
都市の



山本栄一 著

財政負担

有斐閣

日 限

都 市 の

山本栄一 著

財 政 負 担

■著者紹介

山本 栄一 (やまもと えいいち)

1940年 大阪市に生まれる

1977年 関西学院大学大学院経済学研究科博士課程修了

現在 関西学院大学経済学部教授，経済学博士

主 著 租税政策の理論（有斐閣），テキストブック財政学
（共著，有斐閣），基本財政学（共著，有斐閣），日
本型税制改革（共編）ほか

都市の財政負担

1989年6月20日 初版第1刷発行

著 者 山 本 栄 一

発行者 江 草 忠 敬

発行所 株式会社 有斐閣
[101] 東京都千代田区神田神保町2-17
電話 (03) 264-1314〔編集〕
(03) 265-6811〔営業〕
振替口座東京6-370番
京都支店〔606〕左京区田中門前町44

印刷 合同印刷・製本 新日本製本
©1989, 山本栄一. Printed in Japan
落丁・乱丁本はお取替いたします。
★定価はカバーに表示してあります。

ISBN 4-641-06535-7

は し が き

財政学をやっている関係であろうか、地方自治体の人々とお逢いする機会が多い。その一つの場合である職員研修の折、私は次のような質問を投げかけることにしている。

“なぜ市町村は消防署を設置し、消防活動をするのですか”と。

そうするといつも同じ答えが返ってくるわけではないが、“法律に義務づけられているから”といった回答が多くの場合なされる。

研修はここからスタートが切られる。確かに法律は大切ではあるが、公務員の思考と発想が法律や条例の枠内にとどまる限り、経済的思考や発想はほとんど不可能になる。

財政学は経済学の一分野として、政府の活動を経済活動の一環としてとらえようとするものである。政府のどの活動がどれだけの経済的負担を誰にかけて実行されているのか、それは妥当なのか否なのか、どのように改善すべきなのかなどを問うことに中心がある。その場合に法律を持ちだされたなら、経済的思考はたちまち停止してしまう。

そこで、先の消防署の例に戻っていうと、質問を変えて、“それならば、消防署は株式会社で経営は可能ですか”と問うことにしている。ほとんどの場合、“可能である”という答えが出てくるが、“それではその経営のあり方を述べてください”……こうして対話が続けられて、やがて私企業による消防署経営の不可能性に辿りつく。

その経緯は、本文の序章、第3章、第4章などを参考にして考え

ていただくことにして、あらゆる公共サービスは、それがもたらす経済的な利益の特質から、私企業では供給不可能か、大きな不都合に直面することから、政府による供給が不可欠となるものととらえられる。これが「公共財の理論」の基本にあるもので、ここから税を徴収することの不可欠さも引き出される。

本書は、政府と呼ばれ、役所と呼ばれている国や地方公共団体の財政活動を、法律によって組立てられている制度を前提にしながら、それらの制度が目ざしている経済的効率の実現にいかにか寄与しているか、あるいはいかに問題をはらんでいるかを、「公共財の理論」を主要な武器として、原理的に考えようとしたものである。こうした思考は、公共財・サービスの性質とこれらのサービスを受けとることを根拠に支払う公平な負担とを対として考えることを要求しており、国であれ地方自治体であれ、役所で具体的行政を担当する人々にとっては、不可欠の思考と思われる。もちろん、これらの制度が目ざしている経済的公正というもう一つの目標が、経済的効率としばしば矛盾する点も視野に入れていることはいうまでもない。

本書はまた、国であっても地方自治体であっても役所としては共通の問題も取り扱っているが、主に都市の財政を念頭に入れたものが多く、「高福祉高負担」時代への突入がいわれて久しい現在、都市住民にとって公共財・サービスと財政負担はいかにあるべきかを、住民自治、民主主義の立場から考えようとしている。それは同時に、経済学で近年急速に展開されてきた公共財の理論の立場でもある。

こうした基本的立場は、旧著『租税政策の理論』（有斐閣、1975年刊）ですでに展開されていたもので、学界でも共有財産として認められてきており、必ずしも目新しいものではない。しかし、筆者の願いは、日本の財政制度、とりわけ予算、税制、財務制度といったものが、公共財の理論から生みだされた成果を十分吸収し、財政の

民主化、あるいは財政における住民自治の内実化に向けて一步一步進んでほしいということである。その点から、これからもさらに詳しく、また多方面にわたって展開されるべき問題を多く残したままであるが、旧著のやや抽象的な展開から、都市財政を素材に具体的な展開をはかって、さまざまな実際的问题を提起したつもりである。

本書の序章を除いた諸章は、すでに一度は発表されたものであり、多くは旧著発刊に近い時期に書かれている。このような一書にまとめるのに遅れたのは筆者の怠慢のゆえである。そのため、かなりの部分を大幅に書き替えたつもりである。

今、思い返えてみれば、旧著を発刊した時期は、地方財政の危機が叫ばれた第1次オイルショック後の不況期で、各市に行財政の調査会や審議会が設置され、公共サービス供給の洗い直しや税・利用者負担の見直しが盛んになされた。筆者も、こうした地方自治体のいくつかの調査会や審議会に参加し、それまで机上で考えてきたことを、都市財政の現場で具体的に実用に移す機会に恵まれた。時に知的興奮を覚えるできごとであったが、多くはその時代に身につけたものが、本書の体裁を形づくっている。それらが1984年3月から1年間、家族とともにアメリカに滞在した経験により、いっそう裏打ちされたことは、本文にも触れている。その意味で、本書を、ここ10数年にわたって筆者に都市財政の現場で学ぶ機会を与えて下さった、京阪神地域の各自治体に献げたいと思う。

なお、本書発刊に当り、とりとめもない筆者のさまざまな論稿をまとめるに際して、編集上の的確なご助言をいただき、終始温かいご協力下さった有斐閣京都編集部長岡村孝雄氏に、深甚の感謝を献げる。

1989年4月18日

山 本 栄 一

各章の土台となった既発表論文一覧

序 章 書下し

第1章 「公平な課税」藤田晴・貝塚啓明編『現代財政学1』有斐閣, 第4章

第2章 「都市税制の確立」恒松制治・橋本徹編『都市財政概論』有斐閣, 第6章

第3章 「受益者負担とその周辺」飯野清四・林正寿・深谷昌弘・本間正明・山本栄一『テキストブック財政学』有斐閣, 第6章

第四章 「公共サービスの利用者負担をめぐる若干の問題点」能勢哲也編『公共サービスの経済分析』文部省科学研究費成果報告書

第5章 「都市化と財政負担配分」『経済学論究』第33巻第3号; 「下水道建設財源と受益者負担制度」『都市問題研究』第35巻第11号

第6章 「都市公共サービスの供給方式」『都市問題研究』第31巻第2号

第7章 「自治体の企業経営」『都市問題』第70巻第2号; 「産業振興と自治体の企業経営」『第45回全国都市問題会議: 都市と産業振興』全国市長会

第8章 「所得税制と福祉」橋本徹・宇田川瑋仁編『福祉財政論』有斐閣

第9章 「企業課税と租税体系」『経済学論究』第29巻第3号

第10章 「最近の経済情勢と資産課税の問題点」『税』第33巻第8号; 「固定資産税の今後の課題」『税』第40巻第7号

終 章 「地方行財政運営の効率化と予算制度のあり方」『都市問題研究』第39巻第5号

目 次

は し が き

序 章 財政負担問題の地平————— 1

1 わが国の財政負担問題の屈折…………… 1

A 福祉国家の理念と財政負担 (1) B 高度成長下の財政負担問題の先送り (2) C 高度成長後の財政負担問題の露呈 (4) D 行政改革から税制改革へ—迫られる結着 (5)

2 「財政負担問題」とは何か…………… 7

A 財政危機と財政再建 (7) B 「日本型」福祉国家の見通し—行政改革のゆくえ (9) C 財政負担—税・利用者負担・社会保険料 (11) D 「大きい政府」と「小さい政府」 (13)

3 財政負担のあり方……………15

A 財政民主主義と地方自治 (15) B 納税者・サービス利用者 (17) C 公共財の特質と財政負担の体系 (18) D 公共財がもたらす間接便益と直接便益—税負担と利用者負担 (20) E 消費財型の公共財と中間財型の公共財 (21) F 消費財型の公共財についての租税負担配分 (22) G 中間財型の公共財についての租税負担配分 (23) H 規制的課税と再分配のための課税 (25)

4 都市から見る財政負担—本書の展開……………25

第1部 財政負担の基本原則 (27~101)

——租税負担と利用者負担——

第1章 税の公平とは——28

- 1 課税の根拠と原則28
- 2 応益課税の理論と実際39
- 3 応能課税と負担の公平46
- 4 租税の転嫁と帰着52

第2章 都市税制の確立——60

- 1 都市税制に求められているもの一問題の所在60
- 2 都市税制の基準と体系69
- 3 都市税制の方向—最近の都市税制改革問題79

第3章 利用者負担とは——84

- 1 いわゆる受益者負担とは84
 - A 「受益者負担」をめぐる状況 (84) B 受益者負担の考え方 (86) C 利用者負担の形態 (88)
- 2 利用者負担の原則91
 - A 受益者負担と原因者負担 (91) B 利用者負担の負担配分 (93)
- 3 公営企業の料金95
 - A 公営企業の独立採算性 (95) B 公費導入の根拠 (96)
 - C 料金決定の原則 (98)

第2部 都市公共サービスの財政負担 (103~175)

第4章 公共サービスと利用者負担—————104

- 1 公共財の性質と利用者負担 ……………104
- 2 価値財における利用者負担と所得再分配的配慮……………109
- 3 利用者負担における所得再分配的配慮の問題……………114

第5章 都市化と財政負担—————117

- 1 都市化現象と財政分析 ……………117
- 2 経常会計と建設会計—都市化に伴う資金需要と財政負担 121
- 3 フロー会計とストック会計—都市化に伴う負担配分 ……131

補論 受益者負担金制度の役割と問題点—下水道事業の場合 138

- A 受益者負担金徴収の現状 (138) B 受益者負担金制度
の役割と問題点 (139)

第6章 都市公共サービスの供給方式—————146

- 1 「都市経営」と公共サービスの供給方式 ……………146
- 2 公共サービスの供給と生産 ……………147
- 3 生産方式選択の基準……………150
- 4 供給方式選択の基準……………153

第7章 自治体の企業経営—————158

- 1 財政の守備範囲と企業活動 ……………158
- 2 企業経営の費用負担問題—負担の公平と効率性の視点 ……160
- 3 企業経営の動機と目的—公共性の視点 ……………163
- 4 企業の収益性と財政における地方自治 ……………168

補論 地域振興と自治体の企業経営170

- A 自治体の産業振興 (170) B 過密地域での産業振興と自治体の企業経営 (172) C 地方諸都市・過疎地域での産業振興と自治体の企業経営 (173) D 徹底したコスト意識の自覚 (175)

第3部 都市住民の税負担 (177~254)

第8章 所得税制の日本的特徴178

- 1 福祉社会における所得税178
- 2 わが国所得税の問題182
 - A 負担の公平をめぐる問題 (183) B 納税人口の増大 (188) C 負担感の問題 (190) D 住民税・社会保険料との関係 (194)
- 3 所得税に対する若干の判断198
- 4 所得税負担の公平問題199
 - A 水平的公平 (199) B 垂直的公平 (203) C 徴税方法 (208)

第9章 企業課税とは211

- 1 企業課税論とその背景211
- 2 企業課税の根拠216
- 3 企業課税の負担と区分221
- 4 租税体系における企業課税の位置229

第10章 地価高騰と固定資産税235

- 1 資産課税の現代的意義236

2	分配政策としての資産課税	234
3	土地政策としての資産課税	236
4	財源としての資産課税	242
5	地方自治と固定資産税—アメリカの財産税を範として ...	246
終 章 住民のための予算書		255
1	役所の「無駄」—一つの体験から	255
2	誰のための予算書か	258
3	住民のための予算書づくり—アメリカの予算書の事例 ...	262
参 考 文 献		270

序 章

財政負担問題の地平

1 わが国の財政負担問題の屈折

A 福祉国家の理念と財政負担

第2次大戦後の「平和国家」日本は、明治以来の「富国強兵」策に代わって、いつしか、「ゆりかごから墓場まで」というイギリス流の福祉国家の理念を、党派を超えた目標として掲げてきた。それは戦後の廃墟から立ち上がり、先進国に追いつこうとする日本が獲得した格好の標的でもあったし、戦後、ほぼ一貫して政権を握ってきた保守政党が、社会主義国家を志向する動きに対して、最も強烈な対抗目標とすることができたものである。

福祉国家は財政負担を強いるものである。財政負担を求めない福祉国家は、理念だおれで内実がない。それ故廃墟から立ち上がり、経済復興の過程でこの財政負担をいかに捻出するかは、戦後日本での重要な課題であったはずである。

ところで、福祉国家の先進国である北欧やイギリスといった諸国では、それが政治経済上の具体的課題として浮び上がってくるまでには、理念そのものについての宗教的、思想的背景の下で、社会的

基盤を整えるという長い歴史を持ってきた。したがって、そこには国民的ひろがりを持った何らかの合意のもとで、財政負担の上げがはかられ、とりわけ第2次大戦後はその傾向がいちじるしく強まったといえる。

ひるがえってわが国について見る時、福祉国家の理念も、戦後の民主化と共に輸入され、「平和国家」の追求の中で、財政負担を背負う痛みを通して確保されるものだという国民的自覚がないままに、理念の先走りが、時に政治的に、時に世論指導的になされたといわざるを得ない。こうした傾向が、戦後のわが国の財政負担の問題について、国民経済全体からすれば規模としてはそれ程大きくない防衛費をめぐる、「大砲かバターか」という二者択一によって、防衛費をなくせば福祉国家が実現するかのような議論によって支配される結果をもたらしたと思われる。

福祉国家先進国の実情からすれば、防衛費を全部、福祉国家形成に振り向けただけでは、とても追いつけないレベルでの財政負担がそれらの国ですでになされていた。

一方で財政負担の上げを不問に付しながら、他方で福祉国家の理念の追求など思いもよらないはずであるのに、こうした矛盾の中で福祉国家への道を歩ませたのが、高度経済成長であり、そのことが同時に、わが国の財政負担の問題を不明確な状況においたゆえんである。

B 高度成長下の財政負担問題の先送り

歴史上、未曾有な経済成長は物的豊かさという点では得ることが多かった反面、さまざまな側面で失うことも多かったといえる。「得ること」という面では、今日もなお日本経済の潜在力に信頼して、かつての成長ほどではないにしろ、経済問題の解決のために、

依然として根強い成長期待のあることが、いかに得ることが大きかったかを思わせる。「失うこと」については、その検討はまだほとんど断片的にしかなされていないが、多方面にわたって重大な問題をもたらしてきたことは間違いない。

財政負担の問題も、このような「得ること」と「失うこと」という視点から検討することができる。

日本が戦後の経済復興をなしとげ、掛け声の福祉国家への道を歩もうとする時、昭和30年代半ば以降に生じた驚くべき経済成長は、福祉国家形成のための積極的な増税策をとらなくても、そのための新規財源を税の自然増収として容易に潤沢に与えた。しかも、自然増収が増えすぎ、財政負担が高まり経済成長を抑制することを防ぐために、国民所得に占める税負担率を20%の水準に抑えるという政策をとり、ほぼ毎年度、所得税減税を実施した上で、以上のことが可能となった。

高度成長は、国民経済に占める財政規模の割合を大きくしなかったが、財政規模そのものは経済成長と歩調を揃えて拡大し、先進福祉国家の諸制度を導入することを可能にした。もちろん、それらの国の水準に達したということではないが、国民は経済成長を通じて、私的には家計の可処分所得を引き上げ、公的には財政を通じて福祉水準を引き上げることに成功し、公害その他「失うもの」はあったにしろ、物的生活ではかつてない豊かさを手に入れた。

「福祉国家」そのものではないにしろ、その装いや枠組が、自覚的な財政負担によってではなく、高度成長の余剰によって可能となったことは、高度成長によって「得ること」であったと同時に、「失うこと」でもあったことが分かるのは、高度成長が終わった後であった。

C 高度成長後の財政負担問題の露呈

財政規律についてあらゆるものに先立つ原則としてしばしばいわれる「量出制入」が、必要な支出に応じて収入を決定することを意味することから、財政収入がいわゆる自然増収の存在を前提にしては成立しない原則である。その意味で、大規模な自然増収が期待できる高度成長では、財政運営の土台をなす規律がくずれていくといわざるをえない。ただし見方を変えれば、高度成長下で減税政策をとっていたことは、必要な支出に合わせて収入額を確定していたとみなせることから、「量出制入」の原則の枠内にあったといえるかもしれない。しかし、減税は明らかに租税負担率を20%にとどめるという収入の政策から生じており、収入の余裕額で支出を拡大するという点では、まさしく「量出制入」の逆であって、財政規律が働いていないことは疑いを入れない。

昭和46（1971）年のニクソン・ショック、昭和48年秋のオイル・ショックをへて、世界経済の停迷の中で激しいインフレーションを抑えるための政策は、高度成長を終焉させ、期待されてきた自然増収を急速に落ち込ませた。当然、自然増収を前提に実施されてきた福祉国家への道は一頓挫せざるを得ないはずであり、これを継続させるためには自覚的な財政負担の引上げが不可欠であった。それにもかかわらず、なお高度成長期の財政運営を引き継がせたのが、国債発行という「打出の小槌」であった。

他方、同じ高度成長下の自然増収による財政運営をはかってきた都市経営の中核となる地方財政は、国が国債発行という「打出の小槌」を持っていたのに反し、歳入不足をまかなうための地方債発行が不可能である上に、税収確保のための自由な課税に対していちじるしい制約が課せられている現行の枠組の中で、財政支出と財政負担の全面的洗直しを余儀なくされた。高度成長後のマイナス成長と

いう昭和49(1974)年につづいて、昭和50年代初頭から叫ばれた「地方財政の危機」、「都市財政の改革」、「都市経営への転換」などといわれる事態であった。

国は、一国経済のカジとりという国民経済的視野から、ケインズ政策の必然性という理論的根拠を得て、あえて税収不足を新しい財政負担によることなく国債に依存し、歳出規模を高度成長期ほどでないにしろ拡大しつづけた。国のレベルで財政支出と財政負担の全面的見直しに至るのに、地方財政のレベルよりほぼ5年から10年以上の遅れを見せた。財政支出に関していえば、昭和56(1981)年3月の第2次臨時行政調査会の設置であり、財政負担については、昭和61年10月の政府税制調査会による『税制の抜本の見直しについての答申』と、それにつづく、政府による税制改革への取組みである。

高度成長は余裕財源を容易に与えたという点で、「得ること」は大きかったことはすでに述べた。この新規財源を手に入れる容易さが、福祉国家への道が「高福祉高負担」という文字通り痛みを持った財政負担の引上げであることを、国民に訴え伝えることに遅れをもたらし、成長が鈍化したあとも国債という一時しのぎで同じ姿勢をつづけ、財政規律を失わせるという大きな代償を支払わざるをえなかった点で、「失うこと」も大きかった。

D 行政改革から税制改革へ—迫られる結着

高度成長によって失われた財政規律を回復するためには、福祉国家形成にふさわしい財政支出を明示し、それにふさわしい財政負担を策定することである。それにもかかわらず、高成長から低成長に落ち込んだ中で、支出構造そのものには当面ほとんど手が触れられることなく、歳入不足を国債で補完したというのが、低成長時代に