それだけにかえって地主の監視体制も厳重とならざるを得ないのであり、隠し田の摘発や検地をしばしば実行して、生産性の上昇に応じた貢納の引上げを行わなければならない。現代社会では機械に隷属した生産が行われるため、直接的生産者（労働者）は全く他律的生産を強要される。現代社会における大都市の住民は、このような自律性を奪われた労働者がその大半を占める。

現代社会の生産システムにおける二つの特徴、すなわち集中的生産と他律的労働とは、現代社会の大都市に見られる高密度性と群衆性とを生み出す母胎である。この二つが大都市の癌であるとして、それを克服するための努力がいろいろと試みられているけれども、現代社会の生産システムが改造されない限り、根本的解決は困難であろう。それにもかかわらず、努力を続けることはもちろん必要である。つまり高密度性と群衆性について、一方ではそれを克服することが容易であるという幻想を捨てると同時に、他方ではそれを克服することが困難ではないという希望を与えるという、二正面作戦が必要なのである。

2 高密度性と群衆性

(1) 営造物としての大都市

集中的・他律的生産システムの要求にしたがって出現した大都市が、中世の都市と異った性格をもつことはとうぜんである。大都市と都市との間には、一つの断絶が横たわっており、東京は江戸の延長線上に成立したものではない。

中世の都市は、一方で封建的支配からの脱却を欲する商工業者たちの自治組織として成立するとともに、他方でギルドの排他的特権を擁護するという利益共同体として成立した。そこでは都市が、自由な市民の連帯によって支えられるという原理が、ほとんど自明のこととして承認されていたように見える。しかし現代の大都市はそうではない。ニュータウンや団地などを見れば端的に示されているように、道路も公園も学校も公民館も、あらゆる都市施設はすべて与えられるものであり、要求すべきものである。子どもを守る防護柵でさえ、住民によって自発的に作られるものではなくなっている。住民はすべての都市施設を市や県や国に作らせようとし、とめどもなく権力の強大化を求める。そこには安価な政府を理想とし、自助による運営を原則とした都市とは全く正反対の姿が見られる。現代の大都市は、マックス・ウエーバーのいうアンシュタルト（営造物）そのものである。

(2) 二重の疎外

現代社会においては生産システムが独立変数であり、都市システムは従属変数である。どのような都市計画も都市装置も、そして都市政策も、生産システムに矛盾しない範囲内で実現することができる。住民の側から言えば、大都市を自分たちの手によって制御し得ないという点で、たしかに都市から疎外されている。

しかし住民もまた都市を疎外しているのであって、大都市の管理・運営には莫大な費用を投下しなければならないのであるが、大都市の住民はこれらの費用を積極的に調達しようとはしない。たとえば都市交通の赤字問題を考えてみよう。赤字は、一つはピーク時のワン・ウェイ輸送から発生する。ピーク時輸送を緩和するためには時差出勤が必要であり、ワン・ウェイ輸送を緩和するためには適正な施設配置や計画的な土地利用が必要である。しかし大都市の住民が、こうした要求を掲げて世論をリードするということは、これまでほとんど見られなかった。それならそれで赤字解消のために料金引上げを承認するがと言うと、それは反対する。赤字の交通機関を平気で利用する住民というのは、極論すれば乗客というよりも窃盗に近いと言わなければならない。

もちろん料金引上げだけが、赤字解消の方法でないことはたしかである。そこにはいくつかの代替案があり得る。市の一般会計や国から援助してもらうのは、乗客の負担を一般市民や国民に転嫁する方法である。国が軍事費などを節約すれば、国民に転嫁しないでもすむというのは一応のりくつである。しかし軍事費を削減させるだけの力をもたない以上、負担が転嫁される事実は消去することができない。起債によって赤字を埋めるというのは、現在の乗客の負担を将来の乗客に転嫁することである。現在の乗客が将来も乗客であり得るという保証がない以上、これも第三者に転嫁することになる。赤字をすべて料金引上げによって賄い、料金引上げに見合うだけの賃金引上げを要求する。これは企業に負担を転嫁する方法である。マイカー賦課金や事務所・事業所課徴金によって赤字を解消するのは、都市交通の妨害者や受益者に対して負担を転嫁する方法である。その他にもさまざまな代替案があり得るけれども、結局は負担転嫁ゲームである点において変りはない。どのゲームが都市の管理・運営にとって最適か、その観点から問題を取り上げるべきである。しかし住民がこれらのゲームに賭け金を払って参加する意欲をもたず、つねに若干の場代を支払ってゲームからおりようとする態度をとる限り、ゲームは大都市に対して最悪の結果をもたらすような形で展開されることになるであろう。ここでは住民が大都市を疎外しているのである。

(3) 社会的不透明度

ついでにもう一つ、憎まれ口を叩いておこう。大都市の膨脹によって交通や水道や電力など、都市施設の新規建設が必要となってくる。これはつねに incremental cost を通増させる。伊東光晴氏が国鉄について説明している例を利用して、簡単に説明しよう(表一参照)。国鉄を利用する通勤客がこれまで400万人であったのに、100万人ふえて500万人になったとする。400万人の時はこれまでの投資で十分であり、1,600億円の投資ですんでいたとする。この投資の償却期間を40年と見積るならば、1年あたりの償却額は40億円であり、したがって通勤客1人あたりの負担は1,000円である。しかし100万人の増加によって複線化が必要となったとすると、高密度の地域で拡張しなければならな

表一 追加投資と負担

	輸送人員	投資	1年あたり償却額 (40年償却)	1人あたり負担
既存路線	400万人	1,600億円	40億円	1,000円
新規路線	100万人	4,000億円	100億円	10,000円
合計	500万人	5,600億円	140億円	2,800円

いから、投資額は予想外にかさむ。かりに4,000億円の投資が必要であるとすると、既存の投資と合わせて5,600億円が必要となる。これの1年あたり償却額は140億円であるから、500万人で等分に負担すれば、1人あたり2,800円となる。

しかしもし4,000億円の追加投資を、100万人の追加乗客で負担するとすると、1人1年間で10,000円となる。したがって新規の乗客は、本来彼が負担すべき10,000円のうち、7,200円を旧来の乗客に転嫁したのであり、旧来の乗客は新規の乗客のために1,800円の余分な費用を支払うことになる。

交通に限らず、すべての都市施設についてはこの種の負担転嫁が発生する。帯広市で新規住民から入市税を徴収する構想を検討したというが、どうぜんのことであろう。開発者負担制度などもどうぜん導入されてしかるべきであり、こうした制度によって負担が明確となり、転嫁が周知のものとなるならば、住民の意識も変化するにちがいない。知らない間にこっそりと転嫁が行われ、所得が再分配されるものだから、すべての住民は自分こそが犠牲者であり弱者であると思ひこむのである。負担についての社会的透明度をもっと上げることが必要であり、住民を転嫁ゲームに参加させるためには、こうした形の所得再分配を詳細に調査して公表することである。

(4) 流民的群衆の発生

住民は大都市から疎外され、大都市は住民から疎外される。こうした二重の疎外が行きつく地点は、大都市における流民的群衆の発生である。神戸市の人口は130万人であるが、その5パーセントに相当する7万人前後の人口が、毎年市外に流出していき、そしてほぼ同じ大きさの人口が市外から流入してく

る。このことは平均的に言えば、20年たつとすべての市民が入れかわるということであり、平均滞在年数は恐らく10年を下まわるということになるであろう。もちろんこれは平均での話であるから、三代続いて神戸に滞在するという土着の人間もあるであろう。しかし神戸に数年間だけしか滞在しない流民の人間も多く、彼らにとって都市とはまさしくホテル以外の何物でもない。これは中世社会の伝統を継承する市民という概念ではとらえることのできないタイプであり、マス（大衆）という新しいタイプの住民である。

「群衆と権力」の著者であるカネッティによれば、群衆には5つの型があるという。迫害群衆・逃走群衆・禁止群衆・顛覆群衆・祝祭群衆がそれである。スケープ・ゴートを要求する迫害群衆は、狂乱物価の時にお目にかかった。やがて来るべき東京大地震では、逃走群衆にお会いすることと期待してよい。組織のいかなる命令にも服従することによって形成される禁止群衆は、つい最近の交通ストでお目にかかったばかりである。あらゆる権威を一時的に否定する顛覆群衆は、ハイティーン歌手に熱狂するヤングたちがかっこうのサンプルを提供してくれる。タブーに反抗して瀆聖の快楽におぼれる祝祭群衆は、大学紛争ですっかりおなじみとなってしまった。

問題は群衆がつねに権力を要求することである。ファシズムはデマやテロによって忽然と出現するものではなく、むしろ流民化した群衆の需要に応じて供給されるのである。すべての住民が自らを弱者と規定し、いわれなき犠牲者であるという自己暗示にかかって、正義や公正の実現を声高く叫ぶようになる段階こそ、ファシズムが登場する絶好のチャンスである。正義は無知に比例する。社会的透明度を高め、負担転嫁ゲームの状況を詳細に知らせることは、ファシズムに対する唯一の、そして最善の解毒剤となるであろう。

3 公共原理と市場原理

(1) アリストテレスの提言

都市が営造物となり、市民が大衆となってしまった状況のもとで、大都市を管理し運営するための効率的な方法があり得るであろうか。アリストテレスは

その「政治学」において、不透明な人間関係が悪しき政治の温床であると指摘し、次のように述べている。

「市民が互いの性質を知り合っているという条件が満たされない場合には、必ず政治的決定が悪しきものとなり、不合理な意見がまかり通ることになる。」
このことを逆に言えば、悪しき政治を生み出すためには、市民が互いに知り合わないようになればよいのであり、人間の利害関係をできるだけ不透明にしておけばよいのである。

集団の規模が小さい場合には、知り合うことが比較的容易である。カラハリ沙漠に住むブッシュマンは、水や食料なども私有財産と認められており、鳥やけものを仕とめた場合、そのことが部落の全員に知らされて技能者として賞讃される。それは同時に獲物の所有者であることを認定してもらったとみなされる。しかしその認定は条件づきであり、部落の全員に獲物を分配するという暗黙の合意が背後にある。ただ分配の仕方は所有者に一任されており、所有者は家族や恋人に対して他の人々より多く分配することは自由であり、全員が見守る中で不公平な分配が行われることになる。

この分配ルールがこれまで遵守されてきたのは、アリストテレスのいう「互いに知り合う」ことが保証されていたからである。衆人監視の中で不公平な分配を行うことは、決して不公正ではない。

(2) 公共の意味

ここで公共ということの意味が問われなければならない。public（公共的）という言葉は Publish（公表）という言葉と同じであり、公表され公開されたものが公共ということである。ギリシャのポリスにおいてはオイコス（家産）が一つの活動単位であり、その内部ではプライバシーが許されていた。しかしプライバシーは「互いに知り合う」ことを妨げるから、各オイコスに共通するような部分は公開され、アゴラ（広場）に集ったオイコスの代表者（家長）によって討議され決定されるという習慣になっていた。この公開された部分が公共である。

この考え方にしたがうならば、企業も政府も個人も、半ば公共的であり半ば

私的であると見てよい。企業秘密をもつ分だけ企業は私的な存在であり、立入検査を受け入れた分だけ企業は公共的な存在である。企業が工場のコンクリート塀を撤去して、緑の生垣の中で生産するようになれば、企業は一だんと公共性を増すことになるし、そうなった企業に対しては公共的資金を投入して援助することも筋が通るといえるのである。

しかし公共という言葉をこのような意味で使用する例は少い。むしろそれは「不特定多数」という意味で使用され、公衆電話・公園・公害など、特定することのできないことに関連して用いられている。したがって公共はつねに不分明であり不透明であるというイメージで受け取られ、アリストテレスのいう「悪しき政治」を育成するのに大いに役立っているのである。「国亡省」と正しく書くべき役所を、誤って「国防省」と書いたばかりに、すべての国の国民が戦争の恐怖と共存を強いられる。言葉を軽視してはならない。

(3) 公共原理の導入

高密度性と群衆性を基本的な特徴とする大都市において、それを効率的に管理し運営するために必要なものは、上に述べた公開という意味での公共原理である。高密度性は必ず外部経済をもたらす。野原の中で放歌高吟しても、他人にいささかの損害も与えはしない。しかし密集した住宅街では恋人のささやき声さえも、人々の神経を刺激して不眠症を誘発するのである。過疎では善行とされるものが、過密では非行とされる。この場合、誰が誰にどのような利害を与えたかということ、たとえ荒っぽい計算であってもそれを明らかにし、与えた利益に対しては還元を受取り、及ぼした損害に対しては補償を支払うということが必要である。

この点から言えば、現代の大都市の行政はもう少し積極的に外部関係を公表すべきである。たとえば水道に関して言えば、取水源より上流に立地する「私」企業や「私」住民の排水によって水質が悪化する。そのため処理コストが増加して水道料金にはねかえる。このコストは水の需要者が負担すべきものではないであろう。道路を大型トラックが野放しで走る結果、埋設された水道管が損傷して耐用年数を短くさせる。このコストも水の需要者が負担するいわれはな

い。こうした点についてとりあえずデータを公開し、世論を喚起して住民の意識を高めることが大切である。住民の側としては、そのような損得計算が明かにされた時、ただちにその「いわれなき負担部分」の不払いに走ってはならない。むしろ水質保全に有効なシステム、たとえばルール渓谷同盟のような制度の導入によって負担の解消をはかるといった合理的な方向に進まなければならない。

廃棄物についても同様である。オランダではビールを買うと中味と同じぐらいのビン代をとられる。ビンをスーパーや酒屋に返却すれば、その時ビン代は返してくれる。こうすればビンをそこらに放棄する人間はほとんどいなくなる。日本人は残念ながらオランダ人より社会的・集团的ルールになれていないから、しばらくの間は教育期間を設けて中味の3倍ぐらいのビン代を取らなければいけないかも知れない。主要な商品については、それぞれの平均的な使用方法を推定し、廃棄物となった時の処理コストを見積って商品の代金に上乗せしておく。もしも分別回収に協力すれば、処理コストとして予め徴収した廃棄物処理基金からリベートを支払えばよい。

(4) 因果応報のサイクル

市場メカニズムというのは、企業であれ家庭であれ、私的集団が自由に選択した結果に対してはすべてその集団に帰属させるというメカニズムである。儲けようと思って相場に手を出して成功すれば利益は独り占めすることができる代りに、失敗した時は自殺するというのが市場メカニズムである。このメカニズムが完全に作動すれば、人々の行動はいきおい慎重にならざるを得ないから、さまざまな欲求を自主規制することになる。その結果、全体を管理し運営するためのコストが安くなり、効率的に群衆を制御することができるのである。因果応報の原理と言いかえてもよい。そして因果応報のループはできるだけ短いことが効率を高めるのである。たとえば公害や交通事故などの被害者に対する補償にしても、税金から支払う場合と原因者が支払う場合とがあるが、後者の方がループは短い。税金から支払う場合でも、公害を出せば出すほど税金もたくさん納めなければならなくなるはずであるから、何がしかの規制力は

ある。しかし原因者が直接に支払えばもっと規制力は強くなるわけで、目には目をという補償原則がもっとも効率的である。

集団的に利用される集合財についても、できるだけ因果応報サイクルが短くなるような方式で供給すべきである。市域を人口1,000人程度の小ブロックに分割し、ブロック毎に環境キップを発行する。廃棄物処理場や刑務所など、住民がマイナスの評価を与える都市施設について、その建設を承知したブロックにキップを交付する。そして公園や幼稚園のように住民がプラスの評価を与える施設を建設する時は、建設を要求するブロックから何点かのキップを徴収する。こうしておけば処理場建設に反対するブロックは、自費で幼稚園を作らなければならない。これはリンダールやウィクセルという北欧の経済学者が早くから主張していた財政原則の、いっそう完全な応用である。

(5) 囚人のディレンマ

大都市の高密度性は外部関係を日常的に作り出し、また大都市の群衆性は負担転嫁を大規模に作り出す。企業も家庭も含めて、すべての住民がすべての住民に被害を与えるのだけれども、その収支計算が公表されないためにすべての住民が被害者であるかのように振まうことができる。こうして大量のfree-rider(タダ乗り)が発生する。こうした状況はゲーム論でいう「囚人のディレンマ」を発生させやすい。住民が連帯して「自分こそ加害者である」と名乗り出て、補償を支払うならば、外部関係が発生しても刻々に清算される。それが全体として考えた場合は最善の解決策であることは分っているけれども、万一名乗り出た場合に、他人がその後につかないで被害者の仮面をかぶり続けるならば、名乗り出た人は正直であるけれども馬鹿だということになってしまう。この危険性を考えるならば、どこまでも被害者であると申し立てた方がましである。こうして個人としては、次の解決策を採用することになる。そしてこの解決策こそは、全体として考えた場合に最悪の解決策となってしまう。つまり個人的最適戦略を集めると、集団的最悪戦略となるのである。

このディレンマを脱却する方法はただ一つしかない。平和戦略の研究家としても有名なラバポートが提唱するように、ゲームの継続性を保証することであ

る。たとえ冷戦の継続にせよ、熱戦よりはすぐれているのであって、しかも万
一のはかない期待として冷戦の中から 和解の生み出されることだってあり得る
のである。冷戦の不愉快さなど熱戦の悲惨さ残酷さに比べれば、何でもないとい
言える。

大都市を効率的に管理し運営するためには、一つは公開という意味での公共
原理を導入すること、二つは因果応報という意味での市場原理を導入するこ
と、これからが緊急に必要である。良心や善意などという高級なものは、人間
がもっと賢くなってから導入すればよい。

「地獄に至る道は、善意の石だたみで舗装されている」。

潮流 難行する法定外普通税の動向 I

法定外普通税という聞きなれない言葉が、地方財政の悪化とともに、新聞紙上を賑わす
ことになった。現在構想・検討中のものとしては、《財産税》として、モーターボート・
ヨット保有税（滋賀県、神奈川・三浦市）、マンション・別荘税（静岡・熱海市）、《公
害防止税》として、重油消費税（千葉県）、ジェット燃料税（東京都）、工場排水税（京
都市）、《発電税》として、核燃料消費税（福井県など）、《環境保全税》として、六甲
環境保全税・空かん回収税（神戸市）、自然公園利用税（長野・山ノ内町）、市街地駐車
場税（京都市）、高速道路適正利用税（東京都）などがある。自治省がこれら新税につい
て積極的に許可を与える方針が伝えられたため、今後、財源難に悩む自治体の大きな関心
をひくことになるろう。

現在の法定外普通税は、都道府県分としては沖縄県の石油価格調整税（49年度収入見込
180万円）、また市町村分としては、広告税（528百万円）、商品切手発行税（3,376百万
円）、砂利採取税（286百万円）、文化観光施設利用税（76百万円）など計4,301百万円が
あるが、地方税全体に占める比重はわずか0.05%前後で、微々たるものである。ただ交付
税の基準財政収入に算入されないため魅力ある税源には違いない。

そして地方税法（第 671条）も、「当該市町村にその税収入を確保できる税源があるこ
と及びその税収入を必要とする当該市町村の財政需要があることが明らかであるときは、
これを許可しなければならない。」と規定しているため、原則的にはその創設は大いに期
待される。

地方財政における国と自治体

宮本 憲

(大阪市立大学経済学部教授)

1 問題の所在—なにが問われているか—

さいきん、地方財政および、それをとりまく状況が、いちぢるしく変貌している。にもかかわらず、多くの地方財政論者は、定型化された理論の型に現実をおしこめようとしているために、分析の結果が政策提案にむすびつかぬ問題点が数多く出ている。こういう時期には、改めて歴史認識が必要とされるかもしれない。ここにとりあげる「国と地方の財政関係」も、従来の地方財政論の認識と現実とが、かけはなれてしまっている好例である。そこで、ここでは問題の所在を明確にするために、従来の論点を整理しつつ、現在の問題点と対比してみたい。

国と地方の財政関係が政治経済的に問題となったのは、1920年代以降のことである。その理由は次の点にあった。もともと、資本主義の地域経済の発展は、都市化を特徴としている。経済発展段階により都市化の度合いはちがうが、一般的にいて、資本と人口が都市に集中し、その結果、都市と農村、あるいは、大都市と地方都市との間に、経済力や経済構造の質の面で不均等がすすむ。この不均等発展は、いわば資本主義発展の原動力であるが、1920年代以降、それを放置できない事情が生まれた。それはナショナル・ミニマムということばで象徴されるような国民生活の最低水準を国家が保障することについての国民的要求とそれを資本主義政府が限定づきで受認せざるをえない事情である。その事情は資本主義の危機といわれるように、資本主義の自立的発展が困難になり、その社会的諸矛盾が深刻になって、国内外の政治的危機が生まれてきたことによっている。このため、従来は、企業家や地主が最大限の利潤や地

代をもとめて、国土を自由に利用していたが、この頃から、政府が都市計画や国土計画によって開発行為を規制あるいは誘導するようになった。また、所得の再配分とその水準の保障、雇用の確保、社会資本や公共サービスの画一的行政水準の維持などについて、中央政府が地方行財政を管理あるいは規制することがはじまった。つまり、近代においては、地域経済の量的質的不均等が資本主義の発展の原動力であったのが、現代では、その反対に桎梏となりはじめたので、それを是正する必要性がでてきたのである。

とはいえ、資本主義経済制度の下では、私企業や地主の経済活動を全面的に管理や規制をすることはできない。所得・雇用などについても、間接的に財政が下支えをする以外には政策をすすめることはできない。そこで、ナショナル・ミニマムの要求の中では、産業基盤の整備や社会的消費のミニマム保障が行政介入の中心とならざるをえない。ところで、全国的に道路・鉄道・港湾・通信などの産業基盤をムラなく整備し、教育・生活環境・医療衛生などの社会的消費を画一的に充足させようとする、地方団体の財政力の不均等がネックとなる。そこで、地方団体の財政力を平均化するために、税源の中央集権化を土台にして財政調整制度（国庫補助金・交付税・地方債など）の確立などの国と地方の財政関係の確立あるいは再編成が必要となってくる。

世界の資本主義国は、ほぼ、1920年代以降、共通して、国と地方の財政関係が問題になり、税制改革がおこなわれ、財政調整制度がつくられている。

わが国では、「国と地方の財政関係」が問題となった時期は大きくわけて3度ある。

第1回は1918年義務教育国庫負担制度の成立と1920年臨時財政経済調査会の税制改革案を出発点として、1940年の財政改革で終了する時期である。この時期は今日と全くよく似た政治経済情勢が展開した。すなわち、重化学工業化と大都市化の時代で地方財政危機が発生したのである。すなわち、都市では都市問題が発生し、財政需要が飛躍的にふえたにもかかわらず、零細な独立税では対応できず、収入の半分かたくを地方債がしめるという異常事態となり、国税の地方税委譲がつよくもとめられたのである。他方、農村では教育費を中心と

した国家委任事務費の増大（行政の全国的画一化）にたいして、農村経済の相対的衰退とともに戸数割中心の非弾力的な税収は金額そのものの減少をまねくにいたり、教員の給与の遅延という異常事態がおこりつつあった。そこで農村部では、教育費の削減又は国の教育費負担の増額がつよくもとめられた。

こういう背景の下で、両税委譲か国庫補助かということが争われ、結局、国庫補助金制度をふくむ財政調整制度による解決がえらばれたのである。1940年代の地方分与税制度の成立が、20年にわたる「国と地方の財政関係」についての論争の結論であろう。

第2回目は、シャープ勧告を中心に、戦争直後から、1955年の財政再建法にいたる時期であろう。戦後の新憲法と地方自治法によって、地方自治体の事務は増大した。義務教育は3年延長された。他方、戦争中から急増した国家委任事務は整理されないままに地方団体の仕事を膨脹させた。この結果、日本の地方財政は戦前とくらべても、諸外国とくらべても類例のないほど規模が大きくなった。一方、シャープ勧告によって、戦前の両税委譲の要求が府県には事業税、市町村には固定資産税を中心とした税体系の確立によりようやく実現し、独立税源は拡充したが、国税の根幹をなす所得課税の委譲は小さかった。ところで戦争中から戦後にかけて、国庫支出金制度は官僚的中央統制の道具として急激な増大をみていた。シャープ勧告では、これを整理し、地方分与税にかわる地方財政平衡交付金制度にくみ入れることによって、財政調整とナショナル・ミニマムの同時実現をおこなうことが勧告されていた。この平衡交付金制度こそ、その運用よろしきをうれば、地方自治を保障する財源となるはずであった。日本政府はシャープ勧告を骨ぬきにした。国庫支出金制度は整理するどころか、その後も増大をつづけた。シャープ勧告の要であった平衡交付金制度は国の財源を制約するというでまもなく、交付税交付金制度に移行した。これは交付金総額をあらかじめ国税の一定割合に制限し、そのはんい内で財政調整をおこなうもので、もしも地方財政の需要がふえ、この交付税率ではナショナル・ミニマムが維持できなくなった場合には、交付税率の改正という手続きをふまねばならぬことになった。そのいみでは平衡交付金よりは問題が多いも

のである。朝鮮戦争の休戦など日本経済の不況の下で、1953～55年に地方財政は危機におちいった。ふたたび「国と地方の財政関係」の改革、とくにシャープ勧告の見なおしがもとめられたのであるが、政府は基本的改革はさげた。そして、再建法によって、地方団体の赤字を再建債に肩代りし、そのかわりに国が承認した再建計画によって赤字団体の財政管理をおこなうこととなった。こうしてシャープ勧告による財政改革は中途挫折し、むしろ中央集権化がすすんだ。以後の税源拡充は地域開発の主体たる都道府県への税源付与としておこなわれた。

以上、2つの時期には若干問題がちがうとはいえ、国と地方の財政関係が基本的にとわれている。この場合、共通して地域経済の不均等発展→地方財政の不均等にたいし、ナショナル・ミニマムの要請との間に矛盾が生まれ、その解決策としては、都市地域の税源を中央政府へあつめ、それを農村部に配分するという方法がとられた。

これにたいして、第3の時期としての現代の状況はことなった様相を呈している。すなわち、これまでは「国と地方の財政関係」の改革は、政府の側からナショナル・ミニマムの維持を目的としていたのにたいし、今回は住民や自治体の側から、シビル・ミニマムあるいはローカル・ミニマムの実現を目的としているのである。すなわち、戦後の大都市化現象の下でおこった都市問題の解決を地方自治の立場でおこなおうとするのである。従来、地方財政の危機というのは農村、地方都市あるいは農村府県の財政危機であった。都市問題は農村還元されて国の段階ではとりあげられず、農村部の社会問題をどう解決するか、これが国の地方政策の中心であった。ところが、現代では、都市問題が一国全体の政治に重大な影響をあたえるようになった。都市財政の危機が深刻化した。一方、生活様式の変化とともに、農村にも都市と同じように公共施設の不足が問題化し、過密と過疎は都市と農村の全体を通じて財政危機をもたらすにいたった。そのような状況の下では、従来のように、都市であつめた財源を農村へばらまいて、財政力を調整するという伝統的方法では問題は解決しない。むしろ、「国と地方の財政関係」を根本から改革する必要がでてきたとい

える。つまり、都市財政の貧困を解決することになれば、国税の税源委譲は必ずであり、そうなれば、従来の財政調整制度の基礎が失われてしまうのである。

政府当局者は、このような現代の問題を直視せず、依然として、補助金・地方交付税・地方債などによって財政調整をすれば、地方財政危機をのりきれるように錯覚しているが、それは、財政危機の解決を困難にし、都市問題をいよいよ深刻にしてゆくであろう。

いまもとめられているのは「国と地方の財政関係」の根本的な再検討なのである。

2 国と地方の財政関係の問題点

ここでは「国と地方の財政関係」を広くとって主として大都市の立場で検討してみよう。

(1) 事務配分

アメリカの都市財政論者ネットアー教授は、都市財政改革論の冒頭で、事務配分を再検討している。彼によれば、財政の四つの機能のうちで、所得再配分・経済安定は主として連邦と州の仕事とし、のこりの公立学校と資源の適正配分にかかわる仕事が地方自治体の分野であると考えている。この仕事を中央と地方とに配分する基準は経費の効果が地域にどのように帰属するかによっている。たとえば、義務教育費を例にとりて、卒業生のうち約80%は他の市町村へ就職してゆくので、市町村の負担は20%でよいというように判定してゆくのである。そのような検討の結果により事務配分をすると、表一1のようになる。この案では再配分の結果、連邦は9%、州は2%の支出増大となるのにたいして、市町村は11%の支出減となる。このはんいでは中央集権化がすすむ。

アメリカは日本とちがいで、中央集権化が進歩的民主的という考え方があるから、財政が連邦に集中してゆくことが、日本と同じように反動的な性格をもたらすとは断定できないが、それにしても、この改革案の方法はそのまま利用することはできない。

表一1 アメリカの内政費に関する改革案 (%)

機能別 団体別	経済安定	所得再配分	公立学校	資源配分	合計
1970～71年現在					
連邦	55	75	10	34	44
州	45	15	39	30	28
地方	0	10	51	36	28
改革案					
連邦	100	90	25	32	53
州	0	7	55	40	30
地方	0	3	20	28	17

(注) D. Netzer, Economics and Urban Problems (2nd ed. 1974, N. Y.)
P.238より。

わが国の場合は、事務配分の基準は住民福祉とその主体への住民参加をもとにして判断しなければならないだろう。たとえば、公立学校の経費分担について、ネッツァーは教育投資論の視点に立って、卒業生がどの地域で働くかということを経費効果として判定しているが、われわれは教育施設や内容についてまず、教育効果という視点で事務の帰属をきめ、さらに住民の意志が民主的に反映しやすい行政レベルに教育費を帰属させる方法をとりたい。こうすれば、やはり現行と同じになるが、小中学校費は市町村、高校費は都道府県となり、さらに私立高校の公立への移行又は、その運営費への補助が公費にゆだねられるであろう。

わが国では事務配分では機関委任事務の整理が問題となろう。地方団体事務のうち機関委任事務の経費が市町村の支出の40%をしめている。とりわけ厚生・農村行政などについて整理がおこなわれる必要がある。地方住宅行政のように、もっと拡充してゆかねばならぬものもふくまれている。細かい検討はこんどの課題であるが、おそらく、事務再配分の結果は、総枠として、いまの国30～40%、地方60～70%という行政事務の負担区分はあまりかわらないであろう。

うが、その内容がかなり変化するであろう。たとえば機関委任事務の一部は返上され、それにかわって、教育、地域福祉や住宅などの行政で、私企業の分野にふみこむものがふえてくるであろう。

(2) 税源配分

わが国の税制の特徴は中央集中的な配分にある。租税総額にたいする割合は、さいきん10年間の平均は、国税67%にたいし、地方税33%となっている。1975年度予算では、18兆円対9兆円となっている。租税体系としては、1973年度決算をみると、表一2のように、国税と府県税が、その70%を所得・収益関係税でしめているのにたいして、市町村税は所得・収益関係税が46%にとどまり、財産・保有税が43%に達している。つまり、国と府県は所得弾力的な税体系であるために、高度成長の下では、急激な財政膨脹にみあう税の自然増収があったが、市町村はその恩恵が比較的少なかったといえる。

表一2 租 税 体 系 (1973年度, 億円)

	所得収益関係税		財産保有関係税		消費流通関係税	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
国 税	92,502	70.1%	3,099	2.2%	38,877	27.7%
府 県 税	23,773	67.8	2,936	8.4	8,360	23.8
市町村税	13,636	45.7	12,758	42.7	3,450	11.6

だが、大都市における租税体系の問題は、大都市化の実態に、税制が適合していないことにある。それは、とりわけ所得・収益税関係にあらわれているといえよう。

大都市化の典型としての大阪市を例にとろう。かつて大阪市は1940年人口325万人を数え、いったん戦災で減少した後に1965年には316万人まで回復した。ところが、その後減少の一途をたどり、1975年には280万人台になっている。ところが他方、都市部には事務所事業所の集積がつづき、このため、昼間人口は390万人に達している。夜間人口にたいする昼間人口の比率は129%となっている。このため、人口減少にもかかわらず、昼間の事務所事業所活動とそれに関連する昼間人口の増大のための財政支出は膨脹の一途をたどっている。こ

のような人口のドーナツ化現象は三大都市圏でとくに顕著であるが、大都市に共通した傾向といえる。

大都市の財政需要が都心部の事務所事業所機能から生まれるとすれば、財政収入がこれに対応していなければならない。しかし、現在法人所得課税の市町村への配分割合は 8.1%にすぎず、大部分が国と府県へ集中している。

また、昼間人口の流入者の市民税は夜間居住地の他市町村で納入する。大都市の環境が悪化すれば、中産階級以上の高額所得者の人口の離市がはげしくなる。それは、アメリカの大都市の特徴といわれたが、さいきん、大阪市にもはっきりとその徴候があらわれている。たとえば、大阪市調査によって1部上場法人で大阪市内に本店を有する法人について、その市内常勤重役の居住地をしらべると、1961年には12%であったが、1973年には7%にまで減少している。このように、大阪市で収益をあげている階層が離脱し、離脱できずに、悪い環境で忍耐をせざるをえない低額所得者が集積する結果、大阪市の1人当たり市民税額は25,533円にすぎず、芦屋市の11万円の約半となっている。

このような傾向は、すべての大都市に共通するといえる。したがって、まず法人課税と昼間人口を対象とした新税源を大都市へ委譲することによって、国と地方の税源配分を基本的に改めねばならないだろう。

(3) 国庫支出金

わが国の地方財政の特徴は、国庫支出金にあるといっても過言ではない。1975年度では5兆5,367億円である。新設されたもの90件、廃止されたもの58件で、依然として件数はふえている。地方財政計画の全歳入にしめる割合は26%であるが、これによる国庫支出金事業は全歳出の40~50%に達している。しかも、その補助金事業は道路、港湾、住宅、上下水道、学校、公園など地方の根幹建設事業やサービスに関連している。したがって、国庫支出金によって、国が地方行政を効率的に統制しているといえる。

国庫支度金の問題点は超過負担にあるといわれるが、この超過負担は福祉政策と関連した分野に主として生ずる点が問題である。すなわち、補助事業について、実質補助率をもとめてみると、表—3のように、福祉政策では軒なみに

実質補助率が低くなっている。このため、府県以上に市町村に超過負担が生じやすくなっている。

今後の日本財政は福祉政策を中心にしなければならないが、そのためには、このような補助事業のあり方を基本的に改めねばならないであろう。

1975年度国の予算では、財源難もあって、みるべき改正はなかった。公立文教施設、社会福祉施設、公営住宅について、建設単価が8.4%~8.9%上げられたが、これによって問題が解決したとはいえない。

生活基盤関係の施設について超過負担が生ずる基本的理由は、国の福祉に関する理念と住民の要求とが異なる点にある。国の福祉に関する理念は、ひとくちでいえば、19世紀型の救貧行政であり、シビル・ミニマム的な市民全体を対象とする現代福祉行政ではない。その端的な例が保育所に関する考え方にある。政府は保育所は生活保護世帯などの極貧階層を対象に考えているが、住民は学校と同じように都市施設と考えている。したがって、1小学校区に1保育所は最低必要という要求となってあらわれてくる。政府の基準はこの要求といちぢるしくかけはなれているから、自治体が住民の要求に応えようとすると、超過負担をせざるをえなくなる。

いわば、ナショナル・ミニマムとシビル・ミニマムの乖離が国庫支出金事業の基本問題といってよい。したがって、この問題はたんなる超過負担解消という財政技術上の問題でなく、都市政策ひいては福祉政策全体の性格とかがわりあう問題であろう。

(4) 地方交付税交付金

地方交付税交付金は、財政調整制度としては、おそらく世界でもっとも細密な制度といえるであろう。これは国庫支出金とともに、ナショナル・ミニマムを保障する財源である。この交付金は高度成長の過程で毎年手なおしをされたが、急激な現実の変化に対応できず、算定基準に多くの問題点をもっている。

表一三 国庫補助事業の実質補助率

公営住宅建設費	40.3%
小中学校建設費	13.2
保育所建設費	7.6
ごみ処理施設整備費	13.4

(注) 大阪市1974年度予算による。

まず総額が小さい。たとえば1975年度の基準財政需要額は11兆847億円であるが、これは地方財政計画歳出21兆5,588億円の51%にすぎない。決算段階では、この歳出規模はさらにふえるから、例年40%程度にすぎない。つまり、地方財政の40%程度について財政調整をしているにすぎない。交付税はもともと、施設の巨大な建設需要に対応せず、現行施設の償却を前提にして構成されていた。このため、高度成長期の建設需要に対応できなかった。とくに都市的財政需要の算定がつねに現実から立ちおくれるか、あるいは不十分にしか算定されないために、都市は人為的に富裕団体とされてきたといつてよい。

都市問題の激増と大都市財政の危機のために、都市財政需要がくみこまれ、人口急増対策のための補正係数が設定されるなどの改正、さらに大都市税収の相対的減退などによって、近年では大都市も交付税を交付されるようになった。極端な例として大阪市をとると、1965年度にはじめて、地方交付税が13億円（全歳入の1%）交付されたが、以後増大をつづけ、1975年予算では330億円（同6%）に達している。東京都とならんで全国の富が集積して税源の豊富な大阪市において、交付税を交付されざるをえないという現実ほど、現行地方財政の矛盾があらわれていることはないといえよう。そのいみでは、交付税の本来の機能の回復をするためには、先の税源配分などによって、大都市に交付税が配分されないようにしなければならないだろう。

交付税に関する問題点は算定基準だけでなく、算定の主体が政府にあることであろう。交付税は地方の一般財源なのであるから、これを自治省からはずして、地方団体の意向を反映した第三者機関に委譲するのが本筋であろう。

(5) 財政投融资計画と起債

投資的需要の増大は、安定的税源からなる都市財政にとっては、つねに財源不足の原因となる。戦前の場合、前述のように独立税源のとばしいこともあって、つねに公債への依存度が大きかった。信用能力のとばしい地方団体の場合、起債市場はせまく、政府債への比重が大きくならざるをえない。戦前の場合、預金部資金借入れが多かったのは、このためである。戦後、金融政策が成長金融を主目的として、民間金融市場を地方債の対象としては閉鎖と同じ状況

にしたためもあって、地方債は一部の縁故債をのぞいて、民間借入れは困難とならざるをえなかった。そこで政府資金への依存度が大きくなった。1975年度地方債計画では、2兆8,350億円中、政府資金は1兆7,100億円（全体の60.3%）にのぼり、その他公営公庫資金と共済組合資金の合計が3,504億円（15.1%）にのぼっている。したがって民間への依存度は強すぎない。

政府資金は財政投融资計画に規制される。この計画は政府の公共投資の主要財源となっており、一部は民間資金の補完となっており、経済政策の主要財源である。このため、できるだけ地方債の引受けを制限する傾向がある。地方財政法では、当分の間起債の許可は府県債において自治省、市町村債については府県がおこなうことになっている。この目的は当初、インフレの抑制にあったが、その後、ここにのべたような成長金融を間接的に保証し、経済政策の財源としての財政投融资計画を安定するためであったといつてよい。

しかし、こんど低成長下で福祉政策をおこなってゆくとなると、地方債への依存度は高まると考えざるをえない。その場合、この許可制が大きな障害になると考えざるをえない。いわば、低成長下時代の「国と地方の財政関係」では国税の配分をめぐる財政調整制度とほぼ同じウエイトをもって、政府資金や民間資金の国と地方の配分問題が深刻化するといつてよい。

地方債が許可制であるために、これはあたかも国庫補助事業の裏財源のごとくあつかわれている。すなわち、一般公共事業については補助率のように充当率が定められ、その他、公営住宅、災害復旧、義務教育施設、産業廃棄物などについても一定の充当率又は充当額がきだめられている。たとえば公共下水道処理場を例にとると、国庫補助金が全事業費の $\frac{2}{3}$ 、地方債が $\frac{1}{3}$ 、のこり $\frac{1}{3}$ をその他の財源でまかなう仕組みとなっている。

このように地方債が補助金化してくると、補助金事業と同じように超過負担に準ずる負担が生まれてくる。すなわち国庫補助金の事業認証額が現実の価格より低くすえおかれると、地方債の充当率は実質的に低下し、準超過負担が生まれざるをえない。これは先の福祉的施策である住宅、学校、下水道などについて発生しやすいのであって、これを解消することは補助金の改革とならんで

問題となろう。

さいごに、地方債の問題で最大の課題は公営企業債であろう。地方公営企業法第23条には永久債の発行が定められている。しかし、事実上、発行されていない。しかし、自己資本のとぼしい公営企業において、この永久債を発行することがみとめられ、一部を政府又は受益企業（たとえば地下鉄建設債を沿線事業所事務所が引受ける）が引受けてよいのではないか。

3 この改革の方向

国と地方の財政関係の改革をめぐる政策論争は先述のように長い歴史がある。さいきんでも、法人課税の委譲、超過負担の解消、交付税率の引上げなどが地方団体から主張され、事務所事業所税の創設、超過負担の解消などの措置がとられている。しかし、現在とわれているのは、従来のような個別的な問題点ではなく、国と地方の財政全体の改革である。

すでに私は、60年代の終り頃から、財政改革の必然性と、改革試案についてくりかえし主張してきた。したがって、ここにそれをくりかえすことはやめた。

ここでは、その改革案の一部で、とくに表題と関係の深い諸点についてのみ、ふれることにしたい。

まず、国と地方の財政関係の改革は①福祉とくに生活権の保障②負担の社会的公平③地方自治という三原則に立っておこなう。したがって、事務配分と税源配分（ほぼ国対地方を5対5とする）を先行させる。つまり、市町村段階についていえば、人口20万名以上の中都市および大都市については、できるだけ交付税がなくても自立できるような税源の付与と事務配分をおこなう。

その上で、国庫支出金については、シャープ勧告と同じ考え方で、一部の奨励金をのこして全廃する。したがって、国庫支出金にあてられた財源の一部は地方税として、一部は交付税の財源となる。

交付税は原則として小都市および農村府県を対象とした文字どおり財政調整資金とする。したがって、非常の場合には、特別交付税として全地方団体への

配分がおこなわれるようにする。その算定基準については先の提案のように第三者委員会とする。

次に、こんごの重要財源となる地方債については、公営企業公庫を解組合体して地方債金融公庫（仮称）のような制度を創設する。この公庫は一般会計債をも対象とし、適債については上級機関の許可がなくとも貸付をおこないうるようにする。また、民間金融についても、地方団体の資金としての活用を可能にする。

以上の改革はそれ自体として完結するものではない。いかなる財政改革がおこなわれようとも、いまの大都市化現象を放置しては都市問題は深化し、財政は対症療法で精一杯ということになる。有効な都市政策とあいまって財政改革は生きてくるということが出来る。近年、大都市は社会減にはいりはじめたが、これは農村部へ人口が還流したのでなく、主として県庁所在地など地方基幹都市の人口増がめだっているのである。地方基幹都市は小さいながらも、同じようにドーナツ型都市化現象を進行させ、都心部は事業所が集積して人口がへり、郊外部の無計画な開発と人口急増が目立っている。そのいみでは、地方都市が必ず大都市と同じ都市問題に直面しよう。早晩、ここでも独自の財政改革を構想せねばならない。国土庁の新全総総点検でも、人口分散の受け皿としての地方都市整備のための税源の検討がおこなわれている。田中前首相の追い出し税構想の今日版であるが、租税による規制には限界がある。むしろ総合的な地方都市対策がもとめられているといえよう。

財政改革は技術ではなく政治である。官僚の統治論ではなく、住民参加による改革論でなければならない。そのいみでは、財政危機は改革の絶好のチャンスといえる。なぜならば、ふだんは財政に関心の薄い住民や公務員労働者が、財政危機の中で自らの要求が実現困難になると、財政制度や政策への関心を深めるにいたるからである。

財政改革は先述の1920年の改革案が1940年に実現したことをみても、短期間には達成できない。また、改革が官僚と議員の独占物になっている間は、それは税収拡充におわってしまう。先にのべたような三原則に立つとすれば、どう

しても住民全体が財政についての学習を深め、種々の意見を提出するようにならなければならないだろう。

財政危機の時代はとかく、技術的な節約論か増税・赤字公債論に終始しがちである。このような消極的な立場ではなく、住民が財政改革の旗を高くかかげるような積極的な立場の主張がもとめられるのではないだろうか。

(補注) 財政改革については、拙稿「財政危機と財政改革」(『経済評論』1975年10月号、同「財政改革への展望」(『岩波講座・現代都市政策』第11巻)を参照。

潮流

法定外普通税の動向 II

法定外普通税の創設は、現実にはかなりむずかしい。超過・不均一課税と異なり自治大臣の許可がいるし、しかも許可条件として ① 国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、且つ、住民の負担が著しく過重となること、② 地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること。③ 前2号に掲げるものを除く外、国の経済施策に照して適当でないこと。などの事由があると認める場合においては、その許可ができない。となっており経済政策云々からみて地域的例外事項、資産税的課税が実現性が大きい。たとえば熱海市が検討している「別荘等所有税」は、約4,440戸を対象に1平方メートル年間500円、1億7千万円の収入を見込んでいるが、自治省は51年度に新設を認める予定である。しかし、他の法定外普通税となると税政策・課税技術からも実施となると問題点がある。たとえば神戸市が検討中の「六甲環境保全税」も、入山する車に百円を課税し年間3億円の収入と車の排ガスで破壊される山林保全をめざすものであるが、山頂を東西に走る道路は一般府県道であるため、ゲートを設けて税を取ることはかなりの抵抗が予想される。また、京都市では観光入市税を検討している。課税理由は観光客は地元にも金も落すが、同時にゴミ・排ガスも落とし、交通対策をはじめかなりの都市整備費が見込まれるからである。具体的に駐車課税が考えられるが、課税対策の把握に困難が予想される。また拝観料上乗せ課税は一度実施済であるので問題点が多い。

法定外普通税はこのように難点をはらんでいるが、税収としての視点より、特別受益の吸収、原因者負担の徹底など、社会的公平・都市問題の解決を図っている手段として活用する余地は十分あり、さらに戦前の金沢市の遊興税が今日の料理飲食等消費税となり、戦後の京都府の自動車取得税がそのまま一般府県税となったように、将来の地方税源を生み出すことも期待できる。

大都市財政の構造分析

橋 本 徹

(関西学院大学経済学部教授)

1 大都市の財政需要の特徴

大都市財政問題は大都市圏財政問題として把握すべきであるというのが本論の主たる目的である。核都市である大都市の財政問題が解決しても、大都市圏における都市財政問題は解決しない。産業と人口の都市集中により都市問題が激化するが、昭和50年の国勢調査の速報にみられるように、夜間人口分布のドーナツ化はますます進行し、それに伴って人口流動は激化し、大都市の交通混雑、公害、生活環境の悪化等大都市機能は低下しつづけている(表-1参照)。

表-1 人口分布のドーナツ化と人口流動

	夜間人口	流入人口		流出人口	昼間人口の増△減	人口増加最高区		人口減少最高区		人口急増区数	人口急減少区数	行政区単位の流入人口(率)	
		千人	千人			%	区名	増加率	区名				減少率
札幌市	1,010	31	(3)	7	(1)	西区	46%	中央区	△8%	6	1	—	
川崎市	973	180	(19)	195	(20)	△15	多摩区	51	川崎区	△5	2	1	—
横浜市	2,238	208	(9)	393	(18)	△185	緑区	109	西区	△6	9	2	500 (22%)
名古屋市	2,036	330	(16)	75	(4)	255	緑区	29	中区	△16	5	5	751 (37)
京都市	1,419	150	(11)	66	(5)	84	右京区	29	下京区	△14	3	4	246 (17)
大阪市	2,980	1,080	(36)	206	(7)	874	東住吉区	12	北区	△26	1	20	1,582 (53)
神戸市	1,289	134	(10)	100	(8)	34	垂水区	41	生田区	△18	1	3	360 (27)
北九州市	1,042	72	(7)	18	(2)	54	小倉区	8	戸畑区	△7	—	4	151 (15)
福岡市	853	130	(15)	15	(2)	115	南区	38	中央区	△12	3	2	—

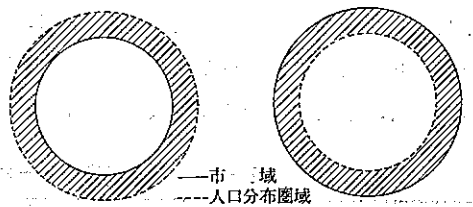
(注) 資料は指定都市『大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望』(昭和50年度)による。以下の資料の多くは同書による。

これに対処するため、既成市街地の再開発、都市施設の整備が急務となり、大都市の財政需要は膨張の一途をたどっている。

夜間人口は大都市内では周辺区、大都市圏域では大都市周辺都市に増加し、大都市とりわけ中心区は減少する。そして都心部には事務所等が集積し、管理中枢機能が集中する。周辺都市の住民は都心部に向って昼間流動を行う。財政需要の要因として、この昼間流動をまずあげなければならない。大都市のうち人口流動の影響を最も特徴的にこうむるのは、もちろん東京と大阪である。この人口分布のドーナツ化も次のような二つのパターンがあるため、人口流動の財政への影響のあらわれ方にも、大都市間によって相違が生じる。すなわち、

図一1のパターンAは周辺都市に夜間人口が急増し、核都市に昼間人口が急増するケースである。パターンBは周辺区に夜間人口が急増し、市内流動が著しいケースである。前者の典型は市域の狭い大阪市であり、後者

図一1 人口分布と大都市圏域
ケース A ケース B



の典型は神戸市である。名古屋市はその中間的な性格をもっている。なお、横浜市および川崎市は東京の周辺都市の性格もかね備えるため、神戸市と同様な市内流動とともに、大きな流出口をもつという複雑な動態をもつものである。

昼間人口が大都市へ集中し、かつ日々流動するのは、大都市における事務所等が集積し、経済活動が高密度に展開されているからである。表一2に示すように、国土面積のわずか1.3%の狭隘な市域に、全国総数の25.5%の事業所、32.0%の従業者が密集している。また大都市における事務所等の床面積は、全国総床面積に対して事務所では40.9%、工場では21.3%、合計で26.7%を占めている。

事務所等は産業経済活動があるため集積し、さらに集積した事務所等が産業経済活動を活発にし「集積の利益」が増大する。昭和47年の商業統計調査によ

る年間商品販売額及び工業統計調査による製造品出荷額等をみると、大都市は、それぞれ全国総額の63.5%、25.6%を占め、また1事業所当りの年間商品販売額は207百万円で、大都市以外の市町村に所在する事業所に比べ5.8倍となっている。

表一2 事務所等の集積

区 分		大 都 市	大都市以外 の市町村	計 (全国)	大都市の全国 に占める割合
事業所数		1,333千件	3,887千件	5,220千件	25.5%
従業者数		13,513千人	28,660千人	42,173千人	32.0
面 積		4,633.68km ²	365,439.80km ²	370,073.48km ²	1.3
一メり 平方 トル キロ 当	事業所数	288	11	14	大都市の他の市町村 に対する倍数 26.2倍 37.4
	従業者数	2,916	78	114	
床 面 積	事務所	79.28km ²	114.63km ²	193.91km ²	40.9%
	工場	110.33	406.86	517.19	21.3
計		189.61	521.49	711.10	26.7

(注) 1. 大都市に東京都特別区を含む。 2. 事務所…事務所、店舗、百貨店、銀行、工場…工場、倉庫

大都市における事務所・事業所の集積は「集積の利益」を求めた結果であるが、集中そのものは狭隘な市域と相まって混雑現象をもたらし、さらに外部負経済を排出する。いわゆる「過密の弊害」をひきおこす。最も典型的なのは交通混雑と公害、それに地価高騰および住宅難である。大都市は「集積の利益」を支えるための都市機能を強化し、「過密の弊害」を除去ないし緩和抑制するための都市機能をもたなければならない。具体的には再開発、交通対策、生活環境の整備あるいは公害対策等のため多大の財政需要となる。

どれだけが事務所・事業所の集積に伴う財政需要であるかを規定することは困難であるが、指定都市では表一3のような財政需要の長期見通しをあげている。

表-3 昭和49～53年度主要財政需要

(単位 億円)

区 分	昭和49年 度	50	51	52	53	計
下水道建設	1,630	2,333	3,074	3,836	4,881	15,754
道路整備	1,528	2,327	2,983	3,657	3,976	14,471
公園整備	189	500	690	888	1,104	3,371
市街地再開発	151	466	593	550	520	2,280
清掃施設整備	500	789	824	900	716	3,729
公害対策	103	122	124	118	131	598
地下鉄等 交通対策	2,112	2,728	2,609	2,564	2,076	12,089
港湾整備	592	1,122	1,338	1,255	1,330	5,637
計	6,805	10,387	12,235	13,768	14,734	57,929

(注) 東京都特別区は含まない。

大都市の財政構造は大都市圏域の周辺都市のそれども、他の地方都市のそれども、財政需要の構造の差異によって、異なった特徴をもっている。表-3のような財政需要が予想されるのは次のような理由による。第一に、上述のように事務所・事業所の集中を支えるために必要となる経費である。道路、街路、市街地再開発、公営交通事業への繰出し、港湾の経営などの諸事業に要する経費は、中枢管理機能を支える大都市の経済機能としては必須である。また事務所・事業所の排出する外部負経済を除去し、大都市住民の生活環境の維持改善のため、下水道、清掃、公害対策、さらに住宅、公園、消防等の経費は他の中小都市を上回ることが予想される。第二に、大都市は大都市圏の母都市として、大都市圏域住民の生活機能のうち、複雑高度なものを充足する責任がある。昼間流入する通勤・通学者はもちろん、その世帯は公共サービスのかなりものを、居住地の市町村のみならず、大都市において充足しようとする。たとえば大学（都立大学、市立大学など大都市のほとんどが公立大学をもっている）、美術館、博物館など教育文化施設、総合病院（小児保健センターや成人病センターあるいは高度医療をうけもつ）や身障者リハビリセンターや大規模

大都市財政の構造分析

民生・衛生施設、広域流通機能をもつ中央卸売市場や消費者センターなどがある。これらの公共サービスの利益は大都市圏域にスピルオーバー (spill-over) する。第三に、大都市は指定都市として地方自治法に基づく特例事務や、その他の法令に基づいて、国・府県道の管理や、土木出張所、衛生研究所の設置、定時制高校の火件費や府県費負担教職員の任免・研修などを実施するが、これには道路目的財源の一部を除いて、税制上の措置はない。最後に大都市の経費は他の中小都市と異なり、用地費や営業補償費が割高になっている。そのため、学校、道路、ごみ処理施設、公園、住宅など公共施設の整備に影響を与える。参考のため、大阪市の48年度の事業費中用地取得費は実に37.7%にのぼっている。すなわち、普通建設事業費1,467億円のうち用地取得費は553億円である。

このように大都市が一般の都市に比べて財政需要が大きい上に、割高に付加するため、住民1人当たり行政費を比較しても割高である。大阪市財政局の試算を利

表一4 住民1人当たりの行政経費の比較 (昭和48年度)

	歳出総額	議会費	民生費	衛生費 (除保健)	清掃費	労働費	農林水産業 費	商工費	道路施設 街路費	港湾費	下水道費
大阪市	147,607	15,058	21,200	7,150	7,624	588	105	5,249	15,465	7,544	3,453
	209.3	146.5	160.0	329.5	208.0	52.0	3.4	269.4	188.5	2,531.5	205.7
Y市	72,455	17,213	12,037	1,869	2,114	538	3,542	1,615	6,556	69	528
(人口 10万人)	102.7	167.4	102.6	86.1	57.7	47.6	115.3	89.0	79.9	23.2	31.4
O市	77,841	11,520	9,355	1,884	4,104	1,128	1,118	1,251	8,071	39	2,127
(人口 18万人)	110.4	112.0	79.7	86.8	111.9	108.7	35.4	69.0	98.4	18.1	126.7
T市	63,448	9,897	10,530	2,993	2,369	2,080	2,348	1,408	6,444	482	1,298
(人口 29万人)	90.0	96.3	89.7	137.9	64.6	184.6	76.5	77.6	78.5	161.7	77.4
全国都市	70,521	10,282	11,736	2,170	3,666	1,130	3,071	1,814	8,206	298	1,769
(除指定都市)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

	公園・区 画整理費	住宅費	消費費	学校教育費	社会教育費	大学費	災害復旧 費	公債費	公営企業 費	その他
大阪市	11,577	12,063	3,948	16,530	2,388	2,121		10,703	4,850	65
	324.2	521.8	174.2	139.9	120.5	5,302.5		322.0	6,217.9	13.2
Y市	1,135	2,583	1,576	7,242	1,848		5,333	2,799	343	3,494
(人口 10万人)	31.8	111.7	69.5	61.3	93.3		904.2	84.2	439.7	710.2
O市	3,840	5,945	2,071	19,371	1,443		678	3,796		
(人口 18万人)	107.5	257.1	91.4	164.0	72.8		114.5	114.2		
T市	1,254	2,521	3,088	12,570	2,117		62	1,982		
(人口 29万人)	35.1	109.0	136.1	106.4	106.8		10.5	59.6		
全国都市	3,571	2,312	2,266	11,812	1,982	40	592	3,324	78	492
(除指定都市)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 大阪市「大都市の財政需要の特徴」(昭和49年10月)を修正したもの。

用すると前頁のとおりである（表—4参照）。1人当り歳出総額は全国都市の2倍を上回るが、衛生費、公園費、住宅費が著しく全国都市や中小都市を上回るし、港湾費、大学費、公営企業費にいたっては、大阪市のみを経費といってもいい過ぎではない。そしてこれらの経費を市税等一般財源で十分まかないえないため、いきおい市債に依存せざるを得ず、その結果、後年度において公債元利償還費に追われることになる。昭和48年度でも公債費は全国都市の3倍をこえるにいたっている。

以上、大都市の財政需要の特徴についてあきらかにした。すなわち大都市には大都市特有の財政需要が存在することがあきらかである。

2 恒常的赤字の大都市財政

このように管理中枢機能ないし広域行政機能を果たために財政需要が急増するにもかかわらず、自主財源の大宗をなす市税の伸びが鈍化すれば、当然財政運営は窮迫する。すなわち大都市財政は慢性的赤字基調にあるといつてよい。表—5は昭和37年度以降48年度までの普通会計の歳入歳出の推移と実質収支の

表—5 大都市決算収支

(単位 10億円)

区 分	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48
歳 入	1,714	2,188	2,603	2,964	3,527	4,025	4,844	5,811	6,871	8,325	12,412	15,242
歳 出	1,675	2,160	2,571	2,917	3,453	3,875	4,675	5,663	6,708	8,163	12,068	14,732
歳入歳出 差引	38	-28	-32	-47	-74	-150	-169	148	163	162	-344	-510
翌年度へ繰り 越すべき財源	45	89	89	85	104	181	193	147	173	195	306	474
実質収支	△ 6	△ 61	△ 57	△ 38	△ 30	△ 31	△ 24	0	△ 10	△ 33	37	36

推移を示すものである。これによれば昭和37年度以降10年間の長きにわたって実質収支は赤字である。おどろくべきことは41年度以降45年度までの経済の好況と高度成長にもかかわらず、44年度を除いて一向に好転していないことである。漸く、47年度、48年度のブームにおいて黒字を出しているにすぎない。

47年度、48年度において全体として黒字とされているものの、主要大都市においては赤字基調はくずれていない。すなわち48年度においては東から並べると横浜市、京都市、大阪市、神戸市、49年度においては名古屋、京都市、大阪市、神戸市が実質収支が赤字である。ちなみに東京都は両年度とも赤字であるから、もともと「大都市財政は恒常的な赤字を抱えている」といって言い過ぎではない。

表一六はとりわけ大阪市と神戸市の状況をかかかげたものである。この赤字の原因を大阪市は「生活環境の改善、市民生活の安定向上をはかるとともに管理中核都市としての機能を確保しつつ過密化に対処して再開発を進めるなど深

表一六 大阪市と神戸市の決算収支

(単位 百万円)

		37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49
歳入	大阪市	65,485	73,742	88,354	100,856	123,735	140,228	175,595	214,093	239,698	285,800	338,958	407,236	
	神戸市	24,824	29,092	34,477	43,383	50,905	58,768	69,643	81,536	92,897	111,294	141,275	172,211	222,029
歳出	大阪市	65,399	75,438	89,307	101,280	124,095	140,546	17,859	214,329	239,878	285,990	339,139	407,132	
	神戸市	23,351	28,790	33,015	42,612	50,200	57,072	67,246	79,680	90,471	109,140	134,857	166,826	216,097
歳入歳出差引	大阪市	86	△ 1,696	△ 953	△ 424	△ 360	△ 318	△ 264	△ 236	△ 180	△ 190	△ 180	104	
	神戸市	463	302	1,462	771	705	1,696	2,397	1,856	2,420	3,154	6,418	5,384	5,392
翌年度繰上財政赤字へ	大阪市	3,546	4,999	4,690	2,909	2,593	4,273	4,826	4,458	4,520	4,594	4,727	5,846	
	神戸市	596	478	1,860	957	824	2,023	2,601	2,121	2,531	3,446	6,473	5,858	6,098
実質収支	大阪市	△ 3,460	△ 6,695	△ 5,643	△ 3,333	△ 2,953	△ 4,591	△ 5,090	△ 4,694	△ 4,700	△ 4,784	△ 4,907	△ 5,742	
	神戸市	△ 133	△ 176	△ 227	△ 186	△ 119	△ 327	△ 204	△ 265	△ 105	△ 292	△ 55	△ 474	165

刻化する都市問題を解決するための財政需要が急増しているのに対し、自主財源の大宗をなす市税の伸びが低いため、年々の財政運営においては都市施設整備計画の延伸を余儀なくされ、近年においては地方交付税及び将来に対する負債である公債収入への依存を強めながら、なお年々巨額の収支不足に悩んでいる」「大阪市の財政、50年6月」と指摘し、神戸市も「生活環境施設整備費、社会福祉経費、密集市街地の再開発など財政需要の急激な増加に対し、市税収入の伸びの悪さが最近の赤字の原因である」「神戸市の財政、49年6月」と主張している。

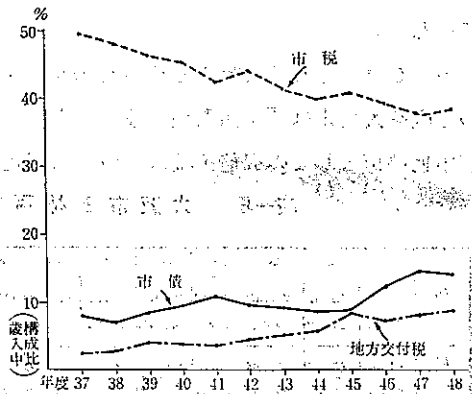
大阪市も指摘するように、この収支不足は地方債への依存率を高めてもお

生じたものである。次図は大都市の市債依存率の上昇傾向を示すものである。歳入中の市税構成比の漸減傾向と対照的に漸増し、40年、41年の不況を反映していったん上昇したものの、45年までの高度成長期にはやや停滞するが、45年度以降反転上昇傾向に入っている。

なお地方交付税の比重の増加も著しい。ちなみに都道府県歳入中地方債の比重は40年度でも5.4%、44年度で3.7%、47年度9.5%、48年度6.5%である。

公債依存率の上昇は、当然、公債費の増大をまねき財政硬直化の原因となり、ますます財政構造を悪化する。すなわち公債費の増加が次第に一般財源を侵食するにいたる。典型的には大阪市のごとく公債費比率

図一 市債依存率の上昇



$$= \frac{\text{元利償還額} - (\text{充当特定財源} + \text{災害復旧費基準財政需要算入公債費})}{\text{標準税収入額} + \text{普通地方交付税額} - \text{災害復旧費基準財政需要算入公債費}}$$
 の上昇をもたらす。すなわち大阪市の公債費比率は38年度4.69%、40年度5.56%であったものが、45年度には12.16%、47年度には13.12%、48年度には12.59%になっている。なお神戸市の公債費比率は49年度において7.0%にとどまっております。

大都市圏の核都市として、また経済圏の管理中枢機能としての役割を果たす大都市財政構造の特徴として、多くの、そして大規模な公営企業会計をもっていることを見逃すことはできない。大阪市および神戸市を例にとると公営企業会計として自動車運送（交通）事業、高速鉄道事業、水道事業、工業用水道事業、準公営企業会計として、市民病院事業、中央卸売市場事業、港営（港湾）事業、下水道事業、開発事業（神戸）がある。他に特別会計として国民健康保険事業、宅地造成事業、市街地再開発事業（大阪）、駐車場事業、土地先行取

得事業、大学医学部付属病院事業（大阪）その他がある。

大都市財政の特徴のひとつにこの公営企業会計への多額の一般（普通）会計からの繰出しを指摘しておかねばならない。たとえば、神戸市の場合、49年度決算において普通会計から公営事業に繰入れた額は、交通（バス）事業27億円、病院事業19億円、港湾整備事業3億円、高速鉄道事業19億円、下水道事業65億円、国保事業6億円などである。その他事業も含めて約148億円の繰入額は、かりに市税収入662億円と比較すると、その22.4%に相当する。したがって公営企業への繰出金の増加が一般会計にとって大きな負担となることはあきらみからである。

3. 歳入構造における自主性の欠除

他の中小都市を上回る財政需要をまかなう大都市財政の歳入構造は、高度成長の過程において漸次、自主性ならびに弾力性を失っていく。表一7をみると歳入中の地方税の比重は昭和35年度の54.2%から40年度には45.1%へ低下し、さらに48年度には38.1%まで低下している。もちろん大都市を除く都市の地方

表一7 大都市の歳入中の一般財源の比重の低下

区 分		昭和35年度	40	42	44	46	48
大都市	地方税	54.2	45.1	43.2	39.6	38.8	38.1
	地方交付税	1.6	3.5	4.6	6.1	7.1	8.3
	一般財源	56.5	49.5	48.7	47.2	47.3	47.6
都市	地方税	46.0	41.1	41.4	38.4	35.9	35.1
	地方交付税	8.9	9.8	9.8	13.4	13.7	14.1
	一般財源	55.0	51.1	51.4	52.0	49.8	49.7
都道府県	地方税	30.9	30.7	33.5	36.4	34.3	37.0
	地方交付税	16.5	17.4	16.3	16.4	15.3	15.3
	一般財源	50.1	49.7	51.5	54.5	51.0	53.5

税の比重も低下しているが、大都市の低下の度合いの方がきびしい。これにひきかえ、都道府県の地方税の比重は逆に40年度の30.7%から48年度の37.0%へ上昇している。この地方税の比重の低下は当然地方交付税にて補填することとなる。すなわち40年度の3.5%が48年度の8.3%まで上昇している。しかし地方交付税、地方譲与税を加えた一般財源の歳入中の比重は漸減し、しかも都市の比重を40年代において下回ったままである。一方、都道府県の一般財源の比重は不況時を除いてやや上昇している。このように地方交付税の交付団体になったばかりでなく、一般財源の比重が漸減するということになると、大都市といえども中小都市同様、交付税制度とりわけ基準財政需要額の算定の欠陥を指摘して、その改善を要望する声も出てくる。たとえば神戸市は「その算定が静的であり、とくに単独事業分の算入が十分とはいえず、大都市の動的な財政需要の実態を反映していない」（「神戸市の財政」昭和49年6月、27ページ）としている。しかし改善を要求すべきは、地方交付税制度ではなく、比重の低下した地方税制ではなからうか。

このように歳入中の税収の比重が低下したのは、大都市税制のもつ性格そのものに基づく。すなわち大都市税制といえども市町村税制として、市町村民税と固定資産税という2税を中心とするものである。そのため安定性と普遍性はあるものの伸張性に乏しい。わずかに市町村民税のなかの法人税割が税収の伸張性を見せるものである。それに比べて、国税は法人税、道府県税は法人事業税に大きく依存するため伸張率が大きい。表—8は1人当り税収と伸張率ならびに対前年比をみたものである。昭和35年を100として、昭和48年度の伸びは道府県が863.7で一番大きく、ついで五大府県、国、市町村、五大市の順である。大都市の伸びが最も低いことになる。ただし大阪府、大阪市、大阪府下市町村を比べると、45年度までは、大阪府、大阪府下市町村、大阪市の順であったものが、46年度より大阪府下市町村、大阪市、大阪府の順になっている。一見、大阪市の地位が上昇したようであるが、これは46年不況による大阪府税の極度の減収の影響と、大阪市の人口減少、大阪府の人口増加が影響したものである。対前年比をみると大阪市が大阪府を上回るのは45、46、47年度の3年間

表一八 人口1人当り税額及び伸張率と対前年比

(単位 円,%)

区 分		35	40	41	42	43	44	45	46	47	48
国 税	税 額	19,284	33,372	36,980	43,861	52,499	62,889	74,965	80,408	96,901	129,223
	伸張率	100.0	137.1	191.8	227.4	272.2	326.1	388.7	417.0	502.5	670.1
	対前年比		102.7	110.8	118.6	119.7	119.8	119.2	107.3	120.5	133.5
道府県税	税 額	3,735	7,960	9,199	11,283	13,894	15,830	20,354	21,742	24,756	32,259
	伸張率	100.0	213.1	246.3	302.1	372.0	450.6	545.0	582.1	662.8	863.7
	対前年比		109.0	115.6	122.7	123.1	121.1	120.9	106.8	113.9	130.3
市町村税	税 額	4,231	7,806	8,656	10,160	11,549	13,274	15,807	18,594	21,870	27,453
	伸張率	100.0	184.5	204.6	240.1	273.0	313.7	373.6	439.5	516.9	648.9
	対前年比		110.0	110.9	117.4	113.7	114.9	119.1	117.6	117.6	125.5
5大府県の計	税 額	6,502	11,216	12,866	15,818	19,262	23,190	27,533	28,047	31,529	40,838
	伸張率	100.0	185.3	212.6	261.4	318.3	383.2	454.9	463.4	520.8	674.8
	対前年比		103.8	114.7	122.9	121.8	120.4	118.7	101.9	112.4	129.6
5大市の計	税 額	7,311	12,836	14,154	16,413	18,617	21,459	25,726	29,649	34,493	43,265
	伸張率	100.0	175.6	193.6	224.5	254.6	293.5	351.9	405.5	471.8	591.8
	対前年比		109.6	110.3	116.0	113.4	115.3	119.9	115.2	116.3	125.4
大阪府	税 額	7,457	13,062	14,868	17,959	22,490	27,096	31,627	30,555	35,593	46,134
	伸張率	100.0	175.2	199.4	240.8	301.6	363.4	424.1	409.7	477.3	618.7
	対前年比		105.3	113.8	120.8	125.2	120.5	116.7	96.6	116.5	129.6
大阪市	税 額	8,664	14,850	16,627	19,432	22,442	26,447	32,223	37,096	43,239	55,864
	伸張率	100.0	171.4	191.9	224.3	259.0	305.3	371.9	428.2	499.1	644.8
	対前年比		108.9	112.0	116.9	115.4	117.8	121.8	115.1	116.6	129.2
大阪府下市町村 (除大阪市)	税 額	4,486	8,425	9,441	11,019	12,603	14,375	16,961	19,803	23,662	29,631
	伸張率	100.0	187.8	210.5	245.6	280.9	320.4	378.1	441.4	527.5	660.1
	対前年比		111.7	111.1	116.7	114.4	114.1	118.0	116.8	119.5	125.2

(注) 1. 国税は租税及び印紙収入のほか特別分を含み、地方税は各市町村税及び道府県税相当分を当該年の人口(10月1日現在)により除して求めたもの。

2. 人口1人当り額は大阪市「国税・地方税等参考計数資料」による。

である。なお、この3年間は5大市の対前年比が5大府県のそれを上回っている。これは不況時における事業税収の伸びの鈍化と、45年度における市町村税の固定資産税の評価替えによる税収増加の影響であろう。

税収の特徴で指摘すべきことのひとつは1人当り税収額が大都市が最も高いことである。48年度をみると、大阪市は55,864円に対して、大阪府は46,134円、5大市は43,265円に対して5大府県は40,838円であり、大阪府下市町村は29,631円、市町村税は27,453円である。これは法人市民税ならびに事務所・事業所の固定資産税が大都市に集中しているためである。もっとも法人の納める

市税は1人当り額にして中小都市を上回るといっても、個人住民税は事情が異なる。個人住民税にもいわばドーナツ現象がある。典型的なのは、先の図一1、ケースAに示した大阪市のごときであり、夜間人口の減少が高額・中堅所得層の市外流出をもたらし、たとえば大阪市内に本店・本社を有する大法人の市内勤労重役の居住地の大阪市内居住者の割合は、36年に11%であったものが、48年には7%に落ちこんでおり、そのため48年度の納税義務者1人当り市民税額は周辺郡市でも芦屋市100,863円を筆頭に、箕面市59,741円、宝塚市52,937円とつづき、大阪市の25,533円は大阪府下でも31市中19位である。

租税構造の最後の問題点は、国税、道府県税および市町村税の配分構造である。高度成長とともに道府県税が伸張し、固定資産税を中心とする市町村税の伸張率が低いため、市町村税の配分割合は年々低下している。表一9によれば

表一9 国・府(県)・市税の配分状況の推移

(単位 %)

区 分		30	35	40	45	47
国 税		71.1	70.8	67.9	67.5	67.5
道 府 県 税		11.1	13.7	16.2	18.3	17.3
市 町 村 税		17.8	15.5	15.9	14.2	15.2
大 阪 市	国 税	75.4	73.3	72.7	71.7	72.5
	府 税	11.7	14.8	15.8	17.4	16.5
	市 税	12.9	11.9	11.5	10.9	11.0
神 戸 市	国 税	81.2	79.4	78.2	76.2	74.4
	県 税	7.9	10.8	11.8	14.2	14.1
	市 税	10.9	9.8	10.0	9.6	11.5

30年度に18%を占めていた割合が47年度には15%に低下している。参考のため、大阪市域および神戸市域の配分状況を見ると、両市域とも府県税の配分割合がかなり上昇し市税の割合が低下している。もっとも神戸市の配分割合がそ

れほど低下しないのは、図一1 ケースBの個人の居住状況と、大阪市域ほどは法人関係税の比重が大きくないからであろう。もともと市域における市税の配分割合が低いのは法人所得税の市町村税への配分割合によるものである。企業活動は大都市で行われているにもかかわらず、49年度の税制改正において法人税割の税率が9.1%から12.1%に引上げられたがなお、法人所得課税の市町村への配分割合は6.0%からわずかに8.1%に引上げられたにすぎない。このように租税の大都市への配分割合が低いため一般財源の比重が低下すると、市債や国庫支出金に依存して財政運営を実施しなければならない。したがって、大都市は起債制度や国庫補助金制度についてもその改善を要望するにいたっている。とりわけ後者についてはいわゆる「超過負担」が財政を圧迫すると指摘するにいたっている。しかしこれまで述べてきた財政構造の特徴からみて、財政改革の主張にも総花的でなく、優先順位がおのずからつく筈である。

4 財政構造再建の方策

(1) 大都市の財政構造の特徴のひとつは高度成長下においてさえ、恒常的な赤字に悩まされるほど税財源が不足しているということである。さらに今般の50年度不況において歳入欠陥は深刻である。したがって今後低成長時代に移行した場合、大都市におけるこれまで指摘してきた財政需要に応ずる財源はますます不足することが予想される。今後、低成長下において福祉社会を実現するとすれば、まず租税及び社会保険の負担率を高める必要があると考える。さて、税負担率を高める場合、国税と地方税のいずれに重点をおくかが検討課題となろうが、市町村優先、地方自治を重視する見地から地方税源の充実強化を図る必要がある。すなわち、福祉社会において適正に資源を配分するためには、現在以上に公共部門のシェアが拡大する必要があり、したがって租税及び社会保険の負担率を高めざるを得ないと主張するものである。

(2) つぎに大都市財政における自主性を強化するため、国税と地方税の配分を変更し、地方税を充実する必要がある。最近、極端な財政難もあって行政サービスの見直し、洗い直しが行われようとしている。ところで行政が責任を持

つべき分野であるか否かの基準を集権的に決定することも、独断的に決定することも好ましくない。「本来、地方公共団体がどのような行政サービスを住民に供給するかについては、それに伴う費用を当該団体の責任において負担することを前提とすれば、地方公共団体が自主的に決めるべき性質のものであるといえよう」という第16次地方制度調査会の指摘をまつまでもなく、行政サービスのあるべき範囲は、団体に最も身近な住民がその費用を負担する意思があるかどうかによって決定される性質のものである。住民の属する地域社会の費用を他の地域の住民の負担に委ねる場合、当該地域の住民の選好は正しく表明されるとはいい難い。

(3) ついで大都市の場合、自主財源を強化することは、同時に大都市が長期的計画的に、かつ健全に財政運営を進めることにも役立つ筈である。その意味では大都市の起債の自主性をいま以上に回復する必要がある。

一般の神戸市婦人団体協議会による神戸市債引き受け運動は、新しい試みとして高く評価されよう。この運動は財産づくりと市政への市民参加をねらったもので、全国的にも大きな反響を呼んでいる。市債は償還期間10年であるが、利率は年8.5%、発行時割引があるので利回りは8.639%の高率になる。公債債はこれまでその大半が銀行引き受けで消化され、一般市民にはなじみの薄いものであったが、今回の試みによって、市民の誰でも買えるようになり、それを通じて、財政への関心を高める契機をつくり出した。「私たちの町をよりよいものにするために『一家に一口神戸市債を…』」という呼びかけに応じて、当初予定の1億円を消化し、5億円を超える見込みだといわれている。起債の自主性を確立する創造的な手法として、今後の展開が大いに期待される。

(4) ついで自主財源を強化する場合、新税を創設するか既存税目の再配分による充実強化かが検討される必要がある。この数年間に、大都市に対して法人所得税の配分強化、事業所税の創設が行われ、またいくつかの大都市において法人市民税の超過課税も実施されている。しかし表-8の道府県税収の動向から容易に想像できるように、法人課税による税収は伸張性に富むものの、きわめて安定性を欠く。50年不況は大都市をかかえた府県を直撃している。したが

って低成長下においては税収の安定性が確保される必要があり、その意味では法人企業課税については外形標準の導入、すなわち事業所税の重視、個人住民税については比例税率化（大阪府地方税財政制度研究会『大都市圏における市町村税源の拡充について』《昭和50年12月》の提案を参照されたい）、固定資産税の改善とともに間接税の拡充が必要である。長期的には国税として消費型付加価値税が導入された場合、とりわけ大都市への配分、たとえば小売段階納税分の大都市税化などの配慮があってよい。すでに事業所税において課税団体が限定されているが、筆者は大都市税制を一般市町村税制から分離すべき時期にきているのではないかと考えるものである。

(5) さらに大都市の財政構造の特徴は交通事業をはじめとする多くの企業を経営していることであり、また公共施設を建設し行政事業として対人サービスを供給していることである。使用料、手数料、公営企業料金が対人サービスの対価として利用者から徴収されている。とりわけ交通事業等の公営企業会計への繰出しが大都市財政を圧迫している現状から、公営企業の経営基盤を安定させることは、大都市財政の見地からも急務である。そのためには、これまでの議論が公営企業側からの論理、たとえば公共料金の負担に住民が耐え得ないとか、独立採算制の是非とか、国庫補助制度の拡充とかに偏ったきらいがあるので、これを一般会計と公営企業会計とを総合して財政全般から見直す論理が必要である。昭和49年度神戸市行財政制度調査会報告書の提言がよる立場、すなわち都市経営の見地からの財政自主権の活用という立場にもとづいた料金等の見直しの原則が示唆に富むものであるが、これら公営企業や行政事業の供給するサービスの費用を料金でまかなうか租税で調達するかを選択する場合、単に負担の公平の見地からのみでなく、受益の公平と負担の公平の関係を明確にすると同時に、資源配分の効率性を確保するためいまいっそう価格機能の活用を図るなどの考え方に立って検討する必要がある。

(6) 最後に、大都市財政の健全化を図るためには、大都市域における大都市の行政機能の確立が前提であることはいうまでもない。国・都道府県と大都市との間に事務の再配分や機能の再配分が進められる必要があるが、大都市自

体にあっても行政組織を見直し、執行体制の効率化を図らねばならない。その際、大都市が大都市圏の核都市であることから、大都市圏域を対象とした総合的な計画および実施機能を働かせうる広域行政ないし共同事務処理方式が確立される必要があるとともに、大都市であるがゆえに空洞化しかねないコミュニティ（地域社会）の再生と創造が必要であろう。住民の参加と選択にまたなければ、大都市行政の確立も大都市財政の再建も不可能であろう。

潮 流

福祉見直し論争

50年7月10日、軽井沢で開かれた日本生産性本部主催のセミナーで、長州一二神奈川県知事は、「従来の革新自治体がとってきた『何でもタダ、という福祉行政の基本的なものの考え方は改められなければならない。』とこれまでの革新自治体における安易な行政姿勢を鋭く批判した。さらに13日には全国革新首長会で飛鳥田会長が、老人無料バスなどは「タダにするだけの理論しかなければ民衆の無責任と怠慢をうむだけだ」とバラマキ福祉を指摘し、「これまで思いつきや人気取りのために行われてきたきらいがあった」と総反省を求めた。

この演説が契機となって、バラマキ福祉論争が噴火した。自治体の先取り福祉額は2,200億円（49年度自治省推計）にのぼり、たしかに地方財政の圧迫要因となっている。そして、東京都府中市のように税金に匹敵するギャンブル収入のある市が、出生祝金（1万円）、敬老祝金（老人の日8,000円、正月お年玉3,000円65才以上）、「ご霊前」（1万円）と、慶弔支出を大盤振い、するのは問題があるのは否めないだろう。

だが、安易な高福祉高負担を導入することや、バラマキ福祉に名をかりて福祉を捨てること、老人は甘えるなどという精神論に論点をすりかえることは慎まなければならない。40年代、自治体がひらいてきた先取り福祉は高く評価されなければならない。ただその選別基準、緊急・優先度において科学性が欠け、そして、福祉に対する都市社会としての社会的合意が不十分であった憾があるだけである。中央の審議会・調査会などが、自治体のバラマキ福祉を総論的に批判しながら、各論にあつて科学的・具体的方向づけに欠けたのは中央指導力の限界を印象づける。

そのような中であつてユニークなのが、神戸市の「行政制度調査会報告」（50年度）で、昨年の都市財政の費用負担のあり方につづいて、行政サービスの優先順位、福祉サービスの選択基準（たとえばハンディキャップ度）などきめ細かな方向づけは注目されてよい。

神戸市財政の課題と展望

宮崎 辰雄

(神戸市長)

1 神戸市財政の現状

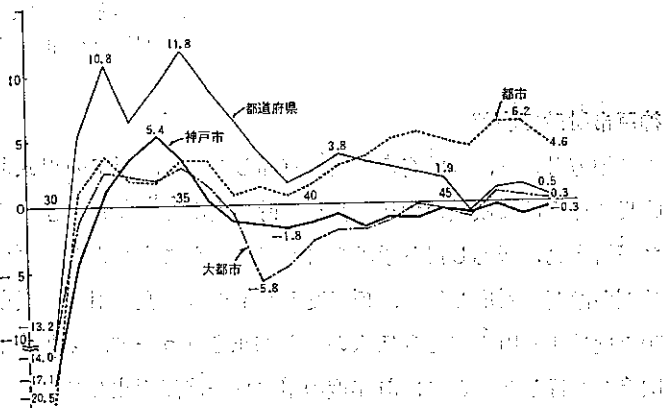
いまや地方財政は、未曾有の危機に直面している。現下の財政危機は、高度経済成長に伴う財政収入の増加を背景に財政支出を拡大してきた地方財政が、急激な経済変動に即応し得る手段を持たなかったことにある。国においても、経済基調の激変に対応し得ず、49年度のマイナス成長に引続く長期不況により、50年度は4兆円を超える歳入の減額修正を行う一方、2兆3千億円に及ぶ赤字国債を発行した。さらに51年度の情勢は一層深刻化している。地方財政も国と同じく大幅な地方税の落込み、交付税の減収が見込まれる反面、義務的経費等の増大により、重大な局面を迎えている。本市においても50年度30億円余の赤字、51年度は、実に百数十億円という巨額の財源不足が見込まれている。

(1) 普通会計決算収支の推移

30年度以降の神戸市財政(普通会計)を他の地方自治体と比較してみると、本市財政は37年度以降慢性的な赤字基調ではあるが、特定時期に極度の財政悪化を迎えることなく、比較的安定した財政運営を行っている(図一1参照)。その主な理由は、過去においてとられた先見的且つ大胆な行財政運営にあったとすることができる。30年の地方財政再建に際しては、本市は7億7千万円(市税の17.1%)の赤字をかかえていたが、自主再建で乗りきっている。これは26~27年に行なった行財政措置(公共事業の返上、行政機構の改革、人員の整理等)に負うところが大きい。当時は、主として、財政支出を削減することが財政再建への道であった。30年後半からの高度経済成長政策は、それまでも指摘されていた地方財政制度の矛盾を顕在化させ、特に大都市財政において制度的欠陥が顕著に現われ

てきた。この事態に対処するため、39年に指定都市が共同して大都市税財政確立促進運動を開始している。また、本市独自の財源涵養策として、都市経営の

図一 決算収支 (実質収支額 / 地方税額) の推移



(注) 大都市の38年度以降には北九州市を、47年度以降には札幌市、川崎市、福岡市を含む。

観点にたつて、30年代の前半から大規模な海面埋立事業に着手したほか、宅地造成事業を実施するなど税外収入の確保を図ってきた。さらに、開発者負担要綱を制定し、乱開発の防止とともに公共公益施設の建設費を開発者に負担させるなどの努力を重ねてきた。

最近では、今日の事態をある程度予見し、49年5月に行財政制度調査会を設置し、大都市財政の再建についての調査研究を求めた。その結果、各般に及ぶ財政自主権の活用に関する報告を受け、逐次実施に移している。

(2) 大都市財政悪化の原因

大都市財政悪化の原因として共通して指摘できるのは、歳出面においては、都市化あるいは経済社会構造の高度化に伴う巨額の投資及びサービスの増大であり、歳入面においては、大都市税財政制度が大都市のもつ経済力を十分に吸収し得なかったこと、さらには、その財政需要を反映する仕組みになっていないということである。

ア 社会構造の変化に伴う財政悪化

大都市は集積の利益によって発展し、集積の不利益によって都市問題が発生するといわれている。企業は大都市に蓄積された公共投資と集積の利益を求めて集中し、これに伴い、人口の集中、スプロール現象の発生、通勤混雑、住宅難、地価高騰等集積の不利益をもたらす。本市においても、人口、世帯の移動は激しく、世帯移動件数は、毎年30%に及んでおり、核家族化による世帯分離も進んでいる。これらの移動人口の多くは所得水準の低い若年層が中心であり、他方、高所得階層は、より良い住環境を求めて周辺衛星都市へ流出する傾向がある。このような傾向は、財政収入に比し、著しく財政需要を増加させる要因となっている。

イ 社会資本整備費の増大

都市における経済活動、市民生活の拡大と高度化に伴って、都市財政は巨額の公共投資を迫られている（図一2参照）。

本市の場合、1つは密集市街地の再開発のための投資であり、2つには近郊地域での新開発に伴う住宅、学校、下水道、公園、ごみ処理施設等生活関連施設への投資である。

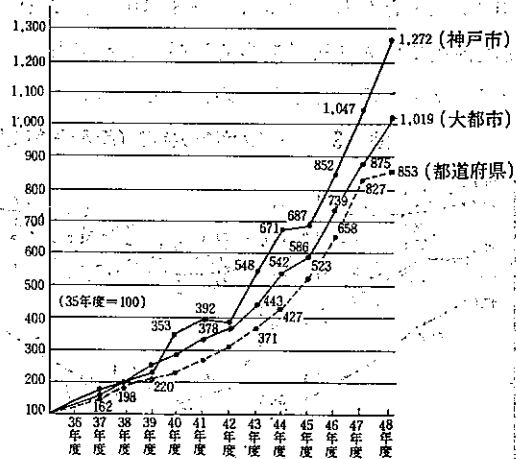
ウ 社会福祉経費の増大

「成長から福祉へ」

との市民の希求は強く、社会福祉費をはじめと

する生活関連サービス費の比重が高まっている。本市では、市民生活の安定充

図一2 投資的経費の増加状況



- (注) 1. 42年度神戸市が低下したのは、災害による建設事業の繰越しの影響によるものである。
 2. 大都市には、北九州、札幌、川崎、福岡を除く。

実のため、医療費の公費負担をはじめ、児童の健全な育成、心身障害者の援護等、各種福祉施策の充実を図っており、これら社会福祉施策に伴う財政需要は急激に増大してきている。

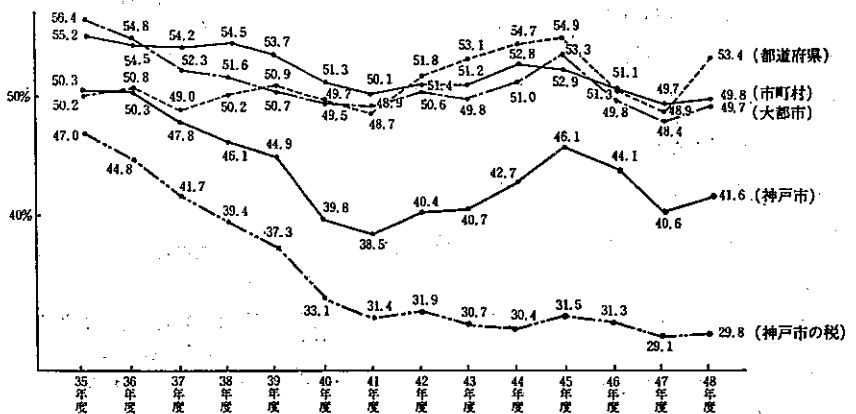
エ 公営企業会計への援助

公共投資、社会福祉経費とならんで財政的に大きな圧迫要因となっているのが、一般会計から企業会計への繰出金の増加である。この点については「公営企業に対する国の援助」のところで詳述する。

オ 歳入面での財政悪化の原因

本市の歳入構成では、国庫支出金、地方債等の比重が大きく、市税等一般財源の比重が極めて小さい。一般財源構成比の推移をみると、最近においては、都道府県、大都市及び市町村ともに、全体として低下の傾向にある。特に大都市は、都道府県、市町村に比べてその構成比は低く、なかでも本市は極端に低い。37年度に50%を下回り、48年度は41.6%まで下がっており、一般財源は絶対的不足をきたしている（図一3参照）。この原因は、現行市町村税制が固定資産税及び個人住民税を中心に構成されており、法人所得課税、消費流通課税の配分比率が低いことなどのためである。

図一3 一般財源の状況（歳入決算に占める構成比）



(注) 38年度以降の大都市には、北九州市、47年度以降の大都市には札幌市、川崎市、福岡市を含む。

2 神戸市財政の課題

(1) 税配分の再検討

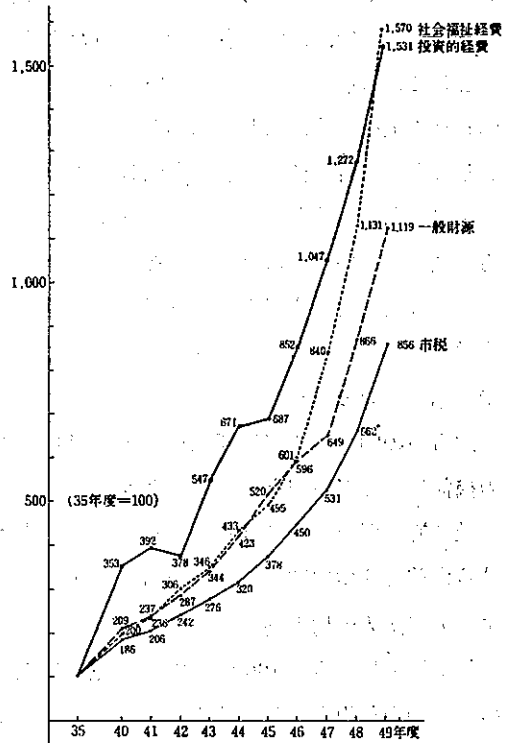
大都市財政収支悪化の歳入面における最大の原因は、現行地方税制度の改正の立遅れであり、長期的視野に立った抜本的改正がなされない限り、弱体化は免れ得ない。大都市財政を健全化するためには、基本的に次の3点について、是正が図られなければならない。

第1点は、税源配分と財政需要との対応を強化することである。大都市財政圧迫の主因は、都市施設整備及び福祉行政サービスに要する財政需要の増大に税源配分が即応していないことにある（図一4参照）。従って、国税、地方税を通ずる税源の再配分による大都市財源の拡充が不可欠である。

第2点は、現行税制度の歪みを、抜本的税制改正措置によらず、国庫補助金、地方債などの財政措置で対処し、財源保障機能よりも財源調整機能を重視してき

た国の考え方に反省を求めなければならない。税源が豊富である大都市には、少なくとも自主財源である市税収によって、一般財源が賅われるように措置すべきである。

図一4 神戸市における市税、一般財源、社会福祉経費及び投資的経費の増加状況



第3点は、現行市町村税は、普遍性、安定性を重視した税目を中心に構成されており、社会経済情勢の変化に即応しきれず、大都市財政圧迫の要因をなしている。大都市における企業活動、市民生活の実態に即した伸張性、動態性のある税源の強化拡充措置を講ずる必要がある。

① 応能原則の導入

これまで地方税論議で応能原則を展開することは避けられてきた。しかし、現在の地方行政は、地域開発、産業用サービスなどの経済行政、また市民サービスについても、従来の窓口サービスから福祉施策をはじめ生活保障、所得再配分機能の遂行、消費者保護など、単なる役務提供、施設提供機関から地方政府としての機能が強まってきている。このような現状からみて、単に受益に対応した負担を企業、市民に求めるだけでなく、その能力に応じた負担を求めたとしても地方自治体の機能を逸脱したものとはいえないであろう。まして、国の所得再配分機能が十分に発揮されていない今日、地方税においてこれを補完的に調整する機能を持たせることは、かえって望ましいことである。この観点から現行税制度における国税・地方税の配分比率及び住民税の税率について再検討が行われるべきであろう。

② 応益原則の見直し

地方税の固有の原則は「応益性の原則」であるといわれている。しかし、その機能は受益者負担といわれるように、極めて大衆課税的色彩が強く、そのため社会的非難を浴びてきた。だが、今日、社会的公平の見地から、地方税における応益分任の原則を制度との関連で見直す時期にきているように思われる。

ア 欠損法人の均等割

欠損法人は資本金100億円を超す大法人であっても7千円(標準税率4千円)の均等割の負担をするだけである。個人でも所得の如何を問わず600円の均等割を納めているのと対比すると、極めて不公平であり、応益分任の原則からみて妥当なものとは思えない。

50年12月に政府税制調査会は51年度以降の個人住民税(1,700円)及び法人住民税均等割(標準税率の最高額24,000円)の税率引上げを答申したが、大企

業に対するそれはなお低額であるといわざるを得ない。

イ 道路財源等の配分の矛盾

乗用車をはじめとする各種自動車は高度成長、モータリゼーションの進展に伴い、その数は著しく増大した。この結果、大都市においては、車道は勿論のこと生活道路、歩道整備、交通安全施設に多大の財政需要をもたらした。にもかかわらず、自動車保有者は多くの便益に対応する負担を担っていない。さらに、道路目的財源である自動車関係諸税の配分は市町村道に対し極端に低い。応益原則の観点から、自動車関係諸税の税率引上げ及び配分是正、自動車税、軽自動車税の税率改正（40年改正以来据置）が強く望まれる。

49年度行財政制度調査会による「六甲山環境保全税」（法定外普通税）創設についての提案、市政専門委員会及び環境保全審議会の「マイカー賦課金」、「駐車賦課金」の提案は、これらの不公平是正のための一石を投じたものといえよう。

ウ 消費・流通課税の調整

大都市における昼間人口の増加、消費・流通活動の激化に伴う財政需要は極めて大きい。しかし、消費・流通税の大都市への配分割合は、国、府県に比べ極めて低い。しかも、大都市は市町村としての一般行政に加えて、府県に代って特例事務（保健、建築、道路、都市整備等）を行っている。従って、これらの行政と消費・流通税のうち特に密接な関係にある料理飲食税等消費税、不動産取得税などの一部交付金化を図り、税収入と財政需要の不整合を調整すべきである。

⑨ 租税特別措置等の整理合理化

地方自治体は本来、自主課税権に基づき、賦課徴収する権限を有する。従って、国の政策による減税は国税の段階で止め、地方税への波及は最小限に止めるべきである。例えば固定資産税における合理化設備、信用金庫、営業用倉庫、外貿埠頭公団等に対する非課税、減免などの特例措置、電気税等に対する非課税措置などが国の一方的な政策によって実施されている。早急な整理合理化が望まれる。

④ 財政自主権に基づく財源拡充

地方財政再建は他に依存することのみによって是正されるものではない。自らの努力によって改善すべきは改善し、英知を集めて収入の確保を図らなければならない。本市では行財政制度調査会の報告を得て、下水道事業、高速鉄道建設事業推進の経費に充てるため49年11月から法人市民税の超過課税を実施した。その際、中小企業に加重な負担とならないようきめ細かい配慮も払っている。さらに、法定外普通税創設についても数多く提案を受け、現在その実現に向けて鋭意検討が進められているところである。

(2) 地方交付税制度の改善

現在地方交付税は「自治と財源の巧みなる調和」といわれるように、地域不均衡が存在する下では最良の制度であり、地方自治を維持する上での基盤として評価することができる。

しかし、運用を含めた制度そのものの実態は、必ずしも地方の自主財源としての役割を十分に果たしているとはいえない。

その第1は、地方交付税の補助金化である。当然補助金として措置すべき事項が交付税で措置済とされたり、国の補助制度が確立していないことを理由に基準財政需要額に算入しないという弊は随所に見られるところである。

その第2は、地方交付税制度のもつ財源保障機能の不完全さである。交付税総額が国税三税にリンクされているため、三税が減税されると総額も当然減額されることになるが、これに対応する交付税率の引上げは、41年度以降行われていない。このことは当然の帰結として財源保障機能を曖昧なものにする。幸い40年代は高度成長に支えられ三税の自然増収は大きく、この問題が顕在化しなかったが、4兆円に及ぶ歳入欠陥を生じた現在、地方交付税の財源保障機能について見直す必要がある。

その第3は、交付基準の算定方法についてである。基準財政需要額は、単に交付税の算定基礎であるばかりでなく、その都市のあるべき財政需要を映す鏡でもある。ところが、その算定が静態的であり、大都市の動態的な財政需要あるいは単独事業費についての算入が不十分である。本市の例でも、基準財

政需要額と実際の財政需要額とのかい離は、特に下水道、都市公園等に顕著である。このような都市的需要の算入不足のほか、保育所建設費、老人医療費、清掃費、病院事業及び国民健康保険事業に対する繰出金などの厚生労働費において多大の算入不足が生じている。さらに、本市の特殊事情ともいえる阪神外

表一 神戸市における昭和49年度基準財政需要額と決算充当一般財源の比較

(単位：百万円，%)

区 分	(A)	(B)	(C)	$\frac{(C)}{(B)}$ 不 足 率
	基準財政需要額	決算充当一般財源	(A) - (B)	
消 防 費	4,340	5,033	△ 693	△ 13.8
土 木 費	21,087	31,303	△ 10,216	△ 33.7
教 育 費	11,667	19,679	△ 8,012	△ 40.7
厚生労働費	13,707	27,250	△ 13,543	△ 49.7
産業経済費	1,185	3,240	△ 2,055	△ 63.4
その他行政費等	15,821	16,843	△ 1,022	△ 6.0
計	67,807	103,348	△ 35,541	△ 34.4
留保財源	15,806	—	15,806	—
合 計	83,613	103,348	19,735	△ 19.1

(注) 留保財源は、標準税収入の25%相当額である。

質埠頭公団、阪神高速道路公団に対する市費負担分については全く算入されていない(表一参照)。財源保障機能としての交付税の趣旨からして、これら財政需要の適正算入が望まれる。

(3) 国庫補助制度の改善

地方財政にとって、国庫補助制度を除いて財政運営は考えられない。補助金制度は今や地方財政の重要な位置を占めている。

同制度は地方税の偏在、財源調整、国家政策の浸透などのために必要な制度ではあるが、反面それに伴う弊害についての批判も強い(25年地方行政調査委員会勧告、39年臨時行政調査会答申等)。

現在、国庫補助制度上問題となっているのは、超過負担の解消及び補助率の

適正化についてである。

ア 超過負担の解消

超過負担には、単価差、数量差、対象差があるが、このうち、単価差に係る超過負担は、その適正な基準がかなり正確且つ客観的に把握できるものであるのに対し、数量差及び対象差については、国と地方との間に考え方の相違があること、また、基準自体が社会経済情勢の推移に応じ変化するものであるとし、客観的把握が困難であることを理由に、国は単価差是正のみに重点を置いている。これに対し、指定都市は大都市税財政確立促進運動発足以来、毎年、単価差、数量差、対象差を含む超過負担解消措置を国に迫り、48年9月には指定都市共同して、地方財政法に基づく「超過負担解消についての意見書」を提出し、国・地方の正しい財政秩序を確立するよう求めた。このような動きは、指定都市のみでなく、摂津市においては、保育所に関する超過負担について行政訴訟を提起し、地方六団体も共同して、それぞれの運動を行い、ようやく、超過負担問題は大きな社会問題になるに至った。ここに至って、国は49年度12月補正予算によって、建設費関係（住宅、学校、保育所）の単価差について、かつてない大幅な緩和措置を講じた。しかし、あくまで単価差のみに止まり、完全解消までには至っていない。50年度は保健所運営費等事務費関係の改善措置を講じてきたが、人件費問題との関連もあって、十分なものにはなっていない。ちなみに本市の50年度超過負担額は63億円にのぼると見込まれている。

イ 高率国庫補助制度の確立と実質補助率の引上げ

50年7月地方制度調査会は「地方財政の硬直化を是正するためにとるべき方策を中心とした地方行財政のあり方に関する答申」において早急に検討すべきこととして次の諸点を指摘している。即ち、「生活関連施設整備費関係補助金負担金については、生活関連施設を緊急に整備しなければならないこと、道路、河川等に係る国庫補助負担制度に比し補助率が低いこと等を勘案し、抜本的にその見直しを行うべきである。特に次の事項について改善を加えるべきである。」とし「廃棄物処理施設整備費、都市公園整備費の補助率引上げと公園については用地費及び施設整備費の全てを補助対象とする」よう求めている。

生活・福祉重視の時代への転換期にある現在、時宜を得た答申内容であると
いえる。

大都市において、現在、焦眉の問題は、ごみ処理施設、市街地高層住宅、小
・中学校用地取得についての高率補助金制度の確立と下水道整備、公園整備に
ついて補助採択枠の拡大による実質補助率の引上げである。大都市と一般
都市との間でも、下水道事業については、大都市に対する補助採択率が41.6%と一
般都市74%より格差を設けられているが、この格差は何ら合理的理由のないも
のであり、直ちに是正されるべきものである。

(4) 起債制度の改善

本市では、市民ニーズに即応した社会資本の充実を図るため、可能な限りの
市債を発行し事業を実施している。今後、増嵩する財政需要に対処し、市税の
減収等による深刻な財源難を乗り越えるためには、地方債の起債枠の拡大、充当
率の引上げ、長期資金の円滑な調達、公債費軽減のための借入条件の改善等が
必要である。この観点から、神戸市債の発行額を資金別にみると政府資金の割
合が低く、民間資金の割合が極めて高くなっている。一方、市債の発行額の増
加は、当然に元利償還金の増加をもたらす、財政を硬直化させるものであるの
が、本市の場合、公債費比率、(一般財源総額に占める公債費充当一般財源の
割合で、20%を超えると起債制限を受ける。)は7%であり、この面からみる
限り財政硬直化現象は現われていない。なお、本市は銀行縁故債を円滑に消化
するため、40年12月「神戸市銀行縁故債引受団」を結成し、資金確保に努めて
きたところであるが、大規模プロジェクトを実施するためには国内資金の確保
のみでは制約が多いところから、外債の発行に踏みきっている。外債発行の利
点としては、

- ① 一事業としては多額の資金調達が可能であること。
- ② 安定した資金調達により事業の早期完成が図られること。
- ③ 国内債より発行条件が有利であること。

などがあげられる。本市が発行した外債はすべてマルク債であり、ポートアイランドの建設費を

調達するため43年～47年までに合計4回、4億マルク、また、六甲アイランドの建設費に充当するため、50年6月に5千万マルク（約62億円）の外債を発行した。

最近、国債、地方債の大量発行によって、その消化が極めて困難になっており、個人消化を推進しなければならない情勢にある。そこで神戸方式としてユニークな方式を50年12月に打出した。それは、神戸市婦人団体協議会会員による神戸市債（市場公募債）の購入である。本市の市場公募債は、通常、発行額の約70％は銀行、生命保険会社などの機関投資家が購入しており、一般消化は約30％であった。しかも、一般消化先のほとんどは建設業等の法人で、本市が発注する工事の請負契約保証金の代りに納入するために市債を購入するという、いわば例外的なものである。

地方自治体の市場公募債は、一般になじみが薄く、市民によるこのような市債購入は全国いずれの地方自治体にもない。

神戸市婦人団体協議会は、市内小学校区単位にある婦人団体135の連合体であり、これまで、区単位で市政を考える懇談会を開くなど、市政に深い関心を寄せていたが、市債購入による新たな市政参加を求めて、目標額1億円の引受けを計画したが、最終7億7,700万円に及ぶ成果をあげた。これは、市場公募債の本来の趣旨及び市政に対する市民の関心の高まりという両面から評価されて良いことと考えている。

(5) 公営企業に対する国の財政援助

地方公営企業は、企業としての経済性と能率的な運営による合理性が要求され、民間企業に比べて利潤の追求はないにしても、企業として独立採算が原則になっている。しかし、公営である以上、公共の福祉の増進のために、企業として採算を度外視し、行政の立場から事業を進めなければならない面を有している。このような場合は本来、地方自治体の一般会計または国の財政措置がなされるべきであるということになる。しかし、現行制度下においては、国の補助制度は極めて弱体であり、地方自治体が、行政経費と判断して一般会計で負担しても、その財源措置は、極めて乏しいものである。従って、公営企業に対

する公共負担制度の確立がなされず、現行制度の枠の中で、苦しい財政運営をせざるを得ないというのが実情である。

交通、高速鉄道、水道、病院の四事業を例にして、以下国の財政援助の実態を明らかにしてみたい。

① 交通事業

神戸市交通事業は、49年度末で累積赤字が135億円と、莫大なものとなっているが、49年3月に第二次再建計画が策定され、そのため一般会計から15年間で304億円を援助することになっている。一般会計の援助は、49年度単年度だけで29億1,700万円となり、本市の財政全般にとって深刻な影響を及ぼしている。

一方、国の援助措置としては、再建債の利子補給（8.5%のうち7.56%）、バス車両購入費補助（補助単価 $\times 0.9 \times \frac{1}{2}$ ）などで49年度の決算では7億4,100万円である。

② 高速鉄道事業

本市の高速鉄道は、52年3月開通を目指して、新長田～名谷間に建設中であるが、将来の山手線を含めると、建設補助金と出資金で、実に717億円の一般会計負担が必要になる。49年度は単年度だけで19億5,100万円を負担している。一方、国の援助措置は、地下高速鉄道建設補助（建設費 $\times 25.245\%$ を6年分割）のみで、49年度の決算では3億7,500万円に過ぎない。

③ 水道事業

本市の水道事業は49年度末で約21億円の累積赤字が生じており、50年度も料金を据置くと、約90億円程度の赤字が見込まれたため、50年11月から料金改定を行った。その際、今後3年5カ月間に一般会計が8億円余の負担をすることになっている。この負担に対する財源措置は一切ないのが実情である。一方、国の援助措置としては、水道水源開発（建設費の $\frac{1}{3}$ ）、浄水場排水処理施設（建設費の $\frac{1}{4}$ ）、簡易水道等施設（建設費の $\frac{1}{4}$ ）などの補助制度はあるが、49年度の決算では5千万円に過ぎない。

④ 病院事業

本市の病院事業は、市内に国立、県立の総合病院がないため、市民病院が主体的な役割を果たしており、中央市民病院が市民の健康を守るうえで中心にならざるを得ない。従って、一般会計の負担もここ数年伸びが大きく、45年度7億8千万円だったものが、49年度では18億8千万円の多額にのぼってきている。

これは、高度医療、特殊医療など不採算部門のほとんどを市立病院がかかえ、しかも、最近、救急医療に力を入れていることと、医師や看護婦の養成のために行政経費を必要としているからである。

一方、国の援助措置は、公的医療機関施設整備補助（ $\frac{1}{3}$ ）、医療関係者養成所補助（ $\frac{1}{2}$ ）、休日夜間診療確保対策費補助（ $\frac{1}{3}$ ）などがあるが、いずれも少額で、49年度実際に本市に援助された額は2,400万円に止まっている。

独立採算性を前提として体系づけられている地方公営企業をとりまく社会情勢は大きく変化し、行政費として負担すべき部門は一層増加していく傾向の中で、最早、独立採算制を原則とすることは困難な状況になってきている。公営企業サービスが年々公共性を高めていくなかで、国の援助措置を始めとする公共負担の原則が確立されずに、料金問題のみを議論することは、根本的な問題解決になり得ない。

(6) 受益者負担

40年代の高度成長がもたらしたものの一つに、社会的不公平の拡大がある。急激な経済の成長は、富める者と社会的歪みを受ける者との格差を増大させた。このような社会的不公平を是正する方策として、本市は次のような受益者負担制度を発足させた。即ち、行政サービスが特定の市民を対象に限って提供される場合、そのサービスの対価を受益者に求めようとする制度である。その考え方は49年度行政制度調査会報告によって打出されたものであり旧来の概念を打破った新しい発想といえる。即ち、行政サービスの内容を、生活関連サービス、産業用サービス、公営企業サービスに分類し、生活関連サービスをさらに、そのサービスの質及び量によって、必需的と選択的、基礎的と基礎的以

上に分類して、そのサービスの目的、受益者層に応じて料金の決定の尺度とすることを提案している。この報告を受けて、本市では、50年4月に20種類の使用料、料金を改定し、その後旅客自動車、上・下水道の料金の改定を行った。このほか、開発利益の社会的還元、現行税財政制度の限界をのりこえ、さらに乱開発によるスプロール現象を防止するため開発者負担制度を採用している。即ち、45年に「開発者負担要綱」を制定し、公共施設の整備、公益施設用地の提供などを開発者に求め、生活環境施設整備の確保を財政の調和を図ってきた。さらに49年に同要綱を改定し、負担の強化を図っている。

(7) 収益事業の展開

収益事業としては、有料道路、駐車場、国民宿舎の経営などを行ってきたが、特に本市財政に大きく寄与しているのは海面埋立事業と宅地造成事業である。本市市街地の地形は背後に六甲山系を控え、前面は大阪湾に臨んでいる。そこで、前面の海面を埋め立て、広大な土地を得ることによって、港湾機能・関連企業用地と市街地の再開発用地を造成し、一方背後地の土を削った跡に良好な宅地を造成することは、神戸市の地形からいって理想的な姿であった。しかも、財政的には市の事業であることから、開発による利益を市民に還元することができたのである。このほか、市有山林を宅地に造成して、市民の宅地需要に応えるのも、本市収益事業の一つである。例えば、ひよどり台団地がある。市有の土地を宅地造成事業に売却することによって財産収入を得、その財源で市民の多様な行政需要に対応していくのも、本市の財政運営の支助となっている。

(8) 県の財政援助

県・市間の行政責任の明確化が叫ばれてからすでに久しい。しかし、行政責任の明確化と、経費の負担区分を明らかにすることは非常に難しい。神戸市内から生じる税収の配分は49年度を例にとると、国73%、県15%、市12%となっている(表一2参照)。行政事務配分が税収配分に比例しておれば問題は生じない。しかし、現実には、行政事務配分が税財政制度のそれに見合っていないばかりか、法律上県の責任とされている行政事務の履行遅滞、新しい

表-2 神戸市域内租税の配分状況

区 分	30年度		35年度		40年度		45年度		49年度	
	総額	配分割合	総額	配分割合	総額	配分割合	総額	配分割合	総額	配分割合
市 税	45	10.9	77	9.8	144	10.0	293	9.6	662	12.5
県 税	33	7.9	85	10.8	168	11.8	430	14.2	785	14.8
国 税	336	81.2	627	79.4	1,118	78.2	2,312	76.2	3,844	72.7
計	414	100	789	100	1,430	100	3,035	100	5,291	100

行政分野の責任主体の不明確さが今日の懸案事項となっている。例えば県立高校建設問題である。本市の場合、長い要望、協議の結果、県において建設計画が策定され、年々増設されているが、48年度開校分について一部経費の負担を強いられた苦い経過がある。また、県立養護学校新設についても、現在県に対して強力に要望を続けているところである。さらに、市の実施する事業で県の財政援助を期待するものに、広域行政としての救急医療の実施、医師、看護婦の養成、高速鉄道の建設などがある。新しい行政分野で責任主体の不明確なものとして、公害対策、消費者保護対策、交通安全対策などがあるが、これらの行政に対する責任主体及びそれに見合う財源配分の明確化、適正化が強く望まれる。

3 神戸市財政の展望

(1) 財政運営の指標化

49年度決算をみると、地方財政全般にわたって義務的経費が増加し、財政硬直化傾向を示している。これは49年度、国の総需要抑制政策によって事業が抑えられた反面、48年度の異常な物価高騰の影響を受けた生活保護費をはじめとする扶助費、給与改定等による職員費など義務的経費の増大によるものである。従って、義務的経費の歳出に占める割合は、当然ながら地方財政全般にわたって、大きくならざるを得なかった。本市の場合、義務的経費の割合は、45年度から低下気味で、48年度では32.7%まで下がっていたものが、49年度は34.6%と前年度に比べて1.9%増加している。しかし、他の大都市では、この

神戸市財政の課題と展望

率は38.1%であり、まだ他都市に比べて本市の義務的経費の割合は小さく、それだけ財政は弾力性を有しているといえる(表-3参照)。これまで、経験的な数値で指標を設定し、財政運営を続けてきたが、財政の硬直化を避け、弾力性を保つためには、人件費等の義務的経費の割合、実質収支比率、公債費比率、他会計繰出金などの指標に今後とも注意してゆきたい。特に今の地方財政危機に対し、本市が比較的順調にしているのは、これまで単に税収のみを財政運営の基盤とはせず、宅地造成事業等の収益事業、遊休財産の利用、使用料・料金の適正化、開発者負担要綱の制定、基金の活用などの収入の確保を図

表-3 財政指標例

(単位:%)

区 分		年 度				
		40	45	48	49	
性質別経費の構成比	義務的経費	都道府県	48.2	42.8	43.1	45.7
		市町村	38.6	35.6	37.4	..
		大都市	38.5	36.0	36.5	38.1
		神戸市	35.3	35.4	32.7	34.6
	人件費	都道府県	40.9	36.1	36.6	39.3
		市町村	27.5	24.5	24.2	..
		大都市	26.4	22.4	21.9	23.1
		神戸市	23.1	20.4	18.4	20.0
	扶助費	都道府県	4.4	3.7	3.6	3.6
		市町村	6.8	6.5	8.7	..
		大都市	7.0	7.1	9.0	9.6
		神戸市	6.9	7.3	8.5	9.0
	公債費	都道府県	2.9	3.0	2.9	2.8
		市町村	4.3	4.6	4.5	..
		大都市	5.1	6.5	5.6	5.4
		神戸市	5.3	7.7	5.8	5.6
投資的経費	都道府県	34.6	35.4	34.5	32.4	
	市町村	37.2	39.5	38.3	..	
	大都市	41.4	37.4	36.8	35.9	
	神戸市	42.2	42.6	42.7	39.7	
実質収支比率 (実質収支額) (標準財政規模)		都道府県	1.6	1.4	1.0	0.4
		大都市	△2.3	△1.2	△1.1	△1.2
		神戸市	△1.1	△0.3	△0.8	△0.2
公債費比率 (単年度)		都道府県	3.2	3.6	4.2	4.1
		大都市	6.2	8.4	8.3	8.4
		神戸市	6.0	6.9	6.7	7.0
住民負担率 (1人当税負担額) (1人当行政経費)		都道府県	31.3	38.3	38.3	36.0
		大都市	46.2	42.5	41.4	40.6
		神戸市	33.7	32.3	30.7	30.6

(注) 1「市町村」には、大都市、特別区、一部事務組合を含む

2「大都市」とは、大阪市、横浜市、名古屋市、京都市、神戸市をいう。

る一方、歳出においても、財政運営の指標化を図り、常にマクロ的なチェックをしてきたことによるものである。

(2) 長期財政計画の策定

低成長経済時代に入って、財政運営を安定させるためにも、長期財政計画の必要性が説かれ、その策定が求められるようになってきた。特に不況が深刻化したなかで、膨大な財政需要をかかえる地方財政にとつて、長期的な財政計画のもと、事業の重点化、効率化が要求される。本市では、限られた財源のなかで効率的な財政運営を図り、市民の多様な要求に応えるために43年以来、生活環境基準（シビルミニマム）が検討され、47年度～55年度の概ね10年間を目途に、達成可能な範囲内で基準が設定されている。

ア 生活環境基準中期計画の改定

中期計画は生活環境基準が10年を目途に計画されたなかで、47年度～50年度の4カ年を計画期間として立てられ、現在ほぼ当初の目標を達成しようとしている。なかでも、保育所、老人いこいの家の整備等民生関係の計画は100%を超える達成率を示している。

しかし、この4カ年の社会・経済情勢の変化は著しく、なかには見直すべき計画もある。51年度～55年度の5カ年の第二期中期計画を立てるにあたって、「人間都市神戸の基本構想」の考え方にに基づき、生活環境基準の見直しの作業を進めている。

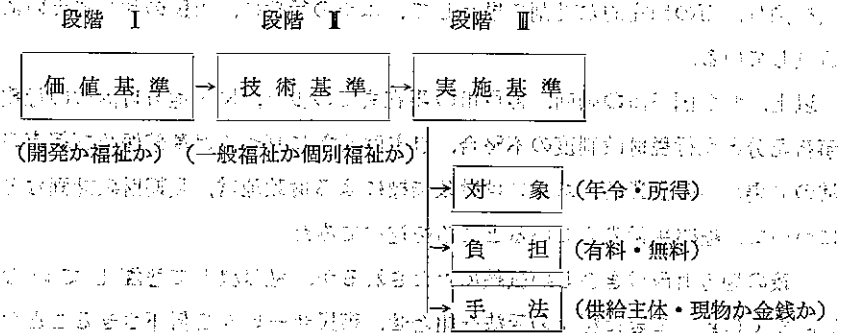
イ 中期財政計画の策定

生活環境基準中期計画の改定と併せて中期財政計画の策定が安定的な財政運営を図るうえで急がれている。現在、財政当局が試算している中期財政計画によれば、51年度～55年度に約1,300億円の財源不足が生じ、平均すると単年度で260億円の赤字が見込まれている。

もちろん、この財政計画は、国の経済指標も最近のデータが未発表であり、本市の生活環境基準中期計画も改定中であるため、完成したものではない。高度成長経済下に市民生活を守るためには財政規模も膨張せざるを得なかったが、経済基調の激変による低成長経済の財政運営を模索するなかで、長期的な

財政計画を検討してみると、国・地方ともに相当深刻な情勢であることが改めて明確になってくる。今こそ事業の重点化・効率化が望まれる時である。神戸市(3)は「行政財政運営の適正化」を掲げ、その中で「都市行政の適正化について、50年度行政財政制度調査会に意見を求めていたが、昨年11月その報告書が提出された。その内容は「都市行政適正化への課題—低成長経済下の福祉向上をめざして—」のタイトルにあるように、福祉サービスを総量において後退させることなく、根幹的な施策へ傾斜配分することによって、福祉効果の拡大に努めるべきであるということを基調としている。何が根幹的な施策であるかについては、図式による選択基準を提示し「優先順位決定のための尺度」を定めることを示唆し、事業の重点化を求めている。(図—5参照)。

図—5 選 択 基 準



さらに事業の重点化と併せて、既定の事務事業の見直しも必要であるが、その際、旧慣にとらわれずに新しい見地から再点検・再検討が加えられなければならない。なかでも、所期の目的を達成した事務事業や周囲の情勢の変化から効果の発揮を望み得なくなった事務事業の打切り整理を考えなければならない。

さらに、施設の管理委託をはじめ、事務事業の委託、補助金の再検討を含め、より効率的な手段の採用も検討する必要がある。ただ、ここで明確にしておかなければならないことは、委託方式を推進することによって、行政の責

任を回避するものであってはならないということである。あくまでも行政分野における責任は本市が持つということが基本である。また、事務事業の計画と執行を再検討するにあたっては、でき得る限り企業的感觉を導入し、将来の財政負担が過大とならないよう合理性と採算性の確保に努めねばならない。財政運営においても同様で、計画的な財政運営をするにあたっては、官庁会計の単年度主義に陥ることなく、長期的視野に立つことを忘れてはならない。経済の好況時における税収等の増収が図られた際、その収入増にまかせて歳出規模を膨らますのではなく、でき得る限り基金積立や用地購入のかたちで、財源を留保することも重要な財政運営である。

また、行財政運営の効率化、企業化に際して、外郭団体の活用も考えられる。本市が37年に都市整備公社を設立したのも、当初は用地の先行取得をするためであったが、現在では、学校の先行建設や新長田駅前ビルなど、民間資金の導入を図り、市の補完的な役割を果たして、本市の行政に、市民の利益に大いに貢献している。

以上、わが国経済の動向、神戸市の現在までの歩み、国・地方自治体の行政事務配分と現行税財政制度の不整合、自主財政権に基づく財源確保及び都市経営の立場からの企業性、あるいは財政指標による財政運営、長期財政計画などについて、概略平素考えているところを述べてみた。

後の地方財政はきびしい試練にたたされるが、私は決して悲観していない。すでに述べてきた種々の手法を組合せ、市民サービスを低下させることなく、積極的に行政を執行していくことが、この危機を打破する最も有効な手段であると確信しており、今後ともこの姿勢を堅持していく決心である。

都市装置と交通財政

安 好 匠
(神戸市交通局長)

1 まえがき

公営交通事業の危機が叫ばれて久しい。特に大都市において、公営交通事業の財政上の行詰まりが顕著である。その対策として、昭和41年には「地方公営企業法」が改正され、また昭和48年には「地方公営交通事業の経営の健全化の促進に関する法律」が制定されて、財政再建のための一応の措置が講じられたが、その結果は必ずしも満足するものではなかった。料金改定等により一時的な収支の改善は行われても、長期的には極めて不安定な状態である。その原因は何か。いろいろな原因の中で最も重要なのは、公営交通事業の経営基盤である都市環境の変化である。これは従来から指摘されながら、未だ効果的な施策として結実していない。そのためには都市交通のビジョンが確立されねばならないが、現在よく用いられる総合交通体系という言葉一つを取り上げてその定義さえ定かでない。都市交通政策は都市行政の重要な分野であるといわれながら未だ確固たる施策もみられない現状である。

都市は生きものといわれる。都市を生きものとすれば、都市交通機関はさしずめ循環器系統と言うことができよう。生物体は一カ所の弱い部分が、全体の問題として非常に鋭敏にかつ微妙に影響する。現在の公営交通事業の財政問題を出発点として、都市という広い視野から都市交通を考え、その場合、どのような発想が必要なのかを考えてみたい。

2 公営交通事業の現状と問題点

(1) 財政の悪化

昭和49年度末における公営交通事業（都・県・市営）の数は、バス事業39、

路面電車事業7, 地下鉄事業9, その他5であるが、これらの事業は収支面においてすべて実質的に赤字となっている。

バスの赤字事業は、昭和41年度において39事業中約48%の19事業であったが、49年度には全部赤字になった。さらに、49年度におけるバス事業の収入費用比率をみると、都市規模が大きくなるほど収支率が悪化している。料金改定の時期、職員の人件費格差等の問題も考えられるが、都市規模が大きくなるほど過密、混雑といった現象は相乗的に増加し、これが公営交通事業に悪影響を与えていることは見逃せない。

(2) 経営環境の変化
公営交通事業の財政悪化の原因として、外部経営に関するものと内部経営に関するものがあるが、外部経営に関するものとして次のものが挙げられよう。

① 都市における入口・産業の急速な増加と都市内の人口のドーナツ化現象。この都市構造の変化は、都市交通に大きな影響を及ぼした。通勤距離の増大、ラッシュ時の通勤客の増加と集中傾向の助長、片道輸送の増大、これらの現象は、いずれもコンスタントな輸送に比して、ピーク輸送のための余分の輸送力を必要とし、事業全体としての効率を著しく低下させることになった。神戸市における状況を見ると、中央4区(葺合、生田、兵庫、長田区)の人口は昭和35年を100とした場合、昭和49年には85に減少しているのに対し、周辺部の東灘区は136、垂水区は237、北区は342に増加している。また昭和49年の調査によればバス事業の乗客数は朝のラッシュには中間時の3倍の乗客が集中している。

② モニタリーゼーションの急激な進行と大量交通機関利用者の減少。道路混雑による路面交通機関のスピード低下、運行の不正確による乗客の信頼喪失等は市街電車やバス事業不振の原因となった。

③ インフレーションの影響。特に昭和48年の石油ショック以来の異常な物価騰貴、高率な給与アップは、交通事業の経営に極めて悪影響を及ぼした。

④ 市民の交通サービスに対するニーズの高度化と多様化。国民生活の向上

にともなって交通サービスに対する市民のニーズも多様化し、高度なものが要求されるようになった。

内部経営に関するものとして主要なものは①サービスの向上と、②人件費の問題があげられる。サービスについては、物的なもの、人的なものがあるが、特に低料金で施設の充実、ルートの多様化、運転間隔の短縮、営業時間の延長等の要望が強い。人件費については、給与ベース、配置人員の問題があるが、現では公務員の給与、勤務制度の枠の中で検討せねばならない制約がある。

(3) 財政再建の問題点
 現行制度における交通事業の財政再建対策は、再建債の発行、再建債の利子補給、元金償還金等の国や市の一般会計負担という施策を中心に進められている。この制度は、生じた赤字の後始末をしようという後追いの制度である。公営交通事業の赤字の大きな要因がその経営環境に起因するものであるならば、それに対応する施策こそ重要である。最近に至りこの種の対策が講ぜられるようになり、バス専用、優先レーンなどが設置され、助成措置についても逐次具体化されつつある。新住宅地バス路線開設運行費補助、大都市バス施設整備費補助、地方バス路線運行維持費補助等の制度も発足し、また財政再建事業に対しては車両購入費補助が実施されている。それぞれ助成期間、場所、単価、基準等に制限があり、未だ不十分であるが、当面の措置として、これらの制度の拡充が望まれる。

さらに具体的に取り組まねばならない問題として、いわゆる行政路線問題がある。これは行政路線というより、「生活必需路線」と呼ぶ方が適切であると思うが、未だその定義も基準も明らかでない。シビルミニマムとして一定基準を設定し、基準財政需要額に算入する等の方法を講じることができないものであろうか。

公営交通事業の財政再建は、根本的には都市交通のあり方に立脚した施策が必要である。現在の公営交通事業の行詰りが都市構造によるものであり、また、マイカー中心の交通政策によるものであるとすれば、その問題にメスを入れなければ抜本的な対策とはなり得ないであろう。

3 交通経営から都市経営へ

(1) 都市交通の問題点

公営交通事業の行詰りの過程は、都市交通行詰りの歴史でもある。高度な経済成長は、急速な個人の所得向上をもたらしたが、社会資本の不足、都市環境の劣悪化等多くの都市問題を惹起した。自動車——特に個人的交通機関としての自動車を中心とする交通政策は、結局、都市交通が行詰まるという皮肉な結果となり、交通、環境、資源、経済の各分野に複雑かつ重大な問題を引き起した。交通問題としては交通事故、道路混雑等のほか最近では市街地においては道路建設は、非常に困難になっており、交通手段の革新が行われなければ増大する交通需要に対応できない段階に来ている。因に神戸市における昭和48年の自動車1車当りの道路面積は、昭和35年と比較して3分の1に減少している。自動車公害を主とする環境問題は、未だ有効な対策が講ぜられないまま今日に到っている。

石油ショック以来改めて資源問題についての認識が高まったが、資源の少ないわが国においては、省資源型の輸送手段を選択せねばならないのは当然であろう。経済問題としては、現在自動車1両が増加するごとに必要な社会的追加費用は1千万円ともいわれており、自動車を増加させる政策を続けるとすれば、都市にとって大きな経済的負担となる。

個人的交通機関としての自動車を中心とした都市交通政策は、今や転換期に入り、公共大量交通機関の見直しが行われつつある。限りある都市空間に、交通手段として物理的にも、環境容量の上でも最も空間を多く必要とするマイカーを用いようとしたところに、早晚行詰まりが生ずる原因があった。

限りある空間に極めて多くの交通を処理せねばならない都市において、自動車交通を主要交通機関とする政策は、都市における主体と媒体の転倒であり、人間のための都市、交通における人間性の回復のための政策が求められなければならない時期が来ている。

(2) 新しい視点の必要性

個人自動車交通を中心とした都市交通の矛盾の爆発にともなって、必然的に

新しい交通政策への転換が要求される時代が来た。そのために必要な新しい視点としては次のことが挙げられる。

① 公共交通機関に対する視点を企業の視点から公共的視点に移さねばならない。公共交通機関を単に企業のスケールで計測し、競争原理のもとにとらえるのではなく、都市に必要不可欠な基盤的施設としての認識に基づいて評価することが必要である。

② 都市計画における公共交通機関の位置づけを明確にすべきである。元来、公共交通機関の計画は、都市計画の骨格的要素であった。それがモータリゼーションの進行とともに、鉄軌道計画から道路計画へと重点が移行したことを反省すべきである。特に、有限の都市空間、都市への人口集中、交通需要の増大傾向等を考え合わせると、公共交通機関計画こそが都市計画の骨格でなければならない。

③ 公共交通機関に対する価値評価を都市経営的スケールで測ることである。デパートにおけるエレベーターは、それだけの収支採算を考慮して設置してはいない。デパート経営全体の中でその運転費を考慮している。公共交通機関についても、単独の企業的なまたは直接的な効果ではなく、都市経営全体の中において評価しなければならない。

④ 公共交通機関のサービス水準をシビルミニマムとして策定すべき時代が来た。現在、公共交通機関の担い手として私鉄事業や民営バス事業が大きなウエイトを占めているため、他の行政のようにシビルミニマムを策定することが困難であるが、市民のニーズの高度化ともなっていて、必然的にその要請が強まってくるであろう。また、シビルミニマムを設定し、それを実現するためには、相当の財政的負担になるであろうが、前述の都市経営的視点からみれば、決して非効率な投資にはならないと考える。

(3) 都市装置の考え方

都市とは「みやこ」と「いち」という言葉で表現されているように、多くの人びとの集まる所、そして多くの人々の住み、働き、憩う共同の家であると言える。共同の家、例えば一つのビルを考えると、ビルの中では多くの人々

の共同の生活や活動のために、必ず共同利用施設が必要である。共同利用施設

の中で、特に重要なのは生活必需施設である。共同建築物であれば、①電気、ガス設備②給排水、衛生、空調設備③昇降設備が必ずある。ビルの共同利用施設を都市的スケールで考えると、①エネルギー装置②環境装置③交通装置に分類できよう。都市装置と都市施設とはどう違うか。

都市施設は、都市計画法第11条に列挙されているように道路、鉄道、公園、広場、水道、電気、ガス、下水、ゴミ処理場、河川、学校、病院等であり、同施行令第5条にも電信、電話、防風、防火、防災施設が規定されている。これに対し、都市装置は、都市施設より対象は狭いが、都市施設のように点的存在に比して、より線的面的な広がりを持ち、かつ、有機的、体系的な存在である。さらに、都市施設は物的なハードな概念であるに対し、都市装置は物的施設と人的要素の総合であり、ソフトな機能を含む総称である。従って、都市装置とは、①都市生活や都市活動に基本的に必要な市民の共同利用施設であること。②都市内に線的、面的かつ体系的に設置されていること。③物的施設と人的要素が有機的に結合されて作動するもの。④種類としてエネルギー装置、環境装置、交通装置に分けられる。

4 都市交通装置論

(1) 市民交通体系

都市装置の発想を建築設備にとどめたが、現在では、大きな近代的ビルには必ずエレベーターやエスカレーターが完備されており、このような設備が設置されることにより大きなビルの建設が可能になったともいえる。都市においては、その空間が有限であるにもかかわらず、このような装置が完備されていない。ここに交通の混乱や環境問題まで生起することになった原因がある。都市におけるいわば横に走るエレベーターやエスカレーター、これが都市交通装置であり、これを中心に体系化したものを市民交通体系と名付けたい。

まず、体系の概要を明らかにしよう。都市における人的交通は、大衆交通と個人交通に大別する。大衆交通を分担するのが公共交通機関であり、個人交通

はマイカーということになる。公共交通機関は輸送能力や目的により大量交通機関と個別交通機関とに分別される。個別交通機関としては具体的にはタクシーがこれに該当する。大量交通機関は人間の血液の循環系統が動脈、血管、毛細血管で構成されているように、大動脈、中動脈、毛細管の3段階構成を考える。

大動脈には鉄道、中動脈にはモノレールや新交通システム、毛細管にはバスの各交通機関が当てられる。各交通機関にはそれぞれ特性があり、その特性を生かして最も効果的なネットワークを形成するよう組織化を図る。この場合交通機関の有する輸送力が一つの基準となるが、1時間当りの輸送力を鉄道においては15,000人以上、バスの場合は5,000人以下と想定し、その中間(5,000人~15,000人)を中動脈として、新交通システムやモノレールの輸送分野と考える。

現在、大都市における公共交通機関は主として鉄道とバスによって賄われているが不十分な点が多い。例えば、バスにより中量的な輸送を行う場合には積み残しができたり、いわゆる団子運転となり、円滑な輸送ができない。また、中量輸送とキメ細かい輸送とを兼ね合わせると、運行系統が複雑となり、行先や運行経路がわかりにくくなる。ターミナルでは停留所が分散して乗換が不便である等々市民の苦情は絶えない。これらは、バスが中動脈としての交通機関と毛細管としての交通機関とに混用されているためであり、提供するサービスを非常に中途半端なものにしている。

一方地下鉄の建設は1キロメートル当たり100億円以上の巨費を要する。地質、勾配、構築幅、回転半径等建設工事上の制約が多い。したがって、多様な都市交通をすべて地下鉄により対応することは困難である。バスと地下鉄の輸送分野を結びつける中動脈に当る交通機関をこの体系の中に組み入れることにより、市民交通体系は快適で効果的なものとなる。また、都市の規模により、中都市においては、新交通システムやモノレールが大動脈的役割を、バスが中動脈的役割を果たすことになるであろう。体系のパターンとしては、都市の地形、土地利用の態様等により異なるが、都市が線状の場合は、図一1のように

「団子の串刺し型」となり、円形の場合には「雷さんの太鼓型」が考えられる。また、市街地が帯状をなしている神戸市の計画例として、図-2のような体系が考えられる。

図-1 都市交通装置のパターン

線型都市→ダンゴの串ざし

円型都市→雷さんの太鼓

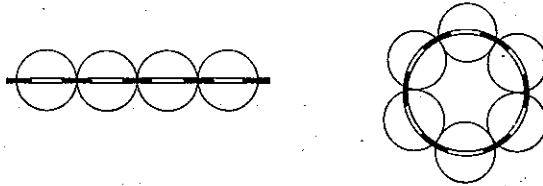
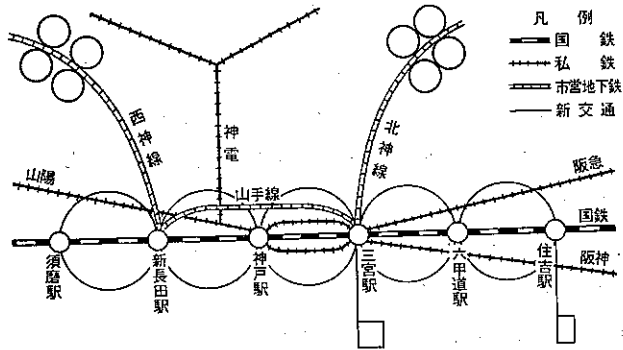


図-2 都市交通装置計画の一例（神戸市）



(2) 都市交通装置づくりの条件

都市交通装置づくりのためには、まず基本的なルールの確立が必要である。その第1は公共交通手段優先の原則である。従来の交通政策が自動車中心のものであり、道路規制も自動車を1台でも多く通すことを目的に行われた。バスは基本的にはマイカーと同じレベルに取扱われ、そのためにバスは不便な乗物になった。現在、必要なのは自動車を「何台通すか」ということではなく、人間を「何人通すか」ということが価値判断の基準にならなければならない。ま

た、自動車が運行するための便利さよりも、人間が通行するための便利さが回復されなければならない。バスレーンの設置等逐次バスの優先措置が講じられているが、さらに充実されることが望まれる。マイカーを1分間に80台通すとすれば1車線だけでは難しい。しかし、1分間に80人乗りのバス1台を通すのは極めて容易であるし、輸送する人員は変わらない。

第2には、シビルミニマムの策定である。さきに、その策定の必要性を述べたが、ここでは基準設定についてふれておく。歩いて何分で交通機関を利用できるか＝身近さ。料金はどれくらいか＝手軽さ。何分おきに発車するか＝待時間、等の項目がある。

第3に公営交通の公共的使命の確保の問題がある。これは換言すればこの体系づくりの中において、公営交通が果たす役割の問題である。公共交通機関が、都市装置として建設され運営されるためには、企業性から公共性への転換が必要である。

(3) 都市交通装置の計画

都市交通装置の体系を建設し、運営するについての問題点を指摘すると次のとおりであろう。

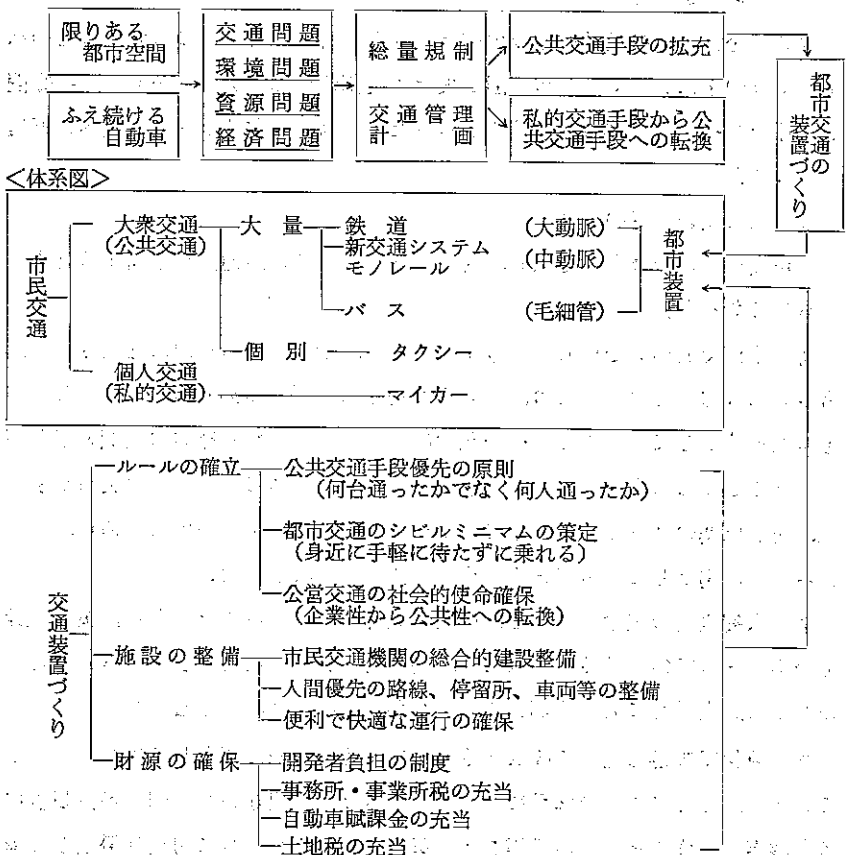
① 市民交通体系を構成する各交通機関は、総合的に有機的に建設され、運営されねばならない。今後は、恐らく大動脈は地下、中動脈は空中、そして地上は毛細管としてのバスと人間の通行に、というような立体的な空間利用が図られることになろう。その場合乗換施設的设计が重要になる。乗換施設や駅施設、交通機関のターミナルとしての便利さとともに、市民の出合いの場、コミュニティの場として利用できるような配慮もせねばならない。

② 人間優先の理念に立脚し、施設的设计整備に当ることである。施設设计を企業ベースでのみ計るのではなく、福祉的な観点、都市美観、あるいは潤いのある市民生活等に対する調和を考えながら計画を進める必要がある。

③ 便利で快適な運行を確保することである。交通機関としては当然のことであるが、なお特に料金体系についてもふれたい。現在のわが国の料金制度は各交通事業主体ごと、交通機関ごとに算出され、それぞれに初乗り料金を加算

するため、交通機関を乗換えると料金負担は割高になる。市民交通体系を各種交通機関の組合せにより組織するとすれば、料金体系についてもそれに見合うような制度にしなければ、料金面で非常に利用しにくい問題が生じよう。共通料金や調整料金といった制度を検討すべきであろう。このほか、乗車券制度、各交通機関の接続、営業時間等体系全体の調整を図らねばならない。このような問題は、さらに、同じ交通圏に複数の経営主体がある場合、運輸連合組織や経営一定化といった経営主体の調整問題にも発展することになる。

市民交通体系と都市交通装置



5 新しい都市交通の財政

(1) 公営交通事業の今後の役割

新しい都市交通のあり方として、都市交通装置論について概説したが、それでは都市交通をこのような考え方のもとに進める事業の担い手は誰か。公営交通事業の今後の役割は、一言でいうならば、この都市交通装置づくりの主体となることであろう。もちろん、この装置づくりは一つの事業体がこれに当るということは不適當であり、各関係機関の総合力が必要であろう。また、現在の公営交通事業の組織、権限、能力をもってそれに応ずることは困難であろう。しかしながら、今まで述べてきた新しい都市交通の担い手としての自覚と努力、周囲の交通事業に対する認識と理解により、新しい主体を造り出さなければならない。

都市における公営事業設立の目的は、市民の共同利用施設を市民の福祉のために市民の手によって建設、運営しようというものであり、この点において、都市交通装置論の理念と一致する。これからの都市交通の経営理念は、従来の企業的視点から公共的視点に転換せねばならないとすれば、その主体は地域福祉と最も密着した公営主体が望ましいことになる。公営事業の能率性を疑問視し、都市交通事業についても民営論が聞かれる。企業であれ、行政であれ、能率的運営に最大の努力をすべきは当然のことである。そのほか、都市交通装置づくりについては、都市計画との一体性、都市経営的価値判断、市民コンセンサスの形成等自治体事業として行うことが適切なことがらが多い。その意味において、公営交通事業が、今後都市装置としての市民交通体系を建設するために、その中軸として果たす社会的使命は極めて大きいと考える。

(2) 交通料金と公共負担

公営交通事業の財政問題として考えられる大きな課題は、一つは料金問題であり、もう一つはその他の財源確保の問題であろう。交通料金の決定について、原価を誰がどのような割合で負担するかの問題がある。全部を利用者が負担する方法、全部を公共負担とする方法、その中間として一部利用者負担一部公共負担の方法が考えられる。現在の道路運送法や地

方公営企業法に規定されているのは第1の利用者負担の制度である。

しかし、バス事業の現実の利用者負担原則のみでは維持できなくなりつつある。バス事業に完全独占性がなくなり、とくに、マイカーという強力な代替交通手段が普及したことにより、バス料金を引き上げると利用者が減少することになる。この場合、公共交通機関を維持改善するためには抜本的な政策が必要である。例えば、地下鉄料金をとって見ると、建設費が巨額であるため、その資本費用全額を料金に含むと著しく高額となり、とうてい利用者の負担に耐え得るものとならない。したがって、公共交通機関の利用を促進するためには、料金を低廉に押えることが必要である。しかし、一方では利用者負担の原則から、交通料金に対する公共負担について、異議を唱える議論がある。これについては、公共負担の財源を交通機関の利用者以外の受益者から徴収することや、公共交通機関の効果が直接利用者の輸送効果以外に、他の社会的費用を節減する効果をも考慮することにより対抗し得ると考える。

すでに外国においては、都市政策的な配慮が適切に行われつつある。わが国においても利用促進であれ、物価対策であれ、料金が原価に見合わせることで困難な事情がある場合、そのギャップが経営を圧迫しないよう適切な措置がとれる制度が望まれる。例えば、パリやミュンヘンにおいては、適正原価が決定され、料金が政策的な理由からそれに見合わない場合、その差額を一般会計が負担する制度になっている。公共負担はその他の個別的な補助制度によっても実施され、わが国の場合は、むしろこの方法によっている。バス事業に対する補助制度については先に述べたが、赤字の原因を追究し、その原因別に補助を出して経営の維持を図ろうという方策のほかに、料金政策面からも助成が必要な場合のあることを強調したい。特に大量公共交通機関を整備し、旅客を誘導して都市交通の円滑化をはかる必要がある場合、政策的料金を設定することもまた必要であるからである。

地下鉄の補助についても同様なことがいえるのであって、わが国の補助制度は現在実質的に建設費の約50%が助成されているが、諸外国においては、既に地下鉄建設費の全額を国、州、地方自治体の一般会計等で負担する制度がほぼ

でき上がっている。料金負担と公共負担のあり方は、交通事業経営の今後の基本的課題であるが、わが国においても、資本費全額公共負担という都市経営的な負担のあり方について、根本的な対策が講じられる必要がある。

(3) 都市交通装置の財源

交通事業に対する財源の確保の問題は、前節の公共負担のあり方に関連し、新しい視点が要請されている。地方公営企業の経営原則として、公共性と経済性の対立は、少なくとも交通事業に関しては公共性を優先させねばならないことが確認されたと思う。もともと、公共性は事業の本質に関することであり、経済性は事業能率測定の手段である。もちろん公共性のゆえをもって、非能率な経営が許されないのは当然のことである。

これからの都市交通機関の価値判断の基準は、金銭的な企業的スケールではなく、より行政的な、例えば市民の満足度や、都市全般の社会的効果等を、都市経営的スケールでとらえなければならない。

交通機関に関する財源についても同じように、都市経営的な観点から考えてみる必要がある。地下鉄の建設財源について、わが国の状態は未だ不十分なことは先述した。その理由は特定財源がないからである。しかしながら、交通機関の整備により、利益をうける受益者は極めて多い。交通機関が整備されれば、土地の効用は高くなり、土地の効用が高まれば、資産価値が上がる。これに相応した税を徴収し、交通機関に還元することが考えられる。この税は土地税として既にサンフランシスコのBARTの鉄道建設に制度化されている。神戸市においても開発者負担制度として、団地等の開発者に、バスの場合はバス車両、停留所、車庫費等の設備費を負担させているが、その発想は同じである。BARTではその他に販売税を徴収し、また、現在の有料道路橋の料金を充当している。交通機関が整備されれば、地区によっては商品の販売が促進されようという考え方である。道路は自動車関係税を財源として、飛躍的に建設された。しかしながら、最近、都市部においては道路建設が困難になっている。大量交通機関の整備は、道路建設と同じような効果を持つ。とすれば道路財源を公共交通機関に充当してよいと思われる。特に自動車交通に要する社会

の費用は大きく、自動車の所有者は充分にその費用を支払っていないといわれる。そうであるならばきの理由が成り立つのではないか。

また、昭和49年度において、かねて懸案であった事業所税が創設された。都市における事業所は、その集積の利益を享受するとともに、都市交通の特徴であるラッシュ輸送の原因を造り出している。とすれば事業所税がラッシュ輸送に当る大量交通機関の整備に充当されてよいと思われる。この発想は既にパリにおいて大量交通機関便益税として実施されている。このように都市的視野をもって、交通機関との相関関係を解析しながら財源を考え、負担の体系化を図る必要がある。

以上を踏まえ、都市交通の発展と公害の関係を整理し、公害防止の観点から都市交通の発展を促進するべきである。

都市における環境問題は、都市空間が有限であり、また量から質への転換の問題、つまり限界の科学であることをわれわれに教えた。大気中における1台の自動車の排ガスは無害であっても、それが数10万台になれば光化学スモッグとなり有害となる。そして、加害者が被害者となる。都市における交通問題も同様である。自動車の限度以上の増加は、自動車自体走行できなくなるばかりか、公共交通機関の機能を低下させ、時には都市機能をマヒさせるに至る。しかし、有害物も分解すれば無害になる。都市現象もその原因を解明し、有効な対策を講ずれば、都市はもっと魅力ある空間となり得るのである。

現在の公営交通事業の財政的行詰りの原因を考究し、それに対処する根本的な考え方として都市交通装置論を展開した。公営交通事業の財政的行詰りの主要原因が、外部経営に起因していること、その対策はそれに見合ったものが必要であること、都市交通整備のために、企業の視点から公共の視点に転換すべきこと、都市交通装置論の展開、その財源についても都市経営的な視点が必要であること等を述べてきた。これらを通じて、特に強調したのは、交通問題を都市全般の問題の中でとらえ、新しい価値観が必要なことである。高度経済成長時代においても都市交通の不備は指摘された。福祉充実の時代に変わった。しかし、市民福祉の中で最もおくられているものは公共交通手段であ

るともいわれている。都市交通の担い手である公営交通事業は依然として赤字にあえいでいる。財政問題は金銭的な側面のみで論ずることはできない。財政とは政治と経済の交点である。この意味でも、公営交通事業の再建には今こそ新しい視点が必要である。発想を転換し、市民のための交通体系づくりに、根気よく、しかも着実に一步を踏み出すべきであると考えられる。

潮 流

市場公募債の市民引き受け

地方債は資金供給面から政府資金と民間資金に大別されるが、民間資金分には、公営企業金融公庫・市場公募・地方公務員共済組合・銀行等縁故資金がある。

市場公募債はどの団体でも発行できるのではなく、かつては日銀適格担保制度の指定を受けていた東京都・大阪府・兵庫県と旧5大市（横浜市・名古屋市・京都市・大阪市・神戸市）の8団体に限られていた（現在は22団体）。これらの団体は、地方債を政府保証債・事業債とともに、証券発行の方法によって起債市場で公募することができる。

しかし実際には、各団体ごとに募集の引受団体（いわゆる銀行等のシンジケート団）があり、共同して募集を取扱うとともに応募額が発行予定額に達しない場合は、その残額を引き受ける仕組みになっている。神戸市の場合でも7割は銀行等が消化し、残りは市の発注工事の契約保証金の代わりに受注企業が引き受けたり、市民が買っているが、総じて一般市民にはなじみの薄い存在であった。

この市場公募債について、神戸市婦人団体協議会が中心となって一般市民が引き受けようというユニークな試みが行われ、大きな社会的反響を呼んでいる。提唱以後20日間で、2億5,733万円を消化した「一家に一口神戸市債を…」というこの運動の動機は、①水道料金値上げのときの消費者運動の学習の中から、②婦人市政懇談会の中でとりあげ宮崎市長の「神戸市の財政について」の講演が挙げられている（「婦人神戸」51・1・15）が、消費者行政・クリーン作戦・路上駐車追放など多彩な市民参加の実績に支えられたものだといえよう。

大都市問題の解決にあたって、起債制度の改善は重要な鍵を握っている。起債の許可制度をはじめ、政府資金の配分割合（神戸市の場合市中銀行62.7%に対し政府資金は30.0%にすぎない）など現行の地方債制度は大都市財政のアキレス腱になっている。

「財産づくり町づくり」という地に足のついた市債引き受け運動が、家計という原点から財政の流れを変えていく契機に発展することが期待されている。

昭和50年12月1日

本市は、人口増加に伴って、都市部の開発が急務となつてまいりました。この開発にあたっては、**開発者負担制度**について、御指導を仰ぎたいと思つております。つきましては、御意見を伺ふべく、本日は、御用件を伺つてまいりました。誠にありがとうございました。

市長 鈴木啓吾

(神戸市企画局長)

1 はじめに

昭和30年代後半からの経済の高度成長は、産業や人口の爆発的な都市集中をもたらし、都市周辺部の無秩序ともいえる開発の拡がりとか、都市部におけるマンション等の中高層集合住宅の建設による人口の地域的な過度の集中、さらには、交通公害をはじめ大気汚染・水質汚濁などの生活環境の悪化、その他資源不足等、いわゆる「集積の不利益」をその副産物として発生させてきた。

本市も、その例にもれず例えば、住宅地の開発許可の申請件数が、昭和40年度以降年々増加し、昭和49年度までの10年間で、約40万人の収容を可能とする面積になっていることから、その現象の一端が容易に推察できよう。

このような爆発的ともいえる大都市及びその周辺都市での宅地開発は、地方公共団体に予期せぬ緊急かつ多額の財政負担をもたらし、その結果として、地域的な生活環境施設の不備・不足を生ぜしめて、市民の生活環境を悪化させる原因となった。

このような事態に対処するため、本市は昭和45年12月に、「開発基準」「開発技術基準」「開発事業に伴う公共施設等の整備に関する要綱」からなる開発指導要綱を制定して、本市域内で行われる開発事業が、計画的で、秩序あるものとして行われ、環境に恵まれた住宅地が形成され確保できるように指導してきている。

ここに、その概要と問題点を明らかにするとともに、今後のあるべき開発行政について、いくつかの提案を行い、諸先輩のご指導を得たい。

は、地方公共団体の負担を軽減するものではない。地方公共団体の負担軽減は、

2 開発者負担要綱の性格について

(1) 背景

地方自治法では、地方公共団体は、「地方公共団体の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持すること。」とされており、住民全体の豊かな生活をめざして行政を行うこととされている。この行政目標に従って、その地域における開発やそれに伴う関連公共公益施設の整備は、本来は、地方公共団体がその行政目標に合わせて、地域の特性や位置づけなどを十分考慮しながら、自らの責任において、総合的に行っていかなければならないものである。しかし、現在の都市への人口、産業の過度集中とそれから派生する都市周辺地域への急激なスプロール化現象は、結果的に、地元の地方公共団体に好むと好まざるとに拘わらず、短期間に龐大な社会資本の投下と、関連生活環境施設の整備を余儀なくさせ、大きな財政負担をもたらしている。急激に膨張する財政需要は、本来長期的に見れば、宅地の開発や人口の増加等に伴う地方税収入やその他一般の財政収入によって対処しなければならないが、当面必要とされる関連公共公益施設の整備に要する費用がきわめて大きなものである反面、地方税等の収入増加分は直ちにあらわれないので、これに対応する何らかの財源措置を講じる必要がある。

このような財政需要は、国の産業政策や、住宅政策と密接な関連があり、したがって国の責任において財政対策を考える必要があるのではないかとと思われる。

国も、このような財政負担に苦慮している地方公共団体の実情を考慮して、地方交付税制度の改善とか、補助金・負担金制度の改善等の措置を行うとともに、昭和42年には、いわゆる五省協定（「宅地開発または住宅建設に関する了解事項」）を締結した。

これは地方公共団体が自ら公共公益施設の整備を行うことが困難な場合には住宅地開発等の事業者が地方公共団体と協議のうえ建設を行うが、地方公共

団体は、将来国から補助金、負担金あるいは地方債等の裏づけを受けながらその費用を償還する制度である。

この協定はたしかに、問題解決に向かって一歩前進したものと評価されるが、あくまでも事業者による立替施工であり、またその適用対象が国の認証事業に限られているため、地方公共団体の過大な財政負担は解消されるわけではない。従ってなお一層の対策の強化が必要である。

このような背景のもとに、昭和42年以降大都市並びにその周辺の地方公共団体は、おこりつつある大・小の地域開発に対応して、やむなく自らを守る緊急的な自衛措置として、一定の基準を策定するにいたった。

換言すると、開発に伴う関連公共公益施設を整備するのに必要な費用の全部またはその一部を、その原因者でありかつ開発利益を受ける事業者ないしは住宅団地の入居者に肩代りさせることにより、当面の財政負担を軽減しようとする方策を考えるようになった。これがいわゆる「開発者負担要綱」である。

(2) 開発者負担要綱の意義

開発者負担については、従来から必ずしも明確な定義があったとはいえないが、制度的には地方自治法上の分担金的な性格が濃厚なものである。従って、法律上、分担金の徴収が認められている事業はいろいろあり、その内容は①受益者負担金②原因者負担金③損傷者負担金の3つに分類することができるが、広義にみると損傷者負担金は原因者負担金の一種であるとも考えられる。

従って、開発者負担を考えるうえで重要なのは、原因者負担と受益者負担の関係である。原因者負担は、計画された行為から事業を必要にさせる原因を創りだした者に対し、その原因に起因した事業の経費の全部又はその一部を負担させることであり、他方受益者負担は、通常の計画された一連の行為の中で、特に利益を受けた者が存在する場合、その受けた利益の限度において、負担させるという区別ができる。つまり事業者は、開発行為の原因者として関連公共公益施設の整備費用

を、全部又はその一部を負担すべきものであり、これは開発利益独占の不公平の是正という見地からも妥当性があるものと考えられる。また、他方、事業者の負担する負担金は、そのほとんどが宅地の価格、あるいは賃貸価格に転嫁され、結果的にそれがそこに居住する住民の負担となるという現状からみれば、譲受人・入居者は、新しくしかも水準の高い完備された関連公共公益施設の便益や、その結果生まれた地価の増加分などを享受できるのであって、その意味では正に受益者である。従ってその受益の限度で費用を負担することは当然のことといえよう。

従って開発者負担は、原因者負担と受益者負担の二面的な性格を内包しているといえる。

以上述べてきたように開発者負担要綱の性格は、分担金であると思われるので、本来ならば条例によってその根拠を明確にすべきであるが、現実にはインフォーマルな行政指導にたよっている。しかし、いずれにしても財政的にみれば開発利益の社会的還元、現行税財政制度の不備などからして、社会的な合意を得られる制度として認められるものと考えられる。

(3) 開発者負担の担保

以上述べてきた開発者負担を運用面で実効あらしめているのは、「住宅地造成事業に関する法律」(昭和44年6月廃止)を受けついだ「都市計画法」第32条の規定であり、この規定は、事業者が開発許可申請をしようとする場合に、予め関係のある公共公益施設の管理者との協議を義務づけたものである。地方公共団体は、開発者負担要綱の実効性の担保を、この規定にかかわらしめて、事業者に対し、要綱に定められた公共公益施設の整備とか、費用負担の遵守を強力に指導しているのが現状である。

しかしこれらの規定は、あくまでも住宅地造成事業により生みだされる道路、公園等を施行する事業者と当該地方公共団体との「事前協議」であり、直接的には、開発者負担要綱自体に強制力を与えたものではない。従って開発者負担要綱は、もっぱら行政指導の名のもとで事業者に協力を要請するという形で運用されている。

を定めることとなる。また、表一に示すとおりである。

3 神戸市開発者負担要綱の内容について

神戸市開発者負担要綱、即ち「開発事業に伴う公共施設等の整備に関する要綱」は、昭和45年12月1日から施行したが、その後の社会経済情勢の変化に対応して、昭和49年11月1日に改訂した。その内容について、特徴的な事項を新旧要綱を対比しながら述べていきたい。

(1) 適用対象

適用対象事業者には宅地開発に関係があるとみられる地方公共団体、日本住宅公団、民間事業者のすべてが含まれており、適用地域も、旧要綱では既成都市区域を除く市街化区域内の新開発地を対象としていたが、新要綱では、既成都市区域も含まれることにした。これは、最近の既成都市区域におけるマンション等の中高層集合住宅の建設が地域的に過度の人口集中をもたらし、当該地域の幼稚園、小・中学校、保育所等の施設の容量に圧迫を加え、地域住民の生活環境の悪化をもたらす要因となっていることに対応した措置である。

また、適用対象事業は、表一で示しているとおりであるが、昭和45年の旧要綱を制定してから昭和48年度までの開発許可申請の状況が、1ha以上39件440haに対して、500㎡以上1ha未満345件80haというように小規模開発行為の増加という実情をふまえて、「都市計画法」に基づく開発行為を、従前の0.1haから500㎡へと適用対象の拡大を図るとともに、新たに、既成都市区域におけるマンション等の中高層住宅対策として、純増30戸以上の住宅建設事業を対象とするほか、「都市計画法」の改正に伴う新都市基盤整備事業も対象事業としてとり入れた。

(2) 公共施設の整備

公共施設の種別・内容は、道路、公園等のほか「都市計画法」に準拠してとり入れており、その詳細は表二に示すとおりであるが、これらの施設で開発事業の施行に伴って設置が必要となる公共施設（開発区域外において、設置が必要なものを含む。）は、原則として施行者の負担で整備することになっている。

このうち、負担の内容について特に説明を要するのは公園である。

旧要綱では、人口密度を100人/haと想定して、開発区域面積の3%の公園が確保できれば、「都市公園法」に基づく3㎡/人の基準が達成し得るものと考えていたが、過去の実績によれば、約167人/haの人口定着となっているために、計画人口1人当たり3㎡という基準を新たにとり入れた。

また、新たに対象区域に加えた既成都市区域では、昭和49年の開発者負担要綱改訂の時点で市民1人当たりの公園面積が1.7㎡となっていたため、マンション等の中高層住宅を既成都市区域で建設する場合には、その地域の公園水準を確保するために開発区域内で1.7㎡/人は確保させるとともに、残り1.3㎡/人

表一 適用対象事業

市街化区域	①	一団地の住宅施設	
	①	流通業務団地	
	②	土地区画整理事業	個人又は共同施行
			組合施行
			公共団体施行の単独事業
			行政庁施行
			住宅公団施行
	②	新住宅市街地開発事業	
	②	工業団地造成事業	
	②	※新都市基盤整備事業	
③	都市計画法第29条に基づく ※500㎡以上の開発行為		
④	公有水面埋立事業		
⑤	※純増30戸以上の住宅建設事業	都市計画関連施行事業以外の事業	
		市街地再開発事業	
		住宅地区改良事業	
		市街地改造事業(旧)	
		防災建築街区造成事業(旧)	

(注) 1 ※は、新要綱で追加されたもの

2 □は、適用対象外とすることができる事業

表-2 開発者負担の内容 (公共施設)

道路					
公園	①②③④の 0.3ha以上の開発	※人口集中地区	※開発区域内で計画人口1人当り1.7㎡の公園整備		
緑地	⑤の建設		※"外で "1.3㎡の	土地及び整備費 5,000円/㎡	
広場		上記以外の地区 (区域面積の3%以上かつ 計画人口1人当り3㎡及 び原則として300㎡以上)			又は金銭(近傍 類似価格+整備 費5,000円/㎡)
上水道	特定3地域	基幹施設負担金	北神地区	計画造成面積971円/㎡	
		配水施設負担金	押部谷地区	" 754円/㎡	
	上記以外の地域	建設費, 増強費, 揚水電力料	垂水地区	" 438円/㎡	
下水道	下水道施設, 処理場等の管路建設費 (アロケーションによる)				
河川	改修河川	全区間の改修			
	未改修河川	開発区域内	全区間の改修		
		"	外	市長の指定する区間の改修	
		上によりがたいものは	開発区域面積 河川流域面積		
運河					
水路					
消防水利施設					

(注) 1 ※は新要綱で追加されたもの

2 ①~⑥は表-1の適用対象事業番号

は区域外で確保, または金銭代納(市がそれを財源として公園整備を行う。)の方式を設けた。

(3) 公益施設の整備

公益施設の種類及び負担の内容は, 表-3に示すとおりであるが, ここで特に説明を要するのは次の2点である。その1つは, 5,000円/㎡で市に譲り受ける公益施設用地であり, 旧要綱では, 人口密度150人(ヘクタール当り。以下同じ。)未満の開発区域はその5%, 150人以上は7%と2段階にしていたが, 種々の公益施設用地は居住人口に比例して増加するため, 新要綱では, 人口密

度が150人未満は6%, 150人以上200人未満は8%, 200人以上については50人までを増すごとに1%加算というように、それぞれ、開発区域面積に対する公益施設用地の割合を改めたことである。

2つは、団地が建設され住民が定着した場合に、必要不可欠の施設として、小・中学校、幼稚園、保育所等が挙げられるが、これらの施設は国庫補助事業として、補助基本額までは財政措置がとられることになっているにもかかわらず、現実には、いずれも莫大な超過負担が生じており、財政に対する大きな圧迫要因となっているため、自衛措置として、新たに超過負担額を開発者負担の内容にとり入れたことである。(負担額は、建築費 $\times 0.45 \times \frac{\text{計画人口}}{10,000\text{人}}$ の算式によっている。)

(4) その他

その他、改訂に当ってとり入れた負担要綱の内容で特徴的なものは、土地政策上の見地から、投機的な需要を排除するために、分譲に当っての住民の建築義務、転売禁止、及び買戻しの特約等の必要な条項を設けるとともに、本市の住宅政策に協力させるということで、市民に対する優先分譲とか20ha以上の大規模開発事業は、その一部を公営住宅用地として、提供することについての協議を行う義務を設けるとともに、住民の生命にかかわる医療僻地問題を解決するため、開発の規模に応じて、市が指定する診療科目からなる医療施設を誘致することを義務づけたこと等である。

4 開発者負担制度と市の財政

現在市域内で行われている住宅地の造成状況は、表-4のとおりであって、団地数で52、面積で1,721ha、計画人口では23万人強となっている。

このような新開発地に必要な公共公益施設の量とか事業費を、小・中学校に例をとってみると、本市では、昭和40年度から10年間で小学校20校、中学校8校を開校し、なかでも昭和49年度は、小学校8校、中学校3校の開校となっている。また、昭和50年度から昭和55年度までの6年間には、小学校41校、中学校20校の整備が必要であると予測される。表-5は、これらの学校建設にあつ

表一四 住宅地造成現況

年度	許 可 分			完 了 分			工 事 中 分		
	件数	面 積	人 口	件数	面 積	人 口	件数	面 積	人 口
40	4	153.2	23,198	—	—	—	4	153.2	23,198
41	8	201.8	35,200	—	—	—	12	355.0	58,398
42	9	141.2	24,725	1	19.2	3,474	20	477.0	79,649
43	10	91.7	14,050	2	12.2	1,350	28	556.5	92,349
44	16	545.0	77,153	4	44.2	5,626	40	1,057.3	163,876
45	20	253.5	36,703	8	287.5	46,606	52	1,023.3	153,973
46	10	226.1	28,183	10	93.0	14,269	52	1,156.4	167,887
47	7	326.6	36,227	15	168.9	28,870	44	1,314.1	175,244
48	12	216.4	35,879	4	21.4	2,520	52	1,509.1	208,603
49	8	350.0	45,293	5	31.1	5,365	55	1,828.0	248,531
50 (4月~10月)	1	2.8	500	4	109.0	15,800	52	1,721.8	233,231
合 計	105	2,508.3	357,111	53	786.5	123,880			

(注) 対象団地は1ha以上

表一五 開発団地における学校建設費調
—昭和49年度開校分—

(単位：千円)

校 種	建築費等(A)	用 地 費(B)	計 (C = A + B)	国庫補助額(D)	市負担額 (E = C - D)	備 考
小学校	3,901,914	-4,909,800	8,811,714	2,370,617	6,441,097	8校
中学校	1,755,223	2,586,960	4,342,183	1,153,275	3,188,908	3校
計	5,657,137	7,496,760	13,153,897	3,523,892	9,630,005	11校

って、本市がどれぐらいの負担をしなければならないかを示している。これによると、昭和49年度に開校した学校の事業費についてみれば、国庫補助金を除いた市負担額は、約96億円に達し、起債による後年度繰延べを見込んでも、なお相当額の負担となり、結果的に既存住民に対する生活環境施設の整備のための財源に影響を与えることになる。しかし、開発者負担が課せられることにな

れば、用地費だけについてみても事業者が約65億円を負担することになり、本市の財政負担は大幅に軽減される。

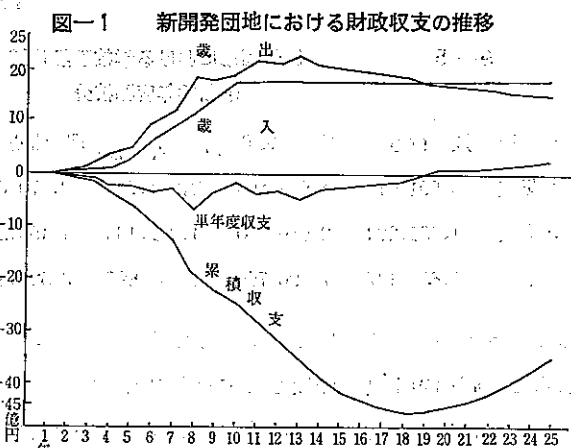
以上、小・中学校建設費を例としてあげてみたが、これ以外にもいろいろの公共公益施設の整備が必要となり、これらの財政に対する影響は無視し得ないものとなっている。

一例として、開発者負担による軽減の効果を現在開発中のS団地をモデルとして試算すると、表一6に示すように、一般財源については、旧要綱で68%、新要綱では77%の減となる。

また、住宅団地の初期投資のなかには、後年度の住民が受益する分も含まれているため、それらの費用は将来の住民からの税収入によってカバーするのが妥当であり、それによって、開発者負担は大幅に減額されるべきものではないかとの議論もあるが、住宅団地関連の初期投資と、当該団地からもたらされる将来の税収入との間には、大きなタイムラグがあり、収支相償わないのが通例である。ちなみに、団地完成後の収支推計（初期投資と経常的な行政経費を支出とし、市税、交付税等を収入として試算したもの）を少し古い資料ではあるが、昭和45年に日本都市センターの行った「住宅団地関連公共施設整備に関する研究会報告」によ

てみれば、図一1のようになっており、建設着工後25年たっても累積収支が相償わない状態となっている。

従って、開発者負担制度は、市財政にとって自衛措置としてやむを得ないものであると思われる。



モデルの概要

・地区面積700ha・計画人口102,600人・人口密度150人/ha

表一6 モデルによる開発者負担の事業費・財源構成

(単位百万円)

区分	事業費	開発者負担を とらない場合		45.12要綱により開 発者負担をとる場合		49.11改訂要綱により開発者負担を とる場合		一般財源の 増△減		開発者負 担の増減		
		国庫支 出金	一般財 源等(B)	国庫支 出金	一般財 源等(B)	国庫支 出金	一般財 源等(D)	(B)-(A)	(D)-(B)		(B)-(C)	
1 街路	4,718	2,252	2,466	2,252	525	4,718	2,252	525	1,941	△1,941		
2 公園整備	1,962		1,962			*3,780		*	3,780	△1,962		1,818
3 公共下水道	3,340	1,716	1,624	1,716	1,624	3,340	1,716		1,624	△1,624		
4 河川	1,453		1,453			1,453		1,080	373	△373		
5 学校・幼稚園	4,355	1,411	2,944	1,411	2,289	*4,730	*1,486	*1,069	*2,175	△655	△1,220	1,520
(1) 幼稚園	290	40	250	40	190	290	40	100	150	△60	△90	90
(2) 小学校	2,205	747	1,458	747	1,143	*2,430	*792	*530	*1,108	△315	△613	793
(3) 中学校	1,860	624	1,236	624	956	*2,010	*654	*439	*917	△280	△517	637
6 行政サービス 施設	419		419		85	419		85	334	△334		
7 社会福祉施設	228	42	186	42	146	228	42	*71	*115	△40	△75	75
8 清掃施設	250		250		213	250		213	37	△37		
9 交通施設	605		605		605	605			605	△605		
10 上水道施設	1,455		1,455		1,455	1,455			1,455	△1,455		
合 計	18,785	5,421	13,364	5,421	4,338	*20,978	*5,496	*3,043	*12,439	△9,026	△1,295	3,413

(注) 1 ※印は改訂により変更のあったもの

2 モデルの概要：開発区域面積 193.4ha・計画戸数 9,100戸・計画人口 35,000人

5 開発者負担制度の問題点と今後の展望

(1) 問題点

開発者負担について以上述べてきたが、それに内包される問題点として考えられるのは次の諸点である。

ア 開発者負担は、理論的には、事業者に対しては原因者負担、居住者に対しては受益者負担というような二面性をもっているが現実には、そのほとんどが居住者転嫁の形がとられているといえる。このことは関連公共公益施設の整備によって、同じような利益を受けるであろう開発区域周辺の住民との間に、負担の不均衡を生じるという点である。

イ 宅地価格構成のメカニズムは、素地価格+造成価格+利息+適正利潤+公共公益施設等の整備による地価上昇分から構成されているが、最近までの高度成長経済下では、インフレ要因に基づいた土地価格の余剰が内在していたため、事業者は開発者負担が多少きびしくても耐えられたものと思われるが、今後予想される経済の低成長下では、土地価格の余剰が見込まれないと思われるので、居住者への転嫁とが企業合理化等の方法によるのみで、果して開発者負担に耐えられるのかという問題が生じてくるものと思われる。

ウ また、開発者負担がきびしくなると、この網の目をくぐるものが多くなると思われる。本市においても、図一2でみられるように、開発規模の小型化が目立ってきており、

図一2 面積別開発許可申請件数
(市街化区域分)

45年度	1ha未満 (77.8%)	1~10ha (22.2)	
46年度	(86.0%)	(8.2)	10ha以上 (5.8)
47年度	(87.5%)	(9.8)	(2.7)
48年度	(93.8%)	(5.6)	(0.6)
49年度	(92.6%)	(6.6)	(0.8)
50年度見込み	(94.4%)	(5.6)	

かえって開発指導要綱制定の趣旨に反したスプロール的な宅地開発の傾向が生じている。

以上述べてきた諸問題に対処するためには、いろいろな方策を検討する必要がある。

例えば、開発区域周辺の住民との間の負担の不公平を是正するための「土地増加税」制度の創設とか、公共事業等に対する国の積極的な助成および後で述べる土地利用の「規制と誘導」という考え方の導入等である。

(2) 今後の展望

従来の地域開発に対する行政は、先ず市街化区域を設定し、その区域内では「都市計画法」を初めとする各個別法の要件を満たしてさえいれば、開発者負担等を前提として開発を許可せざるを得ないという、いわば「受け身」の立場であったが、今後は、地域開発についての考え方を転換させていかなければならないのではないかとと思われる。

即ち、その都市または地域の将来のあるべき姿を、①土地容量 ②環境容量 ③資源容量 ④施設（財政）容量の4つの容量面からとらえ、それに基づいて地方公共団体がマスタープラン、中・長期計画および実施計画を策定し、強力な行政指導（規制と誘導）を行うという積極的な「攻め」の行政を展開する必要がある。

これらの施策は、市民の支持を得てはじめて実効をあらわすものと思われる。即ち、「都市をつくるのは、市民の総合力である。」という考え方に立って、市民の「対話への参加」と同時に、「実行への参加」というような市民参加による計画と実行の合意が今後の地域開発行政をすすめていくうえでのキーポイントになる。

このようにしてこそ、地域開発の究極的な目標である「均衡のとれた健全な市街地の形成がはかれるとともに、市民の福祉の向上が達成される。」ものと思われる。

また、事業者にとっても、その計画が地方公共団体の諸計画に沿ったものであるならば、開発者負担は現在よりも大幅に軽減されてくるであろう。

このような考え方にたつて、本市では「人間都市神戸の基本構想」を受けて「人間都市神戸の基本計画」及び各地域の中・長期計画を策定中であり、この中で「規制と誘導」の措置についても検討をすすめている。

潮流

N. Y. 市財政救済の背景 I

筋書のないドラマとして世界の注目を集めたニューヨーク市財政危機は、昨年11月26日、フォード米大統領が、年23億ドルの連邦政府短期融資を決定したことで、同市の破産は一応回避された。しかし、ニューヨーク市の財政破綻は、世界の地方財政の先端的症状として多くの問題点を投げかけただけでなく、今後も再建計画の遂行をめぐる多くの話題を投げかけていくことであろう。

そこでニューヨーク市財政をめぐる動きからその教訓を探ってみよう。その第1は、何故、財政破綻に追いつめられたか。衆目の一致するところは、第2次大戦後、一貫して市政を貫いてきた「借金による福祉行政」のツケがまわってきたことで、「パラマキ福祉」と全米一高い人件費にあるとされている。しかし累積赤字300億ドル（3兆9,000億円）という巨額に達したのは、戦後20年間に、黒人・プエルトリコ人など「200万人の貧しい未熟練労働者と家族がニューヨークに入り、かわって200百万人の中流白人と家族が郊外へ出て行った」都市構造の変化であるともいわれている。今やニューヨーク市財政は、かつて活躍した市政改革市民連盟をはじめとする市民コントロールも効かないほど、巨大かつ重症な財政と化していたばかりでなく、連邦政府は外なるベトナムに精力と予算を投入したが、内なる大都市問題は、市自らが独り矢面に立って悪戦苦闘を強いられたという悲しむべき役割を背負わされていた。

問題の第2は、何故にフォード大統領はニューヨーク市を助けざるをえなかったかである。「ニューヨークの連中が知っているのは（カネを）使うことだけだ」と大統領はキメつけ、ニューヨーク市を特例にするのは、米國憲法の根源にふれ、米國「自助の精神」を破壊するという、自治を逆手にとって援助を拒んできたが、一つは、破産にともなう「ドミノ現象」で、米經濟に非常な衝撃と混乱をもたらす。現に同市債を資本金の7割を超える額まで買っている銀行が20行、5割を超えるところは実に54行に及ぶという事実をみてもわかる。二つは、フォード大統領は、民主党政権のニューヨーク市を「反面教師」としてさらしものにして、スモールタウン戦略によって、再選を狙おうとした。だがこうした政治的読みも、ニューヨーク・タイムズとCBSテレビの世論調査ではついに賛成55%、反対33%と財政援助を求める声が高まり、ニューヨーク市を「神が与えた悪い見本」として利用する戦術転換を余儀なくされた。

家計と神戸市財政

松原喜美子
(主婦)

1 財源としての税金

(1) 主婦と税金

神戸市には全国に先がけてとか、他都市には例のないとかいった事業がいくつかあるが、その一つである「全世帯アンケート」も50年度で6回目を迎えた。アンケートにより市民のニーズを次年度の事業計画に盛り込もうというのがねらいだけれど、回収率は図一のごとくまだ低調である。理由はいろいろ

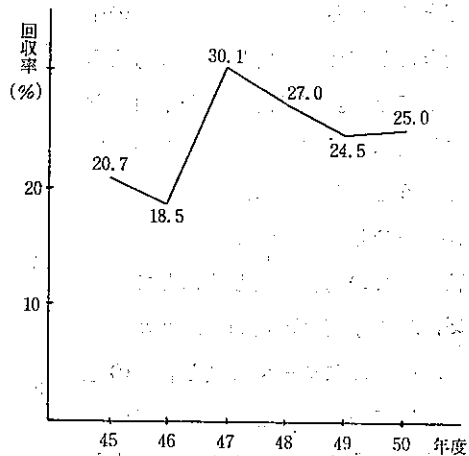
考えられると思うが、市民の行政に対する関心の低さがあらわれていると思う。そればかりもなおさず「税金」に対する関心の低さともいえる。

神戸市40万世帯に約40万人の家計を預かる主婦がいるとして、その中の何%の人が家計簿を記帳し、そのまた何%の人が自分の家計から支払っている各種税金

の額をつかんでいるかを考えると、アンケートの回収率に近い数字になるのではないかと思う。

毎月のサラリーは夫と妻の共有のものという理解のもとに給料を明細書と共

図一 全世帯アンケート調査回収率



に妻に渡している家庭では税金や社会保障費の負担額を知ることができるが、そうでない人達は家計簿には手取り額の収入しか記入できないことになる。これでは税金に関心を持ってという方が無理なのではないだろうか。

(2) 家計簿は社会への窓口

かく申す私も実はといえば、数年前までは給料の明細書を見ても「ずい分たくさん引かれるんだなあ、もう少し給料が多いといいなあ」ぐらいにしか思わなかったし、まして家計と神戸市財政とのかかわりなど考えてもみなかった。

家計簿もひとりて記帳していた時はそれだけに終わってしまっていたが、家計簿を抱いた主婦達が集まってみんな家計簿の中から問題点を見つけて話し合ってみると、一つひとつが個人の問題ではなく、共通のものとして物価に教育に政治にと広がりを持つようになる。わが家というせまい範囲の中でものごとを考えるのではなく、社会の中の動きとして広い視野に立って考えることができる。家計簿はその糸口となって社会へ向って大きく窓を開いているということがいえる。

(3) 税のしくみを学ぶ

私が毎月の例会を楽しみにしている灘神戸生協家庭会の物価家計グループでは、いろんなテーマで話し合いの勉強を続けているが、主婦も税金に強くなろうということで、ここ3年来少しずつではあるが、税金の勉強をしてきた。

税の実態を知るために、わが家の家

表一 1年間に支払った税金
(昭和49年1月～12月) 単位円

国 税	所 得 税	204,587
	印 紙 税	500
	酒 税	25,583
	砂糖消費税	320
	物 品 税	33,545
	計	(61) 264,535
県 税	県 民 税	43,740
	県たばこ消費税	2,190
	計	(11) 45,930
市 税	市 民 税	87,470
	国 定 資 産 税	26,046
	市たばこ消費税	3,848
	電 気 ガ ス 税	(28) 3,671
	計	121,035
	合 計	(100) 431,500

計から支払った税金のすべてを洗い出してみよう(表-1参照)。これは昭和49年1月から12月までの1年間に支払った税金のすべてである。ただしこれは家計簿から拾いあげたものだけで、夫が自分のこづかいの中から外で飲んだ酒やコーヒーの消費税や飲食税までは追跡できないので、実際にはもっと多くなるはずである。しめて年間にこれだけの税負担をしている。われながらあらためて「税の重さ」をずっしりと感じた。

サラリーマンであるから直接税は100%納めることになる。法人や個人の企業のように何らかの名目で利益の中から合法的な「かくし金」が認められるようなことはまったくない。

日頃気がつかないでいて意外に多いのが消費税で、その内訳を出したのが表-2である。知らない間に税金を支払っているのだから税の負担感が少ないのが特徴だが、何だかごまかされているみたいで気持ちのよいものではない。価格と並べて税額なり税率なりをはっきりと表示してもらえると納得できるし、税に対する関心も高まってよいと思うのだが。

直接税と消費税の割合を国のそれと比較してみるとやはり似たような割合となっており、直接税を中心としたわが国の税体系がはっきりと理解できる(図-2参照)。

フランスやイタリアでは逆に消費税の割合が多くなっているが、これは担税力の弱い人の負担が重くなる(逆進性)こともあり、のぞましいものとは思えない。

表-2 消費税の内訳 単位円

印紙税		500
酒税		25,583
清酒	1.8ℓ×35本	10,980
ビール	633ml×190本	12,748
ウイスキー	1440ml×3本	1,855
砂糖消費税		320
上白糖	7Kg	112
グラニュー糖	13Kg	208
物品税		33,545
毛皮の衿まき		3,521
真珠のネックレス		15,000
カメラ		1,660
テレビ		12,840
フィルム		191
炭酸飲料	40本	105
コーヒー		28
化粧品		200
合計		59,948

(4) 負担の公平

アダム・スミスの租税4原則①公平、②確実、③便宜、④最少徴税額の中でも①の公平が租税の根本原則といわれているが、昭和48年の総理府調査によると、「税金は公平に負担されていると思いますか」というアンケートの問いに対して

大体公平と思う	18%
公平とは思わない	67%
わからない	15%

という回答で、大多数の人が公平だとは思っていない。これは前にも述べたようにサラリーマンの所得は、わずかな基礎控除、扶養控除などの配慮がある

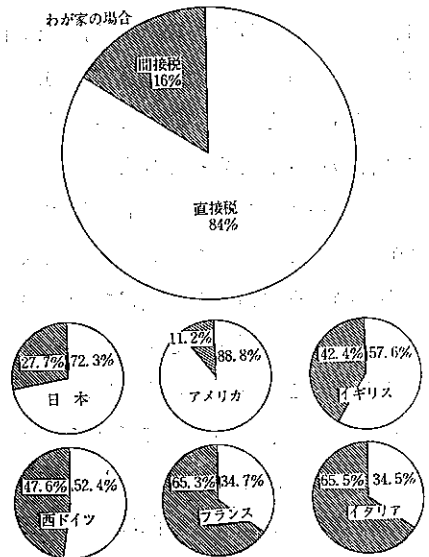
にしても所得のすべてが算定のもとになっているのに対して、企業の場合は算定の基礎となる所得の捕捉率がサラリーマンに比べてかなりの差を生じてくる。その上「必要経費」という大義名分のもとに多種多様な名目でつぎつぎと差し引いて行くのだから、実際にはもうけているはずの企業が、引けるものをすべて引き去ると赤字で、利益はゼロということになり、事業税は払わなくて済むし、住民税の所得割もなし、わずかに均等割として県に1,000円、神戸市には4,000円を納めればよいことになる。このような企業が全国的にみて全法人の30~35%もあると聞くと、「租税特別措置」や「非課税措置」などなぜ企業をこんなにも優遇しなければならぬのか憤りをさえ感じる。

そのほか高額所得者についても譲渡所得や財産所得の捕捉率が低く、税率が3,000万円をピークに下がっていて累進課税になっておらず、高額所得者の税率が相対的に低い。

税の不公平は単にサラリーマンの「重税感」を増すばかりでなく、危機に面

図-2 直接税と間接税の割合

(昭和48年度)



した地方財政にも大きく響いてきている。昭和50年度の非課税措置などによる地方税の減収額は試算ではあるが、神戸市においても約60億円にも達するといわれており、私達から見れば莫大な数字となっている。これらをほうっておいて「高福祉・高負担」の主張を市民に向ければとても納得は得られないだろう。

税はもともと社会的な需要を満たすためにみんながその費用を分け合って「支払う」ものなのに「とられる」という意識の方が強いのは、税負担が公平でないことのほかに、税のゆくえが納得できない。いいかえれば十分に還元されているとは思われないということがいえると思う。そこで税金の使われ方を神戸市の行政を中心に考えてみたいと思う。

2 税のゆくえと行政

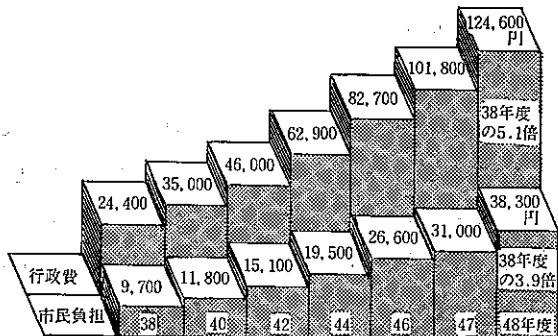
(1) 行政費と市民負担

神戸市の資料「財政のあらまし」(50年6月)の中に昭和48年度における市民1人当りの行政費と負担額を過去10年間にわたって比較したものが図-3のように書かれている。市民負担の上昇には高度経済成長による所得の伸びがあらわれていると思うし、行政費の伸びはやはり人件費の増加とインフレによる物件費の増加、それに市民の行政需要の増大ということがいえると思う。

この図を見ると少ない負担で神戸市からずい分とたくさんの行政サービスを受けているかのように

見えるが、税金のところではわが家の税金の実態として数字を出したように、神戸市に支払う税金に比べてはるかに多額の税金を国税として国に納めており、それが図-4のように

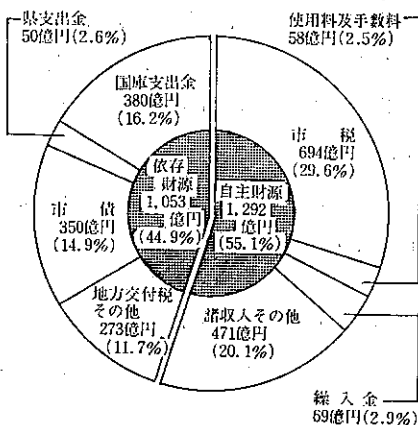
図-3 市民1人当りの行政費と負担額



資料：神戸市「財政のあらまし」

国庫支出金や地方交付税の形で神戸市に戻ってきているのだから、もともと市民の負担は軽くはない。見方を変えるならば、神戸市独自の財源ではとてもまかないきれないので、足りない分を国やその他から助けてもらっている状態で、家計でいうなら収入の絶対額が少なく生活できないので、親元や会社から援助してもらってどうにか暮らしているといったいかにも自主性のない形となっている。

図一四 神戸市歳入内訳 (50年度)



私達市民にとって最も身近かな、そして必要不可欠な行政のほとんどを神戸市（地方団体）が行っているのに、租税に占める地方税の割合が3割というのはおかしいと思う。国からの補助といえば、騒音や排気ガスなど公害をまき散らす「道路」には公共投資のきものお金を使って、おまけに清算払い方式といった優遇をしながら、市民に必要な「住宅」「学校」「保育所」などには補助も少なく超過負担をもたらしている。市民の負担は変わらないのだから、国と自治体との税の配分を今のような形でなく、もっと実態に合ったものに変えれば、市としてもずっと事業がやりやすくなるだろうし市民もそれだけうるおうことになる。シャープ勧告にもとづいて形作られた今の税制が問い直される時が来ていると思う。

(2) 何を優先させるのか

高度成長時代には企業の飛躍的な伸びとあいまって、税の自然増収も見込まれ、行政需要をかなり満たすことができたが、高度成長から安定成長へと日本経済が大きく方向を変えた時に都市財政は危機に向い始めた。不況とインフレが同時に襲ってきて、どこの自治体も財政難が深刻になってくる。しかし求めれば与えられることに馴らされてきた市民の要望は増すばかり。そこでパイの大きさよりもパイの質と配分が問題にされるようになってきたのだと思う。

昭和49年度の神戸市行財政制度調査会が出した報告によると、市民の生活関連サービスの費用負担について図-5のように行政サービスを分類している。行政の内容を必需的なもの、基礎的なもの、選択的なものにかけて料金体系のあり方を検討しなければならないというものである。

このように何か基準となる「ものさし」で行政需要を測って、何を優先させるのかをきめて行かなければ苦しい財政のもとで、今まで行ってきた福祉を後退させるわけにはいかず、つぎつぎ出てくる新しい行政需要に対応しきれないで行きづまってしまうことは明白である。

全世帯アンケートの結果からも福祉

行政を望む声は大きい。落ちこぼれる人のいない明るい福祉都市づくりをこれから強くすすめていただきたいと思う。

(3) ライフサイクルと行政

男女が結婚をして独立した家計を営むことから社会の一構成員としての生活が始まる。やがて子どもが生まれ、成長してそして子ども達が独立することによって再びもとの2人に戻り老境に入っていく。この間の過程をライフサイクルと呼んでいる。これを家計管理の上では「生活設計」といって、長期の見通しを生活の基礎として計画的な暮らしを心がけている。

もちろんこの間にずっと税の負担をしながら、ある時は少ない負担で大きな行政サービスを受け、またある時はサービスの割にはかなり重い負担をすることがある。そこでライフサイクルと税の使われ方といった関係で、今日の行政サービスを見てみようと思う。

図-6および表-3はわが家の過去10年間の税負担と「生活設計」である。一般にライフサイクルはおよそ15年をひと区切りとして大きく3つに分けることができる。

図-5 行政サービスの分類

必需的・基礎的 以上の行政サービス (ナショナルミニマムを越えるもの)	選択的・基礎的 以上のサービス (文化ホールなど)
必需的・基礎的 行政サービス (上・下水道 家庭ゴミ)	選択的・基礎的 行政サービス (福祉行政)

(住宅) はじめの区切りは丁度第1子が中学生になる頃、落ちついて勉強のできる独立した部屋を欲しがるときである。1DKか2DKの小さなアパートで結婚生活に入った人が何としても広い住宅が欲しい。一生のうちで最も住宅を活かすことのできる時期だといえる。

したがって最初の15年間は住宅を目標とした生活の基礎づくりの期間といってよいと思う。若い夫婦はこの間に住宅取得のための計画とあらゆる努力をしなければならないし、行政もまたこの人達が「努力をすれば住宅が得られる」ような

図-6 過去20年間のわが家の税負担

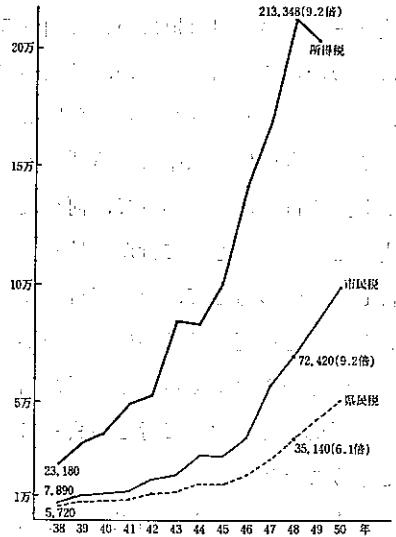


表-3 わが家の生活設計

昭和	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50年	
夫妻	26才 21才			30			35								40					
長女 長男				出生			幼稚園	1	2	3	4	5	6	1	2	3				
							出生				幼稚園	1	2	3	4	5				
住宅	間借り	←	公団住宅	1DK	→	←	公団住宅	2DK	→	←	分譲住宅	4DK								
昭和	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	
夫妻	45 40				50										55 (停年退職)	60				
長女 長男	1	2	3	1	2	3	4	(長女結婚)												
	6	1	2	3	1	2	3	1	2	3	4									(長男結婚)
住宅																				分譲住宅 4DK

手だてを用意すべきであると思う。もちろんこれは神戸市だけの力では無理なので国にも大いに働きかけて、市民生活の基礎となる住宅問題を何とか解決しなければならないと思う。今問題になっている低家賃の公営住宅は「努力をすれば住宅が得られる手だて」（土地付きの住宅ということだけでなく賃貸・分譲を含めて）を用意した上で、引き続き10年以上も住んでいるような人達はそちらへ移ってもらって、所得の低い人達にゆずるべきだと思う。それから一方では社会的な不公平是正をとえながら、同じ公営住宅の中でも比較にならない程低い家賃のままのものを改めようとしないうのはおかしいと思う。

それからいくら努力しても思うように広い住宅へ移れない人達や、住宅をとりまく環境が子どもの勉強に向かないような人達のために公共施設の中に勉強室（図書館の閲覧室のようなもので有料）を作って開放するといったことも是非考えていただきたいと思う。

（教育）2番目は第1子が大学を卒業する頃までで、この間は教育盛り、食べ盛りともいって家庭生活の最も旺盛な時期といえる。

家計費も一段とふくらみ、これまでに貯えたものをすっかり使い果してしまう時期でもある。この時に住宅問題が重なるとそのしわ寄せが食生活にまでおよび、家庭生活を著しくゆがめるようなことにもなるので、その意味でもはじめの目標に住宅を持ってくるのが理想的といえる。

前半が義務教育で負担が軽くて済むのは、少しでも後半への備えができて何よりも有難い。年間児童・生徒1人当りの教育費公費負担額（国と地方公共団体との合計額）は表-4のようになっており、財政支出の中でも大きな

表-4 児童・生徒1人当りの教育費負担額

（国と地方公共団体との合計額）
（昭和48年度）

小 学 校	197,000 円
中 学 校	218,000
（全日制）高校	262,000
国 立 大 学	880,000

部分を占めている。しかしまだ教育については多くの問題をかかえている。その中の1つは宅地開発、人口増による過密教室、マンモス校の解消をはからなければならないこと、次には高校の義務教育化（兵庫県の進学率95.2%）の中

で公立高校の不足と、学校間の格差が大きすぎるために、総合選抜制への移行がむずかしく、学校に対する評価が生徒個人の評価にすり替えられるといった困った状態を引きおこしている。このような状態を1日も早く是正することが行政に今求められている大きな課題といえると思う。

高校の義務教育化と同じように幼児教育も近頃ではほとんどの子どもが就学前に受けるようになっており、この方は高校よりもはるかに公立が少なく、私立に依存している割合が高い。したがってこれについても社会的不公平を是正する意味で何らかの助成は必要である。しかしながら東京・板橋のように幼稚園に行かない幼児にまで「愛育手当」を出すのはどうかと思う。

教育に附随するものに学校給食がある。これも母親にとっては大変有難い制度であるが、終戦前後の食糧難の時に次の時代を背負って立つ子ども達の健康を守る意味での役割は大きかったが、今日のように一般家庭の生活レベルが向上した時、学校給食の目的も当初とは少し変わってきていると思う。1人1食の値段が120円余りというのは家庭での食事を思うと、カロリーや栄養のバランスを考えたならば、なかなか簡単にできるものではないと思う。神戸市からは人件費と運営費の補助として児童1人当たり1カ月90円11銭が支払われており、給食用の牛乳については国からの補助が200ccにつき5円80銭出ているので父母負担は24円96銭ということになっている。原材料の値上りはそのまま給食費にハネ返ってくるわけだが、これをすべて公費で負担せよというのは税金の使い方として適当かどうかをよく考えてみる必要があると思う。ただし給食費が払えない家庭については別の方法で援助をすべきだと思う。

(老後) 子どもの教育を終えるといよいよ老境に近づくわけだが、その前に子どもの結婚という事がある。これはお金をかければきりがないと、これからの消費生活のあり方として、人がするようにするというのではなく、自分達はこうしたいというはっきりとした意志のもとに無駄を省いた合理的な生活態度がのぞまれる時でもあり、経済的な公共の施設などをできるだけ利用することだと思う。

老後のくらしを守る上での大きな柱が3つある。1つは老人が安心して暮ら

せる生活の保障、2つめは健康を保つこと、3つめは生きがいのあるくらしをすることである。これらはいずれも本人の努力がまず必要な条件であるが、元気な人も年をとれば身心ともに衰えて来るのは万人のさだめであるから、そのためにも社会保障制度や設備などを十分に整えておかなければならない。

第1の生活の保障であるが、これは年金制度を充実させること、そして年金額を物価にスライドさせる必要があるので、現在の積立方式を改め賦課方式にする。年金が充実すれば何もかもタダにしなくても割引料金を必要に応じて支払えば無駄使いをすることもなく、快適な生活ができるのではないだろうか。何でも無料にするのが福祉だなどといった誤った考えを持ってはならないと思う。それから健康に自信のある人には何らかの形での働く場を与えて欲しい。報酬はそれ程でなくても働けるということが生きがいにも健康にもつながる大切なことだと思う。

第2の健康を守ること、これは本人の努力が何よりも大切なわけだが、生きがいのあるくらしとの関係が大きく響く。つまり生きがいのある充実した毎日の生活は健康的であり、生きがいのない生活は身心ともに健全であるとはいえない。先にも述べたように生活の保障があれば病気になっても早期に治療ができるし、重い病気にかかった時はこれこそ無料でお世話のできるような医療体制を整える必要がある。

町の中を見るとあちこちに陸橋があって、お年寄りが肩で息をしながら1段1段登っておられる。お年寄りでなくても心臓の具合の悪い人や神経痛の人など階段の上がり下りのつらい人は大勢いるはず。下を見れば車がわがもの顔にスイスイと走っており、福祉よりも大企業優先の国の政治姿勢をそこに思いがした。

第3の生きがいのあるくらし、これは家庭や社会の中でまだまだ自分を生かす場があるということ、自分が必要とされているんだという意識を持つことであると思う。それには働く場を持つことの他に「老人いこいの家」など地域のコミュニケーションセンターのような施設や老人クラブでの活動などがその働きをする。都市は孤独であるといわれるが、年をとるとなおさらそういった感

じが強くなる。それを少しでもやわらげるのが地域コミュニティだと思う。

3 市民参加の行政

(1) コミュニティの役割

近年都市開発が進みつきつきと新しい人達が流入または移動して、いわゆる地元の人というのが少なくなったのも都市が孤独になったゆえんであるが、日本人特有の社交性の乏しさと一切のわずらわしさから逃れたい気持が近隣とのつき合いを遠ざけ、一層孤独へとかりたてているように思う。孤島に1人暮らすのと違って都市では他人の厄介にならないつもりでも、大なり小なり他人とのかかわり合いを持ちながら暮らして行くことになる。住めば都という諺の通り、そこに住みついて日がたつにつれて人はその土地に愛着を感じるようになるものだ。

これらの人達にどのようにして市民意識が培われるのだろうか。身近なところで近隣関係から、そして子どもを通じてPTA活動、共同購入、公民館など地域的な公共施設を中心とした活動の場を通してなど、さまざまな組織・形態の中から少しずつ育って行くものだと思う。

生活の中の不満や要求を個人的に行政にぶつけるのではなく、このようにして育って来た地域コミュニティの中で話し合ってみるといろんな知恵が湧いてくるものだ。最近では環境を守る住民運動がきっかけで自治会ができたり、保育所をつくる運動をくり広げる中で母親達が行政に関心を持ち始めたりしている。今までは生活に最も身近なはずの行政が市民から離れた所でいわゆる「お役所」といわれる融通のきかない仕事をしているぐらいにしか思われていなかったが、これからは地域コミュニティを育てる中で、市民と共に地域社会づくりをして行かなければならない。

(2) 広報活動の使命

現在神戸市が行っている広報活動の中で市民によく知られているものに、広報紙(こうべ)とその各区版例えば(ひがしなだ)がある。(ぎかい)という市会事務局からのものもあるが、いずれもタブロイド版で新聞折り込みによる

全戸配布となっている。これらの広報紙がどれ位その使命を果たしているだろうか。48年のペーパーパニックの時に少し減っていた折り込み広告が最近またふえて、毎日どっさり入って来る。その中に市の広報紙が混って来るのでうっかりするとそのままごみ箱行きとなる。たくさんの広告類の中から抜き取って広げて見るがどうも魅力がない。注意して読むのは最後のページのおしらせぐらいである。ところが驚いたのは50年8月3日の(こうべ)「ピンチに立つ市バス」と15日の「水道料金値上げ」キャンペーンに続く10月2日の「料金改正案まとめ」であった。いずれも紙質がそれまでより良くなっており、文字も大きく(水道は2色刷り)マンガや図表入りで誰にでもよくわかるような説明がなされており大変ゆき届いていた。もっともそれがために批判の声も聞かれたが、なぜこうも違うのか。それはこれらには他には見られない何とかして値上げの理由を市民によくわかってもらいたいという強いねがいが込められていたからである。政治経済学者本田弘氏は著書「市民参加」の中で、「自治体広報が市民を対象としながら、依然として上意下達の一方向通行や自己満足的なものであっては何もならない。どんなに努力を積み重ねているつもりでも、市民からの反応が得られない広報活動は陳腐化してかえりみられない。」ときびしい示唆を与えている。

(3) 市民主体の行政

最近神戸市のように各種市民会議を始め、審議会や調査会にも市民の代表を加えるなど積極的に市民参加の行政を進める自治体がふえつつあるのは大変喜ばしいことだと思う。私もこのような会に出てみて初めて地方財政のかかえている悩みを理解することができたし、私達のやらなければならないことを考えてみる機会も得られた。けれども多くの市民から見ればまだまだ行政は遠い存在である。

それは広報活動とも関連のあることだが、あまりにも市民に知らされていない面が多すぎると思う。例えば水道料金値上げの問題にしても、47年度末までは健全な財政を維持しながら48年度で急に赤字が発生し、49年度末には累積赤字が28億円を越え、このままだと50年度末には85億円を越える資金不足額

恵と力を出し合っ初めて「人間都市神戸」が実現するのだと考える。

潮流

N. Y. 市財政救済の背景 II

連邦援助に対してケアリー・ニューヨーク州知事もビーム・ニューヨーク市長も、記者会見で遂に大統領に最後まで感謝の意を表わさなかった。ビーム市長にいたっては「この援助はわれわれが闘争で得た」と注釈をつけたほどだった。そこには共和党対民主党という党派の対立と同時に、連邦政府对地方政府の血みどろの戦いがあった。だが何よりもニューヨーク市にとって、その自治権の譲渡と市民への過重な負担増という代償はあまりにも大きすぎた。

第1の自治権の喪失は、昨年9月、ニューヨーク州が市財政援助公社(MAC)を発足させ、長期債を発行し23億ドルの緊急融資を決めた交換条件として生じた。そのとき緊急財政管理委員会、運営諮問委員会、臨時財政委員会などが発足し、新規事業の圧縮、2万人の人員整理、増税、料金値上げなど緊急措置をとりつつ州の指導の下に、財政再建が図られることになった。MACの理事は9人で5人は州知事任命で実業家、金融家が名を連ね市税の一部を担保にとり、ニューヨーク市を事実上銀行管理の下においたといえる。また、管理委員会は市から財政の運営管理権を取り上げ、収入支出計画を立て、市長はその大枠の中身をいじることができるが枠組を変えることができない。まさに、準禁治産者になり下っていたが、今度は連邦も市政への介入権限をもつことになり管財人が2人になったといえ、「ニューヨーク市長の権限はナチス占領下のパリ市長なみ」と形容されている。

犠牲の第2は、すでに3万余人に及んだ市職員の人員整理は、さらに4万6千人の追加が計画されている。また、ニューヨーク市債の10~15年へのMAC債への切換えによる元金支払の延期、そして25%の住民税増税など荒療治がとられたが、フォード大統領をして「数週間前には夢にも実現できそうもなかった困難な現実的解決を行った。」と政治的弁明まで引き出す厳しさを含んでいる。

ビーム市長は「今後数年はわれわれニューヨーク市民にとって苦しい犠牲が続こう」と市民と忍耐と負担を求めたが、全米一の重税の上に、さらに増税が加われば、市民・企業の市外逃亡がさらに拍車がかかり、財政の悪循環は深まるだろうと憂慮されている。固定資産税8%（日本は1.4%）、売上税と税は取りつくしている。むしろ、少ない法人課税（general business and financial tax 市税の1割弱）と低率差等補助（福祉関連連邦補助、ミシシッピ州78%、ニューヨーク市50%）という税財政の不合理是正なくしては、片手落ちの再建築といえよう。

自動車公害対策と 道路環境管理権

山 田 幸 男

(神戸大学法学部教授)

1 はじめに

自動車公害という問題の解決は、一つの地方自治体の施策としては、その任を越えるもので、道路車輛運送法の改正—いわゆるマスクー法の日本版—による外ないとか、さらに自動車の総走行量の総量規制による外ないとか、というのが、社会的通念であるといつてよいであろう。そうであるのに、筆者が本稿をあえて執筆するのは、以下の理由によるものである。第一に、国と地方自治体との間の行財政制度上の対立関係という現実を打破し、行財政制度を、国と地方自治体との間の機能分担区分という見地に立って、再構成しなければならない時期に現在直面しているのではないか、ということである。第二に、こういう問題を考えるにあたって、国の実定法秩序と地方自治権との調和を、どのように理論構成すべきであるか、ということである。このことは、別言すれば、行政事務条例制定権の限界の問題である。第三は、公物法という伝統的範疇は、公財産管理法という考え方に再構成すべき段階に現在あるのではないかという学問上の問題である。

2 自動車公害対策に係る実定行政法の分析

(1) 道路交通法(昭35・法105)

この法律は、第1条に「道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、及び道路の交通に起因する障害の防止に資することを目的とする。」と規定しているように、学問上の行政警察権の範疇に入る交通警察権についての諸規定を置いているものである。したがって個々の条文の解釈にあた

つて、講学上の「行政警察権の限界」という行政法理論が働くことになる。具体的にいえば、「警察消極目的の原則」・「民事上の法律関係不介入の原則」が条理法として働くということである。

ところが、最近の公害行政法の展開を契機として、交通警察権は、いわゆる「交通公害」の規制権限に包含するに至ったのである。端的にいうと、消極目的の行政警察である交通警察に、積極目的の行政権限が附加されるに至った、ということである。すなわち、大気汚染防止法（昭46・法88改正）第23条第1項「都道府県知事は、前条の測定を行なった場合において、自動車排出ガスにより道路の部分及びその周辺の区域に係る大気の汚染が総理府令で定める限度をこえていると認められるときは、都道府県公安委員会に対し、道路交通法の規定による措置をとるべきことを要請するものとする。」という規定が新設されるに至り、騒音規制法（昭46・法88改正）の同趣旨の規定の新設と相俟って、道路交通法（昭46・法88改正）は、「交通公害」を「道路の交通に起因して生ずる大気の汚染、騒音及び振動のうち総理府令で定めるものによって、人の健康又は生活環境に係る被害が生ずることをいう。」（第2条第23号）と定義し、第4条第1項に「都道府県公安委員会は、道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、又は交通公害その他の道路の交通に起因する障害を防止するため必要があると認めるときは、……道路における交通の規制をすることができる。…」と定め、さらに、第110条の2第1項において、上掲の大気汚染防止法・騒音規制法上の「要請があった場合その他交通公害が発生したことを知った場合において、必要があると認めるときは、当該交通公害の防止に関し第4条第1項の規定によりその権限に属する事務を行なうものとする。…」と定めるに至っているのである。ちなみに、上掲の大気汚染防止法の都道府県知事の要請の権限は、北九州市長に対してのみ委任されており（大気汚染防止法施行令第13条第3項）、騒音規制法上の都道府県知事の要請の権限は、市町村長に委任されている（騒音規制法施行令第4条）。

さらに、上掲のすべての行政庁の権限は、いわゆる国の機関委任事務であることに注目しなければならない（地方自治法別表3）。

以上のように分析してみると、道路交通法上の交通公害は完全に国の先占に属しており、大都市といえども、この領域において独自の行政事務条例の制定権はないということになる。

(2) 道路法（昭27・法 180）

この法律は、第1条に「道路網の整備を図るため、道路に関して、路線の指定及び認定、管理、構造、保全、費用の負担区分等に関する事項を定め、もって交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進することを目的とする。」と規定しているように、自動車公害対策のごときものを念頭においているものではない。したがって、講学上も、道路管理者の行なう道路占用の許可の法的性質論などに焦点があてられているのである。

ところで、道路管理者の規定を見ると、「指定市の区域内に存する国道の管理で第12条ただし書及び第13条第1項の規定により都道府県知事が行なうべきものは、これらの規定にかかわらず、当該指定市の長が行ない、指定市の区域内に存する都道府県道の管理は、第15条にかかわらず、当該市が行なう。」（第17条第1項）とあり、「市町村道の管理は、その路線の存する市町村が行なう。」（第16条第1項）とあるから、指定市の場合の道路管理権は、上掲の二つの和が対象となっていることは明白である。そして、この道路管理権が、道路占用の許可など道路法に列記されている事項について行使されるということも自明のことである。

しかしながら、ここで考究しなければならない問題がある。すなわち、道路管理権の行使は、道路法に列記されている事項に限定されるのかどうかということである。換言すれば、制限列記主義という考え方に依拠しているのかどうかという問題である。おそらく立法者は、行政法の画一強行性ということからいって、制限列記主義という考え方を採っていたということであろう。しかし、道路法は、国有財産管理法（国有財産法）・公有財産管理法（地方自治法第9章財務）が一般法であり、その特別法であるという考え方も成立しうるであろう。解釈法学上、立法者意思説は参考になるにすぎないとすれば、一般法・特別法という考えの方が、行政法の法体系という見地からいうと、より整

序された説明となるといってよいのではなからうか。つまり、特別法に規定のない事項は一般法に戻るということである。

3 道路環境管理権という提言

(1) 規制行政

前述の道路交通法上の「交通公害」の範疇に入らない事例として、週末の歩行者天国とか生活道路とかいう問題がある。これらは、道路交通法・道路法が直接に規定しているのではなく、歩行者天国についていえば、都道府県警察本部と道路管理者の連名によって行なっているものである。かりに、この交通規制を交通整理・交通禁止という交通警察権の行使であるというならば、道路交通法第1条および交通公害の規定ならびに「行政警察権の限界」・「消極目的の原則」に照らし、権力さん奪といわざるをえない。又、連名の道路管理者も道路法に規定のない事項なのであるから、同様の批判を免れることは不可能である。とすると、道路管理者は、前述の特別法・一般法という考え方でいうと、一般法である国有財産管理法・公有財産管理法にも明文の規定がない以上は、財産管理法そのものを具体化するために、行政事務条例を制定する外ないということであり、交通警察権の行使もこれによって正当化されるということになるのである。生活道路の場合も、その法理論は同一である。念のためにいうと、道路管理者は、道路周辺の生活環境の保全の目的のために、道路管理権を行使する立場にあるということである。このことは、別の表現でいうと、もし放置しておけば、大阪国際空港の民事訴訟に頼りしかかないような事案において、いわば原告に代位して、行政事務条例を「予防司法的に」制定すべきであるということである。こういう権限を「道路環境管理権」という範疇で説明できるであろう。

(2) 給付行政

指定市に権限がなく、道路交通法の交通公害に依拠する外ない場合においても、防音壁の設置とか、ウール・ガラスの設置とか、医療制度の確保とか、いうことに対する配慮がなされねばならない。こういった給付行政の問題は、行

政法学の理論によって考えるべきことではあるけれども、むしろ福祉行政とその財源措置という財政学上の問題に直結するところがより大であろう。いわゆる third sector 論の領域の問題である。

4 おわりに

本稿においては、いくつかの論点を指摘し、筆者の主観を抑制し、問題を読者とともに考えるための一資料を提示するということに終始している。参考に掲すべき資料として、「道路環境保全のための道路用地の取得及び管理に関する基準について」（昭49・4・10建設省通達）もあり、都市計画法改正、公有水面埋立法改正に看取できるように、環境保全をとり入れた「複合立法」ともいべき法現象も参照すべきであるといつてよいであろう。

われわれが取組まなければならないことは、「生活基盤形成法」・「経済基盤形成法」と、ここで学問上に仮称する諸問題なのであって、こういう未開拓の行政分野の在るべき姿を暗中模索していく道程において、本稿で摘出した諸問題も、行財政政策論という流水のおもむくままに、やがて自然に学問上の理論構成が達成されることとなると筆者はひそかに考えているのである。

課税自主権をめぐって

高 寄 昇 三

(神戸市企画局主幹)

1 地方自治権の本質

課税自主権を決定づけるのは地方自治権をどう理解するかにある。ところが、地方自治権は周知の伝來說や新中央集権主義などによって脅やかされており、カール・シュミットなどの制度的保障の理論によっても、あまり実効が上っていない。事業税の超過課税の幅が、これまで無制限であったのが、1割という制限税率に法改正によって抑えられてしまったのが何よりの好例といえよう。

どうしても、地方自治権を固有権として位置づけ、強固な理論的防禦壁をつくらなければならないが、これまでのような自然法的固有権説の無理・不利はおおいがたく、「進んで、地方自治を固有のものとして絶対視することは、法構造の解釈論として許されないだけでなく、政策論としても行きすぎとの非難を免れない」（田中二郎）との非難を甘受しなければならない。

このような地方自治権の論理構成に、コペルニクス的転換をもたらしたのが、地方自治権を団体自治に求めず、住民自治にその根拠を求め、法秩序に矛盾することなく、また、伝來說と妥協しながらも、自治権が国家から授けられた権限でなく、統治団体としての固有権として論拠づけようとするのが、「市民主権論」ともいうべき理論である。たとえば、影山日出彌名古屋大学助教授は次のようにのべている。

「憲法92条から95条までの4ヶ条によって示される地方自治の憲法原則を規定する根本の法理は、国民主権の原理にある。地方自治の概念は、国家内の地域的段階の領域におけるこの主権原理の存在形態だといってもよい。国政段階の統治団体が国家であり、その権力が国家権力であり、その権力の主体が主権の主体である国民だとすれ

ば、地域的段階の統治団体が各級地方自治体であり、その権力が地方自治権力であり、この自治権力が地域的段階で具体的に存在する主権の構成主体である住民から発し、住民に帰属することにならざるをえない。住民が主体であるこの自治権力の組織形態—政治的な生活共同体の編成が地方自治体という法人格をもつ統治団体にほかならない。」（『憲法の基礎理論』330頁）

そしてこのような主権原理に根ざした政治・行政機能を遂行するための地域的統治団体としての機能を保障するのが団体自治といえる。そしてこの団体自治は、住民自治と並列的な関係にあって、地方自治の二つの側面を単に形成するものではない。影山助教授は次のように関係づける。

「住民自治〔権〕が、政治的に組織されるレベルでは地方自治権力として概念的に表現され、この権力が組織される形態のレベルで団体自治として表現されるのである。このような関係において規定される地方自治は、住民自治〔権〕とこれを保障する組織原理である団体自治があたえられていなければ成立しえない。地方自治権力は、主権原理から伝来し、その他いかなる実定法上の原則からも導きだされない性質の権力である。憲法は、このことを確認し、法規として構成しているのである（92条の「地方自治の本旨」の核心にあたる）。この命題は、主権原理に矛盾しない。それは、国政と地方自治とを結合し、統一する根本原理が主権の主体規定であり、この主体規定の出発点において、主権原理が国政と地方自治とに段階的構成で具体化されることを示唆するだろう。」（影山前掲書330～331頁）

このような主権原理から中央政府・地方自治体の段階的構成を考えると、これまでのように、単純な「法律優先主義」「国政優越主義」「政府無謬主義」は成立しない。すなわち

「それに関連して国と地方自治体とのあいだで、実際に矛盾・抵触が法律と条例との、国の行政と地方自治体行政との、矛盾・抵触などの姿でおこりうる。このような場合、解決基準は、原理のレベルでいえば、法の効力の優劣関係、法形式における上下関係から単純にたてられるのではなく、内容上、どちらが民主主義、その諸々のサグ・システムおよび人権の具体的保障を侵害するかしないか、あるいは適合するかしないかの観点から設定されなければならない。主権原理の段階的構成は、このような基準の内容にてらして、ひとつの段階がこの内容に適合するようには機能しなくなるような事態があれば、他の段階が機能することによって回復をはかる憲法保障の安定装置ともなる。」（影山前掲書331～332頁）

からである。

地方自治権はここに国家から授与されたものでなく、主権原理から伝来さ
都市政策 No.2

れた、地方住民の固有権として位置づけられ、そのような主権をもつ住民自治の自己決定という自治権として、地方自治体の自治権はその根拠をもつにいたった。地方自治は国家主権という観念によって、国家を中央政府と同一視し、その優越的構造と権威的制度に悩まされてきた。国家とは中央政府のみでなく、地方自治体・企業体、そして国民からなる団体であり、その最高意思の決定は憲法にもとづいて国民（住民）が保持しているといえ、そのような決定権を自治体もまた、中央政府と同じように主権原理にもとづいて付与されているといえる。課税自主権の問題はこのような、地方自治の本質をはっきりとさすことによって、はじめて論理的かつ説得力のある展開ができるといえる。

2 課税自主権の根拠

地方自主権の問題は、従来、法律と条例との関係において論議されてきた。ことに、近年は、東京都公害防止条例、長野県自然保護条例、岡山県土保全条例、そして、各市町村のモーテル規制条例、環境条例、消費者保護条例など、法律の基準を上回るばかりでなく、法律制定事項を重複してでも規制している分野があり、法律との抵触で物議をかもししていた。

この自主立法権の問題は、そのまま課税自主権の問題で、租税法律主義（憲法84条）との関係も、国会を唯一の立法機関とする憲法41条との関係と全く同じである。租税法律主義と地方条例（課税自主権）との関係については、次の三つの説に分かれる。すなわち

「地方税法が憲法84条にいう法律であって、府県や市町村の税条例は、その根拠を地方税法におくものである（法律授權法）。地方税課税権は、憲法第84条の適用を受けるものではない。憲法第94条によって地方公共団体に与えられた自治権に内在する権利として、地方公共団体が本来的に有するものである（憲法第94条授權説）。租税法律主義の要求は、当該地方公共団体に関するかぎり、その議会によって充たされている。その意味で、地方税条例は、憲法第84条の「法律」に含まれている（条例法律説）などの理論づけがされる。」（『行政法辞典』374頁）

地方自治権が主権原理にもとづく、地方自治体の固有権であるとする立場からは、法律授權説は採用することはできない。この説では課税自主権の範囲は

もちろん狭くなり、きわめて限定的な裁量権しか残されないことになる。条例法律説は、「租税法律主義といった場合の『法律』というのは、地方税の場合には『条例』が原則である」（北野弘久「自治体の課税権と不均一課題」『現代憲法の基本問題』239頁）と主張され、租税法律主義の趣旨は、そのまま租税条例主義となって適用されると主張されている。ただ、条例法律論者が「自治体は、憲法上固有の課税権を与えられている」（北野前掲論文238頁）と、憲法92、94条を根拠にして、同時に主張されているように、課税権の根拠としてはあくまで憲法第94条授權による課税固有権説が基本であり、租税条例主義は、課税権適用の技術的原則ともいえよう。

それでは、地方税法という法律をどう解するのかという問題がのこる。この点、北野弘久日大教授は

「それでは、国の法律である『地方税法』というのはどういう法律であるか、という問題が起きてきます。地方税法という法律は、ご承知のように衆参両院を通過した、レッキとした法律でありまして、決してニセモノではないわけでありまして。しかし、『地方税法』という法律は、憲法理論上、納税者を拘束しないのであります。『地方税法』はだれを拘束するかといえますと、自治体を拘束するわけでありまして、自治体は条例をつくるときに国の法律である『地方税法』に従う必要があるわけでありまして、したがって、『地方税法』という法律は、所得税法とか法人税法とかの国税法とは違うのであります。国税法によって直接的に権利義務関係が生じますけれども、『地方税法』自体からは、権利義務関係は生じないわけです。住民が地方税の納税義務を負うのは、理論的には自治体の税条例に基づいて負うのでありまして『地方税法』という法律は、税条例を通じて納税者に作用するということになるのです。」（北野前掲書240頁）

と述べている。

この点、「地方税法」は、特異な法律であるといえ、法律授權説に拠る権力解釈にあっても同じ結論である。たとえば

「地方団体の地方税の課税の意思は、その地方団体の条例という形で表現され、この条例が地方税の課税の直接の根拠であるということになる。」

（地方自治講座『地方税』14～15頁）

といわれている。

ではどうして地方税が存在するかというと、それは標準法、枠法としてあるといわれている。すなわち

「地方税のことは本来は条例で定めるべきなんです。地方税の問題は、後にもふれますように『地方自治』という観点だけを古典的・形式的に強調しますと、自治体で主体的に定めるべきなんです。しかし、やはり全国バラバラでやられると困る。国全体のナショナルな観点から、地方税のあり方について標準を示す必要がある。そういう標準法としての性格を『地方税法』は持っているのであります。しかし『地方税法』は単なる標準法ではないのでありまして、同時に枠法としての性格をもってあります。憲法94条においては『法律の範囲内で条例を制定する』というふうに書いてあります。この規定はもちろん地方税の条例について妥当するわけでありまして、明らかに『地方税法』の明文規定がある場合に、それに反するような内容の条例の制定はできないわけです。つまり、『地方税法』は先ほどの標準法的性格をもっておりますけれども、同時に、この意味では枠法的性格をもっているわけです。」

(北野前掲書240～241頁)

といわれている。

結局、地方自治体の課税法の根拠を固有権説に求め

「地方団体は中央政府の行政執行の便宜のために、政府によって設立されたものではなく、それ自身が固有の存立目的をもった団体なのである。従って、地方税については、法律を必要とするからといって、その課税権は中央政府より与えられたものではなく、国税と地方税は並んで、それぞれ固有の権限として備わるものであり、その調整を法律が行っているだけである。」 (荻田保『地方財政講義』)

と主張するにしろ、また、法律授權説に立ち、

「地方税の賦課徴収の主体は地方団体であるが、その課税権は、地方団体に固有のものではなく国から賦与されたものである。地方自治の建て前からいえば地方団体に自由な課税権を認めることが望ましいとの見方もあるが、国と地方団体との事務配分および国民の租税負担の見地から、国税と地方税とを総合的に考慮して国と地方との間の適正な税源の配分を図って租税体系を組み立てる必要がある、また、各地方団体の住民の租税負担の均衡を図り、あわせて、地方団体間における地方税の課税権の調整をする必要もある。そこで地方団体の課税権については、法律で一定の枠を設け、その制限内で課税することができるようにしているものである。」 (自治省税務局編『地方税務則逐条解説』45年版16～17頁)

と論理を展開するにしろ、自主権の実態を規定していくのは、現実の課税自主権の活用なり制約の幅であるといえ、それぞれの地方自治の歴史と現実の反映

像であるといえる。すなわち

「地方団体が、どのような租税をどの範囲で地方税として課しうるものとするかは、それぞれの国の政治情勢、財政情況と地方自治の歴史的沿革によって異なるが地方自治が尊重される国では広範囲に、かつ富裕な、税源が地方税に与えられているのに対し、中央集権的な国では有力な税源は国税のものとし、地方税には零細な税源しか与えていないのは云うまでもない。」（自治省税務局編『地方税逐条解説総則編』33年度版16頁）

3 不均一超過課税

現在、地方税制の運営に課税自主権はどうあるべきかを明確にし、その行財政的論理、経済社会的理由をはっきりさせることが、差し迫った課題であるといえ、その1つの実例としてあげられるのが、東京都の事業税における不均一超過課税であろう。49年3月、都議会は、資本金1億円以上、所得1000万円以上の法人に対して事業税16.6%（2割アップ）の超過課税を可決した。交付税源の減収という連鎖現象もおこったが、不均一超過課税そのものは、地方税法上、自治体の裁量権として認められている権限である。自治体は「財政上の特別の必要がある場合」（法第77条8項）などは標準税率をこえて制限税率の範囲内で、超過課税ができ、また、「公益上その他の事由に因り必要がある場合においては」（法第6条2項）不均一の課税を認められており、条文の文言から判断する限り、きわめて概念的規定であり、各自治体の裁量権は大きく、「財政上の特別の必要」とは、災害復旧またはこれに類する需要とか、不均一高率課税の場合も、受益者負担に匹敵する明確な受益の発生する場合という財政需要との密接な関連性は解釈上、引きだすことはできない。

東京都が『新財源構想』にもとづき、過度集中と都市整備という特別の財政需要、また、大企業と中小企業の租税特別措置による“逆進的課税”の是正と、大企業の負担能力、集積の利益の受益度の大きさを考慮し、政策的に不均一超過課税に踏み切ったことは、法律的には問題がないといえる。ただ、従来の硬直化した税制上の運用論からすれば、自治体としての独自の政策色が強すぎ、税財政上の実務ベースからの発想・関連・根拠づけは弱かったことは否定できない。

4 超過・不均一課税の論点

この点、自治省の意図を超えており、自治事務官福島深氏（府県税課長）が次のようにその問題点を集約している。

「①超過課税を行う場合の法的要件としての『財政上の特別の必要性』があるかどうか、②不均一課税制度の併用が実質的には一部の企業に対する狙打ち重課となるが、その可否、③超過課税の税目の撰択、税率の上げ幅等に慎重な配慮を欠き、他の地方団体に重大な影響を与えたことにならないか、の3点である。これらについて、次のように考える。

第1点については、地方税法が標準税率を定めている趣旨は、国、地方団体を通ずる国民の適正な税負担を維持しようとしているものであるから、通常は標準税率によって課税すべきであり、超過課税は、地方団体の財政自主権に基づき法に保障された制度とはいえ、通常の税負担以上に重課することとなるものであり、真に必要なやむを得ない場合の手段と考えるべきである。財政上の緊要性があることはもとより、歳入歳出全般の財政運営に検討を加え、計画的な財政見通しの上に立ってはじめて行われるべきものであろう。

第2点については、現行税法体系のなかで課税技術上できないことはないといわれているが、全国画一に定められている大法人の税負担を中小法人の税負担との調整に独自の判断を加えてこれを変更し、都に所在する法人のうち10パーセント程度の法人に対して重課するものであって、実質は税率にいわば累進性を採り入れることとなる。法人課税を累進構造とするかどうかは、確かに大きな問題点として指摘されてきているが、少なくとも欧米諸国においてもその例がなく、なお検討すべき課題とされ、現段階では消極に解されている。しかも特定の道府県においてのみ独自にこれを行うことは、折角安定した法人事業税制度の中に地域差税率制度を持ち込むことになる。このような極めて大きな政策的な課題に対して、立法趣旨として全く予期していなかった超過課税と不均一課税の2条の単純な規定の組合せを論拠に制約なしとして立ち振舞うことは、現行地方税制度に意図せざる傷痕を残し、その基盤に緩みを生ずることとなるのではないかを憂う。法律上明確に措置されるべき事項であろう。

第3点については、法人事業税の性格上、その負担が法人所得課税の上で損金として処理されるものであることから生ずる。特に東京都のように法人が集中している地方団体で超過課税を行うことが、国、地方団体の法人所得課税の税収入等にとって大きな減収の要因となり、税体系がその意味では混乱することになる。殊に法人事業税においては、超過課税の限度が法定されておらず、また超過課税の実施が手続的には単に届出のみで可能であることになっているから、国や他の地方団体にとっては迷惑千万なことである。その扱い方によっては、また今後これに追隨する現象が起きるならば、黙視し得ないということになる。果してそのような動きが出てきており、また

他の地方団体からの批判も厳しいものになりつつあるが、このようなことは、やはり現在の地方税制度に一種の歪みを生ぜしめたことになる。歪みは避けるべきことであり、生ずれば正さなければならないことになる。」（「都及び大都市における法人税の強化をめぐって」『地方税』昭和49年9月）

福島氏の見解は、やはり課税自主権をきわめて制限的いわば異常事態に対処する例外的特例措置と考えているといえる。反論を試みれば第1に、超過課税は「真に必要なやむを得ない場合の手段」と考えるべきでなく、自治体が自主的な判断にもとづく財政施策の手段として活用すべき制度であり、過度集中にもなう財政需要と集積の利益という特別の受益があれば、法の趣旨を外れるものではないのではないのか。

また第2に、大企業への累進性と法人事業の安定性の破壊については、次のように弁明できるであろう。税制における基本原則は、社会的公平性である。大法人の実質的負担が逆進的になっていると、東京都が独自の調査で判断した以上、不公平是正のため逆進的事業税を採用するのは、課税自主権の活用として当然に許されるべき行為である。また、事業税の安定性といっても、それは画一的税制への固執であり、多様な変化のある各自自治体の財政需要を、硬直した税でカバーすること自体が、はじめから不可能かつ不合理な税体系であり、そのため超過課税等が地方税法上、認められている。事務所税の創設はむしろ現行、地方税制の画一性を破る制度であり、また、東京都の超過課税を追認したともいえよう。

第3の、事業税の損金扱いのため、交付税財源が減ることについては、税法上の欠陥ともいえるが、それは別として、東京都の増収が他の自治体の減収につながるという連動現象は、地方税財政上しばしばみられるケースであり、そのため課税自主権の活用そのものまでが拘束され、非難を受けるのは筋違いであろう。現に、東京都は富裕団体であると一方的に認定され、道路譲与税（2分の1）、義務教育国庫補助金（3分の1）、事業税（本社人員2分の1算定）などによって、数百億円に達する財源調整を甘受しているが、これらの財源は他の自治体の財源として恩恵をもたらしている。

また、事務所税は50万人以上の市に適用されているが、東京都をのぞき他の

大都市は交付団体であるため、その増収分の75%は基準財政収入額に算入されるので、その分だけ交付財源は実質的には潤い、中小都市への余裕財源が生みだされたともいえる。まさに、地方財政は“まか不思議”といえるので、他の自治体が正当な課税権の行使によって潤ったため、その反作用としての減収まで攻撃することは、地方自治の自壊作用をひきおこしかねない。

5 法定外普通税

東京都の超過課税について、中央政府がもっとも苦慮したのは、他都市への波及であったが、広島県が50年4月、自動車税にあって、低公害車は50%減税、未対策車は10%の増税という不均一超過課税を採用したことによって、自治体の政策判断による不均一超過課税の活用は、鮮明な印象をともなって、課税自主権の裁量権の大きさを事実でもって示した。

広島県のケースは、法定外普通税の採用とも実質的には同じ効果を発揮したといえ、それが実施できたのは、超過不均一課税が届出制であり、法定外普通税であれば許可制であるのでおそらく実現できなかったであろう。

法定外普通税の創設には一定の条件があり、かつ、自治大臣の許可が必要とされている。自治大臣は、許可の申請を受けると、当該地方公共団体にその税収入を確保できる税源があること、およびその税収入を必要とする当該地方公共団体の財政需要があることが明らかであるときは、これを許可しなければならないとされている。だが、次のような場合は、その許可ができないとされている（地方税法第671条第1項）。

- ① 国税または他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること。
- ② 地方公共団体間における物の流通に重大な障害を与えること。
- ③ 以上のほか、国の経済施策に照らして適当でないこと、とされている。

課税自主権の見地からみれば、「国の経済政策に反しない」というような、概念的な条件は、法定外普通税の創設を著しく困難にするとともに、国の経済政策と地方の経済政策が常に一致するとは限らない。たとえば、自動車、公害対

策などにおいて、必ずしも一致するとは限らず、そうした場合、許可権をもつ中央政府の権限が優越する条文になっているのは、課税自主権という視点からみると、きわめて不合理な許可条件といえよう。

6 電気ガス税非課税訴訟

福岡県大牟田市は、50年4月9日、産業用電気に係る電気税の非課税を定めた地方税法第489条の規定は憲法違反であるとして、国を相手どりこれに伴う同市の損害のうち昭和48年度分5億6424万1千円の4分の1に相当する1億4106万円を支払えとの訴訟を福岡地方裁判所に提起した。

損害賠償額が4分の1となっているのは、減収額の4分の3が交付税で補填されるからである。

このような地方税に内在する非課税措置への反撥は、次田市が50年1月、日本道路公団への課税（固定資産税年間1億2800万円、都市計画税1200万円）方針を発表したこともあって、地方財政の論点の1つとなった。また、全国ベースで非課税減免措置を金額的にみても3,494億円（49年度）と巨額に達している。

しかし、地方税に関する非課税措置が、すべてただちに課税自主権の侵害にはあたらないだろう。ただ現行税制の中の産業用電気ガス税の減免非課税、高速道路公団などの非課税措置は、課税自主権の侵害がきわめて濃厚といえる。その1つの理由は、同じ非課税措置といっても、附加税的な住民税・事業税と地方独立税ともいうべき固定資産税とか電気ガス税とでは違うといえる。附加税的の地方税にあっては、国の経済政策からくる非課税措置を甘受しなければならないが、地方独立税の場合、国の経済政策による非課税措置の導入は制約度が強いことを政府自身が認識すべきである。

あと1つの理由は、その非課税措置の経済社会的存在理由であり、地方財政との関連であろう。これら非課税措置は既得権化しがちであり、経済社会的変化によって当然、整理されるべきである。また、特定の地方自治体に大きな減収をもたらすとき、その妥当性は地方財政的視点からみて、合理性を欠きやす

といえよう。

電気ガス税の非課税の根拠は、重要基幹産業でその生産コストの中に占める電気料金の割合の高いものについては、国民経済に及ぼす影響を考慮し、かつ、原料課税となることを避けるためであるが、このような国民経済的かつ企業対象非課税は、国の政策次元で行うべきであり、地方の固有税目まで利用すべきではなからう。

この点について荻田保（公営企業金融公庫総裁）は

「地方税法に非課税規定を設ける所以は、地方自治体に不満はあっても、国家的見地から、産業の育成、消費者の保護の見地から、必要なものについては設ける必要があると考えるからであって、この見地からすれば、国家的利害と地方的利害とが衝突することになり、この場合、国家的利害が優先することになるのはやむを得ないのである。だからといって、地方的利害は、切り放しにしておいてよいかというと、そうではない。それを救済する手段が講じてなければ、地方自治の本旨に反することになる。この場合は、このような非課税規定があることを前提にして、当該団体の税収入を見積った上で、地方交付税の配分が行われ、国家的水準の行政内容は確保するに足るだけの財源が与えられているのである。」（税理50年6月号）

とのべているが、事の核心を見失っているといえよう。

電気ガス・固定資産税などの地方独立税については、地方的利害が優先すべきである。また、交付税は地方自治体の基礎的行政需要に優先的に充当すべき固有財源であり、地域開発とか経済成長とかの減税措置の補填財源として、政府（自治省）はあまりにも安易に考えているのではないか。このような視点からみると、大牟田市の電気ガス非課税訴訟は、損害賠償を請求できる法律要件の成立はむづかしいが、政策的には自治体の課税自主権を侵しているといえよう。

7 高速道路への課税

高速道路の非課税措置は、電気ガスよりも合理的根拠に欠けるといえる。これまで高速道路は「公共の用に供する」道路として、非課税とされてきたが、その“公共”が大きくゆらぎだしたからである。すなわち、日本道路公団等の有料道路に対する固定資産税は地方税法第348条の規定で非課税となってい

る。しかし関係市からは、公共の用に供する道路であっても有料なのだから非課税とするのはおかしいのではないかとする疑義がこれまでもしばしば出され問題となっていた。これについて、自治省（当時・自治庁）は33年2月の行政実例で、日本道路公団が建設する有料道路は道路公団の性格、道路使用の実態から一般の有料道路と異なり、地方税法に規定する「公共の用に供する道路に該当する」とし、さらに「料金の徴収期間が経過すれば当然無料となる」ことをその理由に挙げていた。

ところが、47年の道路整備特別措置法の改正で、新規の路線建設費に充てるため料金プール制が実施された。この結果、初期に建設された名神、東名道路などは建設費を償還した後も当分、有料道路として運営されることになった。こうした実態から、先に自治省が示した非課税の根拠は覆ったとして吹田市や調布市などは課税への動きを見せたわけだが、その背景には①沿線都市は騒音公害をまともに受け、さらに救急業務などの責任を負わされながらメリットは全くない②税源の確保などの狙いがある。ことに市町村の場合、道路関係財源（48年度）が国61％、府県96％に比し、25％と極端に低いことも背景となっている。

また、神戸市行財政制度調査会報告書（49年10月）も、都市政策の視点からみて、高速道路について課税または国鉄並みの納付金制度を提唱して、次のような理由をあげている。

「その1つは、高速道路は排除性、選択性などからみて、一般道路と比してその性格が異なる。

その2つは、その利用台数が伸びるにしたがって、自動車公害はひろがっており、その公害防止費用の捻出が必要である。

その3つは、大都市交通における大量交通機関との競争力、負担の公平の確保である。すなわち、軌道などについても、私鉄は固定資産税を、国鉄は納付金（固定資産税にかわるもの）をそれぞれ税負担しているが、高架高速道路の構築物については、これらの負担をしていない。」（同報告書36頁）

固定資産税に対する非課税・軽減・不均一措置は、枚挙にいとまがない。これらの措置の中には住宅政策など合理的なものも少なくないが、営業用倉庫（2分の1）、政府登録旅館（不均一減税）さらに外貿ふ頭公団（2分の1）な

ど、およそ地方行政と関係のない物件への軽減措置が目立ち、明らかに自治体の課税自主権を侵害しているといえよう。そして、これまで“公共性”という曖昧な概念の下に地方の固有財源である固定資産税にまで、国の施策を強引に導入している。そのため同じ公用であっても、住宅公団は減免されていないのに、外資ふ頭公団は2分の1の減免となっている。政府からみればともかく、地方自治体からみれば、逆のケースが市民感情からみても合致するのではなからうか。

基本的には固定資産税などどう課税するかは、自治体の課税自主権の裁量の範囲内にあり、政府で一方向的に非課税規定を細かく決めたり、課税認定権を犯すような行政指導があってはならない。この点、自治省税務局編『地方税制の現状とその運営の実態』（昭和45年3月）は「地方税法は地方税の大枠を定める根拠法であるから、地方税法において地方税の非課税を定めることはその部分について地方団体の課税権を国の意思で剝奪することになり、その意味では地方団体の自主的判断の介入の余地を与えないものであって、地方税本来の建て前に沿わないものである」（13頁）と述べている。

経済社会環境の変化に伴って、公共投資・サービスの応益関係も変わっている。全国一律の地方税制で対応することは不可能である。都市自治体がそれぞれの特別需要に対応して、国が一方向的に決めた非課税措置の整理はもちろんだこと、超過課税・不均一課税・法定外普通税など課税自主権を活用していかなければならない。

今後、固定資産税などを基本とした特別税制、超過・不均一課税が望まれる。現在、土地・家屋・償却資産は三位一体のものとして考えられ、分離して課税標準とすることは、法の趣旨になじまないとされ、また、地域別・需要別に選別して課税することもむづかしいとされているが、都市経済における費用負担の公平化のために分離課税方式が認められてよいのではないか。

8 課税自主権の確立

政府は地方税体系の安定とか経済政策の浸透とかを理由として、地方自治体

の課税自主権を、通達、権力解釈、税財政措置などによって棒をはめ、自主権の活用による社会的公平の確保、都市経済の制御というような積極的な機能を容易に認めようとしない。たとえば、事業税にも制限税率を採用し、10%という低率に改正してしまった。しかし、激しい地域変化と財政費用の公正化のためには、画一的・静態的税制の弊害は大きく、地方財政再建への手枷足枷ともなりかねない。

課税自主権の変型ともいえる宅地開発要綱の効果を考えるとき、課税自主権の拡大こそ、地方財政再建への大きなキメ手を握っているといえ、それは次のような理由からもいえよう。

1つは、地方税主義の限界をこえる1つの有力な手段である。よく「3割自治」の打開が叫ばれるが、画一的税制で、地方税を拡充していけば、自治体の財政力格差はますます激しくなる。そのような事態を回避するためには、弾力的・多様な地方税体系をつくり、各自治体が、その地域・財政力にふさわしい税体系を選んでいくという裁量の余地がどうしても必要である。

2つは、政府が決定した、非課税措置、特例措置は概して、全国一律であり、そのため地方分散とか地域開発とかの視点からみて、その効果は逆に作用し、場合によっては、他の地域開発政策の効果を相殺しているケースがある。たとえば、高層住宅への減免規定のため過密都市が、さらに過密になり日照問題まで引きおこし、また、電気ガス税の非課税措置も全国的であるため分散効果としての作用には貢献していない。

3つは、都市財政における費用負担の公平化などは、現行地方税体系の下にあって、その適用に大きな棒がはめられており、ほとんど政府の対策まちで、自治体独自の費用負担の導入余地は少ない。たとえば、自動車関連財源の国、県、市町村の比率はきわめてきびしいアンバランスにあるが、自治体の課税自主権が制約されているため、このような不合理な税体系を法定外普通税などで是正することはきわめてむづかしい。

その4つは、国の経済・地域政策と個々の地方自治体のそれとは必ずしも一致しないのである。大都市圏にあって人口抑制策をとりたい衛星都市にとっ

て、不動産譲渡所得・小宅地住宅の軽減措置は強制的に適用され、人口増加に拍車がかげられ、また、地方都市にあって学園・観光・文化都市として成熟していきたくとも、企業進出の税法上の恩典は適用され、環境・景観が破壊される破目ともなる。

地方自治体の課税自主権は、単に税収の確保という視点や国の画一的・硬直的税制の欠陥をカバーするという役割をもっているだけでなく、都市における費用負担の社会的公平とか、地域環境、また地域開発の振興にあって、大きな効果を発揮することが可能である。そして、何よりも、地方税が、その地域に最もふさわしい税体系として活かされるには、課税自主権による補正、新たな発想にもとづく負担、またそれによる誘導策は不可欠であり、そのような権限の発揮によって始めて、地方自治は育っていくのである。

参 考 文 献 ・ 論 文

- 北野 弘文 「自治体の課税権と不均一課税」（『現代憲法の基本問題』）
 「自治体の財政権と税制」（ジュリスト総合特集『現代都市と自治』）
 「自治体の財政権の憲法的基礎」（『法律時報』50年3月）
 「自治体財政権の具体的検討」（『法律時報』50年5月）
 「地方自治と税法の市民的解釈」（『地域と自治体』第2集）
- 高寄 昇三 「都市財政と費用負担」（『季刊現代経済』No.19）
 『地方自治の財政学』（勁草書房）
- 影山日出彌 『憲法の基礎理論』（勁草書房）
- 神戸市 『神戸市行政制度調査会報告書』（昭和49年度）
- 東京都 『大都市財源の構想』（新財源構想研究会第1次報告）

イギリスの広域用水公団(RWA)
の発足

能 勢 哲 也

(神戸商科大学教授)

1. 水道は文化水準の尺度

文明の進むところ必ず水道システムの整備があり、したがって水道は文化水準のバロメーターであるという点は、古代ローマ以来の歴史をびもとくまでもなく、最先進諸国を訪れて日本や開発途上国の水道システムを比較する人には直ちに気付くことである。たとえばイギリスでは上下水道の普及率は殆んど100%に近いが、メキシコ市では上水道の供給も限られており、テヘランでは下水道も全く整備されていない。日本では大都市といえどもその平均的状況はどうであろうか。

しかし最先進国も現在の条件を一朝にして整備したわけではなく、また現在なお大都市化の潮流の中で断えず新しい対応を迫られている。開発諸国の場合は、人口の圧力と都市化の進展に伴ってなおさら水道問題は深刻である。このようにして水道問題はいまや世界の問題であり、とくに大都市の住民にとっては将来の福祉の相当な部分が、この上下水道という基本的な生活サービスをいかに確保し、いかに合理的に処理するかにかかっているといえよう。

とき恰も現在の日本の水道事業は、地方財政の危機とインフレーションの嵐の中であつてない経営難に陥っており独立採算制の再検討論さえ登場する状況である。日本の水道事業がこのように一つの転機にさしかかっていることは確かである。しかし冷静に考えると、たとえば給水原価の異常な高騰にしても、建設投資関連のコストの増大をとっても、そこに日本特有の急速な成長過程に対応しえなかった諸制度の要因もある。しかし同時に現代の大都市化、重工業化社会に対応して世界の先進諸国が共通に悩んでいるより広範な水資源の利用と処理の問題もある。そしてむしろ後者を明らかにすれば、前者の問題や現在

の短期的な問題の解決は原則的には可能になるはずである。この意味で先進国の経験を調べることは日本の水道問題に何らかの示唆を与えることになるであろう。

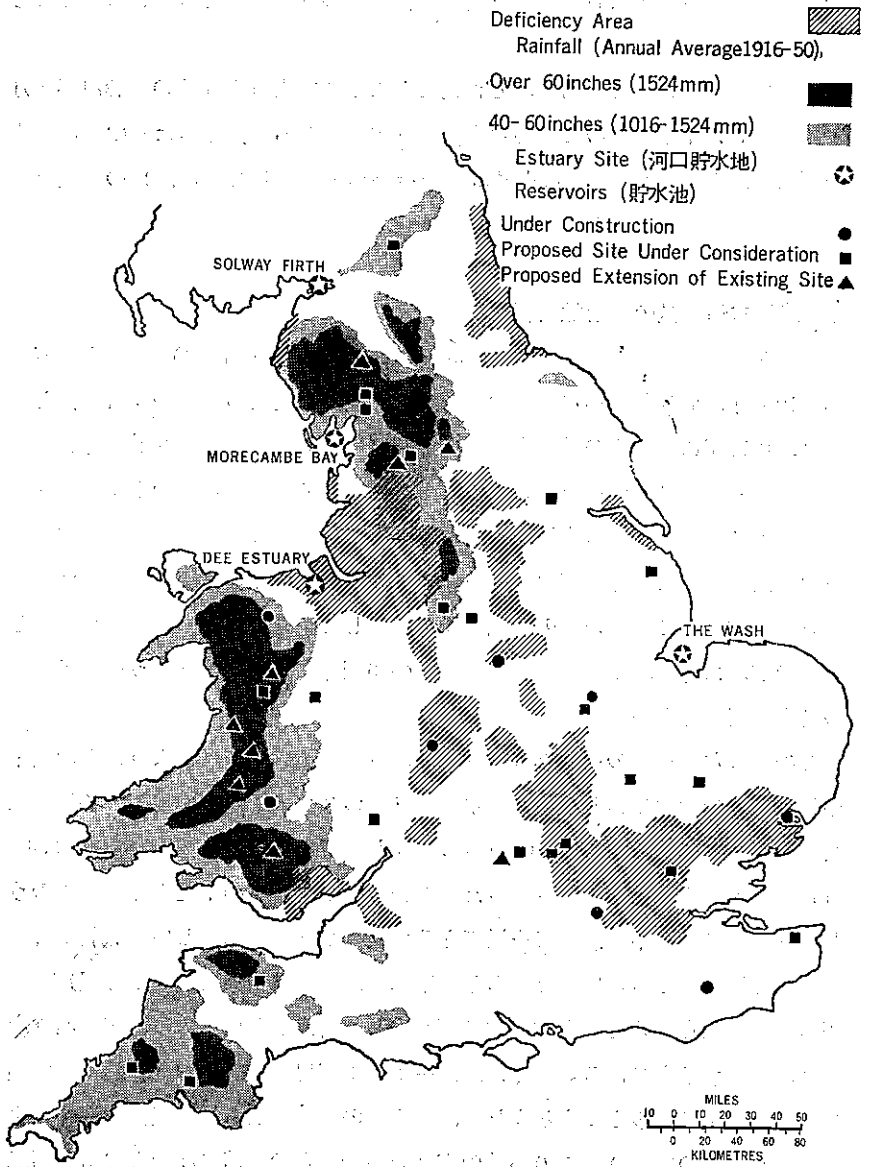
そこで先進国の中で最も成功した例としてここでとり上げるのは1974年4月より発足したイギリスの広域的な水資源利用計画であり、そのための全国規模の「広域用水公団」(Regional Water Authorities 略してRWA)の設立とその運営をめぐる状況である。

2 広域水道事業の必要性と背景

イギリスではすでに水資源法 (Water Resources Act, 1963) に基き水資源局が1966年、同70年、同71年に水資源需要予測と提案についての報告を出しており、1971年には中央の委員会が水資源利用に関してイングランドとウェールスを統合した広域計画を具体化することを勧告している。従来の水資源利用は、水道については地域水道局の経営100、市町村の直轄事業57、カウンティの直轄31、および運河利用等についてそれぞれ地域の任意団体があつたが、これらを統合して全国規模の公団組織に再編して全国を人口、水域を基準として10の広域に分け、事業主体も運営もその10団体に移管するという構想は、この勧告に基づくものであつた。

このような広域化の理由と背景は4つあるが、その一つは何より水資源利用の将来需要の増大である。公共用水需要(その3分の1が家庭用)は20世紀末までに1日1,800万 m^3 から2,800万 m^3 に増加し、工業用水は3,200万 m^3 から3,400万 m^3 に増大することが予想されるために合計1,200万 m^3 の不足となる。このうち300万 m^3 は計画中の設備で充足できるが残り900万 m^3 は新しい広域利用計画によらなければならないことである。第二は、調査の結果(図一1参照)雨量を含む水資源の配置と需要地域が必ずしも合致しないために、広域的な配分計画を要する点である。とくに、図一1で水不足地域(斜線部分)は、降雨量不足や河川の稀少さによるよりも、大都市の発達による社会経済的圧力によって生じたものであり、この部分の広域的視野からの解消が問題となる。第三

图-1 THE DEMAND FOR WATER



イギリスの広域用水公団 (RWA) の発足

の理由は、大局的見地からの水資源の管理の要請である。とくに工業用水の大部分は河川より直接取水されるか、排水されて再び下流で利用され、ここに公害問題も発生しうる。あるいは漁業およびレクリエーション（セーリング、釣り、散歩）と調和する環境保全も不可欠である。これらは本来地域的格差が生じてはならない問題である。最後に、建設投資と料金負担について国民的公平の見地から地方によって極端な格差が生じてはならないという要請もある。これらの理由と背景のもとに1973年に環境省 (Department of the Environment) は報告書 A Background to Water Reorganisation in England and Wales, HMSO を出し、関係各団体の意見を聴取して調整した後に1974年度より「広域用水公団」(RWA)を発足させたわけである。

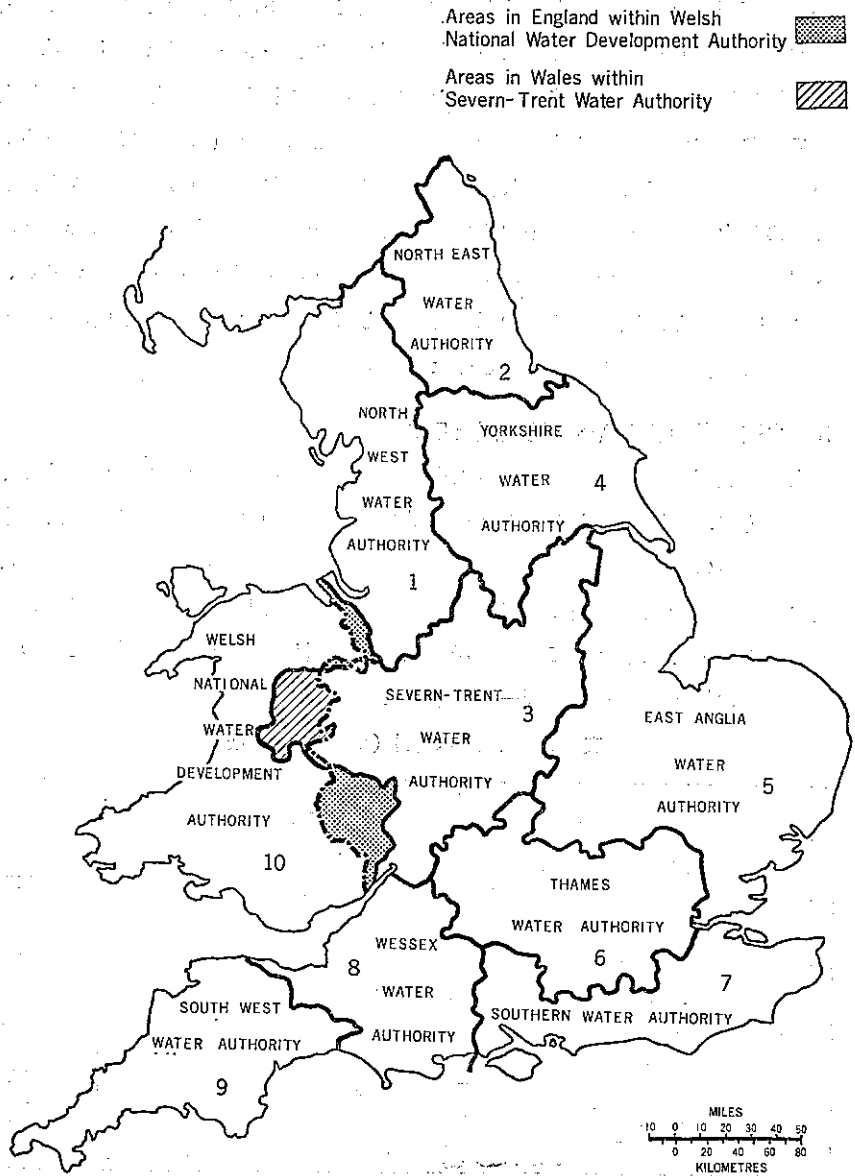
3 水道事業のRWAへの再編成と目的

水資源利用の重要な部分である水道事業は、従来市町村のみの経営ではなく地域水道局、市町村、カウンティー (県)、私企業の計 188 団体であった。中でも市町村の行政区画とは直接関係のない地域水道局 (Water Board) は小規模ながら現在の広域公団の核になるものであった。これらを基礎として RWA は人口と流域を基準として全国を10の広域に分類し統一的編成を行ったものである。その構成は表-1と図-2に示すとおりである。

表-1 広域用水公団 (RWA) の編成

分割区域	サービス・エリア	主要河川	給水人口 (万人)	給水家庭 (万戸)			既存の 事業体	下水処理場
				ノーター	ボーター	計		
RWA 1	カンバラランド カレンカシド	湖水流域 マーシ	700	10	252	262	25	180
RWA 2	ノザンバランド ヨークシャーの部	タイン ティンズ	280	3	96	99	7	85
RWA 3	ミッドランド	ザバー ボン	850	12	278	290	27	208
RWA 4	ヨークシャーの大部分	ハンバ ント	460	7	156	163	23	148
RWA 5	イースト・アングリア	ウェス カム	390	9	129	138	22	209
RWA 6	テムズ流域 ケント・エセックスの一部	テムズ チャール	1,230	12	427	439	22	162
RWA 7	南東地域 ウォイツ	デス ト	400	9	140	149	18	127
RWA 8	ドーセット ソマセット	エ ロ	200	4	68	72	9	99
RWA 9	コーンウォール デボン	デー ス	120	4	41	45	8	78
RWA 10	ウェールズ	エ ジ	300	6	103	109	27	178
合		計	4,930	76	1,690	1,766	188	1,474

図-2 PROPOSED REGIONAL WATER AUTHORITIES



イギリスの諸地方を旅行する人は、河川のそれぞれが多目的にフルに利用され、またそのために流量が周到にコントロールされている様子に気づくであろう。テムズ川一つを例にとっても、その端を発するコッツウォルドの村々では石造りの家並みとせせらぎの調和をみせ、暫く下ると釣人（全国300万人）が糸をたれ、所々に貯水池が設けられ、やがてカヌー（同クラブ数350）やヨット（同協会数1,600）がさまよう間を王室所有の白鳥が泳ぎ、中部平原の灌漑を行いつつヘンリー・レガッタに集る人々の目を愉しませる。この間に数多くの閘門が設けられて流量を調整すると共に自然の貯水池として機能しているが、やがてウインザーで大きく蛇行してロンドンに入り河口では工場に給水すると同時に港周辺の運輸水路となっている。またその流域のどのような辺りな田舎にも上下水道が普及していることは驚くべきものがある。エーボン川、サバーン川では、かつて運輸に用いられた多くの運河が連結して西部工業地帯の水利用を有利なものとしている。東部のケム川の下流ウース川、あるいはヨークシャの沃野を潤して北海に注ぐダーウェント川もその多目的利用の好個の例であろう。

話は聊か水辺の旅に外れたが、水道事業のより広い公団組織への再編成の目的は、このような水資源の多目的利用を総合的に行い、選択的な調和を図ることにあった。つまり、必要とされる量の確保のみならず、目的に応ずる質のコントロールを図ることである。その公共的利用の対象として挙げられるのは、飲料水、産業用取水、灌漑、汚水処理、洪水防止、さけ・ますの漁獲、航行、釣り、田園の景観とレクリエーションである。そしてこの目的を果たすためにRWAの報告書は具体的な5つの施策を挙げている。つまり、(1)人口、産業、農業の増大する水需要に十分対応しうる量の確保と浪費の防止、(2)水の消費量増大と新開発に伴う下水、廃棄物処理施設の適切な提供、(3)水不足と洪水を防止するための投資、(4)河川の浄化と河口貯水池の拡張、(5)レクリエーション、漁獲、航行等の他の目的のために可能な限りのスペースの確保、がそれである。

4. 広域用水公団（RWA）の機構と運営

(1) 機構・組織

上に述べた施策を総合的ベースで行う広域団体として前掲表—1のRWAが発足したわけであるが、基本的にはそれは従来の個々の団体の行っていた事業の発展的拡大と統合の形をとるものである。

従来は環境省が水道、河川公害、レクリエーションを管理し、農林省が灌漑、漁獲を扱い、これと並んで水資源庁（Water Resources Board）が中間機関となって助言しつつ、地域の水道局、地方自治体、私企業の合計188団体による水道事業が行われていた。しかし新編成では、環境省とRWAの間に中央用水委員会（National Water Council）において中央の省とRWAの委員構成をもつ助言機関とし、水資源庁は内部に計画課（planning unit）をもつ仲介機関となった。このようにしてRWAは特殊な国有化産業に編成されたわけである。ただ他の国有化産業との違いはNWCの代表がRWAより選出される形で自主的管理を行う点である。さしづめ当事者能力はこの意味で十分保証されているといえよう。

(2) 財政と料金制度

RWAへの再編後も基本的には独立採算制の財政運営は継承されている。ただし、一つには将来需要に対応する龐大な設備投資計画とその資金の確保について、他は公平の観点から7年以内に全国統一料金制を実施する点で、いずれも地域間の再配分を意図する点が特徴的である。これらの関連をみるためにここで引継がれる財政制度と新しい要素を述べることにする。

ア 継承される独立採算制

従来からイギリスの水道事業では経常支出が経常収入で単年度ごとにバランスする形の総額主義がとられている。コストが増加すればしたがってそれに応ずる料金のスライドが年々行われる。また収入のうち政府からの補助金はごく僅かであって、それは地区の差を公平の観点から補整するものに限られる。他方、投資資金は公共事業融資庁（Public Works Loans Board）からの借入れによる処が大きく、事業債費はかなりの比重を占める。一例として表—2にオ

イギリスの広域用水公団 (RWA) の発足

ックスフォード地域水道局の1973年度の予算を掲げる。

表-2 オックスフォード地域水道局予算

(1973/74)

(単位千ポンド)

(支 出)		(収 入)	
水の購入	78	料金収入	2,159
ポンプ, 井戸設備	77	補助金	75
河川よりの取水	406	雑収入	71
水質検査	110		2,305
給水費	297	繰越し	△ 310
建造物	84		
地方税	124		
管理費	384		
ボーナス	10		
運転費計	1,570		
事業債	1,035		
資本費	10		
合 計	2,615	合 計	2,615

もっともイギリスでは比較的雨量に恵まれているうえに、河川のコントロールも十分で、なお日本のような急峻な地形も少なく、あるいは急速な開発による巨大な設備投資もみられないので、日本の事情と異なり、独立採算制も物的・社会的基礎を異にするであろう。

このように日本と直接対比はできないが、受益者料金負担の原則が徹底しているといえよう。そしてそれでカバーすべきコストについては、1973年度オックスフォードで賃金7%、他の事業費3%の騰貴率が見込まれており、これに応じて1㎡当り31P(217円)から36.9P(258円)と年率19%のアップが予想されており、これは毎年改訂され、5年後には43.2P(302円)/1㎡となっている。ところが実はこのようなメーター制の適用できる家庭は全国で4%強しか

なく、残る96%は固定資産価値に応じて資産価値1ポンド(700円)当り年11.5P(80円)というように料金が決められ、なお教会には特別料金、散水栓、プールには超過料金がとられる。新しいRWAではこの非メーター制の計画的なメーター制への切換えが重要事業の一つになっている。なお、料金の徴収は便宜上固定資産税と同時に行われ、水道局は地方団体に手数料を支払う。この点もRWAに引継がれる。

設備投資資金の方では、その財源が基本的には長期を予想した経常収入によることは上述の通りであるが、借入れも重要財源になっている。興味あるのは新開発地の開発者負担であるが、工場の場合は全額事業主負担である。住宅については、貯水槽、パイプその他いずれを問わず(建設費 \times 0.125一年料金)の額を12年間入居者が負担することが1945年の水道法で決められている。ポンプ・アップやポンプ・ダウンにもこの原則を適用する。しかし日本のような急峻な地形が少なく、大規模団地が都市を遠く離れて建設されることも稀なので大幅な適用例はないようである。しかし、いずれにしろ投資資金について、公共と私的の負担区分がかなり合理的に決められており、また長期計画において相当小さなプロジェクトにも費用/便益分析の手法が使われていることは注目に値する。この場合の割引料は水道について10%であり、RWAもそれを想定している。(チャーチルの生地に近いバンバリー一町でさえ水道管の置換について費用/便益の比較が行われ、地方紙の話題であった。)

イ RWAの財政

新しい広域公団でも財政の原型は変わらないが、何より大規模投資と全国統一料金の設定等の公平なサービス供給が必要とされる。このために、第一に従来の料金体系に加えて工業用取水料、下水処理料、その他条件による差率料金等のきめ細かい体系を作る一方、第二に投資の適正計画技術を開発し、第三に長期間に収支のバランスする料金、投資政策を行うことが課題とされている。

そして補助金はRWAに直接交付され、また料金のメーター制を速やかに導入して7年以内に負担の公正化を図ること、監査制度を強化することと、このための会計制度統計の完備などが新しい施策として行われている。また当然な

から地域間の補助金の再配分 (cross- subsidisation) が生ずることが要請される。

(3) RWAの長期事業計画 ① 水資源の確保と水質の向上 ② 水資源の配分 ③ 水資源の保護 ④ 水資源の調査 ⑤ 水資源の調査 ⑥ 水資源の調査 ⑦ 水資源の調査 ⑧ 水資源の調査 ⑨ 水資源の調査 ⑩ 水資源の調査 ⑪ 水資源の調査 ⑫ 水資源の調査 ⑬ 水資源の調査 ⑭ 水資源の調査 ⑮ 水資源の調査 ⑯ 水資源の調査 ⑰ 水資源の調査 ⑱ 水資源の調査 ⑲ 水資源の調査 ⑳ 水資源の調査 ㉑ 水資源の調査 ㉒ 水資源の調査 ㉓ 水資源の調査 ㉔ 水資源の調査 ㉕ 水資源の調査 ㉖ 水資源の調査 ㉗ 水資源の調査 ㉘ 水資源の調査 ㉙ 水資源の調査 ㉚ 水資源の調査 ㉛ 水資源の調査 ㉜ 水資源の調査 ㉝ 水資源の調査 ㉞ 水資源の調査 ㉟ 水資源の調査 ㊱ 水資源の調査 ㊲ 水資源の調査 ㊳ 水資源の調査 ㊴ 水資源の調査 ㊵ 水資源の調査 ㊶ 水資源の調査 ㊷ 水資源の調査 ㊸ 水資源の調査 ㊹ 水資源の調査 ㊺ 水資源の調査 ㊻ 水資源の調査 ㊼ 水資源の調査 ㊽ 水資源の調査 ㊾ 水資源の調査 ㊿ 水資源の調査

RWAの発足以前に1966年の南東イングランドの報告によるプロジェクトがダシエット、ウース流域、テムズ流域で行われており、続いて1970年、1971年の水資源庁報告に基づき北部の貯水池11の設計、およびより広範な水資源のコントロールと南西部の総合計画が実施されている。この結果は前出の図一1にみられるとおりである。

1974年発足の広域用水公団はこれらのプロジェクトを総括する一つの国有化産業としての運営をとることになる。しかも水資源の総合的で多目的な公共利用を意図するために、事業計画は広範かつ長期的なものである。ここでは個々の計画を詳細に述べる余裕がないが、その概略を解説する。

ア 水源の確保

まず何より貯水池 (reservoir) の造成が先決である。貯水池の建設はウエールズ、ピーク地方、テムズ峡谷などの丘陵部が中心となるが、これらが河川の水量調節と一体となって設計される点は興味がある。また「開発に伴う補償—住民最優先」(Development and Compensation—Putting People First, Cmnd. 5124, 1972年10月) という環境省の白書で、貯水池、ダムによる農用地、沃野の喪失を避けること、止むを得ざる場合の補償について十分な方法を決めている。立退き住居の再建築、7年以上の居住者への特別支払い、新しい土地での農業に対する付加支出などがその内容である。(日本では河川の流量調節による貯水を考えずに容易に貴重な農地を潰すという発想があるのは問題である。また公共性の名目できわめて不十分な補償しか行われなために近隣農区の再開発はおろか当面の生活保障すら覚束ない状況に在来住民を陥れる点

に住民の反対運動が異常に発生する原因があると思われる。) そのほか国立公園(全土の9%)内の貯水池の造成についての環境事前評価の規定もある。これらを前提として20世紀末までに38の貯水池の新設が計画されている。

次に地下水源(underground sources)のポンプ・アップによる利用がとくにウース流域とテムズ流域で計画されており、この骨子は1968年の調査報告書に要約されている。さらに再使用(recharge)計画もオランダに倣って研究、開発の緒についており、これは排水、廃棄物処理の手法と施設的设计と不可分の問題であって5カ年計画を単位として進められる予定である。さらに興味をひくのは河口貯水池(estuary storage)であるが、代表的なモアカム湾のそれに続いて3つの計画があり、いずれも内陸貯水池の2倍の貯水量を低廉な造成費で確保しうることが立証されている。最後に海水浄化(desalination)の研究も1969年の報告以後具体化しつつあるが、現在の予測コストは通常原価の2~3倍ということである。

イ 水質保全と公害対策

水質保全についての基準は、世界保健機構の国際基準と、保健・社会保障省発行の「水道供給に関する細菌検査」(1969)に基づき、水質の研究、基準の設定、安全限度の確定の三段階の手続を推奨しており、たとえば少なくとも1週間腐敗しないという委員会の基準などが具体的に出されている。

なかでも今後の問題は水質汚濁の防止であるが、これについては健康、衛生、不快、および海洋汚染の観点からすでに1958年以来大規模な調査と対策が進められており、RWAは原則としてこれを継承、強化する施策を行っているようである。著名なロンドンの公害対策を始め、エセックス、ケントの水道局の事例もある。水質汚染防止の対象となるのは、排水、地下よりの取水、廃棄坑よりの出水、内陸航行ポートよりの公害であるが、これらをコントロールするための法定規制措置と監視制度を定着させることが目下審議されている。そのスローガンは“早期警告”(early warning)である。

ウ 排水・灌漑・漁獲

イギリスにおける農地利用はとくに最近重要な問題となっているが、現在の

2,700万エーカー(1,090万ha)のうち700万エーカーを排水機構におくことにより相当な穀物増産が見込まれる。RWAは既存の地方灌漑委員会の要請を農林省に集計して、補助金を与えるシステムを採用している。

漁獲については、とくにサケとマスの漁獲コストが5年間に1尾当たり7ポンドから10ポンドに急騰するという状況をふまえて、より合理的な河川の他目的との調和を図っており、この事業を担当する漁獲委員会を設置している。

エ・レクリエーション等の他目的利用

RWAはいずれにしろ従来の事業主体の統合であって、また水資源利用に関連する公私団体との関係においても全国規模で従来の連携を吸収統合するものである。飲料、産業用以外の水の利用スペースの確保についても、王立ヨット協会、水道事業協会、水道技術者協会、地方用水委員会、地域スポーツ委員会、観光庁、自然保護委員会など多様な団体を恰も衛星団体として位置付け、これらの組織を強化する方針である。この方針のもとで、レクリエーション等の需要の総合的調査が行われ、その総合施策は中央用水委員会（前出）の下部にある水資源享有利用委員会（Water Space Amenity Commission）の統轄するところとされている。

以上のような諸事業が広域用水公団の10地域の管轄単位としながら総合的に行われるわけであるが、もとより従来の188の事業体の職員はすべて新機構のRWAに吸収され、退職年金等の制度も統合して保障される。ただ水道の私的供給事業についてのみ料金設定等で若干別の取扱いをするようである。

5 日本の水問題をどうするか

(1) 以上みてきたようにイギリスの広域用水公団（RWA）の組織と運営は、現在の世界各国が直面する水資源利用問題に示唆を与えるものと考えられる。それは水資源利用に関する最も現実的な国家的取組みを示すものであり、とくに水の効率的な利用問題という広域的な外部性をもつ公共サービスについて地方自治体と国の関係を再検討、再編成するものである。したがって、第一に市町村、カウンティ等の行政区画とは全く独立に水資源の適正配分基準が

ら広域（region）を設定する史上稀な大改革であった。すでにイギリスではこのような広域制が警察と交通のサービスについてとられているが、地方自治体からのこのようなサービス行政の分離によって地方自治が侵害されることにはなっていない。（この点は全く別の問題であって他の機会に述べたい。）

第二に、水資源の公共的総合利用、その多目的利用とコントロールの原則のもとで従来の水道事業を広範な枠組みの中に発展的に吸収することが特徴である。とくにロンドン、バーミンガム等の大都市の水道問題はこのような形で最も有効に解決されると思われる。

第三に、このような再編成が、既存の事業体とその経営方針をスムーズに受継ぐ形で編成そのものが長期計画と考えられ、合理的なものは継承し、他方新しい組織を作り上げて行く手続はすぐれたものである。前者としては利用者負担の徹底した原則と料金設定方法、当事者能力の十分な保障、この意味での独立採算制があり、後者としては投資資金、料金、総合計画についての地域的再配分と公平の原則の適用がある。

(2) 最後に、窮地にある日本の水道事業と広く水資源利用についてRWAの経験などから最も合理的な対策は考えられないであろうか。これについては以下の4つの提案が可能であるように思われる。

第一は、水道事業を地方公営企業の個々の管轄とする現行制度を改め、市町村の行政区画とは独立の広域的な水資源利用組織体として、たとえば「日本用水公団」を作ることであろう。そこで全国を15の広域に分け、（たとえば、道北、道南、陸北、陸中、東北、関東、北陸、中部、東海、関西、山陰、瀬戸内、四国、北九州、南九州の各広域用水公団とし）神戸市域の水道および水資源利用は河川、内海をも含めて「関西（広域）用水公団」のコントロールに組込むという再編成も考えられよう。むしろ現在の短期的な状況把握のもとで、また地方公営企業の枠内で独立採算制の適否を論じて曖昧な形でそれを位置付けるよりも広域公団組織で独立採算制を強化し、会計責任（accountability）を明確にする方がよいと考えられる。

第二に、投資資金の確保については、このような広域公団が各地域の構成員

イギリスの広域用水公団（RWA）の発足

からなる運営委員会のもとで経営されることになるであろうから、その特殊な国有産業運営委員会と公共資金融資機関との密接な関係が維持されるであろう。水道事業では公債費が経常支出の40%を占めるのは日本ばかりではないが、有利な条件での長期資金の借入れが公団組織によって可能であり、またそれだけの保証も付与される必要がある。

第三に、適正な料金体系が会計責任の裏付けになる。日本の場合、公共料金の設定に余りに不明確な要素（とくに本来の事業目的以外の政策的配慮）を持ち込みすぎている傾向がある。しかし水道に関する限りは、料金設定の基準は、水資源の効率的利用と受益の原則を徹底する必要があるであろう。したがって社会的限界費用を償うことが料金支払いの原則であって、この原則のもとでは家庭用と産業用の差率料金があってはならず（イギリスでは存在しない）、また地区や地域によって原則として異なった料金体系を設けることは不合理である。また水道事業では人件費の比重が技術上の理由で経常支出の10%以下にすぎないために、このような適正料金体系によっても人件費の上昇に余り影響されることなく経常費をカバーしうると思われる。

最後に、水資源の有効かつ公正、快的な利用に関するできる限りの手段を考慮することが、大都市の水道問題のみならず都市化に伴う住民の福祉を保証する不可欠の方法となる。とくに河川を貯水池とする有効利用、河口貯水池の造成は給水原価の引下げに大いに効果的であるうえに代え難い農地の喪失を免れることができよう。また水質汚濁の規制・監視制度は不可欠である。水資源の多目的かつ公正な利用という原則でこの点は、たとえば「瀬戸内広域用水公団」では最重点施策とすべき緊急の課題となるであろう。

(注)

- (1) 本稿は、文中にも引用した次の文献に主として依存しているが、私自身が行ったオックスフォード水道局における調査とその関係資料にも基づいている。

A Background to Water Reorganisation in England and Wales,

Department of the Environment (London: Her Majesty's Stationery Office), 1973

Water Reorganisation: Consultation Paper issued by the Department of the Environment and the Welsh Office, Economics and Finance (London: Department of the Environment), 1972.

- (2) イギリスの水道問題、水資源利用計画については、長期需要予測と計画、河口貯水池、海水浄化、公害規制などについての数多くの調査報告書、および水資源庁の年々の報告(白書)が王室印刷局(Her Majesty's Stationery Office, HMSO)から出版されている。また、最も参考になる雑誌は、月刊の Water and Engineering (Fuel and Metallurgical Journals Ltd., London) である。

潮 流

「都市経営権の拡大」

地方財政の危機を、30年と50年とを比較してみると、政府財政の赤字、住民・地方自治の復権という二つの本質的な差がみられる。したがって地方財政の危機が30年代のように国の財政援助(交付税引き上げなど)と財政需要の打ち切り(行政サービスの抑制)などによって切り抜けることはむずかしい。まして持続的高度成長が今後は期待できないと、自治体は内外に対する厳しい施策で、財政環境の改善に務めなければならない。

そのキメ手を握っているのが都市経営権の拡充である。周知のように都市経営は内部経営と外部経営とに分かれる。内部経営にあっては、行政サービスの選別基準の設定、長期財政計画の策定、公共料金(バスなど)の決定権、縁故債の発行権など、財政運営の科学化と運営能力の拡充を図っていかなければならない。

外部経営については、これまで企業誘致による税源拡充とか、公共ベロッパーとして開発利益の自己還元を図ってきたが、不合理な税財政制度のため、一時的な増収にとどまった。50年代、自治体は企業型都市経営から政策型経営をめざして、財政努力を傾注していくべきで、その方向は、都市における費用負担の社会的公平化によって、市民福祉の極大化を図ることである。

そのため、政府に対して単なる財源ねだりに陥らず、適正な事務配分と財源配分を求めて、超過負担の解消、税源の再配分など不合理なものは解決を迫る。大都市が交付税の交付団体であることや、道路関連財源(国61%、府県96%、市町村29%、48年度)の不公平など税のヒズミは何としても是正を求めたい、さらに課税自主権などによる超過課税の導入(固定資産税における不均等課税)、法定外普通税の新設(六甲環境保全税など)、非課税減免措置の撤廃(高速道路への課税など)をすすめて、画一的な地方税制を、多様な地域需要に対応させていく自主的努力が、再建への道をひらくであろう。

朝日新聞51年1月3日付「地方自治 私の提言(宮崎辰雄)」から

大都市財政の再建（全文）

— 財政自主権の活用をめざして —

昭和 49 年 9 月
神戸市行財政制度調査会

はしがき

大都市財政の危機が叫ばれてからすでに久しい。その間、神戸市にあっては市独自の財政的施策をとるほか、他の指定都市と共同して地方税財政制度改正を要望するなど、種々な危機打開への努力を積み重ねられてきたが、財政状況は悪化の一途をたどった。

本調査会は、神戸市から財政再建の調査研究を求められた。神戸市財政の再建のためには、歳入、歳出の両面にわたって、多彩な施策がのぞまれるが、当面、歳入に審議を集中し、なかでも、財政自主権の活用に関心を寄せられ、神戸市財政に刺激と示唆を与えていかれることを切にのぞみたい。

本調査会は、全市民的コンセンサスをめざして、学識経験者、経済・労働界代表、一般市民、市会議員、市職員を加えて構成された。そのため、広く各界各層の意見を求めることができたが、一部については、意見の一致をみることができなかったの

で、両論を併記した。本調査会は、近年の経済・社会環境の激変によってもたらされた神戸市財政の窮迫と現行税財政制度の歪みを指摘し、都市経済における社会的公正をめざして税財政制度の改正、施策の方向を示した。

神戸市当局は、この報告書にもられた趣旨・提言をくみとって、これを実施するとともに、税財政制度の改正をめざして強く

政府に働きかけ、その実現を図ることをのぞみたい。

なお、神戸市の税財政状況については、本調査会に提出された「神戸市税収入の概要と課題」「神戸市の財政」を参照していただければ幸いである。

最後に、ご多忙中、本調査会のため熱心に審議していただいた委員各位に感謝するとともに、市民が今後とも市政に積極的な関心を寄せられ、神戸市財政に刺激と示唆を与えていかれることを切にのぞみたい。

I 神戸市財政の基盤強化への方策

1 施策策定への視点

神戸市財政は、これまでの都市構造の変化による税財政制度の歪みに加えて、昨年来の異常なインフレーションによって、きわめて苦しい状態に直面している。財政危機がこれまでもしばしば叫ばれてきたが、49年度の赤字はかつてない巨額と推計され、深刻な事態に陥っている。

この財政危機を乗り切るには、次のような基本的な方向にもとづいて、財政再建を推進していく必要がある。

1つは、税財政制度における大都市税財政制度の確立を図っていくため、制度の抜本的改正を迫ることである。

2つは、大都市がもつ財政自主権を十分に活用し、都市経済の歪みの是正、地方税

財政制度の立遅れの補填を図ることである。そして、このような財政再建は、大都市における経済成長の成果の配分とその費用負担において、社会的公正を図っていくという基本的な考え方にもとづいて、すすめられるべきであろう。

(1) 都市経済への考察

神戸経済は、戦後、経済地盤の沈下がいわれながらも、一貫して成長をつづけてきた。今後も、大都市としてふさわしい管理情報機能の充実、付加価値の高い業種への転換がのぞまれる。

だが、このような経済成長を神戸市全体の視点からみると、その成長に潜む問題を無視することができない。それは、大都市税制が、大都市経済から遊離してしまっているという制度的欠陥もあるが、基本的には経済成長にともなう成果が社会的に公平に分配されず、また、そのための費用負担の区分も社会的には公正になされていなかったことである。そのため、大都市財政は、経済成長にともなう外部負経済のため社会的費用の増大に喘ぐとともに、経済成長にとり残された非採算部門をあまりにも多く肩代りさせられることになった。

したがって、都市が豊かな市民生活と活力ある経済活動をつづけていくためには、都市経済にともなう費用負担の区分、成長成果の配分において社会的公正が図られなければならない。

(2) 所得分配・費用負担のあり方

現代の都市ことに大都市経済をみると、その繁栄にもかかわらず、多くの歪みが生じている。たとえば、公営企業の赤字生活環境整備の立遅れ、公害の発生、自然

破壊など都市問題の噴出である。

これら都市問題の解決には、もちろん、都市計画法、公害対策基本法などを中心とする法的規制も必要であるが、同時に、税財政措置による経済的政策、たとえば、税財政制度の改正、財政自主権の活用などを過小評価してはならない。

税財政制度の改正にあっては、特に、国県・市の税源再配分を図り、大都市税源の拡充に主眼をおくべきである。なぜなら、大都市経済は豊かであるにもかかわらず、大都市財政は貧困に喘いでおり、大都市財政が「豊富の中の貧困」という悪循環から抜け出すには、大都市税制の抜本的改正が急務であるからである。財政自主権の活用にあっては、公共デベロッパーとしての開発事業、課税自主権の実施などによって、開発・集積の利益の社会的還元、自動車に対する社会的費用の負担、環境破壊者に対するPPPの原則（汚染原因者負担主義）の適用などを図っていくことが必要である。

都市は、1つの経済共同体であるとともに生活共同体であるから、その中で社会福祉を充実させていく使命がある。そのためこのような税財政措置をつうじて財政基盤の強化、費用負担の社会的公正を確保しながら究極的には都市財政の福祉化をめざすべきであろう。

2 都市経済との対応

都市財政の運用については、現行制度上その大枠は国によって決められている。しかし、3割自治を嘆く以前に、地方自治体として財政自主権にもとづく可能最大限の

努力がなされなければならない。都市財政の運用方策としては、一応、次の3つの方策が考えられる。1つは、直接デベロッパーとして介入する方策であり、2つは、税財政措置によって間接的に都市経済をコントロールすること、3つは、財政措置によって都市財政の福祉化を図っていくことである。

(1) 公共デベロッパー

神戸市の財政運用をみると、第1の手法、すなわち、公共デベロッパーとして積極的に都市経済へ介入してきたことは一応評価してよい。特に、財政的にみた場合、それらの事業によって開発利益を自己還元できたというメリットは否定できない。

しかし、今後、これらの公共開発事業については多くの問題があるため、次の点に留意すべきであろう。

1つは、安易な原価主義によるのではなく、間接的な社会的費用の増加または損失を十分に補う価格体系の導入が図られるべきである。さらに、開発利益の吸収に努めその社会的還元を図るべきである。

2つは、一般会計との関係において厳格な意味での独立採算制を採用するなり、関連事業のプール化などによってその負担区分を明確化すべきである。

(2) 財政自主権等の活用

地方自治体は、1つの事業団体であると同時に1つの統治団体である。そのため、限られているとはいえ財政自主権をはじめとして、かなりの行財政権限をもっている。したがって、地方自治体ことに大都市は、市場メカニズムの弊害、過度集積の不利益に対してこれらの行財政自主権を活用

して、自らの努力によってその財政基盤を防衛し、強化していかなければならない。

まず、1つとして、超過課税の実施、法定外普通税の創設などが考えられる。

あと1つとして、分担金制度の活用などが考えられる。

これまで大都市は、これらの財政自主権を十分に活用してこなかった憾がある。ただ、公害防止協定によるPPPの原則の徹底、宅地開発要綱によるデベロッパーへの実質的な分担金制度の確立などにおいて、顕著な実績があったことは高く評価してよい。今後、これらの防止協定、開発要綱などをより広く活用していくとともに、本来の財政自主権の活用が期待されるのである。

(3) 都市財政の福祉化

30年代、地方財政全般において、その収益化、企業化がすすめられ、都市財政においても採算性の薄いサービスが切りつめられるという傾向があった。

だが、本来、都市財政の使命は、むしろこのような非採算部門のサービスを如何にして充実させ、ひろげていくかにあり、都市財政の企業化、収益化は手段に過ぎないといえる。

今日、都市財政においても「生活の論理」を浸透させ、都市財政の福祉化が図られつつある。その一例として、老人医療費の公費負担とか、就園・就学助成費の拡大などが図られてきた。また、水道・交通など基礎的生活サービスの福祉料金制が唱えられつつある。さらに、財政支出の面においても、社会福祉費の増大などがみられる。

このように、大都市財政においては、企

業化と福祉化という二極化現象がみられる。財政運用の理想論としては、企業化による利潤、収益などで、福祉負担を埋めていくことが理想であるといえるが、財政運用の実態においてはきわめて厳しい条件が介在している。したがって、都市財政の福祉化を極端にもっていくことは、財政面からの制約があることも無視できない。

今後の都市財政の福祉化については、次の配慮が必要である。

1つは、インフレーション、公害、交通事故など市民の生活環境に厳しさが加わるに比例して、弱者保護の視点から、都市財政の福祉化は勇気をもって導入していかなければ、都市経済における社会的公正は、ますます遠のくのではあるまいか。したがって、財政力の許すかぎり、都市財政における福祉化の色彩を強めるべきであろう。

2つは、都市財政の福祉化には、それにもかかわらず、巨額の財政支出をとめない財政圧迫の原因となるので、当面の厳しい財政環境の下においては、一般的福祉(医療費

の公費負担の年令引下げなど)、個別福祉(心身障害者福祉など)の組み合わせを考え、社会的価値の極大化をめざすべきであろう。

Ⅱ・神戸市財政の分析

1 財政の概況

神戸市財政の推移をみると、戦後一貫して財政悪化の状態がつづいている。

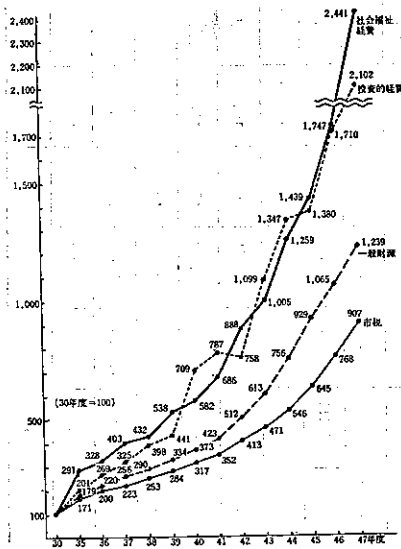
戦後10年間は、戦災復興その他新しい施策(生活保護、6・3制の実施)などによる財政需要の増大にともなって赤字財政を余儀なくされた。そして、30~35年の間は政府の地方財政再建策、市独自の財政努力の上に経済好転も加わり一応の黒字基調をみた。だが、このような財政基調も35年から再び悪化しはじめ、今日まで慢性的赤字基調に悩まされている(第1表参照)。その赤字の性格は、20年代の赤字が全国的な戦後特殊事情によるものであるのに対し、35年から今日までの赤字は、高度成長とそれによってもたらされた過度集積の進化と高度消費社会の成熟によるものであるといえよう。このような財政悪化の原因をさら

第1表 一般会計決算収支状況 (単位 百万円)

区 分	年度別	20	25	30	35	40	45	46	47
歳 入 額	①	95	4,862	9,437	15,161	41,588	88,232	105,256	130,238
歳 出 額	②	66	5,256	9,500	14,466	40,897	86,641	102,513	126,070
歳入歳出 差引額	①-②=③	29	△ 394	△ 63	695	691	1,591	2,743	4,168
翌年度へ繰越すべき財源	④	13	243	634	425	877	1,678	3,041	4,229
実質収支	③-④	16	△ 637	△ 697	270	△ 186	△ 87	△ 298	△ 61

に分析してみると、共通して指摘できるのは、歳出面においては、都市化あるいは経済社会構造の高度化にともなって巨額の投資及びサービスを要求されたことであり、歳入面においては、大都市税財政が大都市のもつ経済力を十分に吸収する制度に欠けていたこと、また、その財政需要を反映する仕組みになっていなかったことであるといえる（第1図参照）。

図一 市税、一般財源、投資的経費及び社会福祉経費の増加状況



2 財政収支悪化の原因

(1) 歳出面での原因

財政収支の悪化の原因を歳出面で検討すると、次の3つが考えられる。

① 社会資本整備費の増大

都市における経済活動・市民生活の拡大と高度化にともなって、都市財政は巨額の公共投資を迫られている。神戸市の場合、1つは、幹線路の拡幅、市街地再開発をはじめとする集積に対する都市再整備の投資であり、2つは、近郊区域での新開発にともなう住宅・教育・福祉等の生活関連公共投資である。

大都市の財政需要がいかに巨大であるかは、当面必要とする5カ年の緊急主要公共事業だけでも、神戸市で6,718億円に達することによっても知ることができる（第2表参照）。

② 生活サービス費の増大

「成長から福祉へ」の転換をめざして、近年、都市財政の中で比重を高めつつあるのが、社会福祉費をはじめとする生活関連サービス費である（第3表参照）。

大都市のほとんどの市民が高度成長をその底辺で支え、かつ、高度成長の歪みをもろに受けている。大都市財政は、このような市民層に対する財政面からの配慮を今後とも拡大していかなければならない。しかし財政的にみるとき、公共投資とともに大きな財政需要となりつつある。

③ 公営企業会計への援助

公共投資・生活サービス費と並んで財政的に大きな圧迫要因となったのが、一般会計から企業会計への繰出金である。すでに交通企業会計は、35年赤字発生以来経営合理化に努め、42年10月には、財政再建団体の指定を受け、赤字解消に努めてきたが、累積赤字は126億円に達している。この赤字の増大に比例して、一般会計からの繰出金も47年度には約20億円にも達している。

第2表 主要緊急公共投資計画 (49~53年度) (單位: 百万円)

事業別	49		50		51		52		53		49~53	
	経費	市費	経費	市費	経費	市費	経費	市費	経費	市費	経費	市費
1 道路整備	21,781	18,088	26,632	16,446	81,210	18,575	37,882	21,664	45,686	25,851	162,661	95,624
2 公園整備	1,851	1,449	3,000	2,300	4,500	3,450	6,750	5,175	10,125	7,762	26,286	20,130
3 下水道建設	16,697	11,771	24,156	13,399	32,107	16,950	37,008	20,367	42,615	23,342	152,477	85,829
4 河川・高瀬対策	2,387	1,288	3,584	1,902	4,861	2,268	5,115	2,565	6,085	2,933	21,512	10,906
5 港湾整備	11,411	8,431	13,573	10,480	16,741	12,847	20,811	15,315	25,861	13,658	88,307	67,231
6 その他都市計画	5,823	5,207	10,382	10,867	7,988	7,988	8,965	5,999	10,298	7,517	43,466	37,578
7 公害対策	436	201	356	149	387	168	358	141	230	115	1,767	774
7 項 (他事業に含まれる公営対策)	24,214	18,649	31,142	19,160	41,128	24,168	44,715	26,638	46,374	26,790	188,074	115,405
8 民生保健施設整備	4,055	3,958	7,528	6,543	10,066	9,071	8,105	7,837	6,449	5,891	36,203	32,200
9 清掃施設整備	7,202	6,515	6,418	5,197	8,219	6,443	6,950	5,562	3,276	2,546	32,065	26,203
10 教育施設整備	11,288	8,592	17,152	12,606	19,866	14,553	20,852	14,838	20,425	14,220	89,638	64,609
11 住宅建設	15,794	9,528	26,420	17,093	30,930	19,309	35,567	22,771	39,447	25,692	148,158	94,893
12 地下鉄建設	14,758	14,862	27,498	26,428	17,433	17,433	22,005	22,005	28,905	28,905	110,589	109,133
13 その他	3,820	2,439	5,794	3,740	12,137	9,754	9,375	6,566	6,449	4,155	37,565	26,653
計	116,638	86,173	172,967	127,150	195,995	139,809	219,288	150,504	245,301	168,587	950,829	671,823
うち起債		56,191		85,221		83,519		89,686		100,506		415,323
差引一般財源		29,982		41,929		55,790		60,718		68,081		256,500

第3表 目的別歳出の状況

区分	年度	44	48 (見込)	伸び率 (48/44)
普通会計歳出決算額		百万円 79,680	百万円 166,826	倍 2.1
民生費		7,478	19,527	2.6
衛生費		6,315	15,889	2.5
住宅費		5,753	11,954	2.1
教育費		7,743	22,365	2.9
都市公園費		801	5,270	6.6
道路・橋りょう費		4,685	8,220	1.8
街路費		4,017	4,362	1.1
港湾費		8,308	13,888	1.7
区画整理費等		10,059	17,903	1.8
その他		24,521	47,448	1.9

そして、近年、交通とともに病院も赤字が 善を含めた抜本的対策を迫られている（第4拡大しつつあり、公営企業の経営環境の改 4～5表参照）。

第4表 交通事業会計の実質赤字 (単位 百万円)

年度別 区分	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47
交通事業会計	△84	△351	△877	△1,563	△2,569	△3,688	△4,896	△6,249	△8,661	△10,310	△11,208	△11,118	△12,610

(注) 各年度の「地方公営企業決算の状況」による。

第5表 交通、病院事業会計への一般会計繰出金 (単位 百万円)

年度別 区分	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47
交通事業会計	40	40	47	53	77	80	79	143	316	314	1,481	1,581	1,969
病院事業会計	64	51	20	86	186	140	203	320	387	688	783	869	1,229

(注) 各年度の「地方財政状況調査」による。

(2) 歳入面での原因

財政収支悪化の原因を歳入面で検討すると、次の3つが考えられる。

① 税制改正の立遅れ

現行税制度のもとにおける神戸市税は、その収入が伸び悩み（第6表参照）、増大

する財政需要に即応せず、歳入中に占める市税の地位の低下（第7表参照）からみて、財政面で著しく弱体化している。この原因は、現行市町村税制が固定資産税及び個人住民税を中心に構成されており、法人所得課税、消費・流通税の配分比率が低く、伸張性・動態性に乏しいためである。大都市は、わが国における企業活動と消費

活動の中心地であって、豊富な税源があるにもかかわらず、全国的画一税制のため、市内における国税、県税、市税の配分においても特に市に低く（第8表参照）；大都市のすべてが地方交付税の交付団体となっていることから（第9表参照）、税制改正の立遅れが明らかである。

第6表 人口1人当り租税の伸び率比較

区 分	30年度			35年度			40年度			45年度			47年度		
	円	円	倍	円	円	倍	円	円	倍	円	円	倍	円	円	倍
全 国	10,494	19,284	1.8	33,373	7,960	4.8	20,354	12.4	25,387	15.4	22,427	8.5	31,025	6.7	8.9
道 府 県	1,648	3,735	2.3	7,960	4.8	20,354	12.4	25,387	15.4	22,427	8.5	31,025	6.7	8.9	
市 町 村	2,626	4,231	1.6	7,806	3.0	15,807	6.0	22,427	8.5	31,025	6.7	8.9			
神 戸 市	4,620	6,945	1.5	11,796	2.6	22,698	4.9	31,025	6.7	8.9					
国 民 所 得	81,750	142,041	1.7	265,648	3.3	571,083	7.0	727,515	8.9						

(注) 伸び率は、30年度に対する倍数である。

第7表 歳入中に占める税収入の割合

区 分	30年度	35年度	40年度	45年度	47年度
道 府 県	24.6%	30.9%	30.7%	37.4%	32.6%
市 町 村	44.7	42.8	37.2	32.7	30.3
指 定 都 市	48.7	51.9	44.8	40.4	37.1
神 戸 市	49.8	47.0	33.1	31.5	29.1

第8表 神戸市内における税収入の配分状況

区 分	30年度		40年度		47年度	
	構成比	構成比	構成比	構成比	構成比	構成比
市 税	45億円	10.9%	144億円	10.0%	411億円	11.5%
県 税	33	7.9	168	11.8	507	14.1
国 税	336	81.2	1,118	78.2	2,662	74.4
計	414	100	1,430	100	3,580	100

② 財政措置の不合理

今日、大都市財政を圧迫している要因として、政府からの委理事務の不合理さ、国庫からの財政措置の不完全さを無視することは出来ない。その1つは、地方交付税制度における不完全さである。もともと地方交付税は、標準的な財政需要を算入して、その歳入不足を補填する建前となっているが、大都市財政からみた場合、多くの不算入費用があるとともに算入不足の著しい費用もある（第10表参照）。

第9表 6大都市の財政力状況

区 分	財政力指数		地方交付税額	
	47年度	48年度	47年度	48年度
横浜市	0.82	0.83	122億円	155億円
名古屋市	0.91	0.90	64	103
京都市	0.70	0.71	128	150
大阪市	0.86	0.85	171	220
神戸市	0.73	0.73	118	154
北九州市	0.63	0.64	132	165

（注）各都市の「地方財政状況調査」による。

第10表 47年度基準財政需要額と決算充当一般財源の比較（単位 百万円、%）

	(A) 基準財政需要額	(B) 決算充当一般財源	(A)-(B)	$\frac{(A)-(B)}{(B)}$ 不足率
消 防 費	3,035	3,067	△32	△ 1.0
土 木 費	14,171	20,155	△ 5,984	△29.7
教 育 費	6,791	10,998	△ 4,207	△38.3
厚生労働費	8,315	15,602	△ 7,287	△46.7
産業経費	787	2,423	△ 1,636	△67.5
その他の行政費等	8,021	11,698	△ 3,677	△31.4
計	41,120	63,943	△22,823	△55.5
留 保 財 源	10,002	—	10,002	—
合 計	51,122	63,943	△12,821	△25.1

（注）留保財源とは、標準税収入の $\frac{25}{100}$ 相当額である。

その2つは、国庫補助事業における国庫支出金等の過少算定であり、いわゆる超過負担の問題である。神戸市の場合、48年度でも超過負担は61億円の巨額に達する（第11表参照）。

③ 開発・集積の利益の社会的還元の立遅れ

都市が成長し、地方自治体が公共投資をすれば、そこに必ず成長の利得なり、開発・集積の利益などが生まれる。

第11表 主な国庫支出金対象事業における超過負担の調べ (48年度)

(単位 百万円)

事業別	あるべき補助基本額(A)	補助基本額(B)	(B)の内訳			超過負担額(A)	超過負担額(B)	左に対するあるべき補助金	
			補助金	その他の特定財源	一般財源				
公営住宅建設費	6,166	5,020	2,715	1,987	318	1,146	612		
高層住宅	1種	3,021	2,461	1,231	1,045	185	560	280	
	2種	1,041	881	587	271	23	160	107	
	中層住宅	1種	1,689	1,335	668	567	100	354	177
		2種	415	343	229	104	10	72	48
改良住宅建設費	3,400	2,815	1,877	938	—	585	389		
住宅建設	高層	1,383	1,162	775	387	—	221	147	
	中層	337	312	208	104	—	25	16	
	用地	1,680	1,341	894	447	—	339	226	
小・中学校建設費	5,445	3,132	1,605	1,264	263	2,313	1,065		
小学校	建設費	1,832	1,135	729	294	112	697	433	
	用地費	825	402	134	241	27	423	141	
	中学校	建設費	1,033	718	450	203	65	315	198
		用地費	1,755	877	292	526	59	878	293
保育所建設費	345	89	50	29	10	256	128		
ごみ処理施設整備費	2,127	1,411	353	793	265	716	179		
保育所措置費	1,186	878	702	—	176	308	246		
国保事務費	477	256	256	—	—	221	221		
国民年金事務費	244	139	139	—	—	105	105		
保健所運営費	738	320	109	—	211	418	139		
農業委員会費	65	5	5	—	—	60	60		
計	20,193	14,065	7,811	5,011	1,243	6,128	3,144		

今日の大都市が、このような利益の社会的吸収に不十分であったことは否めない。

神戸市は、45年10月「開発指導要綱」をつくり、開発利益の社会的還元につとめてきたが、新開発以外の利益の吸収は不十分である。

Ⅲ 大都市税制度の改正

1 税制改正への基本的考え方

神戸市財政収支の悪化の歳入面における最大の原因は、さきにも述べたように、現行地方税制度の改正の立遅れであり、次のような考え方にもとづいて、抜本的な税制改正を図り、大都市の財源を拡充する必要がある。

その1つは、現行市町村税制は、普遍性・安定性を重視した税目(固定資産税及び個人住民税)を中心に構成されており、社

会経済情勢の変動に即応しきれず、大都市財政を圧迫し、社会的公正を欠くことにもなった。大都市における企業活動、市民生活の実態に即した伸張性、動態性のある税源の強化拡充を図るべきである。

その2つは、現行税制度の歪みを、地方交付税、地方債等の財政措置で対処し、財

源保障機能よりも財政調整機能に、より重点をおいてきた国の考え方の是正を求め、税源が豊富である大都市には、少なくとも自主財源である市税収入によって一般財源がまかなわれるように、財源の拡充を図るべきである（第12表参照）。

第12表 神戸市普通会計歳入決算の状況

区 分	構 成 比 (%)			実数による伸び率(倍)	
	30年度	40年度	48年度	40年度 / 30年度	48年度 / 30年度
市 税	49.8	33.1	29.8	3.2	11.3
譲与税・交付税・交付金	1.1	6.7	12.1	30.2	218.1
国 庫 支 出 金	15.9	18.9	15.1	5.7	18.0
地 方 債	12.3	16.9	15.9	6.5	24.4
そ の 他	20.9	24.4	27.1	5.6	24.5
計	100.0	100.0	100.0	4.8	18.9

(注) 各年度の「地方財政状況調査」による。

その3つは、税源配分と財政需要との対応を強めるべきである。大都市の財政圧迫の主因は、下水道、公園、ごみ処理施設、道路、地下鉄等の都市施設の整備及び福祉行政サービスに要する財政需要の増大に、税源配分が即応していないことにある。したがって、国税、地方税を通ずる税源の再配分によって、大都市財源の拡充を図るべきである。

今日の地方財政をみると、財政調整にあまりにも配慮し過ぎである。

「税源の偏在するところまた需要も偏在

する。」という主張は、多くの場合は真実である。地方税における応益性の原則は、このような税源配分にあっても尊重されるべきである。

また、大都市税源の拡充、たとえば、市民税法人分を上げた場合、他の地方団体間に税収の著しい不均衡が生ずるときは、大都市特別税制とか府県の財源調整措置の導入などが検討されるべきであろう。

2 税制改正への具体策

(1) 事務所・事業所税の創設

事務所・事業所税は、47年度の税制改正

に際して、自治省及び大都市がその創設を主張してきた特別税である。その概要は、次のとおりである。

**事務所・事業所税の創設構想
(48年度自治省試案)**

人口、企業が集中している大都市地域の再開発に必要な財源を確保するため、次により事務所・事業所税を課するものとする。

1. 課税団体 都・指定都市及び政令で指定する市
2. 課税標準 課税標準は、次のとおりとする。
 - (1) 資産割 事務所・事業所にかかる固定資産税額
 - (2) 従業者割 事務所・事業所にかかる支払給与総額
3. 税率 税率は次のとおりとする。
 - (1) 資産割 固定資産税額の一定割合（たとえば20%程度）
 - (2) 従業者割 支払給与総額の一定割合（たとえば0.5%程度）
4. 納税義務者 事務所・事業所において事業を行なう者
5. その他 床面積が一定面積（たとえば500㎡程度）未満の事務所・事業所に対しては課税しないものとする。

込額は約40億円であり、次の理由から、その創設がのぞましいと考えられる。

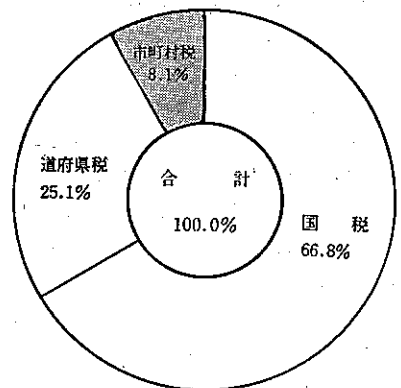
その1つは、都市、特に大都市における企業は蓄積された公共投資と集積の利益を享受する一方、集積によって道路整備、交通対策、都市再開発など多くの財政需要をもたらしているの、その受益に対応して、特別な負担を求めるのが妥当であろう。

その2つは、税制度からみても優れていると考えられる。同税は特別税であり、地方団体間の財政の不均衡をひきおこさないし、外形標準（給与、固定資産など）を課税標準とするため、法人税、事業税、住民税などの現行所得課税と重複せず、また、欠損企業に対しても応分の負担を求めることができ、公平性をも充足している。

(2) 法人所得課税の拡充

法人所得課税は、動態性と伸張性のある都市的税目であり、その拡充について指定都市は10年来、最重点項目として要望運動

**第2図 法人所得課税の配分状況
(実効税率)**



同税が創設された場合の神戸市の収入見

をつづけてきた。干是正されたにすぎない。(第2図、第13表参照)。
 だが、49年度税制改正後においても、市町村への配分割合は6%から8%程度と若

第13表 49年度税制改正による配分割合

区 分		表面税率		実効税率		配分割合	
		改正前	改正後	改正前	改正後	改正前	改正後
法人税	基本税率	36.75%	40%	29.93%	(32.50)%	66.5%	66.8%
	配当分税率	26%	30%		33.04%		
事業税		12	12	10.71	10.71	23.8	21.6
道府県民税		5.6	5.2	1.68	(1.69) 1.72	3.7	3.5
市町村民税		9.1	12.1	2.72	(3.93) 4.00	6.0	8.1
計		—	—	45.04	(48.83) 49.47	100.0	100.0

- (注) 1. 実効税率は、資本金1億円以上の法人について、所得の3割を配当するものと想定した場合における所得700万円以上の法人所得課税のモデル計算による。
 2. () 書きは、初年度の数値である。

府県への配分割合との対比からみても、また、大都市財政がその地域に投入した公共投資、提供した公共サービスとの対応からみても、さらに配分割合の強化を求めていくべきであろう。

(3) 道路目的財源の増強

市町村道の整備に要する目的財源比率は、依然として国道、道府県道に比して極めて低く、その整備は著しく立遅れている。そのため、巨額の一般財源を道路整備へ投入することを余儀なくされ、市町村財政圧迫の要因となっている。

第6次道路整備5カ年計画の財源内訳をみても、市町村費の道路特定財源比率は24

%に過ぎず、国費の82%、道府県費の73%と比べて、きわめて低い(第3図、第14表参照)。

第14表 神戸市分道路財源内訳

(49年度予算) (単位億円)

区 分	事業費	特定財源	一般財源
国 県 道	56	(63) 35	(37) 21
市 道	75	(19) 14	(81) 61
計	131	(37) 49	(63) 82

(注) () 書きは、構成割合である。

このような配分比率の格差は、合理的理由を欠くものといえよう。なぜなら、自動車は、国道、道府県道、市町村道を区別なく利用するものであり、大都市の市道は、その交通量において、国道、道府県道に比べて遜色はないからである。

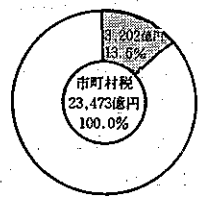
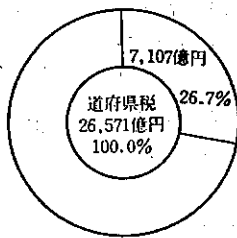
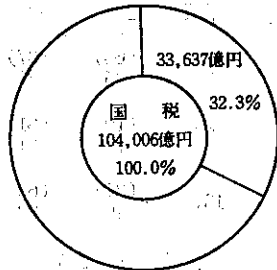
(4) 消費・流通税の充実に実

大都市における昼間人口の増加、消費・流通活動の激化にともなう財政需要は、きわめて大きいものがある。にもかかわらず、消費・流通税の大都市への配分割合は国、道府県に比べてきわめて低い（第4図参照）。

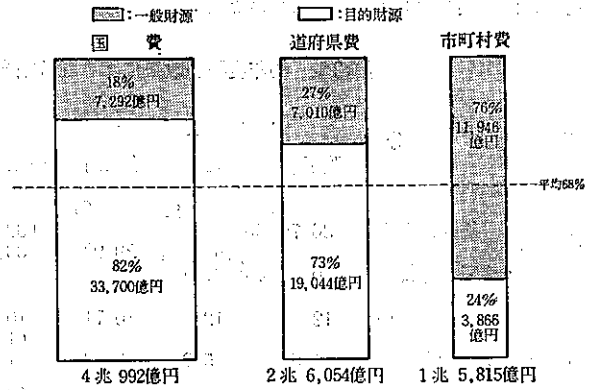
これらの税目は、概して、伸張性に富み、地域性もあるため、都市的税源としてふさわしいものである。

したがって、次のような理由から大都市税源として、消費・流通税の強化を図るべきである。

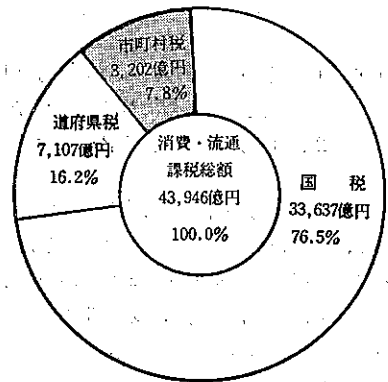
消費・流通課税の占める割合



第3図 第6次道路整備5カ年計画の財源内訳 (45年度～49年度)

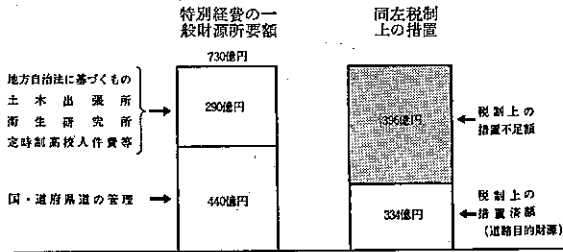


第4図 消費・流通課税の比較 (47年度) 消費・流通課税総額に対する割合



その1つは、大都市は、市町村としての一般行政に加えて、府県にかわって特例事務（保健，建築，道路，都市整備行政など）を行っている（第5図参照）。

第5図 大都市の事務配分の特例に伴う税制上の措置不足
(49年度予算指定都市分)



これらの行政と消費・流通税の対象である飲食店，ホテル，娯楽施設などとの間には，受益の関係が認められるので，大都市がこれらの施設の利用に対して負担を求めることは，十分説得力をもつといえる。

その2つは，現在，娯楽施設利用税については，ゴルフ場所在市町村に対して，その税収の半が交付金として交付されているが，これと同じ手法によって，料理飲食等消費税，不動産取得税などの一部交付金化を図り，税収入と財政需要の不整合を少しでも調整すべきである。

(5) 固定資産税の再検討

都市財源の拡充は，従来，国の税制改正では，主として法人所得課税における配分是正，道路目的財源の増強などで若干その拡充は図られてきたが，都市の独立財源である固定資産税の存在を過小評価してはならない。

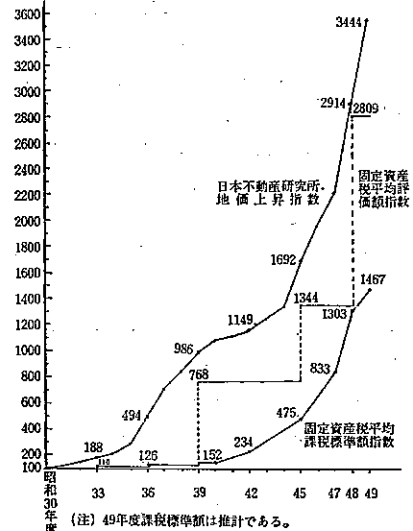
土地に対する固定資産税は，地価の急激な上昇によって負担調整措置がとられてき

ため，税収の伸張性を欠く憾があったが，48年度から課税の適正化が図られ，また，51年基準年度は固定資産の評価替えの年度であり，現行制度での負担調整措置も

一応終わることになる。そのため政府は，51年度までに土地に対する固定資産税のあり方について再検討し，新しい制度化を図ろうとしているが，その際，40年代の経験にかんがみ，負担調整措置の導入には慎重を期

し，税負担の適正化を図るべきであろう。なお，今後都市財源の拡充のためには次の点を検討すべきである（第6図参照）。

第6図 六大都市地価等指数推移一覽



その1つは、市税収入に占める割合は、30年度では固定資産税が51.7%、市民税が29.5%で、その比率は約5対3であった。48年度決算見込では、固定資産税（都市計画税を含む）が45.2%、市民税が43.8%で、その比率は約1対1となっている。固定資産税は、地方税ことに市町村税にもっとも適当な税目であり、その根幹となるべきものである。したがって、市民税との対比において税負担の配分を考慮しながら、伸張性が保たれるような方策が講じられることが望ましい。

その2つは、土地に対する課税標準額について、小規模住宅用地25%、その他の住宅用地50%、非住宅用地100%と格差が設けられている。このような、住宅用地の税負担についての配慮の必要は認められるが、一面、市民の中においても土地の所有者とそうでないものとの間に、生活実態の上で格差が生じていることも否定できない。また、標準家庭における税負担について試算すると、35年度と48年度の対比で、市民税が11.8倍の伸びに対し、固定資産税（都市計画税を含む）は2.9倍（土地8.7倍、家屋0.9倍）しか伸びていない実情を認識すべきであろう（第15表参照）。

その3つは、評価において、土地は売買実例価額、家屋は再建築価額、償却資産は取得価額を基準としているが、その価格は、地価・建築費などの急激な上昇によって著しく実勢価格とかい離している。特に、家屋及び償却資産については、適正な時価による評価替を導入すべきであろう。

その4つは、現行の固定資産税には、地方税法において多くの非課税、課税標準の

特例など（たとえば、電気、ガス、鉄軌道、外資埠頭公園、船舶、営業用倉庫、信用金庫など）が、国の施策にもとづいて設けられている。これらの措置は、地方自治体の課税自主権を侵し、税源を侵食するものと考えられる。のみならず、現在の経済・社会的要請からみて、不合理な措置となっているものもあるので整理が図られるべきであろう。

(6) その他

① 消防施設税

今日の大都市における消防行政には、消防設備に高度の水準が要求される。にもかかわらず、都市財源の不足から十分な施設整備がなされない現状にある。

そのため、目的税を創設して、消防施設整備の充実を図ることが考えられる。

この点、消防施設税として、30年12月地方制度調査会では、「市町村の消防施設を充実するために損害保険事業を行なう者に対し、火災保険に係る収入保険料を課税標準とする消防施設税を目的税として設けること」と答申されている。

今日、都市における雑居ビル、高層ビル、危険構築物などの存在を考えると、消防施設の拡充は緊急の必要があると考えられるが、その財源を損害保険料に求めることが適切であるかどうかは、本調査会でも結論はみられなかった。

ただ、今日、普通税をはじめとする一般財源でその財政需要をまかなうことはきわめて困難となってきており、目的税方式を導入する必要がある。

② 生活廃棄物等処理税

高度消費社会の成熟によって、産業廃棄

第15表 所得の上昇にともなう税負担の推移

区 分	48年度		45年度		39年度		35年度		38年度	
	万円	収入に 対する 割合	万円	収入に 対する 割合	万円	収入に 対する 割合	万円	収入に 対する 割合	— 35年度	
給与所得者の 収入金額	250	—	159	—	76	—	51	—	4.9 倍	
固定資 産税額	土地	41,980 (27,500)	1.7 (1.1)	20,030	1.2	6,170	0.8	4,800	0.9	8.7 (5.7)
	家屋	12,430	0.5	12,430	0.8	18,230	1.7	14,080	2.8	0.9
(都市計 画税額 を含む)	計	54,410 (39,930)	2.2 (1.6)	32,460	2.0	19,400	2.5	18,880	3.7	2.9 (2.1)
住民税 額 (均当割 額を含 む)	市民税	49,800	2.0	24,000	1.5	10,560	1.4	4,640	0.9	10.7
	県民税	25,500	1.0	14,460	0.9	7,740	1.0	1,710	0.3	14.9
	計	75,300	3.0	38,460	2.4	18,300	2.4	6,350	1.2	11.8
所得税額	161,300	6.4	67,800	4.3	82,550	4.3	20,200	4.0	8.0	
税 額 合 計	291,010	11.6	138,720	8.7	70,250	9.2	45,430	8.9	6.4	

(注) 固定資産税額は、土地 200㎡の住宅用地、家屋66㎡として計算した。

(宅地の平均価格(㎡当り) 35年度 1,500円、 48年度 25,017円)
(家屋の平均価格(㎡当り) 34年建築平均木造家屋 13,333円)

住民税額は、当該年度の翌年度分の税額である。

() 内は、固定資産税の49年度分の税額である。

物のみならず消費廃棄物も無視できない状態にある。ことに、空き缶、プラスチックをはじめとする処理困難物の発生と増大は、処理上焼却炉を傷め、また有毒ガスを発生するなど、費用、2次公害の点から困難な問題となっているほか、資源再利用の

点からもそのまま放置できない現状にある。

ことに、空き缶などが街路、レクリエーション地域などで放置され、自治体にとっては、その回収費だけでも多大の財政負担となっている。

この点につき法定外普通税として検討したが、粗大ごみとしての電化製品なども含めて、特別目的税（庫出税）として創設し、たとえば、人口などを基準として譲与の方がより適切であると考えられる。

このような目的税に対して、製造業者にPPPの原則から、完全回収体制をとる方が行政的にはのぞましいとの意見もあるが、資源節約、処理困難物の抑制、不法投棄、一般ごみへの混入などの観点から、やはり全国的な目的税の新設は検討に値するといえよう。

③ 租税特別措置等の整理合理化

現行住民税は地方独立の固有財源という建前はとっていても、その課税標準は国税を基準としているため、自動的に国の租税特別措置の影響を受けることになるが、地方税の性格からしてふさわしくないものについては、その影響を遮断すべきである。

また、国の施策にもとづいて、地方税独自の非課税規定、特例措置が設けられているが、課税の均衡上適当でないものについては大幅に整理・合理化すべきである（第16表参照）。

第16表 非課税措置等による地方税の減収見込額（49年度）（単位 億円）

区 分		国税の租税特別措置による地方税の減収見込額	地方税の非課税措置等による減収見込額	合 計
道府県税	道府県民税	514	128	642
	事業税	54	258	312
	計	568	386	954
市町村税	市町村民税	836 (1,524)	208 (381)	1,044 (1,905)
	固定資産税	—	966 (2,281)	966 (2,281)
	電気税	—	530 (507)	530 (507)
	計	836 (1,524)	1,704 (3,169)	2,540 (4,693)
合 計		1,404	2,090	3,494

(注) () 書きは、神戸市分數値であり、単位百万円である。

Ⅳ 財政自主権による財源拡充

1 財政自主権について

地方自治体の財政自主権として活用できる範囲としては、超過課税、法定外普通税、分担金・負担金、使用料・料金などが考えられる。

行政自主権にあつては、近年、自治体は条例制定権を十分に活用し、条例を法律の施行規則的な地位から名実ともに地方自主立法として活用してきたことは、記憶に新しいところである。神戸市においても、「神戸市民の環境をまもる条例」、「神戸市民のくらしをまもる条例」などをはじめ

として、数多くの自主立法がある。

これにひきかえ、財政自主権の活用は十分であったとはいえないのではないか。なるほど、縁故債・外郭団体の活用による土地の先行取得、公共デベロッパーの活躍などに見るべきものがあり、また、宅地開発指導要綱などによる公共負担のカバーなどに効果があった。だが、これらは、財政自主権の本命といわれるものではない。地方自治体である以上、その財政危機に対処して財政自主権の活用を図るべきである。もちろん、大都市財政の強化のために、何よりものぞまれるのは税財政制度の改正であり、それによってもたらされる財源は、自主権による財源よりもはるかに大きい。

したがって、大都市財政の強化のためには、税財政制度の改正がなくてはならない。それにもかかわらず、税財政自主権による財源拡充がのぞまれるのは、次のような理由からである。

その1つは、前にもふれたように、財源拡充には税財政制度の改正が不可欠であるが、ここ十数年来の運動によっても、その十分な成果をみていない。しかし、大都市財政の窮迫は猶予なき段階にきている。したがって、まず、税財政自主権による財源拡充に着手すべきである。また、このような地方自治体側における積極的な財源拡充の自主的努力が、税財政制度改正への契機となるといえるのではないか。

その2つは、税財政制度はその制度の性格上、画一的であることは避けられず、また、大都市特有の財政需要に対処できない憾がある。さらに、大都市が直面する都市問題に対して税財政面から政策展開を行う

とするならば、財政自主権によるのが、もっとも臨機応変に対処できるといえるからである。

だが、これまで、これら財政自主権にもとづく財源確保は、部分的に行われてきたが、その活用方法はどちらかといえば、財政自衛いわば財務管理という運営方針の延長上にあったといえる。今後、地方自治体としての自覚のもとに、財政自主権の活用がのぞまれる。

2 超過課税

超過課税は、課税自主権の典型的な権限の1つである。

現行地方税法では、標準税率に対して制限税率を定めている。したがって、制限税率の範囲内において超過課税を実施するか否かは、地方自治体の裁量にまかされているともいえる。だが、超過課税を実施する以上、それなりの財政的根拠がなければならぬ。地方税法では、それを「財政上の特別の必要」と規定している。この「財政上の特別の必要」は、災害復旧、施設の充実などの特定需要をさすといわれているが、過密、人口急増などにもなう一般的需要も含むと考えられ、具体的にその税収をどのように運用するかは、その地方自治体の裁量にまかされていると考えることができる。

(1) 市民税の超過課税

① 個人分

i. 均等割

均等割のあり方については、負担分任の性格から存続することが望ましいとの意見(存続論)と、所得割が課税されない低額

所得者にも一律に課税され、また、現在の額は少額であって、徴税費との関連からも廃止すべきではないか、との意見（廃止論）とがあるが、このことについては、政府の税制調査会においても長年検討され、まだその結論を得ていない問題である。

超過課税を検討する場合には、一応存続論を前提として検討することとなる。現行の税率は、26年度以来据置かれているので、今日の情勢に見合うような引上げを図るべきであるとの意見もあるが、所得割の課税最低限の引上げが毎年実施されていることとの関連もあり、負担公平の観点から国の制度の改正を待つこととした。

ii 所得割

現行税制における標準世帯（夫婦2人の給与所得者）の課税最低限は、所得税は、48年分1,121千円（49年分1,507千円）に対し、市民税（前年の所得を課税標準）は、1,016千円と格差があり、負担分任の原則も充足し、所得税に対する課税割合は37年度以来増加している状況である。また、

個人住民税に対する減税要望は強く、毎年課税最低限の引上げが図られている際でもあり、超過課税は難しいと考える。

なお、48年度全国市町村 3,278団体のうち、所得割の超過課税を行っている団体は7団体（49年度は2団体）にすぎない状況である。

② 法人分

i 均等割

神戸市では法人分の均等割について、すでに超過課税を採用している。それは26年度の法改正によって、これまで支店、営業所などごとに課税していたのを、区単位に1法人として課税することになったため、その減収を補うために採用されたといわれている。

現行税制では、欠損法人は均等割のみしか負担していないが、欠損法人であっても、事業活動にともない多くの行政サービスを受けているため、受益に応じた負担という見地からみれば、税率の見直しが必要であろう（第17表参照）。

第17表 均等割のみを納める法人数調（48年度）

神戸市分

資本金段階	法人数 (A)	均等割のみの法人数(B)	割合 $\left(\frac{B}{A}\right)$
1 千万円以下	16,753	5,455	32.6
1千万円超1億円未満	2,391	777	32.5
1億円以上10億円未満	775	128	16.5
10億円以上	586	25	4.3
計	20,505	6,385	31.1

(注) 1 48年2月1日から49年1月31日までの間に事業年度が終了した法人についての調べである。

2 「法人数(A)」については、半年決算法人は事業年度ごとに1法人として計上しており、法人数は延法人数である。なお、その延法人数は 991件である。

ii 法人税割

法人税割の超過課税については、意見の分かれるところであるが、超過課税を実施すべきであるとする理由は、次のごとくである。

その1つは、大都市において企業は集積の利益をうけている。これに対して、企業が立地することによってもたらされる市街地の再開発、交通対策、生活環境施設の整備、公害対策等多くの財政需要が生じてい

るが、一般税制では十分に対処できない。したがって、これら特別の財政需要に見合った収収がのぞまれる。

その2つは、所得課税の市町村に対する配分比率において、法人はわずかに8%程度であり、個人の16%に比し、なお低い状況である。

大都市に立地する企業は、その集積の利益に見合う負担をしていないといえる(第18表参照)。

第18表 法人所得課税と個人所得課税の配分状況(49年度)

		国の予算額または地方財政計 画額 (億円)			配 分 割 合 (%)		
		法 人	個 人	計	法 人	個 人	計
国	法人税	49,280	47,590	96,870	66.8	73.9	70.1
道府県	道府県民税	2,816	6,001	8,817	} 25.6	} 10.0	} 18.4
	事業税	16,064	457	16,521			
市町村	市町村民税	5,589	10,324	15,913	7.6	16.1	11.5
計		73,749	64,372	138,121	100	100	100

その3つは、市町村民税法人税割の超過課税は、全国の市町村では4割以上、市だけでは6割以上の自治体が採用している。

そして、49年度から、仙台、堺、横浜市などの大都市(人口50万以上)において新たに実施された(第19~20表参照)。

第19表 市町村民税及び固定資産税の超過課税団体数(48年度)

		標準税率	超過税率	計	比 率 (%)
市町村民税	個人所得割	3,271	7	3,278	0.8
	均等割	2,761	511	3,272	15.6
	法人法人税割	1,881	1,395	3,276	42.6
	均等割	2,415	862	3,277	26.3
固定資産税		2,748	529	3,277	16.1

(注) 市町村合併による不均一課税の団体を含まない。

第20表 市町村民税法人税割超過課税採用団体数（48年度）

区分 団体区分	標準税率 (9.1%)	超過税率					合計	不均一 課税団体
		9.2% 9.5%	9.6% 10.0%	10.1% 10.6%	10.7%	小計		
人口50万人以上の市	12	—	1	—	2	3	15	—
人口5万人以上 50万人未満の市	147	8	26	20	120	174	321	2
人口5万人未満の市	81	5	41	23	156	225	306	—
町	1,641	50	247	128	568	993	2,634	—
村								
合計	1,881	63	315	171	846	1,395	3,276	2
構成比	57.4	1.9	9.6	5.2	25.9	42.6	100.0	—

法人税割の超過課税を否とする理由は、次のごとくである。

その1つは、法人は現行制度の下では、法人税、事業税、住民税（法人分）と、すでに応分の税負担をしている。したがって、大都市の法人所得課税の充実は、国、県、市の配分是正によって行われるべきである。

その2つは、大都市に立地する法人は、集積の利益とともに過密の不利益も同時に受けている。地価上昇、交通混雑、厳しい環境基準などである。さらに、応益負担を根拠とする超過課税であれば、本来、事業規模、事業活動量に応じて外形標準で課税するのが適当であり、所得課税方式をとるのは問題がある。

iii 不均一課税

地方自治体が行う不均一課税については、地方税法第6条第2項は「地方団体は、公益上その他の事由に因り必要がある場合においては、不均一の課税をすることができる。」と規定している。この「公益

上」の適用については、かなり限定的に解釈されているが、これので固定資産税においてかなり不均一課税が法制化されている点を考えると、この「公益上」の適用は幅があると考えられる。さらに、法律上、その要件を規定せず「公益上」という概念規定となっていることは、地方自治体の政策的裁量にその余地を残していると理解できる。

なお、法人関係税の超過課税についての不均一課税は、東京都が事業税について、横浜市が市民税法人税割についてすでに実施している。

これらの先例団体の事例を参考にしてその賛否をまとめたが、次のような事由がのべられた。

不均一課税を否とする事由について

その1つは、中小法人に対する配慮は、法人税及び法人事業税において資本金および所得段階に区分して軽減されており、法人税割はその軽減された法人税額が課税標準とされているので、更に不均一課税をす

る必要はない。

その2つは、法人ほど税負担が低いという意見もあるが、これは租税特別措置に対する算え方の相違であり、必ずしも法人が租税負担を軽減されているとはいえない。

その3つは、中小法人にあっても、その

競争力、収益力、経営基盤において法人に比して遜色のない企業も多い(第21表参照)。

したがって、税制の公平から均一課税をし、別途、歳出面において中小企業については、育成策の強化を図るべきであろう。

第21表 資本金段階別、所得段階別状況

(47年度)

全国分

所得段階	1千万円未満		1千万円以上		1億円以上		10億円以上		100億円以上		計	
	会社数	所得金額 (百万円)	会社数	所得金額	会社数	所得金額	会社数	所得金額	会社数	所得金額	会社数	所得金額
100万円未満	816,581	107,530	6,746	3,083	82	36	3	2	—	—	823,412	110,751
	54.5%	6.1%	9.6	0.2	1.5	—	0.8	—	—	—	49.1	1.2
100万円以上	232,490	282,398	26,059	181,584	446	2,206	22	102	1	4	261,018	866,874
	40.0	41.5	39.6	7.0	8.2	0.2	2.2	—	0.6	—	39.6	8.8
1千万円以上	31,812	705,220	32,748	1,033,639	2,233	107,865	14	4,013	3	77	86,885	1,850,874
	5.5	40.2	46.3	57.1	41.4	9.6	7.2	9.2	1.8	—	10.2	20.9
1億円以上	441	113,654	8,197	603,685	2,497	285,853	421	206,917	8	4,020	6,564	1,664,129
	—	6.5	4.5	33.8	45.9	65.4	41.1	11.1	4.9	—	18.7	—
10億円以上	86	94,706	28	38,498	155	279,368	503	1,651,221	152	2,822,008	884	4,385,801
	—	5.4	—	2.1	3.0	24.8	49.2	33.7	92.7	99.5	0.1	49.4
計	581,360	1,754,208	70,773	1,810,529	5,443	1,125,328	1,023	1,862,255	164	2,826,109	858,763	8,378,429
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 1 「47年分法人企業の実態—国税庁」による。

2 47年2月1日から48年1月31までの間に事業年度が終了した法人についての調べである。

これらの否定論に対して賛成論は

その1つは、中小企業は全般的にみて経営基盤が弱く、そのため地方行政にあっても中小企業育成は基本政策の1つであり、公益性も認められるので、地方税制にあっても、この趣旨はいかされるべきである。

その2つは、中小企業は概して収益力も小さく、租税特別措置などの恩典を活用するだけの基盤をもっていない。そのため実質的には、中小企業に対する法人税負担は相対的に重くなっている。

その3つは、現行法上、法人税、事業税

などで資本金および所得段階に区分して軽減されており、超過課税は標準税率を上回って課税されるのであるから、この配慮は当然適用されるべきであろう、と主張された。

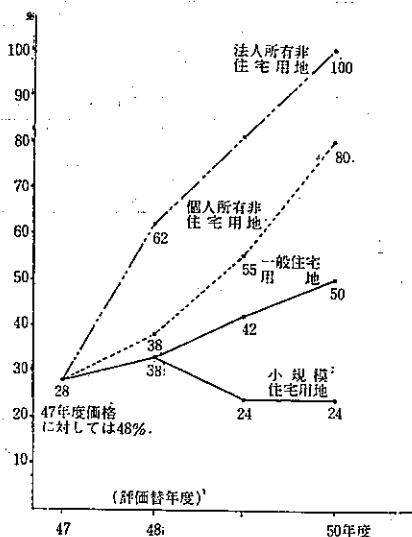
(2) 固定資産税

固定資産税は、本来市税収入の基幹をなすべきものであり、また地方行政における応益性にもっともなじむ税目である。もし超過課税を行うならば、固定資産税について行うことがのぞましいともいえるが、以下のような理由からその採用は控えるべき

であろう。

その1つは、固定資産税については39年度から負担調整措置が行われている。さらに50年度までは、前にもふれたように、法人所有の非住宅用地、個人所有の非住宅用地、一般住宅用地、小規模住宅用地の区分に従って負担の格差が導入されている。したがって、法人・個人の負担能力、収益格差はこの制度の下ですでに配慮されている(第7図参照)。

第7図 宅地等の評価額に対する課税標準額の割合(神戸市平均指数)



その2つは、固定資産税のうち土地、家屋、償却資産のうち1つについて、あるいはそれらのうち特定資産、たとえば、企業用資産などについて超過課税を行うべきであるとする意見については問題がある。それは固定資産税の税率は、土地、家屋、償

却資産の3資産同一のものとされているので、たとえば、家屋、または償却資産のみについて超過課税を行うことは地方税法上違法の疑いがある。また企業用資産についてのみ超過課税を行うことは、市民税と異なり個人、法人を区別していないので慎重な検討を要する問題である。

3 法定外普通税

法定外普通税とは、地方公共団体がその自治権にもとづいて当該地方公共団体特有の財政需要を充足するために設けることができる法定普通税以外の普通税をいう。

神戸市には法定外普通税として、広告税(48年度決算見込32,130千円)商品切手発行税(同134,218千円)があるが、それらは、本来の法定外普通税として創設されたのではなく、シャープ勧告にもとづく雑税整理のとき残った税目といえる。法定外普通税として有名なのは、戦前では、金沢市の遊興税、戦後では京都府の自動車取得税で、いずれもその後全国的な税制に組み込まれている。近年では、日光市の文化観光施設税などがある。

現在、法定外普通税は、神戸市または全国的にもその税収額は大きくない(第22表参照)。だが、今日のような経済社会環境変化の激しい時代にあっては、公共投資サービスによる特別の受益を吸収する手段、あるいは外部負経済を排除する手段として活用する余地は十分にある。

法定外普通税の創設には一定の条件があり、かつ、自治大臣の許可が必要とされている。自治大臣は、許可の申請を受けると、当該地方公共団体にその税収入を確保

第22表 法定外普通税課税状況
(全国市町村)

税 目	課税市町村 数		48年度税 収見込額 (単位百 万円)
	38年度	48年度	
犬 税	153	14	15
ミ シ ン 税	1	—	—
立木伐採税	4	—	—
立木引取税	1	—	—
林産物移出税	9	7	43
薪炭引取税	1	—	—
広 告 税	6	7	518
商品切手発行税	11	15	2,314
屠 畜 税	1	—	—
砂利採取税	1	6	293
文化観光施設税	3	2	73
合 計	191	51	3,256

できる税源があること、およびその税収入を必要とする当該地方公共団体の財政需要があることが明らかであるときは、これを許可しなければならないとされている。

だが、次のような場合は、その許可ができないとされている(地方税法第 671条第 1項)。

- (1) 国税または他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること。
- (2) 地方公共団体間における物の流通に重大な障害を与えること。
- (3) 以上のほか、国の経済施策に照らして適当でないこと、とされている。

以上のような点を配慮して、神戸市における法定外普通税を検討した。

(1) 六甲山環境保全税

六甲山は、神戸市のシンボルであり、神

戸市民の共有財産であるといえる。だが、近年の六甲山系は山麓部の宅地開発、山頂部の保養所・ホテル等の建設によって、その自然環境を大きく脅かされつつある。ことに、自動車交通の公害によって松の立枯れが目立っている。

このため、神戸市は開発規制とともに、樫、楠、椿などの照葉樹林層への転換をめざし森林改造事業をすすめてきた。また、自然歩道として太陽と緑の道をはじめ環境整備に努めてきた。だが、そのための財政需要は次第に大きくなりつつある(第23表参照)。

第23表 六甲山地区での支出額調
(48年度) (単位百万円)

区 分	経 費	一般財源
緑 化 ・ 公 園	1,835	1,125
治 山 ・ 治 水	1,650	1,034
道 路	222	179
教 育	98	94
レクリエーション	81	66
公 害 対 策	56	19
ごみ・し尿処理	12	11
医 療	7	7
消 防	8	3
合 計	3,964	2,538

(注) 交通事業、水道事業にかかる経費は、含めていない。

六甲を真に市民の憩いの場として保全していくため、これ以上の自動車による利用を抑制し、同時に、植林をはじめとする環境保全をより一層すすめるために、自動車を課税対象とした「六甲山環境保全税」を提案したい。

幸い、六甲山系の道路は、神戸市が道路管理者であり、また、表六甲、裏六甲有料道路を神戸市が経営している。そのため、道路利用料に付加して、課税、徴収できる便宜も考えられる。また、東西六甲からの入山車に対してゲイトを設けて入山車に課税、徴収しても、その自動車の大半がレク

リエーションを目的とする車であると考えられるので、「物の流通に重大な障害」とならないであろう。

六甲山での入山車は、年間 300万台と推計されるので、仮りに 1台 100円の税率で試算すると 3億円程度の収入が見込まれる。(第24表参照)。

第24表 六甲山交通量調

区 分	1 日 の 台 数	年 間 台 数	有料道路年間台数
表 六 甲	3,220	1,175,300	1,123,107
裏 六 甲	433	158,045	267,386
奥 再 度	901	328,865	294,249
小 計	4,554	1,662,210	1,684,742
西 六 甲	2,836 (2,269)	1,035,140	—
東 六 甲	1,631 (1,305)	595,315	—
合 計	9,021	3,292,665	3,315,197

- (注) 1. 1日の台数は、表六甲・裏六甲・奥再度については、49年6月14日の実測数であり、東・西六甲については、括弧内が同日の午前7時から午後7時までの実測数で、これに1.25倍して1日の台数を推計した。1.25は、上記有路道路の時間当たり台数から算出したものである。
2. 年間台数は、1日の台数に365を乗じて算出した。
3. 有料道路年間台数は、48年1年間の実測数であり、合計は東・西六甲の推定年間台数との合計で算出した。

(2) 消防施設利用税

今日、都市ごと大都市にあっては、特殊建築物・構築物の新增設がつづいている。たとえば、雑居ビル、石油タンク、百貨店、スーパーなどである。これらの施設の安定のため、予防査察・高度消火装備など多大の財政需要が見込まれる。この点については先の消防施設税(21頁参照)のと

ころでふれたとおりである。

これらの財政需要に対して火災保険料を課税標準とする法定外普通税の採用を考えたが、保険加入の有無、保険料率の相違などから、全国的な特別目的税として創設することがのぞましいと考えられる。

ただ、法定外普通税として、創設するのであれば、たとえば、固定資産税額を課税

標準として特定の高層ビル、石油タンク、スーパー、劇場などに限定して、税率に格差をつけて課税することが考えられる。

(3) 高速道路利用税

東京都の「大都市財源の構想」では、混雑防止または公害対策の面から高速道路利用税を提唱している。高速道路を利用する自動車の通行料に付加して課税しようとするものである。

このように、高速道路に何らかの負担を求めようとする動きは、次第に強まりつつあるが、その根拠としては、次のような理由が考えられる。

その1つは、高速道路は排除性、選択性などからみて、一般道路と比してその性格が異なる。

その2つは、その利用台数が伸びるにシテ、自動車公害はひろがっており、その公害防止費用の捻出が必要である。

その3つは、大都市交通における大量交通機関との競争力、負担の公平の確保である。すなわち、軌道などについても、私鉄は固定資産税を、国鉄は納付金（固定資産税にかわるもの）をそれぞれ税負担しているが、高架高速道路の構築物については、これらの負担をしていない。

そこで、高速道路利用税を法定外普通税として検討したが、その実現にはかなりの難点が予想される。

まず、道路利用料に付加して課税することは、高速道路が市域外へ延長していることから、課税上、きわめて複雑な課税事務となり、道路料金に付加して課税することは事実上不可能となる。

また、高架高速道路は、構築物であって

固定資産税として課税することが十分考えられるが、固定資産税の非課税物件として「公共の用に供する道路」があげられている。公団の管理する高速道路は現行法上「公共の道路」とされているので課税するのは無理がある。したがって、国鉄なみの納付金制度を創設するのがのぞましい。

(4) 空かん等回収税

六甲山系に捨てられた空かんは数十万個と推定され、今や国立公園六甲の汚染源の1つとなっている。これら空かんの完全回収は、市環境局の回収能力をもってしても不可能とされており、さらに、そのために巨額の費用が見込まれ、神戸市および神戸市民にとって由々しい問題である。ハイカー、観光客のマナーにまわっては片付かないと思われる。

また、一方、市内の家庭ごみに混入する空かんも処理上次第に厄介な問題となりつつある。

その具体的な事例としては、焼却装置の故障原因の最大のものとしてされている。したがって、この点も住民の選別収集への協力如何にかかっているものの、その協力にはおのずと限界があるといえる。

資源浪費抑制、資源再利用促進の観点からも、かん製品に税を賦課し、その消費を抑制し、あわせて処理・回収費にあてる社会的、経済的理由は十分考えられる。だが、法定外普通税として空かん等回収税を創設するとなると、課税技術上、困難な問題が生じる。

その1つは、神戸市内外の卸売業者を納税義務者として徴収することは、一応考えられるが、かん製品はきわめて多種多様で

あり、神戸市内分の捕捉はむつかしいことが予測される。

その2つは、六甲山系の空かんなどに見られるように、本税の直接目的である観光地の空かんは、神戸市域外の分が多量に含まれており、担税者とその需要発生者が違うというのは、一応、新税創設の阻害要因と考えざるをえない。したがって、この問題は、市環境局が中心となって関係業界と自己処理・回収を交渉しており、その成果をまちたい。

4 受益者負担

受益者負担という財政用語は、様々の場合に用いられているが、大きく3つに分けられる。

1つは、公共サービスの対価、すなわち公共料金

2つは、公共サービスの費用負担の配分原則として用いられ、いわゆる「応益原則」と同じ意味

3つは、都市開発ことに公共投資による開発利益の受益者としての土地・建物などの所有者の受益者負担である。

都市経済にとって重要な意味をもつのは、もちろん、開発者の受益者負担であろう。なぜなら、他の場合の受益は、使用料・手数料・料金などによってある程度の吸収が可能であるのに、開発にともなう受益は、現行法では区画整理とか、分担金方式によらなければならないからであり、ことに分担金方式は必ずしも十分に活用されていないからである。

都市が成長する過程で必ず公共投資が行われ、それは地価上昇などとなって土地・

建物所有者に反射的利益をもたらす。そして、この利益は長期的には固定資産税によって、または、譲渡所得税によって社会的吸収を図ることになる。

しかし、都市化が急速に進行し、かつ、これらの税財政措置が十分にその機能を発揮しないとすると、開発利益配分の不公平、都市財政の破綻は避けられない。

神戸市財政が当面する財政問題として、このような新開発にともなう財政負担の問題がある。人口動態をみると都心部の人口が郊外へ移住しているが、このことは、税収面では市民税の増収をほとんどもたらさないのに、団地建設などのため巨額の公共投資を迫られる羽目になる。宅地開発について一定水準の良好な生活環境施設の整備を確保し財政との調和を図るため、45年12月に「開発指導要綱」を定め適正な開発を規定し、公共施設の整備、公益施設用地の提供等の負担基準を設定した。さらに交通局、水道局にあっては別途開発に応じて開発者負担を求めている。

現実に、市当局のモデル計算によると、35,000人の住宅用地で133億円の市財政負担が必要と見込まれ、財政負担は不可能となるが、宅地開発指導要綱によれば90億円が開発者負担となり、市財政負担は43億円と激減し、市財政への圧迫がかなりカバーされることとなる(第25表参照)。

宅地開発指導要綱による開発者負担は、制度的にみると、分担金条例によらないインフォーマルな行政指導にもとづいているため、たしかに問題がある。だが、財政的には、開発利益の社会的還元、現行税財政制度の不備などから考えて、社会的合意を

第25表 モデルによる開発者負担の財源構成

(単位百万円)

区 分	事業費	開発者負担をとらない場合 (A)		開発者負担をとる場合 (B)			一般財源 減少分 (A-B)
		国庫支出金	一般財源等	国庫支出金	一般財源等	開発者負担	
1. 街 路	4,718	2,252	2,466	2,252	525	1,941	1,941
2. 公園整備	1,962		1,962			1,962	1,962
3. 公共下水道	3,340	1,716	1,624	1,716		1,624	1,624
4. 河 川	1,453		1,453		1,080	373	373
5. 学校・幼稚園	4,355	1,411	2,944	1,411	2,289	655	655
幼稚園	290	40	250	40	190	60	60
小学校	2,205	747	1,458	747	1,143	315	315
中学校	1,860	624	1,236	624	956	280	280
6. 区役所分室等 集会所等	419		419		85	334	334
7. 社会福祉施設	228	42	186	42	146	40	40
8. 清掃施設	250		250		213	37	37
9. 交通施設	605		605			605	605
10. 上水道施設	1,455		1,455			1,455	1,455
合 計	18,785	5,421	13,364	5,421	4,338	9,026	9,026

(注) 1 開発区域面積 193ha 3 居住予定世帯 9,000世帯
 2 居住予定人口 35,000人 4 有効宅地率 75.9%

えられる制度として認められるのではなからうか。

しかし、最近では、大規模開発地に公共、公益施設が整備されるため、その周辺に小規模開発や土地の切り売りに伴うスプロール化が新たに発生している。一方、開発地が市街地の中心部から遠くなってきたため、職住近接が見なおされ、市街地に中高層建築が建ち、住宅地における過密化に拍車をかけるという現象も生じている。

これらの現象は、良好な生活環境を悪化させるだけでなく、開発・集積の利益の私的独占化を狙うものであって、社会的にみ

て、その費用負担の公平化を乱すものである。

したがって、宅地開発指導要綱を改正し、これら小規模宅地開発、集合高層住宅についてもその費用負担を求めるべきであろう。

5 使用料・料金等

(1) 使用料・料金等の原則と種別

使用料・手数料・公営企業料金などは、行政サービスの対価として利用者が支払う収入であるが、そのサービスの種類・形態も様々であり、理論的に整理することはき

わめてむつかしい分野である。

だが、今日、経済・社会環境の変化、ことに福祉社会への転換、環境・資源問題の発生、公営企業の経営悪化などから改めて

検討を加えることを迫られている。これまで使用料・手数料・公営企業料金の決定について全体として明確な基準もなく、その基準も種々であった（第26表参照）。

第26表 主な使用料・手数料・料金

種 別	49年度 予 算 額	備 考
住宅使用料	百万円 1,403	管理戸数 20,203戸
保育料徴収金	262	定員 8,802人 98か所
幼稚園保育料	67	園児数 7,899人 66園
高等学校授業料	83	生徒数 9,061人 9校
外国語大学授業料	25	学生数 1,446人
駐車場使用料	726	収容台数 1,560台 5か所
有料道路通行料	677	通行台数 10,618千台/年 5路線
道路占用料	263	電柱 360円/本・年など
埋立処分地主手数料	368	土砂・がれき類 200円/t その他 1,000円/t
港湾施設使用料	4,329	岸壁 124バース 貨物取扱量 142百万 t
下水道使用料	1,110	処理量 318千t/日 普及率 70.6%
バス料金	5,942	輸送人員 394千人/日
水道料金	7,252	給水戸数 455千戸
市場使用料	526	591店舗
病院診療料金	3,971	日平均患者数入院 1,206人 外来 2,090人 病床数 1,602床

手数料については国の委任事務が多く、これらの手数料金額は法令で定められており、したがって、固有事務の手数料水準もそれとの対比で、ほぼ同じ水準に決められるという経過をたどっている。

また、使用料などの施設利用の料金決定については、管理運営費をまかなえばよい

という経常費負担主義、また、建設費を含めて原価（補助金をのぞく）を償却し、維持費を支払っていけばよいとする原価主義などがあったが、個々の使用料の決定基準はどれに拠ったかは明らかでないものもある。さらに、企業会計料金については、独立採算制が大きな柱となっており、一応、

企業会計の計算にもとづいて決定されているが、その料金水準については政府決定（医療）、政府の認可（交通）、市議会の議決（水道）によっており、必ずしも企業会計主義を貫徹できない面がある。

このように、手数料は別として、使用料・料金については、その水準決定への統一した基準を明らかにすることは事実上不可能に近いといえる。しかし、今後の料金決定については、都市構造の変化・社会情勢の推移などにもとまらず、次のような点に配慮しながら新しい体系をつくり出していくべきである。

その1つは、これまで、使用料・料金などの決定については、サービスの形態によって決められるケースが多かったが、サービスの目的も加味して決められるべきであろう。そのため、行政サービスの目的分類を改めて行う必要がある。

その2つは、これまでの使用料・料金などの決定については、それぞれの財政・会計の原則にもとづいて定められてきたが、概して画一的であり、従量制がとられてきたが、負担能力を配慮した傾斜料金制とか、環境保全、公害防止、資源配分の視点から逓増料金制などを導入すべき必要がある。

その3つは、これまでの使用料・料金などの決定をリードしてきた原則は、法律改正・財政援助の立遅れによってゆらいでいる。

したがって、これら行政サービスを継続かつ十分に提供していくためには、行政サービスの効率化という経営努力とともに、経営環境の改善をめざして広い範囲の行財

政努力が必要である。

次に、このような視点から行政サービスを分類すると、一応、生活関連サービスと産業関連サービスとに大きく分けられる。そして、特殊なサービスとして公営企業サービスを別途考慮する必要があるであろう。

(2) 生活関連サービス

生活関連サービスについては、そのサービスの質及び量によって使用料・料金等の体系を検討していく必要がある。すなわち、市民が日常生活を維持するうえで、必需的な行政サービスと選択的行政サービス（質的分類）、及び基礎的行政サービスと基礎的行政サービスとはいえない行政サービス（量的分類）に大別することができる。これらの分類を総合的に調整し、使用料・料金等のあり方を検討すべきである。

必需的・基礎的以上の行政サービス	選択的・基礎的以上の行政サービス
必需的・基礎的行政サービス	選択的・基礎的行政サービス

そして、具体的な使用料・料金については、次のようにサービスの種類別を考慮し、決定していくべきである。

その1つは、必需的かつ基礎的行政サービス、たとえば、一般家庭の必需量の上下

水道の使用、一般家庭ゴミ、し尿処理などの使用料・料金は低廉又は無料であることが望ましい。

その2つは、必需的行政サービスであっても必ずしも基礎的行政サービスとはいえないもの、たとえば必需量以上の上水道の使用、多量廃棄物処理などは利用者負担の原則を導入し、限界費用を料金体系に組み込むことが妥当である。

その3つは、選択的行政サービスではあるが基礎的行政サービス、たとえば、低所得階層、老人等の各種施設の提供については、低料金制がのぞましい。

その4つは、選択的行政サービスで、かつ、必ずしも基礎的行政サービスとはいえない行政サービス、たとえば、特定の受益を受けるサービス(駐車場、国民宿舎、文化ホールなど)の料金については、そのサービスの目的、受益者層(たとえば、市民と市民以外の人)等を考慮し、料金を決定すべきである。

(3) 産業用サービス

産業用サービスとしては、有料道路、港湾施設、ごみ埋立処分地などが考えられる。産業用サービス料金については生活関連サービス料金と異なり、その負担能力はあると考えられるので、その受益に応じて料金を決定し、また、そのサービス事業ごとに独立採算に準じた原価主義を徹底すべきである。

すなわち、純然たる企業サービスについては、収益化、少なくとも事業別独立採算を確立することを求めるべきである。

産業用サービス料金の決定については、これまでの料金決定の原則に加えて、次の

ような視点からの要素を加味して決定すべきである。

その1つは、制度の建前として原価主義に安易にながれることなく、極力、一般会計からの財政援助を受けることなく、その事業内での受益者負担に努める一方、関連公共事業負担もその原価の中に含めて収支計算の基礎とすべきである。

その2つは、料金決定にあたっては、環境保全、公害防止などの社会的費用の算入が不十分であったし、資源配分の適正化の視点が欠落していた。これらの諸要素も十分に考慮して決定すべきである。

(4) 公営企業サービス

行政サービスは、生活関連と産業用サービスとに分類されるが、公営企業サービスは、これらのサービスであっても、公営企業会計という制度の枠によって特別の問題点が料金決定に際しては発生してくる。

公営企業として代表的な事業は、戦前からの交通・水道企業に加えて、地方公営企業法の財務規定が適用される病院企業がある。従来、これら公営企業は、一応、独立採算制を保持してきたが、近年の経済・社会環境の変化によってその経営環境が悪化し、赤字経営を余儀なくされている。

これらの原因としては、次のことが考えられる。

その1つは、需要構造の変化である。たとえば、市民生活圏の拡大にともなって交通については地下鉄、水道については拡張工事など巨額の投資を迫られている。

その2つは、不採算サービスの分担である。交通についてみると通勤交通であり、水道についてみると未給水地域の解消であ

り、病院についてみると高度医療である。

その3つは、独占供給の崩壊である。この点は交通において顕著にみられる現象である。

その4つは、効率的供給の限界である。たとえば、モーターゼーションの発達による市バスのスピード低下は、その効率的供給を著しくさまたげている。

さらに、初期投資の負担、インフレーションによるコスト圧迫など種々の要因が考えられる。

公営企業の将来は、経営合理化にもかかわらず、経営環境の悪化によって累積赤字の拡大が予測され、さらに、近年のインフレーションなどの動向を考えると、その料金決定はきわめて多くの不確定要素を含んでいるといえるが、将来の料金決定については、次のような点を配慮する必要がある。

その1つは、交通・水道・病院などは生活関連サービスの供給という点では共通性をもっているが、それぞれ経営環境が違う。先にあげた赤字の要因を考えると、交通企業が最も厳しい経営環境にあると考えられる。

その2つは、公営企業である以上、原価主義を保持し、経営合理化に努力することは当然のことであるが、水道・交通企業にあっては受益者負担（開発者負担）の適正化によって、サービス供給開始にともなう開発利益の会計内への吸収に努めるべきである。

その3つは、料金決定にあっては、代替供給手段との関係を配慮した料金水準、そのサービスの社会福祉性を考慮した傾斜料

金体系など、経済・社会環境に対応した料金を設定すべきである。

そして、公営企業の赤字解消に対してどう対処すべきかは、きわめて困難な問題である。経営努力、料金収入の増大、受益者負担の強化などによってカバーし切れない赤字部分については、他会計、国庫からの財政援助に求めざるをえないであろうが、その点配慮すべきは、次の点である。

その1つは、公営企業は法の建前上は、独立採算制であるが、他会計との負担区分を明確にした上で、財政援助を求めていくべきであろう。

その2つは、公営企業の赤字は多分に制度的、構造的な要因であるため、国に対して抜本的な政策転換を迫る一方、国庫に対して援助額の拡大を求めるべきである。

Y 財政運営の適正化

この調査会は、神戸市の現状を踏まえ、財政健全化のための施策として、制度上の改正、神戸市独自で実施可能な具体案を提示した。

しかし、はしがきおよびⅢ「大都市税制度の改正」のところで述べたように、大都市税財政制度の改正が何よりも大切であるが、今回は、主として財源拡充を中心に審議を行い、財政支出の面についての審議は割愛せざるを得なかった。

だが、財政運営の適正化は、単に歳入面の審議のみでなく、歳出面における財政運営の如何が財政負担の増減につながる以上、市民の負担によって、確保された貴重な財源がどのように運用されるべきかについても、今後、検討されるべきである。

そのため、当面財政運営の適正化のために検討すべき事項を、次のとおり指摘しておきたい。

§ 財政計画の検討

国、地方自治体、いずれもその財政運営は、単年度予算に準拠しており、計画的運営に欠けている面がないとはいえない。今後の厳しい財政環境の予想される中で、財政運営の適正化を図っていくためには、長期的な展望にたった財政計画を策定し、計画的運営に取り組むことが必要である。

§ 財政状況の公表

財政状況の公表は、他の各施設、事業などのPRに比べてなお十分とはいえない面がある。神戸市の財政状況（予算、決算、資金等）の実態についての広報は、できるかぎり平易な解説を行い市民の理解と協力を求めることが望まれる。

§ 財政運営の新展開

市政の基本方針が「成長から福祉へ」「開発から保全へ」と転換するにしたがっ

て、新しい財政運営の展開が望まれる。

すなわち、今後の財政運営にあたっては、単に公共投資を拡大し、サービスを増大するという従来の行政施策を踏襲することには、慎重な配慮が必要である。

(1) 公共投資はそれなりの経済効果をもたらすが、反面、「負の経済効果」をもたらす。したがって、公共投資にあたっては、その投資によってひきおこされる間接的効果をも十分に配慮すべきである。

(2) 行政サービスはそれなりの福祉効果をもたらすが、サービスの種類、給付方法によって、その効果に相当の格差が生じる。したがって、今後の財政運営のもとにおける行政サービスの給付方式の調査研究が望まれる。

さらに、今後の財政運営は、厳しい経済・社会環境の変化に対応していくものでなければならない。たとえば、インフレによる弱者保護、開発利益の社会的還元、環境保全、公害防止などである。

したがって、財政運営を通じて都市問題の解決、市民生活の防衛など市政の積極的展開が期待される。

神戸市交通事業の今後のあり方に関する中間答申(全文)

—バス料金のあり方について—

昭和50年6月30日
神戸市交通事業審議会

I まえがき

大都市の公営交通事業をとりまく環境は、時代の推移とともに大きく変化した。そして、その経営は、都市構造や社会的・経済的諸条件の変化に強く影響され、モータリゼーションに伴うバスの走行速度の低下や、正確性の喪失、人件費・物件費の高騰などから、財政状態はいちじるしく悪化しつつある。

以上の動向は、神戸市においても例外ではなく、さらに、神戸市の、東西に長く南北に狭い市街地と、六甲山系背後の開発がいちじるしい市街地周辺部および純農村的郊外部など、特異な地理・地形による制約が、バス事業の経営を一層困難にしている要素となっている。

このような状況のもとにおいて、神戸市交通事業は、昭和49年3月、地方公営交通事業の経営健全化促進法による第2次財政再建計画を策定し、いわゆる新再建計画を推進しつつあるが、今後とも、さらに抜本的な企業経営の改善にとりくみ、交通事業の経営健全化を実現する努力が必要である。

当交通事業審議会は、このような背景のなかで、昭和50年1月、神戸市交通事業の今後のあり方について諮問を受け、とくに、バス事業の経営改善対策に関しての審

議を続けていたところである。

しかし、神戸市バス事業の財政の現状は、昭和49年度の決算見込みにおいて、単年度欠損29億円が生じるものと見込まれ、緊急に対策を講じる必要があると判断されるので、神戸市交通事業の今後のあり方に関する中間答申として、バス料金のあり方について、とりあえず次のとおり答申する。

II 神戸市バス事業の現状

神戸市バス事業の経営をめぐる外部環境条件は、人口の都市への集中とドーナツ化現象に伴う都市構造の変ぼうによって、いちじるしく変化してきている。

都心地区の夜間人口の減少と昼間人口の増加、周辺部の住宅開発による人口の増加などによって、バスの輸送状態は、ラッシュ時のいちじるしい乗客集中と、乗客の時間別・方向別不均衡輸送の傾向を助長させ、また通勤距離の増大による長大路線の運行などによって、輸送効率は低下し、諸経費や設備投資は増加の傾向を招いている。

しかも、急激な周辺部の開発や、市街地と連絡する道路の整備の遅れ、都心地区における道路交通混雑、坂道の多い特殊な地形などの諸要因によって、輸送原価は増高

し、効率的な運営および輸送機能の十分な発揮が阻害され、一層経営を圧迫している。

神戸市は、こうした新開発団地に対して、開発者負担制度を設け、バス路線の新設、延長などについて、初期投資分を負担させてきた。しかし、国における新住宅地バス路線開設運行費補助制度にも制約があった、十分とはいえないため、開発団地などに対するバス路線は、総体的に収支不均衡を余儀なくされ、輸送機能を十分に発揮できない状況とあわせて、経営悪化の大きな要因となっている。

モータリゼーションの進行は、道路交通混雑や事故の増加を招き、そのため増設された交通信号機とあわせて、バスの運行速度を低下させるとともに、正確性を喪失させて、停留所の適当位置の確保困難とともに、利用者の信頼を失う結果となった。

一昨年における石油パニックを契機とする人件費・物件費の高騰は、事業運営をさらに圧迫し、膨大な欠損を生じることとなった。この結果、借入金の利払いなどに巨額の経費を費やすこととなって、経営悪化にさらに拍車をかけている。

なお、都市交通政策の面では、都市空間の有効利用と環境保全などの見地から、公共輸送機関優先政策への転換がはかられつつある。この線に添って、バス専用レーン・優先レーンの設定や、バス優先信号機が設置され、かなりの効果をあげたものの、なおバスの運行機能を回復して、利用者の信頼を取り戻すところまでにはいたらず、道路整備なども十分とはいえない。

神戸市交通事業の内部条件としては、職

員の適正配置、人員構成、給与水準などを配慮し、効率的経営、経費の有効使用、省力化施設への適正投資に努めている。他の民営バス事業の場合と比較して、職員の平均年齢が高く、勤続年数の長い面があるのは、路面電車事業の職員の配置転換によるものであり、その沿革から考えてやむを得ないものと考えられる。

輸送サービスの改善策としては、低床式暖房設備付バス車輛の購入、輸送力の増強、新線の拡充、ターミナルの建設整備、停留所の上屋新設と夜間照明の設置、行先方向幕の大型化、テレホンサービスの開設などに努力が認められる。

バス料金も、かつて、抑制措置に対する救済制度がとられないまま、物価対策上の手段として、抑制されたり、認可が延引されて、認可された時には既に原価とかけ離れたものになり、事業の経営を圧迫するといった経緯があったが、近時こうした傾向は漸次改められつつあるとはいえ、最近の急激な物価上昇のもとでは、きわめて苦しい経営を余儀なくされている。

Ⅲ バス料金の基本的な考え方

現行法制において、バス料金は、能率的な経営のもとで適正な原価を償うべきものとされており、その原価は、直接の受益者である利用者が負担するのが原則とされている。

このため、企業経営にあたっては、常に効率的運営に努めて、業務の近代化をはかるとともに、乗客サービスの向上に努めるなど、バス輸送原価の低減と、乗客増加による増収策を講じるため努力すべきは当然

である。

しかしながら、現状では、公営交通事業の経費のすべてを利用者負担とすることは不可能であり、国および地方公共団体の援助を欠くことはできない。

国は、大都市公営交通事業の財政的窮迫の現状から、経営健全化促進法に基づく財政再建企業については、再建債の発行と再建債に対する利子補給およびバス車輛購入費補助を行っている。

また、新たに開発された住宅地に、バス路線を新設した場合、収支の均衡が保てない時には新住宅地バス路線開設運行費補助が行われるとともに、ターミナルなどの建設整備に対し、その一部についてバス施設整備費補助の措置により、助成が行われている。

市の一般会計においては、再建債利子の国による補給の残部および再建債元金の償還補助ならびにバス車輛購入費補助を行うとともに、新住宅地バス路線開設運行費補助およびバス施設整備費補助について、国と同様の助成を行っている。

このように、大都市公営交通事業は、国および市の助成を得ながらも、なおかつ企業環境の激変などに伴って、その経営はきわめて悪化しており、この現実から今後はさらに公共負担制度の拡充が要請されると考える。

そして、公共負担のあり方と利用者負担のあり方について、今後とも検討し、大都市税財政制度の拡充と相まって、公営交通事業の健全な経営を確立するための抜本的な対策の樹立が必要であろう。

このため、公共負担や補助制度の拡充に

ついて国へ働きかけを続けるべきであるが、一方、諸物価の高騰など、経済情勢の変化に伴い、原価を償うことができなくなり、公営交通事業の使命達成が困難になった場合には、慎重な配慮のもと、料金を適時・適切な額に改定することが必要であると思われる。

しかし、いかに能率的な運営に努めても、なお収支の均衡をはかることがいじりしく困難な、いわゆる行政路線については、今後とも公共負担制度の確立について、強く国に要請すべきである。

また、近年における老人無料化や、身体障害者などに対する福祉的措置による料金割引は、行政施策として減収補填が行われているものの、文教施策としての学生割引などについては、経費の負担区分明確化の観点から、減収補填の制度化を求めるべきであろう。

なお、バス料金制度は、市街地路線は利用者の利便や経営上の観点から、平均的な乗車距離を前提として均一制を採用することが望ましく、郊外路線については、距離を基準にする区間制料金制度によることが望ましい。

さらに、神戸市の場合、地下鉄の建設や新交通システムの整備により、将来の交通体系が大きく変ぼうすることが予想されるが、この時点では、公共交通機関利用促進の点からも、利用者の利便を考慮に入れた新しい料金制度が検討されるべきであろう。

Ⅳ 当面のバス料金に対する考え方

公営交通事業の経費は、前述のように現

状は国および地方公共団体の一般会計の負担を除いた部分について、能率的な経営を前提として、利用者の負担による料金収入によってまかなうべきこととなっている。

公共負担については、さらにその拡充が望まれるが、現行制度のもとで市の一般会計からの巨額の支出は、教育・福祉など他の一般行政費を圧迫することとなり、とくに財政状況が悪化している大都市財政の中で、これ以上の助成を求めることはきわめて困難であると考えられる。

したがって、バス料金については、バス事業がいわゆる独占事業でないこと、料金の改定も国の統制下におかれ認可が必要であることなども考えあわせ、経済情勢の変化や経営状況に対応して適時・適切な改定をはかり、そのことによって公営交通事業の社会的使命をまっとうすることが当面の課題となるであろう。

神戸市バス事業の現在の料金は、昭和46年度の輸送原価を基礎として算出されたものであるが、諸物価の高騰と人件費の上昇などにより、バス輸送原価を償うことができなくなった現況から、まず当面の策として、関係者の理解を得て、できるだけすみやかに適切・妥当な金額に改定せざるを得ないと思われる。

バス料金は、乗車距離に比例した料金負担となるような距離比例制料金制度が、料金とコストとの対応から合理的な制度であると考えられるが、市街地路線については利用者の乗車距離がほぼ平均化していること、運行路線が輻湊していること、乗客にとって単純明解で便利なこと、などの理由から、均一制料金制度を維持することが望

ましい。

郊外部における料金は、市街地のように利用者の乗車距離が平均化していないこと、路線が単純であること、などの理由から、距離を基準とする対キロ区間制料金を維持することが適当であると思われる。

定期券の割引率については、週休2日制の普及により、割引効果が少なくなっているという意見もあり、また時間帯別料金制度を採用すべきであるという意見などがある。しかしながら、制度面や料金徴収技術の面でお検討すべき課題も多く、当面の措置としては、現行制度によらざるを得ないと思われる。

福祉施策としての無料化の拡充や、割引の実施は、経費の負担区分明確化の面から、減収の補填が行われる場合においてのみ、必要な措置をとるべきであろう。

V むすび

当交通事業審議会は、神戸市バス事業の経営の状況について検討を加え、その外部環境条件・内部条件およびバス料金の基本的な考え方と、当面のバス料金に対する措置について審議した結果、バス料金は、基本的には、公共負担制度の拡充についての努力を続ける一方、料金収入が諸物価の高騰などにより原価を償うことができなくなり、公営交通事業の使命達成が困難になった事情のもとでは、適時・適切に料金の改定をせざるを得ないと考えた。

そして、当面の神戸市バス事業における料金のあり方としては、その財政悪化の現状から、現行制度にのっとり、適切・妥当な料金に改定することはやむを得ないと思

われる。

神戸市交通事業は、企業環境の整備によるバス運行機能の回復、施設の改善などによる輸送サービスの向上、輸送体系整備などによる効率的運営や、他の大都市とも相提携して公共負担制度の確立に努めるなど、都市交通事業の円滑な運営と財政の健

全化について、今後とも万全の努力を傾けられたい。

当交通事業審議会は、引き続き、神戸市交通事業の今後のあり方について、鋭意審議をつくし、改めて、バス事業の経営改善の方策に関し答申を行いたい。

財政健全化の方策について(全文)

昭和50年7月4日
神戸市水道事業審議会

1 水道事業の現状

(1) 神戸市の地理的状況と水道事業の特性
水道事業においては、明治23年の水道条例制定以来、市町村自らがその能力と責任において、市民に清浄な水を不断に供給するといういわゆる市町村公営主義が貫かれてきた。

しかも、その事業に要する費用は、主として水道料金収入でまかない、租税による補てんなどは、あまり考慮されることはなかった。

この考え方は、その後地方公営企業法(昭和27年)、水道法(昭和32年)の制定によっても基本的にはかわることなく、今日まで受けつがれている。

とりわけここ数年来、水道事業をとりまく環境は、水質および水源問題をはじめ、水道普及率の向上、ナショナルミニマム思想の普及、需要構造の変化および市民意識の高揚などにより著しい変化をみせており、単に水道事業者の能力と責任だけでは解決できない問題が生じている。

神戸市の水道事業は、明治33年に給水を開始してから、市域の発展に伴い順次施設の整備・拡充につとめてきたが、他都市の水道に比べて、市内に大きな水源がなく、その大半を遠く離れた琵琶湖・淀川水系に頼っている。

市街地水道は、旧市街地をはじめ垂水区を経て西神地区の一部へも給水しているが、旧市街地では、東西に細長く高低差が大きい地形のため幾層にも配水系統を分け、また北神水道は千刈貯水池から山間部に散在する開発団地および農村地帯をぬって給水している。このため、ポンプ場、配水池などの施設が多く、しかもその効率が悪いのに加えて、開発団地の造成が活発で新規水源の確保と施設の拡張に追われている。

しかし、現在なお西神地区では簡易水道による給水がほとんどであり、北神地区にも未給水地区が残されている。

(2) 拡張工事の必要性和その負担関係の吟味

市民がひとしく健康で文化的な生活を営むためには、水道施設の整備・拡充が急務であるとして、昭和55年度を目標に水道普及率を100パーセントとする生活環境基準を定めている。すでに水道普及率は、96パーセントを超えており、未給水地区は、旧市街地の山麓地帯でしかも高台にあるところおよび西北神地区で既存の水道施設からかなり離れているところに限られている。

しかし、この残された未給水地区に給水するためには、採算にとらわれないで水道施設を建設せざるをえず、水道事業の大き

な負担となっている。

また、西北神地区の市街化区域は、年々団地開発が著しく、これに伴って水需要も急増しており、現在の水源だけでは、これらの区域に給水することができず、琵琶湖・淀川水系および県内河川の開発に期待を寄せているが、いずれも市域外にあることおよび開発費が巨額に達し、水道事業への財政的はねかえりが大きいことなどの理由により、憂慮すべき事態に至っている。

水道施設の建設規模と団地開発とのテンポはかならずしも一致せず、二重投資を避けるために過大な先行投資を余儀なくされ、それに伴う金利負担など資本費の増加が避けられない。

水道が市民生活に不可欠なサービスを提供する都市の基幹的施設であり、そのおかれている環境が上述のようなものである以上、今日の水道事業経営の責任と義務は、国および地方自治体がひとしく負うべき時期にきているといえよう。

(3) 財政的危機と再建への模索

神戸市の水道事業は、創設以来幾多の困難を克服し、重要な使命の遂行に努めているが、近年の著しい物価上昇に基づく物件費、人件費など維持管理費の大幅な増加、相つぐ拡張工事による企業債の元利償還額の増大、不採算地域への投資に加えて、ここ2、3年水需要の伸びが停滞し、予定どおりの料金収入が確保できないことおよび阪神水道企業団の分賦金改正が目前に迫っていることなどの理由により、財政上かつてない危機に直面している。

しかも水源の確保が困難の度を加え、水道施設の整備・拡充に対する公費の援助が

なく、さらに水道料金が原価を十分反映していないとすれば、その経営の現状とおかれた環境について市民各位より深い理解と積極的な協力がなくては、水道事業そのものの存立が危ぶまれる現状にある。とくに、その財政事情が一刻も猶予できない状況にある今日、水道事業の経営基盤を強化し、本来の使命を全うするためには、国の施策について強力な働きかけを行い、その姿勢の転換を求めるとともに独立採算制についても内容の吟味を行い、さらには水道事業内部の経営改善への努力をより一層期待しつつ、根本的な財政再建をはかるべきである。

2 独立採算制の考え方

(1) 独立採算制の前提

水道は、市民生活に不可欠なサービスを提供する都市の基幹的施設であることは論をまたないが、地方公営企業法は経営の基本原則として常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進することを基本としてきた。

その具体的運営内容は、時代の推移とともに変化しており、今日の情勢は当初と比べると著しく変った。その変化の理由は、ナショナルミニマム思想の影響を受けて水道普及率を100パーセントとするいわゆる国民皆水道の考え方が強調され、不採算地域であっても水道施設の建設を余儀なくされること、水源の開発が一水道事業者だけでは到底不可能なほど困難になってきたこと、河川、貯水池などの水質保全の責任が大きくなってきたこと、市民意識の高揚と相まって水道サービスは、日常生活にとっ

て必需的なものであり、最低限度の生活用水はできるだけ低れんにすべきであることなどであり、その結果新しい時代に即応した経済性と公共性の調和のあり方が問われている。

(2) 公費負担制度の確立

地方公営企業法によれば「その経費は、当該地方公営企業の経営に伴う収入をもって充てなければならぬ」とされており、また水道は本来私的に消費されるサービスを提供し、利用者を持定できるから、その対価として料金を徴収することが可能であることおよび能率的な企業経営、省資源、資源配分の適正化などの見地から、水道事業に要する費用は利用者の負担とすべきで、独立採算制を維持することを原則としている。

しかしながら今日の社会経済情勢の変化および企業環境の変化に対応して、水道事業が健全な経営を維持し、サービスの充実をはかっていくためには、その独立採算制適用の合理的範囲を定め、それを超える部分については、公費の導入をはかるという新しいルールを確立しなければならない。

現行の地方公営企業法にも公共の消防のための消火せんに要する経費などは公費負担であるとしているが、今日の水道事業の現状からすると、巨額の投資を必要とする水資源開発に要する費用、水道の普及促進に伴う不採算地域への投資、開発団地の造成に応じた先行投資、水質の悪化に伴う経費などは、独立採算制の合理的範囲を超えるものとして国に対して制度的に公費負担の対象とするよう求めるべきである。

下水道事業や産業基盤強化の環境にな

う工業用水道事業については、国の手厚い援助があり、関係法令においてもその建設に必要な資金に対する国の責任が規定されているのに比較して、水道事業に対しては、公費の援助は制度的に充分でない。

市民生活と最も深いかかわりあいを持っている水道事業においても、当然財政的援助の確立がはかられるべきであるといえよう。

これを要請するためには、市民と市議会および市特に水道事業者とが一体となって強力な運動を展開しなければならない。

しかし、現実の問題として一挙に公費の大幅な導入をはかることは、極めて困難と予測されるので、現行の水道事業に対する補助制度を、より一層拡充・強化するよう働きかけることが肝要である。

また、公費負担の考え方を有効に活用するためには、国と同様県にも援助を求めるべきである。

(3) 利用者負担の原則

ア 利用者負担の原則

水道事業に要する費用について公費負担分以外の費用は、現状においては、水道事業の利用者が料金および負担金などにより負担すべき性質のものである。

イ 経営改善

安易な水道事業経営の結果生じるものについてまで利用者に負担させるのは避けるべきであるし、市民の福祉を増進し、その期待にこたえるためにも、合理的・能率的経営につとめ最大限の努力を払うのは、水道事業者にとって当然の責務である。

神戸市においては、かねてから経営の改善に取り組み、有収率の向上、事務の機械

化などにかんがりの成果をあげているのがうかがえるが、水道事業の存立が危ぶまれている時期にきていることを勘案すると、今後ともさらに積極的に経営の改善に取り組まれることを切望したい。

今後の改善の目標としては、近年特に物件費、人件費など維持管理費の増加が著しいことにかんがみ、水道メーターの減価償却費および修繕費、点検および料金収納のための費用からなる需要家費の削減に意を用いるほか、事業全般についてもたえず経営改善の余地がないかどうかを検討し、つねに市民サービス向上のため努力と工夫を重ねる必要がある。

具体的には、早収料金・遅収料金制の採用、水道メーター取替期間の見直し、点検制度改善のための検討をはじめよう提案したい。

ウ 工事負担金の活用

団地開発に伴う水道施設の大規模な整備・拡充に対しては、国に対し、その補助制度の新設を求め、資本費の増加を回避し、過大な先行投資による負担の軽減を求めているが、なお今日、国の補助制度が確立していない現状においては、水道施設の整備・拡充に伴う資本費を全額料金に転嫁することは、負担の公平上問題なしとしないので、利益を受ける開発者から、工事費の一部を工事負担金として徴収し、利用者負担の軽減をはかることもやむをえない。

可能な限り料金原価を引下げのため、この工事負担金を、すでに採用されている分担金と同様活用されることを望みたい。

昭和49年度までに収入した工事負担金は、一部累積赤字の補てんに使用するほ

か、昭和50年度以降の工事負担金収入は、料金原価を引下げのため、それぞれの工事負担金に見合う費用を控除する財源に充当してもよい。

3 水道料金のあり方

(1) 料金の適正化

神戸市水道事業の財政の現状および将来を見通すと、維持管理費の増加、水道施設の整備・拡充による資本費の増大、排水処理施設建設のための新たな投資、さらには水も限りある資源という認識と総需要抑制効果とが相乗してかなり水需要が減退し、予定どおり料金収入を確保しがたいこと、および阪神水道企業団の分賦金改正が目前に迫っていることなどにより、その財政の窮状はおおむねなく、現行料金収入で推移する限り、早晚、水道事業はいきづまり、その運営が困難となるであろう。従って、財政再建は一刻の猶予も許されない事態にある。

前述のように公費負担制度の確立を積極的に働きかけ、また水道事業内部において合理的・能率的な経営のため最大限の努力を払っても、水道事業の財政の現状からみて抜本的な解決とはならないときは、この際水道料金を改正することもやむをえない。

(2) 総括原価

ア 原価計算期間

財政再建の期間としては、阪神水道企業団の分賦金改正後、遅くとも昭和50年10月から昭和54年3月までと、阪神水道企業団の財政計画期間に合せるべきである。

イ 累積赤字の処理

独立採算制を前提とする限り、昭和49年度末までの累積赤字は、前回の料金原価計算期間を経過したのち生じたものであるから、料金原価に算入すべきであるが、現実には累積赤字まで含めると、料金改正がかなり大幅になることが予想されるので、それを緩和するために、政策的に控除してもよい。

ウ 原価決定原則

水道事業のような公営公益企業の原価決定原則としては、損益ベースによる方式と資金ベースによる方式とがある。

損益ベースによる方式は、料金原価に維持管理費、支払利息、減価償却費および事業報酬を含むものであるが、水道事業について考えるとき、資産の再評価が昭和27年に行われただけで資産価値が必ずしも適正に計上されていないため、実体資本の維持に必要な減価償却費が確保しがたいこと、企業債の発行が国の許可を要し自主的に資金を調達することができないこと、事業報酬を無条件には認めがたいことあるいは開発団地の水道施設が急増していることなどの理由により、これを採用しがたい。

従って、減価償却費および事業報酬にかえて企業債償還金および改良費を加えるいわゆる資金ベース方式を採用せざるをえない。

ここでいう改良費とは、企業債の対象とならない配水小管布設費、水道メーター購入費、施設改良費などを総称するもので、利用者へのサービスを低下させることなく、事業を継続するためには、当然必要なものである。

エ 分担金その他収入

分担金および完成検査等の手数料その他水道料金以外の収入については、物価の動向、費用の推移などから勘案すると、2倍程度に引上げるのが適当である。なお、これら以外の事業に関連する諸収入は、過去の実績および将来の動向を十分に握して積算しなければならない。

オ 一般会計からの補てん

水道料金に対する社会政策的配慮については、水道事業のような公営公益企業の料金は価格であるから、本来所得分配の機能を持たせることは好ましくないという考え方もあるが、反面水道事業は市民生活に不可欠なサービスを供給するものであり、現在の社会経済情勢の下においては、利用者保護の立場に立って一定の範囲内に限り政策的配慮をしてもやむをえない。

しかし、それはあくまでも料金体系を決定する場合に限るべきであり、本来水道事業の内部操作でカバーできる性格のものではないから、一般会計の負担とすることもやむをえない。

具体的には、次のような場合に限って認められる。

- ① 口径20ミリメートル以下の利用者に1月10立方メートルまでを生活用水として供給するときに、基本料金を一定限度をこえて引下げの場合
 - ② 公衆浴場のように平均原価を割って料金を決定する場合
 - ③ その他社会政策的配慮を行った場合
- カ 費用の積算
- 費用は、原価計算期間内の経済の見通し、人件費および物件費の変動、過去の実績などを十分考慮し、合理的・能率的な経

営を前提として、客観的、科学的に積算されなければならない。

具体的には、維持管理費、支払利息および企業債償還金は、できる限り細分化して計算しこれを積み上げるほか、改良費は、その年の平均有形固定資産額の3パーセント（特に北神地区にあつては1.5パーセント）を限度に積算してよい。

なお受託工事費および簡易水道事業関係費などは、控除すべきである。

キ 給水需要予測

将来の給水需要は、総括原価決定の基礎となるほか、料金体系とも関連があるので、過去の実績、地域の特性および人口、戸数、生活様式の変化などを十分に勘案して的確に予測しなければならない。

必要に応じ、用途別、口径別などに利用者群を分類し、それぞれについて推計すべきである。

(3) 料金体系

ア 基本方針

市街地水道と北神水道は、将来は同一の料金にすることが望ましいが、現状では水系および沿革が異なるので、現行どおり料金を別建てとするのもやむをえない。

しかし、生活用水に対する配慮は同じ基準で考える必要があるので、当面は基本料金の格差を現行以上に縮小するよう努力すべきである。

料金体系は、現段階においては、口径別料金体系の方向に移行することが望ましいが、急激な変化を避けるための経過措置として、負担の公平上からも、用途別を残しておくのが適当である。

市街地水道と北神水道の当面の調整を考

えるとき、この際、北神水道の従量料金について、用途別を採用するのもやむをえない。

イ 基本料金

水道メーターの口径ごとに定め、準備料金および基本水量に見合う水量料金をもって構成する。

ウ 基本水量

口径20ミリメートル以下の利用者限り、生活用水に見合う基本水量として1戸1月10立方メートルとする。

エ 生活用水の低れん化措置

市民生活に不可欠な水を供給するという水道事業の公共的性格に即して考えれば、利用者の利益を守るために、生活用水に該当する部分について料金を安くする方途を講じることも許されよう。

料金を政策的に配慮するとしても、おのずから限界があり、最大限の配慮を行っても、原価の20パーセントを減額するのが限度である。

しかし、20パーセントの配慮を行っても、なお料金に激変を生じるような場合には、さらに限度をこえて適切な調整方法を行うのもやむをえない。

その場合にも、水道事業全体として収入の確保がはかれるよう考慮すべきである。たとえば市街地水道では、給水量の大半を阪神水道企業団に依存しているという実情に即して、最小限受水費相当分に需要家費を加味したものは、基本料金で回収する必要がある。

オ 従量料金

従量料金は用途別とし、費用が遡増していること、将来水需給がひっ迫すること、

生活用水を低れんにせざるをえないことなどを考えるとより一層通増制を強化すべきである。

しかし、そのことによって、多量使用者の需要の減退を招き、財政再建計画に支障を生じることのないよう十分配慮すべきである。

工場用の用途区分を一般用から業務用に変更するのが適切である。従量料金の水量区分は、現行では一般用、業務用とも30立方メートルで区切り、2段階制を採用しているが、通増制の強化に伴い、一般用3段階（30立方メートル、100立方メートル）、業務用4段階（30立方メートル、100立方メートル、300立方メートル）とするのが適当と思われる。

ただし、最高料率については、し意的に決められるおそれが強いので、水道施設の整備・拡充に伴い必要とする単位当り費用などを参考にし、多量使用者になるほど需要の弾力性が高まるという事実を考慮し、料金収入の予測を誤らないように決定すべきである。

カ 原価の分解および配賦

料金原価は、需要家費、固定費および変動費に分解し、一定の基準に従って基本料金および従量料金に配賦する。

4 おわりに

本審議会は、当面、水道事業の財政健全化についてとるべき方策を検討してきたが、水道事業の再建にあたっては、本答申の趣旨を十分尊重するとともに、その経営の現状とおかれた環境について市民各位より深い理解と積極的な協力にまつべきところが多い。

公費負担制度の確立という命題を例にとっても、ひとり水道事業者のみの力ではほとんど何もしえず、市民、市議会および市の三者が一体となり、全国的な規模で継続的にしかも強力な運動を推進しなければ、成果を期待することは困難であろう。

また、水道事業者は本審議会の審議において委員各位から提出された貴重な意見を参照しつつ、今後より一層合理的・能率的な経営につとめることが肝要である。

とくに神戸市の場合、阪神水道企業団を除いて考えることはできないので、同企業団の経営形態、分賦金制度のあり方などについても根本的な検討を加え同企業団の経営が合理的・能率的に運営されることを求めるべきである。

なお、今後は料金原価計算期間後はもち論、計算期間内にあっても著しい物価変動などにより、財政計画に大幅な影響を生じたときは、適正な時期に財政の健全化をはかるよう制度的仕組を新しく工夫されたい。

下水道使用料体系に関する答申(全文)

昭和50年4月25日
神戸市下水道財政審議会

はしがき

下水道は、生活環境の改善、雨水の排除のみならず、公共用水域の水質汚濁防止に大きな役割を果たす都市の基幹的施設であり、下水道によるサービスは市民が等しく享受すべきものである。

特に、最近の河川・海域の水質汚濁の進行は著しく、これに対処するため、下水道を緊急に整備することは良好な自然環境を回復し、保持するために不可欠になっている。

神戸市においても、下水道の整備を一層進めるために、昭和46年度を初年度とする第3次下水道整備5カ年計画を策定するとともに、51年度末既成市街地100パーセント整備を目標に下水道建設に力を注いでいる。

ところで、本審議会が再び諮問を受けたのは、昭和43年11月の答申以後、昭和48年で使用料算定期間の5年が経過したこと、及び、日本都市センターに設置された第3次下水道財政研究委員会が、昭和48年6月「下水道財政のあり方について(提言)」という報告書を公表し、下水道財政について新しい指針を示したことによるものである。

このような情勢をふまえて、本審議会は神戸市下水道事業について、種々の角度か

ら検討を行なったうえ、使用料体系のあり方について審議を重ねた結果、つぎのとおり答申することとなった。

序論

1 神戸市の下水道サービス

(1) 神戸市の下水道の特色

下水道の排除方式には汚水・雨水を同一の管渠に収容する合流式と、汚水と雨水を別々の管渠に収容する分流式がある。

神戸市では、東灘区の一部を除いて、分流式となっている。

神戸市は市街区の背後に風化の進んだ六甲山系をかかえ、海岸部に向かって急傾斜した特殊な地形のため、降雨の際しばしば大きな災害に見舞われてきた。このことから、災害防止対策として雨水排水施設の整備された区域が比較的多く、これら過去の投資を生かして速やかに事業を進めるために分流式を採用したものである。

これにより管渠工事費の節減と工期の短縮がなされ、他の合流式を採用した都市に比較して下水道の整備が速やかに行なわれている。

更に、公共用水域の水質保全という環境保安施設としての面から排除方式をみると、分流式は合流式より優れているといわれており、最初から分流式で計画された神

戸市の下水道が大阪湾の水質保全に果たす役割は大きいといえる。

(2) 下水道サービスと原因者負担

下水道サービスには雨水排除に係るものと、汚水処理に係るものがある。

前者は自然現象に起因するものであり、公益性が大きいことから公共サービスと考えられる。

後者は快適で衛生的な生活環境の実現という目的に加え、河川・海域等の公共用水域の水質汚濁を防止するという公共サービスの側面と、個々の利用者が下水道サービスを使用の程度・態様に応じて消費しているという私的サービスの側面を併せ有していることから高度の公共性を有する混合財と考えることが適当である。

したがって、汚水処理に係る下水道サービスに要する経費は、個別に特定できる使用者の使用の程度・態様に応じて負担させるべきである。

負担については、下水道サービスの消費形態に応じて、一般家庭の生活に伴う下水道サービスの消費と、工場・事業所を中心とする事業活動による下水道サービスの消費を区別する必要がある。

前者は市民が等しく享受すべきもので公共サービスの側面が大きいのに対し、後者は事業活動に伴うもので、その費用は通常の場合商品原価に加えらるべきであり、私的サービスの側面が大きい。

そのため、事業活動に対する下水道サービスについては、汚染者負担の原則(P.P.P)——事業活動による汚染から環境を守るための費用は事業者が負担する——を生かして事業者に適正な負担を求め、か

つ、生産された財にその費用も含めた価格を設定することにより、価格機構を通じて資源の適正な配分が可能になるという考え方を採ることが望ましい。

2 下水道サービスの財源とその負担区分

下水道は都市の基幹的施設であり、市民が等しく享受すべきサービスであること、その公共的な役割が大きいことから国又は地方公共団体が責任をもって供給するとともに、その相当部分は公費で負担すべきである。

すなわち、雨水分に係る建設費及び維持管理費は公費、汚水分に係る建設費は原則として公費、維持管理費は私費の負担とすることが適当である。

(1) 建設財源とその負担区分

下水道の整備はその役割からみて道路・河川等他の基幹的な公共施設と同様、その建設費については原則として公費負担とすべきであるが、次のような場合は例外として建設費の一部又は全部を私費で負担させることが適当である。

① 新市街地における下水道事業の開発者負担

② 特定排水者の負担

(ア) 国費(国庫補助金)

下水道は多額の投資を要し、しかも緊急に整備が急がれる事業である。特に大都市では水質汚濁防止の観点からその整備が一層急がれている。このことから、水質汚濁防止に即応する分流式下水道に対する補助対象の範囲の拡大を図り、併せて7大都市の補助対象率を引き上げて、一般都市との格差の是正を図るよう国に働きかけるべき

である。

また、下水道整備の重要性和その効果の広域性にかんがみ、一般国道、一級河川なみの国庫補助率に引き上げるよう国に要請することが望ましい。

(イ) 地方費（一般会計補助金等）

国庫補助金以外の建設費は地方費の負担となるが、その場合、下水道の効果が長期に及ぶこと、その費用が多額であることを考慮すれば、地方費負担分は全額起債（企業債）によることが望ましい。

(ロ) 地方債（企業債）

地方債の資金内容については長期低利の政府資金の構成割合を大幅に高め、また、償還年限の延長を図る必要がある。

現行の地方債については借り替えも含めて30年償還となっているが、下水道施設の平均耐用年数の45年と比べると短いため、償還年限を平均耐用年数まで延ばすとともに、地方債の元利償還に要する費用は地方交付税において基準財政需要額に所要の算入をするよう国に働きかけることが望ましい。

(ハ) 受益者負担金

受益者負担金制度の採用は、既に下水道の利益を享受している者とこれから享受する者の間に不平等が生じる等問題があるので、神戸市においては新たに採用することは困難である。

(ニ) 特定排水者の負担

工場、事業所を中心とする事業活動に伴う汚水のうち、一定量以上の部分を「特定排水」として、その排出者には汚染者負担の原則に基づき、建設費も負担させることとし、その負担の方法は使用料によること

が適当である。

(2) 維持管理財源とその負担区分

汚水分に係る維持管理費は原則として私費負担とし、個々の使用者の汚水の量及び質に応じて使用料で負担させることが適当である。

雨水分に係る維持管理費は、雨が自然現象に起因するものであり、公益性が大きいことから全費負担とすべきである。

本 論（使用料体系）

下水道は国又は地方公共団体が責任をもって供給すべきものであり、その建設費は原則として公費で負担すべきであるとしても、汚水分に係る維持管理費は、その使用者が特定されることから使用の程度・態様に依じて使用料として回収すべきである。

特に、下水道サービスは事実上無限に拡張できないので、使用料を徴収することは資源の効率的配分と負担の公平を図る意味でも必要である。

すなわち、使用者の使用の程度・態様に依じて使用料を徴収することにより

- ① 下水道の効率的な使用を促すこと。
- ② 使用の態様に依じて費用の回収が可能となること。
- ③ 下水道を使用する者と使用しない者との費用負担の公平を図ること。

等の効果が期待できる。

このことから、使用料については水量使用料及び水質使用料とし、そのうち水量使用料については累進使用料体系を採用することが望ましい。

1 水量使用料

(1) 一般排水使用料

一般排水（一般家庭汚水及び工場・事業所を中心とする事業活動に伴う汚水のうち特定排水以外の部分）に係る使用料の対象経費は、当該汚水に係る維持管理費のみとすべきである。

(2) 特定排水使用料

特定排水に係る使用料の対象経費は当該汚水に係る維持管理費のほかに、建設費を負担させるために施設の償却費及び利子を含むものとすべきである。

特定排水とする一定量の基準は、市民の日常生活に密着した業種等を配慮しながら、神戸市の実態を考慮して、1カ月当たり500立方メートルとするのが適当である。

2 水質使用料

特定排水を排出する事業所の汚水で一定水質を超える高度のものについては、その全量に対して水質使用料を上乗せすべきである。この場合、使用料の対象経費は当該汚水の水質に係る維持管理費のほかに施設の償却費及び利子を含むものとすべきである。

水質使用料の対象となる水質項目は、BOD（生物化学的酸素要求量）、SS（浮遊物質量）等終末処理場の処理になじむものに限定し、対象濃度については一般家庭汚水を基準として、BOD・SSは200ppmを超える部分とすることが適当である。

なお、終末処理場の処理能力を考えてその上限を設定する必要がある。

3 累進使用料体系

水は貴重な有限の資源であることから、下水道使用料はその収入総額が原価を超えない範囲において、水量が増えるほど単価が上昇する累進使用料体系を採用することが望ましい。

累進使用料体系を採用することにより、下水道に排出される汚水の水量の減少努力への誘因となることが期待され、水資源の節約・有効利用ひいては下水道施設の効率的な建設・維持管理等に役立つことが期待できる。

4 未処理区域料金

未処理区域の減少及び使用料対象経費の変更により、未処理区域料金については廃止の方向で検討することが必要である。

5 使用料算定期間

使用料は将来に対して適用されることから、予測収支計画及び行政の安定性（長期要因）と確実性（短期要因）を考慮して決定すべきであるが、現在のように経済情勢が不安定な時期には、おおむね3年程度にわたり適用できる使用料を定めることが適当である。

ただし、使用料算定期間内であっても、社会経済情勢の著しい変動が生じた場合には改めて算定し直す必要がある。

都市大量交通政策について

—第13回日米市長会議基調報告—

昭和50年9月9日

神戸市長 宮崎辰雄

神戸市長の宮崎でございます。交通問題は環境問題と並んで世界中の都市にとって大きな課題です。そして、自動車を中心とした都市交通政策を人間を中心とした都市交通政策に変更しなければならない時です。都市交通政策について、自動車交通の総量規制とか、歩行者空間の回復とか、いろいろな視点からの接近が可能ですが、その基本的戦略の1つは、間違いなく、演題として与えられました、大量ことに都市における公共交通政策であるといえましょう。

その第1が都市交通における“公共性”の復権です。これまで都市は自動車に対してあまりにも寛大であり、譲歩しすぎたようです。もちろん自動車交通がもつ door to door システムの個人的な利便性と効率性は無視できませんが、そのため払った犠牲は大き過ぎました。都市に限られた空間、財源の枠内で大量の交通をさぼこうとすると、鉄軌道・路面バスなどによる大量交通がもっと優先されなければならないでしょう。私は従来のように自動車が何台通ったかではなく、人間が何人通ったかという点に価値判断の基準をおきかえるべきだと思います。そして、これらの大量交通機関は、老人・子供・主婦など、いわゆる社会的弱者の交通を保障するものです。

そのため、神戸市では都市交通における公共交通手段優先の施策をとっています。たとえば、バス優先・専用レーン、市バス優先信号機の設置などで、市バスのスピード・アップと正確性を図っていく一方、わかりやすく乗りやすい市バスを旨として、バス停留所の整備や低床バスの導入などを積極的に行っています。

都市交通における“公共性”の復権には、やはり、個人交通とくにマイカーの抑制が必要です。ところが、都市自治体には警察権もなければ、課税権もごく限られたものなので有効な手段を見出すことができなく苦慮しています。唯一の交通権限である道路管理権などを活用し、“自動車公害防止条例”を近く制定し、環境面から駐車規制、交通総量規制などを旨ざしています。

第2が市民のための交通体系の確立です。マイカーを力だけで押え込むことは不可能です。大量交通機関における連絡のまじさなどの欠陥がみられます。私は都市の公共交通機関はビルの中のエレベーターのような共同設備と同じであると考えます。ところが現状はエレベーターやエスカレーターのないビルが近代ビルと言えないのと同じように、地下鉄やバスつまり横のエレベーターやエスカレーターがない都市は近

代都市と言えないと思います。このような都市の公共交通機関のネットワークを私は都市の交通装置と呼びたいと思います。この交通装置が実にバラバラに敷設され、管理、運営されているため、乗換えなどが不便でマイカーなどに比べて不利は免れないようです。

そこで神戸市では公共交通機関を大動脈（長距離）、中動脈（中距離）、毛細管（短距離）と機能分担させ、地域的にも再編成をすすめています。大動脈は地下鉄で、中動脈は新交通システム、モノレール、そして毛細管はバスで分担さす方向ですすすめています。

現状では鉄道網が充分でないためバスがかなり長距離を走ったり、都心内の高密度な発生交通量、郊外団地のターミナルへのアクセスをすべてバスに頼っているため、必ずしもスムーズにいません。

神戸市では現在、地下鉄を郊外西部へ、将来は郊外北部へ、そして市内にも大動脈として地下鉄をつくっていくことになっています。また、市街地中心部に各ターミナルを結ぶ環状ルートや都心とポートアイランドの区間等にモノレールや新交通システムの導入を計画しています。

第3は、これらの体系づくりの財源確保の問題です。神戸市は、地下鉄を建設していますが、財政的には大きな負担をしています。現在、わが国の地下鉄に対する補助制度は、国が建設費の4分の1を、しかも6年分割で交付する制度で、市はそれと同額補助と建設費の10%を出資金として出すことになっています。道路の方は国の補助が3分の2もあり、またかなりの特定財源

があり、どんどん整備されるのに比べて、公共交通の財政的劣位は否定できません。ガソリン税、事務所、事業所税、固定資産税、開発者負担等を財源とすることを研究していきたいと思います。

神戸市ではバス事業も経営していますが49年度来、135億円の赤字になやんでいます。その対策の1つとして神戸市では全国的に先べんをつけた、宅地開発にともなう交通施設の負担をデベロッパーに求めるようにしています。

それでも赤字はふえつづけます。アメリカなどではどうしているのか、お教えしたいというのが私の本心です。ただ、市内に自動車も20万台あります。1台につき1万円負担さすと20億円の税収が上がります。これを交通事業の赤字補填にあてるのが、自動車の抑制という効果もあり一石二鳥だといえます。

現在の都市交通は、現状のままで推移すると私的交通がますます増大し、そのため公共交通はますます追いつめられます。このような悪循環を断ち切るには、従来の発想を転換し、新しい財源を確保し新交通システムを導入するなど、思い切った手段を採用して、都市の交通装置づくりに積極的な投資をする必要があるのではないのでしょうか。

以上が私の報告であり、お手許にお配りしているものですが、さらに若干、補足させていただきます。

第1の「都市交通における公共性の復権」で、マイカーの抑制についてふれ、都市自治体には警察権もなければ、課税権もごく限られたものなので、有効な手段を見

論文募集

読者の積極的な応募を!

- ◆ テーマ 「市民参加」(締切日昭和51年2月28日)
「環境保全」(締切日昭和51年5月31日)
- ◆ 字数 約6,000字 (200字詰原稿用紙30枚前後)
- ◆ 応募論文は研究所理事3名で審査の上、優秀作は「都市政策」に掲載し、既定の原稿料を支払います。

編集後記

- ☑ 暖かい正月休みの後、異常寒波が襲来。日本列島は寒さに震えあがり、流感が猛威を振っている。不況と財政危機を払拭する、春の訪れが待ち望まれる辰年の幕開けである。
- ☑ 創刊号は出足好調。書店では一般市民の購買が目立ったという。埼玉・福井・名古屋・大阪など他都市からの申し込みも相ついでいる。2号から、勁草書房を通じて、全国に向けて発売することになった。`実験都市神戸、に本拠をもつ本格的な全国誌の誕生を夢見ている。
- ☑ 「潮流」欄を新設し、特集テーマに関連するトピックスの解説を行ってみた。(陰の声;市職員のみなさん、係長試験対策として便利です)
- ☑ 厳しい環境は人を鍛えるという。財政危機は都市行政を見直すチャンスともいえる。空振るかどうかは市民行政マンの努力にかかっているのではないか。
- ☑ 市役所でも「地方自治研究会」活潑化のうごきが伝えられ、若い職員の勉強熱がもりあがりつつある。宮崎理事長の意見で、論文募集を企画してみた。「市民参加」について多彩な論文が寄せられることを期待している。ふるってご参加のあらんことを…。

季刊都市政策

第2号

印刷 昭和51年1月20日 発行 昭和51年1月25日

発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是常福治

〒651 神戸市葺合区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル3F)
振替口座神戸 75887 電話(078)252-0984

発売元 勁草書房

〒112 東京都文京区後楽2の23の15
振替口座東京 175253 電話(03)294-6121

印刷 田中印刷出版株式会社

神戸都市問題研究所論文集 第1号

『消費者問題の理論と展望』（仮題）

————— 消費者問題の現状について、法制度、経済制度、自治体行政、消費者運動の各側面から焦点を合わせた、消費者運動のリーダーや消費者問題を担当する公務員、実務家に対する理論的入門書 —————

現代資本主義と消費者問題	神戸大学経済学部教授	新野幸次郎
消費者行政における自治体の役割	神戸市長	宮崎 辰雄
消費者の権利と法体系	神戸大学法学部 教授	石田喜久夫
品質保証の法的側面	〃 助教授	根岸 哲
消費者苦情と訴訟援助制度	弁護士	松重 君予
消費者保護条例の意義と役割	神戸市助役	狩野 學
消費者と企業会計責任	神戸商科大学 教授	吉田 寛
企業経営と消費者問題	日本チェーンストア協会 会長	中内 功
企業と消費者	神戸大学経営学部 教授	伊賀 隆
新しい消費者運動	神戸市消費者協会専務理事	妹尾美智子
生協運動とその展開	兵庫県生活協同組合連合会専務理事	涌井安太郎
都市農協と消費者問題	神戸市西農業協同組合	藤本 丈夫
神戸市の消費者行政	神戸市助役	井尻 昌一
神戸市消費者行政資料	神戸市	物 価 部

■ 51年3月発行予定

■ A5版 250頁

■ 予価 1,900円

東京都文京区 勁草書房 振替 東京 175253
後 楽 2 の 23 の 15 密 03-294-6121

発売元 勁草書房

季刊都市政策第2号
3331-972503-1836

定価 400円