

「自治体財政再建と地域持続可能性」

西村 宣彦（北海学園大学）

北海学園大学の西村です。今日はこのような場で報告の機会を与えていただきまして、ありがとうございます。今日のシンポジウムは環境経済、環境政策に関する報告が多いですが、このセッションは地方財政がテーマということで、私も最初は環境というテーマに惹かれて、植田先生の門を叩いたのですが、地方財政の研究に進んだ経緯を簡単にお話してから、今日の報告タイトルであり、私の今の研究テーマでもある「自治体財政再建と地域持続可能性」について、お話をさせていただきます。

私は1993年に大学に入学しまして、どのゼミに入ろうかと考えていたときに、今日の午前のセッションでも紹介がありましたが、ゼミ紹介の冊子の中で、「「どうなるか」より「どうするか」をモットーにしている」というシンプルな一言が書かれていたのが心に刺さり、植田先生のゼミに申し込みました。

入ってみると男ばかりの楽しいゼミで、城崎温泉に合宿に行ったり、ゼミが終わった後のアフターで「ル・フジタ」のビアガーデンに行き、先生やゼミの仲間と盛り上がり、非常に楽しい思い出をたくさん作ることができました。寺西先生、細田先生、横山先生らのゼミとのインゼミも楽しい思い出の一つです。ちょうど私が2回生の冬に阪神大震災があり、倒壊した阪神高速3号神戸線を再

建することの是非について、この道路は公害道路でしたので、宇沢弘文先生の『自動車の社会的費用』という本に書かれていた、市民の基本的権利を守るための用地買収費を計測するという手法を用いて、同期の東口司君や1年下の高橋斉久君らと推計作業を行い、「ああ、研究って面白いな」と感じて、大学院に進学することになりました。

また環境問題といっても様々ありますが、当時は長良川河口堰や諫早湾干拓事業といった「環境を破壊する公共事業」がクローズアップされていたこともあり、公共事業の問題に興味を持つようになり、卒論ではダム問題を取り上げ、ダム建設の促進を目的とした「水源地域対策特別措置法の経済学的分析」というテーマで、岡山県の苦田ダムや徳島県の細川内ダムの建設予定地を訪ねました。そうすると公共事業や公共的意思決定の問題を深めていくためには、財政学をしっかりと勉強しないとダメだと助言を受け、大学院に入ってから本格的に財政学の勉強を始めることになりました。

ちょうどその頃は、諸富徹先生、只友景士先生、阪本崇先生、喜多川進先生、八木進一先生といった先輩方と進々堂で毎週研究会を開いて、財政学を古典から学ぶ機会に恵まれ、大変有意義な学びの時間を持つことができました。1990年代以降に経済学部に入った私

の回りでは、マル経を過去の遺物と見なすような風潮がありました。植田研究室では公共経済学や公共選択論も学ぶし、マルクス主義財政論や制度学派も学ぶ、そういうフラットな、リベラルな雰囲気の中で学ぶことができたのが、今の自分の財産になっていると感じて、感謝しているところです。

博士課程になると、地域レベルで持続可能な発展にどう取り組むことができるのかという観点から、公共事業のあり方を考える研究会、欧州の持続可能な都市に関する共同研究会に参加させていただきました。その中で私はやはり予算論、公共的意思決定の問題に関心がありましたので、エコバジェットですとか、地域・自治体レベルでの持続可能性指標といったテーマで研究を行いました。

2003年に、札幌の現在の職場に採用してもらいましたが、それ以降、それまでの研究が進められなくなってしまいました。植田先生をはじめ、先輩方や後輩の皆さんにたくさん迷惑をかけてしましまして、はっきり言えば、私は今日ここに立たせていただくような立場ではないのですが、それらの償いの意味も込めて、今ここに立たせていただいております。

札幌に移って3年目の2006年に、先ほど紹介していただきましたが、北海道夕張市の財政破綻があり、立命館大の平岡和久先生や森裕之先生に声をかけていただいて、調査に入ることになり、なぜこれほど赤字が膨らんだのか、なぜ長期にわたって赤字隠しを行うことができたのかを調べました。その研究が一段落すると、過去に例のない緊縮財政が行われた事例でしたので、地域にどのような影響が出てくるのか、しっかり見届けられないとい

けないという思いで、札幌から近いということもあり、現在も通い続けているところで、

今年が財政破綻10年の節目ということで、たまたま今日の日経新聞朝刊に、「夕張市「緊縮」一辺倒を転換」という見出しの記事が出ていました。先週には夕張市で国際映画祭があり、学生約70人を引率してボランティア・スタッフとして運営に参加したのですが、その関連で、一昨日の読売新聞の道内版で特集を組んでいただきました。落ちこぼれの財政研究者ではありますが、その端くれとして多少の責任を果たせたかなと思っているところです。

植田先生のゼミに入ってから今までの話はこれくらいにしまして、今日のテーマ「自治体財政再建と地域持続可能性」の話に入りたいと思います。「持続可能な発展」概念云々については、ここにいらっしゃる皆さまには釈迦に説法ですので、どんどん飛ばしていきたいと思いますが、従来型の経済成長の追求には限界があり、環境保全の枠内で経済成長を追求するという考え方に、倫理的基礎づけを与えるのは世代間公平性です。そして世代間公平性を重視しながら、世代内公平性を軽視するのはダブル・スタンダードであり、両者がともに大事だと言われるわけですが、私自身は持続可能性に関する自分の関心が、前者以上に後者にあることに、次第に気づかされていくようになったように思います。

またグローバルな持続可能性の危機に対して、地域レベルからの取り組みが非常に重要であるというのが、1992年に採択されたアジェンダ21の28章であり、1994年には欧州でオールポー憲章が採択されましたが、そ

の中で、「地域レベルで持続可能な発展に取り組む」ということの「二重の意味」が引っかかりました。つまり、①グローバルな持続可能な発展に地域レベルの取り組みを通じて貢献することと、②地域そのものの持続可能な発展を目指すということは、これは結構うやむやにされてしまいがちなのですが、根本的には別の問題であり、時に矛盾を孕んだ関係にもなりえます。その矛盾を孕んだ2つの目標を同時に追求するのが「地域持続可能性（ローカル・サステナビリティ）」という理念であるということで、一応の整理を行いました。

北海道に移った後、この二重性の問題はますます私の問題意識の大きな部分を占めるようになりました。灼熱地獄の京都から冷涼広大な北海道に行きますと、やはり何か違います。CO2 排出量を抑制し、環境負荷を低減する投資を通じて、地域経済を発展させていくというのは、それはそれでとても大事な話なのですが、涼しい北海道では感覚的にピンとこない。それ以上に北海道の人たちにとって深刻で切実な問題は、地域に若い人がいなくなり、高齢者ばかりが残って人口が減少していく、地域そのものの存続という意味での持続可能性の問題であると、そんな風を感じたわけです。過疎化が進む中で、それに歯止めをかけるのが「持続可能な地域づくり」であるといった具合に、グローバルな環境危機に対する問題意識を欠いた言葉の濫用に、最初は強い違和感を覚えたのですが、とって「その使い方は誤りだ」と切って捨ててしまうことにも、どうも引っかかりを覚えたんですね。それが地域の人たちにとって深刻な問題であるという事実が厳然としてあるのだと

すれば、求められるのは、正しい概念を知らない人々を批判することではなく、概念の拡張を図ることであると。

そこで持続可能な発展と人口の関係について、最初に立ち返って整理してみたのですが、実は非常に深い関係があるんですね。ただそれは人口減少ではなく人口爆発です。ローマクラブにしても、世界で人口が爆発的に増加していく中で、地球環境の持続可能性の危機に警鐘を鳴らしたわけです。ですから持続可能な発展を実現していく上で、人口の爆発的成長をいかに抑制するののかというのは、持続可能な発展論の基本的な問題意識でした。

一方、人口が減少することと持続可能な発展の関係には、いまひとつ注意が払われていなかった。最近になって地方消滅だ、地方創生だということで、人口減少問題が盛んに取り上げられるようになって、そうすると「人口減少対策＝持続可能な地域づくり」みたいな風潮になって、「地域の持続可能性＝人口の持続可能性」といった捉え方が氾濫していくのを見ると、これまた論理が飛躍したような、短絡的な印象を受けるわけですね。

そこをもう少し突き詰めて考えてみたくて、グローバルな人口増加が今なお続く中で、局所的な、ローカル又はナショナルな人口減少ないし消滅というのは、持続可能発展論の観点からはどのような意味を持つのか。それは果たして問題なのか、或いは逆に望ましいことなのか。ということを考えていきますと、少なくとも環境面では望ましい部分もあるのではないかと。CO2 の排出量も減りますし、開発された土地が自然に還り、森林が増えれば、森林吸収源も増える。ただ獣害とか里山的な生態系や生物多様性が損なわれるといっ

た問題もあります。

経済面では人口が減っても、AIなどで生産性が向上し、所得が増えるなら問題ないという見方もできますし、そもそも生産性の低い地域から高い地域に人口移動が起きるのは、社会全体で見れば望ましいという見方もありますが、実際に人口が減っていく地域では、中小零細の商業やサービス業などが衰退し、よほど外貨を稼げる生産性の高い産業がない限り、人口減少下で経済的な豊かさを維持・向上させるのは容易なことではありません。時間がないので、社会面については省略しますが、いずれの面でも、人口減少は二重の意味を持つ地域持続可能性に、正・負の両方の影響を及ぼす可能性があると考えられます。

ただそれはあくまで可能性であって、実際にどのような影響を及ぼすかは、実証的な課題です。このことは人口増加の場合でも同様のことが言えるのですが、ともあれ地域の人口減少と地域持続可能性の改善は、少なくとも論理的には矛盾するものではなく、何らかの条件が整えば、たとえ地域の人口減少に歯止めがかからなくても、地域持続可能性を改善することは可能であり、それは地域の希望となりうるのではないかと思った次第です。

もっとも地域の人口減少がさらに進んで、人口がゼロになってしまうと、それはもう分母がゼロになるということなので、生活の質や幸福度を問うことも不可能になります。この状態をどう評価するのかというのは、正直私は答えを出せていません。今後日本全国で人口がゼロになる地域が、高い蓋然性をもって急増していくという見通しがあるわけですが、ただ長い歴史を振り返れば、地域の集落、

都市の人口がゼロになった例は無数にあります。

人口消滅を望ましい／望ましくないと規範的に評価するのは、簡単にはできませんが、理論的なアプローチで煮詰まってしまったので、実際に色々な地域の人口減少・消滅過程を見ながら、知見を増やしていければ、また理論化も可能になるのではないかと考えています。

地域の人口減少が地域持続可能性に及ぼす影響については、色々な可能性がありうると言いましたが、それはある意味で、宮本憲一先生がおっしゃるような中間システムであったり、制度であったり、そういったもののあり方によって左右される部分が大いだと思います。おそらくそうしたものの一つに、地方財政システムというものもあるのだろうと思います。

地方財政システムは様々なパーツから成り立っていますが、その中でも核になっているのは、都市と農村のような地域間の財政力格差を是正する、地方交付税のようなものだろうと思います。島恭彦先生がおっしゃられたように、地域経済の不均等発展というものがある中で、地方交付税がナショナル・ミニマムの引き上げや格差の是正に一定寄与してきた部分がある。そういう意味では、戦後日本の地方財政システムが地域持続可能性にプラスに作用してきた部分はあったのだろうと思います。他方で中央集権的な国・地方関係が温存されたり、地方自治の健全な発展、財政民主主義の発展を阻害してきたような側面もあるだろうと。

また外来型開発というものも、地域の所得や生活水準を向上させた面もありましたが、

他方で地域の環境や文化や誇りといったものを損ね、さらに経済グローバル化が進展すると、域外に資本が流出してしまい、産業空洞化が進んで、かえって地域持続可能性をリスクに晒す結果に終わった面もあったように思います。

この20年ほどの地方財政の状況を見ると、この7～8年は比較的安定していますが、バブル崩壊後の国・地方の債務残高の膨張を経て、財政再建が常に課題とされる時代になりました。また地方分権の名の下に、「地方の自立と自己責任」が強調され、地方の自主財源が強化される一方で、地方財政の大幅な圧縮が実行された時代が2000年代半ばにあり、それらの一連の改革を通じて、地域間格差がさらに拡大したということもあったかと思えます。

そうした時期に象徴的に起きたのが、たまたま私が赴任した札幌から車で1時間半程のところにある、旧産炭地域の夕張市でした。もともと炭鉱資本、企業城下町、外来型開発の極みのような町であったかと思えますけれども、戦後のエネルギー自由化で、国内炭より安価な輸入炭や輸入原油へのエネルギー革命が起き、国内石炭産業が消滅に向かう中で、一部の炭鉱資本は不良資産と負債の一部を自治体に押しつけて撤退していきました。

炭鉱が閉山した地域は基幹産業の消滅に大きな打撃を受け、地域の復興を目指して観光事業などに取り組んだけれども、それらの多くは失敗に終わりました。しかし市は事業を延命するために、赤字隠しに手を染めたんですね。当初は国や道も目を瞑らざるをえませんでした。次第に風向きが変わっていき、2006年にとうとう長年の赤字隠しが表面化

し、財政再建団体に移行して、国の管理下で財政再建を行うことになりました。

財政破綻発覚時は、「自己責任」ということが盛んに強調されましたし、実際にやり方がまずかった面や、そもそも夕張で採用された開発方式に問題があったといったことも言えるのかもしれませんが、今の時点に立って私たちが考えなければいけないのは、色々な歴史的経緯の中で、今日は詳しくお話しする時間はないのですが、多額の赤字を抱え込んだ自治体が、日本の地方財政システムの下で、20年という長期にわたり厳しい緊縮財政を実行することが、地域持続可能性にどのような影響を及ぼすのか。

今、日本だけでなく欧米諸国でも政府部門の債務が膨張し、ギリシャをはじめ様々な地域で緊縮財政が実行されており、そうした緊縮財政の社会経済的影響に関する研究も行われています。今私にできることは、巨大な債務を抱えた地方自治体が、財政再建のために緊縮財政を実行した場合に、地域持続可能性にどのような影響を与えるのかを検証することであり、地域持続可能性の改善に資する地方財政システムのあり方を検討していくことです。

これも当初は、植田先生を中心とした共同研究に位置づけさせていただいて、夕張市に通いながら、参与観察という言い方が適切かわからないのですが、夕張市の財政再建と地域再生の取り組みを陰に陽に応援しつつ、成り行きを見守ってきました。2015年の秋には、鈴木直道夕張市長が国の理解を得て、財政破たん10年の節目を迎える前に、これまでの財政再建の成果と課題を客観的に検証し、11年目以降の財政再生計画を全面

改定することを狙いとして、第三者委員会を設置することになり、私もそこに参画する機会をいただきました。

データの分析やヒアリング等の検証作業を通じて、新たに見えてきたこともあり、従来から見えていたものがより鮮明になった部分もありましたが、おおむね財政再建は順調に進んでいるものの、人口減少が周辺自治体と比べても速いペースで進行し、地域衰退が加速している状況が浮き彫りになりました。特に深刻なのは、市職員の退職による行政執行体制の危機と、市民の「希望」や「誇り」が失われていっている問題です。「財政破綻のマチ」というレッテルを長きにわたって貼られて、新たなまちづくりに取り組もうにも財政再生団体だからできない、自治権もないという状況の中で、地域をよりよくしていくことへの希望が失われた状態が続き、「自治の空洞化」を招いています。

それが地域持続可能性を損ねる大きな要因になっていることが見えてきて、現行の財政再生計画をさらにあと10年実行すると、財政は再建できるかもしれないが、そのとき誰も住む人がいなくなってしまうたら、何のための財政再建か。今歯を食いしばって踏ん張っている人たちにとって、あまりに不条理ではないかと。

夕張市という一自治体のために、自治体破たん法制を見直すところまではいきませんが、制度運用の見直しにより、先ほど冒頭で見ていただいた新聞記事のような、10年の節目で、「緊縮一辺倒」の財政再生計画を「地域再生重視」に転換していくという方向で、提言させていただきました。そして昨日、高市早苗総務大臣の同意を得て、財政再

生計画の全面改定が実現したところです。

右下にグラフが書いてありますが、緊縮一辺倒の財政再生計画を、どこかのタイミングで、地域再生重視に転換するロジックを考えなければならないということで、作ってみた仮説です。財政再建を進める上で、確かに緊縮財政は一定の意義がある。痛みを伴いますが、それによって膿を出し、住民が自分たちで何とかしようという自治意識を高める側面もある。しかし、緊縮財政と自治権を喪失した状態が長期化していくにつれて、地域の体力が落ちていき、弊害が大きくなっていく。経済も人口も縮小し、自治体職員も疲弊し、住民は希望や誇りを持つことが難しくなっていきます。これがボディーブローのように効いてくる。

そういう中で、緊縮財政重視から地域再生重視へモード・シフトを行うのに最適な時点があるのではないかとということです。今回はそれが10年の節目ということになったのですけれども、果たしてそれが政治的要素を抜きにした最適点なのか、本当はもう少し早く実現できればよかったという思いがありますが、これ以上先延ばしにされなかったのは幸いでした。

以上、駆け足になりましたが、本当に簡単に今やっていることをお話しさせていただきました。私自身はこれまで行政資料や市議会議事録などの文書分析や、聞き取り調査といった社会的なアプローチで研究して参りましたが、今後はもう少し幅広い側面から研究できればいいなと思っています。

例えば、今回紹介した夕張市は、まだ何だかんだ国に財政余力があるケースです。これは日銀の財政ファイナンスによって、余力が

あるように見えているだけかもしれませんが、もし国が財政破綻してしまったら、当然のことながら、地方財政にも深刻な影響が出てきます。そういった国・地方の全般的な財政危機のケースと、個別の自治体が財政破綻するケースとでは、出てくる問題や影響の出方も大きく異なるでしょうから、そういったところを整理しながら、海外の事例も含めて研究していきたいと思っています。

それから緊縮財政が実行されていく過程で、社会の分断が一段と深まっていく。社会的持続可能性の危機と言ってもいいかもしれませんが、人々の生活水準や所得が低下していくことへの不満や絶望が、ある種の政治的

な危機、大衆扇動型の民主主義といったものが台頭してくるリスクを高めているのではないかと。最近のヨーロッパでもアメリカでも日本でも、ポピュリズムの台頭が世界的潮流となっていますが、夕張市でも今、鈴木直道さんという若い市長が安い給与で一生懸命頑張っているの、私も応援させてもらっていますが、財政破綻直後には、危うく太閤秀吉の生まれ変わりという方が、当選しかけたくらいのアノミー状態になったのですね。そういった政治的側面も含めて、グローバルな持続可能性、地域持続可能性及び両者の関係を見ていきたいと考えています。簡単ですが以上です。