

令和元年6月18日現在

機関番号：24302

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03518

研究課題名(和文) 条件不利地域支援財政政策のソフト事業化が地域の経済力向上に及ぼす効果に関する研究

研究課題名(英文) Research on Fiscal Policy for Municipality Located in Handicapped Areas

研究代表者

川瀬 光義 (KAWASE, MITSUYOSHI)

京都府立大学・公共政策学部・教授

研究者番号：40195095

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：条件不利地域自治体を対象とする主な支援策の主流がソフト事業に移っており、その先駆例である米軍基地所在自治体と原子力発電所所在自治体を対象とした交付金を取り上げて、効果を検証した。前者は、普天間飛行場撤去の条件としての新基地建設をめざす政府の政策への賛否によって交付額が左右されるなど、民主主義を統治原理とする国に相応しくない運用がされている。後者は、消防・保育など自治体の基礎的サービスに活用されており、一般財源に限りなく近くなっている。ソフト事業への用途拡大は、新基地建設と原子力発電所再稼働という、国の政策目的遂行と不可分の関係にあり、地域の将来を大きく制約しかねないことが明らかになった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

条件不利地域の地域振興のための財政政策の一環として、個別補助金の交付金化とならぶ用途をソフト事業に拡大する施策は、自治体の裁量を拡大し地方分権の発展に資すると評価されてきた。本研究では、そうした政策のフロントランナーというべき2つの交付金の変遷と典型自治体における実状を検証することによって、用途を拡大する政策は手放しで評価できるものではなく、資金の出し手である国の意図するところを踏まえた評価が必要であることが明らかになった。日本の人口減少に歯止めをかけるために不可欠な条件不利地域の地域経済再生のための支援政策のあり方について一石を投じたことが、本研究の最大の学術的・社会的意義である。

研究成果の概要(英文)：Although grants for local governments located in U.S. military base and a nuclear power plant covered only hard projects, recently its expenditure has been expanded for soft projects. But the total amount of these grants depends on Japanese Government's policy - the construction of a new military base in Henoko, Ngao City and the re-operation of a nuclear power plant. So I can't support such policy absolutely.

研究分野：地方財政学

キーワード：特定防衛施設周辺整備交付金 電源三法交付金 米軍再編交付金 沖縄振興特別推進交付金

1. 研究開始当初の背景

いわゆる「三位一体改革」において 2004 年度に「まちづくり交付金」が創設されたころから、個別補助金の交付金化とともに、既存の交付金の用途を拡大する政策がすすめられた。その主たる内容は、公共施設整備などハード事業に対する個別補助金の交付金化、及び地域政策の樹立、施設の運営、人材育成などのソフト事業に用途を拡大することであった。例えば、改正離島振興法(2013 年度施行)における離島活性化交付金、改正過疎地域自立促進特別措置法(2010 年度施行)において過疎対策事業債の対象がソフト事業にも拡大されたこと、改正沖縄振興特別措置法(2012 年度施行)において沖縄振興公共投資交付金とともに、ソフト事業に充当可能な沖縄振興特別推進交付金が設けられたことなどである。これらは、いずれも従来のハード事業に対する個別補助金の優遇政策が地域の経済力向上に必ずしも十分な成果をあげていないことを踏まえた施策であるが、ソフト事業に用途を拡大することが、はたしてどのような効果をもたらすのかについて、先行事例を踏まえた検証が求められていた。

2. 研究の目的

本研究では、こうした用途拡大を早くからすすめてきた、基地所在自治体に交付される特定防衛施設周辺整備交付金(以下、「特防交付金」)、及び原子力発電所所在自治体に交付される電源三法交付金を主たる分析対象として、ソフト事業に用途を拡大したことが、条件不利地域自治体の地域経済力向上にどのような効果をもたらしたかを解明することを目的とした。

両交付金を主たる対象とするのは、自治体への交付金の用途を拡大する政策の先駆的事例であり、かつ両交付金がきわめて似通った構造を有しているからである。すなわち、第 1 に、両交付金は、基地と原子力発電所といういわゆる迷惑施設の立地獲得を目的として、同時期(1974 年)に創設された。第 2 に、交付対象となる自治体への交付限度額を決める基準が、基地の運用状況や発電所の能力という、行政需要と直接関連しない指標にもとづいて定められている。そして第 3 に、公共施設整備を支援するために、他の条件不利地域自治体支援策より格段に優遇した財政措置を講じている。

そして両交付金とも、当初は公共施設整備にのみ用途が限定され、いわば「箱物」行政を支えていたのであるが、用途の拡大はすすみ、近年ではソフト事業の支援が主となっている。こうした役割の変化にもかかわらず、基地と原子力発電所所在自治体の財政状況に関する従来の検証作業は、高水準の公共施設のあり方に疑問を呈することに力点がおかれ、交付金のこうした性質の変化を踏まえた分析と評価は残された課題となっていた。

3. 研究の方法

本研究では、次のような手順で調査研究をおこなった。まず第 1 に、対象自治体を 3 つに類型化し、それぞれの典型自治体について、研究の目的で明示した課題の解明に必要な資料の収集と分析をおこなった。第 2 に、電源三法交付金、特防交付金、及び沖縄振興特別交付金について、維持管理費やソフト事業に用途を拡大したことが、自治体の歳出構造にどのような影響を及ぼしてきたかを検証した。第 3 に、以上の比較研究を踏まえて、交付金の用途を拡大して自治体の自由度を増す政策が、条件不利地域の経済力向上に貢献したかどうかについて評価した。さらに沖縄振興特別推進交付金が、沖縄のみを対象としていることにふさわしい成果をあげているかどうか、特に広大な米軍基地の制約下にある自治体の地域経済力の向上に貢献したかどうかを検証した。

4. 研究成果

(1)1996 年の SACO 合意以降に進められてきた沖縄県内に基地を新設することを条件とした基地返還をすすめるための財政措置の特異性を明らかにした。新基地建設に関して地元の「同意」を獲得するための財政措置は、本研究で主たる分析対象とした特定防衛施設周辺整備交付金の枠組みを踏襲しながら、新基地受入の見返りではないという「建前」であったが、次第に受け入れの見返り的な性格が濃厚になっていった。そして、多額の財政資金の投入にもかかわらず、杭一本も打てなかったことを「教訓」として創設された米軍再編交付金においては、新基地建設に対する首長の政治的姿勢次第で交付を停止できる、工事の進捗状況に応じて出来高払いで交付するというものであった。さらに、再編関連特別地域支援事業補助金は、米軍再編交付金と同じく新基地建設に異を唱えないことが条件であるが、交付対象を自治体ではなく任意団体である行政区とするものであった。租税収入を原資とする以上、その配分には公平かつ客観的な基準に基づかなければならないにもかかわらず、米軍再編交付金は、首長の政治的姿勢によって交付の是非を判断するという、露骨な恣意的運用を可能とするものであった。さらには、再編関連特別地域支援事業補助金に至っては交付対象を任意団体である行政区に限定するという、地方自治をないがしろにするものであった。総じて日本の安全保障政策の根幹をなす米軍基地を確保するための財政政策、とくに新基地建設の「同意」を得るために進められてきたそれは、

民主主義と地方自治を国の統治原理としている国に相応しく言葉による説得を放棄したものであり、そのような手段でしか米軍基地の設置について「同意」を獲得できない日本の安全保障政策は、正当性を著しく欠いていると言わざるを得ない。

(2)2012 年度に創設された、ソフト事業を対象とする沖縄振興特別推進交付金の特異性を明らかにした。それは、地方分権改革の一環として、沖縄振興特別措置法に基づいて設けられた、沖縄県内自治体だけを対象とした交付金である。用途は拡大したものの、内閣府が定めた交付要綱の「沖縄の特殊性に基因する事業等」という要件などに縛られ、かつ事業ごとに成果目標を設定し目標の達成状況について評価を行わなければならないなど、分権改革のねらいである自治体の裁量の拡大という点について実現できているとは言い難い実状にある。また、普天間飛行場撤去の条件としての名護市辺野古での新基地建設を強行する政府の政策に知事が異を唱えなければ予算額は増加するものの、新基地建設に反対する知事が当選してからは予算額が減少するという事態が生じている。政府によるこうした恣意的な予算運営が可能なのは、交付金総額の決定が政府の裁量下におかれているからである。そして、こうした政府の裁量下にある交付金に依存するよりは、離島振興法や過疎法などを活用するべきであることを提案した。というのは、既存の条件不利地域に対する特別立法にもとづく支援措置の主流がハード事業からソフト事業に移りつつあり、また全国的な制度であれば、予算額決定に際して政府の基地政策に対する姿勢によって左右される余地はほとんどないはずだからである。

(3)1974 年度に創設されて以降の電源三法交付金の歴史は、固定資産税が入るまでのつなぎであり、非補助事業の施設整備に限るという原則のなし崩し化であり、その過程で役割も大きく変わっていったことを明らかにした。すなわち、地域振興などを名目とした交付金・補助金が次々と設けられ、交付期間も原発の運転終了までとなった。用途の制限も次々と緩和され、とくに 2003 年改正は、維持管理費やソフト事業に拡大する決定的な契機となった。その際「運転の円滑化に資する」が目的に追加されたことで、交付金の性格を既存の原発の運転を確実にするべく「出来高払い」的なものに変質させることとなった。こうして今や電源三法交付金は、建設時に短期的に巨額の収入をもたらすものというよりは、建設時ほど多額ではないが、自治体に長期的かつ安定的な収入をもたらすものとなり、その用途は保育や消防など住民への基礎的サービスが多くを占めるようになってきている。こうした基礎的サービスに必要な経費は普通交付税措置されており、こうした経費にこの交付金を充当することは、国費の二重交付の疑いが濃いといえる。しかもそれらは、発電用施設周辺地域整備法にもとづいて知事が作成した計画に盛り込まれた事業に対する法律補助ではなく、特別会計法施行令による予算補助がほとんどを占めている。もはや電源三法ではなく、電源二法交付金となっているのが実態なのである。こうしてみると事実上の電源二法交付金は、量的には電源三法交付金ほどではないが、質的には自治体の基幹的サービスに深く食い込んでいる。原子力発電所所在自治体のほとんどが、再稼働を望んでいる背景には、こうした交付金の変質がある。交付金の用途をなし崩しにして一般財源とさほど変わらなくしていることは、自治体の原発依存からの脱却をいっそう困難にするという事態をもたらしている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 6 件)

川瀬光義、交付金使途拡大政策と自治体財政 - 電源三法交付金を中心に -、経済論叢、査読無、第 193 巻第 2 号、2019、85-105

川瀬光義、基地は自治体財政充実の障害要因、中小商工業研究、査読無、第 139 号、2019、28-39

川瀬光義、沖縄振興一括交付金の構造、彦根論叢、査読無、第 415 号、2018、60-73

川瀬光義、基地政策と沖縄振興予算はリンクしているのか、世界、査読無、2016、第 888 号、53-62

川瀬光義、日本政府は地方自治を放棄した - 「再編関連特別地域支援事業補助金」創設の意味、調査情報、査読無、第 531 号、2016、18-25 頁

川瀬光義、再編関連特別地域支援事業補助金にみる基地維持財政政策の墮落、都市問題、査読無、第 107 巻第 2 号、2016 年 2 月、14-18 頁

〔学会発表〕(計 4 件)

川瀬光義、「沖縄振興財政政策をめぐって」、2017 年韓国地方財政学会秋季学術大会、2017

川瀬光義、Fiscal Policy to maintain U.S. Military Bases and Okinawa's Right to Self-determination、韓国経済学会、2017

川瀬光義、「再編関連特別地域支援事業補助金」をめぐって」、日本地方財政学会、2016

川瀬光義、「新基地建設拒否の財政学」、政治経済学・経済史学会近畿部会、2015

〔図書〕(計 3 件)

川瀬光義、自治体研究社、基地と財政、2018、133

宮本憲一、川瀬光義ほか 11 名(5 番目に掲載)、自治体研究社、翁長知事の遺志を継ぐ、2018、79(43-51)

糊澤能生、川瀬光義ほか 21 名(8 番目に掲載)、日本評論社、現代都市法の課題と展望、2018、591(167-188)

6 . 研究組織

研究協力者

研究協力者氏名：林 公則

ローマ字氏名：(HAYASHI, kiminori)

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。