

# 総論・要約



# 州制の導入および地方分権改革と 地域経済の活性化に関する調査研究

大阪大学大学院経済学研究科 齊藤 愼

本研究は、財政学・公共経済学のみならず、計量経済学や金融論など経済学の多岐にわたる分野の研究者と研究所のスタッフが集まり、州制の導入および地方分権改革と地域経済の活性化に関して1年間をかけて調査研究した成果である。その結果、これまでに行われた数多くの提言・研究等より、一歩踏み込んだ研究と豊富な情報を提供することができたのではないかと期待している。

地方分権のあり方については、これまでも様々な提言等がなされてきたが、近年、「州制」の導入に関する議論が盛んである。また、以前のような議論にとどまらず具体的な動きもみられる。東北の青森、岩手、秋田3県合併の動きや、大阪都構想など、地域により様々な検討が行われており、また北海道では道州制特区を活用して、権限、財源の移譲、出先機関の統合などに取り組みつつある。その狙いの重要な部分は、地域独自の政策を立案遂行できる行政メカニズムを創出して、地域経済の活性化を図ることにある。

これまで、日本の政府間関係は中央集権的であると指摘されてきた。日本経済の沈滞状況を引き起こしている一因は中央政府による規制の強さにあり、政府間関係における規制の問題もその一部である。このことが地域経済活性化への障害となり、地域の自立を妨げているのではないかとと思われる。

そこで、本研究では、まず、基礎的な調査として、市区レベルのデータに基づく関西経済空洞化の数量的な分析を行い、労働力移動の円滑化による域内全体の労働生産性向上の可能性について研究した。

次いで、各地域から見た「州制」の利害得失を具体的に検討し、これが今後の地域活性化のための有力な方策であることを検証した。さらに関西地域をモデルとして州制導入の効果を経済・財政面からシミュレーションの手法によって明らかにし、関西地域以外の地域についても試算を行った。また、日本での「州制」導入に際する問題点を調査するために、ドイツの事例を研究し、財政調整と地域の経済自立などについて研究した。

「州制」導入によって地域経済活性化が期待されるが、現状の地方行政制度における産業政策を総括し、過去の政策評価、地域経済への影響を分析した。その結果として、地域の連携・広域化の必要性を明らかにした。

このような経済的分析、財政学的分析に加えて、金融のあり方の側面からも調査を行ったことが本研究の大きな特徴である。財政部門を分析する際に金融は、とすれば捨象されがちであるが、「州制」導入を議論する際には、この問題は避けて通れない。地方債への資金供給はどのようになされるのか、また地域金融システムの変革の方向と、州制導入後の日本の地域金融システムの構想についても検討した。

このような調査研究を実施することで、これまで理念型で語られることの多かった州制の効果について具体的に示すことが可能になり、より現実的な議論ができる土俵を提供できることを期待している。

# 第1章 州制の導入と歳入システムの検討

関西大学経済学部 橋本恭之  
大阪府立大学経済学部 吉田素教

現在、小泉内閣により、地方財政を国の財政から自立させることを目指した「三位一体改革」が実施されようとしている。ところが、現実問題として経済力の地域間格差が存在するため、この改革だけでは、いたずらに地方自治体間で財政力格差を生むだけの結果に終わりがねない。三位一体の改革は、これまで都市部よりも過疎地域に優先的に振り向けられてきた補助金、地方交付税を削減することを意味する。補助金、地方交付税削減のかわりに、国税から地方税への税源移譲が実施されたとしても、地方税の増収効果は過疎地域よりも都市部に集中することになる。結果的には、三位一体改革は過疎地域を多く抱える地方団体にとっては、使い道が自由なお金を手に入れる引き替えに、財政力の大幅な低下を強いることになるかもしれない。三位一体改革を遂行するに当たって最も悩ましい問題は、日本の地域間の経済力格差が大きすぎることである。これまでの過疎地域優先の地方財政制度も実は、過疎地域への重点的な公共投資によって地域間格差是正を意図してきたと考えられる。しかし、その努力は結果としては実らなかったと言える。地域間格差の是正のためには、抜本的な地方財政制度の改革が必要である。その方策の1つが、現在の都道府県制度を組み替えて「州制」の導入を実現することである。

本章では、現行制度に基づき州制の導入が導入された場合に地方財政にどのような効果を持つのか、三位一体改革と同時に導入された場合にはどのような影響をもたらすのかを定量的に分析した。そして、得られた主要な結果は次の通りである。

現行の地方税、国庫支出金、地方交付税制度を前提とした上で、州制への移行を実施した場合、地方税収(総額ベース)は経済力格差ならびに財政力格差の平準化が図られ、現在の都道府県制と比較して地域間格差が劇的に縮小する。国庫支出金(総額ベース)は現在の都道府県制と比較して地域間格差は縮小するが、投資関係の国庫支出金が相対的に(経常費関係の国庫支出金との比較)地域間格差を有することとなる。地方交付税は州制に移行しても東京州以外は依然交付団体のままであること、州制移行により、総額ベース、住民1人当たり、ともに現在の都道府県制と比較して地域間格差が縮小する。

「奨励的な補助金(約2兆円)の全面廃止、補助金廃止総額の8割を地方消費税により税源移譲、基準財政需要を約15%弱(対平成13年度)圧縮と財源超過団体の超過財源の5割を原資とした逆交付税導入」を内容とする三位一体改革を伴う州制への移行を実施した場合、地方税収は各州とも地方消費税の税収が個人住民税のそれを上回り、地方消費税の税収は各州平均で約1,500億円増加し、現行制度を前提とする場合と比べて地域間格差は若干縮小する。国庫支出金は各州平均で約1,900億円削減され、現行制度を前提とする場合と比べて、地域間格差は若干縮小する。地方交付税は三位一体改革を伴う場合でも、東京州以外は依然交付団体のままであり、各州平均で約3,800億円削減される(交付税総額では現在の都道府県制の下での交付額の約6割強となる)。また、現行制度を前提とする場合と比べて、地域間格差は拡大する。なお、逆交付税の存在により各州平均で交付税額が約240億円増額される。

そして、総歳入ベース(地方税州+国庫支出金+地方交付税)で、現行制度を前提と

する場合と三位一体改革を伴う場合を比較したところ、後者では、各州平均で約3,500億円の総歳入減少が起こっていること、ただし、東京都だけは逆に総歳入を増加させていることがわかった。これは、東京に経済力が偏在していることから、東京都における税源移譲効果が大きかったことによると考えられる。

これらの分析結果から、地域の財政的自立を目的に単純に三位一体改革だけを進めた場合、地方分権の実現は困難となる可能性が高いと考えられる。よって、地域間の経済格差が生み出す財政力格差を緩和させるため、ならびに、地方自治体の財政規模拡大を通じてより自立的な財政運営を可能とさせるため、三位一体改革と併せて州制を導入することが肝要であると言える。

## 第2章 州制、財政調整、地域の経済自立

### - ドイツの事例

九州大学大学院経済学研究院 伊東 弘文

ドイツの人口は約8,200万人で、日本の約2/3(0.65倍)である。面積は日本とほぼ同じ(0.94倍)である。ドイツはこれを、日本の47都道府県の1/3に当たる16州に編成している。1州当たりの人口は、約514万人と日本の都道府県の倍(1.91倍)に近い程度にとどまっており、必ずしも大きいわけではない。1州当たりの面積は22,314平方キロで、日本の都道府県の平均の約3倍(2.78倍)である。ドイツを念頭に置けば、比較的、容易に日本を連邦制化できる。

問題点の1つは、沿革的に州がつくられ、合理的な統合は行われなかったので州間格差が大きいことである。最小のブレーメン都市州(人口約66万人)に対して、最大のノルトライン・ヴェストファーレン州は1,800万人に達する。政治的な理由等があるが、州の合理的な統合と再編成の目処は立っていない。

州間の財政調整は、占領軍(主力は米、英)の直接軍政が限界に達し、州が復活した後の1948年頃から課題となった。きっかけはシュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州の財政破綻であった。当時、連邦政府ははまだ確立せず、占領軍は占領経費をドイツ自身に賄わせたので、州政府を破綻させるわけにはいかなかった。各州は協議を重ね、無利子の当座貸し付けで当面を切り抜けようとした。どの州も程度の差はあれ、税収は乏しく、戦後負担は重く、他州の「心配」をする余裕はなかった。

このような州当局の「財政エゴ」に反発したのは「議会」であった。「議会」は州の個別の財政利害を超えて、「ドイツ全体」を代表した。また、その後、州政府の中でも「富裕」州でもなく「貧困」州というわけでもない中位の州が「全体利害」を代表して、仲介機能を演じるようになる。しかし、1955年の基本法改正も財政調整の問題を解決するにいたらなかった。その後も混乱が続いた。1969年の基本法改正(70年実施)によってようやく、水平的な州相互間の調整を含む多段階の財政調整のシステムが完成する。戦後48年から数えて、20年余を要したわけである。

多段階の財政調整のシステムは、「地域的収入」原則を根幹として、これを補正するいくつかの段階からなる。このシステムは、戦後の沿革的な財政調整の起原と発展を凝縮している。「地域的収入」とは、各州が自らの税務署を通じて「収受」した税収である。この原則では、例えば、法人本社の納める法人税は法人本社の所在地州に帰属する。いわば源泉地原則である。これを居住地原則に変え、もって「地域的収入」を補正する。このような補正はさらに、売上税の州取得分を各州に配分する時に行われる。売上税による補正は、州取得分の25%以内の金額を財政力の弱体州に集中的に配分し、残余の金額を弱体州を除く州の人口に比例して配分するというやり方である。

しばしば過大評価される州相互間の水平的財政調整は、実体としては、財政の強力州に対して連邦政府取得分を上回る比率の売上税を納付させ、弱体州からは連邦政府取得分を下回る納付で終わらせるという垂直的な調整である。財政の強力州は自州の税務署が「収受」した内国売上税のほとんど90%を納付せしめられるのに対して、弱体州のそれは10%程度にとどまる。

このようにドイツの財政調整システムは、「地域的収入」原則を根幹とし、これを多段階で補正するものである。各州は自州の税務署が「収受」する税金、すなわち「地域的収入」を最大化し、補正を最小化することに懸命となる。しかし弱体州は、「地域的収入」を最大化する点に利害を感じるとともに、補正をも最大化しようとする。ドイツの財政調整システムは、「地域的収入」原則を補正する財政調整の各段階で紛争が生じやすい。

最後に、地域の経済的自立の努力の例として、バーデン・ヴュルテンベルク州の場合を見る。

### 第3章 地域の連携・広域化と産業政策

関西大学経済学部 林 宏昭

地域における産業の活性化を考える時に重要な点は、各地域の既存の産業集積をどのように評価し活用するかということである。産業は、地域ごとに単独で存立するよりも、集積し相互の結びつきや関連を強める方がその活性化の観点からも有効である。日本ではこれまで、全国総合開発計画や近畿圏のすばるプランなど、いわば上からの計画が地域開発を展開しようとしてきたが、バブルの崩壊後の不況の長期化といった経済環境もあって、現実にはなかなか効果が現れてはいない。州制の導入といった地方制度の大きな改革の中で、それぞれの地域が主役となる活性化を展開していかなければならないのである。

本章では、第2節において、全国総合開発計画やすばるプランといった経済の活性化や国土発展を目指して過去に策定された計画とその後の動向を検討し、国指導の「均衡ある国土発展」型の開発計画が各地域の経済力を高めることには大きな効果が見られなかったことを指摘する。1980年代後半に策定されたこれらの計画は、その後のバブル崩壊という経済環境悪化による影響を大きく受けてしまったことは否めないが、同時に、行政区域をまたがる地域割りや計画が機能しなかったという面も指摘しておかなければならない。経済活動は行政区域とは無関係に展開されるものであるが、実際には行政区域を越える計画に関して各自治体は上位団体に依存する傾向がある。

国への依存ではなく、地域の産業政策を有効に機能させるためには、行政区域を経済活動の範囲に合わせる必要がある。第3節では、近畿圏2府5県のデータを用いて、経済的な結びつきの強いエリアを統合して見た場合に、経済力や財政力（税および経済関係の支出）がどの程度の規模に達することができるのかを検証した。その結果、人口規模や工業生産額などについて、居住者全体の70%から80%以上の人々が都市圏に位置する既存の都市程度の規模を持つ地域にカバーされることになるという結果が得られた。

次いで第4節では、州制が実現した場合の州内での一極集中を抑制するために、現行の政令指定都市を参考に、経済活動の中核となる都市を設けることが必要であると主張する。

そして第5節では、現在の郵貯資金と地方債の関連から、地域間での資金再分配の状況を検証し、地方債発行の市場化と地域資金による発行という将来予想される2つの方向性を指摘する。

## 第4章 地域産業政策の効率性に関する分析

大阪大学大学院経済学研究科 齊藤 慎

大阪大学大学院経済学研究科 樺 克裕

近年、地方分権意識の高まりにより、地方分権改革に関する取り組みがさまざまなところでなされている。これは、平成12年4月に地方分権推進一括法が制定されたことにより、国と地方公共団体は対等・協力の新しい関係に立つこととなり、各地方公共団体は自らの判断と責任の下に地域の実情に沿った行政を実践していくことが期待されている。そのような中で、都道府県の改革の動きも見られる。現状では、地域によりさまざまな提言が行われている段階だが、その狙いの1つは、地域独自の政策を立案遂行できる行政メカニズムを創出して、地域経済の活性化を図ることにある。地域経済を取り巻く状況は厳しさを増しており、地域産業政策への期待は高まっていると言えよう。

本稿では、地域産業政策の効率性について検証し、より効率的な地域産業政策のあり方について考察をすることを目的としたい。その際、今まで実施されてきた産業政策を総括し、過去の政策評価、地域経済への影響を分析することは重要であると思われる。

地域経済レベルでの産業政策の政策手段として最も一般的に考えられるのは、都道府県および市町村の商工費である。よって、各都道府県の商工費が各都道府県の県内経済生産に与える効果（政策的効果）の分析を行っていきたいと考える。具体的には、都道府県および市町村商工費を政策経費として含んだ生産関数を推計および技術的効率性の推定を行った。

生産関数の推計結果は有意なものであり、技術的効率性についても推定できた。また、技術的効率性の要因分析を行い、そこから有意な結果を得た。技術的効率性は、有効求人倍率、公的部門比率、建設業貸出割合のいずれにも影響され、公的部門依存度が進行している都道府県が多いことから、技術的効率性の向上には公的部門の縮小が不可欠であり、州制度はその1つの可能性であることを示した。

## 第5章 地域間生産性格差と技術・労働政策

大阪大学大学院経済学研究科 福重元嗣

技術の進歩や産業構造の転換が急速に進む期間においては、生産性の伸びている産業へスムーズに労働移動を行うことが肝心である。関東と関西において、1980年代半ば以降の東京一極集中によって格差が生じたのは、技術進歩への対応の違いによるものである。輸送コストの低下や情報通信技術の発達によってフェイス・トゥ・フェイスのコミュニケーションが重要な役割を果たすようになったことに伴って、関東では、製造業からサービス産業を中心とする第3次産業への転換が進み、経済成長を達成した。これに対して、関西では製造業全般の衰退と同時に進行した本社機能や事業所の東京や海外へと移転に加え、第3次産業への産業の転換がスムーズに進まず、深刻な産業空洞化が進んだと見ることができる。このような関西経済の現状を省みると、技術や産業構造の転換にいかに対応するかといった点が産業空洞化の克服のための鍵であると考えられるが、これまで関西の産業空洞化や産業構造の転換の現状に対する数量的な分析はほとんど行われてこなかったのが現状である。

わが国の高齢化と人口の減少の問題を考えると、労働者を他の地域から呼び込み産業を振興するといった政策は今後ますます難しくなっていくと考えられる。そこで労働力の最適な配置による労働生産性の向上が、数少ない有望な政策と考えられる。本稿では、具体的な政策提言のために、関東と関西の各市区データをもとに、産業ごとの生産性の地域間格差とその変化について現状を分析する。分析方法としては、労働者1人当たりの粗付加価値（ $Y/L$ ）の増加率を技術の進歩ととらえ、 $Y/L$ の変化によって、各市区の技術の水準変化を明らかにするとともに、労働者（ $L$ ）の増加率を加えて分析することによって、例えば $L$ を減少させることで、 $Y/L$ が上昇しているのならば、リストラによって技術を上昇させているといったように、各市区の経済状況を把握する。このような分析を通じて、関東と関西の違いを明らかにすることによって、関西における産業空洞化の状況を分析した。

分析結果をまとめると、以下の4点が明らかとなった。第1に工業部門においては関東・関西ともに多くの産業で市区間の格差は広がっているにもかかわらず、労働移動の進み具合は遅い。第2に、工業部門の関東と関西の比較によれば、関東には多くの産業で先導的な市区が存在するのに対し、関西には相対的に少ない。第3は、商業部門においては関西で労働者数の増減が激しく、市区間あるいは産業間の労働移動が進んでいる。さらに、第4に、以上のような関東と関西の格差は、特に就業者比率の高い産業に起こっており、関東と関西の技術や失業率の格差の原因となっている。

このような分析結果を受けて、関西地域に道州制を導入することによって、より積極的に行うべき政策としては、技術に関する政策と労働に関する政策が考えられる。第1に、技術に関する政策として問題となるのは、工業部門における関東と関西の比較において明らかになったように、関西には先導的な市区が少ないという点である。この問題に対処するためには、行政が、他の地域より技術を導入し関西において産業ごとに先導的な地域を形成することが肝心であろう。州制の導入によって、関西地域全体の中から、

各産業についてどの地域を先導的な地域として育成し、技術を導入するのが有効であるのかを判断し、選択的に技術導入を図ることによって効率的な技術水準の向上を図ることができると考えられる。

第2は、労働に関する政策である。工業部門と商業部門の比較においても明らかなように、工業部門における労働移動は比較的緩慢である。このような現状において、工業部門の労働者をいかに効率良く生産性の高い市区や産業に移動させるかといった問題は、特に関西経済の再生のためには重要な課題である。州制を導入することによって、従来の府県レベルを超えた職業仲介を、さらにきめ細かく行うことができれば、潜在的な求人掘り起こしや、より生産性の高い職場への転職を促進することができると考えられる。このような市区間あるいは産業間の労働移動をスムーズに行うことが可能になれば、関西全体における生産性の向上もつなぐと考えられる。また、先に述べた技術に関する政策と連動した職業訓練や技術教育といった政策も、州制の導入によって効率的に行うことができると考えられる。

このような効率的な政策が、道州制を導入することでスムーズに進むのであれば、関西地域全体での生産性の向上を図り、産業空洞化を克服することが可能となる期待される。

## 第6章 州制下の地域金融システム

神戸商科大学経済学科 野間敏克

わが国では、金融システムについても東京一極集中が急速に進んでおり、地域では、金融システムの機能不全とも思われる事態が生じている。これは、日本経済や地域経済に大きな変化が訪れたにもかかわらず、地域の金融システムがそれに対応した変革を進めてこなかったからではないだろうか。本稿は、日本の地域金融システムの問題点を探り、変革の方向を考えるものである。それを通して州制などの地方分権が進んだ後の日本の地域金融システムを構想してみたい。

本章ではまず、主に都道府県別のデータを用いて近年の地域金融の状況を概観する。特にオーバーバンキングと呼ばれる現象について、それが何を意味しているか考察しながら、データで確認する。東京以外の道府県で預貸率が下落してきた点や、貸出と生産の比が東京だけ突出して高くなっている点などを確認した。

地域では、信用組合や信用金庫の破綻も増加しており、金融機関の合併や再編が見られる。ところが何のための再編で、それによってどのような問題点が解消されるのかが必ずしも明らかでない。

そこで本章後半では、金融システムに期待されている機能を整理し、情報生産、資産変換、リスク負担とコスト負担をキーワードに、日本の地域金融システムが抱えている問題点を指摘する。経済のマクロ的な変化、情報技術や金融技術の変化などに応じて、金融システムに求められる機能が変化あるいは進化したこと、それに応えるためには、既存の銀行中心のシステムでは限界があることなどを指摘した。

そうした検討に基づいて、現在日本の各地で芽生えてきた新しい動きを紹介し、なぜそれらが導入されているのか、今の日本の地域金融システムが抱えている課題の解決に役立つかなどについて、評価してみた。その結果、いずれも情報生産機能などの改善に役立つ面があること、しかし公的金融などの改革を伴わねばならないことを指摘する。

最後に、州制などの地方分権化が進んだ後のシステムを考察し、地域の金融システムの再生に、州制が役立つかどうかを検討した。特に資産変換機能の改善やCLOなど新しい金融の仕組みの導入に役立つことが期待できる。

## 補 論

### 補論 A 関西州経済と財政政策

2府4県からなる関西州の経済について、産業構造などの経済構造の特徴や、GDP成長率などの経済実績などを、全国の他地域と比較して示すとともに、州財政を想定した財政政策の枠組みについて提案している。

### 補論 B 「関西州」の圏域構造について

道州制の検討に資するため、大阪、兵庫、京都、奈良、和歌山、滋賀、三重、福井、徳島の2府7県の地域構造を検討した。この作業の目的は当該圏域に属する市区町村別のデータを使って地域の特性を空間的に把握しようとするところにある。こうした分析は都市・地域分析ではよく行われているが、これまで道州制の検討においてほとんど実施されていない。道州制は地縁を軸にするコミュニティではないから空間的ないし面的把握は必要でないとの指摘はあるが、同質の文化や慣習等を持つ地域の結束という面もあるのではないだろうか。

また、道州制の検討にもかかわらず、データの制約から府県にわかれて様々な問題を論じることが多いために見えなくなってしまう問題も多い。これに対して市区町村ベースのデータで分析をすることによって、府県の枠を取り払って「関西州」を空間的に捉えることで県域を超えた問題として把握することが可能になると考える。その意味ではこうした分析は必要である。

### 補論 C 都道府県による地方分権改革提案の比較

地方分権改革を推進するための検討が各方面で行われている。経済団体やシンクタンクなど民間からの提案・提言に加えて、最近では、地方自治体(都道府県)がみずから、学識経験者等あるいは若手職員をメンバーとする懇談会や研究会を設置し、首長(知事)の意向を反映した意欲的な検討が行われるようになってきた。

本稿は、これら自治体設置の検討組織によって作成され、2003年中に公表された報告書をもとに、地方分権すなわち国と地方の役割分担改革の考え方や具体的提案について比較分析を行ったものである。

分析の視点は、次の5つとした。

- (1) 役割分担改革の基本的考え方、事務・権限配分の基準
- (2) 国と地方、地方間で再配分すべき事務・権限の具体例
- (3) 国・自治体と民間との分担・協力関係のあり方
- (4) 役割分担改革のための広域的な地方自治制度のあり方
- (5) 国と地方の役割分担、都道府県制度改革のメリット

### 補論 D 道州制に関する諸提案の検証 - 関経連の提案を中心に -

関西経済連合会が設立以後一貫して取り組んできた地方分権改革について、その歴史を概観する。その際、戦後の経済社会情勢を4つの時代に区分して、それぞれの時期における調査研究・提言の特徴を考察してみる。そのうえで、現在、全国各地の経済連合会で地方分権改革についてどのような取り組みが行われているかを紹介する。