

「都市対地方」の対立を超えて

～ 特集の意図に代えて ～

国政選挙ごとの蒸し返し

国政選挙において自民党が大都市圏で劣勢になるたびに、都市から地方への財政移転や1票の地域格差の問題が俎上に乗せられてきた。

たとえば古くは1968年、都市圏における革新政党の躍進と自民党の退潮をうけて、自民党に都市政策調査会が設置され、「都市政策大綱」がまとめられた。最近では1998年の参議院選挙と2000年の衆議院総選挙で自民党が敗北し、都市政策のあり方が問われた。

驚いたのは1999年の東京都知事選である。著名な立候補者たちがメディアを通じて討論するのは構わない。ただ、それを全国放送を通じて選挙権のない地方の人々がみているという構図はどこかおかしい。さらに驚かされたのは、主要な候補者たちが「都民の税金を都民のために使おう」とあからさまに訴えていたことである。たまたまテレビをみていた私は、「いったいこの人たちは全国放送を使って何の話をしているのか」と不審に思ったことを憶えている。

しかし、地方にとって都知事選はやはり他人事であるせいか、そういった候補者たちの発言が地方の側から問題視されることはほとんどなかったようである。試みに、全国紙を対象に「都市対地方」という用語で1999年の記事を検索してみると3件しかなく、いずれも都知事選とは関係なかった(表1)。身近な新聞・雑誌では、当時の『週刊朝日』が都知事選特集の一環として地方への影響に関する記事を載せていたくらいである。

小泉内閣の構造改革

ところが最近になって、「都市対地方」の問題があちこちで論議を呼んでいる。同じ条件で全国紙の記事を検索してみると、衆議院選挙のあった2000年には5件であったのが、2001年に入ると急増し、この半年ですでに36件にのぼっている。同様に「都市と地方」という用語で検索すると、1999年までは年間40～50件であったが、2000年には108件、2001年には半年でほぼ100件と倍の速度で増えている。

その理由として、2001年夏の参議院選挙という要因も考えられようが、いうまでもなく小泉純一郎内閣が打ち出した「聖域なき構造改革」がきっかけとなっている。それは具体的には、1票の地域格差の是正、道路特定財源の用途の変更、地方交付税の削減、大都市再生などの問題である。内閣や自民党の関係者は、これらを「都市対地方」

表1 全国紙の記事からみた「都市対地方」関連用語の出現状況

(件)

| | 都市対地方 | 都市と地方 | 都市新党 |
|-------|-------|-------|------|
| 1997年 | 1 | 46 | — |
| 98年 | 2 | 59 | 18 |
| 99年 | 3 | 42 | 10 |
| 2000年 | 5 | 108 | 65 |
| 01年 | 36 | 97 | 6 |

- (注) 1. 「日経テレコン」により日経・朝日・読売・毎日・産経の5紙について、それぞれの用語を検索し、件数を示した(2001年は7月6日まで)。
2. 「都市新党」という用語は1975～1992年はゼロ、93年1件、94年29件、95年5件、96年ゼロである。
3. 用語による検索結果であり、本稿の趣旨とは関係のない用法も含まれていることもある。

の問題にしたいくないと躍起になっているが、にもかかわらず地方の側は、地方切り捨てにつながるのではないかと危機意識をつのらせている。

実は、今回の特集での論考を論者の方々に依頼したのは、小泉内閣が発足してまもないころである。当初は「2001年夏の参議院選挙に向けて都市政策が提示されるかもしれないが、地方としてはどのような対応を図るべきか」といった程度の問題意識しかなかった。しかし、その後、状況は変化してきている。

社会資本整備をめぐる二律背反

「都市対地方」という問題は、社会資本整備に関する議論の場でもしばしば登場する。たとえば1997年11月、道路整備促進全国総決起大会において、「地方の道路整備はすでに十分なので、今後は東京圏での道路整備を進めるべき」といった主張をする学識経験者らを指して、梶原拓・岐阜県知事は、「東京というたこつばに住んで地方の実情を知らない東京たこ」と呼んだことがある。この発言をめぐって東京都議会が抗議文を送るなど物議をかもした。

そのころの状況は、現在の状況と似たところがある。当時の橋本龍太郎内閣は、3党連立政権のもとで「6つの構造改革」を進めようとしていたが、地方の側は、公共投資が削減されると日干しにされかねないと危機感を抱いていた。

同じ年の10月には、梶原県知事の提唱により地方の38道府県が参加して、社会資本整備推進地方連合が結成されている。これは、「各種社会資本の充実した大都市に比べ、地方での整備状況は依然、質・量ともに十分とはいえず、高速道路や新幹線などの地域の発展に欠かせない社会資本の整備も全国的にはいまだ道半ばにある」ため、「社会資本が不十分な自治体が手を携え、地方での重点的な社会資本整備とそのための財源確保に向けて、全国的な運動を展開」することを目的に設置

されたものである。翌月の道路整備促進全国総決起大会における同知事の発言には、このような背景もある。

国土政策の観点からみて「ナショナル・ミニムはおおむね達成された」という見方がかなり一般化してきたのは、いわゆる「新社会資本」への関心が高まった1992～93年のころではないだろうか。そのとき地方の側では、本当にナショナル・ミニムが達成されているかどうか、地方にとって社会資本整備の意義とは何か、必要な社会資本とは何か——といったことをもっと議論しなくてはならなかったはずである。

しかし、もともと財政依存体質が強まっていたところへもってきて、1992年8月の総合経済対策をはじめとする大規模な経済対策が実施されるようになり、中長期的視点からの社会資本整備を目的とした公共投資ではなく、当面の景気回復のための公共投資への関心が集まることとなった。地方は、「社会資本整備を名目に国から地方に金を回し続けること」（森田朗 [2001]）に馴致されてしまったのである。

その後も景気回復への明確な動きがないまま、財政制約が一段と厳しさを増すなかで、地方の側は、構造改革の必要性を感じながらも当面の景気対策に一喜一憂してきたのが実情といえよう。

組み込まれた地方

今回の特集では原田泰氏が北海道を事例にあげているが、公的部門への依存という面では中国地方も引けを取らない。

県内総支出に占める公的支出の割合、そのうち特に公的総固定資本形成の割合をみてみると、1960年度には全国と中国地方の差はほとんどなかった（表2）。それが1998年度になると、全国では公的総固定資本形成の割合は横ばいで推移し、公的支出の割合も微増にとどまっているのに比べ、中国地方ではいずれも上昇し、全国平均との

乖離が拡大している。地域経済の2割から3割以上が公的支出によって成り立っているという状況は、やはり尋常とはいえないであろう。

とはいえ、地方の命運は公的支出にかかっているといてもおかしくない状況にあるのも事実である。最も端的には、47都道府県間における人口あたりの所得格差は、行政投資額の地方圏シェアが増大するのに伴って縮小することが明らかにされている（林宜嗣 [2001]）。

つまり、「地方の時代」が叫ばれた1970年代後半に行政投資額における地方圏シェアが拡大したが、これにより所得格差は着実に是正された。しかし、80年代に入って財政危機を背景に地方への公的支出が制限されると、格差が拡大してくる。そしてバブル崩壊後、大規模な経済対策が実施され公的支出が増大してくると、地域格差はふたたび縮小に向かうのである。

地方にとってもっと恐ろしいのは、わが国全体の経済成長は、地域格差の拡大に作用していることが示唆されていることである。どういうことかという、地域格差を目的変数とし、行政投資額の地方圏シェアならびに実質経済成長率を説明変数として重回帰分析をしてみると、地方圏シェアは前述のとおりマイナスに働くが、実質経済成長

率はプラスに寄与する（林宜嗣 [2001]）。

日本経済が成長すると、大都市圏に相対的により大きな恩恵がもたらされる。その結果、地域格差が広がる。ということは、「がんばっても仕方がない」というかたちで、地方自立のインセンティブを阻害しかねないおそれがある。

社会資本整備の重点化・効率化

地方は、このようにして自ら望んできたとはいえ、意図せざる状況に組み込まれていったともいえよう。その一方で、この間、社会資本整備にかかわる考え方は、いわば着実に“外壕”を埋められてきている観もある。

たとえば新全国総合開発計画（1962年）から第四次全国総合開発計画（1987年）に至るまで、国の全総計画では計画期間中の総投資規模が示されてきたが、21世紀の国土のグランドデザイン（1998年）にはそれがない。現全総では、むしろ基盤投資の重点化・効率化を進めるべきであることが強調されている。

地方の視点からみて憤然とした思いをさせられたのは、1999年2月の経済戦略会議（小淵恵三首相の諮問機関）の答申である。これは、わが国経済社会の抜本的改革によって潜在成長力への早期回復をめざしたもので、能力開発バウチャー制度の提案などは非常におもしろい。構造改革が求められていることにも異論はない。にもかかわらず、社会資本整備の方向については、あからさまな大都市圏偏重であり、あまりにも地方軽視であることが不安になる。

地方自立のためには、税財源を確保しつつ地方分権を進めることとされている。これは当然である。では税財源をいかに充実するかというと、統計データの整備によって地域の実情を把握するとともに企業誘致と観光振興に取り組むこと——本当にたったこれだけしか書かれていない。

また、地方交付税はモラルハザードをもたらす

表2 地域経済に占める公的支出の割合

(%)

| | 県内総支出に占める 公的総固定資本形成 | | 県内総支出に占める 公的支出 | |
|------|------------------------|--------|-------------------|--------|
| | 1960年度 | 1998年度 | 1960年度 | 1998年度 |
| 全 国 | 7.4 | 7.4 | 16.8 | 17.1 |
| 中国地方 | 7.3 | 10.0 | 17.3 | 20.9 |
| 鳥取県 | 8.7 | 13.9 | 22.8 | 27.5 |
| 島根県 | 13.8 | 20.6 | 28.4 | 36.7 |
| 岡山県 | 6.3 | 9.5 | 14.0 | 18.6 |
| 広島県 | 6.8 | 8.2 | 16.3 | 18.5 |
| 山口県 | 6.7 | 8.2 | 15.9 | 19.0 |

(注) 公的支出は、政府最終消費支出、公的総固定資本形成、公的企業在庫品増加の合計。

資料：経済企画庁「県民経済計算年報」2000年版、同「長期遡及推計」1991年から作成。

ので、条件不利地域を除いて撤廃すべきとされている。地方交付税がそのような性格を持っているのは否めないにしても、税財源の問題をなおざりにしたまま一方的に非難されるのはどうか。どうも釈然としない。

その経済戦略会議答申では「健全で創造的な競争社会」が目標にかかげられた。通商産業省21世紀経済産業ビジョン（2000年6月）では「競争力のある多参画社会」がうたわれた。そして、小泉首相の諮問機関である経済財政諮問会議の答申をもとに示された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（2001年6月）では「個性ある地方の競争」が求められている。つまり、結果平等より機会均等、同質性や協調性より個性や独創性、リスク回避よりも自己決定と自己責任が重視されるようになってきている。

こういった理念はよしとしても、過度に市場原理・競争原理を優先するあまり、地方軽視が助長されるおそれはないかと懸念されるのである。構造改革をしないとあとがないというせっぱ詰まった状況にあることは確かであろうが、地方の扱いについてはもう少し注意してみていく必要があると思う。

なぜ地方が問題視されるのか

「都市対地方」の問題について、それぞれの側の代表的な見方は、次のようなものである。下記の2つの記事は、順序からいえば地方の側が先であるが、たまたまうまいぐあいに応答のかたちになっている。

- ・ 「大都会の人間はいい思いをしているのだから、地方に公共事業を持っていくのは当たり前だ」というと都会に住んでいる人は鳥肌が立っちゃう。特に女の方はそうだ（石原慎太郎・東京都知事、2000年8月20日「日本経済新聞」）
- ・ 売り言葉に買い言葉で、「エネルギーを供

給する原子力発電所が立地しているのは地方ではないか。こっそり持ち込まれる産業廃棄物の出所は——」と思わず反論したくなる地方住民も多いだろう（2000年7月1日「愛媛新聞」のコラム）

石原都知事は、2000年4月、就任直後の記者会見において、都民の税金がいかにも無駄遣いされているかという事例として、鹿児島県の離島における山の道路を取り上げたことがある。その離島の道路は、難視聴対策用のアンテナ工事のために建設されたもので、無駄遣いとはいえないことが分かったが、存在感のある都知事の発言による影響は大きい。

これに対し、田中康夫・長野県知事が2001年2月に「脱ダム宣言」をした直後の長野県議会で、ある議員が「国がつけてくれる補助金を使わずに他県に回してよいのか」という本音を思わずもらしたことがある。その議員は、もちろんダムの意義にもふれているのだが、表向きには本音の部分だけ一人歩きして余計な誤解を生んでしまう。

そのような相互の行き違いも少なくないとはいえ、大都市の側の言い分を地方として等閑視することはできないのも事実である。

たとえば、ごく単純に国税収入に対する行政投資額の割合でもって還元率をみると、全国では82%であるのに対し、東京圏では31%、中国地域では132%となっている（表3）。

表3 国税収入に対する還元率（1998年度）
（十億円、%）

| | 徴収決定済み 国税収入 (a) | 行政投資額 (b) | 還元率 (b/a) |
|-------|-----------------------|--------------|--------------|
| 全 国 | 57,647 | 47,261 | 82.0 |
| 東 京 圏 | 24,281 | 7,513 | 30.9 |
| 中国地域 | 2,532 | 3,346 | 132.2 |

（注）東京圏は東京国税局管内、中国地域は広島国税局管内である。

資料：国税庁「統計年報」1998年度版、地方財務協会「行政投資」2000年度版から作成。

その結果、1998年度の場合、人口1人あたりの行政投資額（全国平均＝1）は、47都道府県のうち最も低い神奈川県で0.6であるのに対し、最も高い島根県では2.2と3倍あまりの格差が生まれている。可住地面積あたりで見るとそれほどでもないはずという反論もあろうが、鳥取・島根・広島3県については全国平均を上回っている（地方財務協会「行政投資」2000年度版）。

仕送りと逆仕送り

この種の数字の上っ面だけ眺めていけば、「都民の税金を都民のために使おう」という主張が理解できないでもなかろう。だが、地方にとっては受益と負担が乖離しているという問題のまえに、経済価値の発生地と租税納付地が一致していないという問題がある。

これについては、1998年4月、社会資本整備推進地方連合の会議において、当時の山下茂・和歌山県副知事（現在は自治体国際化協会パリ事務所長）が分かりやすく解説している。

つまり、現行税制のもとでは、地方の工場や事業所は、法人税や従業員の源泉所得税などを本社所在地にある税務署に納めることになっている。そのため、たとえばQ県の場合、消費税を含む国税3税の収入は本来発生しうると考えられる額の約69%しかなく、残りは持ち出しとなっている。東京都には、このような地方からの「仕送り」が集まる結果、本来発生しうると考えられる額の2倍に相当する税収があると試算されている（山下茂 [1997]）。

地方の側からいえば、実際に受け取るべき税金を大都市に「仕送り」しているだけではない。東京圏（1都3県）には全国の大学生の4割が集中しているが、地方の親はこれらの子どもへの「仕送り」もしている。しかも子どもたちの多くはそのまま就職して親元に帰ってこない。だから公共投資や地方交付税交付金のかたちで地方に「逆仕

送り」するのは当然——という見方もできよう。

むしろ問題なのは、地方の側が「こうした構造によって地方経済が成り立っていることを認識し、非常に強い肯定意識を持っている」（森田朗 [2001]）といわれるほど当然視してしまっていることである。あるいはどこかおかしいとは感じながらもどうしようもないまでに構造化されてしまっていることである。

だが、これを地方だけの責任に帰するのはあまりにも酷である。

地方の自覚

最近になって都市重視の傾向が強まっている背景として、第1にあげられるのは、景気低迷の長期化と少子・高齢化の進展に伴って財政制約が強まっていることである。国・地方の債務残高は2001年度末には666兆円に達すると見込まれるなか、大都市の財政も悪化し、地方への「逆仕送り」の余裕がなくなってきている。投資の重点化・効率化が求められており、地方への「行き過ぎたばらまき型投資」（経済戦略会議答申の表現）は許されなくなっている。

第2に、大都市再生が課題となっているという背景がある。これはひとつには、不良債権処理との絡みで、大都市における土地の流動化を刺激しなくてはならないという事情がある。もうひとつは、本格的な人口減少時代をまえに都市の縮小・逆都市化という兆しもみられるなかで、都市の住みやすさや働きやすさを再構築することが要請されているからである（現全総における「大都市のリノベーション」や経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針（1999年7月）における「小さな大都市」という考え方も、同じ文脈にあるといえよう）。

地方の側では、わざわざ指摘されずともこれらの事情は十分承知しているつもりである。大都市に先駆けて少子・高齢化が進展し、すでに人口減

少時代に入りつつある地方において、自らの財政をどう立て直すか、まちづくりをどうしていくかというのは眼前の切実な課題である。地方がいまのままでは地方じしん思っていない。

問題の地方交付税にしても、現行制度のもとではそうせざるをえないからそうしているのであって、地方交付税交付金を確保するための借入金残高が40兆円近くにも及ぶといった危うさには十分顧慮しているつもりである。

たとえば片山善博・鳥取県知事は、地方交付税制度について「確かに制度が劣化している。昭和20年代のモノ不足の時代を反映したまま、地方の投資活動を重視しすぎている。地方債の元利償還を交付税で補填するのは、皆が競い合って将来の交付税を先食いするようなものだから止めたほうがいい」（2001年6月26日「読売新聞」）と注意を促している。

不毛な対立を超えて

「都市対地方」をめぐる論争は、両者の対立を際立たせるあまり、「両者の間に密接な相互依存関係や有機的な連携があることを軽視していること」「都市への資源配分が進みすぎると災害や都市問題などを引き起こすおそれがあることを考慮していないこと」「効率性や経済効果に関する短期的視野の議論にとどまり、多軸・多極分散型国土形成という長期的・全国的な視野からの議論が欠落していること」などから不毛であるとの指摘もされている（福島県総合開発審議会検討小委員会「新しい長期総合計画策定に当たっての基本的な考え方と21世紀初頭における主要課題」1999年3月）。

確かにそのとおりであるし、「都市対地方」の対立にとどまっているかぎり問題は解決しない。むしろようやく本格的に進められようとしている構造改革が「都市と地方の財源綱引きに矮小化されてしまう」（逢坂誠二・ニセコ町長、2001年6

月29日「日本経済新聞」）という意見もある。

このため、不毛な対立にとどまることなく、ひとつには、「都市対地方」にかかわる議論をきっかけに、むしろ都市と地方との適切な連携・補完のあり方をもっと深く議論していくことが重要といえよう。そしてもうひとつは、構造改革の一環として地方分権をさらに強力に推進していく必要がある。

「都市対地方」から「国対地方」へ

2001年6月に解散した地方分権推進委員会は、最終報告の中で「今次の分権改革は第1次分権改革ともいうべきもの」であって、登山にたとえれば「ようやくベースキャンプを設置した段階」にすぎず、「前途の道筋は遼遠」と総括している。その先にあるのは、いうまでもなく税財源問題を含む本格的な地方分権という巨大な山である。

2000年4月に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権推進一括法）では、衆参両院の附帯決議や地方からの強力な要請をうけて、「国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保の方途について、経済情勢の推移等を勘案しつつ検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」という表現が附則に追加された。また、地方分権推進委員会最終報告では、「税財源の地方分権は、国・地方を通ずる行財政全体の構造改革にとっても重要な要素であり、むしろ不可欠な手段」としている。

これらの考えがまず尊重されるべきである。そして経済社会システム・行財政システムの抜本的な構造改革にあわせて、地方分権と同時に地方への「分財」（前出の山下茂氏の言葉）を早急に具体化していくことが必要である。つまり、「都市対地方」の問題を「国対地方」の問題に昇華させながら、地方自立のための方途をそれぞれが自ら講じていくという姿勢が重要である。その意味で

は、都市も地方の一部なのである。

小泉内閣による「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」では、構造改革のための7つの改革プログラムのひとつに「地方自立・活性化プログラム」があげられている。これを推進していくため、「個性ある地方の競争」という章が設けられ、市町村の再編と規模に応じた責任の分担、受益と負担の明確化、地方税の充実強化などが示されている。おもしろいのはその章の副題であり、いみじくも「自立した国・地方関係の確立」とされている。構造改革をすべきなのは「都市対地方」ではなく、「国対地方」であることが明記されているのである。

地方に「分財」を進めれば、受益と負担の不一致という問題は是正される半面、特に所得税をめぐって地域格差が拡大するおそれがある。そのため、現行の地方交付税制度のように国が地方に差配するという形態ではなく、地方——もちろん都市も含めて——相互の競争と協調のもとで、より富めるところからそうでないところへ、ナショナル・ミニマム達成のために不足する財源を水平的に移転するような仕組みを工夫していく必要があらう。

(伊藤敏安／中国総研地域経済研究部長、広島大学大学院社会科学部研究科客員教授)

*

[参考文献]

- 原田泰 [2001]『都市の魅力学』文春新書
林宜嗣 [2001]「東京一極集中の再開と地方問題」『地域開発』No. 436、2001年1月
三井清 [2001]「公共事業・社会資本整備」東京財団編『日本再生へのトータルプラン』朝日新聞社
森田朗 [2001]「地方分権・自治体合併」東京財団編前掲書
山下茂 [1997]「分権論と仕送り国税」社会資本整備推進地方連合ウェブサイト