都市財政の確立に關する方策

—主報告および研究報告—

昭和23年・大阪市

第十回全國都市問題會議

日本都市連盟

04-176

都市財政の確立に關する方策

—主報告および研究報告—

第十回全國都市問題會議

昭和23年・大阪市

日本都市連盟

はしがき

一　この書は、日本都市連盟が、昭和二十三年十一月大阪市において開催の第十回全國都市問題會議において報告される主報告および一般研究報告を豫め集錄したものである。

二　この要旨に基いて同會議の席上において說述されたものは、會議終了後刊行すべき「第十回全國都市問題會議議事要錄」に掲載する。

三　一般報告の配列は議題解說内容の順序によるを主旨としたが、論旨内容の關係上必ずしも一貫しないものがある。

四　本書の成るにあたり報告提出の各位の勞に對し敬意と感謝を捧げる。

昭和二十三年十一月

日本都市連盟

038600

目次

都市財政の確立に關する方策

議題解說……一

主報告

都市經費合理化の基本問題……吹田市助役　小川忠惠……二

都市の租稅收入に關する問題……地方財政委員會事務局長　荻田保……三六

都市の稅外收入に關する問題……京都大學講師・地方稅審議會委員・經濟學博士　汐見三郎……七一

一般研究報告

都市財政と地方財政……東京市政調査會審事委員・地方稅審議會委員　鈴木武雄……八三

地方財政について……總理廳事務官　柴田護……八八

都市財政の問題……關西學院大學教授　柏井象雄……一〇三

地方財政改革について……地方財政委員會調査員　吉岡健次……一一三

都市財政確立方策……札幌市助役　原田與作……一二七

戰後都市經費の一考察……大阪市財政局長 下村進…一三七
——人口問題を中心として——
インフレーションと都市財政……京都市企畫審議室主査 增田操…一五一
インフレと都市財政……大津市役所…一五六
都市の建設と財政問題について……八尾市主事 三家幸一…一五九
——都市の苦悶と克服への途——
都市の經濟力と都市財政政策……東京市政調査會研究員 日本都市連盟事務局員 宮出秀雄…一六三
都市財政支出の經濟的分析……京都市總務局統計課長 齋藤正…一七〇
都市の經費について……堺市助役 福永英治…一七四
都市經費と市域の相關性……東京市政調査會研究員補 日本都市連盟事務局員 岡山隆…一七九
——數量的檢討——
都市經費の動きとその分配について……鹿兒島市復興部長 梶山淺次郎…一九〇
警察官數より見たる自治體警察費の諸問題……東京市政調査會囑託 日本都市連盟事務局員 伊藤博…二〇〇
地方稅制の基本問題……關西大學教授 藤谷謙二…二〇六
地方稅及びその負擔の歸着について……東京都財務局主稅課 波戸米治…二一二
地方財政の一考察……岸和田市庶務課長 金田健一…二一九
財源構成に關する課題……大阪市財政局財務課長 松田達美…二三三

地方稅制の現狀とその對策……大阪市財政局檢稅課長 中空吉次郎…二三三
國稅・地方稅の比率の問題……東京市政調査會理事 日本都市連盟事務局調査部長 小倉庫次…二四三
市域擴張問題に關する一試論……大阪市監査事務局第一課長 山本健二…二四八
——都市人口と稅收入との關連——
都市計畫事業財源としての受益者負擔制度と土地增價稅……神戸市建設局 武衞晴雄…二五六
所得稅附加稅復活論……立教大學教授 參議院治安及び地方制度委員會囑託 藤田武夫…二六三
東京都財政の特殊性について……東京都總務局調査 上山勝…二六九
特別區財政定立の基本問題……東京都總務局調査課主査 原口一次…二八一
地方財政の確立について……布施市總務課長 淺田五郎…三〇一
小都市財政の行詰り打開策としての人事の調整について……高槻市主事 中村清次郎…三〇四
公企業の獨立採算制について……神戸經濟大學經營學專門部教授 竹中龍雄…三一〇
市稅滯納の一考察……東京市政調査會研究員補 日本都市連盟事務局員 神岡浪子…三一五
家屋稅及地租の賦課徵收方法改善……相生市役所…三二二
地方債とこれが消化について……奈良市主事 川尻利一…三三三
地方債の消化について……大阪財務局理財部融資課 山本誠一…三三八

市債に關する若干の問題……神戸市理財局財務課長　米富康雄…三四四
インフレーションに於ける使用料及手數料に就いての一考察……東京都財務局豫算課　木村定男…三五〇
戸籍の手數料增徴について……明石市總務部長　武藤訓兒…三五七
公營企業の發展とその限界……東京都總務局調査課　三原績…三六〇
都市公營事業の現狀について……東京市政調査會主事　日本都市連盟事務局員　淺井幸七…三六六
大阪市水道事業の企業會計經理について……大阪市水道局庶務課計理係長　和田新三郎…三七三
財政統計をめぐる諸問題……大阪市行政局企畫課主査　渡清孝…三八八
各市の「財政白書」について……東京市政調査會研究員　日本都市連盟事務局員　小古間隆藏…四〇八

議題解說

議題　都市財政の確立に關する方策

民主主義國としての日本再建は、新憲法の實施および地方自治法の公布によつてその軌道が敷設せられたが、戰爭および敗戰の結果としての經濟力の破壞および縮小ならびに戰後インフレーションの昂進は、經濟秩序および國民生活を極度の不安に陷れ、名實共に完全な民主主義實現の物的基礎を脅かしつつある。そして、中央および地方を通ずる財政の未曾有の危局はまさにその集中的表現ともいうことができるが、この財政危局は地方財政において特に甚だしい。就中、都市はわが國近代經濟の中心であり文化の核心であるにもかかわらず、戰災の被害はここに集中し、インフレーションの惡影響もまたここに最も顯著であるから、都市財政の危局が最大の深刻性をもつているといつても決して過言ではあるまい。かくて都市財政の確立なくして都市の再建復興なく、都市の再建復興なくしてわが國經濟・文化の復興なく、ひいて敗戰日本國民の果さねばならぬ世界史的使命ともいうべき民主主義日本の再建も不可能であるといわねばならない。

われわれが戰後第一回の全國都市問題會議を開くにあたつて、「都市財政の確立」を議題に取上げた理由は、根本的にはかかる認識に基くのであるが、さらに第二回國會において成立した地方財政法・改正地方稅法および配付稅法は、さきに公布せられた地方自治法の精神を地方財政に具現したものであり、これによつて民主主義と眞の地方自治の上に立つ新しい地方財政の再出發が開始されることになつた。この地方稅財政制度の劃期的改革の機會においてこそ、新たな民主主義的地方自治の觀點から、都市財政確立の問題を取上げるべきではないか、

と考えたこともまた本議題が選ばれた一つの理由である。

以上の如き意味において、都市財政確立の問題が取上げられたのであるが、これを會議の議題に付する便宜上、左の三部會に分つこととした。

第一部會　都市の經費に關する問題

第二部會　都市の租稅收入に關する問題

第三部會　都市の稅外收入に關する問題

以下各議題につきその意義ならびに問題となるべき諸點の簡單な解說を試み、もつて參加諸氏のご參考としたい。

第一　都市の經費に關する問題

この問題は、かつて第六回全國都市問題會議の議題として取上げられ、一應の檢討を了えたものであるが、戰後の新たなる情勢に當面して、改めて檢討を要する切實な問題であるということができる。今日、インフレーションによつて都市の經費は異常な膨脹を見つつある反面、これを賄うだけの收入の確保が困難である點に、都市財政の苦難があるのであるが、この解決のために、ややもすれば新財源を漁るという安易な方向に行こうとする傾向が非常に强い。財源問題ももちろん極めて重要であり、われわれも議題としてこれを取上げているのであるが、財源を漁る前に先ず經費そのものについて掘り下げた分析を加え、果して節約・合理化の餘地なきや否やを檢討することが必要ではなかろうかとおもう。經費の膨脹はインフレーション下如何ともなし難いとして、經費問題を回避することはわれわれのとらざるところである。

かかる意味において、本議題の對象となるべき諸問題は次の如くであろう。

1、インフレーション下における都市經費の問題　現下都市經費の急膨脹がインフレーションに原因するところ頗る多きは否定すべくもないが、果してその全部が專らインフレーションに基くものと斷ずることができるであろうか。少くともどの程度までがインフレーションに基く、いわば反射的膨脹であり、どの程度までが戰後における都市の特殊事情による經費の正當なる增加ないしは放漫なる膨脹であるかの實態分析が必要であろう。このような客觀的分析を待つてはじめて、現下經費問題の科學的把握が可能であり、從つてこれが合理的な對策も期待しえられるのである。

2、都市住民の經濟力と經費の問題　各都市の經濟力が不均衡である事は資本主義經濟の特徵であるが、各都市の經費が果してその都市の貧富の程度に應じて支出されているか否か、また經費と經濟力との關係について各都市間に均衡が保たれているか否か、という問題は、今日にはじまつたことではないが、特に戰後において問題の重要性は非常に增大している。例えば、戰災都市・往年の軍事的都市（軍港都市等）ないし軍需工業都市・占領と特殊の關係ある都市等とその他の都市との關係の如きは、戰後における新たな不均衡というべきであろう。このことは、また都市の特殊性（大都市と中都市・あるいは首都・工業都市・商業都市・港灣都市・教育都市・觀光都市）と經費の問題にも關連性があり、豐富な內容にわたる研究課題たるを失わぬであろう。

3、經費配分の問題　都市の經費が歷史的に各發展段階においてその時々の特徵を示すとともに、その現狀においても、農村との對比において、あるいは前項に述べた如く都市の大小・都市の特殊性・戰後の變貌等に從つて、種々の特異性を有することは明かである。この特殊性は各種經費の配分狀態に最も顯著に見出される。これら各種經費の配分狀態については、その間何か一定の傾向が見出されないものであろうか、また、經費配分にたいして一定の合理的な基準を樹立することはできないであろうか。

これは、都市問題會議における古くからの問題であつたが、戰後の今日においてまた新たな重要性をもつものであるということができる。

4、都市の規模と經費の問題　經費の效果の點から考えて、如何なる廣さと人口、如何なる自然ないし產業的內容をもつた規模の都市が最も合理的であるかという問題は、極めて重要である。たとえば市域の擴張は、當該都市の經濟活動を便にするとともに、財政收入を擴大するが、反面、經費の增嵩を齎す。かくて、財政上からも大都市について過大都市化を抑制する理由があるとすれば、中小都市については逆に市域擴張の理由がある場合も考えることができる。

かかる意味において、都市の規模と經費の問題は興味ある研究對象といわねばならない。

5、經費分擔の問題　地方財政法は、國と地方團體との經費分擔及び都道府縣と市町村との經費分擔につき規定しているが、この問題につきさらに一層具體的な研究が必要であるとともに地方財政法には取上げられなかつたところの、都市相互間あるいは都市と町村間の經費分擔の問題についてもなお研究の餘地があるであろう。たとえば大都市とその周邊の市町村との關係は極めて複雜であつて、大都市の施設の利用者中には周邊市町村の居住者が少くなく、これらの謂わば大都市晝間人口の一部が大都市の經費を分擔していない反面、大都市の富力がこれらの人口の勤勞ないしは購買力に少からず依存しているというような事實は、國と地方團體、都道府縣と市町村という謂わば縱の關係にある經費分擔の問題のみならず、市町村相互間—しかも他府縣にわたる場合が多い—の橫の關係における經費分擔の問題に關する掘下げた研究の必要を示唆するものである。

6、人件費に關する問題　今日都市經費に關する最大の問題が人件費にあることは論をまたない。然るに、人件費問題が喧しく論ぜられる割には、その對策は極めて常識的ないしは勞働攻勢との關連における政治的の域を出でず人員整理による機械的な人件費の縮減が、誠首絕對反對か、あるいはインフレーションのやむをえない結果であるとしてこの問題から逃避するか、そのいずれかに歸する。おもうにこれは、人件費に關する科學的な研究がなされていないからであつて、都市行政の合理的な機構および運營の研究との關連において人件費の實態を明かにすることが先決的に必要であり、かかる基礎的資料によつてのみ人件費の合理的な解決は可能となるであろう。

7、物件購買に關する問題　都市經費の膨脹は人件費とともに、物件費の增嵩に基くところも大きいのであつてインフレーションによる購入單價の値上りは如何ともすることができないが、たとえば物件購買制度の合理化等によつて物件費の可及的節約をはかる事は必ずしも不可能なことではないであろう。大都市においては廳內各部局に分散している需品購入を集中するとか、あるいは各都市が全國的ないし地方ブロック的に連合して需品共同購入を行うとか等研究を要する種々の問題があると考えられる。

8、公企業獨立採算制の問題　公企業の問題は使用料の觀點から別に研究を必要とするが、經費の觀點からも研究を要する問題である。近時流行語となつた感ある獨立採算制の問題は、公企業經理の赤字を料金引上によつて補塡することのように誤解している向きも多いようであるが、獨立採算制の本義はむしろ經營を合理化して生產費すなわち經費を節約することにより赤字を無くするということにあるのである。このような觀點からすると公企業獨立採算制の問題の研究は、都市經費の問題に一つの有力な示唆を與えるであろう。

第二　都市の租稅收入に關する問題

この問題も決して新たな問題ではないが（第二回全國都市問題會議第三議題受益者負擔金・同第三回會議第一

議題市町村民の負擔竝に市町村の稅制問題等）地方稅が大幅の改革を見た今日、新たな都市自治の觀點からこの問題を改めて取上げることは極めて有意義であろう。且つまた、戰後の傾向は、地方財源としての稅收入の重要性が增加しつつあると見られるから、都市財政の危局と關連する都市財源の問題として、さらには、市民負擔の問題として、市稅の問題は十分檢討さるべきであると考える。

この意味において本議題の對象となるべき諸問題は次の如くであろう。

1、物稅主義と人稅主義とに關する問題　地方稅は物稅主義を原則とするといわれているが、この原則そのものならびにこの原則と現行稅制との關係について、なお檢討を要する問題があるようにおもわれる。たとえば地方稅としては物稅が適當であるとしても、そのことは直ちに一切の地方稅から人稅を驅逐すべしということにはならないであろうし、また、却て物稅の特徵なるものは、不動產等の物の所有者に課する稅という風に單純に考えられるべきでなく、むしろ客觀的物的な外形標準が主たる課稅標準となる租稅であるとも考えるべきであるともいえる。すなわち、物稅人稅の區別は、課稅對象の區別によるのではなくて、課稅標準の區別によるものと考えることができる。そのように考える場合、物稅主義が地方稅に適する所以も理解しえられるのであつて、單に物の所有者に課する稅と考える場合には貨幣資本または勞力（知的および肉體的）の所有者に課する稅が人稅ということになり、かかる人稅もまた地方稅負擔の均衡上必要となるであろう。現行地方稅制では地租・家屋稅・營業稅が地方稅になつているが、これはいわゆる收益稅であつて、嚴密にいえば、前述したような意味における物稅ではない。從つてこのような稅體系が主柱になる場合には、住民稅あるいは所得稅附加稅の如き人稅をこれに配することが負擔の均衡からいつて合理的となる。しかし、そうした問題とは別に、前述したような意味における物稅主義を現行都市稅制の上にもつと徹底させる―物に課する稅はもちろん、人に課する稅についても―必要はないかということも改めて問題となりうる。これは、今日のように脫稅がはげしいとき大いに考慮に値する問題であろう。このように、物稅主義と人稅主義とについてはなお檢討を要する多くの問題があると考える。

2、應益主義と應能主義とに關する問題　同樣の問題は、應益主義と應能主義に關する問題についても存在する。地方稅は應益主義に則るべきものといわれており、且つこの考え方が物稅主義と結びついているが、地方行政ないし地方團體の施設の利益を享受するものが必ずしも土地・家屋等不動產の所有者とかあるいは營業主とは限らず、勤勞者も利子配當所得者も含めて、廣く住民一般であるはずである。このことは資本主義經濟の發達した國では特にそうであり、また一國內においては資本主義經濟の中心的な場である都市において特に然りである。然るに、應益主義がこのように範圍の廣いものに考えられてくると、負擔の公平、社會政策その他の見地から應能主義が重要な考慮の對象となる。このように、應益主義と應能主義との再檢討もまた今日必要な課題であると考えられる。

3、所得稅附加稅に關する問題　以上の理論的問題と關連して、所得稅附加稅の問題が當然に取上げられねばならぬ。現行地方稅制は國稅附加稅を認めないが、もし妥當なる理論的根據が明かにせらるるならば、稅制を改正することも決して不可能ではないであろう。この場合、理論的研究は、所得稅の如き最も完全な人稅を地方稅においても必要とする理由の究明とともに、一般に國稅附加稅は地方財政の自主化と矛盾することなきやの論究が必要となるがなお實際問題としては、源泉課稅の附加徵收技術、全國的あるいは數地方團體の區域にわたる所得を有する者の所得の地域的配分の問題等も研究されねばならないであろう。

4、獨立稅の問題　現行地方稅法は、第百一條に市町村の獨立稅について規定し、法定獨立稅以外にさらに稅目を起して課稅することを認めているから、有効適切な財源を得るために、獨立稅の新稅目を研究することが

必要である。このことは、現在各都市が爭つて珍奇な新稅を起し、ややもすれば徵稅費および徵稅能力との關係さては納稅市民の立場をも顧みない傾向に走る危險性がないでもない兆候があるのに徵して、なおさら重要であるといわねばならぬ。たとえば、アメリカの都市財政が恒久的な財產稅を市稅の主柱としているということなどは、財產稅そのものが適當であるか否かは別としても、都市財源の主柱となるような獨立稅をもつという意味でわが國においても大いに參考とすべき研究課題ではなかろうか。

5、**目的稅および特別課徵に關する問題**　地方稅においては、目的稅および特別課徵は特に意味があると考えられる。地方團體の特質に鑑み、この種の租稅および課徵金のより一層の研究が期待される。

6、**その他の問題**　その他、府縣稅と市稅の關係、配付稅の問題、地租・家屋稅の課稅標準査定機關の地方委讓の問題、住民稅の問題等研究課題は豊富であるが、ここにはそれらを指摘しておくにとどめる。

第三　都市の稅外收入に關する問題

都市收入において稅外收入の占める比重は元來頗る大きいのであるが、近時社會政策その他の觀點からたとえば使用料の思い切つた値上げが困難であるとか、あるいは金融情勢との關連において起債が困難であるとかいう風に、稅外收入の問題も極めて深刻なものがある。この結果、ややもすれば、强制力を行使しうる租稅收入に關心を向ける傾向があるが、稅外收入の問題を看過すべきでないことはいうまでもないところである。

この意味において、本議題の對象となるべき問題は次の如くであらう。

1、**公債の問題**　地方債といえば直ちに赤字公債と考えることは誤りであり、公營企業關係の生產的公債はもとより、その施設の費用が長期にわたつて銷却さるべき性質のものについて原則として起債を認めることは、決して有害でないばかりでなく、望ましいことですらある。この意味において、地方財政法の起債に關する規定についてはなお吟味さるべき問題があると考えられるし、またもし地方起債について法的規整を加えるのであれば、機械的な抑制主義でなく、たとえば、市稅收入市財產ないしは市民の擔稅力を標準とする包括的な起債限度を認める等のことが必要であろう。なお、都市起債の實際問題としては起債市場との關連を無視することができない。從つてこの方面の研究もまた極めて重要であるといわねばならぬ。さらに、一時借入金についてもつと掘下げた研究が必要であろう。

2、**地方團體中央金庫に關する問題**　この法案はついに國會に提案されるに至らなかつたが、都市起債と起債市場との關連の問題と結びついて、かかる地方團體の協同組合的金庫の必要は決して失われていない。無理解な反對者を說得し、本金庫の實現を促進する意味においても、この問題の一層の研究が望ましい。

3、**地方災害復舊基金に關する問題**　本法案も實現されなかつたが、かかる機構の必要は否定さるべくもないから、さらに一層の研究が望ましい。なお、この種の基金を地方團體の廳舍・學校等の火災保險機關にまで擴張することも考えられる。

4、**補助金の問題**　地方財政法は、いわゆる國政事務と自治事務の區別を明かにし、國政事務に對する國庫負擔の原則を規定したが、地方自治ならびに自主的財政という觀點からなおこの問題の一層の檢討が必要である。

5、**公企業收入の問題**　獨立採算制の問題と關連して、この問題はきわめて重要である。都市の一般財源として公企業の經營に着目する傾向がないでもないが、いわゆる公益事業の市營にかかるものについては財源的觀點から問題にすることは誤りであろう。かかる公企業において、もし一般會計に繰入れうるような剩餘がある場合の措置については使用料の引下その他檢討を要する問題が少くない。しかし都市がその一般財源として收益を

目的とする事業を營んではならぬとする理由はないのであつて、いわゆる公益事業以外の事業について、財源獲得のために市營の企業を行うことは、現下の財政困難を打開する上からも望ましいことであるといわねばならない。この場合、如何なる事業が市營企業として望ましいか、そこに民業壓迫の問題との關係等が研究されねばならないであろう。

6、その他の問題　その他、財產收入の問題・當せん金附證票の販賣收入の問題・インフレーションと使用料手數料增徵の問題等多くの研究課題があることを指摘しておくにとどめる。

主報告

都市經費合理化の基本問題

吹田市助役　小川忠惠

一　奇妙な對照

われわれ、都市財政の實際に携わつてゐるものに取つては、經費をどう決めるかの問題は最大の關心事であつて、豫算編成の際の大部分の論議はこゝに集中せられるのが常である。收入の問題は勿論重要ではあるが、都市財政に於ては、單にそれが論理的に經費のための手段であると云ふだけではなく、制度的に、云わば他から與えられたものであり、固定的要素が多いために、特別な場合、稅制改正とか料率の引上げと云ふやうな場合の外、問題になることは少い。都市財政の實際からは、經費論が占める比重は絶對的に大きい。

このやうな經費論の實際的重要性にも拘らず、財政學に於ける經費論は未だ十分の展開を見てゐない實情ではないかと思われる。經費論は比較的遲れて發展した部門であるばかりでなく、むしろ收入、殊に租稅を論ずる參考として取上げると云ふ、云わば、副次的、傍論的な地位に甘んじてゐるに過ぎない。從來經費論として行はれ

た諸研究には勿論貴重なものも少くなく、殊にそれは都市經費の部面に於て多いことは事實であるが、未だ經費自體に關する財政的な基準を明かにするには至つていないやうである。都市行政の社會經濟的な研究、或は收入論殊に租稅論の前提或いは條件としての經費の分析、行政學的研究の手段としての經費の研究に止つて、收入論の豐富な論理的展開に比して、經費論の不振は蔽うべくもない。

かやうな學問と實際の矛盾、實際の財政に於ては經費論が殆んど全部であるに拘らず、學問的には經費論が殆んど未開拓であると云う事實は、何に原因するものであろうか。實際家は年々の經費の決定に浮身をやつし、その科學的合理的な法則、或いは基準の發見に思を致す暇なく、學者は又所謂財政學の中心概念に遠い僻遠の部門として理論的究明に熱心でないとすれば、都市經費論はいつまでも思い付きと、めのこ勘定に委ねられねばならないのであろうか。

私は實際と學問の間の奇妙な對照を經費論に於て感ぜざるを得ない。

二　困難な諸點

このやうな經費論の不振には勿論理由のあることであつて、一般的には近代財政學の發展が租稅理論を中心にしたと云うこともあるが、經費自身に內在するむつかしさを見逃がせない。

第一は行政自身の複雜性である。經費は云はば全行政の金錢的或は物質的な表現と云つて良いわけであるから經費論の理解のためには、行政の全分野に亘る理解を背景とせねばならない。都市經費の研究のためには複雜な都市行政の全機能についての經費論の立場からの見透しが必要である。こゝに第一の困難性がある。

第二は經費は行政のための手段として意味があるのであるが、その手段としての效率を測定することが困難である。單に經費の數字を比較しただけでは、意味を盡さない。私的企業の場合に於ける生產品と經費との對比と云うやうな明快な基準は、行政の場合直ちに望み得ない。行政能率の測定は一方に於ては行政の內容の複雜であること、又一方に於ては行政の效果が金錢に表現できないものがあること等の理由により極めて困難である。これは經費論を困難ならしめる第二の理由である。

第三はこの第一、第二の理由に含まれてゐるものであるが、經費の具體性である。經費は單にその數字だけでは殆ど無意味であつて、特定の都市の特定の經費がいくらあると云ふ事は、その經費が使われる色々な條件、その都市の自然的、社會的、經濟的、政治的、技術的等々の都市經費に影響する諸條件を考慮に入れた、具體的な事情の下に於て意味があるので、例えば市民一人當りの經費の比較と云うやうな抽象的數字は限られた意味しか持ち得ないと云わねばならない。

これ等の困難性の他に、豫算樣式や、調査方法の缺陷のために必要な數字が容易に手に入らないと云うやうな形式的缺陷も經費論に取つては重大な問題である。

三　經費論に何を求めるか

勿論學問は實用のみを目標とするものでないとは云い得るであろうが、都市財政の現狀は經費の合理化を強く要求してゐる。經費論も亦この實際的必要を顧みなくてはならない。

從來の都市經費の決定は多く極めて姑息な彌縫的方法で行われてゐるやうである。第一に收入は與えられた規定の下で殆んど機械的に概算せられて與えられる。これに對して、經費は多くの場合既定經費と新規經費に分けて計上せられる。既定經費については、人員については現員現給とか、一定定員による一定給與とかの規準が定

められ、物件費についても同様の前年度通りとか、何割増減と云うやうな機械的基準が用いられ、更にその當然増、或いは減が事業の推移に應じて算定せられる。この既定經費は豫算の大部分を占めて、これと概算せられた收入との差が新規事業の財源にせられる。新規經費はその名のやうに、その年度に於て新規に計畫し、或は既存の事業に變更を加える部分であつて、この部分が豫算の編成の際に最も論議せられ、且つ檢討せられる。この事業が決定した所で、さきに概定した收入との細目の調整が行われ、歳入出豫算が決定する。我々素人がこの手續を見て最も奇異に感するのは、經費の問題の中心は大きな在來事業の部分でなく、そこから派生する斷片的な新規事業の部分にのみ論議が集中することであつて、云わば水面の上に出てゐる氷山の部分を見て、水面下の大部分を見逃がしてゐるかのやうに感せられる。

しかしこの方法が全體的に不當であると云うのではなく、行財政の動きに連續性があり經濟の運行が漸進的である場合は、慣例的基準による前年度豫算の部分的修正と云うこの行き方は正しく、勞力の經濟の點から云つても正當な方法であると云える。問題は都市財政、更に廣く都市行政の當面する事態が、かゝる慣習的方法を全く不充分、不滿足なものたらしめた點に存する。

四　インクレーション下の都市財政

經費決定の慣習的方法の合理化を要求する第一の原因は、インフレーションの進行に伴う都市經費の飛躍的膨脹である。單に都市經費がインフレーションの結果、その名目金額を增加すると云うだけのことであれば、大きな問題ではないのであるが、インフレーションが安定狀態に達しないで不斷に進行してゐる處に問題がある。即ち都市の收入、殊にその稅收入が性質上過去の名目金額を基礎に基いて算定せられるのに反して、經費は刻々のインフレーションによつて增大して行く。過去に固定せられた收入によつて、膨脹しつゝある現在の經費を賄わねばならない處に、現下都市財政の惱みが存する。インフレーションが現に進行中であることに困難の原因がある。收入と支出の基礎の時間的な、インフレーション進度上の喰違がそれである。こゝにこの間隙を如何なる方法を以て處理するかが都市財政當面の問題となり、その經費に關する問題としては、經費算定の經驗的方法が刻々に變化する狀勢によつて、適用不能となり、新らしい合理的基礎の上に之を再建することが、絶えず要求せられて來る。

五　所謂人件費の重壓

インフレーションと都市財政の關係に於て、最も世間の注目を集めたものは、人件費の急激な增大である。これはインフレーションに基く生活費の昂騰が、戰後解放せられた勞働運動に結び付いて、比較的強力且つ急速に給與に反映したことに基くものであつて、むしろ勞働運動の華々しさの故に世の視聽を惹いた點が少くないやうである。しかし單に都市經費の觀點から見れば都市人件費の問題はそう複雜な問題ではない。

第一は職員數の問題であるが、現在の都市職員の數は戰爭中の減少を十分恢復してゐないと云うのが實情であろう。戰後復員等によつて相當數の增加は見られるが、戰時中から採用した現員現給豫算はこの人員增加の抑制に與つて力があつたと思われる。たゞ絶對數に於て戰前の水準に達してゐないとしても、戰災による都市の經濟力、財政力の縮少、敗戰による行政の轉換等都市行政全體の變化に對する相對的な職員數の點に於てはどうであろうか。又職員の質の問題はどうであろうか。この問題は都市行政自體の再編成の問題であり、人事行政の問題

であつて、經費論の立場からのみ論じ得ない。

第二はその給與水準の問題である。從來各都市區々であつた給與水準は、戰後の給與水準の改訂に際して、政府は補助金或は交付金政策によつて之を一本の官公吏給與水準に統一することに努め、その結果現在に於ては、都市の給與水準は大體統一せられてゐる。各都市の具體的適用は尙ほ相當の相違はあるにしても統一給與水準の出現はこの問題の統一的取扱を可能にする。この新給與水準は、急激な生計費の增加に對應するために生活給的な色彩を帶びて定められたが、數次の改正を經て、一應職階制給與となつていることは、人の知る如くであるが、この生活給から職階制への切替えは必然に妥協的で、職階制を完全に實現することが出來てゐない。これは過渡期として已むを得ない處であるが、職階の下級の給與が低きに失する處に直接の原因があるようである。それはとも角、この給與水準自體は、インフレーションの進行に追隨し得ないで居ると見るのが通說のようである。そうであるとすると、人件費の昂騰は、色々な事情から目に付くには相違ないが、その問題だけを一應切離して考えると、寧ろインフレーションの影響を受けて名目的に膨脹してゐるに過ぎない。しかもその膨脹もインフレーションの速度に遲れ勝ちであると云うべきである。

人件費は單に名目的に膨脹せるに過ぎず、實質的には增大してゐないとしても、なおその增大が、現下の財政上問題となるのは、人件費の性質が、毎月繼續する支出であつて、且つ生活のためののつぴきならない經費であり、更に伸縮性に乏しいものであることに基く。先に述べたやうに、支出に對して不足勝ちの收入の中から、膨脹した人件費がのつぴきならない、第一順位の經費として引去られる處に、勞い收支のつじつまを合せるために人件費以外の經費の壓縮を生じその所謂財政に對する重壓が生ずる。

財政問題として、人件費を單に人件費として孤立的に取扱えないことは明かである。かくて問題は、人件費の膨脹を一つの契機として、收入と支出全般の調整の問題となる。

六　收入支出の調整

收入の面からする收支の調整として、直ちに念頭に浮ぶのは、赤字公債の問題である。赤字公債は、その充當せられる經費が眞に已むを得ないもの、現在及將來の都市の經濟及財政力から見ても合理的な行政の經費である限り、必ずしも健全財政の名の下に全面的に否定すべきものではない。將來の財政力を現在に利用する事は、一般の公債事業即ち建設的、投資的な面のみならず、經常費についても、是認せらるべき範圍がある。たゞそれは無批判に現在の經費の不足があるから、赤字公債で、と云うのではなく、經費自體の合理性が確立せられることが、理論的に前提せられねばならない。例えば戰災による一時的な都市財政力の減退と云うやうな場合、將來に於ける回復が豫見せられ或る程度計算し得る場合に於ては、これ等を計算に入れた合理的な經費を赤字公債によつて支辨することは已むを得ない、或は正しいとさえ云い得る。

こゝに赤字公債による收入の面からする收支の調整は、その合理的前提として、經費の合理化を必要とする。經費の立場からの收支適合の方法は、第一に現在多く行われるやうに、人件費のやうな已むを得ないものから充當して、他は壓縮すると云う方法である。しかしこれは單に收支が足りないから經費を削ると云うのでは收支適合の名に値しない。收入は經費のための收入であるから、收支適合の場合の主動性は經費の側に存せねばならない。その經費が理由あるものである限り、收入を適合せしめるのが財政の任務であり、赤字公債の理論的根據も實はこゝに存する。

かくてインフレーションの進行に伴う都市收支の不均衡の問題の解決は、一方財源の開拓を必要とするもので

あるが、他方都市經費の全面的な再檢討を必要とする。

七　都市行政機能の變化

しかし都市經費の全面的な再檢討の必要は、財政上の緊急事態から生れた云わば一時的必要のみではない。都市の行政機能自體が全面的な變化を經驗しつゝある。敗戰による我國全社會の變革と共にその重要な礎石の一つとして、地方制度、都市制度は重要な變遷を重ねた。新らしい地方自治の理想による都市行政の再出發が行われねばならない。地方自治法の制定、警察、消防の都市移管、教育制度の改革等このために都市行政の機構的改造が行われ今や都市行政は新らしい分野の入口に立つてゐると云うべきである。既存都市行政の變化と新らしい機能の發生、これ等は都市行政機能の全面的な反省と再編成を必要としてゐる。又これ等の事態に應ずるために擴大せられた都市財源を以て、新らしい行政計畫を經費論的に具體化せねばならない。こゝに都市行政機能の變化によつて、都市經費論を新らしい基礎の上に打ち立てることが必要となつてくる。そして、單に過去の實績の比較に止まる經費配分論ではなくて、將來計畫への指針たり得べき經費論の樹立が、この都市行政革新の具體化、その具體的計畫のために要求せられる。

八　標準的都市行政機能の發見

先に經費論の不振、その困難な理由として（一）行政の複雜性、（二）效果測定の不能、（三）經費の具體性の三點を擧げたが、これ等の困難を解きほぐして、經費論に明確な客觀性と具體性を與え、更にその實用性を確立することは可能であろうか。私はこれは、我が國の、そして現代の都市行政に範圍を限定する限りに於て可能であると考える。都市行政の複雜性は、都市行政一般と云うやうな抽象化を殆んど無意味なものならしめるから、現狀の分析と標準化をすることなしに、これを一般化することはできない。都市の行政機能が、多岐に亘り個々の行政機能は獨自の任務と方法を持つている。都市はこれ等の諸行政部門を市民生活の立場から綜合調整する綜合的團體であるが、個々の行政部門は市民生活の幸福を通じて關連はするが、その行政としては獨立的である。從つて現在の地方團體の改革論としては、G・D・H・コールの如く、個々の行政に適應する區域、組織、權限を持つ個々の機關に分立すべしとなす論者もある位いであるが、それはさて置き、都市行政の各部門の獨立性は自明の事實である。この獨立的な諸部門が、都市と云う一主體に統合せられ、その統合の最も具體的、且つ强力な表現が財政的統合である。統合的機能は財政に止るものではないが、こゝに財政が單に收支の適合と云う財政の技術的な任務のみでなく、行政的、政策的な意味に於ける統合的機能を有するわけである。從つて經費論の立場からは、第一にこの獨立的な諸行政機能を、獨立的なものとして分析し、その目標と手段、任務と方法を解明せねばならない。そしてその次にこれを綜合する段階に入れねばならない。この綜合は都市の具體性に應ずる長期の計畫として現われ、それには、政治的、行政的な考慮と並んで財政的な考慮が加えられて、實行性を持つ計畫、目的と手段の具體性の上に立つ計畫が成立する。

かくして私は都市經費論建設の基礎として都市行政機能の分析、その標準的行政機能の發見を第一歩として必要であると思う。この標準的機能への分析によつて、都市行政の複雜性は一應個々の比較的單純な目的と手段の系列に分解せられる。第二段は各個の行政部門について經費算定の基礎となり且つ比較可能な、從つて效果測定の基準となるべき基準單位の設定である。例えば學校教育について一定の人的物的の施設を具えた教室、道路單位面積の築造、補修、一定方法による塵芥の噸當り粁當りの輸送、上水道一立方米の生産、輸送、販賣、住宅の建設

一平方米の排水、木炭の配給等々思いつくまゝに擧げ得る各種行政の基準單位を設定する事である。これによつて、都市行政の相互間の比較及現狀と將來の必要を或る程度數量的に決定し得ることになり、又一定の場所、時期に於ける基本單價が決定可能になる。第三段はこれ等の標準機能、基準單位に基く具體的都市行政の解明とその現狀に基く將來計畫の樹立である。計畫の樹立に當つては、經費の持つ財政的性質の解明が必要となる。これは經費と收入の關運性の問題である。如何なる經費は如何なる收入を以て充つべきかの決定によつて、その財政的可能性が定まり、從つて計畫は、その實現の手段を與えられる。

このやうな都市經費の分析と再建論は、或は夢のやうにも思われるが、私はこのやうな都市經費論の形成が都市經費合理化のための基本條件として必要であるばかりでなく、實現は可能であると信ずる。現實の都市行政は正にかゝる方向へ進展しつゝある。先づ第一に都市行政の標準的機能の決定の問題について考えたい。

九　都市生活の同一性

都市行政の標準的機能の決定を可能ならしめる基本的な理由は、我が國の、そして現代の都市生活の同一性或は類似性である。都市生活の基礎を爲す社會經濟的機構と條件が同一であり、同一の生活樣式が行われる限り、同樣の都市生活が營まれ、その必要が同一性を帶びることは當然である。都市生活の必要の反映である都市行政が同一性を有すべきことは、從つて自明である。勿論、自然、歷史、財力、都市の性格等の相違によつて現實の都市行政の量と方向は極めて多樣に夫々の特色を示して居るが、都市生活、殊にその生活需要の同一性は、行政の任務、機能に著るしい同一性を與えることは否めない事實である。

高度の職業分化と生活の依存性、密住と人工的環境の必要、勤勞と生活の場所の分離、土地私有と私的企業の發展等は都市生活に共通の特色であり、夫々の反映を都市行政に及ぼす。都市行政はこれに基いて相互に類似すると共に都市以外の行政と區別せられる特色を形成する。

一〇　委任（法令）事務の增大

わが國、現代の都市行政が基本的な同一性を持つことは認めるに難くない處であるが、更に、法制上も都市行政の範圍は殆んど劃一的に規定せられている。地方自治法第二條は、この事務の範圍を、公共事務、法律又は政令による事務及部內の一般行政事務の三種に分ち、且つその例として二十一項目を擧げている。特定の都市の特定の權能につき個々に立法する英國の制度には依つていない。これ等の三種の事務の內公共事務と法律政令による事務とを區別する理由については、東大宮澤教授の「固有事務と委任事務の理論」に詳かであつて、この問題に關する結論は與えられたと云つてよい。私は、教授と等しく、この兩種の事務を區別することは全く實益のないことであると考えると同時に、市長其の他の機關に委任せられる所謂機關委任の事務についても、それが市の機關を通じて行われる限り、行政或は財政の立場からは都市行政の機能と考えるべきである、と思う。

こゝで委任事務の增大と云う場合の委任事務の意味は、かゝる法律學上の微妙な區別に立つての所謂委任事務ではなくて、一般の慣用に從つて、國の法令によつて個々的に市が處理すべきものとして指定せられる事務を總稱するに過ぎない。委任事務と云うのは適當でなくむしろ法令事務とでも云うべきであろうが、慣用に從つておく。かゝる意味での委任事務の增大は、從來屢々その經費の財政負擔の面から、委任事務による固有事務の壓迫、自治の壓縮として論ぜられた。これは理由のあることでもあり、殊に我が國の近代的地方制度は、その發足の初めから官治行政の分任としての意味が重視せられ、中央の收奪による財政上の貧困と相俟つて、殆んど所謂委任

事務の處理を任務の全部としたことは學者の指摘する處であつて、蠟山政道氏が、固有事務と云うべきものは實際には存在せず、單に委任事務に對する論理の對比上之を認めたに過ぎないと云われているのは、この事態を正しく批評したものである。その後我が國の産業經濟の發展によつて都市生活の擴大に基き、都市生活の需要を充すべき行政事務が徐々に發達し、所謂委任事務以外の事務が加わつたと云うのが實情である。こゝに於てか、委任事務の增加が自治の壓迫として意識せられるに至つた。

國家行政の負擔を地方に轉嫁する意味で行われる委任事務であれば、勿論この議論が全面的に正當であり、新憲法に所謂「自治の本義」に反するものであつて、新地方自治法第二條は地方團體の處理し得ない國の事務を掲げると共に、所謂機關委任の事務については第二百二十九條にその經費の財源につき必要な措置を講ずべきことを定めてゐる。更に又地方財政法は、地方團體の行ふ事務の內、國が經費の全額を負擔すべき事務、地方團體に負擔せしめ得ない經費、或は國が財源を考慮せねばならない事務を第十一條乃至第十三條に例を擧げて規定している。これはこの點に關する地方自治を保證し、所謂委任事務、正確に云えば國政事務の地方壓迫を防止せんとするものであつて、法律のみならず政令によつても例外を定め得る點はやゝ不安でほあるが、それには地方財政委員會の議を經る等の保證もあり、地方自治のために劃期的な進歩であると云わねばならない。

これは確かに委任事務の壓迫を除くものであるが、委任事務の增大を防止するものではない。法令による地方行政、殊に都市行政の統制は今後益々增大するものであると考える。法令によつて、都市行政に特定の事務が義務付けられ、その處理方法が規制せられると云う意味の委任事務は從つて益々增加するものと云わねばならない。蓋し近代行政の進化の方向として、行政の集中的傾向、小さな區域の行政がより廣い區域の行政に統制せられて行く傾向の顯著なことは學者の指摘する處であつて、近代産業國家としての統一國家の成立、全國各地域の社會的經濟的な有機的な關連、交通通信の發達等の事情により、全國的利害と地方的利害の交錯と關連は益々緊密の度を加えて行く。從來各都市が區々に行つた行政についても、これを全國的に實施する必要を生じ、又全國的な問題も地方行政を通じて地方の利益に關するものとして實現せられる。こゝに都市行政の立場から云えば都市行政に共通の基準の設定が必要とせられることになり、都市行政に對する中央統制の强化が必然となる。委任事務はこの統制の方式であつて、これによつて都市行政は全國的にその機能とその遂行についての能率水準を與えられる。

かゝる意味に於ける委任事務の增大は、何等都市行政の壓迫的要素ではなくて、その標準化の强力な要因である。この標準化は從來各種の補助金政策によつて裏付けせられて來たが、地方財政法はその第十條に於てこれを統一的に取り上げ、國と都市の共同負擔とする原則を確立するに至つた。かくして都市行政機能の標準化は、その好むと好まざるとに拘らず現實に着々進行しつゝある事實を知るのである。この事實と都市生活の基本的な同一性に基く都市行政の同一性を併せ考えるときは、都市行政機能の標準化の可能性が强く浮び上る。更に又これは單に學問的な可能性や必要の問題だけでなく、實際上の必要ですらあると云える。

一一　標準機能の分類

都市行政の標準的機能の設定は、客觀的な現實の都市行政の分析に基いて行われねばならないが、同時に各個の場合の個々の主體が市であるか、私的企業であるか、國家であるかと云うやうな、主體による區別に拘らず、都市生活の必要から生ずる共同の需要を充足する機能の全部を網羅せねばならない。都市の公益企業に屬する分野に於ては屢々市以外のものが經營主體である場合が多いのであるが、これ等に對しても、市は全面的な統制で

はなくとも、何等かの關係を有し又關心を持たねばならない。「區域内の公共的團體の活動の綜合調整」と云う地方自治法に認められた市の機能をこゝまで及ぼすべきか否かは別に論ずるとしても、主體を異にするこれ等の機能が、一體として市民生活に奉仕するものである以上、市政の能率はこれ等の事業の存否によつて影響せられる。この意味から多數の都市の行政を比較する場合は、これ等の機能も都市行政機能に屬するものとして考えねばならない。

この分類は性質上、各都市に共通して適用せられる事が第一の要件である。この點からすれば、都市行政の全國的統合機關である地方財政委員會などの公的機關の手によつて取上げられ、公式の行政上の分類として行われることが、最も望ましい。しかしその段階に至るまでには、各都市の共同の努力によつて、研究と實驗を重ね、單に一片の法令で强制するものでなく、充分に實效性のあるものである事を確かめねばならない。この仕事は、全國的な都市の共同組織である日本都市連盟のやうな團體が、先づ取上げねばならない問題であると考える。

こゝに、現在の都市行政の範圍を示す分類表を掲げる。これは勿論完全であるとも又分類が正しいとも思わないが、都市行政の大體の範圍を考える參考としてである。實際の表は更にこれを細分し詳細のものでなければならない。

一　都市環境の整備
（一）都市構築
（1）都市計畫
（2）物的構造の設備（道路、公園、綠地、土地區劃整理、港灣、空港、停車場、排水事業等）
（3）家屋の建築
（二）都市施設（事業經營）
交通事業、ガス事業、電氣事業、通信事業、清掃事業、港灣運河事業等
二　市民生活の保證
（一）治安の維持
（二）消費生活の保證
（1）生活物資の配給
（2）生活の救助
（三）勤勞及産業行政
（1）勤勞の保全
（2）産業の助長
三　市民の育成
（一）保健衞生事業
（二）教育文化事業
四　國家行政の分擔
五　組織及手段的行政
市會、市長、助役、財政、調査、統計、文書事務、法規事務等の統合行政

この分類は、都市行政の目的を主として分類したものであつて、相互に關連し又見方によつては別個の分類も可能である。都市行政の標準機能の發見と分類は、更にこれを細分化して、各個の具體的な目的と手段の系列に

分たねばならない。そしてこの實益は多數の都市が之を共通に用いる所にあるのであるから、最初に述べたように、共同の研究によつて、共通の標準分類を完成せねばならない。

一二　基準單位の設定

市政の標準機能えの分解は、これによつて單一の目的と手段の系列である、都市行政の云わば個々の經營單位に分割することである。次の問題はこの各個の事業毎に、經費の合理的基礎を發見することである。

私的企業に於ける經營の基礎、その能率の比較と測定が生產單位の設定とその原價計算が重要な要素になつてゐる。公共行政に於ては行政能率の測定が問題とせられつゝ今にその解決を見ないのは、行政目的の文化的多樣性と云うやうな事情のために、その合理的計算が妨げられて來たことによる。しかしながら近代企業が大きな合理的會計制度を發達させて、その上に經營の基礎を立てている事實に鑑みるときは、少くとも事業的要素の多い都市行政については、その合理的計算の發展を圖らねばならない。都市行政を各個の機能に分析する次の段階はこの各々の機能について、私企業に於ける生產單位に相當すべき行政の基準單位を發見することでなければならない。

この基準單位の設定は、全體としての行政の性格を、云わば前資本主義的な手工業的性格から、合理主義的な計算に基く數量的基礎に置きかえる基本要件である。それは各行政部門についての行政目的の達成の度合を示す效果の單位であると同時に、その手段のための經費算定の基礎となるものでなければならない。從つて基準單位の設定は各行政部門の技術的な內容に從つて專門技術的な分析の結果を綜合して設定せられねばならない。こゝにも亦、廣汎な共同の努力とその結果の共通の採用が必要である。

地方財政法の第三條には、經費は合理的基礎に基いて算定すべきことが定められてゐる。これは當然のことが規定せられたに過ぎないが、これを單に抽象的な所謂訓令規定に終らせることなく、都市行政の具體的な技術的規定として、豐かな內容を持たしめねばならない。これはこゝに云うが如き方法によつて現在の都市行政を標準化して行かねばならない。恐らくこの仕事は、大勢の專門的な知識を動員し、骨の折れる、地味な、辛抱强く繼續し、又常に改訂して行かねばならない仕事であらうと思う。しかしこの過程を經て全國的な標準が成立して初めて都市行政は科學的合理性の上に立つことができる。

私は例えば、思ひ付くまゝに考えて、

(1) 土木行政に於ける、各種道路の築造や維持修繕に關する基準單位
(2) 交通事業に於ける輸送の技術的基準
(3) 水道事業の給水に關する基準單位
(4) 警察、消防に關する設備の單位
(5) 物資配給の基準單位
(6) 清掃事業の蒐集、運送、處分の單位
(7) 學校の人的物的設備に關する單位
(8) 生活保障の基準
(9) 庶民住宅の基準單位
(10) 戸籍事務の基準單位

等々の基準を想定することができる。これ等の單位はその達成に必要な手段の數量によつて表示せられねばなら

ない。例えば、用地、材料、機械、勞力等の要素に分解せられねばならない。それと同時にこの基準は單一のものでなく、目的と手段の系列に複合的に單純なものから複雜なものに、階層的に、或はピラミッド式に綜合せられねばならないと思う。行政に於ける原價の計算はこの標準の確立によつて可能になる。

一三　原價の計算

有效な基準單位の設定によつて、各行政部門についての、標準價格の算定が可能になる。基準自體は技術的基礎の變動のない限り、永續性を持つものであるが、それの經費は物價の變動に伴つて、適當な期間毎に是正せられねばならない。インフレーションによる經費の增大が、人件費の優先的取扱のために、物件費を壓迫すると云うやうな現在の事態は人件費、物件費を綜合的に計算したこの基準單價に置き換えて合理的な經費を算定することが必要である。インフレーションの進行によつて從來の經驗的な、目のこ算式の豫算編成方針が採り得なくなつた現狀に於ては、特にこの原價の合理的改訂が、屢々必要になる。全國的な基準價格は、地域差、都市の自然的條件等を考慮に入れて、各都市に於ける具體的な算定基礎を算出し得るものでなければならない。

これは一見殆んど空想的な合理主義のやうにも思われるが、私は決してそうは思わない。これ等の事態のあるものは、既に現實に實現しつゝあるからである。この一部に行われつゝあることを都市行政全面に適用せんとするのが、この主張である。

第一にこれを可能にする條件は、廣範圍な公定價格の設定である。殆んど全ての物品についてのその設定と配給制度によつて、都市の經費は確かに一つの基準が與えられる。それ以外の物品についても、全國的とは云わないまでも地域的な一般價格が成立してゐる事實も見逃がし得ない。

第二にこれと同樣に重要なことは、都市人件費の基準の成立である。從來全く各都市の自然發生的な給與が行われたのであるが、人件費の著增によつて、國家的水準に統制せられるに至つたことは、假令各都市の具體的の適用は區々であるとしても、比較可能な水準がこゝに與えられたことになる。

第三の最も現實的、具體的な場面は、國、府縣などの補助金政策と關連して見られる。各種の補助金、庶民住宅の建設、六三制の校舍建設、生活保護等々の補助が全國的に一定の基準の下に補助せられてゐる事實である。都市財政に於ける國庫或は府縣支出金の占める比重の大きいことは周知の通りであつて、これは、先に述べた委任事務の增大の事實と表裏をなすものであるが、結局、都市行政の相當大きな部分に既に或る程度、基準單位が設定せられ、又基準單價が定められて居る事實を示すものである。尤もこの基準の採り方、單價の算定等が、多くは全國劃一的のもので、各都市間の變動的要素が無視せられたり、政府財政の都合等によつて無理な價格を押し付けたり、或いは主務官廳の分立のために統一を缺いたりする場合もあつて、完全なものとは云い得ないであらうが、すでに意識的ではないにしてもこの方向に相當進んでゐると云わねばならない。

問題はこの方向を洗鍊すると共に、市政の全面に擴大することである。しかもこれは、單に、事實上の必要だけでなく、法規上要求せられるに至つた。さきにも擧げたやうに、地方財政法は第十條以下に、從來の所謂委任事務と補助金政策によつて、個々的に考えられてゐた、都市經費を分擔問題を統一的に規定して、地方自治法の第二百二十九條による所謂機關委任事務の經費に關する財政措置を行う義務と相俟つて、都市經費分擔の問題に基本的解決を與えやうとしてゐる。殊に第十八條及第十九條はその經費算定はその事務のために必要且つ充分な金額を、適期に支出すべきことを定めてゐる。これ等の規定は、從來都市財政の最も惱んで來た問題を根本的に解決しやうとするものであつて、地方自治の進展上、實質的には最も劃期的な改正であると云うべきである。尤

もその具體的な種目、算定基準、割合等の内容は今後の法律又は政令に待たねばならないが、これを契機として都市經費の大きな部分の算定が合理的な基礎に立てられる法令上の必要にせまられてゐるわけである。

更に注目すべきは、これ等の法律、政令及豫算案に關する地方財政委員會の役割である。地方財政委員會は、云わば地方財政の代辯者として、これに對して意見を述べることになつてゐる。（第二十一條、第二十二條）これは從來の官僚的な地方行財政監督から一歩を進めるものであつて、國家行政に對する、地方團體の利益を代表する官廳として、新らしい自治行政に眞の意味の指導性を持たねばならない。委員會の構成は、地方團體とある程度の關連性は持つてゐるが、地方團體の利益を有機的に且つ繼續的に代表すべき組織になつていない點は一考を要する。勿論これは必ずしも法制上に表現される必要はないのであつて、都市連盟の如き全國的な機關が之と密接に協力することが必要である。

地方財政委員會を中心とする各都市の協力によつて、これは單に所謂委任事務に關する問題にのみその活動を限定すべきではなく、地方經費の合理的基準全般の確立にまで之を推し進めねばならない。インフレ對策、それも重要であり、それにも有效であるが、こゝに都市行財政の恒久的な合理化の途がある。

一四　その具體的適用

都市の標準的な行政機能と、その基準單位及び基準單價が、ある程度實現したとして、その具體的適用は、各都市の具體的な條件と更に財源との關係から一定の計畫性を持つて來ねばならない。

具體化の第一は、單價の修正である。各都市は標準の單價を、その當面する具體化の條件によつて修正せねばならない。これは技術的操作である。

第二は、その行政の現在迄の行績、將來の需要を測定し、且つそれを實現すべき財源の問題とを併せ考える行財政計畫である。それは場合によつて相當長期に亘る計畫を必要とするであろう。これによつて、社會的利害の調整と云う政治の非合理性を一擧に解消して云わば行政的合理性の上にのみ都市行政を打ち立てることは勿論不可能であろうが、その政策的決定、各行政機能に對する重點の置き方等に關しては現在よりも相當高い合理化が可能であると思われる。

この計畫化に關して共通の問題は、その財源との調整の點であるので、經費の觀點から見た收入の問題に觸れて見たい。この問題はむしろ收入論に屬すべきで、私の與えられた問題より多少逸脫するかも知れないが、經費はその收入との關連に於て經費の財政的性質が定まるとすればその重要な二三の點に觸れて置かねばならない。經費の具體化ばその財政的性質に應じて爲されねばならないからである。

（一）　財源充當の順序

昭和十五年の改正以前の市制に、市の收入は、財産收入、使用料、手數料等の報償的收入を第一次とし、その不足する場合に補充財源として市稅を認めると云う意味の規定があつた。これは地方財政の實情に適せずとして廢止せられた規定であつて、勿論收入の規定としてはその通りであるが、經費の財源充當順序を示す財政運用上の原則としては、今尙ほ意味のある規定である。經費には先づ特定財源を充て、その不足を一般財源に求むべきは當然の原則である。從つて經費の充當については先づ特定財源如何が問題となる。一般財源は最も重要であるがその總額に於て、各經費の特定財源に依り得ない不足の總額との對比に於て、即ち云わば全體の枠として問題になる。そしてこれは結局市民の財力に限界を有する。經費とその特定財源の關係に關する問題の中こゝでは公企業の問題と公債の問題を論ずるに止める。

（二）公企業の問題

經費の支出による利益の供與が、個人的に歸屬を明かにし得べきものであるときは、その利益の對價と經費との間に特別の關連が存する。この場合、經費は事業の收入を以て充足すべしと云う經營原則が行はれるときに、所謂公營企業となる。云わばそれは、資本主義的な私企業の經營原則を基本的には適用するわけである。如何なる事業をこの公營企業として經營すべきか、又可能であるかは社會經濟情勢と所謂公益企業概念によつて考察せらるべき問題であるが、財政上の問題は、收入が經費を超える場合、餘剩或は利潤が生ずる場合と、逆に收入が不足する場合に如何に處置すべきかの點である。

第一の餘剩經營或は利潤を目的として、公營企業を經營すべきであるかどうかの問題は嘗て、關大阪市長の公營企業收入を以て都市計畫財源とすべし（殊に上水道事業による下水道建設）とせられる主張を中心に學界に論爭を卷き起した問題であるが、最近に於ては少し角度をかえて都市收益事業の問題として論ぜられる處である。結論だけを云うならば、私は公營企業も社會的に正當と認められる適正利潤を目的として經營して良いと思う。利潤の歸屬は市民の代表の意味で一般經濟に歸屬せしむべきである。これは資本主義社會に於ける經營の能率の點から、利潤を生み得るだけの能率が要求せられるわけである。しかしながらこれは勿論絕對の原則ではなくて企業自體の必要が特にある場合はこれを企業内に使うことは認められるべきである。たゞこの場合、一般財源を企業に投ずるのと同樣の考慮を必要とする。

第二に收入の不足の場合の經費支辯の方法である。赤字公債はそれが將來の收益能力の中に見込まれ得る限り認めて差支えないと思う。しかしこれと企業外の金融政策からの制限とは自ら別個の問題である。同樣に一般財源からの補充も、これと同樣の理由から積極的に解し得る。この場合には、一般會計自體の財政狀況と企業の持つ公益性が考慮せられねばならない。何れの場合に於ても、企業からの將來の償還を豫定するものでなければならない。

しかしながらこれ等何れの場合たるを問はず、判斷の基礎には、企業經營が十分合理的であることが前提とせられる。しかし都市公營事業の現狀は必ずしも之の前提を充すものではない。企業經營の技術の導入が最も必要であり且つ可能性のある部門であり、こゝに述べた經費合理化の方向が第一に適用せらるべき部門である。地方財政法第六條も亦概ねこの線に沿つて規定せんとするものの如くである。

都市收益事業はこれと異る事情の下にある。

（二）公債事業

地方財政法第五條は地方債の制限として、地方債を以て充て得べき經費を五つの場合に限定した。都市公營事業に關する全面的な承認はその獨立採算制を前提とするものであり、出資金又は貸付金の場合と同じくその投資的性格に着目したものと思われる。一般財源による一般行政については、災害の際の出費について公債によることを認めたのに止り、從來の地方債の中心を占めた一般行政施設の建設のための經費については、一定の稅率以上の高率な徵稅を行なえる場合にのみ公債による事業を認めてゐる。これはもとより、公債を最後の巳むを得ない手段と考え、その安易についての亂發を防止する健全財政の建前から規定せられたと思うが、いささか狹きに失して都市行政將來の發展の障碍にならないかを憂える。都市の公共施設は廣い意味で投資的な性質を持ち、一時の市民の負擔のみでなく、將來の市民の負擔力をも動員して施設することが正當であるものが少くない。又市債を擔保するものは終局に於て、その都市の擔稅力に現われる市民の財力である。この點から考えるとこの第五項の規定は寧ろ信用の乏しい市町村ほど起債できると云う結果になりはしないか。

災害關係の公債は一種の赤字公債であるが、それ以外の一般赤字公債についても、理論上承認し得べきものがあることは、二三の個所に於て觸れた處である。

むしろ逆に標準率による標準市稅の額の一定割合と公債の元利償還金の額との間に一定の關係を定めて都市の起債し得る場合及び最高限を制限する方が正しいのではないかと考える。尤もこれ等の規定は附則によつて、當分は適用せられず、特例が認められるから當面直接の問題ではないかも知れないが、こゝに經費の具體化の計畫に當つての重要な論點がある。

（三）資金の問題

經費支出の實際問題として最も都市財務當局の惱みとする處は、その資金調達の問題である。屢次の地方稅制の改正はインフレーション進行過程にあるものとして當然であるが、その遲延は、都市財政の資金的基礎を全く混亂せしめてしまつた。稅收入が年度の前半殆んど皆無の狀態がこゝ二三年の例である。それに加えて、地方財政收入の大きな部分殆んど六割以上を占める、國庫、府縣の交付金、補助金、分與稅の遲延、公債認可の遲延と起債市場の逼迫は、全く地方財政の喉首を締め上げてしまつたと云つて良い。地方財政法及び地方配付稅法はこの點を考慮して、政府資金の支出時期について規定する處があつたが、この問題は國家の金融政策とも關係する處が多大であるが、何等かの解決策を必要とする。資金關係の合理化は、地方財政刻下の急務であつて、資金難による支拂の停止はその財政の合理化の大きな癌になつてゐると云わねばならない。

一五　結　び

都市經費の合理化は、インフレーションの荒波の中にあつて、最も必要であると同時に又、最も困難な狀態にあると云うべきである。しかもこれは繰返し述べたやうに、專門的知識を集め、共同の撓まぬ努力を續けても確立せねばならない都市行政發展の重要礎石である。日常片々たる事務に忙殺せられて、寸暇に乏しく、未熟、貧困な思案にも拘らず、敢てこれを述べるのは、この問題が、都市連盟の如き有力な、都市の自律的協同組織の仕事として取上げられて、一日も早く一歩も近く都市經費の合理化の途を進めたい微意に出づるものであつて、述ぶる處多くの過誤を犯したるべきは自ら認める處であるが、寬恕を得れば幸甚である。

都市の租稅收入に關する問題

地方財政委員會事務局長　荻田保

今回の全國都市問題會議の開催に當り「都市財政の確立に關する方策」の中「都市の租稅收入に關する問題」の主報告者として、報告する機會を得たことは、私の光榮とするところである。ただ私はその能力に乏しく、且つ亦、從事しておる職務の關係もありますので、問題について、積極的な私見を開陳することはせず、問題について、一般に述べられている意見を整理して報告し、且つこれに些か卑見を附け加えようと思う。なお、問題は都市の租稅となつているが、國で樹てる制度としては、都市のみの特別稅制というようなことは考えられず、都市に關する特例を含んだ地方稅制として問題となるのであるから、こゝには、地方稅全般について檢討し、特に都市關係のものに重點をおいて申し述べることとしたい。

戰後、地方財政は苦難の途を歩んで來たのであるが、最近益々甚しく、殆ど破綻に瀕するという狀態にまで立至つたし、又、地方自治法施行に伴い地方財政の自主制の確立も痛感せられるので、本年度において、地方財政の收支均衡の確保並びに地方財政に關する自主性の强化を目標として、大改正が行はれたのである。この新制度によつて、最近各團體で、豫算の更正、稅の條例の改正が實施せられているのであるが、各團體とも、今回の改正案によつて、充分滿足する結果を得られず、財政經理に相當困難を感じているように聞いている。その原因が奈邊にあるか。即ち、政府の企圖した計畫に誤算があるのか、又は、計畫は正しいが、地方側が、政府の期待する以上に經費の支出を行い、又は期待だけの收入を確保することが出來ないのか、この點、具體的に、實證的に調査した上結論を出すべきであるが、未だその全貌を知るに足る資料の調査が出來ていないので、この際は、輕々に結論を下すことは避けたいと思うが、今回の改正により地方財政の自主化が完全に達せられたとは考えられない。

そこで、地方稅の現狀を考え、今後を豫想すると、

(1) 現在の狀態として、既に、地方稅の分量は不足している。

(2) 現行制度では、今後のインフレの進行に伴う經費の增嵩に應じて、稅收入の增加を期待することが出來ない。

(3) 今後、地方自治の分野の擴張に伴う地方經費の增加に應ずる地方稅源を必要としている。

(4) 地方歲入中に占める國庫補助金、地方債が多すぎる。これを一般稅源に振替えねばならない。

というような理由により、地方稅を大幅に擴充する必要に迫られていると思う。本年度において、

	國（一般會計）	地方
	百万圓	百万圓
經費總額	四一四、四〇〇	二〇三、五九九
稅（含專賣益金）	三六二、〇〇〇	一〇九、一五九

となつていて歲出において、地方は國の半であるが、國の歲出を檢討すると、その中に、終戰處理費、價格差補給金的の經費、復金の出資金等極めて臨時的で特殊な經費二、一四六億圓を含むし、又地方に對する支出金は配付稅を入れて九百億圓にも上つているので、これらを差引いた純行政費とも目すべきものは千百億圓にすぎない。從つて國の側におけるこれ等特殊經費の減少、地方の側における地方自治進展に伴う歲出の增加の傾向を考える

ときは、國の歲出總額に對する地方の割合は、逐次增大となつて行くであろう。このことは、昭和の始め頃の平時において、國と地方の歲出總額が相半ばしていたことからも、當然のことと考えられる。從つて、現在、地方稅は國稅の二割を占めるに過ぎないが、以上のようなことを考えるときは、その割合を增加しなければならないこと必至である。

地方稅を增加するのに、新稅、增稅を求めることは、國民負擔を考えるときに、そこに限度があるから、勢い國稅との調整を考えなければならなくなる。今まで、言はば、行き當りバッタリで、新財源を漁つているだけで事は濟んでいたが、この際國稅、地方稅を通ずる體系を檢討して、これに基いて、根本的の方針を定めて今後の稅制改正を考えねば、到底地方財政の安定を得ることは出來ないと思われる。即ち地方稅制にとつての大きな轉換期に直面しているものと思われる。

從來のわが國の稅體系を一覽すると、次の如くである。

昭和二十二年度（單位百萬圓）

	國稅		地方稅		合計	
	實數	百分比	實數	百分比	實數	百分比
所得稅	一三、五五六（一一、六五〇）	四五（四二）	（一、九〇六）	（三〇）	一三、五五六	四〇
所得稅 住民稅	—	—	一、五一八	三九（一三）	一、五一八	四
所得稅 計	一三、五五六（一一、六五〇）	四五（四二）	一、五一八（三、四二四）	三九（五三）	一五、〇七四	四四
收益稅 營業稅	一八八（一一）	（一〇）	八三九（一、〇〇六）	二二（一六）	一、〇二七	三
收益稅 計	二六〇（二一）	（一〇）	一、五〇五（一、七四四）	三九（二七）	一、七六五	五
消費稅 酒稅專賣益金	九、七〇三	三二（三五）	—	—	九、七〇三	二八
消費稅 物品稅取引高稅	二、二五四	八（八）	—	—	二、二五四	七
消費稅 その他內國消費稅	三、七一三（三、三〇一）	（一一）	四一九（八三一）	（一三）	四、一三二	一二
消費稅 關稅	一五	〇	—	—	一五	〇
消費稅 計	一五、六八五（一五、二七三）	五二（五五）	四一九（八三一）	（一三）	一六、一〇四	四七
流通稅	七七四	二（三）	四一九	（一七）	一、一九三	四
合計	三〇、二七五（二七、七一八）	一〇〇	三、八六一（六、四一八）	一〇〇	三四、一三六	一〇〇

備考　（　）內の數字は分與稅を國稅より減じ、地方稅に加えたものである。

昭和二十三年度（單位百萬圓）

	國稅 實數	國稅 百分比	地方稅 實數	地方稅 百分比	合計 實數	合計 百分比
所得稅	一六〇、八一二（一二二、七二九）	四四（三八）	（三八、〇八三）	（三五）	一六〇、八一二	三八
所得稅 住民稅	—	—	一四、一一八	一〇（一三）	一四、一一八	三
所得稅 計	一六〇、八一二（一二二、七二九）	四四（三八）	一四、一一八（五二、二〇一）	二〇（四八）	一七四、九三〇	四一
收益稅 地家屋稅	—	—	六、三二〇	九（六）	六、三二〇	一
收益稅 營業稅	—	—	二四、九七五	三六（二三）	二四、九七五	六
收益稅 計	—	—	三一、二九五	四五（二九）	三一、二九五	七
消費稅 酒稅專賣益金	一四〇、〇七六	三九（四三）	三、〇〇〇	四（三）	一四三、〇七六	三三
消費稅 物品稅取引高稅	三八、九〇八	一一（一二）	—	—	三八、九〇八	九
消費稅 その他內國消費稅	一五、六七九	四（五）	一三、九五七	二〇（一三）	二九、六三六	七
消費稅 關稅	四八	〇（〇）	—	—	四八	〇
計	一九四、七一一	五四（六〇）	一六、九五七	二四（一六）	二一一、六六八	四九
流通稅	六、四八一	二（二）	七、五八三	一一（七）	一四、〇六四	三
合計	三六二、〇〇四（三二二、九二一）	一〇〇	六九、九五三（一〇八、〇三六）	一〇〇	四三一、九五七	一〇〇

備考　（　）內の數字は分與稅を國稅より減じ、地方稅に加えたものである。

これによつてみると、現在、國稅は所得稅と消費稅殊に酒煙草に對する消費稅の二本建であり、地方稅は收益稅を中心として、所得稅を配している。流通稅は、國稅と地方稅とに存し、財產稅は兩者ともに存しない。

今後この體系を如何に變更する必要があろうか。その前提として考えねばならぬ方針を檢討しよう。

（1）まづ、獨立財源と調整財源との割合であるが、これは、後に述べるように、調整財源をもう少し減額する必要があろう。

（2）獨立財源について、幾多の問題があろうが、これについて、第一に、應益主義か應能主義かの問題があろう。租稅である限り、地方稅も應能主義を原則とするものであることは當然であると考えられる。しかるに、地方稅については應益主義を加味せよとか、乃至は、これを重視せよとかの論の起るのは、蓋し、次の二つの理由に基くものと思はれる。一つには、地方稅については、課稅權の主體を明確にしなければならない。即ち、物件なり、所得なり、行爲なりに課稅する場合、地方團體は一萬有餘あるのであるから、どの團體が、どの物件、所得、行爲に課稅することが出來るのか。又、納稅者側からすれば、どの團體に、どの物件、所得、行爲に關する

地方稅を納めたらよいのか。これを決定せねばならぬ。國稅についても、國際間において同樣の問題があろうが、それは、少い例であるから、大した問題とはならないが、地方稅については、常にこの問題が起る。これを解決するのに、應益原則が必要となる。即ち、その物件を使用して收益を生ずること、その所得が發生すること、その行爲が行われるために利益の生ずること、それらのことに、役立つ行政をなした地方團體、それが、その物件、所得、行爲に對する課稅の主體となることが適當であろう。この意味において課稅權の歸結を判斷するのに、應益的原則を持込むことが必要となつてくる。第二には、地方團體の行政には、それが政治的というか、權力的というか、純然たる政治團體のみが行う事務と、經濟的というか、奉仕的というか、政治團體のみに限つて行うものでない事務とがある。警察、義務教育、社會救濟、經濟統制事務の如きは前者であろうし、道路、港灣、經濟開發、產業助長行政事務等の如きが後者であろう。前者については、その效果は全住民に及ぶから、その經費は全住民がその能力に應じて負擔すべきであるが後者についてはその事務によつて、利益を享けるものが、利益を享ける程度に從つて、その經費を負擔することも差支えない。このことは、國稅についても言えようが、國は地方團體に比して、權力的、政治的色彩の强いものであるから、稅については、應能原則を主とする方が適當であろう。これが地方稅に應益主義をとり入れよとの根據であつて、後述の如く、地方稅に人稅を重視することにより生ずる不合理、又、事業稅を所得を標準として課稅する場合、赤字の事業が稅を負擔しないことの不合理も、この考えから理解せられる。

（3）人稅と物稅との組合せが問題となる。ここに人稅、物稅とは、租稅課徵の目標による區分であつて、納稅者を目標としてその全體の給付能力に基いて課稅するのを人稅とし、課稅物件に着眼し、その各個の給付能力に基いて課稅するのを物稅とする。課稅標準による區別は、別に考えたい。

從來、地方稅としては、人稅より物稅が適當であるとされている。これは、前述の、應能主義よりも、應益主義が地方稅に適するという考え方の結果である。このことは廣く凡そ租稅の體系を如何にするかを考えるとき、人の所得又は資產を綜合的に判斷して能力に應じた課稅することを最も適當とするということが言われる。しかし、現下のように負擔が全體的に重くなつた場合には、現に徵收しているような稅の總額を所得稅一本槍りでは課稅は出來ない。古くから言われている間接稅は大衆課稅であるとの非難も必しも當らない。現在では、相當の間接稅即ち物稅を配さなければならない。この意味で、地方稅にも物稅が必要であることは當然であるが、地方稅を物稅本位にするとの考えは、寧ろ、直接稅の中で何をとるかの問題となろう。

所得稅の如き人稅をとることは、前述の如く、その所得を得る人の屬する地方團體とその所得を生ずる場所とは、必しも一致しない故に、所得を得る人の屬する團體が、その所得の全部に對して課稅することは地方稅として適當でない。寧ろ、課稅物件を目標として課稅する收益稅、物件稅の方が、そこに、收益の生ずることに對して地方團體が寄與したことの關係が明瞭であるから、地方稅として適當であるということが出來る。これ、地方稅を物稅本位にせよとの見解の起る所以である。しかるに、一方において、地方自治の成立の要件たる負擔分任ということは、地方稅を物稅本位にすると達せられない。全住民が些かなりとも、團體の經費を負擔するがためには、人稅を必要とする。殊に、前述した如く、地方團體の事務の中、特定の住民の利益のみならず、一般の住民を對象とする事務の經費については、そのことが必要である。

更に考えるならば、地方自治が强化されればされる程、即ち、地方團體の權限となる一般行政事務の分量が多くなればなる程、又政治團體としての、國家に對する地方團體の比重が大きくなればなる程、その必要が强くなつて來る。最近、住民稅の增額が數次に亘つて、企てられたのも、この考えによる所も大きい。

（4）獨立稅と附加稅との何れを選ぶか。地方財政の自主性から考えて、獨立稅の方が好ましい。しかし、重

要な稅種については、その全國的の負擔の均衡を考える必要もあるし、又同一の課稅客體を國と地方、或は都道府縣と市町村とで競合して課稅しなければならない場合には、附加稅も亦必要となつてくる。附加稅という形をとらないでも、課稅標準は一方が定めたものをそのまま、他方もとること即ち準附加稅の形をとる必要も起る。

(5) 所得稅について、課稅標準に所得（純益）をとるか、外形標準をとるかの問題があろう。後にも述べるように、應益主義を重視する場合外形標準の方が適當である。しかし、應能的見地からは、それに餘りに偏することは、負擔の不均衡を來し、適當でなくなる。なお現在のような經濟情勢並に國民の道義心の下においては、外形標準による課稅の方が、脫稅の機會を少くすることに役立つであろう。

以上のような原則によるとすると、今後の地方稅の體系は、矢張り、收益稅を中心とし、これに配するに所得稅を以てし、更に現在のような經濟情勢のもとにおいては、消費稅を相當取入れる必要があろう。課稅方法に確信がもてるならば、更にこれにわが稅制に缺けている財產稅を何等かの形で取入れる必要があるのではないか。この場合、國稅は、所得稅と消費稅との二本建となろう。以上、今後の地方稅の體系について極めて、粗末な思付きの意見を述べたのであるが、以下各稅について具體的に檢討を加えよう。

一　地租・家屋稅

地租、家屋稅については色々の問題がある。

一　地租、家屋稅を增稅する餘地はないであらうか。この理由は、一つには、國、地方を通じての稅負擔を考えるときは、不動產課稅に增稅の餘地あるものと考えられるし、又各國の例をみても、我が國の不動產課稅は少なすぎる。更に又、過去の例を考えても、地租、家屋稅の不動產課稅が地方稅中の大きな割合を占めていたにも拘らず、最近これが相對的に少くなつているから、これを元來の姿に直そうというのである。地租、家屋稅の地方の獨立財源において占める割合は、昭和十四年度三〇%、昭和十五年度三〇%、昭和二十二年度四%、昭和二十三年度四%であつて、本年度兩稅について大增稅が行はれたがそれでも、昭和十五年度當時に比して少い。しかし、この意見に對しては、經濟事情の變化により不動產が財產において占める比率の低下、不動產收入が所得において占める比率の低下を考えれば、その餘地はないという反對論が成立たう。

その二に、他の稅の負擔が增加したことに對して、地租、家屋稅の負擔が大きくならないことの不均合の是正とゆうことに根據を置く議論である。昭和十五年度の課率に對して、地租一五倍、家屋稅三六倍、自轉車稅五〇倍、電柱稅一二〇倍、住民稅一一二乃至一二五倍である。これに對しては、地租、家屋稅が收益稅である限り、地代、家賃の騰貴率が問題となるが、それは、昭和十五年を一〇〇とすれば、

地代（宅地　二〇〇（現行のものを二倍に引上げるとして）
　　（田畑　四四〇
家賃　六二五（現行のものを二・五倍に引上げるとして）

の程度であつて、この騰貴率から考えると、到底、一般物價騰貴に應じて增稅を行い得るような稅とは、同樣には考えられない。これに對しては、それは、公定價格のことであつて、ヤミ家賃の如き非常に高いではないかとの議論もあろうが、ヤミのあることを前提として、總てに對して、增稅することは出來ないであろう。しかし、今後、地方稅としては、不動產課稅を重視しなければならないであろう。その形は、今のような收益

稅でよいか、財産稅の形にするか、或は使用稅という形にするか、問題はあろうが、何れにしろ、その前提としては、家賃、地代並びに不動産價格に對する物價統制の方式を是正して、他の一般物價と均衡のとれたものにすることが必要であろう。

二　課稅標準を變える必要があるのではないか。兩稅は、收益稅とされている。即ち、土地なり家屋なりを所有することにより、收益を生ずる。その收益を稅源として地租又は家屋稅が課せられる。從つて、通常その收益を測定するのに最も適切な賃貸價格を課稅標準としている。しかし今回の農地の改革により、農地においては、小作というような事實は稀少の例となつたし、又、家屋稅についても、從來田舍においては賃貸というような例は殆どなかつた。このようなことを考えると、無理に、賃貸價格を擬制して稅を賦課することは適當ではないのではないかとの疑を生ずる。殊に、地代又は家賃に對する價格統制が强く、他の一般物價に比して甚しく低位にあることを考えると、賃貸價格による課稅が無理であるとも言えよう。ここまで考えて來ると、地租、家屋稅を收益稅と目することにも疑を生ずる。近時、土地、家屋に對する賃貸の事實が少くなり、又賃貸のあるものについても、所有權より借地權、借家權が强くなり、又地代、家賃の額が異常に統制せられているのであるから、このようなことを考えると、土地、家屋の使用に對する課稅とみた方が適當なのではないであろうか。今、地租、家屋稅の稅質に對する詮索は、暫くおくとしても、その納稅者を寧ろ使用者にした方がよいのではなかろうか。課稅標準を價格、又は等級を分けた面積、坪數とする方がよいのではなかろうか等の改正案が考えられる。又、それによつて、次に述べるような、賃貸價格を改訂することとする場合の難點を避けることも出來る。

三　課稅標準は現在のまま賃貸價格とするも、現行賃貸價格の改訂を行う必要がないか。賃貸價格は、土地については、十年毎に、家屋については、五年毎に行うことに法定されており、當初、第一回の改訂期は、土地は昭和二十三年、家屋は昭和二十二年と定められていたのである。しかるに、地代、家賃が著しく低く公定せられていること、並びに、稅務當局の事務が多忙でそのひまのないこと等の理由により、延期せられている。その結果賃貸價格が、現在の公定價格に比してすら著しく低位である。これに對しては、課率を高率に引上げることにより措置してゐる。即ち、昭和十五年度に、地租百分の八、家屋稅百分の七と定められたものを、昭和二十一年度に、地租、宅地は百分の二十四、その他は百分の七十二、家屋稅は百分の四十八に引上げ更に、本年度、地租は百分の二百、家屋稅は百分の二百五十に引上げられた。これにより、或る程度賃貸價格改訂の効果を達したであろうが、課率が餘りに高いことは、理論的にも、納稅者の受ける感じの上からしても、適當でないし、更に賃貸價格の騰貴が必しも、從來のものに對して均一になつていないため、一率に課率を引上げることは、負擔不均衡の問題を生ずる。尤も、この點に對して、政府は、不均一課稅により是正するよう指示しているが、なかなか實行し難い。從つて、至急改訂の要がある。それには、現在賃貸價格の事務を政府が行うことになつているので兩稅は國の收入にならず、他の元來の國稅事務に忙殺されている稅務署としては到底手をつけられないという事情もある。よつて、地方稅制の自主化を圖る上にも適當であるから、この際、賃貸價格改訂の事務は地方團體にやらせては如何であろうか。これに對しては、兩稅は國の收入とはならないが、土地家屋は、財産としても基本的なものであるから、賃貸價格が、餘りにも地方で不均衡の生ずることは、國稅の根本にも影響があるから適當でないとする反對論もあるが、これに對しては、改訂そのものは地方團體で實施するとしても、その基本的の方針を國で定め、又國で調整をする何等かの方法を講じたらよいのではないであろうか。何れにしろ賃貸價格改訂を差當り行はないとしても、補整を加える必要があるのではないであろうか。例えば、都市においては、戰災により所謂繁華街が、變化して、非常な差が出來たし、農地でも、田畑との間、或は作物の種類により相當變

動を生じているのであるから、このように負擔が重くなつてくると、このまま放置することは出來ない。補整は地域、地目、作物又は用途の種類等により等級のある補整率を設けて、現行賃貸價格を補整すればよい。

二　事業稅

事業稅は、從來からあつた營業稅の課稅對象を擴張して農林水產業も含むこととして本年度に創設せられた稅であつて、現在地方稅としては、最も大きな額を占める稅種である。（昭和二十三年度において普通稅總額中の三六%である）從つて、種々の問題を包藏している。

一　事業稅の負擔は高くないか。事業稅の課率は、第一種事業（商工業）に對するものは、道府縣分市町村分を合せると、普通稅が百分の十五、都市計畫稅が百分の三、合計百分の十八である。右のような課率は、課稅標準が所得であり、又大體同じ所得を標準として、國稅所得稅が課せられていることを考えると、非常に重い負擔であるといえるのではないであろうか。これは昭和十五年地方稅制改正の際に、地租、家屋稅、營業稅の課率を、百分の八、七、六と定められたときの事情からしても、地租、家屋稅の負擔が前に述べたように寧ろ低過ぎるといはれるに較べて、事業稅の負擔は、非常に重いのではないのであろうか。所得稅の負擔と合算すると、所得以上のものが課徵せられるという人もあるが、これは誤りであつて、所得稅の基礎となる所得は、營業稅額を控除したものによるから計算上はこのようなことは起らないが、それにしても高いのである。當初百分の六であつたものを、昭和十九年度に百分の八に引上げ、更に、昭和二十一年度に一躍百分の十五に引上げたのであつたが、その理由は、これと同時に地租、家屋稅の課率も引上げられたので、收益稅として均衡をとる必要があることも一つであつたが、かく大幅に引上げられたことは、營業稅の課稅標準は、前年度の純益をとることになつているが、そのときの前年度の即ち昭和二十年は終戰の歲であり、營業が最も不振を極めていたときであつたので、それをそのまま課稅標準とすることが如何にも、稅負擔が輕いという感じを與えたからである。その後も、この課率が維持せられていたのは、これを減稅することは、それに必要な多額の代り財源を見出し難いということが、主たる理由であるが、その他に前年度の純益を課稅標準としているため、このようなインフレ進行期においては、當該年度の負擔として考える場合には、課率程の重負擔とならないからである。

右に述べた處は、何れも法定の標準賦課率についての議論であるが、實際の負擔としては、標準率超過課稅の問題が起る。現に、町村分等については、標準率の百分の五百のものもあつたのであり、かかる率によると、その負擔は非常に高いものとなる。尤もこのような町村は、非常に邊鄙なところであつて、實際このような課率によつて課稅しても、個々の營業者の實際負擔を檢討すると、それ程でもないと考えられたので、敢てそのような課率が許可されていたのであるが、本年度より事業稅は、原則として標準率の一・二倍より上は認めない方針がとられた。これは、他の條件はともかくとして、事業稅自體の絕對的負擔の限界を考慮したからである。從つて地方團體の最後の財源調達は、地租、家屋稅就中、住民稅によることとなつた。

以上の如く、事業稅の課率は、著しく高いのであるから、何等かの餘裕財源を見出したならば、先づ減稅すべきものである。

二　課稅標準に外形標準をとることがよいのではないか。課稅標準は現行制度では、原則として所得となつており、例外として、資本金額、賣上金額、家屋の床面積若しくは賃貸價格、從業員數等所謂外形標準を用い又は所得とともに併せ用いることが出來ることになつている。現在、實例のあるのは、露店について、等級を設け、月額何圓と定額により賦課している程度である。

これを外形標準にする方がよいとの意見がある。その根據は、地方稅に應益原則による課稅を適當とするならば、營業が所得如何によつて課稅されることは適當でない。所得があろうが、なかろうがこれに對して課稅すべきである。例えば、ある工場があつて、その工場は赤字であつて事業稅は課せられない。應能原則からすれば、赤字事業が租稅を負擔しないことは當然である。しかしその工場あるがために、その地方團體は、道路を設け河川を改修し、その工員の子弟の學校を經營する等のために多額の經費を支出する。工場からみればその工場の生産を續けるには、道路、水防、學校が必要である。しかるにその工場がその團體に對し稅を負擔しないならば、他の者がその工場のために必要とする經費の負擔をすることになる。これは好ましくない。寧ろそのような經費は事業に利益があろうとなかろうとその事業が負擔し、その負擔額は、生産原價として價格の中に織込まれて消費者がこれを負擔すべきである。これがためには事業稅の課稅標準は所得額ではなく、その事業の規模を示す外形標準により課すべしとの理由である。

なお、その外に所得を調査するより簡單明瞭であつて、賦課が容易であるとか、或は殊に數地方團體にまたがつて課稅せられる法人のような場合に所得を課稅標準とすると、所得の分割を要することになりその事務が遲れるし、又、本店を東京に移して了つて、地方では課稅するにも東京の決定を待たねばならず、東京では名目だけの本店しかないので課稅漏れとなることが多いが、外形標準であると各團體で獨自に課稅出來るとかいう理由もあろう。

東京市政調査會

これは、最近、大會社が殆ど赤字であつて、地方稅の賦課が出來ず、殊に困るのは大工場が幾つかあることにより成立つているような市において、殆ど稅收入が擧らず又そのような企業は、現在の情況では、早急に利益の上ることも望めないというような切實な理由によつて、このような意見が強くなつている。

地方稅として前述の如く、應益原則を考えねばならないとするならば、事業稅の如きを所得により課することは、寧ろ適當でなく事業の規模を表す外形標準によることが適當と考えられる。しかし應能原則から考えると、事業者としては、利益の如何に拘らず稅を支拂うことは、假令その稅負擔を製品の價格の中に入れて消費者に轉嫁することを豫想するとしても相當苦痛の場合があろうし、又物價政策の上から公定價格の引上げが好ましくないこともあろう。殊に現在、所得額の百分の十五というような課率による重い負擔を、外形標準に改めると、相當の無理が起るものと豫想せられる。

しかし又、見方を變えれば、このように課率の重いときには、納稅者は正直な申告をすることが六ケ敷しい。從つて、所得により課稅すると脫稅が相當に起る。しかし、所謂正直者が馬鹿をみて、惡人が逃れるという結果になる。從つて、このように課率の高いものにこそ、外形標準にすべきであるとも考えられる。何れにしろ、この問題は、差當つても、相當考慮する餘地ある問題であろう。

又、課稅標準を外形標準に變えると、店舖も小さく、從業員も少くて、大きな利益を擧げている、最近の所謂ヤミ會社の如きが、事業稅負擔が輕くなつて、不可いという議論もあろうが、地方稅としては、そのような會社は如何に利益があろうと、それ程、地方團體の恩惠を蒙むつているのではないから、それで差支えないので、ヤミ所得の捕捉は寧ろ、國稅において、徹底的に行わるべきであろう。

三　課稅標準たる所得は、國稅所得稅の所得と同一のものを用うる方がよいではないか。現在法制上、事業稅の所得の算定方法は、國稅所得稅の事業所得の場合と大體同樣に規定せられているが、實際の決定額は異る場合が多い。これを同一にした方が納稅者の側からは便宜であるとの說である。法律の規定が同一なら、これに從つて所得額の査定を行えば、同一の結果を得られることが理論的には當然の歸結である。しかるにこれが同一でな

いところに問題がある。見方によれば同一であることが納稅者側からしてよいと考えることも出來るが、又一面同一でない方がよいと考えるものもある。即ち、所得稅の方で決定せられた額に不滿のある場合、地方稅においてこれを是正して決定することが出來ることになつてゐる方がよい制度であるとも考えられる。現に昭和二十二年度の個人分營業稅純益の決定額を、同年度の國稅の事業所得に對比すると平均して七十八%であり、最高は百三十五%であり最低は四十一%である。このように開きのあるのは好しい狀態ではなく概して地方側の調定額が少いのは、地方の稅務陣容の弱體によるものと考えられる。事業稅は、配付稅配付の基準となるので、事業稅の調定が少かつた團體は、配付稅を多額に配付せられる結果になり不衡平の結果を來すことになる。

四　事業稅の課稅標準たる所得は、前年度のものを用いることになつている。これを國稅と同樣に、當該年度のものを用うることに改めては如何。これは最近の如きインフレの進行期においては考えるべきことであろう。しかし、それには、豫算課稅の制度をとらなければならないが、國稅における實績をみると、未だ必しもよく運營出來ているとも思えないから、今少しく、新制度運用の慣熟を待つては如何とも考えられる。勿論、もし當該年度分をとることとすれば、課率は引下げなければならない。

五　事業稅の課稅標準に、主要食糧よりの所得額も算入することが適當ではないか、今回從來の營業稅の課稅對象を擴張して、農林水產業をも入れることにしたが、臨時に農業については主要食糧に關する部分は課稅標準に算入しないことになつている。その主たる理由は、日本再建の當面の重要問題が主食の供給確保であるのであるから、主要食糧生產農家に課稅することにより、その生產意欲や供出を有も阻害することはあつてならないというところにある。

これに對しては法案制定當時より種々意見があつた。租稅原則からすれば、主要食糧でもそれによつて所得を得るならば他と同樣に課稅することが當然のことであり、況や農家は都市方面に比し、擔稅力ありとみるものも多いのであるし、又團體側からする財源の點からみても主要食糧生產地においては、これによる稅收入なく、他に比し財源調達に困るから、これを除外する必要はないという意見である。恐らく單に財政的見地又は租稅原則からみれば主要食糧を除外することには何等理論的根據はないであろうが、他の政策的見地を併せ考えるならばこの際主要食糧を對象より除外して少しでも食糧問題解決に役立しめるということも考えられないことはない。

そこで、これに對して生產者に課稅することが不適當ならば、主要食糧についてはその供出額を對象として課稅しその課稅額は、生產物の價格の中に織込めてその公定價格を定めることにより、消費者に轉嫁する方途を講ずることが適當であるとの意見がある。つまり、主食生產地の地方團體は、現行制度では、その生產に對して、少しも課稅することが出來ないにも拘らず、その產物の生產、供出について多額の公費を使はねばならない。故にその生產物の消費者に轉嫁し得る課稅をなして、かゝる經費は、その生產費として消費者が負擔することが當然であるとの理由である。これは前述の事業稅の課稅標準を所得によらず外形標準によるべしとの理由と同樣である。しかしこれによるとそれだけ、主食の小賣價格を引上げねばならなくなり生計費騰貴の原因となりそこに問題が起ることとなろう。

昭和二十二年度における主食の政府買入額は七百億であるから、その五%を課しても相當の額となろう。なお供出食糧の買入は總て政府であるから、形は稅とならず、政府よりの交付金となろう。

三　住民稅

住民稅に對しては、賛否兩極端の議論がある。賛成するものは、地方稅は、殊に農山漁村方面においては、住

民稅一本槍でゆくべしとし、反對のものは、惡稅の最たるものであるからこれを廢止すべしとする。

住民稅は、昭和十五年の地方稅制大改正のとき地方稅は物稅本位にしたため、土地、家屋を所有せず營業を營まない者は、直接には地方稅を納めないことになるので、それでは地方自治成立の根本要件たる地方住民の負擔分任を實現するの方途がなくなるので、輕度の人頭稅的なものとして、市町村稅として設けられたのである。從つてその賦課の制限も嚴重に且つ低く定められており、又その賦課方法も嚴密に擔稅力に應ずる從率的なものではなく、均等割の部分を相當に含み、それに所得又は資產により、或る程度の差等を附するものが多かつた。それが、現在では、市町村だけではなく、道府縣にも設けられ、その制限額も徹廢し且つ新しく設けられた標準賦課率も高くなり、賦課方法も所得の情況、資產の情況等を標準とし又稅收入の點からみても從來は、地方稅の根幹は三收益稅とし、その稅收入の調節も專ら右三稅に求めたのであつて、住民稅についてはその稅收入の如きも寧ろ殆ど度外視していたものであるが、最近では地方財源の伸縮性は三收益稅よりも寧ろ本稅に求めることを原則とするように變化したのである。しかして住民稅の地方獨立財源中に占める割合は、

昭和十五年度	七一百万圓　八%
昭和二十三年度	六九、九五三百万圓　二〇%

となつている。

このように住民稅に變更を加えられたのは、單に賦課制限額が、金額で定められているため物價騰貴に伴いこれを引上げる必要があるとか、或は又、地方財源の窮乏のため住民稅の引上げによる增收を必要とするというだけではない。一つには前述の如く地方自治の强化により、地方稅を餘りにも應益的の物稅本位にしておくことは適當でなく、人稅をも取入れる必要のあること、二つには物稅に餘りにも賴り過ぎると、稅負擔が總體として輕いときにはよいが、現在のように高くなると却つて負擔の不均衡が起ることによるものである。

住民稅に對する最も强い非難は、地方の當局者よりの聲である。それは住民稅の負擔が眞に衡平を得られないというのではなく、住民稅の賦課は專ら地方自らの方法によつて行われるため、その賦課について少しでも文句のある納稅者は、地方の當局に向つて異議を申入れる。すると當局者は、これに對して自らの責任において答辯せねばならない。これは法律で課稅方法や賦課率が定まつている稅、況んや、その課稅標準も國の手で定められる附加稅に對して納稅者側から異議があつても地方當局は、それは法律で定まつているとか、政府が定めたのであるから自分には責任はないといつて簡單に片付けることが出來るのと異るのである。これが住民稅に對する非難が、實際の納稅者の側でなく當局者間に强い所以である。

このことは地方自治關係者にとつて反省しなければならないのではないであろうか。凡そ地方稅制についても自主稅を强調するならば、地方稅についてはなるべく、國よりの拘束のない地方自らが自由に賦課方法を定めることが出來る制度でなければならない。この意味では單に標準賦課額を定め賦課方法の簡單な基準を法定してあるに過ぎない住民稅が最も適當な稅種なのである。しかしこの制度を活かして使うには、地方團體の工夫と努力とを要する。現狀は餘りにもその點が缺けているのではないであろうか。住民稅の最初が單に負擔分任だけを目的としていたことにより、未だにその觀念が拔け切らないことが一つの原因であろうが、その賦課方法についてももう少し研究を加え又課稅標準の調査も一層手數を掛ける必要があろう。所得稅附加稅の復活、財產稅の創設等の主張もあるが、もしそのようなことが必要ならば、住民稅が所得と資產の情況を課稅標準としているのであるから、充分その精神をとり入れることが出來るであろう。

要するに住民稅については、簡單に大衆課稅であるとか、戶數割の復活であるとかの抽象論だけで形付けてし

まわず、地方當局者の眞劍な努力が期待せられる。善くても悪くても國稅に追隨した課稅で濟ましてゆこうというような安易な途は、眞の地方自治の發達のためには採るべからざるものと思われる。

右のような住民稅に對する消極的見解は都市方面に多い。確に都市においては課稅標準の捕捉に困難があることは肯定出來るが、所得稅附加稅を設けるというような意見があるならば、極端に言えば住民稅の內容を所得稅附加稅と同樣のものとすることすら出來るのであるから、やつてやれないことはないと思われる。この點、例えば、東京都が本年度は、納稅者より源泉徵收分についてすら、所得額の申告を行わしめていることは、今後の住民稅賦課方法の改善の方向を示唆するものであろう。

四　所得稅附加稅

所得稅附加稅を復活せよとの議論が多い。現在、地方稅制の改正に對する意見としては最も強いものではないであろうか。所得稅附加稅は明治二十年に創設せられた所得稅に對し、翌二十一年に市町村稅として始めて認められ、昭和十五年の稅制改正で市町村稅及び道府縣稅として存在したのである。昭和十五年の稅制改正に際しそれが廢止せられた理由は、(1) 地方稅は物稅本位とする方針をとつたこと、(2) 所得稅附加稅は地域的偏在が甚しいこと、(3) 所得稅を國稅の中心としてこれに彈力性をもたしめるために地方稅の附加稅が邪魔になつたこと、(4) 所得稅のうち分類所得稅には相當源泉徵收のものがあるので、これに地方附加稅を認めることは課稅技術上六ケ敷いこと等であろう。

これに對して最近の復活論の根據は、

(1) 地方團體の財源窮乏を救うため最も強力で且つ彈力性に富む所得稅を地方稅の中に取込むこと。

(2) 地方稅を物稅本位とすることは、地方稅に應益主義の稅を尊重するという意味で適當であるが、これが過ぎると却つて負擔の公正を期し難い。殊に地方自治の強化ということを念頭におくと、住民稅の應能的の負擔ということを重視しなければならなくなり相當の人稅に持込む必要が起つて來ること。

(3) 地方稅に人稅を取入れる場合これを住民稅に求めることは、負擔の均衡課稅方法の點から適當でなく矢張り全國的に均衡のとれて、課稅方法の詳細に規定せられている所得稅の附加稅によることが適當であること。

等が述べられているが、結局のところ地方團體殊に都市方面が、强力な財源を得んためにこれに目をつけることと並びに住民稅の賦課方法に對する納稅者の非難に懲りて、所得稅附加稅に變えんとすることにあると思われる。かかる意見に對して檢討を加えよう。人稅を多額に地方稅とすることについての見解は、既に述べたところであるから、ここには省略する。

一　所得稅附加稅を創設する場合、現在所得稅の三分の一は配付稅として地方の財源となつているので、これとの關係をどうするかを考えねばならない。(1) 配付稅はそのままにしておいて、新しく作らんとする附加稅分だけ增稅することであり、(2) 矢張り配付稅はそのままにしておいて附加稅分だけ國稅の課率を引下げることであり、(3) 配付稅を廢止するか又はその財源を所得稅以外に求めて、その代りとして所得稅附加稅を設けることである。この何れをとるかで結果は相當異つてくる。

しかしこのうち新しく附加稅分だけ增稅することは、現在の負擔狀況から殊に勤勞所得のことを考えると、非常に六ツ敷しい。國稅を附加稅の額だけ引下げることは他に代り財源を見出さない限り、これも現在の國庫財政からみて困難であるし又配付稅を廢止することも亦絕對不可能であるから配付稅を他の國稅に結び付けること

とし、その分だけを附加稅とすることが考えられよう。

從つて所得稅附加稅を復活することはその額だけ他の地方稅を縮少することを前提とせねばならないから、所得稅附加稅の復活それだけで全體的にみて地方財源の充實するということは考えられない。所得稅附加稅復活論者は、所得稅附加稅の額だけは、（少くとも住民稅廢止の額を差引いて）純粹に地方財源のプラスとなるような議論をするが、そのようなことが出來れば、問題はないが、到底その可能性のない今日、徒に贊否の判斷を迷わせることになる。ただ復活による影響は、一つには地方團體毎にみてこれにより財源の强化されるものがあるかないかの問題であり、二つには將來の地方稅の伸張性が强くなるか否かの問題である。前者について、所得稅附加稅の復活により配付稅を全廢しない限り、財政調整作用は殘るのであるから、所得稅附加稅を多額に收入し得る團體は、それだけ、配付稅が減少するのであるから、總體としては餘り變りはなく、後者についても、所得稅附加稅の復活によつても配付稅の財源を他のより伸張性ある稅に振替えない限り、これ亦同じことである。以上述べた如く所得稅附加稅の復活をしても配付稅の財源を依然として所得稅に置いておくことを繼續しない限り、それ程地方財政に好結果を及ぼさないであろう。

二　所得稅附加稅復活論者の狙は、都市方面の財源を强化することにあるようだが、果してそのような結果になるであろうか。今、昭和二十二年度の實績によつて、所得稅の徵收額及び配付稅の配付額にいつて、その全額について占める割合を都道府縣について、代表的な都市的なものとしからざるものについて調べると

（單位千分比）

	所得稅	配付稅
東京	一〇二	八六
大阪	七一	六〇
愛知	五五	三九
青森	一〇	一五
福井	一〇	二二
鳥取	五	一一
宮崎	九	一三

であつて、その傾向のあることは確であるが、復活論者の期待する程の變化はないのではなかろうか。殊に所得稅附加稅を創設すれば、これも單位稅額の中に算入することになるのであるから、配付稅と併せ考えるとこれによる都市方面の財源の强化はそれ程期待出來ない。しかしこれにより都市方面は獨立財源が主となり、配付稅は農村方面に配付されることになることは、よい結果であると思われる。

三　所得稅附加稅の復活に對して實際上の障害となるのは、技術上その徵稅が出來るか否かである。その一つは、數地方團體に亘つて納稅義務のある者に對する課稅をする場合の所得の分割の問題である。これは現に事業稅について行われているから絕對不可能ではないが、相當困難が伴うであろう。その二は、所得稅中源泉徵收の分が三分の一位占めているが、これに對して如何にして課稅するかが、最も困難な問題であろう。そのうち金額は少いが配當利子所得に對する附加稅の賦課は、課稅團體の決定の困難さも併せ考えると、これは放棄せざるを得ないであろう。問題は勤勞所得であるがこれについては、不可能とはいえないが極めて困難な問題が起ろう。殊に附加稅たる以上賦課率が團體により異る事を前提とせねばならず、この點からの複雜性も加わるであろう。又、所得稅中大きな部分を占める事業所得に對する課稅は、現在豫算課稅によつている。從つて、その制度が

未だ落ち付かず、納稅について幾多の摩擦を生じている現在、これに附加稅を賦課することは、問題を益々紛糾させるものである。

四　所得稅の課稅標準は、稅務署の手により、法定せられた全國一律の方法で査定せられる。從つて、その結果は一應全國的に均衡のとれたものと言えることが出來よう。しかし、一方からすれば、法律の規定による劃一的で、形式的な査定では、眞の所得の狀態を捕捉し得ないとの非難もあろう。この點、寧ろ、地元のものが、一人々々の實情をよく知つているという長所を活かして課稅する住民稅の方が、少くとも、同一團體内においては負擔の均衡を得たものであるともいえよう。又、年々の所得のみを標準とするよりも、資産情況等も考慮に入れる方が、より適切に、納稅者の綜合的擔稅力を捕捉出來るともいえよう。

五　財産稅

地方稅として財産稅を創設しては如何。わが稅制には財産稅が缺けている。本年度取引高稅が創設せられたので、今後問題となる新稅は財産稅であろう。財産稅についての本質的な可否の論は今ここでは述べない。單に地方稅として財産稅を設けることについて檢討を加えたい。

從來、わが國には財産稅はなかつた。ただ相續稅があることと、先年特殊の目的を以て一回限りの財産稅があつたことが、國稅としては僅かに例外である。地方稅においても勿論財産稅はなかつたが、戸數割において資産の狀況を課稅標準に入れたし、本年度改正した住民稅の賦課方法としても資産の情況を課稅標準に入れることになつている。所得稅を補完するのに現在の如く收益稅だけでなく、財産稅も併用することは、各國にも例のあることであるし、わが國の財政事情が稅收入は多々益々辯ずるという狀態にある場合において現在の租稅制度では既に頭打ちでこれ以上の增稅が出來ない場合に殘された唯一の新稅であるといつてよいであろう。

米國の事情をみると一九三八年において、地方稅四、八六三百萬弗の中、四、五三一百萬弗は財産稅であり、地方稅は殆ど財産稅であるといえる。因に、同年の聯邦稅、州稅、地方稅の總計は一四、七〇八百萬弗である。

地方稅として財産稅を設ける場合に色々の問題を生ずる。

一　財産の範圍を如何にするか。これは收益財産も事業財産も總て含めるべきであろう。

二　財産稅を課する場合に、何處で課するかの問題がある。所在地か、所有者の住所地か。所在地とすることが適當であろうが、それでは人の全財産を綜合して、累進率で課することが六ケ敷しくなり現在の事業稅の分割の如き問題が生ずる。又、預金、貸金、有價證券等について、所在地を何處にするかの問題が起ろう。

三　課稅標準捕捉が完全に行われるであろうか。これが財産稅を課すとして最も難點となろう。殊に國と異り地方團體の方が困難を感ずるのではないであろうか。尤も邊鄙な田舍では却つて町村當局の方が完全に出來るのではないであろうか。又最も問題となるのは、現金、有價證券、貸金、動産等であろうが、殊に現金の如き新圓引換の如き方法をとらない限り不可能であろう。

四　課率は相當低く定めなければならないであろう。預貯金も課稅對象とすれば殊にそうであろう。比例率か累進率かの問題があろうが、輕い累進率が適當であろう。又、課率を全國一律にするか否かの問題があろう。自由にしなければ地主稅として面白味はないが、それでは、財産の所在を變更することにより、不自然な、現象が起ろう。あたかも、戸數割のあつたとき地主が住所を都市に移し所謂不在地主を多々生じた如し。

以上のような事を考えると、地方稅として財産稅を創設することは、望ましいことであろうが、相當困難な問題を伴うものであろう。現金、有價證券、動産というようなものが捕捉困難となれば勢い、土地、家屋、事業施

設というようなもののみが對象となることになり、それならば地租、家屋稅、事業稅の課稅標準を改めればよいのではないかとの考えも出て來るし、又、住民稅を增額して且つその課稅標準である資財の情況をもつと念入りに調査しては如何との意見も出てくる。

六　酒煙草消費稅

酒煙草に對する消費稅を地方稅に採入れるべしとの意見は、今回の地方稅制改正に際して最も强く地方側より主張せられた議論であつて、政府では採り上げられなかつたが、國會において法案の修正があつて酒に對する消費稅が僅に五%の稅率を以て課せられることになつた。この主張の根據は現在のように、インフレの激しい時においては物價騰貴に應じて稅收入の伸張力のあるのは、消費稅殊に酒煙草に對するものでありこれなくしては財政の辻褄を合はせることは六ツ敷い。このことは國庫財政の現狀をみれば明白なことであつて最近の國庫財政は酒煙草によつて漸く赤字を出さずに濟んでいるといつて過言ではない。しからば消費稅のない地方財政が、立ち行くであろうか。現に昨年度は賃金ベース引上による財源を自ら調達することが出來ずに國庫貸付金五十餘億圓を得て、辛うじて處置することが出來たのである。地方稅にも消費稅を取り入れよとの意見の起る理由である。これに對して、反對論がある。

一　消費稅は體系上國稅となつている。殊に煙草の如きは、一層進んで國の專賣品となつているのであるからこれに地方稅を併課することは體系を紊すものであるとの意見がある。しかし體系がそうであるということは、何も絕對不變の原則ではない。現在までそうなつていたというだけである。現在の情勢はその體系を改める必要があるとの意見なのである。

二　消費稅は地方稅として適當でないとの意見がある。勿論消費稅をその生產段階において課する場合にはそれは、外形標準による事業稅の域を脫して、消費に對する課稅であるならば、その課稅團體と納稅者との間に何等の應益的關係なく、地方稅として不適當であるし、又稅收入の面からいつても、生產地所在の團體にのみ多額にあることになつて適當でない。しかしこれを消費の段階において課稅すれば、地方稅としても少しも不適當なことはない。その住民の消費した煙酒草について、その團體が課稅するのであつて寧ろ好ましいことである。その課稅技術上も現在のように配給制度が明確なる限り極めて簡單である。

三　酒煙草の消費稅收入が多額であり且つその伸張力のあつたのは今となつては、既に過去のことであつて、今までは一般物價に比して、非常に高い價格でも需要があつたが、今後經濟情勢が落付くに從い又かかる品物の生產が增加するに從つて價格の相對的低下を來し稅收入の伸張力をそれ程期待出來ないとの意見がある。物價を調べると

酒	二三二	煙草	一五七
醬油	九八	晒木綿	一三五
地下足袋	一二九		

（註）基準年度に對する倍率

であつて、現在極めて割高であつて、この意見は正しいであろう。しかし當面の問題としては未だ酒煙草の消費稅は相當に期待が出來るのであつて、經濟情勢が變化すれば、それに伴つて稅制を改むべきは當然のことであるから、それはその時のことにしたらよいではないかとの駁論も成立つ。

七　入場稅・遊興稅其の他

兩稅は古くから地方稅であつたし、稅種としても地方稅に適當であろう。ただ、兩稅の現行課率は甚だ高い。これは、兩稅が奢侈的消費に對する課稅であるということと、入場稅については、入場料金が他の物價に比して低いという事を考慮してこのような率なのであるが、如何にも高過ぎる。これでは、納稅者の側からしても、或は徵稅者としても、納め難く、とり難い。何等かの方法を見出して、引下げるべきであろう。なお入場稅については、市町村分が三分の二にもなつているので、特殊の事情がある町村で、例えば、兵庫縣の寶塚、鳴尾村においては、入場稅附加稅の收入が多過ぎて、これだけで財政需要を充分に賄い得るというような例がある。これは如何にも不合理であるから、何等か特別の方法を講じて、多過ぎる分を制限する必要があろう。ただ、このような稀有の例を以て、入場稅は地方稅として不適當なりという結論を出すようなことは輕卒である。

その他の雜稅については、必しも好ましくないものがある。法定稅目の外に現に存在するものは次の如くである。

物件に對して課稅するもの

收益あるが故に課するもの

車輛稅、動力車稅、選炭機稅、臨港施設稅、棧橋稅、荷役施設稅、タンク稅、原動機稅、鍛造機稅、炭竈稅、製繩機稅、精米機稅、籾摺機稅、脫穀機稅、水車稅、砂糖搾器稅、紙漉機稅、輕便軌道稅、路線專用稅、ガス管稅、地下電線稅、ガス井戶稅、漁具稅、許可漁業稅、ミシン稅、タイプライター稅

奢侈的なるが故に課するもの

遊技場稅、劇場舞踏場稅、麻雀台稅、玉突台稅、樂器稅、ラジオ稅、庭園稅、餘裕宅地稅

行爲に對して課稅するもの

收益あるが故に課するもの

國有土地利用稅、牛馬出產稅、牛馬取引稅、立木伐採稅、砂糖生產稅、コンニャク栽培稅、果實稅、商品切手發行稅、市場稅、建築稅、路線專用稅、特別營業稅、養蜂稅

奢侈的なるが故に課するもの

遊漁稅、特別行爲稅

右の如きものの中には相當如何かと思われるものもある。新稅については適當でないと認められるものは、地方財政委員會より地方稅審議會に審査の要求をする事になつているが現在大體、(1)國稅又は他の地方稅と同一の課稅標準を用いるものその他國稅又は他の地方稅と二重課稅となるもの、(2)重要物資の生產、價格の統制等を著しく阻害するもの、(3)內國關稅的なもので地方團體間の物の圓滑な流通を阻害するもの、(4)專ら他の住民にのみ負擔を求めようとするもの、(5)その他國の重要な經濟施策に反するものは、否定せられることになつている。

このような趣旨からしても、現在の稅中には適當でないものもあるが、その團體にそれに代るべき適當な財源を見出し得ない限り已むを得ない。或る稅が適當か否かを判斷するのに、その稅の有無だけを考えて議論すればないことがよいのに定まつている。その稅を起すことと、他に如何なる稅があるかとを比較して議論せねばならない。從つて、好ましからざる稅目は、將來一般財源に餘裕の出來たときに整理されるべきであろう。

八　目的稅

普通稅がその收入を一般經費に充てるものであるのに對して、目的稅は、その收入を特定の經費に充當するも

のであるが、更に、その性質によつて二つに分けることが出來る。即ち、一つは單にその收入の充當經費が特定せられているものであり、他はそれに止まらずその稅の納稅者がその收入により支辨せられる事業により、直接に利益を受ける關係がある。即ち受益的關係があることが要件になつているものである。

現行稅制では都市計畫稅と水利地益稅と共同施設稅とがある。後二者は受益的關係ある目的稅であること明であり、法律にもその賦課額は「受益の限度をこえることが出來ない」と規定してあるが、都市計畫稅は必しも受益的關係あるものとはいえない。その稅種も各種普通稅の附加稅であるが、その稅の中には、都市計畫事業の施行による利益と關係がないものもあるし、又その都市計畫事業は團體の全地域に亘つて施行されるものでない。しかし本稅を設けた理由は矢張り受益的關係があることを前提としているのであつて、地租割、家屋稅割、營業稅割の如きにおいては、その關係の存することは承認されよう。即ち、都市計畫稅は受益的關係がある稅と、ない稅との中間に位するものであろう。

地方團體に對して、自治が認められており、その事業の施行に制限がないことを考えるとどうしても、地方稅制に團體の自由意思により稅を增徵することが出來る制度が必要であり、殊に、地方團體が純然たる權力的な行政だけではなく經濟的な行政も行うことを考えるならば、それには目的稅制度を活用することが適當であろう。目的稅としては、從つて受益的關係のあるものが本筋であろうが、現在種別も水利地益稅と共同施設稅の二種が法定されているに過ぎず、その稅額も昭和二十一年度一千萬圓弱に過ぎないが、擴張の餘地があろう。殊に、形は普通稅であるが法定外獨立稅としても新稅を起すことが出來るのであるから、地方においても工夫をする必要があろう。最近奈良縣において、立木所有者に對して立木の伐採に際して立木伐採稅を課稅することとしたが、これは木材引取稅が法定せられているのでこれと重複するので、原則的には適當ではないが、この場合その稅收入を總て、林業施設の改善に充てることとし、且つ、その條件の下に本稅を創設することを、納稅者側より縣に對して申入れがあつた點を考慮して、地方稅審議會はこれを認めることになつたのである。これは條例において稅收入の使途を特定する措置は講じてないが實質は目的稅であろう。このようなことは、漁業に對して、例えば漁獲高に應ずる課稅をして、漁業施設の改善にあてたり、果實稅を課して、その收入で園藝振興費にあてたりするような方法においても考えられるであろう。

受益關係のない目的稅については、是非の論がある。現在の都市計畫稅についても、それが必しも受益關係を伴わないために、それが單なる增稅となり、納稅者側の反對がある。殊に道府縣分の都市計畫稅について（市町村分の三分の一であるが）その受益關係が特に稀薄なるため、例えば、京都市內の都市計畫事業を施行するために、緣もゆかりもない丹波の山奧の營業に對しても營業稅割が課せられるというようなことがあるためである。

しかし、これとは反對にかゝる受益關係のない目的稅も擴張することが必要であるとの說もある。それはこのように稅負擔が重くなつた今日において、これ以上の增稅をする場合に、その增稅をしなければならない理由を納稅者に徹底させるためには、寧ろ目的稅としてその稅收入の使途を明確にした方がよいとの考えである。例えば、六・三制教育制度のために經費を要する場合に、教育稅として目的稅を創設し、住民稅割の如きものを課することがよいではないかの議論である。これは單に住民稅の賦課標準を引上げるよりは、この形にした方が、住民の納得を得るに易いし、又、このような制度がなくても寄附金として、同樣のことが行われているのであるから、一層目的稅として明確にした方がよいとの考えから出ている。これに對しては、もしこのような目的稅を多く作るならば、稅收入は、歲出の科目だけに分れて、特別會計が澤山できるようなものであつて、財政の統一性

を害するという非難がある。

何れにしろ、このように稅負擔の重くなつた際には、當局者は、その徵稅に當つて、よほど住民に對し財政事情の說明を徹底する必要があろう。

九　配付稅

現在の日本の經濟狀態からして、地方稅として配付稅制度は不可缺のものである。勿論、地方財政の自主性の見地から、配付稅の如きものがなきに越したことはないが、要は配付稅は地方財政調整上、必要最小限度の額に止めることである。他の凡ゆる地方稅の論議は、完備した配付稅制度により、地方團體間の財源の調整が出來た上でなければ無意味である。

一　現在の配付稅の額は充分であろうか、或は多過ぎるであろうか。昭和十五年度配付稅制度の出來たときは地方稅中約二十四%であつたが、その後增加して、昭和二十二年度においては四十五%にも達している。このようになつたのは、その間における地方財政需要の增加に應じて、地方稅を增加しようとする場合、新稅、增稅乃至は國稅委讓等に適當なものなく、結局配付稅の增額となつたのである。從つて分與に當つても獨立財源の少い團體に對して、財源を附與するという、元來の財政調整の趣旨が變つて、單に地方團體に必要財源を附與するという面が强くなつた。その分與方法の改正もそのために行われた。このようなことは、地方財政の自主性强化の點から面白くないので、今回の改正に際して、地方稅の三十五%位まで減額したが、未だ、これでも多過ぎるであろう。理想としては、現在のように、殆ど全部の團體が配付稅の分與を受けるというようなことではなく、多くとも半數以下の、課稅力の貧弱な團體のみが、分與せられるようにならねばならない。從つて、地方稅の二十%もあれば充分であろう。

このようにするためには、現在のように、全地方團體で必要とする財源が、漸く滿されるだけの稅源が、與えられるというようなことでは不可能であつて、それは、全體としては十二分の財源が地方に與えられなければならない。何となれば配付稅を交付せずして、財源が調達出來るというような團體が多い事は、普通なみの財政需要のために必要な額以上の財源を得る團體があることになり、その額だけは、地方稅額全體としては、ロスになるから、それを賄うだけの財源を餘分に與えなければ、財政の成立たない團體が出てくるわけであるから。

二　配付稅を國稅の何と結びつけるかの問題があろう。現在、所得稅及び法人稅となつているが、これを改めるの要はないであろうか。所得稅附加稅を設けるとすれば、當然改めなければならないであろう。さもなければこれが最も適當であろう。

三　配付方法についてであるが、次のような點が問題となろう。

(1)　現在課稅力と財政需要とを配付の主たる標準とし、これに、特別の事情により配付するものを總額の五分乃至一割が充てであるが、他に適當な標準はないのであろうか。

(2)　課稅力によるものと財政需要によるものとその配付額は、前者百分の五十、後者百分の四十五と、多少課稅力の方に重きをおいているが、これは、配付稅の總額が減少した場合には、當然、前者を增額すべきであろうが、現在のままでも、前者を增加すべきではなかろうか。

(3)　課稅力配付を現在、第一種單位稅額と第二種單位稅額によつているが、これに對する改正は必要ではないであろうか。これらは、何れも、現實に、現在の地方稅制により課し得る稅種のみを標準としているが、

住民稅の地方稅において占むる割合が大きくなると、住民稅を課し得る力を課稅力の中に入れねばならなくなるのではないであろうか。それには住民稅の標準賦課額が全國均一に賦課平均額で定められているのであるから、何か外に例えば所得稅額というような住民の資力を現はすものをとる必要があるのではないであろうか。

（4）單位稅額を算出する場合、當該團體の人口をそのまま用いているが、その人口は財政需要を現わすものであるとするならば、何等かの要素で修正する必要はないであろうか。

（5）課稅力配付の際、現行は標準單位稅額に不足する部分を一樣に、標準として、按分することになつているが、これでは課稅力の極めて低い團體の財源不足を充分補塡できないから、差等を附けて、特に標準單位稅額より不足する程度の强い部分は、率を增して、按分しなければならないのではないか。

（6）財政需要配付の基準には、現在割增人口と義務教育に係る學級又は、兒童數と學級とを採つており、割增人口としては、人口過少團體のための一定數の加算、大都市、都市、町村の財政需要の差による割增、北海道及び東北北陸地方の氣象による割增及び自治體警察による割增を考慮されているが、この外に、財政需要測定のための適當な要素はないであろうか。

（7）なお災害及び戰災は、課稅力算定の際考慮することになつているが、これと財政需要配付の場合の要素と、どう調整したらよいのであろうか。

（8）市町村配付稅は、大都市、都市、自治體警察のある町村とない町村との四のグループに分割することになつているのを、更に段階を增加する必要はないであろうか。

都市の稅外收入に關する問題

京都大學講師
地方稅審議會委員
經濟學博士　汐見三郎

第一　都市の稅外收入

地方財政の歲入には國家財政に見受けられない分類がある。租稅收入と稅外收入との區別がその著るしいものである。昭和十二年より二十三年度までの我國地方財政の租稅收入と稅外收入とを比較して次の表を得る事が出來る。但し二十一年度以後は決算の數字でないから今後に變動のあるのをまぬがれないが二十三年六月現在の數字を採用する事とした。

年度	實數（百万圓）		比率（%）	
	租稅收入	稅外收入	租稅收入	稅外收入
十五年度	一、一三五	二、六六六	三〇	七〇
十七年度	一、五四三	三、二八二	三二	六八
二十年度	一、九九四	一〇、二六五	一六	八四
二十一年度	五、九四〇	二八、九三八	一七	八三
二十二年度	四三、六六七	五二、六八〇	四五	五五
二十三年度	一〇八、六八六	九三、八一三	五四	四六

この表を見ると、租稅收入が歲入の過半を占めるやうになつたのは二十三年度に至り始めて見受ける現象である。それまでは稅外收入の方が常に租稅收入より大なる數字を示してゐる。

地方財政と云つても道府縣財政と都市財政と町村財政があるから、稅外收入の研究についてもこの三つを區別する必要がある。少し古い數字であるが地方財政概要（二十一年三月刊行）により次の表を作製したのである。

年度	道府縣財政 總歲入（百万圓）	道府縣財政 稅外收入の占める比率（%）	都市財政 總歲入（百万圓）	都市財政 稅外收入の占める比率（%）	町村財政 總歲入（百万圓）	町村財政 稅外收入の占める比率（%）
九年度	九九八	七六	一、一六八	八七	五九五	六六
十年度	九九一	七四	一、一四二	八六	六一五	六五
十一年度	一、一五三	七六	一、六一三	八九	六二六	六五
十二年度	九八七	七三	一、一六五	八三	六二八	六九
十三年度	一、〇九九	七四	一、二〇〇	八二	六五二	七〇
十四年度	一、三〇八	七六	一、三一四	八二	六九七	七〇
十五年度	一、七〇九	六九	一、四五七	七七	六三五	五八
十六年度	一、九四〇	六八	一、五七七	七五	七三一	五七
十七年度（豫算）	一、三二〇	六一	一、三一八	七四	五四五	四五
十八年度（豫算）	一、四七二	六一	一、四二六	七一	六六四	四九

稅外收入が歲入總額に占める割合は都市財政に於て最も多く（七一パーセントより八九パーセント）、道府縣財政（六一パーセントより七六パーセント）と町村財政（四五パーセントより七〇パーセント）とが之につぐ。町村財政は最も少いのである。

全國的に見ると昭和二十三年度に入り地方財政の租稅收入と稅外收入とが一應かわつてゐるやうであるが、二十二年度までは稅外收入の方が租稅收入よりも多いのであつた。そして都市財政に於ては多年にわたり一貫して稅外收入が租稅收入を壓してゐる。都市財政を研究するに當り租稅收入の研究は元より重要であるが、稅外收入にも相當の注意を拂ふ必要がある。

第二　稅外收入の特色

租稅收入は一つの獨立したカテゴリーとして成立するのは異議のない所であるが、稅外收入なるものが果して獨立のカテゴリーとして存在し得るかについて問題がある。

現に稅外收入として如何なる種類のものがあるかを東京都と五大都市について調べてみると次の結果を得たのである。

東京都（使用料及び手數料、國庫支出金、都債等）

大阪市（負擔金、財產收入、使用料及び手數料、國庫支出金、府支出金、寄附金、財產賣却代、受託事業費收入、市債等）

京都市（財產收入、使用料及び手數料、國庫支出金、分擔金及び負擔金、寄附金、財產賣拂代金、市債等）

神戸市（使用料及び手數料、國庫支出金、縣支出金、市債等）

横濱市（財産及び積立金穀收入、使用料及び手數料、負擔金、國庫支出金、縣支出金、寄附金、財産賣拂代金、市債等）

名古屋市（負擔金、財産收入、使用料、手數料、國庫支出金、縣費支出金、寄附金、財産賣拂代金、市債等）

かくの如く稅外收入が各都市に於て分類を異にしてゐるが、その主なるものは國庫支出金、市債收入、使用料及び手數料の三種である。先づ此等の稅外收入の特色を明らかにしたい。

凡そ租稅の負擔には一般報償の原則が支配してゐる。地方公共團體が警察、敎育、衞生、勸業など福利文化の仕事を行ふには巨額の經費を使はねばならず、その經費を支辨する爲には地方の住民が租稅を支拂ふのである。租稅と云ふものは地方公共團體から受ける特定のサービスに對し特定の租稅を支拂ふと云ふわけでなく、地方公共團體の仕事に必要な經費全部を支辨するため各人の負擔能力に應じて租稅を支拂ふのである。一般報償の原則と呼ばれてゐる。從つて租稅は經費全體に對應するわけである。

所が使用料、手數料となると話がちがふ。使用料、手數料には授業料及び保育料、病院使用料、水道使用料、電車使用料、土地使用料、道路使用料、河川道路專用料、堤防使用料、ガス使用料、督促手數料、戶籍手數料、證明手數料などを含み、地方公共團體の特定の行爲に對する特定の報償とか營造物の利用に對する特定の報償となつてくる。從つて使用料、手數料の歲入は府縣職員費、役場費とか交通、ガス事業費、厚生費、敎育費などの特定の歲出に對應する事となる。

次に市債收入である。租稅が實質的收入（rerenue receipt）の代表的なものであつて、純資産（net asset）の增になるに反し、公債は形式的收入（non-revenue receipt）の代表であつて資産（asset）と負債（liability）との兩立となる。むろん租稅は歲出面に多少の徵稅費を伴ふものであるが、殆んど全額が收入となる。然るに公債は歲入面には公債收入となると共に歲出面には元本利子の支拂の公債費が計上せられる。

國庫支出金にしても地方公共團體が國家の仕事を引受けそれに要する經費を支出するに對して國庫支出金を受けるのである。

こう考へてくると租稅收入と稅外收入とは本質的に異り租稅收入の外に稅外收入なるものをおくのも必ずしも不自然とは云へないのである。

昭和二十三年に地方財政法、地方稅法、地方配付稅法の三本建の立法をなし一般報償の原則に從ふ租稅を地方歲入の中心にする事によつて地方財政の租稅中心主義が確立したのである。外國の援助を受け日本經濟を再建せんとする現狀に於ては租稅收入中心主義は地方財政についても國家財政同樣に必要である。

然し地方財政に於ては國家財政の場合以上に稅外收入に重點をおく必要がある。現に一般報償の原則を强調する租稅收入に於てすら地方財政は都市計畫稅、水利地益稅、共同施設稅といふ目的稅を併置し、特別報償の原則を實行してゐる。特に大都市財政の運營は交通事業、水道事業などの公營企業の獨立採算制の內容如何により影響せられるのであつて、使用料收入と密接なる關係に立つてゐる。都市財政に於ける稅外收入の地位は昭和二十三年の地方財政改革の後も輕視してはならぬ。

都市の稅外收入として國庫支出金と公企業收入と市債の三つをとりあげ問題にする。

第三　國庫支出金の問題

國庫支出金（府縣支出金を含む）は二十三年度には五百六十五億圓に上り、稅外收入九百三十八億圓の六割を超えてゐる。東京都に於ても五大都市についても國庫支出金は稅外收入の首位を占めてゐる。

國政事務を地方公共團體に行はしめ、しかも充分なる補助を與へなかつたことが地方財政を苦しめた大きな原因の一つであつた。ここに地方自治法第二百二十九條が定められ、更に地方財政法第十條が「國と地方公共團體とが負擔する經費」を、第十一條が「國がその全額を負擔する經費」を、第十二條が「地方公共團體が處理する權限を有しない事務に要する經費」を、第十三條が「補助金の交付」を、第十七條が「負擔金の支出」を規定し國家財政を黑字にするために地方財政を赤字にするが如き弊を除くことにつとめてゐる。所が現實には地方財政法の此等の行き屆いた心遣ひが空文に歸してゐる。第一に、與へられた國庫支出金は到底その仕事の全體の經費を支辨するに足りず、第二に、國庫支出金の交付は常に時期おくれとなり繋ぎの時を稼ぐために金融を工面せねばならぬ實情である。

地方財政法の建前から云へば決してかゝる不都合は起らない筈である。現に第十八條は「國の支出金の算定の基礎」として「國の負擔金、補助金等の地方公共團體に對する支出金の額は、地方公共團體が當該國の支出金に係る事務を行うために必要で且つ充分な金額を基礎として、これを算定しなければならない」と定めてゐる。所が實際に補助する時の單價は實際價格より遙かに低く、例へば千圓相場のものを七百圓と計算してゐる。從つて全經費の二分の一の補助を豫期してゐたのに實際は全經費の四分の一の補助しか貰へないと云ふことが往々行はれる。これで國家財政は赤字を免れ得るであらうが、それは地方財政に赤字を押しつけたに止まる。次に地方財政法第十九條は「國の支出金の支出時期」を定め「國の支出金は、その支出金を財源とする經費の支出時期に遲れないようにこれを支出しなければならない」の規定を設けてゐる。しかし、現實は支出の時期は常に遲れてゐる。甚だしきは、年度を經過してもまだ入手できないと云ふ實例さへある。

國庫支出金につき地方財政法が定めてゐる條文と現に行はれてゐる事實との間に何故にギャップが生ずるのであらうか。これはインフレーション進行下の日本經濟の惱みの現はれに外ならない。思ふに國家財政の歲入の中心は所得稅であるが、所得稅が豫算申告納稅制度を採用してゐる結果として收入が年度末にズレる傾向が強いしかもインフレーション下の財政の常として給與引上げの如き突發的事件による經費の支出が相ついで行はれ國庫は絕えず窮乏を訴へてゐる。これが、國庫支出金が地方財政の手に渡る時期の遲れる大原因である。しかも物價の低い時に査定した單價に基く國庫支出金であるから、インフレーションが進行してしまつた年度末に手渡されたのでは地方公共團體が相當の持出しをしない限り仕事は完全に運ばないのである。

國庫支出金に關する地方自治法、地方財政法の規定は行き屆いたものである。問題は、この條文が實際には作文程度の價値しか持たない所に存してゐる。

第四　公企業收入の問題

公企業については地方財政が多大の期待をかけてゐたこともあつた。私企業のあげる利潤の全部を地方公共團體の收入とするのであるから公企業收入こそ地方財政の有力なる財源であると云ふのである。しかし目前の事實はこの希望を裏切つてゐる。私企業ならば國稅收入地方稅收入を國家財政地方財政にもたらすから、せめて市稅に相當する部分だけでも普通經濟に注ぎこみ市民の負擔をそれだけでも輕減すべきだと云ふ考へもあつた。それも出來ない。結局の所は、公企業の獨立採算制が好都合に運べばよいと云ふのである。

交通事業、水道事業などの公營企業の經營については、地方財政法第六條が次の規定を設けてゐる。

「政令で定める公營企業については、その經理は、特別會計を設けてこれを行ひ、その歲出は、當該企業の經營に伴う收入をもつて、これに充てなければならない。但し、災害その他特別の事由がある場合において議會の議決を經たときは、一般會

計又は他の特別會計からの繰入による收入をもつてこれに當てることができる。

前項の企業については、定期に財產目錄、貸借對照表及び損益計算書を作成しなければならない。」

かくて獨立採算制の原則を公企業が確立したのであるが、實際の運用は困難を極めてゐる。例を交通事業にとる。收入の主なるものは經營に伴ふ使用料すなはち料金であり、支出の主なるものは人件費である。料金の改正は公定價格の關係で容易に動かされず、又値上げが決定してから始めて收入が增すのであつて事の性質上から決定前に遡及することが出來ない。所が人件費の方は決定前に遡及するのが常である。最近の市內電車の例を見ると、料金は八月に改定せられ八月から增收となつたが、經費面の人件費の方は二千九百二十圓ベースは一月まで遡及し、三千七百九十一圓ベースは六月まで遡及し、經費を著しく增してゐる。これでは人件費中心の獨立採算制であつて物件費には充分に手を伸ばし得ないのである。これでは戰爭中いたんだ車體や路面の修理はもとより行はれず、その日その日の經理で手が一杯である。この事は交通事業のみに限らず他の公企業についても同樣である。水道事業では漏水が五パーセントと云ふのが常識となつてゐるのに、我國では三十パーセントの漏水が珍らしくないと云はれてゐる。これは設備の補修を怠つたことから生ずる直接の損害である。

東京市政調査會から六十四都市の公企業の經理に關し次の興味ある數字を得た。

一　六十三都市の中で黑字四十九市、赤字十一市、收支差引零のもの三市

二　事業別に黑字と赤字と收支差引零とを示すと、次の結果を得る

事業別	黑字（內戰災都市）	赤字（內戰災都市）	收支差引零（內戰災都市）
1 水道	四三市（二二市）	八市（五市）	三市（一市）
2 電車、自動車、舟艇	四市（四市）	七市（六市）	一市（一市）
3 診療所	一二市（六市）	四市（三市）	二市（一市）
4 屠場	一四市（六市）	八市（四市）	一市（零）
5 公益質屋	九市（五市）	二市（二市）	二市（一市）
6 製炭、製材	二市（二市）	一市（零）	一市（一市）
7 瓦斯	二市（二市）	—	—
8 火葬場、墓地	三市（零）	七市（五市）	一市（零）
9 授產所	一市（零）	一市（一市）	—
10 公會堂、圖書館	一市（零）	二市（二市）	—
11 土地、住宅	五市（三市）	一市（零）	—
12 塵芥燒却場	—	一市（零）	—
13 港灣施設、船舶給水	三市（二市）	二市（二市）	—
14 製鹽	五市（四市）	一市（零）	—
15 運動場	一市（零）	一市（一市）	—
16 市場	五市（四市）	三市（二市）	—
17 防疫所、衞生試驗所	一市（一市）	一市（一市）	—
18 旅館、食堂、浴場	一市（一市）	一市（一市）	—
19 保育所、兒童寮	—	一市（一市）	—

教育、警察、厚生の如き一般事務行政と交通の如き現業の行政とを同じく取扱ふ所に市政の根本的のまちがひがあるのでなからうか。最近に國家行政面で現業廳を公社（public corporation）にかへんとする考があるが、

市の公企業についてもこの方面の研究をすゝめる必要がある。

第五　市債の問題

昭和二十三年度の地方債收入は二百六十四億圓にのぼり、國庫支出金につぎ稅外收入の重要なる部分を占めてゐる。

國債を規定してゐる財政法第四條と對應して、地方債については地方財政法第五條が次の規定を設けてゐる。

「地方公共團體の歲出は、地方債以外の歲入をもつて、その財源としなければならない。但し、左に揭げる場合においては、地方債をもつてその財源とすることができる。

一　公營企業に要する經費の財源とする場合

二　出資金及び貸付金の財源とする場合

三　地方債の借換のために要する經費の財源とする場合

四　災害應急事業費、災害復舊事業費及び災害救助事業費の財源とする場合

五　地租、家屋稅、事業稅及び都道府縣民稅又は地租附加稅、家屋稅附加稅、事業稅附加稅及び市町村民稅の賦課率又は賦課總額がいずれも標準賦課率又は標準賦課總額の一・二倍以上である地方公共團體において、戰災復舊事業費及び學校、河川、道路、港灣等の公共施設の建設事業費の財源とする場合」

思ふに市債は都市の發展に大なる貢獻をしたが、その反面には市債の元利支拂が重い負擔となつて市民を長く苦しめた事實もある。むろん今度のインフレーションの結果として過去の市債の元利關係の費用は實質的には百分の一以下に減じ都市財政に占める比率を著るしく減じた事は事實である。然し經濟界の安定が近づいてゐる事を思ふと市債の發行についても愼重な態度をとらねばならぬ。前述の地方財政法第五條が地方債の發行を制限してゐると共に第七條に「地方公共團體は、各會計年度において歲入歲出の決算上剩餘金を生じた場合においては當該剩餘金のうち二分の一を下らない金額は、これを剩餘金を生じた翌々年度までに、地方債の償還財源に充てなければならない。」と規定してゐるのはその現はれの一つである。

新教育制度を實施し警察力を充實するために莫大な經費を要する上に、人件費の增加があらたに加つてゐる。而も國政事務に對し國庫から充分の支出金をあたへられず、公企業は普通經濟に繰入れをしないのみか赤字に惱んでゐる。これが地方財政の現狀であつて市債はこの問題の解決のために考へられてゐる。なほ國庫支出金の入手と配付稅の分與が遲れる傾向があり、短期の融通をつけるために一時借入金を起す事も必要となつてゐる。

然しインフレーション對策として地方財政資金の枠は狹く定められ從つて市債にゆるされた資金は極めて小額に止まる。又資金の枠が定められたとしても市債を消化する事は金融逼迫の今日に於ては相當の苦勞である。かゝる空氣の中から生れたのが大藏省預金部を地方團體專門の金融機關にせんとする考へから地方團體中央金庫の設立である。

大藏省預金部資金は郵便貯金を主なるものとしその外に各特別會計の餘裕金などを數へる事が出來る。何分にも預金部は資金の大部分（二十三年六月末で云へば七百九十九億圓の中の五百二十四億圓）を低利の國債に運用してゐるから資金コストをカバー出來ず毎年赤字を繰返してゐる。二十二年度について云へば支拂利子十八億圓に對し受取利子は十九億圓にすぎず、郵便貯金關係の人件費の殆んど全部が赤字となつてゐる。その結果通信事業に對しては十九年度に一億千萬圓、二十年に一億八千萬圓、二十一年に四億七千萬圓、二十二年度には、二十四億五千萬圓を支拂つてゐる。恰も地方團體が資金に困つてゐる際であり、更に經濟安定十原則の第八原則に基

き特別會計の赤字を減少する必要あり、預金部資金の增加した額の大部分を地方債に運用する事としてゐる。かくて預金部は實際上において地方團體の金融機關の役割を果してゐる。以前ならば大都市の市債は市中銀行のよろこんで引受けたものであるが、現實では昔日の夢となつてゐる。市債の消化も預金部に負ふ所が大である。

地方團體中央金庫の構想は早く三好重夫氏の提唱にかゝり、地方財政委員會でも本年三月に法案を作製したが遂に實現に至らなかつた。政府と地方公共團體の折半で二百億圓の資本金を出し拂込みずみ資金金額の十倍までの地方金融債券を發行すると共に毎年度預金部資金の一定割合を中央金庫に預金せしめんとするのである。地方公共團體の自主的金融態勢を確保する事と地方債の發行を圓滑にする事との二つの目的を有してゐる。反對論者は、一、政府出資の特別金融機關の設立は原則的に不可。二、政府出資の金融機關の設立は地方財政自主化の見地から適當でない。三、本金庫の設立により地方團體の本金庫に對する依存性を助長し地方財政をかへつて惡化せしめる。四、復興金融金庫と同じ樣に赤字金融を助長する。五、地方團體の金融については大藏省預金部だけで充分である。といふ諸點があげられてゐる。近く國會に金融業法が提出せられ我國の金融組織が根本的に改革せられんとしてゐる際である。大藏省預金部の問題も地方團體中央金庫の問題もこの金融業法と關連して解決せねばならぬ。市債の消化についても對策を明らかにする必要がある。

× × × ×

都市の稅外收入には公益以外の事業を營む事がとらへられてゐる。競馬、競犬、當せん金附證票の販賣等が之である。インフレーション下の都市財政のピンチを切ぬけるためには適當な方策であらう。然し各府縣、各市町村が同じやうな事業に乘り出すと共倒れになるおそれがある。即ち此等の事業の收入には一定の限度があり、あまり多きを期待する事はまちがつてゐる。

一般研究報告

都市財政と地方財政

東京市政調査會審事委員
地方稅審議會委員　鈴木武雄

一

わが國都市財政の確立が現下緊喫の課題であることは多言を要しないところである。けだし、わが國經濟・文化の復興は都市の再建復興なくしてはこれを考えることができず、都市の再建復興はまず當面の都市財政の危局を打開し健全なる都市財政を確立することなくしては不可能である。しかるに、當面の都市財政の危局は、その深刻さにおいては、國家財政、府縣財政あるいは町村財政のいずれよりも甚だしいといつてよい。けだし、戰災の被害はここに集中し、インフレーションの惡影響もまたここに最も顯著であり、戰後生產の低落も農業に比し工業がはるかに甚だしいからである。

たとえば、數字は少し古いが、昭和十三年において、全國都市數は一四八市であつたが、町は一、六九五町、村は九、五二四村を數え、そして、いわゆる地方財政の主體としてはこの他に一道三府四十三縣があつた（都制施行前）。しかるに、同年における都市の生產額は全國生產額の五六%を占めており、都市財政は左表のごとく各種地方團體の財政中最大の比重を示している（『日本都市年鑑』昭和十八年版による）。

地方財政歳出比較（昭和十三年度豫算）

道府縣	九一二、五四三千圓	三七・五%
市	九二九、七八二	三八・三
町村	五八八、〇〇八	二四・二
合計	二、四三〇、三三三	一〇〇・〇

備考―戰後の統計として利用しうる最近の數字は、昭和二十年度決算であるが、これによると、都市財政の比重は戰前に比して低下しているようである。

昭和二十年度地方財政歳出決算額

都道府縣	六、六七九、七九〇千圓	六三・三%
市	二、六八四、六七六	二五・四
町村	一、一九五、八八三	一一・三
合計	一〇、五六〇、三四九	一〇〇・〇

但し、戰前との比較をなす場合、東京都（九五一、八八三千圓）の大部分が市の方に計算せられねばならない。

このように、地方財政中において占める都市財政の比重は非常に重い。都市財政確立の重要性はここに端的に示されているということができるが、從來わが國においては、都市財政の問題が地方財政の問題の一環としてのみ取り扱われ、その特殊性については餘り顧慮せられなかつた嫌いがある。地方制度としては、市制、町村制の昔から都市自治について多少の特殊性が認められてはいたが、財政に關しては必らずしもそうではない。このことは、新しい地方財政法においても、また改正地方稅法においても同斷であるといつてよいだろう。

二

そもそも、わが國においては、財政を國家財政と地方財政とに分つ場合、その地方財政をばとかく抽象的に國家財政と對立する何か一體的なものと考える傾向がきわめて強いようである。なるほど、國家財政と地方財政との對立は一應意味のあることであり、いな、重要な問題ですらある。民主主義體制の確立のために、地方自治を徹底せしめなければならぬ今日、財政の領域においては、まず、國家財政からの地方財政全體の獨立、解放が必要であることは論を俟たぬところであるから、その意味において、地方財政を全體としてそれの國家財政との對立において取上げるということは、決して無意義なことではないのである。されば、地方財政法がその第一條において、この法律の目的を規定し、「この法律は、地方公共團體の財政（以下地方財政という）の運營、國の財政と地方財政との關係等に關する基本原則を定め、もつて地方財政の健全性を確保し、地方自治の發達に資することを目的とする」と述べ、さらにその第二條において、地方財政運營の基本として、國家財政および地方財政が相互に累を及ぼしてはならないことを規定しているのは、當然のことといわねばならない。

しかしながら、地方財政の主體たる地方公共團體は、國家財政の主體が國というただ一つの團體であるのと異り、數千を數える多數であり、すくなくとも、都道府縣、市、町村という三つの異つた團體のグループに分たれるものであることが注意せられねばならない。このうち、市と町村とはその經濟基盤においてそれぞれ特異性をもつが（ただし、小都市と大きな町とは社會學的にいつて必らずしも明確な區別はない）、地域的には併立するものであり、國と地方公共團體との關係のように、上級と下級、あるいはこの表現に語弊があるとすれば、全體と部分という關係にはない。しかるに、市あるいは町村と都道府縣との關係は、まさに上級と下級ないしは全體

と部分との關係にある。地方自治とは、具體的には、それぞれの都道府縣の自治であり、それぞれの市の自治であり、それぞれの町村の自治であることはいうまでもないから、その國との對立は、抽象的な地方公共團體一般或は地方財政一般としての對立ではなくて、國とそれぞれの都道府縣、國とそれぞれの市、國とそれぞれの町村との直接的な對立でなければならぬとともに、また、都道府縣と市あるいは町村との對立という面にも、地方自治および地方財政自主化ないし自立化の重要問題が存することを見落してはならないのである。地方財政法第二條第一項が、前述した國家財政と地方財政とのいわば相互不可侵性を規定しているばかりでなく、さらに地方財政相互間の相互不可侵性を規定していることは、この意味において注目さるべきである。

三

しかしながら、現行制度は未だ必らずしも滿足すべきものとはいい難い。たとえば、改正地方稅法における附加稅に對する根本的考え方である。

改正地方稅法が國稅附加稅を一切認めない立場をとつたことは、たしかに地方自治、地方財政自立化の上から首肯されうるところである。しかるに、國稅附加稅を否定した地方稅法は、市稅および町村稅については、都道府縣獨立稅の附加稅を認めている（地方稅法第九十九條）。これは、明らかに一貫性を缺く態度だといわねばならない（財團法人東京市政調査會『地方財政制度に關する意見書』――『都市連盟』第一卷第四號）が、おもうに、このような矛盾を生じた根本的な理由は、地方財政自立化の問題をもつぱら抽象的に觀念せられた地方財政一般と國家財政との對立という面において把えたことにあると考えられる。

そもそも、財政自立化の要諦は獨立の財源をもち、いわば自からの足をもつて立つことにある。この意味において、附加稅主義否定の反面は、すなわち獨立稅主義であるが、地方稅法においては、この獨立稅主義は都道府縣についてのみ徹底的に堅持せられ、市町村については然らず、附加稅主義と獨立稅主義とが併せ取り入れられているのである。市町村稅としての附加稅は、道府縣稅の附加稅であつて、國稅の附加稅ではないから、あえて地方財政の自立化に背反はしないという風に考える者があるとすれば、それは、前述した地方財政一般を抽象的にのみ考える觀念論であるといわなければならない。

このように、附加稅主義の否定が一貫性を欠き、重大な修正を受けているとすれば、市町村稅として道府縣稅附加稅の代りに、國稅附加稅を認めてはならぬという積極的理由は、すくなくとも形式的には成り立たない。國稅附加稅は、地方自治ないし地方財政自立化の建て前から容認し難いが、道府縣稅附加稅ならば容認しうるという論據は納得することができない。よろしく、市町村稅として國稅附加稅（たとえば所得稅附加稅）を認めるかさもなければ道府縣稅として法定せられている獨立稅の主要なもの（たとえば地租、家屋稅、事業稅など）を市町村獨立稅として市町村に委讓し、道府縣稅として所得稅附加稅のごとき國稅附加稅を認むべきである。

四

現行地方稅法によると、道府縣法定獨立稅は、道府縣民稅、地租、家屋稅、事業稅その他合計二十一稅種が認められているが（地方稅法第四十六條第一項）、市町村法定獨立稅は、市町村民稅、舟稅、自轉車稅、荷車稅金庫稅、と畜稅、廣告稅、接客人稅、使用人稅の九種目にすぎず、道府縣法定獨立稅に比してきわめて貧弱な稅種である（地方稅法第百三條）。したがつて、市町村稅の中心はむしろ地租附加稅、家屋稅附加稅、事業稅附加稅その他道府縣獨立稅の附加稅（地方稅法第九十九條）におかれており、地方稅法第百三條第三項に規定する法

定外市町村獨立稅も考えうる各種の稅目がおこされているが、その數の割には實收入として重要な財源を形成していないのである。いかに多數の、しかし、收入としてはさほど多くないところの、いわば零細獨立稅が濫られているかは、地方財務協會發行の『市町村法定外獨立稅許可狀況調』（昭和二十一年度および二十二年度）を一瞥すれば明かであるから、ここには列擧しない。しかも、この知惠をしぼつて濫り出す法定外獨立稅が道府縣法定外獨立稅と競合する場合がきわめて多いことも注目されねばならない。地方財政委員會調査の昭和二十三年度地方豫算（當初豫算）推定概算額調によると、道府縣獨立稅および同附加稅は三百二十一億圓であるのに對して市町村獨立稅は僅かに三十五億圓にすぎない。市町村財政ひいて都市財政がいかに自からの足をもつて立つていないかがこれによつて明かであるといわなければならない。

これを要するに、都市財政の確立のためには、經費の面あるいは稅外收入の面においても多くの問題があり、改善を要する點もすくなくないが、稅收入の面においてもこれに劣らず研究を要する問題、改善を要する點が多い。その一つとして、私は、現行地方稅法における附加稅主義否定の考え方を根本的に再檢討すること、および獨立稅主義を堅持するならばむしろ市町村稅にその重點をおきかえるべきことを提案するものである。

地方財政について

總理廳事務官　柴田護

一

自主的地方財政の問題が取上げられてから漸く一年半、過般の國會を通過した地方稅法、地方配付稅法及び地方財政法の制定は、この間の努力の成果の一つであると言い得るであらう。

然し乍ら、自主的地方財政の問題は、恰も濱の眞砂の盡きざる如く、時局の變遷と共にその終焉を告げることはないであらう。何者、それはそのよつて立つ經濟基盤の變化に應じ、地方自治行政の內容の變移に即應して、常にその形を變じ、姿を新たにして行かなければならないが故である。蓋し、國民經濟を離れた財政制度はつまるところ砂上の樓閣であり、地方自治行政の實態を忘れた地方財政の確立なるものは、所詮木に據りて魚を求むるの類であるからである。

自主的地方財政確立の問題は、かくして財政と經濟、行政と財政という二面において、所謂地方自治という指導理念の下に把握されなければならない。前者は自主的收入體系確立の問題であり、後者は、自主的財政運營の問題、主として經費論である。而してこの兩者は、結局において相關的なものである。何者、收入體系の問題は結局において住民負擔の問題であるし、住民負擔の輕重を通じて經濟の生產、流通、消費の各部門に多大の影響を及ぼさざるを得ず、經費支出の問題亦その大量の財政支出を通じて國民經濟の再生產過程を甚だ大きく左右するに至るものであるし、行政活動の原動力としての經費支出と雖も、結局住民負擔、金融狀況等の經濟事情に基く收入體系の活動力の範圍に大きく制約せられざるを得ないからである。かくして、自主的地方財政という問題は、國民經濟を離れて考えることが出來ず、又その自主性という面において、國家財政との關係を除外することが出來ない。國民經濟の復興を究極の目的として自主的收入體系を確立し、經費支出に自主性を加え、而して、國家財政及び他の地方公共團體の財政との相互の調和を圖ること、これこそが所謂自主的地方財政確立の指標であり、それ丈に問題は限りなく大きく、亦限りなく複雜である。

常日頃、地方財政のことに従事する一介の貧書生にとつて、こうした問題の解明は、到底その力の及ぶ所ではない。然し乍ら、一寸の虫にも五分の魂とか、この貧書生の胸裏にも、さゝやかな研究の意欲と、怠りなき精進えの意欲は、燃えている。日頃あれやこれやと考えまどい、疑い續ける若干の問題を以下に連ねてみよう。

二

地方財政の問題が取上げて論議せられたことは、我が國に地方自治の制度が創始せられて以來數え切れない程度々に亘る。然しいつの場合でも、その取り上げ方は常に收入組織の問題としてであつて、地方稅體系の問題、地方債發行の抑制の問題としてであつた。もとより地方財政の問題の中で地方稅の問題や地方債の問題が重要な問題であることは否定し得べくもない。それは、地方公共團體の住民負擔の輕重の問題であり、地方財政自體が赤か黑かという問題に直ちに相繫るが故である。而して、今日においてもなお地方財政の問題は地方稅收入の問題であり、地方債發行の問題として取扱われ勝ちである。然し乍ら、私はこのような問題の取上げ方に大きい疑問を有つ。地方財政を收入論の問題として取上げるということは、もとより重要である。然し乍ら、この問題の取り上げ方は、地方收入の增加、換言すれば地方稅を出來得る限り徵收し、地方債を安易に且つ多量に發行し、以つて得たる財源によつて公共施設が充實すればよいという考え方に立つ。勿論地方公共團體は、その住民の福祉を增進することを本來の目的とし、これが任務の達成のために地方債を發行し、地方稅を徵收するものではある。然し乍らその投下經費の國民經濟に對する影響を顧みずして、又その稅收入の增徵が國民經濟に及ぼす影響を省みずして、果して國民經濟は安泰たり得ようか。そして遂に地方財政そのものが安泰たり得るであらうか。私は甚しく疑問であるといわざるを得ないのである。何者、今日我が國の直面している危機の最も大きいものは何であるか。それこそは言う迄もなく國民經濟の再建という問題であり國民生產力の充實という問題であらう。而してこうした重要目標を達成するという一點の目標を中心として、始めて具體的な收入論と、經費論が出て來るのではなからうか。單に住民のために必要な經費であるからと言つて、それに要する財源のみを問題にすることは、財政を經濟と切離して考えるか、或いはせいぜい併列的に考える考え方である。財政が國民經濟に對する關係は、せいぜいこれを積極的に犯さない程度として、然らざる限り凡そ地方財源は、洗いざらい取上げる。という今日ともすれば考えられる考え方は、嘗い財政の觀念を一步も出ず、財政を財政として取扱うものであつて今日の財政のあるべき姿というものを全然無視していると言いたいのである。即ち、財政支出や財政收入が經濟に對して占める割合が小さければいざ知らず、今日のように、國民所得の半ば以上が國家財政と地方財政の支出であるというが如き時代においては、財政の一擧手一投足なるものは、國民經濟に甚だ大きい影響を及ぼさざるを得ないということを忘れてはならない。財政は、經濟と併列的にではなく、寧ろ、經濟の一環として、その及ぼす影響を深刻に檢討考慮しつゝ、極めて愼重に運用しなければならない。

この觀點から考えて、今日最も重大な關心をもつて檢討することを要するのは、經費論である。所得稅を始めとして、法人稅、酒稅、物品稅、取引高稅、そうしてそれに地方稅たる住民稅、地租、家屋稅、事業稅。吾々の生活の周邊は、稅又稅の垣で圍まれているといゝ得るであらう。從つて、今こゝに正確なる計數は擧げ得ないのではあるが——それば國民所得の把握なるものが極めて信憑するに足らないものであるからである——國民擔稅力は既に限界近くに來ていると言いうるであらう。

もとより、これらの稅收入がそのそれ〴〵の科目において、適確にその擔稅力を捉え、課稅標準の算定に誤なきや否やという事は更に愼重に檢討する必要があるであらう。然し乍ら、一體經費の面においては、かつてきび

しい反省が加えられたことがあるであらうか。財源は既に限界に近い。この限りある財源を用いて、最も効果的に經濟再建民生安定に資さんとするならば、如何にしても經費の經濟的効果を把えて、重點的にその財源の有効且つ適切な費消に努力しなければならない。換言すれば、今日の財政問題は國も地方も擧げて正しく經費論にあると言わなければならないのである。

三

さて、問題の經費論は、こと地方財政に關する限り、更に重要な意味を有つ。それは地方自治權の內容の決定という重要な問題に直ちに繋るが故である。即ち、地方自治權擴充という問題は、終戰以來重要な課題として取上げられ、制度面においては、形式的には成程一應完成の域には到達してはいるが、物資の配給事務を始めとして教育、衞生等の本來地方公共團體の行うべき事務までも最近においては次第に國の手に留保せられ、地方公共團體は、名目上完全自治權の確立を叫ばれ乍ら、その內容においては、次第に國の代理店と化しつゝある。のみならず、物資の配給その他の事務が國の手に留保せられる結果は、出先機關の濫立及び公團法式の濫用を招き、地方自治權そのものの內容に大きい障害を與えるのみならず、經濟的にも大きい浪費を結果しているのである。蓋し、地方出先機關が濫立して地方公共團體の事務が國の手に移つてみた處でそれ丈の經費がそのまゝ地方公共團體の經費の節約とはならず、これらの出先機關は、所謂その團體の內容を知悉する地方公共團體の力を借りなければその任務の完遂を期し得られないが故に、結局において、屋上屋を重ねる結果となつているからである。特に、それは直ちに人件費の問題に繋るが故に、人件費の問題が今日のように大きい財政問題の內容を形成するときにおいて、極めて重要な意味を有つものであるといわなければならない。

地方自治の眞の在り方は、先づ國の仕事、地方の仕事という、所謂委任事務、固有事務という古色蒼然たる時代觀念を潔く拂拭することに始まらなければならない。蓋し地方自治團體は、國政の民主的執行ということを本來の任務とすべきものであり、その限りにおいて、國の事務と稱せられるものは、出來得る限り地方公共團體の執行に委ね、國は、こうした事業執行に關する企畫立案を行えば足りるのである。換言すれば、國政の執行はすべて地方自治團體の手に委ね、地方自治團體は、その固有の事務はもとより、國の事務についてもすべて具體的執行の責任を負うと共に、國はこうした國の事務についてその執行方式を企畫立案し、出來得る限り、地方公共團體の自主的運營に委ねるが如き方策を樹立すべきである。即ち、地方自治團體としては、出先機關を統合し、國は積極的な行政機構の整理統合を行つて、その人件費の節減を圖ると共によつてもつて生じた剩餘財源は、こぞつて之を地方公共團體に委讓すべきである。

かくの如き觀點からみて、更に注意すべき問題は、所謂國費地方費の負擔區分の問題である。國がどうしても自ら執行の任に當らなければならない事務は別として、他はすべて地方公共團體をして執行せしめ、所謂國の事務というものについては國はその執行の監督をなし、執行方式の企畫立案に當るのであれば、國の手に留保しておくべき財源は極めて僅少でよい筈である。他はすべて地方公共團體の獨立財源として附與し、その財源調整の機能を有つ地方配付稅法の配付方法をより精密にするならば足りるであらう。從つて、所謂國費地方費の負擔區分論は、その適用の範圍が甚しく狹少となるか、或いはそのよつて立つ方式が根本的な變化を餘儀なくせられるであらう。

國費地方費の負擔區分論については、多くを述べる餘裕を有たないけれども、それは、事務の性質によつて利害關係の歸屬を判定し、共同に利益を享受するというものについて、その費用負擔の割合を法定し、一つの事務

に關する費用の分擔を通じて、その共同責任の所在を明らかにするという考え方に立つ。然し乍ら、財源を出來うる限り地方に委讓すると共に、すべての行政の執行を地方公共團體が行うという建前に立つ限りは、このような考え方は、意味をなさなくなるのではなかろうか。國の利害といゝ、地方公共團體の利害といつた處で、結局は便宜の問題であつて、どちらがより深い關心を有つかということであるに過ぎず、それは時代によつて變化をして行くものである。事實、自治體警察の事務は、考えようによつては國の事務といゝうるのではないか。從つて、國費地方費の負擔區分という問題は、國と地方公共團體とが共同して行政の執行に任ずるという建前に立つ限りにおいて是認されるのであり、稅源配分の問題が、國と地方公共團體の相互について、同じ程度のウエイトをもつて考えられるという今日においては、一應の結論ではある。然し、勿論收入體系における地方稅負擔の均衡という點から相當大きい制約はあるではあらうが地方財源を壓倒的に多くし、事務の執行を地方公共團體が行うことを建前とする限り、その經費論において有つ重要性は甚しく小さなものとなるのではなかろうか。

のみならず私は、國費地方費の負擔區分論が利益の歸屬という基準によつて、事務とその負擔を分けるということ自體に大きい疑義を有つ。それは、むしろ便宜の問題であり、能率の問題であると思われるからである。何者、主として國に利害が歸屬すると言つてみた處で結局において利益又は損害をうけるものは國民であり、その國民こそは、亦一つの地方公共團體の住民であるからである。それは、何れの手によつて行われ、何れをしてその經費の負擔をせしめるのがより能率的であり、より効果的であるかという問題に止るのであり、その利害の歸屬ということは一つの基準に止るものでそのすべてではないと考えられるのではなからうか。

もとより、今日の地方公共團體の實力が、中央に對して全幅の信賴感を與えつゝあるや否やについては、私も疑問なきを得ない。唯今日の中央のやり方が、稅源配分を大きく國の手に留保し、而も地方公共團體の本來の事務と考えられるものまでも國の手に取上げて、機關委任事務とし、ことごとに補助金を通じて、無用の干渉を加えて行く方向にある事實は、一體中央各省は地方自治を進展せしめんとするのか、或ひは地方自治を看板丈尊重して、內容的に官治主義をとらんとしているのかという大きい根本問題の判定に戸まどいをさせ、結論において地方自治を殺さんとするものなりや否やについて深刻な疑問を抱かざるを得ないのである。

四

特に、ほんの少し許りの補助金を與え、地方自治團體の＋α（プラス）を半ば强制して自己の仕事を完成せんとするが如き態度は、一體地方自治團體の現狀を審さに認識し、地方財政の現實を正確に把握しているのかといわざるを得ない。こうした反論に對して、國は言うであらう。地方財政は必ずしも困窮してはいない。職員費その他濫費が多すぎると。然し乍ら、職員費の額を莫大ならしめた原因は、一體どこにあるであらうか。地方公共團體の職員中半ば以上を占める教職員は增員の一途を辿り、昔僅かに四部であつた府縣廳に、各種の部局の設置を强要したのは一體誰であつたか。そして、更に、教員組合の勞働攻勢に敢闘する地方廳の首長の苦闘を見殺しにしたのは誰であつたか。事々に政府自體の行動の結果であり、各省の責任ではなからうか。私は、經費論が現下地方公共團體の財政問題の中心であり、これこその合理化が地方財政の死命を制するものであると考える。然し乍ら、如何に我々が地方公共團體に對して、經費の節約を勸告し、地方公共團體が一生懸命努力してみた處で、今日のように、一々ひもつきの職員の設置を强制し、或いは又部制の設置を强制し、委任事務を激增して地方費負擔を義務費としては、結局において、地方公共團體は、委任事務に伴う經費負擔によつてその乏しい財源を費消し盡し手をあげざるを得ないこととなるであらう。經費論の根本こそは、正しく、國自身の反省にあるのである。豫算

の節約を強調する傍ら、その舌の根のかわかない矢先に、自らの大幅增員を行つたり、人の局の擴張抑制に大童の矢先自らの機構の擴張を圖るようでは、結局國民は重稅に泣き、國民經濟は破局に至るであらう。

我々は、昨年以來治水治山の重要性を强調して來た。そして災害基金の設置を提唱して來たのであるが、一時の出費をおそれる國庫當局は頑强に反對して來た。そしてその結果はどうか。我々が先日みたように、災害は災害を生むに至つているのである。經費の思い切つた重點的且つ効率的使用、これこそが、國家財政も地方財政をも救い、そして國民經濟を一日も早く回復せしめる所以である。そしてそのためには、眞に强力な政治態勢の確立と、斷乎たる政策の遂行を切望して已まないのである。

五

地方財政を考える場合に、金融ということを忘れてはならない。從來の地方財政史を省みるならば、このことは正に遺憾の極みである。たま〳〵今迄地方資金は潤澤であつたが故に、このことは捨てゝ省みられず、そしてそれでもさしたる不自由はなかつた。然し乍ら、地方公共團體がその規模において全く千差萬別であること、管理經濟團體としての地方公共團體に地方債の發行はつきものであること、及び現金經理の圓滑ということは、地方財政健全化の必須の要件であること等に顧るときは、地方資金の低利且容易な融通の確保ということは、當然の結論である筈である。にも拘らず今迄こうしたことが反省せられなかつたということは、地方財政そのものが地方稅體系を中心とし、起債の抑制許りに血道をあげて來たということを示すものに外ならない。そしてそれこそは、財政を財政として取扱い、經濟と財政との眞の關係に對する認識の欠除に基くものではなからうか。然し乍ら、改めるに悔ゆること勿れとか。今からでも決して遲くはない。地方財政の現實が、現金の融通に苦しみ、且つ、資金獲得に自主性を欠除しある今日、財政と經濟という關係に立ち、自主的地方財政の確立を圖るという立場においては、どうしても、自主的地方金融體系の確立を圖らなければならない。これなくしては、自主的地方財政を支える重要支柱の一を欠くことになり、結論において、そのいう自主性は、金融資本の横暴の前にあえなき最後を遂げるであらうからである。かくて我々は、昨年以來地方團體中央金庫の創設を提唱して來た。勿論現下の金融事情に省み、その具體的方式は更に檢討する餘地があるであらう。然し乍ら、何らかの形におけるこうした機關設置の必要性は否定し得べくもない。中央も地方も、眞に地方自治の立場に立つて、眞劍に考えるべき問題である。

六

最近國の財政と地方財政との關係において、地方配付稅の問題がよく俎上にのせられる。國が何らかの事務の執行を地方公共團體に命じ、地方公共團體がその財源措置の有無を訊ねたときにおいて、きまつて各省の答辯とする處は、「地方配付稅に織込んである」という事である。この答辯は、地方配付稅なるものの實態の恐るべき不認識に基くものではあるが、地方公共團體の財政當局者を著しく困惑させる。何者、恰も或る特定事務執行に要する必要財源が、地方配付稅の中の幾パーセントという形で留保されているかの如き感を與えるからである。地方配付稅はいうまでもなく、補助金ではなく、地方稅であり、地方公共團體相互間の稅源の凸凹を是正調整することをその本來の目的とする。財源計算をする場合においては、地方公共團體全體の財政需要を測定し、これに對して稅收入を見積り、國家資金計畫に基いて地方債收入を算定し、國庫補助金の額を算定した上で、財政需要と比較照合し、その不足分を地方配付稅にもつて行く。從つて、その事務に要する經費で地方財政需要の中に計

算されている限りは、地方公共團體は、その財源を與えられている譯ではあるが、それが獨立稅收入という形で與えられているか、地方債收入という形で與えられているか、地方配付稅という形であるかは、判らない譯である。もとより、地方債收入によるべき事業は、事の性質上自ら明らかではあるが、その他のものについては、この區分は明らかでない。從つて、このような言明をするということは、そもそも地方配付稅に何か應力的な力を與え、地方配付稅の本質を誤り傳えるものであつて、吾々としては、甚しく迷惑である。のみならず、そもそも地方配付稅に對する認識は、特殊の地方公共團體を除いて、大部分が研究していない。それは、恰も國の手によつて、自由に配付される國庫補助金と同一の如く考えられ、陳情を多くすれば地方配付稅が餘計に來るとか、計算上當然出て來た結果に對して感謝の意を表せられることは、吾々をして戸迷いさすと同時に、かくも認識不足かと心細くなるのである。自らの稅であるならば自らその配分方法については研究を行い、不當な點についてはどし〳〵改革意見を出して然るべく、徒らに、そのすべてを中央に委ね、唯その配分の多きことのみを望むが如き、地方自治團體としての價値を疑わざるを得ない。

七

地方配付稅については問題が多い。地方配付稅の地方稅中に占める割合は、本年度においては昨年度の四五%から三六%に低下したのではあるが、その總額において三九一億圓という數字は、依然として地方財政にとつて無視することを許さない數字である。而もその配付をうける團體が一萬五百團體にも及び、その人口、戸數、產業規模等何れも千差萬別であることを思うとき、その配分については更に精密な檢討が必要である。先づ第一に道府縣分と市町村分との割振りである。現行法は、本年度五三對四七、平年度、五〇對五〇と定めているが、この計算の根據は、道府縣分及び市町村分について、それ〳〵過去の財政需要の增加をみ込み、それに新らしい財政需要をプラスして、兩者を對置の上、獨立財源その他の收入を差引いた殘額の割合をみたものであり、一應の正鵠性を肯定し得るのではあるが、そのそもそもの過去の財政需要の內容が、今日相當に內容的に變化をしていることは想像に難くはない。從つて、最近における一定の時點を把えて、道府縣分及び市町村分の經費內容の構成を把握し、それぞれについての財政需要の增加率をみて計算した上で割振りを行うべきではなかろうか。第二に、市町村配付稅のブロック別分割である。市町村財政の狀況が相當に困窮を告げて來るにつれ、その分割は更に細分される必要があると思われる。何者、一概に市町村といつても、人口三十萬を擁する中都市もあれば、人口五千に充たぬ寒村まで千差萬別であり、これを四つのブロックに分けるということは、一應類似團體を集めたという意味において正しいとしても、現實の行政の分化は、同じ都市と言つても人口三十萬のそれと人口五萬以下のそれとでは相當大きい變貌がみられ、町村と言つても、山村と漁村とでは又その財政構成に著しい趣の相異があるからである。ブロックの分割が、類似團體を一括して、先づ大まかな分配の衡平を期し、更に類似團體の中においてその配分の衡平を期するという事にあるならばこのブロック別分割は更に精細に行うべきである。第三に、課稅力配付と財政需要配付の比率である。第一種乃至第四種の總額をそれ〳〵四十五、五、四十、十とすることの可否である。この比率の決定は、實は、實際に計數的な試算を行つた上でなければ輕々に口にすべきことではないのであるが、財政需要に重點を置くべきか、課稅力に重點を置くべきかということは、都市と町村甲町村と乙町村、都市の中でも大都市と中都市、小都市相互の間において相異つて然るべきであり、この比率は、各ブロックによつて異つて然るべきであると思われる。第四に配付基準の問題である。本年度において、新らしく戰災復舊費負債額が課稅力分與の基準として把えられた。戰災復舊事業はもとより重要であり、戰災地方團體

は、戰災という事實の下に、大きい稅源を失つていることは事實であるが、この戰災復舊債の許可が必ずしも戰災地方團體の稅源喪失ということと相併行していないが故に、かなり問題であるのではなからうか。寧ろ、終戰後數年を經過した今日、戰災地團體を特別に取扱うということは、地方配付稅の配分に關する限り、かなり疑問のように思われる。次に單位稅額の算定基礎となる事業稅である。事業稅が地方稅中において大きい比率を占め課稅力算定の基礎において決して無視することを許さないものであることは勿論であるが、その事業所得の決定に各地方公共團體の恣意の介入を許すが故に、それが課稅力の算定において大きいウエイトを有つに至れば至る程、苦勞して徵稅した團體程配付額が減少するという逆の結果を招き適當ではない。もとより事業稅の調定及び徵稅に當つて徵收を怠つた團體に對しては、地方財政法第四條違反として、同法第二十六條の適用が豫想されるが、それにしても、こうした恣意の介入の餘地を大きく殘すおそれのあるものを何らの是正の途なく課稅力算定基準として用いることは、問題を殘さざるを得ない。なお現行法は、住民稅を除いているが、住民稅の性格に相當大きい變革がもたらされた以上、住民稅を課稅力算定基準から除外することは、もはやあまり大きい意味を有たないと言えるのではなからうか。

配付基準に關する問題は、なお割增人口、財政需要配付の基準たる生徒兒童數、學級數等檢討されるべき問題が多い。然し、以上を通觀してみて、地方配付稅の配付方法について、更に詳細な地方財政實情調査に基く、精密な檢討が必要であり、その配分方法はより精緻になつて行くということは疑なきところであらう。

八

地方財政の最も大きな欠陷は、統計資料の不備である。このことは中央、即ち地方財政委員會自體においても言われ得るし、地方廳においても妥當しよう。然し乍ら、私は、最近の地方公共團體の態度に苦言を提上したい。それは、例えば、配付稅配分の資料とか、地方債の資料とかについては、極めて迅速に報吾が來るのであるが、事、目前の利害關係に關係のないことは、とかく馬耳東風である。ということである。全國で一萬有餘を數える地方公共團體について、一々その資料を集めること自體甚だしく困難な作業ではあるが、かて、加えて、かくの如き態度をもつてしては、有效適切な措置も遂にとり得なくならざるを得ない。特に、現在のように、時局の變遷が目まぐるしく、地方財政のよつて立つ經濟基盤の變動が激しい時においては、この點において、中央の照會に對する回答は、迅速を望みたい。自らの目前の利害には極めて、迅速であるのに、直接の利害に關係のない事柄に對しては、馬耳東風という團體があるという事實、こゝにも私は、地方自治の本質が著しく誤解され、大きい危局がひそむことを認めざるを得ないのである。

九

由來舊內務省關係の官吏、吏員は、經濟情勢に極めてくらい。中央にある者はもとより、地方にあるものも亦然り。經濟が民生に極めて大きい關連を有つことを重々認識していながら、經濟關係の事情にくらいという事實は、今日の地方財政を擔當するものとしては、正しく致命的欠陷である。かくてこそ、稅を稅としてのみ見、歲出を住民生活に對する利益の厚薄のみに關連してみ、地方財政を經濟と併列的にみることになる。地方行政の實態は、勿論所謂經濟の部面のみに限られないことは言うまでもない。そこには經濟の狹い分野を超越したより政治的な部面が展開していることは當然である。然し乍ら、政治とは結局民生の安定にあるであらう。そして、今日の民生安定の基盤をなすものこそは、國民經濟の圓滑な運行と、その發展えの育成でなければならない。こう

した現在において、觀念的に如何に經濟を說いてみても、その實態の把握に欠くるところがあるということは、結局において地方自治を空虛なものとし、時代に即應した眞の行政を硬化せしめる事になるのではなからうか。

一〇

自主的地方財政の問題は、結論として政治問題である。それは單なる收入論の問題でもなく、又單なる經費論の問題でもない。事務の適正配分とこれに相應する財源の適正配分、そして、思い切つた行政機構の簡素化と、強力な失業對策の强行、こゝに始めて地方財政は安住の地を見出すであらう。その基盤たる經濟の雄々しい復興への息吹きを感じつゝ。然し乍らこのような問題の解決は、地方公共團體自體の側における自主的地方財政に對する熱情とひたむきな努力なくしては決して到達し得ないであらう。自らの眞劍な努力、そして相互の信賴と協力、そしてそこに一つの世論を醸成しなければならない。かゝる意味において事毎に配付稅の增額を願い、國庫補助金の增額を望む地方公共團體が未だに數多くあるという事實は、寂寥の感を禁じ得ない。

だが、ローマは一日にして成らずという。地方財政の問題も亦幾多の犧牲に血ぬられるであらう。この屍を越え、この困難を突破して、たゆまざる努力と精進とが輝しい未來を招來してくれることを信じ且つ期待したい。

都市財政の問題

關西學院大學教授　柏井象雄

一

かつての都市財政はきはめてめぐまれた狀態にあつた。ことに大都市の財政事情はそうであつた。

いろいろの問題はあらうが、たとへば、昭和三年から昭和七年に至る五ヶ年間について、六大都市・六大都市以外の市部及び郡部の、それぞれの直接國稅負擔を一〇〇と立てゝ、各々の道府縣稅負擔及び市町村稅負擔の直接國稅負擔に對する比率を見る。

年度	地域	負擔額 直接國稅	負擔額 道府縣稅	負擔額 市町村稅	比率 直接國稅	比率 道府縣稅	比率 市町村稅
昭和三年	六大都市	一七〇、九一六千圓	三七、六七九千圓	六〇、三六三千圓	一〇〇%	二二・〇四%	三五・三一%
	六大都市以外の市部	五五、九〇六	三七、一九九	五〇、五三六	一〇〇	六六・五三	九〇・三九
	郡部	一五九、三一七	一九〇、八八二	二七九、二〇二	一〇〇	一一九・八一	一七五・二四
昭和四年	六大都市	一六四、七二八	四一、四六九	六五、三〇一	一〇〇	二五・一七	三九・六四
	六大都市以外の市部	五六、八七七	三九、二七三	五四、〇四二	一〇〇	六九・〇四	九五・〇一
	郡部	一五六、五七七	一八九、四三七	二七八、五五六	一〇〇	一二〇・九八	一七七・九〇
昭和五年	六大都市	一七二、九四一	三八、八〇五	六四、五七三	一〇〇	二二・四三	三七・三三
	六大都市以外の市部	五四、七八一	三九、四四七	五一、九六三	一〇〇	七二・〇〇	九四・八五
	郡部	一五二、三四八	一七九、〇三六	二四七、四四〇	一〇〇	一一七・五一	一六二・四一
昭和六年	六大都市	一二九、六八四	三七、八六五	六四、五六九	一〇〇	二九・一九	四九・七八
	六大都市以外の市部	四八、三三五	三五、四一七	四九、〇〇五	一〇〇	七三・二七	一〇一・三八
	郡部	一二〇、八五四	一六一、九一七	二一〇、四九四	一〇〇	一三三・九七	一七四・一七
昭和七年	六大都市	一四〇、五二六	四五、九七七	七七、二六六	一〇〇	三二・七一	五四・九八
	六大都市以外の市部	四六、四〇三	三九、七三〇	四九、二七九	一〇〇	八五・六一	一〇六・一九
	郡部	九四、一八〇	一四三、五九九	一九四、七四六	一〇〇	一五二・四七	二〇六・七八

かつての都市財政はきはめてめぐまれた狀態にあつた。ことに大都市の財政事情はそうであつた。

いろいろの問題はあらうが、たとへば、昭和三年から昭和七年に至る五ヶ年間について、六大都市・六大都市以外の市部及び郡部の、それぞれの直接國稅負擔を一〇〇と立てゝ、各々の道府縣稅負擔及び市町村稅負擔の直接國稅負擔に對する比率を見る。

直接國稅は全國一樣の形式で賦課される。その主要なものは所得稅・地租・營業收益稅等であつて、課稅の對象に採られるものはそれぞれ所得額・土地賃貸價格及び營業純益を示す金額である。だから直接國稅負擔の大きい地域は、それだけ經濟力の大きい地域であり、直接國稅負擔額を通じてそれぞれの經濟力を推定することができる。そこで直接國稅負擔額に對する道府縣稅負擔額や市町村稅負擔額の比率を求めて行けば、各々について、經濟力を基準とした道府縣稅負擔や市町村稅負擔の輕重が判斷される譯である。前揭表に依れば、郡部では直接國稅負擔額に對する市町村稅負擔額の比率が常に一五〇%を超へてゐるのに、六大都市では五〇%に足らない年度が多く、六大都市以外の市部についても一〇〇%に及ばない場合の方が多い。經濟力に對する市部ごとに六大都市の市稅負擔が、郡部の町村稅負擔に比べて如何に輕微であつたかゞ窺へる。市部ごとに大都市に行くほど市の施設が完備されてゐた。市民は輕い租稅負擔で完備された施設を享受することができたのであるから、その財政生活は非常に惠まれてゐた譯である。云ひかへれば、市部ごとに大都市は、町村に比べて、市民の擔稅力に充分の餘裕を殘しながら市の財政をまかなつてゐたわけで、必要があれば、何時でも市民の擔稅力に訴へることができたのである。

人口と富の都市集中は、その頃の著るしい現象であつた。人口が都市に集中する。それに引きづられて富が都市に集つて行く。さらに富の都市集中が人口を都市に吸引する。その何れが原因であるにしろ、此の樣な經過が累積して行つて、尨大な經濟力の上に運營される都市財政はきはめてめぐまれた狀態にあつたのである。昭和十五年に中央と地方を通ずる根本的稅制改革が行はれたのは、まさに此の樣な租稅負擔の地域的不均衡を調整するためのものであつた。

二

ところが、都市の強大な經濟力が戰災に依つて破壞されて、人口や富のいちじるしい減退が現はれた。他方インフレーションの進行につれて、人件費や物件費は急速調で膨脹する。經濟力の萎縮が收入の減少を伴ひ、インフレーションの進行が財政膨脹に拍車をかける。かうしてプラスとマイナスの影響が財政面にひゞいて、都市財政に於ける經費と收入の間のギャップを大きくする。此の樣に、これ等の原因が重なりあつて都市財政を非常な危機に追ひ込んでゐると云ふのが現狀である。あたかも此の事を裏書きするかの樣に、財政面に現はれた收支の不均衡を埋める爲に、どの都市でも收入增加にあらゆる努力を拂つてゐる。ガス賃やミシンにまでも課稅の範圍が擴げられてゐる。ある都市では疊數までが課稅の對象に選ばれてゐる。かうして收入を吸ひ上げる爲に零細な課稅物件をアサリつくし、課稅の網の目が市民の經濟生活のスミズミにまでハリめぐらされてゐる。國や府縣に向つて財政の窮狀を訴へ、交付金や補助金の增額を要望してゐる。使用料や手數料、市營企業の料金が次々に引き上げられてゐる。ある市では人件費の大幅の削減が聲明されてゐる。何れも財政確立の爲の努力を示すものであり、都市財政窮乏の云はゞ現はれである。

ところで、財政は云ふ迄も無く豫算の形で示される。豫算面には收入と經費が對置される。經常收入に依つて經費を支辨し得れば財政は健全であると云はれる。たゞ資本的な支出や災害復舊の樣な場合には、公債發行や借入金依存に訴へることが許される。だから財政の確立を期する爲には、先づ豫算面に於ける收入と經費のバランスを計る必要がある。兩者のバランスが破れた場合、その均衡をとりかへすには、經費を收入の限界まで引き下るして來るか、收入を經費の線まで持ち上げて來るかである。

そこで、財政を支へるべき經濟力の萎縮が收入の減退を伴ひ、それが都市財政窮乏の一つの原因になつてゐるのであるから、先づ經費の問題を採り上げて、節減の餘地の有無を反省して見る必要がある。些細な例ではあ

が、各市毎に、時には各部局毎に、それぞれ別個に發註されてゐる印刷物の様なものでも同型のものであれば、合同調辨なり統一調辨の方法も可能であり、それに依つてある程度の經費節減も可能になる筈である。此の様な點から出發して、能率の問題とニラミ合はせて行政機構の全般や人員配置の問題にまでつき進んで行けば、もちろん理想案が得られたところでその實行には大きなマサツと抵抗を豫想しなければならないであらうが、何等かの示唆が得られる様にも思はれる。しかし、もし現在豫算面に計上された經費が、都市の運營なり發展にとつて絶對に欠く事のできないものであれば當局は萬難を排してでも、それに見合ふべき收入を確保する必要がある。

そこで問題を收入の面に移して行く。正確な判斷を下す爲にはもちろん多數の都市の、しかも數年間に亘る數字を基礎にしなければならないが、資料の關係から、とりあへず都市財政の收入に關する問題を拾ひ出す爲に、大阪市と西宮市に例をとつて、昭和二十一年度の決算を基礎にして、それぞれの收入額を主要項目毎に算定した。主要項目として、租稅收入、交付金・補助金、財產收入、使用料・手數料、他經濟からの繰入、その他、公債に大別した。

種類	大阪市	西宮市
	千圓	千圓
(1) 租稅收入	一四一、五六九	六、二九二
Ⅰ 固有の市稅	二〇、〇〇九	一、九五二
Ⅱ 附加稅	五一、二七二	一、九二三
Ⅲ 分與稅	七〇、二八八	二、四一七
(2) 交附金・補助金	一六六、七九九	八、四八八
(3) 財產收入	六、七七二	四六
(4) 使用料・手數料	二九、八〇八	一、〇七一
(5) その他	七一、二九五	五、〇四一
(6) 交通經濟からの繰入	一一、四二一	一
(7) 水道經濟からの繰入	一、六七〇	一
(8) 公債	一五四、六六六	五、九四八

兩市とも全く似通つた形を示してゐる。

すなはち、交付金と補助金の占める割合が著るしく大である。交付金や補助金は所謂委任事務の範圍を基準として支給されるものである。此等の部分が大きな比重を占めると云ふことは、つまり都市の分擔する國や府縣の事務の多いことを示してゐるわけである。だから、もし豫算の編成に際して固有事務と委任事務の限界がアイマイであれば、此の部分の占める割合が大きいだけに、都市財政の運營に及ぼす影響も大ならざるを得ない。正確に委任事務の範圍が定められて、それを賄うに足るだけ交付金や補助金が與へられるのであれば問題は無いが、その額が委任事務に要する經費に及ばない場合は、それだけ負擔が市財政に轉嫁されることになる。のみならず實際問題としては交付の時期が國や道府縣の收入の經過に左右される恐れなしとしないのであるから、もし此の部分の交付が市財政の側に於ける支出の時期にズレることがあれば、その爲に市財政の運營は大きな障碍に逢着せざるを得ない。ことに最近の様なインフレーションの進行下にあつては、交付者の側が豫め計上した額が、實際市財政に渡つて、市がそれを指定された用途に支出する頃には、物價騰貴に基づく經費膨脹に依つて、所定の經費額に充たない様な場合が多いと考へられる。交付金や補助金の問題として、此等の點が充分考慮されなければ、都市財政の確立が此の面から崩される危險がある。反面、もし委任事務の範圍を超えて交付金や補助金を市

が受けてゐるとすれば、市財政はその部分だけうるほはされることになるが、地方自治の理想が財政面に於ける國や道府縣への依存性に依つておびやかされる譯である。

地方財政法第九條以外は、地方公共團體がその全額を負擔する經費、國と地方公共團體が負擔する經費、國がその全額を負擔する經費、地方職員費の國庫負擔、國庫負擔地方職員の各地方團體別の定員、補助金の交付、都道府等の事務の委任に伴ふ經費等について規定して、所謂固有事務と委任事務に關する經費の負擔區分を定めてゐる。又、交付金や補助金の伴ひ易い前述の様な欠點を除くために、第十八條及び第十九條でそれぞれ、「國の負擔金補、助金等の地方公共團體に對する支出金の額は、地方公共團體が當該國の支出金に係る事務を行ふために必要で且つ充分な金額を基礎として、これを算定しなければならない。」「國の支出金は、その支出金を財源とする經費の支出期時におくれないようにこれを支出しなければならない。」と定め、第三十條では此等の規定が都道府縣の市町村に對する交付金に關しても準用せられるものであると規定してゐる。然し、何分にも交付金や補助金の市財政に占める比重がきはめて大きいだけ、此等の規定がよほど實情に即して運用せられるので無ければ、市財政にとつて重大な問題を孕らすと考へて差し支へない。

なるほど交付金や補助金は此の様な問題を伴ひはするが、何れも一應は委任事務に基準をおいて、それを對象として支給されるものである。だから都市財政の確立と云ふ意味からすれば、むしろ市本來の收入としての財産收入、使用料、手數料、市營企業からの繰入金、租稅收入等に財源を求めて行かねばならないわけである。ところで、地方自治法第二百八條では、「普通地方公共團體は、收益のためにする財産を基本財産として維持することができる。」と定め、第二百二十一條及び第二百二十二條では「市町村は第二百九條の規定に依る財産又は營造物の使用に關し、使用料若しくは一時の加入金を徵收し又はこれを併せて徵收することができる。」「普通地方公共團體は、特定の個人のためにする事務につき、手數料を徵收することができる。」旨規定してゐるが、財産收入や使用料・手數料に大きな期待をかけ得ないのが實情である。このことは昭和二十一年度の決算額に現はれた大阪・西宮兩市に於ける此等の收入成績に徵しても明である。結局市が財政膨脹に對應する新しい財源を求めるとすれば、企業收入と租稅收入に新生面を開く以外には道が無い。しかし、その企業收入にしても租稅收入にしても、都市財政の確立の立場から考へて、それぞれに大きな問題を持つてゐる。

第一に、公共團體の經營する事業にはロスが多いと云はれ勝ちである。よしロスが無くても公益的な立場に制約せられて收益性の見地が後退し勝ちである。だから此の面に新しい財源を求めるとすれば、此等の點を充分考慮に入れて、徹底した合理化と收益性の立場に基いた資本計算の方法を採り入れる必要がある。所謂獨立採算制の問題も此の點につらなつてゐるのである。もちろん、公共團體が經營するものである以上、企業の種類は公益的な性格を持つたものに制限されざるを得ず、それだけに事業本來の性格から云つても、その經營や料金の算定に際しては收益性の立場を貫くことが困難で、その裡に社會政策的な見地や經濟政策的な顧慮が織り込まれる。法外な利潤を追求することもそう云ふ意味で制約されざるを得ない。此等の諸點から公共團體の經營する事業には大きな期待を懸けることができないと云つた様な常識が何時のまにかでき上つてゐた。しかし、と云つたところで、收益性を全く無視することは、企業經營と云ふ點から見ても、その結果が直ちに市財政に延ひては市民の負擔に及ぶと云ふ點から考へても決して適當なものでない。むしろ此等の企業が私人に委ねられた場合に當然負擔すべき租稅に該當する部分だけでも普通經濟に繰り入れる必要がある。その爲にも經營の合理化や資本計算の方式を採り入れることが要求せられる。現在市營企業が都市財政に大きく貢獻し得ない事情の裡には、やはり經營に伴ふロスや料金算定に際しての合理的計算の不徹底が潜んでゐるのである。だから此等の部面に財源を求め

て行くとすれば、當然收益性の立場を充分貫いて從來の經營方法を反省する要がある。もちろん地方財政法第六條では、

「一　政令で定める公營企業については、その經理は特別會計を設けて之を行ひ、その歳出は、當該企業の經營に伴ふ收入を以て之に充てなければならない。但し、災害その他特別の事由がある場合において議會の議決を經たときは、一般會計又は他の特別會計からの繰入による收入を以て之に當てることができる。

二　前項の企業については、定期に財産目錄、貸借對照表及び損益計算書を作成しなければならない。

三　第一項の企業については、地方自治法第二百四十四條第二項の規定による議會の指定があつたときは、同項の規定に基いて作成する財産目錄、貸借對照表及び損益計算書は、これを前項の規定により作成したものとみなす。」

と定めているし、地方自治法第二百四十四條第二項では、

「普通地方公共團體の長は、議會の指定した事業につきその經營狀況を明にするため、定期に貸借對照表その他必要な書類を作成し、これを監査委員の審査に付し、その意見を附けて次の議會に提出しなければならない。」

と定めて、前述の様な市營企業に伴ひ勝ちな欠點を除こうと努めてゐる。しかし、かうして地方財政法や地方自治法が經營に關する問題を反覆して強調してゐると云ふ事は、之を裏返して見れば、市營企業には地方財政法や地方自治法が採り上げてゐる點が弱點として現はれ易い事を物語るものでもある。あたかも此の事を裏書きするかの様に、昭和二十一年度決算の結果に依れば、西宮市では水道事業が市の經營に屬してゐるが、普通經濟への繰入れはなく、大阪市では交事事業・水道事業共にごく少額を普通經濟に繰入れるにすぎない實情である。しかも大阪市の場合、交通事業からの繰入れは公納金に依る部分であつて、本來ならば直接普通經濟の收入としてもよい部分がただ慣習的に交通事業經濟を通り抜けてゐるだけである。それだけでなく、交通事業經濟には歳入補塡の爲に四千六百萬圓の公債收入が計上されてゐる。明に此等の事實は獨立採算制の考へ方に於て欠けるところのあることを示してゐる。財源としての市營企業の將來に於ける課題が此の様な點に殘されてゐる。

第二に、租稅收入を分與稅・附加稅・固有の市稅に區別して次の結果を得た。

	大阪市		西宮市	
分與稅	七〇、二八〇千圓	四九%	二、四一七千圓	三八%
附加稅	五一、二七二	三六	一、九二三	三一
固有の市稅	二〇、〇〇九	一四	一、九五二	三一

兩市とも分與稅が最大の比率を占めてゐる。附加稅は大阪市では第二位で、西宮市では第三位である。しかし附加稅の比率は西宮市では最下位であるが固有の市稅と比べて大差はない。何れにしろ租稅收入について云へばむしろ重點が分與稅や附加稅の側にあり、固有の市稅に期待し得るところが少いと云ふのが實情である。固有の市稅が大阪市では租稅收入中の僅かに一四%、西宮市で三一%と云ふ少額であることは、重要な課稅物件が國や府縣に抑へられ、市に許されるものが零細な課稅對象に過ぎず、しかも彈力性を欠く結果に他ならない。かくて都市は財源として分與稅や附加稅に依存せざるを得ないのである。市財政確立に關する問題の一つが實に此の點に潜んでゐる。

一應市の財源と云ふ點から見れば、それが分與稅であらうが附加稅であらうが市に收入を與へさへすればよい樣にも思はれる。しかし重點が分與稅や附加稅にある場合には、市は收入の確保と云ふ點で全く自主性を欠いてゐるのである。たとへば分與稅は分與稅法(現行配付稅法)の詳細な規定に基いて國から支給せられるのである。附加稅は本稅の賦課額を基準としてそれに一定の比率が課せられる。だから課稅に關するイニシャティブは全く

何れも國なり府縣なりに依つてにぎられてゐる。市が財政膨脹に應ずるために自由に收入の伸縮を計らうとしても此等の部分に關する限り著しく制約せられる。當然自由な市財政の運用、したがつて自由な行政活動も制限されざるを得ない。のみならず、市が自主的な立場を採り得ない部分が主要な財源であると云ふ事は、行政面に於ける地方自治の理想と財政面に於ける自治との矛盾を示すものでもある。行政面に於ける自治の理想はやはり財政面に於ける獨立が主要な前提條件である。

そう云ふ意味で、云ひつくされた事ではあるが、市獨立稅の確保、さらには國稅體系と地方稅體系の全般に亘る再編成を、都市財政確立の爲にもう一度考へ直して見る餘地がある。地方財政委員會での論爭の焦點も實に此の點にあつた。此の問題を中心として激しい論議がたゝかはされたと云ふことの裡に、此の問題の重要性を教へるものがある。

昭和十五年の稅制改革では、都市と農村との租稅負擔の不均衡を中央がより高い立場から調整すると云ふ意味のものであつた。それだけに地方自治の考へ方が犧牲に供せられざるを得なかつた。いままた稅制改革を行ふとすれば、中央地方に通ずる點では前と異らないが、地方に獨立の財源を與へると云ふ意味を持つた、國稅體系と地方稅體系の再編成である。もちろんそうなれば負擔不均衡の問題が又浮かび上るに違ひない。だからその場合都市財政の自主性と、中央に依る財政調整とを、どの點に於て調和させるかに問題の焦點が求められることになるう。

細部の點についてはいろいろ問題はある。しかし、どく大づかみに都市財政に關する問題を拾ひ上げて行けば少くとも此等の諸點が都市財政確立に伴ふものとして浮かび上つて來ると考へて差し支へない。すなはち、第一に經費面に對する反省、第二に固有事務と委任事務に關する充分な檢討、第三に市營企業合理化の問題、第四に租稅體系の全面的な再編成。云はゞ、此等四つの點が都市財政問題研究に關する第一の關門であり、此等の關門を通過して、それぞれの方向に副ひ乍ら、それぞれの線上にある第二・第三の關門を通過することに依つて、都市財政確立のいと口をつかむことが出きるのである。

地方財政改革について

地方財政委員會調査員　吉岡健次

一　序

地方財政窮迫の聲は近來一段と高くなり、地方財政問題は今や各方面において取上げられるに至つた。一體なぜ地方財政は窮迫しているのであろうか。その原因として一般にあげられている點は、地方財政に自主性がなく更にそうした自主性のない財政の上にインフレーションの壓力が加わつているということである。

從て、今回地方財政委員會の財政改革の目標も、第一には地方財政自主化の徹底を計ること、第二には現在の經濟情勢に則應する地方稅財政制度を確立することの二點であつた。從てその施策としても、一方、經費においては從來やかましく論ぜられてきた國費と地方費の負擔區分の是正、他方、收入の面においては地方獨立稅源の擴充、特にインフレに應じて增收のある酒・煙草消費稅の創設、監督官廳の許可權限の撤廢、地方稅審議會の設置、更には自主的金融體制としての地方團體中央金庫、地方災害復舊基金の設置等であつた。

しかし乍ら周知の如く、地方財政委員會の當初の原案は、種々の事情により或いは全然採用されず或いは甚しく修正されて國會通過をみたのであつて、從て今回の地方稅財政制度の改革は地方財政委員會の原案とは餘程違いものがあるといわなければならない。例えば、酒・煙草消費稅が原案通過をみず僅に低率の酒消費稅として殘つたこと、また地方團體中央金庫及び地方災害復舊基金が全く日の目を見ずに終つてしまつたこと等はこれを物語るものである。

然らば右改革は地方財政に對してどのような效果を及ぼすであろうか。それは果して地方財政の窮迫を打開するに足るものであろうか。もとよりこのことは今暫く時日の經過を待たなければ明確には分らない。しかし乍ら計畫立案の計數の中に、如何なる意圖が如何なる程度に盛られているかということを確めれば、概略の推論をなすことはできよう。更に地方財政再建のためになお殘つている問題は如何なる點であろうか、又改革の限界はどこにあるのであろうか。

本論においてはこういつた問題について、以下少しく述べてみたい。

二　地方財政改革の效果

先ず今回の改革によつて地方財政は果して自主性を高めることができたかどうかを檢討してみよう。

その爲に昭和二十三年度歲入豫算を同二十二年度歲入豫算と比較すると左の如くである。ここで斷つておきたいことは、本論にいう豫算とは實際の地方團體豫算の集計ではなく、地方財政委員會において推定算出せるものであるということである。

地方歲入

	昭和二十二年度豫算推定額 百萬圓	%	昭和二十三年度豫算推定額 百萬圓	%
稅收入	四三、六六七	四五	一〇九、一五九	五四
道府縣獨立稅	一九、七四一		六〇、九〇三	
市町村獨立稅	三、九五〇	二五	八、五一二	三五
還付稅	一七六		八	
分與稅	一九、五三〇	二〇	三九、一九八	一九
目的稅	二八〇	〇	五三八	〇
稅外收入	五二、六八〇	五五	九四、四四〇	四六
使用料手數料	三、六四二	四	七、七五八	四
公債收入	一六、五八六	一七	二六、四九四	一三
國縣支出金	二九、九一五	三一	五七、一九六	二八
繰越金	四五六	三	一〇〇	一
その他	二、〇八一		二、八九二	
合計	九六、三四七	一〇〇	二〇三、五九九	一〇〇

右表によつて歲入面の檢討を加えると、

(一)　先ず昭和二十二年度において、稅收入の歲入總額に對する割合が四五%、稅外收入が五五%を占めていたのに反して二十三年度は稅收入が五四%、稅外收入は四六%と變化している。

(二)　また二十二年度において稅收入中獨立稅の占める割合が五五%、分與稅が四五%であつたのに反し、二

十三年度は獨立稅が六四%、分與稅（配付稅）が三六%となつている。

（三）更に國鄕支出金が歲入總額に對し二十二年度において三一%の割合を占めていたが、二十三年度は二八%に減少している。

これ等のことは今回の改正によつて一、入場稅や狩獵免許稅を國稅から地方稅に移讓したこと。二、營業稅の範圍を擴張して事業稅を創設したこと。三、鑛産稅・電氣ガス稅・木材引取稅・使用人稅・餘裕住宅稅を創設したこと。四、地租・家屋稅・住民稅・鑛區稅・不動産取得稅等の課率や課稅標準を擴大して稅收入の增大を計つたこと等による結果である。このことは一、地方團體に對する監督官廳の許可權限を撤廢したこと。二、地租家屋稅の賦課率法定、住民稅の賦課額制限の制度を止め單に標準賦課率又は標準賦課額を示すに止めたこと。三、法定外獨立稅については地方團體が自由に課稅しうること等の措置と相俟つて地方稅制度の劃期的改革として自主化の線を著しく高めたことは否定できない。

然らば今回の改正によつて中央、地方の稅源配分は適正に行われているであろうか。

左に地方稅・國稅の增加狀況を夫々の經費の膨脹と對照して比較してみよう。（單位百萬圓）

	國稅（A）	地方稅（B）	B/A %	對前年增率	國庫一般會計歲出（C）	地方歲出（交通ガス事業費ヲ除ク）（D）	D/C %	對前年增率
昭和二〇	一一、五五五	一、九九四	一七	—	二一、四九六	一〇、二八〇	四七	—
二一	三七、七七六	五、九三九	一五	(一) 二	一一五、二〇七	三三、五三九	二九	(一)一八
二二	一八七、一二二	四三、六六七	二三	(+) 八	二一四、二五六	九五、九二四	四四	(+)一五
二三	三六三、二七五	一〇九、一五九	三〇	(+) 七	四一四、四六二	一九八、四〇二	四八	(+) 四

右によつて地方稅の國稅に對する割合を地方歲出の國庫歲出に對する割合と比較すると、二十一年度より二十二年度にかけては地方稅の國稅に對する割合よりも地方歲出の國庫歲出に對する割合の方が七%增大しているが二十三年度になると、その反對に、地方歲出の國稅に對する割合よりも地方稅の國稅に對する割合の方が三%增大していることが分る。

このことは今回改正による地方稅擴充の結果に外ならない。しかし乍ら（一）地方歲出が國庫歲出の約半額を占めているにも拘らず、なお地方稅が國稅の約三〇%を占めているに過ぎないこと、（二）而も地方稅中には國庫より分與される地方配付稅が稅收入の約三六%も含まれていること等を考慮するとき地方稅が國稅に比してなお依然として著しく低位に置かれているものと考えざるを得ない。而も國稅には間接稅收入の占める割合が國稅收入の約六〇%をも占めているに反し、地方稅においては間接稅と目すべきものは皆無に等しいのであるから、インフレの進行に伴つて財政需要は膨脹しても財源がこれに追付くだけ增加せず直ぐ行詰まつてしまうのであつて、この點においても我々は國稅に對する地方稅の甚だしき低位性、劣弱性を見るのである。

これを要するに、地方稅は今回の改正によつて著しく自主的體制を整えたが、中央地方の稅源配分の上よりみるときはなお十分ではないということができる。

次に檢討を要することは地方自治に即應して地方財政面においてもそれを裏付けるに足るだけの財源措置がなされたかどうかということである。そこで先ず歲出面を檢討することから始めよう。（單位百萬圓）

區分	昭二二現計豫算推定額	昭二三年度豫算見込額 制度改正前	財源對策ニヨル額	合計
府縣職員費及び役所役場費	一六、〇一六	二三、〇〇八	三、四三八	二六、四四六

警察費及び警防費	六、三四六	九、九二五	六、七六六	一六、六九一
土木費	一六、二二八	三八、九七三	五〇〇	三九、四七三
教育費	二六、二九八	三七、八八五	二〇、二一三	五八、〇九八
衛生費	一、二五九	三、一八九	—	三、一八九
勧業費	一〇、九七四	一四、八六六	—	一四、八六六
厚生費	七、二五五	一三、六四三	—	一三、六四三
交通瓦斯事業費	二、四二三	五、一九七	—	五、一九七
公債費	八一九	一、四九八	三、〇〇六	四、五〇四
戦災復舊費	三、六一一	一二、一二六	—	一二、一二六
その他	五、一一八	九、三六六	—	九、三六六
計	九六、三四七	一六九、六七六	三三、九二三	二〇三、五九九

（註）昭和二二年度豫算ハ一、八〇〇圓ベース
同二三年度豫算ハ三、七〇〇圓ベース

右表によると、昭和二十三年度地方歳出豫算總額は二千三十五億九千九百萬圓であつて二十二年度總額の約二倍に膨脹している。どうしてこのように膨脹しているのであろうか。その内譯として制度改正前の歳出額即ち二十二年度豫算額をインフレに對應して一定の率を以て修正した額と新規財政需要額との二つが示されている。

（一）そこで先ず右の内譯中の前者即ちインフレによる修正額は果して二十二年度豫算額に見込まれたる事業を維持するに足る額であろうか。

修正率は物件費において一・八三倍、人件費は二・〇二四倍であり國の補正率に準じたものであるという。かくして修正された額は二十二年度豫算額の約一・七倍即ち千六百九十六億七千六百萬圓となつている。昭和二十一年度における東京都財政のインフレによる反射的膨脹系數は五倍であつた。本年度はなおこれから物價騰貴は續くであろうから追加豫算は必至と思われる。それにしても一、八〇〇圓ベースより三、七〇〇圓ベースに至る補正率が僅か一・七倍であることを考えると昂進するインフレ下において地方團體が實際問題として果してこの枠内にてやりうるものであるかどうかを疑わざるを得ない。

（二）次に新規財政需要として豫算に編入されているものは、府縣職員費及び役所費、警防費、土木費（北陸地方大震災復舊費）、教育費、公債費等であり、總額三百三十九億二千三百萬圓、歳出總額の約一割六分に過ぎない。この額が主として自治體警察費及び六・三制教育費に相當する額である。そこで本改正によつて地方團體固有の事業ともいうべき衛生費、勧業費、厚生費、更には交通・瓦斯事業費等は別段新に豫算に見込まれている譯ではない。從て二十三年度豫算は六・三制、自治體警察の費用を除いては（これらの經費が十分豫算にくまれているかどうかについても問題はあるが）二十二年度豫算をそのまゝ踏襲しているに過ぎない。

（三）更に二十三年度豫算を基礎として計算しているので人員は二十二年十二月における數であつて、その後人員は相當增加しているのであるから歳出は更に過少に見積られているといゝえよう。

以上歳出面を檢討して結局次の如くいうことができる。即ち、歳出面においては六・三制、自治體警察の費用を除いては別段新に見込まれているわけではないから、地方自治強化に伴う自治活動は望みえないところであるそれ許りか、從前の事業そのものだけが既に過少に見積られているのであるから、かゝる歳出に對應する歳入面は、地方自治權伸張に即應した財源措置がとられているとはいゝ難い。

然らば右の歳出に對應して均衡がとられている歳入自體は確實に收入が見込まれ得るものであろうか。換言す

れば兩者は果して實質的に均衡しているとみてよいであろうか、この點を確めなければならない。

以下歳入面の檢討に移るのであるが、その爲もう一度收入豫算表を揭げよう。（單位百萬圓）

	昭二二年度現計豫算推定額	昭二三年度豫算見込額 改正前豫算見込額	財源對策ニヨル額	計
稅收入	四三、六六七	七三、一一四	二六、〇四五	一〇九、一五九
道府縣獨立稅同附加稅	一九、七四一	三二、一二二		二八、七八一	六〇、九〇三
市町村獨立稅	三、九五〇	三、五一四		四、九九八	八、五一二
還付稅	一七六	八		八
分與稅	一九、五二〇	三六、九三二		二、二六六	三九、一九八
目的稅	二八〇	五三八		五三八
稅外收入	五二、六八〇	八九、三六〇		五、〇八〇	九四、四四〇
使用料手數料	三、六四二	七、七五八		七、七五八
公債收入	一六、五八六	二七、八一〇		一、三二六	二六、四九四
國縣支出金	二九、九一五	五〇、八〇〇		六、三九六	五七、一九六
繰越金	四五六	一〇〇		一〇〇
その他	二、〇八一	二、八九二		二、八九二
合計	九六、三四七	一六二、四七四		四一、一二五	二〇三、五九九

右表の如く歳入豫算においても昭和二十二年度豫算を基礎として二十三年度豫算を編成している。歳入總額は歳出總額と同額二千三十五億九千九百萬圓となり一應均衡を得ている。しかし果してこの豫算が實質的にみて均衡豫算であるかどうかということが問題である。そこで先ず歳入の内譯を見ると、制度改正前における額と財源對策による額が示されている。前者、制度改正前豫算見込額はインフレによる自然增收分と制度改正前における課率の最大限の引上げによる增收分を加算している。その算定の基礎は稅收入においては遊興稅は昭和二十二年度稅額の三・四六倍、營業稅は二・五倍、地租・家屋稅・鑛區稅は一倍、其他のものは二・三倍、目的稅は一・九二倍、稅外收入においては使用料手數料は三倍、國縣支出金は物件費一・八三倍、給與二・〇二倍、其他一・九倍となつている。更に分與稅は二十三年度所得稅推定額に同年繰入率を乘じた額である。かくして算定された額は一千六百二十四億七千四百萬圓、二十二年度歳入總額の約一・六八倍即ち歳出面におけるインフレの反射的膨脹數たる一千六百九十六億七千六百萬圓と大差なき額である。そうするとこのことは稅收入がインフレ昂進のため增大する財政需要に伴うて相當增大することを物語つているものであるが、然りとすればこの算定方法には一つの重要な問題が存すると言わざるを得ない。即ち地方稅に於てはインフレに伴うて收入の增大を計り得ないところに正に地方稅の弱點があつたのであり、地方財政改革の意圖もこの點に存したのである。從てこの點についていゝたいことは歳入面においては、制度改正前における豫算見込額が過大に見積られていないかということである。以上のことはもとより科學的に明確にはいいえないが、少くとも歳入、歳出兩面の算定方法において歳入面における補正率が歳出面における補正率に比較して過大に見積られていないかということは前揭補正率によつてはつきり言いうることゝ思う。

從て歳入は歳出に對して一應均衡はとれているが、それは實質的均衡とはいゝ難く、この點においても實際の財源措置が十分なものではないということができよう。

以上歳出、歳入兩面を檢討することによつて、今回の改革による財源措置は地方團體の實際の自治活動を裏付

けるに足る十分なものではないということが明確に分る。從て今回の改正による效果については總括的に次の如く推論しうるであらう。

（一）地方獨立稅は相當擴充され、また自主的體制も一應整えることができた。しかし地方稅の國稅に對する割合は歲出面における割合に比してなお低位にとゞまつているのであるから自主性はまだ十分とはいゝえない。

（二）また財源措置も、極めて切り詰めた歲出に對して比較的過大に見積られているのであるから、實際の地方歲出に對しては極めて窮屈なものであろう。

（三）更に財源措置は六・三制、自治體警察の經費以外の新規事業には行われていないのであるから、インフレが更に續くならば、目下のところ伸長性ある財源はないのであるから財政は直ちに行詰まつてしまい既定事業の維持すら困難となるであろう。

（四）從て地方分權强化に伴う自治活動は到底言うべくして行いえないところであろう。

三　自主的地方財政の在り方

上述せる如く、地方財政の窮迫を克服するためには、地方財政の自主性を更に强化しなければならない。しかし乍ら地方財政の自主化とは地方分權的な自主性を理想化したものであろうか、この點については我國の如き狹少なる國土に資本主義經濟の發達したところに於ては地方分權的財政の自立性を考えることは困難があると思われる。このことは地方自治法を貫く最も重要な基本的な命題の一つが「地方分權と國家的統一との調整」の問題である點よりみても肯けるところである。このように地方自治の本旨は必ずしも地方分權ではなく、又地方財政の自主化とは地方財政の分立を意味しない。換言すれば、國及び國の財政の運營が民主化せられ、地方團體及び地方住民の意思が十分反映される場合には必ずしも地方財政の自立性を要しないとさえいゝえよう。且つ又、地方財政の自立性を徹底すれば、稅源の地域的不均衡から、或いは財源の不充分な團體を生じ、或いは國民負擔の不均衡を生じ地方自治上完全なる運營を期し得ないであろう。

そこで今日の地方財政自主化の點を考える場合、先ず問題とすべき點は次の如くであろう。即ち

（一）地方財政自主化の問題は今日の場合においては國費と地方費との財源調整の問題であつて、つまり國稅と地方稅との合計たる國民負擔の總額を國及び地方の夫々の財政需要に應じて如何に適正に配分するかということが考慮さるべきであり、

（二）さらにその場合において、稅源の地域間不均衡から生ずる團體間の財源の不均衡、國民負擔の不均衡を如何に調整するかという點も閑却しえないところである。

（一）の點については既述の地方稅財政制度改革の分析より明なるところであるが、こゝでは觀點をかえ「國民の擔稅力を表示することにより實際問題としても國稅の外に新に地方稅を思うまゝに創設する餘地なきことを强調しておこう。

年度	國民所得	國稅額	地方稅額	合計	國民所得ニ對スル比較額 國稅	合計
昭一二	二〇四	一、八二六	六五九	二、四八五	八・九	一二・二
一三	二四二	二、三七四	七〇四	三、〇七八	九・八	一二・七
一四	三〇〇	二、九三二	七六三	三、六九五	九・八	一二・三
一五	三四〇	四、二一九	七八四	五、〇〇三	一二・四	一四・七
一六	三九〇	四、九三一	八九九	五、八三〇	一二・六	一四・九

一七	四一〇	七、五二三	九三四	八、四五七	一八・三	二〇・六
一八	五四九	九、九六〇	八一三	一〇、七七三	一八・四	二〇・六
一九	七二〇	一二、八六三	八六一	一三、七二四	一七・九	一九・一
二〇	一、四六〇	一一、五五五	八九二	一二、四四七	七・九	八・五
二一	四、〇〇〇	三七、四三八	三、八二六	四一、二六四	九・四	一〇・三
二二	一一、七〇〇	一八七、一二二	二三、九七一	二一一、〇九三	一六・〇	一九・一
二三	一九、〇〇〇	三六三、二七五	六九、九六一	四三三、二三六	一九・一	二二・八

右表により分る如く、租税の負擔は戰前は國民所得に對して大體一二%であつた。戰時中は二〇%程度に增加し其後インフレの昂進とともに間接的に租稅負擔が減少したが、昭和二十二年度以來稅の負擔は增加して約一九%程度となり、更に二十三年度において二一・八%の負擔となるに至つた。なお國民所得の負擔からいうと、イギリスは現在でも約四〇%、アメリカは二六%、獨逸は三三・八%となつており、これ等の負擔率に比較するとわが國の負擔はまだ餘程輕いということができる。しかし乍ら國民所得は實質的には戰前に比較すると著しく減少しており、生活水準も極めて低下している。このことは、昭和五年より同九年までにおける飲食物費及嗜好品費の總支出に占める割合が四三%であつたのに比較して二十一年度は七〇%に增大しており、所得の大部分が生きんがための食糧購入費に充てられ、他は節減を餘儀なくされていることよりみても明である。從てかような際においてなお二二%以上の稅の負擔をしていることは、もはや國民負擔が限界に達しているということができ、この點よりも地方稅、國稅間の適正なる財源調整の必要なるを思わざるを得ない。

(二)の點については、地方自主化の今日においてもなお地方配付稅の果す役割の大なるを思うと共に、地方財政自主化に對する不可欠の制限と考えざるを得ない。たゞ問題となる點は地方配付稅が財源調整の域を超えて財源付與的性格をもつに至ることであり、このことは地方稅狹少の補充としての、又は有力稅源の中央への收奪の穴埋めとしての反自治的性格、中央集權的性格を帶びるものであり、嚴に排斥すべきことであろう。

以上結論として、今日の地方財政自主化の在り方は、極端なる地方獨立稅源の貧困を是正することにより國費・地方費に對する夫々の財源調整を計ることであるということができる。こゝに地方財政自主化の限界があり、從て又、一應地方財政確立の限界があるといわざるを得ない。

四　地方財政確立の方策

地方財政窮迫の現狀における自主的地方財政の在り方をこのように考えるならば、當面地方財政改革の對象としてなお殘されたる問題としては凡そ次の如きことが考えられるであろう。

一　酒・煙草消費稅を創設すること。

消費稅及び專賣價格が全國的である必要があるという點においては地方稅としての適否について一應批判の餘地があるが、既述の如く地方稅においては物價の騰貴に應じて直ちに增收の得られる如き稅種が極めて少く、このことが地方財政窮迫を一層促進せしめていることを思えば、地方稅としてこのような稅を設けることは考慮されて然るべきものであろう。この方面における地方獨立稅の擴充により、國稅との稅源調整を計ることは當面の對策としては排斥さるべきではないと考える。

二　住民稅に所得稅的性格を與え、賦課率を相當程度引上ぐること。

地方分權强化の今日は地方稅に於ても應能課稅が必要であるという見地より所得稅附加稅創設の問題も取上げ

得る。しかし所得税附加税制度をとるときは、地方團體間の財政を極めて不均衡ならしめ、また、本税の賦課率を引下げなければならないので現在の調整財源たる地方配付税え繰入れの額を減少せしめ、結局二重の意味において團體間の不均衡を激化せしめること、更には現在における徴税技術上の難點等を考慮するとき、寧ろ住民税に所得税的性格をもたせることが適當と考えられる。

三、地方配付税の果す役割についても輕視すべきでないことは既述の通りである。

四、起債市場の現狀に鑑み、起債の圓滑を計るため地方團體中央金庫、更には地方災害復舊金庫等金融面における自主的體制の整備についてもなお考慮する必要がある。

地方財政確立の方策としては以上の如きことが考えらるべきであるが、これ等のことは既述の如く、國費、地方費に對する夫々の財源調整の觀點より考えられなければならないことは論を俟たないところであり、要は地方財源の貧困を國と地方との適正なる調整面まで引上げるところに地方財政自主性の問題があり、再建の問題があるといわなければならない。

なお、右の如き改革と相俟つて地方團體自體の財政運營においても、經費面における徹底せる合理化、必要止むを得ざる經費或は生産的經費に對する財源の重點的充當、人件費に對する科學的研究による合理的措置等により地方財政再建の努力を拂うべきであることは申すまでもないところであつて、これらのことは上述の對策と相俟つて地方財政確立方策に對する一應の限界をなすものであろう。

然らば地方財政の危機はこれらの對策をもつて打開されうるものであろうか。今回の税財政改革による地方税收入の增收額は三百六十億四千五百萬圓であつて、二十三年度歳出總額九百六十三億四千七百萬圓に對しては相當高い割合を占めているが、インフレにより膨脹した二十三年度歳出總額二千三十五億九千九百萬圓に對しては僅か十七%程度の割合を占めているに過ぎない。このことはインフレーションの進展の前には如何に財源措置が十分なる效果を收めえないものであるかということを物語るものであつて、上述の對策が目下の危機の根本方策とはなりえないことがこれを以ても自ら分るところである。

このように地方財政窮迫の直接的原因はインフレーションである。然らばインフレーションの前には地方財政確立方策は全く無力を示すほかないものであろうか。地方財政確立方策は上述の如き限界を一步も出られないものであろうか。こゝに最も重大なる問題が伏在しているのである。それは結局日本資本主義經濟の根本的把握なくしては不可能であろう。從てこゝでは單に問題として提出するに止めておこう。更に地方財政窮迫の原因が直接的にはインフレーションに原因を有するものとすれば、インフレーションが終焉すれば地方財政の危機は救われるものであろうか。問題はそのように簡單ではない。何となれば、インフレーションは日本資本主義經濟の危機の一表現であるに過ぎないからである。

ともあれ、目下の經濟情勢は頗る深刻を極めており、從て地方財政危機打開の根本的方策を樹てることは極めて至難であろうが、當面の對策としては既述の如き地方財政自主性の强化を强力に推進しなければならないものと考える。（昭二三、一〇、五）

都市財政確立方策

札幌市助役　原田與作

一　都市財政の恒常的且普遍的方策を確立することは、次の理由により甚だ困難である。

（イ）都市財政は、地方財政の一環として、國家財政との關聯に於て考慮しなければならないが、國家財政には、敗戰による異常要素が含まれて居り、此の要素を度外視することは出來ない。

（ロ）國民經濟の現狀が甚しく不安定の狀況にある。

（ハ）都市の大小、文化的各種都市施設の極端なる相違及都市存立の背景を爲す産業狀態の地方的相違により各都市に共通する公式的方策の樹立は、各都市にとつて滿足を與へられない。

二　以上の事情から、本報告は、日本に於ける概念的中都市に重心を置きつゝ、地方財政の全般に就て、若干の考察を試みるものとする。

三　今回の地方財政制度改革に於ける地方財政需用の目標は、大約二千億に置いて居るが、これは目前の地方財政の破綻を回避したに過ぎない。仍て之を三千億圓とし、一千億圓を增額することを目標とする。

（イ）過去に於ける都市が、財源涸渇のために、都市民の最も痛切に感ずる地方的施設が出來なかつた計りでなく、辛ふじて出來た施設の維持すら滿足に出來ず、ために文化は立後れて民力の低下を來し、現下の最大急務たる生産の增強に、甚しい障害を與へ且つ施設維持の不完全は、耐用年限を著しく短縮せしめて、地方財政を益々壓迫しつゝあるをもつて、現在より幾分なりとも積極的に、地方行政の內容を充實せしめることを、地方財政の需用目標額中にとり入れる。

（ロ）現在の地方財政制度は、全般的に見て、次表の如く、其の自主性、伸張性、健全性に於て缺くる處あるを以て、地方財政需用目標三千億圓中には、之の缺陷を除去するため、伸張性及自主性のある稅源を確保すると共に、配布稅及公債の減額、住民稅の輕減、雜稅の廢止等を行ふこと。

區分	二十三年度收入見込	總額に對する割合
	百萬圓	%
稅收入	一〇八、六八六	五三・六
直接課徵地方稅（目的稅を含む）	六九、九五三	三四・五
配付稅（還付稅を含む）	三八、七三三	一九・一
稅外收入	九三、八一三	四六・四
公債	二六、四九四	一三・二
國縣支出金	五六、五六九	二七・九
使用料手數料	七、七五八	三・九
其の他	二、九九二	一・四
合計	二〇二、四九九	一〇〇・〇

（ハ）地方財政の需用目標三千億圓は、次に示すが如く、決して過大でない。

（1）昭和二十二年度末の地方豫算總額は、九百六十三億四千七百萬圓と推定されるが、其の後に於ける物價騰貴、貨銀の値上り、自治體警察、消防、保健所の移管等のみを考慮しても、悠に三倍即ち二千八百九十億圓に達する。況や前揭（イ）の事情を目標に入れるときは、寧ろ過少とも云ひ得る。

備考——札幌市の實例

昭和二十二年度末現計豫算　二二八、五〇六（千圓）

同　二十三年九月改定豫算　七四五、〇〇〇（千圓）

比　較　三・二八倍

（2）國庫歳出との比較に於て見るも、戰前（昭和十一年以前）の地方財政が窮乏の極に達した時代に於てすら、地方歳出は國庫歳出を上廻つて居た。それが日支事變の生じた昭和十二年を契機として、國庫歳出は急激に膨脹し、地方歳出は比較的緩漫な增加を續けたのである。（次表參照）

昭和二十三年度國庫歳出四千百四十四億六千二百萬圓の內、終戰處理費、連合國財産返還費、賠償施設處理費等の特殊經費千六億圓及配付税の財源三百九十二億圓合計千三百九十八億圓を除きたる所謂通常經費とみなされるものは、二千七百四十六億六千二百萬圓で此の一〇%增は三千二十一億餘圓となるから、此の比較に於ても、地方財政目標三千億圓は過大でないことが首肯出來よう。況や新憲法の精神に基いて、地方自治の擴大强化を圖らむとする時期に於ける目標としては、過少とも云ひ得られる。

國庫歳出と地方歳出との比較表（單位百萬圓）

年度	國庫歳出	地方歳出	國庫一〇〇に對する割合
大正一五	一、五七九	一、五九四	一〇一
昭和五	一、五五八	一、七七五	一一四
同一〇	二、二〇六	二、三七七	一〇八
同一一	二、二八二	二、七三九	一二〇
同一二	二、七〇九	二、三二三	八六
同一三	三、二八八	二、四三〇	七四
同一四	四、四九四	二、六六七	五九
同一五	五、八六〇	三、一二二	五三
同一六	八、一三四	三、五〇二	四三
同一七	八、二七六	三、一八五	三八
同一八	一四、四五九	三、五六三	二五
同一九	二〇、一七三	六、九二四	三四
同二〇	二八、九五一	八、六五三	三〇

（3）昭和二十三年の國民所得一兆九千億圓に對し、地方財政需用三千億圓の比は、一五・八%で、戰前の實績（昭和十二年度一二%弱）に比較して、過大な比重ではない。

（ニ）以上により見るときは、地方財政の需用を三千億圓とすることは、少きに失する感はあるが、終戰後に於けるインフレーションの激化に伴ひ、經費の膨脹と、之に伴ふ收入の增徵とは、一般に、安易に看過容認せらるる社會情勢にありたるを以て、此の際、地方財政の膨脹せる歳出に充分なる檢討を加へて經費の轉換を圖ることと、稅外收入、特に使用料手數料、財産收入等の收入に特別の考慮を拂ひ、新たなる財源の捻出を計り、更に三千億圓を目標として樹立せられた財政制度の伸張性により、一應當面の措置をすることが出來やう。

四　地方財政需用三千億圓の內五〇%以上は、地方稅を以て賄ひ且其の稅は地方公共團體に於て直接課徵し、自主性と伸張性ある稅種を以て、充足し得るが如き制度を確立すること。

（イ）地方財政―特に都市財政は、概觀して總經費の五〇％以上は、稅外收入を以て賄ひ得らるるを以て、稅收入を五〇％とした。（次表參照）

稅收入と稅外收入の比率表

區分	二十二年度推計 地方總額	二十二年度推計 比	二十三年度見込 府縣	二十三年度見込 比	二十三年度見込 市町村	二十三年度見込 比	二十三年度見込 合計	二十三年度見込 比	二十三年度改訂豫算 札幌市	二十三年度改訂豫算 比
稅 直接課徵稅	百萬圓 二三、九七一	% 二四・八	百萬圓 三三、四一〇	% 三〇・八	百萬圓 三六、五四三	% 三八・八	百萬圓 六九、九五三	% 三四・五	百萬圓 一九四、三一一	% 二五・九
稅 配付稅（小計）	一九、六九六	二〇・四	二〇、七七四	一九・一	一七、九五九	一九・一	三八、七三三	一九・一	五七、二九一	七・七
稅 國縣支出金	四三、六六七	四五・三	五四、一八四	四九・九	五四、五〇二	五七・九	一〇八、六八六	五三・六	二五一、六〇二	三三・六
稅 使用料手數料	二九、九一五	三一、二	三七、九〇〇	三四・九	一八、六六九	一九・八	五六、五六九	二七・九	九三、一八四	一二・四
稅 其の他	三、六四二	三・七	一、九二四	一・八	五、八三四	六・二	七、七五八	三・九	二三九、六一五	三二・二
稅 公債（小計）	二、五三七	二・六	一、七八七	一・七	一、二〇五	一・三	二、九九二	一・四	一〇四、四六六	一四・二
稅外	一六、五八六	一七・二	一二、六〇一	一一・七	一三、八九三	四・八	二六、四九四	一三・二	五六、一三三	七・六
合計	五二、六八〇	五四・七	五四、二一二	五〇・一	三九、六〇一	四二・一	九三、八一三	四六・四	四九三、三九八	六六・四
	九六、三四七	100・0	一〇八、三九六	100・0	九四、一〇三	100・0	二〇二、四九九	100・0	七四五、〇〇〇	100・0

備考　二十二年度地方總額及二十三年度府縣、市町村別金額は二十三年六月二十一日地方財政委員會資料による。

（ロ）昭和二十三年度に於て、國民より徵收する國稅及地方稅の總額は、四千三百二十億圓であるが、其の內地方稅は僅に一六％を占めるに過ぎない。配付稅と地方稅とを合算しても、二五％强の程度である。四千三百二十億圓の內、既に述べた終戰處理費等の特殊經費の財源として千六億圓を控除した、三千三百十四億圓の五〇％程度迄を地方稅として確保することは、地方自治確立の上に於いて最小限度の要求であらう。

國稅	租稅及印紙收入	二六七、七〇四（百萬圓）（配付稅の財源二九、一九七百萬圓を含む）
	專賣益金	九四、三五四（〃）
地方稅（配付稅を含まず）		六九、九五三（〃）
計		四三二、〇一一（〃）

（ハ）地方公共團體に於て、直接課徵する地方稅千五百億圓を確保する基本的考へ方は、次の通りとする。

（1）地方稅に伸張性を保持せしむる爲めに、收得稅（主として所得稅）を中核とする。

（2）消費稅は、總ての稅種を綜合してこそ伸張性あるが、個々の稅種に付ては、必ずしも經濟情勢に適應する伸張性なきを以て、現在に於て有力なる稅種を第一次補完稅とする。

（3）住民稅及現行物件稅は、第二次補完稅とする。

（4）現行配付稅は、其の本質に鑑み能ふ限り減額し、窮乏團體に對する財政調整交附金の性格として、所要額を在置する。

（5）所得稅的性格を持たしめたる現行住民稅の課額は、國稅たる所得稅が過重なる現在に於ては、不適當であるから、之を引き下げる。

（6）自轉車稅、荷車稅其の他の雜稅にして、大衆課稅的なるものは之を廢止する。

（7）公債發行は、之を抑制して財政の健全を圖る。

五

地方稅增加の具體的方法並に其の措置。現行制度による稅收入見込額は、配付稅を含めて千八十六億八千

六百萬圓であるが、之を千五百億圓とし、其の增收額の措置等の具體的方法は左の通りとする。

（イ）所得稅及法人稅の附加稅を創設すること。

而して稅率は、現行國稅率による收入の內四〇%を、地方稅として徵收せしめる樣措置すること。

之に依る增收　六三、三一八（百萬圓）

（ロ）煙草消費稅を創設すること。

現行價格の內一〇%として增收　九、四三四（〃）

（ハ）酒消費稅現行稅率、五%を一〇%に値上すること。　三、〇〇〇（〃）

（ニ）農業に對する事業稅を主食にも課稅すること。之による增收　五、〇〇〇（〃）

（ホ）目的稅（所得稅附加稅割、本稅の十分の一の百分の二十）　一、二六六（〃）

右增收の合計　八二、〇一八（〃）

增收の措置

（ヘ）住民稅現行百四十一億千七百萬圓を三分の一に輕減する。之による減　九、四一二（百萬圓）

（ト）自轉車稅、荷車稅其の他の雜稅九億九千四百萬圓を廢止する。　九九四（〃）

（チ）配付稅三百八十七億三千三百萬圓を百億圓に減ずる。　二八、七三三（〃）

（リ）公債發行豫定額二百六十四億九千四百萬圓中、約半額百三十三億圓を肩替りする。　一三、三〇〇（〃）

（ヌ）地方財源の不足の緩和に充當する。　二九、五七九（〃）

右（ヘ）—（ヌ）の計　八二、〇一八（〃）

六　前項による稅制の現行稅制との比較

種別	現行制度 稅額	現行制度 比	改革案 稅額	改革案 比	現行に對する增△減
	百萬圓	%	百萬圓	%	百萬圓
收得稅（改革案による中核稅）	三二、一九五	二九・七	一〇〇、五一三	六六・四	六八、三一八
所得稅附加稅	—	—	六三、三一八	四一・八	六三、三一八
地租、家屋稅及同附加稅	六、三二〇	五・九	六、三二〇	四・二	〇
事業稅、特別所得稅及同附加稅	二五、八七五	二三・八	三〇、八七五	二〇・四	五、〇〇〇
主要消費稅（改革案による第一次補完稅）	一〇、八五三	九・九	二三、二八七	一五・四	一二、四三四
入場稅、電氣ガス稅、飮食遊興稅及同附加稅	九、二八四	八・五	九、二八四	六・二	〇
酒消費稅及同附加稅	一、五六九	一・四	四、五六九	三・〇	三、〇〇〇
煙草消費稅及同附加稅	—	—	九、四三四	六・二	九、四三四
其の他（同第二次補完稅）	二六、三六七	二四・三	一五、九六一	一〇・五	△一〇、四〇六
住民稅	一四、一一七	一三・〇	四、七〇五	三・一	△九、四一二
雜稅其の他	一二、二五〇	一一・三	一一、二五六	七・四	△九九四
目的稅	五三八	〇・四	一、八〇四	一・二	一、二六六
配付稅	三八、七三三	三五・七	一〇、〇〇〇	六・五	△二八、七三三
合計	一〇八、六八六	一〇〇・〇	一五一、五六五	一〇〇・〇	四二、八七九

七　國家財政への影響と其の措置。

（イ）本要旨による改革案の國家財政への影響は、次の通りである。

（一）所得税及法人税の減収　三四、五八五（百萬圓）

税収入の減　六三、三一八百萬圓
配付税財源の不用額　二八、七三三百萬圓　の差引

（二）煙草消費税の創設による專賣益金の減収　九、四三四（百萬圓）

（三）酒消費税の値上による酒税の減収　三、〇〇〇（百萬圓）

計　四七、〇一九（百萬圓）

（ロ）右減収補塡の措置。

右の措置は、所得税の自然増収を以て、補塡することが可能であると信ずる。即ち現行所得税率は甚だ高率であるにかゝわらず、國民所得一兆九千億圓に對し、僅に八・八五%を收入して居るに過ぎない。前揭四百七十億餘圓を、所得税及法人税の自然増收によつて補塡することとしても、所得税及法人税の總額は二千六十三億圓で國民所得に對し一割一分に滿たない。

昭和十八年の税制改正當時には、現在よりも遙に低い税率を以て、國民所得の約一割を收入して居た實績に鑑みても、現在の賦課率を以て、増收の可能性は充分あると確信する。

所得を課税標準とする國税の所得税及法人税、地方税に於ける事業税及住民税を綜合した課率は三十萬圓以上の事業所得者に對しては理論的に成立たなくなつて居ることは周知の事實である。徒らに所得税率を引き上げて比較的高額所得者に過重の負擔を强ひ、低額所得者には所得税の面に於ては輕課若しくは免税する一方、物品税、賣上高税、酒税、煙草税等の消費税として極度に高額なる徴税を行ふは課税の公平を期する上に於て甚しく矛盾し暗黑なる税制と云はざるを得ない。

此の際、所得税法を改正して、如何なる國民も總ての所得に對して二%程度の所得税を課し、高額所得者に對しては別に附加所得税を課することとして、全般的に税率を引き下げ廣く税源を捕捉することが却て所得税の増收を期し得るものと考へる。

戰後都市經費の一考察

―人口問題を中心として―

大阪市財政局長　下村進

（一）

戰前東京都と合せてその直接國税額が我が國總額の六割近くも占めてその經濟力の大きさを端的に表現していた大阪市も、戰時中に强行せられた工場の地方分散、戰災に因る大多數の工場施設の喪失、軍需工場の徹底的潰滅にかて加えて、更に戰後財閥の解體、經濟力の集中排除、私的獨占の禁止等次々と一連の經濟民主化政策が實施され、僅かに殘存した富の集積も著しく變貌を加えられることと成つたのであるが、戰災によつて失われた巨大な消費物資に對する尨大な需要とそれに必要な生産資材の生産のために、今や資本は再び新しい中小企業の形態をとつて再構成され集中されつゝある。而してこのような勞働志向性工業の集中は人口の集中という現象と

相表裏しているのであつて、勞働力の需要は當然に人口の增加を招來し、人口の增加そのものは又投資誘因となつて人口の集中を促進して生産を展開し商工業を發展せしめるのである。

かくして人口の大都市集中という現象は、戰後に於て一段と著しい現象となつて來ているのであるが、それは同時に又大都市財政に頗る大きい影響を及しつゝある。

（二）

大阪市の人口は昭和二十年の空襲により忽ちにして百千萬に激減したが、その後年々累增し本年八月一日の常住人口調査では百七十萬に垂んとし、この間正に六十萬の增加を示している。之を今大阪府下衞星都市並びに郡部と比較して見ると、次表の通りである。

	昭二一	昭二二	昭二三	昭二三の昭二二に對する增加率
大阪府	二、九七六、一四〇	三、一三四、六五九	三、五一五、二二五	五・四一%
大阪市	一、二九三、五〇一	一、五五九、三一〇	一、六九〇、〇七二	八・三九%
衞星都市	六四三、八九五	九五〇、四九九	九八一、一七五	三・二三%
郡部	一、〇三八、七四四	八二四、八五〇	八四三、九七八	二・三二%

（註）昭二二は昭二二・一〇・一現在臨時國勢調査、昭二三は昭二三・八・一現在常住人口調査に依る。

云う迄もなく、常住人口調査と國勢調査とは、その調査方法が異るので、兩者の調査結果を單純に比較してその增加人數を以て直ちに十ケ月間の實增と斷言することは出來ないのであるが、大概の傾向を推知するのには充分である。之に依ると大阪市の人口增加率八・三九%は衞星都市、郡部並びに全國平均に比し遙かに上廻つている。戰前本市の增加率はせいぜい四%程度であり、更に戰時中に川崎、八幡等が軍需工業都市として一時に示した急激な增加率でさえ六%程度であつたことを想起するとき、この膨脹率は誠に驚くべき數字である。因みに之を他の主要都市と比較して見ると、東京都、大阪市の膨脹率が特に著しく再び兩都市集中の趨勢が顯われるのである。

	昭二一	昭二二	昭二三	昭二三の昭二二に對する增加率
東京都	三、四四二、一〇六	四、一七七、五四八	四、五五五、五六五	九・〇四九%
大阪市	一、二九三、五〇一	一、五五九、三一〇	一、六八九、九六一	八・三九五%
京都市	九一四、六五五	九九九、六六〇	一、〇四〇、一二七	四・〇四七%
名古屋市	七一九、三八二	八五三、〇八五	九一五、七二五	七・三四三%
橫濱市	七〇六、五五七	八一四、三七九	八五九、三二四	五・五一九%
神戸市	四四三、三四四	六〇七、〇七九	六四四、二一七	六・一一七%
その他二〇萬以上の都市（十二市）		二、九五二、九一四	三、一〇〇、三二八	四・九九二%
全國	七三、一一四、一三六	七八、一〇一、四七三	八〇、二一六、八九六	二・七〇九%

（註）名古屋市は轉入抑制都市に指定されていない。

次に今一步進めてこの增加率八・三九%の構成について檢討してみるに、出生死亡に因る自然增が戰後著しく高くなつているとはいえ尙二%に足らないのであるから、轉入出の差增が壓倒的に高率を占めているわけである。都會地轉入抑制法の適用を受けて轉入が嚴重に抑えられている現在に於て尙且つこの狀態である。而も轉入抑制の解除を待機している多くの未復歸人口や疎開家族等があることは、稼働勤勞者のその家族が住宅難と轉入抑制

に依つて疎開先に釘付けされ詮方なく男子單身荒廢たる燒跡の下宿やアパートに自炊生活を餘儀なくされているという慘しい現實の姿、或は又市外からの通勤者に依つて晝間人口が六十萬も增し、而もその通勤圈が遙か遠方に迄亙つているという實情からも充分に推察されるのであつて、之らの人々が近く行われるであろう轉入抑制の解除を待つて、住宅の復興、食糧事情の好轉に應じて、どしどし集中して來ることは想像するに難くないところであろう。更にその上未復員者や海外引揚者が加わり且つ編入希望町村の人口が十萬にも上るという事情等をも合せ考えるとき、今後近き將來に於ける人口の飛躍的膨脹は必至と見なければならないのである。

然し乍ら、戰後の大都市人口の特殊性は、以上の如く單純に人口膨脹が激甚であるという點にのみ盡きるのではなくて、更に人口構成上の特異的な形態即ち青少年階級が頗る多いという點をも忘れることが出來ないのである。この點については、既に從來からも屢々指摘されて來たのであるが、戰後に於ては、單なる農村青年の都市集中ということのみならず、更に都市の疎開に依つて老幼者が地方に轉出しているという特殊な事情並びに續々外地より引揚げて來る復員者の累增という條件等も折重つて、戰前よりもより一段と著しい特徵と成ることが豫想せられるのである。

以上戰後に於ける都市人口の量質に於ける特異性は都市財政に緊密なる影響を及さずにはおかないのである。

（三）

都市人口の增大に伴い都市經費の絕對額のみならず更に一人當額についても漸增する一般的傾向のあることは少數の例外を除いて既に多數の統計に依つて立證せられているところであるが、就中教育費、社會事業費、土木費、保健衞生費、警察費等に於ては、殆んど例外なくこのことが的確に當嵌り、從來共之ら諸經費の膨脹が都市經費膨脹の大きな一要因とされて來たのである。

所が大都市に於ける之ら諸經費の需要と人口との密接な連關は、今日の如く戰災後の處理、整備、復舊から更に復興への途上にある時代に於ては、平時に於けるよりもより一層緊密の度を加えている。即ち云うまでもなく戰災者・引揚者・離職者・浮浪者・戰災孤兒等要援護者の發生と增加、家屋の燒失・疎開等による住宅問題の激化に對處する援護救濟事業・失業對策事業並びに住宅宿泊施設事業等廣汎な諸々の民生事業は自ら社會事業費の累增を招來し、又人口の密集、住宅の不潔、食糧の不如意等敗戰後の市民生活環境の惡條件下に於ては、傳染病・結核の蔓延、性道德の頽廢に因る性病の流行等に對處して之らの豫防治療費の累高を見、保健衞生事業費の膨脹を伴い、更に又戰災に因り校舍の過半數が喪失又は破壞されて二部敎授を餘儀なくされながらも而も兒童數は刻々增加の趨勢にある今日、之ら戰災校舍の復舊整備事業は刻下の急務というべく、新制中學の校舍建築・用地買收等と相俟つて敎育費の飛躍的膨脹を招き、更には又燒土化された都市の復興のために、道路・河川・橋梁の整備、幹線街路計畫・土地區劃整理・下水道施設の整備等一連の復興計畫の遂行は土木事業費の累增を必要とする。或は又今般新設された自治體警察の如きも、社會經濟諸々の惡環境下に於ける今日に於ては、平時に於けるよりも遙かに人口に應ずる經費の需要の增嵩率が高いことであろう。又他面前述の如く青少年階級の占める率が高いという人口構成上の特異性は、之ら青少年を對象とした敎育費・保健衞生費・社會事業費の增大を招くものであり乍ら而も、之ら青少年階級には擔稅力が低い者が多いから、必然的に之らの經費に應ずる財源が相對的に低下せざるを得ないという實狀にある。

之を要するに、戰後に於ける都市經費就中社會事業費・敎育費・土木費・保健衞生費・警察費等は、戰災後の整備復舊から復興へという條件下にある今日に於ては、平時に於けるより以上に都市人口と緊密なる關係を有し

ているのである。この事を念頭に置きながら次に、更に之らの諸經費の大部分が今回新たに制定された地方財政法に依つて、國地方公共團體共同負擔の經費に屬している點について言及しなければならない。

即ち戰後新憲法の精神に則り、地方自治の本旨に基いて地方自治權の確立が叫ばれ、地方自治法も累次の改正を重ね乍ら、大巾な國內行政權の地方移讓がなされつゝあるのであるが、之は畢竟國政委任事務の整理と自治事務の擴充という長年の要請に應ずるものであつて、我々地方自治當局者の齊しく期していた所である。之に呼應して今回の地方稅財政制度の改革に當つても、自主財政權の問題が大きく採り上げられ、多年の懸案たる國費地方費の負擔區分が地方財政法に法定せられる運びと成り、その區分の基礎を事務の執行そのものが國又は地方公共團體の利害關係に及ぼす影響の大小という點に置いて、全額國庫負擔、地方負擔並に双方共同負擔の三種の事務に明分せられるに至つた。而してその中、國地方共同負擔の經費については、その種目・算定基準及び負擔割合が法律又は政令で定められることに成つているのであるが、その際徒らに自治行政權の擴充に名を藉りてその負擔割合に適切を欠き偏重を來さしめられることのないように注意しなければならないと共に、特に大都市財政の當局者としては、この國地方公共負擔の經費こそ前に述べた意味に於て特に今日都市人口と最も密接な關係にある社會事業費・敎育費・土木費・保健衞生費等がその大部分を占めている點に鑑み、之等經費の負擔割合については、劃一的な一定の算定基準に基く比例負擔主義に據ることとなく、この人口と經費の關係を充分愼重に考慮し、更に單價における地域差等を斟酌した上、その必要の程度に應じて定められんことを期してやまない。尙この點に關しては、英國等に於ては周知の如く、推定人口數・五歲未滿の幼兒數・課稅價格の一人當額・失業者數・道路一哩當人口數の五つの因子が考慮されているのであるが、我が國に於ても配付稅制度との相關關係を見究めながら、この負擔割合の算定基準にも或る程度之ら類似の要素を加味することが妥當のように思われる。

では次に大阪市の經費膨脹の趨勢を實證的に辿つて見ることとする。

（四）

云うまでもなく本市の歲出純計額は、戰後加速度的に昂進するインフレーションに因る人件費・物件費の增に伴い飛躍的に膨脹しているのであるが、今之を日銀の卸賣物價指數を以て修正して見ると、その實際の歲出は殆んど膨脹していないことを知る。

年度	物價指數	純歲出 金額	純歲出 指數	實歲出 修正金額	實歲出 指數
昭八	一〇〇・〇	三三、一〇九、八四一	一〇〇	三三、一〇九、八四一	一〇〇
昭一一	一一〇・〇	六七、六三七、〇四六	二〇四	六一、四八八、二二三	一八六
昭一六	一八四・〇	二一八、三一八、三一〇	六五九	一一八、三九三、八七七	三五八
昭一七	一九九・二	一九八、二九七、二二〇	五九九	九九、五四六、七九七	三〇一
昭一八	二〇九・一	二一一、三五〇、三九八	六三八	一〇一、〇七六、二三〇	三〇五
昭一九	二三三・〇	二五九、八五二、六九四	七八五	一一一、五二四、七六一	三三七
昭二〇	三三〇・八	三一六、〇七一、八一一	九五五	九二、五二四、七三一	二七九
昭二一	一、五九八・八	八四七、四一三、一五六	二、五五九	五三、〇〇三、〇七四	一六〇
昭二二	五、一〇四・五	二、八五三、四六六、一六七	八、六一八	五五、九〇〇、九九二	一六九

（註）各年度共決算額の純計

之に依つて戰後に於ける財政の膨脹は、インフレに因る特異な現象と云うべく、而してこのインフレと經費就

中人件費の關係について種々の論點もあるのであるが、本稿の主旨は寧ろ人口動態と經費の相關關係を觀る點に在るから、之を一應中心點から除外する。

而して次に更に公企業經費と一般行政經費とに大別してその分野と膨脹率とを檢討して見ることゝする。

年度	一般行政經費（純計） 金額	配分率	膨脹率	公企業經費（純計） 金額	配分率	膨脹率	歲出計 純 金額	配分率	膨脹率
昭五	二八、一四三、六六六	588	100	公二、七三二、三九	412	100	三〇〇、八五五、九二五	1000	100
昭六	二三、二五〇、九〇九	556	103	九七、〇一七、四〇一	444	111	三八、三八、三一〇	1000	一〇九
昭八	一五〇、七三七、七三一	713	一三八	公〇、公二三、六七七	287	七三	三一一、三五〇、三九八	1000	一〇五
昭九	二〇三、九六一、〇七七	781	一五一	五六、八九一、六一七	219	六九	三五九、八五三、六四四	1000	一二九
昭一〇	三三五、三五〇、七九	713	一九一	九〇、七二一、〇一三	287	一〇九	三一六、〇七一、八一一	1000	一三七
昭三	五六三、〇八七、公二九	664	四七七	二六四、三三五、三三七	336	三四〇	八四七、四三、一五六	1000	四七七
昭三	一、七九五、七三五、八〇三	629	一、五二九	一、〇五七、七三〇、三六一	371	一、七九八	二、八五三、四六六、一六五	1000	一、四三〇

（註）各年度共決算額の純計

かく公企業經費と一般行政經費とに大別してその分野と膨脹率とを觀察してみると、戰前旺盛であつた公企業活動が戰時中國政事務のため壓縮され、戰後昭和二十年以降再び一般行政關係經費を壓縮しつゝある。之は戰後公企業が人口の都市集中に應じて復興復舊事業に、更に建設事業に頗る活潑化しているのに比して、一般行政活動が財源難によつて相當行詰つていることを物語つているものというべく、更にこの點を最も端的に證明するものとして戰後に於ける人口膨脹と一般行政經費とを對比して見ながら經費一人當額を算出して見ることゝする。

	一般行政經費 人口	一人當經費 金額	膨脹率
昭二〇	二二五、三六〇、七八九	一、一〇二、九五九	二〇四・三二	一〇〇
昭二一	五六三、〇八七、八二九	一、二九二、四四一	四三五・六八	二一三
昭二二	一、七九五、七三五、八〇三	一、五五八、二一八	一、一五二・四三	五六四

即ち、公企業經費を除いた一般行政經費の一人當額は昭和二十年を基準として昭和二十一年には二・一三倍、昭和二十二年には五・六四倍と成つているわけであるが、インフレに因る物價高を考慮するとき換言すれば生計費指數乃至物價指數を以て之を修正して見るときには、決して經費一人當額は實質に於て增大していないばかりか遙かに切下げられていることが分る。この事は、前述の都市人口の增加に伴い都市經費の絕對額が增大するのみならず人口一人當の經費についても大きくなるという一般的傾向に反するのであつて、この事こそ正に戰後の都市財政が正常でないこと、如何にも財源難に依つて一般行政活動が停滯していることのよき證左である。

茲に於て、假に一般財源に限度ありと前提するならばこの際公企業經營に大巾に收益主義を加味して餘剩利益を普通經濟に繰入れ、一般行政關係の施設擴充の財源に充當することが喫緊の要請と成つて來る。周知の如く、最少限度當該企業が民營の場合に徵收されるべき稅相當額位の繰入れをするのは、理の當然でもある。唯當面の問題としては、資材その他の欠乏、經營組織經營方法の非收益的形態、企業資金の獲得難、更に之に伴う起債の困難等諸々の條件に妨げられているので、本市でも經營の合理化を中心として目下種々檢討を加えている次第であるが、兎も角今後の大都市發展の方途として企業都市への方向は大いに考へられねばならない問題と思う。

扨て、然らばこの財源難によつて不活潑を餘儀なくされている一般行政活動に要する經費の配分はどうなつて

いるか、その推移を次に窺つて見よう。

	昭一八	昭一九	昭二〇	昭二一	昭二二
警察費	—	—	—	—	二
消防費	—	—	—	—	〇
役所費	一二四	一一三	一八四	二六八	三〇一
土木費	二三	三〇	三九	一七四	一〇四
都市計畫費	五一	一六	二五	六	—
下水道費	二三	一八	二五	一六	一〇
港灣費	二九	二二	二七	四六	五三
教育費	一一八	九五	八〇	一〇九	一五三
保健費	一〇四	七八	五五	七二	七四
衛生費	三九	一七	二〇	三五	四四
清掃費	六五	六一	三五	三七	三〇
社會事業費	二五	二一	九二	一五五	二二八
勸業費	一六	二三	一二	一六	二一
戰時特別費	一九三	三五四	二一二	—	—
公債元利拂	二五九	一八三	一八〇	五五	三一
その他	三五	四七	六九	八五	二三
計	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇

之に依て見ると、戰後に於て既述の如く、教育費・社會事業費・土木費・保健衛生費等都市人口と最も密接な關係にある諸經費の比重が急激に重くなつていることが分るのである。が更にこの點を一層明かにするため次に之等諸經費一人當額の膨脹を個別的に檢討して見ることにする。

年度	人口	土木費 金額(円)	土木費 膨張率	教育費 金額(円)	教育費 膨張率	保健衛生費 金額(円)	保健衛生費 膨張率	社會事業費 金額(円)	社會事業費 膨張率
昭二〇	一、一〇二、九五九 一人當	八、八三五、六〇七 七・〇一	100	一八、〇九八、三八九 一六・四一	100	一二、四一一、〇三五 一一・二五	100	二〇、七四六、七八三 一八・八一	100
昭二一	一、二九二、四四一 一人當	九八、一一四、三九〇 七・五九	一〇八	六一、一七六、九六二 四七・三三	二八九	四〇、五三二、二六六 三一・三六	二七九	八七、三六六、四六七 六七・六〇	三五九
昭二二	一、五五八、二一八 一人當	一八六、一五八、三五〇 一一九・四七	一、七〇〇	二七五、四四一、四三五 一七六・七七	一、〇七七	一三二、三七七、七四七 八四・九六	七五五	四一〇、〇五〇、二四六 二六三・一五	一、三九九

先にも述べた通り一般行政經費の一人當額は、昭和二十二年度に於ては昭和二十年度に比し五・六四倍であつたのであるが、右の表に依ると、保健衛生費七・五五倍、教育費一〇・七七倍、社會事業費は十四倍、土木費に至つては實に十七倍に達して、一般行政經費一人當額五・六四倍を遙かに上廻つている。苦しい財源難にいたみつけられて一般行政經費の一人當額が人口の增加・都市の復興に伴わず減少しているにも拘らず、之らの諸費の一人當額は人口の增加に應じて膨脹を餘儀なくされ、インフレの異常の裡にあつて尙且つ通常の一般的傾向に順應している事は、之らの諸經費が、都市復興發展のための要諦たる人口の增勢に如何に緊密なる關係を有するものであるかを遺憾なく表現している。

然し乍ら人口の增加に應じて眞に累增する之らの諸經費をよく檢討すると、その中に所謂國政事務費乃至委任事務費と稱せられ今回の地方財政法に國地方共同負擔の經費と規定せられているものが壓倒的に高い率を占めて

いることを見逃すことができない。因みに、昭和二十二年度九月末現在一般行政經費歳出豫算の純計額を例にとつて各經費に占める所謂國政又は委任事務費の率を見ると、次表の通りである。

	純歳出	經常的な國政事務費の占める割合	廣義の國政事務費の占める割合
土木費	一〇〇	六・九	九二・三
教育費	一〇〇	四八・九	四九・五
保健衛生費	一〇〇	三五・八	七七・八
社會事業費	一〇〇	四六・五	九九・〇
その他	一〇〇	〇・六	一〇・一
一般行政經費計	一〇〇	二二・八	五六・六
右に要する間接費	—	九・三	
計			六五・九

右の表に明かな如く之らの代表的諸經費の中に占める國政事務費の率は他の諸經費の場合に比し、壓倒的に高く、就中經常的な國政事務は之ら土木・教育・保健衛生・社會事業・都市計畫事業以外には皆無に等しい。果して然らば次に之ら國政又は委任事務費の財源構成はどうであらうか。

		國政事務費總額	特定財源 補助金	特定財源 起債	特定財源 使用料その他	市費
土木費	經常的廣義	一〇〇	—	—	三五・四	六四・六
			二九・三	四三・五	二・六	二四・六
教育費	經常的廣義	一〇〇	一四・七	四一・〇	—	四四・三
			一五・四	四〇・五	—	四四・一
健衛生費	經常的廣義	一〇〇	八・三	三〇・四	七・四	五三・九
			一〇・一	六一・七	三・四	二四・八
社會事業費	經常的廣義	一〇〇	八一・三	—	八・九	九・八
			六三・〇	二六・五	五・二	五・三
その他	經常的廣義	一〇〇	*二五八・五	—	三四・〇	△一九二・五
			二五・二	五・七	一〇・五	五八・六
計	經常的廣義	一〇〇	五三・七	一四・〇	八・〇	二四・三
			三五・二	二九・八	三・五	三一・五

（註）*府税徴收交付金が主

之に依ると廣義の國政又は委任事務に要する經費總額に對し、補助金が三五・二%支辨され、起債が二九・八%、純然たる市税收入の充當が三一・五%を占めている。國庫の負擔割合三五・二%が戰前昭和十二年度に於て僅か二〇%内外であつたのに比較すれば餘程增大してはいるものの、純然たる市費負擔が依然として三一・五%も高率を示しているということは一考を要する問題である。

即ちこの市費負擔三一・五%は純歳出總額の二〇・八%（〇・六五九×〇・三一五）となる譯であるが、之は歳入豫算純計額に占める市税收入が一般市税一五・二%、地方分與税二一・三%計三六・五%であるのに合せ考えると、この市税收入の半ば以上を占めてをり、且つは又分與税收入の殆んど全部が之に占められている勘定になる。本來大都市の一般市税が他の地方團體に比し頗る低率であることは、屢々指摘されて來た所であるが、御多聞に洩れず本市に於ても歳入純計額の一五・二%であつて、之が他の固有の一般行政活動の財源となつているわけであり、純然たる自治事務の遂行、自治行政活動不振の所以も充分に首肯されるところと云えよう。今回の税制改革に依り、昭和二十三年度現計豫算に於てはこの一般市税の歳入純計に占める率は二六%に迄高まつたのであるが、今度は逆に配付税額の如何によつては、委任事務費の財源に一般市税が相當喰われる懸念も充分豫想せられ

ている。この配付稅については、今回臨時特別分與稅の廢止に對し、課稅力の算定基準に戰災復舊費負債額が考慮されることとなつたのみならず、財政需要に應じて配付される配付額の算定基準に改正が加えられ、割增人口配付額の外に別に新たに、義務教育に係る生徒兒童數並びに學級數が考慮せられ、且つ又自治體警察吏員の數が斟酌せられることゝなつた。今輕卒に即斷するわけにはいかないが、人口膨脹上並びにその構成上特異な地位と形態とを有する大都市經費の問題の解決には更に一層考慮されてよい點があると思う。即ち一例を擧げるならば都市復興計畫事業の進捗につれて、その竣工道路の維持管理費の負擔が年と共に累增してゆくことは一般市町村では見られない特有の現象である。現にその管理道路總面積に對する鋪裝道路面積の割合は五割にも達し、他の一般都市に比し遙かに凌駕している。而も大都市は、他の一般市町村と異り道路法によつてその市域內における國府縣道以下全道路の維持管理費の負擔を義務づけられているのであるが、之らにもその財源について、何らかの方法で國家が相當の考慮を拂う餘地があるのではないか。之は單に一例に過ぎないのであつて、要は、かゝる大都市の人口並びに地域差等諸々の點において他の一般市町村と異る特殊性を配付稅・負擔金等の算定基準に充分反映するように圖るべきであり、而してこの根本問題は、配付稅と負擔金の相關關係を究明し、配付稅制度並びに負擔金制度を再檢討する點に存するように思われる。

（附記）本論稿は、一應現行地方稅財政制度の前提の上に立つて、都市經費の動向とその對策の一端を窺つたにすぎず、制度そのものも議論の對象とされる場合に注目されべき次の諸點には觸れられていないことを斷つて置く。

即ち、累高する大都市經費の需要に對する財源對策の困難なる有力な一因が國稅優先の地方財源壓迫に求められる今日、之が打開には、矢張國稅の移讓、所得稅附加稅の創設が根本的な問題であり、更に復興から建設えという遲しい大都市建設のためには外資導入が先決的な重要問題として大きく浮び上つてくることなど。

インフレーションと都市財政

京都市企畫審議室主査　增田操

地方財政、就中、都市財政最近の破局的樣相は、民主日本建設の根底に培ふ地方自治確立の物的基礎をおびやかしつゝある。かゝる財政的危機は、敗戰の集中的表現であり、インフレーションの影響によるところのものである。と一應說明されるけれども、これだけでは不充分であり、第一このやうな單純な理解からは、當面する都市財政確立のための、具體的方策は一つも生れて來ない。

例をわが京都市に取り、昭和二十二年度決算額を、昭和十二年度のそれに比較しつゝ、戰後地方財政の膨脹度合を計る一應のバロメーターとしやう。

種目	昭和二二年度決算額 圓	昭和一二年度決算額 圓	倍率
歲入總額	一、四三二、一七六、四六二	八一、五一一、三五四	一七・五
稅收入	三六六、三九二、六七六	五、七九三、九五二	六三・二
稅外收入	二九七、六七一、四九二	一七、〇四三、〇五九	一七・四
特別經濟	七六八、一一五、二八九	五八、六七四、三四三	一三・〇
歲出總額	一、三五六、九七九、三六三	六四、二九四、〇八六	二一・一
經常部	二一五、五七二、二六一	九、一九〇、二六九	二三・三

臨時部	三七八、〇一八、六九三	七、七三一、五四〇	四八・八
特別經濟	七六三、三八八、四一〇	四七、三七二、二七六	一六・一

インフレーションの昂進度を、分りやすいやうに一應卸賣物價指數に求めるならば、昭和十二年度の一二二に對し、二十二年度は七八三三、即ち、約六四倍になつてゐる（日銀調）。

以上によつて、いゝ得ることは、地方財政――すくなくとも京都市の場合における戰後財政の膨脹度合は、インフレーションの昂進度合を下廻り、その差はインフレの昂進に從つてシエーレ狀をなしてゐるといふことである。即ち、前表に表はれた地方財政面におけるインフレーションの影響は比較的少ないやうに見えるが、事實はそうでなく、寧ろ、實體と數字のギャップに地方財政の苦悶があるといへる。

しかし地方財政窮乏化の問題は、インフレーション下に新しく起つたところのものではなく、戰前早くから、人口增加、國民文化の發展に伴ふ職分の增加、國家委任事務の增加等、諸種の原因による經費膨脹に比し、これを支辨すべき歲入の不足から、行政上の大きな課題として取上げられながら、未解決のまゝ見送られて來たのであつた。それがインフレーションの影響による歲出增の一面、今次地方自治制度の劃期的改革に際しても物的にこれを裏付る地方稅制の改革はなされずに見送られて來た處に破局化の主因がある。

稅收入の增大は、稅制の部分的改訂、一二目的稅の創設等もなされたけれども、主たる原因は、物價の値上りによる自然增收にある。

前表歲入面で著るしく目につくのは、二十二年度は十二年度に比し稅收入と稅外收入のバランスの激變である。即ち、稅外收入の著減が目につく、稅外收入の大きな項目は、事業又は諸施設の使用料及び手數料、財產收入、國庫支出金及び繰入金である、國庫支出金を除くと他部門、特に使用料手數料收入、財產收入の相對的激減が著るしい。歲出面ではインフレの重壓を直接的にこをむる、特別經濟部門における事業經濟收入の激減は更に甚しくその十二年度對倍率は水道經濟において八・六倍、交通經濟において一四・四倍になつてゐる。

都市財政における稅外收入特に事業經濟收入の占める比率は、地方自治行政の性格から見て、大きい部分を占めることが定則である。換言すれば、都市の行政が、その經營する事業を通じて、あるひはその行政を執行するために、事業を經營する場合が非常に多く、都市の經營する事業は、その意味で、純粹行政の重要なる一部であるといゝ得る。それ故、理想的にはこれ等事業の運營は稅收入を以てまかなはるべく、この種事業は財政政策の一環として運營すべきでないといふ說に對しては論議の餘地はあるが課題外であるからこゝではふれぬ。

しかし、前述の如く、現行稅制下においては、この面からする財政危機打開の途を拓くことの至難なる現狀において、このやうな原則論は、單なる空論に過ぎず、むしろ逆に、積極的に事業收益の增大を圖り、事業そのものゝ改良發達をなし、以て市民に奉仕すべき途を選ぶべきである。稅の自然增收率にも劣る事業收入の著るしい相對的下降は、事業運營の眞の目的――行政目的を遂行し得ず、事業をして單なる名目に終らせ、遂には事業そのものを荒廢に歸せしむる結果を招來すること必至である。いはゆる公企業の營利性は、單なる財政政策のためにではなく、即ち企業の營利そのものゝためにではなく、企業の行政的目的遂行のために、今日の如き狀勢の下においては、特に强く主張されてよい。

要するに、インフレーションの影響からは、何者と雖も、その圈外者たり得ないのである。一都市の財政、一都市の經營する事業などインフレの鯨波の前には梶を失つた小舟にも等しい。この事實を卒直に認めて、名目に捉はれず、實情に即した事業運營の方針を採擇すべきであらう。

以上のことは、歲出面を檢討することによつて更にはつきりして來る。

例を本市にとり、前掲表によれば二十二年度は十二年度に比し總額において二一・一倍、經常部において二三・三倍、臨時部において四八・八倍、特別經濟において一六・一倍となつてゐる。臨時部に包攝されてゐる特別給與金その他の人件費二億〇五一七萬圓は、十二年度との比較對照を正確化するために經常部に振りあてると、經常部四五・七倍、臨時部二二・三倍に訂正されねばならぬ。都市財政の戰後における膨脹の大宗は、他都市と同樣人件費であり、人件費の占める割合は四三・三%、十二年度の二九・七%に比し一三・六%の增加となり、總額において三一倍增となつてゐる。職員總數は大した變化がない。以上の如く、人件費の膨脹が、都市財政の大きな負擔となつてゐる事は明かであるが、しかし一人當り給付額は十二年度の三〇・四倍に過ぎず、前掲物價指數と對照して見る場合貨銀の實質的低下は隱れもない事實である。戰後における貨銀體系がくずれ、單なる生活給として、昂騰する物價の跡をおいつゝ、しかも激しい勞働攻勢の標的となつてゐることは衆知の事實である。それ故、今日の行政機構の下においては、單純にこれを壓縮することは不可能であるばかりでなく、逆に、警察消防行政の受入れによつて、人件費の占める割合は更に大きくなり、地方財政の破局化に拍車を加へる結果を招來するに至つてゐる。

物件費についてもこれの增大は不可避である。この場合、さけることの出來ない人件費の膨脹に喰はれて極度に壓縮され、極端なやりくり經濟と、諸種の事業並に施設の掠奪經營を餘儀なくされてゐるのである。加ふるに戰災によるかくことのできぬ復舊諸費——本市の如く非戰災都市でも戰時中荒廢に歸せしめられた諸施設の修理復舊、六三三制實施に伴ふ校舍その他の新設、その他臨時部歲出の相對的膨脹の原因の他の一つはこれである。

こゝに問題となるのは、都市財政の重要部分を構成する、都市が經營する諸事業のアンバランス——全體としての都市財政危機の中にあつて、赤字を擴大再生產しつゝある事業經濟の實狀である。本市の場合、純粹行政企業もふくめて七十二種の事業を經營してゐるが何れも經營難に陷り、これまた財政上の大いなる負擔となつてゐる事業經濟破綻の直接的原因も、また、例外なしに人件費の膨脹であり、物件費の昂騰であり、戰時中の掠奪經營に因由する應急修理復舊費の增嵩である。この場合特に考へなければならぬのは、その事業種目についてゞある。本市の場合においても、その七十二種目について檢討すれば、戰時政策の一つとして取上げられたもので、今日もなおそのまゝ、或は一部用途變更をなして繼續してゐるもの、設立された當初、または過去のある一定時期においては必要であつたが、今日においてはさしあたり必要でないもの、その他何時かの時代の誤つた政策の結果發足した事業がそのまゝ引きつがれて今日に及んでゐるもの等、不急不要、且つ廢止合併、用途變更によつて生かされるものが非常に多い。又經營管理の方式が戰前戰時のまゝ今日に及んで客觀狀勢に即應して新しい工夫が試みられてゐない。

これ等事業部面における拔本塞源的整備を斷行し、或は都市財政窮乏の折から一時的縮少があつてもいゝ、從來の見本市的事業種目の羅列を廢し、不急不要且つ不良事業を切り、絕對缺くことの出來ない緊要事業の擴充發展を圖ると同時に、經營利潤をことさらに輕視した、公企業經營論のオルソドックスを廢し、大いに儲け大いに奉仕するやう考ふべきであらう。

都市事業の具體的な收縮廢合計畫がうちたてられ實施されてこそはじめて單なる抽象的な原則論として弄ばれてゐた行政整理も具體的に方向づけられるのである。

要するに當面する都市財政確立の對策として、種々な提議が試みられるけれども、終局する處基本的には、地方自治制度の改革に當り忘れられてゐた物の裏打——地方稅制度の根本的改革を國會に迫ると同時に、インフレーションの波に一應身體を委ねて、その中から財政政策を樹ちたてるべきであらう。

具體的には都市事業に許された最大限度において企業原則を導入すること。新狀勢に即應した都市事業の抜本塞源的な整理統合を斷行し、これと並行して具體的な施策の裏付ける行政整理を斷行すること。しかして缺陷を不斷に擴大しつゝ、問題を將來に殘すやうな愚はこの際つゝしむべきである。

インフレと都市財政

大津市役所

インフレはいま全國の問題たるのみならず各地方都市に迄その流れが押しよせてゐる。比較的おだやかであると見られる滋賀縣の大津市に於ても窮迫する財政はその嵐の中にある。

こゝに最近に於ける各年の決算書をかえりみて如何にたゝかひ、又如何にたゝかわねばならなかつたかを回顧し分析してみる事にする。その實態の中から經費の節約、合理化の餘地を見出さんとする所以である。

終戰の年昭和二十年度に於ては

「一、八三四、三〇四圓」の總支出金額に對しその内譯は役所費一六%教育費一三%土木費一%でこれはその年まで繼續してゐた割合であつた。

昭和二十一年すべての組織が新らしい息吹の中に芽生え始めた頃では總支出額は約四倍の「七、三七五、八二〇圓」に達し役所費三〇%教育費一一%土木費一%となり、こゝに役所費の三〇%は前年よりも職員給與の問題であらう。即ち平均給料月五〇圓より約四倍の二〇〇圓となつてゐるのである。土木費の中には道路の復舊費が半ばを占めてゐる。

更に昭和二十二年度に於ては約四・五倍の「三二、四六二、三八八圓」で役所費は三〇%、教育費二六%土木費〇・五%で新制中學の校舍、公民館の建設等の事業による經費が目立つてゐる。そして平均給料がこの年は月二〇〇圓より約五倍にはね上つてゐる。

それが昭和二十三年度現在の豫算は更に約三倍の「九一、九八八、三三七圓」で役所費、教育費ともに二五%現在の本俸平均は三、五八一圓、諸手當を入れて四、七七九圓となつてゐる。これを要するに給料は約七〇倍になつてゐるのに對し豫算は約五倍の增加である。その間絶えずインフレの波に洗はれた市民の負擔額も八〇、〇〇〇人でこれを割つてみるならば一人あたり約一、〇〇〇餘圓の負擔となり、終戰の年の約五倍である。しかしながら一人あたりの負擔額をみることは一人あたりがそれだけの何割かの利益を平等に得るわけではないからそれよりもこの最近の年に於ける物價と通貨の方から實際のインフレを眺めてみよう。

終戰の年から物價は約一〇倍、通貨は約八倍の膨脹と言はれてゐる。現在經濟白書が屢々紙上を賑はすのであるが何れも（國民の家計も含めて）凡て赤字であり赤字で賄つてゐる上に既に戰時中相當騰貴した物價が終戰直後には急騰したので財政はいや應なしに膨脹せざるを得ずそれが爲に通貨は必然膨脹しそれにつれて更に物價は高騰を餘儀なくされ、物價が騰貴すれば又財政は一段とふくれ上るというインフレの循環的な進展をみることが出來るのであつた。又赤字を賄ふために起債をすればそれはひいては通貨の膨脹を促す場合が多く、又給與の增額を圖ればそれは財政の赤字を增し通貨物價の膨脹騰貴に拍車を加えることになる。ともかくもインフレはこうした筋道を經て食糧の不足、生産力の低下等々インフレを醸成する條件の下に段々に發展する特質はまぬがれな

い。

しからば今年はインフレにとつて重要なる分水嶺をなす年であると言はれてゐるがどうなつて行くのであらうかと豫想してみるならば、現在はインフレは考へられるようには進んでゐないようである。

租稅の滯納が徵收されたこと、政府の支拂の差控とが通貨の膨脹を抑え、財政各方面に於ける資金の手詰りと消費者の購買力の減少とが又物價の騰貴を抑えて、その上主食の配給に落ちつきをみせた國民の上に進展するインフレは少し喰止めたというのであるがそれも或る一斷面にすぎず、今後もそのまゝこの狀態が續くとは言えず、その抑制した諸條件も昭和二十三年度の豫算が既に實施されてゐる現在、通貨の膨脹に拍車をかけ當然物價と通貨とが又循環的に追ひつきあうような事になるであらう。既に賃金ベースも引き上げられて三、七〇〇圓に、その上公價の改正は郵便物、鐵道の賃金の値上となつてあらはれてゐる。

このインフレの中に物價は約一〇倍の高騰にも拘らず市の豫算は約五倍の膨脹である。即ちその一〇の五が先に進みゆくインフレであり、市はその殘りの五だけ財政をきりつめてゐたとも言へようし、その五だけ又特に必要な歳出の面を忘れてはゐないかとも考へられるのであり、健全財政という名目の中に或る健全性を保つてゐると感ずるのである。

そして又財政の縮少をすることはひいて實質的にはインフレに大いに影響してゐるのであつて、通貨の膨脹が擴大された規模に於て繼續せざるを得ないとすれば、その情勢の裏付となる物資の增加が期待されるかどうかに問題の分岐點があるわけである。即ち增產の程度の如何であるが、この點についてはわが國自力の回復を以てしてはせいぜい二―三割程度の增產を以て滿足しなければならない狀勢である。

世界の豊作と言うも戰前水準の半ばに達する程度であつて、到底通貨膨脹率に追付く事は出來ないと思はれる。

徒らに樂觀する事は嚴にいましめなければならない。經濟原則は冷嚴である。第一次世界大戰のドイツインフレを又くりかえさぬようにと祈るのも一人ではあるまい。

都市の建設と財政問題について

―都市の苦悶と克服えの途―

八尾市主事　三家幸一

去る昭和二十二年十月施行の臨時國勢調査の結果にも見られる通り戰後に於ても人口の都市集中の傾向は著しいものがある。而もそのおしなべての都市人口膨脹の裡にあつて第一は大都市地區第二は中小都市である。一方都市の產業文化施設、公共施設、住宅等々の何れを見ても實に遲々たるものがあつて極言すれば食糧、燃料の缺乏と住宅の不足、水道、電氣、瓦斯等諸施設の混亂不足と闇經濟の狂騰、更にはかのもろもろの惡の華や狂亂文化の氾濫の大きな原因となつている。

政府はかゝる狀況が惹起して都市生活ひいては國民生活の不安が累加することを豫測して、人口流入の制限を適當とする都市に對しては轉入抑制の緊急措置を講じつゝある。然し乍ら之は飽くまで臨時的措置であつて一つの應急的臨床措置である。戰前及び戰時中に於ける我が國人口の都市流入は我が國の產業文化の偏重構造によつて齎されたのである。今日地方に居つては喰えないが都市なら何んとかなるという闇經濟の魔力は衰えがたいものとするならば、都市問題はかゝる構造的な事態と現象的な困難との二つの面を徐々に打ち破り乍らも確乎として解決されなければならないのである。即ちそれは都市そのものの問題から國家及び經濟社會全般の根本問題

として、國土計畫及び地方計畫の重要課題となるのでなければならない。

産業及び文化の合理的な地方立地の誘導、國内生活領域の擴大を期する地方開發、それらの國家的見地よりする綜合調整、中小都市の振興等々の適切なる施策と相應じて新しい經濟及び文化の建設途上にかける都市そのものの積極的な編制替え及び規制策でなければならない。之等は何れも近視的でない視野で立案され民主國家再建の方向を導かねばならない。

都市にかける商工業の國民經濟的有機的綜合發展は、もとより大いなる勤勞、人口の力に俟たなければならないが、かゝる力の健全な發揚を期することは當然都市對策上の基本的大方針であらねばならない。然るに都市の環境は次にも述べる通り人間を不健康不健全にし勤勞者の身心を蝕みその勞働能率を低下させる一方都市の過大化は公課の高騰を促し生計費增大を結果し勤勞の生活を脅威する必然性を含んでいる。

人間及び社會の健全化の觀點より都市を觀る場合都市の工業集中と人口の過密化は極端な經濟鬪爭と獨占の弊害と相俟つて都市の自然環境を汚染破壞して都市生活を著しく人工的、刺戟的、物質的となり都市民の不自然な健全が官能的生活に走らせる憂が大きい。特にその經濟環境は激烈な競爭と獨占とによつて利害對立を激化し貧富の懸隔を著しく大にし大衆の生活費を高騰させる危險がある。

要するに大都市乃至過大都市の矛盾弊害は之を大別すると次の如く、何れも晉い大都市とその産業的發展に伴う必然的「社會惡」として現れたが、我々は今や大都市の産業的機能を健全化しつゝその「社會惡」の除去を圖る必要に迫られている。此のためには先ず大都市過大化の防止方策を確立して新しい大都市形態を創造せねばならない。

一、保健衞生上の施設……保健施設が整備されても都市の環境が著しく不健全の爲都會人の體位は農山漁村に比べて相當劣位である。

二、社會生活上……經濟的合理主義精神は發達しているが孤立的となり、道義感情及び協同精神が薄らぐ鄉土愛が少なく保安上より見るも犯罪の溫床となりやすい。

三、財政上……人口地域の擴大に伴つて財政の膨脹が著しく市民の負擔力に對して市債の增加が大きい。

都市の形態要素としては各種緊要の施設は積極的でなければならぬが、市の財政は近時愈々窮迫の根底に落ち入り殆ど市人件費の支辨に窮々たる狀態である。斯樣な狀態にあつては新規施設は全然手を着けることは許されないばかりでなく、市民の保健衞生施設や此の度の六・三制實施に伴う教育の完璧さへ全く期し難いものがある。又他方市町村の行政事務の現在大半は依然として國家の委任事務が增加するばかりである。然るに其の反面國家は此の人件費の裏付け補助がなく只一部分に對しては補助あるも極めて輕薄で申譯的なものである。次に市町村は新規事業を興さんとし凡ての手續を終つて大藏省預金部へ低利債の融通方を申込んでも殆ど大半は拒絶せられ、偶々融通を許される場合は地元市民の貯蓄達成を見た上である。此の市民の貯蓄勸奬は皆市町村の手で行うのであつて每期に相當に苦心するのである。現下の我が國の經濟界を安定せしめるには目下足踏み狀態にある「インフレーション」を防止せんとするための方策であるから、之れには一應首肯出來るが、然し其の反面市民の納稅資金の一時凍結の形となつて市稅徵收の上に於て少なからず困難を醸す結果ともなり此の點惱みとして居る。

以上の次第であるからこのまゝ推移せんか、今に市町村の財政は窮迫極度に落ち入つて遂に破滅の憂目を見なければならぬ事を虞れるのである。故に國家は之れに對し救濟の手を延して市町村へ相當地方分與稅等の增額を畫され、他方市町村の新規要緊急施設の資金をも今少し簡便にして大藏省預金部資金の融通を圖られたい。猶ほ市

町村公企事業をも認められれば相當の助成金の支出を敢行せられたい。（例へば市民の保健衞生上の施設…及び上下水道の施設又は擴張工事費乃至塵芥燒却場設置の資金の一部等々）。次に市町村の道路網の完璧を助成される意味に於て生産再建整備事業として從前の如く國庫及び府より其の額を補給せられたい。尙市財源として所得稅附加稅の賦課を舊に復し認められたい。

都市の經濟力と都市財政政策

東京市政調査會研究員
日本都市連盟事務局員
宮出秀雄

一　都市財政の現實

平和都市・文化都市・民主都市・さては巴里・倫敦・紐育に劣らぬ美しき都市等々戰後の都市再建にあたつて種々の夢が描かれる。しかし一歩ふり返つて見た戰後都市の現實はどうか。昭和二十二年中に於ける二―三の經濟指標を、戰前を百として示せば次の如くである。

戰前を一〇〇とする昭和二二年の指數

工鑛業生産指數	四三
實質賃金指數	三〇
實質家計費	四〇
卸賣物價	七、七五〇
小賣物價	九、〇〇〇
實效物價	二〇、〇〇〇
日銀券發行高	一〇、九三〇

敗戰を契機として起つたインフレの深刻化によるこの戰後の異常な生産の低位、異常な物價の騰貴、異常な生活水準の低下、これが危機でなくて何であろう。都市財政の危機もまたこの日本經濟の基本的危機の上に立つてゐる。元來都市とその財政力との關係は、都市が勝れた經濟立地に位置する程資本と資金の流入が大であり、資本の集中の大なる程人口の集中も著しく、富と人口の集積の大なる程、都市の財力も豊かで、社會的諸施設を完備し得るという相關關係にあつた。而して尨大な財力を有し都市施設が完備してゐる程市民一人當の負擔も大であつたかというと必ずしもそうでない。今昭和十七年度の非純計當初豫算において、都市の大きさと財政力の大きさ及び市民一人當りの負擔を對比して見れば次表の如くである。

都市の規模と財力と負擔（昭和一七年）

規模別	財政總額 千圓	市民一人當負擔 圓
五萬未滿	三八四	八・三八
五―一〇萬	一、四五七	八・二三
一〇―二〇萬	四、三三七	八・〇八
二〇―五〇萬	九、八五三	七・二三
五〇―一〇〇萬	八二、七〇四	一〇・七七
一〇〇―二〇〇萬	八〇、七二四	一〇・〇四

大阪	四一五、九五九	一二・二三	
東京	四七一、九三一	一〇・九七	

都市財政負擔の輕重は、その市の社會的施設や事業計畫等によつても異るので財政力と一人當負擔の關係には尙考慮すべきものがあるが、とまれ四億の經費を計上した大阪よりも、四億七千萬の歳出を行ふ東京の方が市民一人當の負擔は少いのである。都市社會の特質はそれが文化的な社會的施設を十分に享有出來るところにあるが、そのためにはそれらの施設を完備し得る程度に富と人口とが集中し、その施設の利用度が經濟的に合理性をもちうる程度に大でなければならない。インフレという特殊な狀態を別とした、平常な狀態で、其他の條件を等しとするならば、都市の適正規模はその財政力が、文化都市に必要な諸施設を十分に設置し運營してゆける程度に大であり、その負擔が餘り大とならない限度にあるべきであり、こゝに市財政確立のための一つの基點があるということが出來る。

二　都市經濟力の差と財政

都市財政確立のためには、都市そのものが適當な大きさにあるばかりでなく、市の經濟力が十分で、市民の經費負擔力も大きく、市財政の自主性を確保し得る事が必要である。しかるに日本の都市の經濟力は著しく不均衡である。米國の如く領土が大きく、豊かな原始產業の上に立つ原料自給生產工業國では、地方の經濟力は極めて強く、州は一小國家を形成し、都市も豊かな地方經濟力を背景としてゐる。從つて財政力も強く、國家よりも地方團體の方が一人當りの財政負擔が大であるといわれてゐる。獨逸でも都市はその地方經濟の中心地をなし、都市の勢力の範圍は原則として都市を去る半日程距離內の地にある。これは獨逸の都市が工業品の販賣に獨占權を有した名殘りである。日本の地方團體はかゝる聯邦國家と異り、早くより中央集權の下に發達し、開港貿易後は海外市場を目的とした工業が都市に發達し、自ら立地因による地方的分業が成立した。從つて國內市場や地方市場と獨立した中小の工業都市が簇生し、窯業、木工業、漁業水產、製絲、織物、酒造都市等の如く特色をもつ都市が成立した。從つてその經濟力は著しく不均衡で、市民の經費負擔力も夫々異る。今昭和十四年の頃の都市の大きさと都市生產力及び財政力を比較して見れば次表の如くである。

都市の平均生產力と財政力　（昭和一四年度）

人口規模別	平均人口 千人	生產物總額 千圓	豫算歳出額 千圓	歳出額／生產額 %
五萬未滿	三七	三〇、七五〇	四六九	一・五
五―一〇萬	七〇	三二、三五五	一、〇七六	三・三
一〇―二〇萬	一四五	一一二、〇〇〇	二、九二六	二・六
二〇―五〇萬	二五三	一九四、三五五	五、六〇九	二・九
五〇―一〇〇萬	九七九	九二〇、四二九	四五、二七九	四・九
一〇〇―二〇〇萬	一、二〇九	七七二、七三一	五〇、七九六	六・六
大阪	三、二五二	二、九九七、一一三	二五一、一一二	八・四
東京	六、五八一	四、三四二、九〇六	二七〇、九〇七	六・二

（表註）日本都市年鑑による、生產額には官業を含まず、人口は昭一五の國勢調査人口、東京のみ推計人口を用ふ、一四年中の市制施行市より沖繩の市を除く

即ち人口大なる程市の總生產物價額も財政支出も大である。この中東京は首都であるから一つの例外をなすと

いえよう。又この頃の大阪市は生産物總額特に大きく全東亞市場を目標とした產業都市であつたといひうる。

これを市民一人當の經濟力について見れば次表の如くである。

市民の經濟力と市財政　（昭和一四年）

人口規模別	市民一人當平均生産額	同市財政歳出額	同一人當稅負擔
五萬未滿	八三一圓	一二・六八圓	八・三八圓
五―一〇萬	四六二	一五・三七	八・二三
一〇―二〇萬	七七二	二〇・一八	八・〇八
二〇―五〇萬	七六八	二二・一七	七・二三
五〇―一〇〇萬	九四〇	四六・二七	一〇・七七
一〇〇―二〇〇萬	六三九	四二・〇一	一〇・〇四
大阪	九二二	七七・二二	一二・二三
東京	六六〇	四一・一七	一〇・九七

（表註）日本都市年鑑による、一人當稅負擔額のみは昭和一七年市稅負擔額

これらの人口規模別の一市民當平均生産額と、財政經費額（歳出總額）を見るに、生産額は人口五十萬以上百萬未滿の都市は多く、經費負擔は大阪が最も大である。しかし比較的生産額が少く市の經濟力が貧弱であるに拘ず、その經費の大なるは五萬以上十萬未滿の都市である。また六大都市を除いて人口五萬未滿の都市を百として生産額と經費の相互關係を見れば次表の如く、廿萬―五十萬の都市の生産物はその六倍に比し、經費は十一倍に上つてゐる。然し一般に小都市は生産額も少く、經濟力も弱いから都市の經費支出も少く、歳出額の少ない割合に一人當の稅負擔は高いという關係が見られる。從つて戰後のインフレという條件を捨象して、戰時インフレの左程顯著にならなかつた昭和十四年頃の狀態で見ても、都市の社會的施設を完備し得て、しかも健全な市財政を確立するためには、少く共人口は十萬以上にして、その市の商工業が十分に發達し、高い生産力を有する工場、事業所をもち、それらの總生産額が相當に高いものである事が基本要件であるといひ得る。

生産額の大きさと經費

模規別	生産額	經費
五萬未滿	一〇〇	一〇〇
五―一〇萬	一〇五	二二九
一〇―二〇萬	三六四	六二四
二〇―五〇萬	六三二	一、一九六

三　戰後インフレ克服と都市生産力

盛岡市・東京都・横濱市等の市政實相報告書又は財政白書を見るに、各市とも戰後のインフレにより需要は步一步累增の一途を辿つてゐるに反し、財源の面では全く伸張性、彈力性なく、地方財政は破綻の他はないと結論してゐる。特に今次戰災によつて痛手を蒙つた戰災都市においては一層ひどい財政窮乏に立つてゐる。從つて新規事業は全部見合せ、必要不可欠の復舊、災害防備と、其日其日の事務執行に追われてゐる實情にある。眞に戰後インフレは市財政に致命的な打擊を與へ、インフレ惡化による金融難、資金難と相俟つて市財政に未曾有の惡い條件を與へてゐる。即ち戰後の財政確立のためには上述の基本的要件の整備と共に、戰後インフレの克服とい

ふ最大の課題を背負つてゐるのである。從つてインフレ克服のための最善の努力を拂ふ事がこの危機に處する公私經濟の共通の任務でなければならない。しかるにインフレが國家財政の赤字を不換紙幣の增發によつて賄われる事に最大の原因をもつ理由から、國家の財政においてはインフレ收束のための政策が極めて力强く叫ばれるに反し、地方財政の問題としては、インフレの被害を訴へるのみで、少しもこれが克服に對して積極的協力を示すことは出來ないものであろうか。僅かに「地方財政においても自立經濟を確立し、赤字類似の起債を抑制し、實質的收支の均衡保持」する必要があると述べられてゐるのみで、これすら極めて消極的な態度である。

インフレ對策といえば直ちに實質的な平價切下、新圓封鎖、安定通貨發行等が論ぜられる。然し決定的な方法は通貨增發の原因である財政の赤字、企業の赤字をなくする事で地方財政の赤字も決して無視出來ない。最近地方分權、自治行政の確立と地方財政の自主化が叫ばれる。しかし一方において高度に發達した資本關係の上に聳立し、尨大な金額を擁し、殆んど總ての收入源泉を併呑した國家財政と、他方において多分におくれた前時代的諸關係の中で間接稅收入は勿論、貧弱な收入源泉さえ國家財政に奪われ、インフレ進行下壓殺されるばかりの境地を低迷してゐるのが地方財政の現狀である。故にこの刻下のインフレを克服し、國家經濟全體の生產力を高め、地方と中央、中央と地方が高度な社會的、民主的統一體に再編されることなくして地方財政のみの確立がのぞみ得られようか。インフレ克服は財政の赤字克服と共に少く共國家の生產力を戰前平時の六―七割以上に高めなくてはならない。一九二七年の一般恐慌すら生產減退は七割に止つた。最初に述べた如く鑛工業生產が戰前の三―四割ではインフレ克服は最初から問題にならない。少く共現在の二倍程度に生產を高めることが、インフレ整理の絕對必要々件であるといわれてゐる。然りとすれば都市行政團體の任務は、先づ出來得る限りの政治力を傾注して市の生產力を最大に發揮し得るように、生產增加、實業振興を中核とした都市行政が行はれねばならない

し、市の經費を單なる消費面に增投しないで生產面にふり向け、市經濟力の增大を圖り、それによつて市民の經費負擔力を增加せしめる樣にする事が必要である。例へば市の中小工業を振興し、特產工業生產設備擴充を圖り觀光產業、輸出貿易をも含めた中小企業振興事業を起す等、生產力の中心たる都市が、その行政力、財政力を擧げて、生產增强に努めるならば國家財政の赤字克服と相俟つて、最も積極的な都市財政政策となり、インフレ克服による眞の地方財政の確立を期し得るであろう。

六大都市における生產力の發展（昭和五年の市生產物總額を一〇〇とする）

年次別	東京	大阪	名古屋	京都	神戸	橫濱
昭和五年	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇
七年	一〇二	九九	一〇九	一〇八	八六	一〇〇
九年	一四三	一五一	一六五	一三八	一三一	一七〇
一一年	二〇〇	一八五	一九二	一六四	一七〇	二六三
一二年	二六八	二四八	二三二	一七八	二三〇	四二五
一三年	三四九	二七四	二六八	一九五	二七六	四八八
一四年	四四〇	三一四	三九〇	二四一	二九九	五六三

六大都市の生產額の增大

年次別	六大都市生產額（百萬圓）	昭和五年を一〇〇とする指數	ダイヤモンド生產指數
昭和五年	二、八七一	一〇〇	昭九―一一年＝一〇〇
七年	二、八九三	一〇一	

九年	四、三二四	一五〇	八九
一一年	五、五五七	一九三	一〇〇
一二年	七、三九七	二五七	一二三
一三年	八、八二一	三〇七	一二二
一四年	一〇、七二六	三七四	一一三

都市財政支出の經濟的分析

京都市總務局統計課長　齋藤正

都市が市民所得より吸收した資金を、再び歳出の形に於て散布するに當り、その指向するところと市民經濟との關係が、どのやうに形成されるかは、インフレ昂進下の現狀からいつて財政の立場として見透を有つてゐなければならぬところであらう。過大な歳出が直接消費に向つて物價の上昇を煽り、その結果豫算執行を困難ならしめる傾向にあるか、消費が迂回的におこなはれて效果が徐々に又長期に亘る樣になつてゐるか、又は企業に對して生産意欲を刺戟する契機を賦與するものが等である。

この見地から歳出内容の分析を『財政支出が市民經濟循環過程に入る第一段階において、支出效果がその期間に實現し盡すと豫想されるものを消費的とし、反之、その支出效果が後の期間迄存續すると豫想されるものを投資的支出』と看做し、豫算の費目別金額を此のカテゴリーに類別して、都市財政の市民經濟に對する性格を明かにしてゆこうと思ひ、先づ京都市の廿三年度豫算の歳出について分析することゝした。年間總額、各都市との比較上からいへば寧ろ廿二年度を採るべきであるが、豫算樣式の改訂された廿三年度の方が分類上、正確を期し得るので取敢ず當初豫算並に八月迄の追加豫算を含めて試行した。勿々の間にまとめたので不充分なるを免がれない。

分類形式は左の通りとする。

（一）消費的支出

（1）人に對する支出

（イ）市組織内部勤勞に對する支出

議員、委員、職員等の市組織内のもの、一切の報酬、給料、手當、諸給與を含む市固有の經費で、市民所得における勤勞所得を構成する。

（ロ）市組織外部の勤勞に對する支出

市組織外部のもの、勤勞提供に對し、支出する手當、給與、報償、請負費の一部、補助負擔金及び交付金の一部を含む。

（ハ）失業者に對する支出

失業對策としての支出で公共事業を始め諸事業の臨時勞務者の賃金である。

（ニ）扶助的支出

市民所得の構成に直接參加しないものに對する附加的支出で、退隱料、扶助料、その他民生安定のための保護救濟費の如きものである。

（ホ）貸付金

公益質屋の貸付金の如き附加的信用を意味する。

（2）物に對する支出

（イ）消耗財に對する支出

市民經濟にとつて消費的な消耗財に對する支出で、消耗品費、役務費中の修繕料、請負費の一部を除いた部分、賠償金の內で用役的性質のものを含む。

（ロ）物的用役に對する補助

市組織外部の物的用役に對し支出する補助負擔金及び交付金をいふ。

（3）市民經濟調整のための支出

インフレ下の市民負擔を輕くし、生產意欲を與えるための調整的支出であり、食料品、燃料等集荷調整費、食糧調整費、農地調整費等を含む。

（二）投資的支出

（1）市有財產に對する支出

市有財產たる土地、建物、設備、備品の取得、改造及び修繕のための經費で、備品費、修繕料、施設費及び原材料費の一部を含む。

（2）公共用土木に對する支出

都市資源の消耗の補修のため道路、橋梁、街區等の土木工事に對する經費で、請負費の一部、原材料、施設費の一部を含む。

（3）民間產業への投資

市民經濟に對して市場價値を造成するための出資金、產業奬勵補助負擔金、交付金、開拓、工業地區造成のための建設費中請負費の一部、原材料費及び公債の利子を含む。

（4）市營企業への投資

交通、水道兩事業の經費中資本形成の部分として、請負費の一部、原材料費、施設費を含む。

（三）振替的支出

都市が市民經濟に對して時間的の收支バランスをつけるための支出として公債償還金をあげる。

（四）使途の不明のもの

豫備費をさす。

以上を基準としての分析の結果の總括表は左の通りである。（普通經濟の外に特別經濟は水道、交通、公益質屋、公債の四經濟に止め、その他の資金整理の經濟は省く。なお歲出純計による。）

	普通經濟	特別經濟	計	比率
	千圓	千圓	千圓	%
（一）消費的支出	七〇六、四二〇	三三六、〇三二	一、〇四二、四五二	七〇・五
（イ）人に對する支出	五六八、〇九七	二八〇、八七二	八四八、九六九	五七・四
（イ）市組織內部勤勞に對する支出	三三一、九一一	二一七、七二七	五四九、六三八	三七・一
（ロ）市組織外部勤勞に對する支出	一〇一、八一六	三二、七四〇	一三四、五五六	九・一
（ハ）失業者に對する支出	二八、四二四	六、五四二	三四、九六六	二・四
（ニ）扶助的支出	一〇五、九四六	七、三九八	一一三、三四四	七・七
（ホ）貸付金	—	一六、四六五	一六、四六五	一・一
（2）物に對する支出	一三五、七四八	五五、一六〇	一九〇、九〇八	一二・九

(イ) 消耗財に對する支出	一二八、八二一	五四、七六一	一八三、五八二	一二・四
(ロ) 物的用役に對する支出	六、九二七	三九九	七、三二六	〇・五
(3) 市民經濟調整のための支出	二、五七五	—	二、五七五	〇・二
(二) 投資的支出	一八一、三七五	二〇七、〇二四	三八八、三九九	二六・一
(1) 市有財産に對する支出	一〇九、八六三	六、六九二	一一六、五五五	七・七
(2) 公共用土木に對する支出	六七、五七七	—	六七、五七七	四・六
(3) 民間産業への投資	三、九三五	三、四七八	二七、四一三	一・八
(4) 市營企業への投資	—	一七六、八五四	一七六、八五四	一二・〇
(三) 振替的支出	—	三七、六七八	三七、六七八	二・五
(四) 豫備費	五、〇〇〇	八、三四三	一三、三四三	〇・九
合計	八九二、七九五	五八九、〇七七	一、四八一、八七二	一〇〇・〇

結論としては、市が市民經濟に對して消費七三對投資二七といふ比較的消費的存在であることである。詳細については一年間の總額、年度の比較、各都市との比較の作業過程を要するが、本稿にあつては、きはめて素朴的であるが、一應かゝる分析方法によつて都市財政の性格を大觀的に鳥瞰することに止める。

都市の經費について

堺市助役　福永英治

地方財政の確立の問題に關しては從來國家財政と共に常に論議研究せられてきたが未だ根本策が講ぜられず時に應じて地方制度の改正、地方稅法の改正に依つて彌縫策が講ぜられているのみである。然し今日迄地方財政を論究するものは一樣にその財源にのみ重點を置かれている嫌ひがある。例へば毎年度豫算編成に際し監督官廳のこれが編成方針に關する通牒を見ても然りである。即ち歳入面については相當具體的に指示せられておるが歳出面については常に冗費の整理節約とか不急不要事業の中止繰延とかいつた常套語でしかも抽象的な指示のみで看過せられておるのである。

勿論歳入の確保は第一義的のものであらうが財務當事者としては現在のやうな制約せられた社會事情、經濟事情の觀點から見て寧ろ歳出面の檢討に全力を注ぐべきではなからうか。由來豫算編成技術の內幕を見るに所謂豫算分取主義が横行しており、その算定基礎についても前年度計上經費の內容を充分檢討することなく、只增加した經費をそのまゝ合算して計上しておる弊がある。又新しい制度が制定せられると既定經費による處辨の有無を充分檢討せずに新規經費として追加計上するといつた舊來の觀念の下に非科學的な措置が講ぜられておるのが地方公共團體の豫算編成當事者の偽らざる姿ではないかと思ふ。反面主管當事者の心理を解剖して見ると、何れも充分な經費を獲得して事業執行上支障なきを期したいといふ安全第一主義を願ふのが當然の歸結であつて、これに對し財務當事者は銳意査定を嚴にしてこれを牽制しておるが人的に或は組織的に見てその機能を充分發揮しておるか否かは疑はしい次第である。放漫財政の素因はこうしたところに伏在しておるのであつてそこに公經濟の通有性である自分の腹がいたくないといふ惡弊があるのである。然し現在のやうに地方財政の危局に直面してこうした安易な態度で財政を運營するならば到底これが難局を打開することが出來ないと思ふ。即ち終戰後我國の混沌たる經濟界の影響をうけて地方財政も待遇改善に要する人件費・六三制實施に伴ふ經費・新物價體系に基く物件

費の激増・戰災復舊復興事業費・戰時中放置せられていた諸施設の補修費・救護法改正に伴ふ保護費の增額・自治體警察並消防に要する經費・保健所法施行に伴ふ經費・勞働基準法に基く諸給與金等、更に新憲法の精神に則して地方行政の民主化を圖るべく地方制度を全面改正して地方自治法が生れ、これに伴ひ新しく地方公共團體の長の公選に要する經費・住民の直接請求權行使に要する經費・議會の權限擴充强化に伴ふ經費（常任委員會設置に要する經費・地方自治團體の事務調査に要する經費・圖書室設置に要する經費・公聽會開催に要する經費その他）選擧管理委員會及び監査委員設置に要する經費・財産營造物の處分又は使用に關する住民投票に要する經費等必要經費が既定經費以外に增嵩し、その財政需要が益々激增してきたのである。このやうに諸制度が民主主義の線に沿つて改正或は制定せられてもこれが目的を達する爲には地方財政の自主權が强化確立せられなければならないのである。茲に於て今次政府が地方稅法の改正・地方財政法の制定・地方配付稅法の改正を以て地方財政の自主權を與えらるゝことゝなつたのであるが、個々の地方自治團體について實際にこれが適用する場合未だ地方財政が確立せられたとはいひ得ないのである。然し一應こうした基本方針が確立せられた上は財務當事者としてはこの趣旨に沿つて地方財政の確立に邁進せなければならないのである。依つて都市の經費問題と最も密接なる關連ある地方財政法を檢討し、本法の適正なる運營を期するならば地方財政の確立に寄與せらるゝところ相當大なるものがあると考へられるのである。

即ち多年論議せられておつた國費地方費の負擔區分の問題も解決せられるが、然しこれとても從來のやうに儀禮的な補助金交付金で糊塗せられるのではないかと憂ふるものである。地方自治法第二百二十九條、地方財政法第十三條（旧市制町村制にもこの規定があつた。）には國が地方公共團體にその事務を執行させる場合はそのために要する經費の財源について必要な措置を講じなければならないとあり、又地方財政法第十八條に國の支出金の額はその事務處理の爲に必要且充分な金額を基礎としてこれを算定せなければならないとあるが、このやうに制度は整備せられても實行が伴はないのは現在までの實狀である。これを考察するに地方財政法が制定せられても實はこの種法令は財務當事者のみの法典であつて他のものには無關心といふか、輕視しているといふか不徹底の嫌ひがある。よろしく中央では、各省間に、地方では各部課へ本規定の精神を充分徹底さすとともに本法第二十一條の規定を大いに活用すべきである。然らざれば行政の末端機構である市町村は常に國或は府縣より命ぜらるる事務處理に齟齬し、これが經費負擔に惱まされておる狀態は解消しないのである。以上負擔區分の問題が關係規定について適正に運營せらるゝならば都市の經費もこの點に關しては自ら輕減せられるのである。次に地方財政法第三條及び第四條の活用こそ冒頭に述べた公經濟に於ける通有性である放漫財政の惡弊が是正せらるる重要規定である。即ち地方公共團體は法令の定めるところに從ひ、且つ合理的な基準によりその經費を算定し、これを豫算に計上しなければならない。又地方公共團體の經費はその目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえてこれを支出してはならないとあり、地方公共團體に職を奉ずるものの金科玉條とすべき規定であり、財政を運營するものの又これを執行するものの常に念頭にとどむべき規定である。この規定によつて提唱したきことは私企業の經營方法と個人經濟のことである。

人件費の過大・物件費の放漫なる消費狀況は實に寒心に堪へざるものがある。所謂お役所式仕事である。私共が常に實業界方面から聞くところであるがお役所は人が多過ぎる。會社工場の經營方法で運營するならば現在人員の半分位でやつてゆけると、こころすべき忠言であつて由來公企業の運營は私企業の運營に及ばないといわるのはこの點に根據があるのではないか。今後地方行政の運營に關してはある程度營利會社の運營方法を採用すべきではなからうか。即ちお役人根性と商人根性をプラスして二で割つた程度に、又繁文褥禮式の事務處理方法

をも會社式に簡素化して人件費の整理節約を圖るべきである。物件費に於ても常に個人的にその家庭生活と比較して冗費節約に努むべきである。昨今新聞紙上で報導せられておる德島市長の行政整理問題は餘り極端かもしれないが同市長の經歷から見てその一つの現象と見るべきである。行政整理問題は今日まで兎角論議せられ、提唱せられておるが實現困難で、安易な財政的天引行政整理で糊塗せられておるのであるが、當面せる地方財政の危局に直面して茲に改めて再檢討されるべきである。然し、これには今日の社會事情から見て愼重を期すべきで、缺員補充の停止・配置轉換等の微溫的措置から漸次其の目的を達すべきである。

次に地方財政法第五條の精神に鑑みてその都市の經營は自らの經費をもつて運營することを理想としている。即ち地方公共團體の歲出は地方債以外の歲入を以てその財源としなければならないのであるから、都市の經費に關しては市町村當局のみの問題として住民もこれを輕視すべきではない。都市の經費とは如何なる性質のものであるかをよく認識して、徒らに諸稅負擔の過重のみを非難することなく住民自體が自らの都市をよりよくするといふ觀念がなければならない。ただ市町村當局に、あれもせよこれもせよと要求するばかりでなく、出來得ることは自らの手で行ふといふ協力心がなければならない。即ち今日までの市町村當局にのみ依存するといふ觀念を是正すべきである。例えば最近特に進駐軍方面から保健衞生施設について種々これが改善を指示せられておるがこれらのことも住民自體の心の持ちようで、日常、道路下水の清掃を自らの手で行へばそれによつて清掃費が節約せられ、豫防接種についても自ら進んでやれば、これが人件費その他の經費も節約出來るのである。こうした些細なことでもやがては都市の經費に大いに影響してくるのであるから、地方行政の民主化せられた現在に於ては地方財政の運營について住民は大いに關心をもつて市町村當局に協力すべきである。又制度上から見て監査委員又は決算委員會の活發な活動によつて市町村經費が整理節約せらるゝことゝ思ふ。要するに地方財政の確立は歲入即ち稅源の涵養・稅外收入の確保も必要であるが、歲出面即ち地方財政法第三條及同第四條の精神に徹し、經費の科學的檢討に重點を置いてあらゆる苦心と努力を拂ふべきである。

都市經費と市域の相關性

——數量的檢討——

東京市政調査會研究員補
日本都市連盟事務局員　岡山隆

——はしがき　一　問題と方法　二　都市の市域的構造變動　三　經費と市域　四　經費と市域の相關係數——

新地方自治法の下に、都市は著しい自治權の擴充が許され、その活躍が期待せられるとき、この行政を十分に運營してゆけるための基盤である都市財政は窮乏の極にある。立法政府から行政政府へとの趨勢も加わつて、擴がりゆく行政範圍に直面しているにかかわらず、現下國民經濟の混亂は地方財政にも顯著な制約を加している。インフレは特に都市において尖銳化し、市民生活も不安に動搖している。このため都市經費の膨脹はシリアスな問題となつてきた。

一

都市とは一般に一定面積の上に存する人間の社會である。ゆえに地域的に營まれる社會の諸關係をすべて都市

は包容している。

この一定の地域の上に集合したところの人間の密稠した生活狀況そのものが都市である。そこに資本主義文化の花が咲いている。この現象としての都市の特質は地域・人口（性別・年令別構成）・密度であり、そこに結ばれる社會的關係としての職業構成・產業構成が第二次的・第三次的職業・產業を中心として成立しているなどの點である。資本主義の昇華による機械文明の高度化も都市の特有の機能として、社會的特質である。しかしながら都市はおのずから各種の特色をもつている。例えば、產業都市・政治都市・商業都市・文化都市・港灣都市などがそれである。これが都市社會の多元性といわれるものである。

社會の一部である經濟の內部だけでも多くの要因があるのに、その上に、制度や自然の側からの諸要因が都市に、そこから構成される都市經費に影響を與えてくる。これら諸要因が相い倚り、凝固して都市の經費が生れてくる。

この要因の中で人口との諸關係は飯沼一省・小山田小七・藤谷謙二・藤田武夫の諸氏の優れた研究がなされている。一方、都市の基盤たる市域との關係は未だ論議の域を脫せず、コーリン・クラークが「經濟進步の諸條件」の序文で述べているように、理論家の文獻が多く、煉瓦を一個づつ築き上げる建築家がいまだ少ないようである。この莫大な數字の計算の結果はわかりきつたものであるとしても、一層理論を精密になし得るのであればとの希望に導かれてこの問題をとりあげた。

さて時點として、昭和十五年および最近の決算書である昭和二十一年の兩年度と定めた。資料は「日本都市年鑑」の各市面積と市政專門圖書館に集まつている各市の「歲入出決算書」によつた。

經費とはいつても一般會計の支拂濟額を用ひたにすぎない。多元的な各都市の特殊事情から生ずる都市計畫等の經費とか、都市が市民へのサーヴィスとして行う諸種の公企業が特別會計に屬している。この意味では、近時特に重要性を增したこれら特別會計を無視したことは、全面的な經費を問題にしたとはいえない。また支拂未濟の金額もおちているが、この支拂濟金額を都市の經費と一應認めて本論を進めて行く。さてこの昭和十五年は戰雲漂う開戰の直前であり、既に地方都市は中央政府の統制下に編入を急いでいた。昭和二十一年は敗戰の直後でインフレの昂進は緖につき、その暗影は刻々と經濟の全面に現出して、混迷と食糧の缺配・不足という最惡の樣相を呈していたのである。

二

こうした背景のもとで經費と市域をとらえよう。

都市の面積構造

	昭和一五年（一〇、一）			昭和二一年（一二、三一）		
	面積	都市數	構成比	都市數	構成比
A	五五〇方粁以上	一	〇・五九%	二	〇・九七%
B	三〇〇〃	一	〇・五九	四	一・九三
C	二〇〇〃	二	一・一九	四	一・九三
D	一〇〇〃	九	五・三六	二七	一三・〇四
E	七〇〃	一五	八・九三	二八	一三・五三
F	五〇〃	三〇	一七・八六	三四	一六・四三
G	三〇〃	四〇	二三・八一	四六	二二・二二

H	三〇方粁未滿	七〇	四一・六七	六二	二九・九五
合	計	一六八	一〇〇・〇〇	二〇七	一〇〇・〇〇

昭和十五年の國勢調査時と昭和二十一年末の都市數は一六八から二〇七市に、面積もまた共に增大している。これは都市が自給圈の必要上、あるいは軍事的理由など特殊の原因も加わつて市域を擴張した結果でもあつた。この變動は都市の七〇方粁以上への集中と、三〇方粁未滿の減少であり、このHクラス都市は絶對數においてさえも減少している。

いままで都市經費といつて來たが、これは都市という社會を基盤とした行政團體の經費ということにする。この擴大する市域と膨脹する經費の關係はどうであらう。

昭和一五年（一〇、一）より昭和二一年（一三、三）の面積構造の變動

	面積	變動數
A	五〇〇方粁以上	＋ 〇・三八
B	三〇〇 〃	＋ 一・三四
C	二〇〇 〃	＋ 〇・七四
D	一〇〇 〃	＋ 七・六八
E	七〇 〃	＋ 四・六〇
F	五〇 〃	― 一・四三
G	三〇 〃	― 一・五九
H	三〇方粁未滿	― 一一・七二

前述の資料から集計した都市は昭和十五年で一三六、二十一年は一〇五都市であつた。すなわち、前者は八一・〇%、後者は五〇・七%を集計した。

しかし、二十一年度決算書を入手したなかに二十二年に市となつた網走、伊東、武藏野があつたのでこれをも集計に含めたので、その割合は五一・四%と增大した。

集計した都市の割合

	面積	昭和十五年 總數	集計數	割合%	昭和二十一年 總數	集計數	割合 %
A	五〇〇方粁以上	一	一	一〇〇・〇	二(一)	一(一)	五〇・〇(六六・七)
B	三〇〇 〃	一	一	一〇〇・〇	四	三	七五・〇
C	二〇〇 〃	二	二	一〇〇・〇	四	三	七五・〇
D	一〇〇 〃	九	八	八八・九	二七	一五	五五・六
E	七〇 〃	一五	一三	八六・七	二八	一六	五七・二
F	五〇 〃	三〇	二三	七三・三	三四(一)	一〇(一)	二九・四(三一・四)
G	三〇 〃	四〇	二九	七二・五	四六	二四	五二・二
H	三〇方粁未滿	七〇	六〇	八五・七	六二(一)	三三(一)	五三・二(五四・〇)
合	計	一六八	一三六	八一・〇	二〇七(三)	一〇五(三)	五〇・七(五一・四)

備考（ ）は伊東、網走、武藏野を加える。

どの位の市域の都市が經濟的であるかを見ると、兩年度ともDクラスの都市が多額の經費を要している。それに反して、Cクラスの都市はDクラスよりも少ない經費で賄つている。これは面積よりむしろ他の要因が働いているものと思はれる。Dクラスは大阪・名古屋を含む大都市に近い工業都市や地方的文化・傳統の中心都市である。Cクラスの都市は京都・函館（昭和十五年）函館・盛岡・山口（昭和二十一年）という落ち着いた都市や僻地の中心であることが大きな原因であらう。

面積階級別

一都市當り經費（單位千圓）

	面積	昭和一五年	昭和二一年
A	五〇〇方粁以上	一五七、三九二	三、八六〇
B	三〇〇〃	一七、五三六	一〇二、〇三九
C	二〇〇〃	一一、五四二	一五、〇五四
D	一〇〇〃	一五、三二六	七八、二九七
E	七〇〃	二、七八八	一九、七五七
F	五〇〃	一、三四五	一二、一一一
G	三〇〃	一、二六九	一〇、三三五
H	三〇方粁未滿	八八五	七、七四四
平均		六、三六八	二三、〇四八

これと住民一人當り經費とは異つた姿を示している。Dクラスから下クラスの間の都市の經費は比較的多額である。

面積階級間の一都市當り經費の增大率

面積	昭和一五年	昭和二一年
五〇〇―三〇〇方粁	＋七九七・五	＋九六・二
三〇〇―二〇〇	＋五一・九	＋五七七・八
二〇〇―一〇〇	－二四・七	－八〇・八
一〇〇―七〇	＋四四九・七	＋二九六・三
七〇―五〇	＋一〇七・三	＋六三・一
五〇―三〇	＋一一・二	＋一七・二
三〇―	＋三五・八	＋三三・五

住民一人當り經費

	面積	昭和一五年 圓	昭和二一年 圓
A	五〇〇方粁以上	二三・二二	六六・五六
B	三〇〇〃	一八・一二	一六六・三七
C	二〇〇〃	一七・一二	一〇八・八二
D	一〇〇〃	二二・一四	二四九・八三
E	七〇〃	二八・〇八	一三三・五〇
F	五〇〃	一四・四一	一八四・七七
G	三〇〃	一四・三五	一四九・三四
H	三〇方粁未滿	一九・九二	一三・三五

（註）昭和二十二年度のAクラス中に東京都が含まれていない。これを入れると六五〇圓となる。

四

以上、種々經費と面積の問題を尋ねたが、最後に、市域と經費の相關性について考えて見たい。都市の經費を單に歲出決算書の一般會計支拂濟額から把えることは粗漏のそしりをまぬかれぬが、それを認めていただいた上で論を進めよう。

そもそも都市の經費は年々その目的とする所によつて、その時の地方的經濟狀況によつて、異るものである。市域と經費の關係は家が廣ければ、支出が多いだろうし、人口が多ければ、また問題が生ずる。さらに、この兩者の相對的關係からの密度、あるいは財源の彈力性や、その量からも規定される。一方經費はその自治體の構成狀況・住民の經濟情勢やら經濟力、當時の景氣とかいう經濟諸要因からも波及を受ける。制度の內からも、行政・職員の任用・職制によつて、その都市の行政と直接・間接に關係のある他の自治團體の比重、さらには各都市の特殊性である產業・文化の構造やら自然的・地理的位置などこうした多元的要素の相互依存性の上に、特定都市の當該年度の經費が構成されてくるのである。

以上の如き諸要因の經費えの影響の過程とかその制約の仕方とかは重要な問題であるが、ここでは、第一に、あくまでも事後的に、結果的に都市の經費を取り扱つた。

第二に、單なる數量的な關係を問題とし、質的過程的な分析は行はないことにした。そこで都市經費を以上の如き諸般の社會關係・自然關係などの諸要因の函數として見ることが出來る。

Sを經費とし、$x \cdot y \cdot z \cdots\cdots$を諸要因とすれば、

$$S=f(x, y, z, \cdots\cdots)$$

の多元函數である。この複雜なる相關性を、大膽に、市域面積との單純相關々係と假定する。そこで市域の廣狹を獨立變數としてその從屬變數が經費であるとしよう。

xを市域の面積とすれば

$$S=f(x)$$

となる。

この二系列に成り立つ相關關係を標準誤差の大小から相關性の強弱を測定する。標準偏差を算出し、明瞭にするために、相關係數を計算した。相關係數は次の式によつて求められる。

$$r=\frac{\Sigma xy}{\sqrt{\Sigma x^2 \Sigma y^2}}$$

この式に具體的な都市の數字を代入すれば、

昭和十五年は

$$r=\frac{\Sigma xy}{\sqrt{\Sigma x^2 \Sigma y^2}}=\frac{99,322,233}{\sqrt{640,652\times 26,161,357,058}}$$

$$=\frac{99,322,233}{384,205,910}=+0.258$$

昭和二十一年は

$$r=\frac{\Sigma xy}{\sqrt{\Sigma x^2 \Sigma y^2}}=\frac{110,703,520}{\sqrt{1,316,107\times 88,617,821,792}}$$

$$=\frac{110,703,520}{341,524,792}=+0.324$$

という結果になる。

この係數の符號よりして、面積が增大すれば、經費もまた增大する傾向にあることが讀みとられる。しかし、前にのべた如く、その增加の率は各面積で異るのである。

面積と經費の相關性も可なり大であると云える。しかし、經費は複雜なる多元的諸要因によつて始めて成りたつものであるから、面積の廣狹による經費の變動は約＋0.3の力で多元的な相關の內で、他の事情が等しとすれば働いていると云える。しかしこれはあくまでも、他の諸要因と市域とから組みたてられた相關關係の構造狀況を示す數にすぎない。

人口との相關係數を計算して、この係數を比較すべきであつたが、時間の關係上昭和十五年と二十一年の市域の相關係數を比較するにとどめる。この二時點で大きな差はないが、後者の方が相關性が大である。これは戰災とインフレを中樞としその他の原因で、市域と云う自然的要因が、他の社會的、經濟的要因の弱體化によつて、相對的に上昇し、力を增大して來た結果と考えられる。

この結果は、配付稅の決定などに際して、人口を、あるいわ面積を、あるいわ教育・警察・文化施設をと種々のものを基準にせよと各市は自己に有利なごとく、その特殊性を主張して、配付率の增大を陳情する。これに一應の結論を與え得るものであると思はれる。即ち、現狀からすれば市域の廣狹も經費に關係があると。

本論は、市域と經費の問題、特にその相關性の數量的關係を匆々の間に計算して僅少な紙數で示すにすぎない本問題の質的內容の檢討にまで達し得なかつたし、また、本論の如き方法に對する研究をも他日を期することにする。

本論で集計せる都市は次の如くである。

昭和十五年（一九四〇年）

A（五〇〇方粁以上）東京。

B（三〇〇方粁以上）橫濱。

C（二〇〇方粁以上）京都・函館。

D（一〇〇方粁以上）大阪・名古屋・川崎・靜岡・下關・豐橋・別府・諫早。

E（七〇方粁以上）神戸・金澤・長崎・佐世保・鹿兒島・岐阜・秋田・盛岡・室蘭・舞鶴・三原・萩・川內。

F（五〇方粁以上）仙臺・熊本・姬路・小倉・八幡・小樽・千葉・高松・東舞鶴・大分・大津・若松（福岡）・防府・宇治山田・岩國・宇和島・帶廣・七尾・下松・福知山・洲本・熱海。

G（三〇方粁以上）橫須賀・堺・呉・高知・岡山・濱松・川口・門司・西宮・浦和・甲府・德島・山口・長野・高崎・岡崎・奈良・松江・釧路・福山・鳥取・米子・八代・高山・島原・八幡濱・柏崎・阿谷・釜石。

H（三〇方粁未滿）札幌・尼崎・新潟・大牟田・布施・高岡・四日市・宇部・旭川・山形・宇都宮・市川・桐生・久留米・青森・前橋・岸和田・清水・福井・豐中・八王子・吹田・津・戸畑・佐賀・郡山・大垣・弘前・熊谷・一宮・足利・川越・酒田・水戸・尾道・若松（福島）・明石・米澤・今治・新居濱・八代・倉敷・飯塚・石卷・彦根・伊勢崎・平塚・三條・鶴岡・瀨戸・栃木・上田・松阪・高田・館山・丸龜・多治見・桑名・平・新宮。

昭和二十一年（一九四六年）

A（五〇〇方粁以上）夕張・（網走）。

B（三〇〇方粁以上）京都・橫濱・北見。

C（二〇〇方粁以上）函館・盛岡・山口。

D（一〇〇方粁以上）大阪・名古屋・福岡・仙臺・橫須賀・川崎・下關・佐世保・小倉・高知・豐橋・秋田・舞鶴・德山・

延岡。

E（七〇方粁以上）札幌・熊本・新潟・長崎・呉・和歌山・岐阜・大牟田・宇部・甲府・室蘭・都城・小松・三原・能代・飯田。

F（五〇方粁以上）富山・高岡・沼津・若松（福岡）・津山・帯廣・彦根・下松・福知山・（伊東）・敦賀。

G（三〇方粁以上）岡山・四日市・浦和・徳島・長野・大宮・岸和田・奈良・藤澤・福井・銚子・津・半田・龜山・米子・土浦・日立・唐津・三島・長濱・八幡濱・柏崎・岡谷・釜石。

H（三〇方粁未満）布施・宇都宮・市川・桐生・前橋・清水・豊中・八王子・戸畑・佐賀・（武藏野）・一宮・若松（福島）・明石・米澤・鎌倉・長岡・今治・足利・酒田・飯塚・立川・瀬戸・池田・栃木・鹽釜・上田・松阪・高田・宇部・田邊・多治見・新發田・泉大津。

都市經費の動きとその分配について

鹿兒島市復興部長　梶山淺次郎

一　都市經費の動き

敗戰後インフレの現段階に於て然かも戰災復興の最中である現在に於て都市の經費は如何に膨脹するか誠に逆賭し難いものがあり全國各都市否國全體がこれに困惑し切つて居る譯であるが、その最大の惱みは人件費の激增であり、これが財源たる稅金使用料及手數料等の增徵、隨つて起る物價高と底止するところを知らぬ惡循環にあるのである。

然し之も歷代內閣の努力或は占領軍の援助等により漸次安定に向いつゝあるので、たとえ貨幣價値が如何に變つてもやがて都市本來の經濟的バランスを得るに至るものと考えられるのである。今假りに斯くの如き安定狀態に到達した場合都市の經費は每年一定の額に落ちつくであろうかと云うにさに非ず、之が又常に或程度の上昇の一路を辿つて行くのである。

もし都市の人口が一定數で動かぬものであつたならばその都市の家屋の棟數は殖えないであろう。隨つて都市の區域も擴がる必要はなく、小學校中學校も殖さないで濟むし、市民の食糧其の他必需品も各種の機關も增す必要が無いので、都市の經費は一般經常的の費用と市營諸施設の維持と改良の經費とを計上すれば事足り、年額は一定して來るでしよう。

然るに都市の人口はたえず增加して止まない。この增加の原因は自然增加もある（日本全體としての年々の人口增加率は一・五%位であろう）。又人口の都市集中と云う傾向も著しい。即ち耕地面積の限られた地方農村は殖えた人口收容の餘地が少く自然都市え溢れて來る譯だ。又工業的の發展に伴う人口は殆んど無軌道に殖える場合もある。斯くして都市の人口は國全體としての增加率より遙かに高く、甚だしい處は五%以上を示してゐる。

人口が增加するとその都市として家が要る。都市區域が擴がる。道路や上下水も新たにつけるところが出來る。學校も足らなくなる。何もかも殖やして行かねばならぬ。而して此の狀態が永く續くと單に市街地を周邊に擴張するばかりでなく都市內部の骨格をも改造しなくては都市全體の能率が低下し不良化する。そこで都市の經營には斯樣な點を考えて永遠の策を樹てる必要があり從つてその經費が多額に上り又此の增加施設に伴う經常費も年々增加するのである。

斯様に都市の經費は全體的に見て貨幣價値の動きの外に人口增加率と平行して增加することを念頭に置かねばならない。

現下各戰災都市はその復興の經費について全く都市の創設にも等しい程に多額の經費を必要とし餘りにも問題が大きく各戰災都市が之が爲に一般的の都市經營と云う面から財政のことを忘れて居るのではないかと云う觀點から本篇を草した次第で戰災復興の問題にはわざと觸れないこととする。

二　都市經費の分類とその所要額概算

豫算書に現わされる都市の經費は多くの款によつて分類されるけれども之を大まかに要約すると、教育、土木衞生、社會、勸業、各種市營事業、役所費、公債費の九項位になる。之に對して如何なる率で經費を配分すべきか順次推論したい。

（イ）教育費　此の費目に含まるゝ經費は小學校及新制中學校の義務教育費と更に上級の學校經費の外に圖書館社會教育等の經費を云うのであるが特に義務教育の經費が大部分を占める。

義務教育適齡者は六三制で滿七才から十五才迄であるから云えば全人口の約二十二%となる。たとえば五十萬人口の都市とすれば適齡者十一萬人、此の中、小學校の2/3、中學校1/3として夫々七萬三千三百三十三人、三萬六千六百六十六人となり、小學校は一學級六十人として千二百二十二學級、一校二十四學級とすれば約五十校必要であり新制中學校も一學級六十人として六百十一學級一校二十四學級とすれば約二十五校を必要とする。

隨つて教員數を學級數の一割增として兩者合計約二千人となり假りに一人給料年額八萬圓とすれば給料だけで年一億六千萬圓を必要とする。然し此の給料は目下國費及地方費負擔となつてゐるから市費には計上されないが諸需要費を勘くとも此の四〇%程度は考慮せねばなるまい。然らば之が六千萬圓となる。更に學校敷地一校平均五千坪として兩者合計七十五校分三十七萬五千坪、校舍一人當一・五坪として一校約三千坪、七十五校十五萬坪を要し其維持費を建築費坪當一萬圓の平均五分、坪當五百圓として年額七千五百萬圓を必要とする。

更に此の都市の人口增加率が三%であるとすれば小學校生徒一年の增加は七萬三千餘の三%二千二百人となり、一校千四百餘人として二年に三校を增設する要あり、中學校同じく千百人、四年に三校を增設の要あり兩者合して每年二校三分の增設を必要とし一校建設費土地五千坪五百萬圓、校舍二千坪二千萬圓其他五百萬圓、合計三千萬圓として二校三分分約七千萬圓となり義務教育費のみで需用費、校舍維持費、校舍增設費と目立つた經費だけで約二億圓を算するのである。

之に高等學校、大學校を持てば更に經費は增大する。假りに人口五十萬都市として考うれば人口十萬人の場合男女二校として十校は必要と考えらるゝが此の場合教職員給市費負擔であるから教職員一校四十人として十校分四百人此の給料一人八萬圓として三千二百萬圓其の他の費用を之と同額として約六千五百萬圓を必要とする。

かくて主要教育費は二億六千五百萬圓となる譯だ。

現在各都市は此の外に戰災復興及六三制の爲に上記金額の二倍程度の經費を必要とし四苦八苦の狀態であるが之れは茲兩三年の問題として深く觸れないことにする。

（ロ）土木費　此の部門に屬する經費は道路、下水、河川、港灣等の經費である。大體は道路と下水の費用が主である。更に都市計畫事業も概ねこれであるから道路下水の經費を考えて見る。

大體都市の區域は都市人口一人に付百平方米乃至二百平方米と云はれ、今假りに平野部都市の場合人口一人當

百平方米として人口五十萬の都市を目標に推論するとその市域は五十方粁となる。假りに道路面積を中心市街地二割五分、郊外地一割とし、全市域平均一割五分と考えると七・五方粁（七百五十萬平米）、橋梁、暗渠等をも含めて其の路面維持費を砂利に換算して一ケ年路面總面積に對する平均厚五糎として全量三十七萬五千立米、一立米三百圓として一億一千二百五十萬圓となる。路面がアスファルト其他高級舗裝でもその普及率から考えて此の程度には金をかけぬと市街道路として能率を發揮することは出來ない。

下水は人口五十萬としてその汚水量は一人一日平均百立と考え五萬トンを排出することになる。下水は雨水の問題もあり下水溝の修理掃除の外中心市街地は汚水處分の費用も必要であるがこれ等を汚水量一トン當人夫に換算して年五人乃至十人、平均七人として延人夫數三十五萬人賃金百圓として三千五百萬圓となる。

以上兩者經常維持費合計一億五千萬圓となる。

人口增加による增設費はその增加率三%として道路の場合道路面積の增加七百五十萬平米の三%は二十二萬五千平米、工事費平米五百圓として一億一千二百五十萬圓、下水設備費汚水五萬トンの三%千五百トン分、一トン當設備費二萬圓として約三千萬圓となり此の兩者合計一億四千二百五十萬圓である。之が所謂都市計畫事業費と考えてよかろう。

斯くて道路下水の費用のみで二億九千二百五十萬圓を必要とすることになる。

（ハ）衛生費　此の中に含まるゝ事項は純衛生費即ち防疫病院或は衛生思想普及等に要する費用並に水道事業費と公園費等であろう。而して此の中最も大部分を占めるのは水道であり之も人口中心で考えらるゝ。假りに五十萬人口の都市として人口一人一日平均百立の給水をなすものとして一日五萬トンとなりその經常經費は電力に換算して一トン當年平均三百「キロワット時」として年一千五百萬「キロワット時」、「キロワット時」五圓とし

て年經費七千五百萬圓となる。更に人口增加率三%に對する增加設備費毎年千五百トン分一トン當五千圓として七千五百萬圓に上るであろう。斯くて兩者合計一億五千萬圓と云う數字である。

（ニ）勸業費　後記の統計表で全市費の一・五%以內。

（ホ）社會事業費　同じく三%以內、小都市では一%程度を示す。

（ヘ）電氣バス等企業費　此の中電車とバスが多いが電車は統計の示すところでは市民百人當十米、即ち市民一人當〇・一米程度必要とせらるゝ。然らば人口五十萬都市では大體軌道亘長五十粁と考えられ車輛は亘長一粁當五臺程度を必要とする。隨つて所要二百五十臺と云うことになる。之が經常費を人件費電車一臺四人として二百五十臺分千人一人八萬圓として八千萬圓、又動力費一臺年五萬「キロワット時」として千二百五十萬「キロワット時」一キロ五圓として六千二百五十萬圓、線路維持費、車體修理費其の他を人件費の半額とみて四千萬圓、經常費合計一億八千萬圓となる。

更に人口增加率に伴う線路車輛增設の費用は人口增加率を三%として年々線路一・五粁、車輛八輛の增加を必要とし線路一粁當二千萬圓として三千萬圓車輛一臺二百萬圓として千六百萬圓計四千六百萬圓となり年經費は二億二千六百萬圓と算定せらるゝ（乘客人口一人一年百回乘車として年乘客五千萬回一回五圓とすれば此の收入二億五千萬圓となり採算可能）。

乘合自動車に至りては人口一萬人につき三臺程度運行、區間一臺一粁程度と考えらるゝ。人口五十萬都市に於てはバス百五十臺從事員一臺三人と考え四百五十名一年給料八萬圓として三千六百萬圓、燃料一臺年一萬立、百五十臺分百五十萬立、立十五圓として二千二百五十萬圓となる。之に修理費を燃料費の半額と見て千百萬圓、經常費合計六千九百五十萬圓となる。更に人口增加率に伴う車體增加率年三%として年五臺となり一臺百萬圓として年

五百萬圓となる。以上の合計約七千五百萬圓と云う數字を示す（乘客人口一人に付年十五回として七百五十萬人であるから一回十圓とせねば採算がとれぬ）。

（ト）役所費其の他　之に包含せらるゝは一般市政費で主として人件費である。一般市吏員數は統計の示すところ吏員數は人口五百人乃至千人につき一人となつてゐるが最近は能率低下の爲に或は警察が這入つたり或は復興事業等の爲に人口二百人に一人と云うところもある。假りに人口五百人につき一人として考うる時は五十萬人口都市に於てはその數二千五百人となり一人年八萬圓とすれば給料額二億圓となる。その他の經費も之が五割程度は見込むべきであろう。

（チ）公債費　從來例によれば（後記統計による）都市施設の擴充に種々なる面に起債をしてゐるので都市經費の二〇%—三〇%は之に充てられてゐる。

以上に述べたことを人口五十萬都市として要約すると次表の通りとなる。

費目	主要經費概算		其の他の經費	合計	率	備考（其他經費の說明）
教育費	二六五、〇〇〇	千圓	五〇、〇〇〇 千圓	三一五、〇〇〇 千圓	一三・七%	圖書館費、社會教育費等
土木費	二九二、五〇〇		五〇、〇〇〇	三四二、五〇〇	一四・九	港灣、河川費、調査費等
衞生費	一五〇、〇〇〇		一〇〇、〇〇〇	二五〇、〇〇〇	一〇・九	公園運動場、病院、純衞生費等
勸業費	三二、五〇〇		—	三二、五〇〇	一・四	
社會事業費	五〇、〇〇〇		—	五〇、〇〇〇	二・二	
企業費	三〇〇、〇〇〇		—	三〇〇、〇〇〇	一三・〇	
役所費	三〇〇、〇〇〇		—	三〇〇、〇〇〇	一三・〇	
計	一、三九〇、〇〇〇		二〇〇、〇〇〇	一、五九〇、〇〇〇	六九・一	
公債費	六一〇、〇〇〇		一〇〇、〇〇〇	七一〇、〇〇〇	三〇・九	
合計	二、〇〇〇、〇〇〇		三〇〇、〇〇〇	二三〇、〇〇〇	一〇〇・〇	人口一人當 四千六百圓

今此の假說を裏付する爲に資料は少し古いが昭和六年より同十年に至る全國各都市の五ヶ年間に於ける都市經費の配分率を求めて見ると第一表の通りである。又主要都市の昭和八年に於ける市費決算を右の分類により示せば第二表の通りである。（以上の二表都市年鑑による）

第一表　都市經費一覽（全國都市合計）

費目	內容	自昭和六年至昭和十年合計	割合	備考
教育費	學校圖書館其他	五〇七、七五一 千圓	一三・六%	
土木費	道路下水河川港灣	二三七、四四七	六・四	都市計畫費を合算一二・三%
衞生費	純衞生、水道、公園	三八八、九九八	一〇・四	
勸業費	勸業市場	四六、二三二	一・二	
社會事業費	純社會事業、地方改良	九八、〇七一	二・六	
電氣瓦斯事業費		五二七、八四八	一四・二	
都市計畫費		二二〇、一八一	五・九	
役所費		一五七、三三四	四・二	以下公債費を除く計一〇・八%
會議費		八、七七七	〇・二	
警備費		一一、八四五	〇・三	

公債費	一、二八七、三一六	三四・六	
諸稅及負擔金	二三、〇〇四	〇・六	
積立金、基本財産造成費	三六、三四〇	〇・九	
其の他諸費	一七一、九九六	四・六	
計	三、七二三、一六二	一〇〇・〇	

第二表　昭和八年全國主要都市の經費分配狀況（千圓）

市	人口	增加率%	教育	土木	衞生	社會	勸業	企業	公債	役所費其の他	計
東京	五、八七五	三・〇	一八、六九一	一九、八四一	一八、八八二	六、三八七	五、二七九	三四、八九四	一〇〇、三〇四	一八、九二六	二三三、一九四
大阪	二、九八九	三・七	一四、一八五	三一、一九三	六、六九六	二、六九三	六三三	三九、一八一	六六、八六三	六、四八五	一五八、三三八
名古屋	一、〇八三	三・二	四、〇一八	四四、一四四	三、二九四	四七〇	三七	三、一〇七	二八、一三八	二、九七七	四六、四四五
京都	一、〇三六	二・三	七、七五二	五、四〇三	二、三二七	三九六	二九八	六、九五五	六、四八二	三、四二五	三三、〇三七
神戸	九一三	二・六	四、六七七	一九、二九	三、一八八	七三〇	一、七五二	二一、七二一	四五、七一三	六、一四八	七六、三九九
横濱	七〇四	二・三	二、三四四	一、四五七	二、八四六	一、〇三五	一、三六六	三、〇一六	一四、一三六	六、〇八二	三三、一七二
廣島	三一〇	二・五	一、三〇七	二、三五六	四四〇	一五九	四四	—	六二七	七九八	五、七二一
福岡	一九一	二・七	一、一九七	二八六	九八五	六七	三一	—	七四九	一、二五三	四、五六八
呉	二三一	三・六	七六一	三八六	二四九	一九	—	—	四〇三	四七九	二、三四四
仙臺	二九	二・〇	七四七	三九六	一、三九	四七	二六	九五三	六二七	四〇九	四、五五三
長崎	二一	〇・六	八六一	六三三	六〇六	五三	一六六	—	二、六二八	四六二	五、四〇八
八幡	二〇八	四・〇	六四八	三六四	一七二	八	—	—	三六五	四二九	二、一八九

函館	二〇七	〇・九	八二〇	三三七	六五三	二八	一〇	—	一、六八三	五四四	四、一六五
靜岡	二〇〇	二・五	六四六	六三	一、三五七	一三一	五四	三、五五七	五三一	五八〇	七、四六九
札幌	一九六	二・一	七三八	五五五	五四三	四九	二	七三〇	六三九	五七一	三、七八六
熊本	一八七	一・五	六二七	三五八	三七一	七一	六八	四一八	三、一〇四	五三一	五、四八八
横須賀	一八三	四・六	三六六	四九	四一	六九六	—	一、九五一	一、一二〇	四、五九四	
鹿兒島	一八一	一・六	六五三	二六四	一八三	一九	二	四七七	一、一六九	六七〇	三、四四五
和歌山	一七九	二・〇	四一三	一三四	九七	六一	—	—	四一八	一九八	一、三三三
佐世保	一七三	五・〇	四八九	三五四	二七五	二七	三四	一八七	四八五	二、〇三八	
岡山	一六六	二・〇	六六九	四四〇	四六六	二一	一九	—	五四九	三四七	三、一〇一
金澤	一六四	〇・六	八五五	一三一	三五	七一	四七五	一、二九九	一、六七六	三〇七	五、一三九
川崎	一五四	五・九	六八三	八七	三一七	六〇	—	—	五九二	二八九	二、七六三
小樽	一五三	一・〇	六七一	七一〇	四六六	四一	七	—	七四七	四七一	三、一一三

第三表　世界五大都市の經費比較表（汐見博士財政統計一二三頁）

區分	ニューヨーク（一九二四年）	ロンドン（一九二三年）	ベルリン（一九二六年）	パリ（一九二七年）	シカゴ（一九二四年）
一般行政費	一二八・四（一〇・三）	五三・〇（一一・六）	一四三・九（三五・五）	一六・四（五・六）	五〇・八（一七・五）
警察費司法費其の他	三五八・九（三九・二）	一〇四・二（二三・二）	—（—）	三七・一（一二・八）	九三・〇（三三・一）
文化費	四七・一（一七三・一）	三四〇・〇（五三・五）	一〇八・〇（二六・八）	一二・九（四・一）	一六・八（五九・三）
社會施設費	八六・五（一四・八）	一四七・〇（三三・八）	七三・一（一八・〇）	三一・三（一〇・八）	一八・五（六・五）
保健費	一三〇・一（二〇・六）	一七四・九（三九・〇）	四九・〇（一二・二）	三五（一・二）	二三・六（一三・一）

道路費點燈費其の他	〇・六（一三・八）	一八四・三（四一・一）	二八・七（七・一）	六九・九（二四・〇）	三五・三（一三・五）
公債費	三〇六・二（五二・四）	一六・八（三・八）	三三・四（五・六）	五八・七（二〇・二）	二八・二（一三・五）
雜費	六八二・九（一二六・二）	一四一・五（二一・五）	一二六・七（三一・五）	四四・八（一五・四）、	三一七・一（一二一・九）
計	二、〇五〇・九（三五一・二）	一、〇五〇・九（二三六・五）	五五〇・八（一三六・九）	三七三・五（九四・一）	七八四・一（二七・六）

（註）單位　百萬マルク　（　）内　市民一人當マルク

三　結　び

以上で都市經費の大まかな分類とその目標が算出された譯であるが都市の事情により或は建設經費が一時的に膨脹する場合もあり、又油斷してゐる間に都市は著しく不良化して後日多額の經費を投じても救濟の出來ぬ破目に陷るかも知れない。茲に右の程度に經費の正しい配分を強調して止まない。

警察官數より見たる自治體警察費の諸問題

東京市政調査會囑託
日本都市連盟事務局員　伊藤博

一

わが國の二二八都市および人口五千以上の市街地的町村に設置された合計一、六一〇の自治體警察の管轄區域は沖繩・千島等を除いた全國面積約三六・八萬方粁の一九・一%にあたる七〇、三五七方粁餘にすぎないが、その管下の人口は四二〇〇萬に上り、全國人口の五三・六%を占めている。從つて、自治體警察運營の當否がわが國の社會・經濟に及ぼす影響は頗る大であるといわねばならない。

自治體警察の適正なる運營を期するためには、科學的搜査施設をはじめとして諸施設の充實（戰災都市においては復舊・町村においては新設・その他においては配置變更をふくむ）・警察官待遇の是正等を要するが、これらを悉く充足することは窮迫せる地方財政にとつて至難の業である。事實、現下の地方財政にとつては警察官の待遇是正だけでも容易ならぬ問題である。なぜならば、戰前において警察職員の俸給及諸給が警察費總額の八五%內外を占めていたごとく、自治體警察費の大部分を占めるものはその人件費であるからである。

二

自治體警察の警察官數は警察法施行令により、當該市町村人口を一定數（町村八〇〇・一〇萬未滿の市六五〇・二〇萬未滿の市五〇〇・二五萬未滿の市四〇〇・仙臺三五〇・福岡三〇〇・京都二五〇・橫濱・神戸・名古屋二〇〇・大阪一五〇・東京一三〇）を以て除して得られた數を基準定員とし（これに應じて專門家・技術者・書記及び雇傭人の數を限定）、さらに、總數九五、〇〇〇を自治體の實情を勘案して割當てた割當定員があり、現在員と前二者との間には若干の相違が見られるのである。

國家地方警察企畫課への各地方警察本部よりの報告（栃木・山梨・廣島・佐賀四縣未着）により二一六都市について、警察官の基準定員・割當定員および現在員を比較した人口階級別・都市數は次表の如くである。

種別＼人口階級別	六大都市	人口二〇萬以上	人口一〇萬以上	人口五萬以上	人口五萬未滿	計
割當定員が基準定員より多い都市	一	一一	三〇	二五	六七
割當・基準と同一の都市	二	六	九	三〇	四二	八九
現在員が基準定員より多い都市	一	九	二六	二二	五九
現在員・基準定員同一の都市			三	八	二〇	三一
現在員が割當定員より多い都市	二	一	五	一一	一九
現在員・割當定員同一の都市	一	三	一八	二九	五一
都市數	六	一一	三二	七九	八八	二一六

先ず、割當定員が基準定員を超える六七都市を調べると、人口二〇萬以上では尼崎のみであり、兩者が同一の八九都市の中には橫濱・神戸・札幌・仙臺・橫須賀・金澤・靜岡・福岡の如き主要都市も含まれているが、かゝる例は中小都市に多いのである。次に、現在員と基準定員および割當定員との關係を見るに、現在員が割當定員を超える大阪・名古屋のうち、名古屋の現在員は基準定員よりも多く、特異の例を示しているが、この點に關しても、前項と同樣、中・小都市に現在員が基準定員を超える例が多く、割當定員を超える例も若干存しているのである。以上の三種類の警察官數を比較・對照すると、總員を九五、〇〇〇人におさえられている自治體警察定員において、東京（一三區）・大阪等の大都市の定員が、中小都市に融通せられている傾向が窺われるのである。然らば、割當定員・現在員が基準定員を超える都市は如何なる地方の如何なる都市であらうか。

種別＼地方別	北海道	東北	關東	中部	近畿	中國	四國	九州	計
割當定員が基準定員より多い都市	四	一	一三	一二	一五	一一	一	一〇	六七
割當定員・基準定員同一の都市	七	一四	一三	二三	五	七	四	一六	八九
現在員が基準定員より多い都市	一	二	一一	一三	一四	八	一	九	五九
現在員・基準定員同一の都市	一	五	三	一〇	一	五	三	三	三一
現在員が割當定員より多い都市	一	一	三	八	五	二	一	一	一九
現在員・割當定員同一の都市	一	五	九	一三	七	五	八	三	五一
都市數	一三	二〇	三二	四五	四三	二〇	一二	三一	二一六

前表に示した如く、割當定員が基準定員より多い都市は近畿（兵庫六・和歌山四）・關東（茨城三・群馬四・東京三）・中部（福井三）・中國（山口七・鳥取二）・九州（長崎五・宮崎三）に多く、これらの中には舞鶴（基準一三一・割當二三二・現在員二二八）・七尾・福井・敦賀・鳥取・米子・松江の如き日本海面の要衝、山口・長崎兩縣下の各市の如く海外よりの密航者の上陸地附近の都市が多くふくまれており、東京・名古屋・大阪等の大都市の衞星都市・觀光都市も少くないのである。

しかも、かかる都市の大部分の現在員が基準定員を超えているのであるから、自治體警察費が當該自治體の負擔となつた現在、これらの都市は人口同等の他都市よりも多額の警察費を市民に直接・間接に負擔せしめねばならないと見られるのである。

三

總數九五、〇〇〇の警察官が四、二〇〇萬の市民の公安維持に任ずる自治體警察においては、警察官一人當りの市民數は四四二人强である。戰前の昭和一三年の市部の巡査一人當りの受持人口においてこれより少い數を示すのは東京の三八五人あるのみであつて、大阪は四五一人、以下、奈良は四九五人、宮崎（五三二）・佐賀（五三四）・兵庫（五三八）・京都（五八六）・神奈川・福岡（五九五）・愛知（六〇六）の順で、市部において巡査一人の受持人口が八〇〇人を超える縣は一九に上つたのである。當時の、市部巡査定員は四三、五〇二人であるから、市部人口を約二、五〇〇萬と推計すれば、巡査一人の受持人口は五七四人弱となる。これは町村をふくめた自治體警察の四四二人强よりも一三二人も多い。從つて、今日の市民はこれだけ多くの警察人件費を負擔していることになるのである。また、當時受持人口四三〇人の東京府においては、人口一人當り警察費は四・一五圓、大阪府（六〇〇人）では二・七六圓、神奈川縣（八〇〇人）では一・九六圓であつた。それゆえに、今日の都市においては、市民一人當りの警察費は前例の數十乃至百倍にも達するのが普通であると想われるのである。

かかる自治體警察官定員の膨脹・警察費の增嵩が敗戰に伴う國防力の喪失と社會秩序の混亂とに基因するのはいうまでもないが、前述の舞鶴等の例によつて知られる如く、本來、國家において行うべき治安維持を自治體が自らの經費を以て代行している部面に基ずくと考えられるものも少くないのである。また、その反面に、產業の順調に恢復せる北陸等の都市において、第三國人の往來等に伴う經濟事犯の激增に備え、定員增加を申請している例に見られる如く、自治體の自己主義に因るものもないとはいえないであろう。

勿論、地方稅財政制度の改正により市吏員と警察職員との給與の不均衡は是正されたが、多くの都市は戰前に比べその數を增加した警察官の給與改正が手一杯であつて、充分なる犯罪捜査費を計上し得ない實情にあり、施設・厚生諸費等を民間の外廓團體に仰ぎ、ボス跳梁の素因を作つているものも少くないのである。財源乏しき町村にあつては自治體警察返上論が唱えられ、六・三制教育實施の面よりは町村合併が行われつつある反面、警察費負擔を輕減すべく涙を呑んで分村、分離が行われている現狀である。それは新しい地方自治確立の產みの苦しみであらう。しかしながら、產みの苦しみを輕減する科學的方策を必要としないとはいえないのである。

四

今や、小自治體を中心として警察法の基準人口五千の引上げが要望され、相互協力又は援助要請に際しての經費辯償の條文の設定等と相まつて警察法の改正が問題となつている。しかしながら、自治體警察と國家地方警察との一元統合を行わなければ社會の秩序維持が行い難いであらうか。自治體警察費の增嵩は國庫負擔に肩代りすることによつてのみ輕減し得るものであらうか。

シカゴはカポネ等のギャングスターの都市といわれた。しかし、市當局者の不屈の努力により、一九三三年には八八、一五四に上つた犯罪件數が一九四六年にはその四〇%以下の三四、八四九件に減少しているのである。しかも、この間警察官等の人員も減少しているのであつて、現在、警察官一人當り市民數は五一三であり、ニューヨークの四七八・デトロイトの三八五に比し、頗る優秀な能率的運營を示している。消防夫一人當り市民數もニューヨークの九〇五・フィラデルフィアの七七七に對し、一、二〇九であつて、わが國の都市が當面している警察官・消防夫の人件費增嵩に對して幾多の示唆を與えているのである。（シカゴ市政概要　一九三三―一九四六、による。）

「都市の人口と其の都市の經費との關係」についてはC・アッシユモア・ベーカーの指摘せる如く相關關係が存するが、警察費においては特にこの相關が顯著であるといわれている。しかしながら、人口四〇〇萬の大都市シカゴの警察官一人當り市民數よりも、わが國自治體警察官の一人當り人口が少いということは、國情の相違・現下のわが國の特殊事情を考慮するとしても、そこに自治體警察の科學的・能率的運營に多大の改善を要するものがあると同時に、少なからざる國家の保安部面を自治體が負擔していることを物語るものといわざるを得ない。これらの諸點を是正して負擔區分を明確にし、鄉土愛に燃える有爲の青年の自發的協力體制を確立して行く曉には、自治體警察は現在の如き尨大なる人員を必要とせず、從つて、警察費もまた現在の如く增大することはなくなるであらう。

地方税制の基本問題

關西大學教授　藤谷謙二

一

地方財政法・地方税法・地方配付税法の三立法を中心とする新しい地方財政制度が、新憲法並びに地方自治法の制定・實施による地方自治制の根本的改革に呼應し、これが裏づけをなすものとして、劃期的な意義を持つものであることは、更めて說くまでもないところである。併しこの新制度がよく所期の目的を達成し得るためには政治・經濟・社會の全般に亘る客觀的な諸情勢と照し合せて、絕えざる批判・檢討が續けられねばならない。斯様な見地から、ここでは新しい地方税制に關して若干の基本的な問題を採りあげ、これに少しく吟味を加えてみたいと思う。

二

先づ第一に謂わゆる物税主義なるものについて考えてみる。更めて指摘するまでもなく、新地方税體系は物税を根幹として構成されている。即ち都道府縣税としては地租・家屋税・事業税の三獨立税が、また市町村税としては右の三税に對する各附加税が、それぞれ税制の中軸たる地位を占めている。これは實は從來から一般に承認され支持されて來た物税中心主義の現はれであり、別に新規の構想と見做すべきものではない。そしてこの物税中心主義なるものが、その主要根據を「地方税配分における利益原則の加味」若くは「地方税制における應益主義の考慮」という考え方に置いていることも周知の通りである。それは夙にドイツを中心とする財政學界の主流の見解として現はれ、我國においても學界・實際界を通じ一つの定說として殆んど無批判的に受け容れられているところである。その主張の骨子は凡そ次の如くである。即ち、「地方團體の施設・經營は特定の個人若くは特定の物件、就中土地・家屋・營業に對して特別の利益を齎らすことが多い。この事實に鑑みるときは、地方税の配分については單に能力原則のみによるよりも、附隨的に利益原則をも考慮に入れる方がより適切であり、具體的には地方税においては、土地・家屋・營業に對する課税を特に重要視してその體系を構成すべきである」と。併し私のみるところでは、斯様な見解にはなほ再檢討の餘地があるように思はれる。

まづ根本的には租税の根據觀に照して、能力原則と利益原則という相對立する配分原則を、假令後者について

はこれを附隨的に考慮に入れることは言え、矛盾なく採り入れ得るかどうかが問題とならう。勿論そこには能力主義の過信に對する反省という意味で、傾聽に値するものを含んでいるけれども、論理の一貫性において缺けるところがあることも否定出來ないと思う。併しこの點はしばらく措くとしても、右の見解については、少くとも次の二點に疑問の餘地がある。即ち、

第一　論者は地方團體の施設・經營が特定の個人若くは特定の物件に特別利益を齎らす事實を重視し、この特別利益を捕捉するために地方稅における利益原則の加味を說くのであるが、若し斯樣な主張を受け容れ且つこれを擴充するならば、國稅の領域においても、否國稅の領域においてこそ一層強く、同樣の主張が認められるべきではないか。蓋し視野を擴げて現代國家の施設・經營の齎らす利益の歸趨を注視するならば、この領域においてこそより一層重要な問題點が伏在することが明かとなるからである。

第二　假りに問題を限局して、地方團體の施設によつて齎らされる特別利益のみを採りあげるとしても、何故にそれを地主・家主・營業者にのみ限るのであるか。地方團體の施設はこれ等の者に對してのみならず、それ以外の住民例えば勤勞生活者や利子配當收得者に對しても同樣に利益を與えないであらうか。前三者がそれぞれ地代・家賃の騰貴、營業の繁榮という形で特別利益を享受するというならば、後者もまた勞働力のよりよき使用、より豊かな利潤の分前という形で特別の利益に與かると言い得ないであらうか。或は「後者の受ける特別利益の存在はこれを認めるとしても、それは間接の方法で―例えば値上げされた家賃によつて、即ち家主を通じて―特別の負擔に任ずることになる」という抗辯が持ち出されるかも知れない。併し轉嫁の過程は甚だ複雜であり、殊に今日の如き統制經濟下にあつては自由經濟の場合よりも一層困難な問題を含むものであるから、論者のように簡單に間接の方法で後者にも特別負擔が及ぶと斷定することは許されない。

併しながら私は地方稅制における物稅主義そのものに反對するのではない。唯その論據を謂わゆる給付反對給付原則の擴充に求めようとする定說に對して疑問を持つのみである。そして私見としては、物稅が地方稅制の根幹を形成すべき理由としては、これを單純にその課稅物件たる土地・家屋・營業の地方定着性乃至ほ地方分別性に求めたい。この點不動產たる土地・家屋については問題はないが、營業については多少疑問の餘地を生ずるかも知れない。併し大多數の營業は何等かの程度において地方定着性があり、また流通稅や消費稅に比べて遙かに地方分別性に富むと言うことが出來よう。結局斯樣な特性あるが故にこれ等物稅は地方稅制の中軸的地位を占める根據を持つと解したいのである。

三

次に物稅について問題となるのはその收入の彈力性であり、それは惹いて課稅標準の問題に關連して來る。物稅の中でも、年々の事業所得を課稅標準とする現行事業稅については、その收入の伸縮性に關する限り一應論外である。問題となるのは地租及び家屋稅についてである。この兩稅は地方の獨立稅となつたけれども、課稅標準たる賃貸價格そのものは依然國において調査・決定されることになつている。これは課稅標準の全國的統一性を保持することの必要、並びに兩稅の稅額が地方配付稅の配付基準の一要素となつていることからみて、一應理由のあることに違いない。併し他面その改訂は容易に行われ難く、爲めに收入の彈力性は失はれざるを得ないことになる。地租・家屋稅が地方獨立稅として重要な地位を與えられながら、有力財源としての期待を充分に充し得ない理由は主としてここにある。而かも課稅標準の改訂を怠りながら、強いて增收を圖るために課率の引上を行ふならば、實情に副わない負擔の加重となつてその間不公平を擴大する結果を齎らすこと明かである。吾々はこ

の際両税の課税標準の改訂につき、適當な應急措置の講ぜられることを要望したい。そして將來の問題としては課税標準の調査・決定についてもこれを地方團體に委ね、その迅速にして實情に適した處理により税收入の彈力性を發揮せしめ得る方向に進みたいものと考える。

なほ右に關連して考究を要するのは、現行物税の課税標準たる純收益主義（評定賃貸價格乃至事業所得）が果して適當なものであるかどうかの點である。元來物税の物税たる所以はその客觀性にあると言はれる。主觀性を帶びる人税と對照せしめられるのも、この特性に着目してのことである。從つて課税標準としては純收益よりも總收益を、更には收益を表現するものとしての價格若くは外形標準（外的特徴）を採るのが、物税本來の姿であると言える。現行の物税は純收益主義を採つているから、實質的には個別所得税と看做すべきものであり、人税的なものとなつている。若し人税・物税の區別を重要視し、各々その特色を發揮せしめ、兩々相俟つて互に長短を補はしめようといふのが税制構成の一つの狙いであるならば、現行物税の課税標準には再考の餘地があるように思はれる。勿論現行地方税法においても、事業税の課税標準については特例を認め、事業の情況に應じて外形標準により得ることになつているが、併しそれは特例であり例外的な規定に過ぎない。

四

次に獨立税の問題を採りあげよう。獨立税主義の強化が新地方税制の基本的な構想となつていることは言うを俟たぬところである。これはかねて地方財政の自主性確立といふ觀點から最も強く要望されたものであつて、今や地方税の領域から國税附加税が完全に姿を沒するに至つたことは、確かに面目一新と呼ぶに値する。併し折角の獨立税もこれに充分な收入を伴うのでなければ、地方財政の自主性確立に貢獻することは出來ない。この點から地方獨立税を見渡すとき、その數の多いにも拘らず、二三の稍々有力なものを除けば、零細な税源をあさるに過ぎないものが大部分を占めている。殊に法定外獨立税に至つては、さながら往年の雜種税再現の觀がある。いま全國都道府縣・市町村を一括して獨立税收入の地位をみるに（二十三年七月現在）、それは地方歳入總額の三五%を占めるに過ぎない。これを國縣支出金の二九%、地方配付税の二一%に比較するとき、地方財政が依然として國庫依存の宿弊から脱却していないことを知るのである。

ところでいま市町村の立場から獨立税主義を檢討するならば、地方獨立税の目星しいものは殆んどすべて都道府縣税であつて、市町村としてはこれに對する附加税を與えられているに過ぎない。そして市町村固有の獨立税として許されているものは、いづれも都道府縣税のお餘り物といつた形のものばかりである。この事實を前にして、吾々は地方自治團體としての府縣と市町村との關係を如何に理解すべきであらうか。周知の如く舊自治制下においては、府縣は半ば官治的な地方團體であり、基本的な眞の自治團體は市町村であると考えられて來た。新しい地方自治制の下では、府縣の性格が官治的なものから本來の自治團體の姿へと大きく變化したことは明かである。併しこのことは必しも直ちに府縣が市町村よりも自治團體として優位に立つことを意味するものではあるまい。この點に關する法制上の解釋はともかくとして、地方自治團體の社會的基盤という事實上の關係を重視して考えるならば、自治團體として基本的なものはやはり市町村であると見るのが至當ではあるまいか。若しそうであるとすれば、前に指摘した地方獨立税の現狀は合理的なものとは認められず、寧ろ逆に市町村にこそ一次的に有力な獨立税を與えるべきであると言えないであらうか。尤も一般的に市町村獨立税に對して府縣附加税を設ける方式は、課税の不統一、負擔の不均衡其他多くの難點を伴い、言うべくして行はれ難いとの反對が起るかも知れない。併し少くとも有力な都市團體に對しては、固有の獨立税を充實して財政の自主性を高め、その自治活

動の伸暢を可能ならしめるに足る地盤を與えるべきではなからうか。

地方税制に關する基本的な問題としては、なほ配付税の問題をはじめ幾多の問題が殘されているけれども、紙幅の關係上すべて割愛する。

地方税及びその負擔の歸着について

東京都財務局主税課　波戸米治

一　はしがき

地方自治の本旨に則る地方行政の運營にあたつては、その地方團體の存立目的を達成するため必要にして且充分なる財源を要することはいうまでもないが、政府は現下の經濟情勢下、地方團體における增嵩する財政需要の充足竝に地方財政の自主化の徹底等を目途として、去る七月七日昭和二十三年法律第百十號をもつて改正地方税法を公布し、即日施行したのであるが、今次の改正は國税體系とも關連した多くの根本的改正を含み、地方税の租税中に占める地位は從來にも增して一段とその重要性が加重されるに至つた。

これは民主政治を原理とする新憲法下においては、地方自治の確立强化は、地方財政の確立なくしてその全きを期し得ない必然的過程ともいうことができよう。

地方住民は地方税の負擔の增大するにつれ、その賦課の衡平竝びに税負擔の家計乃至國民經濟に對する影響等につき深き關心をもたなければならないであろう。

二　地方税

現行地方税は、昭和十五年の税制改正以來その後の社會經濟情勢の變化に伴い累次の改正を經、當初いわゆる物税本位の地方税制は根本的に質的變化をしている。即ち住民税、地租及び家屋税の大幅引上、舊營業税の事業税としての課税範圍擴張、遊興飲食税、入場税の國税より委讓、特別所得税、鑛産税、酒消費税及び電氣、ガス税の設定等が行われており、地方歳入中における地位は著るしく重要性を示している。また税源的に見ても殆んど國税に匹敵する程度に至つている。

これを東京都の歳入面において觀察すれば、次の通りである。

都市歳入累年比較

區分	昭和二十年度 金額	昭和二十年度 百分比	昭和二十一年度 金額	昭和二十一年度 百分比	昭和二十二年度 金額	昭和二十二年度 百分比	昭和二十三年度 金額	昭和二十三年度 百分比
	円		円		円		円	
國庫支出金（内分與税）	一、四八二、一六三、七四三（六九、六六〇、五四六）	六四（三）	一、六二九、六五二、四四八（三〇〇、二五七、七五二）	五七（一一）	四、六四〇、三九八、四二〇（一、六六七、〇二九、八五七）	四八（一七）	七、二六八、二二五、九三一（二、三二八、〇〇〇、〇〇一）	三七（一二）
都税（分與税を除く）	一一四、八九四、五四六	〇五	三五八、七〇七、九八九	一三	一、七九六、四〇七、八六五	一九	六、四四三、九四八、二五九	三三
使用料、手數料	一二、二三二、三九八	〇二	四四、一九三、五二六	〇二	一七一、〇〇六、三一九	〇二	四七三、八八三、九九五	〇二
都債	三一一、四八三、〇〇〇	一三	三一一、五五七、五〇〇	一一	二、二〇九、二八六、五九八	二三	二、八八二、四二〇、〇〇〇	一五
その他	三七一、八〇〇、四七三	一六	四七七、二四七、八七一	一七	七六五、五三九、一六八	〇八	二、三七二、八四二、六二四	一三
計	二、二九二、五七四、一六〇	一〇〇	二、八二一、三五九、三三四	一〇〇	九、五八二、六三八、三七〇	一〇〇	一九、四四一、三一〇、八〇九	一〇〇

（註）昭和二十年度及び昭和二十一年度は決算額を示し、昭和二十二年度は最終豫算額、昭和二十三年度は十月一日における豫算現計を示す。

昭和二十三年度都稅歲入豫算額

稅目	稅額 千分比	稅目	稅額 千分比
	円		円
都民稅	六九五、六九二、三二一　七九	酒消費稅	一五七、八一〇、〇〇〇　一八
地租	二八五、五七五、三〇三　三三	電氣ガス稅	一九二、八三〇、〇〇〇　三三
家屋稅	四七三、九四四、八〇三　五四	不動產取得稅	五九六、〇三三、八五三　六八
事業稅	一、三一四、九三一、〇〇〇　一五〇	遊興飲食稅	三〇〇、〇〇〇、〇〇一　三四
特別所得稅	六三、一二四、〇〇〇　七	その他	九九三、三八八、〇五九　一九
入場稅	一、四〇〇、七〇〇、〇〇〇　一六〇	地方配付稅	二、五八八、〇〇〇、〇〇一　三六五
		計	八、七二一、九四八、三五九　一、〇〇〇

（註）十月一日現在豫算額を示す。

以上一例を東京都においてみれば、都稅の都歲入における比重は累年增加し且本年度における都稅間においては、地方間接稅が第一四半期の課稅分を除く初年度であるにも拘らず、比較的高い比重を示していることが知られる。今次の稅制改正において、果して地方財政の自主性が確立されたや否やについては多くの問題があるであろうが、ともかく現行地方稅體系においては、いわゆる綜合的人稅である住民稅は、その發足當時の性格を著しく變質し、實質的には地方所得稅ならざるを得ない負擔となつている。これに地租、家屋稅、事業稅、特別所得稅、鑛區稅及び鑛區稅等の收益稅があり、流通稅として不動產取得稅、木材引取稅、狩獵者稅、廣告稅及び船舶、自動車、電話加入權、漁業權、舟、自轉車、荷車、金庫等の取得に對する課稅、それに入場稅、酒消費稅、電氣ガス稅及び遊興飲食稅等の消費稅、更に船舶、自動車、軌道、電柱、舟、自轉車、荷車及び金庫等を課稅客體とするもの或は電話加入權及び漁業權を課稅客體とするもの即ち物又は權利を通じて間接的に所得捕捉の作用をなす物稅又は權利稅竝に接客人稅、使用人稅等から組成されているが、これらの稅は國稅の各稅と相俟つて住民の收入、支出及び取引等それぞれの所得表示の各段階に應じ、その所得を捕捉し、稅負擔を求めているものであり住民の家計的に見ても又經營經濟的に見ても如何に地方稅が住民負擔に直接重要な關連を有するかが知られる。特に地方間接稅の實施は、直接稅の負擔加重と相俟ち、相當程度地方稅の一般的性質を變質せしめ、地方稅負擔が社會經濟とも質的複雜な關連をもつと同時に、その徵收に當り一段に技術的困難性を加えるにいたつている。

（註）本文中例えば地租附加稅の如く道府縣稅地租に對し市町村において、附加稅を課するものであるが、性質が同じであるからこれを略している。都市計畫稅についても又同樣である。

三　地方稅の負擔歸着

地方稅は、いうまでもなく地方公共團體の所要經費を當該地方住民に應分の負擔を求めるものであるが、果してどの程度の負擔を限度とするか、將又主として直接稅乃至大所得者に重課すべきか、或は間接稅乃至小所得者に重課すべきか等、財政政策的にも課稅技術的にも種々の問題を含むが、ここでは地方稅と社會經濟との關係につき若干ふれてみることとする。

地方稅負擔と國民經濟との關係は、直ちに住民の所得吸收にかゝる分配の問題でもあり、その負擔が價格を通じて經濟に及ぼす價格形成の問題でもある。即ち租稅における轉嫁作用こそ、また地方稅と經濟との關係に外ならない。

らない。

直接稅にして國稅の大宗たる所得稅といえども、現下の如き不完全競爭の經濟下においては、轉嫁しないことは必ずしも保證できずその一部が轉嫁することは、理論的にも又實際的にも肯定せざるを得ないとき、地方稅においてはどうであろうか。

いわゆる價格は、單に市場の需給關係のみから成立するものではなく、この需給關係を律する經濟の構造的要因まで檢討することなくては、統一的解決を得られるものではないが、現下における租稅の價格形成における作用は、商品價格の間接費的コストとなるところにその特長を見出しうるであろう。

勿論價格統制の現在ではあるが、流通秩序の弛緩のため、國民經濟を直視するとき、各個の消費家計、企業の經理又財政の運營においても、それぞれ公定價格面と闇價格面とが兩立し、一般的には價格について、いわゆる實效價格の概念を中心に考えなければならないが、地方稅負擔部分が商品經濟において費用化するときは、その部分は消費財並びに生產財における競爭市場たると計畫市場たるとを問わず、いわゆる均衡價格成立にあたり如何に作用するかは自ら明であろう。

さて地租、家屋稅及び事業稅等のいわゆる收益稅は直接稅であり一般的に轉嫁の可能性は少ないといわれる。これは原則として地租及び家屋稅にあつては、土地及び家屋の所有者負擔の場合が多く、事業稅にあつては、事業等の健全な自由競爭を前提とする限り、事業間の利潤率平均の原則等が作用するからである。しかし乍ら、地租及び家屋稅においても現下の如きインフレーションの流通經濟下においては、必然的に轉嫁の可能性が生じ、地租においては土地生產的價格を通じて消費者へ或は借地人、稀には借家人に轉嫁するであろう。家屋稅においても一部は地租同樣借家人に轉嫁するであろう。少くとも、借地人、借家人は經濟的勢力においては所有者に對し弱いからである。

土地及び家屋の所有者が商工業者であるならば、できるだけ消費者負擔を計畫し、借地人、借家人又同樣ならば、商品價格を通じて消費者へ轉嫁を畫する。歸するところ一般物價へその波及をもたらすであろう。

事業稅においても、それは所得中より課稅部分を吸收するわけであるが、事業が接するそれぞれの價格を通じて前轉することは、累積的物價騰貴の現在、否定することはできない。

要するに完全自由競爭下における傾向ともいうべき轉嫁不可能は、現在著しく可能性に變質していることである。從つて負擔の輕重如何による轉嫁は、經濟一般に密接なる關連性を有しているといわなければならない。

住民稅、特別所得稅等においても、やはり程度の差こそあれ轉嫁することは否定できない。

不動產取得稅を始めとする地方流通稅はどうであろうか。元來流通稅は稅源の間接的指標である取引自體を捕捉するのであるが、歸するところその稅源は所得であるわけだが、不動產、船舶及び自動車等取得行爲が一度行われ、次に移轉の機會をもたない場合は、原則として最初の取得者が負擔するであろう。勿論賣買時における經濟的勢力如何によつては、賣手にある程度後轉せしめ得るであろうが、一般的には取引行爲のある毎に前轉の機會をもつであろう。ここに流通稅の負擔の輕重は、經濟流通に直接影響することとなる。

又船舶、自動車等のいわゆる物稅或は接客人稅等の人稅においても、その稅源が所得である限り、納稅義務者は、全力をあげて轉嫁の努力をなすであろう。

新しい地方稅として昨年度國稅から委讓された遊興飮食稅並びに本年度委讓された入場稅及び新たに設定された酒消費稅、電氣ガス稅等においては、その負擔は消費者の所得を直接吸收するものであるが、四稅ともその課稅部分だけ最終價格を昂騰させるものであり、價格への作用は、はつきり認識できるであろう。

以上抽象的乍ら、地方稅につきその轉嫁性を通じ價格水準に及ぼす作用を見たが、一般的に租稅負擔の變化は、價格に影響するものであり、それは主として前轉、ときには後轉の轉嫁現象により、稅負擔が大なるにつれ市場流通參加者の轉嫁への努力は强く働くものといえる。

稅の轉嫁は、社會經濟組織及び租稅制度と稅源との交錯から成る複雜な問題であるが、歸するところその負擔歸着は、商品價格を通じて消費者負擔となることは必至である。例えば勤勞者に對する課稅分が賃上により資本家に轉嫁されたとしても、それに更にいわゆる賃銀と物價との惡循環により資本家より消費者である勞働者に轉嫁するであろう。消費者中その大部を占むる者は、轉嫁能力の殆どないいわゆる勤勞階級であり、稅負擔が稅制の豫期する擔稅指定者に必ずしも歸着しないところに、租稅統制の困難が存するというべきである。

地方稅が社會經濟と密接な關係を有し、その重要性は、その住民負擔が增すにつれ一段と加重される。問題は地方稅負擔の經濟的解明であり、單に地方歲出の增加による理由で稅制の形式的操作のみによつては、それを本質的に解くものでない。

經費膨脹の原則による地方團體の增大せる經費を名目的に徵收すればこと足れりとするには餘りに重大なる現下の經濟樣相であるというべきである。今や地方稅を中軸とする地方財政問題は實質的にも形式的にも國家財政の縮圖と何ら變りはないであろう。

いうところの地方團體の健全財政は單に收支の均衡のみではなく、その實質を保證する條件たる地方財政の大きさが住民所得の一定限度內にあるや否やの地方財政の經濟循環との問題である。

四　地方稅における諸問題

以上の如き見地に立つならば現行地方稅制についてもその負擔面において又その徵收面において檢討を加えるべき點はないであろうか。

國稅體系と地方稅體系との問題、住民稅の本質觀竝びにその課稅方法の分析、地租、家屋稅及び事業稅等の賦課率竝びに賦課方法、地方流通稅及び地方間接稅の賦課率の問題、或は特別徵收制度の檢討及び科罰規定運用の方法等につき、課稅權者である地方廳側における自由課率稅目における賦課難の問題、事業稅、特別所得稅、不動產取得稅及び地方間接稅等の課稅標準捕捉の問題、徵收機構の整備充實の問題、特に大都市における入場稅及び遊興飮食稅の適確なる課稅問題等多くの眞劍に檢討すべき問題が存する。

國家財政と地方財政とを問わず收入の大宗は租稅である。地方團體は萬難を排し、稅制の十分なる運營を圖り「負擔すべき者に正確なる負擔を求める」稅務行政の徹底を期すべきであると共に、政府の地方稅制における稅負擔の限度策定にあたつては、常に國民經濟的見地から或は住民所得からする互視的分析と一方個々の家計、企業或は價格關係等からする徵稅的分析のたゆまざる統一的研究こそ地方稅の進路を開拓する所以であろう。

地方財政の一考察

岸和田市庶務課長　金田健一

今回の地方稅法の改正に依り、地方公共團體の新財源需要を滿たすに必要な額を徵收せられる如く觀られて居るが、事實は全くそうではない。市町村は唯自治體警察、自治體消防の新必要經費と、三七〇〇圓ベースの人件

費を豫算計上する爲に窮々としてゐると云ふ事が、新地方稅法實施後の實狀であり、又その結果である。

地方公共團體の財源は法定稅目として、都道府縣が獨立稅二十一種目、市町村がその都道府縣稅の附加稅の外に獨立稅として新に九種目があるわけであるが、どの地方公共團體も多數の法定外稅目を起こして賦課すると共に何か「新しい稅目を。」と鵜の目鷹の目であさつてゐると云ふのが偽らない現實である。ひるがえつて何故地方公共團體は賦課率の引上げ、或は新財源の捻り出し——それは何れも市町村民の加重な負擔を招くのみであるが——を企畫せなければならないかと云ふ事を檢討するとそれは勿論、戰後の經濟界の不安定、インフレイションの昂進に依るものである。獨り地方公共團體の財政のみ現下の一般經濟の渦中から逃れることはできない事であり、一般經濟から遊離して公共團體の財政のみが確立するという事は不可能である。

しかし現在の地方稅が物稅主義を採り、國稅に對する補完稅的役割を果すことを以て、目的とし、地方稅は概ねこの補完稅を以て賄つて行こうとするその基本に於て既に誤つてゐるのではなかろうか。

地方公共團體の確立は、經濟的に、財政的に獨立し、國庫に依存しない。即ち配付稅、或は國庫補助に賴らないで、地方公共團體が各々各自の收入を以て自立するときに初めて地方公共團體は確立し、地方公共團體の財政が確立できて、初めて新日本の民主化、即ち民主主義日本の再建も成就し得るものであることは、言を俟たない所である。

配付稅について

先づ配付稅であるが、配付稅法の目的なり趣旨はよく解るのであるが、配付金額は同稅法の定める所に依つて國稅收入の內一定の割合を以て算出した額を、地方公共團體に配分するのであるが、その配分する割合（%）は總ゆる面を考察し、科學的に立案されたものであるからその配分については兎や角いう筋合のものではないが、全國の都道府縣並びに市町村が、大なり小なりの配分を受けることとなり、且つ各都道府縣並びに市町村共にその配付稅に依存してゐるのが、現在の實狀である。この考へを根本的に改め、或る一定限度以下の都道府縣或は市町村にのみ、その不足額の程度に應じて配分することに改めるべきである。

この樣に改めることに依つて配付稅の財源である所の所得稅或は法人稅の一部を地方に移讓することが出來るのである。

物稅主義について

地方稅は物稅主義を採りつゝあるも、物稅主義は國稅（主として所得稅）の補完稅としてのみ有意義である。從つて地方稅は國稅の補完であるという趣旨をふみ違えるとか、或はその限度を超えてはならない。依つて物件その他に賦課する場合も成るべく輕い額で、納稅者をして苦痛を感ぜしめない程度に止めるべきである。

然るに現在の賦課率は一部を除いて相當過重であるものと考へられる。即ちその物を所有する事、又はその物を利用することに或は特定の行爲をすることに依つて生ずる一般的利潤より高額の賦課をする場合が生じてゐる。特に現在の如く統制下に於ては尙更この如きではならないのである。又一面重課することに依つて地方稅の徵收成績は擧がらないのである。——勿論現在の社會情勢下に於ては、或る特殊の場合に於ては奢侈品或は奢侈的行爲と看做して高率の賦課（重課）することも又社會政策上必要なことである。

以上の如く地方稅としての物稅は今や全くその滿度に達し、又物によつては既に、滿度を超えて補完稅たる域を超えてゐるものと思われる。

事業稅について

尙こゝで注意しなければならない事は、地方税中最大の財源である事業税は唯、賦課年度の相違こそあれ、これは全く所得税と二重課税である。單に賦課の決定する主體に於て一方は國であり、一方は地方公共團體であることの相違があるのみである。勿論事業税の第一種第二種或は、特別所得税と課率に相違があるが、これは所得税の賦課の際、特別の考慮を拂えば、如何ようにでもなるものと考えられることである。尙現在の如くインフレイションの昂進途上に於ては、前年度の實績に應じて本年度これを徴收し、必要經費に充當するが如き間の延びた方法では、貨幣に時を稼がれる結果となると同時に、納税者に於ても相當苦痛である。又現在の所得税はあまりにも、重課であると巷間傳えられて居るが、それは各個人個人の賦課額に不均衡があるからで、政府支拂或は國民所得等から勘案すると、決して重課でも、苛斂誅求でもないものと信ずるから唯税務機構を刷新し負擔の公平を期することに務めなければならない。

以上を要するに國税にしても、地方税にしても、國民から徴收する税は所得税を中樞として、その補完税として物税を配すべきである。そしてその所得税と物税との割合はあくまでも所得税は主であり、物税は從として共に均衡のとれたものであるべきであり、均衡宜敷を得て初めて理想的な負擔の公平を期せられるものである。

然るに現在その中樞である所得税は、全額國庫に於て徴收し、從たる物税のみを以て地方公共團體の經費を賄わなければならないとする處に、今日の地方公共團體の財源に困却する原因があるのである。依つて結論として國庫も、地方財政も兩立する爲、所得税の一部を地方に移讓して附加税を徴收させる様な方策を講ずることが、最も緊要であると共に望ましいことである。これは或は地方財源として自主性を缺き、時代を逆行するが如く考えられるが、現在の經濟界の不安定、インフレイションの昂進途上に於ては、又止むを得ない處置であると信ずる。

財源構成に關する課題

大阪市財政局財務課長　松田達美

大阪市の財政は、一般地方財政並びに國家財政・經濟と同じように、今回の戰爭を界として質量ともに一變した。級數的に增加して來た歳出の系列は、名目的には戰爭を以て中斷されたと言つて過言でないまでに、飛躍的な增加を來しているが、それと共にその歳出を物價指數で修正すると、實質的には逆に戰爭以後インフレーションの進行に伴つてかなりの減少を示すの結果となつている。即ち第一表に見るように、名目歳出の指數は昭和十五年度を一〇〇とすると、戰爭の初期においてはその前後を横這いしているが、昭和十九年以後においては大巾の膨脹を示し、昭和二十二年度には一、四二〇、昭和二十三年度は、現在豫算額ではあるが、實に四、五五九を示す。然るにこの歳出を物價指數で修正すると、昭和十七年以後漸減し昭和二十一、二年度はその半に達しない。又その經費配分の重點が、一般社會經濟事情の推移によつて大きく變化させられている外、貨幣價値の急速且大巾の下落によつて、戰前の施設財産と戰後のそれとに甚しい評價の相違を生じている。そしてこの事は公債の面から言うと、戰前の公債は、その投ぜられた施設の今日の評價に對しては極めて零細な額となつているに反し、戰後の公債は、その施設が極めて貧弱であるに拘らず、莫大な額として累積されつつあると言うことゝ表裏している。のみならず、戰前の公債を財源として建設された施設の數多のものが、戰爭によつて滅失或は毀損しているのであるから、以上の諸事情を併せ考慮する時、公債の償還計畫、事業の收支計畫ひいて全般の財政計畫

は根本的に改訂を要することゝなつている。

第一表　大阪市歳出の變化（單位千圓、昭和二二年度現計、二三年度現在豫算、その他は決算）

區分	昭和一五	同一六	同一七	同一八	同一九	同二〇	同二一	同二二	同二三
名目歳出	二〇〇、八七六	二一八、三一八	一九八、二九七	二二一、三五〇	二五九、八五三	三一六、〇七二	八四七、四一三	二、八五三、四六六	九、一五七、三九三
同右指數	一〇〇	一〇九	九九	一〇五	一二九	一五七	四二一	一、四二〇	四、五五九
修正歳出	二〇〇、八七六	二〇五、九六一	一七三、九四五	一七四、八一四	一九二、九一二	一六五、二二三	九一、六四二	九六、六五二	一六〇、六四五
同右指數	一〇〇	一〇二	八六	八七	九六	八二	四五	四八	八〇

第二表　大阪市有財産（單位千圓）

區分	取得價額	戰災價額	差引	時價推定額
土地	三五一、四六九	—	三五一、四六九	一、五三六、〇〇〇
建物	一九四、三五七	一一、二八二	一八三、〇七五	六、四三七、〇〇〇
計	五四五、八二七	一一、二八二	五三四、五四四	七、九七三、〇〇〇

第三表　大阪市債（單位千圓、昭和二三年度は推定額）

區分	昭和一五	同一六	同一七	同一八	同一九	同二〇	同二一	同二二	同二三
年度末現在額	六〇一、一六〇	五九六、〇八三	五八九、七〇二	五八三、九四九	五八七、八七一	六四四、八四七	八四三、三〇八	一、七一四、〇二一	二、二六七、一八五
同右指數	一〇〇	九九	九八	九七	九八	一〇七	一四〇	二八五	三七七
修正年度末現在額	六〇一、一六〇	五六二、三四二	五一七、二八七	四八三、〇〇一	四三六、四三〇	三三七、〇八七	九一、一九八	五八、〇五七	三九、七七二
同右指數	一〇〇	九四	八六	八〇	七三	五六	一五	九	七

右のような複雜な變化を辿つている財政事情の中にあつて、その經費を賄う財源が如何に構成され又變化しているかその比率を見ると、第四表の通りである。

第四表　大阪市歳入の構成（千分比）（昭和二一年度迄決算、二二年度現計二三年度現在豫算）

區分	昭和一五	同一六	同一七	同一八	同一九	同二〇	同二一	同二二	同二三
稅收入	一八六	二三二	二三五	二三三	二〇四	九一	一六一	二七一	三三〇
一般市稅	一八五	二二八	二二一	二二二	一九五	八四	八五	一五三	一七八
配付稅	一	四	四	一〇	九	七	七六	一一八	一五二
稅外收入	八一四	七七八	七七五	七七八	七九六	九〇九	八三九	七二九	六七〇
使用料及手數料	三一四	二九七	二〇四	二三八	一九四	一〇一	二〇六	二三二	二五一
公債收入	八七	八〇	七八	七三	八九	二〇三	二九五	二九四	二三二
國府支出金	二四	三四	四八	五五	一二三	一四二	一八六	一一四	一一五
繰越金	三〇七	二九三	三〇六	二九六	二七九	二五六	七〇	二八	五
その他	八二	七四	一三九	一一六	一一一	二〇七	八二	六一	七七
計	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇

即ち、先づ稅收入については、終戰の昭和二十年度において、空襲及び社會事情の混亂のために比率の急激な減少を來しているが、傾向としては相當大巾に增加している。然しそれも配付稅において極めて大きく增加しているのであつて、一般市稅としては、現在の市民の擔稅力が殆んどその限度に達しているにも拘らず、歳入構成の比率において寧ろ減少さえしているのを知り得る。次に稅外收入にあつては、公債收入及び國府支出金の增加

が大きく目を惹くが、このことは常に言われているように、配付税の比率の増加とともに、外部依存の收入が大きいことを示すものである。毎年度、年度の中途において、インフレーションの進行に伴い物價改訂、人件費ベースの切替遡及が行われ、逐次、豫算を追加しなければならないため、應急的に補助金、配付税、借入金等中央のあてがい財源による外、地方固有の財源がない故とは言え、この儘の狀態では、地方財政は全く自主性を有つことは出來ないものと言わねばならない。終戰の昭和二十年度は市税、使用料、手數料等が戰災關係で甚しい減收となつているが、この缺陷は公債收入特に政府貸出の赤字債收入と前年度繰越金で補塡した事が表われている。繰越金の比率減少が近年において目立つていることは、倍加してゆく財政の困窮化を如實に示すものであることは言う迄もない。

今、全國の地方財政の歳入構成を見ると第五表の通りである。因よりこの全國の地方歳入は市町村の外、都道府縣の總ての地方團體を網羅しており、行政態容を異にするものを一括しているので、この歳入構成を大阪市のそれと直ちに比較することは當を得ない。たゞ、こゝに資料を得ることができないので、一應この全國の地方歳入の構成を一般化された平均構成と假定し、又大阪市については交通、水道事業の經營が大規模に行われ、經費總額の約四〇パーセントを占めていること、及び大阪市の港灣事業は都市の經營としては特例であることを考慮してこれらの關係收支を除外し、その歳入構成を比較して見ることとする。

第五表　全國地方歳入と大阪市歳入の構成比率の比較（千分比）（附線は大阪市大なるもの）

區分	全國地方歳入				大阪市歳入			
	昭和二五	同二六	同二七	同二八	同二五	同二六	同二七	同二八
税收入	二九九	三一〇	三二六	三五二	三五五	三五二	三五〇	三五九
一般市税	一二六	一二五	一二四	一二〇	一四二	一四一	一四一	一四〇
配付税	一九二	一九二	一九二	一九二	一九一	一九一	一九一	一九一
税外收入	七〇一	六九〇	六七四	六四八	六四五	六五八	六四九	六四一
使用料手數料	一九	一八	一七	一六	一五	一四	一三	一二
公債收入	一〇八	一〇三	九七	一〇〇	一三〇	一二四	一〇三	九三
國府縣支出金	一三六	一三六	四六八	四六九	三二	二六一	三七	三七
繰越金	一三六	一九六	一〇三	六七	四	一	三五五	二五一
その他	一二三	一七七	一七一	一三三	三	一四	八〇	三二
計	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇	一、〇〇〇

（註）昭和二三年七月地方財政委員會作製資料による

右の比較表から次のことを摘記することができると思う。

税收入

一般市税　大阪市及び全國とも終戰後比率を回復しつゝあるが、最近の大阪市の比率は、往年全國に比し高かつたのと較べると、なお低位にある。このことは税率の輕重より納税人口の少いことが考えさせられる。入場税の移讓、酒消費税の新設がこれを幾何カバーするかは今後の問題である。

配付税　戰後著しく増率している。特に大阪市の場合は全國に比して著しい。戰災關係の臨時特別配付額の設定によるものと思われるが、大都市としては永くこれに依存してはならない。

税外收入

使用料手數料　戰後相當大きい減率を示していることは全國及大阪市とも同樣である。これはその事業の經費

増に追隨して使用料、手數料を値上げすることが公共團體としては困難な事情にあるためであろうが、納稅市民が少く、而も晝間人口の多い大阪市としては事業の應益原則を基調とした企業的經營化が行われてよいのではないか。

公債收入　大阪市の場合は戰前戰後を通じて常に全國に比し比率が高い。これは大都市として事業債の起債が多いためであること勿論であるが、最近の起債が時に純粹の建設公債でないことに留意しなければならぬ。

國府縣支出金　大阪市の場合は全國の場合に比し常に低率である。これは全國の歲入に都道府縣を含み、都道府縣の收入に國庫支出金が多いためと考えられる。

繰越金　大阪市の場合は常に全國に比して高率であるが、全國の場合と同樣、戰後繰越金の比率が極端に減少しているのは財政收支が甚しく困難となつて、收支ぎりぎりの決算をしていることを示すものである。

混亂錯綜している現在の地方財政における財源の構成を如何にすべきか。

戰後政治經濟の推移が甚しく、殆んど每年度地方行財政制度の改革が行われ、又今日のインフレーションの動向から言つても、この課題に對して確たる見透しをつける事は極めて困難ではあるが、財政當務者として只々、インフレーションによる數字の膨脹に狎れて放置したり、增高する經費に對してその時その時の財源追及のみに狂奔したり、或は又經費の機械的な一律天引節約等によつて當面を糊塗している惧はないであろうか。少くともこの問題に對して充分な關心を以て臨まねばならぬと思う。

大阪市の財政が一般地方財政と同樣に、配付稅、國府支出金、統制された起債收入等に大きく依存して、自主性に乏しいことは既に屢々論ぜられている通りであるが、この問題は暫く措いて、當面の大阪市の財源構成に關して右の摘記を基礎として考慮するならば、矢張り一般市稅及び使用料、手數料、その他事業收入、財產收入等市の一般固有財源の構成比率增加を圖ること以外にはないのではないかと考える。

戰後旋設の復舊復興とともに、大阪市は產業經濟の中心地としてその機能を回復しつゝある。事業旋設の復興狀況を二、三について概觀すると次の通りである。

大阪市事業旋設復興狀況

交通事業	路面電車			高速鐵道			バス				
	營業粁程	運轉車輛數	乘車人員	營業粁程	運轉車輛數	乘車人員	營業粁程	運轉粁數（一日）	乘車人員（一日）		
	粁	輛	千人	粁	輛	千人	粁	粁	千區		
昭和二〇年三月	一二五・六	七四六	一、五二三	八・八一六	二五	三〇	一二六・六	九、七五〇	二八		
昭和二〇年八月	五七・五	二六六	三五	八・八一六	一三	一八	三七・二	五、五八九	三九		
昭和二三年六月	一〇六・〇	二九八	七七	八・八一六	三三	三六	九七・四	一〇、〇九七	一七三		
水道事業	給水戶數	配水量	消費水量	市營小賣市場			市場數	店舖數			
	千戶	百萬立方米	百萬立方米	區	分						
昭和一九年度	六二	三五	三三	戰災前			五五	一、九八一			
昭和二〇年度	六一	三〇一	二五二	戰災直後			二九	二六六			
昭和二三年度	三四	二六三	一九八	現在			三七	一、一三三			
社會事業施設	授護救濟	職業保護	經濟保護	兒童保護	住居保護	社會敎化	計				
昭和二〇年二月末	九	一九	一八	九二	三二（四、三五月）	五	一七五				
昭和二五年八月末	五	七	一〇	四三	一九二（一、九七九月）	二	八				

昭和三年一月末	一三	一五	三二	五二（五、九〇六月）	六	一二五

戰爭によつて壞滅的な打擊を受け、一時殆んどその機能を停止した各種事業旋設も、今日ではその內容が貧弱とは言え、六〇パーセント乃至八〇パーセントの回復を遂げていると言えるのであつて、これに對する經費は遂次夥しく增加している。然るに、大阪市の人口は、戰爭中の疎開並びに强力な轉入抑制のため、昭和十五年三百二十五萬を數えたものが漸次遞減し、戰後幾分の回復を見たが、尙最近人口は百六十八萬で、昭和十五年當時の約半に過ぎない。之に反し、大阪市を除く府下人口は昭和十五年百五十四萬であつたものが、この昭和十五年の百五十四萬を割らない數において起伏はあるが增加していると見てよいのであつて、昭和二十三年において約二割增の百八十二萬人となつている。

このような現象は、なお强力に大阪市への轉入が抑制されていることゝ、資材資金の關係で市內の住居・事務所等の建築が、その需要を充し得ないためであると思われるが、近郊住民の大部分は大阪市を職場とし、又大小の取引場所としているから、この不自然な人口の分布は、必然的に晝間人口の增大を招來している。即ち、今日の晝間人口は二百三十萬ないし二百五十萬と推定され、その約三分の一が市外住民によつて形成されているわけである。

大阪市人口並びに府下人口

區分	昭和一五	同一六	同一七	同一八	同一九	同二〇	同二一	同二二	同二三
大阪市人口	三、二五二、三四〇	三、一九五、五〇六	三、〇五七、六二五	二、九一六、九七三	二、八三三、三四四	一、一〇二、九五九	一、二九二、四四一	一、五五八、二二八	一、六八九、九六一
同右指數	100	九八	九四	九〇	八七	三四	四〇	四八	五二
府下人口（除大阪市）	一、五四〇、六二六	一、六二四、四八二	一、六七四、三三三	一、七一五、三九二	一、五六三、三三九	一、八七三、一八一	一、六七九、七四五	一、七七六、四四一	一、八二五、二六四
同右指數	100	一〇五	一〇九	一一一	一〇一	一三三	一〇九	一二五	一一八

一方において大都市の機能回復に伴う夥しい經費の增加があるのに對し、他方その經費を分擔すべき人口の增加は、社會的經濟的諸條件によつて抑制されている。このことは最近の大阪市の歲入構成において、一般市稅の比率が全國の歲入構成の比率より低率となつて現われていること前に見た通りであり、而もその課率としては決して輕いものでないから、結局納稅市民の激減と言う實際の結果となつているものと言えよう。若しこのような財政現象が人口分布の變態性に原因し、且つ今後相當期間續くとすれば、大阪市としては晝間市民としてその三分の一を占める市外住民に對し應分の負擔を求めてよいのではあるまいか。既に入場稅、酒消費稅の形において間接にこの目的が實現されつゝあるとは言えるが、更に所得稅附加稅或は入市稅の問題等分野を擴張して研究さるべきであろう。又人口蝟集による大都市の殷賑は、大都市特有の無形的價値を發生させる。土地の增價、借地借家等の使用權に伴う權利金、繁華街を背景とする廣告、宣傳放送、奢侈的娛樂施設等、法的措置の如何に拘らず、經濟的に多くの無形價値を發生している。これらの不勞所得的な價値も、今日のような時代には特に、共同の利益において、公共團體に歸屬さるべきであろう。公共團體による競馬、競犬、自轉車競爭その他の收益事業が推進さるべきことも同樣の理由から積極的に考えたい。更に又、最近とみに使用料、手數料は引上げられたが、なお現在の經濟事情の下では、大部分の事業は收支償わない。固より公營事業の收益的經營は勿論、實費經營についても、一の限界點のあることは理解できる。然し大阪市の如き今日見るような、特に變態的人口分布狀態にあつて、市外住民の利用狀況を考慮するとき、そして又、若し市稅の課率が限界點に近いとすれば、公營事業は少くとも實費主義を最低線として可及的收益主義によるべきであろう。

以上の見解に對しては、更に高い見地において、きびしい批判があり得ることゝ思う。特に大都市の適正人口

の問題、行政區域の問題、公營企業經營原則の問題、國家財政と地方財政の調整問題等々。然しながらいづれにせよ、財源構成に如何なる調和を保つべきかは更に充分に掘り下げて檢討さるべき問題と考へる。

地方税制の現状とその對策

大阪市財政局檢税課長　中空吉次郎

現行地方税制は昭和十五年中央地方を通ずる税制の根本的改正を目指して制定せられた地方税法及び地方分與税法を基盤とし、昭和二十二年新憲法の下に地方自治權の確立强化に對應する改革と、更に本年七月新地方財政需要の著しい膨脹に即應する畫期的改正に依つて成立したものであつて從來の地方税制に數段の進歩を與えたものであるといわれる。すなわち昭和十五年財政調整制度として分與税制度を確立すると共に、人税たる所得税附加税及び戸數割を廢止して物税本位とし、また新らたに市町村民税を設けて税制上負擔分任の精神を明らかにしたのである。

地方税制は、その後戰爭の擴大と終戰によりわが國の財政經濟事情は激變し地方財政も膨脹の一路を辿つてきたがその間大した變革はみられなかつた。

しかしこの地方税制は最も彈力性と伸張性に富む所得税等を國に集中し、地方旋設との關聯性を强調して物税本位に組織された結果負擔の不均衡を生じ、分與税制度と相俟つて地方税の自主性と彈力性を著しく喪失せしめ更に戰後インフレーションに伴う地方費の膨脹を賄うだけの規模に欠けていたこと等幾多の欠陷を有していたのである。而るに昭和二十二年地方自治法の施行に伴い地方自治權確立の裏付を地方財政の自主化に求めて還付税制度が廢止され、三收益税は名實共に地方の獨立税となると共に遊興税、廣告税等の新設、住民税の制限額引上等の措置によつて、增大した財政需要を充たすべく所要の改革が行われた。

更に本年七月警察、消防並びに新教育制度の實施に因る新規地方財政需要の急激な增大に對處すべく畫期的な改正が加えられ現行税制に至つたのである。

さて地方財政自主化の徹底とインフレ即應の税制確立を期した今次の改正税制は事業税新設、地租、家屋税の引上等の外（一）狩獵免許税、入場税の移讓、酒消費税、電氣ガス税の新設、遊興飲食税の範圍擴張等廣義の消費税を多分に地方税中に取り入れたこと（二）府縣税及び市町村民税の性格を變更し標準賦課額の制度を設けていわゆる應能主義を擴大したこと等に新たな特色を見出すことが出來る。

地方税制に關する以上のような改正目標、即ち地方財政の自主化・税收入の彈力性伸張性付與等の目標は地方特に大都市の財政收入の實際面においてどの程度まで達成せられているであらうか。いま試みに昭和十五年以降の本市歳入の内譯を示せば次の通りである。

大阪市普通經濟歳入内譯

種別	昭和十五年度決算 金額 千圓	昭和十五年度決算 率 %	昭和二十二年度決算 金額 千圓	昭和二十二年度決算 率 %	昭和二十三年度豫算 金額 千圓	昭和二十三年度豫算 率 %
市税收入	五四、七七二	三五	八一五、三〇七	四三	三、〇三〇、二八五	四八
普通税	四六、八七三	三〇	三九二、六二七	二一	一、四四二、九一六	二三
目的税	七、六一四	五	六九、〇五七	四	一九四、九二五	三

配付税	二八五	一	三五三、六二三	一九	一、三九二、四四四	二二
税外收入	一〇三、九二二	六五	一、〇八〇、七四六	五七	三、二七三、三三八	五二
使用料手數料	八、三八八	五	七三、二六七	四	一九五、六二一	三
國庫支出金	三、二七五	二	二八九、七四五	一五	八三一、二三四	一三
府支出金	五七四	一	四九、三〇四	三	二二六、〇四七	四
繰越金	四七、四九六	三〇	一一、〇五〇	一	一	一
公債收入	一七、九三七	一一	五〇五、〇五三	一二七	一、五四五、七九〇	二五
その他	二六、二四二	一七	一五二、三二七	八	四七四、六四〇	八
合計	一五八、六八四	一〇〇	一、八九六、〇五三	一〇〇	六、三〇三、六二三	一〇〇

註（一）昭和十五年度決算額には當時特別經濟であつた都市計畫事業費、港灣費、商科大學費を含む

（二）借替債を除く

すなわち昭和十五年度における税收入と税外收入との比率は三十五對六十五であつたものが、二十二年度には四十三對五十七、同二十三年度豫算では四十八對五十二となり一見して財政の自主化と財源充實を思わせるのであるが、配付税を除いた普通市税についてみると昭和十五年度の三十五％に對し二十二年度及び二十三年度は二十五％ないし二十六％に過ぎない。

なおこれを全地方税收入と配付税收入とについてみても、

年次	地方税收入（A）百萬圓	右のうち配付税收入（B）百萬圓	率（B／A）％
昭和十五年（決算）	一、一三五	三五一	三一
昭和十七年（〃）	一、五四三	六〇九	三九
昭和二十年（〃）	一、九九四	一、一〇三	五五
昭和二十一年（豫算）	五、九四〇	二、五六四	四三
昭和二十二年（〃）	五三、六六七	一九、六九六	四五
昭和二十三年（〃）	一〇九、一五八	三九、一九八	三六

すなわち配付税額の税收中に占める比重は依然として甚だ大きく地方團體の課税自主權の確立は未だ理想に遠いものであることが伺われるのである。

次に本市の税收入について配付税を除いた普通市税の構成と累年の伸張性とをみれば次の通りである。

普通市税收入内譯

種別	昭和十五年度決算 金額 千圓	昭和十五年度決算 率 %	昭和二十二年度決算 金額 千圓	昭和二十二年度決算 率 %	昭和二十三年度豫算 金額 千圓	昭和二十三年度豫算 率 %
三收益税附加税	三三、〇六三	四一	一七六、一二六	三八	六三〇、六四五	三九
（指數）		（一〇〇）		（七九八）		（二、八五八）
市民税	五、三〇〇	一〇	八一、一四七	一八	一八一、四九三	一一
（指數）		（一〇〇）		（一、五三一）		（三、四二四）
その他	二七、一二〇	四九	二〇四、四〇九	四四	八二五、七〇〇	五〇
（指數）		（一〇〇）		（七五四）		（三、〇四五）
計	五四、四八三	一〇〇	四六一、六八二	一〇〇	一、六三七、八三八	一〇〇
		（一〇〇）		（八四七）		（三、〇〇六）

即ち地方物税の大宗たる三收益税附加税はその金額において昭和十五年度に比し二十二年は約八倍、二十三年

度は約二十九倍に過ぎず、各年度ごとの普通税收入中における比重も共に低減している。

思うに地租及び家屋税はそれぞれ固定した賃貸價格に對してその都度人爲的課率の引上が行われているに過ぎず本年度においても二百ないし二百五十に增率されたばかりであり、今後の增徴は當分不可能であるのみならず本市の如き戰災都市の復興狀態からみて、課税對象の早急なる自然增加も甚だ見込薄と云わなければならない。

事業税は特別所得税と共に所得を標準とし一般に最も伸張性にとむ税種として期待されているがこれ亦、必ずしも樂觀を許さないものがある。すなわち大都市においては戰時中多數の中小商工業が企業整備のぎせいとなり營業税收入に多くを期待し得なかつたが、終戰後三年を經た今日、尚戰災の影響は大きく一般商工業の復興に見るべきものなく、加うるに事業自身インフレによる人件費の昂騰に基く收益の減少、料飲停止金融逼迫等は一般商工業者の經營難を生じ事業税の所謂實績課税と相まつて、早くも徴收成績の不振を招來しつゝあり最近におけるインフレ景氣の停頓と共に未だその税收入に多大の期待はもち得ない實狀である。況んや事業税が實際には所得税と競合することはしば〳〵指摘されて課率の引上等が强く抑制されているに於てをやである。

次に人税たる市民税をみると昭和十五年度から二十二、二十三年に至つて税額は十五倍ないし三十四倍となり他の税目に比して最も伸張し比重も十%より十八%及び十一%と上昇している。併し乍ら市民税についてはその一人當標準額が大となればなる程その課賦方法が所得税附加税化する傾向は一層强くなるであらう。しかも大阪市のような戰災都市で目下復興を急ぎつゝある都市では青年層で所得の少い階層の多いのに加えて、もし都市轉入抑制が解除されると更に多くの所得の低い層の流入する結果一人當所得額は更に低下するであらう。とすれば市民税の所得税附加税化の傾向から之による增徴ということにも限度があり、税收入上大なる期待はもち得ないわけである。

更に一般的に實際問題として市民税についての標準賦課額制の採用は甚だ彈力性のある規定ではあるが、その標準賦課額の法定化という事實それ自體强い制約となり且つ税額が前年の三倍近く引上げられている關係上その超過課税は極めて困難な實情であると思はれる。要するに市民税についても多きを期待し得ないものと云はねばならぬ。

その他の市税については二十二年度は金額において十五年度の七・五倍比重は四九%から四四%に減じ二十三年度にはその金額は三十倍以上に昇り比重は五〇%に增加していることは、云う迄もなく入場税、酒消費税等の廣義の消費税の登場によるのであつて、インフレ時代における税の伸張性がこの部面に於て最も期待しうることがうかゞわれる。

以上現行地方税制下における本市の狀況を觀察したが大都市税制につき今後特に考慮すべき方策として、

(一) 地方財政の自主性强化のため配付税額を可及的縮減して所得税附加税を復活すると共に

(二) 事業税等の伸張性に關聯する實績課税についての檢討と

(三) 財源擴充のために廣義の消費税分野の開拓實間市民の都市施設利用に對する課税

等が浮び上るのである。まづ

一　財政自主化のため所得税附加税の復活による配付税の削減を考えよう。

現行地方配付税法によれば所得税、法人税の一定割合は配付税として地方團體の歳入に繰入れられることになつて居るので、配付税の削減はその財源である所得税に附加税を復活することから考えられる。蓋し税制の理想はあくまで直接課徴の税收入を以てその中心とすべきは云うまでもなく全然中央からの配付税に賴るのでは財政自主化は達せられないからである。

併し乍ら今日直ちに配付稅制度を全廢することは、その財政調整機能と效果から考えて當を得ないことは云うまでもないので、所得稅附加稅を復活すると云つても配付稅の財源を最小必要限度に壓縮するという趣旨以上のものではありえない。

所得稅附加稅復活の要望は所得稅の有する彈力性、伸張性に期待するものであるが、現在所得稅が既に國民所得の限度に達していることから、之に新しく附加稅を課することは妥當でないし、國稅分を減少してその分に附加稅を課するということも國家財政の現狀から不可能なことである。故に問題は配付稅の財源たる所得稅に附加稅を課し配付稅におきかえることにあり、しかも財政調整機能の爲の必要最小限の配付稅は之を存置することである。現在のやうな財政の死命を制する巨額の配付稅を縮少し、普通一般の團體では配付稅の交付を受けず、極端に財源の貧弱な團體のみの調整に止め、以て大幅に縮少された分に對して代つて所得稅附加稅を復活することが必要である。國稅附加稅が國に對する依存心を增長するとか、財政の自主性に反するとかの論もあるが、たとへ國稅に對する附加稅とは云へ直接課徵の稅が地方團體何ら自分の手を下さない間接課徵の配付稅に優ることは云ふ迄もなく、之に對する關心はひいて財政運營の自主性が向上され、その健全化が期待されるであらう。たゞ調整機能を最小限におく結果或は場合により財源のゆきすぎといふことも考へられやうが、往年のやうな農漁村の疲弊が極端化した時と異り、今日では所得の偏在も餘程緩和されていることでもあり、又もしそういふ事象があれば財政法等により所要の措置を取ることも考へられる。要するに之は決して新しい問題でもないが、配付稅の巨額に上ることが、本來の地方自治の精神に反する中央集權的な財政措置であつて速に最小限に止めらるべきものであり、之に代つて所得稅附加稅の復活といふ事が必然に考へられてくるのである。

二　事業稅等の實績課稅についての檢討

インフレ期における稅制の大きな問題の一つは現在の事業稅特別所得稅の課稅標準たる所得が前年の實績であることである。この點で事業稅における課稅はインフレ昂進時には甚だしく輕易なものとなり、そうでない場合には過重となるであらう、のみならず擔稅力が變轉する場合には所得の生ずる時期と之に對する課稅の時期的ズレを最小限に止めるように工夫しなくては徵稅上種々の障害を生ずる。現在のやうに納稅組合による稅金の積立金制度というふものもまだ見るべき實績もない狀態では特にこの點を痛感する。所得のあつた時期が同時に課稅の時期となるやう出來るだけこの間の時期ズレを縮少することがインフレ期には肝要である。本年度の稅制改正の結果事業廢止の場合には直ちに課稅しうるようになつたが大都市では事業經營上の浮沈もはげしいので課稅の時期ズレ防止が重大な問題となるのである。勿論實績課稅を廢するとせば豫算課稅となり、現在の所得稅等に見るようないろ〳〵の問題が生ずるであらうが、經費の支出の時期に之に對應すべき收入が前年の所得を標準とした現狀のまゝでは到底インフレによる財源不足の惱みは解消出來ないであらうと思われる。外形標準主義の採用が複雜な大都市の事業狀況から仲々實施し難い現在ではこの點特に稅收入確保上研究されねばならぬ。

三　次に財源擴充のために廣義の消費稅分野の開拓と大都市の特殊性から豐間市施設利用者に對する課稅が考えられる。

地方財源の擴充策として標準率超過課稅の外、法定外獨立稅の新設が許容されているので現に各都市はそれぞれ苦心のあげく頗る多種多樣な法定外獨立稅を設けているが概してその稅收は貧弱な實情である。そして現在の樣な經濟の混亂時代に於てはヤミ利得その他所得の面から市民の擔稅力を十分捕捉することは至難な點をも併せ考へ寧ろ財源の擴充はインフレに伴つて增加する市民の購買力に求め廣義の消費稅（間接稅）を採りあげる必要を感ずるのである。入場稅、遊興飮食稅、酒消費稅等の採用が新稅制の一特色である事は前にのべたが今日では市

民の擔稅力を消費面に表はれた購買力に求める必要が益々多くなること〻考へられる。之が爲には國稅間接稅の移讓或いはそれらに對する何らかの方法による附加稅の設定等も考へられるが近時各市に於て勃興しつ〻ある競馬、競犬、自轉車レース等に示されたる市民の擔稅力も見逃すべからざるものであつて之等に對して課稅の道を開くべきである。同時に大都市に於ては之等の購買力を吸收する各種の施設に力を注ぐことが要請される。なほ先般地方財政委員會で取りあげられた煙草消費稅の如き即刻實施に移すことが望ましい。

元來消費稅はまづ消費面に之を追及すべきは云う迄もないが現在のような財政窮乏時代には、對象が廣範圍で相當の稅收を期待出來るような場合所謂大衆課稅の難はあつても既に電氣ガスに對して課稅されている事例もあり市民生活の必需品にまで消費稅を及すことの避け得ない場合も生ずるであらう。

次に都市施設についての一般利用稅として晝間市民に對する施設利用稅とも云ふべきものについて考えよう。之は市域が狹小で交通機關の發達した大阪市の特殊の例でもあるが大都市には共通する問題である。現在見るように土地の使用者又は家屋の使用者がその土地家屋の利用によつてその所有者以上の收益や利便を得ているのに對し土地使用稅又は家屋利用稅等を以て之に課稅する主張が行われているが、之と同樣に大都市における市の一般施設の利用者でそれにより有形無形の利益を受けている市外民、所謂晝間市民に對する課稅については眞に一考に値する問題である。大阪市のような比較的市域の狹小な大都市では多數の市外居住者が晝間人口を形成し、市有施設の使用により有形無形の利益を享受しつ〻あるにも拘らず、復興途上の財政難の大阪市に對して何等の直接負擔をしていない。わずかに市内に營業所又は家屋數を有する市外居住者のみが市民稅等の對象となつているに過ぎない實狀である。市の施設利用については市住民と然らざるものに區別して一定の使用料、手數料等を徵する場合もあるが不特定の者を對象とする使用料手數料についてはその區別は不可能である。そして多くの場合使用料等に關係なく土木、教育、社會、保健衞生、警察事業等のために巨額の經費が支出され一般市住民は勿論市内に物件を所有する市外居住者がそれ〳〵この負擔に任じつ〻あるのに、之等多數の晝間市民が施設の利用恩惠に浴しつ〻直接の負擔を免れているのは負擔の公平という見地から妥當を欠くものと思われる。右の人口は推算約六十萬に及ぶものと見られ全人口の四割以上を占める狀態であつて大きな問題となるものである。

以上現行稅制下における本市稅收入の動向から二三の問題についての對策に觸れたのであるが、從來地方稅の體系が所謂物稅中心主義を取られた結果、財政需要に對應する稅收入の彈力性、伸張性といふものは地方固有の稅といふよりも所得稅等の人稅に依存する配付稅に求め來つた現狀で、年々の地方稅收入中に占める配付稅收入の割合の增加はよくこの間の事情を物語るものである。物稅がインフレ期に於て十二分にその伸張性を期待出來ない點から、之に即應する入場稅、遊興飮食稅、酒消費稅等の廣い意味の消費稅の導入を行つた今回の稅制の改正はたしかに一つの特色を齎したものと云へやうが更に之を擴張發展せしめて財源の增加を圖ると共に同時に配付稅をして地方の直接課徵の形におきかへることにより、地方團體自身がその財政　要を勘案して獨自に財政運營を行ふことを得せしめることとそ地方自治の本義にかなふ所以と考へる。

尙地方稅制の問題は廣く、國稅或は國費と地方費との負擔區分更には稅外收入等についても考慮しつ〻種々の方向角度から之を檢討しなければ不十分であることは云ふ迄もないが、こ〻では以上の點はしばらく之に觸れないこととした。

國稅・地方稅の比率の問題

東京市政調査會理事
日本都市連盟事務局調査部長　小倉庫次

一

アメリカ合衆國の歳入の大きな部分は稅收入であるが、その大宗をなすものは所得稅收入である。たとえば、一九三九年の歳入は五六億六千萬弗で、そのうち稅收入は五一億八千萬弗、その、なかばに近い二一億五千萬弗は所得稅收入である。その他の稅で目ぼしいものは酒類稅（五億八千萬弗）・タバコ稅（五億八千萬弗）・製產者稅（三億九千萬弗）・社債株式の發行移轉などに對するスタンプ稅（四千萬弗）・俸給支拂稅（七億四千萬弗、社會保障法による支拂俸給の一%が主なもの）などである。一九三七年度から前記社會保障法による俸給支拂稅と不當富裕稅（アンダヤスト・エンリッチメント・タックス）（六百萬弗――一九三九年）とが新稅として設定されたことは注目すべきである。

アメリカ合衆國四八州の一九三七年度における歳入合計は四〇億九千萬弗で、內譯は稅收入七五・九%、稅外收入二四・一%である。租稅制度は各州かならずしも一樣ではないが、どの州でも州稅の大宗とみなすべきものはない。一九三七年度の各州の收入を總計したものについて稅別に比率をみると次のようである。

財產稅	九・一%
一般販賣・使用稅	一〇・五%
所得稅	六・〇
遺產稅	二・八
自動車燃料販賣稅	一五・九
その他雜販賣稅	五・一
營業稅	七・四

右の外は特許料、受益者負擔金、公企業收益などの稅外收入である。

地方收入については一九三二年度のやや古い數字であるが、縣（カウンチー）においては一三億一千萬弗のうち稅收入は一〇億二千萬弗で、そのうち八億七千萬弗、すなわち九〇%近くが財產稅收入である。また、市・町・村・區（シチー・タウン・ビレーヂ・ボロー）は總收入三三億七千萬弗のうち二二億五千萬弗は稅收入で、そのうち二〇億五千萬弗、すなわち九〇%が財產稅收入で、その他の公共團體においては總收入一九億五千萬弗のうち稅收入は一四億四千萬弗で、そのうち一四億二千萬弗、すなわちほとんど一〇〇%が財產稅收入である。このように地方稅收入としては財產稅が主體であつて、その他遺產稅・所得稅・人頭稅などの特別稅收入はきわめて僅かである。

これらの國稅・州稅・地方稅がどんな比率で徵收されているかは次表の通りである。

（1）米國における稅收比率

年次	國稅		州稅		地方稅	
	稅總額	稅額（%）	稅額（%）		稅額（%）	
一九三二	二、二〇五	六三（二七・六）	三三（一四・五）		一、三九（五七・九）	
一九三五	八、〇五一	三、一三（五八・九）	一、三〇五（一六・二）		三、六二六（四四・九）	
一九三三	八、二四三	一、八八五（三三・九）	一、八二三（三三・八）		四、四五六（五四・三）	
一九三六	一〇、五四六	三、九〇七（三七・〇）	二、四九五（二三・七）		四、一四四（三九・三）	

一九三七	一三、一六二	五、一四〇	（四二・三）	二、八一五	（二三・一）	四、二〇七	（三四・六）
一九三八	一四、八一一	六、〇三四	（四〇・七）	三、八五七	（二六・一）	四、九二〇	（三三・二）

註　米國都市年鑑（一九四〇）による。税額の單位は百萬弗。

地方に對しては國および州から補助金ならびに分與税の形式で相當の額が與えられている。この補助金および分與金はもちろん年により異るが、一九三八會計年度においては國および州から地方に對し總額一五億七千萬弗が與えられており、この額はその年の地方總收入七一億二千萬弗の二二％に相當している。この補助ならびに分與をした調整後の國・州・地方の純税收額と比率（一九三八）は次のようである。

（2）一九三八年調整前後税收比率（米國）

區分	國税 税額	國税 （％）	州税 税額	州税 （％）	地方税 税額	地方税 （％）	計
調整前	六、〇三四	（四一）	三、八五七	（二六）	四、九二〇	（三三）	一四、八一一
調整後	五、二三九	（三五）	三、一二三	（二一）	六、四四〇	（四四）	一四、八一一

註　同上年鑑による。税額の單位は百萬弗。

補助金ならびに分與税は逐年增加の傾向にあり、ことに都市に對してはとくにその傾向が強いと言われている分與税は州税についてだけであるが、州から地方に分與している州税の主なものは次のようである（一九三八年）。

税種	課徴している州（數）	地方に分與している州（數）
ガソリン税	四八	三二
自動車税	四八	二四
酒類税	四八	二二
所得税	三四	一一
死亡税	四七	七
販賣税	二三	五
タバコ税	二一	二

補助金は國および州から地方に與えられているが、もつとも厚く補助されているのは教育費である。一九三八年度においては教育費のため、補助金として七億三千萬弗、分與税の形式で三億四千萬弗が地方に與えられている。また、地方は道路費として補助三億二千萬弗、分與税二億五千萬弗が與えられ、社會事業に對しては補助・分與合わせて三億一千萬弗が與えられている。幹線道路（ハイウエー）については都市がもつとも厚く國から補助されている。たとえば、コネティカット州においては都市は州補助道路計畫に從つて建設した道路に對しその建設費の七五％を州から補助され、四五％を國から補助され、結局建設費の二〇％が純收益となり、それが學校その他の新しい公共建物および道路建設にふりむけられたと報告されている。これは補助を通りこした極端な事例というべきであろう。

二

わが國における國税・地方税の比率を抽出してみると次表のようである。

（3）わが國における國税・地方税比率

年次	國税 税額	國税 （％）	地方税 税額	地方税 （％）
明治二七	七一	（六一）	三五	（三九）

三〇	九四	（六四）	五二	（三六）			
三七	一九四	（六八）	八八	（三二）			
大正 三	三四三	（六四）	一九〇	（三六）			
六	四三〇	（六五）	二二六	（三五）			
一四	八九四	（五八）	六四四	（四二）			
昭和 二	八九八	（五八）	六三六	（四二）			
一一	一、〇〇七	（五九）	六七二	（四一）			
一二	一、七九二	（七一）	七二六	（二九）			
一一	三七、七七六	（八六）	五、九三九	（一四）			
一二	一八七、一二二	（八一）	四三、六六七	（一九）			
一三	三六三、二七五	（七六）	一〇九、一五九	（二四）			

註　地方財政委員會事務局調査。昭和二二、二三年度は豫算。地方稅は都道府縣・市町村稅すべてを包括。稅額の單位は百萬圓。

この表を一覽して知られることは、わが國の國稅・地方稅の比率が各年次例外なく國稅に重く傾いている點である。大正末期から昭和の初めにかけてやや國稅・地方稅が比肩しそうな傾向に見えたが、その後ふたたび國稅が重くなり、さいきんは八〇％以上を占める有樣である。昭和二十三年度は少しこの比重が鈍つたが、これはもちろん稅制改正に伴う地方稅源の充實を意味するものではあるが、それでもなお國稅は七六％を占めている。これらの比率はもちろん補助・配付・分與をした調整後のものではないが、かりにこれらを考慮にいれても國民にとり國稅負擔の方が地方稅負擔よりはるかに重いことは爭われない。

徵稅額の絕對値は近年國稅・地方稅ともに非常な增大であつて決つして正常な狀態ではない。たとえば、昭和二十三年度は明治二十七年度に比し國稅では五、一一六倍、地方稅では三、一一八倍という有樣であるが、絕對値はともかく國稅・地方稅の比率は大體終始國稅六〇―八〇％に對し地方稅四〇―二〇％で、近年は地方稅二〇％前後が常値である。

三

アメリカ合衆國とわが國とは、もちろん國家制度も地方制度も、また稅制制度も異つており、單純な比較は意味をなさないようなものであるが、地方制度の上に多分に米國の制度を取り入れつつあるわが國の將來としては米國の大勢は、きわめて參考となるものである。（1）と（3）の表を比較して、すぐ知られることは國稅・地方稅の比率が大體米國とわが國では正反對になつていることである。米國においても近年漸次國稅の方が重くなつて來ている。軍事費、國防費のようなものを聯邦政府がまかなつてゆかなければならない關係上これは當然であろう。第二次世界大戰から今日にかけてはこの關係はとくに重くなつていると思う。それでも、一九三七―八年頃國稅が重くなつてきたとはいつても四〇％程度であつて、地方稅の方がはるかに重くなつている。この單純比較からいつても、わが國の地方稅は國稅に比し當然重心を移さるべき筋合にある。ことに事務事業が地方に移され、いわゆる地方分權の確立にともない、これが裏付けとなるべき財稅源の擴充によつて從來の國稅・地方稅の比率は逆轉すべきである。

現在、敗戰後のわが國はまつたく異常の狀態下におかれているので種々やむを得ない點もあると思うが、將來は『陸海空軍その他の戰力』を保持しない國家として軍事費、國防費を必要としないのであるから、この關係は

國稅・地方稅の上に大きくひびいてくるはずである。この點かゝみても、わが國においては米國におけるよりもはるかに地方稅が重くなつて然るべきである。

國稅・地方稅の比率がどの程度になるのがもつとも安定した狀態と言い得るかは、こんごの研究課題として、ここにはわが國の國稅・地方稅の比率は當然逆轉してしかるべき狀態にあることを指摘するにとどめる。

市域擴張問題に關する一試論

―都市人口と稅收入との關連―

大阪市監査事務局第一課長　山本健二

一

大都市における市域擴張は個々の場合にあたつてはそれぞれ特異な事情があるとはいえ、基本的には都市の發展によつて生じ或いは生ずるであらう法制上の都市の區域と社會經濟的な實質上の都市の區域との不均衡を調整するために行われる。即ち都市が發展し人口が集中するに從つて都市は外延に擴がり遂には隣接市町村と接續して實質上一體的な市街地が形成されるに至るが、一方これらの地域は行政能力や財政力において大きな懸隔のある大少さまざまの自治體に區分されているため行政各般に著しい跛行不均衡が生じ惹いてはこれら地域の正常なる發展を阻害するに至る。以上は都市發展の必然的歸趨でありこれが解決には最も直接的な市域擴張によらざるを得ない。尤も市町村組合の如き制度はあるがこの制度が我國において甚だ不振狀態にあることは檢討を要する問題であろう。

現在大阪市では接續七ケ町村の編入問題が生じているが右述の如き基本的事情は既に戰前の大阪市發展期に醸成され當時解決を要望されていた問題であり戰後の今日に持ち越されたものなのである。（註）

（註）豐能郡庄内町、北河内郡茨田町、中河内郡巽町、加美村、長吉村、瓜破村、矢田村で昨年十二月大阪市編入期成同盟會を結成し爾來活潑な運動を行つている。

二

本報告においては市域擴張に關連する問題の一つとして「都市が發展するに從つて生ずる都心部人口の減少と周邊部人口の增大、これが稅收入に及ぼす影響」を採り上げて見たい。大都市の發展は人口の集中をもたらすがその人口が市域内に包容しきれなくなれば必然に都市周邊部に溢出して周邊部が發展し、一方都心部は所謂シビックセンターとして整備されその人口は減少する。かくて法制上の都市の區域は人口增加が停止し、新たな市域擴張が行はれない限り都市の發展は停滯しその惡影響は都市財政の上にもあらわれざるを得ない、これはたとえ周邊部の發展は都市商業地域の繁榮をもたらすとはいえ大勢においては都市に新たな擔稅者を增加しないという事實に歸着する。以上は觀念的には理解に難くないが具體的現實にあたつては問題は甚だ複雜であり右の如き典型的な現れかたをするかどうかは疑問であろう。しかしこれを大阪市について見ると今次大戰前の昭和十―十五年頃にはほゞ右のような傾向が認められるのである。即ち大阪市の人口は大正十四年四月東西兩成郡四十四ケ町村の大編入を行つて以來大阪市の發展と共に增加の一途を辿つたのであるが昭和十―十五年にはその增加率は著しく緩慢となり昭和十五年以降は一轉減少に向つている。

（第一表）大阪市人口と增減率

大正十四年國勢調査	二、一一四、八〇四	
昭和　五年國勢調査	二、四五三、五七三	一六・〇%
昭和　十年國勢調査	二、九八九、八七四	二一・九%
昭和十五年國勢調査	三、二五二、三四〇	八・八%
昭和十六年市民調査	三、一九五、五〇六	（一）一・七%
昭和十七年市民調査	三、〇五七、六二五	（一）四、三%

（註）昭和十四年現住人口調査（推計）では三、三九四、二〇〇となつており實際には昭和十四年頃を頂點として減少に向つたと見てよい。

そして昭和十―十五年の人口を市内各區別及び隣接市外地域について見ると次表の如く市内では都心部たる北東、西、天王寺、南、浪速の六區は人口絶對減少を示しているに反し市内周邊部たる西淀川、東淀川、東成、旭住吉、西成區では著しく增加している。また市外では接續周邊部たる七ケ町村、四衞星都市及び三郡部の增加率は市内平均增加率よりはるかに大きく、特にこれを個別的に見ると守口市、庄内町、巽町、加美村の如きは一〇〇%内外の增加率を示しているのである。

（第二表）大阪市各區及び隣接市外の人口增減（昭一〇―一五年）

	昭一〇	昭一五	增減	同率
北區	二五〇、二六九	二三九、四三二	（一）一〇、八三七	（一）四・三%
此花區	二一三、六〇九	二一五、七七五	一、一六六	一・〇%
東區	一七一、二六三	一四八、五八〇	（一）二二、六八三	（一）一三・二%
西區	一三一、五二五	一一七、二二九	（一）一四、二九六	（一）一〇・九%
港區	三一七、七二五	三二二、二三一	四、五〇六	一・四%
大正區	一三一、〇三七	一三七、九三一	六、八九四	五、三%
天王寺區	一二四、四五三	一一九、一一七	（一）五、三三六	（一）四・三%
南區	一一九、〇九四	一〇四、六三八	（一）一四、四五六	（一）一二・一%
浪速區	一五一、一四九	一三九、八〇六	（一）一一、三四三	（一）七・五%
西淀川區	一八九、六三九	二二六、四九八	三六、八五九	一九・四%
東淀川區	二二六、九四六	二六七、九四四	四〇、九九八	一八・〇%
東成區	三〇六、六一九	三七一、八一三	六五、一九四	二一・三%
旭區	一七〇、一三六	二四八、八七五	七八、七三九	四六・三%
住吉區	二八二、八八〇	三七六、六四三	九三、七六三	三三・二%
西成區	一六七、八七九	二一五、八二八	一二、二九八	二一・二%
全市	二、九八九、八七四	三、二五二、三四〇	二六二、四六六	八・八%
隣接七ケ町村	三八、七一八	六〇、五六五	二一、七四七	五六・〇%
隣接四衞星都市（吹田、守口、布施、堺）	三一二、五〇九	四〇八、一六五	八五、六五六	二七・〇%
豐能郡	四七、六四七	六二、五二三	一四、八七六	三〇・〇%
中河内郡	一六三、〇七六	二〇六、四五二	四三、三七六	二七・〇%
北河内郡	一二六、二三二	一六六、五四六	四〇、三一四	三二・〇%

（註）一、昭和五年―十年においては人口減少したのは南區のみである。

二、此花、港、大正、西成の四區は人口相對的減少（增加數が自然增加數より少く社會減）を示している。

以上の如く大阪市では昭和十―十五年當時に都心部人口の減少と周邊部人口の增大は明瞭にあらわれ、市域內人口も昭和十四、五年頃に略々包容力の限界にあつたものと見られる。尤もかゝる現象には戰爭の影響をも考慮しなければならぬが、當時その影響は未だ決定的に大きなものではなく、これに對し大阪市の市域は他の大都市に比べ著しく狹少で人口密度最も高く、また人口集中と最も關連の大きい都市の工業活動においても當時既に市域內には新工場建設の餘地に乏しく新設工場の多くは市外周邊部に立地を求めたのであつて、かゝる情勢に鑑み市域內人口が略々その飽和點にあつたと見るのが事實であろう。

さて次にかゝる人口現象が稅收入に如何なる影響を及ぼしているかについて見ると第三表の如く、全般的には昭和十―十四年當時が滿洲及び支那事變を契機とする我國經濟の上昇期にあつたことにより稅收入は各區共に增加しその平均增加率は四一%に上つているが、しかし人口の減少せる都心部の北、東、南、天王寺、南、浪速の六區はいづれも平均增加率以下で伸び方が惡くこれに反し人口の增加せる市內周邊部の區では增加率が大きい。また隣接三ケ町村について見るとその增加率ははるかに高く二一〇%に上つている。

（第三表）大阪市各區及び隣接町村の稅收入（昭十―十四年調定額）

	昭一〇	昭一四	增加率
北區	二、五四七、一四一	三、四四六、一九三	三五%
此花區	一、四一九、七六三	二、〇七五、八三七	四六%
東區	四、一四九、一三二	五、二六七、四一四	二七%
西區	二、六三一、九二五	三、三二六、九〇五	二六%
港區	一、六六八、一三一	二、六三二、一四一	五八%
大正區	七四〇、〇五六	一、二二二、六七六	六五%
天王寺區	七九四、四七七	一、〇二七、一一五	二九%
南區	二、六九五、四九二	二、九八三、五〇四	一一%
浪速區	一、一四一、五八七	一、四七三、六四一	二九%
西淀川區	七五八、五四七	一、五九六、四四九	一一〇%
東淀川區	八七二、〇九一	一、五一九、〇五〇	七四%
東成區	一、三一七、三八九	一、九三一、三八六	四七%
旭區	五七七、六九〇	一、二七二、六〇八	一二〇%
住吉區	一、六一八、九九四	二、四四二、七一四	五一%
西成區	七七七、九三七	一、一六〇、八四〇	四九%
全市	二三、七一〇、三五四	三三、三七八、四七七	四一%
隣接町村（庄內町、巽町、加美村）	八五、三四七	二六四、九二三	二一〇%

（註）昭和十五年には稅制改革があり稅種目が變つたので昭和十四年を探つた

昭和十―十四年には稅種目に變化なく稅率も地租附加稅が少し上つた以外大きな變りはない。

隣接町村は資料の關係から三ケ町村のみとした。

更に各稅種毎に人口減少せる都心部六區とその他の區とを比較すると第四表の如く、地租、及び家屋稅では都

心部は周邊部に比し納稅人員は殆んど增加せず稅額の增加率も少く、この稅種が都心部において特に彈力性の少いことを示しており、また所得稅及び營業收益稅では都心部も納稅人員、稅額共に相當增加しているとはいえ周邊部にはるかに及ばず、周邊部人口の增加が都心部商業地域の繁榮に好影響をもたらす如き傾向は必ずしも認められない。以上の如き差異は雜種稅、不動產取得稅について見るも同樣である。

（第四表）都心部とその他との各稅種目別比較

		納稅人員			納稅額		
		昭一〇	昭一四	增減率	昭一〇	昭一四	增減率
地租	都心部六區	四四、四八三	四五、二二四	二%	一、一七八、〇九四	一、七三八、八三六	四八%
	その他の區	六二、六二七	七四、三八九	一八%	七一〇、二九四	一、二四六、三七六	七五%
家屋稅	都心部六區	五八、二五三	五八、九六九	一%	五、〇九〇、五五一	五、四一五、九四九	六%
	その他の區	一四二、三六四	一六八、一三七	一八%	三、七七五、三一六	四、六二三、四〇七	二二%
所得稅	都心部六區	八三、五二七	一一〇、九〇二	三三%	一、三三三、一四六	三、〇三一、五〇六	一二七%
	その他の區	七三、六八九	一四五、四六五	九七%	四八四、四七六	一、六八六、三一二	二四八%
營業收益稅	都心部六區	七五、一一四	九四、七五八	二六%	一、八七六、三七〇	三、七八五、七四〇	一〇二%
	その他の區	七五、一九三	一二一、五四四	六二%	一、〇一三、八〇二	三、一二一、〇四六	二〇八%
雜種稅	都心部六區	三四五、五五一	二〇二、五四九	（一）四一%	二、五四〇、七九五	一、五二八、八八九	（一）四〇%
	その他の區	五二〇、三〇四	三四九、〇三八	（一）三三%	二、三三六、七二六	三、二七八、五三四	四〇%
不動產取得稅	都心部六區	二、四一四	二、一八六	（一）一〇%	五九七、四二六	七一二、九六九	十九%
	その他の區	一一、六七九	一六、五二三	四一%	九五七、五三五	二、〇〇五、〇二七	一〇九%

（註）雜種稅では昭和十二年以降、車稅の一部が廢稅となつたため減少している。

以上は一つの概括的な考察であり更にこれを進めて人口の地域的職業的配分、都心部と周邊部の人口交流、商工業の地域的活動、土地の利用、地價の推移等諸々の社會經濟的要因を併せ分析檢討する必要があるのであるがしかし以上により、都市發展の過程において都心部人口の減少、周邊部人口の增大現象の生ずる場合、社會經濟的事情に特異な變動がない限り大勢において稅收入は人口に大きな關連を持つて動くということを云い得る。

三

現在の大阪市は戰災により全戶數の約五五%を失い人口は激減し、戰災、敗戰後の窮乏、インフレーション等の大きな社會經濟的要因によつて攪亂され正常なる都市發展の樣相はうかがいい得ないがかゝる困難の中から大阪市は着々と復興し人口も遂次增加しつゝあつて、その優れた地理的經濟的條件よりして急速に以前の繁榮を回復する事は疑いないであろう。しかし、大阪市はその復興都市計畫において人口目標を二百五十萬と想定しており、事實復興都市計畫の進捗により市內居住面積は減少するから都市居住樣式に大きな變化がない限り昭和十四、五年頃の人口を再現することはないであろう。然るに一方我國人口に關する諸事情より見て人口の都市集中は尙今後活潑に續くものと考えられるのであつて、かくて集中せる人口は大阪市の場合その周邊に集積されざるを得ず、將來法制上の都市と社會經濟的な實質上の都市との不均衡、跛行狀態は益々激成されるであろう。

さて、都市人口の增大停止は大勢において都市發展の限界を意味する、それはたとえ都市周邊部に人口が集積され實質上の都市人口が增加し發展するとするも、尙またかゝる都市周邊部の發展が都市商業地域の繁榮をもたらすとするも法制上の都市そのものは發展の限界に達せざるを得ない。勿論法制上の都市自身はその限界內において質的に整備充實することは考えられるが、如何にその都市のみが整備充實し理想的な都市が現出するとして

もその周邊の實質上一體的な地域との行政各般における跛行不均衡狀態が激成されるなれば問題は依然として殘る。

尤も、都市が大きくなるに從い市民一人當り經費增は大するといわれている、特に市域擴張が都市經費の增高を來すことは通常市域擴張による行政の一元化により經費が合理化される面よりも新市域に對する都市施設、サービスに要する經費面がはるかに大きいことに鑑み明かである。しかし大都市における市民一人當り經費の增高は大都市と中小都市や町村との質的差異を物語るもので、これによつて提供される高度の都市施設、サービスこそは大都市の原動力であり、これが人口二千五百の町村を一千集めても人口二百五十萬の都市の機能を果し得ないと云われる所以であろう。

都市計畫事業財源としての受益者負擔制度と土地增價稅

神戸市建設局　武衞・晴雄

不勞增價はあらゆる有價物について豫期されるもので、人口の集中などゝいう社會的原因、景氣變動などゝいう經濟的原因、公共團體の施設などゝいう國家的原因、即ち社會の進步によつて發生するものである。受益者負擔制度、土地增價稅は土地の不勞增價に對して賦課する財政方法である。

一　受益者負擔制度と土地增價稅の妥當性

（1）社會上の根據　不勞增價は土地の所有者その他の權利者が何らの勞力、資本を要せずして取得するものであつて、それは土地に對する投機心を生ぜしめ、且つ有用な土地を社會の利用に供せず、或は衡平を失するなど種々の弊害の原因となるのであつて、明かに社會の正義に反する結果を惹起する。

從てかゝる社會階級間における經濟上の不均衡を生ぜしめる基因を除去するために、不勞所得を一個人の手から社會の手に還元することは、社會政策上重大な使命である。不勞所得の根本原因たる私有財產制を否定しようとする議論もこゝに生ずるのであるが、それは暫く措き、受益者負擔制度、土地增價稅は不勞所得の回收という任務を果すに適當な方法なのである。

（2）妥當性　都市の改良及び建設關係の事業によつて、その附近の土地の所有者その他の權利者が特別な利益を受けるならば、それは一般市民の出資により彼等が勞せずして利益を享受することになる。このような事業に經費を要した場合には、その經費を特別に利益を受けない他者に求むるよりは、一部の受益者に負擔せしむる方が遙かに適切であり、衡平の觀念よりして極めて妥當である。

二　賦課對象と賦課金額の決定方法

負擔義務者又は納稅義務者及び賦課金額の決定は最も困難な問題であり、その適否は收入成績に大きな影響を與えるものである。

（1）受益者負擔金の場合　從來の例によると省令を以て負擔區劃、負擔金賦課標準額を具體的に規定している。先ず工事物との距離的關係によつて負擔區劃を定め、その一部は間口主義により、他の一部は面積主義によつて決定しているが、このような決定方法は一線を引いて負擔區劃内とし區劃外とすることにおいて、果して

適正であるかどうか疑問であつて、衡平を欠くことが多いと思う。かりにこの方法をとる場合には、少くとも土地の狀況による義務者の範圍、負擔金額の變更は市長の裁量に委ねて彈力性を持たせなければならない。

要するに負擔義務者の範圍、負擔金額に、事業施行によつて騰貴した土地の價格と施行前の價格との差額即ち受益が金額として具體的に現れたものを標準として決定すべきである。判例は「其ノ受クル利益ハ之ヲ金錢ニ見積ルコトヲ得ルモノヲ謂フ」としている。

(2)　土地增價稅の場合　我國の實例はないが、課稅物件たる一筆の土地が讓渡せらるゝか、又は賃貸せられたる時は、その讓渡價格又は評定價格と取得價格を比較して差增額があるときは、資本、勞力による改良費を控除して增價額を算出し賦課標準額を決定する。故に社會的原因による增價はすべて包含されるのである。ドイツの例では財產移轉の場合のみを把えて課徵したが、一般に價格に變動がある場合に課し得るのである。たゞし所有期間の長期のものは、投機の目的があると思われないから稅額を輕減している。

原價格、現在價格の決定は最も困難な問題であるが、この點については後述する。

三　戰災復興事業に受益者負擔制度を適用する困難

我々の都市は無慘な戰爭によつて破壞され、その燒跡に立つた時我々をして茫然たらしめた程の打擊を蒙つた。この大破壞の後の土地は到底平常の狀態である筈はなく、被害前の狀態への恢復には我々の並々ならぬ努力と長年月を要するのである。そして恢復の責任は、破壞の原因が戰爭と云う特殊のものであるが故に、國民一般が負擔すべきであることは、都市の戰災地復興の爲に特に制定された特別都市計畫法が、事業費の大部分を國庫補助を以て充當していることを見ても明かである。從て戰災復興事業に受益者負擔を課し得るや否やは、事業施行後の土地の狀態の程度如何によつて決定される。被害前のある時點を標準として、その時點における宅地の總價格に比して、工事完了後の宅地の總價額を超えない以上は、工事に要した費用は當然一般租稅を以て充當し受益者負擔金を賦課する餘地はない。從て換地清算によつて受益に相當する金額を徵收する區劃整理事業以外の事業については、將來戰前のある時點の宅地の總價格を超えるに至れば受益者が生じ、理論上當然費用を負擔せしむることができる。

しかし、戰災復興事業の特殊性より見て受益者の範圍、負擔金額の決定について從來の省令の採つた方法では適切な決定はできないのである。從來の受益者負擔規程は、工事物よりの距離的關係によつてこれを劃一的に決定したのであるが、今回の如くあらゆる施設の破壞を恢復するために、土地區劃整理事業に伴つて多數の異つた事業が同一地區內に並行して種々施行される場合には、各種の事業によつて生ずる利益が複綜するから、同樣の方法でもつてしては、綜合的な効果を把握することを得ず、公正を欠くに至るであろう。同一の土地に重複する利益の和は必ずしも數學上の計算によつては表わすことができないからである。從て單純に一線を以て受益者の範圍を決定し、抽象的規定を設けて金額を算出しようとすることは公平を欠くことがあるのであつて、一々の土地について更に具體的な評價を爲して衡平を保つ以外にないのである。

四　經費徵收の一方法としての土地增價稅

こうして一筆毎の土地について價格を評定するならば、この評定價格には事業による綜合的な利益を包含し得るが、事業によつて生じた利益以外の社會の進步による土地の增價も自然含まれてくる。即ち社會的原因によるすべての增價額が評定價格の中に包含される。從て事業を實施した結果による利益のみを賦課標準とする受益者

負擔の性質を失つて、土地增價稅の性格に近ずくのである。こゝにおいて事業施行地附近より視野を擴大して、全市の土地に對して本稅を賦課し得る妥當性と財政上の適正性を見出すのである。收入においても受益者負擔制度よりは遙かに多大な期待を持ち得るのである。特に今回の土地區劃整理事業によつて公共用地が擴大される結果、宅地が大量に縮少されるので、自然土地價格の騰貴を見るであろうから、この點からも期待大なるものがあると思う。

五　土地增價稅における評價の問題

土地增價稅の賦課標準額を決定する基礎たる土地評價は、その科學的にして適正なる實施は容易ならぬものである。英國及びドイツ帝國稅としての土地增價稅の實績が香しくなかつた主因は土地評價の困難にあつたと思われる。

賣買移轉される際の價格を知り得るならば容易に標準額を決定できるけれども、賣買によつて實際に支拂われた金額は臺帳と一致せず、又賣買せられることなくして專ら賃貸の目的の爲めに所有される土地があるので、困難を伴うのである。

これらの困難にも拘らず、英國では土地增價稅を廢止したけれどもなお多額の出費を惜しまず、評價の事業を繼續しているのは、この事業の完成によつて、土地增價稅の爲めばかりでなく、益するところ極めて大なるものがあるからであつて、その重要性を示している。我國では評價事業なく、今回の土地區劃整理事業における換地淸算のための路線價式評價方法は、一見科學的ではあるが、算定の際の參酌事項の內容を見ると、實は科學的な根據を全然認めることができない。止むを得ないことではあるが、科學的評價の可能な制度は是非とも必要なのである。

評價々格に科學的根據のない場合には、納稅義務者を納得せしめ得ず、訴訟が頻繁に起り、徵稅不能という結果となるであろう。

かつて、ビトアド博士が大阪市關係者の爲めになされた講演に次の如き評價のための參考事項が擧げられている。

（一）評價委員會は租稅の賦課期日以前にでき得る限り凡ての劃地價格を暫定的に評價すること。この評價々格は公表し、各納稅者が自他の被評價々格を比較し得るようにすること。

（二）評價々格に關して公開申告の制を設け、各納稅者に異議申立の機會を與うること。

（三）納稅者の集會を各區若しくは町毎に開き、價格に關し有益なる情報を得るため評價々格を自由に討論せしむること。

（四）各區納稅者より委員を選出せしめて、これに評價々格を諮問し、且つ修正要求を爲さしむること。凡てが公開的で秘密運動の餘地なきが故にかゝる委員の評價判斷は概して公平である。

特に現在は市民の經濟力が疲弊しているから、一方的な評價によつて著しい過重な金額を賦課するようなことがあれば、土地所有者をして負擔に耐えずして土地を賣り拂うことを强制せしめたり、納稅を怠らしめたりするような結果となり、所期の目的を達し得ないことゝなるであろう。

以上要するに、戰災復興事業の經費を調達する爲めには、土地增價稅は最も適切であり、收入に期待し得るものが大きい。評價の問題は困難であるけれども、著しい實績を擧げ得たドイツの諸都市があることを想起して、この困難を克服し都市再建に努力したいものである。

所得稅附加稅復活論

立教大學教授
參議院治安及び
地方制度委員會囑託　藤田武夫

一　新稅制の缺陷

去る七月の改正による新稅の設定や增稅によつて、地方稅源は擴大され、舊稅制による稅收額のほゞ五割に近い三百六十億四千五百萬圓の增收入を得て、新稅制による昭和二十三年度の稅收入豫算見込額は、一千九十一億五千九百萬圓に上る。しかるに、地方歲出は、インフレーションの昂進による人件費や物件費の增大の外に、教育制度、警察消防制度等の改正その他によつて著しく膨脹し、二十三年度豫算見込額は、二千三十五億九千九百萬圓の巨額に達する。この尨大な歲出額に對比すると、地方歲入の中軸をなす租稅收入は、歲出額の五割三分を擧げるに過ぎず、これに國縣支出金、使用料及び手數料その他の稅外收入を合算しても、なお、二百六十四億九千四百萬圓という赤字が出ることになる。さらにその後の教職員給與の增額その他によつて、この赤字はいよいよ大きくならざるを得ない。新稅制下においても、地方團體は、依然として財源の缺乏に苦しまねばならない。次ぎに、新稅制において、彈力性に富む稅種は、事業稅、入場稅及び酒消費稅等であるが、國民大衆の購買力の現狀を考えると、今後これらの稅の彈力度に大きな期待をかけることは出來ない。他の諸稅は、ほとんど彈力性を缺いている。配付稅は、所得稅と法人稅を財源としているので彈力性を持つが、これは各地方團體が、自己の稅として持つ彈力性ではない。稅制全體の彈力性が、このように弱少であることは、インフレーションの昂進に伴い歲出額が、激增する現在、前述のような財源の缺乏にさらに拍車を加え、地方財政をいよいよ窮迫化せしめる。

次ぎに、負擔關係から新稅制を檢討すると、第一に、不動產所得及び營業所得と利子配當所得及び勤勞所得との間に、著しい負擔の不均衡が見出される。一應配付稅を除いて見ると、不動產所得は、それぞれ地租または家屋稅を、營業所得は、事業稅を負擔し、また不動產は、その取得に際して重い不動產取得稅を賦課される。その上に不動產所得も營業所得も住民稅を分擔するが、さらに都市計畫稅や水利地益稅等の目的稅を徵收される。これに反した、利子配當所得や勤勞所得は、直接にはたゞ住民稅を負擔するだけである。負擔の不均衡は、實に甚しい。配付稅を考慮に入れる場合、その財源は、所得稅及び法人稅であるから、疑いもなく不動產所得や營業所得に課せられる所得稅も、その內に含まれ、しかもこれらの所得に對する課率は、他種の所得に比して特に輕いのではない。從つて、配付稅の配付によつて、前述の負擔の不均衡が何等是正されるわけではない。他方、高額所得者と少額所得者との間にも負擔の不公平が見られる。地租、家屋稅及び事業稅は、比例課稅により、實質的な稅負擔の壓力から見た少額所得者に負擔が重くかゝる。住民稅も、その累進率は緩慢であつて、各人の擔稅力に即應するものではない。この外、電氣ガス稅、不動產取得稅等もすべて比例稅である。全體の構成上地方稅は、相對的に高額所得者よりも少額所得者に重課されている。

稅源の缺乏と彈力性の弱少並びに各種所得の間、また高額所得者と少額所得者の間における負擔の不均衡、これらが、新稅制の持つ最も大きな缺陷であるが、この缺陷は、稅制としては、最も致命的な缺陷である。

二　所得稅附加稅の合理性と必然性

現代租稅體系の內、所得稅が最も合理的な租稅であることは、周知の通りである。所得稅は、個人に歸屬するすべての所得を綜合的に捕捉して直接にこれに課する稅として、強い主觀性を持つ。從つて、所得稅は、各人の家族事情、所得の源泉等を斟酌するとともに、最低生活費の免稅、少額所得の輕課、累進課稅等により、社會政策的役割を果すことが出來る。また經濟情勢の變化による各人の經濟生活の變動を、最も敏感に反映して擔稅力の變化に應じ得る。換言すれば、所得稅は、各人の擔稅力の實態に應じて最も公平に且つ適確に課徵し得る最も合理的な租稅である。かゝる優れた特質に基いて、當然に所得稅の收入は最も大であり、また彈力性に富む。所得稅から分離した法人稅も、大體所得稅と同樣の性格を持つが、本稅は比較的低率であるにもかゝわらず、稅收入は多く且つ彈力性が大きい。從つて、所得稅や法人稅に對する附加稅が、各種の地方稅中でも最も合理的な租稅であることは、もはや說明するまでもない。前述したような財源の缺乏と彈力性の缺除並びに負擔の不公平を是正するためには、所得稅（法人稅をも含めて）附加稅の復活が、何よりも適切な合理的な方策である。住民稅を以つては、それを如何に補修しても、到底所得稅附加稅に匹敵し得るものでない。

所得稅附加稅の復活が如何に不可避的なものであるかは、最近における住民稅の變遷を見ても明らかである。當初專ら負擔分任の精神を生かすためにのみ課徵された住民稅も、地方團體が稅源に苦しむに伴い、これに依存することがますます多くなり、納稅者一人の納稅額最高限度及び一人當平均額がしばしば引上げられ、さらに最高限度は撤廢され、今回の稅制改正では一人當平均額制限も標準額に改められた。またその課稅標準は、最初家屋の賃貸價格、資產狀況及び所得額等が用いられたが、實際上次第に所得額が重視され、今次の改正で所得情況を重視すべきことが明示されるに至つた。かくして、今日、住民稅は、實質上所得稅に非常に接近したものとなつた。住民稅のかゝる變質から見ても、所得稅附加稅の復活が、不可避的な必然性を持つていることは明白である。むしろ住民稅を元のように負擔分任の意味での少額の課稅に改め、所得稅附加稅を復活した方が、財源の强化、負擔の公平化及び課稅の合理化等において格段の進步である。

三　所得稅附加稅廢止の理論的根據に對する批判

所得稅附加稅が廢止されたのは、昭和十五年の稅制改革によつてである。當時急激に膨脹する軍事費を賄う一手段として國家稅源を擴充するため、所得稅を中軸とする人稅體系をすべて國へ移して、國の專有の稅源とし、地方稅は物稅本位に改めた。これに伴い所得稅附加稅が廢止されたのである。

この際、地方稅制を物稅本位に改組するについて、課稅上の應益主義が、その理論的根據となつた。即ち地方團體の施設や事業には、不動產や營業の利害と密接な關係を持つたものが多く、從つて、事業や施設によつて利益を受ける土地、家屋及び營業等に對する課稅、換言すれば物稅の收入を以つて、これらに要する經費を賄うべしというのである。しかし、地方團體の事業施設の內には、教育、警察消防、保健衞生及び社會事業のように、特に不動產や營業にのみ關係があるのではなく、住民一般の福利增進や生活安定のために行われるものも極めて多く、最近ではむしろこれらの事業施設が、地方團體の活動の中心をなしている。これらの事業施設については、利子配當所得者や勤勞所得者も、人稅によつて、應能的にその經費を分擔すべきは、當然の理である。

さらに一步進んで地方稅における應益主義について、現在の經濟發展の段階に即して再檢討を加える必要がある。道路、港灣、都市計畫等の地方團體の事業施設は、直接土地、家屋及び營業に具體的な利益を與える外、同

時にこれらの事業施設による都市等の繁榮は、銀行その他の金融機關に、資金に對する需要の增大や取引の活潑化によつて大きな利益をもたらす。現在の經濟發展段階では、最も大きな利益を得るものは、むしろこれらの金融機關である。勤勞所得者殊に高額の勤勞所得者が、地方の事業施設によつて種々大きな利益を受けることも、改めて說明するまでもない。受益主義の適用を不動產や營業にのみ限る考え方は、時代遲れの議論である。

かくて、所得稅附加稅廢止の理論的根據となつた受益主義と物稅本位制は、論據極めて薄弱となり、これによつて所得稅附加稅の廢止を理論づけることは、到底許されない。

四　所得稅附加稅の課徵方法

所得稅附加稅の復活に對しては、課稅技術上の困難が、反對の有力な根據となつている。しかし、この困難は決して排除し得ないものではない。

現行の所得稅徵收方法から見て、個人所得稅の申告納稅分については、問題は簡單である。この分については各稅務署の各個人についての所得稅額の更生決定通知を、稅務署長より道府縣及び市町村にも通知せしめ、各道府縣市町村は、これに基いてそれぞれの附加稅率を適用して、稅額を決定し、これを徵收すればよい。

問題は主として源泉徵收分の個人所得稅について生ずる。先づ勤勞所得に對する源泉徵收分については、各官公署及民間の會社團體等をして、所屬の職員、社員及び勞務者等の負擔すべき所得稅について、國へ提出すべき關係資料を、道府縣へも送達せしめ、道府縣はさらにこれを、各納稅者の居住地市町村へ報告せしめるという方法が、最も適當である。この際、所得稅徵收義務者に、一定額の交付金を給して、資料の提供を促進することも必要であろう。次ぎに、源泉徵收分の內の利子配當所得稅については、各銀行や會社等から利子を支拂われ、配當を受ける人達は、非常に多數に上り、且つその居住地が甚だ廣く分散して多數府縣にわたることが多いので、勤勞所得稅の場合と同樣な方法をこれに適用することは、不可能である。また無記名證券等の關係もあつて、利子受領者の居住地が、判明しない場合も生ずる。從つて、結局利子配當所得に對する所得稅については、各地方團體で、別々にこれを殘りなく捉えて所得稅附加稅を徵收することは、斷念せねばならない。利子配當所得に對する所得稅附加稅は、これに相當する額を、所得稅本稅について他種の所得よりも增徵し、この增徵分を配付稅の財源に繰入れる方法を採るより外に方法はない。本來利子配當所得は、專ら或る一個の地方團體の事業施設の恩惠を受けて發生し增加するというよりも、大都市、中小都市その他における各種の事業施設による一國經濟全體の繁榮發達によつて影響を受け、この種所得の發生增大を見るわけであつて理論的にも右の方法が妥當である。

法人稅附加稅の徵收方法については、その營業所のすべてが、同一府縣或いは同一市町村內にある法人については、當該法人の超過所得及び普通所得に對する法人稅に附加稅の稅率を適用すれば足りる。その營業所が、二府縣或いは二市町村以上にわたる法人については、營業稅の場合と同樣の方法で、本店の超過所得及び普通所得を各府縣市町村に分割して、その法人稅額を算出し、これを基礎にして、法人稅附加稅を徵收せねばならない。

五　所得稅附加稅復活の實際的效果

本年七月の稅制改正後における二十三年度の所得稅豫算額は、個人所得稅一千四百六十三億七千百萬圓、法人稅百三十萬圓である。個人所得稅中徵稅技術上附加稅徵收の困難な利子配當所得稅十億七千六百萬圓を除外しても、所得稅と法人稅の稅收入總額は、一千五百八十二億九千五百萬圓に上る。他方、曾て所得稅附加稅が存置されていた時代の地方附加稅の稅率を見るに、中日事變前の昭和十一年度豫算では、平均課率は、道府縣三十七錢

四厘（本税一圓につき――以下同じ）、市十二錢九厘、町村七錢九厘で、地方團體の課率の合計は、百分の四十五乃至五十であつた。今日、所得税が増徴を重ねてかなり重い負擔になつていることを考慮して、附加税の税率をこの當時とは引下げて、假りに道府縣及び市町村を合算して百分の三十とする。すると、所得税及び法人税の税額一千五百八十二億九千五百萬圓に對する百分の三十の附加税收入は、四百七十四億八千八百萬圓を擧げ得ることとなる。今回の大規模な税制改正による増收總額が、三百六十億四千五百萬圓であることを考えると、所得税附加税の新設による增收が、如何に大きな新税源を與えるものであるかは、直ちに明瞭である。

所得税や法人税が、經濟の發展に伴い最も大きな彈力性を持つことは、周知の通りである。試みに、二十二年度と二十三年度の所得税豫算額を比較すると二十三年度には勤勞所得税の輕減や法人資本税の廢止が行われたにもかゝわらず、個人所得税（利子配當所得税を除く）は、六百八十億三千五百萬圓から千四百五十二億九千五百萬圓へ、法人税は六十三億圓より百三十億圓へいづれも二倍以上に躍增している。かゝる所得税の躍增に伴つて所得税附加税に強大な彈力性が與えられることは、改めていうまでもない。

また所得税附加税の復活が、現行税制下における負擔の不均衡を是正するに大いに役立つことは、前に述べた通りであるが、同税の復活によつて、住民税の輕減、地租家屋税の低下、自轉車税、荷車税及び舟税等の細民税の廢止等が可能となり、負擔の均衡化が、いよいよ廣く實現されることになる。

追記……本報告は執筆者が參議院治安及び地方制度委員會に提出したものを更に要約したものである。

東京都財政の特殊性について

東京都總務局調査課　上山勝

一　はしがき

地方公共團體は、その社會的、經濟的特質を背景として、自治を營んでいることはもちろんである。東京都の場合においては、それが府縣であると同時に大都市であり、しかも首都たるの性格をもつため、他の公共團體と著しく異なることは容易に看取しえらるるところである。これに伴い東京都財政が、きわめて複雜化することは當然であるが、その特殊な性格より生ずる複雜性と特殊性は開却されて、都財政の合理的發展が阻害されている。

ここにおいて、私は、都財政の特殊性を明かにして、その對策に及びたいと思う。

二　既往における都財政の基盤と特殊性

既往における都財政の基盤と特殊性を要約すれば、第一に、軍事的、官僚的な中央集權は、中央政府の所在地たる政治都市東京をして、同時に中心的な經濟都市たらしめ、漸次、帝都經濟の尨大化と底知れぬ抱擁性と消化力とを助成せしめたこと。第二には、東京都が、かつての東京府を承繼し、中央依存的な、また一種の國の行政

機關的な性格を强められたことと、特に帝都なるが故に、政府の配慮があつた結果、いわば他力によつて、比較的安易な立場に置かれていたことである。

即ち、これらを最も單的に表現しているものは、昭和十八年、戰時的要請のもとに生れた東京都制と、都の地域を中心とした一連の軍需産業であつて、左の防空起債に關する例に徵しても如何に帝都の地域に對して特別の措置が拂われたか首肯できるであろう。

防空起債調

	種別	起債目的	起債額	未償還額
東京	預金部借入—第二三一回、同二五二、同二六二、同二六四、同一七	防空、防火、防衛、重要地帶疎開、疎開、消防器材、港灣防衛	五五、一九八、〇〇〇圓	五四、二六四、九三二圓
	預金部證書—第三號、同四、同五、同九、同三八、同四三、	これらの設備並びに資材整備、改修、施設、事業費等。		
	簡保借入—五件			
	公募債—て、さ、ゆ、ろ、は號		四〇七、九七七、四〇〇圓	四〇七、四七七、四〇六圓
都	預金部借入—第二六二回	上水道防空、防衛施設費		
	同　證書—第一九號			
	簡保借入—一件			
	公募債—に號			
大阪市	公募債—つ號			
	銀行借入—一件			
	預金部借入—第一五一回、同一五四、同一五六、同一五八、同一五九、同一六〇、同一六一、	防空、疎開、施設事業費	五五、一九八、〇〇〇圓	五四、二六四、九三二圓
	簡保借入—第三四回、同三八、同五			

備考　都豫算課調昭和二十三年五月末現在東京都債一覽表及び大阪市財務課調同年一月末現在大阪市債一覽表による。

實に都財政の特殊性は、かかる基盤の中に、融けこんでいたといえる。

三　都財政基盤の轉機と問題點

然るに敗戰の結果は、この財政基盤に、根本的な變化がもたらされた。これを經濟的觀點より考察すれば、主ずその第一は、空襲に伴う物的富の大量喪失による經濟力の激減であり、第二には敗戰後における經濟民主化政策の（註一）推進による經濟力の地方擴散化であり、第三には、新地方制度における地方分權に伴う經濟力の地方還元化である（註二）。

（註一）財産稅法、軍需補償打切り、私的獨占禁止法、過度經濟力集中排除法。

（註二）昭和二十二年十二月「都財政の整備確立に關する調査」、東京市政調査會、東京都總務部調査課共同調査參照。

工業力激減の一例として、單に終戰前後のそれを比較するも、第一表の如く、昭和十七年における主要事業工

場總數九六、五〇一が昭和二十一年においては、二六、六二八と七二・四%の激減を招來し、その生産額においては、日銀卸賣公定物價指數に換算しても、實に四、五一一、六〇五千餘圓と二七・六%の減少を示しているが、蓋し當時の闇物價指數に換算すれば、思いなかばに過ぎるものがあろう。

東京都工業終戰前後の推移（第一表）

	年次	工場數	生産額（圓）
A 從業者五人未滿の工場			
	昭和一七年	七四、九六七	四一八、二一五、〇三二
	同二〇年	—	—
	同二一年	一六、〇五一	四五九、四四三、七三五
B 從業者五人以上の工場			
	昭和一七年	二一、五三四	六、〇四六、四一三、一二六
	同二〇年	五、四四二	七、七四八、八四七、七七〇
	同二一年	一〇、五七七	一一、三三三、七四三、四七二
C 合計			
	昭和一七年	九六、五〇一	六、四六四、六二八、一五八
	同二〇年	五、四四二	七、七四八、八四七、七七〇
	同二一年	二六、六二八	一一、七九二、一八七、二〇七

D 昭和一七年—同二一年比較

	昭和二一年を同一七年に比較　△印減	
昭和一七年生産額（五人以上以下合計）同二一年に換算（圓）	工場數	生産額（圓）
一六、三〇三、七九二、二一四	△六九、八七三	△四、五一一、六〇五、〇〇七

備考　1　昭和十七年、同二十年は商工省工業統計表（主要事業別工場）、同二十一年は同省調査局工業統計月報によった。

2　昭和十七年を同二十一年に換算は、日銀卸賣物價指數昭和十七年（三五五・〇）同二十一年（八九五・五）を用いた。

次に企業會社の地方分散化の傾向を示すものとして、第二表によれば、昭和十七年との對比において、東京都が七八・四%の最高位をもって、減少、分散の方向を示している。尤もこの問題については、實證的な資料が得られないのを、遺憾とする所であるが、最近の傾向として、臨時資金調整法の撤廢とインフレーション下、私企業の打開のために、法人企業に轉換する傾向が看取せらるるけれども、大勢を決するものではないであろう。

會社の地方別分布狀況　昭和二〇年（第二表）

都府縣別	會社數	全國會社數に對する割合 %	昭和十七年との比較 %
東京都	五、三九六	一三・〇	△一九、六四〇（七八・四）
大阪府	四、一四二	一〇・〇	△六、四八九（六一・〇）
愛知縣	二、八二八	六・八	△二、九九二（五一・四）
北海道	二、四五五	五・九	△一、〇四七（二九・九）
兵庫縣	一、七八七	四・三	△九三四（三四・四）

備考　商工省調査局統計表による。

さらに、第三表によつて、戰時中における、企業資本の首都集中化と戰後における地方分散の傾向を概觀することができる。

東京都會社數及び資本金額（第三表）

年次	東京都		全國		A/B
	社數	出資又は公稱資本金（A）	社數	出資又は公稱資本金（B）	%
昭和一七年	三五、〇五六	三、五九、九四〇、七七三	九三、九五一	四三、八〇一、〇一七、九五六	三三・四
同二〇年	五、三九六	一六、八三三、三四四、八五七	四一、三八〇	三七、四九八、六三五、八四三	四四・九
同二一年	一〇、四〇七	不明	不明	不明	—

備考　商工省會社統計表による。

又、これを行政の觀點よりするも新地方制度においては、市町村と都道府縣は完全自治體となり、中央の桎梏を離れて地方自治の本領に歸り、地方振興のため、かつて見ない強大なる權能を附與されるに至つたからである。さて、前述のように、都財政の基盤は一大變化を呈したにもかかわらず、依然として巨大都市たると同時に、首都たることに變化がないから、そこに大都市財政としての特別經費と首都的性格をもつ事業又は施設に對する經費負擔の問題が重視されるのは當然である。

四　都財政の特殊性

A　大都市財政として

都市經費と都市人口の問題に就ては、その經費支出の輕重の點に於ても、學說の分るところではあるが（註三）少くとも現下の異狀經濟の下においては「都市人口の大となるに從つて增增する傾向がある」と判斷せざるを得ない。即ち人口が大となるに從つて、インフレーション下、特有の不生產的人口層が增加し、延いては、これら階層のために社會施設あるいは保護施設等幾多の施策を必要とする反面、公租公課の徵收は期待し得ず、都市財政の重壓となるからである。

最近いずれの都市といわず、人口膨脹の傾向は顯著であるが、一般的に見て、大都市竝びにその周邊都市における增加狀況は、地方中小都市に比して大であることは統計の示すところである。更に大都市竝びにその周邊都市の中にあつても、第四表の如く、東京都を中心とする京濱地域は、轉入抑制の措置があるにもかかわらず、その首位を占むるものであり、巨大人口を擁する點において、東京都は壓倒的存在を示し、財政重壓の原因をなしている。

（註三）第六回全國都市問題會議、都市の經費問題 P.49「都市經費と都市人口」藤谷謙二氏

大都市竝びに周邊都市における人口異動狀況（第四表）

都市	昭一五・一〇 同二〇・一一 國調人口	同二二・一〇 國調	昭二〇―三 增加數	同 增加率 %	昭二三・八 常住人口調査	昭三―三 增加數	同 增加率 %
東京都（區部）	六、七九八、〇四〇	二、七七〇、〇一〇	四、一七、五四八	五〇・四	四、五五五、五五五	三七八、〇一七	九・〇四
東京周邊 横濱市	九六八、九二一	九四四、九四四	八四四、二六八	三〇・三	一、八九、二七四	八五九、三四四	四五、〇五六
横須賀市	一九三、三五八	三〇三、〇三八	三六、七五九	二九・五	五九、七二一	二六八、五八七	五一、八二八
川崎市	三〇〇、七七七	一八〇、〇四三	三五二、九三三	四〇・四	七三、八八一	一二七、九〇三	二四、九八〇
名古屋周邊 名古屋市	一、三八、〇四四	五九七、九四一	八五三、〇八五	四三・八	二五五、一四四	九一五、七二五	六二、六四〇

大阪市	三、二五三、三四〇	一、一〇一、九五九	一、五五九、三一〇	四五六、三五一	四二・三	一、六八九、九六一	一三〇、四五一	八・三七
京都市	一、〇九九、七六六	八六六、一五三	九九九、三九六	一三三、二四三	一五・四	一、〇四〇、一二七	四〇、七三一	四・〇七
大阪周辺 堺市	一八二、一四七	一六八、三四八	一九四、〇四九	三五、七〇一	一五・二	一九八、七四四	四、七四五	三・四四
大阪周辺 布施市	一二四、七二四	一二三、一〇八	一三三、九三四	三一、七三六	一八・四	—	—	—
大阪周辺 神戸市	九六七、一二四	三七九、一六六	六〇七、一一〇五	三八、〇三六	六〇・四	六四四、一二七	三七、〇一五	六・〇九
大阪周辺 尼崎市	一八一、〇四一	一三三、〇五一	三三三、七五五	七九、七〇四	五二・〇	二四九、三一九	一六、五六四	七・一
大阪周辺 和歌山市	一五五、一〇三	一四七、五三	一七一、八〇〇	一四、二七七	一七・一	一七〇、一五九	八、三五九	四・八六

B　首都財政として

首都的性格を有する事務事業に對する經費はこれを質的方面と量的方面の二つに分けて考えることができる。即ち前者は、首都なるが故に特に集中的な事務事業、換言すれば、如何なる大都市であつても、それが首都でない限りにおいては、特段の經費となつて現われない性質のものであり、後者は、首都なるが故に、特に經費負擔の多い事務事業、即ち大都市共通の經費負擔を伴う事務事業ではあるが、特に首都なるが故に、經費負擔の多い性質のものである。

前者に屬する事務事業を抽出して見ると、大體第五表のような事務がこれに該當する。

首都としての特殊事業（第五表）

事業名	二一年度最終議決豫算	國庫支出金	都費純負擔額	從事職員數	根據法令
政黨協會その他團體結成に關する事務、外國人登錄令施行に關する事務、陸海軍將校調査事務	三、六〇八、九三三圓	一八四、一六二圓	二、四二四、七六二圓	一八人（外ニ兼務四九人）	勅令第一〇一號（二一、二、三）内務省令第三〇號（二一、六、一〇）勅令第二〇七號（二一、五、一〇）
解散團體の調査、接收、管理事務	五、〇四二、二九五	二、六六七、四二九	二、三七四、八六六	四九（兼三）	昭和二一年勅令第一〇一號
進駐軍受入關係	五、八七三、一三〇	三九三、〇〇〇	五四八〇、一三〇	六八	
進駐軍宿舍建設關係	八、七八八、一六三	三九七、七八六	八、三九〇、三七六	一一六	
進駐軍勞務者身體檢查	八、一三三、七〇三	—	八、一三三、七〇三（兼一六三）	一二	
進駐軍勞務者防犯對策	三八三、九〇〇	—	三八三、九〇〇	—	
進駐軍特殊資材確保關係	一、〇四〇、三六〇	一〇五、六六	九三四、六八四	一四	
進駐軍關係連絡調査	五五〇、〇六〇	—	五五〇、〇六〇	六	
ドイツ人生活援護	一、八九四、四七〇	六五七、八八二	一、二三六、五八八	一三	
賠償施設處理	四、六〇二、九〇八	—	四、六〇二、九〇八	二一	
賠償施設處理（委任）	一三〇、三七、二五三	一三〇、三七、二五三	—	一〇	
特殊物件受領處理	六、〇八、八〇八	—	六、〇八、八〇八	七七	昭和二〇、九、二六内務省訓令第二六號返還物資の保管に關する件
公職適否審查	二、三八、四六〇	八六、二三	二、二四二、二四八	二〇	勅令第一號及び第二號

備考　昭和二三年五月一日現在

以上に對する事務處理は、一國の首都なるが故に、特に集中的に負荷された責務であつて、また事務の本質からするも國家的性格を有する事務たることは明らかである。

次に後者に相當する事務事業を掲げて見れば、概ね第六表の通りである。

首都なるがため特に經費負擔の多い事務（第六表）

事業名	二二年度最終議決豫算	國庫支出金	都費純負擔額	從事職員數
	圓	圓	圓	人
警察費（消防を含む）	一、四六二、三五七、〇九〇	七六六、一三五、七九九	六九六、二三一、二九一	二九、五五八
警視廳舍建築修繕	五八、〇五〇、〇〇〇	二九、三五七、三六六	二八、六九二、六三四	—
養育院經營	四三、一一七、七五三	六七三、五〇〇	四二、四四四、二五三	四六七
同整備工事	六、六〇〇、〇〇〇	五、六〇〇、〇〇〇	一、〇〇〇、〇〇〇	—
更生寮經營	三、七三三、八七九	—	三、七三三、八七九	一六（兼一）
浮浪者浮浪兒收容	二、一六〇、七〇〇	—	二、一六〇、七〇〇	三五
保護施設整備工事	四、七六四、〇〇〇	—	二、三六二、〇〇〇	
浮浪兒戰災兒保護	一四、六七九、二六二		二、三八、四一	二四三
道路橋梁維持	二八、八九〇、三九四	—	二八、八九〇、三九四	一、五三〇
道路改修、路面改修				
橋梁補修	三七三、〇〇〇、三五六	一八七、七三五、〇〇〇	一八五、二六五、三五六	

備考　昭和二三年五月一日現在

即ち、いずれも首都なるが故に、特に經費負擔の多い事業であるが、なかんずく、警察費及び消防費の問題は特に注意すべき特殊事情を包藏している點において留意の要がある。かつての內務省警保局が終戰後に於て爲した、各國首都警察の由來及び特殊性についての研究（註四）の內、もとより舊制度の下において、述べられた事ではあるが、わが警視廳の存在意義について、次のように述べている。

「從つて警視廳の存在意義は專ら首都の外交的、政治的、經濟的、社會的の特殊性に求めることをうべく、地方とは日を同じうして談することを得ない。警察事務處理のためには、獨立の警視廳を設けて、專任の警視總監を以つて、これを統理せしめる必要が生じたのである。」といい、又その序において「各國とも首都の警察は、いずれも國家の直接管轄に屬し、近代國家に於ける首都の政治的重要性を反映した制度をとつているが、その樣態及び設置の理由は各國の政治狀況を反映して各々特色があることを注意すべきである。」ともいつている。

もちろん、わが警察制度は、根底より改編せられ、著しく分權的な性格をもち、自治體警察は主として地方公共團體の利害に關係ある警察事務を扱うこととなつたのであるが、首都たることの客觀的條件に變化はないのであるから、首都警察たるの特質をもつことはいうまでもない。いわんやわが國の組織、機構竝びにこれを規束する法令の一大變革期に當り、かつは異狀經濟下における人口の首都集中は、いたるところに、混亂と風俗の頽廢犯罪の增加を招き、首都治安の維持を困難ならしめている。かかることは、同時にまた消防についても、いいうるのであつて、その負擔は輕視し得ない。

以上の特殊性は、科學的基礎の上に立つて、實證されることが、望ましいのであるが、各都市とも、いまだ自治體警察としての實績をもたないので、分析はしばらくおくとしても、凡その性格は、左の第七表によつても、うかがわれるところである。

警察・消防職員配置狀況（第七表）

	警察	消防
職員數		一人當擔當人口

都		三三、九五三 人	人
東京區		〇	一六七・八
計		二九、七八八	
府		一三、一六二	二七一・二
		二二、二九四	
大阪市		〇	〇
計		一三、一六二	二七一・二
		二二、二九四	

備考　1　昭和二三年三月末日現在。警視廳、消防廳、大阪府につき調査。

2　右側定員數、左側現員數とす。

即ち、首都における警察及び消防費は、單なる自治體の負擔として考えられることは不適當であり、警察、消防の事業を國の管理に移せという意味ではないが、その經費負擔は合理化する必要がある。

（註四）各國に於ける首都警察の概要―日・英・米・佛・獨の警視廳―昭和二二、一〇内務省警保局

五　むすび

おもうに都が首都である限りにおいては、たとえ自主財政が確立されたにせよ、不合理であるという點において、特殊性の面は、必ずのこる性質のものである。

地方財政法は、第九條以下において、それぞれ國と公共團體の經費負擔の限界を明らかにし、又地方配付税法においては、新たに配付基準として、道府縣配付税と市町村配付税において、前者は義務教育學級數、後者は、自治體警察の有無及び警察職員數を加えるなど、配分の合理化を圖つているが、單に、この措置のみによつて、解決される問題ではないのであつて、むしろ第一の對策として私は、この經費の本質にかんがみ、全國民が負擔に應ずるという意味において、地方配付税法を改正し、同法第十條及び第二十八條中に、都の特殊經費配付に關する特例を設け、これによつて、充分に考慮さるべきであると思う。

第二策としては、地方財政法第十六條にいう、補助金の方法が考えられるが、配付税における措置と同樣、都の特殊經費補助に關する特例を明文化するとともに、補助金の觀念が從來のような、恩惠的、消極的なものを脫して、あくまで合理的基礎の上にたつて、算定されることが望ましいのである。

これを要するに、都の特殊性に基く、特別の經費支出の部分に對しては、適切なる財源措置が講ぜられ、都財政の全體的な構成に、安定點を與えることが、緊要である。

特別區財政定立の基本問題

東京都總務局調査課主査　原口一次

一、はしがき・二、特別區財政の實態・三、特別區財政不安定の原因・四、特別區財政定立の基本的方策・五、むすび

一　はしがき

新憲法が地方自治を謳歌すると同時に、地方自治法はわれわれに近代自治のすばらしい理念を示してくれた。

おくれて制定された地方財政法もひたむきにその理念を追求しているかのようである。それらはかつての官治的中央集權主義をおもいきり排除して、民主的地方分權主義に據り、自治本然の姿を現しつつある。しかしながら一歩ひるがえつてみるに、貧弱なわが社會的基盤はよくそれを受け入れることができるであろうか。さらにまた十九世紀的地方分權を巧みに止揚して、新たなる自治を築きうるであろうか。特別地方公共團體たる特別區制はかような試錬に對する好箇の實驗臺といいうるであろう。しかるにそのスタートはきわめて不調であり、苦難の途を辿つている。その現在の姿はまさに地方自治法の生み落した畸型兒であるというより外はない。この畸型兒ば果してよく成長して近代自治の榮光に浴しうるであろうか。東京都政のみならず區政は今この惱みに大きくもがきあえいでいる。ここに私は特別區財政の解剖より入つて、問題解決の糸口につきたいとおもう。

二　特別區財政の實態

特別區の現在における畸型兒的性格はその財政において最も集約的に表現されている。複雜多岐にわたる制度の解說よりも、次にあげる財政分析の數表はそれをよく示すであろう。（紙面の都合上各區別の分析はこれを省略したい。）

第一表

一　特別區合計歲入豫算分類

種別	昭和二十二年度（年度末現計）		昭和二十三年度當初	
	金額	比率	金額	比率
	圓	%	圓	%
稅收入	二四八、九二四、一九二	二八・六	六六七、五五〇、三〇〇	八三・八
內（直接稅	一九八、八九三、八五三	二二・九	二二三、九〇六、九五〇	二八・一
內（配付稅	五〇、〇三〇、三三九	五・七	四四三、六四三、三五〇	五五・七
財產收入	五七、二八二	—	二九〇、一七八	—
使用料及手數料	九、六六六、八一二	一・一	一四、四六四、五三三	一・八
都交付金	五五二、九四〇、三一七	六三・七	五、三八四、一六一	〇・八
寄附金	二、三六二、四二二	〇・二	二一三	—
繰入金	二三一、七八八	—	二五、二七五	—
その他	五三、七九五、〇七〇	六・一	一〇八、四三〇、三五七	一三・五
合計	八六七、九七七、八八三	一〇〇・〇	七九六、一四五、〇二七	一〇〇・〇
獨立財源	二六五、〇〇七、二二七	三〇・五	三四七、一一七、五一六	四三・五
都依存財源	六〇二、九七〇、六五六	六九・五	四四九、〇二七、五一一	五六・五

（註）一　配付稅とは特別區配付稅條例により都より交付する調整財源である。

二　その他とは繰越金、雜收入等であるが、地方債はない。

三　二十三年度當初豫算は骨骼豫算であり、全貌を示すものではない。

二　特別區合計歲出豫算分類

種別	昭和二十二年度（年度末現計）		昭和二十三年度當初	
	金額	比率	金額	比率
	圓	%	圓	%
會議費	三二、〇八二、〇八四	三・六	三六、七八四、〇七八	四・六
職員費	四五七、〇七八、六〇四	五二・六	四三四、五三五、四一四	五四・五

警察消防費	三、九五六、一八二	〇・四	六、〇二八、三二四	〇・七
土木費	一一、〇七四、〇八四	一・二	三、六四八、四六二	〇・四
教育費	二四五、九九九、八六一	二八・三	二五五、九八八、二四四	三二・一
社會事業費	一二、〇〇七、二五二	一・三	七、五七四、七〇一	〇・九
保健衛生費	一、四一五、六九六	〇・一	一、八〇四、五六七	〇・二
産業經濟費	八六〇、五〇六	—	一、二九七、二〇八	—
その他	一〇三、五〇三、六一四	一一・九	四八、四八四、〇二九	六・〇
合計	八六七、九七七、八八三	一〇〇・〇	七九六、一四五、〇二七	一〇〇・〇

（註）その他とは財産費、積立金、繰入金、豫備費等であり、地方債償還費はない。

第二表　昭和二十二年度特別區令達豫算

種別	金額	區豫算に對する比率	種別	金額	區豫算に對する比率
會議費	圓	%	保健衛生費	二七、五二三、五八一圓	一、九四四%
職員費	二一九、二七八、三三八	四七	産業經濟費	四、七五八、六三六	五五三
警察消防費	—	×	帝都復興費	二、八五一、六二二	×
土木費	七二、九一三、八〇六	六五八	災害對策費	四九、六一二、六〇二	（一一六）
教育費	九九二、四五〇、八七一	四〇三	その他	六七、八六六、八五六	
社會事業費	四五二、七二一、五八二	三、七七〇	合計	一、八八九、五七七、八九四	二一七

（註）一　令達豫算とは都から區に執行を委任せられる豫算である。

二　金額は年度末現計であり、經常部、臨時部を合算したものである。

第三表　昭和二十二年度各特別區擔稅力一覽

區名	人口	區豫算額	區直接稅	人口一人當豫算額	人口一人當區稅額	都稅調定額	人口一人當都稅額
	人	圓	圓	圓	圓	圓	圓
千代田	八九、六八一	二九、四三二、六八二	八、七八一、九一一	三二八	九八	一八八、一一八、七九四	二、〇九八
中央	一三九、一七九	三七、三二五、一九四	一三、二〇六、四二七	二六八	九五	四一〇、三六九、八八七	二、九四九
港	一六四、九六六	四五、一八六、二二四	一一、八四五、八四三	二七四	七二	一五一、五七〇、〇一三	九一九
新宿	一五三、九二四	四一、四二四、四一六	九、〇三六、三三三	二六九	五九	八二、四七〇、五七九	五三六
文京	一四四、八五八	三二、四七一、八六六	七、八六八、九二三	二二四	五四	八四、七八八、七一一	五八五
台東	一九五、九四三	四二、七〇一、一七六	一一、六三九、〇四五	二一八	五九	一三七、五〇一、四〇六	七〇二
墨田	一七三、六〇一	三四、九一一、〇一四	六、九六〇、一五三	二〇一	四〇	八七、八二七、三三二	五〇六
江東	九六、八七〇	三一、〇六三、四九九	六、一一二、〇八〇	三二一	六三	五一、九六四、九〇七	五三六
品川	二一九、五〇〇	四五、三一二、九四四	九、五九八、九一一	二〇六	四四	九二、一〇一、六三二	四二〇
目黒	一七〇、〇二二	二八、七五二、五一六	七、五四五、〇六五	一六九	四四	五六、一三一、七八九	三三〇
大田	三一三、七四六	五六、二五二、〇三二	一三、九二〇、四五四	一七九	四四	一〇三、八〇九、三四三	三三一
世田谷	三五六、一七〇	五九、一五八、一四〇	一四、二二五、二七四	一六六	四〇	九五、六七八、七四八	二六九
澁谷	一三一、六八二	二五、八五四、〇九五	六、八八一、三〇九	一九六	五二	七四、四五二、〇九六	五六五
中野	一六八、二二五	二八、五八一、六四六	七、〇四三、九九一	一七〇	四二	五七、二八〇、六四七	三四一
杉並	二八四、四九三	三八、四八六、三九八	九、六二一、八二四	一三五	三四	八四、八八五、〇二九	二九九

	豐島	北	荒川	板橋	練馬	足立	葛飾	江戸川	計
	一四九、五九七	二七、〇二四、〇三一	一四四、八五七	一七七、二八三	二二、七九二	二三三、二七	一八、九六六	一七四、四三	四、一七、五四八
	二〇三、五八五	四五、七九五、九一六	二六、六七二、五二〇	四一、九五九、五五八	二三、〇八〇、一八六	四五、九九八、七六一	四三、四八七、二九七	三五、〇四五、八一三	八七七、九七五、八八三
	一四四、八三七	二六、六七二、五二〇	四一、九五九、五五八	六、一五二、六五七	四、〇七三、七三八	二、一四四、四三九	六、一一〇、一九八	二、一四四、四三九	一九八、八九三、八五三
	二〇三、五八五	八、五〇〇、六五八	六、四三八、五九八	六、一五二、六五七	四、〇七三、七三八	一九七	二三九	二〇八	二〇八
	四五	四三	四四	三五七	三六	四八	四〇、六四一、〇五九	三六、八四三、二二四	四八
	四九、八九六、六八六	三三五	五〇、六〇七、〇三五	三四四、九九九、二八三	二六、〇七三、〇〇九	六一、九二四四、一四三	二六四	二三四	五一四
	一六、一八一	三四	一九五	一六五	一四	一八四	一六四	一八四	二四七
	四四	四三	四四	三五

役所費	五八	四五	二五	二八	一五	一四	一二	八
警察消防費	〇	〇	三	一	一	二	四	一
土木費	〇	〇	一七	四	二五	四六	五四	一七
教育費	二五	四四	一六	一三	三一	一六	六	二七
社會勞働費	二	一	二四	三〇	一二	一〇	六	二九
保健衛生費	一	〇	四	一二	八	四	一三	四
産業經濟費	一	〇	二	〇	二	二	一	五
その他	八	五	六	八	四	五	二	八

（註）一　比較は區の中、最富裕區（中央區）と最貧弱區（葛飾區）及び都内の三市並びに中都市三市を選び、札幌、仙台、廣島福岡、長崎等は性格の差が大きくなるので省略した。

二　人口は昭和二十二年十月一日國勢調査による。

三　歳入出豫算は昭和二十三年度當初豫算である。

四　一人當市（區）税額中には配付税を含まない。

五　各市歳出豫算は一般、特別兩會計の合算額である。都市計畫事業、戰災都市復興事業費は土木費中に包含した。

六　葛飾區歳入中その他の大部分は學校給食費である。

第五表　特別區税制

一　直接税

根據法	東京都特別區税條例による税目と賦課率及び賦課定額	昭和二十二年度調定額	昭和二十三年度收入見込額
地方税法第百三十條		圓	圓
1　東京都の特別區は東京都條例の定めるところにより、その區域内において課することのできる税の全部又は一部を、特別區税として課することができる。	都税附加税		
	1　地租附加税（地租の標準賦課率に相當する率）	二六、三〇七、三〇五	一七五、七六五、九八二
	2　家屋税附加税（家屋税の標準賦課率に相當する率）	三九、九一五、一八九	二二七、九五七、九五五
	3　不動産取得税附加税（本税の百分の二十五）	一二、二四三、六三三	一三二、八九六、〇〇〇
	4　原動機附加税（本税の百分の五十）	九、三八一、六九四	七、七五九、〇四〇
2　東京都の特別區が東京都民税の一部を特別區として課する場合においては、これを特別區民税という。	獨立税		
	1　特別區民税（賦課總額は、三百十三圓にその特別區における特別區民税の納税義務者數を乘じた額）	八三、一五四、九五九	三〇三、二五一、〇〇〇
	2　舟税（舟に對するもの　一艘につき　二千四百圓　舟の取得に對するもの　時價の百分の五）	一、七二七、三四〇	三、三〇八、二八〇
	3　自轉車税（自轉車に對するもの　一台につき　二百四十圓　自轉車の取得に對するもの　時價の百分の五）	三五、八六二、三五四	九五、二四二、〇八〇
地方税法第百三十一條	4　荷車税（荷車に對するもの　一台につき　千八百圓　荷車の取得に對するもの　時價の百分の五）	六、七二七、一五四	一四、二五一、〇〇〇
1　東京都の特別區は前條に規定するものの外、別に税目を起して獨立税を課する	5　金庫税（外法體積十立方デシメートルにつき　三十圓　金庫の取得に對するもの　時價の百分の五）	一五、一九〇、二五五	三一、三八〇、二八〇

ことができる。

6　使用人稅　―　一、九七八、〇〇〇

2　前項の獨立稅の新及び變更については、東京都の同意を受けなければならない。

（一人の場合五百圓）
（一人を增す毎に、逓次二百圓をこえない額を加算）

7　犬稅　（一頭につき千二百圓）　三、六三、二〇　七、二四四、三六〇

（註）1　區は右の範圍内において、各特別區稅條例を定め、賦課徵收する。

2　當分の間、千代田區の家屋稅附加稅（百分の六十五）
中央區の地租附加稅（百分の三十五）
家屋稅附加稅（百分の二十）
の制限がある

3　地方稅法第百三十一條による獨立稅は未だない。

二　配付稅

根據法　特別區配付稅條例による配付額及び配付方法。

條例新設當時は東京都制第百五十七條ノ六にもとづいたが、現在は地方自治法第二百八十二條に據る外はない。

配付稅の額

前々年度において徵收した特別區の存する區域における營業稅の百分の五十、法人に對する都民稅の百分の四十及び前々年度における大都市配付稅の合算額

配付方法。

第一種配付額　課稅力を標準として總額の百分の四十七

	昭和二十二年度決算額	昭和二十三年度見込額
	圓	圓
	二〇、〇〇〇、〇〇〇	五二六、〇〇〇、〇〇〇

第二種配付額　財政需要を標準として總額の百分の四十七・五

第三種配付額　特殊事情を斟酌して總額の百分の五・五

（地方配付稅法第二十九條によれば、特別區の存する區域を市とみなして市町村配付稅が配付される。）

これらの分析表によつて、次のことが容易にうかがい知られる。

（一）特別區財政は固有の豫算の外に、その二倍以上にも達する都令達豫算の存在により、著しく自治性を侵害されている。（第二表）

（二）區歲入豫算中、その獨立財源は僅かに四十三％（二十二年度は三十％）であり、他は交付金、配付稅に依存し、自主性は稀薄である。（第一表）

（三）區の稅制には自主性がないし、また起債權はあつても現實にはこれを認められず、區財政自主權は有名無實に近い。（第五表、第一表）

（四）區歲出豫算は職員費、教育費を大宗とし、總じて單純であり、他都市のように複雜性、包括性がない。（第一表、第四表）

（五）各區間における財政は著しく不均衡である。擔稅力においても、富裕區と貧弱區との間には相當の差が認められる。（第三表）

これらを綜合するに、現在における特別區の財政は明かに從屬的、依存的であり、自主性、安定性を欠いでいることを示している。まさに苦悶の象徵というべきである。

三　特別區財政不安定の原因

特別區財政の實態は前述したとおりであるが、その不安定の原因を遡れば、他都市の場合と異なり、特異なものが附加されている。これを解明してみよう。

（一）特別區の性格の混迷

財政のみならず區に關するすべての問題を混亂不安定に導く基本的原因は區の性格ないしは區自治權の本質のあいまいさに歸着する。區の社會學的構成や大都市行政の認識から出發して、民主政治の理念に及び、區政の過去、現在、未來を眺め、區の性格を定立し、區自治權の本質を明かにすることは緊要な課題であるが、その究明は未だ充分でなく、その理解も區々にわたつている。現在においても、強い自治權擴充論があるとおもえば、その反極に自治權否定論があり、その間に濃淡二樣の調整論が介在して、五十年來の區自治論爭を、區長公選の今日なお、現實の行政に交錯せしめている。

（二）立法的無統制

（1）地方自治法は區の自治權を高調したが、その意圖は必ずしも徹底していない。區を原則として他の市と同樣に取扱い（同法第二百八十三條）、都を他府縣同樣、區市町村を包括する團體と認めながら（同法第五條）、反面には區に對して都條例による一方的統制規定を認め（同法第二百八十二條）、また區職員には都吏員を配屬するの重要な特例を設けている（同法施行令第二百十條）。

（2）地方自治法につづく關係法律は區の認識に對して不統一混亂を示している。教育關係の新法（學校教育法、教育委員會法）が區を高く評價しているのに反し、厚生關係法規（保健所法、豫防接種法、兒童福祉法）は區の權能を否定または制限している。殊に地方稅法、地方配付稅法の如き財政法規は不幸にも地方自治法の立法趣旨と合致もせず、また妥協もしていない。當せん金附證票法、自轉車競技法、競馬法においても同樣である。警察法、消防組織法は區が連合して、警察、消防の責に任ずる旨規定したが、衆議院、參議院及び舊內事局は協議の上その解釋を決定し、それは地方自治法により一部事務組合を組織するものではなく、二十三區を一の市とみなして、都がその責にあたることとした。

（三）東京都の行財政的束縛

從來舊東京市及び東京都における行財政の形態は中央集權に偏し、大都市行政の一體性を不當に强調し、區をして出先機關、出張所に化せしめ、行政區的存在たらしめていた。現在においても、都政は各局中心の集權主義にたてこもり、新たなる地方分權を理解せず、權限縮少を恐れて、公正なる事務の配分を怠り、令達豫算や交付金の如き「あてがいぶち」のばかばかしい增大を招いている。區の稅制策定及び區豫算編成についても都の意思の强い介入なしには成立しない現狀にある。

（四）行政施設及び財政力の反比例的不均衡

各區間の經濟力ないし財政力には相當の差異が認められる。しかも從來における行政施設の分布は、貧弱區に薄く、富裕區に惠まれている。財政力と財政需要が强く反比例することは、多くの區にとつては大なる苦痛であり、獨自の力を以てこれを調整することは困難である。學區廢止の理由もここにあるが、有機的一體性の主張はこの根强い論據を楯に、區財政の自主性を動搖せしめている。

四　特別區財政定立の基本的方策

特別區財政の定立のためには、まず前述の諸原因を排除しなければならないが、財政固有の問題の外に、その內在的關係の確立を必要とすることは區の特殊性を物語るものであろう。

（一）特別區の性格の定立

區自治權を否定または無視する有力な論據は、區社會が他の市町村と異なり、都社會における同質的部分社會であること、並びに大都市行政は有機的一體性を保持すべきであり、都社會中に數多の豆都市の獨立を許すことは大都市の解體を招くに至るとする點にある（註一）。この認識は都政一般を強く支配し、それはまた立法にも影響を及したかのようである。しかしながら社會學的に見ても、區社會は都社會の中に一體的共同生活を營みつつも、しかも區社會はそれぞれの地方的特殊性と傳統を發揮して、都社會の中に分化發展し、自らの人格と意思を主張し、自己の目的、利益を追求しているのである。地方自治法がその第二百八十二條において、都は條例によつて區に關する統制規定を設けうるとの制限規定を置きながら、原則として市と同樣の權能を認めたことは、かかる認識の上に立つものといいうるであろう。

大都市行政の點に關しては、それが有機的一體性を必要とし、集中的傾向にあることは否定すべくもないが政治的集權と行政的技術的集權は混同すべきではない。さらにまた、巨大都市における行政の集中には一定の限界の存すること、並びにその限界を超ゆれば、行政能率の低下、經費の浪費を招き、さらに民衆的統制を欠除し、官僚主義の弊害を增大するに至ることは、ベルリン並びに東京の市域大擴張に關し、蠟山先生等のつとに警告されたところである（註二）。現に東京都政が集中の極み、動脈硬化にのたうちまわつている姿には何ら健全性を見られない。大都市市民が定着性、結合性を欠き、利益集團化して、大都市自治の不振低迷を來していることも常に指摘されている。これらの欠陷を救いうるものは、もはや區自治の定立より外には存しない。まして民主政治の今日、その人口、その面積、その力において他に懸絶する巨大都市東京が都知事一人の支配力によつて左右されることは、反民主的中央集權機構として排撃されねばならないからである。行政能率を高調するあまり、民主性、社會性を無視することはまさに主客てん倒である。區民の批判と監視の下に、區民による、區民のための政治が行われる中にこそ、巨大都政の興隆が期待される所以ではなかろうか。

區自治の存在理由はかように基礎づけられ、その本質は市町村の如く固有獨立のものではないが、都自治の受託分任として、都政を充足し、都政の興廢を決するものであるということができる。他の府縣にあつては、市町村自治を基底として府縣自治は構成され、後者は前者を補足するものであるが、都區の關係はこれと異なり、一體的秩序の中に制約されつつ、相互に補整し合い、自治を完成するものというべきである。かくて都區における職能の配分は複雜微妙たらざるをえないが、その限界を定めるものは、もはや單純なる割據的地方分權論でもなければ、また往時の官僚的中央集權論でもない。それは社會的に技術的に新たな意味の中央集權的調整によつて止揚された地方分權主義に求めらるべきであろう。英國自治の發展を論證したジョン・スチュアート・ミルの至言を借りれば、この理念はきわめてあざやかとなる。即ち彼は「中央政府の主たる任務は原理的指示であり、地方政府のそれは機能の具體化でなければならぬ」とし、「權力は分權化するも知識は有効に集權化されねばならない」として、地方自治團體が自主性を保持するとともに、情報蒐集、經驗の通報、勸告による中央統制の必要あることを論じたのである（註三）。その後各國における產業計畫、地方計畫等の總合企畫の發展はかかる理論を推進せしめて、地方分權と中央集權の調整をますます必要ならしめているが、近代行政技術のすばらしい發展はこれを解決する要素となりうるであろう。巨大都市行政においてもかかる方式は特に必要であり、東京都區の生きる道もこれより外にはないのではなかろうか。存在するものは發展しなければならない。

（二）都行政の轉換

地方自治法は區に對して、一般市と同様、廣範な權能を認めるとともに、都を以て區市町村を包括する團體として、都制時代における基礎的單位團體の性格を一變したが、これによつて都行政は大きな轉換點に立つたといわなければならない。即ち從來における各局中心主義の行政は各區中心主義に改編するの要がある。

（イ）都民の日常生活に密接なる關係を有する地方的事務、（ロ）各區の特殊性に立脚して施策すべき事務事業を區が掌理するは當然のところであるが、行政機能の具體化は原則としてすべて區によらしめ、都はただ、（イ）總合企畫と調整、（ロ）交通、水道、港灣等高度の專門的技術を伴い、或いは大都市行政として統一的處理を不可避とする事務事業についてのみその職能を認むべきである。同時にふくれあがつた都の行政機構を收縮し、區の陣容を質量ともに强化しなければならない。永遠の後見は區を殺すとともに都自治をも殺すであろう。

（三）立法上の統制

特別區制に關する法制が、區の本質、職能或いは地方自治法の揭げる理念を無視して制定されるものがあることは遺憾である。保健所法、兒童福祉法、當せん金附證票法及び自轉車競技法等における制限は區の成長と行政技術の發展により、やがて除去すべきであろう。都において財政の裏付さえ認むれば、各區の力は地方中小都市に劣るものとは考えられない狀態を尊重し（第三表、第四表參照）、調整ある法律體系を樹立してもらいたい。

（四）特別區財政の自主化

區が自治體である以上、その自治權に即應した財政自主權を要求することは當然の理である。しかるに稅制を根幹とする區の財政制度は都の一方的統制にゆだねられた結果（地方稅法第百三十條、同第百三十一條、地方配付稅法第二十九條）、區財政活殺の劍は都によつて行使せられ、區の豫算編成は都の强い指示なしには成立しない現狀にある。これに加えて、都の各局は區に對して無計畫的にぼう大なる豫算を令達委任している。まさに集權的大都市官僚主義の所產というべきである。これらが區職員をして、財政的には各種の稅、使用料手數料、道路占用料等の徵收の熱意を、一般的には都政協力への熱意を冷却せしめ、都區政の伸長を阻害していることは、眼に見えぬ莫大なる損失であろう。速かに從來における中央集權主義を一掃し、事務事業の配分を合理化して、經費の負擔區分を明かにするとともに、（イ）都の令達豫算を可及的に區豫算にふりかえ、（ロ）交付金を廢して配付稅に統合し、（ハ）特別區稅條例及び特別區配付稅條例を改正して、區財政の自主化を企圖すべきである。改正の要點は次のように提案したい。

（1）さしあたり區の直接稅（獨立稅、都稅附加稅）と配付稅の割合を現在と逆におきかえること（現在は直接稅三十四％、配付稅六十六％である）。

（2）地方稅法に認むる市稅相當分の稅の中より、各區に普遍的な都稅を順次區稅に移すこと。

（3）配付稅條例は舊地方分與稅法に範を求めているが、その配付標準と比率には合理化の餘地がある。それは區の社會的經濟的構造は市町村のそれとおのずから異なるからである。特に中央にある富裕區の擔稅力はすべて、周邊貧弱區にあつてこれを消耗せしむる分支店、工場によつて支えらるる經濟的基盤の關連を考慮して區稅制の上に新たなる技術的考察を加える必要がある。政治力の分散化に伴い、經濟力の徵稅技術的分割措置を圖るのでなければ、貧弱區の調整は永久的とならざるをえないであろう。各區間における施設及び負擔力の反比例的不均衡を調整し、都の一體的發展を圖らんとする配付稅條例の存在理由は否定できないが、その再檢討の必要も否定できないであろう。

なお、配付税制度は區財政の自主性をおのずから制約せざるをえないが、その調整は不當に擴張すべきではないことを附言しておきたい。いかに貧弱區とはいえ、他の中小都市を凌ぐ力を擁しつつもなお、中央依存に墮し、「物乞い根性」におちいることは、その本意ではないであろう。現に公選區長に卒いられる區當局が日常の區民の不平と鞭撻を背景として、それぞれの地域的特性に即應した財政確立と自立振興に懸命の努力を拂いつつある姿は、市制及び東京都制時代には夢にも求めえなかつた尊い姿であり、自治精神の權化ともいうことができる。これを無殘にもつみ取ることが都政を危くするものであることは明かである。

（五） 都區財政調整の民主化

區財政が都の一方的統制と調整にゆだねられ、何ら區の意思を反映する機會を制度的に認めなかつたことは反民主的なそしりを免れえない。地方税法をはじめ、特別區税條例、特別區配付税條例は皆然りである。ニューヨーク市においては、市長、市會議長、會計監査員及び各區長（五名、行政區の長であり、公選による。）を以て財務委員會を構成し、市に賦與された最高の權限を行使していること（ニューヨーク市憲章第六十一條）、並びに構成員の投票權を區別し、市長、市會議長及び會計監査員は各三票、マンハッタン及びブルックリン區長は各二票、ブロンクス、クキーンズ、リッチモンド區長は各一票の投票權をもつこと（同第六十二條）を規定していることは興味ある研究課題である。都においても都區財政の一體的計畫と連絡調整のため、地方財政委員會に準じて、都區財政委員會の如きものを制度化する必要が認められる。

（六） 各區財政確立の一般的問題

區財政定立のためにする基本的方策の外に、各區財政の自主的確立の一般的問題として次の事項を簡單に提案しておきたい。

（1）税收入については、新增税の困難性を考慮し、税の完全徴收と脫税の防止を圖ること。

（2）税外收入のため、公營企業を經營すること。區において經營を適當とするものは、（一）廣告塔、廣告場の設置による廣告事業、（二）既設營造物を利用する映畫館、劇場の經營、（三）行樂遊園地、競技場、歡樂場の經營、（四）榮養食配給、製粉、製パン事業の經營又は投資等であろう。

（3）法令改正をまつて、鄉土愛を背景とした富くじを發行すること。

（4）受益者負擔金制度を活用すること（委任事務の範圍内においてもこれを適用すること）。

（5）物資調達に關し、各區の共同購入または都の用品會計制度の利用を圖ること。

（6）起債市場に信用なき特別區、特に貧弱區のために、特別區信用金庫制度を考慮すること。

（註一）區自治權擴張を非とするものの代表的なものは、關一博士「都市制度論」（都市政策の理論と實際）である。これに對し池田宏「東京都の區制論」（東京都制論第四編）には區の自治がきわめて高く評價されている。

（註二）蠟山政道「行政組織論」二五一頁以下。

同　「市域擴張後の東京市政について」（都市問題第十五卷第十號）。

小田忠夫報告「ベルリン市の區行政改革案」（都市問題第十五卷第十二號）。

（註三）J.S.Mill, Representative Government.（一九二六年版）中

第三編第十五章 Of Local Representative Bodies P 357.

The principal business of the central authority should be to give instruction, of the local authority to apply it. Power may be localised, but knowledge, to be most useful, must be centralised; there must be somewhere a focus at which all its scattered rays are collected, that the broken and coloured lights which exists elsewhere may find there what is necessary to complete and purify them.

註　清明「岐路に立つ地方自治法」（法律時報第十九卷第七號）。
なお、英國の中央統制については蠟山政道「中央政府による地方團體の統制」（國家學會雜誌第四十二卷第七號以下）に詳しい。

五むすび

ビアード博士はかつてその著「東京市政論」において「上の四つ（ロンドン、パリ、ベルリン、ニューヨーク）の實例は全然性質異る四つの形式を示している。もし行政の成績、住民の物質的幸福及び財政上の經濟という見地からして、右の四都市の中、何れかの一が明かに最良であると言ひ放つ人ありとせば、そは實に大膽なる觀察者である」といわれたが（同論三十一頁原文四十頁）、私は區政の過去、現在を通して、その社會的構成や巨大都市行政の現實から眺めて、民主政治の理念に及び、あえて特別區制の合理的發展を企圖しようとした。觀念論的欠陷のあることも免れないが、私は明治十一年郡區町村編成法以來發展し來つた區の沿革や、五十年來脈々として流れ來つた區自治權擴充の歷史を逆轉せしめることはできない。都區の二元的組織は往時の東京府市二重行政を再現するものではないかとの非難もありうるが、「權力分化、知識集中」の新たなる自治形態はこの非難を棚あげするであろう。しかしてこの形態を容易ならしめるものは高度に發展し行く近代行政技術である。さらにこれを肉付けるものは東京都民の豊かなる民主主義的教養であり、これを補うものは都區職員のよき理解と熱情でなければならぬ。東京都制の新たなる倫理ともいうべきであろうか。

地方財政の確立について

布施市總務課長　淺田五郎

曩に公布された地方財政法に依つて從來中央依存財政が或る程度の自給力を有つ自主財政が確立せられる事となつた事は誠に喜ばしい事であるが、今尙補助金や配付稅が地方歲入に占める割合が大きすぎる爲めに中央への依存心が除去せられない事は地方財政の今後の在り方について一抹の不安を感じられる。殊に國庫財政の都合で補助金交付の時期を遲らされたり補助金額を減ぜられる場合之等のものが地方歲入に占むる割合が大きい程地方財政の運營が混亂せしめられる結果となる。

之が根本的解決策としては徵稅體系の强化を圖ると共に一面稅外收入の增大を考慮せなければならない。尙之と共に地方自治體が處理する個有事務並に委任事務の合理的な運營に依つて經費の節減を圖るべき事は勿論である。

經費節減の問題を暫らく措き、先づ歲入面について二、三の考察を行つて見ると大要次の如き事柄が考へられると思ふ。

先づ稅收入の面については改正地方稅法に依つて新しく地方に賦與された稅種は、一應彈力性がある樣に考へられるが、其の主軸となる入場稅・酒消費稅・電氣ガス稅等の收入增加は自治體に移管された。警察消防の維持經費と相殺してしまへば多くを望めない、殊に酒消費稅及電氣ガス稅の徵稅額は都市人口に比例するが入場稅に

ついては地域的に獨立した中小都市を除いて大都市周邊の中小都市に至つては課稅對象者の大部分を大都市に吸收せられる事は否めない事實であろう。かやうに入場稅の特殊性を考へるとき普遍性のある有力稅種と斷定出來ないのである。

而して住民稅の如きは大衆課稅の譏りを免る事を得ないがために課率については自づと限度があり寧ろ應能主義の人稅を採つて所得稅附加稅を徵すべきである。

而して附加稅率は現行本稅率を1/2の引下げを行ひ附加稅率を1/2とするならば徵收額はそれ〳〵切半となり納稅義務者の負擔過重は避け得られるのである。此の結果國庫收入の減少は百分の五十となるが之を地方配付稅額百分の三三・一四を相殺して尙不足百分の一六・八六は生活保護費の國庫負擔率を減少すれば國庫の歲入欠陷は補塡出來る一番安易な方策であると思はれる。

斯くする事に依つて繁鎖な手續きと貴重な時間の浪費とを餘儀なくせしめられる所の配付稅の廢止となり地方側に取つては自主財源の飛躍的擴充となる。配付稅の地方配付に依つて中央が現に行ひつゝある地方財政の監視權は配付稅の廢止と共にその强力な干涉權の消滅となり中央に壓つて手痛い權威失墜となるかも知れないが、地方自治體に取つては多年の惡弊が除去せられる事となり中央集權政治の羈絆から脫却した眞の住民自治の本旨に則る自治財政が確立せられる事となるのである。

其の他改正地方稅法に第四十六條及同法第百三條に列記せられてゐる道府縣市町村の獨立稅目も徵收技術面から檢討する時には非現實的なものが多く徒らに徵收經費の膨大を招く割合に徵收稅額については多くを期待出來ないものが相當ある事も又否めない。

其の他法定外獨立稅を創設する場合は其の根本は何れも應益主義に立脚する物稅が主軸となるので重復課稅となる場合が多いので其の稅源に於ては大を望めない現狀である。

而して戰後の惡性インフレ昂進の經濟狀勢下にあつては、臺帳課稅に依る直接稅は現下の經濟狀勢に適應しない點を考へる時、寧ろ間接稅を採つて曩に創設された酒消費稅に類する煙草・鹽の消費稅或は又通行稅等の創設も時宜に適した方策なりと思はれ、之等の課稅は何れも基本價格の値上げと共に一定率の標準賦課率の變動なくして課稅額の增徵となるが故に經濟狀勢に即應した彈力性を有するが故に萬難を排して其實現を期すべきである。

次に稅外收入の面を考察するならば先づ起債の問題であるが之は公營企業はもとより公共營造物の設置、公共土木事業の施行等については全面的に起債を許るさるべきである。地方財政法第五條の規定は此の意味から云つて餘りにも近視眼的な規整である。多年の軍閥政治に依つて軍事施設の擴充强化に巨費を投じて國民自體の福利施設を等閑に附されて來た我が國の都市民の生活環境は實に劣惡であり非衞生的且つ非文化的である、殊に戰時中荒廢に歸した道路、橋梁、水路の維持改修、市民衞生設備の改善等には今後莫大な經費を要する事は必要である。之等の施設改善は勢い長期に亘る起債資金を充當する事に依つて實現可能である事を考へる時、財政法に依る地方債の機械的抑制は徒らに地方財政の窮迫に拍車をかけるものであり都市住民の福利を阻むものである。

次に公企業收入の問題を採り上げて見ると之を二大別出來る、即ち一は公益企業であり一つは收益企業であるが、收益企業については現今の如く中央官廳の法規的抑制の枠を徹廢して須からく住民自治の本旨に則り地方公共團體自體の意志に基づいて企畫經營さすべきである。此の意味から戰災都市のみに許された競馬法第一條の指定の制限は撤廢さるべきである、最近流行の社交ダンスホールの市營化等は入場稅及經營收益の兩面から眺めて特に有望なるものと思はれる。

又使用料及手數料についても現在の社會狀勢に左右されて之が增收については顧慮されている意向が多分にあ

るが應益主義の見地から數倍程度の增額は許されると思ふ。戸籍法に依る現行手數料等に至つては用紙代を補塡する程度に止まり多數人口を擁し且異動の頻繁なる都市に於ては此の委任事務處理に要する人件費の負擔義務は町村に比べて頗る膨大である。其の他學校使用料等についても其の用途について使用料額を區分する必要がある。近時公共營造物を使用して特定人若くは特定團體が資金募集の演劇を行ふ傾向が多いが、かかる收益目的を持つ設備使用については、其の純益を基礎とした使用料を徵收すべきである。

其の他補助交付金についても中央の一方的査定に依つて爾後交付されているが、之は一應事前補助交付額の內示を行ひ地方側と協議接衝の結果實施すべきである。委任事務事項の增加著しい現今、之等の事務處理に要する地方公共團體の負擔は益々倍加している現狀を考へると忽せに出來ない問題である。

要するに地方財政の確立は、先づ第一に中央依存から脫却して應能主義に立脚した人稅と經濟變動に適應して彈力性をもつ間接稅を併用して租稅收入の增加を圖る一方、事業財源としての起債資金の擴充、應益的なる使用料、手數料の增加を圖る事に依つて一應其の安定法と自主性を確保出來るものであろうと思惟される。

小都市財政の行詰り打開策としての人事の調整について

高槻市主事　中村清次郎

小都市の持つなやみのひとつに人事の行詰りがある。しかも、このことが直ちに人件費に絡みついて財政窮乏の大きい素因をなしている。こんにち、およそ能率のあがらない適例として常に引合に出されるのは、きまつて役所仕事であるが、そのうちでも、取分け能率のあがらなさについて、強い批難の聲を浴びているのは、實に小都市行政である。小都市行政の能率のあがらない理由として數えられるものは、二三にとどまらないであらう。すなわち、極小都市にも巨大都市に對すると同じ法律が適用せられ、同じ機構と制度を整えなければならないことなどは、簡素に實施せらるべき小都市行政が、ただいたずらに手續を面倒にし、運營を複雜にするという結果になつて、むしろ、強いて能率を低下せしめているがごときは、その例である。これとともに、さらに、大きい原因は、人事の行詰りによる能率の低下である。これこそ、まさに、小都市の持つ宿命的なやみである。能率の低下ということは、結局において、經費の浪費であり、延いては苛稅の追求ということになつて、ついには財政を窮乏のドン底にまでおとし込むという結果になる。

しからば、この人事の行詰りは、なにによつて起つて來るか。もちろん、それは、小都市行政にふさわしい人材をえがたいことから起つて來るのである。役場の機構が小規模であるため、廣く人材を公募するの面倒を避けて、そのひとの持つ能力なども考慮することなしに、最も簡單容易な方法によつて要員をみたすのを例として來たのであるが、出生や死亡の屆出を受理するような極めて定型的な事務が中心であつた時代であれば、それで充分事足りたかも知れない。しかしながら、こんにちにおいては、小都市といえども行政技術的勤務に服する專門家的吏員を必要とするまでに世の中があらたまつて來ている。すなわち、吏員となる資格としては、讀み、書きそろばんのできることが必要であり、且つそれで充分の條件をみたしていた時代は過ぎ去つた。しかも、財政の健全化のためには、より少い人員でより大きい能率を發揮することが要請されている。この間の矛盾はどうすれば解決されるか。

近く制定を豫定されている地方公務員法は、國家公務員法のえがく線に沿つたものであつて、吏員の採解昇任などについても、それぞれ時代に即した適切な規定が盛られるものと期待されるが、この際最も望ましいことは大都市のように、吏員の研修制度ないし教養施設を持たないまた持とうとしても獨自のものとしてこれを持ちえない狀態にある小都市の吏員を研修する制度ないしは教養施設がなんらかのかたちにおいて設けられることである。小都市の吏員は、大都市の吏員に比べて、その個人的な教養や素質において劣つているとはいえない。否むしろ、その勞苦をいとわない點においては、すぐれているとさえ見えるが、適當な時期や機會をとらえてこれを研磨する制度に缺けているため、折角磨けば光る素質を持つていながら、素材のまま錆びついてしまつているのが、その現狀である。人事制度ないしは勞務管理の適正化によつて業務能率の向上をはかることに、財政の行詰りを打開するための王道があるとすれば、その實現はいかにしてもたらされるであろうか。それには、次のような案が考えられる。

一　研修制度の創設

地方公務員についても、警察吏員が、その採用に先立つて警察學校において基礎的訓練をうけ、就職ののち、一定期間が經過すると再び警察學校におけるいわゆる後期教養によつて磨きをかけ、その後は、その能力に應じて管區警察學校や警察大學において、さらに高度の研修をうけしめることによつて、人材の簡拔をはかる外、或は競爭試驗制度によつて拔擢昇進の道をひらくなどの制度を設け適材を適所に配置し、有機的な業務能率の增進をはかつているのにならつた制度を創設することを理想とするが、これは、望んでにわかにえられることではない。したがつて、ここにその第二段の措置として、吏員の再教育のための共同研修機關の設置を提唱したい。しかも、それは、たとえば、現在統計業務擔當の吏員について、どちらかといえばお座なり式の講習が極めて短い期間を限つて時々行われているが、そうしたものでなく、こんにち臨時人事委員會が、舊田母澤御用邸において二ケ月餘に亘つて實施している所屬吏員の研修を範とした制度でなければならない。この制度は、計畫さえ立てば、直ちにも實施できるものであり、またその實施機關としては、この際、全國都市連盟がこれに當ることが策をえたものと考えられる。けだし、都市連盟への加盟都市の過半が、小都市であることをおもえば、これら小都市の振興發展のために持つ都市連盟の事業としては、好箇のものといえよう。

二　吏員の交換制度の實施

井のなかの蛙、という言葉がある。あらゆる面において刺戟の少いひとつの小都市に蹈踏していては、知識を廣めることにはならない。關係當局の協議によつて一定期間吏員を交換して他山の石を拾わしめることも、心機一轉して能率を向上せしめるための方法と考えられる。また、時代に即してすべてが新しく整理され、科學的な市政の運營が企畫されている大都市に委託して實務訓練を實施し、常に新しい社會の空氣を呼吸せしめることもまたひとつの方法であろう。

三　給與體系の再改革

給料は勞働の再生產を保證するものであり、提供した勞働の對價でなければならない。すなわち、給料は、その提供する勞働の量と質、その發揮する能率と能力に應じて決定せらるべきである。しかるに、終戰直後から最近にいたるまで、當時としてはやむをえない事情もあつたとはいえ、これらの關係を全く無視した年齡給または生

活給と呼ばれる給與方法のとられていたことは、明らかに「ノーワーク、ノーペーイ」の原則にそむくものであつて、却て、吏員の能率の低下に拍車をかけることになつた。しかも、これによつて生ずる事務的缺陷は、ただひとえに政員の増加によつてのみ充足されていた。すなわち、質の低下を量の増加によつておぎなつて來たところに、人件費が不當に膨脹するの一路を馳ることになつて、さなぎだに人件費だおれの傾向の強かつた財政を、いよいよ窮乏のドン底に追込む原因があつたのである。

このたびの給與體系の改革によつて、給料決定の基準が正道にかえされて、職務給に切替えられたことは、財政の健全化のために、まことによろこばしいことであるが、小都市にとつては、さらに、これを能率給を中核とする給與體系に再編成されることが望ましいのである。けだし、小都市行政の實務は、大官廳のように、精細に分化されていないのと、かなりの程度に平均化されているので、吏員各自の擔當する職務の質には、それによつて給料を左右する程の大きい差異は認められないのであるから、これを大官廳と同じ尺度で級別に分類して給料を決定することは、こんなんである。もし、あえてこの體系を墨守して強行しようとすれば、結果においては、却て、給料決定の方法としては、最も不合理な年齢給ないしは生活給に逆戻することは、火を見るよりも明らかである。

すでに、政府においても、本年五月二十五日の閣議決定によつて、窮乏する財政再建のため政府職員の行政整理を實施することになり、その方法のひとつとして「行政事務の運營については、少人數による能率主義を貫徹するとともに合理的な配置轉換を行うものとする。」旨述べているが、財政の健全化のために、英斷をもつてまず着手せらるべきは、人事の調整による人件費の縮減である。いわゆる「ノー・ワーク、ノー・ペーイ」の原則に立つ能率主義の採用によつて、非能率的な人員は「適者生存」の鐵則の下に自然に淘汰されることは、明らかである。すなわち、この際、財政の健全化と事務の能率化のために、人事を調整して適材を適所に配置し、吏員が進んで能率的に行政の運營に專從しうるよう給與體系を再改革することこそ、こんにち急務中の急務である。

以上は、財政行詰りの打開を人事の調整に求めようとするひとつの試案であるが、なお、これにつけ加えて政府當局に強く要望しておきたいことがある。すなわち、政府の行政整理のいまひとつの方法として「地方自治の精神に則り中央官廳の權限はできるだけ地方に移讓する」と述べられているが、地方自治は、その業務の量的擴大によつて擴充されるものではない。從來、動もすれば、中央の行政整理の方法が、最終の權限は中央に留保しておいて、「地方自治の精神に則り」とか、或は「地方自治擴充のために」という美名の下に、繁雜な末端事務だけを地方に移讓することを例として來ている。眞に、地方公共團體において要望するところのものが移讓されてこそ、はじめて「地方自治の精神」に則る「地方自治の擴充」も期待されるのである。政府の意圖するところによれば、地方の負擔において中央の行政整理が實施せられることになり、地方財政を窮乏から破滅に誘い込むことになる。

新憲法は、地方自治についても特に明文をかかげて、地方自治の擴充にこそ、政治の民主化の基盤があると見ているが、その擴充どころか、財政の面からまさに崩壞の危機に直面しているこんにち政府においては地方自治の實體を把握し、より深くその實相を省察して、中央地方を通ずる一貫した施策によつて財政の健全化を推進せられることを望んでやまない次第である。

公企業の獨立採算制について

神戸經濟大學
經營學專門部教授　竹中龍雄

★

財政的見地から公企業の獨立採算制の研究をなすことは必要であり、また、有益であるけれども、この種の研究には事實上欠陷が伴い易いのである。故に、最も望ましいのは、公企業の綜合的、體系的研究の一部として、公企業の獨立採算制をとり上げ、そのまた一部として、財政的考察を行うことである。公企業の獨立採算制の研究をなす場合、われわれはまた、理論的研究と實際運動とを區別すると同時に、兩者の關係を明かにすることを要するのである。以下、上記の二點に重心を置いて、公企業の獨立採算制について、若干の理論的考察を試みることとする。

國營企業はこれを國家並びに地方自治體の一般行政から獨立化せしめる必要があること、その範圍は非常に廣汎に亘り、人事、組織、財務、料金、豫算、簿記、會計その他國營企業活動の殆んど全部に及ぶことは、筆者が今まで多くの著書並びに論文に於て述べ來つたところであるが、國營企業の經濟的、計算的獨立化は就中最も重要な意義を持つている。それで最近國營企業の獨立採算制ということが强調されるようになつたのである。國營企業の獨立採算制という言葉は後にも觸れる如く、ソ聯に於て最初につくられたものであるが、獨立採算制という制度それ自體は、他の資本主義諸國にも妥當し、またその必要が認められるのである。ただ、獨立採算制の具體的内容は、一國の經濟組織その他の異同から、自ら變化が認められるのに過ぎない。現に、獨立採算制は最近ソ聯以外の國に於ても重要な問題としてとり上げられており、わが國でも、これが重要な時事問題の一つを構成している。故に、以下この問題について若干の解說を試みることとする。

現在、わが國に於ては、世人の獨立採算制に對する理解が正確でなく、種々の誤解や認識不足に陷つている場合が多く認められるのは遺憾である。本章の說明がこれが是正に役立てば望外の幸である。

一體、社會科學上の概念の中には、一定の歷史的時點において、一定の場所で、一定の具體的内容をもつて生れてきたものが少くないのである。勿論、かような概念を、時間的にまた空間的に擴充して、一般化し、抽象化することは差支ないのみならず、却つて、學問上有益な場合がある。然しながら、純理論的研究の過程に於て構成された概念でなく、ある一定の歷史的發展段階において、一定の場所で、特定の具體的内容をもつて現われてきた概念については、この事實を充分に留意することを要するのである。從つて、かような概念の内容の擴充については、一定の限界の存する場合が稀でない。獨立採算制についても、この種の注意が必要なのである。

上記の如き意味に於て、最初に先づ、獨立採算制が問題として取上げられるに至つた歷史的經過と、その後に於ける發展過程を明かにすることとする。

獨立採算制が問題として取上げられた經過には、四つの流れが認められる。即ち、第一は、國營企業の理論的研究から、一般權力行政と經營行政たる國營企業行政との區別の必要を認め、國營企業行政を一般行政より獨立化すべきことが主張されるに至つた。而して、この種の要求の基礎をなせる理論的根據の中心は、實に經營能率の增進であつたのである。

惟うに、資本主義經濟の發達の初期に於ては、自由放任主義が世界を風靡し、その結果として、國營企業は排

斥され、僅かに小數のものが、例外として認められたのに過ぎない。從つて、かような例外的存在たる國營企業について、その行政の獨立化を主張したり、その經營能率の增進に努力することは、これを期待し得べくもなかつたのである。然るに、資本主義經濟の發達につれて、その弊害が露呈されるようになり、自由放任政策は衰退し、國營企業の發達を見るに至つた。ここに於てか、國營企業行政に對して特別の考慮を拂う必要が生じたのみならず、國營企業の能率が惡いのは、國營企業の本質から生ずる不可避の結果ではなくて、改善の餘地が多いことが注意されるようになり、その具體的工夫と努力が行はれるに至つたのである。かような機運の轉換期をなしているのは、獨逸では略々一九一〇年であり、英國でも大體同じような時代に、同樣の轉換が行はれたのである

國營企業の獨立化の必要は、單に財政や會計の部面だけにとどまらないで、組織や人事についても、否國營企業行政の全面に亘つて、これが一般行政から分離して、獨立化させる必要があることが認められるけれども、財政的、計算的獨立化、從つて、簿設、會計を獨立化させることが最も重視され、それがまた實際上大なる意義を持つたのである。然しながら、この場合には、この種の要求は、獨立採算制といふ標語をもつて提唱されなかつたのである。にも拘らず、その內容は、後に獨立採算制といふ標語をもつて現わされている運動と共通のものを持つているのである。獨立採算制の沿革に注意して學者の多くが、この事實を見落しているのは、重大な欠陷といわねばならぬ。勿論、彼等が國營企業の獨立化の現象を全然看過しているわけではない。然しながら、彼等は最近の現象、特に第二次世界大戰前後の國營企業の獨立化傾向をみているだけであつて、かゝる傾向の起源にまで遡ると同時に、その體系的組織的研究を試みている者は稀である。

★

第二は、第一次世界大戰に際し、主として資本主義諸國に於て擡頭した運動である。即ち、戰爭によつて、國家並に地方自治體の財政が苦しくなつた結果、國營企業の收益主義的經營が行われると同時に、その收益を一般會計に貢納せしめることが多くなつたのである。その際、單に純益が一般會計に繰入れられたのにとどまらないで、國營企業の經營上不可欠な經費に屬するものまでが、一般會計の犧牲に供せられ、そのために國運企業の實體の維持、適正なるサーヴィスの提供の確保が困難となつた。ここに於てか、國營企業の獨立化、すくなくとも國營企業特別會計制度の合理化を行ひ、正確なる經濟計算を實行し、もつて、國營企業に對する不當なる財政的壓迫を防止すべきことが提唱されたのである。わが國に於ても、嘗て同樣の主張が一部の識者によつてなされたことがあるけれども、充分なる勢力を持つに至らなかつた。これを假りに第一類型と呼んでおく。これに對して第二類型は次の如くである。

國營企業の獨立化、特にその財政的獨立化が强調され、またそれが比較的廣い範圍に亘つて實行されたのは、第一次世界大戰中並びに戰後に、國營企業の經營が困難となつて、多額の赤字を出すに至り、一般會計がこれを補塡したのであるが、一般會計それ自體も收支の適合に困難を感じていた時代であるから、この狀態は長く持續することができなかつた。そこで、國營企業財政の獨立化が强要されたのである。その結果、料金の引上げが行われた場合が多いのは勿論であるが、料金の引上げには當時色々の制限が存し、事實上その範圍が制限されていたため、經營の合理化が行われた事例の多いことは注意を要する。その際、國營企業の從業員が犧牲に供せられた場合も稀ではないけれども、佛蘭西、瑞西その他の國では、國營企業の從業者が勞働組合を組織しており、ストライキを行うことすら認められていた場合もあつて、多くの反抗と正當なる抗議が行はれ、それが奏効した事例も存するのである。

前述の二種類の運動は、いづれも獨立採算制といふ標語をもつて現わされなかつたのであり、從つて、現在わ

が國に展開されている獨立採算制運動の先例とされていないけれども、内容的にみると、わが國で現實に取上げられている運動は、この種の類型に酷似しているのである。特に第二類型がそうである。

★

第三は、ソ聯に於ける運動である。一體、獨立採算制という語はロシャ語のシステーマ・ホヂャイストヴエンナゴ・ラスチョータの譯語であり、これを直譯すると、經濟計算制制度という方が適切なのであるが、ソ聯の制度をわが國にそのまま當はめることはできないから、わが國で實行可能な内容に即してこれを譯した結果、獨立採算制といふ概念が選ばれたのであろう。その際、參考に取入れられたのが後述の米國T・V・Aのなのである。

ソ聯に於て獨立採算制が採用されるようになつた經過を略述すれば、次の如くである。

ソ聯では獨立採算制が採用されたのは、戰時共產主義時代から所謂ネップに移つたときであり、これを鐵道についてみれば、一九二二年一月一六日に、運輸に獨立採算制の原則を適用することについて、人民委員會議の指命が發せられたのを最初とし、一九三一年に至り、鐵道財政の國家財政からの獨立化が一應確立されたのである。この時以後、鐵道の營業費は國家豫算に計上されないで、收益控除部分のみが國家豫算に繰入れられることになつた。次で、カガノヴィチ氏が交通人民委員に就任した後、一九三六年六月八日附の交通人民委員指令第八八號をもつて、「鐵道運輸における獨立採算制の確立及び財政規律强化方策に關する件」が發布され、鐵道局單位の眞の意味の獨立採算制が確立された。なお一九三六年には、別に、企業長基金制度が創設され、獨立採算制度の强化が行われたのである。

次に、新經濟政策の採用當初、ソ聯に於ける最も重要な經濟單位を構成したトラストについてみると、一九二三年のトラスト法に商業計算制度についての規定が設けられている。トラスト法はこのように、最初商業計算制度といふ文字を使用したけれども、一九二七年の同法の改正に際し、これを經濟計算制度と改稱した。

ソ聯が經濟計算制度を採用するに至つた直接の原因は、國營企業に對し、企業全體の運營についての責任を負わせ、これによつて、資金の浪費と固定資本の喰込みを阻止するにあつた。然しながら、なお次の如き間接の原因が存したことを見落してはならないのである。

即ち、先づ第一に、工業を中心として、可能な限り最大限の擴張再生產をなすことが、經濟計算制度を採用させた第一の前提をなして居る。

第二に、昔の資本主義的な物の考へ方が、經營擔當者に多分に殘つていたが、彼等を全面的に排斥することは事實上不可能であることが明かにされた結果、一定の制限の下に、國營企業の運營に彼等を利用する方策がとられた。

第三に、可能な限り最大限度の擴張再生產を行うためには、あらゆる設備、原料、資材等を合理的に利用しなければならないけれども、それには、個々の企業の經濟計算を正確に、また嚴密にやることを要するのである。蓋し、ある一つの企業のルーズな運營並に經濟計算は、めぐりめぐつて、結局、全體の經濟を破壞に導くからである。故に、最大限度の擴張再生產を行わんとすれば、個々の企業の運營を合理化すると同時に、かような全體的目的に添うよう、個々の企業に努力を要求しなければならないのである。

上述の如き三つの間接的理由と一つの直接的理由とが絡み合つて、個々の國營企業に對し、國家の定めた一定の制限の範圍内に於て、自己の計算の下に、あらゆる資金を合理的に利用し、それによつて、當該企業の生產性を高めて行くことが認められたのであつて、これが經濟計算制度であり、獨立採算制度なのである。一九三六年に採用された企業長基金制度はこれを補强したものである。一部の論者は、企業長基金制度を獨立採算制度と早

斷しているけれども、これは大なる誤解である。一般に、獨立採算制度に限らず、社會經濟制度の研究に當つては、これを單に表面的に、形式的に考察するのにとどまつてはならない。是非その內容を明かにすると同時に、更に進んで、かような制度をささえている基盤並びに背景をも分析することを要するのである。故に、假令それが重要なものであつても、現象形態の一部のみを捉えているに過ぎない研究は、不完全なものといわねばならぬ上記のような理由から、ソ聯の獨立採算制度の基礎をなしているもの、若くは背景をなしているものの理論的分析を試みれば左の通りである。これはソ聯の獨立採算制度をわが國に適用せんとする場合、その正しい適用と限界を明らかにするのに役立つであらう。

ソ聯の獨立採算制度の特長は、同國が社會主義國家である結果として、それが同國の國民經濟全體の機構と密接不可分の關係を有しているということである。惟うに、ソ聯は社會主義國家であるから、私企業は殆んど存在しないのであつて、公企業若くは公營事業のみから構成されているということができる。從つて、國營企業の獨立採算制が同國の國民經濟全體の機構と緊密な關係を持つているのは、當然なのである。この事實を看過して、個々の國營企業の獨立採算制の現象形態のみを研究したのでは、ソ聯の獨立採算制の本質を正確にまた充分に把握し得ないのである。

ソ聯は新經濟政策の採用以後、社會主義經濟へ競爭原理を科學的、組織的に適用することを試み、その結果、國營企業の獨立性を認めるに至つた。尤も、最初の間は、主としてトラストの獨立性を認めたのにとどまり、トラストを構成せる個々の企業の獨立性が一般的に認められるようになつたのは、相當に遲れたのである。獨立採算制はかくの如く、國營企業若くはその集團たるトラストの獨立化の一部面に過ぎないけれども、それは國營企業の運用面に於ける單獨責任制と並んで、最も重要な要素を構成しているのである。獨立採算制は國營企業の生產性と能率性とを管理するための財政的手段であるということが出來よう。

國營企業の財政を國家財政から切離すことが獨立採算制の根本的基礎をなしているが、ソ聯の國營企業にあつては、收入面は豫め決定されているのであつて、個々の國營企業の努力に依つてこれを增加し得る餘地は、極めて狹いのである。從つて、個々の國營企業の經營能率は、主として、支出面の經濟性によつて決定されるわけである。即ち、收支の適合とか、營利原則の許容は、獨立採算制度の目的ではない。獨立採算制度の特質は、標準原價を基礎として、實際の原價を引下げるための管理統制の方法たることに存するのである。

★

第四は、米國の運動、特にT・V・Aの制度である。

ソ聯の獨立採算制はこれをそのままわが國に輸入することができないので、ソ聯の獨立採算制を利用するに當り、その修正のための參考資料として最も重視されたのは、米國のT・V・Aの制度である。

ソ聯の獨立採算制が國營企業の財政經濟面の獨立を重視しているのに反して、T・V・Aにあつては、國營企業の組織並に運營面に於ける獨立性が强調されている。勿論、T・V・Aが財政的獨立を享有していないわけではない。然しながら、T・V・Aが完全に財政經濟的に自立するに至つたのは、一九三七年以後のことである。

されば、わが國の獨立採算制の模範として、T・V・Aをあげている者の中には、T・V・A創設當初（一九三三年）からのT・V・Aを全體的に取上げているのではなくて、財政經濟的獨立が確立した後のT・V・Aのみを問題としている者が稀でないのである。惟うに、T・V・Aは米國の所謂ガヴアメント・コーポレーションの一つであり、企業法人であるけれども、それは單純な公企業ではなくて、ルーズヴエルト大統領の創設せる多くの公共事業の一

つでもある。從つて、その創設の當初に於ては、財政的自立は期待し得べくもなかつたのである。

現在わが國で問題とされている國營企業の獨立採算制度は、主としてソ聯の經濟計算制度に倣えるものであり米國のT・V・A制度をも併せ參考としたものであるが、兩者の間には、多くの根本的差異が認められる。

即ち、わが國では、獨立採算制度は、國營企業がその經營上一般會計から何等かの補助または援助を受けることなく、獨立して、收入で支出を賄つていくこと、即ち、健全財政原則の國營企業への適用と考えているけれども、ソ聯並に米國にあつては、重點は寧ろ國營企業の合理化に存するのである。從つて、財政的自立ということは勿論重視されているけれども、明かに財政的自立の困難なもの、または、財政的自立を強要することが適當でないものについても、獨立採算制が適用されている場合があり、この種のものに對しては一定の補助を與え、ただ、この一定額の補助を收入に算入した上での財政的自立、及び原價引下げによる餘利の發生を要求して居るのである。勿論、わが國に於ても、國營企業の經營合理化が全然無視されているわけではない。さればこそ、米國に於ける國營企業の獨立化の一典型としてのT・V・Aが重視されているわけである。然しながら、その取上げ方は非體系的であり、非科學的である。

かくの如く、ソ聯並びに米國のT・V・Aの獨立採算制に倣いながら、その内容が著しく異つている原因は、惟うに、ソ聯の獨立採算制と米國のT・V・A制度とは一定の條件の具備を前提しているが、わが國の現狀は、かような前提條件を全然欠如しているからであらう。

即ち、獨立採算制度の徹底的採用は、一國の經濟全體の運營が合理化され、安定化された後に於て、始めて可能となるのである。現に、ソ聯に於ても、鐵道事業について眞の意味における獨立採算制が確立されたのは一九三六年以後であり、それまでは、不完全なものに過ぎなかつた。國營企業一般についてみれば、獨立採算制度が主としてトラストを對象として行われていた時代は、未だ不完全であつたのであつて、個々の國營企業に對して獨立採算制が適用されるようになつてから、始めて完全なものとなつたのである。その間に相當の年月が經つており、また多くの調査研究が重ねられたのであつた。

T・V・Aについても、嚴密な意味に於て獨立採算制が行われるようになつたのは、一九三七年以後である。T・V・Aの設立は一九三三年であるから、その間に數年の年月が經過しているわけである。なお、獨立採算制が法制的に完全化されたのは、一九四一年のT・V・A法の改正以來のことに屬する。これ等の改革が實施されるまでには、長年月に亘る詳細な調査研究が行われているのであつて、これは大いに注目を要するのである。わが國の國營企業については、長年月に亘つた終始一貫せる科學的體系的調査研究は、未だ行われていない。

★

現在、わが國で獨立採算制が問題とされている動機の重心は、インフレーション過程に於ける實踐的一方策として、または、インフレーションの解決への實踐的努力の一つとして、これが取上げられているのに過ぎない。獨立採算制度採用の前提條件たる日本經濟全體の合理化と安定化は未だ實現していないのである。日本經濟新聞昭和二三年五月一五日號の社說が、「民間企業の獨立採算」を問題としているのは、日本經濟全體が現在まで充分に合理化されておらず、何よりも先ず、日本經濟それ自體の合理化が必要であることを立證しているものと言えよう。

かような經濟的背景の下で取上げられた獨立採算制が、國營企業の財政的收支の適合に傾くのは、やむを得ないであらう。勿論、經營の合理化への努力が存しないわけではない。然しながら、今はその徹底的實行をなし難い狀勢にある。さればこそ、一部の論者は、獨立採算制はその實行が最も困難なときに問題にされている。これ

は矛盾であることを指摘しているわけである。

第一次世界大戰後、收支の適合を主とせる國營企業の獨立採算制が問題とされたことは、既に一言して置いたが、第二次世界大戰後に於ても、再び同樣の現象が起つている。ただ今回は、同時に、國營企業の獨立化と經營の合理化について、前回よりも、より多くの配慮がなされている點が異つている。然しながら、これ等のものの多くは、一國全體の財政上の建直しに重心を置いているから、獨立採算制の取上げ方は不徹底であり、非組織的非體系的であつて、實際的、便宜的なものに過ぎない。わが國の獨立採算制の手本として、專らソ聯のそれと米國のT・V・Aが持出されているけれども、內容的には、寧ろ上記のものを掲げる方が適當であらう。

右のような次第で、わが國の獨立採算制のやり方には、多くの無理や欠陷や弊害が認められるのである。獨立採算制に對する反對者が相當に見受けられる原因は、ここに存するのである。從つて、われわれは獨立採算制の個々の具體的內容について、詳密なる檢討を行い、その是非を明らかにしなくてはならないけれども、本當の意味に於ける獨立採算制に對しては、反對すべき理由がない。ただ、財政的、便宜的獨立採算制より眞の獨立採算制に移行するに當つて、注意すべき諸點について、多くの工夫と努力を要するのである。今その中で重要なものの若干につき、一般的說明を試みれば、左の如くである。

★

インフレーションを解決せんと欲せば、一國全體の財政上の收支の適合を計ることが不可欠であり、そのため個々の國營企業についても、收支の適合を計るよう要請することは、一應もつともなことと言えるのである。然しながら、眞の意味の健全財政は、健全なる國民經濟の基盤の上に立つて、始めて可能となるのであつて、個々の國營企業に對してその收支の適合を强要する餘り、該企業の健全なる運營をそこない、また、國民經濟全體に對して惡作用を及ぼすことがあつてはならない。從つて、獨立採算制の實行に當つては、個々の國營企業の獨立採算制を孤立的、非組織的に取上げることなく、國民經濟全體の見地から、體系的、綜合的にこれを問題とすることが大切である。否、私企業をも取入れた體系的研究を必要とするのである。勿論、これは獨立採算制實施の反應についてであつて、獨立採算制の內容自體は、あくまでも國營企業の問題である。然し、その研究に際し、私企業の研究が參考となる場合が少くないのである。

獨立採算制度を專ら財政的見地から問題とするとしても、同時に、經濟的配慮を必要とすることは、右述の如くであるから、獨立採算制は國營企業の合理化についての全體的研究の一部として研究されることが肝要である現在、國營企業の多くは經營困難に陷つているけれども、その原因の中には、當該國營企業自體が責任を負うべきものでなく、寧ろ國家社會全體がこれを負擔すべき性質のもの、少くとも、その一部は、國家社會がこれを負擔するのを適當と考えられるものが稀でない。

從つて、一般會計がこれを負擔することや地方自治體營公企業に對して國家が財政的援助をなすことは、不合理と言えないのである。この場合問題となるのは、その額並に範圍を如何にすべきかということ、それが一旦決定された後に於て、この補給額を當該國營企業の收入中に算入した上、計算的に財政的自立をなさしめること、而して、もしできれば、支出面における合理化によつて、餘剩を生ましめること、その場合における餘剩額の處理方法を如何にすべきかということ等である。

次に、收支の適合を計るためには、料金の引上げをなすか、原價の引下げを行うか、この兩方を併用する必要があるが、前者については、事實上、一定の制約が存するのである。假りに、料金の引上げが可能としても、一體、現在の利用者のみにこれを負擔せしめるのが、果して合理的であろうか。恐らく、將來の利用者にも負擔を

要請して何等差支ないのみならず、却つて、その方が適當である場合も存するであろう。

また收支の適合を計るために料金を引上げるとしても、料金の高率の引上げは國民經濟的に惡影響を有し、インフレーションの解決に、却つて逆作用を持つことが豫想される場合には、料金の高率の引上げを斷念して、料金政策上、國民經濟的に是認される範圍にとどめねばならぬ。從つて、完全なる收支の適合を計ることができないのである。然し、さればといつて、獨立採算制の採用を斷念する必要はない。適正なる料金政策の實行のために必要である限り、一般會計から一定の國營企業に對し、財政的補給若しくは援助を行うけれども、この補給額を收入中に算入した上での計算的、財政的自立を要求し、できれば、支出面の經濟性を高めることによつて、餘剩を生むことに努めしめ、その一部を、國營企業が一定の範圍に於て、經濟的に利用することを認めると同時に殘部を一般會計に繰入れさせるのが合理的である。かくの如くすれば、一般會計に於ける收支の適合がなかなか計られないではないかという疑問を生ずるかも知れないが、抑々、一國全體の經濟に根本的變化が生ずることが必要とされている場合に、在來のものと同樣な財政制度を維持せんとし、そのために、國營企業に不當の犧牲を強いるのは、妥當でない。經濟的基盤に根本的變化が生ずる限り、財政制度も亦これに應じて變化せねばならない。經濟的基盤に變化が生じつつあるにも拘らず、政治上における支配階級についてみると、未だ舊勢力が殘存している過渡期には、舊來の財政制度を維持せんとする努力を生ずるのである。かような場合に行われる獨立採算制には、種々の不合理や無理や弊害が生じ易いのである。わが國の現狀は正にかような狀勢にあるのである。一部の論者は、獨立採算制は日本の資本主義經濟を安定化若しくは固定化せしめるために行われんとしていると論じているが、われわれはこれを無條件に承認し難いのである。然しながら、このような傾向が認められることは事實であつて、これは警戒を要するところである。獨立採算制の支持者の中には、財政上の收支の適合を計ることのみを考え、料金政策の適正なる運營を無視せるもの、少くともこれを輕視している者が稀でないけれどもこれは正しくない。反動的政策は反動的行動や主張を生ずるものである。科學の使命は、かような反動的政策や行動や主張の發生を防止し、また、これを是正するところに存するわけである。

★

上記の如く、獨立採算制の內容について、純科學的な研究をなす必要があるけれども、その實行を期せんとすれば、政治上、財政上、經濟上諸種の改革を必要とする場合が多く、その實現の如何に應じて、科學的研究の應用に變化を生ずるのである。

現在、國營企業といわず、私企業といわず、一般的に經營の困難を訴えているけれども、これは長期に亘る戰爭と敗戰の結果、わが國の國民經濟の規模が著しく縮小したばかりでなく、經濟的均衡が破壞され、また、經濟の中味が非常に貧窮化し、それが個別經濟に反映しているところが少くない。かように不健全な狀態に陷つた日本經濟を、今直ちに健全な狀態に回復し難いことは、一般に認められている通りである。果して然りとすれば、現在直ちに、國營企業に對し、一般的に獨立採算制を採用しようとしても、不可能であることは明かである。ただ、特別に有利な狀態にある小數の個別企業についてのみ、寧ろ例外的に完全なる獨立採算制の實行が可能なのに過ぎない。完全なる獨立採算制の一般的實行が可能となるのは、日本經濟が均衡を取戻して、安定化した曉に於てであり、その際、同時に日本經濟の規模が擴大化されるならば、國營企業の獨立採算制の實現は一層容易となるであろう。この點は既に論及した如くである。

それならば、それまでは、獨立採算制の採用は全然不可能であり、また、問題とならないであろうか。筆者は必ずしもそうとは思わない。國民經濟全體が健全化するためには、先ず、これを構成する個別經濟が健全化する

ことが必要である。故に、假令現在は不健全な狀態にあり、從つて、完全な、また全般的な獨立採算制の實現が不可能であるとしても、できるだけ早く、完全にして全般的な獨立採算制の採用が可能となるよう、あらゆる努力をなすことが重要であり、そのために、不完全であつても、現狀の下に於て、獨立採算制を採用できたら、その範圍に於て、これを實行することが必要であり、計算上の獨立採算制の採用は、かような努力の具體的一例として、重要な意味を持つている。現在のわれわれにとつて、最も實踐的價値が大なのは、かような場合の獨立採算制である。從つて、われわれが、獨立採算制の模範として、ソ聯並びに米國のそれを研究する場合にも、單にこれ等の國の經濟が安定化し、合理化された後の、完全な姿に於ける獨立採算制だけを問題とするにとどまらないで、國民經濟が安定化し、合理化されるまでの過程に於て試みられた、不完全な、また部分的な獨立採算制についても研究することを怠つてはならないのである。否、現在のわれわれにとつては、寧ろかような研究の方が、より大なる實踐的價値を有するであろう。然るに、獨立採算制の研究者がこの點を看過しているのは遺憾である。勿論、學者にとつては、かような研究よりも、完全な姿の獨立採算制の研究の方が重要であり、また、興味があるかも知れないが、實際家までがこれを見落しているのは、研究と努力の不足の譏りを免れないであろう。

★

以上述べ來つたところは、公企業の獨立採算制についての一般的考察であり、地方自治體營企業の獨立採算制についての研究としては、更に、わが國の地方自治制度並に地方財政制度に對する檢討を必要とするのである。而も、それは單なる法制的研究でなくて、經濟學的考察並びに行政學的考察を必要とするであろう。そして、できれば、具體例について、數字的な實證的な研究をなすことが望ましいのである。然しながら、今はその暇を有しないのを遺憾とする。本會議に提出される研究報告並びに討議がこの點に關する有益な資料を提供することを期待している次第であつて、後日これを手掛りとして、上記の研究を試み度く思つている。

市稅滯納の一考察

東京市政調査會研究員補
日本都市連盟事務局員　神岡浪子

一

戰後インフレーションの昂進は國および地方財政を極度に膨脹せしめつつある。之に對處して、稅目の增加擴充、賦課率の引上げ等稅制の改正が相次いで行われたが、脫稅、滯納も亦論議の對象とされるに至つた。

今次の稅制改正は國および地方を通じて、租稅回避に對する罰則および徵稅權を强化し就中、國稅犯則處分法（間接國稅犯則者處分法を改題）は、新に不申告、虛僞申告、不納稅等を煽動又は强要した者に對する罰則（三年以下の徵役又は二十萬圓以下の罰金）を規定し、地方稅法も亦國稅同樣納稅義務違反に對して嚴重な體刑（三年以下の徵役）および罰金を規定した。

滯納は直接には稅制政策上の問題であるが、租稅が國民負擔として國民經濟の基盤に立脚する以上、政治政策財政政策或は經濟政策に關連して檢討されねばならないのであつて、「現在の低調な納稅觀念と頹廢した社會道義の下に於ては、單に行政罰たる科刑を以てしては、適正なる徵稅は期し得ない」（註1）という主觀的な原因

を根據として罰則を強化することが果して妥當なりや。惡質な脫稅等に對して止むを得ない手段ではあろう。罰則の強化は戰後立法の一般的傾向でさえある。然し、自らの政治の貧困を省みずして、徒らに罰則を強化し、法令違反者の簇出を招來することは、他の法令についても反省すべき點である。

二

滯納は戰後、國・地方を通じて租稅政策上の重要問題となつている。今、「都市財政事情」に現われた十二都市の昭和二二年收納狀況をみると豫算額に對して收納率は次の如く大都市が高く、中小都市が低くなつている。

A（收納率一〇〇％以上）東京・横濱
B（〃　九〇―一〇〇％）京都・靜岡・長崎
C（〃　八〇―九〇％）名古屋・仙臺・新潟
D（〃　七〇―八〇％）岡崎
E（〃　七〇％以下）吳・足利

この比率から、市稅滯納の一般的傾向は推測し得ないが、概して中小都市の滯納率は高いのではあるまいか。吳、足利の收納率が低いのは夫々特殊な原因によるものであらうが、吳市の如く軍港都市としての經濟的基盤を失つた都市の今後の在り方を研究するよすがともなるであらう。

滯納の統計的觀察（註2）によれば、經濟不況が最も大きな原因である。稅體系別滯納比率（稅額）では市稅（三六・八四％）が最も高く、府縣稅（一三・七〇％）之に次ぎ、國稅（七・〇九％）が最も低く、その理由は國稅殊遇主義によるものと解されている（註3）。

其他客觀的原因として、納稅義務者の經濟上の事情、租稅の量額（納稅額の輕重、大小）品質（(イ)租稅制度の公平、不公平。(ロ)租稅の再生產的效果の有無大小。(ハ)租稅制定時の新舊）および收納方法が數えられ、主觀的原因として租稅に對する道義的、精神的原因が擧げられている（註4）。租稅滯納の原因は、洵にこれら諸多のものに歸せしめらるべく、現時の滯納問題も戰後の昂進するインフレーションによる經濟秩序の不安定、經濟生活の不如意、納稅思想の頽廢に基因するであらうが、インフレーションと政治の貧困が過去の經濟不況時代にも增して、之に拍車をかけていることは爭われない。

今、新しい總括的資料を欠くため、インフレーションと滯納の關係を把捉し得ないので戰前に遡つて、現在と凡そ對蹠的な滯納現象を把えて考察することとした。

滯納は前述の如く、主觀的、客觀的な諸多の原因が單獨に、或は重疊的に累積した結果である。從つて特に或る稅體系のみの滯納を採り上げる場合にも、常に全租稅體系に於ける滯納現象と他の稅體系に對する地位および負擔の比率を考慮せねばならない。

昭和七年から十六年に至る直接國稅の滯納（額）は四％から八％と上昇の傾向を辿り、大正の最不況時たる九年の一一・四二％に次ぐ、八年の八・四九％を上廻つている。かかる國稅體系を母體とした地方稅殊に市稅（註5）の滯納平均は次表の如く、國稅より遙に低く、しかも昭和十五年を頂點として漸次減少している。

國稅滯納率				市稅滯納率	
昭和一六年	八・九五	同一五年	七・二七	昭和一七年	一・六七
同　一四年	五・九七	同一三年	六・四〇	同　一六年	二・〇四
同　一二年	六・三二	同一一年	五・四〇	同　一五年	三・三一

同	一〇年	五・九一	同 九年	四・八九	同 一四年	〇・八四
同	八年	四・九〇	同 七年	五・九〇	同 一三年	一・四一

市税滯納は市税それ自體の部分的觀察から判斷することは許されない。蓋し税源は如何なる種類のものであろうとも、結局國民經濟を唯一の源泉とするが故に、特に此の方面の考察を愼重にしなければ、個々の判斷を下し得ないからである。各市が負擔する國税、府縣税および市税の負擔額並にその割合を檢討することによつて、綜合的な結果が得られるのであるが、その總括的資料を次くため大阪、京都、神戸の三大都市を對象として示し、その一般的傾向を語らしめよう。

租税負擔額及滯納率（單位千圓）

	昭和一五年					昭和一六年				
	國税	府縣税	市税	國税	府縣税	市税	國税	府縣税	市税	國税
大阪市	五三四、〇四四	二・五〇%	一六、二四六	〇・二四%	三六、一八一	〇・一九%	六〇一、二六三	一・六六%	一九、七八七	〇・二八%	四一、九六七	〇・〇九%
京都市	六九、八八四	〇・六一	四、二七五	〇・二三	九、八五七	〇・一四	六六、八六八	〇・六九	四、八四一	〇・〇一	九、八五〇	〇・〇一
神戸市	一三五、七一三	〇・九一	五、四〇六	〇・三七	二三、〇六七	〇・二一	—	—	六、八三九	〇・一四	一八、六五三	〇・一六

三

市税自體の滯納については、さきに四十八都市平均の年次的傾向を以て示したが、昭和十五年はその前年に比較して約四倍の增加を示している。この昭和十五年の滯納率の上昇は、地方税制の改革が最大の原因で、全般的に滯納が上昇しているが、殊に横濱（二〇・六九%）、函館（一三・〇四%）、秋田（一七・四二%）の三市に於ては舊法による滯納が高く、他の都市に於ても二、三の例外を除いて、その原因は改正によつて創設された獨立税と舊税法による滯納に懸つている。然し、昭和十六年以後の下降の傾向からみれば、大都市に於ても、税制改正による滯納えの影響は一時的であつたことが看取される。

五箇年平均の滯納率は一・八五%で之を低率順に分類すると左の如く一%以下が二三で最も多い。

滯納階級調

A	一%以下　二三市	B	一—二%　一〇市
C	二—三%　五市	D	三—四%　四市
E	四—五%　一市	F	五—六%　三市
G	八—九%　二市		

A　東京、大阪、京都、名古屋、神戸、廣島、福岡、川崎、呉、八幡、下關、小倉、大牟田、岐阜、岡山、新潟、門司、豐橋、高知、宇部、福井、姫路、青森

B　尼崎、佐世保、堺、和歌山、富山、西宮、松山、高松、四日市

C　札幌、鹿兒島、金澤、德島、室蘭

D　仙臺、靜岡、横須賀、川口

E　小樽

F　熊本、布施、秋田

G　横濱、函館

次に昭和十五年の地方税制改正によつて創設された獨立税の滯納率が高いことが注目される。右の税制改正は

地方負擔の均衡が主眼であつて、獨立稅が創設されたとはいえ、國稅中心主義から一歩も出るものではなく、むしろ地方團體の中央依存の狀態を招來したものとみることができよう。かかる制約の下に於て獨立稅がその脆弱性を包藏することは又已むを得ないことであらう。果して、別表の如く、獨立稅は國稅附加稅及び府縣稅附加稅に比して高い滯納率を示し、昭和十五年に於けるその構成比は四二、十六年三四、十七年再び四二に上昇した。

市稅滯納比率及び構成比（註）

	國稅附加稅		府縣稅附加稅		獨立稅	
	百分比	構成比	百分比	構成比	百分比	構成比
昭和一五年	○・三○	二九	○・三一	二九	○・四四	四二
同　一六年	○・三二	二四	○・二九	三二	○・三三	三四
同　一七年	○・二一	二九	○・四四	三三	○・三七	四二

（註）目的稅　舊法による稅收入を除く。人口一〇萬以上の四八市平均。各市決算書による。

六大都市市稅構成比（昭和一五年）

國稅附加稅	四三・六	府縣稅附加稅	三四・七	獨立稅	二一・七

（備考）各市統計年表による。

稅制改正當時に於て獨立稅の構成比は二一・七で國稅附加稅、府縣稅附加稅に對し、主要な地位を占めるものではなかつたことも當然である。

しかるに今次の稅制改正によつて地方稅の獨立稅中心主義が實質的にも強化された。しかも尙ほ、市稅は府縣稅に從屬し、市稅としての獨立稅の脆弱性がひそんでいることは明かである。名目上の獨立稅の創設は地方自主權を空白にすると同時に、稅源の涉獵はやがては財源の枯渴を招來せしめる處なしとしない。稅體系は分離され互に獨立した稅源を有することになつても、擔稅の基盤は常に同一の源泉にあること、而して市稅に對する收斂はやがて國、府縣の稅收入にも響くことを念頭に置くべきである。

四

以上は市稅滯納の一班をしかも平面的に觀察した結果の報告にすぎない。之を以て一般的傾向を類推することは妥當でないかも知れない。然し、この結果から次のことは云えるであろう。昭和十三年から昭和十七年という五年間は、經濟的には自由主義經濟の爛熟した好況時代であり、大東亞戰爭の初期の段階にあつて官僚的國家統制によつて國內的にも統一された體制の下に於て、道義の昂揚と經濟生活の安定という基盤があつた。

かかる正常な國民經濟の下に於ては滯納も亦切實な問題ではなかつたわけである。假令あつたとしても、國民の過失なき無自覺によるものか或は徵稅面に於て、技術的に解決しうる問題であつたわけである。之に反し、戰後の國民生活は、戰災による物的破壞と敗戰による道義的頽廢、インフレーションの昂進による經濟不安の集積によつて、戰前の秩序は悉く破壞されてしまつた。

新憲法による民主主義的新秩序は未だ建設の途上にある。官僚的な統制から脫却し、新に自らの權利義務を自覺した國民が、自由に政治を批判し、政治の貧困を指摘し、それらが又、國および地方の稅財政に對する批判となつて滯納という形で現われることも又ありうるであろう。

滯納は前述の如く諸多の原因の累積である。しかし、現在の滯納の最も大きな原因が、昂進するインフレーシ

ヨンにあることは何人も認めるところであろう。

滯納の方策として租稅道德を高揚し、負擔の均衡をはかり、或は徵稅機構を充實し、罰則を強化する等、之を防止し、矯正する諸施策はあろう。然し、それらは末梢的であり、且つ瀰縫的である。現在の滯納問題の根本的解決は經濟秩序の確立以外にない。そして、それは大きな政治力に俟たねばならないであらう。

註1　堀家嘉郎氏「改正地方稅法について」（稅三卷八號）。

註2　中川與之助氏「滯納の統計的觀察」（經濟論叢三二卷一號）。

註3　龜掛川浩氏「市稅の滯納について」（第三回全國都市問題會議研究報告）。

註4　神戶博士「租稅の滯納を論ず」（京都法學會雜誌九卷一號）。

註5　人口一〇萬以上、調定額五〇萬以上の都市四八市を對象とした。

家屋稅及地租の賦課徵收方法改善

相生市役所

1 要旨　家屋稅及地租の課稅對象を所有者に限定せず當該物件の使用者（又は利用者）にも分割負擔させ、以て納稅の圓滑負擔の均衡を期するやう法的措置を構ぜられたい。

2 事由　地代家賃の統制、改修繕費其他諸掛費の高騰により、不動產所有者は極めて不利なる立場に置かれ、家屋、土地の維持保善意慾減退しつゝあるとき、今次家屋稅地租の一大增徵に遭遇し、これが稅の負擔に呻吟してゐる。

一方これが現實の使用者（又は利用者）は直接の稅を負擔する義務なく相當有利な立場に置かれてゐる。右所有者と使用者（又は利用者）間に於ける稅負擔の不均衡を是正しなければならない幾多の事例が頻發しつゝある。

地方債これが消化について

奈良市主事　川尻利一

地方自治法の制定公布により、いわゆる地方自治の形態は一應整つたかに見えるのであるが、眞の地方自治權を確立するためには、これに確固たる財政的な基礎を與え、文字どおり國その他から何等の制肘を加えられることなく、住民自治の本旨に則り、住民自らの手によつて自主的自律的に治めることゝならなければならない。こゝにこそ「人民による、人民のための、人民の政治」――民主々義的な地方自治の本然の姿があるといわねばならない。かゝる見地からすれば地方自治の確立は、とりも直さず地方財政の確立を俟つて始めて完しといゝ得るのであつて、逆說的にいえば、地方財政と地方自治の確立とは、まさに表裏一體の關係にあるのであつて、財政の裏打ちなくして地方自治の伸展は期し得られないわけである。

而して過般法律第百十號及び第百十一號により、地方稅法の改正及び地方配付稅法が制定せられこゝに中央、地方を通ずる租稅體系が整備せられ、地方財政においては、入場稅の委讓、酒消費稅の創設を始めとし、營業稅

に代る事業税の範圍擴充、地租、家屋税の課率の引上げ及び住民税の平均賦課額制度を廢止して標準賦課額制度を設けて彈力性をもたさしめる等々、從來の地方税制度による租税收入に比すれば、まさに劃期的大改革がなされたのであつて、これにより、財源もかなり大幅に附與されることゝなつたことは地方自治振興の意味から、當然の歸結であるとはいえまことによろこばしいことである。こゝにおいていわゆる自主財政措置は確立されたかの如く見えるのであるが、反面、インフレーションの進行度合は、皮肉にも遙かに今回の自主財政確立措置に先行し、諸物價の騰貴は、日毎に增嵩の一途を辿り、加うるに、地方制度の根本的改革に伴う地方分權の强化擴充により、自治體警察及び消防の創設その他地方自治體の事務は急激に增加を來し、これがため政府の企圖せる行政整理に反し、地方自治體は寧ろ反對に、增員に次ぐ增員を以てしてもなお追つかない有樣である。而も經濟狀勢から考えて當然のことゝはいゝ乍ら、給與水準の相次ぐ改訂により、人件費は逐次膨脹の傾向にあり、今や地方自治體豫算に占める人件費のパーセンテイジは、四割から七割にさえ垂んとする破局的症狀を呈しており果してこれで自主財政確立せりとは、どう考えてもいゝ得られないのである。

かくの如き現狀からみれば今回の財政措置も形式的には一應首肯し得ても、實質的には、何等從前と變ることなく、否むしろ從前より以上に窮乏に喘いでいるというのが偽らぬ實態である。

然し乍ら、地方自治體における租税收入については、單に法律的强制力のみによつて增收をはかるにしても、住民擔税能力に自ら限界があり、徒らに住民の負擔を重からしめることは、良識ある爲政者のなし得ざるところであり、住民と共にある自治體としては、住民の擔税能力の限界點を洞察して適正なる課税による租税收入をもつて、住民自治の本旨に副うよう施策の方途を講ずべきであることは言うまでもない。

これがため、こゝの緩急要否を勘案して、時宜に即應した施策をたすよう、財政計畫を樹立すべきであるのは勿論であるが、現下の如く、インフレの惡循環により經濟事情不安定のときにおいては、一般租税收入及び諸使用料及び手數料等の一般收入は、經常的經費に充當するだけが、精一杯であり、否それさえ十分になし得ないのであつて、こゝに地方財政の深刻な惱みがあるわけである。

從つて、六、三制實施に伴う新制上學校の建設費とか戰災復舊事業費等の必要欠くべからざる事業費の財源を捻出するについては、止むなく地方債の發行に求むる以外に方法はないのであつて、現下の都市財政の實狀からみれば、これは各都市に共通する窮餘の一策であろうと思う、最近の地方債增加の傾向は如實にこれを物語る何よりの證左であろう。

勿論、地方債は、明らかに第三者から借りる負債であり、いはゞ金策のための非常手段であり、從つて當然これには元利の償還が伴うのであるから、健全財政という立場からいえば、好ましくないことであり從つて極力これが發行は回避すべきものであるといわねばならない。然し、前述の如く、現下の地方財政、特に都市財政の實情からみれば、地方債の發行は、好むと好まざるに拘らず、これをなさゞるを得ないのである。

尤も、かく論じたからとて、地方債を發行すること自體が直ちに、いわゆる赤字公債の發行、ひいては財政の破綻を意味するものとは斷じ得ないのであつて、その起債目的如何によつては、社債の如く投下資本的な性格を有するものであるならば、——例えば企業的色彩をもつ公營事業債の如く——これは、決して、赤字債とはいゝ得ないのであつて、むしろ事業經營上、より有効適切なる財政措置として勸奬して差支えない場合もあるのではないかと思はれる。

これに反し、地方債の發行が、歲出を賄うための止むなき財源調達手段としての借金である場合は、前者と趣

を異にするものであり、これが發行は努めて抑制すべきであることは、言うまでもないことである、而して一般都市の公債は、不幸にしてこの後者に屬する場合が多いのである。こゝに問題があるのである。

地方自治法第二百二十六條第一項においては地方債を起し得る場合を規定し（地方財政法第五條）同第三項においては、地方債を起すについては、原則として行政廳の許可不要の旨を規定しているが、第二百五十條において、當分の間許可を要すと定められている。

地方自治の本質論的立場からいえば、行政廳の許可を得なければ、地方自治體の議決を經たものであつても、地方債を起し得ないということは、餘りにも地方自治の自律性を無視するものであり明らかに地方自治の發展を阻害するものであることに異論はない筈であり從つて、法も原則論としては第二百二十六條において不要許可と規定したものと思料されるのであるが、現下の如く、金融狀勢の安定しないときにおいては、第二百五十條の制限規定も、亦止むを得ないものといわねばならない。否むしろ私の實務上の體驗からみれば、地方自治の自律性を侵害し、自主的行政の主旨に反することではあるが、むしろ次の條件を附帶せしめることにより地方債の發行の許可制をとつた方が、良いのではないかと思う。即ち、起債許可と融資を一元化し、許可した起債に對しては、必らず資金の裏づけをなすこと、し、起債の許可即起債の消化という原則を確立することである。

現行法の如く、原則的には起債は不要許可と形式的に規定しながら、實質的には許可を要するとしているとの理由は、勿論前述のとおり一應諒とするのであるが、事實上許可をうけなければならない現在、相當面倒な許可申請書類を作成して、漸く許可を得た起債が、單なる許可であつて、何等の資金の裏づけがなく、空手形も同樣なものであつてみれば、一體何のための許可であるかと反問せざるを得ない。許可するということは、一應資金の面も睨み合せた上のことであらうと思われるにも拘らず、折角の許可を受け乍らこれが消化のために豫算執行上如何に支障を來すことか、而も六・三制新制中學建設事業起債については、六・三制貯金なるものにより、貯金の實績により融資するというが如きに至つては餘りにも獨善的な、換言すれば詐僞的とも評せられる方法によつて、起債の消化をはからんとするが如き方法は、どう考えても非民主的であり當を得たものではない。

勿論、かゝる起債消化の困難な理由は、諸種の事情がからみ合つての金融硬塞のための止むなきものとは思うが、それなればそれで起債許可を抑制することによつて、ある程度の融資面にゆとりが生ずるのではなかろうかかゝる意味から不渡小切手にも等しい起債許可ほど、無意味であり且つ無責任なものはないと斷ぜざるを得ないこゝにおいて私は、現在の大藏省預金部を獨立せしめ、これを強化擴充し、いわゆる地方團體中央金庫の早急設立を提唱するものである。

即ち、地方自治體の起債は全て、長期低利貸付と、地方自治體の財政運營の擁護を目的とした本金庫の設置により起債と金融市場との一體的調整機關として地方財政即地方自治の伸展に貢獻するものたらしめるべきであつて、地方團體中央金庫は、地方財政の健全化をはかる上からいつても、一日も速やかに設置せられなければならないと思うのである。

こゝにおいてこそ、地方財政の實質的自主財政は確立し、從つて地方自治の伸展、ひいては國家の興隆に寄與することゝなるのであつて、大にしては平和國家、文化日本の再建に資する所以であると考える。

江湖諸賢特に都市關係識者の共鳴をお願いするものである。

地方債の消化について

大阪財務局理財部融資課　山本誠一

都市人口の膨脹に基く各種施設の新設擴充や公營企業の發達等を原因として地方債は戰前既に急激な增加を示してゐたが、諸都市は殆んど戰災を受け其の復舊に莫大な資金を要し更に數次に亘る災害の復舊や學制改革による校舍の新設、地方自治の範圍擴大等の理由により終戰後の地方債の增加は正に劃期的なものがあるのに反し、之を消化すべき資金は惡性インフレーションの進行による國民貯蓄の不振から著しい不足を來し各地方團體は深刻な起債難に陷つてゐる。

戰前に於て地方債が國債に比し論者の注目をひく事の少なかつたのに其の金額が比較的小額の爲でもあつたが地方債は大部分大藏省預金部の資金を以て直接引受けられ、公募發行によるものは電氣・瓦斯・上水道等公營企業關係のみで其の額は極めて少く金融市場に及ぼす影響は輕微であり、而も此の公募分は興銀・勸銀等を主とする引受團により完全に消化されてゐたので、國債の如く一應日銀が之を背負ひ込み其の分だけ通貨の增發を來す樣な結果とならなかつた點もあつたのである。

然るに終戰後に於ける地方債の激增は事態を一變するに至つた。昭和二十一年度に於ては預金部は從來の國債中心主義より地方債に重點を轉換したが、貯蓄不振から原資蓄積狀況が惡く起債許可額中預金部消化は約三分の一に過ぎない結果となり、爲に今に至るもなほ同年度債を起債し得ず短期借入金を以て繋いでゐる團體が若干殘存してゐる有樣である。二十二年度に於ては資金の蓄積狀況を充分考慮して資金の調達を要するもの一一一億の起債許可を行ひ許可された起債は完全に消化させる樣計畫を立て大體計畫通り完全消化となつたが、本年度の地方債は資金の調達を要するもの二四六億と豫定されてをり、之が消化資金調達は容易では無く預金部一五〇億、金融機關三〇億、合計一八〇億程度と見込まれてゐるに過ぎないから、國民貯蓄の著しい增强を見ない限り引受未濟分を生ずるか或は其の資金を日銀よりの借入又は預金部所有國債の日銀への賣却等に求めて通貨の增發を促しインフレーションを惡化させる危險性が憂慮される。

もとより地方團體の起債難の原因は消化資金の絕對量の不足のみではない。金融機關は終戰後の地方財政の放漫化から地方債の信用度は國債に比して低いといふ先入感があり又地方債への投資は一般貸付に比し利鞘が少く而も長期化する結果、現在の如き經濟界の前途の見透し難い激變期には一應敬遠したいといふ氣持が濃厚なのによる事も多い。地方債は特殊のものを除き結局に於て主として每年の稅收により償還さるべきものであるが、地方稅制は極めて複雜多岐となり、手薄の稅務吏員を以てしては尨大な豫算通りの稅收確保に金融機關が危惧を感ずるのは尤もな事であり、更に各地方團體の起債額は一向に減少する傾向を見せず年々莫大な公債を豫算に計上し、甚だしきに至つては起債の見込も立たないのに歲入の半ば近くをこに求めるといふ極端なものさへある有樣で地方債が累積する一方であるため其の償還に不安の念を懷き引受を澁つてゐるのも故なしとしない。幸ひにして昨年度の決算は關係者の努力により各團體共剩餘金を計上したものが多く金融機關の認識是正に貢獻するところ大なるものがあつたが今後も尙一層の努力を要望して止まない。地方財政の健全化こそ起債難克服の根本課題である。

昨年度は起債許可となつた地方債は完全に消化されたにも拘らず地方團體に著しい財政逼迫感を與へたのは次

の如き理由によるものと思はれる。

（一）消化資金の絶對量の不足から思ふ様に起債許可が得られなかつた。

（二）起債の許可が遲延したのに反し起債事業は起債許可を待たずに進捗させたため起債收入の無いのに拘らず事業費の支出を要する事となつて其の金繰に困惑し、許可取得後事業に着手した團體は經費が豫算額を遙かに超え追加財源を求めざるを得なくなつた。

（三）預金部と金融機關との間に密接な連絡が無く互に獨自の見地から資金を放出したため地方債消化資金の供給が時期的に偏し殆んど資金の供給の無い空白期も生じた。殊に其の大部分を占める預金部資金が年度末に一括放出されたのでそれ迄の起債事業資金調達に各地方團體は甚しい苦難を嘗めた。

此の苦しい經驗から地方團體側に於て潤澤な資金を迅速に供給を受けるため地方財政委員會の支持の下に協同組合的な地方團體中央金庫設置の要望が強く起つてゐるのも理由のある事であるが同金庫の資金調達方法に難點が存するものと思はれる。即ち本金庫は其の性質上各地方團體の出資金及び一時的な剩餘金の預入が其の主たる運用資金となるべき筈であるが地方財政が極度に窮迫してゐる現在之に大なる期待をかける事は出來ず、又政府出資金とても同樣である上に地方財政の赤字を政府が補塡する結果となり、地方自治の本旨にも反するから現在の情勢の下では金庫債の發行による調達が大部分を占めるものと思ふが此の金庫債の消化如何が問題である。之を預金部に於て引受けるものとすれば現在の預金部は其の新規蓄積資金の殆んど全部を擧げて地方債の消化に充ててゐるからかゝる金庫の設置は現行の直接引受の方法と何等選ぶところが無く、又金融機關に金庫債の一部を引受けさせるものとしても、金融機關は既に融通準則の改正により運用資金增加額の一定割合を地方債の消化に充當すべき事となつてをり、而も此の率は金融情勢及び財政資金需要の如何により變更し得るものであるから、地方債に對する直接投資が間接投資に變るだけで之亦別に金庫新設の必要を認めない。即ちかゝる金庫の設置は現在預金部又は金融機關を通じて地方團體に流れてゐる資金以外の資金を捕捉するのでない限り意義の少いものといはざるを得ない。之を一應日銀引受とするが如きは徒らに通貨の增發を促すのみで問題とするに足らない。

我國の金庫制度は今や全般に亘り再檢討すべき時期にある。地方團體中央金庫に果して此の問題を解決し健全金融の線に添つて運營して行く具體策があるのであらうか。此の點に對する確たる方策の無い限り、一の赤字金融機關を新設するよりも預金部及び金融機關の資金放出に適當な連絡と調整を加へ、以て地方債の完全消化に向はせるのが妥當ではなからうか。本年度に於て預金部は昨年度の如く年度末に其の資金の大部分を一括放出する方法を改め、原資蓄積の見透しがつき次第數回に分つて逐次放出する事となり、又金融機關も毎月運用資金增加額の一定割合を地方債の消化に向けるのであるから時期的に資金の空白時を作る如き事は無いであらう。たゞ資金の絶對量の增加は國民貯蓄の如何によるのであつて貯蓄の增加に對する地方團體側の積極的な推進運動に期待する處大であり、相協力して健全金融の道に進み以て地方債をして通貨增發の用具たらしめない様に努力したいものである。長期資金は長期投資へ、短期資金は短期投資へといふのが金融業經營の根本原則の一である。戰前に於ては銀行預金は大體定期性預金六〇%、流動性預金四〇%であり、銀行は相當の長期資金を保有してゐたが、終戰後此の比率は激變し昨年三月は定期性預金七%、流動性預金九三%といふ極端な有樣となつてゐる。其の後福德定期預金の創設や救國貯蓄運動の實施等により本年二月には定期性預金一五%とやゝ恢復を示してゐるものの現在の如き種々の惡條件の累積する下では貯蓄增强も意に任せず地方債の消化は前途多難であるといはざるを得ない。元來普通銀行は短期金融機關として存立すべきもので之が現在迄長期金融機關としても有力な地位を占めて來たのに我國に英米の如き組織的長期金融市場の發達を見なかつたといふ畸行的な特殊事情から生じたもので將

來は短期金融機關たる商業銀行として進むべきものと論ぜられ、又僅かに專門的長期金融機關として活躍を示してゐた興銀や勸銀もその長期資金調達手段たる債券發行をめぐつて是非の論が戰はされてゐる。我國の金融制度は現在大規模な再編成期に遭遇してゐるのであつてこゝに於て單に地方債起債市場のみの問題に止らず、廣く國債・各種金庫債・社債或は株式拂込資金等を含め綜合的に長期資金を調達すべき金融市場を今後如何に建設すべきかを先づ根本的に解決しなければならぬ段階にあるものと思はれる。最近公募された東京都債及び日發、關西配電の各社債が締切日を待たず滿額となり而も個人應募が四割乃至五割に達したのは一般貯蓄に比し利廻が有利な爲でもあるが、經濟界の安定見越から短期の投機資金が長期投資資金へと轉換を始めた一徵候を示すものとして地方債の前途にもやゝ明るい光を與へるものであり、廣く長期金融市場整備の好機であらう。

政府は本年度に於て金融機關の資金によらぬ公募地方債を追加承認することを先般決定した。其の額は交付公債を含めて三六億以內となつてゐるが之は地方團體が金融市場を通ぜず直接住民に對し地方債證券の買入を求めるものであつて、國民生活の現狀から見て國民貯蓄の增加も割當寄附も困難なため新味を狙ひ住民の愛鄉心に訴へんとするものである。

地方稅は利益主義に基き徵收するのが原則であると從來說かれてゐたが之は地方團體の施策により利益を享受する者を容易に判別し得る場合が多く之に租稅を負擔させるのは公平の原則から當然とされるからである。起債事業とても同樣でその事業により利益を受ける者に受益者負擔金的意味を持たせ關係公債を引受けさせるのには充分の理由があらう。住民は地方債證券を買入れる事によつて其の地方の財政に關心を持つ結果となりひいては財政民主化の一助ともなるものであるから地方債消化資金の乏しい今日其の手續が繁雜に失する缺點はあるにしてもなほ開拓の餘地の存する分野であらう。此の種の公募公債を廣範圍に亘り成功せしめるにはその發行する證券に安全性・有利性及び流通性の三條件を具備せしめなければならぬ。確實な償還計畫を立て一般貯蓄に比し有利な利息を附するのは比較的容易であらうが、之に流通性を與へ、必要な場合何時でも換金し或は之を擔保として融資を受け得る方策を講ずるのは困難な問題であり乏が起債成否の鍵でもある。金庫銀行或は地元證券業者を中心とする一工夫を望む次第である。

最近の預金部資金及運用狀況（原資の部）（單位百萬圓）

項目	二二年一一月	一二月	二三年一月	二月	三月	四月	五月	六月	七月	八月
郵便貯金及貯金切手收入金預金	四八、三五三	四八、六二六	五〇、九〇一	五〇、六九六	五一、九二九	五一、七四七	五三、〇四〇	五三、九三〇	五六、九七〇	五八、八二一
貯蓄債券等收入金預金	二、四一〇	二、四〇八	二、四〇三	二、三九六	二、三八三	二、三六九	二、三五三	二、三四六	二、三三七	二、三一〇
簡易保險及郵便年金預金	五、九六七	六、一四六	六、一九九	六、四七三	五、四四八	六、二四三	六、三七五	六、八一八	七、一七五	七、二六八
厚生保險預金	三、五五一	四、〇四九	四、〇四六一	四、五六五	四、七四八	五、〇六九	五、二四八	五、五八九	五、七四六	六、一〇一
特殊財產預金	五二九	五二八	五二八	五二七	三八一	三八一	三七九	三七五	三六二	三六九
其他會計預金	三、四八八	一一〇	一〇六	一三〇	一二〇	二、八六七	五、五一七	七、一一〇	一〇、一四	三、七六八
積立金等	二、一八七	二、五〇四	二、四七三	二、五九二	二、六九三	二、二九五	二、八八五	二、九〇三	二、六一六	二、八五八
其他	四四五	四七七	五四〇	五八六	五六一	五四八	五八〇	六〇九	六四七	七六三
合計	六七、三九九	六四、八四八	六七、六二一	六七、九六五	六八、二六三	七一、五一九	七六、四七七	七九、六七九	七六、八七七	八二、三二八

（運用の部）

項目	二二年一一月	一二月	二三年一月	二月	三月	四月	五月	六月	七月	八月
郵便貯金及貯金切手收入金預金の合計額に對する割合	七二%	七二%	七二%	七二%	七二%	七二%	七二%	六九%	六七%	六四%

國債證券	四九、二二九	四六、一八八	四八、九四九	四九、二九〇	四八、三五九	五〇、五〇三	五二、二四〇	五二、四五二	四七、五六二	五一、六五〇
一般會計及特別會計貸付金	二、六七八	二、六八五	二、六八五	二、六八五	二、五六八	二、五六七	三、二〇七	三、二〇七	三、二一二	三、二一二
地方債及地方公共團體等貸付金	六、一五四	六、七二一	六、七三三	六、七六七	七、八六二	九、一四〇	一一、七五五	一四、六九二	一五、六二五	一八、一一四
特殊銀行債券及貸付金	四、三九三	四、四〇六	四、四〇八	四、四〇七	四、四八三	四、四六八	四、四二〇	四、四〇九	四、四二一	四、四二〇
特殊會社債及貸付金	二、八五八	二、八五八	二、八五八	二、八五七	二、八五七	二、八五七	二、八五七	二、八五七	二、八五七	二、八五七
外國國債國外債及貸付金	一、九三六	一、九三六	一、九三六	一、九三六	一、九三六	一、九三六	一、九三六	一、九三六	一、九三六	一、九三六
現金	九一	五四	四二	二三	一九七	四八	六二	一二六	一、二六四	三九
合計	六七、三二九	六四、八四八	六七、六一一	六七、九六五	六八、二六二	七一、五一九	七六、四七七	七九、六七九	七六、八七七	八二、二三八
地方債及地方公共團體等貸付金の合計額に對する割合	九%	一〇%	一〇%	一〇%	一二%	一三%	一五%	一八%	二〇%	二二%

市債に關する若干の問題

神戸市理財局財務課長　米富康雄

一　都市財政における市債問題

最近の都市行政で最も重要なる課題の中に、勞働問題と、財政資金の二があるといはれる。前者については、さきの政令二〇一號及び近く地方公務員法が制定されることにより、何等かの安定を得るであらう。後者についてはこれをどう解決するか。財政資金が最近の樣に窮屈になつた事例は、地方財政史上未曾有の事である。この理由は地方財政に於ける絶對的な財源の不足は勿論であるが、稅制改正による收入のずれ、國、縣支出金の交付時期の不適正、市債の許可と資金化の時期、金融事情による資金融通の不圓滑等種々の原因がある。これらの原因のうち制度の欠陷によるものはその改正により相當の救濟を望み得るであらうが、財源問題、金融事情等については、根本問題として、地方財政が、國の經濟力、國民經濟を基礎として成り立つものである以上、問題はしかく簡單ではない。國の經濟力の恢復、國民經濟の安定を俟つてはじめて、常道に歸り得るのであつて、それらと無關係に地方財政のみひとり安泰たり得ないのはむしろ當然である。從つて尙或期間地方財政が困難な途を歩まねばならない事も亦やむを得ないであらう。

しかし現實の問題としての財源の不足をどう處置するか、戰災の復舊、戰時中の損耗補塡に加へて、諸經費の膨脹のため、一般財源の涸渇になやむ都市はやむを得ずその不足を起債に求め、これが獲得に懸命の努力を盡してゐる實情である。事實今日の都市に於て何か新しい事業（その大部分は戰災復舊、進駐軍の指示命令によるもの、或は國家の行政組織、制度の變更によるものである）を起さんとすれば、どうしても、これを起債に求める外ないのであり、しかも終戰後の我が國のインフレーションの經過を目の前に見てきた都市の當局者が何とかして早く手を打ちたいと焦慮し、起債によつてこれを處理しようとするのである。言ひ方をかへれば、この際借金はするだけしても事業をした方がよいという考へがないとはいへないのであつて、この無限のインフレを前提とした公債政策、身近な現象にのみ捉はれた近視眼的敗政方針をもやむを得ないとしなければならぬことこそ現在の都市財政の一つの實情である。從つてその結果、各都市の起債計畫が非常に尨大なものに上ることも亦當然であつて、もし國の資金計畫による强い抑制がないならば、都市の收入における公債の位置は甚だ大きい部分を占めること

になるであらう。そしてやがてそれが償還となつて、都市の歳出の五〇%前後にも上るという昭和五―九年の危險な狀態を生じないとも誰が保證できるだらう。

何れにしても現在の都市財政における收入の重要な部分として市債に關しては十分檢討する必要がある。即ち起債事業の內容の問題、起債許可に關する問題、起債條件及び資金化の問題、減債基金制度、地方團體中央金庫の問題等各般に亘り研究を要する問題がある。

二　起債事業の內容の問題

從來永年に亘つて地方團體の起債に關する唯一の規定として「普通地方公共團體は、その負債を償還するため普通地方公共團體の永久の利益となるべき支出をするため、又は天災等のため必要がある場合に限り、議會の議決を經て、地方債を起すことができる」という條項があつたが、國、地方を通ずる健全財政の立前より、先般地方財政法において、地方公共團體における例外的收入として、起債し得る場合が規定せられた。即ち地方財政法第五條に

地方公共團體の歳出は、地方債以外の歳入をもつて、その財源としなければならない。但し左に揭げる場合においては、地方債をもつてその財源とすることができる。

一交通事業、ガス事業、水道事業その他地方公共團體の行う企業の財源とする場合

二出資金及び貸付金の財源とする場合

三地方債の借替のための財源とする場合

四災害應急、復舊、救助事業費の財源とする場合

五地租、家屋稅、事業稅、住民稅が標準賦課率の一・二倍以上の團體において、戰災復舊事業費及び學校、河川、道路、港灣等の公共施設の建設事業費の財源とする場合

とし、從來の「永久の利益となるべき支出をするため」というふ莫然とした內容に對し、これを分析し略々具體的に例示した點、又企業經營體としての地方團體の性格をはつきりし、從つて資本投下に屬する性質を有する起債を第一義とした點等は地方債の本質の問題よりして當を得たものである。地方債も亦國債と同樣、資本的、生產的なもの以外にこれを起債によるべきものでないことは、健全財政が強く要望せられる我が國の現狀としては最も必要なことではあるが、これをそのまゝ實行することのできない所に、又なやみがあるわけである。

從つてこゝで問題となるのは、財政法の規定と實際上の起債事業內容との關係であり、特にそのうちで、所謂經濟安定公共事業と地方債に關する問題である。

每年度各省に於て、經濟安定本部と協議の上その認證による公共事業なるものが策定されるのであるが、若しそれが全額國費支辨に於て施行されるものであるならば、地方團體として又何をかいはんである。しかし經費負擔區分の關係よりその何割かゞ地方費負擔において賄はなければならないのであるから、現在の地方財政の實情よりして大いに問題である。只地方費負擔分については起債が認められるゝことを前提としてはじめてこれを消化し得る財政情態にある都市において、この起債が認められないとするならば問題は一層深刻である。現在の公共事業費の地方負擔分を地方債によらずして處理し得る財源が果してあるであらうか。他は知らず、少くとも現在の都市財政においては答は簡單に否である。尙もし公共事業の中、資本投下の意味をもたず、單なる經常費的なるものについては地方債を認めないとするならば、かくの如き公共事業費そのものが不當なのであつて國におい

て起債事業となり得ないものを地方費負擔とし、これの起債を不可なりとすることは、地方債の本質論は別として、地方財政の犧牲において國の健全財政を強行することではないか。

もともと地方團體の財政事情を何等考慮にいれない公共事業そのものに大きい無理があるのであつて、その決定についてはこの點を十分考慮する必要がある。

次に又公共事業が個々の地方に割當てられた場合、果してそれがその團體にとつて第一義的事業であるかどうかについても疑問がある。從來の國と地方の關係よりみて、國庫補助事業については、これを最優先的に取扱ひ、その團體の特殊性、行政の綜合運營等を度外視し、實施してきたのである。それというのは國庫補助の有無は、起債許可の絶對條件であり、國庫補助さへあれば事業の內容は第二として、起債を許可されてきた事實がかうした觀念を植えつけてゐたのであつて、この點については地方團體としても十分反省する必要がある。

從つてこの問題については、現在の都市財政の實情と公共事業の性質よりみて、これに對する選擇の自由と、實施するに決定したものについては、全額起債を認められたいという結論になるのであるが、これは餘りに虫のよすぎる提案であらうか。

三　起債の許可に關する問題

國の資金計畫の關係から、地方債については個個の起債の許可という問題より、全體計畫の査定ということに重點が置かれることは勿論當然である。そこでこの全體計畫の査定についてゞあるが、現在の財政の實情よりして、都市ができるだけ多く起債して事業の執行を圖りたいと考へるのは上述の通りである。所が各都市において年度間にどの程度起債計畫が承認せられるかということについては全然見當がつかない。只全國の地方債の枠が前年度に比しどんな割合になつてゐるか、從つて本年度はこれ位の起債は認められるだらうというやうな賴りない基準を唯一の目安にしなければならない有樣である。

さて愈々全體計畫の査定という時には、各府縣、各都市が大擧押しかけて、一文でも多く獲得しようと必死の陳情を試みてゐる實情で、しかもこれが年間數次に亘つて行はれる現在では、起債に關しては殆んどこれを財政計畫に織込むことも不可能な狀態である。地方債の重要性からいつても、我々はそこにもつと强度の合理性と、科學性を要求したい。問題の性質は異なるとしても、配付稅には法定の配付基準がある。起債額の基準を法定することは困難ではあるが、これについて何等かの措置を講ずる必要がある。地方債の總額が決定すればこれをどんな事業に割當てるかについては自ら決定されるのであつて、これを各地方團體の財政力と財政需要に應じ、どう配分するかゞ問題である。地方財政の自主性という理想からすれば、起債に關する法規的監督としては財政法の規定する範圍にとゞめ、それ以外のことは全部地方團體の自主に委すべきであらうか、現在のわが國の財政、經濟狀態の下ではこれは不可能である。只出來得るならば地方團體としては起債總額を決定するにとゞめ、個々の起債內容については地方にこれを任すように要望したい。もしそれをも後見的監督の立場から不可なりとするならば、地方財政はいつの日かその自主性を確立することができるであらうか。

四　起債條件と資金化の問題

各都市が市債の消化に當つては最近の金融事情から、少々の無理をしてもその消化を第一としなければならない關係上、常に不利な立場に置かれてゐることは周知の事實である。これに對處するため昨年起債條件特に利率の最高を指示されたことは、都市の財政力、信用問題ひいて市債の市場價値の問題よりすれば、原則論として異

見もあるであらうが、今の場合としてはむしろこの措置によつて金融界の壓迫に對抗し得たのであつて適切な方法であつた。しかしそれにも拘らず尚地方債の消化が甚だ不成績であつたゝめ、本年度の地方債消化計畫が設定せられたのであらう。從つて問題は尚今後にあるのではあるが、金融機關との直接交涉の範圍に於ては尚多分に恩惠的融資の觀念を脫却し得ないであらう。又資金增加額が地域的にも不均衡を生ずるのは明らかであるからむしろ財政資金を全額プールし、これを地方還元を主體として、預金部において融資するようにするのが適當なのではないか。

この問題解決の理想點はあくまで地方團體中央金庫の設置にあるのであつて、これが實現を念願してやまない。

インフレーションに於ける使用料及手數料に就いての一考察

東京都財務局豫算課　木村定男

一

終戰以來茲々數年間の都市財政の窮乏は實に深刻な現實に直面しつゝある、即ち多年に亘る戰爭により主要財源を失ひ加ふるにインフレーションは急激に顯在化し、人件費の高騰、物件費の增大、戰災、災害の復舊、教育制度の改正、地方警察の分離等の如き重要なる新規事業の爲經費は尨大なる額に達し、年度當初編成の豫算は時々の追加豫算を避け得られざる狀態となり、遂に其の數倍の額となるに到つた。一面歲入に就いても稅收入の增加、稅外收入の增徵等の手段を採りつゝあるが收支の均衡は決して樂觀を許さざる狀態であります。

次に東京都財政膨張の趨勢を見れば、

年度	歲出額	指數	摘要
	千圓		
昭和十一年	一一三、五〇七	一〇〇	戰前決算による
昭和二十年	二、〇一三、九三六	一、七七四	終戰決算による
昭和二十一年	二、七八三、七二六	二、四五二	同
昭和二十二年	九、五八二、六三八	八、四四二	終戰豫算による
昭和二十三年	一九、四四一、三一〇	一七、一二七	九月末日現在豫算による

1　一般會計による。

右によれば其の終戰後の指數が如何に增大し、インフレーションが急激に上昇しつゝあるかゞうかゞわれる。此の時に於いて經費の合理的縮減は勿論であるが、尚一層財政の重點は收入の面に注がれる可きであらうと思ふかゝる見地より私は財政確立の一方向として稅外收入中使用料及手數料に就いて考へて行こうと思ふ。

二

地方公共團體としての都、市の一般的活動經費の代表的財源である稅收入に次いで、健全、獨自的な財源として擧げられるものは此の使用料及手數料であらう。

我々が一般に用ふる所の使用料及手數料の中には地方公共團體の特別の勞作による經費の實費を限度とする報償と營造物使用者に對する報償との二つの意味を含んでゐる、かゝる財源調達の理念は常に正義と公平に行はな

ければならない。尙都市に於いては此の外に、水道、電氣事業等の公營企業收入をも含むことに注意せねばならないが今茲では公營企業收入を除いたる使用料及手數料についてのみ、取り上げることにする。

三

右の意味から謂えば公企業收入を除く其の他の使用料及手數料は收入を以て利益を得るが如き、純然たる財政收入では無くして、むしろ、實質的内容に於いては都市の勞費を濫費することの防止であると謂ふことが出來る。此の爲やゝもすれば使用料及手數料の財政上の地位並に關心について等閑に附され勝ちであつて、明治時代の手數料金が最近まで續いてゐたり、インフレーションの激しい今日、數年前の手數料金が其の儘行はれたりすることは、使用料及手數料の財政的效果の重視されぬ結果である。しかし最近の傾向は、地方自治法の施行により、此の使用料及手數料の改正が監督廳の許認可事項で無くなり、地方財政法第二十三條の地方公共團體の國の營造物に關する使用料についての規定、第二十四條國が使用する公共團體の財產等に關する使用料の規定も制定され、使用料が一般に漸く再認識されて來た事が了解されるのである。

四

次に使用料及手數料についての、東京都財政上の地位及びその變遷について檢討すれば、

東京都歳入比較　二三年九月調（一般會計）

科目	昭和一一年度 千圓	%	二〇年度 千圓	%	二二年度 千圓	%	二三年度 千圓	%
都稅	四一、三五五	三五	一八四、五五五	八	六五八、九六六	三四	八、七一、九四八	四五
國庫關係收入	五、四八	五	一、四三、五一三	六二	一、三九、三五	四七	二、九七三、三六八	三五
稅外收入	七三、四四九	六〇	六九五、五一六	三〇	八三一、九九八	三〇	三、三〇、八四四	三五
使用料及手數料	六、七八五	六	二三、三四	一	四四、一九四	二	一七一、〇〇六	二
都債	二〇、九六五	一七	三二、四八三	二三	三一、五五八	一二	二、三〇九、二六七	三三
その他	四四、六九九	三七	三七一、七九九	一六	四七七、二四六	一七	九五〇、五九一	一〇
計	二九、二四三	一〇〇	二、二九三、五七四	一〇〇	二、八二一、三五九	一〇〇	九、五八二、六三八	一〇〇

一　十一、二十、二十一年は決算額。二十二年、二十三年は豫算額

戰前の昭和十一年度に於ける歳入内容を一應基準として見れば稅外收入が第一位、都稅、國庫關係收入の順位となつてゐる。こゝで使用料及手數料は稅外收入中第四位にある。即ち都債、雜收入、繰越金、使用料及手數料の順位になるのであるが、當時雜收入には過年度の稅收入が含まれてゐるので實質的には、使用料及手數料の下位に來るものである。又都債は將來に負擔を殘す意味から考へても健全純粹なる歳入とは謂ふことは出來ない、國庫關係收入にしても勿論、都市財政の獨自的健全な歳入とは考へられぬし、繰越金についても此の年度の純粹歳入とは謂い得ない、かゝる觀點から推察すれば使用料及手數料の都財政上の地位は稅收入に次ぐ重要なる地位にあるものと云へる。

次に昭和二十年度、即ち終戰時に於ける歳入を見れば、戰火による都の慘狀と敗戰の混迷の跡がうかゞわれる收入の大宗であるべき稅收入は僅かに八%に落ち使用料及手數料收入は實に〇・五%に轉落し、それに反し國庫關係收入の六〇%代への上昇は、都財政の國への依存を餘儀なからしめた事情を示すものであらう。此の時に於ける使用料及手數料の收入額は各歳入中第七位を占めたのであつた。即ち國庫關係收入、都債、都稅繰越金、雜

收入、運用金、次に使用料及手數料の順位となり、其の他に繰入金、寄附金、分擔金及負擔金財産收入、財産賣拂代の順である。こゝに於いても前と同樣の考へ方から使用料及手數料の地位を見る時には、此れ又都稅、雜收入に次ぐ主要財源である。

次ぎに本年度豫算に於ける使用料及手數料に就て檢討しよう。

先ず稅收入が第一位を占め次に稅外收入そして國庫關係收入の順序となつてゐる、前表を年度別に見て行けば本年度に入り漸く歲入別の比率は自治的均衡の採れた狀況になりつゝあることが推察される、此の稅外收の入內使用料及手數料についての占める地位について見れば都債、雜收入、繰入金、使用料及手數料となつて第四位になつてゐる、その次に繰越金、財産收入、分擔金負擔金、運用金、寄附金と云ふ樣な調子になつてゐるが、之又前と同樣自治的な健全性を持つ收入である點から見れば使用料及手數料は都稅收入、雜收入に次ぐ收入財源である事が解る。

以上は大體各年度歲入に於ける使用料及手數料の財政的地位について檢討を加えたのであるが、之を縱斷的に變遷狀況をたどつて見よう。戰前の昭和十一年度に於いては總歲入の六%を占めた使用料及手數料は二十年度に一%に二十一年度に二%、二十二年度に二%、二十三年度にやゝ上昇傾向を示し三%になつてゐるが、實質的に自治的な健全歲入である使用料及手數料收入が斯る狀態にあることは都市財政上寒心に耐えない所である。之を又實數について見れば昭和十一年度の六、七八五千圓が二十年度は其の一・八倍の一二、二三四千圓であり、二十一年度には六・五倍の四四、一九四千圓、二十二年度には二五・二倍の一七一、〇〇六千圓、二十三年度には六九・八倍の四七三、八八四千圓となつてゐる、その增收の過程は非常に大きな巾であるが、これはインフレーションは勿論新規事業の增加等も考へ歲出の膨張に見合せば、その膨張係數の非常に少いのに一驚するであらう。

今左に其の比較を示す。

年度	歲出	指數	使用料及手數料	指數	日銀卸賣公定物價指數	指數
	千圓		千圓			
昭和十一年	一二三、五〇七	100	六、七八五	100	100	100
昭和二十三年	一九、四四一、三二一	一七、二七	四七三、八八四	六、九八四	八、九〇三	

五

都市財政に於ける使用料及手數料の實體趨移については右の通りであるが、此の自治的な健全性ある歲入源をして、激化するインフレー下に尙一層財政上の地位を優位にして、其の効果を充分に發揮し深刻な現實に直面する、都市財政確立の一翼と成すには如何なる收入對策を樹てるべきかを、これから檢討して行こう。

先ず第一の方法として新使用料及手數料の設定である。これは、使用料及手數料の本質に則り、その社會政策的な意思をも考慮し、財政上確實な財源となる事務、事業については必ず使用料及手數料を徵收することである。この方法によつて新規事業についての使用料及手數料としての財源措置は、とられるのであるが、次に急激に上昇するインフレーションに對處する財源措置である、即ち使用料及手數料の値上げによることである。其の方向、方法に就いては多樣多岐に亘るであらうが私は合理的なパリティ計算方式により値上率を算出することが現在の所最良の方策と信ずるのである。

例へば都立病院の入院料について右の方法により考察すれば

年度	一日最高入院料	指數	日銀卸賣公定物價指數	經營費（除人件費）	指數	パリティ計算による更正入院料
昭和十一年	二圓五〇	一〇〇	一〇〇	六六七、五五三圓	一〇〇	二圓五〇

昭和二十年	三圓五〇	一四〇	二七五	一、〇三八、六七四圓	一五六　三圓九〇
昭和二十一年	一〇圓	四〇〇	一、三一七	二、九二九、五九五圓	四三九　一〇圓九八
昭和二十二年	二五圓	一、〇〇〇	二、一五九	一四、一二四、四四五圓	二、一〇二　五二圓五五
昭和二十三年	一八〇圓	七、二〇〇	八、九〇三	七〇、二八二、二五二圓	一〇、五二八　二六三圓二〇

右の如き計算方法による更正入院料が最も普遍妥當性のある使用料及手數料の增收方法と考へるのである。

第三の對策としては、現在、地方自治の、財政の、確立を最も叫ばれてゐながら今日尙明治時代より中央によつて統一されてゐる。地方公共團體手數料令を地方の手に移して貰ふことである、インフレ激化は、大中小都市間に、又都市の性格により非常に差異のあること云ふまでもないことである、かゝる事由により手數料は各都市毎に情勢に適應した手數料を設定することが最も妥當である。

第四の對策としては、使用料及手數料の改正と、インフレ上昇の波との時間的差を無くすことである。これは一種のスライド制の如きものとならう。今般都立病院關係使用數及手數料の採つた如き措置が適當であらうと考へる、即ち入院料を國民健康保健診療報收點數に準據し、國民健民委員會によつて速やかに物價に即應した診療報收單價の改訂により、入院料は自動的に改訂されてゆくのである。

大體以上は使用料及手數料の財政的價値確立の方策を檢討したのである。

次に使用料及手數料の今後の地位について考へて見よう。

都市財政の健全な確立は常に歲入歲出兩面より合理的檢討を加へなければならないが、此の樣な對策により使用料及手數料の財政上の地位は稅收入に次ぐ有力なる財源となる事がうなづける。その時こそ民主的な自治的な都市財政の確立は基礎づけられるのである。

戸籍の手數料增徵について

明石市總務部長　武藤訓兒

要旨

現行戸籍の謄抄本手數料は五圓、寄留の手數料は參圓である。これは司法省民事局長からの通達で昭和二十二年十月一日から實施されてゐるのである。

この手數料は人件費並びに諸物價高騰の今日果して妥當な額であるかどうかを檢討して、結論としてはこれを少くとも倍額程度に增額を要望したいのである。

序

提出者の明石市は昭和二十三年八月一日現在の人口六萬百二十八名で世帶總數一萬三千八百三十六世帶である市の昭和二十三年四月の頭初豫算が六千三百五十九萬二千三百九十圓で、昭和二十三年九月二十一日現在の追加を加へた豫算總額は一億五千四百〇四萬一千二百七十五圓である。市の職員總數（警察及消防を除く）は昭和二十三年九月一日現在二百九十三名で三、七九一圓ベース（勤務地手當中地區）の給與總額百四十三萬六千百九十七圓（ふくらまし給與）である。

資料

1　本市職員總數と戸籍課員の人員給料との比較は次の通りである。

	職員總數	戸籍課員	職員總數に對する戸籍課員の比率
人員	二九三名	一〇名	三・四一%
給與	一七、二三四、三六四圓	三八五、五六五圓	二・二三

2　次に給料以外の戸籍課運營に要する諸經費は昭和二十三年度豫算で次の通りである。

改正戸籍簿用紙外印刷費	二七、五〇〇圓	戸籍協議會費	三、〇〇〇圓
改正戸籍書箱及バインダー	三六、〇〇〇圓	計	六六、五〇〇圓

3　戸籍手數料收入は昭和二十三年四月以降八月末日までの實收入と本年九月一日より翌年三月末日までの推算額を合せて九萬七千四百五十圓である。

4　1の給料に2の經費を加へたものは四十五萬二千六十五圓で、これから3の戸籍手數料收入を差引くと殘額三十五萬四千六百十五圓である。これだけの金額が市の經費で補給することになるのである。これを比較すると次の通りである。

戸籍課總經費	四五、二〇六五圓	手數料總收入	九七、四五〇圓
比較	二一%五五		

更に要約するに本市の戸籍事務に要する經費の內

二一%五五　は手數料收入

七八%四五　は市の負擔

といふことになるのである。

本論

1　戸籍事務は地方自治體の代表者である市區町村長に管掌せしめてはゐるが純然たる國家の行政事務であるといふ見地から、經費の全額を國庫支辨するか或は事務一切を擧げて國に移管すべきであるといふ主張の一部にある（長野縣上伊那郡下伊那郡戸籍寄留事務協議會請願實行委員より全國司法事務局長宛の請願書の如き）ことについての可否についてはこゝでは觸れないことゝして、現行の儘で地方自治體がどの程度まで經費を負擔するのが適當であるかである。

2　政府は戸籍事務の重要性に鑑みて地方稅財政制度の改正に依つて戸籍事務職員の增加に要する經費として本年七月より翌年三月までの九ケ月分として四億三千萬圓を地方一般財源の增額の中へ見込んだと言つてゐる。

政府の親心はよくわかるが、これだけの親心があるとしたら更に百尺竿頭一歩を進めて市町村戸籍事務經費にこれこれの補助金を交付すると端的に表現することがむづかしいのであるかどうか。

3　戸籍手數料の現行の五圓は昭和二十二年十月一日から今日まで滿一ケ年近く据置きである。人件費のみについても過去一ケ年間に一、六〇〇圓ベースから三、九七一圓ベースに飛躍してゐる。此の上昇率は大體に於いて倍額である。

結論

以上の觀點から戸籍手數料並に寄留手數料等を本論1、2を別問題としても、夫々倍額に增額して可なりの論據は成り立つものではないかと思われる。

本市の場合現行の手數料を倍額とすること

現行手數料の場合經費に對して	二一・五五%	倍額の場合	四三・一一%

即ち　四三%一一　が手數料收入　五六%八九　が市町村の負擔（註A）

更に註Aに對して本論2の補助金を直接交付されるやう依つて以つて戸籍事務が國家直接の重要事務なることを名實共に一層鮮明に致し度いものである。

公營企業の發展とその限界

東京都總務局調査課　三原　績

一

現在、深刻なインフレ經濟下において、地方財政は破滅の危機に直面している。地方稅法によつて認められている課稅對象、課稅率もその限界點に達していることは、一般も既に身をもつて痛感しているところであり、稅外收入、特に企業收入の面が大きくクローズ・アップされて來たことは當然な歸すうであるといわなければならない。從來のわが國の學界並びに實際はドイツの學說をとうしゆうして、公營事業を三に分類して、（1）公施設（öffentliche Anstalung）（2）公經濟（öffentliche Wirtshaft）（3）公企業（öffentliche Unternehmung）となし、主としてその經營方針を基準として、（1）公施設は純然たる公共的性質をもつもので、公費無償を原則とし例示すれば道路、衞生、學校など行政的性質のものであり、（2）公經濟は實費主義を原則として經營する事業で公設食堂、公設市場、浴場などの如きものであり、（3）公企業は電車、乘合自動車など公衆の生活必需給付を獨占的に提供する、收益事業（公益企業）をいうとされている。

しかして、わが國の公企業については、行政實例（明治二五、一二、二四）が示している如く「單に營利を目的とする事業は町村において施行し得べきにあらず」とし、この考えを支持して、絶對に市町村は營利事業をなすことを禁ずるものと解する論者が多く、監督官廳の行政監督も大體この方針にもとづいていたことは、つとに關博士が指摘されている。（註一）

法理論としては、公營企業は公營造物であつて、その使用關係は公法關係であるとし、煩さな監督下においてその企業性をできるだけ壓縮することに重點が置かれていたことは、言をまたないところである。したがつて、その他の營利事業は、徹底的に拒否され、地方團體は稅收入一本に依存した財政計畫を立てることを餘ぎなくされて來た。しかるに戰後地方自治法の制定及び最近の改正により第二條第三項により、地方團體の事務の例示により三、給水事業以下の企業の經營。十、森林、牧野、土地、市場、漁場、共同作業場の經營、その他公共の福祉を增進するために適當と認められる收益事業を行うことが明文化されて、地方團體の行う營利事業に對して、從來の如き公營造物論は一掃されたことと思うが、かくの如き法制上の轉換と相まつて、地方財政の切實を要望に答えて、この方面に新しい分野が開拓せられなければならないであらう。

二

この問題について大きな示唆をあたえているものは、ドイツの公營企業の發展史であつて、他山の石として、研究に價するものがある。ドイツにおいて近代都市の發展、人口の都市集中化の現象と共に自由放任主義の反動として公營企業論が有力となり、地方團體の經濟活動の領域が擴大されたのは、第一次大戰後特に顯著であつて

その理由として、(一)講壇社會主義者による社會政策的理由、(二)都市財政の窮迫化、すなわち財政制度の改正により稅收入より企業收入に切替える必要のため財源確保の手段として重視されたこと、(三)社會主義經濟理論の擡頭により國家並びに都市社會主義が社會主義經濟への進化の重要な段階であるとする考えが有力となつたことなどの爲に公營企業が各分野に廣汎に實施されるに至つた。

(1)園藝及び牧畜　(2)採鑛、製鹽、採炭　(3)石材及び土砂採取業　(4)鐵及び金屬製錬業　(5)鐵器、鋼鐵器、その他金屬器具製造業　(6)機械器具、車輛製造業　(7)電氣工業、金銀細工、レンズ類　(8)化學工業　(9)機業　(10)製紙及び印刷工業　(11)皮革及びリノリューム製造業　(12)木纖維及び屑物業　(13)食糧品工業　(14)衣服工業　(15)建築業　(16)水道、ガス、電氣　(17)商業　(18)保險業　(19)交通業　(20)旅館及び酒場業　(21)劇場、音樂、競技及び各種展覽會　(22)職業教育　(23)保健及び衞生業などがそれである。(註二)

これらの企業種目を概觀して感ずることは、いわゆる公益企業はもちろん、商業、工業、鑛業、農牧畜業、社會教育、保健衞生などの廣汎な領域にわたつて、その企業化を實施していることは注目すべきものがある。

以上は直營による場合のみをあげたのであるが、企業參加（公私協同企業）の分野を加算すると、ドイツの全企業に對する地方團體の果している使命の重大なことが感ぜられる。

しかしながら、企業の公營化を通して現在の經濟組織の根本的變革を斷行するという理論に立つて、この問題を論ずるのでない限り、公營方式のもつ本質的性格は當然に、今後起される企業內容について、一定の限界があることは既に指摘せられている。(註三)

ラスキーは、公營企業のカタログは作成できないことを主張して次の如く論じている。「けだし、公企業は凡て程度はちがうが、それぞれ個別的體樣を現わすものであり、これはその特殊な職分の具體的分析によつてのみ理解されるものであるから、その批判については、一般的測量器はありえない。」(註四)

ドイツの地方自治體の實例は、この論を裏書している感が強い。廣汎な分野に、地方團體が企業化の斧えつを入れて、企業收入を擧げようとすることに對して、私企業との競爭、まさつを起し、自滅又は共倒れを來たし、公營反對の聲も盛んである。したがつて、法制上、地方團體の營利事業が歡迎されて來たとしても、企業經營の本質から一定の限界があることは當然である。

この點について、向井鹿松氏は、ラテナウの論を引用し、次の如く述べておられる。

經營を分つて

(一)管理經營

迅速な決斷の必要もなく技術上、商業上の獨創力も必要としない產業

(二)生產管理

常に技術の變化、危險、內外の競爭をうける地位に立つ產業

の二となし、大經營は、前者の特徵を有し、小經營は後者の特質を有するものと概論し、公營企業は前者の領域が適當し、exploitation に屬する產業が妥當であるとし、公營企業は大經營で、一般經濟社會に重大な影響を有するものであつて、その發達が經濟的原則の遵守よりも、その管理に重きをおくに到つて、始めて適用されるとなし、染織工業、器械工業などの完成品製造工業は欲望の變化、技術の進步のために、大經營でも公營にうつすことは不適當であるとされている。(註五)

要するに管理經營に屬する開發、採掘、開拓、利用などに屬する企業分野に重點をおいて、大經營によつて、事業を起すことが今後の公營企業の進むべき方向であると思われる。管理經營の典型をなす生活必需物資の配給

業務は、公營で地方團體が管理することが最も妥當である。

これを例示すると次の如くである。

一、園藝、牧畜、漁業。二、採鑛、採炭業。三、石材、土砂石採取業。四、金屬製錬業。五、製粉、精米、製パン業。六、製材業、住宅建築業。七、生活必需物資配給業（食料品配給公團の取扱う品種の配給）。八、保險、金融業（火災保險、貯蓄銀行）。九、旅館、觀光施設、溫泉經營。十、劇場、映畫館經營。十一、自動車、船舶運送業、倉庫業。

公益性も時代と場所によつて規定せらるべき相對的概念であつて、既成概念に、拘泥して、狹義に解釋すべきではない。企業化することによつて、むしろ活潑な建設意欲をもりあげる必要がある。文化、社會事業の分野にも、企業化を實施して自治體の收益を擧げると共に、公共の福祉增進に寄與せしめることが、戰災都市復興への大きな推進力となると思われる。

從來公施設、公經濟として、一定の枠の中で、考えて來た事業施設に對しても、獨立採算制を實施して、現實の經濟情勢にマッチせしめることが肝要ではなからうか。（既設中央卸賣市場、屠場など）餘りに既往をぼくしゆして、その處置を過まると既設事業の存置さえ不可能となるおそれがあり、大乘的見地から百八十度の轉換を必要と思われる。

前述の業種の內、事業の性格、客觀的經濟情勢などから、地方團體の直營方式によるものと、公有會社又は公私協同企業體を適當とするものとあり、これを大別すると次の如くである。

一、直營によるもの

旅館、觀光施設、溫泉、劇場、映畫館、自動車、船舶運送業、倉庫業

二、公有會社又は公私協同企業體によるもの

園藝、牧畜、漁業、採鑛、採炭業、石材、土砂石採取業、金屬製錬業、食糧加工業、製材業、住宅建築業、生活必需食料品配給業、保險、金融業

なお、直營による場合においても、その經營組織及び經營方法について、私企業において、とられている商人的原則を採用して、その機能の能率的運營を期すべきであり、從來の統治と營業を同一の組織と經營方法によつて、行わんとするやり方では、所期の目的を擧げることは困難であつて、これらの諸點について、抜本的改革を斷行することが公營企業を活かす唯一の道であると思われる。この點に明確な基本方針の策定、實施がなされなければ、公營企業分野の新開拓も徒勞に歸するであらうことは自明である。

（註一）關博士　市營事業の本質　都市政策の理論と實際

（註二）グルト、イエーゼリヒ博士―公營企業の餘剩利益に就いて。獨逸における公私協同經濟企業の近情。（都市問題第十二卷竹中龍雄）

（註三）市營企業の限界について。（都市問題第十八卷）

（註四）同右

（註五）向井鹿松　經營經濟學總論

都市公營事業の現狀について

東京市政調査會主事
日本都市連盟事務局員　淺井幸七

一

地方公共團體の處理する事務の概略は、地方自治法第二條に例示せられる通りであるが、これによると、純然たる事務を除き、事業の施設經營については、施設・企業・營造物・收益事業の四種の表現を用いている。即ち（一）施設の例示としては、公園・運動場・廣場・綠地・道路・橋梁・河川・運河・溜池・用排水路・堤防（土木に關するもの）を、（二）企業の例示としては、上水道その他の給水事業・下水道事業・電氣事業・ガス事業・電車事業・自動車事業・船舶その他の運輸事業を、また（三）營造物の例示としては、ドック・防波堤・波止場・倉庫・上屋（陸海上輸送に關するもの）學校・研究所・試驗所・圖書館・美術館・物品陳列所・公會堂・劇場・音樂堂（教育・學藝・文化勸業に關するもの）病院・隔離所・療養所・消毒所・産院・住宅・宿泊所・食堂・浴場・共同便所・質屋・授産場・託兒所・養老院・慈善院・少年教護施設・留置場・屠場・じんかい處理場・汚物處理場・火葬場・墓地（保健・衛生・社會福祉に關するもの）を、（四）收益事業の例示としては、森林・牧野・土地・市場・漁場・共同作業場の經營を擧げている。また地方財政法第五條第一號において、地方公共團體の行う企業の例示として、交通事業・ガス事業・水道事業を擧げ、更に、地方公共團體において特別會計を設置すべき企業として、地方財政法施行令第一條に軌道事業・地方鐵道事業・自動車交通事業・電氣事業・ガス事業・上水道事業（町村經營のものを除く）を擧げている。

右により地方自治法及び地方財政法における公營企業の觀念を考察するに、大體從來公益企業と稱されているものをもつてしているようである。しかしこれは時代の社會通念によつて擴張されつつあることは論をまたざるところである。

二

いま一般に公營企業と看做されているもの、又はこれに準じて取扱われている事業の戰後六十三都市における現狀（さきに日本都市連盟において、加盟都市に對して調査を乞い回答に接したるもの）を、事業本位に概觀すると次の通りである。

都市別事業經營狀況（註　都市名欄の△印は戰災を、昭和二十二年度歲計剩餘欄の△印は不足を示す。）

都市名	企業の種類	昭和二十二年度歲計剩餘　圓
△函館	水道（含溫泉）・電車・自動車	二、五四二、一六三
△釧路	水道・病院・質屋・薪炭	一八三、四八六
旭川	病院・屠場	一一七、七一〇
岩見澤	水道・病院	五二二、三七六
弘前	水道	三三四、二九二
△盛岡	水道	二三六、八一五
△仙臺	水道・ガス・電車・自動車	三、四三三、一六七

石巻	水道	五七、九〇三
△鹽釜	水道・巡航船	二、一七五、〇七三
山形	質屋・屠場・火葬場	一六六、〇九五
酒田	水道・病院・授產所	一六四、一九一
福島	水道・住宅・公會堂・屠場・火葬場	△ 四、五八四、八六四
△日立	屠場	一、〇〇〇
桐生	水道・質屋	一、二〇五、五六六
木更津	水道・病院・塵芥燒却・住宅・屠場・火葬場	△ 四三、五〇三
△銚子	水道・病院・塵芥燒却・授產場・屠場・火葬場	△ 二〇〇、四三二
館山	屠場・火葬場	△ 一一、六五七
△八王子	水道・屠場	二三、八二一
△横濱	水道・病院・電車・自動車（歲計剩餘は昭和二十一年度分）	一九、八〇六、六七五
横須賀	水道・病院・產院	一、一九〇、四四九
△甲府	水道・診療所・質屋・山林	四八九、一一三
△富山	水道	△ 四六、三五四
高岡	水道	○
七尾	船舶給水・倉庫・上屋・物揚場・埋立・相撲場・テニスコート	一九、六〇一
△敦賀	屠場・船舶給水・上屋・舟艇・埋立	三七、七〇一
長野	水道・質屋・住宅・屠場・葬儀・齋場・水泳場・製鹽・製炭	二、一二五、〇七二

岡谷	水道・病院・屠場	六一、八一六
△岡崎	水道	六〇二、四六四
△名古屋	水道・電車・自動車・小賣市場・卸賣市場・屠場・診療所・葬祭・プール・製氷	△八四、四一九、六四五
△一宮	水道	一、七三五
上野	水道・屠場	四〇、八九五
豐中	水道・屠場	六三六、二八五
茨木	水道	四二、四〇六
守口	水道・質屋・小賣市場	一、八八八、七〇五
八尾	水道	五五、六五九
△神戸	水道・電車・自動車・船舶給水・港灣・運河・卸賣市場・屠場・病院・防疫所・保健所・診療所・產院・墓地・火葬場・食堂・質屋・圖書館・兒童寮・浴場・運動場・會館	△二五、四三四、四八〇
△西宮	水道	五〇二、七四八
△明石	水道	八九、八七八
△芦屋	水道	四三六、六二一
相生	水道・診療所	二五一、三一九
田邊	水道・質屋	○
△海南	病院	三四一、九九八
△新宮	水道・病院・質屋	八四、一七八
△廣島	水道・病院・試驗所・小賣市場・家畜市場・港灣・質屋・住宅・圖書館・屠場・火葬場・製鹽	△ 八七七、七四九
△福山	水道	△ 一七八、二一四

三　原	水道・自動車	六三八、一九六
△宇和島	水道・產院・屠場	一、五二六、二〇九
△今　治	水道・港灣・屠場	三三三、三二三
八幡濱	水道・病院・屠場・製鹽	二六五、三〇九
△高　知	水道・市場・製材・製鹽	八一四、九五〇
△八　幡	水道・病院・質屋	二、一六五、八三一
△久留米	水道・ガス・屠場・火葬場	△　三四八、二五四
△若　松	自動車・授產場・保育所・質屋・製鹽	五八七、三一九
田　川	水道・屠場	一八、五〇四
戸　畑	水道	五二〇、九六七
飯　塚	水道・運動場・屠場	三六二、〇九七
唐　津	水道	七八二、六八八
△長　崎	水道・輸送・旅館・食堂・浴場・通船・製鹽	二、九九七、六六五
諫　早	水道・屠場	△　二一二、八二〇
大　分	水道・市場	九一六、八五一
島　原	屠場・葬儀・火葬場	〇
△都　城	市場・質屋	一〇五、八三二
△鹿兒島	水道・電車・自動車・病院・市場・質屋・運動場	五、〇七七、二五五
剩餘計		五六、九八〇、九七二
不足計		△一一六、三五七、九七二
差　引		△　五九、三七七、〇〇〇

次に當該事業の收支が、いかなる結果を生じているかを、昭和二十二年度の決算面よりこれを抽出し、戰災、非戰災市別にこれを瞥見すれば次の如くである。

事業別經營狀況

企業名	都市數（昭和二十二年度經理狀況（　）內は戰災都市數　黑字都市數　收支零都市數　赤字都市數）			
水　道	五四	四三(一二)	三(一)	八(五)
電車・自動車・舟艇	一二	四(四)	一(一)	七(六)
船舶給水・港灣	五	三(二)	—	二(二)
ガ　ス	二	二(二)	—	—
公會堂・圖書館	三	一(〇)	—	二(二)
病院・產院・診療所	一八	一二(六)	二(一)	四(三)
防疫所・保健所・試驗所	二	一(一)	—	一(一)
旅館・浴場・食堂	二	一(一)	—	一(一)
質　屋	一三	九(五)	二(一)	二(二)
授產所	二	一(〇)	—	一(一)
保育所・兒童寮	一	—	—	一(一)
土地・住宅	六	五(三)	—	一(〇)

各都市合計歲計剩餘△印は不足を示す。圓

四五、〇一八、八〇五	△九二、一三九、九九二	△　四、六八二、一五六
	一二三、〇八九	△　一、三五六、六一四
△　四、四〇二、七八四	△　四六〇、四〇一	△　七〇三、〇二五
△　二二四、一九九	△　七一、八七四	△　五七〇、九〇六
八、七〇〇、九二九		

屠場	二三	一四（六）	一（〇）	八（四）	六二四、一八三
塵芥燒却	二	—	—	△	一三、二八五
市場	八	五（四）	—	三（一）	△ 七、四六〇、五〇六
墓地・火葬場	一一	三（〇）	一（〇）	七（五）	△ 二、九三四、一六六
製氷・製鹽	六	五（四）	—	一（〇）	七七八、八九〇
製材・製炭・山林	四	二（一）	一（一）	一（〇）	一、〇四〇
運動場	二	一（〇）	—	一（一）	△ 五二、四二六
剩餘計	—	—	—	—	五五、四七一、一三五
不足計	—	—	—	—	△一一四、八四八、一三五
差引	—	—	—	—	△ 五九、三七七、〇〇〇

右の各表を通覽して看取し得られることは當該都市における事業の全般を通じて、黑字を示すもの四九市、收支差引零のもの三市、赤字を示すもの一一市となつて居り、名古屋の約八、四四〇萬圓、神戸の約二、五四〇萬圓、福島の約四五八萬圓の赤字を除き、橫濱の約一、九八〇萬圓、鹿兒島の約五〇七萬圓、仙臺の約三四三萬圓長崎の約二九九萬圓等の黑字であり、數次に亘る物價・給與水準の改訂及び料金引上實施遲延等により、一般都市の事業經營が困難を來している今日、むしろ意外に感ずるところで、當事者の努力の程がうかがわれる。

次に各都市を通じて事業別にこれを見ると、電車・自動車等の交通企業において約九、二一三萬圓、市場において約七四六萬圓、港灣において約四六八萬圓、病院等において約四四〇萬圓の赤字を示しているに反し、水道において約四、五〇〇萬圓、土地・住宅において約八七〇萬圓の黑字を示している。この原因は多々あるであろうが、當該事業が必要とする勞務者の多寡が主たる原因なりと思料せられる。このことは、都市が今後新たに事業を起すに際し、考慮せらるべき緊要な點であることをここに一言する。

大阪市水道事業の企業會計經理について

大阪市水道局庶務課計理係長　和田新三郎

一

水道事業はその性格上強度の獨占性を持つ事業であつて、電氣瓦斯事業と共に市民生活上一日も欠く事の出來ない所謂公益企業の代表的のものであるは今更論ずる迄もない。而も多分に企業性をもつ關係上、之が運營には適切な經理的用意が準備されなければならない。にも拘らず原則として公營主義が堅く守られ、その會計經理は消費經濟本位の官廳會計規則によつて律せられてゐるのは全く不合理であり、企業會計樣式に依らねばならぬと云ふ事は數年來提唱されて來た所である。時も折、戰後の急激なるインフレーションによる財政破綻に起因して獨立採算制の問題或は適正な原價計算による使用料金の決定方策等が大きく取上げられ水道事業の經營者が今日程事業經濟の認識を新にし之に對する何等かの適當な經理方法の必要を痛感した事はないであらう。企業會計樣式による經理に就ては何れ政令により定められるであらうが、地方財政法に於て貸借對照表の作成を義務づけられることとなつたのは一段の進歩と云ふべきであり消費經濟本位の所謂現金主義會計制度に多くの示唆を與へた

ものと云へよう。

然し乍ら實際問題として企業會計による經理のためには二重の事務手續を要する關係上豫算編成方法を改革する事によつて、この手數を省略し様とし現に種々考究されて居るが眞に適合する綜合的な一元經理方法は遺憾乍ら見出し得ない様である。

二

今昭和二十一年度大阪市水道事業貸借對照表及損益計算書に就いて、その作成基準を記し他都市の御批正を仰ぎたいと思ふ。

水道事業經濟を如何に分類し、また豫算科目を如何に配列するかに就ては東京都の如く資本勘定及業務勘定に二大別するもの、或は更に雜部金勘定を設けるもの、又資本勘定、損益勘定及用品勘定の三大別にする論もあるが大阪市に於ては一應一切の收入及支出を資本勘定と收益勘定とに二區分する事にした。

（1）資本勘定は私企業の經營形態に於ける資產負債勘定に該當するものであつて直接業務上でなく唯事業財產の計算を明かにするための勘定である。即ち借入金その他關係收入を歲入とし建設費・改良費等の資產增設のための支出或は借入金の償還等を歲出とし歲入歲出は次の科目に分類整理の上貸借對照表の基礎とした。本勘定によつて資產の異動、資金調達・決濟等に關する財務上の事實を知る事が出來るのである。

資本勘定

歲入	附記
資本金	
自己資本	公債元金償還　建設資金として組入せる金額（例へば國庫補助金）等自己資本となつたもの
水道事業物品購買資金	事業利益金より生じたる運用資金であつて性質は自己資本であるが特殊目的をもつ關係上一應分離す
借入資本	公債及借入金　元金償還せるものは自己資本に移し未償還額を示す從つて償還濟となれば自己資本となる
短期負債	
未拂金	給水工事其他の還付未濟のもの、及物品代金等で年度末に支拂を完了せないもの
小口購買資金	他經濟より現金運用資金として預りのもの，水道事業物品購買資金とは性格相違す
引當金	年度末に於ける整理勘定である
職員退職給與引當金	
雜勘定	
預り保證有價證券	集金人の身元保證金の代用として受入れたる保管有價證券に對應するもの
損益	

資本勘定

歳出	附記
固定資産	價格は凡て建設又は取得せる價格を以て整理し建設改良による增價、又は廢滅による減價及減價償却額はその都度加減す
土地	
建物	
設備	
未竣功施設	
量水器	水道事業特異のものであり重要なる役割をもつ關係上、他の設備器材と一應分離す
器具機械	
特定資産	水道事業資金であるが、本事業經濟外に保管されるもの
建設資金	公債借入金は財政局に於て取扱はれる關係上、本事業に組替したる殘高を計上す
運用資金	水道事業物品購買資金の內、收入役保管にかかるものを計上し他の預金現金と區分す
流動資金	
貯藏品	取得時價により計上
預金	運用資金に屬せざるものを計上す、收入役に於て出納管理せる年度末殘（繰越金）は預金と見做し本勘定に計上す
現金	水道事業物品購買資金及小口購買資金の現金
未收入金	使用料及給水工事費の調定未收額を計上す
雜勘定	
公債發行差金	公債の借入債額と手取額との差額を資產として計上しその關係公債の元金償還額に比例して償却す
保管有價證券	預り保證有價證券に對應するもの

收益勘定

歳入	附記
使用料	調定額を計上す從つて使用料實收入高は未收入金を差引きたるものとなる
上水道使用料	
市外給水料	
國庫支出金	事業に對する國庫補助金は資本勘定とす
利子補給金	昭和20年度歳入缺陷補塡公債に對し國庫より受けたる利子補給金
受託事業收入	調定額を計上す
財產賣却代賣却益	土地、建物、物品等不用財產賣却に際し帳簿價格以上に賣却せられたる差額を計上す
雜收入	

（2）收益勘定は業務上に於ける損失と利益に該當するものを云ふのであつて業務上の諸收入、所屬物件の貸付料、預金及貸付金利子、其他關係收入を歳入とし經營諸費、所屬物件の維持補修費、借入金利子、其他關係經費は歳出とし次の如く分類した。

收益勘定

歳出	附記
總係費	豫算項目上事務費に屬するものの内、製造原價、販賣原價計算に直接算入し得ない事業遂行上の經費
給料及雜給費	
需用費	
設備費	
雜費	
業務費	對外的業務部門及淨水所關係事務費を計上す
給料及雜給費	
需用費	
設備費	
雜費	
維持作業費	
淨水及送水費	
配水管維持費	
水栓維持費	
量水器維持費	
廳舍其他維持費	
受託事業	
事務費	
工事費	
雜費	
組替金	
普通經濟に組替	
公債費に組替	公債利子及雜費とす、元金償還の組替は資本勘定である
固定資產償却費	

以上の結果を今二十一年度決算により比較して見ると次の通りである。

昭和二十一年度大阪市水道事業會計歳入歳出比較表

歳入

企業會計形態

	現行豫算形態		資本勘定		收益勘定		備考
款	項	金額	款	項	金額		
使用料		五〇、七一六、〇一三・四九	短期負債		四五五・五〇	使用料	五一、一七九、〇九三・四五
	使用料	五〇、七一六、〇一三・四九		未拂金	四五五・五〇	上水道使用料	四七、三八一、一六八・九五
						市外給水料	三、七九七、九四四・四九
財產賣却代		六三、五六六・五五	固定資產		三、九九八・〇〇	財產賣却代	四九、四九九・〇〇
	財產賣却代	六三、五六六・五五		建物	三、九〇八・〇〇	建物賣却益	四九、四九九・〇〇
				土地	九〇・〇〇	雜收入	七五〇・〇〇
			流動資產		五四九、二七九・五五	雜入	七五〇・〇〇
				貯藏品	五四九、二七九・五五		
受託事業收入		四、四九六、六七三・〇〇	短期負債		三、九五四・七四	受託事業收入	六、七九二、七一八・二六
	工費收入	四、四九六、六七三・〇〇		未拂金	三、九五四・七四	工費收入	六、七九二、七一八・二六
繰越金		一三〇、九五四・八九	利益金		一三〇、九五四・八九		
	前年度繰越金	一三〇、九五四・八九		前年度繰越金	一三〇、九五四・八九		
雜收入		七八一、三五六・二九	自己資本		二五〇、〇〇〇・〇〇	雜收入	三七二、六六一・一〇
	雜入	七八一、三五六・二九		寄附金	二五〇、〇〇〇・〇〇	土地賃貸料	七、二六四・九一
			流動資產		一五八、六九五・一九	雜入	三六五、三九六・一九

組入金　一六、一五六、八二九・六三　借入資本　一六、一五六、八二九・六三
公債費より組入　一六、一五六、八二九・六三　公債　一六、一五六、八二九・六三
國庫支出金　五、〇五五、五三三・六五　自己資本　四、八三一、一〇〇・〇〇　國庫支出金　二四四、三三三・六五
補給金　二四四、三三三・六五　利子補給金　二四四、三三三・六五
補助金　四、八三一、一〇〇・〇〇　國庫補助金　四、八三一、一〇〇・〇〇
歳入合計　七七、九七九、八六六・五一　三三、一〇四、三七七・五一　五八、六三九、〇四四・四六

歳出

企業會計形態

現行豫算形態

款	項	金額	資本勘定 款	資本勘定 項	資本勘定 金額	收益勘定 款	收益勘定 項	收益勘定 金額	備考
經常部		四三、四三三、五五五・一〇					總係費	二、三五九、二〇一・九六	
上水道費		三八、一〇〇、六九〇・五三					給料及雜給	二、一〇六、五四二・〇〇	
	事務費	二、五四五、一三三・三一					需用費	六二、八七四・九一	
	給料及雜給	九、三八四、〇九五・七四					設備費	四、〇五八・七〇	
	需用費	八五四、一九三・三八					雜費	二六六、七二六・三五	
	設備費	一〇、六四六・七〇							
	雜費	一、一九六、一九七・四九	固定資產			業務費		六、七九〇・〇〇	
			未竣功施設			給料及雜給		六、七九〇・〇〇	

						需用費		七九二、三八・四七	
						設備費		六、五八〇・〇〇	
						雜費		一、一三三、七八一・一四	
作業費		二六、七五五、四五七・三三				維持作業費		二六、七五五、四五七・三三	
	淨水及送水費	三一、八九九、七六八・一六				淨水及送水費		三一、八九九、七六八・一六	
	配水管維持費	二、一〇一、二五三・七四				配水管維持費		二、一〇一、二五三・七四	
	水栓維持費	一、〇一三、〇六七・六〇				水栓維持費		一、〇一三、〇六七・六〇	
	量水器維持費	一、六七一、三五七・七三				量水器維持費		一、六七一、三五七・七三	
組替金		四、一三一、八八四・六七				組替金		三、六五六、二八四・六七	
	普通經濟に組替	一、六七〇、〇〇〇・〇〇				普通經濟に組替		一、六七〇、〇〇〇・〇〇	
	公債費に組替	二、四六一、八八四・六七	流動資產			公債費に組替		一、九八六、二八四・六七	
			△公債						△公債元金償還
臨時部		二九、六五一、五九四・五九							
上水道設營改良費		一、五五三、六四四・九八	固定資產			維持作業費		八九九、四八〇・八〇	六〇四、二〇四・一八
上水道設營改良費		一、五五三、六四四・九八	土地			配水管維持費		一四四、六四四・八〇	四三四、八六二・五三
建物		二八、〇〇〇・〇〇				廳舍維持費		二八、〇〇〇・〇〇	
設備		八五六、八五六・〇〇							
復興費		二〇、〇五八、三九六・五五	固定資產						
復興應急費		二〇、三八二、三九六・六三	建物					一、八三一、八三四・〇〇	
			設備					一七、九九八、一二四・五五	

△未收入金　一五八、六九五・一九　△前年度未收入金の減

	器具機械	一五一・四八一・〇〇	
	量水器	三五、八〇〇・〇〇	
流動資産		三四、〇〇〇・〇八	
	材料	三四、〇〇〇・〇八	
受託事業費		六、七六五・六七九・九七	受託事業費 六、七六五・六七九・九七
	流動資産	二、七六三、四五五・四六	
受託事業費	六、七六五、六七九・九七		
	△未收入金	二、三〇〇、〇〇〇・〇〇	事務費 三一五、一八二・五四 △1受託事業に對するもの
	〃	四六三、四五五・四六	工事費 六四二、三九五・七六 △2使用料調定高に對するもの
			雜費 三八、一〇一・六七
水道事業物品購買資金		一、〇〇〇、〇〇〇・〇〇	特定資産 七〇〇、〇〇〇・〇〇
水道事業物品購買資金		一、〇〇〇、〇〇〇・〇〇	運用資金 七〇〇、〇〇〇・〇〇
	流動資産		三〇〇、〇〇〇・〇〇
	現金		三〇〇、〇〇〇・〇〇
歲出合計		七二、〇〇四、二六九・七八	二五、五二七、五八五・八九
歲入出差引（歲入增）		五、八九五、七〇六・七三	流動資産 四九、三一〇、〇六九・三五
歲入出差引			預金 五、八九五、七〇六・七三
			合計 三一、四三三、二九三・六三 四九、三一〇、〇六九・三五
			△九、三二八、九七五・二一 △歲出增 九、三一八、九七五・二一

三

而して當該年度の決算をなし經營計算の實態を知るためには、（1）財産の評價と（2）減價償却の問題を重要な課題として取り上げなければならない。蓋し豫算編成の方法改革や或は企業會計經理による二重記帳の手數をかけても單に、それのみでは經營實態を直ちに把握する事は出來ないからである。

（1）財産の評價

財産評價の問題は經營の實態把握並びに損益計算の基本問題であり一般會計理論及會計實務の核心をなすものであるが殊に公益企業の分野に於ては最も激しい論爭の對象となつてゐる。それは水道事業に限らず公益企業に於ては全事業財産中殆んど大部分は固定資産である關係上評價は自ら固定資産に集中され合理的な評價の基礎を那邊に求めるかは實際上甚だ複雜且困難であるからである。のみならず公益企業の性格上評價に特殊目的をもつ立場上その基準は取得價格によるべきか又は現在價格によるべきか夫々論據の分れる所であつて本市に於ては、（1）流動資産に就ては取得時價主義を採用し（2）固定資産に於ては取得又は竣功迄に支出せる總計額を評價價格とした。

水道事業の如く營利を目的とせず、また企業經營の適正と合理的料金制度の確立を目途としてゐる企業に於て現在價格による評價は必ずしも妥當な方法とは云ひ得ないからである。（1）及（2）の方法による時は價格を算出するにも比較的容易であり實態に即した略々適正な結果を得られるものと思はれる。又發生的に見ても長年月に亘り官廳會計により消費經濟本位の會計制度を採用して來たのであるから今直ちに企業形態へ切替をなすには非常な複雜さと困難を伴ふのである。故に一應の基準を設定する場合以上の如き簡便なる手段を採らざるを得

ない。尚流動資産に就て取得時價主義による時は、現在の物品會計の實態から見て多少不合理の點も免れ得ないが（例へば什器が損傷し又倉庫設備の不充分により貯藏品價格に減損を來してゐる場合等）これは物品會計方法に別個の是正を加へまた年度末決算に當つて、物品の實態を或る程度現在購入價格に適應して何等かの補正を加へる事が必要である。評價の基準を以上の線に引き爾後の減價或は增價は何等かの補正手段を取らなければ經營計算上正確を期し得ないのは當然である。

（2）減價償却

減價償却は評價に關聯し損益計算を支配する重要問題であるが、公營企業たる水道事業の諸設備に就いては、之を行ふや否や種々論議されて來た所である。今例を擧げて見ると水道事業は株式會社の如く株主勘定に該當するものがないから減價償却をせなくとも支障はないとする論がある。蓋し減價償却は資本を維持するために行ふものであると云ふ定說によれば水道事業はその創設以來建設改築に要する費用は凡て公債（借入金）により調達されるのが常であるからである。又公債償還が恰も減價償却と略々同樣な效果を發生する關係上減價償却をなす必要がないとする論もある。即ち今假りに固定資產の耐用年限が公債の償還期間に等しいものとするなれば年々の償還費は之を減價償却と見做す事が出來ると云ふのである。而も實際に於ては公債の償還期間は固定資產の耐用年限よりも短期であるため公債償還期間滿了と共に減價償却期間より公債償還期間を差引いたる期間の減價償却は既に高率に行はれた事になる譯である。然し乍ら、前記の減價償却と公債償還とは根本的に異つた觀念のものである。公債償還は決して經營上の損失でなく單に負債の償還であると云ふ事實から資本勘定に整理さるべきが當然であるが之に反し減價償却は年々生ずる或る一定限度宛の價格の減損の補塡であるから純然たる損失に屬する事は明かである。從つて公債償還即減價償却と見る事は根本的に誤りである、のみならず若いては經營計算上妥當を欠く事となり料金算定の原價計算上にも亦正確を欠く事になるであらう。

本市に於ては減價償却を行ふ立場を採り、諸設備の實態に適應した各別の命數を算定し直接法により當該年度分を償却する事にした。從つて損益計算を正確にするためには、經營原價が減價償却分だけ高くなるのも亦止むを得ない事なのである。

竹中氏は「公益企業料金決定論」に於て次の樣に述べてゐる、

「公債の償還をなすと共に減價償却をする時は經營原價はそれだけ高くなり企業の財政的安定化が確保されるけれども料金の可及的低廉化が要求せられるから二者共公益企業經營原價の構成要素と認める事を躊躇せざるを得ない」

四

以上の企業會計經理方法により別表の如き貸借對照表及損益計算書を作成したが、戰後の急激なるインフレ下にある水道事業を經營經濟上から之を見る時、果して當を得たものか何うかに付いては大なる疑問がある。現在の樣な極めて特異な經濟情勢下に於ては、その實情を仔細に觀察し諸種の事情を併せ考慮しインフレ時の非常補正方法として資產負債共に全面的な評價替を斷行し之を經理せなければ、この試みも何等の效果を表はし得ないのではなからうか。

尚本經理については幾多不適合な點があると思はれるが、何れ年次實際上に於ける不備を是正し會計制度の確立を期したいと思ふ。

水道事業貸借對照表

昭和二十二年三月三十一日現在

借方 科目	金額	貸方 科目	金額
	圓		圓
固定資産	93,736,579.21	資本	103,110,204.10
土地	9,149,754.06	自已資本	38,933,004.10
建物	5,019,736.40	水道事業物品購買資金	1,000,000.00
設備	68,102,117.68	借入資本	63,177,200.00
淨水所設備	23,345,648.58	公債	63,177,200.00
配水設備	44,205,448.60	短期負債	14,360.24
防火水道設備	551,020.50	未拂金	4,360.24
孜功施設	7,145,570.90	小口購買資金	10,000.00
未量水器	2,763,034.33	引當金	2,000,000.00
特定資産	3,743,437.37	職從業員退職給與引當金	2,000,000.00
建設資金	3,043,437.37	雜勘定	2,000.00
運用資金	700,000.00	預り保證有價證券	2,000.00
流動資産	12,547,713.58	利益金	4,959,348.48
貯藏品	3,578,521.39	前期繰越金	130,954.89
預金	6,193,216.09	當期利益金	4,828,393.59
現金	12,490.64		
未收入金	2,763,485.46		
雜勘定	58,182.66		
公債發行差金	56,182.66		
保管有價證券	2,000.00		
合計	110,085,912.82	合計	110,085,912.82

（參考）

資本增減表

自已資本

	圓	
昭和二十年度末現在	33,851,804.10	
昭和二十一年度增加額	5,081,200.00	（國庫補助額 4,831,200圓　寄附金 250,000圓）
同　減少額	—	
昭和二十一年度末現在	38,933,004.10	

借入資本

	圓	
昭和二十年度末現在	47,495,970.37	
昭和二十一年度增加額	16,156,829.63	（設營改良 856,000圓 復興費 15,300,829.63）
同　減少額	475,600.00	（元金償還 475,600圓）
昭和二十一年度末現在	63,177,200.00	

水道事業損益計算書

自昭和二十一年四月　一　日
至昭和二十二年三月三十一日

損失の部	金額	利益の部	金額
	圓		圓
總係費	2,339,201.96	使用料	51,179,093.45
給料及雜給	2,106,542.00	上水道使用料	47,381,168.96
需用費	61,874.91	市外給水料	3,797,924.49
設備費	4,058.70	國庫支出金	244,322.65
雜費	166,726.35	利子補給金	244,322.65
業務費	9,199,241.35	受託事業收入	6,792,718.26
給料及雜給	7,277,553.74	工費收入	6,792,718.26
需用費	792,318.47	財産賣却代	49,499.00
設備費	6,588.00	建物賣却益	49,499.00
雜費	1,122,781.14	雜收入	373,411.10
維持作業費	27,359,661.40	土地貸貸料	7,264.91
淨水及送水費	21,869,768.16	雜入	366,146.19
配水管維持費	2,636,126.26		
水栓維持費	1,013,067.60		
量水器維持費	1,671,357.72		
廳舍其他維持費	169,341.66		
受託事業費	6,765,679.97		
事務費	315,182.54		
工事費	6,412,395.76		
雜費	38,101.67		
組替金	3,656,284.67		
普通經濟に組替	1,670,000.00		
公債費に組替	1,986,284.67		
固定資産銷却	2,490,581.52		
費引當金	2,000,000.00		
職從業員退職給與引當金	2,000,000.00		
當期利益金	4,828,393.59		
合計	58,639,044.46	合計	58,639,044.46

（參考）

利益處分書

	圓
前期繰越金	130,954.89
當期利益金	4,828,393.59
計	4,959,348.48
之を次の如く處分する	
自已資本に充當額	1,526,070.80
後期へ繰越利益金	3,433,277.68

（備考）

自已資本に充當額内譯	圓
土地	14,644.80
建物	28,000.00
設備	200.00
未孜功施設	7,626.00
水道事業物品購買資金	1,000,000.00
（年度當初分割したる自已資本充當）	
公債元金償還	475,600.00
計	1,526,070.80

財政統計をめぐる諸問題

大阪市行政局企畫課主査　渡　清　孝

一

統計は實在する經驗的具體的な社會現象を對象とし、之を同一の概念を有する集團として一定の時間空間の制約下に數量的に表現したものである。從つてそれは特殊性個別性を持つと同時に集團現象の忠實なる具體的客觀的な數量的映像であり、主觀的恣意的なるものを排斥し思辨の世界にも屬しない。統計が斯樣に獨自の性格を有するところに方法學としての存在價値を持ち、更に科學性が附與されるのである。

地方財政も亦一つの社會現象である限りに於てそれは統計の對象となり得る。否それ自體既に數量的な存在であるから經濟現象と等しく最も統計の對象に適しているとさえいえるのである。ということは、地方財政が數學の如く直觀の世界に屬さず、具體的經驗的實在を基盤とする限り、その研究に科學性を求めようとするならば、地方財政を對象として作成された統計―地方財政統計は之を無視することは許されない事を意味する。地方財政の實證的考察―具體的なる財政現象の數量的表現―財政統計の裏つけによつて始めて論旨に妥當性、科學性の基礎づけがなされるのである。抽象的な理論の世界を彷徨することはもとより自由であるし、又それに適した部門もあるにはあるが、理論は全て現實という魂をふきこまれることによつて生命を持ち得るものであることに思い致すならば、地方財政の研究を志す者も、その運營の掌に當る者にも現實というものを背後に持つ財政統計の重要性が認識されるであろう。而も統計というものゝ學問的價値を考慮するならば尚更そうでなければならない敗戰という尊い經驗の教えてくれたものゝ一つは、我國の統計の不備と利用度の稀薄という悲しむ可き事實である。財政統計も亦その例に洩れない。終戰後三年の今日於てすら財政統計に關しては全般的な、或は更に部分的な資料すら入手することができない。從つて稅財制度改正に對する批判も、地方財政窮狀の原因究明にも目然抽象的な議論に終始するの外はなく、そこには何等迫力も、合理性も認められないのが現狀である。所得稅附加稅、煙草消費稅は彈力性のある稅種と一應觀念的に稱され、地方團體からも渴望されているといわれるのであるが、具體的な計數を以てインフレーションとの關係、地方團體の財政需要の變化に應じてどの樣な稅額の變動を示すものであるか等々を示すのでなければ疑わしいものとされてもやむを得ないであらう。簡單な實例ではあるが、大阪市の歲出總額に關して過去より今日に至る一連の計數を示すことにより、その膨脹の趨勢が一目瞭然であり何人も疑い得ない明白な事實となるのである。（第一表）人口數により補正はしているが、更に物價指數によつて補正されるならば實歲出の系數が得られて完全なものとなる。

第一表　大阪市歲出膨脹の趨勢

種別	大阪市			地方費		
	金額	人口一人當り		金額	人口一人當り	
明治二十二年度	一九七、〇四三圓	〇、四一七厘	一	三九、一二三、〇一九圓	〇、八二八厘	一
同　三十二年度	五、五九六、六四三	六、五九〇	一六	一一五、七〇二、三四一	二、六一七	三

同　四十二年度	一一、九二六、六八八	九、九〇二	二七二、二八七、二二九	五、四四四
	六一	二四	七	六
大正八年度	三三、一〇九、八四一	二〇、九〇一	六六二、五七八、八二一	一一、七七九
	一六八	五〇	一四	一四
昭和四年度	一二〇、七六五、七一三	五〇、一三五	一、七三七、七八三、九一五	二八、七〇三
	六八二	一一六	四四	三四
昭和十四年度	二〇五、四五五、一七七	六〇、五三一	二、六六六、六二〇、三一九	三八、五〇五
	一、〇四三	一四五	六八	四六
昭和二十三年度	九、〇九〇、九七三、四四二	五三七、九〇四		
	四六、一三七	一、二八九		

註　一太字は膨脹系數を示す

二各年度共決算純計、但昭和二十三年度は八月五日現在豫算

地方財政統計を利用している最も具體的な手近な實例を求めると分與稅―配付稅制度にそれが見られる。稅額算定の基準を財政統計に求め、科學的な算出方法をとることによつて主觀的、恣意的なものを排除しようと企圖しているところに制度存在の意義と價値が認められる。併しこれとても、斯様に日本全國より集められた貴重な莫大な統計資料が公開されていないのであるから、われ〳〵にとつては制度それ自體に對する批判を求められても非常な困難を感ずるであろう。

斯く觀じてくるならば、地方財政統計の整備も亦地方財政確立の重要な一環をなすものであるとの結論に達する。財政統計整備の具體策としては、地方團體各自が自己團體財政の統計を整備することは勿論、統計の本質が社會現象の大量觀察にあるのであるから、團體相互間の資料の交換發表、中央に於ける全國的集計並に公開は一段と重要であり、これ等何れも法的な義務とすることによつて地方財政の一般への解放が實現され、地方財政の民主化というものも亦捉進されるものと信ずる。

二

前述のように地方財政統計を整備することは誠に緊要なのではあるが、統計が統計としての價値を保持し、信賴度、利用度を高めようとするにはなほ統計の根底に横わるところの諸問題の解決を先決としなければならない統計をめぐる諸問題とは、

1　統計作成前の問題

イ、統計集團の論理的概念規定

ロ、統計標識の撰擇と分類の決定

ハ、統計様式と種類の決定

内容の解說は後に詳述する。

2　統計作成中の問題

統計作成に伴ひ勝ちな意識的誤謬（欺瞞を含む）と無意識的誤謬を如何に防止し、如何に發見するかということである。これには統計作成者の教養訓練の問題も附隨して考へなければならない。

3　統計作成後の問題

作成された統計の交換、集計、發表の義務等については先に一言しておいたが、此の外に統計解析―財政現象の本質の洞察―統計の有する意味の理解があるのであつて、これこそ統計作成の根本的な本來の目的であり、これなくしては統計作成の努力も全く水泡に歸してしまうより外はない。これには數學、統計學その他

諸科學の應用を必要とし、人口、面積、所得等の他統計の援用をも重要な課題としている。の三つを擧げることができる。此等は何れも重要性を帶びているのであるが、今日迄解りきつたことゝして殆んど研究されておらず、解決策も提示されておらない。これは度々繰返すように財政統計の輕視から來ており、統計作成の無味乾燥さに起因しているものといえよう。その結果は、特に統計集團の論理的概念規定の不明確は集團の範圍が定まらず、統計をして主觀的、恣意的なものたらしめ、同一對象に對する統計上の數字が、作成する時、人を異にする毎に動搖して、統計の客觀性を喪失し、信賴度を薄め、統計解析にも大きな誤解を導入する處れさえ多分に存在する。從つてこれ等の諸問題を解決するのが本研究の骨子をなす可きなのであるが、何れを捕えても相當に複雜な內容を持ち簡單に解說することは困難であり、その力もないので問題を提供するだけに止めて、解決は權威者に讓り、なほ紙數の都合もあつて(1)についてのみ簡單に記述することゝし度い。なほ引用資料は手持資料の乏しい關係上大阪市のものによつた。

三

統計が作成されるまでに解決を必要とする諸問題は差し當り次の三點を擧げることができる。

1　統計集團の論理的概念規定

統計は具體的な社會現象の集團を對象とするのであるが、それは雜多なもの丶集團ではなくして同一の性質を共有する集團—これを統計集團という—であり、ここに一定の限界が劃され、範圍が定まつて、數量的な表現が可能となる。從つて先づ統計集團の概念規定—同一性質を抽象し確定することが必要である。概念形成は知覺、記憶、想像に現はれる表象を相互に比較し、同一性質を抽象し、これを再び綜合して一定の名稱を附することによつて完成され、此の過程が意識的になされて始めて論理的又は科學的な概念とされるのである。地方財政統計集團の概念規定も亦斯樣に論理的になされなければならない。然らば地方財政統計に於て、統計集團の概念規定を必要とされるものには何があるか。

（イ）純計

純計の概念には左の三つが考えられる。

（a）豫算編成上使用せられるもので、總計豫算に對應する概念である。今日の豫算は既に「一切の收入を歲入とし一切の經費を歲出とする總計豫算」を採用しているから純計豫算は問題外とする。

（b）一般會計の外に特別會計を設けた場合、即ち會計が複數の際使用せられる概念であつて、豫算決算の總計を示す場合各會計相互間に於て行われている組入、組替額を控除したもの丶總計をいうのである。復數會計に於て組入、組替が行われている場合單純に合計したのみでは重複計算がなされていることゝなるので計數が徒に尨大となつて眞の豫算、決算を示さないからである。複數會計の總計を前提としているから假に特別會計が存在していても一般會計についてのみ考える場合、又は特別會計でも一つだけ取上げる場合は、組入、組替は歲入、歲出に於ける一つの種別として示されるのに過ぎないから控除するのは誤りである。

（c）單獨會計の場合にも起り得るものであつて、純粹の收入、支出と認め難いものを控除した場合を純計と稱する。たとえば別途の（特別會計として設置したものではない）資金、蓄積金より繰入れ、又は編入した場合、受託事業會計、資金、基金會計等の特別會計で整理經濟と稱されるもの、借替公債の如く收入支出が素通りとなるもの、これ等を控除した殘額を純計と稱している。此の外に更に收入中の前年

度繰越金をも純收入と認め難いとして控除することがある。

（b）は現在の大阪市の豫算綱要等に於てとられているものであり、（b）（c）の混合型は曾ての大阪市の財政要覽、大都市統計様式等に採用されたものである。（b）の概念に從つて作成すれば豫算決算何れの場合にも各會計の繰越金の總計と、純計による總歳入出の差額とが一致し、バランスが極めて明瞭となるのであるが、（b）（c）の混合型では一致しないので一見して寄異の感を抱かせる。（c）を採用する實益は或程度の損益計算が示されるところにあるのであつて、たとえば大阪市の昭和十四年度決算の例をとると、純歳入一億九千二百十六萬八千圓、純歳出二億五百四十五萬五千圓で差引千三百二十八萬七千圓の赤字となつているのであるが、前年度の繰越金九千五百十萬八千圓があるお蔭で逆に黑字八千百八十二萬一千圓となつたのである。併し眞の殘額（翌年度えの繰越金）は九千四十萬三千圓となつている。これでも損益計算のほんの一端をのぞくに過ぎず、現今の地方財政經理の様式が金錢の收支を中心としている限り完全さを望むのはもとより無理であり、特にビアード博士が東京市政論に於て教示しておられる様に、物品經理に關しても年度末にその整理決算を行い、殘餘があれば繰越分として翌年度豫算え計上するという金錢經理中心に對する補足手段さえとられていない現狀では全く無意味という外はない。地方財政法第六條第二項によれば指定事業に關しては簿記の原理に從い損益計算を行う可きことになつているのであるから損益計算はこれに一任しておけば良いのであつて、純計の概念は複數經濟間の重複計算を控除した總計であるとの概念で充分ではあるまいか。兎に角概念を推定するのでなければ純計額は確定せず比較による統計解析も亦誤りとなる。大都市財政統計様式による純計算出の一例を掲げる。

第二表　大阪市昭和十二年度純計現計總覽表（昭和十三年五月末現在）　（大都市財政統計より）

經濟別	歳入						歳出						歳入出差額處分			
	總歳入	純計算出上控除額				純歳入	總歳出	純計算出上控除額				純歳出	翌年度より繰上充用	別途積立財産へ編入	翌年度へ繰越	他事業負擔△補充
		前年度より繰越	他經濟より繰入	別途積立財産繰入並運用	市債元金借替收入			前年度へ繰越充用	他經濟へ繰入	別途積立財産へ編入	市債元金借替支出					
	千圓	千圓	千圓	千圓	千圓	千圓	千圓	千圓	千圓	千圓	千圓	千圓	千圓	千圓	千圓	△千圓
一般行政經濟	219,804	59,752	31,146	184	23,801	104,919	149,406	—	27,304	852	23,801	97,449	—	—	72,430	2,033
普通經濟	88,346	34,004	4,084	184	—	50,074	60,258	—	12,157	759	—	47,342	—	—	28,089	—
下水道費	4,933	—	4,310	—	—	622	6,685	—	1,108	—	—	5,577	—	—	—	△1,752
港灣費	10,482	748	4,582	—	—	5,152	9,463	—	2,310	—	—	7,153	—	—	1,300	△281
都市計畫事業費	57,350	13,190	4,314	—	17,138	22,708	38,713	—	159	—	17,138	21,416	—	—	18,638	—
中央市場費	1,472	2	76	—	—	1,394	1,470	—	1,058	—	—	412	—	—	2	—
質舖費	129	18	25	—	—	86	87	—	30	14	—	43	—	—	41	—
商科大學費	591	38	313	—	—	240	563	—	—	11	—	552	—	—	27	—
受託事業費	1,964	906	1,057	—	—	—	1,013	—	1,013	—	—	—	—	—	950	—
火災損害塡補基金	536	287	249	—	—	—	434	—	434	—	—	—	—	—	102	—
公債費	53,525	10,418	12,136	—	6,663	24,308	30,341	—	9,035	60	6,663	14,533	—	—	23,184	—
東西兩學區費	476	141	—	—	—	335	379	—	—	8	—	371	—	—	97	—
公企業經濟	170,996	21,224	60,016	400	—	89,355	148,269	—	64,044	2,295	—	81,930	—	—	20,693	2,033
上水道費	14,515	887	3,373	—	—	10,255	11,885	—	3,606	—	—	8,279	—	—	596	2,033
電氣事業業務勘定	65,316	5,959	—	—	—	59,357	58,866	—	25,382	—	—	33,484	—	—	6,450	—
同資本勘定	24,848	4,864	18,385	400	—	1,199	18,395	—	5,528	408	—	12,459	—	—	6,452	—
同用品勘定	9,346	44	9,302	—	—	—	9,345	—	9,345	—	—	—	—	—	1	—
高速鐵道建設費	10,766	—	10,209	—	—	557	10,767	—	2,655	—	—	8,112	—	—	—	—
公債費	46,205	9,470	18,748	—	—	17,987	39,011	—	17,528	1,887	—	19,596	—	—	7,194	—
合計	390,799	80,976	91,162	584	23,801	194,274	297,675	—	91,348	3,147	23,801	179,379	—	—	93,123	—

（ロ）經常部、臨時部

歳入、歳出を經常部、臨時部に區別する實益は、經常經費を經常收入で賄い得るのが健全財政の一のあり方なのであるから、地方財政の實情を簡單に示す一の表現形式として必要であり（第三表）又後に述べるのであるが人件費、物件費の構成比率を知る事は、今日の地方財政の窮迫は人件費にありといわれているとき極めて重要な意義を持つものであつて、それも或程度固定的な經常經費中に於ける比率を求めるのでなければ過去の年度、他團體との比較に際して、判斷の正當さは求められない。（第四表）臨時經費は金額も尨大であり年度により團體により一定せず常に流動するものであるし、現在の豫算樣式は此の區分を認めていないから尚更槪念の規定を必要とする。又槪念が曖昧であるならば財政狀態を公開するに際して作爲と欺瞞が伴い易い。

第三表

種別	歳入	歳出	差引剩△缺
昭和十八年度			
總額	一二九、七五八、二〇七圓	一二九、七五八、二〇七圓	〇圓
經常部	八六、〇七一、五九四	八二、九一九、〇七三	三、一五二、五二一
臨時部	四三、六八六、六一三	四六、八三九、一三四	△ 三、一五二、五二一
昭和二十二年度			
總額	二、一四一、九八六、〇〇五	二、一四一、九八六、〇〇五	〇
經常部	一、一八八、五五二、七三九	一、二四一、六七四、二一二	△ 五三、一二一、四七三
臨時部	九五三、四三三、二六六	九〇〇、三一一、七九三	五三、一二一、四七三

註　昭和十八年度當初豫算、昭和二十二年度最終豫算（各年度共大阪市普通經濟）

第四表

種別	人件費	物件費	公債費	合計
昭和二十二年度				
經常部	七〇三、一五〇 千圓 五七%	四五六、三五〇 千圓 三八%	六三、六四四 千圓 五%	一、二四一、六七四 千圓 100%
臨時部	三三、八五一 三	八七六、四六〇 九七	〇 〇	九〇〇、三一一 100
計	七三六、〇〇一 三四	一、三三三、八一〇 六三	六三、六四四 三	二、一四一、九八五 100
昭和二十三年度				
經常部	二、二五七、七三八 六〇	一、三〇七、一四七 三五	一六八、一〇三 五	三、七三三、〇八八 100
臨時部	一五七、七八二 七	二、三四四、一五二 九三	〇 〇	二、五七〇、五三四 100
計	二、四三五、五二〇 三八	三、二〇一、八九九 五九	一六八、一〇三 三	六、三〇三、六二三 100

註　昭和二十二年度最終豫算昭和二十三年度八月五日現在豫算（各年度共大阪市普通經濟）

（ハ）人件費、物件費

人件費を統計の對象とする必要性は今更いうまでもない。然らば人件費とは何をいうか、昭和二十三年度よりは新豫算樣式により種目が全國的に統一されているので一應槪念としては規定されているものといえるが、消耗品費中の被服費、食糧費、補助負擔金中の交付金に當る共濟組合給與金、同交付金、健康保險料負擔金等についてはなほ人件費とするや否について見解を異にする人が多いであろう。人件費とは地方團體の行政を擔當する人に關する諸經費ではあるが、行政を擔當する人についても問題とすべきものがある。校園敎職員、警察消

防職員が即ちそれである。警察、消防が自治團體に移管せられるまでは、通常校園教職員を除外した人件費を統計の對象とすることが多かつた。それは職務の內容と給料の質がその他行政職員と異なつているのであり、特に小學校教職員については過去において市町村支辨となつたり府縣の支辨となつたりして變動が著しいので常に注意を拂はねばならなかつたからである。警察、消防職員についても亦同樣のことがいえるのである。又人件費を物件費の對照に於て考へるとき、その歲出中に於ける構成比率は教育事業の特質上人件費の比率が高くなるので、（第五表）その他事業と混合するときはこれ亦注意を拂わねばならない。水道、交通等の公企業も亦同樣の現象を示すのではなからうか。從つて概念規定も亦明瞭にしておかなければならない。（第六表）

第五表

種別	普通經濟	商科大學費	高等商業部費	工業專門學校費	警察費	消防費	水道事業費
人件費	六〇%	八九%	八三%	八〇%	七四%	六六%	四一%
物件費	三五	一一	一七	二〇	二六	三五	五四
公債費	五	〇	〇	〇	〇	〇	五
計	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇

註　昭和二十三年度大阪市普通經濟に於ける經常經費中の分類である。

第六表

年度	人件費	物件費	公債費	合計
昭和十八年度	千圓 三七、七二四	千圓 一〇〇、八五五	千圓 三、六一〇	千圓 一四一、二九六
	% 三三	% 六三	% 四	% 一〇〇
昭和十九年度	四四、四五八	二三六、八四九	三、四七六	三三、七八三
	一四	七五	一	一〇〇
昭和二十年度	六四、二〇四	一九四、四五五	六七、七〇八	二九二、三七七
	一三	六七	一二	一〇〇
昭和二十一年度	九六、八七七	二五五、七七三	一六、五五八	三六九、一五八
	三六	六九	六三	一〇〇
昭和二十二年度	七六、〇〇一	一、三五三、八三一	六三、一四四	二、一四一、九八六
	三四	六三	三	一〇〇
昭和二十三年度	二、四三三、五三一	三、七〇一、八九九	一六八、一〇三	六、三〇三、六三三
	三八	五九	三	一〇〇

註　昭和二十一年度迄當初豫算、昭和二十二年度最終豫算、昭和二十三年度八月五日現在豫算（各年度共普通經濟）

（二）委任事務費、固有事務費

委任事務費、固有事務費の概念は、地方自治體の本質論と搦みあつて最も異論多く、諸說紛々としている。而も委任事務費增嵩の趨勢は地方財政を壓迫するものだとして、最も多く例證されるところのものであるから統計作成に當つても、作成者の主觀、恣意、便宜が伴ひ勝ちで、そこには何等の科學性も認められない。從つて各人各樣の見解はあるにしても、統計作成に關する限り、全國的の統一を保ち統計の價値を確保する爲に是非とも一應の概念を決定しておかなければならない。第七表に見られるように大阪市の割合に於て各年度の變動が著しいのは概念の不安定の結果である。

第七表

都市	昭和十二年度	昭和十四年度	昭和十七年度	昭和二十二年度
東京市	% 六四	% 七五	%	% 六五
京都市	七一	七三	—	—
大阪市	六三	七六	五五	六六
橫濱市	六六	六一	—	—

神戸市	五八	一	一	七六	
名古屋市	七六	六二	一	五七	

註　—は手持資料がないため不明なことを示す。

（ホ）各種の事業費

此の概念は從來から一應明瞭なものとして餘り問題とされていなかつた。地方財政概要に於ても一應規定はされている。併し筆者のこれ迄の過去の經驗によるならば實際の統計作成に當つては常に疑問を生じ、その場限りで處置することが多かつた。從て日を異にし、或は作成者を異にすると、同一對象に對しても同一計數とはならない。年度、他團體との比較に當つても疑問を抱くのである。たとえば教育費とは何か、教育の概念によつて定まる。今日では教育委員會法第四條によつて、教育、學術、文化を教育ということになつているが、具體的な取扱いに當つては疑問を生じ各團體内に解釋の相違を生ずるのではあるまいか、併し教育委員會の權限内に屬するものは全て教育事業であるとして一應の解決はつく。又下水道事業、港灣事業は、それ自體獨立の概念主體となり得るが、性質を深く堀り下げてみると、施設の規模、維持管理の態様は土木事業ともいえるし目的から見れば前者は衞生事業で後者は勸業事業とも稱される。その他疑問が多い。確定を必要とする。

註　地方財政概要によれば

1 教育費—各種學校費、幼稚園費、圖書館費及文庫費、博物館美術館動植物園費、男女青少年團費、體育費、教職員恩給費等教育關係の種目

2 土木費—道路橋梁費、治水堤防費、用惡水路費、水面埋立費、河川港灣費、火災豫防費、復舊費、土木事業費、土木費負擔分擔金等土木關係種目

3 衞生費—傳染病豫防費、隔離病舍費、各種病院費、療養所費、汚物掃除費、屠場費、公園費、墓地費、火葬場費等衞生關係の種目

（以下略）

（ヘ）大阪市に於ては吏員以上の人件費は特殊の事業を除き、市役所費に一括統合計上されている。之は特別の目的を以てなされたのであるが、各事業の收支計算を明瞭ならしめるとき、或は當該事業の眞の收支を知らんとするときは當然に人件費を正當事業費に還元しなければならない。果して實際斯様なことが行われているであらうか。大阪市も昭和十六年度迄はそれ〴〵の事業費中に計上していたのである。從つて古い統計と比較する場合或は他團體との比較をとる場合常に此のことに注意を拂うのでなければ非常な誤りを侵すことになる。（第八表）特に人件費の昂騰している今日に於ては同一事業の過去の年度の比較に於て膨張係數をとるとき著しく異なつて來ることに注意しなければならない。

公債の元利償還についても同樣のことがいえる。

第八表　大阪市財政要覽最近十ヶ年度事業累年比較表より

事業別	昭和十七年度 千圓	昭和十六年度 千圓
役所費	一七、一七七	八、二〇四
土木費	四、六二八	五、一四八
都市計畫事業費	六、二八二	八、〇一四
下水道費	四、七一七	五、五〇八
港灣費	五、三二五	五、五九二

教育費	二三、二二五
社會事業費	三、七〇七
……	……
……	……
一般行政關係合計	一三五、一三三

	二三、七六一
	五、九八九
……	……
……	……
	一二一、二九〇

（2）統計標識の選定と分類の決定

統計集團はその名の示す通り集團であるから必ず內部構造を持つていなければならない。それは一定の單位によつて構成されていると同時に部分的な集團をも構成內容としている。この部分集團を統計集團に對して統計標識と稱しており、論理學上の概念に於ける內包の關係に立つている。統計標識―部分集團も亦集團であるから內部構造をもつているので、この構造を示すことを分類といつている。結論的にいえば統計標識を選擇することも亦統計集團を分類したことに外ならない。統計集團はそれだけでも既に統計の對象としての價値をもつのであるが、集團を分析して細い內部構造を知ることは更に一段と重要であり、統計の價値を一層高めるもので、統計調査の主眼點も此所にあるのであるから統計標識は調査標識であり、調査項目そのものである。從つて統計標識の選擇と分類の決定をいかにす可きかは統計作成の目的によつて自ら定まる。われは〳〵統計作成に當つては、基本原則―少問多知の原則の示す通り常に僅少の努力によりできるだけ多くのことを知り度い希望を持つものである。此の矛盾した希望を解決するのが選擇と分類の決定なのであるから實に困難な事だといわねばならない。標識を多く選擇し、分類を複雜にすればその目的を達するであらうが、統計作成の技術上の問題と標識の範圍の狹少になることによる大數の法則の效果の減殺―統計の價値の減少という敵に遭遇しなければならない。この調和を圖る爲に一定の限度というものが必要とされる。

地方財政統計も亦その作成目的に從つて標識の選擇、分類を行わなければならない。少問多知の原則によらんとするならば、やはり或る限度、妥協點というものが必要である。標識の選擇と分類の實例を見ると、地方分與稅配付資料によれば

昭昭二十二年度

歲入			
稅收入		稅外收入の一	
國稅附加稅	國庫支出金	分擔金及負擔金	道府縣支出金
道府縣稅附加稅	道府縣支出金	夫役及現品	寄附金
獨立稅	市町村稅	使用料及手數料	財產收入
地方分與稅	前年度繰越金	授業料	前年度繰越金
目的稅	其の他	公營事業使用料	繰入金
		其の他	市町村債
		國庫支出金	其の他

歲出			
會議費	警防費	公債費	
役所費	電氣交通事業費	市町村稅取扱費	
土木費	瓦斯事業費	負擔金	
教育費	地方振興費	その他諸費	

衛生費　選舉費　豫備費
厚生費　財産費
勸業費　都市計畫事業費

大都市財政統計様式によれば

歳出

一般行政經濟
財産收入　過年度分
使用料手數料　公企業より組入
國庫補助金、交付金
府補助金交付金　水道より
市税　郡計より組入
現年度分　其他

歳出

一般行政經濟
廳費　土木費
教育費　道路河川橋梁費
産業費　都市計畫事業費
保健費　港灣費
社會事業費　下水道費

公企業經濟
水道事業
電氣供給事業
電氣軌道事業
自動車事業
高速鐵道事業
其他（電氣局病院、公舍）

公企業經濟
電氣事業費
上水道費
其他

斯様に誠に千差萬別、枚擧に遑がない程である。もとより之は調査の目的によつて異なるのではあらうが、過古の年度の比較や他團體との資料の交換等に際して、その度毎に、選擇と分類を異にしているのでは、非常な手數を要し、繁鎖に耐えず、誤謬を侵す機會も自然多くなつて、回答遲延、無視という結果に陷つてしまうのである産業、貿易等の他の統計によつては世界的規模に於ける統一を試みようとさえされている。財政統計の此の部門に於ても日本全國的に統一されないものであらうか。昭和二十三年度の豫算様式に於て、その歳出種目が全國的な統一を見たことは喜ばしい限りである。なほ選擇と分類にも論理的な規準を必要とすることはいうまでもなく統計集團の論理的概念規定の場合と全く同様である。

（3）調査様式と種類の決定

われ〳〵が所望の統計を必要として調査を行う場合にはその一定の表現形式を考えなければならない。少問多知の原則はここにも必要であつて、前述の標識の選擇と分類が最も有効に利用されなければならない。即ち一つの様式を以て所要事項の全てが簡單明瞭に表現される可き形式を勘案し、之を一定のものとして全國的に統一することを必要とすると共に、一つの表様式を以てしては當該地方團體の財政狀態を示すことは不可能であり、所要事項の全てをも調査することはできないので、數多くの様式を必要とするのであるが之亦必要最少限度に止める可きで、その種類の選定にも愼重考慮を要し、之亦全國的に統一しなければならない。參考の爲様式と種類を大都市財政統計様式を例にとつて見る。（第九表）

第九表　大阪市一般行政經濟經常收支累年表（12年度年度末豫算、13年度原豫算、其他決算）

年度	經常收入	經常支出	收支殘金	收支殘金處分					再收支殘△缺	備考
				建設改良	基本財産造成又は繰戻	元金償還	繰上償還	其他臨時費		
	圓	圓	圓	圓	圓	圓	圓	圓	圓	
昭和7	37,243,212	31,878,590	5,364,622	189,733	12,827	4,943,691	250,000	4,500	△ 36,129	不動産賣却代充當
8	40,417,021	33,511,096	6,905,925	647,183	59,914	4,118,508	1,600,000	118,639	361,681	
9	42,434,902	34,427,077	8,007,825	506,625	1,714,343	4,546,405	536,300	315,823	388,329	
10	46,561,199	36,230,971	10,330,228	1,472,384	606,080	4,810,281	—	55,000	3,386,483	
11	51,838,566	37,908,931	13,929,635	7,493,846	42,642	7,991,064	—	217,882	△1,815,799	繰越金充當
12	51,213,372	49,058,929	2,154,443	641,154	16,011	6,969,721	—	61,555	△5,533,998	下水道利子債充當 1,314,866 不動産賣却代其他充當 769,411 繰越金充當 3,449,721
13	55,334,536	52,099,987	3,234,549	3,517,913	1,013,088	6,532,554	—	157,472	△7,986,478	下水道利子債充當 1,768,214 不動産賣却代充當 1,022,569 繰越金充當 5,195,695

註　(1)　收支殘金處分欄には當該年度經常收入の一部を充當せるもの及次年度豫算に於て一般剩餘金たる前年度繰越金を充當せる額を合計し之を當該年度欄に計上す　但し何れも新規事業及繰越に際して新に財源を補充したもののみに限り計上し事業に伴ふ繰越金は除外す

(2)　繰上償還額は一般剩餘金を財源とするもののみを掲げ起債殘金等による繰上償還を含まず

大都市統計樣式

何年度豫算經覽表　　何年度主要新規事業一覽表

何年度純計現計總覽表　　何年度事業繰越豫算額表

何年度豫算純歲入種類別表　　最近何ケ年歲出豫算消化狀況表

何年度豫算純歲出種類別表　　學區費歲入表

何年度純歲入現計種類別表　　同　歲出表

何年度純歲出現計事業別表　　何年度事業別公債未償還表

最近何ケ年經常收入累年表　　公債未償還額借入先別表

同　經常支出累年表　　同　利率表

同一般行政經濟經常收入累年表　　公債元利支拂市稅充當額表

同公企業經濟經常支出總累年表　　市有財産表

何年度給料豫算並人員表　　基本財産及積金現在額表

何年度繼續費一覽表

以上の諸問題を解決するに當つては常に「統計を作成する爲に」という本來の目標を見失つてはならない。從つて概念闘爭に終止することは絶對に好ましくないのであつて、如何なる形をとるにせよ兎も角全國的に統一せられた解決を最も緊要とする。それが爲には法令の規定による解決が一番妥當なのではあるまいか。但し此の場合でも中央の一方的、高見的な判斷によることなく地方團體の意向を汲取ることによつて民主的に處理されることが望ましい。

本稿は筆者のこれ迄のごしい經驗を基礎とし、何等理論的な反省を加えることもなく而も早急に取纏めたものであつて、論旨に多くの誤謬があるのではないかと多分に危惧しているのではあるが、地方財政統計も亦地方財政確立の重要な手段を提供してくれるものであることを痛感し敢えて稚筆を執つた次第で、大方の御批判と御叱正により所志の一端でも實現されたならば幸これに過ぐるものはない。

各市の「財政白書」について

東京市政調査會研究員
日本都市連盟事務局員　小古間隆藏

一

改正地方自治法は、「普通地方公共團體の長は、條例の定めるところにより、毎年二回以上豫算の使用狀況、收入の狀況並びに財產、公債及び一時借入金の現在高その他財政に關する事項を說明する文書を作成し、これを住民に公表しなければならない」（第二四四條第一項）旨を規定した。これによつて各市においてもこれに關する市條例の制定ならびに第一回の財政事情の公表、いわゆる財政白書の作製は、もはや完了しているものと推測する。

もともと、この規定の趣旨は、民主政治體系の最も基底をなす地方自治について住民のこれにたいする關心を高める方策の一として、地方當局をして執らしめたる民主政治體制育成の一手段と解すべきものであろう。國民の政治にたいする關心が健全に高まつているならば、その當然の要求として現われ、または要求として現われなくともこれにたいする注目や檢討が各自の間で自然に行われるようになるであろうところを、同法が代つてこのような狀態を釀成しようとしているとみるのが正しいと考える。そこで地方自治の振興を期待する立場から、關係當局がこの規定についても積極的な關心をもち、財政白書の作製ならびにその周知に關して十分の工夫が望ましい次第である。

二

第一に公表の回數およびその期間の定め方である。地方自治法は「毎年二回以上」と規定しているが、年二回という點は恐らくすべての市において一致しているのではあるまいか。この點は、經濟事情の變化の激しい今日といえども、これ以上の回數は事務上の煩さを償うだけの實益が伴わないこと、市のみならず府縣や町村においても同樣であろう。ただその二回をいかに區切るかの期間のとり方については相違がある。條例の定めるところによれば、會計年度を折半したものと曆年を兩分したものとがある。前者には、東京・京都・名古屋・橫濱・福岡・仙臺・新潟・靜岡・札幌・函館・熊本・鹿兒島・廣島・和歌山・小樽・苫小牧・弘前・福島・八王子・上野敦賀・池田・岩國・今治・宇和島・大分・諫早の各市があり、後者には、大阪・千葉・市川・藤澤・大津・豊中能代・高田・飯田・上田・熊谷・春日井・玉野・尾道・福山などを數え、いずれが多いかは推察しかねる。すべて統計類が曆年制をとる傾向にあるため、これを採用した市が案外多いのではあるまいか。なお豊橋市のように「年二回」とのみ記しているもの、岸和田市のごとく公表期を「九月と三月」と示しているだけの市はいずれに屬するか、あるいはまた別の區分によるものか明かでない。

第一回の白書の公表については、過渡的にまちまちの期間を選んでいる。半年分を示している市が多かつたようであるが、仙臺・長崎・廣島・春日井のごとく昭和二二年度全般にわたつて公表している市もあり、岸和田市は二二年度四―二月、足利市は六―一一月、福知山市は二三年度四―八月という變つた期間をとつている。尾道市のごときは一―六月分を一―三月と四―六月とに分けて揭出し暦年制をとる用意を周到にしている。鈴鹿市は前年度分と本年度八月末までの事情を揭げている。

第二に、右と關連してその公表の時期である。會計年度制の市では六月一日および一二月一日とするものが多く、暦年制の市は二月一日および八月一日である。東京都(都市のうちに加えることを許して頂くとして)においては會計年度制により五月一日および一一月一日と定めている。すなわち文書作製の期間が一ヵ月または二ヵ月であるが、すくなくとも年二回公表すべしとする立前は常に現狀を傳えようとするものであるから、なるべく早いことが望ましいことに異論はない。特に天災その他避けることのできない事故で所定の期日にその公表ができないときは、事故の止んだときから一ヵ月以内に期日を定めてこれを公表すべきことが多くの條例にはうたわれている。公表が省略されるのを虞れての周到な用意で、指示に基くものではあろうが、やや念入にすぎるようにも感じられる。

第一回の公表は入手したものにおいては四月一日ないし九月一五日の日附で行われているが、これより遲れている市も少くない模樣である。

第三に、周知の方法である。入手したものには公報記載のものが多い。公報のある市では當然これに揭載するであろう。その他謄寫印刷によるもの(岸和田・福知山・尾道・飯田)、活版印刷の冊子(春日井・高田)、同じく一枚刷のもの(熊谷)もある。公報あるいはこの種の印刷物の市民の眼に觸れることには普通ある限度があ

る。また一定の場所で閲覽に供せられる。その期間は六ヵ月であり、市長の指定する閲覽場所は多くの市規程においては財務擔當課であり、稀には岡崎市のように市民への接觸の都合からか總務關係の課の場合もある。呉・福島・諫早・能代の各市では本廳のほか各支所・出張所もこれに指定されている。公報が市民への周知機關として十分のはたらきを示しているとはいえない狀態からみて、閲覽場所が本廳のみというのは、大都市といわず中都市においても、義務的に過ぎるであろう。豊中市公報の表紙には「この公報は學校、支所、出張所、分所等で廣く一般市民にいつでも閲讀できる樣備付けて下さい。」と表示されているが、このような周知方法を常に具體化しておく準備は望ましいことである。

このほか新聞やラジオを通じての公表は有效な方法である。府縣の財政白書が新聞に登載された例はあるが、市では上田市のが「上田通信」という月二回發行の市政新聞に揭載されている。普通新聞には白書の發表された記事において多少その内容が傳えられている程度である。回覽による方法は、一般的には隣組組織のない現在、少くとも都市においては適當な方法とはいえない。

三

第四に、最も本質的な點として、その内容について檢討しよう。内容の構成は、多くは昭和二二年一二月二九日地方局長通知の示すところによつて制定した市條例に揭げた項目に從い、收入及び支出の概況・住民の負擔の狀況・公營事業の經理の狀況・財産、公債及び一時借入金の現在高とし、あるいは同じことではあるが、地方自治法の文面に從い、豫算の使用狀況・收入の狀況・財産、公債及び一時借入金の現在高として說明をすすめている點、大綱においてはいずれも異ることはないが、その表現の工夫には各市各樣の努力が拂われていることが認

められる。

なお、會計年度制にせよ暦年制にせよ、年の後半の財政事情公表に當つては財政の動向および市長の財政方針を明かにし、前半のそれに際しては前年度の收支の狀況を明かにすべきことは、條例に多くはうたわれているがその有無にかかわらず必要な事項といわなければならない。

さて白書の內容の表現方法について二、三の行き方を擧げれば、例えば豊中・岸和田・玉野の各市のごときは前記の順序によつて、揭ぐべき統計表は一通りすべて示されているが、說明というべき記述は全く無い。同市の條例には財政の動向および市長の財政方針を明かにすべきことも明記されているのに、いささか手が拔かれ過ぎているようである。仙臺市は同樣の行き方であるが、末尾に財政の動向と今後の方針が約八百字ほど大樣の說明とともに市民の協力を希望する結語として添えられている。廣島市の記述は餘りに計數說明に終始しており、「國庫支出金は貳千五百拾參萬四千九百參拾九圓」などという書き方はただ煩わしいばかりで白書の趣旨に副わない。

多くの例は、計數の說明に前後して、現下のインフレーションの昂進その他の經濟情勢とその地方財政への影響、豫算編成が國家豫算未成立や地方自治體制の大幅の變革過程により違例の狀態にあつたこと、ないしは地方財政法の確立を期待することなどに附言して、地方財政の當面の一般的情勢に觸れている。これは、關係事情に疎い一般市民に說明するものとして必要な事柄である。さらに、新潟市では財政事情公表についての地方自治法の趣旨から說き起し、長崎市では地方自治の意義・市の財政と市民との關係・市の事務・豫算とその內容にわたり、六千字餘の懇切な說明が、その初めに書き加えられている。回を重ねての公表については冗長あるいは啓蒙的行過ぎが鼻につくかも知れないが、新しい試みの第一回の公表に當つては周到適切であり、文章も要領を得てその熱意を窺うことができる。福知山市では、豫算內譯表と、月別收支概況に簡單な棒圖表を添え、福島市は前者にパイ圖表を用いている。叙述や揭表への苦心はしてもこの種の思いつきには案外缺けているようである。

大都市においては記すべき事項もおのずから多くなるが、その說明も概して詳細を極めている。大阪市は揭表においては簡潔な要約を付し、別途に煩瑣な計數をあげずに概勢を約六千字をもつて示すという最も要領を得た工夫をみせている。京都市の記述のうちには財政政策についてもその適正さを反省する態度が讀みとれる。印刷の技術上の制約が主因と思われるが統計表に算用數字を用いているのは名古屋市だけであるまたグラフを挿入しているのは京都市と横濱市のみである。讀ませるよりも簡明に納得させる圖表の活用はもつと工夫されてよいと考える。ただし京都市の一般會計の決算・物件費・人件費の各指數を諸經濟指數と比較したグラフは普通の圖表と片對數圖表とを混合したような合理性を缺いた目盛が用いられている。東京都の說明は科學的には最も周到であるが、やや事務的な感じを受ける。些末に過ぎることであるが、橫濱市の記述には文勢に不統一がある。

なお、統計表についても、叙述を裏書する分析表などはともかく、全般の狀況を示す統計表は一定の形式に統一するようにしたい。例えば收支の狀況は多くは、豫算額(當初額・追加更正額・現額)・收支濟額・豫算殘額收支濟割合が計出されているが、不備や簡略にすぎるものもある。

四

以上、各市の財政白書についてその外貌を一べつしたに過ぎない。しかし各市ともそれぞれに工夫努力のなされているのを認めることができる。市ではないが山口縣では二月と九月が公表時期であるが、早く縣財政の眞の姿

を知らせたいといふ理由で本年六月に第一回の公表を行つている。一般に當局には相當の熱意があるもののようであるが、これにたいする反響はどうであろうか。この點の情報にはまだ接していない。しかし周知方法にはなお最も多く工夫の餘地があろうと考える。また財政自體の枠の中に立つての説明はいかに苦心しても財政そのものに過ぎない。財政にたいする市民の理解を深めるためにも、市民の力による市民のための市政の行われることを期待する地方自治法の趣旨を具現させるためにも、事務事業の成果とその財政とが表裏ともに納得されなければ眞の實效はない。盛岡市は本年二月「市政白書」として財政狀況の報告と合せて市政全般の實相報告を刊行した。これは條例による財政白書ではないと思われるが、B6判一一一頁に上る冊子である。この種のものは他にもあることと思うが、よい試みであり、財政白書なり、この種の文書が、中學校ないし高等學校あたりの社會科の教材に採上げられるようにしたならば、眞の地方自治體制の確立・民主政治の習熟への一歩を進めることができるのではあるまいか。甲府市の統計係で編集した「市政便覽」はかかる意圖をもつて刊行されたものであることを明記している。本論を逸脱したようであるが、財政白書の周知方法考案の一助に書き添える。

このような創意工夫とともに白書に科學性のある内容を盛ることは最も重要なことである。計數に僞りはなくとも、白書公表の趣旨から、充分科學的に檢討し合理的數字を掲げる親切を望みたい。例えば人口一人あたりまたは一世帶あたり市稅負擔についても、多くは豫算額を割出した數値を示しており、そのうちにも國および都道府縣稅附加稅・獨立稅・目的稅を合計したものを對象としたものが多いが、科目としての市稅をそのままとり配付稅まで含めている市もある。豫算額よりは調定額を選んだ方が市民負擔をより正確に示すことができることはいうまでもない。また收支濟額を豫算額と對比していても執行未濟額に觸れていないものは甚だ多い。これだけでも事實を最も正確に傳える點に缺けている。しかも事務當局に著しく煩しい仕事ではない。

これらについて各市が相互に財政白書を比較研究して、よりよい報告を作製することが望ましいが、さらに關係當局者が協議研究して一つの理想のフォームを作り、各市がこれにより報告を作製することは、ただに相互の比較に便宜であるばかりでなく、市民に對しても忠實な奉仕となろう。中央の指示にのみ賴らず、みずから範例をつくることも地方自治の伸張に適うことと考える。

都市財政の確立に關する方策

昭和二十三年十一月一日　印刷
昭和二十三年十一月四日　發行

編集・發行者　日本都市連盟
（責任者　小古間隆藏）

印刷者　出間照久
大阪市都島區野田町四三

發行所　**日本都市連盟事務局**
東京都千代田區日比谷公園・市政會館
電話銀座(57)二〇一・二〇二・四〇九六

天業社印刷所印刷

東京市政調査會
昭 23.19 15.
受 贈