

地方財政學

有斐閣雙書

地方財政学

米原淳七郎 著



有斐閣双書

入門・基礎知識編

著者紹介

よね ほらじゆんしち ちう

米原 淳七郎

昭和7年福岡市に生まれる。昭和31年大阪大学経済学部卒業。現在、広島大学経済学部教授。主要著書に、『地方自治の財政理論』（共著，創文社，昭和41年），『地方財政のすがた』（共著，東洋経済新報社，昭和45年），『財政学入門』（共編，有斐閣，昭和50年），などがある。



有斐閣双書

地方財政学

定価 1,700円

1977年11月10日 初版第1刷発行

1989年2月28日 初版第12刷発行

著者 米原 淳七郎

発行者 江 草 忠 敬

〔101〕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 (03)264-1314〔編集〕

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 凸版印刷株式会社・製本 株式会社明泉堂

© 1977, 米原淳七郎. Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替えいたします。

ISBN4-641-09864-6

は し が き

現在わが国において、地方財政の重要性は急速に増大してきている。この背景にある1つの主要な要因は、経済政策の流れの変化であろう。周知のように、昭和40年代のなかばまで、わが国の経済政策は、経済の成長、輸出の振興、国土の総合的開発といった、国が主導権をとるべき分野を中心として展開されてきた。しかし最近は、児童・老人等に対する各種福祉施策の充実、ごみ・廃棄物等の衛生的処理、公害防止策の拡充といった、地方政府が責任を持つべき分野が、だんだんと重要性を増してきている。経済政策の中心が生産面から消費面に移るにつれ、人びとの日常生活に密着した行政を行なっている地方政府の役割が、急速に増大してきたといつてよいだろう。

このような実状にもかかわらず、現在の地方制度には、それに対処するだけの態勢が十分に準備されているとはいえない。地方行財政制度は、依然として昔のままであるし、また地方財源の拡充も特に行なわれたわけではない。このため多くの地方団体が、住民の福祉に対する要求に直面し、それをどう受けとめるべきかとまどっている。またここ数年来の不況も原因となり、大部分の地方団体が非常な財政困難に陥っているが、これをどのように克服すべきか頭をなやましている。

これまで、わが国の地方制度は中央集権的であることが、くりかえし述べられてきた。この主張はあやまりではない。しかしやや正確さを欠くくらいがある。たしかにわが国では、国は地方団体に対して事細かに指導・監督を行なっている。地方団体の行なう仕事で、上級政府の監督のない仕事はないといつてもよいだろう。しかしその監督は、国の利益のために、地方の利益を抑圧するといった圧政ではない。国の干渉の多くは、地方の利益を優先させた指導である。

わが国における国と地方との関係をみる時、私は、教育熱心な母親が、子供をしっかりと勉強部屋にとじこめている状況を思いうかべる。母親の干渉は、それがいかに善意に満ちたものであれ、過度になされる時、子供の反発を買うだけのものとなる。またわが国では地方団体も、自主独立の精神に欠けている。何らかの困難に直面した時、すぐに国の援助に頼ろうとする。今後地方制度を改善してゆくにあたっては、今よりも地方団体に、自主性と責任を与える方向で検討がなされるべきではなかろうか。

いずれにしろ今後の地方制度の改革は、多数の国民の合意の下に行なわれなければならない。幸い最近では、多くの人が地方制度について関心をもつようになってきた。もし本書が、この方向において何がしかの貢献となるならば、私の望外の喜びである。もっとも本書では、わが国の地方制度の改革を、正面きって論じているわけではない。本書では、地方財政問題を考えるにあたっての基礎理論が中心テーマとして述べられている。今日、地方財政に関する出版物は決して少なくない。しかしその多くは、現行制度の解説であったり、また単なる現象面での記述であるにすぎない。地方財政の本質を、体系的に研究しようとするものは少ない。

本書は、この欠落を埋めようとする試みである。本書では、公営企業会計を除く普通会計の分野を総合的にとらえようとしている。まず第Ⅰ部では、国の財政と地方の財政とがどのような関係を持ち、またどのように機能分担しているかが論じられている。財政活動全体の中で、国と地方の財政がそれぞれどのような関係を保つべきかは、地方財政問題の一番重要な側面であると考えられる。第Ⅱ部では、わが国地方財政の実状が、歳入歳出の両面から、簡単に紹介されている。第Ⅲ部では、地方公共サービスの本質と、それを給付する地方政府のあり方が、理論的に検討されている。地方財政を経済学的に捉えた場合、当面の最も重要な研究テーマは、この分野にあると考えられる。第Ⅳ部では、補助金問題が考察されている。上級政府が下級政府に対して、どのような目的でどのように補助金を交付すべきかは、地方財政独特の

重要な研究テーマである。また最後に第V部では、地方税と地方債の問題が考察されている。租税と公債は国の財政にもある。しかし地方税や地方債には、国の租税や国債とは異なる独特の問題がある。

以上本書の内容で、地方財政の主要問題はほぼ全面的に網羅しえたと思っている。しいて探せば、使用料・手数料といった料金問題の分析が、脱落しているくらいである。したがって、以上の諸点を深く考察することにより、地方財政の本質に関する理解を、十分深めることができるであろう。私が本書に対して、「地方財政学」という書名をつけたのも、地方財政に対する学問的研究の体系は、ほぼ本書の内容で良いのではないかと思ったからである。

本書は、地方財政を勉強したいと思うすべての人びとに有用な書物ではないかと自負している。地方財政を経済理論的に研究したいと思う人はもちろん、法制度的に理解したいと思う人にも、本書は役立ちうるであろう。前者の人びとには、1, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 16 の諸章を読んで頂きたい。また後者の人びとには、2, 3, 11, 13, 15, 17 の諸章を読んで頂きたい。本書は、初心の方には地方財政の概略の知識を得るために読んで頂きたいし、また専門家の方には、最近の地方財政理論に関する私の考えを、批判するために読んで頂きたいと思う。私の浅学のために、本書の内容にはいくつかの欠陥があるのではないかと危惧している。この点については、読者諸賢の御叱正を頂き改訂してゆきたいと思っている。

私が本書をこのような形で出版できるのは、ひとえにこれまで種々御指導下さった先生方のお陰である。特に、私に経済学の手ほどきをして下さった故高田保馬先生、また私に財政学の何たるかを教えて下さった木下和夫先生に負うところが大きい。私の人生において、もしこのお2人の先生にお会いすることがなかったなら、私の今日はなかったであろう。また学生時代より、身近な研究指導者として御教導下さった藤田晴先生の御恩も忘れることはできない。また財政学界においては、柏井象雄、宇田川璋仁、恒松制治、橋本徹、加藤芳太郎、古田精司等の先生方に、学会、研究会、書物等を通じてお

教えを頂いた。この他、自治省の長期地方財政研究会においては、鎌田要人、松浦功、首藤堯、森岡敏、石原信雄等々の、わが国地方財政運営の中核機能を果たしておられる方々から、地方財政の実態について、種々有益なお教えを頂いた。さらに、大阪大学大学院に学ばれた木下和夫教授門下の牛嶋正、岸昌三、宇佐美昇朗、内野順雄、若山浩司、本間正明、牧野源泉、藤井大司郎の諸学兄に啓発されるところも多かった。

なお本書の執筆が可能となった1つの重要な要因は、私の勤務先である大阪大学経済学部において建元正弘学部長および大沢豊前学部長の暖かい御配慮により、執筆のための時間的余裕が頂けたことである。現在の大学では、教育・研究以外の一般的事務のために、多大の時間を割かなければならなくなっている。私が本書を執筆している間、過去私が担当していた仕事を、他のどなたかが遂行して下さっているわけで、胸の痛む思いがする。同じ思いは、種々の共同研究で御一緒させて頂いている方々、また私事にわたって恐縮であるが、年老いた両親に対しても抱かざるをえない。1人の個人が自己の仕事を行なうために、周囲にいろいろと迷惑を及ぼすということは、私の場合特に多かったようである。

出版に際しては、有斐閣の石塚務氏に大変お世話になった。ともすればおくれがちな原稿を辛抱強く待って下さるとともに、書名、内容等について、私の自己主張を快く受け容れて下さった。この御厚意に対して、心から御礼を申し上げたいと思う。

1977年9月

米原淳七郎

目 次

I 中央政府と地方政府との関係

第1章 地方財政の役割	2
1. 財政活動の役割	2
公共財の供給 (3) 民間財の調整 (3) 所得と富の再分配 (4)	
景気調整策 (4) 経済成長の促進 (5) 健全な国際経済関係の	
確保 (5) 財政活動の主要な役割 (6)	
2. 地方政府の役割	7
地方政府の2つの性格 (7) 地方政府が果たしえない役割 (7)	
地方政府の役割 (10)	
第2章 国と地方の事務配分	14
1. 事務配分の基本原則	14
シャープ勧告 (15) 神戸勧告 (16)	
2. 3 割 自 治	17
固有事務・団体委任事務 (17) 機関委任事務 (18) 中央政府	
の役割 (19)	
3. 多様性と画一性	20
多様性の主張 (20) 画一性の主張 (21) 効率性と平等性 (22)	
第3章 国と地方の財政関係	24
1. 財政支出の比較	24
純計歳出額の比較 (24) 財政支出の目的別分類 (25)	
2. 財源保障とコントロール	28

地方交付税 (28)	国庫支出金 (30)	地方財政計画 (31)	
3. 税制・起債に対するコントロール			34
地方税制度 (34)	地方債制度 (36)		

Ⅱ わが国地方財政の概況

第4章 地方財政の歳入構造 42

1. 歳入構造	42		
地交税・譲与税・交付税 (42)	分担金・負担金 (44)	使用料・手数料 (45)	国庫支出金・交通安全対策特別交付金 (45)
財産収入・寄付金 (45)	繰入金・諸収入など (46)	都道府県より市町村への交付金 (46)	歳入の分類 (47)
2. 歳入構造の状況	49		
歳入構造の推移 (49)	歳入構造の比較 (52)		

第5章 目的別歳出の構造 57

1. 目的別歳出項目	57
議会費・総務費(58) 民生費(59) 衛生費(61) 労働費(62) 農林水産業費(63) 商工費(64) 土木費(65) 消防費・警察費(66) 教育費(66) 災害復旧費・公債費・諸支出金(67) 前年度繰上充用金(68)	
2. 目的別歳出の動向	68
目的別歳出の状況(68) 歳出構造の比較(71)	

第6章 性質別歳出の構造 75

1. 性質別歳出項目	75
消費的経費 (77) 移転的経費 (78) 投資的経費 (79) 金融的経費 (80) 義務的経費・経常的経費 (81) 経常収支比率 (81)	
2. 性質別歳出の状況	82

性質別歳出の推移 (82) 歳出構造の比較 (85)

Ⅲ 地方公共財の理論

第7章 公共財の理論と実際 90

1. 公共財に関する諸学説 90

サムエルソンの定義 (90) マスグレイブの定義 (92) シャウ
ブの定義 (94)

2. 公共財の個別的考察 97

政府サービス (97) 道路・公園・運動場 (98) 保育サービス
(101) 教育サービス (102) 猫と蛙のはなし (103)

第8章 地方政府と公共サービスの供給 108

1. 地方政府の有利性 108

住民選好の反映 (108) 地方政府間の競争 (109) 供給コスト
の意識 (110)

2. 地方財政と社会的厚生 111

3. 地方団体の最適規模 114

便益の及ぶ範囲 (115) 選好の同一性 (116) 規模の経済性
(116) 総合行政の必要性 (118) 地方団体の最適規模 (119)

4. クラブ財の理論 121

第9章 地域選択の理論 127

1. ティボーの地方財政論 128

地方財政の特徴 (128) ティボー・モデル (129)

2. 地域選択の理論 131

再分配政策の排除 (131) 定額税の課税 (132) 供給コスト
(132) 地域選択モデルのワーキング (133) 地域選択論の現
実性 (135)

3. 利益説的課税と財政コロニー	136
利益説的課税と地域選択 (137) 財政コロニーの設定 (140)	

IV 補助金の理論

第10章 一般補助金による財源調整	146
-------------------------	-----

1. 財力格差の調整	146
財政余剰の均等化 (147) 財力格差の原因 (148) 一般補助金の配分基準 (149)	
2. 財源調整と効率性	154
一般補助金の非効率性 (154) 一般補助金の存在根拠 (155)	
地域間の人口配分 (156) 最適人口配分と補助金 (159) 補助金政策の図示 (160)	

第11章 財源調整制度	165
-------------------	-----

1. わが国における財源調整制度の発展	165
地方分与税 (165) 地方財政平衡交付金制度 (167)	
2. 地方交付税制度	169
交付税の総額 (169) 普通交付税と特別交付税 (170) 基準財政需要額 (171) 基準財政収入額 (172) 地方交付税の評価 (174)	
3. 諸外国の財源調整制度	175
アメリカのレベニュー・シェアリング制度 (175) イギリスのレイト・サポート補助金 (178)	

第12章 特定補助金と資源配分	181
-----------------------	-----

1. 特定補助金の効果	181
特定補助金の分析 (181) 特定補助金と一般補助金 (183) 条件付補助金 (185)	

2. 利益の拡散と特定補助金	186
特定補助金の目的 (186) 一方的利益の拡散と特定補助金 (188)	
多段階政府からの補助金 (189) 相互的利益拡散と特定補助金 (191)	
第 13 章 国庫支出金制度	197
1. 国庫支出金制度の沿革	197
地方財政法における基本原則 (197) 国庫支出金に関する シャ ウプ勧告 (198)	
2. 現行国庫支出金制度	200
国庫負担金 (200) 国庫委託金 (201) 国庫補助金 (202)	
支出形態による分類 (203)	
3. 国庫支出金の問題点	204
超過負担 (204) 零細補助金 (206) その他の問題点 (207)	

V 地方税と地方債

第 14 章 地方税の分析	210
1. 地方税の諸問題	210
地方税収入の構成比 (210) 地方自治の見地 (210) 経済政策 的見地 (211) 補助金の必要性 (211) 税源の調整 (212)	
税源重複の必然性 (213) 控除制度 (213)	
2. 地方税の原則	215
租税原則 (215) 地方税の原則 (216) 安定性の原則 (217)	
応益性の原則 (217) 負担分任の原則 (218) 地域制の原則 (219) 普遍性の原則 (219)	
3. 普通税と目的税	220
普通税と資源配分 (220) 普通税と公共サービスの供給量 (222)	
4. 人口移動と地方税	224

所得税 (225) 売上税 (225) 資本所得税 (226) 資産税
(226)

第 15 章 わが国の地方税制度——230

1. 地方税の推移230

シャウプ勧告 (230) 税制の発展 (232) 税収の動向 (232)
税目毎の動向 (233)

2. 地方税各論236

住民税 (236) 事業税 (238) 固定資産税 (240) 交付金・
納付金 (243) その他普通税 (244) 目的税 (248)

3. 地方譲与税251

第 16 章 地方債の分析——256

1. 世代間の負担の公平256

費用・便益の対応 (256) 公債の償還と利用時払い (257) 公
債の負担 (258)

2. 地方債の財政負担260

経済成長における公債負担 (260) 償還期限と公債費負担 (262)

3. 人口移動と地方債263

貯蓄と借入れ (263) 住民の移動 (264) 租税の資本化 (265)
消費的公債の禁止 (266)

第 17 章 地方債の制度と運用——267

1. 地方債の発行267

一時借入金 (267) 地方債が発行できる経費 (267) 特例法に
よる地方債 (269) 地方債の許可 (270) 地方債の発行に対す
る制限 (272) 赤字再建団体 (273) 債務負担行為 (274)

2. 地方債の引受け275

政府資金 (275) 民間資金 (277) 公庫資金 (278) 国外資
金 (279) 交付公債 (279) 地方債計画 (280)

3. 地方債制度における問題点	281
地方金融公庫の設立 (281) 辺地債・過疎債 (282) 不況対策 債の償還費 (283)	
 参考文献	285
索引	305

I 中央政府と地方政府との関係

第1章 地方財政の役割

第2章 国と地方の事務配分

第3章 国と地方の財政関係

第1章 地方財政の役割

現在、ほとんどすべての国において、政府機構は、国全体を管轄する中央政府と、ある特定の地域のみを管轄する地方政府とから成り立っている。わが国においても、中央政府として日本国政府があり、また地方政府として道府県および市町村の2段階の政府がある。これら多段階¹⁾の政府は、それぞれ独自の任務を遂行しながらも互いに協力しあい、全体としての政府機能を果たしている。まず本章では、財政的側面からみて、中央政府と地方政府とが、どのように機能分担を行なうのかを考えてみることにしよう。しかし、この本論に入る前に、政府の財政活動の役割について少しばかり考えてみることにしよう。

1. 財政活動の役割

政府の財政活動は、民間の市場経済では達成しえない経済目標に向けて進められている。この目標を具体的に述べると、

- ①一般に公共財と呼ばれている共同消費財を最適供給すること、
- ②民間財の供給量を調整して最適にすること、
- ③所得や富を公平に再分配すること、
- ④景気変動を調整し、経済の安定を保つこと、
- ⑤経済の成長を促進すること、

といったものである。さらにまた、一国経済が他国の経済と貿易等を通じて密接な関係をもつ時は、

⑥健全な国際関係の樹立、

といった目標をつけ加えることもできよう。

公共財の供給

今日、政府は、道路・公園・下水道といった公共施設を作ったり、外交・防衛・司法といった、社会の存立に必要な仕事をしたり、また、保育所・老人ホーム・身体障害者訓練施設といった社会福祉施設を運営したりしている。このような活動から生み出されるサービスを、一般に公共財ないしは公共サービスと呼んでいる。この公共サービスを供給するという仕事は、政府の財政活動のみが果たしうる役割である。この意味で、公共サービスの供給は、財政活動本来の重要な役割といえることができる。

もっとも、政府が公共財として供給すべきサービスの範囲がどこまでであるかは、容易に決定できない問題である。この問題は、このあと第7章で詳しく検討することにしよう。しかし、とにかく現在の経済社会において、市場機構を通じてうまく供給できない財があることは事実であり、政府はこれらの財を供給する任務を負っている。

民間財の調整

民間財は、もともと市場における人びとの自由な取引によって、その最適量が供給されうる可能性をもっている。しかし現実には、いろいろな理由のために、最適量の確保はむずかしい。ある場合には、生産過程において公害などの外部不経済を発生させるため、その生産と消費を抑制することが必要になる。この時、その抑制手段として、租税の賦課という政策手段が用いられるなら、これは1つの財政政策となる。

また、民間財の中には、外部経済効果をもたらすという理由で、あるいはまた、幼稚産業の保護育成という理由で、さらにはまた、国内自給体制の確立といった目的で、その生産を奨励することがおこなわれるものもある。この場合、もし奨励策として、税の減免措置、補助金の交付といった手段がとられるなら、これも1つの財政政策である。