

一極集中と東京都の財政構造

萩原清子*

要 約

戦後、わが国では高度経済成長の時期から一貫して人口の都市への集中が続いた。特に最近では東京および東京圏への一極集中の傾向が強まり、一極集中是正が議論されている。本報告では、戦後の国土計画の歴史と一極集中の実態を簡単にみた後、東京都の財政構造から一極集中状況をみた。特に、大都市ゆえの財政需要とは何かという視点から日本全体と東京都の比較を行った。その結果、東京都は財政規模としては、確かに日本全体の約1/10という大きさであり、法人税などを中心とした歳入により豊かと言えそうである。しかしながら、区部の財政は必ずしも豊かとは言えず、夜間人口に比べて昼間人口が多いことを考慮すると、他の地方自治体などと比べて苦しい財政状況と言わざるを得ない状況である。また、地方政府間の財政調整により東京都へのいわゆる補助金は少なく、一人当たり行政投資額は昼間人口一人当たりはもちろん夜間人口一人当たりでも全国と比べて多くはない。また、昨今の地価高騰による用地取得難などにより、実質的な社会資本整備は遅れる傾向にある。

キーワード：一極集中、財政構造、昼間人口、夜間人口、行政投資、
簡略標題：一極集中と東京都の財政構造

1. はじめに

戦後わが国の人口移動は一貫して農山村から都市へという流れであった。国としては、戦後一貫して国土計画において人口分散を掲げてきた。しかしながら、一時期、人口の集中は緩和されたが、近年また、人口の大都市圏への集中が激しくなり、特にここ10年位は、かつての大都市圏集中から、東京のみへの一極集中と集中の仕方が変化してきた。このような事態に対し、国土計画でも首都圏整備計画においても東京一極集中是正がうたわれている。

このような過度の人口集中は都市においては過密問題を農山村においては過疎問題を生じさせてきた(萩原, 1985; Hagihara and Hagihara, 1991)。特に、東京においては従来からの過密問題をさら

に深刻化させている。たとえば、都心部のオフィス需要の増大を引き金とした地価高騰、通勤・通学の混雑、住宅、道路、廃棄物問題、水、電力などエネルギーの逼迫などの問題がますます大きくなってきている。

一極集中問題はさまざまな立場、観点から論じられているが、本稿においては、主として東京一極集中下における東京の財政構造を把握しようとするものである。まず、第2節においては、戦後の国土計画の変遷と一極集中の内容を簡単にまとめる。ついで、第3節で、東京一極集中問題を財政構造(制度)の観点特に、大都市ゆえの財政需要とは何かという視点から日本全体と東京都の比較を中心に、大都市財政の実態などをみる。第4節では、東京対地方という角度からみた補助金の実態、社会資本整備の実態をみた後、税・補助金の望ま

* 東京都立大学都市研究センター

しいあり方を検討する。

2. 国土計画と一極集中の実態

戦後の国土計画をまず簡単にみよう。1950年には、国土総合開発法に基づく特定地域総合開発計画によって、戦後復興をめざした。この計画はアメリカのTVAに倣ったもので電源開発が主であった。経済復興のために基幹産業優先政策がとられ、1960年には、国民所得倍增計画として太平洋ベルト地帯構想が生まれた。

この前後から大量の人口移動が生じ、都市における過密が問題となり、さらに地域格差が問題となってきた。そのため、「都市の過大化の防止と地域格差の縮小」をすすめ「地域間の均衡ある発展をはかることを目標とする」全国総合開発計画（一全総）が1962年に策定された。

一全総は都市の過大化と地域格差の是正を目的として拠点開発方式をとった。また、工業の分散をはかるため新産業都市や工業整備特別地域を指定した。しかし、産業や人口の大都市圏への集中は続き、都市では過密が、農山村では過疎が大きな問題となった。この間、GNPは世界第2位となり、経済大国への道を歩みはじめたが、一全総の掲げた目標とは逆の方向へ進むことになった。

1969年には、過密・過疎問題と情報化社会の到来に対応するために、国土利用の抜本的再編成を図ることを目標として新全国総合開発計画（二全総）が策定された。巨大開発方式と高速交通通信ネットワークにより、国土の効率的な地域間分業を行おうとした。しかし、いわゆる公害問題や地域問題に対する住民の意識の高まり、さらには、石油ショックによって、巨大開発の見直しなどが検討されるようになった。

1977年には、「大都市への人口と産業の集中を抑制し、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図るという方式（定住構想）を選択する必要がある」として、定住構想を柱とした第三次全国総合開発計画（三全総）が策定された。素材型の重化学工業中心からサービス・高度

組立型産業へと産業構造の変化にともない、地方に立地する工場などもあり、いわゆるUターン現象が進んだ。戦後長らく続いた人口の大都市圏集中も1961年をピークに徐々に緩和され、1970年代後半には3大都市圏への人口流入が純減を記録するまでになった。1980年の国勢調査において東京都のみ人口の減少を見た。「地方の時代」といわれたのもこの頃である。しかし、一方で地域間の所得格差は1978-79年頃を境に、再び拡大化の兆しがみられ（1986年経済白書）、大都市圏への人口流入も1981年には増加に転じた。

1982年には、三全総の見直し作業が始まり、「多極分散型国土の形成」を目標に掲げ、「交流ネットワーク構想」を開発方式とした第四次全国総合開発計画が1987年に策定され今日に至っている。

以上のように戦後の国土計画を概観すると、一貫して、国土の均衡ある発展のために地域格差を是正し、人口の分散をいかにして実現させるかが大きな目標であり、問題であった。しかし、執られた政策は結果として大都市へ、東京圏への集中を加速するようのものであったとの批判もある（中村、1987、宮本他、1990）。

一方、1980年代以降の人口集中はかつてのように3大都市圏への集中から、東京（圏）のみへと一極集中となった。これは、情報化の進展とともに国際金融センターといった東京の世界都市化に起因している。さらに、情報化の中で、かえってフェイス・ツー・フェイスに価値が見いだされるようになり、各種企業の中核管理機能が集まり、そのことがまたさらに集中をもたらすという集積の利益がまた新たな集積の利益を生むこととなった。

一方で、過度の集中は従来からの過密問題をさらに深刻化している。通勤・通学の混雑、住宅、道路、廃棄物問題、水、電力などエネルギーの逼迫などの問題に加えて都心部のオフィス需要の増大を引き金とした地価高騰がますます問題を大きくしてきている。

ところで、一極集中問題という場合には、どの範囲を一極とみなすかによって問題の捉え方、対策が異なってくる。東京都都市計画局（1991、1992）によれば、東京一極という場合の東京の範囲

を三つに分けている。すなわち、都心部（おおよそ千代田区、中央区、港区のあたり）、東京中心部（おおむね区部）、東京圏（東京都区部を中心として、業務核都市ならびに副次核都市を含み一体となった都市圏を構成する地域——四全総での規定すなわち、東京、神奈川、埼玉、千葉の1都3県）である。

範囲の見方が3通りあるのに対応して対策も異なっている。都心部に対しては、多心型都市構造への転換、東京中心部に対しては、多核多圏型地域構造の形成、東京圏に対しては、多極分散型国土の形成となる。このような東京の範囲の捉え方や対策の違いから、国土計画と大都市圏計画の矛盾が指摘されるようになるのであろう。

つぎに、東京集中問題は大きく分けて次の3種類に分けられる（東京都都市計画局）。

- (1) 東京と地方の格差や地方の活力低下の問題
- (2) 東京自体の過密や過大に伴う問題
- (3) 日本の社会・経済システムの全体的な安全性、安定性の問題

国の計画などでは(1)の視点から集中が論ぜられることが多い。(2)は、道路混雑、長距離通勤、地価高騰とそれに伴う住宅問題など社会資本の利用に際しての混雑現象である。

(1)の視点からの東京集中は東京圏対全国シェアとして、例えば、面積3.6%、人口25.8%（1990）、事業所数23.3%、事業所従業者数26.9%、預貯金残高28.4%、商業販売額36.9%、大学生数40%、全国銀行貸出残高52.9%、上場企業数54.6%、資本金10億円以上の企業本社数59.6%、手形交換高84.8%、外資系企業数89.1%、（首都圏白書、1992、宇沢他、1992）。また、マスメディアの情報量の約7割以上が東京から発信されている。さらに、東京都における事業所、店舗など床面積ストックは全国の15.2%を占めている（首都圏白書、1992）。

(2)の視点からは、80年代の23区オフィス床面積増加量は1506ha（横浜720ha、川崎312haなど）、80-85年の昼間就業者数の増加は都心3区で12.4%、副都心3区（新宿、渋谷、豊島）で14.2%である。首都圏従業者数（1843万人）の36%が都区部に集中（668万人）している。内260万人は通勤流入である。

また、都心3区通勤者の通勤時間は90分以上の割合が1975年には17.6%、だったものが、1985年には20.5%となっている（東京都都市計画局）。一方、区部夜間人口は85-89年に都心3区で13.2%の減少、副都心3区で5.9%の減少となっている。また、首都高速道路の一日平均渋滞時間は1985年の148時間30分から1988年には167時間11分になっている（東京都都市計画局）。

また、住宅・交通に関しての東京圏と他都市圏の比較をみると、平均マンション価格 東京5498万円（大阪 3743万円、名古屋 2498万円、以下同様）、通勤混雑率204%（176%、186%）、通勤時間1時間以上割合 32.1%（22.2%、11.9%）（東京都都市計画局）。東京圏の鉄道乗車人員の対全国シェアは60.2%である（首都圏白書、1992）。

3. 東京都の財政構造

3.1 歳入構造

地方団体の歳入は大別すると、地方税、地方譲与税、地方交付税、分担金・負担金、使用料・手数料、国庫支出金、地方債、その他の歳入（寄付金、諸収入、繰入金等）に分類できる。

主要な、歳入について歳入総額に占める構成費の推移を求めたのが、図-1である。また、図-2

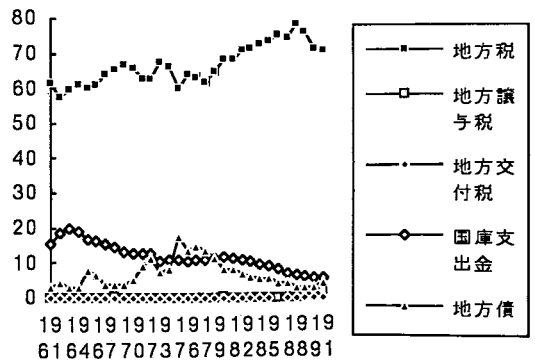


図-1 東京都歳入構成費の推移（1961-1991）

は地方財政歳入構成費の推移をみたものである。

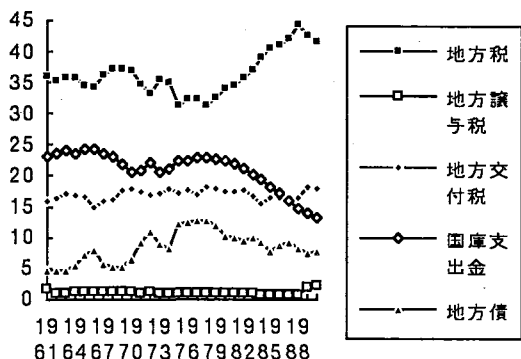


図-2 地方財政歳入構成費の推移 (1961-1990)

地方団体の課することのできる税目は地方税法により決められているが、東京都の場合には、都道府県としての都と市町村としての特別区と市町村があり、他の府県と異なる税体系となっている。税目の配分を見る前に、特別区と都の関係を簡単に見ておくこととする。

特別区は、1975年の改正自治法の施行により、ほぼ市なみの基礎的自治体としての性格が強められ、原則として、一般の市の事務を処理することとされた。

しかし、一般の市の事務であっても特別区の存する区域全域にわたり統一的に処理する必要のある事務や、個々の特別区の処理能力を越える事務が、都の事務とされており、また一方で一般の市の事務とされていない保険所や建築確認などの事務が、特別区の手務とされている。これらの点で、特別区の手務は、一般の市の事務と異なるものとなっている。

特別区は、市の事務を都と分担して処理するという特別な大都市制度のもとにあることから、財政制度上も一般の市町村と異なる点をいくつかもっている。

特別区の課税する税目は、一般の市町村より少なく、地方税法などにより特例的に都との間で税源の配分が行われている。たとえば、普通税の中、市町村住民税の法人分、固定資産税、特別土地保有税、事業所税、都市計画税などは都が課することとされている。

したがって、東京都の歳入には、市町村の財源となる税収も含まれていることになる。東京都における地方税収入額（ただし、以下の額は、地方税の決算額から、東京都が徴収した市町村税相当額を控除した額である）は、1990年度は3009509（百万円）、全国に対する構成費は、19.2%である。このうち法人2税、すなわち、法人住民税および法人事業税の額および構成費は、それぞれ、1660282（百万円）、22.7%である。また、人口一人当たりの地方税額は、241374円（全国平均は、116812円）、歳入構成費は60.2%、（全国平均、35.5%）である。一方、人口一人当たり一般財源額（国による財政調整後の金額）は、250847円（全国、187368円）、構成費は、62.5%、（57.0%）となっている（地方財政白書、1992）。東京都は地方交付税不交付団体であるが、同じく、不交付団体である大阪、愛知、神奈川が（以下、順に、一人当たり地方税額、一般財源額）それぞれ、大阪、158387円、163803円、愛知、162918円、167505円、神奈川、126048円、130358円となっているのとは比べると、東京都は一人当たり額としては、豊かといえそうである。ただし、全国でみると、一人当たり地方税額では、東京都の半分から1/3にも達しない県で一人当たり一般財源額では、東京都より多い県が、7つある。これは、地方交付税（国税の所得税、酒税、法人税、消費税の一部）の配分によるものである。

ここで、東京都における一人当たりの国税額を他府県と比較してみると（地域経済総覧、1991）、1988年度で、東京都は、161万円となっており、第2位の大阪でも、66万円であり、群を抜いている。確かに、東京都には、先に見たように、法人企業などが集中し、課税方法などにより、国税としての法人税が集中しやすい構造になってはいるが、上述の地方税での比較と合わせると、租税負担の割には、一人当たりの財源は、少ないようである。

3.2 歳出構造

目的別歳出構成費は、他道府県と比較して衛生費、土木費、警察費、消防費が大きくなっている（決算の状況、1991）。1961年度からの推移でみる

萩原：一極集中と東京都の財政構造

と、衛生費、警察費、消防費は他道府県との比較では構成費は大きくなっているが、土木費に関しては、1974年度までは、大きい、その後1975年度から1986年度までは、小さくなっている（東京都決算の状況、1961～）（図-3a、-3b、-3cを参照）。

衛生費は、住民の健康を保持増進し生活環境の改善を図るため、各種医療、公衆衛生、精神衛生等に関わる対策や公害対策を推進するとともに、し尿・ごみなど一般廃棄物の収集、処理等、下水道の整備等住民の日常生活に密着した諸施策を実施するための経費である。このうち、廃棄物等の収集等は、市町村の仕事とされているが、東京都では、都の仕事となっているため、衛生費は、清掃費の分（衛生費の構成費6.1%のうち清掃費は3.4%）だけ他道府県より、多くなることになる。また、消防費には、他道府県においては、市町村の事務である経費も含まれているため、これも多くなっている。

したがって、目的別歳出で大きいのは、1961年度以来一時期を除いた土木費（中でも都市計画費、即ち街路費7.2%、公園費1.5%、下水道費2.8%、区画整理費等3.3%の構成費が大きい）と1961年度以来ずっと高い構成費を維持している警察費である。

性質別歳出構成費では、人件費等の義務的経費や特別区財政調整交付金を含む補助費を除くと普通建設事業費が大きな割合を占めている（図-4参

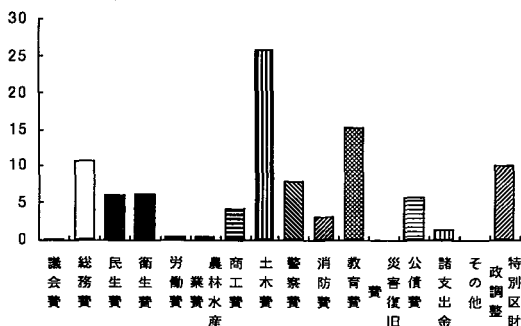


図-3a 東京都目的別歳出構成比 (1990)

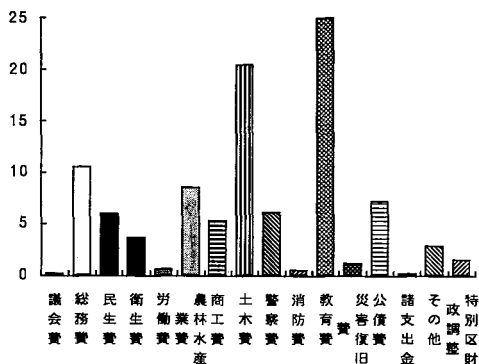


図-3b 都道府県目的別歳出構成比 (1990)

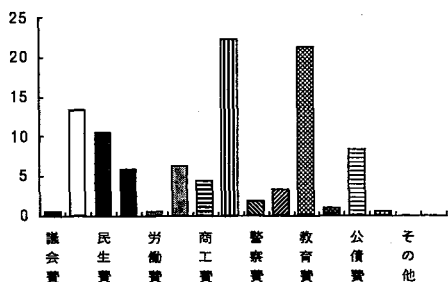


図-3c 地方財政目的別歳出構成比 (1990)

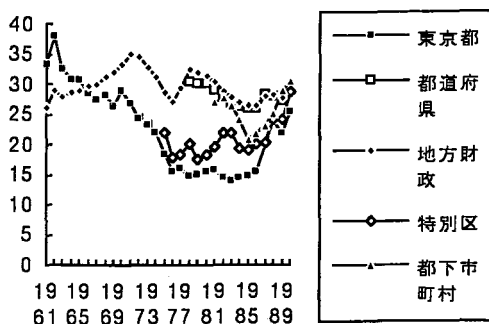


図-4 普通建設事業費構成比の推移 (1961-1991)

照)。これは、他の道府県でも同じである。1961年度以来では、1961年度から1965年度までは、他道府

県より、構成費は高かったが、1966年度以降減少し、特に1976年度から1986年度まではかなり低い水準で推移している。この間は都の緊縮財政の期間であり、それまでの人件費に加えて公債費の上昇が加わったためと考えられる（東京都決算の状況、1961～）。

1962年度以来続いていた実質収支のマイナスは1981年度にようやくプラスに転じ、1987年度からは人件費および公債費の負担も小さくなり、また、普通建設事業費も上昇（この年度の伸率は61.7%であり、歳出合計の伸率24.4%を大きく上回っている）している。

3.3 東京特別区と市町村の財政構造

特別区の課税する税目は、一般の市町村より少なく、地方税法等により特例的に都との間で税源の配分が行われている。市町村法定普通税のうち特別区が課する税目は特別区民税（個人分のみ）、軽自動車税、特別区たばこ税、鉱産税であり、市町村税法人分、固定資産税、特別土地保有税は都税とされている。市町村目的税についても、入湯税、事業所税、都市計画税は都が課することとされている。

また、地方債を起こす場合、一般の市町村は都道府県知事の許可を受けるが、特別区は指定都市と同様に、自治大臣の許可を受けることとなっている。さらに、地方交付税の算定に関しては、都区は一体として、一つの団体とみなされており、特別区は交付税の交付対象団体とはされていない。

国と地方公共団体の間では、財源保障などの目的で地方交付税の配分が行われているが、都と区においても都区財政調整制度がある。先にみたように、都と区の間では、事務および税源に関して他の地方公共団体とは異なる配分が行われている。都区間の財源配分は、この事務配分と税源配分を前提に、総体としての財源をふりわけることであり、東京という大都市の事務を都と区が現行制度上最も適切に執行できるように財源を均衡化させることがその目的である。

この都区配分は、都が課する固定資産税、市町

村民税法人分相当分、特別土地保有税（調整3税）の一定割合（現行44%）の額を特別区に交付する財源としてあらかじめ確保することによって行われる。都区財政調整のしくみは、おおむね地方交付税制度と同様であるが、大きく異なる点は特別区から都への納付金の存在であり、基準財政収入額が基準財政需要額を超える特別区は納付金を都に納付し、都はこれを普通交付金として特別区に交付する。現在（1990年度）納付金を納めている特別区は渋谷区のみ（1989年度は渋谷区と港区）である。

特別区全体の歳入構造としては、特別区税が35.6%、財調交付金が25.1%を占め、一般財源は、68.5%（大都市1989年度は59.9%）となっている。特別区税の構成比の高い（50%以上）区は、港区、目黒区、世田谷区、渋谷区、杉並区となっている。

23区の中では、豊かな区と貧しい区が混在している。たとえば、一人当たり区税収入の平均は116千円である。この値の高いのは、千代田区（406千円）、港区（298千円）、渋谷区（215千円）である。一方、足立区、葛飾区、江戸川区、北区、荒川区は80千円以下（足立区は67千円）である。

このような歳入の差は当然財力に反映する。財力指数は特別区全体で0.59である。この数値は全国市町村の平均0.42よりは大きい、大都市0.83、都市0.73よりかなり小さい値である。なお、大都市とは、札幌、仙台、横浜、川崎、名古屋、京都、大阪、神戸、広島、北九州、福岡をいう。都市とは、大都市以外の市をいう。

23区中で財力指数が特別区平均より小さい区は、中央、台東、墨田、江東、品川、豊島、北、荒川、板橋、足立、葛飾、江戸川の各区である。一番小さい値は、荒川区の0.33である。

財力指数の算定方法は、国と都では異なっているが、それにしても都区一体としての地方交付税の算定によって東京都は地方交付税の不交付団体となっている点と上の財力指数の値を勘案するといわゆる下町の区にとっては財政事情は決して恵まれているとは言えない。

つぎに一人当たり一般財源を夜間人口（1985年国勢調査）と昼間人口（1985年国勢調査）当たりで求

萩原：一極集中と東京都の財政構造

めてみると（図-5a、-5b）、夜間人口当たりで

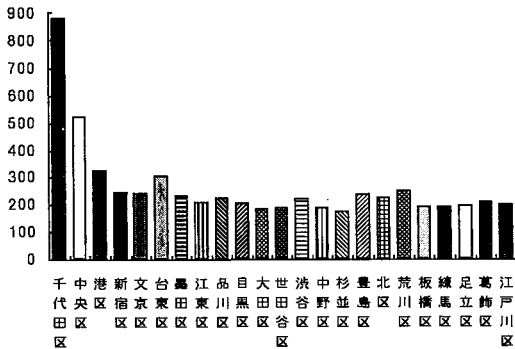


図-5a 東京23区夜間人口一人当たり一般財源

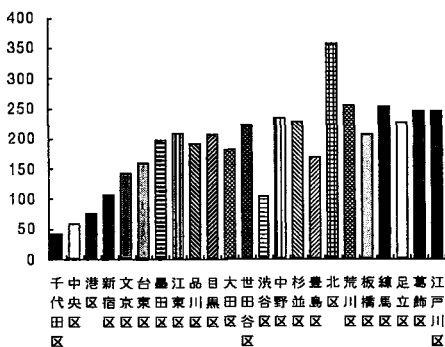


図-5b 23区昼間人口一人当たり一般財源

は、上から順に千代田区（882千円）、中央区（523千円）、港区（328千円）となる。一方、昼間人口当たりでは、これらの区は下から1、2、3位を占めそれぞれ42千円、58千円、76千円となる。これらの区では昼間人口/夜間人口がそれぞれ、千代田区では20.8、中央区では9.0、港区では4.3であり、昼間流入人口に対応した一般財源額にはなっていないことになる。

もちろん上述のように特別区の歳入構造や仕事は他の市町村とは異なるので単純には、比較できないが、特別区全体の一般財源の夜間人口当たりの値は、215千円、昼間人口当たりの値は、164千円

となり、同類型都市と較べて昼間人口当たりで同程度の額（IV-5都市で163千円）となっている。しかし、千代田区、中央区、港区、渋谷区、新宿区、文京区、台東区は全国の都市の平均より小さいことになる。

目的別歳出では、大都市と較べて（もちろん他の大都市とは事務内容が異なるので簡単には比較できないが）民生費の構成比が大きい。大都市は1989年度は16.7%であるのに対して、特別区では、28.9%（1990年度28.4%）である。一方、土木費は大都市31.5%に対して特別区は18.7%（1990年度20.1%）である。民生費は1975年度以来、おおよそ30%前後であるのに対して、教育費は1975年度30.9%から1990年度20.1%へと減少傾向にある。ただし、それでも大都市の12.0%よりは大きい。教育費の減少分、土木費と総務費が伸びている。

団体別では、民生費は千代田区（32.8%）、大田区（34.0%）、渋谷区（36.8%）、中野区（34.4%）、板橋区（35.3%）、足立区（31.8%）が高く（30%以上）なっている。また、土木費では、千代田区（30.4%）、中央区（26.1%）、港区（29.0%）、新宿区（20.6%）と高くなっている。また一人当たり民生費をみると千代田区、中央区、港区、渋谷区、台東区、荒川区が高くなっている。これらの区の高齢者比率（65歳以上人口/14歳以下人口）はいずれもそれぞれ、1.05（0.18）、0.98（0.16）、1.02（0.14）、1.04（0.12）、1.28（0.16）1.03（0.13）と高くなっている。なお、括弧内は65歳人口/常住人口の値である。高齢化によって民生費が高くなっているものと考えられる。

一人当たり土木費に関しては、夜間人口と昼間人口が都心では大きく異なる点を考慮して、夜間人口当たりと昼間人口当たりの値を求めてみると（図-6a、-6b）、夜間人口当たりでは多い順に千代田区、中央区、港区、新宿区、世田谷区となるが、昼間人口当たりでは、世田谷区、葛飾区、江戸川区、足立区、荒川区の順となる。夜間人口当たりでは上位にある千代田区、中央区、港区は下から4、3、5位となる。これらの区では昼間人口/夜間人口がそれぞれ、千代田区では20.8、中央区では9.0、港区では4.3であり、昼間流入人口に対応

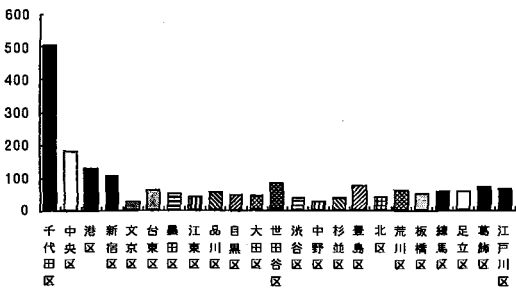


図-6a 23区夜間人口当たり土木費

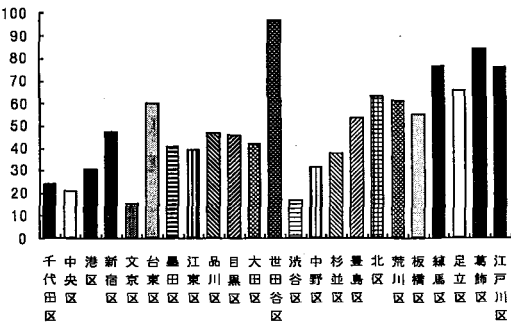


図-6b 23区昼間人口一人当たり土木費

した支出額には対応していないことになる。

普通建設事業費は東京都の財政緊縮の時期と同じくして低い割合で推移してきており、1989年度頃からようやく割合としては大きくなってきている。しかし、1987年度以降用地費の占める割合が急激に上昇し、1990年度では普通建設事業費に占める用地費の割合は43.8%となっている。地価高騰の影響がでているものとみられる。

つぎに、都下市町村の財政構造をみる。東京都には、町や村もあり、島もあることからさまざまな種類の市町村が存在する。ここでは、東京集中に関係する地方公共団体として市を中心にみることとする。

歳入構造では、地方税の構成比が52.9%を占め、他の都市と較べて大きい方である。地方交付税の

交付を受けている市は26市の中で9市のみである。一般財源の一人当たりの額は225千円で他の都市と比較して多い（他の同類型都市の平均がおおよそ167千円）。また、財政力指数は、市計で1.181であり、都市の平均0.73よりかなり大きい数値である。

目的別歳出では、かつては、教育費が大きな割合を占めていたが、最近では、土木費の構成比が高くなっている。また、普通建設事業費は1989年度以降構成比が大きくなっている。これは、普通建設事業費に占める用地取得費の上昇（1986年度までは、39%位で推移していたが、1987から1990年度までそれぞれ42.8%、46.1%、50.0%、46.3%となっている）による。

4. 東京都における財政のあり方

4.1 東京都における社会資本整備

1990年度における都道府県別行政投資額をみると、東京都は最高の3兆8845億円、可住地単位面積当たりの投資額でも最高の額（全国平均を100とした場合の対全国指数1071）である。一方、一人当たりでは、平均よりは大きいものの（対全国指数119）、高知（143）、北海道（142）、鳥取（135）と較べて決して多くはない。また、昼間人口一人当たりでは、277510円（夜間人口当たりでは、326839円）となり、全国平均274453円より低くなる。

行政投資の中では、社会資本整備の必要性から生活基盤投資の構成比が高まる傾向にあり、1990年度には、過去最高の46.3%となっている。中でも、大都市圏では、総投資額に占める割合が50%を超えている。生活基盤投資を目的とする事業としては、道路（市町村道および街路）、都市計画、住宅、環境衛生、厚生福祉、文教施設、水道、下水道がある。大都市圏においては、かつては（1973年度）住宅（21.6%）文教施設（21.4%）、道路（23.1%）の構成比が高かった。1990年度においては、道路（20.3%）、下水道（17.9%）、文教施設（16.4%）が高くなっている。1973年度からの推移でみると、住宅、文教施設、水道が総体的に減少してきているのに対して、都市計画、下水道、道路の割合が

大きくなってきている。

大都市圏と地方との比較では、大都市圏に生活基盤投資が集中しつとあると言えそうであるが、大都市圏における地価高騰を考えると、行政投資の実効性という点ではその金額ほど大都市圏と地方との格差は大きくないとも考えられる（行政投資、1991）。

東京都においては、生活基盤投資の行政投資に占める割合は66.2%である。また、対全国指数は沖縄を除いて1984年度以降全国で最高の数値を示し、特に、1986年度以降は非常に大きくなってきている。

ただし、先に述べたように最近の増加は地価高騰による部分が大であると考えられる。

東京都における普通建設事業費の目的別内訳は土木費の割合が59.5%で一番高くその内、都市計画費が41.8%、街路費が25.1%、区画整理費が10%を占めている。普通建設事業費のうち単独事業費の割合は総額で84%、土木費で78%、都市計画費で91%、街路費で90%となっている。全国的に単独事業費の割合は1988年度以降大きくなってきており、都道府県および市町村計の単独事業費の割合は約55%となっている。その原因として近年の地価高騰による用地取得費（補助金の交付対象とならない）の上昇が一因として考えられる。しかしながら、東京都での単独事業費の割合は他と較べて非常に高いものとなっている。

また、用地取得費は近年、地方公共団体が公共施設の整備を推進する上で、大きな財政負担となっているが、東京都においては特にその負担が大きい。1990年度の対前年度の用地費の伸率は12.7%であるが、このうち、東京都の増加分が53.3%と大きな割合を占めている（地方財政白書、1992）。

用地取得費の目的別割合では、土木関係が最も大きく、都市計画では69.6%、うち街路が72.5%、区画整理が59.4%、公園が77%となっている。したがって、普通建設事業費の額の割には社会資本整備は行われていないことになる。

特別区においても同様で、用地費が普通建設事業費に占める割合は43.8%で、その伸率は1987年度以降普通建設事業費の伸率を大きく上回るように

なり（特別区決算状況、1990）、1990年度は総額31.9%に対して46.5%の伸びとなっている。

4.2 東京都における補助金

東京都は先に述べたように地方交付税不交付団体となっている。図-1および図-2により、東京都にはいわゆる補助金に相当する地方交付税、地方譲与税、国庫支出金が他の道府県と比較して少ない。これは、普通建設事業費における補助事業費の割合の低いことに現れている。

また、東京特別区においても国庫補助金は少ない。

4.3 大都市税制と国による調整

社会資本の混雑が大きい場合には混雑税を東京都の住民（個人、法人）に課すことが理論的に示唆されている。混雑税に相当するものは、たとえば、土地保有税の強化、事業所税の強化が該当するであろう。また、補助金としては、現行基準から地方交付税を交付できないのなら、国庫支出金の増加、あるいは、結果的に補助金となる現行の土地税制および事業所税の継続が考えられる。本節では、これらの税について若干の考察を行うこととする。

地方税は大都市圏と地方圏の間でかなりの財源格差がある。しかし、地方交付税を中心とする財源調整機能により、一人当たり歳入総額の変動係数は地方税のそれに比べてかなり低い値になる。地方税の変動係数は0.32位であるのに対して歳入総額のそれは0.17前後である（斉藤他、1991）。

東京都の都税収入の中で都民税と事業税の割合はそれぞれ39.4%と32.3%を占めている。このうち、法人都民税は20.1%、法人事業税は31.2%を占めている。また、固定資産税は14.9%である。全国市町村税に占める固定資産税の割合は30%強であるから、東京都においてははかんに法人二税の占める割合が大きいということになる。

最近の一極集中の是正に対して土地保有税の有効利用が提案されているが、なかなか実現されな

いまま地価の高騰を招いてしまっている。これらの点に関連して財政の専門家からは、世界的にも高い水準となっている法人税を上げるとともに固定資産税の土地評価額を実勢価格に一層近付けることで地方税収入における法人税と固定資産税の構成割合を逆転することが提案されている(齊藤他、1991)。地方税の立場からは、景気に左右されやすい法人税の割合が減り、安定的な固定資産税の割合が増えるという有利さがある。また、集中抑制の観点からは、固定資産税の役割に期待を持つことができる。

法人二税が東京都において大きな割合を占める一因は、東京への本社機能の集中によるものであり、この是正策として事業税を分割法人の場合に課税ベースを分割して課税することとなっている。しかし、現在のところあまり、偏在の是正にはなっていない。

以上の偏在を考慮すると東京都で徴収された国税の多くが地方に配分され、結果として一人当たり歳入額に差のない状態になっていることも一理ある。また、戦後、一貫して人口分散によって国土の均衡ある発展を目指してきた国の立場からは、当然ともいえるのであろう。しかしながら、東京都全体はともかく、特別区の財政状態はかならずしも豊かとは言えず、また、昼間人口が夜間人口をはるかに上回るという現状、補助金の配分の少ない社会資本整備の実態、さらには、結果として高くなってしまった地価による用地取得費の負担の重さを考慮すると、東京に対する社会資本整備を中心とした財源配分は十分とは言えないのではないだろうか。

この点に関して、齊藤(1991)によれば、租税負担に対する受益(歳出額+行政投資額)でみた受益率では、全都道府県の中で最も低い値となっているとのことである。

東京集中にはさまざまな見方があるが、財政的には不利な条件、社会資本整備の点でもかなりの負担を強いられる東京が相変わらず、人口を吸収している現状をみると、東京には、以上のようにかなりの悪条件があるがその一方で集積の経済がやはりかなり大きいとみなさざるをえない。

謝辞 本研究の作成にあたって、資料およびデータの収集に際して曾田紳次氏、只腰憲久氏、松村佳郎氏(東京都)には資料およびデータの収集に関してご協力いただいた。ここに記して謝意を表します。

参考文献

- 中村剛治郎(1987)「戦後国土政策の変遷と四全総」、『都市問題』、第78巻、第12号、3-22
- 宮本憲一他(1990)『地域経済学』、有斐閣
- 東京都都市計画局(1990)『東京集中問題調査報告書』
- 東京都都市計画局(1991)『均衡のとれた東京の成長をめざして』
- 国土庁(1992)『首都圏白書』
- 自治省(1992)『地方財政白書』
- 東京都(1961~1992)『決算の状況』
- 東京都(1990、1991)『特別区決算状況』
- 東京都(1990、1991)『市町村決算状況調査結果』
- 齊藤慎他(1991)『地方財政論』
- 宇沢弘文他(1992)『最適都市を考える』
- 萩原清子(1985)「過疎問題の経済学的考察」、『地域学研究』、第15巻、185-211
- Hagihara, K and Y. Hagihara (1991) The Role of Intergovernmental Grants in Underpopulated Regions, *Regional Studies*, Vol. 25, No. 2, 163-172
- 地方財務協会(1991)『行政投資』

Key Words (キー・ワード)

Uni-poralization (一極集中), Financial structure (財政構造), Day population (昼間人口), Population based on residence (夜間人口), Administrative investment (行政投資).

THE FINANCIAL ASPECT OF UNI - POLARIZATION

Kiyoko Hagihara

Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University
Comprehensive Urban Studies, No. 48, 1993, pp. 57-67

Abstract

Since the end of World War II, there has been a constant flow of population from rural to urban Japan. This migration has created opposite serious problems of depopulation in the rural areas and overpopulation in the cities. Concentration of population in and around the Tokyo area has accelerated recently. This phenomenon is called *uni-polarization*.

Different aspects of uni-polarization have been discussed from various viewpoints. This paper focuses on its financial aspect, especially in Tokyo. First, we look at the history of National Comprehensive Planning from the viewpoint of its objectives, basic framework and results. Secondly, we outline the present situation of uni-polarization.

Within the framework of a simple model explaining the mechanism of migration between rural and urban areas (Hagihara and Hagihara, 1991), it is suggested, that the central government may be justified in using a system of taxes and intergovernmental grants to overcome these problems.

In order to confirm the role of taxes and intergovernmental grants, the financial structure of the Tokyo Metropolitan Government is examined and compared to that of other local governments of prefectures and cities. The comparison of many aspects of those governments' financial structure has shown that the Tokyo Metropolitan Government (especially within the twenty-three wards) does not have the financial ability to solve these problems.

Since migration from the rural to urban areas is expected to continue, we suggest that changes be made in the allocation of revenue in both central and local government. At the same time, the rural areas must be made more attractive with means other than intergovernmental grants.