

③——横浜市の財政

〈財政のしくみ〉——市民のいろいろの要望を満たすために、一方で財源を調達し、これを管理し、必要な費用の支出を行っているが、この営みを財政とよんでいる。市民が財政にそれぞれの意見を反映させ、それを監督するための手段が、予算制度である。予算とは、財政活動のプログラムで、「一定期間に市が行なう収入と支出の予定計画」であり、その見積りである。その会計は、一般会計と特別会計があり、さらに特別会計から企業的な性格が強く独立採算性を採用しているものを公営企業会計として区別している。また、一般行政活動の収支を示すために、一般会計と特別会計の一部を合せた集計が行なわれ、これを普通会計とよんでいる。通常都市財政といった場合は、普通会計をさしている。

予算は新しい年度がはじまる前に市長が編成し、市の議会の議決を得て成立する。市長は予算の編成にあたって、市長の政策を実現するための経費をもちこんでいく。41年度の予算編成では、「子供を大切にす市政」と「だれでも住みたくなる都市づくり」を2つの柱にして、①子供がノビノビと育つような青少年施設の拡充を、より一層すすめていくこと、②子供たちがよりよい環境の中で勉強できるように、教育予算を大巾にふやすこと、③すべての市民の要望である道路の完全舗装をめざして予算を大巾に増額すること、④近代的な都市にふさわしい身近かな生活環境の整備と、未来の都市づくりをめざした基礎的な仕事を進めること、に重点がおかれた。

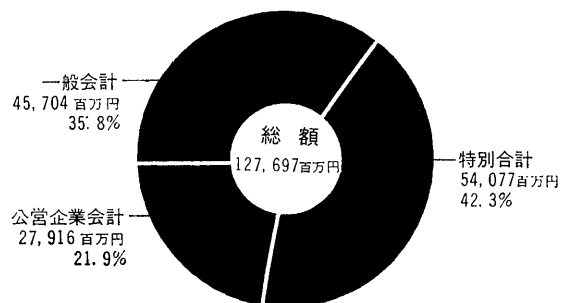
しかし、予算の編成にあたっては、いろいろな制約

があり、市長の政策を100%予算化することは困難である。まず国の予算編成や地方財政計画、あるいは地方債計画などによって、地方自治体の財政は大きく影響を受ける。また、地方交付税、補助金あるいは地方債の原資など歳入の大きな部分を国に依存するようになると、国の予算が決るまでは、地方自治体の当初予算の編成は不確定要素が多く、年に3回くらい予算の補正が行なわれている。また、収入の中心である税収の伸びをどのくらいに見込むかは経済事情に左右される。歳出についても、法令による委任事務の支出義務や、公債費、人件費などのきりつめることのできない義務的な経費などの膨張が財政の弾力性をうばっている。

〈予算の規模〉——41年度の当初予算は、税収の伸びなやみを反映して、歳出の規模は鈍化している。一般会計は457億400万円、特別会計540億7,700万円、公営企業会計279億1,600万円で、その総額は1,276億9,700万円となっており、40年度に対して7%の伸びにとどまっている。

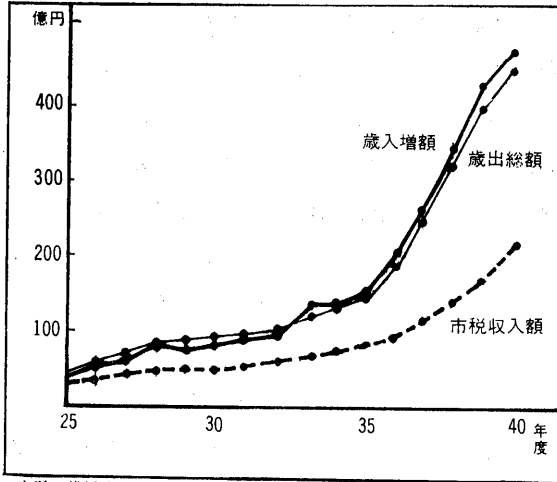
ところが、この規模は年とともに大きくなってきた。これを一般会計の推移についてみると、25年の

■図2-1-4 横浜市の予算規模



出所：横浜市予算書

■図2-1-5 一般会計の推移



出所：横浜市一般会計決算書(各年)

44億4,100万円から30年には93億9,300万円、35年には162億3,900万円と加速度的な膨張を続け、41年度の457億400万円(当初予算)は、じつに30年度の4倍半を超えている。しかし、これは物価の値上りなど貨幣価値の下落による名目的な膨張を多分に含んでおり、実質的な伸びはもっと小さい。とはいえ国や他の都市の歳出の膨張に比べると著しかったとい

える。このような歳出規模は毎年一樣な大きさで膨張を続けてきたのではなく、35年ごろからがとくにはげしくなってきた。

財政の規模が大きくなった背景には、産業活動の基盤を整理するために道路や港湾に対する公共投資の需要が大きかったこと、接収によってこうむった都市施設のたちおくれを早急に整備する必要があったこと、急速な都市化によって生じた清掃、道路、学校などに対する財政需要が大きくなったことなどに歳出をふくらませた要因があった。またこれをまかなう歳入の面でも、経済の高度成長の波によって税収の伸びが大きかったこと、大黒町や根岸湾の埋立事業からあがる臨時的な収益金があったことなどから、支出の伸びを支えることができた。

ところが40年度の歳出を39年度に比べると、その伸び率は6%にすぎず、これまでの15%~20%という大きな伸びとは様相が違ってきた。これは、歳入の伸びなやみのために、歳出をきりつめなければならなくなったということである。

■表2-1-6 普通会計決算の推移

(単位：百万円)

	歳出総額 A	歳入総額 B	歳入歳出差引額 (B-A) C	翌年度へ繰り越すべき財源 D	実質収支 (C-D) E	単年度収支 F
30	9,727	9,264	△ 423	610	△ 1,072	△ 440
31	10,036	9,608	△ 428	18	△ 410	662
32	11,286	11,876	590	620	△ 30	380
33	13,254	13,852	598	518	80	110
34	14,315	14,925	610	280	330	250
35	16,933	18,241	1,308	590	718	388
36	21,406	22,988	1,582	1,059	523	△ 195
37	27,208	29,281	2,073	1,474	599	76
38	34,233	38,201	3,968	3,390	578	△ 21
39	42,645	44,991	2,346	2,318	28	△ 550
40	45,148	47,556	2,408	2,342	66	38

出所：財政局資料

〈悪化する大都市財政〉——地方財政の悪化は

戦後2度目である。37年ごろを境に地方財政は再び悪化の傾向をみせはじめるが、とくに大都市財政の悪化は深刻であり、6大都市の実質的な収支は軒なみ赤字である。

横浜市の40年度の普通会計の決算規模は、歳入で475億5,600万円（対前年度6%増）、歳出で451億4,800万円（同6%増）で、その差引で24億800万円の黒字となっている。この歳入歳出の差引額から事業繰越や支払い繰延べのために翌年度に繰り越すべき財源23億4,200万円を差し引いた実質収支は、同じく6,600万円の黒字となっている。これは、健全財政の維持をはかってきたためである。

ところで、この決算統計には現われていない赤字要因、たとえば実質的な支払繰り延べ、事業繰越し、国保会計の累積赤字などを含めた「実質的な収支」は、20億円の赤字となっている。このような「実質的な収支」の推移をみると、38年度4,200万円、39年度11億9,200万円と赤字額が急速にふえている。

表2-1-5 6大都市一般会計予算規模(41年度当初)

都 市 名	予 算 額	人 口 1 人 当 り 予 算 額
	百万円	千円
横 浜 市	45,704	25
名 古 屋 市	50,062	22
京 都 市	24,166	18
大 阪 市	118,456	38
神 戸 市	45,208	37
北 九 州 市	27,734	27

出所：財政局資料

ところで、32年以降の赤字財政解消のカギは、緊縮財政を基調としながら、一方では、経済の高度成長の波による税収入の伸びと、他方では埋立事業による工業化の収益によるものということができる。したがって、38年以降の日本経済の停滞による税収の伸びの鈍化と埋立事業収益の涸渇に直面すれば、財政の危機が表面化するのとは当然のことであるといえよう。

これを6大都市についてみると、40年度決算で89億円の赤字が見込まれており、とくに大阪市の赤字がもっとも大きく、その赤字額は35億円に達してい

■表2-1-7 6大都市の実質的な赤字の発生状況

(単位：億円)

都 市 別	区 分	39 年 度			40 年 度 (見込)			41 年 度 (見込)	
		自治省決算統計による実質収支	実質的な収支	歳入決算に含まれる臨時財源措置	自治省決算統計による実質収支	実質的な収支	歳入決算に含まれる臨時財源措置	実質的な収支	歳入見込に含まれる臨時財源措置
横 浜 市		0	△ 12	19	0	△ 20	21	△ 64	32
名 古 屋 市		1	△ 10	4	2	△ 6	10	△ 45	17
京 都 市		1	△ 10	3	3	△ 10	9	△ 25	13
大 阪 市		△ 47	△ 57	40	△ 35	△ 35	56	△ 64	56
神 戸 市		△ 2	△ 3	15	△ 2	△ 4	15	△ 29	26
北 九 州 市		△ 11	△ 13	4	△ 8	△ 14	9	△ 21	9
計		△ 58	△ 105	85	△ 40	△ 90	120	△ 248	153

出所：財政局資料

る。ついで横浜市の20億円、北九州市の14億円、京都市の10億円とつづいており、赤字額がもっとも小さいのは、神戸市で4億円となっている。

〈歳入の構造〉——40年度の歳入総額は、475億5,600万円で、39年度に比べて25億6,500万円ふえている。だが、その伸び率は、39年度の18%に対し

て、40年度は6%と大幅に落ちている。これは、市税収入の伸びなやみと繰越金、諸収入、財産収入などの臨時的な収入の落ち込みによるものである。40年度は、歳入構造の不安定な要因がどっと現われてきた年だといえる。

歳入の主なもの、市民税、固定資産税、たばこ消

■表2-1-8 歳入の推移 (普通会計)

(単位:百万円)

歳入項目	昭和30年度	35	36	37	38	39	40
地方税	(52.8) 4,898	(50.1) 9,133	(50.3) 11,565	(47.2) 13,818	(41.8) 15,975	(41.6) 18,728	442(45.5) 21,633
地方譲与税	(1.1) 95	(1.2) 227	(1.2) 279	(0.9) 274	(0.8) 309	(1.2) 536	688(1.4) 654
地方交付税	(0.1) 10	(1.0) 187	(0.4) 101	(1.4) 409	(0.8) 324	(2.0) 910	1,000(2.1) 1,004
小計	(54.0) 5,003	(52.3) 9,547	(52.0) 11,945	(49.5) 14,501	(43.5) 16,608	(44.8) 20,174	466(49.0) 23,291
軽油引取税・交付金等	—	(1.6) 289	(1.9) 430	(1.8) 530	(1.7) 656	(1.9) 863	(2.0) 954
分担金・負担金・寄付金	(0) 6	(1.9) 345	(0.7) 157	(0.8) 232	(1.4) 532	(0.7) 304	320(0.4) 192
使用料・手数料	(7.3) 675	(4.3) 777	(3.8) 882	(2.8) 830	(2.7) 1,035	(2.7) 1,212	206(2.9) 1,393
国庫支出金	(17.9) 1,656	(11.3) 2,056	(11.2) 2,568	(11.0) 3,217	(13.3) 5,085	(9.7) 4,380	309(10.7) 5,111
県支出金	(1.9) 178	(1.5) 281	(2.1) 473	(2.4) 690	(2.0) 783	(2.1) 925	502(1.9) 894
財産収入	(2.0) 186	(2.0) 373	(1.7) 387	(2.0) 587	(1.6) 603	(1.3) 584	273(1.1) 507
繰入金	(1.3) 118	(4.1) 743	(4.3) 978	(3.5) 1,025	(2.8) 1,081	(1.9) 854	764(1.9) 902
繰越金	(0) 1	(3.5) 636	(5.7) 1,308	(5.4) 1,583	(5.4) 2,074	(8.8) 3,968	2,346(4.9) 2,346
地方債	(9.1) 842	(8.5) 1,559	(6.4) 1,472	(8.6) 2,517	(6.1) 2,315	(6.4) 2,897	401(7.1) 3,378
雑収入	(6.5) 599	(9.0) 1,635	(10.4) 2,391	(12.2) 3,570	(19.4) 7,430	(19.6) 8,830	1,434(18.1) 8,588
歳入合計	(100) 9,264	(100) 18,241	(100) 22,988	(100) 29,281	(100) 38,201	(100) 44,991	513(100) 47,556

出所: 財政局資料

費税、都市計画税、電気ガス税などの地方税を柱に、地方自治体の標準的な財政水準を保障する地方交付税、両者の中間的な性格の地方譲与税があり、さらに国から負担金、補助金等の形で出る支出金、同じく県からの支出金、建設事業費など一定の条件のもとに発行を許される地方債があり、そのほか使用料、手数料、財産収入、寄付金、諸収入などがある。

これらの構成比を40年度の決算についてみると、地方税が46%で圧倒的に高く、歳入の半分近くを占めている。ついで、諸収入18%、国庫支出金11%、地方債7%、地方交付税2%と続いており、ほかのものはいずれも2%にたりない。この収入の構成をみると、市の歳入構造の特徴がはっきりする。地方税が収入の中心であることは一般的に共通したことであるが、諸収入の構成比が大きいことである。これは、本牧ふ頭関連産業用地造成事業の予納金収入が大部分で、かつてもそうであったように、埋立事業による収入が市の歳入構造に大きく影響を与えている。

ところで歳入の構成比は、年とともに変化した。まず目につくことは、地方税収入の伸びが37年以降鈍化し、その構成比が落ちてきたことである。30年度

基準の指数でみると、地方税の伸びは442で約4倍半の伸びだが、歳入総額の伸び513に比べるとかなり下まわっている。地方税の構成比も30年度の53%から40年度には46%と低下した。このような地方税の比重の相対的な低下に反し、雑収入は40年度には30年度の13倍に伸び、その構成比は30年度の16%から40年度の18%と大きくなっている。また繰入金の伸びも著しい。これらの収入の伸びは、埋立事業の収益によるもので、いずれも臨時的な性格をもっている。したがって、収入のなかにこのような項目が大きな比重を占めているということは、それだけ歳入構造が不安定な要素をもっているということである。たとえば、40年度の雑収入は39年度に比べて17億ちかい減少となっているが、今後ますます雑収入などの臨時的な財源は枯渇していくものと予想される。

つぎに歳入を、その性質によって、一般財源と特定財源、自主財源と依存財源に分けて考えてみよう。まず、一般財源と特定財源の区別は、用途が定まっていない収入を一般財源、用途が定まっている収入を特定財源とよび、一般財源が多ければ多いほど、その財政は弾力性に富んでいるといえる。一般財源は地方税、地方譲与税、地方交付税などであり、特

■ 表2-1-9 一般財源・自主財源の推移

(単位：百万円)

	昭和30年度	35	36	37	38	39	40
一般財源	100 (54.0) 5,003	191 (52) 9,547	209 (52) 11,945	290 (50) 14,501	332 (44) 16,608	403 (45) 2,174	466 (49) 23,291
自主財源	100 (70) 6,483	210 (75) 13,642	273 (77) 17,668	334 (74) 21,645	443 (75) 28,730	532 (77) 3,480	563 (77) 36,516

出所：財政局資料より作成

(注) () 内は歳入総計に占める構成比

定財源には国・県支出金、分担金、負担金、地方債などがある。

40年度の一般財源と特定財源の構成比をみると、それぞれ、51%、49%と相半ばしている。ところが一般財源の構成比の推移は30年度が54%、35年度が52%となっていて、その低下の傾向が顕著である。これは、地方税の構成比の低下によるものである。

つぎに、自主財源と依存財源についてみると、その区別は、市が自ら収入額を見積って賦課し徴収する

収入を自主財源、国あるいは県から定められた額を交付される収入を依存財源とよび、自主財源の割合が高ければ高いだけ、財政の自主性が高まり、地方自治を確立するための財源保障を与えられていることになる。自主財源には、地方税、使用料、手数料、諸収入などがはいるり、依存財源には、国や県の支出金、地方譲与税、地方交付税などがはいる。

この割合を40年度の決算でみると、自主財源77%、依存財源23%となっている。自主財源と依存財源の

■表2-1-10 性質別歳出の推移（普通会計）

（単位：百万円）

	昭和30年度	35	36	37	38	39	40(指数30=100)
人件費	(38.6) 3,756	(30.4) 5,154	(29.1) 6,239	(27.4) 7,446	(25.6) 8,755	(124.3) 10,364	319(26.5) 11,973
物件費	(9.9) 963	(8.8) 1,494	(8.1) 1,725	(8.4) 2,296	(7.9) 2,722	(7.0) 2,984	356(7.6) 3,433
維持補修費	(2.0) 201	(3.2) 535	(2.9) 621	(3.3) 886	(2.9) 994	(2.5) 1,078	508(2.3) 1,022
扶助費	(8.5) 828	(6.5) 1,106	(5.7) 1,226	(5.3) 1,445	(5.1) 1,739	(4.4) 1,893	276(5.1) 2,288
補助費等	(3.5) 338	(2.7) 459	(2.7) 568	(2.6) 717	(2.4) 840	(3.8) 1,601	462(4.8) 2,171
普通建設事業費	(19.0) 1,847	(28.7) 4,864	(30.7) 6,578	(35.1) 9,559	(38.0) 13,006	(41.1) 17,520	883(36.1) 16,307
災害復旧組事業費	(0) 2	(0.2) 28	(0.8) 180	(0.3) 72	(0.2) 62	(0.1) 55	390(0.2) 78
失業対策事業費	(4.4) 421	(4.3) 735	(3.8) 807	(2.9) 785	(3.0) 1,023	(1.9) 820	202(1.9) 849
繰出金	(0.1) 12	(2.8) 472	(3.5) 756	(3.6) 982	(4.3) 1,483	(1.7) 741	6625(1.8) 795
貸付金等	(1.4) 133	(6.7) 1,139	(7.7) 1,639	(7.0) 1,907	(6.0) 2,043	(7.3) 3,093	2364(7.0) 3,144
公債費	(6.1) 592	(5.6) 949	(5.0) 1,066	(4.1) 1,115	(4.6) 1,566	(5.9) 2,495	522(6.8) 3,089
前年度繰上充用金	(6.5) 635	—	—	—	—	—	—
歳出合計	(100) 9,728	(100) 16,933	(100) 21,406	(100) 27,208	(100) 34,232	(100) 42,645	464(100) 45,148

出所：財政局資料

■ 表2-1-11 経常的経費と投資的経費の推移

(単位：百万円)

	昭和30年度	35	36	37	38	39	40
経常的経費	100(69) 6,678	145(57) 9,697	171(54) 11,446	208(51) 13,903	249(49) 16,616	306(48) 20,415	359(53) 23,976
うち義務的経費	100(53) 5,177	139(43) 7,209	164(40) 8,511	193(37) 10,004	233(35) 12,060	285(35) 14,752	329(38) 17,350
投資的経費	100(25) 2,270	248(31) 5,627	333(33) 7,565	459(36) 10,416	621(37) 14,091	810(41) 18,396	759(36) 17,234
うち補助事業費	100(17) 1,626	187(18) 3,043	221(17) 3,586	276(17) 4,482	406(19) 6,595	364(14) 5,910	433(16) 7,034
うち単独事業費	100(7) 633	359(13) 2,273	530(16) 3,356	858(20) 5,432	1,164(20) 6,735	1,807(27) 11,440	1,440(20) 9,117
歳出合計	100(100) 9,264	174(100) 18,241	220(100) 22,988	280(100) 29,281	352(100) 38,201	438(100) 44,991	464(100) 47,556

割合は、31年度以降75%対25%内外の比率を保っているといえるが、自主財源の割合の低下をくいどめているものは埋立事業からの収益金である。31年度以降の大黒町の埋立事業、つづく根岸湾埋立事業と本牧地区埋立事業と、あい続いて埋立事業が行なわれている。

〈歳出の構造〉……40年度の歳出規模は、451億4,800万円で、39年度に対して6%の伸びにとどまった。これは、歳入の伸びの鈍化により、歳出をきりつめたためであるが、歳出の構造はますますその弾力性を失ってきた。

歳出の見方には、その性質によって分けてみる方法と、支出の目的によって分けてみる方法がある。ここでは性質別歳出についてみることにし、目的別の歳出は後にのべる「市税はどのように使われているか」でくわしくみることにする。性質別の分類は、人件費、扶助費、物件費、補助費、普通建設事業費、災害復旧費、公債費などに分けられる。

40年度決算で、それぞれの構成比をみると、普通建

設事業費が36%で圧倒的な比重をしめ、ついで人件費の27%がこれにつき、以下物件費8%、公債費7%、扶助費5%、補助費等5%となっている。

これらのうち、人件費、扶助費、公債費については、義務的性格が強いので、義務的経費として分類し、これが高くなると財政の弾力性が失われ、財政が硬直化する。40年度の義務的経費は、38%で30年度の53%、35年度の43%に比べると、その構成比は大幅に低くなってきている。しかし、39年度に比べるとわずかではあるが高くなっている。

これに対して、普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策事業費を投資的経費と呼び、その構成比が高ければ高いほど、財政は弾力性に富み健全であるとされている。もっとも、災害復旧費は原状回復をはかるもので、投資的性格はないが、一応投資的経費にくくっておくことにする。40年度の投資的経費の構成比は、36%で、39年度の41%から大きく低下した。しかもその金額においても39年度を下まわっている。投資的経費が減少したということは、はじ

めてのことである。さらに投資的経費を、国から補助金の交付を受けて行なう補助事業と市の財源で行なう単独事業とに分けてみると、補助事業費の構成比は16%で39年度に対してわずかに高くなっている。これに反し、単独事業費は39年に比べ、その構成比は急激に落ちている。したがって、投資的経費の減少は単独事業費の減少によるものであるといえる。これは、国の景気回復策に応じて、補助事業を優先的に消化せざるをえなかったこと、他方では税収の伸びなやみによって、単独事業にふりむける財源が減少したことを示している。

つぎに、義務的経費と投資的経費の伸びをみると、30年度を基準にした指数では、義務的経費が329で約3倍に伸び、投資的経費は759で約8倍に伸びている。とくに、投資的経費のうち単独事業費の伸びが著しく、その指数は1,440となつて、30年度の約14倍に伸びている。これに反して、補助事業費は、その指数で433で、約4倍の伸びにとどまっている。このことは、30年以降の経済成長にともなう社会資本の整備、都市化にともなう公共施設の整備のための財政需要がいかに大きかったかを示すと同時に、増大する財政需要のほとんどが、単独事業として市費でもってまかなわれてきたことを示している。

④——大都市財政の危機と赤字の原因

〈急増する財政需要〉——大都市財政の構造的な危機は、ますます深刻になってきた。都市化と工業化によって増大する財政需要をまかなうには、現行の地方税財制度のもとでは、その限界を越えるようになってきたのである。財政需要と財政収入との間のギャップはますます大きくなる一方である。こ

のため、6大都市の40年度の実質収支赤字額は38億円に達し、41年度から45年度末までの5年間の累積赤字額は、3,691億の巨額に達するものと見込まれている。

それでは、横浜市の増大する財政需要とこれをまかなう財政収入の問題点をみていくことにしよう。まず財政需要の面からみると、既成市街地の再開発や開発の進む郊外地の整備など、巨額の資金が必要である。このうち、マヒした都市機能の回復や立ちおくれた公共施設の整備など、緊急に手をつけなければならない公共投資額だけでも、地方財政の能力をこえるほど大きな額にのぼっている。41年度から45年度までに緊急に整備しなければならない公共施設に対する投資額をみると、1,698億円というぼう大な額にのぼっている。その主なものは、道路整備448億円、下水道建設275億円、港湾整備293億円、

■表2-1-12 主要緊急公共投資計画 (41年度～45年度)
(単位:百万円)

事業	経費	市費
道路整備	44,782	26,499
港湾整備	29,295	23,020
公園整備	1,256	1,007
下水道建設	27,527	23,157
河川高潮対策	1,380	1,293
民生保健施設整備	12,840	8,865
清掃施設整備	8,986	8,506
学校整備	20,196	18,086
住宅建設	9,145	4,924
その他	14,405	10,533
合計	169,812	125,890
うち起債		54,719
差引投資的経費 所要一般財源		71,171

出所: 財政局資料