

論文の内容の要旨

論文題目 地方交付税制度を通じた政策誘導の効果と
その周縁における諸問題に関する実証分析

氏名 石田 三成

地方交付税制度は、地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、全ての地方公共団体が一定水準で地方公共サービスを提供できるよう財源を保障することを目的としている。その一方で、時の政策課題に応じて、国は地方公共団体に特定の政策を実施させようと地方交付税を運用してきたことも事実である（1章）。地方交付税を通じた政策誘導には多くの批判が存在する一方で、その効果を直接的に検証した研究や政策誘導の結果生じる副作用ともいふべき問題について論じた研究は多くはない。そこで、本論文では、地方交付税による政策誘導の例として、行革インセンティブ算定における徴収率の向上（2章）と地方公務員給与の減額要請（3章）のふたつを取り上げ、それらの政策誘導の効果を分析した。さらに、政策誘導の結果として生じる諸問題について検討するため、給与減額のデメリットである地方公務員の汚職（4章）と、地方債務の累増または金利の上昇によって顕在化が予想される銀行等引受債の金利の地域間格差（5章）に関する分析を行った。

2章では、2005年度から地方交付税制度に導入された「行革インセンティブ算定」の効果を検証した。市町村の純固定資産税のうち土地分の徴収率を対象として推定を行ったところ、行革インセンティブ算定は純固定資産税（土地分）の徴収率に対して有意な影響を与えていないことが確認された。さらに、地方交付税制度が地方公共団体の課税努力に対するインセンティブを阻害しているとの批判を再検討するため、行革インセンティブ算定の影響を取り除いた地方交付税の効果を推定した結果、交付団体の徴収率は不交付団体のよりもわずかに（0.17%ポイント）高いことが示された。地方交付税は地方の課税努力を阻害していると主張されることがあるが、少なくとも徴収に関しては、その批判は当たらない。

行革インセンティブ算定の創設の背景には、地方交付税制度が地方公共団体の課税努力や歳出削減努力へのインセンティブを阻害しているという批判があったと推察される。しかし、本章の推定結果からは、交付団体の徴収率は不交付団体のそれと比べて低くないことから、行革インセンティブ算定を創設してまで徴収努力を促す必要性は乏しかった。その

うえ、行革インセンティブ算定の効果も確認されなかったことから、政策誘導の手段としても有効ではなかったと評価できる。

第3章では、2011年3月に発生した東日本大震災を受けて、2013年に国が要請した地方公務員の給与減額措置を取り上げた。そして、国の地方公務員給与の減額要請に対する市町村の対応の違いを定量的に分析した。推定にあたり、市町村が国の給与減額要請を受諾するか否か、受諾するのであれば給与水準をどこまで引き下げるのか、というふたつの意思決定の決定要因に関する推定を行ったところ、主要な結果として以下が得られた。

まず、国の給与減額要請への対応に関しては、今回の給与減額要請は基準財政需要額のうち給与費分の一部が減額される仕組みになっていることから、これに反応して交付団体は給与減額の実施確率を上昇させた。また、ラスパイレス指数が100を超過していたり、財政状況が悪化している市町村のほか、市町村の属する都道府県が給与減額を実施している場合には、給与減額を実施する確率は有意に上昇する。

つぎに、給与減額の程度に関しては、国の給与減額要請を受諾した市町村では、国公準拠の原則に従い、ラスパイレス指数が100を超過した分の多くを圧縮する傾向が見られた。また、国は、行革に取り組んできた地方公共団体に対し、「地域の元気づくり事業費」として基準財政需要額を配分することで過去の行革努力に報いようとした。しかし、この措置は、過去に行革に取り組んできた交付団体に対して所得効果を生じさせ、結果としてラス指数の引き下げを抑制した。

推定結果を踏まえると、今回の給与減額要請における国の措置は、交付団体を給与減額へ誘導することによって、緊急防災・減災対策事業費や「地域の元気づくり事業費」の財源を捻出するという「行政改革」に成功したと評価できる。

しかし、給与減額要請は2013年度のみであったため、翌年度には地方財政計画の給与関係経費は復元された一方で、給与減額の代替措置として創設された「地域の元気創造事業費」などの経費は実質的に残置されたままであった。実際、地方財政計画の歳出額（水準超過経費を含む）は、給与減額措置を行う前年度の2012年度は81.9兆円、給与減額措置が行われた2013年度は81.9兆円で、総額はほとんど変化していないが、給与減額措置が終了した2014年度には83.4兆円に増加した。2014年度の国の対応は、前年度の「行政改革」による効果を失わせてしまったと考えられる。

では、「行政改革」の手段として、地方公務員の給与を減額することには何ら問題はないのであろうか。一般に、給与を減額すると、労働者の労働意欲が低下したり、汚職が発生したりすることが予想される。そこで、4章では、地方公務員給与の引き下げがもたらすデメリットとして汚職に着目し、給与水準や汚職再発防止策が汚職事件の件数に与える影響について検証した。

2007～2013年度までの市町村を対象にした推定結果から、ラス指数が1ポイント高くな

ると、汚職事件全体の件数を平均で 0.0017 件（横領事件の件数の標本平均は 0.045 件）、横領事件のそれを 0.0011 件（横領事件の件数の標本平均は 0.034 件）だけ低下させる一方で、収賄事件は給与水準と有意な関連性を持たないことが明らかとなった。また、再発防止策を講じることによって、汚職事件全体の件数は 0.0541 件、収賄事件のそれは 0.0281 件、横領事件のそれは 0.0156 件だけ抑制できることが示された。

汚職対策の一環として給与水準を引き上げることが一定の効果を有するものの、現実的な政策ではないと考えられる。なぜならば、再発防止策を講じない代わりに給与水準を上げて汚職対策を行おうとすると、ラス指数に換算して 31.8 ポイント（汚職事件全体）から 14.0 ポイント（横領事件）に相当する分だけ給与を引き上げなければならないからである。見方を変えれば、地方公務員給与の削減によって汚職の発生が懸念されたとしても、その程度は極めて限定的であり、再発防止策を充実させることで汚職を防ぐことが可能である。行政改革の恩恵を誰が享受するかという政治的対立は懸念されるものの、汚職の発生という点で大きな弊害をもたらさないことから、行政改革の手段として公務員給与を削減することは一考の価値があるだろう。

景気対策の一環として地方単独事業が推進されたことにより、一般単独事業債の残高（都道府県・市町村合計）は、1990 年度の 15.7 兆円から 2002 年度には 52.5 兆円まで増加した。2015 年度には 38.5 兆円にまで減少したものの、臨時財政対策債（50.7 兆円）に次ぐ規模となっている。そのようななか、地方債の自由化が進められ、地方公共団体はこれまで以上に市場と向き合うことが求められるようになった。しかし、地域によって資金調達能力に大きな格差が存在するのであれば、多くの債務を抱え、かつ、資金調達能力が劣る地域では、自らの力で持続可能な財政運営を行うには大きな困難を伴う。

そこで、5 章では、市区町村が起債した銀行等引受債の地域間金利格差の要因を分析することで、市区町村間の資金調達能力の格差を明らかにした。具体的には、2008 年度から 2013 年度までの銀行等引受債データを用い、(1)金融機関同士の競争が激しくなるほど、金融機関の交渉力が弱まる結果、銀行等引受債の金利が低下する、(2)公的資金のウェイトが高い地域ほどその対抗力が発揮され、金融機関の寡占の弊害が縮小する結果、銀行等引受債の金利が低下する、というふたつの仮説の当否を実証的に検証した。その結果、以下が明らかとなった。

第一の仮説については、入札や見積合わせによる金利軽減効果は有意に認められ、入札等参加金融機関が 1 行（社）増えるにしたがい、金利スプレッドが約 1.28bps 縮小することが判明した。また、地域金融機関の寡占が進むほど銀行等引受債の金利は上昇する傾向にあり、市町村全体では HHI が 0.01 ポイント上昇すると、その金利スプレッド（対財政投融资貸出金利）は約 0.4bps 上昇することが示された。この結果は、我が国の市場分断仮説を扱った先行研究と同様、銀行等引受債においても地域金融機関の競争環境に起因する地域間金利格差が存在することを意味する。この金利格差は地方公共団体による自助努力で解消でき

るものではない。

第二の仮説については、地域金融機関の寡占が進展している地域ほど、公的資金のシェア拡大による銀行等引受債の金利引き下げ効果が増幅される傾向が認められたことから、公的資金の『対抗力』の存在が示唆された。公的資金のシェアが1%ポイント上昇したときの『対抗力』効果を計算したところ、HHI 指数が標本平均値のケース（HHI = 0.216）では0.02bps、HHI 指数が標本最大値のケース（HHI = 0.436）では0.13bps だけ金利スプレッドを低下させる効果が見込まれる。ただし、入札や見積合わせによる金利軽減効果と比べると、公的金融の『対抗力』効果の大きさは限定的である。

これらの結果より、地方公共団体が有利な資金調達をするためには、入札や見積合わせといった競争的な資金調達を行うことが重要である。町村部では、都市部と比べて地域内に立地する金融機関は少ないが、自地域だけでなく近隣地域の金融機関にも入札等への参加を呼びかけることでより有利な資金調達が可能だと推察される。むろん、競争的な資金調達を行うにも限界はあるだろう。公的資金の重点化および公的資金と民間資金との役割分担の明確化の観点からすれば、公的資金を地方債の対象事業の内容によって割り当ててのではなく、地域金融機関による寡占が強く、かつ、入札等を実施しても限界のあるような地域に割り当てることも検討の余地があると考えられる。