

## 戦後日本における地方自治財政の回顧

——いわゆる「革新自治体」の役割について——

坂 本 忠 次

### はじめに

戦後日本の地方自治・財政の展開過程を回顧して見ると、日本国憲法の公布（1946年11月3日）・施行（'47年5月3日）を通じた法規範（憲法第8章）による地方自治の保障、地方自治法（'47年4月17日公布・同5月3日施行）及び地方財政法（'48年7月7日公布・同10月1日施行）、1950年のシャープ改革に伴う地方税法（'50年7月31日公布、施行）の制定による地方自治・税財政制度整備の意義はきわめて大きかった。この点は、今日、地方自治財政の分権化に大きな関心を寄せている東アジア諸国の事例<sup>(1)</sup>（例えば韓国や中国）から見ても明白な点であろう。

そうして、1997（平成9）年5月、日本は地方自治法施行50周年の記念を迎え、様々な記念行事や出版物等も出されたことは周知のところである。また、この前後からわが国では、地方分権推進法が国会で成立し、また地方分権推進委員会（諸井虔委員長、'95年7月発足）の勧告（1996年～1998年までの中間報告及び第1次～第5次勧告）が出され、地方分権化に向けて明治以来の中央集権的な行財政システムの象徴ともいうべき機関委任事務の廃止が提案され、'98年5月の地方分権推進計画の策定となって法制度の改正

---

(1) 韓国では長い軍政の後、1995年自治体の首長選挙が導入され地方自治制度が整備された。中国では1994年分税制は施行され地方税庁は置かれたが地方自治法や地方財政法はなお存在していない。

などへと具体的な歩みを見せつつあることも注目すべき点であろう。

このような、わが国戦後の地方自治・財政の展開と変遷の過程の中で、特筆すべきものとして高度成長・地域開発期を中心として展開されたいわゆる「革新自治体」と呼ばれているものが存在していることである。今日、「革新自治体」なるものは、かつての全盛期と異なりきわめて限定された自治体の範囲にとどまっているのが現状であるが、そこでの様々な経験の反省と検討は、地方分権推進委員会も提案するような21世紀に向けた地方自治財政における分権化と住民自治を展望するに際し避けて通れない一定の意義を有するものであり、本稿は、この問題の検討への筆者の準備作業の一つであり、また筆者の過去30年余に及ぶ地方自治・財政研究の回顧でもあることをお断りしておきたい。

戦後における日本国憲法、地方自治法の公布・施行は、戦前以来のわが国の政府間関係・地方自治体制において画期的意義を有するものであったことは云うまでもないところである。それは、憲法第8章における地方自治の保障ととりわけ団体自治（第94条）と住民自治（第93条、第95条）の規定にあらわれているし、また、地方自治法を通ずる直接民主主義や間接民主主義の諸規定にも強くあらわれているところである。

例えば、戦後の地方自治法の施行や警察法の制定（'47年12月17日）に伴う自治体警察の発足や'48年6月20日の戦後初の村長リコールの成立（秋田県綴子村〔現鷹巣町〕）、教育委員公選制を定めた教育委員会法（'48年7月15日）の公布施行などはこれを示す一例であろう。

そうして、このことと併せて、戦後1950年代から個別的にまた、60年代の高度成長期を通じて本格化するいわゆる「革新自治体」の誕生とその後の展開・変貌・後退の過程を戦後日本の地方自治財政の展開の中でどのように位置づけておくかの課題が残されているのであり、本稿は、その財政的側面からのアプローチをめぐる一つの試論でもある。

## 1 戦後地方自治法の成立と「革新自治体」の性格

### ——その定義をめぐって——

ここでいわゆる「革新自治体」といっても、別に明確な、共通の定義があるわけではない。戦後には、道府県知事・市（区）町村の長など自治体の首長の完全な公選制（いわゆる大統領制に類似した住民の直接選挙）が認められたのであり、「革新自治体」と呼ばれているものは、まず、これら首長における“革新色の強い”首長の選出を持って「革新自治体」と名付けられているのが普通であろう。

筆者はここで、戦後日本のいわゆる「革新自治体」の定義については、

(1) 自治体の首長が、当時のいわゆる「革新政党」<sup>(2)</sup>の出身か、出身者でなくともこれら政党からなんらかの推薦を受けて当選しており、いわゆる保守党出身ないしは保守党側からの推薦を受けて当選した首長でないこと。また、当選後も、当該自治体の首長が、これらの政党と政策協定を行うかないしは支持を受けて活動している自治体であること。

(2) 上記の党などからの直接の支援ではなくても、草の根の「革新的」と見なされる市民団体、住民団体等からの支持を受けて首長が当選し、又はこれらの団体と政策協定などを結んで活動している自治体。

(3) 革新政党の支持に加えて保守系政党も支持にまわり、「府民党」「県民党」「市民党」などによりいわば“相乗り”候補となって当選した場合、議員数の内革新政党ないしは革新系議員が過半数を占めるか、ないしは主要な政策が「革新的な性格」を持っていると客観的に判断することができる自治体。

---

(2) ここで「革新政党」という場合、体制政党にも政策の一定の「革新性」は認められる場合もあるので、労働党や社会党、共産党など戦前からの無産政党の流れを汲む政党はもちろん、体制政党に属さない政党という広い概念としてひとまず把握しておきたい。但し、国家主義的な右翼政党（ないしはこれに類する政党）は除かれる。

さらに、現実的なケースは少いと思われるが、首長は保守党员ないしは保守党支持により選出されたとしても、議会の過半数が革新系の議員で占められ、首長の政策が革新側に歩み寄らざるを得ないケース等も起こり得るかも知れない。ただ、革新自治体の第一の指標（メルクマール）や要件を首長の政治的性格—保守か革新か—に求めるのは、わが国の戦後の地方自治法及び公職選挙法等を通じて首長は住民の直接選挙によって選出する—いわば大統領制に近い方式—ことが定められ、その地位がきわめて重いものとなっているからではないかと思われる。

もっとも、上記のような「革新自治体」の指標を作ったとしても、首長が「革新」だが議会議員の構成では「革新」ないしは「革新系」議員が過半数に満たず、保守系議員が多いケースも起こり得るかも知れない<sup>(3)</sup>。

ただ、ここで注意しておくべきは、わが国の政府間関係の交錯した構造からして、中央政府が保守政党で占められている場合地方政府での「完全な」革新自治体はあり得ず、いわゆる「革新自治体」は、自治体の執行部、審議及び決議機関、その政策の革新性、住民参加の度合い等においていずれも過渡的性格を有するものとも考えられる。このことは、云いかえれば、第1に、地方自治体の事務と権限、財源、公務員（人間）のあり方は、国（中央省庁）との関係で大きく規定されているのであり、自治体のみで「革新化」は完結しないこと、第2に、地方自治体の意思決定や予算過程において、例えば各課付属の審議会等（法令や条例に基づくものと任意のものがある）がどのような性格か、住民参加の制度化がどの程度まで行われているのか、

---

(3) ここで、「革新自治体」の革新度のランクづけとして、①首長が革新ないしは革新系か、②議会を構成する議員の過半数が革新（系）か、③その主要施策を革新的と見なし得るか、④革新的な住民団体（市民団体）からの支持と参加があるか、などが掲げられるだろう。この4つの指標の内、①～④を満たしている場合Aランク、①②③を満たしている場合Bランク、①②ないし①③の場合Cランクという風に把握する考え方もあり得る。

第3に、今日問題になっているような行政の透明性（情報公開）がどこまで行われているか（さらには決算の過程の公開性の有無）、といった今日的課題との関連にも留意しておくべきであろう。

そこで、以上のような留意点を念頭に置きつつも、本論文では、通常いわゆる「革新自治体」と呼ばれているものについて、戦後の動向を回顧しておくことから始めたい。

## 2 戦後における「革新自治体」の展開と変遷

### (1) 「革新自治体」の萌芽期——第一期の特徴——

戦後の地方自治法（1947年4月17日公布、法67）の下で、首長公選制が実現したが、いわゆる革新政党等の支持を背景とした首長の出現は、すでに1947年の第一回の統一地方選挙において北海道、長野県、福岡県、徳島県など個別自治体で見られている。その後、50年の京都府—蜷川府政は6期24年間続いた—、54年の兵庫県、55年の大分県等に革新知事が誕生した。市レベルでも、横浜市、京都市、神戸市ほか全国に50を超える革新首長がいた。

1950年代にも、55年の帯広市、56年の延岡市、津山市、57年の釧路市、横須賀市、宇治市、舞鶴市の4市、58年の前橋市、59年の泉大津市、枚方市、岡山市、秋田市、郡山市、仙台市、酒田市、浦和市、与野市、大宮市、夕張市で誕生している。

これらの革新首長には、産炭地労働組合の推薦等による労組幹部の立候補、戦前からの労働・農民運動等社会運動経験者によるもの、戦後の平和運動など民主的運動の経験者等も存在していたが、どちらかといえば住民・市民運動よりも労組出身者、旧労農・社会党幹部等が中心であった。

## (2) 高度成長・地域開発期と「革新自治体」の展開——第二期の特徴——

## a 地域開発行政と新中央集権体制

1950年代中頃から1973年秋の中東の石油危機に至る日本経済は、日本経済史の上では未曾有の、国際的にも驚異的な高い経済成長をとげた時代であった。そうして、この時代は、戦後日本の地域開発の時代とも照応している。つまり、1960年の池田内閣による国民所得倍増計画と1962年10月からの全国総合開発計画（一全総）を通じて拠点開発が進められた。

拠点開発方式は、1962年の新産業都市建設法、'64年の工業整備特別地域促進法を通じて具体化され、全国13地区の新産業都市、6地区の工業整備特別地域の工業化が重点的に進められた。現実には、太平洋ベルト地帯を中心に既存の大都市や地方では瀬戸内の大分、岡山県南など特定地域が鉄鋼・石油精製・石油化学など臨海型・装置型産業を中心に重化学工業化が進められた。日本海側や北海道など北東地域、四国南部、南九州など西南地域の工業化は遅れ、地域格差が拡大する要因となった。

その後、地域開発行政は、大規模プロジェクトを中心とした新全国総合開発計画（新全総、1969年5月閣議決定）、第三次全国総合開発計画（三全総、1977年11月～）へと続いている。

地域開発政策を通じて地方財政は大きな変貌を迫られた。すでに、(1)1950年代中葉頃から見られる地方財政経費の中央財政経費を上回る財源の中央への集中、(2)国の公共投資の拡大と工業化拠点地域への補助金の拡大政策（1954年からの地方交付税制度による一般財源供給がこれに加わる）、(3)1965年に制定された「新産業都市建設及び工業整備特別地域整備のための国の財政上の特別措置に関する法律」に伴い、補助率のカサ上げと共に、誘致企業に対する地方税制の優遇措置（不均一課税）、新産債等特定地方債の許可、後進地域への財政援助を含む特定地方債への国からの利子補給の新方式が始められた。

また、地方行政分野では、(4)国土・地域開発行政、都市行政、公害環境行

政等高度成長期における機関委任事務の増大と中央省庁の権限の拡大、(5) 1953年の町村合併促進法とこれに続く市町村合併諸法の中での町村合併（1953～65年までに町村数をほぼ3分の1に減らす）及び、'65年の「市町村の合併の特例に関する法律」以降の地域開発政策下の市町村合併の促進、(6) 地域開発行政に伴う国の各省公務員の地方自治体への向出や転出による国からの人的コントロールの増大、などが見られている。

(7)このほか、1956年6月30日には、新市町村建設促進法も公布されたが、翌1957年10月には、第4次地方制度調査会が「地方制」案（いわゆる「道州制」案）を答申、地方行政の広域的再編成案もすでに登場するに至った。

以上のような地方行政におけるこの時期の新たな中央集権化の動きは、「新中央集権体制（ニューセントラリゼーション）」とも呼ばれている。例えば、鳴海正泰氏はその論者の代表的な一人であり、氏は、新中央集権体制を1950年代中葉までの区長・教育委員会公選制の廃止、戦後自治体警察の廃止など、朝鮮戦争後の地方財政危機・地方財政再建促進特別措置法の成立（1955年12月29日）に伴う地方財政再建の時期を前提に論じられている<sup>(4)</sup>。

確かに、その背景は否定できない側面であるが、私の見解では、むしろ、池田内閣の下で本格的な高度成長・地域開発行政—拠点開発—の始まる1960年代以降の時期に求めるのが適当ではないかと考えている（後述参照）。

例えば、岡山市の寺田熊雄市長のように、弁護士出身で左派社会党員（旧労農党系の黒田寿男氏に師事）日中平和運動家として活動していたような人物もいた。寺田岡山市長時代（1959,4～1963,4）に三木岡山県知事の提唱する岡山県百万都市の広域都市建設（岡山、倉敷他の市町村合併）問題が起

(4) 鳴海正泰『戦後自治体改革史』日本評論社、1982年、第4章（125ページ以下）。同氏「戦後地方自治と革新自治体論—『資料・革新自治体（正編・続編）』の刊行にさいして—」『戦後地方自治の歩みと課題』（地方自治叢書11）敬文堂、1998年所収も参照。なお、同氏は、1975年以降を革新自治体運動の第2期として把握されているが、筆者は戦後第3期とし衰退の局面でとらえた。

き、この計画をご破算（1962年11月）にしたケースもあった。これは関係自治体労組（岡山市職・倉敷市職）の役割と共に、共産党や社会党左派などを中心とした住民団体、市民団体の運動が背景にあったことは周知のところである<sup>(5)</sup>。

#### b 「革新自治体」の展開期

この時期は、また同時に「革新自治体」の第二期でもあり、いわば展開期（＝全盛期）でもあった。ほぼ20年間続いた高度成長—その間気象変動の山と谷はあった—は、GNPのマクロでの上昇には貢献したが、地方でいくつかの「ひずみ」「ゆがみ」を生み出した。

戦後からの懸案だった失業問題を解消させたが、労働力不足が叫ばれ、農村からの都市への労働力の流出（及び出稼ぎ）に伴う都市の過密—本格的な都市化—と農山村の過疎が進行した。消費者物価の上昇、開発に伴う公害問題と自然破壊、産業基盤優先の公共投資により都市の生活基盤整備の遅れが顕著となった。福祉よりも道路・港湾等への投資が優先され、「ひずみ」が目立ち始め、各地でコンビナート設置反対、公害に反対し環境を守る住民運動、市民運動が地方自治体を中心に活発化した。

1963年の第5回統一地方選挙は、都市問題・公害環境問題、地域民主主義の確立がテーマとなり、横浜市、京都市、大阪市、北九州市など大都市にいきよに革新市政が誕生した。

(5) もっとも、岡山県南百万都市問題の場合も、事情は複雑である。百万都市を提唱した三木行治県政の誕生（1950年4月）に、当初、社会党や県教組は推薦団体として協力支援しており、百万都市構想は社会党左派の寺田岡山市長や高橋倉敷市長（保守系）の執行拒否によって挫折したが、挫折後の三木知事四選（64年4月）をも、岡山県職組、県教組、そして高教組も支援し実現させている。しかし、県総評は三木知事四選に反対し、岡山・倉敷等の市職労も独自の候補を立てている。

このようにして、岡山県南百万都市問題は、1960年の三井三池の闘争、安保改定反対闘争の教訓を通じて、戦後の企業内労働運動に一つの転機をもたらすものとなり、地方政治に住民団体・市民団体が参加する大きなきっかけとなった。



一方、地方都市でも北海道の旭川市、釧路市、三笠市、室蘭市、栃木市、町田市、調布市、武蔵野市、上田市、飯山市、三島市、新居浜市の13市で革新自治体が誕生、64年11月には全国革新市長会（会長飛鳥田一雄横浜市長）が結成され、革新自治体としての連帯と共通の課題を話し合った。

このような中で、1967（昭和42）年4月28日の第6回統一地方選挙で東京都知事に社共統一候補の美濃部亮吉氏が当選、塩尻市でも初の共産党員市長が当選した。いわゆる「革新自治体」は、高度成長の「ひずみ」がもたらす各自治体の革新政党の活動や住民・市民の運動を背景として誕生していくのである。

### （3）低経済成長時代と「革新自治体」の衰退 —— 第三期の特徴 ——

1973年秋の石油危機、1978～79年の第2次石油危機を通じて、日本経済は低経済成長時代に突入した。

1975年4月の第8回統一地方選挙には、東京都知事に美濃部知事が三選、大阪府知事に黒田了一、神奈川県知事に長洲一二、島根県知事に恒松制治の各氏が当選した。78年、当時の長洲神奈川県知事が「地方の時代」を提唱し、この言葉がマスコミなどを通じてブームを呼んだのは、一面で先に述べた「革新自治体」の力を背景にしていたことを物語るものである。

しかし、78年4月の京都知事選で“革新”の灯が消え、横浜市長選では保守相乗り候補とされる細郷氏が当選するにいった。そして、美濃部知事引退後、79年春の第9回統一地方選挙では、保守・中道の推す鈴木俊一氏が東京都知事に、同様にして大阪府知事に岸昌氏が当選するなど、この選挙で、保守系知事が増加し中央官僚出身者が全知事の過半を占めるにいったのである。

その後も1983年4月の統一地方選挙では、神奈川県長洲知事の3選に加えて、九州福岡県の奥田知事、北海道横溝知事など革新といわれる何人かの知事は誕生したが、ごく限られたものとなった。ただ1980年代は、地方政治

における各政党の支持・推薦関係はきわめて複雑となり、いわば「保革交錯の時代」を迎えたことが特徴的である。つまり、野党がなんらかのかたちで首長の支持・推薦に参加した自治体についてみると、74年時の351自治体から80年の568自治体、84年時の704自治体に拡大している。しかし、これを仮に社・共の統一自治体に限定してみると、74年時で112自治体あったものが、80年時70自治体、84年時49自治体に減少している<sup>(6)</sup>。いわば、地方政治における首長支持・推薦の多党化ないしは保革交錯化が著しく進んだ時期が第3期といわれる時期であろう。

#### (4) 政党の再編と「革新自治体」の低迷 —— 第4期の現状 ——

バブル経済による土地資産価格の高騰等日本経済混乱と特にバブル崩壊後の「資産デフレ」に象徴される厳しい不況の中で「革新自治体」も低迷期を迎えているが、特に日本の政党が保守系の自由民主党をはじめとして四分五裂を繰り返し、いわゆる55年体制のような自民党対社会党（共産党）の対決図式が見られなくなった。1988年11月の竹下内閣の成立に伴い同年12月24日、参議院で消費税導入を柱とする税制改革関連6法案を可決（公明・民社反対、社共両党退席）、同法は12月30日公布された（消費税は1989年4月1日より導入）。その後、1989年7月23日の第15回参議院議員選挙で与野党の議席数が逆転し社会党64（24減）、自民党36（30減）、同年9月土井社会党委員長は「新しい政治への挑戦」として連合政権への展望に立つことを表明した。

一方、自民党も、新進党の成立等新たな分裂へと歩み始め、政界再編成が見られ出した。

このような中央政界の構図は、地方自治体の「革新化」にも大きな影を落とし、いわゆる「革新自治体」は共産党単独の首長によるいくつかの自治体

---

(6) これは、(財) 地方自治総合研究所の調査による数字である。

を除いて大きく変質し低迷化して行ったのである。

### 3 「革新自治体」の政策の成果と課題

#### (1) 「革新自治体」の政策の成果

以上見たように、二度にわたる石油危機とその後の円高経済、バブル経済とバブル崩壊などの過程を通じて、いわゆる「革新自治体」は変貌を迫られて行った。本節では、これまでの革新自治体の各地での誕生を通じて、自治体の改革や都市政策、税財政改革等がいくつか提案され実施に移されて行ったが、その諸政策について、今日的視点でどのように位置づけ評価しておくべきかを課題として検討を加える。

まず、戦後日本の「革新自治体」は、第1に、住民参加、市民参加を促進させたことである。1960年代後半当時、学園紛争の中で羽仁五郎『都市の論理』（1982年）がブームとなり、また、松下圭一氏は、『シビルミニマムの思想』（1971年）を出版した。これらは、高度成長後の都市過密化に伴う都市問題等の噴出に伴う市民参加の必要性を提起したものと考えられる。なお、「革新自治体」の全盛期には、地方自治体の性格規定を踏まえ「公務労働論」<sup>(7)</sup>などの問題提起も行われている。飛鳥田一雄横浜市政では『市民生活白書』を作成すると共に、各地の自治体で自治体職員・住民・研究者の参加による『住民白書』が作られ始めた。

第2には、「まちづくりの新しい試み」や内発的開発、産業政策などが見られ出した。横浜市の都市計画・まちづくりを手がけていた田村明<sup>(8)</sup>らの活動が見られ出すのも飛鳥田市政を通じてであろう。また、神戸革新市政下における「丸山地区のまちづくり」などもその一例である。

(7) 例えば芝田進午『公務労働の理論』青木書店、1977年などが知られる。

(8) 田村明『まちづくりの発想』岩波書店、1987年。

第3に、自治体福祉の充実、先取り福祉行政についてである。東京都など大都市自治体における老人（高齢者）の医療費の無料化、公立保育園の増設（「ポストの数まで保育所を」と云われた）、障害者福祉の強化、などの方向である。また、農村部でも早くから岩手県沢内村など医療費軽減への試みの運動が行われた<sup>(9)</sup>。1973年は国政における「福祉元年」とされたが、「革新自治体」の先取り福祉が地域からのこれを促す原動となったと思われる。

第4に、既存及び新設の各工業地帯における公害に抗議する住民運動、コンピナート誘致に反対する住民運動などが見られ、住民運動を背景とする各種の公害防止条例が自治体の手により策定された。全国に先駆けた東京都の公害防止条例（1965年制定）をはじめ、東京都公害研究所（柴田徳衛所長）を中心とした7大都市自動車排気ガス規制問題調査会が、51年度（76年）、規制は可能との調査結果を発表している。

一方、地方農村部でも、1970年代の土地投機ブームに対する町村土保全条例（1973年、岡山県長野県政）等も出されている。

第5に、大都市の自主課税権の強化に向けての提言とその具体化である。具体的には、東京都をはじめとする大都市府県を中心とした法人2税（法人住民税、法人事業税）の超過不均一課税及び横浜市等大都市自治体をはじめとする法人市民税の超過課税、法定外普通税の提案等がそれであり、これらについては項を改めて述べて行きたい<sup>(10)</sup>。

(9) 前田信雄『岩手県沢内村の医療』日本評論社、1983年。

(10) 革新自治体の役割についての上記の評価は、斎藤忠雄「地方分権の論拠と課題—史的展開」『自治研究ひろしま』No.37 1977年7-10月号を参考としている。なお、このような「革新自治体」の評価に対しては、いくつかの論議が見られてきたことも確かである。前掲鳴海論文（注4）参照。

## (2) 自主課税権強化への提言

## a 東京都の新財源構想研究会の提言と評価

「革新自治体」の行財政改革の独自の提案の内最も迫力がありその後の地方財政改革に大きな影響を与えたのは、やはり美濃部都政時代の東京都の行財政改革をめぐる一連の提案であった。この提案は、今日、地方分権推進委員会の勧告が出され、21世紀の分権的な税財政改革を展望して行く上でも大きな意義を持っている。

「大都市財源の構想」第1次報告（1973年1月）に続く石油危機後の1973年11月、東京都が財政白書『東京都の財政—財源問題を考える—』を発表したが、これを受けて、都民のために東京都の大都市財源を拡充すべく、税制をどのように活用するかに焦点を置いて提言したものである。そうして、構想の作成に当たって次の4点を基本的な方針とした<sup>(11)</sup>。即ち

第1は、税財政を、行政を担当する立場からみるのみではなく、自治の担い手である都民の立場から、税財政を含めた経済という広い視野にたってみる。

第2に、税法など国がつくった税財政制度の枠組の中で、市民的法解釈その他の方法により、巨大都市の自治体である東京都の財政の自主自律性の拡充を追求する。

第3に、税源、税制を単に量的な資金の確保のために考えるだけでなく、課税を通じて産業活動などの規制・誘導をはかり、直接に市民の生活と生活環境をまもるという考えを導入する。

第4に、市場経済のメカニズム、企業の論理の限界をふまえ、福祉財政体系を確立するための積極的公的介入によって、市民の生活権を確保する。

---

(11) 以下は、全国革新市長会・地方自治センター編『資料 革新自治体』日本評論社、1990年、を参照。

というものであった。

これについて、現代巨大都市の病根について、集積の利益と集積の不利益の同時進行、外部不経済にもとづく社会的アンバランス、混雑費用の発生、長期費用増下の公共サービスの問題等にふれたのである。

そうして5つの提案を行った。それは、

- 1 法人2税（法人住民税および法人事業税）の引き上げ
- 2 固定資産税の適正化と公正化
- 3 法定外普通税としての高速道路適正利用税
- 4 法定外普通税としての公害防止税
- 5 開発利益の還元と都市開発協力金

であった。

続いて、「新しい個人住民税一大都市税制改革のために」（第2次報告）が1973年12月発表された。「大都市緊急財源構想」（第3次報告）は1974年12月、「大都市税制の不公平是正」（第4次報告）は1975年1月、「不公平税制と財政構造の改革」（第5次報告）は1976年8月、「東京都財政の緊急課題」（第6次報告）が1978年に発表された。そうして、「財政改革と大都市経営」（第7次報告）が1979年1月に発表されて終わっている<sup>(12)</sup>。

第1次～第6次までの報告の中心課題は、税制改革等を通じた財源の確保と課税自主権の確保にあったといえるが、それは、まず不均一超過課税にあった。即ち、1974年3月、大企業に対する法人事業税の超過課税が74年3月都議会の議決をへて実現、同年4月1日から実施された。同じく大企業に対する法人住民税も75年7月の都議会の承認をへて同年10月1日から適用された。

法人2税の超過課税による増収額は、表1に見る通りで、1974～83年度までの5年間で計2,771億円の増収となり、法人2税7,440億円の10%に当たる

---

(12) 東京都・新財源構想については、山本正雄編『都市財政改革の構想』、1978年、参照。

表1 東京都の法人2税の不均一超過課税増収額 (単位：億円)

項目 \ 年度	1974	75	76	77	78	計
法 人 事 業 税	113	351	301	324	336	1,425
法 人 住 民 税	—	63	370	433	420	1,286
計	113	414	671	757	756	2,711

注) 1978年度は、見込額。

額であった。これは、1949年のシャープ税制勧告において、地方税の税率の決定を中央政府が行うのではなく、地方行政単位がその権限を持つべきとする勧告の趣旨にそうものであった。1978年度には、大都市自治体を中心に急速に普及し、法人住民税は都道府県で44団体、市町村で152団体、法人事業税も5都道府県が実施するに至っている<sup>(13)</sup>。

しかし、その後、1975年の地方税法の改正で、政府は、いままで制限税率のなかった法人事業税に新たに制限税率を設けた。東京都がせっかく引き上げた14%を75年10月以降13.2%に引き下げたのである。このため東京都の減収額は平年度で205億円の減収となった。これに対し、東京都は、先の第4次報告「大都市税制の不公平是正」(75年1月)で、憲法に保障された地方自治への重大な侵犯であるとの意見を述べている。

しかし、政府は、76年度の税制改正では、自動車税、軽自動車税にも制限税率を設け、76年5月には、自治省は固定資産税の不均一課税は、自治体ではできないとする旨の通達を出したのである。

一方、都市税制の改革では、(1)法人市町村民税の税率引き上げが行われた。これは、大都市を中心とした長年の大都市財源拡充の悲願に、政府が譲歩したもので、今日も各都市自治体などで続けられている。

このようにして、法人関係3税—法人事業税、法人都道府県民税、法人市町村民税—の実効税率(資本金1億円以上)は、73年の45.04%が49年には

(13) 前掲、『資料 革新自治体』427ページ。

49.47%となって税負担が国際水準に近くなったと政府は述べている。しかし、実効税率ではなお、国際水準に比べて当時のわが国はなお低かった<sup>(14)</sup> (表2参照)。しかし、都が法人関係3税について一定の増収をもたらしたことはいうまでもない(表3参照)。

つぎに、(2)事業所税の新設である。これは、大都市の長年の財源拡充のテーマの1つであったが、政府は、75年度税制改正で実施にふみきり実現をみるにいたった。それは、①新增設の事務所事業所(床面積2000㎡超)は、床面積1㎡当り5000円を建築主から、②既設の分は、資産割(床面積1000㎡超)は、床面積1㎡当り年300円、従業者割(従業者100人超)は、従業者給与総額の0.25%を、それぞれ事業主から徴収するというものである。

表2 法人3税の実効税率表(資本金1億円以上)

区 分	1973年度		1974年度	
	法 定 税 率	実効税率	法 定 税 率	実効税率
	%	%	%	%
法 人 税	留保分 36.75 配当分 26.0	29.93	留保分 40 配当分 30	33.04
道 府 県 民 税	法人税の 5.6	1.68	法人税の 5.2	1.72
市 町 村 民 税	法人税の 9.1	2.72	法人税の 12.1	4.00
事 業 税	12.0	10.71	12.0	10.71
計		45.04		49.47

注) 大蔵省による試算。

表3 税法改正による都の増収額

(単位: 億円)

項 目	年 度				
	1974	75	76	77	78 (見込額)
法人住民税の税率引き上げ	211	277	332	369	372
法人税の税率引き上げに伴う 法人住民税の増収額	77	125	167	189	190
事業所税の新設	—	47	269	266	299

(14) 同上, 428ページ。



これも第3次報告「大都市緊急財源構想」(1949年12月)において国で、新税創設がならなかった場合には、「東京都は独自で法定外普通税としてそれを新設すべきである」と提言していたものである。

次に、(3)固定資産税の適正化と公正化への提言の実現である。すなわち、固定資産税について、第1次報告では、東京の地価の異常な上昇をとらえて、この税のあり方に根本的な疑問を投ずる提言を行った。

その際、世田谷区上野毛の住宅地の例をあげ、個人住宅用地の固定資産税は地価上昇による便益をなんらうけないにもかかわらず、72年に対し、77年には5.4倍、82年には29倍にも達することを指摘した。これに反し、企業用地は地価上昇という現象も企業立地の効率性を判断する要素の1つであって、住宅用地とはその便益が異なるものである。したがって、企業用地は時価課税し、住宅用地は軽減すべきだとした。そのためには、法令の条文を都民の立場から解釈しなおし、面積、用地などを考慮しながら、住宅用地については税率を引き下げ、企業用の土地については税率を引き上げるなど提言をした。

従来、固定資産税は物税とされ、すべての資産に一律に負担を求めるものとされてきた。ところが以上の提言は、企業用と住宅用の資産に対する税負担に、差別を設けることになるのであり、社会環境の変化に応じた新しい税負担の公平化の主張といえることができる。

これに対して政府は、地方税法の改正により、課税の標準の特例を設け、73年度には住宅用地については評価額の2分の1に、また、74年度には、住宅用地のうち200平方メートル以下の小規模住宅用地の部分については、評価額の4分の1にすることになり、住宅用地の固定資産税は、企業用地に比べ軽減されることになり、負担の適正化と公正化は一步前進したのであった。

このようにして、東京都の新財源構想の提言には、その後、政府によって採用され、今日も定着を見ているものがかなり見られることは周知のところ

である。

東京都議会の法人事業税の不均一超過課税の議決（74年3月）は全国の多くの自治体に影響を与え、課税自主権への関心を高めた。また、73年8月の大阪府摂津市の保育所超過負担訴訟、さらに74年4月の大牟田市の電気税違憲訴訟への提起となって前後してあらわれている。

東京都は、73年秋の石油危機に伴う構造不況のもとで、連年の財政危機に見舞われ、74年11月、新財源構想研究会の席上で美濃部知事は「財政戦争」を宣言した。これは、“ごみ戦争”と同じ様に、“戦争”という分かりやすい言葉を用いて、都民に財政制度改革の必要性を理解して貰おうとしたのである。中央集権的な官僚支配に対し、はじめて自治体独自で分権的財政改革への道を開こうとしたものであり、このような動きは当時“財政戦争”と表現された。

しかし、1次～6次にわたる東京都の新財源構想の提案の内実現にまで至らなかったものもいくつかある。それは、

(1) 新しい個人住民税の構想は、個人住民税の税率の公平化、住民税の総合税化を旨とするものであったが、理念的過ぎて実現性に乏しいとの批判もあり実現していない。

(2) 東京都は1976年11月、従来の中期計画にかわり財政戦争の戦略の書として「行財政3か年計画」を策定した。この計画は、都の財政自主権の拡充についてのべているが、その中心をなしていた事業用固定資産税の超過課税は、中小企業の税負担増加の影響をしゃ断することは技術的に困難だという理由から、実施を延期せざるをえなかった。

(4) また77年には、美濃部知事は、「当分の間」(地方自治法第250条)とされながら戦後30年も続けられた起債許可制度を違法としてその廃止を求め、国に対して訴訟を提起する決意をし都議会に提案した。これも財政自主権の確立により都の財政危機克服をめざすものであった。もしこの訴訟が提起されていれば、地方財政の歴史のうえでも画期的な意義をもつことになったで

あろう。しかし同年10月、都議会の否決するところとなり、この訴訟提起は不可能になっている。

このようにして、「財政戦争」は、政治情勢の変化も加わって、大きな壁にぶつかるところとなった。しかし、地方債の起債の許可制を西暦2002年には一国の財政構造改革法との関連もあり延伸されているが一廃止する方向で、1990年代の現地方分権推進委員会の勧告が出されていることも周知のところである。ほかに、

(5) 法定外普通税としての高速道路適正利用税、公害防止税、自動車に対する課徴金などの提言も、日本の税制と税制運用の厚い壁にはばまれ結局実現しなかった。しかし、このような法定外普通税の提案は、各地の「革新自治体」などに影響を与え、当時多数の提案が見られ出した。その大部分は提案やアイデアに終り実現しなかったものも多いが租税政策の運用を通じて外部不経済を除去し、企業等の経済活動を規制・誘導しようとする考え方を提起したことが注目された。

法定外普通税の考え方は、今日地方分権推進委員会の第二次勧告でも課税自主権の考え方から新たに持ち上げられるに至っている。

#### b 横浜市・法人市民税の超過課税（1974年）

横浜市は飛鳥田一雄市長のもとで、「法人市民税の超過課税について」を市議会に提案した。これは、市民税法人税割の税率を制限税率いっぱいまで引き上げる市税条例改正案である。

##### 〈趣旨〉

市民税法人税割は、国税の法人税額を基礎とし、標準税率12.1%から制限税率14.5%までの税率を採用することとされている。これまで横浜市は標準税率（12.1%）を採用してきたが、これを引上げるに際し、一律にその税率を14.5%に引上げることは、中小法人に重課となるばかりでなく、現在でさえ企業税制、特に租税特別措置等によって大法人に有利となっている不合理な制度をさらに助長することとなり、集積の利益をもっとも享

受し、他方で都市の膨張を誘発している大法人に負担を求めることの解決にはならない。したがって、市民税法人税割の税率を上げるとともに、あわせて不均一課税を採用することとしている。

#### 〈超過課税の内容〉

市民税法人税割の税率は、先に見た通り、地方税法の規定で12.1%から14.5%までの間のうちで定めることとされ、税率を2つ以上に区分することはできないとの解釈、いわゆる「税率構造変更論」の議論にまき込まれないため、市税条例においてはあくまでも税率を14.5%の1つに規定し、地方税法第6条の規定に基づく不均一課税に根拠を置き、中小法人に対する実際の税負担の段階において差を設けるという「税額控除」の方式を採用している。

したがって、この措置に伴う実際の税負担は次のとおりとする。

- (1) 資本金10億円以上の法人 14.5%
- (2) 資本金5億円以上10億円未満の法人 13.3%
- (3) 資本金5億円未満の法人 12.1%

この措置によっても、法人所得に対する実効税率は、49.47%から50.26%とわずか0.79%の上昇にとどまる。もっとも、法人大企業には負担が重くなることは確かであろう。これは、集積に伴う外部不経済の費用を大法人が負担しその利益を広く社会に還元する考え方に立っている。

#### 〈税収の用途〉

税率引上げに伴う増収額は、小中学校木造校舎の鉄筋化事業の費用に充てることとした。横浜市では、人口の急増によって新興地域の校舎新築事業に追われ、木造校舎の改築事業が大幅に立ち遅れている。これらの木造校舎の鉄筋化は、火災等の災害防止、交通騒音や大気汚染等の公害防止あるいは教育施設環境の格差是正等の観点から早急に進めなければならないものであって、従前から国庫補助事業としての危険校舎の改築、公害防止のための改築の事業の外に、1971年度から市の単独事業としても発足させ

ているが、国の補助基準が厳しいこと、さらに市の財政事情などによって現在なお木造校舎は112校、1580教室もあり、これに今回の措置により税収のすべてを投入して推進しようとするものであるとしている<sup>(15)</sup>。

このように「標準税率を超えて超過課税を行う場合は、法律上、財政上の理由があることによって行うものであるが、納税者に納得してもらうためにも税収の用途は明確にしておく必要がある」としているのは、当時の飛鳥田市長らの考え方であろう。してみると、法人市民税の超過課税は、「目的税」に近い考え方をとったものと考えられる。これは、現行の都市計画税（標準税率1.4%に上のせ）に類する考え方といえる。飛鳥田氏の考え方の中には、増税とアカウントビリティとの関係が念頭にあったのではなからうか。これは、すぐれて現代的な問題である。

### c 神戸市と起債主義

神戸市の宮崎辰雄市長は、『あすの都市経営』（1978年）の中で神戸市が市債を積極的に活用した理由として次のように述べている。

市債をどう活用していくかは、都市づくりや市民福祉を進める上で、重要なカギを握っている。ところが、日本では、イギリスやアメリカの自治体のように、経常収支、資本収支という会計の区分がない。また、施設整備は全額起債で先行的に行い、その償還財源は増税、使用料などの特定財源に求めるという方式も発達していない。むしろ具体的な事業の選択にあたって、国の補助・交付税制度をにらみながら、どうしても補助金などをあてにする習慣がつきすぎている。

このような立場から、同市では、都市建設に内外債起債を積極的に活用していくことにした。戦前から電気事業費・水道拡張費などの特別会計に外債発行を積極的に活用した（その一部は償還貨幣をめぐる問題を起こしている）が、戦後のポートアイランドや六甲アイランド開発にマルク債起債を積

(15) 同上、431～433ページ。『地方自治通信』74年11月号も参照。

極的に活用したことは周知のところである。

また、いま一つは、神戸市が市民引き受けによる愛市公債、コミュニティ・ボンド、市場公募債の市民引き受けなどを行ったことである。これを一覧すると、表4の通りとなる。

このようなユニークな市民引き受けの起債は、丸山地区のコミュニティ活動や婦人活動など市民運動を背景にして可能とされたといえる。しかし、このような任意債の発行は、いわゆる「第3セクター」などでも行われているが、自治省側からは望ましいものとは考えられず、一時期の発行にとどまっている。ただ、神戸方式は、戦後永らく続いてきた起債統制に対しては、大きな問題提起であったことは間違いない。

表4 市民引き受けの神戸市債

銘 柄 区 分	昭和50年度事業公債11号	昭和47年度神戸市丸山地区コミュニティ公債	第75回事業公債(神戸市愛市公債)
発行年月日	昭和51年1月24日	昭和47年5月30日	昭和23年12月10日
発行額	15,000,000,000円	30,000,000円	67,013,500円
起債目的	六甲アイランド埋立、下水道、上水道および都市高速鉄道の建設事業資金に充当	神戸市丸山地区に建設のコミュニティ施設の事業資金に充当	区役所及び警察施設戦災復旧並びに学校整備の事業資金に充当
証券の種類	1万円、10万円、100万円の3種無記名式礼付	1,000円、1万円の2種無記名式礼付	100円、500円、1,000円、1万円の4種無記名式
発行利率	8.5%	6.5%	9.5%
発行価額	額面100円につき99円25銭	額面100円につき100円	額面100円につき100円
償還期限	10年(うち3年据置)	5年(うち5年据置)	6年(うち2年据置)
償還方法	半年賦元金均等償還(1回当たり4,500万円)	発行日の5年後(昭和52年5月30日)一括償還	年賦
利息支払	年2回(1月・7月)	年1回(5月)	元金支払と同時に支払

注) 宮崎辰雄『あすの都市経営』1978年による。

## むすびにかえて

以上、戦後日本の高度成長・地域開発期を一つのピークとして認められたいわゆる「革新自治体」の成立・展開・低迷（衰退）などの経過を簡単にふり返り、また、それが果たした都市財政改革の分権化に向けての意義について見てきた。このような戦後地方自治の回顧を通じて云えることは、

第1に、戦後日本の高度成長・地域開発行政における機関委任事務の肥大化等新たな経済・社会管理行政の拡大、市町村合併による地方行政の再編成による新たな中央集権化—ニュー・セントラリゼーション—の時期は、また一面で住民・市民運動の高揚による「革新自治体」の展開・高揚期でもあったことである。

第2に、「革新自治体」—特に大都市自治体—の提起したいくつかの財政改革への提言は、その後各自治体の税条例等を通じて実体化し定着化したものについてはもちろん、そこでの提言の多くは—それが理想主義にとどまるものもあったとしても—今日の「分権型社会の創造」を旨とした地方分権推進委員会の諸勧告を先取りし、その萌芽をもなすものであり、その成功と失敗の経験がもたらす今日的意義はきわめて大きいものと云わなければならないことであった。

しかし、わが国の中央政治をめぐる民主主義の混迷と同様に、地方政治をめぐって克服さるべき民主主義の課題も多く残されているのであり、戦後日本における「革新自治体」の経験は、21世紀の地方自治・財政の分権化と自治を展望する上で大きな教訓を残したこともまた銘記しておかねばならないのである。

## A Review on Local Autonomy and Finance in Japan after World War II

—On the Roles of ‘Reformed Local Autonomy’—

Chuji Sakamoto

The purpose of the paper is to reevaluate the roles of the reformed local autonomy for promoting decentralization and local autonomy against new centralization. I consider the local autonomy and finance in Japan after World War II, focussing on the roles of so called ‘Kakushin Jichitai’, reformed local autonomy in the 1960’s and 1970’s. Firstly I review the developing and declining processes of ‘reformed local autonomy’ in the period of high economic growth in Japan. Then I discuss the roles of these reformed local government bodies through rising citizen movements. The local governments like Minobe-Tosei or Asukata-Yokohama-Shisei contributed to the tax reforms and some other financial reforms and promoting decentralization.

The 1960’s and 1970’s in Japan are called ‘The Period of New Centralization’ in intergovernmental relations. However, the roles of these reformed local autonomy for promoting decentralization against new centralization should be reevaluated.