

研究ノート

高度成長期における都道府県の独自財源 —京都府を中心に—

朱 然（京都大学経済学研究科ジュニア・リサーチャー）
原稿受付日 2014年11月6日 原稿採択日 2015年3月7日

戦後日本の地方財政制度は中央が多めに税源を確保し、地方交付税・補助金を通じて、地方に再配分し、公平性と重点付けを同時達成するように設計された。

しかし、実施の結果として、日本の都道府県は自主財源だけでは恒常的に収入不足の状況に陥っている。実際、高度成長期を通じて、人件費、扶助費（生活保護など）、公債費等からなる基準財政需要額を自主財源でまかなえたのは、東京都、大阪府、愛知県といった3府県に過ぎなかった。すなわち、日本の都道府県は自主財源だけでは日常の運営もできない「自治体」であった。

よって、日本の地方財政制度の下で、都道府県は中央からの依存財源を確保するよう常に努力しなくてはならない立場にある。依存財源は主に地方交付税と補助金の2種類があり、それぞれ自治省（現総務省）－地方交付税と縦割官庁－大蔵省－補助金といった2つのルートを経由して、都道府県に下りるのである。政治学では都道府県の依存財源獲得競争を「水平的政治競争モデル」（村松岐夫）と名付けている。すなわち、都道府県は基準財政需要額の高めの算出（地方交付税）あるいは公共事業の採択（補助金）のために競争する利益過程をのこことである。

高度成長期の公共事業はほとんどメニュー方式ではなく、セット方式をとっていた。セット方式とは、縦割官庁が工事の細かい規格まで規定し、北海道から鹿児島まで統一された規格で公共事業を実施するやりかたである。例えば、各地域の農業は作目や自然条件によって大いに違うにもかかわらず、高度成長期では、すべての府県が同じく3反区画の

ほ場整備を進め、ライスセンター、農道など一式をそろえるのも全部統一規格であった。

このように、高度成長期を通じて、行政サービスや公共事業の立案機能はほぼ中央にあった。都道府県は各地域の実情にあった行政サービスや公共事業を提供するインセンティブを持たず、選挙のたびに獲得できた依存財源の多さや公共事業の多さで有権者に訴えた。多くの政治家はそのことを「中央直結」という言葉で表現した。

この「中央直結」に対抗し、公害など高度成長に伴う社会問題を解決しようとして、多くの地域で反自民・「住民直結」を掲げた革新首長が選出された。

ただ、行政サービスの質と都道府県の独自財源とはうらはらの関係にあり、地域の実情にあった行政サービスを提供するには、都道府県の独自財源は不可欠であった。

しかし、日本の都道府県にとって独自財源を得ることは非常に難しい問題であった。法定外にはほとんど税源がないし、税率も容易に動かせない。よって、歳入調達に際して、都道府県はほとんど政策手段を持たない。

財源の難局を打開するには、東京都の美濃部知事と中央との「財政戦争」はよく知られている。しかし、東京都は財政規模にしても、財政力にしても、他の道府県と桁違う。

本論文は、全国はじめて6選、そして7選を遂げた知事、蜷川虎三府政期の京都府に焦点を当て、他の道府県が独自財源をいかに必死に確保しようとしたことを明らかにする。この財源確保の工夫は、行政サービスの向上をはかる裏づけとなった。今日の非常に厳しい財政状況にある地方自治体にとっては、そ

の経験が大きな示唆になるのであろう。

1 京都府の法定外普通税と超過課税

1950年代の地方財政危機に際して、多くの都道府県は法定外普通税と超過課税を実施した。財源不足を補うのが目的なので、主に農村的な県が行っていた。1960年代の高度成長の中、地方財政が好転し、法定外普通税も超過課税もほとんどなくなった。1970年代の石油危機以降、地方財政がまた悪化し、

多くの都道府県は法定外普通税と超過課税を新たに実施した。工場立地の地域間格差によって、租税競争などの要因も考えられる中、1950年代とは反対に、主に都市的な都道府県が超過課税を実施した。法定外普通税について、主な税源は全部法律に決められているので、奢侈品や地域の特産品にかけるものがほとんどであった(表1, 表2, 表3)。なお、表2, 表3にある都道府県民税法人税割、法人事業税のほか、都道府県民税の超過課税もあるが、超過課税額が少ないので省略した。

表1 都道府県法定外普通税の状況

年度	都道府県	種目	税率	税収見込み(百万円)
1958	山形(財政再建団体)	自動車取得税	1.5%	23
	長野(財政再建団体)	自動車取得税	0.8～1.0%	15(1957年度)
	徳島(財政再建団体)	自動車取得税	3.0%	20
	愛媛(財政再建団体)	自動車取得税	2.0～3.0%	59
	北海道	自動車取得税	1.5%	105
	三重 2～3%	自動車取得税	2.0～3.0%	24
	山梨	自動車取得税		1958年度より廃止
	奈良	文化観光施設税		
	府県多数	家畜税		
	府県多数	水利地益税		
1965	京都	自動車取得税	3.0%	440
			(営業用自動車)2%	
	徳島(財政再建団体)	自動車取得税	3.0%	130
	新潟	ガス引取税		
	岐阜	繭引取税		
	奈良	文化観光税		
1966	京都	自動車取得税	1.8%	350
			(営業用自動車)1%	
	徳島	自動車取得税	5.1%	86
	新潟	ガス引取税		
	岐阜	繭引取税		
	奈良	文化観光税		
	全国			608
1978	福井	核燃料税		
	福島	核燃料税		
	沖縄	石油価格調整税		
	全国			488

(出所) 各年版『地方税制の現状とその運営の実態』

表2 都道府県民税法人税割の超過課税

年度	都道府県	超過課税額（百万円）	税率	目的
1963年度以来なし				
1974	兵庫	2,000	5.2%から6.2%	勤労青年のための施設整備
1975	20団体	4,616		
1976	41団体（京都府含む）	37,900		
1977	44団体	53,841		
1978	44団体	56,575		
1979	44団体	68,294		
1980	44団体	79,876		
1981	44団体	89,712		
1982	44団体	93,873		
1983	44団体	95,294		
1984	44団体	11,826		
1985	沖縄を除く46団体	124,869		
1986	静岡と沖縄を除く45団体	120,468		
1987		147,396		
1988		170,445		
1989		166,836		

（出所）各年度『地方税に関する参考計数資料』、各年版『地方税制の現状とその運営の実態』

表3 都道府県法人事業税の超過課税

年度	都道府県	超過課税額（百万円）
1956	青森、岩手、秋田、山形	
1964年度以来なし		
1974	東京	11,335
1975	東京、大阪	38,453
1976	東京、大阪、兵庫、愛知	53,670
1977	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川	71,994
1978	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川	88,504
1979	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川、静岡	107,545
1980	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川、静岡	129,712
1981	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川、静岡、京都	141,934
1982	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川、静岡、京都	148,568
1983	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川、静岡、京都	148,499
1984	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川、静岡、京都	168,770
1985	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川、静岡、京都	185,518
1986	東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川、静岡、京都	187,363

（出所）各年度『地方税に関する参考計数資料』、各年版『地方税制の現状とその運営の実態』

京都府の法定外普通税状況については、1960年4月から1969年6月まで、法定外普通税として自動車取得税を課した。図1で確認できるように、京都府は大都市府県中、法定外普通税として自動車取得税をかけた唯一の府県であった。ゆえに、法定外普通税としてかけた自動車取得税のうち、京都府の自動車取得税課税額はとりわけ大きかった。

課税の根拠をみると、政府の資料は「道路整備に要する財源を充実するため不動産取得税とその思想を同じくし、取得について担税力を見出して課税するものである」という(1958年版『地方税制の現状とその運営の実態』、P297)。京都府当局は、上記文書を引用しながら、「自家用自動車の取得者については、その経済活動上の利点と不動産と同じく財産権の背後にある担税力に着目し、いわゆる大衆課税となる弊害が少なく」と言い、奢侈品課税という理屈付けである(『京都府自動車取得税の概要』、P5)。税率について、「本税と相通じます不動産取得税の標準税率が百分の三でありますので、これと同程度の税率が適当であろうと考えられるからであります」と不動産に準ずるといふ(『自動車取得税の創設にあたって』)。自動車取得税の用途は、京都府府税条例によって、「自動車取得税は道路及び交通の整備に関する費用に充てるため、自動車の取得に対し、その自動車の取得者に課する」、普通税であるが、道路交通と言われている。とくに、京都府の自動車取得税額は大半が市町村に交付された(『自動車取得税について』)。1968年に自動車取得税を地方税法に盛り込む際に、政府税制調査会は自動車取得税の趣旨は地方団体とくに市町村の道路財源の充実をはかることで、市町村に道路目的財源がない中、地方道整備の緊急性に鑑み、税額の約10分の7を市町村に配分すると説明した(1970年版『地方税制の現状とその運営の実態』)。京都府の自動車取得税は同じ趣旨で導入した。京都府は自動車取得税を財源に、京都市内に少なかった交通信号を整備したほか、1960年度から市町村道路整備単費補助制度(補助率1/2)を始めた。また、1960年度から府職員として

婦人交通指導員を100人程度訓練・雇用し、警察力の使用がなじまない街頭の交通指導、学校等の交通マナー啓発などにつとめた。

野中広務は自動車取得税のアイデアは京都府の総務部長・財政課長・地方課長として出向してきた自治省キャリア官僚が出したと考えている(『京都府市町村会七十年史』、P616)(1959年度、総務部長は岡田純夫、庶務課長は北上賢夫、地方課長は山田芳治)。前述のように、自動車取得税は「革新」など政治的立場とはあまり関係なく、行政サービスで必要なものである。実際に、府議会で共産党は「大衆課税」として最後まで自動車取得税に反対した。

自動車取得税は「革新」ではないが、自動車業界・輸送業者が猛反対した。自動車関係・輸送関係の自民党府議も当然猛反対し、政治問題となった。蜷川虎三は「否決されるときには四度知事選に出て目的を貫くか、あるいは衆院・参院選に出るか」と「政治生命をかけ」と「京都新聞」で公言し、あくまでも押して府会を通した。ちなみに、その後、蜷川虎三はもっとも激しく反対運動をやったトヨタの車を京都府庁は買わないと言った。蜷川虎三は「この税は私の知事任職10年間中もっともよいもの」とまで言った(『蜷川虎三の生涯』、P182)。その背景には、1950年代の財政制度と台風災害で、京都府庁が地域の状況にあうよう、政策を打ち出そうとしても財源がほとんどなかったことがある。見てきたように、自動車取得税自体はさほど難しいアイデアではない。しかし、京都府ほどの大都市府県で、圧力団体に屈せず、自動車取得税を押し通したのは政治的決断であった。また、政策レベルにおいて、自動車取得税を財源に、工夫して地域にあう政策を打ち出したのは注目したい。

京都府の超過課税状況について、1976年度から都道府県民税法人税割の超過課税、1981年度から都道府県法人事業税の超過課税をそれぞれ始めた。表2と表3で確認できるように、京都府が都道府県民税法人税割の超過課税を始めたのは、全都道府県で遅い方で、都道府県法人事業税の超過課税は大都市

府県の中で遅い方であった。このような事情もあり、自動車取得税と違って、京都府会本会議では超過課税が議論されず、委員会報告承認で通った。また、超過課税の免税点などで中小企業は超過課税対象外である。

ちなみに、道路や教育ほどではないが、「重税」も反蜷川陣営による批判の常套句の1つであった。反蜷川陣営は京都府民一人当たり税額を全国平均と比べ、蜷川虎三の京都府は重税であると彼らは主張した（「若い京都」など参照）。第1章で述べたとおり彼らの論拠はまともな話ではないので、それ自体についてふたたび議論することはしないが、重税で京都経済は地盤沈下したというストーリーを争点化したのである。しかし実際には、蜷川府政期に、東京、大阪、兵庫、愛知、神奈川は都道府県法人事業税の超過課税を実施したにも関わらず、京都は実施しなかった。自民党府政になってはじめて、都道府県法人事業税の超過課税を始め、「大企業負担」（本会議共産党発言）をかけたのである。超過課税の事例からもわかるとおり、自民党は包括政党なので、選挙レベルにおいて争点化した蜷川虎三との対立は、政策レベルでは異なるのである。

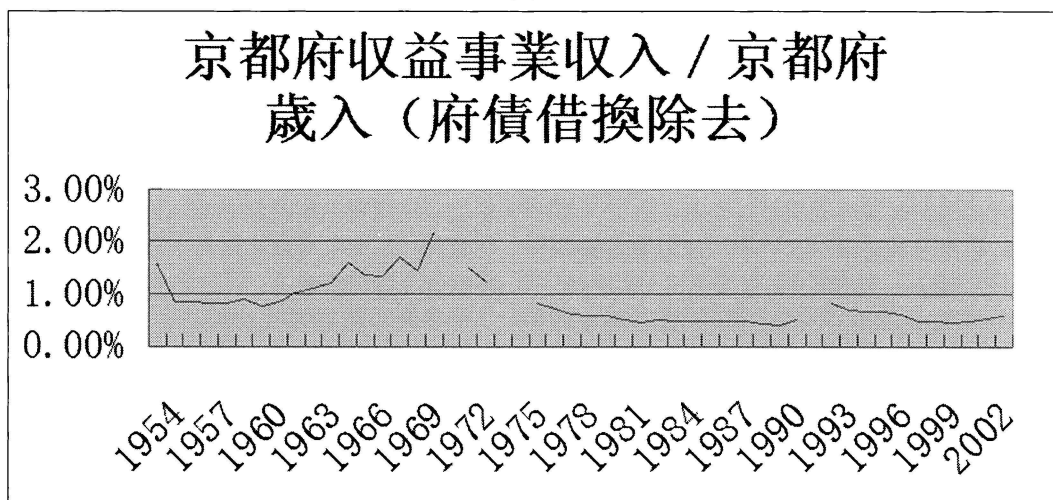
2 京都府の競輪収入

京都府の公営賭博はおもに向日町競輪場がある。ほかには1950年代に競馬があり、宝くじがあるが、一般会計繰入金を見ると、ほとんどの繰入金は競輪からであった。図1からわかるように、競輪は蜷川府政期を通して歳入（府債借換除去）の1%～2%を占める財源であった。ちなみに、『京都府歳入歳出決算書』と『地方財政統計年報』掲載データを対比すると、『地方財政統計年報』の収益事業収入は『京都府歳入歳出決算書』の収益事業一般会計繰入金と同じなので、費用を除去した収入であることがわかる。

図2では、京都府収益事業収入が全都道府県収益事業収入の中でも非常に大きいことがわかる。とくに蜷川府政期において、京都府決算全国比は1.5%強であったと対比すると、その大きさがわかる。

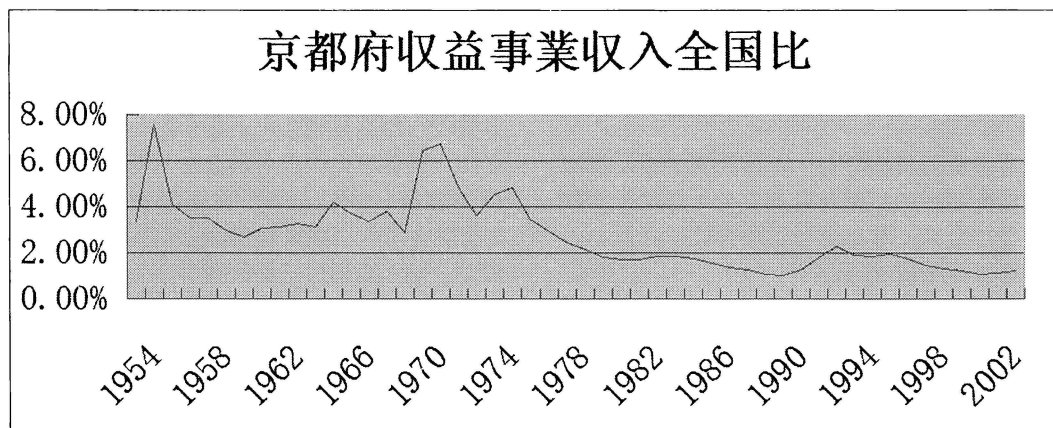
京都府競輪事業は前の木村知事が申請し、蜷川知事当選直後の1950年5月に許可が下りたのである。府議会で競輪事業は繰り返し取りあげられ、廃止と要求されたが、蜷川知事は絶対やめないと繰り返した。政治状況の変化のなかで、蜷川虎三は後にはもっぱら原

図1



（出所）各年度『地方財政統計年報』『地方債統計年報』より筆者作成

図 2



(出所) 各年度『地方財政統計年報』

則論で答弁した（つまり、1970年代以降、京都府の社会党が分裂した後、蜷川の政党基盤は共産党と社会党一部、保守系蜷川支持グループになり、弱体化したのである。共産党は終始競輪反対であった）。以下の1959年12月の府議会での答弁を見ると、独自財源として彼が競輪収入を重視したことがわかる。

「第二には競輪収入、すなわちそれらの人（競輪を廃止した京都市長高山義三）の偉そうない方を使えば、賭博の寺銭だ、賭博の寺銭で地方財政の財源にするということはケシカランというのでありますが、ケシカランのならばじめから地方財政の財源というものをもと明確にしっかりしたものにつくるべきである。したがって地方財政制度の改革なくして、この競輪収入をやめたところで、やはりほかの収入を考えなければならないだろうと思うのです。私はいかにも競輪に熱を入れているようにみえますのは、なにも競輪にとらわれているのでなしに、地方財政制度の矛盾と欠陥に目を覆って、そうした競輪を悪くいうことによって地方財政の欠陥を向こうとするその考え方が悪いといっているわけです（『蜷川虎三の生涯』、P323）」。

競輪問題は自動車取得税の場合と同じく、府議会で大きな政治問題となったにもかかわらず、蜷川虎三はあくまでも押し通したのである。これについて、蜷川府政当時、共産党

府議であった浅川亨は以下のように回想している。

私は府議時代東京に出張した時はよく都議団室を訪問した。都議選のとき後藤マンさんを応援した因縁からである。日時は忘れたが、川村都議に「美濃部知事に会わせてくれ」というと、「目的は何だ」「美濃部、蜷川、黒田の三知事連名で、全国の知事に地方財政確立のために、団結しようというようなアピールは出せないかと思うのだが」。「それはやめたほうがいいよ。美濃部さんは蜷川という名前を聞くだけで顔色が変わるよ」。

これは私にとって晴天霹靂であった。理由は、美濃部知事が訪中する際当時の保利官房長官の書簡をこずかったことを蜷川さんが「女郎の起請文を牛太郎－遊女屋の客引男－が持っていくようなことをして」と評したことにかんかに怒っているというのである。私は啞然とした。このような蜷川さんの言葉が新聞にのっていることも知らなかった。これはえらいことになっているものだと思ったが、これには次のような裏話がある。

蜷川さんの6度目の選挙の時－今までにない大変な選挙だった－美濃部さんが応援に来た。四条河原町で蜷川さんと並んで演説をした。

「東京都では、競輪を廃止しました」

美濃部さんは京都の事情をされていたかどうかは私は知らない。しかし蛭川さんにはこの上もなくこたえたのである。

……

共産党議員団でも、吉村久美子さんが初質問をするのに競輪廃止をやりたいと相談を受けた時、私は何の気なしにそれはいいでしょうと賛成した。

吉村さんの質問は大きな波紋を投げた。与党ではじめて競輪廃止を質問し、野党では共産党まで取り上げているのではないかといきりたった。蛭川さんにはものすごくこたえたのである。1つは知事と同じ京大経済学部の教授の夫人で、いわば知事と同系統の人からの発言である。第2は知事の与党からの発言である。この事件以来知事は私達にものをいわなくなった。おそらく半年以上続いたのではなからうか。当時府庁に鳩が沢山いて、知事は巣箱をこしらえたのだが、その鳩に餌をやるときに「お前はいいな、お前は俺をいじめないから」と言っているという噂も流れるほどである。

このようないきさつのある競輪問題を美濃部さんが四条通の真中でやったのだから、蛭川さんの心中を察するにあまりある。（「燎原第60号」）

ちなみに、大阪府の革新知事・黒田了一は美濃部知事と同じように、「競輪廃止」を公約した。

各年度「研修通信」によると、京都府ゼミナールハウス、労働セツルメント、青少年海の家、山の家など京都府独自の政策は競輪収入を財源にした。村松岐夫が「水平的政治的競争モデル」というのは利益過程でのことで、如何に中央からお金をとるのかという競争である。これは、政策レベルで如何に行政サービスの向上をはかるのかという競争ではない。日本の地方財政制度の下で、蛭川虎三は政策を実現する裏付けには、独自財源として競輪収入を使ったのである。

3 結論

競輪をやめないのに、蛭川虎三はなぜ法人事業税の超過課税を行わなかったのかについては、資料を見つけられなかったので正確にわからない。しかし、前述のとおり、1973年府議会で社会党反蛭川派と自民党等の多数によって、蛭川虎三が後継者として進めた久我道武（こがみちたけ）副知事案は否決された。1974年知事選で、社会党反蛭川派候補に自民党等が相乗りするほど、蛭川虎三の政党基盤は揺らいだ。反蛭川陣営の「重税」批判もある中、1960年と違って、法人事業税の超過課税を行える政治状況ではなかったことがわかる。

蛭川虎三は自動車取得税と競輪と言った2つの独自財源を必死に確保し、独自政策の裏付けとしたことは既述のとおりである。そのうち、自動車取得税は後で法定となり、全都道府県に普及した。

蛭川虎三は競輪をあくまでも堅持する功罪はいまお評価の分かれたことである。しかし、如何に評価するにしても、競輪は自動車取得税と同じように、必死に確保した独自財源ということは変わらない。

蛭川府政のユニークな施策の裏には、自動車取得税や競輪と言った独自財源があった。

【付記】

本研究は日本学術振興会「アジア・コア」事業の支援を受けている。

参考文献

- 石川真澄等、[1989]、『自民党』、岩波書店
海野謙二編著、[2002]、『野中広務：素顔と軌跡』、
思文閣出版
片山京介、[1972]、『賀茂川』、都政新報社
京都の民主運動史を語る会、[各号]、『燎原』、京
都の民主運動史を語る会
京都府農業会議、[各年度]、『京都農政情報』、京
都府農業会議
京都府町村会、[1991]、『京都府町村会七十年史』、
京都府町村会

- 京都府土木建築部, [1970], 『京都府の道路』, 京都府土木建築部
- 京都府土木建築部, [1974], 『目でみる土木のしごと』, 京都府土木建築部
- 京都府議会, [各年度], 『京都府議会会議録』, 京都府議会
- 京都府議会史編さん委員会, [1983], 『京都府議会歴代議員録』, 京都府議会史編さん委員会
- 京都府知事公室広報課, [各号], 『府民だより』, 京都府知事公室広報課
- 京都府職員研修所, [各号], 『研修通信』, 京都府職員研修所
- 京都府総務部税務課, [1969], 『自動車取得税について』, 京都府総務部税務課
- 建設省道路局, [各年度], 『道路統計年報』, 建設省道路局
- サンケイ新聞, [1974], 『革新自治体：その構造と戦略』, 学陽書房
- 三たん地方開発促進協議会, [1972], 『総会資料』, 三たん地方開発促進協議会
- 三たん地方開発促進協議会, [1974], 『三たん地方の振興についての要望に対する府県の措置状況』, 三たん地方開発促進協議会
- 神一行, [1990], 『自治官僚』, 講談社
- 四方洋, [1999], 『志高く山河清し』, 両丹経済新聞社
- 住民による京滋バイパス公害研究グループ編, [1971], 『公害・予測と対策：人間を脅かす道路』, 朝新聞社
- 自治省, [各年度], 『地方財政統計年報』, 地方財務協会
- 自治省大臣官房地域政策課, [各年度], 『行政投資実績』, 地方財務協会
- 自治省税務局, [各年度], 『地方税に関する参考計数資料』, 自治省税務局
- 自治省税務局, [各年度], 『地方税制の現状とその運営の実態』, 地方財務協会
- 地方債協会, [各年度], 『地方債統計年報』, 地方債協会
- 土居丈朗, [2000], 『地方財政の政治経済学』, 東洋経済新報社
- 蛭川虎三, [1974], 『蛭川知事講演・挨拶・談話集』, 京都府
- 蛭川虎三, [1979], 『洛陽に吼ゆ』, 朝日新聞社
- 蛭川虎三, 「革新政治に科学的経済学を」, 『経済』, 1971年7月
- 日本道路公団, [2001], 『日本道路公団年報』, 日本道路公団
- 日本道路公団30年史編集委員会, [1986], 『日本道路公団三十年史』, 日本道路公団
- 日本道路公団総務部, [1976], 『日本道路公団20年史』, 日本道路公団
- 広瀬道貞, [1993], 『補助金と政権党』, 朝日新聞社
- 細野武男編, [1982], 『蛭川虎三の生涯』, 三省堂
- 前尾繁三郎, [1981], 『政治家の方丈記』, 理想社
- 夕刊京都新聞社, [各年度], 『京都年鑑』, 夕刊京都新聞社
- 夕刊京都新聞社編, [1966], 『戦後京の二十年』, 夕刊京都新聞社