

急がれる連邦型道州制の導入

— 真の自立で地域経済・社会の再生を —

調査部長 藤井 英彦

1. はじめに

(イ) わが国ではこれまで様々な地方制度改革が推進されてきた。例えば、地方分権改革の柱として2000年4月に施行された地方分権一括法は、住民に身近な行政サービスはできる限り地方が行うこととし、国が地方公共団体の自主性と自立性を十分に確保することを目的に475本に上る法律の改正が行われ、1997年7月に成立した。

同法によって知事や市町村長が国の行政組織として行う機関委任事務は廃止され、それに伴って自治体が行う事務は、①法律または政令により都道府県や市町村が国や都道府県に代わって処理する法定受託事務と、②法定受託事務以外の本来、地方公共団体が行うべき自治事務の二つに整理された。さらに、地方自治体の独立性確保に向けて、都道府県や市町村に対する国や都道府県からの関与についてルール化が行われた。すなわち、地方自治法上明文で、①関与は法律または政令の根拠を要する関与法定主義（第245の2）、および②関与は必要最小限にとどめて地方公共団体の自主性や自立性に配慮する基本原則（第245の3）が規定されたうえで、③書面主義（247条）が打ち出され、手続きの透明性が確保される一方、④法律解釈について国と都道府県、あるいは都道府県と市町村の間で紛争が発生した場合の対応として裁定を行う係争処理委員制度が創設された。

(ロ) このように住民主権の理念のもと、地方分権の実現に向けた制度的枠組みが整備される一方、実体面では市町村合併が大きく推進された。99年3月末に3,332あった市町村は、2007年3月末には1,804まで減少しており、2008年3月末にはさらに1,795へ減る見込みである。

これは、次のような近年の情勢変化を踏まえ、基礎自治体たる市町村の行財政基盤の整備が重要な政策課題であるという国民的コンセンサスが形成されたためである。すなわち、主な情勢変化を整理すると、①上記の地方分権一括法が施行され、自己決定・自己責任のルールに基づく地方行政システムの確立が目指されるなか、個性ある多様な行政施策を展開するためには、権限や財源、人材の面で一定の規模や能力が必要である、②今後、少子高齢化が一段と進行するなか、市町村が提供する行政サービスの水準を確保するためには、一定の人口の集積が必要である、③経済圏や生活圏の拡大に伴って、市町村の区域を越えた行政需要が増大しており、それにマッチした新たな広域行政単位が必要になった、④国、地方ともに厳しい財政状況にあるなか、より一層簡素で効率的な行財政運営に向けた一段の行政改革が必要となった、などである。

(ハ) このように長年にわたって様々な取り組みが積み重ねられてきたものの、地方制度改革の最終目標である地方の活性化が実現される兆しは依然として見当たらない。それどころか、地方圏では、経済的に長期にわたる停滞が深刻化するにとどまらず、コミュニティ崩壊の危機に直面する地域社会が増えている。こうした現状に対して、低価格を武器に世界市場に参入する動きが後を絶たず、グローバル競争がますます激化するなか、先進各国サイドからみれば、国内における地方経済の停滞や所得格差の深刻化は避けられない側面があるとの見方がある。他方わが国では、地方のそうした深刻な状況を踏まえ、改めて道州制論議が盛り上がっている。

しかし、これまで地方分権に向けて様々な改革が長年にわたって行われてきたにもかかわらず依然として目に見える成果が上がっていない現実を踏まえれば、道州制導入によって大きく状況が好転するという展開は期待薄ではないのか。そもそもグローバル競争によって地方圏の停滞や所得格差が不可避であるならば、地域活性化の取り組みは勝算の見込みの無い営為ではないか。仮に道州制が魔法の杖ならば、どのように導入すればよいのか。こうした問題意識をもとに、本稿ではまず、わが国が地方制度改革を急がなくてはならない地方の疲弊問題を中心に地方圏と都市圏が直面する主な問題を概観したうえで、わが国と同様にグローバル化の波に晒されている先進各国の動向をたどり、最後に今後わが国が取り組むべき課題を整理してみた。

2. わが国地方圏と都市圏が直面する問題（藤井 [2006a]）

(1) 地方経済の停滞

(イ) 地方の経済状況を改めて整理してみると、停滞傾向に依然として歯止めが掛かっていない。端的な例が雇用情勢である。

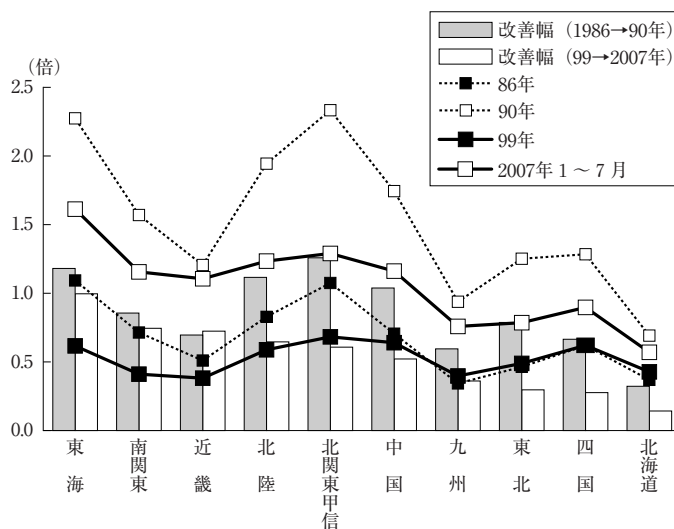
①有効求人倍率

そこで労働需給を示す有効求人倍率の推移をみると、99年をボトムに上昇しており、一見する限り、地方圏でも雇用・経済情勢が改善に向かっているようにもみえる（図表1）。しかし、一歩踏み込んで地域別の推移をたどれば、必ずしも単に改善に向かっているとは言い切れない。

まず、労働需給の引き締まり度合いが、いざなぎ景気を上回る戦後最長の景気回復局面が続くなか、地域によって大きく異なることである。すなわち、有効求人倍率では1倍を超えるかどうか労働需給の逼迫度を計る一つのメルクマールであるが、東海や南関東、近畿、さらに北陸や北関東など多くの地域で1倍を上回ってきているのに対して、九州や東北、四国、北海道といった地方圏では依然として1倍を下回り、求人件数が求職者数に満たない状況が続いている。

加えて、このところの改善幅に大きなバラツキがあることである。有効求人倍率が

(図表 1) 有効求人倍率の地域別推移



(資料) 厚生労働省「一般職業紹介状況」

直近のボトムとなった99年から2007年1～7月平均への改善幅をみると、東海は0.6倍から1.6倍へ1.0倍、南関東や近畿では0.4倍から1.1倍へ0.7倍上昇しているのに対して、東北は0.5倍から0.8倍へ0.3倍、四国も0.6倍から0.9倍へ0.3倍、さらに北海道では0.4倍から0.6倍弱へ0.1倍にとどまり、都市圏と地方圏で大きな格差が生まれている。

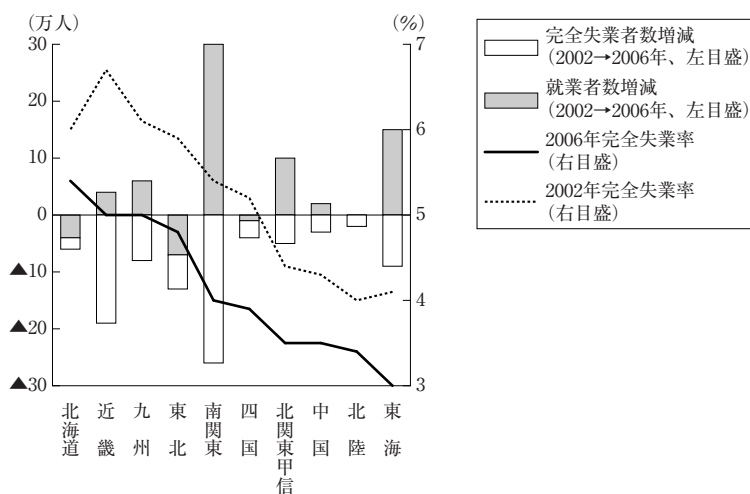
ちなみに、こうした動きは従来には見当たらない。例えば、前回、有効求人倍率がボトムからピークに達した86年から90年の推移を振り返ってみれば、北海道の0.7倍を除くと、1倍前後ないしそれ以上の水準に達し、ほぼ全国で労働需給が引き締まった。さらに、ボトムからの改善幅をみても、都市圏が改善の中心となったわけではない。すなわち、最大は1.0倍から2.3倍に上昇した北関東甲信の1.3倍であり、次いで東海が1.1倍から2.3倍の1.2倍、北陸が0.8倍から1.9倍の1.1倍、中国が0.7倍から1.7倍で1.0倍である。一方、南関東は0.7倍から1.6倍で0.9倍、近畿は0.5倍から1.2倍で0.7倍にとどまり、有効求人倍率の改善幅、ピーク時水準ともに見劣りがした。

②失業者数と就業者数

さらに、失業率の変化に対する失業者数と就業者数の推移をみると、都市圏と地方圏との格差はより鮮明である(図表2)。まず、完全失業率の推移を地域別にみると、エリアによって時期と改善幅は若干異なるものの、北海道から九州まですべての地域で2002年をピークに低下しており、2006年までの改善幅は総じて1%ポイントである。

このように失業率が低下する局面では、従来であれば景気が回復するなか就業機会が増え、就業者数が増加した。しかし、近年、そうした関係が多く地域で消失して

(図表 2) 失業者数と就業者数、および完全失業率の地域別推移



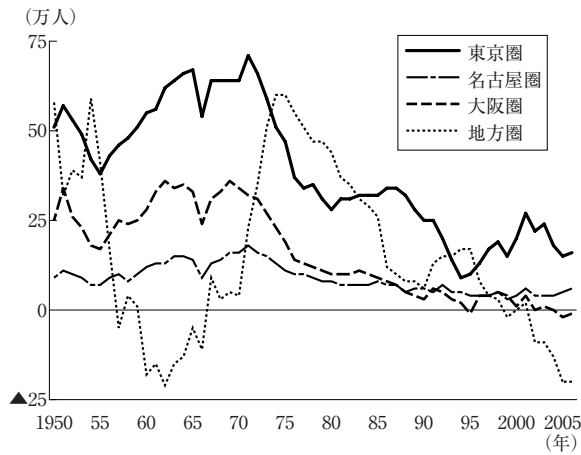
(資料) 総務省「労働力調査」

いる。すなわち、就業者数と失業者数について、失業率が最悪であった2002年と直近の2006年との変化を地域別に対比してみると、失業者数が減少している点では同様であるものの、就業者数の動向については地域別に大きな差異がみられ、大別すると、次の通り3グループに分けることができる。

まず第1グループは南関東と東海、北関東甲信の3エリアである。それらは、失業者数の減少を上回って就業者が増加した地域、すなわち、景気回復に伴って労働需要が増大した結果、失業者が職を得るだけでなく、全体として新たな雇用が生み出された地域である。次いで第2グループは九州と近畿、中国の3エリアである。これらは、就業者数が増えたものの、失業者の減少に見合う増加にならなかった地域であり、すべての失業者に就職の機会を提供し切れなかった地域ともいえよう。なお、北陸は就業者数の変化がゼロであり、失業者数に新たな就業機会を提供し切れなかったという意味では第2グループに属するとみても差し支えあるまい。最後に第3グループは東北と北海道、四国の3エリアである。それらは、2006年の就業者が2002年よりさらに減少している地域であり、景気回復から取り残され、地方格差のダメージに直撃された地域と位置付けられよう。

(ロ) このように厳しい雇用情勢下、近年、地方圏では人口の減少傾向が年を追って加速している(図表3)。地方圏人口の前年比増減数について過去10年間の推移を振り返ってみると、94年の17万人増をピークに趨勢的に増勢が鈍化し、2002年に9万人の減少に転じた後、ほぼ一貫して減勢が強まり、2005年、2006年と2年連続して20万人減少した。

(図表3) わが国地域別人口の推移 (前年差)

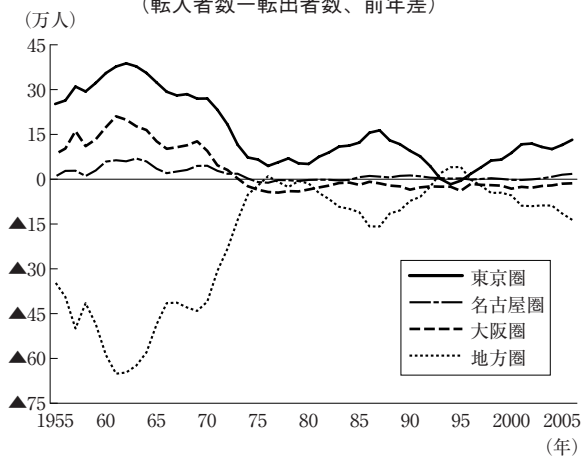


(資料) 総務省「人口推計」

このように過去10年にわたり、地方圏の人口が次第に増勢を弱め、さらに2002年以降では減勢を強めるなか、都市圏、とりわけ東京圏の人口増加ペースに大きな変動はみられず、引き続き増勢を続けている。もっとも、やや細かくみると、東京圏の人口増加ペースは時期によって異なり、94年は9万人増とやや伸び悩んだものの、95年以降、増勢が加速して2001年に27万人増とピークとなった後、再び次第に緩やかな増加となって2006年は16万人増加した。

こうした地方圏と東京圏の人口格差は、少子高齢化に伴う人口動態の変化よりもむしろ、地域間の転出入の動きに起因する面が大きい。そこで、91年以降の転出入数の推移を地域別にみると、大阪圏や名古屋圏に大きな変化がみられない一方、東京圏と地方圏がほぼ対照的な動きとなっている(図表4)。さらに近年では、東京圏と地方

(図表4) わが国地域別転入超過数の推移
(転入者数-転出者数、前年差)



(資料) 総務省「住民基本台帳人口移動報告調査」

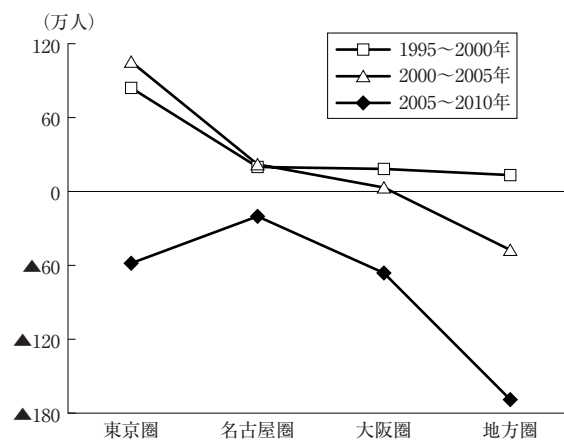
圏の人口流出の規模がほぼ同数となってきた。すなわち、2005年では東京圏への人口流入11.5万人に対して地方圏の人口流出が11.5万人、2006年は東京圏への流入13.2万人に対して地方圏の流出が13.6万人である。一方、2006年について他のエリアをみると、大阪圏は1.4万人の流出、名古屋圏が1.8万人の流入といずれもわずかな人口移動にとどまっており、全体としてみれば、地方圏から東京圏への人口移動が近年ほぼ一貫して強まっている。

以上を総括してみれば、わが国全体では景気の回復傾向が定着し、回復期間が戦後最長へと長期化してきたものの、地方圏では経済停滞が続き、労働需要が盛り上がりを見せ、都市圏への人口流出が強まり、人口減少が加速したといえよう。こうした現象に対して、一部にはグローバル化に伴って、とりわけ汎用品など低価格分野を中心に競争が国際規模で激化したという近年の構造的な内外情勢の変化が地方経済を直撃し、都市圏とりわけ東京圏との格差を急速に拡大させたとの見方がある。仮にそうした見方が正しいとして、それに立脚して今後を展望した場合、グローバル化が進行し国際競争が激化する限り、地方圏の疲弊は一方向的に進行するリスクが大きく、わが国は都市圏、とりわけ東京圏の牽引力に依存した成長軌道を歩む以外にないという結論に達する可能性が大きい。しかし、そもそもそうした見方は正しいのか。

(2) 都市圏経済の行方 (藤井 [2007b])

(イ) そこで、まず都市圏の行方を人口動態からアプローチしてみると、都市圏人口は、これまでの増加に今後急ブレーキがかかる懸念が大きい(図表5)。すなわち、2007年5月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の都道府県別将来推計

(図表5) 生産年齢(15~64歳)人口の地域別推移(増減数)



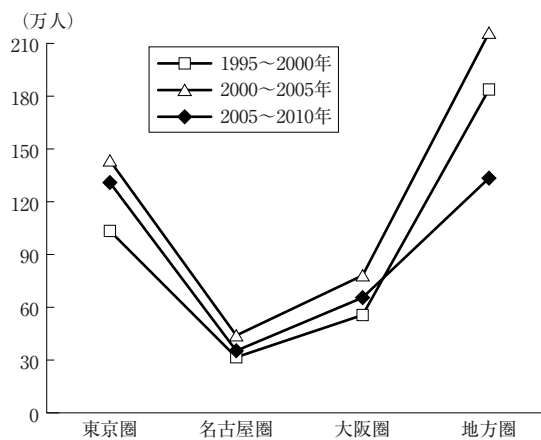
(資料) 総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計人口」(平成19年5月推計)

人口」に依拠し、15～64歳の生産年齢人口の変化をたどると、東京圏では95～2000年の84万人増、2000～2005年の105万人増から、2005～2010年には一転して58万人減少する見通しである。減少傾向への転換は他の都市圏も同様であり、同時期の推移をみると、名古屋圏は20万人増、22万人増から20万人減へ、大阪圏は18万人増、3万人増から66万人減へといずれも従来の増加傾向から大幅な方向転換を余儀なくされる。一方、地方圏について同時期の推移をみると、13万人増から48万人減、169万人減となる見込みである。総じてみれば、地方圏は都市圏より早く2000年代前半に生産年齢人口の減少局面に突入して深刻な経済停滞に直面したが、都市圏でも地方圏の後を追うようにして生産年齢人口の減少が始まる。地方圏の経緯を踏まえてみれば、そのインパクトは無視できず、都市圏でもマイナス影響が早晚顕在化する懸念が大きいのではないか。

一方、65歳以上の高齢人口の推移をみると、地方圏がこれまで増加の中心であったものの、今後、東京圏での増加が地方圏に比肩する見通しである（図表6）。すなわち高齢人口の増加数をみると、95～2000年では地方圏の184万人に対して、東京圏が103万人、大阪圏56万人、名古屋圏32万人、さらに2000～2005年でも地方圏の216万人に対して、東京圏が143万人、大阪圏78万人、名古屋圏44万人と、地方圏での増加が際立って多かった。しかし2005～2010年では、地方圏の133万人に対して、東京圏が131万人、大阪圏66万人、名古屋圏35万人と、東京圏が地方圏と同水準になる一方、大阪圏も地方圏の過半を占めるまで高齢人口の増加ペースが加速する見込みである。

以上の生産年齢人口と高齢人口、さらに転入出の動向を重ね合わせてみると、地方圏ではこれまで、生産年齢人口を中心とする人口流出によって地域の高齢化と少子化に一段と拍車が掛かり、経済が停滞するのみならず、地域社会崩壊の危機が深刻化し

（図表6）高齢（65歳以上）人口の地域別推移（増減数）

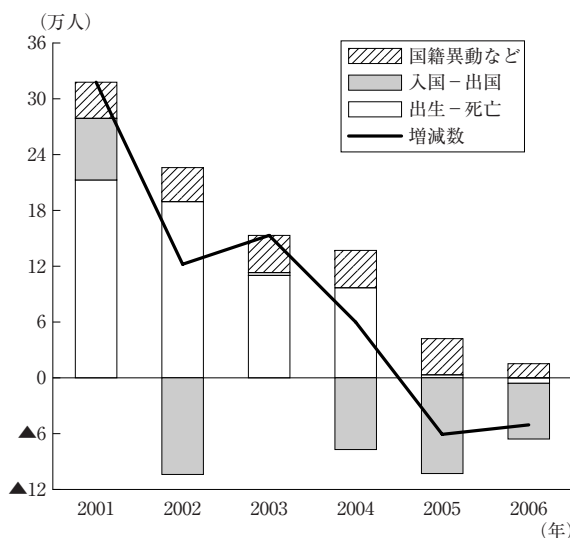


（資料）総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計人口」（平成19年5月推計）

てきた。それが、いわゆる地方格差と呼称される事態の一端であり、今日、都市圏とは異なる地方特有の問題といった受け止め方が支配的である。しかし、今後、都市圏でも従来とは正反対に生産年齢人口が減少し、地方圏と並ぶ高齢人口増加の中心地になるという事態を直視すれば、地方格差と位置付けられる現象が都市圏でも現出し、経済の停滞と地域社会崩壊の危機が迫るリスクは否定できない。

加えて、海外流出のリスクも想定される。2005年以来、日本人人口が減少に転じたのは、少子高齢化に伴って死亡数が出生数を上回る自然要因ではなく、海外への出国者数が入国者数を上回ったことが主因である（図表7）。ここでの入出国では短期の海外旅行は除外されており、海外への移住や留学、就職や転勤が対象であるが、大半は就職や転勤であり、海外流出の増加は内外の相対的な成長格差に起因する側面が大きい。この点に着目すると、近年、わが国経済を牽引してきた都市圏の成長力が今後、人口動態の変化によってダメージを被り、その穴埋めを地方圏に期待できない場合、内外の成長力格差が一段と拡大することになる結果、生産年齢人口を中心とする海外への人口流出が加速し、それがさらなる国内経済の停滞を助長するマイナス・スパイラルが懸念される。

（図表7）日本人人口の要因別推移（前年差）

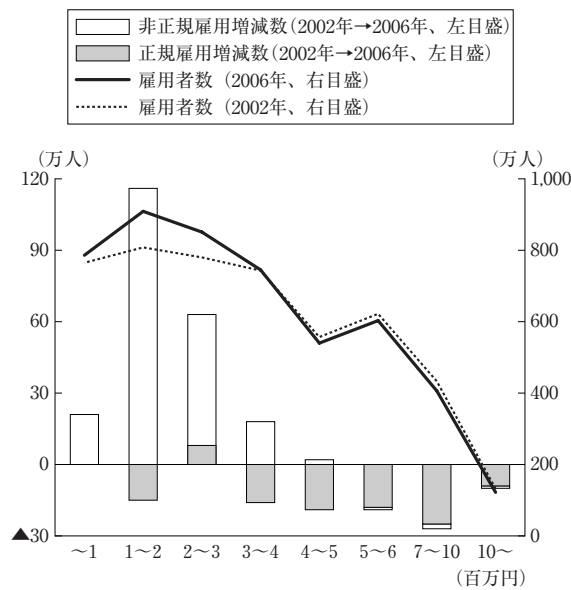


（資料）総務省「人口推計」

（ロ）もう一つの懸念材料が個人の所得水準の低下である。上記の通り人口移動に伴って都市圏での雇用増加がわが国雇用増加の大半を占めるようになるなか、転職による所得水準の上昇は容易ではなく、所得水準の低下傾向に歯止めが依然として掛かっていないからである。

この点をチェックするために、失業率がピークとなった2002年と2006年を対比してみると、年収300～400万円の層を分岐点として、400万円以上の階層では正規雇用者を中心に雇用者が減少し、減少数は73万人に上っている（図表8）。それに対して、300万円未満の階層では非正規雇用者を中心に雇用者数が増え、増加数は193万人と400万円以上の減少数を大きく上回る。とりわけ100～200万円の所得層の増加は101万人と300万円以下の雇用者数増加の過半を占める。

（図表8）わが国雇用者数の年収別・雇用形態別推移
（2002年→2006年）



（資料）総務省「労働力調査」
（注）雇用者は役員を除くベース。

もっとも、これは2002年から2006年までの4年間の変化であり、景気の回復傾向が一段と広がってきたという環境変化に即してみれば、近年、こうした動きが終息する兆しが出てきているのではないかと指摘する向きもある。そこで、近年、とりわけ2005年から2006年への変化に着目してみると、年収300～400万円の層を分岐点として、それ以上の所得階層で雇用者が減り、それ以下の階層で雇用者が増えるという2002年から2006年の動きから大きな違いは看取されない。むしろ、100万円未満の層で非正規雇用者数が減るなか、正規雇用者数が増え、300万円未満の階層で正規雇用者が定着する兆しが見られるなど、従来にない動きも出てきている。加えて、こうした所得階層別の動向ではなく、わが国常用雇用全体の賃金増加率の推移を前年比でみると、2005年10～12月期をピークとして、その後、次第に伸び悩み傾向が広がったうえ、2007年に入り再びマイナスに転じている。

以上を総括してみると、地方の疲弊が一段と進行する懸念が大きいなか、都市圏、

とりわけ東京圏の牽引力に依存した成長路線という構想は破綻するリスクが大きく、今後、わが国経済・社会は深刻な閉塞状況に陥る展開が視野に入ってくる。しかし、そうした危機的状況の根因がグローバル化や国際競争の激化にあるとすれば、わが国以外の先進各国でも同様の事態がすでに発生しているかあるいは今後起きる筋合いであり、リスク・シナリオに対する処方箋が提示されているのではないか。

3. 各国の動向

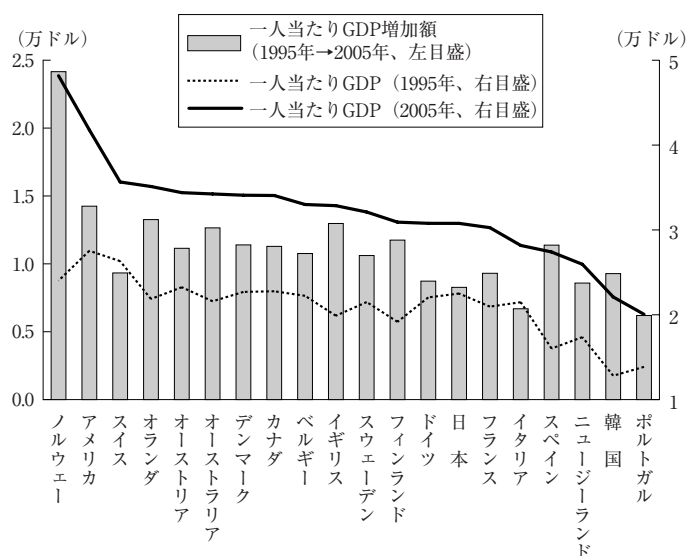
(1) 堅調な所得の増加

そうした観点から主要先進各国の動向をみると、低価格品の大幅な輸入増加や低賃金労働の流入に伴う国内産業・雇用への悪影響など、部分的にはわが国と相似した問題が各国で発生しているという側面もあるものの、全体としてみる限り、わが国と問題を共有する国は見当たらない。地方格差や所得の低迷など、主な分野について先進各国と比較してみると次の通りである。

まず、近年における所得の変化に目を向けてみよう。グローバル化の進行が先進各国に対して等しく所得水準の低下圧力として作用するのであれば、特別な事情がない限り、特定国で一人当たりGDPが大幅に増加したり、一人当たりGDPで国別格差が拡大する可能性は小さいだろう。

しかし、購買力平価でみた一人当たりGDPをOECD加盟の主要20カ国について95年と2005年で対比してみると、増加額にバラツキがみられ、先進各国に所得低下の圧力が少なくとも同様に作用したとみることはできない（図表9）。すなわち、各国一人

（図表9）主要各国の一人当たりGDP（購買力平価ベース）



（資料）OECD “National Accounts”

当たりGDPは、95年では2万ドル前後でほぼ同水準であった。分かりやすさという点から、1万ドル台のスペインとニュージーランド、韓国、ポルトガルの4カ国を除いてみると、残る16カ国中12カ国が2.1~2.3万ドルのレンジに集中していた。それに対して2005年には、依然一人当たりGDPの水準が相対的に低い上記4カ国に加え、逆に一人当たりGDPが際立って高い2カ国、すなわち、原油をはじめ資源価格高騰のメリットを享受した4.8万ドルのノルウェー、基軸通貨国で4.2万ドルのアメリカを除いても、3.6万ドルのスイス、3.5万ドルのオランダから3.1万ドルの日本、3.0万ドルのフランス、2.8万ドルのイタリアまで分布の幅が0.8万ドルに拡大している。

そうしたなか、95年から2005年まで10年間の一人当たりGDPの増加額を比べてみると、わが国は、ポルトガルの0.6万ドル、イタリアの0.7万ドルに次いで少ない0.8万ドルで、OECD20カ国中、下から3番めに位置し、相対的劣位は明確である。これらを総括してみると、着実に所得の増加に成功した国々も多数に上るだけに、所得の伸び悩みの原因をグローバル化や国際競争の激化に帰す見方は、少なくとも先進各国との対比という視点からみる限り、説得力を欠くと言わざるを得ない。

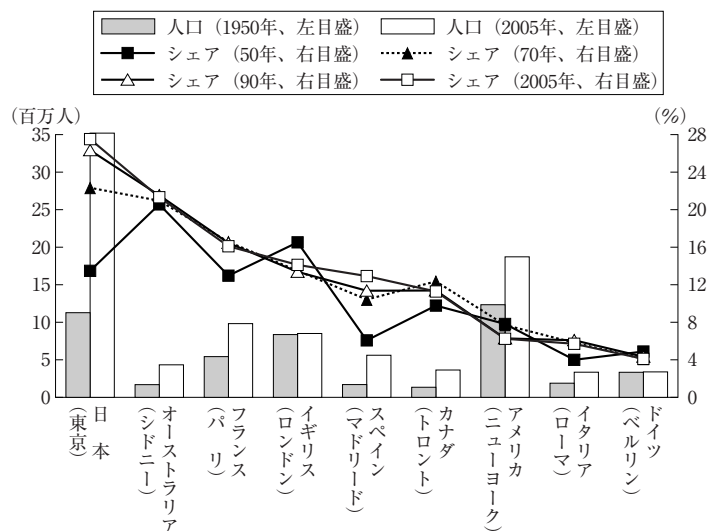
(2) 活力ある地方経済（藤井 [2006c]）

次に、地方の疲弊や都市集中の動向に目を転じよう。グローバル化や国際競争の激化に伴って競争力の弱い地方経済が低迷し、ヒト・モノ・カネをはじめとする経済資源が都市圏に集中するとの見方がわが国では根強い。しかし、先進各国ではどうか。わが国と同様に、首都あるいは中核都市への一極集中が進んでいるのか。

この点を検証するために、首都か否かを問わず、各国で人口最多都市圏の人口数、およびその各国総人口に占めるシェアについて、やや長期的視点に立って1950年から2005年までの推移をたどってみた（図表10）。もっとも、500万人前後のデンマークやノルウェーなど人口規模がわが国とまったく異なる国々、あるいは所得水準が大きく異なる国と対比しても必ずしも有意義ではない。そのため、対象を総人口が1,000万人以上、購買力平価でみた一人当たりGDPは2万ドル台半ば以上とし、OECD加盟の11カ国とした。

それによってみると、20世紀後半、わが国以外で一極集中が進行した国は皆無であり、わが国は国際的に際立って特異な国となっている。まず単純に人口数に着目すると、50年前後の時期であれば米英でも中心都市圏の人口が1千万人規模であったものの、2005年時点で中心都市圏の人口が3,520万人に及ぶ国はわが国以外ない。次いで人口規模が大きい都市圏はアメリカ・ニューヨークであるが、規模は1,872万人で東京圏のほぼ半分に過ぎない。さらに第3位は982万人のフランス・パリで人口規模は1,000万人を割り込む。その他の国々をみると、11カ国のなかで100万人規模が2カ国、300万人規模は3カ国、400万人規模が1カ国であり、東京圏のほぼ10分の1の人口規

(図表10) 主要各国最大都市の人口および総人口に占めるシェアの推移



(資料) United Nations "World Urbanization Prospects"

模にとどまる中心都市圏が11カ国の過半を占める。

さらに、総人口に占める中心都市圏の人口シェアをみても、東京圏の異質さが際立つ。まず直近の2005年についてみると、東京圏は総人口の27.5%と3割弱が集中する。それに対して各国では、国土の7割が砂漠など乾燥帯で居住に適さず、その分、人口集中が起きやすいオーストラリアのシドニーが21.3%と2割強に達しているのを除くと、最大がフランス・パリの16.1%である一方、最小はドイツ・ベルリンの4.1%であり、平均すれば10%と全人口の1割にとどまる。

加えて、これまでの長期的推移をみても、わが国と諸外国との動きは大きく異なる。すなわち、東京圏では戦後一貫して人口シェアが増加しているのに対して、各国ではほぼ横這いで推移してきただけでなく、近年では逆に中心都市圏の人口シェアが減少する国が相次いでいる。例えば、90年と2005年とを対比してシェアが減少した国を数えると、米仏独加をはじめ11カ国中7カ国に上り、例外は日本を除くとスペイン、イギリス、ベルギーの3カ国のみである。そのうちイギリス・ロンドンは50年の16.5%から70年に13.5%まで減少しており、その後、若干増加したものの、2005年でも14.1%と50年には依然及んでいない。これらを総じてみれば、わが国を除く先進各国では中心都市圏の人口シェアが20世紀中葉をピークに減少する一方、代わって地方圏で人口が増え総人口に占める人口シェアが増加している。

こうした事実在即してみると、地方の疲弊や人口減少など、地方格差問題をグローバル化の進行に帰す見方は少なくとも国際的にみる限り妥当性を欠く。それでは、先進各国で地方圏をはじめ中心都市圏以外のエリアが人口増加に成功した原動力は何か。

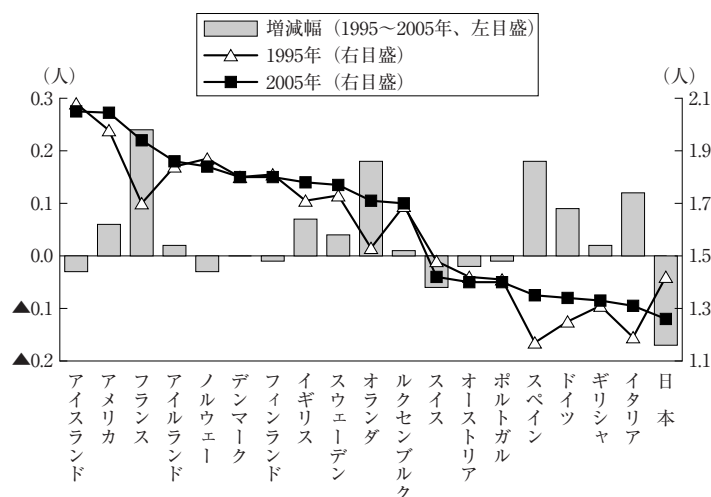
こうした視点、さらに人々の居住の流動性が一段と高まったという20世紀後半の特質を加味してみれば、地方圏での人口増加は、各地方がその強みを生かし、活力ある成長・発展を実現してきた証左ではないか。

(3) 少子化問題の深刻化回避（藤井 [2006d]）

各国とわが国との差異という視点からみると、少子化問題も看過し得ない大きな問題である。わが国では出生率の低下傾向に歯止めが掛からないのに対して、各国では、総じて従来出生率が低かった国々では出生率の上昇に成功する一方、相対的に高い国々では引き続き高い出生率が維持されているからである（図表11）。例えば、わが国と欧米主要各国、合わせて20カ国の合計特殊出生率の95年から2005年まで10年間の変化をみると、まず、低下した国はわが国を含め7カ国にとどまる。加えて、わが国の低下幅が0.17ポイントに達するのに対して、低下した国々の低下幅はスイス0.06ポイントを除くと、いずれも0.01～0.03ポイントに過ぎず、わが国のように大幅に低下した国は皆無である。さらに合計特殊出生率が上昇した国をみると、フランスが1.70から1.94へ0.24ポイント上昇、次いでオランダが1.53から1.71へ0.18ポイント上昇、スペインも1.17から1.35へ0.18ポイント上昇しており、これら3カ国を筆頭に20カ国のうち過半の国々が出生率の引き上げに成功している。

このように近年、各国の出生率が回復してきた背景を探ってみると、母親の育児をサポートする保育ママや育児休業など各種支援制度が拡充される一方、柔軟な労働時間や多様な雇用形態が定着してきたことなど、多くの要因を指摘することができる。

（図表11）主要先進各国の合計特殊出生率の推移



（資料）EU “Eurostat”、US DHHS “National Vital Statistics Report”、厚生労働省「人口動態統計」

（注）2005年のアメリカは2004年値、ベルギーは2003年値。

加えて、経済的環境が無視できないことも事実である。こうした観点からみると、地方圏が活力ある経済発展を続け、国全体として所得の増加が実現されたことも、先行きに対する不安心理の低減を通じて出生率の上昇に寄与したと位置付けられるのではないか。

4. 活性化の原動力

(1) 労働市場改革（藤井 [2007e]）

(イ) わが国と同様にグローバル化の波に晒されるなか、各国がそうした成果を上げてきた背景には、長期にわたり様々な取り組みを強力に推進してきたという経緯がある。主な取り組みを整理すれば、第1に労働市場改革が挙げられよう。

かつて雇用政策は、失業者に対する失業給付が中心であり、弱者救済策という色彩が濃厚であった。しかし、過剰な失業給付は労働者の就労意欲を減退させ、却って失業問題を深刻化させる一方、政府サイドでは、過大なコスト負担となり財政赤字が拡大する一因ともなる。そうした反省から失業給付を中心とする政策、いわゆる消極的雇用対策は抑制する、あるいは縮減すべきであるという認識が近年一段と強まっている。

それに代わって90年代後半からクローズ・アップされてきた政策が、長期失業者や学卒未就業者を主対象に職業能力、いわゆるエンプロイアビリティを付与し、就労を支援する政策、いわゆる積極的雇用対策である。個人サイドでは就労によって豊かな生活が手に入る一方、国全体としてみると、力強い経済成長が実現されるうえ、政府サイドでは失業給付が減り所得税が増えて財政負担が軽減される一石三鳥の施策として多くの国々が導入してきた。

さらに、近年、注目を集めている雇用政策がフレキシキュリティである。これは、流動性の高い労働市場（フレキシビリティ）と雇用の確保（セキュリティ）を同時達成しようとする政策である。上記の積極的雇用対策との異同をみると、職業能力の付与と就労支援をコアとする点では同様であるものの、①長期失業者や学卒未就業者だけに注目するのではなく労働者全体に照準を合わせている点、②安定した雇用の継続より職業転換を積極的に推進している点がとりわけ大きく異なる。

これは、次のようなフレキシキュリティ政策の狙いに起因する。すなわち、第1に、グローバル化が進行し汎用品を中心に価格競争が国際規模で激化するなか、先進国が個人の所得水準をさらに引き上げながら着実な成長軌道を歩むには高付加価値の産業を生み出すことが不可欠であることである。そのためには新たなスキルやノウハウを持った人材を大量かつタイムリーに供給することが必要なため、既存の産業・企業に人材を固着させず、就業者を含めすべての人々を対象に職業スキルを付与したり向上させることが眼目となる。第2は、高齢化が進むなか医療・年金・介護の社会保

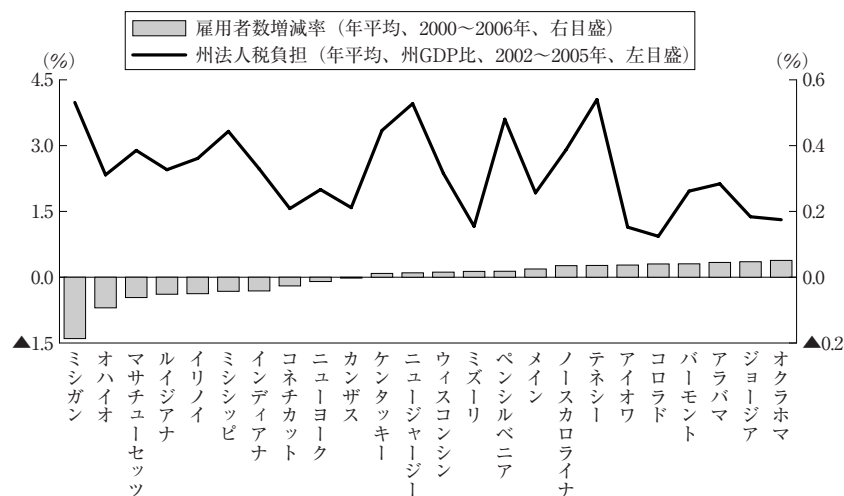
障制度を維持していくには、可能な限り高齢者の就業機会を確保する必要があることである。もっとも、中高年層が新たな就業機会を探しても、単に市場原理にゆだねるだけでは就業機会に恵まれない、あるいは仮に就業機会があっても魅力的な雇用機会に出会うことは難しいのが実情である。そのため、職業スキルの習得を個々人の自己責任とせず、社会全体のセーフティー・ネットとして強力に後押しして初めて効果が上がる。

(ロ) フレキシキュリティー政策はデンマークが創始した。同国は、わが国と同様にグローバル化に伴う低賃金労働の圧力や価格競争の激化に直面しながら、本政策の推進によって失業を減らしながら雇用を増やし、個々人の所得水準を引き上げる成果を上げてきた。その結果、近年、先進国が目指すべき有力な成長モデルとして評価され、EUでは知財戦略や起業促進などと並ぶ成長戦略の柱と位置付けられるなか、多くの国々で導入する動きが広がっている。

このように積極的雇用対策は、近年、先進各国で幅広い支持を集めている。そこで、雇用対策に対する政府の姿勢を示唆する一つのバロメーターとして、消極的雇用対策と併せ、主要各国の歳出規模をGDP比で対比してみた(図表12)。それによると、OECDに加盟する主要21カ国中、デンマークが最大でGDPの1.8%、次いでオランダやスウェーデン、ベルギーなど、北欧各国やベネルクス各国の積極的スタンスが際立つ。その内訳をみると、とりわけ職業訓練への支出規模が大きく、デンマークの職業訓練向け支出規模はGDPの1.1%に及ぶ。

それに対してわが国は、消極的雇用対策では韓国、アメリカ、イギリスに次いで下

(図表12) アメリカ各州の法人税負担と雇用者数増減率



(資料) US Dept. of Labor "Employment & Earnings" など
 (注) 対象は法人所得税とライセンス税。

から4番め、積極的雇用対策では韓国、アメリカに次いで下から3番めに支出規模が小さい。さらに一步踏み込んでみると、わが国の積極的雇用対策の中心は職業紹介であり、フレキシキュリティー政策の中核である職業訓練に対する支出規模はGDPの0.04%に過ぎず、支出規模の小さい韓国やアメリカと比べても、その半分以下にとどまる。

(2) 地域に即した産業政策（藤井 [2006c]）

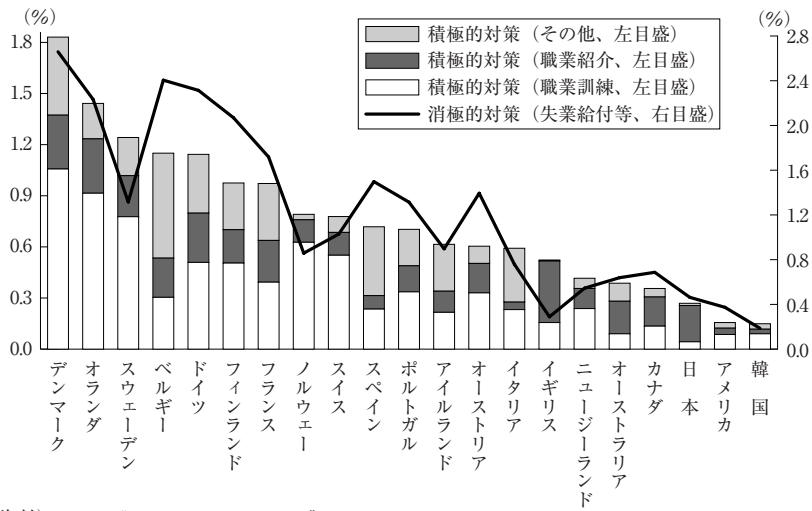
(イ) 労働市場改革に次ぐ第2の取り組みは、地域独自の強みを引き出す差別化戦略である。国内外を問わず、他者と相似した方策で同種あるいは近接する産業をターゲットとしても、企業や個人を誘引することは難しい。高付加価値の産業・雇用を生み出すにはオリジナリティーに富み豊かな成長性を持った魅力的な政策を策定し、新たな挑戦を果敢に断行するバイタリティーが必要であるが、その大前提として、あらゆる可能性を排除しない広範な自由度のあるスキームが欠かせない。

そうした観点から、比較のベースを揃えて定量的なアプローチができる具体例として、アメリカ各州について法人税負担と雇用者数の動向の関係を対比してみた。もっとも、アメリカでは州毎に法人税制が異なるうえ、各州政府は州外さらに海外から有力企業を誘致し、州内経済の活性化や新たな雇用の創出を実現するために、進出企業に対して法人税の減免を認めるなど優遇税制を講じている。そのため、実際の納税負担は税率水準だけでは決まらないし、そもそも複数税率州と単一税率州があるなか、法人税負担の違いを一律に税率だけで比較することは難しい。

(ロ) そこで、実際に納付された税負担を州別GDP比に直すことでベースを揃え、さらに各州政府の政策意図がどれだけ実現されているかという観点から、2000年から直近の2006年までの雇用者数増減率を重ね合わせて対比してみた（図表13）。なお、税負担として法人所得税だけでなく、ライセンス税も法人事業活動に伴って賦課されることから同税も合算して計算した。もっとも、ライセンス税収のデータ採取の制約から対象期間を2002年から直近の2005年までとしている。加えて、全米の多くの企業が本拠地として登記するデラウェア州ではライセンス税収が他州を大きく上回る一方、消費税が存在しないニューハンプシャー州では州際に多くのモールや小売店が立地し、州外から消費者が多数来訪する結果、各州平均に比べて法人税収が上振れやすく、さらにアラスカ州では近年の原油価格高騰に伴って法人税収が極めて好調であり、いずれも他州との単純な比較が困難なことから、これら3州は除外した。

それによると、まずカリフォルニア州の法人税率はわが国でアメリカの法人実効税率として参照されるケースが多いものの、同州の法人税負担はGDP比0.47%であり、全米で上位6位に位置する。デラウェア州とニューハンプシャー州、アラスカ州の3

(図表13) 主要各国の雇用政策支出 (対GDP比、2004年)



(資料) OECD "Employment Outlook"
 (注) 米英は2003年値。

州を含めてみても全米平均は0.33%とカリフォルニア州を大きく下回っている。そのため、同州をベースにした法人実効税率は少なくとも全米平均を上回っている可能性が大きく、同州の法人実効税率をアメリカ全体に押し広げて理解することは妥当性を欠こう。

(ハ) 一方、雇用者数の増減と州法人税負担との関係を見ると、すべての州に当てはまるわけではないものの、総じてみれば雇用者数が年平均3.8%増加したネバダ州をはじめ、2.9%増のアリゾナ州、2.8%増のワイオミング州、2.5%増のアイダホ州など、雇用者増加上位州では州の法人税負担が相対的に軽く、逆に税負担の重い州では雇用者数が伸び悩んだり、減少している傾向が看取される。雇用者数の増加率が全米第5位のフロリダ州は、州の法人税負担は0.26%と全米平均を若干下回るのにとどまり、際立って軽い州ではないものの、州個人所得税が賦課されないことが企業を引き付ける魅力の一つとなっている。

さらに各州の法人税率を2000年初と2007年初で対比してみると、最も大幅に引き下げた州はカンザス州で7.35%から4%、次いでコネチカット州が10.5%から7.5%に引き下げており、それらを筆頭に合計九つの州が法人税率の引き下げを行った。それら9州について2000~2006年の雇用者数の推移をみると、コネチカット州の▲0.2%やニューヨーク州の▲0.1%、カンザス州の▲0.02%をはじめとして総じて減少か頭打ちとなっている。こうした動きを加味してみると、今日、アメリカでは地域経済の活性化に向け、どれだけサービス供給体制のスリム化を図り、財政悪化を回避しながら法人税負担の軽減を実現できるかという州政府間競争が展開されているといえよう。

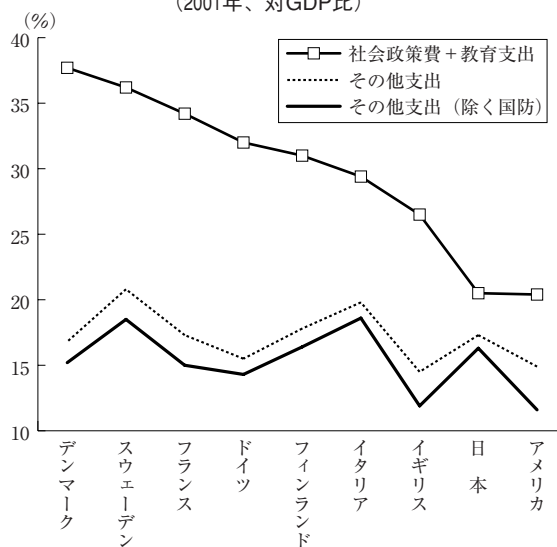
(3) 行財政改革の続行（藤井 [2006f]、藤井 [2007g]）

(イ) 第3の取り組みがさらなる公的部門の見直しである。新たな挑戦に立ち向かい成功を収めるために従来の枠組みに囚われない果敢な選択と集中が不可欠なか、そもそも一国経済のなかで最大の経済主体でありながら市場原理を通じた軌道修正が行われず、深刻な非効率に陥りやすい公的部門の見直し、とりわけバック・オフィス業務の合理化は不断に必要である。こうした観点から主要各国では80年代以降、長年にわたって行財政改革が着実に推進され、わが国を上回るスリム化が実現されてきた。その結果、雇用・教育政策や社会保障政策など、いわゆるセーフティー・ネットとして公的セクターが国民に対して直接にサービスを提供する分野を除いてみると、わが国は米英などアングロ・サクソン諸国のみならず、独仏など欧州大陸諸国よりも大きな政府となっており、改革の余地は大きい（図表14）。

さらに高付加価値産業・雇用の創出には、技術のシーズ段階や起業段階では事業が成功するか否か不透明なだけに、積極的にリスクを取って様々な成長可能性に挑戦する多数の取り組みが必須であり、そうした役割は公的部門では担えず、民間が主導する以外に方策はない。そのため、より自由闊達に民間セクターが活躍できるように90年代半ば以降、先進各国では法人税率の引き下げが相次いで行われている。

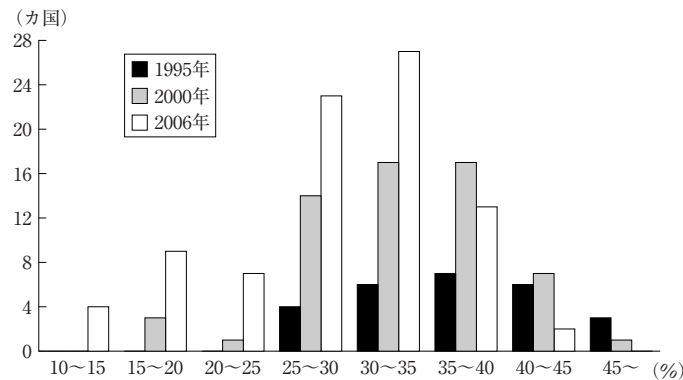
(ロ) こうした動きを全体として捉えるため法人税率の国別分布をみた（図表15）。対象年は95年と2000年、2006年の3カ年とし、法人税率を5%刻みで分け、各税率区分

(図表14) 主要各国の分野別歳出規模
(2001年、対GDP比)



(資料) OECD “Society at a Glance” など

(図表15) 各国法人税率の水準別分布



(資料) KPMG “Corporate Tax Rate Survey”

に属する国の数を数えた。なお、算出ベースを揃えるために、大手会計会社KPMGが作成している93年から2006年までの各国法人税率調査にデータを依拠した。

それによると、まず95年時点では、35～40%と法人税率が30%台後半の国が7カ国で最多であった。それ以下の区分をみると、30～35%と30%台前半まで引き下げている国が6カ国、さらに20%台後半まで引き下げた国も4カ国に上る一方、それ以上の区分をみると、40%台前半の国が6カ国、45%を上回る国も3カ国あり、30%台後半を中心に上下10%のレンジのなかにほぼ均衡した姿ですべての国が属していた。

しかし、2000年になると、ピークの税率区分が下がったうえ、分布が低位に広がった。すなわち、30%台前半と30%台後半がそれぞれ17カ国ずつでピークを形成する一方、それを上回る40%台前半は7カ国、45%を上回る国は1カ国で合計8カ国にとどまるのに対して、それを下回る20%台後半は14カ国でピークの30%台前半や30%台後半に次いで多い。加えて、20%台前半が1カ国、10%台後半は3カ国あり、95年に比べて法人税率の分布が低い水準にシフトしながら、低位に広がった。

さらに2006年になると、そうした傾向が一層鮮明になっている。まずピークの税率区分は30%台前半で国数は27カ国に上り、次いで20%台後半が23カ国となり、30%前後の税率が多数派となった。一方、ピークを上回る30%台後半は13カ国、40%台前半は2カ国にとどまり、少数派である。それに対して、20%台前半は7カ国、10%台後半は9カ国、10%台前半も4カ国に上り、法人税率の分布が一層低い水準にシフトしながら、低位に広がる傾向が進んでいる。

そうしたなか、わが国をみると、95年は51.6%で、59%のドイツ、53.2%のイタリアに次いで高く、2000年も42%で、51.6%のドイツ、44.6%のカナダ、43%のパキスタンに次いで高かった。2006年では40.69%で調査対象86カ国のなかで最も高い。わが国に次いで高い国は40%のアメリカである。日米以外の国々は途上国と先進国とを

問わず、すべて30%台以下であり、日米2カ国だけが40%台である。しかし、日米の法人所得税額を直近データの2004年についてGDP比で対比してみると、日本の3.8%に対してアメリカは2.2%に過ぎない。この点を加味してみると、アメリカの実際の法人税負担は表面税率とは異なり、わが国の3分の2にとどまっており、実質上、わが国は世界で最も法人税負担が重い国といえよう。

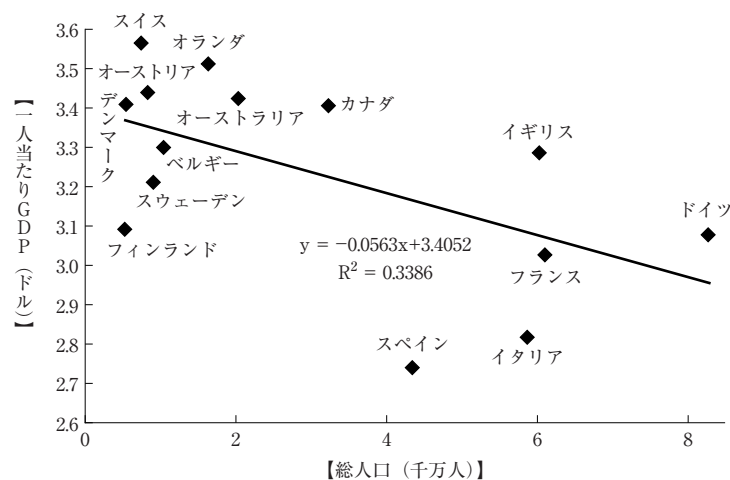
5. 今後のわが国の課題

(1) 中央集権体制の打破

(イ) 前述の通り、主要先進各国について購買力平価でみた一人当たりGDPを対比してみると、95年には2万ドル前後でほぼ同水準であったのに、近年、バラツキが広がっている（前出図表9）。この図表を再度注視してみると、わが国のみならず、イタリアやフランス、ドイツなど、これまで欧州の大国として君臨してきた各国より、中小国の一人当たりGDPが大きいことに気付く。

そこで、国の規模を示す指標として総人口を用い、改めて主要先進各国について一人当たりGDPと総人口との関係を対比してみた（図表16）。それによると、近年、人口規模の大きい国よりも小さい国で一人当たりGDPが大きい傾向が看取される。なおアメリカは、国全体で見れば3億人規模である。しかし、上記の通り州別に法人税制が大きく異なるなど、連邦制国家であって産業・雇用・教育政策など外交や軍事以外の分野では州の権限が強い。そうした実態に即してみれば、連邦全体としてみるよりも、むしろ州別に分けてみる余地があり、こうした見方に立脚すると、3,400万人のカリフォルニア州以外はすべて人口が2,000万人以下の州ばかりで、近年、成長力が

(図表16) 主要各国の総人口と購買力平価でみた一人当たりGDP (2005年)



(資料) United Nation "World Population Prospects"

旺盛な欧州中小国と人口規模がほぼ同様であり、欧州中小国と同じく力強い成長力を堅持しているという側面が指摘されよう。

(ロ) それでは、人口規模1,000万人前後の中小国が旺盛な成長力を持つに至った理由は何か。まず過去の状況を整理すると、かつては国や企業にとって国内市場規模の大きさが成長の源泉であった。輸送や関税面での制約が大きいなか国境を越える取引は副次的であり、ファイナンスも国内での資金調達が大半を占めた。しかし、グローバル化が急速に進行するなか、今日、国境の制約はほぼ取り払われて商取引や金融をはじめ国際取引が日常化し、国内市場の意義が大きく後退した。その結果、市場規模の大きさを追求するよりも、むしろどれだけ地域に即した独自の雇用・産業政策を強力に推進できるかが成長力を左右する最大の鍵となった。もっとも、規模が小さければ小さいほど、小回りが利いて有利になる訳でもない。規模が小さい国では、ルクセンブルクが大学教育を他国にアウトソースしている実例に象徴される通り、政府サービスを自前で行うこと自体が非効率になる恐れがあるからである。なお、ルクセンブルクでは2002年まで国内に大学はなく、2003年に唯一の大学としてルクセンブルク大学が創設されたものの、学部生数は1,784人と2,000人弱にとどまる。

これらを総合してみると、規模が小さいメリットとデメリット、およびそれとは逆の規模が大きいメリットとデメリットが全体として調和する一つの均衡点として、今日、人口規模1,000万人前後が最適規模となったという仮説を提示することが可能ではないか。そのようにみると、わが国経済・社会、とりわけ地域経済・社会が再び活力を取り戻すためには、現行の中央集権体制を打破し、画一的なナショナル・スタンダードから肌理細かな地域独自戦略へ転換することが焦眉の急となっているといえよう。

(2) 分権改革の核心 (藤井 [2004h])

(イ) ナショナル・スタンダードを否定し、独自の地域政策を推進する体制への転換という視点に立つと、冒頭に指摘した通り、わが国では地方分権一括法が2000年4月に施行される一方、市町村の基礎的自治体について平成の大合併が実施されており、すでに相当程度取り組みが進んでいるという判断も成り立つ。しかし、現下の地方の疲弊を直視すれば、これまでの取り組みでは不十分であることは明白であろう。

それでは、これまでの取り組みに何が足らなかったのか。こうした観点から各国をみると、フランスが有力な材料を提供してくれるのではないか。かつて中央集権の雄として栄華を極めたものの、石油危機後の経済停滞、とりわけ首都パリへの一極集中が進む一方、地方経済・社会が深刻な低迷に陥るなか、82年に分権改革を断行し、爾来、中央集権体制から分権体制への転換を着実に推進した結果、今日、フランス経済

成長の牽引役はもはや首都パリ圏でなく、地方圏が成長セクターとして台頭しているからである。そこで、フランスの地方分権改革の概要を整理すると、次の通りである。

(ロ) フランスでは、82年3月に成立した地方分権法を端緒に、その後、地方分権が様々な分野で行われ、今日でも引き続き推進されている。そのポイントを整理すると、次の3点が指摘される（自治体国際化協会 [2002a]、自治体国際化協会 [2003b] 財務省 [2001]）。

第1は82年地方分権法によって地方政府の位置付けが国の出先機関から自律性を備えた自治体に変更されたことである。かつてフランスの地方制度は市町村（Commune）と県の二層構造となっていたなか、県の首長は国から派遣される官選知事であり、市町村と県のいずれの地方議会の議決についても知事の事前認可が必要であるなど、事実上地方政府は国の後見監督下に置かれていた。しかし、82年地方分権法によって、従来の制度が大きく変更された。主な変更点は、①県よりも広範囲の行政区域を持つ地方政府として州が位置付けられ、地方制度が三層構造に変更された、②官選知事制度が廃止され、議会から互選によって選出される県会議長が県の執行機関となり、従来の県知事職を実質的に代替することとなった、③地方政府に対する国の事前の後見監督権限は廃止され、国は事後的な行政監督権限、すなわち、地方政府の行政行為に対して行政裁判所の判断を通じて地方政府の法令違反を是正する権限に限定された、の3点である。

第2は、83年に成立した権限配分法によって地方行政に関する事務の再配分が行われ、それぞれの行政事務は、その性格上最もふさわしいレベルの地方政府に移譲されるという原則のもと、多くの権限が国から地方に移譲されたことである。具体的には、州には、地域開発や国土整備に関する計画、高等学校の設置管理、職業教育訓練、文化振興が、県には、社会福祉、県道整備、都市圏外への通学用輸送、中学校の設置管理が、市町村には、都市計画、小学校の設置管理、都市圏内の通学用輸送、図書館運営などの権限・行政事務が、国から移譲された（図表17）。

第3は、こうした権限移譲に伴って財源の再配分が行われたうえ、歳入面での地方政府の自由度が拡大されたことである。まず、財源の再配分についてみると、自動車登録税は州に、自動車税や登録税、土地公示税が県に、国税から税源が移譲された。加えて、地方分権を推進する観点から、地方分権化一般交付税制度など、一般財源交付金を通じて国から地方政府へ財源移転が行われた。一方、歳入の自由度拡大についてみると、まず80年1月10日法によって地方議会が地方税の税率を自ら決定できることになった。ちなみに、地方税収のなかで4割を占める職業税、すなわち、固定資産と支払給与を課税ベースに賦課される、いわば事業税について、99年時点での税率分布をみると、最大が31.33%で、最小が18.46%、平均が22.59%であり、地域の事情に

(図表17) フランスの州・県・市町村の主要な業務

	州	県	市町村	(参考) 国
国土開発	州国土計画の策定	農村部市町村への施設援助		全国国土計画の策定
都市計画			都市基本計画の作成 土地占用計画の作成 建築許可	
教育	高等学校の整備・運営		小学校の整備・運営	大学の整備・運営 教職員給与の負担
社会福祉・衛生		社会扶助給付金の負担 疾病予防対策	消毒・衛生 市町村保健所	医療給付
環境・文化	州立図書館・博物館	県立図書館・博物館	市町村立図書館・博物館	
交通・運輸	運河・水路・河川・港の 整備・運営	商港・漁港の整備・運営 通学輸送の組織・運営 県道の整備・管理	レジャー用港湾の整備・ 運営 市町村道の整備・管理	国道の整備・管理
職業訓練	職業訓練計画の策定・実 施			全国規模の職業訓練機関 の設立・出資
警察			市町村警察 (交通安全の確保等)	国家警察 国家憲兵隊
経済支援	州内企業への補助	県内企業への補助	市町村内企業への補助	
その他			消防・救急 家庭ゴミ収集	

(資料) 自治体国際化協会「CLAIR レポート221号」

即した多様な税率分布となっている。次いで、地方債制度が82年の地方分権化法によって変更された結果、それまで国の管理下に置かれていた地方債の起債が自由化され、地方政府の自主判断に基づく起債が可能になった。さらに、地方分権化の推進を謳った2003年3月の憲法改正によって、地方政府の財政自主権が強化された。主なポイントを指摘すると、①地方政府はすべての租税収入の全額あるいは一部を受け取ることができるとし、国と地方政府との租税収入の再配分が明記されたうえで、②税収と固有財源が各地方政府の全収入のなかで決定的な割合を占める必要があるとして、自主財源確保の原則が打ち出され、③さらに、国と地方政府との間で権限が移譲される場合、当該権限の行使のために充てられていた財源に相当する財源が地方政府に付与されるうえ、地方政府の歳出増となる権限の創出・拡大では、その遂行に必要な財源が法律によって措置されるとして、権限移譲や権限の拡大は財源措置とセットであることが明文で規定された、の3点が挙げられる。

(ハ) このようにみると、フランスが他方分権改革に踏み切り、地方の活力再生に成功した原動力は国から県、市町村という垂直構造を打破し、地方の主体性を前面に引き出した点にある。逆にいえば、国に財源や地方を監督する権限を残しながら部分的に行われる地方分権では力不足となり、改革の成果を引き出すことは難しく、改革を成功させ地方経済・社会の再活性化を実現するには、中央政府の容喙を排除し、各地域が独自路線を追求できるスキームが不可欠である。そうした観点からみると、単なる地方分権で終始し、地方の自立性が達成されないリスクが残る道州制ではなく、国と地方との垂直的関係を断ち切る連邦型道州制の確立の成否が改革を成功に導くポイ

ントといえよう。

(3) 財源の水平調整 (藤井 [2005i])

(イ) 連邦型道州制に転換する場合、税財源の徹底した地方への移譲を行うことになる。もっとも、わが国の場合、税収が都市圏、とりわけ東京都に偏在する法人二税の問題が絡む。現行制度を前提にすると、本社所在地で一括して納税される結果、経済実態から乖離して地方圏の歳入が大きく落ち込む公算が大きい。

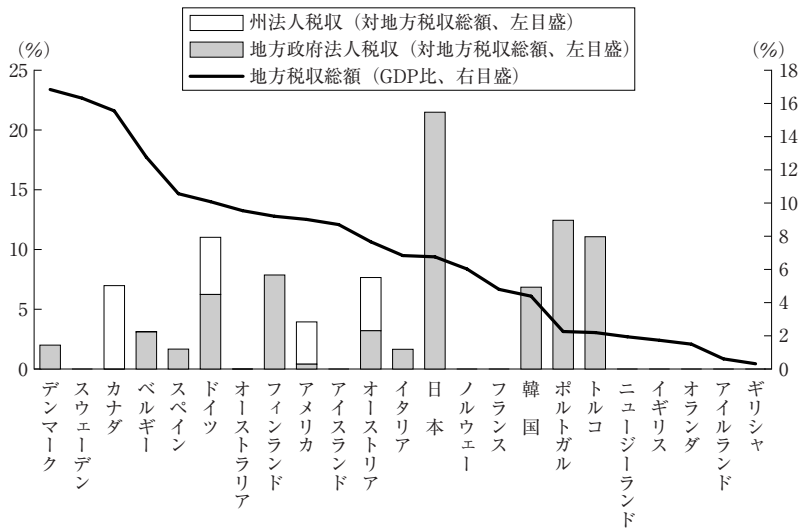
(ロ) この問題では連邦国家ドイツのスキームが参考になろう。ドイツでは、従来わが国でも行われてきた国と地方政府間の垂直調整のみならず、州政府間の水平調整も組み合わせ、全体の財源調整制度が組み立てられているからである。そこで同国の財源調整システムについて概要を整理すると次の通りである。

- (i) まず、所得税と法人税、売上税の3税からなる共同税について、所得税と売上税の一部を市町村などに配分したうえで、連邦政府と州政府で分割する。
- (ii) 次に、共同税の州政府分について、各州への分配を行うに当たり、所得税と法人税については原則として徴収地の州に配賦される。もっとも、事業地が2州以上にまたがる企業の場合、法人税は従業員給与額の州別シェアに応じて、当該企業に勤務する従業員の所得税については州別人数に比例して按分される。
- (iii) 一方、売上税は、財政力の弱い州に優先的に配分される。
- (iv) さらに、それら共同税の受取額に、その他の州税などを加えた各州の総収入が、人口一人当たりベースでみて国全体の平均を下回る州は、上回る州から調整交付金を受け取る。
- (v) こうした調整を経ても、依然格差がある場合、連邦政府から連邦補充交付金が州政府に配賦される。
- (vi) 以上の財政調整とは別に、次の分野について特定補助金が連邦政府から州政府に交付される。すなわち、教育や学術振興など、連邦政府が州政府の事業に参与すべき共同事業、および地域間経済格差の縮小を目指す投資のための財政援助、アウトバーンの整備をはじめ州政府に対する連邦政府の委任事務などである。

(ハ) 加えて、地方税収における法人税の役割を見直す観点も必要となろう。なぜなら、わが国では、応益課税という視点に加え、規模の大きい地方財政を支える主要な柱となる財源の一つとして法人課税を重視する見方が根強いものの、それは、国際的にみる限り、必ずしも普遍的な考え方ではないからである。

そこで、まずOECD加盟の主要22カ国を対象に、地方税収の規模をGDP比で対比し

(図表18) 主要各国の地方法人税が地方税収に占めるシェアと地方税収規模 (2004年)



(資料) OECD "Revenue Statistics 2006"

(注) 地方税収総額は、州政府、地方政府合算。

てみた (図表18)。それによると、わが国は6.8%でイタリアと並び、ほぼ中位に位置している。最大は16.8%のデンマークであり、わが国の2.5倍に及ぶ。

次に法人税収が地方税収に占めるシェアをみると、わが国が21.5%と際立って高いのに対して、諸外国でのシェアは総じて小さい。最もシェアが大きい国は12%のポルトガル、次いでドイツとトルコが11%、さらにフィンランドやオーストリアが8%である。一方、イタリアやスペイン、デンマークは1%、ベルギーやアメリカは3~4%など、わずかなシェアにとどまる国も少なくない。加えて、地方政府が法人税を徴収しない国もイギリスやフランスをはじめ10カ国に及ぶ。

このように各国では総じて法人税収が地方税収に占めるシェアが小さく、国税とするケースが支配的である。その背景には、法人税は本社所在地で納税される結果、都市圏に集中しやすく地域間の税収格差を増幅する傾向が強いため、地方税に馴染まないという考え方がある。とりわけ、一極集中が過度に進んだわが国の場合、法人税収を地方税収の柱と位置付けると、都市圏への税収偏在問題に対する対立が先鋭化しやすい。こうした点を踏まえてみれば、税体系全体にわたる抜本的な見直しは焦眉の急である。

(4) さらなる行財政改革 (藤井 [2007j])

(イ) 近年、欧米では成長力の強化に向けた選択と集中の一段の推進を実現するために、ITを活用した電子政府型行財政改革を断行する動きが本格化している。とりわけ、

先行している国がイギリスである。

(ロ) イギリス政府は、2005年11月、ITを戦略的に活用し、それを梃子に公的セクターの改革を断行する方針を明確に示した報告書を“Transformational Government～Enabled by Technology”と銘打って公表した。その骨子は次の3点であり、そうした政府改革を2005～2006年を準備期間とし、次いで2007～2011年を改革推進期間として実施するタイム・スケジュールである（図表19）。

(図表19) イギリスの改革骨子とタイム・テーブル

政府改革の骨子	
①	ユーザー本位のサービス実現 ～供給本位から脱却、多様なチャネル
②	シェアード・サービスへの移行 ～標準化で業務全体の効率化推進
③	プロフェッショナリズムの追求 ～低廉で、ミス無く質の高いサービス
タイム・テーブル	
	2005～2006年：準備期間
	2007～2011年：改革期間

(資料) UK Cabinet Office “Transformational Government (2005/11)”

第1はユーザー本位のサービス実現である。これまで公的サービスは、組織体制や業務スタイルに依存した、いわば供給サイド本位で提供されてきたうえ、サービス内容も法令や規則に沿っていけば画一的であっても何等问题なしとされてきた。しかし、今後、一段と厳しさを増すと見込まれるグローバル競争を勝ち抜いていくためには、公的セクターでも画一的で利便性に乏しいサービス提供は許されず、ユーザー・ニーズにフィットしたサービスをタイムリーに提供しなくてはならない。

第2はシェアード・サービスへのシフトである。すなわち、政府各機関で重複、相似した業務を統合し、政府全体として効率化を強力に推進することであり、人員配置や資材調達、資金決済など、いわゆるバック・オフィス業務にとどまらず、国民や企業に対して各種サービスを提供するフロント・ラインでも実施される。そうしたなか、バック・オフィス業務ではすでに効果が上がり始めている（図表20）。

(図表20) シェアード・サービスの効果

ロンドン交通局（地下鉄やバスを管轄）	局内のシェアード・サービス・センター発足1年目、人員管理コストの3割削減に成功
NHSシェアード・ビジネス・サービス	資金管理コストの34%削減に成功。 今後10年間の削減効果は合計2.2億ポンド超。
国防省人員・賃金・年金庁	シェアード・サービス導入によって今後10年間に合計3億ポンドのコスト削減見込み。

(資料) UK Cabinet Office “Transformational Government (Annual Report 2006)”

第3はプロフェッショナリズムの追求である。ユーザー・ニーズに即したサービスをミスなく、少しでも数多くの人々や企業に提供していくには、それぞれの分野で高い専門性が厳しく問われる。しかし、高い専門性を備えた人材を大量に抱えて業務を処理しようとするれば、費用が増大し、コスト・パフォーマンスが低下する一方、税負担を増やせば経済活力が喪失される。こうした問題を克服するには、業務の標準化やシステム化、シェアード・サービスの徹底的活用など、業務効率化の分野でも、ITを駆使した高い専門性が必要不可欠であり、公的セクター全体にわたって積極的なプロフェッショナリズムの追求が強く要請される。

(ハ) さらに、2005年の上記報告書“Transformational Government”で、現在行われている改革が終わった11年以降、進むべき指針として次の三つの方向性が打ち出されている。

第1は政府自体の変化である。すなわち、ITを中心とする新技術を積極的に活用して、従来になかった新たなサービス・チャンネルへの転換を進めるなど、これまでの業務スキームを、新技術の活用とユーザー・ニーズへの対応を通じて急速かつ大幅に変更するスタイルが一段と進展して定着する。その結果、公的セクターは硬直的組織から脱却し、組織内外のリソースとの柔軟な業務シェアリングが進行する。

第2はユーザー評価の変化である。プロフェッショナリズムを重視した取り組みが積み重ねられ、技術革新やユーザー・ニーズの変化に即した業務革新が不断に行われていくことで、政府は情勢変化に即応して自己改革を遂げることができるといった国民や企業からの信頼が形成される一方、そうした政府に対して改革のリーダーシップや推進力を積極的に発揮することへの期待が醸成される。

第3はプレーヤーの役割変化である。プロフェッショナリズムを重視した業務シェアリングを原動力にサービスの質向上とコスト削減を実現し、効率的で強力な公的セクターの転換を徹底して追求していくと、業務の統合や外部リソースの活用が幅広く進行する結果、国と地方政府との区分、さらに公的分野と民間分野との境界が次第に不鮮明になり、そうした区分が徐々に意味を失っていく。

(ニ) こうした変化を進めると、国と地方政府という二分論に立脚した公的セクターのあり方、さらに公的セクターと民間セクターの二元論に基づく今日の官民の役割分担を含め、国のあり方に関する今日の枠組みは根本的な変革を余儀なくされよう。各国では、成長力の維持・強化に向けた国際的な制度間競争は一段と激化し、従来型枠組みの全否定にさえ躊躇なく着手するまでに至っていると見えよう。翻ってわが国の構造改革への取り組みは、このところペースダウンの傾向が強まっているものの、各国とのギャップ、さらに今後の少子高齢化を直視すれば、問題の先送りは一刻も許さ

れない。わが国経済・社会の再生に向け、福田新内閣の強力なリーダーシップ発揮が切望される。

(2007. 10. 1)

参考資料

- ・ 藤井 [2006a]. 「成長戦略は人口問題でも有力策～海外流出リスク回避に向けて～」 Business&Economic Review、2006年11月
- ・ 藤井 [2007b]. リサーチ・アイ「新政権の課題」2007年9月26日
- ・ 藤井 [2006c]. 「地方の停滞を打破する分権改革を～求められる都道府県への権限と財源の本格移譲～」 Business&Economic Review、2006年9月
- ・ 藤井 [2006d]. 「少子化対策は抜本的見直しを～強力な政策パッケージの確立を～」 Business&Economic Review、2006年6月
- ・ 藤井 [2007e]. 「急がれるわが国労働市場改革～フレキシキュリティ政策への転換を～」 Business&Economic Review、2007年6月
- ・ 藤井 [2006f]. 「見直すべき給付削減型財政改革～わが国の社会政策支出は先進国中最小～」 Business&Economic Review、2006年7月
- ・ 藤井 [2007g]. 「急がれるわが国法人税率の引き下げ～主流は20%台～」 Business & Economic Review、2007年7月
- ・ 藤井 [2004h]. 「原点再確認が構造改革成功の鍵」 Japan Research Review、2004年7月
- ・ 藤井 [2005i]. 「三位一体改革の推進力強化に向けて」 Business & Economic Review、2005年8月
- ・ 藤井 [2007j]. 「IT行革で成長戦略の実現を」 Business&Economic Review、2007年10月
- ・ 自治体国際化協会 [2002a]. 「フランスの地方自治」2002年1月
- ・ 自治体国際化協会 [2003b]. 「フランスの新たな地方分権その1」2003年11月
- ・ 財務省 [2001]. 「主要国の地方税財政制度の概要」財務省財務総合政策研究所、2001年6月