

# 横浜市財政の現状と 問題点

特集  
3

岡本 坦  
岡部重之  
小島雅雄

## その1 横浜市財政の現状

岡本 坦

### 1———地方財政の現況

昭和47年度の地方財政は、景気の後退により地方税、地方交付税等の伸びが著しく鈍化する反面、人件費、公債費、扶助費等の義務的経費の増加に加え、国家予算における景気浮揚策としての公共事業の拡大に伴う地方負担の膨張をはじめ各種新規施策による財政需要が増大することにより、地方財政計画策定上約7,000億円の財源不足が見込まれました。

この対策として、国の一般会計からの臨時地方特例交付金1,050億円、交付税及び譲与税配付金特別会計の資金運用部資金1,600億円の借入れ、財源対策としての特別地方債3,500億円等により措置することとされました。

これらのうち臨時地方特例交付金は地方制度調査会の地方交付税率の引上げの答申に対し、交付税率の引上げは行なわず47年度の単年度措置として国の一般会計から交付税及び譲与税配付金特別会計へ繰入れることとされたもので、他の二点は地方財政としてはいずれも借金であるので、後年度に負債を残すものでありますが、国においては47年度後半から景気が上向き、40年度不況の時のように急速に回復し、地方財政も好転するという前提のもとにおいてなされた措置であります。

しかしながら、今回の不況と40年度当時とは通貨調整等により経済環境が著しく変化しておりますので、いまのところ現時点における年度後半の経済の動きについては必ずしも楽観できるものではないと思います。

戦後の地方財政は慢性的な赤字状態をつづけ、昭

和25年のシャープ勧告に基づき税制改正、昭和29年の地方交付制度の創設、昭和30年の地方財政再建促進特別措置法の制定及び経済成長等により、昭和34年度によりやく全地方団体合計額で黒字の決算<昭和30年度、31年度において再建債423億円の発行、その他特別債の措置を行なったことにより、形式的には昭和31年度から黒字となったがこの再建債の未償還額を含めて黒字となったのは昭和34年度である。>を行なうことができ、その後は比較的順調に推移したのであります。

その中においていわゆる40年不況の時点では国の地方財政対策として、昭和40年度は国税の減収に

表1—昭和47年度地方財政計画<単位：億円>

	47年度	46年度	増減率 <%>		47年度	46年度	増減率 <%>
◇歳入				◇歳出			
▽地方税	43,668	40,550	7.7	▽給与関係経費	35,208	29,900	17.8
普通税	40,211	37,183	8.1	給与費	34,627	29,354	18.0
目的税	3,457	3,367	2.7	義務教育関係職員	12,493	10,353	20.7
▽地方譲与税	1,632	1,348	21.1	警察職員	3,983	3,390	17.5
地方道路譲与税	1,086	1,038	4.6	一般職員および義務制以外の教員並びに特別職等	18,151	15,611	16.3
石油ガス譲与税	137	138	△0.8	恩給費	581	546	6.4
航空機燃料譲与税	9	—	皆増	▽一般行政経費	25,135	21,143	18.9
自動車重量譲与税	331	101	228.9	国庫補助負担金等を伴うもの	12,342	9,750	26.6
特別とん譲与税	69	71	△2.8	生活保護費	3,875	3,129	23.9
▽地方交付税	24,939	20,464	21.9	結核医療費	698	591	18.1
▽国庫支出金	30,480	23,935	27.3	児童保護費	1,370	1,067	28.4
義務教育職員給与費国庫負担金	6,116	5,083	20.3	精神衛生費	647	500	29.4
その他普通補助負担金等	8,845	6,975	26.8	その他一般行政経費	5,752	4,463	28.9
生活保護費負担金	3,094	2,498	23.9	国庫補助負担金を伴わないもの	12,793	11,393	12.3
結核医療費負担金	539	454	18.7	▽公債費	4,647	3,648	27.4
児童保護費負担金	1,074	837	28.3	▽維持補修費	2,027	1,737	16.7
精神衛生費負担金	509	394	29.2	▽投資的経費	46,021	36,613	25.7
農業構造改善事業費負担金	251	180	39.7	直轄事業負担金	1,788	1,411	26.8
老人保護費負担金	281	212	32.5	公共事業費	23,521	18,192	29.3
その他補助負担金等	3,097	2,400	29.0	普通建設事業費	21,784	17,212	26.6
公共事業費補助負担金	14,699	11,251	30.6	災害復旧事業費	1,757	980	77.3
普通建設事業費補助負担金	13,390	10,521	27.3	失業対策事業費	685	676	1.4
災害復旧事業費補助負担金	1,309	730	79.3	一般事業費	8,742	7,272	20.2
失業対策事業費負担金	460	454	1.4	普通建設事業費	8,541	7,113	20.1
国有提供施設等所在市町村助成交付金	44	35	23.1	災害復旧事業費	201	159	26.4
交通安全対策特別交付金	316	137	130.2	特別事業費	11,285	9,062	24.5
▽地方債	9,379	4,471	109.8	長期計画事業費	6,933	5,940	16.7
▽使用料及び手数料	1,551	1,371	13.1	過密過疎等対策事業費	3,173	2,506	26.6
▽雑収入	5,849	5,033	16.2	広域市町村圏振興整備事業費	1,179	619	91.4
歳入合計	117,498	97,172	20.9	▽公営企業繰出金	1,931	1,602	20.5
				収益勘定繰出金	878	676	29.3
				資本勘定出資金	1,053	923	14.1
				▽地方交付税の不交付団体における平均水準をこえる必要経費	2,529	2,529	0.0
				歳出合計	117,498	97,172	20.9
				<注> 47年度は沖縄分を含む。			

伴う地方交付税の減収分を国の一般会計で補てんする措置をとり、昭和41年度においては、約2,500億円の財源不足に対し地方交付税率の引上げ<国税三税の29.5%から32%へ>、臨時地方特例交付金465億円、特別事業債1,200億円<元利償還金を地方交付税に算入>等によって措置されました。

しかも景気は41年度に入り急速に回復し、実質経済成長率が11.4%となったため、地方財政は好転しその後昭和45年度まで好調な決算をつづけました。

昭和46年度においては不況対策としての国の公共事業の大幅追加等による地方負担及び政策減税に

よる地方交付税の減額、地方税の減収等合計5,031億円の地方財源不足額に対し、臨時地方特例交付金528億円、交付税及び譲与税配付金特別会計の資金運用部資金の借入れ1,296億円及び地方債の増額2,682億円等の措置がとられました結果、かろうじて収支均衡を維持するものと考えられます。このような情勢の中で昭和47年度について考えてみますと、地方財政の規模が著しく拡大している点、財源不足対策が実質的には後年度に持越された点、経済環境に差がある点等から未曾有の財政危機に直面しているといえます。また、財政環境の変化としては、地方財源が不足の状態にあっても、減税を行なわざるを得ず、歳出面では経済成長優先主義に置き忘れられたといわれる人間性尊重の要請から、生活関連社会資本の整備、公害対策、交通安全対策等、次々に新たな財政需要が提起されています。以上横浜市の財政の現状を説明する前提として、地方財政の現況を概略申し上げましたが、昭和47年度は国、地方を通じて財政面の試練の年であると考えています。

## 2 横浜市の財政のうごき

戦災により壊滅的な打撃を受けた本市は、人口において100万人を越えていたものが昭和20年には60万人に減少するとともに、接収等により市税収入は著しく減少し本市の財政は苦難の道をたどったのであります。

昭和20年代は、想像を絶するインフレの進行により、財政規模は内容を伴わない金額だけの著しい膨脹をつづけましたが、この中において戦災復興事業を推進するほか新制中学、警察、消防の移管等次々と新しい制度が実施されることに伴う財政需要に対処するため、本市財政は慢性的な赤字に悩まされたのであります。しかしながらこの時代

においても、市民に明るさと潤いを提供する施設として野毛山動物園の開設、三ツ沢公園の開設も行ないました。昭和30年代に入り、本市の累積赤字も昭和29年度の12億1,461万余円をピークに徐々に減少し、特に昭和30年に地方財政再建促進特別措置法が施行されたことに伴い、本市は、法の適用は受けなかったが、昭和31年度から自主再建を進め、ついに昭和33年決算において、6,600万円の実質収支における黒字を計上し、11年に及ぶ赤字財政を脱却し、健全財政を確立したのであります。

しかしながら、この健全財政という表現が必ずしも正確ではないことは、本市の財政面の数字上は黒字になりましたが、行政面について考えると、戦後の一貫した財源不足のため、都市施設の整備について、かなり消極的にならざるを得ず、その結果、道路、下水道、公園、清掃施設等あらゆる面でその欠陥が露呈した。

また、これに加えて、昭和35年頃より、本市の人口の増加が著しくなり人口急増が都市施設の未整備の地域に集中するため、本市の公共投資の方向が立遅れた施設の水準の引上げと人口急増対策としての義務教育施設等の整備の双方に分散せざるを得ない状態となった。

昭和30年代の後半は経済が短期的な景気調整であったもののいわゆる民間設備投資に主導された高度成長をつづけ、国、地方を通じ、財政構造は著しく改善され、本市においても、昭和30年度の普通会計決算における人件費の割合38.6%、投資的経費の割合24.2%が、昭和39年度は人件費24.3%、投資的経費40.6%と、投資的経費にかなりウェイトをかけることができるようになった。

このような情勢を背景に、昭和40年11月に横浜国際港都建設総合計画<建設計画、福祉計画>が策定され、また、六大事業の計画等が発表された。

表2—横浜市一般会計決算状況&lt;単位 千円&gt;

年 度	決 算 額		歳入歳出 差引額 (△は繰上 げ充用額)	事業繰越の 財源不足額	実質収支 過△不足額	歳入のうち 市税収入額
	歳 入	歳 出				
昭和21年度	135,998	129,025	6,973	△ 6,082	891	44,044
昭和22年度	436,451	465,354	△ 28,903	△ 31,586	△ 60,489	234,059
昭和23年度	1,810,576	1,901,382	△ 90,806	△ 160,330	△ 251,136	1,003,043
昭和24年度	2,895,775	3,134,535	△ 238,760	△ 100,150	△ 338,910	1,242,141
昭和25年度	4,335,071	4,441,149	△ 106,078	△ 282,857	△ 388,935	2,499,716
昭和26年度	5,629,742	5,725,507	△ 95,765	△ 102,123	△ 197,888	3,263,895
昭和27年度	6,858,516	7,391,451	△ 532,935	△ 131,833	△ 664,768	3,902,393
昭和28年度	8,786,334	8,931,673	△ 145,339	△ 557,996	△ 703,335	4,436,422
昭和29年度	8,320,891	8,955,554	△ 634,663	△ 579,949	△ 1,214,612	4,596,629
昭和30年度	8,829,966	9,393,926	△ 563,960	△ 516,463	△ 1,080,423	4,871,638
昭和31年度	9,109,865	9,569,953	△ 460,088	△ 64,335	△ 524,423	5,545,826
昭和32年度	11,513,371	11,374,925	138,449	△ 275,814	△ 137,365	6,306,526
昭和33年度	13,338,097	12,806,722	531,375	△ 465,375	66,000	6,995,318
昭和34年度	14,612,906	14,133,816	479,090	△ 215,212	263,878	7,884,826
昭和35年度	17,358,067	16,239,398	1,118,669	△ 469,496	649,173	9,132,680
昭和36年度	21,723,832	20,372,706	1,351,126	△ 813,692	537,434	11,564,520
昭和37年度	28,065,595	26,142,437	1,923,158	△ 1,350,137	573,021	13,817,867
昭和38年度	36,941,465	33,045,805	3,895,660	△ 3,343,438	552,222	15,974,717
昭和39年度	45,013,959	42,753,588	2,260,371	△ 2,237,664	22,707	18,727,806
昭和40年度	47,498,983	45,194,368	2,304,615	△ 2,239,987	64,628	21,632,391
昭和41年度	53,060,788	49,727,987	3,332,801	△ 3,434,597	△ 166,424	24,130,389
昭和42年度	62,773,195	55,230,925	7,542,270	△ 5,423,826	2,118,444	28,824,815
昭和43年度	72,530,227	64,219,034	8,311,193	△ 2,240,183	6,071,011	33,777,628
昭和44年度	85,877,389	80,551,512	5,325,877	△ 2,636,648	2,689,229	40,353,896
昭和45年度	107,701,404	103,059,922	4,641,482	3,187,647	1,453,835	50,145,428

横浜市の財政の現状は人口急増問題に集約されるといっても過言ではないといえる。人口急増の影響は道路、上水道、下水道、清掃、教育、消防等に強く表われ、現行の税財政制度においては、これらに要する膨大な財政需要のすべてを解決することは不可能といえる。更に人口急増は周辺地区に集中しているため、行政サービスの点から、行政区の再編成を行い、職員も増加せざるをえなくなりました。

また、社会情勢の変化に伴ない、公害対策、交通安全対策、都市交通対策等の新たな財政需要がおこり、これらは大都市に典型的に表われ、他の大都市も困難な財政運営を行なっている。

この結果、横浜市でも、すべての投資事業について高い水準を維持することはできず、義務教育施設等緊急に措置せざるをえないものに投資のウェイトがかかり、いろいろの事業分野で財源不足のため投資を抑えざるをえなくなっています。

したがって、横浜市の財政現状は限られた財政の中でいかにして市民生活の向上を図るかというテーマが中心とならざるを得ず、他の指定市に比較して低位の水準にある都市施設の充実、整備、及び人口急増対策については、最大限の財政的努力はするものの、必ずしも十全のものとはいえない。これらに対しては、指定都市が共同して「大都市財政の実態に即応する財源拡充の要望」として毎年度、税制改正及び国庫補助制度の改善に努力していますが、現時点での成果は充分でなく、実態として計画を延伸せざるを得ない状況にあります。

こういう状況の中で、本市は、現行財政制度で解決できないものに対して、本市独自の制度を工夫創設し、学校建設公社、開発公社、公共事業用地費会計等の制度を積極的に活用し、都市問題に対

処している状況です。

#### 4 昭和47年度予算について

昭和47年度の本市予算は、一般会計1,469億5,496万余円、特別会計1,873億8,485万余円、企業会計1,046億7,444万余円で総計予算額は4,390億1,426万余円に、純計予算<会計間の重複を控除したもの>では2,762億3,886万余円となっています。この予算のうち、一般会計についてみると、前年度の6月現計予算額に対し、20.8%の伸び率となっており、国家予算の伸び21.8%、地方財政計画の伸び20.9%に対し、若干下廻っておりますが、47年度の経済情勢から判断すると、適正な財政規模と考えています。

ただ、本市の実際の財政需要はこの規模で充分とはいいがたく、不況による税収の伸びなやみ等による歳入面の制約により、歳出も圧縮せざるを得なかったといえます。

##### 1・歳入予算について

歳入の中心となる市税につきましては、660億9,354万円で、46年度6月現計予算581億6,446万円に対して13.6%の伸びとなりますが、46年度決算見込み額602億円に対しては9.8%の増額計上にとどまりました。これは、景気後退により、法人市民税の伸びがほとんど見込めないことが大きな理由に上げられます。

また、地方交付税につきましても、国の法人税の減収により、交付税総額がよこばいのため、臨時地方特例交付金、資金運用部からの借入れ等によって、総額としては21.9%増く沖縄分を含む。> となっていますが、大都市については、配分方法において事業費補正<交付税配分に動態的要素を加味するために、公共事業の地方負担額等を算定

する。>を大幅に減ずるため、本市においては、一応100億円を計上<前年度6月現計予算105億円>しましたが、この確保もなかなかむずかしいものと考えています。

このように、一般財源は総額として69億9,457万円の増額しか見込めないため、地方債への依存度が高まっています。

すなわち、市債計上額は217億8,500万円で、前年度6月現計予算100億8,320万円に対し、約2倍になっており、依存度も14.8%と前年の8.3%に比較すると大幅に増加しています。この市債のうち、30億円は市税の減収補てん等のため、地方財政計画上3,500億円が計上されたものを予定しており、この他に事業費の増大に伴うものとしては、じんかい工場建設充当債31億6,100万円<前年度9億6,700万円>、大黒ふ頭建設費充当債20億8,500万円<前年度1億6,800万円>、消防訓練センター用地購入費充当債10億円<皆増>高速鉄道事業会計出資金充当債17億1,000万円<皆増>等があります。

このように、昭和47年度は財源構成がかなり変化しておりますが、財政運営上は、公債償還能力には充分の自信を持っておりまして、本市のように急速に変化する都市において、新たにおこる財政需要に対しては今後も積極的に市債を活用してゆることが必要と考えています。

## 2・歳出予算について

本市の市政の二本柱としては「子供を大切にす市政」、「だれでも住みたくなる都市づくり」があり、その具体的な方法としての歳出予算の基本には中期計画、六大事業の実現があります。また昭和47年度は、特に、急激な人口の増加と、これに対応すべき都市財源の貧困の中で、だれでも住みたくなる横浜にするため、都市化に挑む5大戦争を中心テーマにしました。

一方、事務的な面における基本的な考え方としては、財政環境が近年になく厳しい情勢にあることから、各事業の徹底的な再検討を行ない、積極的な転換、打切り及び経費の節約を求めることとし、具体的な方法の一つとしては実施後10年以上経過した事業については、再検討調書を提出する等の方策を講じ、これらにより生じた財源を緊急に必要な投資的経費に振向ける等の措置をとることとしました。

以上の考えのもとに編成された予算は、一般会計1,469億5,496万円で、経費別配分は、人件費に304億334万円<20.7%>、物件費280億740万円<19.1%>、単独事業費351億6,760万円<23.9%>、公共事業費283億3,589万円<19.3%>、公債費91億6,438万円<6.2%>、繰出金158億7,632万円<10.8%>となっています。

これらの内容の主なるものを説明しますと、人件費については、人口急増の影響が強く表われる清掃、消防、教育、区役所等の増員877人<条例改正>があり、物件費については、生活保護費をはじめとする扶助費が経済情勢を反映しており、74億5,700万円<15億5,400万円の増加>となり、中小企業金融対策としての貸付金等が22億2,700万円<5億円増>、新たな施策として老人医療給付費8億3,200万円、児童手当費6億3,600万円、幼稚園就園奨励補助金9,800万円等があります。投資的経費については、清掃施設整備として、塵芥工場建設費<旭工場360t/24h、港南工場600t/24h、南戸塚工場1,000t/24h>50億5,180万円<前年度18億6,600万円>、埋立処分地費<4ヶ所分>8億9,495万円、じんかい車両整備費2億589万円等を計上し、義務教育施設整備としては、小学校建設費<700教室>58億5,190万円、中学校建設費<231教室>18億9,200万円、学校用地買収費<30校分>36億2,200万円等のほか、講堂整備、プール整備、老朽校舍改築等を計上しました。

また、道路整備については、総額157億3,800万円です。生活関連道路から高速道路の整備までを行なうこととしました。

これらのほか、新たな施設として第二児童相談所建設、地区センター建設、老人医療施設建設、特別養護老人ホーム建設、市民野外活動センター建設、肢体不自由児養護学校建設等を行なうほか、財源難にもかかわらず、市民要望の強い施設については積極的に計上を図りました。公債費につきましては市債発行額の増加に伴って、対前年度比34.2%増となりましたが市債発行の一つの標準としての公債費比率<標準財政規模に対する公債費の割合>においては9.1%であり、自治省における発行制限20%に比べ、相当の余力を残しているといえます。

次に繰出金ですが、繰出金も対前年度比29.6%と一般会計の伸び率20.8%を、大幅に上廻っています。

これは本市の重点事業である下水道整備のための繰出金73億2,000万円、六大事業の一つである地下鉄建設のための繰出金28億2,000万円が主なるもので、このほか横浜市立大学費合計、国民健康保険事業費合計、交通事業合計等にも繰出しています。

以上紙数の関係もありほんの主要事業についてのみ述べましたが、詳細は、広報よこはま予算特集号、予算概要等を参照していただきたいと思えます。

### 3・おわりに

昭和47年度予算はすでに動き出している。財政環境が非常に悪い上に、すでに医療費改定による追加財政需要等が見込まれ、これに対する歳入の増加は、現時点においてはほとんど見込めません。したがって、予算執行方針における経常経費の10%節減等年度当初から厳しい姿勢でのぞまざるを得ませんが、財政状況の悪化を、市民サービスの

低下にむすびつけることは許されません。そこで内部的には事業の転換、経費の節減等全職員の予算執行に対する創意工夫を期待するとともに、国に対しては大都市財源の拡充を要望し、更に国庫補助制度に対しては超過負担の解消、法定補助率の確保、高率補助制度の実現等を強く要望していかねばならないと思います。

<財政局主査>

## その2 税源配分の現状と大都市税源の拡充について

### 岡部重之

#### 1-----はじめに

本市の首都圏における地理的条件から、周辺部における宅地開発はめざましく、緑の山野をけずり谷を埋め、北側斜面もおかまいなしに、まさに、とどまるどころを知らぬ勢いで続いている。これら民間開発事業者による開発に伴って、上下水道、清掃、学校、保育所、道路等の生活環境施設の整備が緊急に必要となり、開発に伴う地価上昇による用地費の増とともに、大都市財政を圧迫する要因となっている。

しかし、このようにして生起する公共需要の充足のために、市税として市の財政に反映されるものは、どうであろうか。

まず、土地の分合筆、地目変換、所有権移転等の登記については、国税として、登録免許税がかかり、土地家屋の取得に対しては、県税として不動産取得税が、土地の譲渡による所得については、長期<3年以上保有>譲渡所得であれば、国税と