

氏名	若松泰之
学位の専攻分野の名称	博士（経済学）
学位記番号	甲経第54号（文部科学省への報告番号甲第495号）
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
学位授与年月日	2013年11月27日
学位論文題目	地方財政調整の財政分析—基準財政需要額を中心に—
論文審査委員	（主査）教授 林 宜嗣 （副査）教授 高林 喜久生 教授 山鹿 久木 中井 英雄（近畿大学経済学部教授）

論文内容の要旨

わが国における地方財政の特徴の一つは、国から地方への財政移転が地方財政収入において大きな比重を占めていることである。国からの財政移転に財源の多くを依存することによって、地方行政は国からのコントロールを受けることになる。また、国家財政とともに地方財政も悪化しているが、財政移転に依存するために地方財政の規律が緩むことがその背景にあるとも言われている。地方税財政制度改革の最大の課題は、地方税を増やし国からの財政移転への依存度を小さくするとともに、財政移転それ自体の構造を改革することである。

国からの財政移転の主要なものは、特定の行政サービスに要する費用の一部を国が負担する国庫支出金と、全ての自治体が標準的な行政を実施できるようにすることを目的に財源を保障する地方交付税である。地方交付税は、財政力の強弱によって交付額が異なることから、自治体間の財政調整機能を併せ持つことになる。国庫支出金は、それを受ける地方の自由度を大きくするために「交付金化」を進めることが中心となっているように、改革の内容は比較的分かりやすい。ところが地方交付税については、存在意義、規模、自治体間配分のあり方等に関して多くの議論が交わされており、改革に一定の方向性を見出すのは容易ではない。

各自治体に交付される財政調整の額の算定方法は国によって異なっている。しかし、地方財政調整の理論モデルの最もシンプルな形は、行政サービスを提供するのに必要な一般財源である財政需要額と、地方税の大きさによって決まる財政収入額との差として算定するというものである。財政収入額の算定に関しては議論の余地が比較的少ないのに対して、住民ニーズと行政サービスの単位当たり供給コストによって決まる財政需要額の算定には大きな困難がともなう。適正な財政調整の交付額を決定するには財政需要額の算定がきわめて重要であるにもかかわらず、算定の困難さもあって研究蓄積は多いとは言えない。若松泰之氏の「地方財政調整の財政分析—基準財政需要額を中心に—」は、わが国では地方交付税が該当する地方財政調整制度のあるべき姿を、とくに財政需要面に焦点を当てて実証的に分析したユニークな論文である。なお、若松論文は実証分析の材料として地方交付税を用いているものの、地方交付税それ自体を検証するというよりは、むしろ地方財政調整全般が抱える課題を明らかにし、制度改革のあり方を提示しようとするものだと解釈すべきであろう。

本論文は、研究の問題意識と各章の概要を提示する序章と、以下の5章および研究から導かれる政策的含意を記した終章の計7章から構成されている。

第1章	地方交付税の逆転現象に関する再検討
第2章	地方交付税と水平的公平—3都府県・同一年間収入階級の財政余剰の検証—
第3章	地方団体間の地理的条件が及ぼす財政需要格差
第4章	公共施設における財政需要の実証分析—自治体図書館のケース—
第5章	非裁量要因を考慮した上水道事業の技術的効率性
終章	

第1章では、地方交付税の「逆転現象」に着目し、その評価を行っている。地方交付税は財政力の弱い小規模自治体に手厚く配分される仕組みになっている。そのため、人口1人当たり一般財源（地方税+地方交付税）は、1人当たり地方税が多い自治体よりも、むしろ地方税が少ない自治体ほど大きくなる傾向がある。こうした「逆転現象」に対して、(大)都市自治体は「地方交付税は過度に pro-poor であり、財政力の弱い小規模自治体に対して過剰な配分になっている」と主張し、小規模自治体は「人口が少ないなど行政サービスを供給する条件が不利な自治体では供給コストは割高になるのであるから逆転現象は問題ではない」と主張する。これに対して若松論文は、まず、財政需要額（充当一般財源ベース）は国によって義務づけられた部分（非裁量的支出）と、自治体が自由に決定できる部分（裁量的支出）とに区分されることに注目する。そして、非裁量支出については逆転現象が生じたとしても必ずしも不適正というわけではなく、本来なら財政調整の対象とならない裁量的支出においてこそ逆転現象は望ましくないとする。財政需要を2つの部分に区分するために Stone-Geary 型の地域厚生関数を想定し、東京都を除く46道府県の目的別歳出充当一般財源（2005～2008年度。警察、教育、民生等9費目）を用いて推定を行った。その結果、非裁量支出だけでなく、裁量的支出も、1人当たり地方税収が少ない地域ほど支出額が多いことを明らかにした。1人当たり一般財源総額に見られる逆転現象から「地方交付税は過度に pro-poor である」とは言えないが、裁量的支出に逆転現象が生じているという分析結果が得られたことは、地方交付税が国による義務付けのない行政をも小規模自治体に厚く財源保障し、「財政力の弱い小規模自治体に対して過剰な配分になっている」と結論づけることができる。

第2章では、財政調整の配分基準を導出する際に J.M.Buchanan が用いた「財政余剰」を地域別に計測し、地域間で水平的公平が達成されているかどうかを検証している。地域間の財政力格差によって、同じ地方税率でも行政水準に差が生まれ、同じ行政水準でも地方税率に差が生じたりする可能性がある。地方財政調整の配分基準にはさまざまな考え方が存在するが、若松論文は「財政力の弱い自治体に財源を供給することによって、同じ状態にある個人は居住地が異なっても同じ状態に置かれる」という水平的公平の実現を「財政余剰（地方財政支出－地方税負担）の均等化」としてとらえている。そして地方交付税が個人レベルで水平的公平を実現できているかどうかを検証するが、平均値としての財政余剰から公平性を判断することはできない。平均値が同額でも、個人レベルで見た場合には差が生じている可能性が考えられるからである。そこで若松論文は、2009年度の3都府県（東京都・大阪府・鳥根県：市区町村を含む）を対象に、地域毎に年間収入階級別の財政余剰を算出し、水平的公平の視点から地方交付税の配分が適正かどうかを分析した。その結果、全ての年間収入階級において、鳥根県の財政余剰が東京都と大阪府のそれを上回ることが明らかとなった。この分析結果と前章で得られた結果とを合わせることによって、現行の地方交付税が財政力の弱い自治体に過剰に配分されている可能性はさらに大きくなったと言える。

第3章では、自治体の空間構造を考慮した地方財政調整の対象とすべき財政需要格差を推定している。地方交付税の基準財政需要額は人口規模や人口密度等の地域特性を考慮して算定されるが、行政区域内における住民の分布（空間構造）という地理的条件が財政需要に及ぼす影響は考慮されていない。しかし、行政区域内の人口規模や面積、平均値としての人口密度に差がなくても、狭いエリアに多くの住民が居住している

自治体と、広いエリアに住民が分散して居住している自治体とでは、行政効率には差が存在するはずである。また、住民が広域に分散している場合には、サービスを受受するために住民は移動費用を負担しなくてはならないために、公共施設から発生する純便益は小さくなると考えられる。若松論文は大阪府下6市町（高石市、泉大津市、松原市、藤井寺市、羽曳野市、忠岡町）を対象に、自治体の空間構造の違いを考慮したうえで、等しい便益を提供するための財政需要を算定している。「地域メッシュデータ」を用いた人口分布と公共施設までの移動距離（分析では1kmを目標値とする）から導かれる公共施設の配置（仮想）を求めた結果、公共施設数は、高石市と忠岡町が1、泉大津市と藤井寺市が2、松原市が3、羽曳野市が4となった。このように、行政サービスを受受するための移動コストの差を考慮した水平的公平を実現するためには、空間構造の違いにまで踏み込んだ財政需要の算定が必要となる。

第4章では、前章で取り入れられた移動費用に加えて施設の供給費用を考慮したうえで、総費用が最小になる最適施設数を導出し、財政需要の算定を行っている。人口分布に合わせて施設数を調整することによって住民の便益が均等化されるとしても、施設数を増やせば供給費用が多くなるという問題が残る。移動費用と供給費用との間のトレード・オフを考慮した財政需要額を算出しようというわけである。いわば、公平性と効率性の両者を組み合わせる試みである。具体的には、公共施設として図書館をとりあげ、滋賀県湖南市を対象に分析した。その結果、同市には現在2つの図書館が存在するが、総費用が最小になる標準施設数は1館であることが導かれた。この1館の経費を「標準的な財政需要」の算定基礎とする考え方は、地方財政調整が保障すべき財政需要に効率性の要素を加味したものとなる。

第5章では、行政サービスの供給には効率性に関しての自治体間格差が存在することをDEA（Data Envelopment Analysis、包絡分析法）を用いて検証している。地方財政調整制度が財源保障の対象とすべき財政支出には行政の非効率性によって生じた費用の増加分を算入すべきではなく、効率性を最大限高めた最小費用で算定しなければならない。非効率性によるコスト高を財源保障の対象とすれば、行政効率化のインセンティブが損なわれるからである。若松論文は1,289の上水道事業（末端給水事業者）に焦点をあて、一定のアウトプットを実現するためにインプットをどの程度削減できるかというインプット指向型DEAを用いて水道供給における効率性を計測した。行政サービス供給の効率性には、地理的条件の相違など自治体の裁量が及ばない要因によって生じる部分があるため、これらを取り除いたうえで、自治体の努力によって改善できる技術的非効率性の大きさを計測することが望ましい。その結果、他事業者との統合や分割、職員給与・定員の適正化や管理業務の委託を進めることによって経営合理化を実現する余地があることを明らかにした。上水道は現行の地方交付税においては財源保障の対象とはなっていない。しかし、本章で得られた効率性の測定は、他の行政サービスの最小費用を考慮した財政需要額を算定する上で参考になる。

終章では、第1章から第5章で行われた分析結果を踏まえて、地方財政調整制度における財源保障額を適正化するための政策的意味合いを述べている。

論文審査結果の要旨

1. 本論文の貢献

若松氏の博士学位申請論文は地方財政調整研究に新たな視点を加え、実証分析を行うことによって、学界や地方財政の現場での政策論議に多くの貢献を果たしている。主なものとして次の点をあげることができる。

第1は、地方交付税の地域間配分に「個人レベルでの水平的公平」の考え方を取り入れることによって、これまでない地方財政調整制度分析を行ったことである。国からの財政移転に多くを依存するわが国の地方財政において、地方交付税改革は長年の課題となっているにもかかわらず、交付額の決定問題は決着が付かないままに今日に至っている。その原因は、第1に、過去に行われた実証分析の多くが地方財政調整を地域

間再分配問題としてとらえ、再分配効果を検証することに注力したこと、第2に、地方財政調整制度の交付額はいかに決定されるべきかという配分基準（配分のあり方）の問題は理論的研究に重点が置かれてきたことにある。若松論文は配分基準に関して過去に展開されてきた理論を踏まえた上で、「同じ状態にある個人は居住地が異なっても同じ状態に置かれる」という水平的公平の考えを取り入れ、「財政余剰」の概念を用いて実証分析を行った。これによって、配分基準に関して理論と現実の橋渡しに成功している。

第2は、地方財政調整制度によって保障すべき財政需要に「効率性」という新たな視点を取り入れたことである。地方財政調整による交付額の地域間配分のあり方に関して合意形成が困難なのは、地方財政調整を分配問題としてとらえ、配分基準の設定を分析者や政策立案者の自由な価値判断に委ねていることに原因がある。若松論文は財政需要に効率性の基準を設定することによって議論に客観性を持たせようとしている。第4章の空間構造を考慮した財政需要の分析では、住民の移動費用と公共施設の供給費用を加えた総費用を最小化するというアイデアを取り入れた。また第5章では、財源保障の対象とすべき財政需要は効率性を最大限高めた最小費用で算定しなければならないという点に着目し、行政の技術的効率性には自治体間格差が存在することを DEA（Data Envelopment Analysis、包絡分析法）を用いて検証している。その際、自治体の裁量が及ばない要因を除去するために DEA に4段階アプローチを採用するなどの工夫がなされている。このように財政需要に効率性の視点を取り入れたことは、国、地方ともに財政状況が悪化しているわが国においては、財政健全化という政策面での貢献も大きい。

第3は、地方財政調整の配分基準に関する実証分析にさまざまな工夫をこらしたことである。「財政余剰」に関しては人口1人当たり平均値ではなく、年間収入階級別に自治体間の財政余剰を比較することによって水平的公平を分析した。また、1人当たり地方税収が少ない自治体ほど、地方交付税を加えた一般財源が多くなるという「逆転現象」に関しても、財政需要を自治体の裁量が及ばない部分（国による義務付けの部分と解釈できる）と自治体の裁量が及ぶ部分とに区分して評価するといった工夫を加えている。その結果、「裁量的支出に関しても逆転現象が発生している」という分析結果は、地方交付税が「過度に pro-poor である」という主張をさらに強固なものにしている。このように実証分析を改善したり、新たな視点を加えることによって、若松論文は配分基準に関する理論的な考え方をより精緻に実証面に活かすことに成功している。

第4は、配分額を決定づける基準財政需要額に焦点を当て、これまでの地方財政調整研究にはない発想で分析を行っていることである。例えば第3章は、人口分布が違えば、住民の行政サービス利用の利便性が異なるという点に着目し、地域メッシュデータと地図ソフトを用いて行政サービスまでの移動コストを考慮した財政需要の計測を行っている。近年、地理情報システム（Geographic Information System、GIS）の普及によって空間計量分析を基礎とした研究が多く見られるようになった。しかし、若松論文は GIS が普及する前であったことから、地図ソフトの緯度、経度を用いて公共施設までの距離を計測するなど、膨大な作業の積み重ねによって実現している。この研究に関しては財政学会での報告時に大きな反響があったことは記憶に新しい。

2. 審査委員会の結論

本論文は、これまで研究が手薄であった地方財政調整制度の規範的側面に焦点を当て、丹念に実証分析を加えたことを特徴としている。これによって、「公平性」だけでなく、「効率性」の基準をも考慮した地方財政調整制度論が展開された。とくに、財政需要額という財政調整に不可欠な部分に、新たな考え方や分析手法を取り入れた力作であり、上述したとおり貢献度も大きい。

各章ともに高レベルの研究に仕上がっている。とくに本論文を通じて地方財政調整制度に効率性の視点を入れたことは、地域間再分配の問題としてとらえられることが多かったわが国の地方交付税論議に新たな展開がなされることを期待したい。また、第3章は、現在でこそ GIS の普及によって研究が多くなされるよ

うになった空間計量経済学的手法を財政分析に取り入れたことの意義は大きく、この点は学会報告の際に反響を呼んだことからもうかがえる。今後、地方財政学の領域にもこうした分析が広がっていくことが期待される。論文を構成するほとんどの章が学会報告を経たうえで査読付き論文に掲載されたものであるとともに、第2章が龍象奨学金を受賞するなど、論文の質の高さが保証されている。

本論文は地方財政調整制度に普遍的に活用できる研究成果を目指している。しかし、実証分析の多くはわが国の地方財政と地方交付税を材料としたものであることから、審査委員には「地方交付税に関する具体的提案が欲しかった」との声もあった。この点は、最終章の「政策的含意」での書き込みが十分になされていないことに原因がある。また、各章の論文がユニークであり貢献度が大きいにもかかわらず、「先行研究との関連が十分に記述されていないために、各論文の貢献が十分に伝わらない」との評価もあった。こうした点を踏まえ、本論文を公刊する際には記述の改善を望むものである。このように改善すべき点はあるものの、それらは本論文の価値を損なうものではなく、若松氏がストーリー展開力や文章表現力のさらなる研鑽をかさねることに期待したい。

以上の点から、本論文は博士学位申請論文として高く評価できるものであり、当審査委員会は全員一致で、博士学位申請論文提出者である若松泰之氏が博士（経済学）の学位を受けるに十分な資格を有するものと判定する。