

博士論文審査結果報告
Report on Ph.D. / Doctoral Dissertation Defense
 National Graduate Institute for Policy Studies
 教授 飯尾 潤

審査委員会を代表し、以下のとおり審査結果を報告します。

On behalf of the Doctoral Thesis Review Committee, I would like to report the result of the Ph. D. / Doctoral Dissertation Defense as follows.

学位申請者氏名 Ph.D. Candidate	畑山 栄介 Eisuke HATAKEYAMA		
学籍番号 ID Number	DOC12151		
プログラム名 Program	政策プロフェッショナルプログラム Policy Professionals Program		
審査委員会 Doctoral Thesis Review Committee	主査 Main referee	飯尾 潤 Jun IIO	主指導教員 Main Advisor
	審査委員 Referee	伊藤 正次/Masatsugu ITO 首都大学東京 都市教養学部 法学系政治学コース 教授	副指導教員 Sub Advisor
	審査委員 Referee	諸星 穂積 Hozumi MOROHOSI	博士課程委員会委員長代理 Acting Chairperson of the Doctoral Programs Committee
	審査委員 Referee	佐野 亘/Wataru SANO 京都大学大学院人間・ 環境学研究科 教授	外部審査委員 EXternal Referee
論文タイトル Dissertation Title	自治体予算分配の規範論的考察～財政再建団体の事例に着目して～		
学位名 Degree Title	博士（政策研究） Doctor of Policy Studies		
論文提出日 Submission Date of the Draft Dissertation	2018年3月1日	論文審査会開催日 Date of the Degree Committee Meeting	2018年3月29日
論文発表会開催日 Date of the Defense	2018年3月29日	論文最終版提出日 Submission Date of the Final Dissertation	2018年6月6日
審査結果 Result	合格 Pass		

※タイトルが英文の場合、文部科学省に報告するため、和訳を付してください

If the title is in English, please translate in Japanese in order to report MEXT.

1. 論文要旨 Thesis overview and summary of the presentation.

本論文は、特別の状況に置かれた自治体の財政運営を観察することで、日本の地方自治体における財政と財政調整制度について、その運営原理を抽出しようとした論文である。具体的には、財政赤字の解消のために財政運営に制約を受ける財政再建団体、とりわけ地方財政史上、最大規模の赤字を抱えることとなった夕張市における財政再建の事例研究を行い、厳しい状況に置かれることによって、極限の選択を迫られた地方自治体における予算分配の原理を探求した。既存研究は、なぜ夕張市の財政が破綻したかに関心が集中しているが、本研究では、むしろ財政再建の具体的な方策に注目して、そのあり方を詳細に検討した。その際、自治体は自主財源のみで歳入と歳出を構築できるわけではなく、国からの財源保障によって予算分配のありようが大きく影響を受けることから、個別の自治体の予算分配を基底的に支える国地方間財政移転制度について考察することになった。そのうえで、財政運営の基本原則を抽出するための方法論としては、規範論的アプローチを採り、分配的正義論の文脈における分配原理を分析視角として採用した。

第1章では、自治体の予算分配を考察するための予備的考察として、日本においては自治体を実施する事務事業が国地方間の融合的關係下に位置付けられていること、そして、それがゆえに国からの財政移転が地方にとって大きな重要性を有していることを論じている。その後、規範論的な分析アプローチに関する先行研究を整理して、平等主義、優先主義、十分主義、運平等論、功績主義といった分配原理を提示し、自治体の予算分配に即して、各原理の現れ方を考察している。

第2章では、自治体予算分配の基盤となる地方交付税制度と地方財政再建制度を取り上げて論じている。日本における地方財源の確保や制度運用に関する歴史的経緯を振り返るとともに、欧米諸国、とりわけ米国と日本の地方財政再建制度の比較も交え、日本の国地方間財政移転制度や地方財政規律の維持の分配原理が、財政運営の失敗に対する自助努力を求めつつ、自治体の機能発揮を目的とした十分主義的分配原理となっていることを明らかにしている。

第3章では、戦後地方自治制度の下で発生した自治体の経営破綻の経緯を整理して、従来その全貌が必ずしも明らかでなかった財政再建団体の全体像をまとめた。また、交付税制度や地方財政再建制度の発足後、地方財源の総額確保を通じ、個別団体に対して赤字を強いることがなくなる一方、財政再建団体に対しては、そのことをもって個別に財政支援を行うものではないという国の方針を明らかにしている。そして、そうした環境が定着した昭和50年代以降の財政再建団体について、財政再建計画における財政再建の取組を比較して、夕張市の財政再建が群を抜いて困難な事例であることを明らかにした。

第4章から第6章は、夕張市の事例研究として、財政破綻後から財政再生団体としての行財政運営についての具体的な過程を記述している。第4章においては、夕張市の財政破綻から財政再建計画策定までの過程を分析し、巨額の赤字をできる限り速やかに解消するため、他団体との徹底した比較が行われ、義務的な事務事業以外は基本的に取りやめるといった抜本的な事務事業の見直しのほか、各種公共施設の休廃止や人件費の急激かつ大幅な削減が行われたことを解明している。

第5章では、決定された財政再建計画の下でも生じる状況の変化に対し、財政再建団体としてどのような計画変更を行ったのか、実施しようとする各種事務事業の義務性、各種施設等の修繕における発生主義的性質、再建計画の進捗を支える職員体制等の組織や財政管理の面から、年度ごとに分析を加えている。

第6章では、旧再建法から新たな健全化法へと財政再建法制が改正されたことに伴い、夕張市においても、新たに財政再生計画へ移行が生じたが、その移行および財政再生計画について分析している。国の制度改正に基づき、計画を支える基本的な考え方がどのように変わったのか、財政再生計画下の財政運営や計画変更手法について、財政再建計画期からの変化を論じ、財政破綻後10年を経て行われた財政再生計画の抜本的見直しを取り上げ、計画に登載することとなった事務事業の変遷を具体的に明らかにしている。

第7章においては、前章までの分析を踏まえ、自治体の予算分配の原理を分析している。具体的には、財政緊縮期の第1フェーズでは、自治体は、法令等に基づく義務的事務の遂行と財政健全化を卓越主義的に自己の役割として規定せざるを得ず、義務的事務については法令の規律密度で許容される範囲内で極力合理化することが検討され、また、組織運営や財務管理も、緊縮・合理化された体制が構築されたとした。また、住民向けサービスについては、選択や裁量の余地が狭い中で、紛争回避・判断回避の態度となり、住民からの合意調達が容易なものとして、平等主義的または優先主義的な予算分配を行ったと説明している。第2フェーズになると、財政再建と地域活性化の両立を図るために、地域活性化に資すると思われる産業振興や地域文化の維持・継承など、自治体自らが価値を置く功績根拠に応じて予算分配を行う功績主義的予算分配の余地が広がっていく。これらをふまえて、自治体の施策選択について、収支黒字化に迫られた財政再建団体といえども、シティ・リミッツ論の示すような福祉からの撤退と開発政策の重視という利益重視の法人経営的な行動はとらず、むしろ地域のために必要なこととして、他の自治体と遜色のないように福祉・教育を提供していこうとする力が働き、開発政策は優先されなかったことを示している。

終章では、それまでに得られた考察の結果をまとめ、自治体の予算分配を支える国地方間財政関係の運用における政策的含意を示している。まず、機能十分主義的財源保障制度が国地方間の融合的關係を支える基底的制度であることを指摘し、自治体が量的自治と質的自治を併せて総合的行政主体としての自治を担っていくことに適合的であることを論じている。そして、そうした存在として、制度の信頼性を維持しつつ安定的な制度運用を図っていくためには、所与運を適切に織り込んだ運平等論的機能十分主義による財源保障が行われた上で、自治体が財政健全化努力を義務付けられるというレキシカル・オーダーが働くべきであることを示している。さらに、国の財源保障がそれまでコミットしていたものから縮小の方向へソフト化されていくという「財源保障のソフト化」が起こりうることを指摘し、制度の趣旨上、国地方双方のための財源保障制度であるにもかかわらず、もっぱら国の都合を優先し、地方が必要な機能を果たすのに十分ではない財源保障となることが問題であることを指摘している。最後に、少子高齢化・人口減少時代において、あらためて地方の機能が果たされるというのはどういう状態かについて、存在しうる解釈を顕在化させ、選択肢として吟味する必要があることが出てきうること、地方側も、単にソフト化である

ことをもって、税制調整制度の悪化を退けることが困難になることを指摘し、国地方双方が当事者として「国地方協議の場」などを通じ、熟議のプロセスを経て連帯して国地方間財政関係制度を運用していくことの重要性を指摘している。

全体として、日本の自治体破綻制度は、モラルハザードを起こすようなものではなく、その厳しさゆえに、一般の自治体に財政節度を意識させる効果があることを示し、財政調整制度の運用によって、破綻した自治体も再出発が可能となることを具体的に明らかにした。その上で、これまで指摘されてこなかった点として、財政調整制度において、むしろ国の側の恣意的運用が起りうる危険についても指摘している。

2. 審査報告 Notes from the Doctoral Thesis Review Committee (including changes required to the thesis by the referees)

平成 30 年 3 月 29 日（木）、論文発表会に引き続いて、飯尾潤・教授（主査）、伊藤正次・首都大学東京都市教養学部教授（副査）、諸星穂積・教授（博士課程委員会委員長代理）、佐野亘・京都大学大学院人間・環境学研究科教授（外部審査委員）の 4 名からなる審査委員会が開催された、そこで出された意見のうち、共通見解となった指摘事項は、おおむね次の通りであった。

(1) 財政破綻した夕張市の事例は極めて貴重であるが、これまで破綻原因の究明に研究が集中していたのに対して、財政再建過程を具体的に分析したのは、事例研究としての意義が大きい。

(2) これまで必ずしも全体像が明確でなかった戦後の地方自治体の財政破綻・再建について、総務省等に残された資料を丁寧に精査して、明確に整理したことは、重要な貢献である。

(3) 財政破綻後の再建と地方交付税など財政調整制度との関係を具体的に明らかにしたことは、この分野における研究を進展させる意義がある。

(4) 政策に関する規範論的な考察は、近年盛んになりつつあるとはいえ、制度的な問題と関係づけて、具体的にこれほど掘り下げた研究は、これまであまり見当たらず、その点で重要な試みであると評価できる。

(5) 分配原理の説明が錯綜してわかりにくいところがある。たとえば、財政移転や自治体内の予算配分における分配原理が誰の立場に立っての価値判断かという点や、その際の分配原理の組み合わせ、複数の分配原理が妥当する場合の選択の根拠などにおいて、関係を整理して記述するように努めるべきである。

(6) 国による財源保証のソフト化の指摘はもっともであるが、政策的含意として、それに歯止めをかける方策も示すべきである。

(7) 日本において自治体施策に関するシティ・リミッツ論が妥当しないという指摘を前提として、さらに施策の選択原理を整理して示すべきである。

(8) 全体に、冗長であると思われる部分や説明が回りくどい部分なども散見されるので、文章を整理し、また重要な論点は章のはじめや結論部分に示すなど、わかりやすく手直しをした方がよい。

論文の評価について、審査委員全員の投票の結果、中央値が 5 となったので、改善のために必要な修正について主査が確認することを条件に、合格とすることが決定された。

3. 最終提出論文確認結果 Confirmation by the Main Referee that changes have been done to the satisfaction of the referees

審査委員会において、最終稿の確認について委任を受けた主査が、修正のうえ再提出された論文を点検し、所要の修正が適切に反映されていることを確認した。

4. 最終審査結果 Final recommendation

審査委員会は、本論文が、財政破綻後の夕張市の再建について詳細な事例研究として優れたものであるばかりでなく、日本の地方自治体における財政再建の歴史や制度についての実証研究として、また地方交付税などの財政調整制度の具体的な作動についての研究として、さらに政策の背景にある規範的議論を具体的な事例に当てはめて検討した研究として、優れた成果を上げたものとして、本学の博士論文としてふさわしいと評価した。そこで、審査委員会として、畑山栄介氏に、博士（政策研究）の学位が授与されるべきであると結論する。