

政治改革が財政の地域間配分と所得再配分に与えた影響

佐久間 隆

1. はじめに

欧州、北米をはじめとする先進国においては、資本主義経済体制の下で工業化や都市化が進展するとともに、国民国家体制の下で普通選挙が普及するなど民主化が進んだというのが経済社会の発展の基本潮流である。また、経済が豊かになるにつれて福祉・社会保障制度の充実をみたという点でも共通している。日本はいずれの点においても例外ではない。

もっとも、国内における地域構造という観点で見ると国ごとの違いは小さくない。工業化や都市化の度合いが著しく不均等で地域間所得格差の大きな国もあれば、比較的均等で格差の小さな国もある。国家の統合と地域の自立についても国家による統合の度合いが強い中央集権的な制度を持つ国と地域の自立度が高い地方分権的な制度を持つ国とがある。また、同じく福祉国家¹⁾と呼ばれるも、手厚い保障を幅広く提供する普遍主義の国がある一方で、支援対象を特定層に限定する選別主義の国があり、企業・集団や家族の役割やそれを公共が代替する程度などにも違いがある。

以上のような諸国間にみられる経済面、政治面の空間的特徴ならびに社会保障制度のあり方や財政をめぐる中央と地方との政府間関係の多様性は、経済学者、政治学者および地理学者の関心を惹きつけてきた。近年では、これら要因の相互連関を視野に入れた制度形成の理論を構築し実証的に分析する学際研究の蓄積が進みつつある。

本稿では、それら先行研究の知見を踏まえつつ、1990年代の日本において実行された政治改革の前後の状況を比較することによって、政治面での制度上の変化が財政を通ずる地域間での資源配分に与えた影響について主に都道府県レベルの地域データに基づいて検証を試みる。

2. 研究の背景と目的

本研究は、財政による地域間の資源配分や所得再配分に影響を与えた政治的要因のひとつとして、1990年代における日本の政治改革に焦点を当てる。政治学者やマスコミから十分な成果が上がりなかったと批判されているのに、なぜこの改革を重視するのか。それは、以下のような事情を背景として、日本の経済社会システム、特に、地域的特性に関連して形成されてきたシステムを変貌させる可能性が高いと考えるからである。

2.1 地域特性と政治行動

比例代表制選挙を全国一体で行う場合を除けば、地方自治体ないし地方政府の行政区割りが国政レベルの選挙区割りの単位ともなる。当然ながら、それらの選挙区は国土空間のなかにおいて相異なる自然地理的条件や歴史を有し、都市集積の形成や産業の構成の面でも違いがある。そうした相違から生まれる地域の利害は社会階層、世代の利害とともに国政と地方政治を規定する重要な要因である。財政や社会保障の制度設計を通じて、地域間の資源配分、所得再配分に大きな影響を与

える。

有権者が合理的であれば、自らの属する社会階層の利害と居住する選挙区の地域的利害の両方を考慮に入れて投票を行うと考えられる。もちろん、個々の有権者にとっては社会階層と地域の利害が両立するとは限らない。例えば、貧しい地域の裕福な階層に属する有権者にとっては、地域の独自性と租税負担の軽減は両立しがたいことが多いし、豊かな地域の労働者が全国の労働者との連帯と自らの社会保障負担軽減との間で悩ましい選択を迫られることもある²⁾。両立しがたい場合には住む場所を替えるのも選択肢の一つとなる³⁾。

他方、政党指導者および個別の候補は、そうした有権者の投票行動を考慮に入れて、当選の確率を高めようと公約を立案し、有権者にアピールする。その結果、コアな支持層や戦略的に投票先を変える無党派の関心事や政治的に活発に行動する利益集団の要求が公約に取り込まれることになる。それらは税・財政に関する内容を含んでいることが多いため不可避的に優先順位付けが行われる。そして、それらが政党や個別候補者の公約においてどのように取り扱われたのかが当選確率に少なからず影響すると考えられる。

もっとも、政権奪取をねらう政党にとってどの選挙区も同じように重要というわけではない。例えば、都市部の選挙区と農村部の選挙区とでは支持基盤となる社会階層や利益集団の構成に多寡がある。また、比例代表制と多数代表制といった選挙制度の違いによって議席の過半数獲得に必要な得票率は変わり、それ次第で最適な選挙戦略も異なる。さらに、選挙区への定数配分に偏りがあれば過大代表となっている選挙区に選挙戦略上重点が置かれることは避けられない。

日本の場合、高度成長期に地方部から3大都市圏へと大規模な人口移動があったにもかかわらず定数は正が進まなかったことが地方部の過大代表、大都市圏の過小代表を生じさせ国政選挙において農村部に強い自由民主党（以下、自民党と省略する。）に有利に働いていたとされる。また、

同じ党から複数の候補が立候補する中選挙区制が利益集団や地方議員の国政選挙における活動を活発化させ利益誘導政治を生んだとの見方が政界やマスコミに根強い。政党内に派閥を生み族議員の集団を抱え込んだことが党首の指導力を弱めたとの指摘もある。

以上の有権者、政治家、政党にみられる政治的行動は、次にみる税・財政と地域との関係に大きな影響を与える。

2.2 財政の機能と地域

財政の3大機能である資源配分、所得再配分および経済安定化が発揮される具体の領域は、国家システムの維持という限られた領域を別にすれば、個人や企業などの個別経済主体を対象とするものと地域を対象とするものとに大別できる。

前者には、豊かな者と貧しい者の間、有業者と失業者の間などにおける所得格差、あるいは、異なる人種や民族などの中での機会格差といった社会階層間格差の調整、ならびに、稼得世代から高齢者と若年者への世代間移転が含まれる。後者には、中央政府と地方政府の間の垂直的財政調整や豊かな地方から財政力に乏しい地方への水平的財政調整といった公共部門内の移転、ならびに、中央政府や上層地方政府が後発地域において実施する地域開発事業がある。

両者の区分は必ずしも明確ではなく、相互浸透的な副次的効果があることに留意が必要である。例えば、貧困者や高齢者などの地域分布に偏りがあれば、これらの階層を対象とする政策が個別の地域経済に与える影響の大きさに違いを生ずる。それらは付随的な地域効果と呼ばれる。逆に、日本の公共事業のように、地域的観点から行われる政策が福祉機能を代替する場合もある⁴⁾。農村地域においては農業生産基盤整備のための土木事業が余剰労働力を抱える零細農家に稼得機会を提供し、年金、医療などの社会保険料負担を可能にしてくれたのである。

福祉国家論では、自由主義思想の下における夜

警国家から福祉国家へと転換したことが政府部門、就中、中央政府の役割増大と中央集権化をもたらしたとすることが多いようである。しかし、それはやや単純に過ぎるであろう。政治的選択としてみた場合、制度を全国一体のものとするか、地域ごとのものとするか、中央政府と地方政府の間での業務分担と費用負担割合をどうするかなど地方行財政の観点も少なからず重要であるからである。したがって、上述のような多様な地方制度の下で地域の自立という政治的価値と地域の経済的利害が福祉・社会保障制度の設計に与える影響を看過してはならない。

OECDが行った国際比較によって税・財政の所得再配分効果や地域間の財政移転の大きさをみると、各国間には大きなバラつきがある⁵⁾。これは、国によって異なる福祉政策や地方制度のあり方が財政機能の発現に反映しているからであろう。

各国の地方制度は中央・地方の役割分担、政府間財政調整の点で多様であるが、一般的に言えば、地域の自立を重んずる連邦制をとる国では単一国家制の国に比べ地方政府の役割が大きくなる一方、政府間財政調整は小さくなる傾向にあると考えられる。地域間格差は中央・地方間または地域間の財政移転の必要性を高めると考えられるが、連邦制の下では地域間格差が大きいからといって必ずしもこうした移転の水準が高いとはかぎらない。

日本の場合、税・財政の所得再配分が最も小さい国のグループに属する一方で、単一国家制の国としては地方政府の役割が大きく、中央地方間の財政移転も大きいことが知られている。こうした事情もあって、戦後の地方自治制度発足以来、地方の政治指導者ばかりでなく行政学・財政学の専門家からも一貫して地方分権、地方財政強化が求められてきた。しかし、それにもかかわらず、中央政界は地方分権に熱心とはいえ、地方財政の改革が進まなかったというのが政治改革以前の状況である。

2.3 日本における政治情勢の変化

1955年の保守合同以来、長年にわたり自民党による政権が続いた。この長期安定政権の下で、バブル期までは順調な経済発展が達成される一方、その政治のあり方については、選挙区への利益誘導、族議員・中央官庁・利益団体の癒着が生む財政の無駄や不明朗な資金の流れが批判を浴びるとともに、地方財政の中央依存や東京一極集中を生んだとの声も上がった。

自民党も選挙制度改革や政治資金規正強化などの政治改革に取り組もうとしたがなかなか進展がみられず、1993年、ついには政治改革関連法案の取り扱いをめぐる対立から分裂し、38年に及んだ自民党による一党支配は終わりを告げた。

その後、非自民・非共産連立によって成立した細川政権が政治改革関連法案成立に取り組み、野党であった自民党との妥協による合意形成を経て、1994年に小選挙区比例代表並立制の導入、企業・団体による政治献金への規制強化や政党交付金の導入などを内容とする改正公職選挙法、改正政治資金規正法、政党助成法などの政治改革四法の成立をみた。

政治改革は、利益誘導や金のかかる選挙活動から脱却し、政治腐敗のない政策本位・政党本位で政権交代のある政治の実現を一義的目的とするものであった。それとともに、選挙制度の見直しに併せて定数不均衡を是正するという副次的目的もあった。諸政党間の妥協の結果、小選挙区の区割りを都道府県単位としてまず1区配分した上で有権者数比を適用したり、比例代表制にブロック割を導入したりするなど不均衡是正を阻害する措置もあったが、中選挙区制度下での弥縫策に比べれば全体として大きな前進があった。

中央政治における改革と足並みを揃えるかのように進められてきたのが地方政治に大きな影響を与える地方分権改革である。1993年の衆参両院によるそれぞれの「地方分権推進に関する決議」を契機に始まった第一次地方分権改革は、1999年に地方分権推進一括法を成立させた。続いて地

方財政でも2002年に税源移譲、補助金改革、地方交付税改革からなる「三位一体の改革」が実現した。さらに、地方財政の効率化と拡大された権限の受け皿づくりを目指して「平成の大合併」が推進された結果、1990年代に約3200あった市町村の数が2016年時点では約1700にまで減少した。

新しい選挙制度、政党助成制度の下で行われた累次の選挙⁶⁾を経るなかで、諸政党は、新たな政策綱領を打ち出したり、離合集散を繰り返したりしたが、基本的には衆議院第一党である自民党を中心とする連立政権が続いた。他方、野党勢力も民主党に集結し、2010年には民主党を中心とする連立政権へと政権交代が実現した。

この時点では、政治改革が目指した政権交代を可能にする自民党と民主党との2大政党制が成立したかにみえたが、それは一時的なものに過ぎなかった。民主党は政権を失うと分裂してしまい、近年の国会における政党構成は、圧倒的多数の議席を占める自民党と多くの小規模政党という状況となっている。野党間の選挙協力や連携は模索されているものの、このところの国政選挙の結果をみると、自民・公明の連立政権の優位は揺るがず、当面すぐには政権交代が見込まれない状況にある。

2.4 政治改革等の影響

それでは、政治改革や地方分権改革の結果、地域の利害が政策決定や予算配分に与える影響力に変化が生じたのであろうか。変化があったとすればどの程度の大きさであらう。また、その影響は、財政を通ずる地域間の資源配分や所得再配分によりに現われているのであろうか。先行研究の示唆するところを踏まえつつ、できるかぎりデータによって裏付けることが本稿の課題である。

3. 先行研究

本研究は、経済学、政治学・行政学および地理学の3つの学問領域にまたがる学際的研究領域に

属し、参照すべき先行研究は多岐にわたる。それぞれの学問領域ごとに理論研究から系統だてて整理することは紙幅の関係から難しい。

そこで、学問領域を超えてアプローチの共通性に着目して、1) 経済社会システム論の視点からの研究、2) データに基づき計量分析を行った実証的研究、3) 政策的観点からの研究に分けて概観することとする。

3.1 日本の経済社会システム研究

ソ連崩壊後、経済システムに関心のある研究者の興味が資本主義対社会主義の比較体制論から異なるタイプの資本主義経済の比較制度分析に移った。そのなかで日本の経済社会システムは、アングロサクソン諸国や欧州大陸諸国のそれらと並んで重要な研究対象とみなされてきた。

青木昌彦(1992)は、制度や組織の経済学に基づく先端的なアプローチによって日本の経済システム研究の先鞭をつけたが、ここでの主要な関心である地域的、空間的な要素への言及は希薄であった。この潮流に属する研究のなかで、中央と地方、あるいは、国土や地域という空間的要素を取り込んで検討された重要な論考に神野直彦(1993)と加茂利男(1993)とがある。

地方財政の研究者である神野直彦は、日本の経済システムの源流を探る研究グループ⁷⁾に参加し、経済と政治の両方を視野に入れた財政社会学的アプローチにより戦前からの変遷をたどって日本の税・財政システムが独特の「集権的分散システム」であるとした見解を神野直彦(1993)にまとめた。日本の税・財政システムが集権的であるのは戦時における財源統制を媒介にしたためであり、分散的であるのは公共サービスの供給を旧来の地域社会システムを通じて行わざるを得なかったことによるとする。

戦後もそのシステムが安定を続けることができたのは、主に、地方部の地域利害として農家、商工自営業者など伝統的部門の旧中間層の利害が中央政治に反映される一方、その負担増を近代部門

の経営層、労働者が高度経済成長の利益配分を受けることによって不満なく受け入れたためとする。

その結びにおいて、神野は解体した伝統的地域共同体に代わる自律的秩序維持機能が欠如するなかで「地方の時代」の掛け声の下にいたずらに分権化が主張されていた当時の政治状況に危惧を表明する。今日に至るまで安定した税・財政と生活保障を得られていない日本の危うさを正しく見通していた故であろう。

加茂利男は、利益誘導による地域開発の失敗を鋭く批判する地方政治、地方自治の研究者として知られていたが、自民党一党支配の終焉を契機として「日本型政治システム」に対する批判と地方分権改革に関する考察を加茂利男（1993）にまとめた。

その主張するところによれば、第一に「日本型政治システム」が「日本型企业経営システム」とともに「日本型資本主義」⁸⁾を構成するものであり、革新勢力が分裂した一方で、利益政治を基礎に保守一党支配が続くなか1960年代半ば以降に成立したとする。第二に、青木昌彦（1992）を参照しつつ、「日本型政治システム」の特徴を「分権が埋め込まれた集権」とし、東京で展開される政官のインフォーマルな調整ネットワークこそが地方政治の利益主義、経済主義とともに東京一極集中を生み出した張本人だと断罪する。

地方分権を強く求めながらも将来見通しについては少々悲観的であり、市民自治の動きに期待するも、労働組合が企業に取り込まれている状況の打開なしに根本的な変化は難しいとしている。

当時、これらを含むシステム論的研究が盛んに行われていたが、日本の経済社会システムが限界に直面し変化を迫られていたことが論者たちの問題意識を触発したためであろう。

3.2 データに基づく実証的研究

ここでは地域特性に基づいて政治と財政を通ずる資源配分について実証的に分析した先行研究を

概観しておこう。それらの研究は大きく二つに分けられる。第一のグループが政治改革以前の自民党長期安定政権下で成立していた政治システムと財政の関係に焦点を当てた研究である。そして、政治改革後の変化に焦点を当てた研究が第二のグループである。

第一のグループに属する代表的な研究に堀要（1996）がある。小林良彰をはじめとする計量政治学者は、日本における政党支持が都市部と農村部で異なることなどの地域特性に着目して選挙・投票行動の研究を行ってきた⁹⁾。また、財政学者は、地域間で受益と負担の関係に大きな差があることを数量的に明らかにしてきた¹⁰⁾。堀は、両分野での成果を踏まえて、自民党長期政権を可能にした条件を中央依存的な地方財政制度と政治・選挙行動との相互連関に求め、それを計量分析的手法により解明しようと試みている。

政権交代がまずあり得ないという状況の下で、選挙区に利益誘導したい利益集団、利益集団の集票力に依存する国会議員、そして、予算と権限を獲得したい中央省庁の官僚の3者が結びついて相互に利益を交換し合う相互報酬関係が安定的なシステムを構成していたとの認識から出発する。そこから導出される国の政策を通じた利益配分と国政選挙における政治行動のモデルに基づいて双方向の関係が存在することを公共事業と農業政策について実証している。

政治改革法案が成立し、新たな選挙制度の下で国政選挙が行われるようになると、政治改革が利益誘導からの脱却や政党本位、政策本位で政権交代のある政治の実現という所期の目的を達成できているか検証する第二にグループに属する研究が行われるようになった。

名取良太（2002）は、小選挙区での選挙活動が中選挙区でのそれと変化ないことから利益誘導政治が解消されていないとの仮説を立て、財政移転の決定に与える自民党の影響力が政治改革後も存在することを示して仮説が支持されるとした。これは、中選挙区での自民党候補同士の競争より

も地方財政の中央依存に利益誘導政治の根本的原因を求めた堀要(1996)の見立てを補強する結果である。

小林良彰(2008)は、政治改革から政権交代前の時期に行われた国政選挙を分析して、政治改革の評価を試みている。

まず、1993年衆議院選挙から2004年参議院選挙までの国政選挙における投票行動を振り返り、名取と同じく、利益誘導政治については解消されていないとの見解に立つ。

つぎに、諸政党の候補者の公約に掲げられた予算配分の増減の主張を地域特性と関連付けて分析する¹¹⁾。その結果によれば、自民党の候補者が地域差なく防衛、商工鉱業、運輸・通信、国土環境などの「社会」重視であるのに対して、民主党の候補者も全般に「社会」重視であるが、都市地域に社会福祉、保健衛生、教育・労働などの「生活」重視の候補者がみられる¹²⁾。なお、両党とも運輸・通信、国土環境、商工鉱業、農林水産を公約に掲げた候補者の当選率が高い。

さらに、政党の公約と有権者アンケートに現れた民意の分布とを比較する。民意の分布が大きく割れているのに対して、二大政党である自民党と民主党の公約の内容が中間的なところに接近している。これは小選挙区制の下における有力候補者の合理的行動の結果として予想されるところであるが、有権者の選択肢を狭めていると批判する。

以上から、利益誘導ではなく政策本位の選挙を実現するという所期の目的が政治改革においてはほとんど達成されておらず、民意を反映した政策選択を行うという点で日本の議会民主主義を十分に機能させるには、さらなる選挙制度改革が必要とする。

1990年代後半からいわゆる「郵政選挙」までは諸政党が離合集散を繰り返していたが、その後は自民・民主の2大政党へと収束がみられ、政権交代も実現した。堀要(1996)のモデルに依拠すれば、自民党一党支配は永続的だと利益集団が見込んでいるからこそ政・官・業の相互報酬の関係

が強固であるのであり、そこに疑念が生ずれば関係は緩むと予想される。実際、民主党政権が成立すると利益集団は地元選出の民主党議員にアプローチしたし、省庁も自民党と距離を置いた。当然、政権復帰した自民党との関係は以前ほど緊密ではなくなっている。

民主党政権の末期、そして、下野後に再び多党化が進行し、最近は「一強多弱」というべき状況となっている。これは、小選挙区制の導入が2大政党制の形成を促すと考えていた一部政界やマスコミにとっては予想外の展開である¹³⁾。

久保谷政義(2016)は、個別政党ではなく新党の結成や議会における有効政党数といった政党システムの動向に基づいて、並立制下の国政選挙と政党の変遷を分析し、並立制には2大政党制に対して成立を促す要因となるだけではなく、政党助成制度などと相俟って阻害する要因でもあることを実証的に示した。比例代表制にブロック割があるなか、小政党にとって特定地域に重点を置いた選挙戦略が合理的とも指摘している。

あわせて、政治改革の副次的目的であった定数不均衡是正の影響についても検討を加えている。農村地域が過大代表となっている中選挙区制の下で農村地域での高い得票率を背景に自民党がとった選挙戦略は、農村地域の選挙区で圧倒的多数を占める一方、都市地域ではコアな支持者の票で最低でも1議席を確保するというものであった。それによってもっとも効率的に政権を維持してきたのである。しかし、選挙制度の見直しに際して定数不均衡の是正が進んだことが自民党に農村偏重、公共投資依存の選挙戦略を採らせてきた誘因を減少させた可能性があるとし唆している。

地理学の分野では、1990年代になるまで政治へのアプローチを含む研究は比較的低調であったが、近年になって取り組む研究者が増えている¹⁴⁾。

筒井一伸(2005)は、「日本型政治システム」を支えてきた有力政治家たちの言説を引きつつ、国土計画、経済計画を軸に地域政策における農山

村の位置づけの変遷を跡付ける。そして、それに
応じて分野別公共投資の都道府県配分が変化した
という事実に基づいて、農山村に手厚い公共投資
を行うことによって地域間格差の是正、国土空間
の均質化が図られてきたと論ずる。その上で、厳
しい財政事情を背景にとられた小泉内閣の構造改
革路線によって地方への補助金と公共投資が削減
されていた当時の状況を雇用機会の喪失とマイナ
スにとるのではなく、むしろ、中央からの介入低
下により地域の自立の機会が得られたと積極的に
受け止めるべきとしている。

梶田 真は、入札など公共事業関連の制度の詳
細を踏まえて事業実施の実際を市町村レベルまで
下りて検討して、地方行政と公共投資の地域配分
の関係を解明する研究に取り組んできた。教科書
の1章であるが、梶田 真(2012)にそれまでの成
果がまとめられている。そこには、日本の税・財
政制度を「集権的分散システム」とする財政学の
研究を踏まえつつ、自民党長期政権の下で「土建
国家」が形成されてきたプロセスが地域的な視点
から丁寧に描出されている。公共事業の予算配分
と執行のあり方が財政肥大を惹起する一方で、小
規模の土木業者を市町村ごとに分散立地させ地域
の雇用を生んできたと指摘する。

近年では、公共事業費の削減、入札制度の見直
し、市町村合併が「土建国家」の崩壊と族議員の
弱体化を招き、民主党への政権交代をもたらす原
動力の一つとなったと示唆もしている。

3.3 地域政策、福祉国家論の研究

工業化を原動力とする経済発展の過程におい
て、多くの国で都市と農村の間に平均的な所得や
公的サービスの水準などの面で格差が生じ、資本
家と労働者、地主と小作人といった階層の間で所
得や資産の格差が大きくなった。地域間や階層間
における格差の拡大は、一定の限度を超えると社
会に亀裂を生じ、社会的結合を動揺させる。

亀裂に沿ってそれぞれの利害を映じた政治勢力
が出現し抗争を繰り広げる一方で、国民融和を図

る立場から社会的結合を再強化するための政策が
実施されてきた。公的サービスの水準と租税負担
を平準化するために財政移転制度が導入され、後
発地域の開発が推進された。階層間の格差を緩和
する福祉政策として公的扶助や社会保険などの社
会保障制度が導入された。

日本では、福祉が貧弱であったにもかかわらず、
世界的にみて階層間の格差の小さな社会を形成
してきた。Estévez-Abe (2008) は、福祉を機能
代替する諸政策により欧州型福祉国家とは異なる
かたちで社会的結合を図っていたからだと指摘す
る。この指摘は、日本が、福祉の手厚い北欧諸国
と並んで、地域間の所得格差の小さいグループに
属する理由を考える上でも重要な示唆を与えてく
れる。

地方交付税や地方公共団体への補助金と助成金
のような直接的な地域給付政策に加えて、地域間
での所得再配分の機能を発揮してきたと考えられ
る諸政策には以下のようなものがある。公共事業
（特に土木工事）への重点配分や食糧管理制度に
よる米価の高値維持、農業補助金、農産物貿易保
護といった農政が都市から農村への所得再配分の
効果を有していたことは明らかだろう。大規模小
売店の参入規制は地方都市の自営業者の所得を
保障する機能を果たしていたと考えられる。国鉄
や郵政など国が行うユニバーサルサービス事業も
人口の少ない地域への内部補助を行っていた。義
務教育国庫負担制度による教員給与の引き上げや
高等教育機関の全県配置も地域の所得をかさ上げ
した。近年では、医療、介護、年金などの高齢者
福祉が高齢化の進んだ農村地域への所得移転効果
を発揮している。

Estévez-Abe (2008) は小選挙区比例代表並立制
への選挙制度の変更により多数決型のウェストミ
ンスター・システムへの接近が起きると予想し
た。それに伴い、日本が欧州型福祉国家の方向に
向かう可能性があるとも示唆している。個別集団
の利益よりも多数を占める中間層の利益を優先す
る方が選挙戦略上有利とみなされるようになり、

公認権を持つ党首の指導力が強化されるというのである。その結果、族議員が利益集団に不利益をもたらす政策に対して拒否権を発動することが以前より難しくなる。

「郵政選挙」で小泉首相（当時）がみせつけた人気ある党首が持つ政治力の大きさは印象的であった。自民党内では族議員が以前ほど公然と行動しなくなっているように見受けられ、内閣や党役員の人事が派閥力学よりは首相の意向で決まるようになったのは確かである。

世紀の転換を経て、以上に述べたような福祉国家としての先進国共通、そして、日本独自の歴史的展開を踏まえて、新しい時代にふさわしい地域政策のあり方や福祉国家としてのあるべき姿を模索する研究が行われるようになった。

全国総合開発計画（全総）は、高度経済成長をリードした所得倍増計画における太平洋ベルト地帯構想に対する地方からの強い反発を契機に策定が始まる。以後、「国土の均衡ある発展」を理念として、地方と対話しつつ各省庁にまたがる国の地域政策を調整し総合化することを役割としてきた。

川上征雄（2008）は、全総に長年携わった経験知識豊富な元行政官の論考である¹⁵⁾。計画策定の背後に効率主義と衡平主義との二系統の思潮があり、5次にわたる全総が、後者に属する地方分散と前者を追求する大都市の重点整備をめぐり、二つの思潮の間をまるで振り子のように行き来して構想されてきたと指摘する。

筆者には、これほどに方向性が異なる国土計画が政権交代なしに成立し得たことがひとつの驚きである。全総には、土建国家によるバラマキを助長したという批判がある一方で、東京一極集中を招いたという批判もある。国の地域政策は、時に応じて重点を都市、農村のどちらかに置いたが、長期的にみれば一方の利害に偏っていたわけではない。当然、政権を担い続けていた自民党内にも二つの思潮が併存し、都市と農村の利害が攻守交代していたことになる。かつての「日本型政治シ

ステム」を一枚岩視するのではなく複合的なものとみななければならない所以である。自民党内主流を構成する派閥が交代することが擬似的に政権交代の役割を果たして自民党の長期安定政権を可能にしていたと考えることもできよう。

国土計画は超長期の計画であり、その策定における前提条件として少子高齢社会の到来は当然の想定であった。近年の計画が以前と異なるのは、日本の総人口が減少するなかで立案されていることである。川上征雄（2008）は、給付政策中心であった開発と拡大の時代とは国土計画の役割が変化していると論じ、土地利用など規制中心に転換することなど法制面や体制面の課題を具体的に提言している。その一方で、失われてしまった政治的モメンタム¹⁶⁾の回復については政治の関心を再喚起する方途を見出せていない。

人口減少の下では地域経済社会の条件がこれまでとは大きく異なってくるため、社会保障、地方財政、社会資本整備の制度は従来のみでは維持できなくなる。国土計画、都市政策、産業立地政策などの地域政策にも新たな発想と政策手段が必要となる。これら多方面にわたって検討した著作は、管見では、塩見英治、山崎朗編著（2011）が唯一である。

同書を構成する分野ごとの研究は充実した労作であるが、惜しむらくは全体を通じた国と地方自治体の役割の再定義が試みられていない。著者らは、暗黙のうちに、地域住民に発する政治過程を通じて制度改革が進められると想定しているものと推測する。しかし、それを実現する道筋までは検討の射程に入っていない。

橘木俊詔、浦川邦夫（2012）は、住民視点からの評価に基づいて多面的な地域間格差の問題にアプローチしている。長年にわたって蓄積してきた地域住民の意識に関するアンケートの個票データを活用して出身地と現住地を特性とした計量分析を行っている¹⁷⁾。なかで注目されるのは、地方出身で都市に移住した層が地域間格差の是正策に否定的であるとの結果である。これは従来いわれて

きた出身地による共感の予想を裏切る。日本における農村から都市への人口移動に「足による投票」の面があることを示唆する点で興味深い。

地域間格差の是正策としては、地方の自主財源確保と東京一極集中是正が提示されているが、副題からも明らかなように、重点は後者に置かれている。おそらく前者が政治的に実現困難と考えたのであろう。掲げられた具体策の多くは、刊行後に安倍内閣が打ち出した「地方創生」¹⁸⁾で取り上げられた諸施策と共通している。

先述の Estévez-Abe (2008) の指摘以降、「土建国家」を利益誘導の政治システムだと一方的に批判するのではなく、公的資金の効率的利用などの観点から問題含みではあるが福祉国家の一形態であったとする見方が広がっている。かつての「土建国家」は、一方で財政投融資を活用した公共事業により農村、特に、その低所得層に雇用機会を提供して社会保険に包摂し、他方で減税により都市中間層の租税負担を低く保つことによって社会の統合を維持していたとみるのである。

財政事情が悪化すると、都市中間層の支持の下に公共事業が削減されて雇用保障を通じた福祉の機能代替は失われた。他方、政治的に増税が支持されないうえに社会保障が先進国最低水準にとどまっている。結果、低所得層ばかりか中間層までもが安定した生活の保障を得られていない。

こうした日本の状況を打開するため、公共事業による雇用保障に対する中間層の支持を回復することを出発点に日本の福祉国家としてのあり方を模索したのが井手英策編 (2011) である。財政支出のあり方が納税意識を規定するとの財政社会学の視点から、現在の日本では中間層が財政支出の公共性を実感できないために租税抵抗を生じて増税が支持されないとみる。財源が得られないので生活の保障を充実させることができず、歳出削減すれば雇用の喪失と税収減を招いて財政再建もできない、というのが井手の現状分析である。

長期的には、中間層に対して、福祉国家としての理念を選定主義から普遍主義に転換することが

生活の安定を保障することを示して負担増を受け入れるよう地道に説得するよりほかないと認める。しかし、欧州型福祉国家への転換は一足飛びに実現できないという立場から、当面は、東日本大震災の復興需要で危惧される「土建国家」への逆戻りを公共事業改革によって防ぎ、事業の公共性の認知と雇用保障を核に社会的連帯を取り戻す「脱土建国家」に注力すべきであり、それが政治的リアリズムだと主張するのである。

今更ながら中間層が抱く租税負担感に思いを致させる論旨の展開であるが、今日まで事業の公共性は広く認知されるに至らず、租税抵抗は根強いままである。他方で、土建業が人手不足に直面したり、普遍主義の福祉理念とは縁遠いと思われる自民党が「働き方改革」によって非正規労働者の社会保険への包摂を進めたりするなど予想外のことが起きている。

4. 政治改革の地域的文脈における帰結と影響

本節では、3節で検討した先行研究を踏まえ、都市と農村という地域的文脈において、日本における1990年代の政治改革が自民党の選挙行動と議席獲得にどのような帰結をもたらしたかを明らかにするとともに、そうした政治情勢の変化が財政の地域間配分をどのように変えたのか、また、地域の所得格差に影響したのかを検証する。

第一の仮説としては、並立制といいながら比例代表よりも小選挙区制の比重が高いことで政権獲得を狙う政党である自民党の公約は中間に収束する傾向があること、および、不十分ながらも定数不均衡の是正によって農村の過大代表が縮小し自民党が農村偏重の選挙戦略をとる誘因が低下したことの2点が事実であるならば、自民党の獲得議席の地域分布は、政治改革前には農村に偏っていたものが政治改革後には地域バランスのとれたものへと変わっていなければならない。

第二の仮説としては、「土建国家」が福祉を機能代替していたとするならば、第一の仮説が成立する下で農村の利害を反映した「土建国家」の解

体が進めば、その影響は農村にもっとも大きく現われ、農村と都市との所得格差を拡大させることになったと予想される。

以上二つの仮説を検証するためには、まず、都市と農村の地域的区分を明確にする必要がある。また、政治改革後の自民党による獲得議席の地域分布には、定数不均衡の是正による都市地域への議員定数の配分増による影響も含まれるので、それ以上に都市地域の比重が高まっているかを確認する。さらに、政府支出の地域配分に現れたこの間の変化を跡付け、それが地域経済に与えたインパクトの大きさ、ならびに、農村と都市の所得格差に与えた影響をみる。

4.1 本研究における地域単位について

多くの統計データは行政区域を単位として作成されているため、選挙研究の分野においてはしばしば選挙区に再集計して選挙区単位で分析が行われる。日本における選挙の実証分析では国勢調査など市町村や町丁単位で入手可能なデータを選挙区単位に再集計して地域特性の計測に用いることが一般的である。しかし、ここでは都道府県単位で地域特性を計測し、それに基づいて地域類型を設定することとする。

それは、中選挙区制から並立制への移行の前後で比較すると、選挙区割は大きく変化したものの都道府県をまたがって選挙区が設定されたことはないからである。また、政治要因の影響を把握するために県民経済計算を利用することにしているのも理由のひとつである。さらに、今後の国際比較可能性も視野に入れておきたい。

国際的な地域指標である OECD (2016) では、加盟国内の地域単位を次のように設定している。一つが国境をまたがらず高次レベルで地域を分けた大地域 (TL2) である。それをさらに小地域に分けた低次レベル (TL3) があり、これら二つで地域単位が構成されている。日本については、10の地方ブロック¹⁹⁾が TL2 に、47 都道府県が TL3 に当たる。

地域単位は多様であり一律に扱うことはできない。そこで OECD (2016) では、国際比較の可能なかたちで、いくつかの地域類型を設定している。もっとも基本的なものが TL3 地域を都市地域、中間地域、農村地域に区分する 3 類型である。これは、人口密度で農村的近隣を定義し、農村的近隣に居住する人口の比率が 15% 未満を都市地域、15% 以上 50% 未満を中間地域、50% 以上を農村地域とする²⁰⁾。さらに中心都市人口の比率によって都市化の程度を加味し、農村地域の一部を中間地域、中間地域の一部を都市地域とする。本研究ではこの OECD 地域類型によって地域特性を代表させることとする。

日本の TL3 地域を OECD 地域類型で分類すると、都市地域 (C) が 12 都府県²¹⁾、中間地域 (I) が 22 道県²²⁾、農村地域 (R) が 13 県²³⁾となる。都市地域に分類された都府県は 3 大都市圏に属するか地方ブロックの中心都市を擁する県であり、この類型化に異論はないであろう。日本屈指の大都市札幌を擁する北海道が中間地域と分類されるのは札幌以外の地域の広大さの故である。

表 1 地域特性の指標と地域類型の関係

2 指標の 平均順位	都道府県	地域類型	2 指標の 平均順位	都道府県	地域類型
1	東京都	C	27	北海道	I
2	大阪府	C	28	群馬県	I
3	神奈川県	C	28	富山県	I
4	京都府	C	28.5	福島県	R
5.5	愛知県	C	29	長崎県	I
6	埼玉県	C	30.5	大分県	I
6.5	兵庫県	C	31.5	熊本県	I
10	奈良県	C	32	香川県	I
10.5	福岡県	C	32.5	和歌山県	I
12.5	広島県	C	34	青森県	R
14	千葉県	C	34.5	茨城県	I
14	山口県	R	34.5	長野県	R
15	石川県	I	35	山梨県	R
15	静岡県	I	35.5	宮崎県	R
15	滋賀県	I	36	山形県	R
17.5	宮城県	C	36	高知県	R
17.5	沖縄県	I	37.5	鳥取県	I
19.5	岡山県	I	37.5	島根県	R
23.5	福井県	R	38	鹿児島県	I
25	新潟県	I	38.5	徳島県	I
25	三重県	I	40	秋田県	R
25	愛媛県	I	41	佐賀県	R
26.5	栃木県	I	43	岩手県	R
26.5	岐阜県	I			

地域経済分析や選挙分析で利用されるデータである DID 人口比率（2010 年国勢調査）の高さによる順位と農林水産業生産が GDP に占める比率（2013 年度県民経済計算年報）の低さによる順位との単純平均で順位づけしたものと対照させることによってこの地域類型の含意を確認しておこう（表 1）。

この表をみると、いくつか例外はあるものの、両者は全体として良く対応している。比較的順位の高い山口県、福井県、福島県が中間地域でなく農村地域に分けられている要因は、農村的近隣の人口比率が高いことに加え、県の中心都市の規模が小さいためとみられる。宮城県や茨城県など類型の割に順位が低い県は、中心都市の規模が大きい一方、農業適地に恵まれている等のため農業生産性が高いことの影響と考えてよいであろう。

以上を踏まえると、この類型により都道府県を集計して行った分析結果を選挙区単位での都市－農村の地域特性に基づいて行った実証分析の結果に並行するものと扱って大過ないものと思われる。

4.2 地域的文脈における政治改革の帰結

政治過程を通じた地域的利害の反映という点で大きな影響を与えるのが地域への議員定数配分である。1990 年代の政治改革にとっては副次的目的に過ぎないかもしれないが、定数不均衡の是正は、政治改革が地域的文脈においてどのような帰結をもたらすかを定める重要な要因である。中選挙区制の下で著しく大きかった一票の格差は、農村の利害に偏した要求を通させる政治圧力となったばかりでなく、自民政権の長期安定をもたらした、同党の地域政策を「土建国家」といわれるような公共事業依存にしたと考えられるからである。

まず、政治改革法案による議員定数の地域配分の不均衡是正とその効果を確認しておこう。ここでは、政治改革の前後で、地域類型別にみた人口、議員定数の配分と自民党議員数の比率がどう変化

したか、いわば、地域的文脈における政治改革の帰結がどうなったかをみることによって、政治改革の影響評価を試みる。

獲得議席の多寡による影響を避けるため、ともに自民党が圧勝した第 38 回（1986 年）と第 47 回（2014 年）の衆議院選挙を比較する。なお、第 47 回総選挙の場合、並立制の一方である比例代表の定数・議席を都道府県に対応させることが困難であるとともに、定数配分の不均衡が残っているとすれば、それは主に小選挙区であることに鑑み、小選挙区の定数と自民党議員数に絞ってある。

第 38 回総選挙が行われた当時の議員定数配分の基礎となっていたと考えられる 1980 年の県民人口で全国の総人口に占める地域類型別人口の比率をみると、都市地域が約 53%、中間地域が約 33%、農村地域が約 14%となっている。

これを当時の中選挙区定数の都道府県別配分を地域類型別に集計した結果と比べれば、都市地域が 2 割ほど過小であるのに対して、中間地域の定数配分は 1 割ほど過大、農村地域は 3 割以上と著しく過大となっている。

自民党所属議員の選出地域別の比率では、地域間の不均衡が一層大きくなっている。自民党公認で当選、または、当選後入党した衆議院議員を選出選挙区の属する都道府県に対応させて地域類型別に人数を集計し、その全自民党議員に占める比率でみると、農村地域選出議員の比率が人口比率の 1.6 倍と著しく多く、中間地域選出議員の比率でも同じく 1.3 倍と多くなっている。これが政権与党内での農村の利害への配慮を高める効果を持つことは明らかである。これに対して、都市地域選出議員の比率は人口比率のわずか 3 分の 2 に過ぎない（表 2）。

地域別に自民党の議席占有率をみると、自民党が全議席の 6 割近い議席を確保した大勝にもかかわらず、都市地域では半数に満たない。それに対して、中間地域でおよそ 3 分の 2 であり、農村地域では 7 割を超えている。ここに、久保谷政義

(2016) のいう、自民党に農村地域偏重の選挙戦略をとらせる誘因があった。

次に、第47回総選挙時の定数配分を同じく定数配分の基礎となっていたと考えられる2010年の県民人口の比率を地域類型別にまとめてみると、都市地域への人口集中がさらに進み、都市地域が約56%、中間地域が約32%、農村地域が約12%となっている。

これと小選挙区定数の配分比率を比較すると、農村地域の過大さが15%程度、都市地域の過小さが10%程度と中選挙区制当時に比べ乖離率が上下とも大幅に縮小している。一部の選挙区の間でみられる大きな一票の格差がもたらす印象とはだいぶ異なり、全体としてはかなりの是正が行われたことがわかる。これによって政権を取ろうとする政党が農村の利害に偏した公約形成や政策実施を採用して農村偏重の選挙戦略を展開する誘因

は弱まったものと考えられる。

自民党議員数の地域類型別比率をみてもほぼ定数配分に比例しており、以前のように自民党が農村地域に強く、都市地域に弱いとははや言えない。ここからみても、自民党には農村偏重の選挙戦略をとる必要がなくなっていると思われる。ただし、当選5回以上のベテラン議員の数でみると、都市地域選出の議員の数はまだ少なく、この点では前時代の名残がある(表3)。

自民党の抵抗でアダムス方式導入の実施時期が先送りされたことで同党が依然農村地域偏重だと思いう向きがあるかもしれない。しかし、以上でみた地域類型ごとの議員選出状況に鑑みると、同方式が同党にとって取り立てて不利ではなさそうである。定数減が想定される県で自民党が比較的多くの議席を失うとはいえ、定数増となる都府県では相当割合の議席獲得が見込まれ、選挙区割り変更の影響がほとんど相殺されてしまうからである。それにもかかわらず同党が先送りを目論んだのは、定数減となる特定県で長老議員が引退するまでは候補者調整が困難であることが理由だったのではないかと推測される。

以上をまとめると、中選挙区制にあった農村地域過大代表、都市地域過小代表の傾向は小選挙区比例代表並立制への移行によって相当程度緩和されたこと、累次の選挙を経た現在では都市地域選出の自民党議員の比率がほぼ人口比率並みに上昇していることが明らかとなった。選出議員に政治経験年数の長い議員が多いことが農村の影響力を高めてはいるものの、それもいずれ低下していくであろう。したがって、自公政権の政策決定や自民党の選挙公約づくりにおける地域利害の反映のされ方が農村偏重から地域間のバランスのとれたものへと変化したとみてよい。

4.3 中央・地方の行財政への影響

選挙制度改革により、前項でみたような中央政治における地域利害反映の比重に変化が生じたことが財政を通ずる資源配分にどのような影響を与

表2 地域類型別の中選挙区定数と自民党議員数

第38回総選挙 (1986年)		
地域類型	中選挙区定数	自民党議員数
都市地域	222人	104人
	43.4%	34.7%
中間地域	197人	129人
	38.5%	43.0%
農村地域	93人	67人
	18.2%	22.3%
総計	512人	300人

表3 地域類型別的小選挙区定数と自民党議員数

第47回総選挙 (2014年)			
地域類型	小選挙区定数	自民党議員数	内当選5回以上
都市地域	151人	112人	44人
	51.2%	50.0%	42.3%
中間地域	103人	81人	43人
	34.9%	36.2%	41.3%
農村地域	41人	31人	17人
	13.9%	13.8%	16.3%
総計	295人	224人	104人

えているであろうか。状況変化は、中央政治のみならず、地方分権改革、平成の大合併により地方政治の側にも生じているのであるから、両者の相互関連も考慮する必要がある。

まず、国民経済計算の一般政府部門の細目データを用いて、国、地方公共団体の支出面や国・地方間の財政調整について年代を追って動向を確認しておこう。国民経済計算体系（SNA）の下では、一般政府部門は、中央（国）、地方（地方公共団体）および社会保障基金に分けられる。社会保障基金に該当する組織は、国の社会保険特別会計、国家公務員と地方公務員の共済組合および健康保険組合などである。

政府支出をこれらの部門別に分けてみると、国と地方公共団体の支出の対 GDP 比が下がり気味であるのに対して、社会保障基金の支出の対 GDP 比は 1990 年代以降一貫して増加している（図 1）。高齢化に伴い、社会保障基金による医療や介護の現物社会給付が増加しているからと考えられる。地方による支出が中央による支出を大幅に上回り、およそ 3:1 となっている。総務省の「地方財政資料」に示される地方と国の歳出ベースでの比率（およそ 3:2）をかなり上回る²⁴⁾。社会保障基金の中央と地方の内訳は入手できないが、こちらも地方の比率が高いものと思われる。

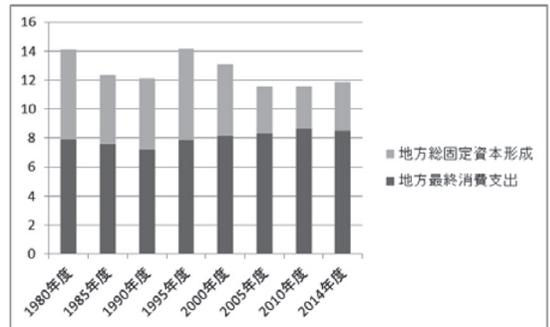
国と地方公共団体の支出が増減しているのは、主に公共事業が景気対策のために拡大されたり、

財政再建により削減されたりするからである。その影響は特に地方で大きく、地方政府の支出内訳の動向をみると、地方の総固定資本形成（公共投資）が大きく変動する様が見えてくる（図 2）。

地方財政改革の影響を中央から地方への資金の移転でみてみよう。この移転は、GDP の 6~8% で推移している。これは、地方の政府支出のおよそ半分に当たり地方財政にとって大きな比重を占める財源であることがわかる。一般の移転である経常移転と投資のために行われる資本移転に分けると、経常移転が GDP の 5% 前後、資本移転が 2% 前後となっている（図 3）。

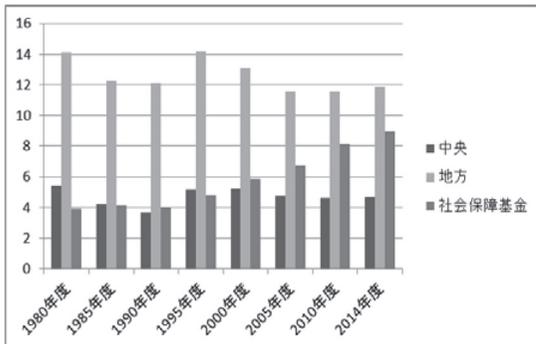
地方の最終消費支出と地方への経常移転の比率をみると、2分の1をやや上回り地方財政計画でみる姿より大きくなっているが、これは SNA の支出に計上されない移転支出などが歳出に占める

図 2 地方政府の支出内訳（対 GDP 比）



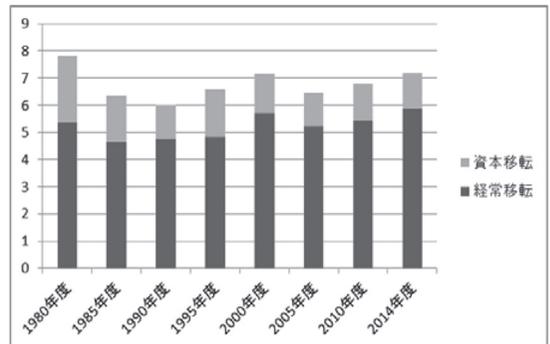
（出所）図 1 に同じ。

図 1 一般政府の部門別支出（対 GDP 比）



（出所）国民経済計算確報（2004 年度、09 年度、14 年度）

図 3 中央から地方への移転（対 GDP 比）



（出所）図 1 に同じ。

割合が大きいことによるであろう。また、1985年度と2005年度に下がったのを除き、全般に高まる傾向がみられる。経常移転と地方の最終消費支出の増減には乖離した動きがみられるが、地方財政の逼迫に応じた交付税制度の弾力的運用や三位一体の地方財政改革における地方交付税削減の影響と考えられる。

固定資本形成と資本移転の比率は、およそ2分の1でほぼ安定している。資本移転の変動が地方政府の固定資本形成に連動しているのは、地方が行う公共事業の量が中央の景気対策や公共事業削減の方針によって左右されたことを如実に物語る。

以上まとめると、地方分権改革の後も地方財政の財源面での中央依存に大きな変化はなく、十分な自主財源が確保されていないことは明らかである。とはいえ、中央省庁による族議員への利益供与手段はいわゆる紐付き補助金が削減され交付金化されたことで縮小した。その一方で知事や市町村長の裁量は強化された。それが首長選挙における相乗りや地方議会の総与党化の誘因であろう。

次に、県民経済計算により得られる県内における政府部門全体の支出を地域類型別に集計して支出額、地域間配分比率、地域経済に占める公的需要の比率の推移をみていく。そこから政治改革によって生じた地域利害の反映の変化を読みとっていく。

政府最終消費支出は増加を続けている。これは、先述したように社会保障基金からの現物社会給付の増加が主因と考えられる。2000年代に入って伸びが抑制されていたが、近年はやや伸びを回復している。地域類型ごとの推移も全体の動きとほぼ同様である(図4)。これは、地域ごとの行政サービスの水準に大きな相違が生じないように諸制度が設計されており、必要な財源は政府間財政調整で確保されているからである²⁵⁾。

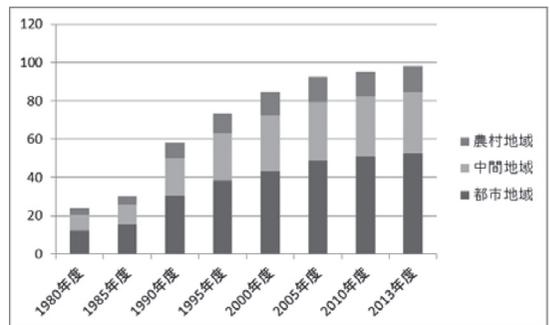
公的固定資本形成は、1980年代前半に抑制されていたものがバブル期に税収増を受けて抑制が緩み、バブル崩壊後は累次の景気対策で大幅に増

加した結果、1980年代の2倍近い水準にまで達していた。その後は、橋本内閣の行財政改革、そして、小泉内閣の構造改革が推進される下で削減が続く、それは民主党政権の下でも変わらなかった。近年、減少から反転して増加がみられるのは、東日本大震災で被災したインフラの復旧や復興事業が集中的に行われていることによる。地域類型ごとにも、増減の方向に違いはみられない(図5)。

次に、地域類型ごとに県内総人口の構成比と両政府支出の地域別配分比率を比較してみよう。

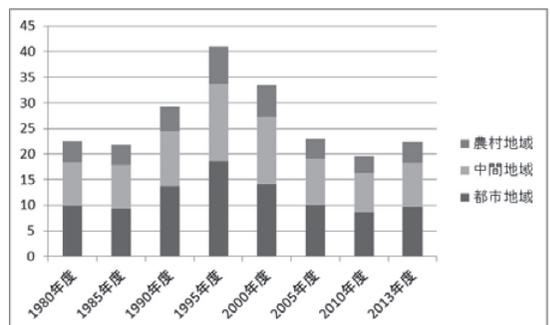
県内総人口の構成比は、長期的にみると、都市地域の比率が継続的に高まっており、1980年度の53%から2013年度には56%へと上昇している。高度経済成長期ほど急激ではないが、大都市、特に、首都圏への人口流入が継続していたことを

図4 地域類型別の政府最終消費支出(兆円)



(出所) 県民経済計算年報(1999年度, 03年度, 09年度, 13年度)

図5 地域類型別の公的固定資本形成(兆円)



(出所) 図4に同じ。

反映している。逆に、人口流出による社会減が続くなかで自然増が減少、ないし、自然減になっている農村地域と中間地域がそれぞれ14%から12%、33%から32%へと比率を低下させている（図6左）。

政府最終消費支出の地域別配分比率は県内総人口の構成比に比べて変化幅が小さい。すなわち、人口一人当たりでみれば、1980年度に各地域でほぼ等しかったものが2013年度には農村地域の方が都市地域よりも多くなっている（図6中央）。この乖離は、1990年代から顕著となった農村地域の高齢化が高齢者福祉関連の歳出を増加させたのに加え、人口減による行政効率の低下が影響していると考えられる。

公的固定資本形成の地域別配分比率は、農村地域と中間地域とで人口の構成比よりも高い（図6右）。多くの研究に示される有力政治家の影響力による特定県への配分増は多数の県を集計すると平準化されてしまう。したがって、広大な農地や山間地を抱える農村地域と中間地域で農業土木や防災の比重が高いこと、都市地域で人口密度が高くインフラ投資の効率が良いことでおおよそ説明がつくとみられる。

政府最終消費支出に比べ、公共投資の変動幅が大きいのが、景気変動の影響を受けている面がみら

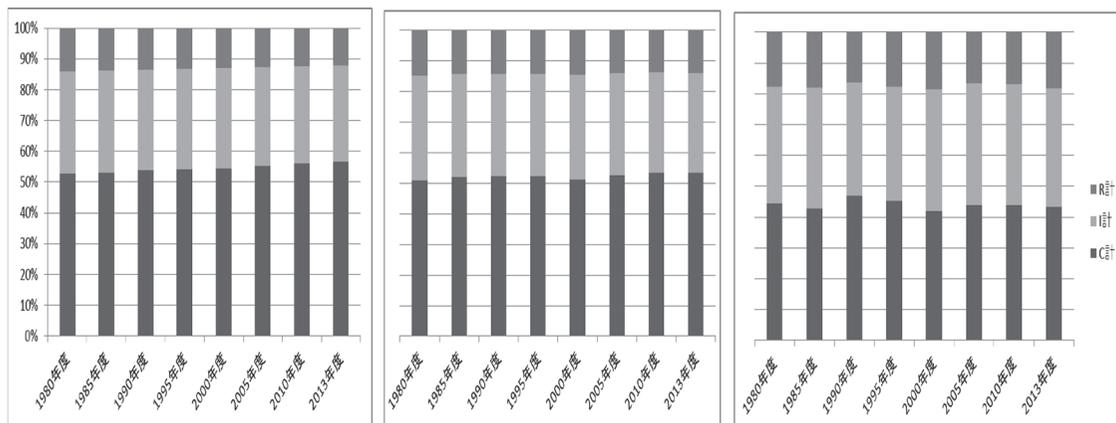
れる。バブル期には税収増のあった都市地域で、バブル崩壊後には景気の落ち込みが大きかった農村地域と中間地域で比率上昇がみられる。財政再建のための公共事業削減は都市地域で先行したが、他の地域も緩やかながら削減が継続し、2005年度以降は1980年代前半の配分比率にほぼ復している。

近年は、東北を中心に東日本大震災被害の復興需要があると思われるが、農村地域の比率に若干の高まりがみられる程度で、都市地域の比率の低下もわずかな幅にとどまっている。被災地に都市地域に属する宮城県が含まれるからであろう。

以上まとめると、政治改革の前後の時期を比較して、政府最終消費支出と公的固定資本形成の両方について地域間の配分比率に目立った変化はみられない。政治改革の影響は、農村地域への配分比率を引き下げることにではなく、地域差の小さな政府最終消費支出の増勢が維持される一方で、農村地域の比重の大きな公共事業の総量が大きく削減されたことに現われている。

それでは、これまでみてきた政府最終消費支出の増勢と公的固定資本形成の一時的拡大と削減は、地域の側からみると、どの程度の大きさのものであったであろうか。以下に、政府支出のそれぞれと合計を県内総生産で割った比率の推移を地

図6 県内総人口、政府最終消費支出、公的固定資本形成の地域類型別シェア（%）



（出所）図4に同じ。

域類型別に集計したものを示す²⁶⁾。これらにより地域類型ごとに地域経済のからみた政府支出の増減の相対的規模と公的需要に対する依存度の違いを確認しよう。

政府最終消費支出の対県内総生産比をみると、どの地域類型でも傾向的に上昇している。現物社会給付の増加はどの地域でも共通してみられる現象であるためであろう。都市地域、中間地域、農村地域の順に高くなっているが、地域別の人口と政府最終消費支出がほぼ比例していることからみて、地域類型間の乖離はおおよそ一人あたり県民総生産の水準差によるものと考えられる。すなわち、所得水準の低い地域ほど対県内総生産比が高くなっているということであり、地域間の所得格差を縮小させる要因になっていると考えられる。

1990年代には農村地域と中間地域の差はそれほど小さくなく、両地域と都市地域の差が大きかったが、近年では農村地域と中間地域の差も大きくなっている。経年的に3地域とも上昇しているが、そのなかでは農村地域の上昇がやや早く、特に近年では、都市地域と中間地域が横ばいであるのに対して、農村地域では伸びが鈍化したものの上昇が続いている(図7)。

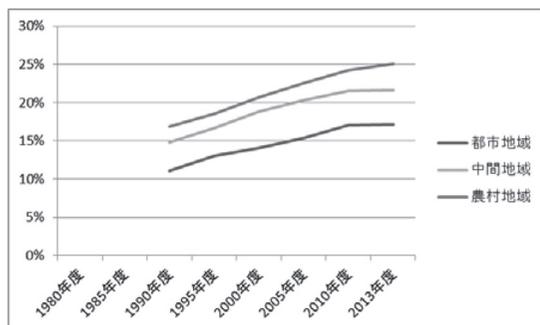
この背景には、著しい高齢化によって農村地域の高齢者比率が上昇したことに加えて、同地域の人口減少が行政効率化による歳出抑制を難しくしていることがあるであろう。その結果、政府最終

消費支出が持つ地域間の所得再配分の効果は農村地域で特に大きくなっているものと考えられる。

公的固定資本形成の対県内総生産比をみると、長期的な傾向としては、インフラの整備が進んだことを反映してどの地域でも低下してきている。1995年度に3地域とも景気対策により一時的な高まりをみせたが、その後は低下を続けた。最近では農村地域と中間地域で若干の反転上昇がみられるが、復興事業など一時的な要因によるもので上昇傾向に転じたわけではない。地域類型別には、政府最終消費支出と同じ順に高くなっているが、地域間の乖離率はこちらの方が大きい(図8)。

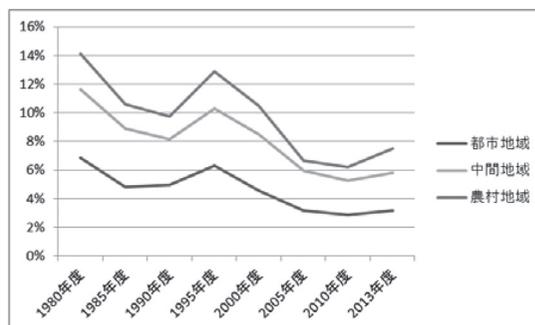
これは对人的な行政サービスに比べて県土の条件や産業構造の違いが差を大きくしているからと考えられる。詳しくみると、バブル崩壊後の景気対策ではどの地域も同じような率で支出が伸びたため、公共投資への依存度の高い農村地域で県内総生産を押し上げる効果が大きかったことがみとれる。その後の削減され始めた局面で都市地域と他地域との乖離が広がったのは、公共投資への依存度の高い農村地域への影響が急激になるのを緩和しようとしたためであろう。2000年代に入ると、農村地域の対県内総生産比がもっとも大きく低下し、中間地域との差がほとんど無くなるに至っている。ここに農村地域の政治的影響力の低下をみることは可能であろう。近年の反転上昇は東日本大震災の復興事業による影響と考えられ

図7 地域類型別の政府最終消費支出
(対県内総生産比%)



(出所) 図4に同じ。

図8 地域類型別の公的固定資本形成
(対県内総生産比%)



(出所) 図4に同じ。

る。

農村地域での上昇がそれほど大きくないにもかかわらず公共事業の現場で人手不足が報じられているのは、農村地域の余剰労働力のかなりの部分が高齢化の進行で建設労働市場から退出してしまったことを示唆する。他方、欧米先進国とほぼ同じ3%程度にまで低下していることからみて、都市地域では削減の限界に近づいているものと考えられる。

最後に、地域類型別に、両政府支出を合計した公的最終需要の対県内総生産比と一人当たり県内総生産の推移をみて、地域経済へのインパクトと所得の地域間格差への影響を確認しておこう。

1990年度と2013年度を比較すると、政府最終消費支出の比率が6~8%の上昇である一方、公的固定資本形成の比率は2%程度低下となっている。合わせると政府支出が県民総生産に占める比率が4~6%上昇している。1990年度に公的最終需要への依存度の高かった地域ほど上昇幅が大きい。長期的な傾向として、公共投資削減による土木建築業への需要減を社会保険に支えられた医療・介護などへの需要増が上回り、公的最終需要に対する依存度がどの地域でも2割強高まっている。

ところが、公共投資による景気刺激策が多用された1995年度を起点にすると、印象はだいぶ異なる。政府最終消費支出の比率が4~6%の上昇、

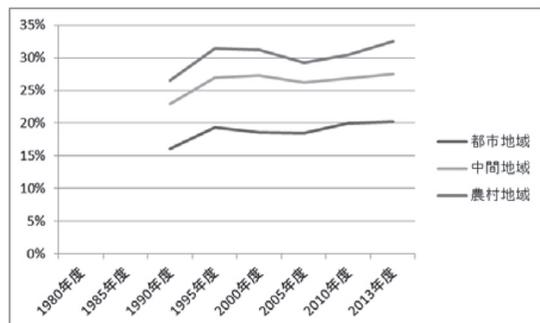
公的固定資本形成の比率が3~5%程度の低下とほぼ相殺して政府支出が県民総生産に占める比率はどの地域でもほぼ横ばいとなる（図9）。

どの地域でも中間に公的最終需要への依存度が低下した時期があるが、タイミングと落ち込み幅に違いがある。1990年代後半にまず都市地域で落ち込みが始まる。2000年代前半には、都市地域で落ち込み幅が小さくなったのに対して、他の地域でも落ち込みがみられるようになり、農村地域で落ち込み幅が大きかった。この時期には、農村地域では経済的打撃が大きく、雇用機会の喪失が目立った。その後は、都市地域が先行して1995年度の水準に復し、その他の地域がそれに続く。両方の政府支出が増加した農村地域で上昇幅が大きかったが、先にみたように、主に、高齢化と復興事業の影響によるものであろう。

公共事業の大幅削減による地域経済への影響は、一人当たり県内総生産の動きに如実に現われている。地域類型ごとに一人当たり県内総生産を集計し、都市地域を基準として農村地域と中間地域の相対的水準をみると、緩やかながら均等化する傾向がみられる。ただし、単調に進んだのではなく、停滞した1980年代後半と明らかに逆行した2000年代前半の二つの時期がある（図10）。

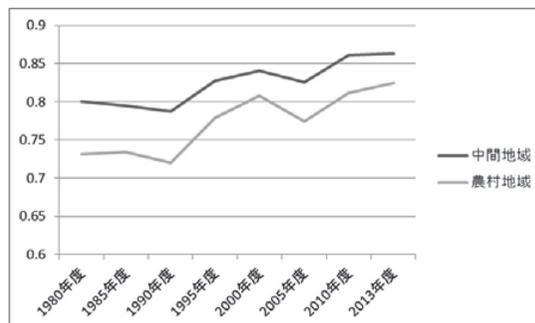
地域間の所得ないし生産性の格差が縮小して収束に向かう速度が緩やかであるのは、Barro, Sala-i-Martin (2006) が行った日米欧の地域間所

図9 地域類型別の公的需要依存度
(公的最終需要の対県内総生産比%)



(出所) 図4に同じ。

図10 農村・中間地域と都市地域の所得格差
(都市地域の一人当たり県内総生産=1)



(出所) 図4に同じ。

得格差の収束に関する分析結果と整合的であり、生産要素の地域間移動に要する費用の存在が示唆される場所である。停滞ないし逆行した時期は公共事業が抑制ないし削減されていた時期と符合しており、なかでは、2000年代前半の農村地域の落ち込みが特に大きいことも地域類型別にみた公共投資削減の大きさと対応している。

以上により、公共事業の削減による地域経済へのインパクトは農村地域で大きかったこと、公共事業が有していた農村地域の所得を引き上げる所得再配分の機能は削減によって低下したことが明らかとなった。これらの結果は、公共事業への重点配分が地域政策であると同時に福祉を機能代替する面があったと認められること、そして、政治改革によって自民党の選挙戦略が農村偏重ではなくなったことが「土建国家」の解体に向かう動きを促進したとする見方を支持する。

ただ、近年の動きに目を向けると、以前とは異なる様相もみえる。例えば、2000年代後半には、公共事業の削減が続いていたにもかかわらず、地域間の所得格差が縮小し、2010年代には、公共投資が増加に転じたにもかかわらず、地域間の所得格差縮小が鈍化している。詳しい検証が必要になるが、社会保障基金による現物社会給付の増加という本来の福祉国家財政の拡大が「土建国家」の退潮を補って余りあった可能性がある。

4.4 まとめ

空間的概念である農村地域、中間地域、都市地域の3地域類型を導入することによって、政治改革の地域的文脈における帰結を鮮明に示すことができた。

中選挙区制の下における農村地域の過大代表、都市地域の過小代表は小選挙区制ではかなりの程度縮小した。自民党議員の選出地域の分布からみて、自民党の政策決定や選挙公約づくりにおける地域利害の反映のされ方が農村偏重から地域間のバランスのとれたものへと変化したと信じるに足る十分な理由がある。

政治改革が財政の地域配分に与えた影響は、公共事業の農村地域への配分比率を引き下げたかたちではなく、地域差の小さな政府最終消費支出の増勢が維持される一方で、農村地域の比重の大きな公共事業の総量が大きく削減されたことに現われている。その地域経済へのマイナスのインパクトは農村地域で大きく、公共事業を通ずる農村地域への所得再配分を縮小させた。

5. おわりに

本研究は、期せずして「土建国家」の解体過程を描き出す結果となった。しかし、その政治面での経過については、二つの衆議院選挙の間における自民党の変化をラフ・スケッチしたにとどまる。対象を政党システム全体に拡張した上でクロノロジカルに跡付ける作業が残っている。

今回、「県民経済計算」の利用を内閣府の「県民経済計算年報」にまとめられた範囲にとどめた。都道府県が個別に公表する「県民経済計算報告」の内容には深掘りすべき財政関連指標が多くある。県民経済計算を財政の分析に用いるメリットのひとつは、国と地方の財政を統合的視野の下に扱うことにある。公的部門の活動が地域経済に与える影響は、公的支出を詳細に分類して分析を進めれば、より明確にすることができるであろう。

今回取り上げた政治学者たちは、現行並立制に対し民意反映の点で極めて辛い評価をしているが、優れたところがあると評価する政治学者もいる。ウェストミンスター・システムの本家本元である英国で短期間のうちに2度の国民投票が行われ、国民経済の命運を定める重大な決定が僅差で決着した。選挙や投票の制度設計という社会的選択の問題は民主制の課題であるばかりでなく、政治システムと経済システムの相互連関を通じて経済政策にとっても重大な問題であると指摘して本稿を終える。

注

- 1) 大沢真理（2013）に要を得て簡潔な福祉国家類型研究の展望がある。
- 2) 地域間格差という地域的文脈のある状況における有権者および政治家の行動については、Beramendi（2012）を参照されたい。選挙および投票行動に関する理論やモデル一般について興味のある読者には小林良彰（2000）が有益である。
- 3) C. M. Tiebout（1956）“A pure theory of local expenditures” *The journal of political economy*, 416-424 以来、こうした理由による人口移動は「足による投票」と呼ばれている。
- 4) 福祉を機能的に代替する日本の諸政策については、Campbell（2002）、Estévez-Abe（2008）を参照のこと。
- 5) OECD（2015）を参照されたい。
- 6) この間の国政選挙をめぐる動向については、小林良彰（2008）の第1章を参照されたい。それ以前については、堀 要（1996）の第4章にまとめられている。
- 7) その成果をまとめたのが岡崎哲二・奥野正寛編（1993）である。
- 8) 加茂の論は、日本の経済社会システムを欧州型のコーポラティズム（団体協調体制）による福祉国家とは異なる「労働抜きのコーポラティズム」とみる。T. J. Pempel & K. Tsunekawa（1979）“Corporatism without Labor? The Japanese Anomaly”（P. C. Schmitter & G. Lehmbruch eds. *Trends Toward Corporatist Intermediation* 所収）に依拠している。
- 9) 小林良彰（2000）の第3章に「地域特性」による理論とモデル、日本の実証結果がまとめられている。
- 10) 石 弘光（1983）以来多くの蓄積があるが、代表的な研究成果に林 宏昭（1995）がある。
- 11) 地域特性を示す諸指標に関し主成分分析を行い、「都市－農村」「活性－停滞」の2軸を見出している。なお、ここでは、自民党と民主党に絞って整理したが、他の政党の公約も分析されている。
- 12) 多数の予算費目に関し行われた主成分分析に基づいて、「社会」と「生活」に集約させている。
- 13) 理論的には、個別選挙区ごとに当選可能性のある候補者が2名に絞り込まれ、中間層を取り込もうとして両者の公約が接近するが、全国的に2大政党に集約されるとは限らないと予想されていた。この点については久保谷政義（2016）に詳しく紹介されている。
- 14) この間の事情については、山崎孝史（2010、改訂版2013）『政治・空間・場所 「政治の地理学」にむけて』ナカニシヤ出版の第1部に詳しい。日本の地方行財政について地域的観点から研究した成果に基づく神谷浩夫ほか（2012）のようなテキストも刊行された。
- 15) 川上ほどではないが、筆者にも全総にかかわった経験がある。最後の全総策定とその後の計画制度見直しである。
- 16) 4全総までは国家的プロジェクトの誘致や給付獲得を目指した地方政治の運動が与党議員に限らず野党議員まで巻き込んでお祭り騒ぎのようであった。1990年代後半の厳しい財政事情を背景に当時の橋本内閣は最後の全総に新しいプロジェクトや給付拡大を盛り込まないとの方針をとった。筆者は、地方の政治家、行政官の関心が急速に失われるのを実感した。
- 17) 政治学と地理学の研究者にとっても有益な情報を豊かに含んでおり、データの活用が待たれる。
- 18) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/>（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部、平成28年9月22日参照）
- 19) 北海道、東北、北陸、北関東・甲信、南関東、東海、近畿、中国、四国、九州・沖縄
- 20) 原則は、人口密度1平方キロメートル当たり150人以下である。ただし、日本と韓国は、全国平均の人口密度が同300人を超えるので、同500人以下を農村の近隣としている。
- 21) 宮城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、京都府、奈良県、大阪府、兵庫県、広

- 島県, 福岡県
- 22) 北海道, 茨城県, 栃木県, 群馬県, 新潟県, 富山県, 石川県, 岐阜県, 静岡県, 三重県, 滋賀県, 和歌山県, 鳥取県, 岡山県, 徳島県, 香川県, 愛媛県, 長崎県, 熊本県, 大分県, 鹿児島県, 沖縄県
- 23) 青森県, 岩手県, 秋田県, 山形県, 福島県, 山梨県, 福井県, 長野県, 島根県, 山口県, 高知県, 佐賀県, 宮崎県
- 24) 予算の歳出に計上される社会扶助などの現金給付や補助金などの支出がSNAの政府支出には含まれないことに留意されたい。
- 25) 1985年度までが68SNA, 以後が93SNAに基づく数値であり, 後者に含まれている現物社会給付が前者には含まれていない。そのため1990年度に急増しているようにみえるが, 支出の大幅増があったわけではない。
- 26) 政府最終消費支出とそれを含む公的最终需要は注25で述べたように不連続となるため1980年度と1985年度の値を省略した。
- 参考文献**
- 赤井伸郎, 佐藤主光, 山下耕治 (2003) 『地方交付税の経済学: 理論・実証に基づく改革』有斐閣
- 青木昌彦 (1992) 『日本経済の制度分析』永易浩一訳 筑摩書房
- Beramendi, P (2012) “The political geography of inequality: regions and redistribution” Cambridge University Press
- Barro, R. J., Sala-i-Martin, X. (2006) 『内生的経済成長論 (第2版)』大住圭介訳 九州大学出版会
- Campbell, J. C. (2002) “Japanese social policy in comparative perspective” World Bank
- Estévez-Abe, M. (2008) “Welfare and capitalism in postwar Japan” Cambridge: Cambridge University Press.
- 林 宏昭 (1995) 『租税政策の計量分析: 家計間・地域間の負担配分』日本評論社
- 堀 要 (1996) 『日本政治の実証分析』東海大学出版会
- 井手英策編 (2011) 『雇用連帯社会 脱土建国家の公共事業』岩波書店
- 石 弘光 (1983) 『受益と負担の地域別帰着と補助金の役割』経済分析 Vol. 39 大蔵省印刷局
- 神野直彦 (1993) “「日本型」税・財政システム” 岡崎哲二・奥野正寛編 『現代日本経済システムの源流』211-244 日本経済新聞社
- 梶田 真 (2012) “公共事業と「土建国家」” 『地方行財政の地域的文脈』113-130 古今書院
- 神谷浩夫, 梶田 真, 佐藤正志, 栗島英明, 美谷 薫編 著 (2012) 『地方行財政の地域的文脈』古今書院
- 加茂利男 (1993) 『日本型政治システム: 集権構造と分権改革』有斐閣
- 川上征雄 (2008) 『国土計画の変遷: 効率と衡平の計画思想』鹿島出版会
- 小林良彰 (2000) 『選挙・投票行動』社会科学の理論とモデル1 東京大学出版会
- 小林良彰 (2008) 『制度改革以降の日本型民主主義 選挙行動における連続と変化』木鐸社
- 小林良彰, 岡田陽介, 鷲田任邦, 金兌希 (2014) 『代議制民主主義の比較研究 - 日米韓3ヶ国における民主主義の実証分析』慶応義塾大学出版会
- 久保谷政義 (2016) 『「一強多弱」政党制の分析 - 得票の動きからみる過去・現在 -』三和書籍
- 名取良太 (2002) “選挙制度改革と利益誘導政治” 選挙研究, 17, 128-141
- OECD (2015) “Government at a Glance 2015” DOI:10.1787/gov_glance-2015-en
- OECD (2016) “OECD Regions at a Glance 2016” DOI:10.1787/reg_glance-2016-en
- 大沢真理 (2013) “福祉レジーム論から生活保障システム論へ” GEMC journal: グローバル時代の男女共同参画と多文化共生: Gender equality and multicultural conviviality in the age of globalization, (9), 6-28
- 岡崎哲二・奥野正寛編 (1993) 『現代日本経済システムの源流』シリーズ現代経済研究 6 日本経済新聞社
- 塩見英治, 山崎朗編著 (2011) 『人口減少下の制度改革と地域政策』中央大学出版部

政治改革が財政の地域間配分と所得再配分に与えた影響（佐久間）

- 橋木俊詔, 浦川邦夫 (2012) 『日本の地域間格差: 東京一極集中型から八ヶ岳方式へ』 日本評論社
- 筒井一伸 (2005) “国土空間の生産と日本型政治システム” 水内俊雄編『空間の政治地理』シリーズ<人文地理学> 4 45-67 朝倉書店

