

地域再生と地方財政問題

— 持続可能な地域づくりと財政活動のあり方 —



関西学院大学大学院経済学研究
科博士課程前期課程修了、同研究
科博士課程後期課程単位取得。
専門：財政学、地域経済・都市経済

琉球大学法文学部
おそくち こういち
准教授 瀬口 浩一

I. はじめに

地域再生を目指して、地域の自然環境や文化・歴史を地域特有の資源と捉え、産業の再生と育成につなげる取り組みが各地で行われる一方で、依然として、国の財政に依存するままに、地域の自立的な発展が阻まれている地域は多い。そして、これまで「国土の均衡ある発展」を目標に、国から地方への財政移転を通じた中央集権的な地域政策が展開されて、公共投資を中心に地域を支える構造は、今日でも変わっていない。

しかし、全国画一的な地域政策では、少子・高齢化と人口減少、グローバル化の進展の中で、もはや貴重な地域資源の最有効利用を阻むだけでなく、地域再生に向けた課題も地域ごとに異なる実態に対応できなくなっている。地方分権改革の進展につれて、地方自らが、限りある地域資源を最有効活用して、地域の潜在

能力を経済力に変換する分権的な地域政策を展開し、地域の舵取り役となれるかどうか、これから、ますます問われることになる。

近年の国と地方の税財政改革（三位一体の改革）や市町村合併は、自治体が地方税中心の財政構造とより大きな自由裁量を備えるとともに、規模の経済性を享受して地方公共サービスを効率的に生産し、基礎自治体の役割を安定的かつ持続的に維持できる財政力を備える視点に立って進められてきた。地域の選好や実情を反映する地域政策には、自由度の高い税財源と裁量が不可欠で、地方税源の充実に地域の経済力強化が欠かせないことを考えれば、地方行財政システムの分権化と地域経済の再生・活性化を切り離して位置付けることはできない。

本稿では、近年の地域経済の停滞と地方財

政の悪化で、地域の持続可能性が問われる実態をひも解くところからまず始める。そして、少子・高齢化と人口減少の更なる進行とグローバルな地域間競争の時代に、地域再生と持続可能な地域づくりを実現する地方財政活動のあり方を検討する。

にとって、地方公共サービスの受益と地方税負担の関係が不明確になり、地方公共サービスの価格を過小に認識する財政錯覚が生じ、地方行政の財政責任も弱まってしまう。その結果、無駄な公共支出の増大が地域資源の浪費をもたらし、地域経済の活性化を阻むことになる。

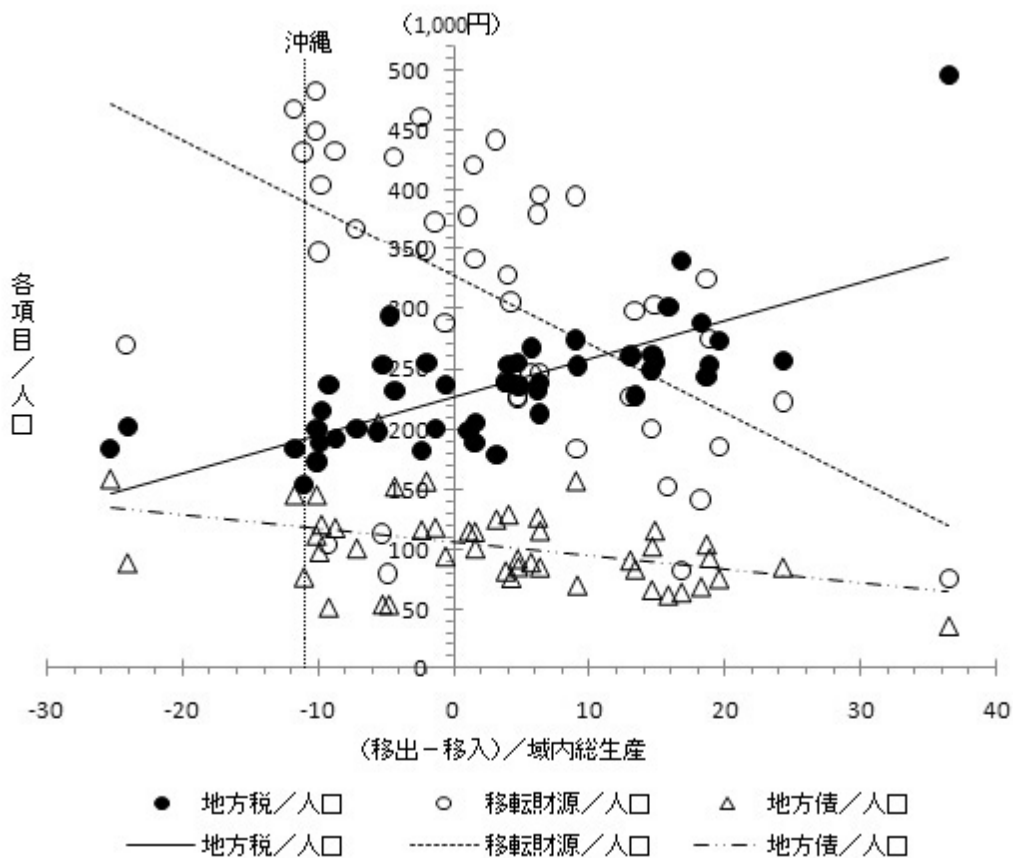
II. 地域の持続可能性が問われる実態

1. 財政依存と地域経済

国からの財政移転が過大になるほど、住民

図1は、2005年度、都道府県を対象に、地域経済の活性度を財貨・サービスの地域間移動で捉え、住民1人あたり地方税収(地方税源の

図1 歳入構造と地域経済



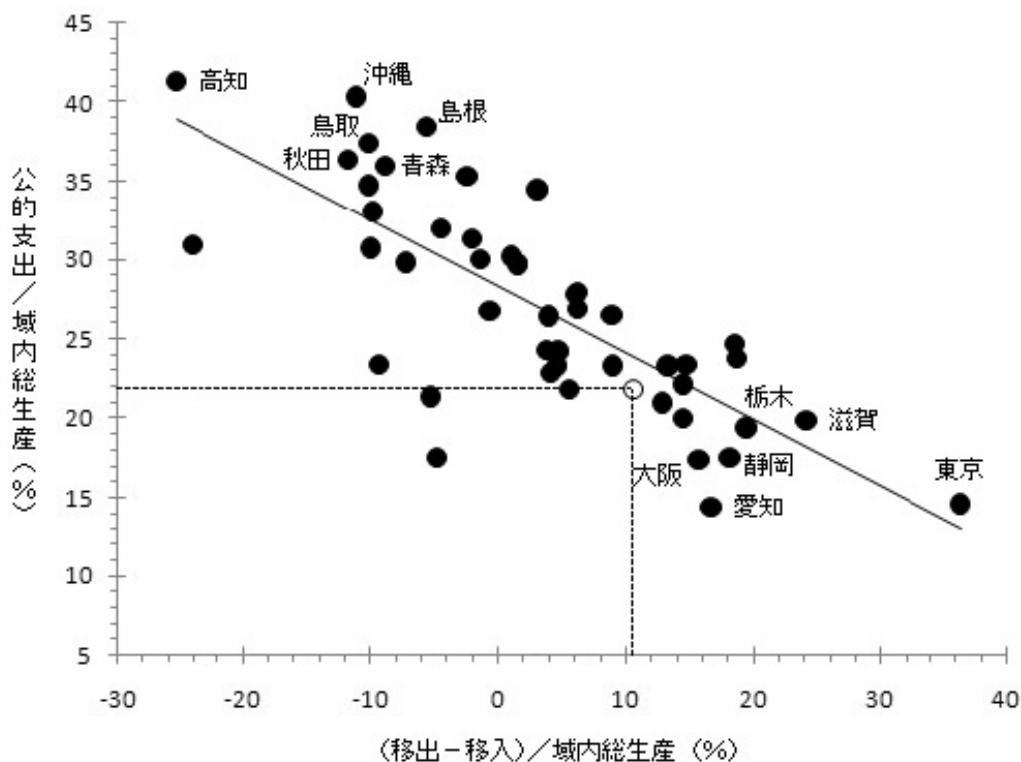
※ 1. 地方財務協会『地方財政統計年報』、内閣府『県民経済計算年報』より作成。
 2. 歳入各項目は、都道府県分と市町村(都道府県別集計値)分の合計である。
 3. 移転財源は、地方交付税と国庫支出金の合計である。

充実度)、住民1人あたり移転財源、住民1人あたり地方債の各項目との関係を見たものである。移輸出が移輸入を上回って活性化している地域ほど、地方税源が充実していく一方で、移転財源への依存は小さくなっていくことが分かる。そして、地域経済が活性化して地方税源が充実する地域ほど、地方債の発行が少なくなる。ただし、活性化していない地域の地方債発行が多いわけではない。国庫支出金の対象となる事業には、国と地方の経費負担区分による地方負担分があり、その大半は、一般財源と地方債でまかなわれるが、財政力の弱い自治体ほど、地方交付税に依存する部分が大

きくなる。また、沖縄をはじめ、補助率のかさ上げを介して国の経費負担分を大きくし、地方負担分を軽減する優遇もある。つまり、財政移転によって、地方債の発行が抑えられているとすれば、財政規律と財政責任の観点から、必ずしも望ましいことではない¹⁾。

さらに、2005年度、都道府県を対象に、財貨サービスの移輸出入(地域経済の活性度)と公的支出の関係を見たのが図2である。移輸入超過の地域ほど、政府最終消費支出と公的総固定資本形成からなる公的支出に依存しているのが分かる。国から地方への財政移転が公的支出のかなりを占めることから、高い公的

図2 公的支出依存度と地域経済



※ 1. 内閣府『県民経済計算年報』より作成。
 2. 公的支出は、政府最終消費支出と公的総固定資本形成の合計である。
 3. 点線・○印は、全国平均値である。

支出への依存では、地方財政運営が国の意向や財政状況に左右されやすく、地域政策への悪影響は避けられない。

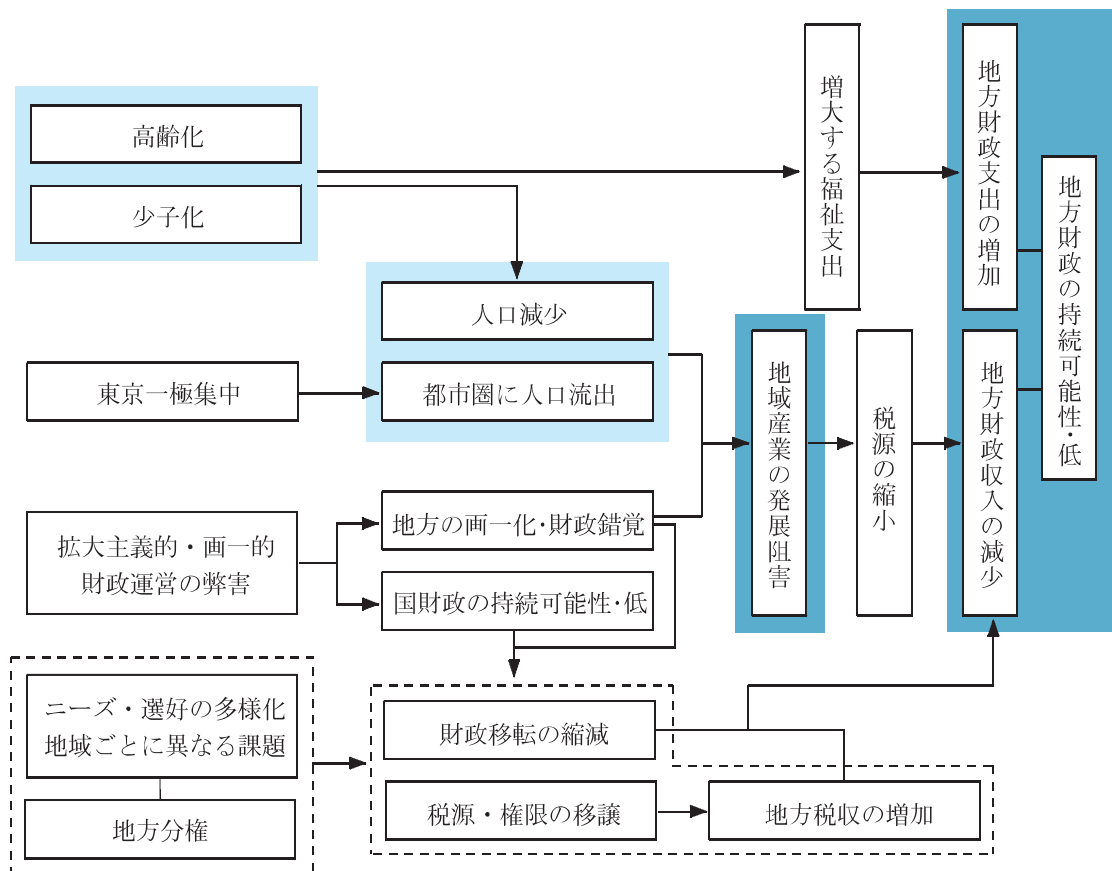
地域の選好や実情を反映する地域政策には、自由度の高い税財源と裁量が不可欠なことを考えれば、移輸出主導型地域への転換戦略としても、財政依存の見直しを捉えていく必要があるだろう。

2. 地方を取り巻く環境と持続可能性

1990年度に14.9%だった地方の長期債務残高(対GDP比)は、2005年度には40.0%に上り、

すでに、地域経済・地方財政とも厳しい局面にあるのだが、そこに至る複雑な要因とメカニズムの整理を試みたのが図3である。少子化と高齢化の進行が人口の自然減を招く要因に、東京一極集中に伴う人口の社会減も重なって、持続的に人口が減少する地方は増えている²⁾。高齢化は地方の福祉支出を増大させる一方で、これまでの少子化で、勤労世代は減少しており、個人所得課税を中心に、地方税収を減少させる。それだけでなく、地域経済の再生に不可欠な労働資源も高齢化と減少に直面するため、基盤産業の再生と育成が難しくなり、地方税源

図3 地方経済・財政の悪化要因とメカニズム



の培養になかなか結びつかない地域も出始めている。人口の自然減と社会減の同時進行は、財政の持続可能性の低下どころか、地域そのものの持続可能性を脅かすことになる。

人口要因以外にも、近年の地方分権改革は地方財政に大きなインパクトを与えている。現行の中央集権では、地域間で住民ニーズ・選好に違いがあり、地域ごとに抱える課題も異なる時代への対応が難しくなっている。地方分権への移行には、自治体ごとに異なる住民ニーズ・選好に合わせて、地方公共サービスを地方税中心の財源で分権的に供給する行財政に転換していく目的がある。

先の三位一体の改革では、地方税中心の財政構造を構築すべく、国から地方への財政移転の縮減と税源移譲が行われた。財政移転の縮減に伴う国税余剰分は、地方税源の充実度に応じて自治体に税源移譲されたのだが、税源移譲額で財政移転の減額分を補えない財政力の弱い自治体では、財政収入の減少につながる傾向がある。

ただ、ここで注意が必要なのは、II. 1. で見たように、これまでの拡大主義的な財政運営のなかで、国から地方への財政移転は地域経済の再生・活性化を阻む大きな要因になっており、更なる縮減と税源移譲は進めていかなければならないということである。

今後、地方財政収入は、これまでのような経済成長による自然増に頼るのではなく、課税

自主権が付与され、地方の財政責任に基づく主体的な財政運営と地域政策の成果にかかってくる。一方、地方財政支出は、高齢化の更なる進行に応じて、福祉分野を中心に膨れ上がり、自治体は厳しい財政運営を迫られる可能性が高い。しかし、現在の地方財政支出の水準は、住民が税負担の支払い意思を表明した行政需要を反映しておらず、地方公共サービスの効率的な生産に基づくものでもない。地方も「選択と集中」によって、本当に住民が必要な地方公共サービス(行政需要)にのみ地域資源を投入し、地方公共サービスの生産性を追求して、「最少の費用で最大の効果」をあげる財政活動に転換していく必要がある。

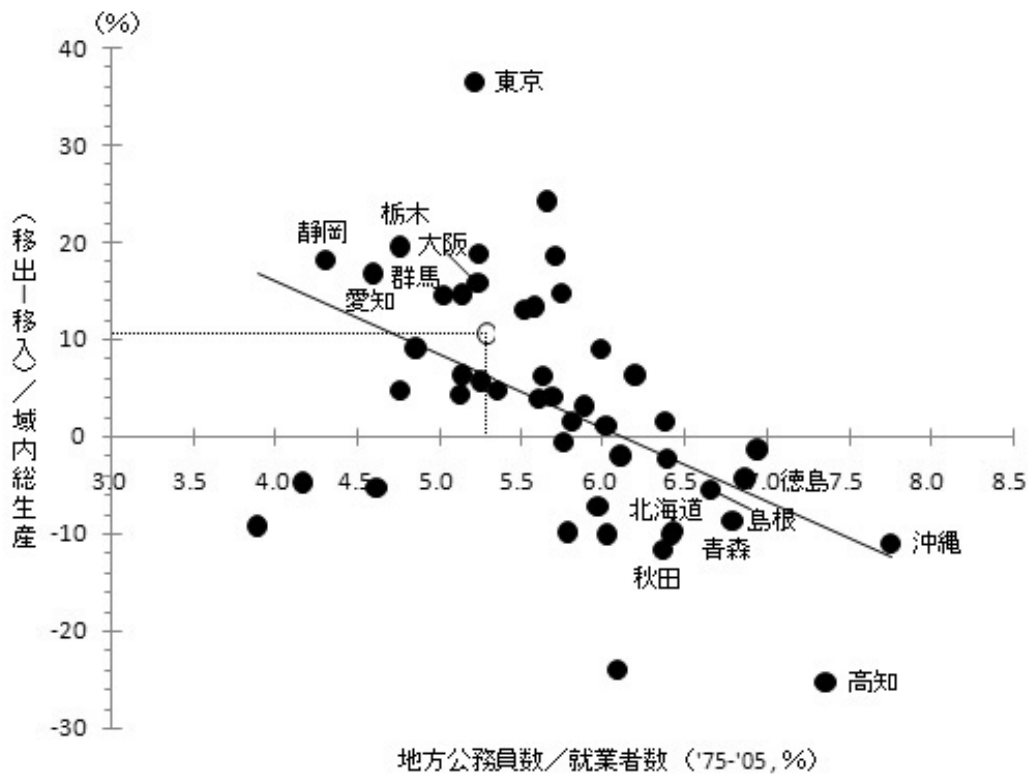
III. 持続可能な地域と自治体の効率性

1. 「ボーモルの病」と地域経済

技術進歩、資本蓄積、大規模生産の利益を享受できる民間企業に比べて、自治体の生産性は低いとすれば、将来的に、より多くの労働資源を行政に投入せざるを得ず、その結果、経済的停滞を引き起こすという「ボーモルの病」(Baumol's disease)が生じるか、そうでなければ、公共サービスの水準の低下に甘んじるしかないことになる³⁾。

図4は、都道府県の単位で、就業者数に占める地方公務員数と財貨サービスの移輸出入(地域経済の活性度)の関係をみたものである。ここで、就業者数に占める地方公務員数(職員比

図4 公への労働資源投入と地域経済



※ 1. 内閣府『県民経済計算年報』、総務省『国勢調査』『日本の長期統計系列』、地方財務協会『地方公務員給与の実態』より作成。
 2. 地方公務員数は、都道府県分と市町村(都道府県別集計値)分の合計である。
 3. 点線・○印は、全国平均値である。
 4. 回帰線： $(\text{移出}-\text{移入})/\text{域内総生産} = 46.24 - 7.57 \times \text{職員比率}$
 $(4.09) \quad (-3.86) \quad \bar{R}^2=0.23$

率)は、これまで労働資源が公民のいずれに向かってきたかが現在の地域経済の構造・活性化に影響すると考えて、1975年から2005年(5ヵ年毎のデータ)の加重平均をとっている。これまでの職員比率が高く、公への労働資源投入が多い地域ほど、移輸入超過の構造となり、地域経済は活性化していないことが分かる。職員比率が最も高い沖縄や高知などは、これまで国からの財政移転が大きい地域でもあり、自治体の生産性が低いとすれば、「ポーモルの

病」が示すメカニズムが地域経済の停滞を招いている可能性がある。

2. 広域化と自治体の効率性⁴⁾

地域の成熟化にともなって、地方の事業がハードからソフトに移行し、そしてハードについても、文化・コミュニティ・福祉のように、建設が終了しても施設運営のために相当程度の人員が必要なものに比重を移していくにつれて、職員数は増加し、人件費による地方財政

への圧迫は強まっていく。

近年、市町村合併をはじめ、個別の地方公共サービスでも、消防やごみ処理で共同処理のための広域化が進んでいる。広域化には、近接する市町村が類似のサービスを別々に提供する重複行政の無駄を省いたり、広域化で規模の経済性による生産コストの低下を目指し、公共サービスにおける生産の効率性を高める目的がある⁵⁾。

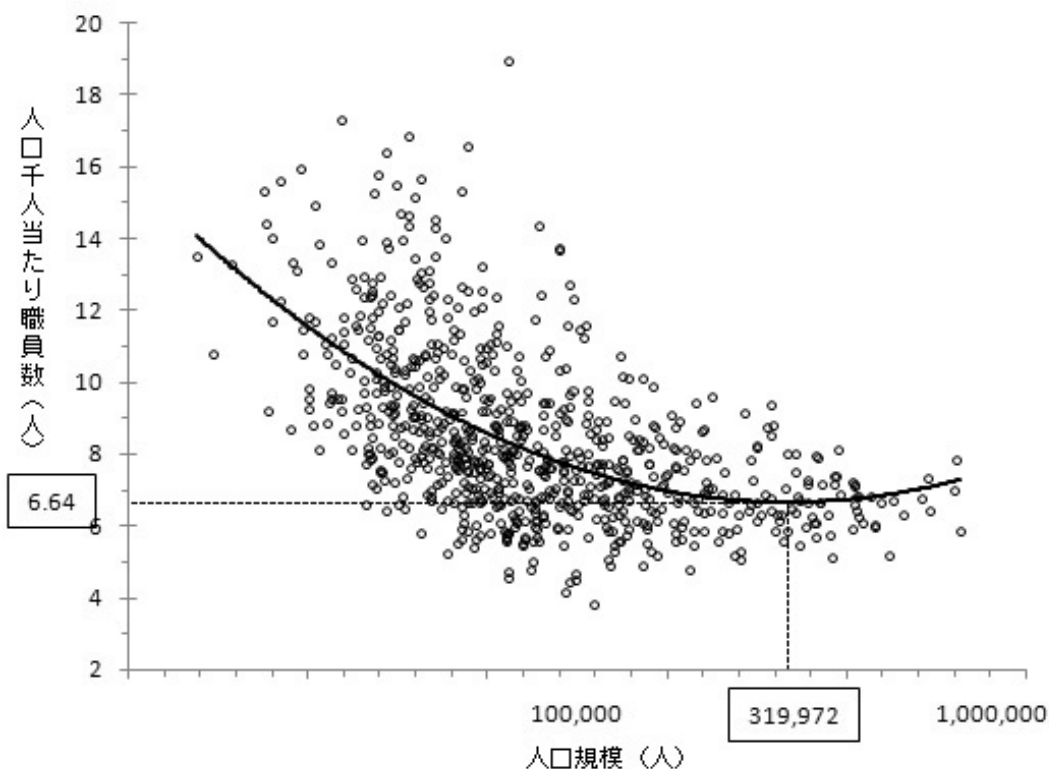
図5は、2005年度、全国の都市(政令指定都市を除く)を対象に、人口規模と人口1000人当たり職員数の関係を見たものである。人口が増加するにつれて、規模の経済性が働いた

めに職員数は減少するが、その後は、都市的な行政需要の増大などで、人口は31万9,972人を最低に、再び増加に転じている。

人口1000人当たり職員数が、人口規模に左右されるとすれば、現実の職員数の大小で効率性を比較することはできない。そこで、すべての自治体の人口が最適値(人口1000人あたり職員数が最小となる人口規模)であると仮定して、人口規模を調整した職員数を比較すると、最低の北斗市が2.75人、最高の佐渡市が17.28人となり、職員数の都市間格差は大きい⁶⁾。

広域化によって、規模の経済性を公共サービスの生産に活かす方法は生産コストを引き

図5 人口規模と職員数



※ 1. 地方財務協会『市町村別決算状況調』より作成。

2. 回帰線: 職員数/人口1000人 = $116.83 - 17.39 * (\ln \text{人口}) + 0.69 * (\ln \text{人口})^2$
(9.74) (-8.31) (7.55) $\bar{R}^2=0.33$

下げる有効な手段の1つになる。地方分権化の流れの中で、地域再生・活性化の総合的な政策立案を行うには、相応の行政規模と財政力は不可欠で、市町村合併の進展は、地域再生にとっても必要だろう。ただし、人口規模調整後も職員数に都市間格差は存在し、広域化以外の手法も駆使した効率性の追求は欠かせない。

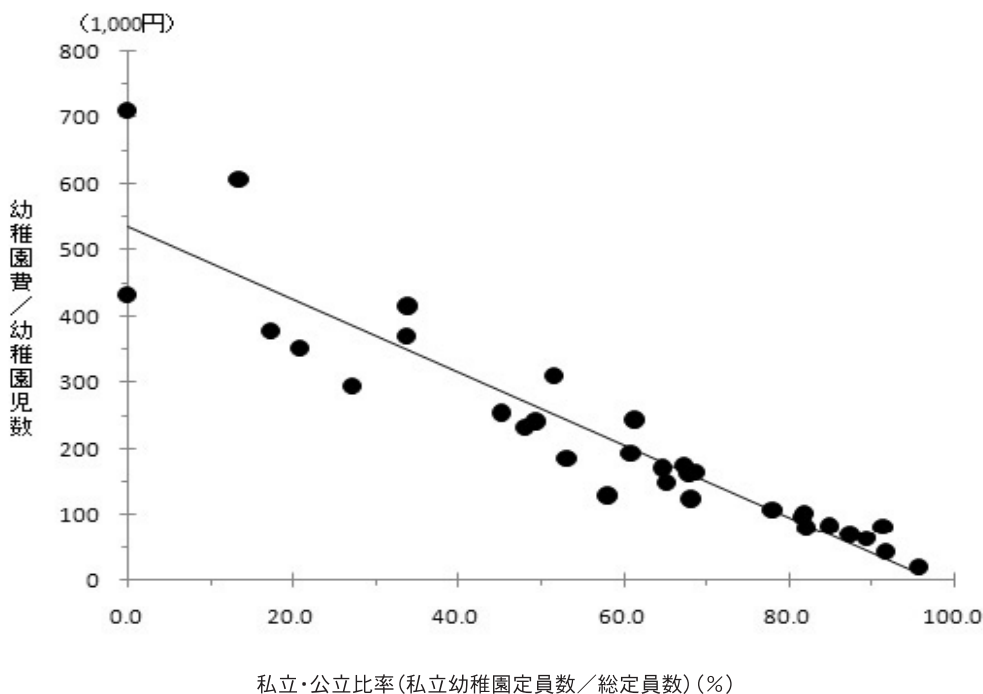
3. 民間活力導入と自治体の効率性

自治体の効率性を高めるのに有力な広域化以外の方法に、民間活力の導入がある。たとえ地方公共サービスであっても、生産プロセスのすべてを自治体が行う必要はない。むしろ

効率化への高い意識やノウハウをもつ民間活力を積極的に公共サービスの生産プロセスに活かして、生産の効率性を高める方が良い。さらには、経済も成熟したいま、もはや公共部門の守備範囲を超えて、民間で提供可能なサービスは、民営化を含めた検討が必要になる。

2002年度、大阪府下32都市(大阪市を除く)を対象に、幼稚園の私立・公立比率と園児1人あたり幼稚園費の関係をみたのが図6である⁷⁾。私立・公立比率が上昇するほど、園児1人あたり幼稚園費は低下し、1%ポイントの上昇で園児1人あたり幼稚園費が5,500円だけ下がる事が分かる。

図6 民間活力導入の効果



※ 1. 大阪府『自治大阪』より作成。
 2. 私立・公立比率は、私立定員を私立定員 + 公立定員 (= 総定員数) で除している。
 3. 回帰線: 幼稚園費 / 幼稚園児(1000円) = 536.2 - 5.5 * 私立・公立比率
 (21.26) (-13.83) $\bar{R}=0.86$

公立幼稚園では、人件費から施設費にいたるすべての経費を自治体が負担する必要があるのに対して、私立幼稚園では、公共部門が幼稚園に必要最低限の補助を行うだけで済む。それは、公から民への移行にともなう財源の圧縮分(効率化分)を別のサービスに振り向けられるということでもある。また、少子化にあっても教員の削減や統廃合が容易でない公立幼稚園に対して、私立幼稚園では、少子化で定員割れが生じやすい時代に機動的な対応が取りやすい。

いま、幼稚園サービスだけでなく、公共サービスの多くで、現在のサービスの量・質の程度やサービス自体が、公共部門の守備範囲なのかどうか、民間でも生産可能かどうかといった視点から、生産のあり方を見直すべき時に来ている。民営化を含めて、民間活力の積極的な導入によって、公共部門に回る地域資源を必要最小限に押さえることは、民間主導の地域再生に不可欠な要素である。

IV. むすび

本稿では、地域経済が国の財政に依存する現状から脱却し、限りある地域資源をいかに民間に振り向け、高い付加価値を地域にもたらすかという持続可能な地域づくりの課題を、地方財政活動の効率化という視点から検討した。その結果、沖縄や高知をはじめ、財政依存型の経済構造に甘んじる地域では、これ

まで公共部門に多くの労働資源を投入しており、「ボーマルの病」が地域経済の停滞を招いている可能性がある。地方公共サービスにおける生産の効率性向上によって、地域資源を民間の生産活動に振り向けていかなければならない。

職員数の都市間比較で見たように、規模の経済性を公共サービス生産の広域化によって享受し、生産コストを引き下げる手法は、1つの有効な政策手段になる。さらに、幼稚園の私立・公立比率と園児1人あたり幼稚園費の関係で見たように、民間活力の導入によって、サービス生産の費用を縮減できれば、その縮減分を別のサービスに予算配分することが可能になる。時代の変化にも機動的な対応が取りやすい。効率化への高い意識とノウハウを公共サービスの民間委託という手法で生産に取り込むこともできる。あらゆる公共サービスで、現在のサービスの量・質の程度やサービス自体が、公共部門の守備範囲なのかどうか、民間でも生産可能かどうかといった視点から、生産のあり方を見直すことは急務である。

少子・高齢化と人口減少の進行で、地域資源の制約がより強まるこれらを見据えて、域内外の人・企業にとって魅力ある持続可能な地域に再生するためにも、自治体には、広域化や民間活力の積極的な導入によって、VFM (Value for Money) を高める取り組みが求められている。

- 1) 沖縄の歳入構成は、2005年度、県では、歳入に占める地方税の割合が16.4%(全国:35.2%)、地方交付税が32.4%(18.9%)、国庫支出金が27.7%(13.5%)、地方債が9.08%(11.7%)である。市町村では、歳入に占める地方税の割合が19.7%(全国:35.0%)、地方交付税が21.1%(15.3%)、国庫支出金が21.7%(10.4%)、地方債が9.2%(9.3%)である。
- 2) 自然減とは、自然増加(=出生数-死亡数)がマイナス、社会減とは、社会増加(=転入数-転出数)がマイナスの状況である。都道府県の66%(2000年~2005年の変化)、市町村の67.6%(1995年から2000年の変化)では、すでに人口が減少し始めている。将来推計によれば、例えば、2025年から2030年には、95.3%にあたる市区町村で人口が減少し始めている見込みである。国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集2008年版』、『日本の市区町村別将来推計人口(平成15年12月推計)』を参照。
- 3) Baumol(1967)、林・瀬口(2004)を参照。
- 4) 林・瀬口(2004)を参照。林・瀬口(2004)では、職員数が多くても、1人あたり労働コストが低ければ、財政悪化をある程度回避できるため、職員数だけでなく、労働コストから見た生産性の都市間比較をより詳細に行っている。
- 5) 公共サービス供給の効率化には、「生産の効率性」と「配分の効率性」という2つの視点がある。生産の効率性とは、最少の費用で、有限の資源を最有効利用した生産水準を実現することであり、配分の効率性とは、住民のニーズ・選好に合った生産を実現することである。
- 6) 人口規模の調整は、回帰式を用いて算出した各都市の職員数理論値と最適人口規模での職員数の差を現実値から加減する方法で行った。人口規模を最適値に修正すれば、調整後の数値は現実値より低下する。
- 7) 民間活力導入の効果を検証するための統計データに制約があり、今回は、2002年度、大阪府下都市の幼稚園サービスを対象とした。

参考文献

- [1]瀬口浩一(2007)「地域と都市の問題」『図説沖縄の経済』(執筆代表者:大城郁寛) 東洋企画、56-69頁。
- [2]瀬口浩一(2007)「国際比較から見た地方税改革の方向—地方分権改革の進展と道州制を見据えた検討—」『地方税』第58巻第9号、地方財務協会、8-16頁。
- [3]林宜嗣(2007)「地方財政の持続可能性—不可欠な地域力の強化—」『RPレビュー』第20巻第1号、日本政策投資銀行、4-9頁。
- [4]林宜嗣・瀬口浩一(2004)「地方公共サービスの供給と生産性」『関西学院経済学論究』(関西学院大学経済学部研究会)第58巻第2号、1-28頁。
- [5]Baumol,W.J.(1967)“Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis,” American Economic Review,vo.1.57,no.3,pp.415-426.