

財 政 学 (3)

日本の地方財政

財 政 学 (3)

* 日本の地方財政 *

木下和夫
肥後和夫編
大熊一郎



有斐閣双書

* 入門・基礎知識編 *

編者紹介

- 木下 和夫 1942年 京都帝国大学経済学部卒業
現職 大阪大学教授
- 肥後 和夫 1946年 東京帝国大学経済学部卒業
現職 成蹊大学教授
- 大熊 一郎 1948年 慶応義塾大学経済学部卒業
現職 慶応義塾大学教授



有斐閣双書

財政学(3) —日本の地方財政—

昭和45年10月30日 初版第1刷発行

昭和51年8月30日 初版第5刷発行

編者 木下和夫
大熊一郎

発行者 江草忠允

東京都千代田区神田神保町2-17

発行所 株式有斐閣

電話 東京 (264) 1311 (大代表)
郵便番号 [101] 振替口座東京 6-370 番
本郷支店 [113] 文京区東京大学正門前
京都支店 [606] 左京区田中門前町44

印刷 映印刷株式会社・製本 明泉堂製本所

© 1970, 木下和夫・肥後和夫・大熊一郎. Printed in Japan
落丁・乱丁本はお取替いたします。

★定価は外国に表示してあります

編者のことば

戦後、日本経済は、積極的な技術革新をともなう高度成長によって、世界有数の高い GNP 水準を達成した。その間、明治いらい日本経済の構造的基調となっていた労働力過剰と慢性的国際収支赤字の2要因をもほとんど克服し、1人当り国民所得水準の急速な上昇にともない、国民生活は遠からず「豊富の世界」に足を踏み入れようとしているかにみえる。

しかし、経済的繁栄が謳歌されるさなかに、他方では、交通事故による死傷者の激増と大気の汚染、交通渋滞と都市の過密、住宅難と老人の生活不安、消費者物価や地価の異常な騰貴など、国民生活に新しいかげりが拡がりつつある。これは、民間部門の生産力増強を最大の重点目標としてきた戦後の経済政策に重大な限界があらわれたことを示すものである。また、国際競争力の強化にともなって外貨準備の急増をみつつある現段階では、輸出入の両面にわたり、国内産業に政府が与えてきた伝統的な保護政策についても、考え方を変えなければならない時期が到来したようにもおもわれる。

社会資本と社会保障を整備充実し、インフレを防ぎつつ、国民生活の安定と向上を均衡のとれた社会基盤のうえに確保するために、政府が果たさなければならない役割がいかに重大であるかを、今日ほど痛感させられることはない。また、経済の効率化を推進して経済の長期的発展をはかるために、生産と分配の過程において政府はなにをなすべきであり、なにをなすべきでないかを、いまや根本的

2 編者のことば

に再検討すべきときがきていると考えられる。

1970年代の幕があき、公共部門にこのような多くの期待と関心が寄せられつつあるこの時期に、ケインズ以後に近代経済学があげた成果を統一的基礎とする研究者たちの共同執筆によって、新しい体系的な財政学のテキストを世に問うことは、編者にもそれなりの抱負があつてのことである。

第1に、本書は、伝統的な財政学の体系に必ずしもとらわれることなく、気鋭の研究者の参加をひろくあおぎ、理論的ならびに実証的研究の最新の成果を、できるだけわかりやすく紹介するように努めた。したがって、本書は、学生諸君の学習上のテキスト、参考書であるだけでなく、一般社会人にとっても、財政に関する政策的提言の理論的意義を理解する手引きとなりうると考えている。

第2に、各巻がそれぞれ内容的に宗結する独立のテキストとなっているが、他方では、各巻の内容は他の巻の内容と横のつながりが十分につくよう構成されている。したがって、3巻を通して学ばれる読者には、財政の全般についてその構造と機能に関する総合的な理解を深めていただけるものと考えている。

第3の特徴は、財政制度の詳細な説明よりも、財政の基本的な構造や機能を、国民経済とのかかわりあいに関心をしばって説明する方法を一貫してとった点にある。

以下、各巻の構成と内容を紹介しますと、次のとおりである。

第1巻『財政の理論』は、全3巻の総論をなすものであり、近代財政理論のエッセンスをもりこんだものである。本書の特色のひとつは、予算論からはじまる伝統的な体系をやめて、まず財政収支の

経済的作用に関するミクロ・マクロの考察をおこない、その後、このような理解を前提として、予算制度の基本的機能や国民経済予算の諸問題を考察し、最終章で中央と地方の財政関係を論じる構成をとったことにある。この最終章は、中央政府と地方政府の経済的に最適な関係の理論的解明に焦点がおかれている。

第2巻『日本の財政——構造と機能』においても、制度の詳細な説明はさけて、分析の焦点を経済発展過程における日本財政の関与のしかたにしぼっている。すなわち、中央と地方の財政を総合し、資源配分、所得再分配、安定的成長の諸目標に照らして、日本財政が明治いらいの経済近代化過程にいかなる役割を果たしたか、またとくに昭和30年代以降の高度成長過程においていかに機能しているかを、第1巻で述べた分析的手法を用いて解明する。最後の予算論では、予算編成を実際の経済計画にかかわらせて解明する構成とした。

第3巻『日本の地方財政——地方自治の財政問題』の基本的方法は、中央政府と地方政府とを通ずる財政運営の最適な関係の理論的解明に焦点をおいている。伝統的な領域についてはもちろんであるが、とくに、地方財政調整制度、国庫支出金、地方公営企業、地域開発、都市財政、フィスカル・ポリシー等をめぐる問題領域にも新しい方法による分析を積極的に展開するようつとめた。

すでに『財政学講座(全4巻)』(島恭彦・林栄夫編)等のすぐれた文献が出されているにもかかわらず、あえて屋上屋を重ねる危険をおかしたのは、以上のような趣旨にもとづくものである。なお、昨年中大学を吹き荒れた紛争のなかで、大きな時間的障害をおして共同執筆に協力された諸氏に対しては、編者として感謝の念にたえない

4 編者のことば

ところである。

最後に、本書の出版については、有斐閣編集部の池淵昌，千葉美代子その他の方々のお世話になった。お礼を申し上げたい。

1970年2月

木 下 和 夫

肥 後 和 夫

大 熊 一 郎

目 次

第1章 国と地方の財政	(木下 和夫 宇佐美 昇朗)	1
Ⅰ 問題の所在		1
Ⅱ 国と地方公共団体との行財政機能の配分		2
資源配分機能 (2) 効率性 (3) 問題点 (6) 自主性 (7)		
Ⅲ 財源配分の実態と問題		9
財源の配分 (9) 税源の問題 (10)		
Ⅳ 財政調整の理論と現実		12
国と地方との財政関係 (12) 財政調整の必要 (13)		
財政調整の方法 (15)		
第2章 地方税の体系と構造	(古田 精司 鈴木 守)	19
Ⅰ 地方歳出と地方税		19
増大する地方歳出 (19) 歳出の財源とその偏在 (21)		
地方税と課税原則 (23)		
Ⅱ 地方税体系の変遷		25
戦前の地方税制 (25) シャープ勧告と地方税 (27)		
その後の改正点 (29)		
Ⅲ 現行地方税の構造		31
地方税収入の概要 (31)		
(A) 道府県税 (31)		
普通税 (31) 目的税 (36)		
(B) 市町村税 (36)		
普通税 (36) 目的税 (38)		

6 目 次

Ⅳ 地方税負担の諸問題	39
国税と地方税 (39) 住民税と事業税 (41) 固定資産税 (43)	
第3章 地方財政調整制度	(恒松 制 治) 47
は し が き	47
Ⅰ 地方財政調整制度の根拠と意義	49
Ⅱ 地方交付税制度の概要	54
Ⅲ 調整財源の配分とその問題点	56
Ⅳ 補正の方法とその問題点	61
Ⅴ 財政調整制度と景気調整	67
Ⅵ 財政調整制度と地方自治	69
第4章 国庫支出金	(喜 多 登) 71
Ⅰ 国庫支出金とは	71
Ⅱ 中央の地方に対する補助金本来の狙い	74
1. 財政守備範囲拡大への対応 (74)	
ナショナル行政の拡大 (74) 格差収束の財政手段 (75)	
高水準の生産の場確保問題 (77) 高水準の生活の場確保の課題 (78)	
財政による対応の手段 (78)	
2. 行政の国民的同時性・同質性の確保 (79)	
行政のミニマム・スタンダード (79) 国民的連帯性の確保 (80)	
3. 戦略的な国庫支出金 (81)	
Ⅲ 他力本願の凝集点“国庫支出金”	82
1. 地域の発展意識 (82)	
格差意識と産業開発 (83) 先進地域の過集積打開 (84)	
住民の生活中心主義的欲求 (85)	
2. 乏しい地方公共団体の財源 (86)	

3. 発展の手がかり “他力本願” (88)	
Ⅳ 国庫支出金の地域経済に及ぼす効果	89
1. 地域の経済活動水準と財政活動 (89)	
2. 一律底上げ方式と “悪の環節” (92)	
3. 戦略的開発の手段、条件付補助金 (94)	
4. 地 域 乗 数 (96)	
Ⅴ 国庫支出金の地方予算への効果	98
1. 一般的效果 (98)	
2. 持出し効果 (100)	
3. 超過負担の問題 (103)	
4. 補填財源圧縮の効果 (105)	
5. 一部補填社会資本投資のエコ効果 (107)	
第5章 地方公営企業	(岡野 行秀) 109
Ⅰ 地方公営企業の特 性	109
地方公営企業 (109)	一般行政サービスと公営企業サービス (109)
地方公営企業と私企業 (111)	
Ⅱ 地方公営企業の経 営	112
経営の基本原則 (112)	「公共性」と「経済性」 (114)
公営企業の料金制度 (115)	
Ⅲ 地方公営企業の現 状	119
地方公営企業の範囲 (119)	地方公営企業の現状 (120)
Ⅳ 地方公営企業の諸問題	126
経営改善の一般的方向 (126)	水道事業 (127) 水道料金 (130)
交通事業 (135)	
Ⅴ む す び	140

8 目 次

「経済性」と「公共性」(140) 資金調達の問題 (142)

結 語 (143)

第6章 地域開発と地方財政……………(伊 藤 善 市)………… 145

I 地域開発の意義…………… 145

開発理念の変遷 (145) 経済開発と社会開発 (146) 経済成長
と社会的アンバランス (147) 成長の成果の賢明なる活用 (149)

II 地域格差と財政…………… 150

地域格差の実態 (150) 格差縮小の要因 (151) 財政政策の効
果 (152) 経済発展と地方財政 (156) 地方政府の役割 (157)

III 開発投資と地方財政…………… 159

開発投資の役割 (159) 投資配分の基準 (160) ソーシャル・
バランスの確保 (162) 開発投資の波及効果と地方財政 (164)
地域開発金融 (165) 協調融資の効果 (167)

IV 地域開発と地方財政の役割…………… 168

地域開発と行財政 (168) 地方財政負担の増大 (169)
地域開発と成長産業 (170) 地域開発計画の策定 (170)
4つの戦略手段 (171)

第7章 都市財政の諸問題……………(岸 昌 三)………… 175

I 都市問題の背景…………… 175

都市への人口集中 (175) 都市圏への発展 (176) ドーナツ
現象 (177) 都市の人口流動 (179) 都市問題の背景 (179)

II 種々の都市行政…………… 180

ごみ・し尿・産業廃棄物の処理 (180) 輸送・交通 (182)
公害対策 (184) 都市再開発 (185) 土地利用規制 (186)
住 宅 (187)

III 都市行政の組織…………… 189

都市行政の相互依存性 (190)	規模の経済 (192)	
都市住民の自治意識 (193)	種々の解決法 (194)	
Ⅳ 都市行政の財源		196
大都市圏の財源難 (197)	都市税制の問題 (198)	
租税以外の財源 (200)		
第8章 地方財政と安定政策	(米原 淳七郎)	201
Ⅰ はじめに		201
Ⅱ 安定政策の評価基準		202
Ⅲ 安定政策の見地からみた、中央財政と地方財政との比較		202
政府支出の動向 (206)	税収の動向 (208)	主要税目の動向 (209)
Ⅳ 安定政策の見地からみた地方財政の欠点とその改善策 ...		213
参 考 文 献		217
索 引		227

第1章 国と地方の財政関係

I 問題の所在

わが国の行政は、中央政府としての国と地方公共団体とによって行なわれている。地方公共団体は、国家内の一定区域を構成の基盤とし、主として、その構成員である域内の住民を対象に行政活動を営んでいる。

この公共団体は、地方自治法第1条によれば、普通地方公共団体としての都道府県市町村と、特別地方公共団体としての特別区、地方公共団体の組合、財産区および地方開発事業団の2種類に分けられる。しかし特別地方公共団体の財政も最終的には普通地方公共団体の財政に吸収され、基本的には普通地方公共団体である都道府県と市町村の2段階による構成となる。したがって国内で生活している人々は、国民であり、都道府県民であり、同時に市町村の住民でもある。そしてこれら3段階の公共団体の目的は、いずれも国民や住民の福祉を増大させることにある。

わが国においても、国民生活の福祉を向上させるための行政サービスに対する要請が時代とともに大きくなってきている。そのため国税、地方税を通ずる国民の租税負担は重い。国、地方公共団体を通じての財政需要もきわめて大きい。これに対して画一的な中央

集権的方法で対処することも、あるいは逆に地方公共団体によるエゴイスティックな自治権に委任することも、今日の社会では許されない。地方公共団体は住民に直結する団体であるがゆえに、一定の行政水準を地方公共団体に義務づけ、また保障することは、国の当然な責務であろう。そして国と地方とにおける各種の財政主体がそれぞれ固有の課税権と支出権とをもつ以上、これら団体間の行政事務と財政関係の調整が重要な問題を提起することは当然である。

II 国と地方公共団体との行財政機能の配分

わが国の行政機関は、国、都道府県、市町村という3つの段階からなる複数団体で構成されている。これら団体は本来同一の国民を対象に、その福祉増大のための政府活動を行なっている。もし各団体間になんの連絡もないとするならば、類似の政府活動が平行して行なわれる重複施策となったり、責任の回避から行政に間隙を生ぜしめたり、あるいは国と地方公共団体の政策目標の乖離からくるセクショナリズムが発生する。かかる非効率を避けるためには、行政的・財政的機能を国と地方公共団体に明確に配分することが必要となる。

資源配分機能

今日、政府の財政機能として、①資源の効率的使用を実現させる、②所得を公平に分配する、③経済の安定化をはかる、④経済成長を促進させる、の4つが考えられる。政府活動の多くの部分は、国と地方の協同作業である。しかし②、③、④の機能は、特定の地域を管轄する地方公共団体が独立的に行なうには不適当なものである。これら所得再分配機能、経済安定化機能、経済成長促進機能と呼ばれるものは、国民全体にかかわ

るものであり、全国的規模で行なわれなければ有効でないからである。このような国民全体の福祉に関するものは、国民全体の代表的機関である中央政府——国のレベル——の活動分野とした方が適切である。地方公共団体の主たる機能は、その資源配分機能であり、その分野での国との協同作業ということになる。しかしこの資源の効率的な使用を実現させるためになすべきことは、資源の最適配分という本来の意味から2つに分けて考えるべきであろう。1つは民間部門にある資源をどれだけ公的欲求充足のために転用すべきかという問題であり、他は、民間市場においていかに有効競争を実現させていくかということである。しかし後者はやはり国のレベルでの政策を必要とするであろう。結局、地方公共団体の行財政活動の範囲は、主として公共サービスの供給ということになり、われわれは問題を地方公共団体が供給すべき公共サービスと、国が供給すべきものとの基準を何に求めるべきかということに限定できよう。

結論的にいうならば、特定の地域内の住民に便益を与える公共サービスの供給は、当該地域の代表機関である地方公共団体によって行なわれることを基本とすべきだということである。今日わが国における国と地方公共団体との間の事務配分の考え方の基礎となっているシャウプ勧告(Carl S. Shoup 教授を団長とする使節団が昭和24年8月27日に行なったもの)はこの考え方に沿ったものということができよう。そこで明らかにされた原則は、行政責任の明確化、行政の効率化、市町村優先の3つである。ここではこれらの原則を再編成し効率性と自立性という2つの条件をその基準に求め、そこから派生する問題点を考察してみよう。

効 率 性

すくなくとも経済的見地からすれば、公共サービスといえどもその供給を決める基礎に経済合理性が貫

徹されていることが必要である。一時点をとるならば経済資源の量および質は与えられたものであり、それがフルに利用されているとするならば、公共目的への資源の転用は民間財の犠牲をともなう。ひとびとの欲求は量において無限であり、質においては多様である。治安の維持、道路の混雑の緩和、教育水準の向上、公園の整備、上下水道の完備など住民の需要ないしは欲求を一定時点において同時に充足することは困難である。これは選択の問題であり、公共サービスのみならず民間部門のすべての財および用役を通じて、その変換比率つまり限界変形率が需要の側にとっての交換率つまり限界代替率に等しくなるように供給を調整する以外ないのである。これはどのような公共サービスをどれだけ供給するかを決定する上での前提条件となるものである。ここでいう効率性は行政上の問題であり、そのようにして決定される多目的な公共サービスをどの公的機関が所管するのが合理的であるかの問題である。しかし重要なことは、行政機能の配分を決める上でも租税支払者の選好を基本とすべきだということである。住民が対価として租税を支払い購入しようとする公共サービスの供給が、住民の選好とは無関係に行なわれるとするならば効率的とはいえないであろう。しかし公共サービスは本来的に非分割的性質をもっており、排除原則が適用されないものである。それゆえに租税の課徴には強制力が是認されるわけで、その故にまた市場経済機構を通ぜず政治的プロセスによる解決方法が必要となるのである。

一般的に言えば、国は地方公共団体に対して上級団体であり、市町村は都道府県に対し下級の団体であるといわれる。その理由の1つは歴史的背景をもった権力上の関係からくるものであろうが、ここではその地域的大きさに注目したい。市町村は都道府県の中に位

置づけられ、国はその都道府県を包括している。これは反面、市町村の行政機関がもっとも限られた狭い範囲の住民を対象にしていることを意味し、行政需給相互のコミュニケーションはもっとも密であるはずである。事実、市町村は住民にもっとも近い段階の自治体であるからこそ、行政に対する住民の不満や要求がとくに敏感に反映される。社会経済の進展にともなう新しい行政は、現実の必要性に迫られてまず市町村によってとり上げられ、それが行政としてある程度定着してくると国によって法制化され、都道府県や国の行政としてとり上げられる場合が多いのはそのためであろう。一般的に、市町村は収入を調達する能力よりもむしろすぐれた支出の能力をもっている、といわれるのもこの事実を物語っているといえよう。

このことから、行政機能の配分には下から上へという考え方が必要となり、シャープ勧告における市町村優先の原則がまず尊重されねばならない。市町村で行なわれうる事務は、都道府県または国に与えない方がよいという意味で、市町村には第1の優先権が与えられるべきである。次に都道府県に優先権が与えられ、地域的な狭小さや行政能力上の制約から、地方公共団体のレベルでは有効に処理できない事務は国にもっていった方がよいことになろう。住民の日常生活と密接な関係をもつ行政事項は、各地方の特殊性、必要性の程度を尊重する必要があるかぎり、できるだけ地方のレベルで処理されることが望ましいのは当然であろう。現に、義務教育行政を例にとってみるならば、小中学校教育はその設置、管理、整備は市町村が行ない、教職員の任免や給与の支払いは都道府県の所管となっている。そして教育の全国的水準の維持および基本となるべき内容の統一化の要請に応えるために、国は全国的なレベルで教育行政の企画、立案、指導、助成を行なっているのである。つまり公共サー