

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 11 日現在

機関番号：13101

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530344

研究課題名(和文) 地方財政再生制度下における地方自治体の財政運営と制度評価に関する研究

研究課題名(英文) The research on financial soundness of local governments under the Act on Assurance of Sound Financial Status of Local Governments in Japan

研究代表者

鷲見 英司 (SUMI, EIJI)

新潟大学・人文社会・教育科学系・准教授

研究者番号：60337219

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、地方財政健全化法(2007年成立)によって導入された、新しい地方財政再生制度が地方自治体の財政を健全化させたかどうかを統計学的手法を用いて検証した。新地方財政再生制度の下で、早期に健全化が必要と判断される早期健全化段階にある地方自治体(市町村)のうち、特に公債費負担が増加した自治体では、公債費や地方債残高の削減、積立金の増加、実質単年度収支の改善などの財政健全化を意図した財政運営が確認された。このように、新しい地方財政再生制度の導入によって、財政状況が悪化した自治体に財政健全化を意図した財政運営が早期に促されたことは、地方財政再建制度改革の意義ある成果と結論づけることができる。

研究成果の概要(英文)：This study investigated whether new system of financial reconstruction of local governments promoted financial soundness of local government under the Act on Assurance of Sound Financial Status of Local Governments that was enacted in 2007 in Japan. The empirical results suggest that financial soundness was especially promoted in municipalities in the Early Financial Soundness Restoring Stage that force to achieve financial soundness quickly, by reducing their burden of local bonds and improving their financial balances. The results indicate that institutional reform of financial reconstruction of local governments have effect of their financial soundness in the early stage.

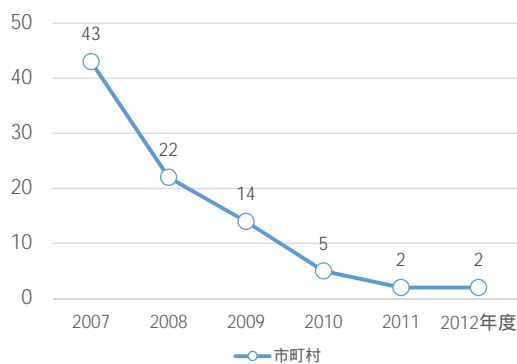
研究分野：地方財政学

キーワード：財政学 地方財政学 地方財政健全化法 健全化判断比率

1. 研究開始当初の背景

2007年度の地方財政健全化法成立から4年を経た2010年度の地方財政の状況をみると、健全化判断比率が早期健全化基準を上回った自治体数は、2007年度決算の43自治体から、わずか5自治体へと確実に減少し、地方財政再生制度下での地方自治体財政の健全化の進展が裏付けられた(図1参照)。その一方で、2011年度の地方財政計画上の財源不足額は14.2兆円(2009年度以降は毎年度10兆円以上)あり、また地方債残高の増加(都道府県と市町村の地方債残高は、2000年度の128.1兆円から2011年度には143.2兆円へと増加)等にみられる地方財政全体の財政状況は悪化の一途を辿っていた。

図1 早期健全化基準を上回った市町村数



注：都道府県はすべて基準未滿。総務省資料より作成。

本研究は、旧財政再生制度下で申請者が行った研究を継続発展し、新地方財政再生制度が地方財政の健全化に寄与したかどうかについて、地方財政論の立場から検証を行った。

2. 研究の目的

新地方財政再生制度下での地方自治体の財政運営や財政健全化効果に関する研究は、夕張市等の地方自治体が財政破綻に陥った原因の究明やそれらの財政健全化策等を扱った事例研究が存在するのみで、包括的で定量的な研究がなされていなかった。そのため、本研究では、新地方財政再生制度が地方自治体の財政運営や財政健全化に与えた効果を定量的に分析し、新地方財政再生制度の財政効率化効果を評価することを目的とした。

3. 研究の方法

以下、主たる成果である雑誌論文 について記載する。

健全化判断比率(実質赤字比率、連結赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率)の導入によって、新地方財政再生制度下で地方自治体は実質赤字、公債費負担、将来負担から財政状況を連結して把握されるようになり、

会計間操作によって財政状況を見かけ上良く見せることはできなくなった。さらに、新地方財政再生制度下では、健全化判断比率が早期健全化基準や再生基準を上回った自治体には、財政健全化の具体策を示した「財政健全化計画」や「財政再生計画」の策定が義務づけられた。

そのため、早期健全化団体(健全化判断比率が早期健全化基準を上回った自治体)や再生団体(健全化判断比率が再生基準を上回った自治体)は特に健全化判断比率の改善を重視した財政運営を行うと期待される。表1は、実際に健全化計画を策定した22自治体の「実施状況報告」、「財政健全化完了報告」に基づき、財政健全化策とその実施状況をまとめたものである。表1の通り、歳入確保策として超過課税や徴収率の向上による税収確保、手数料・使用料の徴収強化、地方債発行の抑制及び資産売却、歳出削減策として人件費等の経常的経費の削減や投資的経費の削減がそれぞれ実施された。また、実質公債費比率の抑制のために公営企業会計の効率化による特別会計への繰出金の抑制、公債費の軽減・平準化のために地方債に対する国の補償金免除繰上償還制度(行政改革の実施等を条件に財政融資資金の貸付金の一部を、補償金を免除した繰上償還が認められる。2007年度から2009年度までの3年間で毎年度1,000以上の市町村が実施し、補償金免除相当額は7,571億円とされる。)や県の健全化貸付金(無利子貸付)が活用された。

表1 早期健全化団体の主な財政健全化策

財政健全化策	実施自治体数
税収確保	13 (59.1%)
使用料・手数料確保	12 (54.5%)
資産売却	13 (59.1%)
人件費の削減	18 (81.8%)
扶助費の削減	2 (9.1%)
物件費・維持補修費の削減	6 (27.3%)
補助費等の削減	7 (31.8%)
特別会計への準元利償還金繰出金、基準外繰出金の削減	8 (36.4%)
投資的経費の削減(地方債発行抑制)	12 (54.5%)
繰上償還による公債費負担の軽減	22 (100%)
・国の公的資金補償金免除繰上償還	22 (100%)
・県の健全化貸付金(無利子貸付)	4 (18.2%)
各種公共施設に係る運営等の見直し	8 (36.4%)

注：実施自治体数は、財政健全化策を実施した自治体数を「健全化計画完了報告」、「実施状況報告」に基づきカウントしたもので、()内は22自治体の実施率。

新地方財政再生制度下で、財政状況が悪化した自治体ほど積極的に財政健全化を意図した財政運営を実施するという仮説を立て、地方自治体間の歳入・歳出行動に有意な差が存在するかどうかを回帰分析によって検証した。

被説明変数には、早期健全化基準を上回った自治体が報告した「財政健全化計画」や「健全化完了報告」等に基づき、歳入、歳出、資産・負債及び財政収支から 21 変数を選択した（表 1 には早期健全化団体と再生団体の主な財政健全化策のみをまとめた）。

主な説明変数には、表 2 の通り、財政状況が悪化した自治体のダミー変数を用いた。具体的には、「早期健全化予備団体」、「早期健全化団体」及び「再生団体」の 3 段階に区分し、さらに悪化した健全化判断比率別に、「早期健全化予備団体」は実質赤字団体、連結赤字団体及び実質公債費比率が 18%以上 25%未滿となった起債許可団体の 3 グループ、「早期健全化団体」は実質赤字比率、連結赤字比率、実質公債費比率及び将来負担比率がそれぞれ早期健全化基準を上回った自治体の 4 グループ、「再生団体」は再生基準を上回った 1 グループに分類した。

段階	グループ
早期健全化予備団体	実質赤字団体 連結赤字団体 (3) 起債許可団体
早期健全化団体	実質赤字比率 連結赤字比率 (4) 実質公債費比率 将来負担比率
再生団体	(1)

分析には 2008 年度から 2012 年度までの市町村パネルデータを用いた。2000 年代は市町村合併が進み、市町村数が大きく変動したため、分析に用いた市町村は 2011 年度時点の 1,727 自治体を基準とした。市町村合併については、最大で 3 度合併した市町村が存在するため、それぞれの合併時からの経過年数を変数として、合併による規模の経済性を考慮した。

また、財政運営への社会経済的、政策的影響を制御するために、リーマンショック後の景気後退や三位一体の改革（交付税改革）の反動、政権交代による政策変更等の市町村財政全体への影響を時間効果ダミーを用いて制御した。岩手県、宮城県、福島県の被災 3 県の市町村には震災後の影響を考慮するために、2011 年度と 2012 年度を 1、それ以外の年度を 0 とするダミー変数を用いた。

4. 研究成果

(1) 雑誌論文 の研究成果

実証分析によって明らかになった、新地方財政再生制度下での地方自治体間の歳入・歳出行動を整理すると以下のとおりである。

歳入確保

市町村民税の増収効果が、連結赤字団体と

起債許可団体で確認された一方で、早期健全化団体が財政健全化を完了させた後は、市町村民税の減収が認められた。国庫支出金は起債許可団体と早期健全化団体（実質公債費比率）で有意に増加しており、公債費負担で財政が硬直化した自治体では、国庫支出金の獲得に積極的であった可能性が示唆された。特別交付税は早期健全化団体（実質公債費比率）と再生団体で有意に増加したが、病院特例債や三セク債の発行自治体とは有意な関係が確認されなかった。財政健全化策として、実施率が高かった資産売却や使用料・手数料は増収効果が確認されなかった。これらは財政状況に関係なく実施されたことが影響したと推察される。

歳出削減

経常的経費では、扶助費や物件費・維持管理費が増加するなど、「健全化計画」や「実施状況報告」の通りには歳出削減効果が確認されなかった。しかし、実施率が高かった人件費は実質赤字団体、早期健全化団体（実質赤字比率）で有意に減少した。積立金は起債許可団体と早期健全化団体（実質公債費比率）でそれぞれ標準財政規模の 6.5%程度と 11%程度有意に増加し、公債費は同じく起債許可団体と早期健全化団体（実質公債費比率）で有意に減少した。また、財政健全化後に歳出が有意に増加するという全般的な傾向は、人件費の一部の推定結果を除いて確認されなかった。

資産・負債・財政収支

資産では、財政調整基金と減債基金は共に、自治体間で有意な差が確認されなかった。負債では、地方債残高は公債費と連動しており、起債許可団体と早期健全化団体（実質公債費比率）で有意に減少した。

単年度収支は早期健全化団体（実質赤字比率）で有意に改善し、実質収支の改善を意図した財政運営を行ったことが確認された。実質単年度収支は起債許可団体、早期健全化団体（実質公債費比率）及び繰上償還を実施した自治体で有意に改善した。さらにこれらの早期健全化団体は一般の協議団体となった後も実質単年度収支を有意に改善させた。

分析結果をまとめ

主な分析結果をまとめると以下の通りである。

第 1 に、「財政健全化計画」等で示された財政健全化策が有意な差をもたらすほどに実施されたとはいえないが、早期健全化予備団体と早期健全化団体では、財政健全化を意図した財政運営の実施が確認された。特に、実質公債費比率が悪化した自治体では、繰上償還を通じた公債費や地方債残高の抑制、積立金の増加、実質単年度収支の改善が確認された。また、実質赤字を抱えた自治体では、人件費や繰上金の削減、単年度収支の改善が

認められた。

それぞれの自治体が悪化に直面する健全化判断比率によって、財政健全化策に違いが認められたのは、実質収支の悪化に直面した自治体は、歳出削減を通じて実質収支の改善を意図した財政運営を行い、また公債費負担の増加に直面した自治体は、(実質単年度収支の改善に繋がる)積立金や繰上償還を通じてストック面での財政健全化を意図した財政運営を行った結果と解釈できる。

第2に、財政健全化後の自治体の財政運営を検証した結果、有意に歳出が増加したり、財政収支が悪化したりする全般的な傾向は他の自治体と比較して確認されなかった。

本稿の分析から、新地方財政再生制度は早期健全化予備団体や早期健全化団体の財政健全化に対して一定の効果をもったと結論づけることができる。夕張市の再生期間が長期間にわたって設定されているように再生団体の財政健全化は一朝一夕には進まない。したがって、早期健全化予備団体や早期健全化団体の段階で、自治体に財政健全化を意図した財政運営が促されたことは新地方財政再生制度の意義ある成果といえる。

その一方で、公的資金補償金免除繰上償還は、早期健全化基準を上回ったことがある46自治体のうち、44自治体で実施されるなど、公的資金補償金免除繰上償還、病院特例債や三セク債の発行などの国や都道府県の財政支援策が健全化に作用しており、公債費負担や将来負担等の削減は国の財政悪化の上に成り立ったものとも解釈できる。

(2) 雑誌論文 の研究成果

本研究の前半は、新地方財政再生制度導入後の地方財政健全化の全体的傾向を捉えることと、個別自治体を対象としたケーススタディを中心に行った(詳細は雑誌論文)。個別自治体の財政状況をケーススタディとして、新潟県下の主要都市を対象とし、2度の大震災の影響と市町村合併の影響を考慮しつつ定量分析を行った。具体的には、決算収支、財政構造の硬直化、債務負担、健全化判断比率の財政指標を用いて、財政状況と財政運営の状況を定量的に把握した。2度の震災を経験した新潟県下の主要都市をみると、健全化比率では財政状況の改善傾向を示すものの、債務負担の増大や財政構造の硬直化が進んだことが明らかになった。

さらに、最終年度の後半では、雑誌論文の研究成果を踏まえ、地方政府の公共サービス供給の効率性に関する経済学的研究に基づき、地方財政健全化法施行前後の地方自治体(市町村)の公共サービス供給に関する確率的フロンティア費用関数と地方自治体の費用非効率性を推定することによって、地方財政健全化法施行後に公共サービス供給の費用効率性が改善したかどうかを検証した。この研究成果は、平成27年5月の日本地方財政学会において報告する予定である。

5. 主な発表論文等

(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 2件)

鷲見英司，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，日本地方財政学会研究叢書，査読有，第22号，2014，pp.130-156

鷲見英司，新潟県下政令市・特例市の2000年代の財政運営と財政状況，新潟大学経済論集，査読無，第94号，2013，pp.173-209

〔学会発表〕(計 2件)

鷲見英司，新財政再生制度下での自治体財政の健全化プロセス，日本地方財政学会第22回全国大会，2014年5月24日(土曜日)，福島大学(福島県)

鷲見英司，新地方財政再生制度下での地方自治体の財政健全化行動の検証，日本公共選択学会第17回全国大会，2013年11月23日(土曜日)，駒澤大学(東京都)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

鷲見 英司 (SUMI,Eiji)

新潟大学・人文社会・教育科学系・准教授
研究者番号：60337219