

# 道州財政の持続可能性<sup>1</sup>

---

地方分権と破綻回避の両立に向けた提言

慶應義塾大学 土居丈朗研究会 財政分科会

石黒俊也 川崎新 小林奈央

竹本佳央 田中智章

2007年12月

---

<sup>1</sup>本稿は、2007年12月1日、2日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2007」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、指導教官の土居丈朗准教授（慶應義塾大学）をはじめ、竹中平蔵教授（慶應義塾大学）や多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

# 要約

現在活発に議論が進んでいる道州制に着目し、道州制導入後における各道州財政の持続可能性の保証を検討することが、本稿の目的である。

第1章では、道州制の定義を示し、道州制論議が活発になった背景について述べる。道州制の導入に向けては多くの議論がなされているが、これら議論の背景として重要になってくるのが現行の都道府県制度の限界と改革の必要性である。広域行政需要への対応の困難性や、重複行政など様々な弊害が露見してきた現行の都道府県制度に対し、道州制導入がいかにもリットを有しているのかということを一般的に議論されている中から抽出し、述べていく。また、現在の議論では各道州財政の持続可能性に対する言及が不足していることを指摘し、次章へとつなげる。

第2章では、財政の持続可能性に着目した経緯を述べ、財政の持続可能性という指標の下に、地方財政の現状分析を行っていく。地方の財政は巨額の債務を抱え、非常に厳しい状態にある。財政悪化が放置されれば、都道府県においても夕張市のように財政破綻状態に陥る懸念がある。自らの税収で自らが発行した地方債を将来に渡っても返済することが到底できないと判明すれば、その地方自治体は財政破綻状態にあるといえる。債務返済を優先するため、強引な歳出削減が必要となり、行政サービスの著しい低下・廃止が起きる等、地域の住民の生活に著しい悪影響と重い負担を強いることになってしまう。道州制が都道府県制度から発展させた制度であるならば、財政破綻の懸念が起きないように財政の持続可能性を保証できている制度設計でなければならない。

だが、実際の道州制に関する政策論議の場では、そういった認識はまったくない。表面的な地方分権論ばかりを議論していて、財政の持続可能性という問題意識が欠落してしまっている。財政の持続可能性の問題こそ最優先に解決すべき課題であり、むしろ解決されたことが前提となって道州制導入の議論を進めるべきである。

そこで第2章ではまず、先行研究を応用して財政の持続可能性の問題を試算する方法を考察する。そしてこの方法を用いて、都道府県制度がこのままでは財政破綻の可能性が高いことを示し、また、単に都道府県が合併して道州制が導入された場合も全ての道州において財政破綻の懸念が高いことを示していく。つまり、道州制で財政の持続可能性を保証するためには歳出・歳入面で新たに制度設計を行う必要があることを指摘する。

第3章では、歳出面への言及として規模の経済性についての分析を行っていく。歳出・歳入面における新しい制度設計を構築するにあたり、まずは、増税の必要性を言及する前に、道州制への移行に際して起こると考えられる歳出の削減、すなわち規模の経済性に焦点を当てていく。本稿における規模の経済性とは、現行の都道府県制度から道州制へ移行する際、自治体の規模が拡大することによる行政部門の整理・統合などで、歳出削減の余地が生まれる可能性のことを示す。なお本稿では、規模の経済性は必ずしも自然に発生するものではなく、むしろ歳出削減に向けた自治体の努力が求められるものであると位置づけをしている。ただ、現状の債務超過の財政状況のもとでは、歳出を削減する必要があることは自明である。そこで計量経済学の手法を用いて、この歳出における規模の経済性を実証分析し、道州制導入に伴う歳出削減の推定額の試算を行う。具体的な手順としては、まず先行研究の整理を行い、分析の方向性を検討する。そのうえで、一人当たり歳出が被説明変数、人口、面積、事業所数、歳入に占める地方税収の割合を説明変数とする本稿独自の回帰式を道府県データか

ら推定し、人口や財政構造などが一人当たり歳出に対してどのような影響を与えているかを考察する。推定結果によると、それぞれ人口、地方税収の割合の増加は、一人当たり歳出の削減につながる事が明らかになった。そしてこの回帰式を用いて、道州制に移行する際にどの程度の歳出削減が起こりうるのかをシミュレーションしていく。その結果、合併を行わない沖縄と北海道を除く9道州で歳出における規模の経済性が働くことが確認され、全道州で総額1.5兆円の歳出削減が見込まれるという結果が得られた。この得られた結果を本稿の問題意識である道州財政の持続可能性と照らし合わせると、持続可能性を保証するほどの歳出削減は起こりえないことが明らかになった。つまり、歳出削減のみでは道州財政の持続可能性は保証されないという結論が得られた。

第4章では、歳入面の改革として、地方消費税の増税を検討していく。2、3章で言及した、道州制下における財政の持続可能性の保証を行う方法として、歳入面から地方の基幹税である固定資産税・住民税・地方消費税増税の3税を比較検討する。そして本稿では、道州財政の基盤を強化し安定化させるために地方消費税の全国一律増税を提案していく。まず、規模の経済性を含まない必要黒字PB額の場合と含む必要黒字PB額の場合を想定して試算し、道州制というシステムを生かしてこそ発揮される規模の経済効果というインセンティブを示す。また地方消費税の増税幅については、国民の理解が得られやすく且つ各道州の持続可能性の保証が釣り合うようなものにする。規模の経済性が発揮されれば1%増税すると北陸と北海道と沖縄を除く全道州が保証されるが、これは規模の経済効果を含む場合でも現在の2倍以上の税収がなければ全道州は保証できないことを示している。潤沢な財源を持つ道州もある中で、必要以上に全国一律で増税しても他道州の債務返済分を余計に負担することになり、効率的とはいえない。そこで、保証できない道州は課税自主権を行使して返済財源を確保することが望ましいことを示唆した上で、第5章へと続ける。

第5章では第4章までの議論を踏まえ、道州制の導入に際して、道州が財政運営を主体的に行っていくにはどのような形が望ましいかを述べていく。その背景には現行の制度下では、例えば地方自治体に課税自主権があったとしてもそれを行使する自治体は限られているが、本稿の論点となっている財政の持続可能性を保証するためには、自治体が主体となった増収努力が必要であるということがある。具体的な内容として第1節で、財政の持続可能性が保証されない道州が課税自主権を行使し、持続可能性を保証するためにはどのような課税を行うことが考えられるかを示す。そして第2節では、新財政調整制度の提案をする。現行の地方交付税制度のまま道州制を導入しても道州は主体的な財政運営を行わず、国に依存した財政運営を行うことが予測される。そのため、新型交付税を用いた財政調整を行うことを提言し、道州の主体的な財政運営を確立させる。

そして本稿で詳述した提言を3点にまとめ、政策提言とし、本稿を締めくくる。

・ 規模の経済性に基づく各道州の積極的歳出削減

各道州は膨大な債務が存在する危機的な現状を真摯に受け止め、道州制導入に際し規模の経済性が存分に発揮されるよう、確固たる意志を持って歳出削減に努めなければならない。

・ 地方消費税の1%増税による全道州の財政基盤の拡充

歳出削減のみでは各道州の財政の持続可能性が保証されないというシミュレーションを受けて、全国一律で地方消費税の1%増税を行うことで全道州の財政基盤の強化を図る。

・ 道州の主体的な財政運営インセンティブの付与

全道州財政の持続可能性を保証するために、道州の実質的な課税自主権の行使として、住民税均等割の増税ないしは固定資産税の課税を提言する。さらに道州が主体的に歳出削減や歳入拡大を行うため、人口・面積を元に基準財政需要額を算定する新型交付税制度への移行を提言する。

## 目次

### はじめに

## 第 1 章 道州制論議の整理

## 第 2 章 道州財政の持続可能性

- 第 1 節 財政の持続可能性という問題意識
- 第 2 節 財政の持続可能性の推定方法
  - 1. 財政の持続可能性という概念について
  - 2. 土居(2004)における都道府県財政の持続可能性推定方法
  - 3. 道州制における財政の持続可能性推定方法
- 第 3 節 都道府県財政の持続可能性
- 第 4 節 道州制移行後の持続可能性

## 第 3 章 歳出における規模の経済性

- 第 1 節 規模の経済性とは
- 第 2 節 規模の経済性に関する先行研究の整理
  - 1. 先行研究の整理
  - 2. 実証分析の視点の整理
- 第 3 節 規模の経済性に関する実証分析
  - 1. 特定化
  - 2. 推定結果
  - 3. 規模の経済効果の推定
- 第 4 節 まとめと次章の課題

## 第 4 章 地方消費税の増税の検討

- 第 1 節 地方税の検討
- 第 2 節 地方消費税の増税

## 第 5 章 主体的な財政運営のために

- 第 1 節 課税自主権について
- 第 2 節 財政調整制度について

## 第 6 章 政策提言

## 参考文献・データ出典

# はじめに

平成 18 年、第 28 次地方制度調査会において「道州制のあり方に関する答申（案）について」が提出された。道州制導入に向けての本格的な検討は様々な方面で行われており、日本経済団体連合会、道州制ビジョン懇談会などでも議論されている。

「道州制」という言葉、古くは大正時代から日本において議論されているが、昨今の道州制に関する議論は小泉政権における「三位一体の改革」に端を発する一連の地方分権改革から生まれたものである。現在、道州制は重要な政策課題として注目を集めており、道州の区割りや国から地方への権限移譲などについて踏み込んだ議論がなされている。

しかし、現在の道州制に関する議論では導入後における各道州の財政および財政制度などについてはあまり話し合われてはおらず、現状のスキームに則って道州制が行われた場合に各道州財政の持続可能性が保証できるか否かについては未だ明確な回答が出ていない。実際、単純に都道府県を廃止・統合しただけの道州制ではすべての道州において財政の持続可能性は保証されないという試算を我々は得ている。

日本の国家或いは地方自治体は 90 年代を中心に多額の財政赤字を抱え、その解消が喫緊の課題とされている。現在検討されているスキームでは、現行都道府県の債務をそのまま各道州が引き継ぐことを想定している。すなわち、道州制移行後においても財政赤字の解消は非常に重要な問題となることは自明である。

本稿での我々の目的は、道州制導入後における各道州財政の持続可能性の保証を実現することである。そして財政の持続可能性の保証を実現するにあたり各道州財政のプライマリーバランス黒字幅拡大を図るため、各道州の歳出・歳入の両側面に対する様々な改革案を提言する。

この論文では、現行の都道府県の行政権限をそのまま道州政府が担うことを前提にした議論を行っていく。しかし、当然ながら国から道州政府へのさらなる権限委譲があることを全く排除するものではない。そもそも現行の都道府県の行政権限をそのまま道州政府が担うことになったとしても、財政の持続可能性が担保できないようでは、道州政府は手厚い財源措置なしに、新たに国からの権限委譲の受け皿にはなりえないことは明白であろう。（無論、現在の国の財政状況からして、手厚い財源措置を特別に講じられる可能性はかなり低い。）その観点からしても、まずはこの論文で示した道州財政の持続可能性を確認することは、さらなる道州制導入に向けての地方分権改革のために必要な検証である。

# 第1章 道州制論議の整理

道州制については様々な議論が行われている。本稿における道州制とは、現行の都道府県を廃止した上で全国を10ブロックほどに再編し、より広い「道州」という自治体が広域行政サービスを提供する制度を指すこととする。

道州制論議は様々な政策論議の場において活発に行われているが、その背景として、現行の都道府県制度が時代にそぐわなくなってきたことが挙げられる。田村(2004)によると、都道府県制度改革の必要性を以下の4点にまとめている。

## 都道府県の区域と経済圏等との乖離・広域的行政需要への対応の困難性

交通通信の発展にもかかわらず、現在の区域は約120年にわたって基本的に不変である。したがって、広域的行政需要への対応の面で、現行の都道府県の区割りでは狭くなってきている。また、これはスピルオーバー<sup>2</sup>の議論に直結している。

## 市町村合併の進展と地方分権による新たな政府間関係の構築

分権化社会において必要な税財政基盤・行政体制等の整備のために、道州制の導入は有効であると考えられる。また、行財政運営の効率化、財政健全化、国に依存しない行財政運営の実現にも寄与すると考えられる。

## 財政危機への対処

規模の拡大によって行政のスリム化を図り、あるいは都道府県と国の出先機関との行政分野の重複を是正することによって、財政危機へ対処できる。

## 都道府県と市町村間の二重行政・過度の関与の解消

一定規模以上の市(特に大都市)と都道府県との間に二重行政の弊害や対立が見られ、非効率的な行政運営が行われている。また、大都市にとって都道府県の補完機能が不要となっている場合もあり、解決策として「特別市」制度や道州制があげられる。

このように現行の都道府県制度の限界を示唆したうえで、規模の経済性や重複行政・スピルオーバーの解消など様々なメリットを言及し、道州制導入が叫ばれている。また、第28次地方制度調査会の答申においても、これら道州制のメリットに触れた上で、具体的な道州への権限委譲についても深く議論が進められている。

しかし、道州制を導入した場合に各道州の財政について深く検討した議論は少ない。特に道州制導入後の各道州財政の持続可能性についてまで分析した議論はほぼ皆無である。

そこで第2章においては、現在問題とされる国及び地方の財政の持続可能性について検討した上で、各都道府県財政、各道州財政の持続可能性について分析を加えていくこととする。

<sup>2</sup> 地方公共財が、供給されている地域のみでなく他地域にもその便益が及ぶことをいう。その場合、地方公共財は過少供給の状態になってしまう。

## 第2章 道州財政の持続可能性

### 第1節 財政の持続可能性という問題意識

ここでは道州制の財政について財政の持続可能性という点から考えていく。

現在、国・地方ともに深刻な財政問題に直面しているのは周知の事実である。国の財政は赤字が拡大し、巨額の債務を負っている。地方も例外ではなく、逼迫した財政状況にある都道府県や市町村もある。そのような地方自治体の多くも巨額の債務を負っている。これら債務の巨大化が1990年代の財政政策によってもたらされたことは自明であり、ほとんどの地方自治体はこの債務が重荷となって厳しい財政運営を強いられている。2006年6月には北海道夕張市が財政破綻状態に陥ったと判明したことが最たる例であろう。この自らが発行した地方債の償還費とその利払い費は今後の税収で返済していかなければならない。もしも、自らの税収で自らが発行した地方債を将来にわたっても返済することが到底できないと判明されれば、その地方自治体は財政破綻状態にあるといえる。国が厳しい財政運営を強いられている現況においては、地方自治体が財政破綻状態に陥れば、国からの援助はあまり期待できない。債務返済を優先するため、強引な歳出削減が必要となり、行政サービスの著しい低下・廃止が起きる等、地域の住民の生活に著しい悪影響と重い負担を強いることになってしまう懸念がある。夕張市を例にとってみれば、財政破綻後、市関係の職員は大幅な減給か解雇、市民も住民税・固定資産税などの増税、ごみ処理の有料化、水道料金の値上げなどの重い負担を強いられている。これら行政サービスの低下により、市民も夕張市から転居し、さらに厳しい財政運営をしていかなければならない可能性も出てくる。

当然ながら、市町村に限らず都道府県も例外ではない。たしかに東京都や愛知県のように財政状況の富裕な都道府県もあるが、地方、特に過疎化が進む県では財政運営は非常に厳しく、地域に適した行政サービスの提供も難しくなっている。第3節で明らかにするが、現行の都道府県制度ではいずれ債務が発散し、財政破綻状態に陥る懸念が非常に高い。経済に多大な損失を与える財政破綻状態を避けるためにも、無限先の将来にわたっても財政の持続可能性が保証されるような制度設計を新たに構築していかなければならないのである。

また、短期的には財政破綻が起こらないとしても、財政の悪化は放置できない。その理由を公債が持つ性質として以下のように整理できる。

#### 財政の硬直化

財政赤字が拡大すれば、債務償還費とその利払い費は比例的に増大していく。そしてその増大分だけ、他の政策に充てるべき財源として使える金額が減少していく。これが財政の硬直化であり、インフラ整備・教育・福祉サービスといった地域に即した行政サービスの提供にも支障をきたすことになる。また、今後予想される少子高齢化社会において社会保障関連の支出が増大することを踏まえれば、現状のまま財政が硬直化した場合に将来の社会保障ニーズに応えられないという事態も懸念される。

### 世代間不公平

地方債の発行増は結局その地域の住民の現役世代から将来世代に対する負担の後回しであり、世代間の不公平を招いているともいえる。地方債による財源調達で有効な政策が打たれていれば将来世代にも利益があるだろうが、実際は無駄なインフラへの投資といった事例が多く、必ずしも将来世代の利益になっているとは言えない。

### 市場の信頼を失う懸念と地方債の食い逃げ効果

財政赤字が過度に拡大すれば、債務の持続可能性に市場関係者が疑念を抱く。「債務不履行」が起きるのではないかという懸念が広がり、地方債の保有リスクに市場が敏感になれば、利子率が安定的ではなくなってしまう、さらなる財政赤字の拡大を招く可能性がある。さらに地方債ならではの問題として、地方債の食い逃げ効果が挙げられる。地方債を発行して公共施設を建設し、その便益を受けた住民が、地方債償還のための増税が必要となる時期になると他地域に引っ越して、増税負担を逃れるという現象が起こりうる（土居（2007））。こうした受益と負担の乖離をできるだけ回避するためにも、財源を不必要に地方債に依存しないようにする必要がある。

### クラウディングアウト

公債が累増すると、市場の資金が公債購入に回る。その結果、市場の資本蓄積が減少して長期の利子率が上昇し、民間投資が抑制される可能性がある。この現象はクラウディングアウトと呼ばれている。

このように財政悪化それ自体も経済に悪影響を与える。財政悪化を放置しておけば、さらに公債残高が増え続ける。このような状況を見れば、財政がいずれ破綻するのではないか、という懸念が生じる。将来にわたって財政が破綻することなく運営されるかどうか、すなわち財政の持続可能性の問題は国・地方の根本を揺るがす問題である。道州制という制度を導入すべきか否か、どちらに拠ったとしても、最優先に考えるべき喫緊の課題が、財政の持続可能性なのである。

しかし、実際の道州制に関する政策論議の場ではこういった認識が全くなされていない。道州制ビジョン懇談会にせよ、第28次地方制度調査会にせよ、経団連にせよ、「権限委譲によって行政サービスは効率化され、歳出削減ができる」といった表面的な地方分権論に気をとられていて、財政の持続可能性という本質的な問題に対して真剣に向き合っていない。このような場では財政の持続可能性という問題意識が“欠落”してしまっている。道州制を導入したとしても、それまでの都道府県が抱えている巨額の債務は当然、各道州が引き継ぐことになる。確かに道州制を導入することによって、財政面では多大なメリットがあると思われる。しかし、都道府県から受け継いだこの巨額の債務を将来返済できる見込みがなければ、道州財政の持続可能性があるとは言えず、いつかその道州は財政破綻してしまうだろう。

現実の政策論議の場では、道州制は都道府県より地方分権が進んだ状態であるがゆえに、地域に即したより良い行政サービスを行うことができるとされている。地方分権を担う存在としての各道州が厳しい財政運営を強いられるような状態では、道州制改革も本末転倒である。道州制の下での財政が持続可能でなければ、改革の意味は無く、無論それらを「真の地方分権改革だ」とは到底言うことができない。財政の持続可能性の保証こそ改革の最優先に解決すべき課題であり、むしろ解決されたことが前提となって道州制導入の議論を進めるべきである。

そこで本稿では、まず( )現行の都道府県財政の持続可能性及び( )道州制導入後の道州財政の持続可能性を検証していく。そして、財政の持続可能性が保証されないならば、どのような制度設計を行えば財政の持続可能性が保証されるのかを検討する。このように財政面に焦点を当て、望ましい道州制改革の方向性を提言していきたい。



## 第2節 財政の持続可能性の推定方法

### 1. 財政の持続可能性という概念について

地方自治体の財政の持続可能性は、その地方自治体が現在抱える債務を将来にわたって滞りなく返済できる能力があるかどうかで判断できる。土居（2006）では、この債務の持続可能性について、『従来の財政運営を継続したまま政府資産売却などではなく、租税で償還することを前提として、将来のいずれかの時点において政府債務が発散しないならば、政府債務は持続可能とする。つまり、無限先の将来の政府債務残高は割引現在価値でみて、ゼロに収束すれば、政府債務は持続可能である。』としている。もしも、その地方自治体が現状の債務を将来返済できる見込みがなければ、財政の持続可能性があるとはいえず、いつか財政破綻してしまうだろうといえる。

また、財政を持続可能にする条件としては基礎的財政収支を指標にすることが多い。基礎的財政収支（プライマリー・バランス）とは「税収等から公債費を除く歳出を差し引いたもの」のことである。基礎的財政収支を財政の持続可能性の指標とすることは、カリフォルニア大学の Bohn 教授が導いたものとして知られている(Bohn(1998))。日本政府が国家財政において基礎的財政収支の均衡を 2011 年度に達成することを目標としている点でも、この基礎的財政収支という指標は財政を議論する上では欠かせないものとなっている。この基礎的財政収支が赤字ならば、税収で歳出を賄うことができず、不足分は公債を発行することになる（財政赤字）。一方で基礎的財政収支が黒字ならば、税収で歳出を賄うことができ、余剰財源は過去の公債の返済に充てることができる（財政黒字）。財政赤字の状態が長期に渡れば、やがて債務が到底返済できない額まで膨らんで持続可能でなくなってしまう、財政破綻状態<sup>3</sup>に陥る（債務が発散する状態）。そこで、Bohn(1998)では、前年度末公債残高対 GDP 比が上昇したときには、基礎的財政収支を改善させる（黒字化させる）財政運営をすることが財政の持続可能性の条件であるとしている。

国家財政の持続可能性を考える上では公債残高対 GDP 比を考えることが重要になるが、地方財政の持続可能性について検討するには必ずしも適切ではない。地方自治体はどの法律にも「破綻」の定義が存在しない。しかし、債務が膨張し償還費と利払い費が増大していけば、自治体の決済資金が滞る事態が懸念される<sup>4</sup>。このような事態は経済取引上、「破綻」しているといえる。そのため、地方財政の持続可能性においては、債務の膨張を食い止め、債務返済能力を確実に確保することが急務となっている。また、地方財政という限られたデータを扱うという点も考慮し、本稿では道州財政の持続可能性を土居（2004）における都道府県財政の持続可能性推定方法を参考に検討していくこととする。土居（2004）では Bohn（1998）の考えを応用し、基礎的財政収支黒字で政府債務を返済する能力があるかどうかを都道府県単位で考察している。無限先の将来に債務を完全に返済できていると保証できなければ、財政の持続可能性があるとは言い切れない。さらに鷲見・川瀬（2005）では土居（2004）の持続可能性の考えを踏襲し、都道府県が財政破綻の懸念が高まっているのにも関わらず、財政再建を先送りしている現状を示し、財政再建の必要を主張している。地方財政を考える

<sup>3</sup> この他に公債の問題としてはドーマーの条件という議論もある。持続可能になるためには名目 GDP が長期的に拡大する必要がある。財政悪化を防ぐために、公債残高の対名目 GDP 比は一定に保つ必要がある。ただ、その時に名目 GDP 成長率 < 名目金利であれば、基礎的財政収支が均衡していても公債残高比率は累増し、財政状況が悪化し続けてしまうのである。ただ、上記のようにボーンの条件ではドーマーの条件が成り立たない経済状態でも財政は破綻しない条件を示している。

<sup>4</sup> この代表例が夕張市である。収入に比して、償還費や利払い費等の支出があまりにも拡大して財政を維持できなくなってしまった。

上では現在抱えている債務を返済する能力があるかどうかを財政の持続可能性の重要な指標になっている。

## 2. 土居 (2004) における都道府県財政の持続可能性推定方法

まず、地方自治体が抱える債務を返済する際に指標となるのが、基礎的財政収支(プライマリー・バランス)である。基礎的財政収支は「税金等から公債費を除く歳出を差し引いたもの」のことである。地方財政での基礎的財政収支は、  
基礎的財政収支 = 地方税 + 地方交付税 + 国庫支出金 + その他歳入(地方債、繰入金を除く)  
- 投資的経費 - その他歳出(公債費、積立金を除く)

と定義できる。都道府県などの地方自治体が現在背負っている債務残高は将来の収入で償還することになるわけだが、この債務返済に充てる財源は基礎的財政収支から捻出される。この基礎的財政収支が黒字であれば税金を地方債返済に充てることができる。逆に赤字であるならば、さらなる地方債の発行により債務が増大していき、この状況が続けばその地方自治体はやがて財政破綻してしまうと言える(債務が分散する状態、持続可能ではない)。

そこで、純債務残高を基礎的財政収支で完済できるかどうかを分析していく。地方自治体の普通会計において純債務残高と基礎的財政収支は

- ・ 純債務残高 = 地方債残高 + 債務負担行為額 - 積立金残高 - 実質収支
- ・ 基礎的財政収支 = (歳入総額 - 地方債 - 繰入金)  
- (歳出総額 - 公債費 - 積立金 - 前年度繰上充当金)

と定義できる。

純債務残高は、負債から資産を引いた額になる。地方債残高はこれまでに発行した地方債発行額である。債務負担行為額とは現時点では地方債のかたちとして債務を負わないが、今後、地方債として返済が必要になる契約を結ぶことがあり、この行為に必要な金額のことを指す。財政に余裕がある年度は将来のためにその資金を積み立てることができるので、この積立金は資産と言える。実質収支は今年度の現金の収支であるので、黒字の場合は財源として使用できる。基礎的財政収支を地方財政の統計に置き換えていくと、上記の式になる。歳入から、地方債と昨年度決算からの繰入金を引いた額が税金等を含んだ一般歳入になり、一方で歳出から、地方債の償還費・利払い費を含んだ公債費と積立金と前年度の補填額である前年度繰上充当金を引いた額が一般歳出になる。この一般歳入から一般歳出を引いた額が地方財政における基礎的財政収支になるのである。

以上の定義を踏まえて、財政の持続可能性を推定するための式は以下の過程から導出できる。

地方自治体の予算制約式は

$$T_t + B_t - B_{t-1} = G_t + rB_{t-1} \text{ と表される。}$$

( $T_t$  は  $t$  期の税金、 $B_t$  は  $t$  期末の借入金残高、 $B_{t-1}$  は前期末の借入金残高、 $G_t$  は  $t$  期の一般歳出、 $r$  は借入金利率、基礎的財政収支( $S_t$ ) は  $S_t \equiv T_t - G_t$  とする) この式を代入・展開する。

$$(1+r)B_{t-1} = S_t + B_t$$

$$B_{t-1} = \frac{1}{1+r}(S_t + B_t) = \frac{1}{1+r} \left\{ S_t + \frac{1}{1+r}(S_{t+1} + B_{t+1}) \right\}$$

さらに 0 期から無限先の将来までを足し合わせていくと、

$$B_0 = \sum_{t=1}^{\infty} \left(\frac{1}{1+r}\right)^t S_t + \lim_{t \rightarrow \infty} \left(\frac{1}{1+r}\right)^t B_t \text{ となる。}$$

この式は 0 期を現在とし、現在の借入金残高（純債務残高）を将来の基礎的財政収支の割引現在価値で返済すると、無限先の将来には割引現在価値にして右辺第 2 項が残るということを示している。

基礎的財政収支がデータ対象年度平均のまま財政運営が変化しないとすると上記の式は

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \left(\frac{1}{1+r}\right)^t B_t = B_0 - \frac{\bar{S}}{r} \text{ と整理できる（}\bar{S}\text{ は基礎的財政収支の平均値。}r\text{ は }4\%^5\text{ と仮}$$

定する）。

$$B_0 - \frac{\bar{S}}{r} \text{（返済未完額の割引現在価値）} \tag{2.1}$$

がプラスならば、無限先の将来において依然として返済しきれない債務が残る。これは企業会計で言うならば「不良債権」であり、破綻状態にあると言え、当然、地方財政においても財政破綻状態にあると言える。

以上が土居（2004）における財政の持続可能性推定方法である。この考え方を踏襲・応用して道州制における財政の持続可能性を検討していく。

### 3. 道州制における財政の持続可能性推定方法

道州制に移行する試算のためのデータ<sup>6</sup>の年度は 2003～2005 年を用いる。2003～2005 年は日本経済が景気低迷期を脱し、税収が安定的に徴収できた直近の 3 年間であり、物価の変動幅も小規模で GDP デフレーター等で物価調整をしなくても影響はかなり小さいため、試算に用いる。本稿の試算はあくまで現行の地方財政制度下、経済状況で道州制を導入することを前提とし、国家財政への影響、経済変動の可能性は排除して考えている。道州制を現行制度下で導入すれば財政の持続可能性はどうなるのか、財政の持続可能性が保証されていなければ解決策は何か、という点を模索していくことがこの試算の目的である。

2003～2005 年の都道府県の基礎的財政収支（ $\bar{S}$ ）を計算する。

2005 年度末の純債務残高（ $B_0$ ）を計算する。

から、各道州の基礎的財政収支（ $S^*$ ）と純債務残高（ $B^*$ ）を試算する（道州制の区割りは第 28 次地方制度調査会答申の 11 州案による<sup>7</sup>）。ここから試算されたデータを(1.1)に当てはめる。ここでもし(1.1)式がプラスならば、それは純債務が返済できない「不良債権」になってしまったと言え、すなわちその道州は財政破綻状態に陥っていると言える。

無論、財政破綻してしまえば、地方分権の意味もなくなってしまう。そのような状態に陥らないために、あとどれくらいの基礎的財政収支の黒字（必要黒字 PB 額<sup>8</sup>）が必要かを計算する。これは債務が累増していかない安定した財政運営を道州は目指すべきであり、今までの巨額の債務を返済する目処をつけることで財政の持続可能性を高められるからである。

<sup>5</sup> 利子率を 4% と仮定した理由としては長期国債の利子率がおおよそ 2～3% 程度であり、そこに地方債のリスクプレミアムを 1% として合計 4% 程度が長期の地方債利子率となる（土居（2004））

<sup>6</sup> 求めるために必要な数値は公開されている資料（都道府県決算状況調）からデータを収集し、試算を行う。

<sup>7</sup> 道州の区割りについては、第 28 次地方制度調査会の答申で提示された『11 州案』を用いる。なお、『9 州案』・『13 州案』のいずれかをういたとしても、本稿における政策提言に影響はない。

<sup>8</sup> 返済未完額の割引現在価値をゼロにするために必要な基礎的財政収支の黒字額のこと。我々の造語である。

純債務を完全に返済した状態 ( $B^* - \frac{S^*}{r} = 0$ ) を目指す

式を展開すると

$$S^* = B^* \times r$$

ここで  $S^*$  = 現在のPB + 必要黒字PB額 となるので、

$$\text{必要黒字PB額} = B^* \times r - \text{現在のPB} \quad (2.2)$$

と整理できる。

以上から、必要黒字PB額が導出できる。ここから、財政が持続可能になるまで、どの程度の財政システム改革が必要か検討していくこととする。

### 第3節 都道府県財政の持続可能性

この財政の持続可能性推定方法を使用して、まずは道州制が導入されずに現行の都道府県制度がこのまま維持された場合を考えてみたい。土居(2004)では1997～2001年度の都道府県データを使用していたが、ここでは2003～2005年度の都道府県データを用いて財政の持続可能性を試算した。試算結果は以下の通りである。

表 1 各都道府県の返済未完額の割引現在価値

返済未完額の割引現在価値					
北海道	26,314,496	石川	4,816,894	広島	7,957,199
青森	7,056,852	福井	3,930,373	山口	5,735,447
岩手	7,283,633	山梨	4,195,898	徳島	4,570,230
宮城	5,692,915	長野	5,720,472	香川	3,794,802
秋田	6,764,997	岐阜	6,449,682	愛媛	5,366,848
山形	5,832,889	静岡	5,987,056	高知	4,806,383
福島	7,097,596	愛知	7,623,570	福岡	10,271,422
茨城	6,904,181	三重	4,561,748	佐賀	4,207,155
栃木	4,386,404	京都	6,497,789	長崎	6,855,877
群馬	4,620,578	大阪	12,741,408	熊本	6,221,750
埼玉	9,093,224	兵庫	11,154,462	大分	5,063,179
千葉	8,424,799	奈良	4,699,641	宮崎	5,761,435
東京	0	和歌山	4,932,852	鹿児島	8,337,105
神奈川	7,936,568	鳥取	3,652,277	沖縄	5,175,498
新潟	12,573,889	島根	5,766,911		
富山	4,279,416	岡山	5,709,566		
(単位：百万円)					
『都道府県決算状況調』(2003～2005年度)より計算					

「返済未完額の割引現在価値」とは現在、各都道府県が抱えている債務をその都道府県の基礎的財政収支の黒字額で返済していった結果、無限先の将来において残ってしまう債務を

割引現在価値に直したものである。つまり、この額がプラスの場合には、その都道府県は債務が返済できずに財政破綻状態に陥る懸念が非常に高いことを示している。

上の表 1 からは東京都以外の全道府県が将来において債務が残ることになる。経済が安定し、物価水準変動の影響も少なかった 2003～2005 年度の状況は少し楽観的なシナリオであるが、そのシナリオを用いてシミュレーションをしても都道府県の財政の持続可能性は全く保証できていない。これは基礎的財政収支が赤字であるために、債務が累増する一方である都道府県が多く、たとえ基礎的財政収支が黒字であっても巨額の債務は無限先の将来には返済しきれないということを示している。これでは現行の都道府県制度はいずれ財政破綻の懸念が高まり、何らかの手を打たなければ、制度を維持できなくなるであろう。

では、道州制の導入をすることだけで都道府県制度よりも財政の持続可能性の保証ができるのであろうか。第 4 節では、実際に道州制を導入した場合、財政の持続可能性がきちんと保証できるのかを分析する。

## 第4節 道州制移行後の持続可能性

実際に現在の都道府県が 11 州の道州制（表 2）に移行した場合の財政の持続可能性について考えていく。

以上に規定した財政の持続可能性推定方法を用いて、11 州案で道州制財政を試算してみると以下の表 3 と図 2～4（章末）のようになる。

表 2 『第 28 次地方制度調査会 答申』11 州案の区割り

11州案	
北海道	北海道
東北	青森県、岩手県、秋田県、山形県、宮城県、福島県
北関東	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、長野県
南関東	千葉県、東京都、神奈川県、山梨県
北陸	新潟県、富山県、石川県、福井県
東海	岐阜県、静岡県、愛知県、三重県
関西	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	福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県
沖縄	沖縄県

『第28次地方制度調査会 答申』より作成

表 3 11 州案における道州財政の試算

純債務残高		基礎的財政収支		返済未完額の割引現在価値	
北海道	5,978,363	北海道	-104,332	北海道	8,586,671
東北	7,624,132	東北	36,693	東北	6,706,799
北関東	8,208,951	北関東	102,718	北関東	5,641,001
南関東	14,120,654	南関東	382,815	南関東	4,550,271
北陸	5,228,613	北陸	-87,183	北陸	7,408,188
東海	8,742,573	東海	-12,567	東海	9,056,748
関西	12,260,475	関西	41,919	関西	11,212,500
中国	5,746,551	中国	-4,667	中国	5,863,218
四国	3,437,063	四国	17,112	四国	3,009,255
九州	8,960,630	九州	58,888	九州	7,488,430
沖縄	607,315	沖縄	6,702	沖縄	439,765
『都道府県決算状況調』（2003～2005年度）より試算（単位：百万円）					

「返済未完額の割引現在価値」は純債務残高を基礎的財政収支で返済したときに無限先の将来にわたって返済したとしても残ってしまう債務である。すべての道州において、プラスの数値を示している。財政の持続可能性は東京都を含む南関東州でも保証されていないことがわかる。しかも、北海道や北陸、東海、中国といった道州では、基礎的財政収支が赤字であるため、むしろ債務が増大してしまっている。都道府県が抱える債務を各道州が引き継いで、単に道州制に移行したのみでは、この債務を返済することはできない。このまま、道州制に移行すれば、財政破綻の懸念が非常に大きい。財政の持続可能性が高まる財政システム改革が必要となる。

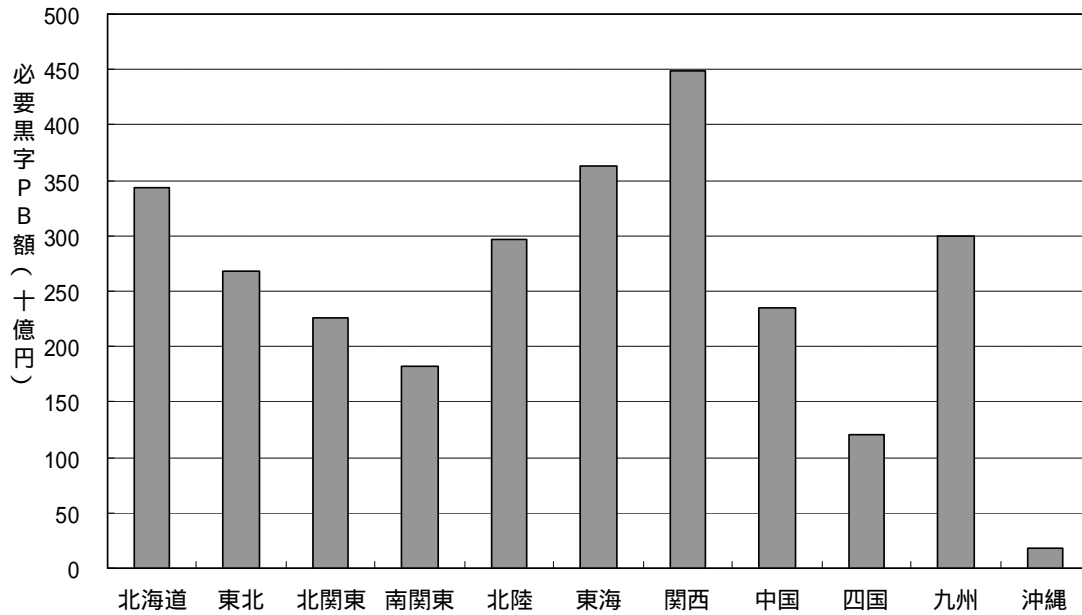
そこで、この返済未完額の割引現在価値をゼロにするために、つまり、財政の持続可能性を保証できている状態にするために各道州にあとどれくらいの基礎的財政収支黒字額が必要かを試算していく（必要黒字 PB 額）。

(2.2)式を用いて、試算すると以下の表 4 と図 1 にまとめられる。

表 4 各道州の必要黒字 PB 額（単年度）

必要黒字PB額	
北海道	343,467
東北	268,272
北関東	225,640
南関東	182,011
北陸	296,328
東海	362,270
関西	448,500
中国	234,529
四国	120,370
九州	299,537
沖縄	17,591
（単位：百万円）	

図 1 各道州の必要黒字 PB 額



これは単年度で北海道ならばあと 3435 億円ほどの増収が必要だということを示している。

しかし、道州制に移行した場合、現行の都道府県制度よりも歳出削減の余地は非常に大きい。道州制では歳出において規模の経済効果が大きく見込まれるからである。上の表 4 はその効果を見込んでいない。歳出削減が見込まれるなら、その分だけ財政の持続可能性は高まる。単に道州制に移行しても財政の持続可能性が保証できないと各道州が自覚していれば、自ら積極的に歳出削減に動き出すと期待できる。この点で財政の持続可能性の保証は道州に歳出削減の努力を促すインセンティブになっている。第 3 章ではこの歳出面における規模の経済効果がどのようなものかを検証していく。

また、財政の持続可能性を保証するためには歳入面の財政基盤の強化も必要になる。第 4 章では全道州一律の地方消費税増税を検討し、その上で規模の経済効果を織り込んで財政の持続可能性の保証を再度試算する。続いて第 5 章では道州に対する課税自主権の付与の検討を行い、全道州で財政の持続可能性が保証できる制度を模索する。

現行の都道府県制度では財政の持続可能性が危うい。そして、単に道州制に移行しただけでも財政の持続可能性は保証できない。しかし、道州制のメリットを最大限に活かすような制度設計を構築すれば財政の持続可能性は全ての道州で保証できるのである。このことを踏まえて、次章以降、詳しい制度設計について分析していく。

図 2 各道州の純債務残高

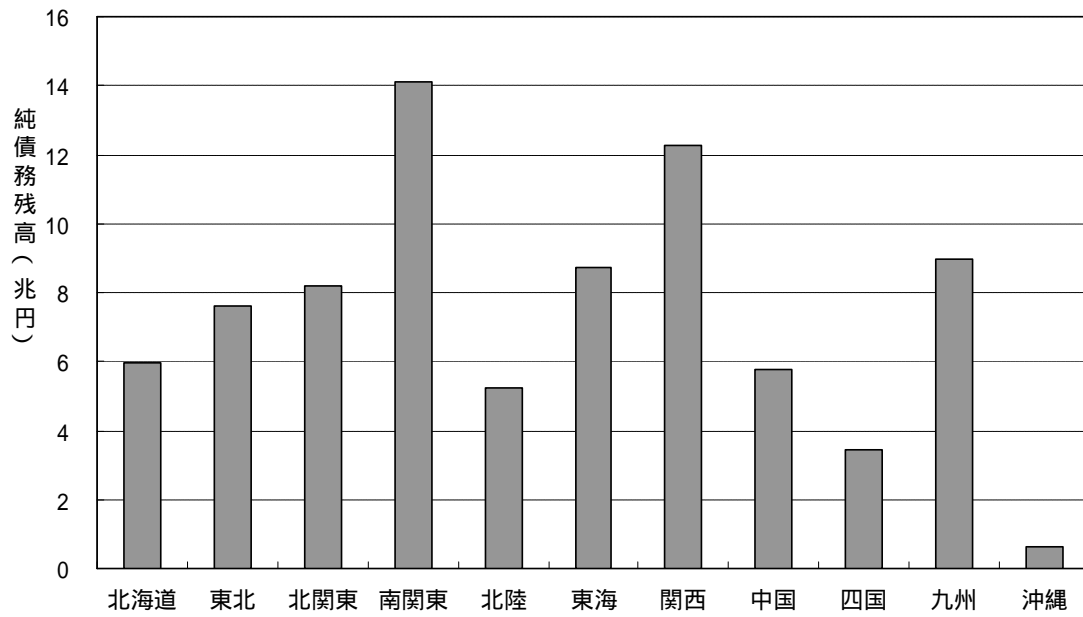


図 3 各道州の基礎的財政収支

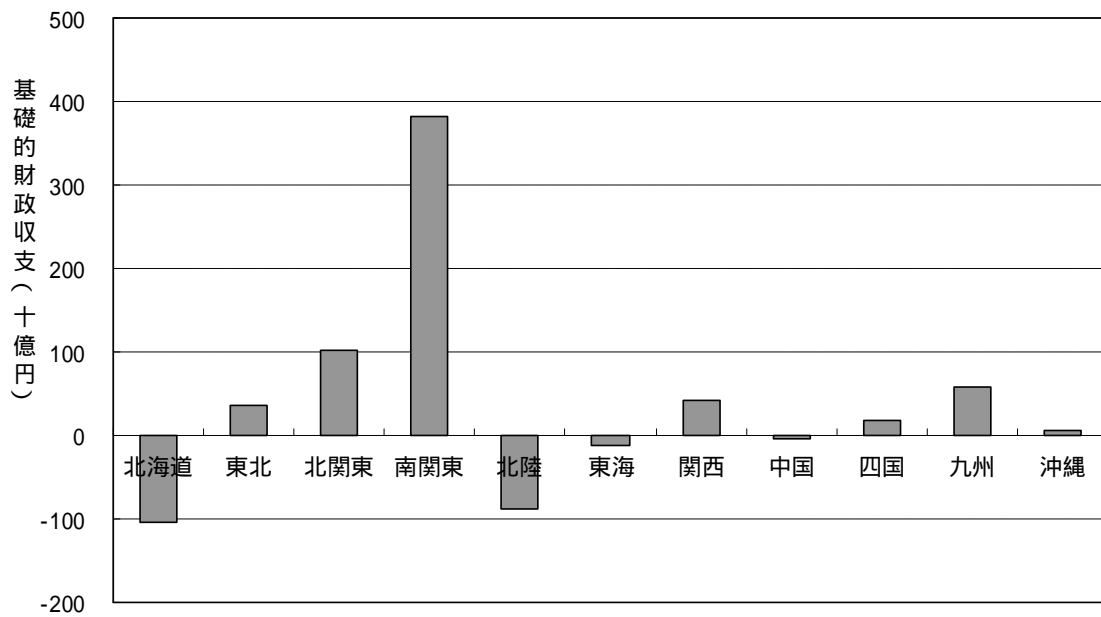
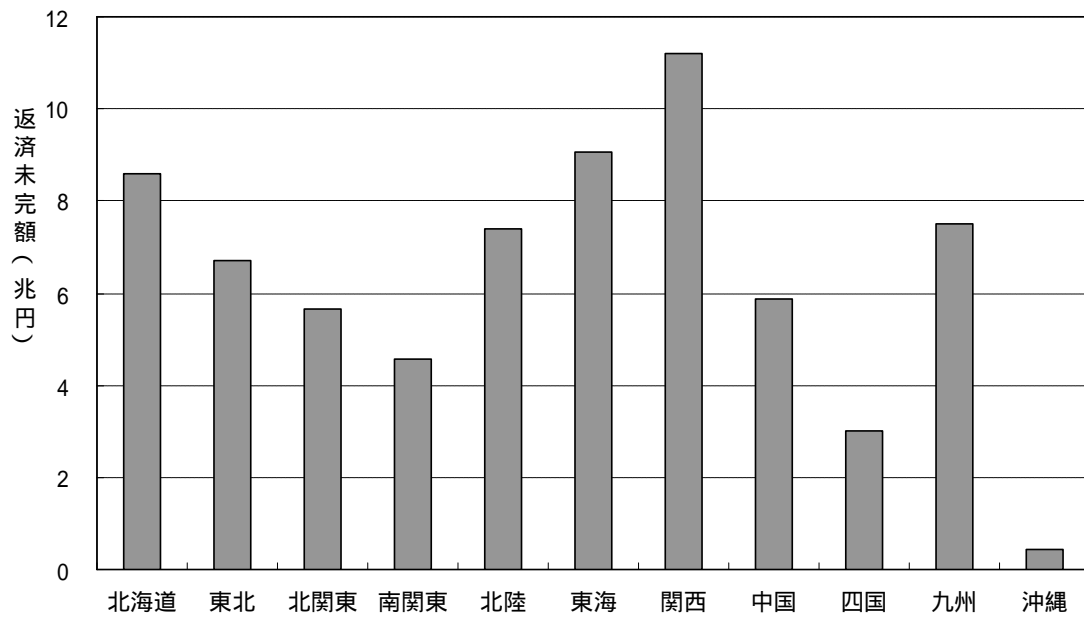




図4 各道州の返済未完額の割引現在価値



## 第3章 歳出における規模の経済性

前章では、現行の財政制度のまま道州制へ移行した場合、すべての道州において財政の持続可能性が保証されないことが確認された。財政が破綻しないような財政運営を行うためには、すべての道州は基礎的財政収支の黒字幅を増やさなければならない。つまり、財政の持続可能性を保証するためには、全道州は歳出削減あるいは歳入拡大をすることが必要なのである。

本章では道州制への移行に際して起こると考えられる歳出の削減、すなわち規模の経済性に焦点を当てる。現行の都道府県制から道州制へ移行する際、自治体の規模が拡大するために行政部門の整理・統合などが起こり、歳出が削減される可能性があるためだ。この歳出における規模の経済性を実証分析した上で、道州制導入に伴う歳出削減の推定額<sup>9</sup>を求める。そして得られた結果を本稿の問題意識である道州財政の持続可能性と照らし合わせて、次章以降の課題を考察する。

### 第1節 規模の経済性とは

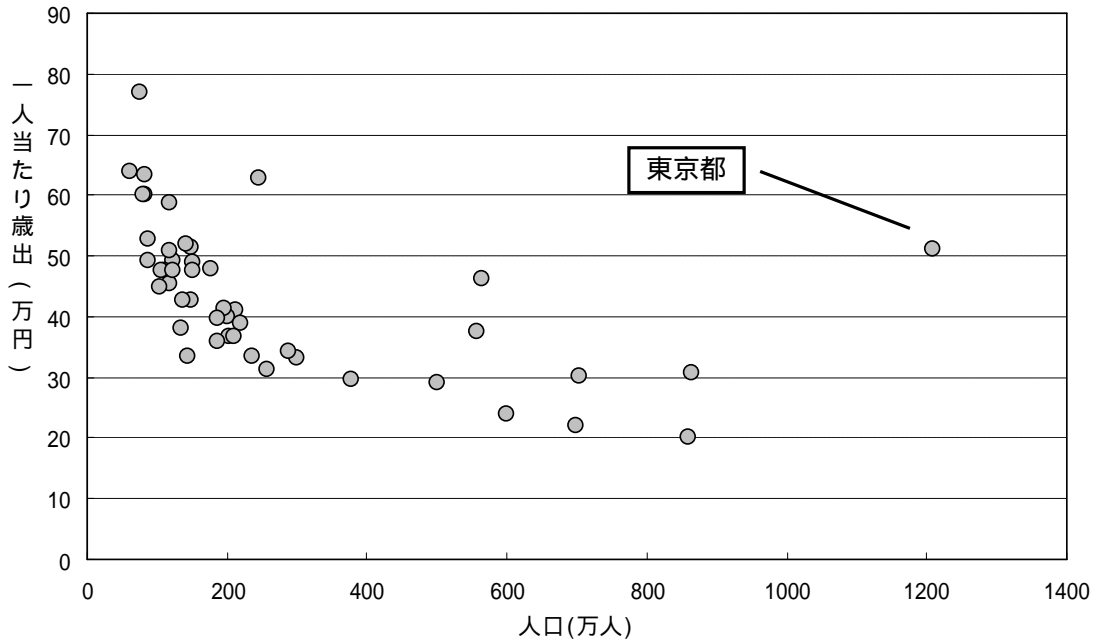
合併によって自治体の人口規模が拡大すると、歳出面において規模の経済性が働き、一人当たり歳出が低下するという考え方がある。行政サービスの提供に必要な施設が共有化され、人件費をはじめとする固定費が削減される可能性があるためだ。図 5 は縦軸に都道府県の一人当たり歳出を、横軸に人口規模をとった散布図である。この図からは、東京都を除いた場合<sup>10</sup>、人口規模が大きい自治体ほど一人当たり歳出が小さいという傾向が読み取れる。

たとえば、複数の都道府県が合併すれば、首長の人数は減り、議会も一つに集約される。さらに、総務、企画、財政等の行政管理部門も一本化することができる。その結果、それらに要する費用は削減でき、歳出が縮小するというわけである。また、河川の管理や道路整備などといった都道府県を越えて実施するような事業においては、府県間の連絡や調整にかかる費用が不要となる。加えて行政区域が拡大し行財政基盤が強化されるので、効率的な公共施設の配置や重点的な公共投資政策が可能になり、広域的な産業政策・環境政策を執ることができる。

<sup>9</sup> なお、ここでは道州制導入に際する初期費用については一切考慮しない。

<sup>10</sup> 東京都は制度上の違いにより、他の道府県よりも一人当たり歳出がかさんでいると考えられる。

図 5 都道府県の一人当たり歳出と人口の散布図



ただし、規模の経済性による歳出削減は必ずしも自然に発生するものではない。むしろ効率化に向けた自治体の努力が求められる点に注意が必要である。なぜなら、人員整理など痛みの伴う改革においては、歳出削減に向けた確固たる意志が自治体になれば達成されないからである。とりわけ、公務員は身分保障がされており、削減が進むかどうかは中長期の職員削減計画が磐石なものでなければならない。行財政を効率化させるためには、明確な改革ビジョンと入念に計画された改革のシナリオが必要である<sup>11</sup>。

この考え方に基づくと、道州制を導入することは広域自治体の歳出削減の可能性を含んでいると考えられる。道州制導入は自治体の人口規模を増やし、行財政基盤を拡充させる。そのため、歳出削減のための下地作りにつながるのである。もちろん、実際に削減できるか否かは自治体の努力に依るが、現状の逼迫した財政状況を見る限り、歳出削減の必要性は自明であろう。そういった点で、道州制導入を検討する際に、「規模の経済効果」がどの程度生じる可能性があるかを考慮することは重要なのである。

以下では、先行研究を参考に計量経済学的手法を用いて、道州制導入の歳出削減効果を試算する。まず先行研究の整理を行い、分析の方向性を検討する。そして回帰式を道府県データから推定し、人口や財政構造などが一人当たり歳出に対してどのような影響を与えているかを考察する。その上で、推定式を用いて各道府県や道州の推定歳出を求め、歳出削減額をシミュレーションする。そして、その結果を第 2 章で得られた持続可能性の試算結果と比較することで、次章以降における課題を提示する。

<sup>11</sup>自治体の歳出削減努力が実を結ぶような財政制度の設計も必要だが、この点についての詳細は第 5 章で述べる。

## 第2節 規模の経済性に関する先行研究の整理

### 1. 先行研究の整理

この節では、先行研究を批判的に整理・拡張することで、本稿で用いる広域自治体の歳出に関する回帰モデル及び、規模の経済性の分析方法を検討する。なお本章においては、人口規模およびその他の説明変数が一人当たりの道州歳出に対してどのような影響を及ぼすかについて検証し、そしてその上で道州制移行に伴う歳出削減額をシミュレーションすることが目的であるため、説明変数、フィットのよさ、シミュレーション方法といった観点から整理を行う。

市町村合併による歳出削減効果を扱った先行研究として、吉村(1999)、林(2004)などがある。

吉村(1999)は、市町村の一人当たり歳出を被説明変数とし、人口、人口の2乗を説明変数とする回帰式を用いている。そして合併前の自治体の歳出合計と、合併後の自治体の人口規模から得られる推定歳出とを比較することによって、歳出削減効果について言及している。この研究では、市町村の一人当たり歳出と人口との間に相関関係があることが示されている。ただ、自治体の歳出額が人口のみで説明できるとは考えづらい。自治体の歳出には面積をはじめとする地域環境要因<sup>12</sup>が影響を与えていると考えられるためだ。同じ人口規模で大きさの異なる二つ自治体を考えると、面積の大きな自治体のほうが余分に歳出を必要とするだろうと思われる。

林(2004)<sup>13</sup>では、小規模市部を対象に、一人当たり歳出を被説明変数とし、人口、面積を説明変数とする回帰式を推定している。推定結果から面積拡大の影響はあるものの、その効果は人口拡大の効果より小さいということを指摘したうえで、歳出削減額のシミュレーションを行っている。その際、合併前後の地域総歳出を比較しているのだが、歳出はいずれも予測値を用いている。この研究は自治体歳出と、人口、面積の関係性や歳出削減額のシミュレーションの仕方などといった合併効果の基礎的な視点を提供している。

一方、歳出削減の効果測定こそ取り扱ってはいないが、面積以外の地域環境要因を考慮した市町村の合併効果の先行研究として、林(2002)がある。

林(2002)では、地方公共財供給の理論モデルをもとに地方財政の費用関数の特定化を行い、市データを用いて推定することによって、市の一人当たり歳出は人口だけでなく、地域環境要因や行政サービス水準に影響されるということを指摘している。推定式では歳出を被説明変数にとり、被説明変数には公務員賃金、行政サービス水準、人口、DID人口比率<sup>14</sup>、昼間人口比率、15歳未満人口比率、65歳以上人口比率、総面積、DID面積比率、林野面積比率、耕作地面積比率をとっている。この研究において、市レベルでは人口規模とともに地域環境要因も地方歳出に影響を与えることが確認されたが、都道府県レベルの行政サービスにおいても混雑効果が観察されるか否かについての検討はなされていない。

州府制、道州制への移行に伴う規模の経済性に着眼し、都道府県の費用関数を扱ったものとして、田中・上村(2002)、大塚(2007)などがある。

田中・上村(2002)では、一人当たり費用関数を目的別に推定し、都道府県が12の州府制へ移行したときの歳出削減の効果を推定している。説明変数には人口の逆数、面積を用いて

<sup>12</sup> 歳出に影響を与える自然的、地理的、社会的な要因のこと。たとえば、自治体住民の年齢構成などがあげられる。

<sup>13</sup> 林(2004)の前半部では、歳出には面積以外の地域環境要因が影響しているということを、地方公共財と混雑効果のモデルを用いて理論的に示している。ただし、後半部で用いられた小規模市部においてはそのような地域環境要因の影響力は小さいとし、人口と面積のみで回帰している。

<sup>14</sup> did とは、人口集中地区(Densely Inhabited District) のことである。

おり、合併による人口増は歳出削減、面積増は歳出増加に影響する点を指摘している。そして、歳出削減額の理論値は総額で 14.7 兆円であると結論付けている。なお、費用関数は目的別で推定されている。しかし、中には決定係数が低いものもあり<sup>15</sup>、歳出削減のシミュレーションを行うにはフィットにかけている。正確な歳出削減の効果を推定するためには、推定式の決定係数は高いことが望ましい。

大塚(2007)では、理論モデルから推定式を導出し、都道府県の最小効率規模及び道州制移行に伴う規模の経済性を推定している。被説明変数に各都道府県の歳出額、基準財政需要額を、説明変数には人口、人口 2 乗、面積、DID 人口比率、昼間人口比率、15 歳未満人口比率、65 歳以上人口比率、可住地面積比率、東京ダミー、時間ダミーを置いた 2 通りの推定式を使用し、1980 年から 2000 年までの 5 年ごとのパネルデータを用いて推定している。それに基づくと、地域統合によって歳出額は全国で 9~15 兆円程度増加すると指摘している。この研究では説明変数に人口と人口 2 乗を置いていることから、ある一定の人口規模を超えると人口増に伴い一人当たり歳出が増加するということを意味している。しかし、実際の都道府県が行う広域的な行政サービスにおいて、人口増に伴って一人当たりの都道府県歳出が増加するかどうかは疑問である。また、この研究で用いられている説明変数のうち、数々の比率の項は、林(2002)で用いられた比率の項とは異なり、いずれも  $\ln(\text{人口})$  がかけられている。したがって、純粋な意味での比率ではないことに注意が必要である。

以上の先行研究を踏まえると、本稿の分析では「歳出削減のシミュレーション方法」「人口の 2 乗項」、「都道府県レベルの行政サービスにおける混雑効果」をどう扱うかについて検討する必要がある。

## 2. 実証分析の視点の整理

以下では、まず実証分析をするにあたって、東京都をデータから省くことを述べる。そのうえで、先行研究の整理を受けて、シミュレーション方法、人口の 2 乗項、混雑効果についての本稿でどう位置づけるか検討する。そして先行研究では触れられていない、歳入に対する事業所数、財政構造の影響について言及する。

最初に東京都をどう扱うかについてであるが、先行研究になら<sup>16</sup>本章では東京都を除いた 46 道府県のデータを用いる。東京都は不交付団体<sup>17</sup>で超過財源が生じており、標準税率以下に減税できない分、その超過財源が歳出増圧力になっている。そのため東京都の行政サービス水準が過度に膨らんでいると考えられる。たとえば、就学前の乳幼児を対象にした医療費助成が全国的に行われているが、東京都 23 区内ではその対象を中学 3 年生にまで広げようという動きが活発である。こうした政策は、豊かな財源があつてこそ実現できる。このような不交付団体特有の住民還元政策の結果、一人当たり歳出が人口規模に対して過度に膨らんでいると考えられる。こうした点から、東京都をデータに含めることは不向きだと思われる。

歳出削減のシミュレーションを行っている先行研究では、その方法について概ね一致している。都道府県の歳出の合算と道州の歳出推定値を比較するという方法である。本稿においても先行研究を踏襲し、同様のシミュレーション方法を用いる。

<sup>15</sup>たとえば、議会費、産業振興費の補正  $R^2$  は 0.935、0.807 と高かったものの、総務費の補正  $R^2$  は 0.658 警察費の補正  $R^2$  は 0.09 であった。

<sup>16</sup> 田中・上村(2002)では制度上の理由により東京都を除いており、大塚(2007)では東京ダミーを説明変数に加えてそれぞれ推定を行っている。

<sup>17</sup> 推定では平成 17 年度データを用いるが、その時点の道府県において東京都は唯一の交付税の不交付団体であった。なお、平成 18 年度では法人二税の税収が増加した愛知県も不交付団体になった。

次に説明変数について検討する。先行研究によっては、人口のみならず、人口の2乗も説明変数として人口の最適規模を求めている場合がある。一人当たり歳出と人口を軸にとったグラフにおいて、市町村データの散布図ではU字型の曲線が観測されることはよく知られている。そのため、説明変数として人口2乗項を置くことは説得的である。しかし、都道府県データについては図5からもわかるように、東京都を除くと明確なU字型曲線は観察できず、むしろ右下がりの傾向が読み取れる。このように、人口増に伴う一人当たり歳出の増加が観察されていないにもかかわらず、理論モデルから導出されたという理由のみでこのような推定式を置くことは説得性にかけてと思われる。したがって、本稿では人口についての説明変数は1乗の項のみとし、2乗項は説明変数に加えない。

都道府県レベルにおける混雑効果だが、これらについては道府県データを用いて林(2002)とほぼ同様の推定を行った結果、ほぼ全ての変数が有意に推計されないという結論が得られた<sup>18</sup>。したがって、都道府県レベルの行政では混雑効果は起こるにしてもほとんど影響力を持たないものと捉え、本稿での地域環境要因は面積のみとする。

さて、取り上げてきた先行研究では、説明変数として人口が含まれていたが、事業所数が含まれているものは見受けられなかった。しかし行政サービスの多寡に影響を与えるのは住民だけではなく、法人も同様だと考えられる。実際行われている行政サービスに目を向けると、事業所が必要とするサービスが多く存在している。たとえば、事業所数が多い自治体では産業振興費等といった行政サービスの需要が大きいと考えられる。したがって、本稿では事業所数も歳出に影響を与えていると考える。

財政構造の影響については、わが国の地方財政制度には地方が国に依存するような仕組みが潜んでいることが先行研究で指摘されている。地方交付税や国庫支出金はその最たる例であり、赤井・山下・佐藤(2002)では交付税制度にはインセンティブ問題<sup>19</sup>が潜んでいることについて重要な指摘を行っている。この研究では、確率的フロンティア・アプローチを用いた実証分析の結果、地方交付税が自治体にソフトな予算制約の状態をもたらし、費用最小化インセンティブを阻害していることを明らかにした。さらに、交付税への依存度が大きい自治体ほどそのような阻害の影響が大きく、非効率な財政運営を行っているという点も指摘している。したがって、現行の制度を前提として歳出額を推定する場合、ほぼ全ての都道府県が交付税の交付団体であることを勘案すると、人口や面積のみならず、財政構造も考慮する必要があると考えられる。

したがって、自主財源以外の歳入への依存の大きさが自治体の歳出に影響を及ぼしていると考え、推定式を導出する。

## 第3節 規模の経済性に関する実証分析

### 1. 特定化

以下では、都道府県行政において混雑効果は発生しないと仮定した上で、林(2002)をベースに推定式の特定化を行う。

<sup>18</sup> 上述の林(2002)で用いられた説明変数から、データの制約上、「行政サービス水準」を除いた回帰モデルを用いて最小2乗法による推定を行った。2000年度のデータを用いた場合、65歳以上人口比率が5%未満で有意、林野面積比率が1%未満有意で、他の比率に関する説明変数はいずれも10%有意水準で棄却された。

<sup>19</sup> 赤井・山下・佐藤(2002)によると「インセンティブの低下を生み出す非効率性」のこと。自治体がソフトな予算制約の状態に陥っていると指摘している。

林(2002)では、コブ=ダグラス型の歳出関数

$$C = \phi n^\alpha a^\beta \quad (3.1)$$

を想定し、対数を取ることで推定式を特定化している。(ここで、 $C$ は歳出、 $n$ は人口、 $a$ は面積を表す。) 前述の通り、事業所数も人口と同様に一人当たり歳出に影響を与えると考えられるので、本稿では事業所数  $o$  も右辺に含める。

$$C = \phi n^\alpha a^\beta o^\gamma \quad (3.2)$$

ただ、先述のとおり現行の道府県財政は大きく国に依存しソフトな予算制約の状態にあることを考慮すると、財政構造の違いも歳出に大きく影響していると思われる。

したがって、本稿において係数  $\phi$  の部分が総歳入に占める地方税収の割合に影響されると仮定し、

$$\phi = \theta r^\eta \quad (3.3)$$

であらわせる<sup>20</sup>と考える。  
そして、これを(3.2)式に代入し

$$C = \theta r^\eta n^\alpha a^\beta o^\gamma \quad (3.4)$$

を得る。  
(3.4)式の両辺を  $n$  で割ると、

$$\frac{C}{n} = \theta n^{\alpha-1} a^\beta o^\gamma r^\eta \quad (3.5)$$

となり、一人当たり歳出が得られる。

そして(3.5)式を線形変換し、 $\alpha' = 1 - \alpha$ 、 $\ln \theta = A_0$  とおいた次のような回帰式モデルを用いる。

$$\ln \frac{C_i}{n_i} = A_0 + \alpha' \ln n_i + \beta \ln a_i + \gamma \ln o_i + \eta \ln r_i + u_i \quad (3.6)$$

[ $c$ : 歳出、 $n$ : 人口、 $a$ : 面積、 $o$ : 事業所数、 $r$ : 歳入に占める地方税収比率、 $i$ : 道府県]  
なお、推定方法は最小二乗法を用いる。

データに関しては、東京都を除いた平成 17 年度の 46 道府県のクロスセクションデータを用いる。東京都を除く理由は前述のとおりである。データの出典は表 5 に示した。事業所数のみ平成 16 年度のデータで、それ以外は 17 年度のものを用いる。データ制約上の理由<sup>21</sup>により、パネルデータではなくクロスセクションデータを用いる。

<sup>20</sup> 推定の結果、有意水準 1% 未満で有意な結果が得られた。

<sup>21</sup> 事業所数は毎年発表されているわけではなく、複数年比較ができない。なお事業所数を一定とし、それ以外を 01 年度から 05 年度のプールデータを用いて、推定を行ってみたところ、全ての変数において有意水準 1% 未満で有意な結果が得られた。

表 5 データの出典

変数	定義	出典	年度
c 歳出	歳出	『都道府県決算状況調』	2005
n 人口		『住民基本台帳に基づく全国人口・世帯数表』	2005
a 総面積		『全国都道府県市区町村面積調』	2005
o 事業所数	従業者規模別事業所数・民営総数 全産業	『事業所統計調査報告』	2004
r 地方税収比率	地方税 ÷ 歳出総額	『都道府県決算状況調』	2005

## 2. 推定結果

上記の方法で推定を行った。推定結果については以下の表 6 に示す。

面積以外の t 値はいずれも有意水準 1% 未満で有意な結果を示している。なお、面積の P 値に関しても 0.12 であり、説明力が著しく低いというわけではない。また、自由度修正済み決定係数は 0.907 であり、推定式の説明力に問題はないといえる。そして、 $\ln \cdot n$  の係数が負であることから、人口規模が増加するにつれて一人当たり歳出が減少することが読み取れる。すなわち、人口増加によって歳出における規模の経済性が働いていることが確認できる。

また、面積や事業所数は、係数の符号がプラスなため、一人当たり歳出の増加要因になると見られる。一方、地方税収の比率が高いほど一人当たり歳出が減少するということを推定結果は示唆している。この結果は、自主財源だけではまかないきれず交付税などに大きく依存している自治体では一人当たり歳出が大きいということであり、先に述べた先行研究の内容、すなわち地方自治体はソフトな予算制約の状態にあるという指摘に反しない結果が得られた。この点についての言及は第 5 章で行う。

また、面積の P 値が比較的高かったので、念のため(3.6)式から面積を除いた場合(3.6a)についても同様の推定を行ってみた。結果は表 6 に示す。いずれの変数も有意であった。



表 6 推定結果

		(3.6) 係数 (t-値) (P-値)	(3.6a) 係数 (t-値) (P-値)
定数	$A_0$	0.5704 (1.0753) (-0.289)	0.4923 (0.915) (-0.365)
ln (人口)	$\alpha'$	-0.5592 (-5.275) (0.0000)	-0.5576 (-5.165) (0.0000)
ln (面積)	$\beta$	(0.0369) (1.605) (0.1161)	
ln (事業所数)	$\gamma$	0.4925 (4.344) (0.0001)	0.5194 (4.548) (0.0000)
ln (地方税収比率)	$\eta$	-0.4958 (-7.893) (0.0000)	-0.5576 (-9.737) (0.0000)
観測値数		46	46
自由度		41	42
決定係数 $R^2$		0.9156	0.9103
自由度修正済み $R^2$		0.9074	0.9039
総分散		3.5472	3.5472
誤差の 2 乗和		0.2994	0.3182

### 3. 規模の経済効果の測定

次に、この推定式を用いて道州制に移行した場合の各道州の歳出を推定する。道州の区割りについては、前章と同様に第 28 次地方制度調査会の答申で示された「11 州案」を用いる。

具体的な推定方法についてだが、林(2004)や大塚(2007)を参考にし、以下の方法で行う。

- ( ) 現行の都道府県データを積算することによって、各道州政府の人口規模や面積、地方税収の割合、事業所数を求める。
- ( ) それらを推定式に当てはめることによって、各道州の一人当たり歳出の推定額を求める。
- ( ) 一人当たり歳出に人口を乗じることによって推定歳出を得る。
- ( ) 旧道府県の推定歳出を道州ごとに積算した額から、推定歳出を差し引くことによって、各道州における歳出の規模の経済効果を測定する<sup>22</sup>。

<sup>22</sup> 吉村(1999)では、( )において道府県の実際の歳出データを区割りごとに積算したものと各道州の推定歳出を比較している。この方法だと、現行の道府県の実際の歳出と推定歳出との間の誤差も削減効果に含まれてしまう。そのため、本稿では以下で示すとおり推定値同士を比較し歳出削減の効果をシミュレーションする。なお、吉村(1999)の方法でシミュレーションした場合、歳出削減の総額は 1.9 兆円となり、歳出削減のみで持続可能性が担保される道州は関西州と四国州のみで、他の道州では担保されなかった。

なお、地域環境要因を加味するため、使用する推定式は面積を含めた方の推定式(3.6)を用いる<sup>23</sup>。

ただし、南関東州については東京都を除いた3県(千葉、神奈川、山梨)のデータを用いて測定する。東京都を除いた理由は、前述のとおり東京都は一人当たり歳出が多く、また制度的にも他の道府県と比べて異なっており、道府県歳出の推定式(3.6)で東京都の歳出を説明すると大きな誤差が生ずるためである。したがって、南関東州に東京都が加わることを考えると、南関東州における規模の経済性は以下の結果よりもさらに削減が進む可能性があると思われる。

シミュレーションの結果は表7に記した。この表の右列が規模の経済性による歳出削減額である。沖縄と北海道それぞれことも合併せず規模の経済性は働かないため、ここではゼロとする。他の道州においては歳出が削減できる可能性があるという結果が得られた。歳出削減の総額は1.5兆円で田中・上村(2002)で推定された12府州制移行に伴う歳出削減14.7兆円よりもかなり小さい。田中・上村(2002)では人口の逆数が変数に取られていたこと、そして本稿の回帰式には財政構造、事業所数が含まれており、それらの歳出に与える影響が大きかったことが原因として考えられる。

ところでこの推定結果を一見すると、中央集権の方が望ましいのではないかという反論が予想される。なぜならば、11の道州政府が地方公共財を供給するよりも中央政府が一括して地方公共財を供給するほうが、人口規模が大きく、一人当たり歳出が少なくなるためである。しかしそのような中央集権型の場合だと、地域住民のニーズに対応しづらいという根本的に解消し得ないデメリットがある。また、税負担と便益の及ぶ範囲に不一致が生じる。地方公共財<sup>24</sup>を政府が供給する場合、住民が地方公共財に対して支払う税負担と、それによって受ける便益とが一致しているべきであるという経済学的根拠はオーツの地方分権定理によって説明されている。その点、道州制論議において議論されている区割案は、第一章でも述べたとおり広域行政サービス供給の観点からも検討されており、税負担の範囲と便益の範囲とが一致しているものと考えられる。したがって、地方公共財は国ではなく、道州などの地方自治体が供給するほうが望ましい。

表7 規模の経済性による歳出削減推定額

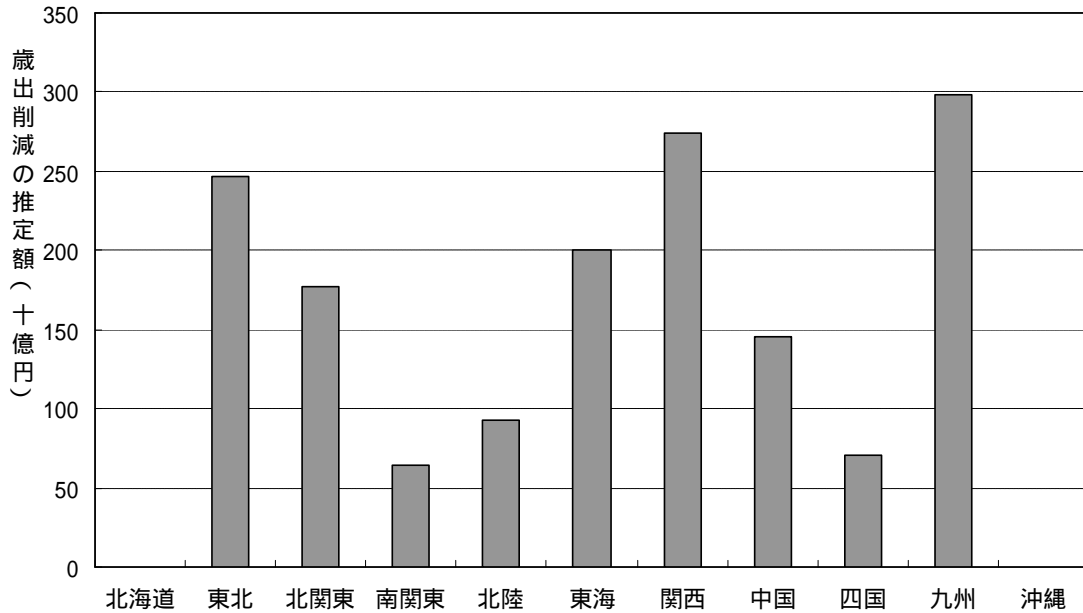
	歳出総額	推定歳出	歳出削減の推定額
北海道	2,460,970	2,460,970	0
東北	4,443,578	4,196,884	246,694
北関東	5,029,383	4,852,610	176,773
南関東	3,549,443	3,485,532	63,912
北陸	2,614,122	2,520,969	93,153
東海	4,509,737	4,309,145	200,591
関西	7,066,021	6,792,201	273,820
中国	3,199,170	3,053,486	145,684
四国	2,042,734	1,971,743	70,990
九州	5,618,055	5,319,230	298,825
沖縄	686,536	686,536	0
計	41,219,749	39,650,468	1,569,282

単位：百万円

<sup>23</sup>面積を含めない推定式を用いて同様のシミュレーションを行った場合、総額で2.3兆円の歳出が削減されるという結果が得られた。しかし、この結果は全ての道州の持続可能性を保証できるほどの結果ではなく、4章以降の流れに反するものではない。

<sup>24</sup>「便益が限られたある地域内のみ及びが、その地域の中では非排除性と非競争性が成り立つ財」(土居(2004))

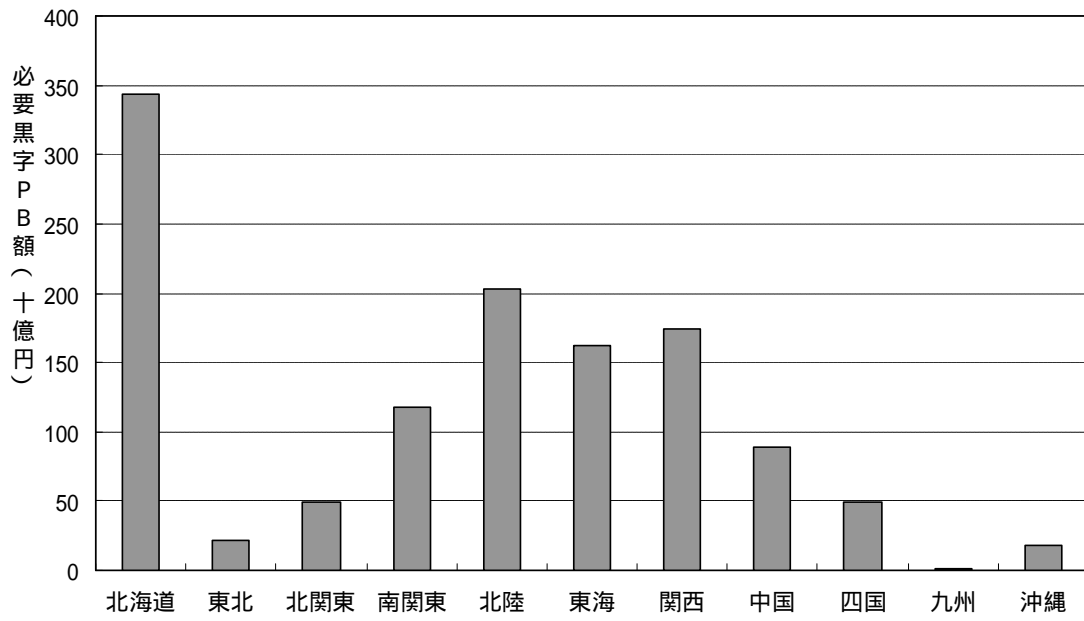
図 6 各道州の歳出削減額の推定額



## 第4節 まとめと次章の課題

以上、第 3 章では道州制導入に際して働く規模の経済性について取り扱った。実証分析によって、規模の経済性による歳出削減は全国で 1.5 兆円に及ぶという試算が得られた。この結果を第 1 章で求めた必要黒字 PB 額と比較すると、図 7 で示したとおり、いずれの道州においても後者のほうが大きい。つまり、歳出削減のみでは道州財政の持続可能性を保証できないことがわかる。したがって、本稿で掲げる問題意識の解決、すなわち持続可能性を保証するためには、全ての道州において財政基盤の拡充が必要であるといえよう。このような結果を踏まえて、第 5 章では地方税の増税による道州財政の基盤強化を検討する。

図 7 必要黒字PB額（規模の経済効果含む）



## 第4章 地方消費税の増税の検討

### 第1節 地方税の検討

本稿ではこれまで、道州の財政破綻を懸念し、財政の持続可能性を重んじてきた。そこで道州制には道州財政の持続可能性の保証が喫緊の課題であるとし、歳出面から規模の経済効果を推定した。その結果、歳出削減だけでは持続可能性が保証できないと判明した。

ここではその財政の持続可能性を保証するために、歳入面から道州制の理想的な税制システムを模索する。そこで地方消費税の増税(道州制導入に伴う理想的な税制システム)を考えるにあたっては、第3章で得られた必要黒字PB額を参照しながら、道州財政の持続可能性の保証を目指す。

地方自治体が自立的に運営し、施策を主体的に展開するためには、自治体の財政基盤を強化し安定的にしなければならない。地方税の増税には応益性を考慮しつつ、税収の安定性を供えた税が望ましい。そこで我々は地方税の基幹税である地方住民税、固定資産税、地方消費税の3税を検討していく。

地方消費税は、財の価格に対して一定割合を課税する従価税である。公共経済学では、一般均衡分析<sup>25</sup>を用いれば、一般消費税(どの財にも同率で課税する消費税)は、税率が一定であるため財の価格比が変化しない。そのため、代替効果<sup>26</sup>は起こらず所得効果<sup>27</sup>のみ生じる歪みのない中立的な租税である。一人当たり税収額を比較すると、表8より3税の中では最も格差が小さい。また増税により消費意欲が減退するとは言っても、増税前の駆け込み需要を考慮すれば、消費量の増減はある程度相殺されると考えられる。生活に必要な消費である基礎消費の部分は安定的であるため、消費意欲の減退をそれほど重要視する必要もない。したがって、税収も安定的であるといえる。また、実務的な側面から考えると最も徴税コストが低いのは、地方消費税であると考えられる。

固定資産税は、家計に対する税額を、その家計の所得や資産、消費などいかなる経済活動にも比例させない一括固定税の一つである。主に、不動産(土地)に課税し税率も一定であるため、所得効果のみで歪みが無い。固定資産税は市町村税であり、市町村税収額の45.3%を占める。また表8から分かるように、全国平均を100とし人口一人当たりの税収額を比較してみると、最も大きい東京都が150.8、最も小さい沖縄県が62.5で約2.4倍の格差がある。さらに課税対象の土地に着目すると、その面積はほぼ不変なので税収が安定的である。

<sup>25</sup> ある財の課税効果が他の財の消費量に与える影響を考慮して分析すること(財が複数ある市場の価格と需要量の決定)。反対に、他の財に波及する効果はないと仮定して分析する手法(一つの財市場における価格と需要量の決定)を部分均衡分析という。

<sup>26</sup> 所得効果とは、価格変化(ここでは課税による)がもたらす実質所得の変化による消費量の変化である。

<sup>27</sup> 財の相対価格(物品税のように税率が異なる場合)の変化による消費量の変化。

固定資産税に関しては、まず道州でも課税できるような制度<sup>28</sup>への変更が必要になるが、増税の利点は二点ある。第一に、前述したように税収の安定性が優れていること。第二に、増税への抵抗感が比較的小さいということである。

地方住民税は、都道府県の税収入額を占める割合が 23.5%である。固定資産税と同様に表 8 の人口一人当たりの税収入額比較では、最も大きい東京都が 178.8、最も小さい沖縄県が 53.7 で、約 3.3 倍の格差がある。また地域社会の費用を住民がその能力に応じ、広く負担するという独自の性格を有する。また、行政サービス提供の受益に対する負担として、対応関係が明確に認識できる。

住民税の増税の利点は、受益と負担の関係が明確であり、住民の理解が得られやすいことが挙げられる。特に、現行の都道府県 1000 円、市町村 3000 円という住民税均等割の部分については、一人当たりの国民所得の伸びを勘案すると低水準に留まっていることから、個人の税負担の動向にも考慮を払いつつ、増税を検討すべきである。更に、一般の住民は法人よりも移動コストが大きいと、自治体間の人口移動のひずみは比較的小さいだろう。また住民税均等割は所得に依存せず課税できる。

表 8 一人あたり税収入額の比較(全国平均を 100 とする)

	最大	最小	格差
地方住民税	東京都178.8	沖縄53.7	約3.3倍
固定資産税	東京都150.8	沖縄62.5	約2.4倍
地方消費税	東京都146.0	沖縄73.3	約2.0倍
(平成19年度 地方財政白書より作成)			

以上、地方消費税、固定資産税、地方住民税の 3 税を検討した。本稿の目的は、道州財政の持続可能性を保障する制度設計を構築することである。なぜなら、第 2 章でも述べたように、道州制は地方分権の受け皿として期待されているがゆえに、それが円滑に機能するよう道州財政の持続可能性の保証が求められているからである。したがって、地方分権を担うのは国と道州の双方であり、道州財政の持続可能性はその双方の働きによって保証されなければならない。地方分権だからと言って、ただ単に道州へ実質的な課税自主権を移譲するだけではなく、各道州が財政の持続可能性の保証を目指して課税自主権を行使しやすいように、国がそのスタート地点をボトムアップすることは必要な政策だと考えられる。そのためには、全国一律で増税し道州の財政基盤を強化し安定させなければならない。この考えから 3 税を比較検討すると、固定資産税と地方住民税については、行政サービスに対しての負担という応益原則の考えから、道州が実質的に課税自主権を行使できるようにし、各々が増税することが望ましい。地方政府が行う行政サービスとは、純粹公共財ではなく、サービスの受益の範囲が限定された地方公共財であるためだ。各道州が課税自主権を行使して財政の持続可能性を保障するのが適切であるということだが、このことについては第 5 章で詳しく述べる。

反対に、地方消費税は、全国一律で増税しなければならない。なぜなら消費という人間の活動は、消費者の居住地のある自治行政区内に限られたものではなく、流動性のある活動であるため、地方自治体毎に課税自主権を行使して課税するのは適切ではない。尾崎(2002)では『税を負担する消費者と地域との関連性がとらえにくく、一般的に応益性の面で地方税に適しない』としている。さらにこの理由としては、地方自治体毎に税率を決定すると、自治体間の税率の差が課税ベースの移動を引き起こすという地域間競争を招き、極端な

<sup>28</sup> 現行では市町村税であり、都道府県税収には含まれない。

場合、減税競争にいたる恐れがあるからだ。地方消費税は自治体の境界でいわゆる国境課税ができないため、均衡税率がゼロに向かう税目である。ゼロになるように税率が向かう理由としては、吉田(2002)では、「各自治体が独自の税率を設定すれば、直接原価に影響のある消費税率が最も低い地域に企業立地が進むことになる。となると競争によってゼロとなる。」としている。また重要なのは、課税自主権を行使して減税競争にいたれば、税収が減少してしまう。そして結果的には道州の必要黒字 P B 額は増額してしまうため、財政の持続可能性の保証からは遠ざかってしまうのである。したがって、固定資産税、地方住民税には実質的に課税自主権を行使できるようにし、道州の財政基盤を安定化し強化するには、全国一律で増税する地方消費税が相応しいだろう。

## 第2節 地方消費税の増税

第 1 節では地方税を比較検討し、道州の財政基盤を拡充するには地方消費税を全国一律で増税することが相応しいと判断した。ここではその地方消費税をどの程度増税するべきか試算していく。増税幅は、必要黒字 P B 額を参照し、国民の理解が得られやすく且つ道州財政の持続可能性の保証の両方が釣り合うような増税幅を検討する。

試算するにあたっては、11 道州を例にし、地方消費税を 1% 増税して道州財政の持続可能性が保証できるようにする。これを( )規模の経済を含む場合と、( )規模の経済を含まない場合の両方のケースを試算する。1%増税による税収増加額は現行の地方消費税収を単純に 2 倍した。需要の落ち込み等による消費減退は加味していない。

( )規模の経済効果を含まない場合

表 9 の地方消費税 1% 増税をシミュレーションすると、現行の消費税は国と地方を合わせて 6% になるが、北関東と南関東の 2 つの道州のみ、財政の持続可能性が保証される。以下の表 9 では、「必要黒字 P B 額」の欄がゼロとなっている道州は、債務を返済するために必要な P B の黒字額がないということを示している。つまりその道州は財政の持続可能性が保証されたことを表す。反対に、ゼロではない道州とは債務返済未完額を抱えている現状を示している。

表 9 地方消費税の増税効果(規模の経済効果含まず)

	必要黒字 P B 額	地方消費税+1%	必要黒字 P B 額 (増税後)
北海道	343,467	74,384	269,083
東北	268,272	100,162	168,110
北関東	225,640	334,530	0
南関東	182,011	1,094,458	0
北陸	296,328	81,890	214,438
東海	362,270	253,544	108,726
関西	448,500	434,362	14,138
中国	234,529	116,300	118,229
四国	120,370	51,539	68,831
九州	299,537	164,823	134,714
沖縄	17,591	12,442	5,149
計	2,798,515	2,718,434	1,101,418

単位：百万円

道州制というシステムは、規模の経済性を発揮できる制度であり、現行の都道府県よりも歳出削減の余地が非常に大きい。( )規模の経済を含まない場合という上記の表 9 は、この規模の経済効果という歳出削減が見込まれていないのである。規模の経済効果とは自然発生的なものではない。規模の経済性を発揮するには、各道州の歳出削減への努力と強い意思が不可欠なのだ。第 2 章でも述べたように、単に道州制に移行しても財政の持続可能性が保証できないと各道州が自覚していれば、自ら積極的に歳出削減に動きだすと期待できる。この点で財政の持続可能性の保証は、道州に規模の経済性を発揮しようという努力を促すインセンティブになっている。ではその持続可能性の保証というインセンティブによって発揮される規模の経済効果とはどの程度のものなのか。( )規模の経済効果を含む場合を用いて試算する。

( )規模の経済効果を含む場合

表 10 によると、地方消費税 1%増税をシミュレーションすると、現行の消費税は国と地方を合わせて 6%になるが、東北・北関東・南関東・東海・関西・中国・四国といった計 8 道州の財政の持続可能性が保証される。

表 10 地方消費税の増税効果(規模の経済効果含む)

	必要黒字 P B 額	地方消費税+1%	必要黒字 P B 額 (増税後)
北海道	341,793	74,384	267,409
東北	21,578	100,162	0
北関東	48,867	334,530	0
南関東	118,099	1,094,458	0
北陸	203,175	81,890	121,285
東海	161,679	253,544	0
関西	174,680	434,362	0
中国	88,845	116,300	0
四国	49,380	51,539	0
九州	712	164,823	0
沖縄	20,424	12,442	7,982
計	1,229,233	2,718,434	396,677

単位：百万円

このように、道州制というシステムを活かして、地方自治体が努力して歳出削減に取り組み、規模の経済性を発揮できたならば、地方消費税を 1%増税するだけで、北海道・北陸・沖縄を除く 8 道州の財政の持続可能性が保証されるのである。

( )規模の経済効果を含まない場合と( )規模の経済効果を含む場合のシミュレーション結果から、全道州の財政の持続可能性を保証するためには 2 倍以上の地方消費税の増収が必要なことが分かった。国民の理解が得られやすく、且つ道州財政の持続可能性の保証を考えれば、これ以上地方消費税を全国一律で増税すると、他の道州の債務返済分も負担することになり、地方税の性格である応益原則に反する。地方消費税増税のみで保証できない道州に関しては、実質的に課税自主権を行使して財政の持続可能性の保証を目指さなければならないだろう。このことについては第 5 章で述べる。

以上の過程により、道州制は規模の経済性を発揮できるシステムであり、そして税制を理想的に改革することで、歳出の削減・歳入の拡大につながり財政の持続可能性の保証に向けて大きく前進できることが確認された。全ての道州での持続可能性の保証を達成したわけではないのだが、その一方で、潤沢な財源を持つ道州もありこれ以上の全国一律な税制改革はかえって非効率になると考えられる。未だ債務が残る道州は返済財源確保のため、増税などによる歳入面の強化と、行政サービスの効率化による歳出削減を更に行わなければならない



い。第 5 章では、全国一律の増税だけでは財政の持続可能性が保証できない道州の課税自主権の行使とそれに伴う地方交付税の問題について詳述する。

## 第5章 主体的な財政運営のために

第3章では規模の経済効果の推定を行い、道州制導入後、各道州が歳出削減努力を行うことで、総額約1.5兆円の歳出が削減がされることを述べた。そして第4章では財政基盤の拡充のための、地方消費税増税を示した。以上より、いくつかの道州を除いては財政の持続可能性は保証された。全ての道州において財政の持続可能性が保証されるまで地方消費税を増税すべきではないか、という意見も予測される。しかし、これ以上の増税は不必要であると本稿では捉えている。それは財政基盤の豊かな自治体の住民に対して不必要な負担を求めると、道州単位での財政運営が国に依存してしまう結果を招くことなどから判断される。では、道州制導入の効果とは前述したもののみなのであろうか。この章では第1節にて道州制導入に際して行われる、実質的な課税自主権の移譲について述べる。現行においても地方税法では課税自主権は各都道府県にあるのだが、実際に行使されている額は極めて少ない。現行の地方税法において行使できる(はずの)税の種類は大きくわけて2種類ある。1つ目が、超過課税である。国がそれぞれの税目に課した標準税率とは違う税率を課してもよいという制度である<sup>29</sup>。2つ目は法定外税<sup>30</sup>の創設である。本稿の分析に合わせ、2005年度で見ると、道府県税収15兆2,269億円のうち超過課税分の税収は、2,323億円、法定外税の税収は513億円となっており、両方合わせたとしても、道府県税収のわずか1.86%にしかならないのが現状である。その後、2006年度、2007年度と導入は進んではいるものの、大幅の増収にまでは至っていない。その原因は地方交付税に課税自主権を行使する意欲を減退させる要因が潜んでいるからであると考えられる。そこで第二節では課税自主権の移譲と関連して考えなければならない、地方交付税について述べることにする。

### 第1節 課税自主権について

道州制論議において地方分権の機能の1つとして大きく期待されているのが課税自主権の実質的な移譲とその権利の行使である。北海道、北陸、沖縄の3道州は第4章までの規模の経済効果の発揮や地方消費税増税によっても財政の持続可能性が保証されなかった。これらの道州は財政の持続可能性が保証されていないという状態であり、それは第2の夕張が大規模な自治体単位で生まれるという危機的状況である。この状況は各道州が住民に説明責任を果たし、打開すべきである。北海道、北陸、沖縄の3道州についてどのように増税を行うことで財政の持続可能性が保証されるのかを提示する。

では、課税自主権とはどのような税目に関して与えられるべきなのであろうか。それに関しては、第4章で述べた地方税のうち、固定資産税、住民税均等割がふさわしいと考えら

<sup>29</sup>自治体は、標準課税を下回る税率を設定することができない現状にもさらされているのだが、本稿では減税は取り扱っていないため割愛する。

<sup>30</sup>産業廃棄物税や、宿泊税、核燃料税などが例に挙げられる。

れるので、固定資産税<sup>31</sup>と住民税均等割においてシミュレーションを行い、未だ財政の持続可能性が保証されない道州はどのような政策決定を行うことで、持続可能な財政運営ができるのかを例示する。シミュレーションは、( ) 固定資産税のみを増税した場合何%の増税が必要か、( ) 個人道府県民税均等割を増税した場合どれだけの額になるのか、( ) 道府県民税均等割を 4000 円増税した場合<sup>32</sup>、固定資産税はどれだけの増税が必要か、の 3 パターンを行い、以下の表 11 のとおりになった。

表 11 固定資産税・住民税均等割の増税シミュレーション

		増税税率 均等割負担額(円)	必要黒字PB額 (百万円)	増税額 (百万円)	増税後必要黒字PB額 (百万円)
北海道	( ) 固定資産税増税	1.4%	267,409	295,365	0
	( ) 道府県民税均等割増税	133,000		269,192	0
	( ) 固定資産税、 道府県民税均等割共に増税	1.3% 4,000		274,267 8,096	0
北陸	( ) 固定資産税増税	0.6%	121,285	166,212	0
	( ) 道府県民税均等割増税	68,000		122,332	0
	( ) 固定資産税、 道府県民税均等割共に増税	0.5% 4,000		138,508 7,908	0
沖縄	( ) 固定資産税増税	0.2%	7,982	8,351	0
	( ) 道府県民税均等割増税	22,000		8,096	0
	( ) 固定資産税、 道府県民税均等割共に増税	0.2% 4,000		8,351 1,472	0

こちらの結果から読み取れることの 1 つに、住民税均等割のみでの増税を行った場合、住民にとって納税額に対する他道州間との過度の不公平感が発生することが予測される。しかし、この指標を用いることで住民一人あたりどれだけの負担が実質的に必要かを予測しやすくなり、今後の財政政策決定につながるだろう。実際の道州は課税税目を決定する際、固定資産税に対してのみ課税するのか、或いは住民全体からある一定の徴税を行った上での固定資産税の増税を行うのかを住民の状況を見据えた上で、行うべきであると考えられる。

## 第2節 財政調整制度について

前節では課税自主権を道州に移譲したシミュレーションを提示した。しかし章の冒頭でも述べたが、実際の政策決定の場では各道州は課税自主権の行使はされないことが想定される。その原因は地方交付税制度の存在によって説明される。そして、その地方交付税制度の存在は道州の財政運営が主体的に行われぬという懸念にもつながる。第 3 章で述べた規模の経済性に関して現行の地方交付税制度では発揮のディスインセンティブを持っている。そこで本節では地方交付税制度の問題点を 3 点提示する。そして、配分額は大きく変更せずに行うことのできる財政の持続可能性を保证するための改善案として新型交付税による新財政調整制度を提示する。

現行の地方交付税については林(2006)、西森(2005)、土居・別所(2004)など様々に議論がなされているが、財政の持続可能性の保証を論点に持つ本稿においてこの節では、自治体

<sup>31</sup> 現行の地方税法によると、固定資産税は道府県税ではなく、市町村税と定められているが、本稿では道州においても固定資産税を課すべきとの立場を取り、道州における課税を考察している。

<sup>32</sup> 現行の標準税率 1000 円と足し合わせると 5000 円になり、住民負担の許容範囲として推測されることから任意に設定をした。実際の政策決定の場では当シミュレーションを参考に住民のニーズを探ることを忘れてはならない。

の歳出削減のインセンティブが地方交付税制度によって損なわれている点、そして地方自治体が毎年の収入を予見できる可能性が低く、主体的かつ円滑に財政運営を行うことができない点、現行の地方交付税制度にある地方債元利償還金の交付税措置<sup>33</sup>の仕組みによって、自治体の増税へのインセンティブが損なわれる点に言及し、財政の持続可能性の保証への実現可能性を高める。

では、自治体の歳出削減のインセンティブが損なわれているとはどういうことかを述べる。現行のシステム<sup>34</sup>のもとでは、たとえ住民に需要のない行政サービスを撤廃するなどをして、歳出削減を自治体が行ったとしても、それは基準財政需要額の算定をする際に、削減を行った行政サービスの測定費用が削除されることにつながる場合が多い。これでは、結果的に地方交付税額による歳入が減少してしまう。そのような状況では自治体は歳出削減努力を行わないことが予見できる。そこで、道州制導入に際して地方交付税制度を改革することで、自治体の歳出削減の努力を促し、第3章で例示した規模の経済性は発揮されると考えられる。

地方交付税額が毎年度大きく変動している点も現行交付税の弊害である。そのため、地方自治体にとって、毎年の収入の予見可能性は低い。この点に関してだが、井堀・岩本・河西・土居・山本(2006)によると、都道府県の場合、対前年度10%を超える、更には20~30%を超える増加や、10%程度の減少がしばしば見られる。一部には自然災害の影響などによりやむを得ない場合もあるが、ほとんどがその場合に該当しない。これは基準財政需要額の変動の影響が大きいことも示している。もし、毎年の収入の予見可能性が高くなれば地方政府は中長期的な視点にたった政策をとることができる。それによりその地方政府は主体的、かつ円滑に財政運営を行うことができるようになる。

現行の地方交付税制度にある地方債元利償還金の交付税措置の仕組みによって、自治体の増税へのインセンティブが損なわれている。この仕組みは将来債務を自力で償還できない状態であっても自地域の税収ではなく、他地域で徴税された分も含めた国税である地方交付税にて償還を行うものである。つまり自治体は、債務の返還を迫られた際に、自地域の増収を行うことをしなくても、国が負担してくれることを認識している状態にある。その状態では、自治体は財政改善努力を行わない。そこで、この交付税措置の縮小または撤廃が喫緊の課題となっているのが現状であり、経済財政諮問会議等の場でも縮小が提言されている。

そこで、この3点の問題を解決し得る新・財政調整制度として、新型交付税を用いた財政調整制度を本章では提言する。これは、2006年に竹中平蔵元総務大臣によって経済財政諮問会議に提出され、2007年度には一部の算定において既に実施されているものである。これを、全ての基準財政需要額の算定について導入することにより、道州制導入の効果がより発揮されることが推測される。その内容とは、現行の複雑な基準財政需要額の算定方式を廃止し、人口と面積によって基準財政需要額を算定するというものである。井堀・岩本・河西・土居・山本(2006)では人口の2乗と面積の2乗による一次回帰によって現行の算定方法に基づく基準財政需要額は、人口と面積でも相当程度説明可能であるといえる、と示した<sup>35</sup>。この新型交付税の導入が成されれば、各道州には歳出削減のインセンティブが働くため、道州制導入の規模の経済性は発揮されると予見される。

そして新・財政調整制度では基準財政需要額の算定方式に新型交付税制度を導入するだけでなく、この普通地方交付税配分額を一定期間固定にすることを提言する。現行の算定方式によると、毎年普通地方交付税額が更新され決定する。そうすると新型交付税の算定方式で

<sup>33</sup> 地方債元利償還金の交付税措置とは、一部の地方債について、その元利償還金を負担しなければならない年度において、国から当該自治体に対して配分される地方交付税を、元利償還費が多い分だけ増額する仕組みを言う。

<sup>34</sup> 各団体の普通交付税額は次の算定式により決定される。(基準財政需要額 - 基準財政収入額 = 交付基準額)そして、基準財政需要額 = 単位費用 × 測定単位 × 補正係数となり、基準財政収入額 = (標準的税収および地方特例交付金の75%) + 地方譲与税である。単位費用...測定単位1当たりの費用、測定単位...人口、面積等、補正係数...寒冷積雪の差等となっている。

<sup>35</sup> 市町村単位に新型交付税を導入した場合においては説明が難しい自治体が多く発生するとの試算も出ているが、本稿は道州への導入を考察しているため、市町村財政については言及を行わない。

基準財政需要額を決定したとしても、仮に地域経済の活性化が起こり増収したとしてもそれは普通地方交付税額の減少要因となってしまう。この状態では道州は増収を考慮した財政運営を行わず、予見可能性がある中での主体的な財政運営は行われぬ。しかし、普通地方交付税額を一定期間固定にすることによって地方交付税額の予見可能性が一層向上し、長期的な視点に基づいた財政運営を行うインセンティブとなる<sup>36</sup>。

そして新型交付税制度を導入すれば、自治体の財政規律を失わせる要因としてあげられている地方債元利償還金の交付税措置は自動的に廃止される。それによって各道州の経済活性化による増収努力と課税自主権の行使による増収努力は一層進行するであろう。

予想される反論の 1 つに、財政調整制度そのものを撤廃して、その分も各道州に徴税努力を課すべきだということが想定される。それについても記しておこう。日本は連邦制の制度はとっていない。小西(2005)によると、地方分権はまぎれもなく「いかに統治する枠組みを作るか」という課題であって、国が権限・権能をどこまで地方に開放すべきか、その結果として、国は地域バランスをどこまで図っていくかという観点で考えなければならない。財政調整制度は、国が地方に与えた権限・権能に対して、それにふさわしい財源を付与する仕組みであり、統治する仕組みなのである。わが国は単一国家の形態を採っており、国家は地域間の調整をすることが使命の一つである。原理的には国家を形成する各地域は、国から離脱して独立する可能性があり、それをつなぎ止める意味でも、財政調整の制度自体は必要なものであるといえる。本章ではその中で、どのような財政調整の仕組みが最適であるかということを書いた<sup>37</sup>。

第 5 章では、各道州、特に持続可能性が保証されない道州が主体的に財政運営を行うためにはどのような政策をとるのがいいのかということを書いてきた。課税自主権を行使し、住民税均等割の増税もしくは固定資産税に道州税分を課税することが望ましいといえる。その上で、課税自主権の行使や規模の経済効果の発揮、そして主体的な財政運営を道州が執れるよう、新財政調整制度として新型交付税を提案した。

<sup>36</sup> 井堀・岩本・河西・土居・山本(2006)によると、どの時点での地方交付税額をもって固定させるかについては、経済学的に望ましい決定方法が自明に用意できるわけではないとある。しかし、単年度のみで計算するのではなく、連続年度の基準財政収入額の平均額にて決定することなどをとれば実現可能性は向上するであろう。

<sup>37</sup> 財政調整制度には様々な議論がなされている。深澤(2006)などでは差額補填方式自体に問題があるため、抜本的に改革を行い、配分額を変更すべきだと述べている。しかし本稿での論点は財政の持続可能性にあるため、現行の制度が財政の持続可能性の保証を阻害していることに問題意識を持ち、現行の配分額に持続可能性の保証に対する問題意識は持たなかった。

## 第6章 政策提言

道州制導入を前提として、国が、或いは各道州が歳出・歳入面においてどのような政策を行うことができるかをこれまでの章で見てきた。本章ではこれら政策のまとめ、政策提言とする。

道州制導入を行う場合、各道州財政の持続可能性を保証するため以下のような財政改革を提言する。

- ・ 規模の経済性に基づく各道州の積極的歳出削減

各道州は膨大な債務が存在する危機的な現状を真摯に受け止め、道州制導入に際し規模の経済性が存分に発揮されるよう、確固たる意志を持って歳出削減に努めなければならない。

- ・ 地方消費税の1%増税による全道州の財政基盤の拡充

歳出削減のみでは各道州の財政の持続可能性が保証されないというシミュレーションを受けて、全国一律で地方消費税の1%増税を行うことで全道州の財政基盤の強化を図る。

- ・ 道州の主體的な財政運営インセンティブの付与

全道州財政の持続可能性を保証するために、道州の実質的な課税自主権の行使として、住民税均等割の増税ないしは固定資産税の課税を提言する。さらに道州が主体的に歳出削減や歳入拡大を行うため、人口・面積を元に基準財政需要額を算定する新型交付税制度への移行を提言する。

以上の3点を政策提言とする。

この論文での議論は、現行の都道府県の行政権限をそのまま道州政府が担うことを前提にした議論だが、当然ながら、国から道州政府へのさらなる権限委譲があることを排除するものではない。そもそも、現行の都道府県の行政権限をそのまま道州政府が担うことになったとしても、財政の持続可能性が担保できないようでは、道州政府は、手厚い財源措置なしに、新たに国からの権限委譲の受け皿になりえない(しかし、国の財政状況からして、手厚い財源措置を特別に講じられる可能性はかなり低い)。その観点からして、まずはこの論文で示した道州財政の持続可能性を確認することは、さらなる道州制への地方分権改革のために必要な検証である。

## 参考文献・データ出典

### 《先行論文》

- Henning Bohn(1998), "The behavior of U.S. public debt and deficits," Quarterly Journal of Economics 第 113 巻, p.949-p.963.
- 大塚章弘(2007) 『地域統合に伴う財政支出効率化に関する予備的考察』 「会計検査研究」第 36 号 p139~154
- 田中宏樹・上村敏之(2002) 「都道府県制度改革の経済効果：「州府制」の導入による財政収支の計測」 『月刊自治フォーラム』 「特集 都道府県制度を考える」 Vol.519
- 土居丈朗 (2004) 「税源移譲と地方債改革のあり方」 土居丈朗編 『地方分権改革の経済学：「三位一体」の改革から「四位一体」の改革へ』 日本評論社
- 林正義(2002) 「地方自治体の最小効率規模」 『フィナンシャル・レビュー』 61 号 p59-p8
- 林正義(2004) 「自治体合併の評価」 土居丈朗編著 『地方分権改革の経済学：「三位一体」の改革から「四位一体」の改革へ』 日本評論社
- 吉村弘(1999) 『最適都市規模と市町村合併』 東洋経済新報社

### 《参考文献》

- 青木昌彦・鶴光太郎編(2004) 『日本の財政改革』 東洋経済新報社
- 赤井伸郎・山下耕治・佐藤主光(2002) 『地方交付税制度に潜むインセンティブ効果』 財務省財務総合政策研究所 「フィナンシャル・レビュー」 February - 2002
- ・ (2003) 『地方交付税の経済学—理論・実証に基づく改革』 有斐閣
- 伊藤弘文(2002) 「地方税財源の充実確保は可能か - 税源移譲と個人住民税」 『都市問題研究』 第 54 巻第 1 号 p41 p51
- 井堀利宏(2001) 『財政再建は先送りできない』 岩波書店
- ・ 岩本康志・河西康之・土居丈朗・山本健介(2005) 「基準財政需要額に占める『義務的な費用』に関する実証分析」, Keio Economic Society Discussion Paper Series No.06-4,
- ・ 土居丈朗(2006) 「財政政策の評価と制度設計」, 科学研究費補助金特定領域『経済制度の実証分析と設計』 第 3 回 Book Conference, 学士会館本郷分館,
- ウォーレス・E・オーツ(1997) 『地方分権の財政理論』 米原淳七郎・岸昌三・長峯純一訳 第一法規
- 小川康則(2006) 「第 28 次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」について(上)」 『地方自治』 No.702 (2006/5) pp. 12 ~ 29
- (2006) 「第 28 次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」について(下)」 『地方自治』 No.703 (2006/6) pp. 20 ~ 49
- 尾崎護(2001) 「財政政策への視点 財政再建策の回顧と模索」 大蔵財務協会税制調査会 『平成 19 年度の税制改正に関する答申 経済活性化を目指して』 (平成 18 年 12 月 1 日)
- 貝塚啓明・アン・O.クルーガー編(2007) 『日本財政破綻回避への戦略』 日本経済新聞出版社
- 小西砂千夫(2005) 「地方交付税改革：制度の根幹にある財源保障の考え方」 『経済セミナー』 2005 . 10 月号
- 齋藤慎 (2002) 「地方分権時代の地方税財政制度」 『都市問題研究』 第 54 巻第 1 号 p3 p13
- (2001) 「地位分権と課税自主権」 『国際税制研究』 第 3 号
- 佐々木信夫(2004) 『市町村合併』 筑摩書房
- 神野直彦・金子勝(1998) 『地方に財源を』 東洋経済新報社
- 高木健二(2005) 『三位一体改革の検証』 公人社
- 田村秀(2004) 『道州制・連邦制』 ぎょうせい
- 土居丈朗(2002) 『入門公共経済学』 日本評論社

- (2006) 「政府債務の持続可能性を担保する今後の財政運営のあり方に関するシミュレーション分析 Broda and Weinstein 論文の再検証」『経済産業研究所ディスカッションペーパー』RIETI Discussion Paper Series 06-J-032, 2006年4月
- (2007) 『地方債改革の経済学』日本経済新聞出版社
- ・別所俊一郎 (2004) 「地方債の元利補給に関する実証分析」『財務省財務総合政策研究所ディスカッションペーパー』04A-16
- 西森光子(2005) 「地方交付税の問題点と有識者の改革案--財政再建と地方分権の両立をめざして」『レファレンス』Vol.55, No.9 pp. 67~81
- 橋本恭之(2006) 「道州制への移行と税制の課題」『税務弘報』Vol.54, No.8 (2006/7) pp. 8~13
- ・吉田素教(2004) 「地方財政改革と道州制の可能性について」『RPI Discussion paper series』(No.04A-12)
- 林正義(2006) 「地方交付税の経済分析: 現状と課題」『経済政策ジャーナル』3(2), 6-24. 2006
- 林宜嗣(2006) 「地方財政と効率的地域間連携」『RP レビュー』2006 no.2 volume19 p10~p16
- 深澤映司 「分権的財政システムの意義と地方財政改革」『地方再生総合調査報告書』(調査資料 2005-1) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2006, pp.52-64. 31
- 山中俊亮 「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』Vol.4(20050331) pp. 43-66
- 吉田和男(2002) 「分権時代の地方税制」『都市問題研究』第54巻第1号 p15- p27
- 鷲見英司・川瀬晃弘(2005) 「90年代の地方財政運営と持続可能性の検証」, 日本地方財政学会第13回大会報告論文

税制調査会 「平成 19 年度の税制改正に関する答申 経済活性化を目指して」(平成 18 年 12 月 1 日)

<http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/181201a.html>  
(2007 年 9 月 22 日 閲覧)

総務省 「地方税制度」ホームページ  
<http://www.soumu.go.jp/czaisei/czais.html>  
(2007 年 10 月 25 日 閲覧)

総務省 「道州制」ホームページ  
<http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/dousyusei/index.html>  
(2007 年 8 月 25 日 閲覧)

地方分権推進委員会 資料  
<http://www8.cao.go.jp/bunken/h14/030/1-1.pdf>  
(2007 年 10 月 21 日 閲覧)

「地方財政のあり方等に関する研究会報告書(平成 19 年 8 月 10 日)」財務省財政総合研究所  
[http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kenkyu/zk077/zk077\\_06.pdf#search='地方財政等のあり方](http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kenkyu/zk077/zk077_06.pdf#search='地方財政等のあり方)  
(2007 年 10 月 25 日 閲覧)

## 《データ出典》

総務省 『国勢調査』(平成 17 年度、平成 12 年度)  
総務省 『地方財政白書』(平成 19 年度)



総務省 『都道府県決算状況調』(平成 15～17 年度)

総務省 『事業所・企業統計調査』(平成 16 年度)

総務省統計局 『住民基本台帳に基づく全国人口・世帯数表』(平成 17 年度)

国土地理院 『全国都道府県市区町村面積調べ』(平成 17 年度)

農林水産省 『2000 年世界農林業センサス』