

地域格差と社会資本

森地 茂

論説委員

政策研究大学院大学教授、運輸政策研究所所長

世界の奇蹟と言われた日本の高度経済成長は、社会資本整備を先導役として経済活動を活性化させたこと、その財源を利用者負担方式によって早期整備ができたことなどにより可能となった。ここではこれを日本型地域発展モデルと呼ぶ。社会資本整備により地方部における製造業の立地が進み、農水産業の市場拡大と生産性向上や観光産業、商業、流通業の発展が実現し、これら公共投資、民間投資により建設業も大きく成長したのである。この結果、農業従事者の兼業化など地方部における雇用が拡大し、世界的にも所得格差の小さい社会を形成したのである。しかし、85年のプラザ合意によりこの地域発展モデルは崩壊した。円の急騰により製造業の投資は国内の地方部から中国を始めアジアの発展途上国に移り、そこでの経済成長の結果、サービス業など各種の民間投資も途上国に向かったのである。地方経済の活性化を目指して公共投資の増減が繰り返された90年代の失われた10年は、新たな地域発展モデルを求めて試行錯誤した時代とも言えよう。

漸く日本経済は成長軌道に戻ったものの、地域格差が政治的論点になっている。地域格差については、次の状況を認識した上で議論すべきである。第1に、国内の所得格差問題は経済の国際化の結果であり、アジアの中での地域競争力を高めることなしには解決不可能である。何故なら経済の国際化は、先進国と成長軌道に乗った発展途上国との国家間格差を縮小する一方で、短期的には国内格差を拡大する。先進国の地方部から発展途上国の恵まれた地域へ民間投資が移動し、国家間格差は縮小するが、先進国でも発展途上国でも国内格差を拡大させるからである。第2に、東京一極集中を所得格差の原因とする議論が多いが、一人当たり所得の都道府県間格差をブロック間格差とブロック内県間格差に分けると、75年以降の全国格差の変動は主としてブロック内格差に影響されているのである。特に、福岡や仙台など各ブロック中枢都市の成長が顕著である。だからと言って、東京や中枢都市の成長を抑えることにより所得格差の解消をはかるのは間違いである。何故なら、アジアの成長を地域の経済発展に結びつけるためには、国内ではなく、東アジアにおける地域競争力を持つことが必要であり、大都市を核とする広域地方圏としての戦略がその大きな柱となるからである。第3に、公共投資の必要論と地域格差論が旧来の地域発展モデルの再現を想定しているとしたらそれは誤りである。公共投資が民間投資や地域の生産性向上をもたらす新たなシナリオが求められているのである。

では、格差を縮小させるため国土形成計画の広域地方計画で追求すべき新たな地域発展モデルとは何であろうか。その要点は、①地域の生産性の向上、②新たな「公」を基軸とする地域力の結集、③インセンティブ型地域政策への対応、④地域競争力と国内や地元産業競争力とを同一視する考え方からの脱皮、⑤アジアの成長への地域経済の関与、⑥民間投資誘発型政策展開などである。注目すべき個別事例として、大都市・中枢都市での都市再生、高機能ロジスティックの集積、海外流出企業投資の国内回帰、北関東自動車道や東海環状道路など開通直前の沿道への企業集積、ニセコや沖

縄などリゾートへの海外からの投資、商店街や観光地の再生など多様な動きが見られる。公共投資は重要な政策手段である。ただし、それが民間投資や地域資源の活性化と確実に、有効につながってこそ政策手段となりうるものであり、そのためには、10年単位で整備が進む公共投資と、2-3年の経済動向を見て意志決定される多くの民間投資、今動き出すべき地域力の結集などとの時間感覚のギャップを埋めることが必要である。その第1は、公共投資に対する時間管理概念の導入、即ち、整備時期の最適化、整備速度の向上、完成時期の明示などである。第2は、産業活動を始め地域活動を活性化させる地域政策と公共投資の整合である。第3は、長期間を要する戦略的社会資本に対するリスク対応制度の確立である。

尚、地域格差は所得だけではなく、少子高齢化の進展速度、将来展望の明確さの差などもある。この対策として、生活圏の広域化による都市的サービスの高度化が重要である。

広域地方計画策定に当たっては、以上を踏まえた上で、中枢都市の広域的先導機能強化、域内格差を縮小する連携策、広域生活圏の構成とそのサービスレベルの向上策、中山間地や離島など条件不利地域政策の改変、域内産業の生産性や地域資源の再評価、地域の生産性向上、民間投資への支援策の検討などに対し、社会資本整備がいかなる意味を持つかを明確にすべきであろう。また、広域地方計画と社会資本整備計画を地域づくりの両輪として、地域の発展シナリオが描かれ、地図上および時間軸上で具体的な計画として策定されるべきである。