

審査の結果の要旨

石田三成

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

1 はじめに

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。本論文は地方交付税を通じた政策誘導効果を検証し、また政策誘導の結果生じる副作用ともいべき諸問題について実証した研究である。本論文の構成は次の通りであるが、以下、各章の内容を要約する。

1章 序論

2章 行革インセンティブ算定の効果の推定

3章 地方公務員の給与減額要請への対応

4章 地方公務員の給与と汚職

5章 銀行等引受資金の調達－銀行等引受債の金利格差の要因分析

2 概要

1章では地方交付税制度が概説され、地方交付税を通じた投資的経費および行革への政策誘導の経緯とそれに対する論点が指摘されたうえで、各章の位置づけが明らかにされている。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ている。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）に関する分析を行うとしている。

2章では、2005年度に導入された行革インセンティブ算定制度の効果が検証されている。市町村税の基幹的税目である純固定資産税のうち土地分に焦点を当て、行革インセンティブ算定制度が導入されてから同税の徴収率が向上したかを、変量効果パネルトービットモ

デルやCREトービットモデルを用いて推定している。推定結果から、行革インセンティブ算定は純固定資産税の徴収率に対して有意な影響を与えていないと結論づけている。本章では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か否かも検証されているが、行革インセンティブ算定の効果を除去すると、交付団体の徴収率は不交付団体のよりもわずかに(0.16%~0.18%ポイント)高いことが報告されている。著者によれば、純歳入を最大化するというモデルを考えると、交付団体、不交付団体ともに徴収率の引き上げによって課税ベースは減少する。しかし、交付団体では課税ベースの減少分の一部が地方交付税によって補填されるため、交付団体における最適な徴収率は不交付団体のそれよりも高くなるという。

3章は、2013年度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ている。市町村は国の給与減額要請に従うか否かを決定し、従うならば給与水準をどの程度まで引き下げるか、というふたつの選択を同時に行っている。本章では給与減額要請を受諾するか否かに関するプロビット推定(モデル1)、ラスパイレス指数(以下、ラス指数)の変化に関するOLS推定(モデル2)を別々に行ったうえで、モデル1とモデル2の同時推定(内生処置を含む線形回帰)を行っている。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や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と結論づけている。また給与減額の程度に関しては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ると解釈している。ただし国は行革に取り組んできた地方公共団体に対し基準財政需要額を配分することで報いようとしたが、交付団体に対して所得効果を生じさせラス指数の引き下げは抑制された。

公務員の給与水準と汚職の間には理論的背景として「効率賃金仮説」があるが、4章は日本の地方公務員給与と汚職を題材にして、この仮説の妥当性を検証している。著者は2007年から2013年までの市町村別のパネルデータを構築し、汚職事件の発覚を表すカウントデータを被説明変数、汚職事件の発覚に影響を与える諸変数を説明変数とする変量効果パネル・ポアソンモデルを推定している。推定結果より、都市部ではラス指数が1ポイント高くなると汚職事件の発覚確率は平均で0.27%低下するという結論を導き、日本においても地方公務員の給与水準と汚職事件の件数との間に関係性が見られるとしている。も

つとも汚職対策の一環として給与水準を引き上げた場合、その大きさはきわめて小さいため、現実的な政策とはいえないので再発防止策を充実させることが重要であると指摘している。

景気対策の一環として交付税措置付きの地方単独事業が推進された結果、地方公共団体は多くの債務を抱えている。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が明らかにされている。著者は2008年度から2013年度までの銀行等引受債データを用いて、(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検証している。著者は、通常のパネルデータと異なり同一主体・同一時点に複数のデータが存在するため、級内平均を控除して、個別効果を除去した最小二乗推定を行っている。

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、金利スプレッドが縮小することが判明したという。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、市区町村全体ではハーフィンダール指数(HHI)が上昇すると、その金利スプレッド(対財政投融资貸出金利)は上昇することが示されている。日本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が示唆されている。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、公的資金の『対抗力』の存在が示唆されたという。

3 意義

以上が本論文の要旨であるが、つぎに本論文の意義について述べる。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べき問題について論じた研究は多くはない。本論文の第一の意義は研究史上、未開拓であった政策誘導の副作用について本格的な実証研究を行った点にある。例えば、市場公募債の金利スプレッドの決定要因に関する研究は日本を対象にしたものでも複数あるが、5章のような銀行引受債の地方債の金利スプレッドの決定要因に関する研究は皆無であった。資金調達の4割を占める銀行引受債に関する分析は、地

方債の金利スプレッドの全容と実態を解明するために誰かが分析すべき残された領域であった。また日本では公務員給与の低下がもたらすデメリットのひとつと考えられる汚職の発生について4章のような十分な検討が重ねられてきたとは言い難く、地方公務員給与と汚職を扱った研究も皆無であった。

第二に本論文の推定モデルはいずれも手堅く、導出している結果も常識を外れるものではないが、推定で用いるデータの質が高く、著者ならではのオリジナリティが認められる。例えば、日本では地方公務員の給与と汚職の関係を定量的に分析した研究は皆無であったが、著者は所管官庁に対して情報開示請求を行い「地方公務員の懲戒処分等の状況」の個票データを入手して、パネルデータを構築した。また5章では公文書開示請求と情報提供依頼を通じて独自に地方債1本1本に関する起債条件を調べて5万本を超えるデータを手することで先行研究が抱える困難を克服している。本論文は、データの新たな入手による未開拓領域の研究を行った労作であるといえる。

第三に地方交付税の政策誘導について、東日本大震災後の2013年に行われた国から地方への地方公務員給与の削減要請に対する市町村の対応を事例として取り上げたことが評価できる。3章で扱われている国からの地方公務員給与の削減要請は、東日本大震災に起因する「外生的な」出来事であり、中央-地方政府関係の実態を分析するうえで格好の事例と考えられ、本件を取り上げたこと自体が評価できる。とくにラス指数の変化を捉えた図3-1は非常に興味深い。説明変数の設定にあたっては、本件にまつわる制度的背景を踏まえた選択が行われており、結論も説得的であると考えられる。

4 課題

とはいえ、本論文に問題点や残された課題がまったくないというわけではない。第一に2章では交付税による行革インセンティブの効果はなかったと結論付けられているが、交付団体では100%近くに徴収率が上がっているため、行革インセンティブが観察されなかった可能性がある。著者は交付団体と不交付団体を外生的に与え、その徴収率の意思決定の差を調べているが、徴収率の差が交付団体と不交付団体との差を生み出している可能性も考慮する必要がある。実際、かろうじて不交付団体であった団体が交付税による補填を期待して、徴収を強化して交付団体に転じようとする行動は起こりうる。そのため一貫して交付団体、または不交付団体に居留するケースだけでなく、徴収率を操作することで交付団体と不交付団体のいずれに転じることが決定するようなモデルを構築すべきである。ま

たトービットモデルだけでなく、変換を施した徴収率を被説明変数とする線形モデルについても推定することによって、頑健性をテストすることが望ましい。

第二に、汚職が発覚して解雇されることによる雇用者のコストは公務員給与と民間給与の比較だけでなく、地域の就業率にも左右される。4章では汚職発覚件数の説明変数に修正ラス指数（ラス指数を都道府県のラス指数で除した値）を加えることで間接的にレファレンスとなる民間給与を捉えている。しかし再就職が困難な地域では汚職が発覚して解雇されることによるコストは高くなるはずで、失業率などの代理変数を加えることでコントロールすることが望ましい。

第三に、5章では銀行等引受債のスプレッドを被説明変数とするモデルで、競争環境を表す説明変数として民間金融機関の都道府県単位でみた HHI が用いられている。しかし HHI のパラメータは他のパラメータと比べるとケタ違いに大きい。説明変数間で何らかの相関が生じているため、不安定になっている可能性がある。市町村単位の HHI を投入する、不要な変数を整理するなどの工夫が求められる。

5 結 論

以上のように、若干の課題は残されているとはいえ、課題設定や分析視点の斬新さ、他の追随を許さないデータ蒐集、中央－地方政府関係の実態を分析するうえで格好の事例選択などの点から見て、本論文はきわめて高い水準にあり、博士論文として十分な条件を満たしていると評価できる。また、残された課題の多くは石田氏が今後取り組んで行くべきものとも考えられる。以上により、全員一致で本論文を博士（経済学）の学位を授与するにふさわしい水準にあると認定した。

平成 30 年 10 月 10 日

審査委員 持田信樹（主査）

林 正義

小川 光

佐藤泰裕

別所俊一郎