

これからの時代の都市税財政

これからの時代、都市自治体は工業社会の都市像から脱工業化社会の都市像を目指す必要がある。ヨーロッパでは環境と文化を軸とした持続可能な都市を目指し、人間同士が触れ合う都市をつくりだしてきた。こうした都市づくりは財政が担う必要があり、構成員が知恵を出し合うことが求められている。

これからの知識社会・脱工業化社会に向けて、社会的セーフティネットと社会的インフラストラクチャを張り替える必要があるが、こうした「社会サービス国家」に移行するためには、租税によって財源調達する必要がある。地方税を軸に国税も増税する必要がある。そして、財政再建のための増税ではなく、公共サービス給付のための増税でなければ国民の理解は得られない。

金融緩和による景気回復は既にマイナス金利となっていることから限界にきており、適切な財政出動が重要となるが、その際には消費税増税だけでなく、所得税の累進性を高めることをセットで行い、消費税の逆進性を緩和することが重要である。

日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授
神野 直彦

はじめに

私の認識では、これからの時代は脱工業社会、あるいは知識社会、知識基盤社会といわれる時代になっていく。そうした中で、都市も新たな都市像を目指さなければならない。

ところが現実の地方財政については、深刻な問題が山積している。平成29年度は、地方公共団体金融機構のストック（公庫債権金利変動準備金）でどうにか地方の財源を賄ったが、今後の地方財政対策では、地方自治体が持っている基金等をめぐって攻防戦になることが懸念される。

こうした厳しい状況への対応を考える上でも、大きな戦略の下に都市やその税財政のあり方を位置付けていくことが重要であることから、以下では長期的な視点から、これからの時代の都市税財政について述べたい。

1 工業社会の都市から脱工業社会の都市へ

(1) 都市の2つの顔

今後の都市像を頭に描くと、これからは工業社会の都市から脱工業社会の都市へと移っていくと思われる。これまでの地方の都市は、工業社会の都市として運営されてきた。しかし、グローバル化に伴い工業が海外へ移転してしまうと、シャッター通り商店街のような都市になってしまう。

マックス・ヴェーバーによると、都市には市場が立つ場と自治が行われる場という2つの顔がある。とりわけ農業社会の都市とは、生産機能を有する周辺の農村の生産物を交換する場であると同時に、農村とは異なり共同体的な絆が弱いため、自治により地域社会を統合していく場でもある。

(2) 生産機能が生活機能の「磁場」となる工業都市

生産機能が農業から工業中心に移行した工業社会になると、農業が共同体原理で生産が行われるのに対して、工業は市場原理で生産要素の取引として行われるので、工場は都市に立地する。つまり、都市が生産機能を持つようになる。生産機能が都市に集まると、そこに人々が生活をするために集まる。つまり、生産機能が生活機能の磁場となって都市に人間が集住するようになる。

軽工業の段階では、石炭や綿花の産出地、あるいは石炭や綿花が集積する港に近い所といったように、都市は原料立地的に散在する。重化学工業段階になると、企業組織が巨大化し、工場組織と管理組織が空間的に分離する。すると、管理機能を集めた東京や大阪のような中枢管理都市が形成され、そこに人々が集まり、巨大なマーケットが成立する。中枢管理都市という巨大マーケットが形成されると、京浜、阪神、中京工業地帯のような耐久消費財を生産する大工業地帯がその周辺に形成される。

ところが、1973年頃から、工業が行き詰まり、工業都市が衰退し始める。「逆都市化」現象と言われるように、ヨーロッパでは都市から郊外に人々が移り始める。工業によって生活環境が荒廃した都市から人間が流出してしまうという現象である。日本では逆の現象が生じているが、都市の人口が減少したことから、ヨーロッパでは新しい都市の合言葉として「コンパクトシティ」という概念が生まれた。日本では、「コンパクトシティ」を様々な機能を都市に集めるという意味で捉えているが、ヨーロッパのコンパクトシティは、工業都市の衰退を契機に都市をコンパクトに生まれ変わらせようという発想である。

そこで、ヨーロッパでは脱工業化、つまり知識集約産業などの新しい産業をこれからの人間の歴史を担っていくものと位置付け、そうした産業が集まる都市に生まれ変わろうという運動の中で、後述する「サステイナブルシティ」（持続可能な都市）が提唱され、脱工業社会への都市の革新が始まった。

2 脱工業社会への都市の革新

(1) 「量」の経済から「質」の経済へ

大量生産・大量消費により自然資源を乱費する工業社会の「量」の経済が、石油ショック等で行き詰まり、「質」の経済に変わっていく。簡単に言えば、ものづくり方が知識を集めたやり方に代わり、多品種少量生産に変わっていくということである。「量」を「質」に転換する際に必要となるのは、人間の「知識」である。神経系統や頭脳系統の能力を使用する産業、知識集約産業やサービス産業が増大することになる。これまでの流れをかいつまんで言うと、例えば織物生産などの農家の副業として、つまり農業の周辺から工業が生まれ、その工業の周辺から、工業に対する様々なサービス、企画やデザインといった新しい知能的なサービスを提供する産業が自立するようになったということである。

これからの多品種少量生産の時代は、従来のように画一的に大量生産されたものに生活を合わせる時代から、それぞれの生活に合った製品が生まれる時代になるため、生活の「質」への要求が高まってくる。つまり、清らかな空気や澄んだ水、緑の空間、あるいは美しい公園や美術館、博物館、スポーツ施設といった生活の「質」への要求である。

(2) 脱工業都市では生活機能が生産機能の「磁場」となる

ア 環境と文化による「サステイナブルシティ」と生活空間の質的充実

脱工業社会における都市で生活機能を充実させていくと、そうした都市での生活を求めて人々が集まってくる。そうした人々の知識や情報をもとに、その都市でさらに様々なアイデアが膨らんでいくというように、生活機能を充実させると、生産機能が集まってくる。こうした生活機能が生産機能の磁場になるという動きは、ヨーロッパでは、1973年の少し前から既に始まっていた。

ヨーロッパでは、まず、環境と文化によって「サステイナブルシティ」を目指し始めた。

ここでの「文化」とはそれぞれの生活様式を意味する。ヨーロッパ有数の工業地帯・アルザス・ロレーヌの中心地、ストラスブールは、サステイナブルシティの優等生と言われている都市である。水の都であるストラスブールでは、工業で汚染された水と空気をきれいにし、人間が住みたいと思えるような都市を目指した。

例えば、ストラスブールの中心部には自動車は入ることはできない。道路を芝生敷きにして、その上をLRTが走っている。自動車は都心の周りにある駐車場に置いて、中心市街地は徒歩かLRTで移動する。日本では、私たちがこうした都市像を約20年前に言い始めてから、ようやく富山市が取り組みだしてくれた。さらには宇都宮市でも同じような取組みを始めることになると思う。

こうした取組によって、誰もがそこに住みたいと思うようなまるで公園のような美しいまちに生まれ変わったストラスブールには、EU議会やフランスのENA（国立行政学院）が設置された。大学生もストラスブールに集まり、今では人口23万人のうち5万人が大学生である。ルイ・パスツール大学をはじめ様々な研究機関が集積し、バイオなどの先端産業が花開いていった。工場ではなく、知識を生産する場が集積し、そこに人が集まってくる。

もっとも、当初は中心街の自動車通行止めによって、地域経済が停滞することを商店街関係者が懸念していたが、実際にはまちが活性化した。まちを自動車で走り抜けられるよりも、歩いて動いてもらったほうが物が売れるという、理性的に考えれば、ごく当たり前の真理が証明される。こうしてフランチャイズ店も含め、世界中から企業が集まり、ストラスブールのまちは活気を呈するようになる。しかも、大学と企業が連携して、新しい研究施設をつくり、技術革新の場になり、新しい知識集約産業も形成されていった。

イ 生活空間の質的充実

このように、都市を生活空間として質的に充実させていく、つまり都市そのものが公園、美術館、あるいは博物館であるかのようなまちづくりをすると、そこに人が集まってくる。ヨーロッパのもう一つの工業地帯であるルール地方のエムシャー川流域の都市でも、伝統的な建物を復活させ、まるで公園のようなまちにしようという「IBA エムシャーパーク」というプロジェクトが進んでいる。スウェーデンの映画監督ヘレナ・ホッジの言葉のように、私たちの未来は「懐かしい未来」になっていくということである。日本でもこのようなまちづくりは進みつつある。例えば金沢市では、新たな美術館を一つの核としてまちづくりを進めている。

つまり、人間の創造的な活動の場として生活空間をつくり出し、そこで人間と人間とが愛し合い、人間と自然とが愛し合い、人間と人間とが学び合う場をつくっていく。

ちなみに、自然環境に合わせた生活様式のことを「文化」、カルチャー（culture）と呼ぶが、これはラテン語の colere（大地を耕すこと）が語源である。工業社会では、生産物が腐らないため「蓄える」ことに意味がある。一方、農業社会では生産物が腐りやすい

ので「蓄える」ということにあまり意味がない。市場に乗って動くのは腐りにくい穀物がほとんどで、穀物以外は局地的市場圏、つまり、その地域だけでしか出回らない。そこでは地域に固有な生活様式、すなわち文化が形成されるのである。

ウ 人間の触れ合う都市

都市を人間が触れ合う空間とするためには、交流や出会いの「場」をつくっていくことが重要となる。ヨーロッパでは「道」は人々が家の外で交流する場として理解されている。交流の場なので、道にカフェが広がっているわけである。また、シャンゼリゼ通りの近くの路地では、子どもたちが縄跳びをしたり、ろう石で遊んだりしている。ヨーロッパでは、人間が道で交流する権利を侵さない限りにおいて自動車の通行を認めるという発想であるため、中心市街地は自動車通行止めにし、他方、都市と都市を結ぶ道路では人々の交流があまりないので、自動車の通行を認めているわけである。日本で、子どもたちが「道で遊んではいけない」と言われ、命がけで道を渡って通学するのは対称的である。

(3) 財政による都市再生

こうした都市づくりは、財政が担わなければならない。財政とは民主主義の経済である。市場経済が市場原理に基づいて運営されるのに対して、民主主義つまり全ての社会の構成員が英知を出し合って運営していく経済が財政である。全ての社会の構成員のかけがいのない知恵を出し合って都市をつくり上げていくということは、財政による市民の共同事業として、工業によって失われた自然環境を再生するということである。それはとりもなおさず、地域の文化、生活様式を再生させるということである。

ア 財政による市民の共同事業としての地域文化の再生

文化を再生させると、人口の流出にも歯止めがかかる。文化というのはその地域の生活様式であるが、その生活様式を支える産業もその地域には存在するはずである。ヨーロッパでは、その地域の生活様式を支えるという地域の産業循環ができ上がっている。例えば、フランクフルトソーセージはフランクフルトに根付いた食文化なので、フランクフルトソーセージをつくる会社は生き残る。

ところが、生活様式が画一化されてしまうと、そういう産業が廃れてしまう。高温多湿な日本では、かつては草履や下駄を履いていたが、今は夏でも革靴を履いている。そのため、下駄屋さんがほとんど潰れてしまった。

それぞれの地域に合った生活・文化を守っていけば、その生活様式は残る。生活様式を守っているか否かは、まちを見ればわかる。近代的なビルディングばかりが建っているのは、発展途上国と日本くらいである。地域の生活・文化が守られていない国では、中央への一極集中が進む。例えば、フィリピンやタイでは生活文化が崩れつつあり、マニラやバンコクへの一極集中が進んでいる。

イ 財政による市民の共同事業としての社会的セーフティネットの張り替え

もう一つは、財政による市民の共同事業として、社会的セーフティネットを張り替えていくことが、これからの時代には必要である。

財政の役割として、社会的インフラストラクチャ、つまり生産活動の前提条件をつくることがある。重化学工業の時代には、全国的な交通網やエネルギー網が産業を支える前提条件であったように、時代に合わせて、生産活動の前提条件である社会的インフラストラクチャを整備する必要がある。

これに対して、社会的セーフティネットとは、人間の生活の場においてその生活が滞りなく行われるようにサポートする安全のネットである。こうした社会的セーフティネットも生産の場が重化学工業中心から知識集約産業中心の脱工業社会になると、それに合わせて張り替えていく必要がある。

私たちのこれまで生きてきた時代は、「福祉国家」あるいは社会保険等で守ってきたので「社会保険国家」などと言われるが、これを、ギデンズの言う「社会投資国家」、あるいは、スウェーデンで言われる「社会サービス国家」のように、サービスを提供していく方向に変えていく。そのためには、租税によって財源調達をする必要がある。

3 社会的インフラストラクチャと社会的セーフティネットを張り替える

(1) 「土木事業国家」の継続

公的資本形成の割合を見ると、重化学工業の時代、つまり石油ショックが起きる1973年までは、日本を含めいずれの国も公共事業の割合が高い。なぜなら、この時代のインフラストラクチャは、全国的な交通網や情報網、エネルギー網が中心だからである。

ところが1973年以降、大量生産・大量消費は行き詰まる。そこで、ヨーロッパではリスボン宣言で「ヨーロッパ社会モデル」と称して、知識基盤社会を目指すことを明確に示した結果、公的資本形成は1970年代後半になると停滞した。しかし、日本は公的資本形成を継続した。さすがに日本も1980年代前半から減少するのだが、1985年のプラザ合意でアメリカから400兆円の公共事業を求められ、その後さらに増額を要求され、再び、公的資本形成は増加した。ようやく最近になって、それも減少させ始めた。

(2) 物的インフラストラクチャから人的インフラストラクチャへの張り替えの失敗

ア 公的社会支出

これからの知識社会、脱工業社会のインフラストラクチャは、物的なインフラストラクチャではなく、人的なインフラストラクチャが重要となる。物的なインフラストラクチャから人的なインフラストラクチャに転換する際、社会保障などの社会的安全のネット、つまり、サーカスの綱渡りや空中ブランコの下に敷いてあるネットと同じように、失敗して落ちてでも死なないように安全のネットを用意することが必要となる。

「新自由主義」の考え方では、この社会保障の安全ネットを外して「落ちたら死ぬ」という状況をつくった方が、真剣に演技するようになり、経済は活性化すると考えるのだが、必ずしもそうではない。なぜなら、「落ちたら死ぬ」と言われると、みんな安全な演技しなくなり、かしくなってしまうからである。

これからの社会に必要なのは、新しい産業、新しい仕事にチャレンジすることである。そのためには、もしチャレンジに失敗しても大丈夫なように、安全のネットを構築し直さなければならない。さらにヨーロッパでは、その安全のネットをトランポリンのようにして、落ちて元に戻れるところまで強めようという動きが出てきている。

イ 世界の教育への公的支出

広い意味での社会福祉全般を「公的社会支出」として捉えると、アメリカ・イギリス・日本のような小さな政府を目指した国の「アングロサクソンモデル」と、ドイツ・フランス・スウェーデンのような大きな政府を目指すがこれまでとは違った中身にしていこうという「ヨーロッパ社会モデル」の2つのモデルに明確に分かれる。

最も重要なのは人的なインフラストラクチャであり、これはギデンズのいう社会投資、つまり教育を中心とする再訓練・再教育といった人的投資である。各国の教育への公的支出を見ると、スウェーデン・フィンランド・デンマークは高く、概ね対GDP比で約7%支出している。他方、日本は韓国よりも少ない3%程度と、政府が教育にほとんどお金を使わない国家になってしまった。

こうした流れを変えていくためには、どうしても財源が必要になってくる。そこでは、宇沢弘文先生の思想にもあるように、それぞれの都市が自由に使える財源を自由につくることが重要となる。フランスでLRT等の交通網の整備が進んでいるのは、各地方自治体が交通機関税を課税できるからである。例えばストラスブールでは、通勤で交通機関を利用するはずだという理屈で、交通機関税を企業の支払賃金に課している。

4 一般財源の拡大戦略

(1) 社会的セーフティネットと社会的インフラストラクチャを張り替えるための増税

社会的なセーフティネットと、社会的なインフラストラクチャを張り替えるためには、どうしても増税が必要になる。日本の場合には、地方税を軸にしながら国税も増税せざるを得ないと考えられるはずである。

(2) 所得税の限界を消費税で補強する

ア 所得税と消費税を基幹税の車の両輪とする税体系

これまでの「福祉国家」の時代、すなわち経済成長時代の税体系は、所得税と法人税を中心としてきた。しかし、経済的な能力を所得だけで捕捉することには無理があるため、

所得税に対する不公平感が高まった。つまり、働かずに財産を取り崩して生活している人がいる一方で、額に汗して働いた瞬間に所得税を課税される人がいるため、これは非常に不公平だということである。

所得税は、第二次世界大戦までは富裕者だけが納税する富裕者税（リッチマンズタックス）であった。昭和13年に所得税を納めていた国民の有業人口に占める割合は、およそ5%であった。それが第二次世界大戦中に誰もが納める一般所得税、貧困者税（プアマンズタックス）に組み替わった。これは、給与所得に源泉徴収制度を入れたから組み替えることができた。源泉徴収制度を最初に導入したのはワイマール共和国時代のドイツで、日本も比較的早く1940年に導入した。英国がその1年後、アメリカがさらに2年後に源泉徴収制度を導入した。

すると、クロヨン（9・6・4）とかトーゴーサンピン（10・5・3・1）といわれるように、「職業によって所得の捕捉率が違う」という不公平感が生じた。そこでヨーロッパでは、消費段階での課税、すなわち消費税（付加価値税）を導入した。これは、所得で捕捉できなくても、消費したときに課税すれば捕捉できるという理屈で、所得税の欠陥を消費課税によって補完することを目的としたものである。これによって、所得税と消費税を車の両輪とするような税体系ができ上がった。

イ OECD 加盟国の租税負担率

OECD 加盟国の租税負担率を見ると、所得税中心の税制をつくり上げたヨーロッパを中心に、所得税は横ばいに、法人税と消費税（付加価値税）を上げて全体の租税負担率を上げている。その結果得られた財源を地方に回し、地方が中心になってセーフティネットを張ったり、インフラストラクチュアを整備したりしている。

一方、日本では、福祉国家を支える条件である重化学工業が行き詰まりを見せた1973年から、「福祉元年」と称して福祉国家を目指し始め、1990年までは所得税と法人税によって租税負担率を急速に上げていくが、その後、所得税と法人税を大減税した。これほど租税負担率を下げたのは日本だけである。それでは財政がもたないので、1989年に消費税を導入した。

ヨーロッパの場合は、所得税・法人税を中心とする基本的構造を崩さずに消費税（付加価値税）を上げているので、全体として公共サービスを増やすことができる。そうすることで、地方自治体が育児、高齢者福祉、再訓練・再教育などのサービス給付を行うためのお金が確保できるのだが、日本の場合はその財源がなく、減税による減収幅をどうにか少なくしようということではかない。

日本の場合、「財政再建のための増税だったら応じるけれど、経費を増やすための増税は嫌だ」という意見が多いが、一般的には、公共サービスが減るのに消費税は上がるのでは、国民の理解は得られない。「消費税を増税しなかったら財政は破綻していた」という言い訳では、国民は納得しない。消費税が上がっても、公共サービスが増えて教育、保育、

養老施設等がよくなれば、国民は納得する。消費税率を8%に引き上げたときに、「税率は上がったけれども保育園はよくなった」と実感させなければならないのに、結局はその引き上げ分を財政再建のために使ってしまうえば、実質的なサービス増にならないのである。財政再建ではなくサービスを増加させることを目的に、ようやく始まったのが社会保障・税一体改革である。ちなみに、保育や医療サービスの提供を担う地方自治体としてはこれらのサービスがよくなることの裏づけが重要であるが、社会保障制度改革推進会議などでは「ガバナンス」と「効率化」ばかりが議論されがちである。国民の生活を守るためのサービスだということを議論の軸とするべきではないか。

今までのような重化学工業を前提とした考え方では無理なのに、我が国では依然としてその考え方を踏襲しようとしている。物づくりがなくなるわけではない。ただそれが大量生産ではなく、精密機械や医療機器のように、多品種少量生産でなくていけない。そのような産業に変えていかなければならない。

5 「緊縮財政と金融緩和」の組み合わせによる景気回復の限界

中期的に見ると、世界の国々は金融緩和と財政緊縮策をとっている。

ところが金融緩和によって景気回復をすると、所得や地域間の格差が広がるだけである。他方で、財政出動については、構造を変える方向に動かせば、格差を縮小、あるいは少なくとも格差を拡大させずに景気回復をすることができる。しかしながら、日本では財政出動といっても公共事業を行うだけでそれができていない。

いずれにせよ、金融緩和だけでは無理がある。なぜならば、既にマイナス金利となっている昨今、金融機関は大変な状況にあり、この状況下で金利を上昇させたら、銀行が保有している債権の価格が落ち込み、結局、銀行の収益が圧迫されることに繋がる可能性があるためである。

つまり、この金融緩和に過度に依存する戦略は退こうが進もうが、両方とも地獄になるだろう。どうしてそうなるのかと言えば、債券や株式などの金融資産への投資に集中し、まったく実物的な投資が行われない社会になっているからである。金融機関が実物的な投資をしていないため、産業構造をゆがめてしまった。つまり、新しい産業構造をつくろうとせず、金融、貨幣経済の操作だけによって脱出しようとして悲劇が起きることとなる。

そこで適切な財政出動が重要となるが、財政出動するとき、消費税増税だけでなく、所得税の実質的な累進性を高めるということとセットでないと、消費税の逆進性を緩和することができない。所得税の累進性を高めつつ、所得税と消費税とを組み合わせることで財源調達をするというのが筋である。消費課税の公平性は好ましくない消費を抑え、好ましい消費を推進するという観点から求められるもので、所得再分配的な公平性は追求できない。むしろ、消費税（付加価値税）は税収調達機能とともに所得税の欠陥を補完するものと割り切りながら、所得税でしっかりとした累進性を確保しつつ、消費税の税率を上げていく

ということが重要だと思う。

おわりに

今のように混乱した時こそ、人々の生活の手に届くところで、財政を運営し、そして人々の生活を支えようとしている都市が、人間の歴史の次のモデルを作っていくという使命を担っている。

今までのように、未来が見えているわけでない。人々はそれを非常に不安に思っているので、この研究会がその「導き」となるような業績を上げていただきたい。

ケルンは第二次世界大戦の爆撃で粉々になったが、瓦礫を集めて再建した。そのようなケルンの地下室に書かれていた言葉を資料の最後に書いた。現状が暗くても「予言の自己成就」という言葉があるように、「未来はこうなる」と信じれば信じるほどそのとおりになる確率が高まるという意味で書いたので、そういう精神でやっていただければと思う。ちなみに、ケルンの水を「オーデコロン」という。ケルンは美しい水の都である。

図2-1-1 第二次大戦で爆撃されたケルンの地下室に書かれた言葉

わたしは日が照っていないときでも
太陽の存在を信じます
愛を感じることができなくても
愛の存在を信じます
神が沈黙しているときでも
神の存在を信じます

出典：ヘレン・エクスレイ編、中村妙子訳『希望のことば』（1999年、偕成社）より