

序文

大阪大学大学院／国際・公共政策研究科教授 赤井 伸郎

日本国には、中央政府と地方政府があるが、中央政府が一つである一方、地方政府は、多くの地方公共団体(2022年9月25日時点で、47の都道府県・1,718の市町村(市792町743村183))から構成され、地方自治体とも呼ばれている。それぞれが自治権をもち、独自の行財政運営がなされ、各自治体の人口・面積はもちろん、直面する地域社会の自然・経済環境も異なる。このように、地方自治体は多様であり、それぞれの個性を活かした行財政運営がなされている。多様性の視点は、地方自治体の在り方を考えるうえで、重要である。

一方で、日本全体で、どの地域に住む場合でも、一定程度の行政サービス水準は維持されなければならない。多くの自治体において、独自財源では、財政運営が困難な状態にある。特に、少子高齢化は、この問題を加速させている。そのため、地方自治体の財政運営において、統一視点での「国による地方の財源保障」が不可欠である。ただし、国の財源も、国民の税金であり、財源保障にも限界があり、効率的・効果的な地方財政運営とセットでなければならない。それを促すためにも中央政府による「地方財政ガバナンス」が必要である。この視点も重要である。

地方財政制度について研究をする意義は、地方財政の効率的・効果的な財政運営方法および、それを促すガバナンス制度を検討し、実際の運営に役立つ情報提供をすることにある。自治体の活動は多様で、その研究対象は幅広いが、ある要素が地方財政および地方自治体行動に与える影響を検証することは、制度設計に際し役立つ情報を提供できるという意味で、価値のある研究の一つである。

本特集号は、地方財政および地方自治体行動に与える影響を検証するという統一視点で、8本の論文を集めたものである。それらは、4つのテーマに分けることができる。

第一は、災害の影響である。近年、新型コロナウイルス感染症の発生や、異常気象による自然災害が発生しており、各地方自治体は、その対応に追われている。新型コロナウイルス感染症のような全国規模の問題や、激甚災害に対しては、国が財政出動し、地方自治体の負担を抑える政策がとられているものの、緊急を要するため、その政策は、中身の吟味が十分に行われず実施されることも多い。今後の同様の事態においても的確な財政出動を行うためには、事前の制度設計が重要であり、そのためにも、これまでの政策の事後的検証は欠かせない。第1論文と第2論文は、これらが地方財政および地方自治体行動に与える影響を分析したものである。

第二は、財政ガバナンス制度の影響である。各地方自治体が、効率的・効果的な財政運営を促すガバナンス制度を自律的に導入するのはもちろん、それを促すガバナンス制度を国が導入することも、国が国民の税金を用いて地方の財源保障をしている以上、国の責務である。地方自治体における公会計制度は、前者のガバナンス制度の取り組みであり、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」における健全化指標による財政状況把握は、後者の国によるガバナンス制度である。第3論文と第4論文は、これらの取り組みが、地方財政および地方自治体行動に与える影響を分析したものである。

第三は、政治・汚職の影響である。政治の仕組みは、財政運営に影響を及ぼし、時には、効率的・効果的な財政運営の障害となる。また、

汚職も同様である。政治制度・汚職が地方財政および地方自治体行動に与える影響を分析することは、効率的・効果的な財政運営に向けて、役立つ情報を提供する。第5論文と第6論文は、これらが、地方財政および地方自治体行動に与える影響を分析したものである。

第四は、より幅広い自治体活動の影響である。効率的・効果的な財政運営は、一つの自治体が単独で追求する必要はない。複数の自治体が連携した結果として、それぞれの自治体において、効率的・効果的な財政運営が行われることもありうる。また、自治体の活動は幅広く、公営企業の効率的・効果的な財政運営も、分析の蓄積が望まれている。第7論文と第8論文は、これらの視点から、地方財政および地方自治体行動に与える影響を分析したものである。

以下では、本特集号に収録された各論文の概要を見ていくことにする。

第1論文である石川達哉・赤井伸郎「新型コロナウイルスが地方公共団体の歳入・歳出に与えた影響—コロナ禍において地方公共団体の収支は悪化したのか?—」は、新型コロナウイルスが地方財政および地方自治体行動に与えた影響を考察した論文である。

新型コロナウイルス感染症への対策は各地方自治体によって実施されたが、その財源のほとんどは、国からの交付金で賄われ、その規模は20兆円にも上る。結果として、地方自治体の財政への影響および、国からの交付金の適切性について検証することは、今後、同様の感染症が発生したときに、的確な対応をするためにも、重要である。分析の結果、各地方自治体での対応は様々であり、結果としての収支も様々であるものの、多くの地方自治体においては、収支の改善傾向が見られることが明らかとなった。本研究は、各地方自治体での財政への影響を把握する重要性について新たな視点を提供しており、いまだコロナ禍が継続していることから、今後につながる研究である。

第2論文である石田三成・大野太郎・小林航「自然災害と地方財政」は、自然災害が地方財政および地方自治体行動に与えた影響を考察した論文である。

特に、東日本大震災を除く自然災害および東日本大震災に着目し、これらの災害が、地方公共団体における収支に与えた影響を検証している。その結果、財政収支が一時的に悪化するという結果が見いだされた。基本、被災自治体には、国が財政出動し、地方自治体の負担を抑える政策がとられているものの、応急・復旧のため、自己財源を投入することになっている。一方で、東日本大震災の影響を受けた被災地方自治体では、収支が改善しており、対照的な結果となっている。余剰分は基金に積み立てられており、今後、支出されていくことになる。このように、東日本大震災のような場合と、それ以外の災害とでは、国の財政出動の状態は異なり、その結果、地方財政および地方自治体行動に与えた影響も異なっている。本研究は、国の災害時の財政出動体制の重要性について新たな視点を提供しており、望ましい地方財政ガバナンスの仕組みを考えるうえで、今後につながる研究である。

第3論文である広田啓朗・湯之上英雄「財政ルールと財政赤字—健全化法が財務状況把握の財務指標に与えた影響—」は、国による地方財政ガバナンスの仕組みが地方財政および地方自治体行動に与えた影響を考察した論文である。

特に、国による地方財政ガバナンスの仕組みとして制定された「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に着目し、4つの健全化指標の改善が求められるようになった事実を踏まえ、この仕組みが、監視対象ではない指標に与えた影響を検証している。「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」は、国が地方財政をガバナンスするための仕組みであり、監視対象となった4つの健全化指標に対しては、当然ながら、各地方自治体の指標改善インセンティブが働く。その一方で、監視対象ではない指標は、改善イ

ンセンティブは生じず、改善が遅れる、または、悪化する可能性もある。分析の結果、監視対象ではない行政経常収支率や基礎的財政収支は悪化していることが明らかとなった。このことは、ガバナンス制度が地方財政および地方自治体行動に与える効果に対して、常に、多面的に検証し、ガバナンス制度の改善に役立てていくべきであることを示唆している。本研究は、指標設定の重要性について新たな視点を提供しており、望ましい地方財政ガバナンスの仕組みを考えるうえで、今後につながる研究である。

第4論文である近藤春生・小川顕正「地方自治体による財務書類の活用と財政行動」は、地方自治体自身による地方財政ガバナンスの仕組みが地方財政および地方自治体行動に与えた影響を考察した論文である。

特に、地方自治体自身による地方財政ガバナンスの仕組みとしての地方公会計制度に着目し、地方公会計における財務書類の活用と固定資産台帳整備が、地方歳出に与えた影響を検証している。分析の結果、財政運営の目標設定に財務書類を活用している自治体で基礎的歳出の伸びの抑制効果が見られ、財務書類を整備する過程で固定資産台帳を整備する自治体において普通建設事業費の伸びの抑制効果があることが明らかとなった。このことは、公会計制度においては、財務書類の活用や整備など、より詳細な制度設計が、効率的・効果的な財政運営には必要であることを示唆している。本研究は、公会計制度の中身の重要性について新たな視点を提供しており、望ましい地方財政ガバナンスの仕組みを考えるうえで、今後につながる研究である。

第5論文である米岡秀真・赤井伸郎「知事の在職年数が地方歳出に及ぼす影響に関する実証分析—知事の属性及び就任時期の違いに着目して—」は、政治制度が地方財政および地方自治体行動に与えた影響を考察した論文である。

特に、知事の在職年数と財政運営の関係に加

え、その関係が、知事の就任時期や、知事の出身属性によっても異なる可能性に着目し、これらが地方歳出に与えた影響を検証している。分析の結果、2000年の地方分権一括法の施行を受けて、2000年以後において、知事の在職年数が長いほど地方歳出が抑制される傾向にあること、その抑制傾向は、知事の出身属性によって異なり、さらに2000年以後に就任した知事かどうかによっても異なることが明らかとなった。このことは、首長の在職年数の長さが与える影響も多様であり、より多面的に議論し政治制度を設計していくことが望ましいことを示唆している。本研究は、在職年数の持つ意味について新たな視点を提供しており、望ましい政治制度を考えるうえでも、今後につながる研究である。

第6論文である金坂成通・倉本宜史・赤井伸郎「汚職発覚による歳出への影響の検証—都道府県別データによる実証分析—」は、汚職が、地方財政および地方自治体行動に与えた影響を考察した論文である。

特に、汚職は、社会全体での効率的な資源配分を歪め、特定分野の資金が拡大し、歳出の無駄が発現することに着目し、汚職の発覚が地方歳出に与えた影響を検証している。分析の結果、汚職の発覚後に歳出を抑制する効果が見い出され、汚職は、歳出を拡大していた可能性が明らかとなった。また、この効果は、政治的背景にも影響を受けることが明らかとなった。このことは、汚職を防止することで、歳出の抑制が可能であること、その効果には、政治的背景も影響していることを示唆している。本研究は、汚職の持つ意味について新たな視点を提供しており、透明性のある行財政運営に向けて、今後につながる研究である。

第7論文である宮下量久・鷺見英司「市町村における広域連携の政策評価—一定住自立圏を事例とした実証分析—」は、市町村における広域連携が、地域経済および地方財政、地方自治

体行動に与えた影響を考察した論文である。

特に、市町村間の広域連携である定住自立圏構想に着目し、定住自立圏構想が人口増減率、社会増減率、地方歳出に与えた影響を検証している。分析の結果、定住自立圏構想は、人口維持に寄与していないこと、地方歳出は、定住自立圏形成後に増加傾向があることが明らかとなった。このことは、定住自立圏で期待された連携は、圏域全体で目に見える成果を生み出すまでには至らなかったことを示唆している。本研究は、今後ますます必要とされる自治体連携の方向性について、一つのエビデンスを提供しており、今後につながる研究である。

第8論文である山下耕治・赤井伸郎・福田健一郎・関隆宏「老朽化と料金体系が水道料金に与える影響」は、幅広い自治体活動としての水道事業における制度設計が、事業の持続可能性にかかわる水道料金設定に与えた影響を考察した論文である。

地方公営企業である水道事業は、独立採算制が原則で、原価に見合った料金設定が必要であ

る。現在、水道管路の老朽化や人口減少の進行を踏まえ、料金設定の在り方が問われている。特に、口径別か用途別かという料金体系の違いに着目し、これらが、水道料金設定に与えた影響を検証している。分析の結果、口径別料金体系を採用している事業体では、老朽化に応じて水道料金を高く設定できていること、また、収益性が高いことが明らかとなった。このことは、今後の水道事業の持続可能性を考えるうえで、料金体系の違い（口径別・用途別）が重要であることを示唆している。本研究は、新たな水道事業体系について料金体系を切り口に新たな視点から分析したもので、今後につながる研究である。

以上、本特集号では、4つのテーマをベースに、地方財政、地方自治体行動に与える影響を検討した結果、今後の制度設計に役立つさまざまな知見が得られている。これらが、望ましい地方財政制度の設計に向けて、新たな議論や研究につながることを期待したい。