

みずほ政策インサイト

2007年3月30日発行

地域格差の実態と「格差不安」の背景

要 旨

- ◆ 近年、「地域格差」すなわち地域ブロック間や都市と地方の格差に対する関心が高まっており、地域格差が拡大していると感じる人も増えている。そこで本稿では、いくつかの指標を用いて、実際に生じている「地域格差」の大きさや程度、方向性を確認した上で、現在の地域格差の背景を探り、地域格差の今後について展望することとする。
- ◆ 各種の指標から近年の地域格差の実態をみると、まず景況感に地域差が表れており、三大都市圏で景気回復が先行し、地方圏の中で北関東や北陸がこれに続いているが、北海道や東北、四国、九州・沖縄の景気回復は遅れ気味である。この景気回復のスピードの差を反映して、雇用環境や県民所得、賃金などの地域間格差が少しずつ拡大し始めているのが現在の状況である。ただし、いずれの指標についても、長期的に見てかつてないほどの大きな格差が生じているというわけではない。
- ◆ データに表れる地域格差の実態以上に、地域格差に対する不安感が高まっている背景として、日本の総人口が減少局面に入ったことと、国が地方に対する政策を転換して地方に責任と自立を求める姿勢を強めていることが挙げられる。実際に、日本の人口は、総数が減りつつある中で、三大都市圏と、地方における中核的な拠点都市に集中する傾向を強めている。また昨今の地方圏経済の停滞の一因は、2002年以降の公共事業の大幅削減が、公共工事への依存度が高い地方経済へ大きな打撃を与えたことにある。つまり人口減少や国の地方政策の転換は、近年の地域間格差や「格差不安」が拡大する一因となっており、今後も格差を拡大ないし固定化させる要因となる可能性も否定できない。
- ◆ 今後の地域政策の方向としては、マクロ的な状況を考えると、まずは各地域に自立的な地域運営の努力を求めざるを得ない。そのためには地方への権限委譲、財源移譲を進める必要があり、地方側の受け皿として道州制の導入についても検討すべきである。同時に、国が各地域に保障すべき行政サービスの水準や生活水準のあり方について、改めて国民的な合意を醸成していく必要があると思われる。格差の拡大傾向だけに目を奪われた議論ではなく、冷静に現実を見つめ、地域間のより良い関係のあり方について考えることが求められているといえよう。

本誌に関する問い合わせ先
みずほ総合研究所株式会社 調査本部 政策調査部
研究員 富永玲子 Tel:03-3201-0577

本レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証しているものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることがあります。

1. はじめに	1
2. 地域格差の現状分析	2
(1) 地域区分について	2
(2) 景況感	2
(3) 雇用環境	4
(4) 所得・賃金	6
a. 1人当り県民所得、企業所得、財産所得、雇用者報酬	6
b. 賃金	8
(5) 地域格差の現状	9
3. それでも地域格差が問題になるのはなぜか	10
(1) 地域格差に対する不安感の背景	10
(2) 人口減少・人口移動と地域格差	11
a. 地域ブロック別人口の推移	11
b. 拠点都市人口の推移	14
c. 人口と地域間格差	16
(3) 国の政策転換と地域格差　－公共事業を例に	17
a. 公共工事の動向	17
b. 公共工事削減の地域経済への影響	19
c. 公共工事の削減と地域格差	21
4. 地域格差と地域政策の今後について	22

1. はじめに

近年、「格差」問題が広く関心を集めるようになり、「格差」という言葉が頻繁にメディアなどで取り上げられるようになった。問題とされる「格差」は、所得格差、正社員と非正社員の格差など実に様々であるが、「地域格差」もその一つであろう。これは、地域ブロック間や自治体間、都市部と農村部の間などの格差のことを指す。地域格差の問題は、国会でも取り上げられたほか、一般的な関心も高まっており、例えば内閣府の世論調査¹では、地域格差が悪い方向に向かっていると答える人の割合が、ここ数年増加しており、2006年調査では約15%にのぼった。新聞社の世論調査²では、7割弱の人が、都市と地方の経済的格差が拡大していると答えたものもある。特に地方からは、「いざなぎ越え」が話題となるような景気の好調さは東京をはじめとする大都市だけの話であり、地方では景気回復の手応えが感じられず、地域格差が広がっているといった声がよく聞かれる。

もっとも、「地域格差」は、最近になって現れた新しいトピックというわけではない。過去にも地域格差が問題とされた時期はあり、1980年代のバブル景気の際には、東京への一極集中が問題視されていた。例えば1990年の経済白書では、企業所得や財産所得を含めた地域間格差は依然として大きく、地域間の均衡ある発展のためには、人口や都市機能、経済機能などを地方へ分散する必要があると主張されている。前述の内閣府の世論調査において、質問項目の中に「地域格差」が加えられたのが1989年の調査であったことから、当時の関心の所在をうかがい知ることができる。なお、1989年当時、同世論調査において地域格差が悪い方向へ向かっていると回答した人の割合は約14%で、現在とほぼ同水準であった。つまり、ここ20年ほどを振り返ってみるだけでも、地域格差が特に新しい問題というわけではなく、また、地域格差の拡大を感じている人が、かつてないほど増加しているわけでもないことが分かる。

では実際に「地域格差」と言われるものは、現在どの程度生じており、またそれは本当に拡大傾向にあるのだろうか。そしてその現象は、過去にも生じたことの繰り返しなのか、それとも、何か現在に特有の問題をはらんでいるのだろうか。これらについて考えることが本稿の目的である。そのために、まず、現在の地域格差の状態や傾向について、景況感や雇用、所得、賃金などいくつかの指標を用いて確認する。それから、ここ数年の地域経済に大きな影響を与え、また今後も与えられようと考えられる要因のうち、人口の動向と、国の地方に対する政策姿勢、具体的には公共事業削減の影響について検証し、それらを踏まえて地域格差の今後について展望してみたい。

¹ 内閣府「社会意識に関する世論調査」。

² 読売新聞社全国世論調査（2006年12月9日～10日実施、読売新聞2006年12月27日付朝刊）。

2. 地域格差の現状分析

本章では、各種の指標から、現在生じている地域格差の大きさや程度、方向性を確認していく。

(1) 地域区分について

本稿の分析では、地域ブロック間の比較を基本とし、併せて三大都市圏と地方圏の対比を行う。また、詳細に見る場合には都道府県間の比較を行う。各地域ブロックと、三大都市圏、地方圏に含まれる都道府県は図表1の通りであり、これに従わない場合はその都度注記する。

(図表1 本稿における地域区分)

地域ブロック	都道府県
北海道	北海道
東北	青森県 岩手県 宮城県 秋田県 山形県 福島県
北関東	茨城県 栃木県 群馬県 山梨県 長野県
南関東	埼玉県 千葉県 東京都 神奈川県
東海	岐阜県 静岡県 愛知県 三重県
北陸	新潟県 富山県 石川県 福井県
近畿	滋賀県 京都府 大阪府 兵庫県 奈良県 和歌山県
中国	鳥取県 島根県 岡山県 広島県 山口県
四国	徳島県 香川県 愛媛県 高知県
九州・沖縄	福岡県 佐賀県 長崎県 熊本県 大分県 宮崎県 鹿児島県 沖縄県

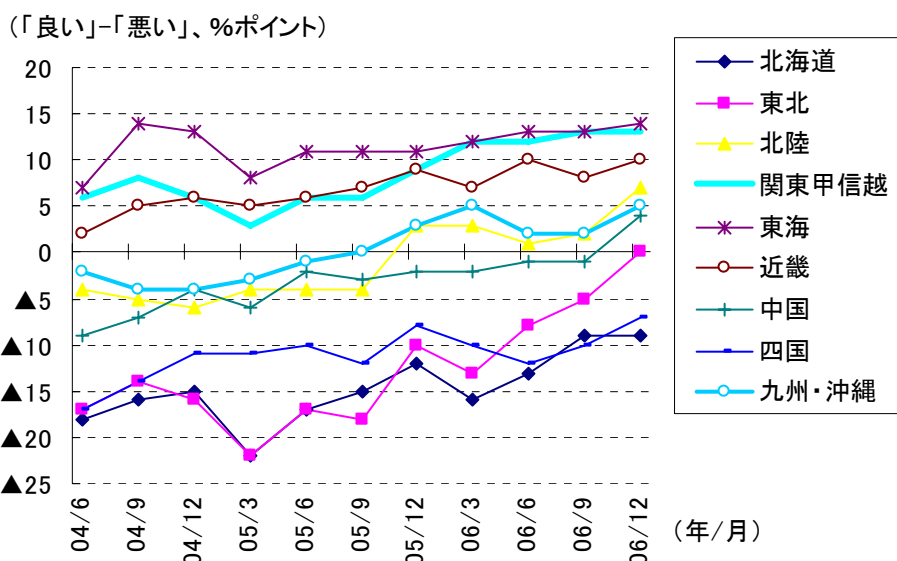
(注) 網掛け部分を三大都市圏、それ以外を地方圏とする。

(2) 景況感

現在の景気回復は都市部だけの話であり、地方ではあまり実感がないとよく言われる。まずこの点について、各地の景況感を確認しておこう。

次ページ図表2は、地域ブロック別に、企業の景況感を示す業況判断指数(DI)の推移を示したものである。これを見ると、三大都市圏で景況感の回復が進んでおり、地方圏の中で北陸や九州・沖縄がこれに続いていることが見て取れる。これに対して、北海道や東北、四国では回復が遅れており、結果として地域ブロックごとの景況感のばらつきが生じている現状が確認できる。

(図表2 地域別業況判断指数の推移 (全産業))



(注) 関東甲信越は、図表1における南関東と北関東である。以下図表3も同様。

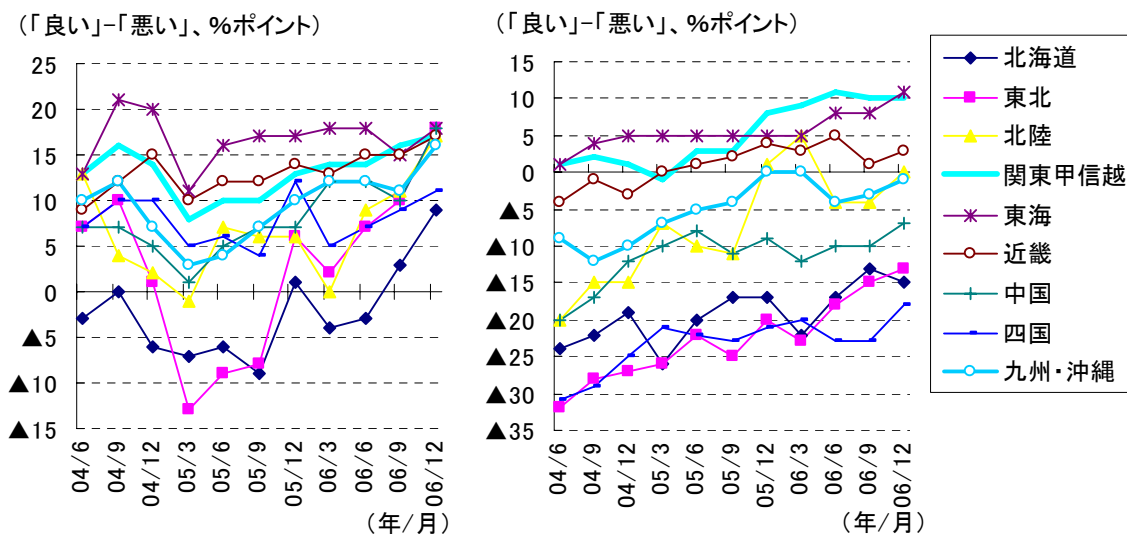
(資料) 日銀各支店短観

さらにこれを製造業と非製造業に分けると、製造業については、全ての地域で直近のD Iがプラスとなっているのに対して、非製造業では全般的にD Iの水準が低く、プラスを維持しているのは三大都市圏のみとなっている(図表3)。ここから、特に非製造業において景況感の地域間格差が大きいことがうかがわれる。

(図表3 地域別業況判断指数の推移 (製造業・非製造業))

[製造業]

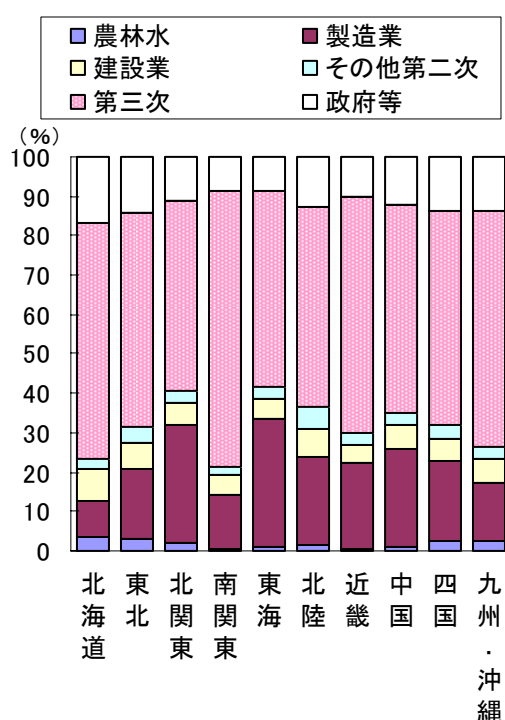
[非製造業]



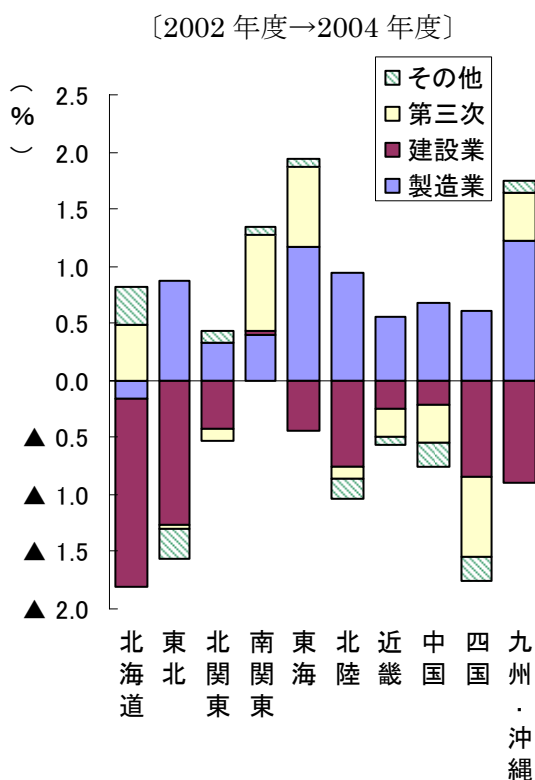
(資料) 日銀各支店短観

次に、各地域の産業構造の面から、景気回復の実態を確認してみよう。図表4は、2004年度における各地域の総生産に占める各産業の構成比を示したものである。これを見ると、景況感の回復が遅れている北海道や東北、四国では、製造業の比率が相対的に低い。その分農業や建設業を含む非製造業の比率が高くなっているが、これら非製造業の回復が全般的に遅れていることによって、これらの地域では、景気回復がなかなか実感できない状況にあると考えられる。図表5は、2004年度の地域別総生産について、産業別の増減寄与度（2002年度比）を示したものである。時期は少しずれるが、前掲の図表3とあわせて見てみると、製造業に加えて第三次産業も伸びている南関東や東海に対し、地方圏では、製造業の成長を建設業や第三次産業のマイナスが打ち消してしまう地域が多く、景気回復が遅れている姿が読み取れる。

(図表4 各地域の産業構造)



(図表5 各地域の総生産の増減寄与度)



(注) 各地域の総生産は、各地域ブロックの都道府県の県内総生産の合計（税等控除前）であり、名目値である。

(資料) 内閣府「県民経済計算」

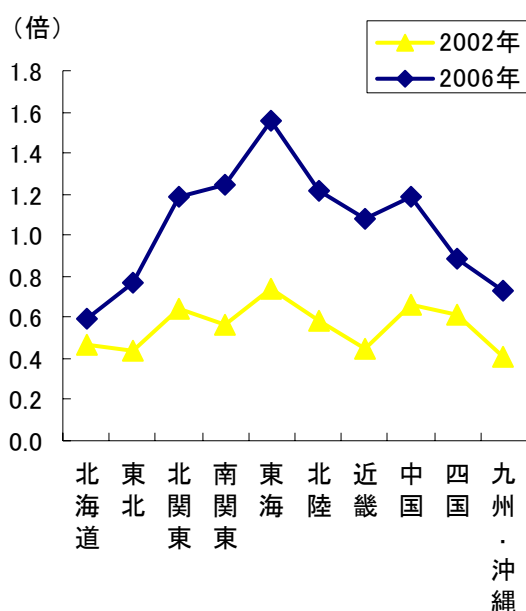
(3) 雇用環境

次に、雇用環境として、有効求人倍率と完全失業率の地域間格差を見てみよう。

まず、地域別の有効求人倍率を示したのが図表6である。景気の谷であった2002年と直近の2006年を比較すると、南関東や東海など、基本的に景気の回復が先行した地域では求人倍率も大きく上昇している。逆に、景気回復が遅れている北海道や東北、中国、四国では、求人倍率が2002年時点よりは改善しているものの、未だ1倍を下回っており、好調な地域との差が拡大する傾向にある。

次に完全失業率を見ると、南関東や東海で改善幅が大きいのに対し、北海道や九州・沖縄の完全失業率が高止まりしている。近畿の水準が高いことを除いては、景気回復の先行した地域で完全失業率が低く、回復が遅れた地域で高い傾向となっている（図表7）。

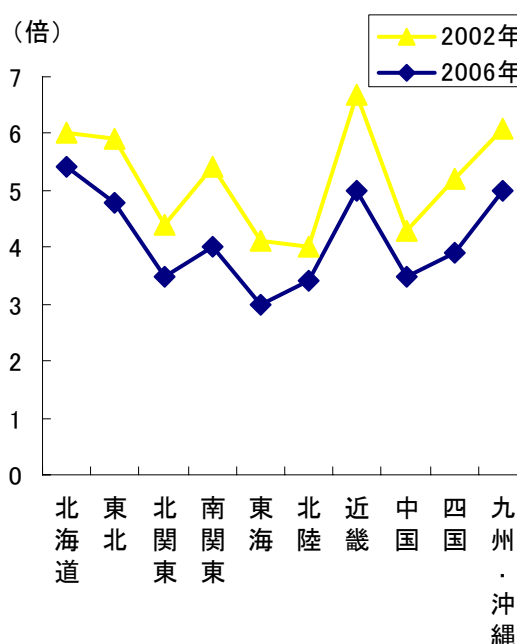
（図表6 地域ブロック別有効求人倍率）



（注） 原数値である。

（資料） 厚生労働省「職業安定業務統計」

（図表7 地域ブロック別完全失業率）



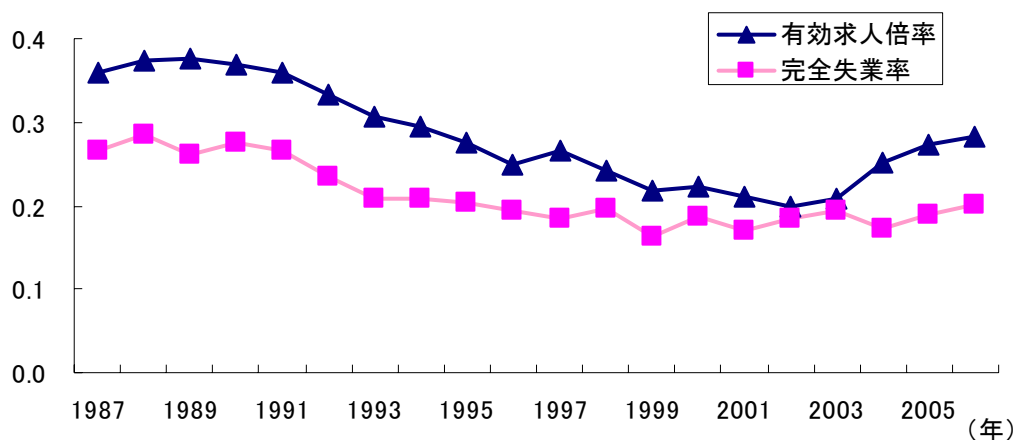
（注） 原数値である。

（資料） 総務省「労働力調査」

しかしながら、雇用環境の地域間格差がかつてないほどに拡大しているというわけではない。次ページ図表8は、ここ20年間の有効求人倍率と完全失業率について、地域ブロック間のばらつきを示す変動係数³を示したものである。これを見ると、1980年代後半のバブル景気の頃に大きく広がった地域間格差は、1990年代の不況期には縮小し、今回の景気回復局面に至って再び拡大する傾向が見られる。しかし、現在の雇用の地域間格差は、1980年代後半よりも小さなものである。

³ 標準偏差を平均で割ったもので、数字が大きいほどばらつきが大きいことを示す。

(図表8 有効求人倍率と完全失業率の地域間格差(変動係数))



(資料) 厚生労働省「職業安定業務統計」、総務省「労働力調査」により作成

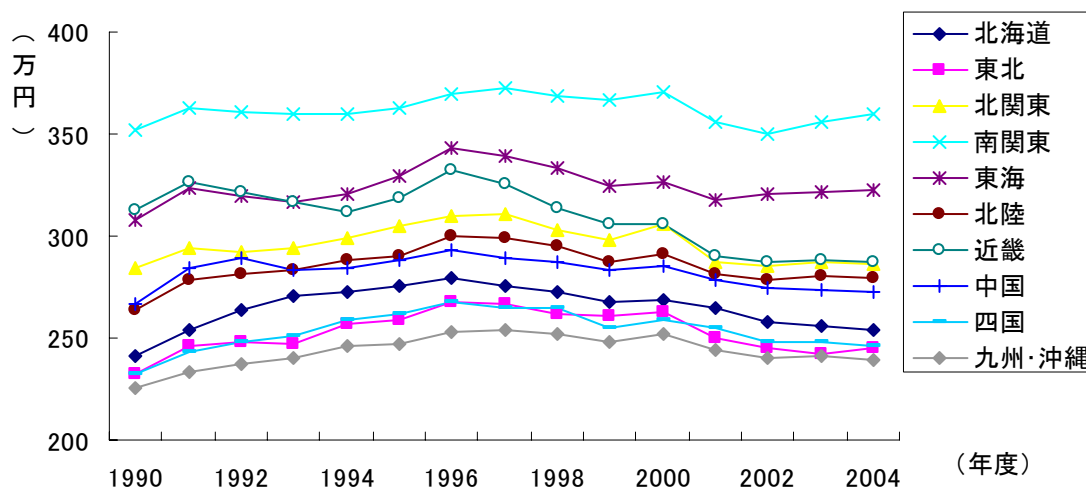
(4) 所得・賃金

では、所得や賃金の地域間格差はどのようになっているだろうか。

a. 1人当り県民所得、企業所得、財産所得、雇用者報酬

まず、1人当りの県民所得について、1990年度から2004年度までの推移を地域別に示したものが図表9である。これによると、2002年度以降、景気回復を背景にして県民所得が上昇に転じている南関東や東海地方に対し、それ以外の地域ブロックの県民所得は未だ下降基調であり、そのため、地域間格差は少しずつ拡大する傾向にある。

(図表9 地域ブロック別1人あたり県民所得の推移)

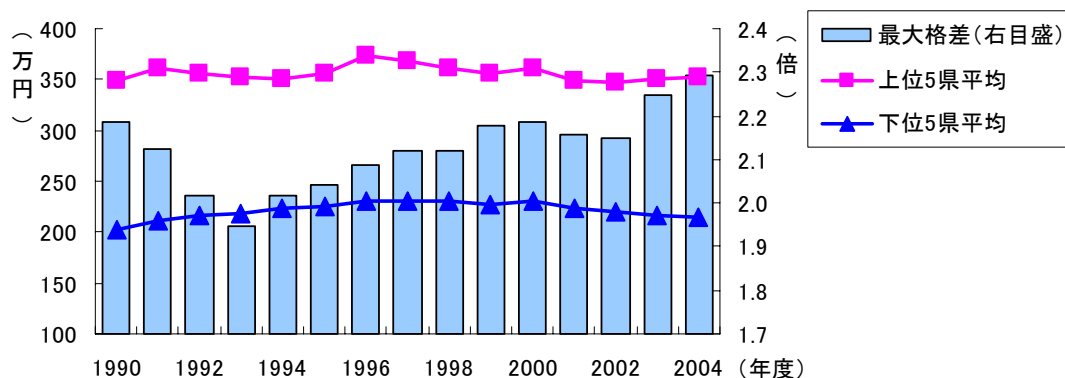


(注) 1990年度から95年度は1995年基準、96年度以降は2000年基準による。

(資料) 内閣府「県民経済計算」

また図表 10 は、1 人当たり県民所得の上位 5 県と下位 5 県の平均値と、都道府県間の最大格差（最大県の数値が最小県の数値の何倍であるかを示したもの）の推移を示したものである。これを見ると、2000 年代に入って、上位グループの上昇と下位グループの下降によって差が広がっていることが見て取れる。また最大格差も拡大しており、「二極化」らしき傾向が確認される。

（図表 10 都道府県別 1 人当たり県民所得の上位 5 県・下位 5 県の平均、最大格差）

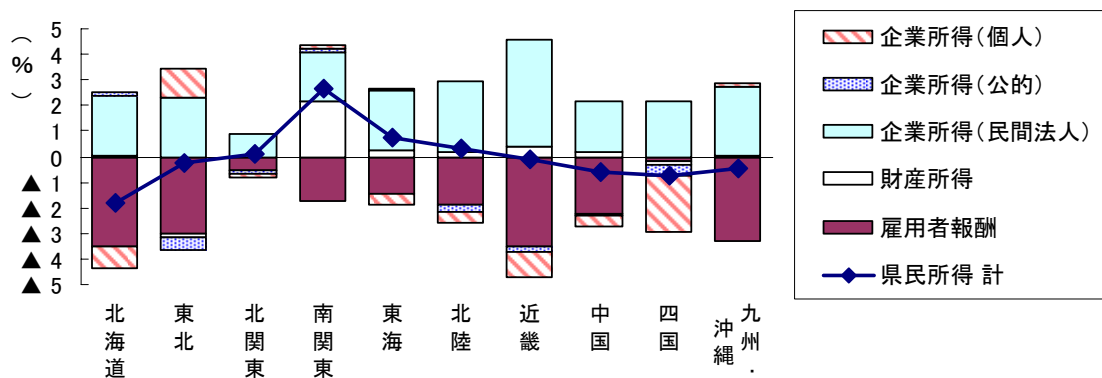


（注） 1990 年度から 95 年度は 1995 年基準、96 年度以降は 2000 年基準による。

（資料）内閣府「県民経済計算」

県民所得は、雇用者報酬と企業所得、財産所得に分けられる。そこで、1 人当たり県民所得について、2002 年度から 2004 年度にかけての各要素の増減寄与度を図表 11 に示した。これを見ると、企業所得（民間法人）はどの地域でも増加している。その中で、南関東や東海は雇用者報酬の減少率が少ないこと、また南関東では財産所得が大幅に増加していることによって、1 人当たり県民所得が上昇している。それ以外の地域では、雇用者報酬や個人企業所得の減少が企業所得（民間法人）の増加を打ち消し、結果として 1 人当たり県民所得が伸び悩んでいることが分かる。

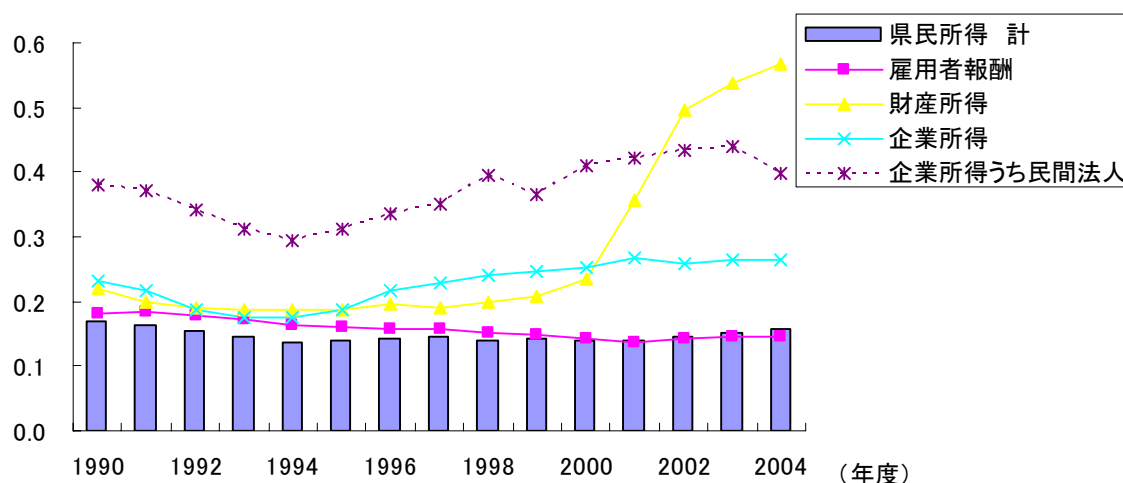
（図表 11 地域ブロック別 1 人当たり県民所得の増減寄与度） [2002 年度→2004 年度]



（資料）内閣府「県民経済計算」

最後に、1人当りの県民所得、雇用者報酬、財産所得、企業所得について、1990年以降の都道府県間格差(変動係数)を図表12に示した。これによると、財産所得は2000年代以降、都道府県間格差の拡大傾向が顕著である。これは主に、一般政府や家計の配当受け取りの増加によって東京都の財産所得が伸びていることによる。企業所得、中でも民間法人についても都道府県間格差は小さくなく、また、1990年代後半以降その差が少しずつ拡大する傾向が見られるが、ここ数年の格差拡大が顕著であるわけではない。それらに対して、雇用者報酬の都道府県間格差は相対的に小さく、また安定的である。さらに、財産所得を除けば、近年の都道府県間格差が、1990年以降において特異な水準に達しているわけではない⁴。

(図表12 1人当たり県民所得などの都道府県間格差(変動係数))



(注) 1990年度から95年度は1995年基準、96年度以降は2000年基準による。

(資料) 内閣府「県民経済計算」

b. 賃金

a で用いた内閣府の県民経済計算は、現在、2004年度のデータまでしか公表されていないため、別の統計を用いて、賃金の最近の動向について補足しておく。

次ページ図表13は、2001年から2006年について、所定内給与、つまり雇用者に決まって支給される給与⁵と、年間の賞与・特別給与(いわゆるボーナス)について、上位5県と下位5県の平均値と都道府県間格差(変動係数)を示したものである。これを見ると、所定内給与については都道府県間格差の拡大傾向は見られないが、賞与・特別給与については、都道府県間格差の拡大と、2005年から2006年にかけて二極化の傾向が表れている。各地の景気

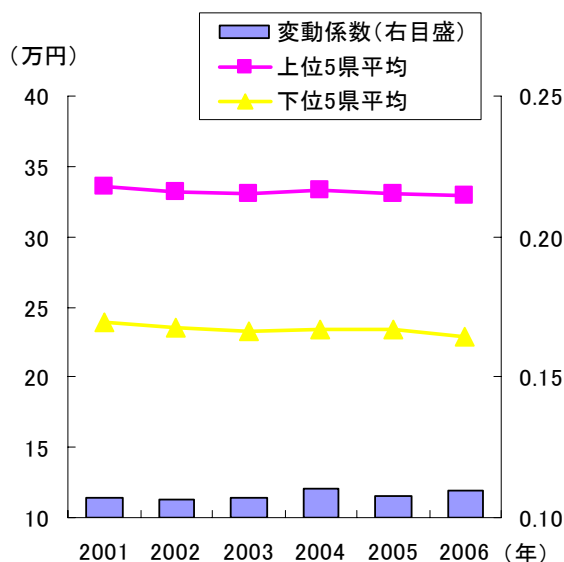
⁴ 本稿では示していない1990年以前の1人あたり県民所得格差については、通商白書(2004年)が都道府県間の変動係数を用いて示している。これによれば、1960年代の地域間格差は現在より大きかったが、高度経済成長に伴って縮小し、その後しばらく小さい状態が続いた。しかしバブル景気の時期に再び拡大するという動きを辿ってきている。

⁵ 残業代は含まない。

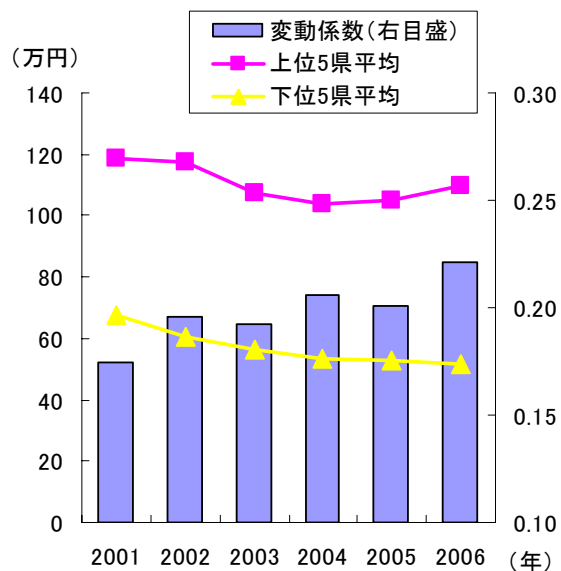
の回復力の差が、主にボーナスを通じて家計にも影響を与えつつあるといえる。

(図表 13 所定内給与及び賞与・特別給与の都道府県間格差)

[所定内給与]



[賞与・特別給与]



(資料) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

(5) 地域格差の現状

ここまで確認してきた地域格差の現状についてまとめておくと、今回の景気回復局面において、確かに「地域格差」は拡大する傾向が見受けられる。景気の底だった2002年以降の景況感を見ると、三大都市圏が先に回復し、回復の遅い北海道や東北、四国などとの差が開いた状態となっている。そして、雇用環境、県民所得などの格差も広がりつつある。賃金格差も、ボーナスについてはじわじわと二極化している。ただし、ここ15年～20年といった長期で見れば、雇用環境にせよ所得にせよ、現在の地域間あるいは都道府県間の格差が、かつてないほどに拡大しているというわけではない。そのため、現在の地域間格差の拡大傾向については、地方圏も景気回復傾向が続けば縮小する一過性のものなのか、それとも、格差のさらなる拡大や固定化、あるいは二極化といった方向に向かう構造的な現象であるのか、今後より注意深く見ていく必要があるといえるだろう。

3. それでも地域格差が問題になるのはなぜか

前章で確認した現状認識に立てば、確かに地域格差は生じているが、こうした格差は、これまで拡大・縮小の変動を繰り返しながら存在してきたもので、現在の地域格差が、従来の経験の範囲から大きく逸脱しているとまでは見受けられない。しかしながら、現在の地域格差には従来はなかった背景もあり、単に、過去と同様の現象として片付けられない側面もある。本章ではその点について考えてみたい。

(1) 地域格差に対する不安感の背景

近年、地域格差に対する不安感が高まっている理由として、今回に特有の背景が主に二点考えられる。

第一に、2005年に日本の総人口が減少局面に入ったことである。人口の減少は経済成長率の低下につながる可能性がある。つまり、日本全体の高成長が望みにくくなる中で、住民人口、特に生産年齢人口を巡る地域間あるいは都市間競争が激化し、人口を集められる地域と集められない地域の差が拡大していく可能性が考えられる。

第二に、国が地方を手厚く保護することをやめ、地方分権を進めつつ各地域に自立と責任を求める姿勢が鮮明になってきたことである。これは主に小泉政権（2001年－2006年）が示してきた方針であり、例えば国土政策の面では、高度成長期以降「国土の均衡ある発展」を謳ってきた「全国総合開発計画」が、地域の「自立的発展」を求める「国土形成計画」に改められた。行財政の面では、社会資本整備や景気対策として行われてきた公共事業が大幅に削減され、地方交付税の削減や地方債の発行自由化、自治体の再建法制の検討などが行われている。このように国が姿勢を転換したのは、地方分権を求める声が高まっていることであろうが、前述した人口減少に加えて、未曾有の財政難からの脱却を迫られているためである。

この二つが意味するのは、地方圏が三大都市圏に労働人口を供給し、その三大都市圏の産業が日本の経済成長を牽引して、その果実を国が地方圏に再分配することで日本全体が発展するという構図が大きく変わりつつあることである。その代わりに求められているのは、各地域が各自の責任で特色を打ち出し、個性を競い合っただけでそれぞれに発展していく姿である。しかしこれは、見方によっては、減っていく人口を各地域が奪い合い、ますます発展する地域と、成長の恩恵を受けることなく衰退を余儀なくされる地域とに分化していく姿をも想起させる。そうなると、単に三大都市圏と地方圏の格差にとどまらず、自治体間の格差、都市間や農村間の格差というように、地域間格差のあり方が多様化していくことが予測される。

つまり、人口減少や国の地方に対する姿勢の転換は、地域間格差を拡大あるいは固定化させる可能性を含んでおり、このことが、地域格差に対する不安感が、データから確認できる実態以上に広がっていること背景にあるのではないだろうか。

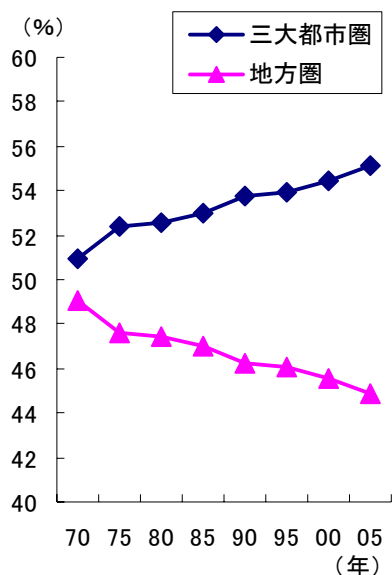
以下ではこの二点について、実際にどの程度、地域格差に影響を与えている、あるいは与える可能性があるのか見ていくことにする。

(2) 人口減少・人口移動と地域格差

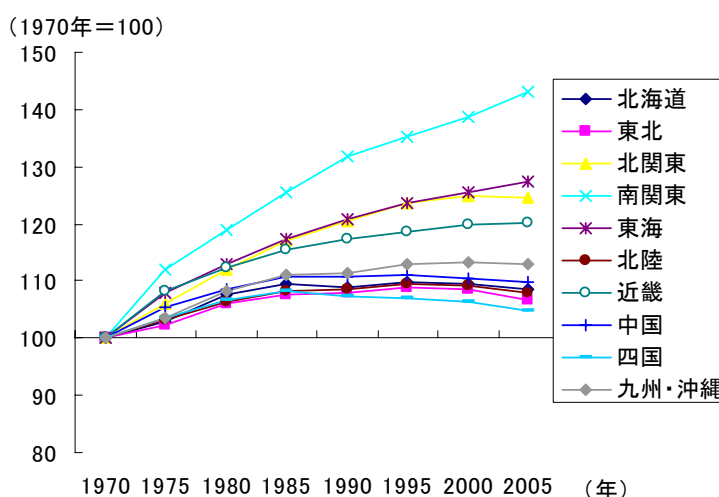
a. 地域ブロック別人口の推移

日本の人口は、基本的に三大都市圏に集中する傾向が続いており、現在人口の半数以上は三大都市圏に住んでいる（図表 14）。図表 15 は、地域ブロック別の人口を、1970 年を 100 として示したものであるが、地域ブロック別にみれば、2000 年代に入ってから人口が明確な増加基調を保っているのは三大都市圏のみであり、そのうち増加の勢いを強めているのは南関東と東海のみである⁶。地方圏の各地域ブロックでは、全国の趨勢に先立って 1980 年代後半から既に、人口の増加しないあるいは人口の減少する状態を経験している。

（図表 14 人口シェアの推移）



（図表 15 地域ブロック別人口の推移）

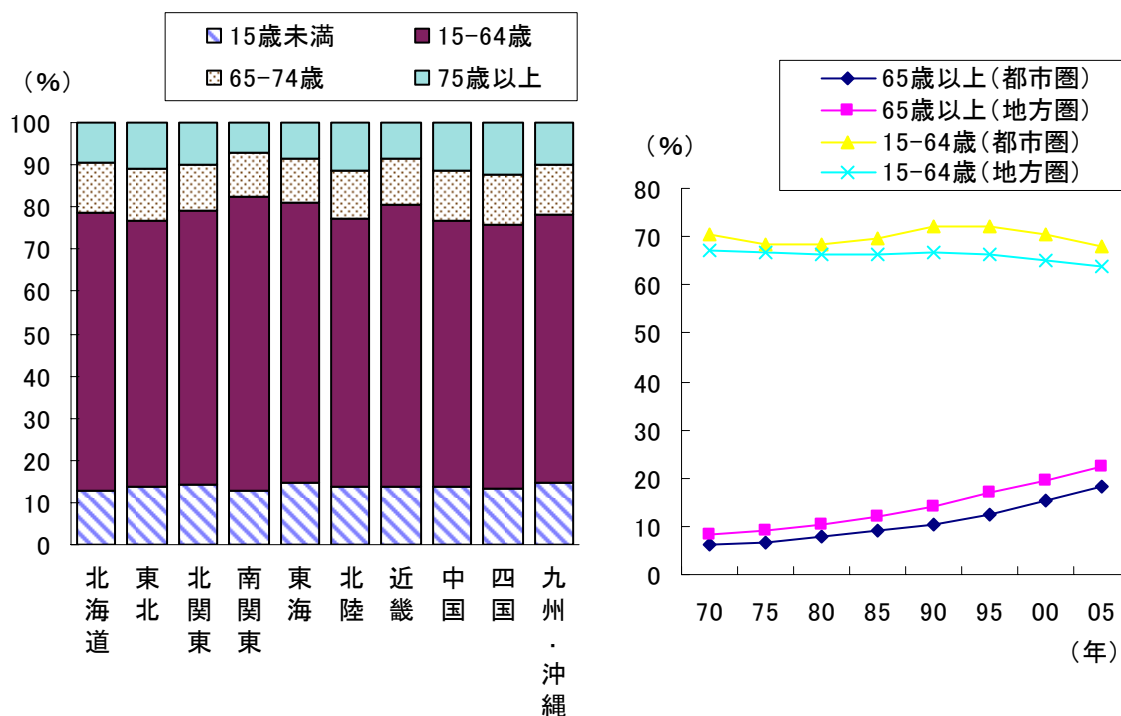


（資料）図表 14、15 とも総務省「国勢調査」により作成

また地方圏では、人口が減少しているだけでなく高齢化が進んでいる。次ページ図表 16 は、地域ブロック別に、2005 年時点の各年齢人口の割合を見たものである。これによると、若年層（15 歳未満）人口の割合には大きな地域差は見られないが、生産年齢（15-64 歳）人口の割合は三大都市圏で高く、高齢者（65 歳以上）、特に 75 歳以上人口の割合は地方圏で高くなっている。次ページ図表 17 に示すように、三大都市圏でも地方圏でも、高齢化の趨勢には違いはないが、地方圏の方が先行している事実は認識しておく必要がある。

⁶ 2000 年から 2005 年にかけての人口の増減を都道府県別に見ると、人口が増加したのは 15 県であるが、三大都市圏の中でも岐阜県、奈良県、和歌山県は減少し、地方圏の中で福岡県、岡山県、沖縄県が増加するなど、増減の傾向が細分化されつつある。

(図表 16 地域ブロック別年齢構成) (図表 17 高齢者及び生産年齢人口割合の推移)
[2005 年]



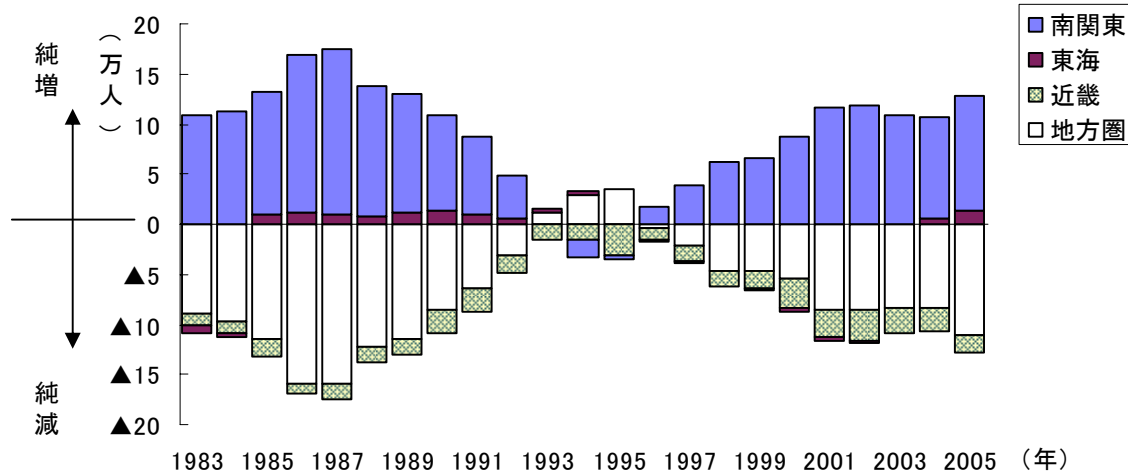
(資料) 図表 16、17 とも総務省「国勢調査」

人口が増減する要因には、自然増減（出生と死亡）と社会移動があるが、地域ブロック毎の人口増減の主な原因は後者である⁷。そこで以下では、地域間の人口の社会移動の傾向について確認しておく。

次ページ図表 18 は、三大都市圏と地方圏における人口の転入（出）超過数、すなわち純増（減）数の推移を示したものである。1980 年代には、地方圏から南関東と東海に、年間 10～15 万人の人口が流れ込んでいた。その後、1990 年代の前半に、都心部の地価水準の影響などから、三大都市圏から地方圏への人口移動が増加する時期が見られるが、1990 年代後半からは再び、南関東に流れ込む人口が増えつつある。

⁷ 出生数や死亡数はいずれも全国で年間 100 万人程度である（厚生労働省「人口動態統計」）のに対し、社会移動の総数は、都道府県間の移動に限っても年間約 260 万人、県内移動も入れれば同 500 万人以上に達する（総務省「住民基本台帳人口移動報告」）。また、自然増減にも地域差は存在するが、社会移動による人口の増減の地域差は、それよりもはるかに大きい。

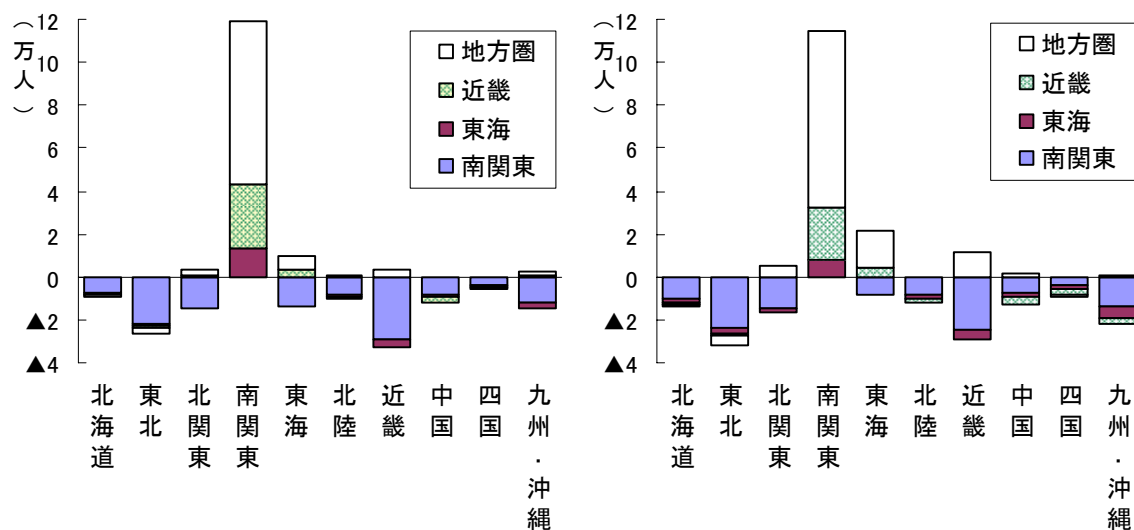
(図表 18 三大都市圏と地方圏の人口社会移動の推移)



(資料) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」

図表 19 は、地域ブロック別の人口の純増（減）が、どの地域ブロックとの間の移動に起因するのかを示している。これを見ると、南関東は、地方圏との間だけではなく、東海や近畿という他の大都市圏との間でも転入超過となっており、全国各地から人口が流入することで住民数が増加していることが分かる。また、2002 年と 2005 年を比べてみると、地方圏から南関東への流入には変化がないが、東海と近畿から南関東への流出が減り、地方圏から東海・近畿に流れ込む人口が増えている。地方にしてみれば、近年は総人口が減る中で、南関東のみならず、東海や近畿といった他の大都市圏にも人口を奪われていることになる。

(図表 19 地域ブロック別人口純増（減）数の出身地域別内訳)
〔2002 年〕

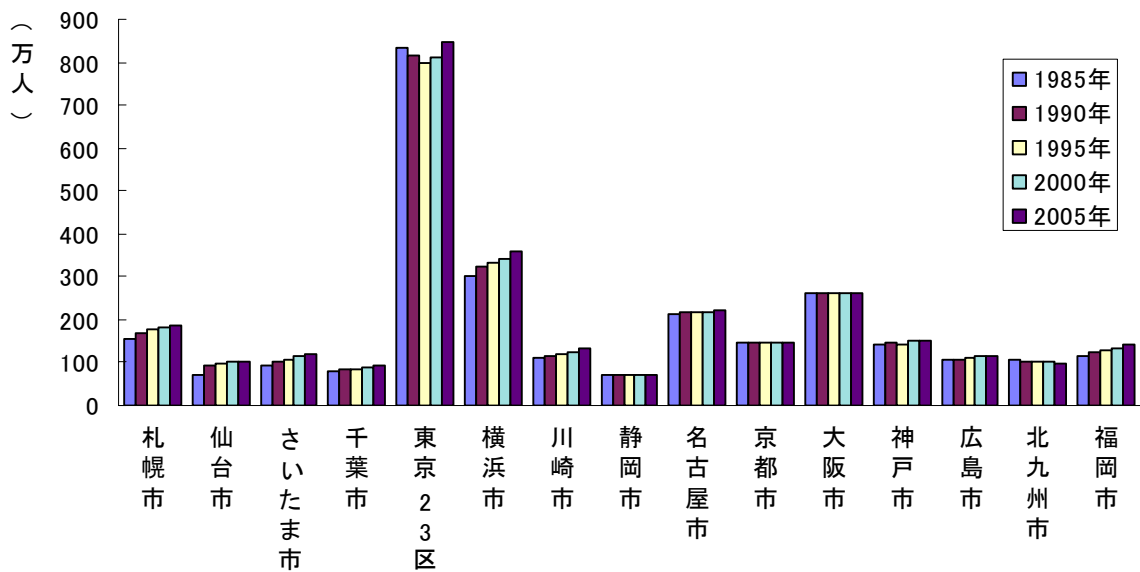


(資料) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」

b. 拠点都市人口の推移

ここまで、日本の人口が、主に社会移動によって三大都市圏に集中していることを見てきたが、人口は三大都市圏に集まるだけでなく、各地の中核的な拠点都市に集中する傾向にある。図表 20 は、2005 年時点の政令指定都市⁸である 14 都市と東京 23 区の計 15 都市について、ここ 20 年ほどの人口の推移を示したものである。1990 年代に東京 23 区が一旦減少しており、また静岡市と京都市、大阪市が横ばい、北九州市が減少基調であるが、それ以外の都市は増加を続けている。特に南関東の各都市と、札幌市、福岡市の増加が目立つ。

(図表 20 拠点都市の人口の推移)



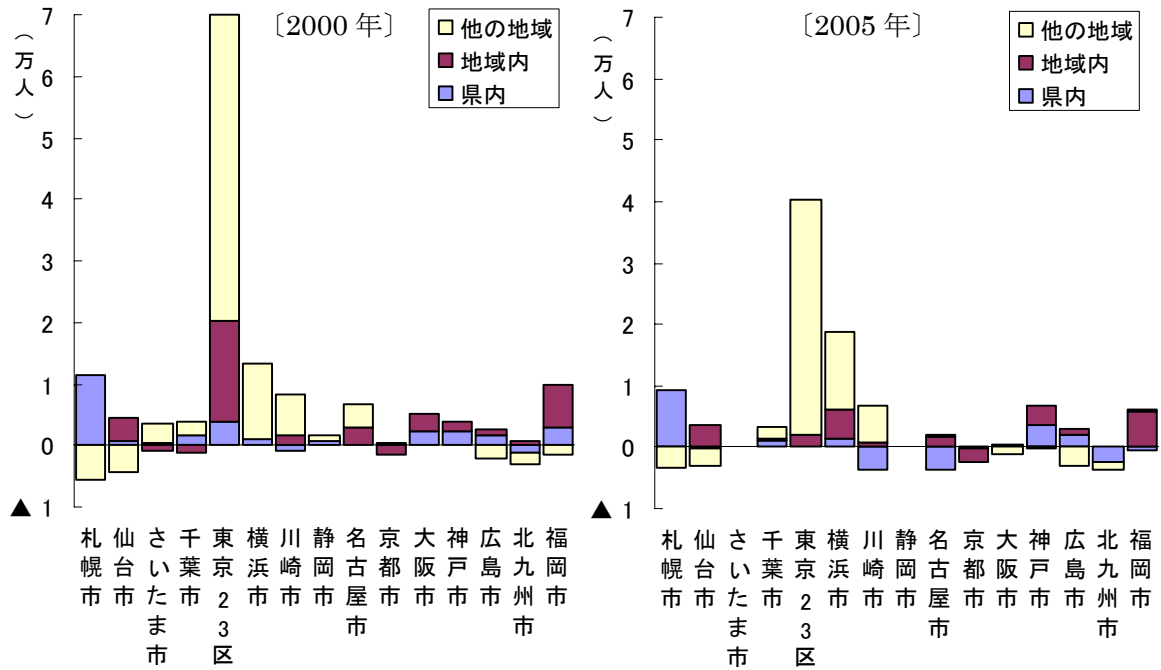
(注) 合併を行った市については、現在の市域に当る市町村の総計を表示している。

(資料) 総務省「国勢調査」

これらの拠点都市も、主に社会移動によって人口を増やしている。次ページ図表 21 は、都市別に、社会移動による人口の純増(減)数とその内訳を示したものである。これによると、東京 23 区が、東京都内、南関東地域内を含めて全国から人口を集め、圧倒的な流入超過となっており、また 2000 年から 2005 年にかけて純増数を大幅に増やしている。地方圏では、札幌市や福岡市、仙台市が、他の地域(主に南関東)との間では転出超過であるものの、県内や地域ブロック内からの住民流入が増えているのが注目される。

⁸ 地方自治法に基づき政令で指定される人口 50 万人以上の都市のこと。都道府県の事務の一部を行うなど、一般の市よりも強い行財政権限をもつ。

(図表 21 拠点都市の人口純増(減)数の出身地域別内訳)

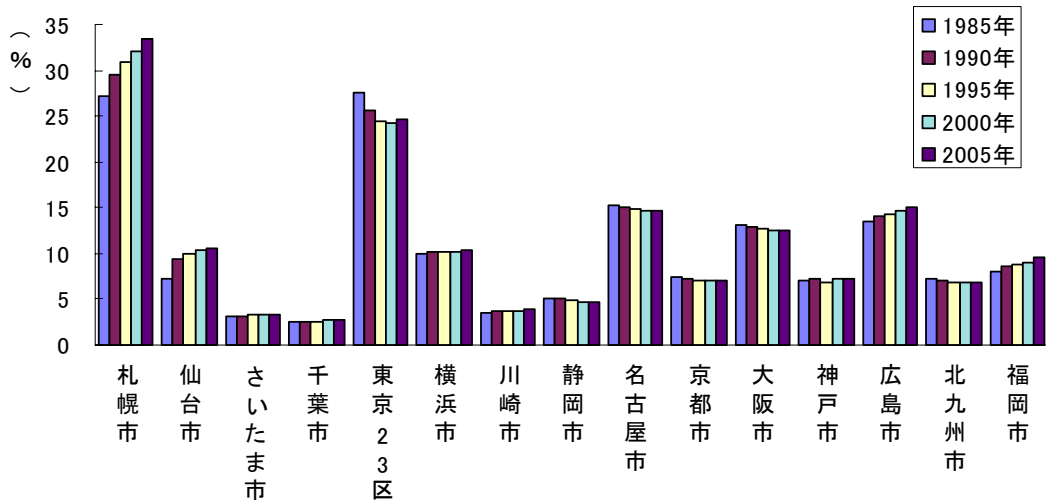


(注) さいたま市と静岡市は2000年時点では政令市でないため、2005年のデータのみである。

(資料) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」

図表 22 は、これらの拠点都市の人口が各地域ブロック内の人口に占めるシェアの推移を示したものである。札幌市や仙台市、次いで広島市や福岡市といった地方圏の拠点都市が地域内シェアを高めており、地方圏では、人口が減る中で、地域内の人口一極集中が進んでいることが分かる。

(図表 22 拠点都市人口の地域内シェアの推移)



(資料) 総務省「国勢調査」

このような拠点都市に対して、人口 30 万～50 万人程度の中規模な都市の中には、地方圏を中心に、既に人口の減少する都市が現れ始めている（図表 23）。これらの都市の中には、各県下で最大の都市も含まれている。それに対して三大都市圏では、a で確認したような地方圏からの流入人口に支えられ、人口 10 万～30 万人クラスの自治体でも、まだ人口の増勢を維持しているところが多い。

（図表 23 自治体の規模別人口増減率）

	政令市		50万人以上 (政令市以外)		30万以上 50万未満		10万以上 30万未満		10万未満	
	自治 体数	平均増 減率(%)	自治 体数	平均増 減率(%)	自治 体数	平均増 減率(%)	自治 体数	平均増 減率(%)	自治 体数	平均増 減率(%)
北海道	1	3.2	0	---	2	▲ 2.5	7	▲ 2.4	178	▲ 4.2
東北	1	1.7	0	---	4	▲ 1.0	11	▲ 2.4	270	▲ 4.1
北関東	0	---	0	---	3	0.8	21	▲ 0.1	254	▲ 2.5
南関東	5	4.6	3	4.0	10	2.8	48	2.6	163	▲ 0.9
東海	2	0.6	1	2.3	6	2.4	26	2.0	169	▲ 0.3
北陸	0	---	1	0.7	2	▲ 0.2	8	▲ 0.8	100	▲ 2.6
近畿	3	1.1	2	0.0	9	0.1	26	0.2	206	▲ 2.8
中国	1	1.8	1	3.4	3	▲ 0.4	14	▲ 0.7	110	▲ 4.3
四国	0	---	1	1.3	2	0.2	5	▲ 0.9	126	▲ 4.3
九州・沖縄	2	1.4	2	0.8	5	0.8	14	▲ 0.1	379	▲ 2.8
都市圏	10	2.8	6	2.4	25	1.8	100	1.8	538	▲ 1.4
地方圏	5	1.9	5	1.4	21	▲ 0.2	80	▲ 0.8	1417	▲ 3.4

（注）・平均増減率は、2000年から2005年にかけての自治体毎の増減率を単純平均している。

・自治体の規模は、2000年10月1日現在の人口で判断した。

（資料）総務省「国勢調査」により作成

c. 人口と地域間格差

以上見てきたように、日本の人口は、総数が減少し始めた中で、地方圏から三大都市圏へシフトする傾向を強めている。中でも、南関東、特に東京 23 区の求心力は強く、人口の面では東京の圧倒的独り勝ちとでもいうべき状況となっている。地方圏に残った人口についても、地域ブロック内の中心的な拠点都市に集まる傾向にあり、地域内での一極集中が進んでいる。つまり、ごく単純化すれば、経済状況の良い場所がより多くの人口を集め、そのことが経済の活力維持にも結び付いているイメージが浮かび上がる。

今後、総人口がより一層減少していく中で、こうした傾向が続くとすれば、南関東、東海や近畿、地方圏という地域ブロック間はもちろん、地方圏の中でも、拠点都市とそれ以外の地域の間で、人口に起因する地域間格差が拡大していく可能性がある。

(3) 国の政策転換と地域格差 — 公共事業を例に

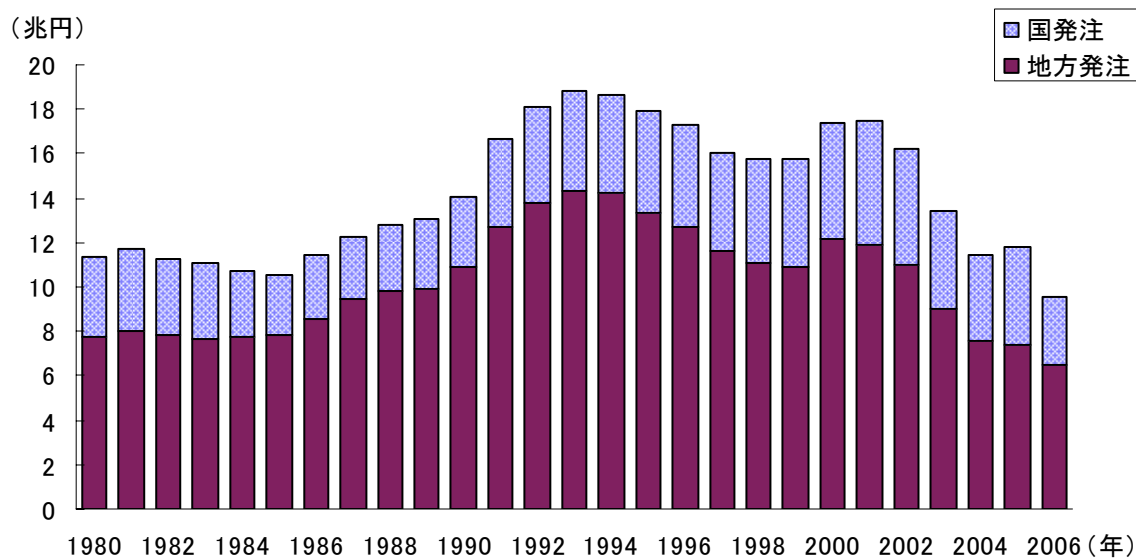
次に、国の地方に対する姿勢の転換が、地域経済にどのような影響を与えたのか見てみよう。

国の姿勢の転換の中でも、昨今の地域格差をめぐる議論の中でしばしば指摘されるのが「地方交付税の削減」と「公共事業の削減」の二点である。前者は三位一体の改革の一環として、つまり、地方への補助金の削減、国から地方への税源移譲とセットで行われた。後者は、小泉内閣の財政健全化策の一つとして進められてきたものである。ここでは、地域経済により直接的な影響をもたらしたと考えられる公共事業の削減に焦点を当て、地域格差との関わりについて考察する。

a. 公共工事の動向

図表 24 は、公共工事の受注高について、1980 年から 2006 年までの推移を示したものである。公共工事は 1990 年代前半に高水準が続いた後、1990 年代後半に一度減少している。その後、景気対策としての事業追加などにより再び増加したものの、2002 年から減少に転じ、2006 年にはピーク時であった 1993 年の約 4 割の水準にまで減少した。発注者別の内訳をみると、地方機関発注工事の増減が目立つ。1990 年代に、主として地方交付税や補助金を原資に、景気対策として、地方機関を通じた多くの公共工事が実施されたが、2002 年以降小泉政権が打ち出した方針⁹に沿って大幅に削減されてきたことが分かる。

(図表 24 公共工事受注高の推移 (発注機関別))



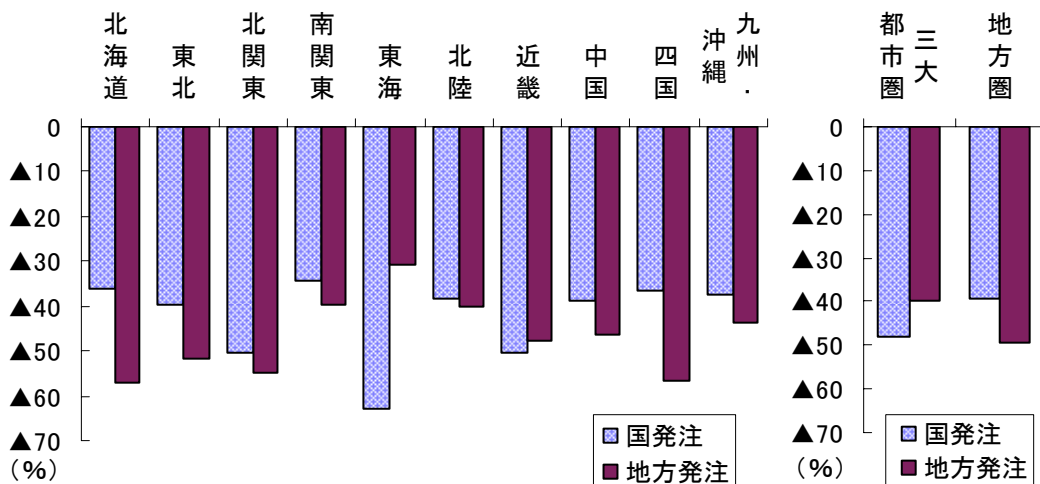
(注) 1 件 500 万円以上の公共工事に限る。

(資料) 国土交通省「建設工事受注動態統計調査」、2000 年 3 月以前は「公共工事着工統計調査」

⁹ 2001 年 6 月に出された「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」(骨太の方針第一弾)に公共投資削減の方針が明記され、実際に 2002 年度予算から削減が始まった。

2006年の公共工事受注高が2001年時点からどれだけ減少したのかを地域ブロック別に示したものが図表25である。大雑把に言えば、どこの地域でもほぼ同じ程度に公共工事は減少しており、三大都市圏と地方圏に分ければ、三大都市圏の減少率の方がわずかに多いくらいである。

(図表25 地域ブロック別公共工事受注高減少率) [2001年→2006年]

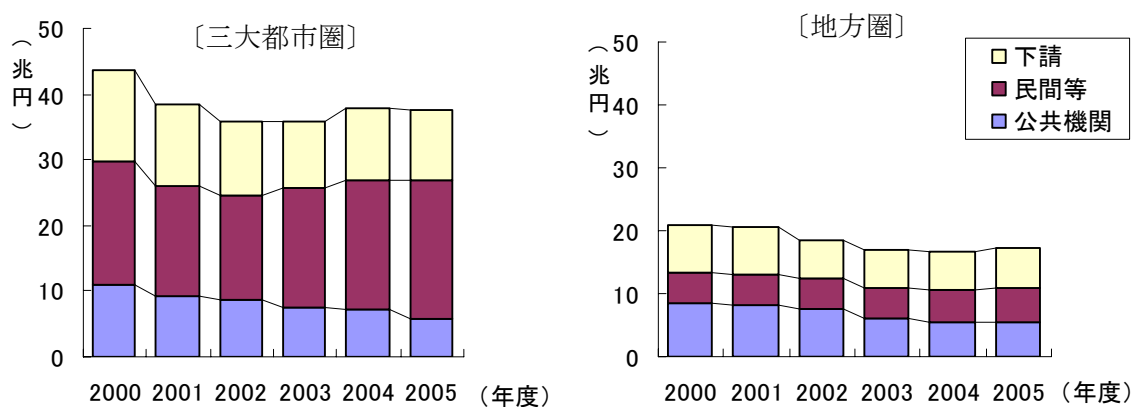


(注) 1件500万円以上の公共工事に限る。

(資料) 国土交通省「建設工事受注動態統計調査」

しかし、公共工事の減少が与えたインパクトは、三大都市圏と地方圏では大きく異なる。図表26は民間発注工事を含めた工事全体の受注高の推移を示したものである。三大都市圏では、民間発注工事の増加が公共工事の減少を補っているのに対し、地方圏では民間発注工事はほとんど増えていないため、公共工事の減少が地方の建設業者を直撃したと推測される。

(図表26 発注者別元請受注高及び下請受注高の推移)

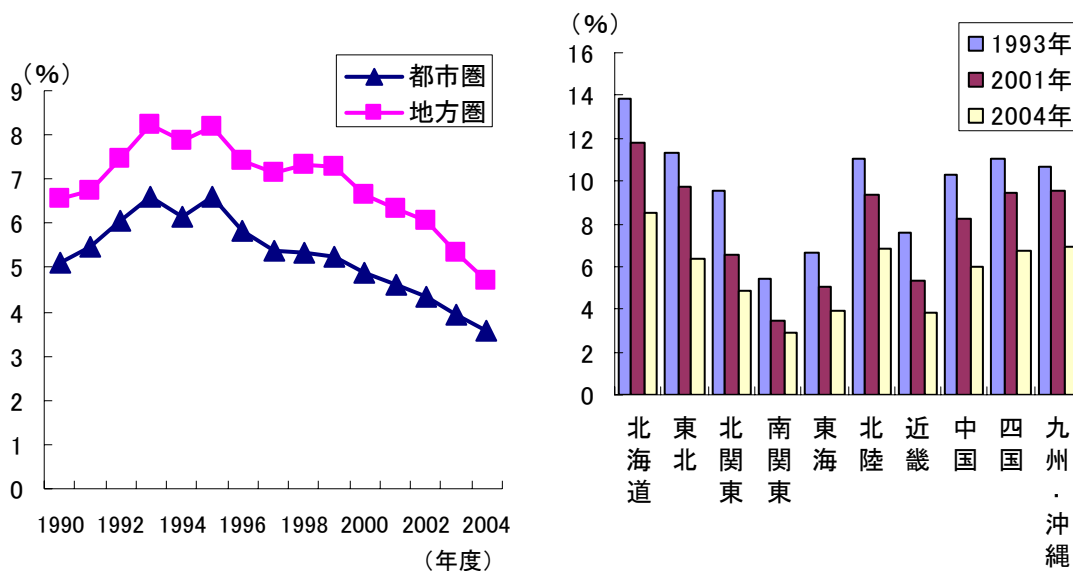


(注) 公共機関と民間等発注工事の受注高は元請受注高である。

(資料) 国土交通省「建設工事受注動態統計調査」

ここで、公共工事の減少が地域経済に与えた影響を見るために、地域ごとの公共工事への依存状況を確認しておこう。図表 27 は、各地域ブロックの公共工事への依存度（県内総資本形成のうち公的総資本形成／県民総所得）を示したものである。これを見ると、地方圏では公共投資依存度が高く、特に北海道の高さが目立っており、地方圏では公共工事が地域経済に占めるウェイトが大きいことが分かる。三大都市圏も地方圏も、公共工事の金額の増加に対応して、1990 年代前半に公共投資依存度が上昇したが、2000 年頃から依存度は低下し始め、2002 年以降の公共工事の激減に伴い、特に地方圏で図らずも依存度が大幅に低下する結果となった。

(図表 27 公共投資依存度の推移)



(注) 1990 年度から 95 年度は 1995 年基準、96 年度以降は 2000 年基準による。

(資料) 内閣府「県民経済計算」

b. 公共工事削減の地域経済への影響

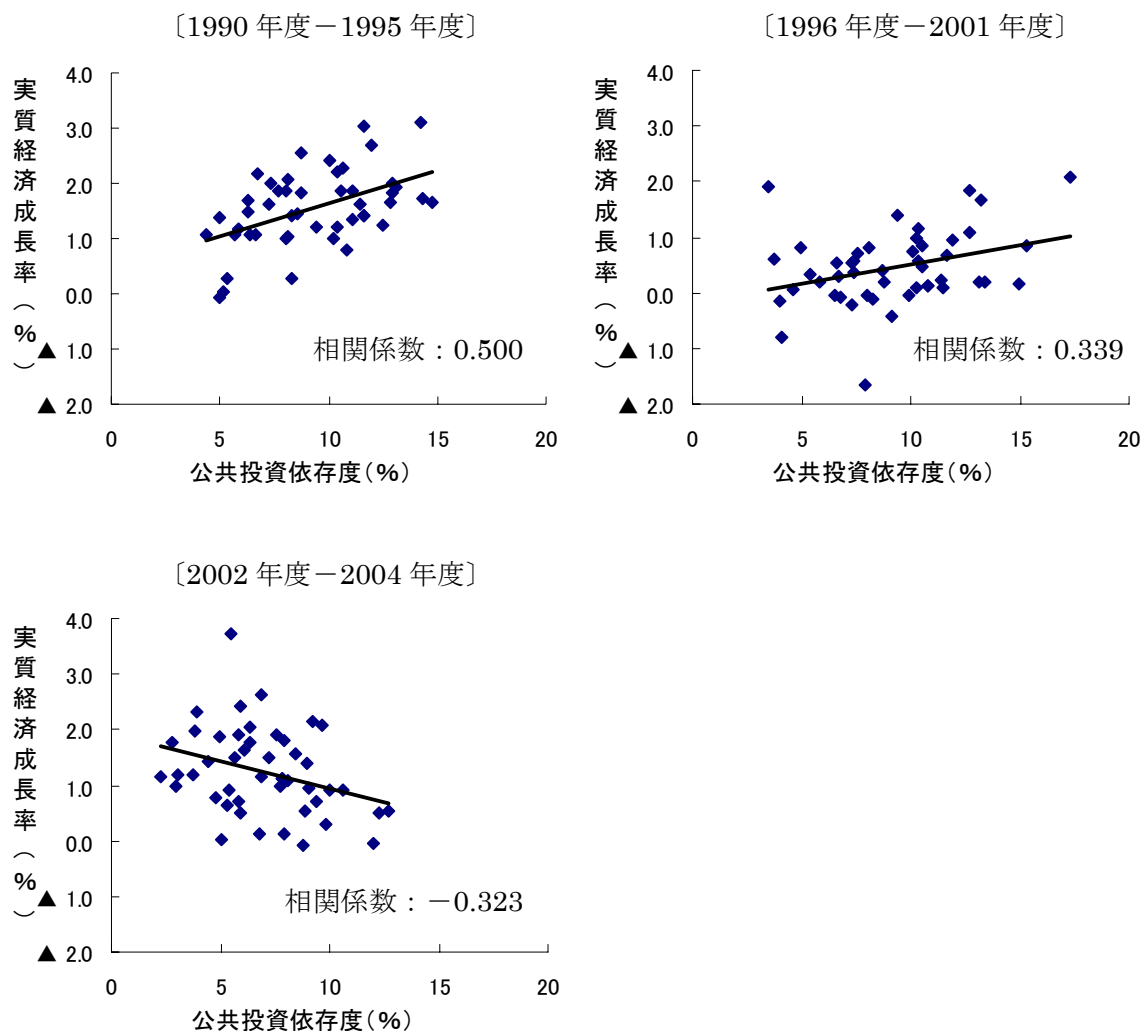
このように、公共工事が大幅に減少したことによって、地域経済はどのような影響を受けたのだろうか。

先に、2 (2) において地域間格差の現状を確認した際に、各地域の総生産の産業別増減寄与度を示した (前掲図表 5)。これを再び参照すると、地方圏においては、建設業の生産の減少が地域経済の成長にかなり大きなマイナスの影響を与えていることが分かる。その傾向は、特に北海道、東北において顕著である。

次ページ図表 28 は、各県の経済成長率と公共投資依存度の相関について、時期を分けて示したものである。1990 年代は正の相関、つまり公共工事への依存度が高い地域において経済成長率も高いという関係が見られるが、1990 年代後半以降、相関関係は弱まっている。その後 2001 年以降は負の相関、すなわち公共工事への依存度が高い地域ほど成長率が低いという

関係が表れた。公共工事に頼らなくてもすむ地域は景気回復によって経済成長率が高まる一方、公共投資依存度の高い地域は、公共工事の削減によって地域経済が伸び悩むようになったことが分かる。

(図表 28 県内経済成長率(実質)と公共投資依存度)



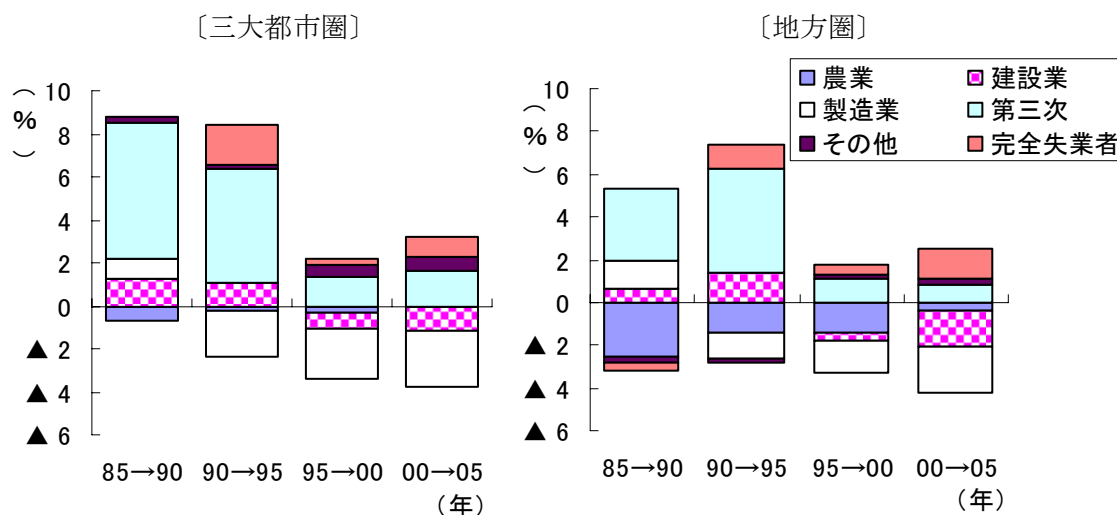
- (注) ・1990年度から95年度は1995年基準、96年度以降は2000年基準による。
 ・公共投資依存度は、各年度の公共投資依存度の単純平均である。
 ・実質経済成長率は当該期間の年平均成長率である。

(資料) 内閣府「県民経済計算」

次に雇用への影響を見てみよう。次ページ図表 29 は、1985年から2005年までの期間について、労働力人口に占める各産業従業者(及び完全失業者)の5年間ごとの増減寄与度を示したものである。三大都市圏においても地方圏においても、1990年代前半には建設業従事者の増加が見られており、公共工事の増加による雇用の下支え効果があったことが認められる。

しかし 1990 年代後半から建設業の従事者は減り始め、2000 年代に入ると大幅に減少する。そして、三大都市圏では、建設業の減少分を第三次産業などの増加が埋めているのに対して、地方圏では第三次産業などの就業者数も伸び悩んでおり、結果として失業者が増える形となっている。

(図表 29 労働力人口の増減寄与度)



(資料) 総務省「国勢調査」

c. 公共工事の削減と地域格差

1990 年代に増加した公共工事は、一定程度、地方圏の経済成長や雇用を支えていたと考えられる。しかし 2002 年以降、公共工事は大幅に削減されてきた。削減率は地域間で大きな違いはなかったが、公共工事への依存度の高い地方圏では特に大きな影響が現れ、公共工事の削減が経済成長率の伸び悩みや失業者の増加の一因となってきたと推測される。公共投資へ依存する産業構造が形成され、他の産業の育成が十分には進まなかった地方圏の経済が、国の公共工事削減に対応して、即時に公共工事へ頼らない産業構造に転換することは容易ではなかったからである。そして、他の産業の成長が進み公共投資への依存度の低い三大都市圏との格差が広がっているのが現状であるといえる。

したがって、今後も、地方の産業構造が変わらないまま公共工事の削減が続くと、三大都市圏と地方圏の格差、そして地方圏の中でも、公共工事依存度の高い地域と低い地域の格差が拡大していく可能性がある。

4. 地域格差と地域政策の今後について

以上で見てきたとおり、近年、地域格差は拡大する傾向にある。しかし地域格差は過去にも拡大と縮小を繰り返してきており、現在生じている地域格差も、長期的に見て特に大きなものではない。ただし、過去に生じた地域格差が縮小したのは、公共事業や、工場や工業の地方分散を促す産業政策など、三大都市圏に集中する富や経済機能を地方に再分配しようとする国の政策によるところが大きかった。しかし近年、国はこのような政策を転換し、各地域に自立と責任を求める姿勢を強めており、例えば2002年以降の公共工事の削減は、昨今の地方圏経済が停滞する要因の一つとなっている。そのような中で、減少に転じた人口が、三大都市圏と地方の中核的な拠点都市に一極集中する傾向が強まっている。となると、今後は地域格差が拡大ないし固定化していく可能性は否定できない。

そこで、人口の減少傾向が強まると見込まれる地方圏でいかに経済的な自立を図っていくかということは、今後、ますます重要なテーマになると考えられる。北海道夕張市の財政破綻はその象徴的な事例の一つであろう。夕張市は、産業構造の転換に伴って石炭という基幹産業を失ったが、その後も代替となる有力な産業が育たなかったことで人口が流出していった。それでも地域経済を維持しようと観光産業などに公費を投入したが成功せず、結果的に市は多くの債務を抱えることとなり、今後市民は行政サービスの低下や負担の増加を余儀なくされることになりそうである。ただしこれは夕張市だけの問題とはいえない。多少の事情の違いはあれ、将来的には、他の自治体においても陥る可能性のある姿である。

では、今後、地域をめぐる政策はどうあるべきなのだろうか。

地方分権の流れや財政再建の要請から、基本的には、以前のように国が地方を一律に手厚く保護する構図に戻ることは考えにくい。各地域が自主独立的な地域運営の努力を強化していくことが不可欠となろう。特に重要なのは、公共事業に頼らない地域経済を構築するために、核となるような産業を育成することと、各地域の独自性を活かした、小規模な単位での地域振興策を組み合わせることだと思われる。なお、産業全体がサービス・知識型産業に重点を移していく中で、核となる産業育成は必ずしも従来型の工場誘致だけに限らないであろう。残念ながら地域振興には劇的な特効薬はないが、全国で様々な活性化の成功例も報告されており、その地域にあった地道な取り組みを積み重ねていくことが求められている。

そして、各地域に自主独立的な地域運営を求める以上は、国から地方への権限委譲と財源移譲を進める必要がある。しかし、都道府県では、これらの権限・財源の受け皿となり、産業振興などの大きな政策運営の主体となるには規模が小さいと思われる。そこで、より広域的な地方政府を設定する道州制の導入も一つの方策となりそう。地方圏では既に、県庁所在地クラスの都市ではなく、地域の中核となる拠点都市への人口集中が進んでいるのは見てきたとおりであり、今後地域運営を考える際に、地域ブロックレベルの広域的な視点が必要

であろう。道州制が導入されれば、都道府県と国の地方機関が統合・再編成され、その地域ブロックの状況に応じた機動的な行財政運営が行われることが期待される。各地域の拠点となっている都市が道都や州都となると、これらの都市へ産業や経済機能が集中し、地域ブロック内での一極集中が今以上に進むことも予想されるが、今まで三大都市圏へ流出していた人口の一部がこれらの都市にとどまり、これらの都市が今以上に地域ブロックの牽引役として発展することも考えられる。このような正負両面の様々な可能性を含めて、道州制について多角的な議論が深められることが望ましい。

このように、各地域に自立的な運営を求め、それを可能にする制度作りを進めるのと同時に、国が各地域に共通して保障すべき行政水準や生活水準についてあらためて考える必要がある。そして、その水準を保つための財源は、地方交付税や税源移譲などの形で国が措置すべきであろう。各自治体間の地理的条件の差や、既に経済機能などが集中している三大都市圏及び拠点都市とそれ以外の地域の差は、どこまでが「地域の個性」として許容され、どこからが是正すべき「地域格差」なのか。現状では、この根本的な問題について国民的な合意が醸成されないまま、どの地域にも「自立と責任」が要求されており、このことも地域格差に対する不安感が増大している背景にあると思われる。この点についても、今後、丁寧に議論を進めていく必要があるだろう。

地域格差をめぐる問題は、現在、過渡期にあると言えるだろう。地域格差の拡大は、過去にも繰り返されてきた現象であるが、その背後で起きている人口減少や、国の地方に対する政策の転換は、戦後の日本が初めて直面している事態だからである。したがって、格差の拡大傾向だけに目を奪われて、格差批判に終始するのではなく、マクロ的な状況も含めて冷静に現実を見つめた上で、国と地方、三大都市圏と地方圏、拠点都市とその他の中小規模自治体の望ましい関係の有り様について、真剣に考えなければならない時期に来ているのではないだろうか。