

論文の内容の要旨

論文題目 公共部門の効率化のインセンティブ —日本の地方自治体と公企業—

氏名 小林 克也

本稿では、公共部門、とりわけ日本の地方自治体と公企業の効率化のインセンティブの問題に焦点を当て、理論分析をした。具体的には、地方自治体自身の効率化のインセンティブの問題、現行の地方自治体・中央政府間関係が地方自治体の効率化のインセンティブにどのような影響を与えるのかに関する問題、公企業の効率化のインセンティブの問題の3点について分析した。

公共部門の中でもこれらの部門の効率性が重要となるのは、次のような背景があるからである。日本の政府(中央政府と地方自治体)は、1990年代の度重なる景気対策の影響もあり、財政支出を拡大させてきた。その結果、国債と地方債、交付税特会借入金残高の合計は、2004年度の見込額で675兆6681億円に達している。この他、政府が設立した公企業部門が抱える負債が加わるので、その合計はさらに大きな額となる。10年前の1994年度決算での同じ合計額が294兆4921億円であったので、約2.3倍に増加していることになる。だが、どんなに負債の額が大きくなったとしても、公共設備が整備されて現役世代と将来世代が享受できる便益が等しく、かつ、現行の税率を維持したまま、将来、元利償還費を賄うことができるならば問題とならない。なぜならば、この場合、現役世代と将来世代間で受益と負担は一致し、この意味で社会的に望ましいからである。しかし、現在の負債水準は、現行税率では賄いきれないことが先行研究で指摘されている。このような状態では、政府は国民への公共サービス水準をできる限り低下させることなしに、歳出を削減することが特に必要となってくる。つまり、公共部門の効率化を一層図る必要がある。そして、このことを実際に認識し始めた中央政府は、政府部門の効率化への取り組みを始めている。

この取り組みの中心は、中央政府と地方自治体間の望ましいあり方は何かということである。従来、日本の財政システムは中央集権的であったといわれるが、効率的な政府の構

築のために、現在、地方分権が推し進められている。だが、地方自治体への権限委譲が本当に効率的な政府の構築へ繋がるのかについては、国内外の研究蓄積を参考にしながら、理論分析される必要がある。さらに、従来の財政システムがなぜ非効率的なのかについても明らかにされる必要がある。また、政府部門は中央政府と地方自治体だけではない。これらが設立した公企業が多数存在する。この公企業も含めての効率化が最終的に求められている。

このような背景を踏まえ、本稿では次のように分析をした。第1章では、関連する国内外の先行研究についてサーベイをした。第2章では、分権的な地方自治体に効率化のインセンティブが本当に生じるのかどうかについて分析をした。第3章では、中央政府と地方自治体間の主要な移転制度である地方交付税が地方自治体の効率化のインセンティブについてどのような影響をあたえるのかを分析した。第4章では、公企業への官僚の再就職が公企業の効率性にあたえる影響について分析をした。

公共部門の効率化に関する先行研究については、公共財配分の効率性から政府組織の効率性まで多様な切り口がある。このことを踏まえて、第1章では(1)外部性や情報の非対称性、政府内部のガバナンスに関する分析、(2)垂直的および水平的政府間関係に関する分析、(3)ソフトな予算制約の問題の分析に分けてサーベイをした。

(1)では、まず外部性の内部化について、ピグー税は完全情報下でも必ずしもパレート効率的資源配分は達成できないことを示した Requate の分析を紹介した。また、政府と企業間で情報が非対称の場合の公共契約について分析した Laffont & Tirole モデルや望ましい政治機構について分析した Maskin & Tirole のモデルについて考察した。これらは、市場の失敗の補正をする政府の役割が必ずしもうまく機能しないということを明らかにし、その解決策を探るための基礎となる研究である。

(2)では、地方自治体と中央政府、地方自治体間で戦略的關係があるとき、効率性が達成されるかどうかを分析した研究について考察した。具体的には、住民移動がある場合、地方公共財供給の効率性や資源配分の補正のための再分配政策の効率性、課税の効率性は達成されるか否かについてである。諸研究から、分権的な仕組みは、効率性を達成するとは限らないことが明らかにされている。また、分権による失敗を補正する手段としての中央政府の介入は、介入のタイミングに大きく依存し、失敗すると介入がないときよりも資源配分の歪みを招きかねないことが明らかにされている。

(3)では、地方自治体と公企業についてソフトな予算制約の問題の観点からサーベイした。地方自治体におけるこの問題を分析した Wildasin モデルでは、中央政府による補助金制度があると地方自治体に過剰支出を促してしまうことを明らかにしている。同様のことが公企業についてもいえ、政府(中央政府)の介入が、介入を受ける側に過度な支出を呼び込むことがいくつかの研究で明確になっている。

第2章では、住民移動が存在する場合における地方自治体の費用削減努力のインセンティブについて理論分析をした。ここでは、自地域の代表的個人の効用最大化を目的とする地方自治体の場合と、自地域の住民の効用和の最大化を目的とする地方自治体の場合とに分けて分析をした。前者では、従来の研究結果と比べることにより、地方自治体の費用引き下げはどのような意味を持つのかを明らかにした。後者は、自地域の経済規模の最大化を意味し、この場合、前者の結果がどう変化するのかを明らかにした。

地方自治体の費用引き下げ行動は、従来の研究における補助金による中央政府の介入とほぼ同じ効果を持つ。このことは、社会的に費用のかかる補助金制度よりも、地方自治体の費用引き下げに任せた方が社会的には望ましい可能性があることを意味する。また、最も高い効用が得られる地域に居住したい住民の移動があると人口分布に過疎地域と過密地域が生じる場合がある。このとき、住民の効用和の最大化を目的とした地方自治体を考えた場合、費用引き下げのインセンティブが過密地域の地方自治体にいつもあるとは限らないことが明らかになった。なぜならば、過密地域では、費用引き下げにより個人で得られる効用が上昇するために人口流入を招き、混雑現象を悪化させてかえって余剰を下げってしまう効果が強く働くからである。そしてこの現象は、費用引き下げのための投資(努力)費用が0の下でも起こり得る。さらに過疎地域と過密地域が混在する場合、過密地域の地方自治体に費用引き下げのインセンティブがあるときは、人口分布の歪みの悪化を招き、社会全体からみて望ましくないという結果が得られた。このことは、中央政府が全ての地方自治体に行行政サービスの効率化を促すことは社会的にいつも望ましいとはいえないことを示唆するものである。

第3章では、中央・地方ともに社会厚生最大化を目的とする善意の政府(benevolent government)の場合でも、地方交付税は地方自治体に「ソフトな予算制約」の問題を発生させることを理論的に明らかにした。このことは、社会厚生主体そのものである地域住民が地方自治体の非効率的な財政運営を強く望んでいることが明確化されたことを意味する。

ソフトな予算制約の問題とは、地方自治体が財政破綻に直面した際、中央政府による救済を事前に期待するために、地方自治体の財政運営が非効率的になってしまうという問題である。このような問題が生じるのは理論的には次のような構造があるからである。中央政府が社会的に最適に供給する公共財は、各地方自治体にとっては過剰供給となっている。このため地方自治体は、中央政府の公共財供給よりも補助金を好む傾向がある。これは事前に中央政府の財源を必要最低限なものに絞ったとしてもソフトな予算制約の問題は回避されないことを意味する。

また、中央政府の裁量的財源が大きいほど地方の努力の誘因は阻害される。この問題を避けるためには、地方の財源を増大させるとともに、地方公共財について費用面での技術革新(cost innovation)を実現することによって、努力を怠ることの機会費用を大きくする必要があるのである。

第4章では、官僚の天下りがもたらす社会的な費用について、ホールドアップの概念を用いて分析を行った。日本では官僚の民間企業への再就職は制限されているが、公企業などの非営利組織へは制限がない。一般にこれらの組織は、市場では供給されない財を生産するという目的を持つために政府が補助金投入をしなければ経営が困難である。このことを背景に多くの官僚がこれらに再就職(天下り)をしている。この関係は官僚とこれら組織間の補助金支給と天下りの受け入れという暗黙の取引契約と解釈できる。つまり、天下りは受入先の生え抜き経営者が本来得られる利得を退官した官僚が一部を得る現象と見なせる。このため天下りには受け入れ側の経営努力のインセンティブが低下するというホールドアップの問題が存在し、これは天下りのもたらす費用と考えられる。したがって議会には、補助金の予算の大きさと、官僚と経営者における交渉力との相関関係の程度によって予算を変えて行くことが社会的に求められる。