地方自治体の基金が地方自治体の運営の効率性に及ぼす影響に関する数理モデル研究

所属　早稲田大学商学学術院　氏名　若林利明

■ 概　要 ■

本研究の目的は、地方自治体の基金、とりわけ財政調整基金を、将来の財政ショックに備える「安定化装置」としてだけでなく、組織運営に余裕を生みうるストックとしても捉え、その便益と副作用を同時に視野に入れながら、望ましい基金水準と統制のあり方を理論的に明らかにすることである。そのために、全国の自治体データに基づく実態把握によって、人口 1 人当たりと標準財政規模比の両面から基金の分布と類型を整理し、次にインタビュー調査を通じて基金運用の意思決定過程と現場の制約条件を把握し、最後に契約理論に基づく数理モデルによってそれらを一般化し、検証可能な含意へと落とし込もうとした。

日本における地方自治体の基金とは、具体的に財政調整基金、減債基金及びその他特定目的基金をいう。財政調整基金とは年度間の財源不足等の調整のために設置される基金、減債基金とは地方債の償還を計画的に行うために設置される基金、そして特定目的基金とはこれら以外の特定の目的のために設置される基金である。

令和 3 年度の「総務省　地方財政状況調査」によると、都道府県合計は、基金全体で 8 兆 4,513 億円であり、うち財政調整基金 2 兆 5,336 億円、減債基金 1 兆 3,035 億円、特定目的基金 4 兆 6,143 億円である。また、市町村合計は、基金全体で 17 兆 3,566 億円であり、うち財政調整基金 6 兆 4,294 億円、減債基金 1 兆 5,081 億円、特定目的基金 9 兆 3,463 億円である。すなわち、地方自治体全体では 25 兆 8,079 億円の基金が積み立てられているが、これは平成 28 年度より約 20%増えている。

日本において地方自治体が基金を積み立てることには、議論がある。例えば、兼村（2018）によると、財務省は、国の厳しい財政事情に反して、地方財政では多額の資金を基金として貯え、あるいは「埋蔵金」として保持していることに異議を唱えている一方で、総務省は、自治体は将来の不安に対する備えとして基金を積み立てているため基金残高（の増加）を理由に地方財源を削ることは全く考えられないと主張している。地方財政論者からは、基金は地方自治の観点からも適正な資金であり、そもそ

▌概　要▐

基金の妥当性（効率性）が検証されている（足立・赤井・石川 2017; 池上 2018; 小西 2018 など)。

米国においても地方自治体は財源不足等の調整のための「rainy fund」を有している。しかし、興味深いことに Gore（2009）は、米国の地方自治体において、保有する現金が過剰だとエイジェンシー問題を招くことを指摘している。具体的に Gore(2009)によると、第１に、収入のばらつきが大きく、収入源が少なく、成長率が高い自治体ほど、基金を多く貯めている。第２に、基金残高が多い自治体は、管理費、市政担当者の給与、およびボーナスに多くの支出をしている。その一方で、現金を過剰に保有している自治体が住民のために税金を減らすという証拠は見当たらない。また、過剰な現金保有は、地方自治体のみならず営利組織(Jensen 1986)や民間非営利組織(Core et al. 2006)においてもエイジェンシー問題を招きうることが指摘されている。
このように、地方自治体の基金が地方自治体運営に及ぼす影響については日本のみならず海外においても興味深い問題である。

本研究では、以下のことを明らかにした。第 2 章では、2021～2023 年度の全国 1,741 団体を対象に、基金残高（基金全体および財政調整基金）を人口 1 人当たりで整備し、分布の歪みや都市区分による保有水準の違いを把握した。さらに、財政調整基金のストック（3 か年平均残高）とフロー（2021 年度から 2023 年度までの残高の変化）を都市区分内の相対的位置に基づいて 9 類型に分類した。その上で、規模や機能が比較的近い中都市からインタビュー候補を選定し、実態把握と現場調査を接続した。

第 3 章では、同じ 1,741 団体について、基金残高を各年度の標準財政規模で除し、住民数に対する保有額を、標準的な一般財源の規模に対する基金の厚さから再評価した。財政調整基金比率の 3 か年平均は平均 32.23%、中央値 24.81%であった。都市区分別の平均の序列は、町村、特別区、小都市、中都市、中核市、政令指定都市の順であり、人口 1 人当たり分析と一致した。小都市、中都市、中核市の保有水準の差は両指標で確認された一方、標準財政規模比の変化幅については、これら 3 区分間の差は弱まった。また、人口 1 人当たり残高の平均は 2023 年度も増加したが、比率の平均は 2022 年度 33.06%から 2023 年度 32.97%へとほぼ横ばいであった。比率の変化には分母の増減も含まれるため、実際の積立・取崩額とは区別する必要がある。

▌概　要 ▐

両指標による 9 分類の一致率は全国で 72.4%、中都市で 83.8%であり、全体の傾向が維持されても個別自治体の位置づけは変わり得ることがわかった。既にインタビューを実施した B 市は、両指標で典型的な保有水準から低下する局面に位置づけられた。一方、当初候補の一部は高・低ストックから典型的ストックに移り、追加調査では各候補の分類を再確認する必要があることを示した。

第 4 章では、第 2 章の枠組みで選定した B 市への半構造化インタビューを通じて、統計だけでは見えない基金運用の内実を抽出した。第 3 章の分析は、この既存の調査対象の位置づけを別の規模指標から確認するものである。インタビューでは、基金残高の評価が予算・執行・決算の時点や基金間の役割分担によって異なること、首長の予算編成権と議会への説明責任が運用判断に関わることを確認した。あわせて、基金がもたらす「調整弁としての便益」と「余裕による規律の弱まり得る副作用」の両面を、担当部局の判断や調整の実態に即して整理した。これにより、後続の理論モデルが捉えるべきトレードオフと、意思決定上の制約条件を具体化した。

第 5 章では、Stevens and Thevaranjan（2010）を拡張し、基金がもたらす安定化の便益と、過剰保有がもたらしうる組織運営上のコストを統合した枠組みで分析した。ここでは、基金がショック時の調整能力を高める一方で、平時には余裕が意思決定の緊張感や支出規律に影響し得るという、相反する要素を同一の枠組みに収めた上で、その条件依存性を検討した。成果指標の精度が高い環境ほど成果連動型のコントロールが機能しやすい一方で、指標の精度が低い環境ではそのコントロールコストが増大し、規範や期待に基づくコントロールの相対的重要性が高まることを示し、望ましいコントロール手段と基金水準が環境条件によって入れ替わりうるという含意を導いた。政策的には、基金の議論を残高の多寡に閉じず、評価指標の整備、ガバナンス、基金ルール明確化といったコントロール環境の設計と一体で考える必要性を提示し、統制環境の整備が基金運用の帰結を左右し得ることを明確にした。

本研究の結論は、財政調整基金の適正水準を、残高の多寡や一律の比率だけで判断することはできず、基金の便益と副作用を左右する統制環境と併せて検討する必要があるという点にある。第 2・3 章では、人口 1 人当たりと標準財政規模比を併用し、保有水準とその変化の両面から自治体を位置づけた。都市区分別の保有水準の序列が維持されることは、観察された差が人口という分母の選択だけによるものではないこと

▌概　要 ▐

示す。ただし、類型化は各都市区分内の相対的位置を表し、基金の不足・過剰や最適水準を直接示すものではない。第 4 章のインタビューは、自治体がどのような事情と判断過程で基金を運用するのかを具体化し、第 5 章の数理モデルは、成果指標の精度などの条件に応じて望ましい統制手段と基金水準が変わることを示した。したがって、政策的・実務的には、残高目標の設定とともに、評価指標の整備、ガバナンス、基金ルールの設計を一体で検討することが求められる。

今後の研究課題として第一に、全国データで用いたストックとフローの類型や、分母による分類の相違が、自治体の制度運用や環境条件の違いをどの程度まで説明できるかを、複数自治体の比較事例によって検証する必要がある。第二に、数理モデルで鍵となる統制環境を、観察可能な変数へ翻訳する作業が必要である。第三に、基金の便益と副作用の評価を、平時と危機時で切り分ける必要がある。基金はショック時の調整弁として価値が高い一方で、平時には余裕が規律に与える影響が相対的に大きくなる可能性があるため、ショックの頻度や規模が異なる環境で、境界条件や最適な統制がどのように変化するのかを、モデルの拡張とデータの両面から検討することが求められる。第四に、インタビューで浮かび上がった説明責任や政治過程といった要素を、理論モデルと実証デザインの双方に組み込む必要がある。非数値的統制が有効に働く条件を、組織設計やガバナンスの観点から特定し、それが基金運用に与える影響を識別できるようにすることが、基金研究を実務的含意へ結びつける上で重要となる。