



横浜の私たち

## 自治体の制約

### 不十分な権限

横浜市でおこなっている大半の事務は、法律によって国から委任されたもので、指揮監督権は国や県がもっている。市民に身近な例でいえば、福祉事務所、保健所の事務、区役所でおこなっている戸籍や国民年金事務などもこの委任事務である。その他、広範にわたる委任事務があり、法律、政令、各省通達でしげらる。市役所が市民や地域の実情に応じて仕事をする上で大きな制約となっている(表31、表32)。<sup>\*</sup>

また、権限をどこもっているかをも、たとえば交通体系では、駐車禁止区域の指定や通行禁止など

重要な問題の権限は、国や県などがもっていて市にはない。これに対して横浜市のできることは、ガードレールなど安全施設の整備だけで、総合的な安全対策をたてることができない。市民の足といわれるバス、地下鉄についても、路線などの許認可権は、国がおさえている(表33)。

<sup>\*</sup> 表は、一八七ページ以降に一括掲載。

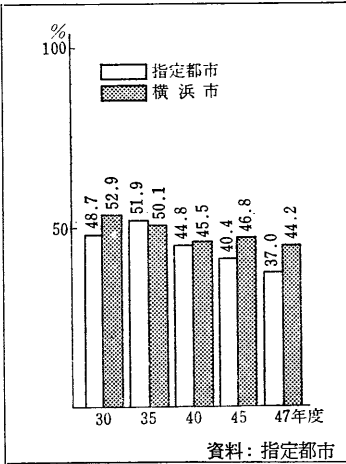
### 少ない自主財源

自治体財政にとって、市民の生活環境整備や福祉のための諸施策に、自治体独自の判断で使うことのできるいわゆる自主財源は、きわめて重要なものである。



自治体の制約

図-16 歳入中に占める市税収入の割合の推移



市税は、この自主財源の代表的なものであるが、現在、国全体の税収総額に占める市町村税の配分割合は、一五・二%（四十七年度）と非常に少ない。横浜市内でおさめられる税金についても、総額四、五九三億円の配分割合は、国六五・五%、県一八・五%に対して、市は一六%にすぎない。また、歳入の総額に占める市税収入の割合は、四四・二%で、三十年度の五二・九%からみると年々悪化してきている（図16）。

#### 不合理な超過負担

四十九年度の横浜市における超過負担、つまり国が法律で決められた費用を負担しないため、その分を市が負担させられている金額は、公営住宅、学校、保育所、ごみ処理施設、保健所、国民年金、国民健康保険などの事務事業に限ってみても、約九九億円に達している（表34）。この超過負担は、下水道、公園、公害など、横浜市でおこなっているほとんどの事業に及んでいる。

四十八年八月に摂津市は、保育所設置に関する超過負担の問題で、過去三年間の市費持ち出し分について約四、四〇〇万円を国に請求する行政訴訟をおこした。横浜市をはじめ、同じ立場におかれている全国多数の自治体が、この摂津訴訟を支援したのは当然である。

また超過負担とは別だが、国からの補助金の補助率や補助制度では、幹線道路など産業基盤の整備に対しては優遇、自治体が力を入れたい福祉、公園、ゴミな



横浜の私たち

ど生活環境の整備には割が悪くなっている。

学校建設の重圧

現在の財政制度上の不合理な諸問題に加えて、横浜市を財政を圧迫している大きな要因には、学校建設の重圧がある。この七年間の一般会計歳出予算をみても、常に最上位にあるのは教育費で、四十九年度も、一般会計の一七・六%、三九二億円を占めている(図17、図18)。これはいうまでもなく人口の激増により、年々一万五、〇〇〇人前後の児童が増えているためである(図19)。総合計画によると、四十八年度から六十年年度までに三七〇校(小学校二四四、中学校一二六)建てなければならないことになっている。この建設量は、大阪市など他の大都市と比較しても圧倒的に多い(表35)。

学校用地を除いて、一校当りの建設費は、四億一、〇〇〇万円かかる。四十九年度は、小・中学校あわせて一、四七六教室建設することになっている。学校建設にも国の補助金の枠や補助率の低さ、超過負担(図

図-17 一般会計歳出予算内訳の推移

図-18 市民1人当りの予算額

(昭和49年度)

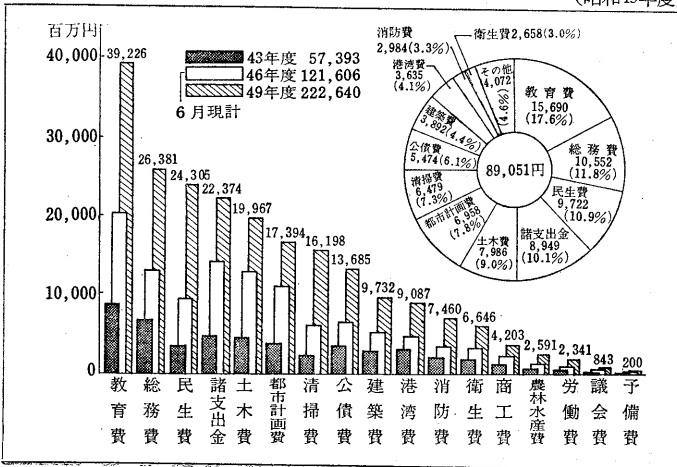




図-19 ふえる児童生徒

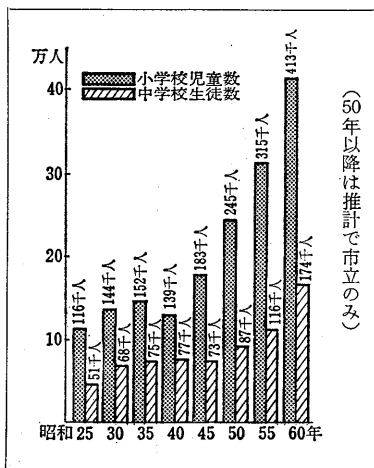
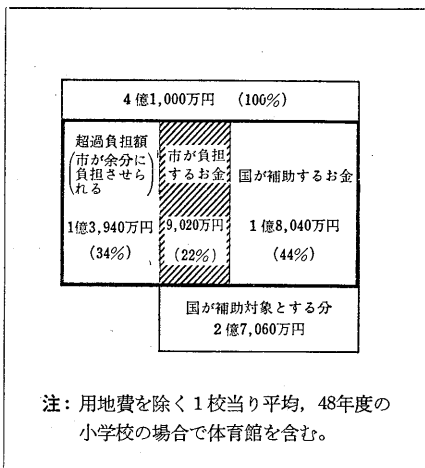


図-20 校舎建設と超過負担



20)などがあり、横浜市の財政に与える影響は大きい。このため、横浜市では四十五年に「横浜市学校建設公社」を設け、学校の先行建設(四十九年度は、全体の約三分の一)をして対応している。また、古い木造校舎を鉄筋に建てかえるための財源に、いわゆる法人の「超過課税」をおこなった。すなわち、四十九年七月に市税条例を一部改正し、現行の地方税法でゆるさされている市民税法人税割の税率を変更し、資本金一〇

億円以上の大企業には制限税率いっばいの一四・五%まで、それ以下の企業には格差をつけて一〇億円から五億円までは一三・三%、五億円未満は、標準税率の一・一%にすえおいた。全国の市町村で制限税率を適用しているのは、約八〇〇団体(二五%)あるが、税負担に差を設け、不均一課税を採用したのは、横浜市が初めてである。この増収分は、向う五カ年間の老



横浜の私たち

朽木造校舎の鉄筋化（七〇校、九七四教室）にあてられる。

### 低い法人の税負担

自治体は、企業の集中にともない、道路・下水などの都市施設、教育施設、公害対策といった面で、多くの負担をさせられている。企業は、都市にあることで利益を受けながら、その利益に見合った分を地域に還元していない。法人所得課税の市町村への配分割合は、八・一％であり、個人所得課税の一六％と比較してもいちぢるしく低い。

### 都市連帯で政策転換を

本来、企業活動にともなつて生ずる大都市財政需要については、企業利潤の有無にかかわらず、企業活動にともなう必要経費として負担を求めてよからう。横浜市などの大都市は、都市税源として最もふさわしい「事務所・事業所税」の創設を国へ要望している。

その他、九大都市では、毎年共同して、重要な予算

事項を、政府や国会に要望している。その主な内容は、大都市税財源の確保、国からの補助金の引き上げ、超過負担の解消といったものである（表36）。また、最近の経済、社会の変動のなかで、自治体が連帯して物価、福祉、土地政策などについて、革新市長会などによる都市連帯を強化しながら国へ政策の転換を求めている。自治体は、市民生活を守るトリデとしての役割をますます重くしてきている。



自治体の制約

表-31 横浜市における機関委任事務

	機関名	機関委任事務の内容
一般市町村と同一の機関委任事務(109件)	土木建設行政(16件)	港湾法, 河川法, 土地区画整理法, 建築基準法, 首都圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備に関する法律ほか11法律に関する事務
	産業経済運輸行政(11件)	家畜伝染病予防法, 食糧管理法, 森林法, 計量法および小売商業調整特別措置法ほか6法律に関する事務
	民生労働行政(19件)	生活保護法, 児童福祉法, 犯罪者予防更生法人権擁護委員法, 民生委員法, 老人福祉法, 日雇労働者健康保険法および国民年金法ほか11法律に関する事務
	保健衛生・公害行政(26件)	栄養改善法, 伝染病予防法, 結核予防法, 大気汚染防止法, トラホーム予防法, 廃棄物の処理および清掃に関する法律, 旅館業法, 興行場法および公衆浴場法ほか17法律に関する事務
	消防・災害対策行政(4件)	消防組織法, 消防法, 災害対策基本法および災害救助法に関する事務
	その他(15件)	統計法, 自衛隊法, 戸籍法および外国人登録法ほか11法律に関する事務
	教育委員会(10件)	学校教育法, 教育職員免許法, 教科書の発行に関する臨時措置法, 文化財保護法, 学校促進法ほか5法律に関する事務
	選挙管理委員会(6件)	公職選挙法, 政治資金規制法, 最高裁判所国民審査法, 検察審査会法ほか2法律に関する事務
	農業委員会(2件)	農地法, 土地改良法に関する事務
内容の異なる機関委任事務と一般市と(34件)	土木建設行政(15件)	駐車場法, 流通業務市街地の整備に関する法律, 道路法, 踏切道改良促進法, 共同溝の整備等に関する特別措置法, 道路整備特別措置法, 宅地造成等規制法, 建築物用地下水の採取の規制に関する法律, 首都圏近郊緑地保全法ほか6法律に関する事務
	民生労働行政(8件)	児童福祉法, 少年法, 民生委員法, 身体障害者福祉法, 生活保護法, 母子福祉法, 老人福祉法, 社会福祉事業法に関する事務
	保健衛生・公害行政(9件)	伝染病予防法, 寄生虫予防法, 墓地埋葬等に関する法律, 興行場法, 旅館業法, 公衆浴場法, 結核予防法等に関する事務
	教育委員会(2件)	地方教育行政の組織及び運営に関する法律, 文化財保護法に関する事務



横浜の私たち

表-32 市の仕事

- 公共事務（固有事務）  
（市の本来的な仕事で、住民の福祉向上のために行なう事務と、市自体の存在を維持するために行なう事務）  
水道・電車・バスなどの事業の経営、下水道事業・公園・運動場・図書館・公会堂などの設置と管理、病院・産院・授産所・墓地・火葬場などの設置と管理  
ゴミ・し尿の収集処理  
市長・市会議員の選挙、市税の賦課徴収  
条例規則の制定、予算・決算の作成など
- 団体委任事務  
（国または他の公共団体から市に委任された仕事。実質的には市本来の仕事とあまり変わらない）  
福祉事務所・児童相談所・保育所・保健所・伝染病院などの設置と管理、学校の建設と経営  
県道の管理・地域防災計画の作成・国民健康保険事業・失業対策事業の実施など
- 行政事務  
（住民の権利や自由を制限し、または規制するような内容をもつ権力的な仕事で、国または県に属さない仕事）  
飼い犬の取締り事務など
- 機関委任事務  
（法律によって、主として国から市長に委任された仕事。この場合、市長は国の機関として仕事を行なう）  
結核の健康診断、予防接種、飲食店の許可、生活保護の実施、身障・精薄者の援護、建築物などの許可、開発許可、国会議員の選挙、戸籍事務、国勢調査、その他広い範囲にわたっている

表-33 交通問題に係る主な権限の配分状況

項 目	市民の足の確保に関連するもの		道路交通施設の整備に関連するもの		方 便 に 関 連 するもの		自動車その他のための対策に関連するもの	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
車の誇大宣伝等の規制	○	○	○	○	○	○	○	○
車の登録と車の保管場所の確認	○	○	○	○	○	○	○	○
車両規制区域の指定、車の改善	○	○	○	○	○	○	○	○
排気ガス、騒音、振動等の規制、車の改善	○	○	○	○	○	○	○	○
自動車損害賠償責任保険事業の免許	○	○	○	○	○	○	○	○
車検	○	○	○	○	○	○	○	○
車に対する課税	○	○	○	○	○	○	○	○
歩道、車道の分離、展通りの車の通行禁止、一方通行	○	○	○	○	○	○	○	○
歩行、大型車の通行路線の指定等の交通規制	○	○	○	○	○	○	○	○
違法路上駐車等の取締り	○	○	○	○	○	○	○	○
運転免許証の交付	○	○	○	○	○	○	○	○
運転者の技能検査適正検査、反則通告制度に基づく点数制の実施	○	○	○	○	○	○	○	○
駐車禁止区域の指定、路上駐車等の禁止	○	○	○	○	○	○	○	○
街路等の整備取組のための課税	○	○	○	○	○	○	○	○
費用負担	○	○	○	○	○	○	○	○
「 <u>7</u> 」国道の新設、改良、維持、修繕等 「 <u>7</u> 」県道の新設、改良、維持、修繕等	○	○	○	○	○	○	○	○
「 <u>7</u> 」市町村道の新設、改良、維持、修繕等	○	○	○	○	○	○	○	○
踏切道の改良等の指導、助成	○	○	○	○	○	○	○	○
ガイドライン等の設置による歩道の最小幅員の確保	○	○	○	○	○	○	○	○
路上駐車禁止のための公共有料駐車場の整備	○	○	○	○	○	○	○	○
路外駐車場の整備	○	○	○	○	○	○	○	○
都府県内高速道路の整備	○	○	○	○	○	○	○	○
交差点の立体化及びその指導	○	○	○	○	○	○	○	○
歩行者専用道路、自転車専用道路、公共自転車置場	○	○	○	○	○	○	○	○
歩道の設置	○	○	○	○	○	○	○	○
橋脚や道橋の整備	○	○	○	○	○	○	○	○
環状道路、高速道路網の整備	○	○	○	○	○	○	○	○
認可 環状道路、高速道路網の整備	○	○	○	○	○	○	○	○
「 <u>9</u> 」自動車等 環状道路、高速道路網の整備	○	○	○	○	○	○	○	○
バス路線の案内板の設置等の周知措置の指導	○	○	○	○	○	○	○	○
バス終車時刻の延長の指導	○	○	○	○	○	○	○	○
バス事業の免許、事業計画の認可、指導	○	○	○	○	○	○	○	○
バス事業の中止、法人の解散に関する認可、運輸に関する協	○	○	○	○	○	○	○	○
バス専用レーン、バス優先レーン、バス優先レーンの新設、並走レーン等の建設計画の決定	○	○	○	○	○	○	○	○
バス優先レーン、バス専用レーン以外の自動車の駐車場の禁止、右折禁止等の交通規制	○	○	○	○	○	○	○	○
バス専用レーンにおける車の円滑な送迎等の指導	○	○	○	○	○	○	○	○
タクシーの乗車の認可	○	○	○	○	○	○	○	○
マイカーの抑制措置に対応する緊急輸送の指導	○	○	○	○	○	○	○	○

国( ) 公( ) 都府県( ) 市( )

自治体の制約







横浜の私たち

表-34 主な超過負担額調

(単位百万円)

事業名	実際にかかる費用(A)	国が決める(建設)費用(B)	超過負担額(A-B)C	超過負担率C/B
公営住宅建設費	3,488	2,557	931	36.4%
小・中学校建設費	11,846	7,844	4,002	51.0
小学校建設費	7,861	5,087	2,774	54.5
中学校建設費	3,985	2,757	1,228	44.5
保育所建設費	527	207	320	154.6
ごみ処理施設整備費	3,454	848	2,606	307.3
保育所措置費	1,695	866	829	95.7
国民健康保険事務費	566	409	157	38.4
国民年金事務費	297	259	38	14.7
保健所運営費	1,620	628	992	158.0
農業委員会費	86	15	71	473.3
計	23,579	13,633	9,946	73.0

注: 49年度実施見込額

表-35 義務教育施設(一般校舎)の整備状況

都市名	小 学 校					
	45年度		46年度		47年度	
	増改築 教室数	増改築 面積 m <sup>2</sup>	増改築 教室数	増改築 面積 m <sup>2</sup>	増改築 教室数	増改築 面積 m <sup>2</sup>
札幌市	118	18,797	147	23,937	243	43,795
川崎市	163	14,163	198	18,292	178	21,676
横浜市	606	87,787	791	120,343	744	119,094
名古屋市	423	54,050	388	50,375	326	42,425
京都市	169	19,225	115	17,345	342	41,343
大阪市	383	49,432	441	57,000	530	64,678
神戸市	241	25,630	210	23,573	184	20,253
北九州市	251	42,652	207	37,840	234	40,730
福岡市	258	26,863	190	19,840	184	25,144
計	2,612	338,599	2,687	368,545	2,965	419,138

注: 文部省「公立学校建物の実態調査表」による。



自治体の制約

表-36 指定都市の国家予算に対する要望事項

	昭和44年度	昭和45年度	昭和46年度	昭和47年度	昭和48年度	昭和49年度
	大都市税財源の拡充強化について	同(都市税制の強化)	同	同	同(税制改正に関する要望)	同(同左)
	住民税減税の財源補てんについて					
	国鉄納付金の確保について					
	高速鉄道事業に対する財政措置の強化について	同	同	同	同	同
	再開発事業推進体制の強化について	同	同	同(都市整備推進のための財政措置の強化)	同	同
	下水道事業の整備促進について	同	同	同	同	同
要	公営住宅用地費の財源確保について	同(住宅対策の充実)	同	同	同	同
	都市河川の整備促進について	同	同	同	同	同
	国民健康保険財政の確立について	同	同	同	同	同
望	公立文教施設整備事業に対する国庫補助の拡充について	同(義務教育施設の整備充実)	同	同(教育環境の整備)	同	同
	港湾財政の確立について		同	同(港湾施設の整備)	同	同
		国庫補助事業における超過負担の解消	同	同	同	同
		清掃施設の整備充実	同	同	同(廃棄物処理施設の整備充実)	同
項		上水道事業に対する国庫補助等の強化	同	同	同	同
		公害防止対策の充実	同	同	同	同
		同和対策事業の促進	同	同	同	同
		工業用水道事業に対する国庫補助等の強化	同			
目		児童手当制度の早期実現				
		中央卸売市場施設整備事業の財政援助	同			中央卸売市場の整備事業に対する財政援助
		保育行政に対する財政援助の確立	同		同	
			老人医療費助成制度の早期実現	同		
				社会福祉施設の整備促進	同	
						公有地確保の積極的推進
						公園、緑地の整備促進
						衛生行政の充実

資料:「指定都市の国家予算に関する要望書」(各年度)