

◆ 学会動向 ◆

日本地方財政学会第 25 回大会

片山 和 希 (名古屋経済大学)

1. はじめに

日本地方財政学会第 25 回大会は、2017 年 5 月 20 日、21 日の 2 日間にわたって、和光大学において開催された。今大会では 1 日目の午後にシンポジウム I が、そして 2 日目の午前中にシンポジウム II が実施されたほか、9 の分科会において 31 の報告が行われた。

本大会は日本地方財政学会の大会 25 回の節目にあたることから、シンポジウム I において直近 25 年間の地方財政の歩みを振り返り、課題や今後について議論を深めることが企図され、はじめに 2 人の先生方から基調講演をいただいている。本稿ではこのシンポジウム I を中心に本大会についての整理を行う。

2. シンポジウム

(1) 基調講演

「地方財政の四半世紀を問い直す」と題するシンポジウム I は、滋賀大学・大阪市立大学名誉教授の宮本憲一氏そして東京大学名誉教授の林健久氏による基調講演によって始まった。

まず、宮本名誉教授の基調講演が「地方自治から見た地方財政の 25 年」と題して行われた。地方自治・地域経済・地域問題に規定されている地方財政に関して、日本国憲法・地方自治法が 70 年を経ていることから地方自治の観点から振り返られた。戦後以降の日本の地方財政とその課題を概観し今後の課題を指摘するとともに地方自治の現状について問題提起が行われた。まず「地方自治の本

旨から見て地方財政はどう改革すべきであったか」として、戦後憲法が地方自治の本旨に基づいて行財政を行うことつまり住民自治に基づいて団体自治を行うことを明示し、民主主義の基盤ならびに国民主権の根幹として地方自治権を明示したことを指摘した。しかし、機関委任事務等を通じて地方公共団体は自治体というよりも国の下部行政機関としての性格をもたされることになったとする。戦後、高度経済成長の過程を経ても地方自治の本旨が進められることはなく、憲法が制定した地方自治の本旨を実現するためには地方財政の改革が必要であること、それは日本地方財政学会が設立された時の課題であったことを指摘された。

次に「失われた 20 年」と地方単独事業の増大」では、普通建設事業のうち地方単独事業がバブル経済期に急増し景気回復政策の主役となり地方財政の負担となったこと、地方交付税の補助金化という重大な変化が生じたことを指摘した。そして「分権改革と三位一体の財政改革」では、日本の分権改革を 2 つの理念を混合したあいまいな地方自治であったとし、行政統制から立法統制中心へ国の関与の仕方を変えることが課題とされ機関委任事務を廃止し法定受託事務に代えたこと、三位一体改革が進められ財政面では依然として自治体が自立したとは言えない状況にあり分権を保障するため地方交付税の改革が課題になっていることを指摘した。並行して行われた市町村合併について成果はあいまいでその結果は問題が多かったことを指摘した。分権改革は未完であり、今後、地方創生事業などによって統治機構の再編が進むであろうこと、人口減少、公共施設の老朽化、社会保障制度の充実という地方財政が抱える課題と国

家財政をどう再建していくかが重複した課題になると指摘された。

最後に「混迷の象徴としての沖縄の基地問題—安全保障と地方自治」として沖縄の米軍基地問題(沖縄県の辺野古基地建設問題)に関して出された最高裁判所判決が地方自治の本旨にもとること、環境保全の点でも慎重な審議が行われていない問題があること、沖縄では平時においても異常な財政運営が行われており財政自治権がないことが指摘された。沖縄の問題を日本の問題として考えること、地方財政を研究する者として地方自治法70年の機会に地方自治の本旨が日本全体についてまもられていくことを問題提起して講演の結びとした。

次に、林名誉教授の基調講演が地方交付税、福祉国家財政をキーワードとして行われた。日本の地方財政の歳入面、歳出面の推移を通じて四半世紀を概観するなかで傾向や特徴を指摘された。

まず、この25年間ほとんど経済成長なく地方財政において税収が伸びなかったことが指摘された。次に、歳出の推移において投資的経費が減少するのに対して社会保障関係費等の一般行政経費が増大している傾向を示し、土木型から社会保障型への変化が生じていることを指摘した。こうした歳出が税収だけでまかなえる状態ではないことを地方財政の借入金残高の状況によって示し、その推移は前半期と後半期とに違いがみられ性格を異にしている点が指摘された。すなわち前半期には残高が累積していくのに対して、後半期は累積がとまり200兆円程度の水準で推移している。一方、この後半期には臨時財政対策債が増えていることが示され、この点との関わりで地方交付税へと話が進められた。いかにして財源不足を補填してきたかをみる時、地方交付税の増額は交付税特別会計の借入金や臨時財政対策債と緊密なつながりをみせており、法定の交付税率による純粋な交付税につきたしをして地方財政は動いていると指摘された。地方交付税が中央・地方関係の核心をなしているとの考えが示され、「地方一般財源実質同水準ルール」によって地方財政の

水準を毎年可能な限り維持し平らにしようとしてきたことに触れ、地方税収が伸びない長期不況の下で地方交付税を様々な形で用いて福祉国家を維持しようとしていると強調して講演を締めくくった。

(2) パネルディスカッション

以上の基調講演の後、パネリストによる報告と討論が行われた。横浜国立大学の伊集守直准教授、関西大学の林宏昭教授、総務省地方財政審議会会長、青山学院大学名誉教授の堀場勇夫氏、京都大学大学院の諸富徹教授の4名をパネリストとして、和光大学の星野菜穂子教授をコーディネーターとして迎えて開催された。地方財政の四半世紀を問い直すをテーマにパネリスト各々の視点から15分ずつ報告が行われた。

まず、伊集准教授は「地方分権の推進と課税自主権の活用」と題して、歳入の自治をめぐる問題に焦点を当て地方自治の機能強化に向けた課題について報告した。1990年代以降の地方分権改革の結果から歳入の自治が欠如し地方が安定した財源を得ることができていないことを指摘し、運用上も全体として標準税率で均一的に課税し、その結果歳出の増減に対して税負担がリンクせず受益と負担の乖離が現われることを指摘した。競争的分権論と協調的分権論との共通点に言及し、スウェーデンの政府間財政関係の発展過程を紹介し、地方自治を機能させるために受益と負担のつながりを強調した。歳入を強化していくこと、そして基幹的な税の活用において税率決定権を地方が行使していくことが特に重要とした。

次に、林教授からは「地方財政の四半世紀を問い直す—バブルから三位一体改革—」と題して、地方交付税を軸にバブル経済頃からを振り返り今後の課題に言及する報告が行われた。2000年代の少し前から交付税措置の削減は始まり、三位一体改革が進められた結果、交付税は減り歳出削減が進んだ。しかし、現状も歳出の相対的な規模が経済規模を上回っていることが示され、今後の課題として地方交付税を見直すこと、歳出に関して選択が

問われ増税に向き合うことが迫られていくこと等が指摘された。

そして、堀場氏は「わが国の地方財政制度と地方分権改革」と題して、地方財政におけるマクロの決定過程（国の予算と地方財政計画との均衡を図る国と地方の調整過程）とミクロの決定過程（地方団体での普通交付税額の決定がなされるまでのプロセス）を解説し、それを前提に三位一体改革について財政再建を目的とせず地方分権だけを指す時どのような姿となるかモデルを用いて提示した。ミクロとマクロの決定過程をもつわが国の地方財政制度にしたがっている限り、国庫補助金の廃止とそれを財源とした税源移譲との組み合わせによる地方分権改革が地方財政に及ぼす影響は、交付団体ではマクロでもミクロでも地方交付税制度によって調整されるため、税源移譲による地方税の増収額によって地方交付税と地方税の配分が変化するだけであり、国庫補助金の廃止額と同額の一般財源化が起こる。これに対して、不交付団体においては国庫補助金の廃止額が税源移譲による増収額と異なる場合、地方財政計画上での何らかの調整措置が必要となることが示された。

最後に諸富教授からは「人口減少下での自治体財政運営／都市経営はどうあるべきか」と題して、人口減少やそこでの財政運営について報告が行われ、他のパネリストと異なる視点からの問題提起が行われた。今後の日本で急速な人口減少、大都市圏への人口集中が進み、急速な高齢化への対応、社会資本の更新投資が課題となる一方、住民税や固定資産税の税収が減り、財源調達が課題になると指摘した。都市財政が投資を行い都市経済を活性化しながら税収をあげていく戦略の重要性に触れる一方、今後数十年に向けての課題として人口減少社会・低成長社会に社会資本をどのように適応させていくかに関するコンパクトシティ化を説明した。そして、都市のインフラを総合的に管理しているドイツのシュタットベルケ（都市公社）を紹介し、日本においても電力自由化にともない新電力が可能になるなかで新電力による収益を地域の福祉水準の向上に向けて投資しようとする各地の

動きについて述べ、収益を通じた財政運営の可能性を提起した。

以上のパネリストの報告の後、パネリストの間で活発な議論が交された。コーディネーターを務めた星野教授より、大きくみて2つの論点（①地方税財源の問題特に三位一体改革の評価と今後について、②人口構造の変化が自治体の財政運営にもたらす課題について）が提示され活発な議論が行われた。以下、論点ごとに議論の概要を示す。なお議論の後、フロアーからの質問と応答が行われたが紙面の都合上省略する。

① 地方税財源特に三位一体改革の評価と今後について

伊集准教授は地方が決定権を拡充できていないことを問題視した。また課税自主権拡充の動きについても法定外目的税の活用などは、歳出の変化について住民と正面から向き合い負担と受益の対応から行われているとは必ずしもいえないと指摘した。林教授は地方税の増収を交付税の減少によって吸収してしまった現行制度を問題視した。地方税に応じてどこまで地方ごとのサービス差を認めるかが問われていくと指摘した。また、地方創生について地方のエネルギーを割いてしまっているとの指摘も行われた。堀場氏は地方税の充実に賛同を示し、ただし交付税の基準財政需要の算定根拠に連なる話であり慎重な検討が必要とした。税収増は格差拡大をうみだすため税源の格差に対応した財政調整が必要と指摘した。諸富教授はさらなる三位一体改革を行う政治的エネルギーは容易なものではなく、課税自主権を活用していくことを提案した。地方環境税について政治力とともに目的を明確にしたことで可能になったと述べ、逆進性対策を伴う地方消費税の引き上げ、所得税改革を通じ地方税を拡充していく方向性が示された。

② 人口減少が都市自治体の財政運営にもたらす影響について

伊集准教授は自治体が公益事業にのりだすことのリスクを考えなくてはならないこと、今後の社会資本をめぐっても住民自治がうまく機能する枠組みをつくる必要があることを

指摘した。林教授は農村部に整備された社会資本について何をしていくことができるのかをコンパクトシティの話とともに整理していく必要を指摘した。また、民営化によって効率化を目指していく方向性があるなかで行政側で事業を賄うことをイメージすることは難しいとした。堀場氏は三セク問題、土地開発公社問題が落ち着いた現在の段階、同時に、社会資本の老朽化問題、公営企業について政策の基本的な方向性が出された現段階で議論できるかどうかと問うた。また、今後、都市部をサポートする財政的な余力があるか、その必要があるかと指摘した。諸富教授はエネルギーシステムの改革のタイミングのなかで新電力という形で可能になってきた環境の変化があることを指摘した。自治体にとっての財源の選択肢として一定の可能性が開かれてきたこと、他のインフラと電力事業とを統合しインフラの管理コストを減らしながら経営していくという将来的な視野、住民福祉の向上を最終目的とし三セクの失敗、議会との関係を踏まえ民主的コントロールをかけることが課題になると述べた。

(3) シンポジウム II

2日目午前に実施された「地方環境税をめぐる現状と諸課題」と題するシンポジウム II は、神奈川大学の青木宗明教授、敬愛大学の金子林太郎教授、京都府立大学の川勝健志准教授、内閣府の佐藤一光氏、地方自治総合研究所の其田茂樹氏の5名をパネリストとして、和光大学の清水雅貴准教授をコーディネーターとして迎えて開催された。産業廃棄物税や森林環境税といった地方環境税がはじめて導入されてから15年が経過し、それらは地方自主財源獲得の試みとして議論され全国に広がっていった。こうした視角から、地方環境税による自主財源獲得の理念と実際をめぐって検討が行われ、活発な討論がなされた模様である。地方財政の四半世紀を総覧したシンポジウム I に連なる内容として今後の地方税財源における課税自主権の活用如何という論点にかかわる問題提起を行うものといえる。

3. 分科会

今大会で分科会は以下の表のとおり開催された。

20日 午前	日韓セッション「条件不利地域自治体支援財政政策の日韓比較」、地方税、地方債
21日 午前	企画セッション「格差と再分配」、政府間財政、シンポジウム II
21日 午後	企画セッション「都市公社の可能性」、地方行政、社会資本、自由論題

(出所) 日本地方財政学会第25回全国大会プログラム

今大会には各時間帯に日韓セッション・企画セッションが開催され各々で統一的な議論が行われている。いずれにおいても積極的な問題提起の意図がうかがわれる。とりわけ「都市公社の可能性」についてはシンポジウム I での諸富教授による問題提起がより詳細に展開されたものと思われる。筆者は同時帯に他の分科会で報告を行ったため参加することができなかったが、多くの参加者を得て活発な討論がなされたようである。なお、察するに、日韓セッションのテーマには条件不利性の内容は首都圏、電源地域、過疎地域・中山間地域といったように地域毎に異なること、それに応じた支援策が必要であることへの問題提起が含意されていたのではないかと思われる。

以下、2日目午後の自由論題の概要を整理する。立教大学の関口智氏を座長として4つの報告が行われた。意欲的な問題提起と活発な討論があり、関口氏が最後に指摘されたように政府間財政とコミュニティないしはガバナンス組織と呼びうる内容の分科会であった。

立命館大学の森裕之氏による「地方財政論の共同体主義による再規定」は、メリット財(価値財)に関するマスメディアの論考をたどり、教育、保健、福祉、公共住宅、環境等の現物給付の大部分は地方政府によって供給

されていることから、メリット財の概念は地方財政論にとって重大な意味をもつとした。メリット財が共同体主義（コミュニタリアニズム）と通底する概念であることを示し、リベラリズム（自由主義）との対比で共同体主義の考え方を説明し、財政学・地方財政論の理念にそれを据えることにより既存の理論に修正を加え得ることを指摘した。自治の基礎にある公民性やコミュニティの共通善を重視する観点から、メリット財の公的供給を共同体主義的な財政活動と位置づけ、そのような共同体主義に依拠した財政の機能を地方財政の自治育成機能として提起した。

筆者は「大都市における都市問題と自治体行財政の広域的対応」を報告したが、紙面の都合上その内容説明は省略する。ただ、討論者である桃山学院大学の木村佳弘氏には大変示唆に富む貴重なコメントをいただいた。記して感謝を申し添えたい。

九州大学大学院の八木信一氏による「再生可能エネルギー政策における都道府県の役割—長野県と大分県を事例として—」は、再生可能エネルギーをめぐる地域ガバナンスにおける地方自治体の役割について都道府県に焦点を当てた事例研究である。支援機能に着目し、再生可能エネルギー政策の展開過程等に視点をおき、都道府県が果している役割について長野県と大分県を事例に具体的に考察した。長野県は補完機能に近い支援機能を果していることに比べ、大分県の支援機能は個別の市町村との間の連絡調整機能に特化しているとした。東日本大震災以降、両県とも大きな政策変化があり、支援機能によるガバナンス的要素が強くなっているが、そこには大震災以前の各県の行財政、県政運営の特徴が反映されていることを指摘した。

一橋大学大学院の藤原遙氏による「原子力被災地域における復興行財政の実態と課題—双葉郡川内村を中心に—」は、過去5年間の国・福島県・川内村の復興行財政について、原子力被災地をめぐる国と県との政策調整を

経た財政措置、それに対する川内村の復興対応という視角で詳細に検討した。国と県による財政措置が産業基盤整備を重視し、ハード事業中心の生活環境整備であり、帰還住民に対する生活支援・コミュニティ支援が手薄であったことを示す一方、川内村が主として企業誘致の補助裏や施設建設に充当したことを示した。国庫補助対象事業を優先し住民の生活実態に合わせた対応が不十分となった川内村の復興行財政は、働き世代の住民の帰還が進まず高齢化の加速等が生じるなか被災者の生活再建を可能にするものとはなっていないことを指摘した。

4. おわりに

シンポジウムIは、地方自治の観点と沖縄の基地問題、日本に独特な地方財政制度とりわけ地方交付税制度の課題、自治体が迫られている財政運営上の課題等について多くの示唆を与えるものであった。例年に比べると分科会での報告数がやや少ないようにも感じられるが、2017年8月に国際財政学会の日本開催、同年9月には日本財政学会の開催が予定されている。1つの節目と位置づけられた本大会においては意欲的な問題提起が多くみられ活発な討論が行われた。シンポジウムIに限らず、地方財政の四半世紀を問い直し、今後の課題について学会員で理解を深め共有するという趣旨を十分に果す大変充実した大会であった。本大会の開催にご尽力いただいた関係者の皆様に厚く御礼申し上げたい。地方自治の本旨を実現すべく地方財政を研究する。日本地方財政学会の設立以来今日も通底しているこの課題と学会の魅力・活力をつなぎ合わせ続け、日本地方財政学会が地方財政の次の四半世紀に向けて道を開き、ますますご発展されることを祈念して本報告のまとめとしたい。