

博士論文（要約）

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

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年度に導入された行革インセンティブ算定制度の効果を検証した。しばしば、地方交付税は地方公共団体の税収を確保するインセンティブを阻害しているという批判がなされるが、こうした批判を受けて、歳出削減努力および徴収努力の実績値に応じて地方交付税額も変動する行革インセンティブ算定と呼ばれる算定方法が導入された。本章では、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推定した。さらに、同制度の導入の背景にあった「地方交付税は地方公共団体の税収を確保するインセンティブを阻害する」という議論が妥当であるかを検討するため、行革インセンティブ算定が導入される以前から、交付団体と不交付団体で徴収努力に違いがあったかを明らかにすることを試みた。

推定結果より、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ことが分かった。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かを検証したが、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（0.17%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といえる。

ただし、この結果は交付団体の徴収努力がむしろ過剰であることを示唆する。その理由は地方交付税制度が課税ベースの減少の一部を補てんする仕組みとなっていることに起因する。不交付団体は税収から徴収費用を控除した純税収、交付団体はそれに交付税を加算した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が、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。つまり、不交付団体は純税収を最大化するような徴収率を選択するが、それとは異なる（それよりも高い）徴収率を選択する交付団体では、一般にその純税収は最大化されな

い。しかし、交付団体と不交付団体との徴収率の差が0.17%ポイントに留まっていることを考えると、地方交付税制度が過剰な徴収努力を引き起こすとしても、厳しく批判されるほどの歪みとまではいえないだろう。

3章では、2013年に行われた国による地方公務員給与の減額要請に焦点を当て、給与減額要請に対する市町村の対応の違いを検証した。

2011年3月に発生した東日本大震災を受けて、国は国家公務員給与の減額を決定し、2013年には地方公共団体にも地方公務員の給与減額を要請した。しかし、地方側から強い反発を受けたため、国は地方財政計画で地方公務員の給与減額分の一部を「地域の元気づくり事業費」に振り替え、地方が地域活性化に取り組むための財政需要として、過去の給与水準および職員数の削減実績に応じて基準財政需要額を割り増す措置を講じた。2013年7月1日時点の調査によれば、1719市町村の約6割の1207市町村が既に国と同等の給与水準まで削減したか、国の要請を踏まえた給与減額を実施した。しかし、残りの約4割の市町村は給与減額を実施しておらず、給与減額を実施済みと回答した市町村でも給与減額の程度は異なっている。

こうした現状を踏まえ、本章では、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た。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と考えられる。この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。

地方公務員給与の水準に対する抑制圧力は、2013年の給与減額要請に始まったわけではなく、2006年に給与構造の見直しが行われてから地方公務員の平均給料月額も総体的に抑制基調で推移している。しかし、我が国では、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十分な検討が重ねられてきたとは言え、地方公

務員給与と汚職を扱った研究も皆無といってよい。他方で、海外では多くの実証研究が存在し、それらの分析によれば、公務員賃金が高いほど汚職が減少することが指摘されている。

そこで、4章では、公務員給与削減のデメリットとして考えられる汚職の発生に着目し、わが国で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かを検証した。また、汚職の再発防止策が有効に機能しているかもあわせて検討した。

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は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、その影響は限定的であり、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。

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。市区町村レベルでは、1742団体中、400団体で一般単独事業債の債務残高が臨時財政対策債のそれを上回っており（2013年度）、今日においても地方単独事業にかかる債務は依然として地方にとって大きな重荷になっている。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く、後述するように、公的資金による対応が求められるだろう。

第二の仮説については、地域金融機関の寡占が進んでいる地域ほど、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。むしろ、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。