

# 都市開発と財政

恒松 制治

## は し が き

最近における市町村財政の決算をみると、中小都市および町村では黒字が増加しているのにたいして、大都市および都市の赤字はむしろ増加傾向にある。「大都市の財政必ずしも富裕ならず」という大都市側の言い分を裏がきするような決算の姿である。たしかに大都市の直面している都市開発という課題はいくら財政資金があっても足りないことにはちがいない。しかしそれはどこの地域においても程度の差こそあれ言えることであって、ひとり大都市のみの問題ではない。農村には農村なりの言い分もある。財政支出の4分の1を投じて教育した若き労働者がそのまま大都市に流出して、そこにおける生産力に貢献しているという事実は農村における財政貧困に拍車をかけるものである。このことは全ての農村で強調される場所である。他方農村から流れ出た労働力を収容した都市においては、人口増加に伴う諸施設のために多くの財源を割かねばならない。急激に膨張する財政需要と、せいぜい所得の成長率ほどにしか伸びない租税収入のために都市の財政は赤字の累増に悩まねばならない。

財政が富裕であるか、貧困であるかは何を尺度として判断せられるかについて必ずしも明確な規定はない。地方交付税という、地方団体間における財源調整制度が存在する場合には、地方団体の区域における経済力の大小がそのまま財政の貧富を決定することにはな

らない。またこの制度が地方団体の財政需要ないし財政収入を正確に反映するものであるかぎり、財政需要と財政収入の相対的關係によって財政の貧富を評価する根拠はない。問題は前提となっている基準財政需要の水準が低すぎることにあるのであって、潜在的財政需要に財政収入が追いつきえない状態が財政の貧困化を意味するものである。したがって現行制度の下において都市の財政が貧困であり、赤字に苦しむというのは3,000をこえる市町村間における財源の配分が不適正であるからではなくて、中央政府と市町村との間、および府県と市町村の間における財源の配分が不適正だからであるといえることができる。

そこに今後の都市財政の直面する二つの課題を見出すことができる。一つは、中央と地方の財源の配分に関連して都市の再開発ということを経済全体の中でどのように位置づけるかという経済的課題である。他の一つは、府県と市町村との財源配分に関連して地方行政の広域的処理をどのようにすすめるかということである。そしてこの二つの課題は既に差し迫った具体的問題として解決を迫られているのである。新産都市の建設、学園研究都市の設置など、いわゆる都市機能の分散に対する中央政府の直接的な参加の態勢は都市問題の経済的重要性を示すものであろう。あるいはようやく一般の注目を集めるようになった府県統合論（合併、廃止論も含めて）も都市問題の解決への足がかりたりうるものである。さらにこの二つの課題を同時に解決

するものとして、首都圏、中京圏、近畿圏といった新しい機能にもとづく行政領域の形成、もっとすすんでこれらを包含する巨帯都市（メガロポリス）の建設がとりざたされている。こうした背景の中で都市開発の課題は考えられねばならない。本稿においては日本の当面する都市問題を財政の側面からとりあげることにする。

### 1. 都市開発の経済的意味

そこで都市開発ということの国民経済における重要性を知るためにその経済的意味をふり返ってみよう。都市開発も地域開発政策の一つであるが、地域開発といわれるとき、普通には経済の発展過程に生じる所得の地域格差を前提とし、比較的低い所得の地域の開発を意味する場合が多い。国民社会において産業構造を異にするあらゆる地域が等しい生産性をもつように資源が配分されることは望ましいことであり、開発政策の究極の目標でもある。しかし現実の経済の発展はあらゆる地域の均等な発展によってすすむのではなく、工業地域における生産資源の巨大な集積が先行し、後進地域のそれに対する適応という形ですすむ。経済発展の原動力をなす工業自体、その本質において集積利益をうける率が大きく、とくに技術の高い水準においてその傾向が強い。京浜、中京、阪神、北九州のいわゆる四大工業地域への集積の度合をみても、昭和27年から35年の期間において、製品出荷額は56パーセントから59パーセントへ、付加価値額は55パーセントから60パーセントへ、労働人口は25パーセントから32パーセントへ、とそのシェアを高めている。

こうした工業集積はさらに流通施設の集中を招き、金融機関を集め、高い文化を形成する。いいかえれば人間の生活に付随するあらゆる要素の総合的な集積を伴ってすすむのである。この集積の総合化は集積の規模の大き

第1表 主要経済指標の地域別構成 単位 %

	人口 (39年)	工業 出荷額 (38年)	工業設 備投資 (37年)	公 共 投 資 (38年)	個 人 所 得 (37年)
全 国	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
北海道・東北	17.2	7.0	7.4	16.0	14.3
北海道	5.3	3.6	2.5	5.3	4.7
東 北	11.9	3.4	4.9	10.7	9.6
大都市圏	56.0	76.2	74.8	59.6	62.7
関 東	29.1	36.0	33.6	29.8	33.7
東 海	11.1	16.0	16.6	11.0	10.9
近 畿	15.8	24.2	24.6	18.8	18.1
四 地 方	26.8	16.8	17.8	24.4	23.0
北 陸	2.8	2.3	2.2	3.7	2.7
中 国	7.1	6.5	7.3	6.7	6.2
四 国	4.1	2.4	2.4	3.8	3.6
九 州	12.8	5.6	5.9	10.2	10.5

備考 経済企画庁調査局編「地域経済要覧 1966」による

い地域ほど顕著であって、それはさらに新たな人口と資本を吸収する力となる。地方産業が東京や大阪に本店を移し、地方銀行がそれらの都市に支店を開設するなど、そのよい例である。集積の総合化は企業にとってはその高い利潤率を獲得するに最も都合のよい場所をつくることであり、国民経済にとっては発展の母体を形成するものである。最近における経済主要指標を地域別に示すと第1表のように、大都市への集中度がいかに高いかを知ることができる。そしてそのためには公共投資もまたこれらの地域に集中しなければならない。すなわち人口の56パーセント、工業出荷額の76パーセントを維持するために公共投資の60パーセントが大都市圏に配分されている。

このような都市の経済的有利性は集積のバランスが保たれる限りにおいて維持される。たとえば民間資本と社会資本のバランス、人口の密度と生活環境のバランスなどがそれである。これらのバランスがくずれると集積はかえってその経済的有利性を低下させるようにはたらく。東京23区内における自動車の平均時速が著しくおそいという事実、通勤時に

おける交通機関の著しい混雑、東京、大阪に住む人口の1人当たり畳数が東京において2.9畳、大阪において3.1畳で全国平均3.8畳に比べて極めて低いこと、東京の年中行事とまでいわれる水不足など、すべてアンバランスのもたらす弊害である。それらのアンバランスは労働生産性の低下、輸送コストの高騰という形で都市のもつ高い生産力、ひいては国民経済全体の生産性を低めるように作用する。都市公害とか地盤沈下といった現象も私的経済とそれを支える公共資本のアンバランスの結果といえよう。

都市の再開発ということはこれらアンバランスの是正ということに他ならない。これらの不均衡によって生じた、いわゆる外部不経済は最近にいたるまで内部化されることなく、経済成長率を抑えることもなく、また資本の負担を高くすることなく潜在した。輸送コストの増加は管理価格の上昇に転嫁され、生活環境の悪化は実質賃金の引下げという形でしかあらわれなかった。それだけに現在必要とされる再開発需要は極めて大きいものとなっている。そしてその解決のための社会資本が膨大になればなるだけ、社会資本を既成の都

市に注ぎ込むのがよいか未開発地域の開発に向けるのが効果的かが新たな問題として登場してくるのである。新産業都市の建設はいわば後者の途を示すものと思われるけれども、新産業都市が国民経済の高い生産性をにやうに至るにはさらに大きな投資とかなり長い時間がかかるであろう。そうであれば公共投資がかえって集積を激しくさせ、不均衡のていどを拡大させるものであっても、公共資本のかなりの部分を大都市地域に配分することによって、国民経済の生産性を維持しなくてはならない。37年から38年にかけて、公共投資の地域別伸び率は大都市圏が10.4パーセントで、北海道の16.7パーセント、北陸の16.5パーセントに及ばないけれども、なお総投資額の60パーセントが配分されているのもそのためであると考えてよいであろう。総社会資本のいくばくを都市の再開発に向け、いくばくを新しい開発地域に向けるかは決定を迫られている基本的課題なのである。

## 2. 財政需要の著しい伸び

上述のように都市の再開発にせよ、未開発

第2表 グループ別都道府県の決算の推移（昭和35年=100とする指数）

	36年	37年	38年	39年	属する都道府県名
Aグループ 歳入	126.0	149.1	165.5	183.8	東京・神奈川・愛知・京都 大阪・兵庫・福岡
歳出	128.3	156.0	174.1	193.9	
Bグループ 歳入	121.8	144.5	165.8	184.3	埼玉・千葉・静岡・三重 広島・山口
歳出	122.1	146.7	169.0	190.4	
Cグループ 歳入	123.7	147.1	168.7	191.8	茨城・栃木・群馬・富山・石川 岐阜・滋賀・和歌山・岡山
歳出	123.7	149.1	172.4	197.5	
Dグループ 歳入	124.8	150.7	170.1	197.3	北海道・宮城・福島・新潟・福井 長野・奈良・香川・愛媛
歳出	124.2	152.0	173.2	202.2	
Eグループ 歳入	125.2	149.6	173.9	200.3	青森・岩手・秋田・山形・山梨・鳥取・島根 徳島・高知・佐賀・熊本・大分・宮崎・鹿児島
歳出	123.5	149.8	175.7	203.6	
全都道府県 歳入	124.8	148.7	168.2	190.6	
歳出	125.2	152.0	173.4	197.0	

備考：自自治省財政局資料

地域の開発にせよ、それは国民経済全体の生産性の成長につながる問題なのであるが、そのための施策の大部分は地方団体の手に委ねられている。行政事務の分担をその財政規模でみると、中央政府と地方団体の割合はほぼ3対7の割合であり、そのために中央政府は国税収入の半分以上を地方交付税および国庫支出金という形で地方団体に配分している。社会資本の総額が現状で充分であるかどうかは別問題として、その中央と地方との配分および地方団体独自の対応の仕方には改善の余地が多い。とくに急激に増大する財政需要をかかえた都市社会にとって経済の変動がはげしいだけに弾力的な財政運営の途が考えられねばならない。

昭和38年度の市町村決算の概況によって都市における財政需要の姿を示してみよう。決算概況は大都市、都市、町村の三段階に分けて示されているが、38年度における財政支出の対前年増加率はそれぞれ29パーセント、13パーセント、14パーセントであり、大都市の財政需要の伸びの著しく大きいことをあらわしている。これに対して収入の伸びはそれぞれ28パーセント、13パーセント、14パーセントであって、都市および町村が収支均衡を保っているのに対して大都市のみそうでない。この傾向は大都市を含む府県の比較においても程度の差こそあれうかがうことができる。府県をその財政力によって5つのグループに分けて、歳入歳出の増加率を第2表にかかげておこう。大都市府県の財政支出の伸びはむしろ小さいのであるが、もしそれが潜在的な財政需要の増加率が小さいということを意味するのではなくて、財政収入の伸びなやみによって抑制されたものとすれば、大都市地域の財政の貧困を物語るものといえよう。そしてその収支差は大都市および大都市圏の財政の赤字となってあらわれる。

この傾向はすでに38年度の決算にもあらわれている。大都市に数えられる6団体のうち

黒字を示しているのは2団体のみであり、赤字団体の赤字額は70億円を超えるのである。37年度の22億に比べて実に3倍の増加である。大阪市会の調査課の手になる「大阪市財政の現状」(39年12月)という報告書によると、大阪市の赤字はすでに36年度にはじまって年々増加の一途をたどり、支払を延期したり事業の実施をくり延べたりしている額を合計すると、38年度には60億を超える財源不足になるとのことである。この赤字額は実に歳入規模の1割に近い。

なぜこのように急激に財政需要が増加するかは、すでに述べたように長年にわたって延期された社会資本への需要が一度に顕現したためである。大阪市会の報告書の中でも、人口や資本が「集中することの便益性が、逆に……住民活動に対する便益の提供を使命とする行政に対する重大な圧力になる」と訴えている。38年度決算の示す数字によれば、投資的経費の伸び率は大都市において25パーセントであって、都市の8パーセント、町村の11パーセントに比して格段に高い。この投資的経費の37年度における伸び率が大都市・都市・町村ともに19パーセントであったことからすると、大都市行政における集積の圧力が年々加重されつつある実情を知ることができる。

しかしこのような増加をもってしてもなお直面している隘路を打開することはできない。大阪市の場合、道路・港湾などの産業基盤や、下水道・学校・住宅・塵芥処理などの生活環境の望ましい水準を考えると、今後5年間の必要投資額は実に5,000億、年間1,000億にのぼるのであって、これは現在の歳入の全てを注ぎこんでもなお不足するほどの額である。大都市の財政需要を膨張させる要因はこうした基盤整備のみに止まらない。産業構造からしても景気の動向は敏感にその財政需要に反映する。たとえば38年度における生活保護など扶助費は実に60パーセントの増加率を示し、都市の18パーセント、町村の35パーセントと

は比ぶべくもない。また失業対策事業費の伸び率は38パーセントであり、都市および町村におけるそれぞれ5パーセント、11パーセントをはるかに上回るのである。大都市の行政が単に地域経済の開発という局地的な課題以上に、国民経済の発展というより大きな問題の中で考えられねばならぬという理由の一端をこうした財政需要の動向の中にかがうことができる。

しかし扶助費および失業対策事業費は大都市の財政収支のうちそれぞれ14パーセント、4パーセントの比重をもつにすぎない。財政の重圧となるもっと大きな要因は人件費である。38年度支出総額の33パーセントを占める人件費の対前年増加率は36パーセントにも及ぶのである。公務員の給与改訂に原因があるとすれば、都市・町村の伸び率19パーセントに比べてあまりに大きすぎる。いま大都市の職員の給与水準を他の政府の職員と比較するために第3表をかかげよう。大都市の給与水準が著しく高いことを知ることができる。

第3表 政府別給与水準比較（行政職Ⅰ）  
昭和38年度

	平均給与月額(円)	指 数	ラスパイレ ス比較指数
国	25,316	100.0	100.0
都道府県	28,373	112.1	107.9
六大市	33,729	133.2	134.2
市	25,503	101.0	108.3
町村	20,005	79.0	87.2

備考 1) ラスパイレ指数とは職員の学歴、勤続年数の差を調整した指数  
2) 自治省調べ

大都市行政における複雑さが地方公務員の質の高いことを要求することの結果かも知れない。あるいは大都市地域においては、労働力に対する需要者の競争が激しくて賃金水準を引きあげているのかも知れない。国家公務員が給与以外のさまざまな特権によって相対的に質の高い労働力を雇用しうるのであるに対して、そうした条件のない大都市にとって高い賃金

はやむをえないことであるかも知れない。いかなる要因がはたらいているにせよ、将来とも考慮されねばならない問題であろう。

しかしそうであれば行政運営の合理化の方法がもっと考えられてよい。もちろん中央と地方、府県と都市における行政関係の中に合理化を妨げる要因はあるであろうが、財政需要の増加のかなりの部分が人件費によって食われている現状には改善を要する点が多いといえるであろう。

### 3. 追いつかぬ財政収入

財政収入という制約をもってすら上にのべたように財政需要の伸びは大都市において著しい。潜在的な需要の伸びはこれに数倍するであろう。もとより大都市の収入の伸びは都市および町村に比べれば大きいのであるが、問題はその内容である。38年度の決算でみると大都市の歳入の伸びは27.7パーセントであるが、項目別にみてこの伸び率を上回っている主なものは地方交付税の38パーセント、国庫支出金の42パーセント、雑収入の46パーセントである。歳入の50パーセントを占める地方税は25パーセントにとどまっているところに都市財政の今後の課題があるようである。このことは都道府県についてみても、大都市を含む都府県は一般に財政収入の伸びが小さく、とくに地方税の増加率は他に比べて著しく小さい。したがって大都市を含む地域では国庫支出金とか地方債といった、いわゆる特定財源に依存する傾向が強い。

たしかに産業構造の高い大都市にとって地方税の体系が所得の成長に対して非弾力的な構造をもっていることは円滑な財政運営を妨げる要因ではあろう。地方財政の地域経済への寄与が高まりつつあるときに、経済の成長に追いつきえない租税構造をもつことは望ましいことではない。しかしそこには国民経済全体からみて二つの制約があることもまた認

第4表 グループ別都道府県の項目別歳入増加（昭35=100とする39年の指数）

	総 額	地 方 税	地方交付税	国庫支出金	地 方 債
A グループ	183.8	186.5	224.5	193.1	245.2
B グループ	184.3	227.6	173.7	164.1	130.8
C グループ	191.8	203.3	198.0	186.6	136.4
D グループ	197.3	200.4	208.2	200.2	182.1
E グループ	200.3	200.1	212.1	206.4	152.0
全 都 道 府 県	190.6	194.5	204.7	192.8	173.3

注 Aグループは富裕団体であるために本来地方交付税は配分されないけれども、福岡県における北九州市の誕生という特殊事情による急増にもとづくものである。

めなくてはならない。その一つは3,000を越す、財政力に格差のある地方団体間の財政調整ということである。もし地方税収をより弾力的にするために国税の一部を地方に移譲したとき、財政力の地域間格差は一層大きくなる反面、他方ではそれを調整するための国庫財源が減少するという困難が生ずる。経済構造が異なるからといって、住民の生活に必要な行政サービスの水準に著しい差があることは望ましいことではない。それはただに倫理的な要請に基づくばかりではない。最初にもふれたように、農村における高い水準の教育は労働力の移動を通じて都市生産力の向上に貢献するであろうし、地方道の整備は都市生産物の輸送コストの引下げによって流通市場の拡大に役立つのである。

地方税収の弾力化を制約する第2の問題は財政運営を不安定にする可能性をもつということである。地方税が経済変動に対して弾力的であるということは、地方の行政の多くが住民の生活に結びついたものであり、しかも年度間の調整が充分におこなわれない現状では、民間部門の変動を一層はげしくする可能性をもつ。なぜなら地方団体の支出構造が中央政府のそれに比較して景気に対して非弾力的であるのに収入のみが弾力的になり、その開きが変動要因になるからである。また地方団体の財政が地域経済の発展に積極的に参加する傾向を強め、そのために弾力的な収入構造が要求されているとしても、むしろそれだ

からこそ全経済との関連がより強く考えられねばならないともいえるであろう。大都市における弾力的な財政が景気の変動を激しくするとすれば、それは大都市だけの問題ではなく、全経済の安定成長の上からも抑制されなくてはならないであろう。

地方財政収入が弾力的であるのと、安定的であるのと、いずれが望ましいかは経済構造を異にする地方団体にとって必ずしも同じではないであろう。また弾力的な財政運営の必要は認められうるとしても、それをどのような歳入項目によって満たすかも基本的に検討さるべき課題であろう。現行制度における国と地方との税源配分を変えるべきか、あるいは現行の地方税の中でより弾力的なものにすべきかは、議論の余地が多い。しかし現行の地方税制度に大きな変化を加えないで大都市における財政需要と収入とのアンバランスを埋めようとすれば次の3つの途が考えられるであろう。1つは地方交付税および補助金の配分の是正、2つは地方債の拡充、3つは地方団体間の調整である。

現行の地方税制度に大きな変化を加えないという前提は住民の負担配分に大きな変化が与えられないということの意味する。もとよりこの前提には考慮すべき余地は残されている。たとえば固定資産税および都市計画税の課税対象である土地・家屋・固定資産のうち、土地の評価額は大都市において相対的に低い。昭和39年に評価の改正が行われたとき、38年

第5表 固定資産税の国民所得および租税総額に占める割合（単位 ٪）

	国民所得に占める割合	租税総額に占める割合
昭 30	0.6	3.3
昭 33	0.6	2.9
昭 36	0.4	1.8
昭 39	0.3	1.4
昭 41	0.3	1.3

備考「改正地方税制詳解」（昭和41年）311頁

度の評価額に対する上昇度合は、最も上昇率の高い宅地についてみると、町村では4.7倍、都市では5.9倍、大都市では7.2倍と大都市の評価は相対的に大きいけれども、それでもなお実情よりはるかに低い水準である。ちなみに土地にかかる固定資産税の租税総額に占める比重を第5表に示しておこう。この10年間にその割合はほぼ3分の1に減少しており、このことは負担を増大させる余地があることを示すものであり、大都市における財源拡充

の余地を物語るものといえよう。

さらに注目すべきことは同じ課税対象をもつ目的税である都市計画税は都市計画事業費に全く対応していないという事実である。いま都市計画事業等の増加傾向と都市計画税の増加率を東京都特別区を含む七大都市について示せば第6表のとおりである。総じてほぼ4倍の開きがある。もとより都市計画事業による経済的利益の全てが土地価格の上昇に帰せられるとは考えられないとしても、目的税である都市計画税収入が都市計画事業の伸びに比べていかに非弾力的なものであるかがわかるであろう。

#### 4. 交付税および補助金の配分

地方交付税および補助金の配分には多くの改善すべき問題を含んでいる。さきに引用した大阪市会の報告書は大都市富裕論に反論し

第6表 大都市における都市計画事業費および都市計画税の推移（昭和34=100とする指数）

		35年	36年	37年	38年	39年	40年
東京都（特別区）	計 画 事 業 費	167	333	479	488	584	715
	計 画 税	109	131	139	151	174	185
横 浜 市	計 画 事 業 費	141	177	272	346	435	588
	計 画 税	108	125	139	155	182	185
名 古 屋 市	計 画 事 業 費	117	206	259	307	425	461
	計 画 税	108	125	138	157	185	193
京 都 市	計 画 事 業 費	133	196	307	366	592	477
	計 画 税	104	113	121	128	129	135
大 阪 市	計 画 事 業 費	145	201	269	370	457	525
	計 画 税	109	122	132	144	162	168
神 戸 市	計 画 事 業 費	129	144	191	239	351	462
	計 画 税	106	121	132	142	161	170
北 九 州 市	計 画 事 業 費	109	159	248	262	338	383
	計 画 税	110	124	137	151	171	174

備考「改正地方税制詳解」（昭和41年）316～317頁

て次のように述べている。「財源に余裕があるか否かということは現実に即して正しく計算することが必要で、単に基準財政需要を上回るということで判断すべきではなく、富裕度はその財政需要、すなわちその団体の行なうべき行政に必要な経費との比較において問題にすべきであるということである」と。現行制度における交付税の配分も正にこの考え方にもとづくものであって、基準財政需要額と基準財政収入額という、いわば理論値の差額によって配分されている。たしかに富裕度とは財政収入と財政需要との差額がその指標であり、財政収入の不足を補償するのが交付税制度であるけれども、それはあくまで地方団体間の比較の問題である。市町村の95パーセントが交付税の交付団体である現状では、収入超過の団体はもちろん、その差の小さい団体でも相対的には富裕であるといわざるをえないのである。

もちろん市町村の95パーセントが交付団体であるということ自体、調整制度としての交付税制度および地方税制度にとって再検討を要することはいうまでもないが、問題は基準財政需要額という理論値の計算の仕方である。10年以上も前に、しかも当時10万の人口の都市を標準にした財政需要の算定は、たとえその後単価の訂正や補正係数の追加などの手を加えて精緻なものになったとはいえ、現状に適合した配分にならないことは容易に想像できることである。しかも地方交付税は地方団体間の行政水準の平準化の機能を果たして

も、地方行政のより高い水準を保障する機能を十分には果たしていない。なぜなら現行制度では、経済発展に伴う行政水準の引上げという要求は、交付税の財源になっている国税三税（所得税・法人税・酒税）の増収という間接的な経路でしか満たされないからである。

また大都市における開発の投資を交付税に期待すること自体にも疑問がある。大都市においてその開発のために多額の先行投資が必要であることは十分認めうるとしても、それを交付税の対象にすることは交付税制度の性格の変化を意味するものである。交付税はあくまでも行政水準の維持ないし安定的な向上に必要な財政需要とそれに対する財政収入の差の補償であって、開発のための資金を供給する制度ではない。それはむしろ国庫からの補助金の機能である。とくに大都市の開発はさきにものべたように全経済にかかわる課題である。大阪市会の報告は「国庫補助金については、大都市は従来から、財源調整の名のもとに、独自の目的と基準によって配分されるべき補助金が減額削減される憂目にあってきた」と指摘している。たしかに下水道建設費の補助は大都市についてその富裕なるがゆえに削減されているし、富裕府県に対する義務教育国庫負担金も減額されている。補助金はその事業費に対してなさるべき交付金であって財源調整を直接の目的とするものではないことはいうまでもない。

しかし配分が大都市に不利であるとは、少くとも現実のシェアからはいえないのであ

第7表 都市計画事業（街路事業）費中の用地費の割合（単位 %）

	昭和35年	昭和36年	昭和37年	昭和38年	昭和39年
大 阪 市	43	58	46	73	77
横 浜 市	28	47	72	69	52
名 古 屋 市	69	76	86	89	87
京 都 市	37	49	64	47	43
北 九 州 市	43	63	55	58	69
合 計	48	62	63	74	74

備考 自治省 財政局調「都市財政調査（昭和40年7月）」



て、38年度市町村決算では1,750億円の国庫支出金のうち約400億が6大都市に配分されているのである。ただし工事費とか用地費といった補助金の基準単価が実際とかけはなれている程度は大都市の方がはるかに大きいために、補助金の効果が減殺されるという事実は反省されなくてはならないであろう。たとえば、自治省の調査に基いて、大都市における都市計画事業費（街路事業）の中に占める用地費の割合がいかに大きいかを第7表で示しておこう。その比率の最も小さい京都市ですら43パーセントであり、名古屋市においては事業費の87パーセントが用地費に消えてしまっている。もし補助金が地価の騰貴を無視して配分されているとすれば、都市の開発事業は大都市において著しく困難になるであろう。社会資本の合理的配分をおこなうのは補助金の大きな機能ではあるが、現実には中央の地方干渉の手段に利用されたり、政治のかけひきに利用されて十分にその機能を果たさない。都市再開発を国民経済の発展の中で重要視するならば、補助金の配分の改善は都市財政の充実にとって重要な役割を果たすものとなりうるであろう。

## 5. 地方債の枠の拡大

大都市再開発のための投資にはもっと地方債が活用される必要があることに賛成する人は少なくない。わたくしがたまたま訪れたある新産都市地域の某市長は開発のための先行投資の資金を補助金に頼ることはむしろ批判的であった。投資は地域の開発に役立て、効果をあげるものだから融資によるべきものであると彼はいう。ただし開発が始動する期間にたえうるだけの低い利子でなくてはならない。この主張は開発に関する費用を公債に求めようとする要請でもあるのである。

現在の地方債の発行は全てが開発のための資本ではない。たとえば39年度の地方債計画

における総額4,000億の起債額のうち、地域開発事業という項目にあたるのは500億であり、その他開発に必要な工業用水、一般建設、交通事業などを加えても2,000億に満たない。したがってもっと開発のための地方債の枠を拡大せよという要求がでるのも当然なのである。

またこの要求は地方団体の歳入総額に占める地方債収入の比重が戦前に比べて著しく低いことから明瞭に認められる。戦前の昭和9～11年における地方債の比重はほぼ30パーセントであったのに対して、38年度の市町村決算の示すところは6パーセントであり、経済力の大きい大都市ですら7パーセントをわずかに上回るにすぎない。地方団体によってかなりの差があるが、大阪市の場合では戦前の比重30パーセントに対して38年の決算見込において、外債も含めて16パーセントにすぎないのである。戦前と戦後では地方財政の中央政府との相対的規模が異なるのであるから、公債発行限度はただ歳入に占める公債収入の比重だけで判断することはできないとしても、地方債の拡充の余地はあるといえよう。

公債発行の余力の有無は年々償還する公債費が税収入の中で占める比重の大きさによっても示される。公債による投資効果の全てが地方税収入になるとは限らないから、歳出規模における公債費の比重が指標となるであろう。地域経済の構造の相異によってその妥当な水準は一定ではないが、おおむね15パーセント位が健全性の限度であるといわれている。この比重もまた戦前はほぼ30パーセント前後であったのに対して、戦後は5～6パーセントにすぎないから、少なくとも現在の2倍の発行余力はありとみてよいであろう。

しかしながら地方債の枠の拡大が金融市場を通じて国民経済の資金循環に及ぼす影響は無視できない。年々財政投融資計画が策定され、その中で地方債の枠が決定されるのもそのためである。とくに地方債の大部分を政府

資金に依存している場合には政府資金の面から制約を受けざるをえないし、民間資金を吸収しようとするれば高い利子負担をせねばならず、先行投資の要求する低金利を満足することができないという矛盾をもつ。地方債の枠の拡大にも厚い壁がありそうに見えるのであるが、現実にはこの狭い枠が公社・公団の濫立を促し、かくれたる公債を生んでいる。たとえば政府保証債の額の累増はその表われとみてよいであろう。また一時借入金によって財政運営の窮迫化を招いている都市も少なくない。開発事業のように経済効果の高い事業に対しては、こうしたかくされた公債によって財政運営をするより、地方債の拡充の方がより合理的である。ただし問題になるのは開発事業など特定の起債の枠をひろげるとその元利償還額が地方交付税の基準財政需要額に算入されるということである。したがってもし地方債拡充を実現するためにはこうした償還に伴う財源保障を地方団体は放棄するだけの覚悟をもたねばならないであろう。

## 6. 広域行政による財源の配分

大都市再開発の財源確保ということは究極には都市相互間および府県と都市との財政関係の調整に求めなくてはなるまい。広域行政の必要性はしばしば行政の効果の及ぶ範囲の拡大という面で論ぜられているが、財源の調整の上でも必要なことである。

必要性の一つの理由は昼間人口と夜間人口の著しい差による。いいかえれば勤務地と住居地が行政区域を異にするという現象によるものである。イギリスの財政学者である、U. K. Hicks はその1930年代に著した「財政学」の中で、すでにこの現象を理由に行政区域の編成替えの必要を説いている。大阪市の報告の中でも、「大阪市内に本店を有する法人中大阪市内に常勤する重役等の居住地別分布状況をみると大阪市内の居住はわずかに

11パーセントにすぎない」ことを指摘している。しかも大阪府内に居住する割合をとってみても40パーセントそこそこである。このことは市民税が住居地主義で課税されるかぎり、大阪市の経済活動の結果は大阪市の財政収入の伸びに貢献しないことを意味する。ここにも地方団体の行政は住民生活に直結する分野であるとの固定観念に捕われることの欠陥を見出すことができる。

しかも大都市は残った人口に対してアパートなど住宅を供給するけれども、そこに住む人口は往々にして低所得階層が多い。そして年月が経過するにつれてそれは新しいスラムを形成する可能性をはらんでいるのである。大都市は外部からの通勤者のための施設を要求され、残った人々の民生的経費は増加する一方、税収は一向に伸びないという矛盾に苦しむことになる。この傾向は大都市が生産機能ばかりでなく管理中枢機能の集中がすすむばすすむほど甚だしくなるのである。

こうした傾向を解決するためには合併して行政区域を改めるか、さもなければ各種の行政について関連市町村の強い協力体制によって解決するか、あるいは財源の再配分をするか、の方法が考えられる。しかしたとえば東京都下の市で、団地のあまりに急激な増加のために学校その他の施設費に収入が追いつかず悲鳴をあげているように、大都市周辺の市町村にも財源の悩みはあるから財源の再配分は実現しそうもない。したがって行政の広域処理ということは残された可能な解決の途であろう。

さらに府県と大都市との行財政関係はもっと複雑である。大都市はいわゆる政令都市と呼ばれて府県とほぼ対等な権限をもち行政事務を担当している。しかし財源の配分はそうではない。大都市の事業活動に対する事業税は府県の税収であって都市の財源とはならない。また府県税である不動産取得税と市町村税である固定資産税とは同じ税源であること

ろからその帰属の是非もつねに問題になることである。

こうした府県と大都市との行財政関係が円滑にゆかない原因も府県の領域が狭きにすぎることによることが多い。さきの大阪市内への常勤重役の居住地にしても、神戸、西宮、芦屋、宝塚といった兵庫県に住んでいる人の数はは実に総数の60パーセントに及ぶのである。これは阪神だけではなく、東京、名古屋を中心とする諸県にも程度の差こそあれ存在する問題である。首都圏、中京圏、近畿圏と

いう新しい開発区域の設定はただに開発事業の統一性の必要ばかりでなく、財源の調整という点でも大きな意味をもつものといえるのである。

大都市の再開発における財源の確保という点において税制を通じる措置よりはむしろ行政ないし財政機構の改革にまつところが多いように思う。またかかる抜本的改革がなされるかどうかは大都市再開発の国民経済的意味がどのように一般に理解され支持されるにかかっているともしえるようである。