

おokayama中四国学

地方財政からみた

道州の適正規模、経済への影響

2008年3月

岡山大学大学院社会文化科学研究科

教授 平野正樹

准教授 釣 雅雄

目次

はじめに	2
1. 地方財政からみた道州制の論点整理	3
1.1 これまでの道州制論議の概要	3
1.2 道州制論議の過去と現在-第4次調査会と第28次調査会の相違点と類似点	7
2. 地域間再分配としての地方交付税制度の概要	8
2.1 沿革	8
2.2 地方交付税の意義	8
2.3 地方交付税の仕組み	9
2.4 地方交付税の問題点	11
3. 地域間再分配政策の実際：地方交付税を中心に	12
3.1 国と地方の役割分担	12
3.2 地方交付税と地域間再分配	14
3.3 公共投資と地域間再分配	17
4. 地域間経済格差の実際	19
4.1 地域間経済格差	19
4.2 最近の地域経済状況	20
4.3 少子高齢化と地域経済	21
5. 地方交付税による再分配機能効果	23
5.1 再分配政策効果のモデル	23
5.2 データ特性	25
5.3 パネル分析	27
5.4 分析結果	29
6. 道州別の効果	32
6.1 道州別でみた再分配政策	32
6.2 道州別パネル分析	35
おわりに	38
引用・参考文献	40
補論： パネル分析について	42

はじめに

2001年頃から本格化した地方分権化のための自治体再編策とも言える市町村合併は、2005年3月末に向けて積極的に行われた。「平成の大合併」と言われる今回の大合併については、自治体財政が悪化する中で、国や都道府県が地方分権のための受け皿づくりを進めたことが最大の特徴であると考えられる。この結果、3,200程度あった市町村の数は1,800程度まで大幅に減少した。「西高東低」といわれるように、市町村の合併件数は東日本よりも西日本で多くなっている。例えば、岡山県では2004年3月末時点で78の市町村が存在したが、3年後の2007年3月末には27と3分の1程度に減少して、現在に至っている。

こうした市町村合併の流れは2006年3月末で全国的にも一段落する一方で、都道府県を廃止・統合して広域行政を目指す道州制を巡る論議が地方分権化の流れの中で活発化している。しかし、過去の道州制論議を振り返ってみると、本格的な道州制の論議は今回がはじめてではないことがわかる。道州制のあり方について本格的な論議が行われた時期は戦前や戦後の高度経済成長期の初期段階である1950年代後半(前回)である。

そこで、本稿では、道州制の論議での客観性を図ることを目的とした分析の提示をした。

まず第1章では、今回と前回の道州制を巡る論議を検討することで、今回と前回の相違点と類似点を浮き彫りにした¹。続く第2章では、これらの道州制の論議を踏まえたうえで、国と地方自治体(州、都道府県、市町村)の間の政府間財政関係を規定すると考えられる地域間再分配としての地方交付税制度の概要を解説した。第3章では、財政統計をみながら、国と地方自治体の財政状況を地方分権の視点から分析した。

次に、地域間経済格差と地方財政から見た道州の適正規模を論じた。具体的には、第4章において、釣(2007)をもとに、都道府県財政の地方交付税の配分における超平準化措置が都道府県経済にどのような影響を与えてきたのかを考察した。地方交付税は過去において、地域間経済格差を縮小させる働きをしてきたが、近年ではその機能は失われてきていることがわかった。第5章では、9道州を基準に、道州制への移行が地域経済や地方財政に与える影響を分析した。完全な地方分権財政となる場合、東北、中国・四国、九州などの道州において、財政的には配分額が大きく減少する。しかしながら、政府支出の減少といった絶対額でみて減少するものの、地域経済への限界的な影響は軽微にとどまると考えられる。

本稿では、地方財政からみた道州の適正規模を論じるが、この点では、財政規模、財政効率、再配分の大きさ、政治的な区分け等の中のバランスが重要となる。したがって、道州制の論議では、客観的分析、地方分権化の程度、再配分政策の必要性の視点を絶えず考慮しなければならない。

¹ 以下の道州制に係る分析の多くは、松谷美佐子(2006)「昭和20・30年代の道州制論議-地方制度調査会速記録を中心に-」『レファレンス』2006.9, pp.82-108.に負っている。この場を借りてお礼を申し上げる。

1. 地方財政からみた道州制の論点整理

1.1 これまでの道州制論議の概要

戦後の 1952 年には自治庁が設置された。と同時に、地方自治制度全体の構造や組織、地方税財政制度のあり方などを検討する調査会として、第 1 次地方制度調査会（以下「第 1 次調査会」という。）が設けられた。その後、現在に至るまで当該調査会は継続しており、現在は第 29 次調査会となっている。ここでは「基礎自治体のあり方」や「地方行財政制度のあり方」が審議されている(表 1-1 参照)。

第 1 次調査会では「地方制度の改革に関する答申」が提出された後、第 2 次調査会では府県制度や道州制の問題が審議されたが、答申には至らず、これらの問題は第 3 次調査会に引き継がれた。しかし、第 3 次調査会でも地方財政の窮乏を背景に、府県制度や道州制の問題についての審議に入ることはできなかった。

続く第 4 次調査会では当面の財政問題について審議した後、府県制度や道州制問題についての検討に入った。そして、地方案(道州制)と 3・4 府県統合案の 2 案との合計 3 案が「地方制度の改革に関する答申」に盛り込まれた(表 1-2 参照)。

その後、第 5 次調査会から第 26 次調査会までは、道州制が明確な形で論議されることはなかった。しかし、第 27 次調査会の答申では「今後の地方自治制度のあり方」の中で、都道府県に代わる広域自治体として道州制を導入すべきであるとの文言が盛り込まれている。そして、2006 年 2 月の第 28 次調査会の答申では、2004 年 3 月の内閣総理大臣の諮問に答える形で、地方分権の加速と効率的な政府の実現を図るという目標を掲げながら、区割り案として「9, 11, 13」(道州)の 3 つの案を例示している(表 1-3 参照)。

また、同答申は、今後の道州制の導入に関する課題として、「国民的な論議の深まりに資するよう適切な役割を果たしていく必要がある。そして、地方分権の推進に向けた道州制の導入への機運が高まる場合に、その理念やプロセス等を規定する推進体制を整備することも考えられる。」と述べている。

さらに、政府の道州制ビジョン懇談会では 2007 年 9 月に座長私案として 12 道州を論議したため、現在では 4 つの案²が区割り案として論議されている。

² 4 つの区割り案のうち、地方制度調査会の 3 案は国の出先機関の管轄がベースになっている。また、最も集約されている 9 道州案は中国と四国を合体したものであるが、11 道州案と 13 道州案は 9 道州案をもとに社会・経済的なつながりなどを考慮して、細分化したものである。一方、政府の道州制ビジョン懇談会の私案である 12 道州案は沖縄を九州に含めているほか、東京 23 区と大阪府を特別に独立させていることが特徴である。

表 1-1 戦後の地方制度調査会の歩み

次	期間	主要な答申内容(概略)
第1次地方制度調査会	1952.12.16 ~ 53.12.15	地方制度の改革
第2次地方制度調査会	1954.7.17 ~ 55.7.16	なし
第3次地方制度調査会	1955.7.26 ~ 56.7.25	地方財政に対する措置
第4次地方制度調査会	1956.10.19 ~ 57.10.18	地方制度の改革
第5次地方制度調査会	1958.8.1 ~ 59.7.31	地方公務員の退職年金制度の改正
第6次地方制度調査会	1959.10.1 ~ 60.9.30	なし
第7次地方制度調査会	1960.10.1 ~ 61.9.30	首都制度の改革
第8次地方制度調査会	1961.10.5 ~ 62.10.4	地方開発都市の建設 地方開発都市 首都制度当面の改革
第9次地方制度調査会	1963.1.14 ~ 64.1.13	行政事務再配分
第10次地方制度調査会	1964.9.28 ~ 65.9.27	府県合併 行政事務再配分
第11次地方制度調査会	1966.9.2 ~ 67.9.1	なし
第12次地方制度調査会	1967.9.2 ~ 68.9.1	行政事務再配分に伴う財源再配分 地方行政の変貌に対処する行財政上の方策
第13次地方制度調査会	1968.10.18 ~ 69.10.17	広域市町村圏及び地方公共団体の連合 都市制度
第14次地方制度調査会	1969.11.27 ~ 70.11.26	大都市制度
第15次地方制度調査会	1971.11.15 ~ 73.11.14	特別区制度の改革 今後の地方行財政のあり方
第16次地方制度調査会	1974.10.24 ~ 76.10.23	地方行財政のあり方 住民の自治意識の向上に資するための方策 地方税財政制度のあり方
第17次地方制度調査会	1977.9.21 ~ 79.9.20	今後の地方行財政制度のあり方
第18次地方制度調査会	1979.11.30 ~ 81.11.29	地方税財政と行政改革のあり方 地方行財政制度のあり方
第19次地方制度調査会	1981.12.7 ~ 83.12.6	地方行財政制度のあり方 地方行財政と行政改革のあり方 広域行政制度のあり方
第20次地方制度調査会	1984.2.29 ~ 86.2.28	機関委任事務等に係る当面の措置
第21次地方制度調査会	1986.5.21 ~ 88.5.20	基礎的自治体のあり方 地方公共団体への国の権限委譲等 地方行財政と税制改革
第22次地方制度調査会	1988.9.28 ~ 90.9.27	小規模町村のあり方 都区制度の改革
第23次地方制度調査会	1991.4.26 ~ 93.4.25	地方交付税制度に関する基本的な考え方
第24次地方制度調査会	1994.4.28 ~ 96.4.27	地方分権の推進 市町村の自主的な合併の推進 地方分権の推進に伴う地方行政体制の整備
第25次地方制度調査会	1996.6.14 ~ 98.6.13	監査制度の改革 市町村の合併
第26次地方制度調査会	1998.10.27~2000.10.26	住民自治制度のあり方 地方税財源の充実確保
第27次地方制度調査会	2001.11.19 ~ 03.11.18	今後の地方自治制度のあり方 地方税財政のあり方 今後の地方自治制度のあり方
第28次地方制度調査会	2004.3.1 ~ 06.2.28	地方税財政のあり方 地方の自主性の拡大及び地方議会のあり方 道州制のあり方
第29次地方制度調査会	2007.7.3~	市町村合併を含めた基礎自治体のあり方(審議中) 地方行財政制度のあり方(審議中)

(出所) 松谷英佐子「昭和 20・30 年代の道州制論議」レファレンス(2006.9)などより作成。

表 1-2 第 4 次地方制度調査会答申（前回）の「地方」（道州）の区域に関する試案

案	区域名	地方	含まれる都道府県
第 1 案 7「地方」	1	北海道	北海道
	2	東北	青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島
	3	関東・甲信越	茨城 栃木 群馬 埼玉 千葉 東京 神奈川 新潟 山梨 長野
	4	中部	富山 石川 岐阜 静岡 愛知 三重
	5	近畿	福井 滋賀 京都 大阪 兵庫 奈良 和歌山
	6	中国・四国	鳥取 島根 岡山 広島 山口 徳島 香川 愛媛 高知
	7	九州	福岡 佐賀 長崎 熊本 大分 宮崎 鹿児島
第 2 案 8「地方」	1	北海道	北海道
	2	東北	青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島
	3	関東・甲信越	茨城 栃木 群馬 埼玉 千葉 東京 神奈川 新潟 山梨 長野
	4	中部	富山 石川 岐阜 静岡 愛知 三重
	5	近畿	福井 滋賀 京都 大阪 兵庫 奈良 和歌山
	6	中国	鳥取 島根 岡山 広島 山口
	7	四国	徳島 香川 愛媛 高知
	8	九州	福岡 佐賀 長崎 熊本 大分 宮崎 鹿児島
第 3 案 9「地方」	1	北海道	北海道
	2	東北	青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島
	3	関東	茨城 栃木 群馬 埼玉 千葉 東京 神奈川 山梨
	4	北陸	新潟 富山 石川 福井 長野
	5	中部	岐阜 静岡 愛知 三重
	6	近畿	滋賀 京都 大阪 兵庫 奈良 和歌山
	7	中国	鳥取 島根 岡山 広島 山口
	8	四国	徳島 香川 愛媛 高知
	9	九州	福岡 佐賀 長崎 熊本 大分 宮崎 鹿児島

（出所）松谷美佐子「昭和 20・30 年代の道州制論議」レファレンス(2006.9)より作成。

表 1-3 第 28 次地方制度調査会答申（今回）の区域例

区域例	区域名	含まれる都道府県
区域例 1 (9 道州)	北海道	北海道
	東北	青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島
	北関東信越	茨城 栃木 群馬 新潟 長野
	南関東(東京)	埼玉 千葉 東京 神奈川 山梨
	中部	富山 石川 岐阜 静岡 愛知 三重
	関西	福井 滋賀 京都 大阪 兵庫 奈良 和歌山
	中国・四国	鳥取 島根 岡山 広島 山口 徳島 香川 愛媛 高知
	九州	福岡 佐賀 長崎 熊本 大分 宮崎 鹿児島
	沖縄	沖縄
区域例 2 (11 道州)	北海道	北海道
	東北	青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島
	北関東	茨城 栃木 群馬 埼玉 長野
	南関東(東京)	千葉 東京 神奈川 山梨
	北陸	新潟 富山 石川 福井
	東海	岐阜 静岡 愛知 三重
	関西	滋賀 京都 大阪 兵庫 奈良 和歌山
	中国	鳥取 島根 岡山 広島 山口
	四国	徳島 香川 愛媛 高知
	九州	福岡 佐賀 長崎 熊本 大分 宮崎 鹿児島
	沖縄	沖縄
区域例 3 (13 道州)	北海道	北海道
	北東北	青森 岩手 秋田
	南東北	宮城 山形 福島
	北関東	茨城 栃木 群馬 埼玉 長野
	南関東(東京)	千葉 東京 神奈川 山梨
	北陸	新潟 富山 石川 福井
	東海	岐阜 静岡 愛知 三重
	関西	滋賀 京都 大阪 兵庫 奈良 和歌山
	中国	鳥取 島根 岡山 広島 山口
	四国	徳島 香川 愛媛 高知
	北九州	福岡 佐賀 長崎 大分
	南九州	熊本 宮崎 鹿児島
	沖縄	沖縄

(出所) 第 28 次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」より作成。

1.2 道州制論議の過去と現在-第4次調査会と第28次調査会の相違点と類似点-

以上、戦後の道州制論議の概要を検討した。道州制に係る論議は今にはじまったものではないことがわかる。すでに、1950年代後半にも政府の調査会で本格的に検討されているのである。とりわけ、第4次調査会(1956年10月19日～1957年10月18日)と第28次調査会(2004.3.1～2006.2.28)では本格的に道州制の議論がされている。

第4次調査会(前回)と第28次調査会(今回)の答申内容を比較すると、表1-4の通りである。これをみると、前回と今回における答申内容の最大の相違点は国と道州のあり方、つまり、地方分権を推進することで、広域自治体としての道州にどの程度の自治を認めるかであると思料される。今回の答申では道州を不完全自治体である中間団体(前回の答申)ではなく、完全自治体である広域自治体として位置づけられている。この点を別にすれば、国から地方自治体への行政事務の再配分、地方自治体の財源確保のための税源の移譲、財政調整制度として地域間再分配機能が期待される地方交付税のあり方などがいずれの答申でも論議されており、論議されている内容は今回と前回とでは、本質的にあまり大きく変わっていないように思われる。

表 1-4 道州制論議の比較

項目	第4次調査会答申(前回)	第28次調査会答申(今回)
1.目的	占領期に行われた地方自治改革による体制からの脱却	地方分権の確立と地方自治体への権限委譲
2.背景	市町村合併による行財政能力の向上 経済の均衡ある発展と国民生活水準の向上のために、国土および資源の開発	市町村合併による行財政能力の向上 人口減少・超高齢化社会の到来、グローバル化の進展
3.性格	国と地方自治体の中間的存在 不完全自治体(中間団体)	広域自治体として構想 完全自治体
4.事務の配分	国と都道府県の事務はそれぞれできるだけ道州と市町村へ移譲	国と都道府県の事務はそれぞれできるだけ道州と市町村へ移譲、国と道州の事務を例示 ³
5.地方財政	課税権や起債能力を有すること 独立財源の充実と財政調整方法を考慮	地方税中心の財政構造を構築 税源や財政調整は今後検討
6.区域	7 地方, 8 地方, 9 地方の 3 案 (沖縄は当時未返還)	9 道州, 11 道州, 13 道州の 3 つの例 (北海道と沖縄県は独立した道州)

(出所) 松谷美佐子「昭和 20・30 年代の道州制論議」レファレンス(2006.9)より作成。

³ 現在、国が実施している事業と国・都道府県が実施している事業の2つに分けるとともに、これらの事業を国、都道府県、市町村にどのように割り振るかを類型別に説明している。また、道州が担う事務のイメージとして、国道の管理、有害化学物資対策、中小企業対策、自動車運送・内航海運業等の許可、職業紹介などが示されている。

2. 地域間再分配としての地方交付税制度の概要

2.1 沿革

わが国の地方財政調整制度の萌芽は 1936 年度に導入された臨時町村財政補給金制度である。そして、これは 40 年度の地方分与税制度に発展し、地方財政調整制度が確立した。この地方分与税制度は、48 年度に地方配付税制度に改称され、50 年度にはシャープ勧告（国税と地方税の税源の分離原則、国庫負担金の縮減など）により地方財政平衡交付金制度へと発展した。これが現行の地方交付税制度の前身である。54 年度から現行の地方交付税に切り替えられて現在に至っている。

2.2 地方交付税の意義

地方交付税の意義には、①財源保障機能、②財政調整機能、③国と地方自治体の財源配分機能、の三つの機能が挙げられる。

①の財源保障機能とは、どの地方自治体においても最低限必要な行政サービスの水準、つまりナショナル・ミニマムを確保することを意味している。わが国の場合には、地域間で税源の格差が存在するため、地方交付税が存在しない場合には、財政力の弱い地方自治体では、最低限の行政サービスが提供されなくなる恐れがある。

それでは、ナショナル・ミニマムの確保が、国からの直接の財政支出でなく、国から地方自治体に交付税という一般補助金の形で行われているのはなぜだろうか。それは、ナショナル・ミニマムと考えられる行政サービスの多くが地方公共財としての性格を備えていると考えられるからである。地方公共財は、消防サービスやゴミ処理サービスのように、その便益の範囲が特定の地域に限定されるという特徴を持っている。地方交付税は、国民がどの地域に居住したとしてもこれらの行政サービスを享受することを可能にしている。また、一般補助金の形で交付されることにより、地域ごとの住民選好の違いを反映した形で、これらの行政サービスに濃淡がつけられる可能性も残していることになる。

しかし、現在の地方交付税の財源保障機能は、強力すぎるという批判もある。ナショナル・ミニマムの範囲を広げていくと、財源保障としての地方交付税の水準も引き上げざるをえないからである。地方自治体にとって、歳出面で自由度の高い地方交付税は、過剰に供給され非効率な支出につながる恐れもあると言われている。

②の財政調整機能とは、経済力の低い地方自治体に手厚く配分することで、地域間再配分、いわゆる地域間における財源の均衡化を図ることを意味している。

地方交付税の財源は、全国から徴収された国税収入の一定割合であるが、その多くは都市部から徴収されたものである。都市部には、企業や人口が集中しており、経済力が高いからである。都市部から徴収された税収は、経済力の低い地方自治体へ相対的に多く、地方交付税として配分されている。

このように、いったん国を通じて行われるという意味で、地方交付税制度は間接的な財

政調整とみなすことができる。

③の国と地方自治体の財源配分機能は、文字どおり国と地方自治体で必要な財源を配分するものであり、現在の制度では地方自治体の財源不足額によって決定されている。わが国の国と地方自治体の歳出割合は、国が約 4 割、地方自治体が約 6 割となっている。その一方で、税収の配分は国が約 6 割、地方自治体が約 4 割となっている。地方交付税は、この歳出と税収の配分比率のギャップを埋める役割を国庫支出金とともに担っている。しかし、地方自治体にとって必要な財源が、地方交付税や国庫支出金という地域住民にとって痛みを感じにくい形で調達されていることは、各地方自治体による歳出の効率化へのインセンティブを阻害する可能性を生じさせているとみられている。

2.3 地方交付税の仕組み

地方交付税は一般財源である。たとえば、義務教育職員の給与費は現在、国と都道府県が 2 分の 1 ずつ負担することが法律で定められている。したがって、各都道府県は、この給与費の 2 分の 1 を一般財源である地方税で賄わなければならない。しかし、地方税収で賄えなえない場合には、地方交付税で補てんされることになっている。

また、地方交付税は、国税の一定割合として算出される。そして、交付税配分額とその財源は必ずしも一致するとは限らない。近年のように、交付税財源が不足している状況では、地方交付税を管理・運営する特別会計(交付税及び譲与税配付金特別会計)の借り入れなど（現在は地方団体の債務を明確にするため、臨時財政対策債（地方債）を発行）の措置によって対応がなされている。

地方交付税の仕組みは以下のとおりである。

各地方自治体の交付税額は、基準財政需要額と基準財政収入額の差額として求められる。前者が後者を上回り、財源不足額が生じる地方自治体については地方交付税(普通交付税)が交付される。実際に地方自治体に配分される交付税総額は、各地方自治体の差額を合計したものである。

基準財政需要額は、各地方自治体が行政サービスを行うために必要な財政需要額を各々の行政項目ごとに経常的経費、投資的経費として算定した合計額に公債費を加えたものである。基準財政需要は以下の式で求められる。

$$\text{各行政項目の基準財政需要額} = \text{測定単位} \times \text{単位費用} \times \text{補正係数}$$

行政項目には、消防費、土木費、教育費、厚生費、産業経済費、その他の行政費、公債費及び農村漁村地域活性化対策費、の 8 項目がある。

測定単位とは、各行政項目に係る財政需要の大きさを合理的・客観的に反映する指標である。たとえば、消防費については、その地方自治体の人口、教育費については児童数や学級数などが測定単位として利用されている。

単位費用とは、地方自治体が標準的な行政を行う場合に必要な一般財源の額を、測定一

単位当たりで示したものである。ちなみに、標準団体とは、市町村の場合には、人口 10 万人、面積 160 平方キロメートルの自治体を想定している。

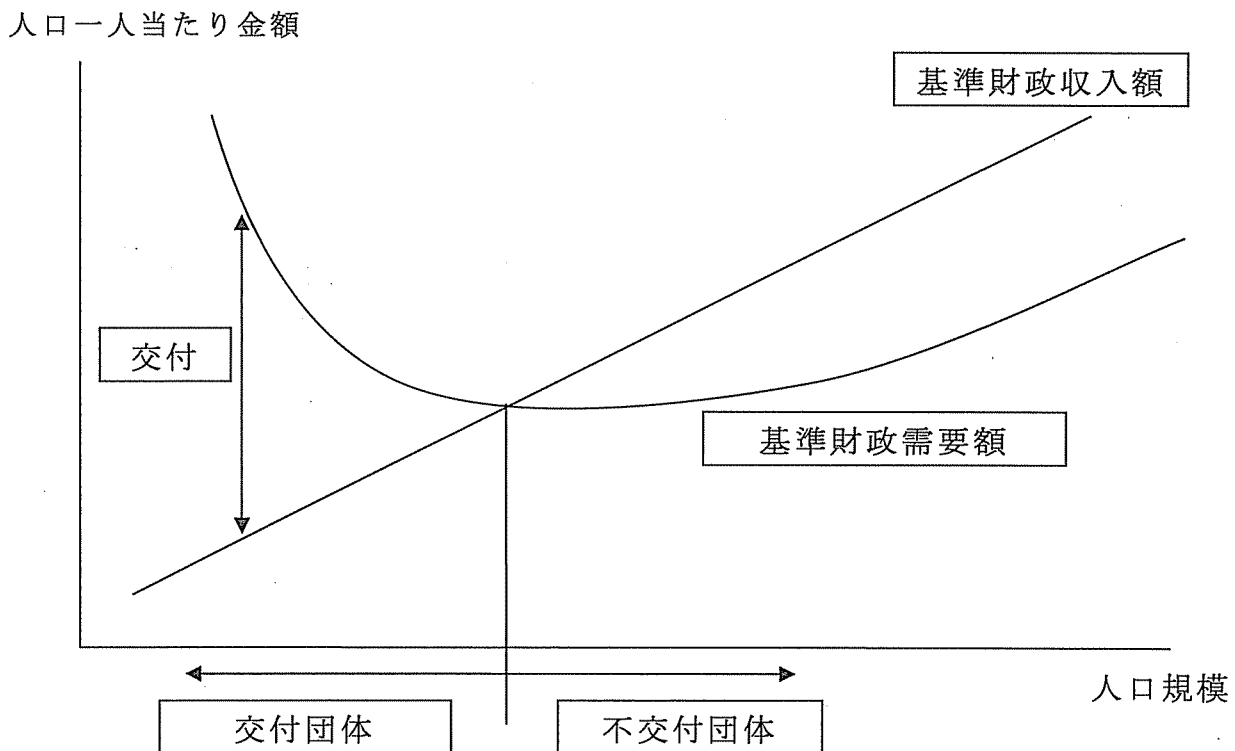
補正係数とは、各地方の自然的・社会的条件による行政経費の差について測定単位の数値を割り増し、または割り落とすために使用される。補正係数には、人口の大きさによる規模の経済を考慮する段階補正、人口密度等を考慮する密度補正、都市化の程度などによる財政需要の差を考慮する態容補正、などがある。

次に、基準財政収入額とは、法定普通税を柱とする地方税の収入見込額に、都道府県では 80%、市町村では 75% を乗じた額に、地方譲与税、交通安全対策特別交付金の総額を加えたものである。ここで、地方税の収入見込額とは、それぞれの地方自治体に存在する課税ベースに地方税法で定められた標準税率で課税した場合の収入見込額であって、超過課税分やほとんどの目的税、法定外の地方税は含まない。

標準地方税収入のうち、都道府県では 20%、市町村では 25% 相当は留保財源としてその用途は地方自治体に委ねられている。その理由としては、以下の点が指摘されている。

一つは、各地方自治体に地方交付税の基準財政需要額に反映されない自主的な施策を実施する余地を残しておくためである。もう一つは、各地方自治体の税源拡大へのインセンティブを確保するためである。留保財源部分が存在しない場合には、地方税収の増加額だけ交付税の額を減少させてしまうことになる。

図 2-1 地方自治体ごとの地方交付税の配分の仕組み（概念図）



上記の概念図で地方交付税の仕組みをみると、人口一人当たりの基準財政需要額は人口規模に対して U 字型になる。当初は、規模の経済が作用することで、一人当たり金額が低下していくが、一定規模を超えるとその効果は減少する。また、制度的にも、大都市(政令指定都市)は府県に割り当てられる事務の一部を担当しており、この点からも一人当たりの基準財政需要額は上昇する傾向がある。

一方、一人当たりの基準財政収入額は、人口規模とともにほぼ比例的に増加することになると考えられている。これは、一般に各地域の経済力は人口規模に比例して拡大する傾向があるためである。そして、基準財政需要額が基準財政収入額を上回る地方自治体は、その差額を地方交付税として配分され交付団体となる。

2.4 地方交付税の問題点

戦後、わが国の行財政制度の基礎となった 49 年のシャープ勧告では、国税と地方税の税源の分離原則を採用し、国庫負担金制度の大幅な縮減とともに、地方自治体間の財政格差を是正する手段として、地方財政平衡交付金制度を導入することが望ましいとされた。この平衡交付金制度は、現在の地方交付税の基になった制度である。この制度の基本的な仕組みは、現在の地方交付税に引き継がれている。現在の地方交付税制度との最大の相違点としては、国から地方自治体への財源移転の水準そのものの算定方式が挙げられる。地方財政平衡交付金制度では交付額の総額が、法律上は各地方自治体の財源不足額を積み上げるものとされていた。

しかし、現実には毎年度の地方財政平衡交付金の総額が現実の地方財源不足額を大きく下回り、各地方自治体では不満が生じていた。そこで、地方交付税では、国税収入の一定割合を自動的に交付することになったのである。この地方交付税の国税とのリンクは、地方自治体の財源確保には貢献してきたが、それはまた地方自治体が安易に地方交付税に依存する姿勢を助長してきたとも言われている。

以下では、上記の経済的なメカニズムをみってみる。

国が手当てする地方交付税の財源が決まれば、地方交付税を得るための追加的な税負担は必要ではない。このため、現行の地方交付税制度の下でより多くの便益を得るには、より多くの地方交付税を獲得して、より多くの行政サービスのために支出すればよい。そのためには、基準財政需要額をより多く確保するのが 1 つの方法である。

つまり、基準財政需要額に算入される費目の支出を増やせばよい。この結果、地方自治体には積極的に歳出を削減するインセンティブが働きにくくなる。経費の削減自体は収支を改善させるが、それが同時に基準財政需要額、ひいては地方交付税を減少させ、逆に収支を悪化させてしまう。これでは無駄な投資を誘発しかねない。

地方交付税をより多く獲得するには、基準財政収入額を少なくするのも一つの方法である。市町村には固定資産税の課税対象資産の評価額を決定する権限があり、その評価額を低くすれば、固定資産税収の見積額は少なくなる。これにより、固定資産税見積額を含む基準財政収入額が少なくなり、地方交付税がその分だけ多くなる。地方交付税制度には、

こうした税収の増加努力を怠らせるというデイス・インセンティブが内在していると考えられている。

以上のような事態は、現行の地方交付税制度が望んでいることではない。このため、地方交付税制度を抜本的に改めることが必要であるとの指摘がある。

3. 地域間再分配政策の実際：地方交付税を中心に

3.1 国と地方の役割分担

地域間再分配政策の実際を、統計データをもとに確認していきたい。ここでの主な論点は、国と地方の財政間移転についてである。

はじめに、国と地方の財政規模を比較する。まず、地方政府（都道府県及び市町村）の歳入規模は、2005年度決算（純計）一般財源（地方税、地方交付税など）の合計が約55兆円であった。このうち約17兆円が地方交付税であり、税収は約37兆円である。約10兆円の地方債などを加えた決算歳入合計額は約93兆円であった。

一方同年度の国（一般会計）の歳入決算は、税収及び税外収入が約54兆円、公債金が約31兆円、その他に余剰金を合わせた総額が89兆円であった。

地方交付税や国庫支出金は国からの移転である。これらの移転分を除いて地方財政歳入を主なものとまとめると、税収等約52.2兆円（うち税収が37兆円、その他が15.5兆円）と地方債10兆円からなる。国の税収等は約54兆円であるから、税収等で計った地方と国の歳入相対比は $52.2/54$ となる。したがって、地方と国の歳入規模の比率はほぼ1対1であることがわかる。借入れすなわち、地方債や国債を含めた場合には、この比率は $62.5/89$ となるから、おおよそ1対1.4である。借入れ分を含めた場合の歳入規模は、国の方が地方よりも4割程度大きい。

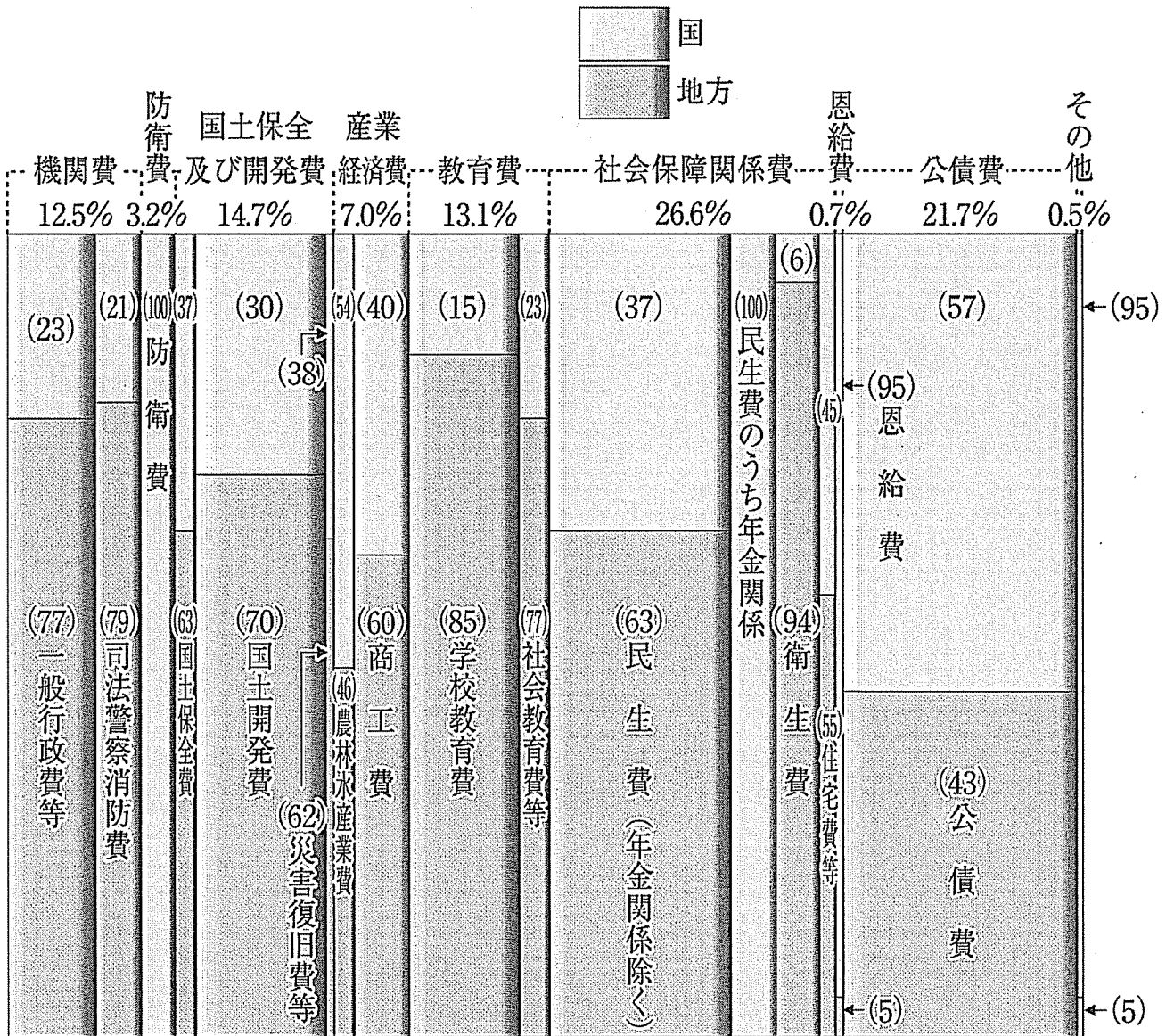
この1対1あるいは1対1.4という歳入規模の比率を念頭に置き、次は歳出の財政規模を比較してみよう。図3-1では、総務省（2007）による国・地方を通じる純計歳出規模（目的別）を表した。

目的別項目によってばらつきがあるものの、おおむね地方が6割から8割程度の歳出負担をしている。各項目のうち、債務の利払い負担等である公債費を除いてみると、歳入では平均的には1対0.45程度で、歳出規模は地方財政の方が大きい。国債、地方債を除いた歳入規模は、地方と国の比率がほぼ1対1であったから、国と地方の財政規模は歳入と歳出とで大きな違いがあることがわかる。

このような、歳入と歳出における地方と国の規模の違いは、地方交付税などによる国による再分配が行われていることを意味する。地方分権化の財政上の本質は、地方財政における歳入と歳出の差を小さくすることにある。しかしながら、現状の再分配政策から完全な財政分権への移行では、財源の乏しい地域における財政サービスの低下を招く可能性が高い。広域の地方行政単位としての道州制は、再分配政策を行いつつ、地方分権化を行う一つの方法であるといえる。

なお、表3-1では、国、都道府県、市町村のそれぞれの政府が行っている事業を、第28次地方制度調査会（2004）をもとにまとめて比較している。本稿では、財政規模に着目してきたが、行政権限の問題も存在することに留意したい。

図 3-1 国・地方を通じる純計歳出規模（目的別）



(出所) 総務省(2007)『平成 19 年版(平成 17 年度決算)地方財政白書』

(注) 括弧()内の数値は、目的別経費に占める国・地方の割合を示す。

表 3-1 国と地方の役割分担

	国	都道府県	市町村
外交・防衛・安全	<ul style="list-style-type: none"> ・外交 ・防衛 ・警察（特定のものの） ・防災 	<ul style="list-style-type: none"> ・警察 ・防災 	<ul style="list-style-type: none"> ・消防 ・防災
国土・土地利用	<ul style="list-style-type: none"> ・一級河川（指定区間外） ・都市計画（特定のものの） ・農地転用の許可（一定のもの） ・保安林の指定（特定のものの） 	<ul style="list-style-type: none"> ・一級河川（指定区間） ・二級河川 ・都市計画（特定のものの） ・国定公園，都道府県立自然公園の整備 ・農地転用の許可 ・保安林の指定 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画 ・準用河川
交通・社会資本	<ul style="list-style-type: none"> ・鉄道事業の許可 ・バス事業の許可 ・高速自動車国道 ・国道（指定区間） ・都市公園（特定のものの） 	<ul style="list-style-type: none"> ・自動車運転免許 ・国道（指定区間外） ・都道府県道 ・公営住宅 ・都市公園 ・流域下水道 ・港湾の管理 ・漁港の管理（特定のものの） 	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村道 ・公営住宅 ・下水道 ・都市公園 ・港湾の管理 ・漁港の管理
経済活動・労働	<ul style="list-style-type: none"> ・通貨 ・金融業の登録・免許 ・職業紹介 ・労働争議のあっせん等（特定のものの） ・不当労働行為の再審査 ・建設業の許可（特定のものの） ・中小企業支援（特定のものの） 	<ul style="list-style-type: none"> ・金融業の登録（特定のものの） ・職業紹介（特定のものの） ・職業訓練 ・労働争議のあっせん等 ・不当労働行為の再審査 ・建設業の許可 ・中小企業支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・職業紹介（特定のものの）
福祉・保健・環境	<ul style="list-style-type: none"> ・年金 ・医師等免許 ・医薬品製造の承認 ・理容師免許 ・美容師免許 	<ul style="list-style-type: none"> ・生活保護（町村の区域） ・保健所 ・児童相談所 ・身体障害者手帳の交付 ・クリーニング師免許 ・大麻取扱者免許 ・病院開設の許可 	<ul style="list-style-type: none"> ・生活保護（市の区域） ・保育所 ・身体障害者に対する援護 ・国民健康保険 ・介護保険 ・上水道 ・ごみ・し尿処理 ・保健所（特定の市）
教育・文化・スポーツ	<ul style="list-style-type: none"> ・大学 ・私学助成（大学） ・教科書検定 ・教科書の無償給与 	<ul style="list-style-type: none"> ・高等学校・特殊教育学校 ・小・中学校教員の給与・人事 ・私学助成（幼～高） ・公立大学（特定の県） 	<ul style="list-style-type: none"> ・小・中学校 ・幼稚園 ・公立大学（特定の市町村）

（出所）第28次地方制度調査会（2004）「第5回専門小委員会資料」，総務省 HP より作成。

3.2 地方交付税と地域間再分配

再分配政策の現状をみると，都道府県内総生産の小さいところほど地方交付税額は大きくなっている。このときの都道府県への配分には二つの特徴がある。一つは，一人当たり地方交付税の配分額が県内総生産額の大小に依存していることである。もう一つは，同程度の経済規模間でも配分額に大きな違いがあることである。

図 3-2 は，都道府県別（市町村は含まない）の 2004 年度決算における 1 人当たり地方交付税に対する総額の県内総生産，及び一人当たりの県内総生産額との関係をそれぞれプロット図で示している。図上のプロットは，おおむね右下がりの曲線上に描かれており，県内総生産額の規模が小さい都道府県ほど，一人当たりの地方交付税額が大きくなる相関関係があることである。

ここで注意すべきは，一人当たり地方交付税額は「一人当たり」の県内総生産（あるいは都道府県での生産性）とはそれほど相関がないことである。図上に一人当たりの県内総生産額もプロットしているが，ほぼ水平線上に分布しており相関が小さい。

一人当たりの地方交付税は一人当たりの県内生産額ではなく，その総額に依存している主な理

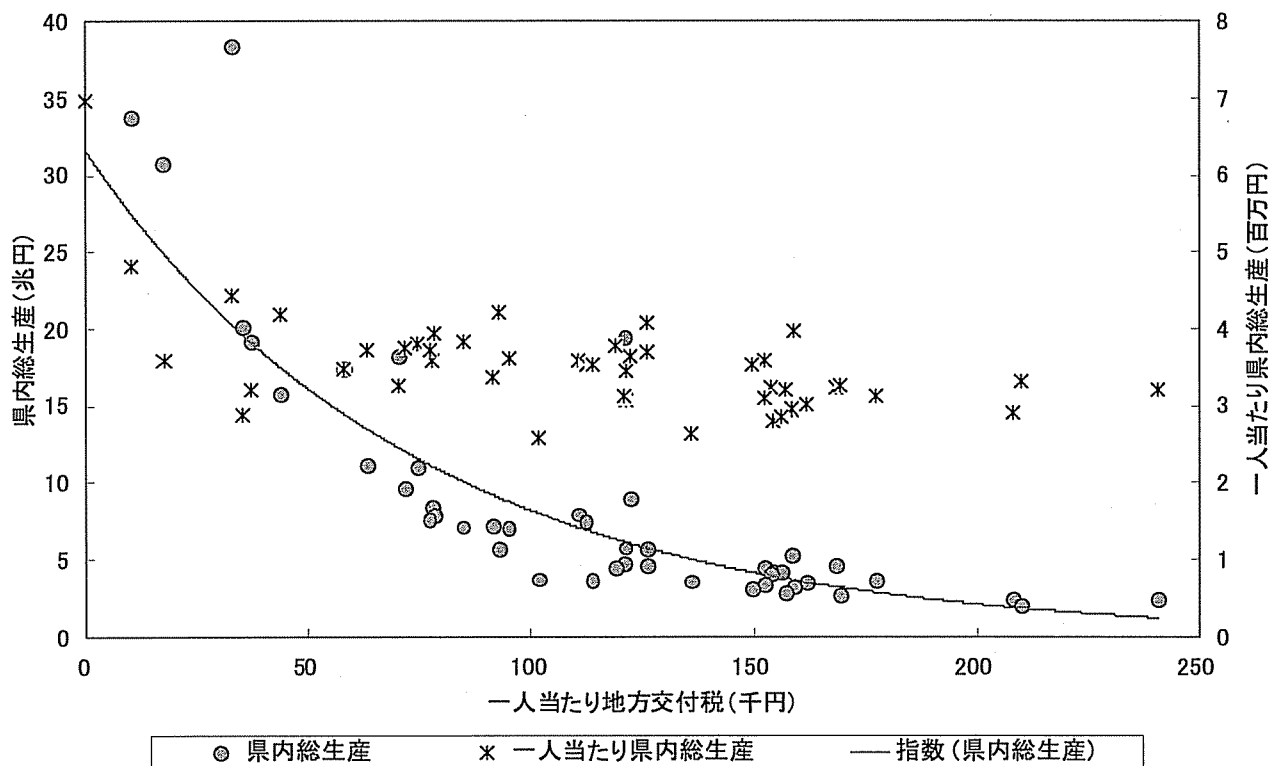
由は、地理的要因や規模効果であろう。例えば、道路などの公共投資では、相対的に面積が広い都道府県ほど整備が必要な距離が長くなったりするために、より多くの投資を必要とする。あるいは、人口密度が小さい地域や過疎化が進んでいる地域では規模効果が得られず、ミニマム・サービスの提供に関して割高な政府支出が必要となる。

我が国の再分配政策のもう一つの特徴は、上で述べた県内総生産額との相関が直線関係ではなく、指数的関係であるということである。図 3-2 をみると、配分額が大きい都道府県では、県内総生産が同程度のところと比べて2倍以上の一人当たり地方交付税を受けている場合がある。そのため、過剰な再分配がなされている地域がある可能性が高い。

このように、我が国の地方交付税はある程度は都道府県の経済規模に応じて配分されているが、それだけでは説明されない性質も持ち合わせている。その意味で、地方交付税は地域間格差を平準化するものであるというのではなく、さらに過剰に平準化するような政策となっている。

現状をふまえると、地方分権化や道州制への移行では、これまでの超平準化部分をどうするかが課題となる。これまで相対的に大きい配分を受けてきた地域で、その配分を減少させた場合に地域経済にどのような影響を与えるのか、地域間の経済格差はどのように変化するのか、財政サービスをどれだけ維持できるのか等の問題が生じると予想される。一方で、超平準化により地方財政の非効率性が生じていたとすれば、地方財政の改善も可能である。

図 3-2 地方交付税と県内総生産



(出所) 地方財務協会(2006)「平成 16 年度 地方財政統計年報」の統計より作成。

(注) 各値は県人口で割った 1 人当たりの 2004 年度都道府県財政決算値(市町村財政は含まない)。また、東京都の値は含まない。

地域間再分配政策で問題となるのは、現在の過剰な平準化をうけた地域の経済が過度に中央からの移転に依存していたり、地方財政が自立困難な状況に陥っていたりする場合である。財政収支赤字との関係、すなわちソフトな予算制約と呼ばれる事象も問題とされる一つである。

ソフトな予算制約を考えると、例えば債務を国が肩代わりすることが事前に明らかであれば、地方財政において過剰な債務を生み出してしまうインセンティブが生じる。事前に別の配分制度がルール化されていたとしても、事後的に財源を保障すれば同様にソフトな予算制約が生じてしまう。制度的要因で非効率な財政運営が行なわれているとすれば、再分配の方法を見直すことによる財政効率化が可能となろう。その意味で、道州制の議論においては、分配の規模のみならず、制度面での考察も重要である。

我が国でのソフトな予算制約は、地方交付税と地方債発行額の関係は、配分額を産出するための基準財政需要額に地方債の元利償還が算入されたり、さまざまな補正がかけられたりしていることから生じる可能性がある。

実際の地方交付税と地方債発行額との関係を見てみよう。図 3-3 では、2004 年度における一人当たり新規地方債発行額と一人当たり地方交付税の関係をプロットしてみた。なお、地方債発行額は地方政府の財政収支赤字額と対応するものである。

図を見ると、新潟県のみが大きく外れているものの、地方債発行額は地方交付税額が大きいほど大きくなっている。その関係は、おおむね図中の線形で示されるように、比例的である。図のみでは、因果関係が明らかとはならないが、少なくとも地方交付税が多い都道府県ほど財政収支赤字が大きい傾向にあり、制度的な要因で地方に非効率な歳出を促すインセンティブがもたらされ、その分、地方債発行が大きくなっている可能性はある。

したがって、地方政府のソフトな予算制約を解消する一つの方法は、基準財政需要の土木費、教育費、公債費などに関する算定を簡略化して、基本的に人口と面積とで交付額を決める方式へ移行することである。2007 年度から導入された新型地方交付税はこの考え方によるものである。

そこで、図 3-3 では、各県人口と面積で比重を付けた配分で、1 人当たり地方交付税がどの程度変化するのかの増加分を推計し、推定結果をあわせてプロットしてみた。具体的な推計は、2004 年度について、

$$0.75 \times \text{人口構成比 (対全国)} + 0.25 \times \text{面積占有比 (対全国)}$$

を加重して得た額と現在の額との差を求めたことによって得られている。ここで、人口構成比に 0.75、面積占有比に 0.25 を加重しているのは、人口・面積の比を 3:1 程度とするもとの政府方針に従ったものである。

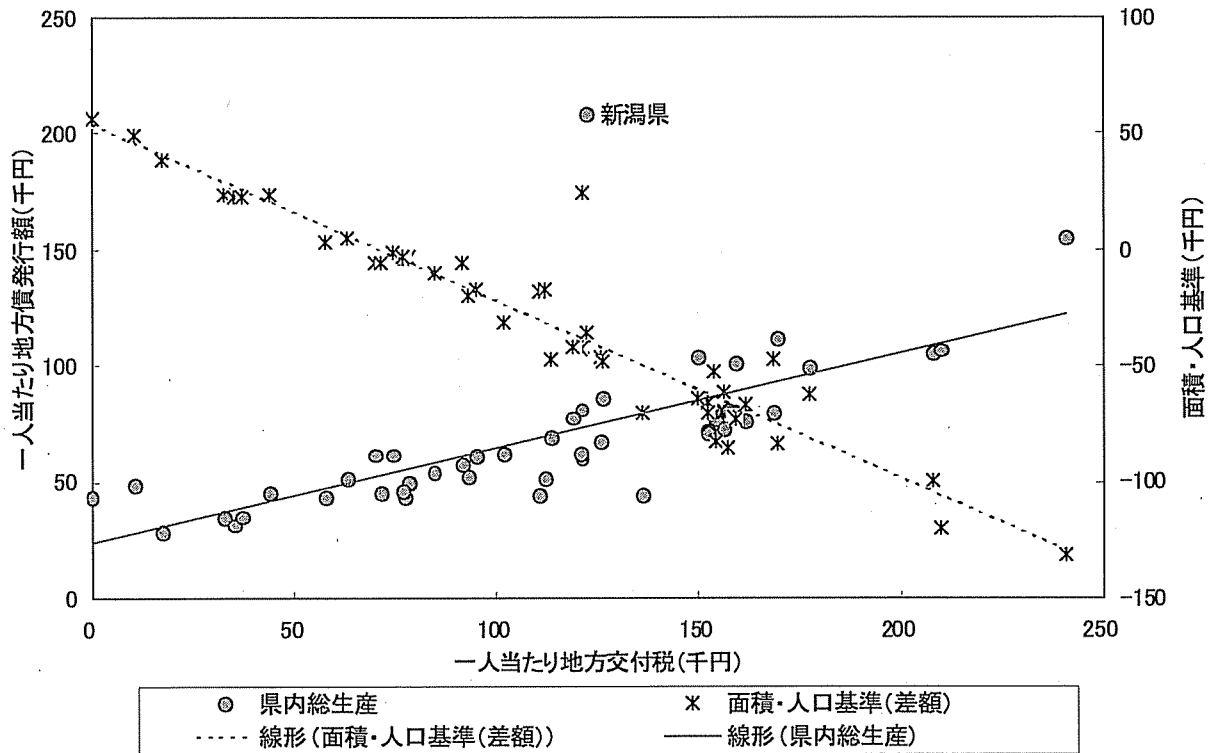
なお、総務省も 2007 年 3 月 2 日に「包括算定経費(新型)導入に伴う変動額試算」を発表し、新型交付税による基準財政需要額についての都道府県別変動額を示している。そこでは経済規模に関する調整がなされており、また、2007 年度からの新型交付税も上記推計式のようにはなっていない。ここでは、新型交付税の考え方を明確にするために単純化した推計を行なって効果を確認している。

推計結果を見ると、ここで得られた推計値のプロットが右下がりの直線上にある。すなわち、これまで配分において優遇されてきた都道府県ほど、新型地方交付税の考え方では配分の削減額が大

きくなる。

この結果が示唆することは、一つは、上述において再分配政策における偏りが面積や人口密度などの要因に依存するとしたが、それだけでは説明できないということである。超平準化部分は、面積、人口、一人当たり生産額などの要因を取り除いたあとでも残ることになる。

図 3-3 地方交付税と地方債発行額



(注)人口・面積加重配分差は、2004年度について、「 $0.75 \times \text{人口構成比(対全国)} + 0.25 \times \text{面積占有比(対全国)}$ 」を加重して地方交付税を配分した場合の額と地方交付税現在値との差。

3.3 公共投資と地域間再分配

地方への再分配政策では公共投資が議論の中心となることも多いから、公共投資からみた場合についても確認しておく。

図 3-4 では、2003年度の1人当たり行政投資額を国(中央)、都道府県、市町村に分けて積み重ねた額を示している。ここでは、国、都道府県、市町村別値の合計順で並べている。なお、行政投資には用地費や補修費が含まれおり、SNAの公共投資の定義とは異なる。

まず、一人当たりの行政投資額について比較すると次のような特徴がある。一つは、規模に関して地域間格差がある。例えば、最小の埼玉県と最大の鳥取県との間には約3.9倍もの差がある。したがって、行政投資でみても再分配政策が確認できる。

なお、ここでは明示していないが、1人当たり公共投資について、総額ではなく1人当たりの経済規模順に並べ替えると、地方交付税の場合と同じく一定の傾向は見られないことを確認している。行政投資からも、1人当たりの配分調整でなく、都道府県経済規模間の再配分政策であるといえる。

もう一つの特徴は、国による行政投資には、政策的な意図あるいは政治的な配分がある可能性が高い点である。例えば、国による行政投資をみると、沖縄県や北海道への配分が目立って大きい。そのほかにも、高知県、秋田県、鳥取県、島根県などへの配分が相対的に大きくなっている。

さらにもう一つは、都道府県で集計した市町村レベルでの行政投資にはそれほどの配分比率の差はないが、都道府県レベルでは再分配政策が行われていることである。

図では、公共投資に関する地域間配分比率として、行政投資額を県内総生産額で割った比率（右軸、%）もあわせてプロットしている。行政投資・県内総生産比をみると、図でプロットされた点がほぼ右上がりの直線上にあることから、より経済規模の小さな都道府県に、相対的に大きな公共投資が行われていることがわかる。

では、公共投資はどのような影響を地域経済に与えるであろうか。公共投資を通じた再分配政策では、フローの公共投資の積み重ねによって形成される社会資本ストックが地域経済にどのような影響を与えてきたかが問題になる。公共投資は、不況期に政府支出を増大させることによる短期の乗数効果の他に、社会資本ストックが民間経済、特に民間投資に対しての外部効果（生産力効果）を持つと考えられる。

Aschauer (1989) は 1970 年代のアメリカ合衆国について分析し、社会資本の変化率と生産性との間に正の相関関係を示すことで、経済成長の低下の原因が社会資本ストックの増加率低下にあるとした。日本についての分析としては、Asako and Wakasugi (1984)、浅子・坂本 (1993)、三井・太田 (1995)、岩本 (1996)、畑農 (1998)、吉野・中島 (1999) 等が社会資本には生産力効果が認められることを検証している。

公共投資が地域の生産性を高めるとはいえ、地域間配分政策における非効率性が生じていることも考えられる。例えば、財務省 (2002) や内閣府 (2001) で示されたように、効率性という観点から生産力効果が小さい地域に多く再分配政策としての公共投資が行われてきたため、国全体の公共投資の生産力効果が小さくなってきている可能性がある。公共投資による経済対策では、地域間再分配と公共投資全体の効率性とのバランスが問題となるのである。

地方交付税や公共投資から、現状の再分配政策についてみてきたが、ここから道州制移行における政策課題が導かれる。

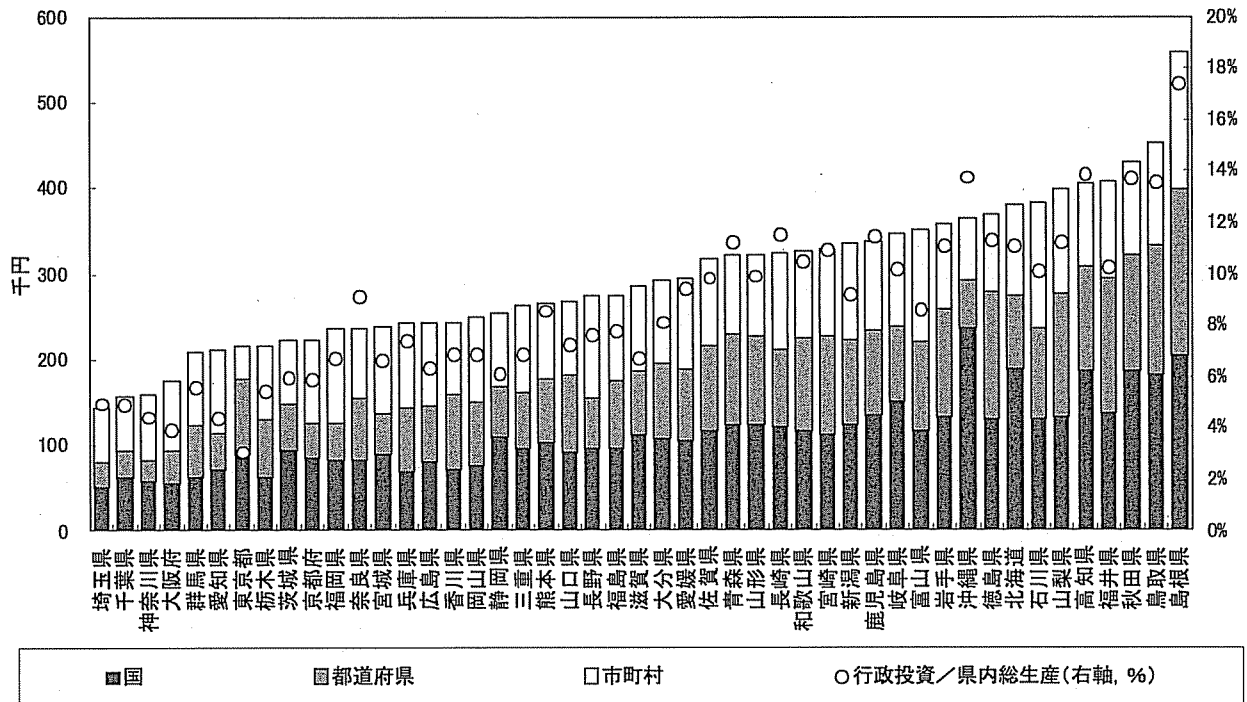
一つは地方財政に関するものである。地方政府の財政が超平準化の再分配にどれだけ依存しているのか、あるいは、ミニマム・サービスを提供するためにどれだけ依存する必要があるのかを分析する必要がある。道州制に移行した場合には、国からの移転よりも再分配の弾力性は小さくなる。したがって、再分配への依存度は道州制における区分け規模の問題と密接につながることになる。

もう一つの問題は地域間経済格差についてである。もし、超平準化の再分配政策が地域経済の生産性上昇を達成し、地域経済間の格差是正に有効であったとすれば、完全な地方分権化は地域経済格差をもたらすことになる。一方で、再分配政策が有効でなかったとすれば、現在の中央集権的な財政制度は非効率であり、何らかの政策変更が必要となることを意味する。

どちらの場合も、再分配政策がどの程度必要であるのかが、道州制の枠組みを考える上で重要な要素であるといえる。地方分権化の経済財政的な変化は、国と地方の役割分担の見直しを意味する。今後の予想される動向は、少子高齢化から社会保障関係費が増加し、債務残高増加から公債費増加が国と地方の財政状況を悪化させることである。このような財政制約下のもとで、これまで

の地方交付税や公共投資による地域間再分配政策が見直されている。道州制移行における課題は、地方交付税や公共投資を通じた再分配政策の変化が地域経済にどのように影響を与えるのか、特に、地域間格差がどのように変化するかを見極めることである。

図 3-4 1人当たり行政投資(2003年度, 県内総生産規模順)



(出所) 総務省自治行政局地域振興課「行政投資実績」より作成。

(注) 投資額には、用地費や補修費が含まれる。

4 地域間経済格差の実際

4.1 地域間経済格差

ここでは、都道府県別経済の地域間格差の現状を確認し、道州制への移行などによる再分配政策の変化が地域経済と地域間経済格差にどのような影響を与え得るのかをまとめてみる。

図 4-1 は、2003 年度における県別の 1 人当たり県民所得を東京を除く全国平均をゼロとして指数化したものである。また、都市圏においては就業地と居住地が異なる都道府県であることも多いため、1 人あたりの雇用者報酬についても合わせてみている。なお、東京を除く 1 人当たり県民所得、雇用者報酬の平均値は、それぞれについて 268.4 万円、459.3 万円であった。

この図からわかるように、県民所得については東京が平均の約 1.6 倍と突出して大きい。東京以外でも、関東、中部、関西地方の県は平均よりも大きく、北海道、道北、沖縄地方や中国、四国、九州地方の一部の県で平均よりも小さくなっている。

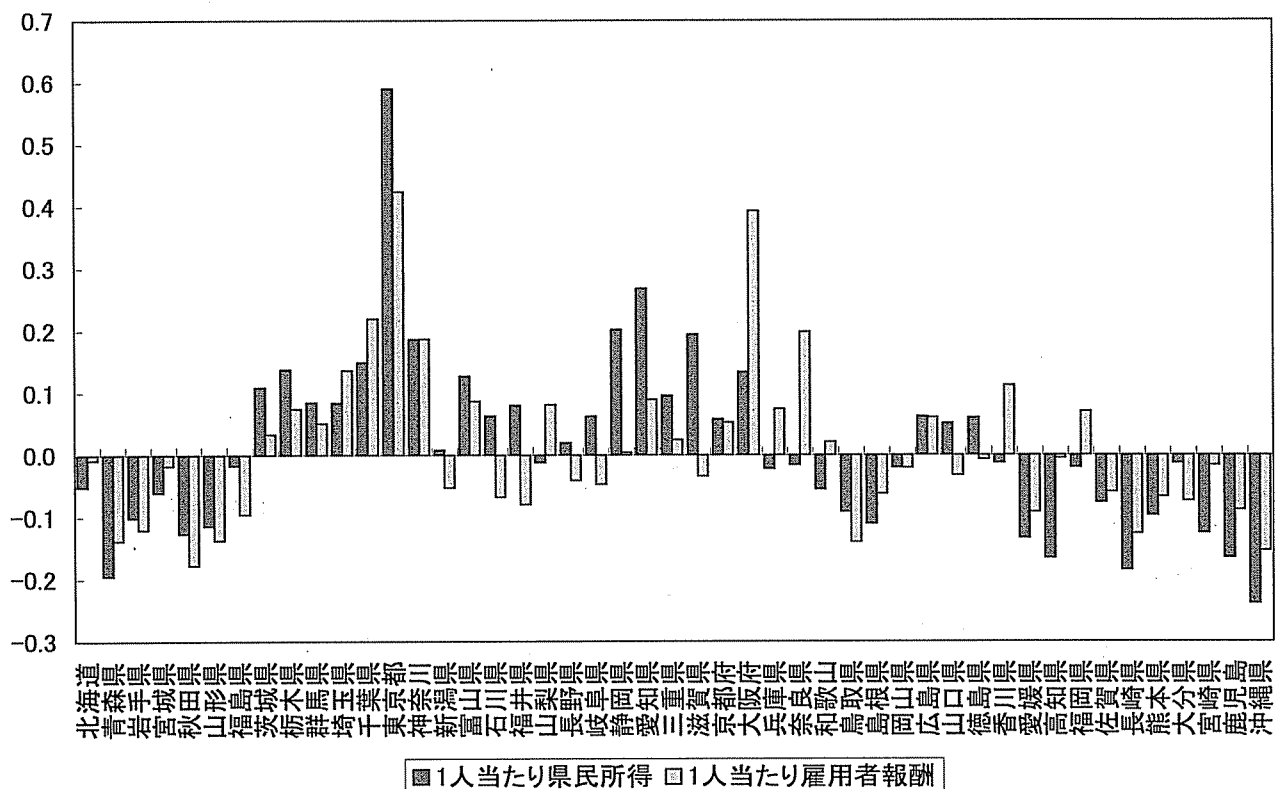
4.2 最近の地域経済状況

地域格差は、経済水準のみではない。図 4-2 は、4 つの地域について最近 10 年間の地域別景況インデックスを内閣府(2008)「地域経済動向(平成 20 年 2 月)より抜粋したものである。地域別景況インデックスは、景気動向指数の CI の地域版といえるもので、鉱工業生産指数、大口電力使用量、有効求人数などの経済指標をプラス及びマイナス変化で合成し指数化したものである。⁴

図示した北海道と東海地方をくらべると、2002 年(平成 14 年)以降の景気変化に大きな違いがある。北海道は 2002 年の景気後退期以降も、経済はいわゆる「底」の状態が長く続き、2006 年頃ようやく 2000 年水準の 100 以上に達している。一方で、東海地方は、景気後退期から脱出すると、それ以降は、景況インデックスが右肩上がりとなっている。

また、中国・四国地方では、中国地方が東海地方ほどではないが、同じく右肩上がりの動向となっている。一方で、四国地方は景気回復の傾向は見られるものの、その回復具合は東海地方や中国地方と比べて小さく、景気回復程度に格差が生じている。

図 4-1 県別で見た 1 人当たり県民所得、雇用者報酬(2003 年度)

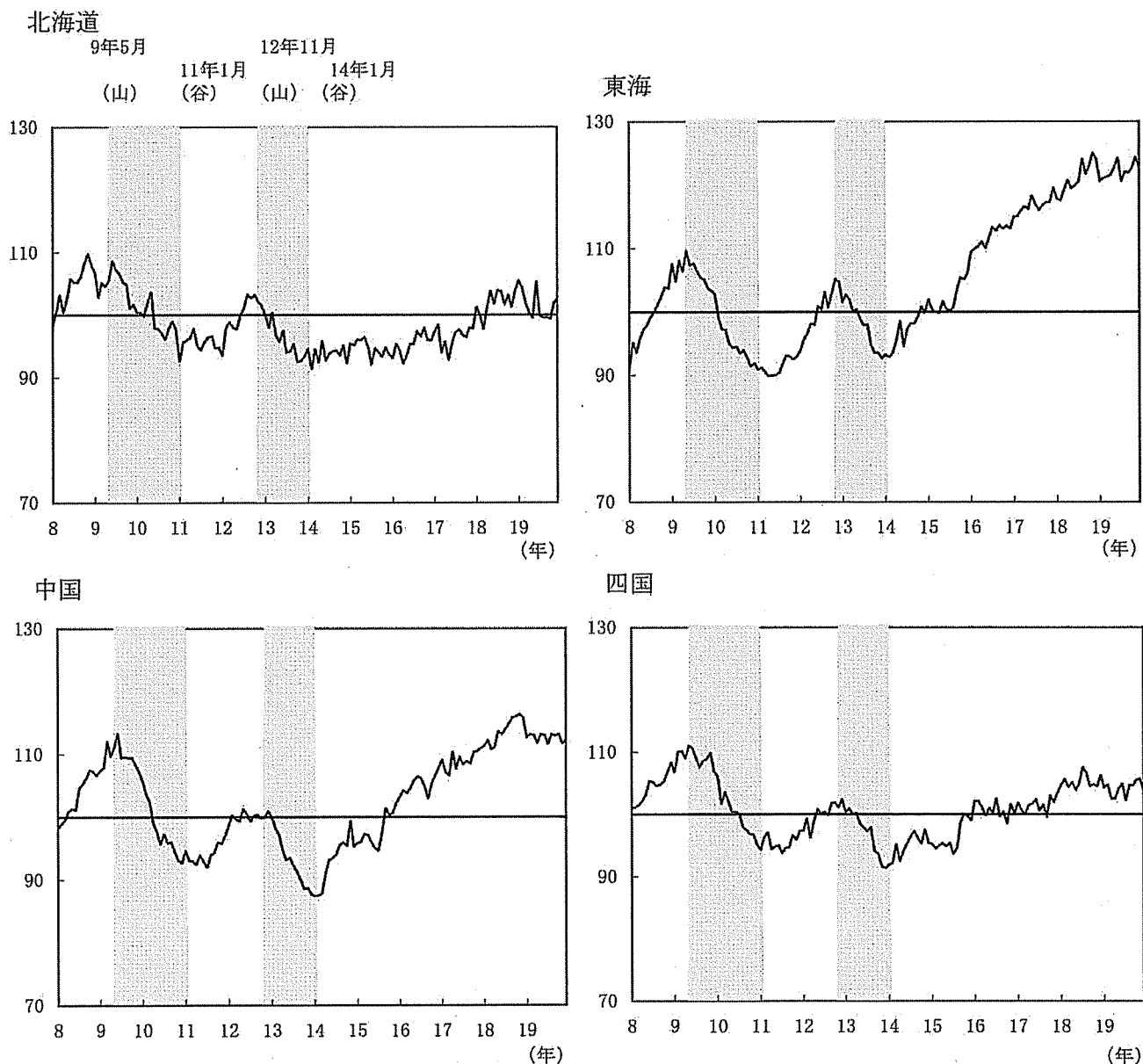


(出所)内閣府「平成 15 年度県民経済計算」より作成。

(注)東京都を除く都道府県平均値をゼロとした指数。平均値は、1 人当たり県民所得が、約 268.4 万円、1 人当たり雇用者報酬が 459.3 万円である。県民所得は、雇用者報酬、財産所得、企業所得を含む。

4 その他の採用系列は、建築着工総床面積、大型小売店販売額、所定外労働時間である。ただし、沖縄は観光入域客数を加えた 7 系列を合成している。鉱工業生産指数以外は季節調整済値を用いている。詳しくは内閣府(2005)「地域の経済 2005」を参照のこと。

図 4-2 地域別景況インデックス



(出所)内閣府(2008)「地域経済動向(平成20年2月)」より抜粋

(注)東海:岐阜県, 愛知県, 三重県, 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。2000年(平成12年)を100とする。網掛け部分は景気後退期である。

4.3 少子高齢化と地域経済

さらに、今後の地域間格差を考える上では、少子高齢化の動向も重要な要因である。生産面では働き手の数に関する格差が生じ、財政面では高齢者にかかる社会保障関係の費用負担は増大する。

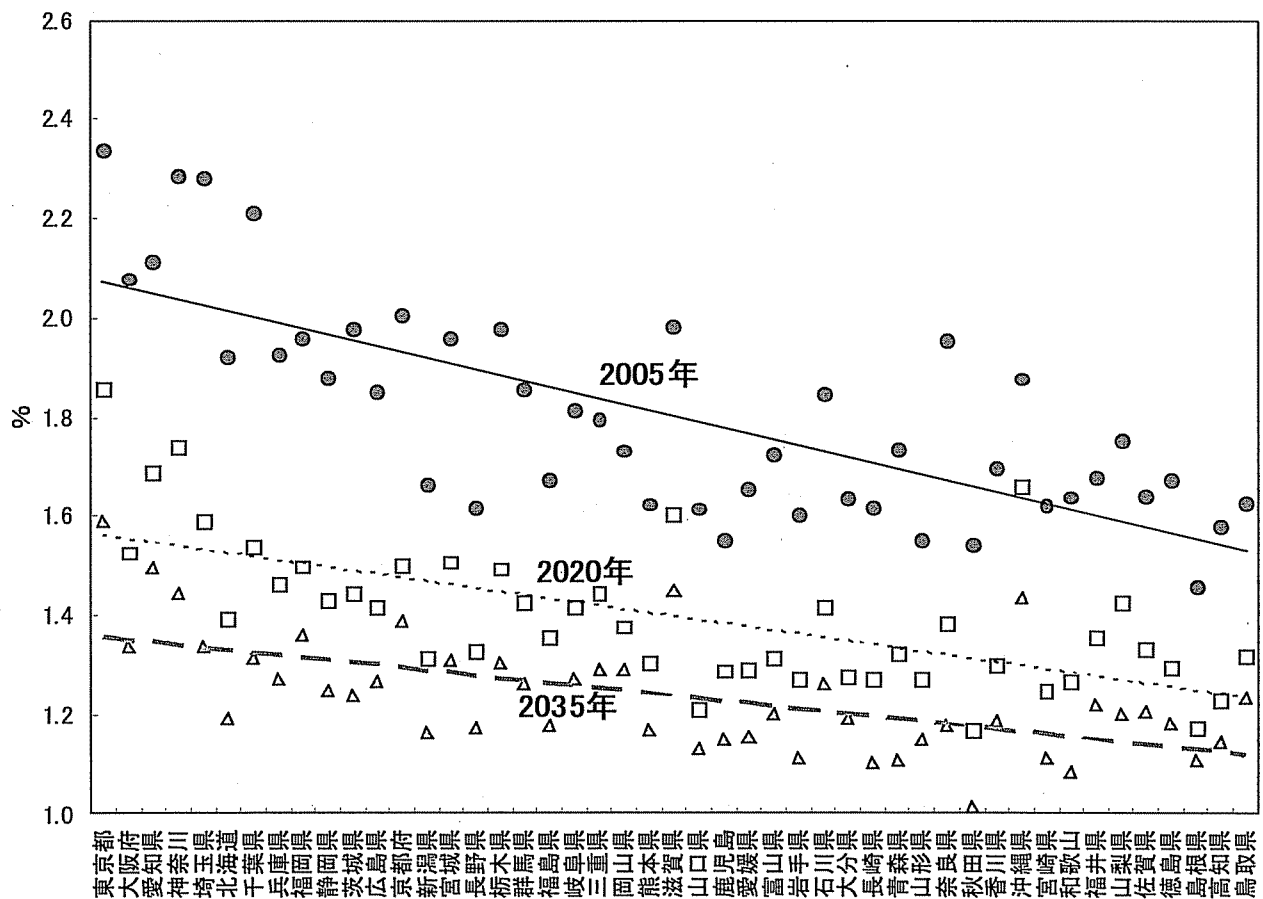
図 4-3 は国立社会保障・人口問題研究所(2007)『都道府県の将来推計人口(平成19年5月推計)』の将来推計人口における生産年齢人口の比率を経済規模別に並べ替えたものである。各都道府県の推計人口における年齢の3区分(15歳未満, 15~64歳, 65歳以上)人口構成から、 $15\sim64\text{歳人口} / (15\text{歳未満人口} + 65\text{歳以上人口})$ の比率を求めた。2005年, 2020年, 2035年における値をプロットしている。

一般に、人口が多いほど経済規模は大きいので、プロットを直線回帰するとおおむね右下がりとなっている。経済規模が小さい県ほど、現在と将来にわたって生産年齢人口比が小さくなる傾向にある。

人口密度なども考慮に入れなければならないが、一般的には人口規模が小さければ規模の経済効果が働きにくく、経済効率も小さくなる。さらに、老年人口比率が高ければ、社会保障関連の1人当たりの費用負担が大きくなる。地方の費用負担比率が高まれば、少子高齢化が進んだ地域ほど財政的に不利になる。

前節において、経済規模と地方交付税や公共投資の関係を調べ、再分配政策として経済規模の小さい都道府県により多くの配分が行われていることを確認した。かりに再分配政策の方針が単純化された場合には、将来の人口構成からみても、所得(生産)と費用のバランスの悪化により、少子高齢化は地域経済間格差を拡大させてしまう可能性がある。

図 4-3 都道府県別将来推計人口比:15歳~64歳/(0~14歳+65歳以上)



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所(2007)『都道府県の将来推計人口(平成19年5月推計)』より作成。

(注) 2005年, 2020年, 2035年の都道府県別将来推計人口比(=15~64歳人口/(15歳未満人口+65歳以上人口))。線形は直線回帰。県内総生産額順に並べている。

5. 地方交付税による再分配機能効果

5.1 再分配政策効果のモデル

本節では、上述した問題意識について再分配政策の効果进行分析していきたい。具体的には、地方交付税が長期において、地域間の経済格差を縮小させる役割を果たしてきたのかどうかを定量的に分析する。地方交付税の都道府県間における相対的配分額の違いが、地域経済の生産性と地域間経済格差にどのような影響を与えてきたのかを確認する。なお、本節におけるモデル分析及び結果は釣(2007)に基づくものである。

はじめに、中央政府の地方交付税による再分配政策が地方経済へ与える影響を簡単にモデル化し、実証分析の基礎としたい。ある地域 j (47都道府県)の実質総生産 Y_j は、労働者 L_j と資本ストック K_j を要素とする生産関数で表現できるが、それを、

$$Y_j = f(L_j, K_j)$$

$$\frac{\partial f(L_j, K_j)}{\partial L_j} > 0, \frac{\partial f(L_j, K_j)}{\partial K_j} > 0 \quad (1)$$

と書けるものとする。添え字の t は期を表す。ここでは、単純化のために他の都道府県からのスピルオーバー効果を考えず、都道府県内の労働と資本のみで生産が決まるものとする。日本全体の生産 Y は、47ある都道府県の総和で求められるから、各地域の生産技術が等しいとき、

$$Y_t = f(L_t, K_t)$$

$$Y_t = \sum_{j=1}^{47} Y_{jt}, L_t = \sum_{j=1}^{47} L_{jt}, K_t = \sum_{j=1}^{47} K_{jt} \quad (2)$$

となる。この式で、資本ストック K は民間資本と社会資本とに分割できるから、それぞれ K_{jt}^P, K_{jt}^G と置くと、 $K_{jt} = K_{jt}^P + K_{jt}^G$ となる。したがって、政府部門が地方経済の生産に与える外部効果は、社会資本の生産性効果を推定することで測定できる。しかしながら、ここでは地方交付税に関する分析を行なうため、生産と地方交付税の関係を導き実証分析できる形の定式化が必要となる。

そこでまず、全国生産と地域の生産の比を考えることとする。一次同時の生産関数を仮定すると、

$$\frac{Y_{jt}}{Y_t} = \frac{f(L_{jt}, K_{jt})}{f(L_t, K_t)} = f\left(\frac{L_{jt}}{L_t}, \frac{K_{jt}}{K_t}\right) \quad (3)$$

となり、対全国の生産費は労働及び資本の対全国比で表現することができる。また、資本を民間資本と社会資本に分けたとき、特に社会資本をフローの値で表現すると、

$$K_t^G = (1-\delta)K_{t-1}^G + I_t^G$$

$$= \sum_{n=0}^{T-t} (1-\delta)^n I_{t-n}^G, K_{t-T}^G = 0 \quad (4)$$

となる。 T 期前の社会資本ストックをゼロと置く。この式は、 T 期前から t 期までの公共投資の積み重ねが社会資本ストックであることを意味する。 δ は資本減耗率で、一定であるものとする。 I_t^G は毎期の公共投資である。ここで、地域の公共投資を対全国比で表したが、全地域の公共投資の総額

を求めると、

$$I_t^G = \sum_{j=1}^{47} I_j^G \quad (5)$$

となる。したがって、

$$\frac{\partial(K_j^G/K_t^G)}{\partial(I_j^G/I_t^G)} > 0, \quad \frac{\partial f(L_j/L_t, K_j/K_t)}{\partial(I_j^G/I_t^G)} > 0 \quad (6)$$

という関係が求められる。

地方交付税の実証分析にあたっては、二つの問題を考える必要がある。一つは、地方交付税と生産関数の関係である。地方交付税額は、基本的に各地方の基準財政需要額と基準財政収入の差として求められる。したがって、地方政府の歳出をおおまかに、土木費、教育費、社会保障費、その他行政サービス、公債費に分けると、ある地域 j についての普通地方交付税額は、

$$(\text{土木費} + \text{教育費} + \text{社会保障費} + \text{その他行政サービス} + \text{公債費}) - \text{税収}$$

と算定される。ここで、基準財政需要額の各項目は、それぞれについて経常経費と投資的経費とに分けられる。

しかしながら、日本の場合は地方交付税配分について超平準化がなされている。その裁量的な政策変数を何らかの関数 $\alpha(\cdot)$ とすると、ある期の地域 j の政府予算制約式は、

$$\begin{aligned} & \text{基準財政需要額} + \alpha(\cdot) + \text{その他歳出} \\ & = \text{地方税} + \text{地方交付税交付金} + \text{公債発行額} \end{aligned}$$

と書き表される。ここでの地方交付税は普通地方交付税交付金を指す。したがって、 $\alpha(\cdot)$ は、

$$\alpha(\cdot) = \text{地方交付税交付金} + \text{公債} + \text{地方税} - \text{その他歳出} - \text{基準財政需要額}$$

と表される。

ここで、 $\alpha(\cdot)$ を各要因の対全国比で考えてみよう。各要因うち、地方税や純粋な基準財政需要額は経済規模に応じて比例的である部分である。また、その他歳出も基礎的な行政サービスだとすれば、経済規模に応じて比例的であると仮定できる。したがって、平準化を超える超平準化の部分 α は、交付税交付金で表現可能である。すなわち、生産規模ではなく、地域経済の対全国比に影響を与えるような政府公共投資の対全国比は、上で見た $\alpha(\cdot)$ で表現できることを意味する。そこで、上で定義した I_j^G を公共事業関係費のみならず、教育や農業、産業振興費などその他の政府サービスを含めたものとして捉え、それを地方政府の歳出面から定義しよう。

生産には影響を与えるが、地域経済の対全国比には影響を与えない部分を \bar{G} とし、地方交付税を R とする。この時、地域経済対全国比に影響を与える部分に関する政府サービス対全国比の関数は、

$$\begin{aligned} \frac{I_j^G}{I_t^G} &= \bar{G}_j + \alpha \left(\frac{R_j}{R_t} \right), \\ \frac{\partial(I_j^G/I_t^G)}{\partial(R_j/R_t)} &> 0 \end{aligned} \quad (7)$$

と表現できる。

次に、もう一つの問題としての政策の内生性あるいは同時性を考えてみる。岩本他(1996)や林(2003)などが指摘するように、公共投資の効果を測定した場合に地方の生産性効果が小さいのか、あるいは、生産性が小さい地域に政策的に公共投資が多くなされたのかが識別できない問題がある。ましてや、交付税交付金は経済規模が小さい地方へより多く配分されてきており、その性質がきわめて強い。

そこで、本稿での分析では長期における交付税交付金の再配分機能による経済格差調整機能に注目することとする。すなわち、もし政府が地域間の再配分を意図して政策を行なっているとすれば、地域経済の対全国比と地方交付税対全国比は長期均衡において一定の対応関係にあることになる。したがって、長期においては、

$$\frac{\sum_{n=0}^T (1-\delta)^n I_{t-n+1}^G}{\sum_{n=0}^T (1-\delta)^n I_{t-n+1}} \Rightarrow \sum_{n=0}^T (1-\delta)^n \left(\frac{I^G}{I} \right)^* \quad (8)$$

が成り立つ。ここでアスタリスク(*)は長期均衡での対全国比を表す。

生産関数の推定では、吉野・中野(1996)のように、トランス・ログ型を用いることもあるが、ここではシンプルにコブダグラス型生産関数を仮定する。対数を取り、生産関数を書き直すと、

$$\ln \frac{Y_{jt}}{Y_t} = \gamma_1 \ln \left(\frac{R_{jt}}{R_t} \right)^* + \beta_1 \ln \frac{L_{jt}}{L_t} + \beta_2 \ln \frac{K_{jt}^p}{K_t^p} \quad (9)$$

となる。ここでのアスタリスク(*)も長期均衡での対全国比を意味する。 γ 及び各 β は一定値を取る係数である。ここでは、それぞれの対全国比についてみているが、それでも労働にかかる係数は労働分配率、資本にかかる係数は資本分配率を意味する。

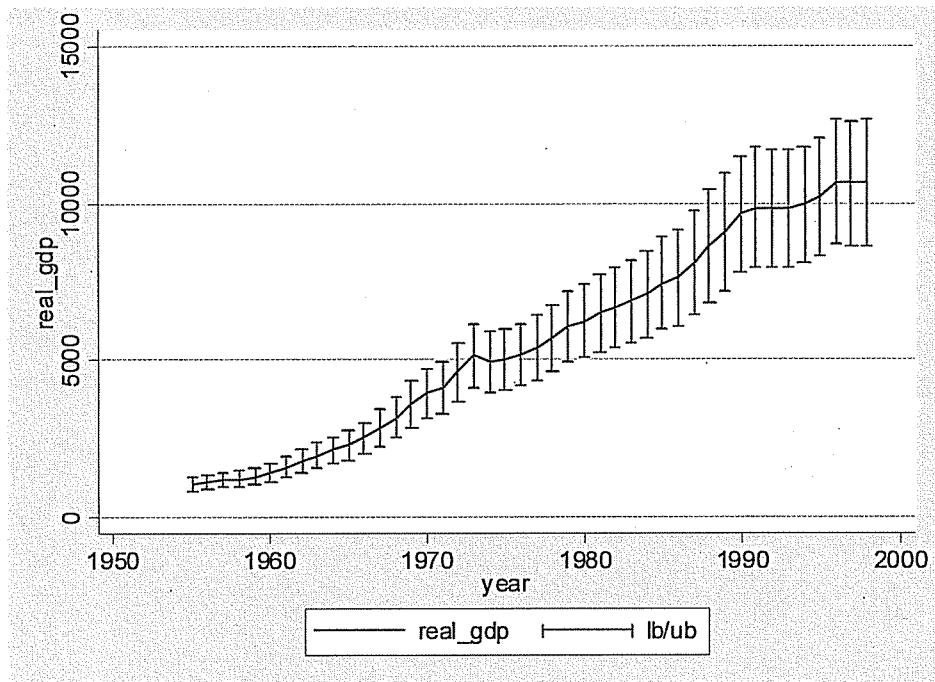
5.2 データ特性

はじめに、県内総生産と地方交付税の平均値とばらつき(標準偏差)のこれまでの動向を図5-1で確認しておこう。図では、平均と±1標準偏差の値を示している。

県内総生産の標準偏差に関しては、県内総生産が大きくなるについて大きくなっているが、これは規模が大きくなったことによるものであり、実質的なばらつきの変化はあまりみられない。

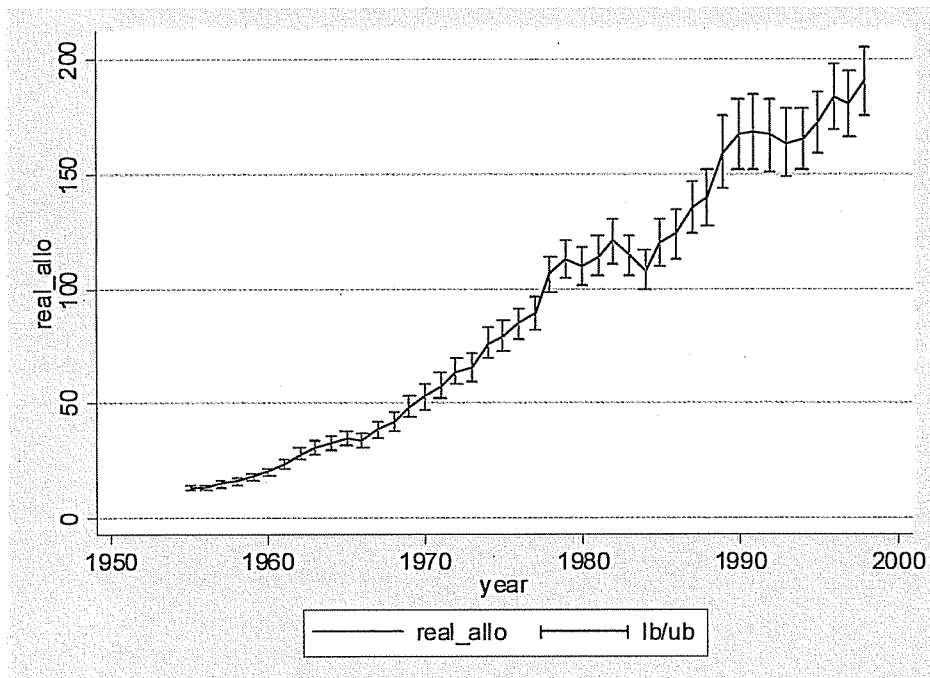
一方で、地方交付税は次期によって動向の変化が見られる。まず、1970年代後半から1980年代半ばにかけて平均値が横ばい、又は年度によっては減少している。ばらつきも1970年代では平均値の上昇に比べてばらつきは拡大していないが、1990年代ではばらつきが大きくなったという特徴がある。

図 5-1 実質県内総生産(平均と標準偏差)



(注) 1990 年基準 GDP デフレーターによる実質値で, 単位は 10 億円である。x 軸の year は年度である。実線 (real_gdp) は県別の平均値, バー (lb/ub) は 1 標準偏差を示す。

図 5-2 実質(普通)地方交付税 (平均と標準偏差)



(注) 1990 年基準の GDP デフレーターによる実質値で, 単位は 10 億円である。実線 (real_allo) は県別の平均値(実質値), バー (lb/ub) は 1 標準偏差を示す。

5.3 パネル分析

(9)式を基にパネル分析を行なう。長期均衡を分析する必要があるが、ここで用いるデータは毎期の値であり、長期均衡のものではない。そのため(9)式を、

$$\ln \frac{Y_{jt}}{Y_t} = \gamma_1 \ln \frac{R_{jt}}{R_t} + \gamma_2 \ln \left(\frac{R_{jt}}{R_t} \times \frac{R_{j,t-1}}{R_{t-1}} \right) + \beta_1 \ln \frac{L_{jt}}{L_t} + \beta_2 \ln \frac{K_{jt}^P}{K_{t-1}^P} \quad (10)$$

と表すこととした。ここで、 $(R_{jt}/R_t) \times (R_{j,t-1}/R_{t-1})$ は地方交付税の今期(t 期)と前期($t-1$ 期)の交差項である。長期均衡から外れる、例えば、経済規模に関して過度に平準化を前期行なった場合には、長期的視点から調整されるから、係数 γ_2 は負となることが予想される。このような定式化を行なうことで、地方交付税配分額の裁量的な要因を分けて分析したい。

用いたデータのサンプル期間は1955年度から1998年度である。1998年度までとしたのは県別の民間資本ストックのデータ入手がこの年度までであるからである。

各県の県内総生産は内閣府による「県民経済計算」の値である。地方交付税は、地方財務協会「地方財政統計年報」の普通地方交付税額である。ここでは、市町村を対象とせず、都道府県庁の値を用いて分析を行なう。県別民間資本ストックの値は土居(2002)による推計を用いた。⁵ L は総務省「人口推計」を用いた。本来 L は労働であるから、労働者数×労働量の値を用いるべきであるが、ここでの目的は生産関数そのものの推定ではないので簡略化した。

パネル分析についてごく簡単に述べておく。⁶ここでのパネルデータは都道府県(庁)別のクロスデータを1955年度から1998年度までの時系列データを合わせたものである。パネル分析は、主に二つの方法によって行なうことができる。

固定効果(Fixed Effect)では、都道府県ごとに異なる定数項をおく。このときの攪乱項は都道府県(j)及び年度(t)に関して i.i.d. (independent identically distributed) である。一方、変量効果(Random Effect)では、固定効果での定数項を各都道府県で共通とするが、攪乱項を都道府県ごとのものと共通のもののおく。したがって、都道府県毎の攪乱項については j についてのみ i.i.d. である。推定方法は一般化最小二乗法となる。

分析を固定効果によるか攪乱効果によるかの検定方法として、ハウスマン(Hausman)検定があり、帰無仮説(変量効果)が棄却される時固定効果を採用する。また、Breusch-Pagan 検定は、プーリング推定とパネルデータによる固定効果推定の選択に関するもので、有意に棄却できればパネル分析が支持される。プーリング推定は、時系列データを区別せずにデータを同時にプーリングして通常の最小二乗法で分析するものである。

このようなパネル分析を行い、固定効果、変量効果の結果をみると Breusch-Pagan 検定が有意に棄却され、パネルデータを用いた分析を行なう意義は確認できた。ハウスマン検定は棄却されず、この分析では変量効果による推定が支持される。

5 県別民間資本ストック、県内総生産、地方交付税交付金額は土居文朗氏のウェブページ

(<http://www.econ.keio.ac.jp/staff/tdoi/index.html>) からダウンロードした。地方財政統計は、時系列で整備されていないことが多く、データ提供は非常に有益である。記して感謝したい。

6 詳しくは北村(2005)や Baltagi(2005)を参照のこと。

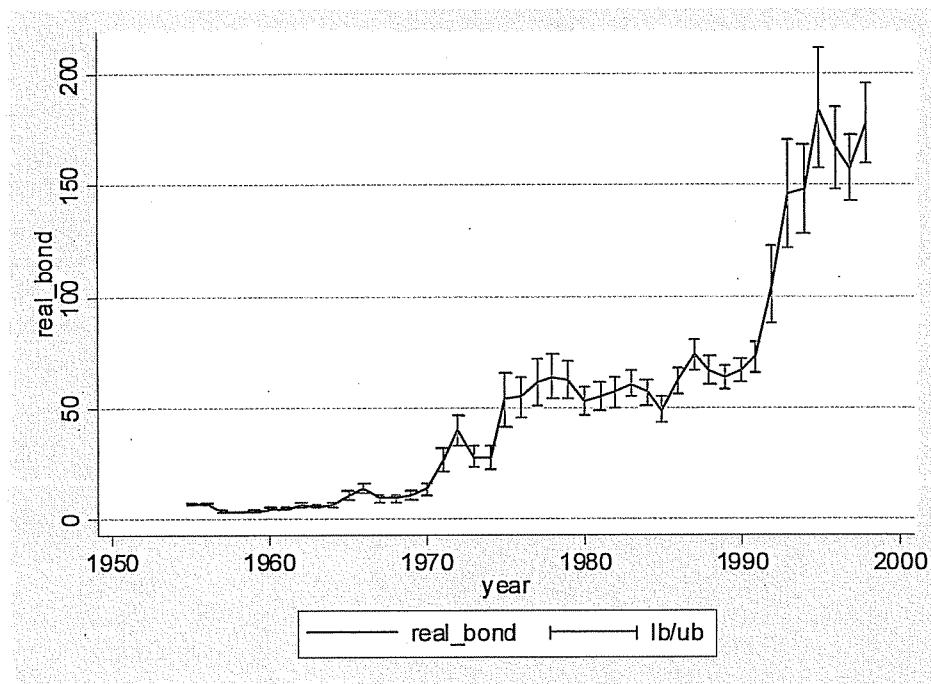
一つの問題は、内生性についてである。地方交付税(対全国比)のみで県内総生産(対全国比)を説明した場合にその係数が負となっても、それで直ちに地方交付税が地方経済を低下させたとはいえない。地方交付税配分における裁量的な要因効果、すなわち県内総生産が小さいために配分を大きくするという因果関係が結果に影響する。

そこで、本稿では、地方交付税の交差項を入れることで裁量的要因を分離し、さらに内生性を考慮した操作変数法を用いて分析する。⁷

ただし、操作変数法では操作変数の選定の難しさがある。地方交付税と地方債の間には、予算制約上およびデータ上でも相関があることをみた。1人当たりの地方交付税が大きいと、1人当たりの地方債発行額も大きくなる傾向にある。これは、基準財政需要額の算定における地方政府の予算制約上から説明される部分の他にも、地方債の地方交付税における利払い費補給部分から説明できる。一方、都道府県庁別での地方債発行額や公債費(利払い費)総額と経済規模との間には必然的な相関はない。そこで、ここでは新規の地方債発行額及び公債費(利払い費及び償還費)を操作変数として用いた分析を行ってみた。

データでも確認しよう。図5-3は、各都道府県庁の新規地方債発行額平均値と1標準偏差を、図5-4は、公債費の平均値と1標準偏差を示している。いずれも1990年基準GDPデフレーターによる実質値に基づく。これらの図を見ると、地方交付税と同じく、1980年代に平均値が抑えられ、1990年代にばらつきが大きくなっており、操作変数として用いることの正当性が認められる。

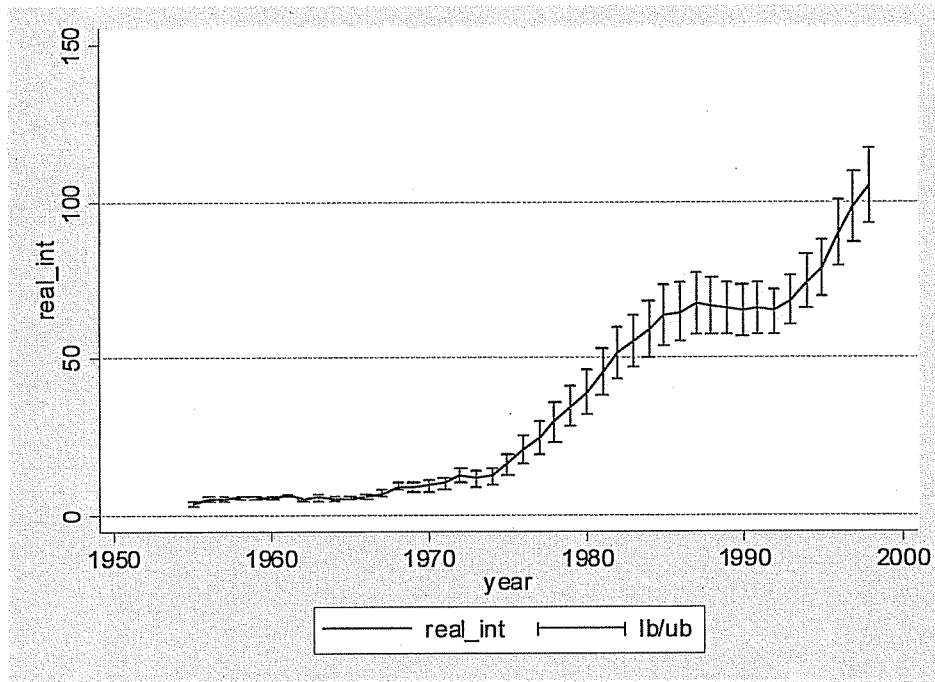
図5-3 実質地方債発行額 (平均と標準偏差)



(注) 1990年基準のGDPデフレーターによる実質値で、単位は10億円である。実線(real_bond)は県別の平均値(実質値)、バー(lb/ub)は1標準偏差を示す。

7 操作変数法を用いない場合の結果など、その他の詳細な分析については釣(2007)を参照のこと。

図 5-4 実質公債費 (平均と標準偏差)



(注) 1990 年基準の GDP デフレーターによる実質値で、単位は 10 億円である。実線 (real_int) は県別の平均値 (実質値)、バー (lb/ub) は 1 標準偏差を示す。

5.4 分析結果

操作変数法 (変量効果) による分析結果は表 5-1 にある。なお、表 5-1 の被説明変数、説明変数はそれぞれ各都道府県値の対全国比である。操作変数法での推定方法は、誤差構成 2 段階最小 2 乗法 (the error component two-stage least square) によるものである。

はじめに、本稿のモデルに基づかない、単純な推計を行ってみよう。定式<1>から<3>で交差項を入れずに推定を行なってみた。<1>と<2>では、地方交付税の推定量は有意に負となる。地方交付税配分における裁量的な要因効果、すなわち県内総生産が小さいために配分を大きくするという因果関係からの内生性の影響が疑われる。ただし、地方交付税について t 期と $t-1$ 期を双方含めた定式<3>では、 t 期に関して有意に正となる。これは、操作変数法を用いて、さらに $t-1$ 期の値を説明変数に加えることで内生性の問題を縮小させているためであろう。

次に、本稿でのモデルに基づく定式<4>での推定結果をみてみよう。結果では、地方交付税 (対全国比) の推定量が 0.111 となった。なお、操作変数法によらない場合では 0.021 という推定量が得られている。操作変数法により有意性の水準も増したことも確認している。操作変数法を用いた分析でさらに内生性の問題が解消されていると考える。

今後の地方分権化の影響を考えるためには、地方交付税配分の効果が時間と共にどのように推移してきたか、そして、現状ではどのような効果を持っているのかが重要である。定式<5>から<8>では、1960 年度以降、1970 年度以降、1980 年度以降、1990 年度以降の区分でサンプル期間を区切った分析を行った。

推定結果を見ると、1960 年度以降、1970 年度以降、1980 年度以降、1990 年度以降それぞ

れについて係数が、0.25, 0.375, 0.239, -0.903となった。

1990年代以降の推定結果が約10.4%水準と有意性に若干欠けるが、その他の年度区分についてはいずれも有意である。1970年度以降の値が1960年度以降の値よりも $0.375 > 0.25$ と大きくなったが、年代区分順では、1960年度以降、1970年度以降、1980年度以降についてはすべて正の値である。しかしながら、1990年代以降は有意ではないもののやはり係数が負へと転換している。これは、過去においては地方交付税が地方経済に正の効果を持ち、格差縮小効果を持ったが、最近ではその効果が薄れてしまったことを示唆するものである。

交差項についてみると、1960年度以降、1970年度以降、1980年度以降、1990年度以降それぞれについて係数が、-0.169, -0.228, -0.147, 0.409となった。1990年度以降については有意性に欠けるが、その他は有意となっている。

交差項の推定量がマイナスとなるのは、裁量的な調整効果によるものである。各都道府県庁の地方交付税対全国比が上昇すると、その地域の相対的経済規模の拡大をもたらす。しかしながら、地方交付税の相対的拡大効果が現れれば、中央からの配分は減少するであろう。この効果によって交差項の係数が負となる。次期以降に配分額が減少し、長期で経済規模と地方交付税配分額の平準化がもたらされるからである。交差項、すなわち地方交付税の配分調整度も、1970年度以降低下し、1990年度以降ではその効果が反転したことが示唆される。

以上のように、モデルの設定によって内生性をできるだけ取り除いて分析すると、過去においては、地方交付税配布は相対的な経済規模に応じてなされており、地域経済にプラスの効果をもたらしてきたことがわかる。しかしながら、近年、特に1990年度以降はその効果は縮小、または反転した可能性が示唆される結果となった。

交差項の結果にみられるように、そもそも国(中央政府)の再分配機能が何らかの理由、例えば配分の固定化、等により働かなくなってきた。今後の地方分権化において、再配分政策を見直すことは必ずしも地域間格差の拡大につながらない。中央から地方への再配分から地方の自立へという地方分権化は、地方経済の効率性の観点からも、さらに再分配の見直しという点からも正当化されよう。

表 5-1 都道府県パネル分析結果(操作変数法)

説明変数: $\ln(Y_j/Y)$	<1> 変量効果IV			<2> 変量効果IV		
	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値
地方交付税交付金 _t	-0.033	0.011	0.002			
地方交付税交付金 _{t-1}				-0.034	0.012	0.005
民間資本ストック _{t-1}	0.439	0.013	0.000	0.441	0.014	0.000
人口 _t	0.615	0.013	0.000	0.612	0.013	0.000
定数項	-0.024	0.068	0.726	-0.031	0.079	0.693
サンプル数	1,883			1,880		

説明変数: $\ln(Y_j/Y)$	<3> 変量効果IV			<4> 変量効果IV		
	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値
地方交付税交付金 _t	0.211	0.094	0.025	0.111	0.048	0.020
地方交付税交付金 _{t-1}	-0.282	0.106	0.008			
地方交付税交付金 _t × (t-1)				-0.097	0.026	0.000
民間資本ストック _{t-1}	0.449	0.019	0.000	0.418	0.010	0.000
人口 _t	0.618	0.019	0.000	0.639	0.011	0.000
定数項	-0.106	0.099	0.283	-0.204	0.028	0.000
サンプル数	1,873			1,873		

説明変数: $\ln(Y_j/Y)$	<5> 1960年度以降 IV			<6> 1970年度以降 IV		
	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値
地方交付税交付金 _t	0.250	0.048	0.000	0.375	0.115	0.001
地方交付税交付金 _t × (t-1)	-0.169	0.028	0.000	-0.228	0.066	0.001
民間資本ストック _{t-1}	0.439	0.012	0.000	0.328	0.026	0.000
人口 _t	0.621	0.014	0.000	0.738	0.029	0.000
定数項	-0.205	0.040	0.000	-0.165	0.097	0.091
サンプル数	1,703			1282		

説明変数: $\ln(Y_j/Y)$	<7> 1980年度以降 IV			<8> 1990年度以降 IV		
	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値
地方交付税交付金 _t	0.239	0.079	0.003	-0.903	0.555	0.104
地方交付税交付金 _t × (t-1)	-0.147	0.046	0.001	0.409	0.263	0.119
民間資本ストック _{t-1}	0.353	0.026	0.000	0.409	0.122	0.001
人口 _t	0.718	0.029	0.000	0.658	0.132	0.000
定数項	-0.036	0.067	0.587	-0.144	0.243	0.554
サンプル数	846			402		

(注) 各変数はすべて対全国比の対数値である。操作変数: 新規地方債発行額, 公債費, 民間資本ストック, 人口。推定方法: 誤差構成 2 段階最小 2 乗法 (EC2SLS; the error component two-stage least square)。定式<1>から定式<4>のサンプル期間は 1955 年度から 1998 年度である。

6. 道州別の効果

6.1 道州別でみた再分配政策

ここまでの分析では、都道府県の財政統計、県内総生産統計等を用いて分析を行ってきたが、これらの分析を道州別の枠組みで見るとどうなるであろうか。ここでは、第28次地方制度調査会が「道州制のあり方に関する答申（平成18年2月28日）」で提示した区分のうち9道州制について分析することで、道州別の効果分析を試みたい。

道州制の区分については本報告書末の参考図3で示してある。9道州制と表記されているが、本稿では東京を独立させた場合について分析を行ったため、10道州からなる。答申では、そのほかに11道州、13道州の場合も例示されているが、より広域の場合の方がサンプル数が多くなるため、ここでは9道州制の分析を行った。

はじめに、この9道州制の枠組みで地方交付税の配分がどのようなものであるか確認しよう。図6-1は9道州制のもとでの1991年度から1998年度における地方交付税の対県内総生産比（1都道府県当たり平均）を示している。

図を見ると、経済規模に対して配分が大きいのは、北海道、東北、北関東、中国・四国、九州、沖縄である。図6-2では各地域の一人当たり実質県内総生産を比較している。地方交付税が多く配分されている地域は、相対的に県内総生産が小さい地域であることがわかる。

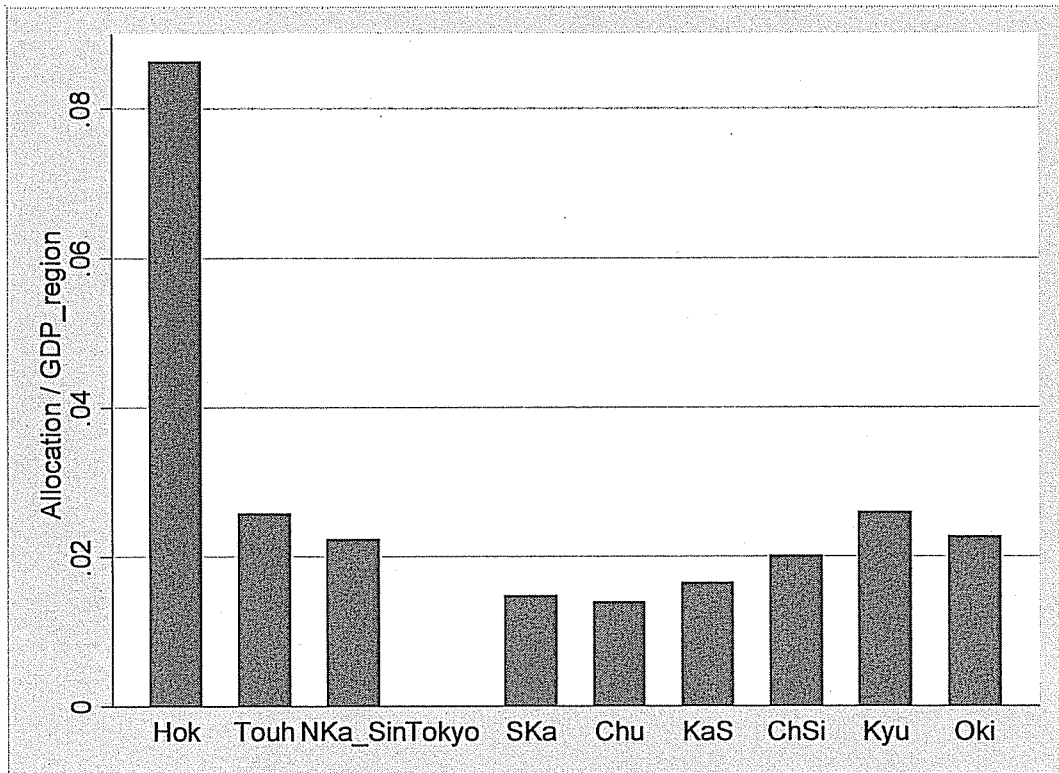
もう一つの論点は、一人当たりでみた場合の地域間格差である。図6-3と図6-4は一人当たりの実質交付税交付金額を道州別に示したものである。図6-3は1955年度から1989年、図6-4は1990年度から1998年度までについての実質平均値である。

道州別でみた場合の特徴は、どちらの図でも北海道、東北、中国・四国、九州、沖縄への配分が大きい。1990年度以降の場合をみると、南関東と中国・四国とでは3倍もの一人当たり額の違いが出ている。

したがって、この道州制区割り案では、交付税額にばらつきがあり、道州別の配分格差が存在することが確認できる。また、その他の区割りを取った場合でも、ある程度地域的な要素を考慮すれば、この配分格差を平準化する区分けは難しいであろう。

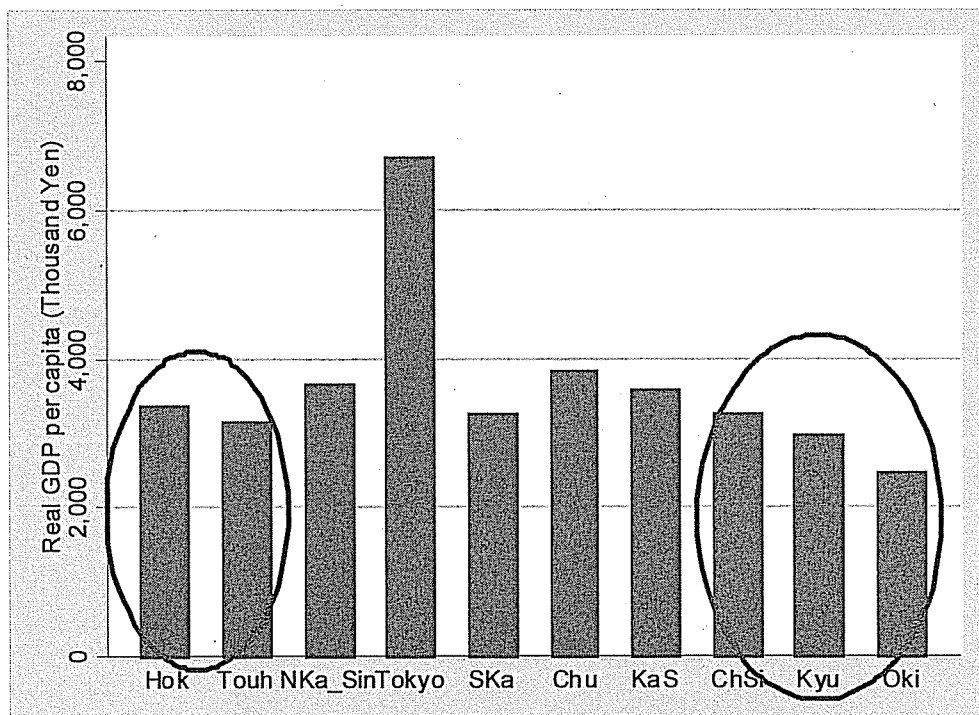
もう一つの特徴的は、これらの順位は図6-3と図6-4とで変わらないのに対して、配分額がより多く配分されている地域へ、より多くなるように変化していることである。

図 6-1 実質交付税対県内総生産比(1991年度-1998年度 1都道府県当たり平均)



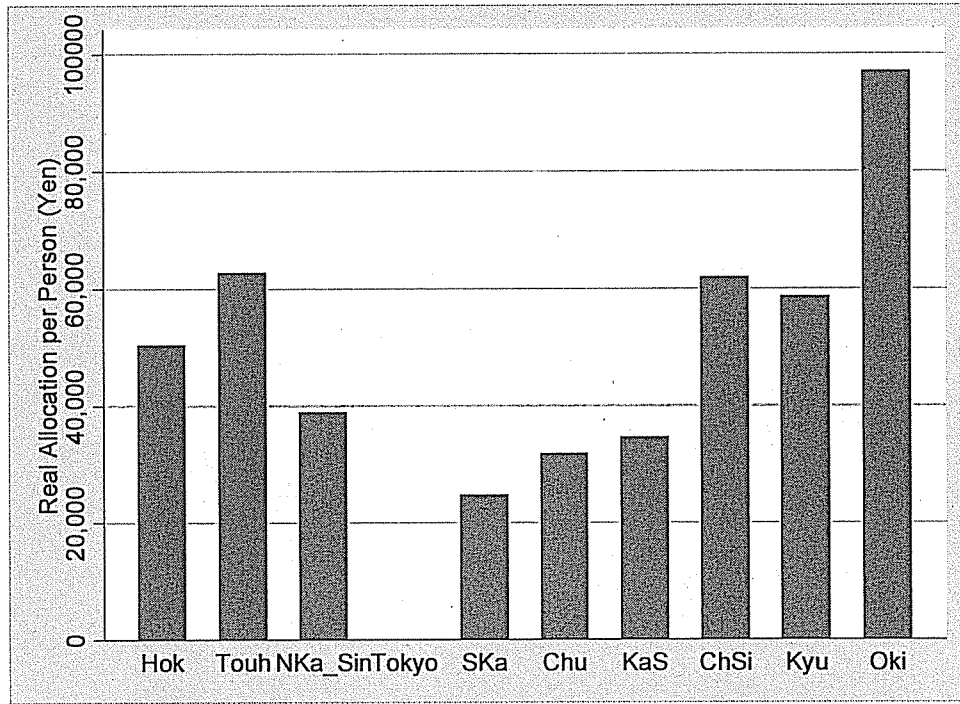
(注)北海道(Hok),東北(Touh),北関東信越(Nka_sin),東京(Tokyo),南関東(SKa),中部(Chu),関西(KaS),中国・四国(ChSi),九州(Kyu),沖縄(Oki)

図 6-2 1人当たり実質県内総生産(1991年度以降)



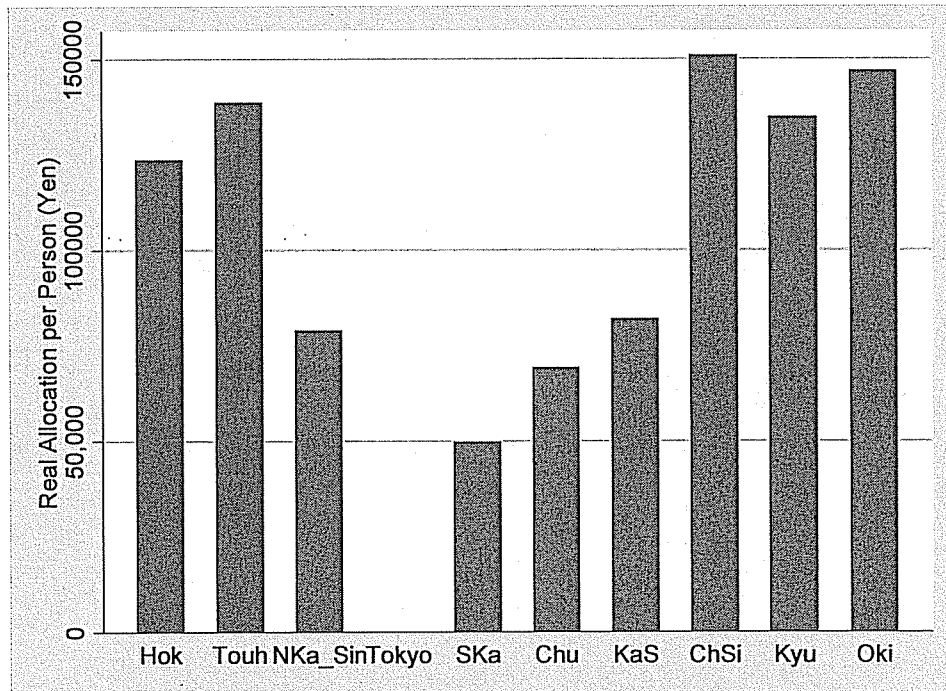
(注)北海道(Hok),東北(Touh),北関東信越(Nka_sin),東京(Tokyo),南関東(SKa),中部(Chu),関西(KaS),中国・四国(ChSi),九州(Kyu),沖縄(Oki)

図 6-3 1人あたり実質交付税額(平均):1990年度以前



(注)北海道(Hok),東北(Touh),北関東信越(Nka_sin),東京(Tokyo),南関東(SKa),中部(Chu),関西(KaS),中国・四国(ChSi),九州(Kyu),沖縄(Oki)

図 6-4 1人あたり実質交付税額(平均):1991年度以降



(注)北海道(Hok),東北(Touh),北関東信越(Nka_sin),東京(Tokyo),南関東(SKa),中部(Chu),関西(KaS),中国・四国(ChSi),九州(Kyu),沖縄(Oki)

6.2 道州別パネル分析

前章で都道府県別統計を用いたパネル分析を行ったが、ここでは、同様の分析手法を9道州制に当てはめ、道州別の地方交付税効果を分析する。論点は、道州別の分析を行った場合において、効果に違いがあるのかどうかである。

全期間(1955年度から1998年度)について行った分析結果は表6-1にある。表は、モデル化した定式のうち、地方交付税と県内総生産との関係についての結果のみをのせている。表中の R_t/R は地方交付税の相対規模で、 $(R_{jt}/R_t) \times (R_{j,t-1}/R_{t-1})$ は地方交付税の今期(t 期)と前期($t-1$ 期)の交差項である。北海道、沖縄、東京はその地域に一つの都道県しかないため分析不可能であり、表にこれらの地域の分析が示されていない。

変量効果による結果をみるとP値が高く、内生性の問題により推定結果にバイアスがある可能性がみられる。そこで、次段の操作変数法(IVパネル)による結果を中心に確認していこう。

まず、地方交付税の相対規模と経済の関係を見ると、東北、中国・四国、九州で負の推定量が得られている。特に、中国・四国、九州で推定量の絶対値が7以上と大きな負値となっている。

本稿で、内生性の問題が完全に解決しているとするれば、負の推定量となった地域では、地方交付税によって相対的な経済規模が低下していることになる。すなわち、中央からの移転に過度に依存してきたために地方経済が自立できなくなっている可能性がある。

しかしながら、ここでは道州別にみており、サンプル数が少なくなっているから、推定の効率性の問題も残っているかもしれない。負の推定量となった地域では、概して一人当たりの地方交付税が多かった。そのため、負の推定量となった原因は、経済効果に関して非効率となるほどの過剰配分が行われてきたためである可能性もある。

推定量が正となった道州では、中部の結果が興味深い。推定量の値が小さく0.155で有意となっている。中部では、道州制に移行した場合の影響が中立的であり、これまでと同様の相対的な配分が可能であることを示唆している。

調整項の推定結果をみてみると、調整項についても、東北、中国・四国、九州で正の推定量となっている。

表 6-1 道州別パネル分析結果 I

変量効果

説明変数: $\ln(Y_j/Y)$

	$\ln(R_j/R)$			$\ln(R_j/R) \times (dR_{j-1}/R_{-1})$			サンプル数
	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値	
東北	-0.616	0.146	0.000	0.125	0.074	0.093	258
北関東信越	0.050	0.236	0.833	-0.027	0.118	0.817	215
南関東	0.037	0.023	0.106	-0.044	0.013	0.001	145
中部	-0.008	0.009	0.401	-0.007	0.008	0.408	227
関西	0.013	0.030	0.665	-0.032	0.019	0.097	271
中四国	-0.175	0.095	0.065	0.014	0.049	0.766	387
九州	-0.634	0.132	0.000	0.256	0.067	0.000	301

IVパネル

説明変数: $\ln(Y_j/Y)$

	$\ln(R_j/R)$			$\ln(R_j/R) \times (dR_{j-1}/R_{-1})$			サンプル数
	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値	
東北	-1.630	0.659	0.013	0.625	0.326	0.055	258
北関東信越	9.317	4.004	0.020	-4.625	1.987	0.020	215
南関東	0.659	0.314	0.036	-0.393	0.177	0.026	145
中部	0.155	0.043	0.000	-0.135	0.032	0.000	227
関西	0.578	0.201	0.004	-0.360	0.113	0.001	271
中四国	-7.600	4.807	0.114	3.654	2.380	0.125	387
九州	-7.098	2.346	0.002	3.429	1.150	0.003	301

次に、地方交付税効果の時間を通じた変化をみてみよう。表 6-1 は、1960 年度以降、1970 年度以降、1980 年度以降、1990 年度以降に区切って行った分析結果を示している。

時期を区切ってみると、地方交付税の相対規模 (R_j/R) の推定量が 1960 年度及び 1970 年度以降の推定で正の推定量である北関東信越、南関東、中部が、1980 年度以降の推定で北関東信越と中部が、1990 年度以降の推定で南関東が負値へと変化している。関西のみが正となっているが、P 値が 0.918 であり有意性が低い。都道府県別で分析を行った場合と同様の傾向が道州別でも確認された。

逆に、効果が負である道州のうち東北と九州は、現在に近づくにつれて値の絶対値が小さくなっているのがわかる。具体的には、東北が -2.325, -2.854, -1.876, -0.788 と変化し、一方で、九州は -5.195, -4.581, -2.935, -1.583 と推移している。

一方で、中四国は、逆に負の値の絶対値が -1.695, 0.209, -4.002, -3.405 と 1990 年度以降で 1980 年度以降の値よりも小さくなったものの、減少傾向は認められない。また、1990 年度以降では他の道州と比べて負の値が大きくなっている。

中四国は、島根県、鳥取県、高知県、徳島県など一人当たりの地方交付税額が多い県が多く含まれている。かといって、財政指標でみて他の道州よりも規模が大きいものではなく、むしろ小さい。道州制移行においては、中四国の財政が道州制制度の有り様にもっとも影響を受ける地域といえよう。

表 6-2 道州別パネル分析結果 II: 期間別 (操作変数法)

IV 1960-

説明変数: $\ln(Y_j/Y)$

	$\ln(R_j/R)$			$\ln(R_j/R) \times (dR_{j-1}/R_{j-1})$			サンプル数
	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値	
東北	-2.325	0.585	0.000	0.953	0.288	0.001	234
北関東信越	15.683	8.802	0.075	-7.794	4.373	0.075	195
南関東	0.493	0.239	0.039	-0.295	0.135	0.029	133
中部	0.003	0.029	0.910	-0.020	0.023	0.398	205
関西	0.586	0.201	0.004	-0.367	0.114	0.001	247
中四国	-1.695	1.359	0.212	0.769	0.678	0.257	351
九州	-5.195	1.489	0.000	2.470	0.715	0.001	273

IV 1970-

説明変数: $\ln(Y_j/Y)$

	$\ln(R_j/R)$			$\ln(R_j/R) \times (dR_{j-1}/R_{j-1})$			サンプル数
	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値	
東北	-2.854	0.838	0.001	1.223	0.417	0.003	174
北関東信越	4.227	2.158	0.050	-2.118	1.074	0.049	145
南関東	0.366	0.176	0.038	-0.222	0.100	0.027	103
中部	-0.152	0.165	0.358	0.069	0.083	0.405	154
関西	0.593	0.183	0.001	-0.371	0.104	0.000	187
中四国	0.209	0.687	0.761	-0.193	0.338	0.568	261
九州	-4.581	1.864	0.014	2.198	0.943	0.020	203

IV 1980-

説明変数: $\ln(Y_j/Y)$

	$\ln(R_j/R)$			$\ln(R_j/R) \times (dR_{j-1}/R_{j-1})$			サンプル数
	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値	
東北	-1.876	0.440	0.000	0.741	0.219	0.001	114
北関東信越	-0.711	0.768	0.355	0.332	0.383	0.387	95
南関東	0.210	0.115	0.066	-0.133	0.065	0.041	69
中部	-0.082	0.075	0.275	0.022	0.037	0.550	101
関西	0.243	0.163	0.137	-0.172	0.109	0.116	125
中四国	-4.002	1.667	0.016	1.875	0.815	0.021	171
九州	-2.935	0.910	0.001	1.318	0.442	0.003	133

IV 1990-

説明変数: $\ln(Y_j/Y)$

	$\ln(R_j/R)$			$\ln(R_j/R) \times (dR_{j-1}/R_{j-1})$			サンプル数
	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値	
東北	-0.788	0.509	0.121	0.318	0.257	0.215	54
北関東信越	-0.532	0.411	0.195	0.258	0.204	0.207	45
南関東	-0.216	0.064	0.001	0.043	0.027	0.116	32
中部	-0.111	0.078	0.156	0.057	0.041	0.164	50
関西	0.033	0.320	0.918	-0.020	0.149	0.895	59
中四国	-3.405	1.317	0.010	1.622	0.663	0.014	81
九州	-1.583	0.530	0.003	0.587	0.264	0.026	63

道州制へ移行したときに、財政上の地方分権化の度合いが強い場合は、中立の中部、規模の大きい南関東や北関東信越、都市部を多く含む関西以外の地域の財政状況は悪化するといえる。この場合、財政格差は拡大し、財政サービスの格差も生じる。

しかしながら、本稿の分析結果は、現在の再分配政策は必ずしも効率的な効果を経済へは与えていないことを示している。したがって、財政格差が経済格差につながるとはいえない。さらに、例えば表で1990年度以降における調整項の係数を見ると、関西以外で正の推定量となっている。必ずしも有意な係数ではないが、正である場合は、再分配政策の調整機能がうまく働いていないことを示唆している。

道州制への移行においては、財政格差をどうするか、財政の経済効率をどれだけ高めるかの間の政治的なバランスが要求されるといえる。

おわりに

以上、戦後の道州制に係る論議を踏まえたうえで、所得再分配の視点から地方行財政制度の根幹をなす地方交付税制度からみた道州の財政・経済効果を考察してきた。

地方分権化における道州制議論の財政上の論点は、再分配政策をどのようなかたちにするかについてである。そのかたちを描くためには、再分配政策がどのような役割を果たしてきたのかについて客観的に判断する必要がある。

地方交付税による国から地方への再分配では、北海道、東北地方、中国地方、四国地方、九州地方に対して特に多くの配分がなされてきた。さらに都道府県別では、経済規模の小さいところへより多くの財政移転がなされてきた。この理由は、一つに税収が乏しいことによる財政格差や、人口密度が低く規模の経済が働かない地域に対するナショナル・ミニマムの確保のためである。行政サービスは地域によらず一定水準でなされることが望ましいとする考え方である。

一方で、再分配政策では、都市部より地方に対して過剰な再分配がなされてきたのも事実である。過剰な再分配により、単純に財政格差を縮小するためではなく、経済規模の小さい都道府県への優遇がなされてきた。また、配分額は一人当たりの経済規模ではなく、経済規模に依存している。したがって、都道府県の生産性や生活水準のようなものが基準となっていない。その意味で、現在の再分配政策は財政効率を必ずしも達成していない可能性が高い。

そこで、本稿では、再分配政策の経済的な効果を分析するために、都道府県別のパネル分析を行った。また、道州制への移行による効果をみるために、道州別での効果分析も仮想的に行ってみた。

都道府県別パネル分析で、地方交付税は、かつては地域間の経済格差を縮小する働きがあったことを確認した。すなわち、相対的に生産性の低い都道府県へより多くの配分がなされることで、その地域の経済基盤が整備され、地方交付税は地域経済の発展に結びついてきたのである。また、その配分額も相対的な経済格差を反映し、調整されてきたのである。

しかしながら、近年、特に 1990 年代以降において、地方交付税の格差縮小機能は低下し、むしろマイナスの結果が推定された。再分配政策は地域経済活性化にそれほど有効ではなく、経済面でも非効率であることを示唆している。この結果から、地方分権化によって、地域ニーズに合った行政サービスが提供できるならば、地方分権化の意義は十分認められるといえるのである。

しかしながら、地方分権化をデザインする上で重要なのは、経済効率性と財政格差のバランスである。地方への再分配政策を全く行わないような地方分権化では、ナショナル・ミニマムを達成することができなくなる。そのため、道州制に求められるのは経済効率性を達成し、かつ、財政格差を解消できるような制度である。

この視点から道州制を考えてみよう。ひとつは、道州制の導入によって、道州別の財政格差がどうなるかである。道州別に財政格差が小さければ、道州内での財政的な再分配政策が可能である。

本稿でみた道州制の区割り案では、地方交付税額にばらつきがあり、道州別の配分格差が存在する。その他の区割り案でも、ある程度地域的な要素を考慮すれば、この配分格差の平準化を域内で完全に達成する区分けは難しいであろう。その意味で、財政面で完全な道州制では、地方財政へのマイナスの影響が大きくなる。そのため、中央からの移転をどの程度残すかも論点となる。

同様な視点から、中国・四国地域の道州制区割りも論じることができる。四国州を独立する案では財政格差を解消するのは難しいとみられる。このとき、中央からの財政移転機能を相当残さざるを得ないことから、中四国を一体とする方が地方分権をより強める上で有利であると考えられる。地方分権化のメリットを取りつつ、経済や財政の格差を政策目標にするならば、道州の規模は有る程度大きなものが必要である。

さらに、本稿では道州別のパネル分析で、経済的な効果も分析した。その結果では、地域によって地方交付税の効果が大きく異なることが示された。北・南関東、中部、関西以外の地域では、再分配政策の効果は過去にさかのぼってもプラスではない。したがって、これらの地域では道州制によって、その分の配分低下が予想される。

重要なのは、都道府県別の分析と同じ理由で、道州別の財政効果が必ずしも経済格差を広げることを意味していないことである。そもそも効果がマイナスであるので、それが減っても経済はマイナスの影響とはならず、むしろ効率化によってプラスとなる可能性がある。本稿で示した分析によれば、再分配機能の低下が必ずしも地域間経済格差をもたらすとはいえず、地方分権による自助努力で地方政府の効率性が高まれば、むしろ地域経済にはプラスの影響を与えるかもしれないのである。

しかし、道州制の導入論議については財政・経済効果だけでなく、道州制の内容やそのあり方を検討することも必要である。とりわけ、①道州は地方自治体としてどのように機能するのか、②なぜ都道府県を廃止して道州なのか、③地域のまちづくりや文化面に及ぼす影響、についての本格的な論議が必要不可欠である。

要するに、道州制を導入するということは、今後の「国のかたち」を考えることであり、この意味からも国民各層からの建設的な論議が望まれる。

引用・参考文献

- 浅子和美・坂本和典(1993)「政府資本の生産力効果」『フィナンシャル・レビュー』第26号, 97-102頁.
- 浅子和美・常木淳・福田慎一・照山博司・塚本隆・杉浦正憲(1994)「社会資本生産力効果と公共投資政策の経済構成評価」『経済分析』第135号.
- 伊多波良雄(2002)『地方分権時代の地方財政』有斐閣
- 伊藤隆敏・釣雅雄(2006)「少子高齢化と財政収支・経常収支」『少子化の経済分析』, 東洋経済新報社.
- 岩本康志・大内聡・竹下智・別所正(1996)「社会資本の生産性と公共投資の地域間配分」『フィナンシャル・レビュー』1996.12, pp.27-52.
- 小倉波子(1995)「1980年代後半以降における地方交付税の財政調整機能の変容」日本地方財政学会(編)『税制改革の国際比較』勁草書房.
- 貝塚啓明, 本間正明, 高林喜久生, 長峯純一, 福間潔(1986)「地方交付税の機能とその評価 Part I」『フィナンシャル・レビュー』(2), 6-28.
- 貝塚啓明, 本間正明, 高林喜久生, 長峯純一, 福間潔(1987)「地方交付税の機能とその評価 Part II」『フィナンシャル・レビュー』(5), 9-26.
- 北村行伸(2005)『パネルデータ分析』岩波書店.
- 財務省財務総合政策研究所(2002)『都道府県の経済活性化における政府の役割—生産効率・雇用創出からの考察—』2002.6.
- 佐藤賢志(2002)「市町村合併が地方財政に与える効果の実証分析」『地域政策研究』vol.6, 日本政策投資銀行
- 土居丈朗(2000)「地方交付税の問題点とその改革」『エコノミクス 3』, pp.70-79
- 土居丈朗(2002)『地域から見た日本経済と財政政策』三菱経済研究所.
- 土居丈朗(2002)「日本の地方財政制度が生み出す非効率性の構成分析」『フィナンシャル・レビュー—』第61号, pp.3-33
- 土居丈朗・別所俊一郎(2005)「地方債元利償還金の交付税措置の実証分析:元利補給は公共事業を誘導したか」『日本経済研究』第51号, pp.33-58.
- 釣雅雄・浅子和美(2000)「社会資本ストックと家計消費」『日本経済の構造変化と財政政策に関する調査研究』, (財)財政経済協会, pp.5-21.
- 釣雅雄(2007)「真の地方分権社会実現に向けての研究—中央と地方間財政問題の視点から—」『岡山大学産業経営研究会研究報告書』第42集.
- 内閣府政策統括官(2001)『地域経済レポート 2001—公共投資依存からの脱却と雇用の創出—』.
- 中井英雄(1988)『現代財政負担の数量分析』有斐閣.
- 中東雅樹(2003)『日本における社会資本の生産力効果』三菱経済研究所.
- 畑農鋭矢(1998)「社会資本とマクロ経済の生産能力」『一橋論叢』第119巻6号, 106-124頁.
- 林宜嗣(1987)『現代財政の再分配構造』有斐閣.

- 林宜嗣(2000)『地方財政』有斐閣
- 林宏昭(1995)『租税政策の計量分析』日本評論社.
- 林宏昭(1996)「地方交付税の地域間再分配効果」『フィナンシャル・レビュー』第40号, pp.20-36
- 林宏昭・橋本恭之(2002)『入門 地方財政』中央経済社
- 林正義(2003)「社会資本の生産効果と同時性」『経済分析(内閣府経済社会総合研究所)』
(169), 97-119頁.
- (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』第3巻第2号, 6-
24頁。
- 平野正樹(2002)『地方財政論』慶応義塾大学出版会
- 三井清・太田清(1995)『社会資本の生産性と公的金融』, 日本評論社.
- 松谷美佐子(2006)「昭和20・30年代の道州制論議-地方制度調査会速記録を中心に-」
『レファレンス』2006.9,
- 宮崎智視(2004)「財政移転, 公共投資と地域経済の効率性」『日本経済研究』第48号, pp.58-
75.
- 吉野直行・中島隆信(1999)『公共投資の経済効果』, 日本評論社.
- 吉野直行・中野英夫(1996)「公共投資の地域配分と生産効果」『フィナンシャル・レビュー』第41
号, 16-26.
- (財)岡山経済研究所(2007)「地方都市の自立方策についての調査研究報告書」, 2007
年9月
- Asako, Kazumi and Ryuhei Wakasugi (1984) "Government Capital, Income
Distribution, and Optimal Taxation," *Economia*, 80, pp.36-51.
- Aschauer, David A. (1985) "Fiscal Policy and Aggregate Demand," *American Economic
Review*, 75(1), pp.117-127.
- (1989) "Does Public Capital Crowd Out Private Capital?" *Journal of
Monetary Economics*, 24, pp.171-188.
- Baltagi, Badi H. (2005) *Economic Analysis of Panel Data*, 3rd ed., John Wiley & Sons.
- Tsuri, Masao (2005) "Discretionary Deficit and Its Effects on Japanese Economy,"
Applied Economics, 37(19), pp.2239-2249.
- Oates, Wallace E. (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.

補論： パネル分析について

ここでは、本稿で用いたパネル分析についての解説を行いたい。

1. パネル分析とは、

パネル分析とはパネルデータを用いた分析手法のことをいう。データには、例えばある時点の都道府県別の統計値を並べたクロスセクション・データと、ある都道府県の時間を通じた変化を見る時系列データがある。パネルデータはクロスセクション・データと時系列データをあわせたものである。

パネル分析は近年盛んに行われている。例えば、家計の消費を分析するとき、その家計の属性、例えば学歴や職歴、家族構成などの要素がどのような影響を与えるのか、また、時間を通じた最適化行動がどのようなものであるのかが捉えられる。このようなミクロ分析では、様々な経済主体を比較し、かつ、同一の主体の時間を通じた変化を分析しなければわからないものであるから、パネル分析を用いるのが有効である。

パネル分析では、各主体の個別要因を固定効果あるいは変量効果として捉えたいうえで、各主体間に共通な効果を推定することができる。

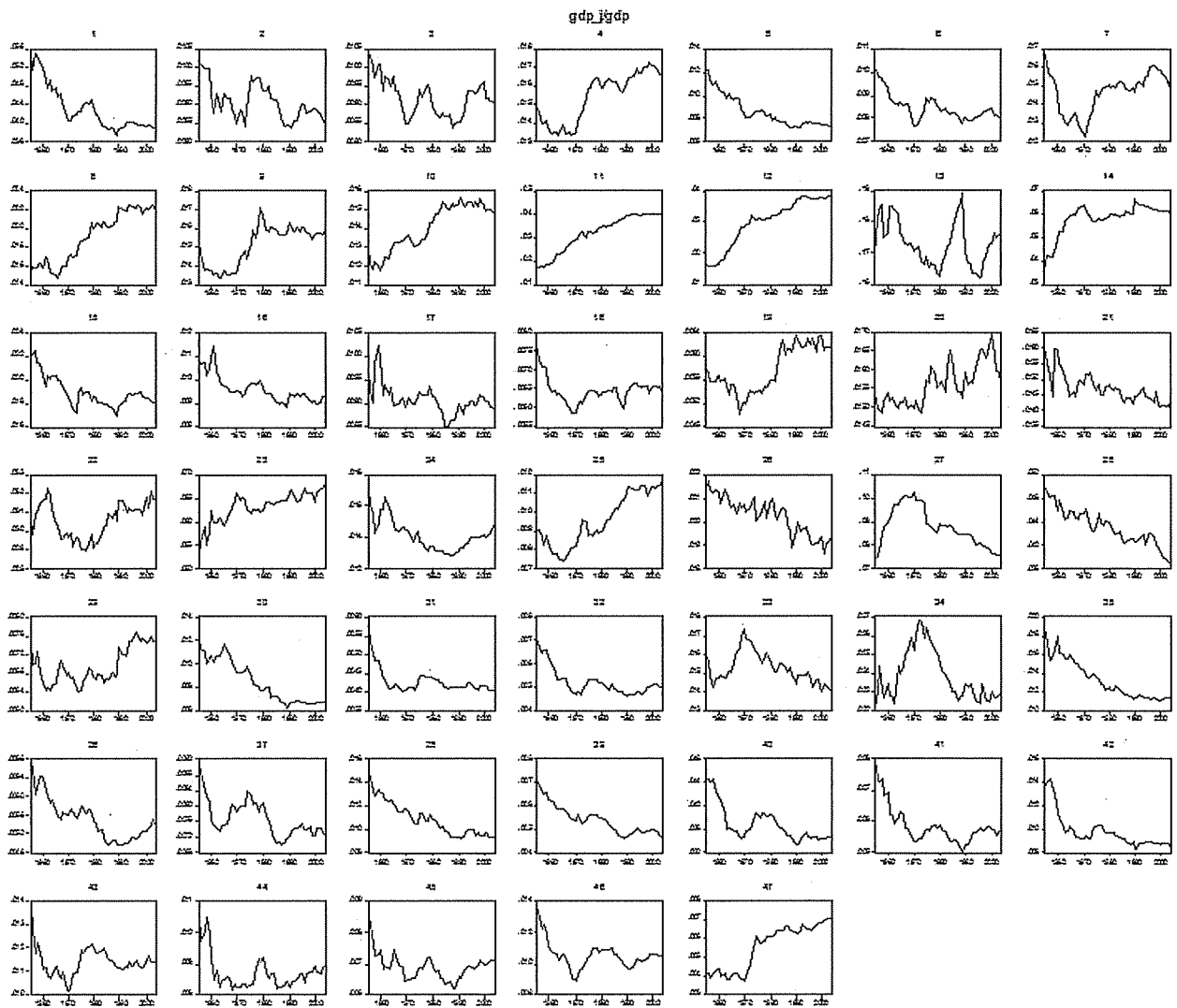
2. 本稿でのパネル分析の意義

パネル分析は、ミクロ分析で用いられる場合が多いが、本稿では都道府県別あるいは道州制における分析を行った。ミクロのパネル分析に比べて情報量が少ないものの、共通効果としての地方交付税の経済効果や、時間を通じた効果について分析することができる。

さて、本稿では都道府県別で行ったが、これを市町村別に行うのは困難である。市町村レベルだと市町村合併の影響が大きく、同一の主体の時間を通じた変化がわからないためである。市町村合併について丹念に調べ、現在の市町村に対応するものを過去にさかのぼり、仮想的な市町村のパネルデータを作成することは可能かもしれないが現実的ではない。

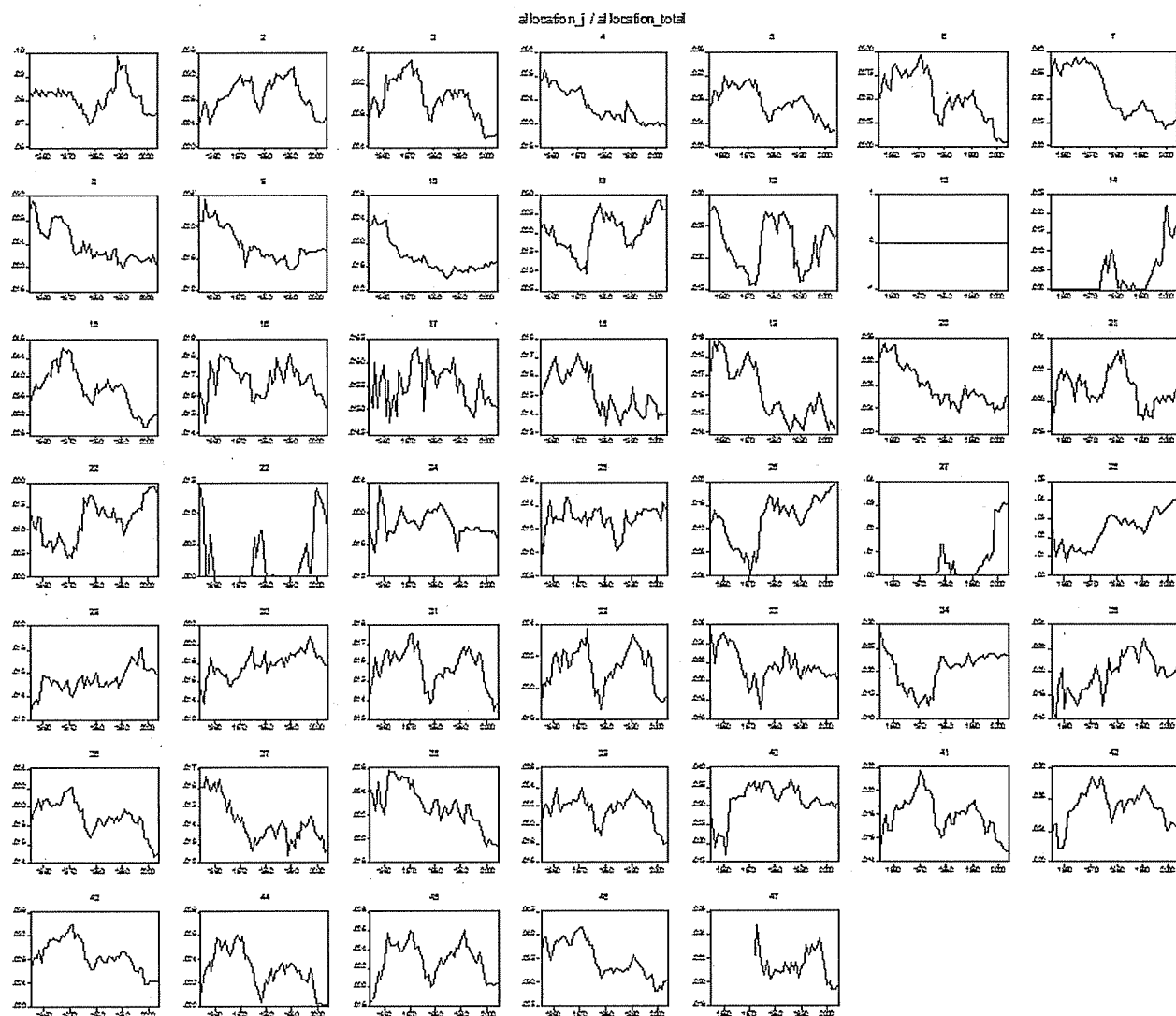
本稿での基本的な分析は、地方交付税が地域経済へ及ぼす影響である。都道府県に固有の要因を取り除き、地方交付税がどの地域にも共通の影響を与える部分について効果がどれくらいかを分析した。道州制分析では、これらの分析を道州の区分けでまとめると、地域によってどのような違いがあるのかをみた。このとき、相対値による分析を行い、いわゆる地方交付税の地域経済間調整機能に着目した。このような分析はパネル分析によって可能であり、本稿ではそれを用いた。

参考図 1 実質県内総生産(対全国比)



(注) 期間：1955年度-2004年度

参考図 2 (普通) 地方交付税交付金(対全国比)

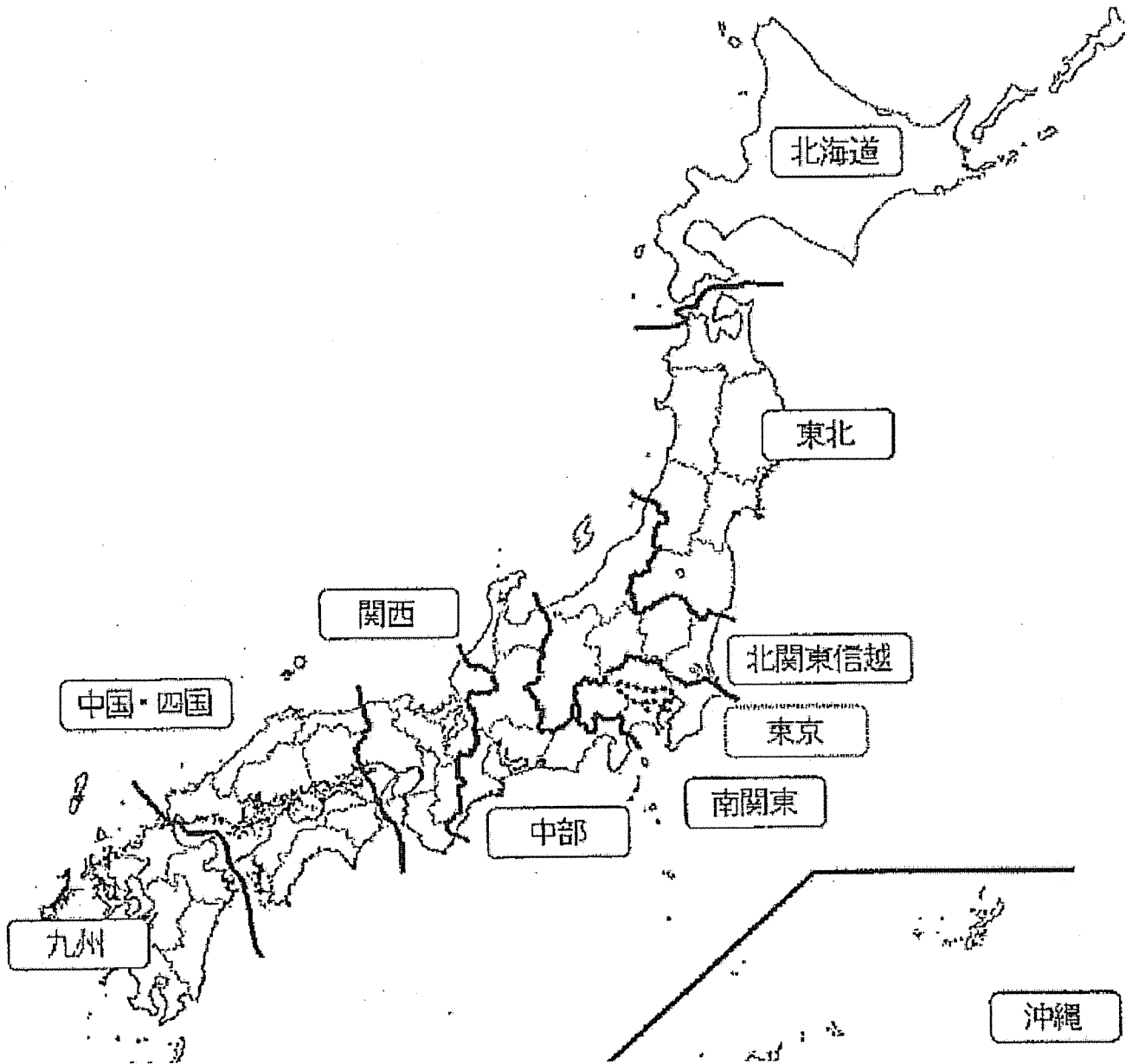


(注) 期間: 1955 年度 - 2004 年度

参考図 1 及び参考図 2 における都道府県番号

番号	都道府県名	番号	都道府県名	番号	都道府県名
1	北海道	17	石川県	33	岡山県
2	青森県	18	福井県	34	広島県
3	岩手県	19	山梨県	35	山口県
4	宮城県	20	長野県	36	徳島県
5	秋田県	21	岐阜県	37	香川県
6	山形県	22	静岡県	38	愛媛県
7	福島県	23	愛知県	39	高知県
8	茨城県	24	三重県	40	福岡県
9	栃木県	25	滋賀県	41	佐賀県
10	群馬県	26	京都府	42	長崎県
11	埼玉県	27	大阪府	43	熊本県
12	千葉県	28	兵庫県	44	大分県
13	東京都	29	奈良県	45	宮崎県
14	神奈川県	30	和歌山県	46	鹿児島県
15	新潟県	31	鳥取県	47	沖縄県
16	富山県	32	島根県		

参考図 3 道州制区分：9道州



(出所) 2006.2.28 第28次地方制度調査会

北海道

東北 : 青森県, 岩手県, 宮城県, 秋田県, 山形県, 福島県

北関東信越 : 茨城県, 栃木県, 群馬県, 新潟県, 長野県

南関東 : 埼玉県, 千葉県, 神奈川県, 山梨県,

東京都

中部 : 富山県, 石川県, 岐阜県, 静岡県, 愛知県, 三重県

関西 : 福井県, 滋賀県, 京都府, 大阪府, 兵庫県, 奈良県, 和歌山県

中国・四国 : 鳥取県, 島根県, 岡山県, 広島県, 山口県, 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