

1. 市民の税金と横浜市

<あらまし>

激しい都市化と市民生活の高度化が進行している大都市では、新しい財政需要が急激にふえている。

ところがいま、どこの自治体でも増大する財政需要に、それをまかなう財政収入がおいつかず、苦しいやりくりを続けている。なかでも大都市財政は、その危機が急速に深まっており、そのほとんどが大きな赤字をかかえこんでいる。

これは、行政事務の配分と財源の配分とのアンバランスがあるからである。たとえば、横浜の市民が納める税金のうち、横浜市の収入になる税金は、わずかに16%にしかっていない。1割半の自治といわれてもしかたがない。

このようなきびしい地方財政をとりまく状況のなかで、いかにして市民の生活環境を整備していくかが、大きな課題になっている。

横浜市では、「市民の税金は市民に返す」ということを市政の指針として行政を進めているが、なお一層の成果をおさめるためには、国と地方を通じる税源の配分を改めるなど自主財源の強化が必要である。

①——市政の役割は大きく変ってきた

<行政内容の質的な変化>——市の行政が果すべき役割は、質・量ともに大きく変ってきた。かつて、戦前の行政は、戸籍、学事、兵事などごくかぎられた事務しかあつかつていなかった。ところが、現代では、児童福祉、老人福祉、国民年金、国民健康保険、道路、住宅、清掃、中小企業対策、消費者対策、公害対策など市民生活のあらゆる面にわたって、積極的なサービス行政を行なうようになってきた。これは、「ゆりかごから墓場まで」とよばれるように、市民の福祉を増進することが行政の最大の目標となったことを示すものである。

このような一般的な傾向に加えて、昭和30年ごろから市の行政に新しい役割が課され、行政の内容は質的な転換をとげてきた。そしてこれをすすめた背景として第1に、市民の生活内容の高度化と生活様式の変化があげれる。市民の生活内容が高度化するにつれて、市の行政に対する要求も当然高度化してくる。たとえば、水洗化の普及がある。下水をいままでのように小さな側溝から河川に流し込むというやり方ではすまされなくなる。家庭から排出される下水を管きょへみちびき、浄化しなければならない。そのためには、下水道を布設し、浄化場の建設が必要になってくる。このような水洗化の普及に加えて、浴室や冷暖房の普及は、水の使用量を高めている。既設の水道施設ではまに合わず、新しい水源地を求めて拡張につぐ拡張工事をくり返していくことになる。

つぎに住宅についてみてみよう。かつては、風雨をしのぎ、人が住めさえすれば、それでよかった。と

ところが、現在では、建物の構造は不燃化し、その床面積も広くなり、2DKから3DKへと強い要望がだされている。さらに、住宅団地のなかには、公園、保育所、集会所、下水の浄化施設など公共施設の整備が必要とされるようになった。

さらにまた、家族の構成が、夫婦と子供を主体とする核家族とよばれる小家族や単身者で構成されるようになってきた。これは、かつての共同体的な家族がもっていた機能を分化させ、生活扶助とか老後の問題を公共的な立場からその解決をせまるようになってきた。たとえば児童福祉や成人福祉などの社会福祉や国民年金、国民健康保険、生活保護などの社会保障に対する要求を高めてきたのである。さらに働くお母さんが多くなると保育所やカギッ子の問題に対する施策も市の行政としてとりあげられるようになった。

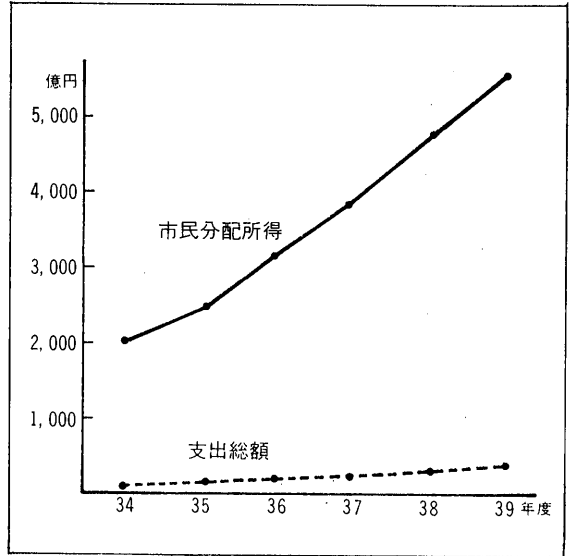
このような行政の変化は、清掃、消防、青少年対策、公害対策などの面にも強くあらわれてきている。

第2に都市化の問題がある。

世界の大都市がそうであるように、日本の大都市も人口の都市集中によるさまざまな問題をかかえ、その対策に頭を痛めている。産業と人口の都市集中によって、住宅難、水不足、通勤の混雑、交通マヒなど都市の機能はマヒ寸前の状態におちいっており、亜硫酸ガス、ばい煙、悪臭、騒音などの産業公害は、じりじりと人間の健康をむしばんでいる。

180万人の人口をかかえ、年間工業生産額が1兆円を越す横浜も、その例外ではない。6大都市最大のはやさで増加を続ける横浜の人口は、その大部分が社会増によるものであり、しかもその約1/3は東京か

■ 図 2-1-1 横浜市財政規模の推移(普通会計)



らの流入人口である。東京に集中した人口は、そこからあふれでて、港北区、戸塚区、保土ヶ谷区などの郊外地へ安い土地と住宅を求めてなだれこんでいる。そこには、私鉄資本や民間資本が入りみだれ、宅地造成が行なわれている。そして、またたくまに、人口は2倍、3倍とふくれあがっていく。こうした無秩序な宅地造成は、ガケくずれの災害をひき起し、他方では、学校、道路、水道、清掃などの行政需要を急激に増大させている。

つぎに工業化の問題をとりあげよう。横浜の工業化は、臨海、内陸をとわず、急速な発展をとげてきた。39年の工業生産額は1兆円を越え、名古屋を追いこして、東京、大阪について第3位にのしあがった。このような工業化の進展は、道路、港湾、工業用水への公共投資を強要し、さらには、従業員の子弟に対する学校の増設、保健衛生、民生行政などあらゆる問題が行政需要を刺戟してくる。とくに工業

化にともない、産業公害が大きな社会問題になってきた。石油化学工業の発展と、産業用燃料の石炭から重油への転換は、かつてのばい煙を亜硫酸ガスにかえ、人体に与える影響はますます大きくなってきた。これに対処する市の行政にも高度の科学的知識と技術が必要とされるようになったばかりでなく、中小企業に対する補助金の支出など公害防除のための財政負担も高まってきている。

このほか、石油化学工業の発展は、巨額の化学消防の施設を必要とし、埋立のために海を失った子供たちのためには、プールを与えなければならなくなった。

このようにして、市民生活の高度化や都市化など社会・経済の構造変化につれて、市の行政も大きく変わってきた。そうして市民生活のなかまでは入りこんで、多種多様のしごとをするようになった。いま、大都市の行政に課されている課題は、高度化する市民の要求に答えるとともに、都市化によって生ずるさまざまな問題から、いかにして市民の生活を守るかということである。

<大都市のしごと> さきにふれた都市問題に対処し、市民の生活を守るために、大都市にはどのような行政的な権限と財政的なうらづけが与えられているだろうか。まず、行政の権限についてみてみよう。自治体の行政の範囲や権限は自治体の基本法である地方自治法に、その定めがのっている。それによると、自治体の区域内の事務は、原則として自治体の事務として、自主的に処理すべきたてまえをあきらかにしている。このようなたてまえから、国と自治体との事務配分

がきめられている。ところが、国から自治体に対する事務の委譲ははかばかしくなく、かえって中央集権的な色彩を強めている。一応その区分をおおざっぱに言えば、国の事務は、軍事や司法のほかには国土開発や地域開発など国家的な観点から行なうべき事務を担当しているといえるだろう。さらに、国の経済政策や財政政策が国民経済ばかりでなく、国民の生活にも重大な影響をもつようになっている。一方、県の事務は、総合開発計画や治山、治水、道路、河川などの公共事業、教育、警察、社会福祉の基準の維持など地方的な事務のうちで、広域にわたるもの、全国的に同一の基準によって統一的に処理する必要のあるもの、市町村に関する連絡調整に関するものなどであるといえるだろう。

これに対して、市町村は基礎的な自治体として、住民の日常生活に直結する事務を包括的、一般的に処理することになっている。たとえば、道路、交通事業、清掃、上下水道、学校など数えあげればきりが無い。

さらに、横浜市や名古屋市、大阪市などの指定都市には、児童福祉、生活保護、食品衛生、都市計画、建築基準行政などの16項目の事務が委譲されている。

このように、大都市では多種多様の事務を処理しているが、この事務の性格は一様ではなく、公共事務、団体委任事務、行政事務、機関委任事務の四種に分類されている。公共事務、団体委任事務、行政事務はともにその自治体の事務として処理し、その権限をともなっている。ところが、機関委任事務は自治体の長が国から委任を受けて国の機関として処

理するものであり、自治体の長は、国の指揮命令を受けて事務を行なう。したがって、自治体の議会は、これに対しては監督や審議することはできない。戸籍、国民年金などをはじめ、さきの指定都市に委譲された児童福祉、生活保護などの16項目の事務のほとんどが、この機関委任事務である。

地方自治のたてまえからは、地域の事務が、自治体の独自の意思にもとづいて処理できるものでなければならない。そうでなければ、地域住民の要望に答えて、その地域の实情に応じた行政を行うことはできないのである。自治体の責任と負担において行政を処理するのが、地方自治の基本原則である。ところが行政事務の増加にしたがって、機関委任事務がふえてきており、全行政の7割くらいをしめるようになってきたといわれている。許可、認可、指導、監督、裁定などの権限は、国や県に留保して、市にはその実施と費用だけを負担させるというしくみである。このような機関委任事務の増加は、市民の要望に答えて行政を進めることをますますむずかしくしている。たとえば、公害対策、宅地造成の規制、生活保護基準の引き上げなどその権限は国や県に留保されているのである。

また、自治体の事務として行なわれる場合でも法令の細かい規定があって、自治体の独自のしかたで事務を処理する余地をせばめている。「子供のお使い」ということがある。国の法令や指揮監督を受けなければなにもできないということは、まさしく「子供のお使い」といわざるをえない。自治体が地域住民の要望に答えその意思にもとづいて行政を進めるためには、もっと自治権の強化がはからなければならない。

らない。

〈財源のうらづけはうすい〉——市の財政は、市民が納める税金と国の補助金などによってまかなわれている。本来、自治体の行政の経費は、直接市民が税金によって負担するのが原則であり、それが地方自治の本旨にもかなっている。ところが、市税収入は横浜市の歳入の50%にも足りない。国の歳入の90%が国税収入によって占められていることは大きな違いである。しかも、横浜の市民が納める税金のわずか16%しか横浜市の財政収入にはなっていない。

これは、税源が国に偏在しているためである。このため、横浜市の財政は、国の補助金や地方交付税などを通じて、国の財源保障に対する依存をますます強めている。しかも、補助金は、国の補助金基準や単価が实情に合わず、多額の超過負担を強いられている。また、地方交付税は、財政需要額の算定要素に大都市の特殊性が反映されていないため、十分な財源保障が得られない。さらに、財源の不足ばかりでなく、補助金などを通して行政の方向が曲げられていく。

このようにして、工業化と都市化によって増大する財政需要に対して、これをまかなうべき財政収入がともなわず、大都市の財政は構造的な危機を深めている。

②——市民の納める税金

〈市民の税負担〉——市や県や国の財政は、主に税金によってまかなわれている。わたしたちは市民として、県民として、あるいは国民として、それぞれの立場から市税、県税、国税を負担する。市