

# 国の経済対策が地方に与える影響について

## — 地域格差と地方交付税から考える —

### Economic Policy and its Influences between National and Local Government — In Point of Differentials and Local Allocation Tax —

藪 下 武 司

Takeshi YABUSHITA

昨今、地方分権、三位一体改革など地方を意識した政策提言が目立つ。近年の景気対策をみても、地方の公共事業や雇用対策など、政府が打ち出した地方の対策は数多い。しかし国の政策が、地方の経済を混乱させる結果となることもある。例えば、高速道路等の建設は大手企業に対する優遇政策となり、地元中小企業の構造転換を迫る結果となった地域もある。

この10年間の景気対策は、当初わが国全体のGDPを押し上げる結果となったが、全体として、公共投資や雇用・賃金水準を上昇させたかどうかは判断できない。ただし、地方交付税を通じて国全体として地域間の経済格差、地域の中での県内格差を拡大させる結果となったことは確認できる。

本稿では、1998年以降の国の経済対策と、その対策が地方に与えた影響について、県民所得と地方交付税で支出される公共事業や雇用対策を中心として、政策が地方に格差を与えた時期とその原因をとらえ、政策のあり方を改めて考える。

**Key Words：** 経済対策、都道府県格差、地方分権、地方交付税

## 1 はじめに

昨今、地方分権、三位一体改革など、地方を意識した政策や改革提言が目立つ。1998年以降をみても、約20回の主要な経済政策の中で、地方の公共事業拡大による地域活性化や雇用対策など、政府が打ち出した景気対策は数多い。しかし東海地域の東海北陸道、東海環状道建設等に見られるように、国の政策が、地域経済を混乱させる結果となることも多い。例えば、環状道路建設は、工場の立地や物流の面で大手企業の優遇政策となり、地元中小企業の構造転換（業種や雇用環境）を迫る結果となった。また、今後の経済対策のあり方によっては、都道府県の地域格差をさらに拡大させることにもなりかねない（注1）。

本稿では、このような国の経済対策が地方経済に与えた影響と、その原因と考えられる地方交付税についてとらえ、政策のあり方を考察したい。

第2節では、わが国の98年以降の主要な経済対策の内容とその規模を概観する。現実の日本経済と照らし合わせることでどのような効果が現れたかを見ることができる。第3節では、都道府県別経済統計を利用して、96年以降の一人当たり県民所得の推移を、地域別、東海北陸圏域別に検討する。これにより、政府の経済対策と地方への影響との関係、地域間（県別）の経済格差を検討する。第4節では、ここ数年間の話題となっている地方分権議論の中で、経済対策の金銭的な裏付けであ

り、改革の必要性が問われている地方交付税について考える。これにより、交付税と地方の景気対策の関係を検討する。

第5節では、わが国の景気対策に対する諸説と、今後の国と地方経済のあり方について考察する。

## 2 近年の経済政策とその効果

### 2-1 近年の経済対策とその規模

わが国での規模の大きな景気対策は98年から始まった（表1参照）。97年に戦後最大の不況に沈んだ日本経済に対して、当時の橋本内閣が史上最大規模の景気対策を行った。それは94年2月の15兆2500億円を上回る、総事業規模16兆6500億円（公共投資7兆7000億円、特別減税4兆円が中心）であった。

その後、小渕内閣は、景気重視の政策を目的とし、11月の経済対策閣僚会議で、総額23兆9000億円と、4月の規模を7兆2500億円も上回る緊急経済対策（公共事業17兆9000億円、減税6兆円）を行い史上最大を更新した。また、翌99年11月も、総事業費18兆円の「経済新生対策」を実施している（注2）。

最近の対策では、08年夏以降の金融状況の悪化に対して、「安心実現のための緊急総合対策」、「生活対策」、「生活防衛のための緊急対策」が、福田・麻生内閣のもとで継続して行われた。これらは、総額の財政支出27兆円、事業規模131兆円に達する。

これまでの補正予算の過去最高は、98年度の7兆6000億円であったが、09年度補正予算はそれを上回る財政規模15兆円、事業規模56兆円となった。ここでは、緊急的な「底割れ」の回避として、雇用、金融、環境対策をはじめ、インフラ整備、税制面まで幅広い対策を掲げた。さらに補正対策に加え、「地域活性化のため、公共投資臨時交付金」を交付することになった(注3)。

この09年補正予算の期待される効果としては、需給ギャップを埋め合わせる21兆円の需要創出、GDPの2.0%押し上げ効果。また、わが国の主要産業の「不況対策と同時に自動車産業の新市場を育成する」ための自動車買い替え減税と補助制度などが新設された。しかし外需に大きく依存する日本経済の構造は、短期間では大きく変えられないとの指摘もある(注4)。また、一部の家電製品、環境対応型自動車(ハイブリッド車等)の購入、買い換えに対する優遇・補助金制度は、マイナスの課税を意味するため、租税原則と同様に、公平(公正)、簡素、中立であることが必要である。したがって、これらの政策は、中立性の原則から今後経済を攪乱させる可能性を持っているともいえる。

表1 近年の主要経済対策(単位:兆円)

年 度	対策名	主対策	金 額
98年4月	総合経済対策	公共事業 雇用対策 特別減税	補正4.6 事業16
98年11月	緊急経済対策	金融安定化 恒久減税	補正7.6 事業24
99年11月	経済新生対策	中小企業金融 対策 介護対策	補正6.5 事業18
00年10月	日本新生新発展 対策	公共事業 雇用対策	補正3.9 事業11
01年10月	改革先行プロ グラム	雇用対策 中小企業対策	補正1.0 事業5.8
01年12月	緊急対応プロ グラム	公共事業 IT推進	補正2.6 事業4.1
02年12月	改革加速プロ グラム	雇用対策 中小企業対策	補正3.0 事業14.8
08年8月	安心実現緊急 総合対策	防災対策 中小企業金融 対策	補正1.8 事業11.7
08年10月	生活対策	定額給付金 高速道路値下 げ	補正4.8 事業26.9
08年12月	生活防衛のた めの緊急対策	生活対策 雇用対策	補正4.8 事業27
09年4月	追加経済対策	省エネ家電購 入、低公害車 補助	補正15 事業56

(出所) 内閣府HP「経済見通し、経済対策等」より作成

## 2-2 景気対策とその効果(予測と実際)

内閣府が発表した08年以降の経済効果は、(1)個人消費は、エコポイント、エコカー減税等によりTV、エアコン等の販売が20～25%増加し、需要の拡大がみられる。また、高速道路の料金値下げでは、休日の交通量、地方の高速道路の利用が増加した。(2)公共投資に関しては、堅調に推移し、3～6月期は前年を上回る。今後、効果が顕在化すると期待される雇用では、雇用の下支え、創出が図られている等、経済対策の効果を明示していると発表された(注5)。

図1から、経済対策の行われた、97年前後のわが国の名目GDPと有効求人倍率の推移についてみる。この指標により、景気対策の経済効果と雇用に与えた影響が、概略として明らかにできる。史上最大規模の経済対策が行われた98、99年以降と、02年以降のGDPは上昇傾向を確認できる。これは公共投資など大規模な事業の結果として国内需要が増大し、財政政策の結果として国民所得を押し上げたと考えられることができる。

しかし、当初のGDP押しあげ効果(予測)と実際のGDPとの差はどの程度であったであろうか。98年4月から1年間は名目+2.0%程度、98年10月から1年間では、名目+2.5%程度、99年11月から1年間では、名目+1.7%程度の予測であった。98年4月からの総合経済対策以外は、概ねその予測数値を達成している。

また、2000年10月からの1年間では、名目+1.3%、01年12月からは、名目+1.2%の予測であったが、現実のこの時期の経済対策ではいずれもマイナス成長となり、当初の対策効果を発揮することができなかった。09年をみても、当初09年のGDP実質成長率を0% (名目0.1%増加)と見通したが、09年1～3月期には、戦後最悪のマイナス15.2%を示した。

労働・雇用の面をみると、有効求人倍率は、02年まではほぼ横ばいで推移してきたものが、03年以降上昇傾向を示した。これは小泉内閣成立後のIT景気の拡大局面と一致する。08年以降の経済対策では、09年4月時点での、労働・雇用では、完全失業率を4.7%程度と推定したものが、09年第3～4四半期には5.7～6.0%と、すでにその予想を上回る悪い結果となった。

それでは、日本全国の県民所得の格差は、どのように変化したか。図2には、96年以降の、一人当たり県民所得の変動係数が描かれている。96～02年頃までは、0.13前後で推移していたものが、03年以降急激に上昇する。図1と比較しても、02年以降、景気の拡大局面にあったため、GDP、有効求人倍率ともに上昇したものの、その県民所得には格差が生じ年々それが拡大する傾向にあることを示している。

変動係数は、数値が大きいほど格差が開いていることを示す。内閣府は「06年度は、輸出型産業の多い地域の経済が順調だった一方、公共投資に依存する地域は不利になり差を認める結果になった」と説明している(注6)。

したがって近年の経済対策、少なくとも90年代と01～02年までの経済対策は、景気拡大効果がみられたものの、それ以降に関しては、国内では各個人あるいは企業間の所得格差が拡大する結果をもたらしたと考えることができる。このような経済対策の結果は、他の研究結果とほぼ一致する(注7)。

そこで次に、わが国の地域別に県民所得の推移をみることにする。

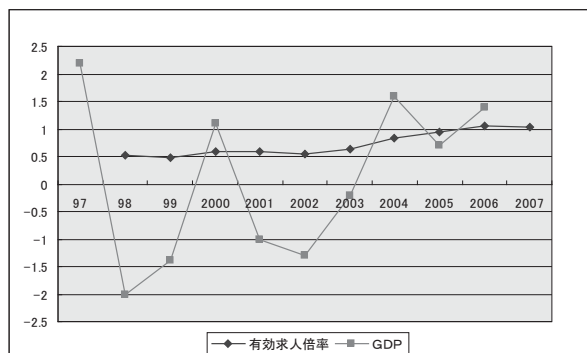


図1 名目GDP成長率と有効求人倍率の推移  
(出所) 内閣府「国民経済計算年報」1997-2007より作成

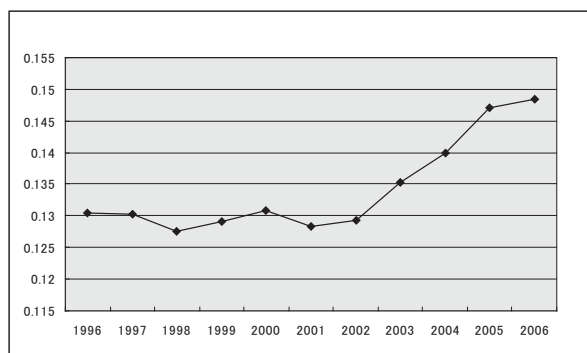


図2 一人当たり県民所得の変動係数(全国)  
(出所) 内閣府「県民経済計算」1996-2006より作成

### 3 地域別県民所得の推移と所得格差水準

#### 3-1 全国7地域別の現状と格差水準

図3から、わが国の96～07における7地域(北海道・東北、関東、中部、近畿、中国、四国、九州)の一人当たり県民所得の推移とその格差について考察してみる。地域別県民所得の金額から見ると、この期間中、関東(1位)、中部(2位)、近畿(3位)の順位は変わらない。また、全体的に見ても、期間中特定地域の大きな変動はなく、99年～2000年、また04年以降に、県民所得の上昇がみられる。

これらの原因が、98～99年の「総合経済対策」「緊急経済対策」(04年以降の政策)と呼ばれる最大規模の景気対策の影響かどうかは判断ができない。井堀他(2002)もケインズの政策効果は、「80年代はともかく、90年代には低下し、財政赤字に関しても平準化の域を

超えている」としている(注8)。

ただし、7地域別の同時期の変動係数の動きをみると(図4)、01年頃まで0.12～0.13の範囲で推移していたものが、02年以降急激に上昇した。これは当然に(図2)の全国的な傾向と一致している。この結果が景気対策による、特定の地域への傾斜配分によるものか、格差を拡大するような経済政策が行われたためかは定かでない。ただ、01年4月の小泉政権の成立により、それまでの経済政策が大きく変わり、市場原理主義といわれる、あくまで市場機構に任せた経済政策を行ったことの結果が、強い地域と弱い地域の所得格差を一気に拡大してしまったものとも考えられる。地域別の産業構造にもよるが、輸出産業中心の地域とそうでない地域との違い、大企業が多く存在する地域とそうでない地域では、企業所得にも大きな差が生じ、その結果、地域の県民所得に差が生じたのではないだろうか。

したがって、01～02年以降(この7～8年の間)で、関東、中部、関西といった、県民所得が上位に位置する地域と、北海道、東北、四国、九州といった、下位に位置する地域との、地域間の所得格差は急速に拡大したものと考えられる。

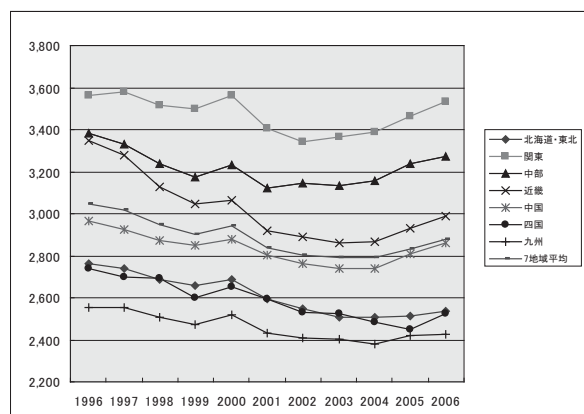


図3 一人当たり県民所得の推移(7地域別) 単位: 千円  
(出所) 内閣府「県民経済計算」1996-2006より作成

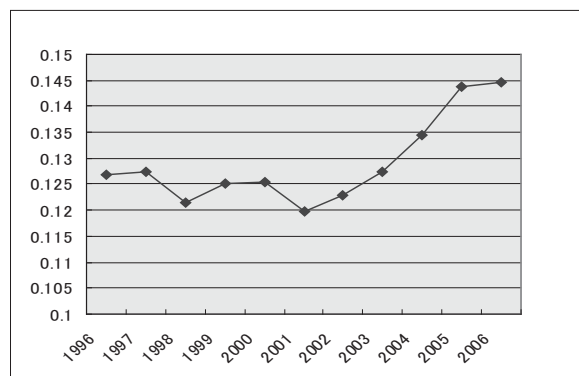


図4 7地域別変動係数の推移  
(出所) 内閣府「県民経済計算(地域別県民所得)」1996-2006より作成



### 3-2 東海北陸7県の比較

東海北陸7県の県民所得に関しては、藪下(2007)が、東海地域の公共事業、特に05年に開催された愛知地球博覧会、中部国際空港の開港と、高速道路建設(東海環状自動車道)により、東海地域にどのような影響があるか、また岐阜県内の各圏域別に経済状況、雇用環境がどのように変化するかの予測を行った。

その結果、東海北陸地域7県の中では、三重県、福井県が急成長しているのに対して、特に岐阜県は近年県民所得が減少しており、愛知、三重、静岡など大企業の製造業を中心に所得が増加している県との間で格差が生じていること。また、県内各圏域別に考察しても、高速道路の開通により他県からの観光客の増加は見られる一方、県外から進出してきた企業の雇用と地域の産業や雇用に与える影響に関しては、今後のわが国の景気状況や産業構造、また、他県の工業団地の整備状況に大きく影響を受けるだろうという結論であった。

### 3-3 東海北陸7県の現状と格差水準

図5により、東海北陸7県の96～06年までの一人当たり県民所得を比較してみる。一人当たり所得が高いのは、愛知県(1位)、静岡県(2位)で、これは前回調査から変化していないが、96年に2位だった富山県が5位に下落、5位だった岐阜県が6位に下落している。

一方、96年に6位だった三重県は01年頃から急上昇をはじめ、3位に成長した。全体的な増減は、一部の県により極端な増減はあるが、ほぼ一定であると考えることができる(注9)。

次に、これら7県の県民所得の変動係数を見ると(図6)、96年に0.085と高い値だったものが、97年から落ち着き始め、2000年、03年には0.07まで低くなった。これは所得格差縮小の現れである。したがって、97年頃～03年にかけては多少の変動があるものの、県民所得の格差は、比較的落ち着いていた時期である。

一方、03年以降は係数値が毎年上昇し、06年には0.093まで高くなる。03年以降、急速に7県の所得格差が拡大したと考えられる。各県の格差拡大というよりも、図5からみても、拡大傾向のグループと縮小傾向のグループの二極化という形で表されているのではないだろうか。

全国の7地域別の結果(図4)と比較すると、県別の格差が拡大する時期に約2年のタイムラグがある。これは、東海北陸の地域内に、製造業を中心とした同様の産業が集積しており、01年以降、全国的に景気が悪い時期にも当初それほどの落ち込みはなく推移していたものが、同一地域内でも格差が広がるほど景気悪化が進行した、と考えることが妥当であろう。

また、全国の値が14.5%程度(06年)なのに対して、7県の値は9.5%程度(06年)と全国の格差より小さい。これは、全国的な所得の差まではいかないものの、地域

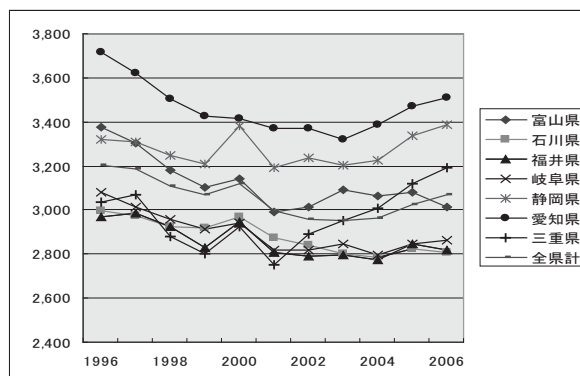


図5 一人当たり県民所得の推移(東海北陸7県) 単位: 千円  
(出所) 内閣府「県民経済計算」1996-2006より作成

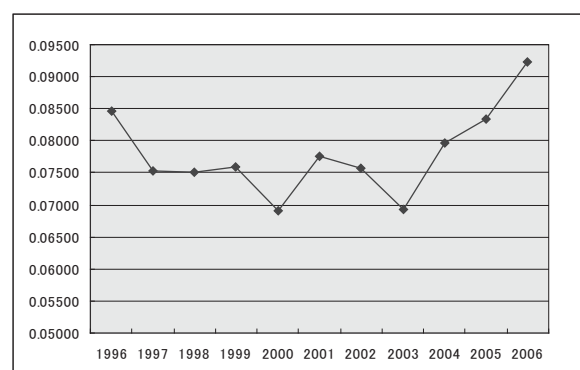


図6 県民所得の変動係数(東海北陸7県一人当たり)  
(出所) 内閣府「県民経済計算(都道府県別県民所得)」  
1996-2006より作成

内でも格差が広がってきたことを示している。

### 3-4 東海3県の景気対策の比較

#### 3-4-1 東海3県の公共工事、平均賃金、有効求人倍率の関係

愛知、岐阜、三重の東海3県で、国の経済政策が地域にどのような影響を与えたかを考察する。ここでは、図7～図9より、97～07年度における県別の公共投資額、平均賃金、そして有効求人倍率を比較してみる。

公共投資の額は、愛知、三重の2県で、2000年、01年に拡大したが、それをピークに減少傾向にあるのに対し、岐阜県は毎年拡大してきたが、02年をピークに減少し始める。02年以降は、3県とも減少傾向にある。

公共投資額は、その時々々の政府の予算配分の変更、すなわち、公共事業や社会資本に対する見直しが行われ、福祉・医療といった厚生分野への比重が高まったこと、地方交付税等が変更されたことにより、近年は低下傾向を表している。02年の小泉構造改革の頃より、公共事業費が削減されたため、これが地方でも事業費の削減として生じたものとも考えられる。

次に、図8で平均賃金の推移をみている。3県の賃金水準は以前より大きな格差が見られるが、岐阜県、三重県は、2000年頃より減少し始め、02年以降は急激に落

ち込んでいる。愛知県は高水準を保っていたが、少し遅れて04年度より急激に落ち込む(平均18～23%程度)。その後、3県ともに06年以降持ち直している様子が伺えるが、現在は、08年秋以降の景気悪化を機に再度減少傾向が続いている。

全体として賃金水準は、公共投資額と同一傾向の動きをするものと推察できる。

図9で、図7、図8と年度を同じく測った有効求人倍率をみてもみる。02年頃まで、3県とも同じ動きをしているが、03年から改善し06年にかけて上昇していることが判断できる。

図7の公共投資額と比較すると、逆の形になっていることが分かる。すなわち、特に02年以降の公共投資額の減少に比べ、有効求人倍率は逆に上昇し、これら2つの要因の間に相関関係は見られない。したがって、景気対策、雇用対策としての公共投資は、東海3県を見る限り、雇用水準とはあまり関係していないことが推察できる。(愛知県は、全国の中でも雇用環境が良い県なので06年には2前後にまで上昇した。)

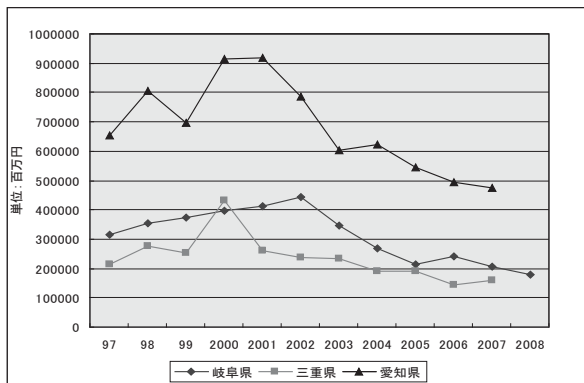


図7 公共工事額の推移(東海3県)

(出所) 国土交通省「建設工事受注動態統計調査：発注機関別・都道府県別請負契約額表」1997-2008年度より作成

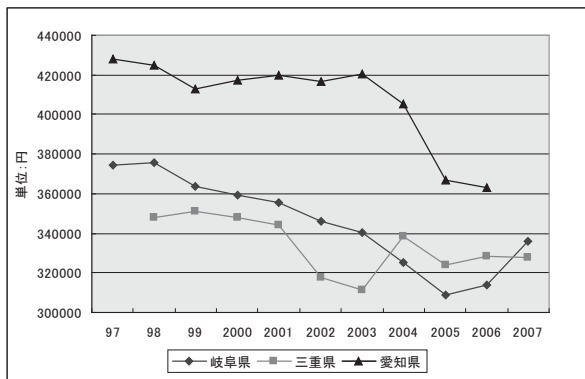


図8 平均賃金の推移(東海3県)

(出所) 都道府県別「毎月勤労統計」(愛知県、岐阜県、三重県) 1997-2009年より作成

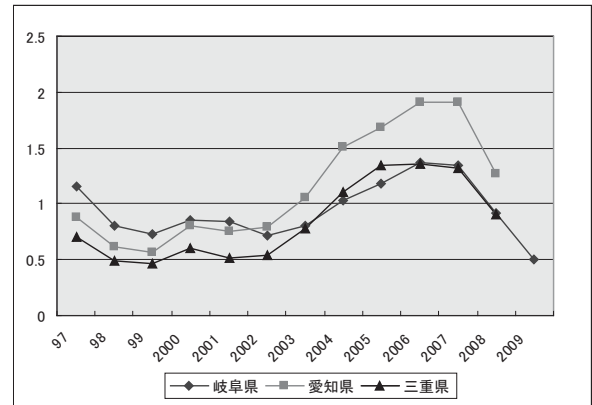


図9 有効求人倍率の推移(東海3県)

(出所) 厚生労働省「毎月勤労統計(地域調査)」1997-2009年度より作成

### 3-4-2 東海3県の現状と考察

以上の3県のグラフから、次の考察ができる。98年、99年に史上最大規模の景気対策が行われ、その後も補正予算等で地方にも経済対策が追加された。その結果、98～01年まで公共投資の金額は増加したものの、景気対策の目標の一つである雇用状況の改善にはあまり結びついていない。公共事業と雇用対策は、同一には考えることができない。かつての政策の中心であった、公共事業を拡大し、仕事を創り雇用を増加させるという財政政策は機能しなくなったと考えることができる(注10)。

また、02年以降の雇用の急速な伸びであるが、図1、図9からも示されるように、99、04年に派遣労働者の雇用条件が緩和され、従来の限定された業種、期間から、一般の製造業等へも派遣労働が可能となった。したがって、今までの求人倍率と04年以降の倍率では、その内容が異なることが考えられる。企業の常用雇用労働ではなく、派遣会社の契約社員等が増加した結果とも考えられる。確かに、3県とも同一地域で製造業を中心とする産業であるため、雇用の伸びは同じ動きをすると思われるが、さらに詳しく雇用形態の変化も考慮する必要がある。

## 4 地方分権と経済対策

### 4-1 地方財政改革－三位一体の改革－

わが国の地域経済は、この10年の間に国と地方の制度改革、大都市と地方都市との間での人口移動や経済力格差の問題など、深刻な問題が発生してきた。99年の地方分権一括法、03年以降の三位一体改革、04年からの市町村合併、さらに今後、財政健全化法と道州制の導入が検討されている。

三位一体改革は、税制調査会「02年度基本方針」、地方分権推進委員会「中間報告」等で、「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討」とされ、「三位一体」改革という表現が使われるようになった。この改革は、国から地方への財源配分

の縮小額と税源移譲額を合わせ、その後の地域格差を交付税で調整するという改革であった。これにより、地域住民の選考に合った公共サービスが提供され、社会全体の厚生が高くなることを期待している。地方交付税に関しては、神野・池上(2003)、土居(2004)、林(2006)、財務省編(2005)(2006)に詳しい。

## 4-2 財政力指数と地方交付税

### 4-2-1 全国規模での財政力指数の比較

わが国の、国から地方への地方交付税(一般定額補助金)は、各地方公共団体の基準財政需要額と基準財政収入額を求めた上で、その差額を財政不足額として地方交付税交付金で配分している。

全国的に、この交付金は財政力の強い公共団体から財政力の弱い公共団体への再分配の形をとり、地方税他の収入を独自の公共団体に満足に徴収できない都道府県が過大な交付金を受け取る仕組みとして、地方財政の中で課題とされてきた。国の経済対策として、地方への公共事業等へ配分される資金は、この地方交付税の形で行われるのが一般的である。

図11は、07年度の各都道府県の住民一人当たりの地方交付税額、歳出額、地方税収額を示している(注11)。

一人当たり地方交付税額が高いのは、島根県(24.9万円)、鳥取県(21.6万円)、高知県(21.5万円)、低いのは、神奈川県(2.5万円)、大阪府(2.1万円)、千葉県(2.3万円)で、東京都と愛知県は不交付団体になっている。

一人当たり地方税が高いのは東京都(44.7万円)、愛知県(19.8万円)、大阪府(15.5万円)である。他方、低いのは沖縄県(8.27万円)、長崎県(8.78万円)、高知県(9.38万円)などであり、東京都と沖縄県では5倍以上の格差がある。

一方、一人当たり歳出額を見ると、高いのは、島根県(69.63万円)、徳島県(57.7万円)、福井県(55.8万円)であり、低いのは神奈川県(20.2万円)、埼玉県(21.8万円)、千葉県(23.9万円)で、やはり3倍近い格差が存在する(注12)。

次に、図12には03～07年度の各都道府県の財政力指数の推移を示している。財政力指数は、各都道府県の基準財政収入額を基準財政需要額で割った値で、1に近いほど財政の需要額に対して多くの財政収入が得られていると考えることができる。

07年度で、指数の高い県は、東京都1.14、愛知県1.13、大阪府0.84であり、低い県は、島根県0.24、高知県0.25、鳥取県0.27の順となる。当然のことながら、財政需要に対して、地方税収が多い都道府県の数値が高くなり、地方税収と比較して、財政需要額の多い都道府県の数値が低くなる傾向がある。

この図11、図12から、交付税全体の傾向として、歳出のうち地方税で賄われている割合が低い都道府県の方が、歳出額が大きい傾向をみることができる。また、一

人当たり地方税が低く、財政力が小さい地方公共団体の方が、一人当たり歳出を平準化する以上に大きな移転額を受け取っていることになる。その度合いは、高度成長期より安定成長期、その後90年代に次第に強くなり、都市の納税者の負担増に比べ、地方の住民のただ乗りが助長されてきたと指摘する声もある(注13)。

田近・油井(2005)は、現行の地方交付税制度を維持したままで補助金の地方税源化が、地方の歳入に与える影響を検討した。その結果、地方税の税源移譲により、地方がそれまで補助金として得ていた額と同額の税収を得る保証はなく、税収の偏在を強めること。実際には、大都市部の歳入は増加し、経済力、財政力の弱い地方の歳入が大きく減少すると考察している(注14)。

### 4-2-2 東海北陸7県での現状比較

図10には、上述の東海北陸7県の財源不足額、地方交付税額等が示されている。例えば、愛知県のように、基準財政需要額に近い財政収入が見込まれる(すなわち全国的にも財源不足額が少ない)都道府県に対しては、地方交付税額はかなり減少する。一方で、岐阜県や福井県に見られるように基準財政需要額が大きいにもかかわらず、基準財政収入額(地方税収入等)が需要額に見合うだけの財政力が持てない都道府県は、財源不足額が大きくなり結果として地方交付税の配分も大きくなる。

東海北陸7県も、全国的な傾向と同じように、財政収入が豊かな県ほど財政不足額が小さくなり、国からの地方交付税額も少なくなっている。これは、地方交付税の当初の目的である、地方の財政の平準化から考えると当然のことと思われる。

しかし、地方交付税が公平に配分されたとして、その地方での交付税の効果はどのようであろうか。

図10には、同7県の財政力指数の推移(02～09年)が示されている。また、図5、図7～図9を同時に比較してみる。愛知県の場合、06～08年度にかけて、基準財政収入が需要額を上回ったため、財政力指数が1を超え、地方交付税の不交付団体になった。

7県の、財政力指数の推移を見ると、全体として02年から05年にかけて緩やかに上昇傾向にあった。その後、05年から08年にかけて各県ともに指数が上昇した(この傾向は、一人当たり県民所得の推移と一致する)が、08年から09年にかけて急激に減少した。これは、08年夏から始まった金融不況に端を発する景気の減退の中で、08年度に行われた数次の景気対策による、中央から地方への景気対策予算(補正予算)によるものと思われる。

各県別の動きを見ると、東海北陸の中では県民所得の高い愛知県、静岡県、三重県の順に財政力指数も推移している。しかし愛知県の0.9前後の動きに対して、静岡県0.7、三重県0.6前後は、県民所得の金額に比べて値が小さいと思われる。



それ以外の、岐阜県、富山県、福井県、石川県の4県は、0.4～0.6の範囲に収まり、全国的には平均的な数値になっている。ただし、今後の景気状況では、この数値が今後も低下し続けるのか、また上昇に向かうのかは現時点では判断できない。

これらより、東海北陸地域についても、財政不足額の大きい県（これは県民所得の低い県に一致する）に、過大な交付金が使われていると考えることができる。

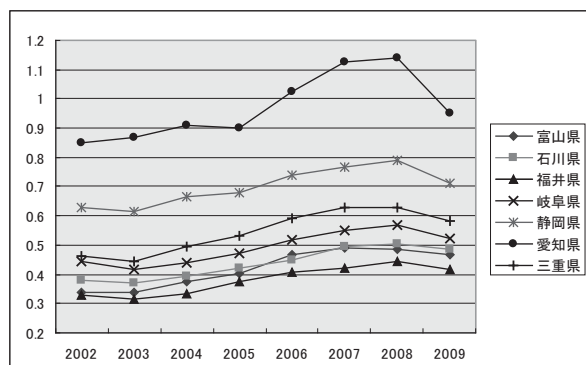


図10 財政力指数の推移（東海北陸7県）

（出所）総務省HP「地方財政、地方財政制度、地方交付税」2002-2009より作成。

### 4-3 地方交付税の問題点と改革の方向性について

#### 4-3-1 地方交付税の問題点

それでは、国の経済対策と、このような地方交付税の問題点はどこにあると考えられるか。まず一般的な指摘として、その仕組みがあげられる。

地方交付税は、地方公共団体の財政需要額と財政収入額を、一定基準で算定し導出するが、①算定の方式が複雑であること、②算定の方法が恣意的になること（一般の国民からは見えない）、③基準財政需要額が、過大に算定されていること等があげられる。さらに、現実の運用面での問題点であるが、①地方税収の少ない都道府県に対して、交付税が過大に配分されること（図11参照）、②大都市圏と地方圏域とでは、税収格差を今後も拡大させるような仕組みであること、等があげられる。伝統的に、経済力の弱い地方に対して、政治的な配慮も加わり、傾斜配分的に資金が流れ、国や都道府県が行う公共事業・社会資本整備等に多くが使用されてきた。

このような交付税に対し、土居（2004）は、地方交付税は、算定の際の支出の見込み額の中に、借金の返済や利払い費も含まれている。税収が少ない地方公共団体でも借金を許可してもらい公共事業等を実施している。こうして放漫財政に歯止めがなくなり、必要以上に将来あるいは他の地域の人々に負担を転嫁する結果になっている、と欠点を指摘する（注15）。

また、赤井他（2003）では、地方交付税が交付される前後では、住民一人当たりでみた財政力に逆転現象が見られることを指摘する。すなわち、交付税は貧しい地方

公共団体を豊かな公共団体以上に豊かにしているのである。地方圏が相対的に貧しいというのは、自主財源に関する話であり、交付税は地方をむしろ都市圏よりも豊かにしている。そして、地域を切り捨てることが問題なのではなく、そこに住んでいる人を切り捨てることの是非が問題であると指摘している（注16）。

なお、今回07年以降の小泉構造改革で行われた三位一体の改革では、約3兆円の税源移譲に対して、約5兆1000億円の地方交付税が削減され、約4兆7000億円の国庫補助負担金が廃止、削減された。すなわち3兆円の収入増に対して、10兆円の収入減であった。この中央政府の負担軽減の意図は明らかであり、地方政府は徹底した行政改革、人員削減へと追い込まれるようになった。これは誤った地方改革である、といわざるをえない（注17）。

#### 4-3-2 地方交付税の改革について

このように、地方の権限と責任の拡大、受益と負担を明確にし、地方を活性化するための、国庫補助負担金改革、地方交付税改革、税源配分の見直しが進められようとしている。しかし現状は、図10の07年以降の指数の減少にみられるように補助金削減が先行し、地方交付税改革が進まない状況にある。

地方交付税改革の議論に関しては、交付税不要論（廃止論）と修正論（擁護論）が並存する。

交付税不要論の立場の共通認識は、①基準財政需要額の算定や交付税総額の決定など、制度の運営が不透明であること、②地方自治体の交付税への依存が、モラル・ハザードを助長して地方自治体の財政運営を非効率化しているというものである。これらを是正し、地方自治体の自立を促す提言としては、（i）基準財政需要のフォーミュラを簡素化するなどして制度の透明性を高め、総務省の裁量を抑制する、（ii）交付税の規模を縮小していく（最終的には廃止する）ことによって地域間再分配を制限していくことをあげている。

一方で、交付税修正論は、現行の交付税の給付額が過剰であり、地域間再分配が行き過ぎているという現状は、交付税不要・修正論の共通認識である。その理由として、不要論者が地方自治体のモラル・ハザードを強調するのに対して、修正論者は、集権的分散システムの下で、むしろ地方自治体を下部組織として利用してきた中央政府に責任があると強調する。もちろん、交付税修正論（交付税制度擁護論）の論者が、交付税制度の制度改革を必要としないわけではない（注18）。

地方交付税は、経済力にかかわらず、すべての地域で標準的な公共サービスが提供できるよう「財源の均等化」をするための仕組みである。しかし上述の問題点から、次のような改革案も出されている。

- ①今の地方交付税の代わりに、ナショナル・ミニマムを保障するための補助金を配分することが望ましい。
- ②

交付税の削減が、公平に与える影響を論じるより、同じ公平を交付税で追求するのが果たして適切かどうか、または、他の政策との組み合わせを、どのように変えていくべきかを考える方が建設的と思われる。③改革案の基本的な精神は、地方公共団体の、住民の「財政責任」の確立であり、国の財源保障機能は公共サービスのナショナル・スタンダードからナショナル・ミニマムのレベルに限定することである。④国の政策手段として利用しないこと、効率的な行政運営を前提に、基準財政需要額を算定すること、など議論は尽きない。

重森他(2009)が指摘するように、「合併しなければ財政が破綻する」といった根拠のない宣伝など、「行き過ぎた地方分権論、国と地方の不完全な改革が地域間格差を生み出している」という厳しい意見もある(注19)。

## 5 経済学者から見たわが国の景気対策

### 5-1 合成の誤謬と公共投資の現実

経済学に、合成の誤謬という言葉がある。これは「貯蓄のパラドックス」に代表され、部分的に考えると正しいことでも、全体を考えると誤った結果になってしまうという重要な考え方である(注20)。

例えば、わが国は今まで、社会資本整備というと高速道路、新幹線、住宅開発などに巨額の資本が投下されてきた。しかし、これまでも指摘したように、高速道路や新幹線の開通によって、各個人の交通手段の選択の拡大や利便性、時間の短縮というプラス面が取り上げられる一方で、交通機関が便利になりすぎたために、人口の流失や都市部への消費の高まり、ストロー現象にみられる地方の衰退が一気に加速するなど、国全体や地域全体で考えるとマイナスの効果も大きく、今までの政策手法が変革を迫られている時期でもある。

### 5-2 小宮とサミュエルソンの指摘

小宮(2008)は、わが国の経済政策に対して、所得水準、健康や福祉、社会の安心など、戦後日本が成長を遂げてきた実績は今後も継承し、その質的向上に努めることが必要と唱えている(注21)。

しかし最近の日本経済に対しては、自らが国の中長期的な課題だと考えた、①速すぎる人口減少の速度、②過大な政府規模、③公債残高の対GDP比率の急上昇に対して、「今や認識を変えざるを得ず、日本の現状には『亡国の兆し』が表れ始めた」と述べ、日本の政府・政治家が根本的な問題に取り組んでいるようには見えないとし、経済対策について疑問を呈した(注22)。

08年夏、P.Aサミュエルソンが、日本政府の経済政策と、日本経済の将来展望に、いくつかの重要な指摘を行った。その中で、「日本経済には成長の方策がまだある」と悲観論を一蹴する。すなわち、(1)産業構造については、日本はもはや模倣者であり続けることはできないが、研究開発に注力して、独創的な先端技術に特化すべ

きこと (2)景気対策に関しては、財政支出と減税によって景気を刺激すべきであるが、公共投資が、不必要なインフラの建設費に使われないようにチェックしなければならないこと (3)雇用に関しては、雇用形態が多様化することは企業経営や経済に柔軟性を与える。働く側にとってもその人の生き方に合った働き方を選択できるようになること (4)外国人の受け入れに関しては日本の独自性・文化的背景により慎重になるべきこと (5)もはやアメリカに見習うものは何もなく、オーストリア、デンマークといった見習うべき良い見本があること、等これまでの政策の転換を促す内容も見られた(注23)。

## 6 おわりに

近年の景気政策は、結果的に90年代はわが国全体としてGDPを押し上げる(あるいは維持する)効果が観察されたものの、02、03年以降は、国および地方にとって効果的なものばかりではなく、大規模な公共工事など、逆に地方の中小企業の経営や雇用環境、債務の増大などに悪影響を与えたものも多い。そしてこれら地方の政策を支えてきた交付税制度にも、現実合わない問題点が多く見られた。ただし、現在叫ばれている地方分権が実現すれば、交付税等の削減の代わりに国から地方への税源移譲や地方の権限が拡大し、地域住民の選択に応じた諸政策が実現することも予想される(注24)。

今後、分権論議に対する地方自治体(特に市町村単位)での混乱は必至で、財源と権限が与えられたとしても、地域間格差が今以上に拡大する可能性、住民の意思に反した政策実現の危険性や、一部の住民の意思しか反映されないような政策もあるだろう。これは、小宮(2008)、大西(2009)の指摘による限界集落の拡大の危険性とも関連する。

各地域が、国と地方の経済政策と役割の再検討、地方交付税など財源配分のあり方等に関して、経済の基礎理論や地方分権論をいま一度再考し、政策実現力を発揮することが、今後の国と地方の経済対策、地方分権の成功の鍵となるであろう(注25)。



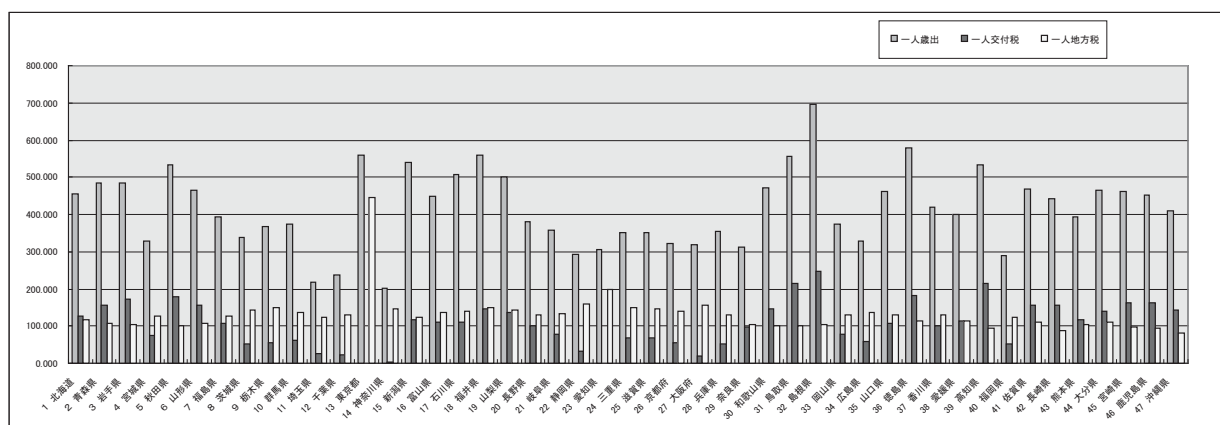


図11 一人当たり歳出額、一人当たり交付税額、一人当たり地方税額

(出所) 総務省自治財政局「地方財政統計年報」2007年度より作成

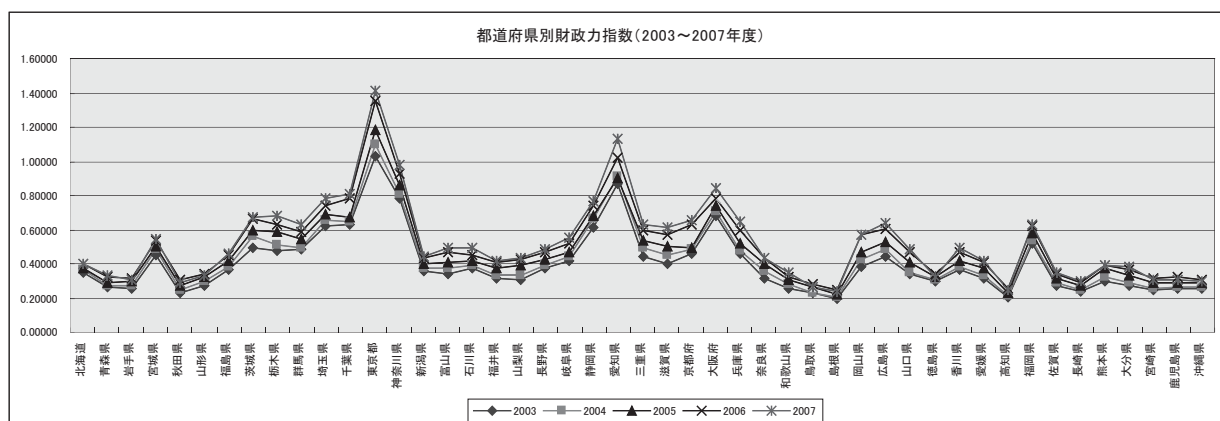


図12 都道府県別財政力指数(2003~2007年度)

(出所) 総務省自治財政局「地方財政統計年報」2003~2007年度より作成

(注1) 地方財政および地方分権に関しては、貝塚他(2008)、金子・高畑(2008)、田近・油井(2005)、林(2006)等に詳しい。

(注2) 内閣府HP「最近の経済見通し、経済対策等」参照。

(注3) 財務省『ファイナンス』2009年2月号、2009年6月号。

(注4) 「日本経済新聞」2009年4月9日。

(注5) 閣議決定(2008)「平成20年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」、内閣府(2008)平成20年度経済動向試算について」、閣議決定(2009)「平成21年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」、内閣府(2009)平成21年度経済動向試算について」参照。

(注6) 内閣府(2009)「経済対策に関する報告書『昨年来の経済対策と効果』」2009年7月。変動係数は、時点の異なるデータのばらつき度合いを比較するとき用いる係数のことで、標準偏差を平均値で割って求める。係数が低下するほど、圏域ごとの格差が縮小していることを示している。

(注7) 内閣府HP「最近の経済見通し、経済対策等」、「県民所得に関する報道資料」参照。

(注8) 井堀他(2002) pp.36-39。

(注9) ただし、07年度以降アメリカの金融不況を通じて、わが国の景気も一気に落ち込み、各県の産業に大きな影響を与えているため、今後の変動がどのようになるかは推移を見守りたい。(愛知県350.9万円、静岡県338.9万円であった)。

(注10) 井堀・土居(2005)によると、以前は公共投資乗数が4～5であったものが、近年は1前後と小さくなっている。

(注11) 総務省『地方財政統計年報』2003年～2007年度より作成。

(注12) 一人当たり税収は、2000年時点では、東京都(48.3万円)、愛知県(33.8万円)、大阪府(32.6万円)であった。また、一人当たり歳出額は、2000年時点では、島根県(148.3万円)、鳥取県(128.8万円)、高知県(128.7万円)であった。

(注13) 土居(2002) pp.88-89。現在の地方交付税の仕組みでは、地方税を増収しようと努力し、税収が増えた地方公共団体ほど交付税が削減されるため、徴税努力を怠るという欠点がある。

(注14) 田近栄治・油井雄二(2005) p182。

(注15) 土居(2004) pp.123-127.

(注16) 赤井他(2003) p.11.

(注17) 神野・井手(2006) p.43.

(注18) 赤井他(2003) p.22.

(注19) 重森他(2009) pp.358-359.

(注20) P.Aサミュエルソン(1992) p.8.

(注21) 小宮(2007) pp.49-58参照。

(注22) 小宮(2008) 日本経済新聞

(注23) P.Aサミュエルソン(2008) pp.20-25.

(注24) 地方分権のあり方に関しても、①道州制実現を前提にした、本来の小さな政府を目指した議論と、②経済の規模は縮小しないまま、財源移譲により公共工事等を地方の意思に任せるものなど、全国知事会の中でも意見が分かれる。

(注25) 09年夏の総選挙の結果、政権交代により予算編成、景気対策の内容・規模、地方分権のあり方も大きく変化するであろう。

- ・土居丈朗(2002)『財政学からみた日本経済』光文社
- ・土井丈朗(2004)『三位一体改革ここが問題だ』東洋経済新報社
- ・日本経済新聞2006年4月5日、2008年8月14日
- ・林宜嗣(1995)『地方分権の経済学』日本評論社
- ・林正義(2006)「地方交付税の経済分析：現状と課題」日本経済政策学会『経済政策ジャーナル』第3巻第2号。
- ・ポール・サミュエルソン(Paul A. Samuelson)(2008)『日本経済の再生：賢人の警鐘』日経ビジネスマネジメント、日本経済新聞社
- ・藪下武司(2007)「岐阜県における雇用環境に関する一考察」中部学院大学・中部学院大学短期大学部『研究紀要』第9号 pp.99-107.
- ・総務省HP「地方財政」「地方財政制度」「地方交付税」(各年度)
- ・内閣府HP「経済見通し、経済対策等」(各年度)
- ・日本地方財政学会学会誌(第12回大会、2004年)、(第16回大会、2008年)

## 参考文献・参考資料

- ・赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治(2003)『地方交付税の経済学－理論・実証に基づく改革』有斐閣
- ・井堀利宏・中里透・川出真清(2002)『90年代の財政運営：評価と課題』財務省「ファイナンシャル・レビュー」第63号
- ・井堀利宏・土居丈朗(2005)『財政読本』東洋経済新報社
- ・大西隆「『経済基盤論』からみた地方再生」日本経済新聞2009年8月4日
- ・貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所編著(2008)『分権化時代の地方財政』中央経済社
- ・金子勝・高端正幸編著(2008)『地域切捨て－生きていけない現実』岩波書店。
- ・小宮隆太郎(2007)「日本を磨く『新しい国のかたち』」日本経済新聞社。
- ・小宮隆太郎「経済教室『人口減・政府債務、歯止めを』」日本経済新聞2008年8月4日
- ・財務省財務総合政策研究所編『フィナンシャル・レビュー』2002年7月(第63号)、2005年第2号(第76号)、2006年第3号(第82号)。
- ・財務省『ファイナンス』2009年2月号。
- ・重森暁・鶴田廣巳・植田和弘(2009)『Basic現代財政学(第3版)』有斐閣
- ・神野直彦・井手英策編(2006)『希望の構想－分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』岩波書店
- ・神野直彦・池上岳彦(2003)『地方交付税、何が問題か』東洋経済新報社
- ・神野直彦・金子勝(1998)『地方に税源を』東洋経済新報社
- ・総務省『地方財政統計年報』2003年～2007年度。