

## 横浜市政の回顧と展望



井手文雄

横浜市は、新しい都市づくりとして6つの基幹事業を計画しているようです。このうち富岡地先の埋立事業の資金調達の方法として、外債募集を考えているようなので、この点からお話をすすめてみたいと思います。

市政は単にきょう、あす、あさってという目先だけのことでなく、10年、20年先の市民のために行なわれねばならない。ところが目先だけのことで金もたりないのだから、10年、20年先の仕事は、もちろんたりなく、それを調達するには借金以外にはありません。

ここでちょっと地方債依存の問題にふれておきます。地方団体が自主財源の不足に苦しんでいるという現状を前提とすれば、負債能力のある地方団体がある程度地方債に依存するということは、悪いことではないと思います。それどころか、起債を中央政府で統制しているという今日の制度にこそ疑問があります。地方債も地方団体の自主財源であり、地方団体が、能力と必要とに応じて発行しうのような制度がのぞましいわけであります。とくに、ベイ・ブリッジのように、その効用が永く後代に残るような社会資本形成のための公共事業費の財源としては、現世代と後世代との間の負担のバランスという点からも、租税より公債がよりのぞましい。もっとも地方債発行はその元利払い費を増大して、後年度において地方財政を圧迫するから、過大発行は、もちろん避けねばなりません。

国債と同じく、地方債の累積もまた、インフレーションを誘発するからのぞましくないという説があります。なるほど、国債はたとえ市中消化の方法で発行されても、通貨膨脹をうながし、インフレの原因となる場合があります。それは、国債は日銀貸出担保適格証券でありますから、市中金融

機関が引受けた国債証券を日銀に持って行けば、その見返りに貸出しをうけることができるからであります。しかし、地方債は、国債とちがって、日銀貸出担保適格証券ではありません。東京都、大阪府、その他若干の大きな地方団体の発行する地方債は適格証券ですが、それは、金類的には地方債全額の1割にも達しないくらいです。それですから、地方債は市中消化の方法で発行されるかぎり、通貨増発→インフレ誘発ということにはなりません。もっとも、この場合でも、地方債が有効需要を増加し、インフレを誘発するおそれがあるという説もありますが、いずれにしても、国債ほどではないであります。

以上は地方債のうちでも内国債のことでありますが、外国債ともなれば、インフレの心配はほとんどなくなります。飛鳥田市長が、地方債に対する中央統制下において、外債募集を考えているとすれば、市長の努力と手腕とに期待する次第であります。

## 2———横浜市の特殊事情

市長によれば外債発行も綱わたりの1つであります。そのほか、さまざまの綱わたりをやってきたと、過去4年間の市長生活をふりかえって述懐されたのであります。ではこの「綱わり」とはどのようなことであるのか。それは、とぼしい財源とやらねばならぬ多くの仕事とのバランスをとるための綱わたりのなやりくりということでありませう。なぜ財源がとぼしいか、なぜやらねばならぬ仕事が多いのか。これが問題であります。財源の中心はなんといっても地方税であります。これが少なすぎるのであります。「市民生活白書」の総論のなかで、「市民からあがる税金は1,576億円なのに、そのうち1,154億円は国税として政府

に、234億円は県に、そしてわずか12%にあたる187億円しか横浜市は使えないしくみです。」とのべられています。これは、国と県と市町村との間の税源の配分が悪いからであります。しかし、こういう税源の配分のアンバランスに苦しんでいるのは、なにも横浜にかぎったことではありません。他の市町村も、みなそうであります。しかし、横浜にはいろいろの特殊事情があって、とくに収入不足が深刻のように思われます。収入不足ということは、絶対的なものではなく、支出との相対的關係にあります。支出が少なくてすめば、収入も少なくてすみます。ところが、横浜は、その支出がきわめて大きいのであります。つまり財政需要が大であります。

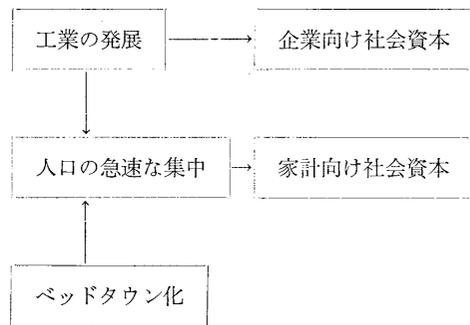
横浜市は戦争中、大空襲によって壊滅的な打撃を受け、戦後は占領軍の本拠地となって焼け残った建物、土地、港湾の大規模接収にあい、全国都市のなかで、おそらく、戦争犠牲の最もひどかった都市であります。このため復興のテンポは他の戦災都市よりも、10年以上も立ちおくれたと思われまますが、昭和30年代の全国的な高度経済成長下において横浜市も急速に発展し始め、そのテンポの早さは目をみはるものがありました。人口についてみると、横浜市の人口は昭和40年で178万9千人となっており、東京都、大阪市、名古屋市につぐ第4位であります。最近10年間の人口増加率をみても、横浜56.4%、名古屋44.8%、神戸24.0%、大阪23.9%、北九州20.1%、京都13.4%で、6大都市中横浜が断然第1位です。製造品出荷額についても、昭和39年で大阪1兆8,518億8,800万円につぎ、横浜1兆380億700万円で、名古屋の1兆6億9,600万円を押さえて第2位となっております。このことは戦後横浜の発展が工業都市としての発展あったことを物語っております。戦前横浜は、わが国最大の貿易港として繁栄したが、戦後は重化学工業都市として発展してきたの

であります。それとともに、港湾都市としても復興はじめ、この面でも往年の地位を再び奪取しようとしています。このような横浜は、さらに他の大都市にみられない特徴として、ベッドタウン的要素を多分にもっていることに注目しなければなりません。人口200万に近い大都市がベッドタウン化とは不思議なようですが、そばにマンモス都市東京をひかえているためにこの現象がおきたのであります。東京都および横浜を除く5大都市は、すべて昼間人口が夜間人口よりも多いのであって、これが大都市の特徴の一つです。ところが横浜だけは、逆に夜間人口の方が多いのです。たとえば昭和40年度において、横浜の夜間人口に対する昼間人口の比率は、96.5%でありまして、これは明らかに横浜のベッドタウン化を物語っているのであります。

横浜市の人口の急激な増加は社会増に負うところが大きいのですが〈昭和40年度の人口の前年度比増加11万1,355人のうち、約8万1千人が社会増である〉この社会増には、横浜の産業発展に伴うものと、東京からの流入によるものがあります。そして、東京からの流入人口の大部分は、職場を東京にもち、横浜はただ寝るだけ、という人達であります。このことは、最近東京からの流入人口が最も多く定着しつつある保土ケ谷、戸塚、港北3区の実態調査によって証明されております。横浜は大都市として、自分のベッドタウンを周辺にもっております。この限りにおいて、その昼間人口は夜間人口よりも多いはずですが、他面、東京のベッドタウンになっているという点では、夜間人口が昼間人口よりも多いということになり、差し引き夜間人口が昼間人口を凌駕してしまうのです。このように大都市でありながら、ベッドタウンであるという特殊事情が、横浜における収入と支出のアンバランスを、他の大都市以上に激化させていると思われるのであります。

現在、大都市問題がやかましいのですが、この大都市問題の原因は、つまるところ急速な人口集中の過密化ということでありまして。一般大都市では、この人口集中が当該都市の工業の発展にもとづくものであり、工業の発展がますます進み過密化がはげしくなると、今度は人口が市外に押し出されることになりまして、横浜は工業化のほか、ベッドタウン化ということが人口集中の原因となり、工業の発展がすすんでも、人口は押し出されるよりも、差し引き、外から〈東京から〉流入する方が多いということになるのであります。

ところで工業の発展は、産業基盤的社会資本〈企業向け社会資本〉の形成をますます必要としますし、人口の集中は、生活基盤的社会資本〈家計向け社会資本〉の形成をますます必要とします。横浜市におけるこれらの事情を図解しますと次のようになります。



横浜市の場合、重化学工業都市として最近急速に発展するとともに、企業〈大企業〉向け社会資本〈産業基盤的社会資本〉形成のための投資的支出もまた急速に増大した。工業の発展は人口の集中を誘発し、人口の集中は家計向け社会資本〈生活基盤的社会資本〉形成を要求するから、工業の発展もまた、家計向け社会資本の形成を要求することとなるわけでありまして。

ところが横浜市の人口集中は、ベッドタウン化に

よっても促進されていることは前述の通りであります。この人口集中によっても、家計向け社会資本形成の必要性は高まります。かくて横浜市では他の大都市以上に家計向け社会資本形成の必要度が高いわけです。このように横浜市の社会資本形成のための投資的支出は急激に増大してきたのですが、これをまかなうべき市税収入の伸びは、それほど大きくはなかつたのであります。

昭和30年度から、40年度にかけて、横浜市の消費的経費は約3.6倍となったのに対し、投資的経費は10倍以上に達しました。この結果、30年度において、横浜市歳出総額中消費的経費が75.8%、投資的経費が24.2%であったものが、40年度において、前者51.0%、後者49.0%となり、投資的経費の比率が著しく上昇しているのであります。

他方、収入の方をみますと、昭和30年度から40年度にいたる11年間に、歳入総額は約5倍半となったのに、市税収入は4.4倍になったにすぎず、その結果市税収入の歳入総額に占める比率は、30年度において52.9%であったものが、40年度において42.6%に低下したのであります。このように、投資的経費の伸び率に比し、市税収入の伸び率が低すぎたことが、<このほか、あとでふれるように、交付税制度や補助金制度のあり方も関係するが>横浜市の財政を苦しめたのであります。

逆にいえば、投資的経費は、じつはもっと伸びなければならなかつたのに、財源の制約のためこの制度にとどまったとも考えられるのであります。投資的経費は、大企業向けの産業基盤的社会資本形成目的に偏向し、家計向けの生活基盤的社会資本形成目的は軽視されがちであった、というよりも、それをかえりみる余裕がなかつたのであります。人口の急速な集中、過密化による生活基盤的社会資本の立ちおくれがいわゆる大都市問題であります。横浜市では、人口集中が産業の発展とベッドタウン化という二重の原因によるだけに一

層はげしく、それだけに、本市における「大都市問題」も一層深刻なわけであります。

他方横浜市の市税収入の伸びが不十分だったことは前に指摘しましたが、いま、神奈川県税と横浜市税とを対比してみますと、昭和29年度の収入を100とした場合、38年度の神奈川県税は598、横浜市税は407となつて、県税の伸び率よりも市税の伸び率の方が相当低くなつております。その原因は、県税の中心たる事業税および県民税と、市税の中心たる固定資産税および市民税の伸び率のちがいにあるようです。昭和29年度の固定資産税収入および事業税収入をそれぞれ100とすれば、38年度の固定資産税収入は339、事業税収入は491となり、相当の開きがあります。同じようにして29年度から38年度にいたる市民税および県民税の伸び率をみると、市民税477 県民税598となつてこれまた著しい開きがみられます。

固定資産税の伸び率が低いのは、時価課税がとられていないことが主たる原因であります。シャープ勧告が、固定資産税を住民税とともに市町村税の主税としたときは、時価課税を前提としていたのです。時価主義が貫徹されておれば、大都市の地価の高騰は固定資産税収入を増大させたはずであります。土地の時価をそのまま課税標準とすれば、いろいろ深刻な社会経済的問題が派生するといつたので、時価主義はとられていません。

神奈川県民税と横浜市民税との伸び率の開きは著しいものがありますが、その理由を考えてみると、横浜市の人口増加は、高額所得層が比較的少なく、中小所得層が多いということであります。この原因は、東京からの流入人口がサラリーマンを主としているということです。かくて、サラリーマンの世帯が保土ヶ谷、戸塚、港北区など近郊地帯に増加し、家計向け社会資本の形成を要求するが、彼らの市民としての市財政への寄与率は低いということになります。また流入世帯は、まと

まった値のはる買物や娯楽施設利用は東京へ出かけ、横浜市の消費需要への寄与率もきわめて小さいのであります。このため横浜市は、製造工業部門の発展に比し、商業など第三次産業部門の発展がたちおくりしております。東京都をのぞく6大都市の市民生産所得の内訳をみますと、横浜市をのぞく5大都市<大阪、名古屋、京都、神戸、北九州>では、第2次産業所得が第3次産業所得よりも大であるのに、横浜市だけは逆に第2次産業所得の方が大になっているのであります。

人口200万に近いわが国第4位の大都市にしてはデパートの数も4つしかなく、それも比較的規模が小さく、商店街も地方の中都市なみ、あるいはそれ以下のように見えるのも、横浜の消費需要が人口ほどでないことに起因していると思われます。このため第3次産業部門からの市民税収入もそれほど伸びないということになります。

このようにして、横浜市では社会資本形成の必要はいよいよはげしく、その財源はのびなやむというアンバランスの中で、同市における「大都市問題」はますますきびしさをましていくのであります。

#### 4———これからの市長の任務

シャープ勧告は、市町村の行政は住民の生活の周辺にあり、その任務は、教育、病院、疾病の予防、衛生施設、救済、母子厚生、警察、消防、街路、リクリエーション、住宅、不具者の世話などを含むといっていますが、要するに生活環境の整備であり、家計向けの生活基盤的社会資本の形成である。勧告はまた、これらのための支出を人間投資といっております。当時<昭和24年>の壊滅した日本経済にあって、たよりの綱は豊富な労働人口であったが、これも放置しておいたのでは経

済復興に役立つ労働力の担当者たりえません。

労働人口を生産的な労働力の担い手たらしめるための人間投資こそ、市町村行政の任務だと勧告は考えたのであります。今日の日本経済に当時とは大きく変貌したのですが、労働力の面でもいまや労働力不足経済へと転換しつつあります。そこで人間投資ということは、今日においても、これからの日本経済の発展にとり、依然としてきわめて重要であります。そしてこの人間投資の担当者が市町村であります。

にもかかわらず、財政需要と財源とのアンバランスのため、この人間投資活動はきわめて不十分であり、横浜市においてはとくに深刻な事態にたちいたっていることは上述の通りであります。

ここで飛鳥田市長の綱わたり論を思い出します。それはとぼしい財源とやらねばならぬ多くの仕事とのバランスをとるための綱わたり的やりくりであります。やらねばならぬ多くの仕事の中でも生活基盤的社会資本の形成を急がねばなりません。飛鳥田市長は、この点で可能なかきりの努力をつくし、これに応じた成果をあげてきたことは「市民生活白書」の中に生き生きと描かれております。「子供を大切にす市政」「だれでも住みたくなる都市づくり」というスローガンの看板にいつわりなく、市政はその目標に向かって着実に実施されてきたことを認めざるをえません。

冒頭にのべましたベイ・ブリッジの建設は、企業向け社会資本であります。他面、市内の交通緩和に役立ち、市民を交通地獄から守るという意味に大きな期待がかけられているのであります。この意味では、生活基盤的社会資本ともいえます。「綱わたり」とは、とぼしい財源と多くの仕事とのバランスをとることだといいましたが、仕事のなかのバランス、つまり、大企業向け社会資本形成と家計向け社会資本形成との間のバランスをとることの意味にも解せられます。横浜市が今日こ

れだけの復興と繁栄とを実現することができたのは、その工業発展が大きな原動力であったし、そのために大企業向け社会資本形成に巨額の資金投下されたことは必要であったし、意味も大きかったのですが、そのために家計向け社会資本形成が著しく立ちおくれたのも事実である。このアンバランスの回復のためのやりくりが綱わたりであります。

以上のような綱わたりは決して容易ではありません。棒を持って綱の上をわたる。棒の一端には、大企業向け社会資本、他の端には家計向け社会資本がぶら下っております。綱は財源です。細い綱だから渡るのに苦労します。私は横浜の工業化を否定するものでは決してありません。横浜の今日の発展が、工業の発展によるものであることを認めます。

しかし、そのために市民のための行政が見失われるようなことがあってはなりません。昭和30年代において、素晴らしい工業化とその担い手である大企業中心の行政が行なわれたことは、市民の生活にもプラスしたのであります。しかし現段階は、むしろ家計中心の行政に移行して、バランスをとる必要があると思います。財源を大企業向け社会資本形成から家計向け社会資本形成の方へ一部再配分して、棒のバランスをとりながら渡っていかねばなりません。財源がとぼしく、大企業の圧力が強いから、このバランスは大変とりにくいのです。それをやるのが革新市長の任務であり、飛鳥田市長はたしかにその任務に忠実であったし、相当の実績をおさめてこられたのであります。これにはすぐれた手腕と勇気と判断力とが必要であったはずで

す。しかし、なにぶんにも財源という綱が細いから、綱わたりは困難であります。どうしても家計向けの財源が不十分となり、バランスがくずれがちであります。綱わたりをうまくやるには、あるいは

危ない綱わたりなどやめるには、綱を太くする以外に方法がありません。それには、なぜ綱が細いか、その原因を知る必要があります。原因としては、国と地方団体との間の税源の配分がアンバランスであること、地方交付税の交付金額を決定する場合の基準財政需要額算定方法の非合理性<態容補正の不十性分など>、国庫補助事業における超過負担の存在などがあげられます。

こういう矛盾を打破して、太い綱にすることが、根本的に重要であります。与えられた細い綱の上で、細い綱の許すかぎりの実績をあげてきた市長は今度は綱を太くすることに、さらにその手腕と勇気と決断力とをもって、ことにあたっていただきたいと思います。これもまた、革新市長の大きな任務であります。

対企業投資中心から人間投資へ、この大きな転換をわれわれは期待したいと思います。

<横浜国大経済学部教授>