

地域政策としての「非空間的政策」

山 崎 朗

要 約

1人当たり県民所得の地域間格差の縮小に貢献したのは、工場の地方分散と地方交付税制度および地域間格差是正を直接の政策目的とはしていない、「非空間的政策」と呼ぶことのできる、医療・教育・福祉制度であった。地域間には、失業率や所得の格差が存在している。そのため、所得の再配分をとまなう「非空間的政策」は、地域間格差をも自動的に縮小する「ビルト・イン・スタビライザー」機能を有していた。

現在問題となっている地域間格差は、1人当たり県民所得の地域間格差ではない。大学・大学院および高学歴者向けの職業の地理的分布の歪みである。高学歴者の地方定住を促進するためには、地方においても、中枢管理機能、研究開発機能や情報サービス業に関する職業を誘致あるいは育成しなければならない。

地方におけるこれらの機能集積の形成を促進するために、これまで地域政策とは考えられてこなかった「非空間的政策」を地域政策として活用すべきである。本論文では、「非空間的政策」を地域政策として活用する事例として、空港の着陸料や高速道路の料金の引き下げと、教育への公的負担の引き上げを取り上げた。

1 問題の所在

本論文の主張

これまで「地域政策」とはみなされてこなかった「非空間的政策」を、「地域政策」として意識的かつ積極的に活用すべきである、というのが本論文の主張である。

「非空間的政策」という用語は、川島哲郎「序論 現代世界の地域政策 - 地域政策とは何か」川島哲郎・鴨沢巖編『現代世界の地域政策』大明堂、1988年、p.12において使用された用語である。

川島氏は、1人当たり県民所得（GRP）に代表されるような、所得の地域間格差の収斂を目的とするのであれば、「地域間の産業・経済構造の平準化を試みるよりも、個人間、企業間、さらに産業の部門間、業種間の所得格差そのものの収斂や是正を図る方が、はるかに直接的で

あり、また即効的であるかもしれない。各種の産業政策をはじめ、賃金、社会福祉、税制などの諸分野における政策がそれである。」(同上、p.12)と論じている。

経済発展の初期段階においては、所得の地域間格差は拡大するものの、経済発展にともなって、所得の地域間格差は縮小することを実証的に明らかにした、ウィリアムソンの逆U字理論の背景には、先進国における財政制度、税制度、福祉・年金・医療保険・失業保険制度の充実があることはまちがいない¹⁾。

地域政策の意義と役割

川島氏は、特定の地域を意識しない政策、より正確に言えば、地域間格差の是正を目的とはしていない(地域間の財政力格差是正を目的とした地方交付税等の税制²⁾は除く)これらの政策を、「非空間的政策」と名づけた。

ただし、あとで再度触れるが、川島氏は、本論文のように、「『非空間的政策』を地域政策として積極的に活用すべき」と論じたわけではない。川島氏は、「非空間的政策」による地域間格差是正効果を認めつつも、それらの政策とは目的や手段の異なる「地域政策」の独自の存立根拠や意義を明確にするために、「非空間的政策」と「地域政策」とを意図的に対峙させたのである。

繰り返しになるが、川島氏の主張は、成熟した資本主義国における諸制度は、1人当たり所得の地域間格差是正に対して、基本的にはプラスの効果を与えるものの、地域間の産業構造の均衡化や、開発の遅れた地域への新産業の導入といった「地域政策」の必要性や重要性を否定するものではなく、地域政策には、「地域間の産業構造格差の是正」という地域政策固有の目的と役割、意義があるという主張である。

川島氏の主張に従えば、本来あるべき「地域政策」は、モノカルチャー的な産業地域への「新産業の導入などによる産業の多角化や産業構造の転換」³⁾である。したがって、地域政策 = 産業立地政策と読み替えることができる。

1) 日本における1人当たり県民所得の変動係数も、「1955年から1974年までの期間に、逆U字型の形状を描いておりWilliamsonの仮説が当てはまっていることを示唆している」(梶善登「地域間格差の推移とその背景」『レファレンス』第56巻第4号、2006年、p.98)。内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部「平成25年度県民経済計算について」平成28年6月1日のよると、1人当たり県民所得の変動係数は、2005年の17.37から2013年には13.89にまで低下している。県民経済計算の推計方法が変わっており、過去とは単純な比較はできないが、1人当たり県民所得格差のピークは、1961年の28.18(変動係数)であり、1979年には13.26にまで低下した。2001年の12.81がこれまでの最低の水準である。

2) 本稿で取り上げることはできないが、地方交付税制度の見直しも地域政策と位置づけることができる。橋本俊詔・浦川邦夫『日本の地域間格差』日本評論社、2012年、pp.177-180では、法人住民税と法人事業税を引き下げ、地方消費税のウェイトを引き上げる案が提起されている。筆者もこの案に賛成である。

地域政策としての「非空間的政策」

さらに川島氏は、個々の地域に対する個別的施策の単なる集合体ではなく、「全国的視野、国土全域の総合的かつ合理的利用についての理念に裏付けられた政策⁴⁾」である、と定義している。明言は避けているものの、「全国的視野、国土全域の総合的かつ合理的利用についての理念に裏付けられた政策」という条件付きの定義からみて、氏の地域政策の範疇には、地方自治体の政策は含まれていないと考えられる⁵⁾。

1人当たり所得の地域間格差は、所得水準の低い地域から所得水準の高い地域への人口移動、および上記で取り上げた諸制度の確立や制度の拡充によって、一定程度は解消される。要するに、1人当たり所得の地域間格差を是正すべき政策課題とし、どの程度まで縮小させるのかという目標設定の問題はとりあえず置いておくとして、その縮小のみを目的とするのであれば、川島氏の主張する、経済発展の遅れた地域の産業構造高度化を目指す地域政策は不要である。農山漁村や地方都市から大都市への人口移動、および税制度⁶⁾、財政制度、福祉・年金・医療保険・失業保険制度の整備や充実によって、1人当たり所得の地域間格差は、ある程度までは、確実に（自動的に）解消できる（される）からである。

これらの諸制度は、地域間格差の是正を目的とした政策ではない。だが、地域間に所得格差

3) 川島哲郎「序論 現代世界の地域政策—地域政策とは何か—」川島哲郎・鴨澤巖編『現代世界の地域政策』大明堂、1988年、p.13。

4) 同上、p.5。

5) 主として通産省（現在の経済産業省）によって実施されてきた、産業立地政策のみを地域政策と定義することは難しくなっている。産業クラスター計画や知的クラスター計画のように、地方自治体等とのマッチングファンド方式で実施される政策も増えており、また地方自治体独自の産業政策（地域産業政策）も以前と比較すれば、積極的に展開されるようになってきているからである。地域産業政策というタイトルをつけた本は、清成忠男『地域産業政策』東京大学出版会、1986年が初めてであると思われる。1990年代には長谷川秀夫『地域産業政策』日本経済評論社、1998年の1冊のみであったが、2007年頃から小磯修二『地域自立の産業政策』イマジン出版、2007年、植田浩史『自治体の地域産業政策と中小企業振興条例』自治体研究社、2007年、河藤佳彦『地域産業政策の新展開』文眞堂、2008年、植田浩史・立見淳哉『地域産業政策と自治体』創風社、2009年、北村修二『産業・地域づくりと地域政策』大学教育出版、2009年、野長瀬裕二『地域産業の活性化戦略』学文社、2011年、伊東維年・出家健二『現代の地域産業振興策』ミネルヴァ書房、2011年、伊東維年・柳井雅也『産業集積の変貌と地域政策』ミネルヴァ書房、2012年、長尾兼吉・本田哲夫『大都市圏の地域産業政策』大阪公立大学共同出版会、2014年、田中宏昌・本田哲夫『地域産業政策の実際』同文館、2014年、河藤佳彦『地域産業政策の現代的な意義と実践』同文館、2015年、大田耕史郎『地域産業政策論』勁草書房、2016年、西田安慶・片山洋編著『地域産業の経営戦略』税務経理協会、2016年などの著作が相次いでいる。

その背景には、これまでの産業立地政策において地方で設立された財団の存在、国の産業立地政策の役割の後退、クラスター計画などにおけるマッチングファンド方式の導入、地域イノベーション論の興隆などがあると思われる。

さらにいえば、国の産業政策や産業立地政策と地方自治体の地域産業立地政策が協調、連携、機能分担するのではなく、相互に対立する事態も想定されるようになってきている。保母武彦氏は、内発的発展の条件として、分権と地方自治の確立をあげている。「中央集権化された画一的行政は、内発的発展の障害となっている」保母武彦『内発的発展論』宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣、1990年、p.340。

や失業率格差などの地域間格差が存在している。したがって、これらの諸制度は、地域間格差を自動的に縮小する「ビルト・イン・スタビライザー」としても機能するのである。

1 人当たり県民所得格差是正の極限

近年、首都圏（1都3県）の人口社会増、首都圏のGRPの対全国比の上昇⁷⁾と1人当たり県民所得の地域間格差縮小が同時進行するようになっている。

1人当たり県民所得格差を測定する代表的指標の一つである変動係数は、1961年度の28.2から2013年度には13.9にまで低下した。EUの「後進地域」の基準（EU加盟国の平均所得の75%という基準⁸⁾）を日本に適応すると、沖縄県のみが該当する（全国平均の69%：2013年度）。

伊藤善市氏は、「格差係数の最低値に臨界点があり、しかも20%前後だということは、都道府県別にみた地域間の所得格差の理論的、経験的許容度は、全国平均を100とすればおよそ80前後だということを示唆している。別言すれば、全国1人当たり所得水準を100とした場合、都道府県別の平均地域格差を80%程度まで接近させることができれば、一応満足すべき成績だ⁹⁾」と論じている。もちろん、1人当たり所得の地域間格差縮小の極限值が80%というのは、理論的に導き出された値ではない。だが、時系列でも、OECD諸国との横断的比較でも、それ以上の地域間格差是正は容易ではないということは確かであるように思われる。

2013年度において、全国平均のGRPの80%を切った県は、沖縄県（69%）、鳥取県（76%）、鹿児島県（78%）、宮崎県（79%）、長崎県（79%）、島根県（79%）、熊本県（79%）、青森県（79%）、高知県（80%）の9県である。東京からもっとも離れた離島である沖縄県を除くと、ほぼ80%の水準となっており、伊藤氏のいう「一応の満足すべき成績」は達成されたとみることもできよう。

6) 現在検討されている所得税の基礎控除、配偶者控除の見直しが実施されれば、高額所得者の所得税は増税となり、低所得者の所得税は減税となる。このような累進課税の強化という「非空間的政策」は、地域間の所得格差に対する是正効果を有している。

7) 2012年度と2013年度の比較でいえば、東京都と神奈川県のGRP成長率は、1.0%と1.1%であり、全国平均の伸び率である1.8%を下回った。福島県が6.9%と最も高い伸び率となったが、これは東日本大震災の復興需要による一時的な現象とみなすべきである。

確かに福島県は、2013年度において全国1高いGRP成長率を記録している。だが、人口は、2011年、2012年に続き、2013年においても5,200人の社会減であった。GRP成長率と人口社会増の関連性は弱くなっている。この点については別稿にて論じたいが、地方の道県における人口減少、首都圏における若年層および65歳以上の高齢者層の増加、および一部には高所得の高次サービス業の増加があるとしても、全体としては、賃金水準が相対的に低い飲食、ホテル、介護、保育などの対費者サービス業の増加などが背景にあると考えられる。

8) 岡部遊志「EUの地域政策」山崎朗・杉浦勝章・山本毅・豆本一茂・田村大樹・岡部遊志『地域政策』中央経済社、2016年、p.246。

9) 伊藤善市『都市化時代の開発政策』春秋社、1969年、pp.81-82。

地域政策としての「非空間的政策」

南西地域活性化センターの推計によると、2015年の沖縄県の1人当たり県民所得は、11年連続の増加で、216.7万円になると見込まれている。2013年度の210.2万円を3.1%上回っており、全国平均の70%に到達する可能性がある（かつて70%を超えた年もある）。「平成27年国勢調査 人口速報集計結果」によると、2010年から2015年にかけて、沖縄県の人口増加率は全国1位であった。沖縄県の人口構造（若年層の人口比率が高い）は、1人当たり県民所得を引き下げる要因となっている。

沖縄県の有効求人倍率は、2016年6月、本土復帰後初めて1.0倍を超えた。2016年7月は1.04倍であり、鹿児島県、埼玉県を上回った。就業地別有効求人倍率では、沖縄県は1.14倍あり、北海道、高知県、鹿児島県を上回っている。総務省の「労働力調査」によると2015年の沖縄県の失業率は5.1%と全国一高く、失業率の地域間格差¹⁰⁾が消滅したわけではない。だが、失業率の都道府県格差は、明らかに縮小傾向にあり、地域間格差の問題は、「雇用量の問題」から「雇用の質の問題」へと移行している。

つまり、地域間のばらつき度を示す変動係数をみても、1人当たり県民所得水準の低い県の水準をみても、1人当たり県民所得の地域間格差は、単に縮小しただけでなく、所得の再配分という「ビルト・イン・スタビライザー」機能に依存するのでは、これ以上の格差縮小は、難しい局面に入っていると推察される。2001年をボトムとして、1人当たり県民所得の変動係数、ジニ係数は、明確な縮小傾向を示さなくなっている。

再配分政策の地域間格差是正効果

逆にいえば、1961年から2001年にかけて、1人当たり県民所得の地域間格差の是正に貢献したのは、地方交付税制度や累進課税制度、医療・福祉・年金・失業保険制度といった広義の所得再配分政策であった。

このことは、1人当たり地方税収入額と、1人当たり歳出額の都道府県順位が正反対になっていることから明らかである。1人当たり地方税収入額で1位の東京都は、1人当たり歳出額で22位、1人当たり地方税収入額7位の神奈川県は、1人当たり歳出額で47位である。それに対して、1人当たり地方税収入額で44位の高知県は、1人当たり歳出額では6位、島根県は37位と3位となっている（2013年度）。なお、2013年度は、東日本大震災の復興需要があり、1人当たり歳出額1位は福島県、2位は岩手県であった。

10) 大阪府、東京都の失業率は、それぞれ4.2%、3.6%と全国平均の3.4%よりも高い水準にあり、1人当たり県民所得水準が低く、失業率も高い沖縄県、青森県、秋田県を除くと、県民所得の水準と失業率の水準には、あまり相関関係はみられない。もっとも失業率が低い県は、福井県であり、失業率は1.9%である。

労災や全額自費の医療費用を含まない概算医療費でみると、1人当たり医療費は、高知県、山口県、佐賀県、大分県、鹿児島県で高く、千葉県、埼玉県、沖縄県、茨城県、栃木県で低くなっている。高知県の65.8万円は、千葉県43.1万円の1.55倍である。

つまり、地方交付税制度・所得税の累進課税制度や医療・福祉・年金・失業保険制度が維持されるかぎり、1人当たり県民所得の地域間格差が、1960年代の水準に逆戻りする可能性はない。

高学歴化と人口移動

近年の首都圏および札幌市、仙台市、広島市、福岡市の地方中枢都市（広域中心都市）への人口移動の増加は、1人当たり県民（市民）所得格差以外の、別の格差が存在していることを示している。それは、大学、大学進学率、職業（とくに高次なサービス業）における地域間格差である¹¹⁾。

大学進学率が高まり、高学歴化するにしたがって、大学や職業の地理的分布の歪みは、大学進学者や大卒・大学院卒の地域間移動をもたらしている。1950年代、60年代は、中卒の人たちの地方圏から大都市圏への移動が多く、その時代、中卒の人たちは「金の卵」と呼ばれていた。当時、地方圏の大学卒業者の就職先は、地方公務員、国家公務員（地方の出先勤務）、医師、薬剤師、教員、地元の新聞、ラジオ・テレビ局などであり、これらの採用が多かった時代においては、大学卒業者が地方圏から首都圏などに移動する必要性はあまりなかった。地方自治体の合併および地方圏における人口減少は、地方公務員、教員、医師、薬剤師などの職を減少させている。その意味では、地方自治体の合併という自治制度の改革は、地方圏から大都市圏への人口移動を誘発する要因の一つとして作用している。

いずれにせよ、地方交付税や福祉制度などによる所得の再配分では、高学歴者の首都圏への移動、高学歴者の首都圏への集中という問題を解消できない。

変動係数では測定できない日本固有の地域間格差

日本の場合、首都圏への人口、GRP、中枢管理機能の「一極集中」という構造問題がある。つまり、地域全体のばらつき度を示す1人当たり県民所得のジニ係数、変動係数では捉えにくい地域間格差が存在しているのである。

11) 厚生労働省によると、2016年7月末時点における高校生の求人倍率は、前年比0.2ポイント増加し、1.75倍であった。1994年の1.98倍に次ぐ高い水準である。しかし、都道府県別にみると、東京都が5.1倍であったのに対して、2位の大阪府は2.8倍にすぎず、1人当たり県民所得水準の低い熊本県、青森県、鹿児島県、沖縄県は1.0倍を下回った。最下位は、沖縄県の0.72倍である。

地域政策としての「非空間的政策」

東京都の1人当たり県民所得は、沖縄県の2.14倍である。確かに、他の先進国と比較して、日本の1人当たり県民所得の変動係数やジニ係数は小さい。だが、最上位と最下位の格差を示す「極差指数」は、比較的大きな値となっている。地域ブロック単位で測定しても、最上位の関東と最下位の九州・沖縄では、1.34倍の格差がある。

地域の経済力を示すと考えられる地方税収入額で比較すると、全国平均を100として東京都は262、首都圏は149である。それぞれ沖縄県の4.8倍、2.7倍となっている（2013年度）。

また、1人当たり地方税収入額は、沖縄県と長崎県の2県は全国平均の50%台、秋田県、青森県、奈良県、島根県、高知県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県の9県は60%台にとどまっている。全国平均の80%を下回っている道県は27にも上っており、1人当たり県民所得とは状況が異なっている。このことは、地方交付税や社会福祉制度による財政再配分の効果を裏付けている。

地方圏から首都圏への高学歴者の移動の抑制や、あるいは首都圏から地方圏への高学歴者の移動を促進するには、川島氏が主張するように、地域間の産業構造の均等化¹²⁾や、地域における新産業の導入による魅力的な（高学歴者向けの）多様な雇用の創出が前提条件であることは否定できない¹³⁾。

残念なことに、成熟社会においては、その実現は容易ではない¹⁴⁾。大企業の本社や研究所といった経済的中枢管理機能や中央省庁といった政治的中枢管理機能、さらにはクリエイティブクラスの人材を地方に移動させることは難しい。この点については、川島氏も「その実現への条件は、かつての新産業都市などと比較して、はるかに厳しいものである¹⁵⁾」という認識を示していた。

東京都には、多様なレベルの大学・大学院、多様な学部・学科・研究科、および高学歴者向けの多様な職業が集積・集中している¹⁶⁾。2016年7月における東京都の有効求人倍率は、2.04

12) 正確に言えば、「産業構造の均等化」という表現は、曖昧である。第1次産業、第2次産業、第3次産業の構成比が等しかったとしても、人口の地域間移動を抑制できるわけではない。雇用の多様性、高次なサービス業や中枢管理機能、研究開発機能の存在がポイントである。また、第1次産業比率の高い道県に対して、第2次産業（工業、建設業）を導入するという考え方は、知識経済化、情報化、グローバル化の進展した2000年代以降においては、適切ではなくなっている。

13) この認識は、すでに1980年代から存在した。石川久雄氏は、「専門高度の教育を修了した人間ほど地域に止まりにくいという現在の構造を改善」（石川久雄「テクノポリス構想と地域経済」『都市問題』Vol.74 No.3、1983年、p.54）する必要があると指摘していた。

14) 地方創生政策のなかには、プレミアム商品券の発売のような「バラマキ」型の政策が実施された。この効果は、短期的であり、地域の経済構造の高度化にはほとんど貢献しない。しかし、このような政策が実施される背景には、政権与党による選挙対策という意味だけではなく、地方圏での多様な雇用創出を政策によって実現するのが困難となっており、政策的に手詰まりとなっていることが背景にある。

15) 川島前掲論文、p.16。

16) 東京都の人口密度は、全国平均の18.1倍である（平成27年国勢調査）。

倍である。全国一高い¹⁷⁾。自分の能力・学歴・経歴と希望に見合った職を見つけやすい地域は、東京都である¹⁸⁾。つまり、通勤圏内で多様な職を選択できるという意味において、夫婦共働きにもっとも適した地域は、東京都である¹⁹⁾。総務省の2015年10月－12月の労働力調査によると、結婚世帯のうち、夫婦ともに働いているか職を探している世帯は50%であり、同じ基準で比較できる2002年以降最高の水準となった。妻が45歳から54歳の世代では、74%にまで上昇した。

2012年7月から2014年7月にかけての民営事業所における従業者数の伸び率1位も、東京都(6.1%)であった。厚生労働省によると、高卒者の有効求人倍率は全国が2倍であるのに対して、東京都は6倍を超えている(2015年)。従業者数の増加数および伸び率は、1人当たり県民所得の地域間格差拡大をともなっていないが、東京都や首都圏の人口社会増と密接に関連している。

成熟した資本主義国、成熟した資本主義段階においては、産業立地政策の対象(=新規の工場立地件数)そのものが減少する。新規の工場立地件数の減少に加え、工場における機械化による労働生産性の向上²⁰⁾によって、新たな雇用創出という産業立地政策の効果は逡減する。しかも、人口減少に伴う地域需要、国内需要の減少、工場の海外移転によって、地方への誘致に成功した工場のなかには、閉鎖された工場も少なくない。そのため、歴史的に蓄積されてきた産業立地政策の効果も失われている。

産業立地政策の優等生であった東北

首都圏にもっとも近く、高速道路や新幹線が優先的に整備されてきた東北地方は、産業立地

17) ただし、地域ブロック別にみると、もっとも有効求人倍率が高いのは、中国地方の1.56倍、次が東海地方の1.55倍であり、首都圏(南関東)は、第3位の1.49倍である。地域ブロック別でもっとも有効求人倍率が低いのは、北海道であり、1.05倍となっている。北海道と沖縄県の有効求人倍率の低さは、3大都市圏や東京から遠いという地理的不利性が影響していると考えられる。都道府県別でいえば、地域政策の重点地域は、国土の末端地域である北海道、沖縄県、青森県、鹿児島県、高知県に置くべきであろう。

また、就業別別の有効求人倍率では、東京都は1.43倍であり、福井県の1.89倍よりも低くなっている。富山県も1.85倍と高い。福井県、富山県とも、人口の社会減が続いていることを考えると、有効求人倍率の高さを評価するのではなく、雇用のミスマッチが生じている点を問題視するべきであろう。

18) 夫婦共働きの比率が高いのは、福井県、富山県などの北陸地方の県であるが、職業選択の多様性という意味においては、東京都が優位にあることは事実である。

19) 「日経 DUEL」の調査においても、共働き・子育てしやすい都市の上位50位の都市中23都市は東京都の市区であった(<http://dual.nikkei.co.jp/article.aspx?id=7563>)。未回答の市区が9あり、これらを含めれば、東京都の市区は、そのほとんどが上位に位置することになる。職業の選択可能性だけでなく、子育て支援の充実度も東京都の自治体の方が地方の自治体を上回っている。

20) 富士通は、国内のスマホ生産工程の9割を機械化すると発表した(「富士通、スマホ生産9割自動化コスト半減」『日本経済新聞』2016年8月26日朝刊)。

政策の効果をもっとも享受した地域である。そのことは、東北地方における工場数の増加と工場数の対全国比の上昇をみれば一目瞭然である。新産業都市の整備が始まった1962年、東北地方には、19,262（全国の7.4%）の工場が立地していた。東北地方の工場数は、1991年に40,946工場（全国の9.5%）にまで増加した。しかし、2014年の東北地方の工場数は、対全国比を9.9%まで高めたものの、1962年の水準とほぼ同じ20,119工場にまで減少している²¹⁾。

「平成27年国勢調査」によると、2010年から2015年にかけて人口減少率の高い上位5県は、秋田県、福島県、青森県、高知県、岩手県であった。高知県を除くと、すべて東北地方の県である。工場誘致の効果の逓減に加え、公共事業の縮減、高次サービス業の拠点となる都市の少なさ（仙台市を除く）、対消費者サービス業の基盤となる人口密度の低さ（岩手県、秋田県は北海道に次いで人口密度が低い）、グローバル化への対応の遅れ、極端な米作依存の農業構造（兼業農家）、さらには東日本大震災と福島原発事故によって、東北地方は、人口の社会減の多い地域となっている。

成熟した資本主義国におけるパラドックス

すでに指摘したように、成熟した資本主義国では、本来の政策課題ではない、地域間格差をも自動的に縮小する「ビルト・イン・スタビライザー」機能が拡充されていく。²²⁾ また、全国において社会資本の整備がすすめられた結果、空港、港湾、高速道路、新幹線整備の地域間格差は消滅していく。その一方で、経済の成熟化にともなって、地域構造（職・雇用の地理的分布）を改変するための政策手段は少なくなる、というパラドックスに直面する。

繰り返しになるが、経済発展した（工業化の段階が終了した）先進国においては、新規の工場立地件数は減少し、国内に残される工場は、機械化された生産性の高い工場であり、その結果、雇用効果は逓減していく。成長率や人口増加率の低い（あるいは人口が減少する）先進国においては、工場だけではなく、新しい事業所の設立件数も減少し、閉鎖される事業所が増加する。日本における事業所数のピークは、バブル期の1991年であった。

OECD加盟国のような先進国では、第1次産業、第2次産業の比率は低下している。第3次

21) 工場数だけに注目するのは、適切ではない。なぜなら、新規立地工場における労働者1人当たりの資本装備率が上昇しており、また閉鎖される工場は、比較的規模の小さな工場が多い点を考慮すると、産業立地政策の歴史的蓄積効果は、完全に消滅したとまではいえないからである。東北地方の工場労働者に支払われた現金給与総額でみると、1997年の3兆7千億円がピークである。2014年は、2兆7千億円であり、ピーク時からすると約1兆円減少している。物価水準等を考慮せずに名目値だけで比較すれば、2014年の水準は、1988年の水準とほぼ同じである。2014年の全国の現金給与総額は、1984年レベルにまで低下している。

22) 最後に論じるように、所得税の累進度を再び高めようとする動きがみられるが、ビルト・イン・スタビライザーの機能が弱くなってきている側面があることも、地域間格差縮小に歯止めがかかっている要因となっている。

産業の雇用者比率は、8割前後まで上昇している。日本における2010年の第3次産業の雇用者比率は、71%であった。ちなみに、日本における第2次産業の就業者比率のピークは、1975年の34.2%である。第2次産業の就業者比率は、2010年には25.2%にまで低下している。

第3次産業の多くは、医療・教育・介護・飲食のように消費者との対面接触を必要とする。サービスは、工業製品と異なり、保存、輸送ができない。低次の対消費者サービス業の分布は、人口分布に比例する。それに対して、事業所関連サービス業や高次のサービス業は、人口、所得、事業所の集中²³⁾した都市に集中する。成熟社会において、効果的な地域政策を実施しようとするれば、対象地域は、都市とならざるをえない

確かに、情報通信業のような高次なサービス業の一部では、インターネットを活用した農山村や離島でのサテライトオフィス、リゾートオフィスの設置などの新しい動きもみられる²⁴⁾。だが、情報通信業は、地方圏においても札幌市や福岡市などの大都市への極端な集中傾向を示している²⁵⁾。

総務省の「平成26年経済センサス」によると、情報通信業の占める比率の高い上位5自治体は、東京都千代田区、東京都渋谷区、東京都港区、東京都新宿区、東京都中央区であった。経済産業省の「特定サービス産業実態調査」によると、2014年に東京都に立地している情報サービス業の事業所数の対全国比は31%、首都圏では45%であった。年間売上高でみると、東京都59%、首都圏83%と、人口、GRP、上場企業本社数²⁶⁾の集中度を上回る集中度を示している。

- 23) 高次サービス業の基盤は、1人当たり所得という平均値ではなく、高額所得者や大企業の集積にある。
- 24) 篠原匡『神山プロジェクト』日経BP、2014年、NPO法人グリーンバレー、信時正人『神山プロジェクトという可能性』廣齊堂出版、2016年などで紹介された、「創造的過疎」をキャッチフレーズにしている徳島県神山町におけるICT関連ベンチャー企業のサテライトオフィス誘致が有名である。神山町は、徳島空港まで車で約1時間の距離に位置している。また、徳島市に隣接しており、徳島市への通勤・通学圏（2010年）である。瀬戸内海気候のため積雪が少なく、神山町役場の標高は147mである。東京都でいえば、八王子市役所の標高よりやや高く、青梅市役所の標高よりも低い。山村へのICT企業の誘致においては、インターネットの通信環境だけでなく、温暖な気候、標高の低さ（平地の多さ）、県庁所在都市や空港へのアクセスの良さが立地条件となっている。なお、ICT企業の誘致には直接関連はないと思われるが、四国で唯一の長距離フェリーも徳島港に就航している（東京・徳島・新門司）。ただし、ICT企業の誘致や、芸術や食による町興しに成功したと喧伝されている神山町でも、人口は減少し続けている。人口社会増となったのは、サテライトオフィスの立地が開始された2011年度のみ（12人）であった。その後は再び人口の社会減となり、2015年度は65人の社会減であった。神山町の人口は、1955年度の20,502人、1990年度の10,215人、2010年度の6,465人、2015年の5,737人へと減少し続けている。神山町の「人口ビジョン」によると、毎年44人の移住者を受け入れたとしても、2040年の人口は、3,720人にまで減少すると推計されている。徳島県の人口減少率も-3.7%であり、全国の-1.0%よりも高くなっている（平成27年国勢調査）。
- 25) 山崎朗・久保隆行『東京飛ばしの地方創生』時事通信社、2016年、p.201。
- 26) 日本では、電力、ガス、JR、NTT（東日本と西日本）などが地域分割されており、それらの本社が東京以外の都市に立地しており、また、関西系企業による形式的な2本社制導入によって、企業本社の東京都への集中度は、統計上はやや低くなる。海外売上高や海外直接投資額の多い上位100社、200社の集中度でみれば、東京都の集中度は情報サービス業の集中度と同程度の水準になるように思われる。

非空間的政策活用の意義

つまり、産業立地政策の対象となる（市場や都市に立地する必要性が相対的に低い：原材料や製品の輸送によって対応可能な）製造業の新規立地事業所数が少なくなり、しかも生産性向上や工場閉鎖により、産業立地政策の効果も逓減していくという成熟社会において、地域の経済発展や地域の産業構造の高度化を促進するためには、産業立地政策のみに依拠するのではなく、迂遠な方法に思われるかもしれないが、「非空間的政策」を地域政策体系の中に組み込む、つまり「非空間的政策」を地域政策として転用せざるをえなくなる²⁷⁾。

本論文で取り上げる「非空間的政策」は、川島氏やウィリアムソンによって指摘されてきた、財政制度、税制度、福祉・年金・失業保険制度だけではない。環境政策、交通政策、貿易政策、金融政策、労働政策、教育政策も含まれる。

「非空間的政策」を意識的に地域政策として活用するという新しい発想が求められているのは、単に工場の海外展開によって地方への企業誘致が困難になってきた、工場の機械化によって工場における雇用効果が小さくなった、閉鎖される工場数が増加している、ということだけが背景にあるのではない。

すでにみてきたように、60年代、70年代と比較すると、1人当たり県民所得の地域間格差は確実に縮小してきた。首都圏や関東と地方ブロック間の格差是正の必要性はまだ残されていると思われるが、1人当たり県民所得格差のジニ係数や変動係数をさらに縮小する必要性、可能性は小さくなった²⁸⁾。

都道府県の幸福度ランキングや世界都市ランキングなどの作成で使用されている指標には、所得水準や産業構造だけでなく、社会、生活に関する多様な指標が採択されており、それらの指標をもとにランキングは作成されている。所得水準と産業構造の視点からのみ地域間格差を捉えることの限界性も認識されるようになった。

成熟社会においては、貧困の概念が変化するように、地域間格差の考え方にも変化が生じる。成熟社会においては、地域間格差を多面的に捉える必要性、多様な地域間格差を是正する必要性が高まる。そしてそれは、地域間格差についての考え方の変化であると同時に、ビジネス環境、生活環境、教育環境、自然環境（災害を含む）、国際環境（都市や地域のグローバル性）という地域の特色は、高度人材の育成、誘致、企業の創出という課題と関連しているから

27) ふるさと納税制度は、税や寄付の理念からはずれているとして批判されているが、納税者が寄付する自治体と税の用途を指定でき、やりようによっては地場産業の振興にも結びつけられるという点において、これまでにないユニークな制度であるといえる。

28) 地域間格差が縮小してきた点については、多くの研究者の同意するところとなっている。このことは、地域格差に関する論文を網羅的にサーベイした安高優司「地域格差問題に関する議論の動向」『神戸大学経済学研究科ディスカッションペーパー』No.1406、2014年、のなかで明らかにされている。

である。安価な工業用地、工業用水、電力、労働力が雇用創出の条件（立地条件）であった時代は終わった。

フロリダのクリエイティブクラス論などで論じられてきた知識経済時代への移行に伴って、クリエイティブな高度人材や都市についての関心が強まるのは当然である。工場の誘致ではなく、地域（地方都市）における高度人材の育成力・吸引力や、イノベーション、ベンチャー企業、社会的企業、NPOなどの創出力が問われるようになってきているからである。

2 地域政策としての「非空間的政策」

「非空間的政策」の効果と副作用

「非空間的政策」を「地域政策」として活用すべきという本稿の主張の第一の理由は、すでに指摘したように、地域の産業構造を改変、高度化することを目的とした産業立地政策の対象となる新規工場数の減少、および工場立地のもたらす雇用効果の低下にある。

第二の理由は、地域間格差の縮小に貢献したとされる「非空間的政策」として、広義の再配分政策である累進課税制度、医療・福祉・年金・失業保険制度のみを取り上げることの問題点である。

第三は、地方交付税（すでに指摘したように、この財政制度は、地域間の財政力格差是正を目的としている）や医療・福祉制度の充実、確かに地域間の財政需要格差、福祉水準格差、ひいては1人当たり地域間格差の是正に一定の効果を発揮したと認めるとしても、このような全国的制度の充実が地域の経済構造の歪み（西日本の県における医療・福祉産業の肥大化）、地域経済の自立的発展の阻害要因、あるいは、地方自治体の政策にバイアスを与えている負の影響についての分析が少ない点にある。

地方交付税制度は、地域間の財政再配分によって地域間格差を是正している、とこれまでは理解されることが多かった。しかし、マイナスの副作用もあったと考えられる²⁹⁾。内閣府は、地方における産業構造の高度化や労働生産性の向上、人口流出・人口減少の抑制が進まなければ、2030年度には、現在の1.5倍の地方交付税が必要になると警鐘を鳴らしている³⁰⁾。とくに、

29) 川崎一泰氏は、生産関数の推計にもとづいて、「財政余剰の存在が限界生産性の格差を相殺し、人口移動を抑制してしまっていることが示唆される結果が得られた。つまり、地方交付税や国庫支出金などを通じた財政再配分は地方から都市への人口移動を抑制する役割を果たしてきたことは認められるものの、それと引き換えに地域の生産性を高めることを犠牲にしてしまったのである」と分析している（川崎一泰『官民連携の地域再生』勁草書房、2013年、p.58）。「東京一極集中を是正し、地域の自立的再生を促すには、財政再配分による雇用創出ではなく、地方の生産性を向上させる政策が必要」（同上、p.59）だという主張には同意するが、地方の生産性を向上させるための具体的政策については、言及されていない。

30) 総務省『地域の経済 2016』、p.57。

地域政策としての「非空間的政策」

東北、山陰、沖縄県において、地方交付税依存度はさらに高くなると推測されている。川崎氏の主張するように、地方交付税制度は、一方では、地域経済の発展や地域経済の自立に対する阻害要因としても作用している。

また、地方交付税制度は、地方自治体の財政規律を緩ませているという問題も内包している。夕張市の財政破綻をみても、需要の見込めない観光施設への過大投資のような、必要性の低い公共事業を増大させ、地方財政を自ら悪化させ、結果として人口流出を加速させたという側面があったことは否定できない。

地域政策の定義の困難性

「地域政策」を定義（地域政策の範疇の明確化）することは、容易ではない。川島氏の考えによれば、全国的視野に立ちつつ、特定の地域の経済構造の改変を意図した政策である。永田尚久・浦谷亮一氏によれば、地域政策とは、「国ないし地方公共団体が地域住民の福祉の向上を図るために行う政策（計画）のうち、特に人間の創造的活動のための条件整備のために行われるもののすべてである³¹⁾」。しかし、このような抽象的概念規定では、地域政策を定義したとはいえない。

それに対して、川島氏は、地方自治体の政策を地域政策とはみなしていない。なぜなら、「全国的視野に立ちつつ」という条件を付しているからである。

どのような立場に立つとしても、どのような視点から整理するにしても、これまで日本において実施されてきた政策の一つ一つを地域政策であるか否か、峻別することは困難である。なぜなら、各省庁で実施されている（広い意味で）地域に関わる法律、政策や事業は、個人の研究者が網羅的に調査・分析できる量をはるかに超えているからである。また、考え方や価値観によって、地域政策に分類するかどうかの判断も異なってくるであろう。インバウンド政策³²⁾や自然エネルギー政策を地域政策に分類するかどうかについては、さまざまな意見があると思われる。具体的政策は、最終的には「即地的」側面を有しているため、地域間格差の拡大や是正、地域の経済構造の高度化に何らかの影響を与えるからである。その意味では、政策を空間的政策（地域政策）と「非空間的政策」に二分するという自体に無理があるといえる。本稿では、所得税や福祉政策のような所得の再配分政策ではなく、むしろ「即地的」な側面を有しているが、地域政策とは認識されてこなかった「非空間的政策」を意識的に地域政策として

31) 蓼沼朗寿『地域政策論』学陽書房、1986年、p.236。

32) 2016年3月に設定されたインバウンドの新しい目標値は、2020年に4,000万人のインバウンドという国全体の目標値だけでなく、地方部における外国人延べ宿泊者数を2020年に7,000万人にするという、地域政策としての位置づけをもたせている。

活用すべきと主張している。

1970年代から80年代における文献のなかで、地域政策をもっとも網羅的に解説した著書は、蓼沼朗寿『地域政策論』学陽書房であろう。自治大学校監修のこの著作ですら、地域に関わるすべての政策を網羅してはいない。蓼沼氏の「考えてみれば、地域政策論を書くということは、荷の重い仕事であった。³³⁾」という記述は、氏の本音であったにちがいない。氏は、「本書は、まさに一つの地域政策論であって、これを読んだ読者が各人各様の地域政策論を創り上げていくことが望ましい³⁴⁾」とし、地域政策を定義することを事実上放棄している。

筆者も『地域政策』中央経済社、2016年において、地域政策を厳密に定義することの難しさを指摘した。しかし、厳密な定義の難しさは、地域政策固有の問題ではない。環境政策、福祉政策、産業政策、教育政策、交通政策、中小企業政策などについても、厳密に定義する、あるいは個々の政策を特定の政策体系に仕分けすることは容易ではない。それは、特定の省庁による特定の目的のための政策であったとしても、結果として、他の省庁の領域にかかわる問題解決にも有効、または副作用を引き起こす場合があり、しかもそのような複雑な関係性が増加しているからでもある。

例えば、文部科学省の知的クラスター創成事業は、文部科学省所掌の科学技術審議会において審議、承認された。この観点からいえば、知的クラスター創成事業は、科学技術政策に区分される。しかし、知的クラスター創成事業は、研究成果を特許取得、新規事業やベンチャー企業の創出や産官学連携の推進に結び付けることを成果目標としているという観点からいえば、産業政策ともいえる。また、大学院生やオーバードクターに対する実践的な教育の場の提供という意味では、教育政策とも位置づけられる。そして、最終的には、知的クラスター創成事業によって創出された特許、新技術、ベンチャー企業、新事業によって、地域経済の活性化や地域の経済構造の高度化を促進するという点では、まさにイノベーションや研究開発にもとづく地域政策という性格を有している。

学術研究は、研究対象の定義や概念規定を出発点とすると考えられている。定義論争も学術研究として、成立するであろう。しかし、現実の問題解決において、定義論争は意味をなさない。それどころか、固定化されたフレームワークは、現実の課題の認識や新しい解決策（ソリューション）の提示に対して弊害となることもありうる。

地域政策を厳密に定義できない、ということをごとさら問題視する必要はない。逆にいえば、地域政策という理念、地域政策の本質的課題や地域政策の定義にこだわってきたことが、

33) 蓼沼前掲書、p.iv。

34) 同上。

地域政策の範疇を狭め、新しいソリューションの提案を阻害してきたのである。むしろ、多様な「非空間的政策」を地域政策として活用するためのアイデアが求められている。

地方交付税制度の問題点

地方交付税制度は、財政力の乏しい自治体への財政支援として評価されてきた。筆者は、地方交付税不交付団体数が2015年度に47都道府県のなかでは、東京都だけ、市町村では60団体にとどまっている点にも留意すべきであると考えている。日本の税・財政制度は、ほとんどの自治体が財政的に自立できないように設計されている。『地域の経済 2016』で指摘されたように、このような財政再配分依存型の財政システムは、拡大再生産されようとしている。

景気回復ともなあって、2010年度の42団体をボトムにして、地方交付税不交付団体は2015年度の61団体にまで増加傾向にあるとはいえ、1988年の193団体を大きく下回っている。

地方交付税不交付団体には、北海道の泊村、青森県の六ヶ所村、佐賀県の玄海町のように原子力発電所や原子力廃棄物処理施設が立地している町村が目立つ。その他の地域も、市町村の規模と比較して大規模な工場や火力発電所、水力発電所が立地している地域に偏っている。これらの自治体は、確かに地方交付税不交付団体である。だが、発電所や工場などの立地に関する補助金等が支給されており、その観点からすれば、財政的・経済的に自立した自治体であるとみなすことはできない。

消費活動は、基本的には地域内で行われる。橘木・浦川氏のいうように、地方消費税の地方自治体への配分比率を高めることによって、地方交付税の不交付団体数は増加し、地方税の地域間格差は縮小するはずである。ただし、自治体への地方交付税の配分は、総務省の管轄下にある。地方交付税の縮減は、総務省の省益を損なう可能性がある。

中央官庁出身者の知事は、2016年7月現在29名、47都道府県の62%を占めている。総務省（旧自治省を含む）出身者は13名、産業立地政策を主導してきた経済産業省出身者は9名である。総務省と経済産業省出身の知事が多いのは、決して偶然ではなく、地域政策と密接に関連している。

地方交付税制度や各省庁で提案、実施される地域政策は、中央集権体制を強化し、結果として地方自治の確立を阻害している。確かに、財政再配分による地域間格差是正は、1人当たり県民所得格差の是正にとって有効ではある。しかし、川崎氏が主張するように、財政再配分への依存から脱却できない、脆弱な（労働生産性の低い）経済構造を温存することにつながるという矛盾を内包している。

ジェイン・ジェイコブスは、財政再配分にもとづく中央集権体制の強化を、「衰退の取引」

と呼んでおり、首都の肥大化を促進する原因としている³⁵⁾。

3 交通政策

社会資本整備の地域間格差の縮小

本稿で取り上げる交通政策は、高速道路、新幹線、空港、港湾建設といった公共事業ではない。日本においては、地方におけるこれらの高速交通用社会資本整備には、タイムラグがあった。このタイムラグが地域間格差の要因となったと考えられる。東海道新幹線、東名神高速道路、羽田空港、神戸港、横浜港などの優先的整備は、日本における企業、事業所、工場立地の初期条件として機能したからである。

社会資本整備のタイムラグの修正はできない。しかし、1964年に開催された東京オリンピック以降、地方圏における空港、港湾、新幹線、高速道路の建設は急速に進捗した。現在では、高速道路延長距離の1位は北海道、2位は新潟県である。偶然の一致ではあるが、2015年の人口社会減の1位は北海道、2位は新潟県であった。また、フル規格の新幹線駅数1位は、7駅ある新潟県と岩手県であり、北海道新幹線の全線開通後には、北海道も7駅となる。

サービス経済化、知識経済化、グローバル経済化が進展している成熟社会では、社会資本の整備では、人口の流出を抑制できない。

地域政策としての空港の活用

空港については、羽田空港、成田空港、中部国際空港、関西国際空港へのアクセスの良い3大都市圏内およびその周辺県以外の道県すべてに、空港は整備された。青森県、秋田県、山形県、石川県、鳥取県、島根県、福岡県のように2空港整備された県もある。北海道には14の空港がある。現在日本には、97の民間航空用の空港がある。

空港の整備は、空港整備特別会計制度を利用して整備されてきた。つまり、羽田空港の収益が地方の空港の整備費として活用されてきた。地方交付税制度と似た地域間の分配制度として機能してきたのである。

ただし、空港の着陸料については、離島や沖縄県的那覇空港などの例外を除き、基本的には全国一律で運用されてきた。現在は、地方空港における路線の維持やインバウンドの増加を目的として、着陸料の減免を地域政策として活用するようになりつつある。

35) ジェイン・ジェイコブス（中村達也訳）『発展する地域 衰退する地域』ちくま学芸文庫、2013年、p.360。

地域政策としての「非空間的政策」

国土交通省は、2016年8月、航空会社が負担している国内線の着陸料を1割から5割程度引き下げの方針を明らかにした。具体的には、羽田空港、福岡空港、新千歳空港と地方空港を結ぶ便と地方空港間の便を対象とする。着陸料を引き下げること、訪日客を地方に誘導することが目的である。

実施は2017年春からとされている。すでに地方路線の着陸料は、最大で1/5にまで軽減する時限措置が取られている。国土交通省は、軽減措置を1/6にまで拡大する。また、航空燃料1kl当たり2万6千円の航空燃料税を1万8千円に引き下げる措置も、さらに3年間延長することを計画している³⁶⁾。

地方空港の着陸料等の引き下げは、地方空港の維持（離島空港では生活路線の維持）という観点から実施されてきた。近年のローコストの航空会社であるLCCの就航やインバウンドの急増によって、地方空港の活性化は、地方空港や生活路線の維持だけでなく、人流、物流の活性化による地域産業の活性化と関わるようになってきている。とくに、国際便の誘致は、地域の観光業やMICEなどの国際的イベントの誘致に効果的である。

かつて、テクノポリス構想の背景には、臨空工業地帯構想があったといわれている。しかし、その当時は、航空貨物の輸送量は多くなく、首都圏の研究所と地方の工場の間を研究者や技術者が移動するために空港は活用されていた。

神山町へのICTベンチャー企業の誘致においても、神山町から徳島空港へのアクセスの良さが誘因となっている。

空港の着陸料や燃料税、運航使用料の全体的引き下げや、特定の地方空港に限定した引き下げのいずれも、地方における航空輸送のコストを引き下げたため、観光、MICE、輸出入等にプラスの影響を与える。着陸料等を全国一律にしているとすれば、空港運営は「非空間的」といえるが、すでに論じてきたように、離島空港や地方空港における差別化政策は、「非空間的」な制度を、地域政策として活用している例として理解できる。

社会資本利用コストの引き下げ

日本の問題は、地域間における社会資本整備の格差ではなく、社会資本の利用コストの高さにある。空港のみならず、港湾の岸壁使用料等、高速道路料金は、世界的にみても高い水準にある。

空港も高速道路も整備のために、諸外国と比較して高い利用料金やガソリン税、航空燃料税を課してきた。しかし、維持・管理費用は避けられないものの、社会資本整備はほぼ概成した。

36) 「国内線着陸料1～5割減 国交省 訪日客の運賃への反映促す」『日本経済新聞』2016年8月30日朝刊。

とくに、地方の高速道路の無料化は、地域経済の活性化、地方の生活水準の向上に大きく貢献する。すでに、採算の取れない地方の高速道路は、新直轄方式として工事されており、一般道と同じく、通行料は無料となっている。鳥根県松江市と広島市尾道市を結ぶ「中国やまなみ街道」137kmは、新直轄方式で整備されており、通行料は無料である。この高速道路沿線の自治体においては、人口社会増となった町もある。

高速道路の無料化は、民主党政権下で議論されたことがあるが、新しい地域政策として、高速道路料金の引き下げや、地域的な料金の差別化についても検討する価値がある。

4 教育制度改革

教育と地域間格差

教育政策も、厳密には「非空間的政策」とはいえないが、「非空間的政策」を地域政策として活用する事例の一つとして、教育政策を取り上げてみたい。すでに日本の義務教育は、無償化されており、高校についても一部無償化されている。私立高校の授業料無償化については、自治体によって差異があるものの、全国一律で実施されている教育の無償化は、所得水準の低い地方の住民にとって、より大きな恩恵がある。しかし、高校の授業料の無償化が実施されるようになったとはいえ、高校進学率、高校の中退率、大学進学率には、地域間に格差がある。

また、OECDの調査によると、日本のGDPに占める教育機関への公的支出の割合（2013年）は、1位のノルウェーの6.2%はもとより、OECDの平均である4.5%を下回り、33カ国中32位の3.2%にすぎない³⁷⁾。

地域政策として「非空間的政策」を活用するケースとして、教育政策をあげた理由は、単に地域間格差が存在しているという点にあるのではない。地域の人材育成・供給能力が、地域企業、誘致企業、ベンチャー企業にとって、重要な要素となっているからである。地域の産業構造の高度化を、企業誘致だけに依存するのではなく、間接的ではあるが、人材育成という面から支援する必要性が高まっているのである。

大学進学率の地域間格差

日本の大学進学率は、OECDのEducation at a glanceという報告書をもとに文部科学省が整理した統計で見ると、OECD平均よりもかなり低くなっている。もっともこの統計では、各

37) 「教育への公的支出 日本なお低水準に 13年OECD調べ33カ国中32位」『日本経済新聞』2016年9月16日朝刊。

国の事情（留学生数や夜間コースの学生の取り扱い等）の違いが反映されており、必ずしも日本の大学進学率は低くないという批判もある。ただし、日本においては、家計収入400万円前後で、大学進学率に差が現れるのは事実のようである。

国単位の大学進学率が、OECDという先進国クラブのなかで低いのかどうかという議論はさておき、日本国内の都道府県別の大学進学率には、かなりの差がみられることは確かである。文部科学省「学校基本調査」によると、東京都の大学進学率は、72.8%であるのに対して、鹿児島県は35.1%、岩手県35.5%、宮崎県36.4%、青森県36.3%、宮崎県36.4%、大分県36.8%であり、1人当たり県民所得以上の地域間格差となっている。

この格差の原因は、大学配置の地域的歪み（大都市圏、とくに首都圏における多様な大学・大学院の集中）と地方圏における世帯年収の低さ、親の学歴が関連している³⁸⁾。大学進学率37%以下の県の1人当たり県民所得は、31位から45位の間に位置している。大学進学率と所得との間には、相関関係があると考えられる。

高校進学率と高校中退率

中卒者、高校中退者の賃金水準は低く、また生活保護受給率が高くなっている。中卒や、高校中退者が多いのは、やはり1人当たり県民所得の低い地方の道県である。三菱総合研究所は、高校進学率や高校中退率を全国平均にまで引き上げることができれば、県民所得を沖縄県では1.3%、高知県では0.97%、北海道では0.8%増加させようと試算している³⁹⁾。

高校進学率の上昇と高校中退率の引き下げに直接貢献するとは考えにくいだが、経済財政諮問会議の民間議員から提案されている「学校給食費の無料化」も、地域政策という視点からも検討に値する。

すでにみてきたように、大学進学率だけにとどまらず、子供の教育に関する地域間格差は小さくはない。政府による教育への投資の増大は、地域間格差の是正だけでなく、日本の経済成長や社会保障費の削減にも直結する⁴⁰⁾。

38) 山形大学の戸室健作氏によると、都道府県別の子供の貧困率（2012年）は、1位沖縄県の38%、2位大阪府22%、3位鹿児島県21%、4位北海道20%、5位宮崎県20%となっており、大阪府を除くと、1人当たり県民所得の低い県が上位に位置している。また、貧困率の低い都道府県は、福井6%、富山6%、滋賀9%、茨城9%、岐阜9%、三重9%となっており、3大都市圏の周辺県において低い傾向がみられる。ちなみに東京都は、10%となっている（戸室健作「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子供の貧困率、補足率の検討」『山形大学人文学部研究年報』第13号、2016年。これまで政府や公的機関において、都道府県別の子供の貧困率が計測されてこなかったこと自体が、子供の貧困率の引き下げが地域政策としての意味を持つという認識がなされてこなかったことを示している。

39) 三菱総合研究所「子どもの貧困の社会的損失推計-都道府県別推計-」日本財団、2016年、p.26。

40) 詳しくは、柴田悠『子育て支援が日本を救う』勁草書房、2016年を参照のこと。

5 結論

地域間格差、問題地域をどのように認識するのは、地域政策の定義よりも重要な課題である。地域政策の発動の契機は、市場メカニズムに任せておいたのでは、是正されない地域間格差の存在や拡大、特定の地域における問題の発生にある。

1人当たり県民所得格差は、1950年代、60年代には、政治家、国民が看過することができない格差と認識された。その結果、政治的・政策的に重要なテーマとなったのである。1950年に制定された国土総合開発法、1962年の全国総合開発計画の策定、新産業都市と工業整備特別地域の指定は、国民所得倍增計画の下位計画として、地域政策が高度成長政策に組み込まれたといえるとしても、地域間格差の是正も重要テーマの一つであったことは否定できない。

「非空間的政策」を地域政策として活用するという考え方は、本稿で取り上げた社会資本の利用料金の引き下げや地域的に差別化された料金設定、高等教育の無償化や給付奨学金の創設、高校中退率の引き下げ、学校給食の無償化、外国語能力の向上といった教育問題に限定されるわけではない。

自然エネルギーへの政策支援は、バイオマス、風力などの発電においては、地方振興という側面を有している。ガソリン税の引き下げ（沖縄県には特別な配慮がなされている）についても、地域政策として検討の余地がある。日本の人流・物流コストを引き上げている背景には、燃料税や自動車税の高さもある。

地方創生本部では、達成困難なKPIの設定、自治体に対する半強制的な「地域版総合戦略」の策定や、短期的効果を狙った小粒な政策の矢継ぎ早な実施ではなく、他省庁で実施されている「非空間的」政策を地域政策として転用できないのか、また、それらを総合的に実施することで、地方の労働生産性の向上や高度な人材や職業の育成・誘致を図れないのかを検討すべきであった。

本稿で交通用社会資本の利用料金の全体的な引き下げ、および特定の地域の社会資本使用料金の引き下げを取り上げたのは、地域政策として有効性（地域の経済構造の高度化に資する）が高いからにほかならない。人流・物流コストの引き下げは、地方の生活・ビジネス環境を改善するだけでなく、外国人を含む観光客や国際会議の誘致においても効果的である。社会資本は、整備の時代から利用の時代へと移行しているのである。

一方、教育については、雇用の量から雇用の質への問題の転換、人材の育成、人材供給力と地域の高次サービス業の育成・誘致との関連性という側面から、注目に値する。本社機能の地方移転について（新しいタイプの事業所をターゲットとした産業立地政策である）実施され

地域政策としての「非空間的政策」

ようになってきている⁴¹⁾が、本社機能の移転を実現させるには、地域における交通・通信環境、人材、ビジネス環境という高い条件をクリアしなければならない。

1980年代までは、農山村に工業団地を整備し、取り付け道路を建設すれば、工場を誘致できた。だが、高次のサービス業や中枢管理機能の誘致は、そういうわけにはいかない。

地方の農山漁村の人口減少の抑制策として、大都市の若者3,000人を地域おこし協力隊として地方に派遣する、年収100万円程度の半農半Xという田園ライフスタイルを推奨する、あるいは大都市圏の高齢者の地方誘致(CCRC)といった政策は、地域の経済構造、労働生産性の低さを温存することにつながる。地方では、高度な人材となるチャンスが少ない(チャンスの地域間格差)、高度な人材を地域に定着させる環境が整っていない、という点に現代的な地域間格差の問題があると認識すべきである。

また近年、医療・教育・福祉分野における地域間格差が再び拡大している点も見逃せない。「非空間的政策」のビルト・イン・スタビライザー機能が弱体化し始めているのである。日本経済新聞社と「日経 DUEL」の共同調査によると、東京都渋谷区の認可保育料は、渋谷区で1万2400円であったのに対して、5万円を超える市が調査対象100都市中25市もあった(世帯年収700万円の子供1人のケース)⁴²⁾。年金においても、首都圏で高齢者が増えることによって、今後年金による地域間の再配分効果は急速に弱体化せざるをえない。

内閣府『平成26年版 子ども・若者白書』によると、OECD加盟国34カ国中、相対的貧困率は29位、子供の貧困率は25位であり、とくに大人1人世帯の子供の貧困率は33位となっている。それに対して、日本の可処分所得や失業率の地域間格差は、OECD諸国のなかでは低くなっている⁴³⁾。

大学、大学院進学率の上昇は、大学のない(あるいは大学や学部が多様性の少ない)地方から、多様な大学や学部のある3大都市圏や地方中枢都市への高卒者の移動を増加させている。このことによって、地方から大学のある都市への学費、下宿代、生活費への仕送りという「所得の逆再配分」が生じている。

本稿では、川島氏の論文をたたき台として、議論を進めてきた。しかし、川島氏の見解を批判することが、本稿の目的ではない。そもそも1988年という時代性のなかで書かれた論文を、現代的視点から一方的に批判することは適切ではない。しかも筆者も、川島氏と同様、地方の

41) 詳しくは、山崎朗「本社機能の地方移転」山崎朗編著『地域創生のデザイン』中央経済社、2015年を参照のこと。なお、「地方拠点強化税制」は、東京23区の企業が地方に本社を移転すると社屋の取得費用の7%を法人税から控除することとなっているが、2017年度は4%に引き下げられる予定となっている(内閣府と財務省において現在交渉中である)。

42) 「保育料地域差5倍近く 手厚い東京都心」『日本経済新聞』2015年11月29日朝刊。

43) OECD, *OECD Regions at a glance*, OECD, 2016, p.25.

産業構造の高度化（時代とともにその内容は異ってくるが）という体質改善策こそが、もっとも重要な地域政策のテーマであるべきだと考えている。体質改善策と表現したのは、即効性のある地域おこし協力隊事業やプレミアム商品券と異なり、かなりの政治的胆力および政策的なアイデア・労力と時間を要するからである。

そのために、大学・大学院卒の職場となる情報サービス業や中枢管理機能の地方における集積の形成を促進するための新しい地域政策を、産業立地政策に限定せずに（これまで地域政策とは考えられてこなかった政策にまで拡大して）考えてみるべきなのではないのか、というのが本稿の主張であり、結論である。それは同時に、橋木・浦川氏がいうように、地域政策の対象地域を農山漁村や地方都市から、政令指定都市や地方中枢都市（両氏の言葉でいえば「八ヶ岳方式」）にシフトするという、対象地域のシフトアップという側面を有していることは否定できない⁴⁴⁾。

地域間格差を1人当たり県民所得格差として捉えるのではなく、高次なサービス業や中枢管理機能の配置の歪み（さらなる歪みが進展している）として捉え直し、その歪みを是正するために、「非空間的」と考えられてきた政策をも、地域政策として捉え直し、多面的・多角的に地域経済の「体質改善」を図るべきである⁴⁵⁾。

44) 1982年に開始されたテクノポリス計画では、久留米・鳥栖テクノポリスとして、福岡市は指定地域から除外されたが、2002年に開始された産業クラスター計画や知的クラスター事業においては、福岡市が計画、事業の中心都市となっている。

45) 地域政策の対象地域を地方の大都市にシフトさせる、短期的効果を狙ったばらまき型のプレミアム商品券のような地方創生政策ではなく、長期的な観点からの体質改善を図るべきという問題提起は、政治家や政策担当者からすれば、受け入れがたいものであるかもしれない。地方の農山漁村の票は政権与党の政治基盤であり、また短期的な効果を実感しにくい体質改善策は、票に結びつきにくいからである。その意味では、情報化、知識経済化、サービス化、グローバル化、都市化、人口減少時代における新しい地域政策の展開を阻害する最大の要因は、実は政治ということになる。

Summary

“Non-Spatial Policy” as Regional Policy

What has contributed to the reduction of inter-regional disparities in per capita income of prefectural residents includes the decentralization of factories, the system of taxes allocated to local governments, and medical, educational, and welfare schemes whose direct policy goal is not the correction of inter-regional disparities that could be called “Non-Spatial Policies.” Inter-regional disparities exist in terms of unemployment rate and income. For this reason, non-spatial policies that entail income redistribution have a built-in-stabilizer function that automatically reduces inter-regional disparities.

The inter-regional disparity that is currently viewed as being most problematic is not the inter-regional disparity in per capita prefectural income. Rather, it is the skewed geographic distribution of universities and graduate schools as well as employment for individuals with high educational attainment. To encourage highly-educated individuals to settle permanently in the region, it is necessary to attract or nurture businesses related to the central management function, research and development function, and the information services industry.

To promote the accumulation of these functions in the regions, we should utilize “non-spatial policies,” which have not been considered as regional policy up to this point. In this paper, we examine the lowering of airport landing fees and highway tolls and the increase in public burden of education as examples of non-spatial policies being employed as regional policy.