

市町村にける基準財政需要額の膨張理由に関する研究<概要>

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 大塚 勲

矢野(2007)は地方財政の特徴の第一に多元性を挙げているが、一方で自治省の地方財政制度を介した市町村の基準財政需要額(以下、需要額という)と歳出総額の関係を見ると、極めて画一的であることが分かる。これは市町村の多様な環境とは関係なく、財政面では画一的なシステムに包摂されてきたことを意味する。これは長期的に維持された装置であるため、その分析から頑健で首尾一貫した理論を構築できることを示唆している。しかし、実際の地方財政の研究からはこの種の理論的体系を見出すことはできない。その理由は少なくとも2つある。1つは、地方財政の研究では欧米の理論や論文が無定見に適用してきたため、全く脈絡のない結果が蓄積され、しかも主要な研究の幾つかは地方団体の実態とは乖離しているために、これらを統合して1つの理論を提示することは不可能と言えるだろう。2つめは、自治省が地方財政制度の運用に関して適切な情報を提供してこなかったために経年的に見ても一貫性のある説明が失われてきた。特に70年代後半にこれが顕著に見られるため、この時期の説明は首尾一貫性が存在しない。

市町村財政に画一性を与えてきた装置が地方交付税制度であることは、需要額を介して画一性を生んできたことから分かる。当該制度は、周知のように多額の債務を抱え、需要額の算定方法が問題となってきた。近年、需要額の膨張はSoft Budget Constraint(以下、SBCという)理論を適用することで説明されている。本稿はまずこうした議論を検証した後、需要額が拡大してきた理由を市町村を対象に明らかにすることを目的としている。

需要額の膨張をSBC理論で説明する際の課題を(1)レファレンスの問題、(2)統計データにおける制度バイアスの影響、(3)国庫補助負担金制度における超過負担の是正の影響、(4)80年代中期における補助率の引下げと需要額の膨張、(5)国と地方の財政規模と需要額の拡大の5点から検討している。例えば、3点目では三省共同実態調査を介した国庫補助負担金の超過負担の是正には、事後的に需要額を割増すことで赤字を埋め合わせるというSBC現象と同じメカニズムが存在することを指摘し、こうした問題を排除しない限り、SBC現象の検証は不可能であることを指摘している。

これら5つの検討結果は市町村の非効率な経営を救済するために需要額が膨張してきたのではなく、国による需要額の算定方法にあることを示唆している。このため、本研究では国会会議録を利用して過去の自治官僚等の答弁を検証し、需要額の算定方法について明らかにしている。この結果は、基準財政収入額(以下、収入額という)や交付税財源に合わせて需要額が決定されてきたこと、すなわち「入るを量りて出ざるを制す」の原則に則してきたことを示している。さらにこうした決定が地方交付税法第6条の3第2項の規定の影響を受けていることを明らかにしている。次にこの結果を、市町村財政を対象に時系列分析を利用して検討した。ここでは宮島(2001)に倣い、市町村の2000年度までの需要額と収入額を対象に階差を取って検討している。分析では、景気循環に加え、財源超過団体と不足団体を考慮しており、その結果、需要額は財源不足団体の収入額の伸びに合わせて決定され、その傾向は好況の時に顕著なことで、財源超過団体では好不況に関係なく需要額が収入額を決定してきたことを導出している。