

No. 28

道州制実現下における沖縄単独州の

財政構造に関する実証分析

—沖縄単独州の財政課題とその対応策—

和仁屋浩次

総合研究開発機構リサーチフェロー

NIRA モノグラフシリーズは、日本、アジア、そして世界が抱える問題について、多角的・多面的に調査・分析することを通じて世界の中の日本、あるいはアジアの中の日本の役割を考えます。

本論文は、NIRA での研修期間中の研修成果でまとめたものです。論文の内容や意見は、執筆者個人に属し、NIRA の公式見解を示すものではありません。

道州制実現下における沖縄単独州の財政構造に関する実証分析

—沖縄単独州の財政課題とその対応策—

Empirical Analysis on the Fiscal Structure of Okinawa State under the Regional System

和仁屋浩次*

キーワード：道州制、沖縄単独州、地方財政、財政調整、税源移譲、市町村合併

【要旨】

本稿では、沖縄県が単独州を選択した場合の歳入歳出構造のシミュレーションを行い、道州制実現下における沖縄州と州内基礎自治体の財政構造を明らかにした。

歳出シミュレーションでは、道州制実現下での国、道州、基礎自治体の役割分担に再編成するとともに沖縄県の地域特性を踏まえた上で歳出構造に関する分析を行った。道州制移行後は沖縄州の歳出総額は現在と比較して減少する一方で、州内基礎自治体の歳出総額は大幅に増加する可能性がある。さらに州内基礎自治体の歳出総額は沖縄州の歳出総額を上回り、沖縄州と州内基礎自治体の歳出規模は逆転する可能性がある。

歳入シミュレーションでは、道州制実現下での税体系に再編成するとともに、国庫支出金や地方交付税の廃止といった条件を設けるなど、道州制下の税財政に関する議論に対応した制度のもと歳入構造の分析を行った。国からの税源移譲は新たに移譲される事務・権限を賄う程度にしかならず、国庫支出金や地方交付税の廃止に伴う歳入減の影響を補完できない可能性がある。したがって、道州制移行後も財政調整に頼らざるを得ない脆弱な財政構造であり、道州制実現下では現在より厳しい財政運営を強いられることが予想される。

道州制移行後の財政収支を改善させる方策として、『沖縄県市町村合併構想』にもとづき、「市町村合併が実現した場合の歳出削減効果」を推計した。分析結果によれば、市町村合併は財政収支の改善に寄与するものの、財政調整に依存する財政構造を転換する程にはインパクトを持ち得ないことが明らかになった。

道州制実現下においても沖縄県は財政力格差を是正するための措置が必要になる。今後、道州制移行によって税財政制度が再設計される際、沖縄県にとって有益な財政調整制度の構築を促すためには領海・排他的経済水域面積の寄与といった沖縄県が日本に果たしている貢献部分を論理的に提示し、沖縄県の地域特性が財政調整の算定基準に制度として組み入れられるように戦略的に取り組む必要がある。また、長期的な観点からは、地域活性化等により自主財源の涵養を図るとともに、自治会や NPO といった行政に代わる“新たな担い手”の育成を行うなど、歳入歳出の両面から構造転換を図り財政基盤の強化に取り組むことが重要である。

* 総合研究開発機構（NIRA）リサーチフェロー

目次

はじめに	1
第1節 既存研究の成果	2
第2節 歳出構造の分析	3
2.1 分析視点	
2.2 分析方法	
2.3 分析結果	
(1) 国から沖縄州および州内基礎自治体への事務・権限移譲	
(2) 沖縄州から州内基礎自治体への事務・権限移譲	
(3) 道州制実現下における沖縄州および州内基礎自治体の歳出総額	
第3節 歳入構造の分析	13
3.1 分析視点	
3.2 分析方法	
3.3 分析結果	
(1) 国から沖縄州および州内基礎自治体への税源移譲	
(2) 道州制実現下における沖縄州および州内基礎自治体の財政構造	
第4節 市町村合併による歳出削減効果の検証	21
4.1 分析視点	
4.2 市町村合併による歳出削減効果の理論	
4.3 モデルの定式化	
4.4 データ	
4.5 分析結果の吟味	
おわりに	26

はじめに

道州制をめぐる議論が活発化している。人口減少や少子高齢化社会の到来、さらには経済活動のグローバル化の進展など、経済社会情勢が変化していく中で集権型の行財政システムが十分に機能しなくなったことが議論の背景にある。そのため、新しい時代に対応した行財政システムとして道州制が注目され、その制度設計のあり方が模索されている。とりわけ財政制度については、持続可能な地域社会を構築する上でもっとも重要な制度の一つである。道州制実現下においては、それぞれの地域は自己責任・自己判断のもとで政策決定を行わなければならないが、こうした自己責任による政策決定システムが有効に機能するためには、地域の役割に見合った財源を確保するとともに、可能な限り受益と負担を一致させるような行財政システムが構築されなければならない。すなわち、地域主権型の行財政システムを構築できるかは、政策の裏付けとなる財政制度に大きく依存しているのであり、その意味でも、道州制下での財政制度のあり方を考えることが重要になる。

道州制下での財政制度については、これまでもその重要性が指摘されており、様々な研究の蓄積がある。とりわけ、財政シミュレーションに焦点をあてた研究については、「道州制導入による歳出削減効果」や「三位一体改革が歳入に与えた影響の推計」など、多くの分析が行われており、道州制下の財政制度に関する課題について興味深い示唆を与えている。しかし一方で、こうした先行研究はいずれも日本全体を対象としたマクロ的な視点で分析が行われており、個々の道州や基礎自治体に焦点をあてたミクロ的な分析を行った研究は少ない。わが国の地域経済は多様であり、また今後は“地域特性を活かした地域政策”が求められていることを考慮すると、マクロ的な視点だけでなく、それぞれの地域ごとに分析を行いつつ、当該地域特有の課題を提示していくことが重要になる。

そこで本稿では、こうした問題意識にもとづき、全国でもとりわけ多様な地域特性を抱える沖縄県が道州制に移行した場合の財政シミュレーションを試みる。具体的には、沖縄県が単独州を選択した場合の財政構造について、沖縄単独州（以下、沖縄州という）と沖縄県下 41 市町村（以下、州内基礎自治体という）の歳入歳出構造のシミュレーションを行い、道州制実現下における沖縄州と州内基礎自治体の財政構造を明らかにする。以下では、次節において既存研究の整理を行い、その後、第 2 節、第 3 節において沖縄県が道州制に移行した場合の沖縄州と州内基礎自治体の歳入歳出構造を提示する。これら財政構造を明らかにした上で、第 4 節では財政収支を改善させる方策として、「市町村合併による歳出削減効果」について検証する。こうした分析を通じて、最終節では、道州制実現下における財政自立の可能性について検討を行う。

第1節 既存研究の成果

道州制に関する研究は、主に経済学・財政学からのアプローチと政治学・行政学からのアプローチに区分される。本研究では前者の立場を重視するため、以下では財政学的な観点から行われた先行研究の成果を示す。

関西社研・東北開発(2005)は、道州制実現下における国、道州、基礎自治体が担うべき役割を再編成した上でそれぞれの歳出規模を明らかにしている。加えて、歳出規模に見合うように国から地方に税源移譲を行い地方政府の財政収支に関する検証を行っている¹。同論文では、道州制に移行された場合は全ての道州区域において財政自立度が増加するが、税収入等の自主財源だけでは全ての分野に関する公共サービスを提供することは困難であると指摘している。

中村・川瀬(2006)は、関西社研・東北開発(2005)を発展させ、基礎自治体への事務・権限移譲に際して、行財政能力の違いを考慮した上で分析を行っている²。人口規模が一定以下の基礎自治体は事務・権限を縮小し、その分は代わって道州が担うものとして役割を整理した結果、行財政能力に応じた役割分担を行った場合、経常収支比率が改善する基礎自治体は増加するとしている。

田中・上村(2002)は、全国を12の州と257の府と呼ばれる基礎自治体に再編を行い、地方政府の財政構造を検証している³。行政区域の再編に伴い州と府で事務配分に重複がないように再編すると同時に税源移譲を伴った税制改革を行うと、規模の経済性の享受や経営努力の実行などによる歳出削減により、自治体の財政収支は大きく改善すると指摘している。その結果、前提としている経済成長率を確保できるならば、北海道州を除く全ての州において、国からの垂直調整に頼らず地方政府間の水平的財政調整で十分に地方政府が自立できると結論付けている⁴。

橋本・吉田(2004)は、三位一体改革と道州制が組み合わされて実施された場合の地方財政に及ぼす影響に関してシミュレーションを行っている⁵。現行制度を前提とした道州制と三位一体改革を伴う道州制を比較し、三位一体改革を伴う場合は東京州を除いた各州において総歳入が減少するとし、本論文で仮定した三位一体改革の内容では各州の財政的自立は達成できないと指摘している。

九州地域戦略会議(2008)は、国、道州、基礎自治体の役割分担を再編成するとともに、その役割に見合った税財源を国から地方に移譲を行っている⁶。その際、地方共同財源やナショナル・ミニマム交付金を設けるなど、より道州制の税財政の議論に対応

1 (財) 関西社会経済研究所・(財) 東北開発研究センター『広域地方政府化とコミュニティの再生に関する研究—各地域の特性を生かした自治システムの再編—』,2005年

2 中村匡克・川瀬晃弘「地方自治体の行財政能力と国からの権限移譲」『第10回公共選択学会報告論文』,2006年

3 田中宏樹・上村敏之「都道府県制度改革の経済効果—「州府制」の導入による財政収支の計測—」『月刊自治フォーラム No513』,2002年

4 内閣府の経済見通しにある経済成長率を確保できることが前提としてある。

5 橋本恭之・吉田素教『地方財政改革と道州制の可能性について』,2004年

6 九州戦略会議『道州制の「九州モデル」』,2008年

した分析を行っている。この研究では道州制に移行されれば国税と地方税の比率が20:80になるとともに道州と基礎自治体の最終支出は増加するとしている。

上述した先行研究は、道州制実現下における財政制度のあり方を考察する上で多くの示唆を与えるものであるが、これらの先行研究の多くが道州制実現下における国と地方の財政規模の変動をマクロベースで検証を行ったものであり、特定の地域に焦点をあてた研究ではない。関西社研・東北開発(2005)では、関西区域と東北区域に限り基礎自治体ごとの検証を行っているものの、マクロ的な視点での分析にとどまっており、地域の特殊性が考慮されていない。また、中村・川瀬(2006)でも、基礎自治体の能力を踏まえた検証を行っているが、行財政能力の評価は地域事情を考慮せず分析しているため課題が残る。住民選好や地域経済事情などの地域特性によって行政課題は異なることから、地域特性は財政構造に大きな影響を及ぼす可能性がある。こうしたことから、本稿では、地域特性が財政構造に与える影響の分析を行い、道州制移行後の財政構造を提示するとともに、地域特有の課題を明らかにしたい。本稿が沖縄県を考察対象とする意義はここにある。

第2節 歳出構造の分析

2.1 分析視点

本節の目的は、沖縄州と州内基礎自治体の歳出規模を定量的に把握することである。当然ながら歳出規模は、“何を役割とするのか”で決定されることから、国、道州、基礎自治体がそれぞれ担うべき役割を明確にする必要がある。したがって、歳出構造の分析にあたっては、現在の役割分担を抜本的に見直し、道州制実現下での役割分担に再編成しなければならない。

国と地方の役割分担に対する視点は様々であり、一義的な見解があるわけではない。たとえば、経済学的な観点から見れば、便益の及ぶ範囲が地域的に限定された公共サービスは、国が供給するよりも地方が担った方が効率性の観点から望ましい⁷。公共サービスがスピルオーバーすると税負担をせず便益だけを享受する住民が存在することになり厚生ロスが生じる。国全体として資源配分の効率化を図るためには、国が公共サービスを画一的に供給するのではなく、住民の選好や地域特性の情報を持ち合わせている地方が担うべきとしている⁸。

一方、「補完性の原理」を重視する考え方もある。道州制ビジョン懇談会の「道州制ビジョン懇談会中間報告」においては、国の役割を国家存立に関わるものとして16

⁷ W.E.Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Javanovich, New York, 1972

⁸ 土居(2007)は、「社会福祉、保健行政、図書館など便益が地域に限定された公共サービスは市町村が担い、交通網の整備、治山治水、広域大規模プロジェクトなど広い地域に便益が及ぶ公共財は道州が担うべき」としている。そして、司法、外交、国防など全国規模で便益が及ぶ公共財は、国がその財源を得て供給すべきであると指摘している。

項目に限定し、それ以外の内政に関することは道州と基礎自治体が担うとしている⁹。また、日本経済団体連合会の「道州制の導入に向けた第2次提言」では、内政分野は道州と基礎自治体が広く担い、国は現在12府省ある中央省庁を半数程度に再編し、国家全体の基本戦略や統一的な政策の方針など最低限度の役割を担うのみとしている。これらはいずれも、「補完性の原理」を重視した考えである。関谷(2007)が「補完性の原理」と「効率性と経済性」は基本的な考えが異なっていると指摘しているように、何を重視するかで役割分担のあり方は異なる¹⁰。

本稿においては、沖縄県の地域特性を考慮した役割分担に主眼を置き分析する。国と沖縄県の役割分担については、一般的な国と地方の関係ではなく、歴史的事情等を起因として、複雑化・多様化している¹¹。松浦(2006)が、沖縄県では国の財政支出が複雑化しているため、沖縄振興を分析する際にはその特殊性を踏まえた検証が必要であると指摘しているように、沖縄県を分析対象とする際にはこれらの要因を考慮しなければならない¹²。このような状況を踏まえ、以下では沖縄県の地域特性を可能な限り反映させたシミュレーションを行う。

2. 2 分析方法

本稿では関西社研・東北開発(2005)、中村・川瀬(2006)で用いられた手法を発展的に応用する。具体的には、沖縄県の地域特性を反映させるため、国の沖縄関連経費である内閣府一括予算計上分について考慮する。また、国の総合出先機関である沖縄総合事務局で担われている事務・権限についても考慮する。加えて、事務・権限の役割分担の際は先行研究で行われている経費別分類や目的別分類ではなく、事業・権限の特殊性を反映させることが可能な単位である「項」および「事項」で行う¹³。

国、道州、基礎自治体の具体的な役割分担は図表 2-1 のとおりである。役割分担にあたっては補完性の原理のもと、内政に関することは基礎自治体に優先的に配分を行い、道州は広域的な観点から必要とされているもの、国は原則、国家存続に必要な役割に限定するものとして配分を行った。なお、沖縄州から州内基礎自治体への事務・

⁹ 道州制ビジョン懇談会の中間報告では国が担う役割として、「皇室」、「外交・国際協調」、「国家安全保障」、「治安」、「通貨の発行管理および金利」、「通商政策」、「資源エネルギー政策」など16項目を限定列挙している。

¹⁰ 関谷昇「補完性原理と地方自治についての一考察」『千葉大学 公共研究 第4巻第1号』,2007年,pp.93-94

¹¹ 国では沖縄振興特別措置法を制定し高率補助制度や沖縄固有の補助金の措置を講ずるなど、全国とは異なった特別な支援を行っている。また、内閣府に沖縄担当部局を設置し、沖縄関連経費の予算一括計上や総合出先機関として沖縄総合事務局を置くなど、国と沖縄県の関係は極めて特殊な状況にある。

¹² 松浦茂「沖縄の自治体財政と国の財政支出」『レファレンス第665号』,2006年,p.129

¹³ 関西社研・東北開発(2005)、中村・川瀬(2006)では、国から道州や基礎自治体への事務・権限移譲は経費別分類、道州から基礎自治体への事務・権限移譲は目的別分類で判断している。経費別分類や目的別分類では事業の詳細が把握できない。たとえば、目的別分類では一見、地方の役割として考えられる場合でも詳細を見れば国の役割として整理すべきものが存在する。

権限移譲については、補完性の原理を重視しつつも、沖縄県全土に便益が及ぶ公共サービスについては効率性・経済性の観点から、州内基礎自治体ではなく沖縄州が担うものとして配分を行った。

図表 2-1 国・道州・基礎自治体の役割分担

行政分野	国	道州	基礎自治体
外交・防衛・安全	外交、防衛・安全保障 国家公安 通商政策 危機管理 大規模災害	警察、広域防災、危機管理	消防・防災
国土・土地利用		河川・森林の広域的管理 水資源の管理 海岸(広域) 自然公園 農地等の広域的土地利用調整 農地転用(広域)	海岸(基礎自治体内で完結) 都市計画 まちづくり 農地転用(基礎自治体内で完結)
交通・社会資本	航空保安 海上保安	高速自動車道 道路整備・管理 港湾・漁港管理(広域) 鉄道管理 空港管理 情報通信インフラ	道路整備・管理(道州管理以外) 港湾・漁港管理(道州管理以外) 上下水道 公営住宅 都市公園 文化施設等の都市基盤
経済・労働	通貨管理 金融政策 マクロ経済政策 度量衡 公正取引の確保 食料・資源・エネルギー政策	中小企業支援 新産業・新事業の創出促進 地域産業政策 雇用政策 専門的な人材育成 農林水産業の振興 農業等の研究開発	商店街振興 中心市街地活性化 地域産業振興
環境・福祉・保健	地球環境対策(国際的) 社会保障 公的年金 医師免許 薬品規制 生活保護(財源)	地球環境対策の実施 産業廃棄物 医療計画 介護・福祉に関する広域計画 福祉施設	生活環境の保全 地域保健、医療計画 高齢者福祉サービス 障害者等福祉サービス 児童福祉・母子保健 保育所運営 生活保護(実施)
教育・科学・文化	高度で専門な科学・技術・学術 義務教育(財源)	公立高校の設置運営 特別養護学校設置運営 小・中・高校の学習内容の設定 大学、公設試験研究機関の設置 文化振興	公立小・中学校の設置運営 義務教育(実施) 社会教育(障害学習の振興) 地域文化の振興
その他	皇室、国会 司法(裁判所、矯正等) 税関、出入国管理、検疫 国籍、国政選挙 外国人登録、国の統計	市町村間の財政調整 統計(国以外のもの)	住民基本台帳、旅券交付

このように本稿では可能な限り精緻な分析を目指すため、国のデータは、予算科目ごとにその性質が詳細に示されている『平成 20 年度一般会計予算参照書添付』を使用する。沖縄州と州内基礎自治体のデータについては、それぞれ『平成 20 年度当初予算説明書』、『平成 20 年度当初予算・歳出目的別』を用いる。また沖縄州および州内基礎自治体への配分基準の算定にあたっては、『平成 18 年度都道府県決算状況調』、『平成 18 年度市町村別決算状況調』のデータを抽出・利用する¹⁴。国から地方への財政移転

¹⁴ 配分基準は国の目的別分類と自治体の目的別歳出を対応させた上で、その分類ごとに沖縄県分を算出する。国と自治体の目的別対応は次のとおり。国家機関費は総務費、警察費、消防費、国土保全及び開発費は土木費、災害復旧費、産業経済費は労働費、農林水産業費、商工費、教育文化費は教育費、社会保険関係費は民生費、衛生費。なお、内閣府一括計上予算に関する事務・権限は直接配分を行う。なお、配分基準として適切な目的別歳出がなければ人口比率を用いる。

分については、『平成 20 年度補助金総覧』を利用した¹⁵。

以上のデータを用いて、道州制実現下における沖縄州と州内基礎自治体の歳出構造を明らかにする。具体的な推計手順は、以下のとおりである。

- 手順 1 国の平成 20 年度一般会計において、目的別歳出の項目ごとに国の直接実施分と地方への財政移転分を明らかにする。地方への財政移転分は『平成 20 年度補助金総覧』を活用し、可能な限り抽出する。
- 手順 2 「手順 1」において特定された国の直接実施分を道州制実現下での役割分担にもとづき、今後も引き続き国が担うべきものであるか、地方（道州・基礎自治体）に移譲すべきかの判断を行い、地方に移譲すべき事務・権限を抽出する。判断にあたっては、「項」「科目」の単位で行う。
- 手順 3 「手順 2」において明らかになった、国から地方（道州・基礎自治体）に移譲された事務・権限額を、目的別分類ごとに適切な配分基準を用いて沖縄州と州内基礎自治体に配分する。
- 手順 4 沖縄県の平成 20 年度普通会計において、目的別歳出の項目ごとに道州制下では沖縄州が担うべき事務・権限か、それとも州内基礎自治体に移譲すべき事務・権限かの判断を行い、州内基礎自治体に移譲すべき事務・権限を抽出する。判断にあたっては「事項」の単位で行う。
- 手順 5 「手順 3」で示された「国から沖縄州と州内基礎自治体に移譲された事務・権限額」と「手順 4」で示された「沖縄州から州内基礎自治体に移譲された事務・権限額」を、それぞれ加減し、道州制実現下における沖縄州と州内基礎自治体の歳出総額を明らかにする。

2. 3 分析結果

以下では、まず、(1)国から沖縄州および州内基礎自治体への事務・権限移譲、(2)沖縄州から州内基礎自治体への事務・権限移譲を分析した後に、(3)道州制実現下における沖縄州および州内基礎自治体の歳出総額を示す。

(1) 国から沖縄州および州内基礎自治体への事務・権限移譲

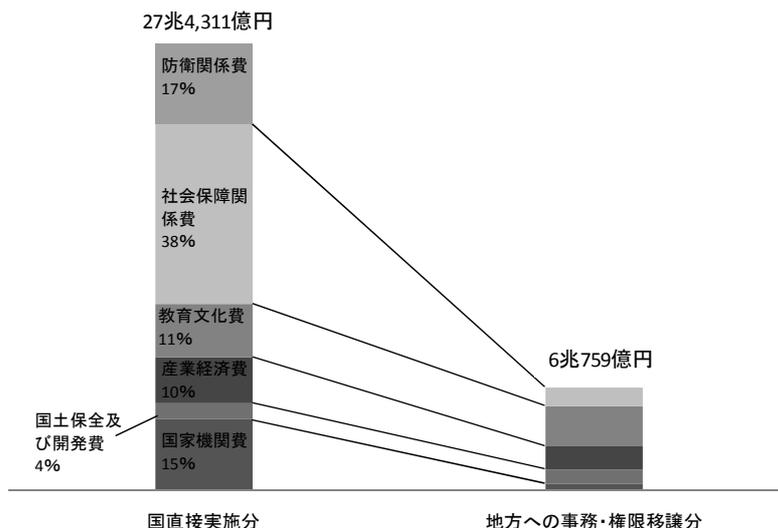
国の 2008 年度一般会計予算の 83 兆 613 億円から、国庫補助金や地方交付税などの地方への財政移転分を抽出し、この財政移転分と公債費の総額を一般会計予算から除

¹⁵ 地方交付税や国庫支出金などは国の予算にも自治体予算にも計上されている。つまり、国から地方への財政移転分は二重計上されているため、これらの財政移転分は除いた純計で検証を行わなければならない。

いた結果、27兆4,311億円となった¹⁶。これは、現行において国が直接実施している事務・権限であると考えられる¹⁷。国が直接実施しているこれらの事務・権限のうち、道州制実現下においては地方が担うべき事務・権限の特定を行った。

図表 2-2 は、国から地方に移譲される事務・権限を目的別分類で示したものである。

図表 2-2 国から地方への事務・権限移譲（目的別分類）



現行において国が直接実施している事務・権限に対する目的別分類の割合をみると、「社会保障関係費」がもっとも高く、以下、「防衛関係費」、「国家機関費」、「教育文化費」、「産業経済費」、「国土保全及び開発費」の順となる。これらのうち、道州制下では地方が担うべき事務・権限の抽出を行った結果、国から地方への事務・権限移譲は6兆759億円となった。「国土保全及び開発費」、「産業経済費」、「教育文化費」に関する事務・権限を中心に地方に移譲される一方で、「社会保障関係費」、「防衛関連費」に関する事務・権限については、道州制下においても引き続き国が担うことになるため、一部の事務・権限を除いてそのほとんどが国の役割として残る。その結果、道州制実現下における歳出総額は、国が41兆5,182億円、地方が130兆5,861億円となり、国と地方の歳出比率は27:73となる¹⁸。九州地域戦略会議(2008)では国と地方の歳出比率は25:75となっており、本稿においてもほぼ同様の結論となった¹⁹。

¹⁶ ここでいう地方への財政移転は一般会計および一般会計から特別会計に繰入して地方に交付されている分を含めている。したがって、地方財政計画や補助金総覧にある国庫補助金や地方交付税の総額とは一致しない。

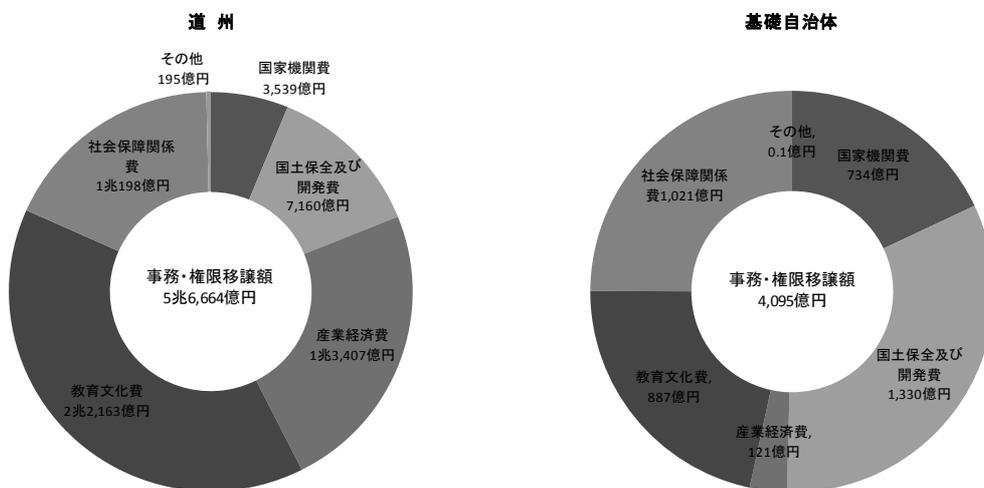
¹⁷ 本稿での国の直接実施分の考え方は地方への財政移転分を除いた全ての経費とする。したがって、国の直接実施分には独立行政法人や民間企業等への補助金等も含まれる。

¹⁸ 公債費については、2008年度当初予算額をそのまま一定として算出した。

¹⁹ 九州地域戦略会議においてこの歳出比率になるのは、年金・医療保険は国、生活保護は道州の役割として整理した場合である。年金は国、医療保険・生活保護は道州の役割として整理した場合の国と地方の歳出比率は16:84となっている。

図表 2-3 は国から地方への事務・権限移譲を道州、基礎自治体ごとに示したものである。国から地方に移譲される 6 兆 759 億円の事務・権限に対する移譲先の内訳を見ると、道州が 5 兆 6,664 億円、基礎自治体は 4,095 億円となった。道州は「教育文化費」、「産業経済費」、「社会費保障関係費」などに関する事務・権限を中心に国から移譲を受ける。一方、基礎自治体は「国土保全および開発費」、「社会保障関係費」などに関する事務・権限が移譲される。国からの事務・権限移譲を道州と基礎自治体で比較すると、基礎自治体より道州が多く移譲総額の 93.2%を占める。これは、現在国が果たしている役割は、道州制移行後は道州がこれらの役割を担うことになることを示している。

図表 2-3 国から地方への事務・権限移譲（道州／基礎自治体）



なお、ここで推計した国から地方への事務・権限移譲額は、国の一般会計予算の総額に対して極めて過小であり、全体に占める割合は 7.3%程度である²⁰。その理由として、第一に、国の歳出構造は、国庫支出金や地方交付税など財政移転の占める割合が高く、これらの財政移転と公債費を一般会計予算から除いて特定できる、国の直接実施分の割合が低いこと、第二に、国の直接実施分は、「社会保障関係費」や「防衛関係費」など道州制実現下においても国が担うべき事務・権限が中心であるため、地方に移譲できる事務・権限の割合が相対的に低いことなどが考えられる。

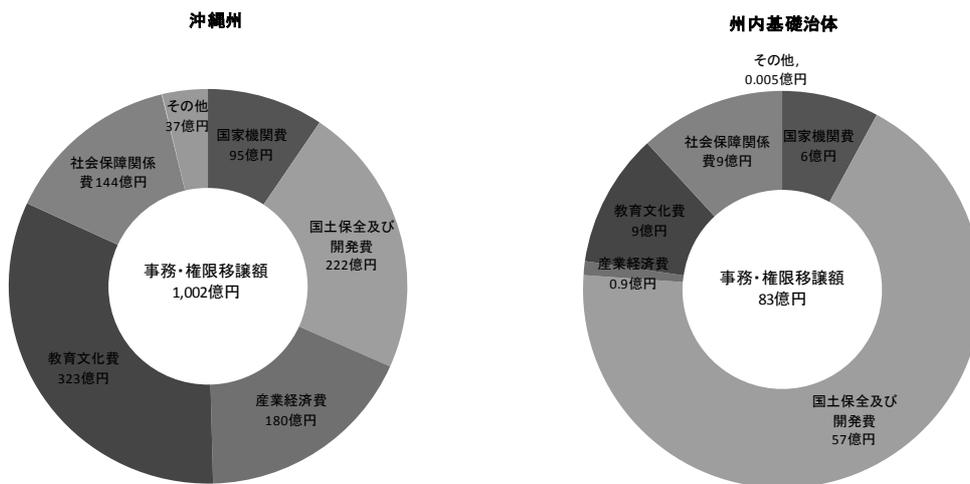
これらの要因のため、国から地方への事務・権限移譲額は国の一般会計予算額に対して低いといえるが、しかしながら一方で、現行制度では国から地方への財政移転を通じて、地方が執行している事務・権限までも国からのコントロールのもとに行っていることを示唆しており、現行の行財政制度は“企画立案は国”“執行は地方”という構

²⁰ ここでいう過小とはあくまで予算に対する割合という意味である。本稿での分析対象ではないが事務量で換算すると相当程度の割合を占めることが推測される。

図であることがわかる。

続いて、新たに国から地方に移譲された事務・権限が沖縄州と州内基礎自治体の財政にどのような影響を及ぼすか推計した。具体的には国から地方への事務・権限移譲額である6兆759億円のうち、沖縄州と州内基礎自治体への配分はどの程度になるか算出した²¹。図表2-4は国から沖縄州および州内基礎自治体に移譲される事務・権限を目的別分類で示したものである。

図表 2-4 国から沖縄州・州内基礎自治体への事務・権限移譲



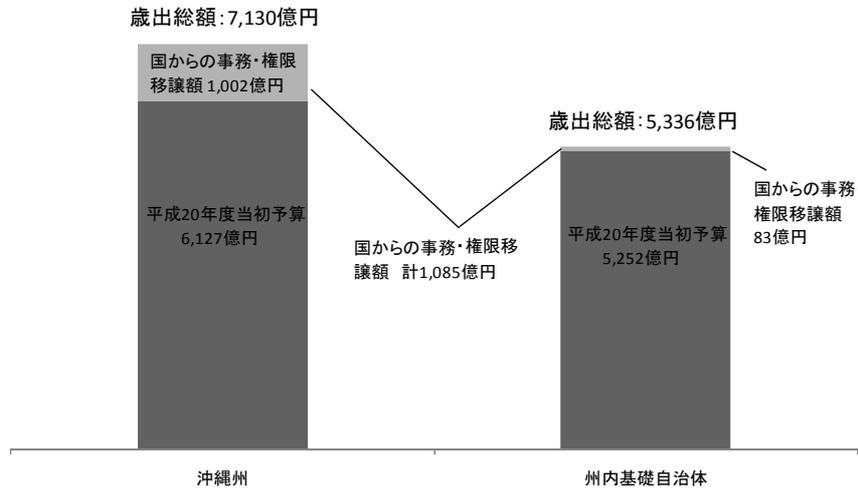
国から沖縄州への事務・権限移譲額は1,002億円となった。移譲される主な事務・権限は、「国土保全および開発費」222億円、「産業経済費」180億円、「教育文化費」323億円となる。一方、国から州内基礎自治体への事務・権限移譲額は83億円であった。移譲される主な事務・権限は「国土保全および開発費」であり、これだけで国からの事務・権限移譲額の70%を占める。国からの事務・権限移譲額を沖縄州と州内基礎自治体で比較すると、州内基礎自治体を受ける事務・権限移譲額は極めて過小であることがわかる。

図表2-5は国からの事務・権限移譲後の歳出構造を沖縄州と州内基礎自治体ごとに示したものである。沖縄州は国から1,002億円の事務・権限移譲を受けた結果、歳出総額は7,130億円となり、現在と比較し16.3%増加となった。一方、州内基礎自治体

²¹ 沖縄州への配分率は国家機関費0.99%、国土保全及び開発費1.41%、産業経済費1.34%、教育文化費1.46%、社会保障関係費1.40%、その他0.99%、内閣府一括計上関連100%となる。一方、州内基礎自治体への配分率は国家機関費0.89%、国土保全及び開発費0.95%、産業経済費0.77%、教育文化費1.02%、社会保障関係費0.96%、その他0.99%、内閣府一括計上関連100%となる。

は国から 83 億円の事務・権限移譲を受けた結果、歳出総額は 5,336 億円となり、現在と比較して 1.5%増加するが、沖縄州と比較すると小幅の増加率となった。

図表 2-5 国からの事務・権限移譲後の歳出構造（沖縄州／州内基礎自治体）



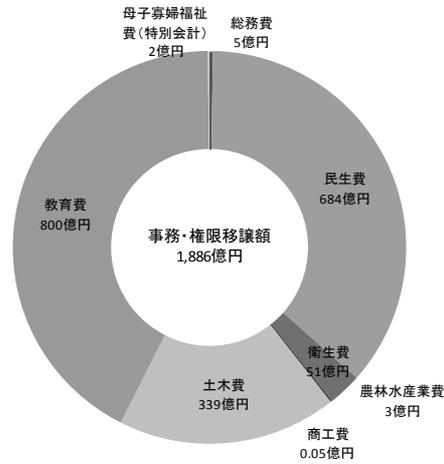
(2) 沖縄州から州内基礎自治体への事務・権限移譲

国からの事務・権限移譲が州内基礎自治体の歳出総額に与える影響は限定的である一方、沖縄州の歳出総額に及ぼす影響は相当程度あることがわかった。したがって、国からの事務・権限移譲後は、沖縄州の歳出総額は拡大する可能性がある。しかしながら、この分析結果は国からの事務・権限移譲のみを考慮した場合である。道州制下での役割分担の再編にあたっては、国から地方政府への事務・権限移譲だけでなく、道州から基礎自治体といった地方政府間の事務・権限移譲についても考慮する必要がある。そこで次は沖縄州から州内基礎自治体への事務・権限移譲額について推計した。

図表 2-6 は、沖縄州から州内基礎自治体への事務・権限移譲を目的別分類で示したものである。

沖縄州から州内基礎自治体への事務・権限移譲額は 1,886 億円となり、2008 年度沖縄県当初予算の 30.7%にあたる事務・権限が州内基礎自治体に移譲される。沖縄州から州内基礎自治体へ移譲される主な事務・権限は「民生費」684 億円、「土木費」339 億円、「教育費」800 億円となった。とりわけ、「民生費」と「教育費」で沖縄州から移譲される事務・権限の 78.6%を占める。これは、福祉や教育など住民生活に身近な公共サービスの提供は、道州が実施するのではなく住民選好の情報をもっとも持ち合わせている基礎自治体が担うべきものであることから、こうした公共サービスを中心に州内基礎自治体に事務・権限移譲される。

図表 2-6 沖縄州から州内基礎自治体への事務・権限移譲

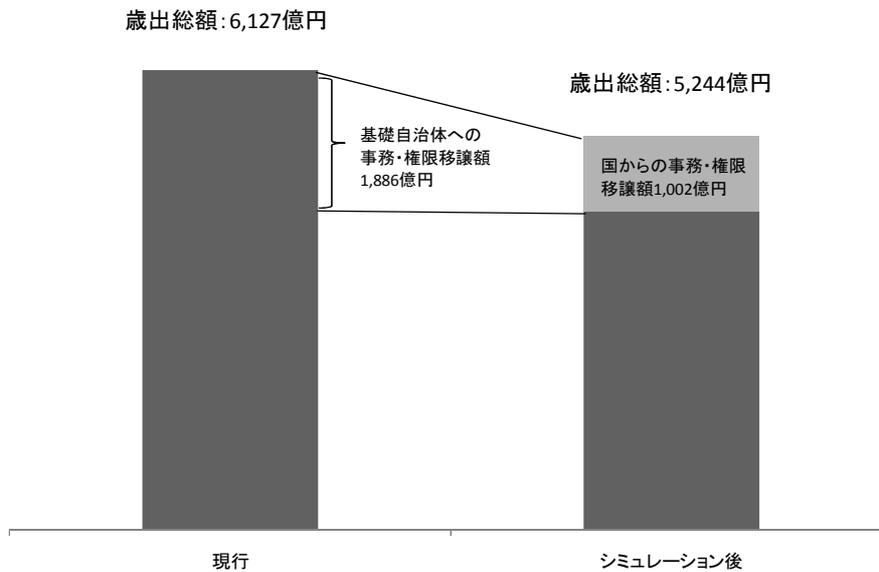


(3) 道州制実現下における沖縄州および州内基礎自治体の歳出総額

これまでの分析結果をまとめると以下のとおりである。沖縄州は国から 1,002 億円の事務・権限移譲を受ける一方で、州内基礎自治体に 1,086 億円の事務・権限移譲を行うことになる。州内基礎自治体に関しては、国から 83 億円、沖縄州から 1,086 億円の事務・権限移譲を受ける。

図表 2-7 はシミュレーション後の沖縄州の歳出構造を示したものである。沖縄州の歳出総額は 5,244 億円となり、現在と比較して 14.4%減となった。沖縄州の歳出総額が減少した理由としては、「増加要因である国からの事務・権限移譲額に比べ、減少要因である州内基礎自治体への事務・権限移譲額が多いため」である。

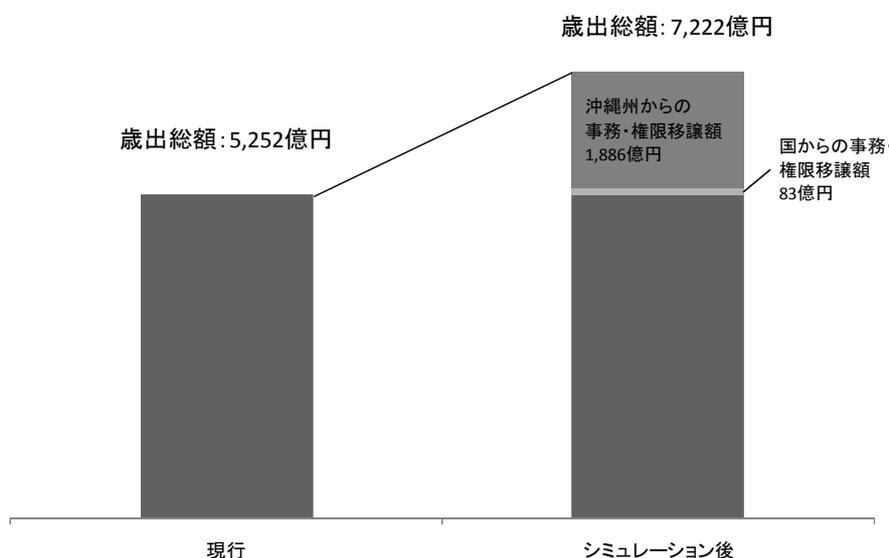
図表 2-7 シミュレーション後の沖縄州の歳出構造



一方、州内基礎自治体のシミュレーション後の歳出構造は図表 2-8 のとおりである。州内基礎自治体の歳出総額は 7,222 億円となり、現在と比較して 37.5% の大幅増となった。国からの事務・権限移譲額は沖縄州と比較すると過小であるが、沖縄州からの事務・権限移譲が多いため、州内基礎自治体の歳出総額は大幅に拡大した。その結果、シミュレーション後の沖縄州と州内基礎自治体の歳出総額は逆転し、州内基礎自治体の歳出総額は沖縄州の歳出総額を上回ることになる。

先に述べたように、道州制実現下における国、道州、基礎自治体の役割分担は、補完性の原理のもと基礎自治体が優先される。つまり、住民生活に身近な公共サービスは基礎自治体が担い、基礎自治体では対応できないものに限り道州が担うことになる。したがって、今回の分析結果が示すように、沖縄県においても道州制が導入されれば、県内基礎自治体の歳出総額は大幅に拡大する可能性がある。

図表 2-8 シミュレーション後の州内基礎自治体の歳出構造



第3節 歳入構造の分析

3.1 分析視点

本節の目的は、沖縄州と州内基礎自治体の歳入規模を定量的に把握することである。前節で述べたとおり、道州制導入に際して、国、道州、基礎自治体の現在の役割が再編され、それぞれが望ましい役割を担うことになるが、道州制実現下における税財政の制度設計でもっとも重要なことは、その役割に見合った財源をいかに確保できるかにある。現行の財政制度では国と地方の役割と財源が大きく乖離しており、地方にとって見れば役割に応じた財源が与えられていない。そのため、国から地方へ地方交付税や国庫支出金などの財政移転を通じ、その乖離を埋め合わせているが、道州制実現下においてはこの財政移転は必要最小限なものにとどめなければならない。林(1999)が指摘するように、地方交付税や国庫支出金といった政府間補助金は、地方自治を阻害し、地方行政への国の過剰な関与や地方政府のモラル・ハザードをもたらす²²。このような状況を踏まえ、本稿では地方交付税および国庫支出金は、道州制下での財政制度のもとでは廃止されるものとしてシミュレーションを行う²³。

一方で地方交付税および国庫支出金がこれまで果たしてきた役割も大きく、たとえ廃止されたとしても、これらがもつ有益な機能は新しい税財政の制度設計に組み入れなければならない。たとえば地方交付税は地方自治体間の財政力格差の是正という財政調整機能を有している。道州制実現下においても地域間の財政力格差は存在していることから、財政調整機能は新制度のもとでも引き続き必要な機能であるといえる。また、国庫支出金についても同様に有益な機能が存在している。国庫支出金のうち医療給付費負担金、生活保護負担金、義務教育負担金など、国が法律にもとづき義務的に負担する経費があるが、これは国民がどの地域に住んでいても最低限度の生活を受けられることを目的に国が地方に交付している²⁴。いわゆる、ナショナル・ミニマムであるが、道州制実現下においても国が引き続きナショナル・ミニマムを果たさなければならない公共サービスが存在することには変わりはない。そのため国庫負担金のように国がナショナル・ミニマムを達成させることができる機能を新制度に組み入れなければならない。したがって、本稿では地方交付税や国庫支出金が発達してきた機能を補完する制度を設けシミュレーションを行う。具体的には財政調整機能を補完するための地方共同財源（仮称）、国が最低限度の生活を保障するための機能を有するナシ

²² 林宜嗣、『地方財政』,有斐閣,1999年,p.20

²³ 道州制ビジョン懇談会、自民党道州制推進本部、第二次道州制検討委員会（九州地域戦略会議）なども地方交付税や国庫支出金は廃止する方向で検討されている。なお、本稿で国庫支出金のうち廃止するものは国庫補助金、国庫負担金とする。国庫委託金については国政選挙など自治体に業務委託した方が効率的に執行できる事務もあることから継続とする。

²⁴ 現行制度においてナショナル・ミニマムの役割を担っているものは、国庫負担金である。国庫負担金は地方が実施する特定の事務に対して負担区分にもとづき、国・地方それぞれが負担している。

ナル・ミニマム交付金（仮称）を設ける²⁵。

次に国税、道州税、市町村税の新たな税体系について考察する。前節の分析結果のとおり、国からの事務・権限移譲により地方の歳出総額が拡大することがわかった。新たな税体系の設計にあたっては再編後の役割に見合った財源を確保できるようにしなければならない。そのため国から地方に税源移譲を行う必要があるが、現行の国税のうち、どの税目が地方税として妥当性を持つかに関しては、税目ごとに性格・機能面が異なっているため一義的な見解があるわけではない。また、国、道州、基礎自治体の権限と役割によっても、税体系のあり方は異なる²⁶。本稿では国税のうち、偏在性が小さく安定性を備えた税目を中心に税源移譲を行うこととする²⁷。

ここまでみてきたように、本稿では歳入構造の分析にあたって、いくつかの設定条件を設けた。まとめると次のとおりである。①国庫支出金および地方交付税は廃止とする、②財政調整機能を補完するため地方共同財源（仮称）を設ける、③国が最低限度の生活を保障するための機能を有するナショナル・ミニマム交付金（仮称）を設ける、④国税のうち偏在性が小さく安定性を備えた税目を地方の税源として移譲する。この設定条件のもとに、沖縄州と州内基礎自治体の歳入構造に関する分析を試みる。

3. 2 分析方法

関西社研・東北開発(2005)、中村・川瀬(2006)で用いられた手法を発展的に応用する。具体的には、先述したように地方共同財源やナショナル・ミニマム交付金を設けるなど、より道州制の税財政に関する議論に対応した制度のもと分析を行う²⁸。

国税、道州税、市町村税の税体系に関しては、前節で試算した国と地方の歳出規模に見合うように税目の配分を行った。また、地域偏在性の小さい税目を地方税に、偏在性の大きい税目は地方共同財源に配分した。原則として、国から地方への財政移転は行われなことを前提として、役割分担と税源配分はできるだけ一致させた。具体的な税体系は図表 3-1 のとおりである。

²⁵ 地方共同財源は道州制実現下の新たな財政調整制度を行うための財源である。配分にあたっては国からの垂直的調整ではなく地方間で行う水平的調整を想定している。ナショナル・ミニマム交付金は国が憲法で唱われている最低限度の生活を保障するためのものである。財源は国税とする。ショナルミニマムは「年金」、「医療費」、「生活保護費」、「義務教育費」とする。

²⁶ たとえば道州が行う経済政策や産業政策を重視した場合、競争を促進させるため課税自主権が発揮できる法人税を移譲させることが望ましい。

²⁷ この考え方は、現行制度での地方税体系のあり方として一般的であるが、一方、道州制実現下では、国は「国防」、「治安維持」、「ナショナル・ミニマム」など恒常的に一定水準の経費が必要であることから、むしろ国に安定的な財源が必要であるとの意見もある。

²⁸ 道州制実現下では現行税制が抜本的に見直され新たな税体系になることも考えられるが、本稿では、地方共同財源とナショナル・ミニマム交付金以外は現行税制のもと分析している。

図表 3-1 道州制実現下での税体系

現在の主な税		道州制下での税源配分			
		国税	道州税	市町村税	地方共同財源
国税	所得税	80%		20%	
	法人税	50%			50%
	相続税				100%
	消費税		80%	20%	
	酒税				100%
	たばこ税		100%		
	揮発油税				100%
	関税	100%			
	印紙収入	100%			
都道府県税	個人均等割		100%		
	所得割		100%		
	法人均等割		100%		
	法人税割		100%		
	利子割				100%
	配当割				100%
	株式譲渡所得割				100%
	個人事業税		100%		
	法人事業税		100%		
	地方消費税		100%		
	道府県たばこ税		100%		
	自動車税		100%		
	自動車取得税		100%		
市町村税	個人均等割			100%	
	所得割			100%	
	法人均等割			100%	
	法人税割			100%	
	固定資産税			100%	
	軽自動車税			100%	
	市町村たばこ税			100%	
	事業所税			100%	
	都市計画税			100%	

現行制度での国税のうち、所得税、法人税の一部をそれぞれ市町村税、地方共同財源に配分した。また金融・証券課税、エネルギー関係諸税、相続税、酒税を共同財源とした。消費税は全部を道州税および市町村税に配分した。たばこ税は全部を道州税に配分した。

歳入に関する国のデータは『平成 20 年度一般会計予算参照書添附』、地方のデータは『平成 20 年度地方団体の歳入歳出総額の見込額』を使用した。沖縄州および州内基礎自治体の歳入データに関しては、それぞれ『平成 20 年度当初予算説明書』、『平成 20 年度沖縄県市町村別歳入予算』を利用した。また地方への税源移譲額を沖縄州および州内基礎自治体に配分する際の基準は、『平成 18 年度市町村決算状況調』から得られる市町村民税個人分、地方消費税交付金、市町村たばこ税の比率を用いて沖縄州と州内基礎自治体の配分額を推計した。

これらのデータを用いて、沖縄州と州内基礎自治体の歳入構造の分析を行う。具体的な推計手順は以下のとおりである。

- 手順1 本稿で仮定した国税、道州税、市町村税の税体系にもとづき、国、道州、基礎自治体に税源を配分する。また新たに設けた地方共同財源にも配分を行う。データは、国は『平成20年度一般会計予算参照書添附』、地方は『平成20年度地方団体の歳入歳出総額の見込額』を用いる。
- 手順2 「手順1」で明らかになった「道州税」と「市町村税」に関して、適切な配分基準を用いて沖縄州と州内基礎自治体に配分を行う。データは、『平成18年度都道府県決算状況調』、『平成18年度市町村決算状況調』、『都道府県別・車種別自動車保有台数』を用いる。
- 手順3 沖縄州および州内基礎自治体の歳入額から本稿で廃止することとした「地方交付税」と「国庫支出金」の総額を除くとともに、「手順2」で推計した国からの税財源移譲額を加える。
- 手順4 沖縄州および基礎自治体ごとにナショナル・ミニマム分を抽出しその額にナショナル・ミニマム交付金をあてる。本稿では「年金」、「医療費」、「生活保護費」、「義務教育費」をナショナル・ミニマムとする。
- 手順5 「前節」で推計した沖縄州および州内基礎自治体の歳出に対して、「本節」で推計した歳入の不足分については、地域間格差是正の措置である財政調整をあて、道州制実現下における沖縄州と州内基礎自治体の歳入構造を明らかにする。

3.3 分析結果

以下ではまず、(1)国から沖縄州および州内基礎自治体への税源移譲を分析した後に、(2)道州制実現下における沖縄州および州内基礎自治体の財政構造を提示する。

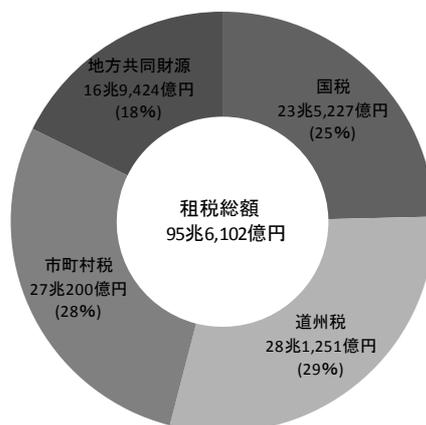
(1) 国から沖縄州および州内基礎自治体への税源移譲

図表3-2は国から地方へ税源移譲を行った後の国、道州、基礎自治体の税源構成を示したものである。現行では国税と地方税の構成比は58:42であるが、本稿で設定した税体系にすると、その構成比は国税25%、道州税29%、市町村税28%、地方共同財源18%であり、国税と地方税の比率は25:75となる²⁹。この比率は前節で推計した国と地方の歳出比率にほぼ合致している。つまり、道州制実現下の国、道州、基礎自治体の役割に見合った税源構成になっている。その結果、国から地方への税源移譲額は31兆6,172億円となった。国から地方への税源移譲後は、国税は28兆5,360億円

²⁹ 地方共同財源は財政調整を行うための財源である。これは用途制限のない地方共同の財源であるため地方税に含めている。

となり、現在と比較して 57.3%減少する。一方、地方税は 78.1%増加し 67 兆 742 億円となった³⁰。また、地域間の財政力是正を行うための財源である地方共同財源は 16 兆 9,424 億円となった。

図表 3-2 税源移譲後の国・道州・基礎自治体の税源構成



続いて国から地方に移譲された新たな税財源が沖縄州および州内基礎自治体の財政にどのような影響を及ぼすか推計した。具体的には税源移譲後の道州税および市町村税から沖縄州および州内基礎自治体の配分額を推計した³¹。

図表 3-3 は国から沖縄州および州内基礎自治体への税源移譲を示したものである。沖縄州は消費税 601 億円、たばこ関係税 104 億円、自動車重量税 129 億円など総計 836 億円の税源移譲を受ける。一方、基礎自治体においては所得税 163 億円、消費税 150 億円など総計 313 億円の税源移譲を受ける。その結果、国から沖縄州および州内基礎自治体への税源移譲額の総計は 1,149 億円となった。

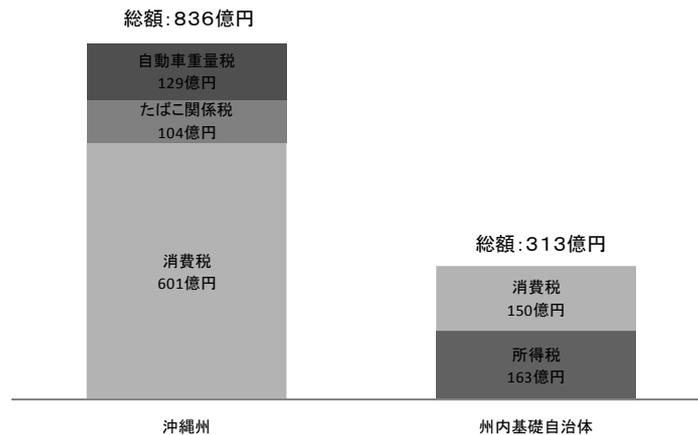
前節で試算した沖縄州および州内基礎自治体への事務・権限移譲額である 1,086 億円と比較すると、税源移譲額と事務・権限移譲額は同程度となった。このことは国から税源移譲が行われたとしても、その税源移譲額は新たに移譲される事務・権限を賄う程度でしかないということを示しており、使用料や諸収入など税以外の自主財源を一定として考えた場合、自主財源比率は現行と道州制導入後ではさほど変わらないという結果になった。関西社研・東北開発(2005)や田中・上村(2002)では、道州制への移行はどの道州区域においても財政の健全化に寄与する結果となっているが、沖縄州と州内基礎自治体の場合は、こうした結果は得られなかった。その理由としては、第

³⁰ 地方共同財源は財政調整のための財源であり、これは用途制限のない地方共同の財源であることから地方税に含めている。

³¹ 配分基準は、『平成 18 年度都道府県決算状況調』、『平成 18 年度市町村決算状況調』、『都道府県別・車種別自動車保有台数』から得られるそれぞれの税目に適した歳入項目の比率で行った。その結果、所得税は 0.05%、たばこ税は 0.09%、消費税は 0.07%、自動車重量税は 1.20% となる。

一に、国から地方への税源移譲に際して、全国一律の基準で行われると、もともと税源が小さい沖縄県は相対的に配分額が少なくなること³²、第二に、道州制導入は全ての区域において規模の経済性による歳出削減効果が働くが、一州一県である沖縄州ではその効果は限定的であることが考えられる。

図表 3-3 国からの税源移譲（沖縄州／州内基礎自治体）



(2) 道州制実現下における沖縄州および州内基礎自治体の財政構造

図表 3-4 はシミュレーション後の沖縄州と州内基礎自治体の財政構造である。まず沖縄州については、国庫支出金と地方交付税などの廃止に伴い 3,488 億円が減少する一方で、新たに国から 836 億円の税源移譲を受ける。また特別支援学校費などのナショナル・ミニマム交付金 62 億円が国から交付される³³。その結果、沖縄州の税収入等の歳入額は 3,243 億円となる³⁴。この歳入額は前節で試算した歳出総額である 5,244 億円に対して不足している。したがって、沖縄州はこの歳出に対する不足額である 2,001 億円を地方共同財源からの財政調整に依存することになる³⁵。歳入総額に占める財政調整の割合は現行が 31.8%であるのに対しシミュレーション後は 38.2%となり、財政調整への依存度が高まる³⁶。

一方、州内基礎自治体は国庫支出金と地方交付税などの廃止により 2,806 億円が減少する一方で、新たに国から 313 億円の税源移譲を受ける。ナショナル・ミニマム交付金は義務教育費を中心に交付され、その総額は沖縄州よりも多い 701 億円となった。

³² 各税目の配分率から明らかなように自動車重量税以外の税目は人口比率を下回っている。

³³ ナショナル・ミニマム交付金については前節で再編した役割分担から沖縄州および基礎自治体の役割のうち、ナショナル・ミニマム分を抽出しその額にナショナル・ミニマム交付金をあてた。

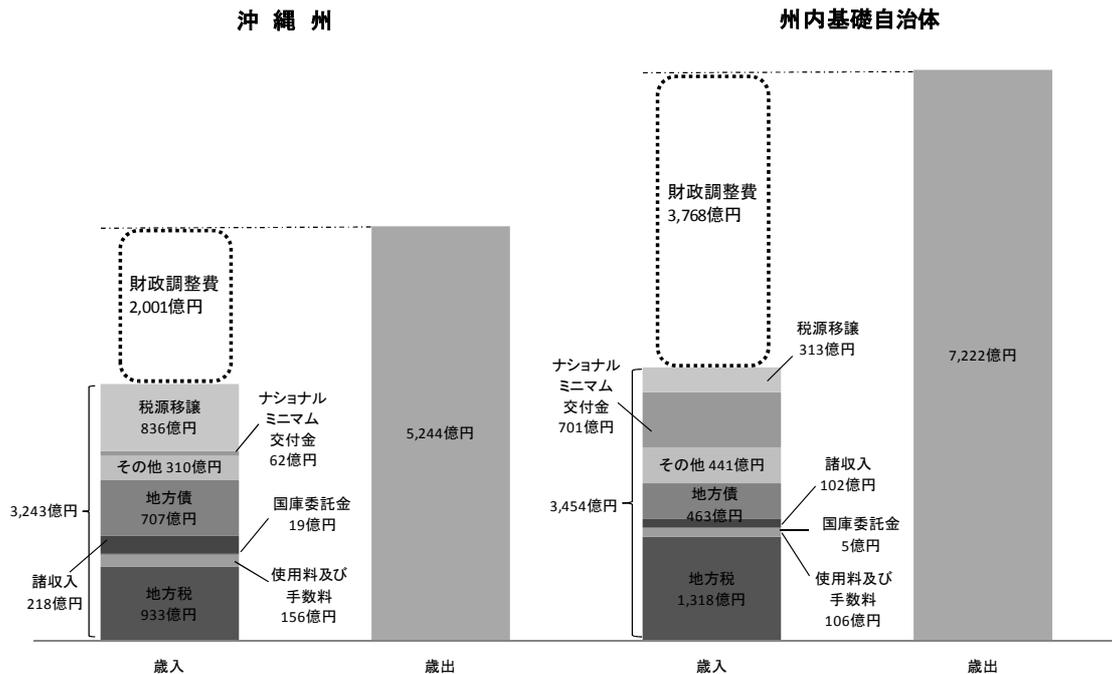
³⁴ 歳入総額は使用料及び手数料、繰入金、諸収入、地方債など税以外の歳入項目は 2008 年度当初予算額のまま一定として算出した。

³⁵ 本稿では歳出に対する不足額は、全て財政調整で賄うこととしている。

³⁶ 財政調整の割合は、現行制度においては歳入総額に占める地方交付税、シミュレーション後は歳入総額に占める財政調整で算出している。

その結果、州内基礎自治体の税収入等の歳入額は 3,454 億円となった。沖縄州と同様、前節で試算した歳出総額である 7,222 億円に対して不足している。不足額は沖縄州よりも多く、州内基礎自治体が必要となる財政調整は 3,768 億円となった。歳入総額に占める財政調整の割合は現行が 22.9%であるのに対しシミュレーション後は 52.2%となり大幅に増加した。

図表 3-4 シミュレーション後の財政構造（沖縄州／州内基礎自治体）



この結果が示すとおり、沖縄州と州内基礎自治体は、道州制実現下では現在よりも多くの財政調整が必要となる。国から税源移譲が行われたとしても、その移譲額は新たに移譲される事務・役割を賄う程度であり、国庫支出金や地方交付税の廃止に伴う歳入減の影響を補完できない。そのため、道州制移行後はこうした不足額を財政調整に頼らざるを得ない脆弱な財政構造になる可能性がある。当然、どの道州区域においても自主財源のみで政策運営を行うことは難しく、何らかの財政調整制度に頼らざるを得ないと思われる。しかし、本稿の分析結果をみる限り、沖縄県においては財政調整に依存する割合が他の道州区域に比して高くなる可能性がある。

沖縄県が他の道州区域と比較して財政調整に依存する割合が高くなる理由として、第一に沖縄県財政の特徴として歳入総額に占める国庫支出金の割合が全国と比較して高いことがあげられる³⁷。先にも述べたように沖縄県は歴史的事情等を起因として、高率補助制度や沖縄固有の補助金の措置が講じられるなど国から特別な支援を受けている現状がある。したがって、国庫支出金の廃止は国からの財政依存が高い沖縄県と県

³⁷ 2007 年度当初予算をみると、歳入に占める国庫支出金の割合は九州平均が 14.4%であるのに対し、沖縄県は 24.8%である。

内基礎自治体の財政に極めて深刻な影響をもたらすことになる。

第二に沖縄県の地理的要因があげられる。沖縄県は島嶼県であると同時に多くの離島を有している。したがって小規模校への教職員配置などが必要になることから職員数が多く、行政コストに占める人件費の割合が高い³⁸。こうした要因により、本稿で試算した歳出総額は全国と比較して割高な歳出構造であるといえ、この地域特性に対応した税源移譲であればその影響は限定的であるが、全国一律での税源移譲では相対的にほかの道州区域より財政に及ぼす影響は深刻化することが考えられる。また島嶼県であるため、都道府県の合併による規模の経済性の効果が働かない。この点においても沖縄県の地理的事情に起因したものといえる。

第三に地域経済が脆弱であることである。沖縄県の一人当たり県民所得は全国最下位であり、また完全失業率は全国一高い³⁹。当然ながら、法人事業税や住民税などの地方税の収入は地域経済事情に直結しており、そのため、沖縄県の地方税収の割合は全国と比較しても低い⁴⁰。したがって、自主財源が低く依存財源に頼らざるを得ない財政構造となっている。

これらの要因は現行制度においても沖縄県と県内基礎自治体の財政に悪影響を及ぼしているが、道州制実現下での税財政制度に移行したとしても引き続き課題として残るであろう。林(2008)が指摘するように、地方交付税や国庫支出金など国から地方への財政移転を小さくし地方税を拡充するという地方分権型の財政システムは、もともと税源の小さな自治体には恩恵がなく、国からの財政移転額の縮減は小規模自治体には深刻な影響をもたらす可能性がある⁴¹。本稿で試算した地方共同財源は16兆9,424億円であるが、これが地域間の財政力格差是正を行うための財源として不十分である場合は、他の道州区域よりも財政調整が必要となる沖縄州と州内基礎自治体の財政は危機的状況に陥ってしまうであろう。

以上のことから、地域間の財政力格差是正のための措置が税財政の制度設計に十分に反映されなければ、沖縄県と県内基礎自治体は厳しい財政運営を強いられる可能性がある。

³⁸ 2004年度の行政コストの内訳をみると、人件費の割合が高く、コスト全体の41.3%を占めている。

³⁹ 2006年度の一人当たり県民所得は208万9千円であり、一人当たりの国民所得を100とした場合の沖縄県の一人当たりの県民所得は71.5である。2008年11月の完全失業率は7.7%である。

⁴⁰ 2007年度当初予算をみると、歳入に占める県税の割合は九州平均が27.0%であるのに対し、沖縄県は17.6%である。

⁴¹ 林宜嗣「財政改革に資する国・地方の役割分担と地方財政システム」『分権化時代の地方財政』,中央経済社,2008年,p.33

第4節 市町村合併による歳出削減効果の検証

4.1 分析視点

ここまで沖縄県が単独州を選択した場合の財政構造を分析した。その結果、沖縄州と州内基礎自治体の財政は、現在よりも財政調整に依存しなければならない財政構造になることがわかった。つまり、沖縄県は単独州を選択した場合は、これまで以上に厳しい財政運営を強いられる可能性がある。とりわけ基礎自治体においては、補完性の原理のもと、住民生活に身近なサービスのほとんどを担うことになるため、前節の分析結果が示したとおり基礎自治体の歳出総額は拡大し財政事情は悪化する。道州制実現下での基礎自治体は総合的な行政主体として一層重要な役割を担う必要があるため、地域政策の裏付けとなる財政基盤の強化が求められている。すなわち、基礎自治体は持続可能性のある財政を構築するためには、財政収支の改善に寄与するあらゆる方策の検討を行わなければならない。そのための有効な手段として市町村合併がある。これは市町村合併による規模の拡大によって行政部門の整理・統合が行われることによって、生産性が高まり、その結果、財政収支の改善に寄与するという考えである⁴²

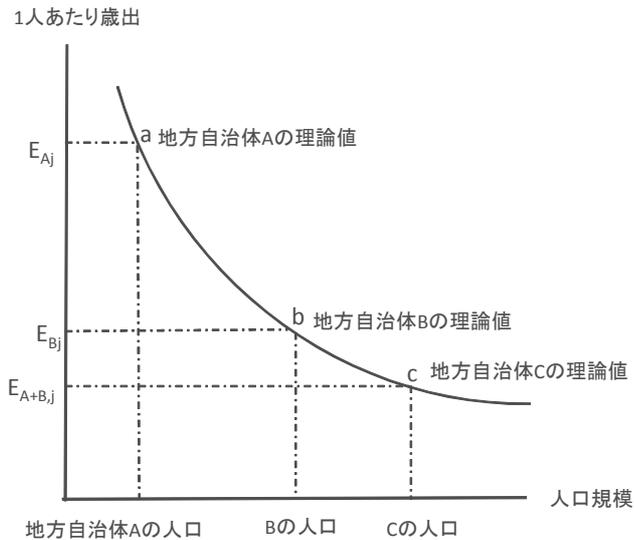
以上のような考えにもとづき、本節では、現在沖縄県で検討されている『沖縄県市町村合併構想』を取り上げ、同構想が実施された場合の財政への影響を分析する。また、本節の分析結果から得られる「歳出削減効果」と前節までの「道州制実現下における財政構造の分析」をあわせることにより、道州制実現下での沖縄州と州内基礎自治体の財政構造を明らかにしたい。

4.2 市町村合併による歳出削減効果の理論

自治体を公共サービスの供給主体として捉えたとき、規模の生産性によって平均費用が人口規模に応じて逡減することが考えられる。これを図示したのが図表 4-1 である。当初、自治体 A は a 点、自治体 B は b 点でそれぞれ公共サービスを実施しているが、自治体 A と自治体 B が合併して新たな自治体（自治体 C）が誕生すれば、自治体 C の一人当たりの歳出額は c 点となる。これにより自治体 C の歳出総額は、自治体 A と自治体 B の歳出総額を合わせた金額よりも小さく、合併が行政の効率化に繋がることになる。

⁴² 平成の大合併により 1999 年 3 月に 3232 あった全国の市町村数は 2006 年 3 月には 1822 となり 43.6%減となった。一方、沖縄県では 1999 年 3 月の市町村数は 53 であったが、2006 年 3 月には 41 の市町村数となり、減少率は全国よりも低い 22.6%にとどまった。そのため、2006 年 3 月の全国市町村の平均人口は 65,198 名であるが、沖縄は 32,152 名と全国平均の半数程度である。沖縄県内の市町村合併がすすまなかった背景には、①離島市町村が多いこと、②他府県とは異なる市町村の変遷をたどっていること、など全国とは異なった特殊事情から起因しており、それぞれの市町村が合理的な判断をした結果であると考えられる。

図表 4-1 市町村合併による歳出削減の理論



出所：田中宏樹・上村敏之「都道府県制度改革の経済効果
—「州府制」の導入による財政収支の計測—」から作成

以上の理論にもとづき、目的別歳出ごとの費用関数を推定する。モデルの推定手順は以下のとおりである。まず、先に述べた理論モデルから推定された費用関数を利用し、合併の組み合わせである地方公共団体 A と B の目的別歳出 j の一人当たり歳出の理論値 E_{Aj} と E_{Bj} を求める⁴³。これらの理論値にそれぞれの人口を乗じ加法した値が地方公共団体 A と B の行政区域が再編されない場合の歳出総額となる。一方、地方公共団体 A と B が合併した場合の目的別歳出 j の一人当たりの理論値 $E_{A+B,j}$ は、合併後の人口を推定式に投入することで求められ、そこから得られた理論値に合併後の人口を乗じた値が歳出総額となる。

なお、本節において歳出削減の分析対象とする目的別歳出は「議会費」、「総務費」、「民生費」、「衛生費」、「消防費」、「教育費」である。投資的経費の性質を有している「土木費」、「農林水産費」、「商工費」、また義務的経費である「公債費」は分析の対象としない。

4. 3 モデルの定式化

関西社研・東北開発(2005)の手法を用いてモデルの特定化を行う。目的別歳出に関する費用関数は次のとおり特定する。

$$\text{Log} \frac{C_j}{n_k} = \alpha + \beta \frac{1}{\text{Log} n_k} \quad (1.1)$$

⁴³ 当然ながら組み合わせの地方公共団体が A、B、C の 3 つであれば、一人当たりの理論値も E_{Aj} 、 E_{Bj} 、 E_{Cj} の 3 つを求めなければならない。

ここで、歳出総額 C 、目的別歳出 j 、市町村人口数 n 、合併前市町村 k である。

推定方法は最小二乗法 (OLS) を用いる。説明変数には人口の逆数、説明変数には一人当たりの歳出額を用いる。説明変数には人口の逆数、被説明変数には一人当たりの歳出額を用いる⁴⁴。

また、目的別歳出の歳出削減効果については次のモデルを用いる。

$$U_j = \sum_{k=1}^{41} \left[\left(\text{Log} \frac{C_j}{n_k} \right) n_k \right] - \sum_{t=1}^{23} \left[\left(\text{Log} \frac{C_j}{n_t} \right) n_t \right] \quad (1.2)$$

ここで、目的別歳出削減効果 U_j 、合併後の市町村 t である⁴⁵。

(1.1)式、(1.2)式から市町村合併による歳出削減効果は以下のモデルとなる。

$$U = \sum_{j=1}^6 U_j \quad (1.3)$$

ここで、歳出削減効果 (総額) U である⁴⁶。

4. 4 データ

データに関しては、目的別歳出については『平成 18 年度市町村別決算状況調』の沖縄県 41 市町村のクロスセクションデータを用いる。また、人口は『平成 18 年度沖縄県市町村税の概要』のデータを利用する。市町村合併の具体的な組み合わせについては、『沖縄県市町村合併構想』で掲げられた区分を用いる⁴⁷。

4. 5 分析結果の吟味

推定結果は図表 4-2 のとおりである。推計にあたっては、「議会費」、「民生費」、「教育費」、「総務費」に関しては全市町村のデータを用いたが、「衛生費」と「消防費」に関しては、離島町村を除いている。沖縄県の離島町村は本島地域の市町村と比較して

44 面積については、古川(2004)など多くの先行研究で説明力が低いという結果が出ている。古川(2004)はその理由として、行政サービスは全ての区域で行っているのではなく、役所周辺などの市街地で集中的に行っている可能性があることを指摘している。したがって、本稿では面積については分析の対象としない。

45 『沖縄県市町村合併推進構想』では現行の 41 市町村から 18 減少し、23 市町村とすることを掲げている。したがって、合併前市町村 k は 1~41、合併後の市町村 t は 1~23 となる。

46 本稿で分析対象とする目的別歳出は、「議会費」、「民生費」、「教育費」、「総務費」、「衛生費」、「消防費」であるため、目的別歳出 j は 1~6 となる。

47 具体的な合併の組み合わせは次のとおり。①国頭村・大宜見村・東村、②名護市・本部町・今帰仁村、③伊平屋村・伊是名村、④金武町・宜野座村、⑤北谷町・嘉手納町・読谷村、⑥宜野湾市・中城村・北中城村、⑦浦添市・西原町、⑧那覇市・南風原町・与那原町・渡嘉敷村・座間味村・粟国村・渡名喜村、⑨石垣市・竹富町

様々な特殊要因を抱えているため、これらをサンプルに入れることは分析上妥当性を持たないと考えられる。その理由については、第一に、「衛生費」については、廃棄物処理場が未整備であり処理に際して沖縄本島に運搬している現状があることから、離島町村の一人当たりの経費は高くなっている。第二に、「消防費」については、沖縄県の離島町村のほとんどが消防体制は非常備体制であるため、一人当たりの経費は低くなっている⁴⁸。したがって、離島町村の特殊性が内包している「衛生費」および「消防費」の推計にあたっては、離島町村を除いて分析を行った。なお、「衛生費」については、離島町村の特殊性が含有している「清掃費」のみ離島町村を除いて分析するため、項目別で推計している⁴⁹。その結果、全ての目的別歳出においてt値は5%水準で有意な結果を示した⁵⁰。

図表 4-2 推定結果

	α	β	t-値		決定係数R ²
			α	β	
議会費	-2.350	41.000	-14.1757	28.2013	0.9532
総務費	0.823	33.905	2.4520	11.5034	0.7723
民生費	4.077	6.081	21.6927	3.6888	0.2396
衛生費	-	-	-	-	-
(保健衛生費)	-1.708	41.412	-4.9790	13.7607	0.8292
(清掃費)	1.401	11.907	3.0603	2.6085	0.2074
消防費	-1.000	36.008	-3.1197	11.3054	0.8255
教育費	1.971	21.307	6.3333	7.8020	0.6095

図表 4-3 は市町村合併による歳出削減推定額を目的別歳出ごとに示したものである。もっとも歳出削減推定額が高いのは「総務費」であり、93 億 9937 万円である。以下、「教育費」54 億 803 万円、「民生費」29 億 4467 万円、「保健衛生費」19 億 6956 万円、「消防費」16 億 1525 万円、「議会費」9 億 7639 万円、「清掃費」6 億 1439 万円の順となる。

一方、もっとも歳出削減率が高いのは「議会費」であり、以下、「保健衛生費」、「総務費」、「消防費」、「教育費」、「清掃費」、「民生費」の順となる。「議会費」、「保健衛生費」、「総務費」の歳出削減率は10%を上回るのに対し、「民生費」や「清掃費」については歳出削減率が低い結果となった。このことは「議会費」や「総務費」などは規

⁴⁸ 非常備の離島町村は、伊江村、伊是名村、伊平屋村、渡嘉敷村、座間味村、粟国村、渡名喜村、北大東村、南大東村、多良間村、竹富町、与那国町の12町村。全国において非常備消防町村が40町村あるが、沖縄県でそのうちの30%を占める。

⁴⁹ 衛生費の項目別は他に結核対策費がある。結核対策費については予算計上している市町村が少なく合併効果の検証ができないことから分析対象から除く。なお、衛生費に占める結核対策費の割合は1%にも満たないため分析対象から除いてもほとんど影響がない。

⁵⁰ 議会費、民生費、教育費は1%未満有意水準。総務費は3%未満有意水準。

模の経済性が働きやすいのに対して、「民生費」などは市町村合併によって規模が拡大しても歳出削減効果はあまりないことを示唆している。

これについては赤井・竹本(2008)が、行政マネジメント経費は規模の経済性が働きやすいのに対し、行政サービスの実施経費は質を確保する観点から広域化しても規模の経済性が働きにくい、と指摘していることに合致している⁵¹。本稿の分析結果で歳出削減率が高い結果となった「議会費」や「総務費」は、人事、財政、税務などの行政マネジメント経費であり、また歳出削減率が低い結果となった「民生費」は生活保護や老人福祉などの行政サービスの実施経費であることが示しているとおおり、赤井・竹本(2008)が指摘したことと同様の結論を得た。

以上より、市町村合併による歳出削減推定の総額は 229 億 2769 万円となる⁵²。これを前節の分析結果に反映させると、道州制実現下における州内基礎自治体の歳出総額は 6,993 億円となり、その結果、財政調整への依存率は 1.5%改善する。このように市町村合併は行政運営の効率化に貢献し、行財政基盤の強化に繋がることがわかる。しかしながら、市町村合併によって行政運営の効率化を行ったとしても、財政収支の改善に及ぼす影響は限定的であり、財政構造を転換する要因とはならない。つまり、道州制実現下においても沖縄州と州内基礎自治体は何らかの財政調整が必要であるといえる。

図表 4-3 市町村合併による歳出削減効果の推定

(単位:千円)

	合併前の理論値	合併後の理論値	歳出削減推定額	歳出削減率
議会費	5,846,648	4,870,258	976,390	16.6%
総務費	70,705,114	61,305,742	9,399,372	12.7%
民生費	140,388,540	137,443,864	2,944,676	1.8%
衛生費	-	-	-	-
(保健衛生費)	11,650,770	9,681,203	1,969,567	15.5%
(清掃費)	15,937,296	15,322,898	614,398	3.8%
消防費	13,039,515	11,424,259	1,615,256	11.8%
教育費	68,885,593	63,477,562	5,408,031	7.8%
合計	326,453,476	303,525,786	22,927,690	

⁵¹ 赤井伸郎・竹本亨「効率的行政区域と事務配分のあり方に関する実証的分析」『分権化時代の地方財政』2008年,p.233

⁵² 道州制実現下での市町村合併による歳出削減効果の検証にあたっては、本来なら役割再編後の事務・権限のもとで行うことが望ましい。しかしながらデータの制約上、本稿では現行の役割分担のもとで行っている。役割再編後で検証した場合、歳出削減推定額は今回試算した額よりもさらに上回ることが推測される。

おわりに

本稿では、沖縄県が単独州を選択した場合の財政構造を分析するとともに、市町村合併による歳出削減効果の検証を踏まえ、道州制実現下における沖縄州と州内基礎自治体の財政課題を明らかにした。得られた知見は以下のとおりである。

道州制に移行した場合の沖縄州と州内基礎自治体の歳出構造を分析すると、現在と比較して、沖縄州の歳出総額は減少する一方で、州内基礎自治体の歳出総額は大幅に増加する可能性がある。その結果、州内基礎自治体の歳出総額は沖縄州の歳出総額を上回り、沖縄州と州内基礎自治体の歳出規模は逆転する可能性がある。

歳入構造については、国からの税源移譲額は新たに移譲される事務・権限を賄う程度にしかならず、国庫支出金や地方交付税の廃止に伴う歳入減の影響を補完できない可能性がある。したがって、道州制移行後も財政調整に頼らざるを得ない脆弱な財政構造であり、道州制実現下では、これまで以上に厳しい財政運営を強いられることが予想される。

道州制移行後の財政収支を改善させる方策の一つとして、市町村合併による歳出削減が考えられる。本稿では、現在検討が進められている『沖縄県市町村合併構想』にもとづき、「市町村合併が実現した場合の歳出削減効果」を推計した。分析結果によれば、沖縄県が検討している市町村合併構想は州内基礎自治体財政の収支改善に寄与するものの、財政調整に依存する財政構造を転換する程にはインパクトを持ち得ないことが明らかになった。

以上、本研究の分析結果から明らかなように、道州制が実現した場合の沖縄州と州内基礎自治体の財政は極めて厳しい状況であると言わざるを得ない。沖縄県の地域経済事情を考慮すると、財政依存からの構造転換は容易ではなく、道州制実現下においても財政力格差を是正するための措置が必要になる。もともと税源の小さい沖縄県にとっては、税源移譲を重視した制度設計よりも、財政力格差是正機能（財政調整制度）を重視した設計がより有益である可能性があり、その意味でも、財政調整制度は沖縄県にとって益々重要性を持つことになるであろう。今後、道州制移行によって税財政制度が再設計される際、沖縄県にとって有益な財政調整制度の構築を促すためには、領海・排他的経済水域面積の寄与といった沖縄県が日本に果たしている貢献部分を論理的に提示し、沖縄県の地域特性が財政調整の算定基準に制度として組み入れられるように戦略的に取り組む必要がある。

しかしながら一方で、財政調整制度に依存するばかりでは財政の自立は果たせない。長期的な観点からは、地域活性化等により自主財源の涵養を図るとともに、自治会やNPOといった行政に代わる“新たな担い手”の育成を行うなど、歳入歳出の両面から構造転換を図り財政基盤の強化に取り組むことが重要である。このように道州制導入を見据え、沖縄県の取り組むべき課題は多様であり、こうした課題の解決にあたっては、地方政府はみずからの地域課題を認識しその課題に的確に対応した政策を実施することが重要である。その意味においても、今後はより一層地方政府の政策形成能力や実行力の向上が望まれる。

最後に本稿における分析の限界や残された課題を提示したい。歳出歳入シミュレーションは「役割分担」や「税体系」など設定条件によって得られる分析結果が大きく異なるが、これらはいずれも多様な論点があり議論が集約されていない。そのため、本稿におけるこれらの設定条件に恣意性が残っている。また、国の資産・負債に関する論点は税財政制度の設計に極めて大きな影響を及ぼすが、本稿ではこれについても分析対象としていないため課題が残る。市町村合併による歳出削減効果の検証についても、人口を説明変数とした単純なモデルを用いて推計しているため、今後は、混在関数などを用いた分析を行う必要があるだろう。こうした問題については、今後の課題としたい。

【参考文献】

- 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治『地方交付税の経済学』,有斐閣,2003年
- 赤井伸郎・竹本亨「効率的行政区域と事務配分のあり方に関する実証的分析」『分権化時代の地方財政』,2008年
- 池宮城秀正『地域の発展と財政』,八千代出版,2000年
- 小西砂千夫「地方交付税改革：制度の根幹にある財源保障の考え方」『経済セミナー』10月号,2005年
- 関西社会経済研究所・東北開発研究センター『広域地方政府化とコミュニティの再生に関する研究—各地域の特性を生かした自治システムの再編—』,2005年
- 九州戦略会議「道州制の「九州モデル」」,2008年
- 関谷昇「補完性原理と地方自治についての一考察」『千葉大学 公共研究 第4巻第1号』,2007年
- 総合研究開発機構(NIRA)『広域地方政府システムの提言—国・地域の再生に向けて』総合研究開発機構,2005年
- 田中宏樹・上村敏之「都道府県制度改革の経済効果—「州府制」の導入による財政収支の計測—」『月刊自治フォーラム』,2002年
- 土居丈朗『地方財政の政治経済学』,東洋経済新報社,2000年
- 土居丈朗「税源移譲と地方債改革のあり方」『地方分権改革の経済学：「三位一体」の改革から「四位一体」の改革へ』,日本評論社,2004年
- 土居丈朗『道州制の財政学的検討』,日本政治学会報告論文,2007年
- 南西地域産業活性化センター『沖縄の道州制問題に関する調査研究』,南西地域産業活性化センター,2007年
- 中村匡克・川瀬晃弘『地方自治体の行財政能力と国からの権限移譲』,第10回公共選択学会報告論文,2006年
- 橋本恭之・吉田素教『地方財政改革と道州制の可能性について』,財務省財務総合政策研究所,2004年
- 林正義「地方自治体の最小効率規模」『フィナンシャル・レビュー61号』,2002年
- 林宜嗣,『地方財政』,有斐閣,1999年
- 林宜嗣「財政改革に資する国・地方の役割分担と地方財政システム」『分権化時代の地方財政』,中央経済社,2008年
- 古川章好「地域別の最適人口規模」『オイコノミカ』第40巻第3・4号,2004年
- 松浦茂「沖縄の自治体財政と国の財政支出」『レファレンス第665号』,2006年
- 吉村俊亮「道州制と地域間財政調整：ドイツ型財政調整手法を用いたシミュレーション」『KGPS review』vol.4,2005年
- 吉村弘『最適都市規模と市町村合併』,東洋経済新報社,1999年
- PHP 総合研究所『「地域主権」の確立に向けた7つの挑戦』,PHP 総合研究所,2005年
- W.E.Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Javanovich, New York, 1972
- W.E.Oates, An essay on fiscal federalism, *Journal of Economic Literature* vol.37, 1999

著者プロフィール

和仁屋浩次（わにやこうじ）

琉球大学法文学部経済学科卒業。

沖縄県庁入庁。

2007年4月より総合研究開発機構研究開発部へ出向。

2007年11月より現職。

道州制実現下における沖縄単独州の財政構造に関する実証分析

2009年3月 発行

著 者 和仁屋浩次

発 行 総合研究開発機構

〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3 恵比寿ガーデンプレイスタワー34階

電話 03 (5448) 1735

ホームページ <http://www.nira.or.jp/>

無断転機を禁じます。