

市町村合併と府県の政策変容の関係に関する実証研究*

野 田 遊**

(三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)研究員)

(同志社大学大学院総合政策科学研究科博士後期課程)

1. 問題関心

平成の大合併により、1995年4月1日に3,234あった市町村数は、2002年4月1日で3,218、さらに、2005年4月1日には2,395と激減し、2005年3月末までに都道府県知事申請を行っている市町村もあることから、2006年3月末までに市町村数は1,821になる見込み(2006年1月10日時点)である。道州制など広域政府のあり方として議論を再燃させた先の第27次地方制度調査会では、広域政府のあり方に関する議論の背景の一つとして、市町村合併の推進があげられており、まさに市町村合併の推進は広域的政府のあり方について再確認を迫ったと言われる¹⁾。また、2004年5月に公布された合併三法により、法制度的にも従来の府県制度が変容する環境へと移行しつつあり、合併三法の一つとして公布された地方自治法の一部を改正する法律により地方自治法が改正され、第六条の二として、府県合併の手続きに関する条文が追加された。すなわち、従来であれば、府県合併を行う場合は特別の法律を制定する必要があったのが、府県議会の議決を経た申請に基づき、内閣が国会の承認を経て決定する手続きにより可能となるというように、府県合併のハードルが一段と低くなった。

市町村合併の進展は、市町村の規模の拡大とともに行財政能力の強化につながり、住民に身近な事務は住民に最も近い政府である市町村において行うのが望ましいことから、府県の役割は縮小するという考え方がある。実際、秋田県などいくつかの府県では、今後の府県のあり方に関する調査報告書のなかでそうした点を認識している²⁾。なかでも、合併により町村が減少し、市が基礎自治体の中心となる場合は、従来町村との関係で府県が保有していた優位性が失われるとも言われている³⁾。また、最近では市町村が事務を実施できない場合に府県が行うという補完性の原理を提示する府県も多い⁴⁾。

これらの点をふまえれば、補完性の原理のもとで府県は市町村ニーズに応じてその役割を調整すると考えられるため、府県の制度改革は、道州等の全国一律の制度導入ではなく、府県合併に向けた府県の主体的な取組を前提としても、地方政府体系に関する効率性が失われないように思える。ただし、市町村合併

* 本稿は、2005年度日本公共政策学会の研究報告をもとに、その場で指摘された来場者の貴重な意見を勘案し加筆・修正したものである。なお、研究報告そのものは、日本公共政策学会2005年度大会開催実行委員会『日本公共政策学会2005年度研究大会報告論文集』2005年6月に掲載されており、この原稿をベースに加筆・修正を行った。

** 1973年生まれ。98年同志社大学大学院総合政策科学研究科修士課程修了、同年㈱三和総合研究所入社、04年同志社大学大学院総合政策科学研究科博士後期課程入学、現在に至る。日本行政学会、日本政治学会、日本公共政策学会所属。主な論文等：「我が国の地方政府体系における統合・文化に関する実証研究」『レヴィアサン』第37号(木鐸社、2005年)、「府県機能の実証分析」同志社政策学会編『同志社政策科学研究』第6巻第1号(2004年)、「中核市の政令指定都市移行効果からみた政令指定都市精度の課題」日本行政学会編『年報行政研究』第39巻(ぎょうせい、2004年)等。

¹⁾ 岩崎美紀子「道州制の展望」『月刊自治フォーラム』Vol.546(3月号)、2005年、2ページを参照。

²⁾ 秋田県・「道州制」等に関する研究会『分権型社会における地方の姿—道州制の実現に向けて—』2002年12月、4、5ページ。茨城県・「分権時代における県のあり方研究会」『分権時代における県のあり方研究会調査研究報告書』2003年3月、2ページなどを参照。

³⁾ 横道清孝「都道府県と市町村の新しい関係—合併後の2層体制—」『都市問題』第96巻第3号、2005年、53ページを参照。

⁴⁾ 岡山県・「21世紀の地方自治を考える懇談会」『21世紀の地方自治を考える懇談会報告書』2003年3月、2ページ。北東北広域政策研究会『北東北広域政策研究会報告書—地域主権の実現に向けて—』2003年8月、6ページを参照。茨城県、前掲報告書、7ページを参照。

が進展すれば、補完性の原理に基づき府県は自然に役割を縮小するのであろうか。古くは近代国家における経済成長とともに公共支出が増大するというワグナーの法則（R.E.Wagner）のほか、予算最大化に向けた行動様式を定式化した W.A.Niskanen の官僚モデル、行政特有の利潤動機の欠如や無駄が組織の生産性向上につながらないとする H.Leibenstein の X 非効率、エージェントとしての官僚が情報を独占的に保有し、情報の非対象性の問題が生じるプリンシパル・エージェント問題、あるいは、前年度予算に強く拘束されながら当面の課題を漸増的に予算編成を行いながら解決しようとするを暴いた C.E.Lindblom のインクリメンタリズムの議論など、公共支出増大に関わる議論を念頭におけば、府県が自然に役割を縮小させることには限界があるとも言える。

以上の問題関心をふまえ、本稿は市町村合併にともなう府県の変化について、特に財政面に焦点を当て統計的に実証することを第一の目的とする。また、府県の変化は、あらゆる政策領域での役割縮小のほか、市町村合併により縮小せざるを得ない政策領域に代えて、他の政策領域における比重を高め、総体として府県の役割を維持しようとする可能性もある。こうした点より、合併にともなう府県の政策変容の検証を本稿の第二の目的とする。ただし、平成の大合併の効果が現れるまではまだ数年かかることから、後述するように 90 年代以降でデータの把握が可能な時点までを対象として実証することとしたい。

なお、本稿は、統計的手法により、市町村合併にともなう府県の政策変容を検証するが、一方で、市町村合併と府県の役割縮小の因果関係を精緻に検証するのであれば、市町村合併にともない府県において縮小した事務を網羅的に精査することが直接的な方法といえる。しかしながら、そうした作業は現実問題として困難がともなうため、市町村合併と府県における事務縮小の精緻な連関に十分に接近できないという限界もある。そこで、そうした限界をふまえつつ、次の方法により市町村合併と府県の政策変容の関係について検証することとした。

すなわち、はじめに、市町村合併がなぜ府県の役割縮小につながるかという点について検討するが、ここでは、府県が行う事務の根拠が府県機能の観点より論じられてきたことを念頭におき、市町村合併は府県の役割縮小を意味することを明確にする。実際、府県の事務の根拠が府県機能論で十分か否かは明確ではないが、少なくとも市町村と国の間にあって従来から事務を行う根拠が問われてきた府県が、その根拠として唯一提示できている府県機能に今後も依拠しようとするのであれば、市町村合併は府県の役割縮小につながらなければならない。もし、そうでなければ府県機能論こそが問い直される必要があるといえる。こうした認識のもと主に諸外国における合併に焦点を当てた研究を参考としながら、市町村合併にともなう府県の財政行動の変化に関するモデルを構築するとともに、市町村と府県により形成される地方政府体系において府県がどのように役割を変化させてきたかを把握するための指標について検討し、さらに、本稿の第二の目的に対しては、シフト・シェア分析により、府県の財政行動の要因分解を行うこととしたい。

2. 府県機能論からみた市町村合併による府県の役割縮小

府県は、市町村と同様に住民を対象として行政サービスを提供する主体であることから、府県の対象とする行政需要が府県内の人口により影響することを想起すれば、そもそも市町村合併そのものが府県内の人口の減少要因とはならないため、府県の役割縮小に直決することにはならない可能性もある⁹⁾。ただし、府県は市町村とは異なって元来求められる役割があり、そうした役割を機能として論じようとするのが府県機能論である。

府県機能は、1970 年代後半頃から全国知事会等により主張された市町村自治の擁護・支援機能や先導的

⁹⁾ 府県は政治的な政策決定の場としての機能も有するが、本稿では、特にサービス供給主体としての府県に着目して検討を行うこととする。

機能などもあげられるが、より基本的な機能は地方自治法に基づく3機能、すなわち、地方自治法第2条5項に規定のある各事務に対応した広域的機能、連絡調整機能、補完的機能である⁶⁾。たとえば、広域的機能は、防災・防犯や環境規制など、市町村区域を越える府県内の広域的な行政需要に対して求められるものであり、合併により市町村区域が拡大すれば、市町村区域を越えた調整業務の頻度や総量は減少する可能性がある。同様に、連絡調整機能に関しても、市町村合併にともなって市町村数が減少することから、その調整業務の頻度や総量は減少することが考えられる。一方、補完的機能は、規模や性質において一般の市町村が処理することが適当でない事務を行う機能と解されるもので、辻山の言葉を借りれば、市役所的性格の事務を行う機能とも換言することができ⁷⁾、それは、一部の市町村でも実施しているが、同時に府県でも行っている事務を行う機能とも言える。ただし、合併により市町村規模が大きくなれば、当然に政策形成能力や行財政能力の向上も期待できることから、府県による補完的機能は弱まることが考えられる。

もちろん、市町村の区域や規模の拡大により、どの程度府県機能が弱まるかは明確ではない。一部事務組合などの市町村間の水平的な連携を行っている地域に対しては、広域的機能や連絡調整機能は、水平的連携における中心的な市町村を介して行われ、水平的連携内の市町村の一部が同じ水平的連携内の市町村と合併した場合、府県による調整業務の頻度や総量は変わらないとも考えられる。ただし、合併を行う多くの市町村にあっては、これまで市以上の府県の影響力が及んでいた町村が含まれているため、合併により市に移行した場合は府県の影響力は弱まるといえる。また、市町村であっても水平的連携を通じて広域的機能をもつといえ、市町村合併がなされた府県では少なくとも府県機能がこれまでと同等以上の水準で維持されることは望ましい状況ではない。

その他、合併に際しては、国庫支出金も通じて府県は関連の支援策をいくつも実施しており、また、合併に取り残された小規模町村に対する臨時的な支援も発生することを想起すれば、3機能だけでは捉えきれない固有の歳出増加要因もあると批判されるかもしれない。ただし、どの府県も合併支援策を実施していることに加えて、これまでも小規模町村に対する支援を行ってきたのであり、さらには、昨今叫ばれている補完性の原理では府県は市町村との関係において絶えず自らの役割が市町村を補完するように規定されるため、合併により市町村が減少している府県が他府県と同様に歳出を維持するための積極的な意味での正当性は見当たらない。

これらの点より、市町村合併は府県機能を弱める要因になりうるものと判断できる。さらに、府県が行う事務の根拠が府県機能であるならば、程度の差はあれ、市町村合併は府県が行うあらゆる政策領域における役割縮小につながるはずである。それでは、府県の歳出行動をどのように分析できるか、以下、その分析方法を検討したい。

3. 分析方法

3.1. 市町村合併の府県への影響に関する実証方法

3.1.1. 先行研究

中央地方関係に関しては、かねてより一定の理論を蓄積してきたわが国の行政学や政治学にあっても、地方政府体系における市町村との関係からみた府県の役割の明確化に寄与するだけの理論的研究は乏しく、実証研究については尚のことこの傾向が強い。村松は、府県の権限の大きさや対立頻度、面積の広さ、

⁶⁾ ここでの議論は、辻山幸宜『地方分権と自治体連合』敬文堂、1994年、高寄昇三『地方分権と大都市—府県制度批判—』勁草書房、1995年、神奈川県自治総合研究センター『指定都市と県』、1990年を参考に行っている。

⁷⁾ 辻山幸宜『地方分権と自治体連合』敬文堂、1994年、219ページを参照。

重要な事務等について知事に対するアンケートデータを分析しており、実証サーベイを行っている意味においてわずかな例外的な研究であるが、知事の主観的な意識より、中央地方関係、もしくは府県・市町村の関係における府県の政治的影響力を抽出しようとするものであり、本稿が関心をもつ市町村と府県の連関について統計的に実証するというアプローチをとらない⁸⁾。同様に、近年、たとえば神奈川県など、各府県が市町村に対する役割を明確にするために、市町村に対するアンケートを行う府県もあるが、ここでも市町村からみた府県に対するニーズを抽出するというレベルにとどまる⁹⁾。

このように、わが国では、地方政府体系における政府間の連関に関する実証研究は不十分な状況にあるが、一方、米国等をはじめとする諸外国では合併にともなう地方政府数の変化を変数に設定する実証研究が行われてきた。これらの研究は、統合的な地方政府体系と分節的な地方政府体系のどちらが効率的か、あるいは、住民への応答性を確保できるかなどを検証するもので、統合的政府体系を主張する研究については、政府規模の拡大により規模の経済を追及する伝統的な都市制度改革論や Lowery による一連の実証研究¹⁰⁾のほか、近年では、経済圏域に応じた行政サービスに向けて合併や政府間連携を主張する新地域主義 (the new regionalism)¹¹⁾などがある。他方、分節地方政府体系を主張する研究には、地方政府間の競争性を維持するために地方政府の分化の妥当性を主張する財政連邦主義 (fiscal federalism)¹²⁾や多中心主義 (polycentrism)¹³⁾等の公共選択学派などがあげられる。ここでは、これら統合的政府体系対分節的地方政府体系の論争について深掘するのではなく、これらの議論のなかで特に地方政府の合併に焦点を当てる実証研究を抽出し、そこから、本稿の分析手法の参考としたい¹⁴⁾。

地方政府の合併に焦点を当てる実証研究の分析手法について整理したものは、表1のとおりである。まず、DiLorenzo の研究では、米国における単一の行政サービスを行う特別区の増加抑制のために実施された法的制約の前後で、地方政府の歳出の変化について検証する¹⁵⁾。地方政府増加に対する抑制とは逆に言えば、地方政府の合併などによる統合化を促進する方策と位置づけられる。具体的な検証方法は、特に厳しく増加抑制策が行われたカリフォルニア州とオレゴン州を、テキサス州、ウェストバージニア州、ケンタッキー州をコントロールグループとするダミー変数として独立変数に設定し、その他、人口、固定資産額、公務員平均賃金、政府間補助金、都市人口比率、白人比率といった社会経済的変数を独立変数とし、地方政府 (カウンティから特別区に至る地方政府) における人口当たり歳出額を従属変数に設定し、制度創設前後の1967年と1977年において重回帰分析を行い、合併前後の2時点でそれぞれ推定式を構築したうえで、ダミー変数の係数を比較するところに特徴がある。

検証は、一般歳出のみならず、上水道、消防、下水道、住宅整備・都市再開発の分野別にも行われ、下水道、住宅整備・都市再開発では有意な結果が得られなかったが、一般歳出、ならびにしばしば特別区で供給される上水道と消防については、制度創設後において歳出を高める効果があることを実証している。したがって、地方政府の合併などによる統合化は、米国における地方政府のサービス供給面での非効率に

⁸⁾ 村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1988年、第3章を参照。

⁹⁾ 神奈川県・分権時代における自治体のあり方に関する研究会『分権時代における都道府県のあり方について (最終報告)』2003年、「資料3 県の機能・役割のあり方に関する市町村長アンケートの実施結果」を参照。

¹⁰⁾ たとえば、W.E. Lyons and D.Lowery, "Governmental Fragmentation Versus Consolidation: Five Public-Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens," *Public Administration Review*, Vol.48, November/December, 1989, p.553. , D. Lowery, "Tiebout Sorting and Selective Satisfaction with Urban Public Services Testing the Variance Hypothesis," *Urban Affairs Review*, Vol.37, No.3, January, 2002.

¹¹⁾ 経済圏域に応じた行政サービスを提供する方が、地域の経済発展に寄与するため、合併や政府間連携が重要であることを主張する立場。D. Rusk, *Cities without Suburbs* (Third Edition), Washington, Woodrow Wilson Center, 2003., H. V. Savitch and R. K. Vogel, "Paths to New Regionalism," *State and Local Government Review*, Vol.32, No.4, 2000, pp.158-168., H. V. Savitch and R. K. Vogel, "Suburbs without a City Power and City-County Consolidation," *Urban Affairs Review*, Vol. 38, No. 5, May, 2004, pp.758-790.

¹²⁾ W.E. Oates, "Searching for Leviathan: An Empirical Study," *American Economic Review*, Vol.75, No.4, September, 1985, pp.748-757.

¹³⁾ V. Ostrom, R. Bish, and E. Ostrom, *Local Government in the United States*, San Francisco, CA: Institute for Contemporary Studies, 1988.

¹⁴⁾ 統合的政府体系対分節的政府体系の議論については、野田遊「我が国の地方政府体系における統合・分化に関する実証研究」『レヴィアサン』第37号、木鐸社、2005年、161～184ページを参照。

¹⁵⁾ T.J. DiLorenzo, "The Expenditure Effect of Restricting Competition in Local Public Service Industries," *Public Choice* 37, 1981, pp.569-578.

つながるものとする。

表 1 「地方政府の合併の実証研究」における分析手法

	分析方法
DiLorenzo (1981)	<ul style="list-style-type: none"> ・分析手法：合併前後の2時点について、ダミー変数（自治体創設抑制策を実施した州）等でカウンティ内人口当たり歳出額を説明する重回帰分析により推定し、ダミー変数の係数を合併前後で比較。 ・目的変数：カウンティ内人口当たり歳出額 ・独立変数：自治体創設抑制策を実施した州のダミー、人口、固定資産額、公務員平均賃金、政府間補助金、都市人口比率、白人比率 ・検証結果：一般歳出、ならびにしばしば特別区で供給される上水道と消防については、制度創設後において歳出を高める効果があることが実証され、地方政府の合併等による統合化は、米国における地方政府のサービス供給面での非効率につながるものとする。
Mehay (1981)	<ul style="list-style-type: none"> ・分析手法：自治体創設抑制策の実施時期が含まれるように期間をとり、当該期間における都市の歳出増減率を、合併により増加した都市人口割合（10年間）等の変数により説明する重回帰分析。 ・目的変数：都市における歳出増減率 ・独立変数：中位投票者の固定資産税の総固定資産税に占める割合の増減率、中位投票者の所得増減率、10年間で合併した都市における人口割合、政府間補助金増減率、非白人人口増減率、人口密度増減率、人口が30%以上増加した都市を区別するためのダミー ・検証結果：合併した地方政府における人口の割合は歳出にプラスの影響を与え、中位投票者の固定資産税は概ね歳出にマイナス、中位者所得は概ねプラス、政府間補助金は歳出総額と公共事業でプラス、一般歳出でマイナスの影響を与えていることが検証されている。なお、ダミー変数は有意な結果とはなっていない。
Gonzalez & Mehay (1987)	<ul style="list-style-type: none"> ・分析手法：合併後の都市の人口当たり歳出額に対して、過去10年間の都市の人口増加に占める「合併により増加した人口」の割合等により説明する重回帰分析。 ・目的変数：都市における人口当たり歳出額（対数） ・独立変数：過去10年間の都市の人口増加に占める合併により増加した人口の割合、自治体創設抑制策を実施した都市を表すダミー、平方マイル内のカウンティにおける自治体数の割合（対数）、世帯当たり平均所得（対数）、人口密度（対数）、政府間補助金（対数）、中位者の年齢（対数）、人口増加率、南部の州を区別するためのダミー ・検証結果：人口増加に占める合併により増加した人口の割合は、すべての行政サービスにおいて歳出増加の影響を与えており、合併抑制のための法的制約のある都市を表すダミーは概ね歳出増加、また、平方マイル内のカウンティにおける自治体数の割合では概ね歳出低下の影響となっている。その他、世帯当たり平均所得や中位者の年齢、政府間補助金は歳出増加、人口密度は歳出総額において歳出増加であるが、警察では歳出低下となっている。
M.A. Nelson (1992)	<ul style="list-style-type: none"> ・分析手法：合併前後の期間における人口当たり地方政府歳出増減率に対して、農村地域とその他の地域の地方政府数増減率などの変数を設定し検証（地方政府数はラグ付き）。 ・目的変数：人口当たり地方政府の年間歳出増減率 ・独立変数：人口当たり地域内総生産年間増減率、人口年間増減率、GNPデフレータに対する政府最終消費支出デフレータの比率（年間増減）¹⁶⁾、人口当たり補助金年間増減率、農村地域地方政府数年間増減率、その他の地方政府数年間増減率 ※歳出額、生産額、補助金は実質値。 ・検証結果：農村地域では合併促進による地方政府数の減少は地方政府の歳出を削減するが、一方、その他の規模の大きな地方政府では逆に歳出が増加していることが実証されている。

¹⁶⁾ 公共財の限界費用代替指標とされている。

	分析方法
Carr & Feiock (1999)	<ul style="list-style-type: none"> ・分析手法：都市とカウンティの合併が実施されたカウンティにおける事業所数の設立件数に関する時系列解析。合併後5年間を区分するダミー変数を挿入するモデル。また、全国的な動向と比較するため、州に占める対象とするカウンティの割合でも分析。使用データは、製造業及び小売業・サービス業の事業所数の設立件数、州に占めるカウンティ内事業所設立件数の割合（年間の変化）。 ・検証結果：一部に経済成長を実現しているカウンティもあるが、多くのケースで成長が認められないか、もしくは統計的に有意な結果が得られておらず、さらに、全国的な成長動向との統計的に有意な相違も確認されなかった。このため、地方政府の統合化と経済発展には関連性はないと結論づけられている。
A. C. Nelson & Foster (1999)	<ul style="list-style-type: none"> ・分析手法：287のMSAを対象にして、人口当たり所得増減額を都市とカウンティの合併有無等の独立変数により検証する重回帰分析。 ・目的変数：人口当たり所得増減額（目的変数：1976～1996） ・独立変数：地方の都市環境に関する変数（100マイル内の百万人以上の大都市の面積、都市の年齢等）、地方の社会経済的状況に関する変数（人口、貧困率等）、労働環境に関する変数（労働力率、労働組合加入者率等）、経済構造に関する変数（建設業、製造業等主要経済部門における人口当たり所得、全人口当たり所得に占める主要経済部門の人口当たり所得の比率、地方税の実効税率等）、立地特性に関する変数（North East, Middle Atlantic等）、地方政府構造に関する変数（中心都市の人口比率、当該地域における中央都市の面積シェアの変化と人口シェアの変化でみた中央都市の状況（弾力性と言われる）等）、地方政府体系に関する変数（都市とカウンティの合併、1層制または2層制の状況等） ・検証結果：都市とカウンティの合併は人口当たり所得にプラスとなったが有意でない。カウンティ単独の政府体系または2層制は有意に人口当たり所得にマイナスの影響を与えることを検証。

また、Mehayは、都市の運営が転入者の増加に向けてなされるという想定を背景に、合併による人口増加に注目し、1963年に行われたカリフォルニア州の地方制度改革のもと、合併により高い人口増加率を示した都市は、他都市に比べて歳出増加率も高いことを検証しようとする¹⁷⁾。具体的には、増減率を変数にするという特徴があり、目的変数として、歳出総額、治安（警察、消防）、公共事業（ごみ収集、下水道、道路整備）、一般歳出について、自治体の歳出増減率を設定する。また、独立変数には、合併により増加した都市人口割合（10年間）のほか、中位投票者の固定資産税の総固定資産税に占める割合の増減率、同じく中位投票者の所得増減率、政府間補助金増減率、非白人人口増減率、人口密度増減率、人口が30%以上増加した都市を区別するためのダミーを設定する。ここで、中位投票者に注目している点はBorcharding and DeaconやBegstrom and Goodmanが提唱した中位投票者モデルの実証式により公共需要関数を推定する枠組を援用しているためである¹⁸⁾。

検証の結果、合併した地方政府における人口の割合は歳出にプラスの影響を与え、固定資産税は概ね歳出にマイナス、中位者所得は概ねプラス、政府間補助金は歳出総額と公共事業でプラス、一般歳出でマイナスの影響を与えていることが検証されている。なお、ダミー変数は有意な結果とはなっていない。

Gonzalez and Mehayは、合併前後ではなく、合併後の地方政府体系を対象として、歳出増加の要因が地方政府の合併にあるとして検証する。過去10年間の人口増加に占める合併により増加した人口の割合や合併抑制のための法的制約のある都市を表すダミー、平方マイル内のカウンティにおける都市数の割合（対数）、世帯当たり平均所得（対数）、人口密度（対数）、政府間補助金（対数）、中位者の年齢（対数）、人口増加率、南部の州を区別するためのダミーを独立変数として、目的変数である歳出総額、警察、

¹⁷⁾ S. L. Mehay, "The Expenditure Effect of Municipal Annexation," *Public Choice* 36, 1981, pp.53-62.

¹⁸⁾ T. E. Borcharding and R. T. Deacon, "The Demand for the Service of Non-federal Governments," *American Economic Review*, 62, December, 1972, pp.891-901., T.C. Begstrom and R. Goodman, "Private Demands for Public Goods," *American Economic Review*, 63, June, 1973, pp.280-296.

消防、公園・レクリエーションの人口当たり歳出額（対数）を重回帰式で推定する¹⁹⁾。

検証の結果、人口増加に占める合併により増加した人口の割合は、すべての行政サービスにおいて歳出増加の影響を与えており、合併抑制のための法的制約のある都市を表すダミーは概ね歳出増加、また、平方マイル内のカウンティにおける自治体数の割合では概ね歳出低下の影響となっている。その他、世帯当たり平均所得や中位者の年齢、政府間補助金は歳出増加、人口密度は歳出総額において歳出増加であるが、警察では歳出低下という結果が示されている。

また、M. A. Nelson の研究²⁰⁾では、1952年以降に合併が促進されたスウェーデンの地方政府²¹⁾を対象に、1942年から1987年までの期間において、さらに、推計式は Borcharding の公共需要関数²²⁾がベースにされるとともに、関心のある人口2千人以下の農村地域の地方政府数とそれより人口規模の大きな地方政府数を組み込んだモデルにより検証する。具体的には地方政府の人口当たり年間歳出増減率を目的変数として、農村地域地方政府数、その他の地方政府数、人口、GNPデフレーターに対する政府最終消費支出デフレータの比率、人口当たり補助金のそれぞれ年間増減率が独立変数に設定され、地方政府数はアーモンラグを用いて合併後6期までのラグが加味される。なお、人口と地方政府数を除く変数は実質化されている。分析の結果、農村地域では合併促進による地方政府数の減少は地方政府の歳出を削減するが、一方、その他の規模の大きな地方政府では逆に歳出が増加していることが実証されている。

その他、新地域主義（the new regionalism）が主張する、合併や地方政府間の連携などの地方政府統合化による地域経済成長への寄与を検証しようとする研究もなされている。これらの研究では、地域経済のパフォーマンス等に関する目的変数が設定されるため、本稿の問題関心とは直接的には異なるものではあるが、地方政府体系に係る変数で推定するという推定式の構造からすれば、府県の歳出行動に関わる変数を目的変数として、地方政府体系に係る変数で推定するという手法により援用することも可能である。

Carr and Feiock の研究では、都市とカウンティの合併を経験した9つの米国の地方政府を対象として経済成長の有無についてARIMAモデルにより検証している²³⁾。9カウンティの合併年次が含まれるように、1950年から1993年までのデータを使用し、目的変数には製造業及び小売業・サービス業の事業所数の設立件数、また、うち7カウンティについては、全国的な経済成長との相違に着目して、目的変数には州に占めるカウンティ内事業所設立件数の割合（年間変化）が設定されるというように、それまでの実証研究ではあまり活用されない時系列解析の手法がとられている。実証の結果、一部に経済成長を実現しているカウンティもあるが、多くのケースで成長が認められないか、もしくは統計的に有意な結果が得られておらず、さらに、全国的な成長動向との統計的に有意な相違も確認されなかった。このため、地方政府の統合化と経済発展には関連性はないと結論づけられている。

また、A. C. Nelson and Foster の研究では、統合的な政府と分節的な政府のどちらが人口当たり所得増減額（目的変数：1976～1996）が高くなるかについて、287のMSA²⁴⁾を対象に、都市とカウンティの合

¹⁹⁾ R. A. Gonzalez and S.L. Mehay, "Municipal Annexation and Local Monopoly Power," *Public Choice* 52, 1987, pp.245-255.

²⁰⁾ M. A. Nelson, "Municipal Amalgamation and The Growth of The Local Public Sector in Sweden," *Journal of Regional Science*, Vol.32, No.1, 1992, pp.39-53.

²¹⁾ スウェーデンでは、1950年以降に合併促進策が複数回実施され、1951年に約2,500あった地方政府数は1974年に278となり、その後いくつかの団体が分割し、2000年には289になった。S. Montin, "Between Fragmentation and Coordination: The Change Role of Local Government in Sweden," *Public Management*, Vol.2, No.1, March, 2000, P.3.

²²⁾ T.E. Borcharding, "The Causes of Government Expenditure Growth: A Survey of US Evidence," *Journal of Public Economics*, 28, 1985, pp.359-382. Borcharding (1985) のモデルでは、政府支出は当該地域の人口当たり所得や公共財供給の限界費用、人口、平均所得に対する中位投票者所得の割合、価格や所得等弾力性に加えて、レントシーキングや官僚政治、プリンシパルエージェント問題などによる公共需要の変化（政治的シフト）が加味されたモデルとなっているが、M. A. Nelson は中位所得ならびに政治的シフトに係る尺度の特定は困難なことからそれらを変数からは除き、一方、Borcharding では考慮されていない政府間補助金、ならびに M. A. Nelson が注目する農村地域の地方政府数とそれ以外の地方政府数が追加されている。

²³⁾ J. B. Carr and R. C. Feiock, "Metropolitan Government and Economic Development," *Urban Affairs Review*, Vol. 34, No. 3, January, 1999, pp.476-488.

²⁴⁾ Metropolitan Statistical Area のことで、人口5万以上の都市とその周辺地域を含めた区域。

併有無等の地方政府体系のほか、中央都市の人口比率、中心都市の面積シェアの変化と人口シェアの変化でみた中心都市の状況などの独立変数により説明しようとしている²⁵⁾。実証の結果、都市とカウンティの合併は人口当たり所得にプラスとなったが有意とはならず、また、カウンティ単独の政府体系や2層制は有意に人口当たり所得にマイナスの影響を与えることなどを明らかにしている。

以上、いくつかの検証手法についてみてきたが、本稿の問題関心に関しては、どの手法でも技術的には適用可能である。ただし、M. A. Nelson の手法では合併が行われた地方政府のみに注目するのではなく、全国の地方政府数と全国の地方政府の歳出増減率を対比させており、また、ラグを設定する場合、全国を対象に年次ごとに市町村数が減少する場合は検証しやすいが、市町村合併が推進された特定府県に注目する場合は市町村数が年次ごとに変化するという経過を辿らないことから、本稿が注目する府県と市町村の関係の分析に適用することは適切ではない。また、ARIMA モデルなど時系列解析の手法を採用することも考えられるが、一般に本稿のような問題関心に対しては重回帰分析による推定の方が構築が容易であるとともに、仮に多変量の時系列モデルを用いたとしても自由度の関係から採用できる社会経済的変数を少なくする必要があるなどの問題もある。

DiLorenzo の手法では、合併前後の2時点における地方政府創設抑制策をとった州のダミー変数の係数が比較されるが、合併前のダミー変数の意味合いは、それが有意であった場合、そもそも地方政府創設抑制策をとった州は施策が実施される以前も他の州とは歳出構造が異なることを示していることになり、ダミー変数の解釈は施策の有無ではなく、歳出構造に影響を与える他の何らかの要因とすることができる。また、各時点での地方政府体系の構造について別の推定式を設定することになるため、各時点で扱う誤差項や決定係数が異なる結果、各推定式の変数の係数を直接比較してよいものかと疑問が残る。こうした方法よりは、Mehay の手法のように、合併前後の歳出額の増減を独立変数の増減により説明する方が合併にともなう変化を直接的に対象とする手法といえる。

また、Gonzalez and Mehay の手法では、合併前後を直接比較せずに、合併後の特定時点における合併の影響を検証対象として対数線形で推定していることから、独立変数の増分に対する目的変数の増分とも解釈できるが、クロスセクションデータに基づくものであるため合併による時系列変化の影響を明確にすることに限界があると考えられる。

A. C. Nelson and Foster の手法は、目的変数の増減を特定時点または増減で示された独立変数で説明しようとしており、増減率か増減額かの相違はあるが、Mehay のそれとも一部同様のフレームである。ただし、Mehay の手法では、Borcherding and Deacon や Begstrom and Goodman が提案する中位投票者モデルの実証式がベースにされているのに対して、A.C. Nelson and Foster の手法では、先行研究で使用されることの多い社会経済的要因等がアドホックに設定されている。

3.1.2. 推定式の構築

以上の点をふまえ、本稿では Mehay の手法を参考としたい。なお、Mehay の手法では対象とする地方政府が下位レベル政府のみであるため人口増減に注目していたが、本稿では府県と市町村の階層間の影響に関心があるため、DiLorenzo にならって合併を経験した府県はダミー変数を設定する。具体的には、Mehay にならい府県の公共需要関数について次の式を設定する。

$$E = S^{\alpha} N^{\beta} Y^{\eta} Z^{\mu} \quad (1)$$

²⁵⁾ A. C. Nelson and K.C. Foster, "Metropolitan Governance Structure and Income Growth," *Journal of Urban Affairs*, Vol.21, No.3, 1999, pp.309-324.

E は府県の歳出総額、 S は府県の税収総額に占める中位投票者の租税シェア、 N は府県の人口、 Y は府県の中位投票者の所得、 Z は府県の社会経済的要因である。 E を時間で微分すれば、

$$\frac{dE}{dt} = \frac{\partial E}{\partial S} \cdot \frac{dS}{dt} + \frac{\partial E}{\partial N} \cdot \frac{dN}{dt} + \frac{\partial E}{\partial Y} \cdot \frac{dY}{dt} + \frac{\partial E}{\partial Z} \cdot \frac{dZ}{dt} \quad (2)$$

となり、(1)式の両辺に dt を乗じ E で除して整理すれば、(3)式を得る。

$$\frac{dE}{E} = \xi_S \frac{dS}{S} + \xi_N \frac{dN}{N} + \xi_Y \frac{dY}{Y} + \xi_Z \frac{dZ}{Z} \quad (3)$$

本稿では Z を国庫支出金、県内総生産、公務員数それぞれの増減率、中核市や特例市のある府県を区別するためのダミー²⁶⁾、そして、合併を経験した府県を区別するためのダミーとして設定し、最終的に(4)式を得て、係数を重回帰分析で推定する。また、歳出額増減率は、歳出総額のほか、目的別歳出額についても行う。なお、歳出額増減率は、分母の歳出額の多寡により影響を受けると考えられる。したがって、推定方法は OLS のほか、基準時点での歳出額で重みを付けた WLS により行うこととした。

$$E_i = \alpha_0 + \alpha_1 S_i + \alpha_2 N_i + \alpha_3 Y_i + \alpha_4 F_i + \alpha_5 O_i + \alpha_6 P_i + \alpha_7 C_i + \alpha_8 U_i + \alpha_9 D_i + \varepsilon_i \quad (4)$$

E_i : i 府県の歳出額増減率

S_i : i 府県の租税シェア（中位所得者の府県民税の総府県民税に占める割合）の増減率

N_i : i 府県の人口増減率

Y_i : i 府県の中位投票者所得増減率

F_i : i 府県の国庫支出金増減率

O_i : i 府県の県内総生産増減率

P_i : i 府県の公務員数増減率

C_i : 対象期間において中核市が設立された府県を区別するためのダミー

U_i : 対象期間において特例市が設立された府県を区別するためのダミー

D_i : 対象期間において市町村合併を経験した府県を区別するためのダミー（以下、当該変数は「減少府県ダミー」、当該の府県は「減少府県」と記す）

α_0 : 定数項, ε_i : 誤差項

3.2. 地方政府体系における府県の位置づけの変化の把握方法

重回帰分析によって市町村合併にともなう府県の役割縮小を財政縮小として把握できたとしても同時に当該府県における市町村でも同様に財政を縮小している可能性もあり、この場合、府県の相対的な役割は縮小することにはならない。したがって、市町村合併にともなう府県の変化は、地方政府体系における府県の位置づけの変化として把握することが必要であるといえよう。

このような地方政府体系における府県の位置づけを最も簡単に把握する方法は、府県の歳出額（または税収）を分子として、当該府県における市町村の歳出額と府県の歳出額の合計を分母にすることにより算出される財政集中度があげられる。諸外国では、Oates や Marlow, Forbes and Zampelli, Grossman, Joulfaian and Marlow など多くの財政連邦主義者らの研究で、上位政府と下位政府の関係における上位政

²⁶⁾ 分析対象期間に創設された中核市制度と特例市制度は府県からの事務と財源の移譲要因となるため、ダミー変数を設定した。

府の集権の指標として財政集中度が用いられている²⁷⁾。また、わが国の研究においても、公共財需要の多様性や所得再配分機能と財政集中度の関係を分析する堀場の業績がある²⁸⁾。財政集中度は、いかに上位レベル政府に財源が集中しているかを把握するものであり、行政により提供されるサービスの裏づけとしては必ず財源が必要であることから、行政活動の総量を財政的見地により把握するものといえる。

一方、財政的見地にとどまらず、より包括的な指標が主に政治学者や行政学者によって開発されており、その代表的なものが **Stephens Index (SCI : State Centralization Index** と呼ばれる) である。**Stephens Index** は、Stephens が考案した指標であり²⁹⁾、これまでに複数の研究で活用されている³⁰⁾。**Stephens index** は、修正済上位レベル政府職員数指標 (Adj. State Personnel Index) , サービスデリバリー指標 (Service Delivery Index) , 財政応答性指標 (Financial Responsibility Index) の三つの指標の平均値で定義されるもので、これら三つの指標は主たる行政資源である人、物、金に該当する³¹⁾。

修正済上位レベル政府職員数指標は、人的資源がいかに上位レベル政府に集中しているかを測定するものであるが、上位レベル政府の職員と下位レベル政府の職員とで携わる行政サービスの質が異なることを考慮し、行政サービスのインプットとなる財源で調整される。具体的には、下位レベル政府の歳出当たり職員数を上位レベル政府の歳出当たり職員数で除した値を上位レベル政府の職員数に乘じ、これを修正済上位レベル政府職員数とする。そして、この修正済上位レベル政府職員数と下位レベル政府職員数の合計を分母として修正済上位レベル政府職員数を分子とした比率を算出し、これが修正済上位レベル政府職員数指標とされる。また、サービスデリバリー指標は、上位レベル政府と下位レベル政府のどちらが当該の行政サービスを担うかを総合的に判断する指標であり、行政サービスの分野ごとに、主たる政府を特定し、重み付けの値として算出する。指標算出の手順は、まず、府県と市町村計における目的別歳出額 (議会費、総務費、民生費、衛生費、労働費、農林水産業費、商工費、土木費、消防費、教育費、警察費) の構成比 (①) を算出するとともに、府県と市町村計に占める府県の目的別歳出額の割合 (②) を算出する。次に②が 60%以上であれば「府県」、40%~60%未満であれば「JOINT (府県・市町村双方)」, 40%未満であれば「市町村」とし、①を「府県」「府県・市町村双方」「市町村」に振り分ける。そして、「府県」の①、「JOINT」の①の半分を合計することにより算出される。なお、財政応答性指標は、財政集中度と同義であり、上位レベル政府の歳出が上位・下位レベル政府の歳出に占める割合で算出される。

こうして算出された **Stephens Index** は、財政集中度のみでは捉えきれない人的資源や主たるサービスの実施状況をもふまえた上位レベル政府への集権化を示すものであり、本稿では、これら財政集中度と **Stephens Index** の双方により府県の集権化の状況を把握することとする。ただし、減少府県の地方政府体系における位置づけの変化を明確にするために、全国平均との乖離として算出する。具体的な手順としては、減少府県における財政集中度と **Stephens Index** のそれぞれについて全国平均からの倍率を算出することにより、減少府県が他府県と比較してどのように府県の位置づけを変化させてきたかを把握することとしたい。

²⁷⁾ W.E. Oates, "Searching for Leviathan: An Empirical Study," *American Economic Review*, Vol.75, No.4, September, 1985, pp.748-757., M. L. Marlow, "Fiscal Decentralization and Government Size," *Public Choice* 56, 1988, pp.259-269., K.F. Forbes and E.M. Zampelli, "Is Leviathan a Mythical Beast?," *American Economic Review*, Vol. 79, No.3, June, 1989, pp.568-577., P. J. Grossman, "Fiscal Decentralization and Government Size: An Extension," *Public Choice* 62, 1989, pp.63-69., D. Joulfaian and M. L. Marlow, "Government Size and Decentralization: Evidence from Disaggregated Data," *Southern Economic Journal*, Vol. 56, No. 4, April, 1990, pp.1094-1102.

²⁸⁾ 堀場勇夫『地方分権の経済分析』, 東洋経済新報社, 1999年, 第6章を参照。

²⁹⁾ G. R. Stephens, "State Centralization and the Erosion of Local Autonomy," *The Journal of Politics*, Vol.36, No.1, February, 1974, pp.44-76.

³⁰⁾ G. R. Stephens and N. Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, New York, Oxford University Press, 2000, Chapter 7., J. Paytas, *Does Governance Matter?: The Dynamics of Metropolitan Governance and Competitiveness*, December, 2001. D. K. Hamilton and D. Y. Miller, J. Paytas, "Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Metropolitan Regions," *Urban Affairs Review*, Vol. 40, No. 2, November, 2004, pp.147-182.

³¹⁾ **Stephens Index** の算出方法については、Stephens (1974) を参考にしたほか、Stephens 教授より直接ご教示いただいた。

3.3. シフト・シェア分析のフレーム

歳出総額の増減に対する各目的別歳出額の効果については、先述の目的別歳出額を目的変数とする重回帰分析のほか、寄与度を計算することが考えられる。ただし、こうした方法では、市町村合併の府県に与える影響について、それがどのような要因によるものかは判断できない。このため、本稿では、歳出額の増減の要因について一般に地域経済学等において使用されるシフト・シェア分析の手法を用いて、次のように分解することとしたい³²⁾。

すなわち、シフト・シェア分析では、 i 府県の歳出総額の増減 G_i を全国と同じ成長率であった場合の歳出総額の増減 R_i （全国成長要因）、当該目的別歳出額に特化しているための効果 Sp_i （財政構造要因）、 Sd_i （減少府県の独自要因）の要因に分解することができ、 $G_i = R_i + Sp_i + Sd_i$ で表される。

ここで、 $G_i = \sum E_{it}^m - \sum E_{io}^m = \sum R_i^m + \sum Sp_i^m + \sum Sd_i^m$ であるから、 i 府県の目的別歳出額 m が基準年 o から比較時点 t までの間の増減分は、(5)式として表され、右辺の第1項、第2項、第3項は、それぞれ、 m の全国成長要因と財政構造要因、それらでは説明できない独自要因に分解できる。

$$E_{it}^m - E_{io}^m = \left(\frac{E_{nt}^m}{E_{no}^m} \cdot E_{io}^m - E_{io}^m \right) + \left(\frac{E_{nt}^m}{E_{no}^m} \cdot E_{io}^m - \frac{E_{nt}^m}{E_{no}^m} \cdot E_{io}^m \right) + \left(E_{it}^m - \frac{E_{nt}^m}{E_{no}^m} \cdot E_{io}^m \right) \quad (5)$$

E_{it}^m : i 地域の比較時点 t での m （目的別）の歳出額

E_{io}^m : i 地域の基準時点 o での m （目的別）の歳出額

E_{nt}^m : 全国の比較時点 t での m （目的別）の歳出額

E_{no}^m : 全国の基準時点 o での m （目的別）の歳出額

E_{nt} : 全国の比較時点 t での歳出総額

E_{no} : 全国の基準時点 o での歳出総額

3.4. 分析対象期間と使用データ

まず、分析対象期間についてであるが、わが国では、昭和の大合併が行われた1950年代以降、また、1960年代には40府県以上とほとんどの府県で市町村合併が行われており、1970年代でもおよそ半数の府県で市町村合併が行われている。これらの状況については、図1において、市町村が減少した累積府県数が各年代を通じて点線で示されている。また、1970年は高度成長が持続し、さらに1980年代はバブル経済の影響により全国的に急速に歳出額が増加した時期であり、1992年のバブル崩壊以降は漸増傾向で推移し、90年代の終わり頃から横ばいもしくは減少傾向となっている（図2を参照）。

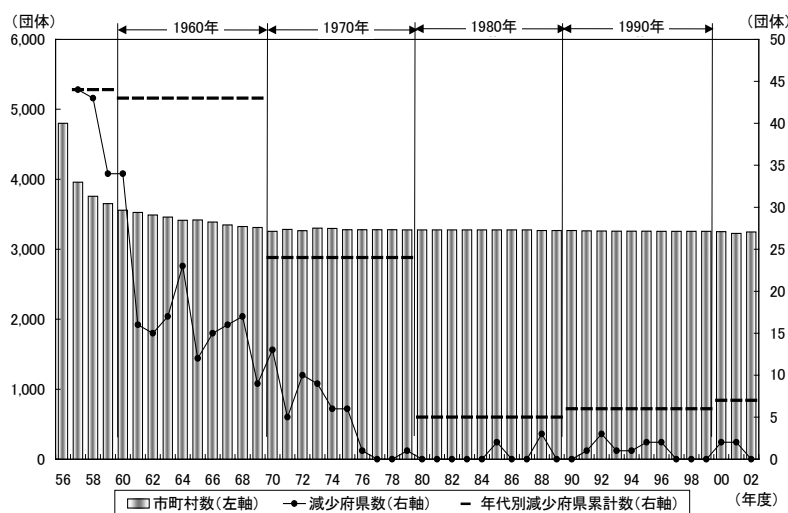
³²⁾ シフト・シェア分析については、たとえば、次の文献を参照。山田浩之編『地域経済学入門』有斐閣コンパクト、2002年、補論2、石川義孝『人口移動の計量地理学』古今書院、1994年、第6章、M.G.Patterson, "A Note on the Formulation of a Full-Analogue Regression Model of the Shift-Share Method," *Journal of Regional Science*, Vol. 31, No. 2, 1991, pp.211-216.

こうした状況を勘案のうえ、本稿では一部の府県において市町村合併が行われた時期、ならびに歳出が比較的安定的に推移した時期から、デフレータの公表との関係で実質化が可能な直近の決算額の時期までとして1992年度から2002年度までを対象期間とする。

また、東京都は特別区を内包する都制をとっているため、分析の対象からは除き、46府県のデータを使用する。1992年度から2002年度までの減少府県は、岩手県、茨城県、長野県、東京都、兵庫県、新潟県、埼玉県、香川県、広島県、沖縄県がある。東京都は上述の理由から除き、また、香川県、広島県、沖縄県では2002年度に入ってから市町村合併が行われたことから、市町村合併の影響が2002年度の決算額に反映される可能性は低いと考えられる。このため、本稿では、岩手県、茨城県、長野県、兵庫県、新潟県、埼玉県の6県をダミー変数で区別する減少府県とする。ちなみに、分析対象期間においては岩手県では2団体（うち1団体は1992年）、茨城県では4団体（うち1団体は2002年度）、埼玉県では2団体、長野県では1団体、兵庫県では3団体が減少している。

(4)式の凡例の変数うち、歳出額と国庫支出金は地方財務協会『地方財政統計年報』、人口は総務省『人口推計年報』、県内総生産は内閣府経済社会総合研究所『県民経済計算年報』、公務員数は総務省『地方公務員給与の実態』の当該年データによる。また、中位投票者所得については、わが国では中位投票者の所得に関する統計データは整備されていないため、高橋・宮本の方法³³⁾にならって総務省『就業基本調査報告』の所得別世帯数の分布から中位世帯の課税前所得を求め、4人家族で妻専業、16歳以下の2人の子どもがいる世帯を想定して、所得税及び地方税を算出し、課税後所得を求め、世帯人員で除することで中位投票者所得（中位世帯の1人当たり所得）とした³⁴⁾。また、租税シェアは、地方税に占める中位所得者の地方税の割合として算出した。さらに、歳出額、所得、租税シェア、国庫支出金、県内総生産は内閣府経済社会総合研究所『県民経済計算年報』、総務省統計局『消費者物価指数年報』を用いて実質値に変換した。

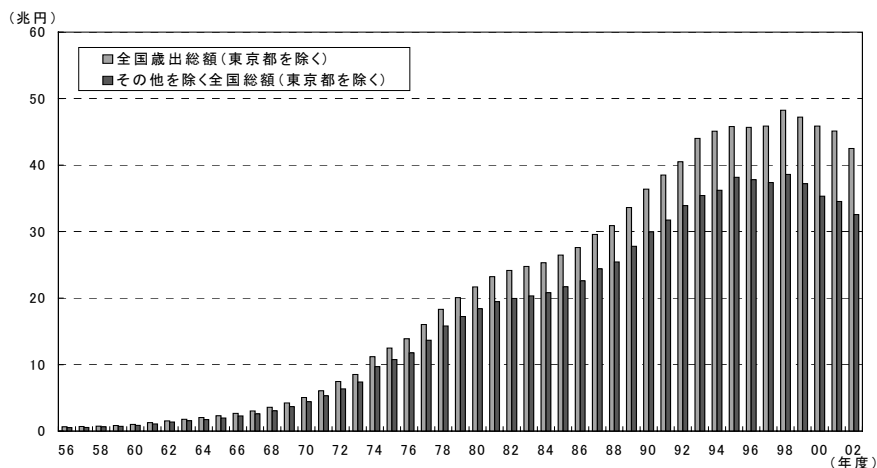
図1 市町村数と市町村減少府県数



³³⁾ 高橋青天・宮本由紀「地方歳出における中位投票者仮説の再検証—都道府県別パネルデータによる推計—」日本経済研究センター『日本経済研究』No.50, 2004年, 88~104ページを参照。

³⁴⁾ この方法は、土居丈朗『地方財政の政治経済学』東洋経済新報社、2000年、第5章で先に提案されたものであり、土居（2000）では母集団の所得分布を対数正規分布に従うとの想定のもと、中位投票者の所得を推定している。本稿では簡便化のため、高橋・宮本（2004）の方法により中位投票者の所得を求めた。また、中位投票者の所得は次年度の歳出に影響を与えると言われるが、後述するように本稿は1992年度から2002年度までの合併の影響を検証するに際して、『就業構造基本調査報告』が1992年、1997年、2002年と5年おきで調査されているため、本稿では1992年と2002年のデータを使用した。なお、所得税と地方税の税率は、株式会社UFJ総合研究所『身近な手引書税務資料』1992年版及び2002年版による。

図 2 府県における歳出総額の推移（名目値）



(出典) 図 1, 2とも地方財務協会「地方財政統計年報」より作成

なお、歳出総額については、シフト・シェア分析において目的別歳出額の変化による歳出総額の変化への要因を特定する際に、繰越金や公債費など本稿で対象としないその他を除く歳出総額（目的別歳出額を単純に合計したもの）を用いるため、市町村合併の府県への影響に関する実証においては、歳出総額とその他を除く歳出総額の双方について分析を行った³⁵⁾。

4. 分析結果

市町村合併の府県への影響に関する実証結果は、表 2 のとおりであり、決定係数はそれほど高くはないが、歳出総額、その他を除く歳出総額ではすべて F 値が有意となっている。本稿における主要な関心は減少府県ダミーについてであるが、歳出総額、その他を除く歳出総額では双方とも有意にプラスとなっており、実際には、市町村合併により府県は歳出を抑制せず、むしろ増加していることが明確になった。なお、その他の変数で有意なものは、人口増減率や WLS の生産額増減率はマイナス、中位投票者所得増減率や補助金増減率はプラスとなり、中位投票者所得増減率と租税シェア（有意でない）の符号は Mehay の結果とも合致している。また、WLS の歳出総額では中核市に移行した都市を含む府県では他府県と比較して歳出が 10%の有意水準においてマイナスになっている。

目的別の結果では、WLS による民生費、OLS・WLS による商工費（式全体の F 値は有意でない）において減少府県ダミーが有意となり、すべてプラスを示している。マイナスで有意なものがないとは、つまり、市町村合併によって縮小せざるを得ない政策領域はないとみなすことができる。ちなみに、1992 年度から 2002 年度までは、その他を除く歳出総額（実質額）は岩手県、茨城県、兵庫県で増加し、他の減少府県は減少しているが、こうしたなかで各目的別歳出額の総額に対する寄与度を計算したところ、全減少府県で民生費が最も高いプラス、6 県中岩手、茨城、新潟、兵庫の 4 県で商工費が 2 番目に高いプラスの寄与度となっている³⁶⁾。

次に、地方政府体系における府県の位置づけの変化についてはどうであろうか。図 3 に示すとおり、1992 年度における減少府県の財政集中度は全国平均の倍率でみて 0.96 であったが、2002 年度では 0.98 となり、

³⁵⁾ ちなみに本稿の重回帰分析の結果からも明らかのように、歳出総額とその他を除く歳出総額のどちらを目的変数にしてもあまり相違はない。

³⁶⁾ 寄与度は（2002 年度の費目 A の歳出額 - 1992 年度の費目 A の歳出額）÷ 1992 年度の歳出総額による。

この間ほぼ横ばいで推移している。減少府県の 1992 年度の Stephens Index は全国平均からの倍率で 0.93 であったが、2002 年度で 0.99 となり、若干上下しているものの横ばいもしくは上昇傾向にある。こうした結果より、減少府県は全国と比べて地方政府体系における役割が決して縮小しているとは言えないであろう。

表 2 市町村合併の府県への影響に関する実証結果

【歳出総額】

	歳出総額、OLS				その他を除く歳出総額、OLS				歳出総額、WLS				その他を除く歳出総額、WLS			
	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定
定数項	18.32		0.000	***	10.00		0.010	***	19.03		0.000	***	10.38		0.021	**
S:租税シェア増減率	-0.30	-0.20	0.155		-0.28	-0.17	0.228		-0.22	-0.13	0.359		-0.19	-0.11	0.461	**
N:人口増減率	-1.00	-0.36	0.015	**	-0.99	-0.34	0.027	**	-1.21	-0.44	0.011	**	-1.14	-0.40	0.024	**
Y:中位投票者所得増減率	0.43	0.32	0.030	**	0.53	0.36	0.016	**	0.39	0.27	0.074	*	0.53	0.36	0.025	**
A:補助金増減率	0.52	0.57	0.000	***	0.52	0.53	0.001	***	0.47	0.57	0.001	***	0.43	0.50	0.005	***
O:生産額増減率	-0.36	-0.22	0.121		-0.43	-0.24	0.101		-0.40	-0.26	0.092	*	-0.48	-0.30	0.061	*
B:公務員数増減率	0.54	0.15	0.268		0.44	0.11	0.417		0.68	0.18	0.233		0.62	0.16	0.308	
C:中核市ダミー	-3.77	-0.25	0.116		-4.13	-0.25	0.120		-4.13	-0.26	0.094	*	-4.33	-0.26	0.102	
U:特例市ダミー	-0.47	-0.03	0.826		-0.76	-0.05	0.748		-0.31	-0.02	0.884		-0.42	-0.03	0.855	
D:減少府県ダミー	6.82	0.30	0.027	**	6.25	0.26	0.063	*	7.29	0.36	0.013	**	6.51	0.31	0.038	**
F値	4.20				3.70				3.66				3.20			
自由度修正済決定係数	0.39				0.35				0.35				0.31			
標準本数:46																

***:1%, **:5%, *:10%有意 下表も同じ

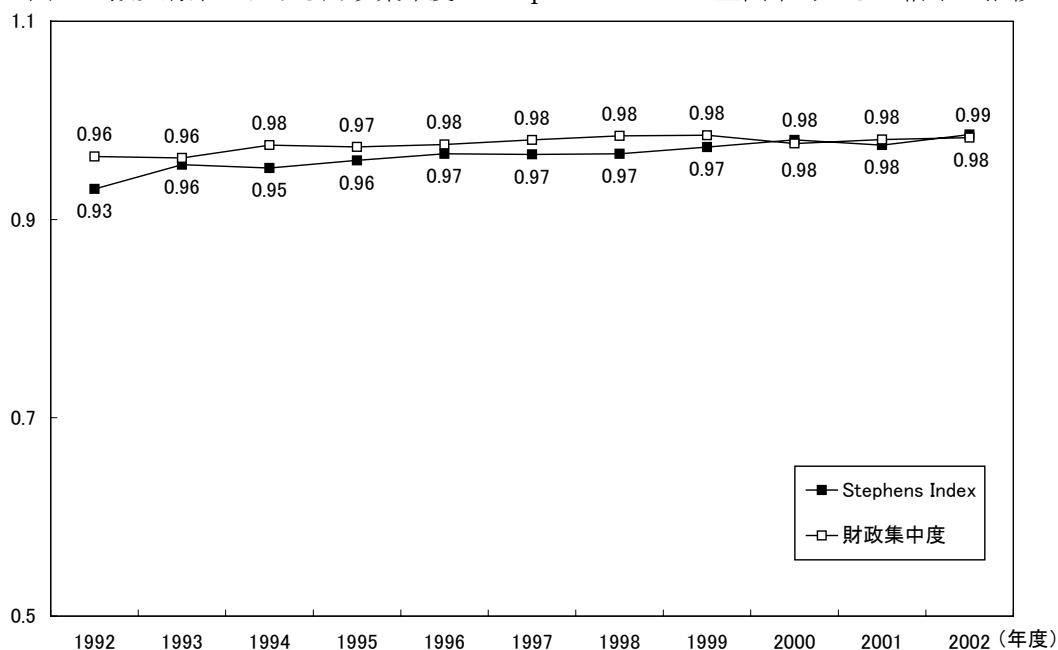
【目的別歳出】

	議会費、OLS				民生費、OLS				労働費、OLS				商工費、OLS				教育費、OLS			
	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定
定数項	0.30		0.969		62.57		0.000	***	81.88		0.015	**	56.46		0.148		16.04		0.000	***
S:租税シェア増減率	1.07	0.39	0.029	**	0.49	0.14	0.298		-3.04	-0.26	0.132		-0.76	-0.06	0.750		-0.21	-0.17	0.174	
N:人口増減率	-0.70	-0.14	0.434		1.45	0.23	0.105		-1.04	-0.05	0.782		-1.28	-0.05	0.775		-0.23	-0.10	0.418	
Y:中位投票者所得増減率	0.10	0.04	0.818		-0.90	-0.29	0.041	**	3.31	0.32	0.076	*	2.19	0.18	0.319		0.02	0.02	0.863	
F:補助金増減率	0.07	0.05	0.798		0.50	0.24	0.084	*	-0.48	-0.07	0.694		0.41	0.05	0.779		0.35	0.47	0.000	***
O:生産額増減率	-0.48	-0.16	0.367		-0.76	-0.20	0.144		-4.90	-0.39	0.031	**	-4.60	-0.32	0.086	*	-0.32	-0.24	0.056	*
P:公務員数増減率	0.44	0.07	0.691		-0.27	-0.03	0.803		3.05	0.11	0.511		1.85	0.06	0.737		1.33	0.45	0.000	***
C:中核市ダミー	-4.44	-0.16	0.412		-12.11	-0.34	0.027	**	15.87	0.13	0.484		1.44	0.01	0.957		-2.79	-0.22	0.107	
U:特例市ダミー	-8.91	-0.32	0.073	*	-3.97	-0.11	0.407		-14.20	-0.12	0.487		-12.85	-0.10	0.598		-3.90	-0.31	0.015	**
D:減少府県ダミー	1.62	0.04	0.812		10.78	0.21	0.111		22.00	0.13	0.441		66.58	0.34	0.056	*	0.36	0.02	0.866	
F値	1.19				4.58				1.29				0.82				6.73			
自由度修正済決定係数	0.04				0.42				0.06				---				0.53			

	議会費、WLS				民生費、WLS				労働費、WLS				商工費、WLS				教育費、WLS			
	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定
定数項	-0.06		0.994		65.72		0.000	***	70.85		0.039	**	52.16		0.265		16.74		0.000	***
S:租税シェア増減率	1.11	0.39	0.028	**	0.57	0.14	0.286		-1.84	-0.16	0.364		0.78	0.05	0.779		-0.21	-0.15	0.181	
N:人口増減率	-0.83	-0.18	0.367		1.61	0.25	0.100	*	-2.37	-0.13	0.531		-3.70	-0.14	0.483		-0.20	-0.09	0.478	
Y:中位投票者所得増減率	0.20	0.08	0.642		-0.88	-0.26	0.056	*	1.87	0.19	0.292		0.75	0.06	0.759		0.03	0.03	0.827	
F:補助金増減率	0.02	0.01	0.954		0.42	0.22	0.148		-0.57	-0.10	0.609		0.39	0.05	0.802		0.36	0.57	0.000	***
O:生産額増減率	-0.40	-0.16	0.387		-0.78	-0.22	0.117		-3.23	-0.32	0.098	*	-3.53	-0.25	0.189		-0.34	-0.29	0.022	**
P:公務員数増減率	0.35	0.06	0.753		0.46	0.05	0.696		2.09	0.08	0.653		2.91	0.08	0.653		1.38	0.47	0.000	***
C:中核市ダミー	-6.62	-0.25	0.180		-12.68	-0.34	0.017	**	12.40	0.12	0.537		6.18	0.04	0.825		-3.60	-0.29	0.022	**
U:特例市ダミー	-8.88	-0.34	0.045	**	-5.62	-0.15	0.217		-16.11	-0.15	0.366		-9.33	-0.06	0.705		-3.64	-0.30	0.009	***
D:減少府県ダミー	1.92	0.06	0.736		12.11	0.25	0.048	**	10.20	0.07	0.663		67.70	0.36	0.043	**	0.39	0.02	0.825	
F値	1.36				5.63				1.11				0.98				7.97			
自由度修正済決定係数	0.07				0.48				0.02				---				0.58			

	総務費、OLS				衛生費、OLS				農林水産業費、OLS				土木費、OLS				警察費、OLS			
	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定	偏帰係数	標準偏帰係数	p値	判定
定数項	-33.52		0.001	***	35.97		0.006	***	-0.58		0.945		-2.43		0.744		27.86		0.000	***
S:租税シェア増減率	0.05	0.02	0.919		-0.32	-0.07	0.669		-0.30	-0.09	0.557		-0.60	-0.20	0.188		-0.02	-0.01	0.933	
N:人口増減率	-0.34	-0.07	0.733		-2.97	-0.40	0.038	**	-3.34	-0.59	0.001	***	-2.36	-0.49	0.008	***	-0.92	-0.34	0.073	*
Y:中位投票者所得増減率	1.27	0.49	0.009	***	0.52	0.13	0.424		0.65	0.22	0.151		1.07	0.43	0.009	***	-0.17	-0.12	0.463	
F:補助金増減率	0.21	0.14	0.465		0.52	0.24	0.207		0.35	0.21	0.220		0.48	0.33	0.062	*	0.20	0.26	0.177	
O:生産額増減率	-0.12	-0.04	0.808		-0.26	-0.06	0.708		-0.61	-0.20	0.210		0.14	0.05	0.747		-0.32	-0.22	0.208	
P:公務員数増減率	-1.18	-0.17	0.335		3.01	0.30	0.085	*	-0.27	-0.03	0.821		1.51	0.23	0.151		1.09	0.30	0.083	*
C:中核市ダミー	-10.36	-0.36	0.054	*	-8.41	-0.20	0.259		-1.08	-0.03	0.831		-0.89	-0.03	0.842		-2.63	-0.17	0.328	*
U:特例市ダミー	-3.17	-0.11	0.494		-9.62	-0.23	0.146		1.04	0.03	0.816		6.17	0.23	0.125		-4.44	-0.29	0.066	*
D:減少府県ダミー	2.29	0.06	0.708		7.72	0.14	0.372		-2.39	-0.06	0.686		4.79	0.14	0.362		1.59	0.08	0.610	
F値	1.48				2.06				3.42				2.80				1.98			
自由度修正済決定係数	0.09				0.18				0.33				0.26				0.16			

図 3 減少府県における財政集中度と Stephens Index の全国平均からの倍率の推移



また、シフト・シェア分析の結果は、表 3 のとおりである。まず、表中の計の行をみると、減少府県の多く（岩手県、茨城県、新潟県、兵庫県）で独自要因が増加しており、その他の要因はすべて減少していることから、全国的な動向や財政構造上の要因では説明できない減少府県独自の要因で歳出が維持されている点がまずあげられる。次に、各費目についてみれば、実質値では全国の歳出は、2002 年度が 1992 年度の水準を若干下回ったため全国成長要因はすべてマイナスであるが、財政構造要因では民生費や商工費が大きく、独自要因でも特に民生費や商工費が大きいことがわかる。したがって、減少府県は、財政構造上民生費や商工費は他府県と比較して特化しており、さらにそれらの費目で財政構造要因に加えて、減少府県独自の要因により歳出を増加させているといえる。すなわち、市町村合併の推進は、減少府県における政策領域の一律の歳出削減を図るのではなく、特化している費目を増加させ、歳出総額を維持しているのであり、他府県と比較して、減少府県で特定分野の府県機能がにわかに必要になったとは考えにくいことから、そうした特化している分野の歳出増加は市町村のニーズ以上の事務を府県が行っていると考えられることができる³⁷⁾。

³⁷⁾ なお、長野県では独自要因がすべてマイナスとなっているが、他の減少府県では独自要因においてプラスの費目があり、長野県のようなケースは少数とみる方が妥当と考えられる。

表 3 シフト・シェア分析の結果

	減少府県計				岩手県				茨城県				埼玉県			
	全国成	財政構	独自要	増減	全国成	財政構	独自要	増減	全国成	財政構	独自要	増減	全国成	財政構	独自要	増減
	長要因	造要因	因		長要因	造要因	因		長要因	造要因	因		長要因	造要因	因	
議会	-4	-13	-6	-23	0	-1	0	-2	-1	-2	0	-2	-1	-3	1	-2
総務	-159	-1,609	-284	-2,052	-17	-170	40	-146	-25	-255	-88	-368	-39	-394	-123	-556
民生	-115	1,909	544	2,338	-14	224	-73	137	-17	279	90	352	-24	403	403	782
衛生	-73	153	-39	40	-11	23	-22	-10	-11	23	59	71	-16	34	93	111
労働	-13	101	32	120	-1	7	17	22	-2	12	9	19	-2	18	-6	9
農水	-205	-525	-415	-1,145	-39	-100	87	-52	-31	-81	-95	-207	-16	-40	-119	-174
商工	-112	566	1,595	2,049	-14	70	66	123	-13	67	97	151	-25	128	-577	-474
土木	-478	-1,606	-73	-2,158	-41	-138	189	10	-61	-204	191	-74	-97	-325	-169	-590
教育	-547	232	176	-139	-51	22	-16	-45	-80	34	84	37	-138	59	409	330
警察	-116	563	76	524	-8	39	20	51	-14	70	11	67	-30	146	97	213
計	-1,707	-792	1,529	-969	-188	-64	287	36	-241	-126	347	-20	-359	-121	-85	-565
	新潟県				長野県				兵庫県							
	全国成	財政構	独自要	増減	全国成	財政構	独自要	増減	全国成	財政構	独自要	増減	全国成	財政構	独自要	増減
	長要因	造要因	因		長要因	造要因	因		長要因	造要因	因		長要因	造要因	因	
議会	0	-1	4	2	-1	-2	-10	-13	-1	-3	-1	-6				
総務	-29	-289	-113	-431	-19	-189	-59	-266	-31	-313	59	-285				
民生	-16	267	33	284	-15	245	-38	191	-30	491	130	591				
衛生	-8	17	35	44	-8	17	-73	-64	-19	39	-132	-112				
労働	-1	9	37	45	-2	15	-6	8	-5	40	-18	17				
農水	-53	-135	-50	-238	-34	-86	-215	-335	-32	-83	-22	-138				
商工	-14	72	445	503	-23	116	-140	-47	-22	114	1,702	1,793				
土木	-97	-326	90	-333	-79	-265	-744	-1,088	-103	-347	368	-82				
教育	-77	33	-192	-237	-65	28	-263	-300	-135	57	154	76				
警察	-13	65	18	70	-13	61	-71	-23	-37	181	3	147				
計	-296	-353	288	-361	-245	-122	-1,547	-1,915	-379	-5	2,239	1,855				

5. 結論

本稿の実証結果からは、1990年代から2000年代初頭にかけては、市町村合併は府県の歳出の抑制にはつながらず、むしろ、減少府県ほど歳出を増加させていることが明確になった。府県機能論においてしばしば提示されるより基本的な機能は、広域的機能、連絡調整機能、補完的機能であり、これらの機能は先述のとおり、府県内の市町村間の区域を越える行政需要や連絡調整への対応、あるいは、市町村独自には処理することの困難な行政需要に対して求められるものであったが、市町村合併により区域ならびに規模が拡大した市町村を前にして、論理的には他府県と比較して減少府県では一定の府県機能の縮小が見込まれるはずであった。ところが、重回帰分析の結果からは、さらには、地方政府体系における府県の位置づけの変化を財政集中度、もしくは Stephens Index によりみてもそうした府県の機能や位置づけの縮小はみられなかった。

なお、府県機能論では、地方自治法に基づく3機能以外に、市町村自治の擁護・支援機能や先導的機能も全国知事会等により提示されてきたが、市町村自治の擁護・支援機能は中央地方関係において地方の時代が叫ばれ、「市町村連合の事務局」という観点から市町村が活動しやすい環境づくりを目指して主張されたもので、基礎自治体優先の地方分権が推進される現在では、補完的な役割にとどまるものであり、他方、先導的機能は公害問題や消費者行政など府県が国や市町村に先んじて対応してきたことが根拠に示される機能であるが、「市町村にあっては自治権活用による独自の先験行政ははるかに多くの事例がある³⁸⁾」とも言われ、そもそも減少府県においてのみこれらの機能が基本的な機能である自治法に基づく3機能の低下分を越えて必要になることは考えにくい。したがって、減少府県においては、論理的に縮小・低下してしかるべき府県機能や位置づけが実際には縮小・低下していないと判断できる。

さらに、シフト・シェア分析の結果より、減少府県では特化している政策領域である民生や商工において歳出増加を図り、結果として全国的な水準よりプラスの方向に歳出維持を図っていることが明確になった。府県機能論が府県に固有の役割として論じられてきたことを勘案すれば、府県が行う事務はすべて府県機能で説明できると考えられ、したがって、この場合すべての政策領域において一定の役割縮小が見込まれ

³⁸⁾ 高寄昇三、前掲書、364ページ。

るはずであったが、結果は特定の政策領域における歳出増加として現れたのである。このことは、市町村の政策領域との競合を考慮せずに府県の裁量によって自らの政策領域を維持しようとしていると考えられ、補完性の原理が必要と叫ばれながら、それに則った行動がとられているとは言えず、むしろ、府県は、市町村合併という環境変化のなかで自然に歳出を抑制する存在ではないといえる。

こうした府県の現状をふまれば、昨今検討されている広域政府の導入に際して、道州制等の制度を全国一斉に導入する際には往々にして制度改革を行いやすいが、一方で、府県による自主的な合併を前提にする場合は、結果として府県における非効率な財政行動が温存された状態で広域政府を形成することにつながりかねないという懸念がある。他方で、全国一律の制度導入においては地域の実情をふまえないものであると府県による反対も想定されるが、結果として府県による自主的な合併を前提に制度改革を行う場合であったとしても上記のような府県の財政行動を抑制するために、広域政府による権限を基礎自治体に積極的に移譲するなど地方政府体系における基礎自治体の権限強化が求められると考えられる。

表 4 重回帰式の各変数に使用したデータ

	歳出総額 増減率	その他を除く 歳出総額 増減率	租税シエ ア増減率	人口 増減率	中位投票 者所得 増減率	国庫補助 金増減率	県内総生 産増減率	公務員数 増減率
北海道	2.9	-2.6	4.6	0.0	5.8	-18.0	5.0	-5.2
青森県	19.1	14.1	2.4	-0.7	9.7	-12.6	7.0	-6.2
岩手県	12.7	1.3	-2.2	-0.8	4.8	-15.1	15.1	-3.9
宮城県	-3.9	-13.2	0.5	3.5	2.6	-21.1	9.5	-1.7
秋田県	7.3	-0.5	-3.3	-3.9	2.7	-13.6	11.8	-6.1
山形県	-3.4	-12.6	-2.7	-1.9	0.7	-27.3	8.2	-2.6
福島県	2.8	-5.6	8.2	-0.1	6.5	-20.6	12.0	-5.1
茨城県	7.8	0.5	6.0	2.8	2.4	-12.1	9.4	-3.4
栃木県	8.9	-0.9	11.5	2.4	6.5	-5.2	10.3	-4.2
群馬県	9.3	1.1	14.2	2.3	1.6	-10.8	3.1	-2.7
埼玉県	9.2	-2.7	0.2	6.2	-3.5	-2.1	5.7	-4.4
千葉県	4.4	-3.5	5.3	5.3	-1.7	-3.4	10.7	-4.9
神奈川県	-6.6	-13.3	8.5	6.3	3.0	13.4	3.0	-7.1
新潟県	3.6	-2.8	4.0	-0.6	-0.2	-18.4	5.8	-4.5
富山県	-6.8	-14.3	3.5	-0.2	0.3	-24.1	5.5	-8.8
石川県	7.6	1.3	10.6	0.7	10.6	-4.5	12.9	-6.2
福井県	7.6	-2.3	5.8	0.5	-0.8	-2.4	5.6	-2.0
山梨県	4.3	-4.2	5.3	2.3	-3.5	-11.5	7.2	1.4
長野県	-11.9	-22.1	-0.2	2.0	-3.8	-30.1	16.7	-5.1
岐阜県	14.1	7.9	5.0	1.2	-2.1	-4.6	6.4	-3.7
静岡県	-2.7	-13.3	7.3	2.1	2.8	-9.5	10.5	-4.1
愛知県	0.3	-7.9	9.1	5.1	3.7	-2.3	15.7	-5.8
三重県	4.2	-6.9	6.6	2.4	4.6	-15.0	12.7	-3.9
滋賀県	0.0	-8.8	-0.7	8.6	2.4	-15.8	9.2	0.7
京都府	2.1	-6.2	4.0	1.0	-8.2	-7.7	1.9	-5.8
大阪府	10.9	0.1	5.7	0.6	-4.5	6.1	-1.2	-9.2
兵庫県	22.8	14.1	6.6	2.4	-0.1	-7.1	-1.9	-3.7
奈良県	-4.9	-12.4	13.7	2.2	7.9	-5.7	19.8	-4.7
和歌山県	4.1	-4.8	12.0	-1.7	5.9	-2.0	3.6	-3.0
鳥取県	13.7	4.5	-7.4	-0.5	1.2	-9.5	3.5	-2.0
島根県	15.7	6.9	-2.8	-2.5	3.2	-8.7	11.5	-2.8
岡山県	-1.1	-11.1	9.7	0.8	7.8	-13.8	3.1	-7.7
広島県	1.6	-7.0	5.3	0.3	0.5	-8.4	0.2	-6.6
山口県	8.2	2.1	4.4	-3.1	4.6	-10.7	5.1	-7.2
徳島県	13.1	5.6	0.1	-1.4	7.4	-3.3	9.4	-4.1
香川県	5.1	-4.0	1.1	-0.4	0.6	-9.5	7.4	-3.7
愛媛県	16.6	10.6	8.8	-1.7	12.4	-6.2	6.7	-2.7
高知県	-6.2	-15.2	6.3	-1.2	17.2	-14.1	8.9	-4.7
福岡県	8.1	1.7	0.6	3.6	2.9	-9.7	10.3	-6.4
佐賀県	-3.9	-11.7	-0.1	-0.7	0.1	-22.6	10.2	-4.1
長崎県	6.5	0.5	12.7	-3.0	15.7	-12.3	5.2	-6.4
熊本県	0.2	-8.5	-0.6	0.5	5.1	-18.6	6.8	-5.1
大分県	2.0	-7.2	4.2	-1.1	10.7	-20.0	13.1	-8.1
宮崎県	17.2	11.5	-0.3	-0.3	9.0	-11.6	7.8	-5.7
鹿児島県	10.9	2.0	-3.3	-0.6	14.5	-6.2	13.5	-3.8
沖縄県	14.8	8.5	-3.7	8.0	16.1	3.2	13.1	-3.1

(注) 単位：%，1992年度から2000年度までの増減率（実質値による）

表4 重回帰式の各変数に使用したデータ(続き)

	議会費 増減率	総務費 増減率	民生費 増減率	衛生費 増減率	労働費 増減率	農林水産 業費増減 率	商工費 増減率	土木費 増減率	教育費 増減率	警察費 増減率
北海道	-9.5	-48.4	33.5	-2.1	72.0	5.8	0.2	1.1	-7.4	11.9
青森県	-12.1	3.9	46.1	20.7	50.5	7.7	119.4	8.9	-5.4	9.7
岩手県	-13.3	-25.7	29.8	-2.7	76.8	-3.9	25.9	0.7	-2.6	18.5
宮城県	-1.9	-43.7	38.2	-27.9	69.8	-33.2	-12.3	-30.9	6.6	9.8
秋田県	-12.3	-49.3	20.5	-11.2	-11.4	-2.6	17.6	4.7	2.1	16.3
山形県	-64.6	-30.4	36.7	-23.9	35.2	-28.1	5.2	-19.2	-6.6	5.8
福島県	-9.2	-33.5	46.7	23.6	-5.8	-15.9	59.4	-21.6	-7.0	18.8
茨城県	-9.8	-43.1	61.5	18.7	35.7	-19.4	33.6	-3.6	1.4	13.6
栃木県	-10.8	-43.4	46.3	-1.6	46.1	-26.0	60.2	4.4	-7.9	12.7
群馬県	10.7	-46.9	71.0	-9.8	25.1	-7.9	49.6	-20.6	5.3	25.0
埼玉県	-7.3	-42.1	94.5	20.3	11.5	-32.9	-55.2	-17.9	7.0	20.8
千葉県	-4.1	-36.0	76.4	3.6	70.2	-25.1	4.5	-28.0	3.8	18.7
神奈川県	-26.9	-27.3	61.1	-32.1	-29.1	-39.5	-83.6	-33.9	0.1	1.1
新潟県	13.1	-44.4	51.8	15.6	111.9	-13.3	103.2	-10.1	-9.0	15.3
富山県	-8.4	-36.1	54.2	-5.2	49.6	-25.4	-11.3	-25.7	-9.8	5.2
石川県	1.5	20.1	31.3	23.3	23.8	-11.7	-49.8	2.8	2.9	17.4
福井県	-10.8	-12.5	72.8	5.1	11.1	0.5	-38.9	-5.1	-2.5	14.3
山梨県	-9.8	-38.8	51.3	17.9	32.8	-14.0	-62.2	5.8	8.3	10.4
長野県	-47.3	-42.1	38.1	-23.5	11.4	-29.3	-6.0	-40.5	-13.6	-5.4
岐阜県	-11.6	-33.8	81.6	14.6	61.8	0.0	69.5	3.8	4.6	18.1
静岡県	-5.7	-25.9	70.7	26.0	50.0	-23.3	-77.4	-30.9	0.9	10.2
愛知県	-13.6	-41.6	28.9	-41.3	-3.7	-33.1	49.0	-8.7	-10.7	0.9
三重県	3.3	-22.5	39.7	16.2	-6.9	-24.7	-6.8	-20.0	-2.1	19.2
滋賀県	-2.2	-35.3	35.4	2.7	-11.2	-26.3	5.2	-16.5	-3.2	15.1
京都府	-3.4	-19.3	55.6	-13.7	-2.4	-19.7	-11.9	-35.9	7.0	10.5
大阪府	-13.6	-49.9	47.7	-10.0	56.0	13.6	66.6	-19.6	-2.1	17.0
兵庫県	-16.1	-27.2	58.7	-17.5	9.5	-12.5	234.5	-2.3	1.7	11.6
奈良県	-5.9	-36.4	26.7	-17.7	-44.9	18.8	-83.8	-16.3	-3.2	10.1
和歌山県	-5.0	-28.2	27.5	20.1	-4.1	-9.2	77.1	-29.3	1.1	11.3
鳥取県	-10.8	-32.0	52.0	13.4	187.1	-10.3	5.5	-5.3	19.7	40.6
島根県	-9.4	-43.8	43.8	42.5	-41.8	5.8	20.9	15.7	2.8	15.6
岡山県	-9.7	-9.4	24.1	-3.6	9.0	5.9	-70.9	-17.1	-10.5	8.0
広島県	-5.1	-33.2	40.1	-5.6	42.4	-12.5	-39.2	-11.4	-3.6	12.1
山口県	-8.3	-7.7	54.3	3.4	23.5	-6.7	27.1	-3.0	-7.6	-3.5
徳島県	0.6	-14.6	41.4	24.6	50.5	-2.6	16.7	-0.4	3.1	21.6
香川県	18.3	-44.5	22.7	62.9	16.9	-15.2	12.2	-18.5	2.4	19.9
愛媛県	-4.7	-29.3	43.5	44.9	137.8	11.7	86.8	-4.9	7.6	14.1
高知県	-6.1	-46.5	22.7	-10.0	8.2	-11.4	-82.5	-13.2	0.7	8.1
福岡県	-7.1	-27.2	43.6	2.7	-43.3	-12.2	28.4	-2.1	-2.8	5.5
佐賀県	-4.0	-44.8	39.2	-1.3	-20.8	-10.6	-29.7	-24.4	-1.2	14.1
長崎県	12.1	-28.9	22.0	0.0	116.8	3.4	10.3	-6.4	-0.9	13.0
熊本県	-8.7	-20.8	23.4	-0.7	68.2	-15.5	-20.8	-22.3	-1.2	13.2
大分県	-10.9	-16.2	24.6	-21.6	41.4	-12.9	-12.4	-7.9	-8.8	5.9
宮崎県	3.0	-32.5	47.9	32.0	280.9	23.6	190.7	-5.6	-2.4	25.6
鹿児島県	-3.8	-7.9	23.2	17.5	27.8	-6.2	-66.8	8.8	3.6	16.1
沖縄県	-39.7	-17.1	59.7	9.6	56.8	4.6	87.8	-3.8	5.8	-2.0

(注) 単位：%，1992年度から2000年度までの増減率(実質値による)

表 5 財政集中度

	1992年度	1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
北海道	49.2	49.8	49.3	49.1	47.4	48.7	51.1	50.2	50.7	50.2	48.4
青森県	55.7	56.0	56.9	55.3	56.0	56.5	57.4	57.2	58.6	58.4	58.0
岩手県	56.6	56.3	57.0	55.7	56.6	57.3	57.2	57.3	59.2	59.5	57.9
宮城県	49.2	49.5	50.1	49.5	48.8	49.4	49.6	47.6	49.0	48.0	47.4
秋田県	57.7	58.1	59.1	57.4	59.3	58.2	59.3	57.9	59.0	59.3	58.4
山形県	57.9	58.8	59.2	58.3	57.9	58.5	58.5	56.6	57.9	58.0	56.8
福島県	53.0	53.7	54.3	53.9	53.7	54.7	54.7	53.9	54.9	55.0	54.6
茨城県	51.6	52.5	53.9	52.2	52.1	53.3	54.6	52.5	53.6	53.1	53.0
栃木県	53.0	53.7	53.6	54.5	54.2	54.1	55.6	54.4	56.0	55.5	54.8
群馬県	49.5	50.8	50.5	50.1	49.8	49.2	51.6	51.0	51.4	51.1	50.7
埼玉県	45.6	46.5	47.9	48.2	49.4	48.8	51.0	47.5	47.4	47.1	46.4
千葉県	45.7	46.6	47.1	47.7	47.5	47.2	46.9	45.9	47.4	47.5	46.9
神奈川県	37.3	36.8	37.9	36.6	36.3	36.4	36.7	35.9	37.2	36.8	36.1
新潟県	54.8	55.0	54.6	54.5	55.5	54.7	55.3	54.4	55.3	55.7	54.9
富山県	57.7	58.2	58.2	57.1	56.5	56.1	57.7	56.3	56.2	55.6	54.7
石川県	54.7	54.8	54.2	53.9	53.2	52.6	53.0	53.1	55.0	55.4	54.0
福井県	58.3	58.3	59.7	58.9	58.9	59.4	60.5	59.9	61.1	60.4	59.2
山梨県	57.1	58.7	58.6	56.2	57.4	58.3	59.0	56.8	58.1	57.7	56.9
長野県	51.2	52.1	52.4	52.4	51.6	51.0	50.6	50.4	51.0	50.0	49.1
岐阜県	49.8	51.5	51.7	51.2	51.0	51.1	52.6	51.7	53.1	52.5	52.0
静岡県	48.7	49.1	50.5	51.7	51.1	50.4	51.0	50.0	50.3	50.2	48.5
愛知県	46.0	46.5	46.5	45.4	45.7	46.2	46.6	44.8	46.2	46.2	45.9
三重県	52.3	53.8	53.6	53.4	53.1	53.5	54.0	53.1	54.1	53.4	52.4
滋賀県	55.5	56.3	57.2	56.0	56.3	56.1	55.1	54.6	54.1	54.1	52.7
京都府	42.3	44.1	43.8	43.6	42.8	43.0	42.5	41.8	43.0	42.8	42.7
大阪府	40.0	41.4	41.0	40.7	39.8	38.9	39.9	39.8	41.0	41.5	42.0
兵庫県	40.9	41.9	44.8	42.6	41.4	42.6	44.0	44.9	44.8	45.8	45.8
奈良県	51.0	51.8	51.5	50.6	50.5	50.2	50.5	49.6	50.1	50.0	49.4
和歌山県	55.0	55.0	56.2	55.5	55.1	56.2	56.2	55.7	55.7	55.2	54.2
鳥取県	58.8	58.3	58.0	58.2	57.9	59.7	60.5	58.5	59.9	59.0	59.0
島根県	58.7	59.0	59.0	57.0	56.9	57.5	59.7	59.5	60.2	60.1	59.7
岡山県	50.3	51.0	51.5	49.9	50.1	48.5	48.2	48.6	49.9	50.6	48.6
広島県	44.6	45.5	45.8	44.2	44.6	43.9	45.7	45.1	47.1	46.0	45.1
山口県	53.6	54.0	55.3	55.6	54.8	55.0	56.3	56.2	57.3	55.8	55.3
徳島県	59.9	61.6	62.4	61.4	61.1	60.1	61.3	60.0	62.0	61.4	61.5
香川県	56.2	57.2	57.0	57.5	57.3	57.0	57.5	56.3	57.0	56.2	56.8
愛媛県	50.8	52.5	53.6	53.4	52.9	52.4	54.1	52.1	54.1	54.2	53.8
高知県	58.8	60.2	60.6	59.5	59.0	58.6	59.0	57.1	57.2	56.9	56.9
福岡県	40.3	40.2	40.3	40.3	39.7	39.2	40.2	39.0	39.9	40.4	40.1
佐賀県	58.7	59.5	60.0	57.7	58.6	58.3	59.1	57.7	58.9	58.6	57.2
長崎県	51.2	52.6	51.9	50.8	55.5	51.3	53.2	51.9	53.7	55.6	51.3
熊本県	53.1	53.3	56.5	52.1	52.8	56.2	52.7	50.9	53.8	52.3	51.2
大分県	56.5	57.2	56.9	55.9	56.0	55.7	56.6	56.0	57.9	56.5	56.0
宮崎県	56.1	57.4	57.5	56.8	56.8	56.7	57.0	56.1	57.7	57.2	57.1
鹿児島県	53.5	53.9	54.8	54.6	53.8	53.5	54.2	53.8	55.7	56.3	54.7
沖縄県	54.6	56.5	56.9	55.4	55.9	55.2	54.8	54.1	55.0	54.2	53.9
減少府県平均	49.8	50.5	51.6	50.7	50.8	51.0	51.9	51.0	51.7	51.6	51.0
岩手県	56.6	56.3	57.0	55.7	56.6	57.3	57.2	57.3	59.2	59.5	57.9
茨城県	51.6	52.5	53.9	52.2	52.1	53.3	54.6	52.5	53.6	53.1	53.0
埼玉県	45.6	46.5	47.9	48.2	49.4	48.8	51.0	47.5	47.4	47.1	46.4
新潟県	54.8	55.0	54.6	54.5	55.5	54.7	55.3	54.4	55.3	55.7	54.9
長野県	51.2	52.1	52.4	52.4	51.6	51.0	50.6	50.4	51.0	50.0	49.1
兵庫県	40.9	41.9	44.8	42.6	41.4	42.6	44.0	44.9	44.8	45.8	45.8
全国平均	51.7	52.4	52.9	52.1	52.1	52.1	52.8	51.8	52.9	52.7	51.9
財政集中度	0.96	0.96	0.98	0.97	0.98	0.98	0.98	0.98	0.98	0.98	0.98
減少府県の全国平均からの倍率											

(注) 平均は幾何平均により算出。

表 6 Stephens Index

	1992年度	1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
北海道	50.9	52.0	50.2	51.6	49.1	51.4	53.2	52.2	52.5	51.9	48.7
青森県	58.8	59.7	60.0	59.2	59.6	59.5	60.3	61.0	62.0	60.1	61.1
岩手県	57.6	57.9	58.8	57.7	60.1	58.8	58.3	58.0	62.6	62.8	61.5
宮城県	47.0	47.5	51.9	51.6	50.5	51.6	51.7	49.3	49.7	48.6	48.1
秋田県	62.6	62.8	63.8	61.8	64.4	61.2	62.0	60.3	61.5	61.1	60.6
山形県	63.3	62.3	64.4	63.1	62.8	63.4	63.3	60.7	62.6	62.6	57.4
福島県	53.6	54.3	54.7	55.0	54.5	55.0	58.9	57.8	54.9	54.7	54.3
茨城県	52.1	52.9	54.0	52.5	52.7	53.1	53.7	52.1	52.9	52.7	52.2
栃木県	55.0	54.5	53.3	54.2	53.5	53.2	56.7	52.6	53.8	54.8	53.9
群馬県	49.8	47.4	51.3	51.0	50.7	49.1	52.0	50.0	51.9	50.3	51.4
埼玉県	46.7	47.1	50.0	47.6	50.6	48.3	50.4	46.3	46.4	43.0	45.9
千葉県	47.7	44.2	48.8	49.1	49.0	48.6	48.0	47.1	48.2	48.1	47.4
神奈川県	35.7	34.9	36.1	34.8	34.9	34.4	34.3	33.7	34.7	34.7	34.5
新潟県	58.4	58.5	57.4	58.5	59.0	58.3	58.7	57.4	58.1	58.3	57.2
富山県	62.8	61.7	62.4	61.1	60.9	59.3	61.4	58.8	58.6	57.5	52.8
石川県	55.5	55.5	55.0	53.0	54.5	52.4	52.4	53.6	56.8	56.9	54.1
福井県	64.0	63.9	64.8	64.1	64.1	63.8	64.5	63.7	64.6	62.8	61.8
山梨県	62.1	62.1	62.0	60.6	60.8	61.9	62.3	59.9	60.5	59.9	59.1
長野県	49.4	52.4	50.6	54.0	52.0	52.4	52.0	50.1	50.7	48.0	47.3
岐阜県	50.8	53.4	51.5	51.0	52.1	52.3	57.4	56.0	57.0	52.5	51.9
静岡県	49.0	50.4	51.6	54.3	53.8	51.1	52.3	49.6	49.8	49.9	47.9
愛知県	43.2	43.3	44.8	43.7	43.9	44.4	44.4	43.0	44.1	44.2	47.5
三重県	52.5	54.0	53.8	53.6	53.3	53.4	53.2	51.9	52.6	51.9	51.0
滋賀県	57.3	57.9	58.5	57.7	57.7	57.2	54.3	55.3	53.1	55.0	52.0
京都府	39.1	45.0	44.8	44.3	39.7	44.9	44.7	38.9	40.9	40.2	39.0
大阪府	37.6	37.8	38.0	33.9	36.9	36.4	36.7	36.6	36.8	38.1	39.7
兵庫県	34.0	39.1	40.8	40.7	39.6	40.0	41.8	45.3	46.9	47.5	47.0
奈良県	51.0	51.5	51.6	50.6	50.8	50.0	50.0	49.2	49.4	49.1	48.4
和歌山県	58.3	56.9	59.4	58.4	59.8	60.5	59.3	59.8	58.0	57.5	54.9
鳥取県	64.8	62.8	63.6	62.1	62.0	63.2	64.8	61.1	63.9	61.4	61.0
島根県	64.2	64.3	62.4	63.0	61.0	62.1	64.3	62.2	63.3	63.1	62.2
岡山県	50.0	50.2	50.5	49.2	51.1	47.8	46.8	48.3	47.8	49.9	48.4
広島県	40.2	45.8	47.6	44.5	44.9	44.2	46.3	44.4	47.2	46.3	45.3
山口県	54.3	54.2	57.6	59.3	56.9	58.2	59.3	60.3	61.2	57.7	59.0
徳島県	64.2	65.6	67.0	66.1	64.9	63.7	64.4	63.2	64.7	63.8	66.2
香川県	61.7	58.4	59.1	60.2	60.1	59.9	58.2	58.5	60.3	55.9	59.1
愛媛県	49.3	50.9	56.4	56.2	55.5	50.1	55.9	53.8	55.3	56.9	54.9
高知県	64.0	63.8	64.0	63.0	62.8	62.4	62.2	60.8	59.4	59.1	59.4
福岡県	37.6	37.6	37.8	37.4	37.1	36.7	36.8	35.9	36.8	36.0	36.4
佐賀県	61.5	62.8	63.4	62.1	62.2	61.8	62.3	60.5	61.0	60.1	58.8
長崎県	49.6	50.8	50.0	51.9	58.8	51.8	53.4	52.0	53.6	54.6	51.3
熊本県	53.0	53.4	58.0	53.7	53.5	58.0	56.2	50.9	53.0	51.3	50.4
大分県	63.1	61.3	60.7	59.8	60.0	59.3	60.2	59.2	62.2	58.9	58.2
宮崎県	57.2	62.1	62.2	62.2	63.0	60.7	60.7	59.6	61.0	56.5	59.6
鹿児島県	55.7	54.8	55.4	59.1	55.7	53.5	54.3	56.8	58.7	58.9	55.2
沖縄県	55.7	57.2	57.3	56.3	56.7	55.9	55.5	54.4	55.3	54.5	54.4
減少府県平均	48.9	50.9	51.5	51.5	51.9	51.4	52.2	51.3	52.6	51.6	51.5
岩手県	57.6	57.9	58.8	57.7	60.1	58.8	58.3	58.0	62.6	62.8	61.5
茨城県	52.1	52.9	54.0	52.5	52.7	53.1	53.7	52.1	52.9	52.7	52.2
埼玉県	46.7	47.1	50.0	47.6	50.6	48.3	50.4	46.3	46.4	43.0	45.9
新潟県	58.4	58.5	57.4	58.5	59.0	58.3	58.7	57.4	58.1	58.3	57.2
長野県	49.4	52.4	50.6	54.0	52.0	52.4	52.0	50.1	50.7	48.0	47.3
兵庫県	34.0	39.1	40.8	40.7	39.6	40.0	41.8	45.3	46.9	47.5	47.0
全国平均	52.6	53.2	54.2	53.6	53.7	53.2	54.0	52.7	53.7	52.9	52.3
Stephens Index	0.93	0.96	0.95	0.96	0.97	0.97	0.97	0.97	0.98	0.98	0.99
減少府県の全国平均からの倍率											

(注) 平均は幾何平均により算出。

補遺 Stephens Index の算出方法

Stephens Index は、修正済上位レベル政府職員数指標、サービスデリバリー指標、財政応答性指標により構成される指標である。これら 3 つの構成指標のうち、財政応答性指標は財政集中度と同義であり、府県歳出額の市町村歳出額と府県歳出額の合計額に占める割合で定義され、地方政府体系において府県がどの程度財政的に集中しているかを測定する指標である。

また、修正済上位レベル政府職員数指標は、府県の職員数（公務員数）が地方政府体系においてどの程度集中しているかを把握する指標であるが、府県と市町村とで携わる行政サービスが異なることから、インプットとなる歳出額で調整された修正済上位レベル政府職員数を算出したうえで、この修正済上位レベル政府職員数の集中状況が把握される。具体的には、表 7 の手順で算出される。

表 7 修正済上位レベル政府職員数指標の算出方法

	府県 職員数	府県 歳出額 (実質 値)	市町村 職員数	市町村 歳出額 (実質値)	府県歳出 当たり 職員数	市町村歳 出当たり 職員数	割合	修正済上 位レベル 政府職員 数	修正済上 位レベル 政府職員 数指標 $h \div (c+h)$
	a	b	c	d	$a \div b$ e	$c \div d$ f	$f \div e$ g	$a \times g$ h	$\times 100$ I
	(人)	(百万円)	(人)	(百万円)	(人/百万円)	(人/百万円)		(人)	
北海道	83,265	2,804,805	83,738	3,102,251	0.030	0.027	0.91	75,709	47.5
青森県	24,013	846,550	23,159	642,576	0.028	0.036	1.27	30,510	56.8
岩手県	27,505	833,385	18,286	644,358	0.033	0.028	0.86	23,650	56.4
宮城県	30,077	779,630	32,559	891,007	0.039	0.037	0.95	28,489	46.7
秋田県	18,899	706,284	18,700	530,703	0.027	0.035	1.32	24,887	57.1

(注) データは 2002 年度

サービスデリバリー指標は、府県内で提供されているサービスについて、府県がどの程度主たるサービスを実施しているかを測定するものであり、3 つの指標の中では算出に最も手間がかかるものである。算出の手順としては、表 8 のとおりであり、府県と市町村計による目的別の歳出額の割合を算出し、他方で各目的別に府県による歳出の割合を算出する。各目的別にみた府県による歳出の割合が「60%以上」の場合は当該サービスは府県が行うものとみなし、「40%~60%未満」の場合は当該サービスの半分を府県が行っているとみなす。このようにして府県が行うサービスについて目的別の割合（表中 b に該当）を合計し、また、府県が半分を行うサービスについて目的別割合の半分を加えることにより、サービスデリバリー指標が算出されることになる。

表 8 サービスデリバリー指標の算出方法

北海道 2002 年度	府県及び 市町村 歳出額 (実質値) a (百万円)	目的別割合 b (%)	府県歳出額 (実質値) c (百万円)	府県歳出 割合 c÷a d (%)	d が 60 以上 の場合 b 値 を記入 e 都道府県	d が 40~60 未満の場合 b 値を記入 f JOINT	d が 40 未満 の場合 b 値 を記入 g 市町村	サービス デリバリー 指標 e+(f÷2) h
	議会費	28,545	0.6	3,474	12.2	0	0	0.6
総務費	431,947	8.7	127,515	29.5	0	0	8.7	
民生費	826,565	16.7	209,012	25.3	0	0	16.7	
衛生費	329,971	6.7	73,672	22.3	0	0	6.7	
労働費	28,876	0.6	19,442	67.3	0.6	0	0	
農林水産業費	631,285	12.7	451,913	71.6	12.7	0	0	
商工費	405,168	8.2	217,610	53.7	0	8.2	0	
土木費	1,115,157	22.5	536,201	48.1	0	22.5	0	33.9+(30.7÷2)
消防費	137,877	2.8	0	0.0	0	0	2.8	
教育費	882,891	17.8	591,511	67.0	17.8	0	0	
警察費	138,532	2.8	138,532	100.0	2.8	0	0	
計	4,956,813	100.0	1,638,838		33.9	30.7	35.5	49.3

以上、修正済上位レベル政府職員数指標、サービスデリバリー指標、財政応答性指標の算術平均により、地方政府体系においていかに府県に人、物、金が集中しているかを測定した Stephens Index が算出される。