

## 地域政策と財政措置

池 上 岳 彦

1. はじめに
2. 人口移動と行政投資の推移
3. 国土計画の展開
4. 地域政策をめぐる財政措置
5. 財政措置の課題——むすびにかえて

### 1. はじめに

「地方」という語は多義的に使われる。第1に、「地方」は国の中で一定のまとまりを持つ地域を意味する。「東北地方」「関東地方」等がこれにあたる。第2に、「地方」は地方政府を意味する。これは、中央政府と対比するかたちで、住民に身近な地方政府を指し、日本では地方公共団体もしくは地方自治体と呼ばれる。「地方財政」「国と地方の協議の場」の「地方」はこの意味である。第3に、「地方」は非大都市圏を意味することがある。「東京と地方」「地方出身」等の呼び方である。

2014年9月、政府は「人口減少や超高齢化といった地方が直面する構造的な課題」に取り組む「地方創生」を提唱した<sup>1)</sup>。同年12月の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」には「地方から東京圏への人口流出に歯止めをかけ、「東京一極集中」を是正する」「地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」「地方への新しい人の流れをつくる」との文言がみられる<sup>2)</sup>。ここで「地方」は非大都市圏、とくに非東京圏の意味で使われている。

非大都市圏の地域政策については、大企業の工場誘致、公共事業による道路整備等の路線が経済のグローバル化により限界を露呈したのに対して、保母（1996：2001）に代表される内発的発展論が提起された<sup>3)</sup>。それを受け、地域の特性を活かした地域づくりが意識されるようになった。ただし近年、増田編（2014）が「地方消滅」を語る等、地域の持続可能性を疑問視する議論もみら

1) 安倍晋三首相記者会見録（2014年9月3日）による。

[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2014/0903kaiken.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0903kaiken.html) (25 July 2015)

2) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（閣議決定、2014年12月27日）I-1-①、III-2-（1）・（2）。

3) 地域政策と公共投資との関係をめぐる議論について、池上（2004a）129-131頁参照。

れる。これに対して、「地方創生」は人々の東京圏流入を抑制し、非大都市圏の雇用創出と人材還流、結婚・出産・子育ての促進策として提起されている。

本稿では、人口移動と行政投資の状況を確認したうえで、地域政策と財政措置の展開を検討し<sup>4)</sup>、今後の課題を明らかにする。

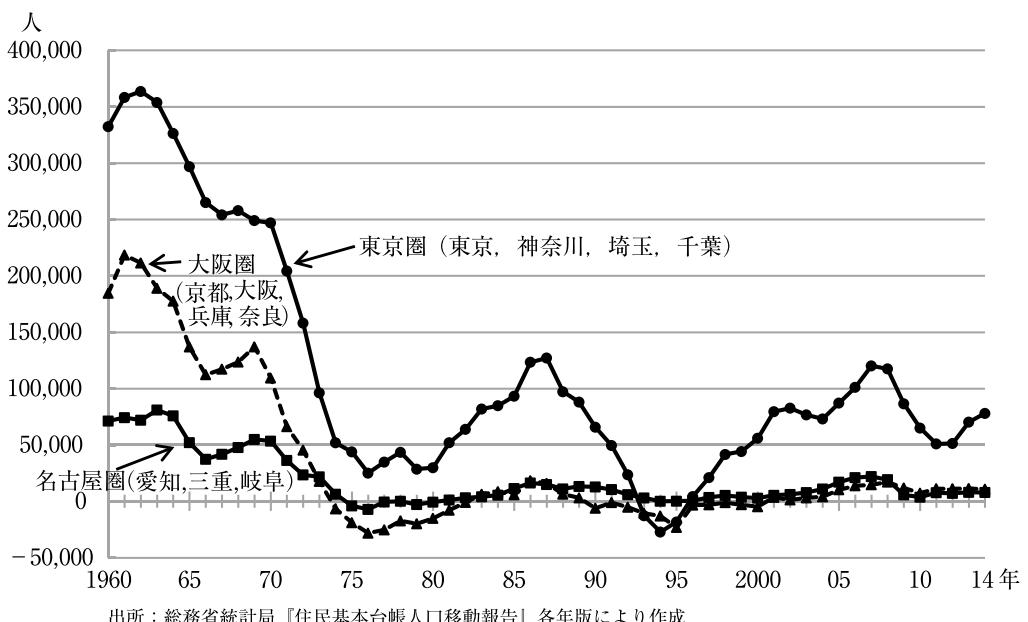
## 2. 人口移動と行政投資の推移

### (1) 東京圏への転入状況

高度成長期、とくに1960年代前半は、図1に示したように、3大都市圏へその他の地域から若者を中心とした人口流入がみられた。年間の転入超過数は東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県及び千葉県）で35万人前後、大阪圏（京都府、大阪府、兵庫県、奈良県）で20万人前後、名古屋圏（愛知県、三重県、岐阜県）で8万人前後、合わせて60万人を超えていた。しかし、70年代からは大阪圏と名古屋圏への転入超過は縮小し、大都市圏への人口流入は東京圏特有の現象になった。

1950年代後半からの高度成長期、図2に示したように、東京圏への転入も東京圏からの転出も急増したが、60年代前半には年間40万人近い転入超過がみられた。60年代中盤から転入のスピードが鈍ったために、転入超過数は減少して70年代には10万人を切った。その後は、転入・転出と

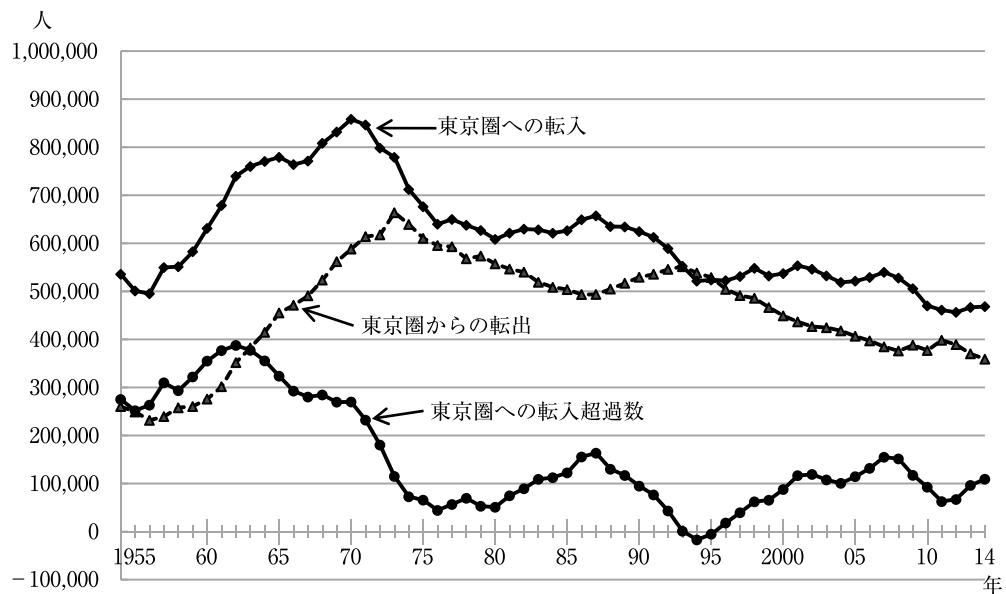
図1 3大都市圏へのその他の圏域からの転入超過数



出所：総務省統計局『住民基本台帳人口移動報告』各年版により作成。

4) 非大都市圏の地方財政と地域政策の展開について、池上（2014）参照。また、地域政策の展開のなかに「地方創生」を位置づける議論として小磯（2015）参照。

図2 東京圏（東京・神奈川・埼玉・千葉）の人口転出入



出所：総務省統計局『住民基本台帳人口移動報告』各年版により作成。

も漸減しているが、80年代以降、好況期は主に転出減少により転入超過が増大した。景気後退期は転入減・転出増が進み、とくにバブル崩壊期の1994～95年には転出超過を記録した。リーマンショック以降の景気後退期は転入が減少したが、2012年から転出が減少したために、約10万人の転入超過となっている。

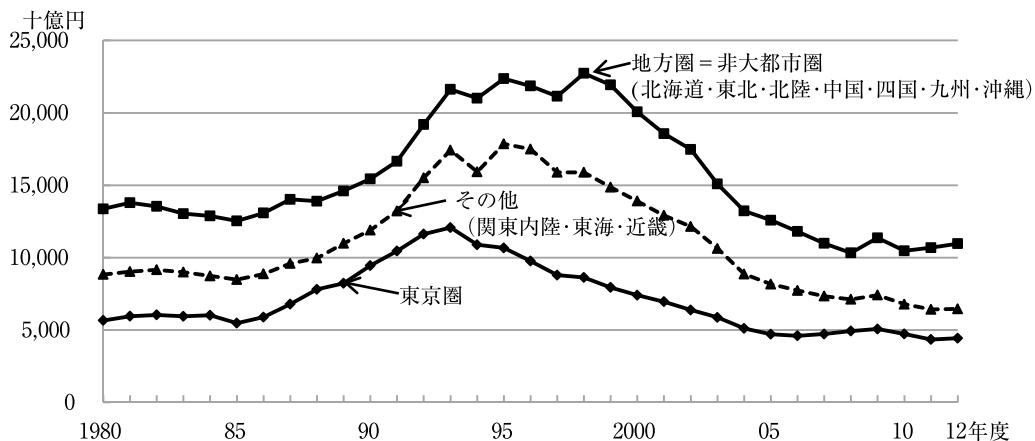
なお、大都市圏以外でも、各地域の拠点となる都市部では、地域内の人口流入により転入超過となることがある。たとえば2014年の国内人口移動（日本人に限る）において、宮城県は東京圏に対して3,575人の転出超過だが、他の東北5県に対しては4,866人の転入超過であり、全体としては2,437人の転入超過である。同様に、福岡県は東京圏に対して5,801人の転出超過だが、他の九州6県に対しては9,218人の転入超過であり、全体としては3,900人の転入超過である<sup>5)</sup>。いわば地域内の集中である。

## （2）行政投資の推移

公共投資の規模を示す行政投資は1990年代後半以降、急激に減少した。2012年度の行政投資は21兆8,698億円であり、ピークだった1993年度の51兆1,270億円と比較して57.2%減である。2012年度から東日本大震災復旧・復興分1兆521億円を除けば20兆8,177億円となり、ピーク時に比して59.3%減である。最近でも、2010年度と12年度を比較すると、東日本大震災復旧・復興分を除けば

5) 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告・年報（基本集計）」2014年、表2より算出。

図3 行政投資総額の推移



出所：総務省『行政投資実績』各年度版により作成。

5.3%減であり、減少は続いている。

図3に示したように、東京圏における行政投資のピークは1993年度であった。それに対して、非大都市圏（図では「地方圏」）のピークは98年度である。また、行政投資における東京圏のシェアは80年度に20%だったがバブル期に上昇し、91年度の26%がピークとなった。その後急低下し、近年は20%前後で安定している。逆に、80年代初頭に50%近かった非大都市圏のシェアは、90年代初頭に40%近くまで低下したが、50%まで再上昇した。

また、表1に示したように、非大都市圏（地方圏）は投資主体別では国実施事業が多く、資金負担別では国費負担率が高い。また東京圏のうち、東京都とそれを囲む3県（埼玉県、千葉県、神奈川県）では事情が異なる。東京都内では、都の投資主体及び資金負担者としての役割が高い。それに対して3県には政令指定都市が5市あり、その比重が高い。

### 3. 国土計画の展開

第2次大戦後の地域政策との関連で、国土計画の歴史を簡単に振り返っておく。その展開のなかから、施策を支える財政措置が生まれたからである。

#### （1）全国総合開発計画

敗戦後の食料不足、エネルギー不足、人口激増等を背景として、1950年、国土総合開発法と北海道開発法が制定された。それに基づいて特定地域総合開発計画（河川流域）と北海道開発計画が着手されたが、その目的は資源開発と生産力回復であった。その後、東北、四国、九州等の開発促進法が相次いで制定された。

表1 2012年度の行政投資総額

## (1) 投資主体別

	金額 (十億円)					構成比 (%)						
	東京圏	東京都	地方圏	その他	全国	東京圏	東京都	地方圏	その他	全国		
国費	794	352	441	2,645	1,151	4,590	17.9	16.2	19.6	24.1	17.8	21.0
都道府県費	1,688	1,245	444	3,455	1,960	7,103	38.0	57.0	19.7	31.5	30.3	32.5
市町村費	1,955	585	1,370	4,871	3,350	10,176	44.1	26.8	60.8	44.4	51.8	46.5
合計	4,438	2,183	2,255	10,971	6,461	21,870	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

## (2) 資金負担別

	金額 (十億円)					構成比 (%)						
	東京圏	東京都	地方圏	その他	全国	東京圏	東京都	地方圏	その他	全国		
国費	1,225	564	661	4,587	2,083	7,895	27.6	25.8	29.3	41.8	32.2	36.1
都道府県費	1,585	1,156	429	2,656	1,594	5,835	35.7	53.0	19.0	24.2	24.7	26.7
市町村費	1,627	463	1,165	3,728	2,784	8,140	36.7	21.2	51.7	34.0	43.1	37.2
合計	4,438	2,183	2,255	10,971	6,461	21,870	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

## (3) 国直轄事業の資金負担

	金額 (十億円)					構成比 (%)						
	東京圏	東京都	地方圏	その他	全国	東京圏	東京都	地方圏	その他	全国		
国費	685	319	367	2,286	928	3,899	86.3	90.3	83.1	86.4	80.6	84.9
都道府県費	78	29	49	315	181	574	9.8	8.4	11.0	11.9	15.7	12.5
市町村費	31	5	26	45	42	117	3.8	1.3	5.9	1.7	3.6	2.5
合計	794	352	441	2,645	1,151	4,590	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

## (4) 都道府県事業の資金負担

	金額 (十億円)					構成比 (%)						
	東京圏	東京都	地方圏	その他	全国	東京圏	東京都	地方圏	その他	全国		
国費	260	181	79	1,245	591	2,095	15.4	14.6	17.7	36.1	30.1	29.5
都道府県費	1,406	1,056	350	2,135	1,316	4,857	83.3	84.8	78.9	61.8	67.1	68.4
市町村費	23	7	15	75	54	151	1.3	0.6	3.4	2.2	2.8	2.1
合計	1,688	1,245	444	3,455	1,960	7,103	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

## (5) 市町村事業の資金負担

	金額 (十億円)					構成比 (%)						
	東京圏	東京都	地方圏	その他	全国	東京圏	東京都	地方圏	その他	全国		
国費	280	64	216	1,056	564	1,901	14.3	11.0	15.8	21.7	16.8	18.7
都道府県費	101	70	30	206	97	404	5.2	12.0	2.2	4.2	2.9	4.0
市町村費	1,574	451	1,124	3,609	2,688	7,872	80.5	77.0	82.0	74.1	80.3	77.4
合計	1,955	585	1,370	4,871	3,350	10,176	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：総務省『行政投資実績』2012年度版（2015年3月刊）により作成。

1950年代後半からの高度成長に伴い、農山漁村から都市へ若者を中心とした人口移動が起こると、都市の過密と農山漁村の過疎が問題化した。それに対して、国土利用偏在と地域格差の是正を課題とした全国総合開発計画が展開されることになった<sup>6)</sup>。

1962年に策定された全国総合開発計画は、60年の国民所得倍増計画による太平洋ベルト地帯構想、過大都市問題及び地域間所得格差の拡大を背景として、「拠点開発」を掲げた。これは、大規模な開発拠点を設けて、その周囲に中小の開発拠点を整備して連結させる構想であった。62年には新産業都市建設促進法が、64年には工業整備特別地域整備促進法が制定されて、指定地域については、公共事業の国庫負担率嵩上げ（市町村）、地方債許可特例と利子補給（都道府県）、地方税不均一課税の減取分について基準財政収入額から控除する地方交付税措置（以下、交付税措置）等が設けられた。これらは国が主導した構想であり、地方自治体は地域指定を陳情し、財政措置を要求する、との構図が確立した。

1969年に策定された新全国総合開発計画（新全総）では、大規模プロジェクト構想が掲げられ、外洋性コンビナート建設、高速交通ネットワーク等が推進された。71年の農村地域工業導入促進法と72年の工業再配置促進法により、工場の非大都市圏への分散が促進された。その財政措置としては、地方税の減免・不均一課税に係る交付税措置、工場移転経費への融資・補助等がある。また、70年には過疎地域対策緊急措置法が制定された。

1970年代前半、高度成長が終焉を迎えると大都市圏への転入は縮小した。これをうけて77年に策定された第三次全国総合開発計画（三全総）は、人間居住の総合的環境を整備する「定住構想」を掲げて、地方自治体の役割を重視した。83年に成立した高度技術工業集積地域開発促進法（テクノポリス法）は、半導体・新素材・バイオテクノロジー等の先端産業導入と既存企業の技術高度化を目指して、ソフト施策すなわち非投資的事業を促進した。国の財政措置は、税制上の特別償却、特別土地保有税非課税、財政投融資の低利融資、住宅・道路等の整備等、税制・金融上の優遇措置が中心であった。

しかし、図1及び図2に示したように、1980年代前半から中盤にかけて東京圏への人口流入が増大した。それに対して、87年に策定された第四次全国総合開発計画（四全総）は「多極分散型国土」を目指す交流ネットワーク構想を掲げた。88年に成立した多極分散型国土形成法は、国の行政機関を東京都区部から移転し、また振興拠点地域の開発整備を進めることとした。産業面では、88年に成立した地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律（頭脳立地法）が、産業の頭脳部分（ソフトウェア、情報処理、自然科学研究等）を非大都市圏へ分散させようとした。国の財政措置としては、税制上の特別償却及び特別土地保有税等の減免、債務保証、財政投融資の低利融資、地域振興整備公団の出資、そして日本電信電話株式会社（NTT）の株式売却収入

---

6) 第三次までの全国総合開発計画と公共投資との関連について、宮崎（2014）参照。

を用いた無利子融資<sup>7)</sup>等が行われた。さらに、87年に成立した総合保養地域整備法（リゾート法）は、地方自治体が開発企業を見つけてリゾート地域構想を策定するよう促し、42地域が指定された。そこでは、農地、林野、港湾水域等の開発規制が緩和され、税制上も特別償却、不均一課税に対する交付税措置、財政投融資の低利融資・NTT株式売却収入の無利子融資等が行われた。しかし、自然環境を破壊するとの批判に加えて、バブル崩壊後の客減少により、事業は縮小されて構想の廃止もみられた。なお、88年度に開始された「ふるさと創生」については後に述べる。

1998年に第五次全国総合開発計画（五全総）として策定された「21世紀の国土のグランドデザイン」は、はじめて人口減少と高齢化を意識した計画であった。それは、多軸型国土構造を目指す多様な主体の参加と地域連携を強調した。具体的には、多自然居住地域、大都市のリノベーション、地域連携軸、広域国際交流圏の構想が示された。産業面では、98年に新事業創出促進法が制定され、創業支援、既存中小企業の新技術利用促進、中核的支援機関の設置等が掲げられたが、国の地域指定や支援はなかった。これをうけて、研究開発や人材・技術・資金面の支援を行う地域プラットフォーム事業が進められた。

## （2）国土形成計画

2005年、国土総合開発法は、抜本改正により国土形成計画法へ改称された。それに基づいて08年には「国土形成計画（全国計画）」が策定された。そこでは、「開発」を基調とする量的拡大から成熟社会型計画へ、また国主導から分権型計画づくりへ、という方針転換が示された。また「多様な広域ブロックが自立的に発展する国土」かつ「美しく暮らしやすい国土」が「国土像」とされた。そして戦略的目標として、①グローバル化や人口減少に対応する国土の形成を目指す「東アジアとの円滑な交流・連携」「持続可能な地域の形成」、②安全で美しい国土の再構築と継承を目指す「災害に強いしなやかな国土の形成」「美しい国土の管理と継承」が掲げられた。

翌2009年には、各圏協議会の審議を経て「国土形成計画（広域地方計画）」が策定された。広域ブロックごとに特色ある戦略を描き、交流・連携・共生をはかるとされ、たとえば東北圏のスローガンは「豊かな自然の中で交流・産業拠点として発展するふるさと「東北にっぽん」」であったが、首都圏は「世界の経済・社会をリードする風格ある圏域づくり」であった。

2015年に改定された「国土形成計画（全国計画）」は、基本構想として「対流促進型国土の形成」「コンパクト+ネットワーク」「東京一極集中の是正」を掲げ、具体的には「個性ある地方の創生」「活力ある大都市圏の整備」「グローバルな活躍の拡大」を目指すとした。とくに「地方」の地域構造としては、中山間地域等の集落地域における「小さな拠点」の形成・活用、地方都市にお

7) NTT株式売却収入を用いた無利子融資が導入された経緯については、財務省財務総合政策研究所財政史室編（2004）第15章（神野直彦・池上岳彦執筆）参照。