

地方財源の構造変化

—コミュニティ・地域経済へのシフト—

森 裕之

Structural Changes in Local Revenue Resources: Shifts in Community and Local Economy

Hiroyuki MORI

Abstract

Decentralization reform since the 1990s is a structural change in Japan's economy and society. The changes in local revenues that are underway have also been affected by this. The point is how local finance should be aimed at strengthening the communities and the local economies. The trend has come to appear strongly in "green decentralization reform" and "regional revitalization". In the ongoing consolidation of public facilities schools are the most lagging behind because it has a big impact on communities. It shows the existence of communities in regions. Decentralization reform including public finance has called for its strengthening. The concept of merit goods is a clue in justifying such local fiscal policy. It has become a new challenge for public finance, and research that responds to changes in reality is needed.

1. 地方分権改革の回顧

1.1. 第1次分権改革

日本の地方分権改革のメルクマールは、1993年6月の衆参両院による「地方分権の推進に関する決議」であった。そこでは当時問題となっていた東京一極集中の是正と同時に、人々が「ゆとりと豊かさを実感できる社会」をつくることが目的に掲げられていた。そのためには地方自治体の自主性と自律性の強化（地方自治の確立）が必須であり、それに必要な改革として国と地方の役割の見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化が必要であるとされた。これを受けて設置された地方分権推進委員会は5次にわたる勧告を行い、1999年に地方分権一括法が成立した（第1次分権改革）。これによって機関委任事務の廃止、国の関与の法定化、国から都道府県ならびに都道府県から市町村への権限移

譲などが実現することとなり、国と地方は「上下・主従の関係」から「対等・協力の関係」にあることが明言された。

制度改革として実現した中心的な内容は上記のものであるが、それ以外についても第1次分権改革では包括的に論じられていた。それが後に続く地方行財政のあり方において理念と実践の両面で混乱を引き起こしていくことになるのだが、そこには現在あらためて捉え直すべき論点もみられる。

地方分権推進委員会が1996年に出した『中間報告』では、この時期に地方分権を推進すべき理由が整理されている¹。そこでは日本が世界有数の経済力を有するにもかかわらず、国民が日常生活の場で真の安らぎと豊かさを実感できない原因の一つとして、中央集権システムの下で地域社会の多様性が損なわれていることを挙げた。そのため今後目指すべき分権型社会は規制緩和と地

方分権を通じた自己決定権の拡充であり、それは「究極のところ、身のまわりの課題に関する地域住民の自己決定権の拡充、すなわち性別・年齢・職業の違いを越えた、あらゆる階層の住民の共同参画による民主主義の実現を意味する」とした。これによって地域ごとに行政サービスが異ったとしても、それは地域住民自らによる選択の帰結であって、批判の矛先は自らが選出した地方議会と首長に向けなければならないとした。これは標準的な権限・財源が各自治体に保障されている条件下では正当な民主主義の見方である。『中間報告』は分権改革の理念として住民自治の拡充に重点をおいていたと解することは妥当である。

ところが地方分権推進委員会が主導した第1次分権改革では、機関委任事務制度の廃止や必置規制の緩和廃止などを通じた地方自治体の団体自治の拡充の方に主眼がおかれた。これは主体形成に関わる住民自治の拡充が短期的に実現できないことに鑑みれば、団体自治に関する制度改革が先行するのは当然の流れであった。そして同委員会ではこれに続く第2次分権改革の改革の焦点が地方税財源の充実確保方策にあるとした。そのポイントは、地方自治体の自己決定・自己責任の原理を行政面のみならず財政面の領域にまで押し広げることであり、地方自治体の歳入構造を変えることで財政面の自由度を高めることが重要であるとした。そのためには、地方歳入中に占める当該地域からの地方税収入の割合を高めることで受益と負担の関係を強化し、財政力の弱い地域には地方交付税等で対応し、国庫補助負担金は真に必要なものに限るという方向性が望ましいとされた。これによって、地域の自立性を高めて地域社会を真に活性化するとともに、住民に身近なところで歳出チェックがより厳しくなることによる財政全体の歳出抑制効果も期待された²。

地方分権推進委員会は最終報告の末尾部分で「地方公共団体の関係者及び住民への訴え」として次のような主張を行っている。地方自治体には、依存心から国へ向けていた目を地域住民へ向け直し、必要な説明責任を果たしながら地域住民の判断に基づく歳出削減の努力を行うこと、そして地域住民には、地域を自分たちで治めるという地方自治の精神に立ち返り、公共心を高めることで地方自治体の政策決定に主体的に参画することを要請する。そして、地方自治体による行政サービスへの依存ではなく、コミュニティやNPOなどとの協働の中で

本来の「公共社会」を創造してほしいとした。

ここには地方自治体の財政再建、民主主義、公民協働という分権改革をめぐる論点が網羅されていることがわかる。

1.2. 三位一体改革と第2次分権改革

地方分権推進委員会を引き継いだ地方分権改革推進会議は、分権改革の論点を財政再建の方へと大きくシフトさせていく。巨額の財政赤字の解消による財政再建こそが国家的な最重要課題となり、地方自治体に対してもそれに取り組むことを強く求めていった。

地方分権改革推進会議によれば、自己決定・自己責任のシステムとは税・受益者負担と行政サービスとの対価関係であり、地方自治体は住民を行政サービスの顧客として民間的経営手法の導入を図るべきであるとした。このような財政危機の理念のもとに進められた「三位一体改革」(2004～2006年度)では、所得税から個人住民税へ約3兆円の税源移譲が行われる一方で、地方交付税等が約5.1兆円削減された。さらに、国庫補助負担金については約1.3兆円のスリム化(廃止・削減)が行われた。これは税源移譲についてはそれまでの分権改革での議論の内容を取り入れつつも、大枠では財政再建を推し進める内容であった。これによって地方財政全体が一気にひっ迫することになった。

他方では、海外における地域社会やコミュニティの役割を見直す動きに触れつつ、日本ではそれぞれの地域にあった文化・風土や連帯感が風化することで、コミュニティ活動が機能しなくなっているとした。この中で国民が拠りどころとするものは、それぞれの地域における人々の生活に根ざした価値観や社会システムであり、それを醸成していくことも地方分権改革の役割であるとした。この価値観や社会システムに基づき、共生・共創する新しい地域社会を創造し、安心感と豊かさが実現されなければならないとした³。これも内容的にはそれまでの分権改革での議論が踏襲されたものとなっている。

地方分権改革推進法(2006年成立)に基づき2007年に発足した地方分権改革推進委員会は国から地方への規制緩和(義務付け・枠付けの見直し)や、国から地方および都道府県から市町村への事務・権限の移譲を中心とした検討と勧告を行っていく。それまでの議論を踏まえ、「自己決定・自己責任」「受益と負担の明確化」に基づく地方税財政の仕組みを確立し、地方が総体として国

から自立しつつ地方自治体の自由度を拡大し、各地域が相互に連帯しながら個々に自立することを目指すことが求められた⁴。

1.3. 地域主権改革と「緑の分権改革」

地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた各施策を実現するために、2009年に地域主権戦略会議が設置される。この会議が基本理念とした地域主権改革とは「地域のことは地域に住む住民が責任を持って決められるようにする」というものであり、基礎自治体を地域における行政の中心的役割を担うものとして位置づけるものである。地域主権戦略会議は地方分権改革推進計画（2009年閣議決定）や地域主権戦略大綱（2010年閣議決定）を踏まえ、義務付け・枠付けの見直し、条例制定権の拡大、基礎自治体への権限移譲などが様々な分野において行われていった。

地域主権改革の中で最も特徴的であったのは「緑の分権改革」である。これは行財政制度に加えて地域の生活・経済における地域主権を目指すものであった。それは、「それぞれの地域が、自然環境、クリーンエネルギー、食料、歴史文化遺産の価値等を把握し、最大限活用する仕組みを創り上げていくことによって、地域の活性化、絆の再生を図り、『地域から人材、資源、資金が流出する中央集権型』の社会構造を『分散自立・地産地消・低炭素型』としていくことにより、『地域の自給力と創富力（富を生み出す力）を高める地域主権型社会』への転換を実現しようとするもの」を意味する⁵。この中心はヒト・モノ・カネ・エネルギー等ができるかぎり地域内で循環し自立する社会経済システムの構築におかれ、その地域経済の質については環境や歴史文化の価値などの共通価値に根ざしたものであることが強調された。そして、自治体と市民やNPO等が協働することによって、地域経済の再生と雇用の確保を目指すとした。

「緑の分権改革」は地域資源を活かした内発的な経済発展を求めたものである。これを系統的にとらえれば、自立的な経済構造を地域単位で叢生していこうという政策に他ならない。

2014年から始まった地方創生は人口減少の緩和を目的としつつ、その手段としては東京一極集中の是正をはかる地域経済の発展を掲げた。その意味では地方創生も「緑の分権改革」の方向性を継承しており、分散自立型の経済システムを推し進めようとする流れであるとい

える。

1.4. 地方分権改革の小括—コミュニティと地域経済への傾斜—

1990年代以降の地方分権改革の流れを振り返ると、地方自治の理念である団体自治と住民自治の拡充は掲げていたものの、結果的には団体自治に関する制度改革のみが進むことになった。これは上からの改革としては当然のことであった。しかし、その本来の目的としては地域の民主主義としての住民自治の必要性が一貫して強調されてきた。しかし、民主主義理念の発現、地域での主体性の醸成、財政再建のための条件的位置づけなど、住民自治の状態や目的についての解釈や重点は単一ではなかった。

地方分権推進委員会では政策の失敗については最終的には地方議会や首長を選んだ地域住民の責任であって、それを投票によって変えていくという選挙制度に基づく議論がなされた。地方分権改革推進委員会では歳出削減を推し進める手段として地域住民の判断を位置づけ、それを住民自治の側面として強調した。他方では、地域における価値観や社会システムに基づいて住民が共生・共創するコミュニティの活性化を進めるという実質的な住民自治のあり方にも言及されていた。

「緑の分権改革」では、このコミュニティの力を基盤として地域資源を活用し、それを使った事業を展開することによって、より自立的な地域経済を構築していくことが求められた。それは公共事業のような一過性の取り組みではなく、地域での持続性のある経済活動であることを要請するものであった。地方自治体には地域の住民や民間団体と協働していくことが期待された。

以上をまとめれば、近年の地方分権改革では理念として、①団体自治の拡充、②住民自治の拡充、③地域経済の活性化という3つのことが求められてきたことがわかる。そして、住民自治と地域経済の課題に通底する条件として「コミュニティ」が強調されてきた。その一方で、この間に実現したのは団体自治に関する制度改革のみであったといってよい。

2. 共同体主義への転向 —地域経済と「コミュニティ」への着目—

2.1. コミュニティによる住民自治拡充と地域経済発展

団体自治の拡充を財政理論から正当化し、それを実際の制度改革として示すのは容易である。地方公共財の理論が示すように、身近な住民による選好を把握することで予算配分上および生産性の効率性を上げることは経済合理性に適う。それを制度改革において実現するためには、国による指揮命令や誘導ができるかぎり地方自治体の意志決定に影響を及ぼさないようにすればよい。分権改革においては実際にも機関委任事務制度の廃止、国庫補助負担金制度の廃止縮小などの三位一体改革、規制緩和などが進められ、地方財源抑制という制約条件を別にすれば、地方自治体による自己決定と創意工夫のための内的条件が広がったのは確かである。また、これを活かして住民自治の拡充等を図っていくという論理は住民参加へのインセンティブという点からみて合理的である。

しかし、それを現実の住民自治の拡充や地域経済の発展に活かしていくこととの間には距離がある。これらは単に自治体の一般財源の拡充や規制緩和を進めれば実現するというものではない。それらを実現していくためには、さらに国と地方自治体による制度的・実践的な政策が必要である。

住民自治の実質的拡充や地域経済の発展は、いずれも「コミュニティ」に基礎づけられている。コミュニティは単なる人々の集まりではなく、功利的計算（損得勘定）を超えた地域の仲間意識に基づいて支え合う有機体である。それは道徳心によって自ら負荷を被ってでも他者を支えることに行為する個人の集合体に他ならない⁶。しかも、それは住民個人の選好を超えた共同体として共通する道徳文化や価値をもっている。つまり、地域・コミュニティと個人は切っても切り離せない関係にあり、前者が失われれば個人も自分ではなくなるほどの強いアイデンティティの一部となるようなものである⁷。フォーマルな投票行動だけではなく、住民同士の対話を通じた熟議や実践に基づく強い住民参加行為が広義の政治の領域に展開される。これらの身近なコミュニティとしての行為が投票制度等のフォーマルな制度と結びついたダイナミズムとして進んでいくことが、住民自治の内実が最も発展した状態だといってよい。

このコミュニティという基盤は地域経済発展についても当てはまる。個人や企業が自分たちの損得計算を超えて、地域のコミュニティの一員として地域経済を支えようとするれば、消費や労働力・資材の調達という経済行動をできるだけ地域内で行おうとするであろう。また、地域の経済発展を意識的に進めるために、コミュニティの人々が協働していこうと様々な試みが進められていくだろう。実際にもこのような事例は少なからずみられる⁸。

2.2. 地方自治体と地域経済

地方自治が団体自治と住民自治という要素を持ち、それを発展させていくために公共部門が様々な手段を講じていくというのは論理的な説明が容易である。財政についても、団体自治と住民自治が発展することによって、地域住民が予算制約と選好により適った公共事業・サービスの供給が可能になるという説明が行われる。そのために国の補助金削減や自治体の一般財源拡充という財政改革を行うことは合理的な政策であったのは間違いない。

それに対して、地域経済発展という目的を地方自治体の政策として位置づける根拠は明瞭ではない。国民経済の成長を最大化することを目標にするのであれば、富を生み出す力が最も備わった大都市にできるかぎりの経済資源を投入し、パイをできるだけ大きくするという政策が合理的であろう。その際に人々は地域やコミュニティなどを意識せず、個人の選好にしたがって財・サービスを購入する。その経済の果実を必要に応じて個人や地域に再分配すればよい。現実の東京一極集中の状況はそれを体現するものともいえる。

にもかかわらず、各地の地域経済を発展させるために行財政を活用するという根拠はどこに見出せるのか。これは経済学に基づいて説明されてきた財政理論（公共財供給や所得再分配）では説明ができない。しかしその一方では、地方自治体による地域経済政策はどのような国や地域においても共通して実践されている。そこには狭義の財政理論を超えた政策上の理論的根拠が実存すると考えざるをえない。では、地方自治体が地域経済に政策的関与を行う論理とはどのようなものなのか。

2.2.1. 経済発展：社会的目的と経済活動の統合

第一に、地域経済が個人の生活領域に強く関わるもの

であることによって、経済の量だけでなく質においても大きな重みを持つことである。公共部門が維持・発展させるべき福祉・教育・環境・文化・雇用などの社会的目的を経済活動と連携させる点においては、地方自治体は国よりも優れた主体である。NPO・社会的企業などの協同セクターや営利企業もこれらの社会的目的に直接・間接的に取り組んでいるのはいうまでもない。それらの発展をもって社会的経済（Social Economy）や連帯経済（Solidarity Economy）と捉える見方も存在する。しかし、これらの民間セクターは分野的・地域的に個別的なニーズに対応しているものであって、地域全体を包摂するものではない。地域全体をカバーしているのは地方自治体であり、社会的企業等の関わる社会的目的を包括的に備えている社会経済主体に他ならない。

しかも、現在はこれらの社会的目的が民間セクターとの協働によってしか達成されない領域が大きくなっている。生活困窮者支援では、経済的自立や社会的自立へ向けて困窮者に様々な現場での就労体験や実践をしてもらうことが不可欠となっている。それによって自尊心と社会的繋がりを取り戻し、地域の一員として自立した暮らしがおくれるようにすることがこのようなパーソナル・サポートの目的となっている。それをすべて地方自治体の各部署で対応することは不可能かつ不適切であり、地域に存在する様々な事業者と自治体が連携しなければ実現できない⁹。

環境や文化を守るためにも、自治体は財政や公的規制を通じて担い手となる事業者の活動を涵養すること、質の高い地域経済をつくっていくことが求められる。また、地方自治体は国とは異なり、地域の様々な活動を担う住民や事業者のエンパワーメントを意識した取り組みを行う。これは地域での主体性の醸成などの住民自治の拡充に直結したものである。これも広い意味での社会的目的と一体化した経済活動の一環であるといえる。

これらの社会的目的と統合された地域経済を構築していくための最適な主体は地方自治体である。

2.2.2. コミュニティ経済（Community-Based Economy）の形成

第二に、地域経済を単なる国民経済の一部としてみるのではなく、それから自立したコミュニティ経済という理念をつくり出すことである。これは住民自治に根ざし

た共同体主義に基づいた経済の捉え方である。

地域の経済活動とコミュニティは一体的である。仲間意識に支えられたコミュニティ経済はそれ自体が目的であり、経済活動を通じてコミュニティが強化されていくことが期待されるものである。地産地消や6次産業化などにみられるように、地域の資源・技術・労働力などを優先する生産・消費活動は相互に支えあうという仲間意識を強め、地域住民の幸福感を高める役割を担うとともに、地域における互酬的基盤を強固にする。

このようなコミュニティ経済は市場活動に委ねているだけでは自生的につくりだされない。むしろ、市場論理に反する行為を通じて形成されていく面が強い。そのため、コミュニティづくりと一体になった地域経済を構築するという役割は、地方自治体に期待されることになる。これが先にみた社会的目的の追求と組み合わせられることによって、地域の経済活動はコミュニティの強化に一層大きく貢献するといえる。

2.2.3. 強靱な分散型社会経済システムの構築

第三に、コミュニティ経済の発展が国土全体に広がることによって、複雑なサプライチェーンをもつ分散型の社会経済システムが構築される。それは災害の発生や感染症の蔓延などのショック時において強靱に機能するだけではない。政府やグローバル経済という巨大システムが様々な要因によって機能不全に陥った場合に、国民国家として存続できるための基盤をつくり出すことを意味するものである。

この典型的な分野はエネルギーや農業である。地域分散型の再生可能エネルギーシステムの構築は自立した地域経済の基礎条件であり、それらがネットワーク化されることで地域同士が支え合うことは現代日本の必須課題である¹⁰。

2.3. コミュニティと財政

地方自治体が地域経済に積極的に関与する根拠を突き詰めれば、それはコミュニティの再生・強化という点に収められる。地方自治体にとっては、地域経済を発展させるのはコミュニティとしての共同社会を支えるためであると捉えることができる。

コミュニティの再生・強化を地方自治体の役割としてみた場合、それを財政理論の中に位置づける論理とはどのようなものになるのか。筆者はそれをリチャード・マ

スグレイブのメリット財の概念の中に見出し、彼がメリット財のもつ最大の機能をコミュニティ価値の実現においたことを示した。そして、地方自治体が普遍的に実践してきた様々なコミュニティ価値に対応する財政活動を「自治育成機能」として新たに財政の機能に付け加えるべきであるとした¹¹。

それでは1990年代以降の分権改革を通じて、「自治育成機能」のような財政活動はどのようなかたちであらわれたのか。それは「三位一体改革」のような財政システムの改革においては意識されにくい。たしかに分権改革において言及されてきたように、地方自治体の一般財源の拡充が住民自治の強化を通じて「コミュニティ」としての意識の醸成にプラスに働くのは間違いないであろう。しかし一般財源を拡充すれば、それによって地方自治体の「自治育成機能」が自然に発揮されるというものではない。そこで次に、地方自治体の「自治育成機能」を支えるコミュニティを意識した財政改革が分権改革の過程で行われてきた点についてみていきたい。

3. 地方財政改革とコミュニティ

3.1. 「緑の分権改革」と財政措置

この間の特徴的な地方財政措置がとられた取組の嚆矢は「緑の分権改革」に対するものであろう。「緑の分権改革」の具体的な進め方は、2010年6月22日に閣議決定された地域主権戦略大綱¹²で示された。この中で、「緑の分権改革」の具体的取組は次のように記されている。「クリーンエネルギー、食料、歴史文化資産の活用、地域ブランドの育成、資金の循環による地域経済の活性化など地域において大地から泉のように富が湧き上がっていくような改革のモデルとなる取組を構築するとともに、改革の推進のための課題の抽出及び解決策の検討やそれらの成果の周知を行うことで、改革に取り組む団体数の増加を図る。また、責任をもって自らの地域の活性化を図っていけるように、抽出された課題に対する制度的対応など、経済社会システムの改革を進めるとともに、地域の人材をエンパワーするための人材育成、連携交流を進める」。これに基づき、「緑の分権改革」の取組はまずモデルとなる事業の支援に重点がおかれた。

2009年12月に「緑の分権改革推進本部」が設置され、「緑の分権改革」を推進するための先行実証調査の費用として2009年度第2次補正予算で39億円（142件）が

措置された。これはその後の取組の基礎的条件となるクリーンエネルギー資源の賦存量の調査やフィージビリティ調査などに対するものであった。それに続く2010年度当初予算では1.6億円が措置され、「緑の分権改革」のモデルとなりうる取組を実施・発展していくための委託調査（27件）などに充てられた。2011年度には改革モデルの具体化や広域的連携による改革モデルの取組調査などに6.2億円の予算が措置された。広域的連携に関しては、定住自立圏に関連させた「地域創富力高度化調査事業」として、農林水産業の6次産業化、圏域内企業支援等の産業振興、観光施策などが対象となった。過疎地域に対しては、2010年度に創設された過疎地域等自立活性化推進交付金により、2011年度に産業振興（スモールビジネス振興）などのソフト事業や廃校舎等の遊休施設を生産加工施設等に整備する事業などに5億円が措置された。

さらに、東日本大震災の被災地復興を「緑の分権改革」として推進するために、2011年度第3次補正予算では『「緑の分権改革」被災地復興も出る実証調査』として3億円（13事業）が措置された。2012年度予算では2.9億円が措置され、そのうち2億円が条件不利地域課題解決モデル実証調査の委託（13団体）に充てられた。

これらの自治体への事業支援とともに、地域経済への波及効果の調査も行われた。2011年にまとめられた『緑の分権改革の推進に係る取組の経済効果等の分析に関する調査業務 報告書』¹²では、地域におけるクリーンエネルギー（東近江市の市民共同出資による太陽光発電所）、観光資源の活用（八戸市のB級ご当地グルメ）、文化の伝承・発信（遠野市の地域文化伝承等による地域おこし）を事例に、「緑の分権改革」の推進に伴って見込まれる効果が計測された。その結果から地域資源を活用した「緑の分権改革」の取組は、地域内の経済効果からみて経済的に成り立つものであり、またその他の社会的効果（CO2削減効果、広告宣伝効果、CVMによる文化価値評価、トラベルコスト）についても確認できたとされた。これは様々な社会的目的を地域経済に統合する事例分析に他ならない。

このような「緑の分権改革」の取組は財政全体からみればわずかな金額でしかない。しかし、その意味は次のような点において決して小さなものではない。

第一に、内発的な地域経済発展を国全体の方針として示し、それを財政制度として反映させたことである。こ

これはコミュニティの活性化と表裏の関係にある内発的な経済発展を公共政策の基軸に位置づけ、それを各自治体へ政策メッセージとして伝達しようとしたことに他ならない。

第二に、自治体が地域経済政策を実践する上で必要となる効果分析の手法を示しつつ、それを各地で活用できるような基盤づくりを進めたことである。「緑の分権改革」の取組による地域内の経済効果には地域産業連関分析が用いられ、それが後の地方創生で活用されることになる地域経済分析システム（RESAS）へとつながっていく。

3.2. 地方創生

政権交代にもかかわらず、「緑の分権改革」が示した方向性はその後に地方創生として引き継がれる。地方創生は2015年度から現在まで続いている内政上の最大の政策課題であるといつてよい。

地方創生は2060年度を視野に入れた長期ビジョンとして人口減少問題の克服（東京一極集中の是正を含む）と成長力の確保という2つを設定し、それを実現するための基本目標（成果指標）として、①地方における安定した雇用を創出する、②地方への新しいひとの流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する、という4つを挙げた。これらの基本目標が相互に関係していることはいまでもないが、コミュニティの活性化という点からみれば④が直接的な関わりを持つ。ここには、官民連携（官民連携のエリア開発・マネジメントの推進等）、地域連携（定住自立圏の取組に関する成果の再検証と支援策の検討・実施等）、政策間連携（都市のコンパクト化、公共施設の再編、地域包括ケアシステムの構築、「小さな拠

点」の形成等）が求められ、「緑の分権改革」からの課題が継続しているとともに、あらたに地域の社会経済構造を変化させる種々の取組が列挙されている。

この地方創生に係る交付金の予算をまとめたのが表1である。交付金の中で最も多い地方創生推進交付金はソフト事業を中心とするものを補助対象としており、地域づくりのための補助金としての性格が強い。これに対して地方創生拠点整備交付金は施設整備等のハード事業に充てられるものであり、これらの交付金はソフト・ハードの両面から補助金として地方創生の取組を支えている。

これらの交付金の補助裏となる財源確保の役割をもっているのが、まち・ひと・しごと創生事業費であった。まち・ひと・しごと創生事業費は2015年度から毎年度1兆円の規模で地方交付税の算定に入れられており、地方創生の取組を支える財源措置としては最大のものである。

まち・ひと・しごと創生事業費はリーマンショック後における地方自治体の財源確保という側面がある。地方財政計画ではリーマンショックによる臨時・異例の危機対応として2009年度から歳出特別枠を確保、毎年度地方全体の財源措置を行ってきた。2014年度から歳出特別枠は通常モードへの切り替えのために漸減されていき、2018年度に廃止される。その一方で、2014年度には歳出特別枠の減少を補てんするように地域の元気創造事業費が創設され、翌2015年度からはこれを組み込むかたちで、まち・ひと・しごと創生事業費が毎年度1兆円措置されてきた。この間の推移は表2のようになっている。

まち・ひと・しごと創生事業費の内訳をみれば、地域の元気創造事業費は「行革努力分」と「地域経済活性化分」、人口減等特別対策事業費は「取組の必要度」と「取

表1 地方創生関係交付金の推移

単位：億円

	2014 (補正)	2015 (当初・補正)	2016 (当初・補正)	2017 (当初・補正)	2018 (当初・補正)	2019 (当初・補正)	2020 (当初)	2021 (当初)
地方創生先行型交付金	1,700	-	-	-	-	-	-	-
地方創生加速化交付金	-	1,000	-	-	-	-	-	-
地方創生推進交付金	-	-	1,000	1,000	1,000	1,000	970	950
地方創生拠点整備交付金	-	-	900	600	600	600	30	50

出所) 内閣府資料より作成。

表2 地域活性化関係予算の推移

単位：億円

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
歳出特別枠（地域経済基盤強化・雇用等対策費等）	9,000	13,850	15,000	14,950	14,950	11,950	8,450	4,450	1,950	-	-	-	-
地域の元気創造事業費	行革努力分	-	-	-	-	-	3,000	-	-	-	-	-	-
							500	-	-	-	-	-	-
まち・ひと・しごと創生事業費（地域の元気創造事業費）	行革努力分	-	-	-	-	-	3,000	3,000	2,670	2,340	2,000	2,000	2,000
	地域経済活性化分	-	-	-	-	-	1,000	900	1,230	1,560	1,900	1,900	1,900
まち・ひと・しごと創生事業費（人口減等特別対策事業費）	取組の必要度	-	-	-	-	-	5,000	5,000	4,670	4,340	4,000	3,800	3,600
	取組の成果	-	-	-	-	-	1,000	1,000	1,330	1,660	2,000	2,200	2,400
地域社会再生事業費												4,200	4,200
合計	9,000	13,850	15,000	14,950	14,950	15,450	18,450	14,350	11,850	9,900	9,900	14,100	14,100

出所）総務省資料より作成。

組の成果」に分かれている。これは、まち・ひと・しごと創生事業費による財源措置が都市と農村の間で格差を発生させないことに配慮したものに他ならない。しかし、2015年度以降の推移をみればわかるように、これらは「地域経済活性化分」および「取組の成果」へとシフトしてきている。それは地域経済成長や人口増加といった成果が見込まれる地方自治体への財源措置を進めるといふ国の政策意図の反映である。これに対して、2020年度から「地方創生を推進するための基盤ともなる地域社会の持続可能性を確保する」ことを目的とした地域社会再生事業費が創設され、4,200億円の規模で地域振興費として交付税算入されている。地域社会再生事業費は人口減少や少子高齢化の進展によって地域社会の存続が厳しい地方自治体への地方交付税の重点配分を行うものであり、まち・ひと・しごと創生事業費の成果主義へのシフトをカバーするものだといいよい。

歳出特別枠は「地域経済基盤強化・雇用等対策費」などすべて地域の活性化や雇用という名目で措置されてきた¹³。それは単に抽象的に地方自治体へ財源措置するというだけでなく、地域経済の自立等の政策目標が示されたものでもあった。このような地方自治体の財源措置という実態に地域主権改革という理念が付け加わることによって、2011年度予算以降の歳出特別枠等が措置されてきた。

まち・ひと・しごと創生事業費の他にも「重点課題対

応分」として、2016年度から2019年度までの期間に2,500～2,700億円の歳出枠が地方財政計画の一般行政経費として確保されている。この重点課題対応分は、①自治体情報システム構造改革推進事業（1,500億円）、②高齢者の生活支援等の地域の暮らしを支える仕組みづくりの推進（500億円）、③森林吸収源対策等の推進（500～700億円）から成っている¹⁴。このうち、②は集落生活圏の維持のための地域運営組織の形成などを対象としており、地方創生の取組の一部が体现されている。

以上のような「地域」を名目とした財源措置は以前から行われている。しかし、近年の地方財源の変化が意味しているのは、1990年代からの地方分権改革の大きな構造変化が底流として存在し、それに対応した地方財政と住民自治の内実化・活性化を求めていることである。

地方創生についても地方自治体の財源措置を行うため方策としての側面があるのは間違いない。しかし、地方分権改革という大きな流れに根ざす地方創生が国の全体方針として進められてきたことは、その現実化を自治体や地域に求めていることを意味する。それはコミュニティを基盤とした地域経済社会づくりの実践に他ならない。問題は、このような財政制度の変化を通じた政策メッセージが地方自治体の意志決定にどれだけ内面化され、現実の自治体政策へと展開していくのかにある。

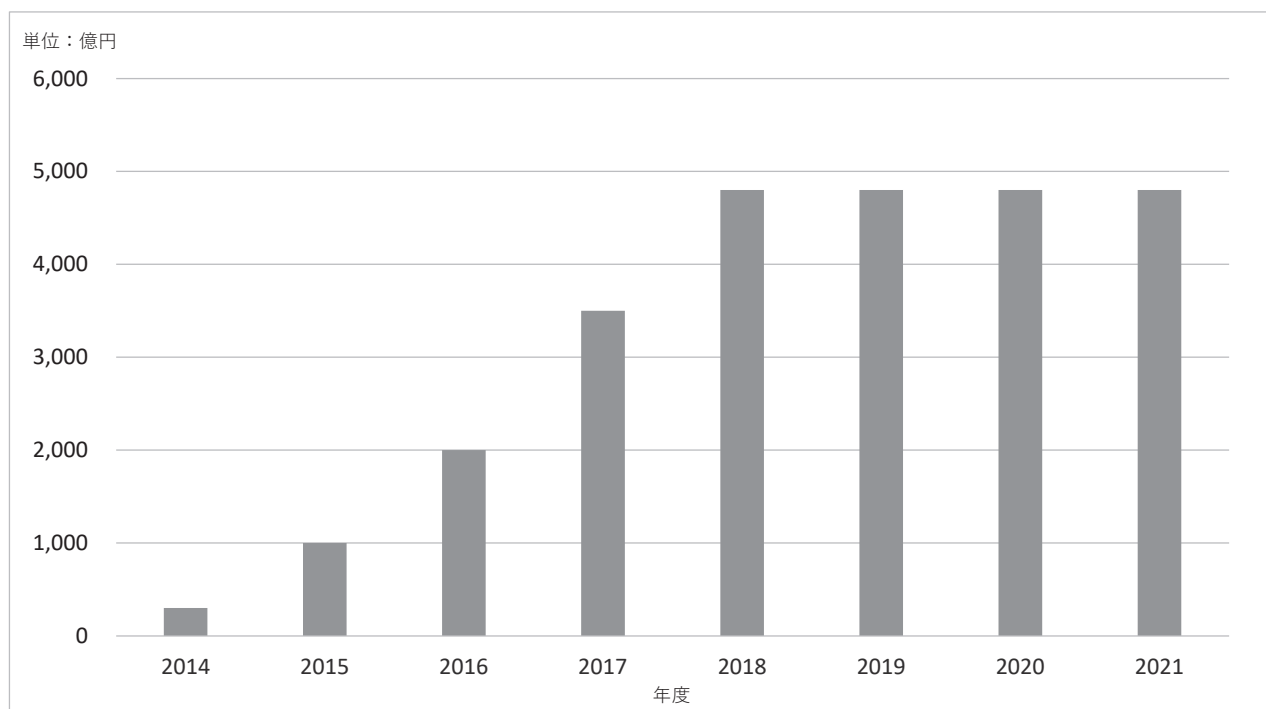


図1 公共施設等適正管理推進事業費等の推移

出所) 総務省資料より作成。

表3 公共施設等適正管理推進事業の内容 (2020年度)

対象事業	対象施設			起債充当率	交付税措置率
	公共施設	社会基盤施設	公用施設		
集約化・複合化事業	○			90%	50%
長寿命化事業	○	○		90%	財政力に応じて 30～50%
転用事業	他の公共施設への転用 ○		公共施設への転用 ○		
立地適正化事業	○				
ユニバーサルデザイン化事業	○	○	○		
市町村役場機能緊急保全事業			本庁舎 ○	90% (交付税措置対象分75%)	30%
除却事業	○	○	○	90%	—

出所) 総務省資料より作成。

3.3. コンパクト化と公共施設の再編

地方創生においては都市・農村のコンパクト化が一つの柱として位置づけられている。その具体的なものが、2014年度から取り組まれてきた立地適正化計画（コンパクト・シティ）や小さな拠点（コンパクト・ヴィレッジ）である。そして、これと一体的に取り組まれているのが公共施設の再編に他ならない。

国は2014年度に地方自治体に対して「公共施設等の

総合的かつ計画的な管理の推進について」を発出し、その中で公共施設等総合管理計画の策定を求めた。これにしたがい、地方自治体は社会資本の老朽化と人口減少に対応した公共施設の再編方針を策定していく。これを後押しするために国は2014年度から財政誘導を開始し、公共施設の集約化・複合化、転用、除却、長寿命化、立地適正化事業などに対する地方債と交付税措置を拡充してきた。公共施設等の再編に関する予算規模は、これ

が地方財政計画に本格的に位置づけられた 2015 年度の 1,000 億円から 4,800 億円まで一気に膨らんできている (図 1)。また、公共施設等の再編等に対する財源措置は 2020 年度では表 3 のようになっている。この財源措置は 1990 年代の地域総合整備事業債 (ふるさとづくり事業等) よりも手厚い内容になっており、国の政策として公共施設の再編がいかに重要課題として位置づけられているかがわかる。

国は公共施設等総合管理計画の策定後には個別施設計画をつくることを要請し、地方自治体は個別の施設ごとの具体的な対応方針の策定が求められた。表 3 の事業のうち、除却事業以外については個別施設計画等に位置づけられたものだけが財源措置の対象となっている。財源措置の内容と条件の両面において、国からの強い要請が公共施設の再編等にあらわれている。

図 2 は、個別施設計画の策定率を示したものである。この傾向をみればわかるように、個別施設計画の策定率については廃止が困難なインフラは高い一方、廃止等が可能である公共施設 (ハコモノ) ではかなり低くなっている。とくに公共施設の中で最も大きな比重を占める学校や社会教育施設についてはその傾向が顕著にあらわ

れている¹⁵。これは学校が歴史的にそれぞれのコミュニティの中に組み込まれているものであり、コミュニティの維持を考えた場合には容易に廃止や統合ができないことを物語っている。例えば、広井良典らが行った「地域コミュニティ政策に関するアンケート調査」でも、『「コミュニティの中心」として特に重要な場所」として最も多かったのは「学校」であった¹⁶。この点については、強弱はあっても各自治体において共通して認識されているものであろう。例えば、公共施設の削減に最も早くから取り組んできた神奈川県秦野市では、小学校区を一番重要なコミュニティの単位と位置づけ、既存の小学校区を統廃合しないコミュニティの形成を最終目的とした公共施設マネジメントを進めてきている。

このようなコミュニティと学校との関係は他の公共施設にも広く当てはまるものである。それは単に原子的な個人や家族が集まっただけの「近所」ではなく、それらが相互に様々なかたちで支え合うコミュニティの基盤である。本来的な市民生活のためには地域社会での住民自治やコミュニティの価値についての共通感覚が不可欠であり、そのためには善き公共施設等の整備がなければならない¹⁷。

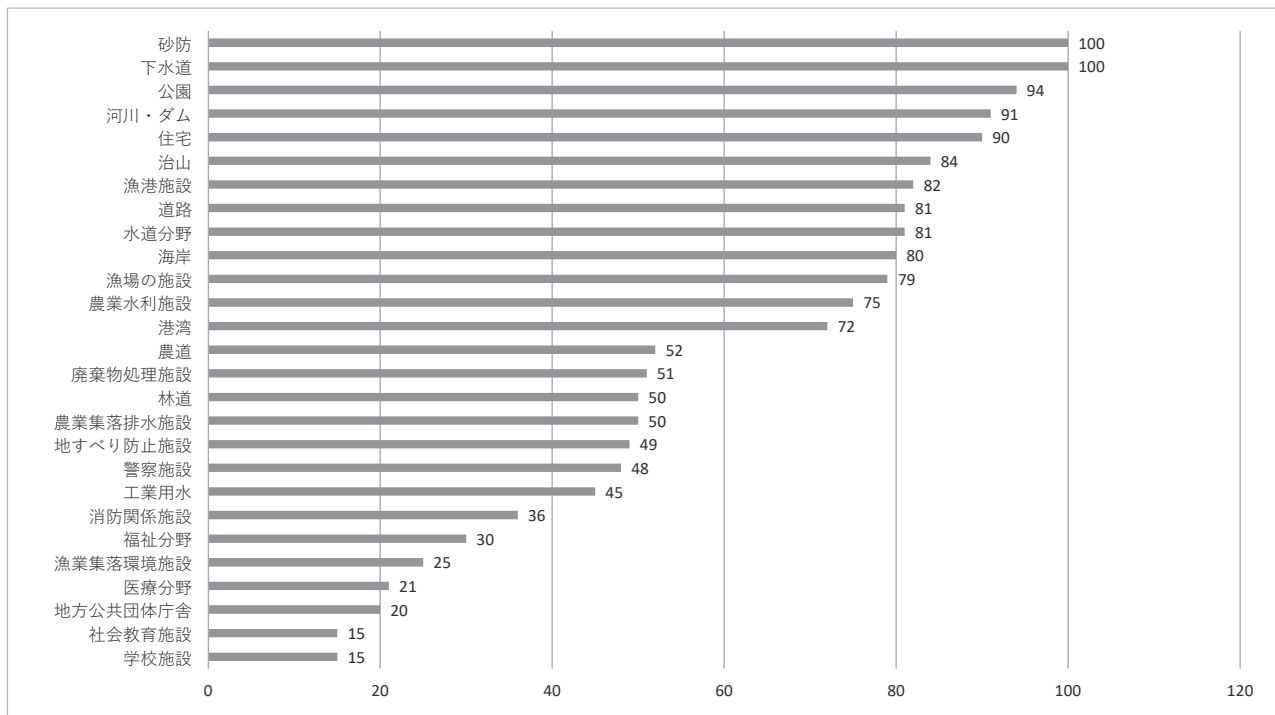


図 2 主な個別施設計画の策定率

※策定状況は、2019 年 4 月 1 日時点 (ただし、道路、河川・ダム、砂防、海岸、下水道、港湾、公園、住宅は 2019 年 3 月 31 日時点)。出所)『令和 2 年版地方財政白書』より作成。

地域のコンパクト化は公共施設の再編と連携して取り組むことが求められている。しかし、公共施設の最大のものが学校であることは、コミュニティの観点からみて地域のコンパクト化に関して慎重な取組が求められていることを示唆している。それは社会の現実には他ならない。

自立的な地域経済や公共施設の再編などが実際に進められてきている中、これらの基礎におかれている「コミュニティ」を組み入れた包括的な社会経済分析が求められている。これらが自治体財政と強い繋がりがあるのは現実的・制度的にも確かである。

4. 新しい地方財政研究へ

これまでの財政学や地方財政論では、自立した地域経済やコミュニティのような課題を組み込んだ議論はきわめて不十分であった。それはこれまでの財政理論の中心が合理的経済人に基づく個人選好から組み立てられてきたからである。

しかし、現実には地域経済やコミュニティのような領域を対象とした財政制度が発展してきている。例えば、2015年から始まった生活困窮者自立支援事業ではそのような政策方針が典型的にみられる。2018年に改正された生活困窮者自立支援法では、その基本理念として「地域社会からの孤立」を生活困窮者の状況の一つとして位置づけ、公的支援を通じて地域共生社会を構築するとした。それは2021年度から施行されている改正社会福祉法によって、「属性を問わない相談支援」「参加支援」「地域づくりに向けた支援」の3つの支援の一体的実施

を必須とする重層的支援体制整備事業へとつながっている。これらは地方自治体を通じたコミュニティづくりを求めるものに他ならない。2016年に介護保険へ位置づけられた地域支援事業や地域包括ケアシステムなどもコミュニティによる支え合いを想定している。これらは「公的責任の放棄」という側面をはらみつつも、コミュニティに基礎づけられた福祉の実践が適切なものであることを反映しているのも確かであろう。

地域経済政策についても同じことがいえる。「緑の分権改革」や地方創生を通じて地域経済をコミュニティ経済としての性格付けを強め、「経済自立度」を地域の共通価値とすることで環境産業や航空宇宙産業を展開している長野県飯田市はその典型的な実践事例である¹⁸。

このような課題についてどのように考えるべきかに関しては、マズグレイブのメリット財が手がかりとなる。マズグレイブは *The New Palgrave: A Dictionary of Economics* (1987) において執筆した“Merit Goods”の中で、メリット財概念の核心部分はコミュニティの価値であり、そこではこれが消費者主権を代替するものであると指摘した。マズグレイブは「コミュニティの一員であることは諸々の価値を伴うのであり、利己主義を超越した義務を課すことになる」として、この問題については合理的経済人の前提では割り切れない人間像を組み込む必要性を示唆した¹⁹。

同様の捉え方については主流の財政理論にもみられる。堀場勇夫は、教育・福祉・医療などの人的サービスは「公的に供給される私的財」と呼ばれ、それらは社会的な何らかの理由によって公的に供給されている財＝メリット財であるとした。そして、これについては、

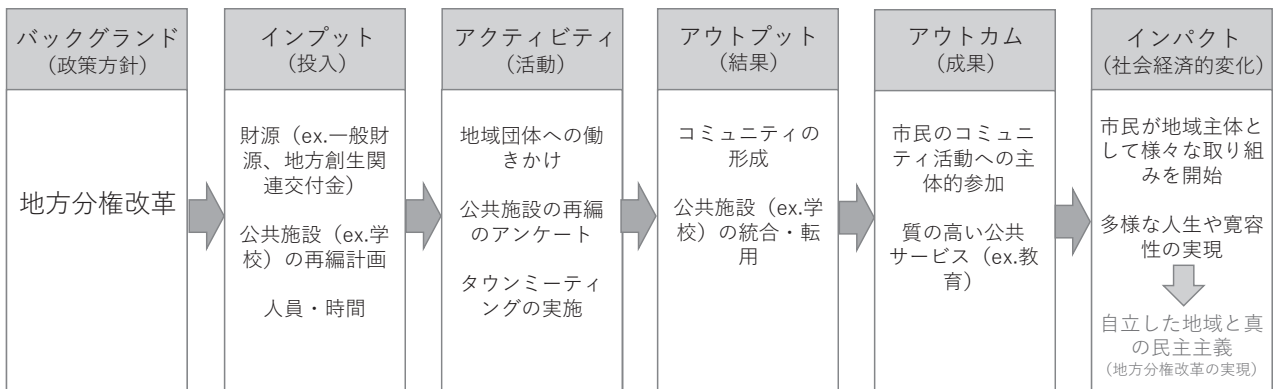


図3 地方分権改革のロジックモデル

出所) Epstein, Marc J. and Yuthas, Kristi (2014) *Measuring and Improving Social Impacts*, Sun Francisco: Berrett-Koehler Publishers, マーク・J・エプスタイン & クリスティ・ユーザス著, 鶴尾雅隆ほか監訳 (2015) 『社会的インパクトとは何か』 英治出版を参考に作成。

①なぜ私的財が公的に供給されているのか、②なぜその多くが地方政府によって供給されているのか、③公的に供給される私的財が増加している理由はなぜか等が、公共経済学や地方財政論で説明すべき難問になっていると指摘している²⁰。

このメリット財の射程は通常の財政運営に対する評価をさらに推し進めたものといえる。それは図3にあるように、インプット（投入）に対するアウトプット（結果）やアウトカム（成果）を超えて、社会経済的变化を引き起こす。それは社会文化システムそのものの構造変革であるといつてよい。地方分権推進委員会が掲げたように、1990年代以降の地方分権改革は最終的には自立した地域や真の民主主義を実現させるものであり、現在進められている財政改革はそのための手段として講じられてきている。それを一つ一つのアウトカム等で評価するだけでは不十分であり、より長く大きな射程から捉えることが必要である。

この間の財政制度の変化はコミュニティとその経済的基盤である地域経済を柱として進んでいる。それはこれまでの財政学・地方財政論が十分に対峙してこなかったテーマであり、現実が理論に先んじて展開している。この現実をふまえ、そこからあらためて地方自治体の財源問題をはじめとする制度と実際を分析するための財政理論を検討していくことが求められているのである。

注

- ¹ 地方分権推進委員会（1996）。
- ² これを新しい地方財政制度の理論として構想しようとしたものに、神野直彦・金子勝（1998）がある。同書は地方ごとに多様な社会サービスに対応した「ワークフェア」原理に基づき、所得税の基礎部分の地方への移譲しようを根拠づけるものであった。
- ³ 地方分権改革推進会議（2001）。
- ⁴ 地方分権改革推進委員会（2007）。
- ⁵ 緑の分権改革推進会議第1分科会（2011）、2ページ。また、「緑の分権改革」の全体に関わる理念や背景については、椎川忍（2011）に詳しく記されている。
- ⁶ アミタイ・エツィオーニは、効用満足のための幸福追求と温情・自己犠牲に基づく承認追求との間で揺れるのが人間の姿であり、それを「道徳レスラー」（moral wrestler）と呼んでいる。これは人間のあらゆる行為を効用極大化へ一元化してしまう経済学への批判でもある。Etzioni, Amitai（2018）。
- ⁷ このようなコミュニタリアンに共通するコミュニティの捉え方については、Etzioni, Amitai（2018）および Sandel, Michael J.（1996）。
- ⁸ 岡田知弘（2020）では柴村（長野県）や馬路村（高知県）などの事例を紹介している。
- ⁹ このような生活困窮者支援に関する優れた事例としては、釧路社会的企業創造協議会（釧路市）の実践がある。ここでは地場産業である漁業を支えるために不可欠な漁網の整備や介護サービスの補助的役割などを生活困窮者の中間的就労として位置づけることで、地域の社会経済と就労支援・自尊心の獲得を同時にはかっていく取組を展開している。釧路市での取組については、釧路社会的企業創造協議会（2019）を参照。
- ¹⁰ 飯田哲也・金子勝（2020）。
- ¹¹ 森裕之（2017）。
- ¹² 緑の分権改革推進会議（2011）。
- ¹³ この間の歳出特別枠等の経緯については、飛田博史（2018）。
- ¹⁴ 重点課題対応分は2020年度から一般行政経費（単独）の中に組み込まれている。
- ¹⁵ 2014年度時点での市町村の主な公共施設の延床面積の割合をみれば、小学校27.8%、中学校17.0%であり、これらで全体の45%を占めている。内閣府（2017）、2ページ。
- ¹⁶ 広井良典（2010）、24～25ページ。「『コミュニティの中心』として特に重要な場所」として「学校」に次いで大きいのは「福祉・医療関連施設」、「公民館」となっており、これらについても個別施設計画の策定率の低さと相関している。
- ¹⁷ Klinenberg, Eric（2018）。
- ¹⁸ 江成穰（2020）。
- ¹⁹ Musgrave, Richard A.（1987）, pp.452-453.
- ²⁰ 堀場勇夫（2009）、24ページ。また、筆者はこの問題についてマスグレイブのメリット財に関する議論を整理し、それを共同体主義（コミュニタリアニズム）および制度派経済学と

関係づけて論じた。森裕之（2017）。

引用文献

- 飯田哲也・金子勝（2020）『メガ・リスク時代の「日本再生」戦略』筑摩選書。
- 江成穰（2020）「内発的發展論における地域産業政策の位置づけ」『政策科学』28巻1号。
- 岡田知弘（2020）『地域づくりの経済学入門（増補改訂版）』自治体研究社。
- 釧路社会的企業創造協議会（2019）『地域共生社会実現のための中間的就労のすすめ』（厚生労働省平成30年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業）。
- 椎川忍（2011）『緑の分権改革』学芸出版社。
- 神野直彦・金子勝編著（1998）『地方に税源を』東洋経済新報社。
- 地方分権改革推進委員会（2007）『地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方』。
- 地方分権改革推進会議（2001）『中間論点整理』。
- 地方分権推進委員会（1996）『中間報告』。
- 飛田博史（2018）「地方財政計画の歳出特別枠等の10年」『地方財政レポート2018』地方自治総合研究所。
- 内閣府（2017）『公共施設等改革の経済・財政効果分析』。
- 広井良典（2010）「コミュニティとは何か」広井良典・小林正弥編著『コミュニティ』勁草書房。
- 堀場勇夫（2009）「公共サービスを利用する」横山彰・馬場義久・堀場勇夫『現代財政学』有斐閣。
- 緑の分権改革推進会議（2011）『緑の分権改革の推進に係る取組の経済効果等の分析に関する調査業務 報告書』。
- 緑の分権改革推進会議第1分科会（2011）『緑の分権改革の推進に向けて』。
- 森裕之（2017）「地方財政論の共同体主義による再規定」『政策科学』24巻3号。
- Etzioni, Amitai (2018) *Happiness is the Wrong Metric*, Springer Open.
- Klinenberg, Eric (2018) *Places for the People*, New York: Crown.
- Musgrave, Richard A. (1987) "Merit Goods", Eatwell, John, Murray Milgate, and Peter Newman (eds.) *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, vol.3, London: Macmillan.
- Sandel, Michael J. (1996) *Democracy's Discontent*, Cambridge, Mass.: Belknap Press（金原恭子・小林正弥監訳『民主政の不満—公共哲学を求めるアメリカ（上・下）』）。

