

「市町村財政効率化の政策評価
—市町村データによる実証分析—

1. 論文の構成

本論文は、政策評価分析の手法の展望を踏まえて、それを地方財政の分析に適用したものである。具体的には、市町村の行政管理事業の効果、合併の費用削減効果、市町村の効率性からみた合併特例措置の選択効果、地方交付税の歳入・歳出に及ぼす効果を取り上げ、クロスセクション分析、確率フォンティア分析やパネルデータ分析などによって、各政策の効果を推定したものである。

論文の構成は、以下の通りである。

序文

第1章 博士論文の構成と政策評価手法

第2章 公園維持管理事業における事務事業評価の有効性—市区パネルデータによる分析

第3章 市町村合併の歳出削減効果

第4章 効率的自治体による法定合併協議会の設置：1999年合併特例法と関連して

第5章 地方交付税と地方自治体の財政改善努力—全国市町村データによる分析—

本報告書では、以下、各章の概要について述べ、それに基づいて、博士論文としてふさわしい内容であるか評価を行う。

2. 各章の概要

第1章では、政策評価手法に関する展望であり、事前一事後(before—after)推定、クロスセクション推定、DID (difference-in-difference) 推定およびパネル分析を取り上げ、それぞれの特徴を比較し、政策(トリートメント)効果として、本来推定されるべき量と、どのような関係があるのかを示している。また、各推定間の関係についても論じられている。

第2章「公園維持管理事業における事務事業評価の有効性—市区パネルデータによる分析」は、近年多くの自治体が導入している事務事業評価を、厳密な計量経済学手法を用いて客観的に分析しようという意図の下に書かれている。具体的には公園維持管理事業を取り上げ、面積当たりの公園維持管理費用を被説明変数、事務事業に関するダミー変数を主たる説明変数としている。加えて、都市規模の違いが費用に及ぼす影響を除外するために人口を加え、時間による効果をコン

トロールするために時間ダミー、公園の面積、面積の二乗も入れてある。説明変数はすべて1期前の値を用いている。推定手法としてはパネルデータ分析の手順を踏んで、モデル選択を行った上で、事務事業評価ダミー変数の符号と有意性を調べ、評価の費用削減効果を検証している。

本章の実証に関しては、まず、事務事業費といっても自治体により費用の配分が一致しておらず、事務事業評価を導入しても、それが効果を表すまでにかかなりのラグが必要とされる可能性もある。このような制度的な複雑さを宮崎氏は根気よく分類し整理しており、手堅い実証になっていると評価できる。またパネルデータ分析の手法も標準的なものを用いており、地方財政に関する比較的限定されたデータの中で分析を行っている点を考慮すれば、適切であると判断できる。

宮崎氏が導いた結論は「事務事業評価は費用効率化に結びついていない」というもので、これまで多くの研究者が指摘してきた点を、より厳密な実証によって確認した形になっている。しかし、宮崎氏も述べているように、事務事業評価自体が導入されて日も浅く、評価が有効な費用削減に結びつくに至っていない可能もある。

第3章「市町村合併の歳出削減効果」では、近年の平成の大合併以前に行われた市町村合併の歳出削減効果について推定が行われている。本章の分析の意義は、以下の通りである。第1に、本章は地方村合併に期待されている歳出削減効果を考えるための基礎的な実証結果を提供している。わが国では市町村合併が以前にも増して論じられるようになり、また、ここ数年は実際に「平成の大合併」として数多くの合併が行われ、かつて約3000以上あった地方公共団体は現在では1800程度に減少している。市町村合併を推進する理由は、分権の「受け皿」として行財政能力の拡充とともに、「規模の経済」を通じた歳出削減効果への貢献とされているが、本章はデータの都合上、1990年～2000年に行われた合併を分析対象とするものではあるが、ここ数年に行われた数多くの合併の効果を推測する重要な基礎資料となるであろう。

第2は、市町村合併の歳出削減効果を検討する初めての本格的な実証分析と考えられる。平成の大合併以前でも多くの市町村合併が行われているが、実際にその歳出削減効果を検証している研究は我が国ではほとんどない。この意味で本稿の分析は意義があるものであると考えられる。

第3に、合併の効果のモデル化に関しても工夫がみられる。合併の歳出効果は合併が行われた時点で直ちに発現するとは限らず、それは時間のラグをともなって実現化されると考えられる。この効果を把握するために本章では、合併時点からのトレンド項を合併ダミーとともに考慮し、合併効果の時間的発現過程を数量化している。その結果、本分析は、合併によって一時的に一人当たり歳出は平均46.5%増加するが、その後、時間の経過とともに毎年平均7.3%の割合で徐々に削減されたことが示されている。

本章の分析の留意点として、データの制約がある。ここでは1990年から1999年までのデータを扱っているが、その間に合併した市町村は10しかない。その意味で、推定結果には注意する必要がある。実際、昭和の大合併後でも、1960年から2000年の間では、300程度の市町村が合併の対象となっている。これらの市町村を分析対象にできていれば、より確固たる結果を導くこ

とができたであろう。この時期には地方財政データは電子化されていないが、そうしたデータを収集・整理し、分析することも必要である。

第4章「効率的自治体による法定合併協議会の設置」は、ここ数年の平成の大合併を対象とした分析である。市町村合併に向けて設置される法定合併協議会の設置を被説明変数にして、市町村による法定合併協議会設置の決定にどのような要因が影響を与えるかを検証している。とくに、本章が焦点を当てているのは、市町村の「効率性」の度合いと法定合併協議会設置確率との関係である。ここではまず、2000年のデータを用いて、地方の費用関数をCOLS(corrected ordinary least squares)によって推定し、費用関数を決定論的フロンティアと解することによって、推定された残差から効率性指標を作成している。そしてこの効率性指標が法定合併協議会の設置確率に与える影響を、2001年から2004年までの法定合併協議会の設置データに基づき、プロビットモデルを用いることによって推定している。その結果、2001年から2004年の間では効率性指標が高い市町村ほど法定合併協議会の設置確率が高くなると結論づけている。

平成11年以降、市町村合併は加速し、平成11年度末に3,232あった市町村数は平成18年度末には1,821にまで減少した。したがって数多くの市町村が法定合併協議会の設置を経て合併を行っており、そのような多数の地方政府行動を、データを用いて推定・検定することは意義のあることである。また、法定合併協議会の要因分析を行った実証分析は、設置の数がそれほど増加していないデータを用いた西川(2002)しかなく、大きな動きがみられるここ数年の新たなデータを用い、さらに地方の効率性と合併確率を結びつける作業を行っている点でも、本章は既存研究の拡張を行ったものとなっている。

このように本章は、地方自治体の効率性指標の推定をもとに、自治体の効率性と合併への取り組み姿勢の関係を、法定合併協議会の設置を指標として探ったものがある。そして、2005年3月の合併特例法の期限が近づくにつれ、効率的な市町村ほど合併法定協議会の設置確率が高くなるという結果を得ている。ただし、このことにもとづいて平成の大合併をどのように評価するかなど、合併法定協議会設定という個別政策から合併政策全体の評価につながる分析も必要であろう。

第5章「地方交付税と地方自治体の財政改善努力ー全国市町村データによる分析ー」は、地方交付税が地方自治体の財政管理におよぼす誘因的効果を検討している。地方交付税は、各自治体の基準財政需要額と基準財政収入額の差額を補填するものであるが、一度交付されれば、用途は限定されないことなどによって、交付税を受ける団体(交付団体)の歳出削減意欲が減少する可能性がある。一方、自治体が税収を上げても、自治体に留保される割合が25%と小さく、交付団体の自前の収入である、税収確保の意欲が阻害される可能性がある。自治体にとって、歳入確保のためには、交付税やさまざまな補助金の上乗せを目指した努力をする方が、より効果的な財源確保となる。こうした事情が、自治体の歳入確保にあたってのインセンティブに影響を及ぼしている可能性がある。

本章は、以上の交付税と地方自治体の行動に関する視点から、実証分析を行ったものである。具体的には、一人当たり歳入と歳出の対数を従属変数とし、前年の一般財源に占める普通交付税割合を政策変数として、交付税比率が歳入と歳出に及ぼす影響を調べている。推計は、2000年の市町村クロスセクション OLS、確率フロンティア分析、および1980年-2000年の5期間パネルデータ分析によって行っている。

結果は、以下の通りである。第1に、歳入面では、交付税によって税収確保のための努力が弱められる。これは、すべてのモデルで交付税比率の係数が負で有意となることから示され、また、係数の絶対値から、1人当たり地方税、固定資産税、法人住民税、個人住民税の順に交付税比率の減少による増収効果が大きいことが示されている。第2に、歳出面では、全国市町村を対象とすると、交付税により歳出削減努力が弱まる可能性は認められない。ここにはまた、不交付団体だからといって、歳出削減努力がなされているわけではないという側面が含まれている。第3に、市と町村では歳出構造が異なり、市データだけの分析ではサンプルセレクション・バイアスが生じていることが明らかとなった。第4に、推計結果に基づいた簡単なシミュレーション分析によると、交付税削減による歳入増加効果は、普通交付税20%削減に対して地方税増加率7.4%であり、少なからぬ増収効果が見込まれる。

このように、自治体の歳出と歳入管理の両面において、交付税の自治体に及ぼす興味深い誘因効果が示されている。一見すると制度上自治体の操作可能性の少ない地方税において、そうした効果が生じていること、なかでも固定資産税における歳入確保努力が阻害されていることは、重要な結果であると思われる。歳出面では、市レベルと町村レベルとでは、歳出構造が異なること指摘され、そのメカニズムまでは解明されていないが、検討に値する結果となっている。

3. 論文の評価

以上、各章の概要について述べた。そこで明らかのように、いずれの論文も地方財政の興味深い問題を取り上げ、政策評価という視点から、厳密な計量経済学分析を行ったものである。また、すでに、本論文の第2章、第3章および第4章のもととなる論文は、それぞれ『日本経済研究』(2004)、『財政研究』(2006) および『日本経済研究』(2006) に掲載されており、一定の評価を受けている。さらに、本博士論文の審査に当たり、審査委員の指摘を受け、多くの再推計がなされ、各章の論文はすべて改訂されたものとなっている。

以上より、博士論文として十分評価しうるものであるが、さらに検討を行うべきことも残されている。第2章では、公園維持管理事業の範囲が課題となる。論文では、費用削減を事業効果としてとらえているが、それ以外の効果も事業目的にあるとすれば、そうした効果についても、(おそらくより質的な) 分析が必要となる。第3章では、合併による規模の経済という言葉が用いられているが、合併による歳出削減が、規模の経済なのかその他の要因によるものなのかについて、さらに注意深く検討する必要がある。第4章では、地方自治体の効率性が推計されているが、今後さらに信頼できる効率性指標の推定の開発と、それをを用いた新たな実証分析が期待さ

れる。第5章では、宮崎氏自身指摘するように、自治体間の経済力格差が、十分にコントロールできていない可能性がある。時間に不変な特性は、パネル分析で考慮できるが、毎年変化する要因をさらに分析に加える必要がある。

このようにいくつか改善の必要性は残されているが、宮崎氏の業績は、政策評価の計量経済学的分析を地方財政に適用した重要なものであり、その貢献もすでに専門学術誌の掲載などを通じて、明らかとなっている。また、本審査の過程で各章の論文は、さらに改善された。審査員一同は、宮崎毅氏が一橋大学博士（経済学）を授与されるべき資格を十分有していると判断する。

2007年5月16日

山本 拓

田近栄治

北村行伸

林 正義

佐藤主光