

地域間生産性ギャップと人口配置

東海大学政治経済学部助教授

川崎 一 泰[※]

戦後の日本の人口移動は地方圏から大都市圏へ大量流入し、東京一極集中問題等の大都市問題を引き起こしてきた。これに対して、全国総合開発計画(以下「全総計画」という)などでは、「国土の均衡ある発展」をスローガンとし、都市から地方への再分配が様々な形で行われてきた。この再分配政策を支えてきた全総計画は、過疎過密の問題に対して、地方の雇用の場を確保すべく、工場立地、リゾート開発等の地域振興策を促してきた。この背景には、大都市集中の主要な要因のひとつとして都市と地方の所得格差が挙げられ、相対的に高い所得を生み出す産業を地方への立地を促すことによって、人口移動を抑制し、地域経済の活性化を促そうとしてきたところである。

しかしながら、こうした地域間格差は、市場メカニズムが機能していれば、長期的には、収束する方向に力が働き、格差は是正されるものと考えられる。新古典派的なテキストでは、地域間の生産性ギャップが生じた場合、限界生産性の低い地域から高い地域へと生産要素が移動し、限界生産性が収束し、社会全体での生産が効率化されるとされてきた。同様に、賃金格差が生じた場合は、賃金が低い地域から高い地域に移動することによって、平準化すると考えられてきた。ところが、戦後のわが国では、こうした地域間格差に対して公共投資が地方経済活性化のための重要な手段として位置づけられ、市場を通じずに格差是正を試みたものと考えられる。

こうした人口、資本等の生産要素の地域間配分は国土政策上、大きなテーマであり、かつ、マクロ経済の観点から見ても、経済成長への影響が大きいものと考えられる。通常、市場メカニズムが機能していれば、高生産性分野に低生産性分野から資源が移動し、生産効率が高まることになるが、何らかの要因で資源の移動が阻害され、低生産性分野に資源が長期間滞留すると、生産効率が低下し、経済成長を停滞させる原因となる。

図 1 は、戦後の公共投資の地域配分を示す指標として、公的資本形成が地域間にどのように配分されてきたかを各年次の地域配分シェアの推移で示している。このデータは、後に使用データのところで詳しく説明するが、国民経済計算の基準改定¹に伴い、連続性を失っているため、改定前後の双方のデータの重複部分を手がかりに、接続式を推計し、接続している。なお、ここで「大都市圏」とは関東、東海、近畿ブロックの都府県を指し、そ

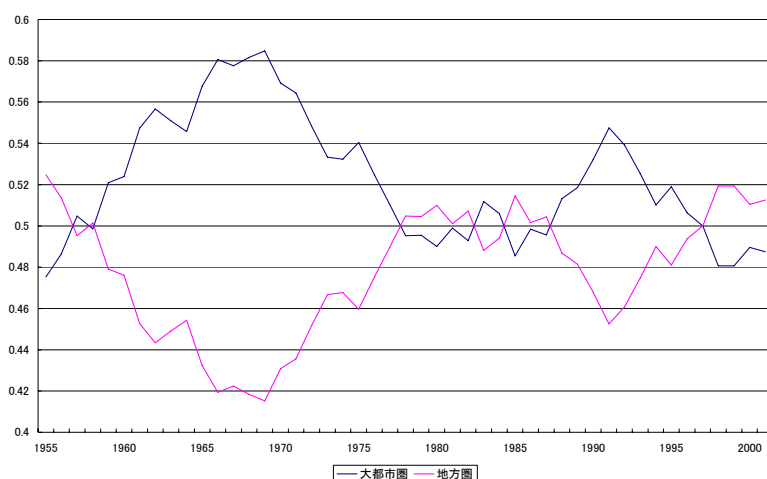
[※] 〒259-1292 神奈川県平塚市北金目 1117 TEL 0463-58-1211 FAX 0463-50-2024

e-mail kazu@keyaki.cc.u-tokai.ac.jp, URL <http://pubweb.cc.u-tokai.ac.jp/kazu/>

¹ 2000 年以降の国民経済計算及びそれと連動する県民経済計算の基準が 93 年基準(93SNA)へと以降し、これに伴い、1999 年まで使われていた 68 年基準(68SNA)との連続性を失った。2005 年現在、93SNA に基づく遡及推計が行われているが、項目にもよるが、概ね 1990 年までの遡及推計にとどまっている。

れ以外の道県を「地方圏」とした。

図 1 公的資本形成の地域配分の推移



資料)「県民経済計算年報」(内閣府)

及び「県民経済計算遡及推計」(経済企画庁)より作成

高度経済成長期とバブル経済崩壊後の時期に相対的に大都市圏への公共投資がなされてきた様子がうかがえ、石油危機後と 1990 年代後半にかけて、地方圏の公共投資が相対的に大きなシェアを示すようになってきている。こうした政策は景気後退期の需要創出として、地域経済を下支えしてきた面は否定しないが、低生産性部門を滞留されることによって長期的な生産力を高めるような構造改革を遅らせた可能性も否定できないものと考えられる。後者の仮説が真であるならば、低生産性分野の延命の役割を果たす公共投資がいわゆる「失われた 10 年」の一因に挙げられることとなる。

同様の問題意識の先行研究として、本間・田中(2004)があげられる。本間・田中(2004)では、大都市圏と地方圏の双方の生産関数を推計し、外生的に与えた公的資本形成の配分比をいくつかのケースに分けたシミュレーション分析を行い、大都市圏への公共投資の配分を強化することで、現在の配分を維持するよりも将来的に望ましいことを示している。また、Alesina et al(1999)では、イタリアの南北問題に着目し、所得再分配の手段として公的雇用(public employ)が低生産性の南部に集中しており、この公的雇用が政治プロセスを通じて悪循環を引き起こし、市場(競争)の発展を阻害すると指摘している。筆者は、わが国の公共投資政策、特に 90 年代後半になされた投資が Alesina et al(1999)の言う“public employ”に相当するのではないかと考えている。

本研究では、生産性ギャップが生じた際の労働力の再配置に着目し、生産要素の移動を阻害した要因を探りつつ、最適な人口配置を導出し、団塊世代の退職後の地域の姿を予測する。

【日本財政学会第62回大会発表要旨】

1990年代の「定住政策」と地方交付税

中島正博（中央大学大学院経済学研究科 博士後期課程）

ma-nakaji@jcom.home.ne.jp

1990年代にはいり、ガットウルグアイラウンド合意を前後し、第1次産業従事者の担い手対策をともなった事業が、過疎自治体においてとられるようになった。新規就業対策、UJIターン者への補助や住宅建設、出産祝金などである。本報告では、それらを「定住政策」とよび、その背景、政策的動機と効果について考えることとしたい。

国土庁過疎対策室編『過疎対策の現況』において、「定住」は、平成3年度版以降の版から、章の項目としておこされている。また、時事通信社編『地方行政』（週2回刊）で、各自治体のユニークな施策が取り上げられる「地方へ、定住政策」というコーナーが初めてもうけられたのは、92年4月9日付のことである。90年代初頭、いくつかの自治体で、それまでは社会減であった人口減少について、自然減がみられるようになり、その対策が急務となっていた。とはいえ「山振・過疎法は、過疎地域それ自体を政策対象として、産業基盤や生活基盤のハード整備に力を尽くしたが、過疎化を食い止めるには程遠かった」（田代【1999】）ために、新たな政策設計が求められていた。

地域活性化センターの調査では、延べ2240事業が集約されている。都道府県では、新規就業関連など産業に特化していること、市町村では、新規就農支援とともに、住宅やUJIターン奨励金などが多いという傾向がみられる。

表 都道府県と市町村のUJIターン施策（分類）

単位：件数、〇は%

	新規就業 関連	起業化 連	その他就 職関連	住居関連	体験制度	情報提供	UJIター ン奨励金	その他
都道府県	191(44%)	101(23%)	60(14%)	39(9%)	30(7%)	82(19%)	6(1%)	17(4%)
市町村	396(22%)	116(9%)	143(8%)	566(31%)	126(7%)	260(14%)	346(19%)	147(8%)

出所）地域活性化センター、UJIターンデータベース
（<http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/data/uji/index.html>）、『UJIターンハンドブック』（2000年）より作成。

定住政策は、ハード事業については、過疎債や地総債、また国土庁所管の補助事業である若者定住促進住宅建設事業なども活用して行われているが、ソフト事業については、当該地域の特性や資源、産業を生かした政策として単独事業で展開されている。過疎地の多くは自主財源が十分ではないため、その原資は、地方交付税は一般財源であるので正確な言い方ではないが、地方交付税措置によるものといっておく。

1989年、自ら考え自ら行う「ふるさと創生事業」以降続けられた「地域づくり事業」は、自治体あたり6000万円から1億6000万円配分されるかたちで継続されている(96年以降漸減)。1993年からの「森林・山村対策」により、森林整備担い手対策事業として、林業労働力確保、技術研修、福利厚生などに用いられる基金が総額1000億円地方交付税措置された(都道府県分)。ガット・ウルグアイラウンド合意後には農山漁村ふるさと事業として、「農山漁村地域活性化対策費」として、都道府県分50億円(1団体あたり8000~1億5000万円)、市町村分500億円(1団体あたり500~2500万円)が交付税措置された。1998年度から600億円(都道府県・市町村計)交付税措置された「国土保全費」は、「国土保全の見地からの農地、森林等の管理対策、Uターン・Iターン受入対策、後継者対策、第3セクターの活用等に係るソフト事業に要する経費」(自治省局長他編『改正地方財政詳解』10年度版346頁)とされていたように、こうした定住政策のための措置は、ソフト事業に用途が限定されていた。

地方交付税の用途を限定していたことや、90年代後半からの交付税特別会計の赤字が拡大したことの是非は、ここでは論じないが、国が「標準」とさだめる行政水準にもとづき、地方財政計画を定めること、それを保障する基準財政需要額の水準を定めることは必要なことであろう。ソフト事業としての定住政策を、地方交付税でもって行ってきたことの評価が求められている。

以下、本報告では、まず、地方交付税をもちいて地域振興、定住政策を行おうとした政策要因と、交付税措置の仕組みについて確認する。そのうえで、定住政策の成果と課題について、森林整備担い手対策事業と各地の自治体での事例を踏まえて考えることとしたい。

【主な参考文献】

- 岡本全勝『地方交付税 仕組みと機能』大蔵省印刷局、1995年
- 過疎地域問題調査会『過疎地域における短期的人口動向基礎調査報告書』2002年
- 国土庁過疎対策室『過疎対策の現況』、(総務省『過疎対策データブック』)各年版
- 田代洋一「中山間地域政策の検証と課題」田畑保編著『中山間の定住条件と地域政策』日本経済評論社、1999年
- 垂水亜紀、藤原三夫、泉英二「徳島県山城町における定住促進政策の展開と成果」『林業経済研究』46巻1号、2000年
- 中川秀一「林業への新規就労とその対応」『経済地理学年報』42巻2号、1996年
- 保母武彦『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店、1996年
- 堀靖人『山村の保続と森林・林業』九州大学出版会、2000年
- 持田信樹『地方分権の財政学』東京大学出版会、2004年

地域間財政移転と人口移動

林 正義

財務省財務総合政策研究所

欧米で発展した地方財政理論（fiscal federalism）では、政府間財政移転は地方政府間に発生する外部性を矯正する手段として概念化されてきた。特定補助金に関しては地方公共サービスの域外スピルオーバーを内部化する手段として概念化されてきたが、他の視点からも効率性達成の手段としての財政移転の意味づけされてきた。特に、地方政府が自己の政策が個人の居住地選択に与える影響を考慮せずに政策決定する場合、国内の人口配分が歪んでしまう可能性が指摘されているが、その非効率性を矯正する手段として政府間財政移転が位置づけられてきた。

このような財政移転と効率性に関する理論分析は、Flatters et al. (1974) や Boadway and Flatters (1982) によって定式化され、わが国においても米原 (1977) によって先駆的かつ丁寧な紹介がされていたが、残念ながら当時の財政学者に注目されることはなかったようだ。むしろこの理論に注目したのは都市経済学者たちであった。特に、坂下 (1994) による同分野のサーベイ論文は、財政学の新たな世代の関心を引くに十分なものであった。しかし、坂下 (1994) のタイトルの影響もあってか、本来は平衡交付金の経済理論とされるべきものが地方公共財の最適供給の理論として理解される傾向があり、伊多波 (1992) や小川 (2000) を除き、地域人口規模の最適性を達成するための政策手段という観点からわが国の地方交付税が認識されることは少なかった。

ここで問題となるのは、実際の財政移転制度による効率性改善の程度を数量化することである。Watson (1986) や Wilson (2003) はカナダにおける平衡交付金による効率性の向上の程度を検証しているが、わが国において同様の推計をおこなった研究は少なく、シミュレーションによる数値計算が主流のようである (e.g., 小川 2000, 土居 2002)。唯一の例外は伊多波 (1992) である。彼は地方交付税をふくんだ財政移転の厚生効果を推定し、大体のところ、地方交付税と国庫支出金は上記の意味での効率性の喪失につながることを示した。

しかし、効率性に関する実証結果は、財政移転が人口移動へ与える効果の推定結果に依存する。例えば、カナダの平衡交付金を対象とした Watson (1986) では、平衡交付金の効率性改善の程度はそれに使用される資金よりも少ないため、同制度は正当化されないという結果が示された。この考えは 10 年以上にわたりカナダにおいて支配的な見解であったが (e.g., Wilson 2003)、Wilson (2003) は人口移動の定式化を変えれば異なった結果が導かれることを指摘した。つまり、人口移動を、Watson (1986) のように年度内で瞬時調整される変数ではなく、複数年度にわたって長期的に調整される変数としてとらえると、平衡交

付金が人口移動に対して与える効果は無視できないほど大きくなり、政策的にも十分正当化できるほどの効果が推計されることになった。

この事例が示すように、効率性改善に関する信頼できる結果は、財政移転がもつ人口移動への効果の適切な推定値を必要とする。本報告では、Flatters et al. (1974) や Boadway and Flatters (1982) による理論分析、および、Wilson (2003) や Watson (1986) による実証分析をレビューしながら、我が国における財政移転が人口移転に与える影響を考察するものとする。

参考文献

- 伊多波良雄, 1992. 「地方交付税と経済厚生」『日本経済研究』(23), 128-145.
- 小川善弘, 2000. 「地方交付税と効用変化について: 地域経済データによる数値解析分析」『経済経営論集(京都産業大学)』35(3/4), 89-98.
- 坂下昇, 1994. 「地方公共財の地域間最適配分」宇沢弘文, 茂木愛一郎(編)『社会的共通資本: コモンズ都市』(東京大学出版会), 185-246.
- 土居丈朗, 2002. 「日本の地方財政制度が生み出す非効率性の厚生分析: 動学的最適化行動に基づくシミュレーション分析」『フィナンシャル・レビュー』(61), 3-33.
- 米原淳七郎, 1977. 『地方財政学』有斐閣.
- Boadway, R., Flatters, F., 1982. Efficiency and equalization payments in a federal system of government: A synthesis and extension of recent results. *Canadian Journal of Economics* 15, 613-33.
- Flatters, F., Henderson, V., Mieskowski, P., 1974. Public goods, efficiency and regional fiscal equalization. *Journal of Public Economics* 3, 99-112.
- Watson, W.G., 1986. An estimate of the welfare gain from fiscal equalization. *Canadian Journal of Economics* 19(2), 298-308.
- Wilson, L.S., 2003. Equalization, Efficiency and Migration: Watson Revisited, *Canadian Public Policy* 29(4), 385-395.