

地方創生を考える

政策研究大学院大学 教授 井堀 利宏
いほり としひろ

アベノミクスから地方創生へ

アベノミクスの第3の矢は、規制改革による成長の促進である。ここが、経済政策の本丸であることは、安倍総理自身が強調しているように、もっともらしい。しかし、実際の進展はかならずしも順調とは言えない。農業や医療分野での規制改革はそれほど進展していないし、TPP交渉もようやく妥結の目処が付き始めた段階である。政府の進める成長戦略は、従来から施行されてきたことの焼き直しが多く、これで経済成長が今後加速する保障はない。むしろ、少子高齢化社会では、よほどのイノベーションがないと、中長期的な経済成長率は低下して、ゼロ成長どころか今後はマイナスになる可能性もある。

最近の国政選挙で自民党が大勝した結果、古い体質の族議員が復活する兆しもある。安倍政権では2014年に消費税を8%に増税したときに、増税で得られる財源で大盤振る舞いの景気対策を実施した。政府は成長戦略による自然増収に期待して、消費税のさらなる増税には消極的であるが、かりに2017年に10%に再引き上げを決定したとしても、増税と抱き合わせで歳出面での手当が実施される可能性が高い。増税しても、その財源が効果の乏しい公共事業などに消えてしまうなら、財政再建はおぼつかない。さらに、大幅な自然増収を見込んで歳出拡大を求める政治的圧力も強い。既得権に踏み込んで公共事業や社会保障費の無駄を削減し、歳出の効率化を進めることは、消費税増

税と同時並行で進めるべきである。

最近になって、安倍政権の目玉はアベノミクスから「地方創生」へシフトしたように見える。2015年度予算では、安倍政権の重点政策である「地方創生」事業費として1兆円を計上した。そして、地方創生に関して、国は緊急経済対策として、自治体が使途を決められる交付金を創設した。これには消費を底上げするための「地域消費喚起・生活支援型」と、人口減少対策に活用する「地方創生先行型」の2種類がある。消費喚起型では、購入額に一定額を上乗せした分の買い物ができるプレミアム付き商品券や宿泊券の発行が目立つ。全国1788自治体のうち97%の自治体がこうした消費刺激クーポンを発行するという。地方創生型もほとんどの自治体が観光振興や産業振興など従来型の事業を策定した。多くの自治体で同じようなばらまき政策を実施しても、地域経済を活性化する効果は一過性に過ぎないだろう。

さらに、政府は、地域経済の再生を通じた人口減少の克服を目指す今後の対策として「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」を決定した。地方創生に意欲的な自治体に新型交付金を配分するほか、都市部の高齢者に地方移住を促す「日本版CCRC」構想、官民一体で観光地と地域資源の一体的なブランド開発を支援する「日本版DMO」の形成などが柱であり、2016年度予算編成に盛り込まれることになった。

地方経済の低迷の背景には、東京圏（千葉、埼

玉、東京、神奈川の4都県)への若者の流出による人材不足や生産性の低さがあると指摘して、この基本方針では、2020年までに地方で30万人分の若者の雇用を創出する「総合戦略」の目標達成に向け、2016年度から事業を本格化させるとした。

基本方針の目玉となる新型交付金は、先駆的な取り組みを実施する自治体に自由度の高い予算配分を実施するという。これまでのような「縦割り」による事業や経費の制約を緩め、複数の自治体や官民が共同で実施する高齢者移住のモデル事業などを対象とする。合わせて、交付金を配布した自治体には、定期的に事業の進捗度を見直すプロセスの導入を求めている。この財源は各省庁所管の補助金を見直すことで捻出するという。また、急激な高齢化に直面し、十分な医療や介護を受けられなくなる東京圏在住の高齢者に、元気なうちに地方への移住を促す「日本版CCRC」構想や、少子化対策として地域単位で出生率や働き方の指標を作成することも盛り込まれた。こうした取り組みは、従来型のばらまき交付金への批判を考慮したものではあるが、霞ヶ関主導だと、各自治体はどうしても似たような事業を実施しがちであり、地域活性化の効果は不透明である。

地方創生事業への取り組みが実施される背景は、2015年4月が統一地方選挙の時期であったという政治的理由が大きい。が、同時に、これまでのアベノミクスが賞味期限切れになりつつあるという事情もあるだろう。円安のメリットを自動車など輸出関連企業だけにとどめることなく、広く日本全体に波及させるには、大胆な規制改革などの政策が必要であるが、その実施は容易でない。より安易な方策として、地方創生と言う新しい目玉で、安倍内閣の支持率を高め維持したい狙いがある。ただし、人口減少下で地方を経済的に活性化させるのは、2%のインフレ率達成というアベノミクスの目標以上に、達成が厳しい目標である。

人口減少の衝撃

「2040年に20~39歳の女性の数が49.8%の市区町村で5割以上減り、推計対象の全国約1800

市町村のうち523の自治体では人口が1万人未満となって消滅するおそれがある」。日本創成会議が日本の人口について、このような将来推計を発表して話題になった。政府は「50年後(2060年代)に人口1億人程度を維持する」との中長期国家目標を掲げているが、常識的には人口減少は避けられそうにない。もし現在のトレンドで人口減少が続けば、たしかに日本の地域社会は崩壊してしまうかもしれない。

日本創成会議の推計では、20代~30代の女性が2010年から40年にかけて半減する市町村を「消滅可能性市町村」と定義し、また、人口が2040年に1万人を切る市町村を、消滅可能性が極めて高い自治体と見なしている。若い女性の数が半数以下になり、2040年に人口が1万人を切ると、高齢者は亡くなる一方で、生まれてくる子どもの数は数十人から数百人に留まるため、人口は急減していく。これでは、地域崩壊や自治体運営が行き詰まる懸念があるとして、日本創成会議は、地方の中心都市に政策支援などを集中させて、魅力ある地方の拠点都市をつくることを提言している。

同会議の推計には、震災以降の「田園回帰」といった傾向が十分反映されていないとの批判がある。また、消滅する可能性がある地域を整理統合することには政治的な抵抗が強い。安倍内閣が「地域再生」を重要な政策スローガンとして掲げているように、人口減少で衰退する地域ほど、国からの財政支援、政策のてこ入れを求める政治的圧力も大きくなる。

ところで、「地域再生」が最もらしい政策理念だとしても、現在の地方自治体の行政区域を前提とすべきかどうかは、再考の余地がある。日本の地方行政区域の基本である47都道府県は100年以上前の明治初期に決まったもので、当時とは人や物流の移動、経済的な相互依存関係、文化的な背景が大きく変化している。昔は先祖代々同じ土地に住居し続ける住民が大多数であり、言葉や慣習も地域間で大きく異なっていた。しかし、現在では複数の都道府県を移動する住民も多くいる。100年前と比較すれば、平均的な日本人にとって特定

の地域への愛着は乏しくなっているだろう。行政区域を現状に見合った形で統合・再編すれば、道州制を導入するかどうかはさておき、ある特定の小規模自治体が消滅すること自体は、大きな論点ではない。問題は日本全体で人口減少のコストをどこまで軽減し、そのメリットをどこまで享受するかである。

少子化にもメリットはある。子供の数が減少すれば、過度の受験競争はなくなるし、勤労人口が減少すれば、通勤地獄も緩和される。一人当たりの土地面積が増加するから、いままでよりも広い土地や住宅を利用することもできる。日本の総人口が1億人以下に減少しても、あるレベルで安定化すれば、豊かな生活水準を維持することは可能だろう。

それでも、人口が減少すれば、経済社会全体での活気は減退する。少子化によって、若年世代が老年世代を支えるという現行の社会保障制度を維持することが困難になるばかりか、日本経済の活性化にとってもマイナスである。新しい技術革新が起きるためには、新しい感覚の若い世代の活力が必要である。たとえば、ITを活用した革新的なビジネスは若い世代でないと、創造していくのが困難であろう。そうした世代の人口が減少すると、日本全体の活力の低下につながる可能性が高い。お互いに刺激したり、競争したりすることで、経済活力が生み出される可能性も、少なくなる。

人口減少に歯止めをかけることは、総じて望ましい。わが国の出生率は国際的にも最低水準にとどまったままであり、早急に思い切った少子化対策が望まれる。しかし、少子化対策が喫緊の課題だとしても、問題は有効性にある。政府が財政面から支援を強化しても、子供の数が簡単には増加するとは思えない。わが国での急激な少子化は、社会的、経済的なトレンドの変化を反映しており、構造的な要因を変えない限り、短期的にはそう変化するものではない。

地方創生の考え方

サッカーのチームを強化する場合、守備力を強

化するのか、攻撃力を強化するのか、2つの考え方がある。守備力を強化するのであれば、守備要員全員の守備能力を向上させる必要がある。一人でも守備力の弱いプレーヤーがいたら、そこを集中的に攻撃されるから、他の守備要員の能力を強化しても、守備力全体の強化にならない（公共財の概念ではウィークエストリンク・タイプに相当する）。すなわち、守備力を強化するには、もっとも守備力の弱いプレーヤーの能力を引き上げる必要がある。

これに対して、攻撃力の場合は、誰か有能な攻撃要因がいれば、相手のゴールを突破できる（公共財の概念ではベストショット・タイプに相当する）。攻撃力のもっとも弱いプレーヤーの能力を引き上げるよりも、攻撃力のもっとも高いプレーヤーの能力をさらに強化する方が得点能力は増加する。あえて分類すると、個人技に優れた南米はベストショット・タイプに活路を見だし、組織プレーが得意なヨーロッパ諸国はウィークエストリンク・タイプのサッカーを展開する。

オリンピックとワールドカップ・サッカーの大きな相違は、1つの都市で開催するか、全国に分散して開催するか、である。オリンピックは1つの都市での開催だから、各国の首都など大都市が開催地になる。国を上げての支援体制が組まれるが、そもそも大都市はインフラも整備されているから、あるいは、インフラを整備する便益も大きいから、経済的にも活性化しやすい。これに対して、ワールドカップ・サッカーは10箇所以上の分散開催であり、開催国の各地で会場などの整備が必要になる。1つでも整備が遅れると、全体の運営に大きな支障が生じる。開催地の視点で見ると、オリンピックはベストショット・タイプの運営であり、ワールドカップ・サッカーはウィークエストリンク・タイプの運営である。

地域活性化政策で考えてみれば、どちらのタイプのイベントを誘致するのが、経済的に望ましいだろうか。経済学の立場では、ある地域でのイベントに全国レベルでの波及効果がどのくらい大きいかが、判断基準になる。すなわち、ある

イベントがベストショット・タイプ（もともと生産性の高い地域の提供する公共財の便益が全国すべての地域で享受可能であるケース）であれば、1つの開催地をより強く支援するオリンピック型のイベントが活性化に効く。これに対して、イベントがウィークエストリンク・タイプ（もともと生産性の低い地域の提供する公共財の便益しか全国すべての地域で享受可能でないケース）であれば、ワールドカップ・サッカー型を通じて全体の底上げを図るイベントが活性化に有効になる。

この問題は、視点を変えると、「均衡ある国土の発展（ウィークエストリンク・タイプ）」という政策目標のもとで過疎地の経済状態の底上げを図るのか、「一極集中のメリット（ベストショット・タイプ）」を活かすという政策目標のもとで、大都市のさらなる発展を図るのかという問題でもある。前者の立場では、できるだけ多くの資源・所得を地域間で共有するのが望ましい。後者の立場では、最小限のナショナル・ミニマムを除いて、地域間の再分配は極力スリム化して、発展が見込める地域を伸ばすのが望ましい。言い換えると、大都市を活性化することで、その波及効果で全国の地域が活性化することを重視するのか、過疎地の底上げを図ることで、等しくそこそこに豊かな経済状態を維持することを重視するのかの相違である。

わが国では、高度成長期には1964年の東京オリンピックの開催に象徴されるように、前者の（攻め重視の）発展志向がみられたが、日本全体が豊かになるにつれて、1990年代以降は後者の（守り重視の）安定志向が支配的となった。大規模イベントも、東京以外の地域で開催されるようになった。

たとえば、新幹線の整備を例にとると、1960年代の高度成長期に東海道新幹線が整備され、東京—大阪間が日帰り圏内となり、大量に人的交流がなされたことは、東京、大阪周辺地域のみならず、わが国全体の経済活性化に大きく寄与した。ところが、北海道から九州まで新幹線網を整備するという最近の地域政策は、新幹線を波及効果の大きな経済活性化の手段というよりも、ナショナル・

ミニマムとしてみているようである。1時間に1本程度しか運行されず、それも満席にほど遠い乗客数を運ぶだけでは、新幹線が地元の経済を活性化させる効果は乏しい。まして、他の地域への波及効果はきわめて限定的だろう。どこに住んでいても新幹線が利用できるのは、地域間の格差是正という観点からは望ましいように見える。しかし、経済波及効果の乏しい地域まで整備することで、採算面での付けを全国の納税者にかぶせてしまうと、その税負担で経済活性化も阻害されてしまう。2020年の東京オリンピック開催決定を契機に、地域間の再分配政策をもう一度発展志向の政策に戻すことが重要である。

再分配政策：簡単な数値例

表1のような数値例で考えてみよう。いまA地域に1人、B地域に2人居住しているとしよう。A地域では一人当たりの所得は10であり、B地域では一人当たりの所得は40とする。労働を供給する（あるいは、所得を獲得する）のにコスト（=超過負担）がかかるので、それぞれの個人の実質的な利得（=満足度の金銭的な大きさ）は所得の半分であるとしよう。したがって、A地域の個人の利得は5、B地域の個人の利得は20である。A地域よりもB地域の方が利得が高いため、地域間の移動が可能な個人はB地域に居住するだろう。A地域に1人、B地域に2人という当初の人口分布は、一部の人々（このモデルでは3人のうちの1人）が地域間で移動可能であって、A地域よりもB地域を選択しているという想定を考えている。

ここで、政府が地域間での再分配政策を実施して、B地域の個人からそれぞれ10だけ税金を徴収し、 $10+10=20$ をA地域の個人に与えるとしよう。再分配後の所得はともに30で完全平等化するが、各人の利得はA地域の個人が25（ $=5+20$ ）、B地域の個人が10（ $=30-20$ ）となる。所得で見ればB地域の方が高いが、効用で見ればA地域の方が高い。これは、B地域では所得を稼ぐのに通勤コストや環境破壊、治安面でのコストなど、付加的なコストがかかるためである。A地域は所得は少な

いが、生活の質は良く、暮らしやすい。

それでも地域 B から地域 A への再分配政策は、全然やらないよりはましかもしれない。それは、極端に過疎地の経済厚生を重視する公平性の基準のケースである。経済厚生(利得)の総和を基準とするベンサム的な価値判断では、社会全体の総利得は再分配の前後でともに 45 である。最も恵まれない個人の経済厚生(利得)のみを基準とするロールズ的な価値判断では、社会全体の総利得は再分配の前で 5、後で 10 になる。したがって、こうした再分配政策はロールズ的な社会的公平性の価値判断からみてもっともらしいといえる。

表 1 再分配政策の効果

(i) 人口移動なし

地域	A	B
当初の所得	10	40, 40
所得獲得のコスト	5	20, 20
当初の利得	5	20, 20
再分配後の所得	30	30, 30
再分配後の利得	25	10, 10
当初の社会厚生:ベンサム基準	45	
当初の社会厚生:ロールズ基準	5	
再分配後の社会厚生:ベンサム基準	45	
再分配後の社会厚生:ロールズ基準	10	

(ii) 人口移動あり

地域	A	B
当初の所得	10, 10	40
所得獲得のコスト	5, 5	20
当初の利得	5, 5	20
再分配後の所得	20, 20	20
再分配後の利得	15, 15	0
当初の社会厚生:ベンサム基準	30	
当初の社会厚生:ロールズ基準	5	
再分配後の社会厚生:ベンサム基準	30	
再分配後の社会厚生:ロールズ基準	0	

Uターン現象の効果

ところが、こうした再分配政策は民間の人々に

も予想できるだろう。その結果、人口が逆に流れることになる。Uターン現象である。B 地域の個人にとっては、再分配政策によって利得が 20 から 10 に税負担分だけ減少している。そして、再分配の後では A 地域の個人の利得が 25 と、B 地域の個人よりも大きくなっている。したがって、B 地域の住民は A 地域に移動する誘因がある。この数値例では、B 地域の住民のうち一人だけが移動できると想定している。したがって、その個人は、政府による地域間の再分配政策を予想して、B 地域ではなくて A 地域に居住を変更するだろう。

その結果を示したのが、表 1(ii) である。当初は再分配政策を予想して A 地域に 2 人が居住して、A 地域での所得は 10、10 になる。政府が所得の完全再分配を実施すれば、B 地域の個人から 20 の税金を徴収して、10 ずつ A 地域の 2 人の個人に配分する。したがって、再分配後の利得は、A 地域の個人が 15 ずつ、B 地域の個人がゼロになる。もともと A 地域に住んでいる個人と B 地域にとどまっている個人の利得は減少し、B から A へ移動した個人の利得だけが增加している。

移動できる個人にとっては、実際に B 地域から A 地域へ移動することで、利得が増大する。当該個人が U ターンするのは、強制されるからではなくて、自らの効用が増加するからである。しかし、その見返りとして、移動できない他の住民 (A, B それぞれの地域に最初から最後まで住んでいる人) が、損をする。その結果、再分配政策がなんら行われていない表(i)の初期状態と比較すると、社会厚生はベンサム的な価値判断では(45から30へ)低下し、ロールズ的な価値判断でも(5から0へ)低下する。

ベンサム的な価値判断でも社会厚生が悪化するのには、経済全体の総所得が低下するからである。これは、再分配政策によって、わざわざ効率性の低い A 地域に住民が U ターンする結果である。人口移動を考慮すると、政府の再分配政策は必ずしも意図するような望ましい結果をもたらさない。これは、再分配政策によって経済的な効率性の悪い地域へ住民が過度に住み着いてしまうために、

経済全体のパイが減少するからである。

この数値例は1つの可能性を示したものに過ぎないが、都市部と地方部で生産性が大きく異なるとすれば、一般的に成立する帰結である。わが国では地域間の人口移動の流動性が高い。過疎地を重視しすぎる再分配政策を採用すると、当初からずっと過疎地に住んでいる住民も、結局は損をする。それは、日本経済全体にとって効率性のコストが大きすぎる場合である。効率性のメリットは、人が地域を選択できる以上、過疎地域に住んでいる人にも無関係ではない。

地域間再分配政策の評価

上の議論は、地域間格差の問題を公平性ではなく、むしろ効率性の問題として議論する方が日本社会全体として有益であることを示唆している。集積のメリットの高い大都市圏へ一極集中することが、国全体の資源配分からみて効率的であれば、あえて、過疎の地方に人口を戻すための地方振興政策は必要ない。集積のメリットがあるから人々が集まるのであり、その限りで市場は失敗しておらず、中核都市への一極集中を政策的に排除する必要はない。むしろ、地方の中核都市における集積のメリットをより生かすような、地方内での行政区域の拡大や見直しが有効であろう。

所得を地域間で再分配して格差を是正するのは、人口移動や公共サービスの地域間での波及効果が多少でもある世界では、必ずしも有効ではない。各地方での経済的な満足度=効用水準を上昇させる最も有効な方法は、単なる再分配政策ではなく、各地域の経済活力=生産性の上昇である。生産性の上昇は、そのような場合においても効用を増大させる効果をもっているし、しかも、これは他の地域にもプラスの波及効果をもたらす。特に、公共サービスの生産性の改善は、その地域での行政効率の上昇を意味する。行財政改革や規制の緩和により、まず経済全体の効率性を十分に発揮できるようにして、公共サービスを供給する政府の生産性を上昇させることが、重要である。

地域間で生産性に格差がある場合に、過疎の地

方に資金を投入しすぎると、経済全体のパイが小さくなり、地方にとっても結局はマイナスに働く。その意味からも、単なる所得補填としての後ろ向きの地域間再分配政策は、望ましくない。逆に、生産性の高い地方を優遇する政策を採ることで、全国的に経済活動が活性化して、結果として、生産性の低い地域での経済厚生も上昇する。全体のパイを大きくすることで、後進地域でもメリットが生じる。

地方創生と中央政府の望ましい関与

地方自治体の公共事業を巡っては、その公共調達に関する不祥事がたびたび発生している。また、無駄な公共事業が数多く実施されているという批判もある。同時に、有益な社会資本整備を実施している地方自治体も多い。今回の地方創生事業の財源にも、国から補助金が支出される。一般的に、補助金はひも付きの補助金と一括の補助金に分類される。

国と地方政府で課税ベースが重複する場合、地域活性化に寄与する有益な社会資本整備であっても、過小になりやすい。わが国の税制を前提とすると、中央政府と地方政府間で課税ベースが重複している。所得税と住民税がその代表例であるが、地方交付税の原資である法人税や消費税も、重複課税になっている。そのような場合、課税の重複による垂直的な外部性は、地方による地域活性化事業を過小にさせる。なぜなら、それぞれの地方政府は、中央政府が国税を課してその支出を行う便益については過小に評価するからである。

この効果を相殺するために、中央政府が一括の補助金を増額するのは有益だろう。特に、地方分権を財源面から推進する場合、ひも付き補助金から一括補助金へのシフトが有力な選択肢とされている。ひも付き補助金と異なり、一括補助金では外部性を内部化させる価格効果が働かないから、波及効果の大きな事業を促進させる効果が小さい。それにもかかわらず、一括補助金へのシフトに地方政府関係者が強い選好を示すのは、自由に地方歳出の中身を決定したいという要求が、その背景

にある。こうした地方政府の行動は、住民のニーズを的確に把握しているのは中央よりも地方の政府、自治体であるという自負に基づいている。たしかに、住民のニーズが多様化してくると、中央政府が一律にコントロールするデメリットも大きくなる。

また、やり方次第で一括補助金には、地方活性化に寄与するが、過小にとどまっている地方創生事業を促進させる効果もあり得る。この点は、以下のように説明できる。すなわち、ハードな予算制約が事前の意味で厳しすぎると、社会的に望ましい（リスクのある）投資までも抑制してしまう可能性がある。一括補助金が事後的に利用可能になると、地方政府の予算制約はソフト化するが、これは、過小な水準にとどまる地方政府の地方創生事業（地域を越えて波及効果の大きな事業など）を促進させるというプラスの効果も持っている。将来の補助金をあてにして、前もってこうした事業を進めて、その財源を将来に受け取るだろう中央政府からの補助金で賄うという行動である。地方政府の財政状況や活性化努力に応じて中央政府が補助金額を増額させる政策は、予算制約をソフト化しやすいので、こうしたメカニズムが働きやすい。この点は中央政府による一括補助金のメリットである。

ただし、ソフトな予算制約は地方政府の政治的なレント獲得行動を刺激するという弊害もある。有益な地方創生だけでなく、無駄な地方創生事業も促進しかねない。すなわち、地方政府がソフトな予算制約に直面していれば、地方政府は過大に支出し、過大に借入れ、無駄な投資をする傾向も生じる。中央政府が事後的に補助金を出すことで財政規律が緩くなり、地方政府にとってコスト意識が希薄になると、ソフトな予算制約の弊害が大きくなり、非効率な投資が生じる。この点にも留意する必要がある。

さらに、地方政府、地方議会が住民の選好を的確に反映した地方創生事業など行財政サービスを本当に提供しているのかどうかも、留保が必要だろう。地方議会の議員には土木関係者など公共事

業の利害に直接関わる利益団体の代表者が多く存在している。利益団体は自らの業界の利害を最優先に行動する可能性が高い。結果として、無駄な公共事業、談合など割高な公共調達が行われているかもしれない。一括補助金には、地方政府にコスト意識を働きにくくさせて、無駄な歳出を増加させるデメリットもある。一括補助金の増額は慎重に判断すべきだろう。

財政事情が厳しく、マクロ経済の活性化にも限界がある中で、世界で例を見ない少子高齢化社会を迎えるわが国では、より一層、有益な歳出が求められる。地方創生はその地域が持続的に賑わうことがその目的であるから、有益な地方創生事業の場合、コンクリートと人は補完的であって、どちらかを選択するという代替的な対象ではない。人的資本を向上させるためには、教育施設の充実が必要となるし、医療、介護サービスを拡充するには、そのためのハード環境の整備も不可欠である。そのためには、地方創生に関する政策について、国や地方政府などの行政サイドにすべての意思決定を任せるのではなくて、その必要性を地域住民が監視することが重要である。受益と負担のリンクがより身近に感じられる地方分権を推進して、厳しい予算制約の中で真に必要な地方創生対策を地域住民が真剣に考えたいうえで、意思決定することが必要だろう。