

## 道州制の財政学的検討

(未定稿)

2007 年 10 月

土居 丈朗

(慶應義塾大学経済学部)

<http://www.econ.keio.ac.jp/staff/tdoi/>

### 1. 道州制移行を支持する経済学・財政学の理論

本稿では、我が国における道州制移行を支持する経済学・財政学の理論を紹介するとともに、その論点を整理することを目的とする。

地方分権が望ましいとする経済学的根拠は、地方自治体ごとに住民の要望に応じて公共サービスを独自に決めることで、その便益と負担の関係を明確にして行政を行うことができることにある。経済学の文脈で、Oates (1972)の地方分権定理によって裏付けられている。

地方分権定理は、地方公共財（ある自治体住民にしか便益が及ばない公共サービス）を中央政府が供給しても地方自治体が供給しても（限界）費用が同じであるとき、地方自治体が各地域で地方公共財を最適に供給できるならば、中央政府が地方公共財を各地域に一括して同じ供給量だけ供給するよりも、各地域で地方自治体が供給した方が経済全体では効率的である、というものである。この定理から、中央集権的な制度では画一的な行政に伴う根本的に解消しえない非効率が生じるから、分権的な制度を採るべきである、との含意が得られる。

より具体的に言えば、住民の行政ニーズなどの情報に関して国の持つ情報と地方の持つ情報とで格差があり、各地方で住民の行政ニーズが異なる場合も、中央政府の画一的な関与が効率性（パレート最適）を妨げる。例えば、児童数が急増している地域では学校を建てる必要があるが、高齢化が深刻な地域では老人ホームを建てる必要があるし、豪雪地帯では除雪車が必要だが南の地域では要らない。ある地域に必要な地方公共財が、別の地域と著しく異なる場合、中央政府が画一的な行政をすれば、どの地域でもそのような行政に対する不満が生じる。すなわち、選好が地方間あるいは住民間で大きく異なる場合や、住民の公共サービスの選好に関する情報の非対称性が中央と地方とで大きい場合には、国による画一的な供給より、地方自治体ごとの独自の決定による供給の方が、一般的には望ましい。

これまで、分権的な財政制度を支持する立場は、「財政連邦主義(fiscal federalism)」がある。伝統的な財政連邦主義は、Tiebout (1956)、Musgrave (1958)、Oates (1972)などで述べられている。<sup>1</sup> これを引き継いで「市場維持的財政連邦主義(market-preserving fiscal federalism)」とも言うべき、今日的な意義を新たに見出した財政連邦主義が、Inman and Rubinfeld (1997)、Qian and Weingast (1997)らによって打ち出された。その主な内容は、(1)連邦内における地方政府の間で財や生産要素などの移動に関する規制が取り除かれ、地方政府間の競争を通じて財政規律を保つ。(2)財政主権は各州に分権しており、「連邦(中央)政府」は各州の財政困難を救済しないという予想が確立している。(3)金融政策

<sup>1</sup> 財政連邦主義を支える理論的研究には、Gordon (1983)、Qian and Roland (1998)、Oates (1999)などがある。

は連邦レベルに集権化し、政治的中立を保って運営される。というものである。

当然ながら、財政連邦主義は、必ずしも連邦国家での議論を念頭に置いたものではなく、我が国のように単一国家であっても、財政制度だけでもより分権的な連邦国家の制度に近づけることで、前述のような仕組みを導入でき、そのメリットが享受できると考える。

それとともに、地方公共財の最適供給の観点も、経済学的には重視されている。自治体が供給する公共サービスは、その便益が及ぶ範囲が地域的に限定されるものが多い。そうした性質を持つ公共サービスを、地方公共財と呼ぶ。経済理論から導かれる結果として、地方公共財の便益を受ける住民により近い行政体が供給する方が、地方公共財を国が供給するよりも効率性の観点から望ましい。さりとて、あまり自治体の行政区域が小さ過ぎると、自治体が税収を用いて行う行政サービスの便益が、必ずしも自らの行政区域内のみでなく、行政区域外にも波及する場合がある。すると、他地域の住民で税負担をせずに便益だけ享受するただ乗りが生じる。だから、行政区域を便益の及ぶ範囲と対応させる必要がある。現行の行政区域では便益が域外に波及する場合、自治体の合併や広域行政体の導入を図るべきである。

そこで、まず各種地方公共財の便益が及ぶ範囲を綿密に調査して、その範囲を確定しなければならない。その上で、現行の行政区域でもスピルオーバーしない地方公共財については現行の行政区域を維持し、現行の行政区域ではスピルオーバーする地方公共財については現行の行政体の統合や「道州」の導入を図るべきである。社会福祉、保健行政、図書館など便益が狭い地域に限定できる地方公共財については、市町村のような行政体に権限を移譲し、その行政体が住民の要求に合わせて自由に政策決定をできるようにするのが望ましい)。交通網の整備、治山治水、広域大規模プロジェクトなどある程度広い地域に便益が及ぶ地方公共財は、都道府県や「道州」のような広域の行政体に権限を移譲するのが望ましい。そして、司法、外交、国防など全国規模で便益が及び、全国民がおしなべてその便益を享受できる公共財は、国がその財源を得て供給すべきである。国と地方自治体の行政分担（公共財供給の分担）のイメージは、図1のように示すことができる。

ちなみに、地方制度調査会(2006)等でも議論されているように、東京都を道州制の中でどのように位置づけるかは、色々な主張がある。本稿の経済学の見地から言えば、目下首都圏で看過できないほどの行政サービスのスピルオーバーが観察される。東京自治制度懇談会(2006a, 2006b)でも示されているように、東京都と近隣の間には、道路、鉄道、空港、物流、治水、廃棄物、大気汚染対策等の分野で、東京都だけでは解決できない行政的課題を抱えている。したがって、経済財政面だけを捉えて東京都だけを1つの道州とすることは、本稿の見地からは望ましくない。

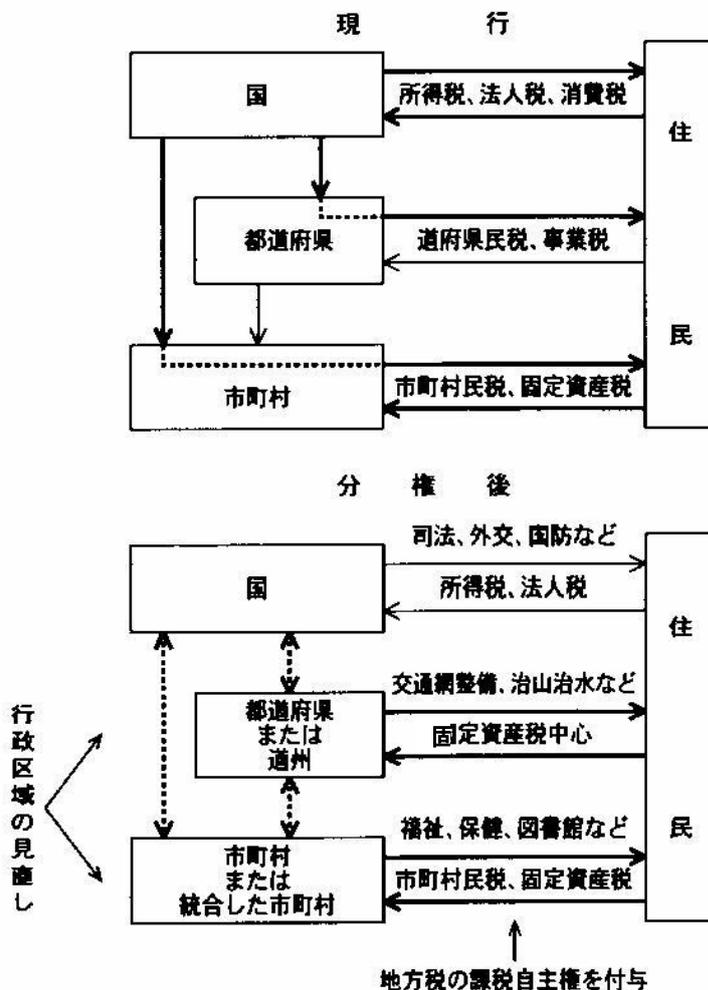
## 2. 行政権限の配分

道州制導入に向けて、国と地方の役割分担をいかに構築するかも重要な論点である。図1に示したように、経済学的に見れば、地方公共財の便益が行政区域を越えてスピルオーバーしないように、それぞれの行政体に権限を配分するのが望ましい。したがって、道州政府に対しては、交通網の整備や治山治水等、便益が広域的に及ぶ行政サービス（地方公共財）を供給する権限を委譲するのが望ましい。

こうした権限委譲を議論する際に、「補完性の原理」を重視する考え方もある。しかし、今日の我が国での地方分権の議論において、「補完性の原理」を重視すると、基礎的自治体が欲しい権限だけ委譲を要求し、本来基礎的自治体が担うべきと（経済学的に）考えられる権限を持つとしない結果になることが懸念される。行政の権限配分は、地方自治体が欲する権限だけ当該自治体に移譲すればよいというわけでは決してない。むしろ、欲するか否かに関わらず、行政サービスの便益とその財源負担の関係に着目しながら、受益と負担が当該行政体の行政区域で（できるだけ）自己完結するように、行政の権限配分を行うことが望ましい。

図 1

国と地方の財源配分



出典：土居(2002) 249 頁.

その観点からすると、「補完性の原理」を追及して、基礎的自治体も広域的自治体も欲しない残された権限を国（中央政府）が担う、ということではなく、「補完性の原理」の前にまずはナショナル・ミニマムを国が規定し、それについての権限と財源を国が確保した上で、ナショナル・ミニマムを超える行政水準（いわゆる「上乘せ」や「横出し」）を地方自治体が自律的に自由に供給してよい、という形で権限を配分することが、経済学の見地から見て望ましいといえる。こうした考え方は、井堀(2001)、赤井・佐藤・山下(2003)、土居(2004)等で述べられている。

以上をまとめると、道州制移行を念頭に、既存の行政権限を再配分するとすれば、まず民間でも可能な業務は、民営化、外部委託等を行い、公共部門の業務を限定することが必要である。次いで、ナショナル・ミニマムの確保の観点から、国の業務を限定する。そこでは、当然ながら、地方自治体が担える行政権限は、積極的に国から地方自治体に委譲す

る。そして、「補完性の原理」に基づき、基礎的自治体の行政権限や、道州政府の行政権限を配分する、といった手順が考えられる。

ちなみに、ここでナショナル・ミニマムを、経済学的に厳密に定義しておこう。土居(2002)では、経済理論に即してこれを定義している。

ナショナル・ミニマムとは、純粹公共財か外部性が全国に及ぶほど広域である財で、国民全体でみて現在の所得・資産水準にふさわしい租税負担でまかなえる水準(量)のことを指す、と考えられる。まず、「ナショナル」、つまり国家的規模である必要があるから、全国規模で必要最低限供給されなければならない公共財が該当する。例えば警察のように、非排除性と非競争性を持つため、便益が全国規模で及びながら、地方自治体が供給しているから行政区域を越えて課税できず、その費用負担を故意に逃れることができる公共財である。だから、国がそれらを地方自治体で供給できる保障をする必要がある。

また、義務教育や公衆衛生など、その公共財が全国規模で外部性が及ぶものもナショナル・ミニマムに含まれる。もしある地域で経済的理由から日本語を教えない地域があれば、日本が国家単位で統一した言語を使う便益が減少する。あるいは、ある地域で経済的理由から病原菌の駆除ができず、衛生状態の悪化が他地域にも及べば、それだけ便益が減る。したがって、これらは国がその保障をする必要がある。

では、「ミニマム」とはどの程度を指すか。例えば、教育でも高校や大学の教育、公衆衛生でも高度な特殊医療などは、地方自治体でも実際に行っているが、ナショナル・ミニマムといえるだろうか。ミニマムに含むか、それを超えるかは、その公共財の性質として、私的財の性質を帯びているかが目安になる。高等教育は、その専門性から教育を受けた人が特に多く便益を受け、他の人にはそれほど直接的には恩恵を受けない。感染性がない慢性病の治療は、その病原菌を駆除しなければ多くの人が病気にかかるわけではない。したがって、これらはその財やサービスを消費した人にだけ排他的に便益が及ぶ私的財の性質をもっているから、ナショナル・ミニマムとはいえない。<sup>2</sup>

以上から、ミニマムの水準は、全国規模で便益を受ける上記のような公共財を、国民全体でその時点での所得・資産水準で負担できる租税でまかなえる程度の量とするのが妥当である。上記の公共財は、特に供給した現時点で生きている国民に便益が及ぶ。将来にまで時間を越えて便益が及ぶという性質はあまりないから、公債で将来に租税負担を残す必要はない。したがって、現時点の国民が租税負担に十分耐えうる程度の供給水準が妥当である。

### 3. 道州制下の地方税制

自治体が財政規律を働かせ、健全な財政運営を行うには、地方税制をどう変えるかが極めて重要である。2000年度から、地方税法で定めている税目以外で課税する法定外普通税(用途を定めない税目)が総務大臣の許可制から事前協議制となり、法定外目的税(用途を定めた税目)が新設された。これを受けて、各地の自治体で独自課税の動きが活発になってきた。

各自治体が独自性を出して課税するのはよいのだが、目下検討されている独自課税を行う税目の多くは、他の自治体の住民に課税することを暗に含んでいる点には大いに問題がある。例えば、東京都内のホテルや旅館の宿泊者に課税する宿泊税(通称ホテル税)や、釣り客に課税する遊漁税である。その税収は、負担したのは他地域の住民であっても、課税した自治体の住民への公共サービスに充てられ、その便益は主にその自治体住民が享受す

<sup>2</sup> 以上より、ここで言う「ミニマム」とは、日本国憲法第25条が規定するような「健康で文化的な最低限度の生活を営む」水準を意図するものではない。ほとんどの場合によっては、その水準を超えたものとなると考えられる。ここでは、国内の全ての地域においてそれ以下の行政水準にならないように保障する水準を「ミニマム」としている。

る。他方で、宿泊税の場合、支払った宿泊客は宿泊中水道や鉄道・バスなどの公共サービスの便益を受けるとはいえそれはわずかで、水道料金は宿泊代に転嫁されているし、鉄道・バス運賃は別途負担させられる。その上に税金をかけるのは、意義が希薄である。結局は、こうした税は公共サービスの税負担を他地域の住民に転嫁することになっている。こうした転嫁を、租税輸出と呼ぶ。

自治体が独自の地方自治を行うことは望ましいといえども、租税輸出してその税収をまかなうことは、必ずしも望ましくない。なぜならば、公共サービスの便益を受ける住民がその費用を負担する原則が徹底できないからである。この原則が徹底できなければ、税負担を無制限に他地域の住民に転嫁したり、その税収で不必要な支出を増やしたりして、自治体の放漫な財政運営に歯止めをかけられないからである。租税輸出は、この原則から逸脱している。

その上、民主主義の基本である「代表なくして課税なし」の原則からも逸脱している。他地域の住民は、当該自治体に投票権を持たないから、租税輸出をもたらす税の課税を止めてほしいとしても訴える手段がない。投票権がないにもかかわらず、課税だけはされるのである。だから、租税輸出の性質を持つ税は、自治体の独自課税にはふさわしくない。ホテル税などは、外国でも課税しているというが、望ましくない外国の真似をする必要はない。

上記の原則の観点から、自治体が財政規律を働かせ、健全な財政運営を行うには、今後進める地方分権において、必要な財源を十分にまかなえるよう、各自治体が独自に税率を設定できるようにする必要がある。しかし、前述のように、どの税目でも独自に課税してよいというわけではない。では、どのような地方税制が地方分権にふさわしいか。

それは、課税対象資産の評価が適切に行われることを前提に、土地に対する固定資産税を中心とした地方税制である。固定資産税が他の税目より望ましい理由は、課税対象である土地は地域を越えて動かず、住民や企業の地域間移動と無関係だからである。<sup>3</sup> 固定資産税以外の税目は、課税対象が地域間で移動する。例えば住民税は、自治体が独自に税率を設定できるようになったとして、必要があって高い税率を課したとすると、これを好まない住民は他地域へ移住してしまい、必要な税収が得られない恐れがある。固定資産税はこの現象とは独立になる。そして、その税収を用いた公共サービスの便益は、その自治体の住民、しいてはその土地に及ぶ。だから固定資産税は、応益課税原則に合致している。

現在、固定資産税は市町村の重要な税目であるが、市町村に限らず、道州政府でも課税できるようにしてよい。同じ課税対象に市と県が重複して課税するのは、既に住民税ではそうだから、固定資産税でもできる。もちろん、住民税と固定資産税だけでなく、地方消費税も地方税の基幹的役割を担わせることはあってよい。また、住民税の均等割を、必要に応じて負担を増やすことも重要である。

以上をまとめると、道州制移行を念頭にした地方税制改革として、地方自治体が、課税する税目や税率を原則として独自に決められるように改革する必要がある。ただし、租税輸出をもたらす税は独自に課税するべきではない。これらを総合して言えば、現行の地方税法（国の法律）では、地方自治体が課税してよい税目と税率を規定したポジティブ・リストになっているのを、今後は地方自治体が課税してはいけない税目<sup>4</sup>を規定したネガティブ・リストに改正して、それ以外は原則として独自に課税できる状態にすべきである。

#### 4. 道州間財政調整制度のあり方

道州制に移行すれば、できる限り財政的に自立した運営が行えるようにする必要がある。

<sup>3</sup> 地方税で固定資産税が望ましい理由について、理論的背景は土居(2000a, 2002)に詳しい。

<sup>4</sup> 具体的には、租税輸出をもたらす税目や、国税で課税するのが妥当な税目（累進性の強い税や法人課税）などである。

道州制に移行してもなお、国への財政依存が強い仕組みでは、地方分権の利点が十分に発揮できない。その意味で、道州制移行後の自治体間の財政調整は必要最小限にしなければならない。

確かに、地域間の格差があるがゆえに、道州制移行後に財政調整がなければ地域間格差が顕著になるとの懸念がある。そして、その懸念からか、現行の地方交付税制度に対して期待する向きが強い。しかし、現行の地方交付税制度には、格差是正が不十分にしかできない仕組みと改革努力を阻害する誘因が埋め込まれており、抜本的な改革なくして制度を温存することは望ましくない。

地方交付税は、原則的には国税の一部を財源として、総務省が定めた算定方法で各自治体へ交付する。自治体ごとに、今年度の基準財政収入額（標準的な税収の見込み額）と基準財政需要額（標準的な支出の見込み額）を統一した基準で総務省が算定し、基準財政需要額マイナス基準財政収入額を財源不足額と呼び、基準財政需要額の方が多い自治体のみ、財源不足額に比例して交付税が交付される。東京都など基準財政収入額の方が多い自治体には交付されない。この「差額補填方式」とも呼べる算定方法には、自治体が財政健全化努力をしても報われず、自治体の財政規律を阻害する要因が内在している。土居(2000b)や赤井・佐藤・山下(2003)では、地方交付税の問題点を包括的に扱っている。

例えば、地元住民は必ずしも欲していないが基準財政需要額に含まれる公共事業費を減らせば、基準財政需要額はその分減少し、基準財政収入額が変わらなければ財源不足額は減少し、結局もらえる交付税が減ってしまう。つまり、算入対象経費を削減しても、交付税が減少してしまい、自治体の収支はあまり改善しない。だから、地方交付税制度には、歳出削減努力を阻害する誘因が内在している。

また、現行の地方交付税の算定方式では、地元経済を活性化して自然増収を図る努力も阻害されてしまう。例えば、地元経済を活性化する政策を自治体独自で行って、その成果として（税率を引き上げなくても）税収が増えたとしても。そうなれば、ほぼ増収分だけ基準財政収入額が増えてしまう。基準財政需要額が変わらなければ、基準財政収入額が増えた分だけ、財源不足額が減ってしまい、交付税は減額されてしまう。せっかく地元経済を活性化して自然増収が増えて、自治体財政の収支が改善すると思いきや、交付税の削減で帳消しにされてしまうのである。それでは、地元経済を活性化する努力がそれだけ阻害されてしまう。

上記のようなディスインセンティブが働くことは、現行制度が望んでいることではないが、制度に内在する動機付けが上記のとおりだから、財政健全化に向けた自治体の努力が報われない。

地方交付税は、こうした問題を解消すべく改革されなければならない。これは、地方交付税の構造問題の結果である。だから将来的には、現行の差額補填方式による算定を全廃し、簡素でかつより洗練された算定方式に基づく財政移転制度を構築する必要がある。

そこで、目下地方交付税が担うとされる財源保障機能と財政調整機能を分化して、それぞれの機能を別々に果たす制度の構築が、こうした問題の解決に役立つ。

財政調整機能を担う財政移転制度として、格差是正に専念するため、例えば1人当たり（調整前）税収ができるだけ均等化するように配分する算定方式の制度を設けることが考えられる。ここでは、各自治体でどれほど財政需要があるかは考慮しない。専ら、税収の少ない自治体により多く配分されるよう傾斜的な配分を行うことで、より少ない財源でより大きな再分配効果を狙う仕組みである。

それとともに、財源保障機能に関連して、国庫補助負担金を洗練化させる必要がある。国が一部しか財源を負担しない割には行政的に強く関与している状況を改め、地方に権限を委ねてよいものは、国からの行政的関与をやめるとともに国庫負担も行わないこととする。逆に、ナショナル・ミニマムに属する行政は、国が行政権限を集中的に持つとともに、国庫負担を重点化すべきである。そして、全体として（三位一体改革後も税源移譲とリンクさせない形で単独で）国庫補助負担金を削減することができる。

現行制度では、国がより責任を負うべき分野でありながら、その財源を全額国で負担しているわけではなかったり、地方が独自に行うのがふさわしい行政分野にもそれなりに国からの補助があったりしている。これを、国費を国が責任を負うべき分野に集中させ、地方の財源は地方が独自に行うのがふさわしい行政分野に特化できるように改めることが必要である。つまり、自治体が不必要な支出をやめたり、地元経済を活性化して税収を増やしたりする政策努力を怠り、交付税に依存し続けようとする状況である。

地方交付税制度は、制度の根幹に関わる部分が原因で、モラル・ハザード、予算制約のソフト化や財政の最適規模と無関係に交付額が決定されるなどの欠陥が生じている。<sup>5</sup> これは、多少の改善で自治体の歪んだインセンティブを是正できるものではない。この欠陥を解消するには、基準財政需要額や基準財政収入額の決定方式自体に欠陥が内在している以上、現行制度を清算した方が早道である。

また、ナショナル・ミニマムを実現できないほど財源が乏しい地方自治体があれば、それを保障するための補助金を残しておく必要がある。ナショナル・ミニマムとして全国一律の公共財供給に充てるべく、国税を財源として人口に比例した配分金を配分するのが望ましい。この配分金制度の運用に際しては、ナショナル・ミニマムの定義を広げる形での恣意的な配分金の増額は認めず、職員の人件費等の動向に連動して配分金を増減させるルールを定め、それらを事後的に容易には覆せない形で法律に明文化する必要がある。

ナショナル・ミニマムとして考えられる、警察・消防・義務教育・生活保護・(必要最低限の)福祉は、全て国税を財源として、必要な経費を全額国が負担する形で行うべきであると考えられる。国がそのナショナル・ミニマムを保障する直轄事務事業を行う際に、行政コスト軽減のために自治体に委託するのがよいなら、その直轄事業を自治体に委託するもの一案である。<sup>6</sup> その執行機関は、国が直営で行うか自治体に委託するかは、行政コストの多寡で決めるべきである。もし国が直営で行う方が安上がりなら、国が行ってもよいだろう。アприオリに自治体が執行機関となることを前提とすべきではなく、あくまで行政コストで判断すべきである(とはいえ、多くの場合は自治体が執行機関となると思われるが、それは結果論というべきである)。例えば、義務教育は、自治体でなくても、アメリカのように「学区」なる自治体とは別の新たな行政区域を設ける方法も考えられる。一部事務組合を執行機関としてもっと積極的に活用することも可能である。

この経費負担は、国から執行機関(自治体も含む)への特定定額補助金という形で行うのが望ましい。この補助金配分を、現行の交付税制度のような差額補填方式で行う必然性は全くない。むしろ、現行の方法より、実費負担にした方がフェアで説明責任が全うできる。ちなみに付け加えれば、必要最低限以上の福祉は、各自治体で独自の税収を使って独自に行えばよい(原則自由)とすべきである。

さらに付随する論点としては、地方債の発行をどうするかという点がある。土居(2007)で詳述されているが、今後は地方債発行を自由化する方向に制度改革を行うことが必要である。まず、単独で地方債を市場公募で発行できる自治体は、現行制度にある不必要な規制を撤廃して、原則として自由に発行できるようにすべきである。そして、市場において自治体ごとに発行条件が異なることを容認すべきである。そのことが、自治体の財政運営への市場による規律付けを促す。さらに、借りた金は自前の財源で返す、自前の財源で元利返済ができない者にはお金を貸すべきでないし、借りてはならない、といった資本主義経済の大原則を全うすることにもなる。

<sup>5</sup> 予算制約のソフト化については、佐藤(2001)でも触れられている。

<sup>6</sup> ただし、この直轄事務事業は、かつての機関委任事務とは質の異なるものだと理解すべきである。なぜなら、これらは国の「直轄」を原則としつつ、行政コスト軽減のために資する場合に自治体に委託する(ことを想定した)ものであって、自治体に委託することを大前提にして国が行う(ことを想定した)ものではないからである。

## 5. 道州間財政調整の必要性

前節で述べたように、道州間の財政調整は必要最小限でよいが、全く必要ないというわけではない。そこで、実際の財政統計を用いながら、その必要性について簡単に議論しよう。地方制度調査会(2006)が提示した区域案の「11道州」案を基に、どの程度の地域差があるかを見てみよう。<sup>7</sup> 本稿2節で言及したように、東京都だけを1つの道州とすることは望ましくないから、この節では東京都は南関東州に含めることとする。

地方制度調査会(2006)でも示されているが、1人当たり税収には大きな地域差があるとされる。ただ、地方制度調査会(2006)で示された数値には、現行制度下でも地方交付税財源に用いられていない(純粹に国政の遂行のために用いられる)国税収入まで含んだ1人当たり税収が示されている。これは、税収の地域格差を過度に誇張する示し方であり、客観性に欠く。

「11道州」において、1人当たり税収を、制度と整合的に分解して示したのが、図2と表1である。図2は、(1)現行の市町村と都道府県が徴収した税収等<sup>8</sup>、(2)各地域で徴収された国税のうち地方交付税財源となる分<sup>9</sup>と、(3)それ以外の国税収入を、各道州の人口1人当たりで示したものである。表1は、その数値を示している。都道府県ごとに、現在の市町村と都道府県が徴収した地方税収等は総務省『地方財政統計年報』から、国税収入は国税庁『国税庁統計年報書』からデータを得て、それぞれが属する道州ごとに合計した。ここで注意したいのは、(2)の地方交付税財源となる国税収入は、現在の市町村と都道府県が得ている地方交付税の収入ではなく、国税として徴収された当該税目の都道府県別の税収<sup>10</sup>(の一定割合)を指す。

地方制度調査会(2006)で示された数値は、これら3つの部分を全て合計したものである<sup>11</sup>が、実際に現在地方自治体が一般財源として得ているのは、前2者の財源までである。現に、国政を遂行するために用いられる(地方交付税財源以外の)国税収入は、国債の元利償還や全国規模で便益が及ぶ行政サービスを始めとする国の行政サービスのために充当されている。そこには、当然ながら地域間所得再分配も含んだ国政の意図が働いており、その税収に地方自治体が裁量を働かせる余地はほとんどない。したがって、道州間の税収格差を公正に議論するには、地方税と国税の全てを合計した額ではなく、地方税と地方交付税財源の、いわゆる地方一般財源となる部分について限定して議論すべきである。

そこで改めて図2を見ると、確かに道州間の税収格差は存在するが、地方制度調査会(2006)で示されたほどではないことがわかる。道州のうち1人当たり税収(地方税収+地方交付税財源となる国税収入)が最多なのは南関東(61.6万円)、最小なのが沖縄(21.3万円)である。表1の(C)列に示されているように、その大きさには約3倍の差がある。

<sup>7</sup> 他の区割り案である「9道州」案や「13道州」案でも、本稿の結論は同様に成り立つ。

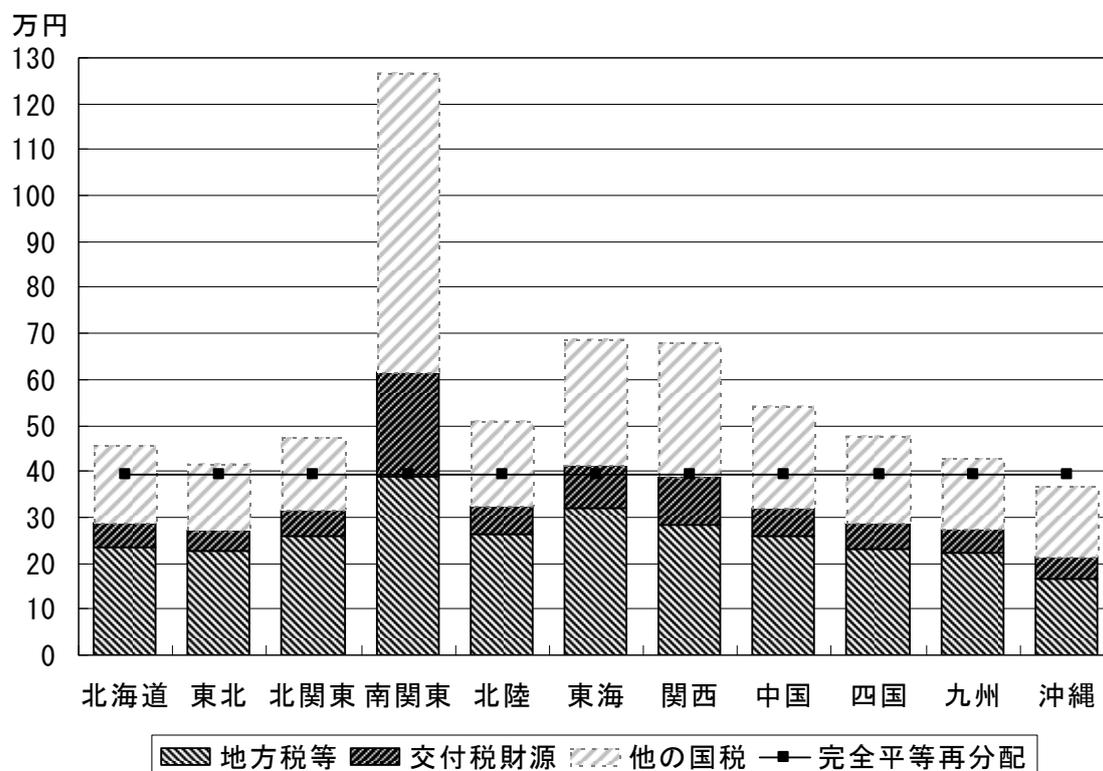
<sup>8</sup> これは、地方税と地方譲与税である。都道府県から市町村に、道府県税収の一部が交付金として県下の市町村に配分されているが、両者を純計すれば、これらの交付金は相殺される。

<sup>9</sup> これは(所得税+酒税)×32%+法人税×34%+たばこ税×25%+消費税×29.5%の分が該当する。

<sup>10</sup> 「局受分」の税収については、当該国税局に属する都道府県ごとに、都道府県別の徴収決定額に比例按分したものを加算している。ちなみに、局受分とは、「国税の徴収を税務署から国税局へ引き継いだもの」である。

<sup>11</sup> 図2は現時点で最新の統計である2005年度決算の数値であり、地方制度調査会(2006)は2004年度の数値である点に違いはあるが、基本的な傾向は変わらない。

図2  
各道州の1人当たり税収（2005年度）



資料：国税庁『国税庁統計年報書』、総務省『地方財政統計年報』、『住民基本台帳人口要覧』

表1  
各道州の1人当たり税収（2005年度）

	1人当たり税収(2005年度：万円)				(計) (C+D)	完全平等に する再分配 (E)	再分配 後収入 (A+E)
	地方税 等 (A)	地方交付税 国税法定分 (B)	(小計) (C=A+B)	他の国税 (D)			
北海道	23.4	5.3	28.7	16.9	45.6	16.0	39.4
東北	22.7	4.6	27.2	14.5	41.8	16.8	39.4
北関東	26.1	5.6	31.7	15.8	47.5	13.3	39.4
南関東	38.7	22.9	61.6	65.3	126.9	0.7	39.4
北陸	26.4	6.1	32.4	18.4	50.9	13.1	39.4
東海	31.8	9.3	41.1	27.7	68.8	7.6	39.4
関西	28.3	10.4	38.7	29.3	68.0	11.1	39.4
中国	26.1	6.0	32.1	22.3	54.4	13.3	39.4
四国	22.9	5.7	28.6	19.1	47.7	16.5	39.4
九州	22.1	5.5	27.7	15.2	42.8	17.3	39.4
沖縄	16.7	4.6	21.3	15.5	36.9	22.7	39.4
総額：兆円	36.65	13.35	50.00	38.94	88.94	13.35	50.00

資料：国税庁『国税庁統計年報書』、総務省『地方財政統計年報』、『住民基本台帳人口要覧』

現在の地方交付税財源となっている国税収入を道州間財政調整のための財源とすると、その財源だけで十分に財政調整が可能かどうかを確認しよう。もしその財源を用いても完全に平等(全ての地域の1人当たり地方一般財源額が等しい状態)にできないならば、場合によっては現行の税制を前提として、道州間財政調整を不十分にしか行えない(何らかの道州間の格差が残る)可能性がある。<sup>12</sup> 極言すれば、現在の地方交付税財源となっている国税収入を用いて、1人当たり地方一般財源額を全ての道州で等しくするように財政調整ができることが確認できれば、財政調整の算定方法は不問として、(完全平等にまでは是正しないが)他のどのような格差是正の程度でも、同じ財源を用いて再分配が可能であることを示したことになる。

そこで、仮に1人当たり地方一般財源額を全ての道州で等しくするように財政調整を行った場合にならざることを示すと、図2で「完全平等再分配」の水準となる。これをみると、表1に示しているように、現行の税制を前提として2005年度決算の数値で言えば、1人当たり一般財源額(地方税収等+完全平等にする再分配)を39.4万円とすれば、全ての道州で等しい額となる。その額は、最多である南関東州の地方税収等(38.7万円)よりも多い。このことは、東京都を含む南関東州でも、現行制度下で地方税収等となっている(ために他の自治体への財政調整のための財源に拠出できない)部分を拠出しなくても、既存の財政調整(地方交付税)財源の範囲内で十分に道州間の財政調整が可能であることを意味する。

他方、現行の地方交付税制度下での配分額を維持するような形で、道州間の財政調整を行うとどのような結果になるだろうか。その結果を示したのが、図3である。<sup>13</sup> これをみると、既に先行研究でも指摘されているように、地方交付税を通じた財政調整では1人当たり一般財源額でみると「逆転現象」が観察される。すなわち、1人当たり地方税収ではより多かった道州が、地方交付税配分後に1人当たり一般財源額で見るとより少なくなるという、過度な所得再分配である。例えば、北関東と、北海道や東北などを比較すればよい。

より地方分権的な行財政運営が求められる道州制下において、図3のような状態になるような財政調整は、行政サービスの受益と負担の関係を過度に乱すこととなり望ましくない。

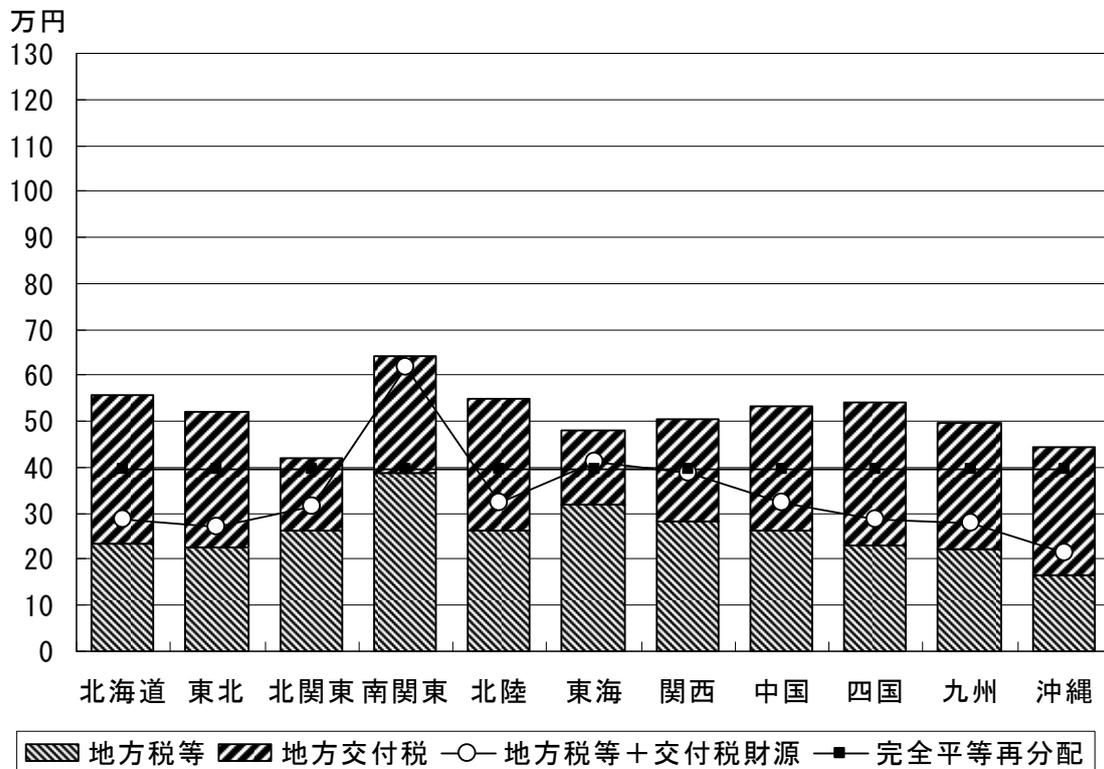
最後に、道州間の税収格差について、どこまで問題視すべきかについて言及しておこう。そもそも、このような税収格差が起こる決定的な原因は、全ての自治体がほぼ同じ税率で課税しているから起こる現象である。地方税の税率は、国の法律である地方税法で、多くの税目について標準税率が規定されていて、大半の自治体はその標準税率に従って課税しており、超過税率でかける自治体はごくわずかである。

基本的に、経済規模に地域間で格差があるのに同じ税率でかければ、税収の地域間格差が出るのは当然である。例えば、税源の格差が2倍あるなら、同じ税率で課税すれば税収に2倍の格差が出ることになる。

<sup>12</sup> もちろん、各道州の1人当たり一般財源額を完全に平等にすることが望ましいといいたいわけではない。単に、これ以上公平に仕様がなない極端な例として示したまでである。もし完全に平等にするように再分配を行えば、自発的に地元経済を活性化するなどして税収を増やす努力をしても、そうした努力を一切しなくても、他の道州と同じ再分配後の収入額となるから、努力するインセンティブが完全なくなる。したがって、完全に平等にするような再分配は、経済学的に望ましくない。

<sup>13</sup> 図3において、現行の地方交付税財源を財政調整の財源として用いた「完全平等再分配」(図2や表1のものと同じ)と、現行の地方交付税の配分とを比較すると、後者の金額の方が全ての道州で上回っているが、これは2005年度における地方交付税の配分に交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金も用いられて地方交付税総額が増額されていることに起因するものである。

図3  
各道州の1人当たり地方税収等と地方交付税（2005年度）



資料：国税庁『国税庁統計年報書』、総務省『地方財政統計年報』、『住民基本台帳人口要覧』

しかし、道州制の下で地方分権の趣旨を活かせば、地方自治体が独自に税率を設定する。住民が行政サービスを充実させるためには税率を引き上げてよいというなら、自治体が独自の財政運営でその意見を反映させることができる。例えば、税源の格差が2倍あるなら、税率を2倍にすれば同じ税収が得られる。

したがって、道州制の移行に伴い、目下の税収格差論は意味を持たないものとなる。税収格差論は、これまでの中央集権的な地方税法に束縛されて標準税率という全国均一の税率で横並びに課税していた結果として生じたものである。そうした為にする格差に目くらまを立てて議論するのは、これからの地方分権時代にふさわしくない。

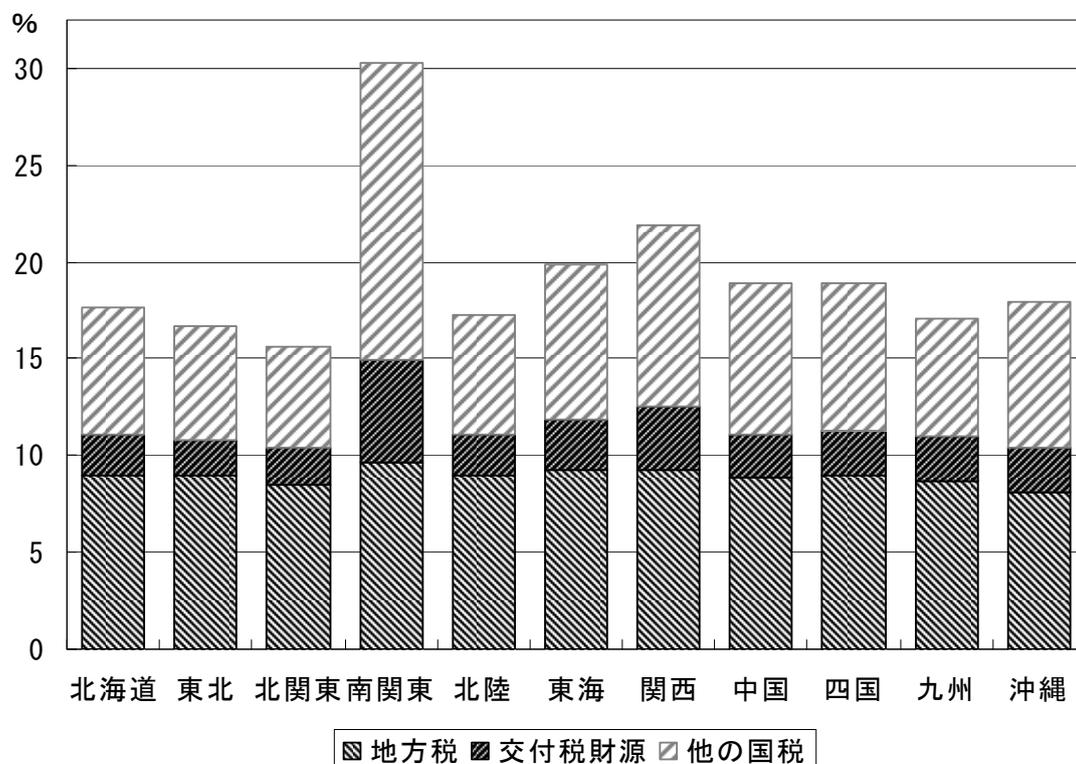
別の側面から見て、1人当たり税収ではなく、「国民負担率」ないしは「租税負担率」と同等の概念で各地域の租税負担を見れば、目下の「税収格差」論議はさらに重要でないことがわかる。ここでは、国別の「租税負担率」で分母に国民所得を取ると同様に、各地域の県民所得（道州ごとに見るときはその道州に属する都道府県の県民所得の合計）を分母にした租税負担率として示してみよう。この概念で租税負担を表す指標は、「租税負担率」と呼べるものである。各道州での租税負担率を示したのが図4と表2である。<sup>14</sup> これを見ると、地方税等の負担まででみた租税負担率を「地方税負担率」と呼べば、1人当たり税収が多い南関東州の地方税負担率が最も高くなっているが、他の道州と水準はさほど変わらないことがわかる。確かに、国税まで合わせた租税負担率となると、南関東州が

<sup>14</sup> これらの図表は、県民所得の統計が目下2004年度までしか取れないため、2004年度の地方税や国税の収入を用いて計算した。

顕著に高くなっているが、これによって地域間所得再分配を行う財源が賄われていると考えられる。地域間の税収格差を捉えるときには、地方税収で捉える訳だから、地方税負担率で見れば道州間の格差はかなり小さいと見るべきである。別の言い方をすれば、各道州で見れば、(県民所得の概念でみた)所得水準にほぼ比例するように地方税が課税されており、その度合い(8~10%)は道州間で大差がない、とも言える。

したがって、租税負担率が各道州で似た水準であることも合わせて考えれば、1人当たり税収の多寡だけを見て格差是正を強調すべきではなく、各道州で適切に行政サービスが行えるようにするには、財源をいかに確保するかについて議論することの方が重要である。

図4  
各道州の租税負担率(2004年度)



資料：内閣府『県民経済計算年報』、国税庁『国税庁統計年報書』、総務省『地方財政統計年報』、『住民基本台帳人口要覧』

表2  
各道州の租税負担率(2004年度)

	租税負担率(2004年度：%)				(計)
	地方税等	地方交付税 国税法定分	(小計)	他の国税	
北海道	9.0	2.1	11.1	6.6	17.7
東北	8.9	1.9	10.8	5.8	16.7
北関東	8.5	1.9	10.4	5.2	15.6
南関東	9.6	5.3	14.9	15.3	30.3
北陸	9.0	2.1	11.1	6.2	17.3
東海	9.2	2.7	11.9	7.9	19.8
関西	9.2	3.3	12.6	9.4	21.9
中国	8.9	2.2	11.0	7.8	18.9
四国	9.0	2.3	11.3	7.6	18.9
九州	8.7	2.3	11.0	6.0	17.0
沖縄	8.1	2.3	10.4	7.6	18.0

資料：内閣府『県民経済計算年報』、国税庁『国税庁統計年報書』、総務省『地方財政統計年報』

## 6. 最後に

最後に、本稿で述べた主張に対して、予想される反論について言及しておこう。人口や経済規模が小さい自治体で高い税率を課すことになると、そうした自治体でますます疲弊してしまうのではないか、人口が流出してしまうのではないかという懸念がある。しかし、日本全体の人口はこれから減少していくわけで、どの地域でも度合いは異なれども人口がいずれ減少せざるを得ない。むしろ減少する総人口の下で、人口集積による規模の経済が税収に働きにくくなる中で、行政コストが割高になれば税率は上げざるを得ない。

地方分権を進める中で、公平性の観点から地域格差の是正を訴える意見が多い。しかし、地方財政のあり方を考える上で、公平性は長期的には重要でない。人々がより高い効用を求めて住む地域を自由に選ぶことで、各地域の効用水準はやがて等しくなる。住民は所得・消費という金銭的なものと、郷土愛という非金銭的なものから効用を得ているから、たとえ地域間で所得格差があっても、低所得の地域住民は格差を補うに足る郷土愛から効用を得ていると経済学では解釈する。どの地域に住んでも同じ効用水準になることは、各地域の住民の間で公平性が保たれることを意味する。しかも、それが財政的措置でなく、住民の自発的な移住によって導かれる。

そもそも、所得格差だけを捉えて不公平というのは不完全である。住民は、郷土愛による効用を加味して、他地域に移住したら効用が下がるならば、低所得を甘受してもその地域にとどまる。だから、地域間で所得格差は顕在化するが、効用水準では公平である。

自治体の財源を地域間で均等化することは、ナショナル・ミニマムを維持するため以外には非効率である。だから、地方交付税を廃止して、義務教育、警察、消防、公衆衛生等に限定したナショナル・ミニマムの維持に必要な財源を国から配分する以上に、地域間財源調整をする必要はない。

だからといって、所得再分配を全くすべきでない、というわけではない。必要に応じて所得再分配を行ってよい。しかし、大原則は、所得再分配は個人単位で行うべきものであって、産業単位や地域単位で行うべきではないと考える。なぜなら、「所得」の格差は究極的には個人に帰着されるものだからである。確かに、産業ごと、地域ごとにそこに属する個人の所得に相関はあろう（押しなべていえば、衰退産業従事者は所得が低く、成長産業従事者は所得が高いなど）。さりとて、個人単位での所得再分配をないがしろにしてまで、産業単位や地域単位での所得再分配を優先すべきではない。もちろん、産業単位や地域単位で行う方が行政コストは安上がりだろう。しかし、1人当たり県民所得が低い沖縄県に住む年収1億円の人が恩恵を受ける形で手厚く地方交付税を配り、1人当たり県民所得が高い東京都に住む年収300万円の人には地方交付税を配らない、という財政移転による所得再分配政策のミス（経済厚生への損失）は、非常に大きいと考えられる。

## 参考文献

- 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治, 2003, 『地方交付税の経済学』, 有斐閣.  
井堀利宏, 2001, 『あなたが払った税金の使われ方』, 東洋経済新報社.  
佐藤主光, 2001, 「ソフトな予算制約と税源委譲の経済効果」, 井堀利宏・岡田章・伴金美・福田慎一編『現代経済学の潮流 2001』, 東洋経済新報社, pp.71-109.  
地方制度調査会, 2006, 「道州制のあり方に関する答申」.  
土居丈朗, 2000a, 『地方財政の政治経済学』, 東洋経済新報社.  
土居丈朗, 2000b, 「地方交付税制度の問題点とその改革」, 『エコノミックス』, 第3号, 70-79頁, 東洋経済新報社.  
土居丈朗, 2002, 『入門 | 公共経済学』, 日本評論社.  
土居丈朗編著, 2004, 『地方分権改革の経済学』, 日本評論社.

- 土居文朗, 2007, 『地方債改革の経済学』, 日本経済新聞出版社.
- 東京自治制度懇談会, 2006a, 「道州制のあり方についての意見」, <http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/jiti/jitikon/pdf/dosyuseiiken.pdf>.
- 東京自治制度懇談会, 2006b, 「議論のまとめ」, <http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/jiti/jitikon/>.
- Gordon, R.H., 1983, An optimal taxation approach to fiscal federalism, *Quarterly Journal of Economics* pp.567-586.
- Inman R.P. and D.L. Rubinfeld, 1997, Rethinking federalism, *Journal of Economic Perspectives* vol.11:4, pp.43-64.
- Musgrave, R.A., 1958, *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill.
- Oates, W.E., 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Oates, W.E., 1999, An essay on fiscal federalism, *Journal of Economic Literature* vol.37, pp.1120-1149.
- Qian Y. and G. Roland, 1998, Federalism and the soft budget constraint, *American Economic Review* vol.88, pp.1143-1162.
- Qian, Y. and B.R. Weingast, 1997, Federalism as a commitment to preserving market incentives, *Journal of Economic Perspectives* vol.11:4, pp.83-92.
- Tiebout, C.M., 1956, A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy* 64, pp.416-424.