

都市財政概論

有斐閣双書

都市財政概論

恒松 治
橋本 徹

編



有斐閣双書

入門・基礎知識編

編者紹介

恒松 制治 (つねまつ せいじ)

大正12年島根県に生まれる

京都大学経済学部卒業

現在 島根県知事

『変革の地方自治』(学陽書房)

『地方財政論』(良書普及会)

『都市問題の基礎知識』編著(有斐閣)

橋本 徹 (はしもと とおる)

大正14年大分県に生まれる

九州大学経済学部卒業

現在 関西学院大学教授

『日本の財政構造』(東洋経済新報社)

『現代間接税の理論』編著(有斐閣)

『財政学』共著(有斐閣)



有斐閣双書

都市財政概論

昭和50年10月20日 初版第1刷印刷

昭和50年10月30日 初版第1刷発行

編者	恒松制治
	橋本徹
発行者	え 江
	ぐさ 草 たち 忠 あつ 允

東京都千代田区神田神保町2-17

発行所 株式会社 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 藤本綜合印刷・製本 稲村製本所

© 1975, 恒松制治・橋本徹. Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替えいたします。

★ 定価は外函に表示してあります

は し が き

都市、何と魅力ある言葉か。それは光であり、繁栄であり、自由であり、文化である。だから、人々は都市に集まった。東京、大阪、名古屋、京都、横浜、神戸、そして福岡、札幌と名をあげていくと、人それぞれの感懐があらう。それは、いま住んでいるところであり働いているところである人にとっても、かつて学んだところであり遊んだところであった人にとっても。また、仙台、金沢、松江など、訪れた人に強い印象をあたえる都市もある。一方、大都市と地方都市、新産業都市、人口急増都市、住宅都市、工業都市、商業都市、そして文化観光都市とさまざまな類型でよばれる都市は、まさに「人は都市を造った」という言葉を思わせる。

この都市に、いま人口と企業が集中して、ますます「都市化」が進展している。すなわち、昭和30年の市部人口は全国人口の56.3%であったが、45年には72.2%になっており、しかも、東京、大阪、名古屋の3大都市圏の人口は対全国比45.6%にも及んでいる。いうまでもなく、市民のあらゆる需要が市場活動にとって充たされるわけではない。いわゆる都市行政は、防災に、教育に、衛生に、清掃に、道路・公園に、あるいは産業の助成や文化の育成にと、市民生活と商工業など生産活動の基盤を支えてきた。さらに過密の弊害が露呈するにいたってからは、住宅、医療、交通、公害、福祉と、行政や事業の範囲は拡大していった。これらの都市行政の変化と拡大は、当然のことながら、その資金を調達する都市財政の膨張をもたらした。

さて、ひとくちに都市行政、都市財政とよんでも、あわせて人口900万の東京都の23特別区、300万の大阪市から、市制はしいたものの人口2万、3万の小さい都市まである。したがって、財政規模は多様であり、その行政内容や行政水準もさまざまである。しかし、都市財政は一様に危機に立たされている。とりわけ30年代、40年代の高度成長経済から低成長経済への転換をみせている今日、都市財政はまさに破綻しようとしている。この危機の原

2 はしがき

因や対策をめぐって、あるいはその根本的改革について、各方面で論じられている。しかし「論じる」だけでは十分ではない。財政の建て直しをはじめなければならないのである。ところが、都市財政のしくみや制度は複雑であり、実態は多様である。いま都市財政に関心を抱くものは、ひとり政府や自治体関係者ないし財政学研究者のみではない。市民各層、一般公務員や商工業者、経済団体や労働組合など各般の関心をよんでおり、また主婦も学生も学ぼうとしている。

ところで、破綻する都市財政を救済する速効薬はない。市民ひとりひとりが積極的に都市財政の運営に参加してきびしい監視の目を向け、分権的民主的財政を実現するよう地道な努力をつづけることが必要であろう。その際、学生はいうに及ばず各層の市民が自ら都市財政のしくみを理解し、観念的でなく実態に即した理論武装をするための、そして都市行財政に参加するばかりでなく財政危機の原因を追求し改革への処方箋を用意するための研究の一助にと考えて、本書は編集されたものである。

本書の特徴は、都市財政の諸問題についていわゆる財政学界の専門研究者のみに依らなかったということである。本書は、地方財政、とりわけ最近では都市財政の研究について、実証的に精緻に、しかも欧米の文献をひろく研究されて理論的に高度な業績をあげられ、あまつさえ地方制度調査会や臨時税制委員懇談会において政策提言にも寄与された関西学院大学名誉教授柏井象雄先生の退職を記念して、平素先生の指導をうけ学恩に浴した学界第一線の専門研究者とともに、大阪市政研究所や大阪府地方税財政制度研究会ならびに日本都市学会などにおいて先生と親交のある行政学・経営学・行政法など斯界の大家である吉富重夫、藤谷謙二、竹中龍雄の諸先生をわずらわし、都市財政の総合的・体系的研究とあわせて学際的接近を試みたものである。したがって、編者が意図した理論的に高度な水準を平易に簡潔に説明して都市財政のテキストブックとしようとしたところは、執筆に人を得ることによって前半の目的を達したものの、後半の目的については、とりわけ文体・表現等の統一をはかることで執筆諸先生の見解なり主張なりが十分出しきれな

くなくては困るという考えがはたらいたことを率直に断わっておきたい。

いうまでもないことであるが、本書に執筆された人々だけが先生の門下生や親交のある者であるというわけではない。本書の編集、方式および問題のたてかた、企画の時間などの条件が、先生と関係の深い方々の執筆をさまたげる結果になったことを編者として申訳なく思っている。この機会に、大方のご了承をお願いする次第である。

こんにち、都市財政論の体系が確立しているというわけではない。しかし、最近でも、柏井象雄先生の『現代都市財政論』（有斐閣）をはじめ、加藤芳太郎・門間董吉・加藤一明諸教授の『現代の地方財政』（東京大学出版会）および高寄昇三氏の『地方自治の財政学』がそれぞれ「都市財政論」の創造をめざして理論的・実践的・実証的研究の成果を世に問うている。本書がこれらの好著とならんで、都市問題の解決、都市財政硬直化の打開、そして都市財政政策の展開などの課題の一斑にでも応えることになるとともに、将来の「都市財政論」確立に寄与することができれば幸いである。

実は、編者のひとり恒松制治は本書の企画進行中に、財政学者から現実の地方団体の財政運営の責任者のひとりである知事（島根県）に就任した。また、執筆者矢野浩一郎氏は大阪府総務部次長として大都市圏をかかえた大府県の予算編成とその運営の直接の当事者のひとりとして目下の財政難に日夜苦悩されている。両氏の執筆にかかる章節では、あるいは行間に臨場感ともいえるべき生々しい主張を看取しうるかもしれない。

なお、索引については、関西学院大学大学院生林宜嗣ならびに中井英雄の両君の協力を得た。

最後に、本書の企画と出版を引き受けていただいた有斐閣編集部の諸氏と、とりわけ千葉美代子氏の編集にあたっての御協力に深く感謝申し上げる。

昭和50年8月

編 者

目 次

は し が き

第1章 都市と地方自治	1
西欧の都市と日本の都市（2） 自由都市の崩壊（5） 人民自治 と団体自治の特質（8） 日本的都市自治の特質（10） 都市自治 の原点（13）	
第2章 戦後日本の都市行政の変遷	17
1 都市と行政の対応	17
都市問題の発生（17） 国政と都市計画法（18） 戦後の都市自治 体（19）	
2 都市自治体の制度的整備	20
地方自治法の制定（20） 委任事務と固有事務（21） 戦災復興と 都市行政（23）	
3 地域開発と都市行政	24
地方自治法の改正（24） 道州制論（25） 地域開発の展開（26）	
4 高度成長のひずみと都市行政	27
市民要求の多様化（27） 都市行政の課題（29）	
5 おわりに	31
市民参加（31）	
第3章 戦後日本の都市財政の変遷	35
は じ め に	35
1 復興期の都市財政	35
終戦前後の状況一斑（35） 占領政策の進展と行財政の民主化（36）	

22年の地方税制改正と地方財政難 (36)	インフレの高進とドッジ・ライン (37)	
2	シャープ勧告とその制度化	38
	地方財政の欠陥指摘 (38) 改革の基本方針 (39) 新制度の成立 (40)	
3	逆コースの進展と都市財政	41
	安定恐慌と朝鮮戦争—占領政策の急転換 (41) 地方税財政制度の改変 (42) 赤字財政の再建問題 (43)	
4	高度成長期の都市財政	44
	高度成長と産業基盤強化政策 (44) 高度成長期における地方税財政の特色 (45) 市町村民税の課税方式統一 (46)	
5	転換期の都市財政	47
	高度成長の行き詰まり・ひずみの発生 (47) 政策の転換 (47) 転換期都市財政の特色と問題点 (48)	
第4章	PPBS と都市財政	51
1	都市財政問題と自治体	51
	大都市圏の財政現象 (52) 大都市圏内の自治体財政 (53) 地域民主主義と効率 (54)	
2	プログラム分析の重視	56
	PPB からの教訓 (56) 分析の必要性 (57) プログラム分析 (58) 目的と評価基準 (59)	
3	いくつかの事例	60
	義務教育 (60) その他の教育 (61) 保育所 (63)	
4	注 意 事 項	64
	分析・評価の限界 (64) 需要の測定と活動指標 (65)	

6 目 次

第5章 都市の公共サービス	67
1 行政需要と公共サービス	67
ネコの不妊手術補助金は公共サービスか (67) 都市住民の要望の重 点 (68) 都市機能による公共サービスの分類 (70)	
2 公共サービスの分類	73
経費の目的別分類 (73) 経済の性質別分類 (75) 「公共財」の供 給—社会財 (77) 公共財の供給—価値財 (78) 公共サービスの 分配効果 (79)	
3 公共サービス供給の条件	80
公共サービスの優先順位 (80) 公共サービスの「質的」水準 (82) 公共サービスの効率的供給 (84)	
第6章 都市税制の確立	87
1 都市税制に求められているもの——問題の所在	87
都市問題の過去と現在 (87) 都市税制の問題点 (89) 戦前の都 市税制の問題点——関一の指摘 (90) 現行地方財源の構造 (91) 現代の都市税制の問題点 (92)	
2 都市税制の基準と体系	94
租税負担の公平 (94) 地方税の条件 (96) 都市税制の基準 (98) 国と地方の税源配分 (99) 地方税の体系——広域性と狭域性 (101)	
3 都市税制の方向——最近の都市税政改革問題	103
現行税制の整備 (103) 都市における新税構想 (104) 国税の税 源移譲 (105)	
第7章 国庫支出金制度と都市財政	109
本章のねらい	109
1 国庫支出金制度の歴史	110
戦前の国庫支出金制度 (110) 戦後の国庫支出金制度 (112)	

2 国庫支出金の行財政的構造	114
現行制度の概観 (114) 主な建設事業の国庫支出金規定 (117)	
3 人口急増都市財政と国庫支出金の役割	127
国庫補助負担事業の比重 (127) 超過負担の実態 (129)	
4 む す び	133
第 8 章 都市財政と調整制度	135
は し が き	135
1 地方財政調整制度の根拠と意義	136
2 地方交付税制度の概要	140
3 調整財源の配分とその問題点	142
4 補正の方法とその問題点	146
5 財政調整制度と景気調整	151
6 財政調整制度と地方自治	153
第 9 章 都市財政と地方債	155
1 地方債の性格	155
地方債の必要性 (155) 世代間の負担の公平 (155) 建設公債の 原則 (156) 都市財源としての地方債 (157)	
2 地方債をめぐる諸制度	158
地方債が発行できる場合 (158) 地方債の発行に対する制限 (160) 起債の許可 (161) 地方債計画 (161) 地方債の資金 (162) 交付公債 (163) 債務負担行為 (163)	
3 地方債の発行状況	164
地方債収入の動向 (164) 地方債の残高 (166) 資金の借入先 (168) 企業債 (169)	

8 目 次

第10章 都市再開発行政	171
1 都市再開発の意義と目標	171
都市再開発の概念(171) 都市再開発の目標(171) 都市再開発と住民の反対運動(172)	
2 都市再開発法制の変遷	172
土地区画整理事業法制の変遷(172) 防災・不燃化事業法制の変遷(174) 住宅地区改良事業法制の変遷(174)	
3 都市再開発の手法と問題点	175
土地区画整理事業(175) 市街地再開発事業(176) 新都市基盤整備事業(177) ころがし方式(178)	
4 住民の反対運動と従来の再開発方式や理論の反省	178
住民の反対運動の論拠(179) 区画整理方式と理論の反省(180) 市街地再開発事業の方式と理論の反省(181)	
5 再開発行政の今後の課題	182
再開発法制の問題点(183) 再開発行政の今後のあり方(184)	
第11章 都市の公営企業と料金	187
1 都市の公営企業をめぐる	187
都市の公営企業の意義(187)	
2 都市の公営企業の料金をめぐる	189
公営企業料金の性格(189) 独立採算制の理論(190) 市営水道企業料金(191)	
3 都市の公営企業論の前提条件の吟味	192
公営企業論の前提条件(192)	
4 都市の公営企業料金論の前提条件の吟味	194
公営企業料金の前提条件(194) 独立採算制の類型(195)	
5 公営企業料金決定の原則をめぐる	198

公営企業料金決定の原則（198） 料金改訂の原則（200）

第12章 大都市圏域と広域行政	205
1 広域行政の意義	205
広域行政の沿革（205） 大都市周辺圏の広域行政（206）	
2 大都市圏の構造と広域行政	207
大都市圏における機能分担（207） 周辺都市間の関係（208） 大 都市圏における地域区分（209） 大都市圏における広域行政（210）	
3 広域行政と行財政の効率化	212
規模の経済と輸送コスト（212） スピル・オーバー効果と外部負経 済（213） 広域行政と財政効率化（215）	
4 広域行政の障害	216
広域行政実施の要件（216） 広域行政実施上の障害（217） 広域 行政と住民の選好（219）	
第13章 大都市圏域における財政問題	221
1 大都市圏域における人口動態	221
大都市圏の定義（221） 大都市圏の人口（224） 大都市の人口 （226） 衛星都市の人口（226）	
2 大都市圏域における都市の経費	227
目的別経費の構成（229） 目的別経費1人当たり額（231）	
3 大都市圏域における都市の収入	232
収入の構成（232） 市税1人当たり額（232） 市民税と固定資産 税（233） そのほかの雑税（234）	
4 大都市圏財政の理論分析	236
都市財源の需要と供給（236） 財政的均衡（237） 大都市財政の 特殊問題（238）	

第 14 章 府県と都市の財政関係	241
1 府県財政と都市財政の差異.....	241
府県財政と都市財政(241) 静的な府県財政と動的な都市財政(241)	
財政構造の差異(242) 経費構造面の特徴(243) 収入構造面の	
特徴(243)	
2 府県財政と都市財政の関係.....	245
事務配分と財源配分(245) 経費の負担関係からみた府県財政と都	
市財政(246) 府県から都市への財政援助(247) 財政援助増加	
の原因(248) 税制からみた府県財政と都市財政(249)	
3 財政的機能分担の確立.....	251
補完的役割の限界(251) 府県財政と都市財政の機能分担(252)	

第1章 都市と地方自治

「神は農村を創り、人は都市を造った」という、有名な西洋の言葉がある。さらに「都市化は文明化である」という、同じく西洋の語句がある。両者ともに、なにがしかの共通の観念の上に成り立っているように思われる。前者には、自然に随順して天与の恵みに感謝して生きて行く農村における人間の姿と、人間生活に最も適した利便と環境とを形づくりながら生活を享受する都市における人間活動が対比されている、といえよう。後者には、都市 city という言葉が *civitas* とか *civilization* とかいう言葉と同じ語源に出ることを前提として、そこには自然という対象世界に働きかけながら文明の余恵を楽しむ人間の姿が描き出されているのである。いずれにしても、都市が最も人間的な存在であることは、何としても否定できないように思われる。都市が人間によって造られたものであるとするならば、それに最もふさわしく形づくられるべきなのは自明のことであるといえるのに、必ずしもそうではない。理念としての都市と現実の都市とのあいだには、深い断層が存するようである。

都市の起源については、祭祀にありとする思考と防衛にありとする思考との対立がみられ、クラーンジュとヒュームとが、それぞれの代表者としてあげられるけれども、それは対象とする都市の歴史的相違にも大きく関係しているように思われる。古代都市の場合は、信仰が中心であったといえるし、これに反して中世都市の場合は、防衛に基本があったといえよう。だが、近代都市の場合は、資本主義生産と不可分にむすびついているし、この意味で都市は産業革命の生みの児といわれるのである。その近代都市も、生産の場から消費流通の場に、さらに管理中枢の場に発展しているというのが、現実の姿である。こうした都市の歴史的変動を前提としながら、自治がどのよう

2 第1章 都市と地方自治

に形づくられ、どのように変貌し、さらにどのような方向に発展させられるべきかを考察しようとするのが、この章において意図するところの問題意識である。

西欧の都市と日本の都市

都市が農村と異なるとされる特質は、農村が粗放な人間集落であるのに対して、都市では稠密な人間集落が存する点に見出される。それが人間の内奥的な精神的結合まで意味するものではないとしても、現象的に都市において集約的な生活が営まれていることは、都市が地域生活の核であることを意味している。このような集約的な都市であるがゆえに、都市において展開された政治原理は現代にも大きな影響をもっているのである。

都市の出現はかなり古い時代に遡ることが出来るとされているが、世界最古の都市から現代までの間に約 180 世代が経過しているといわれている。この 5000 年の間に、都市の規模や構造は、細部においては変化したが、機能や都市生活を農村生活から区別する一般的特徴は本質的には変わるところがなかった。都市は農民や農業生活とは異なった思考様式をもつタイプの人間を創造した、といわれる。都市をふくめて人間環境は宗教的・社会的・政治的・経済的な諸概念によって根本的に変えられてきたが、それらの諸概念がたえず更新されてきたことを象徴的に表わしているのが都市の物的なレイアウトであるとされている (E. A. Gutkind, *Twilight of Cities*, 1962 [日笠端・渡辺俊一・森戸哲訳『都市——文明史からの未来像』1頁])。したがって、シュメールからインダス渓谷、さらに、ナイル流域から中国にいたる古代都市と現代都市との間には、長い歴史的断層が存するようにも思われるが、他面そこには歴史的連続が存する点も否定できないのである。古代を知り中世を探ることによって現代を知ることが望まれるのであるが、ここではそうした歴史的考察を参考にしながら都市の在るべき姿を考えてみたい。

都市の物的レイアウトの中に精神的理念的なものを見出そうとするガトキンドの着想は、非凡なものと思われる。「ギリシア都市にみられる連続的な柱廊は、コミュニティ生活の具体的表現である。アゴラという語は、元来集

ブリー
会を意味したが、後には、^{アセンブリー・ピース}集 会 場 所を意味するようになった。しかしあくまで ^{マーケット・スクエア}市 場 ではない。一方、中世都市の市場は、まず第一に明らかに経済目的のための場所であった。それは多くの場合、その都市の存在理由なのである。ギリシア人の^{クラブ・ライフ}団体生活からは都市国家の精神が発展し、ギルドという狭い世界からは偏狭な市民精神が育つのである」(同書16頁)。古代の沿岸都市と中世の内陸都市との対比があげられ、ポリスの住民が政治的動物 *zoon politikon* として描かれるのに対して、中世都市の住民は経済的動物 *zoon oikonomikon* として描かれるのである(同書19頁)。古代ギリシアの都市国家が政治的であったことは、つとに直接民主制の典型という形で知られているが、民族大移動がローマ文明を破壊したあとに現われた中世都市は、市民が農民や封建領主に対抗して、ほとんど革命的な決意をもって造りあげたとされている。市民は、その精神的および実務的諸活動を都市という新しい創造物のためにのみ用いたがゆえに都市の形成に成功し、市民は、自己の社会経済的構造をこの限られた領域のために造りかえた。このような自己制御の中から、都市こそは、すべてのものの焦点であるという確固たる信念が育っていった、とされている。中世の都市社会は、経済的・階級的・職業的関心を第一義的なものとしており、人間原子^{アトム}の集団として成立したものではなかった。家族、ギルド、宗教組織、^{コンフラタリー・ユニット}友愛組合などが、かれをとりまいていた。十分に発達した都市は、ポリスと同様に、^{ブラザーフッド}仲間意識という意味で一つの組合であった。ポリスにあってはその都市の神が、中世にあってはその都市の聖人が、それぞれ市民を結合させ守護したのである(同書21頁)。

いささかガトキンドに拘泥しすぎた感を禁じえないが、都市が人間解放のための存在であることの自覚が、極めて示唆的に、しかも物理的な形相の中に精神的なものの内在を認める形において示されているのである。事実、古代都市は族長支配からの人間解放をめざし、中世都市は封建的領主支配からの解放を、近代都市は絶対的専制君主支配からの解放をめざしたといえるのである。現代都市は、資本主義的生産様式という経済機構と緊密な関わりを有するとしても、果たして資本やその今日的表現である金融や金権から解放

4 第1章 都市と地方自治

されているといえるか。現代都市は、新しい人間解放の論理を探し求めているのである。

かつて洛陽の紙価を高めたといわれる『都市の論理』の中で、羽仁五郎は、土地との内面的な関係を発展させた最初の都市はギリシアの都市であり、そこにはじめて現われたのがアゴラと呼ばれる市民の集会する広場であったと指摘している（羽仁五郎『都市の論理』104頁）。さらにギリシアの都市は、①家父長支配からの解放、②債権による支配からの解放、③意思の自由を基本とする財産処分の自由、④秘密投票にみられる投票の自由、⑤個人から出発した公共の存在、社会的共和制における言論の自由、といった要素のゆえに、人々に愛されたのである（同書127～129頁）。ルネサンス都市の場合は、「自由なる交通、およびそれを第一歩としてそこから発展した人身の自由および各般の自由、これによって都市は自ら農村と違ったものになった」というマウレルの言葉が引用されている。自由なる交通と市場の平和、これが最初の都市の自由を形づくり、あらゆる都市の本質を成したとされており、さらに自由なる交通は、通行の安全および市場の平和なくしてはありえず、市場の平和の確認された都市が自由なる都市と呼ばれるにいたった、とされている（同書144～147頁）。近代自由都市は、一つの国家であり、共和制国家である。そこでは、市民から選挙された市長が、その都市において公的権力を代表する官吏よりも上席に立ち、裁判所と市会との合同会議においても市長が首席に立って、都市の自治が貫徹されたのである（同書191頁）。そして、立法・行政・司法の3権の真の分立と真の総合の進歩をひらくことができたのも、都市が真に市民の主権を基礎として立法・行政および司法の3権を展開させることをつとめ得たからである、とされている（同書195頁）。

西欧の都市が市民によって築かれたのに対して、わが国の都市はどうであったか。わが国の古代都市は、中国の都城制をモデルとして形づくられたとされているが、それは中央集権的律令体制の整備に照応して整備されたものであり、藤原京になってほぼ完成し、平城京、平安京になって定着したといわれている（西川幸治『日本都市史研究』41頁）。したがって、これらの都市は、