

地域経済圏の確立に向けた道州制の導入と行政改革

～道州制と税財政制度～

21世紀政策研究所 研究プロジェクト

「地域経済圏の確立に向けた道州制の導入と行政改革」

研究主幹：林 宜 嗣

2009年3月

21世紀政策研究所

目 次

序章 問題の視点と研究目的（林 宜嗣）	1
---------------------------	---

【報告・提言編】

第Ⅰ章 道州制の基本設計図（林）

1. 道州の位置付け	4
2. 道州の区域	4
3. 道州の役割	4
4. 道州制における税財政制度	8

第Ⅱ章 分権政策の派生的結果としての道州制と地域間格差（西川 雅史）

1. 地方政府の変容	15
2. 分権改革と地方財政の格差	26
3. 顕在化した自治体間の相違	36
4. 格差是正の諸方策	44
5. おわりに	54

第Ⅲ章 道州制下の州間財政調整の検討 —オーストラリア型財政調整を参考に—

（高林喜久生）

1. はじめに	57
2. オーストラリア型財政調整制度の特徴	58
3. オーストラリア型財政調整に関する算定式	58
4. 分析結果	62
5. おわりに	68

第Ⅳ章 道州制導入に伴う懸念とそれへの取組み（松村 圭一）

1. 道州制導入に伴う懸念・課題	71
2. 懸念・課題への取組み	72

【分析編】

第Ⅴ章 道州制導入の経済及び厚生面の効果（全国ベース）（林）

1. 道州制導入のメリットと地域厚生への影響経路	75
2. 道州制導入が経済・地域厚生に及ぼす効果	76

【補論 1】生産関数の推計（第 1 次産業と非 1 次産業）	81
【補論 2】社会資本の限界生産性	82
【補論 3】人件費効率化効果の推計	83
【補論 4】地域経済モデルの方程式体系	83
【補論 5】トランスログ型厚生関数の推定	87
第 VI 章 社会資本の「地域間」配分変更の効果 ～九州での重点化効果～（林）	91
第 VII 章 地域経済の将来予測を踏まえた道州制導入の地域財政効果（林）	
1. 地域経済の将来予測	93
2. 地域経済に影響を及ぼす要因	93
3. 地域経済成長率の格差と地方財政への影響	95
4. 道州制導入の地域財政効果	100
【補論 6】各地域の経済成長率予測	101
研究プロジェクト「地域経済圏の確立に向けた道州制の導入と行政改革」	
原稿執筆委員一覧	102

地域経済圏の確立に向けた道州制の導入と行政改革

～道州制と税財政制度～

21世紀政策研究所 研究プロジェクト

「地域経済圏の確立に向けた道州制の導入と行政改革」

序章 問題の視点と研究目的（林）

グローバル化、少子高齢化、所得格差の拡大、環境問題、財政危機等々、わが国の社会経済を取り巻く環境は大きく変化している。こうした変化は現行システムが制度疲労を起こしていることを表面化させ、これまでの延長線上に、微修正によって制度改革を位置付けることはもはや困難である。このため、「国のかたちを変える」ものとして道州制が位置付けられ、現在、国、地方を通じた活発な議論が行われている。

本タスクフォース（以下、TF とする）「地域経済圏の確立に向けた道州制の導入と行政改革」が2007年4月から開始した後も、政府の「道州制ビジョン懇談会」での審議のほか、各方面から提言、意見書が提出されている。しかし、道州制に関する議論の多くは、依然として総論的かつ抽象的なものが多く、実際の制度設計に資するものはそれほど多くはない。

本TFは、昨年度の研究成果を「地域再生戦略と道州制～九州をモデルとしたシミュレーション分析を中心に～」としてまとめ、その成果を世に問うたところである。本年度は、これらの研究をさらに進めるとともに、研究成果をもとに道州制の基本的な制度設計を行うことを目的に、TFメンバーは議論を重ね、その成果を「地域経済圏の確立に向けた道州制の導入と行政改革～道州制と税財政制度～」としてまとめるにいたった（図表序-1参照）。

報告書は、前半の提言部分と後半の分析部分とに分かれている。第1は、道州制の基本設計図を描いたものである。その視点は、①地方分権の推進、②広域的な取組み、③効率的な行政運営という3つの目標を実現するというものである。

地方分権一括法を地方分権の第1ステージとすれば、現在は第2ステージに入っていると言えるが、ここでの制度設計は、道州制の導入に限らず進めていくべきものも含まれていることをまず指摘しておく。つまり、地方分権か道州制かという選択ではなく、これらの改革は同時並行的に進めて行くべきと考えるからである。

また、道州制を分権改革の一環として捉えるとき、そのあるべき姿はそれぞれの地域によって異なることが十分に考えられる。その意味では、道州制論議はすでに地方にボールが投げ

られたと言える。本報告書は、多くの課題を抱える地方が具体的な制度設計を国に投げ返すにあたって、参考となるべき点を、分析を踏まえて提示したつもりである。また、細かな制度については地域によって異なると考えられることから、提言においては敢えて最大公約数的なものに焦点を絞っている。

第Ⅰ章の「道州制の基本設計図」では、道州制を広域自治体である府県制度改革の一環として捉え、道州の役割（国と道州の役割分担、道州と市町村の役割分担）を示すとともに、国と地方の税源配分を支出ベースに合わせることで、州間財政調整は水平的財政調整として明確化すること、その財源は地方消費税で賄うこと、偏在度の小さい地方税制度を構築すべきことなどを提言している。

第Ⅱ章では、分配政策を担う機関としての道州の役割について、基礎的自治体の財政格差是正という観点から、シミュレーション分析も踏まえて提言を行っている。すなわち、道州が再分配を担うことによる意識・基準の変化や、市町村合併による支出削減分を財政調整の財源とすることで、財政負担を極力抑制した形での格差是正の可能性を示している。

道州制下の財政調整制度には、①財政需要と財源とのマッチング、②財源の安定性、③国からの独立性、が求められるが、その制度設計にはオーストラリアの GST 交付金制度がきわめて参考になる。第Ⅲ章では、道州制においても、なおその必要性は残るであろう財政調整について、オーストラリアの Goods and Service Tax (GST) を財源とする州間財政調整制度を参考に、日本型水平的財政調整制度をシミュレーション分析とともに提示している。

道州制の導入に関しては、多くの懸念が各方面から出されている。本 TF では、こうした懸念から道州制を否定的に捉えることは問題であり、むしろ、懸念を解消できる道州制の構築を目指すべきだと考え、第Ⅳ章においてこうした懸念に対しての TF の考えを提示した。

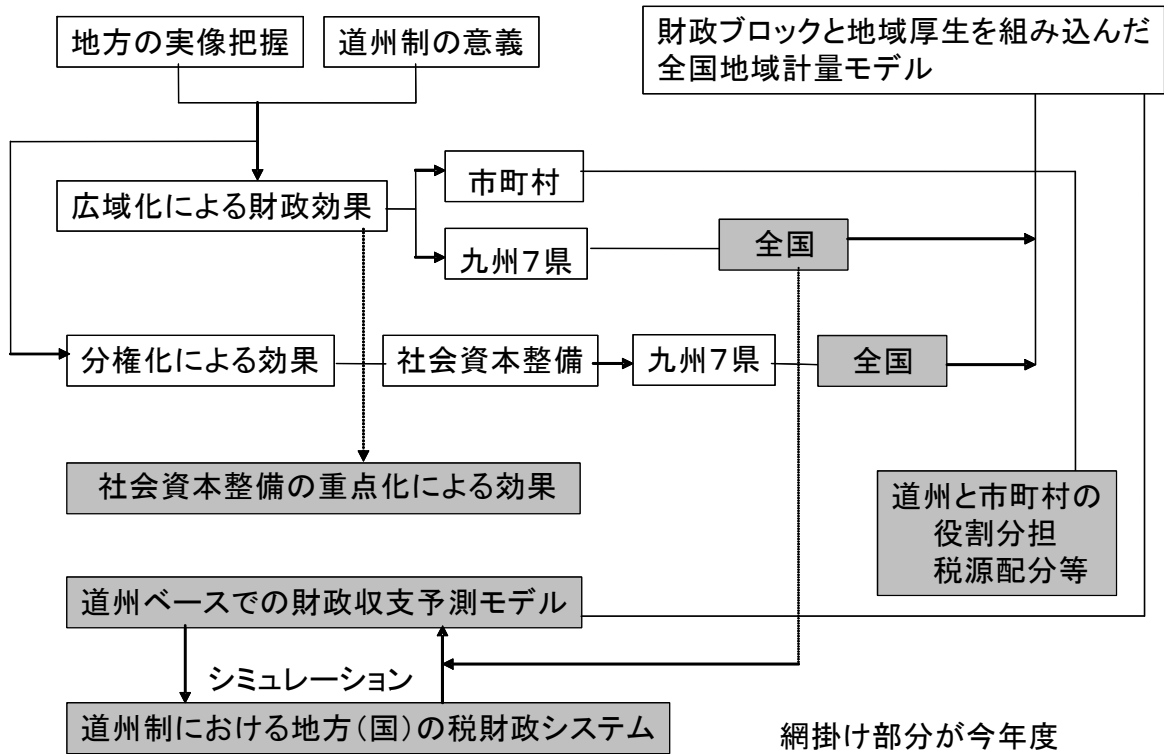
後半は分析編である。第Ⅴ章では、昨年度の報告書において九州地域を対象に、道州制導入による分権化の効果（社会資本整備の事業効果を向上させること）と広域化による財政効率効果を数量的に示したが、本年度はそれを全国ベースに拡大しシミュレーション分析を行った。また、九州地域において社会資本整備の配分を地域間で変更することによって、九州地域の経済力はさらに強化されることをあわせて分析している（第Ⅵ章）。

少子高齢化と人口移動は、特に地方圏において労働力人口の減少に直結し、地域経済に大きな影響を及ぼすことになる。第Ⅶ章は、地域経済の将来予測を踏まえ、道州制導入及び提言編で示した地方税改革の財政効果を分析した。

2 年間の本研究において、アンケートに答えて下さった各都道府県知事、ヒアリングを快

く引き受けて下さった県庁、地方シンクタンク、民間企業の方々、TF において貴重な報告と研究へのアドバイスを下さった方々に厚くお礼申し上げたい。

図表序-1 研究の見取り図



【報告・提言編】

第 I 章 道州制の基本設計図（林）

1. 道州の位置付け

道州制には連邦制に近いものも考えられるが、本タスクフォースでは、広域自治体として、現在の都道府県に代えて道州を置く。したがって、地方公共団体は、広域自治体としての道州と、基礎自治体としての市町村という二層制となる。

道州は国、市町村と適切に役割を分担しつつ、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する主体である。

2. 道州の区域

道州の区域は、国からの権限移譲の受け皿となりうるだけの規模と能力を備えることが必要であるが、特に地域経済の再生という視点からは、広域経済圏として交通インフラの整備など、一体的な地域づくりが可能となる範囲を設定しなくてはならない。

重要な点として、第 1 は、現状の一体性のみならず、将来を見据えた圏域の設定が必要だということである。例えば、「四国は一つ一つ」であり、「したがって、四国を一つの圏域にすることは困難」と言われることがあるが、これは、四国を一つの圏域とみなさず、各県ごとに地域づくりを行ってきた結果である。道州制は、こうした現状を前提とするのではなく、むしろ一体化するための取組み、つまり交通インフラ整備や、教育・医療・文化等の拠点施設の配置、地域の役割分担を行っていく、広域地域計画のベースとなるべき圏域として、検討する必要がある。

第 2 は、地域住民の意思を尊重したものでなくてはならないことである。気候や地勢などの地理的条件、生活様式・文化的条件の共通性といった特性を踏まえた地域づくりの実現という地方分権の趣旨からすれば、国が区域を定めることは避けるべきである。その意味で、第28次地方制度調査会が 3 つの区域を例示としたことは、正しかったと言える。

3. 道州の役割

(1) 補完性の原理の考え方

地方分権はきわめて重要な構造改革であるにもかかわらず、国民に身近なものとの感じを与えないと言われる。これは、地方税財政制度の分かりにくさと同時に、国民生活や地域づ

くりという具体的な課題との関わりの中で、地方分権が語られてこなかったことにも原因がある。昨年5月に提出された地方分権改革推進委員会の「第一次勧告」が、「生活者の視点に立つ『地方政府』の確立」という副題を付したのは、地方分権は自治体のためではなく、国民（住民）のためであるという原点を明示的に表したものである。

地方分権をさらに進めるための道州制が、こうした国民の利益に資するには、現在、都道府県が実施している事務を大幅に市町村に移譲する必要がある。現在の都道府県の事務事業をそのまま道州が引き継ぐことは、地方行財政をますます住民から遠ざけることになってしまう。

昨年度の報告書では、現行の中央集権システムが地域の自立的発展への取組みの障害になっていることを提示した。地域の再生において不可欠なのは、地域づくりの自由度と責任をセットで地方に手渡すことである。そのためには、意思決定から執行まで一貫して実施できる権限と、その権限を実行するための財源を地方が手にすることである。これは道州と市町村との関係についても、同様に言えることである。

補完性の原理は、「民でできることは民で」「基礎自治体でできることは基礎自治体で」、「広域自治体でできることは広域自治体で」、「国は国でしかできないことを実施する」というものである。したがって、役割分担を考える場合には、現在、市町村を含めて「公」が実施しているものも、ゼロベースで検証し、民への移管、あるいはアウトソーシングやPPP（Public Private Partnership）といった公民連携を進める必要がある。

（2）国と地方の役割分担

国からの権限移譲において重要なことは、既存の事務・事業を前提に国と地方の配分を変更するという制度論に終わってはならないということである。地方が抱える課題を解決し、その活力の増強と住民福祉の向上のためには、地方の自由度を増し、さまざまな実験と競い合いを可能にする必要がある。そのためにも、官（公）から民への移譲、規制緩和を視野に入れた、機能論的なアプローチが不可欠である。

例えば医療について、高齢化の進行にともなって医療費の増大が問題となっており、その財源をどのように調達していくかが大きな課題となっている。現在、市町村が保険者となっている国民健康保険の財政は厳しく、今後さらに厳しさを増していくことが確実であり、医療保険制度改革が喫緊の課題となっている。

保険については、加入者が多ければ多いほど、リスクが発生する確率は一定の値に近づい

ていくという「大数の法則」が働く。その意味からは、市町村が保険者になることには無理がある。保険財政の安定性からすれば、国が保険者になることが望ましい。

しかし、国が保険者となり、全国一律の保険料が課されると、予防や健康管理によって医療費を抑制するインセンティブが働きにくくなる。医療保険は医療費の保障を行う制度であって、一部に過ぎない。重要なことは医療費を保障することではなく、すべての国民が安心して暮らしていける医療システムを構築することである。そのための総合的な政策を実施できる主体として、どのレベルの政府が適しているかが問われなくてはならない。

このように、国・道州・市町村間の役割分担に関しては、事務・事業ごとの役割分担を見直すのではなく、行政分野ごとの達成目標を実現すべく、総合的な取組みを最大公約数的に実施できる政府に役割を担わせるべきである。かりに、その範囲から外れる事務・事業があった場合には、事務処理の委託など他段階で政府との調整によって解決すべきと考える。

(3) 道州と市町村の役割分担

公の守備範囲とされたものも、基本的には市町村に事務配分を優先させることが必要である。都道府県と市町村の役割分担について、地方自治法第二条は、「広域にわたるもの」（広域事務）、「市町村の連絡調整に関するもの」（連絡調整事務）、「その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない」と認められるもの」（補完事務と言われることもある）を都道府県が担い、その他は市町村の役割としている。ただし、一般の市町村が処理することが適当と認められないものでも、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。また、地方分権一括法で導入された都道府県条例による事務処理特例制度によって、市町村に事務・事業を移譲することも可能になった。

しかし、道州制下では単なる事務処理を市町村が行うのではなく、企画立案を含めた権限と財源を市町村に移譲する必要がある。その場合、市町村を基礎自治体として一括りにした上で、道州との役割分担を画一的に規定することは望ましくない。

現在でも、都道府県と市町村の事務・事業配分は、政令市、中核市、特例市、市、町村間で、ある程度の差が設けられてはいるものの、それはあくまでも「大都市特例」であり、市町村は基本的に同じ権限を持つものとみなされてきた。しかし、人口規模だけを見ても、350万人を超える横浜市から200人の青ヶ島村（東京都）まで、基礎自治体には大きな差が存在し、これを一律に扱うことは不可能である。この状況下では、事務処理に関する「水平補完」、あるいは道州への事務委託という「垂直補完」を活用し、権限の保持を担保する前提で、小

規模自治体の行財政能力に応じて権限移譲にメリハリを付けることも必要であろう。つまり、市町村を一律に捉え、小規模市町村など一部の自治体に受け皿となる行財政能力が備わっていないという理由で、移譲を遅らせることがあってはならない。

なお、国の法律によって道州の事務とされたものであっても、地域の実情に応じて、道州と市町村の協議で市町村に移譲できることとすべきである。

このように、現在都道府県が実施している事務事業が大幅に市町村に移譲されたなら、さらなる市町村合併が生じることは十分に予想される。現在、「道州制は市町村合併に繋がるので望ましくない」とする意見があるが、道州からの権限移譲に伴う合併は、むしろ地方分権を強化するものであり歓迎すべきことと捉えるべきである。

(4) 国と道州の役割分担

地方自治法第一条の2は、地方公共団体の役割を、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」としている。一方、国については、

(ア)国際社会における国家としての存立に関わる事務

(イ)全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動もしくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務

(ウ)全国的な規模でもしくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施

(エ)その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担う

とし、その役割は一定範囲に限定された形になっている。しかし、現実には個別法令で国が地方の事務事業に関して義務付けや枠付けを行っているなど、企画立案を国が担っていることが多い。そのため、地方分権改革推進委員会の第二次勧告は、こうした義務付けを廃止・縮小する提言を行ったところである。

また、国の守備範囲の規定は抽象的であり、国の判断によってその範囲は拡大する可能性がある。特に、戦後復興から高度経済成長期、そして福祉国家の建設期にわたって、国がパターンリズム（温情主義）をベースとして「国土の均衡ある発展の実現」「ナショナル・ミニマムの確保」といったスローガンの下に、さまざまな施策を立案し、法令化することで地方にその処理を委ねてきた経緯がある。

地域問題に関しての国のこうした関わりが、日本の発展に寄与したことは疑う余地がない。

しかし社会経済環境が大きく変わり、政策パラダイムを変更せざるを得ない現在でも、依然として制度誕生の経緯やパターンリズムによって政策の根幹を地方に任せようとはしていない。

地球環境問題、世界各地で発生している紛争、後発途上国での貧困問題、資源・エネルギー問題、食料危機といった国境を越えた世界的な取組みが必要とされる課題、グローバル化時代における国家間の競争、高齢化に伴う年金や医療費の増加、少子化対策、貧困層の救済、全国的な対策を講じなければ解決しない犯罪の増加等々、国が全エネルギーを注いで解決しなくてはならない課題は山積しているはずである。

道州は、①現在、国が企画立案し、実施している事業のうち圏域としての取組みが必要なもの、②現在は都道府県が実施しているが、広域的な取組みを行ってはいじめて効果の上がる課題（広域的な見地から対応すべき環境保全や管理、産業振興や雇用政策など）に対応するものと位置付けられる。

1982年の地方分権法により、公選の「州議会議員」(conseiller régional)と「州議会議長」を備えた地方公共団体となったフランスでは、州は同法によって、県及びコミューンの完結性・自治・権限を尊重した上で、経済・社会・衛生・科学・文化の発展と促進、地域整備といった幅広い分野にわたる事務を担うこととされた。その後、地域整備の権限は増強され、職業教育訓練が州の任務となり、今日では、高等学校、文化振興、水資源計画、州経済計画、経済振興、地域整備、地方自然公園、州交通計画策定と交通基盤整備、公共交通、運河・河川港の管理などの事務を所管している。

わが国においても、道州はこうした地域振興・整備といった役割を重点的に担うことになり、地域住民に対する福祉や教育といった対個人向けサービスを中心に担う市町村と棲み分けることになる。

なお、道州制によって現在、国の出先機関である地方支分部局が実施している事務事業の多くを道州が担うことになる。しかし、地方支分部局は、中央で意思決定した事業を実施する執行機関としての性格を強く有している。地方支分部局からの事務事業の道州への移管は、処理権限と財源及び人材だけであってはならない。

4. 道州制における税財政制度

道州制は都道府県合併と異なり、国から、もしくは基礎自治体への権限移譲を伴うものであるから、道州制下での地方税財政制度のあり方は、国・道州・市町村間の事務配分と、そ

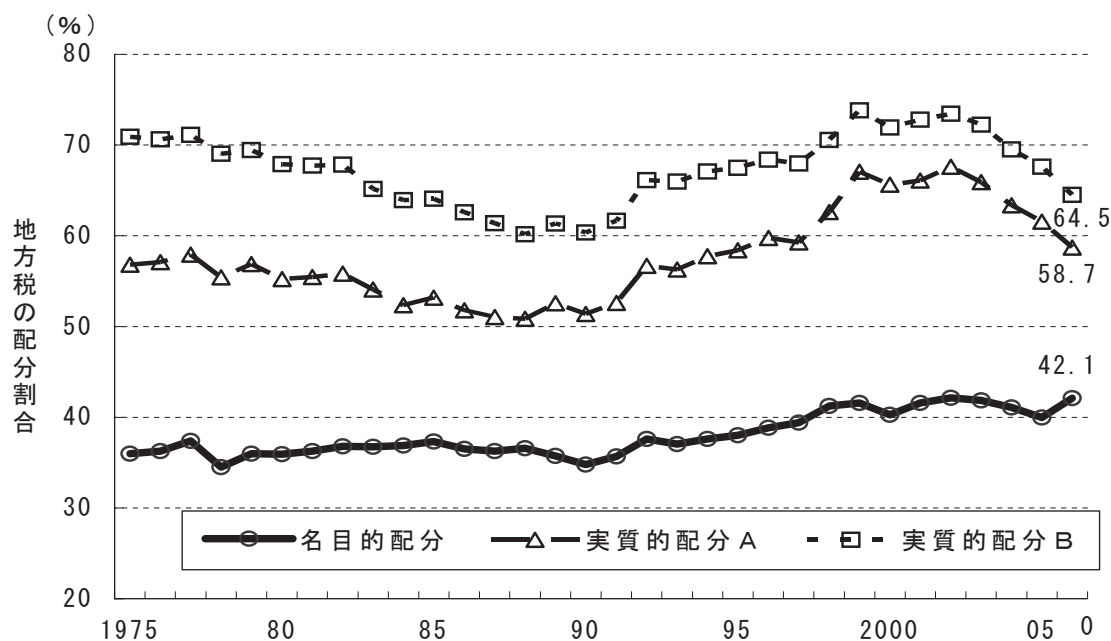
これに応じて必要となる財政需要の大きさを可能な限り組み込んだものとする必要がある。と同時に、高齢化の進行による地方財政需要の増大を受け止めつつ、地方財政の自主性、自律性を高めるために、受益と負担の連動を確保するという地方分権型社会の税財政制度の構築を目指す必要もある。それには、地域間格差の少ない地方税の充実強化を図ることも重要な課題であるが、それでもなお発生する財政力格差を是正する財政調整制度についても検討しなければならない。

以上の課題を考慮した上での、望ましい地方税財政制度の考え方は以下の通りである。

(1) 国から地方への税源移譲 ～国税と地方税の名目的配分と実質的配分の乖離の解消～

現在、地方は国から巨額の財源移転を受けて財政運営を行っているが、このことが地方財政における受益と負担を乖離させ、地方財政運営における自主性と自律性を損なっている。地方分権社会においては、国からの財源移転を縮小し、地方税の充実強化を図らなければならない。

図表1-1 租税の名目的配分と実質的配分



(注) 2007年度は国は予算、地方は地方財政計画を用いて試算した。

(出所) 財務省「税制主要参考資料集」、総務省「地方財政統計年報」より作成。

国民や企業が負担する国税と地方税の配分は、図表1-1の「名目的配分」として示されてい

る。多少の変動はあるものの、1980年代までの地方税への配分割合は、ほぼ35%前後で安定していた。しかし1990年代に入ると、経済の停滞によって地方税の比率は次第に高まり、最近では40%前後で推移している。

国から地方への税源移譲は、地方税の比率を高めることになる。この比率は2007年度（国は予算、地方は地方財政計画ベース）で42.1%となっているが、これは景気回復を受けて国税の伸びが大きかったために、税源移譲の効果が一部減殺されたものとみなすことができる。

国税の一部は財政移転として地方に配分され、最終的には地方で使われる。そこで、特定の国税にリンクして総額が決定される地方交付税と、地方譲与税（地方道路譲与税、自動車重量譲与税など）を地方税に加え、そのシェアを算出してみたのが「実質的配分A」である。これによると、2005年度の地方のシェアは61.6%となる。2007年度において比率が低下しているのは、地方交付税の縮減によると考えられる。

国から地方への財政移転のいま1つの柱である国庫支出金にも、国税分が含まれているので、この部分を地方税に含めたシェアを「実質的配分B」とした。国庫支出金のうちの国税部分は、地方の国庫支出金受取額に、 $(\text{国税} - \text{地方交付税} - \text{地方譲与税}) / (\text{国の財政支出} - \text{地方交付税} - \text{地方譲与税})$ の比率を乗じて求めている。2005年度の実質的配分Bは67.6%であり、名目的配分に比べて約25%ポイントの上昇、三位一体改革後の2007年度においても約22%ポイントの上昇（2007年度の実質的配分Bは64.5%）である。

このように、現在、国税と地方税の割合（名目的配分）は6対4であるが、財源移転を地方に組み込んだ実質的配分は逆に4対6となっている。地方財政における受益と負担の乖離をマクロベースではあるが、取り除くためには、国から地方に約17兆円（2007年度予算・計画ベース）の税源移譲が必要となる。

（2）財政調整制度の改革

①水平的財政調整の導入

～道州間は水平的財政調整で、市町村間の財政調整は州が実施～

地方税の名目的配分を、地方交付税を含めた実質的配分に一致させると、地域間財政調整の財源がなくなってしまうという考えがある。確かに、国が財政調整を行うことを前提とすると、図表1-2①のように財政調整財源を国に残しておく必要がある。しかし、地方間で財政調整を行うという水平的財政調整を前提とすれば、地方全体で見た支出と地方税が一致してもよい（前掲図表1-2②）。

図表1-2 国と地方の税源配分



地方交付税制度は自治体間に存在する財政力格差を是正するとともに、すべての自治体が標準的な税率で、標準行政を実施できるように財源保障を行う上で重要な役割を果たしてきた。

しかし、本来は財源不足額を補填することを目的とし、結果として決まってくるはずの地方交付税が、国の政策手段として利用されたことによって、その姿を変えている。1970年代に基準財政需要額は著しく膨張したが、これは福祉国家の建設を目指して行政の守備範囲を大きく拡大させたためである。また、「国土の均衡ある発展」という国土政策を地方交付税が側面援護したことも、膨張の一因となっている。また、1990年代後半に見られる基準財政需要額の膨張は、景気対策を地方単独事業に委ね、単独公共事業債の元利償還を地方交付税で補填したことが原因である。

このように財政調整が国によって行われると、政策手段に用いられる可能性があると同時に、国の財政事情によって金額が変動し、地方財政運営に影響を及ぼすことにもなる。水平的財政調整は国によるこうした裁量の余地を除去し、安定的な財政調整機能を発揮することを可能とする。

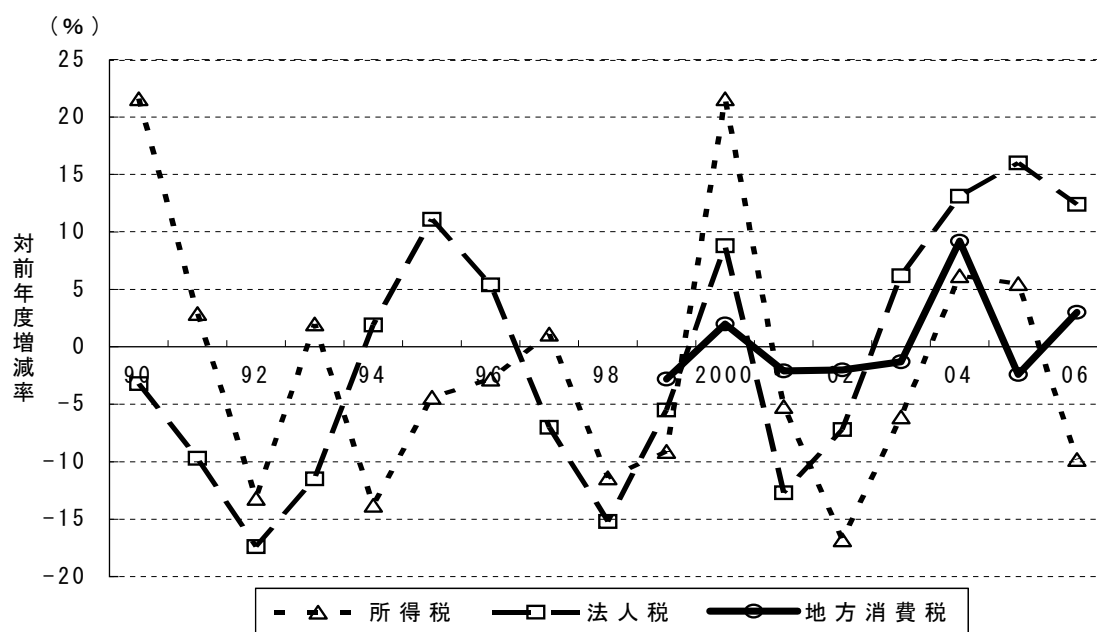
道州間の財政力格差は水平的財政調整によって是正することを提案するが、州市町村間の財政力格差の是正は、各州で実施すべきと考える。つまり、基礎自治体の財政調整方式は州によって異なってもかまわない。具体的方法については、現在、オーストラリアにおいて採用されているGST (Goods and Service Tax) 交付金が参考になる。本報告書では、オーストラリアの方式を参考にしながら、わが国の水平的財政調整のあり方を提示する。

②州間財政調整の財源は地方消費税で

現行では、地方交付税に所得税、法人税、酒税の32%、消費税の29.5%、たばこ税の25%が充てられている。総務省や地方団体は交付税財源を「地方固有の財源」と位置付け、国の予算においても地方財政関係費として、国が自由に使える一般歳出から除かれている。しかし、このように形式的な位置付けがなされたとしても、上述したように地方交付税が国の財政事情の影響を受けたり、国の政策手段として利用されるというように、国の影響を受けることは避けられない。

また、図表1-3に示すように、累進所得税や法人税といった税収弾性値（税収変化率÷GDP変化率）が比較的大きい税目と連動しているため、地方交付税額は変動しやすい。このような税収弾性値の大きい税目と交付税総額が連動することは、経済が右肩上がり成長する時代には地方交付税の総額を増やすことになり、地方にも受容されやすかった。

図表1-3 所得税・法人税・地方消費税の対前年度比



(出所) 図表1-1に同じ。

しかし、今日のように経済が停滞すると、地方交付税総額は減少する可能性が大きく、地方の計画的財政運営に支障をきたすことになる。一方、地方消費税は相対的に変動が少なく、現在の地方財政の中心となっている福祉や教育といった、毎年継続して安定的な財源が必要な支出項目を賄う上では優れている。今後の財政調整は、総額の伸張性よりもむしろ安定性

が求められ、地方消費税を水平的財政調整の財源に充てることが望ましい。

(3) 受益と負担の連動強化と偏在の少ない地方税制の構築

現行の都道府県税制の特徴の1つは、企業課税（法人事業税、法人住民税）のウェイトが大きいことである。企業課税の負担は最終的に個人に帰着するとしても、その負担はあくまでも間接的であり、しかも最終的な帰着先が不明確な場合が多い。したがって、企業に課税することは住民（個人）の税負担感を小さくするために、課税への反発は小さい。

企業課税の第1の問題は、負担感が小さいために住民のモラルハザードを引き起こし、地方財政支出に対する要求が大きくなることである。第2の問題は大企業が集積する大都市部と、企業活動が少ない地方との税収格差が大きくなることである。国税はどの地域で集められようと、すべてが国庫という1つの財布に集められ支出される。したがって、地域間で税収が偏在しても問題ではない。ところが地方税の場合は、経済力の地域間格差が地方税収入の格差、ひいては財政力格差に直結する。

現行の地方法人二税のうち法人事業税は、企業が行政サービスから利益を受けていることに着目した応益税であり、所得課税ではなく外形標準課税が望ましい。いま一つの地方法人税である法人住民税（法人税割）は、国税の法人税と同様に、個人所得税と一体となって負担の公平を確保するものであり、応益課税とは言えない。

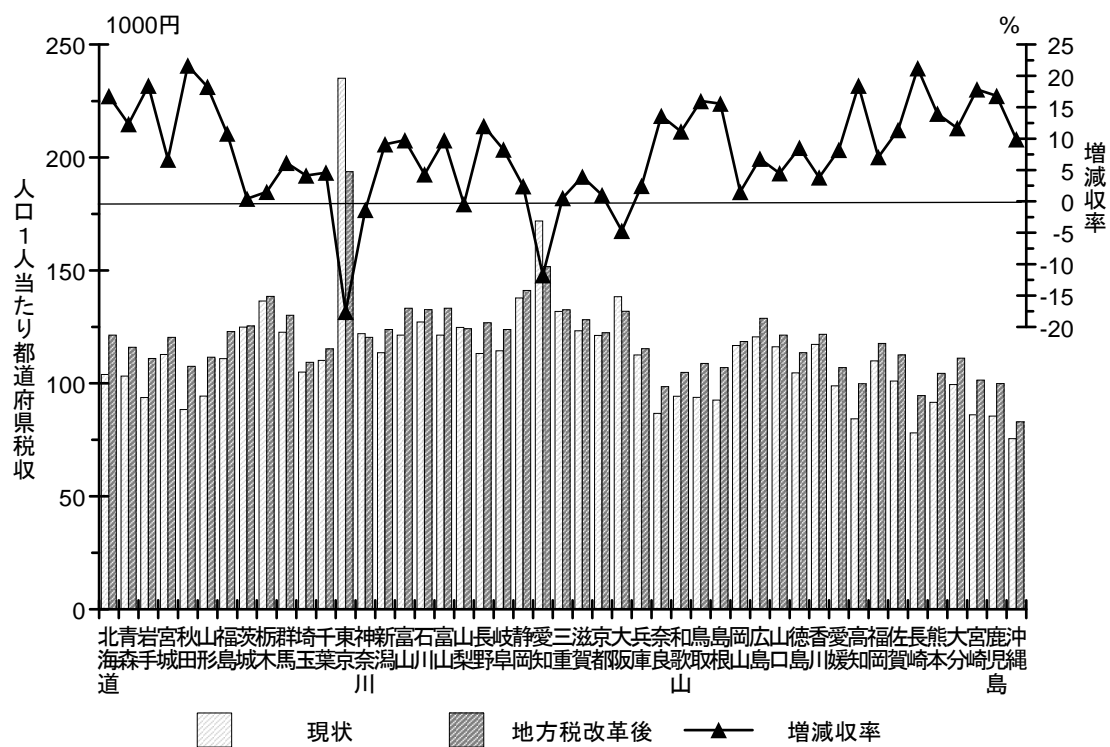
法人事業税と法人住民税の課税根拠の違いを考慮せず、格差是正の観点から両税を国に逆移譲すべきと主張するのは問題である。法人事業税について重要なことは、現在4分の1にとどまっている外形基準（残り4分の3は所得基準）を完全実施し、応益課税としての性格をより強化することなのである。その上で、負担水準の適正化を図る必要がある。そして、法人住民税は国に移譲し、消費税との交換を行うことが地域間格差を是正するとともに、地方税収の安定化に貢献する。

図表1-4は、これらの税制改革を実施したときに、都道府県別に見た人口一人当たり都道府県税収がどのように変化するかを示している。東京都が▲17.6%、愛知県が▲11.8%、大阪府が▲4.7%、神奈川県が▲1.4%の税収減になるのに対して、秋田県は+21.7%、長崎県は+21.2%、岩手県・高知県は+18.4%となるなど、地方圏では税収が増加する。

以上の点を考慮すると、道州制導入の際の税制改革として、上述の税源移譲に加えて、①法人住民税を国税とし、それに等しい額を地方消費税に代替する、②法人事業税は外形標準課税を完全実施した上で地方税として残す、③住民税の応益性を高める代替策として地方消

費税を充実強化させる、という地方税改革のシナリオが描ける。

図表1-4 地方税改革が都道府県税収に及ぼす効果



(出所) 総務省「地方財政統計年報」、内閣府「県民経済計算年報」より作成。

第Ⅱ章 分権政策の派生的結果としての道州制と地域間格差¹（西川）

1. 地方政府の変容

わが国が実施してきた近年の地方分権政策の目的を総論として語るならば、国の行政改革の流れに乗りつつも、自立した地方自治体がそれぞれの個性を發揮して政策を競い合うような姿を目指したものであったと言えよう。具体的には、市町村合併による規模の拡大、三位一体の改革と呼ばれる財政的自由度の引き上げ、機関委任事務や必置規制の廃止・緩和、条例制定権の拡充などに代表される地方自治体の行政権限の強化が行われてきた。これらによって、地方自治体の自立への素地ないし前提が整備されたこととなり、いずれ国は、地域間競争という市場原理とのアナロジーによって地方自治体の経済効率性を高めようとするであろうが、いまだ本格的な競争段階には入っていない。グローバルな地域間競争が熾烈になっているEUなどを見ると、わが国の自治体は、国内競争が緩やかな現状にどっぷりと浸り、国際的な競争に乗り遅れているとの焦燥感もある。地方自治体の行政改革、国の分権改革も、まさに待ったなしの状況である。

（1）分権政策と道州制

いま国が進めている改革の中で最も目立つ施策の1つが市町村合併であり、その直接的影響は、当然ながら市町村に及んだわけだが、税源移譲などの三位一体の改革や機関委任事務の廃止などは、財政面・行政面から市町村だけではなく都道府県にも直接的な影響を与えたと言える。とりわけ横道（2006）が指摘するように、機関委任事務の廃止は統治構造の変化を伴うものであり、すべての市町村・都道府県に関係している。

かつて、市制町村制（1888年）によって市町村には公選制度が導入され、「自治体」としての体裁が整えられたが、府県制・群制（1890年）では、府県には官選の知事を置くこととされ、市町村を監視・統制する役割が与えられた。すなわち、府県は、国の出先機関たる「統治機関」として位置付けられたのである。このような国—県—市町村という垂直的な統治制度は、第二次大戦までの長きにわたり維持されることとなった。終戦後、地方自治法（1947年）によって県知事が公選されるようになり、県と市町村は独立した自治体となったが、国から地方自治体に委任された事務、すなわち機関委任事務の割合が高いため、自治体として裁量を振るうことができる範囲は限定されていた。また、地方自治法第150条（廃止）が規

¹ 本稿の作成で使用したデータなどは、科学研究費（16730162）及び科学研究費（19730214）の支援を受けたものである。

定していたように、市町村は機関委任事務について国及び県知事に統括されていたことから、国一県一市町村という垂直的な統治制度が実態としては維持されてきたとも言える²。2000年の地方分権一括法は、こうした流れを断ち切るかのように、機関委任事務をすべて廃止し、自治体の事務は法定受託事務と自治事務とに再編された。法定受託事務（第一号法定受託事務）は、法（国）一都道府県、法（国）一市町村という形式をとることから、機関委任事務とは決定的に異なり、法（国）と市町村の間に都道府県が介在する必然性がなくなった³。こうして、わが国の三層による統治構造の中間的な存在である県から市町村を統括するという役割（の一部）が軽減されたのである。

また、分権改革にまつわる施策の直接的な影響だけではなく、派生的な影響にも目配りが必要である。市町村合併は町村制の団体数を減少させ、かつ市制の団体数を増加させたが、この派生的な影響として、都道府県はこれまで町村に代わって請け負ってきた社会保険事務所の設置や都市計画にまつわる事務などを合併によって体力をつけた基礎的自治体へ戻すことができる。さらには、2000年に設けられた特例市の制度は、20万人程度の自治体がより大きな権限を担うことを可能にしたし、中核市や政令指定都市などより大きな自治体の数も増加している。図表2-1が示すように、これら3つのカテゴリーに含まれる自治体数は、合計で約100団体にもなるのである。西川（2009a）が指摘するように、これら基礎的自治体の変化には都道府県ごとに程度の差がかなりあるものの、都道府県から基礎的自治体へ移譲しうる権限の量は、決して小さな範囲に収まるものではない。

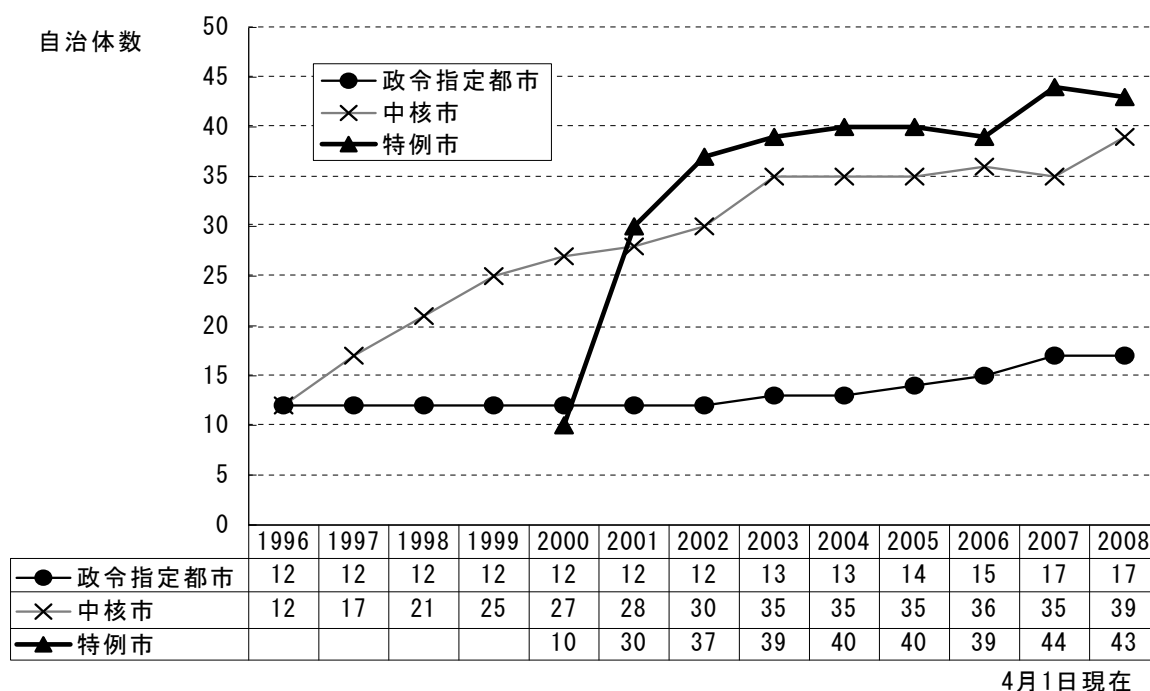
統治構造の変化と基礎的自治体の変化によって県の役割が変わりつつあるとすれば、県のあり方について問い直されるのは必然であろう。とりわけ、そこに県の役割の空洞化を見て取るならば、その延長線上で「道州制」が議論されるという流れは理解しやすい。また、こうした流れを加速させている存在として、経済界・産業界（以下、財界）がいることは指摘しておくべきである。財界は多額の租税負担に直面するプレイヤーであり、非効率的な統治制度によって行政コストが割高となれば、それが租税負担に跳ね返ることを理解している。彼らは国内で生産活動を続け、雇用を維持するなどして国民に広く貢献したいと考えつつも、国際競争の中にあっては、より租税負担の小さい国・地域で安価に製品を生産しなくてはならない。それゆえ、わが国の行政を効率化し、租税負担を小さくしようとする積極的な動機

² 地方自治法第150条（現在は削除）には、「普通地方公共団体の長が国の機関として処理する行政事務については、普通地方公共団体の長は、都道府県にあっては主務大臣、市町村にあっては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受ける。」とある。

³ 法定受託事務には、第二号法定受託事務があり、これは、都道府県が本来果たすべき役割であるが、市町村等が処理する事務のため、都道府県において適正な処理を特に確保する必要があると定められており、県

を財界は持っているであろう。また、現在の都道府県が行う産業政策に対しては、国際的な地域間競争の中にあってはやや小粒であるとの印象を持っていたであろうし、国の支分部局と都道府県との二重行政の非効率性も肌で感じていたであろう。そこへ県の役割の空洞化が顕在化したのであるから、都道府県合併という形で規模を追求するか、さらに一步踏み込んで、国の支分部局を吸収するような道州制を目指すことで、行政の効率化と産業政策の力量の引き上げとを期待するようになったとすれば合点がいく。

図表 2-1 政令指定都市、中核市、特例市の推移



(出所) 総務省HPのデータより筆者作成。なお、各年次のデータは、4月1日現在で基準化した。

(2) 自治と広域行政

このように実状を整理してくると、地方分権の諸策から道州制までの流れは、行政の効率化（コスト削減と生産性の向上）という軸の上で直線的に結びついていることが分かる⁴。

ところで、行政を効率化するために規模を追求するのであれば、わが国の基礎的自治体は、一部事務組合ないしは広域連合（以下、一部事務組合など）を形成し、1つの自治体では賄

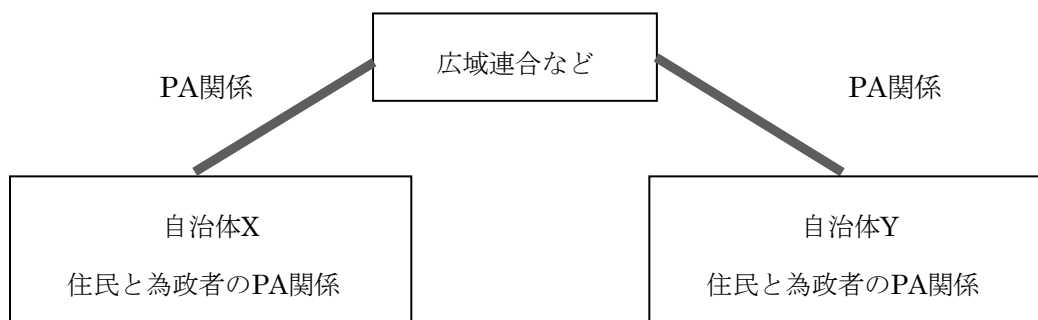
一市町村の関係が残されている。

⁴ 神野(2009)は、これを「行革としての地方分権」と整理した上で、慎重に言葉を選びつつも、大きな地方政府を志向する発言をしている。

いきれない事業を複数の自治体で協力して提供してきた。しかも、事業ごとに一部事務組合の構成メンバーを変えることで、非常に柔軟に運用してきた歴史がある。規模の経済性だけを考えるならば、事業ごとに組み合わせを変更できる一部事務組合は市町村合併よりも効率的かもしれない。

しかしながら、契約論の視点から見れば、一部事務組合などは統治構造として不可避のコストを内包している。自治体とは有権者と為政者とのPA（プリンシパル・エージェンシー）関係によって保持される統治体であるが、一部事務組合などは複数の自治体間で追加的なPA関係を構築することになるから、図表2-2のような二重のPA構造になっている。つまり、民主政治の最終責任者である住民から見て、エージェンシーコストが割高になってしまうのである。これを行政学の観点から見れば、住民からの直接的な統制が効いていない（選挙がない）という問題として認識されることになる（金井,2008:p.6）。それゆえ、供給規模を柔軟に変更できるメリットと、統治構造の正当性と簡便さというメリットを比較しないと、いずれの統治形態が望ましいのかを判断することはできない。

図表2-2 一部事務組合の統治構造



こうした視点に加えて、合併などで自治体の大型化が進んでいくと、住民と自治体との直接的な関係性が希薄化し、典型的には、中心部から離れた周辺部の住民や、自治意識の高い住民たちから、自分たちの意見を吸い上げる窓口が必要であると主張されるようになる⁵。その結果、合併した市町村であれば地域自治区（地域協議会）を設けたり、政令市であれば区を設けたりすることになる。これらは、行政区の中に人工的な自然村を作るイメージであるが、あくまで意志決定機関ではなく、諮問的な機関であり、事務を処理する「行政区」に過

⁵ 集団が大きくなれば、自治体の施策を自発的に監視しようとする住民のインセンティブが低下する側面もある。これはオルソン(1983)の集合行為論が示唆するところであり、投票率の低下などによって定量的に測ることもできる。

ぎない。もし、地域自治区（地域協議会）などに意志決定権を付与するのであれば、市町村合併が成立せずに複数の自治体が広域連合を形成するのと大差がなくなってしまう。また、意志決定の権限をこれらの組織へ移譲していくならば、東京都23区のように「独立」を目指す動きに繋がり、合併によって誕生した団体の再分裂となるかもしれない。したがって、1つの行政区を分割するような施策は、かつての分村を想起すれば、合併政策を推進したこととの整合性がとれない側面もある。

（3）議会と住民

先述した地域協議会は、その構成員を首長が指名する形式（官選）をとるのが一般的である。より具体的には、首長が有識者に委員を依頼する場合、構成員の候補者の推薦リストを地域の公的な団体に所属する人々が作成しそこから首長が選定した者に委員を依頼する場合、公募+投票というような形式をとる場合、また、これらの複数を組み合わせる場合などもあるが、いずれにせよ公選に基づく代議制民主主義というわが国の自治制度からは離れている。公選を経ていない委員によって構成される地域協議会などに公的な意志決定権を付与することは、もしかりに、首長に任命権者としての責任があると強弁するとしても、その正当性を担保するのはやはり難しい。

では、これらの組織へ公選を導入し、正当性を担保すればよいのではないのか。この点については、今井(2009;p141-83)の研究が重要である。今井は、市町村議会選挙のために自治体の中に区割りを設けることができる（公職選挙法第15条6項）点に注目し、実際にこうした選挙区制度を設けた自治体が「昭和の大合併」よりも「平成の大合併」で多いこと、また、昭和の大合併時に設けられた選挙区は永続しなかったことなどを指摘した。その上で、自治体の内部に「それを分割する自治の単位」をおくことと、基礎的自治体としての「一体性」とは並び立たないと述べている。つまり、地域自治区などの組織は、その正当性を担保するために公選というメカニズムを採用することは難しいのである。

それゆえ、これら地域協議会などの団体には非常に限定的な役割のみが与えられることになるため、いずれは当該の組織への人々の期待は衰微してゆき、行政区としての性質のみが残されることになろう⁶。

⁶ 新潟県上越市では、合併後の面積が広大であることから地域自治区を設置し、これに相対的に強い権限を与える事例もある。合併によってわが国最大の面積を有することになった岐阜県高山市は、地域自治区よりも権限が小さい地域審議会を設置しており、「面積」を特殊性の根拠にすることはできない。

ここで現実に目を戻すと、過渡的な事象であるのかもしれないが、長野県飯田市では、地域自治区に対して総額で1億円（1つの自治区当たりで見ると最大で1,000万円程度）が交付され、あるルールの下ではあるが、支出の裁量が与えられている。こうした場合、公選というプロセスを経していない者に予算配分の権限が委ねられるため、現実論として、地方政治家には、地域自治区などが支出した予算の妥当性を検証するという重要な役割が課されることになる。つまり、議員が住民を監視するという「逆転関係」が現出するのである⁷。

国から地方へ、そして官（地方）から民へと行政サービスの供給主体が移りゆく趨勢と、パブリック・インボルブメントなどに見られる住民参加型の計画策定に加えて、予算決定権の一部までもが住民の手に委ねられつつある現状は、代議制民主主義から討議的民主主義への変貌の過程と見ることもでき、「逆転関係」はその必然的な結果なのかもしれない。

ところが、現在進みつつある議会制度改革や監査制度の見直しでは、首長と議会、行政と外部監査人という既存の枠組みの修復と強化に力点が置かれており、住民を議会が監視するというような視点までは議論が及んでいない。

（４）自治体間の水平的関係

分権政策の背後には、地方自治体間の多様性ないし格差を許容するテーゼがあること、すなわち、これまでわが国が進めてきた「国土の均衡ある発展」というテーゼからの転換があることには留意しなければならない。こうしたテーゼの転換期にあつて、財政力が乏しい自治体が財政力の格差に伴う困難に直面しているが、これを一時的な現象として黙認するのか、それとも是正するのか、また、是正とした場合にどのような手段を用いるべきであるのか、いま喫緊の課題として私たちに問われている。

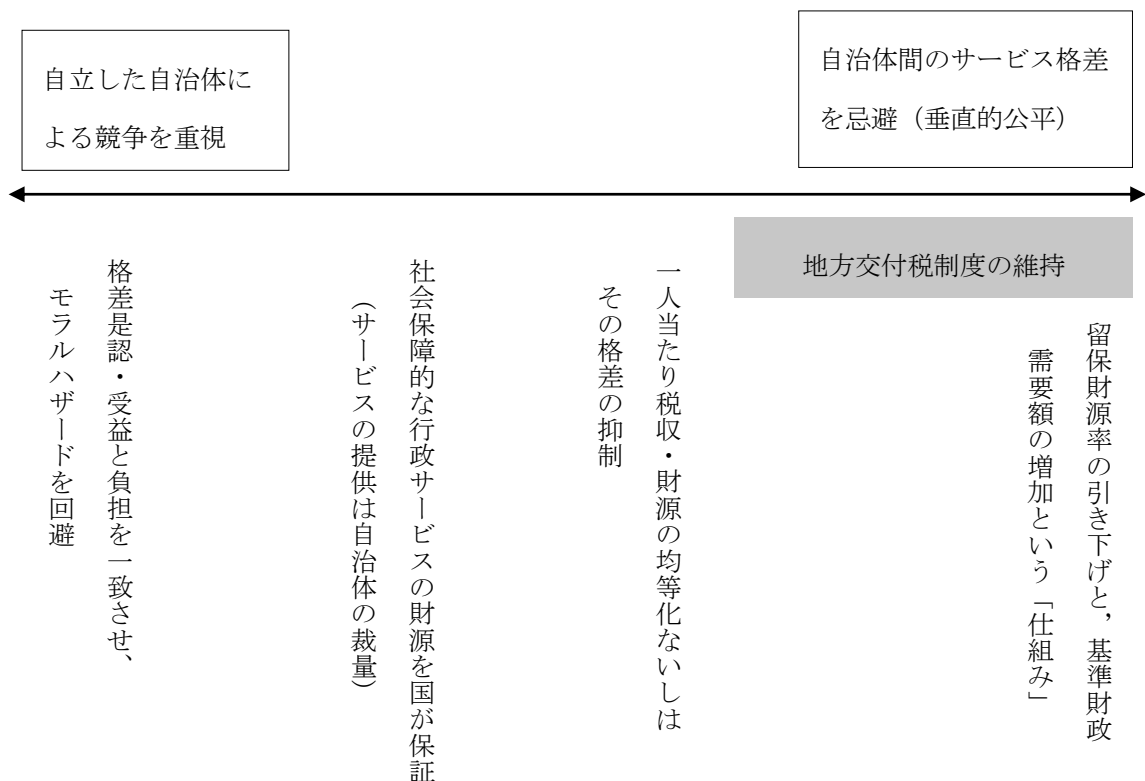
地域間格差に対する考え方は多岐にわたるが、以下では、非常に大雑把に4つのスタンスに整理してみたい。まず、1つの極端なスタンスとして、地方自治体間にある財政力格差には、政府による介入は必要がないという最も極端なものがある。長期で考えた場合、人々の居住地選択は合理的であり、財政力が乏しい自治体に住み続けることは、何らかの便益、例えば、人が少ないことによる静寂さなどとトレード・オフになっていると考えることができ、もし財政調整を行うことで当該団体の静寂さが失われるとすれば、それこそ政府の失敗と見ることもできる。また、地域間の財政調整は、地

⁷ こうした状況は、財産区を有する自治体にとっては、あまり違和感がないのかもしれない。財産区を有する特定の地域の住民は、自治体内の他の住民との一体性を損なわない限りにおいて、専らその便益を享受することができる。財産区から得た収入を支出する場合には、通常の予算と同様に議決を必要とするが、慎重な審議が重ねられているケースは稀であろう。こうした実状はもちろん望ましいことではないが、どの程度の金額までであれば、民主主義的な公平性・正当性を欠如させてもよいのかが議論されなければならない。

方自治体に自立の精神を涵養せず、痛みを伴わない移転財源を浪費する悪弊が残されるとの批判も成立する。これが図表 2-3 の左側にあたる 1 つ目の考え方である。

そこから少し距離を置き、地方自治体の自立と地域間競争というコンセプトを認め、かつ、地方自治体における財政力の格差は是正する必要がないとの立場をとるものの、個人間の格差は是正しなければならないという考え方が 2 つ目である。とりわけ、わが国の場合には、国民健康保険、介護保険、生活保護などの再分配政策、公教育という将来の稼得能力を左右するサービスを地方自治体が提供し、かつ、財政的にもその一部を負担しているため、地方の財政力の格差が個人間での所得格差に繋がってしまう恐れがある。こうしたことに配慮し、再分配政策としての色合いが濃い行政サービスについては地方財政の多寡がサービス水準に影響することのないよう国が財政的な手当をした上で、その供給段階での具体的な中身や供給方法については地方自治体に裁量を与え、他の行政サービスとともに地域間で個性を競わせるべきであるとの見解になる。林(2008)などは、おおよそこうしたスタンスに立っている。

図表2-3 財政力格差についてのスタンス



図表2-3でさらに右に移動し、地方財政そのものの格差を是正すべきであるとの主張もあ

り、これが3つ目である。例えば、2007年度から実施されている地方法人特別譲与税は、都道府県が課している法人事業税の一部を国税とし、これを都道府県へ人口（1/2）と従業者数（1/2）に応じて譲与するものであるが、これなどは地域間にある一人当たりの担税力の違いを均す働きを有する仕組みである。

先述した個人間での格差是正と、上で述べた地方自治体間の財政調整は似て非なるものである。Buchanan（1950; p586）は、「財政調整によって、州間の財政力を等しくすべき倫理的な理由はあるのか」と問い、個人の財政余剰（net fiscal residual）を均等化するという理念から地域間再分配の正当性を主張した。また、Buchanan and Goetz（1972）は、地域間の財政調整の経済的妥当性について以下のようなアイデアを示している。

ある2つの自治体で、一方が肥沃な大地と良港を持ち、他方が山間の痩せた土地しか有しておらず、本源的な生産性に違いが存在しているような一般的な状況を考えるならば、両団体の限界生産力が等しくなるように人が移動することで、一方の人口規模は他方よりも大きくなるであろう。ところで、非排除性のある公共財の一人当たりの租税負担は、自治体の人口規模が大きくなるほど低下することから、生産性の高い地域は人口規模が大きいことを通じて「高サービス- 低負担」を実現することができる。この財政的メリットは、限界生産力が等しくなる人口規模（経済学的に最適）を越えた人口の流入（fiscally induced migration）を追加的に引き起こすことになる。こうした状況下では、同じ所得で同じ租税負担を負うものが等しい公共サービスを楽しむ（「equals equal」）という、公平性の原理が満たされないことがある。そこで、同一の所得者であれば、租税負担の負効用から公共財サービスの満足（正の効用）を差し引いた財政残差（NFR : net fiscal residual）が居住地に関係なく等しくなるように、地域間で財政調整をする必要があると彼らは主張したのである。

また、Boadway and Flatter（1982）は、生産関数の中に土地を明示的に導入するなど、Buchanan and Goetz（1972）のモデルをリカーディアン型の生産関数によって巧みに再構成しつつ、地方政府間の担税力すなわち財政的公平性（fiscal equity）に配慮した財政調整の必要性を示している。Mieszkowski and Musgrave（1999）が指摘するように、個人をベースに財政調整の必要性を展開するBuchanan（1950）と、地域に注目するBoadway and Flatter（1982）とでは、財政調整の理念も方法も等しくはないが、連邦国家であるアメリカとカナダで発展してきた彼らの研究テーマは等しい。すなわち、地方分権が進み独立採算が原則となっている統治体制下（連邦国家）では、もし何らかの地域間での財政調整が必要であるとしても、各地方政府の自主財源に対する自由裁量＝権利を留保させるだけの正当性を

示さなければ、財政調整が受け入れられないのである。他方で、単一国家であれば、こうした理屈を明示せずとも、唯一の憲法の下で国民を平等に扱うという制約があるので、個人が享受する公共サービスに大きな格差を生じさせないために、自治体間での財政調整を設けるとしても、その正当性が問われることはない（Buchanan (1950), Boadway (2004)）。

翻って、単一国家であるわが国を見ると、地方交付税制度によって標準的な行政サービスがアウトプットレベルで保証されており、過疎地や条件不利地域への一人当たり財源移転額は、サービスを供給する段階での非効率性を考慮して割増しされている。つまり、一人当たりの担税力を均す制度よりもさらに強力な再分配を行うことで、居住する自治体に関係なく、おおよそ標準的な行政サービスを等しく享受することができるように配慮されている。これは、個人間の財政余剰の均等化を目指した再分配を想定しているBuchananやBoadway のアイデアよりも、一層強力な再分配メカニズムである。和田（1973; p.401）の言葉を借りれば、地域間の財政格差の是正とは公共財の格差是正、すなわちシビル・ミニマムの保障なのである⁸。持田（2006; p.5）は、単一国家では、全国一律の公共サービスの供給が可能になるように財源を保障することが、地域間再分配制度のレゾンデートルとなる傾向があるとも述べている。地方六団体は、2000年以降に進んだ分権改革の弊害を是正するために、「地方交付税制度を再現すべき」というような主張を近年は展開しているが、これなどは、まさに財源保障を求めた具体的な活動であり、図表2-3の右側にあたる4つ目の考え方である。

一般に、地方交付税制度は、財政保証機能と財政調整機能とを有すると指摘されているが、その主たる役割は財源保障機能にあるといえよう。今井(1993; p.67)は、シャープ勧告を受けて、戦後の一時期だけ実施された平衡交付金制度と比較しても、地方交付税制度の財源保障機能は低下したとは言えないと言及しているし、地方交付税制度の下にあっては、8割を超える自治体が地方交付税によって財源を保障されているが、例外的に交付税を受けていない富裕団体（不交付団体）から余剰な財源の一部または全部を割譲させるような財政調整の仕組みまでは用意されていないのである。

しかし、地方六団体は、こうした主張の一方で地方税財源の拡充を求めてもいるが、税収中立を前提とする限りにおいては、国から地方への税源移譲は国庫を縮減することになるので、国による財源保障を強化できない。このパズルを部分的に解くための1つの手法（図表2-3で右端に記したアイデア）については後述するが、いずれにせよ、かりに道州制をわが国

⁸ 財源調整機能は、むしろ地方譲与税や国庫支出金が担っているとも言える。地方道路譲与税は、不交付団体に対しては、財政余力が大きいほど減額されているし、国庫支出金においては、財政力の乏しい自治体ほど補助負担率を引き上げる（国の直轄事業にしてしまう場合も含め）などの処置が講じられているのである。

が採用することになれば、地域間の財政調整の妥当性については、いま以上に配慮することが必要になる。また、単一国家の枠組みが残るのか、それとも連邦国家に近づくのかによっても、これらの議論の行方は大きく異なってくる。西尾(2005)は道州制を5つのタイプに分類し議論をすすめているが、こうした整理は、考慮すべき課題を明らかにする上では非常に有益であろう。

(5) 階差的な権限移譲

中央集権的制度の下で、国が定めた行政サービスをおおよそ同等な水準で地方公共団体が提供するという現状に頭を縛られてしまうと、地域間の財政力格差を是正すべきであるとの意見が熱を帯びがちである。しかし、もしわが国が目指す地方分権が中央集権的制度からの別離を意味しているのであれば、地方自治体が自らの有する財政力に見合った行政権限を担い、過大な役割については、より上位の団体に任せるといったような姿が考えられてもよいであろう。つまり、財政力の格差を均すのではなく、財政力に合わせて仕事量を加減する(階差的に権限を委譲する)のである。これは、経済財政諮問会議が2001年に提示した骨太の方針(「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針概要」)の中に含まれている考え方とも重なる。また、2002年に第27次地方制度調査会において西尾勝氏が提示した私案(以下、西尾私案)では、十分な財政力を持たない町村は通常の自治体よりも責務(=権限)を縮小するような仕組みを提案しているが、その真意もまた階差的な権限委譲にある。

さらに西尾私案では、小規模な町村について、議員は無給などの措置をとる事務代行方式や、都道府県知事が周辺の市に強制的に編入してしまうことまでを提案したため、論理的な一貫性はあるものの社会的な抵抗にあってしまい頓挫したが、基礎的自治体の行政範囲に幅を持たせるというコンセプトの重要性が低下したわけではない。現状においても、政令指定都市(保健所政令市)、中核市、特例市という区分を設けて階差的な権限の移譲が行われているし、市と町村についてさえ、生活保護行政などごく一部ではあるが、行政範囲が異なっているのである⁹。西尾私案が受けた批判を抑えつつ、階差的な分権を促すための工夫の1つは、町村の格を「並以下」に下げるのではなく、むしろ、規模の大きな団体への権限移譲を強化する形で、「特上」を作っていくという手順が考えられる¹⁰。例えば、横浜市、大阪市、名古屋市が2008年に設立した「大都市制度構想研究会」(座長:伊藤滋早稲田大学特命教授)

⁹ 生活保護にまつわる業務を担う福祉事務所は町村でも設置することが許されているが、実際に設置している町村は例外的な存在である。

¹⁰ かつて北海道で用いられていた二級町村(条例制定権がないなど、権限の範囲が小さい)を「標準」とし、

は、県を超えるような権限をこれら財政基盤の強い都市へ付与することを提案しようとするものであり、「特上」を作り出す流れに乗っている。

また、2008年から総務省が取り組んでいる「定住自立圏構想」は、強制的な合併を避けつつ、地方自治体の規模を擬似的に拡大させようとするものである。裏を返せば、自立圏の中心地が行政機能を集約的に担い、周辺の自治体は独自の供給を控え、中心市のサービスを利用する構図になるので、周辺の自治体から中心市への機能移譲と見ることもできる。つまりは、これも階差的な分権の一形態なのである。

さらに、ここで言及した階差的な分権の手順は、道州制を「特区」のフレームで一部の団地で先行的に実施しようとする現状に重ね合わせることもできる。西尾(2009; p5)は、地方制度調査会とは異なる私見であると断った上で、既存の都道府県と道州とが水平的に並存したり、都道府県が市町村と道州の間に残存するようなことを許容しなければ、「道州制の円滑な導入は難しい」と述べている。この主張を本稿に沿って理解すれば、一般市に対する政令市のような存在として、都道府県に対する道州を規定し、階差的に分権すればよいことになる¹¹。

このほか、地方自治体を階差的に分類するのではなく、地方自治体が自らで実施する行政サービスを財政力に応じて選択できるよう、行政サービスを「メニュー化」していくという手順もあり得る。例えば、都道府県が市町村に事務処理を移譲する際に、関連する複数の事務をパッケージにし、基本型と追加型などのメニューの中から、地方自治体を選択してもらうような手順は、すでに多くの分野で用いられている。これらの方途は、財政調整ではなく、行政調整によって地方自治体間の格差を受け止め、自立と競争の条件を整備しようとするものと位置付けられよう。

(6) 本稿の射程

昨年度に出された報告書『地域再生戦略と道州制～九州をモデルとしたシミュレーション分析を中心に』（21世紀政策研究所、2008年）で筆者は、人口・財政規模の小さい自治体が依然として残されている実状に鑑み、「地域内での再分配」というコンセプトを1つ持ち、道州制の可能性について論じた¹²。本章は、そこでは議論し切れていなかった論点を補完するというのが1つの役割となる。

徐々に権限の範囲を広げていくようなイメージかもしれない。

¹¹ この場合には、道州に立法権や司法権までを付与することにはならないであろうから、「都道府県合併」+「行財政の裁量の拡充」という位置付けになろう。

前小節まで、行政改革という戦略に沿った分権政策を進めてくる中で生じてきた論点のうち、筆者が重要であると考えるものを拾い上げてみたが、以下では、これらの中から地方自治体間の財政力の格差に焦点を絞り、これを行政改革に反しない形で是正する方途を探っていきたい。というのも、筆者が道州制に期待する機能の1つに「地域内での再分配」があり、もし、道州制によって東京都と同じであることが「標準である」という感覚から決別することができるならば、地域間・個人間の再分配のために必要な財源の総額を抑制することができる。それゆえ、いわゆる「格差論」が分権政策の歪みの1つであるとしても、財政負担を増やすことなく、これを解決するための糸口を道州制が内包しているように思うのである。この点に考えを進めていくためには、まず現状の正しい認識と、現在の制度の中で可能な施策については考量しておかなければならない。

以下つづく第2節では、地域間の財政格差の構造の一端を明らかにするとともに、市町村合併が地方分権政策の創造物というよりも、分権政策の背景にある行政改革が助長した財政的困窮の申し子である点に言及する。第3節では、学校図書費、介護保険料などを例に取り、地方自治体間で行政サービスにどのような違いが生じているのかを確認する。このとき、わが国の地方自治体は、社会保障政策で大きな役割を担っているがゆえに、地域間の財政力格差が個人間の格差と一体不可分になってしまっていることには留意しなければならない。第4節では、分権政策の腰を折るようなことがない範囲で、地域間の財政格差を是正する施策として、留保財源率の引き下げによる財源保障機能の強化策と、市町村合併によって削減可能となる財源を用いた財政調整の可能性とに言及し、シミュレーションによってそれらの諸作の定量的な評価も試みる。最後に、第5節で本稿を要約する。

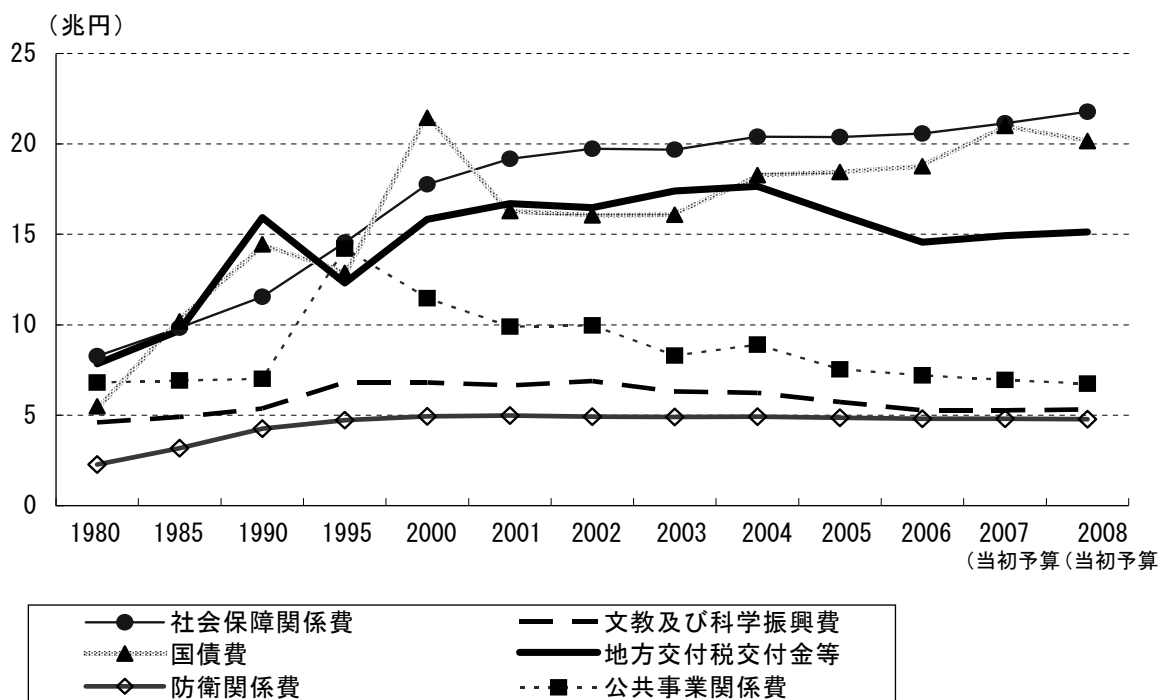
2. 分権改革と地方財政の格差

国土の均衡ある発展をすすめる上でその根幹的な制度の1つと位置付けられてきた地方交付税の総額は、2002年に19.5兆円であったものが、2003年には18.1兆円（対前年比7.5%減）、2004年には16.9兆円（同6.5%減）となり、僅か3年の間に約3兆円が縮減された。わが国の財政状況を図表2-4で顧みると、社会保障のための経費が右肩上がりの中、国債償還の経費も高水準にあるため財政削減が必要とされているが、小泉改革によって公共事業が削減された現段階において、地方交付税も聖域ではあり得ず、交付税の総額が縮減した事実は驚きではない。

¹² 西川(2009a)はこれを加筆し、整理し直したものである。

また、実際のところ、国は地方交付税額の縮減の一部を埋め合わせる形で、臨時地方財政対策債（その償還額に相当する分を後年以降に基準財政需要額に加算される）を起債することを許可している。「地方交付税+臨時財政対策債（臨財債）」の多寡が地方自治体にとっての「交付税」の変動幅となるから、図表2-5では、2000年から2008年までの地方税と「交付税+臨財債」の実額、及び「交付税+臨財債」の対前年比変化率の推移を示してみた。ここでは、2004年に交付税+臨財債が対前年比で2.8兆円減少（12%減）している姿が映し出されている¹³。2003年と2004年の地方税収が同水準であることを考えれば、本来、交付税が減少する理由は考えにくい。これがいわゆる「交付税ショック」と呼ばれるものである。交付税ショックは、地方自治体のうち地方税などの自前の財源が少なく、国からの移転財源に多くを依存している自治体ほど強い影響を受けることになる。この仕組みを田近ほか（2001）が用いた図（図表2-6及び図表2-7）を使って説明してみたい¹⁴。

図表2-4 国の主たる歳出の推移（兆円）



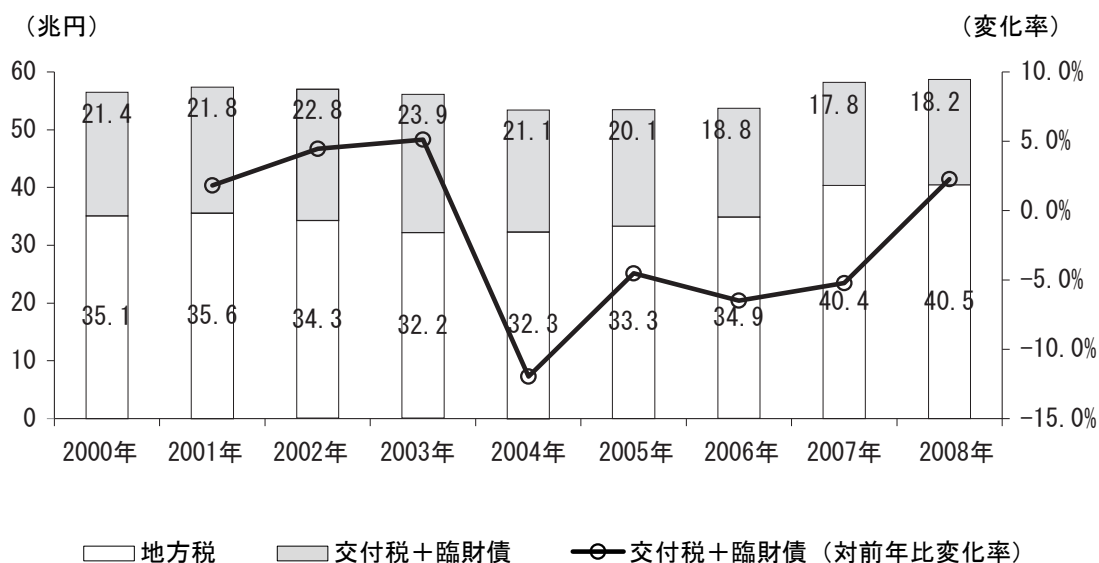
（出所）財務省「財政統計金融月報（5月号）」の各年度版より作成。なお、「地方交付税交付金等」には特例交付金などを含む。

いま、基準財政需要額が等しい地方自治体を考えてみる。ただし、地方税収（法定された

¹³ 地方財政計画で見ると約1.5兆円の減少であった。

課税対象に標準税率を課して得ることができる標準的な地方税収)は、図表2-6、7でX軸の右側に該当する団体ほど大きくなっている。例えば、外見的には人口や面積などが等しい自治体であるが、居住する高額所得者の割合が異なるために、住民税所得税割からの税収の多寡が異なるような場合を想定すればよいであろう。

図表2-5 地方交付税の削減



(出所) 西川 (2008)

地方自治体の歳入が、地方税と地方交付税という2つの要素のみで構成されていると仮定すると、地方交付税の不交付団体であれば「地方税＝歳入」、交付団体であれば「地方税＋交付税＝歳入」となる。地方税の75%を基準財政収入額として算定する（基準財政収入額＝0.75×地方税）現行制度を前提とすれば、基準財政需要額と基準財政収入額の差分相当額である交付税は以下のようなになる。

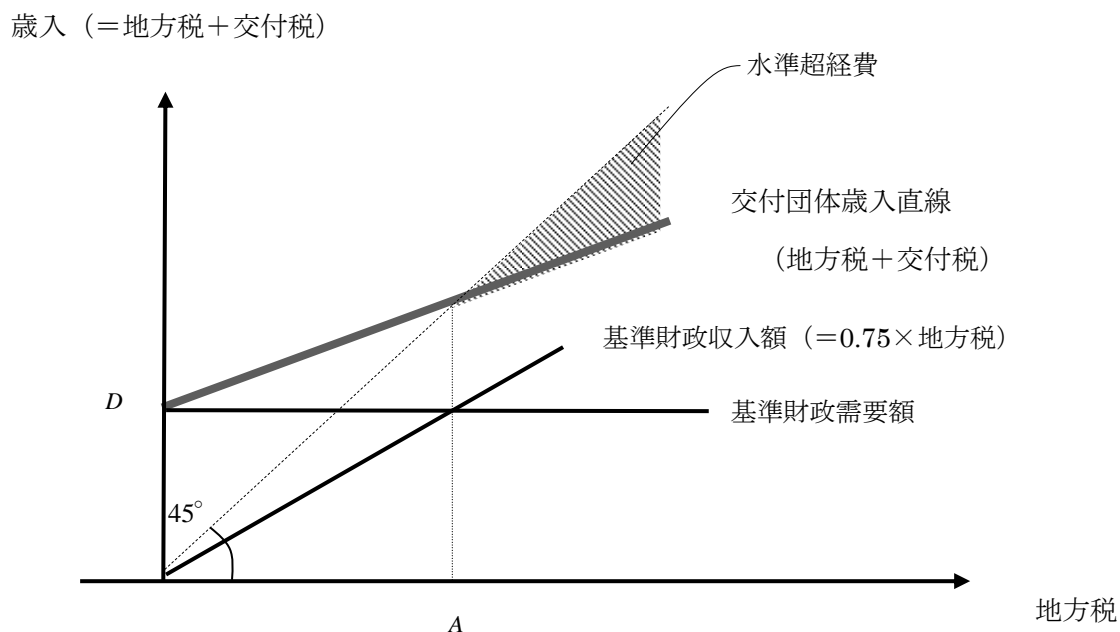
$$\text{地方交付税額} = \text{基準財政需要額} - 0.75 \times \text{地方税}$$

したがって、交付団体の歳入に関して、以下の式を得ることができる。

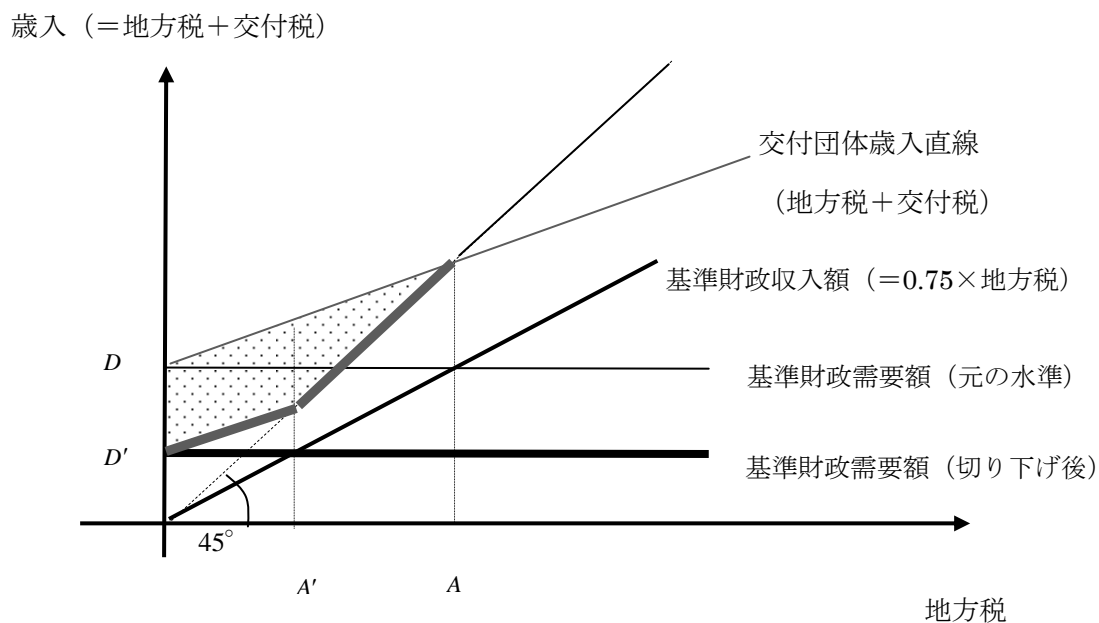
$$\begin{aligned} (1) \quad \text{歳入} &= \text{交付税} + \text{地方税} = \text{基準財政需要額} - 0.75 \times \text{地方税} + \text{地方税} \\ &= \text{基準財政需要額} + 0.25 \times \text{地方税} \end{aligned}$$

¹⁴ 西川(2009b)を参照のこと。

図表2-6 地方自治体の歳入と交付税制度（その1）



図表2-7 地方自治体の歳入と交付税制度（その2）



図表2-6には、基準財政需要額が一定、基準財政収入額が地方税の大きさに比例して上昇する直線（ $0.75 \times$ 地方税）として描かれている。この2本の直線の交点を示すAよりも地方税が小さい場合には、基準財政需要額 $>$ 基準財政収入額であるから交付団体であり、Aよりも地

方税が大きくなれば、不交付団体となる。

上記に加え、図表2-6には交付団体の歳入を示す前式(1)が、基準財政需要額の大きさを切片とし、傾き0.25の右上がりの「交付団体歳入直線」として描かれている。さらに、不交付団体の歳入は、交付税がゼロであるから歳入＝地方税となり、図表2-6における45°線（破線）として描き出すことができる。交付団体歳入直線と45°線との交点座標は、基準財政需要額と基準財政収入額が等しくなる時と、地方税の大きさが点Aで一致しており、この左側では、交付団体歳入直線が自治体の歳入の大きさを示し、点Aの右側では、45°線が自治体の歳入の大きさを示すことになる。

なお、いわゆる「留保財源」とは、基準財政需要額と交付団体歳入直線の差分として理解できる。また、図表2-6の斜線部分が示すような、交付団体歳入直線を上回る財源は、地方財政計画における「水準超経費」に対応しており、基準財政収入額が基準財政需要額を上回る部分（＝財源超過額）と等しい。

本題に戻り、基準財政需要額の縮小が地方自治体に及ぼす影響について検討してみたい。図表2-7では、基準財政需要額の切り下げが、交付団体歳入直線の切片の低下として表現されている。このとき、交付団体と不交付団を区分する交点は、AからA'へと減少する。基準財政需要額が小さくなれば、より地方税が小さい団体までもが不交付団体となり、各自治体が被る交付税の削減額は、色塗りされた部分のようになる。したがって、基準財政需要額の切り下げ後も交付団体となるようなA'より左側の自治体では、切り下げられた相当額がそのまま歳出減になってしまう。また、「切り下げ前」は交付団体で、「切り下げ後」に不交付となるようなAからA'の間に位置する自治体は、切り下げられた額の全額ではなく、やや緩和された形で歳出が縮減する。そして、切り下げ前からの不交付団体には、基準財政需要額が切り下げられた影響はでない。こうしたメカニズムによって、基準財政需要額が一律に縮減されるとしても、地方税が乏しい自治体、すなわち地方交付税制度に強く依存していた自治体ほど、歳入の減少度合いが大きくなってしまふのである。これは、小規模町村の財政難の理由として指摘されることの多い段階補正の見直し（小規模団体に対する交付税額の上積み部分の縮減）とはまったく異なる原理で追加的に生じているものなのである。

(1) 地方税の増税による歳入の確保

三位一体の改革には、個人住民税を通じた税源移譲が含まれている。定量的には、その総額が3兆円規模になることはよく知られた事実であるが、その質的な変化は必ずしも強調されていない。これまでの住民税所得割は税率が3段階の累進構造であったが、累進構造を維持しながら税率を変更することは、市町村にとって容易ではない。制度的には、住民税所得割には制限税率が定められておらず、超過課税が可能とされていたが、現実的には操作不可能であったと言える。

これが税源移譲のプロセスの中で一定税率へと改変されたことで、市町村（と都道府県）が税率を変更させることが格段に容易になった。この点は、もっと強調されてよい本質的な変化であると筆者は考えている。そうであれば、基準財政需要額の縮減という荒波に対して、地方自治体は、必要な財源を地方税の増税によって補えばよいではないか、ということにもなるが、このことの定量的な困難さについては理解しておくべきである。

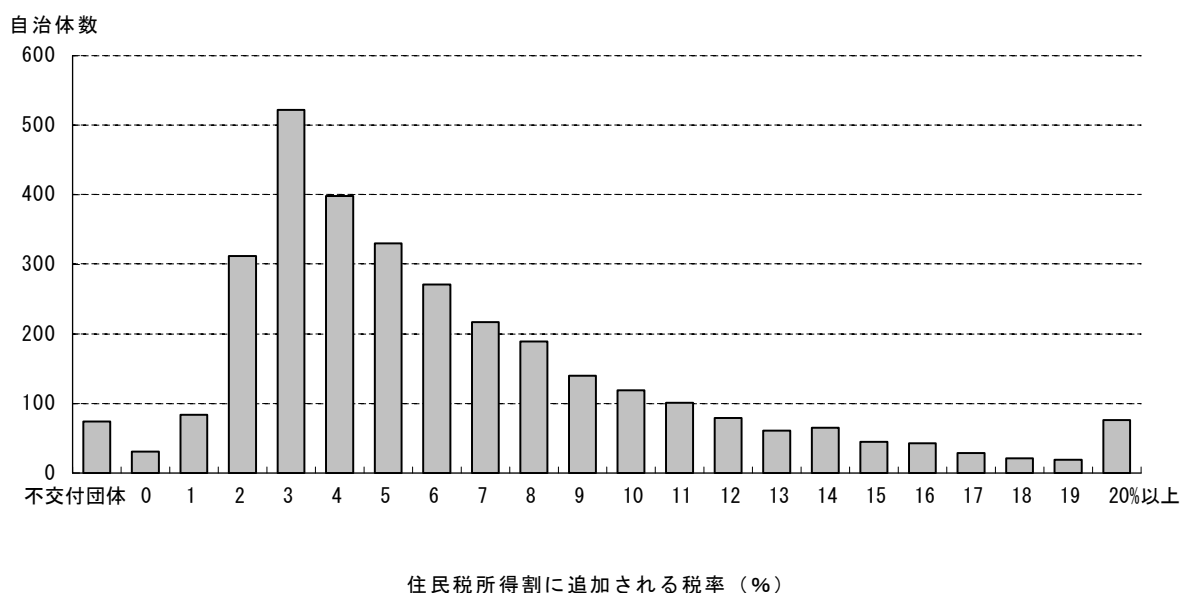
かりに、各自治体の2000年の基準財政需要額が一律に20%削減されたと仮定し、これによって生じる財源の不足額を各自治体が住民税所得割への超過課税によって賄うならば、どの程度の超過税率が必要となるのであろうか。これを簡単なシミュレーションによって求めてみた。今、各自治体について、(1) 基準財政需要額を現状の80%と仮定し、基準財政収入額との差額から「普通交付税額(予想)」を求める。ただし、「普通交付税額(予想)」がゼロ以下である場合には、これをゼロに置き換える。(2) 「現実の普通交付税額」と「普通交付税額(予想)」とのギャップを求める。(3) このギャップを市町村民税個人分所得割の課税標準額で除すことで、必要となる追加的税率を算出することができる。なお、財政データは、基準財政需要額が市町村合併の影響をほとんど受けていない2000年のものを用いた。

図表2-8は、各自治体が追加的に課すことになる税率(百分率にして四捨五入)に基づいて分類し、度数分布にしたものである。まず、現実に普通交付税を受け取っていない74団体は、基準財政需要額が変化しても、何らのインパクトを受けないので不交付団体として左端に集めた。全体を見ると、追加すべき税率が2%から6%程度の団体が多い一方で、10%を越えるような団体も少なくないことが示されている。つまり、一部の自治体では、基準財政需要額の縮減分を住民税所得割の増税によって補うことは容易ではないのである。

例えば、現在では岐阜県本巣市に編入されている旧根尾村などは、もし現在も存続し、基準財政需要額が2000年の80%になると、基準財政収入額との見合いから不交付団体になる。

これは、ダムを有するために固定資産税額が大きいからであるが、交付税の縮減額を住民税所得割への超過課税で補おうとすると9%もの増税が必要になる。この他、税率が極端に高くなる団体には、岐阜県旧藤橋村など人口密度が低い一方で、固定資産税などの税収がある自治体が多い。今回のシミュレーションは概略を説明する程度のものであるし、現実に実施された基準財政需要額の縮減はここまで極端ではなかったかもしれない。しかし、一般的な傾向として、移譲された税源を使って基準財政需要額の縮小という改革を乗り切るのが容易ではない自治体が、少なからず存在していることは事実である。

図表 2-8 基準財政需要額が 20%削減された場合に必要な住民税率



(注) 2000年の財政データを使用しているが、全3,227団体のうち西東京市（田無市、保谷市）を除く3,226市町村。ただし、新潟市に編入された黒埼町はデータに反映されていない。

(出所) 総務省「市町村別決算状況調」(2000)より作成。

(2) 自己防衛としての市町村合併

分権政策の中で生き残りをかけた地方自治体に用意された延命手段の1つが、市町村合併であったとみることができる。とりわけ、交付税総額の縮減から受ける影響が相対的に大きかった財政力の乏しい自治体にとっては、合併特例債などの財政的「アメ」が魅力的に感じたとはいえずである。図表2-9は、地方自治体の財政事情と、市町村合併という意志決定の関係を示

すために作成したものである¹⁵。財政力指数は、その値が大きくなるほど財政的な自立度（財政力）が高いことを意味する指標であるから、表の上から下へ財政力が弱い順に地方自治体が分類されていると考えてよい。横軸では、市町村合併を3つの形態にわけて集計しているが、これは、合併にまつわる地域住民の精神的なコストを反映しようとするものである。例えば、2005年に新潟市と亀田町が合併したケースで、政令指定都市を目指して亀田町を吸収した新潟市は、前向きな合併として(2)に分類している。一方、新潟市に吸収された旧亀田町は、自治体の名称を失うことになるので、心理的に高いコストを払った地域住民も多いと推察し、(3)に分類している。また、2006年に福島県原町市と相馬郡小高町、鹿島町が合併して誕生した南相馬市などは、すべての自治体が市の名称を捨て新名称で再出発したことから、これらも(3)に含まれている。

図表 2-9 財政力指数と市町村合併

	(1)	(2)	(3)	(4)= (1)+(2)+(3)	(3)/(4)	[(2)+(3)]/(4)
財政力指数	合併しなかった 団体数	吸収合併した 団体数	新設・編入合併 された団体数	総計	(3)の割合	(2) (3)の 割合
0.1?0.2	108		222	330	67%	67%
0.2?0.3	235	12	471	718	66%	67%
0.3?0.4	156	30	335	521	64%	70%
0.4?0.5	137	29	234	400	59%	66%
0.5?0.6	140	52	136	328	41%	57%
0.6?0.7	103	44	88	235	37%	56%
0.7?0.8	104	49	50	203	25%	49%
0.8?0.9	99	28	25	152	16%	35%
0.9?1.0	48	20	16	84	19%	43%
1.0?1.1	44	4	1	49	2%	10%
1.1以上	61	4	5	70	7%	13%
小計	1235	272	1583	3090	51%	60%
東京都特別23区、1999?02年までに合併などをした団体				162		
合計				3252		

(出所) 西川(2008)を加筆・修正。

さて、図表2-9では、財政力指数がもっとも低い0.1~0.2の団体は330あり、そのうち(3)のタイプで合併に関与した団体が222で、その割合が67% (=222/330) と示されている。この割合は、財政力指数が上昇するほど小さくなっている。合併の定義を広げて、(2)ない

¹⁵ 各自治体の財政力指数は2002年度の値を10倍し、小数点以下1位で四捨五入したもので、これを使って自治体を分類した。吸収合併した団体とは、合併を経験しながらも自治体コードが変更されなかった団体のことであり、本来の定義とは異なる。1999年を基準年としているため、1999-02年までに合併した団体は財政力指数が存在しない。また、東京都特別23区も財政力指数は測定されていない。

し(3)に含まれる団体数の割合についても、財政力指数が上昇するほど小さくなる傾向は変わらない。「平成の大合併」には、財政事情に背中を押された側面も存在していたのである。

(3) 市町村合併に踏み切れない自治体

地方自治体が市町村合併に期待した財政的なアメとはどのようなものであろうか。1つには、合併特例債の発行がある。合併特例債は、合併した団体数や人口に応じて許可される起債額は異なるが、合併にまつわる事業費のおおむね95%に充当することができ、その元利償還金の70%が普通交付税によって措置されるため、総事業費の3分の2を国が負担することになる。地方自治体としては、これを上手に活用することで当面の「交付税ショック」を和らげることができる¹⁶。

しかし、合併後の団体には、財政的なデメリットも存在している。それは、わが国の交付税制度は、人口の小さい自治体に手厚い制度になっていることに起因するものである。すなわち、合併後に地方自治体の人口規模が大きくなると、相応の効率化が可能であるとの判断から、合併前にそれぞれの自治体が交付されていた交付税の総額は、一定期間（激変緩和の時期を含めて約15年間ほど）を経ると減額されてしまう。

市町村合併によって地方自治体が効率化し、行政コストを削減することができれば、国全体としての財政の健全化に貢献することができるので、国民としてみれば望ましいことである。これがまさに、行政改革としての市町村合併なのである。

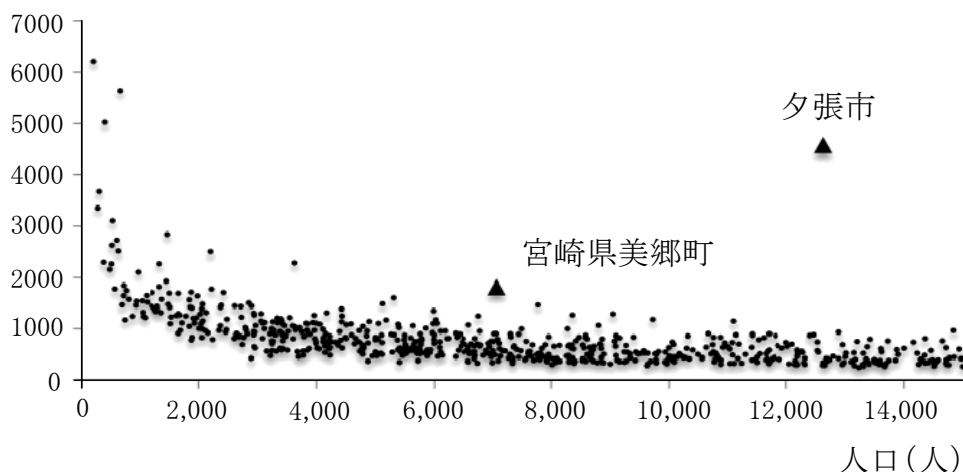
しかし、各自治体にとってみれば、これが異なる様相に見えているはずである。図表2-10は、一人当たり歳出額は、人口が増えるに従って減少するというよく知られた関係を示したものである（1.5万人以上の部分を省略）。その中で、同程度の人口規模の地方自治体に比べて、一人当たり歳出額が多い自治体を2つ取り上げて「▲」で示した。1つは、（準用）財政再建団体になった北海道夕張市であり、同規模の自治体からはかけ離れた位置にいる。もう1つは、2006年に3村の合併によって誕生した宮崎県美郷町である。この美郷町を例にとって、図表2-10の含意を説明したい。美郷町の前身となる南郷村（2,604人）、西郷村（2,836人）、北郷村（2,069人）は、それぞれの人口規模からして一人当たり歳出額がおおよそ50万円～100万円程度であったものと図から読み取ることができる。合併特例によって、一定期間に限って地方交付税額は合併前の水準を維持されることになっているから、これら3団体の一

¹⁶ 合併特例債の制度は、旧合併特例法（2004年廃止）に定められていたものであり、現在の合併新法（市町村の合併の特例等に関する法律）の下では、合併市町村が行う事業費の90%に合併推進債を充当することができ、その元利償還金の40%（特例により最大で50%）が普通交付税措置される。つまり、総事業費の

人当たり歳出額は、50万円～100万円の姿をそのまま留めているのは驚きではない。さて、3村が合併した美郷町の人口は約7,500人であるから、一人当たり歳出額の平均的な値は、図表2-10から30～80万円程度になるはずである。したがって、一定の期間を経て合併による特例的措置が切れた後の美郷町は、一人当たり歳出額を現状よりも20万円ほど減少させなければならない。ただし、図表2-10は、各自治体の面積の大きさなどを無視しているため、厳密な議論はできないが、少なくとも人口増によって段階補正による上積み部分が減少すると考えればよいであろう。

図表2-10 一人当たり歳出額

一人当たり歳出額（千円）



(出所) 『市町村別決算状況調』(2006)より筆者作成。

また、図からも容易に想像できることであるが、合併後に求められる効率化の度合いは、合併前の交付水準が手厚かった小規模団体ほど厳しいものとなる（人口が8,000人から15,000人となっても、一人当たり歳出額はさほど変わらないのである）。こうした構造を地方自治体が理解しているならば、大きな自治体への編入合併を別とすれば、人口が小規模なほど市町村合併による効率化に対して強い「プレッシャー」を覚え、合併を躊躇することになるろう。

また、少し異なる視点になるが、総務省がまとめた「『平成の合併』の評価・検証・分析」(9ページ、図表10)によれば、面積が500km²より小さい自治体では、面積の大きさと合併

3分の1程度を国が負担する制度である。

動向に顕著な差はないとしている。図表2-11は、総務省の資料とは異なる集計方法を採用しているが、結論はおおよそ同じである。面積が200km²を超えると合併への積極性に僅かながら低下が見られ、400km²を超えると合併意欲の低下傾向が明らかになる。400km²とは、20km四方の大きさに相当するが、国土交通省「交通センサス」（平成17年調査）でわが国一般道の平均旅行速度はおおよそ約35kmであるから、約40分程度で端から端までを走行できる計算になる。これよりも面積が大きい自治体では、地域住民が基礎的自治体としてのアイデンティティーを形成しがたいと考えても不思議はなかろう。このようにして、面積の大きさや要請される効率化が非常に大きくなる自治体は、市町村合併という鎮痛剤を選択できなかったのである。

図表 2-11 自治体の面積と市町村合併

合併前の面積 (km ²)	合併しなかった団体数	合併した団体	
		団体数	割合
0-20	189	208	52%
20-40	212	362	63%
40-60	158	302	66%
60-80	120	245	67%
80-100	86	189	69%
100-125	85	159	65%
125-150	59	133	69%
150-200	86	154	64%
200-300	129	137	52%
300-400	50	61	55%
400-600	46	27	37%
600-800	34	8	19%
800-1000	4	1	20%
1000-1250	5	1	17%
1250超	2	0	0%
	1265	1987	

(注) 各自治体は、2000年の面積で分類している。東京都23区を加えているが、新潟県新潟市に編入された黒崎町、東京都西東京市に新設合併した保谷市と田無市を除く。

(出所) 総務省HP「都道府県別市町村数の変遷」等より作成。

3. 顕在化した自治体間の相違

かつてであれば、地方自治体が提供すべき標準的行政サービスの水準に大きな違いがあれば、これを是正するように国ないし総務省は何らかの対策を講じたであろう。しかしながら、地域間の個性を重視する現在の風潮にあっては、特定の行政サービスに相違があっても、事

実そのものは是正すべき「悪」ではなく、尊重すべき「善」と認識されることになる。ただし、行政サービスの種類によっては、地域間で大きな違いが生じて欲しくはないと考えているものもある。以下では、具体的な事例を取り上げて、地方自治体が提供する行政サービスで生じている「相違」を再確認してみたい。

(1) 具体的な事例（その1：学校図書費）

文部科学省は、公立小中学校の図書館の蔵書数を充実させる（学校図書館図書整備5か年計画）ために、2002年度から地方交付税に図書整備費を130億円ずつ措置してきている。学校図書費として基準財政需要額に積み増された相当額に対して、各地方自治体が実際に支出した金額がどの程度の割合になっているのかを示すものが「予算措置率」であり、この値が1を下回った団体は、自治体の判断として、学校図書以外に当該の予算を使用したことになる。図表2-12、13は、「学校図書館図書関係予算措置状況調」（文部科学省）を用いて、財政的事情などにより学校図書への予算措置率が1を下回った団体（アンケート結果に基づく）を対象として、予算措置率と地方自治体の財政変数などとの関係をクロス集計したものである。

図表2-12、及び13が示す顕著な特徴は、地方自治体の財政変数のうち、財政力指数については、予算措置率との間に負の相関を見て取れるが、財政の硬直度を示す経常収支比率や、中長期的な財政負担の大きさを示す起債制限比率とは、必ずしも明瞭な関係を有していない。また、総人口に占める小学校の児童数の割合（需要の相対的な大きさ）も予算措置率とは関係性がないようである。

財政力指数は、基準財政収入額を基準財政需要額で除した値であるから、これが1以上になると不交付団体となる。もし、1を下回っていたとしても、1に近いほど基準財政需要を超える「留保財源」（図表2-6で交付団体歳入直線と基準財政需要額の差分に相当する部分）が大きく、地方自治体の裁量的な支出の余地がある。したがって、財政力指数が学校図書費の予算措置率と強い関係性を示したことは意外な結果ではない。

図表2-12 学校図書費の不足と地方財政（小学校）

小学校予算措置率 (単位は10%)	サンプル数	経常収支比率	財政力指数	起債制限比率	小学校児童数/ 総人口
0	4	88.95	0.19	12.10	0.054
1	14	90.47	0.26	13.14	0.054
2	20	91.57	0.29	11.98	0.056
3	55	91.50	0.30	12.66	0.052
4	70	91.57	0.38	12.03	0.053
5	78	91.65	0.36	12.23	0.055
6	92	91.65	0.42	12.18	0.054
7	88	90.92	0.45	11.61	0.053
8	117	91.16	0.47	11.63	0.055
9	123	91.62	0.52	11.40	0.054
10	63	90.93	0.60	11.12	0.055
11	1	80.10	0.53	6.50	0.060

(注) なお、上記の表のサンプルは、当該の「状況調」で、財政的事情などにより予算措置率が1を下回った団体であり、表中の予算措置率が「10」の団体は、すべてが四捨五入によって100%となった団体である。ただし、長野県佐久市は小学校への予算措置率が109%（11）であるが、元データによると、財政的事情などにより予算措置率が1を下回った団体に区分されているのでそのまま掲載した。なお、組合立小学校（7校）はサンプルから除かれている。

(出所) 「学校図書館図書関係予算措置状況調」（文部科学省）の平成18年度より作成。

図表 2-13 学校図書費の不足と地方財政（中学校）

中学校予算措置率 (単位は10%)	サンプル数	経常収支比率	財政力指数	起債制限比率	中学生徒数/ 総人口
0	7	90.64	0.24	12.70	0.030
1	20	92.52	0.31	12.87	0.028
2	51	90.95	0.30	12.53	0.029
3	82	91.30	0.37	11.90	0.029
4	111	90.82	0.39	11.83	0.030
5	127	91.08	0.43	11.84	0.029
6	132	90.30	0.48	11.54	0.029
7	142	90.64	0.50	11.67	0.029
8	175	90.65	0.56	10.80	0.029
9	154	90.34	0.62	10.92	0.029
10	88	88.60	0.58	10.40	0.029

(注) ただし、組合立中学校（25校）はサンプルから除かれている。

(出所) 図表2-12と同じ。

図表2-14 都道府県別の予算措置率

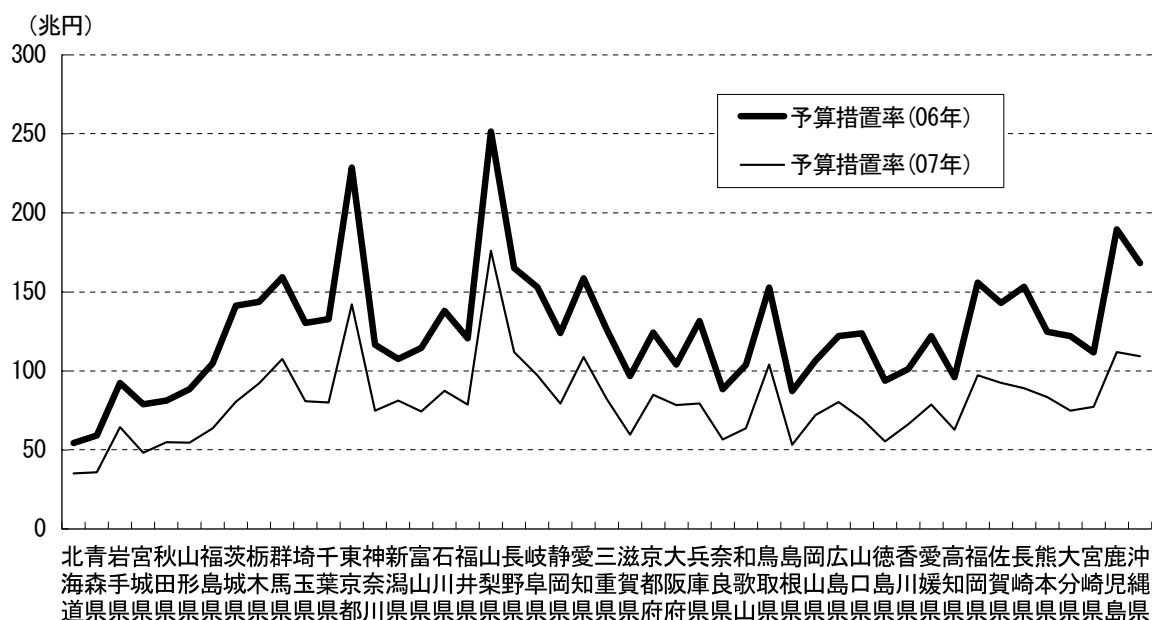
	サンプル数	小学校		中学校	
		予算措置率(06年)	予算措置率(07年)	予算措置率(06年)	予算措置率(07年)
北海道	178	54.4	35.1	46.4	28.6
青森県	38	59.2	35.9	42.7	30.2
岩手県	32	92.3	64.4	78.5	48.8
宮城県	35	78.9	48.2	55.3	39.8
秋田県	25	81.2	54.9	67.7	45.9
山形県	34	88.4	54.6	67.7	42.7
福島県	57	104.8	63.8	91.6	49.7
茨城県	42	141.2	80.5	119.7	61.8
栃木県	32	143.8	92.2	113.1	71.7
群馬県	37	159.3	107.6	109.8	76.5
埼玉県	68	130.3	80.8	98.8	61.3
千葉県	54	132.9	79.9	97.0	59.4
東京都	60	228.8	142.1	185.7	108.1
神奈川県	34	116.5	74.9	91.8	57.8
新潟県	24	107.5	81.2	73.1	55.5
富山県	13	114.7	74.3	95.9	58.0
石川県	16	138.0	87.5	103.0	62.8
福井県	15	120.6	78.7	90.1	59.2
山梨県	29	251.5	176.1	194.6	123.9
長野県	76	165.0	111.9	109.5	76.7
岐阜県	35	153.2	97.3	117.3	74.1
静岡県	40	123.9	79.3	102.2	61.8
愛知県	60	158.5	108.7	114.9	83.6
三重県	29	126.1	82.1	87.8	63.1
滋賀県	26	96.8	59.7	69.6	41.3
京都府	24	124.4	85.0	93.0	62.7
大阪府	42	104.0	78.5	77.6	57.5
兵庫県	39	131.5	79.4	99.3	59.4
奈良県	37	88.5	56.7	83.4	43.1
和歌山県	30	103.8	63.8	78.5	50.4
鳥取県	19	152.7	103.9	107.3	77.9
島根県	21	87.3	53.4	68.9	43.6
岡山県	28	106.5	72.1	89.3	62.3
広島県	23	122.1	80.3	94.1	61.8
山口県	20	123.9	69.7	105.1	61.7
徳島県	24	93.7	55.5	66.5	42.1
香川県	15	101.3	66.2	80.2	53.3
愛媛県	19	122.1	78.8	99.7	69.0
高知県	34	96.0	62.8	75.9	48.3
福岡県	65	155.9	97.2	123.8	77.2
佐賀県	22	143.0	92.5	108.0	73.5
長崎県	23	153.3	89.0	109.9	65.5
熊本県	44	124.9	83.6	90.9	60.1
大分県	18	121.9	74.9	109.3	68.4
宮崎県	30	111.8	77.3	83.3	57.5
鹿児島県	44	189.6	112.0	133.4	81.5
沖縄県	37	168.3	109.3	125.2	80.3

(注) 予算措置率の単位は%。組合立を除く。また、補正予算のあった団体を除く。

(出所) 図表2-12に同じ。

また、図表2-14、15は、予算措置率の平均値を都道府県別に集計したものである。ここでのサンプルは、理由の如何を問わなかったため、図表2-12、13よりもサンプルが大きくなり、例えば、施設整備を集中的に行ったために図書費が縮小した自治体なども含まれてしまうが、全体像を把握するには便利である。そこでの特徴の1つは、山梨県や鳥取県など、必ずしも財政的に豊かな市町村が多いわけではない県でも、図書費の予算措置率が高い点である。つまり、県ごとの個性は確かにある。しかしながら、総じて見れば、財政力が強い市町村を抱える都府県よりも、いわゆる非都市的な道県の方が予算措置率は低くなっている。また、全国的な傾向としては、2006年よりも2007年の方が予算措置率は低下している。

図表 2-15 都道府県別の予算措置率（図表 2-14 にある小学校の値を図示した場合）



(出所) 図表2-12に同じ。

(2) 具体的な事例（その2：介護保険料）

2000年から導入された介護保険制度は、市町村や一部事務組合が保険者となって、被保険者（65歳以上を第1号被保険者、40歳から65歳未満の医療保険加入者を第2号被保険者）から徴収した保険料（全体の50%）と、国からの移転財源（同25%）、都道府県及び市町村による負担（各、同12.5%）とによって運営されている。各自治体は、保険の給付額と、保険料を負担する被保険者数に鑑みて、被保険者が負担する保険料を定めることになるが、保険料は3年ごとに実施される事業計画の改訂に合わせて変更され、その後3年間は維持されること

になるため、単年度の収支を単に合わせるわけではない。

なお、被保険者が保険料として負担することになる50%は、第1号被保険者からの保険料で19%を、第2号被保険者からの保険料で31%を賄うこととされている。ただ、第2号被保険者の負担分は、全国で横断的に徴収される保険料の再分配になるので、受益と負担という意味では、当該自治体の被保険者の負担は第1号被保険者が負担する19%相当分、ないしは、これに市町村が負担する12.5%を加えた31.5%が「自己負担」と言えよう。

第一号被保険者一人当たりの保険給付費を県ごとに比較すると、最低の埼玉県で16.3万円、最大の徳島県で27.0万円と1.7倍の開きがある（厚生労働省「平成18年度介護保険事業状況報告（年報）について」）。こうした格差の原因として、受給者数の違い、サービスの提供方法（在宅・施設など）の違い、サービスの質的な違い（特別給付）などが考えられるが、自治体の財政状況と明示的な関係を制度の中から見つけることは難しい。しかしながら、保険給付額の総額を小さくすることができれば、自治体としての負担額（市町村であれば総額の12.5%相当額）も小さくなることから、考え得るインセンティブの1つとして、提供するサービスの水準を低位にしたり、受給資格の認定を厳しくする可能性がある。この場合、被保険者である住民にとっては、介護保険料が低く抑えられることになり、「低サービス＝低負担」というセットが選択されていることになる。

2000年から導入された介護保険制度は、すでに、第一期（2000～2002年）、第二期（2003～2005年）、第三期（2006～2008年）を経てきており、その間の保険料の推移を見ることができる。群馬県のホームページ（HP）では第一期から第三期までの保険料データについて、被保険者である市町村ごとにデータが提供されているので、これを利用して作成したものが図表2-16である¹⁷。そこでは、過去3回の改定を経て、保険料が総じて上昇し、かつその分布が広がっていることが示されている。この間で保険料が変更されていないのは、図表2-16では嬭恋村だけである。

¹⁷ 図表2-16は、宮永雄基君（埼玉大学経済学部）の協力を得たものである。

図表 2-16 群馬県内に見る介護保険料の分布の変化

<第一期：00～02年>

保険料月額	2200-2400	2400-2600	2600-2800	2800-3000	3000-3200	3200-3400	3400-3600	3600-3800	3800-4000	4000-4200
白沢村 2300	宮城村 2550	前橋市 2792	高崎市 2800	榛名町 3192	笠懸町 3200					
片品村 2300	粕川村 2533	富士見村 2660	伊勢崎市 2825	群馬町 3000						
中之条町 2392	赤堀町 2550	大胡町 2600	境町 2800	伊香保町 3100						
	佐波郡東村 2558	安中市 2717	館林市 2800							
	千代田町 2500	倉瀬村 2617	大泉町 2800							
	赤城村 2400	松井田町 2617	邑楽町 2800							
	子持村 2400	桐生市 2750	新町 2883							
	小野上村 2400	新里村 2650	万場町 2960							
	吉岡町 2575	黒保根村 2700	中里村 2942							
	鬼石町 2508	勢多郡東村 2683	上野村 2892							
	妙義町 2430	敷塚本町 2725	川場村 2867							
	吾妻郡東村 2458	笠懸町 2725								
	吾妻町 2450	大間々町 2700								
	長野原町 2458	玉村町 2783								
	草津町 2400	太田市 2797								
	六合村 2542	尾島町 2683								
	高山村 2492	新田市 2683								
		板倉町 2700								
		明和町 2700								
		渋川市 2755								
		北橋村 2700								
		榛東村 2600								
		藤岡市 2733								
		吉井町 2725								
		富岡市 2650								
		下仁田町 2650								
		南牧村 2600								
		甘楽町 2650								
		沼田市 2792								
		利根村 2625								
		月夜野町 2675								
		水上町 2650								
		新治村 2767								
		昭和村 2792								
		碓氷村 2608								

<第二期：03～05年>

保険料月額	2200-2400	2400-2600	2600-2800	2800-3000	3000-3200	3200-3400	3400-3600	3600-3800	3800-4000	4000-4200
中之条町 2392	赤城村 2550	北橋村 2700	伊勢崎市 2950	前橋市 3100	太田市 3200	榛名町 3583			水上町 3850	
	黒保根村 2500	宮城村 2600	沼田市 2900	高崎市 3142	藤岡市 3233	境町 3500			佐波郡東村 3800	
	勢多郡東村 2500	新里村 2650	渋川市 2867	桐生市 3050	富岡市 3342					
	小野上村 2550	榛東村 2600	富士見村 2880	館林市 3100	倉瀬村 3283					
	吾妻町 2450	吉岡町 2658	粕川村 2867	安中市 3083	新町 3375					
	片品村 2400	神流町 2733	子持村 2800	大胡町 3050	草津町 3200					
		妙義町 2700	伊香保村 2900	碓氷村 3100	白沢村 3250					
		下仁田町 2717	鬼石町 2883	群馬町 3183	敷塚本町 3225					
		吾妻郡東村 2700	吉井町 2925	甘楽町 3067						
		長野原町 2683	上野村 2992	玉村町 3150						
		碓氷村 2608	南牧村 2800	尾島町 3000						
		高山村 2700	松井田町 2900	大泉町 3100						
		利根村 2700	六合村 2983							
		月夜野町 2675	川場村 2983							
		新治村 2767	昭和村 2883							
		板倉町 2700	赤堀町 2883							
		明和町 2700	新田町 2900							
		千代田町 2700	笠懸町 2883							
			大間々町 2950							
			邑楽町 2800							

<第三期：06～08年>

保険料月額	2200-2400	2400-2600	2600-2800	2800-3000	3000-3200	3200-3400	3400-3600	3600-3800	3800-4000	4000-4200
		東吾妻町 2517	碓氷村 2608		片品村 3100	昭和村 3342	板倉町 3500	玉村町 3650	千代田町 3900	邑楽町 4131
			長野原町 2683		高山村 3000	みなかみ町 3317	吉岡町 3583	川場村 3700	明和町 3800	みどり市 4017
					中之条町 3000	六合村 3283	榛東村 3500	下仁田町 3692	草津町 3900	前橋市 4067
					南牧村 3000	神流町 3358	渋川市 3533	吉井町 3792	甘楽町 3933	
							沼田市 3475	みどり市 3708	藤岡市 3900	

(出所) 数値データは群馬県HP。

図表2-17は、第三期にあたる2006年の財政力指数によって各自治体を6つに区分し、それぞれの介護保険料の平均値を算出したものである。ここでは、財政力指数が高い(＝財政的に余裕がある)団体ほど、介護保険料が高くなっていることが示されている。先述したように、介護保険料が高いということは、市町村の負担分も重いことを意味しており、そうした負担が可能な団体ほど、介護サービスを積み増ししている可能性がある。この結果、被保険者である住民と自治体の負担は確かに重くなるが、受益と負担の一致という意味では、第1

号被保険者が負担する19%相当分（市町村負担分を含めると31.5%）だけが「自己負担」になることを考えれば、享受する便益の上昇分比べてコストの上昇分は小さく、共有財源へフリーライドしうる構造になる。こうした「高サービス＝高負担」というセットを選択し、共有財源へフリーライドできるのは、財政的な負担増に自治体が耐えられる場合に限られる。

図表 2-17 群馬県内の保険者（市町村）に見る介護保険料と財政力指数の関係

財政力指数による分類： 最低値-最大値 (平均値)	サンプル数	保険料率の平均値
0.20-0.28 (0.233)	4	3271
0.35-0.45 (0.40)	4	3406
0.52-0.67 (0.58)	12	3550
0.73-0.85 (0.80)	10	4004
0.98-1.00 (0.99)	2	4088
1.13	1	4500

(出所) 数値データは、群馬県HPより引用した2006年の値。

(3) その他の事例

低所得者が多い自治体で地方税収が相対的に小さいときに、低所得者向けの行政サービスの経費が財政の硬直化を引き起こし、他の行政サービスの水準が低下しているならば、これは看過されるべきではない。例えば、中野（2008）が指摘する就学援助制度などは注目に値する。当該制度は、従来は国庫補助の対象となっていた生活保護法に規定する要保護者と、これに準ずる程度に困窮していると教育委員会が認めるもの（準要保護者）について、2005年度からは、要保護者の修学旅行の経費の2分の1だけを補助の対象とし、国庫補助に見合う歳入は税源移譲の中に組み込まれることとなった。そのため、地方自治体の財政力によって援助水準に差が生じる余地が大きくなった。中野（2008）は、具体的な数値例として東京都千代田区では最低生活保護水準の1.2倍の所得までを準要保護者として認定しているが、東京都足立区では、同1.1倍までを準要保護者として認定している点を指摘している。足立区は、就学援助を受けている世帯数が特段に多いという事情もあることから、両区の差違を財政力だけに帰すことはできないが、公教育を受ける費用負担が、同じ境遇（同じ所得）にある世帯でありながらも居住地によって違うことを私たちはどこまで許容するのであろうか。わが国では、学歴と所得に正の相関があること、親の所得と子供の学歴に正の相関があることが知られているが、低所得層の割合と自治体の財政力に正の相関があり、自治体の財政力の低

さが教育費の自己負担増を引き起こすのであれば、地方財政の格差が、所得格差を助長することになるかもしれない。地方自治体の役割が大きいわが国においては、地域間の財政調整が個人間の格差是正と一体不可分になってしまっている側面があり、他国での研究成果や成功事例をそのまま移植するには十分な注意が必要となる¹⁸。

4. 格差是正の諸方策

国と地方の合計税収を一定と仮定すれば、国から地方への財源移譲は、国の財源を小さくするため、自治体間の財源調整を垂直的に行うことは難しくなる。「財源」を移譲するのではなく、「税源」を移譲する場合であれば、基礎的自治体間で税源が偏在しているために、自治体間での財政力の格差は一層広がってしまう。これに対して、地方法人特別譲与税は、地域間で税源の偏在が大きい法人事業税の一部を国税化（地方法人特別税）し、これを人口と従業者数に基づく譲与税として都道府県へ再分配するものであるが、地域間での財政調整のために国税を増やし、地方税を減らしたという意味では、国から地方への税源移譲の効果を薄めた側面がある。もし、こうした国による財政調整を分権政策との並びで許容するのであれば、他にも政策の選択肢はあり、それぞれの得失が比較されるべきである。その第一候補は、もちろん地方交付税制度を通じた財政調整である¹⁹。

(1) 留保財源率の引き下げ

一般的には、森田（2009）が述べるように、格差の是正を地方交付税制度に求めることは現実にはやむを得ないとしても、現在の財政事情からすれば地方交付税を定量的に増額させることは困難であるし、これまで進めてきた分権制度の理念から見ても交付税制度を再び機軸に据えることに疑問を持たれよう。筆者は、上記のような見解にほぼ同意するが、交付税制度の本源的な役割である財源保障機能を改革の理念から離れない範囲で、前向きに見直すことができると考えている。具体的には、留保財源率を引き下げるという政策案である。

歴史を遡ると、昭和38年の参議院地方行政委員会における鈴木壽議員（日本社会党）と柴田護（自治省財政局長）のやりとりは、留保財源率についての論点が数多く論じられており一読に値する。この中で柴田財政局長は、自治省としては、留保財源率ではなく、補正係数による基準財政需要額の操作によって地域間の実状の相違に配慮していく考えであると述べ

¹⁸ 林（2008）による国際比較を参照せよ。

¹⁹ 地方再生対策費の創設はその1つの具体例であるが、総額が4,000億円程度（都道府県1,500億円、市町村2,500億円）であり、交付税総額と比べると小規模である。

ている。この手法を採用した場合、自治体の自由になる留保財源に地域差（インセンティブ構造）を残しつつ、標準的な行政サービスを実施するための費用（財源保障機能）は手当てされることになる。つまり、地方交付税制度のインセンティブ構造と、財源保障機能の両立を狙っているのである。こうした議論を経て、市町村の留保財源率は昭和39年に30%から25%へと僅かに引き下げられたが、基準財政需要額での補正と組み合わせることで財源保障機能と財源調整機能とを担保する様態が定着していくことになる（平成15年の引き上げは後で再述）²⁰。

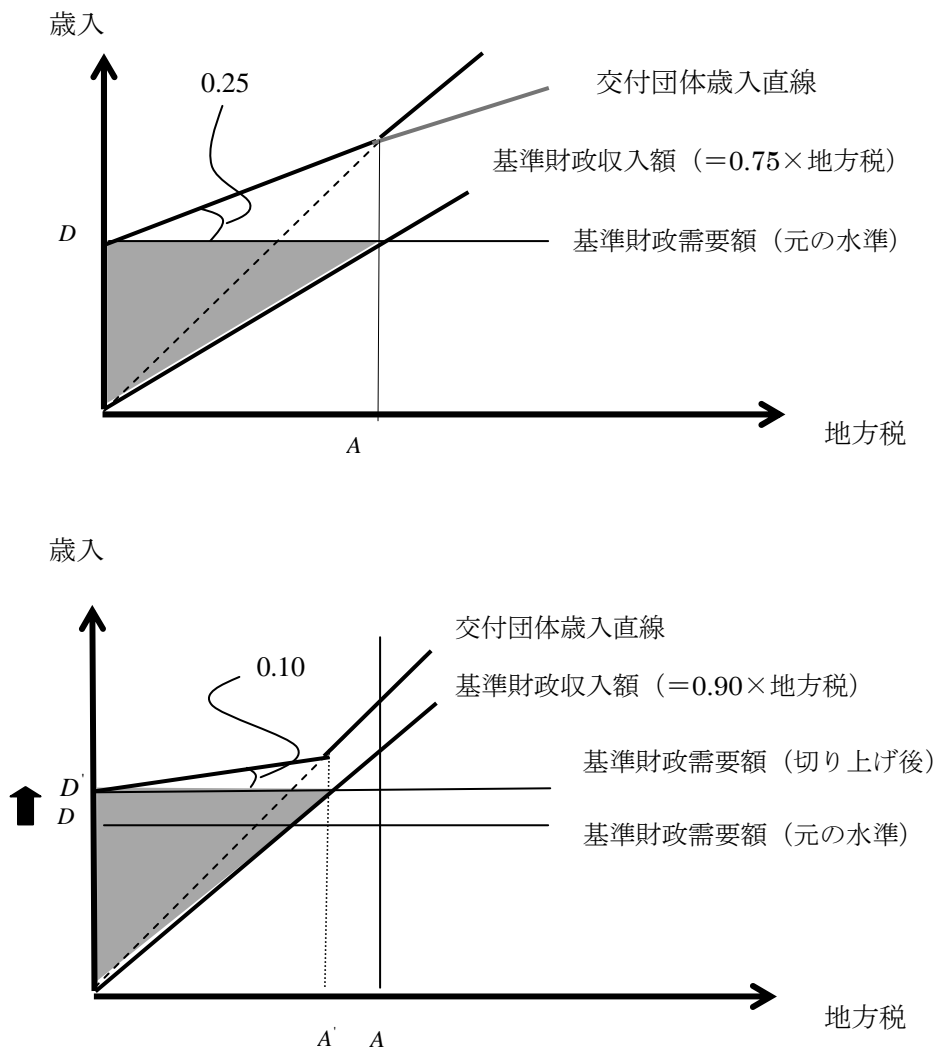
ところが、1999年からは段階補正などが見直され、標準団体以下（人口10万以下）の自治体では交付税の割増分が削減されることになった（人口4,000人以下の自治体の縮減は大幅となった）。つまり、補正係数による保障・調整機能を緩める方向へ制度改革が進み始めたのである。また、基準財政需要額の縮小や税源移譲もこれと同方向の力が働くことから、小規模団体の財政が急速に引き締まることになった。ここにいたり、かつては封印された留保財源率の引き下げという施策が、現代的な意味を持ち始めることになる。

現行の地方交付税制度では、地方税の75%相当額を基準財政収入額として算定するが、この割合（基準率）を75%から90%に引き上げるものと仮定としよう。このとき、各団体の手元に残される留保財源は、25%から10%へと減少することになり、その分だけ自治体間の財政力格差の源が縮小する。図表2-6を応用した図表2-18の下段図は、現行制度（上段図で留保財源率が25%）よりも、基準率の上昇後（下段図で留保財源率が10%）の方が、地方税に対する基準財政収入額が増加することを示すものである。その結果、基準財政需要額をDのまま維持すれば、これまで交付団体だった団体でも、その一部が不交付団体となる（AからA'へのシフト）。

ここで、図表2-18（上・下図）では、基準財政需要額と基準財政収入額とが乖離した部分を色塗りの三角形で示してあるが、田近ほか（2001）の図は便利なことに、交付税総額が色塗りされた三角形の面積になる。つまり、この下段図で基準財政需要額をDのまま維持すれば三角形の面積は小さくなり、交付税総額が縮小していることになる。これは、もちろん不交付団体が増えることと整合的である。

²⁰ 留保財源率を引き下げたとはいえ、25%を残してインセンティブ構造を維持し、地方自治体にとって予測不可能（自治省の裁量）な形で基準財政需要額を「補正」して財源保障を行うルールは、自治省が全能であることを前提とすれば秀逸であろう。

図表2-18 地方交付税制度における留保財源率の効果



これを逆手にとって、財政中立の条件を課す（面積の大きさを一定に保つ）ならば、留保財源率の引き下げによって生じた交付税総額の減少分を、何らかの方法で地方自治体に再分配する余地が生じることになる。図表2-18の下段図では、それを基準財政需要額の一律の引き上げによって実施し、交付団体歳入直線の切片がDからD'へと上昇している（上段図と下段図で三角形の面積は等しい）。

この手続きによって、交付税総額は維持されたまま、財政調整機能の見直し（留保財源の縮小）と財源保障機能の拡充（基準財政需要額の増加）とが同時に行われ、地域間の財政の偏在を是正することができるのである²¹。

²¹ このとき、地方自治体の財源調達へのインセンティブが低下するとの指摘に対する反論と、留保財源率の操作がもたらす地方財政の平準化の度合いについては、西川(2009b)を参照のこと。

しかしながら、留保財源を地方自治体の裁量性の高い財源であると認識すれば、留保財源を維持することが地方自治という理念に適うとみることもできるし、技術的には、市町村は、都道府県に比べて「千差万別」であるから、留保財源を多めに残すことでこれに対処すべきであるという判断には肯定しうる。しかし、地方自治体の財政規律を高めるためにも、基準率（＝1－留保財源率）はできるだけ低い方がよいと主張されるのが近年の流れであり、図表2-19が示すように、平成15年に都道府県の留保財源率が引き上げられたのが、この点について、筆者は少し異なる認識を持っている。

図表 2-19 留保財源率の推移

	都道府県	市町村
昭和25年（平衡交付金制度）	30	30
昭和28年	20	↓
昭和39年	↓	25
平成15年	25	↓
現在	25	25

（出所）筆者作成

制度を厳密に見ると、課税標準を大きくしようとするインセンティブは、基準率の多寡に影響を受ける余地が確かに存在しているが、超過課税や徴収率の引き上げを通じて税収を増やそうとするインセンティブは、制度的には基準率とは関係がない²²。

また、各自治体には制度的なインセンティブだけではなく、雇用を確保するという政治的要請があるため、企業誘致には懸命になるし、過疎地における人口増加策にも積極的である。つまり、財政的なディスインセンティブが生じ得る「課税標準の最大化行動」は、政治的圧力によって補われていると考える方が、地方自治体の実状からして妥当なように思われる。都道府県は当然であるが、ある程度以上のインフラ（高速道路のインターチェンジ、港湾、空港、新幹線の駅などの生産インフラか、消費地という需要源）が揃っていれば、いずれの自治体であっても企業誘致に懸命になる。他方で、これらの条件を有さない自治体は、企業との「交渉権」を持たないことから、国や県などの上位団体にインフラ整備（企業との交渉権）の必要性を陳情することになる。

こうした自治体の行動様式の中にあって、基準率を引き上げる（留保財源率を下げる）ことの財政的ディスインセンティブが働く余地は必ずしも小さくなく、一部の有識者が懸念す

²² 西川・横山(2004)を参照のこと。

る悪影響は、地方交付税の財源保障機能と調整機能を欠損する影響に比べて、必ずしも甚大ではないというのが筆者の認識である。

(2) シミュレーション

図表2-18の下段では、留保財源率の引き下げによって生じた交付税総額の縮減額を、基準財政需要額を引き上げる形で地方自治体に再分配し、財政中立の前提の下で、地方財政の格差是正を行っていた。しかし、実務的には、再分配をどのような基準で行うのが1つの論点となる。これまでの流れからすれば、基準財政需要額の引き上げを想定しているのだから、地方交付税法第10条2項を逆手にとって、各自治体の基準財政需要額が、その総額に占める割合に応じて配分する方法（以下では「10条型交付」）が最も直感に合う。この他にも、配分基準を人口とする「人口比例配分」のような仕組みも考えられる。これは新型交付税をさらに簡便化した制度と言えよう。また、竹下内閣時に採用された「ふるさと創生資金」のように、各団体へ定額で配分する方法もある。これら3つの配分方法について、設定する留保財源率ごとに、各自治体への配分額がどのようになるのかを一覧として整理したものが図表2-19である。この表では、もし留保財源率を現状の25%より引き下げれば、図表2-18下段の構図となり、自治体へ資金を配分できることが分かる。

今、もし定額で交付（以下、「定額交付」）すれば、留保財源率を50%と設定した場合、交付税総額を維持する（財政中立）ためには、各自治体は1団体当たり21.7億円もの資金を抛出（逆交付）し、その財源で再分配の総額を維持しなければならない。その一方で、留保財源率を0%に設定すれば、地方自治体へ一律12.8億円が交付されることになる。1,000人以下の自治体の歳入が約20億円程度であり、10万人規模の団体でも300～350億円程度であることを念頭におけば、12.8億円は決して小さくはない規模であることが理解されよう。

次に、人口比例で交付（逆交付）するものとすれば、いずれの留保財源率を選択するにせよ、交付される金額（ないし、抛出しなければならない金額）の平均値は定額交付と変わらないが、最小値と最大値を見ると、自治体間で大きな開きが生じることが確認できる。同様のことは、10条型交付にもあてはまる。ここでの考察の主旨から、地方分権の流れに逆らうことなく、再分配後の財政格差が最も抑制できる配分方法を選択することになるが、定額交付は、財政需要を測定して配分することにはならないので地方交付税という枠組みには相当しないし、都市住民から見ると、一人当たりの配分額があまりに違うため公正さに欠ける。それゆえ、以下では、定額交付を除いた残りの2つの方式を比較してみよう。

まず、標準偏差に着目すると、バラツキが相対的に小さい人口比例交付が望ましいことになる。他方で、「最小値の最大化」と「最大値の最小化」を制度選択の指針として採用するならば、10条型交付は、人口比例交付よりも妥当な配分方法ということになる。したがって、図表2-20にある記述統計量だけから望ましい配分方法を決めようとするれば、一長一短があって判断が難しい。

そこで、再分配後の地方自治体における歳入のバラツキ具合を、ジニ係数で評価するものとしてみたい。具体的には、財政中立の下で留保財源率を操作し、余剰財源を2つの手法を使ってそれぞれ各自治体へ再分配した後に、再分配後の地方歳入のジニ係数をシミュレーションによって求め、それを比較するのである。図表2-21、22は、その結果をまとめたものである。そこでは、人口比例であれば留保財源率が20%のときにジニ係数が最小になり、基準財政需要額比例（10条型）であれば留保財源率が10%のときに最小になることが示されている。本稿の目的は地方歳入の格差是正であることから、双方のボトムを比較し、10条型で留保財源率を10%にすることがもっとも望ましいと判断することになる。

こうした定量的な比較によって、留保財源率の「望ましさ」を比較した研究を筆者は管見にして知らないの、結果の採否はともかくとして、今回のシミュレーションには一定の価値があるように思う。

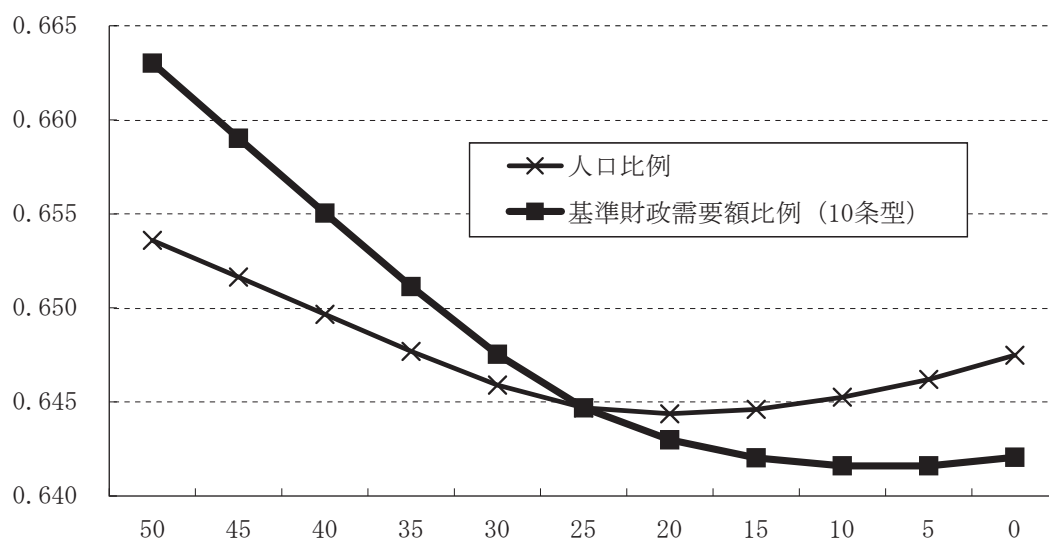
図表2-20 留保財源率に応じた地方自治体別の歳入額の変化

留保財源率	サンプル数	定額交付	人口比例交付				10条型交付 (地方交付税法第10条2項但し書き型)			
			平均値	標準偏差	最小値	最大値	平均値	標準偏差	最小値	最大値
50%	1763	-21.8	-21.8	56.2	-1173.4	-0.1	-21.8	57.0	-1094.3	-0.4
45%	1763	-17.2	-17.2	44.3	-924.7	-0.1	-17.2	44.9	-862.4	-0.3
40%	1763	-12.6	-12.6	32.6	-679.3	0.0	-12.6	33.0	-633.5	-0.2
35%	1763	-8.1	-8.1	21.0	-438.2	0.0	-8.1	21.3	-408.7	-0.1
30%	1763	-3.9	-3.9	10.0	-208.2	0.0	-3.9	10.1	-194.2	-0.1
25%	1763	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
20%	1763	3.3	3.3	8.5	0.0	177.8	3.3	8.6	0.1	165.8
15%	1763	6.2	6.2	15.9	0.0	332.3	6.2	16.1	0.1	309.9
10%	1763	8.7	8.7	22.5	0.0	470.0	8.7	22.8	0.2	438.3
5%	1763	11.0	11.0	28.3	0.0	590.7	11.0	28.7	0.2	550.9
0%	1763	12.9	12.9	33.3	0.0	694.5	12.9	33.7	0.2	647.7

(注) 金額データの単位は億円。東京都23区及び人口データなどが欠落した57団体（合計80団体）を除く。なお、2006年度末時点で市町村数は1,820であるから、サンプル数の1,763+57と一致する。

(出所) 総務省『市町村別決算状況調』（2006年）

図表2-21 再分配後の地方自治体における歳入額のバラツキ具合（ジニ係数）



(出所) 総務省「市町村別決算状況調」(2006)より筆者作成。

図表 2-22 再分配後の地方自治体における歳入額のバラツキ具合（ジニ係数）

留保財源率 (%)	交付（逆交付）の基準	
	人口比例	基準財政需要額比例（10条型）
50	0.654	0.663
45	0.652	0.659
40	0.650	0.655
35	0.648	0.651
30	0.646	0.648
25	0.645	0.645
20	0.644	0.643
15	0.645	0.642
10	0.645	0.642
5	0.646	0.642
0	0.647	0.642

(出所) 図表2-20に同じ。

(3) 基準財政需要額の変化の大きさ

基準財政需要額に比例する形（10条型交付）で再分配を行い、かつ留保財源率を10%にするとき、地方自治体の財源のバラツキ（ジニ係数）は最小になるが、現実的に、地方自治体の基準財政需要額はどの程度引き上げられることになるのであろうか。図表2-23は、これを確認するために用意したものである。この表が示すように、留保財源率を10%に低下させたときに生じる財政余剰をちょうど相殺することができる（財政中立）のは、各団体の基準財政需要額を7.7%引き上げた時である。2004年に生じた地方交付税の急激な縮小（いわゆる「交付税ショック」）は、「交付税+臨財債」の大きさで見ると、対前年比で2.8兆円の減少（12%減）であったことと比較すると、その半返しといった規模と見ることもできる。

交付税総額を維持しつつも、地方交付税制度が本来有する機能を活かすことで、地方財政の格差が抑制されるならば、そこが自治体間競争のスタート・ラインとして適当なのではないだろうか。

図表2-23 留保財源率を操作した場合の基準財政需要額の変化率（10条型の調整）

留保財源率	基準財政需要額の変化率（%）
50%	-19.1
45%	-15.1
40%	-11.1
35%	-7.1
30%	-3.4
25%	0.0
20%	2.9
15%	5.4
10%	7.7
5%	9.6
0%	11.3

（出所）図表2-20に同じ。

(4) 合併による支出削減効果を再分配の財源にする

行政改革としての市町村合併は、約10年後には交付税総額の抑制という形になって現れる。既存の定量的研究の結果によれば、合併による支出削減額は1~2兆円程度と見込まれている（総務省[2008]、西川[2008]）。しかし、図表2-10を使ってすでに指摘したように、そうした理想的な姿になるために地方自治体に課される努力水準は決して低くないし、そうした行政改革に失敗する自治体が生じる蓋然性も存在している。市町村合併の1つの側面が行政改革であったとしても、合併が生み出す財政的余剰のすべてを国庫の健全化に役立てる

のではなく、その一部を、市町村合併によって広がってしまった地域間の財政格差を均すために使用するというのも1つの考え方であろう。

財政力の格差を是正することを企図して、合併による行政改革が生み出した財源を地方自治体へ移転するならば、個人均等割で配分するのが1つの案である。ただし、個人均等割における「個人」とは「納税者数」であるとするならば、退職者が多い地域や免税点以下の住民が多い地域への配分額が小さくなりがちであるから、納税者数よりも住民数を配分基準として用いた方が妥当かもしれない。

さらに、格差をより強力に平衡化しようとするれば、「定額」での分配というのも1つの案となる。定額部分を大きくすれば、いわゆる「ふるさと創生」型の補助金に近づき、住民数に依存する部分を大きくすれば、「新型交付税」の機能に近づくことになる。

図表2-24は、国から市区町村へ税源移譲を行った場合、地方税収のジニ係数がどのように変化するかを整理したものである。移譲額は、1兆円から5兆円までの5パターンを想定しているが、分権改革の成果の一部を再分配の財源とするという主旨からすれば、1兆円を原資とする再分配がベンチマークとなろう。

図表 2-24 財源移譲による地方税収のバラツキの変化

	地方税＋税源移譲額				
	移譲額 1 兆円	移譲額 2 兆円	移譲額 3 兆円	移譲額 4 兆円	移譲額 5 兆円
住民割 9 割	0.746	0.740	0.734	0.729	0.737
住民割 8 割	0.743	0.733	0.724	0.717	0.729
住民割 7 割	0.739	0.726	0.715	0.704	0.720
住民割 6 割	0.735	0.719	0.705	0.692	0.712
住民割 5 割	0.732	0.713	0.695	0.679	0.704
住民割 4 割	0.728	0.706	0.685	0.667	0.695
住民割 3 割	0.725	0.699	0.676	0.654	0.687
住民割 2 割	0.721	0.692	0.666	0.642	0.679
住民割 1 割	0.717	0.685	0.656	0.630	0.670
住民割 0 割	0.714	0.678	0.646	0.617	0.662

(出所) 図表2-20に同じ。

また、配分基準は、移譲総額のうち各自治体に「定額で譲与する部分」と、「住民数に比例して譲与する部分」との2層で構成されるものと想定し、例えば、表の上から2行目にある「住民割8割」とは、移譲総額の8割を住民数に比例する形で各自治体に譲与し、残りの2割を各自治体に定額で譲与することを意味する。この場合原資額が1兆円ならば、「地方税収

「+財源移譲」で測ったジニ係数（市町村間の税込格差のバラツキ具合）が、0.743になることを意味している。なお、ここでのシミュレーションは、2006年度決算の値を用いており、ベンチマークとなるジニ係数は、同年度の0.753である。

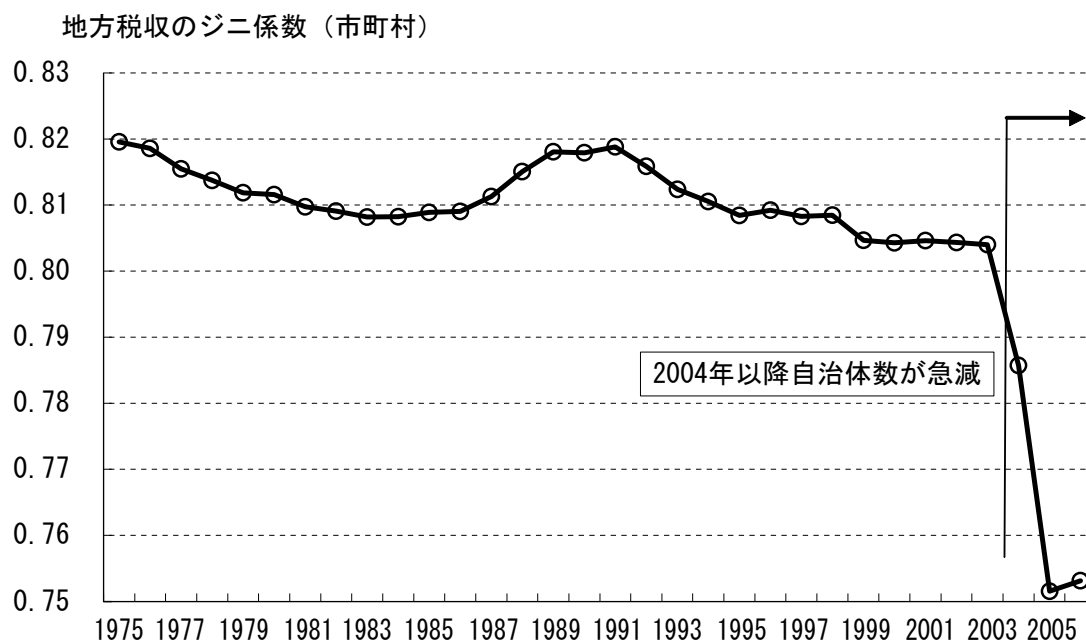
ジニ係数は、データの散らばり具合を序数的に評価する1つの尺度となるが、基数的な評価を下すためには、追加的な情報が必要になる。図表2-25は、1975年から2006年までの四半世紀以上にわたる地方税収のバラツキをジニ係数で評価し、その推移を示したものである²³。2000年までは、バブルの前と後で山ができていたが、その変動は0.805から0.820の0.015というレンジに収まっていたが、その後市町村合併によって小規模自治体の財政規模が切り上がったことによって急激に低下したのである。このジニ係数の低下は、自治体の財政的なサイズ（規模の経済性）のバラツキが小さくなったことを意味しているのであり、小規模団体における実感としての財政的余裕・財政的裁量の範囲が広がったことと混同してはならない。

さて、図表2-25をベンチマークとして、1兆円の財源移譲案を考えてみると、定額部分が5割、住民割部分が5割の場合、全国の地方税のジニ係数は0.732となる。先述した現状の値0.753と比較すると0.02の低下であり、これは市町村合併が発生する以前であれば、ピークとボトムの幅よりも大きな変化が生じることを意味する。これは、合併によって生じた行政改革の財政的成果を用いれば、かなりの程度まで現状を変えることができることを示唆している。

なお、4（3）のシミュレーションとは異なり、ここでの問題点は、どの程度のジニ係数を目標とすべきかの明確な基準を提示できない点にある。しかしながら、この節の狙いは、市町村合併の成果の一部を分権改革が生み出した歪みの一部の埋め合わせに使うというアイデアを提示するところであり、具体策は今後の課題とした。

²³ 格差を測る指標として一人当たり地方税や、一人当たり歳入を用いることがある。一人当たり地方税は、いわゆる都市部で大きく、山間部で小さい。一人当たり歳入は、都市部で小さく、山間部で大きくなる傾向があることが知られている。ここでは、分析の主旨に鑑み、地方自治体の財政規模のバラツキに注目し、地方税そのものの値を利用した。

図表 2-25 市町村の地方税収の散らばり具合（1975～2006 年度決算）



（出所・注）ジニ係数の算定元になったデータは、1975年から2001年度までは『決算状況調』の各年度版にある「地方税のうち現年課税額・合計」を使用し、2002年度以降は『市町村別決算状況調』の各年度版にある「地方税」を使用している。両者の間には、繰越滞納分だけギャップが生じているが、各年度のジニ係数に与える影響は非常に限界的である。

5. おわりに

昨年度に出された報告書『地域再生戦略と道州制～九州をモデルとしたシミュレーション分析を中心に～』（21世紀政策研究所，2008年）で筆者は、人口・財政規模の小さい自治体が依然として残されている実状に鑑み、「地域内での再分配」というコンセプトから、道州制の可能性について論じた。本章は、そこで議論し切れていない論点を補完することを目指して作成したものである。具体的には、第1節では、分権政策がもたらした統治体制にまつわる論点を拾い上げ、定量的には把握しがたい変化を整理した。第2節では、市町村合併や交付税制度の見直しなどの分権政策が地方自治体に与えた影響を、とりわけ財政力の乏しい自治体の視点から整理している。第3節は、わが国の地方自治体は、社会保障政策で大きな役割を担っているが故に、地域間の財政力格差が個人間の格差と一体不可分になっている側面があることを、介護保険、乳幼児医療費助成、就学援助などの実態に言及しつつ指摘した。繰り返しになるが、わが国の場合、自治体間の財政調整という論点を個人間の格

差是正という論点から明瞭には切り離せないことを強調したかった。第4節では、分権政策という流れを無視しない範囲の中で、地域間の財政格差を是正するための方途にはどのようなものがあるのかについて言及した。特に、シミュレーション結果から留保財源率を10%に引き下げることが望ましいとする判断を示した。

第2節以降は、明示的に道州制を取り扱っていないが、地方自治体の統治制度を見直すに当たり、どのような課題が現時点で存在しており、それを是正するための方策としてどのようなものがあり、それを道州制の中にどう織り込んでいくのかが問われなければならない。筆者が道州制に期待する機能の1つに、「地域内での再分配」がある。道州が再分配を担うことで、東京都と同じであることが「標準的である」という感覚を除くことができれば、地域間・個人間の再分配のために必要な財源の総額を抑制することができる。つまり、財政負担を抑制しつつ、再分配問題に新たな解を示しうる可能性がそこには存在しているのである。行政改革の流れにのって加速し始めている道州制論であるが、自治体間の再分配政策のあり方に関心を寄せる私としては、どのような形でこれが道州制に織り込まれていくのかを見守っていきたい。

参考文献

- (1) 今井照 (2009) 『「平成大合併」の政治学』。
- (2) オルソン・マンカー (1983) 『集合行為論』依田博・森脇俊雅訳、ミネルヴァ書房 (Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.) 。
- (3) 金井利之 (2009) 「広域都市圏での補完行政と自治制度」『都市問題研究』61(10); pp.3-18。
- (4) 神野直彦 (2009) 「Governance Review」『ガバナンス』2月号 ; pp.12-13。
- (5) 田近栄治・油井雄二・佐藤主光 (2001) 「地方交付税の何が問題か」『税経通信』56(12) ; pp.23-33。
- (6) 西尾勝 (2007) 『地方分権改革』東京大学出版会。
- (7) 西尾勝 (2005) 「地方制度改革とこれからの都道府県～「道州制」についての私見」『自治体学研究』90 ; pp.3-9。
- (8) 西川雅史 (2008) 「市町村合併と地方自治」『改革者』11月号 ; pp.36-39。
- (9) 西川雅史 (2009a) 「市町村合併による支出削減と市町村構成の変化：市町村合併が都道府県に与える影響」『会計検査研究』(近刊)。

- (10) 西川雅史 (2009b) 「地方交付税制度の再構築への指針」 地方財政学会2009発表予定論文。
- (11) 西川雅史・横山彰 (2004) 「地方政府の徴税インセンティブ」 『日本経済研究』 50 ; pp.165-179。
- (12) 林正義 (2008) 「地方財政と生活保護」 『生活保護の経済分析』 東京大学出版会。
- (13) 森田朗 (2009) 「地方政府のかたち～分権改革の方向と自治体の規模」 『自治体学研究』 97 ; pp.20-25。
- (14) 横道清孝 (2005) 「都道府県と市町村の新しい関係～合併後の2層体制」 『都市問題』 9697(3) ; pp.48-55。
- (15) Boadway, Robin. 2000. "The Theory and Practice of Equalization," *CESifo Economic Studies*, 50; pp.211-254.
- (16) Boadway, Robin and Frank R. Flatters. 1982. *Equalization in a Federal State: An Economic Analysis*. Economic Council of Canada.
- (17) Buchanan, James M. 1950. "Federalism and Fiscal Equity," *American Economic Review*, 40; pp.583-599.
- (18) Buchanan, James M. 1952. "Federal Grants and Resource Allocation," *Journal of Political Economy*, 60; pp.208-17.
- (19) Buchanan, James M. and Charles J. Goetz. 1972. "Efficiency Limits of Fiscal Mobility," *Journal of Public Economics*, 1; pp.25-43.
- (20) Mieszkowski, Peter and Richard A. Musgrave. 1999. "Federalism, Grants, and Fiscal Equalization," *National Tax Journal*, 52(2); pp.239-260.

参考資料

- (21) 『分権型社会のビジョン (最終報告) 』 (「豊かな自治と新しい国の形を求めて」～「このまちに住んでよかった」と思えるように～第二期地方分権改革とその後の改革の方向) (新地方分権構想検討委員会、2006)。
- (22) 『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針概要』 (「骨太の方針」) (内閣府経済財政諮問会議、2001)。
- (23) 『市町村合併による効果について』 (総務省、市町村の合併に関する研究会、平成18年度版報告書)。

第三章 道州制下の州間財政調整の検討

—オーストラリア型財政調整を参考に—（高林）

1. はじめに

道州制下においても、受益と負担の連動の観点から、地方財政支出は原則として地方税で賄われることが望ましい。しかしながら、道州間で、経済力や自然条件、社会状況が異なることによって大きな財政力格差が存在する場合、財政調整によりそれを是正する必要があるだろう。しかし、道州制下でどのような財政調整制度が相応しいかについては、必ずしも十分議論されていない。本章の目的は、道州制下の財政調整制度のあり方を、具体的に検討することである。

現在、わが国における地方の財政調整は、地方交付税制度を通じて行われている。地方交付税は普通交付税と特別交付税からなるが、その大部分を占める普通交付税は、個別の地方公共団体の基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いた財源不足を補填する形で交付される。その基準財政需要額は、標準団体が標準的サービスを行うのに必要な単位費用²⁴に、各地方公共団体の自然条件、社会条件に応じた補正係数を乗じることによって算出する仕組みである。この地方公共団体には、中間団体である都道府県と市町村をともに対象としたものであり、財政需要の算定等が複雑化しているのが現状である。

現在の日本の地方交付税制度は、財源保障機能を重視したものであるが、それゆえ拡大する財政需要の一方で、伸び悩む財源とのギャップに悩まされてきた。また、財政調整の財源はできるだけ安定的な方が望ましいが、地方交付税制度では財源総額はいわゆる国税5税（所得税・法人税・酒税の32%、消費税の29.5%、たばこ税の25%）にリンクしており、景気変動の影響を受けやすい。さらに、道州制下の地方財政調整では、国からは独立性を保つ方が望ましい。しかし、現行の地方交付税制度では、基準財政需要額の算定などを通じて国の政策手段としても用いられてきた。

道州制下の財政調整制度に必要な①財政需要と財源の一致、②財源の安定性、③国からの独立性、を確保する上で、参考になるのはオーストラリアの制度である。同国の財政調整制度は、41の支出項目について、サービスの量と供給コストを考慮した財源不足額を算出し、それに合わせた形で財政調整を行っている。また、その大きな特徴として、日本と同様に中央（連邦）から地方への財政移転であるにもかかわらず、中央の意向ではなく算定に独立性

²⁴ 厳密には、「単位費用」に、行政項目を量的に測定する「測定単位」を乗じた費用に、さらに「補正係数」を掛けて算出する。

を持った「連邦交付金委員会（Commonwealth Grants Commission）」がその制度を執り行っている点が挙げられる。

そこで本章では、まず道州制を視野に入れた先進国の財政調整の事例として、オーストラリアの制度について概観する²⁵。そして、その制度を参考に道州制下の財政調整制度を提案し、かりにその制度を導入した場合、道州間の交付金配分にどのような影響がもたらされるかシミュレーションを行う。

2. オーストラリア型財政調整制度の特徴

オーストラリアの財政調整は、2000年の税制改革で導入されたGST（Goods and Services Tax）交付金の分配を通じて行われている。オーストラリアの財政調整の特徴を、自治体国際化協会（2004）や橋都（2005）をもとに整理すると以下の通りである。

第1に、GST交付金の財源が、連邦の税収であることが挙げられる。しかしながら、実際の算定において、財政力の弱い州に対する交付金は重点的に配分されることから、財政力の強い州から弱い州への移転が行われていることになる。第2に、付加価値税収とリンクしていることである。2000年の税制改革以前には、連邦の税収とリンクせず、連邦政府と州政府の間で毎年折衝が行われていた。第3に、交付金の配分が比重を付けた州人口を基準として決定されるため、非政策的な要因で調整する制度と言える。州の主権を尊重し、また算定において州の政策に対して中立的であるため、州の政策変更によって交付金の配分割合を大幅に変化させることができない仕組みとなっている²⁶。第4に、財政調整を行う独立の専門機関である連邦交付金委員会の存在が挙げられる。当委員会は、GST交付金について、水平的財政調整の原則（Horizontal fiscal equalization）に基づき算定した、人口一人当たりの補正係数を連邦に勧告し、連邦がその補正係数を分配額決定の際に適用することで、連邦から州への財政移転と同時に州間の財政調整を行う仕組みをとっている。水平的財政調整の原則により、機会の平等を保障するもので、結果の保障をしているわけではないと言える。

3. オーストラリア型財政調整に関する算定式

本節では、オーストラリア型財政調整モデルの仕組みを整理する。それは、配分において道州財政の歳入と歳出の両面の算定が行われること、財政調整を行う交付金の原資の収支に

²⁵ 近年の先進国の財政調整制度に関しては、池上(2006)、持田(2007)等が詳しい。

²⁶ わが国の地方交付税制度では、政策に対して中立的であるとは言えず、この点においてもオーストラリア型の財政調整を導入する意義はあると考えられる。

も影響を受けることが、大きな特徴である。

そこで、道州間でどのように財源が配分されているかについて、算定式の内容を明らかにしていく。まず、基本的枠組みを説明した後、オーストラリア型財政調整モデルの特徴であるGST補正係数の算出方法について説明を加え、最後にわが国でのシミュレーションのデータセットについて見ていく。

(1) オーストラリア型財政調整の基本的枠組み

財政調整の交付金の配分方法について、日本の制度に合わせると以下の(1)式によって求められる。ただし、添字の*i*は、第*i*道州の数値であることを示す。また、添字のない項目は全国(連邦)の数値であることを示す。

$$\text{交付金額 } i = \text{一人当たり交付金予算総額(予算原資)} \times \text{比重人口 } i \quad (1)$$

交付金予算総額は、道州間の財政調整を行う上での財源を意味する²⁷。また比重人口は、人口一人当たりの行政コスト等を勘案した、相対値になっている点が特徴である。比重人口の算出は、以下の(2)式のように人口にGST補正係数という相対値を乗じて求められる。

$$\text{比重人口 } i = \text{人口 } i \times \text{GST補正係数 } i \quad (2)$$

GST補正係数は、人口一人当たりの財政需要と課税能力の差である当該州の財政不足額が、全国の不足額の平均からどの程度乖離しているかを意味している。すなわち、ある道州のGST補正係数が1より大きい場合は、全国平均と比較して交付金の必要が高く、1より低い場合は小さいことを意味する。このように、オーストラリア型財政調整において、GST補正係数の算出がどのように行われるかが、大きな特徴となっている。

(2) GST補正係数の算出方法

GST補正係数は道州間配分の相対値であり、以下の(3)式のように求められる。

$$\text{GST補正係数 } i = \text{一人当たり財源不足額 } i \ / \ \text{全国平均の財源不足額} \quad (3)$$

²⁷ オーストラリアでは、この算式の中に保健医療補助金額が含まれた形で分配されている。

上述したように、GST補正係数は、全国平均の財源不足額からの乖離を意味する。そのため、財源不足額の算定方法に、財政需要と課税能力の差が算出されることになる。

財源不足額は、以下の(4)式のように求められる。

$$\begin{aligned} \text{財源不足額 } i &= \text{標準化歳出 } i - \text{標準化歳入 } i - \text{特定目的交付金 } i \\ &\quad - \text{標準化予算収支 } i \end{aligned} \quad (4)$$

第1項の標準化歳出は、当該道州の財政需要を意味する。第2項の標準化歳入は、当該道州の課税能力を意味する。第3項の特定目的交付金は、道州が国の代理として行うサービス供給に対する還付金等を意味する。第4項の標準化予算収支は、全道州の財源不足額と、交付金予算総額との関係によって算出される。すなわち、全道州の財源不足額が交付金予算総額を上回る場合、予算不足に十全する交付金を受け取ることができないが、逆に下回る場合はより多くの配分を受け取れることが特徴である。

そこで次に、これら各項目の算出方法について見ていく。

$$\text{標準化歳出 } i = \text{全国一人当たり平均歳出} \times \text{割高係数 } i \times \text{人口 } i \quad (5)$$

標準化歳出は、全国の平均的な歳出に、それぞれの道州の行政コスト要因や需要要因を表す割高係数を乗じて求められる金額である。

$$\text{標準化歳入 } i = \text{全国一人当たり自主財源歳入} \times \text{歳入調達係数 } i \times \text{人口 } i \quad (6)$$

標準化歳入は、全国の自主財源からの歳入合計を全人口で割った値に、それぞれの道州の歳入調達要因を表す歳入調達係数を乗じて求められる金額である²⁸。

$$\begin{aligned} \text{標準化予算収支} &= \text{標準化歳入合計} + \text{交付金予算総額} + \text{特定目的交付金合計} \\ &\quad - \text{標準化歳出合計} \end{aligned} \quad (7)$$

$$\text{標準化予算収支 } i = \text{全国一人当たり標準化予算収支} \times \text{人口 } i \quad (7)'$$

標準化予算収支は、オーストラリア型財政調整の特徴の1つである。(4)式、(7)式からも

²⁸ 歳入調達係数は、オーストラリアで用いられている方式であり、後述する試算では簡便化のために、各道州ごとに標準化歳入を求める方法を用いている。

分かるように、標準化歳入と標準化歳出の差額ではなく、財政調整全体の予算収支を策定することによって調整を行っている。すなわち、この標準化予算収支は、結果的に交付金予算総額と、実際に交付する予算総額を一致させるために求められる値となっている。

(3) データセット

本章では、道州制導入時におけるオーストラリア型財政調整モデルの有効性について検証を行う。そのため、前項でみた各道州の交付金配分額の算出方法を、現在の日本の制度に準じた形で試算を行っている²⁹。第1に、各道州の標準化歳入については、(6)式を参考に、次のように算出した。

$$\begin{aligned} \text{標準化歳入 } i &= \text{歳入総額 } i - \text{諸収入 } i - \text{地方債 } i \\ &\quad - \text{地方交付税 } i - \text{国庫支出金 } i \end{aligned} \quad (8)$$

第2に、交付金予算総額については、①現在の地方交付税の総額を用いたケース、②消費税の5%分を用いたケースの2パターンを用いた。

第3に、特定目的交付金については、国庫支出金を充てた。

第4に、標準化歳出については、(5)式を参考に次のように算出した。

$$\begin{aligned} \text{全国一人当たり平均歳出} &= (\text{歳出総額} - \text{公債費} - \text{積立金}) \\ &\quad / \text{全国の人口} \end{aligned} \quad (9)$$

$$\begin{aligned} \text{割高係数 } i &= (\text{基準財政需要額 } i / \text{人口 } i) \\ &\quad / (\text{基準財政需要額の総和} / \text{全国の人口}) \end{aligned} \quad (10)$$

この4つの仮定を置くことにより、各道州のGST補正係数を算出し、試算を行った。また、分析対象年度は2006年とした。そのため、オーストラリア型財政調整を算定する時期として、2000年度から2004年度を対象とした。これらの各財政及び人口のデータについては、「都道府県決算状況調」（総務省）、「地方財政統計年報」（同）を用いた。

²⁹ これらのデータセットは、基本的に竹本・鈴木(2008)における都道府県ベースの作成方法を、道州ベースに組み替えて作成している。

4. 分析結果

前節で述べた前提をもとに、本節ではオーストラリア型のモデルを用いた財政調整が、道州に対してどのような影響を与えるのかを試算した。シミュレーションの方法として、財源ごとに以下の3パターンを行った。

- ①現行制度である地方交付税交付金を道州に配分したケース（基準ケース）
- ②地方消費税を1%から5%に増分したケース
- ③消費税4%分をオーストラリア型財政調整モデルで配分したケース

1つ目の試算は、現状の都道府県の財政状況がそのまま道州に移行されたケースであり、本章で分析を行う際の基準ケースとなる。2つ目は、道州財政の自立性と安定性を向上させる方法として、現状の地方消費税を5%に増分したケースについて試算したものである。国から地方への税源移譲として、法人住民税は国に移譲し、消費税との交換を行うことで地域間格差を是正することが可能と考えられる。3つ目の試算は、本章が提案するオーストラリア型財政調整モデルを導入したケースである。この3つ目の試算について、前者2つと比較することによりその影響を考察する。なお、消費税の4%分としているのは、現行の地方交付税交付金総額を維持する（同額とする）ためである。

また、分析を比較する方法として、データが入手可能な最新年度である2006年度について3つのケースを比較する。その後、オーストラリア型財政調整モデルが、時系列でどの程度変化しているかを考察するために、現行の地方消費税が導入された2000年度以降のデータを用いて検討を行う。

なお、本推計にあたって、道州の枠組みとして図表3-1のように分類を行った³⁰。

³⁰ 通常、東京都は他の道州には加わらないケースが多いが、財政調整を考えた場合、特殊事例となってしまうことがあるため、本推計では関東として取り扱った。また沖縄についても同様に、九州・沖縄として取り扱った。なお、この区分は便宜的なものであり、われわれが想定している区割りを示すものではない。

図表3-1 地域の区分について

道州名	対象都道府県
北海道	北海道
東北	青森県 岩手県 宮城県 秋田県 山形県 福島県 新潟県
関東	茨城県 栃木県 群馬県 埼玉県 千葉県 東京都 神奈川県 山梨県 長野県
北陸	富山県 石川県 福井県
東海	岐阜県 静岡県 愛知県 三重県
近畿	滋賀県 京都府 大阪府 兵庫県 奈良県 和歌山県
中国	鳥取県 島根県 岡山県 広島県 山口県
四国	徳島県 香川県 愛媛県 高知県
九州・沖縄	福岡県 佐賀県 長崎県 熊本県 大分県 宮崎県 鹿児島県 沖縄県

(1) 3ケースの試算比較

まず、現行の地方交付税交付金を道州に配分したケース（基準ケース）について表したものが、図表3-2である。

図表3-2 基準ケース（地方交付税交付金）

（単位：千円、人）

地域名	基準ケース		一人当たり配分額		人口 (再掲)
	配分額	シェア		ランク	
1 北海道	779,429,614	7.4%	138	(4)	5,657,579
2 東北	1,788,149,140	16.9%	146	(3)	12,240,975
3 関東	1,719,031,326	16.2%	39	(9)	43,563,670
4 北陸	477,346,555	4.5%	153	(2)	3,121,644
5 東海	720,151,789	6.8%	49	(8)	14,733,558
6 近畿	1,428,597,717	13.5%	69	(7)	20,631,410
7 中国	1,027,062,343	9.7%	133	(5)	7,715,130
8 四国	707,232,406	6.7%	170	(1)	4,169,612
9 九州・沖縄	1,945,522,968	18.4%	131	(6)	14,795,503
平均	1,176,947,095		114		
標準偏差	518,617,875		46		
変動係数	0.441		0.399		

（出所）総務省「都道府県決算状況調」、「地方財政統計年報」各年版より筆者推計。

図表3-2では、左側から順に、各道州への地方交付税交付金の配分額総額、その対全国シェア、一人当たり配分額、及びそのランクが一人当たり金額の多い順に表されている。これによると、一人当たり配分額の最大は四国で170（千円）であり、最小は関東の39（千円）となる。都心部ほど少なく、地方部ほど多いことが見て取れる。しかも、最も低い地域と最も高い地域

の差は4.3倍程度であり、現行の都道府県でのケースと比べると大幅に格差が縮小していることが分かる³¹。

次に、地方消費税を5%に増分したケースについて、道州間で清算前の金額を基に算出したものが図表3-3であり、清算後の金額を基に算出したものが図表3-4である。

図表3-3より、清算前の金額では、総額のうち約5割を関東が占め地域間で大きな格差があることが見て取れる。一方、一人当たりの配分額では、最大の関東（146千円）と、最少の東北（57千円）で、その倍率は2.6倍程度であり、現状の地方交付税をそのまま配分したケース（4.3倍）よりも小さくなっている。一人当たり配分額の変動係数も、図表3-2のケースは0.399である一方、図表3-3は0.312ポイントであり、配分額の地域間のばらつきは小さなものになっている。さらに、清算後の金額である図表3-4を見ると、関東のシェアは36.5%に低下し、一人当たりの金額でもその格差は1.1倍程度とほぼ地域間の差はなくなる。

図表3-3 地方消費税増分ケース(清算前)

(単位:千円、人)

地方消費税増分ケース					
地域名	配分額	シェア	一人当たり配分額		人口(再掲)
				ランク	
1 北海道	403,822,390	3.1%	71	(6)	5,657,579
2 東北	692,856,060	5.3%	57	(9)	12,240,975
3 関東	6,381,330,220	48.5%	146	(1)	43,563,670
4 北陸	243,631,640	1.9%	78	(5)	3,121,644
5 東海	1,331,146,665	10.1%	90	(3)	14,733,558
6 近畿	2,236,511,875	17.0%	108	(2)	20,631,410
7 中国	637,013,750	4.8%	83	(4)	7,715,130
8 四国	267,547,555	2.0%	64	(8)	4,169,612
9 九州・沖縄	950,827,845	7.2%	64	(7)	14,795,503
平均	1,460,520,889		85		
標準偏差	1,837,303,006		26		
変動係数	1.258		0.312		

(出所) 図表3-2に同じ。

³¹ 同様に2000年から2004年の都道府県ごとの、一人あたり地方交付税分配額を算出すると、最大が島根県(271千円)であり、最少の愛知県(17千円)との格差は15.6倍にもなる。

図表3-4 地方消費税増分ケース(清算後)

(単位:千円、人)

地方消費税増分ケース(清算後)					
地域名	配分額		一人当たり配分額		人口(再掲)
		シェア		ランク	
1 北海道	614,677,080	3.1%	109	(6)	5,657,579
2 東北	1,189,310,095	5.3%	97	(9)	12,240,975
3 関東	4,793,142,025	48.5%	110	(1)	43,563,670
4 北陸	313,086,245	1.9%	100	(5)	3,121,644
5 東海	1,573,514,750	10.1%	107	(3)	14,733,558
6 近畿	2,098,343,225	17.0%	102	(2)	20,631,410
7 中国	744,728,030	4.8%	97	(4)	7,715,130
8 四国	402,833,335	2.0%	97	(8)	4,169,612
9 九州・沖縄	1,415,053,215	7.2%	96	(7)	14,795,503
平均	1,460,520,889		101		
標準偏差	1,302,335,150		5		
変動係数	0.892		0.052		

(出所) 図表3-2に同じ。

最後に、オーストラリア型の財政調整ケースについて表したものが図表3-5である。

図表3-5 オーストラリア型財政調整配分ケース

オーストラリア型財政調整配分ケース							
地域名	配分額		一人当たり配分額		GST補正係数	割高係数	人口(再掲)(人)
	(千円)	シェア	(千円)	ランク			
1 北海道	974,572,642	9.3%	174	(4)	2.0743	1.2841	5,657,579
2 東北	2,114,816,989	20.1%	176	(3)	2.0804	1.3114	12,240,975
3 関東	102,084,659	1.0%	2	(9)	0.0282	0.8009	43,563,670
4 北陸	562,678,900	5.4%	182	(2)	2.1706	1.4169	3,121,644
5 東海	836,290,290	8.0%	56	(8)	0.6835	0.8735	14,733,558
6 近畿	1,777,400,139	16.9%	86	(7)	1.0374	0.8833	20,631,410
7 中国	1,216,624,377	11.6%	159	(5)	1.8989	1.2385	7,715,130
8 四国	823,709,636	7.8%	201	(1)	2.3789	1.4409	4,169,612
9 九州・沖縄	2,107,572,770	20.0%	143	(6)	1.7153	1.1720	14,795,503
平均	1,168,416,711		131				
標準偏差	660,097,735		64				
変動係数	0.565		0.485				

(出所) 図表3-2に同じ。

図表3-5では、配分額だけでなく、その算出根拠となるGST補正係数や割高係数についても記載している。そこでまず、算出根拠となっている割高係数から見ていく。

割高係数は、3節で見たように、当該道州の一人当たり基準財政需要額の、全国の一人当たり基準財政需要額に対する比率を表す。そのため、現状の基準財政需要額は、供給コストの差を表していると仮定するならば、当該道州の供給コストが全国平均と比べて高コストであるならばその値は大きくなり、低コストであれば小さくなる特徴を持つ。その結果、割高

係数は、最小は関東の0.8009、最大は四国の1.4409である。格差は1.8倍程度（四国／関東）であり、供給コストに大きな差がある可能性がある。これは、関東地方に集積のメリットが生じている側面ともとれる³²。

次に、GST補正係数について見る。GST補正係数は、全国平均の財源不足額からの乖離を意味する。その結果、最小は関東の0.0282、最大は四国の2.3789であり、関東はほとんど配分をする必要がない（財源が十分にある）。なお、オーストラリアの実際のGST補正係数を見ても、最小は西オーストラリア州の0.8829、最大は北部特別地域の4.5184（ともに2008年）であり、現在の地方財政システムでは関東（主に東京）に、財源が集中しているのがよく分かる。また、最大値ではオーストラリアの北部特別地域ほど大きな州はなく、関東を除いた各地域の財政状況は、比較的類似的と言えるのも特徴であろう³³。

これらの調整結果である配分額について見る。一人当たり配分額に、その大きさが現れている。最小は関東の2（千円）、最大は四国の201（千円）であり、その差は100倍以上である。これは、図表3-2、3で見たケースと比較してもきわめて大きな値であり、オーストラリア型財政調整モデルの方が、現行の地方交付税や地方消費税と比べて地域間の財政力格差を縮小させる効果を持つことが分かる。

（2）オーストラリア型財政調整モデルの時系列比較

本項では、前項で算出したオーストラリア型財政調整モデルについて、2000年から2006年のデータを用いて、時系列でどのような特徴があるかを、配分総額、GST補正係数、割高係数の3点から検討を行う。

図表3-6は、配分総額の推移を表したものである。なお、2002、2003年度については、関東の配分額がマイナス（負の配分を行う）となったことから、本試算では、現状の地方交付税制度と同様に不交付団体扱いとし、再度他の道州について平均値等を算出し直して求めた値となっている³⁴。

配分総額は、全体的な傾向として大きな変動は見られない。ただし、単年度では配分総額の財政収支が大きな影響を与えた結果、関東地方の値がプラスとマイナスの間で振れる傾向にある。一方、地域間のばらつきを表す変動係数は、この7年間で、最小が2004年の0.535、

³²ただし、現状の基準財政需要額には、厳密には地方債の地方交付税充当が含まれているため、必ずしも集積のメリットだけが現れた結果とは言えない。

³³ GST補正係数には財政収支も大きく影響を与えており、かりに消費税を5%配分したとすると、関東地方のGST補正係数は0.2226となる。

³⁴ 以下、図表3-5、6についても同様の算出方法である。

最大が2001年の0.579であり、その値に大きな変動は見られないことから、安定的に配分が行えるシステムと言えるだろう。

図表3-6 オーストラリア型財政調整モデルによる配分額の推移

地域名	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1 北海道	942,176,936	918,093,373	861,263,972	856,780,368	950,301,884	938,793,022	974,572,642
2 東北	2,017,331,052	2,001,804,263	1,886,123,718	1,875,153,730	2,067,110,268	2,079,043,993	2,114,816,989
3 関東	115,378,141	7,563,120	0	0	203,254,365	46,474,674	102,084,659
4 北陸	586,059,416	578,818,913	535,630,485	525,307,535	580,499,510	567,577,940	562,678,900
5 東海	680,783,609	670,937,400	837,305,290	823,885,896	787,792,264	780,560,640	836,290,290
6 近畿	1,500,767,026	1,522,123,726	1,660,919,850	1,647,195,328	1,700,368,743	1,696,879,031	1,777,400,139
7 中国	1,293,297,150	1,269,755,369	1,169,556,524	1,143,940,000	1,238,514,052	1,208,155,029	1,216,624,377
8 四国	892,708,152	880,329,391	796,008,767	777,249,062	854,808,743	833,162,913	823,709,636
9 九州・沖縄	2,084,488,562	2,048,481,217	1,951,288,117	1,924,815,369	2,073,087,209	2,054,113,686	2,107,572,770
平均	1,123,665,560	1,099,767,419	1,077,566,303	1,063,814,143	1,161,748,560	1,133,862,325	1,168,416,711
標準偏差	621,904,512	636,863,875	615,047,309	610,153,604	621,963,668	651,419,163	660,097,735
変動係数	0.553	0.579	0.571	0.574	0.535	0.575	0.565

(出所) 図表3-2に同じ。

次に、GST補正係数の推移について見たものが、図表3-7である。

図表3-7 GST補正係数の推移

地域名	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1 北海道	2.0601	2.0524	2.4076	2.4196	2.0220	2.0528	2.0743
2 東北	2.0317	2.0613	2.4288	2.4402	2.0283	2.0985	2.0804
3 関東	0.0336	0.0022	0.0000	0.0000	0.0568	0.0133	0.0282
4 北陸	2.3300	2.3521	2.7204	2.6936	2.2415	2.2506	2.1706
5 東海	0.5805	0.5844	0.9106	0.9031	0.6487	0.6581	0.6835
6 近畿	0.9091	0.9421	1.2841	1.2844	0.9971	1.0200	1.0374
7 中国	2.0742	2.0820	2.3980	2.3695	1.9331	1.9377	1.8989
8 四国	2.6391	2.6613	3.0101	2.9705	2.4632	2.4696	2.3789
9 九州・沖縄	1.7554	1.7629	2.0982	2.0884	1.6925	1.7204	1.7153

(出所) 図表3-2に同じ。

関東が不交付団体となる2002、2003年を除き、やはり大きな変動は見られない。ただ、2006年度で全国最大であった四国は、2000年度では現在よりも高い2.6391であり、近年その配分が小さくなっている傾向にある。

次に、割高係数の推移を見たものが、図表3-8である。

図表3-8 割高係数の推移

地域名	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. 北海道	1.2823	1.2815	1.1671	1.1655	1.2802	1.2834	1.2841
2. 東北	1.2834	1.2854	1.1748	1.1769	1.2968	1.3064	1.3114
3. 関東	0.8152	0.8143			0.8081	0.8031	0.8009
4. 北陸	1.4226	1.4250	1.3016	1.2997	1.4263	1.4250	1.4169
5. 東海	0.8671	0.8665	0.7896	0.7893	0.8690	0.8703	0.8735
6. 近畿	0.8698	0.8700	0.7942	0.7952	0.8763	0.8789	0.8833
7. 中国	1.2312	1.2325	1.1255	1.1252	1.2359	1.2390	1.2385
8. 四国	1.4542	1.4558	1.3292	1.3263	1.4531	1.4502	1.4409
9. 九州・沖縄	1.1613	1.1621	1.0607	1.0609	1.1659	1.1701	1.1720

(出所) 図表3-2に同じ。

関東が不交付団体となる2002、2003年を除くと、東北、東海、近畿で上昇し(割高になり)、関東、四国では低下する(割安になる)傾向がある。これらの地域間において、都市圏、地方圏といった特徴の違いは見られなかった。

5. おわりに

オーストラリア型財政調整モデルは、財政調整を行う地方(道州)が主体となった再分配組織を持っていること、水平的財政調整を重視したモデルであることから、地方分権の推進を目的とした道州制の基本設計として最も参考になる方式と言える。本章では、道州制下の財政調整制度を、オーストラリアの制度をもとに提案する。具体的には、以下のようなものである。

①消費税 4 %分を道州間の水平的財政調整財源に充てる

②道州間の交付金配分は、GST補正係数の算定をもとに行う(なおGST補正係数は、オーストラリアの制度と同様に過去 5 年間の平均値を用いる)

③GST補正係数の算定と勧告は、国や道州とは独立の第3者機関が行う(第3者機関は金額ではなく、補正係数の勧告のみ行う)

オーストラリア型財政調整モデルの試算によって分かったこととして、次のような点が挙げられる。第1に、オーストラリア型財政調整モデルを導入することによって、現在の地方交付税制度と比べ、都市圏の配分額が小さくなる一方、地方圏は大きくなる事が挙げられる。その原因として、都市圏と地方圏の供給コストや需要要因を表す割高係数の差があること、さらに、税収等の歳入も考慮したGST補正係数の差が大きいことが挙げられる。

第2に、GST補正係数はきわめて安定的に推移することである。これは、GST補正係数が過去5年間の平均値を用いていることに加え、安定的な税収である消費税とリンクしてい

ることが大きい。

また、オーストラリア型地方財政調整制度を導入した場合、各地方の交付金の受取額は、現行の地方交付税での受取額と比べ大きく異なってくる可能性があり、急激な変化を避けるための調整の仕組みも必要であろう³⁵。

参考文献

【日本語文献】

池上岳彦（2006）「財政調整の理論と制度をめぐって」『立教経済学研究』第60巻第1号、pp.249-265。

（財）自治体国際化協会（2004）「オーストラリアの政府間財政関係概要」CLAIR REPORT No.255。

竹本亨・鈴木明宏（2008）「オーストラリア型財政調整による地方交付税改革」『山形大学紀要』第39巻第1号、pp.31-61。

橋都由加子（2005）「オーストラリアの連邦・州間財政調整制度—効果と課題—」PRI Discussion Paper Series No.05A-21。

橋都由加子（2006）「オーストラリアにおける連邦・州・地方の役割分担」『「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」報告書』財務総合政策研究所。

西森光子（2003）「オーストラリアの政府間財政調整—その概要と近年の動向—」『レファレンス』No.633、pp.43-52。

村上弘（2007）「道州制は巨大州の夢を見るか？—22州案を含む道州制モデルの比較検討—」『立命館法学』5号（315号）。

持田直樹（2006）『地方分権と財政調整制度—改革の国際的潮流—』東京大学出版会。

持田直樹（2007）「地方財政調整制度の改革—6カ国のケース・スタディー—」『経済学論集』（東京大学経済学会）第72巻4号、pp.2-28。

山中俊亮（2005）「道州制と地域間財政調整—ドイツ型財政調整手法を用いたシミュレーション—」『KGPS review: Kwansai Gakuin policy studies review』Vol.4、pp.43-66。

³⁵ オーストラリアにおいて GST 交付金制度が導入されるにあたり、その移行措置として GST 交付金が、改革前の制度による交付金を下回る場合、最低保証額を交付することになっていた。

【欧文文献】

- E. Ahmad and J. Craig (1997) "International Monetary" in Teresa Ter-Minassian, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, pp.73-107.
- Ehtisham Ahmad (1997) *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*, Edward Elgar Pub.
- R. Row and A. Duh (2001) "The National GST and Commonwealth-State Financial Relations: A Neglected Issue", *Economic Analysis and Policy*, VOL.31, No.1, pp.57-72.
- McLean (2004) "Fiscal Federalism in Australia", *Public Administration*, Vol.82, pp.21-38.
- A. Morris (2002) "The Commonwealth Grants Commission and Horizontal Fiscal Equalisation", *Australian Economic Review*, Vol.35, No.3, pp.318-324.
- Malcolm Nicholas (2003) "Financial Arrangements between the Australian Government and Australian States", *Regional & Federal Studies*, Vol.13, No.4, pp.153-182.

第IV章 道州制導入に伴う懸念とそれへの取組み（松村）

道州制は、明治以来続いてきた国と地方の統治構造を抜本的に変える試みであり、それに対する懸念が生じるのは当然とも言える。しかし、こうした懸念をいたずらに強調したり、僅かでもデメリットがあることを理由に、道州制そのものを否定するのは賢明ではない。本報告書でも述べてきたように、道州制を導入するメリットや必要性も、また十分に存在するからである。

ただ、こうした懸念を真摯に受け止め、デメリットを解消、もしくは極力減らすような方策を考えていくことも重要である。以下では、こうした点について整理してみたい。

1. 道州制導入に伴う懸念・課題

道州制への懸念を指摘した報告書や意見等も、多数発出されている。また、われわれのタスクフォースでも昨年度、全国の都道府県知事へのアンケートや地域でのヒアリングを行い、こうした点への意見も頂いている³⁶。

まず、これらの懸念や課題を整理すると、大きく以下の7つに分類できよう。

①道州内格差の拡大

- ・ 州都への一極集中（旧県庁所在地の衰退）。ミニ東京問題。

②道州間格差の拡大

- ・ 既存のインフラ格差が、企業立地等を通じて道州間格差に繋がる。
- ・ 特に民間部門での人材力格差是正は容易ではない。
- ・ 規制、課税、教育、社会保障などでの格差が生じる。また、広域展開する企業の、これらに対する事務負担が大きくなる。
- ・ 国の調整機能が失われることで、かえって格差が拡大する。
- ・ 格差が解消するとは明確に言いがたい。

③道州や基礎的自治体の規模が過大

- ・ 道州政府が住民から遠くなる。きめ細かい対応ができない。

³⁶ 詳細は、昨年度公表した報告書「地域再生戦略と道州制 ～九州をモデルとしたシミュレーション分析を

- ・基礎自治体も合併と人員の効率化により、住民との距離が生じ、サービスの低下を招く。
- ・県がなくなることで、離島などの小規模自治体への補完機能が弱まる。
- ・道州の権限拡大は、基礎的自治体の力を相対的に弱める。

④都道府県のアイデンティティーが喪失

- ・文化、伝統、郷土意識などの喪失。
- ・数合わせ的な市町村合併の強制は、住民自治の崩壊に繋がる。現存する町村と多様な自治のあり方を否定する。
- ・都道府県単位の行事などができなくなる。

⑤各都道府県で住み分けている地場企業の問題

- ・地銀、放送局、新聞社などの再編・淘汰や、雇用減に繋がる。

⑥国家としての統一性の喪失

- ・国家の力が弱まる。
- ・技術開発などの国家的プロジェクトへの影響。

⑦その他

- ・まずは地方分権を推進すべき。
- ・国民の理解と賛同があって、はじめて成り立つ。

2. 懸念・課題への取組み

道州制のデメリットを指摘することは重要であるが、それを以って道州制の検討や導入に否定的な結論を得るのは早計かもしれない。その前に、（１）地域が置かれている現状と将来を再度客観的に見つめた上で、（２）道州制への懸念や課題を極力解消するような制度設計を考えていくことが、将来的な地域（経済）の発展にも建設的かと思われる。

（１）現状の延長線では将来展望は拓けない

地域の現状把握と将来展望の大切さは本報告書でも強調し、具体的な予測シミュレーショ

中心に〜」（21世紀政策研究所）を参照。

ンも示してきた³⁷。また、昨年末に国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の市区町村別将来推計人口」によると、労働の中核を担う生産年齢人口（15-64歳）の割合が50%未満となる自治体が、2005年の3.8%から2035年には36.5%へと著しく増加し、全体の3分の1を超えるようになってしまう（図表4-1）。特に、北海道（56.7%）、東北（50.6%）、四国（55.7%）ではそうした自治体が半数を超え、中国（48.2%）、九州・沖縄（41.0%）でも4割以上となる。同様に、老年人口（65歳以上）に関しても、その割合が40%以上となる自治体が、2005年の2.8%から2035年には41.7%へと激増する（図表4-2）。地域別では、北海道（63.9%）、四国（61.1%）が6割を超え、東北（56.0%）、中国（54.5%）でも5割を超えてしまう。

このように、向こう30年で地方では急激な高齢化が進むこともあり、第Ⅲ章で示す県内総生産の成長率予測も、35年時点でマイナス成長となる地域が17府県にのぼる。さらに、0.1%に満たない実質ゼロ成長の県（5県）と合わせると、47都道府県の半数近くで経済成長が止まってしまうことになる。

以上は現状と将来の一側面に過ぎないものの、現状のままでは将来立ち行かなくなるのは明白である。多少の懸念があっても、一方で道州制には東京一極集中を是正し、地域経済を活性化しうる可能性があることは、本研究報告でも示してきた。座して衰亡を待つのは、賢明な選択とは思えない。

図表4-1 生産年齢人口割合が50%以下の市区町村割合

	2005年 (%)	2035年 (%)	変化幅 (%p)
北海道	0.0	56.7	56.7
東北	3.1	50.6	47.5
関東	1.4	16.3	14.9
北関東	3.5	21.3	17.8
南関東	0.0	13.2	13.2
北陸	0.0	29.4	29.4
中部	6.0	27.5	21.5
近畿	3.9	27.3	23.4
中国	10.9	48.2	37.3
四国	7.4	55.7	48.3
九州・沖縄	4.5	41.0	36.5
全国	3.8	36.5	32.7

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「市区町村別将来推計人口」より作成。

図表4-2 老年人口割合が40%以上の市区町村割合

	2005年 (%)	2035年 (%)	変化幅 (%p)
北海道	0.0	63.9	63.9
東北	2.3	56.0	53.7
関東	1.7	26.9	25.2
北関東	3.0	33.4	30.4
南関東	0.5	22.7	22.2
北陸	0.0	37.3	37.3
中部	4.4	29.9	25.5
近畿	3.9	31.2	27.3
中国	8.2	54.5	46.3
四国	7.4	61.1	53.7
九州・沖縄	1.4	41.0	39.6
全国	2.8	41.7	38.9

(出所) 図表4-1に同じ。

³⁷ 昨年度の報告書（注36）も参照。

(2) 懸念も踏まえた道州制の制度設計を

道州制の議論はまだ入口にたったばかりであり、国民的な議論もこれからである。したがって、道州制の具体的、全体的な制度設計は今後の課題であるが、こうした懸念を踏まえ、極力デメリットを解消できるような制度設計にしていくことが重要である。

例えば、前述の懸念・課題のうち、州都への一極集中は、政治・経済・文化のすべてが東京に集中している現状を延長した発想や制度設計から生じる懸念であろう。九州を例にあげるなら、経済都市は福岡、政治は熊本、教育は宮崎など、それぞれの機能を分担した都市制度設計にするのは一案であろう。地域が独自色をもって設計できる新制度のもとでは、何も州都へすべての機能を集める必要はない。

また、財政的な道州間格差の是正には、本報告書でシミュレーションも含めて示した、道州間による水平的な財政調整制度の構築が参考になろう。

道州政府が住民から遠くなるという懸念も、基礎的自治体の機能・権限を強化し、従来の県の業務の一定割合も担うことで、むしろ行政と住民との距離は近くなろう。離島の自治体のように権限強化に限界がある地域は、従来と同様に道州政府が補完機能を持てばよい。「県の消滅＝補完機能の消滅」ではない。

都道府県を区域とする企業活動に関しても、製造業が国内からアジアを中心とした海外市場へ進出するように、都道府県から道州へマーケットを広げるチャンスでもある。また、住民にとっては、むしろ競争原理によるメリットを享受しうるであろう。

国にとっても、現状のように地方行政の細部まで関与しなくてすむ分、国家的案件に資源を集中できることで、むしろ国家力が強まると見ることもできよう。

このように、単なる現状の延長線ではなく、懸念も踏まえた柔軟な制度設計により、より地域に根ざした道州制にすることが重要である。そのためには、地方も単に国の議論を見守るだけではなく、自らの理想とする道州制を積極的に発出していくことが必要であろう。否定からは現状以上のものは生まれず、現状もまた衰退していくのみであるから。

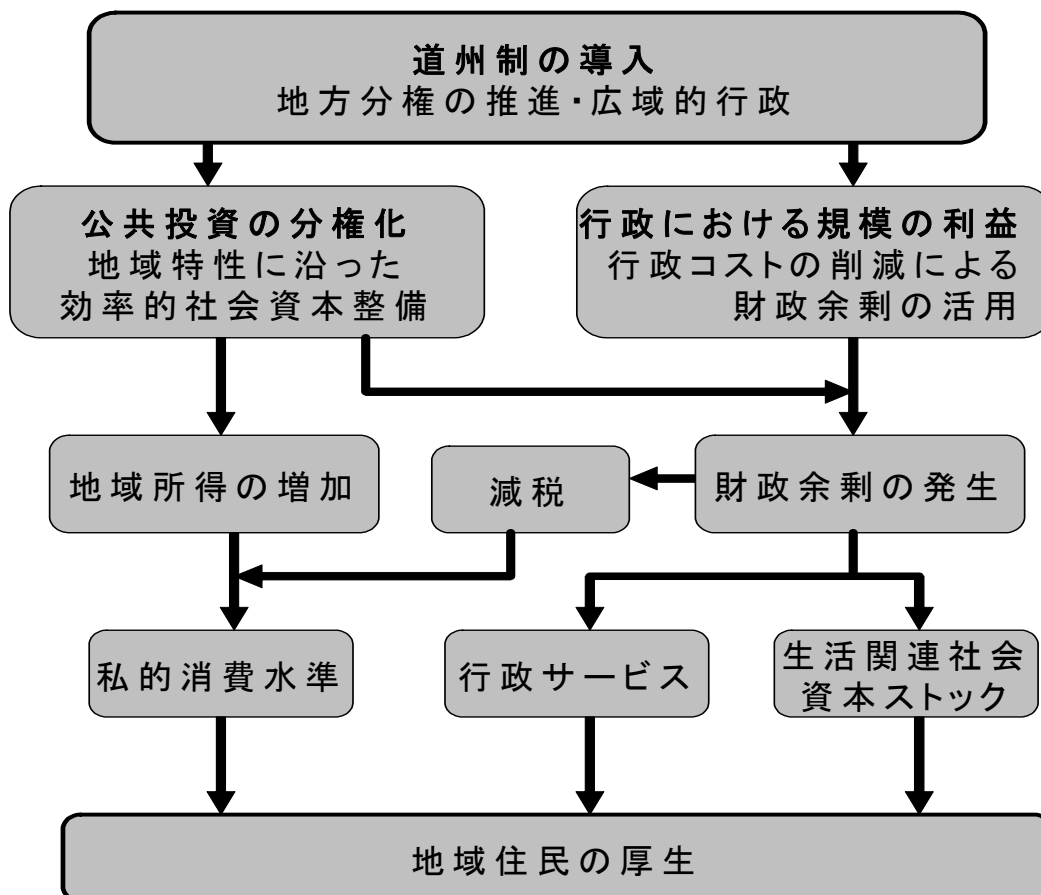
【分析編】

第V章 道州制導入の経済及び厚生面の効果（全国ベース）（林）

1. 道州制導入のメリットと地域厚生への影響経路

道州制導入のメリットは、地方分権の推進、行財政の効率化などである。例えば、公共投資政策を分権的に行うことで、その予算規模が同じでも地域の経済力をさらに強化できる可能性がある。また、公共サービス供給について、規模の経済性によって、少ない財源でも現在と同水準のサービスを提供できると考えられる。道州制のこのようなメリットを数量的に検証するために、昨年度の報告書では九州を対象に分析を行った。本年度は分析対象を全国に拡大し、道州制導入のシミュレーション分析を行った。分析方法については九州の場合と同様であるので、ここでは省略し、道州制が地域住民の厚生にどのように影響するかについて、概略のみを示すこととする（図表 5-1）。

図表 5-1 道州制導入が地域住民の厚生を引き上げる経路



地域住民の厚生水準は、①食料や衣服といった私的消費水準、②自治体が供給する各種の行政サービス、③保育や介護関連などの生活関連社会資本が多くなれば上昇すると考えられる。本分析では、産業基盤型社会資本を第1次産業（農林水産業）向けのもの、非1次産業向けのものに区分している。道州制のメリットの1つである地方分権の推進によって、公共投資を地域の実情に沿ったものにできれば、第1次産業向けと非1次産業向けの公共投資の配分を変更することによって、地域の生産をより高めることが可能となる。その結果、地域の所得が増加し、地域住民が私的消費に振り向ける金額が増加する。あるいは、公共投資の配分をより適正化することによって現状の地域生産額が維持できれば、公共投資額は少なくて済み、その分、財政余剰が発生し、行政サービスの増加や生活関連社会資本の整備に振り向けることが可能となる。

道州制のいま一つのメリットは、行政運営の広域化によって行政サービスの供給に規模の経済性が働き、そこから生じた財政余剰を減税に振り向けたり（これは私的消費水準の上昇になる）、他の行政サービスや生活関連型社会資本の整備に振り向けることもできる。本分析では行政の効率化は、公務員人件費の節減という形で捉えている。

2. 道州制導入が経済・地域厚生に及ぼす効果

(1) 「金額ベース」での試算

まず、社会資本の産業別配分を変更した場合の影響について、シミュレーションを行う。社会資本整備に利用できる資源が一定量存在し、それが第1次産業向けの社会資本と、非1次産業向け社会資本に配分されているとしよう。もし、図表5-2のように、同じ資源を第1次産業向けに配分するよりも、非1次産業向けに配分した方が、地域経済にとってより大きな生産額を追加的に与えてくれるなら、現在の配分は適正ではなく、非1次産業向けに配分を変更する方が地域にとっては望ましいことになる。

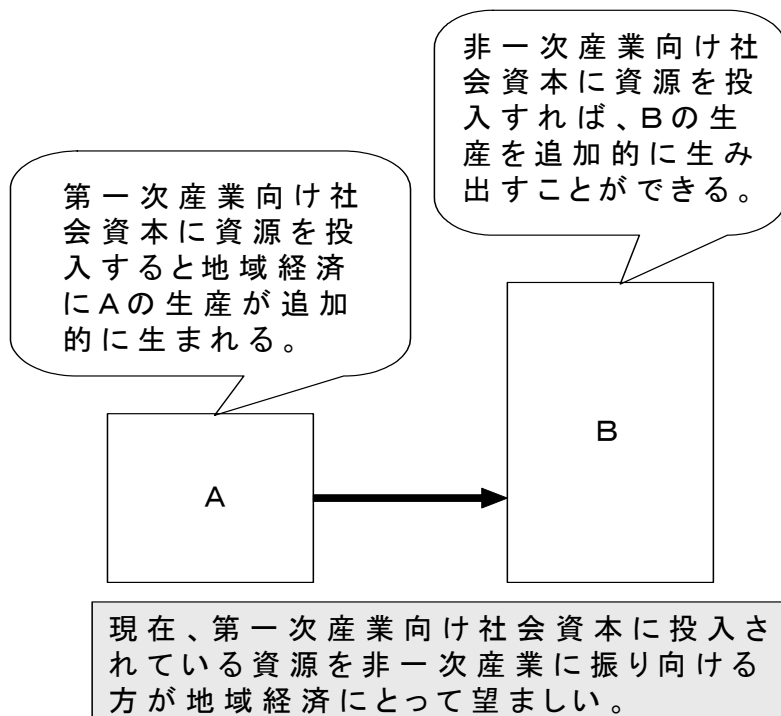
わが国の公共投資の分野別配分は国の意思決定に依存していることが多く、地域の生産力を最大限高めるようにはなっていない。現状では第1次産業向けの社会資本が生産額に比して過剰であり、非1次産業向けが相対的に不足していることが分析で明らかとなった。そこで、第1次向け社会資本と非1次向け社会資本の、追加的な生産への寄与（限界生産力）が同じになる状態まで、第1次向けを減らし非1次を増やすという作業を続けた。

このように社会資本の配分を産業間で適正化することによって、同じ資源量であっても地域の生産額を増やすことが可能であるし、現在の生産額であればより少ない資源で実現する

ことができるのである。

既存のストックの配分を変更することは現実には不可能であるが、ここでは過去から効率的な社会資本ストックの配分が行われていたならば、どれほどの効果があったかと考えている。

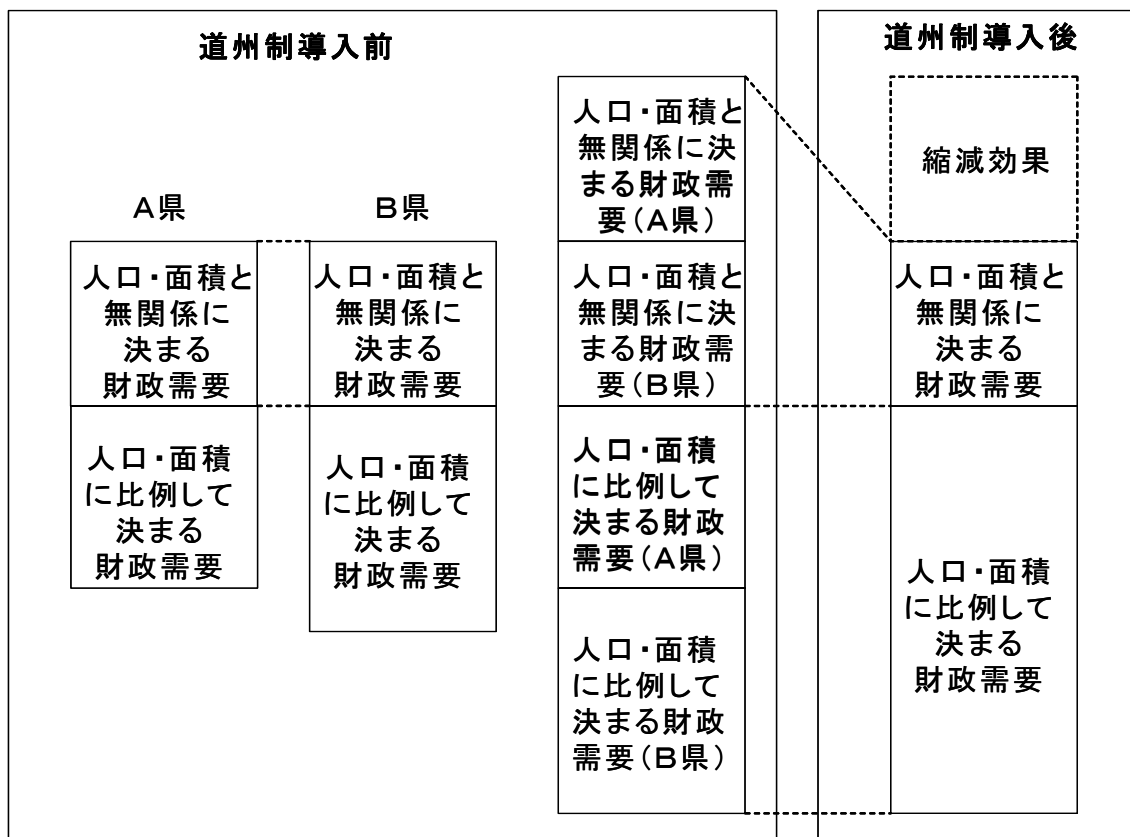
図表 5-2 公共投資の配分変更の効果（概念図）



続いて、道州制への移行による財政支出の効率化効果を、人件費の削減という側面から試算する。具体的には47都道府県を対象にして、各都道府県の規模に関する変数（人口、面積など）を用いて人件費を推定し、得られた推定式に道州制導入後の人口と面積を当てはめることによって新たな人件費を算出することができる。

これは要するに、財政需要を人口や面積に比例して決まる部分と、それとは無関係に決まる部分とに分けて算出しようとしていることになる。図表5-3に示されるように、道州制導入前には人口・面積とは無関係に決まる財政需要をA県とB県が別個に抱えているが、道州制に移行することによって、この部分を減らすことができるのである。

図表 5-3 道州制導入による財政効率化効果（概念図）



以上の試算結果をまとめると図表 5-4 の通りとなり、そのポイントは以下の 3 点に要約できる。

- ①域内総生産（GRP）を最大にするように社会資本を再配分した場合、日本全体で 3 兆 430 億円の GRP を増やすことができる。
- ②社会資本の配分を最適にして GRP を現状水準に維持する場合、財政効率化額は日本全体で 4 兆 3,350 億円にのぼる。
- ③規模の経済性が働くことによる財政支出（人件費）の効率化額は 1 兆 4,220 億円に達する。

図表 5-4 道州制導入の効果（金額ベース）

金額： 百万円	社会資本配分の適正化		財政支出の効率化
	域内総生産を最大にするよう に配分した場合の域内総生産 の増加額	域内総生産額を現状のままに し、配分を変更した場合の財 政効率化額	広域化にともなう規模の経済 性によって生じる人件費の削 減額
北海道	177,514	655,603	0
東北	361,105	875,292	237,036
東京	324,237	23,310	0
関東	377,810	487,131	276,542
北陸	103,614	238,591	79,012
東海	601,512	472,677	118,518
近畿	513,491	335,279	197,530
中国	189,110	360,598	158,024
四国	93,450	194,822	118,518
九州	288,603	631,274	237,036
沖縄	12,915	60,737	0
全国	3,043,361	4,335,314	1,422,216

（出所）内閣府「県民経済計算年報」、地方財務協会「行政投資」などより筆者推計。

（２）「地域厚生水準ベース」での試算

以上のように道州制がもたらす経済効果は、私的消費、行政サービス、生活関連型社会資本等の増加を通じて地域住民の厚生（満足度）に影響を及ぼす。

ここで、道州制導入の厚生効果を試算してみる。社会資本の配分変更によって域内総生産の最大化が達成された場合を「ケース A」、域内総生産について現在の水準を維持しながら社会資本の配分を変更することによって財政余剰を生み出す場合を「ケース A'」、広域化により財政支出（人件費）の削減が図られる場合を「ケース B」とする。

さらに、効率化によって生み出された財源を個人所得に振り向け、私的消費の増額となるケース（それぞれ、ケース A-1、A'-1、B-1 とする）と、生活関連型社会資本ストックに追加投資するケース（それぞれ、ケース A-2、A'-2、B-2 とする）の 2 通りを考える。個人所得に振り向ける選択肢は、ケース A'及びケース B の場合は減税を行うと考えればよい。したがって各地域について、計 6 通りのシミュレーションを行うことになる。上述①から③との対応で言えば、ケース A は①に、ケース A' は②に、ケース B は③に対応する。

結果は図表 5-5 の通りである。重要なことは、厚生水準（住民の満足度）がすべてのケースにおいて、全地域で現状よりも改善することである。ただしケース B の北海道・東京・沖縄は広域化の影響がないため、厚生水準に対する影響はない。

ケース A'、ケース B では、生活関連型社会資本を充実させるより、減税を行って個人所得を増加させる方が相対的に地域厚生水準は上昇している。ケース A では社会資本を充実させる方が、地域住民の厚生水準は高くなる。これはケース A の場合、A-1 では域内総生産の

増加分の一部が個人以外に流れるのに対して、A-2では全額が社会資本の追加に利用されるからである。

このように、道州制の効果として発生した財源の利用の仕方によって厚生水準に及ぼす影響は微妙に異なるものの、道州制の導入が地域住民の厚生を引き上げることは明らかである。

図表 5-5 道州制導入の効果（地域厚生ベース）

	現状	ケースA		ケースA'		ケースB		
		-1	-2	-1	-2	-1	-2	
厚生水準	北海道	100.0	100.2	100.5	102.3	101.6	100.0	100.0
	東北	100.0	100.2	100.5	101.8	101.2	100.5	100.3
	東京	100.0	100.6	100.8	100.6	100.6	100.5	100.5
	関東	100.0	100.1	100.2	100.4	100.3	100.2	100.2
	北陸	100.0	100.2	100.5	101.7	101.2	100.6	100.4
	東海	100.0	100.3	100.8	100.8	100.6	100.2	100.2
	近畿	100.0	100.2	100.4	100.3	100.3	100.2	100.2
	中国	100.0	100.2	100.4	101.1	100.8	100.5	100.3
	四国	100.0	100.2	100.4	101.1	100.8	100.7	100.5
	九州	100.0	100.2	100.4	101.2	101.1	100.5	100.3
	沖縄	100.0	100.0	100.1	101.2	100.9	100.0	100.0
変動係数	0.218	0.218	0.218	0.216	0.216	0.217	0.217	

（注）厚生水準は、各地域の現状を100として指数化。

（出所）図表 5-4 に同じ。

【補論 1】生産関数の推計（第 1 次産業と非 1 次産業）

生産関数を推定するためには関数形式の選択を行う必要があるが、ここでは第 1 次産業と非 1 次産業における社会資本ストックの性質の違いを考慮して、産業別に関数形式を特定化する。

行政投資の内訳を見ると、第 1 次産業の社会資本は生産要素そのものであると捉えられるため、社会資本が他の生産要素と代替的な関係にある以下のような形式に第 1 次産業の生産関数を特定化した。

$$\textcircled{1} \quad Y_1 = A_1 L_1^{\alpha_1} Kp_1^{\beta_1} Kg_1^{\gamma_1}$$

ここで、 Y_1 =第 1 次産業の生産額、 L_1 =第 1 次産業の雇用者数、 Kp_1 =第 1 次産業の民間資本ストック、 Kg_1 =第 1 次産業の社会資本ストック、である。

両辺を対数変換すると、

$$\textcircled{2} \quad \ln Y_1 = \ln A_1 + \alpha_1 \ln L_1 + \beta_1 \ln Kp_1 + \gamma_1 \ln Kg_1$$

②式が第 1 次産業の基本的な生産関数推定式となる。

次に非 1 次産業の生産関数を林・高林（1999）に倣って以下のように特定化した。

$$\textcircled{3} \quad Y_2 = A_2 L_2^{1-\alpha_2} Kp_2^{\alpha_2 + \beta_2 \ln Kg_2}$$

ここで、 Y_2 =非 1 次産業の生産額、 L_2 =非 1 次産業の雇用者数、 Kp_2 =非 1 次産業の民間資本ストック、 Kg_2 =非 1 次産業の社会資本ストック、である。

第 1 次産業の社会資本と異なり、非 1 次産業の社会資本は道路など、あくまで民間資本を補完するという形で生産に寄与すると考えられるため、そうした性質を考慮した上記のような形式に生産関数を特定化している。①式において、民間資本と社会資本は代替関係にあるのに対し、③式においては民間資本と社会資本は補完関係にあるということが、2つの式における決定的な違いである。

③式の両辺をLで割り対数変換すると、

$$\textcircled{4} \ln(Y_2/L_2) = \ln A_2 + \alpha_2 \ln(Kp_2/L_2) + \beta_2 \ln Kp_2 \ln Kg_2$$

④式が非1次産業の基本的な推定式となる。

それぞれの産業の推定結果を以下に示す。

<第1次産業>

$$\ln Y_1 = -1.17978 + 0.407944 * \ln L_1 + 0.551522 * \ln Kp_1 + 0.060224 * \ln Kg_1 - 0.031192 * T$$

(-5.66) (6.16) (6.13) (1.50) (-8.69)

$$\text{Adj. } R^2 = 0.984$$

<非1次産業>

$$\ln(Y_2/L_2) = 1.55301 + 0.187657 * \ln(Kp_2/L_2) + (0.0006292 + 0.0000958 * \text{DUM1}$$

(28.35) (10.29) (5.07) (2.55)

$$+ 0.001760 * \text{DUM3} - 0.0002862 * \text{DUM4} + 0.0001027 * \text{DUM6}$$

(41.17) (-8.85) (3.22)

$$+ 0.0002720 * \text{DUM7} + 0.0000769 * \text{DUM8} + 0.0003014 * \text{DUM9}) * \ln Kp_2 \ln Kg_2$$

(8.40) (2.50) (9.41)

$$\text{Adj. } R^2 = 0.979$$

ただし、DUM1、DUM3、DUM4、DUM6、DUM7、DUM8、DUM9は、それぞれ北海道、東京、関東、東海、近畿、中国、四国における社会資本の生産に対する貢献度の違いを表した、当該地域を1その他の地域を0としたダミー変数である。

また、Tは1990年を1、1991年を2、.....2003年を14としたタイムトレンド変数である。

なお、括弧内の値はt値を表している。

【補論2】社会資本の限界生産性

社会資本の限界生産性 (MPKg) は以下の式から計測される。各産業の限界生産性は、補論1の①式と③式をKgでそれぞれ偏微分して導出したものである。

$$\text{第1次産業} \quad \dots \quad \text{MPKg}_1 = \gamma_1 (Y_1/Kg_1)$$

$$\text{非1次産業} \quad \dots \quad \text{MPKg}_2 = \beta_2 \ln Kp_2 (Y_2/Kg_2)$$

【補論 3】 人件費効率化効果の推計

都道府県データを用いた人件費の推定結果は以下の通りである。

$$PE = 42729799 + 94.4894 * POP + 2354.62 * ARE + 465316020 * \text{東京DUM}$$

(7.16) (53.46) (7.42) (15.27)

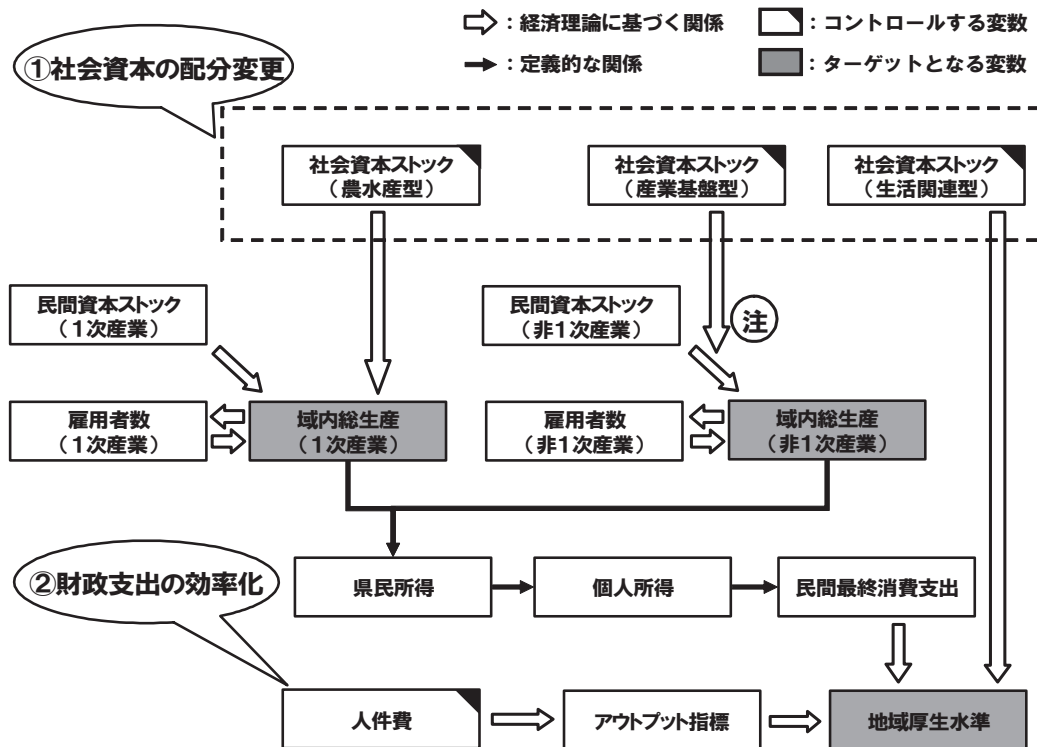
$$Adj. = 0.992$$

PE：人件費 POP：人口 ARE：面積

東京 DUM：東京を 1、その他を 0 としたダミー変数 カッコ内は t 値

【補論 4】 地域経済モデルの方程式体系

1. 推計用モデルのフローチャート



2. 地域経済モデルの方程式体系

本モデルでは地域の差異について、地域ごとにダミー変数を設定している。ダミー変数は各地域と次表のように対応している。

ダミー変数	地域	都道府県
DUM1	北海道	北海道
DUM2	東北	青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島 新潟
DUM3	東京	東京
DUM4	関東	茨城 栃木 群馬 山梨 長野 埼玉 千葉 神奈川
DUM5	北陸	富山 石川 福井
DUM6	東海	岐阜 静岡 愛知 三重
DUM7	近畿	滋賀 京都 奈良 大阪 兵庫 和歌山
DUM8	中国	鳥取 島根 岡山 広島 山口
DUM9	四国	徳島 香川 愛媛 高知
DUM10	沖縄	沖縄

以下、係数下の括弧内の数値は t 値、Adj.R² は自由度修正済み決定係数を示している。

[1] 生産関数 (第 1 次産業)

$$\ln(\text{GRPA}) = -1.17978 + 0.551522 \cdot \ln(\text{PCPPYA}) + 0.060224 \cdot \ln(\text{SCNPY}) + 0.407944 \cdot \ln(\text{EMPA})$$

$$(-5.66) \quad (6.13) \quad (1.50) \quad (6.16)$$

$$-0.031192 \cdot \text{TIME}$$

$$(-8.69)$$

$$\text{Adj.R}^2 = 0.984$$

[2] 生産関数 (非 1 次産業)

$$\ln(\text{GRP}/\text{EMP}) = 1.55301 + 0.187657 \cdot \ln(\text{PCPPYB}/\text{EMPB})$$

$$(28.35) \quad (10.29)$$

$$+ (0.0006292 + 0.0000958 \cdot \text{DUM1} + 0.001760 \cdot \text{DUM3} - 0.0002862 \cdot \text{DUM4} + 0.0001027 \cdot \text{DUM6}$$

$$(5.07) \quad (2.55) \quad (41.17) \quad (-8.85) \quad (3.22)$$

$$+ 0.0002720 \cdot \text{DUM7} + 0.0000769 \cdot \text{DUM8} + 0.0003014 \cdot \text{DUM9}) \cdot \ln(\text{PCPPYB}) \cdot \ln(\text{SCIPY})$$

$$(8.40) \quad (2.50) \quad (9.41)$$

$$\text{Adj.R}^2 = 0.979$$

[3] 雇用者数 (第 1 次産業)

$$\text{EMPA} = 51015.6 + (0.319901 - 0.118470 \cdot \text{DUM1} + 0.009049 \cdot \text{DUM2} - 0.65691 \cdot \text{DUM3} + 0.096654 \cdot \text{DUM4}$$

$$(9.65) \quad (62.22) \quad (-19.79) \quad (2.31) \quad (-5.96) \quad (24.51)$$

$$-0.198873 \cdot \text{DUM5} + 0.023545 \cdot \text{DUM6} + 0.098087 \cdot \text{DUM8} - 0.078316 \cdot \text{DUM9} + 0.599540 \cdot \text{DUM10} \cdot \text{GRPA}$$

(-6.50) (3.61) (8.69) (-7.03) (-6.91)

$$\text{Adj.R}^2 = 0.995$$

[4] 雇業者数 (非 1 次産業)

$$\text{EMPB} = 1901100 + (0.064063 - 0.047657 \cdot \text{DUM1} - 0.025560 \cdot \text{DUM3} + 0.035377 \cdot \text{DUM4} - 0.110556 \cdot \text{DUM5}$$

(8.68) (12.50) (-7.69) (-9.22) (11.07) (-8.95)

$$+ 0.007129 \cdot \text{DUM6} + 0.009039 \cdot \text{DUM7} - 0.025209 \cdot \text{DUM8} - 0.102091 \cdot \text{DUM9} - 0.498235 \cdot \text{DUM10} \cdot \text{GRPB}$$

(3.75) (3.43) (-9.28) (-9.06) (8.42)

$$\text{Adj.R}^2 = 0.999$$

[5] 県民所得 (一人当たり)

$$(\text{NIC}/(\text{PGRP}/100))/\text{POP} = 1.16573 + (0.413590 + 0.037021 \cdot \text{DUM1} + 0.137232 \cdot \text{DUM4}$$

(54.8) (93.8) (7.35) (27.2)

$$+ 0.046203 \cdot \text{DUM5} + 0.073148 \cdot \text{DUM6} + 0.058100 \cdot \text{DUM7} + 0.029232 \cdot \text{DUM8}$$

(10.6) (18.3) (13.4) (6.18)

$$- 0.077948 \cdot \text{DUM10} \cdot ((\text{GRPA} + \text{GRPB})/\text{POP})$$

(-10.9)

$$\text{Adj.R}^2 = 0.988$$

[6] 個人所得

$$(\text{IIC}/(\text{PGRP}/100))/\text{POP} = -0.024078 + (0.711916 + 0.022552 \cdot \text{DUM1} + 0.020498 \cdot \text{DUM4}$$

(-0.47) (44.2) (2.43) (2.54)

$$- 0.026360 \cdot \text{DUM9} - 0.036946 \cdot \text{DUM10} \cdot ((\text{NIC}/(\text{PGRP}/100))/\text{POP})$$

(-2.52) (-2.52)

$$\text{Adj.R}^2 = 0.957$$

[7] 民間最終消費支出

$$\text{CMP} = 654457 + 0.626975 \cdot \text{IIC}/(\text{PGRP}/100) - 2671450 \cdot \text{DUM1} + 9059680 \cdot \text{DUM4} - 5071410 \cdot \text{DUM5}$$

(23.53)(64.15) (-12.90) (20.26) (-20.64)

$$+548943 \cdot \text{DUM6} + 5356700 \cdot \text{DUM7} - 2766240 \cdot \text{DUM8} - 4350190 \cdot \text{DUM9} - 5987180 \cdot \text{DUM10}$$

$$(3.65) \quad (23.52) \quad (-15.62) \quad (-18.10) \quad (-20.90)$$

$$\text{Adj.R}^2 = 0.999$$

[8] アウトプット指標

$$\text{OPS} = -2.08498 + 6.06070 \cdot (\text{PE}/\text{POP}) + 0.625815 \cdot \text{DUM1} + 0.677573 \cdot \text{DUM2} + 3.24364 \cdot \text{DUM3}$$

$$(-18.66) (10.90) \quad (14.59) \quad (18.16) \quad (87.01)$$

$$+ 1.31961 \cdot \text{DUM5} + 0.068910 \cdot \text{DUM6} - 0.158943 \cdot \text{DUM7} + 0.428653 \cdot \text{DUM8} + 1.30460 \cdot \text{DUM9}$$

$$(35.68) \quad (2.09) \quad (-4.80) \quad (11.93) \quad (32.90)$$

$$+ 0.545919 \cdot \text{DUM10}$$

$$(11.78)$$

$$\text{Adj.R}^2 = 0.990$$

[9] 地域厚生関数

$$\ln(\text{UTL}) = 0.33366 \cdot \ln(\text{ZOPS}) + 0.34193 \cdot \ln(\text{ZCMP}) + 0.32441 \cdot \ln(\text{ZSCA}) + 0.5 \cdot$$

$$(0.20906 \cdot \ln(\text{ZOPS}) \cdot \ln(\text{ZOPS}) - 0.11140 \cdot \ln(\text{ZOPS}) \cdot \ln(\text{ZCMP}) - 0.09472 \cdot \ln(\text{ZOPS}) \cdot \ln(\text{ZSCA})$$

$$- 0.11140 \cdot \ln(\text{ZCMP}) \cdot \ln(\text{ZOPS}) + 0.18619 \cdot \ln(\text{ZCMP}) \cdot \ln(\text{ZCMP}) - 0.09180 \cdot \ln(\text{ZCMP}) \cdot \ln(\text{ZSCA})$$

$$- 0.09472 \cdot \ln(\text{ZSCA}) \cdot \ln(\text{ZOPS}) - 0.09180 \cdot \ln(\text{ZSCA}) \cdot \ln(\text{ZCMP}) + 0.18652 \cdot \ln(\text{ZSCA}) \cdot \ln(\text{ZSCA}))$$

[変数リスト]

ラベル	変数名	※	単位	出所・備考
CMP	民間最終消費支出	内	百万円	『県民経済計算』
DUM	ダミー変数	外	-	地域別に設定
EMPA	雇用者数（1次産業）	内	人	『就業構造基本調査』より作成
EMPB	雇用者数（非1次産業）	内	人	『就業構造基本調査』より作成
GRPA	域内総生産（1次産業）	内	百万円	『県民経済計算』等より作成
GRPB	域内総生産（非1次産業）	内	百万円	『県民経済計算』等より作成
IIC	個人所得	内	百万円	『県民経済計算』
NIC	県民所得	内	百万円	『県民経済計算』
OPS	アウトプット指標	内	ポイント	独自推計

PCPPYA	前年度民間資本ストック（1次産業）	外	百万円	『県民経済計算』等より作成
PCPPYB	前年度民間資本ストック（非1次産業）	外	百万円	『県民経済計算』等より作成
PGRP	GRP デフレーター	外	95年基準	『県民経済計算』
PE	人件費	外	百万円	『都道府県決算状況調』
POP	人口	外	人	『国勢調査』、推計人口
SCIPY	社会資本ストック（産業基盤型）	外	百万円	『日本の社会資本』等より作成
SCNPY	社会資本ストック（農水産型）	外	百万円	『日本の社会資本』等より作成
TIME	タイムトレンド	外	-	1990=1
UTL	地域厚生水準	内	-	独自推計
ZCMP	民間最終消費支出	内	-	人口一人当たり、標準化
ZOPS	アウトプット指標	内	-	標準化
ZSCA	社会資本ストック（生活関連型）	外	-	人口一人当たり、標準化

※ 内は内生変数、外は外生変数であることを示している。

【補論5】トランスログ型厚生関数の推定

ここでは、本文中で用いたトランスログ型厚生関数のパラメータの導出方法を説明する。

1. モデル

厚生を W 、第 i 財の数量を X_i とする。このとき厚生関数は

$$(1) \ln W = \ln W(X_1, X_2, X_3)$$

と表せる。消費者は次式の予算制約の下で厚生を最大化する。

$$(2) \sum p_i X_i = M$$

ただし P_i は第 i 財の価格、 M は支出の総額である。

このとき厚生最大化の一階条件から次式が得られる。

$$(3) \frac{\partial \ln W}{\partial \ln X_j} = \frac{p_j X_j}{M} \sum \frac{\partial \ln W}{\partial \ln X_i} \quad j = 3, 2, 1$$

トランスログ型厚生関数は(1)式を $X_1=1, X_2=1, X_3=1$ の近傍でテイラー展開し、2次までの項を採ることによって得られる。

$$(4) \ln W = \alpha_0 + \sum \alpha_i \ln X_i + \frac{1}{2} \sum \sum \beta_{ij} \ln X_j \ln X_j$$

ただし $X_1 = 1$ 、 $X_2 = 1$ 、 $X_3 = 1$ の近傍では $\alpha_0 = 0$ であり

$$(5) \quad \alpha_i = \frac{\partial \ln W}{\partial \ln X_i}$$

$$(6) \quad \beta_{ij} = \frac{\partial \ln W}{\partial \ln X_i \partial \ln X_j}$$

が成り立っている。

(3) 式に (4) 式を適用すると

$$(7) \quad \alpha_j + \sum \beta_{ji} \ln X_i = \frac{P_j X_j}{M} \sum (\alpha_k + \sum \beta_{ki} \ln X_i) \quad j = 1, 2, 3$$

簡単化のため以下のように定義する。

$$(8) \quad \alpha_M = \sum \alpha_k$$

$$(9) \quad \beta_M = \sum \beta_{ki} \quad i = 1, 2, 3$$

このとき(7)式は次のようになる。

$$(10) \quad \frac{P_j X_j}{M} = \frac{\alpha_j + \sum \beta_{ji} \ln X_i}{\alpha_M + \sum \beta_M \ln X_i}$$

ここで(4)式を厚生関数とみなすために、パラメータに以下の制約を加える。第1は対称性の仮定である。パラメータ β_{ij} 及び β_{ji} は二階微分の微係数で定義されていることから、対称性の仮定をおく。

$$(11) \quad \beta_{ij} = \frac{\partial^2 \ln W}{\partial \ln X_i \partial \ln X_j} = \frac{\partial^2 \ln W}{\partial \ln X_j \partial \ln X_i} = \beta_{ji}$$

第2は同次性の仮定であり、(4)式が1次同次式であるためには

$$(12) \quad \alpha_M = 1$$

$$(13) \quad \beta_M = 0 \quad i = 1, 2, 3$$

が成り立たなければならない。

(11)、(12)、(13)式の制約を付した上で(10)式を推定することによりトランスログ型厚生関数におけるパラメータの導出を行う。三財のケースでは以下の2式について推定を行えばよい。

$$(14) \quad \frac{P_1 X_1}{M} = \alpha_1 + \beta_{11} \ln X_1 + \beta_{12} \ln X_2 + \beta_{13} \ln X_3$$

$$(15) \quad \frac{P_2 X_2}{M} = \alpha_2 + \beta_{21} \ln X_1 + \beta_{22} \ln X_2 + \beta_{23} \ln X_3$$

またパラメータ制約条件より

$$(16) \quad \alpha_3 = 1 - \alpha_1 - \alpha_2$$

$$(17) \quad \beta_{31} = \beta_{13}, \quad \beta_{32} = \beta_{23}, \quad \beta_{33} = -\beta_{31} - \beta_{32}$$

となり、すべてのパラメータが求まる。

なおトランスログ型関数では1の近傍を取り扱うため、価格及び数量について標準化したデータを用いる。ここで価格について、推定期間にわたって一定と仮定すると、(14)式と(15)式は次のようになる。

$$(18) \quad \frac{X_1}{X_1 + X_2 + X_3} = \alpha_1 + \beta_{11} \ln X_1 + \beta_{12} \ln X_2 + \beta_{13} \ln X_3$$

$$(19) \quad \frac{X_2}{X_1 + X_2 + X_3} = \alpha_2 + \beta_{21} \ln X_1 + \beta_{22} \ln X_2 + \beta_{23} \ln X_3$$

2. 厚生関数の導出

次に、1で導出したモデルの推計結果を説明する。

(18)式・(19)式について最小二乗法を適用する。ただしアウトプット指標を第1財、人口一人当たり民間最終消費支出を第2財、人口一人当たり生活関連型社会資本ストックを第3財とし、それぞれ標準化したデータを用いる。なお括弧内の数値はt値である。

$$\frac{X_1}{X_1 + X_2 + X_3} = 0.333657 + 0.209064 \ln X_1 - 0.111397 \ln X_2 - 0.094720 \ln X_3$$

(113.7) (67.02) (-36.88) (-18.78) $R^2 = 0.978$

$$\frac{X_2}{X_1 + X_2 + X_3} = 0.341933 - 0.111397 \ln X_1 + 0.186190 \ln X_2 - 0.091798 \ln X_3$$

(81.61) (42.01) (-13.11) $R^2 = 0.969$

この推定結果と(16)式(17)式から、残されたパラメータも推計することができる。すなわち

$$\alpha_3 = 1 - \alpha_1 - \alpha_2 = 0.324410$$

$$\beta_{31} = \beta_{13} = -0.094720$$

$$\beta_{32} = \beta_{23} = -0.091798$$

$$\beta_{33} = -\beta_{31} - \beta_{32} = 0.186518$$

となる。これらを(4)式に代入すると次のような地域厚生関数が得られる。

$$\begin{aligned}
\ln W = & 0.333657 \cdot \ln X_1 + 0.341933 \cdot \ln X_2 + 0.324410 \cdot \ln X_3 \\
& + (1/2) \cdot (0.209064 \cdot \ln X_1 \cdot \ln X_1 - 0.111397 \cdot \ln X_1 \cdot \ln X_2 - 0.094720 \cdot \ln X_1 \cdot \ln X_3 \\
& - 0.111397 \cdot \ln X_2 \cdot \ln X_1 + 0.186190 \cdot \ln X_2 \cdot \ln X_2 - 0.091798 \cdot \ln X_2 \cdot \ln X_3 \\
& - 0.094720 \cdot \ln X_3 \cdot \ln X_1 - 0.091798 \cdot \ln X_3 \cdot \ln X_2 + 0.186518 \cdot \ln X_3 \cdot \ln X_3)
\end{aligned}$$

第VI章 社会資本の「地域間」配分変更の効果 ～九州での重点化効果～（林）

道州制は、これまで行政区域によって区分されていた都府県を、広域化することによって一体的な地域づくりを可能にする。つまり、前章で示した産業分野間の配分を変更することによって生産効果を向上させるのと同じように、公共投資の地域間配分を変更することによって域内総生産（GRP）を増加させ、増加した財源を地域全体で活用することができるのである。

九州地域を例に、産業基盤型社会資本を九州経済への寄与が大きい地域に再配分することによって、九州の生産額がどの程度増加するかを推計した結果が図表 6-1 に示されている。ここでは、第1次産業向け社会資本、及び非1次産業向け社会資本それぞれの九州全体での金額は一定とし、地域配分のみを変更した³⁸。

第1次産業向け社会資本では、長崎県から1兆1,300億円、佐賀県から5,500億円、鹿児島県から4,400億円、大分県から3,500億円削減し、宮崎県に1兆800億円、福岡県に8,700億円、熊本県に5,200億円を振り分けることによって、九州全体での第1次産業の生産額を約200億円増加させることができる。非1次産業向け社会資本については、鹿児島県から1兆7,100億円、宮崎県から1兆1,800億円、長崎県から8,900億円、熊本県から4,900億円、大分県から2,100億円、佐賀県から900億円削減し、これらを福岡県に再配分することによって、非1次産業の生産額を1,690億円増加させることができる。以上の配分変更によって、全産業では福岡県が5,640億円の生産額の増加となり、他県はすべて減少する。

このように、社会資本をその効果の大きい福岡県に再配分することによって、福岡への集中が高まるように見える。しかし、ここで注意しなくてはならない点は、道州制によって九州は1つになることである。生産額が減少した地域に対して減少額を全額再配分しても、まだ九州全体で1,890億円の生産額の増加が残されている。この財源を九州全体の交通・情報インフラのネットワーク化や社会保障等に活用することができ、これによって九州全体としての経済力はさらに強まると考えられる。

³⁸ 基本的な考え方は、第V章の補論1、2に準じる。

図表 6-1 九州における社会資本の地域配分変更の効果

		産業基盤型社会資本額		生産額			人口1人当たり 生産額（全産業） （千円）
		第1次産業向け	非1次産業向け	第1次産業	非1次産業	全産業	
		(百万円)	(百万円)	(百万円)	(百万円)	(百万円)	
① 現状	福岡	1,631,534	8,122,458	194,761	19,259,036	19,453,797	3,860
	佐賀	1,551,013	2,083,366	100,274	2,996,612	3,096,886	3,540
	長崎	2,325,773	3,518,881	129,612	4,542,945	4,672,556	3,110
	熊本	1,934,803	3,938,245	202,492	5,800,759	6,003,251	3,230
	大分	1,426,604	3,289,644	103,648	4,501,464	4,605,112	3,780
	宮崎	1,329,477	3,135,928	179,239	3,465,129	3,644,368	3,130
	鹿児島	3,007,076	4,844,480	236,866	5,401,313	5,638,179	3,170
	合計	13,206,279	28,933,001	1,146,893	45,967,256	47,114,148	—
	変動係数	—	—	—	—	—	0.09407
② 地域間効率化額	福岡	2,501,534	12,692,458	220,411	19,797,900	20,018,311	3,970
	佐賀	1,001,013	1,993,366	88,335	2,988,142	3,076,477	3,520
	長崎	1,195,773	2,628,881	106,907	4,468,486	4,575,393	3,040
	熊本	2,454,803	3,448,245	216,938	5,756,455	5,973,394	3,220
	大分	1,076,604	3,079,644	95,537	4,481,859	4,577,397	3,760
	宮崎	2,409,477	1,955,928	212,907	3,375,153	3,588,061	3,080
	鹿児島	2,567,076	3,134,480	226,263	5,268,353	5,494,616	3,090
	合計	13,206,279	28,933,001	1,167,299	46,136,349	47,303,648	—
	変動係数	—	—	—	—	—	0.10964
③ 増減額 (②-①)	福岡	870,000	4,570,000	25,650	538,864	564,515	110
	佐賀	-550,000	-90,000	-11,939	-8,470	-20,409	-20
	長崎	-1,130,000	-890,000	-22,705	-74,459	-97,164	-60
	熊本	520,000	-490,000	14,446	-44,303	-29,857	-20
	大分	-350,000	-210,000	-8,111	-19,604	-27,715	-20
	宮崎	1,080,000	-1,180,000	33,668	-89,976	-56,307	-50
	鹿児島	-440,000	-1,710,000	-10,603	-132,960	-143,563	-80
	合計	0	0	20,407	169,093	189,500	—

(出所) 内閣府「県民経済計算年報」、地方財務協会「行政投資」などより筆者推計。

第Ⅶ章 地域経済の将来予測を踏まえた道州制導入の地域財政効果（林）

1. 地域経済の将来予測

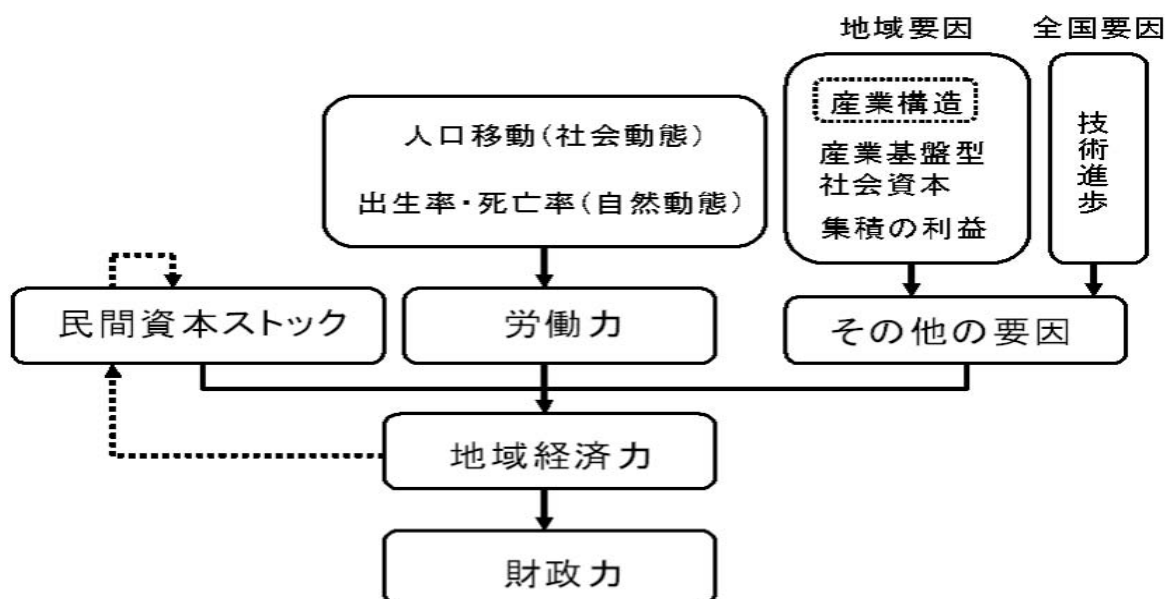
制度改革が地方財政に与える影響のシミュレーション分析は、これまでも多く行われている。しかし、昨年度報告書³⁹の第Ⅰ章「地方の実像把握」でも明らかにしたように、東京一極集中の中で地方経済のさらなる衰退が予想される現在、制度改革の効果は将来の地域の姿を踏まえたものでなくてはならない。そこで、地域経済の将来像を予測し、それが地方財政にどのように影響し、道州制導入に伴う制度改革が財政にどのような効果をもたらすかを展望することが本章の目的である。

地域経済は需要側の要因と供給側の要因によって、その活動が決定される。どちらかというとな需要要因が短期的であるのに対して、供給要因は地域経済のポテンシャルという中長期的な姿に影響する。本章の経済予測は長期に及ぶことから、供給面に着目している。

2. 地域経済に影響を及ぼす要因

地域経済のポテンシャルは、①労働力、②民間資本ストック、③集積の利益をはじめとしたその他の要因（生産性）によって決定される（図表 7-1）。

図表 7-1 地域経済予測のフローチャート（供給重視）



³⁹ 21世紀政策研究所「地域再生戦略と道州制 ～九州をモデルとしたシミュレーション分析を中心に～」

国立社会保障・人口問題研究所の府県別将来人口予測（2007年5月推計）によると、2005年から2030年にかけて、秋田県の人口は▲26.1%、和歌山県は▲23.5%の減少が見込まれている。このような人口減少は地域における市場規模を縮小するが、地域経済にとっては労働力の減少を通じて供給面からも打撃を与えることになる。

人口変化は自然動態（出生と死亡の差）と、社会動態（転入と転出の差）の合計であるが、労働力人口は少子高齢化による生産年齢人口（15～64歳）の減少と、生産年齢人口が他地域に転出することの影響を受ける。高度経済成長期に起こった地方から大都市への人口移動は、農業の労働生産性の上昇によって余剰となった人々が中心であった。つまり、若年者の地方からの流出が、地域経済にダメージを与えることは比較的少なかったのである。ところが今日の人口移動は、地域の生産活動にとって不可欠な若者の流出である。

図表7-2は都道府県別年齢階級別将来人口から、労働力人口を推計したものである。労働力人口は、2007年の年齢階級別労働力率（＝年齢階級別労働力人口／年齢階級別人口：全国値）が将来も続くと考え、都道府県別年齢階級別将来人口に乗じることで求めた。

図表7-2 都道府県別労働力人口の将来予測（増減率） (%)

		労働力人口増減率 2005～2030			労働力人口増減率 2005～2030			労働力人口増減率 2005～2030
北海道	北海道	▲ 27.4	北陸	富山	▲ 25.4	中国	岡山	▲ 18.1
東北	青森	▲ 31.8		石川	▲ 22.5		広島	▲ 21.4
	岩手	▲ 29.2		福井	▲ 21.5		山口	▲ 30.3
	宮城	▲ 20.9	小計	▲ 23.3	小計	▲ 22.9		
	秋田	▲ 36.5	中部	長野	▲ 22.8	四国	徳島	▲ 27.3
	山形	▲ 27.1		岐阜	▲ 20.9		香川	▲ 25.6
	福島	▲ 24.8		静岡	▲ 20.4		愛媛	▲ 27.2
新潟	▲ 26.7	愛知		▲ 8.8	高知		▲ 28.2	
小計	▲ 27.0	三重		▲ 18.2	小計		▲ 27.0	
北関東	茨城	▲ 23.3	近畿	滋賀	▲ 7.5	九州・沖縄	福岡	▲ 17.2
	栃木	▲ 19.0		京都	▲ 18.9		佐賀	▲ 21.7
	群馬	▲ 21.0		大阪	▲ 22.1		長崎	▲ 28.6
	山梨	▲ 20.7		兵庫	▲ 19.9		熊本	▲ 22.2
南関東	埼玉	▲ 19.0	中国	奈良	▲ 28.2		大分	▲ 23.9
	千葉	▲ 17.7		和歌山	▲ 32.5		宮崎	▲ 26.4
	東京	▲ 5.6		小計	▲ 21.1		鹿児島	▲ 24.2
	神奈川	▲ 10.5		鳥取	▲ 21.4		沖縄	▲ 0.3
	小計	▲ 11.7		島根	▲ 28.0		小計	▲ 19.7
							全国	

（出所）国立社会保障・人口問題研究所「都道府県の将来推計人口」、総務省「労働力調査」から筆者推計。

人口減少率が26.1%であった秋田県は、同期間中に労働力人口では36.5%もの減少とな

（2008年4月）

る。和歌山県も▲32.5%、青森県▲31.8%等、30%以上の労働力人口の減少が予測される県は4県、20%以上30%未満の減少が予測される場所は32道府県に達する。このような大幅な労働力人口の減少は、地域の生産力を停滞させることになる。

民間資本ストックは、現在の生産規模から見た望ましい資本ストックと、前期ストックとの差額の一定割合が投資となるという「ストック調整型」投資関数を用いて推計し、将来予測を行った。生産性に影響を与える集積の利益等の地域特性は、単位面積当たり就業者の割合（就業者密度）と産業基盤型社会資本ストックによって変化すると考える。就業者密度は、労働力人口の減少によって低下することになる。特に、地方圏においては低下傾向が著しい。生産に影響する産業基盤型社会資本ストックについては、2006年度の水準のままで推移すると仮定した。また、全国に同じ影響を与えるその他の要因として技術進歩を想定し、タイムトレンドを用いて推計した。

3. 地域経済成長率の格差と地方財政への影響

以上を踏まえ、地域経済の将来予測を行った結果が図表7-3に示されている。2005年度から35年度までの年平均成長率は、南関東が1.29%であるのに対して、北陸0.53%、中国0.54%、四国0.55%、東北0.56%と、南関東を大きく下回っている。また、大都市圏である近畿が0.79%、東海が0.91%と予測された。

図表7-3 地域ブロック別経済成長率予測 (%)

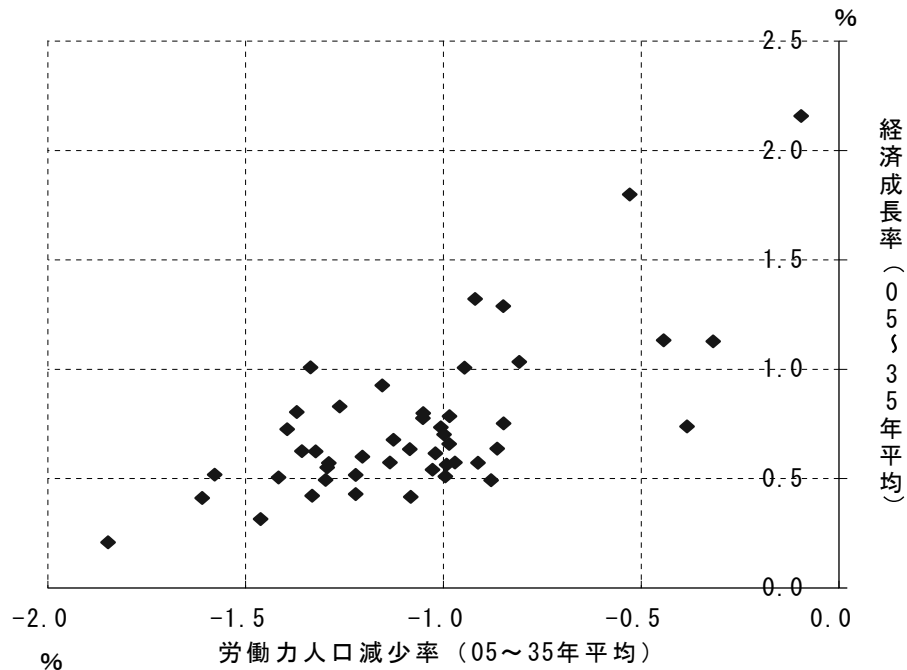
	年平均成長率		
	2005～2035		
	2005～2020	2020～2035	
北海道	1.53	0.49	1.01
東北	0.93	0.18	0.56
北関東	1.27	0.48	0.87
南関東	1.71	0.88	1.29
北陸	0.87	0.2	0.53
東海	1.21	0.62	0.91
近畿	1.22	0.37	0.79
中国	0.81	0.28	0.54
四国	0.91	0.19	0.55
九州・沖縄	1.42	0.59	1.00
全国	1.33	0.57	0.95

(注) 地域区分は第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」(2006年2月)の区域例-2の11道州によっている。ただしここでは、別区域とされた沖縄は九州に含めた。

(出所) 内閣府「県民経済計算年報」、地方財務協会「行政投資」などより筆者推計。

図表 7-4 は労働力人口の年平均減少率（2005 年から 2035 年）と、年平均経済成長率（同）の関係を都道府県別に見たものである。労働力率の減少が大きい地方ほど、経済成長率が低くなっている。

図表 7-4 労働力の減少と経済成長の関係（都道府県別）



（出所）図表 7-2、図表 7-3 に同じ。

地域経済成長率の差は、地方税収の地域間格差を拡大する。ところが財政需要は、人口減少に比例して小さくなるわけではない。行政サービスには、受益者数が大きくなるにつれて一人当たりコストが低下するという規模の経済性を持つものが多く、したがって、人口減少は一人当たりコストを割高にするのである。この傾向は、地域間の財政力格差を拡大させることを想起する。

ここで、「基準財政需要額」と「基準財政収入額」、「財政力指数（＝基準財政収入額／基準財政需要額）」を予測し、財政力格差を比較してみよう。「基準財政収入額」は、県内総生産の予測値等から各税目の課税ベース（例えば法人事業税、法人住民税法人税割については法人所得、個人住民税所得割については課税所得、地方消費税については民間最終消費支出等）の将来値を推計し、そこから求めた税額の75%⁴⁰に、同じく県内総生産から予測した地方譲与税を加えて求めた。

「基準財政需要額」は人口と面積に加えて、将来の高齢化による社会保障費用の増加を考慮するために高齢人口（65歳以上）を用いて推計した式に、将来の予測値（面積、人口、高齢人口）を当てはめることによって求めた。なお、基準財政需要額は単位費用の水準（物価の変動）に影響されることから、ここでは単位費用の伸び率について3つのケース（単位費用が2006年度で固定されるケース、年率0.5%で伸びるケース、年率0.95%＜全国の域内総生産伸び率、前掲図表7-3参照＞で伸びるケース）を想定した。

図表7-5は、労働力減少率が最小の東京都と最大の秋田県について、基準財政収入額と基準財政需要額の将来予測を示したものである。東京都の場合、①財政需要を決定付ける人口がむしろ増加する（2005年から2035年にかけて人口は0.9%増加）こと、②高齢化による高齢人口増が財政需要の増加を加速させることによって、基準財政需要額は単位費用の伸びがゼロの場合でも2035年度には05年度の1.16倍（35年度）に増加する。しかし、基準財政収入額が同期間中に1.32倍になり、基準財政需要額の増加を充分賄うことができる。

一方、秋田県の場合は、①人口が大きく減少するため財政需要が（比例的ではないにせよ）減少すること、②すでに高齢化が進んでおり、高齢人口の増加はそれほど多くないことによって、基準財政需要額は単位費用の伸びがゼロの場合には05年度の0.91倍（35年度）にまで減少する。しかし、経済成長率の伸びが低いこともあって、基準財政収入額は同期間中にほぼ横這いでとどまることから、依然として財源不足は残されたままである。

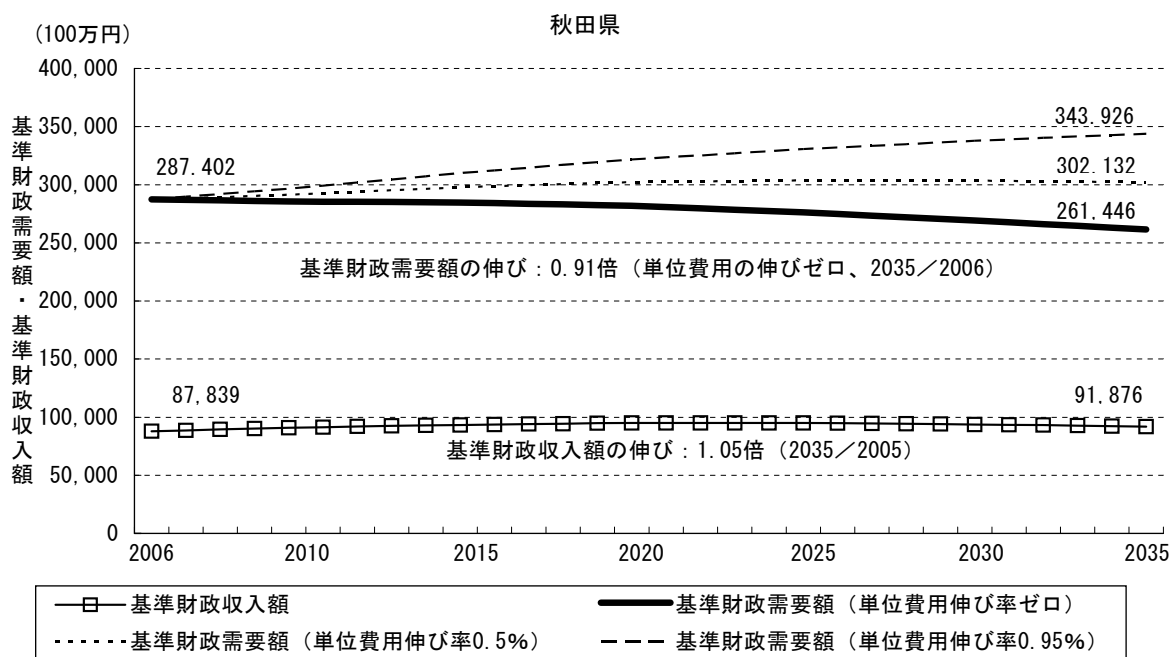
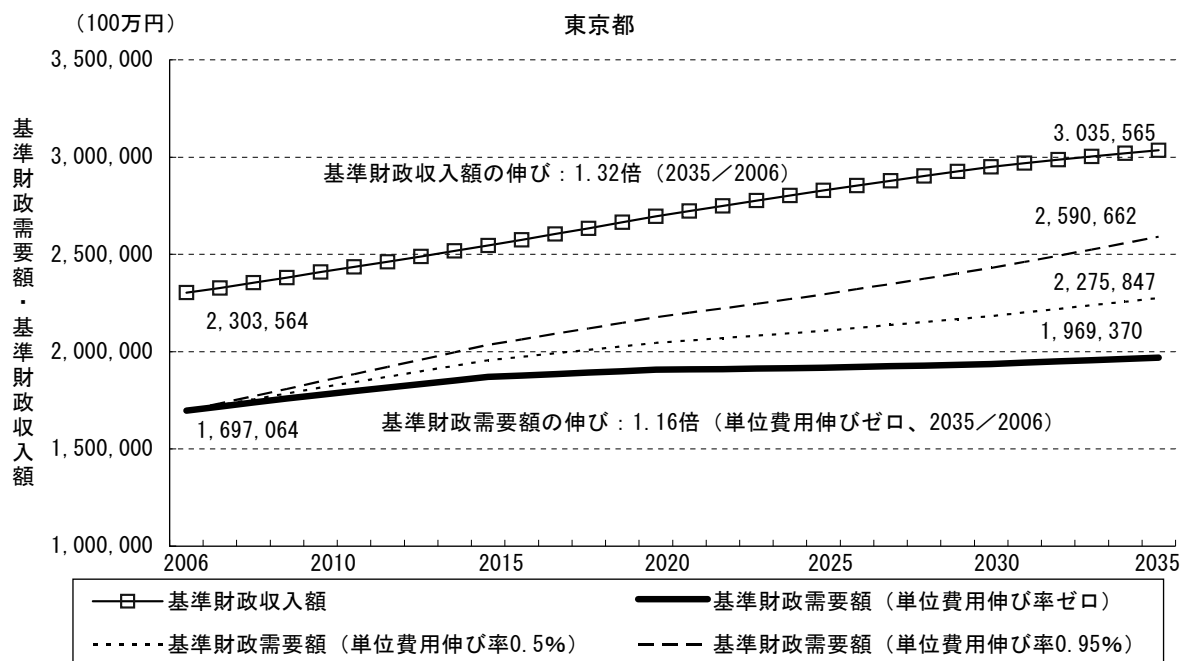
基準財政収入額と基準財政需要額の予測から、財政力指数（単年度）の予測値を示したものが図表7-6である。東京都は、2006年度の1.36から、単位費用の伸びがゼロの場合には1.54（35年度）まで上昇し、0.95%の単位費用の伸びを見込んだ場合でも1.17と、不交付団体の位置を維持し続けている。

秋田県については、単位費用の伸びがゼロの場合には、基準財政需要額が減少するのに対して基準財政収入額がほぼ横這いで推移するため、財政力指数は0.35（35年度）に僅かではあるが上昇する。しかし、引き続き財政力がきわめて弱いことには変わらない。0.95%の単位費用の伸びを想定すると、財政力指数は0.27に低下する。

このように、現行制度がそのまま維持されると想定すると、東京都と秋田県の財政力格差はさらに大きくなる。

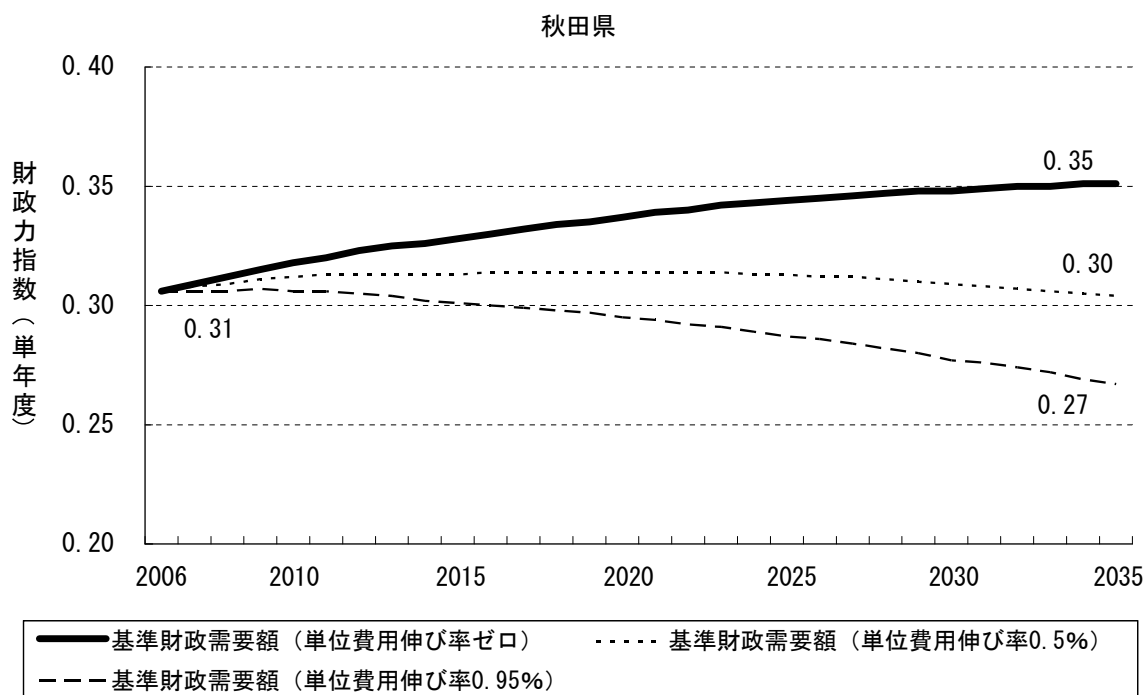
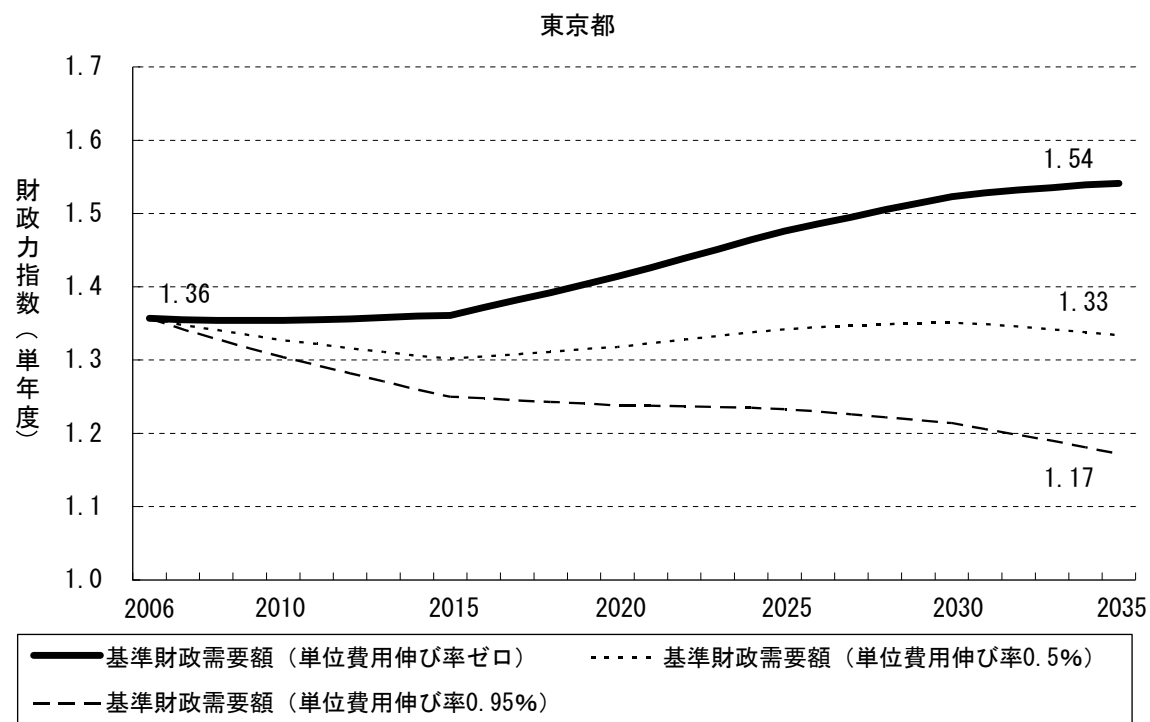
⁴⁰ 現行制度では、地方税収の75%を基準財政収入額として算定することになっている。

図表 7-5 基準財政需要額と基準財政収入額の予測（東京と秋田）



(出所) 各種資料より筆者推計。

図表 7-6 財政力指数の予測（東京と秋田）



（出所）各種資料より筆者推計。

4. 道州制導入の地域財政効果

道州制の導入は、規模の経済が働くことによって、人口一人当たりの財政需要を引き下げる効果を持つ。また、第 I 章で示した地方税改革による地方圏での税収増加は、基準財政収入額を増加させることになる。こうした改革によって財政力格差は縮小し、財源不足額、すなわち財政調整額は減少するはずである。

図表 7-7 は道州制導入・地方税改革によって、財政力指数がどのように変化するかを地域ブロック別に見たものである。地方税改革によって税収が大きく減少する南関東では財政力指数は低下するが、それ以外のすべてのブロックでは上昇している。このように、制度改革によって地域間の財政力格差、特に南関東との格差は縮小するのである。

図表 7-7 道州制導入前後の財政力指数（将来予測）

	2010年		2020年		2030年		2035年	
	改革前	改革後	改革前	改革後	改革前	改革後	改革前	改革後
北海道	0.42	0.51	0.47	0.56	0.51	0.62	0.53	0.64
東北	0.40	0.59	0.43	0.63	0.46	0.68	0.47	0.70
北関東	0.66	0.75	0.70	0.79	0.76	0.86	0.78	0.89
南関東	1.09	1.00	1.17	1.08	1.28	1.19	1.30	1.22
北陸	0.45	0.67	0.48	0.71	0.51	0.76	0.52	0.78
東海	0.81	0.86	0.86	0.91	0.93	0.99	0.96	1.02
近畿	0.65	0.78	0.69	0.83	0.74	0.90	0.76	0.93
中国	0.49	0.64	0.52	0.67	0.55	0.73	0.57	0.76
四国	0.38	0.56	0.41	0.59	0.43	0.64	0.44	0.66
九州	0.44	0.65	0.47	0.70	0.51	0.77	0.53	0.80
沖縄	0.33	0.38	0.39	0.46	0.46	0.52	0.48	0.55

（出所）各種資料より筆者推計。

図表 7-8 は道州制導入・地方税改革が、財源不足額をどの程度縮減するかを示したものである。なお、財源超過の地域はゼロとして算出している。単独州とした北海道と沖縄は地方税改革のみの効果であり、2035 年度時点でそれぞれ 23.0%、13.5%の縮減となる。南関東は地方税改革によって税収が減少するものの、道州制導入による効率化効果によって財源不足額は 2010 年度を除くと解消される。東海も 35 年度には財源不足が解消する。その他の地域においては、道州制導入と地方税改革とによって財源不足額は大きく減少する。これらの結果、全国ベースで見た財源不足額は、35 年度時点で 60.2%減少する。

以上のように、地方税改革を同時に行った道州制導入は、財政力の地域間格差を縮小し、財源不足額を大きく減少させるのである。

図表 7-8 道州制導入前後の財源不足額（将来予測）

	2010年			2020年			2030年			2035年		
	改革前	改革後	削減率	改革前	改革後	削減率	改革前	改革後	削減率	改革前	改革後	削減率
北海道	685.1	585.0	-14.6	642.1	528.0	-17.8	571.2	448.9	-21.4	540.1	415.8	-23.0
東北	1,223.9	661.7	-45.9	1,169.4	599.7	-48.7	1,080.7	505.2	-53.3	1,035.9	458.8	-55.7
北関東	847.2	552.2	-34.8	770.0	479.2	-37.8	607.9	311.1	-48.8	546.9	246.6	-54.9
南関東	285.0	15.4	-94.6	217.0	0	-100.0	139.8	0	-100.0	103.9	0	-100.0
北陸	655.4	301.3	-54.0	629.1	270.3	-57.0	573.4	212.2	-63.0	548.1	186.6	-65.9
東海	451.9	288.8	-36.1	423.2	201.6	-52.4	350.4	26.8	-92.3	318.9	0	-100.0
近畿	1,114.9	611.5	-45.2	1,022.8	491.7	-51.9	814.0	268.2	-67.0	743.1	194.6	-73.8
中国	788.4	431.9	-45.2	754.7	399.6	-47.1	674.1	315.7	-53.2	637.0	277.0	-56.5
四国	578.8	310.7	-46.3	558.0	287.0	-48.6	515.6	241.1	-53.2	495.0	219.2	-55.7
九州	1,445.4	674.0	-53.4	1,377.2	588.0	-57.3	1,239.8	440.6	-64.5	1,168.5	366.8	-68.6
沖縄	189.4	174.8	-7.7	182.4	163.6	-10.3	168.9	147.7	-12.6	161.6	139.8	-13.5
全国	8,265.5	4,607.3	-44.3	7,746.0	4,008.7	-48.2	6,735.7	2,917.5	-56.7	6,298.9	2,505.0	-60.2

（出所）各種資料より筆者推計

【補論 6】各地域の経済成長率予測

生産関数アプローチによる域内総生産（GRP）の推計は以下のように行った。

域内総生産の決定式は、

$$\text{域内総生産} = f_1 \text{（労働力、民間資本ストック、地域特性要因、技術進歩）}$$

$$\text{地域特性要因} = f_2 \text{（集積の利益、産業基盤型社会資本）}$$

$$\text{集積の利益} = \text{労働力人口} / \text{面積}$$

と考へ、以下の式から推計した。

$$Y_r = A_r K p_r^\alpha L_r^\beta e^{\gamma T} u$$

両辺の対数をとリ、

$$\ln Y_r = \alpha \ln K p_r + \beta \ln L_r + \gamma T + a_r$$

Y：県内（域内）総生産

K p：民間資本ストック

L：労働力人口

T：タイムトレンド

γ ：全国共通の生産性向上要素

a：地域の生産性向上要素

r：地域

21世紀政策研究所 研究プロジェクト
「地域経済圏の確立に向けた道州制の導入と行政改革」
原稿執筆委員一覧

(順不同)

○ 序章、第Ⅰ章、第Ⅴ章、第Ⅵ章、第Ⅶ章

研究主幹 林 宜嗣 関西学院大学教授

(第Ⅵ章研究補助 鈴木 遵也 関西学院大学大学院研究員)

○ 第Ⅱ章

研究委員 西川 雅史 青山学院大学准教授

○ 第Ⅲ章

研究委員 高林喜久生 関西学院大学教授

(第Ⅲ章研究補助 下山 朗 釧路公立大学准教授

入江 啓彰 関西社会経済研究所研究員

鈴木 遵也 関西学院大学大学院研究員)

○ 第Ⅳ章、全体校正

研究委員 松村 圭一 21世紀政策研究所 主任研究員

以 上

「地域経済圏の確立に向けた道州制の導入と行政改革
～道州制と税財政制度～」

研究プロジェクト
「地域経済圏の確立に向けた道州制の導入と行政改革」

(研究主幹：林 宜嗣)

2009年3月発行

日本経団連

21世紀政策研究所

東京都千代田区大手町1-9-4

経団連会館6階 〒100-8188

T E L : 03-5204-1764

F A X : 03-5255-6279

ホームページ : <http://www.21ppi.org/>