

## 別紙 4

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

## 主 論 文 の 要 旨

論文題目 地方財源の自治体財政に与える影響評価

氏 名 前田 出

## 論 文 内 容 の 要 旨

本研究の目的は、我が国における地方財政研究の系譜を踏まえ、地方自治体に収入される財源、とりわけ国からの財政移転が、自治体財政に対して、どのような影響を与えているかについて明らかにすることにある。国が企図して補助金を交付したとしても、自治体が期待どおりの財政行動をとるとは限らず、制度的あるいは理論的に想定される自治体行動と、現実に表れる自治体行動が一致する保証はないからである。

国からの財政移転が地方財政に与える影響は、地方自治体が直面する予算制約をどのように変え、地方公共財の消費量が代替効果あるいは所得効果となってどのように表れるかという観点から分析することができる。そこでは、一般定額補助金と特定定率補助金を比較すると、同額ならば、特定定率補助金の方が補助対象財の供給が多くなるのに対し、一般定額補助金の方が地域の経済厚生が高まる。この結果は、中央政府や地方政府にとって政策遂行上、極めて重大である。一般定額補助金に分類される地方交付税は、算定の過程において特定の公共財の供給と直接ないし間接に関連しており、その結果「定額性」を相当程度失い、公共財の供給に対して定率補助金に類似した影響を与えているとの見解がある。一方で、特定定率補助金とされる国庫支出金は、地方公共支出と地域所得水準との関係では逆進的な配分構造となっており、地方交付税と同様の再分配機能をもっているとの指摘も存在する。政府間補助金に関する先行研究では、補助金の支出促進効果を通じて地方公共財の消費量がどう変化するかに関心が向けられてきたが、ここで、本研究が着目する補助金の「定額性」・「定率性」の度合をパラメータとして計測・比較する意義は大きい。

地方財政制度の根幹をなす地方交付税については、費用最小化に向けた事前のインセンティブや企業誘致などの税源涵養のためのインセンティブを阻害し、事後的に手厚い給付を行うことで、地方自治体にモラルハザードを引き起こす可能性が指摘されている。これは、確率的フロンティア・アプローチを適用し、地方交付税への依存率が事後的に自治体の非効率性を増長するという実証結果から得られる含意である。現在、地方財政

法第5条の特例として発行される臨時財政対策債（以下「臨財債」）の残高累増が、地方財政の大きな課題となっている。外部からの資金調達という意味では、地方債も自治体の財源として重要な役割を果たしているが、我が国の場合、地方交付税制度と地方債制度が密接に関連しているという点に大きな特徴がある。臨財債は、地方一般財源の不足に対処するため、普通交付税の算定過程において基準財政需要額の一部が振り替えられるものであり、実際は、自治体の自らイニシアティブで発行されたものではなく、地方交付税の財源不足を国に肩代わりさせられる特例債である。これを発行すると、その元利償還金の理論償還額が全額交付税措置される。しかし、当年度に地方交付税として現金を受け取ることと、当年度に地方債を発行した上で後年度に地方交付税措置を受けることが、自治体にとって等価であるかどうかはすぐれて実証的な問題である。

また、2017年の経済財政諮問会議での意見に象徴されるように、昨今の地方基金残高の累増が問題視されている。国が赤字国債を発行して地方に財政移転をしながら、地方側ではそれを原資に貯金を積み上げているのではないか、という指摘である。本来、財政調整機能が期待される地方債は、発行対象が地方財政法によって建設事業等に限定され、発行にあたり国への協議または届出を要することから、地方自治体にとって裁量的な資金調達手段ではない。故に、自治体の財源活用の方策上、決算収支の余剰を積み立てる財政調整基金などへの積立金が、裁量的であるという意味で財政調整機能において重要な役割を果たす。しかし、これまで地方交付税や国庫支出金、地方債といった財源が地方財政研究の主要テーマになってきたのとは対照的に、我が国における自治体基金に関する研究成果の蓄積が圧倒的に不足している。この現状は、欧米における地方政府の財政的余剰（fiscal slack）に関する研究の隆盛とも対照的である。

本論文は、5つの章によって構成される。第1章では、欧米で発達した地方財政理論が我が国の地方財政に援用され、研究が進展していく中で、現行制度に対してどのような分析がなされているかを特に地方財源の部分に焦点を当てて述べる。ここでは、地方自治体の歳入と歳出の間の因果関係に関する議論を取り上げた上で、政府間補助金に関する議論を概観する。また、地方交付税制度と表裏一体で運用されている地方債制度や、自治体の財政調整行動に関する論点についても、第2章以降で行う分析に先立って論述しておく。

第2章は「地方財源の定額性・定率性」と題し、中位投票者モデルをベースに、地方交付税や国庫支出金などの財源が一般定額補助金として機能しているか、特定定率補助金として機能しているかを検証する。ここでは、地方交付税が従前からの指摘のとおり定率化している一方で、国庫支出金が部分的に定額化しているという結果を得た。さらに、政府間補助金の配分方法を変更した場合に、定額性・定率性がどう変化するかをシミュレーションしたところ、現行の国庫支出金を減額するこ

とによって当該支出金の定率度が増すほか、国庫支出金や地方交付税の配分方法を人口基準にすることでそれらの補助金が定額化することが示された。第2章の議論は、伝統的な地方財政理論では地方交付税を一般定額補助金として、また国庫支出金を特定定率補助金として扱うのに対し、現行の財政移転制度が必ずしも伝統的な理論に整合する形で機能していないことを示唆する。この議論の政策的含意としては、補助金の交付要件や算定式の見直しと明確化が挙げられる。国から地方への財政移転を通じて、一般定額補助金に期待される所得の再分配効果や、特定定率補助金に期待される便益の拡散効果を生むには、定額補助あるいは定率補助に相応しい交付要件や算定式の設定が望まれる。

第3章「特例地方債による財源措置」では、確率的フロンティアモデルを用いて、普通交付税と臨財債について、自治体支出の非効率性に対する効果の差異を検証する。そこでは、市町村支出の非効率性に対し普通交付税が正の効果（＝非効率性を増す効果）を持つのは反対に、臨財債が負の効果（＝非効率性を減少させる効果）を持つという結果を得た。続いて実行した固定効果推定では、臨財債の発行団体が、後年度に元利償還金の全部が交付税措置されるにもかかわらず、定時償還に備えて減債基金へ積立てをする財政行動が確認された。これらは、いずれも臨財債と普通交付税が不完全代替であることを示唆する結果である。分析結果を踏まえると、地方債発行と地方交付税措置という仕組みを用いて制度設計された臨財債は、発行団体に実負担が生じて財政規律が働くのと裏腹に、地方交付税制度に期待される財源調整機能や財源保障機能を十分に果たしていない可能性がある。この議論の帰結として、元利償還金に対する補填措置が実額ベースでなされ、後年度負担が実質ゼロに等しくなければ、臨財債が普通交付税の代替財源として機能し得ないことが含意として示唆される。

続く第4章では「地方基金の積立要因」と題し、昨今の基金残高の累増に地方自治体の効率化努力が寄与してきたのかを分析の主眼に検証を行う。具体的には、確率的フロンティア分析によって各自治体の非効率性を導出した上で、当該非効率性などが基金増加に与える影響を検証する。そこでは、地方基金残高の累増は、自治体の「効率化努力」が一要因であったことが明らかになった。ただし、東日本大震災の被災自治体においては、震災復興に係る国からの交付金等によって、効率性は低下しても基金が積み上がっている可能性がある。以上の分析結果は、国からの財政移転や地方税収、さらに自治体の「効率化努力」が複合的な要因となって地方基金の増加に作用したことを示唆する。得られる含意は、年度を跨ぐ財政調整機能の拡充である。地方債発行に係る国の関与の見直しや、運転資金への地方債の活用など、地方債のフレキシブルな制度運用が望まれる。

最後に第5章では、各章で得られた含意や残された課題についてまとめ、結びとする。