

◆ 学会動向 ◆

日本地方財政学会第23回大会

荒木 一 彰 (京都大学大学院)
松島 圭 祐 (京都大学大学院)

はじめに

日本地方財政学会第23回は2015年5月16日(土)～17日(日)の2日間にわたって、関東学院大学金沢八景キャンパスにて開催された。大会プログラムには、講演・シンポジウムⅠ「人口減少クライシスに向けての大都市圏の都市政策」とシンポジウムⅡ「ポストモダンの自治体政策を考える」が設定されており、12の分科会の中で35本の研究報告があった。分科会の内訳は、企画セッションが3つ(地方財政運営の歴史的・制度的視点、日韓セッション、中国の政府間財政関係)、共通論題が7つ(公共財、財政の国際比較、地方税(1)、地方税(2)、財政移転(地方交付税・補助金)、社会保障、地方債)、自由論題が2つであった。

以下では、筆者2人がそれぞれ参加したセッションを中心に報告する。シンポジウムⅠと共通論題(地方税(2))、企画セッション(中国の政府間財政関係)を荒木が執筆し、共通論題(財政の国際比較)を松島が執筆している。

シンポジウム

「人口減少クライシスに向けての大都市圏の都市政策」と題して開催された。冒頭にコーディネイターの一人である青木宗明氏がこのタイトルに関して、現在各地で叫ばれている地方創生という「地方」と地方財政という「地方」の意味合いの違いに言及していた。前者が非大都市圏という意味があるのに対して、後者では大都市もまた重要な対象になっている点が大きく異なっている。国を挙げて

地方創生に取り組んでいく際に、見過ごせないのが大都市圏の問題である。地方創生が主要な対象としている地域の過疎問題だけではなく、大都市圏もまた人口減少に大きな影響を受ける可能性が高い。今回のシンポジウムはその点を重点的に議論することが目的となっていた。

最初に、横浜市長の林文字子氏が挨拶を行い、大阪市の大阪都構想と対比しながら、横浜市の特別自治市に向けた取り組みが紹介された。市長の話を受けて、より詳しい横浜市の取り組みを講演されたのが、横浜市副市長の柏崎誠氏であった。講演内容によれば、政令指定市の中で第2の規模を持つ横浜市であるが、人口に関しては今後、子育て世代の減少と高齢者人口の増加が危惧されている。2000年代以降、東京都区部への転出が超過傾向にあり、首都圏からの若い世代の移転が重要な政策課題となっていた。加えて、産業の誘致にも積極的に取り組んでおり、国家戦略特区を活用して、民間が投資しやすい仕掛けづくりを行っていた。

そして、特に注目されるのは、大都市特有の課題である「超高齢社会の到来による財政負担」と「不十分な税制上の措置、二重行政」をどのように横浜市が解消へ向かわせるのかであった。それが特別自治市であった。神奈川県との二重行政をなくし、県と同格の権限を持つことになる特別自治市は、都構想のように新しい基礎自治体を作るのではなく、既存の基礎自治体を強化する方向が特徴的である。横浜市民にとっては、これまで県税として支払っていた分を市の行政サービスの向上に向けられるので、メリットが大きい。その一方で、神奈川県税のうち横浜市からが4割に上る現状があるために、近接市町村との調

整が特に慎重になることが予想される。

横浜市の事例から明らかなように、大都市圏が抱える問題は経済と財政の持続可能性をどのように達成するかに尽きると思われる。特別自治市の確立に向けた取り組みは住民自治機能を強化する方向がどのように展開されていくか注目される。他方、大都市圏のエネルギー問題に関しては、あまり言及がなかった印象を受け、住民自治の観点からも「エネルギー自治」について議論することが重要になってくると考えられる。

講演終了後のパネル・ディスカッションでは、石栗伸郎氏（横須賀市役所逸見行政センター副館長）から横須賀市の都市政策の紹介があり、東京圏の中での横須賀市の位置づけが「地方」にあたり、いかに移住者を増やしていくかを考えていくことが都市政策の基本となっているが、その一方で他の自治体とどのように共創していくかが鍵であるという指摘がなされた。

次に鈴木和宏氏（横浜市財政局長）より、より詳細な横浜市の財政運営についての紹介がなされた。ここでは、横浜市が他の政令指定都市と比べて、個人市民税の割合が高いという特徴が今後の急速な少子高齢化によって大きな影響を被る危険性を挙げて、法人市民税をどのように増やしていくべきかに言及された。

その次は中井英雄氏（大阪経済法科大学）が「人口減少クライシスと地方交付税の構造変化—2040年度都道府県の需要額「機械的推計と教育費「削減困難」ケース—」という題で、特に三大都市圏の都市政策の中で教育費を少子化に合わせて下げることの困難性を問題提起された。

続いて、平嶋彰英氏（総務省自治税務局長）が「人口減少・少子高齢社会の地方税財政制度は？」というタイトルで、具体的に地方税財政に何が起きるのかに焦点を当てて、自治体間の財政力格差のような問題が大きくなる可能性に言及して、地方税制と財政調整制度のあり方を考えていく必要があると指摘された。

最後に、宮本みち子氏（放送大学副学長）

が「単身化が進む首都圏の実態から見る」というテーマで、極点社会という視点から地方圏と東京圏の問題を取り上げて、事例としては新宿区が紹介された。報告によれば、新宿区は少子高齢化と人口減少社会の一方の極をいく自治体となっており、単身世帯が非常に多くなっている。その単身者は未婚率が高く、新宿の街にコンビニがたくさんあり、深夜でも安全なので、一人暮らしに最適な環境になっており、個人化に歯止めがかからない状況になっている。そこで問題になるのが無縁化の傾向であり、男性で地方出身者で不安定で仕事についている人が無縁になりやすいことが指摘された。

全体的に、地方財政学会ならではの視点から議論が展開されて、地方創生の時代だからこそ目を向けるべき点がある事を再認識させられた。

分科会

(1) 共通論題（財政の国際比較）

報告者は、古市将人氏（帝京大学）「1980年代のスウェーデンの財政調整制度改正過程の分析—地方自治と公共サービスの地域差の緊張関係に注目して—」（討論者：星野泉氏（明治大学））、倉地真太郎氏（慶應義塾大学大学院）「租税合意と移民統合—反税運動から移民排斥運動への変化に注目して—」（討論者：岡本英男氏（東京経済大学））、中村洋次氏（専修大学大学院）「中国東北地区における財政調整制度の実態について—一般補助項目の格差是正効果を中心に—」（討論者：張忠任氏（鳥根県立大学））であった（座長は岡田徹太郎氏（香川大学））。

古市報告では、1980年代のスウェーデンの財政調整制度である税制平衡交付金制度をめぐる議論を追跡し、制度改正を正当化する論理を分析するものであった。ここでは、制度改正の論理として自治体が影響力を行使出来ない「構造的要因」によって公共サービスの費用が追加的に増加する場合に一般補助金の交付が正当化されることが各アクターから認められたことが指摘されている。

倉地報告では、デンマークで2004年に行われた税制改革について極右政党の台頭が与えた影響を分析するものであった。そこでは、1970年代初頭の反税運動を担う政党と現在の極右政党の主張の類似性や連続性を持つこと、そしてその影響が2004年の税制改革に、中央所得税の納税者として貢献するものに恩恵が行き、失業者や移民に恩恵の少ないものという性格を与えたことを指摘した。討論では、福祉国家体制とナショナリズムの関係性、また中央政府と地方政府との間での租税合意や移民統合の仕方の違いが議論になった。

中村報告では、中国で国民の所得格差是正の一方法として取られた財政調整制度についてその格差税制効果を、東北三省(遼寧省、吉林省、黒竜江省)を対象に検証するものであった。そこでは、時期や地域によって違いがあり移転収入によって格差是正効果があるのは2007年の遼寧省においてのみであること、また移転収入のうち地域の財政力に基づき賦課される一般性移転交付補助においても格差是正効果が見られない場合があることが述べられている。討論では、「格差是正効果」の定義や対象年度の妥当性が議論となった。

(2) 共通論題(地方税(2))

報告者は高井正氏(帝京大学)「最高裁・神奈川県臨時特例企業税判決に対する根本的な二つの憲法上の疑義」(討論者:其田茂樹氏(地方自治総合研究所)、小川亮氏(大阪市立大学)・木村真氏(兵庫県立大学)「地方自治体の財政健全化の取組みが人口・税収に与える影響—大阪府泉佐野市を事例に一」(討論者:田代昌孝氏(桃山学院大学)、荒木一彰(京都大学大学院)「地域づくりの地方財政—地方独自課税の現状と展望—」(討論者:高井正氏(帝京大学))であった(座長は江川雅司氏(明治学院大学))。

高井報告では、地方分権の流れで確立された神奈川県の法定外税である臨時特例企業税に関する最高裁判決を詳細に分析した結果、疑問視される点を指摘するという内容であった。高井氏によれば、最高裁は神奈川県にのみ違法責任を負わせるために、憲法に反する

様々な行為を行った可能性があった。神奈川県は自らの財政危機に対処すべく、課税自主権を行使して法定外税を設けたのだが、この違法判決によって、今後自治体が積極的に法定外税を創設しようとする動きはなくなる恐れがあるため、地方財政的に興味深い報告であった。

小川・木村報告では、財政再建団体である泉佐野市を事例として、住民サービスの受益と負担の関係が変化したことによって、人口減少にどのような影響を与えるかを分析したものであった。特筆すべき点として、自治体間の比較研究が挙げられ、泉佐野市の類似地域(泉南地域または大阪南部「類似団体」群)が取り上げられていた。議論では、比較対象地域に関する他の検討要因があることが争点として上がった。

筆者報告では、長野県の森林税を事例に挙げて、その使途分析を地域づくりの観点から行うことを試みた。全国的に広まっている森林環境税ではあるが、さまざまな問題点をはらんでいるため、参加型税制としての意義を再確認する必要があると考えた。その際、地域住民が主体的に取り組むという意味合いが強い「地域づくり」という切り口から長野県の事例を検討した。長野県は積極的に森林税を位置づけようとしている点で評価できる一方、県下の大北森林組合による不正受給問題のような問題点を抱えており、引き続きの調査・研究が求められると結論付けた。議論の場では、地域づくりの意味合いや受益と負担の関係についての論点が多かった。

(3) 企画セッション(中国の政府間財政関係)

報告者は張忠任氏(島根県立大学)「中国の政府間財政関係の多次元展開」、金紅実氏(龍谷大学)「中国の国家林業重点プロジェクトにおける政府間財政関係の特徴と問題点」、徐一睿氏(嘉悦大学)「中国の土地財政と地域間格差における実態考察」、何彦旻氏(京都大学)「中国の地域財政力格差と資源税」(討論者:内藤二郎氏(代等文化大学)・沼尾波子氏(日本大学))であった(座長:町田俊彦氏(専修大学))。

4名の報告者が皆、1994年の「分税制改革」以後の、中央政府と地方政府の関係性がどのように変化したのかという視点でそれぞれの論点を提示された。

張報告では、この企画セッションの総論として報告がなされた。報告タイトルにある「多次元」とは、3つの次元、すなわち1次が予算内資金、2次が政府性基金（いわゆる特別会計）、3次が国有資本経営予算を指している。この多次元的な要素が中国の政府間関係に見られることを明らかにした。それは、集権か分権かという単純な捉え方が困難であることを意味し、地域ごとにも異なる混合的な状況を生み出していた。

金報告では、分税制改革後に中国の森林政策において中央に財源が集中したことで、6つの国家プロジェクトがどのように推移したのかについて報告された。森林政策が森林の多面的機能を重視し、生態系保全に変わったことで、政府間財政関係が中央にシフトしていったことが明らかにされた。議論の場では、日本の森林政策との比較が行われ、中国では天然林の伐採が禁止されており、経済林の規模が小さいため、植林が重要になっているのに対して、日本では増えすぎた人工林をどの

ように育林していくかという違いがあり興味深い内容であった。

徐報告では、中国の地方政府による土地財政が地域間格差を拡大させる構造的な問題を持っていることが明らかにされた。具体的には、省以下の統計データを分析して、省レベルで土地財政に依存しているところもあれば、そうでないところもあるだけでなく、省内においても、土地財政に依存的なところとそうではないところがあることが報告された。しかしながら、なぜそうなるのかを説明することは現状では難しく、制度論的な分析が今後の課題であると主張された。

何報告では、予算内収入における資源税が地域間、特に経済発展を遂げている東部地域と、遅れをとっているが、鉱物資源が豊かな中・西部との間の財政力格差にどのように影響するかについて報告された。地域的に偏った経済発展に起因する財政力格差が地方政府の財源不足を顕在化させている中で、資源税の動向に着目し、実証的な分析を行うという興味深い内容であった。その結果、資源税の配分に占める地方税比率の上昇が確認され、省間の一人当たり税収格差の縮小に資源税が寄与していることが明らかになった。