

自治研究月報 かながわ

9 1978 特集 一般消費税
No.15



神奈川県地方自治研究センター



自治研月報かながわ

9 1978 特集 一般消費税
No.15



一般消費税のしくみ

〈政府税制調査会特別部会の試案〉 単位万円

	税抜 き取 引額		納付 税込 み取 引額	
〔製品製造者〕				
原料を輸入	500	$500 \times 10\% = 50$ ($700 \times 10\%$) $- (500 \times 10\%)$ $= (700 - 500)$ $\times 10\% = 20$	50	550
製品を卸売業者に販売	700		20 770	
〔卸売業者〕				
製品を小売業者に販売	800	$(800 \times 10\%)$ $- (700 \times 10\%)$ $= (800 - 700)$ $\times 10\% = 10$	10 880	
〔小売業者〕				
製品を消費者に販売	1,000	$(1,000 \times 10\%)$ $- (800 \times 10\%)$ $= (1,000 - 800)$ $\times 10\% = 20$	20 1,100	
〔消費者〕				
支払額の合計	1,000		100 1,100	
(注) ①税率は計算の簡便化のため、10%と仮定した。②税込取引額を税抜取引額とするには、税込取引額に110分の100を乗すればよい。				

もくじ ◆◆ CONTENTS

一般消費税の公法的問題点

日本大学教授 北野弘久 3

一般消費税の地方行財政に与える影響

神奈川大学教授 渡辺精一 9

一般消費税の試案を公表

9/12 政府税制調査会・特別部会 14

地方自治制度の視点(連載第3回)

成蹊大学教授 佐藤竺 16

伊藤革新市政の7年間 18

会員の声 19

〈ルポ〉 生鮮食料品の流通のカナメを見る

—川崎市中央卸売市場の職場訪問記— 20

かながわの自治体のうごき 22

今月の統計から 24

編集後記 25

一般消費税の公法的問題点

日本大学教授

北野弘久

[一般消費税問題學習会での講演のあらまし]

はじめに

一般消費税は人権破壊の現代的戦争

今日は、日本の税財政制度全体の仕組みを国民—TAX・PAYERという観点からどのように考えるべきかという立場をふまえて、一般消費税の問題を考えてみたいと思います。

一般消費税というのは、非常に重要な問題で、私の20数年間の研究生活でも一番恐ろしい問題です。先日総評大会で、不公平な税制を正す会の代表として挨拶をしたのですが、戦前であれば戦争突入にかわるべき性質のものです。現代的な大量破壊の、人権侵害の装置であるといってよいと思います。

一般消費税は大変な税金であり、消費税導入について色々なことがいわれています。特に最近は財政危機ということで、いかにも大義名分がありまして、やむを得ないという印象を国民に与えています。政府の税制調査会では、一般消費税の導入を前提にして、納税義務者や納税手続をどうするかという非常に技術的な議論を展開しています。

今日の新聞では、総評の富塚事務局長が非常に激しい調子で、消費税導入の方向に反対を表明するという記事があります。

1930年代の財政構造との類似性

一般消費税導入がなぜ戦争にかわるのかといえば、昭和53年の国家財政の構造は、1930年代（昭和初期）の財政構造に非常によく似ているということを財政学者や経済学者がいっています。どのような点かといえば、公債依存率が37%（実質）で、つまり借金で37%が占められているということです。このような財政構造は、歴史的にもたびたびあるものではありません。日本でも、昭和に入って2度しかないわけです。1度は、1930年代高橋是清大蔵大臣の頃です。高橋是清は、高橋財政ということで非常に有名な人です。この高橋大臣の時代には実際に30何%の公債を発行したのです。当時は非常に不況で、なんとか不況を克服するには需要促進をはかる必要があるということで、公債政策を思いきってやったわけです。この政策は経済学的には正しかったといわれています。しかし一旦膨脹した財政は簡単には圧縮できません。余程の政治家があらわれなければ緊縮できないのです。高橋大蔵大臣は緊縮を提唱し、公債政策を実行したのですが、緊縮できませんでした。それどころか、彼は2・26事件で殺されたのです。それから日本は一路大東亜戦争に突入したのです。日本は大東亜戦争で何百万人という生命を奪ってしまったのです。

2度めは終戦直後、昭和20、21年の頃に30%前後の公債を発行しています。その時はインフレを

もたらし、一般民衆の生活を破壊したのです。

昭和53年の財政構造は、財政的観点からみますと、1930年代の財政構造と非常に類似していることを財政学者・経済学者は指摘しています。まさに、経済・財政のメカニズムが戦争をもたらすのです。人間の意志と無関係に戦争をもたらす構造でもあります。

赤字をなくす唯一の方法か

政府が考えている方向は、赤字をなくすために唯一の方法として、一般消費税導入を考えているわけです。一般消費税導入によって、何兆円という税収を獲得できるから、この新しい税源によって赤字をなくそうということです。

一般消費税の導入は、戦前であれば大東亜戦争に突入するというかわりです。したがって、形をかえた現代的戦争であるといえます。これからは鉄砲を打ったりする戦争は余り行われず、部分的には行われても、全面戦争の形の戦争は行われません。形を変えた、目に見えない戦争は、戦争だから人権破壊部隊と同じです、直接鉄砲の弾で人殺しをしないだけです。形をかえた人殺し、これによって中小零細企業、一般大衆の生存権・人権破壊が行われるのは確実です。そのことを認識した上で、この問題を考えてみたいと思います。

1. 一般消費税導入の根拠

(1) 一般消費税と個別消費税

一般消費税導入の根拠はどのようなものかをいう前に、一般消費税と個別消費税の違いを明らかにしましょう。

個別消費税は、物品税・酒税などのように個別の物品を消費することに担税力をみいだして、個別に課税するものです。たとえばテレビを作った場合、テレビを買う人に担税力があると考えて、

テレビを製造工程から出す場合、メーカーが消費者にかわって物品税を税務署におさめます。

一般消費税は物品税込みでテレビを買います。個別消費税は、個別に担税力をきちんと選別して、その上で税金の仕組を考えていったものです。それで、一般に高級なものを中心に課税するわけです。納税義務者は特定のメーカーだけです。小売課税もありますが、一般に物品税は製造者課税です。

あらゆる行為に課税する一般消費税

一般消費税というのは、個別の課税物件の選択・選別をしないのが原則です。あらゆる消費行為・支出行為に対して課税を行う、つまり一般的に総合的に課税をする、ここに一般消費税の名前があるわけです。

だから散髪をしても課税をされる、何をしても課税される、とにかく取引があるごとに課税するというのが原則です。色々な形式がありますが、個別消費税との違いは、課税物件の選別・選定を行わないのが原則です。だから、この税金の導入によって、大変な税金が入ってきます。

消費税は、原則として消費者に転嫁することを予定しています。法律上の納税義務者は企業だが、経済上の納税義務者は消費者です。この一般消費税というのは、大企業（大資本）は全く痛みを感じません。中小企業は消費者に転嫁できるはずなのですが、転嫁できないことが現実にはしばしば発生します。出血サービスを行うわけです。中小企業は物品税を転嫁できない場合があり、それを間接税の直接税化といいます。本来間接税である物品税・消費税が直接税化することがおこるので、直接税というのは、納税義務者と実際の税金を負担する人が一致するように税を予定しています。間接税の場合は一致しないのです。納税義務者と実際に税を負担する人が違うのが間接税です。

今ですら個別消費税である物品税は、中小零細企業では直接税化して、消費者に転嫁できないで、自分で負担しています。中小零細企業は法人税や

所得税という直接税の外に、間接税という名前の税金をみずから負担しています。

大企業は一般消費税で利益を

一般消費税の批判者はサラリーマンを中心とした一般大衆と中小零細企業です。大企業は全く痛く感じないどころか、一般消費税の導入によってさまざまな利益を受けます。そこに非常に大きな問題があります。次にこの税金の導入の根拠と問題点について述べてみたいと思います。

(2) 導入の根拠と問題点

財政危機の救済策

一般消費税導入の根拠には、財政危機があります。昨今の議論は、財政危機を前提として、現在の税制手直しではどうにも追い着かないで、新税を導入する以外には方法がないというようにいわれています。つまり一般消費税導入の一番大きな根拠は、財政危機の救済策ということになります。

仮に一般消費税導入によって赤字をなくしたとしても、また新しい問題が起って来ます。膨脹した財政下では、もっと恐ろしい状態が来るはずです。

だから、赤字財政を前提に議論するのではなく、赤字財政の原因である現在の財政のシステムに根本でメスを加えることが必要です。防衛予算をはじめとする歳出の合理化を考える必要があります。行政の簡素化・合理化です。特に国の場合、大蔵省主税局や主計局が忙しくて、他の局は余り忙しくありません。政府系の外部団体などでは、余り仕事がないそうです。

政府はさかんに地方自治体のことをいいますが、地方自治体の事を論ずる前に、政府自体が国家財政を抑えるという観点から検討する必要があります。

財政危機の原因、税制の不合理さ

その他にも税制自体にもさまざまな不合理があります。医師優遇税制は廃止すべきだと思いますが、医師優遇税制は昭和29年にできた制度で、24年間この問題が論議されているわけです。

一番問題があるのは企業課税です。企業課税の優遇措置、一般的にいわれているのが租税特別措置です。これで実に何兆円という税金を失っています。

貸倒引当金というのは税法上認められています。政府の優遇税制の試算には引当金は入っていません。引当金は準備金と違って費用性を持っている、損金つまり経費として控除する性質のものといわれています。

貸倒引当金は、さまざまな引当金を準備している中で大きなものです。引当金は昭和25年シャープ税制によてもたらされたものです。所得課税の上でこの制度導入はよいことですが、問題は内容です。つまり日本の貸倒引当金のほとんどが最初から利益留保だということです。特に金融機関の場合はそうです。本来は個別企業ごとに貸倒引当金の設定を行うべきです。

退職手当引当金もおかしいのです。この制度もほとんどが利益の留保です。

政府は益金不算入（法人が法人から配当を受けること）を、租税の仕組みに関するもので、優遇措置や不公平税制ではないと説明しています。

しかし、これはやはり不公平税制であり、特権的減免税措置と同じです。企業の系列化を税制の面から補強する（大企業が中小零細企業を支配する）制度です。まさに実態は不公平税制です。それらの不公平税制を正すというのが大事です。

まず特権的減免措置の廃止を

不公平税制を是正する場合、まづやるべきことは特権的減免税措置を廃止することです。このことは不公平税制を是正というだけでなく、憲法上の要求もあります。憲法第14条「法のもとにおける

る平等」に反するのです。同時にこれは憲法83条（財政処理の基本原則）、85条（国費の支出及び国の債務負担）の要求でもあります。すなわち財政民主主義の要求もあるのです。このような優遇措置は、隠れた補助金です。憲法、財政民主主義の立場からは、補助金は国会の審議を経て公正に支出すべき性質のものです。隠れた補助金は、財政民主主義を実質的に空洞化しています。引当金は憲法92条（地方自治）にも反します。自治体財政権を侵害するという意味で問題があります。

税制を応能負担の原則へ

不公平税制の是正には、単に特権的減免税措置の廃止だけではダメで、企業税制の仕組み自体が問題なのです。というのは、法人税・法人住民税・法人事業税等の仕組みが問題です。これ自体が不公平税制です。

法人税等の基本的仕組み自体を憲法の要請する応能負担の原則に改める必要があります。法人税の仕組みを比例税から累進税化させる必要があります。企業課税の基本的仕組み自体を憲法の要請する方向に適合させる必要があります。

もうひとつは、所得課税の限界です。どんなに精緻に制度改正しても、税務官僚が一生懸命に調査したところで、つかまえられないものがあります。所得に表現されないものがあります。つまり、大企業優遇税制による利益等はかならずしも表現されません。所得に表現されない企業の担税力はたくさんあります。つまり財産課税と所得課税をセットにして議論すべきだということです。税制の仕組みを憲法の要請する方向に直すだけで何10兆円という税収が入って来ます。財政の仕組み自体にメスを加えれば、財政危機の問題は起らないわけです。

(3) 導入反対の理由

財政の仕組み自体にメスを

一般消費税反対の第一の理由は根拠がないということです。財政の仕組みにメスを加えなければだめです。一時的に一般消費税導入をして、財政の赤字を解消しても、膨脹した財政による新しい問題があります。一般消費税導入を論ずる前の段階で、我が国の財政の仕組みそれ自体を根本的に検討することが必要ではないか。それが同時に一般消費税導入の反対につながっていくわけです。

直接税は100%でもよい

第二の理由は、財政危機の理由をはなれた理由です。税制の再編成の問題として、直接税体制から間接税体制への移行がいわれています。

直接税が多すぎるといっても、直接税は100%でもよいのです。

個別消費税の再検討を

第三の理由は、従来の個別消費税だけでは、現代における消費の多様化・高度化という新しい流れには対応できなくなっているので、一般消費税の導入が必要だという考えについてです。まず現在の個別消費税=物品税をその動きに対応する形で再検討するというのが先決です。

ヨーロッパとは全く違う条件

第四の理由は、一般消費税は社会のすう勢である、つまりヨーロッパを中心とした世界的な傾向であるということです。そのような意味で日本も財政危機の問題をはなれて、一般消費税の導入をすべきであるといわれています。国民性の問題もあって、ヨーロッパ人、特にフランス人は直接税をきらいいます。日本には、経済的条件や国民性という事情に全くありません。それで社会的傾向だからということは理由にはなりません。

赤字財政を前提にして議論をするのではなく、赤字財政をもたらしている現在のシステムを根本でかえていくところから出発しなければだめだというのが結論です。

2. 一般消費税のへい害

①物価上昇をもたらす

一般消費税のへい害の第1は物価上昇をもたらすことです。連鎖反応的に物価上昇をもたらし、便乗値上ももたらします。

②逆進的構造が強い

第二のへい害は逆進的な構造が強いことです。これは憲法の応能負担の原則に反します。逆進的とは各人の能力に無関係に税金を課せられるわけです。本来、税金を負担する能力のない人までが一般消費税の負担をさせられるわけです。

③中小零細企業へは煩瑣な事務が多くなる

第3のへい害は、中小零細企業にとっては、記帳その他煩瑣な事務を負担させられることです。

④国の下請機関化～地方自治の破壊

第4のへい害は、現在国税5万人、地方税8万人いる税務職員が、これでは足りず、非常にたくさん必要になることです。納税者の数が圧倒的にふえるわけです。現在法人税などは、1年に1回か、2年に1回調査すればよいのですが、一般消費税の導入によって、すくなくとも2,3ヶ月に1回、普通は1ヶ月に1回調査しなければなりません。

地方財政に人的な面から重要な影響を与える問題をもたらすのであって、税務署職員だけでは足りませんから、最初は事実上地方の税務官吏に協力を依頼し、そして自治体は強制させられます。人的な側面から府県や市町村は、国の下請け機関化させられます。今まで下請機関の傾向が強いのですが、今度はより質的・量的に下請機関の構造が強められます。地方自治を根底から破壊していくのです。

⑤徴税機構は人権統制機構

第5のへい害は、第4とも関連して、一般消費税の徴税機構が国民の人権統制機構に変質することです。納税者番号制、国民総番号制とのつながりもあって、一般消費税の徴税機構は人権統制の手段に利用されます。徴税権力の監視下におかれただけでなく、色々な形でその機構が利用されます。治安維持法をつくらないで、治安維持法と同じ構造を具体化できるのであります。現在ですら日本の税務調査権は治安立法化していて、税務官僚は公安調査庁と結託して、ある特定団体をつぶすために税務調査権を発動することをやっています。一見合法ですが、白昼公然と人権侵害が行われるのであります。

アメリカでは番号制を実施していますが、色々なへい害があります。たとえば、学生時代に学生運動で逮捕されたとします。逮捕が事実誤認であっても、一旦記録されると消えないのです。それが就職や結婚、その他色々な問題に影響を与えるわけです。よいことは記録せず、悪いことばかり記録するのです。

コンピューターを操作するのは人間でして、人がまちがった情報を入れますと、消えないということがおこります。情報は全部記録されるのです。今さえ、電話一本であらゆる情報があつまります。これは国税庁だけでやっているのではなく、公安調査庁、警察庁、厚生省、労働省とも電話一本でつながっているわけです。

今でも必要な情報はすぐ集まるのに、一般消費税が導入されると、常時権力が一見合法的に人々を監視するのです。警察はいらないわけです。税務官僚が公安=特高的な仕事をやるのです。日本の国税庁は裁判所の判決の中でも、税務調査権を治安立法的に使ったことを認めています。決して徴税のためになく、憲法で保障された結社の自由を侵害するために調査権を乱用しているのです。

このことは一研究者の頭で考えたことでなく、私は権力の中核（大蔵省）にいたことがあるので、

知っているわけです。

⑥中小零細企業の負担が大きく

第6のへい害は、一般消費税について政府が考えていることは直接税部門であつかうということです。法人税等の調査をする人が、一般消費税調査も行うということです。中小零細企業は一般消費税の導入で、法人税の負担が事実上高まるわけです。つまり使途調査が厳しくなるわけです。一般消費税の負担は、中小企業の人たちにとって重荷ですが、その場合法人税等の負担が事実上増大します。

⑦徴税権力の乱用・横暴のチェック

第7のへい害は、常時専門家を必要とする体制は不要になって来ることです。一般消費税には高度の税務知識は必要なく、ソロバンさえあればできます。つまり国家財政・地方財政とも間接税中心になりますと、税理士・弁護士・会計士等の専門家を必要としないわけです。このことは、徴税権力の乱用・横暴をチェックする人がいなくなるわけです。

⑧納税者意識をひるませる

第8には、TAX・MORALがあります。納税者意識というのは、税のとり方によってはTAX・PAYERの意識をひるませます。直接税ははっきり税金の計算をすればよいのです。日本型の一般消費税は、いくら税金がかかっているのか判らない形で、消費者に税を転嫁します。

⑨地方財政への影響～国の統制強化

第9のへい害は、地方財政への影響です。交付税方式か、譲与税方式か今のところ判りませんが、国の地方へのコントロールがくつついでいるわけです。国からもらう金が多くなって、それだけ統制が厳しくなる危険性があります。又、一般消費税の導入時に、福祉財源として目的税化するということがいわれますが、税金は本来福祉に使われる

べきなのです。福祉という概念を使ってやっても余り意味がないわけです。又、現在の福祉財源が吸い上げられたのでは意味がありません。

3. 一般消費税反対の大国民運動

一般消費税の導入については色々いわれますが、非常に問題があります。これは納税者基本権の侵害であるという傾向があります。だから、国民的な規模で反対運動を起すべきだと考えます。財政の仕組み、税務行政という面からも、現代的な人権破壊装置の導入です。何といっても世紀の悪税であります。ですから、反対運動としては、この税金導入という前提で議論するのではなく、昭和22年の2・1ゼネスト級のストライキをおこしかねないわけです。国鉄も全部とめて、自治体も全部仕事をしない、一般消費税に限定して国民に訴えるわけです。

戦争突入に匹敵する、現代的な人権破壊ですかく何といっても阻止しなければなりません。仮に答申が出ましても、今度はその答申を実現させないように阻止しなければなりません。全国的な組織を持っている自治労に期待しているのですが、まさに地方自治体というのは抵抗体でなければいけません。私はぜひお願いしたいと思います。地方自治は憲法理論からすると、単に統治機構の問題ではないのです。地方自治はまさに地方自治という名の人権保障です。つまり憲法には色々な人権条項がありますが、一番大事なのが地方自治条項です。地方自治という現代的な人権条項の基本的な形です。今そのことが、国と地方の財政の仕組みを通じて、改悪される危険性があります。その事を申しまして私の話をおわらせていただきます。

(78.8.9 自治労神奈川県本部の「一般消費税導入反対学習会」での北野氏の講演を収録したものです。文責は編集者にあります。)

一般消費税が地方行財政に与える影響

神奈川大学教授 渡辺精一

(神奈川県地方自治研究センター理事)

[一般消費税問題学習会の講演のあらまし]

1. 一般消費税とは何か

一般消費税導入が地方自治体財政に与える影響について述べる前に、一般消費税とは「何か」ということと、その仕組について若干触れてみたいと思います。

一般消費税とは「何か」ということですが、これは物品税のような個別の商品について課税するのではなく、日常生活における一般的な消費支出に対して課税をするものです。つまり、あらゆる商品のサービスに対して税金がついて回ってくるものです。

例えば、ハナをかんでも（ティッシュペーパーに）コーヒーを飲んでも税金がかかるというように、大衆課税であり、大衆収奪以外のなにものでもありません。

単段階方式と多段階方式

次に、一般消費税の仕組（課税の仕方）ですが、いくつかの種類があります。ここでは単段階方式と多段階方式の2つについて述べたいと思います。単段階方式ですがこれは、商品が生産され、流通されそして、消費されるという商品の流通過程のある一点で課税をするという、ひとつの段階で課税される方法を単段階方式といいます。

多段階方式とは、原料業者から卸売業者そして

小売業者まで流通のすべての過程で課税する方法であります。政府の税制調査会あたりで、今まで議論されてきたのは、EC型付加価値税、大規模売上税、大規模取引税といわれるところの主としてこの3種類でした。

EC型付加価値税

EC型付加価値税というのは、前段階税額控除方式といわれています。これは、商品の売上高に課税をするが、仕入の際にすでに前段階の事業者が支払っていた税額は差し引くという方法であり、いいかえれば、その事業者の事業活動によって付加された、新しい価値に対する課税であるということです。

このEC型付加価値税を採用された場合には、適用される税率が高目になるだろうということです。さらに、この方式にはいくつかの難点があります。①その仕組が非常に複雑すぎる②中小企業業者がその事業に課税されたために経費が増大する、という問題点があります。

現在、政府と税制調査会はそこで、大規模売上税と大規模取引税を新たに、ねり直しをして考えることです。いずれにしろ、この2つは日本型消費税と呼ばれています。

大規模売上税＝仕入控除方式

大規模売上税は、一般には仕入控除方式と呼ばれております。これは、各業者ごとに売上げから

仕入価格を差し引いた粗利益に課税するということになります。

この方式を採用した場合には、税率はやや高くなるということです。これもまた、決定的な難点があります。それは、事業相互間の競争を自由競争に乱れを生じさせる面がある。つまり、競争条件を乱すという難点があるということです。

大規模取引税＝累積税

次に大規模取引税についてですが、これは別名累積税と呼ばれているものです。これは、製造から小売までのあらゆる段階での取引を対象にして、売上げ高に課税する这种方式です。

これは、あらゆる段階で課税するということですから、一つの段階ごとに課税されるのであるから、採用された場合には、適用される税率は低くなるという特徴を持っています。しかし、大規模売上税同様、事業相互間の自由競争の条件を乱すことには変りがありません。

しかも、流通経路が非常に長い場合たとえば、メーカーが1次卸、2次卸などを経て小売業者によく流通経路をたどった商品の売上に関する場合は、メーカーが直接販売をするのと比較して納税額ばかり上がるということになる。そうであればこそ、この方式を適用すればメーカーが直接販売するということになり易い欠点を持っています。したがって、事業の競争条件を乱れさせるということになってくる。いずれの方式にも難点があるということですが、最終的には税の負担が商品の価格に転嫁されて消費者が負担するということになります。そして物価騰貴をまぬがれないと思うし、この一般消費税の導入によって、国民の生活に大きな影響を及ぼすことは間違いないところです。

2. 大蔵省と自治省の対立

次に一般消費税は、大蔵省では国の国税として

国民に課すという形で実施することを考えています。この大蔵省の考え方に対して自治省は、一般消費税が国税という形で実施されると、国と同様に財政危機にさらされている地方自治体に金が入ってこないので大変となる。少なくとも、一般消費税として上ってくる税額収入の半分は地方自治体に回させるようにしたい。そして、このことを行うにはどうしたらよいか、自治省は大蔵省に対して主張してきたことは次のとおりです。

自治省の主張＝事業税に追加を

一般消費税として上って来た税額収入の一部（自治省のホンネは半分）を現在の都道府県税の一つである事業税に追加する形で位置づけるということです。事業税に追加するということはどういうことか説明しますと、事業税というのは一部の事業を除いて他のほとんどの事業との関係では、所得に対して課税するということになっています。

ところが、高度経済成長時代のように一般企業の所得が増えている時代であれば問題はないのですが、今日のように日本経済の成長率が鈍化していくとひとつの問題がでてきます。つまり、所得が無い企業もでてくるし、所得はあるが従来と比べてわずかな伸びしか示さない企業もでてきます。事業税による所得を全国平均にしてみると、都道府県の税収総額の約4割をしめているという役割を果しています。

この税目が経済の成長率が鈍化したり、あるいは景気が不景気になったために減るということになりますと、都道府県の税収に及ぼす影響は大きなものがあります。東京都を始めとして、全国の都道府県の財政が49年・50年頃から深刻化してきたのは他にも理由がありますが、大きな原因のひとつが事業税収入の減収であるということです。

つまり、事業税は景気の動向に敏感に影響を受けやすいという欠点を持っているからです。

自治省は、その減収分を新税として実施する一般消費税で得た収入額を現行の事業税の中に包みこませるという考えをもっている。つまり、現在

の所得税の他に外形課税を新たに設けることであり、つけ加えた分だけは国の一般消費税からいただくという方法です（すべて都道府県の収入となる）。

つぎに市町村との関係ですが、自治省は現在の都道府県税の一部である不動産取得税や、他のいくつかの税目を市町村に移せばそれでよいだらうと主張しています。

大蔵省の主張=国がとり府県にも分ける

これに対して大蔵省は当然心よしとはしない、新税というのは国税としての一般消費税一本にすべきである、その結果上ってきた税収入額の一部を都道府県に何らかの基準に基づいて配分してやる（何らかの基準とは、例えば売上高や従業員の数など）。配分比率については、国と地方の財政状況に照し合せて決めてゆく。以上が大蔵省の主張であります。これらの大蔵省の考え方方は、自治省のいうところの、事業税に外形課税をプラスさせるという考え方方は取らないということです。

自治省はなぜ先程の主張をしたかということの一番大きな狙いは、自治体は国から配分される財源というのではなくして、自主的財源として収入を増すのがスジであるという考え方方が基本となっています（自主的財源・特に地方税）。それは、地方税は自治体の自主裁量権が一定程度保障されている財源であるという意味あいから自治省は、地方自治体の自主財源を増すということは、地方自治の建前からすると本筋であるという考え方方が基本となっているからであります。

大蔵省は、自治省の考えに対して先程述べたように、新税としての一般消費税（国税）であるとの主張を変えていません。自治省・大蔵省のいずれの主張も変えようとはしていないが、これら両方の主張は地方財政に与える影響は大きいわけです。

以上の両省の主張があることを認識して、地方財政に与える影響について述べてみます。

もうすこし正確にいうのなら、地方税財政に与

える影響または、地方行財政に与える影響といった方がよいと思います。

3. 地方行財政に与える影響

まず収入面と支出面の2つに大別できます。

(1) 収入の面

収入増がもたらされる

一般消費税が導入された場合、年間約5兆円の収入増となるといわれています。自治省は、この5兆円の半分2兆5千億円を自治体に回すという考え方です。

自治省の試算によると、地方財政を56年度までに黒字にしたいとする場合、毎年3兆4千億円の一般財源増がなければならないという計算をしています。自治省は毎年必要とされる3兆4千億円を一般消費税の導入によって増大する間接税からこれを補うことを考えている。確かに表面的には、地方自治体の収入は増えるが、反面いろいろな面で問題がでてくるのです。

地方交付税の改廃が出てくる

地方交付税というのは国から自治体に自由に使いなさいという建前で毎年每年交付される金です。その場合、いくら交付されるかというと、国税3税（所得税・法人税・酒税）の32%ということが決められています。つまり、酒税は間接税ですから一般消費税が設けられた場合、同じ間接税ですから酒税の改廃が行われる可能性が当然引きおこされるであろうということが考えられます。酒税が改廃されると、地方交付税の連繫税目は残る所得税と法人税の2つだけということになります。いいかえれば、酒税が廃止されるとすれば32%分だけ地方交付税から減ってしまうということになります。これは大変な問題であります。本来、地方交付税は使い道は自由であるという建前で交付

されているのであるから、自治体にとっては貴重な財源であり、それが減少するということになるので見過すことのできない問題であります。

個人住民税の減収があらわれる

これは、一般費税導入によって家計支出を圧迫するので、これを緩和するために政府は減税を実施する可能性がでてくる。一般消費税導入によって、今まで税が課せられなかった品物を買うと税金を課すことになるので、当然家計を圧迫することになります。この状態を政府は放置するわけにはいかなくなるし、当然、自治労をはじめとして反対運動が起って来る。政府はこの対策として所得減税を行うことになる。そして、所得税減税は何らかの形で地方自治体にハネ帰ってきます。

例えば、所得税の減税をした場合、先程も述べたように所得税は、地方交付税目の国税3税の連繫税目のひとつであるから結果的には、地方自治体全体に交付される地方交付税の総額もまた減少するということになってくる。減税は国が行う国税段階の減税だからいいだろと国は言うのでしょうか、自治体に必ずハネ帰ってくることは確実です。いいかえれば、所得税減税を実施すれば国税も減少するが、同時に地方交付税も大幅に減収となり大きな影響を与えることになります。

地方税体系がゆがめられる

自治体の収入は、安定性を求める一方で伸張性をも追求しなければならないという矛盾を承知の上で両方の主張を満たさなければなりません。この両方の主張を満たすためには、ひとつの税だけで満たすことは不可能であり、これを満たすのは税全体で妥協しながら満たされていくという方法でなければなりません。それには伸張性が必要であるということです。

現在の地方税体系は、安定性と伸張性のどちらかにウエイトをかけているか簡単に言うならば、都道府県では伸張性にかかっており、市町村では安定性にかかっているということができます。一

般消費税や事業税の拡充案を実施に移されると、伸張性に欠ける税が実施されるということになります。したがって、現在伸張性に傾いていると思われる都道府県にとっては望ましいと言えると思います。しかし、その組方が一般消費税ということで増えるということになれば、非常に大きくなるということになります。このことは、逆に安定性が持たらされ過ぎるのではないかと思われます。

市町村との関係でいうのならば、現在は安定性に傾き過ぎている感もありますが、さらにそれが一層拍車をかけられるという心配があります。ということはどういうことかと言いますと、経済状態がよくなってくると、自治体の行う仕事がより増大されることになる。しかし、その増大された仕事量に財源が充分に配布を仕切れない状態になってくるのです。

間接税の比重が高まる

次に税財政全体から見ていいうならば、間接税の比率が高まってくるということになります。このことは、租税全体の中にしめる間接税の比率も高まってくるだろうということになります。

大衆課税的要素の強い一般消費税導入によって間接税の比率が高まるという所に問題があるということです。さらに間接税は、「税痛」効果が期待できないということです。これは、国民が税痛というものを感じないで税金を支払っているということになります。さらに、税の痛み（税痛）を感じることが必要なのであります。特に地方税についてはより一層の税痛が必要となってくるのです。何故かと言えば、税痛を感じれば貴重な財源を自治体がどのように使ってくれるのか、あるいはどのように使わせるべきなのか、という点で住民の関心が自治体にいきやすくなるからです。

目的税の割合が高まる

次に、一般消費税が目的税としての性格を持つものとして位置づけられるのであれば、税体系全体にしめる目的税の割合は高まるので問題がでて

くる。この目的税は使途が特定されている税であるから、税体系全体にしめる目的税の割合が高まるということは、支出面に関する自治体の自由裁量権は狭められることになります。

負担の不公平・逆進性がすすむ

さらに次の問題は、負担の不公平が新しく問題になる。この一般消費税は、所得税とは違って所得の低い階層の人々により、税負担を掛ける。逆進性がすすむわけです。

地方税全体としてみると、住民の地方税負担に不公平が加ってくる。このことは①住民と自治体の距離がさらに遠くなっている。②自治体相互間の収入（自主財源）のアンバランスが起つてくる。③都道府県と市町村の税財源のアンバランスが起つてくる。さらに伸張性とか、安定性の面で調和のとれた税目を移すことができるかが問題となってきます。

大蔵省の考えている一般消費税の地方自治体に与える影響についてもう一度くりかえして述べると、①国と地方の財源配分の不公平に拍車がかけられる。②一般消費税は国税と位置づけている。③国税、地方税を合せて租税全体をみると、一般消費税を導入することによって国税のウエイトが高くなり、地方税は少なくなる、このことは自治体の自由裁量度が減少することに当然なってきます。④地方税収入増度が国的一方的な都合で毎年毎年左右されやすいという不安が残つてくる。このことは当然地方税収入の安定性を欠くことになります。

(2) 支出の面

自治体の自由裁量度が高められない

次に支出の面について述べてみたいと思います。支出に与える影響については3つの点だけを話してみます。

まず自治体の自由裁量度は必ずしも税収ののびそのまま高められるわけではありません。それは、

自治省が事業税の拡充を主張したわけですが、目的税としてということになると、それだけ自治体の自由裁量度は高められることにはなりません。また、大蔵省のいう一般消費税ということについても同様なことがいえるわけです。いずれにしても、現在ある地方譲与税のような形で国のコントロールが強い形での地方財源となることと思うからです。

重点施策の強化をよぎなくされる

支出上の重点的な政策をさらに強化しなければならないということになってきます。最近になって、自治体行政のなかで中小企業に対する融資制度を中心とするさまざまな対策や、効果は別としてもこれまで国に任せてきた物価対策にも一層努力をすることが重要になってきています。さらにつけ加えるならば所得再分配に関するものもとの対策も今後より一層必要となってくるあります。これは、高所得者から税金を多くとて、所得の低い者に振り向けることを所得の再配分といってもよいと思います。たとえば、身体障害者対策、老人福祉、児童福祉、母子家庭福祉などが強化されることなどが考えられます。

自治体の負担が増加する

3つめは、自治体の負担が増加することです。これは、一般消費税の導入によって、自治体が購入する物品や行政サービスにも課税が行われることになります。ある行政部門の行政水準を一定とするためには、その分だけ他の部門の財源が削減され、各種の合理化が職場の中に生じてくることになります。

4. 国と地方の財源再配分を

総括としては、自治省案・大蔵省案であっても、国と地方との収入増の配分が行われることになれば自治財政権にとって望ましくない状態になります

す。くりかえして収入の面で見るならば①自主課税権が侵害される。②自治省案でもしも、標準税率制度が導入された場合、簡単には標準税率を超えた事業税を課すことができなくなる。③法定外普通税の新設がおそらく非常に厳しくなると思われる。現在、課税権が、地方税法によって国から厳しく抑えられているが、さらに自治体に裁量権が残されているものとして2つある。①標準税率制度であり、②法定外普通税を設けることが出来るということです。しかし、これは自治体の特殊事情のもとでということで新設が許されていますが、一般消費税が新設されることによって、これから厳しく抑えられていくのではないかということになります。なぜなら、一般消費税導入によって財源が大幅に増えたはずであるとして、国は新たに法定外普通税を認めないとあります。

これからは、自治課税権が増えるということは考えられないわけです。

支出の面でいう自治課税権というのは自主裁量権のことであり、これもおそらく自治体の望ましい形にはならないでしょう。「自治課税権」「自主裁量権」を合せて自治財政権といいますが、税に対しては使い道が自由な金が自治体に収入となるのだから良いではないかという考え方方はできないということであり、さらに、国によるコントロールが一層強化されるでしょう。地方財政危機は、国・地方自治体を問わず今は正念場であります。自治体の収入を増大するためには、自主財源の確保につとめ、現在の国と地方自治体の財源配分を実態にあったものにしなければならないだろう、と考えます。

一般消費税の試案を公表

9／2 政府税制調査会・特別部会

財政再建の切り札とされている一般消費税の仕組みを検討していた政府税制調査会（小倉武一会長）の特別部会（部会長、木下和夫大阪大名誉教授）は12日、税調総会に試案を報告するとともに、その全容を公表した。それによると、新税は商品やサービスの売上高から、仕入れ高を除いた額に課税される仕入れ控除型で、税額は商品に上乗せされるため、税を負担するのは一般消費者になる。

新税は国内で行われるあらゆる商取引に適用されるが、食料品、輸出、有価証券や土地取引などの資本の移転、金融取引、社会保険による医療、学校教育、社会福祉事業などは非課税としている。免税にされる小規模零細事業者の売り上げ水準については、年間1千万円～2千万円の線が浮かび上がったものの、結論は出さず、税率や新税をい

つから導入すべきかも含めて、年末に行われる54年度税制改正を審議する際に決めることになった。

一般消費税はあらゆる消費から税金をとることになるため、1%の税率で5,500億円前後（53年度ベース、特別部会試算）の巨額な税収になり、すでに今年度の一般会計の国債依存率が37%に達している赤字財政を運営する大蔵省としては、できれば54年度中にも増税に踏み切りたい考えである。このため、特別部会の試案をもとに、年末にかけて各地の国税局などで説明会を開き、PR活動を進める方針だが、労働者団体、消費者団体、小売業、中小企業団体などが一般消費税導入反対の動きを活発化させているほか、臨時国会では野党側が1兆円規模の減税を迫る構えをみせており、一般消費税の仕組みや増税の是非をめぐってかな

りの波乱が予想される。

一般消費税の内容で今後大きな論争点となりそうなのは非課税扱いされる商品やサービスの範囲と免税にされる小規模零細事業の売上高の水準。食料品は、例外を今後検討するとして原則非課税になったため、範囲そのものは大きな論争点ではなくなったが、その他日常生活に必要な日用品類も免税の要望が出される可能性がある。土地取引は資本の移転だという理由で免税になったが、住宅の取得は消費として課税されるため、わが国の住宅事情からすると論議のタネになりそうだ。社会保険の医療対象にならない医療も、患者に税額の負担がしづら寄せされることになる。学校教育や社会福祉事業のうち政策的に必要性の高いものも免税との結論が出されたが、どのような基準で必要なものを判断するのかも問題になりそうだ。

最も大きな問題となりそうなのは、小規模零細事業の売上高。1,000万円以下を免税にした場合は240万の法人や個人が課税対象となり、全体の半数が課税されないことになる。2,000万円以下とした場合は160万の法人や個人が対象となって、全体の $\frac{2}{3}$ が非課税になる。企業側からすると、課税額は商品に上乗せできるものの、それによって価格競争力などが弱った場合は苦情の持つて行き場がないため、免税点の水準は高いことを望んでおり、今後政治問題化する可能性もある。

一般消費税のもう一つの侧面は、低所得者に相対的に負担の重くなる“逆進性”と物価上昇。特別部会では食料品を非課税としたことで、低所得層への逆進性は「ほとんどなくなった」と判断しているが、食料品以外のものについては逆進性が緩和されたわけではなく、批判は残るものとみられる。物価上昇については、大蔵省は税率を1%とした場合、消費者物価は0.5%上昇すると試算し、税額分が一時的に物価上昇になるだろうと分析している。

新税のもう一つの焦点となるのは、政府と地方自治体の財源の配分。国と同じように赤字財政に悩む地方自治体は、事業所の売り上げ、人員、敷

地などを課税の標準とする「外形標準課税」を新しく設け、自主財源とする構想を持っているが、似たような一般消費税が浮上してきたため、一般消費税の中に地方財源分とする別の税率を設けるよう要望している。

税調特別部会試案の骨子

①課税対象

国内での商品やサービスの売り上げ。

商品の輸入

②納税義務者

国内で事業を行うもの、及び輸入を行うもの。

③小規模零細業者は適用除外

基準になる売上高は新税導入時に決定

④非課税の範囲

①輸出取引 ②有価証券や土地取引など資本の移転。サービス手数料は課税 ③金融取引

④食料品 ⑤社会保険による医療

⑥学校教育、社会福祉事業のうち政策的に必要性の高いもの

⑤課税標準

売上高あるいは輸入の際の引き取り価額

⑥課税方式

仕入れ控除。課税期間中の売上高の合計額に税率をかけた税額から、仕入れ高の合計額に税率をかけて出した税額を控除した額を税額とする。

⑦税率は単一

税率1%当たりの税収。売上高1,000万円以下を非課税とした場合は5,600億円。2,000万円以下の場合は5,300億円。(いずれも53年度ベース)

⑧申告納付は法人税、所得税とあわせて行う

⑨小規模零細事業の売上高を超えていても、一定水準に達しない企業は税額を軽減する限界控除制度を設ける

⑩売上高が少額な場合は事務負担軽減のため、簡易課税方式を認める

⑪税務署長が罰金を科すことができる通告処分制度は適用しない

⑫他の税との調整

⑬物品税については現行の税率と新税の税率を検討し、新税への吸収あるいは物品税率の引き下げをする。⑭酒税、揮発油税等は今後も検討

⑮地方税と一般消費税、軽油引き取り税、料理飲食等消費税は存続

⑯税収の使途については、一般財源、福祉関連支出の財源にすべきだなどの意見が出たが、結論は出ず

⑰地方自治体からの要望の出ている事業税の外形標準課税と一般消費税の関連は今後も検討

地方自治制度の視点（連載第3回）

成蹊大学教授

佐 藤 竜

（地方自治総合研究所研究員）

第1. 地方自治制度の歴史（その3）

6. 高度成長と自治制度

昭和40年代にはいると高度成長時代がやってきます。そして30年代からやってきた開発に転機が訪れます。それは何かというと大都市問題が非常に深刻化し、水、住宅、道路、学校といった問題がでてきたわけです。さらに公害問題が出るに及んで、過大化防止というものが、30年代後半の地域開発のスローガンがありました。当時は地域開発においてほとんど非難する人はおりませんでした。私はすでにその頃、公害問題等について日本の生産優先主義が地域開発について大きなヒズミを与えていたというような事を書いたことがあります。

当時は公害ということを出すだけでも、非常にむづかしかったわけです。私は四日市について書きました。四日市というのは三菱の本拠で、私の大学は三菱がつくりました。その大学に入ったばかりの若僧がいきなり三菱の本拠地、四日市を公害問題できびしく書くということは、大変勇気のいることで、「クビ」を覚悟していたわけです。

地域開発というのは、高度成長とともに日本の地方自治の制度や運営に非常に大きな転換をもたらしました。それは、今まででは、お上が権力を発動するというふうに考えてきたが、住民にとって自治体はサービス機関ということを真剣に考え始

めました。自治体というものは、住民の要求を実現してくれる場であると考えるようになりました。

ところでここで一つ問題なのは、日本の場合、自治だといいながら実は、戦前から自立性が乏しく、住民にとって自治が制限されていました。こういう中で、地方自治法の第1条に主権者の責任において自治体を自分たちで治めていくという自治の精神・市民社会性がないという事が問題となってくるわけです。

所得が多くそれだけ税金を納める機会の多い人間は、自治体からそれだけサービスを逆に期待しない人間が多いわけです。たくさんの税金を納める人間は、その社会を管理していくための必要経費をそれだけ負担しているわけです。ということは、その社会が安定しているから、その人間はそれだけたくさんの収入を得る……そのための費用の一部を自分たちが負担しているんだという考え方になっていたわけです。だから昔から言われたタックスペイヤー意識（納税者意識）、または、税金を納めるということは、自分で利益を還元することではなく、その地域社会を管理していく責任があるということと、全く逆の考え方につながっています。

日本の地方自治を考える場合、住民が地方自治について、「ドイツ帝国をまねて日本の国がつくってくれた」「戦後も憲法が改正になって國から与えられたものだ」というような発想を続いている限り、つまり地方自治法の自治権というものを、

自分に利益を誘導していく関係だけしかとらないとすれば非常に困るわけです。

自治とは、自分で自分のことを始末する、出来る限り努力することから出発します。自分で自分のことを始末するということは、自給自足体制です。そこに民主主義が生まれ、地方自治が生まれます。

しかし、今の社会は高度の分業社会です。お金さえ出せば自分は他人の世話にならずとも生きていけるように感じています。だから金だけ払えばいい、金が払えなくなった時は役所がなんとかしてくれるという意識になってきているわけです。

役所は、住民の期待にこたえれば次の選挙で安泰だという考えに立って、計画的にやるのではなく、機動処理的な事が多いわけです。

すぐやるというモットーはなにか、一人暮らしの寝たきり老人の背がかゆいから、職員を派遣して背中を搔きにいくことは、はたしてサービスでしょうか。本当にそれが一人暮らしの寝たきり老人に対して恵まれた社会といえるでしょうか。職員

が一軒一軒まわらなければ何一つできない社会は殺伐たる社会としか言いようがないと思います。

そういう一人暮らしの寝たきり老人に限らず、たとえば、庭に蜂が発生したからとりに来いとか、雪が降ったから雪かきに来いとか勝手な事を言いだして来る事が多いわけです。私の町でもそうです。隣近所のつきあいの中で、自分の町内ぐらい雪かきをするという気持ちがないですね。そのうち雪が固くなつて自転車がひっくり返った、歩いてころんだと言う事で役所はけしからんという事になってどなりこんで行くわけです。それが市長に直接電話がいったりすると、10日ぐらいたってから市長自らが陣頭指揮でコチコチに固まつた雪を、つるはしでかき出しているというような状態がでてきています。

こんな事をやっている町が、本当に自治体といえるでしょうか。当然、自分たちのやれることは努力してみる。お隣りが雪かきをやらなかつたら、うちでやってやろうというのが本来の住民自治ではないでしょうか。

第2. 制度改革の視点

1. 市民自治の確立

私たちは地方財政の豊かな高度成長時代に、自治体に依存心が強くなりすぎていたことから、今こそ脱却しなければならないと思います。

制度改革の視点というものは、広範な自治の存在を考えいかなければなりません。それはまず市民自治の確立であります。市民の力、住民の一人一人が、自治とは何かということを原則と基準にして自分の自治を確立していく努力が必要です。市民自治の確立が地方自治制度を考える場合の起点となります。

個人がやれないことが出てきた時に、いきなり

市役所に電話してやれ、市ができない時は県でやれというのではなく、まず自分たちが隣近所のつきあいの中で何とかしよう。あるいはもう少しコミュニティの中でなんとかしよう。あるいは自分が所属している団体の中でやれないか、もうひとつボランティア活動で補えないかということを通して、それから先はどうにもならない時に市なり町村と協力してやるのが自治の基本になるわけです。このような、自治に基づいている限り、市でできないことはいきなり県ではなくて、市同志の協力あるいは市町村間の協力でやろうという努力がなされ、それが駄目になった時は県に代るということになっていきます。そうすれば、市と県が権限争いをするというような事は起きてこないわけです。

ところが、現行の地方自治制度の中で、住民サ

イドの事務配分というのがどうしてもできないといふのは権限の奪い合いがあるからです。市町村が沢山権限をとったら県の自治が弱くなる、逆だと市町村が弱くなる。両者は協力関係にありながら対抗関係にあるわけです。

今まで自治体改革に関する提案は、色々でています。革新市長会あるいは全国市長会とかみんなやっていますが、残念ながら裏づけがありません。短期間の研究や住民の間から起ってきた運動にささえられてどうしても改革が必要だというような事で三割自治はけしからんとか事務配分を行えとかいうようなきまり文句しかでてきていません。

自治体の制度改革を言う場合は、本当の住民自治にささえられたものを基本にして、国民に対して訴えた時に、説得力のあるものを作っていく必要があります。

例えば、機関委任事務についてですが、これは自治体の自主性を損なってきたひとつの元凶であるわけです。機関委任事務は、本来は戦後の地方自治制度の中では、一時的で例外的なものであると考えられていたわけです。しかし、そのまま常態

的な制度となり県の場合には、殆どが機関委任事務になってしましました。

ところが機関委任事務について学者に聞いてみると満足な答えがでできません。そこで私の所属しております地方自治研究所では、機関委任事務について研究してみようということで、川崎市と協力しまして福祉とか二つの分野に限定して調査してみました。

機関委任事務は、やらせるからには、法律や法令、省令があって行わせているのだろうと思っていた訳ですが、全々根拠のないものがたくさんできました。各省ではあるという恰好でやらしていたわけですから、各省へいって問い合わせると「なる程ありません」「どうも分りません」というわけです。「ないものは一体機関委任事務なのか」と言ったら「どう考えるでしょうかねエ」という調子で曖昧模糊たるもののが至るところに出て来たわけです。

困と折衝する場合でも、自治体側でこのような事をキチンとふまえていかないと、説得力をもたないわけです。

〔かわさきからの便り〕

伊藤革新市政の7年間

川崎市会議員 倉形 龍雄

川崎に革新市長が生れて7年、地方財政の危機がさけばれ一方では、公害をはじめ都市問題が深化する中で、革新市政は人間都市の創造を基本に、市民生活最優先の基調にたって市民福祉の充実と新しい都市環境づくりを車の両輪として市政が推進されています。

特に52年には、環境問題を総括的にとらえ、川崎方式の環境行政を進めるため環境アセスメント条例を作りました。このことにより都市環境と生活環境全般の汚染を未然に防止し、より良好な環

境確保ができる見通しとなりました。また、この条例は、環境行政に対する市民参加の道を開いたといってよいと思います。また、53年4月より老人医療無料化の年令を67才に引下げる、1万人に一ヶ所の保育所計画の達成等福祉を中心とする諸施策も進んでいます。

反面、革新市政の都市づくりの7大事業の中心である都心、副都心の都市開発は、関係住民の理解に時間をついやし遅れています。このように、市民生活最優先の行政は、着実に進んでいますが、

市民生活全体にわたって数多くの問題が指摘され論議がされています。革新市政7年の歩みは、市民の時代として基盤を築いてきましたが、低成長という新しい時代を迎え新しい試練を迎えていきます。

特に53年度は、政府の大量の公債発行による公共事業を中心とした財政主導型の景気回復策が進められ、それと連動して地方財政も大型となりました。しかし、明年以降自然増収に期待が出来ないという現状の中で、財政硬直化の心配があります。公債の大量発行は国の裁量による地方債、補助金など地方財政の形式的量的拡大という弊害を生み、三割自治といわれる国と地方を結ぶ財政のしくみは変わっていません。したがって、市民の自治権に根ざした政策的な自由は、あいかわらず自主財源の不足から大きな制約をうけています。

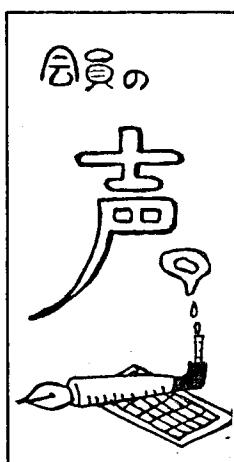
不況ないし低成長の下で、革新自治体の減少の傾向が全国的に現われ、それに伴い、いわゆる革新自治体あだ花論が呼ばれています。高度成長期に激増した革新自治体は、環境問題・住民参加の問題等で一定の成果を上げてきましたが、地方財政危機、人事等。保守・革新を問わない全国的レベルの問題で批判を受けています。これらの批判の中には、不当な批判も多くあるのですが、するどく的を射た批判もあるわけで、そういう批判を真正面から受けとめ、よりよい革新自治体建設の糧としていくべきでしょう。

そうした多くの批判の中で一つ大きなのは自治体職員のレベルの問題だと私は思います。いわゆる「地方公務員」という名で呼ばれる典型的な保守的・閉鎖的・イージー・ゴーイングな生活態度というイメージに象徴される人物像的傾向の職員が大半という現実の革新自治体で、単にトップのプレーナーのみが、いかに革新的であったとしても、それだけで、はたして、どれ程の質の革新的な行政を

いま革新自治体がおかれている現状は、他の自治体と同じく公共事業の促進という国家的課題を背負わせながら、その財源は借金でという地方財政の健全化、ひいては地方自治の確立という面で大きな問題を明年以降に残しています。

伊藤革新市政は、今まで制度の構造に関する問題いわゆる地方分権の確立をめざす運動を、地方六団体の中ではさらには他都市とも連帯して努力してきました。今日の厳しい試練を迎え、地方自治の真価を実証する努力と地方自治の復権について挑戦をしていく決意をかためています。

そして、市民とともに地域社会が、自発性と自律性に基づいた自治の主体性の確立にむけて、革新市政は、区民懇話会を作り、新たな市民参加の行政の試行を昭和53年より取組んでいます。



行うことができるでしょうか。私は、本当の革新自治体というのは、単にトップのみではなく、各自治体職員一人一人が、主体的に自分の頭で考え、どうすれば、住民の基本的权利・利益を守り健康で文化的な生活を営み、より高い人格形成の場として地域を形成していくことができるかを追求し実践していくことができる自治体となった時に、初めて、そう呼びうるのではないかと考えています。そのためには、各職員が厳しい自己啓発に励み、行政能力を高めていく必要があります。

また、それらの職員の活動をより充実し高めていくために、自治研センターのような中核となる組織の活動がより重要になってくると考えられます。こうした活動が有機的に機能した時、

下からの有能な職員に支えられた、あだ花ではなく永遠の花園としての自治体が全国に広がっていくことでしょう。

(横浜市従南支部・長尾政治)

《ル ポ》

生鮮食料品の流通のカナメを見る

—川崎市中央卸売市場の職場訪問記—

川崎市民の台所と言われている川崎市中央卸売市場は、京浜第2国道に面し、輸送に大変便利な所にある。

「地方自治における市場のあり方はいかに」と銘打って取材を開始。

一市場のしくみと取扱品目は

「中央卸売市場とは、大正12年中央卸売市場法の制定により、人口20万人以上の地方自治体が開設する市場を言います。ここは昭和32年3月から業務を開始しましたが、現在、本場（幸区）、中原市場（中原区）、高津市場（高津区）の3市場があり、それぞれ輸送に便利な位置にあります。しかし、川崎市の人口は100万を越えており、3市場の整備、業務改善を図ると共に、人口増加の著しい市北部に新市場建設計画を進めています。昭和55年度開設を目指し、市民生活の安定に努めています。」と説明してくれた。

また、「ここでの取扱い品目は、野菜、果実、花、鮮魚などで、卸売業者の数は、青果部2、水産部1、花き部1となっています。売買参加者数は、青果部440名、花き部242名。

次に構成員の機能ですが、まず川崎市職員（開設者）は、市場の業務許可、取引の指導、監督及び、施設の建設、維持管理が主な仕事となっています。

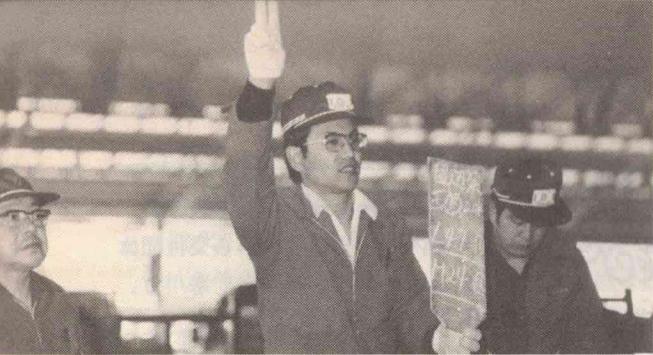
この卸売業者は農林水産大臣の認可を必要とします。全国の出荷者に代って仲卸業者、売買参加者にせり売等で販売する中心的な役割を持って

います。また仲卸業者は、市長の認可を受け、卸売業者から買い受けた品物を仕分、調整します。それを市場内の店で買出入、売買参加者に販売します。最後に、売買参加者ですが、市長の認可を必要とし、仲卸業者と一緒に卸売業者が行うせり売等に直接参加が出来ます。一般的ハ百屋さんや花屋さんを指します。以上のような構成員が一体となり、商品の流通の円滑化を図り、市場を運営しています。』と言っていた。（流通経路図参照）

一市民とのかかわり・市場の開放は

つぎに、地域住民との関わりについて聞いてみた。

「市場の使命は、一言で言って安定供給にあります。つまり、これほど市民生活に密着している職場はないと思います。」と断言された。しかしながら、そこには様々な問題が内在しているようだ。例えば、「中央卸売市場が小売を対象に出来るかと言う問題があります。単純に考えるならば、積極的に市民にオープンすることにより、安値で提供でき、したがって利用回数が増え、取引が活性化すると思われます。しかし、公正な価格、荷さばき率などを考慮するとなかなか難しい。」と頭が痛いと言う様子。けれども、実際に、東京都では場外に消費者コーナーを設けているし、横浜の南部市場も同様である。また、ここでも年末には市場近辺の市民に開放するそうだし、市場相互の情報交換等を行い、今後の課題としてもらいたい



い。

その他の問題点として、「立地条件が悪いと言うことです。東京と横浜にはさまれているため、横に流れる業者を引き付けられません。そして、市場の規模が小さいため、品目数が制限され、大型店に敬遠される。そのためにも、産地も私達も、大規模な北部市場に期待しています。」と力説してくれた。

一仲卸売制度は必要か

次に仲卸売制度の利点と問題点についてたずねてみた。

「なぜ必要かと言うと、施設規模の点、時間の点で、置かないと流通が進みません。大量流通を円滑にするためには必要なことです。関西では、すべて仲卸売制をとっています。また、仲卸の独占を防ぐため売買参加者を置いていますが、中間マージンを打消すことが出来ません。仲卸から卸売には3日払い、スーパーから仲卸には1ヶ月のクレジットと言うことで業者に利点があります。

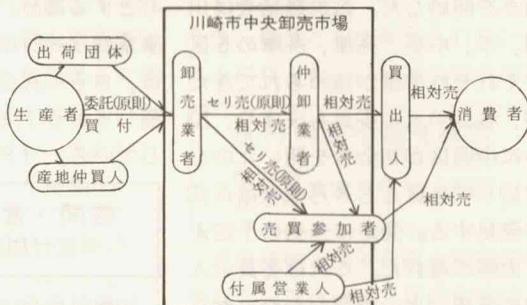
それから最近、産直論がよく聞かれますが、確かに安値の時には良いのですが、高値の時に抑えが効かなくなると言う欠点があります。さまざまな問題点を含んでいる制度ですが、中央卸売市場とは、各地方自治体が行う物価対策で、最大なものではないでしょうか？」と語る担当者には、仕事に対する一種の誇りが感じられた。

一 職員の労働条件は

最後に、職員の労働条件について報告しよう。3市場の職員総数は46名。本場では、1ヶ月に1回早朝勤務（6時）があり、他の2市場では、管理職を含め4名ずつ、1週間に2回の早朝勤務を行っているとのこと。これは当番制だが、女性は含

◎流通経路

（市場における売買取引は図のような流れに即して行われております。）



まれないと言うことだ。

「年末の繁忙期には全職員が早出をしますが、冬はつらくてねえ。」と苦笑い。また、「横浜などは嘱託制をとっているようだが、これは合理化に結びつかないか？」と反対に質問されてしまった。

職員の意識は、「こちらから出る人はいるが、外から入って来る人がいない」と言うことで、「勤続年数が長く、専門化の傾向があります。まあ一通りのことを覚えるのに、最低3年はかかりますよ。」と語ってくれたが、出先意識（勤務時間などによる）は拭えないようだ。

ともあれ、市民の台所を守る職員の活躍を知ると共に、今後もよろしくとお願いし、市場をあとにした。

生産者から一般消費者に渡るまでの経路の、いくつかの部分をかいまみた思いがする。自治体という公共機関が施設を作り、そこで卸や中卸の企業が営業するわけだから、中間マージンはもっと少くても良いのではないか、そうすればもっと安い品物が消費者の手に渡るのではないか、などの疑問が多少残る。もっと深く質問をすればよかったですなどと考えながら帰途についた。

かながわの自治体うき

発足した川崎の区民懇 高津区で公選委員

川崎市の区民懇話会が本格的な動きを開始した。区民懇話会は川崎、幸、中原、高津、多摩の5区でそれぞれ準備が進められてきたが、各区50人の委員も決まり、10日に中原区が初会合を開いたのを皮切りに各区とも8月中には正式に発足する。発足は当初の予定より大幅に遅れた。これは委員の人選に予想以上の時間がかかったことが主因である。

この委員選出の中で評価できるのは高津区で公募の委員が誕生したことである。数こそ一割の5人と少ないが、この公募委員選出は大きな意義がある。本来このような市民参加方式つまり直接民主主義を志向する活動は役所などの働きかけで作られ、実施されるものであってはなるまい。市民がなんらの束縛もなく、自由に参加できる一いわば人工的でない、ごく自然に発生したような活動であり、活動体でありたい。その意味では“官製”でない委員が高津区に生まれた一と言い換えることができよう。（8／12神奈川）

厚木文化会館 8／26 定礎式

厚木市が市内恩名に建設中の「厚木市文化会館」の定礎式がきょう26日午前10時から、石井市長、建設関係者が出席して行われる。

同文化会館は“県央の中核都市”分増加が目立っている。また市町

にふさわしい市民会館を一として51年度から建設を進めており、今回完成するのは第一期工事分で、1,500人を収容する大ホールを中心とする部分。鉄筋6階建てで総事業費は約24億円。第二期工事では、さらに武道館などの併設を計画しており「文武の殿堂」を目指している。（8／26神奈川）

座間・寒川・大井も 交付税交付団体に

加藤自治相は25日の閣議に、53年度普通交付税の地方団体別配分額を報告した。それによると総額は6兆6,175億円で、52年度に比べ1兆2,545億円増、23.4%の伸び率（前年度は10.0%）となっている。

伸び率が前年度の倍以上も高くなったのは、本年度の地方財政計画で、地方団体の財源不足を地方交付税で手当てすることにしたため。最近では50年度の29.7%に次ぐ伸び率である。

総額の内訳は道府県分が3兆7,297億円、市町村分が2兆8,878億円。道府県分が全体の56.4%を占めている。

交付税の配分額を前年度と比較すると、法人関係税の比重が高い団体ほど、税収の落ち込みで配分額が多くなっている。都道府県では大阪府の9.4倍を筆頭に、51年度に交付団体になった愛知県が3.2倍、50年度から交付を受けた神奈川県が2.7倍と富裕府県の配

村でも同様の傾向がみられる。

県内で不交付団体から交付団体になったのは、座間市、寒川町、大井町

（8／26神奈川）

「綾瀬市」誕生へ 市制施行は11月1日

高座郡綾瀬町が11月1日「市に昇格」することが確定となった。既に県、自治省との“事前協議”も整い、市制施行に異議がない旨の連絡を受けており、あとは必要な手続きを踏むだけ。あす21日には町議会が臨時会を開き町としての正式決定を行い、その後県、県議会の承認を得て自治大臣の官報告示で最終決定する。同町では早くも記念行事などの検討にはいつており、市制が施行されると全国で646番目、県下では南足柄市（47年）に次いで19番目の「綾瀬市」となる。（8／20神奈川）

中道・保守渡辺氏勝つ 正木氏に4,000票差 鎌倉革新市政、8年で幕

任期満了に伴う鎌倉市長選挙は古都を二分して激しい攻防戦が展開されていたが、28日午前8時から、同市由比ガ浜の市立体育館で開票の結果、中道・保守勢力の民政、新自ク、自民が推した新人の前同市収入役・渡辺隆氏（59）＝無所属＝が、三選を目指す正木千冬現市長（74）＝無所属＝に、予想を上回る約4,000票の差をつけた。二期8年間続いた革新市政は終わり、県下の革新ベルトの一角が崩れた。

鎌倉市長選開票結果（選管確定）

当 37,948 渡辺 隆 59 無新
33,801 正木 千冬 74 無現
(8/29神奈川)

患者の“喫煙権”確立 平塚市民病院

たばこは専用の喫煙所ですってください。平塚市南原の平塚市民病院（玉村一雄院長）でこのほど外来待ち合い場所での喫煙を全面禁止し、代わりに喫煙所を一ヵ所新設した。多くの外来者から「病院内の喫煙を禁止してほしい」という要望が強かったことから検討を続けてきたもので8月30日から喫煙所以外は全面禁煙に踏み切った。これまで午前中の混雑時などは各科の廊下の待ち合い場所はたばこの煙に包まれていたが今回の措置で外来者は“煙害”を受けなくてすみ、好評を得ている。

(9/3神奈川)

厚生省の離婚調査けしからん 自治労県本部が反対運動

プライバシーにかかわる住民調査を押しつけてくるのはけしからん、と自治労県本部（広田武治委員長）はいま強い反対運動を展開している。この調査は国（厚生省）の「人口動態社会経済面調査」。いかめしい名前だが、統計資料としてまとめようという目的で、今回のテーマは離婚。

最近の社会世相から離婚が増えしており、その実態をは握しようというのだが、自治労が反対しているのは質問項目のなかに「離婚の原因は何か」「別れたのは夫、妻のどちらかに理由があったか」ということがこと細かに記されて

おり、「人権問題にも触れるようなこの種の調査を天下り的にやらせてくる国の態度は承服できない」というもの。

自治労の中央本部は、これまでに厚生省と折衝、このような調査はやめるよう抗議したがラチがない。同省は各県を通じて市町村にこの調査事務を頼んできているため、県衛生部にも交渉したが「国が中止すると言ってこないからにはやめるわけにもいかない」という返事。(9/5神奈川)

公共投資（生活）へ重点 円高、福祉も柱に 県が九月補正予算案発表

県は5日、9月補正予算案を発表した。一般会計274億円など別表の通りで、特別、企業三会計を合わせ276億円。昨年の234億円を若干、上回る規模で、当初予算に今回の補正を合わせた予算累計は総額8,371億9,000万円となる。景気が多少、好転したため一般会計の財源に県税增收分159億円を計上したのが特徴。ここ数年の“火の車財政”から一応、抜け出したといえそうだが、長洲知事は「法人事業税にしても超過課税がないと前年度に及ばず、決して楽観はできない。今後も慎重な態度を崩さずにいく」と厳しい姿勢。支出と事業の面では①学校建設など生活関連公共投資で景気振興(2)

円高対策など中小企業に対する金融措置③福祉施設への補助と医療充実④来春の県立高校8校と同養護学校2校の新設一を柱としている。また県立高校建設などハードウェア（施設づくり）で、建設費の1%を文化的な工夫に生かす「文化のための1%システム」を今後、事業として取り入れていくことになった。(9/6神奈川)

反対同盟小屋を撤去 横浜新抵抗の住民、排除

東海道線と横須賀線の混雑緩和をねらい決定された横浜貨物線（横浜市鶴見区～同戸塚区間13.7キロ）は、ルート決定後12年間、住民の反対運動が続き、完成が延び延びとなっていたが、14日朝、反対派の最後の拠点だった横浜市神奈川区松見町、神之木町の団結小屋が撤去され、来年秋に向けての全線開通へ大きく前進した。撤去作業には新貨物線反対同盟連合協議会（八木貞太郎会長）の会員約40人が集結、散発的な投石、放水などで抵抗したが、幸い流血の惨事は避けられた。しかし鉄塔で最後まで抵抗した1人が威力業務妨害で逮捕された。これで工事部分での問題は解決されたものの、工事差し止めなどの訴訟、新たな実力行使も予想され、問題解決はまだ先になりそうだ。(9/15神奈川)

9月補正予算と累計予算額

会計別	当初予算額	補正額	計	△印は減額
一般会計	6,402億1,544万円	274億0,414万円	6,676億1,958万円	
特別会計	1,033億0,847万円	3億1,727万円	1,036億2,575万円	
企業会計	660億5,655万円	△1億1,185万円	659億4,470万円	
計	8,095億8,047万円	276億0,957万円	8,371億9,005万円	

今月の統計から

“神奈川の統計 1978. 8”（神奈川県統計協会）より

表 I <全 国>

年 月	消費 者 物価指 数	雇用指 数	貨 金 指 数	
			名 目	実 質
			50年 = 100	
昭和 48 年	71.9	101.8	68.5	95.3
49 年	89.4	102.0	87.1	97.4
50 年	100.0	100.0	100.0	100.0
51 年	109.3	98.3	112.8	103.2
52 年	118.1	97.9	123.2	104.3
52 年 6 月	118.4	98.5	160.7	135.7
7 月	118.1	97.5	178.0	150.7
8 月	118.1	96.9	108.3	91.7
9 月	120.2	96.5	95.8	79.7
10 月	120.8	97.5	95.6	79.1
11 月	119.4	97.4	97.3	81.5
12 月	119.1	95.8	280.4	235.4
53 年 1 月	119.6	96.2	99.8	83.4
2 月	120.1	95.8	95.6	79.6
3 月	121.2	95.7	108.0	89.2
4 月	122.5	97.7	100.1	81.7
5 月	123.2	95.7	100.3	81.4
6 月	122.5	95.4	172.5	140.8
資 料	総 理 府 統 計 局	勞 働 省 1)		

表 II <神奈川県>

年 月	消費 者 物価指 数	雇用指 数	貨 金 指 数	
			名 目	実 質
昭和 48 年	50年 = 100	50年 = 100 (調査産業計)		
49 年	72.6	12.2	108.0	68.7
50 年	89.8	23.7	103.6	88.5
51 年	100.0	11.3	100.0	100.0
52 年	109.3	9.3	97.1	113.6
	118.7	8.6	95.8	124.0
		対前年同月比 %		
52 年 6 月	118.8	9.4	96.6	167.0
7 月	118.7	8.0	96.2	184.4
8 月	119.2	9.5	95.5	82.8
9 月	120.9	8.8	95.2	94.7
10 月	121.5	8.3	95.0	95.6
11 月	119.7	6.7	95.4	78.7
12 月	119.6	5.3	95.0	82.2
53 年 1 月	120.1	4.6	94.3	291.7
2 月	121.1	4.7	93.7	104.6
3 月	122.3	4.8	93.7	78.9
4 月	124.2	4.5	101.4	82.7
5 月	124.7	4.2	95.5	78.8
6 月	122.9	3.5	95.2	100.1
7 月	123.6	4.2		80.3
資 料	県 統 計 管 理 課	県 統 計 調 査 課 1)		

(注) 1) 従業者30人以上の事業所についての結果である。

月別において(調査産業計)はサービス業を除く。

図 I <全 国>

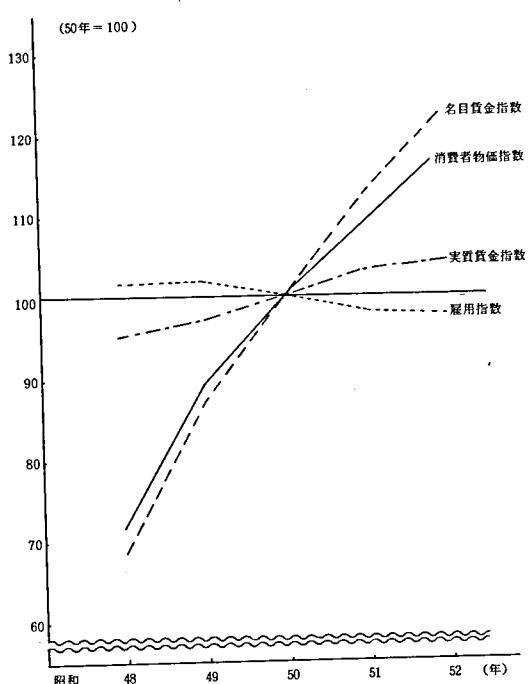
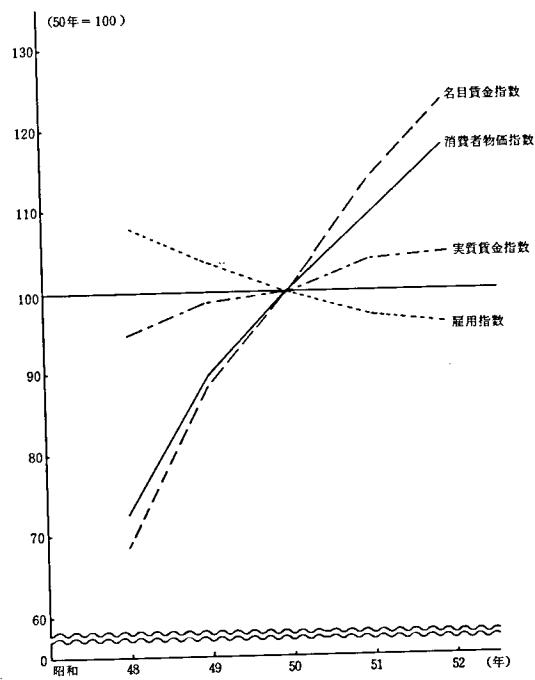


図 II <神奈川県>



7月の神奈川県消費者物価指数は、前月比(+0.5%)、前年同月比(+4.2%)となった。これは野菜、設備修繕の値上がり、国鉄運賃の改定によるものである。消費者物価は大分落ち着いてきたというものの、円高のメリットがまったく反映されていないというのが現状だ。

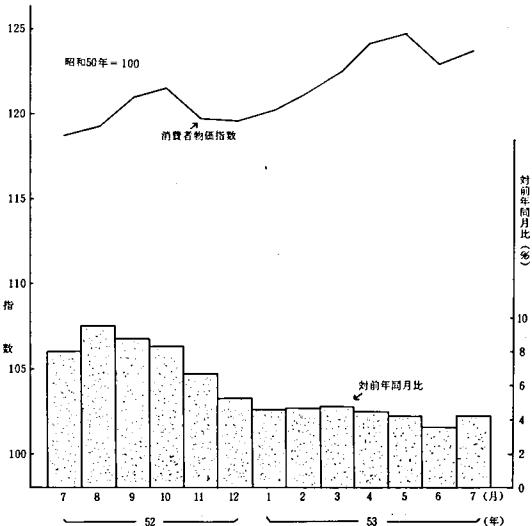
また、雇用面では、名目賃金が上昇しても、消費者物価も上昇しているので、実質賃金の伸びは少ない。賃金支払の実態をとらえるには、労働力価値の変動や労働支出度（労働時間、労働強度）の変動等、諸要因が考えられるが、実質賃金によりある程度つかめる。

雇用指数は、全国に比べて神奈川の下落が目立ち、雇用問題の深刻化をどうみるか？

〈註〉

$$\text{実質賃金指数} = \frac{\text{名目賃金指数}}{\text{消費者物価指数}} \times 100$$

図Ⅲ 神奈川県の消費者物価指数の推移



1978年9月25日発行

自治研かながわ月報 第15号 (1978年9月号)

発行所 神奈川県地方自治研究センター

発行人 広田武治 編集人 上林得郎 定価 1部 200円

〒231 横浜市中区住吉町2-26 洋服会館3F ☎ 045(662)0743~4

振替口座 労働金庫本店 1365-100982 横浜銀行市庁舎支店 317-844970

編集後記



□ 自治研センターの編集委員ということでハリキッテいたのですが、これほど大変な仕事とは思いも寄りませんでした。自分の受持の原稿を締切りが近づいてから書きだすという具合で、尻に火がつかなければ動かないという性格が“存分に生かされ”ました。次回からは「ユトリ」のある仕事を行うことを約しまして筆を置きます。

(平林)

□ 今まで自治体の問題、都市問題などに興味をもち、財政分析などを数年間でかけてきました。現状を正しく把握することや、自治研活動をすすめることが中心でした。これからは「反合理化」の視点にたってものを見直すことや、自治労の運動面に役立つための編集もしていかなければならないと考えます。それも自治研センターのもうひとつの側面ですから……。(佐藤)

□ 社会へ出てからは初めての取材なるものを経験しました。中央市場での早朝のせりの現場が見学できず、気のぬけたサイダーのよう。写真だけ後日撮ったことをバラしたらいけないかしら。お多忙中ご協力に心から感謝します。(桜井)

□ “世紀の悪税”一般消費税について特集はいかがでしょうか。いささか編集が堅くなってしまいまして。編集スタッフによる取材やテープおこしに大変ご苦労をかけています。「まだできないのか」と催促するのも辛いことです。しかし8月号では非常に好評を得ていますので、これからも幅広い内容にしたいと考えています。(上林)

自治研センター会員募集中

会員になるには

1. 誰でも会員になります。
2. 申込書は自治労傘下の各組合、自治労県本部または自治研センター事務局にあります。会費月300円の半年分または1年分をそえてお申しこみください。
3. 申込書がないときは自治労県本部☎045(681)7821、または自治研センター事務局☎045(662)0743へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターのこの月報が毎月送られます。
2. 「月刊自治研」（自治労本部自治研推進委員会発行・A5判・120~150ページ定価300円）が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用できます。