

公共選択学会 第20回学生の集い

「地方創生に向けた 持続可能性」

西南学院大学 近藤ゼミ
Team Spring

浦本美紗都 小原梨那 竹内秀亮
永田拓路 山田しおり

2017年12月2日(土)



「地方創生に向けた持続可能性」

目次

	序章 論題解釈	3
	第1章 地域社会の将来と現状	4
5	第1節 地域社会の重要性	4
	第2節 第2次安倍改造内閣の取り組み	4
	第3節 増田レポートより	4
	第4節 本章のまとめ	5
	第2章 実証分析	5
10	第1節 分析目的	5
	第2節 人口と地域経済成長の関係性	6
	第2-1節 散布図による分析	6
	第2-2節 回帰分析	9
	第3節 地方自治体の財政の持続可能性の分析	11
15	第3-1節 市町村の「地方債務の持続可能性」の分析	12
	第3-2節 持続可能性への問題提起	16
	第4節 分析結果	17
	第3章 政策提言	18
	第1節 地方分権のメリットと道州制	18
20	第2節 道州制の導入	19
	第3節 道州制の実現可能性	23
	終章 論題への回答と残された課題	25
	参考文献・URL	26

序章 論題解釈

ここでは、「第20回公共選択学会 学生の集い」の論題である「日本社会は持続可能か」についての解釈を行う。

まず、「日本社会」という非常に幅広い範囲の中から本稿は「地方」に着目して考えた。

- 5 現在、少子高齢化が進み都市部にヒト・モノ・カネが集中するなか、地方では過疎化や市町村合併、限界集落など衰退が進んでいる状況があり、我々も生活の中でシャッター街や学校の廃校など地方の衰退を身近に感じたため着目した。

- 次に「持続可能性」について考える。持続可能性は現在、環境やエネルギー・経済・福祉など様々な分野で問われているが我々は地方の「経済」に着目した。日本国内では、高齢化の進展から増加し続ける社会保障費や財政赤字などといった問題が深刻視されている。そこで我々は地域経済を通して日本経済の持続可能性を考えた。
- 10

第1章3節に述べる増田レポートにあるように人口減少・東京一極集中が地方消滅へ導いているため人口の均衡化を図らなければならないという見解がある。一方で藤波(2016)、吉川(2016)は人口だけが問題ではなく他に見直すべきところがあると述べている。

- 15 藤波(2016)は、東京一極集中による地方の消滅は誤解であるとし、さらに人口の均衡化に対しても否定的である。日本の人口減を受け入れ都市であろうと地方であろうと一人ひとりが生み出す富を増やし若い世代の所得をあげること、インターネット環境や社会インフラなど郊外でも暮らしやすくする取り組みをさらに進め、若い世代が定着しやすい環境を創造することが必要であると指摘している。

- 20 吉川(2016)は日本では「人口減少ペシズム(悲観主義)」の考えが行き過ぎているが、人口減少や少子高齢化問題に影響を与えているのは「一人当たり」の所得であると述べている。

これらの見解をもとに一人当たりの所得水準が維持できれば持続可能であると考え、この伸び率が人口と関係があるかを探る。

- また一方で、地域を持続可能させるためには、財政面も大事であると考え。地方の持続可能性についてもこの持田(2014)を参考に議論する。持田(2014)は、現時点でどれだけ大規模な財政赤字が発生し、政府債務があつたとしても、将来のどこかの時点で財政黒字を生み出して債務の増加分を相殺すると思われているかぎり、借入を続けることができると指摘している。このことから、我々は、持田(2014)を参考にしながら地方財政の持続可能性についてボーン条件をもとに簡単な軽量分析をした。この見解をもとに財政収支と地方債との関係について探る。
- 25
- 30

その結果、短期的に見れば地方財政は持続可能だが、我々は長期的に地域経済や財政の持続可能性を考えたときに道州制の導入を提案する。道州制には様々なバリエーションが提案されているが、我々は地域間の経済成長率の格差を小さくするような道州制の在り方を地方制度調整会の「道州制のあり方に関する答申について」に基づいて提案する。

本論文の構成は次の通りである。第1章では、増田(2014)の先行研究を参考に地域社会の現状として、出生率の低下や東京一極集中に伴う人口減少といった地方が抱えている問題点と、第2次安倍改造内閣の「地方創生」に向けた政策をもとに地域社会の将来性を示す。第2章では、地域社会の現状を踏まえ、人口が減少する地域が持続可能かどうか経済、財政
5 面で簡単な計量分析を用いて明らかにする。第3章では、第2章の結果を踏まえ政策提言として「道州制」を提案した。終章では、本稿のまとめと残された課題について論じている。

第1章 地域社会の将来と現状

10 第1節 地域社会の重要性

日本の将来人口推計では、全国的に総人口の減少、少子高齢化の進行が続くことが見込まれている。将来人口推計を地域毎に見ると、地方では人口減少が進み、都市部の高齢化などが地域社会へ与える影響が大きいものと見られる。少子高齢化は自治体の財政を圧迫し、労働力人口の減少や消費市場の縮小を起し、地方経済規模を縮小させてしまう。地域経済が
15 日本経済に与える影響は大きなものである。

しかし、この人口減少の下であったとしても一定水準のGDPを保ち、またそれ以上に一人当たりのGDPを向上させることができれば地域は持続可能であるといえるだろう。

第2節 第2次安倍改造内閣の取り組み

20 2014年9月3日に発足した第2次安倍改造内閣では、取り組むべき最大の課題の一つとして「地方創生」を位置づけた。この政策の概要は地方の人口減少に歯止めをかけ、東京一極集中を是正し、日本全体の活力を上げることを目的とした一連の政策である。安倍総理は地方創生担当大臣を新たに創設し、「まち・ひと・しごと創生本部」を内閣官房に設置するなど、従前より一層地方の活性化に取り組んでいる印象を受ける。

25 平成29年6月9日「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」閣議決定された内容によると、第二次安倍内閣発足前と現在では、少子高齢化や人口減少という傾向に大きく変わりはない。地域経済の現状としては、完全失業率は全ての都道府県で改善されており、有効求人倍率は史上初めて全1を超え、時間当たりの賃金も多く都道府県で上昇するなど、雇用・所得環境改善が続いているという。東京圏とその他の地域間には一人あたりのGDPに
30 差が生じているという。

第3節 増田レポートより

増田寛也を座長とする日本創成会議の人口減少問題検討分科会によると「2040年までに消滅する市町村が896ある」と発表した。増田氏によると、あらゆる政策は生産力のある若年層の行く末によって左右されるという。人口の「再生産力」に着目し、人口の再生産を
35 中心的に担う「20～39歳の若年女性人口」が重要であるとしており、将来予測には十分な

説得力とリアリティがあるデータを使用している。しかし、この若年女性人口が減少していく限り、総人口の減少問題は解決しないと指摘している。さらに、大都市への若者の流入が人口減少に拍車をかけ、「極点社会」へと発展していることが問題視されている。都道府県別にみれば、消滅可能性が最も高いのは秋田県(96.0%)。次いで青森県(87.5%)、島根県(84.2%)、

5 岩手県(81.8%)というように、消滅可能都市は東北地方の山間部などに集中しており、地方の消滅可能性が高まっている。また、出生率を低下させてしまう大きな要因は、地方から都会へ若年女性に移ることにある。保育所が少なく、出産や子育て、教育の費用が高い。このように、子育てをする環境が整っていないため出生率が最低になってしまい、東京一極集中がより人口減少を加速させている。

10 増田氏は第一に出生率の向上、第二に人口移動の流れを変え、東京一極集中に歯止めをかけることを基本目標としているが、人口減少や人口移動といった問題はどんな政策を行ったとしても時間がかかってしまうため、まずは人口減少を緩やかにすること、女性の子育てや働き方の改善が必要であると増田氏は述べている。

15 第4節 本章のまとめ

地方創生の議論で挙げられた「増田レポート」では、人口減少や東京一極集中が地域経済に与える影響が大きいと指摘されている。我々は、人口減少と地方から都市への人口流入によって地方の過疎化問題に警鐘を鳴らした「増田レポート」を参考にした。

しかし我々は、東京一極集中や人口移動が問題となり地方消滅を導くとは一概に言えないと考えた。なぜなら、人口減少が加速することは経済規模が小さくなるということだけであり、人口減少の下であったとしても一定水準のGDPを保ち、またそれ以上に一人当たりのGDPを向上させることができれば地域は持続可能であるといえるだろう。

20

第2章 実証分析

25 第1節 分析目的

第2章では、「地域の持続可能性」について計量分析することが目的である。地域の持続可能性については様々な観点で議論が可能であると考えられる。本章では、人口が減少する地域が経済、財政面で持続可能であるか明らかにするために、まず第2節では市町村の人口の変化と経済成長の関係性について分析する。ただし、仮に人口の変化と経済成長に関係性が見られず、所得水準が低下しないとしても、地方の財政が不健全であれば、公共サービス等を提供することは困難となる。そこで、第3節では持田(2014)の議論を参考に、自治体財政の持続可能性について分析する。以上の結果を踏まえ、地域が持続可能かどうか考察する。

30

第2節 人口と地域経済成長の関係性

序章でも述べたように、現在の日本では全国的に人口減少が進み、特に地方では東京一極集中などの要因により、人口減少が年々加速してきている。それに伴い地域経済の今後が危ぶまれているが、本節では、人口減少が果たして地域経済の成長に直接的な影響を与えるのかどうかについて、簡単な計量分析によって明らかにしたい。具体的には、1990年度～2010年度までのわが国の市町村別データを用いて、人口と経済成長の関係を探る。

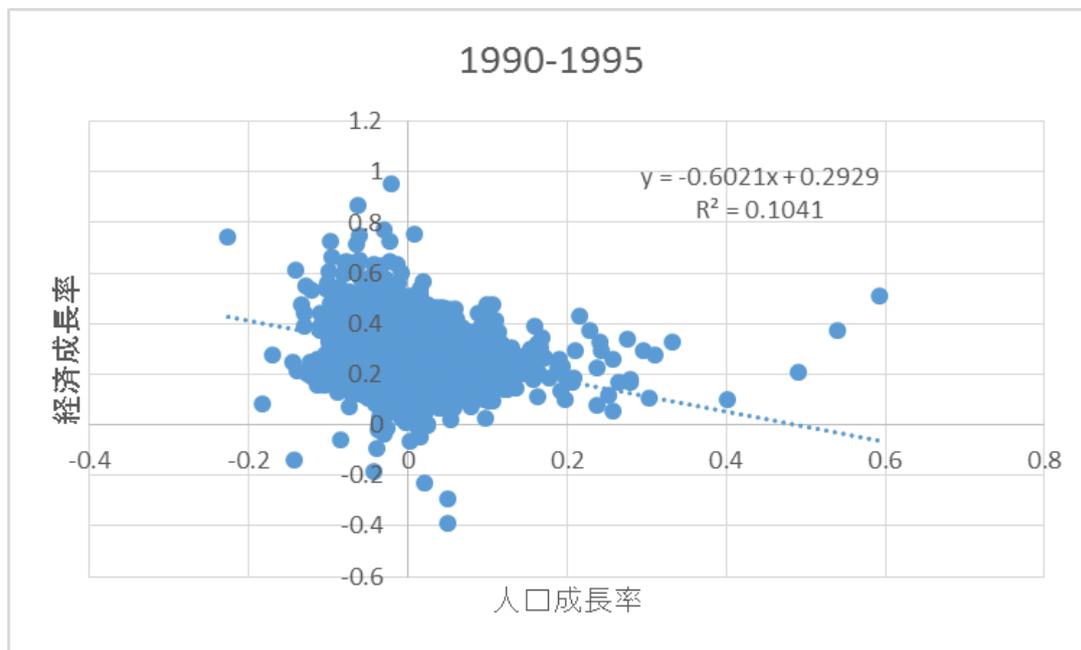
第2-1節 散布図による分析

まず、予備的な考察として、市町村別の人口変化と経済成長率がどのように関係しているかを明らかにするために、散布図による分析を試みる。各市町村の人口成長率及び経済成長率のデータとしては、総務省統計局が作成し公表している「e-stat 政府統計の総合窓口」内の「地域統計データベース」から1990年、1995年、2000年、2005年、2010年の市町村ごとの「人口総数」と「課税対象所得」を得て、データを加工した。ただし、特別区、区は除く。また、データを2010年までとしているのは、2011年に発生した東日本大震災の影響を考慮したためである。

今回の分析では、1990年～1995年、1995年～2000年、2000年～2005年、2005年～2010年といった5年ごとの市町村の経済成長率を人口の変化とともに見ていく。5年ごとに人口成長率を求め、それに対応して5年ごとの一人あたりの課税対象所得の変化率も算出した。我々は、この一人あたりの課税対象所得の変化率を市町村の経済成長率として捉え、人口成長率が増加、あるいは減少すると市町村の経済成長率はどのように変化するのかを明らかにするため、横軸に人口成長率、縦軸に経済成長率をとり、散布図を作成した。

以下の散布図はその結果である。図表1は1990年～1995年の人口成長率と経済成長率の関係を、図表2は1995年～2000年の人口成長率と経済成長率の関係を、図表3は2000年～2005年の人口成長率と経済成長率の関係を、図表4は2005年～2010年の人口成長率と経済成長率をそれぞれ示している。

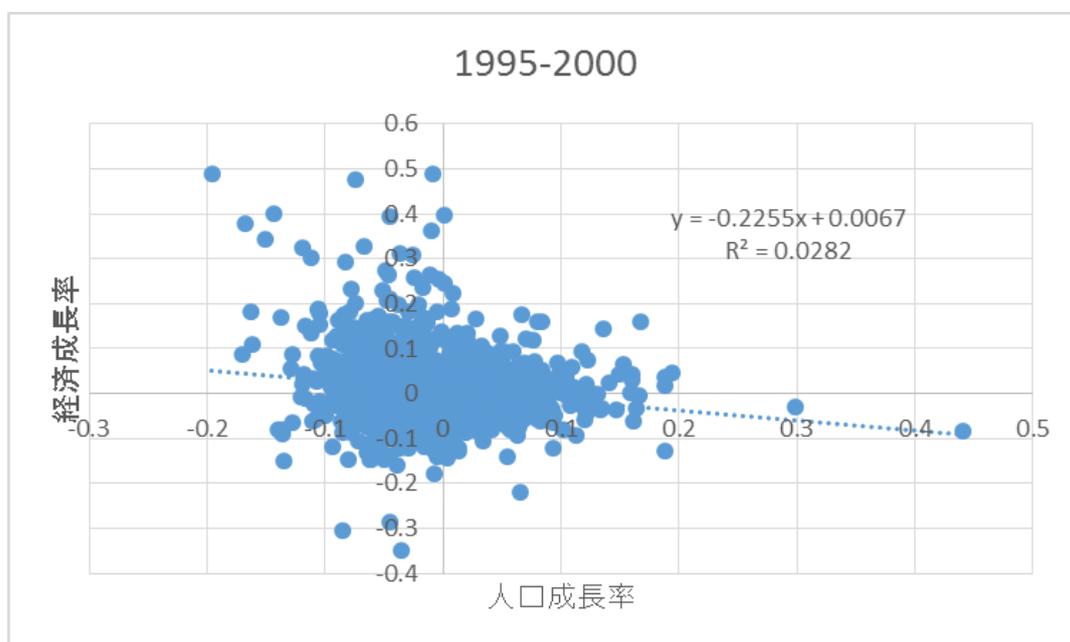
図表1 1990年～1995年の人口成長率と経済成長率の関係



(資料出所：「地域データベース」より、「人口総数」(1990、1995年)、「課税対象所得」(1990、1995年)から筆者作成)

5

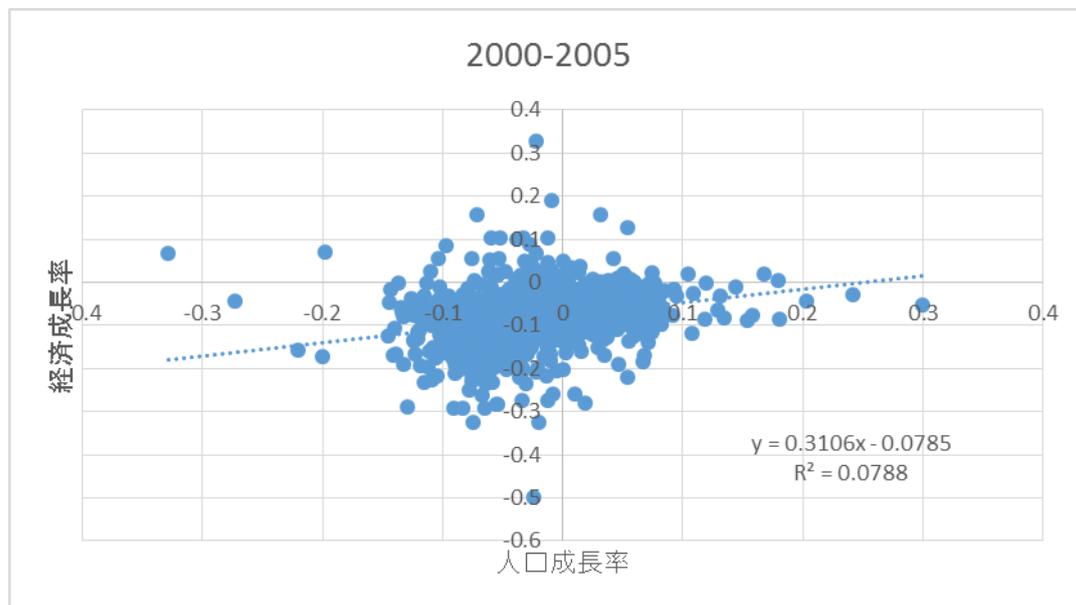
図表2 1995年～2000年の人口成長率と経済成長率の関係



(資料出所：「地域データベース」より、「人口総数」(1995、2000年)、「課税対象所得」(1995、2000年)から筆者作成)

10

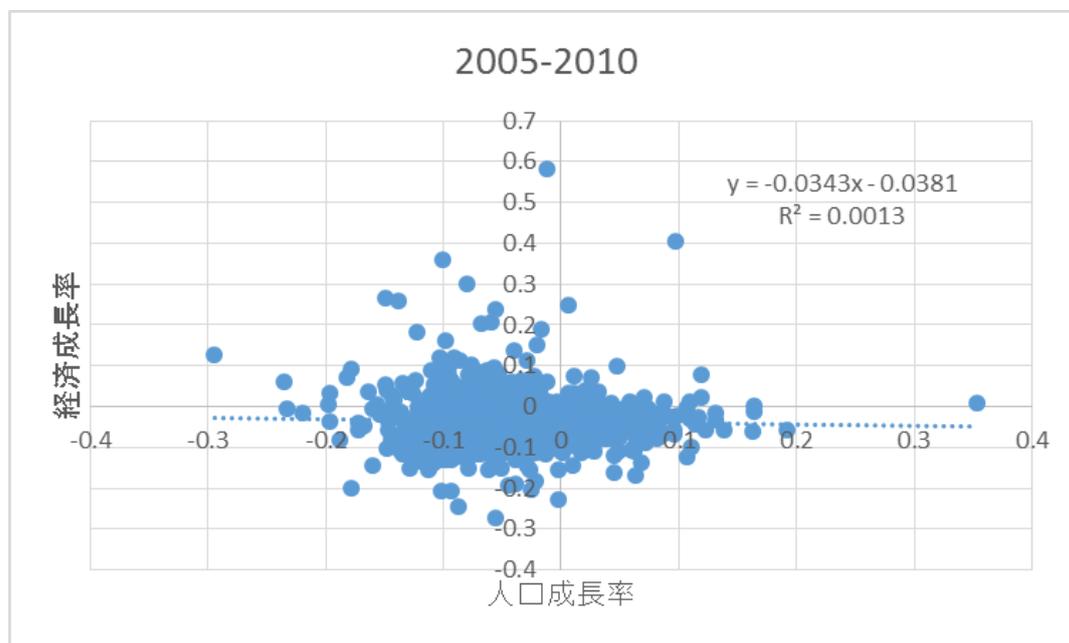
図表3 2000年と2005年の人口成長率と経済成長率の関係



(資料出所:「地域データベース」より、「人口総数」(2000、2005年)、「課税対象所得」(2000、2005年)から筆者作成)

5

図表4 2005年と2010年の人口成長率と経済成長率の関係



(資料出所:「地域データベース」より、「人口総数」(2005、2010年)、「課税対象所得」(2005、2010年)から筆者作成)

10

以上の結果から、1990年と1995年、1995年と2000年、2005年と2010年の3つの期間では、人口の減少が経済成長率に直接的な影響を与えているとは言えない。

- 5 地域が持続可能となるためには、財政の見直し、あるいは人口問題と視点の異なる政策が必要であるかもしれない。しかし、以上の分析では人口成長率と経済成長率の単純な相関関係を確認したにすぎない。人口以外にも経済成長率に影響を与える要因を調整したうえで、人口成長率が経済成長率に影響を与えたかを明らかにするために、回帰分析を用いた分析を行う。

第2-2節 回帰分析

- 10 前節では、人口の減少は経済成長率に直接的な影響を与えないことが明確となったが、ここでは人口変化率以外にも経済成長率に影響を与える要因を考慮すべく、回帰分析を行う。説明変数としては以下の要因を考える。

- 15 まず一つ目は、年齢構造である。中でも人口総数に占める65歳以上人口の割合と15歳未満人口の割合に着目した。少子高齢化が加速化していく地方では、この2つの人口構造が生産年齢人口の減少に影響を与えているからである。

二つ目は、市町村の財政支出に占める、費用項目の割合を見ていく。社会福祉、産業の振興、公共事業、教育といった視点から、市町村の民生費、農林水産業費、商工費、土木費、教育費の割合が経済成長率に影響を与えるのか見ていく。

- 20 三つ目は、産業構造である。ここでは全就業者数に占める、第1次産業就業者数と第2次産業就業者数の割合を見ていく。

これらの要因を説明変数、前節でも用いた一人あたりの課税対象所得の変化率、つまり経済成長率を被説明変数とし、2000年～2005年と2005年～2010年の2期間を対象として回帰分析を行った。

- 25 なお、使用するデータは前節と同じく、「地域データベース」より、「65歳以上人口」、「15歳未満人口」、「歳出決算総額」、「民生費」、「農林水産業費」、「商工費」、「土木費」、「教育費」、「第1次産業就業者数」「第2次産業就業者数」（全て2000、2005年）を得てデータを加工した。

推定結果は以下の図表5の通りである。

図表5 2000年～2005年、2005年～2010年の推定結果

	2000年～2005年	2005年～2010年
定数項	-0.123 (-6.129)***	0.020 (0.882)
人口の変化率	0.042 (1.159)	-0.065 (-1.721)*
65歳以上人口比率	-0.156 (-4.529)***	-0.097 (-2.582)***
15歳未満人口比率	0.402 (4.829)***	-0.050 (-0.056)
民生費の割合	0.021 (0.713)	0.013 (0.496)
農林水産費の割合	0.006 (0.218)	0.171 (4.995)***
商工費の割合	-0.032 (-0.746)	-0.009 (-0.181)
土木費の割合	0.045 (1.791)*	-0.020 (-0.706)
教育費の割合	0.079 (2.440)*	0.003 (0.101)
第1次産業就業者数比率	0.020 (1.107)	-0.036 (-1.950)*
第2次産業就業者数比率	-0.027 (-1.728)	-0.126 (-7.672)***
観測数	1717	1718
決定係数	0.134	0.055

(注)・2000年に発生した、三宅島噴火災害による島民避難のため、2000年～2005年の分析からは東京都三宅村を除いている。

・()内の値はt値を表す。

・***、**、* はそれぞれ有意水準1%、5%、10%で有意であることを意味する。

2000年～2005年、2005年～2010年のどちらも人口成長率は統計的に有意でないとの結果が得られた。したがって、人口成長率は経済成長に直接的な影響を与えていないということが言える。

5 一方で、65歳以上人口比率は2期間とも1%水準で統計的に有意であり、係数が負の値をとっているため、65歳以上の人口が増加すると、経済成長率は低下していくということが分かる。このことから、高齢化は生産年齢人口を減少させ、経済成長に対して負の要因となることが言えるだろう。

10 15歳未満人口比率は、2005年～2010年に関しては統計的に有意でないが、2000年～2005年においては1%水準で統計的に有意であるとの結果が得られ、係数は正の値をとっているため、15歳未満の人口が増加すると、経済成長率は上昇するということが分かる。

15 市町村の財政支出の費用項目の割合は、民生費、商工費は2期間とも統計的に有意でないとの結果が得られ、市町村の社会福祉の充実や産業の振興を図るといったことでは、経済成長率には直接的な影響を与えていないということが分かる。農林水産費は2005年～2010年においては、1%水準で統計的に有意で、土木費、教育費も2000年～2005年においては、10%水準で有意との結果が得られたが、これらは一時的なものであり、農林水産業、公共事業の促進、教育の拡大も経済成長に影響を与えているとはいえない。

20 産業構造に関しては、第1次産業就業者数比率が2005年～2010年では10%水準で統計的に有意で、第2次産業就業者数比率は2005年～2010年では1%水準で統計的に有意であるとの結果が得られ、係数が負の値であることから、第1次、第2次産業就業者数が増加すると、経済成長に負の影響を与えることが分かったが、これも一時的なものであり、産業構造が経済成長に直接的な影響を与えているとは言えない。

以上の推定結果から、市町村の人口構造、財政支出における各費用項目の割合、産業構造といった要因を調整しても、人口成長率が経済成長率に直接的に影響を与えていないことが分かった。

25

第3節 地方自治体の財政の持続可能性の分析

30 まず、財政の持続可能性とは何かについて議論する。持田(2014)が整理しているように、“現時点でどれだけ大規模な財政赤字が発生し、政府債務があつたとしても、将来のどこかの時点で財政黒字を生み出して債務の増加分を相殺すると思われているかぎり、借入を続けることができる”といえる。したがって、異時点間の予測制約を満たしていれば、政府債務は持続可能であるといえる。そこでBohn(1998)は、財政が持続可能であるためには、前年度の政府債務残高/GDP (Gross Domestic Product) 比が増大した時、今年度の基礎的財政収支/GDP 比を改善するような財政運営を政府が行っている必要があることを理論的に示し、実証分析を行っている。

35 そして、持田氏は、Bohn(1998)の手法にもとづいて、地方財政の持続可能性の分析をしているそのために、「国民経済計算」や「地方財政統計年報」で得られるマクロデータにもと

づいた分析と「都道府県別決算状況調」等から得られるマイクロデータにもとづくパネルデータ推計の両方を用いて複眼的に分析している。

第一に、政府債務/GDP の変動を生み出す原動力は基礎的財政収支であること、GDP の名目的上昇ではなく、実質経済成長率の増大が政府債務残高/GDP の安定化には必要であることを示している。

第二に、地方財政全体として前年度の政府債務残高対 GDP 比がある閾値を超えると、今年度の基礎的財政収支の対 GDP 比が改善するという非線形の関係があったと判断できるが、構造変化は 1994 年第 4・四半期であったと推定としている。

第三に、基礎的財政収支改善の主役は投資的経費と人件費の抑制すなわち地方行政改革であり、準主役は地方税の伸びである。地方交付税は基礎的財政収支の改善に関するかぎり、脇役であると判断される、としている。

第四に、各都道府県の財政 6 指標に関して距離に近い都道府県同士を順次グルーピングした上で、サブ・グループ毎にパネル分析を行った。大多数の地方圏の府県と東京都では、地方財政は持続可能であり、1995 年以降前年度の政府債務残高/GDP が上昇しても、今年度の基礎的財政収支/GDP が改善することにより、政府債務残高の安定化に向かっていることが確認された。しかし、大阪府を始めとする 11 府県を含む大都市圏では、財政規律を十分に意識して行動してきたと判断できる統計的に有意な結果は得られなかった、としている。

(持田氏のレポートのまとめ)

したがって、持田(2014)では都道府県単位ではおおむね地方財政は持続可能であると示された。しかし、地域の持続可能性を考える上では自治体単位での財政の持続可能性を検討することも必要であろう。

第 3-1 節 市町村の「地方債務の持続可能性」の分析

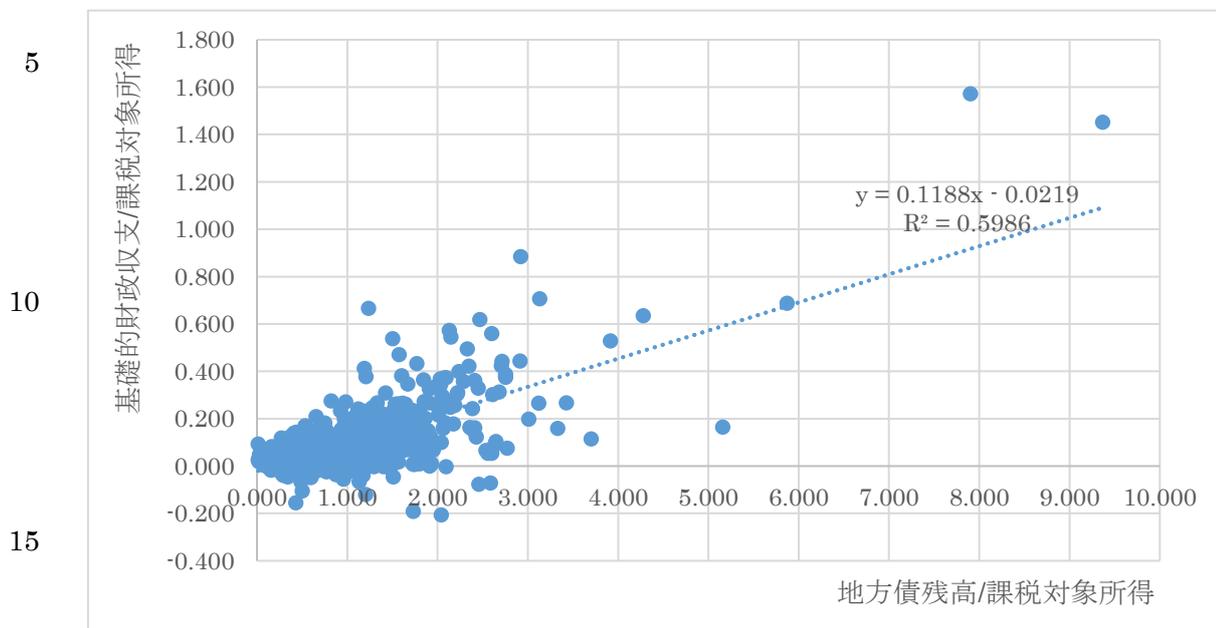
ここでは、持田(2014)の研究を踏まえつつ、基礎自治体である、市町村レベルでの財政の持続可能性について、Bohn(1998)の手法を用いて明らかにする。

Bohn(1998)の手法とは公債残高/GDP 比と基礎的財政収支の関係に目を向ける。ボーンの場合によれば、公債残高/GDP 比が大きくなったとき、基礎的財政収支を改善させる傾向があるのなら、財政は持続可能であると考えられる。

図表 6~14 は総務省「都道府県・市区町村のすがた」のデータを用いてボーンの場合を検証すべく、地方債残高と基礎的財政収支(いずれも課税対象所得比)の関係を散布図に表したものである。基礎的財政収支は(歳入-地方債)-(歳出-公債費)として計算した。縦軸に基礎的財政収支(対課税所得対象所得比)、横軸に地方債残高(対課税所得対象所得比)をそれぞれとり、日本の各地方・人口規模などで分類した。縦軸、横軸ともに課税所得対象所得で割っているのは市町村により経済規模が異なることを調整するためである。なお、2010 年度を対象としたのは、2011 年度以降は東日本大震災の影響により一般的なデータがとりやすいのは 2010 年だと考えたからである。そして、市町村ごとの GDP データは公表さ

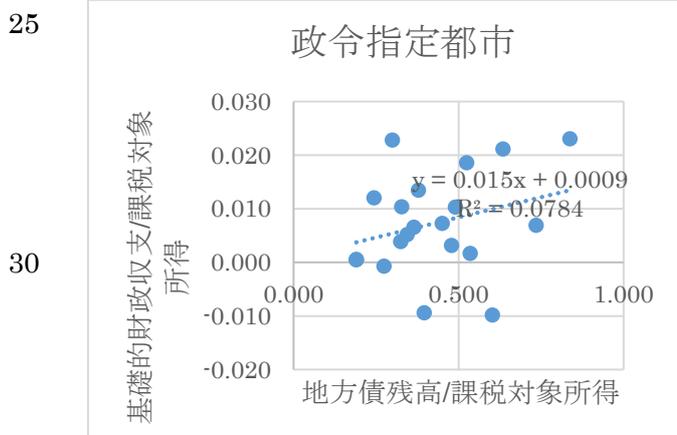
れていないので課税所得対象所得を GDP としてみなし算出している。

<市町村>

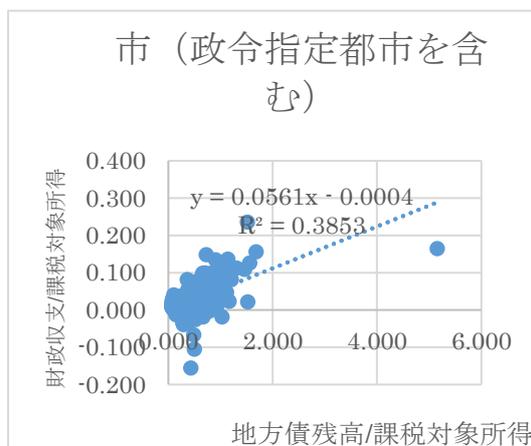


<図表 6>

市町村全体のデータを用いたものが図表 6 である。市町村では回帰式は右上がりの関係
20 になっており財政は持続可能であることがいえる。また、多くの自治体は左下の原点付近に
分布しており、地方債残高をなるべく抑えるように財政運営を行っていることが読み取れ
る。一方で地方債残高が多い自治体は意図的に基礎的財政収支を黒字にしていることがう
かがえる。

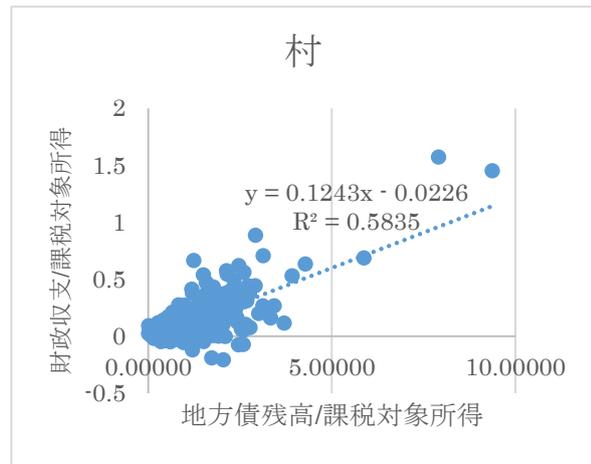
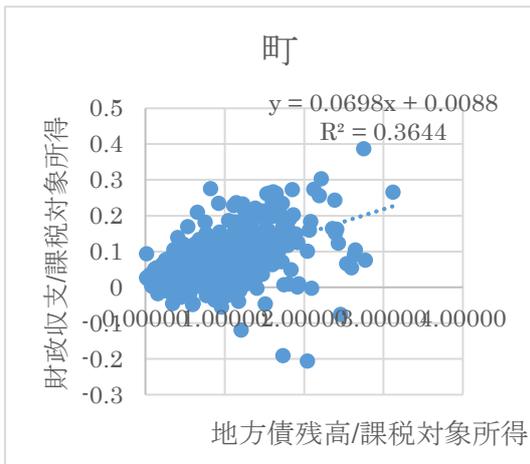


<図表 7>



<図表 8>

35



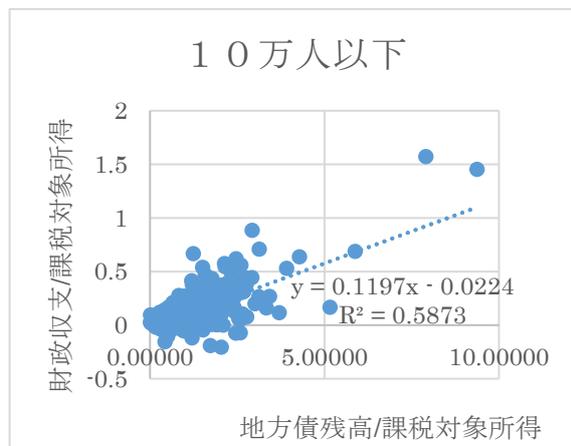
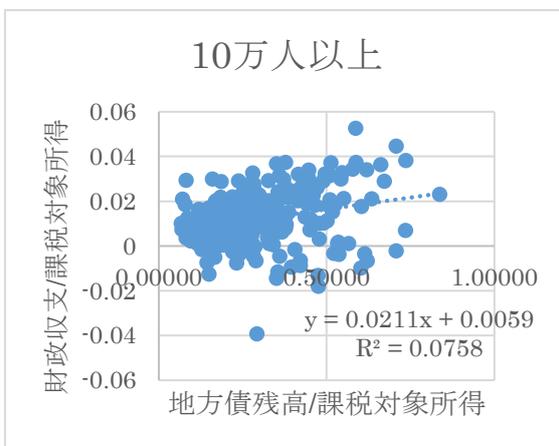
<図表 9>

<図表 10>

((図表 6・図表 7・図表 8・図表 9・図表 10) 資料出所：総務省「都道府県・市区町村のすがた」より、「市区町村」の課税対象所得(2010年), 地方債残高(2010年), 公債費(2010年), 歳入決算総額(2010年), 歳出決算総額(2010年), から筆者作成)

次に市町村は政令指定都市、市（政令指定都市を含む）、町、村ごとに人口・財政運営などの役割が異なっているので、個々に調べたものが図表 7～図表 10 である。上記の全ての図において、右上がりの関係になっていることが確認できた。そのため各分類でも Bohn(1998)の手法に照らして財政は持続可能であるといえる。しかし、各分類で傾きに違いがみられる。傾きが正のものは地方債残高が多いが基礎的財政収支も多い傾向にあるため、各自治体は健全な財政運営ができていると伺える。

また、人口規模によって財政の持続可能性の違いがあるかどうかを調べるために人口を 10 万人でデータを区切ったものが図表 11、12 である。人口が 10 万人という数は古川章好(2014)「地域別の最適人口規模」の中の市町村の最適人口規模において人口 10 万人だと書かれているため今回はそれを基に設定した。



<図表 11>

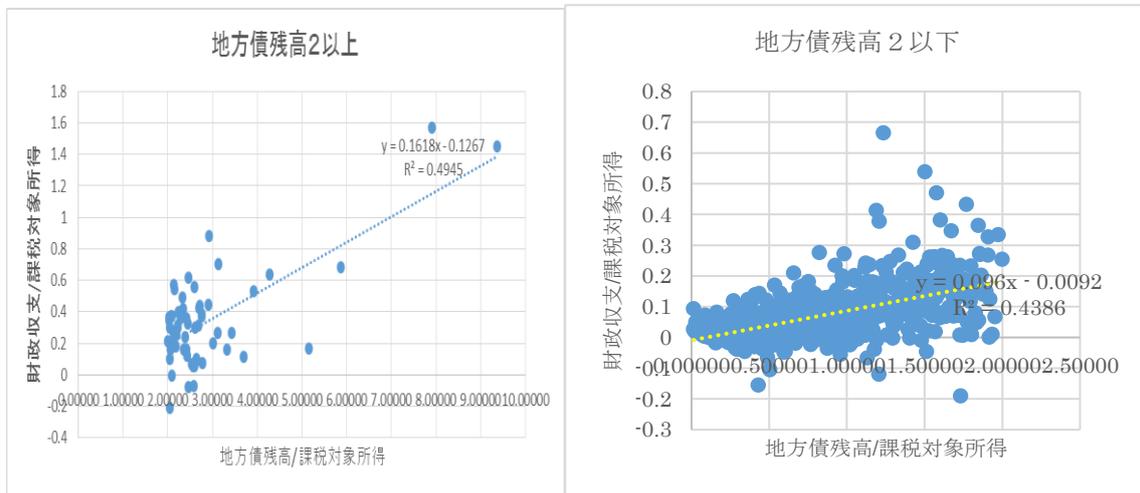
<図表 12>

(資料出所：総務省「都道府県・市区町村のすがた」より、「市区町村」の課税対象所

得(2010年), 地方債残高(2010年), 公債費(2010年), 歳入決算総額(2010年), 歳出決算総額(2010年), 人口(2010年)から筆者作成)

図表 11 では地方債残高/課税所得対象所得で多くの市町村が 1 以下に収まっているのに対し、図表 12 では 0~4 の間に分布していることが分かる。つまり、人口が多い自治体は少ない自治体に対し比較的多くの債務を抱えていることが分かる。

また、図表 6 によると債務残高が多い地域が外れ値になっており回帰式に影響を与えている可能性があることが予想される。そこで図表 6 において地方債残高/課税所得の 2 を境にして自治体の分布が変わっているように見られたので、地方債残高のサンプルで分けた結果が以下の図表 13, 14 である。外れ値の影響を取り除いた図表 14 によると回帰線の傾きが小さくなっているが、正の相関であり、ボーンの財政の持続可能性の条件を満たしているといえる。上記より外れ値が近似曲線に影響を考慮しても、財政の持続可能性は満たされる。



<図表 13>

<図表 14>

(資料出所: 総務省「都道府県・市区町村のすがた」より、「市区町村」の課税対象所得(2010年), 地方債残高(2010年), 公債費(2010年), 歳入決算総額(2010年), 歳出決算総額(2010年), から筆者作成)

以下の図表 15 は y を基礎的財政収支、x を地方残高として回帰分析を行った回帰式・R² (=決定関数) の推定結果を市町村・人口・地域別・地方債残高別にまとめたものである。傾きが地域により異なっているが正の値になっており財政の持続可能性に矛盾しないので健全な財政運営を行っていることがいえる。また、政令指定都市・人口が 10 万以上の自治体と町・村をくらべると人口規模が拡大していくほどグラフの傾きが下がっていることが分かる。

全市町村	$y = 0.1243x - 0.0226$	$R^2 = 0.5835$	10万人以上	$y = 0.0211x + 0.0059$	$R^2 = 0.0758$
東北	$y = 0.0795x + 0.0003$	$R^2 = 0.3482$	10万人以下	$y = 0.1197x - 0.0224$	$R^2 = 0.5873$
関東	$y = 0.1356x - 0.0167$	$R^2 = 0.7205$	5万人以上	$y = 0.0408x + 0.0021$	$R^2 = 0.208$
中部	$y = 0.1385x - 0.0199$	$R^2 = 0.5294$	5万人以下	$y = 0.1205x - 0.0227$	$R^2 = 0.5725$
近畿	$y = 0.1528x - 0.0328$	$R^2 = 0.7335$	町村	$y = 0.1096x - 0.0147$	$R^2 = 0.5251$
中国	$y = 0.0974x - 0.015$	$R^2 = 0.589$	町	$y = 0.0698x + 0.0088$	$R^2 = 0.3644$
四国	$y = 0.0713x + 0.0115$	$R^2 = 0.2056$	村	$y = 0.1243x - 0.0226$	$R^2 = 0.5835$
九州	$y = 0.1575x - 0.0554$	$R^2 = 0.8152$	地方債残高2以上	$y = 0.1618x - 0.1267$	$R^2 = 0.4945$
政令指定都市	$y = 0.015x + 0.0009$	$R^2 = 0.0784$	地方債残高2以下	$y = 0.096x - 0.0092$	$R^2 = 0.4386$

<図表 15>

(資料出所：総務省「都道府県・市区町村のすがた」より、「市区町村」の課税対象所得(2010年), 地方債残高(2010年), 公債費(2010年), 歳入決算総額(2010年), 歳出決算総額(2010年), 人口(2010年)から筆者作成)

第 3-2 節 持続可能性への問題提起

上記の分析より 2 つの結果を得ることができた。

第一に、Bohn(1998)の手法より自治体のデータを分析すると、持続可能性と矛盾しないことがいえる。

第二に、財政規模が小さくなるにつれて地方債残高/課税所得対象所得比が大きくなっていることがいえる。

図表 16 は“市町村の地方債残高/課税所得対象所得比を大きい順に並べたものである。図表 17 は地方債残高の平均と標準偏差を政令指定都市・市町村別にまとめたものである。図表 16 において自治体は人口規模が約 100 人～10000 人程度のもが多く、特に離島といった地域で一人当たりの地方債残高が大きくなっている。地方債残高上位 50 位の自治体は地方債残高平均が政令指定都市・市の約 7 倍、町の約 4 倍、村の約 3 倍となっており、他の自治体に比べ地方債残高平均が大きくなっていることがわかる。ここで地方債残高が多い自治体が財政収支を黒字化して財政収支/課税所得対象所得の値を大きくしているが、地方債残高が多いことには変わりなく今後も持続可能な財政運営ができるかどうかは重要な問題である。

具体的には鹿児島県十島村や鹿児島県三島村、奈良県野迫川村などの離島村や山村が目立ち、人口が 1000 人未満の村の地方債残高が多いという傾向にある。そのためこの問題を解決すべく、“国土交通省の「離島の振興に関して講じた施策」”では“離島活性化事業費補助金”という離島の自立的発展を促進するため、離島における輸送費用の低廉化等地域活性化の推進のための事業に対する補助や公共サービスの提供、観光の開発などの離島への施策のほか、都道府県や「道州」などといった上位政府が財政状況の厳しい自治体に対して行政サービスの一部を肩代わりすることも検討すべきなのかもしれない。つまり「道州制」

の導入も検討にあたいする。

地方債残高トップ50									
順位	市町村名	地方債残高/課税 所得対象所得	順位	市町村名	地方債残高/課税 所得対象所得	順位	市町村名	地方債残高/課税 所得対象所得	
5	1	鹿児島県 十島村	9.370	18	宮崎県 諸塚村	2.715	35	北海道 北竜町	2.394
	2	鹿児島県 三島村	7.903	19	島根県 知夫村	2.707	36	宮崎県 日之影町	2.388
	3	奈良県 野迫川村	5.872	20	青森県 西目屋村	2.684	37	新潟県 阿賀町	2.360
	4	北海道 夕張市	5.158	21	鹿児島県 伊仙町	2.647	38	奈良県 上北山村	2.349
	5	群馬県 上野村	4.279	22	北海道 中川町	2.633	39	長野県 大鹿村	2.330
10	6	鹿児島県 大和村	3.917	23	鹿児島県 宇検村	2.612	40	長野県 売木村	2.288
	7	高知県 大川村	3.702	24	宮崎県 椎葉村	2.603	41	沖縄県 渡名喜村	2.239
	8	沖縄県 多良間村	3.427	25	北海道 利尻富士町	2.599	42	熊本県 産山村	2.223
	9	新潟県 粟島浦村	3.332	26	秋田県 東成瀬村	2.588	43	徳島県 上勝町	2.217
	10	沖縄県 伊平屋村	3.131	27	長野県 小谷村	2.560	44	北海道 浦臼町	2.190
	11	島根県 海士町	3.122	28	北海道 南富良野町	2.537	45	沖縄県 国頭村	2.179
	12	北海道 西興部村	3.009	29	沖縄県 座間味村	2.469	46	奈良県 御杖村	2.150
15	13	長野県 平谷村	2.922	30	福岡県 大任町	2.458	47	岡山県 新庄村	2.144
	14	熊本県 五木村	2.915	31	長野県 王滝村	2.452	48	高知県 三原村	2.143
	15	島根県 美郷町	2.771	32	島根県 飯南町	2.431	49	奈良県 曾爾村	2.132
	16	北海道 中頓別町	2.753	33	宮崎県 美郷町	2.412	50	北海道 幌加内町	2.125
	17	和歌山県 北山村	2.753	34	福島県 檜枝岐村	2.411			

<図表 16>

(資料出所：総務省「都道府県・市区町村のすがた」より、「市区町村」の課税対象所得(2010年), 地方債残高(2010年), 公債費(2010年), 歳入決算総額(2010年), 歳出決算総額(2010年), から筆者作成)

	地方債残高平均	地方債残高標準偏差
政令指定都市	0.431	0.171
市	0.419	0.304
町	0.742	0.529
村	0.873	0.757
地方債残高トップ50	2.994	1.370
地方債残高2以下	0.583	0.420

<図表 17> (資料出所：総務省「都道府県・市区町村のすがた」より、「市区町村」の課税対象所得(2010年), 地方債残高(2010年), 公債費(2010年), 歳入決算総額(2010年), 歳出決算総額(2010年), から筆者作成)

第4節 分析結果

第2節の“地域経済成長の分析”より、人口が減少したとしても地域の持続可能性に直接影響があるとは言えないことが分かった。また、第3節の“財政の持続可能性の分析”より地域の財政維持が Bohn(1998)の手法より持続可能であることも分析により分かった。しか

- し、人口が少なく、借金を多く抱え、経済成長率が低い自治体も存在する。それらの自治体は現状においては人口・財政状態は持続可能であるかもしれないが、今後も持続可能であるためには、より長期的な視点で地域経済や財政の持続可能性を担保していく必要がある。したがって、このような問題を解決する可能性を持つ施策として、以下では「道州制」の導入を提案する。

第3章 政策提言

- 10 村は全体的には持続可能とみられる財政運営を行っているが、自治体別に見ると市→町→村と規模が小さくなるにつれて、平均的な債務水準が重くなっていて自治体間のばらつきが大きくなっていることが分かった。

- また、井堀・土居(1998)では、財政状況の厳しい自治体に対して直接補助金を給付しても経済規模が拡大しないため損となるが、都市などの大きい自治体に補助金を給付すると経済規模が大きくなり、経済状況の厳しい自治体にも資金分配できると指摘している。このことから、国ではなく、ある程度大きな自治体を作りそこに権限がある方が上手くいくと考える。そこで、「道州制」を政策提言として掲げる。

第1節 地方分権のメリットと道州制

- 20 現在、日本の地方財政制度は中央集権的であるといわれている。各地方公共団体の主な歳入である地方譲与税や国庫支出金などの国からの補助金の配分は国が決定し、地方税は地方税法によって税率や税目が拘束されている。また、地方債は自由に発行することができず、債権を発行する際には、自治大臣や都道府県知事の許可が必要であるなど、この地方公共団体の歳入に対して国は何らかの形で関与している。

- 25 しかし、現在の中央集権の体制で地方が独自のサービスを行うことは、国との折衝によりコストや時間がかかってしまう。さらに、国と地方では情報量の差が大きいため、供給しているすべてのサービスが有効であるとはいえない。選好が大きく異なってしまえば、中央政府と比較して地方政府のほうがより効率的に公共財を住民に提供できるであろうというのが分権化定理の基本的な主張である。このようになるのであれば、都道府県制や市町村制に権限があるのが望ましい。

- 30 さらに、分権化のメリットの一つとして様々な地域による政策の試みが挙げられる。政府・地方自治体は全知全能なわけではなく、より有効な政策をしていくためには試行錯誤が不可欠となる。そこで中央集権体制であれば失敗のリスクを全国民に押し付けかねない。それに比べて、分権的な政策実験の場合、失敗の社会的な痛みは少なく済む。また、地方経済の停滞や生活習慣病、子供の学力低下や未成年者犯罪の増加など新しい政策課題に対しては、何らかの取り組みが求められる。失敗のリスクを恐れて何もしないのであれば、これら
35 の課題は放置されたままになる。中央集権的意志決定は現状維持を選択しやすいので分権

化すると、失敗のリスクをおそれて何もしないという不作為のコストを減らす事もできると指摘している。¹

そこで、地方分権が重要であり道州制を取り入れることを提言したい。井堀・土居(1998)は、道州制については、地方自治・財政再建・行政の効率化などを一括して行うことができ、
5 さらに海外諸国と対等に経済交流・競争できる規模となり、グローバル化にも対応し得るものとして期待されていると指摘している。

道州制では、国は国家運営の国防・外交などの根幹の分野に専念することで、都道府県や市町村の行う事業との二重行政を排除することができる。財政事情を考えれば、少しでも無駄のない体制にするのが望ましい。また、1つの県ではできなかったような大規模な施策が
10 可能となることもある。²

更に、インフラ整備や広範囲に及ぶプロジェクトなどスピルオーバーする公共財では、その便益が給付を行った自治体の行政区域を超えて費用負担をしていない周辺の自治体も便益を受けてしまう。その問題は、都道府県などより更に広域の行政体に権限を移住するのが望ましい。つまり、スピルオーバー是正のために経済圏が一つになることが大事であり地方
15 分権の基盤として自治体を大きくする必要があるといえる。

第2節 道州制の導入

道州制がもたらすメリットは何かを内閣府が公表している県民経済計算の中から 2001 年
20 ~2014 年のデータをもとにシュミレーションする。都道府県別・地域ブロック別に分け、一人当たり所得の成長率を算出する。さらに都道府県別・地域ブロック別ごとの標準偏差を算出し、地域間の経済格差を比較する。

2006年2月の第28次地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申』では、道州制導入についての必要性や意義、制度の見直しについて見解を示している。また、道州の区分については、9道州、11道州、13道州の3案を例示しており、我々は、この3案をもとに道州制を導入する場合の区割りを考える。
25

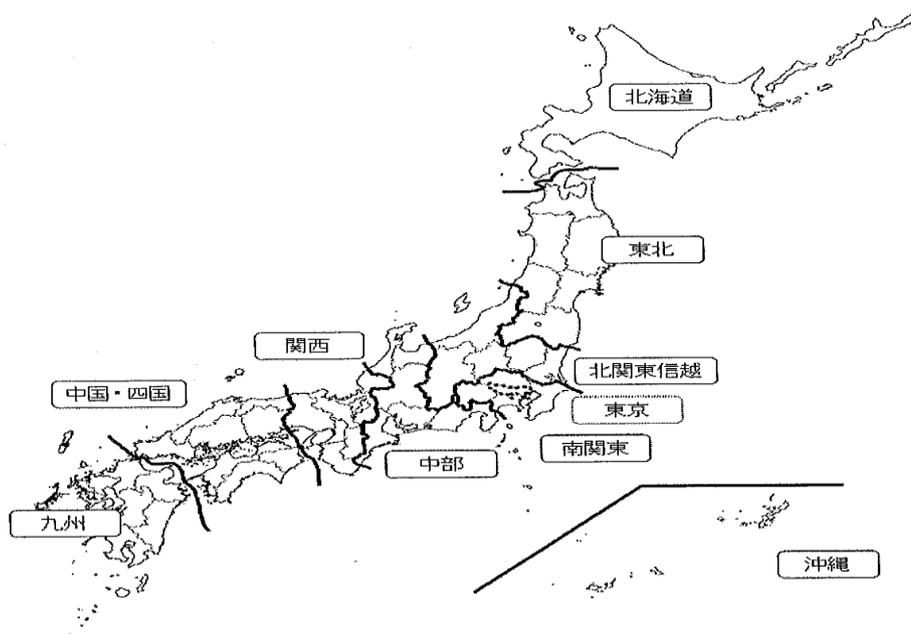
第28次地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申』より、区域例-1は、各府省の地方支分部局の管轄区域に準拠しつつ、人口等の均衡にも配慮して区分した区域によって構成されるものであり、区域-2は、これに社会経済学的あるいは歴史的に一の区域とみな
30 されるも多い四国及び北陸を設けたものであり、区域-3は、さらに比較的規模の小さな地方支分部局の例や地域課題を共有する状況などを踏まえ、九州及び東北において小さな区域を設けたものとしている。

¹佐藤(2009)、東方(2006)

²井堀・土居(1998)

別紙 1

区域例－1（9道州）

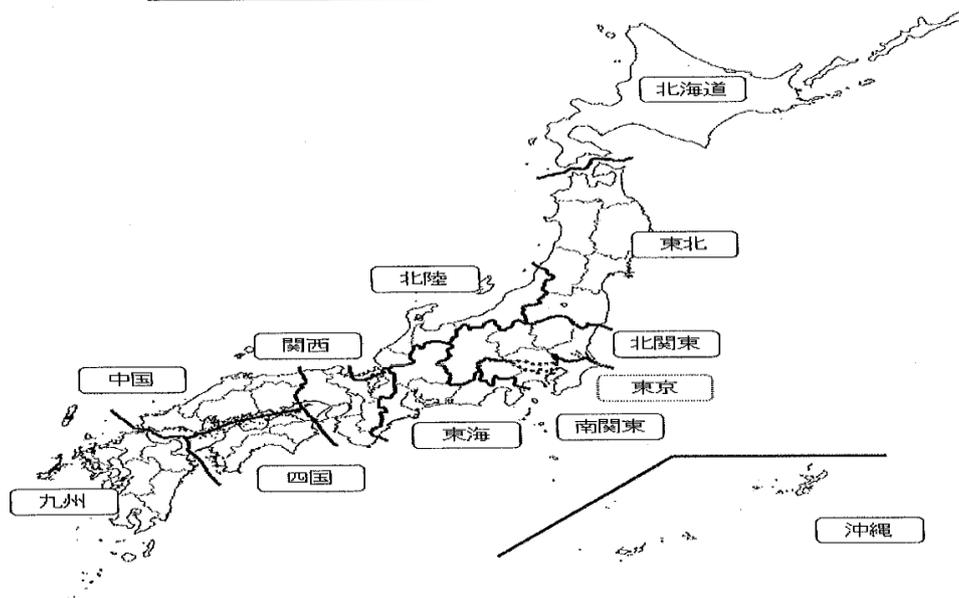


出典：第28次地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申』

	人口	総生産	一人当たり所得	一人当たり所得の 変化率
(単位)	(人)	(万円)	(万円)	(%)
北海道	5,400,120	19,810,551	256	-4.14
東北	9,036,371	35,380,126	268	5.16
北関東	11,297,207	47,724,522	298	3.84
南関東	36,763,122	185,970,082	350	-5.37
中部	17,252,803	79,854,138	326	1.45
関西	21,538,359	87,559,577	294	-2.14
中国・四国	11,314,267	45,520,143	283	1.23
九州	13,059,705	46,748,102	255	0.80
沖縄	1,420,865	4,412,705	213	2.84
全国	127,082,819	552,979,946	306	—
平均	—	—	—	0.41
標準偏差	—	—	—	3.58

<図表 18>

区域例－２（１１道州）

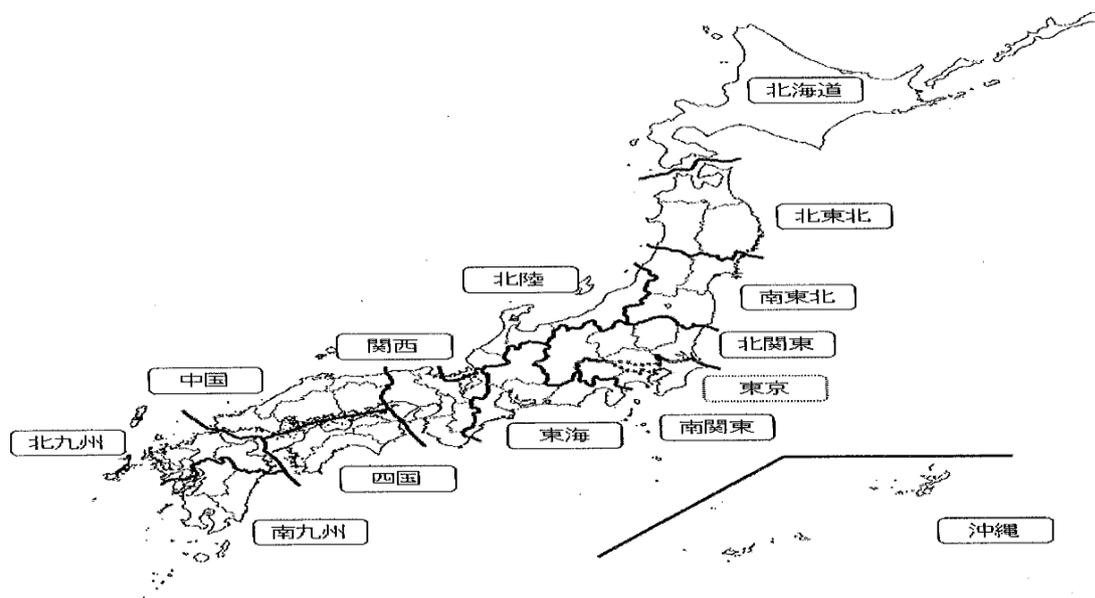


出典：第２８次地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申』

	人口	総生産	一人当たり所得	一人当たり所得の 変化率
(単位)	(人)	(万円)	(万円)	(%)
北海道	5,400,120	19,810,551	256	-4.14
東北	9,036,371	35,380,126	268	5.16
北関東	16,223,167	61,679,836	299	3.15
南関東	29,524,189	162,874,006	365	-6.63
北陸	5,328,093	22,292,272	289	-1.86
東海	15,027,287	69,989,524	329	2.29
関西	20,748,755	84,272,681	294	-2.36
中国	7,436,101	30,749,780	290	2.30
四国	3,878,166	14,770,363	269	-0.98
九州	13,059,705	46,748,102	255	0.80
沖縄	1,420,865	4,412,705	213	2.84
全国	127,082,819	552,979,946	306	—
平均	—	—	—	0.05
標準偏差	—	—	—	3.56

<図表 19>

区域例－3（13道州）



出典：第28次地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申』

	人口	総生産	一人当たり所得	一人当たり所得の 変化率
(単位)	(人)	(万円)	(万円)	(%)
北海道	5,400,120	19,810,551	256	-4.14
北東北	3,642,491	13,358,676	253	4.74
南東北	5,393,880	22,021,450	278	5.23
北関東	16,223,167	61,679,836	299	3.15
南関東	29,524,189	162,874,006	365	-6.63
北陸	5,328,093	22,292,272	289	-1.86
東海	15,027,287	69,989,524	329	2.29
関西	20,748,755	84,272,681	294	-2.36
中国	7,436,101	30,749,780	290	2.30
四国	3,878,166	14,770,363	269	-0.98
北九州	8,483,675	31,044,550	264	0.31
南九州	4,576,030	15,703,552	239	1.57
沖縄	1,420,865	4,412,705	213	2.84
全国	127,082,819	552,979,946	306	—
平均	—	—	—	0.50
標準偏差	—	—	—	3.52

<図表 20>

(出典)人口：県民経済計算（平成 26 年）、総生産：県民経済計算(平成 26 年度)における県内総生産、一人当たり所得：県民経済計算(平成 26 年度)における県民所得を人口で割ったもの

5

2001 年から 2014 年までの都道府県別、一人当たり所得の変化率の平均と標準偏差を計算した結果、変化率の平均は 0.90、標準偏差は 5.50 になった。

長期と短期の両方から見ても、地域ブロックの標準偏差のほうが小さく経済成長率の格差も小さいことが分かった。

10

そこで我々は道州制の区割りについて 2006 年 2 月の第 28 次地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申』に基づいて提案する。

分析の結果、2001 年から 2014 年の期間で見ると 3 つの中では 13 道州が最も経済成長率の格差が小さいことが分かった。よって我々は 13 道州の導入を提案する。しかし、人口や財政規模には格差があるため必ずしも 13 道州がすべての条件を満たしているとは言えない。

15

だが、今回の分析で明らかに言えることは 9 道州・11 道州・13 道州、すべての区割りにおいて先に行った都道府県別のシミュレーションによって算出した標準偏差(5.50)に比べ 9 道州(3.58)、11 道州(3.56)、13 道州(3.52)と確実に経済成長率の格差が小さくなっていることである。つまり、道州制の導入によって地域間の経済格差がなくなることが言える。

20

第 3 節 道州制の実現可能性

ここで、道州制が実際に政策として実現するためにはどのようなプロセス必要であるのかを考える。

25

経団連は、これまで、統治制度の抜本的な見直しによる地域自立体制の構築、国・地方の行財政改革を通じた地域経済の活性化、多様な地域経営の実践による国際競争力の強化などの観点から、道州制のあるべき姿とその実現に向けたロードマップを提示し、道州制の早期実現を訴えてきた。しかし、国政における道州制への取り組みは大きな進展もなく今日に至っているのが実情である。この間、日本経済の長期低迷は続き、少子高齢化、人口減少とあいまって、地方経済の疲弊、地方自治体財政はより一層深刻さを増しており、構造的な改革の先送りはもはや許される状況にないと指摘している。経団連は、道州制に移行できるまでの期間は最低でも 5 年以上かかるとロードマップ等で指摘しており、道州制の導入には、政治の強力なリーダーシップが必要である。³

30

そこで、経団連(2013)は、具体的に道州制推進基本法の成立と地方分権改革の推進を掲げている。

³ 経団連(2013)、経団連(2007)

まず、道州制推進基本法の成立については、政府・与党は、今次通常国会において、道州制推進基本法案を提出し、早期制定・公布を目指すべきである。併せて、基本法の成立から5年以内で速やかに移行できるよう、同法において規定される、総理を本部長、全閣僚を構成員とする「道州制推進本部」、有識者等で構成し、重要事項の答申を策定する諮問会議として「道州制国民会議」を設置するなど、順次具体的な実行へと移していくことが重要であると指摘している。このことから、基本法を成立しなければ今までのようにずっと先延ばしになるため早急な対応が必要である。

また、地方分権改革の推進については、道州制の導入の前提条件となる環境整備、すなわち地方分権改革は、不断に推し進める必要があり、道州制への移行が完了するまでに、地方分権改革への重点的な取り組みが求められる。なかでも、国出先機関である地方支分部局は縮小・廃止し、地方公共団体の行財政能力を強化する観点から、原則として、国から広域行政体等に大幅な権限・財源・事務の移譲を進めるべきである。その際、意欲ある広域行政体に対しては準備が整い次第、直ちに移管を実現することが望まれる。

また、関西広域連合のほか、九州や中国、四国などからも広域連合の設立に向けた動きが出てきている。将来、道州制の実現につながることも期待されることから、道州制への円滑な移行を可能とする環境の整備にも取り組む必要がある。現行の道州制特区推進法は、北海道以外が同法の対象となるためには3以上の都府県が合併しなければならないなどの問題がある。この要件を改め、都府県による広域連合も同法の対象となるよう、法改正を行うべきである。⁴

⁴ 経団連（2013）

終章 論題への回答と残された課題

今回の学生の集いの「日本社会は持続可能か」というテーマに対し、我々は地域の持続可能性という観点から議論を行い、第3章の政策提言では「道州制」を提案した。人口減少や東京一極集中など人口移動が地域消滅へと繋がるという考え方もあったが、我々は地域の人口数が変化したとしても一人当たり GDP が維持、または上昇させることができれば地域は持続可能であると説明した。

実証分析により、「市町村の人口の変化と経済成長の関係性」、「地方自治体の持続可能性」について分析を行い、人口減少や人口成長率は経済成長率に直接的な影響を与えておらず、また、Bohn(1998)の手法により地域の財政維持は持続可能であることがわかった。

しかし、まだ改善や考慮しなければならない問題がある。首長の選択や道州の議会のあり方についても検討していかなければならない。

また、今回政策提言で挙げた「道州制」はデータをもとに割り出したもので、期間が変わることで一人当たり GDP にも変化があるため、時期により変化する可能性があるかもしれない。今後、様々なデータを使い、継続的に分析を進めていくことが課題である。

参考文献・URL

【参考文献】

井堀利宏・土居丈朗（1998）『日本政治の経済分析』 木鐸社刊

佐藤主光（2009）『地方財政論入門』 新世社

5 藤波匠（2016）『人口減が地方を強くする』 日経プレミアシリーズ

吉川洋（2016）『人口と日本経済』 中公新書

【URL】

一般社団法人 日本経済団体連合会（2013）「道州制実現に向けた緊急提言」

10 <http://www.keidanren.or.jp/policy/2013/018.html>（2017年10月15日）

井堀利宏・土居丈朗（2006）「日本政治の経済分析」

<http://web.econ.keio.ac.jp/staff/tdoi/ch7-1.html>（2017年10月26日）

総務省（2016）「人口減少における我が国経済成長」

<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h28/html/nc111120.html>

15（2017年9月20日）

総務省(2017)「都道府県・市区町村のすがた 地域統計データベース」

<https://www.e-stat.go.jp/SG1/chiiki/CommunityProfileTopDispatchAction.do?code=2>

（2017年9月10日）

東方孝之（2006）「財政分権化についての理論と評価」

20 http://www.ide.go.jp/Japanese/Research/Theme/Pol/Decentralization/200608_higashikata.html（2017年10月10日）

日本経済団体連合会（2007）「道州制の導入に向けた第一次提言」

<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/025.pdf>（2017年10月20日）

日本経済団体連合会（2013）「道州制実現に向けた緊急提言」（2017年10月20日）

25

持田信樹（2014）「地方政府債務の持続可能性」

<http://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/dp/2014/2014cj260.pdf>（2017年8月30日）

諸井虔（2006）「道州制のあり方に関する答申について」

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_060228.p

30 [df](#)（2017年10月20日）