

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 9 日現在

機関番号：34403

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26380383

研究課題名(和文) 地方歳出の効率化と地方財政調整制度

研究課題名(英文) Promotion of efficiency in government expenditure via fiscal adjustment

研究代表者

齊藤 慎(SAITO, SHIN)

大阪学院大学・経済学部・教授

研究者番号：70093565

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,200,000円

研究成果の概要(和文)：別個テーマとして取り扱われてきた、地方歳出の効率化と地方財政調整制度を同時に考察し、地方財政調整制度のあるべき姿を探った。効率化を計測する代表的な手法としては、確率フロンティア分析(SFA)や包絡分析法(DEA)があり、警察費・教育費などの効率化が測定されてきた。いずれの手法とも、非効率性を数値化でき、要因分析できることが特徴である。ただし、注意すべきは、公的部門内での相対的な効率性を測定している点である。この点に着目すると、地方財政調整制度における財政調整の指標の一部に効率化の指標を取り入れることが可能であることを示した。

研究成果の概要(英文)：We gave thought to an appropriate system of tax allocations to local governments from the point of view of economic efficiency. Some expenditures, such as police service, were indicative of inefficiency by the method of SFA or DEA. We showed that Local Allocation Tax system could include productivity incentive, and also showed amendment clause, called "Top-runner" clause, became effective since 2016.

研究分野：地方財政論

キーワード：地方財政調整制度 効率性 地方歳出 人口減少

1. 研究開始当初の背景

地方歳出に関しては膨大な実証的研究がなされてきているが、個別自治体の地方歳出総額が過大であるとの観点からの研究はあまりない。その大きな理由は、研究が個別歳出を対象とするため、あるいは国歳出(特に地方交付税交付金および国庫出金)との密接な関連を考慮に入れていないためと思われる。このため、本研究では、歳出総額を対象とした効率化の研究を行うとともに、歳出を可能とする地方交付税交付金の効果を明らかにした。

2. 研究の目的

既存研究では、地方歳出の効率化と地方財政調整制度とはそれぞれ別個のテーマとして取り扱われており、個別自治体の歳出に地方財政調整制度が与える効果は明示的・総合的に示されてこなかった。本研究では、歳出効率化の観点から地方歳出の決定要因を考察し、その重要な要因として地方財政調整制度のあり方を研究する。この研究成果として現状の歳出が過大であり、効率化が可能であることを示した。

3. 研究の方法

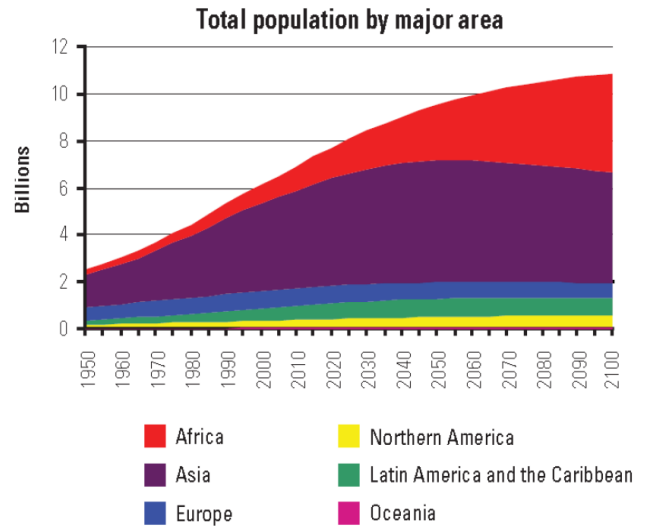
これまでの歳出効率化の実証研究をサーベイし、地方歳出に関しどの程度の効率化が可能と考えられているかを概観し、ベンチマークとする。これを基準として、さらに財政状況などにより、どの程度歳出が水ぶくれしているかのおおよその規模を推測する。この推測に際しては、通常行われる決算データの統計分析のみでは十分でないため、ヒアリングなどを併用した。

4. 研究成果

財政における地方歳出規模を中・長期的に規定するのは、それぞれの時代の経済状況や選好に加えて人口動向が大きな役割を果たす。

2013年12月に『中央公論』に掲載された、いわゆる増田論文は、そのタイトル「戦慄のシミュレーション、2040年地方消滅。「極点社会」が到来する」から理解できるように、人口減少が地方自治体の存立に関わるとの観点から論じられているが、本研究ではより広い視点から人口問題および地方財政問題を論じたのが特徴である。毎年産まれてくる子どもの数が急激に減少していくことを少子化と呼んでいる。少子化は日本だけの問題ではなく先進国共通の課題であり、フランスを始めとしてヨーロッパ諸国では19世紀末から20世紀初頭にかけて大きな問題となっていたが、1995年以降に先進国では少し改善がみられる国々がある。ヨーロッパが人口減少にどのように対処しようとしているかは日本の今後を考える上でも有益と思われるので、EU(欧州委員会)が2005年3月に発表した『人口変動への対応 - 世代間の新たな

連帯』での指摘を取り上げた。日本全体としての人口減少とともに、地方自治体をどのような形で、どのように配置するかの観点が必要な点である。



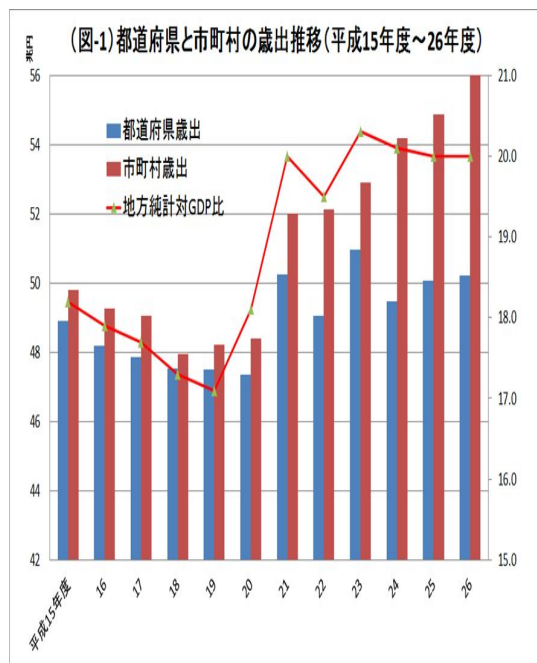
出所) United Nations World Population Prospects: The 2012 Revision

人口減少社会に向けての一つの処方箋として「地方創生」が提起された。最近10年間の地方歳出の動向から見て取れるように、2009(平成21)年度に、それまでの縮減の傾向が一転して急増している。その後2011年度頃からは市町村歳出が徐々に増加し今日に至っている。2009年度歳出の急増は、2008年9月15日に、アメリカでリーマン・ブラザーズが破綻したことなどを契機とする、いわゆる「リーマンショック」への国・地方の対応が大きな要因である。その後の2011年度頃からの歳出増加は、景気対策に加えて、その後の景気回復による税収増加と2014年4月からの消費税率(地方消費税を含む)アップに支えられている。その結果、2014年度には市町村歳出は56兆円、都道府県との単純合計で106兆円にも達し、2003年度に比して7兆円程度増加している。しかし、2009年度以降の最近の増加については注意が必要である。地方歳出純対GDP比から理解されるように、経済活動と比較するとそれほど増加していない。もう少し詳しくみると、近年はむしろやや減少している。つまり、経済規模の拡大にほぼ応じた歳出増加となっており、高齢化等の財政需要の要因が歳出総額にどの程度影響しているかは明確ではないことである。これは財政のメカニズムを歳入面から考えると分かりやすい。公債増加あるいは増税などの増収策を何らかの形で考えない限り、経済活動に対応した税収が得られ、経済規模に応じた歳出規模になるからである。地方財政全体としてはこのようになるが、地域別に考えると税収は偏在する傾向がある。法人課税に代表されるように、経済活動の活発な地域の税収が著しく増加し、地域

間の格差が偏りがちになる。

しかし一方で、社会保障関係費の増加を背景に民生費が増加し続け、市町村歳出に占める民生費の比率は 35.3%と最も大きな比率を占める。民生費の内訳は、児童福祉費が最大の割合(民生費総額の 35.7%)を占め、総合的な福祉対策に要する経費である社会福祉費(同 25.1%)、老人福祉費(同 18.2%)、生活保護費(同 19.2%)、災害救助費(同 1.8%)の順となっている。特に都市部では民生費の割合が著しく高くなり、結果として他の歳出が抑制されることになる。

どの地域でも標準的な公共サービスを行うことができるためには、地域間格差が大きくなり過ぎないことと、歳出の効率化が必要であるが、それだけでは税収の乏しい地域でのサービス提供に十分ではない。このため、地方交付税を中心とする地域間の財政調整が長くなされてきた。2014 年度の市町村歳入 58 兆 1,305 億円中で地方税収は 32.7%に過ぎず、地方交付税・地方特例交付金・譲与税および国庫支出金などの移転が 34.6%を占め、地方税を上回る。しかし、それでも格差縮小が十分ではないとの判断から、近年では税制度にまで踏み込んだ格差縮小政策が強化されている。このため、都市部の市町村は経済力に応じた税収を確保し難しくなっている。税と財政調整の役割分担をどのように考えるかについての議論が必要である。



最後に、地方歳出効率化と地方財政調整制度のあり方について述べる。2001年から始まる小泉内閣では「聖域なき構造改革」を掲げ、新たに設置された経済財政諮問会議での議論を元に NPM (New Public Management) 手法を採用した大胆な行財政構造改革がなされた。その問題意識は、「日本経済は、世界的規模での社会経済変動の中、単なる景気循環

ではなく、複合的な構造要因による停滞に直面しています。不良債権や財政赤字など「負の遺産」を抱え、戦後経験したことのないデフレ状態が継続し、経済活動と国民生活に大きな影響を与えています(後略)」であり、現在にも通じる課題である。

公的部門の民営化や民間活力の導入等による財政部門の効率化や経済の活性化の観点からのマクロ的な評価はきわめて難しいが、個別にはいくつかの評価手法が開発されてきた。まず、大きな進展は効率化の測定に関してである。包絡分析法(DEA: Data Envelope Analysis)と呼ばれるオペレーションリサーチ(OR)手法を財政分野でいち早く用いたのが宮良いずみ・福重元嗣(2002)であり、その後、公営病院や公共交通事業の効率性などさまざまな対象に適用されている。効率性分析に確率変数を導入した確率フロンティア分析(SFA: Stochastic Frontier Analysis)を用いて小学校と保育サービスを分析したのが、國崎稔・中村和之(1994)であり、その後も警察サービス、公共投資などの研究がなされている。

いずれの手法とも、分析の前提が正しいとすればという条件付きであるが、非効率性を数値化でき、それを要因分析できることが特徴である。ただし、注意すべきは、公的部門内の相対的な効率性であり、民間部門の効率性との対比ではないことである。

地方交付税には財政調整機能と財源保障機能があり、財源保障機能が手厚すぎるのではないかと指摘がなされてきた。これに対し、地方団体の財政的な自由度はそれほど大きくなく、地方交付税の影響が限定的であるとの研究もある。これまでの研究では、地方歳出の効率化と地方財政調整制度とはそれぞれ別個のテーマとして取り扱われることが多く、個別自治体の歳出効率化に地方財政調整制度が与える効果は明示的・総合的に示されてこなかった。

ここでは、地方税等の自主財源をほぼ所与として、既述した歳出効率性の観点から概観してみよう。既述した効率化の分析が有効となる。団体間の比較や歳出の自由度が高い分野などを分析することにより、どのような団体のどの歳出が非効率化をあぶり出すことができれば、その結果は非効率な行政を行っている団体への移転を縮減するという形で現実の政策に反映され得る。前節で概観したように、さまざまな行政や自治体についての非効率性が研究されてきており、その蓄積を活用して地方交付税のあり方を再考することが望まれる。その点では、公的部門内の相対的な効率性という特性をうまく活用しているのが、基準財需要額算定に際し 2016 年度から本庁舎清掃・夜間警備や体育館管理および一般ごみ収集(市町村分のみ)など 16 業務について適用されるようになった「トップランナー方式」である。この方式は民間委託や指定管理者導入などを前提として必要

な費用を見直すものであり、対象業務拡大を検討することになっている。ただし、非効率の要因分析が欠かせないことは言うまでもない。地方交付税との関連で非効率的な自治体の財政改善努力を推計した研究が田近栄治・宮崎毅(2008)において既になされている。ここまでは、自主財源はほぼ所与として議論してきたが、効率化に関して筆者はすこし異なった考えを持っている。民間委託などによる歳出削減を選択しない場合に課税努力の自由度も残す方がよいように思える。

5. 主な発表論文(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 3 件)

齊藤 慎、財政学の到達点と課題：財政学における数量分析の変遷について、財政研究(日本財政学会誌) 査読無し、第 13 巻、2017、印刷中。

齊藤 慎、地方創生 X 財政、マッセ OSAKA 開設 20 周年記念誌、査読無し、第 1 巻、2016、pp.11-17.

齊藤 慎、人口減少と自治体財政、研究紀要(マッセ OSAKA) 査読無し、第 18 巻、2015、pp.3-16.

〔学会発表〕(計 0 件)

〔図書〕(計 0 件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織
(1)研究代表者

齊藤 慎(SAITO,Shin)
大阪学院大学・経済学部・教授
研究者番号：70093565

(2)研究分担者
()

研究者番号：

(3)連携研究者
()

研究者番号：

(4)研究協力者
()