

道州制における地方税財政制度の あり方に関する研究会報告書

平成20年3月

財団法人 自治総合センター

当該地域の住民の意思に基づき、多様性を許容するものであることが考えられる。

6. 財政シミュレーション

以上のような各国の状況を踏まえ、わが国において広域自治体制度の改革を行う場合に、財政調整制度はどのようになるかについて財政シミュレーションを行う。もっとも、本報告書では、広域自治体の具体的な姿がどのようなものであっても、国が地方に事務配分をする限り、一定の枠組みで財源保障をすることは前提となっているので、その意味では自主財源の割合をどこまでにするかという問題はあっても、財政調整が不要になる状態は想定されていない。

本節のシミュレーションでは、州間財政調整と州内財政調整の組み合わせで、基礎自治体に対して事務配分にふさわしい財政調整を行うことができるかどうかについて分析している。それを通じて、広域自治体がどのように制度設計されても、事務配分に対応して国による財政調整が不要にならないことを明らかにしたい。

<前提条件について>

試算の基になるデータは総務省の平成18年度都道府県決算状況調とし、必要に応じ地方財政計画や国の平成17年度一般会計（特別会計）歳入歳出決算等を活用する。

道州への事務配分については、第28次地方制度調査会の「道州制の下で道州が担う事務のイメージ」を基本とし、社会資本整備の道路・河川等の直轄事業については地方に移譲し、補助事業については一般財源化することとした。また、義務教育費国庫負担金についても一般財源化されることとした。

なお、社会資本整備の事業費のうち国直轄事業については都道府県ごとの事業費が公表されている資料がないため、直轄事業負担金から類推して算出している。社会資本整備の財源として、通常は国債や地方債が充当されているため、全額を一般財源で充当することにならないが、事業等の移譲に伴い、過去の事業の国債償還についても道州に移譲され、その額が同額となるものと仮定し、その償還財源と打ち消し合うものとして全額を一般財源とした。

事務事業の地方への移譲及び補助金の一般財源化に伴い、道州の一般財源総額が増加することからその財源を移譲する必要があるが、今回のシミュレーションでは全額地方税で移譲することとし、地方交付税については総額が増減しないものとして積算した。

移譲する税目については、移譲後の税収に占める割合が高く、道州の財政運営に大きな影響を与えることから、税収の安定性があり、また、道州間で偏在性が少ない税目が望まれる。このため税収のボリュームはあるものの、景気による増減収が大きく、地域間の偏在性が大きい法人関係税ではなく、景気による変動が少なく地域における偏在性も少ない地方消費税で積算した。また道路の直轄事業の地方移譲や補助事業の一般財源化に伴い、道路特定財源としての揮発油税についても同額が地方に移譲されるものとして積算した。

なお、事務移譲額と同額が財源移譲されることとしたため、揮発油税と地方消費税の税率については整数となっていない。

道州の区割りについては第28次地方制度調査会の9道州案を採用し、南関東に東京が含まれる場合と、東京が含まれない場合をシミュレーションした。

<シミュレーション>

表3 道州制に伴う事務の地方移譲額

(単位:百万円)

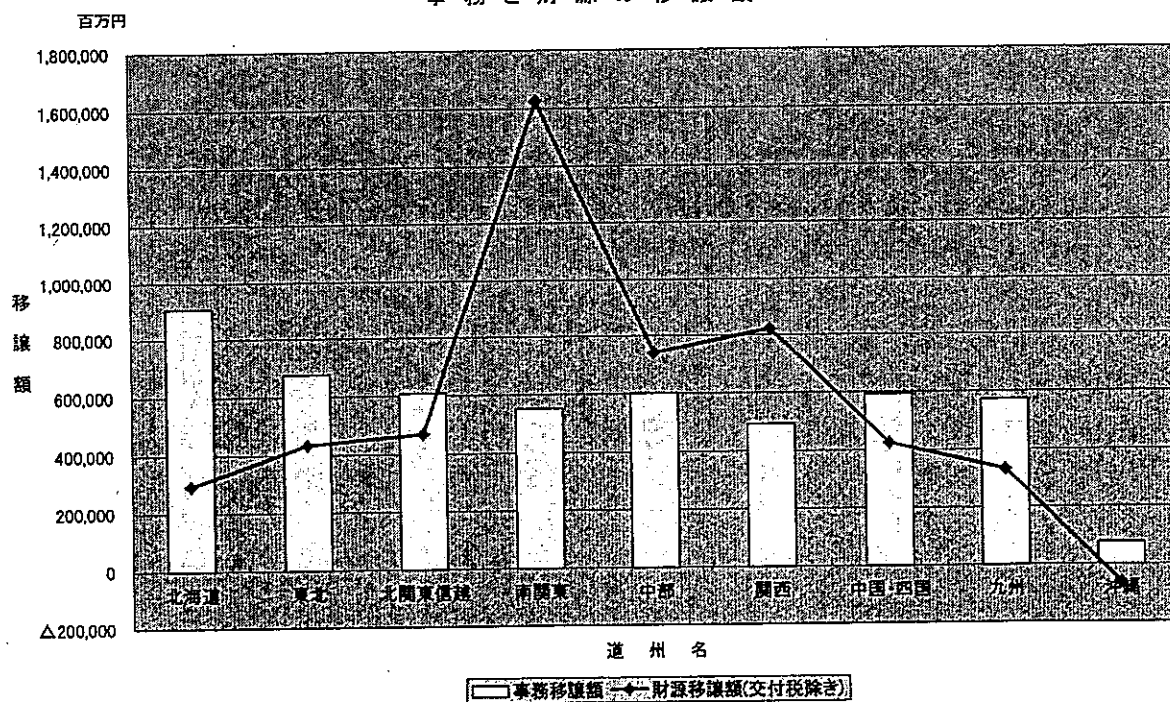
道 州	歳出増減				計
	社会資本整備			産業経済 その他	
	補助事業の 廃止	直轄事業の 地方移譲	直轄事業負担金の 廃止		
北海道	単独事業化されても歳出額は変更ない 特定財源の減(国庫補助↓一財)	604,213	△157,862	461,654	908,005
東北		427,504	△146,959	395,154	675,699
北関東信越		456,753	△140,547	292,356	608,562
南関東		471,143	△143,325	224,604	552,422
東京除き		(286,584)	(△92,367)	(165,960)	(360,177)
東京		(184,559)	(△50,958)	(58,644)	(192,245)
中部		518,352	△161,786	245,035	601,601
関西		414,968	△134,923	211,731	491,776
中国・四国		478,544	△144,538	258,295	592,301
九州		377,438	△120,382	315,711	572,767
沖縄		55,694	△3,606	24,166	76,254
合計		3,804,609	△1,153,928	2,428,706	5,079,387

表4 道州制に伴う財源移譲額

(単位:百万円)

道州	地方税			国庫補助金			地方 交付税	手数料 その他	財源 移譲額
	地方 消費税	揮発油 税等	計	義務 教育費	普通建設 事業費	計			
北海道	309,534	179,631	489,165	△79,163	△195,441	△274,604	615,439	78,005	908,005
東北	493,683	256,824	750,507	△148,378	△230,235	△378,613	242,573	61,232	675,699
北関東信越	611,476	257,507	868,983	△164,471	△284,634	△449,105	139,533	49,151	608,562
南関東	2,018,910	180,877	2,199,787	△374,519	△225,811	△600,330	△1,074,014	26,979	552,422
東京除き	(1,058,863)	(152,766)	(1,211,629)	(△259,217)	(△137,769)	(△396,986)	(△478,342)	(23,876)	(360,177)
東京	(960,047)	(28,111)	(988,158)	(△115,302)	(△88,042)	(△203,344)	(△595,672)	(3,103)	(192,245)
中部	916,920	255,950	1,172,870	△220,282	△243,637	△463,919	△139,363	32,013	601,601
関西	1,132,517	222,835	1,355,352	△277,896	△280,670	△558,566	△329,535	24,525	491,776
中国・四国	600,288	302,781	903,069	△177,951	△335,301	△513,252	166,736	35,748	592,301
九州	667,828	251,636	919,464	△196,482	△432,616	△629,098	240,106	42,295	572,767
沖縄	54,242	7,594	61,836	△22,065	△105,115	△127,180	138,525	3,073	76,254
合計	6,805,398	1,915,635	8,721,033	△1,661,207	△2,333,460	△3,994,667	0	353,021	5,079,387

事務と財源の移譲額



(単位:百万円)

表5 道州制に伴う財源の地方移譲額

	都道府県 H18歳入 決算額		都道府県税				国庫支出金				地方交付税				その他の歳入		道州 歳入額計
	H18決算 (所得課与税 含む)	H18決算 税源移譲額	H18決算 地方消費税	H18決算 揮発油税等	道州制	H18決算	補助金の廃止等		道州制	H18決算	増減額	道州制	H18決算	手数料 その他	道州制		
							義務教育費	普通建設 事業									
北海道	2,556,032	674,626	309,534	179,631	1,163,791	372,924	△79,163	△195,441	98,320	711,305	615,439	1,326,744	797,177	78,005	875,192	3,464,037	
東北	4,308,452	1,143,792	493,683	256,824	1,894,299	540,655	△148,378	△230,235	162,042	1,273,064	242,573	1,515,637	1,348,941	61,232	1,410,173	4,982,151	
北関東信越	4,687,802	1,610,589	611,476	257,507	2,479,572	602,100	△164,471	△284,634	152,995	958,433	139,533	1,097,966	1,516,680	49,151	1,565,831	5,296,364	
南関東	12,048,780	8,149,143	2,018,910	180,877	10,348,930	886,098	△374,519	△225,811	285,768	562,034	△1,074,014	△511,980	2,451,505	26,979	2,478,484	12,601,202	
東京除き	(5,615,393)	(2,993,154)	(1,058,863)	(152,766)	(4,204,783)	(533,651)	(△259,217)	(△137,769)	(136,665)	(562,034)	(△478,342)	(83,892)	(1,526,554)	(23,876)	(1,550,430)	(5,975,570)	
東京	(6,433,387)	(5,155,989)	(960,047)	(28,111)	(6,144,147)	(352,447)	(△115,302)	(△88,042)	(149,103)		(△595,672)	(△595,672)	(924,951)	(3,103)	(928,054)	(6,625,632)	
中部	5,812,013	2,818,973	916,920	255,950	3,991,843	620,476	△220,282	△243,637	156,557	730,544	△139,363	591,181	1,642,020	32,013	1,674,033	6,413,614	
関西	7,766,270	3,005,579	1,132,517	222,835	4,360,931	772,457	△277,896	△280,670	213,891	1,264,466	△329,535	934,931	2,723,768	24,525	2,748,293	8,268,046	
中国・四国	5,341,223	1,486,887	600,288	302,781	2,389,956	711,841	△177,951	△335,301	198,589	1,411,801	166,736	1,578,537	1,730,694	35,748	1,766,442	5,993,524	
九州	5,329,450	1,510,137	667,828	251,636	2,429,601	862,082	△196,482	△432,616	232,984	1,513,485	240,106	1,753,591	1,443,746	42,295	1,486,041	5,902,217	
沖縄	590,179	124,875	54,242	7,594	186,711	151,429	△22,065	△105,115	24,249	197,196	138,525	335,721	116,679	3,073	119,752	666,433	
合計	48,438,201	20,524,601	6,805,398	1,915,635	29,245,634	5,520,062	△1,661,207	△2,333,460	1,525,395	8,622,328	0	8,622,328	13,771,210	353,021	14,124,231	53,517,588	

<シミュレーションの結果について>

シミュレーションの結果、南関東、中部、関西など大都市部については地方消費税の税率の引き上げにより、地方交付税の交付額は減少する。特に南関東については、東京が含まれる場合、平成18年度の地方交付税額より、税源移譲に伴う歳入が上回ることになる。

一方、北海道を始めとするその他の地域については、事業の移譲に伴う歳出額の増に対し、地方消費税等の財源移譲額が下回ることになり、地方交付税への依存が高まる傾向にある。

このため、道州への事務及び財源の移譲に伴う財政力の格差は、税源の偏在性の少ない地方消費税を移譲したとしても、なお広がる傾向にあり、これを解消するためには財源調整を行うロットを増やすなど、財政調整機能を強化していく必要がある。

以上のように、道州制を推進し、国から地方への事務移譲を進めることは地方分権の推進として望ましいことであるとしても、事務配分に応じた財源確保という観点で考えると、国による財政調整制度は道州制を導入しても不要にならない。

7. まとめ

本報告書では、わが国の地方分権の流れと整合的に、広域自治体への国からの事務移譲を進め、広域自治体の強化とそれに伴う行政区画の変更である「道州制」の推進を行う際に、ヨーロッパ諸国の動向にも注視しながら具体的にどのような姿となるかを検討した。その結果は、事務事業の企画・決定権限の大半を国から吸い上げ、国を上回るような事務配分とその決定権限や執行権限をもつような「巨大道州」は考えにくいというものであった。国からの事務移譲を受けるにしても、国を凌駕するような内容のものまで構想している国はヨーロッパ諸国においてもなく、むしろ従来の事務についての規制緩和等を通じて地域の実態に応じてサービス形態を考えられるような自由度を高めることが重視されるべきである。また、連邦制でない限りは、財源保障については事務配分に応じて否定されるべきものではない。道州が新たに担う事務については、現在の地方支分部局が担っている事務の一部や、第28次地方制度調査会が例示的にあげているものを基本に、漸進的に拡大していくことが適当であると思われる。

これまでの基礎自治体を中心とする地方分権改革の方向を踏襲する限り、広域自治体は基礎自治体の補完を担うことが求められる。地方分権では、現在の事務配分のもとで規律密度の緩和を進めるなど、国からの独立性を一層進めることが急務であって、その意味で地方公共団体の企画立案能力の向上と執行権を強めることが先決である。その点が十分貫徹されれば、国からの決定権や執行権がまずことになるので、行政分野がそれほど広がらなかったとしても、深くなることで国との棲み分けが進み、地方分権の成果を十分、実感できることとなるだろう。

一方、連邦制の選択肢を採らない限り、事務配分に対応した財政需要を満たすような財源は国の責務として用意する必要があり、その意味で財源保障はどのような形態であったとしても必要である。ましてや、地方交付税による財源保障をなくすることを、道州制などの地方行政制度の改革の動機とすることは、地方制度の考え方の根本に抵触する問題であり容認できない。本報告の財政シミュレーションでは、国からの事務移譲があった場合に、税制面で偏在性に最大限配慮したとしても地方交付税等による財政調整はなくせないことが明らかになった。道州制の推進は財政力を均てん化し、地方消費税

等の税制改正はなおその傾向を強めるが、事務移譲は財政力格差を広げることから、結果的に財政調整は不要とならない。

道州制の議論は、第 28 次地地方制度調査会が構想したように、これまでの地方分権改革の方向との整合性を重視しなければならない。一連の地方分権改革のゴールとして、道州制は制度設計されるべきである。国を凌駕するような存在である「巨大道州」もありえない。また連邦制あるいは実質的にそれに近い道州制も選択できない。さらに国による財源保障もなくせない。これまでの分権改革文脈に忠実であれば、本報告が示したように、その選択肢の幅は意外に小さい。道州制の構想は分権改革の帰結点をさぐるという意味で慎重に進められるべきであろう。

