

地方自治体の経済活性化策に対する地方交付税制度の影響

深 澤 映 司

- ① 我が国の政府は、地域経済の活性化に向けた地方自治体の努力を積極的に後押しするため、近年、各種の枠組みを整えつつある。その一方で、政府は、現行の地方交付税制度が、自治体による地域経済活性化策を妨げる要因になっているとの認識に基づき、努力して成果をあげた自治体に向けた地方交付税を上積みする「頑張る地方応援プログラム」を打ち出した。政府によるこのような現状認識は、妥当なものであろうか。
- ② 現行制度の下では、地方税収が増加しても、増収分の75%に相当する金額だけ地方交付税の交付額が減少することから、自治体の実質的な収入は税収増加分の25%しか増えない。そのことを背景に自治体が地方税収の拡大に向けた意欲を低下させる現象は、経済学的には「ホールドアップ問題」の一種と位置づけられる。そして、同問題の結果、本来ならば財政的に自立可能な自治体まで、「貧困の罠」に陥る可能性が懸念される。
- ③ 我が国の地方交付税制度が実際にホールドアップ問題を惹き起こしているのか否かを巡っては、これまでも地方税の税率や徴収率に着目した研究が行われてきた。しかしながら、課税ベースについては、固定資産税の課税対象資産の評価に焦点を合わせた研究が行われるにとどまっている。先行研究では、自治体が経済活性化策を通じて地方税の課税ベースを拡大させるという側面が、盲点になってきたと言えよう。
- ④ このような状況の下では、地域経済の活性化策を巡るホールドアップ問題の有無に関する判定を、独自に行う必要がある。ただ、自治体による施策の成果を表す各種指標の伸び率を単純に比較しても、地方交付税を受け取った自治体の伸び率が受け取らなかった自治体のそれを下回るという関係が、はっきり読み取れるわけではない。
- ⑤ そこで、各自治体の経済活性化に向けた努力の状況を表す指標として「商工費の対歳出額比率」を採り上げ、その決定要因を過去のデータに基づき、定量的手法で分析してみた。その結果、過去に地方交付税の不交付団体になったことがある全国の172市について、ある年度に地方交付税を受け取ると、その翌年度における商工費を抑制するという傾向が認められた。このことは、現行の地方交付税制度の下で、自治体の経済活性化に向けたインセンティブ付けが歪められてきた可能性が大きいことを示唆している。
- ⑥ こうした状況の下では、歪められた自治体のインセンティブ付けを是正する施策が欠かせない。もっとも、「頑張る地方応援プログラム」に盛り込まれた各種の措置は、地方交付税制度を複雑化させているばかりか、国による裁量の余地を残すなど、近年における改革の方向性に必ずしもそぐわない。個々の自治体が経済活性化に前向きな姿勢で取り組める環境を整えるためにも、同制度の留保財源比率（税収増加分のうち自治体の手元に残る部分の割合）が現状のままでも適当かも含め、一層の議論が求められる。

地方自治体の経済活性化策に対する地方交付税制度の影響

深澤映司

目次

はじめに

I 地方税収との関連で見た地方交付税の枠組み

1 地方交付税の算定方法と留保財源比率

2 留保財源比率の推移

II 先行研究の概要

1 ホールドアップ問題と「貧困の罟」

2 政府間財政移転制度の下でのホールドアップ問題に関する先行研究

III データに基づく事実確認

IV パネル・データに基づく推定

1 推定の方法等

2 推定の結果とその解釈

おわりに

はじめに

今日の我が国では、地域間の経済格差をどのような形で是正していくかが、国政上の重要課題となりつつある。これを受けて、政府は、域外からの企業誘致や地域独自の産業資源の活用などを通じて、域内経済の活性化を図ろうとする地方自治体（以下「自治体」とする。）については、その努力を積極的に後押しするという方向性を打ち出している。そうした政府の姿勢は、平成19（2007）年の第166回通常国会において、「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律」（平成19年法律第40号。以下「企業立地促進法」という。）と「中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律」（平成19年法律第39号）が成立したことにより、一段と明確になったと言えよう。

その一方で、個々の自治体の経済活性化に向けたインセンティブ付けという観点からは、地方交付税制度がその足枷になっているとの見方が、少なくない。例えば、平成18（2006）年12

月、甘利明経済産業大臣が、現行の地方交付税の枠組みには、自治体が企業誘致に成功して地方税収が増加しても、増収分の75%に相当する地方交付税が削減される結果、実際には増収分の25%しか自治体に税収が留保されない、という問題点があると発言した⁽¹⁾。努力して税収を増やしても、その一部しか自分の手元に残らないのであれば、自治体は企業誘致に前向きな姿勢で取り組むことができない、との指摘である。

このような問題意識を背景に、政府が平成19（2007）年度からの実施を目指して打ち出したのが、「頑張る地方応援プログラム」にほかならない。同プログラムによれば、「企業立地促進法」の成果として地方税収が増加した自治体に対して、増収分の一定割合を特別交付税⁽²⁾という形で還元する措置など（「企業立地促進に係る地方交付税措置」⁽³⁾）が、導入される予定となっている。それだけではない。同プログラムには、地域の魅力向上に向けた自治体の努力（頑張り）の成果を、政府が各種の成果指標⁽⁴⁾により測定した上で、普通交付税の算定に反映させるという措置も、目玉施策の1つとして掲げ

* 本稿の執筆に当たり、大阪大学大学院国際公共政策研究科の赤井伸郎准教授、一橋大学大学院経済学研究科の佐藤主光准教授、長崎大学経済学部の山下耕治准教授から大変有益なコメントを頂戴した。記して御礼申し上げる。ただし、あり得べき誤りは、全て筆者に帰するものである。なお、本稿で示した意見は、筆者個人のものである。

- (1) 経済産業省「平成19年度予算復活折衝後大臣記者会見の概要」（平成18（2006）年12月22日）〈http://www.meti.go.jp/speeches/data_ed/ed061222bj.html〉
- (2) 地方交付税は、自治体の財源不足額（基準財政需要額の基準財政収入額に対する超過分）に応じて配分される普通交付税と、特別な場合に限って自治体に配分される特別交付税から構成されている。「地方交付税法」（昭和25年法律第211号）では、特別交付税が地方交付税の総額に占める割合は6%とされ、残りの94%が普通交付税と定められている（第6条の2）。特別交付税が配分される特別な場合としては、基準財政需要額の算定方法を通じて捕捉されなかった特別の財政需要がある場合や、災害の発生による財政需要の増加等により普通交付税の額が十分ではないと判断される場合などが挙げられている（第15条第1項）。
- (3) 本措置の1つの柱は、仮に企業立地が実現して地方税収が増加したら、その一部を特別交付税の財政需要として算定するという内容であり、具体的な規定は、「地方交付税法」（昭和25年法律第211号）の省令で定められるという（『企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律案の要点及び問題点』衆議院調査局経済産業調査室, 2007, p.18.）。
- (4) 具体的には、9つの指標（行政改革指標、農業産出額、製造品出荷額、事業所数、出生率、転入者人口、小売業年間商品販売額、若年者就業率、ごみ処理量）が挙げられている（総務省「頑張る地方応援プログラムについて（平成19年1月 全国都道府県総務部長会議資料）」〈http://www.soumu.go.jp/ganbaru/pdf/ganbaru_070201_02.pdf〉）。

られている。地方交付税の配分に関連したこれらの措置⁽⁵⁾は、いずれも、現行の地方交付税制度が自治体の経済活性化に向けたインセンティブ付けを歪めているという認識を前提にしたものとして位置付けられよう。

それでは、こうした政府による現状認識は、妥当なものと言えるだろうか。この問いに対して説得力のある答えを得るためには、やはり何よりも、実際のデータに基づき客観的な分析を行うことが欠かせないであろう。そこで、本稿では、地方交付税制度が自治体の経済活性化策に及ぼしている影響の有無について、実証分析も交えつつ、考察してみた。

本稿の構成は、以下の通りである。

まず、我が国で個々の自治体に向けた地方交付税の金額を算定する際に用いられているルールについて、地方税収との関連に焦点を合わせつつ、確認を行う。続いて、中央政府（国）・地方政府（自治体）間の財政移転制度と、地方政府の税収拡大に向けた努力との関係を巡り、これまでに内外で行われてきた研究について、

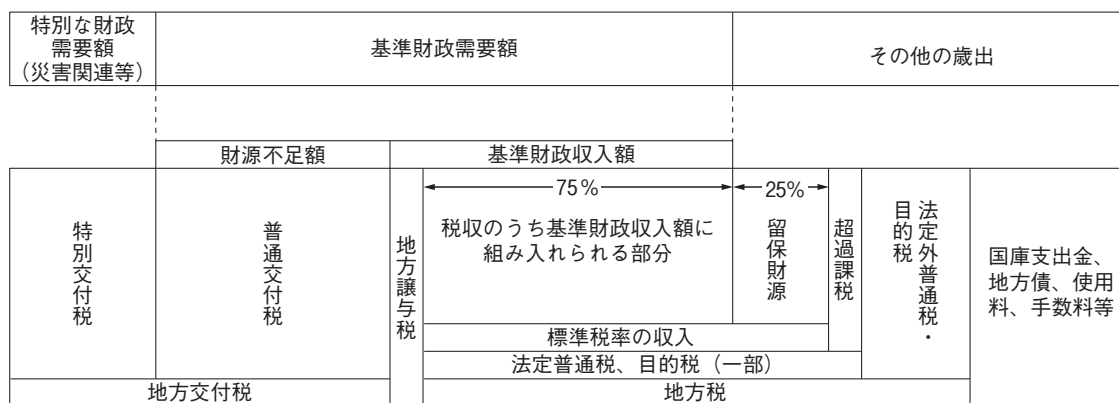
いわゆる「ホールドアップ問題」の観点から、その内容を概観する。その上で、地方交付税制度の下で、自治体の経済活性化に向けたインセンティブ付けが実際に歪められてきたのか否かについて、定量的な手法に基づく検証を行う。最後に、実証分析の結果も踏まえつつ、最近の政府の施策について評価を試みるとともに、今後の政策設計を巡る課題についても考えることとしたい。

I 地方税収との関連で見た地方交付税の枠組み

1 地方交付税の算定方法と留保財源比率

最初に、個々の自治体レベルで見た地方交付税の算定ルールについて、主に地方税収との関連に目配りをしつつ、確かめておこう(図1)⁽⁶⁾。我が国の地方交付税は、それぞれの自治体について、基準財政需要額（自治体の標準的な財政需要をまかなうために必要な支出額）と基準財政収入額（自治体が独自に調達できる財源額）を求め、

図1 基準財政需要額・基準財政収入額と地方交付税の関係



(注) 留保財源比率の25%は、2003年度以降の値（1964～2002年度は、道府県が20%、市町村が25%）。
(出典) 赤井伸郎ほか『地方交付税の経済学』有斐閣, 2003, p.53.に加筆修正して作成。

(5) 「頑張る地方応援プログラム」に盛り込まれた一連の施策（市町村が総務省ホームページ上で公表されたプロジェクトに取り組むための経費の支援や、自治体が企業誘致のために不動産取得税または固定資産税の減免を行った場合の減収分の補填を含む）の実施に関わる予算規模としては、総額で3,000億円程度（ただし、平成19（2007）年度は2,700億円程度）が想定されている（同上）。

(6) この点については、赤井伸郎ほか『地方交付税の経済学：理論・実証に基づく改革』有斐閣, 2003, pp.46-53. が詳しい。

前者が後者を上回った自治体を対象として、両者の差額を交付するという原則をとっている(差額補填方式)。

基準財政需要額は、自治体が提供する公共サービスのカテゴリー(行政項目)ごとに見た測定単位(財政需要を測定する尺度)に、単位費用(全国一律に定められた測定単位1単位当たりの費用)と補正係数(各地域の事情を反映するための係数)を掛け合わせた金額を求め、それらを積み上げることにより求められる。

これに対して、基準財政収入額は、地方税のうち「法定普通税⁽⁷⁾と一部の法定目的税⁽⁸⁾」(以下「法定普通税等」とする。)⁽⁹⁾について、その税収額の75%を求め、地方譲与税⁽¹⁰⁾の金額と合算することにより得られる。ちなみに、地方税であっても、上記以外の法定目的税や、法定外の普通税・目的税は、基準財政収入額に全く算入されない。また、基準財政収入額を算定する際の前提となる法定普通税等の税収としては、実際の税収(課税ベースの実績値に税率と徴収率の実績値を掛け合わせた金額)ではなく、「課税ベースの実績値に標準税率(全国共通)と平均的な徴収率を掛け合わせた金額」が用いられるという点にも、注意を要する。

このような枠組みの下では、ある自治体で地方税収全体の太宗を占める法定普通税等の収入が増加すると、その増収分の75%に相当する金

額だけ基準財政収入額が増加し、ひいては、地方交付税の受け取りが同じ金額だけ減少を余儀なくされる。その結果、自治体にとっての実質的な収入は、税収増加分の25%しか増えないことになる。このように、法定普通税等のうち基準財政収入額に算入されることなく、そのまま自治体の取り分となる部分の割合は、「留保財源比率」と呼ばれている。その値は、平成15(2003)年以降、道府県、市町村ともに、25%である。

2 留保財源比率の推移

留保財源比率については、地方交付税制度の創設以降、数次にわたり変更がなされてきたという経緯がある(表1)。

我が国の地方交付税制度の前身として位置づけられる地方財政平衡交付金制度(昭和25(1950)年に創設)では、自治体の基準財政収入額を算定する際に用いられる留保財源比率が、道府県、市町村ともに、30%とされていた⁽¹¹⁾。昭和28(1953)年に義務教育職員の給与費を国庫負担とする制度が復活すると、それに伴う財源保障を手厚くするため、道府県の留保財源比率のみが20%に引き下げられている⁽¹²⁾。

昭和29(1954)年になると、地方財政平衡交付金制度の算定方式を踏襲する形で、地方交付税制度が発足した。昭和39(1964)年には、国

(7) 法定普通税は、「地方税法」(昭和25年法律第226号)の第4条と第5条で税目が列挙された、用途が特定されない地方税である。道府県については、道府県民税、事業税等が、また市町村の場合は、市町村民税、固定資産税等が挙げられている。

(8) 法定目的税は、特定の費用に充てるために課せられる地方税のうち、「地方税法」(昭和25年法律第226号)の第4条と第5条で税目が列挙されたものである。道府県の税として、自動車取得税、軽油引取税、狩猟税、水利地益税が、また市町村の税としては、入湯税、事業所税、都市計画税、水利地益税、共同施設税、宅地開発税、国民健康保険税がある。

(9) 「一部の法定目的税」とは、具体的には、道府県の場合が自動車取得税と軽油引取税、市町村の場合が事業所税である(岡本全勝『地方交付税・仕組と機能—地域格差の是正と個性化の支援—』大蔵省印刷局, 1995, pp.190-192.)。

(10) 地方譲与税は、本来であれば地方税に属する財源を、いったん国税として徴収した上で、それを自治体へと配分する制度であり、自治体の財源としては、地方税と地方交付税の中間的性格を持ったものと考えられる(同上, pp.184-190.)。具体的には、地方道路譲与税、石油ガス譲与税、自動車重量譲与税、航空機燃料譲与税、特別とん譲与税がある。

(11) 総務省交付税課『平成15年度 地方交付税関係資料』2003, p.28.

(12) 同上

表1 地方交付税の留保財源比率の推移

	年	制度の制定・改訂	留保財源比率の変化	
			道府県	市町村
地方財政平衡交付金制度	1950年	・「地方財政平衡交付金法」の制定	30%	30%
	1953年	・道府県の留保財源比率の引き下げ 〔義務教育職員給与に関わる国庫負担金制度の創設等に伴う措置〕	30%→20%	30%
地方交付税制度	1964年	・市町村の留保財源比率の引き下げ 〔都市的経費に関わる財源保障を手厚くするための措置〕	20%	30%→25%
	2003年	・道府県の留保財源比率の引き上げ	20%→25%	25%

(出典) 岡本全勝『地方交付税・仕組と機能—地域格差の是正と個性化の支援—』大蔵省印刷局, 2005. より作成。

内経済の成長に伴い、税収の偏在化傾向が強まるなか、都市的経費（清掃費、都市計画費等）の財源保障を充実させるため、市町村の留保財源比率が25%に引き下げられた⁽¹³⁾。その後は、道府県20%、市町村25%という留保財源比率の値が、長きにわたり維持されることになる。昭和57（1982）年7月末に臨時行政調査会が、自治体間で財源を一段と均等に配分すべきであるとの観点から、留保財源比率の更なる引き下げを答申した⁽¹⁴⁾ものの、実際の引き下げにまでは至らなかった。

このように、1980年代までの留保財源比率を巡る動きは、専ら同比率を引き下げる方向のものが中心であったと言える。ところが、1990年代に入り、同比率を引き上げるべきであるとの指摘が、国会審議の中で、折に触れてなされるようになった。例えば、平成3（1991）年の時点で、留保財源比率の引き下げは、自治体から税収を積極的に増やそうとする意欲を奪う要因になりかねないので、同比率を引き上げ、自治体の自立を促すべきであるとの主張が、既になされている⁽¹⁵⁾。また、平成9（1997）年には、個人所得税の累進課税が個人の勤労意欲に対し

て負の影響を及ぼすのと同様のメカニズムが、自治体間の所得再分配についてもはたらく可能性があるとの観点から、留保財源比率の引き上げを求める向きが見られた⁽¹⁶⁾。

2000年代に入ると、留保財源比率を巡る動きは、大きな転換点を迎える。平成15（2003）年に、戦後初の留保財源比率の引き上げ（道府県の同比率が20%から25%へ）が行われたのである。このときの引き上げの狙いについて、総務省は、「企業誘致等により税収が増えた場合に、地方団体が自由に使える財源（一般財源）が増加するようにすることで、税収確保努力へのインセンティブを高める⁽¹⁷⁾」と説明している。

II 先行研究の概要

1 ホールドアップ問題と「貧困の罠」

地方交付税制度が自治体の税収拡大努力を減殺するという問題は、経済学の用語を借りれば、「ホールドアップ問題」(Hold-up Problem)の一種であると考えられる。この問題は、プリンシパル（依頼人）とエージェント（代理人）の間で、将来発生し得る事象を契約の中に予め完

(13) 総務省交付税課『平成15年度 地方交付税関係資料』2003, p.28.

(14) 臨時行政調査会「行政改革に関する第三次答申—基本答申—」（昭和57（1982）年7月30日）による。その概要については、片木淳「臨時行政調査会基本答申の概要—地方行政に関連する部分を中心として」『地方自治』418号, 1982.9, pp.18-33. を参照。

(15) 第120回国会衆議院地方行政委員会議録第8号 平成3年4月16日における小林守議員の質疑。

(16) 第140回国会参議院地方行政委員会議録第2号 平成9年1月30日における牛嶋正議員の質疑。

(17) 総務省交付税課 前掲書, p.27.

全な形で書き込むことができないという制約があるなか、事後的に生じた利益の一定部分がプリンシパルへと帰着する場合、エージェントの努力水準が、社会的に最適な水準を下回ってしまうことを意味している⁽¹⁸⁾。

ここで、個々の自治体をエージェントとみなし、地方交付税制度を運営している国をプリンシパルと位置づけてみよう⁽¹⁹⁾。すると、同制度の下で、各自治体による税収拡大に向けた努力が、社会的に望ましいとみられる水準に及ばないおそれがある。なぜならば、国から地方交付税を受け取っている自治体（交付団体）は、地方税収の増加分のうち75%について、国による収奪を余儀なくされるからである。言い換えれば、交付団体は、国に対する75%の限界税率に直面しているのに等しい状況に置かれていることになる。

このような状況の下で懸念されるのは、一部の自治体が、「貧困の罠」(poverty trap)⁽²⁰⁾と類似した悪循環に陥りかねないという点にほかならない⁽²¹⁾。全国各地の交付団体のなかには、自らの努力により、国から財政移転を受けることなく財政的に自立できる自治体が含まれている可能性がある。ところが、そのように本来であれば自立可能な自治体までもが、地方税収に関わる限界税率が75%と高水準であることを背景に、自助努力を怠り、交付団体となること

を選択し続けてしまう恐れがある。その一方で、全国の自治体のなかには、国から地方交付税を全く受け取っていない自治体（不交付団体）も見られる。そうした自治体の場合、地方税収の増加分が満額手元に留保される（限界税率が0%である）ことから、交付団体とは逆に、地方税収の増加に向けた施策に対して、ますます積極的に取り組むようになる公算が大きい。これらの帰結として予想されるのは、富裕な自治体とそうでない自治体との間で、財政力の格差が一段と拡大することであろう。

2 政府間財政移転制度の下でのホールドアップ問題に関する先行研究

(1) 海外の制度を対象とした考察

中央・地方政府間の財政移転制度と、地方政府の税収拡大に向けたインセンティブ付けとの関係を巡り、先行研究において、どのような考察が行われてきたのであろうか。以下では、この点について、大まかに振り返ることとする。

我が国の地方交付税制度に関わる先行研究を概観するのに先立ち紹介しておきたいのは、海外の制度を対象とした先行研究の内容である。

そのような研究の代表例として、バレッティ研究員（ドイツのIfo経済研究所）⁽²²⁾によるドイツの政府間財政移転制度を対象とした研究⁽²³⁾が挙げられよう。連邦国家であるドイツでは、そ

(18) このようなホールドアップ問題は、事後的に生じた損失の一部がプリンシパルにより補てんされる場合に、エージェントの怠惰の度合いが社会的に最適な水準を上回ってしまう「ソフトな予算制約問題」(Soft Budget Constraint Problem)と、実質的に同じ現象であると考えられる(赤井伸郎「PFIの経済学的考察 ―インセンティブの観点から―」オペレーションズリサーチ学会『オペレーションズリサーチ』47巻12号, 2002.12, pp.23-32.)。なお、現行の地方交付税制度が、歳入面でホールドアップ問題に陥る半面、歳出面でソフトな予算制約問題に直面しているとの見方については、深澤映司「分権的財政システムの意義と地方財政改革」『地方再生 総合調査報告書』(調査資料 2005-1) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2006, pp.52-64. を参照されたい。

(19) 本稿では、自治体と国の関係に着目するという観点から、赤井ほか 前掲書, pp.98-100. に従い、国をプリンシパル、自治体をエージェントと位置づけたが、プリンシパルおよびエージェントとして、それぞれ何を想定するかについては、必ずしも定説がない。ちなみに、地方財政を巡り両者の関係を論じる場合、一般には、自治体をエージェントとし、納税者である住民をプリンシパルとみなすケースが多いようである。

(20) 「貧困の罠」は、本来は開発経済学の用語であり、低開発国において、現在の貧困が将来の貧困の原因として作用する悪循環を意味していた。しかし、最近では、先進国における税制や社会保障制度などの欠陥により、国民のうち一部の低所得層が貧困の悪循環から抜け出せなくなることを意味する語としても用いられている(井堀利宏「社会保障と税制」『フィナンシャル・レビュー』65号, 2002.10, pp.4-20.)。

(21) 赤井ほか 前掲書, pp.115-117.

の構成要素である州の間で財源の不公平を調整するための制度（「州間財政調整システム」）⁽²⁴⁾が設けられており、税収が増加した州は、増収分に応じて財政移転の受け取りを減らされることになる。バレッティ研究員らは、こうした州の税収に対する「事実上の課税」が、州政府の徴税努力に対してどのような影響を及ぼしているのかについて、定量的な分析手法を用いて解き明かしている。

同研究員らは、「個人所得税収⁽²⁵⁾の増加分のうち州間財政調整システムの下で州外に流出している部分の割合」を表す限界税率（MTR：marginal tax rate）という指標に着目し、その値を、独自のシミュレーション・モデルにより、州ごとに試算した。その上で、旧西ドイツの10州（ベルリン州を除く）を対象とした1990年から1998年にかけてのパネル・データ⁽²⁶⁾に基づき、「個人所得税収と法人税収の合計が州内総生産に占める割合」（州による徴税努力の代理変数）を被説明変数とした推定を行っている⁽²⁷⁾。推定の結果は、MTRが上昇すると、州の徴税努力の度合いが低下する傾向があることを示唆するものであった（MTRの係数が、マイナスの符号条件を満たし、かつ5%水準で有意になった）。このことから、同研究員らは、ドイツの州間財政調整システムが州政府の徴税努力に対して負

のインセンティブ効果を及ぼしているとの結論を導いている。

(2) 我が国の制度を対象とした考察

それでは、我が国の地方交付税制度の下で自治体がホールドアップ問題に陥っているという事実は、果たして確認できるであろうか。

この点に関連して学界から最初に示された見解は、田近栄治教授（一橋大学大学院経済学研究科）らが2001年に発表した論考の中に確認できる⁽²⁸⁾。同教授らは、各都道府県の税収拡大に向けた努力の度合いを示す指標として「歳出に対する地方税収の比率」をとり上げ、同比率の昭和60（1985）年度から平成10（1998）年度にかけての変化の仕方を定性的に踏まえつつ、地方交付税への依存度の高い自治体の税収拡大に向けたインセンティブ付けが阻害されていると推察している。

その後、地方交付税制度の下でのホールドアップ問題に関する研究は、定量的手法に基づく分析も交えながら、識者の間で展開されてきた。

ここで注意しなければならないのは、地方税収がその課税ベースに税率と税の徴収率を掛け合わせたものである関係上、地方交付税を巡るホールドアップ問題の発生可能性を吟味する際

② 本文中における識者の肩書きと所属は、とくに断らない限り、当該識者による論文等が執筆された当時のものである（以下も同様）。

③ Barette et al., "A Tax on Tax Revenue; The Incentive Effects of Equalizing Transfers : Evidence from Germany." *International Tax and Public Finance*, 9 (6), 2002.11, pp.631-649.

④ ドイツにおける州間財政調整の枠組みは、「売上税（VAT）の州政府への配分」、「州政府間の水平的財政調整」（財政需要が実際の税収を上回った州について、財政需要の95%までを補てん）、「連邦から州に対する各種の補助金」（経済力が脆弱な州が対象）という3つの層から構成されている（*ibid.*）。

⑤ ドイツでは、個人所得税と法人税が、売上税（VAT）とともに共同税（連邦と州に共通した税）と位置づけられているものの、発生した州に全額が還元されるという点で、売上税（連邦と州が一定の比率で分割）と性格を異にしている。

⑥ 複数の同一経済主体について複数時点のデータを集めたものをパネル・データと呼ぶ。

⑦ ほとんどの税が連邦の税法で規定されているドイツの場合、各州は、税率や課税ベースを選択する自由を持たないものの、税の執行に関わる実質的な裁量を与えられ、連邦政府の税を含む全ての税を徴収している。このため、バレッティ氏は、「税収の州内総生産に対する割合」を、各州の徴税努力のみを反映した指標であるとみなしている（Barette et al. *op.cit.*）。

⑧ 田近栄治ほか「地方交付税の何が問題か：緩む地方の財政規律と阻害される財政改善努力」『税経通信』56巻12号, 2001.9, pp.23-33.

にも、同問題の発生源として、地方税の「税率」、「徴収率」、「課税ベース」という3つの要因を考えることができるという点である⁽²⁹⁾。言い換えれば、先行研究の内容は、これらの中のいずれかの要因に対応させた形で分類することが可能である。

冒頭で述べたことから明らかなように、本稿は、自治体の経済活性化策を通じて地方税の課税ベースが拡大に向かうというメカニズムに焦点を合わせている。ただ、地方税の税率や徴収率を巡り、これまでにどのような研究が行われてきたのかを振り返っておくことも、本稿の目的と照らし合わせて、有益であろう。そこで以下では、税率・徴収率を巡る先行研究と、課税ベースを巡る先行研究のそれぞれについて、その内容を概観することとする。

(i) 税率と徴収率を巡る考察

地方税の税率と徴収率にそれぞれ焦点を合わせ、地方交付税制度を巡るホールドアップ問題の発生可能性について実証的に分析した代表的な先行研究としては、西川雅史助教授（埼玉大学経済学部）と横山彰教授（中央大学総合政策学部）によるもの⁽³⁰⁾が挙げられよう。

西川助教授らは、まず地方税の税率について、基準財政収入額の算定に当たり実際の税率ではなく標準税率が用いられることを前提としたモデルに基づき、考察を行っている。そして、その結果として、自治体が税率の操作を通じて歳入を最大化しようと行動する際には、交

付団体と不交付団体がそれぞれ選択するであろう最適な税率は、等しくなると指摘している⁽³¹⁾。換言すれば、「交付団体の税率が不交付団体のそれを下回る」という意味合いにおけるホールドアップ問題は、発生し得ない。

税率を巡る両氏の見方については、目立った反論もなく、研究者の間で概ねコンセンサスが成立している模様である⁽³²⁾。

なお、林正義助教授（一橋大学大学院経済学研究科）は、税率が課税ベースに影響を及ぼす可能性まで視野に入れつつ、通説の内容を補強している⁽³³⁾。地方税の税率引き上げを受けて、その課税ベースが大きく縮小すると、基準財政収入額の減少を通じて、地方交付税の交付額が増加に向かう。このため、課税ベースの変化が税率の変化に対して弾力的な場合には、交付団体は、不交付団体に比べ、税率をむしろ高めに設定する可能性が大きいというのである。

一方、地方税の徴収率についても、西川助教授らは、全国の1,334市区を対象とした平成10（1998）年から平成11（1999）年までのパネル・データに基づく定量分析を通じて、ホールドアップ問題は確認できないとしている。具体的には、基準財政収入額を算定する際の徴収率が「過去における全国の自治体の平均」と等しくなることを前提としたモデルに基づき、「交付団体の徴収率が不交付団体のそれを下回る」という形でのホールドアップ問題の発生条件が、実際に満たされているか否かを検証している。そして、地方税の徴収を巡るコスト関数を推計

(29) 土居丈朗「地方交付税の問題点とその改革」『エコノミックス』3号, 2000.10, pp.70-79. は、個別の自治体が基準財政収入額を小さくしたい（地方交付税の受け取り額を増やしたい）場合、一般論としては、税率の引き下げ、税の徴収率の引き下げ、課税ベースの縮小という3つの手段が考えられる（ただし、現実には、課税ベースの縮小以外の手段は、選択されにくい）ことを、整理しつつ論じている。

(30) 西川雅史・横山彰「地方政府の徴税インセンティブ：徴収率の格差と地方交付税制度」『日本経済研究』50号, 2004.9, pp.165-179.

(31) 同上

(32) 例えば、赤井伸郎助教授（兵庫県立大学経営学部）らは、基準財政収入額の算定の基礎となる地方税収が標準税率を用いて算出されているのは、交付団体が独自に超過課税を行っても、そのことが地方交付税の受け取り額の削減に直接繋がることのないような配慮がなされているためであるから、地方交付税が地方税率の引き上げ努力を阻害するという指摘は正しくないとの見解を示している（赤井ほか 前掲書, p.52）。

(33) 林正義「地方交付税の経済分析：現状と課題」『経済政策ジャーナル』3巻2号, 2006.5, pp.6-24.

した結果、同問題発生のための条件が満たされるところか、交付団体の徴収率が不交付団体のそれを上回る可能性すら窺われる⁽³⁴⁾ことから、税の徴収率に関わるホールドアップ問題は発生していないと結論付けている。

こうした立論を巡っては、別の研究者からの批判が見られる。赤井伸郎助教授（兵庫県立大学経営学部）は、西川助教授らの分析において、検証の対象とされているホールドアップ問題成立のための条件が、住民1人当たりの地方税収の差を考慮に入れたモデルに基づき導き出されている点に、分析手法上の問題があると指摘する⁽³⁵⁾。本質的なインセンティブ効果の有無を明らかにするのであれば、1人当たりの税収が等しい状況の下でも、自治体間で徴収コストに差があるのか否かを検証すべきだというのである。仮にそのような方法で推定を行ったら、交付団体の徴収率が不交付団体よりも高くなる可能性を示唆するような結果が得られるとは限らないとの見方を示している。

(ii) 課税ベースを巡る考察

一方、地方交付税制度により、地方税の課税ベースを巡るホールドアップ問題が惹き起こされているのか否かについては、これまでのところ、固定資産税の課税ベースに焦点を合わせた先行研究が目立っている。固定資産税の課税対象資産を巡り、その評価額を決定する裁量が市町村に与えられている場合、個々の市町村は、評価額を過小に見積もることを通じて、同税収を小さくし、ひいては、基準財政収入額を小さ

く（地方交付税の交付額を大きく）することができると考えられる⁽³⁶⁾。そうしたなか、主に制度論的なアプローチに基づき、固定資産税の課税ベースを巡るホールドアップ問題の発生を疑問視する見方が、示されているというのが実状である。

例えば、堀場勇夫教授（青山学院大学経済学部）らは、固定資産税の評価額が公的機関等で算定された価格を基準としている上に、同税に関わる各種の軽減措置（宅地等に対する負担調整措置など）も「地方税法」（昭和25年法律第226号）の附則等で定められていることから、個々の自治体にとって、固定資産税の課税標準額（＝固定資産税評価額－負担調整措置による軽減額）を裁量的に引き下げることが、困難であると指摘している⁽³⁷⁾。

また、持田信樹教授（東京大学大学院経済学研究科）は、総務省の未公開データに基づき、固定資産税の実際の課税標準がその「あるべき課税標準」に占める割合（「負担水準」）に着目した分析を、行っている⁽³⁸⁾。交付税への依存度が高い自治体（地方交付税の受け取り額が地方税収よりも大きい自治体）の場合、そうでない自治体に比べて同割合が高くなる傾向が、年度（平成9（1997）年、平成12（2000）年）、自治体の種類（市、町村）、土地の用途（小規模宅地、一般住宅、商業地）の如何を問わず、認められるという⁽³⁹⁾。持田氏は、仮に地方交付税制度が固定資産税の実際の課税標準を縮小させるという方向に作用しているのであれば、そのような結果は得られないはずであるから、固定資産税の課

⁽³⁴⁾ 交付団体による税の徴収率が不交付団体のそれを上回るという現象の背景について、西川氏と横山氏は、基準財政収入額を算定する際の徴収率として全国平均の値が用いられる場合、他の自治体よりも地方税の徴収率が低い自治体は、基準財政収入額を過大に評価される分だけ地方交付税の受け取り額を圧縮されることになるため、結局のところ、交付団体同士が徴収率の引き上げ競争を展開せざるを得なくなるとの解釈を示している（西川・横山 前掲論文, pp.165-179）。

⁽³⁵⁾ 赤井伸郎『行政組織とガバナンスの経済学 ―官民分担と統治システムを考える』有斐閣, 2006, p.58.

⁽³⁶⁾ 土居 前掲論文, pp.70-79.

⁽³⁷⁾ 堀場勇夫・持田信樹・深江敬志「地方交付税制度とモラルハザード ―固定資産税制度との関連で―」『青山経済論集』54巻4号, 2003.3, pp.27-58.

⁽³⁸⁾ 持田信樹「財政調整の理論と地方交付税改革」『都市問題』94巻1号, 2003.1, pp.39-51.

税ベースを巡る地方交付税制度のデイス・インセンティブ効果（負のインセンティブ効果）は、一般にイメージされているほどには大きくないと結論付けている。

このように、課税ベースを巡る地方交付税のホールドアップ問題については、固定資産税の評価額を対象とした考察が行われるにとどまっている。地域経済の活性化策を通じた自治体の課税ベース拡大努力が地方交付税制度を通じて殺がれているのか否かについては、残念ながら、現実のデータを踏まえた研究が見当たらないというのが実状である⁽⁴⁰⁾。

Ⅲ データに基づく事実確認

前章で見たように、我が国の地方交付税制度の下でのホールドアップ問題については、全体として少なからぬ研究が行われてきたものの、自治体の経済活性化策（前向きな課税ベース拡大）という側面に限れば、先行研究の盲点になってきたと言わざるを得ない。したがって、この点について事実を明らかにするためには、実際のデータに基づく分析を独自に行う必要がある。

過去の我が国において、交付団体と不交付団体の間で、地域経済の活性化に向けた努力の状況に差異がみられたのであろうか。もしもホールドアップ問題の発生が事実ならば、不交付団体による努力の度合いが交付団体によるそれを上回る傾向が、事後的に見て取れるはずである。政府の「頑張る地方応援プログラム」⁽⁴¹⁾

は、自治体の経済活性化に向けた頑張りの度合いを、複数の成果指標の変化という尺度で捉えようとしている。ここでは、それらの成果指標の伸び率について、不交付団体が交付団体を上回るという傾向がみられたのか否かを、過去のデータに基づき、確かめておこう。

具体的には、全国の市を、過去31年間（昭和50（1975）年度～平成17（2005）年度）において、1度でも地方交付税の不交付団体になったことがある市のグループ（以下、「不交付団体のグループ」とする。）と、不交付団体にならなかったことが1度もないグループ（以下、「交付団体のグループ」とする。）に二分した上で、両グループの間で、地域経済活性化の成果を表す指標の変化率に統計上有意味な（統計学的に意味のある）差異が認められるかどうかを、確認した。成果指標としては、「頑張る地方応援プログラム」の中で、個々の自治体による努力の成果を測定する尺度として掲げられている9つの指標のうち、経済活性化の度合いをとりわけ端的に表すとみられるものの3つ（「製造品出荷額」、「事業所数」、「小売業年間商品販売額」）を選んだ。そして、これらの成果指標の住民1人当たりの実績値を対象に、1980年代初頭から1990年代末までを適宜区切った各期間⁽⁴²⁾について年平均の伸び率を算出し、「不交付団体のグループ」に関わる伸びの平均と「交付団体のグループ」に関わる伸びの平均との差をt検定⁽⁴³⁾するという方法をとった。

実際の検定結果は、表2の通りである。結論を述べれば、ホールドアップ問題発生の有無に

39) 持田教授は、このような分析結果が得られる背景について、貧困な市町村の場合、固定資産税の負担水準を意図的に低くして地方交付税を増やす傾向（代替効果）よりも、その負担水準を高めて固定資産税収を確保する傾向（所得効果）の方が強くなるためであると解釈している（同上）。

40) 林正義助教授（一橋大学大学院経済学研究科）も、現行の地方交付税制度の下で、企業誘致等を通じた自治体の課税ベース拡大努力が減殺されているか否かは、実証分析の問題であるものの、この問題について判断材料となるような分析は、いまだに存在しない模様であると指摘している（林 前掲論文, pp.6-24.）。

41) 総務省 前掲注(4)。

42) 今回の分析では、指標により期間の区切り方が異なっている。この背景には、各指標の出典となっている調査の実施頻度が、同一ではないことがある（経済産業省『工業統計調査』は毎年行われるが、総務省の『事業所・企業統計調査』（旧総務庁の『事業所統計調査』）と経済産業省の『商業統計調査』は、数年に1回しか実施されない）。

ついて判断する上での決定打と言えるような情報は、得られなかった。3つの成果指標のうち、「小売業年間商品販売額」については、昭和58(1983)～昭和63(1988)年において、「不交付団体のグループ」の平均が、「交付団体のグループ」の平均を有意に上回った。これに対して、「製造品出荷額」については、3つの期間(昭和60(1985)～平成元(1989)年、平成2(1990)～平成6(1994)年、平成7(1995)～平成11(1999)年)において、「不交付団体のグループ」の平均が、「交付団体のグループ」の平均を有意に下回っている。また、「事業所数」の場合は、いずれの期間についても、両グループの平均の間に、統計上有意な差異が認められなかった。

もちろん、こうした方法を通じて、ホールドアップ問題発生の有無に関する明確な判定を下

すことには、そもそも無理があろう。上記の方法には、地方交付税の有無以外の要因が成果指標の伸びに対して影響を及ぼしていても、その影響を排除できないという点で、限界がある。また、不交付団体の指標の伸びが交付団体のそれを有意に上回ったとしても、そのことが、不交付団体の努力の成果ではなく、経済活性化に成功した自治体に地方交付税が交付されなくなったという結果を表しているだけかもしれない。このように考えると、的確な判定のためには、地方交付税の受け取り以外の諸要因を制御しつつ、地方交付税が自治体の努力水準に及ぼす影響のみを浮かび上がらせるという形で、分析を行うことが避けられなくなる。

表2 成果指標の伸び率(住民1人当たり)を巡る平均の差に関する検定の結果

		不交付団体になったことのある市(a)		不交付団体になったことのない市(b)		(a)と(b)の 変化率の差 (%ポイント) ③=①-②	③に関する t検定の結果 (p値)	変化率の差 の有意性を 巡る判定	
		自治体数	年平均 変化率 (%) ①	自治体数	年平均 変化率 (%) ②				
地域 経済の 活性化に 関連した 成果指標	製 出 荷 品 額	1980～1984年	88	5.47	591	6.43	▲ 0.96	0.1006	
		1985～1989年	149	2.80	530	3.66	▲ 0.86	0.0701	*
		1990～1994年	137	▲ 1.71	542	1.22	▲ 2.93	0.0000	***
		1995～1999年	104	▲ 2.24	575	▲ 0.86	▲ 1.38	0.0011	***
	事 業 所 数	1982～1986年	116	0.27	555	0.19	0.07	0.4504	
		1987～1991年	140	▲ 0.14	531	▲ 0.09	▲ 0.05	0.5754	
		1992～1996年	123	▲ 0.23	548	▲ 0.25	0.03	0.7667	
		1997～2001年	73	▲ 1.15	598	▲ 0.98	▲ 0.17	0.1359	
	小 商 売 品 販 売 年 間 額	1983～1988年	142	3.30	537	2.65	0.65	0.0000	***
		1989～1994年	142	3.47	537	3.58	▲ 0.11	0.4862	
		1995～1999年	104	▲ 0.27	575	▲ 0.03	▲ 0.24	0.1759	

- (注) 1. それぞれの成果指標は、いずれも住民1人当たりのベース。
 2. 全国の市を、当該期間内に不交付団体になったことがあるか否かにより2つのグループに分け、「両グループの平均が等しい」との帰無仮説が棄却されるかどうかをt検定した。
 3. ***は帰無仮説が1%水準で棄却されることを、**は帰無仮説が5%水準で棄却されることを、*は帰無仮説が10%水準で棄却されることを示す。
 (出典) 総務省『市町村別決算状況調』各年版、総務省『事業所・企業統計調査』各年版、経済産業省『工業統計調査』各年版、『商業統計調査』各年版より作成。

(43) t検定とは、データの数が多いほど正規分布に近づく分布の仕方(t分布)を前提として行われる仮説検定の方法である。ここでは、「2つのグループの間で平均が等しい」という仮説が、統計学的に正しいと言えるのかどうかを検定している。

IV パネル・データに基づく推定

1 推定の方法等

本章では、地方交付税制度が自治体の経済活性化に向けたインセンティブ付けを実際に歪めてきたのか否かについて、前章よりも精緻な方法に基づく推定を行ってみよう。

その際に最も難しい判断を迫られる点は、被説明変数として何を採り上げるかであろう。

この点については、例えば、前章で採り上げた地域経済活性化の成果指標（「製造品出荷額」、「事業所数」、「小売業年間商品販売額」）を被説明変数としてそのまま用いるという方法が、1つ考えられよう。しかし、こうした方法には、自治体による各種の努力が最終的に成果指標の改善へと結び付くのかどうか不確定である⁽⁴⁴⁾という点で、問題がある。努力を行ったものの成果をあげられなかった自治体については、その努力が推定の結果に反映されないということになりかねない。本稿で解き明かそうとしているのは、個々の自治体が、地方交付税を受け取ることにより、地域経済の活性化に向けたインセンティブ付けを歪められるか否かであるから、自治体の努力状況をより直接的に表す指標を採用することが望ましいと考えられよう。

そこで、被説明変数としては、自治体が産業政策に対してどれほど積極的に取り組んでいるかを表す「商工費の対歳出額比率」を採り上げる。この比率が、ある自治体について上昇したら、その自治体の経済活性化に向けた努力の度合いが強まったとみなすのである。ちなみに、自治体の商工費には、企業誘致や新産業育成、

創業支援等のための経費に加え、既存の中小企業を保護するための経費（例えば、中小企業向け制度融資の預託金など）も含まれている。このため、商工費が、地域経済活性化に向けた自治体の努力水準を把握するための変数として適切であるかは、議論のあるところだろう。ただ、全国の自治体を長期にわたり網羅した産業政策関連の時系列データは、商工費以外に見当たらないというのが実状であり、同比率を被説明変数とすることは、次善の策として容認されよう⁽⁴⁵⁾。

以下では、この被説明変数が表している自治体の経済活性化に関わる努力水準と、複数の説明変数との関係を、パネル・データに基づく推定を通じて明らかにする。説明変数は、大きく3つのグループに分類できる。

第一は、地域経済活性化に向けた自治体のインセンティブ付けに関わる説明変数のグループである。このグループは、「普通交付税ダミー」、「地方税収のうち基準財政収入額の算定上対象外となる税目の割合」、「超過課税ダミー」という3つの変数により構成される。

「普通交付税ダミー」は、個々の自治体が普通交付税を受け取っているか否かを表すダミー変数である。総務省『市町村別決算状況調』に基づき、普通交付税の実績がゼロでない年度を1とし、ゼロの年度を0とする。ホールドアップ問題の発生を前提にすると、交付団体は、地域経済の活性化を通じた課税ベース拡大のインセンティブを減殺されると考えられるから、この説明変数の係数について予想される符号条件は、マイナスである。

「地方税収のうち基準財政収入額の算定上対象外となる税目の割合」は、総務省『市町村別

(44) 例えば、自治体による経済活性化策の効果を巡っては、域内進出企業に補助金を交付するという方式に基づく企業誘致策を巡り、補助金の額が大きい自治体ほど工場立地件数が多くなるという関係は確認できないとの見方が、政府により示されている（内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）『地域の経済2005—高付加価値化を模索する地域経済—』2005.10, p.13.）。

(45) 先行研究の中にも、自治体の産業政策に関わるコストの代理変数として商工費を使用しているものが、見受けられる。例えば、齊藤慎・樺克裕「地域産業政策の効率性に関する分析」（財）関西社会経済研究所『州制の導入および地方分権改革と地域経済の活性化に関する調査研究（内閣府経済社会総合研究所 平成15年度委託調査）』2004.3. 〈http://www.esri.go.jp/jp/prj-rc/forum/shusei/08_detail_chapter4.pdf〉を参照されたい。

決算状況調』における法定外普通税と目的税(事業所税を除く)を合わせた税収が、地方税収全体に占める割合として、自治体ごとに各年度について求められる。基準財政収入額を算定する際に対象外とされるこれらの税収の割合が大きいくらいほど、税収全体が増加した場合に自治体の手元に留保される税収もまた大きくなるため、自治体は、経済を活性化して課税ベースを拡大するインセンティブを高めやすいと考えられる。したがって、予想される符号条件は、プラスである。

「超過課税ダミー」は、個々の自治体が、法定普通税と法定目的税を対象として超過課税(標準税率を上回る課税)を行っているか否かを示すダミー変数である。やはり総務省『市町村別決算状況調』に基づき、超過課税の実績がある年度を1とし、実績がない年度を0とする。現行の地方交付税制度の下では、実際の税率のうち標準税率を上回る部分について、課税ベースの拡大がそのまま自治体の手取り分の増加に結び付くことになるから、自治体は、超過課税を行っている状況下の方が、地域経済を活性化するインセンティブを高めやすいであろう。よって、係数の符号条件は、プラスとなる。

説明変数の第二のグループは、商工費の直接的な決定要因に関連したグループであり、「工業製品出荷額(住民1人当たり)の全国平均(同)からの偏差値」、「工業製品出荷額の前年比増減率」、「工業事業所数の前年比増減率」という3

つの変数から成る。データの出典は、いずれも経済産業省『工業統計調査』である⁽⁴⁶⁾。

「工業製品出荷額(住民1人当たり)の全国平均(同)からの偏差値⁽⁴⁷⁾」は、ある自治体の住民1人当たり工業製品出荷額が、全国の平均と比べて、どれほど高いのか、あるいは低いのかを示している。工業製品出荷額(製造品出荷額と同義)は、政府の「頑張る地方応援プログラム」の中に成果指標の1つとして掲げられている点からも窺えるように、地域の経済力を端的に表す指標であると考えられる。住民1人当たり換算した同出荷額の偏差値が小さくなるほど、その自治体は、他の自治体へのキャッチアップを目指して、自らの商工費を増額しやすいと考えられる。したがって、この説明変数の係数について予想される符号条件は、マイナスとなる。

「工業製品出荷額の前年比増減率」は、地域の景気動向の代理変数として採用している。一般に、地域経済が低迷した状況下では、自治体が商工費のうち中小企業対策費(制度融資の預託金を含む)の部分を増加しやすい⁽⁴⁸⁾。このため、予想される符号条件は、マイナスである。

「工業事業所数の前年比増減率」も、個々の自治体の商工費の水準に対して影響を及ぼす変数という位置付けである。域内の事業所数が伸びを高めると、自治体による商工関連分野の行政サービスに対する需要が高まり、商工費もまた増加に向かうと考えられるので、係数の符号

(46) 本来であれば、商工費の直接的な決定要因として、これらに加え、商業に関連した変数も採り上げられるべきところであろう。しかし、商業を対象とした実態調査が毎年行われていない(例えば、経済産業省『商業統計調査』は、過去の実績を見ると、2~3年に1回しか実施されていない)といった制約があり、推定手法(昭和52(1977)年度から平成17(2005)年度までの全ての年度を対象としたパネル分析)との関係から、工業に関連した説明変数のみに限定せざるを得なかった。

(47) 偏差値は、特定のデータがデータ全体の分布の中でどこに位置しているかを表す指標であり、偏差(ある標本に属する特定の値からその標本の平均を差し引いた値)の10倍を標準偏差で除した値に50を加えることにより求められる。ある数値の偏差値が50から上方(下方)に乖離するほど、その数値が平均を大きく上回っている(下回っている)ことを意味している。

(48) 拙稿(深澤映司「地方自治体の中小企業向け制度融資が直面している課題」『レファレンス』673号, 2007. 2, pp.77-95.)の中で実証分析を通じて明らかにしているように、過去の我が国では、地域経済が低迷し、中小企業が経営不振に陥ると、経営安定化のための制度融資に対する需要が強まり、ひいては自治体による預託金の拠出額が増加に向かうという傾向があった。

条件は、プラスである。

そして、第三のグループは、自治体財政の健全性を表す説明変数である。具体的には、総務省『市町村別決算状況調』に掲載された「経常収支比率」を採り上げている。同比率は、自治体の経常経費（自治体が毎期常に支出しなければならない人件費、公債費、扶助費等の経費の合計）が経常一般財源（自治体の一般財源から臨時的収入を除いた金額）に占める割合である。義務的な経費の増加に伴い財政の弾力性が失われた自治体ほど、商工費の削減を余儀なくされる傾向があると考えられることから、係数の符号条件は、マイナスである。

推定に使用した具体的なデータは、過去31年間（昭和50（1975）年度～平成17（2005）年度）に不交付団体になったことがある全国の172市（表3）について、昭和52（1977）年度から平成17（2005）年度までの各年度のデータを抽出したパネル・データである。町や村のレベルになると、総務省『市町村別決算状況調』で商工費の実績が公表されていないため、推定の対象を市町村の中の市に限定している。

今回推定の対象とした172市のうちのほとんどは、上記の31年間に、地方交付税を受け取らなかった年度と、受け取った年度の両方を経験している⁽⁴⁹⁾。ちなみに、全国の市のうち31年間に1度も不交付団体になったことのない市（全体の約75%を占める）は、今回の推定の対象から除かれている。これらの市まで対象に含むと、地方交付税を受け取った状況下におけるデータの数が膨大となり、地方交付税の受け取りの有無と商工費の水準との関係を、全体とし

て的確に把握することが困難になると考えられるためである。

それから、ある年度における地方交付税の受け取りを始めとするインセンティブ要因は、翌年度予算の編成を通じて、商工費に対して影響を与えると考えられる。また、商工費の直接的な決定要因や自治体財政の健全性といった要因が、商工費の水準について変化をもたらすまでには、一定の時間を要するであろう。これらの点を考慮に入れ、いずれの説明変数についても、被説明変数に対して1年前の値をとることとした。

なお、推定式の個別効果⁽⁵⁰⁾と説明変数が相関するモデル（固定効果モデル）と、両者が相関しないモデル（変量効果モデル）とでは、いずれを選択するのが望ましいかを判断するため、それぞれの推定結果を対象に、統計学上の検定（ハウスマン検定）を施している。

2 推定の結果とその解釈

実際に推定を行った結果は、表4に示した通りである。

ハウスマン検定の結果は、個別効果と説明変数とが無相関であるとの仮説が5%水準で棄却される（すなわち、個別効果と説明変数の間に相関関係が認められる）というものであり、固定効果モデルの選択が望ましいことを示している。そこで、同モデルに基づく推定の結果を見ると、LSDV（ダミー変数最小二乗法）⁽⁵¹⁾とGLS（一般化最小二乗法）⁽⁵²⁾のいずれを推定手法とした場合にも、商工費の直接的な決定要因に関連したグループのうち、「工業製品出荷額の前年

(49) 昭和50（1975）年度から平成17（2005）年度にかけて一貫して不交付団体であった市は、全国で10市（千葉県の市原市、東京都の武蔵野市、神奈川県の大井町市、藤沢市、厚木市、静岡県の大浜市、愛知県の刈谷市、安城市、東海市、知多市）にとどまっている。

(50) パネル・データの推定を通じて得られる、時点を通じて共通した個々の主体（本稿の場合は市）に特有の効果を、個別効果という。

(51) least squares dummy variables modelの略。経済主体ごとの個別効果をダミー変数により捉える方法。

(52) generalized least squaresの略。最小二乗法（OLS）では、誤差項の確率分布について、分散が均一であることや、系列相関がないことなど、前提となる複数の仮定を設けているが、そのような仮定を一般化した場合のパラメータの推定方法は、GLS（一般化最小二乗法）と総称される。

表3 不交付団体になったことのある市（1975～2005年度）

	1975～2005年度の間に、不交付団体になったことのある市	
		市の数
北海道	苫小牧市	1
青森県		0
岩手県		0
宮城県	仙台市	1
秋田県		0
山形県		0
福島県		0
茨城県	水戸市（旧）、日立市（旧）、土浦市（旧）、つくば市（旧）	4
栃木県	宇都宮市、小山市	2
群馬県		0
埼玉県	川越市、川口市、所沢市、狭山市、上尾市、戸田市、朝霞市、和光市、八潮市、浦和市（旧）、大宮市（旧）、与野市（旧）、熊谷市（旧）	13
千葉県	千葉市、市川市、船橋市、木更津市、松戸市、佐倉市、習志野市、市原市（*）、八千代市、我孫子市、君津市、富津市、浦安市、袖ヶ浦市、印西市、野田市（旧）、成田市（旧）、柏市（旧）	18
東京都	八王子市、立川市、武蔵野市（*）、三鷹市、青梅市、府中市、昭島市、調布市、町田市、小金井市、小平市、日野市、国分寺市、国立市、狛江市、東久留米市、多摩市、稲城市、田無市（旧）、保谷市（旧）	20
神奈川県	川崎市、平塚市、鎌倉市（*）、藤沢市（*）、小田原市、茅ヶ崎市、逗子市、秦野市、厚木市（*）、大和市、伊勢原市、海老名市、座間市、南足柄市、綾瀬市、相模原市（旧）	16
新潟県	柏崎市（旧）	1
富山県	富山市（旧）、黒部市（旧）	2
石川県		
福井県	敦賀市、福井市（旧）	2
山梨県	甲府市（旧）	1
長野県	諏訪市	1
岐阜県	大垣市（旧）、可児市（旧）	2
静岡県	熱海市（*）、富士宮市、伊東市、富士市、御殿場市、裾野市、湖西市、静岡市（旧）、清水市（旧）、浜松市（旧）、沼津市（旧）、磐田市（旧）、袋井市（旧）	13
愛知県	名古屋市、豊橋市、瀬戸市、半田市、春日井市、碧南市、刈谷市（*）、安城市（*）、西尾市、犬山市、小牧市、東海市（*）、大府市、知多市（*）、知立市、尾張旭市、高浜市、日進市、岡崎市（旧）、豊田市（旧）、稲沢市（旧）	21
三重県	鈴鹿市、津市（旧）、四日市市（旧）	3
滋賀県	草津市、栗東市、大津市（旧）、八日市市（旧）	4
京都府	宇治市、長岡京市	2
大阪府	大阪市、豊中市、池田市、吹田市、高槻市、守口市、枚方市、茨木市、八尾市、泉佐野市、箕面市、門真市、摂津市、高石市、東大阪市、堺市（旧）	16
兵庫県	西宮市、芦屋市、相生市、加古川市、赤穂市、宝塚市、高砂市、川西市、姫路市（旧）	9
奈良県	大和郡山市、生駒市、奈良市（旧）	3
和歌山県	有田市	1
鳥取県		0
島根県		0
岡山県	倉敷市（旧）	1
広島県	竹原市、大竹市、福山市（旧）	3
山口県	下松市、光市（旧）、徳山市（旧）、新南陽市（旧）、小野田市（旧）	5
徳島県	阿南市（旧）	1
香川県	坂出市、高松市（旧）	2
愛媛県	西条市（旧）、伊予三島市（旧）	2
高知県		0
福岡県		0
佐賀県		0
長崎県		0
熊本県		0
大分県	大分市（旧）	1
宮崎県		0
鹿児島県	川内市（旧）	1
沖縄県		0

(注) 1. 自治体名の後の（*）は、1975～2005年度に一貫して不交付団体であったことを示す。

2. 自治体名の後の（旧）は、市町村合併が行われる前の旧ベースの自治体であることを示す。

(出典) 総務省『市町村別決算状況調査』各年版より作成。

比増減率」と「工業事業所数の前年比増減率」が、それぞれの符号条件を満たした上で、1%水準で有意になっている。

そうしたなか、地域経済活性化に向けた自治体のインセンティブ付けに関わる説明変数のグ

ループの中では、「普通交付税ダミー」が、やはりLSDVとGLSのいずれにおいても、「商工費の対歳出額比率」を説明する変数として、符号条件（マイナス）を満たし、かつ1%水準で有意になっている。これに対して、「地方税収

表4 自治体の経済活性化に向けた努力水準の決定要因

《被説明変数=商工費の歳出総額に対する比率(%)》

		符号条件	固定効果モデル		変量効果モデル
			LSDV	GLS	GLS
地域経済活性化に向けたインセンティブ付けに関わる要因	普通交付税ダミー 〈1期前〉	(-)	-0.1266 (-3.0737) [0.0021] ***	-0.0460 (-2.8315) [0.0047] ***	-0.1162 (-2.8315) [0.0047] ***
	地方税収のうち基準財政収入額の算定対象外となる税目の割合(%) 〈1期前〉	(+)	0.0370 (2.2067) [0.0274] **	0.0083 (1.2050) [0.2283]	0.0329 (2.0582) [0.0396] **
	超過課税ダミー 〈1期前〉	(+)	-0.1427 (-1.2334) [0.2175]	-0.0705 (-1.3175) [0.1877]	-0.1828 (-1.6834) [0.0924] *
商工費の直接的な決定要因	工業製品出荷額(住民1人当たり)の全国平均(同)からの偏差値 〈1期前〉	(-)	0.0407 (2.3691) [0.0179] **	0.0215 (2.4920) [0.0127]	0.0404 (2.4576) [0.0140] **
	工業製品出荷額(前年比)(%) 〈1期前〉	(-)	-0.0081 (-5.6448) [0.0000] ***	-0.0028 (-4.7702) [0.0000] ***	-0.0083 (-5.8156) [0.0000] ***
	工業事業所数(前年比)(%) 〈1期前〉	(+)	0.0067 (2.8008) [0.0051] ***	0.0066 (7.3190) [0.0000] ***	0.0065 (2.6910) [0.0071] ***
財政健全性を表す指標	経常収支比率(%) 〈1期前〉	(-)	0.0086 (3.7019) [0.0002] ***	0.0083 (9.1447) [0.0000] ***	0.0079 (3.4745) [0.0005] ***
自由度修正済み決定係数			0.722	0.655	0.721
標準誤差(S.E.)			1.038	1.018	1.039
ハウスマン検定の結果	χ^2 値		15.449		
	p値		0.031 **		

- (注) 1. 推定期間は、1977年度から2005年度まで。
 2. 対象は、1975~2005年度に地方交付税の不交付団体となったことがある全国の172市。
 3. 定数項および固定効果部分については、表示を省略した。
 4. ()内はt値を表し、[]内はp値を表す。
 5. ***は1%水準で有意、**は5%水準で有意、*は10%水準で有意であることを示す。
 6. シャドウは、符号条件を満たし、かつ5%以内の水準で有意であることを示す。

(出典) 総務省『市町村別決算状況調』各年版、経済産業省『工業統計調査』各年版より作成。

のうち基準財政収入額の算定上対象外となる税目の割合」は、LSDVの下で、符号条件（プラス）を満たし、かつ5%水準で有意になったものの、GLSの下では、符号条件（プラス）を満たしながらも、統計上有意にはならなかった。また、「超過課税ダミー」については、LSDVとGLSのいずれの下でも、係数の符号（プラス）、有意性ともに、条件が満たされないとの結果になった。

これらの推定結果を踏まえると、今回推定の対象とした「過去に不交付団体になったことがある全国の172市」の場合、ある年度に地方交付税を受け取ると、その翌年度には商工費の支出が抑制されるという傾向があったと考えられる。このことは、地方交付税制度の下で、課税ベース拡大を巡るホールドアップ問題が発生してきたことを、示唆していると言えよう。

おわりに

以上のように、本稿における定量的な分析の結果からは、我が国の地方交付税制度が、自治体の経済活性化に向けたインセンティブを減殺する要因として作用してきた可能性を読み取ることができる。もちろん、今回の分析には、自治体による努力状況の代理変数として商工費を用いている点など、必ずしも最善の方法とはいえない部分がある。それだけに、より強固な結論を得るためには、分析手法の改良を含め、更なる実証分析の積み重ねが求められよう。

その上で、地域経済活性化を巡るホールドアップ問題の発生が明確に裏付けられるのであれば、同問題を強く意識して実効性のある自治体支援策の設計を行うことが、政府にとっての課題となろう。

地方交付税制度が自治体の経済活性化に向けたインセンティブ付けを歪めている状況の下では、それに対する何らかの是正措置が、欠かせない。そうした観点に立った場合に浮かび上がってくる具体的な選択肢としては、次の2つが挙げられる。

第一は、ホールドアップ問題の結果として生じる自治体のインセンティブ低下を穴埋めするため、自治体に新たな誘因を与えることである。政府の「頑張る地方応援プログラム」は、まさに、そのような性格を色濃く持った政策パッケージだと言える。

しかしながら、同プログラムに盛り込まれた、成果指標の測定結果を普通交付税の算定へと反映させる措置や、企業立地に伴う地方税収の増加分の一部を特別交付税の財政需要として算定するといった措置が、果たして妥当な施策と評価できるのかについては、議論があろう。いずれの措置も、現行の地方交付税制度の本体に、言わば特例として追加されたものに過ぎず、その結果、地方交付税を巡る枠組み全体を複雑化させている感が否めない。また、これらの追加措置では、努力を行った自治体に地方交付税を配分する際に拠り所となる各種の基準（成果指標の向上、企業立地の増加等）が設けられているものの、個々の自治体に向けた交付税の最終的な配分額を決定するのは、あくまで国である。このことは、国の裁量が完全に排除されているわけではないことを意味している。

地方交付税を巡っては、その算定方法を簡素化し、予見可能性を高めるための試みが、近年一歩ずつ行われているところである⁽⁵³⁾。こうした動きの背景には、現行の複雑な算定方法の下で、交付税配分額の決定を巡る国の裁量が放任されているとの認識があろう。国の裁量が問

53) 具体的には、基準財政需要額の算定方法が複雑化しているとの認識の下で、近年、一部の補正係数の廃止等が行われてきた。加えて、平成19(2007)年からは、算定方法の一段の簡素化と予見可能性の向上という観点から、「国の基準づけがない、あるいは弱い行政分野」について、人口と面積を基本として簡素な算定を行う「新型交付税」が導入される運びとなっている。これに伴い、今後は、基準財政需要額の1割程度が、新型交付税により算定される見込みであるという（総務省『地方財政白書 平成19年版』2007, pp.184-185.)。

題視されるのは、自治体に、膨らんだ財政コストを交付税で事後的に補填してもらえると期待を抱かせることで、コスト削減の手綱を弛めさせてしまうという弊害が懸念されるためである⁽⁵⁴⁾。すなわち、国の裁量と、自治体のモラルハザードあるいは予算制約のソフト化とは、表裏一体の関係にあると考えられる。したがって、「頑張る地方応援プログラム」で掲げられている各種の措置は、制度全体を複雑化させるとともに、国による裁量の余地を残しているという点で、最近の改革の方向性に逆行しているとも見ることが可能であろう。

これに対して、自治体の経済活性化策を巡るホールドアップ問題の解決に向けた第二の選択肢として考えられるのは、同問題の真因である地方交付税制度の欠陥そのものにメスを入れることにほかならない。具体的には、基準財政収入額の算定に当たり用いられる留保財源比率を現行の25%から引き上げることが、検討課題の1つとなろう⁽⁵⁵⁾。先述のように、平成15(2003)年に行われた戦後初の留保財源比率の引き上げは、道府県分を20%から25%に変更しただけの微修正にとどまった。だが、今日では、自治体レベルでの経済活性化に向けた自主的な取り組みの重要性が、これまでになく強く認識されるようになりつつある。それだけに、同比率のよ

りドラステックな引き上げを通じて、各自治体のインセンティブを引き出すという取り組みを視野に入れるべきであるとの主張もあり得よう。

仮に留保財源比率の引き上げが行われると、それと連動する形で、個々の自治体から見た財源保障の範囲が狭まり、ひいては、自治体が自らの財源で対応しなければならない部分が拡大に向かうと考えられる。現行制度上は、基準財政収入額が減少すると、それとのバランスを保つため、基準財政需要額についても、算定項目や補正係数の見直し等を通じた規模の縮小がなされるためである⁽⁵⁶⁾。しかも見落とせないのは、2000年代に入って、国が地方財政計画における地方交付税の総額を削減する傾向にあるという点である⁽⁵⁷⁾。国の厳しい財政状況等を踏まえると、当面は、そうした傾向に大きな変化がみられそうもない。

このような状況を、地域間の公平性という観点から問題視する向きもあろう。しかし、公平性を過度に重視した旧来の枠組みの下で、経済の効率性が損なわれてきたという事実からも、目をそらすことができない。政府間の財政移転に大きく依存することなく、自治体間の財政力格差を目に見える形で是正するため、何をなすべきか。地方税収の偏在を緩和するための方

54) 赤井ほか 前掲書, pp.101-103.

55) この点については、例えば、「少子高齢化時代の地域経済活性化検討委員会」（経済産業省の地域経済産業審議官の私的研究会）が、報告書の中で、「普通交付税の算定方法について、国の関与の見直しを大胆に進めるとともに、人口・面積による算定の導入による抜本的な簡素化を図るべきである。これと併せて、基準財政収入額に算入しない法定普通税等の標準税率における税収の割合（留保財源率）の引き上げについても検討すべきである」と提言している（少子高齢化時代の地域活性化検討委員会「地域活性化戦略 一少子高齢化時代の地域活性化検討委員会 報告書」2006.5.16. <<http://www.meti.go.jp/press/20060516003/senryaku-honbun-set.pdf>>）。

56) ある年度における地方交付税の総額は、個々の自治体に向けた交付税額の算定（当該年度の8月頃に行われる）に先立ち、前年度の2月頃に閣議決定される地方財政計画の中で示されている。そうしたなか、留保財源比率の引き上げに伴い各自治体の基準財政収入額が減少すると、基準財政需要額を圧縮しない限り、自治体の財源不足の総額が膨らみ、そのままでは、地方財政計画で示された金額との整合性がとれなくなってしまう。このため、国は、地方財政計画における地方交付税の総額を前提とする限り、基準財政収入額の減少と同時に、それと同じだけの基準財政需要額の圧縮を余儀なくされると考えられる（岡本 前掲書, p.197.）。

57) 地方財政計画における地方交付税の総額は、平成13(2001)年度以降、減少傾向を辿っている、前年比横ばいであった平成17(2005)年度を除けば、前年比4~8%程度のテンポでの削減が、毎年行われている。その結果、平成19(2007)年度の地方交付税総額は15.2兆円と、ピークであった平成12(2000)年度(21.4兆円)の約7割の水準まで圧縮されている。

策⁽⁵⁸⁾の具体化を含め、詰めた議論が求められる。

(ふかさわ えいじ 財政金融調査室)

⁽⁵⁸⁾ 地方税収偏在の是正策を巡る最近の議論の中では、地方法人2税（法人住民税、法人事業税）の課税標準に関わる地域間での分割基準の変更や、消費税を巡る国と地方の配分割合の見直しなどが、焦点となっている（「法人2税 配分見直し案／自治体の格差是正」『日本経済新聞』2007.4.25.）。なお、この問題について、佐藤主光准教授（一橋大学大学院経済学研究科）は、法人住民税と消費税の税源交換（法人住民税の法人税割を国税化して地方交付税の原資とする）とともに、消費税のうち地方交付税への充当が認められている法定分を地方消費税に移譲する）や、法人事業税の付加価値割（外形標準課税部分）を拡充して消費税化する案を提唱しており、注目される（佐藤主光「経済教室／ふるさと納税 導入の是非（上）／格差是正策として不適切／税体系の再構築を」『日本経済新聞』2007.5.29.）。