

道州制と鳥取県

- 鳥取県を視点とした道州制の影響と制度案 -

調査研究ディレクター 千葉雄二

【要旨】

政府の道州制の基本目標は地方分権の確立であり、これを実現するための制度改革案の要点は、都道府県を廃止し、国の地方内政機能を受け継ぐ広域自治体として道州を設置し、県を含めた地域行政にかかわる機能を基礎自治体に移管し、地方政府の財源として地方税を中心に偏在度の小さい税財源制度を実現する、ことに集約できる。

これに対する地域側の道州制案は、経済格差など諸種の制約条件を踏まえつつ、地域行政の質を維持し、持続可能な税財政制度でなおかつ地方と都市が受け入れることができる制度でなくてはならない。鳥取県をはじめ県民所得の低い県が制度設計において特に考慮すべきは、県が支出主体として地域経済に大きな位置を占め、基礎自治体以上に地域間の経済格差縮小効果を持っていることである。地域の道州制案の第一の課題は、都道府県制度が廃止されても県の存在による経済効果を引き続き地域内に確保できる制度設計である。

第二の課題は、制度基盤となる徴税と再分配制度の設計である。関東、関西、中部以外の地方は、国税をすべて地域に移譲しても、地域の財源自立は確保できない。かといって所得の低い県の税負担が経済力に比べ軽いわけではない。地方の経済力格差による担税力格差は、「地方税中心の偏在度の小さい財源確保」を困難なものとしている。

これに対する地域財源の確立の方策は、徴税では地域区分を設けず全国の企業、個人の担税力に応じて徴収し、税分配において国と地方分をまず定率で分割し、地域間の分配は省庁を経由せず客観基準によって分配することである。同時に地方は財政の持続性を確保するため、新規長期公債発行を原則取りやめ、税込変動に対応できる柔軟な歳出体制とする。

第三の課題は以上のような税財政制度の上に、基礎自治体、道州、国の設計を行うことである。基礎自治体は、地方行政の主体として県の経済効果と機能を最大限引き継ぎ、福祉、教育など地域行政サービスの本質部分をより強化し、最費用効果を発揮できる人口と領域規模へ集約する。これは通勤圏・経済圏単位とし鳥取県であれば2～3市へ集約する。道州政府は基礎自治体の補完機能と国の支分局機能を中心とした軽量構造とし、議会は区域内市町村長により構成し、知事はその持ち回りとし、執行責任者は議会が任命し、道州は区域内の市町村の下部組織とする。区域割りとは特定地域に経済的影響を及ぼさないことを目標とする。首都圏は地方道州とは隔絶した経済力を持つことからグローバル化対抗の拠点、再分配財源確保の拠点として政府の直轄とする。国は地域に関わる内政機能を財源とともに地方に移行することで、残余の全国共通の内政機能、外交、防衛、首都圏管理に特化する。

はじめに

地方を巡る論議の主題は、過去一年をみても地域格差、道州制、地域財源、道路特定財源と時々刻々変わってはいるが、常に政策論議の中心にある。その根底には地域のあり方、国と地方、都市と地方、さらには地域の中での郡部と市部などの関係をどう捉え、どう形成していくのかということが、問われていることがある。

道州制における地域側の論議は、当初道州区分、道州政府の位置といった本筋からやや離れたものであった。道州制を各地域が地域活性化の絶好の機会と捉えたのは無理からぬところがある。しかし道州制はもともと国と地方の新たな関係を探るものである。さらに道州制導入の有無に関わらず、地方制度は新たな仕組みを形成していかざるをえないことは間違いない。その難しさは、道州制あるいは地方制度の抜本改革が47都道府県やこれを構成する市町村、それぞれに異なった影響をもたらすことにある。

中央政府、都市圏が地域の実情を誤った情報で判断し、これによって道州制や地方制度を決めた場合、山陰2県あるいは人口の少ない県は深刻な影響をこうむる恐れがある。地方制度論議、道州制、地域財源問題において、47都道府県中最小人口の鳥取県は他県以上に、地域の実情、存在意味を的確な比較指標を用いて公表し、制度提案を地域の立場から提言していく必要がある。同時に鳥取県、県内市町村は、他都道府県に遜色のない住民サービスを提供し、目的適合的政策・企画力をもった自治体として活動できる体制を、形成していくことが求められる。道州制論議において、地域にとってこの制度がどういう影響を及ぼし、どのような道州制、あるいは地方制度であれば地域住民や地方、都市、日本の関係において最適なものとなるのか、これを地域の

立場から主張していくことが求められる。

本論では政府や経済団体の道州制案を検証しつつ、現行制度と制度改革による影響を鳥取県にとどまらず47都道府県から検証し、地域行政の本質機能を強化し、持続可能な道州制、地方制度を考察する。以下では、第一に政府の道州制案とその他の主な案から制度のポイントを集約し、本論での道州制、地方制度の問題意識、視点、主題を提示する。第二に道州制の最大の制度変更である県廃止の経済的影響を考察する。第三に都道府県の税負担と再分配について定量的分析を行い、都道府県あるいは道州の持続的な財政運営を可能とする条件を検討する。第四に上記分析、考察を踏まえ、鳥取県を視点としつつ地域と都市が適合的に存続できる基礎自治体、道州、国家の制度案を提案する。

1. 道州制案の概要と問題の所在

1.1 第28次地方制度調査会の道州制

1.1.1 基本方針

現在論議されている道州制案は、第28次地方制度調査会が2006年2月28日に当時の小泉首相に提出した「道州制のあり方に関する答申」（以下、28次地制調案と称する）を基本案としている。本答申の詳細、経緯は公表文書等に別に譲るとして、そのポイントを抜き出し、問題を定義すれば以下のようなようだろう。

28次地制調案の前文では、「わが国では人口減少・超高齢化社会の到来やグローバル化の進展など時代の潮流に適切に対応するとともに、将来の創造的発展を図るため…国と地方が適切に役割を分担し、地域における行政は地方が自主的かつ総合的に担うとの視点、すなわち地方分権の視点が欠かすことはできない」と地方分権確立を基本目標と提示している。この地方分権の確立を妨げている背景を「分権社会に相応しい役割分担が実現して

いるとはなおい難い。政策の企画立案から管理執行に至る流れは、国と地方の間で複雑に入り組んだものとなっているため、行財政上の非効率や行政手続きの重複が生じ、また責任所在があいまいとなっている」と指摘する。傍点は論者による強調であり、制度・組織設計の視点を提示したものである。

要約すれば、道州制の基本目標は地方分権の確立であり、そのためには国と地方の役割を峻別しそれぞれの役割に特化し、行財政効率を向上させ、これによって持続可能な行政制度を確立していく、ということになる。この具体的役割分担として、地方に関わる内政機能は基礎自治体である市町村と、新たな広域自治体となる道州政府に移管し、国は全体構想と対外機能に特化することを提案している。複雑化した行財政システムを整理統合し組織効率を高め、行政費用の削減も重要な狙いとしている。

1.1.2 基礎自治体、道州、国の制度案

道州制の最大の制度変革は、現行の都道府県制度が広域自治体として細分化され過ぎ非効率であるとしてこれを廃止し、その機能を基礎自治体である市町村と道州政府に移管することにある。道州政府には、地方が行うにふさわしい国の内政機能の移管も予定されている。

抜本的な地方制度改革を提案している最大の理由は、国民の財政負担力が高齢化や人口減少によって低下すると同時に、社会保障給付は逆に増加し、再分配財源の減少と財政資金需要の増大が同時に見込まれる中で、行政サービスの質、量を維持していくことが求められているためである。地域にとっての道州制の直接的問題は、地域生活を支える行政サービスが確保できるかということと、県の廃止が地域経済に重大なマイナスをもたらす恐れ

があることである。

本案では、県の地域内機能はほとんど基礎自治体である市町村に移管することを想定している。県の廃止を前提としたとき、これを引き継ぐ基礎自治体と道州の制度設計が、地域への影響度とそのあり方を決定する。鳥取県などの低所得県は、県の歳入・歳出による経済的効果が県域に最大限維持できる基礎自治体の設計を、提案する必要がある。道州制における鳥取県の実質的な主テーマは基礎自治体の設計である。

道州制の表向きの主題はいうまでもなく、道州政府の設計である。28次地制調案では、内政機能を移管する道州の設置理由を経済圏、生活圏は県域を越えて拡大しているとの認識を根拠としているが、独自の制度形成、運用権限など高度の自律権限を持つ連邦制は採用しないことを明言し、しかも道州政府の機能は、国の支分局の移管を中心に、その機能を制限的、列挙的なものとし、なおかつ従来の県機能を含めて地域行政は、基本的には市町村が担うとしている。また、道州単位は独立した国にも相当する経済力を持ち、独自に海外との結びつき等によって東京一極へ対抗できると位置づけている。

しかし道州が現実に東京に対抗できる軸となりえるのか、さらにはなるべきなのかは、地域と東京との関係を考えていく上で重要な問題である。地域の活動単位、経済的实力などを考慮しないまま道州制への期待を列挙した単なる美辞麗句に過ぎないものであれば、新たな財政負担など地域に混乱をもたらすだけになりかねない。いわば制度の根幹となる道州のコンセプト、目指すべき姿に混乱があるといわざるをえない。基礎自治体の制度案を具体的化し、ここから道州政府のコンセプトを浮かび上がらせ、制度案を形成していくことが課題となる。

また、鳥取県など低所得県に大きな影響を及ぼす提案として、地方分権を推進するために「偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実」という案があげられる。現在の地域の経済的実力からいえば、無理な財政的自立、税負担は経済構造を、むしろ疲弊させてしまう恐れがある。この点では国家における都市と地域との関係を徴税、再分配という視点から明確にしておかなければならない。地域は客観的にその存在意義を提示できなければ、なし崩し的に従来の再分配体制から放り出される危険性がある。

1.2 全国知事会案

都道府県の行政部門のトップの意見ではあるが、28次地制調案の都道府県制度廃止を正面からは否定していない。道州、市町村の2段階制を支持しつつ、国の内政機能の道州への移管、国の地方支分局の地方移管、同時に省庁の整理再編を強く主張している。こうした主張の裏には、省庁権限を脅かす中央政府への強硬な再編主張によって道州制自体の実行を困難なものとする思惑も見え隠れするが、新しい国の形、地域がその特性に基づいた政策を実施していくためには、中央省庁が関与してきた地域に関する内政機能を道州政府、基礎自治体が担うべきとする主張は正当といえる。

内政機能を担ってゆくために道州、基礎自治体の制度形成権限の強化や課税自主権の確保と財政調整制度の確立を優先度の高い課題としている。知事会の主張は、財政効率、組織効率については必ずしも強くはなく、道州政府の内政機能の確保に主眼が置かれている。また、道州と基礎自治体の機能分担や税財政制度については明確ではない。これは都道府県間では経済力が大きく異なるために、都道府県を集約した道州単位間でも、財源調整な

どで利害対立が深刻化するおそれがあり、税制・再分配制度などで意見が異なりあえて集約しなかったことに原因があるろう。

知事会案における重要な問題提示として、国の機能としての省庁再編、地域の課税自主権の強化と財政調整制度、経済格差を背景とした地域間調整をどのように取り扱うかなどがあげられる。

1.3 日本経済団体連合会案

経団連の主張は明確である。企業が多様な努力を払って得た利益から、国に納める税金を低く抑えることに主眼を置き、小さな政府、財源の地域間再分配規模を抑制することに主張の力点が置かれている。道州制を行政組織改革、過大とみなしている地方交付税交付金をはじめ財政資金削減のチャンスと捉えている。特に人口当たりで見た財政支出や再分配金額が多い県を、非効率として効率化すべきことを強調している。これは鳥取県や島根県、東北諸県の低所得県を念頭に置いているといえよう。一方で、企業の活動基盤である東京の効率性の確保は重視する。

こうした認識から地域の結果責任、自助努力を原則とし、地域の収入に応じて地域経営を行うべきことを主張している。その手段として、地方のインフラ整備は、地方に決定権限を与え、その資金はあくまで自主財源と地域間の財源調整で行い、中央からの資金投入は限定し、地域が真に必要とするインフラを整備することを求めている。

さらに行政の効率性向上のために、NPO、民間活用による政府人員の縮小、市町村数を300から500程度まで合併を進めることなどで組織、人員効率化をはかることを提言している。組織効率化によって財政資金の圧縮を図るものであり、収入が減少するなかでコスト切り下げを国、地方の制度変革によって進め

ることを主張している。再分配制度は定常的なものではなく、自立が困難な小規模自治体に対してのみ、最低限のセーフティーネットとして設けることを提案している。企業方式による地域の財政効率化案が提案されているといえよう。

こうした主張には、地域固有の存在意義を見出す余地はほとんどなく、効率化対象としてのみ捉えられているといえよう。一方で経団連案は、地域への決定権限附与によって地域適的な支出体制とし、財政効率を達成するという点では、有効な視点を提示している。民間・NPO活用、コストパフォーマンス上で最適な市町村規模の実現などは、基礎自治体改革の重要な実現手段となる。ただし、行政サービスは経済性のみで判断できないために、行政が行うという面があり、支出における効率性と財源確保を地域はバランスをもって判断しなくてはならない。

1.4 本論での道州制の主題

上記の各案のポイントとそこに包含される問題点から、本論の考察対象を整理すれば以下のような関係となる。

道州制議論の基本課題は「基礎自治体、道州、国の機能、制度設計」である。このなかでも地域にとっての最大の現実的問題は、県の廃止による経済効果を県域内に確実に帰属させる基礎自治体の制度設計である。第二は都道府県間でも道州間でも生じる経済格差を原因とする税収格差と再分配の実態把握とこれへの取り組み方である。再分配問題は都市と地域の一国における関係を再確認することである。第三に財政資金制約が強まるなかで、自治体は行政サービスの内容を取捨選択し本質部分を維持、強化することが求められる。この点は地域行政サービスの本来の役割を明らかにし、この役割を維持強化しつつ財政資

金需要を抑制し、持続的な地域行政を形成していく制度設計が主題となる。

次章以降これらの問題について鳥取県を視点として47都道府県の動向を確認しながら考察していく。

2. 道州制と都道府県

2.1 県の存在と国からの財政資金移転

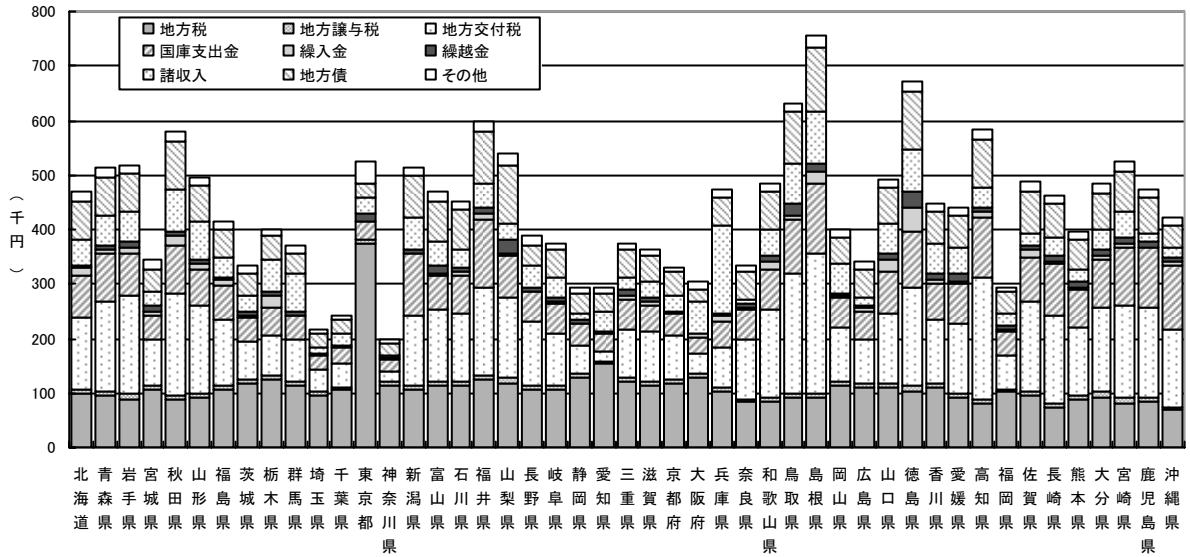
鳥取県や島根県など人口が少なく経済力が弱い県にとって、道州制案の制度転換の中心ともいべき都道府県制度の廃止は、大きなインパクトをもたらす。

2005年度（以下の財政データは断りのない限り2005年度データに依拠する）の市町村の歳入を除いた県民一人当たりの県の歳入は、図1にあるように島根県、鳥取県がそれぞれ1位と3位を占め、その額は一人当たりそれぞれ75.5万円、63.1万円である。2位は徳島県67.1万円、4位福井県60.0万円、5位高知県58.3万円、6位秋田県58.1万円である。これらの県のうち山陰2県、秋田県、高知県などに共通するのは県民所得が47都道府県平均を大きく下回り、また人口も少ないことである（図2、図3）。一人当たり県民所得が低いほど県歳入は高い。こうした典型的特徴を持つ地方県は北東北、四国、九州などにみられ決して少数ではなく、これら諸県にとって都道府県制度は重要な制度となっている。

歳入の中で都道府県固有の財源である地方税は、東京都を除けば歳入に占める比率、金額は小さい。全国平均で35%であるが東京都を除くと30%にとどまり、最低の島根県は12%である。当然であるが、低所得県ほど地方税の歳入に占める比率は低い。28次地制調案で提案している地方税を中心とした「偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実」は必ずしも簡単なことではなさそうである。

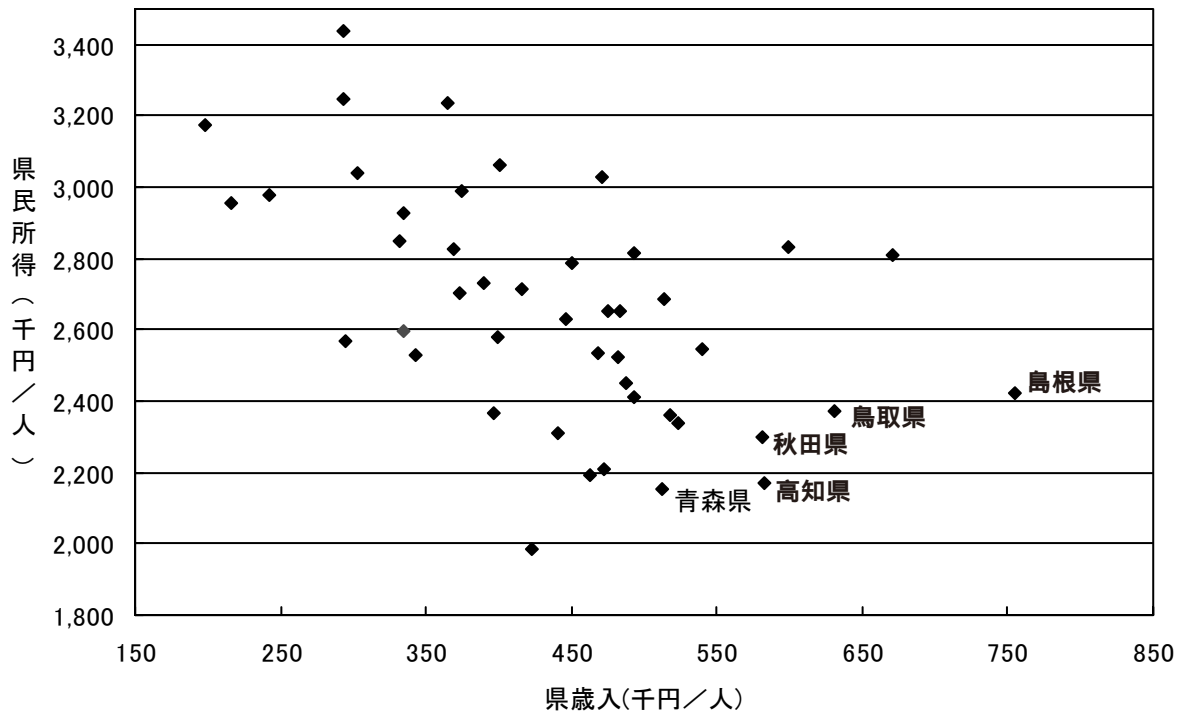
県民一人当たりの歳入が多い県で他県に比

図1 一人当たりの都道府県別歳入金額 (2005年度)



出所：総務省『地方財政統計年報』（2005年度）より作成。
 注1 県歳入のみ。市町村歳入を除く。

図2 県民所得と県の歳入金額 (東京都を除く)



資料：総務省『地方財政統計年報』（2005年度）、内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部『県民経済計算年報』（2004年度）より作成
 注1 歳入は2005年、県民所得は2004年である。
 注2 人口は、2006年3月31日現在の住民基本台帳人口である。

べ目立つのは、国から移転される地方交付税交付金であり、これに次いで国庫支出金と都道府県が発行する地方債収入である（図1）。国からの財政資金移転と借金がこれら諸県の

歳入を膨らませているといえよう。鳥取県の場合は、地方交付税交付金が歳入を押し上げている。では国からの移転資金である交付税の根拠となっているのは何か。

鳥取県の人口は、東京都の23区の一つより少ない。それでも県が存在するのは国の制度として地方自治法によって、市町村と共に普通地方公共団体として位置づけられているためである。国の制度要請から都道府県制の組織が維持されている。同法によって議会、執行機関、委員会、付属機関等の設置が国の法律として決められ、さらに地方交付税法によって都道府県ごとの経済状況、担税能力にかかわらず、これらが確保できるように国による財源確保が決められている。地域が必要とする行政費用は、地域がその行政サービスを自ら決定し負担するのが本来の姿であるかもしれないが、経済力の差が厳然と存在し、国税の徴収地域とサービス供給・需要地域が一致しない現状で地方制度を維持していくには、地域間での税の再分配の仕組みが必要となる。地方自治体が経済力にかかわらず独自の活動を保証するための財源として地方交付税交付金がある。

地方の事情に目を転じれば、地方諸県の人

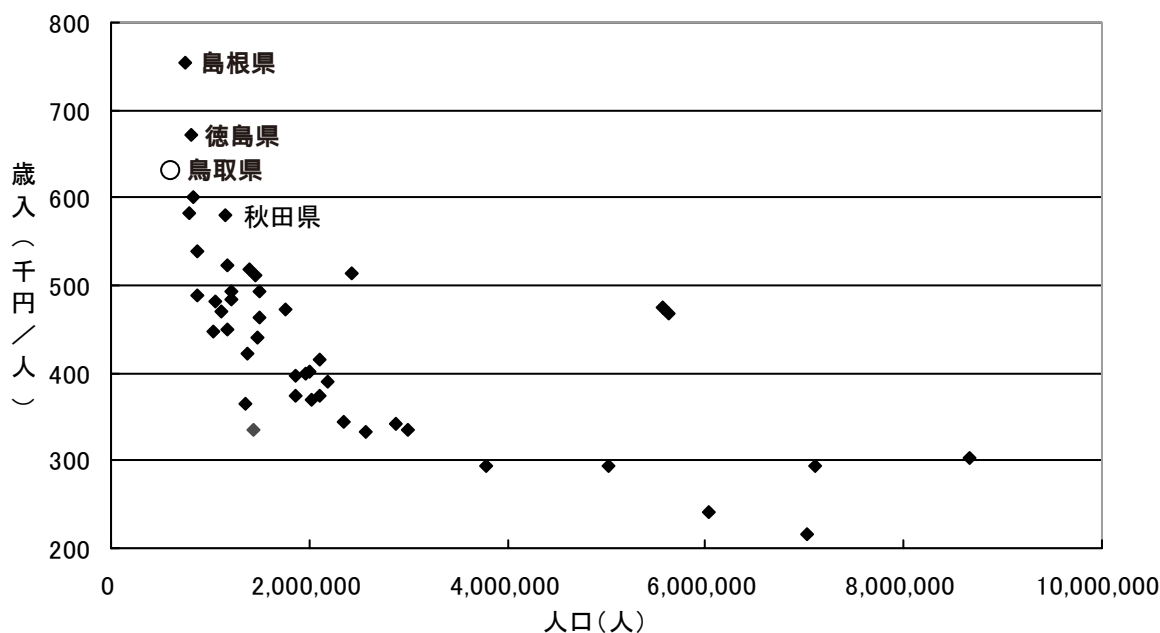
口は一般に少なく面積が広いため、大都市圏の都府県と同様な人口割合に準じ行政人員を比例的に伸縮することは難しく、都道府県制度を前提とする限り、人口あたりの効率性に大きな差が生じる。

国庫支出金は、国民がどの地域に居住していようが国の義務として国民に提供すべき行政サービスである。行政サービス本体の地域差はないが、サービス供給地の場所、地勢、人口密度などにより、行政サービス実行の付帯費用の差は生じる。こうした財源の機能問題とは別に、県が存在していることで国を経由して他の地域が生産した付加価値金額の移転が法律として確保されていることは、低所得県にとっては大きな経済的な効果をもたらしている。

2.2 県制度による地域経済への影響

鳥取県の歳入総額は2005年度で3854億円である。この金額は県内で生産された付加価値や資産から得られた地方税、同様に県内外か

図3 県民一人当たり歳入と人口（東京都を除く）



出所：総務省『地方財政統計年報』（2005年度）より作成
 注1 人口は、2006年3月31日現在の住民基本台帳人口である。

ら国税として徴収され地域に再分配された交付税や、県の将来収入をあてにした公債等によって構成されている。資金の出所は多様であるが、これは中間投入が含まれない付加価値金額であり、県の資金としてほとんどが地域内で支出される。これは職員の給与を通じて民間最終消費支出、県のサービス・物品購入を通じて政府最終消費支出、公共事業を通じて公的固定資本形成として計上され、県内総支出の約20%を占める。鳥取県内でこれだけの付加価値金額を獲得し支出できる企業は存在しない。製造業に置き換えれば、県内の30人以上の企業の粗付加価値率25.7%から逆算すれば売上（生産）金額1兆5000億円規模のメーカーに相当することになる¹。より妥当な比較対象であるサービス業であれば6000億円の売上をもつ企業と同等である。県は地域の経済単位として極めて大きな役割を有している。

この県の歳入のうち他地域が生産した付加価値金額から移転された金額は、地方交付税交付金、国庫負担金、地方譲与税の合計から県内で国税等として徴収された金額を差し引くことによって概算額が把握される。鳥取県の2005年度の地方交付税交付金と国庫支出金等による移転収入は1993億円でありこれに対して国税負担額は1017億円あり、国税負担を超過する額は976億円であり、歳入の4分の1近くが他県の生産に依存していることになる²。この金額は県にとって生産の純増と同様であり、大きなプラス効果を地域にもたらしている。

このような経済構造は、鳥取県に限らず、北東北、四国、九州などの県民所得の低い地

域、すなわち産業力の弱い地方諸県に共通するものである（図2）。地方諸県にとって、県制度は地域経済を支えているともいえる。

2.3 鳥取県の歳入と経済構造

県内総支出から鳥取県の経済構造をみると家計最終消費支出に偏り移輸出はマイナスである。県内総支出は生産部門の売り先でもあるが、支出の中心が個人の消費であるということは、商業やサービス業など消費関連産業が中心で、製造業など産出型産業が弱いことを示す。産出型企業の地域内生産力が高ければ、企業の設備投資への支出など産業資本の蓄積や移輸出に向かい、これは同時に地域内で使い切れない資金をもたらし県外、海外へ移転される。他県からの移転資金や県の支出が多いことは、地域の生産力以上の消費を行っていることである。

鳥取県は国からの地方交付税交付金、国庫支出金や国債、地域債などの借金、また年金を含めた社会保障給付など県外の資金によって地域の生活と消費産業が維持されているといえよう。もとよりサービスや商業も生産活動であり、これによって多くの人は給与を得ているが、こうした構造は都道府県制度の安定性、持続性に依拠するところが大きい。道州制はこの制度を根本的に変える可能性を持つのである。

なお、本論後段でも触れるが、地域の産出力格差と資金移転は、その是非、適否を問うべきものではなく、制度論議の基礎となるものである。

1 メーカーの売り上げには中間投入が含まれ、これが関連産業の活動を喚起し産業全体を活性化するが、移転された付加価値金額にはこうした活動は含まれない。

2 特定財源の負担受け取りなどは含めていないため、必ずしも厳密なものではない。

図4 県内総支出構成比

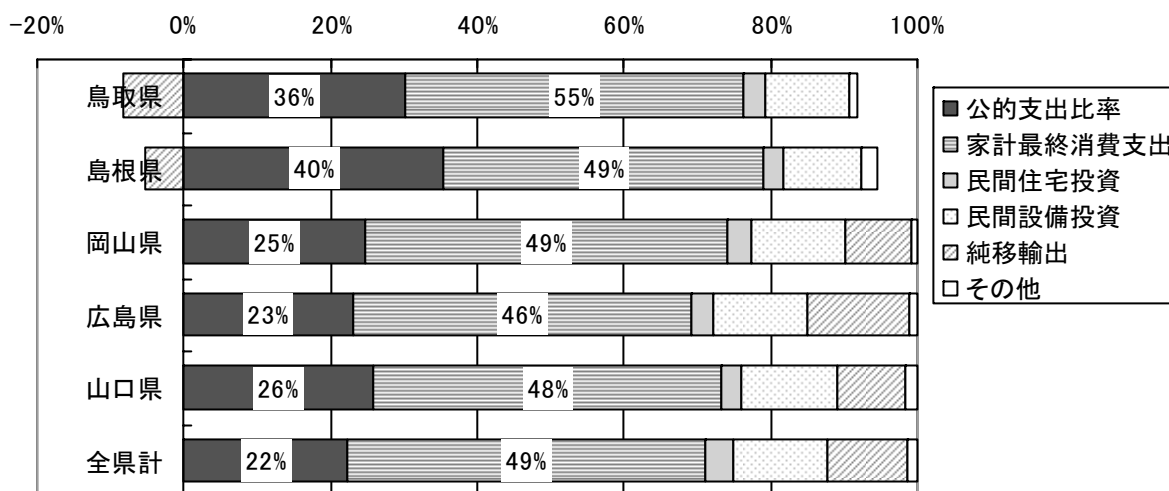
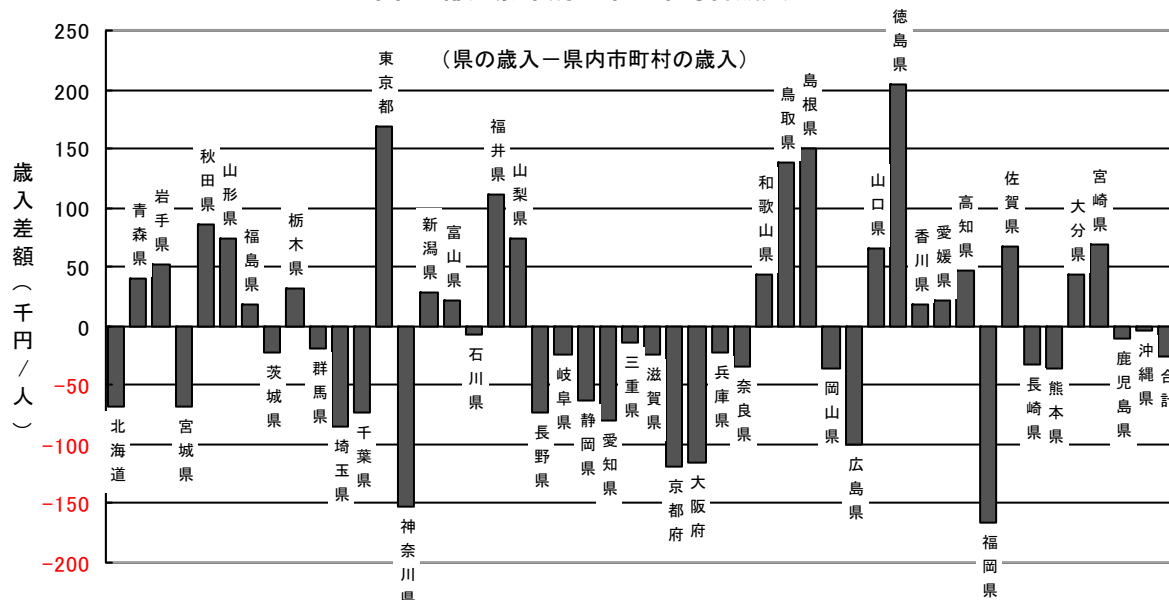


図5 都道府県別の県と市町村歳入差



出所：総務省『地方財政統計年報』（2005年度）より作成。
 注1 人口は、2006年3月31日現在の住民基本台帳人口である。

2.4 県と市町村の経済的影響度

市町村は県からの財源移転もあるが、それぞれが歳出、歳入を行い、地域に対し個別の経済的影響を与えている。地域住民の生活にとっては市町村が行政サービスの主たる供給者であるが、歳出歳入規模では47都道府県中22都県が、県の財政規模がその県内の市町村合計より大きい。その22都県の内訳を見ていくと、青森県、岩手県、秋田県、和歌山県、

四国4県、鳥取県、島根県、佐賀県などであり、県民所得の低い県が多い。

また県と県内市町村の歳入規模を比較したとき注目すべき点に、都道府県間の格差が都道府県単位で合計した市町村間格差に比べて大きいことがある。これは都道府県と県単位でまとめた市町村の一人当たり歳入格差を標準偏差で計測することである程度確認できる。表1にあるように両者の国民一人当たり全国

平均金額はほぼ等しいが、格差の程度を示す分散、標準偏差は、いずれも都道府県間が大きい。

これがなぜ重要かという点、都道府県で歳入が多いのは、地方の低所得県であることを指摘したが、47都道府県の分散、標準偏差が大きいということは、県は県間の経済格差是正において市町村以上に大きな役割を果たしている、ということである。この点で道州制が意図する基礎自治体中心の運営は、県の実在による経済格差是正効果を縮小させる可能性をもつ。市町村間格差が小さいのは、市町村の領域が限定的で、住民に密着した行政サービス供給が中心であるために、比較的住民数に比例した歳入・歳出規模となる一方で、広域的調整機能をもつ都道府県は、地勢や経済状況、特に産業集積度、県民所得などに大きな差があるためとみられる。

表1 県と市町村の歳入のばらつき

	都道府県	県単位市町村
全国歳入平均 (千円/人)	437	434
分散	13,254	3,409
標準偏差	116	59

資料：総務省「地方財政統計年報」(2005年度)より作成。
注1 人口は2006年3月31日現在の住民基本台帳人口である。

低所得県では、県の実在が地域経済を支え、格差縮小に重要な役割を果たしている。道州制の設計で地域が、重点を置くべきことは県の経済的機能を地域内に引き継ぐことにある。

3. 道州制の財政基盤と地方分権

地方諸県にとって道州制は、制度設計を的確に行なわなければ、経済的マイナスが大きくなると同時に、行政サービスの水準の低下を招くおそれがある。このようなリスクを避けるためには、地域内に都道府県間の経済格

差是正効果を引き継ぐことができる制度形成とすることが重要である。

28次地制調案では、「国からの事務移譲に伴う...適切な税源移譲を行うことに加え、偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図り、分権型社会に対応し得る地方税体系を実現する」と答申している。この答申の前段部分は、道州政府への事務に相当する国税の移譲は行う、と理解され、これは、現行の国の役割と道州政府へ移管する役割の分担によって自動的に決まる。地域にとって重要なのは、後段である。都道府県機能を含め基礎自治体は、地方税を中心に地域行政を担うことを求められている。しかしこれは、現実に可能な提案なのか、検証が必要な重要な問題である。

3.1 地域の国税の徴収額と国からの財源移譲

地域の財政的自立に関しては、歳入、歳出両面で多様な方策が考えられる。歳入への方策として、地方税だけではなく国税を地域帰属にすることや、あるいは法人税や源泉所得税などが、東京に過度に集中してしまうことを踏まえ、企業活動の地域帰属を精緻化し、これを地方税化していくという考え方がある。28次地制調案や経団連案が主張している「偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実」へ移行するという方策は、消費税のウエイトを高めながら、既存税収と併せ地方と国が自立できる税制度といえる。このうち地域が自立を求められている財源の対象は、交付税や国庫支出金である。これに対する地域の財源自立の課題は、地域の経済力である支出力や生産力から判断して、国税、地方税を問わず税負担が、適正かということになる。交付税などは、基本的には国税から支出されるが、そこで最初に検証すべきことに、各地域

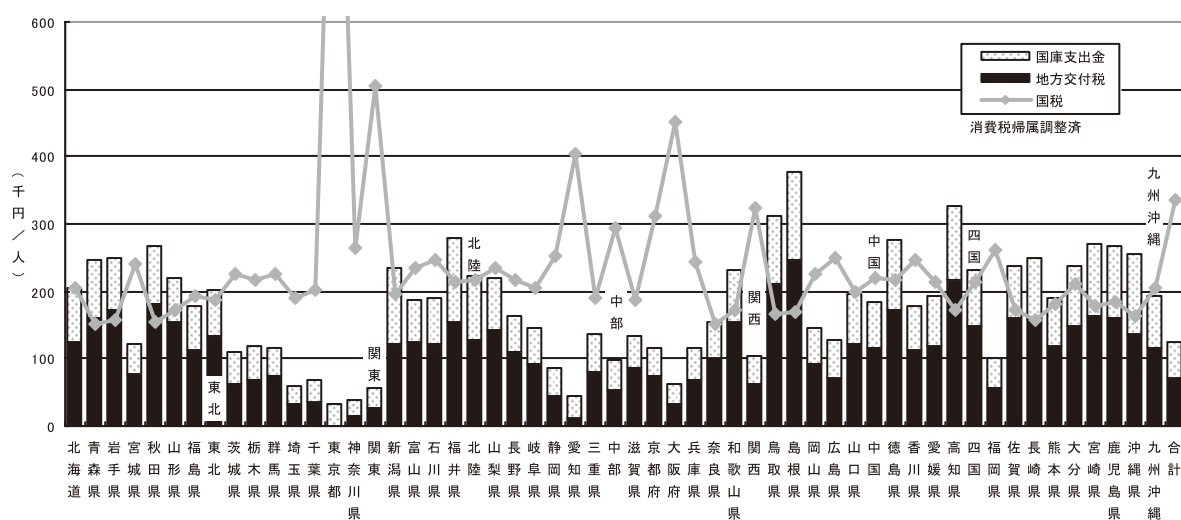
で徴収されている国税を地域帰属にした場合、地域財政需要を充足できるのか、さらに不足する財源を地域内の消費税で充当した場合、経済力から47都道府県間の比較で妥当か、ということが問われよう。

地方交付税交付金や国庫支出金は、基本的には47都道府県から国税としていったん集められ、その一定割合が地域に再度還流される。都道府県、道州に相当する地方の地域内税源による自立は、その区域内で徴収される国税を100%その区域内に移管するケースをシミュレートすることで確認できる。これは、現行の税制度下における負担の上限となる。2005年度の各県の国税徴収額（消費税を税徴収地域に帰属調整）と、県が受け取る地方交付税交付金と国庫支出金を合計し、その過不足を図6でみると、北海道、東北、北陸、四国、九州・沖縄は、交付税と国庫支出金の受取額が、国税徴収額を上回るか、ほぼイコールである。青森県、岩手県、秋田県、鳥取県、島

根県、高知県の国税徴収額は、交付税金額にすら達しない。国税徴収額が交付税、国庫支出金を上回るのは、関東、中部、関西のみである。県と市町村の交付税を合計すると、30県が国税徴収額に達しない。県と市町村歳出を国税と地方税で賄えるのは関東だけである（図7）。47都道府県の歳出合計は、見かけ上の計算であるが、国税と県税合計³の85%にも達し、国税の中央政府の残余は、15%ということになる。

現実の都道府県には、諸収入、その他収入があるほか、国、地方とも公債依存が少なからずある。いずれにしても、県を単純にまとめてその地域で徴収される国税を移譲し道州としても、あるいは基礎自治体に移譲しても、地域の財政自立度は改善しない。人口数で見れば、地域が細分化される県単位のほうが、財政自立度はむしろ高いぐらいである。国税の地域帰属は、多くの地域で国税総額が地域の財政需要に及ばず、また東京に集中してい

図6 県民一人当たり国税負担と受取



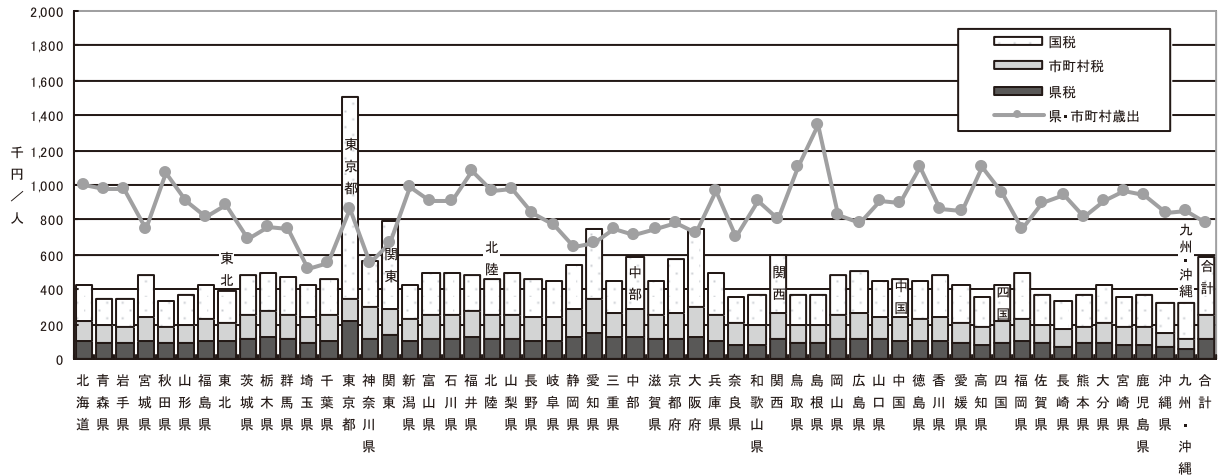
出所：総務省『地方財政統計年報』（2005年度）、国税庁「各国税局統計情報」（2005年）より作成。

注1 人口は、2006年3月31日現在の住民基本台帳人口である。

注2 一人当たり国税負担額は、各国税局別国税徴収額を都道府県別に分解し、作成した。

3 揮発油税などの目的税は除く。

図7 都道府県別県民一人当たりの税負担と歳出



出所：総務省『地方財政統計年報』（2005年度）、国税庁「各国税局統計情報」（2005年）より作成。

注1 人口は、2006年3月31日現在の住民基本台帳人口である。

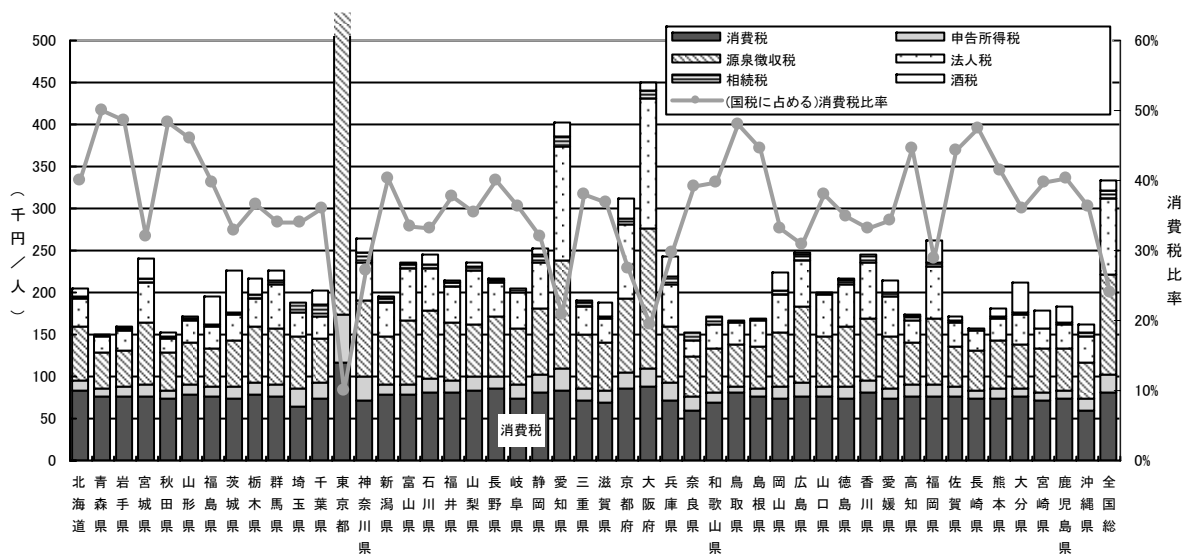
注2 消費税は発生地へ帰属した。

る国税の地域帰属精緻化は、東京に企業が集中する現状があり、徴税手続きの煩雑さが増す割に、実効性は必ずしも期待できない。では「偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実」はどうか。これは、国税を移譲したうえで、不足があれば地方税を増やすということになる。ここでの問題は、地域の担税力となろう。

3.2 偏在度の低い税と地域の担税力

地域偏在度の低い税は、一般的には消費税を指そう。消費税の都道府県格差は、図8にあるように極めて小さい。消費税率と一般に理解されている5%のうち1%は、地方消費税分である。この1%分は、国が集め地域の消費実態に応じて県税として分配され、そのうちの半分、消費税率にして0.5%分は、さら

図8 都道府県国税徴収額と消費税負担



出所：総務省『地方財政統計年報』（2005年度）、国税庁「各国税局統計情報」（2005年）より作成。

注1 人口は、2006年3月31日現在の住民基本台帳人口である。

注2 消費税地域帰属後

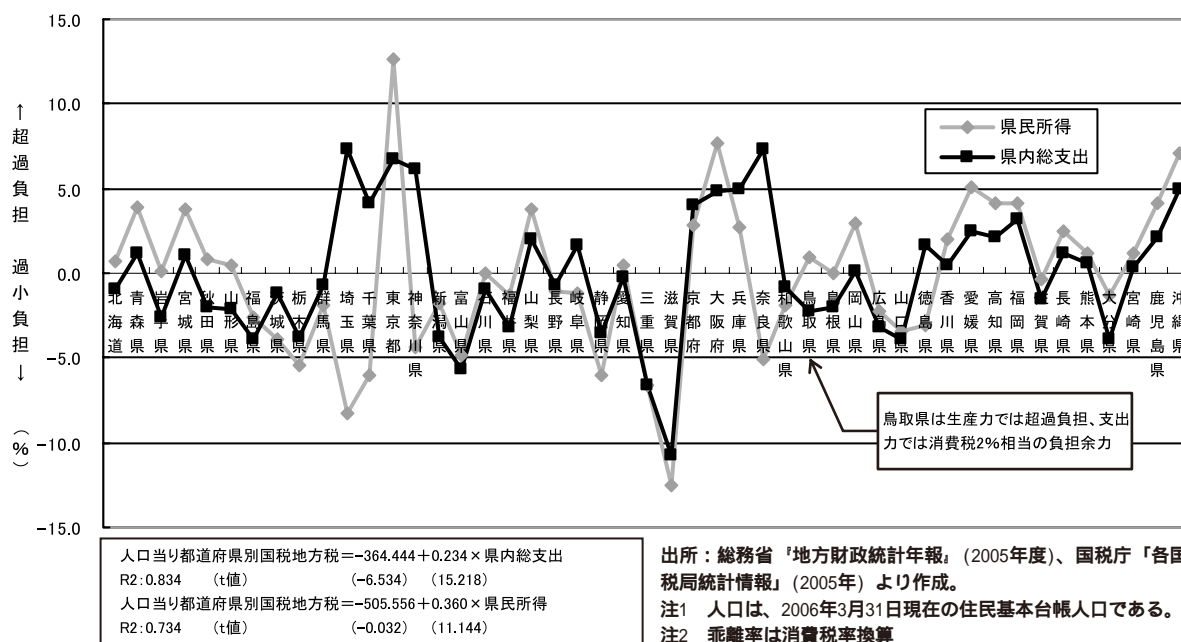
に市町村へ分配される。一方、国税である消費税の4%のうち、29.5%が、地方交付税財源であり、国税と地方の消費税5%のうち43.6%は地方分であり、すでに消費税は地域にとって重要な財源となっている。

鳥取県の地方消費税は122億円である。これは地域の消費実態を反映した1%の消費税相当である。これから鳥取県が負担している国税としての消費税を推計すれば、488億円となる⁴。また鳥取県の国税徴収額は、760億円であるが、国税である消費税を地域負担として帰属調整すれば、その額は1017億円となる。鳥取県の国税に占める消費税比率は、47都道府県中でも突出している。国税に対する消費税比率が高いのは、他の税負担が相対的に低く、総額も低いためと考えられる。それでは鳥取県は、消費税以外の税負担が他県に比べ過小なのであろうか。

ここで問題となるのは、税の絶対額ではなく地域の税負担が、生産力と支出力に対して他都道府県に比べ重いか軽いのか、ということである。

これを検証するために47都道府県の国税と地方税の合計を、生産力を示す県民所得と支出力を示す県内総支出によって回帰し⁵、その回帰式から推計した負担額を適正税額とみなして実際の税負担額と比較し、超過、過小負担額を消費税率で示した。その結果は図9に示すように、生産力を示す県民所得に対しては鳥取県だけではなく国税に占める消費税負担率の高い県は、適正な税負担額を超過している。支出力を示す県内総支出では鳥取県は、消費税率換算で2%程度の余力があることが分かる。青森県、岩手県、秋田県、高知県など一般的低所得県は、生産力ベースでも支出力ベースでも適正負担額を超過している。

図9 県民所得、県内総支出から見た適正税負担からの乖離



4 消費税以外の国税も地域帰属調整を行うことが、本来必要であるが、本分析では煩雑さのために行っていない。この煩雑さは、地域帰属精緻化の障害でもあり、後段でふれる分配制度を重視する理由でもある。

5 回帰式の係数は、47都道府県の上下乖離をゼロとする値である。

担税力で比較すると国税・地方税の県民一人当たりの負担額が名目上低くても、生産力、支出力から見て軽いわけではない。偏在度が低い消費税は、支払いの原資となる所得が低い県にとっては、大きな負担となる。

なお、東京都と大阪府の税負担が高過ぎる結果となっているが、これは、大都市に売上・利益・給与総額が突出した大企業が集中し、これに伴い高所得者も多く、いわば生産に特化した地域であり、これを住民当たり換算した数値が、他地域と同列には俤しきれないためである。

3.3 鳥取県の消費税による財政自立度試算

交付税等の受け取り金額を、消費税で地域が自ら負担する場合を試算すると、以下のようになる。なお、鳥取県にとって消費税1%は、122億円であり、これを基準として試算する。

鳥取県の交付税総額は、1331億円であり、これをすべて地方消費税で負担すれば、消費税率11%に相当する。その他の税負担を変えず、交付税を地域の消費税で負担すれば消費税率は16%となる。ただし、国の歳入となった消費税のうち交付税分が元来29.5%あり、これに相当する144億円を鳥取県の財源とすれば消費税率は1.1%下がり14.9%となる。しかしこの数値は、前節で鳥取県の県内総支出から計測した消費税の上乗せ余力2%、消費税率にして7%を、大幅に上回る。

より現実的な数値を試算する。国の交付税総額のうち税収から賄いきれない経常収支不足額は、2005年度で7兆5129億円ある。このうち建設投資に充当される財源対策債1兆7600億円を除くと、5兆2872億円あり、これは借入金などに依存するものであり、本来は、税収で充当されるべき金額である。この額を各県の交付税交付額に応じて負担した場合、鳥

取県の負担は、403億円、消費税率で3.3%となる。この場合消費税率は、既存分5%に加え8.3%となり、県内総支出に対する負担力を約1%上回るがほぼ実力に近くなる。このケースでも鳥取県の国税負担額は1420億円となる。現実的な増分であるが、これでも現行の国税負担が1.44倍となる。

地方が交付税を地域内の増税で賄う一方で、現在交付税を受け取っていない東京都には、負担の増加は生じない。それだけではなく、高所得県から低所得県への再分配は、低所得地域の支出を純増させ、地域内の産業の拡大、所得の増大をもたらすが、地域内で増税しこれを地域政府の支出に充当すれば、地域内での付加価値金額の移転に過ぎず、経済効果は基本的には発生しない。鳥取県が交付税の赤字を地域相当分として403億円負担した場合、県外からの資金移転が純減し、最終的には650億円から700億円の鳥取県経済の縮小をもたらす。偏在度の低い税源として地域内課税を強化すれば、県民所得の低い県の税負担率は、急速に上昇し消費支出を減らすことになる。都市圏と地域諸県の格差は、加速される。

これに対して、交付税の赤字5兆2872億円を全都道府県で支出能力に応じて負担すれば、消費税の引き上げ率は1.1%の上昇ですむ。市町村、都道府県といった地域区分で税収と支出の均衡をとることは、現実には困難である。

3.4 地方分権の基礎となる税制度と再分配制度

道州制や地方制度形成に当たって、産業集積力の格差による都市圏と地方諸県の経済格差、担税力格差を、基本条件として改めて確認する必要がある。企業本社の東京立地、事業所集中、また工場と本社による給与格差など、地域間に基本的な担税力差がある限り、

地域偏在度の低い消費税であっても、負担には限界があり、地方自治体の財源の中心となることは困難である。地域の自己決定権の確立や地域適合型の地域経営は、地域の実力に不相応な自立型税制によるのではなく、適正な税負担と再分配を基礎とすることが、求められる。

全国一律で消費税率を引き上げる場合でも、地方の担税限界の考慮が必要となる。また、支出に対する課税を高めていく場合、支出力への影響度の高い個人資産の把握や相続税の課税強化など、これに相応しい制度を整備していくことが必要となろう。ただしこの場合でも東京圏や大都市圏の実質的な担税力は、他地域に比べ高いであろう。さらに現実的問題として、こうした制度転換がスムーズに導入しえるかということもある。結局、本章の冒頭で挙げた「偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実」は、これを実現することは困難といわざるを得ない。

このように考えると、生産力、フロー所得への課税を中心とする現行の累進課税と再分配制度は、依然有効である。税徴収はむしろ地域区分にこだわらず、担税力を基礎に消費税を含め効率的な制度とし、地方分権を保証できる再分配制度整備に、より重点を置くべきである。鳥取県や地域諸県は、税の地域的偏在、東京における企業、税徴収の集中は、制度の前提として、国、省庁の政策介入に制約されない客観的分配基準の形成に、注力すべきである。一方で地方は、国が地方の行政資金を保証する制度から決別し、総額制約、財源額の変動への対応力を、高めていかななくてはならないであろう。

地方分権の確立、地域の自己決定権を確保

するためには、効率性と公平性に基づいた徴税と、省庁政策から独立した客観的基準による財源再分配制度の確立が必要である。

4. 地方制度の展望

本章では、前章までの分析結果を踏まえ、地方、大都市圏いずれにも持続可能で、地方分権を確立できる道州制案を提案する。この提案は道州制にとどまらず、今後の基礎自治体、地方制度に共通するものである。道州制の本質は、基礎自治体、道州、国の役割分担の徹底化とこれに基づいた制度、組織設計である。この制度、組織設計は、経済格差、担税力格差、再分配という構造の上に成り立つ。これは一国において隔絶した経済力をもつ大都市圏とこれに否応なく従属的に存立する地方という事実を前提として認識することである。この意味では道州制や地方制度を提案するにあたっては、一国における大都市と地方の関係を、まず再確認する必要があり、これはまたグローバル化、国際競争への対処という一国と世界との関係へ通じる。

道州制、地方制度の将来展望はこれらの内的、外的両面での制約条件があるなかで、最適な、組織機能と制度を同時に見出すことにある。

4.1 グローバル化と一国における大都市と地域

大都市、特に東京に対して、地方はこれと対立的に捉えられることが多い。一方でグローバル化が一段と進展しつつある現代にあって、世界は国家間の競争に直面している。一国の競争力を地方と大都市圏から測れば、その平均値として現れる。この場合、都市圏とりわ

6 WTOやFTO交渉でこれにブレーキをかける国内農業、地域は重要な問題であるが、本論では東京圏の強化を論点とし、この点は別の機会に改めて論じる。

け東京圏の競争力は、重要である⁶。企業の頭脳が集中し金融をはじめ高度サービス産業が集積している東京圏は、内外に認められたグローバル化、国際競争の拠点である。東京圏は、日本の競争力の源泉であり、ここに人材、資金を集中し競争力を維持することは、日本の国際競争力にとって重要である。しかも先に指摘したように国内での再分配制度を前提としている現状で、この原資となる付加価値金額を確保するためには、国際競争に勝ち抜いていくことが求められる。日本の付加価値金額産出の動力として、東京圏の経済力は、一段と強化すべきといえる。ただし、この東京圏の隔絶した力は、大都市圏が生産特化の場、いわば国内の付加価値金額獲得の原動力としての機能に注目した評価であり、他の視点からの反論の余地を否定するものではない。

一方、地域は都市を支える躯体、後背地としての機能を有し、原動力である産出力と同等の機能でもって比較評価されるものではない。比喩的表現となるが、車のエンジンは馬力によって評価されるが、燃料タンクは全く異なる評価法、位置づけをもつが、車の不可欠な構成部分である。一国においても地方、都市圏がそれぞれの特性に応じて、一体の役割を果たしていると考えべきである。地域は生産に直結しなくとも住むための場として、保育、高校以前の教育など人の涵養、森林・緑地保全、環境を維持し、食糧を供給する地域として、国家の躯体を形成している。それは、必ずしも明示的な形で市場評価ができるものではないが、国を構成する不可欠の要素である。これを維持するために、公的部門を経由した資金再分配の仕組みがある。地方制度は、こうした認識を前提とするとともに、地域側はこれを積極的にアピールしていく必要がある。

この点で考慮すべきことに、道州の期待機能の一つとして、東京一極集中への対抗が、挙げられていることである。この概念自体は、多極分散構造の考え方に近いものであり、地域が東京に対抗し、あるいはミニ東京をめざしてインフラ投資を行うのであれば、財政支出の膨張を招くおそれがある。よく引き合いに出されるが、人口が極めて少ないにもかかわらず活性化しているアイスランドなどを例に、経済規模や人口が同じであるとして、同様なことができるとの意見もある。しかし、完全な制度形成権や外交権をもった国家と、道州は全く異なる制度である。道州制案では、国家に近い権限を持つ連邦制は否定され、また推進する意見は強くない。東京圏と地方圏に求められる関係は、日本という国のなかでそれぞれの地域特性、地勢に応じて両立させていくことにある。

ただし当然ながら地域は、資金再分配のみに依存すべきではない。地域が都市圏との関係で注力すべきは、東京圏の産業集積強化が、地域産業の衰退と裏腹の関係にあるのではなく、東京圏が獲得した付加価値金額を所得再分配だけではなく地域固有の産業を通じて直接流入させることである。それは、地勢に適合した事業所の誘致や、高度な自然環境と融合したサービスの供給などであろう。都市圏と地方諸県が、それぞれ特性に応じて産業を強化し、新たな産業連携、結合を進め、これに及ばないところを再分配によって補完すべきである。東京と地域が固有の役割を果たし、日本全体がグローバル化の中で高度な社会構造を形成していくべきといえよう。

4.2 税財政制度案

4.2.1 税の分配の仕組み

3章で偏在性のない地方税中心の税制実現は困難であり、地域区分にこだわった税徴収

ではなく、一国内で担税力に応じて効率的に税を徴収し、再分配において、国と地方そして地域間で客観的指標によって機械的に分配すべきことを示した。

この機械的分配処理を担う組織は、国税庁的組織が、法律に従い客観的に行うことが望まれる。あるいは、現行の交付税方式のように、国税科目別に地域分を法律で決めておけば効率的である。この国と地方間の分配に際しては、地域固有の政策を実施するための財源である交付税部分と、国が全責任を負う国庫支出金部分を、峻別することが重要である。

4.2.2 地方交付税交付金の分配

現在の地方交付税交付金の分配は、河川や道路の長さや面積など多様な指標に基づき、整備すべき組織、これに要する人員数や給与単価、また施設整備に要する原単位費用が設定され、さらに地域ごとに各種の補正係数を用いて財政需要を算出し、これに地域固有の財源と不足額を勘案し、地方交付税交付金が決定されている。建前上は客観的根拠によって財政需要が、決定されている。ただし実際には複雑な補正係数等により外部から分かりにくく、客観的とは言いがたい。このため人口と面積を基準としたより簡便な分配方法の割合が、高まりつつある。しかしこの点では、極端に簡便にも複雑にもなりすぎない客観指標とすべきである。例えば人口、年齢構成、出生率、道路、河川・海岸長、天候など、地域差をより確実に反映できるものとし、同時に国民の間にその差が妥当なものと、認識できる指標であることが重要である。人口当たりで非効率性と短絡的に理解されがちな基準

は、避けるべきである。

複数の研究で指摘されているように、基準財政需要は人口と面積によってほぼ説明できる。しかし地方交付税交付金をそのまま人口と面積で回帰すると決定係数は低下する。東京都のように交付を受けない地域があり、経済力格差によって交付金と財政需要が直接結びつかないためである。交付税の地域間での配分格差は、本論の重要なポイントである。都道府県への地方交付税交付金配分においては、一人当たりの県民所得と高齢人口比率の影響力が強く、総人口、合計特殊出生率がこれに次ぎ、雪日数や森林面積割合も、ある程度説明力がある。しかし総面積の影響度は小さく、また鳥取県の受取金額の多さは、これら指標によって説明しきれない。

また地方交付税交付金は、交付される地域とされない地域があるが、これは、地方税の地域格差が原因である。国税、地方税の徴税地域と分配地域が一致しない現状では、国税、地方税を問わず徴税、分配を政策から独立した機関が行い、地域の特性を財政需要に的確に反映できる基準によって、すべての地方自治体に分配する方式であれば、財源格差による地域ごとに地方分権の基盤格差は生じない。その上で地域がそれぞれ固有の地方税を、住民合意の下に設定する制度が、考えられる。道州制という地方制度の大改革は、既存の制度枠組みから脱却し、最適な制度を考える絶好の機会である。

4.2.3 国庫支出金の主体整理

国と地方の役割を整理する必要があるものに、国庫支出金がある。国庫支出金には義務

7 経常的な国庫負担金、公共事業に関わる国庫負担金、災害に関わる国庫負担金は、地方財政法第十条～第十条の3で、国と地方公共団体が共同して行う事務や建設事業では、国が経費の全部または一部を負担すべきことを決めている。具体的支出基準は義務教育費国庫負担法などの支出項目別の法律によって決められている。これらが国庫負担金である

教育や生活保護制度に関する経常的な国庫負担金⁷、また国の計画によって実施される公共事業に関わる国庫負担金、災害に関わる国庫負担金がある。これらは地方分権を推進するに際し、国もしくは地方の役割分化を徹底することが求められる。また国が独自に施策を行う場合に支出する「国庫補助金」がある。これは「国が、その施策を行うため特別の必要があると認めるとき又は地方公共団体の財政上特別の必要があると認めるときに限り、当該地方公共団体に対して、補助金を交付することができる」⁸ ものである。しかしこの国庫補助金は、国の政策を実行するに際して、地域の財源負担と人材投入を強いるものであり、本来はその政策目的を明示して、地域に政策立案と実行を一任するか、逆に全国共通政策として、国が一貫して実行するか、いずれかに整理すべきである。

国が責任をもって実行すべき事務は、国が予算を全額確保し実行すべきであるが、道州制で打ち出されている「近接性の原理」では、提供地に近い行政サービスは、地域に任せるとされる。この原理に従えば、最低限の執行基準を設定したうえで、地域に必要な財源を附与して、地域に施策権限を全面的に移管したほうが、効率的であろう。これは詳細規則による事前関与ではなく、事後評価によって成果内容を評価しつつ、地域がこれに沿って内容を改善していくことが望まれる。地域が重視する政策は、地域固有の財源を投じることでも考慮できる。

4.2.4 財政制度の持続性確保

地方と国がその固有政策に応じて予算の編成を行うのは、徴収された税分配が済んだ後

となり、この段階で地方、国は歳出の不足に対して、公債発行や借入金による対応がなされよう。

しかし現在、地域も国も膨大な債務を抱え、経常歳入においても、公債への依存度は低くない。経常歳出に対しては、借金に依存しない歳入の範囲で歳出を行ういわゆるプライマリーバランスの維持が求められる。新規の長期公債発行は、原則禁止すべきである。この場合でも、景気変動による税収増減と財政需要の間の過不足の発生は、避けられない。これに対しては、上記原則を維持しつつ、別に短期の景気変動による税収過不足を対象として、期間5年以内の短期の調整公債を発行して対応する。これは期間内に必ず返済を行うものとする。

現行の財政需要と財源の乖離は、地域行政サービスの本質部分に支出を集中し、県機能の基礎自治体移管による組織統合、効率的な基礎自治体規模への集約統合などによって、管理、共通部門を圧縮し、資金需要を縮小し均衡を回復する。道州制が想定している県の廃止は、この手段の一つとして位置づけることができる。

ただしこれによって地域行政サービスの質を低下させるのではなく、住民生活に密着した行政サービスは、むしろ強化することが重要となる。このため組織統合だけでなく小額の補助金や国の政策に追随した補助金支出の整理や統合、民間と競合する外郭団体、箱もの建設削減を徹底していくことが求められる。

インフラ建設は、財政的に持続可能な設備整備、施設運営体制とすることが必要である。地域の財政問題は、吉弘（2008）が指摘するようにむしろこちらが中心であり、この原則

8 地方財政法第十六条。

は、一般会計以上に財政規律が必要となる。インフラ建設とその運営は、その供給サービスから回収される直接収入とプライマリーバランスを確保した一般会計からの資金投入、場合によっては地域内住民の特別負担によって、投資回収と人件費・光熱費など運営資金を確保できる設備に限定すべきである。また設置・運営基準を投資決定時に開示し、年々の資金回収、償却・借入金残高を、毎年の運営報告によって地域住民に開示し、その意見を反映していくことが求められる。本質的な地方分権、地域行政サービスは、こうしたプロセスを通じて、地域ごとに確立されていくものといえよう。

4.3 基礎自治体の制度設計

4.3.1 「補完性原理」、「近接性原理」と地域行政の主体

28次地制調案では、地域の行政は、これまで国の法令、補助金から誘導され、地域の自立性が確保されていなかった、との認識を示した上で、内政機能は、国から道州政府、基礎自治体に移管し、さらに「補完性原理」と「近接性原理」によって、地域行政は基礎自治体である市町村が自ら決定し、実行していくことが提案されている。道州制案では、基礎自治体が、地域行政の主役として位置づけられている。住民からみてもこれは、肯首できることである。

地域住民が行政に切実に求めているのは、医療・福祉の充実、ゴミ処理対応、学校・保育所の充実、通勤・通学・生活のための地域交通網・交通手段の確保、安全で良好な地域環境の保持、消防など身近な問題である。これらは、通勤、通学、生活領域において求められるものであり、道州区域や県域単位で求められる行政サービスではないであろう。地域の財源は、本来、地域住民の生活に直結す

るこれらの行政サービスに集中していくことが原点といえよう。こう考えると、国の地域関与、資源誘導を断ち切り、都道府県制を再編し、財源、人材を効率化しながら、地域生活に直結する市町村の充実強化へ振り向けることを主張している制度改革の方向性は、評価し得ることである。

4.3.2 基礎自治体の設計

道州制では基礎自治体を行政の主体と位置づけ、県機能を基本的に引き継ぐことを想定している。その役割は、住民への直接的行政サービスを拡充しつつ、広域的自治体の機能も効率的に発揮することである。一方財源制約等、これまで触れてきた諸条件を踏まえれば、行政サービスと費用が最適な組み合わせとなる基礎自治体の領域と人口規模としていくことが重要となる。この基礎自治体の概念は、道州制のみの課題ではなく地方制度の基本的課題でもある。今後、地域が自主的に町村合併を進めるに際しても、不可欠な前提となる。では基礎自治体の領域は、どのように考えるべきか。

地域のまとまりは、経済圏と生活圏から成り立っていると考えられる。これは、既存の市町村と必ずしも一致はしない。経済圏は、主に生産活動の範囲であり、人に注目すれば通勤圏がベースとなる。製造業や公的サービスなどは、地域の労働力と一体であり工場、行政機関等への通勤範囲、農水産業であれば、産地・集荷・出荷単位であり、商業やサービス業は、事業者の大小規模によって異なる商圈をもつ。しかし、これらはいずれも、地域の中核的都市を中心とし、周辺の町村を包含した範囲が、自然に成り立っている。中核的都市には、大規模病院、公的機関、サービス業等が立地し、周辺町村等は公共交通網、道路網によってこれと連結されている。生活圏

は、日常の消費、生活範囲であり、小中学校区や地域内スーパーなどを拠点とし、町村領域やより狭い範囲あるいは集落単位のこともある。一方で大規模病院や大規模店舗とも結びつき、二重構造を形成する。道州制が意図する基礎自治体の規模は、経済圏単位であろう。地域にとっても今後の基礎自治体の規模は、これに近いものとなる。

民間企業が担う交通網の維持や行政が担う道路投資、病院建設・運営、図書館整備・運用、ホール建設・運用、ゴミ処理施設などの建設・安定的操業、学校・保育所の最適配置、警察・消防署配置などは、一定以上の人口と領域において質、コストとも満足なものとなる。鳥取県であれば、人口と経済圏、通勤圏から判断すれば、2市、多くても3市程度が、妥当と考えられる。ただしこの経済圏的な基礎自治体の領域は、既存の県域に限定されるのではなく、鳥取県東部は兵庫県西部を含めた地域、鳥取県西部は島根県の東部市町村を含んだ地域となる。

人口の少ない小規模自治体では、インフラ建設、施設運営は非効率であり、実行組織に比べ、管理部門比率が高くならざるを得ず、住民への直接サービスの財源、マンパワーが限定される。行政規模が小さいほど、地域適合的な行政ができる可能性もあるが、物理的限界は避けられない。こうした機能は、基礎自治体内で分市庁組織として継承し、議会、管理部門を、地域住民に直結する簡略なものとし、行政サービスにより重点を置いたものに転換していくことで対応できる。倉持(2006)の研究でも指摘されているように、平成の市町村合併では、議員などの旧市町村の管理人員を温存する一方で、住民への直接的行政サービスを簡略化、統合したことで、住民の合併への失望感が強まった感がある。行政組織の統合は、地域適合的な行政サービ

スの向上に結びつくことが本来求められる。道州制において、県の機能を基礎自治体に移管するにあたり、住民への行政サービスという視点から業務を見直したとき、投入資源の整理、統合が生じ、これは財政需要の圧縮と同時に住民サービスへの資源集中を可能とする財源となる。

4.4 道州政府の設計と区域設定

4.4.1 道州政府設計

道州制案では連邦制度は、採らないことが明言され、また国内においてこれを求める意見も、ほとんど聞かない。また近接性原理、補完性原理で考えれば、州政府は、限定機能と調整機能を主体とした軽量組織が、想定される。これは、地域の経済的影響、税・分配制度、基礎自治体主体の地方制度からも導かれる。

2章で述べたように、地域における県の経済的影響度の強さを考えれば、県の財源やその経済効果は、県内の市町村が最大限引き継ぐべきであろう。そうすると道州政府の機能は、補完性原理に示されるように限定的、列挙的なものとなる。その中心機能は国の支分局の機能と、市町村が広域的調整を必要と判断した機能のみを、担う機関となる。道州の財源と人材は、28次地制調案で提案されているように、国からの移管を中心としたものとなる。

基礎自治体との関係では、市町村の自律性を確保するために管理的役割ではなく、区域内市町村の総意を反映し、国と交渉し、区域内の基礎自治体の事務局的功能を目指すべきといえる。国から移管した支分局以外の機能は、区域内の基礎自治体の予算供出によって運営し、基礎自治体による管理を徹底したものとすることが望まれる。意思決定・管理機関は公選の議員による議会ではなく、基礎自

治体の長会議がその機能を果たし、道州知事も基礎自治体の長の持ち回りとし、執行責任者は州政府内外から意思決定機関が決定、任命する方式とする。基礎自治体の長は選挙を経ているため民意は確保され、これによって機能重複を避け管理費用を抑制できる。

4.4.2 道州区分

道州制度で最初に関心と呼んだのは、道州区分、州政府の所在地であった。州政府は、その区域の首都として行政組織、サービス機関が集まることで、大きな経済効果をもたらす。この場合、地方道州の区域内での経済格差が拡大し、対立の原因ともなる。こうした懸念に対する意味も踏まえ、道州政府は軽量組織であることが、妥当であると主張した。そうなると道州の区分は、必ずしも重要ではなく、むしろその区分が基礎自治体に対して極力影響度の低いものとするのが重要となる。しかも現在、想定されている道州区域やその州都と基礎自治体との交通は意外に不便である。新幹線で一列に並ぶ都市では時間的には近いが、山陰2県の主要市と岡山市や広島市の時間距離は、予想外に遠い。空路による首都圏との連結のほうがむしろ時間的には便利である。九州、四国、北陸などの諸県間の鉄道、自動車による県外連結は、予想外に不便である。関東圏を除いて、インフラ、人の交流では、予想される州政府の立地は良好ではない。また州政府整備のための交通インフラの再整備などは、道州制の趣旨からは逆行するといえよう。

4.5 国の機能

本論での制度案では、国の地方に関する行政機能のうち、地方交付税交付金の分配は、客観化することで中央政府の政策関与の余地は大幅に縮小し、省庁の支分局は、道州に移

管し、国庫支出金は、財源確保と事業評価を残し、実質機能は、基礎自治体に移管されることになる。地方に関係する内政のうち残るのは、税率、徴収された国税の分配率、地域間分配に関する法律の国会提出が中心となる。国庫支出金も地域性とは関係のない全国共通の国の行政サービスの提供となる。高速道路網の整備、国際空港・港湾、基幹となる情報・通信網などがこれに相当しよう。

税徴収と再分配、国際競争力から首都圏は、特別な意味を持つことを論述してきた。この点で政府の役割として、都市圏を管轄することが重要な機能として加えられる。東京都あるいは東京圏は、東北、中国、四国、九州といった地域とは隔絶した経済力を持つ。47都道府県の中で地域諸県と同列に扱うことは困難である。東京圏は、国際競争に勝ち残り日本を支える経済力を高め、その成果を国内に還元していくべき地域である。また、再分配における道州政府間や都道府県間の当事者間調整の困難を考慮すれば、東京都、東京圏は地域ではなく、国の管理する特別州、都市として位置づけることが妥当である。国としての共通の内政、外交、防衛など独自の機能は変わらず、さらに道州制提案にあるようにこれら国固有の機能に特化していくことが求められる。

5. 結語 道州制に対する鳥取県の政策姿勢

基本姿勢

鳥取県や島根県、その他の人口が少ない低所得県にとって、県の存在、財政需要を保証する交付税制度、この基盤である都道府県制度は、適切的なシステムである。その意味では道州制は、必ずしも望ましい制度ではない。しかし国、地域の財政赤字、高齢化の進む諸環境から、これが持続的に維持されるのは困

難である。しかも繰り返し述べたように、山陰2県は、非効率地域の象徴とみなす意見が少なからず存在し、現状を放置すれば、その反動は厳しいものとなるおそれがある。であれば、鳥取県は県の機能と経済効果を地域に引き継ぎ、同時にコストパフォーマンスに優れた質の高い地域行政を、提供できる地方制度、道州制を自ら提案し、形成していかなければならない。

道州制案に対する地域の主張

地域がまず主張すべきことは、地方制度の基盤である税制と再分配制度である。地方分権を確立するための税分配制度として、道州制案が掲げた「偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実」は、現在の都道府県の経済格差を前提とする限り、現実政策としては実現困難である。徴税は、地域区分にとらわれず国税、地方税を一体として個人や企業の担税力に応じた制度とし、分配において地域の行政ニーズを客観的に反映した分配制度の整備に注力すべきである。

このような主張をするにあたり、これが地域エゴによるものではなく、一国における地方と都市の存在意義から発したものであることを、地域側から論拠をもって主張し、全国共通の認識として浸透させていくことが求められる。これは、セーフティーネットとして恩恵的に分配されるのではなく、地域で幼年者や高齢者など人を涵養し、海岸、森林、河川などの国土、環境を維持しているなど、正当な理由をもって主張すべきである。

基礎自治体、道州、国の設計への主張

これを基盤として道州制案の中心主題である道州政府、基礎自治体、国の役割、機能を決めなくてはならない。地域がその設計において最も重視すべきは、基礎自治体であり、

ここに地域行政の主導権、財源を集中することが求められる。道州制において地域は、国に対して地域行政に関する機能と財源を、最大限基礎自治体に移管することを主張すべきといえよう。一方で地域は、自ら適正な人口規模と領域をもった基礎自治体を形成し、また公債依存から脱却し、税収から客観的基準によって分配された財源に基づき、歳入変動に対応できる柔軟で高質な地域行政サービスの提供を行うことが、同時に要請される。さらに、移転財源に依存するだけではなく、大都市圏との補完的共生関係による経済取引を通じ、経済価値を直接獲得していくことに注力すべきである。

地方からの道州制形成にむけて

本論では、諸種の分析を通じ前提とせざるを得ない条件を絞り込み、これを起点に地域、鳥取県からの道州制案を提案した。鳥取県をはじめ47都道府県のうち3分の1の県は、人口当たり財政効率が低い県とみなされる状況にある。こうした意見に対して、地方諸県はその効率性の悪さには正当な理由があることを主張しなくてはならない。鳥取県や地方諸県は道州制という地方制度の抜本改革の機会において、国等の制度案を所与の前提として無条件に受け入れるのではなく、他都道府県以上に地域実態分析を深め、これに基づいて率先して制度提案を行い、国や他の地域に対し持続可能な地域発の制度案を、提示していくことが求められる。

【参考文献】

- 第28次地方制度調査会．2006．「2006年2月28日道州制のあり方に関する答申」
- 全国知事会．2007．「2007年1月18日道州制に関する基本的考え方」
- (社)日本経済団体連合会．2007．「2007年3月28

日道州制の導入に向けた第1次提言」

- 地方交付税制度研究会編．2006．『2006年版地方交付税制度解説 単位費用篇』．地方財務協会．
- 青木昌彦・鶴光太郎．2004．『日本の財政改革』東洋経済新報社．
- 新藤宗幸・西尾勝・松下圭一（編著）．2002．『自治体の構想（2）制度』岩波書店．
- 土井丈朗．2007．『地方債改革の経済学』日本経済新聞出版社．
- 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．
- 松本英昭監修・地方自治制度研究会編．2006．『道州制ハンドブック』ぎょうせい．
- 出井信夫・参議院総務委員会調査室編．2007．『図説地方財政データブック 2005年度版』学陽書房
- 倉持裕彌．2006．「ポスト市町村合併の地域づくりに関する考察」『TORCレポート』No.28：100-111．
- 吉弘憲介．2007．「鳥取県における公的負担からの分析」『TORCレポート』No.28：89-99．
- 2008．「鳥取県内市町村の土地開発公社に関する研究」『TORCレポート』No.29：85-98．