

論文審査の要旨及び担当者

No.1

報告番号	甲 乙 第 号	氏 名	宮崎 雅人
論文審査担当者	主 査	:井手 英策 (慶應義塾大学 経済学部教授 博士 (経済学))	
	副 査	:金子 勝 (慶應義塾大学 経済学部教授 経済学修士)	
		:別所俊一郎 (東京大学大学院経済学研究科准教授 博士 (経済学))	
	面接担当	:寺井 公子 (慶應義塾大学 経済学部教授 博士 (経済学))	
		:松沢 裕作 (慶應義塾大学 経済学部准教授 博士 (文学))	
<p>(論文審査の要旨)</p> <p>石油ショックを契機として、日本の地方交付税制度は原資である税収の不足から、地方交付税および譲与税特別会計の借入れが行われ、後年度の地方交付税で元利償還費の一部を充当する財源対策債を地方自治体が発行するようになった。これ以降、中央政府の政策誘導措置にたいして地方自治体が必ずしも従わないケースが起きるようになり、中央と地方の間の政治的緊張関係の強まりは、「集権か分権か」という二分法的視点では割り切れない複雑な現実を生み出すようになった。この認識が本論文の出発点である。</p> <p>戦後の日本の地方財政研究では、中央政府が地方自治体をコントロールする側面を強調する研究が多かったが、近年はそれに対して、地方自治体が自主的かつ選択的な行動をしている側面を重視する研究の蓄積が進みつつある。後者では、たとえば、先行研究において強調されてきた中央政府による地方自治体へのコントロールは、中央政府の地方自治体にたいする政策誘導を説明することはできても、1990年代後半以降に生じた投資的経費の単独事業費の地方財政計画計上額と決算額の乖離のような中央政府の政策意図とは異なる結果を説明できないことを問題視する。</p> <p>宮崎雅人君の学位請求論文『日本における政府間財政関係の研究』は、こうした研究動向を念頭に、1) 中央政府の意図に基づいて構築された制度によって地方自治体の行動が制約されるだけでなく、その制度が地方自治体の裁量的行動の可能性を広げる<制度の二面性>、2) 中央政府による制度的拘束と同時に、地方自治体の利益を実現した制度それ自身が地方自治体の行動を拘束するという<制度による拘束の二面性>という理論仮説を提示する。これにもとづき、中央政府による地方自治体の誘導の累積が、地方自治体の裁量的な「逸脱」的行動によって中央政府にとって「意図せざる結果」につながっていくダイナミックな過程が分析される。</p> <p>より具体的に見ていこう。地方税や地方交付税といった一般財源をつうじてもたらされる歳入面での中央政府のコントロールと、歳出面における地方自治体の裁量性について、第3章、第5章、第6章で分析が行われている。対象時期は、1970年代後半～1980年代前半と1990～2000年代であり、おもに地方自治体の歳入と投資的経費とを関連づけた分析がなされている。</p> <p>第3章では、1970年代後半に行われた地方交付税の増額や地方債を活用した諸措置が普通交付税の財政調整機能に与えた影響を一般財源のタイル尺度の要因分解によって明らかにし、地方交付税の制度運用に生じた変化を検討している。1970年代には、基準財政需要額の一部を地方債に振り替える措置がとられ、法人二税の基準財政収入額の算定方法も変更されたが、地方交付税総額が増額される中で、地方交付税の財政調整効果に大きな変化は見られなかった。財政調整効果に大きな変化がない中で地方交付税の増額措置は、財政力の弱い地方自治体も含めて国庫支出金や地方債が充当される残額に充当しうる財源を増加させた。このため、都道府県は普通建設事業費、中でも補助事業費を能動的に増加させることが可能になり、実際に補助事業費は増加した。こうした地方交付税の増額措置と財政調整機能の維持の背景には、石油ショックによる景気悪化への対策のため、中央政府が地方自治体を投資的事業の実施に誘導する必要があったことがあげられる。したがって、地方交付税の増額をつうじた財源の付与は、それが<制度による拘束>＝統制の手段であったのと同時に、事業を実施しないという地方自治体の選択を阻止しつつ、地方自治体の行動の可能性が拓かれたという意味で、<制度の二面性>を象徴するものでもあった。端的にいえば、国の財源保障を単なる中央政府による地方自治体のコントロールとして捉えるのではなく、一般財源の付与によっ</p>			

て、財源の範囲内で裁量的行動が可能になったという新たな解釈を与えたわけである。

第5章では、道路事業に着目し、道府県の臨道債許可額のデータを用いて、臨道債の発行と交付税措置率との関係について分析を行っている。分析の結果、臨道債は地方特定道路整備事業が補助事業と単独事業との組み合わせ事業であったために、地方債の元利償還金の交付税措置という制度が存在しても、事業の趨勢が国庫支出金と連動していたことが明らかになった。また、国庫支出金や地方債の充当残に充てられる地方税や地方交付税といった一般財源が増加するほど、交付税措置が講じられる臨道債の許可額が増加することも明らかにされた。国庫支出金との連動については、地方道路特定整備事業の制度設計から、中央政府の意図通りの結果であった。だが、一般財源が増加するほど臨道債の許可額が増加するという点については、一般財源の範囲内で地方自治体は裁量的に起債を行っていたことを示している。したがって、第5章の分析結果は、起債の国庫支出金による誘導と投資余力の範囲内での選択という、中央政府の制度的誘導と地方自治体の裁量的行動の双方を示すものとなっており、〈制度の二面性〉が存在することを示している。

こうした〈制度の二面性〉の下で地方自治体は財政活動を行っているからこそ、投資的経費の単独事業費の地方財政計画額と決算額の乖離に見られるような中央政府の「意図せざる結果」が生み出される。もちろん、これをもって、地方自治体が依然として「集権的」に統制されている、あるいはより「分権的」になったと判断することはできない。だが、こうした中央政府の意図と地方自治体の行動との乖離が、次の政府間財政関係の展開を準備することになる。

以上の事実を念頭に、第6章においては、2000年代における投資的経費の分析へとあゆみが進められる。非合併・非過疎市町村においては2000年代後半以降、投資的経費総額が減少する中で、財政力の高い都市では、第5章において分析された臨道債などの交付税措置が講じられる地方債を活用した単独事業から、交付金と地方債とを活用した補助事業に、その中心が変化していったことが明らかにされる。発行額が最も大きかった臨道債は減少し、それに代わって発行額が最も大きくなったのは、三位一体改革の中で創設された学校交付金の裏負担に充当される学校債であった。その背景には、学校交付金が充てられる耐震補強事業の実施に必要な一般財源の少なさと、中央政府からの強い要請があった。非合併・非過疎市町村においては、1990年代にさかんに行われた交付税措置が講じられる地方債を活用した単独事業とは異なる事業が行われていたのである。

こうした一連の過程が示すことは、1990年代を中心に行われた中央政府による単独事業の誘導措置が、公債費の増加という形で地方自治体の財政硬直化させ、地方交付税総額の減少とあいまって、地方自治体の政策遂行に必要な一般財源の余裕を減少させたということである。その結果、一般財源の範囲内で裁量的行動が可能である地方自治体は、より一般財源の負担の少ない事業を選択した。これは、〈制度による拘束〉が一般財源を介して、地方自治体の裁量的行動に影響を与えた動的過程でもあった。こうした過程もまた、「集権か分権か」という二分法的視点では描くことはむづかしい。

一方、宮崎君は、〈制度による拘束の二面性〉について、第2章と第4章において実証的に論じている。分析対象としている時期は、1960年代と1990～2000年代である。

第2章では、1964年度における市町村民税所得割の課税方式の本文方式への統一と標準税率・制限税率の導入の背景にどのような要因が働いていたのかを明らかにしている。課税方式の統一以前に但書方式を採用していたのは主として財政力の弱い市町村であり、課税方式の統一は市町村民税所得割における負担水準の市町村間不均衡という問題を解消するという政策目的に基づいて行われた。その推進力となったのは、1963年に行われた総選挙に際して自民党が掲げた減税公約であり、課税方式を統一するという池田勇人首相の強い意向であった。そして、その背景には、地方自治体の減税と平等化の要求、特に全国町村会による強い働きかけがあった。したがって、地方自治体に対する〈制度による拘束〉は、中央政府の意図のみによってもたらされるのではなく、但書方式を採用していた多数の地方自治体が政治過程を通じて実現したわけである。そして、多数の地方自治体の減税と平等化の要求を背景として構築された課税方式の統一と標準税率・制限税率の導入が、その後、地方自治体の財政運営を歳入面から拘束することとなる。

「平等志向」型地方税構造への転換については金澤史男氏が論じているが、それが戦後の高度経済成長期に税の自然増収が予想される中で減税政策の一環として行われた重要な事実については、十分に論じられていない。本研究においては、この点について実証的に明らかにされている。

第4章では、市町村が土地にかかる固定資産税の評価額を意図的に低くし、基準財政収入額を減少させて、地方交付税の受け取りを増加させてきたという見解について検討を行っている。本章では、市町村は基準財政収入額を恣意的に減少させ、地方交付税の受け取りを増やそうとしているとは必ずしもいえないと結論づけている。こうした結果が生じたのは、そもそも制度的に操作不可能であることが指摘されるが、さらにその背景として、固定資産税における負担水準の均衡化という政策が存在したことを指摘する。第2章において市町村住民税所得割の課税方式の統一と標準税率・制限税率の導入の過程について検討を行ったが、多数の地方自治体が望んだ地方税負担水準の市町村間不均衡の解消は日本の地方財政制度の重要な前提であり、住民の地方税負担水準を均衡化させるという文脈のもと、固定資産税における負担水準の均衡化という政策が正当化されたのである。こうした歳入面における地方自治体の負担均衡化と税率の統一化を通じて、地方自治体の歳出面は拘束される。そして、それによって一般財源の余裕が減少したときに、地方自治体に対する誘導からの「逸脱」という裁量的行動が生じ、政府間財政関係を変化させていくこととなる。

日本における政府間財政関係の特質として、地方自治体に対する中央政府の影響力の優位性や、地方自治体に対する<制度による拘束>が強調されてきた。本研究においてもこれらの点は重視されている。しかしながら他方で、存在する制度の範囲内で地方自治体は選択行動を行ってきたのであり、一般財源の保障は、逆説的だが、不作为もふくめた裁量的行動をとることを可能にしていた。本研究は、日本における政府間財政関係を分析する視角として、中央政府による誘導と地方自治体の裁量的行動という<制度の二面性>、中央政府と地方自治体、双方の利害関係から生ずる<制度による拘束の二面性>という理論仮説を提示して分析を行い、政府間財政関係の新たな側面をあぶり出した点に貢献点がある。また、分析に際して、詳細な自治体データ、さまざまな手法を用いた統計解析を行っており、第2章から第6章に配された個々の実証論文の質も高い。これらによって、これまでは十分に議論されてこなかった中央政府の「意図せざる結果」としての地方自治体の逸脱行動や、多数の地方自治体の減税と平等化の要求に基づく地方自治体自身の拘束という戦後日本の政府間財政関係の重要な特徴を明らかにすることに成功している。

だが、残された課題もある。中央政府の誘導措置と地方自治体の裁量的行動の間の緊張関係を指摘したことは重要であるが、全体として集権化が進んでいるのか、それとも分権化が進んでいるのかについて、より歴史内在的に評価すべきではないかという問いが出された。各実証が理論仮説の正当性を担保するかたちで議論が展開されており、このように制度論 (institutionalism) 的な分析をおこなうのであれば、より制度論に内在した理論的整理が行われるべきだという指摘もあった。さらに、2000年代における地方交付税の減額が地方自治体の合併を誘導した面への評価が不十分であることに示されるように、実証的に詰めなければならない点も残されている。こうした問題点はあるが、宮崎君の研究は政府間財政関係における新たな理論的地平の可能性を示したものであり、また、個々のファクトファインディングも示唆に富んでいる。審査員からの厳しい質問にも、真摯かつ的確に回答していた。以上から、本審査委員会では、提出論文は博士号授与の水準に達していると一致して判断した。