

戦後の地域政策に関する日独比較分析

—分権化社会における中央政府の役割について—

A Comparative Analysis on Regional Policies between Japan and Germany

奥田隆明*、林 良嗣**、山内弘隆***

by Takaaki OKUDA, Yoshitsugu HAYASHI and Hirotaka YAMAUCHI

1. はじめに

近年、わが国では行政に対する需要が多様化し、中央政府の主導による統一的な地域政策から、地方政府の主導による多様な地域政策への転換が必要であるとの議論が活発に行われている。ところが、交通技術の発達によって地域間分業が進展した現代社会においては、各々の地域が相互に密接な関係を有しており、複数の地域が関連する広域的な問題もますますその重要性を増してきている。したがって、単に現在、中央政府が有している権限を地方政府に移管すれば、すべての問題が解決するというわけではなく、むしろ、行政需要の変化に対応して、中央政府、地方政府がそれぞれ果たすべき役割を見直し、相互補完的な新たな関係を模索していくことが重要であると考えられる。

一方、ドイツはもともと分権的な統治によって社会が組織されてきたという歴史的な背景から、空間整備に係わる多くの権限は、地方政府に帰属している。しかし、この国でも帝国主義の時代には国家の重要性が認識され、きわめて中央集権的な地域政策が行われてきたことも事実である。戦後はこうした中央集権的な体制に対する反省から、地方分権的な体制を基本としながら中央政府の役割についても十分認識した上で、中央政府と地方政府の役割分担を明かにし、戦後の地域政策をスタートさせた点にその特徴があると言える。

そこで、本研究では、このように社会体制の異なる日独両国を取り上げ、地域格差の是正を目的とした地域政策において、中央政府が如何なる役割を果

たしてきたのかについて明らかにし、こうした地域政策の違いが地域経済にどのような影響を与えたのかについて比較分析を試みるものである。そしてこれを通して、中央集権的な社会体制から地方分権的な社会体制へと転換して行くためには、地域政策における中央政府の役割をどのようなものに見直していく必要があるのかについて考えるものである。

2. 分析の枠組み

(1) 対象とする地域政策

地域間分業の進んだ現代社会では、地域間交流の容易さは地域の経済発展にとってきわめて重要な意味を持っている。実際に、わが国では全国総合開発計画以来、国土の均衡ある発展を目指して高速道路の整備に積極的に取り組んできたし、ドイツでもわが国以上にアウトバーン整備に努力してきた。そこで、こうした高速道路整備が日独両国でどのように行われ、これが地域格差の是正にどの程度寄与してきたのかについて比較分析を試みる。また、わが国では、国税として納められる税金を地方政府に再配分することによって、地域格差を是正しようとする政策が実施されてきた。そこで、こうした地域的な財政調整が地域格差の是正にどの程度貢献してきたのかについても比較分析を行なう。

(2) 対象地域

本研究は日独両国の時系列的な統計データを用いて定量的な比較分析を試みるものである。ただし、ドイツのデータについては旧西ドイツのものが終戦直後から比較的よく整備されているため、分析対象を旧西ドイツに限定して議論を進めることにする。

3. 高速道路整備の比較分析

(1) 高速道路整備の歴史

図-1(a)は、戦後のドイツにおけるアウトバー

キーワード：国土計画、道路計画、産業立地

* 正員 工修 名古屋大学助手 工学部土木工学教室

(〒464-01 名古屋市千種区不老町 TEL:052-789-4628)

** 正員 工博 名古屋大学教授 工学部地圏環境工学教室

*** 正員 工修 岐阜県土木部

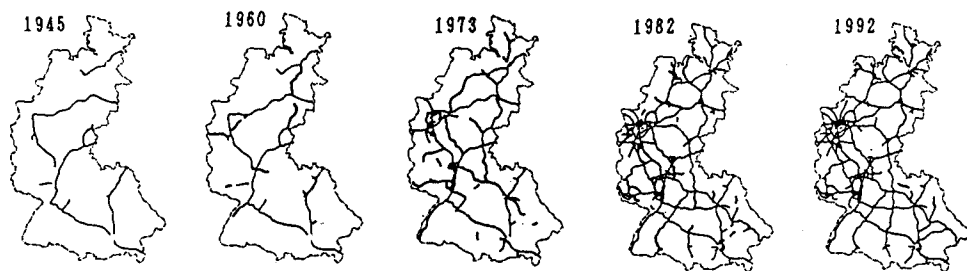


図-1 (a) ドイツの高速道路整備

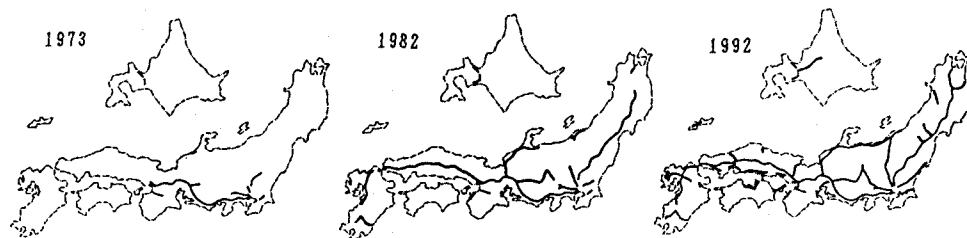


図-1 (b) わが国の高速道路整備

ンの整備状況を示したものである。ドイツにおけるアウトバーン整備の歴史は古く、第二次世界大戦前に既に約2,100km が供用されていた。そして戦後はこれを拡張・充実するような形で行われてきたが、その整備は特定のルートから順に整備を進めるようなものではなく、ネットワーク全体の水準をバランス良く向上させるような形で行われてきたと言える。一方、図-1 (b) は、わが国の高速道路整備を示したものである。わが国では、1960年代末になってようやく東京-大阪を結ぶ高速道路が供用開始され、続いて東京と地方を結ぶを高速道路が順次整備されていった。こうした整備の結果、近年ようやく縦貫道の整備が概成し、今後は地方と地方を結ぶ横断道の整備にその中心が移ろうとしている。

(2) 整備水準の変遷

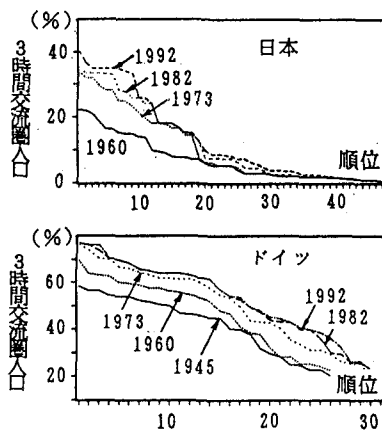
高速道路整備による交通利便性の変化を把握するために、図-1 に示した日独両国の各ネットワークについて3時間交流圏人口を求めた。3時間交流圏人口は各々の地域から3時間以内で到達可能な地域の人口を全国人口に対する割合で表したものである。こうして求めた3時間交流圏人口を基準として、交通利便性の高い地域からその値を順に列べたものが図-2 である。わが国では高速道路の整備によって3時間交流圏人口が大きく増加した地域がある半面、ほとんどその値に変化がない地域も多い。その結果、わが国における交通利便性の地域格差は高速道路整

備を行なう前に比べむしろ大きくなっていることがわかる。これに対してドイツでは、ネットワーク全体の整備水準をバランスよく向上させてきたため、3時間交流圏人口はすべての地域ではほぼ均等に向上しており、交通利便性の地域格差には大きな変化がないことがわかる。

4. 財政調整の比較分析

(1) 財政調整制度

わが国では租税の多くが国税として納められ、そ



注1) 3時間交流圏人口の計算には、47都道府県(日本)、31県(ドイツ)を用いた。

注2) ドイツのアウトバーンの平均旅行速度 115km/h⁴⁾、わが国の高速道路の平均旅行速度 80km/h⁵⁾として、最短経路探索により所要時間を計算した。

図-2 3時間交流圏人口の推移

の一部が地方交付税・交付金、国庫支出金として地方政府に再配分される。そして、これらの地域的な配分方法については、中央政府が時代の要請に応じて戦略的に変化させてきた。いわば、わが国の中央集権的な社会体制はこうした制度によって支えられてきたとも言える。これに対してドイツでは、事務手続きの軽減を目的として租税の多くは共同税という形で納められるものの、中央政府と地方政府の配分比率は事前に決定されており、中央政府の戦略として配分比率を変化させるようなことはできない。

(2) 地域的な財政調整の変遷

こうした財政制度の下で、地域的な財政調整がどのように行われてきたのかを示したものが、図-3である。図の横軸は一人当たり納税額を、縦軸は一人当たり産業基盤への投資額をそれぞれ全国平均値で基準化したものを示している。わが国では、1960年の納税額と投資額の相関係数は正の値を示しており、全体として納税額の多い地域ほど産業基盤へ多くの投資が行われていたことがわかる。これに対して、1970年になるとその値は負を示し、関東、関西などの豊かな地域では納税額に対して産業基盤への投資額が少なくなり、逆に北海道、四国などの地域で多くなっていったことがわかる。こうした傾向は1980年代に入るとさらに顕著なものとなり、1990年にはその傾向がやや弱まったものの、上述の構造が定着してきている。これに対して、ドイツでは、1960年から現在まで、納税額と投資額の相関係数は0.5以上の値をとっており、納税額と投資額の比率は地域的に大きな変化がないことがわかる。

5. 地域経済への影響分析

以下では、こうした地域政策の違いが地域経済に与えた影響について比較分析を行う。

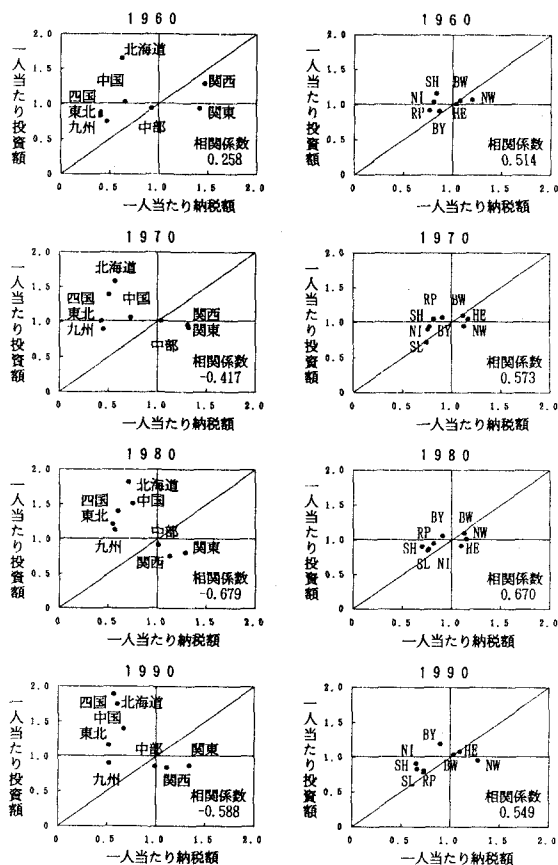
(1) 所得格差の推移

図-4は、日独両国における所得格差の推移を示したものである。わが国では1960年から1980年にかけて所得格差が一貫して縮小してきた。特に、1970年以前には、関東、関西、中部とその他の地域との所得格差が大きかったが、1980年にはその格差が大きく縮小したことがわかる。しかし、1990年には所得格差がやや拡大し、特に関東とその他の地域の所得格差が広がっていることがわかる。一方、ドイツ

でも、1960年から1980年にかけて所得の地域格差は一貫して縮小傾向を示してきたが、1990年には若干拡大する方向に進んだ。しかし、わが国では、所得水準が上位に位置する地域については、その順位がほとんど変化していないのに対し、ドイツではその順位に大きな変化が見られる。例えば、Nordrhein-Westfalen 州 (NW) の順位がかなり低下し、逆に、Hessen 州 (HE) や Bayern 州 (BY) などのドイツ南部に位置する州の順位が上がっていることがわかる。

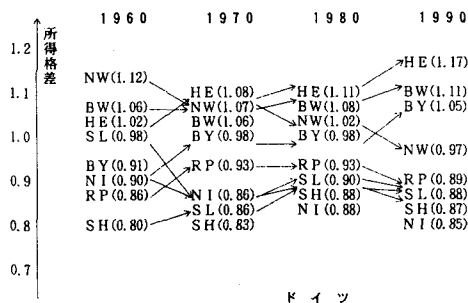
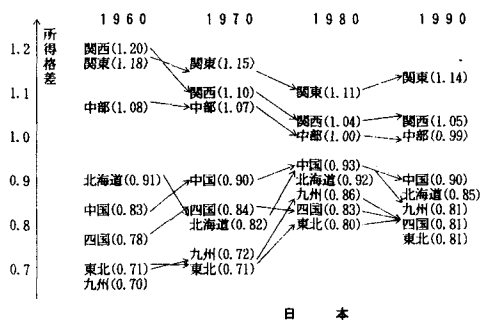
(2) 産業立地

マクロな経済指標により日独両国の産業構造の変化を見ると、何れも重化学工業を中心とする素材型産業から機械・電気工業を中心とする組立型産業へ



- 注1) 1人当たり納税額(横軸)、1人当たり産業基盤投資額(縦軸)はそれぞれ全国値で基準化した値を用いている。
 注2) わが国の産業基盤投資額は「行政投資(自治大臣官房)」、納税額は「国税統計(国税庁)」「地方財政統計(自治省)」による。また、ドイツの産業基盤投資額、納税額は「Statistisches Jahrbuch(statistisches Bundesamt)」による。

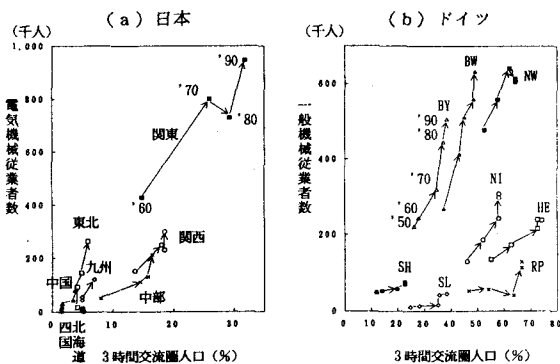
図-3 納税額と産業基盤投資額



注1) 所得格差は1人当り所得を全国値で基準化したものである。
 注2) わが国の所得は「県民経済計算年報(経企企画庁)」、ドイツの所得は「Statistisches Jahrbuch(statistisches-bundesamt)」による。

図-4 所得格差の推移

と変化してきている。図-5はこれらの主力産業の立地と高速道路整備の関係を示したものである。わが国では高速道路整備により交通利便性の向上した地域ほど、電気機械従業者数が急速に増えており、高速道路の整備水準がこれらの産業の立地に大きな影響を与えたことがわかる。一方、ドイツでは、高速道路整備がネットワーク全体の水準を向上させるような形で行われてきたため、必ずしも高速道路の整備水準がこれらの産業立地を決定する要因とはなっていないことがわかる。むしろ、Baden-Württemberg (BW) 州や Bayern (BY) 州など、比較的早い時期からこれらの産業の誘致に積極的に取り組んできた地域でその数が増えていることがわかる。また、近年になると、南部の良好な自然環境を求めて優秀な人材がこの地域に集まり、逆にこうした優秀な人材を求めてこの地域への産業立地が進んだとも言われている。このように、ドイツでは、地方政府の政策や地域特性が産業立地を決定する要因となったと言える。



注1) わが国の電気機械従業者数は「工業統計表(通商産業大臣官房)」、ドイツの一般機械従業者数は「Statistisches Jahrbuch(statistisches-bundesamt)」による。

図-5 交通利便性と産業立地

6. おわりに

本研究では、日独両国でも中央が行ってきた「地域政策」に焦点を当て、その違いを明らかにするとともに、それが地域経済に与えた影響について比較分析を行ってきた。

わが国では、高速道路の整備に着手するのが遅れたために、まずこうした社会資本の整備をいち早く進めていくことが必要であった。しかし、その過程においては、整備水準に大きな地域格差が発生し、中央政府は財政調整によって所得格差の是正に努力してきたと言える。こうした政策は確かにわが国の地域格差の解消に大きく貢献してきたものの、これによって相対的に交通利便性の高い地域を中心とした国土構造に転換していったことも事実である。

これに対して、ドイツでは、地方分権的な社会体制の下で、それぞれの地域が市場競争を繰り広げてきた。中央政府はこうした市場競争を成立させるために、アウトバーンの整備など市場競争の前提となる条件を均等化することに努力してきたと言える。こうした中央政府の努力は地域経済に直接反映するものではないが、自由な市場競争を裏で支える重要な役割を果たしたことは間違いない。

わが国では、現在、中央集権的な社会体制から地方分権的な社会体制への転換が必要であるとの議論が行われている。しかし、わが国の地方政府を取り巻く競争条件はドイツのように決して均等なものではなく、真に地方分権的な社会体制を構成していくためには、今後、中央政府のやらなければならないことはきわめて多いと言える。