

地方公共団体単独事業費支出と他地域へのスピルオーバー効果

——神奈川県下の町村を対象にして——

斎藤 英 明

1. はじめに
2. 一九九〇年代以降の地方分権改革と地方公共団体への影響
3. 地方公共団体支出とスピルオーバー効果の関係
4. 神奈川県下市町村のスピルオーバー効果の推計
5. おわりに

1. はじめに

本稿の目的は、地方公共団体のうち、市町村のスピルオーバー効果を推計することである。地方公共団体はそれぞれが予算の作成と執行を他の団体に影響されることなく実施することができ、地方公共団体同士が隣接または近接している場合、執行された支出が他の団体に影響を与える可能性がある。ある地方公共団体の公共支出が他の地方公共団体に漏出し影響を与える効果は、スピルオーバー効果と呼ばれている。本稿ではこのスピルオーバー効果の存在を明示することを目的としている。

スピルオーバー効果の存在は、地方公共財が生み出す経済的な効果が及ぶ空間的領域と、経済的な側面とは別の基準によつて人為的に設定される行政区域を必ずしも一致させない。そして、この経済的側面と政治的側面の空間領域の不一致は資源配分を歪めて社会全体の経済厚生に損失を及ぼすことになる（小川、二〇〇六）。したがって、スピルオーバー効果は実際に存在する場合、影響を受ける側の地方公共団体は他の地域から公共支出の便益が流入してくるため、自分の地域で賄う必要のある支出規模を下回る公共支出を行ったとしても、必要な規模が賄えるようになるため、供給量が過少になることが知られている。

日本では、バブル崩壊後の財政状況の悪化の中で、三位一体の改革において基礎自治体である市町村の財政力強化と効率的な財政運営を目的とした市町村合併が行われてきたが、市町村合併には経済的空間と政治的空間の不一致を解消するという側面も副産物的に考えられる。したがって、市町村合併により二つの空間を一致させることが出来たとすれば、スピルオーバー効果は解消され、公共支出の非効率性は存在しないことになる。しかし、二つの空間の完

全な一致とは、全ての地方公共団体の合併を意味すると考えられるため、地方分権改革と矛盾が生じることになる。したがって、スピルオーバー効果の存在を前提としたうえで、公共支出の非効率を改善し、社会的厚生を増加させることが現実的な政策課題と考えられる。スピルオーバー効果に関する先行研究としては、アメリカの州を分析の対象としたCase and Rosen（一九九三）や、Ihori（一九九二）、フライペーパー効果の推計においてスピルオーバー効果を考慮に入れた土居（二〇〇〇）、地方公共団体間の政策競争においてスピルオーバー効果を考慮した小川（二〇〇六）などがある。

これらの先行研究の中で、Case and Rosen（一九九三）はアメリカの州財政を対象として、行政費（State administration）、医療関係費（Health and human services）、高速道路（Highway）、教育費（Education）の項目について隣接地域からのスピルオーバー効果を推計している。また、土居（二〇〇〇）は都市圏の概念を用いて日本の都市財政においてスピルオーバー効果が存在していることを明示している。本稿では、これらの蓄積された先行研究をもとに、神奈川県下の町村におけるスピルオーバー効果の推計を行う。

本稿は以下のように構成される。まず、二節において、一九九〇年代以降の地方分権改革を概観する。一九九〇年代以降は地方分権改革が重要な政治テーマであったが、本質的には財政運営の効率化が追求された改革であったと考えられる。地方分権改革が進められる中で、基礎自治体である市町村はどのような影響を受けたかを整理したい。そして、三節では、スピルオーバー効果の定義付けと市町村財政への影響を明示したい。四節では、神奈川県下の町村におけるスピルオーバー効果を、町村の普通建設事業費のうち、単独事業費を対象として推計を行う。推計方法、分析の枠組み等についても四節で提示する。五節は本稿のまとめと今後の課題について述べる。

2. 一九九〇年代以降の地方分権改革と地方公共団体への影響

バブル崩壊とその後の不況は、日本の中央集権体制の見直しと、地方分権の推進に対して一つのきっかけを与えたと言える。

一九九三年に衆参両院において「地方分権に関する決議」が採択され、地方分権が大きな政治的課題として注目を集めた。

バブル崩壊後の不況に対し、国は地方公共団体の地方債発行による単独事業を利用した景気浮揚策を採用した。そして、単独事業にかかる地方債償還を普通交付税の算定に算入する措置が採られた。

一九九〇年代の地方分権改革（以下、第一次分権改革という）は、国と地方公共団体の役割を見直すことにとどまらない。国の規制は国の視点からナショナル・ミニマムを実現すると同時に民間活動を画一的に制約し、一定の業界を画一的に保護する役割も果たしてきた。地方分権を推進し、地域ごとの環境に適した地方の視点からのシビル・ミニマムを実現するには、国と地方の関係にとどまらず官と民の関係も見直すことが不可欠となる。地方の意思決定等の自由度を拡大する地方分権の取組みは、規制改革と一体の課題としてとらえる必要がある（宮脇、二〇一〇）。

第一次分権改革は、「地方分権の推進に関する決議」の採択後、一九九五年には地方分権推進法が成立し、同年には地方分権推進委員会が発足した。そして、二〇〇〇年の地方分権一括法の施行と地方自治法の改正に結実する。

第一次分権改革の最大の成果は、これまで地方自治を妨げていると指摘されることがあった機関委任事務制度を全面廃止したことである。機関委任事務制度は、国の法律またはこれに基づく政令によって、地方公共団体の首長に対

して職務執行命令の形をとって委任される事務（林、二〇〇七）であった。そのため、機関委任事務に対して地方公共団体は裁量権を持たず、地方公共団体が国の出先機関化しているという批判があった。

機関委任事務の廃止に伴い、これまでの事務は①この機会に事務そのものを廃止するもの、②国の執行事務に引き上げるもの、③自治体の法定受託事務にするもの、④自治体の自治事務にするもの（西尾、二〇〇九）、の四つに分けられた。そして、自治体の法定受託事務または自治事務にする場合には、原則として、これまで当該機関委任事務が都道府県の執行機関に委任されていたものは都道府県の、市区町村の執行機関に委任されていたものは市区町村の事務とすることとし、これを「現住所主義」と称した（西尾、二〇〇九）。

四つの振り分け結果から、大半は法定受託事務と自治事務に振り分けられた。法定受託事務とは、「法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理する事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」と定義されている。これに対して自治事務とは、「法定受託事務以外のもの」と定義されている（林、二〇〇七）。機関委任事務は、知事・市町村長を国の下部機関として事務の執行を委任するものであり地方の裁量を認めなかった。しかし、自治事務と法定受託事務はともに地方の事務であるため、法令に違反しない限り条例の制定が可能なか、条例解釈の余地も拡大し、地方の裁量権が充実している（宮脇、二〇一〇）。したがって、機関委任事務の廃止は都道府県、市区町村のそれぞれに影響を与えたが、最も影響を受けたのは都道府県である。なぜなら、国はこれまで異なり地方公共団体を下部組織として関与することが限定され、市区町村は自治事務の拡大により、裁量権が拡大しただけであるが、都道府県は国からの関与が減り裁量権が拡大する一方で、市区町村への関与が縮小されることになっ

たからである。

機関委任事務制度が廃止されたことで、国と地方公共団体の関係性は主従から対等へと変化した。第一次分権改革は、地方公共団体の税財政改革という点で課題を残した。

第一次分権改革では、地方税財政制度の改革について、①国庫補助負担金の整理合理化、②存続する国庫補助負担金の運用・関与の改革、そして③地方税財源の充実確保（西尾、二〇〇九）を挙げていた。

地方分権推進委員会は、第二次答申でこそ、網羅的に課題を整理しているが、それ以降は主として機関委任事務の廃止にターゲットを絞り、一転突破の戦略を採ったように見える（小西、二〇〇八）。そして、地方分権推進委員会は最終答申において、第一次分権改革を「未完の分権改革」と位置づけ、「地方税財源の充実確保」を次の分権改革の課題として挙げている。この地方税財源改革は、二〇〇一年に成立した小泉内閣の三位一体の改革から始まる第二次分権改革の主要な課題として引き継がれることになった。

二〇〇一年に発足した小泉内閣における地方分権改革の主要な課題は、地方分権推進委員会の最終答申でも指摘されていたとおり、地方税財源の充実確保であった。また、地方公共団体の財政力強化を目的とする市町村合併も奨励された。

地方分権推進委員会が第一次分権改革を未完の分権改革と位置づけたように、地方財税源の改革は喫緊の課題であったが、その背景には進展する少子高齢化とバブル崩壊による国と地方の急速な財政状況の悪化が遠因として存在していた。

財政再建を実現する手段は増税を含めていくつもあるが、増税よりも、無駄な歳出を削減することを焦点にしなけ

れば国民から理解されることはない。そこで、地方歳出には多くの無駄があるのでそれを縮減し、地方にコスト意識を働かせるように改革すべきであるという構図を中心に、地方財政の再建は展開されることになる。三位一体改革では、分権改革であるだけではなく、地方交付税などの地方への財源移転の縮小がセットとされてきた（小西、二〇〇八）。地方交付税や国庫補助負担金などの国からの財政移転の削減は地方公共団体の財政を悪化させ、地方公共団体の規模によって財政格差を発生させることになる。そのため、基礎自治体である市町村の財政力を強化するために市町村合併が促進された。

まず、国庫補助負担金については、補助金の削減と税源移譲がセットで行われることが前提とされ、総額四兆円程度を目途に補助金の廃止、縮減することが目標とされた。最も補助金のシェアの大きい厚生労働省は、そのノルマをクリアするために生活保護の地方負担を増やす、つまり国の負担率を引き下げて地方負担を増やす提案を行った（神野、二〇〇六）。国庫補助負担金改革は、初年度において一兆三〇〇億円が実現できたが、税源移譲額は四、五〇七億円にとどまった。しかし、補助金改革と税源移譲額のアンバランスなど、初年度の改革が必ずしも地方公共団体の立場に立ったものとは言えないという認識から、二〇〇五年の基本方針では、四兆円の補助金改革に見合う税源移譲額は三兆円という数値目標を設定することとなった（神野、二〇〇六）。数値目標に対し、二〇〇四年末の段階で補助金二兆四、六五五億円の改革、税源移譲額として二兆三、七四三億円が達成され、残りの約六、〇〇〇億円の税源移譲額が二〇〇五年の課題として残った。残された約六、〇〇〇億円については、二〇〇五年度の政府・与党合意によって公営住宅家賃対策補助、児童手当等の改革により五、八五四億円、公立学校施設等により六九〇億円が改革され、合計六、五四四億円が達成された。一方で、税源移譲については、六、一〇六億円となり、税源移譲の総額は三兆九四

億円となった。

国から地方公共団体への税源移譲について見てみる。税源移譲は国庫補助負担金改革でも触れたが、概ね三兆円の移譲を目指すことが「基本方針二〇〇四」で明記された。そして、税源移譲の方法は、個人住民税所得割の税率をフラット化（一律化）することを中心として考えられた。それまで個人住民税所得割の税率は五%、一〇%、一三%の三段階であり、税源移譲額三兆九四億円を確保するためには、一〇%とする必要が指摘された。そして、その方法として二〇〇四年度に所得譲与税を創設すること、その後所得税から個人住民税へ移譲することが明記された。所得譲与税については、二〇〇六年度予算において税源移譲額の全額を措置することが決定したが、その内訳は都道府県分が二兆一、七九四億円、市町村分が八、三〇〇億円であり、二〇〇九年度より個人住民税への税源移譲が実施された。

三位一体の改革の中で、「基本方針」地方交付税については財源保障機能を見直し、地方交付税の規模を縮小する方向性が打ち出された。地方交付税は地方公共団体にとっては一般財源であるため、縮小は地方公共団体の財政状況に直接影響を与える。したがって、財源保障機能の縮小を明記しながら財政力の高い都市と低い都市の財政力格差に對して適切な対応をとるとした。

地方交付税の抑制方法としては、①投資的経費（単独）の大幅削減、②地方公務員数を地方警察官の増員を織り込んだうえで、一万人の純減を求めながら対前年度一・二兆円の削減、そして一般会計からの繰入れを対前年度で一兆円削減、が示された。さらに、二〇一〇年代初頭の基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字化を目指し、国・地方公共団体ともに歳出削減を進めることが明記された。一方で、税源移譲による財政力格差が拡大しないようにするため、税源移譲による歳入の増加分を基準財政収入額に一〇〇%算入することが決められた。これらの一連の地方

交付税改革により、二〇〇四年度から二〇〇六年度までの期間で総額五兆一、〇〇〇億円の抑制が達成された。

国庫補助負担金、地方交付税の抑制と、国からの地方公共団体への所得税の一部税源移譲によって、三位一体の改革はこれまで先送りにされてきた財政面での地方分権を一步前進させたと解釈することができる。しかし、抑制額と移譲額からも明らかなように、地方公共団体への移譲額が抑制額に比べて少なく、地方公共団体の財政が圧迫することになったのも三位一体の改革の一つの結果といえる。

二〇〇九年に誕生した民主党政権は、これまでの自民党を中心とする政権が進めてきた「地方分権」ではなく、マニフェストにおいて「地域主権」を掲げた。もともと分権に関して民主党は、二〇〇三年と二〇〇五年のマニフェストにおいて「分権革命」、二〇〇七年には「分権国家」をそれぞれ掲げており、「地域主権」という言葉自体は地方分権改革と同一線上にあると考えられよう。

これまでの分権改革は新自由主義的構造改革の一環として位置づけられてきたため、財政削減が自治体の機能低下をもたらし、地域と住民生活に厳しい影響を及ぼしてきた。そのことが政権交代の重要な要因となった（平岡・森、二〇一〇）。

具体的な地域主権改革の方法は、菅内閣によって閣議決定された地域主権戦略大綱（大綱）に基づいている。そこでは、「地域主権改革」を「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」であると定義されている（平岡・森、二〇一〇）。

大綱に記載された地域主権改革はこれまでの自民党を中心とする政権が取り組んできた地方分権改革から大きく逸

脱するものではなく、行政面においては市町村合併を含めて概ね肯定的にこれをとらえており、国の役割を限定する形で地方分権を推進しようとするものである。一方で、税財源改革については、ひも付き補助金の一括交付金化と税財源移譲の二つを掲げているが、地方公共団体への税財源移譲については、課題整理のみであり、具体化は先送りされている。

民主党政権では一括交付金の導入を目指し検討が進められたが、例えば二〇〇五年のマニフェストにおいては二〇兆円の補助金のうち、生活保護等を除いた一兆八兆円を廃止し、税源移譲五・五兆円と一括交付金二・五兆円に切り替え、一括交付金は教育、社会保障、農業・環境、地域経済、その他の五つのくくりについて地方公共団体が自由に用途を決定できるとした。

二〇〇九年の民主党二〇〇九年政策INDEXでは、一括交付金のくくりを明示せず、補助金に該当する部分については必要額を確保するとした。公共事業関係補助金に対応する部分については、財政力の低い地方公共団体に手厚く配分するとしたが、具体的な方向性が示せず、地域主権戦略会議に委ねられることになった。このように財政面で地域主権改革の大きな柱である一括交付金については具体性に欠ける部分が多いが、それでも社会資本整備総合交付金の実現し、一括交付金については都道府県分の投資的経費分から一部導入が実現した。

民主党二〇〇九年政策集INDEXでは、地方交付税について、三位一体の改革により五・一兆円抑制されたことを踏まえ、地方公共団体間の財政力格差を是正し、地方財政を充実させるため、現行の地方財政制度よりも財政調整、財源保障の両面でより強化した新制度を創設、導入することを謳っている。したがって、基本的な立場としては地方交付税制度そのものを廃止するつもりであると見なすことができよう。特に、二〇〇九年の事業仕分けにおいて、地

方交付税が「抜本的な見直しが必要」と判定されたことは一つの方向性を示したものと言えよう。

3. 地方公共団体支出とスピルオーバー効果の関係

地方公共団体が隣接、もしくは社会的、経済的に関係が強い場合、ある地域の公共支出は他の地域に影響を与える可能性がある。

経済学において、他者への便益の波及は外部性として考えられ、その効果は外部経済と外部不経済に分類されるが、公共支出が他地域に影響を与える場合、スピルオーバー効果と呼ばれる。スピルオーバー効果が発生する場合、影響を与える側の地域は公共支出による便益を漏出させてしまうことになる。一方で、影響を受ける側の地域住民は、租税負担をすることなく便益を享受することができる。したがって、便益のただ乗り（フリーライダー）が発生する。そのため、スピルオーバー効果が発生する場合、公共支出は最適な規模まで供給されず、過少供給されることが知られている。

公共支出が過少供給となる場合、地域住民にとって効用が最大化しないため、住民に対して減税が行わなければ受益と負担が一致せず非効率的な財政運営が行われることになる。現実には、日本の地方公共団体は課税自主権に乏しいため、税率を頻繁に上下することができない。したがって、公共支出が過少供給される場合、必然的に非効率が発生することになる。効率的な公共支出を行い、最適規模の公共支出を行うための一つの方法としては、外部性の内部化を行うことが考えられる。つまり、コースの定理として知られるように、便益を受けた地域が便益を与えた地域に対して便益分の対価を支払うという方法である。しかし、公共支出の場合、有形無形の財やサービスが存在し価格そ

のものを計ることが困難であり、さらに、公共支出の便益がどの程度にまで拡散しているかを計測することが難しいため、いくつの地方公共団体がいくら支払うべきか確定させるのは困難である。公共支出の効率化の別の方法としては、便益が漏出する範囲に線引きを行い、その範囲を合併して一つの公共団体としてしまうことが考えられる。スピルオーバー効果の範囲分を合併する方法は外部性の内部化について角度を変えて見たものとも言えよう。

スピルオーバー効果の解消を合併に頼る方法は、日本の場合、市町村合併に該当する。日本では戦前戦後を通して、明治期、昭和期、平成期に基礎自治体である市町村合併が行われてきた。最近の市町村合併としては、市町村の財政力強化を目的として、三位一体の改革において、平成の大合併と呼ばれる市町村合併が促進された。三位一体の改革での市町村合併は市町村の財政力強化が主たる目的であり、スピルオーバー効果の解消を目的としたわけではなかったが、地理的な面積を拡大することで他地域への便益の漏出を防ぎ、住民の租税負担と便益を一致させ効率的な財政運営を行うという副次的な側面を結果的に有していたと考えられよう。

平成の大合併により市町村の数は約一、八〇〇にまで減少し、財政力強化という目的は一応達成できたと言える。

スピルオーバー効果を解消する方法として、地方公共団体の規模を拡大し公共支出の漏出効果を内部化することは有効である。三位一体の改革以降、導入の検討が話題になっている道州制も地方公共団体の権限や財源を拡充するという効果とともに、スピルオーバー効果による便益の漏出を内部化するという効果も見込める。

しかし、スピルオーバー効果を内部化するという目的で市町村を合併する場合、最も効率的な公共支出の供給方法は公共支出の中央政府による一元化である。なぜなら、地方公共団体ではなく中央政府が全ての公共支出を直接的に供給すれば、少なくとも国内においては、スピルオーバー効果は発生しないことになる。したがって、スピルオー

バー効果の内部化を目的として合併を繰り返すことは、最終的には地方公共団体の存在しない中央集権体制に行き着く。この方向性は当然地方分権の流れと逆行することになる。

そもそも三位一体の改革において市町村合併が促進されたのは、中央政府による公共支出が、必ずしも各地方公共団体住民の財政需要に応じておらず、公共支出に非効率が生じているという認識に依拠していた。地域住民の財政需要に関して中央政府と地方公共団体が供給者であるとき、住民の需要に関してより情報を多く持っている地方公共団体の方が効率的に供給できることはオーツ (W.E. Oates, 1972) が『分権化定理』で指摘している。したがって、合併によつて市町村の数を減らしていくことは、オーツの指摘に基づけば住民の財政需要に応え、住民の租税負担と便益を一致させるという市町村合併本来の目的と矛盾する。

ここまでの議論を整理するならば、公共支出の効率性を追求する場合、スピルオーバー効果の解消と市町村の最適規模の両方を求める必要がある、と考えられる。そのためには、ある地域から別の地域へのスピルオーバー効果が現在どの程度発生しているのか推測する必要がある。また、そもそもどの地域からどの地域へとスピルオーバー効果が発生しているのか考える必要がある。スピルオーバー効果が発生しているか否かという視点は問題にならない。なぜなら、日本の市町村は多くが陸続きであるため、他地域から少なからず影響を受けていると考えるほうが現実的である。

地方公共団体が供給する公共財、サービスは有形無形のもものが混在しているため、定量化するのが困難である。また、範囲を特定するものの困難が伴う。スピルオーバー効果がどの程度発生しているかを定量的に推計した先行研究では、スピルオーバー効果の一部が漏出し、スピルオーバー効果が発生していると想定しているものが多い。また、財

政支出総額の一部が漏出し、他地域へ影響を与えていると想定している先行研究が多い。

本稿では、先行研究と同じように、地理的な隣接を大きな要因と考えている。しかし、先行研究と異なり、日本の地方公共団体の特徴を踏まえて若干の修正を行っている。

日本の統治機構は国、都道府県、市町村から成る三層構造である。そのため、市町村は近隣の市町村の他に国および都道府県の財政支出からも影響を受けると考えられる。詳細は後述するが、本稿では、ある市町村への公共支出の漏出は近隣の市町村の他に国と所属する都道府県からの地方交付税などの財政移転を想定する。また、これまでの先行研究では財政支出の総額を利用していることが多いが、これには若干の問題があると思われる。公共支出には様々な項目があり、それぞれ性質が異なる。例えば市役所職員などの人件費に充てられる項目から、地域の開発に使われる項目などもある。人件費や施設の修繕、維持費などの支出が他地域へ影響を与えるとは考えにくい。そのため、これらを一括りにして他地域へ漏出するとなると考えるのは不都合であると思われる。したがって、本稿ではこれらの項目のうち、他地域への漏出の可能性があると考えられる普通建設事業費単独事業分の分析を行う。また、他地域へ漏出する範囲については、市町村間の関係性に注視する必要がある。ある地域の公共支出が他の地域に影響を与え、例えば北海道の市町村の公共支出が沖縄県の市町村に影響を与え、考えるのは現実的ではない。やはり地理的な距離はスピルオーバー効果を特定するうえで重要な要因といえる。

4. 神奈川県下市町村のスピルオーバー効果の推計

公共支出が相互に影響を与えあう、もしくは一方の地方公共団体が他方の地方公共団体に影響を与えるには、地理

的な近接性は無視することができない要因である。前述のように、北海道と沖縄県の市町村が相互に影響を持つとは考えられない。

本稿では、市町村の公共支出に伴うスピルオーバー効果の範囲特定に関して、『民力』によって構築されている都市圏の概念を用いる。

『民力』では、都市圏の概念に関して、「全国の市町村には、それぞれの地方自治体としての意義、すなわちその行政組織としての自主独立性、または『ふるさと』としての尊厳性等の問題とは別に、人々の生活行動圏的な、あるいは地域の流通経済圏的な見方からすれば、今や実勢としてこれらの行政区域を越えて、各都市を中心に周辺の町村を含んだ地域核が自然に形成されていることを否定することはできない。

すなわち、この見方からすれば、実際は並列の市町村行政区画単位ではなく、八〇九都市圏の圏域によって全国の地域経済の核が構成されているといっても不自然ではない（朝日新聞社編、二〇一一）。」と説明している。すなわち、『民力』は、各市町村がある都市を中心として周辺の市町村を含んだ地域経済圏が全国に形成されていることを指摘している。さらに、「このように都市の圏域は、人と生活・文化・産業経済のつながりの中で、行政要素の強い影響を受けながらも、自然にそれを越えて独自の有機的な広がりを展開していくものといえる（朝日新聞社編、二〇一一）。」とも指摘している。したがって、『民力』の考え方は、各市町村が独立して財政運営を行っているのではなく、近隣の中心都市を中心として地域経済圏を形成し、財政運営を行っている」と解釈できる。各市町村が独立しているのではなく、地域経済圏として財政活動を行っていると考えれば、公共支出からの便益が漏出する範囲に応用できると思われる。本稿では、都市圏の範囲をスピルオーバー効果の範囲と設定し、中心都市から周辺の市町村への影

響を考えてみたい。

分析の対象とする神奈川県下の市町村は二〇一二年現在、政令指定都市である横浜市、川崎市、相模原市を含めて三三市町村が存在している。このうち、『民力』において都市圏が形成されているのは、横浜都市圏、川崎都市圏、相模原都市圏、座間都市圏、厚木都市圏、伊勢原都市圏、海老名都市圏、大和都市圏、綾瀬都市圏、横須賀都市圏、三浦都市圏、鎌倉都市圏、藤沢都市圏、茅ヶ崎都市圏、逗子都市圏、平塚都市圏、小田原都市圏、秦野都市圏、南足柄都市圏である。これらの都市圏の中で、周辺市町村を有した都市圏は厚木、横須賀、茅ヶ崎、平塚、小田原、秦野、南足柄の各都市圏である。

厚木都市圏は厚木市を中心都市として、愛川町と清川村の一市一町一村から都市圏を形成しており、都市圏の人口は二六・三万人である。横須賀都市圏は横須賀市を中心都市として、葉山町の一市一町から都市圏を形成しており、都市圏の人口は四五・九万人である。茅ヶ崎都市圏は茅ヶ崎市を中心都市として寒川町の一市一町から都市圏を形成しており、都市圏人口は二八・三万人である。平塚都市圏は平塚市を中心都市として大磯町と二宮町の一市二町から都市圏を形成しており、都市圏人口は三二・二万人である。小田原都市圏は小田原市を中心都市として、大井町、松田町、開成町、箱根町、真鶴町、湯河原町の一市六町から都市圏を形成しており、都市圏の人口は二九・二万人である。秦野都市圏は秦野市を中心都市として、中井町と一市一町の都市圏を形成しており、都市圏人口は一七・二万人である。最後に南足柄都市圏は、南足柄市を中心都市として、山北町と一市一町の都市圏を形成しており、都市圏の人口は五・七万人である。それ以外の都市圏は周辺の市町村を含んで都市圏を形成しているのではなく、都市圏の名称と中心市の名称が同一、同範囲である。

関東地方の都市圏に関して、『民力』では地理的な結びつきによる都市圏の他に、路線による地域も提示されている。例えばJR京浜東北線沿線による京浜東北沿線地域や、私鉄の東急線を中心とする東急沿線地域などが該当し、東京都と神奈川県結びつきが示されている。路線による、都道府県を横断するような市町村間の結びつきは、交通網の発達した地域では十分に考えられることである。特に東京都の場合、昼間は勤務地として人口が増加し、夜間は人口が減少するということは直感的にも考えられる。しかし、地方公共団体の財政支出は地域住民の財政需要に基づいて供給される、言い換えればその地域に居住している住民のために供給されるため、勤務地などで一時的に滞在する人々のために供給されているとは考えにくい。したがって、本稿でも、沿線による地域ではなく居住を基にした都市圏を用いて分析を行いたい。

本稿では、都市圏の概念を用いて神奈川県下市町村のスピルオーバー効果を分析する。都市圏の概念を用いれば、周辺の市町村を含んでいない場合、他の市町村に中心都市が影響を与えることは無いと想定されるため、分析の対象となるのは周辺市町村を含んでいる七つの都市圏である。

分析の枠組みは、周辺市町村の財政支出が自らの地域の税収だけでなく、都市圏内の中心都市の財政支出からも一部影響を受けるという考え方である。したがって、同一の都市圏内の中心都市でない市町村からは影響を受けないと考えている。例えば、厚木都市圏の場合、都市圏内の愛川町の財政支出は厚木市からは影響を受けるが、同都市圏内の清川村の支出からは影響を受けないと仮定する。清川村の場合も同様で、厚木市からは影響を受けるが、愛川町からは影響を受けないと仮定している。市町村の財政支出については、先行研究と異なり、歳出総額ではなく、項目別の分析を行う。総務省が発表、公開をしている『市町村別決算状況調』には、都市別、町村別の歳出内訳が存在して

いるが、例えば性質別歳出内訳のうち、人件費や物件費といった費目は、役所職員の人数によるなど各市町村固有の問題であり、これらの支出額が周辺の町村に影響を与えるとは考えにくい。歳出項目のうち、他地域の支出額が影響を与えると考えられる項目は普通建設事業費の単独事業費である。ある地域の道路などのインフラが整備された場合、利便性の向上などによって周辺地域の住民にも便益が波及することが考えられる。したがって、市町村の単独事業費は他の地域へのスピルオーバー効果が発生すると想定される。

日本の統治構造は国、都道府県、市町村の三層構造になっているため、国と都道府県の財政移転からの影響も考慮に入れる必要がある。国からの財政移転では国庫支出金と地方交付税があるが、市町村の単独事業費に影響するのは地方交付税である。なぜなら、国からの補助金を受けて実施される事業は補助事業に該当するため、使途が明確化されている国庫支出金は単独事業費に関与しないためである。都道府県からの財政移転については、『市町村別決算状況調』の歳入内訳において、都道府県支出金が存在する。この項目は、内訳として国庫財源を伴うものと都道府県費のみのものに分類される。このうち、都道府県費のみのものについては、さらに普通建設事業費支出金、災害復旧事業費支出金、およびその他に分類される。そのため、都道府県費のみの場合、市町村の一般財源となる項目は存在しない。本稿は、市町村間でのスピルオーバー効果を分析することが主たる目的であるため、都道府県からの財政移転は無いものと仮定する。

ここまでの議論を整理すると、本稿での分析モデルは次のように考えられる。

町村の単独事業費Ⅱ 地方税収入＋都市圏中心都市の単独事業費＋地方交付税

本稿で目的としているスピルオーバー効果は、右辺第二項の係数である。

右辺第二項の中心都市からの係数が周辺市町村に対するスピルオーバー効果である。そして、前述の通りスピルオーバー効果が存在しているとき、公共支出は過少供給されることが知られている。つまり、中心都市が公共支出を行って、その便益が漏出し自分の地域に影響を与えるとき、便益が流入してくる地域は自らの支出額を増加させず、流入してくる便益にフリーライドする行動を取ることである。したがって本稿の場合、中心都市の単独事業費の係数の符号条件は負になることが予想される。また、それぞれの地域は人口構造などの地理的条件が異なるため、説明変数には地域間での人口構成をコントロールするため一五歳未満人口割合と六五歳以上人口割合の変数を加えた。また、地域間での面積を考慮するため、人口密度を変数に加えている。そして、これらの変数以外について、町村単独事業費および都市圏中心都市の単独事業費については、その団体が負担する額をデータに用いた。そして、町村の単独事業費、地方税収入、都市圏中心都市の単独事業費、地方交付税はそれぞれ、人口で除した一人当たり額を算出して推計を行っている。データに関して経済的要因（町村単独事業費、地方税収入、都市圏中心都市の単独事業費、地方交付税）については総務省『市町村別決算状況調』の各年度から、人口要因（一五歳未満人口割合、六五歳以上人口割合、人口数、人口密度）に関しては朝日新聞社編『民力DVD-ROM二〇一〇』から構築した。

推計の対象期間は二〇〇二年度から二〇〇九年度までの八年度とし、それぞれの市町村と推計年度を組み合わせたパネルデータを用いてOLSで推計を行っている。推計では、まずOLS分析の変量効果モデル、固定効果モデルの選択について、ウーIIハウスマン・テストを行った。ウーIIハウスマン・テストの結果、 χ^2 統計量が二三・三八八、自由度六、p値が〇・〇三七三であった。したがって、共分散が〇であるという帰無仮説は五%有意水準で棄却され

るため、本稿での推計は固定効果モデルを選択している。また、時系列データで生じやすい系列相関の問題に関しては、残差間での係数がマイナス〇・五と等しいか否かをWaldテストで検定し、係数Ⅱマイナス〇・五の帰無仮説が棄却されなければ系列相関が無いことが知られている。⁽¹⁾ 本稿では、系列相関に関して、 χ^2 統計量が一・三九七一、自由度一、p値〇・二三七二であり、帰無仮説を棄却できず、系列相関は認められなかった。これらの設定によって推計した結果について経済的要因のみをまとめたのが以下の表である。

推計結果から、中心都市の単独事業費の符号は負で有意水準を満たしている。したがって、本稿の推計結果からは、他の条件を一定とした場合、神奈川県下の市町村では都市圏中心都市の単独事業費支出額の増加は、都市圏を形成する周辺町村の単独事業費支出額を減少させ、単独事業による便益の漏出と共に、周辺町村がフリーライドする状況が確認できる。例えば、都市圏中心都市が一人当たり額で単独事業費支出を一円増加させた場合、周辺町村は約〇・七円単独事業費支出を減らし、過少供給されることになる。

5. おわりに

国、地方公共団体の財政状況が逼迫する中で、効率的な財政運営を行うことはバブル崩壊後の日本の一つの大きなテーマであり続けている。自民党を中心とする政権下での地方分権改革や民主党政権下での地域主権改革も本質的には財政運営の効率性を追及している点で大きな相違は無

表一 1 神奈川県下市町村の単独事業費におけるスピルオーバー効果の推計結果

定数項	地方税収	中心都市の単独事業費	地方交付税
81.7838 (0.7399)	0.3537* (1.9645)	-0.7324* (-1.7151)	0.3323 (0.9749)

(注) 推計期間：2002～2009年度、N=112、Adj R²=0.5568、D.W.=2.1171。固定効果モデル。*は10%有意水準。

い。国からの地方公共団体に対して税源移譲を実施した三位一体の改革では、行財政サービスの供給をこれまでよりも住民に近い立場から行い、住民が地方公共団体の支出に対して積極的に参加や監視することが掲げられた。こうした地方分権改革や地域主権改革は、言い換えれば中央集権的な制度では効率的な財政運営を行うことが事実上困難になっていくことを認めたものと解釈できる。確かに中央政府が全国の住民の求める財政需要を全て把握することは不可能に近いため、中央集権的であれば全国画一的な行財政サービスが供給されやすくなるのは避けられないであろう。したがって、効率性を重視した場合、オーツが指摘したように、より住民の財政需要に関する情報を多く有していると考えられる地方公共団体に権限と財源を付与し、財政運営を行わせるほうが良いことになる。

しかし、地方公共団体は行政区画で区切られており、独自の財政運営を行っているとはいえほぼ全ての市町村が複数の市町村と陸続きで存在している。したがって、財政運営に関して一方的に、または相互に関係性を有していると言えよう。特に、規模の大きな都市の支出は周辺の町村の支出に影響を与えていると考えられる。すなわち、市町村は財政運営に関して独自に行動をしながらも、自地域の行動が他の地域に影響を与えているといえよう。

本稿では、こうしたある市町村の支出が他の市町村に漏出し、影響を受けた地域がフリーライドするスピルオーバー効果について神奈川県下の市町村を対象として推計を行った。公共支出がスピルオーバー効果を発生させる場合、公共財やサービスの供給量が過少供給されることが知られているが、問題はスピルオーバー効果がどのくらいの範囲にまで及んでいるかを特定することである。距離の離れた町村が相互に影響を与え合うとは考えにくい。先行研究では周辺の自治体全てから影響を受けているとして推計を行っているものもあるが、単純な地理的隣接だけでなく市町村間での結び付きを考える必要がある。本稿では、生活圏としての結び付きを基に都市圏という概念を用いて市町村

を分類した。都市圏の考え方は、ヒト、モノの流れが活発になっている今日において、経済的社会的に結び付きの強い市町村の集合体を表したものと解釈できる。本稿が対象とした神奈川県においては、横浜都市圏や川崎都市圏など一九の都市圏が存在し、そのうちの七都市圏が周辺町村を含んで都市圏を形成している。都市圏の考え方では、周辺町村を含んでいる場合、それぞれの都市圏は核となる中心都市が存在し、周辺の町村と共に都市圏を形成している。したがって、中心都市と町村は結び付きが強く、中心都市は町村に対して影響を与えていると考えられる。本稿では、スピルオーバー効果の及ぶ範囲を都市圏と想定し、中心都市の支出が町村の支出に影響を与えると仮定した。つまり、中心都市の支出は周辺町村に波及し、それに応じて周辺町村は支出額を減らすと想定した。

影響を与える支出に関しても本稿では先行研究からの修正を行っている。先行研究では、支出総額の全てが影響を与える想定されているものが多いが、公務員給与などの人件費や災害復旧費などの支出が周辺町村に影響を与えるとは考えにくい。そこで、本稿では道路整備などインフラ整備に対する支出である普通建設事業費のうち、国や都道府県などの影響によらない単独事業費を対象として推計を行った。単独事業費であれば、国庫支出金などの影響を受けない実施される建設事業費であるため、市町村の独自性が発揮されやすく影響を中心都市の支出が影響を与えているか判断しやすい。したがって、本稿では、町村の単独事業費に対する都市圏中心都市の単独事業費の影響を推計した。また、国からの財政移転については、一般財源である地方交付税を含めたが、都道府県からの財政移転である都道府県支出金については一般財源となる項目が無いため、推計には含めなかった。

二〇〇二年度から二〇〇九年度を推計期間とし、神奈川県下七都市圏を対象としてパネルデータを用いた本稿の推計結果から、都市圏中心都市の単独事業費支出の増加は周辺町村の単独事業費支出の減少を引き起こすという結果が

得られた。この結果は、先行研究および推計前の予想と整合的である。したがって、本稿の結果から神奈川県下の都市圏において、他の条件を一定とした場合、単独事業費支出に関してスピルオーバー効果が存在し、周辺町村は中心都市の単独事業費支出のフリーライドをしていることが明らかにされた。中心都市の一円の支出増加は周辺町村の約〇・七円の支出減少を引き起こしている。

最後に、本稿を締めくくるに当たりスピルオーバー効果の推計に関する今後の課題について述べておきたい。本稿では、神奈川県という限られた地域を対象として推計を行った。言うまでもなく、一つ目の課題は推計範囲の拡大である。直感的に考えれば神奈川県でスピルオーバー効果が発生しているのであれば、他の都道府県でも同様にスピルオーバー効果が発生していると考えられる。したがって、今回の本稿の考え方を基に全国の町村においても同様に推計を行うことが可能であると言えるが、東京二三区を一つの都市圏と考えるか、別々の都市圏を形成していると考えるかについて慎重な判断が必要であると思われる。そして、一つ目の課題と関連するが、地理的な関連性以外の町村の結び付きの捉え方も今後の課題と言えよう。例えば、川崎市北部の一部の区では、「神奈川都民」などと呼ばれるように川崎区や幸区よりも東京都との結び付きが強いとされる地域も存在する。今回の推計では、地理的な生活圏、経済圏をもとにスピルオーバー効果の範囲を設定し推計を行ったが、例えば路線沿線を中心とした地域間での結び付きも考慮することが考えられよう。

(1) 松浦・マッケンジー (2011) 『EViewsを用いた計量経済分析 [第二版]』東洋経済新報社 pp.353-4

引用参考文献

- Case, A. C. and Rosen, H. S. (1993) "Budget spillovers and fiscal policy interdependence: Evidence from the states" *Journal of Public Economics* 52 285-307
- Oates, W. E. (1972) *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich (長峯純一、米原淳七郎、岸昌三訳 (一九九七) 『地方分権の財政理論』 第一法規出版)
- Toshihiro, Ihori (1992) "Impure public goods and transfers in a three-agent model" *Journal of Public Economics* 48 385-401
- 朝日新聞出版 (二〇一〇) 『民力DVD-ROM二〇一〇』
- 朝日新聞出版編 (二〇一一) 『民力二〇一一』
- 上村敏之・田中直樹編 (二〇〇八) 『検証 格差拡大社会』 日本経済新聞出版社
- 小川光 (二〇〇六) 「地方政府間の政策競争——税・支出の競争と外部効果——」 『フィナンシャル・レビュー』 財務省財務総合政策研究所
- 小西砂千夫 (二〇〇八) 『地方財政改革の政治経済学 相互扶助の精神を生かした制度設計』 有斐閣
- 小西砂千夫 (二〇一一) 『政権交代と地方財政 改革のあり方と制度理解の視座』 ミネルヴァ書房
- 神野直彦編著 (二〇〇六) 『三位一体改革と地方税財政——到達点と今後の課題——』 学陽書房
- 関野満夫 (二〇〇六) 『地方財政論』 青木書店
- 渡名喜庸安・行方久生・晴山一穂編著 (二〇一〇) 『「地域主権」と国家・自治体の再編 現代道州制論批判』 日本評論社
- 土居丈朗 (二〇〇〇) 『地方財政の政治経済学』 東洋経済新報社
- 長峯純一 (二〇〇一) 『公共選択と地方分権』 勁草書房
- 西尾勝 (二〇〇九) 『地方分権改革』 東京大学出版会
- 林健久編 (二〇〇七) 『地方財政読本 〔第五版〕』 東洋経済新報社
- 林宜嗣 (二〇〇八) 『地方財政 〔新版〕』 有斐閣ブックス

平岡和久・森裕之（二〇一〇）『検証・地域主権改革と地方財政 「優れた自治」と「充実した財政」を求めて』自治体研究社
松浦克己・McKenzie, C（二〇一〇）『EViewsによる計量経済分析 第二版』東洋経済新報社
宮脇淳（二〇一〇）『創造的政策としての地方分権 第二次分権改革と持続的発展』岩波書店
総務省「市町村別決算状況調」各年度
http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_jokyo_2.html