

地方財政總論

佐藤 進著

税務經理協會

地方財政總論

佐 藤 進 著

税 務 経 理 協 会

著者略歴

1926年 東京生まれ
1947年 東京大学経済学部卒業
1959年 武蔵大学経済学部教授
1977年 東京大学経済学部教授
現在 東京大学教授，早稲田大学講師
経済学博士

著書

「現代財政政策論」時潮社，1964年
「近代財政の成立過程」東京大学出版会，1965年
「日本財政の構造と特徴」東洋経済新報社，1966年
「現代税制論」日本評論社，1970年
「付加価値税論」税務経理協会，1972年
「地方財政・税制論」税務経理協会，1973年
「財政学」税務経理協会，1976年（新版，1982年）
「要説・日本の財政」東洋経済新報社，1979年
「日本の税金」東京大学出版会，1979年
「財政学入門」同文館，1981年
「現代西ドイツ財政論」有斐閣，1983年

現住所 〒171 東京都豊島区高田2-17-26-505

著者との契約により検印省略

昭和60年1月15日 初版発行

地方財政総論

定価 2,800円

著者	佐藤進
発行者	大坪嘉春
整版所	音羽整版株式会社
印刷所	税経印刷株式会社
製本所	株式会社三森製本所

発行所 東京都新宿区株式 税務経理協会
下落合2丁目5番13号 会社

郵便番号 161 振替 東京 9-187408 電話 (03) 953-3301 (代表)

乱丁・落丁の場合はお取替えいたします。

© 佐藤進 1985

本書の内容の一部又は全部を無断で複製複製(コピー)することは、法律で認められた場合を除き、著者及び出版社の権利侵害となりますので、コピーの必要がある場合は、予め当社あて許諾を求めて下さい。

ISBN4-419-00050-3 C1033

は し が き

地方財政は、われわれの生活にもっとも密着した政治団体（地方公共団体）の経済活動のことである。われわれは、出生・婚姻・死亡のさい区・市・町村に届け出を行わねばならず、区・市・町村の議員・首長の選挙を行う権利と義務とをもつ。地方公共団体は戸籍事務を国の委任事務として取り扱っており、議員・首長の選挙に関する事務を固有事務として行っている。地方公共団体は、義務教育施設の整備に責任をもつほか、道路を管理・整備し、上・下水道サービス、清掃（ごみ処理）サービスを住民に提供する。都市生活者の場合、市営バス・公営地下鉄等を利用して、通勤・通学を行うものが多い。地方公共団体は、地域住民にこのようなサービスを提供する機関であると同時に、住民税・固定資産税・事業税といった地方税を、公権力をもってとりたてる機関である。

地方財政論は、こうした地方公共団体の歳出・歳入を中心とする経済活動のあり方を研究する学問であり、この分野に研究をすすめることにより、地域社会の運営への参加の手がかりがえられる。区・市・町村というと、国や都道府県の出先機関であり、われわれの生活とあまりにも身近であるため、学問研究の対象として十分成り立たないと思う向きがあるかもしれないが、それは正しくないように思われる。われわれの生活にもっとも身近なところにこそ、研究対象としてやりがいのある対象があるのである。「ここに泉がある。ここを掘れ」というゲーテの言葉を、柴田徳衛・宮本憲一著『地方財政』（有斐閣、昭和38年）がモットーとして掲げたのは適切であったのである。

私は、地方財政研究の先行者からの教示と刺激を受けつつ、昭和30年代の中期から地方財政研究に従事し、その後の研究成果を集め、昭和49年『地方財政・税制論』を税務経理協会から出版した。この書物は、51年に改訂版、52年に2訂版を出したが、その後絶版となっている。時事的問題を扱った部分が多く、数字の改訂が必要であるだけでなく、取り上げらるべき問題も大きく変わってき

2 は し が き

たからである。税務経理協会より新版刊行の要請を受けつつ数年の日時が流れたが、ようやく新しい構想による本書『地方財政総論』をまとめることができた。

本書はこの数年大学学部で行っている地方財政論の講義ノートを中心として、まとめたものである。ここでは時事問題よりも、地方財政の一般理論・原則論に重点をおいた考察を行っている。また戦前からのわが国の地方財政論をふまえた議論を展開すべく努力した。さらに国際比較的視点からの地方財政研究により多く言及した。これらが前著と異なる点であり、私としては前著以降の研究の多くを取り入れたまったく新しい著書として評価されることを期待しているが、これについては読者の判断に委ねたい。地方財政研究の分野では、——他の学問研究分野でも同じと思われるが——学べば学ぶほど新しい事実の発見があり、新しい疑問がおこるというのが、私の貧しい研究生活からの経験である。本書が読者の研究上の関心を高めるのに役立てば幸いである。

最後に、日頃研究上の援助と刺激をえている地方財務協会における地方財政研究会の関係者、財政学会その他の研究サークルにおいて教示を受けてきた多くの先輩と友人に感謝するとともに、本書の出版に尽力された税務経理協会の定岡久隆氏に謝意をあらわしたい。

1984年10月

佐 藤 進

目 次

は し が き

第 1 部 地方財政と地方財政論

第 1 章 地方財政論の方法	3
1 地方財政論の対象	3
2 地方財政論の方法	5
3 地方財政論の目的・構成	9
第 2 章 戦前の地方財政と地方財政論	12
1 戦前の地方自治・地方財政	12
2 戦前の地方財政論	15
第 3 章 戦後の地方財政と地方財政論	21
1 戦後の地方自治・地方財政	21
2 戦後の地方財政論	24
第 4 章 地方財政論における「法則」	30
1 経費膨脹法則と中心集権化法則	30
2 プレヒトの法則（「支出と人口集積との相関性の法則」）	35
3 「地域的不均等発展の法則」	39
第 5 章 地方自治の経済理論とその批判	43
1 分権主義の経済的根拠	43

2 目 次

2 「財政的連邦主義」の各論	45
3 分権主義財政の将来	48

第2部 地方財政の仕組みと問題点

第1章 地方財務と予算.....53

1 地方財務会計とその問題点	53
2 地方団体の予算過程の特徴	56
3 地方団体予算の合理化	59
4 地方財政計画	61

第2章 地方経費.....64

1 固有事務費と委任事務費	64
2 事務配分の基準・原則	67
3 わが国における国費と地方費	72
4 主要地方経費	76

第3章 国庫補助・負担金80

1 補助金制度の生成と根拠	80
2 補助金の種類と法制上の規定	83
3 補助金と地方自治	88
4 超過負担問題	92

第4章 地方財政調整制度96

1 財政調整制度の生成と根拠	96
2 地方交付税交付金の仕組み	99
3 財政調整の理論	105

4	各国の財政調整	109
第5章	地方債	118
1	地方債の特性	118
2	地方債制度と地方債発行許可制度	121
3	地方債の発行・消化の問題	124
4	各国の地方債	128
補論	西ドイツの地方債（市町村債）に関する規定	134
1	西ドイツ財政改革と地方債	134
2	ヘッセン邦の地方債規定	137
3	西ドイツ地方債の現状問題	142
第3部 地方税と住民負担		
第1章	地方税原則と地方税体系	151
1	地方税原則	151
2	地方税体系	155
3	日本の地方税制度	156
第2章	住民税	160
1	住民税の概要	160
2	住民税の問題点	165
第3章	事業税	169
1	事業税の沿革と性格	169
2	事業税の概要と問題点	170
3	事業税改革案	172

4 目 次

第4章 固定資産税	175
1 固定資産税の沿革と性格	175
2 固定資産税の概要	177
3 固定資産税改革の方向	180
第5章 受益者負担と地方財政	182
1 戦前の受益者負担（その1）	182
2 戦前の受益者負担（その2）	184
3 戦後の受益者負担	187

第4部 公営企業と都市財政

第1章 地方公営企業	195
1 地方公営企業の概念	195
2 公営企業の経営原則	198
3 公営企業の経費負担原則	201
4 地方公営企業の料金	204
第2章 都市財政問題	208
1 都市と都市制度	208
2 都市財政問題	211
第3章 都市財政と都市経営	217
1 都市財政の国際比較	217
2 都市財政制度とその運営	221
3 都市経営論の評価	226
第4章 東京都と特別区の財政関係	230

1 特別区をめぐる問題	230
2 都区財政調整のなりたち	233
3 都区財政調整の仕組みと改革案	236
あ と が き	243
事 項 索 引	247
人 名 索 引	253

第 1 部 地方財政と地方財政論

第1章 地方財政論の方法

1 地方財政論の対象

地方財政論は地方公共団体の財政問題の解明をその主題とする。地方公共団体は国家的統治機構の一環であり、公権力の一主体として現代国家の政治制度・経済制度のなかに組み込まれているものである。これは当然財政学の主題となる。財政とは国家および地方公共団体の経済＝公経済であり、財政学はこの公経済の成立・発展・変遷過程を明らかにし、またこの公経済の仕組みと運動法則を明らかにすることを第一義的な課題とする。現代国家においては、国家経済とならんで地方公共団体の経済活動が、一国の国民経済と国民生活に密接な関連をもつものとして機能している。地方財政論はこうした地方公共団体の経済活動を分析することをその課題とする。

地方財政論は地方公共団体の経済活動を研究対象とするものであるが、地方公共団体には公共団体としての特殊性があり、これは地方財政の特性といった形で取り上げられている。地方公共団体とその経済活動の特性は、(1) 国防、司法、外交、景気調整というような全国統一を必要とする政務を行わないで、主として産業助成、社会事業、教育その他文化方面の政務を行う（行政事務分担の特殊性）。(2) 地域が狭小であり、また人口が少ないなどの関係で、行政当局と住民との接触が密接である。したがってその行政も、住民の日常生活に直結し、その地区、住民の特性に応ずるきめのこまかいものが多い（行政の質に関する特殊性、住民に直結した行政）。(3) 地方団体は国家と民間との中間にある団体であって、国家という全体に対する部分であるとともに、その内部では住民に対する行政をいとなんでいる（公権力体としての地方公共団体の特殊性）。さらに、地方財政が国家財政とは異なる性質をもつことの例示として、(4) 地方経費については、産業・文化関係の行政など効果の及ぶ範囲が狭いので、住民の受益を決定しうる場合が比較的多い（利益原則適用範囲の相対的大いさ）。(5) また地

4 第1部 地方財政と地方財政論

方団体の自治団体としての特性から行財政についての自主独立が要望され、ここから景気調整目的による全国統一的のフィスカル・ポリシーを採用する余地は狭く、むしろ収支適合原則を中心として運営されること（地方団体の財政運営の特性）。(6) 他方全国数千といった規模で存在する地方団体間には経済事情、財政事情に大差があるため、地方団体相互の財政および地方と中央との間の財政について均衡調整をはかる必要が生ずること（財政調整の必要性）などがあげられる（井藤半彌『財政学』13訂版，昭和55年，第10章の2）。

国家財政と地方財政との相違はなお、会計制度のちがい（国の場合は一般会計・特別会計・政府関係機関の3本立て，地方の場合は一般会計・特別会計の区別のほか，普通会計，公営企業会計といった区別がある），収入構造のちがい（税収および税外収入，そして起債手続き・条件におけるそれ），さらに地方財政に占める依存財源の大きさ（国庫補助金・交付税への依存）など，財政の仕組みの各面について指摘される。こうした財政活動における地方公共団体のその特性の研究が，地方財政論の1つの課題をなす。

しかしはじめにも述べたように，地方財政も国家財政も，公権力体のいとなむ経済という点では同じであり，上で指摘された地方財政の特性（行政事務分担の特殊性，行政の質に関する特殊性，利益原則適用範囲の大きさ等々）は多分に相対的のものである。すくなくとも，地方財政は国家財政とはまったくちがうという形での問題の取り上げ方は，正しいものといえないのである。

なお以上では地方財政論の主題を，単に地方公共団体の経済といった形でとらえたが，地方公共団体とは何かについては，自明なようで必ずしも自明ではないのである。これは地方団体本質観の分立といった形で，行政学者の間で長い間争われてきた問題であった。井藤教授の『地方財政学総論』（昭和46年）によると，地方団体は国家と個人との間に介在する地域的集団と規定したうえで，地方団体については，(1) これを個人生活の発展・充実のための機関と解するもの，(2) 地方団体を国家のための機関と解するもの，(3) 地方団体を個人と国家との間に介在して独自の目的を有し，独自の生活をいとなむ団体と解するものの3種の解釈がありうるとする。また公法学者の地方自治学説には，

(1) 独立説（地方団体は自己に固有な政治的支配権を行使するものと解する学説）、
 (2) 受託説（地方団体の政治的支配権は国家の委託によるものであるという学説）があり、両者を折衷したものとして(3) 準独立説（地方団体が行う政治的支配権は国家から伝来するものとはいえ、国家的利益と矛盾しない限度で地方団体特殊の利益をめざしうとする説）があって、(3)が学界の通説とされている¹⁾。以上の地方団体本質論は公法学者・行政学者が主として発展させてきた議論であるが、地方財政を学ぶ場合、これらの議論を消化し、取り入れていく必要があることはもちろんである。

いずれにしても、地方財政論の対象は、われわれの日常生活に身近な地域団体の経済活動にあり、わが国の場合についていえば都道府県・市町村・特別区等の予算、経費、収入、公営企業などの分析が主たる内容となる。

注1) 独立説の主唱者は、フランスのテュルゴー、ドイツのロテック、ギールケ、受託説は、ボルンハック、イエリネック（G. Jellinek）、グナイスト、準独立説は、ロレンツ・フォン・シュタイン、ラバント、オットー・マイヤー等が展開、わが国でも佐々木惣一郎、織田 万、美濃部達吉により主張された（井藤半彌『地方財政学総論』39～43頁）。

2 地方財政論の方法

地方財政の学問的研究はいかなる方法で行わるべきか、これが地方財政論の方法に関する問題である。学問研究にあたって、方法論は羅針盤の役目を果たすものであり、方法論なき学問研究は羅針盤をもたぬ航海のようなものである。従来の地方財政研究は多くの場合方法論なしですすめられたが、それはこの分野がなお未開拓の分野であることをあらわしていた。財政学が学の名前をとるのに対して、地方財政論は論であるのは、なお学問の分野として不十分にしか確立されていないことをあらわすものといえるかもしれない。もちろん地方財政学という名称を冠した研究上の著述もないわけではなく、ふるくはカール・ラートゲン『地方財政学』（明治22年）、小林丑三郎『地方財政学』（明治44年）、第2次大戦後では前述の井藤半彌『地方財政学総論』（昭和46年）、米原淳七郎『地方財政学』（昭和52年）が学の名を冠する。これらの著述についてはな

6 第1部 地方財政と地方財政論

お論及する予定であるが、現在わが国で読まれている多くの著作は「地方財政論」であり、学の名を冠するのはまったく少数とみてよいのである。

他方で財政学が国家財政危機の深化と財政に寄せられた期待の増大を背景に大きな関心をよんでいるのと同様に、地方財政の役割の増大から地方財政に関する人々の関心も大きなものとなっている。地方財政に関する研究も一時代前にくらべいちだんと活況を呈し、参照さるべき文献も枚挙のいとまがないほどになった。この段階で地方財政論はどのような方法にもとづいておしすすめるべきかを考えることは無意義とはいえない。

地方財政論をいかにおしすすめるべきかについて、地方財政もまた財政現象の一部であるから、財政学研究の一分野としてこれがあることはいうをまたない。地方財政論は財政学体系の一構成要素となるのであり、ここでは財政学の基本的研究方法が地方財政にも適用されることとなる。

財政学研究にはさまざまなアプローチがあり、制度論的研究を重視するもの、理論的研究を重視するもの、歴史的研究を重視するものなどがめだっている。地方財政論研究の現状に即していくつかの流れを区別すると、次のようになるう。

1) 地方財政に国家財政と区別された独自の領域があることを認め、これを当初から本来の研究主題としている人々（地方財政専門家グループ）。このなかにも地方財政一般を研究するものと、都市問題の財政的側面を中心に研究するものが区別される。

2) 国家財政を主たる研究課題としつつ、地方財政にはなお特殊な研究領域があるとして、これを財政学の特殊領域研究の形でおしすすめようとする人々。このなかでは財政学の大きな流れとしての伝統的財政学、近代経済学的財政学、主としてマルクス主義に立脚した批判的財政学という3潮流を反映した研究方法のそれぞれのちがいがある。

地方財政の専門的研究者として業績のある岩元和秋教授によれば、学問的な地方財政論構築のための序論的作業としては、(1) 国と地方自治体の行財政関係のなかでの後者の位置づけ、(2) 国と地方自治体の権力体としてのいわゆる

「総括」機能についての視角、(3) 地方財政のあり方を規制するものとしての地域経済の不均等発展の変容と、これに対応する地方財政調整制度の役割の変化についての評価が重要である(岩元和秋「地方財政論の方法論についての試論」九州大学『経済学研究』第45巻第4・5・6号、1981年、19頁)。

いまこれをそれぞれについてコメントすると、——

(1) 地方自治体の位置づけをめぐることは、地方団体と国との関係、地方団体と住民との関係が問題となるが、地方団体も国の統治機構の重要な一環であり権力的統治機能の一翼をになうものである一方、地方団体は地域住民に密着した存在として自治機能をもつという両面性の理解がその基底におかれねばならない。この関係をめぐって、地方財政論の主題である地方財政は、「地方政府」の財政か「地方自治体」の財政かが争われることとなる。地方団体＝地方政府＝中央政府という図式と地方団体＝自治体＝住民代表という図式のどちらがリアリティがあるかであり、すくなくとも現代の地方自治体はその形式と実態とを区別しなければならず、また地方自治体といってもその内容は千差万別であることが明らかにされねばならない。わが国の場合、地方自治体は都道府県と市町村よりなるが、この二層の地方自治体が同じ意義をもつ地方自治体かどうかとも問われねばならない。

(2) 権力体としての地方自治体の「総括」機能は、マルクスのいう「国家形態でのブルジョア社会の総括」(Zusammenfassung der bürgerlichen Gesellschaft in der Form des Staats)に関して、広義の経済学批判の体系のなかで地方財政論をいかに構築すべきかという問題である。地方自治体も国家的権力機構の一環として「ブルジョア社会の総括」に参加するが、この総括の内容はどのようなものであるかがここでの主題となる。資本制国家は資本と労働との関係を再生産するため、資本の生産条件を整備し、労働力再生産の条件を保障する任務をもち、この国家機能は資本主義の発展につれて経済的再生産関係への直接的・内部的介入の度合を強めて現在にいたっている。このさい地方自治体はこうした国家活動の一翼をになう形に——好むと好まざるとを問わず——なっているので、地方自治体による地域社会の「総括」について語ることが、地方財政