

自治体財政再建における住民参加の役割と効果に関する実証研究： 米国カリフォルニア州破綻自治体の事例を中心に

Examining Effects of Citizens' Participation in Local Public Finance Rehabilitation Process:
Case of Bankrupt Municipalities in California

H29海人9

派遣先 カリフォルニア大学 バークレー校 (米国・カリフォルニア州)

期 間 平成29年8月27日～平成29年9月7日 (12日間)

申請者 明治大学 経営学部 公共経営学科 専任准教授 菊 地 端 夫

海外における研究活動状況

研究目的

米国では、2000年代後半以降に自治体の財政破綻が相次ぎ、2013年にはミシガン州デトロイト市の財政破綻がメディアで大きく取り上げられた。わが国でも2007年に夕張市が財政再建団体となるなど、自治体の財政破綻は社会的にも大きな課題となりつつある。

本研究の目的は、米国カリフォルニア州の破綻自治体を事例に、債務返済のための増税が住民投票によってなぜ可決することができたのかという問いを明らかにすることにより、財政再建プロセスにおいて住民参加が果たした役割と機能を実証的に解明することにある。

海外における研究活動報告

自治体の財政破綻に関する従来の研究は、なぜ破綻に至ったのかという理由を明らかにすることに主眼が置かれるか、破綻による債権市場への影響を扱ったものがほとんどであり、破綻後の長期の財政再建プロセスに焦点を当てた研究は少ない。

財政破綻はその後の長期の財政再建プロセスにおいてサービス減と負担増という住民に

とって“痛み”もたらすため、住民の合意調達が重要となる。こういった“痛み”を伴う改革についての住民参加による決定は、一般的には先送りという理論的帰結が導きだされる。しかし、本研究が対象とするカリフォルニア州の破綻自治体では、債務返済のため市の売上税 (City Sales Tax) の増税が、住民投票によって辛くも成立している。“痛み”を伴う改革が、住民自らの合意に基づいて進められているのである。

本研究では、このような住民参加による増税がなぜ可能であったのかについて、カリフォルニア州の事例を基に検討を行った。申請者は2017年8月下旬から9月上旬にかけて、州内の自治体財政について数多くの実証研究プロジェクトを実施しているカリフォルニア大学バークレー校の政府研究所 (Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley) を訪問し、研究所付属の図書館での資料収集と複数の研究所スタッフへのヒアリングと意見交換を行った。

米国の自治体の財政破綻に関する最新の研究の多くがデトロイト市を扱っているが、ミシガン州では州内の基礎自治体の財政破綻に対して州知事が外部の人材 (破産法弁護士など) を“緊急事態管理者 (Emergency Manager)”と

して指名する権利を有するなど、州政府による上からの関与が強力であり、住民参加による財政再建が主導される余地はない。

本研究が注目するカリフォルニア州の場合、1978年の「納税者反乱」により住民投票を経ないと財政再建のための増税が認められない構造となっている。一方で、対象事例とした2008年ヴァレーホ市 (City of Vallejo) の連邦破産法第9章の申請による財政破綻では、2011年に住民投票によって債務返済を目的に市売上税の1%増税が決められているが、投票率は有権登録総数の40%を下回っており、必ずしも多くの有権者による判断が反映されている訳ではない。

ただし、カリフォルニア公共政策研究所 (Public Policy Institute of California) の調査では、70%以上の有権者が住民投票制度は議会制民主主義を補完する重要なプロセスであると高く評価しており、住民投票の投票率が低いこと自体をもって、住民参加による決定が問題であるということとはできない。有権者登録の仕組みや州憲法の要請など、様々な制度的な制約の下に住民参加が位置づけられていることが、資料収集や関係者へのヒアリングによって確認できた。

また、ヒアリングを通じて破綻自治体において住民団体の活動が重要な役割を果たしてい

たことが判明した。ヴァレーホ市ではコミュニティ団体連合であるFighting Back Partnershipが財政再建プロセスにおいて大きな役割を果たし、2013年から始まった全米初の試みである参加型予算 (Participatory Budgeting) でも主要メンバーとして関わっている。ヴァレーホ市と同様に2012年に財政破綻したストックトン市 (City of Stockton) では、商工業者を中心にStockton Forwardという団体が結成され、荒廃したコミュニティの再興に市とともに取り組み、再建への後押しとなった。こういった住民側の取り組みが、市が進める財政再建とそのための増税を可能とした要因の一つであることが明らかになった。

**この派遣の研究成果等を発表した
著書、論文、報告書の書名・講演題目**

- 1) 菊地端夫「Gated Cityの政治経済学—「私的政府」と自治体の領域一致下での官民関係の検討」日本政治学会2017年度研究大会C-7分科会報告論文、2017年9月24日、法政大学
- 2) Masao Kikuchi. "Assessing Promoting Factors of Partnerships among Local Governments: Inter Municipal Collaboration for Sustainable Service Delivery in Japan" 2017 EROPA (Eastern Regional Organization for Public Administration) Conference in Seoul, September 13th, 2017, Grand Inter-Continental Hotel Parnas Seoul, Republic of Korea