慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	道州制導入の経済財政的効果に関する一考察
Sub Title	An analysis on economic and fiscal effects of introducing 'super-prefectures' (Do-shu)
Author	土居, 丈朗(Doi, Takero)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2008
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.101, No.3 (2008. 10) ,p.509(113)- 531(135)
JaLC DOI	10.14991/001.20081001-0113
Abstract	本稿では, 道州制導入の影響について, 経済財政面からそのあり方を検討した。道州制移行を念頭に, ナショナル・ミニマムを確保すべく国の業務を限定するとともに,「補完性の原理」に基づき, 基礎的自治体や道州政府の行政権限を配分する手順を考察した。道州制導入に即した地方税制は, 必要な財源がまかなえるよう, 各自治体が独自に税率を設定できるようにし, 住民税均等割と土地 に対する固定資産税を中心とした税制が望ましいことを示した。今後の人口動態に鑑み, あるべき道州間財政調整制度も分析した。道州間税収格差への懸念はさほど深刻ではなく, 各地域における自立的な取り組みにより克服することが期待される。 This paper examines the effects of introducing super-prefectures (Do-shu), from an economic and fiscal perspective. Acknowledging the transition to the super-prefecture system, in addition to limiting the activities of the national government (ensuring a national minimum) based on the "principle of subsidiarity", I investigate the procedures for the allocation of administrative authority between basic local and super-prefecture (wide-area local) governments. Moreover, I demonstrate that the local tax system conforming to the introduction of super-prefectures must allow for autonomous setting of tax rates by each local government to cover necessary financial resources and should adopt a tax system centered on a resident per capita tax and a real estate tax against land.
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20081001-0113

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

道州制導入の経済財政的効果に関する一考察

An Analysis on Economic and Fiscal Effects of Introducing 'Super-Prefectures' (Do-shu)

土居 丈朗(Takero Doi)

本稿では，道州制導入の影響について，経済財政面からそのあり方を検討した。道州制移行を念頭に，ナショナル・ミニマムを確保すべく国の業務を限定するとともに，「補完性の原理」に基づき，基礎的自治体や道州政府の行政権限を配分する手順を考察した。道州制導入に即した地方税制は，必要な財源がまかなえるよう，各自治体が独自に税率を設定できるようにし，住民税均等割と土地に対する固定資産税を中心とした税制が望ましいことを示した。今後の人口動態に鑑み，あるべき道州間財政調整制度も分析した。道州間税収格差への懸念はさほど深刻ではなく，各地域における自立的な取り組みにより克服することが期待される。

Abstract

This paper examines the effects of introducing super-prefectures (Do-shu), from an economic and fiscal perspective. Acknowledging the transition to the super-prefecture system, in addition to limiting the activities of the national government (ensuring a national minimum) based on the “principle of subsidiarity”, I investigate the procedures for the allocation of administrative authority between basic local and super-prefecture (wide-area local) governments. Moreover, I demonstrate that the local tax system conforming to the introduction of super-prefectures must allow for autonomous setting of tax rates by each local government to cover necessary financial resources and should adopt a tax system centered on a resident per capita tax and a real estate tax against land. In view of the advancing population dynamics, I analyze the manner in which the fiscal adjustment system between super-prefectures should be established. As concerns regarding the disparity of tax revenue among super-prefectures are not so serious, we can expect to overcome these issues through independent efforts in each region.

「三田学会雑誌」101 巻 3 号（2008 年 10 月）

道州制導入の経済財政的効果に関する一考察*

土　居　丈　朗†

要　　旨

本稿では，道州制導入の影響について，経済財政面からそのあり方を検討した。道州制移行を念頭に，ナショナル・ミニマムを確保すべく国の業務を限定するとともに，「補完性の原理」に基づき，基礎的自治体や道州政府の行政権限を配分する手順を考察した。道州制導入に即した地方税制は，必要な財源がまかなえるよう，各自治体が独自に税率を設定できるようにし，住民税均等割と土地に対する固定資産税を中心とした税制が望ましいことを示した。今後の人口動態に鑑み，あるべき道州間財政調整制度も分析した。道州間税収格差への懸念はさほど深刻ではなく，各地域における自立的な取り組みにより克服することが期待される。

キーワード

道州制，地方税，道州間財政調整制度，地方分権定理，役割分担

1.　はじめに

本稿では，我が国における道州制導入を支持する公共経済学の理論を展望するとともに，経済財政に関する統計を用いて現状及び今後の動向について考察し，その論点を整理することを目的とする。

我が国における道州制に関する先行研究は数多くあるが，道州制導入を支持する公共経済学的根拠は，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（分権化定理）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

＊　本稿は，日本政治学会 2007 年度研究会大会（2007 年 10 月）において，「道州制の財政学的検討」と題して報告した論文を基に大幅に加筆したものである。同大会で報告の機会を設けて頂いた，佐々木信夫・中央大学教授に謝意を表したい。

†　*E-mail address*: tdoi@econ.keio.ac.jp

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。

こうした分権的な財政制度を支持する立場は，「財政連邦主義（fiscal federalism）」として議論されてきた。Tiebout（1956），Musgrave（1958），Oates（1972）などで，伝統的な財政連邦主義の考え方が構築され，Gordon（1983），Qian and Roland（1998），Oates（1999）などが理論モデルを用いて支持した。その後，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。

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。現に，Molander（2004）などでもそうした議論が存在する。

それとともに，地方公共財の最適供給の観点も，公共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，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，との結果が導かれる。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ことが望ましい，との帰結が得られる。

この地方公共財の最適供給の観点から見て，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あるいは「道州」の導入が望ましいといえる。例えば，交通網の整備，治山治水，地域単位の産業振興などある程度広い地域に便益が及ぶ地方公共財が挙げられる。

他方，道州制を導入すれば，各地域で分権的に自立的な経済財政運営が求められることから，都市部と農村部の経済格差が固定化するとの懸念も示されている。第 28 次地方制度調査会が出した「道州制のあり方に関する答申」（地方制度調査会（2006））で示された道州制の区割り案の中で，11 州案の区割りで見れば，直近の統計で表 1 のようになる[(1)]。この表 1 に示されているように，南関東

---

(1)　11 州案の区割りは，北海道，東北（青森県，秋田県，岩手県，宮城県，山形県，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

表 1　各地域の人口と経済状況（2004 年度）

	人口（万人）	名目域内総生産（兆円）	1 人当たり県民所得（万円）
北海道	565.1	19.7	253.2
東北	975.0	33.0	243.5
北関東	1620.3	55.3	293.4
南関東	2756.6	143.0	378.7
北陸	557.5	21.6	279.7
東海	1476.5	65.4	327.3
関西	2065.0	80.3	290.2
中国	770.6	29.0	272.5
四国	415.9	13.5	243.2
九州	1343.6	44.0	242.9
沖縄	136.2	3.6	198.2
全国平均	−	−	299.8

資料：内閣府『県民経済計算年報』，総務省『住民基本台帳人口要覧』

が人口規模も経済規模も突出して大きく，北関東，南関東，東海，関西といった都市部と，それ以外の農村部の道州との間に差があって，二極化しているようにも見える。(2)

こうしたことから，道州制導入に際しては，地域間格差が拡大しないように配慮すべきであるとの主張も見られる。しかし，道州制の導入とは，我が国の経済財政構造をより分権的な仕組みに変えることを意図したものであり，道州制移行後も引き続き国からの財政移転に依存して，自立的な経済財政運営ができないようでは，道州制導入の意義が根本から失われることとなる。

そこで，本稿では，道州制導入が，地域間格差についてどのような影響をもたらすか，経済財政面から検討する。本稿の構成は以下の通りである。第 2 節では，マクロ経済統計を用いて，IS バランス論に基づいた，各道州経済の持続可能性について検討する。この分析から，農村部の道州では，現行の経済構造のままだと域際収支赤字と財政収支赤字のいわゆる「双子の赤字」に直面し，持続可能性に懸念が生じることが示されるが，その懸念を払拭する経済的方策を合わせて議論する。

第 3 節では，第 2 節で考察した財政収支の現状を端緒にして，地域間の財政移転構造について考察する。第 28 次地方制度調査会答申（地方制度調査会（2006））で示された地域間の税収格差は，考慮に含めるべきでない要素が含まれた形で示されたため，無意味に格差を誇張していることを明らかにし，道州制移行後に残ると思われる税収格差は，深刻なものではないことを示す。最後に第 4 節で本稿の議論をまとめる。

（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），沖縄である。

(2)　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。

2. IS バランス論から見た地域経済

道州制導入により，より分権的な経済財政構造となることから，各道州で自立的な経済財政運営ができるか否かが，重要な論点の 1 つとなろう。そこで，各地域の経済財政の持続可能性を検証するのに有用な IS バランス論を用いて，地域経済の構造を考察しよう。

IS バランスを概説すると次のようになる。まず，GDP の定義より，

$$Y = C + I + G + EX - IM$$

（GDP=民間消費 + 民間投資 + 政府支出 + 移輸出 − 移輸入）

がいえる。この両辺から T（租税）を引いて C と I を移項すると，

$$Y - T - C - I = G - T + EX - IM$$

となる。ここで，貯蓄 S = Y−T−C と定義すると，

$$(S-I) + (T-G) = (EX - IM)$$

（民間貯蓄投資差額 + 財政収支黒字 = 域際収支黒字）

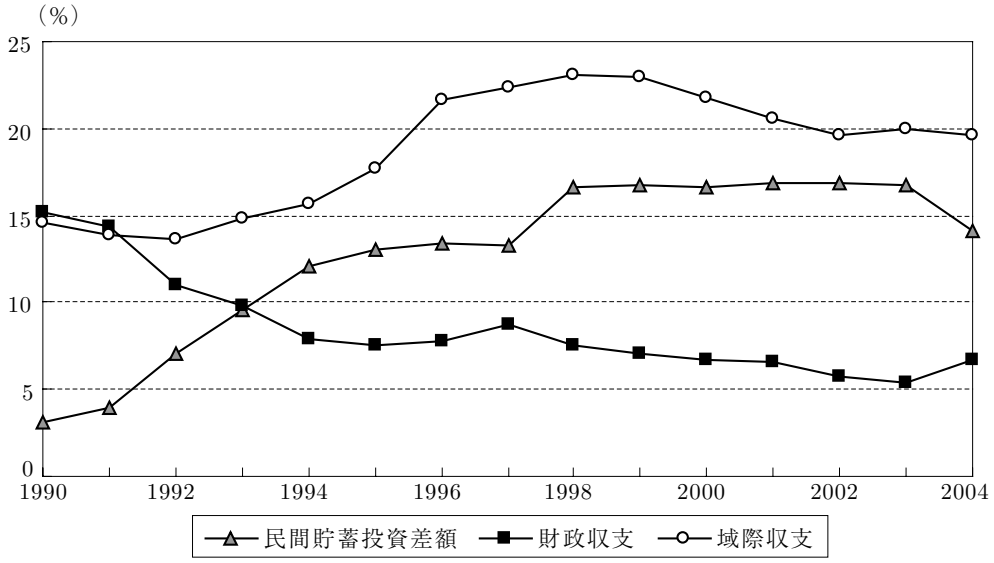
という恒等関係が事後的に成立する。この式が IS バランスを表す式である。この式が意味するところは，民間での貯蓄超過（不足）と政府の収入超過（不足）が，左辺全体での国内の貯蓄超過（不足）を意味し，これが対外部門との取引における域際収支黒字（赤字）と等しくなる，ということである。(3)

ここで言う域際収支には，その地域の海外との輸出入を通じた経常収支のみならず，日本国内の他地域との移出入を通じた収支が含まれている。そして，この式は，事後的な均等関係を意味するものであり，因果関係を意味するものではない。

この式を用いて，代表例として，南関東（東京都を含む）と北海道について，1990〜2004 年度の IS バランスの推移を示したのが，図 1 と図 2 である。GDP の統計は，内閣府『県民経済計算年報』において，1996 年度以降は，「平成 12 年基準改定国民経済計算」の推計方法に準拠した統計が平成

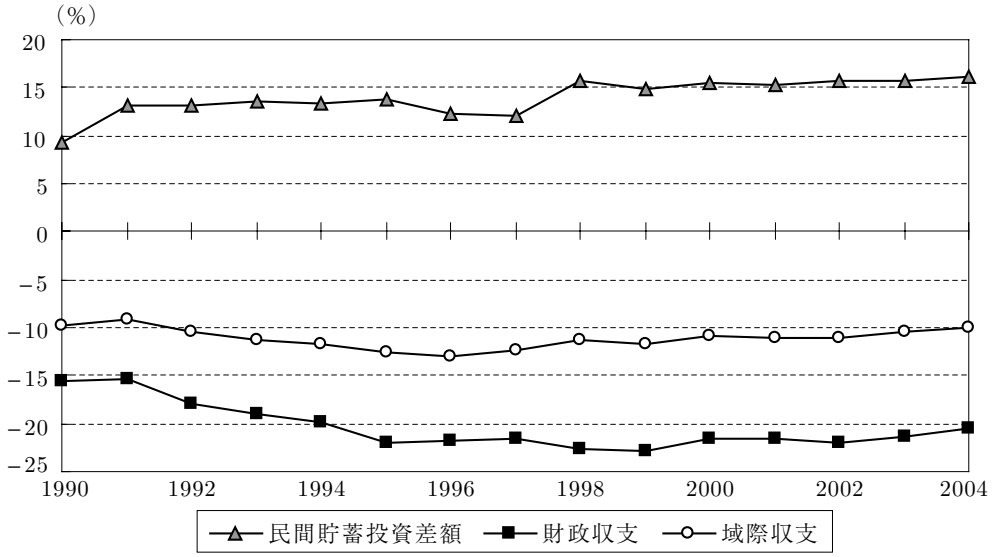
(3) しかし，実際の県民経済計算の統計では，データの構築の都合上，支出面からみた GDP（県内総支出）には統計上の誤差が含まれているため，ここでいう民間貯蓄投資差額と財政収支の合計が，域際収支黒字と完全に一致するわけではない。域際収支は，移輸出マイナス移輸入として計算している。また，ここでの分析で使用した租税（T）は，国税と地方税である。より厳密に言えば，社会保障負担は，データの入手が困難なため，含められていない。ちなみに，現在の国民経済計算体系（SNA）で，「貯蓄投資差額」は「純貸出／純借入（Net Borrowing ／ Lending）」と称している。

図１　南関東の IS バランス（対域内総生産比）



資料：内閣府『県民経済計算年報』

図２　北海道の IS バランス（対道内総生産比）



資料：内閣府『県民経済計算年報』

19 年版にて得られるが，それ以前の統計が得られない。そこで，1990 年度以降の統計が，基準年や一部の推計方法が異なるが同じ 93SNA に基づいた，「平成 7 年基準改定国民経済計算」の推計方法に準拠した統計が，平成 18 年版にて得られるので，本稿ではそれを用いることとした（以下も同様である）。これらの図表では，それぞれを対域内総生産比で示している。もちろん，こうした IS バ

ランスは都道府県ごとに示すことができる。

図1と図2には，両道州の経済構造の差が明確に現れている。図1の南関東は，海外や他地域との取引によって域際収支が黒字になっている。しかも，この黒字は高水準でかつ安定的に推移している。このことは，東京都を含む南関東州経済としては，域際収支黒字が毎年度蓄積され，ストックとして対外債権（海外，国内他地域を問わず）を多く保有していることを意味している。また，財政収支も安定的に黒字で推移している。このことは，南関東州として黒字財政で運営しているというより，国と地方の財政との関係で，国税・地方税を合わせた負担が，実際に県内総生産の増大に寄与する政府支出よりも多くなっていることを意味する。つまり，それだけ国を通じた他地域への財政支出の財源を南関東州経済が負担していることを意味する。

他方，図2の北海道の場合，海外や他地域との取引によって域際収支が赤字になっている。しかも，この赤字は高水準で推移している。このことは，北海道経済としては，域際収支赤字が毎年度蓄積され，ストックとして対外債務（海外，国内他地域を問わず）を多く保有していることを意味している。また，財政収支も安定的に赤字で推移している。このことは，国と地方の財政との関係で，道内総生産の増大に寄与する政府支出の方が，国税・地方税を合わせた負担よりも多くなっていることを意味する。つまり，それだけ国を通じた北海道での財政支出の財源を他地域に負担してもらっていることを意味する。しかも，民間貯蓄投資差額は貯蓄超過（黒字）で推移していることから，域際収支の赤字を補って余りあるほど国からの財政移転が入ってきて，税収が少ない割には多く財政支出ができて財政収支赤字となっている状態であるといえる。この域際収支赤字と財政収支赤字は，まるでアメリカのいわゆる「双子の赤字」の状況である。

次に，南関東や北海道以外の道州でも，域際収支がどのようになっているかをみてみよう。

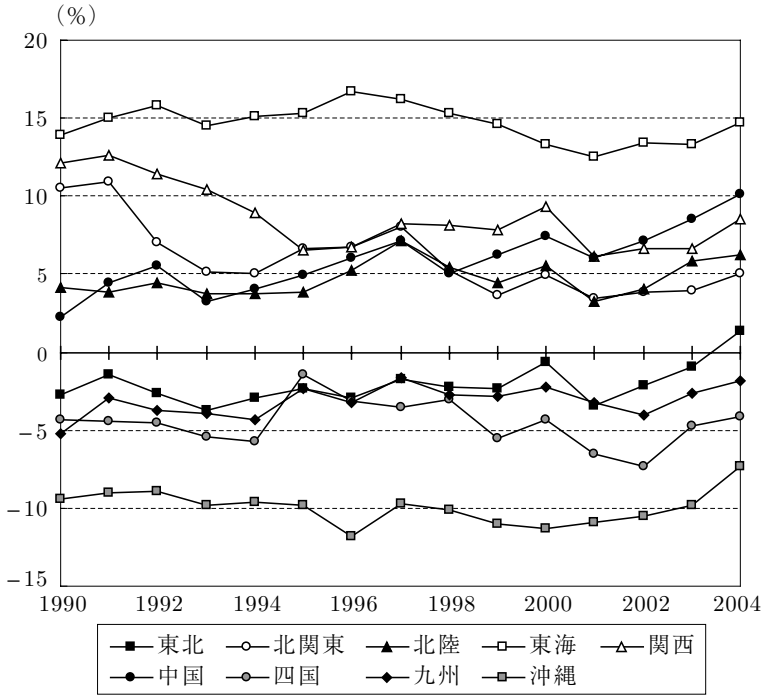
図3によると，北関東，北陸，東海，関西，中国は，域際収支黒字が安定的に推移している。これに対し，前掲した北海道とともに，四国，九州，沖縄ではほぼ恒常的に域際収支が赤字になっている。(4)

この図3から類推できることは，恒常的に域際収支が黒字になっている地域では，ストックとして対外債権が累増しているのに対して，恒常的に域際収支が赤字になっている地域では，ストックとして対外債務が累増している，ということである。

この図3をみて，国際経済での状況を重ねて考えると，次のようなことがいえる。我が国の地域経済の構造は，多くの地域で域際収支が恒常的に黒字であるか，恒常的に赤字であるかの二極化している。域際収支が恒常的に黒字である地域では対外債権が累増するが，恒常的に赤字の地域では対外債務が累増する。発展途上国で時々あることだが，対外債務が累増すると，債務不履行を起こ

(4)　ちなみに，県民経済計算では，域際収支は都道府県別に計算されている。これを地域別に集計する際には，当該地域に属する都道府県の域際収支を単純に合計してその地域の域際収支とすることができる。その理由は土居（2002a）に示されている。

図３　域際収支対域内総生産比



資料：内閣府『県民経済計算年報』

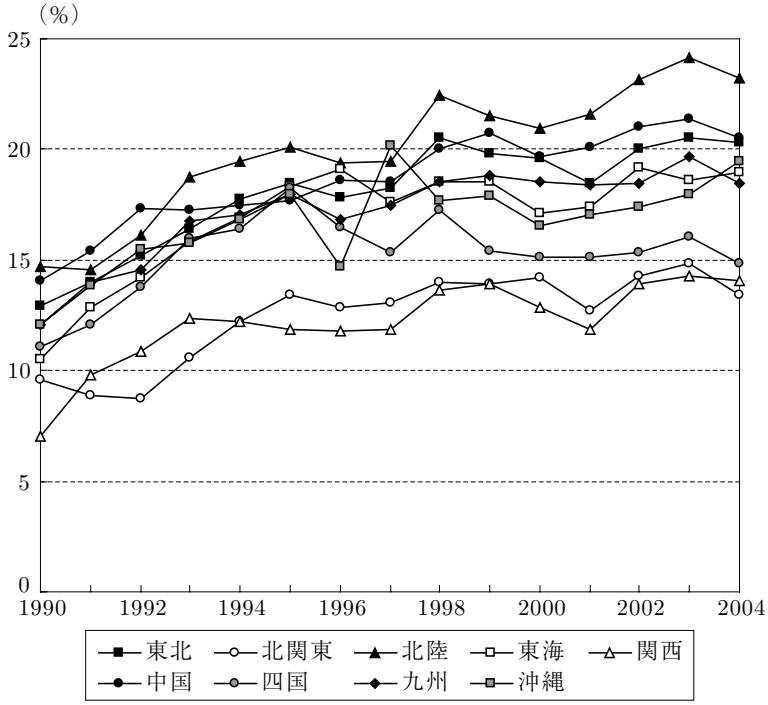
すことがありえる。

債務不履行を惹起させるほどに域際取引の不均衡がある場合，国際経済においては為替レートの調整が行われることが多い。しかし，我が国経済においては，円という単一通貨の下に置かれているから，こうした貸借関係は，為替レートによって調整することはできない。そうなると，債務不履行以外に残された調整方法は，財政による地域間所得再分配政策によって，この不均衡を解消することである。

事実，我が国ではこれまで，中央政府の財政による地域間所得再分配政策が，他の先進国にまして行われてきたわけで，そのことは，財政における受益と負担を乖離させるという深刻な副作用をもたらしているが，地域ぐるみでの債務不履行を発生させることはこれまでのところ防いでいた，といえる。

ただし，ここで気をつけたいことは，前述した対外債権（債務）残高は，現に存在するか否かは，本稿で示した統計だけではわからない，ということである。実際には，住民や企業は地域を越えて移動し，しかも彼らは資産や負債を抱えて移動する可能性がある。また，企業内での内部補助によって，対外債務地域での損失を，対外債権地域での利益で補填していた可能性もある。さらには，地域を越えて民間レベルで債権放棄・債務免除などが行われていた（つまり，実質的には地域レベルで

図４　民間貯蓄投資差額対域内総生産比



資料：内閣府『県民経済計算年報』

部分的な債務不履行が起こっていた）可能性もある。

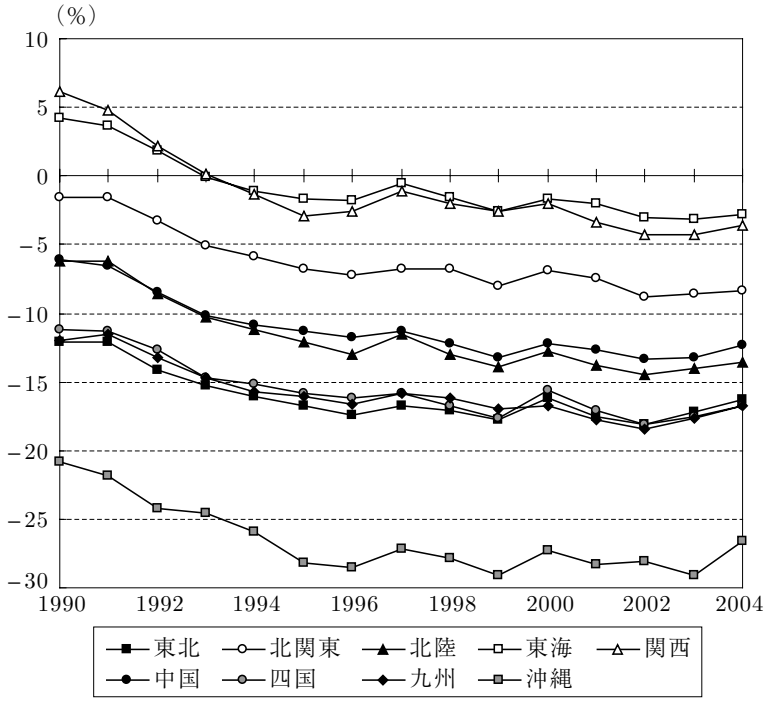
こうして考えれば，域際収支の不均衡を，今後も財政的に補填し続けるのか，それともこの域際収支の不均衡を是正する別の経済的方策を考えるか，どちらかが問われているといえよう。政府債務が極度に累増した現状の我が国の財政状況を鑑みれば，この域際収支の不均衡を埋め合わせるために財政的に所得再分配をこれまで以上に行うことは，もはや不可能であるといえよう。しかも，今後は地方分権の方向が示されており，中央政府による地域間財政移転を抑制し，財政収支は地域ごとにできるだけ均衡させる方向に向かうと考えられる。そう考えれば，今後期待できる方策は，域際収支の不均衡を是正する別の経済的方策しかない。

この観点からみれば，今後必要な地域再生策は，域際収支が恒常的に赤字になっている地域においては，域際収支赤字を改善するのに役立つものにすることが求められるといえよう。

IS バランス論からみて，域際収支以外の収支も見ておこう。先に見た南関東と北海道以外の道州で，民間貯蓄投資差額を域内総生産の比率で示したのが，図４である。また，財政収支対域内総生産比を示したのが，図５である。

図４の民間貯蓄投資差額対域内総生産比をみると，いずれの地域もプラスとなっていて，貯蓄超過となっているが，都市部の東海，関西は，南関東並みに低くなっている。このことは，都市部でよ

図５　財政収支対域内総生産比



資料：内閣府『県民経済計算年報』

り多く民間投資が行われており，農村部の道州では民間投資が相対的に少ないことを意味する。しかも民間貯蓄投資差額対域内総生産比は年を追うごとに高まっていることがわかる。図５の財政収支対域内総生産比は，1990 年代に我が国全体で財政赤字が増加したことと平仄を合わせていて，図１の南関東の財政収支を除く全ての道州で財政赤字となっている。沖縄では，域内総生産の 25 %を超える財政赤字となっている。後述するように，税収が主に都市部で上がっていることと合わせて考えれば，この財政赤字は，目下税収がさほど入らない割には，国からの補助金等の財政移転や将来返済する借金を財源として，多くの財政支出を行っていることにより生じていると考えられる。都市部よりも農村部の道州で，他地域での租税負担や将来の国民の租税負担に依存して，より多くの財政支出を行っている状態が伺える。

なお，ここでの財政支出は，GDP の需要項目として計上される，政府最終消費支出と公的固定資本形成と公的企業の在庫品増加のみである。社会保障給付などの移転支出は，ここでの財政支出には含まれない点に注意が必要である。

以上を総合すると，民間貯蓄超過で域際収支が黒字で，かつ財政収支が黒字である道州は，南関東だけで，民間貯蓄超過で域際収支が黒字だが財政が赤字である道州は，北関東，北陸，東海，関西，中国である。逆に，民間貯蓄超過だが，域際収支と財政収支が赤字と「双子の赤字」である道

州は，北海道，四国，九州，沖縄と，1990 年代の東北である。前述のように，「双子の赤字」の状態は，やがて対外移輸出で稼げるように域内の産業構造を転換するか，他地域の租税負担によって賄われた財政移転に依存せずに，公共投資や公務員人件費等の財政支出を削減するなどして財政収支を改善するかのどちらかでしか，自立的には持続可能ではない[(5)]。これらの地域で今後いかに域際収支や財政収支を持続可能にするかが重要な論点となろう。

道州財政の持続可能性については，最近，石黒・川崎・小林・竹本・田中（近刊）での分析が示された。石黒・川崎・小林・竹本・田中（近刊）によると，都道府県が合併した後で行政で規模の経済を働かせた経費節減，地方消費税の増強により，大半の道州では財政が持続可能になる（将来的には財政赤字を解消して，道州政府の債務が持続可能になる）ことが示され，残る一部の道州も若干の独自の増税を行えば財政は持続可能となることが示されている。

3.　道州間財政調整制度の必要性の検討

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。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。

しかし，図 5 のような現状を鑑みれば，直ちにこの財政構造を抜本的に改めることは容易ではない。そうならば，道州間財政調整のしくみを全くなしとするわけにはない。そこで，実際の財政統計を用いながら，そのあり方を議論しよう。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。

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（純粋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，税収の地域間格差を過度に誇張する示し方であり，客観性に欠く。まずはその点について言及しよう。

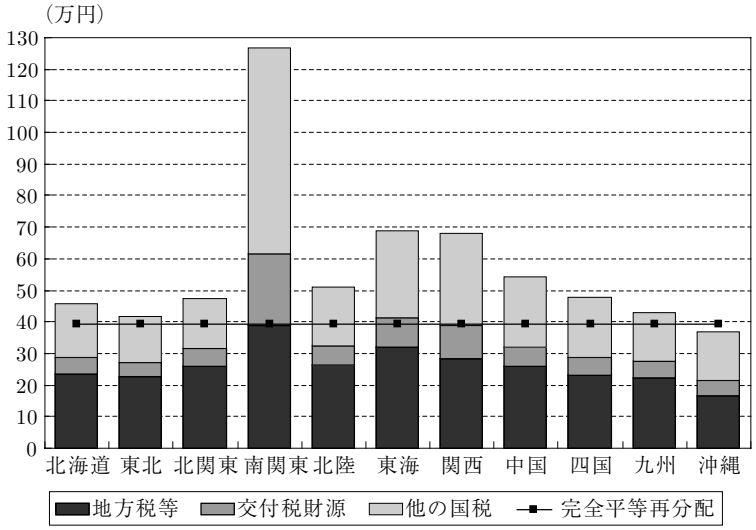
「11 道州」において，1 人当たり税収を，制度と整合的に分解して示したのが，図 6 と表 2 である。図 6 は，(1) 現行の市町村と都道府県が徴収した税収等[(6)]，(2) 各地域で徴収された国税のうち地方交付税財源となる分[(7)]と，(3) それ以外の国税収入を，各道州の人口 1 人当たりで示したもので

(5)　ちなみに，公共投資は公的固定資本形成の中に，公務員人件費の多くは政府最終消費支出の中に計上され，本節での財政支出に含まれるものである。社会保障給付は，本節での財政支出に含まれないから，その削減は図 5 の財政収支の改善には寄与しない。

(6)　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。

(7)　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

図６　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２　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）						
	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)	（計） (C+D)	完全平等にする再分配 (E)	再分配後収入 (A+E)
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』

ある。表２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

する。

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[8]（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[9]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6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2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。

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して，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[10]。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。

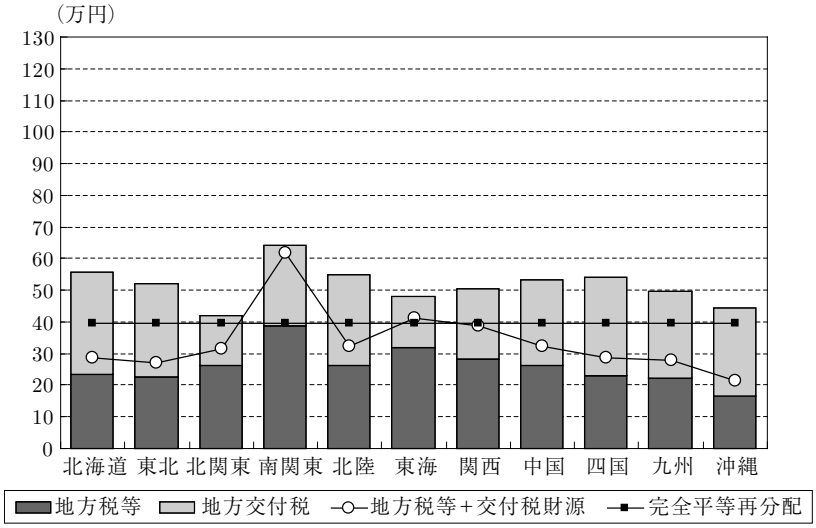
そこで，仮に1人当たり地方一般財源額を全ての道州で等しくするように財政調整を行った場合にどうなるかを示すと，図6で「完全平等再分配」の水準となる。これをみると，表2に示しているように，現行の税制を前提として2005年度決算の数値で言えば，1人当たり一般財源額（地方税

(8) 「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。

(9) 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。

(10) 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，これ以上公平にしようが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になくなる。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。

図７　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』

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７である。[11] 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７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歪めることとなり，地方公共財供給に非効率が生じるから望ましくない。

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

（11） 図７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６や表２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。

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少数である。

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（課税ベース）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。

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しうる。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もよいというなら，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（課税ベース）の格差が 2 倍あるなら，税率を 2 倍にすればほぼ同じ税収が得られる。

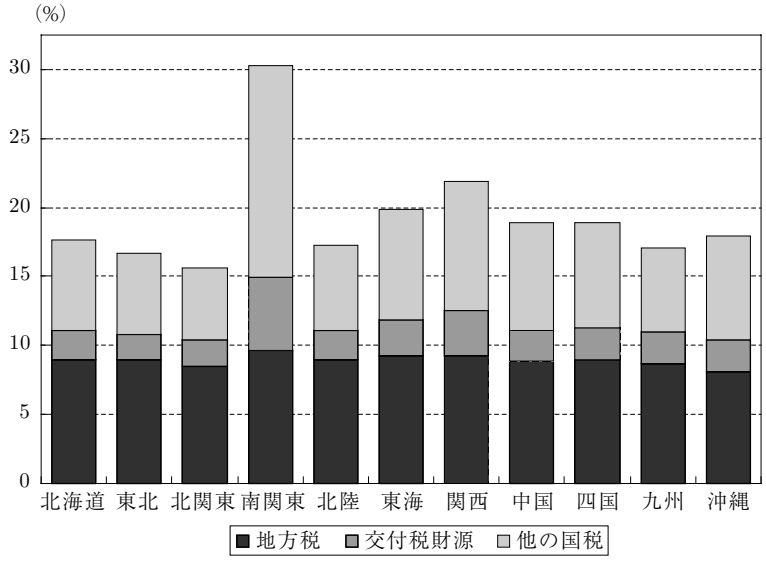
したがって，道州制の移行に伴い，現下の税収格差論は意味を持たないものとなる。税収格差論は，これまでの中央集権的な地方税法に束縛されて標準税率という全国均一の税率で横並びに課税していた結果として生じたものである。そうした為にする格差に目くじらを立てて議論するのは，これからの地方分権の趣旨に反する。

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，現下の「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のと同様に，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 8 と表 3 である[(12)]。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，地方税負担率でみ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

（12） これらの図表は，県民所得の統計が，論文執筆時における最新の 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。

図８　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３　各道州の租税負担率（2004 年度）

	租税負担率（2004 年度：%）				
	地方税等	地方交付税 国税法定分	（小計）	他の国税	（計）
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』

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。

確かに，地域間の税収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，格差是正が適切に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。

土居（2000b）や赤井・佐藤・山下（2003）では，地方交付税の「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ことを，客観的に論じている。つまり，現行の地方交付税制度には，歳出削減努力を阻害する誘因や，地元経済を活性化して（税率を上げずに）税収を増やす努力を阻害する誘因が内在しているのである。

地方交付税にまつわるこうした問題は，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，現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。以下では，土居（2007b）で示した財政移転制度改革策について紹介しよう。

財政調整機能を担う財政移転制度として，税収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，地方交付税に依存し続けようとする状況を変えることである。

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[(13)]。これは，多少の改善で

（13） 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。

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のも一案である。(14) 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。アプリ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「学校区」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。

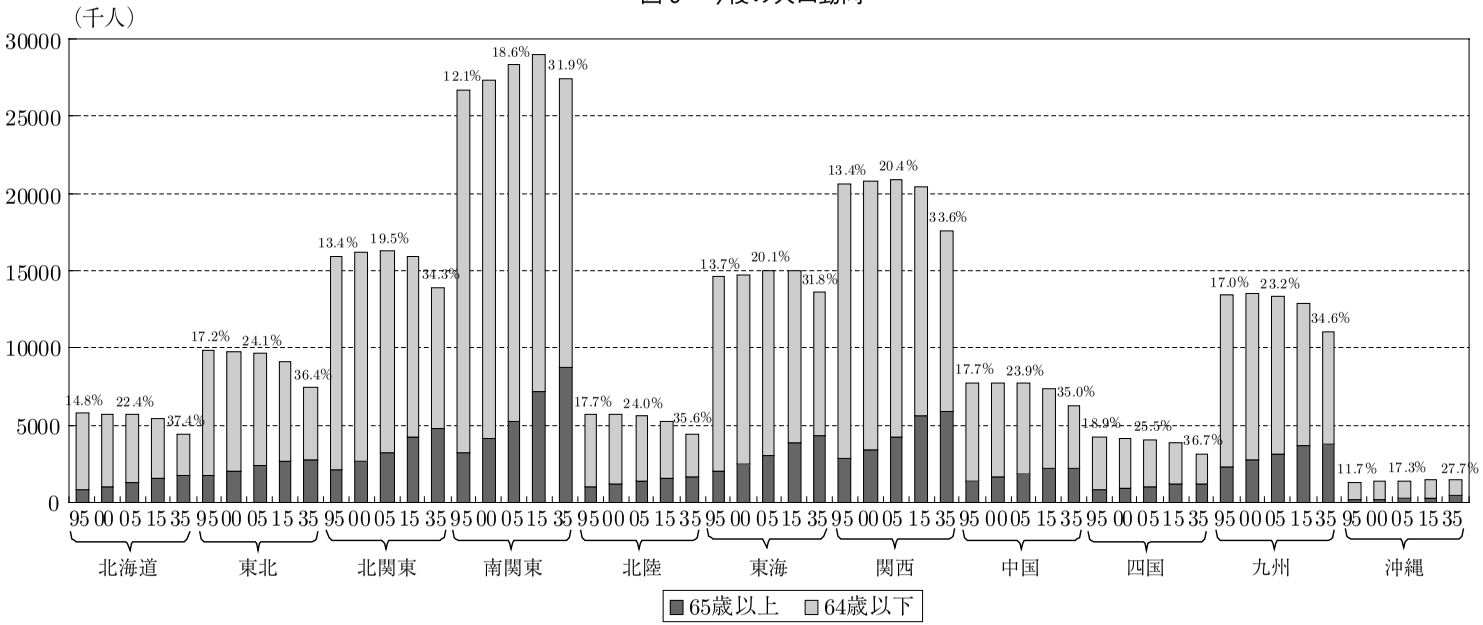
この経費負担は，国から執行機関（自治体も含む）への特定定額補助金という形で行うのが望ましい。この補助金配分を，現行の交付税制度のような差額補填方式で行う必然性は全くない。むしろ，現行の方法より，実費負担にした方がフェアで説明責任が全うできる。ちなみに付け加えれば，必要最低限以上の福祉は，各自治体で独自の税収を使って独自に行えばよい（原則自由）とすべきである。

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（2007a）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こととなる。

---

(14) 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。

図９　今後の人口動向



資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計人口」（平成19年5月推計）

この節の最後に，今後の各道州の人口動向の観点から，地域間財政調整の今後の行方について議論しよう。我が国の総人口は，国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成 18 年 12 月推計）で明らかにされたように，今後さらに減少することが見込まれている。この推計と整合的に，都道府県別に 2035 年までの人口動態を推計した資料として，国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計人口」（平成 19 年 5 月推計）がある。これを，前述のように 11 州案の区割りに従って道州ごとに示したのが，図 9 である。図 9 は，各道州の全人口を 64 歳以下と 65 歳以上に色分けして棒グラフに示すとともに，高齢化率の値を示している。1995，2000，2005 年は国勢調査の実績値で，2015 年と 2035 年は前掲書の推計人口である。

まず各道州の人口を見ると，2005 年までに既に人口が減少局面に入っているのは，北海道，東北，北陸，中国，四国，九州で，これらの道州は今後も人口が減少すると推計されている。2005 年をピークに，それ以降人口が減少すると推計されているのは，北関東と関西で，東海は 2010 年をピークに，南関東は 2015 年をピークに人口が減少すると推計されている（紙幅の都合上，記述の一部は図 9 では直接確認できない）。ちなみに，沖縄は微増の傾向が続き，2025 年をピークに減少すると推計されている。

また，高齢化率についてみると，前述のように税収が多く入る道州では 2005 年の段階では 20 %前後と，他の道州よりも低くなっているが，今後は全ての道州で上昇傾向が顕著となることがわかる。そして，2035 年には，沖縄を除く全ての道州で高齢化率は 30 %を超えることが推計されている。

このような人口動態から見て，今後の地域間財政調整制度について，次のようなことがいえる。確かに，現下の経済状況では，南関東を始めとする都市部の道州では勤労世代の人口が多く，より多く税収が上がり，その税収を用いて地域間財政調整が可能である。しかし，今後，南関東を含む都市部の道州でも高齢化がさらに進むことから，社会保障を始めとする財政需要が増大することが予想され，現下のような規模で地域間財政調整を行うことは容易ではないと考えられる。このように，今後の人口動態から見ても，地域間財政調整を大規模に行うことは困難で，なおさら各道州が自立的な経済財政運営を行えるよう努力することが必要となるといえよう。

4. まとめ

本稿では，道州制導入の影響について，経済財政面から考察し，そのあり方について議論した。道州制導入のメリットは，様々に論じられているが，道州間格差の拡大や固定化の懸念などがその導入を阻む要因となっている。しかし，本稿で論じたように，道州間格差に対する懸念は，さほど深刻なものではなく，むしろ各地域における自立的な取り組みによって克服可能である。今後はそうした取り組みが積極化することを期待したい。

ちなみに，道州間の格差拡大の懸念からか，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。つまり，東京都だけを南関東州から外し，単独の州とするという案である。東京都を南関東州に含めると，南関東州が突出して大きくなり，道州間の格差が顕著になるという懸念であろう。

本稿の公共経済学の見地から言えば，現下において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。しかも，東京自治制度懇談会（2006a，2006b）でも示されているように，東京都と近隣県の間には，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単独の州とすることは，本稿の見地からは望ましくない。東京都は南関東州の一部として帰属させるべきである。

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，そうした自治体がますます疲弊してしまうではないか，人口が流出してしまう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えない。

地方分権を進める中で，公平性の観点から地域間格差の是正を訴える意見が多い。しかし，井堀・土居（1998）でも示されているように，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。

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，井堀・土居（1998）でも示されているように，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。

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。公共経済学的に見れば，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」を最優先にすると，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とう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。

その観点からすると，「補完性の原理」を追求して，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「上乗せ」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（2002b）では，経済理論に即してこれを定義している。それによると，ナショナル・ミニマムとは，純粋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。(15)

道州制導入に合わせて，財政規律を働かせ，健全な財政運営を行うには，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。では，道州制に合わせてどのような地方税制がふさわしいか。

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

---

(15) 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。

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[16]。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，ひ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，道州制導入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ならない税目[17]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。

本稿での考察が，今後の道州制導入に向けた議論に資することを期待したい。

（経済学部准教授）

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。
石黒俊也・川崎新・小林奈央・竹本佳央・田中智章，近刊，「道州財政の持続可能性」，『季刊政策分析』。
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。
井堀利宏・土居丈朗，1998，『日本政治の経済分析』，木鐸社。
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，pp.70–79，東洋経済新報社。

（16）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，2002b）に詳しい。
（17）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。

土居丈朗，2002a，『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，2002b，『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。
土居丈朗，2007a，『地方債改革の経済学』，日本経済新聞出版社。
土居丈朗，2007b，「地方交付税改革こそ格差是正の鍵だ」，『都市問題』2007 年 12 月号（vol.98，no.13），pp.9–12。
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.
Molander, P., ed. 2004, *Fiscal Federalism in Unitary States*, Kluwer Academic Publishers.
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.