

令和 4 年 6 月 20 日現在

機関番号：32665

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2018～2021

課題番号：18K01646

研究課題名（和文）地方財政健全化法と地方自治体の将来負担に関する研究

研究課題名（英文）The Research on the Act on Assurance of Sound Financial Status of Local Governments and Local Public Debt in Japan

研究代表者

鷲見 英司（SUMI, Eiji）

日本大学・経済学部・教授

研究者番号：60337219

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,800,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、地方財政健全化法下における、地方自治体の財政調整基金の増加要因を計量分析を用いて検証した。その結果、1) 都道府県や市区町村の多くで、過去30年間に於ける基金の取崩し規模を超過してより多くの財政調整基金を保有している可能性が示された。2) 非合併自治体は歳出削減を通じて財政調整基金を積み増してきたことが明らかになった。さらに、地方自治体にとって望ましい財政調整基金残高の水準等に関する質問紙調査（回答978市町村）を行った。その結果、市町村が望ましいと考える水準の最頻値が標準財政規模の10～20%であることが明らかになった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

地方財政健全化法下では、健全化判断比率を改善させるために、地方自治体は合理的水準以上に基金残高を増加させたり、債務増加を抑制する可能性がある。そのため、地方財政健全化法下での地方自治体の資産や将来負担の正確な把握や財政行動に関する検証が学術的・社会的にも求められている。本研究は資産と債務の両面から、地方自治体の財政調整基金残高の積み増し行動や望ましいと考える水準の把握、有形固定資産の老朽化対策の先送りの実態を明らかにすることで貢献した。

研究成果の概要（英文）：This study investigated what factors affect the increase of fiscal adjustment funds (rainy-days funds) of local government by using statistical analysis under the Act on Assurance of Sound Financial Status of Local Governments. Main findings are as follows. We found that 1) many local governments tend to possess rainy-days fund balance which exceeds the amount of reduction of funds in past 30 years. 2) non-merger municipalities increased their rainy-days fund balance by cutting expenditures. In addition, we examined whether political competition in mayoral election reduces cost inefficiency of local government. We found that the desirable level of rainy-days fund balance for many municipalities is 10-20% of standard fiscal scale by questionnaire study conducted on 978 municipalities.

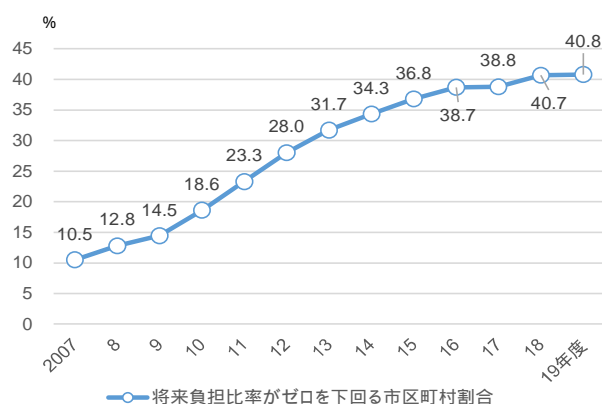
研究分野：地方財政

キーワード：地方財政健全化法 健全化判断比率 財政調整基金

### 1. 研究開始当初の背景

わが国の地方財政の現状をみると、地方財政健全化法によって導入された健全化判断比率が早期健全化基準を上回る自治体が 2008 年度の 22 団体から 13 年度以降は夕張市のみとなり、健全化が著しく進んだ。なかでも、地方自治体が抱える将来負担の大きさを示す「将来負担比率」は、その値がゼロ以下になり、将来の債務負担が存在しないと判断される市区町村の割合は 2008 年度の 12.8% (230/1,798 市区町村) から 15 年度には 36.8% (641/1,741 市区町村) に増加していた。つまり、制度施行から 8 年で 1/3 超の市区町村が、将来の債務負担が存在しないと判断されていた (2019 年度決算では同割合は全市区町村の 40.8% に増加)。将来負担比率は、以下の式の分子から明らかのように、総債務を削減しなくても、控除項目である充当可能基金を合理的水準以上に増加させれば改善し、また公共施設の老朽化を放置して必要な施設の更新投資を先送りすれば、総債務の増加を抑制でき、将来負担比率が改善する。そのため、総債務より控除項目が大きくなれば、純債務が負になり、将来負担比率がマイナスになる。

図 将来負担比率がゼロを下回った自治体割合



注：総務省資料より作成。

#### 将来負担比率

$$= \{ \text{総債務} - (\text{充当可能基金} + \text{交付税措置見込額} + \text{特定歳入見込額}) \} / \text{標準財政規模}$$

このように、将来負担比率が(予備的動機等で説明される)合理的水準以上の資産増加を促し、債務を見かけ上小さくさせていた可能性がある。そこで、地方財政を真に健全化するには、地方自治体の資産や将来負担の正確な把握、地方財政健全化法の改革に関する学術的検証・評価が求められていた。

### 2. 研究の目的

地方財政を健全化するには、地方自治体の資産や将来負担の正確な把握、地方財政健全化法や健全化判断比率の改革に関する学術的検証・評価が求められており、本研究は資産と債務の両面から、こうした要請に対する貢献を目的とした。

地方財政健全化法下では、基金残高を増やすこと、債務の増加を抑制することが財政状況の改善に寄与するため、合理的水準以上にこれらが促進された可能性がある。そのため、資産に関する分析では、地方自治体の財政調整基金残高が著しく増加した要因をパネルデータを用いた定量的分析から明らかにすること、また、その水準のあり方について各自治体がどのような考えを持って積立を行っているかを質問紙調査に基づいて明らかにすること、債務に関する分析では、「統一的な基準による財務書類」を用いて、公共施設等の資産老朽化度と将来負担比率との関係进行分析することを通じて、有形固定資産の老朽化対策が先送りされているかどうかを明らかにすることを目的とした。

### 3. 研究の方法

本研究は、財政データ等を用いた計量分析だけでなく、独自に実施した質問紙調査から得られた、市町村の財政調整基金等の積立に関する考え方やルール、財政健全化策等に関する定性情報を用いている点で特徴がある。

#### 1) 市町村の財政調整基金の積立行動に関する計量分析

財政調整基金残高が著しく増加した要因については、市町村のパネルデータを用いた固定効果分析によって、地方自治体の基金積立行動の実態を定量的に明らかにした。具体的には、本研究では、2006 年度から 2015 年度までの市町村パネルデータを用いて、合併自治体と非合併自治体の違いにも着目し、財政調整基金の積立行動を固定効果モデルを推定することで検証した。

$$Y_{i,t} = \delta_0 + \theta M_{i,t} + \beta X_{i,t} + \gamma(M_{i,t} * X_{i,t}) + v_i + \tau_t + u_{i,t}$$

ここで、 $Y$ は財政調整基金残高の差分、 $X$ は財政変数、 $M$ は合併の有無、 $v$ は固定効果、 $\tau$ は時間効果、 $u$ は誤差項である。また、 $i$ は市町村、 $t$ は年度を表す。

#### 2) 財政調整基金の積立行動や望ましい水準に関する質問紙調査

地方自治体が実際にどのような基準に基づいて財政調整基金を積み立てるか、またどのよう

な財政健全化策が実施されてきたかを把握するために、全国市町村を対象として、質問紙調査を実施した。本調査は、各地方自治体における財政調整基金残高等の積立基準、自治体が判断する望ましい残高水準や地方財政健全化法成立以降の具体的な財政健全化策について全国市町村財政担当課に回答を依頼した。1,709市町村（1,718市町村のうち福島県内の6町3村を除く）に2020年12月に郵送し、978市町村から回答を得た（回収率は57.2%）。

#### 4. 研究成果

資産に関する研究として(1)～(3)、債務に関する研究として(4)、さらに地方財政健全化法の財政規律への影響等の地方財政の効率性に関する包括的な研究として(5)の研究を行った。具体的な成果は以下の通りである。

##### (1) 財政調整基金の合理的水準に関する考察

1996年度から2016年度までの長期にわたる都道府県別、市区町村別の財政調整基金のデータベースを構築し、財政調整基金の水準がその目的に照らして適正であるかどうかを定量的に分析した。具体的な成果は以下の通りである。第1に、都道府県、市区町村別の決算データを用いて、財政調整基金残高は、都道府県で標準財政規模比の4%超、東京特別区で30%超、政令市・中核市・特例市で10%超、一般市で20%超、町村で40%超に達していることを明らかにした。第2に、過去20年の財政調整基金の取り崩し規模に関する分析結果から、3年程度の中期的な財政運営を考えた場合、仮に1%程度しか発生しないような財政リスク（基金の取り崩し）に備える場合でも、都道府県では標準財政規模の5%未満、都市では10%未満、町村では20%未満の財政調整基金残高を保有していれば財源不足に対応できると結論づけた。これらを合理的水準とすれば、2016年度においては、都道府県の30%程度（14団体）、東京特別区のすべて、都市の80%弱（550団体）、町村も同様に80%弱程度（661団体）が、合理的水準を超過してより多くの財政調整基金を保有している可能性が示された。

##### (2) 市町村における財政調整基金の積立要因に関する実証分析

合併自治体では合併算定替による国からの財政支援が財政調整基金の財源になっていた可能性があるのに対して、非合併自治体には国からの財政支援がなかったため、何らかの歳出削減や歳入増加策を行わない限り、財政調整基金の積立を増加させることは難しい状況にあった。そこで、合併市町村と非合併市町村のパネルデータを用いて、合併・非合併自治体それぞれの財政調整基金の積立行動を検証した。

主な分析の結果は以下の通りである。第1に、合併自治体は合併算定替による普通交付税増加額が財政調整基金の積立に充当されていた。第2に、非合併自治体は合併自治体と比べて、歳出削減を通じて財政調整基金の積立財源を捻出した可能性が高いことが示された。具体的には、非合併都市は単独事業費を削減し、非合併町村は扶助費を削減することを通じて財源を確保し、財政調整基金を積み増してきた。非合併自治体では、合併による財政支援措置がないため、将来の交付税や税収の減収期待や高齢化等による財政需要の増加に備え、歳出削減を通じて、財政調整基金を増加させたと見られる。

##### (3) 市町村における財政調整基金残高と財政健全化策に関する質問紙調査

2020年12月に全国市町村財政担当課に対して実施したアンケート調査は、978市町村から回答を得た。その回答自治体の構成が実際の市町村の類似団体区分を反映していること、都道府県別分布も同様に実際の市町村分布を反映していること、さらに、財政調整基金残高（標準財政規模比）の分布は、Kolmogorov-Smirnov検定の結果、回答団体と非回答団体で有意に差がないことを確認した。

主な分析結果は以下の通りである。第1に、財政調整基金を積み立てる基準として、標準財政規模の一定割合を採用する自治体が3分の2弱程度であることが明らかになった。第2に、令和元年度決算で見た実際の財政調整基金残高（標準財政規模比）の分布の最頻値は10～20%に対して、市町村が望ましいと考える水準の最頻値も10～20%で同水準にあることを明らかにした。第3に、新型コロナウイルス感染症拡大後の望ましい財政調整基金残高の水準は83.0%が変化なしと回答した。これは国からの新型コロナ対策交付金の継続を前提として変化なしと回答したものと推察された。第4に、地方財政健全化法施行後の財政健全化策についても調査した結果、財政健全化策は98.9%の団体で実施され、実質公債費比率が5%未満の財政状況の良い自治体では実施されていないこと、また、都市ではほぼ10対策以上を実施していたが、町村では平均して6～7の対策しか行われておらず、都市と町村とでの違いが明らかになった。これは都市のほうが厳しい財政状況下であり、地方財政健全化法の下で財政健全化に積極的であったことを示している。

##### (4) 統一的な基準による地方公会計財務分析指標を用いた地方財政状況

総務省「統一的な基準による財務書類に関する情報\*」から、財務分析指標のデータベースを構築し、財務分析指標を用いた自治体間の財政状況の比較分析を行った。具体的には、「貸借対照表」、「行政コスト計算書」、「純資産変動計算書」及び「資金収支計算書」より、資産の状況、資産と負債の比率、負債の状況、行政コストの状況、受益者負担の状況、弾力性の6

つの分析の視点から、住民一人当たり資産額、歳入額対資産比率、有形固定資産減価償却率、純資産比率、将来世代負担比率、住民一人当たり負債額、基礎的財政収支、住民一人当たり行政コスト、受益者負担の割合、行政コスト対税収等比率の各指標を構築し、都道府県、都市（政令指定都市・中核市・特例市、一般市（人口規模別））及び町村別に、各指標の分布の実態を明らかにした。

本研究の主な成果は、有形固定資産の老朽化対策の先送りの実態を明らかにするために、資産の経年化の状況を表す有形固定資産減価償却率と将来負担比率との関係を分析し、2016年度において、有形固定資産減価償却率が70%を超えているにもかかわらず、39団体（政令市・中核市・特例市3団体、一般市14団体、町村22団体）で将来負担比率が50%以下であり、さらに、政令市・中核市・特例市1団体、一般市6団体、町村22団体の計29団体で、将来負担比率がゼロ以下であり、これらでは有形固定資産の老朽化対策が先送りされている可能性等明らかにした点である。

（\*：[https://www.soumu.go.jp/iken/kokaikei/kakomo\\_chihou\\_zaimusyorui.html](https://www.soumu.go.jp/iken/kokaikei/kakomo_chihou_zaimusyorui.html)：2022年5月15日確認）

#### (5) 地方財政の効率性に関する研究

わが国の地方財政では、「地方財政計画」における地方財源不足額が解消される見通しが立たず、財源を臨時財政対策債に依存して負担を将来に先送りしている。わが国の地方財政は持続可能性があるとは言えず、効率化は喫緊の課題である。そこで、地方財政健全化法の成立の前後で地方財政運営の効率性がどのように変化したかについて、確率フロンティア分析を用いて、地方自治体の非効率要因を多面的に検証した。本研究と関連する一連の研究成果は、地方財政の効率性に関する研究論文（下記の引用論文[1]～[6]）に、費用非効率性の経済理論、確率費用フロンティアモデルと費用効率性の推計方法、地方政府（地方財政）の効率性に関する国内外の経済学的研究（政治間補助金制度や政治的要因と地方政府の効率性）について整理した章を加えたうえで、博士論文（「地方財政の効率性に関する実証分析」）にまとめ、さらに、研究書として『地方財政効率化の政治経済分析』（勁草書房）を刊行した。

わが国における地方財政の非効率性に関する先行研究は、海外での多様な研究蓄積に対して、地方交付税制度の非効率効果を扱ったものが中心であり、また、費用関数を推定する際の地方公共サービスのアウトプットデータの構築が障害となって、単年度のクロスセクション分析に限定されていた。これに対して、本研究の特筆すべき成果は、第1に、地方公共サービスのアウトプットデータを独自に構築したことによって、パネルデータを用いた確率フロンティア費用関数の推定を可能としたこと、第2に、わが国の地方財政における費用非効率の発生要因として、地方財政健全化法は費用効率性の改善に寄与していないこと（研究書第3章）、長期政権化が非効率化をもたらす財政規律を弛緩させること（第7章）、合併算定替による普通交付税の増加が合併自治体の財政規律を弛緩させること（第5章）及び自治体の将来債務負担への地方交付税措置が財政規律を弛緩させること（第6章）を明らかにした点にある。第3に、包括的に行った確率フロンティア費用関数の推定結果から、都市では経常経費の10.1%から15.6%（平均値は12.9%）が浪費されており、町村では経常経費の29.8%が浪費されていたこと（つまり、地方行政サービス水準を維持したまま、都市は13%程度、町村は30%程度の経常経費の削減が平均的に可能であること）を明らかにしたことが挙げられる。

#### < 引用文献 >

- [1] 「地方財政健全化法下での地方自治体の財政健全化行動の実証分析」、鷲見英司、『日本地方財政学会研究叢書』、査読有、22号、130 - 156、2014。
- [2] 「地方財政健全化法による地方自治体の効率化効果に関する実証分析」、鷲見英司、『日本地方財政学会研究叢書』、査読有、23号、31 - 54、2015。
- [3] 「地方交付税の合併算定替と合併自治体の効率性に関するパネルデータ分析」、宮下量久・鷲見英司、『財政研究』、査読有、第12巻、170 - 186、2016。
- [4] 「首長選挙における無投票当選の発生要因」、鷲見英司、『公共選択』、査読無、68号、85 - 102、2017。
- [5] 「首長選挙と地方財政の効率性に関する実証分析」、鷲見英司、『総合政策研究』（関西学院大学）、査読無、55号、41 - 51、2018。
- [6] 「地方自治体の将来負担と効率性に関する実証分析」、鷲見英司、『日本地方財政学会研究叢書』、査読有、第25号、29 - 55、2018。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 2件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 4件）

1. 著者名 鷲見英司	4. 巻 無
2. 論文標題 地方財政の効率性に関する実証分析	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 新潟大学博士学位論文	6. 最初と最後の頁 1 167
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 鷲見英司	4. 巻 108
2. 論文標題 統一的な基準による地方公会計財務分析指標を用いた地方財政状況	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 新潟大学経済論集	6. 最初と最後の頁 53 85
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 鷲見英司	4. 巻 第106号
2. 論文標題 財政調整基金の合理的水準に関する予備的考察	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 新潟大学経済論集	6. 最初と最後の頁 59 85
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 宮下量久・鷲見英司	4. 巻 43号(4)
2. 論文標題 市町村における財政調整基金の積立要因に関する実証分析	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 計画行政	6. 最初と最後の頁 39 47
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 鷲見英司	4. 巻 第91巻第2号
2. 論文標題 市町村における財政調整基金残高と財政健全化策に関する質問紙調査報告	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 経済集志	6. 最初と最後の頁 53 85
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計1件

1. 著者名 鷲見英司	4. 発行年 2021年
2. 出版社 勁草書房	5. 総ページ数 228
3. 書名 地方財政効率化の政治経済分析	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------