

「規制改革を妨げる地方振興策」

■開催：2019年2月

■講師：アジア成長研究所理事長 八田 達夫氏

○「一極集中」ではなく「多極集中」

「一極集中」とよく言われるが、果たして本当だろうか。1965～2015年の全国主要都市の人口増加率を見ると、東京は24.3%、横浜・大宮・千葉などを含めた首都圏主要都市は45.7%であるのに対して、札幌137%、仙台108%、福岡100%であり、東京一極集中とは言えないことがわかる。現実には全国の大都市への多極集中が起きたのである。

実は、「一極集中」という誤解が生まれた一つの理由は「人口増加率」ではなく「人口増加数」で見たことにあり、もう一つの理由は大阪の衰退にある。では、なぜ大阪が衰退したかと言えば、主要交通手段が鉄道から航空に移ったことと工場等制限法が施行されたことがその大きな理由である。

1960年代までは大都市間の主要移動手段は鉄道であり、例えば、福岡・東京間は片道約20時間かかった。そこで、九州の多くの企業は往復40時間もかかる東京ではなく、大阪に本社を置いた。大阪は西日本経済圏の中心であり、戦前は東京よりも大都市であり、戦後も1960年代までは企業にとっては有利な都市だった。東北や北海道など比較的貧しい後背地を持つ東京に比べて、大阪周辺には豊かな地域が広がっていた。

ところが、1960年代中頃には航空機の 대중化が始まり、70年代には本格的な航空機の時代に突入した。日本中のどこからでも東京から日帰りで往復できるようになったのである。企業としては大阪に本社を置いておく理由がなくなったために大阪が衰退し、東京が大阪の機能を担うようになった。

また、1959年に制定された「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」に続いて、1964年には「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」が制定された。いわゆる「工場等制限法」であり、これに東京と大阪の中心地区では工場や大学を新設できないことになった。本社が立地される東京にとってはほとんど影響がなかったが、本社オフィスの転出が続く大阪にとって工場を新設できないことは大きな打撃となった。その結果、大阪は大幅に衰退し、「東京一極集中」の印象が鮮明になったということである。

○多極集中の理由と東京の比較優位

では、なぜ大都市への「多極集中」が起きたのか。その理由の一つは産業構造の変化にある。農林水産業・製造業が衰退しサービス業が増加したのである。全国の産業別労働人口の割合を見ると、1950年代には約40%だった農林水産業人口は2013年には約3%まで減少したのに対し、サービス業は同じ時期に約10%から約30%強に上昇し、1970年代に約30%弱でピークだった製造業はその後減少を続けている。

多極集中のもう一つの原因は自動車の発達にある。これによって札幌・仙台・福岡など地方中核都市周辺の小さな都市の存在意義が薄れてしまった。自動車を利用すれば、周辺都市から札幌・仙台・福岡などにある職場に通うことができるし、買い物もできるようになったからである。

多極集中のなかで東京が持つ比較優位は「巨大都市集積の利益」にある。第一は、都市の存在意義である Face-to-face contact の重要性である。第二は、例えばエレベーター保守や国際税務サービスなどのビジネスサポート業務に関する規模の経済性である。そして第三に、グローバルな都市ネットワークである。東京とニューヨークとロンドンは時差における世界の三大中心地になり、その一極を担う役割があった。ところが、いまや上海やシンガポールに追われているのが現状である。

○経済成長を低下させた地方支援策

1960年代に高度成長を遂げた日本経済の成長率は、1973年を境に5%未満に急落し、それ以降は0%近くに落ち込んでいる。一般には、1974年以降の日本経済の低迷の理由は1973年に起きた第一次石油ショックだと言われているが、原油価格の高騰そのものは景気低迷の引き金になったにすぎない。1980年代初めに最高値を付けた実質原油価格（1972年基準）は、1985年以降は石油ショック以前の価格に戻っていることからそれは明らかである。

日本経済の低成長の真の要因は大都市への人口流入の低下にある。1960年代のピーク時には年間60万人を超えていた三大都市圏（名古屋、東京、大阪）への流入は、1974年にはほぼゼロになり、その後は多少増えたもののピーク時の約10分の1に減少している。そして、戦後のGDP成長率のグラフと三大都市圏への人口流入のグラフを見比べると、両者が酷似していることがわかる。高度成長の時代には、生産性の低い地方から生産性の高い三大都市圏に資源が移動してきたために、それだけでも日本経済は成長したが、1970年代の前半にこの資源移動が止まったために成長率が急速に鈍化したのである。

1960年代に三大都市圏に人口が大量流入した原因は、当時地方に比べて三大都市圏の一人当たり所得が相対的に5~6割高かったことによる。一方、三大都市圏の人口成長の低下はこの相対所得の低下によってもたらされたものである。三大都市圏の相対所得は、73年

以降は3割程度に下がった。東京など大都市圏での住居費、生活費、通勤費などの高さを考慮に入れると、実質的には地方との差がほとんどなくなってしまった。

なぜそのようなことが起きたのか。その理由の一つは JR、道路、財政投融资などの公共投資に求められる。1974年に田中角栄首相（当時）が「日本列島改造論」を発表し、1960年代は三大都市圏のほうが高かった1人当たりの公共投資額は、この時を境に逆転し、それ以降は地方のほうが高くなった。さらに、高関税・減反・参入制限などの農業補助によって、都市の人たちは高い農産物を買わざるをえなくなり、地方優遇の地方交付税など地方へのバラマキが続いた。その結果として三大都市圏に比べて地方の所得が改善され、人口移動が少なくなり、日本全体の経済成長を引き下げてしまったのである。

○「地方創生」戦略の誤謬

現在、成長戦略の一環として地方各地を創生させるための「地方創生」策が展開されている。しかし、地方創生策は間違った政策である。なぜならば、「地方創生」の目的は日本全体の出生率の改善であるとされ、次のような論法で正当化されているからである。すなわち、①東京の出生率は低い。②その東京への一極集中が起きている。したがって、③一極集中を是正すれば国全体の出生率が改善される。④出生率が高まれば日本経済の成長率は高まる。

まず、東京圏の出生率は地方に比べて必ずしも低いとは言えない。東京の出生率は1.32であり、札幌（1.09）よりも高いものの他の政令指定都市よりも低いことは確かだが、埼玉、千葉、横浜、川崎など首都圏諸都市の出生率は仙台や福岡よりもむしろ高い。東京の出生率が低いのは、全国から若者が集まって相手を見つけて結婚し、子どもができると周辺の都市に引っ越して子どもを産むからである。したがって、①は間違っている。

また、前述のように、人口成長率は東京圏よりも札幌や福岡のほうが高い。したがって、②と③も間違っている。

さらに、10年間ほどの期間をとると人口成長率が高くなれば経済成長率も高くなるかもしれないが、1970～2011年の40年間のOECD諸国の人口成長率と一人当たりGDP成長率との関係を見ると、両者の間にはまったく関係がないことがわかる。例えば、人口成長率が高いメキシコは経済成長率が低いし、人口成長率がほとんどマイナスだが経済成長率が高い国もある。人口成長率を上げることが国全体の成長を高める方法ではないということであり、④も間違っている。

○比較優位に基づく地方創生策を

地方が成長するためには、人口増加ではなく、1人当たり所得が増えることが重要である。そのためには企業の参入自由化と地方財政の改革を行わなくてはならない。

地方が比較優位を持つ産業としては、第一次産業や観光のほかに高齢化事業がある。地方が高齢化事業に比較優位を持つことは明らかである。例えば、東京都国立市の平均公示地価は1平米当たり約30万円であるのに対して島根県大田市は約2万円というように、地方で高齢化施設をつくるコストは圧倒的に安いからである。

しかし現在の制度では、国民健康保険の給付の一部が地元負担になっているため、高齢者が地方に移住すると地元負担が増える。高齢者は、医療費がかかる一方で税金はほとんどもたらさないで、自治体には高齢者施設を充実させるインセンティブがない。

そこで、自治体にこのインセンティブを与えるための国保改革を提案したい。高齢者の医療保険に関する地元負担を基本的に廃止するのである。これによって地方自治体は将来の医療費負担を一切心配せずに高齢者用福祉施設を充実させるインセンティブを得る。この国保改革案に対しては、自治体が給付節制を怠るようになるというモラルハザードや国の財政破綻などに対する危惧がある。そこで、自治体ベースの制度は維持しながら、加入者の年齢ごとの全国1人当たり平均給付額を「モデル給付額」として国が自治体に支給する。これによって、地元高齢加入者全員への実際の給付総額から「モデル給付額」の総額を引いた分だけが地元自治体負担となり、給付総額が「モデル給付額」の総額よりも少なければ、差額は自治体の収入となる。（この改革案については、八田達夫・総合研究開発機構(NIRA)編『地方創生のための構造改革』2018を参照のこと。）

このように社会保障の自治体負担を除去することによって、高齢者の多い自治体の財政状況がただちに改善する。また、大都市から移住してくる高齢者は、国民健康保険の「モデル給付額」を自治体に持参して来る。しかも、高齢者は年金を地元での消費に使うので、地元経済は潤うことになり、結果的に若者の雇用が生まれる。自治体は大都市からの退職者の移住誘致を積極的に進めるようになるだろう。「地方創生」策としては、国保改革のような地方財政制度の改革が検証されるべきである。

[ディスカッション]

モデレーター パソナ総合研究所所長 竹中平蔵

竹中 明治維新の日本近代化に向けた政策のなかで最も大きな改革は居住の自由だったと思います。それまでは、例えば紀州（和歌山）の人間が江戸（東京）に行くには通行手形（「パスポート」）が必要であり、そもそも居住の自由もなかったわけです。好きなところに住んで、好きなところに行けて、好きなことができるというのが近代化の原点です。ところが、第二次大戦後の日本で何が起きたかと言うと、「国土の均衡ある発展」のための政策が実施されたのです。普通に考えれば、「国土」ではなく「国民生活」の均衡ある発展だと思いますが、全国津々浦々を東京と同じようにするという発想自体が政策の大きな偏りになっていて、現在の東京と地方の問題につながっています。

八田 なるほど。

竹中 また、地方分権の考え方については日米で大きく違っていて、例えばアメリカでは州の財政は独立していて、日本のような交付税はありません。

八田 日本の地方分権の考え方がアメリカと違ってするのはむしろ当然で、例えば、アメリカは、教育は地方が担当しますが、日本では日本のどこでも教育水準は同じであるべきだという考えをみんなが持っている。また、医療の水準も等しい水準であるべきだと思っているので、教育や医療については国が受け持つということではいいはずですが。

竹中 日本には「分権一括法」という法律があって、これが国と地方の仕事をそれぞれ決めています。日本の問題は、分権一括法の中身というよりは、法律通りに運用されていない点です。例えば、日本の分権一括法によると、教育は地方の仕事になっているのに、現実はどうかと言えば、文部科学省が小学校の教員の補助金を出すというように曖昧になっている。また、日本では、地方交付税あるいは公共投資などの名目で地方にばらまきを行っていて、そのこと自体が改革に対するディスインセンティブを与えている。

八田 根本的に仕組みを変えるしかないでしょうね。ただし、地方交付税のようなものもある程度は必要で、特に今の地方交付税を完全に無くしてしまうと地方は困ってしまう。そこで、医療・生活保護・教育など、どこに住む人にも日本国民として一定の最低限の水準を保証したいと一般に考えられているサービスについては国が負担し、それ以外の図書館や公民館・プールのような、それぞれの自治体で好む水準を組み合わせることができるサービスについては、それぞれの自治体の負担による地方自治に任せるべきだということだと思います。

竹中 国が行うサービスについても、例えば高齢者移住に対するディスインセンティブをなくすような改革を行うことが重要ですね。

八田 そうです。先ほど述べた国が自治体に国保の「モデル給付額」を支給する場合も、節約した分は自治体が使えます。だから、「ペイ・フォー・サクセス」（成功報酬）の概念を入れることが重要になってきます。

竹中 地方自治体などが実施する事業に民間資金を流入し、高い成果を実現した場合には成功報酬が上乘せされる「ソーシャル・インパクト・ボンド」の導入もその一つのきっかけになりますが、例えば神戸市では、糖尿病患者を減らすためにいろいろな予防を民間に任せて成功しています。

八田 素晴らしい。本来であれば、介護度を下げたら収入が増えるような仕組みが望ましいのに、現実には逆になっていますからね。

竹中 ところで、地方で競争がない典型は病院で、地方都市の中でどこに人が集まっているかという大きな病院の近くで、病院近くのマンションは売れて他の場所では閑古鳥が鳴いている。これは、競争のない地方自治体の中で、とりわけ競争のない医療という問題が絡んでいるわけです。

八田 医療については、基本的には全国どこに住んでいても、同じサービスが得られるようにすべきだという前提から発想して、1人当たり医療費の違いを分析すると、東京と地方に大きな差がある最大の要因はベッド数にあることがわかります。ただ、だからといって地方のベッド数をいきなり大幅に減らすこともできないので、例えば10年間は現在のベッド数を既得権化させて売りに出してもいいことにして、その間に徐々にその権利を減らし、10年後には完全にベッド数に関する入札を行うというような形にすればいいというのが、私が持っている具体策です。

竹中 いずれも望ましい政策案だと思います。ありがとうございました。