

研究レポート

広域連合の設置による 市町村税滞納整理事務の 広域化・共同化の効果

政策統括官(経済社会システム担当)付
参事官(総括担当)付参事官補佐

清谷 春樹

政策統括官(経済社会システム担当)付参事官(総括担当)付
土井 一生

1. はじめに

人口減少・少子高齢化が進行する一方で、厳しい財政状況に直面する市町村にとって、行政運営の効率化を通じて行政サービスの供給を将来にわたって維持することが課題となっている。第29次地方制度調査会答申(平成21年6月16日)では、その方策の一つとして、一部事務組合や広域連合、協議会、機関等の共同設置などの事務の共同処理の仕組みの一層の活用が提言された。本稿では、市町村の行政事務の広域化・共同化の効果について、広域連合の設置による徴税事務の共同化を例とした分析を行う。

現在、政府の推進する「経済・財政一体改革」では、経済・財政や生活に関わるデータの都道府県・市町村単位での差異を明確化した上で、その原因となる政策行動の違いや効果を分析し、行政効率化の優良事例の普及を図る取組を行っている。そのためのツールとして、内閣府が「経済・財政と暮らしの指標『見える化』データベース」を整備している¹。本稿は、こうしたツールを活用した分析事例を提供するものである。

2. 市町村税の滞納繰越の状況と徴税事務共同化の動き

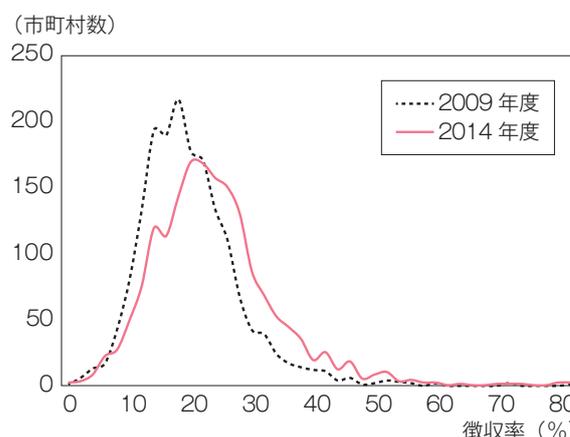
まず、2009年度と2014年度の市町村税滞納分の徴収率の度数分布を見ると(図1)、中位値が17.8%から

21.8%へと右方向に移るとともに、尖度が低下して分布の山も平坦化している。徴収率18%近辺に集中していた市町村のうち、20%から40%の徴収実績を挙げる市町村の数が増加していることが推察される。

この間の市町村の取組の特徴として、税の滞納整理事務の共同化の広がりを挙げることができる。滞納整理事務の共同化の利点は、死亡人課税における承継関係や差押財産の公売に際しての債権確認に係る調査、悪質事案に対する強制調査など、頻度が少なくともいったん事案が発生すればマンパワーの集中投入が避けられない事務について、規模の経済が作用することにある。また、他団体の職員がより高度な専門性をもつ場合、ノウハウの活用と移転が可能となる。

こうした滞納整理事務の共同化は、複数市町村の任意組織や一部事務組合によるものが多い²が、都道府県の権限を直接移譲することが可能な広域連合の設置により、都道府県と連携して取組を行う例も見られる。2009年度以降では、京都府及び京都市を除く府内全市町村から構成される京都地方税機構が2010年4月から本格的な徴収事務を開始し、長野県及び県内全市町村で構成する長野県地方税滞納整理機構が2011年6月から事務を開始している。

図1 市町村税滞納繰越分の徴収率の度数分布



(備考) 総務省「市町村税徴収実績調」に基づき作成。滞納繰越額が0円である市町村については、徴収率=100×滞納繰越分徴収額/滞納繰越額(%)が定義できないため、標本から除いた。

1 経済・財政一体改革については、経済財政諮問会議の専門調査会である経済・財政一体改革推進委員会のホームページ (<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/>)、「経済・財政と暮らしの指標『見える化』データベース」については、内閣府ホームページ (http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/mieruka/db_top/index.html) を参照。
2 古くは1961年度に甲賀広域行政組合の前身である甲賀郡町村税滞納整理組合が設立されたが、本稿の分析対象期間では、たとえば任意組織として、宮城県地方税滞納整理機構や岡山県滞納整理推進機構(以上2009年度)、秋田県地方税滞納整理機構(2010年度)、鳥取県地方税滞納整理機構(2010年度)、愛知県地方税滞納整理機構(2012年度)など、一部事務組合として、北海道の上川広域滞納整理機構(2009年度)や高知県の南国・香南・香美租税債権管理機構(2012年度)などが発足している(括弧内は業務開始年度)。

3. 広域連合による滞納整理の効果

本節では、広域連合の設立により都道府県と連携して行う滞納整理事務の共同化が、任意組織や一部事務組合の活用も含めた他の市町村の取組と比較して高い効果をもたらしているかどうかについて、「差分の差分法」(Differences-in-Differences, DD)を用いた分析を行う³。具体的には、2009年度から2014年度を標本期間として、ある年度tにおける都道府県sに所在する市町村iの徴収率 $Y_{i,s,t}$ を、

$$Y_{i,s,t} = a + \gamma_s + \lambda_t + K'_{i,s,t} \delta_K + N'_{i,s,t} \delta_N + X'_{i,s,t} \beta + \varepsilon_{i,s,t}$$

と表す。aは定数項、 γ_s は各年度を通じて一定の各都道府県に固有の要因、 λ_t は各市町村に共通の年度ごとのトレンド、 $X_{i,s,t}$ はこれら以外に各市町村の徴収率の相違を説明する変数ベクトルである。ここでは、各年度の一人当たり課税所得及び2010年度の国勢調査に基づく人口/可住地面積を採用した。広域連合設立の効果については、標本期間中に発足した広域連合が京都府及び長野県に所在することに着目し、京都府地方税機構と長野県地方税滞納整理機構それぞれの業務開始後の各年度において、それぞれの構成団体について1、それ以外について0の値をとるダミー変数のベクトル $K_{i,s,t}$ 及び $N_{i,s,t}$ を導入する。滞納整理事務の広域化の効果は、これらのダミー変数の係数 δ_K 及び δ_N として表される⁴。 $\varepsilon_{i,s,t}$ は誤差項である。各変数のデータについては、内閣府「経済・財政と暮らしの指標『見える化』データベース」より引用した。

表1に、最小二乗法による上記推計式の推定結果を報告する。まず、一人当たり課税所得と人口/可住地面積は徴収率と正の相関をもつ。これは、経済状況が良好である方が滞納整理を円滑に行うことが可能と考えられること、また、人口稠密な都市的地域の方が差押財産の公売が容易と考えられることが要因として挙げられよう。他方、年度効果 λ_t の推定値は経年的に上昇しており、徴税事務共同化の動きが広がる中で、徴収率が改善傾向にあることが確認できる。

さらに、広域連合による取組が他の取組を上回る効果をもつかどうかについて、京都府地方税機構と長野県

地方税滞納整理機構の構成団体のダミー変数の係数を見る。前者については、2010年度以降の4年間の係数推定値は有意ではないものの経年的に上昇し、5年目の2014年度に6.2%ポイントの有意な推定値が得られる。他方、後者については、有意水準10%ではあるが3年目の2013年度に2.2%ポイントの推定値となる。但し、推定値の有意性は限界的であり、4年目の2014年度の効果が他の市町村と異なるかどうかは明確ではない⁵。

表1 最小二乗法による滞納繰越分の徴収率の推計結果

観測数 = 10,398

	係数 推定値	t値
定数項: a	5.268	0.70
一人当たり課税所得 (対数): β_1	3.070	3.34 ***
2010年度人口/可住地面積 (対数): β_2	0.350	3.14 ***
年度効果 (2010年度): λ_1	0.609	2.02 **
年度効果 (2011年度): λ_2	1.460	4.77 ***
年度効果 (2012年度): λ_3	2.478	8.10 ***
年度効果 (2013年度): λ_4	3.354	10.95 ***
年度効果 (2014年度): λ_5	3.801	12.45 ***
京都府地方税機構2010年度ダミー: $\delta_{K,1}$	-3.431	-1.45
京都府地方税機構2011年度ダミー: $\delta_{K,2}$	1.619	0.69
京都府地方税機構2012年度ダミー: $\delta_{K,3}$	1.845	0.78
京都府地方税機構2013年度ダミー: $\delta_{K,4}$	3.795	1.61
京都府地方税機構2014年度ダミー: $\delta_{K,5}$	6.226	2.63 ***
長野県地方税滞納整理機構2011年度ダミー: $\delta_{N,1}$	1.787	1.42
長野県地方税滞納整理機構2012年度ダミー: $\delta_{N,2}$	1.393	1.11
長野県地方税滞納整理機構2013年度ダミー: $\delta_{N,3}$	2.198	1.75 *
長野県地方税滞納整理機構2014年度ダミー: $\delta_{N,4}$	2.044	1.64
自由度修正済み決定係数 (\bar{R}^2)	0.142	

(備考) 1. *, **, ***は、推定値がそれぞれ有意水準10%、5%、1%で有意であることを示す。
2. 記載は省略しているが、推計式には、各都道府県に固有の差異を識別する46個のダミー変数が含まれ、すべて有意水準1%で有意である。

京都府と長野県で広域連合の効果の発現時期や大きさが異なるのは、広域連合の活用方法の違いが要因である可能性がある。各機構への滞納額の移管状況を示す表2によると、京都府地方税機構には大部分の滞納額が移管されているのに対し、長野県地方税滞納整理機構への移管額は一部にとどまる。移管が大規模に行われる場合には、共同事務が軌道に乗るまでに時間を

3 解説は、Angrist and Pischke (2008) の第5章などに詳しい。

4 Autor (2003) による、不当解雇を米労働法における「任意雇用の原則」の例外とする州最高裁判決が州内の派遣労働の拡大に及ぼす影響についての分析に準ずる手法である。

5 本稿の匿名査読者より、本稿の分析枠組みの改良に向け、2府県における広域連合の設置を外生的な政策的処置 (treatment) として取り扱うことの妥当性について検証を行うことや、市町村の異質性の大きさを考慮した標準誤差推定値に基づいて結果の解釈を行うことが提案された。具体的には、前者については、説明変数群 $X_{i,s,t}$ による条件付けの下で、徴収率の高さが広域連合への加入を説明する要因になっていないかどうか (条件付独立性) を検証すること、後者については、クラスター頑健手法を導入することが考えられる。査読者に謝意を表するとともに、今後の研究の課題としたい。

要するのに対し、徴収困難事案等に限定した移管の場合には、事務の移行は円滑である一方、徴収率に及ぼす影響は限定的となりうる。こうしたことが、各広域連合の構成団体の徴収率に対する効果に差異をもたらしていると考えられる。

表2 滞納整理機構に対する移管の状況（2014年度）

	京都地方税 機構	長野県地方税 滞納整理機構
①滞納繰越分調定済額（市町村）	63.7億円	181.0億円
②滞納繰越分調定済額（府・県）	57.4億円	44.2億円
③現年課税分未回収額（市町村）	14.9億円	36.8億円
④現年課税分未回収額（府・県）	17.7億円	10.7億円
⑤合計額	153.4億円	272.9億円
⑥移管額	125.4億円	24.4億円
移管率（⑥／⑤）	81.6%	8.9%

（備考）総務省「道府県税徴収実績調」、同「市町村税徴収実績調」、京都地方税機構「平成26年度京都地方税機構の取組実績について」、及び長野県地方税滞納整理機構「活動状況報告（平成27年度5月末集計）」に基づき作成。

4. 結語

本稿の分析では、任意組織や一部事務組合の活用による滞納整理事務の共同化の動きが広がり、市町村税の徴収率が全体的に改善傾向にある中、広域連合による取組が他の手法による取組を上回る効果を発揮していることが確認された。しかし同時に、広域連合の活用の仕方次第で、効果の発現に時間を要したり、効果の大きさが限定的となる可能性があることも示された。

これを踏まえると、行政事務の広域化・共同化に当たっては、広域連合以外の手法も含めた多様な手法が、それぞれいかなる条件の下で効果を発揮するのかを検証し、構成団体の実情に適した手法を選択することが肝要であるといえる。

参考文献

- Angrist, J. D., & Pischke, J. S.(2008). *Mostly Harmless Econometrics : An Empiricist's Companion*. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Autor, D. H.(2003). Outsourcing at will : The contribution of unjust dismissal doctrine to the growth of employment outsourcing. *Journal of Labor Economics*, 21(1), 1-42.

清谷 春樹（せいたにはるき）
土井 一生（どい いっせい）