

地方中核都市への産業集積に対する事業所税の影響に関する経済分析

政策研究大学院大学 知財プログラム

MJI06051 中瀬 雅夫

要旨

都市の存在理由は集積の利益にあり、集積度が高まるほど生産性が向上するものと考えられている。現在、人口減少社会を迎えるに至った日本においては、生産性の向上が重要な政策課題となっているが、このような観点から考えた場合、地域の中核都市への産業集積は望ましいものであり、抑制されるべきではない。本稿では、地域の中核都市への産業集積という側面から現行の事業所税の抱える問題点について経済分析を行う。特に、混雑や環境汚染など外部不経済と事業所税の関係や、集積の利益による長期的な都市の成長過程に事業所税が及ぼす影響について、いくつかのパターンを検討する。

キーワード 集積の利益、事業所税、外部不経済

目 次

1. はじめに	3
2. 事業所税とその今日的課題	4
2.1 事業所税導入の経緯 (4)	
2.2 事業所税の概要 (4)	
2.3 事業所税の今日的課題 (6)	
3. 都市への産業集積と集積の利益	7
4. 効率性の観点から見た事業所税の評価	8
4.1 短期分析 (8)	
4.1.1 市場均衡と地域全体の純生産 (9)	
4.1.2 事業所税の影響 (9)	
4.1.3 外部性と事業所税 (10)	
4.2 長期分析 (12)	
4.2.1 長期の市場均衡と地域全体の純生産 (12)	
4.2.2 長期における事業所税の影響 (15)	
4.2.3 長期における外部性と事業所税 (17)	
5. 公平性の観点から見た事業所税の評価	18
6. まとめ	20

1. はじめに

現在、人口 30 万人以上の都市等については、地方税法により事業所税を課税するものとされている。この事業所税は、都市環境の整備事業に要する費用を確保するため 1975 年に導入された目的税であるが、都市部への企業の新規開業や事業所の立地を阻害しているとの主張もあるところである¹。

一方、1970 年代半ばからの日本の経済成長率鈍化をもたらした最大の要因は、「国土の均衡ある発展を標榜して、経済合理性に任せておけば自然に大都市圏に集中していたはずの人と経済資源を人為的に地方に押しとどめようとする政策であった」（増田〔2006〕）との議論もなされているように、都市の存在理由は集積の利益にあり、集積度が高まるほど生産性が向上するものと考えられている²。現在、日本は人口減少社会を迎えるに至ったが、労働力人口の減少という逆境を克服し、今後とも日本経済の成長力を持続させていくためには、生産性の向上が重要なポイントとなってくる。このため、政府においても、技術革新を推進し生産性を高めるための知的財産推進計画をはじめとした各種政策を展開しているところであるが、このような観点から考えた場合、むしろ地域の中核都市への産業集積は望ましいものであり、抑制されるべきではない。

このようなことから、本稿では、地域の中核都市への産業集積に対する事業所税の影響について経済分析を試みるものである。

この事業所税を経済学的に分析した先行研究は見当たらないが、都市への人口集中抑制のための特別事業所税の効果について分析した先行研究としては、坂下(1992)や八田(1992b)がある。坂下(1992)は、東京のような巨大都市の混雑現象を抑制する政策手段としての特別事業所税の効果进行分析したものであり、また、八田(1992b)では都市の最適規模を論ずる過程において特別事業所税の効果について触れられているが、いずれも本稿で取り上げる地方税としての事業所税を念頭においた議論ではない。

そこで、本稿では、主として地方の中核都市への産業集積という側面から現行の事業所税の抱える問題点を理論的に明らかにすることを目的として分析を行う。特に、混雑や環境汚染など外部不経済と事業所税の関係や、集積の利益による長期的な都市の成長過程に事業所税が及ぼす影響について、いくつかのパターンを検討する。

以下、第 2 節において事業所税の導入経緯と制度の現状について概観した後、第 3 節では分析の中心的課題となる都市への産業集積と集積の利益について考察を行う。そして、第 4 節では効率性の観点から事業所税が地域の中核都市への産業集積に対して与える影響について分析を行い、第 5 節では公平性の観点から事業所税の評価を行う。第 6 節は、分析のインプリケーションの要約である。

¹ 日本経済新聞(朝刊)2006 年 8 月 26 日、日本商工会議所(2006)を参照。

² 上田・唐渡・八田(2006)を参照。

2. 事業所税とその今日的課題

2.1 事業所税導入の経緯³

昭和 40 年代の高度経済成長期における新たな大都市税制の必要性については、例えば昭和 46 年 8 月の税制調査会答申の中で、「大都市への人口、企業等の集中を抑制するとともに、現にこれらの集中に伴って増加している財政需要に対応する大都市の税源の充実を図るため、事務所・事業所等に対して特別な税負担を求める」ことについて「具体的方法を検討し適切な措置を講ずべきである」旨の提言がなされ、また、昭和 48 年 11 月の第 15 次地方制度調査会の「今後の地方行財政のあり方に関する中間答申」において「大都市地域においては、人口、企業等の著しい集中に伴い、交通混雑、居住環境の悪化、地価の高騰等の諸問題が発生し、その結果都市機能が著しく低下し、住民生活に重大な支障を生じている。このような状況に対処するため各種の都市施設の整備を図る必要があるので、人口、企業等の集中によって増加している財政需要に対応する大都市の税源を充実するとともに、あわせて集中の抑制に資するため、大都市の集積の利益を受けている事務所、事業所に対して新たに負担を求めることとし、小規模のものを除き、目的税として事務所・事業所税を課税するべきである」と述べられている。

このような答申を踏まえ、昭和 47 年度の税制改正に関連して自治省から事務所事業所税構想が提案されたことを嚆矢として、以後、通商産業省の工業再配置税、建設省の特別都市開発税、運輸省の事業所税、国土庁の大都市事業所税の新税構想が発表されたが、最終的にはこれら 5 省庁の新税構想の調整が図られ、昭和 50 年度の税制改正に関連して地方税としての事業所税と国税としての大都市事業所税の二本立ての新税構想として政府案が取りまとめられた。

この新税構想について、税制調査会において更に検討が重ねられた結果、国税としての大都市事業所税構想については、特定区域のみへの課税は国税という性格になじまないといった問題もあって、その創設が見送られることとなり、地方税としての事業所税だけが導入されることとなったものである。

2.2 事業所税の概要⁴

課税団体

事業所税の課税団体（以下、「指定都市等」という。）は次のとおりであり、平成 18 年 4 月 1 日現在で 70 団体が該当している。

- ・ 東京都（特別区の区域に限る。）
- ・ 地方自治法第 252 条の 19 第 1 項の市。⁵

³ 栗田(1975)、石見(1975)を参照。

⁴ 総務省ホームページを参照。(http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/ichiran01_s.html)

- ・ 首都圏整備法第2条第3項に規定する既成市街地を有する市。⁶
- ・ 近畿圏整備法第2条第3項に規定する既成都市区域を有する市。⁷
- ・ 人口30万以上の政令で定める市。⁸

課税要件

事業所税は、指定都市等の区域内の事業所等において法人又は個人が行う事業に対し、当該事業を行う者に資産割額及び従業者割額の合算額によって課されるものである（地方税法701条の32）。

納税義務者	区 分	課税標準	税 率	免税点
事 業 者	資 産 割	床 面 積	600 円 / m ²	1,000 m ²
	従業者割	給与総額	100 分の 0.25	100 人

この事業所税の課税標準及び税率は、資産割にあつては課税標準の算定期間の末日現在における事業所床面積一平方メートルにつき600円とし、従業者割にあつては課税標準の算定期間中に支払われた従業者給与総額の100分の0.25とされている（地方税法701条の40,42）。

ただし、中小零細企業の負担を排除するため、免税点の制度が設けられており、資産割にあつては指定都市等の区域内の事業所床面積が1,000 m²以下の場合には課税されず、従業者割にあつては指定都市等の区域内の従業者の数が100人以下の場合には課税されない取扱いとされている（地方税法701条の43）。

地方税における事業所税の位置づけ

地方税は各自治体の条例に基づいて課税されるが、その課税要件を自治体が自由に設定できるわけではない。すなわち、税制は国全体の経済・財政政策にかかわる重要な政策手段であるところ、地方税は国税と相俟ってこのような租税体系の一部を形成していることから、自治体の課税しうる税目その他の課税要件については地方税法によって詳細な規定

⁵ 札幌市、仙台市、千葉市、さいたま市、横浜市、川崎市、静岡市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、広島市、北九州市、福岡市の15市。

⁶ 川口市、武蔵野市、三鷹市の3市。

⁷ 守口市、東大阪市、尼崎市、西宮市、芦屋市の5市。

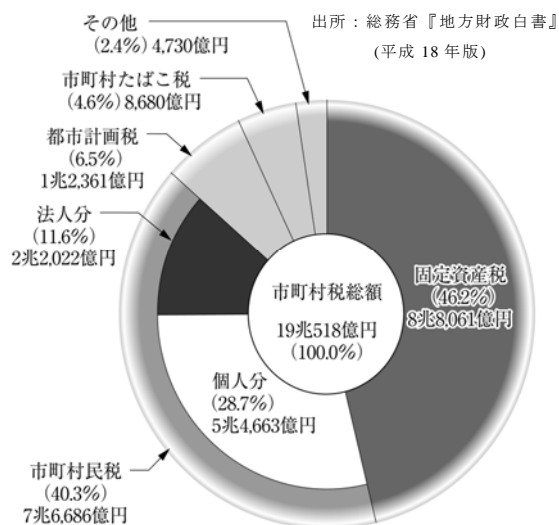
⁸ 旭川市、秋田市、郡山市、いわき市、宇都宮市、川越市、所沢市、越谷市、市川市、船橋市、松戸市、柏市、八王子市、町田市、横須賀市、藤沢市、相模原市、新潟市、富山市、金沢市、長野市、岐阜市、浜松市、豊橋市、岡崎市、豊田氏、大津市、豊中市、吹田市、高槻市、枚方市、姫路市、奈良市、和歌山市、岡山市、倉敷市、福山市、高松市、松山市、高知市、長崎市、熊本市、大分市、宮崎市、鹿児島市、那覇市の46市。

この政令で指定される市の人口要件は、国勢調査人口又は最近の3月31日現在の住民基本台帳人口によって人口30万人以上であることである（地方税法701条の31第1項1号ハ、地方税法施行令56条の14）。

図 2-1 市町村税の体系

市町村税	普通税	市町村民税
		固定資産税
		軽自動車税
		市町村たばこ税
		鉦産税
		特別土地保有税
	目的税	入湯税
		事業所税
		都市計画税
		水利地益税
		共同施設税
		宅地開発税

図 2-2 市町村税の収入額の内訳(平成 16 年度決算)



が定められており、自治体の税条例はその範囲内で定める取扱いとされているのである。

事業所税は、地方税体系の中で市町村目的税として位置づけられているものであり、都市環境の整備及び改善に関する事業に要する費用に充てるため課税されるものである（地方税法 701 条の 30）。市町村目的税の多くが、各自治体の任意課税とされているところであるが、この事業所税については、指定都市等は必ず課税しなければならないものとされている（地方税法 5 条第 5 項）。また、納税義務者・課税標準だけではなく、税率についても自治体の裁量を許さない全国一律の一定税率とされていることも事業所税の特徴である。

なお、平成 16 年度決算における事業所税の税収は、資産割 2,113 億円・従業者割 801 億円となっている。

2.3 事業所税の今日的課題

しかしながら、この事業所税については、人口の多い都市部に立地する事業所だけに課税されることから、都市部への企業の新規開業や事業所の立地を阻害しているとの主張もなされている⁹。現在、政府においては、人口減少社会を迎えるにあたり、技術革新を推進し国民一人あたりの生産性を高めるための知的財産推進計画をはじめとした各種政策を展開しているところであるが、都市の集積の利益を活用して生産性を向上させるためには、地域の中核都市への産業集積は望ましいものであり、抑制されるべきではないものと考えられるところである。そこで以下では、まず、都市への産業集積と集積の利益についての簡単なモデル設定を行い、都市への産業集積と集積の利益に対する事業所税の影響について検討することとしたい。

⁹ 例えば、日本商工会議所(2006)において、「事業所税は、人口の多い都市部にのみ課税され、自治体間の公平性の観点から問題であるとともに、対象都市部への新規開業や事業所の立地を阻害している」ことなどを理由に、事業所税の早期撤廃が主張されている。(http://www.jcci.or.jp/nissy/iken/060920zeisei.pdf)

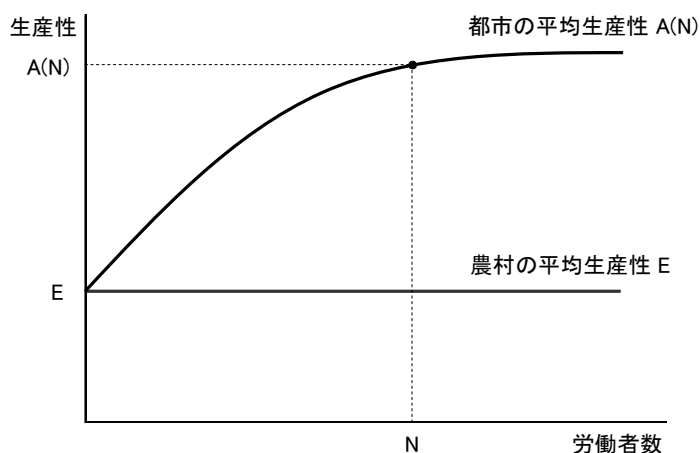
3. 都市への産業集積と集積の利益

都市の存在の基本的な理由として、集積の利益の存在があげられる。この集積の利益とは、「同一都市内に多数の企業が立地することにより生じる外部経済がもたらす利益」（八田〔1992a〕）であり、このような産業集積により外部経済が発生する要因として、

- ・ フェイス・トゥ・フェイス・コンタクトの容易さ
- ・ 多数企業の存在による大数の法則の働き
- ・ 雇用のミスマッチの回避
- ・ 多様な人材の交流による新しいアイデアの発生
- ・ 新しいビジネスモデルの確立の可能性 など

が考えられている¹⁰。

図 3-1 集積の利益



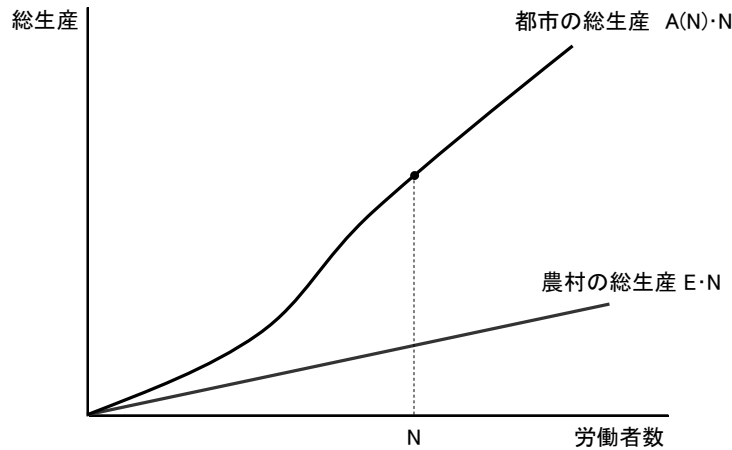
このことから、都市への産業集積が進めば、集積の利益により都市における労働者一人あたりの生産性（以下、「平均生産性」という。）は高くなるものと考えられ、労働者数を都市への産業集積度の指標としてとらえた場合、都市労働者の平均生産性は労働者数 N に対する増加関数 $A(N)$ と表現することができる。ただし、労働者数が増加するにつれて、追加的な労働者が都市全体の生産性向上に貢献する割合は少なくなるため、平均生産性の増加率は徐々に逓減していくものと考えられる¹¹。

これに対して、都市以外の地域（以下、「農村」という。）では集積の利益が働かないため、平均生産性は労働者数 N に関わらず一定値の E となる。したがって、図 3-2 に示されるように、農村の生産関数が $Y(N)=E \cdot N$ であるのに対して、都市の生産関数は集積の利益の存在により $Y(N)=A(N) \cdot N$ となることから、都市と農村の労働分配のあり方によっては地域全体の生産性も大きく変化することが考えられるところである。

¹⁰ 詳しくは金本(1997)、中村・田淵(1996)、八田(1994)などを参照。

¹¹ 八田(1992b)を参照。

図 3-2 都市と農村の生産関数



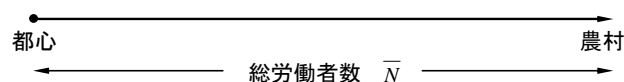
4. 効率性の観点から見た事業所税の評価

第3節において、都市の平均生産性は労働者数 N の増加関数 $A(N)$ と仮定したところであるが、平均生産性の上昇効果は資本ストックなど他の生産要素の調整を経たうえで発生するものとするのが現実的である。このように労働者数の増加と平均生産性の上昇効果の発生には一定のタイムラグが存在すると考えられることから、以下では短期的には都市の平均生産性は硬直的であり、長期的には都市の平均生産性は伸縮的であると仮定して検討を進めることとしたい。

4.1 短期分析

まず、市場原理に基づき都市と農村への労働配分がどのように決定され、それに伴い地域全体の純生産（総生産から費用を差し引いたもの）がどのように変化するかを見ていくため、次のような仮定のもとでのモデル分析を行うものとする¹²。

- 仮定
- ① 一つの中核都市とそれ以外の部分は農村からなる地域を想定。
 - ② 空間は線形であり、線分の左端を都心とし右側を農村とする。
 - ③ 都市労働者は事業所のある都心で従事し、農村労働者はそれぞれの居住地において従事するものとする。
 - ④ 地域には \bar{N} の労働者が存在し、そのうち都市労働者は不在地主に地代を支払って居住地を自由に選択できるものとする。
 - ⑤ 労働者一人あたりが宅地として使用する土地の長さは一定とする。



¹² 基本的な考え方は、八田(1992b)に基づいた。

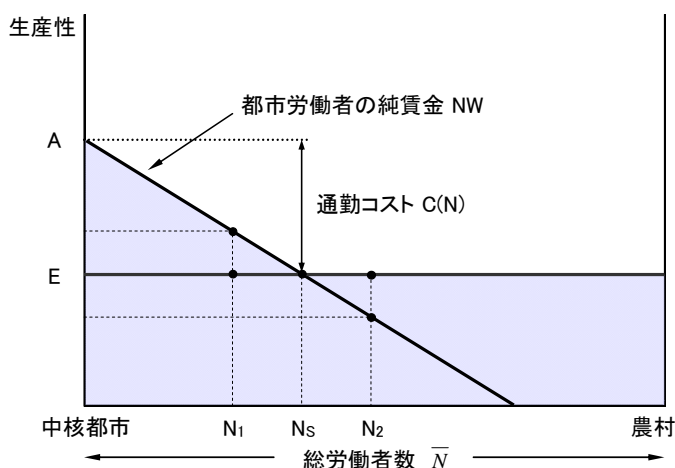
4.1.1 市場均衡と地域全体の純生産

短期的には都市の平均生産性は硬直的であるため、現時点における都市の平均生産性がある一定の水準Aとした場合、この平均生産性Aは都市労働者の名目賃金に置き換えて考えることができる。しかし、都市労働者は事業所のある都心まで通勤する必要があり、疲労や時間を含めた通勤コストC(N)が発生するため¹³、都市労働者の純賃金NWは、

$$(4.1) \quad NW = A - C(N)$$

となる。一方、農村には集積の利益がないため、農村労働者の平均生産性は都市労働者の平均生産性Aよりも低いEである。また、農村の労働者はそれぞれの居住地において従事し、通勤コストは不要であるため、農村労働者の純賃金も一定のEとなる。

図 4-1 市場均衡と地域全体の純生産



この場合、仮に都市の労働者数が N_1 であれば都市労働者の純賃金 NW は農村の純賃金 E よりも高くなっているので中核都市へ労働者が流入し、逆に N_2 であれば都市労働者の純賃金 NW が農村の純賃金 E よりも低くなっているため中核都市から農村へ労働者が流出することとなる。したがって、 $NW = E$ となる都市労働者数 N_s (農村労働者数 $\bar{N} - N_s$) という労働配分で均衡することとなる。

そして、この均衡状態 N_s における地域全体の純生産 NP は、

$$(4.2) \quad NP = \left\{ A \cdot N_s - \int_0^{N_s} C(N) dN \right\} + E \cdot (\bar{N} - N_s)$$

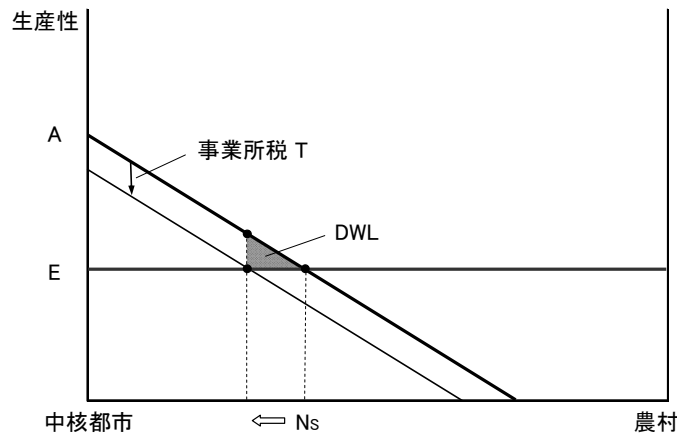
となり、図 4-1 の着色部分がそれに該当している。

4.1.2 事業所税の影響

そこで、以上の議論を前提に、中核都市の事業所に対してのみ事業所税を課税した場合の影響について考えてみる。議論を単純化するために、ここでは都市労働者一人あたり T

¹³ 都市労働者の通勤コスト C(N)は、都心からの距離 N に対して線型の関数関係にあるものとする。

図 4-2 事業所税の影響



(定額)の事業所税が課税されたと仮定する。この場合、都市労働者の名目賃金は A から税額分 T だけ下がり、課税後の都市労働者の純賃金 NW_t は、

$$(4.3) \quad NW_t = \{A - T\} - C(N)$$

となる。つまり、課税後の都市労働者の純賃金線は図 4-2 のように下方にシフトすることとなる。この結果、都市労働者数が N_s の水準では、課税後の都市労働者の純賃金 NW_t が農村の純賃金 E よりも低くなってしまいうため、労働者は都市から農村へ流出し、中核都市の労働者数は N_s から減少することとなる。

この新しい市場均衡のもとでの地域全体の純生産（事業所税収を含む）を事業所税の課税前と比較した場合、図 4-2 の着色部分が死荷重（DWL）となる。したがって、中核都市の事業所だけに事業所税を課税することは、都市と農村の労働配分に歪みを与えることとなり、非効率を発生させるものであると評価することができる。

4.1.3 外部性と事業所税

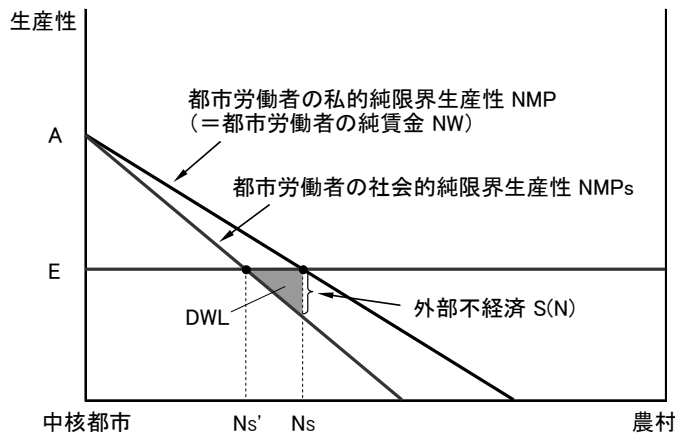
ここまでの議論では、市場の失敗である外部性については考慮に入れられていなかった。そこで、次の議論として、外部性を考慮に入れた場合についての検討を行う。

短期においては、都市労働者の平均生産性 A が硬直的であるため、中核都市の生産関数は $Y(N) = A \cdot N$ である。したがって、限界生産性から限界コストを差し引いた都市労働者の純限界生産性 NMP は、

$$(4.4) \quad NMP = Y'(N) - C(N) = A - C(N)$$

となり、農村労働者の純限界生産性は一定の E である。この場合、地域全体の純生産を最大化する条件は $NMP = E$ となる労働配分であるが、(4.4)式は都市労働者の純賃金を表す(4.1)式と同じ方程式であるため、市場原理に基づいて達成される均衡点 N_s において、 $NMP = NW = E$ が成立することとなり、当該均衡点において地域全体の純生産が最大化されているものと考えることができる。

図 4-3 集積の不利益



しかしながら、短期間に大量の労働者が中核都市へ流入し、都市機能を拡大するための社会資本整備が追いつかないような状況下においては、混雑や環境汚染などの外部不経済が発生することとなる。そこで、このような集積の不利益と呼ばれる外部不経済を限界外部費用 $S(N)$ とした場合、(4.4) 式の都市労働者の私的純限界生産性 NMP に対して、社会的純限界生産性 $NMPs$ は、

$$(4.5) \quad NMPs = \{A - C(N)\} - S(N)$$

となり、図 4-3 のように表される。したがって、地域全体の純生産を最大化させる最適な労働配分は都市労働者数 Ns' (農村労働者数 $\bar{N} - Ns'$) であり、市場原理に基づいて達成される均衡点 Ns は死荷重 (DWL) を発生させることとなる。

このように混雑や環境汚染などの外部不経済が存在する場合、市場原理に基づいて達成される均衡点はむしろ過大で非効率な労働配分をもたらすため、何らかの政策的な介入が必要となる。この弊害に対する対策としては、①「規制によって都市への人口流入を抑制する方法」と②「混雑や環境汚染などの発生源に個別に混雑料金や環境汚染税をかけ、外部不経済を内部化する方法」という二つの異なった考え方があり、一般論としては②の手法が最善の方法であると考えられているところである¹⁴。

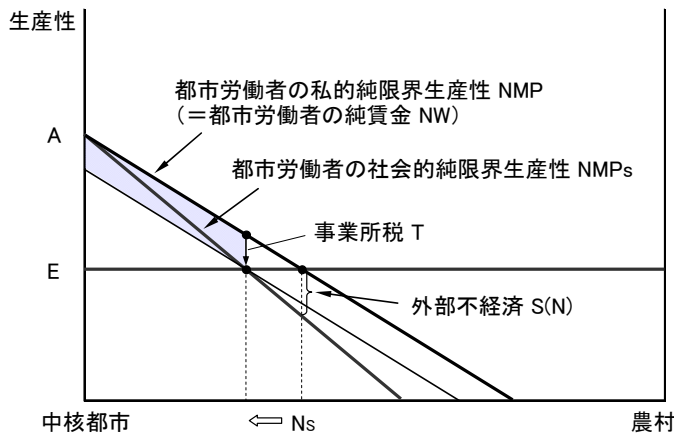
本稿で検討の対象としている事業所税は、このような混雑や環境汚染などの抑制を直接の政策目的として導入されたものではないが、図 4-4 に示されるように、上記の分類に従えば事実上①のような効果を有するものであり、②のような外部不経済を内部化する手法が導入できない状況下¹⁵においては、中核都市への過大な人口流入を抑制するとともに社会資本整備のための新たな財源 (図 4-4 の着色部分) を確保することにより地域全体の社

¹⁴ 詳しくは八田・田淵(1994)を参照。

¹⁵ 坂下(1992)においては、②のような価格政策を実行することが現実問題として政治的社会的にきわめて困難であることから、混雑現象を抑制するための次善の政策として、大都市地域の都心業務地区に立地する企業群に対して、特別事業税その他の一括的な税を課することの有効性が検討されている。

また、八田(2006)においても、セカンドベストとしての特別事業所税の有効性について言及されている。

図 4-4 外部不経済と事業所税



会厚生を改善するものと評価することもできる。

4.2 長期分析

短期分析においては、都市の平均生産性は硬直的であったが、長期的には伸縮的であり、労働者数を都市への産業集積の指標としてとらえた場合、都市の平均生産性を労働者数 N に対する増加関数 $A(N)$ と表すことができることは第3節で述べたとおりである。

このことから、短期における都市の平均生産性 A は長期では $A(N)$ となり、長期的には都市労働者の名目賃金も中核都市の平均生産性 $A(N)$ に連動して変化するものと考えることができるため、長期における都市労働者の純賃金 LNW は、

$$(4.6) \quad LNW = A(N) - C(N)$$

となる。一方、農村には集積の利益がないため、長期的にも農村労働者の純賃金は一定の E である。したがって、短期における均衡条件 $NW = E$ とは異なり、長期においては $LNW = E$ が均衡条件となる。

そこで、以上の議論を前提に、短期の均衡点と長期の均衡点がどのように異なり、それに伴い地域全体の純生産がどのように変化するかを確認するとともに、中核都市の事業所に対して事業所税を課税した場合の長期的な影響について考えてみたい。

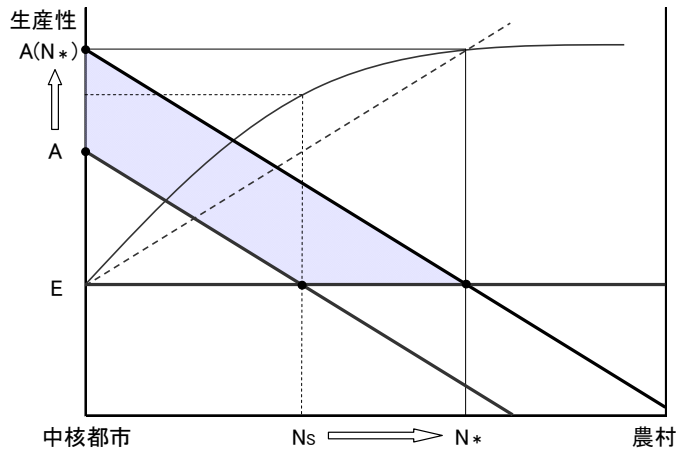
4.2.1 長期の市場均衡と地域全体の純生産

まず、長期における市場均衡については、中核都市の平均生産性を表す関数 $A(N)$ の形状によって大きくわけて2つの異なった展開が考えられるところである。

拡大均衡

図 4-5 は、短期均衡点 N_s に対応する平均生産性 $A(N_s)$ が現状の平均生産性 A よりも高い水準となるようなケースを表したものである。

図 4-5 長期均衡と地域全体の純生産(拡大均衡)



この場合、長期的には都市労働者の名目賃金が $A(N_s)$ に上昇するため、それに伴い純賃金線も上方へシフトし、都市労働者数は更に増加することとなる。したがって、このような労働者数の増加と集積の利益による平均生産性の上昇サイクルを通じて、中核都市の平均生産性（名目賃金）は A から $A(N_*)$ まで上昇し、 $LNW=E$ となる都市労働者数 N_* という水準で長期的には均衡することとなる。

その結果、この長期の均衡状態 N_* における地域全体の純生産 LNP は、

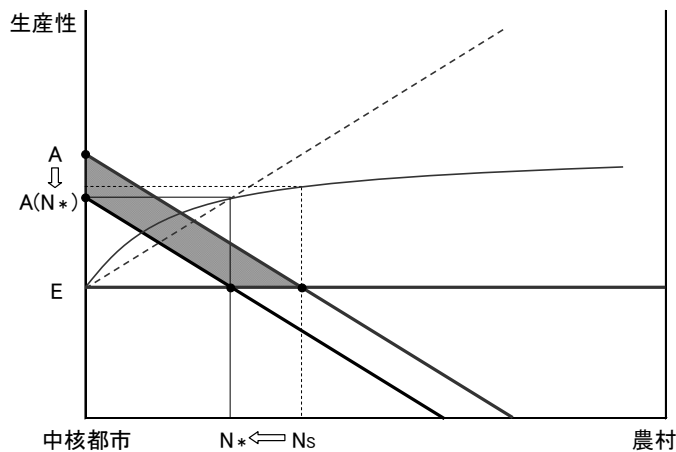
$$(4.7) \quad LNP = \left\{ A(N_*) \cdot N_* - \int_0^{N_*} C(N) dN \right\} + E \cdot (\bar{N} - N_*)$$

となり、(4.2)式によって求められた短期の均衡状態 N_s における地域全体の純生産と比較して、図 4-5 の着色部分だけ生産性が増大するものである。

縮小均衡

次に、図 4-6 は、短期均衡点 N_s に対応する平均生産性 $A(N_s)$ が現状の平均生産性 A よりも低い水準となるようなケースを表したものである。

図 4-6 長期均衡と地域全体の純生産(縮小均衡)



この場合、長期的には都市労働者の名目賃金が $A(N_s)$ に下落し、それに伴い純賃金線も下方へシフトすることとなるため、中核都市の労働者数は減少していくこととなる。したがって、このような労働者数の減少と平均生産性の低下という悪循環を通じて、中核都市の平均生産性（名目賃金）は A から $A(N_*)$ まで低下し、 $LNW=E$ となる都市労働者数 N_* という水準で長期的には均衡¹⁶することとなる。

その結果、(4.7)式によって求められる長期の均衡状態における地域全体の純生産は、短期の均衡状態 N_s と比較して、図 4-6 の着色部分だけ減少するものである。

通勤コストとの関係

また、長期における市場均衡は、中核都市の通勤コストを表す関数 $C(N)$ の形状によっても異なったものとなる。

図 4-7 長期均衡と通勤コスト

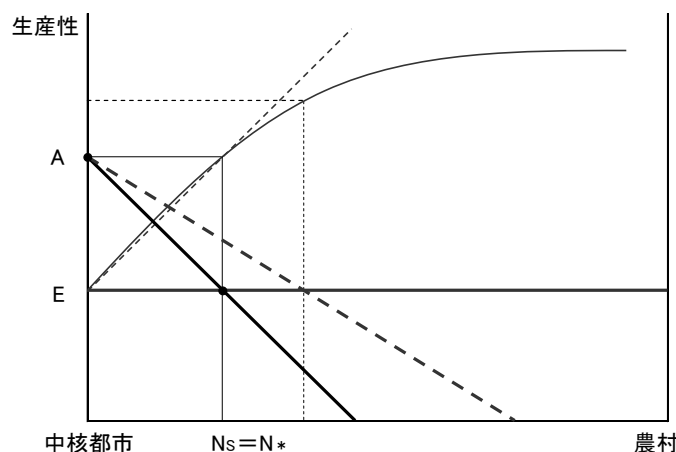


図 4-7 は、 $A(N)$ の形状は図 4-5 と同じものであるが、通勤コストが高く $C(N)$ の傾きが図 4-5 の場合よりも大きいことから、短期均衡点 N_s に対応する平均生産性 $A(N_s)$ が現状の平均生産性 A と同じ水準となっているようなケースを表したものである。このような場合、本来であればより成長できるポテンシャルを持った都市であるにもかかわらず、通勤コストが高いため成長しないものであり、短期均衡点 N_s が長期均衡点 N_* となるものである。つまり、他の条件が一定であれば、通勤コスト $C(N)$ が高い都市であるほど成長が抑制されるものといえる。

したがって、以上のことを要約すれば、長期の市場均衡は、都市の生産性に対するポテンシャルを表す $A(N)$ と通勤コスト $C(N)$ の関係に依存しており、生産性に対するポテンシャルが高く通勤コストが低い都市であるほど成長しやすいのに対して、生産性に対するポテンシャルが低く通勤コストが高い都市であるほど停滞あるいは衰退していくことを意味するものである。

¹⁶ 理論的には、均衡せずに都市が消滅してしまうケースも考えられる。

4.2.2 長期における事業所税の影響

次に、長期における事業所税の影響について検討するため、短期分析と同様、都市労働者一人あたり T （定額）の事業所税が課税されたものと仮定する。この場合、都市労働者の名目賃金は $A(N)$ から税額分だけ下がり、課税後の都市労働者の純賃金 LNW_t は、

$$(4.8) \quad LNW_t = \{A(N) - T\} - C(N)$$

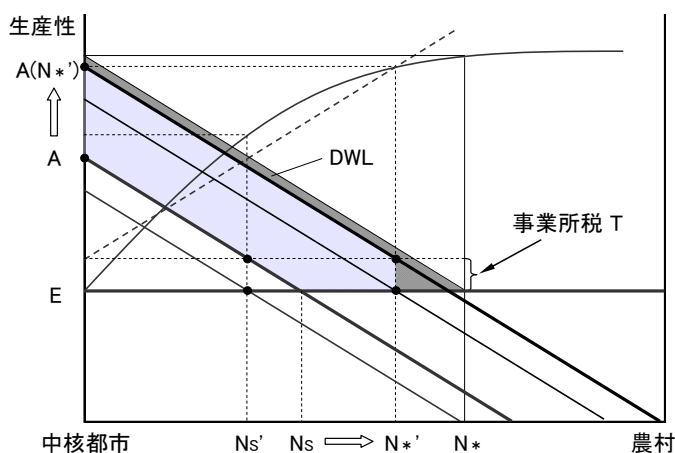
となる。したがって、長期における課税後の均衡条件は $LNW_t = E$ である。

ただし、長期における課税後の均衡についても、都市の生産性に対するポテンシャルを表す $A(N)$ と通勤コスト $C(N)$ 及び税額 T との相対的な関係によって異なった展開が考えられるので、以下では3つの典型的なケースを想定して分析を進めることとする。

ケース①：成長抑制

4.1.2 節で議論したように、事業所税の課税により短期的には都市労働者の純賃金線は下方にシフトし、都市労働者数は課税前の短期均衡点 N_s から減少することとなる。図 4-8 は、この課税後の短期均衡点 N_s' に対応する平均生産性 $A(N_s')$ が現状の平均生産性 A よりも高い水準となるようなケースを表したものである。

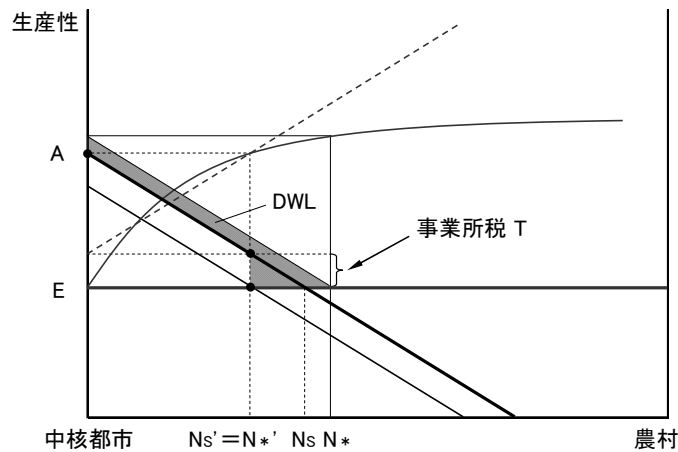
図 4-8 長期における事業所税の影響(成長抑制)



この場合、長期的には都市労働者の名目賃金が $A(N_s')$ まで上昇し、それに伴い純賃金線も上方へシフトすることとなるが、 $A(N_s) > A(N_s')$ であることから、その上昇効果は課税前と比較して抑制されたものとなり、労働者数の増加と平均生産性の上昇サイクルを通じた都市の成長速度は緩やかなものとなる。このように緩やかながらも、中核都市の平均生産性（名目賃金）は A から $A(N_s')$ まで上昇し、 $LNW_t = E$ となる都市労働者数 N_s' という水準で長期的には均衡することとなる。

その結果、短期の均衡状態（課税前） N_s と比較して、地域全体の純生産は増大しているものの、長期の均衡状態（課税前） N_s と比較した場合、死加重（DWL）が発生することとなる。

図 4-9 長期における事業所税の影響(停滞)



ケース②：停滞

次に、図 4-9 は、課税後の短期均衡点 Ns' に対応する平均生産性 $A(Ns')$ が現状の平均生産性 A と同じ水準となるようなケースを表したものである。

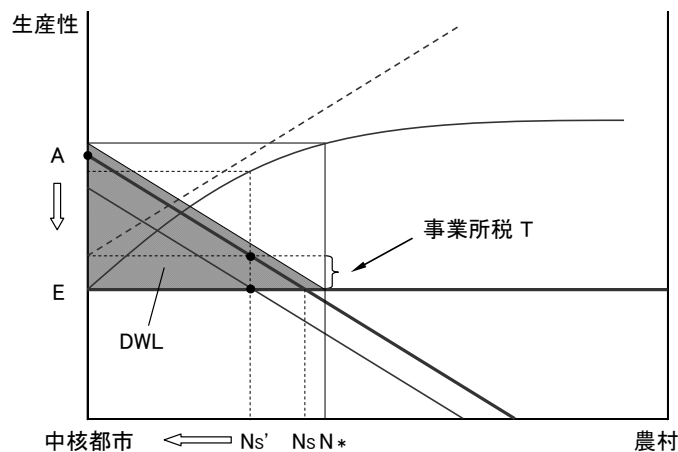
この場合、本来であればより成長できるポテンシャルを持った都市であるにもかかわらず、事業所税の課税により成長しないこととなり、課税後の短期均衡点 Ns' が課税後の長期均衡点 $N*'$ となるものである。その結果、短期の均衡状態（課税前） Ns と比較しても地域全体の純生産は減少しているうえに、長期的には本来得られたはずの生産性を失うことにより、長期の均衡点（課税前） $N*$ と比較してより大きな死荷重（DWL）が発生することとなる。

ケース③：衰退

更に、図 4-10 は、課税後の短期均衡点 Ns' に対応する平均生産性 $A(Ns')$ が現状の平均生産性 A よりも低い水準となるようなケースを表したものである。

この場合、課税後の短期均衡点 Ns' では現状の平均生産性 A を維持することができず、

図 4-10 長期における事業所税の影響(衰退)



長期的には都市労働者の名目賃金が $A(N_s')$ まで低下するため、それに伴い純賃金線も下方へシフトし、中核都市の労働者数は減少していくこととなる。その結果、このようなケースにおいては、労働者数の減少と平均生産性の低下という悪循環を通じて中核都市は衰退していき、地域全体の純生産も徐々に減少してゆくこととなる。

したがって、以上のことを要約すれば、長期における事業所税の影響は、生産性に対するポテンシャルが高く通勤コストが低いような都市に対しては成長を抑制し、生産性に対するポテンシャルが低く通勤コストが高いような都市に対しては停滞あるいは衰退を助長する方向に作用するものといえる。

4.2.3 長期における外部性と事業所税

4.1.3 節で検討したように、短期においては、混雑や環境汚染などの外部不経済が存在していない場合、市場原理に基づいて達成される均衡点 N_s において地域全体の純生産が最大化されているものと考えることができた。そこで、長期においても同様に考えることができるのかを次に検討してみたい。

まず、長期モデルにおける都市労働者の純限界生産性 $LNMP$ は、

$$(4.9) \quad LNMP = Y'(N) - C(N) = \{A(N) + A'(N)N\} - C(N)$$

であり、農村労働者の純限界生産性は長期においても一定の E となる。したがって、長期における地域全体の純生産を最大化する最適水準は、 $LNMP = E$ となる労働配分である。ところが、(4.9)式において $A'(N)N > 0$ であることから、市場原理に基づいて達成される長期均衡点 N^* においては $LNMP > LNW = E$ となっており、当該均衡点は地域全体の純生産を最大化する最適水準よりも過小となっていることが分かる。

これは、 N^* においても長期的な都市労働者の純限界生産性 $LNMP$ が農村労働者の純限界生産性 E よりも高くなっているにもかかわらず、個々の労働者が外部効果 $A'(N)N$ を認識しえないことによるものである。

ただし、4.1.3 節でも議論したように、短期間に大量の労働者が中核都市へ流入し、都市機能を拡大するための社会資本整備が追いつかないような状況下においては、混雑や環境汚染などの外部不経済が発生することとなり、市場原理に基づいて達成される均衡点はむしろ過大で非効率な労働配分をもたらすものであった。したがって、効率性の観点から見た事業所税の評価は次のように要約することができる。

事業所税は、市場原理に基づいた都市部への労働者の流入を抑制する効果を有するものであるが、その評価については、混雑や環境汚染などの外部不経済の存在によって異なったものとなる。

すなわち、短期的に多数の労働者が流入するようなタイプの都市で、社会資本整備がこ

のような人口の増加に対応できないような状況下においては、混雑や環境汚染などの外部不経済が発生するため、市場原理に基づいて達成される均衡点は過大で非効率な労働配分となる恐れがある。したがって、このような外部不経済の存在する場合には何らかの政策的な介入が必要であるが、混雑料金など価格政策の導入ができない場合のセカンドベストの混雑対策¹⁷として、事業所税は、都市部への急激な人口流入を抑制するとともに社会資本整備のため必要となる財源を確保することにより社会厚生を改善する効果をもつものと評価することができる。ただし、事業所税が、このようなピグー税としての機能を果たすためには、都市の混雑状況に応じた課税要件の設定が前提となるため、現行の地方税法のような一律の条件のもとでの事業所税では混雑抑制策としても不十分なものである。

また一方、労働者が緩やかに流入するようなタイプの都市で、社会資本整備が人口の増加に十分対応可能であるような状況下においては、混雑や環境汚染などの弊害は少なく、事業所税は、むしろ長期的な地域全体の生産性の増大を抑制し、あるいは減少させている可能性が考えられるところである。

5. 公平性の観点から見た事業所税の評価

以上の議論においては、効率性の観点から事業所税が社会厚生を改善するケースと阻害するケースがあることを見てきた。しかしながら、このような効率性の議論とは別に、企業の集中によって増加している財政需要については都市の集積の利益を受けている事業者が負担すべきとの議論もあるところである¹⁸。そこで、次に、このような公平性の観点から事業所税をどのように評価しうるのかを検討することとしたい。

まず、議論の前提として、集積の利益と呼ばれる経済的利益が最終的に誰に帰着するものであるのかについて、4.1.1節の基本モデルを用いて分析を行う。

4.1.1節で議論したように、都市労働者の純賃金 NW は、都市の平均生産性 A から通勤コスト $C(N)$ を差し引いたものであった。

$$(5.1) \quad NW = A - C(N)$$

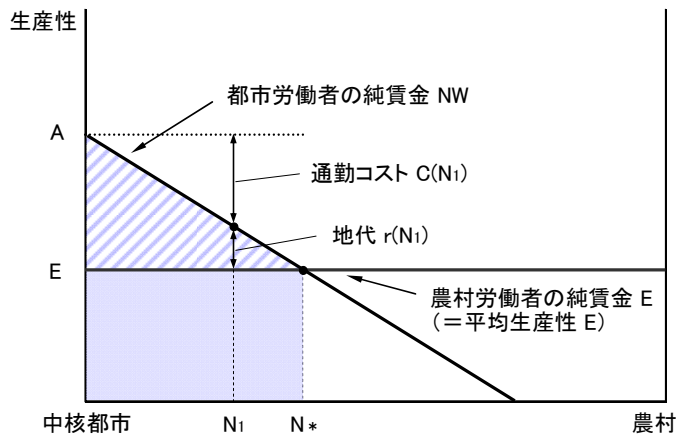
この場合、図 5-1 に示されるように、 $NW = E$ となる都市労働者数 N^* という水準で均衡し、その均衡状態における中核都市の純生産 NPu は、

$$(5.2) \quad NPu = A \cdot N^* - \int_0^{N^*} C(N) dN$$

¹⁷ 八田(1992a)では、混雑料金など価格政策が、混雑を最も発生させている経済活動から選別的に抑制することにより、混雑緩和のためのさまざまな対応を都心の企業に触発したり、混雑緩和のための技術進歩を促すこととなるのに対して、例えば、従業員数を対象とした特別事業所税では、無差別に都市の従業員を減少させる効果しか有しないことから、価格政策と同じだけの混雑を抑制するために、より大きな生産性の犠牲を払わなければならないことが指摘されている。そのため、特別事業所税は、混雑料金など価格政策と比較して、非効率な混雑抑制策であると考えられている。

¹⁸ 例えば、石見(1975)を参照。

図 5-1 所得分配



となり、図 5-1 の着色された台形（三角形と長方形）がそれに相当している。このうち、農村の平均生産性 E よりも上側にある三角形が都市の集積の利益によって得られた純生産であり、この三角形に相当する経済的利益が誰に帰着するのかが問題となる。

まず、都市労働者について考えた場合、都市労働者は(5.1)式の純賃金 NW から地主に対して地代 $r(N)$ を支払う必要があるため、都市労働者の純所得 NI は、

$$(5.3) \quad NI = \{A - C(N)\} - r(N)$$

となる。ここで、 N_1 地点において(5.3)式によって得られる都市労働者の純所得 NI が農村労働者の純賃金 E よりも高くなっているとしたら、E の純賃金しか得られない農村部から労働者が N_1 地点へ移動してくるため、都市労働者の純所得 NI が農村労働者の純賃金 E と等しくなる水準まで地代 $r(N_1)$ は上昇することとなる。つまり、都市労働者の純賃金 NW のうち、E を超える部分については地代としてすべて地主に帰属するものである。このことは、中核都市で操業する企業についても同様であり、仮に中核都市で操業している既存企業が利潤を得ているのであれば、新規企業が中核都市へ参入してくるため、結局、企業の利潤がゼロとなる水準まで地代が上昇することとなる¹⁹。

このように、集積の利益に相当する経済的利益（図 5-1 の三角形）は、土地という固定資源の持ち主である地主にすべて帰着するものである。したがって、この集積の利益に対する応分の負担は、地主に帰着することとなる集積の利益をどのように地域に還元させることが社会的に見て公平であるのかという観点から論じられるべき問題であり、事業者を納税義務者としなければならない必然性はなく、社会的な非効率を発生させる恐れのある事業所税²⁰よりも、むしろ土地に対する固定資産税や土地の譲渡益課税など土地税制の改革を通じて達成されるべき課題であると考えられる²¹。

¹⁹ 八田(1992b)を参照。

²⁰ 事業所税は、特定の自治体（人口の多い都市部）においてのみ課税されることから、第 4 節で検討したように地域の労働配分に歪みを与えるものである。

²¹ 土地税制の改革の方向性については、八田達夫(1988)、岩田・小林・福井(1992)、福井秀夫(1997)などを参照。

6. まとめ

本稿では、人口減少社会を迎えるにあたり、日本の国際競争力を維持すべく技術革新を推進し国民一人あたりの生産性を高めるためには、地域の中核都市への産業集積は望ましいものであり、抑制されるべきではないとの問題意識から、第3節において都市への産業集積がもたらす集積の利益についての考察を行ない、第4節では集積の利益に基づく地域全体の純生産に対する事業所税の影響についてモデル分析を行った。

また、以上のような効率性の観点からの事業所税の評価に加えて、第5節では公平性の観点から業所税をどのように評価しうるのかについて、集積の利益の所得分配に係るモデル分析を通じて検討を行った。これらのモデル分析から得られるインプリケーションを要約すれば次のとおりである。

効率性の観点から見た事業所税の評価

集積の利益に基づく都市の高い生産性は賃金格差となって農村から都市部へ労働者を流入させることとなるが、事業所税は、このような市場原理に基づいた都市部への労働者の流入を抑制する効果を有するものであり、その評価については、混雑や環境汚染などの外部不経済の存在によって異なったものとなる。

すなわち、短期的に多数の労働者が流入し、社会資本整備がこのような人口の増加に対応できないような状況下においては、混雑や環境汚染などの外部不経済が発生するため、市場原理に基づいて達成される均衡点は過大で非効率な労働配分となる恐れがある。したがって、このような外部不経済の存在する場合には、混雑料金など価格政策の導入ができない場合のセカンドベストの混雑対策として、事業所税は、都市部への急激な人口流入を抑制するとともに社会資本整備のため必要となる財源を確保することにより社会厚生を改善するものと評価することができる。ただし、事業所税が、このようなピグー税としての機能を果たすためには、都市の混雑状況に応じた課税要件の設定が前提となるため、現行の地方税法のような一律の条件のもとでの事業所税では混雑抑制策としても不十分なものである。

また一方、労働者の流入が緩やかであり、社会資本整備が人口の増加に十分対応可能であるような状況下においては、混雑や環境汚染などの弊害は少なく、事業所税は、むしろ長期的な地域全体の生産性の増大を抑制し、あるいは減少させている可能性が考えられるところである。

公平性の観点から見た事業所税の評価

都市の集積の利益は、土地という固定資源の持ち主である地主にすべて帰着するものである。したがって、この集積の利益に対する応分の負担については、事業者を納税義務者としなければならない必然性はなく、社会的な非効率を発生させる恐れのある事業所税よ

りも、むしろ土地に対する固定資産税や土地の譲渡益課税など土地税制の改革を通じて達成されるべき課題であると考えられる。

以上のインプリケーションから、かつての都市部への人口集中と公害が社会問題化した高度経済成長期とは異なり、社会資本整備が進み人口減少社会を迎えた今日においては、地方の中核都市では集積による混雑や環境汚染などの弊害は少ないものと考えられ、事業所税はむしろ長期的な都市の成長を通じた地域全体の純生産の増大を抑制し、特に人口が減少しつつあるような都市にあっては衰退を加速させている可能性が考えられるところである。また、都市の財源確保という側面についても、事業所税は短期的には税収を増加させるが、長期的には雇用者数や地代収入の抑制に伴う住民税の減収や地価の抑制に伴う固定資産税の減収などによって、その効果が減殺されてしまう可能性についても留意する必要がある。

したがって、現行の地方税法のような人口 30 万人以上の都市等に一律に同じ条件で事業所税の課税を義務付けるような制度は廃止し、都市の集積の利益を最大限活用して地域全体の生産性を高めるとともに、集積の利益に対する応分の負担については、土地に対する固定資産税や土地の譲渡益課税など土地税制の改革を通じて地域社会に還元することのできるような租税システムを目指すべきものとする。

参考文献

- 石見隆三(1975)「事業所税の創設に想う」『地方税』第26巻4号,4-15.
- 岩田規久男・小林重敬・福井秀夫(1992)『都市と土地の理論』ぎょうせい.
- 上田浩平・唐渡広志・八田達夫(2006)「大都市の集積の利益」八田達夫編『都心回帰の経済学』日本経済新聞社.
- 金本良嗣(1992)「東京一極集中の経済学」宇沢弘文・堀内行蔵編『最適都市を考える』東京大学出版会.
- 金本良嗣(1997)『都市経済学』東洋経済新報社.
- 栗田幸雄(1975)「事業所税の創設の経緯とその概要」『自治研究』第51巻第4号,36-53.
- 坂下昇(1992)「CBDの最適利用」宇沢・堀内編前掲書.
- 市町村税務研究会編(2000)『市町村諸税逐条解説』.
- 中村良平・田淵隆俊(1996)『都市と地域の経済学』有斐閣ブックス.
- 日本商工会議所(2006)『平成19年度税制改正に関する要望』.
- 八田達夫(1988)『直接税改革』日本経済新聞社.
- 八田達夫(1992a)「東京一極集中：価格機構による対策」宇沢・堀内編前掲書.
- 八田達夫(1992b)「巨大都市の経済学」『経済セミナー』(1992年4月-1993年3月).
- 八田達夫・田淵隆俊(1994)「東京一極集中の諸要因と対策」八田達夫編『東京一極集中の経済分析』日本経済新聞社.
- 八田達夫・八代尚宏編(1995)『東京問題の経済学』東京大学出版会.
- 八田達夫(2002)「都市再生と税制」財務省財務総合政策研究所編『フィナンシャル・レビュー』第65号,57-73.
- 八田達夫(2006)「都心回帰の経済学」八田編前掲書.
- 福井秀夫(1997)「土地税制論の誤謬」『税務経理』(1997年5月27日-5月30日).
- 増田悦佐(2006)「均衡ある発展が歪めた日本経済」八田編前掲書.