

府県間格差とその要因

政府の自律に関わる変数を手がかりに

野 田 遊

1. はじめに

かつて一億総中流の時代とよばれた日本社会は、90年代終わり頃から国際的にみても格差が拡大していることが報告されるようになった（橋木 1998、2006）。2000年前後から、個人所得を対象とした格差論議がますます活発化するが、他方、地域間格差については、古くから国土政策上の課題として議論されてきた。1962年に全国総合開発計画が閣議決定され、地域間の均衡ある発展が国土政策の基本目標となった。以降、国土計画は国土の均衡ある発展を目指したが、地方圏から大都市圏への人口流出がかえって所得格差を一時縮小させたものの、生産工程の海外流出も加わり、近年では過疎地での集落崩壊と格差の深刻化が増したとされる（大西 2010）。

地域間格差は、地方分権を進めるうえでは地方政府間格差としても認識されるようになる。その契機は、小泉政権時代に進められた構造改革の一環としての三位一体改革であった。小泉構造改革は、労働の規制緩和、公共事業の削減、地方交付税の削減といった政策を推進することにより格差を拡大させ、それまで社会全体で負ってきたリスクを個人がとる社会にシフトさせたといわれる（山口二郎 2007、2008）。三位一体改革で地方交付税削減を余儀なくされた地方自治体にとっては、市町村合併に邁進するも即座にその効果が現出しないうえ、社会全体で負ってきたリスクをとる主

体が地方政府とされ、中央地方関係のみならず、地方政府間の税収格差への不満をますます募らせた。三位一体改革が終了年度に入る直前の2006年2月、『道州制のあり方に関する答申』がとりまとめられた。前文に続く「都道府県制度についての考え方」では、市町村合併の進展を念頭において、都道府県区域を越える広域的行政需要への対応と地方分権の確かな担い手の必要性が明記されたのであった。その後、地方法人特別税と地方法人特別譲与税、地方交付税の特別枠（地方再生対策費）ふるさと納税の導入といった地域間格差の是正に関わる制度改革もあったが、効果は限定的であり、それらはむしろ税制の抜本的改革を目指すにとどまる暫定措置であった¹。

このような中、格差は正も視野に入れた抜本的な地方制度改革の必要性が経済界から提起され²、府県連携や道州制への期待が高まる。格差是正に対しては、経済力のある広域的な政府が一体となって対応すべきとの論調が高まった。しかしながら、残念なことに府県連携は十分に機能していないというのが現在の状況である。なぜ機能しないのかといえばそれは府県の自地域への利益誘導や不利益回避の行動原理が強いためであり、そうした行動の背景に府県間の顕著な格差が存在するのである。地域ブロック全体を見据えて検討されるべき交通基盤、あるいは拠点的な施設整備について、府県間の調整は非常に難しい。現時点で府県間の格差が存在するなかで、富める地域とそうでない地域の格差を見据えて、いかに自県への利益誘導を図るか、もしくは迷惑施設などの負担を避けるかが行動原理となり、結果、府県域を越える広域的機能を府県連携で実現することは期待できない。道州制導入ありきの議論をしようとするつもりはないが、格差の拡大基調の認識は、府県連携や道州制の検討そのものの阻害要因になる。

¹ 財務省（2009）『平成22年度税制改正大綱～納税者主権の確立へ向けて～』18頁を参照。

² たとえば、関西経済連合会の提言（2008）では、「抜本的な分権改革」の用語が随所にみられ、抜本的な分権改革と道州制の導入で期待できるメリットの一つとして、「全国画一的でない特色ある地域経営の努力を競い合うことによって、地域間格差が縮小の方向へ向かうことが期待される」（5頁）と主張されている。

府県連携や道州において自県の地域が周辺となる場合、社会資本の整備が促進されず、また人口の中心地域集中の蓋然性が高まる状況が想起され、府県間格差が問題視されることになる。府県間格差の現状やこれまでの格差の動向が将来の格差拡大の懸念につながるものであり、この意味において府県間格差の実態把握が要請されるのである。

以上の関心をもとに、人口や経済規模、行政活動、社会資本といった政府の自律に深く関わる変数により、府県間格差とその要因を解明することがこの論文の目的である。これらの変数を採用した理由は次節で説明する。府県間格差は、全国でみる場合と道州間あるいは道州区域内で把握する場合で捉え方は異なる。本稿で分析する格差は、全国における府県間格差、道州間格差、道州内の府県間格差であり、これらは、それぞれ都市部対地方部、大都市圏対地方圏、中心府県対周辺県の対立軸を想定したものである。格差の有無か、拡大かのいずれを問題にするかで議論の仕方が異なり、同様に格差の実態とその認知とは一致しないといわれる（曾根 2008：7）。したがって、本稿では格差についてその水準と傾向がどのような状況にあるか、また、そうした格差の実態と比較して住民の認知状況にいかなる相違があるかを検証する。さらに、なぜ格差が拡大するかを検証する。格差の要因を経済発展や人口集中を促進するミクロな要因にまでは掘り下げない。関心事は、道州間、道州内の格差のいずれが全国の格差に寄与しているか、道州内格差の寄与度が高いならいずれの道州が全国における府県間格差に影響を与えているか、その結果としてどのような論点が見出せるかである。

2. 分析枠組

(1) 変数の選定

所得は個人や世帯の富を示す概念であると同時に、地域の豊かさを図る尺度でもある。このため、地域間格差はしばしば1人当たり県民所得を用

いて分析されてきた。たとえば、2004年度の内閣府『年次経済財政報告』では、1人当たり県民所得により、関東や中部、近畿で格差が高いこと、格差の主たる要因は生産性の相違である点を分析している。福田政権期の通常国会(2008年3月)においても所得格差に関する質問主意書が提出され、府県間格差を1人当たり県民所得の変動係数でみて、2005年度は1996年度からみて拡大しているというやりとりがあった。そもそもの税収が地域間で大きな格差があることはしばしば指摘されるところであり、高林(2005)では、府県間の税収格差は法人事業税の地域間格差によるところが大きいことを実証している。また、土居(2010)は、多くの先行研究は再分配前所得の分布を1人当たり県民所得に依拠するが、県民所得には一般政府の財産所得や公的企業の企業所得が含まれているため純粋に住民の所得とは言えないとする。そして、都道府県単位で道府県税と市町村税の合計値の分布を再分配前所得の分布とみなして1人当たり額で格差を測定し、地方交付税や地方譲与税を含む再分配後は格差が大きく是正されている。このように地域の所得や税収が格差の変数として検討しうるものである。本研究では、地域間格差の論議で扱われることの多い1人当たり県民所得をまずは採用する。そのうえで、地方政府の自律に関わる変数として、人口、県内総生産、歳出額、道路資本を採用することとしたい。なお、1人当たり県民所得は、一般政府や公的企業の所得も地域に還元されるものと考え、それらを含む1人当たりの所得であると解釈する。

人口と県内総生産は、政府規模を示す主要な変数である。人口は、サービスの需要を示し、税収源であり、さらには労働力、あるいは政策形成主体としての担い手であり、地方自治体の構成要素である。言うまでもなく、政府の自律にとって人口が集まることは人口が流出することより望ましい。県内総生産は経済規模を示し、道州制論議においては、しばしば県内総生産を道州構成府県で合算した値により海外諸国と比較して道州政府規模の大きさが既に十分な水準にあるなどと言われることがある。こうした議論は政府の経済規模を単純に比較したのみで、その経済規模を支えているさ

まざまな制度やそれが住民等に与える作用をふまえたものではないためやや粗い単純比較といえるが、住民にとっては政府の自律性を直観的にイメージしやすい尺度である。このような理由から、人口と県内総生産を分析対象の変数とした。

歳出額を採用したのは、以下の理由による。飛田（2008）は、市町村を対象とした研究ではあるが、歳入面のみならず歳出面での経費の伸び率の相違が、三位一体改革とともに一般財源の減少とともに格差を顕在化したという。したがって、歳入面の地方税を中心とする格差のみでは格差問題の本質を捉えられないとする。ここでいう経費の伸び率の相違は、歳出格差が必ずしも財政力に比例しないことを含意する。市町村の介護保険、国民健康保険、水道などの特別会計繰入額について分析した山口道昭（2008）が、法定事業における料金等の乖離は自治体の政策選択の結果であり、格差ではなく個性であると指摘する点は興味深い。また、個人所得に関する格差論議では所得分配や世代間の所得移転がある場合、所得より消費の方が経済厚生を表すとされているが（大竹 2005：63）、これを地方政府に置き換えて考えた場合、消費は歳出額に該当し、地方政府の歳出額そのものは、行政活動の総量であって、地方政府の自律性を押し量りうるものである。さらに、歳出額は、政策実施能力を示すもので、その結果が地域の便益につながると解釈できる。したがって、歳出額を変数として採用した。

社会資本を変数として採用したのは、道路をはじめとした社会資本が十分でない地方自治体をもつ都市自治体との格差への不満を想起してのことである。道路特定財源であった揮発油税の暫定税率維持と道路特定財源の一般財源化の問題の背景には、ガソリン税を十分に納めてきたにもかかわらず都市部での道路整備に注力されてきたことを理由に一般財源化に反対した宮崎県東国原知事の思いがある（有馬 2009：110）。宮崎県のような基幹道路が脆弱な地域にとってみれば、産業振興のためにも道路整備が必要であり、経済発展の格差の以前にそもそもスタートラインでの道路資本

の平等が図られてはじめて競争ができるという思いが強くなることは理解できる。もっともこれまでの社会資本の生産力効果に係る実証研究では、社会資本の限界生産性は都市圏で高いが地方圏で低く(林 2004)、「地域間格差は公平性ではなく、むしろ効率性の問題として議論する方が有益である」(井堀 2007:199)とも言われる。また、川崎(2008)は、地域間の所得格差は高度経済成長期から比べて縮小しているが、労働生産性の格差は拡大する点をふまえ、国からの補助金や公共事業といった再分配政策が地方の生産性を抑制し、他方で地方の所得を維持したことから、官公需に依存してきた地域の疲弊を招いたと言及する。このような生産性に関わる知見は客観的であり決定的に重要である。このため、個別府県の行政区域にこだわらず、より広域的な見地に基づき生産性の高い地域から順に投資することが地域全体の経済を押し上げるのである(野田 2007:第7章)。ところが、府県間の連携や道州制の検討に向けた合意形成にあたって各府県知事がとる行動原理は、自らの府県への利益誘導主義に基づくものである。したがって、生産性が低い地域であるため、それが高い地域から順に社会資本を整備するといわれても格差が実際に大きければ、生産性が低い地域は地域間格差を効率性の問題としては受けとめない。このような格差に対する地方自治体の不満を想起する政策対象として社会資本を変数とした。

以上の変数の意味は、人口は自治体の構成要素である税収源や需要、担い手、県内総生産は経済規模(生産)、歳出総額は行政活動、面積(人口)当たり道路資本等は社会資本、1人当たり県民所得は地域の所得である。なお、税収源・担い手である人口、県内総生産、行政活動である歳出総額は、人口や面積で基準化されていない地域の水準であり、地域内の個人ではなく統治主体としての地方政府での水準を示すものであることに留意されたい。

(2) 指標と分析手順

格差を測定するための指標については、さまざまなものがあるが、本稿では地域別に分解が可能なタイル尺度を採用した(楊 1997、高林 2005)。タイル尺度はある変数について求める場合、当該変数のシェア(S_i)と都道府県数(n)により次のように求めることができる。

$$\text{タイル尺度} = \sum_{i=1}^n s_i \log(ns_i)$$

分析手順は、タイル尺度を用いて、全国格差、道州間格差、道州内格差の順に分析し格差の実態を把握する。格差の認知については、後述のアンケートを用いて住民意識から捉える。以上から府県間格差の実態と認知についての理解が可能となり、そのうえで、全国格差のタイル尺度の要因分解を施し、道州内格差と道州間格差の寄与度を求める。

(3) アンケート

住民意識のデータは、全都道府県の県庁所在地住民50名ずつ計2,350名を楽天リサーチの登録モニターから抽出し2010年3月に調査したものである³。すべて県庁所在地の住民であるため、府県内市町村間での中心周辺格差よりも府県間格差への意識が高いものと思われる。設問では、表1のとおり、人口、産業、所得、道路整備、財政について道州内格差と道州間格差の問題と受けとめる程度を質問した。

分析は、「2. 少し問題である」を1、「3. 深刻な問題である」を2としてそれぞれ回答割合を乗じた値を合計して行った。

(4) 区割

道州制区割はさまざまに設定できるが、本研究では国土形成計画の区割を採用した。国土形成計画の圏域は必ずしも道州を意図したものではない

³ 回答者の性別、年齢の分布は、野田(2010)、118頁を参照。

表1 道州内・道州間格差の認知に関する質問項目

	質問文	選択肢
道州内格差の認知	<p>道州制が実現した場合、道州内における中心地域と周辺地域の格差が生じるのではないかという声が聞かれます。道州制の実現や運営にあたって、次の道州内の地域間格差はどの程度問題だと思いますか。</p> <p>①人口の格差、②産業の格差、 ③所得の格差、④道路整備の格差、 ⑤市町村財政の格差</p>	<p>1. 問題でない 2. 少し問題である 3. 深刻な問題である</p>
道州間格差の認知	<p>道州制が実現した場合に、大都市圏の道州と地方圏の道州の間の格差(道州間の格差)が生じるのではないかという声が聞かれます。道州制の実現や運営にあたって、次の道州間の格差はどの程度問題だと思いますか。</p> <p>①人口の格差、②産業の格差、 ③所得の格差、④道路整備の格差、 ⑤道州財政の格差</p>	<p>1. 問題でない 2. 少し問題である 3. 深刻な問題である</p>

が、地域の自立的発展や広域的課題への対応をもとにしたものであり、府県連携を経た道州制移行といった考え方も背景にある。特徴としては、一つの圏域には多くの府県が含まれるように設定された道州制区割という点があげられる。

具体的に、国土形成計画の区割は、東北圏(青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、新潟県) 首都圏(茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県) 北陸圏(富山県、石川県、福井県) 中部圏(長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県) 近畿圏(滋

賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県）、中国圏（鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県）、四国圏（徳島県、香川県、愛媛県、高知県）、九州圏（福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県）である。これらの圏域と北海道、沖縄県を含めて検証した。具体的に、全国における都道府県格差を分析する際には、北海道と沖縄県も含めた全府県間の格差を計測し、道州間格差は北海道と沖縄県を一つの圏域と解釈して格差を求め、道州内格差においては、北海道と沖縄県は一つの圏域とみなすためそれら二つの圏域内の格差は各々0となる。

3. 検証結果

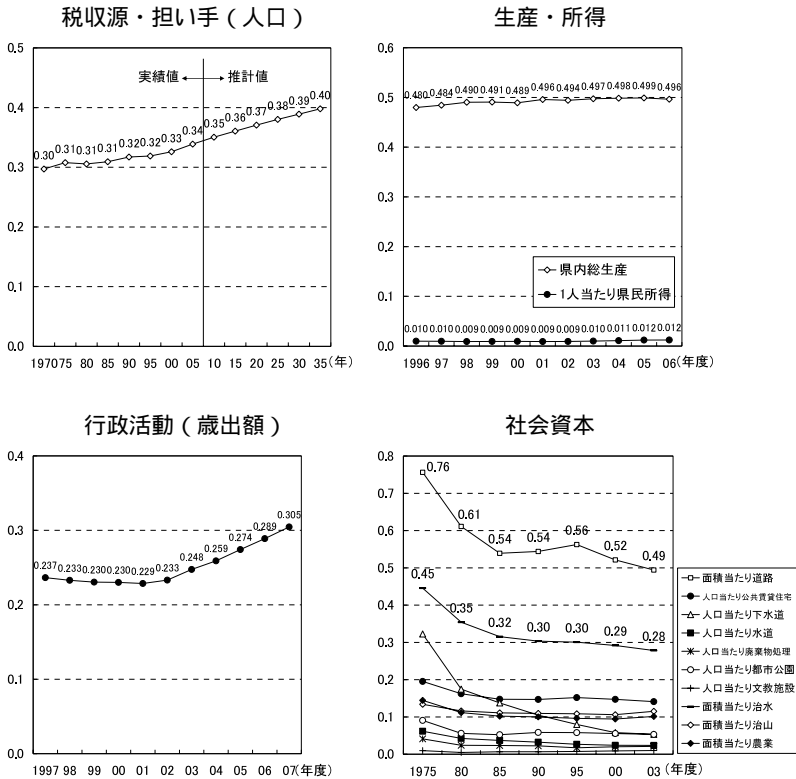
(1) 全国格差

まず、都市部対地方部が対立軸となる全国格差についてタイル尺度を計算したところ、税収源であり担い手でもある人口は、格差が拡大している様子がわかる（図1）。2010年以降の値は、国立社会保障・人口問題研究所の人口推計値をもとに算出したタイル尺度であり、これでも今後とも格差が拡大することが見込まれる。行政活動を示す歳出額についても2002年度あたりから格差が拡大していることがわかる。県内総生産も若干格差が拡大している。これら人口と歳出額、県内総生産に関しては、都市部対地方部の格差が拡大しているということになる。他方、1人当たり県民所得は、しばしば最小の県と最大の都の倍率で格差が表現される変数であるが、タイル尺度でみればその値は人口で基準化されていることもあり小さく、しかもほぼ横ばいであることが読みとれる。

社会資本についてはいずれも格差を縮小させている。特に人口当たり下水道の格差縮小の程度が大きく、下水道は全国的に最も整備が進んだ社会資本であったといえる。もっとも、社会資本の格差はいずれも縮小傾向にあるとはいえ、注目すべきは、特に格差が大きなものとして面積当たり道路があげられる点である。さまざまな社会資本において、一般に道路は格

差が大きいと思われるのとおり現実に高い格差が存在するということである。道路に次いで格差が大きなものは面積当たり治水である。逆に格差が最も小さな社会資本は人口当たり文教施設である。戦後日本の福祉国家が地域を一つの軸として編成され、地域間の平等をめざして全国画一性を重視した政策となるような仕掛けが施されてきたという「地域型福祉国家」(金井、2006)において、とりわけ教育政策は画一的な領域であるといえる。

図1 全国における府県間格差の推移(タイル尺度)



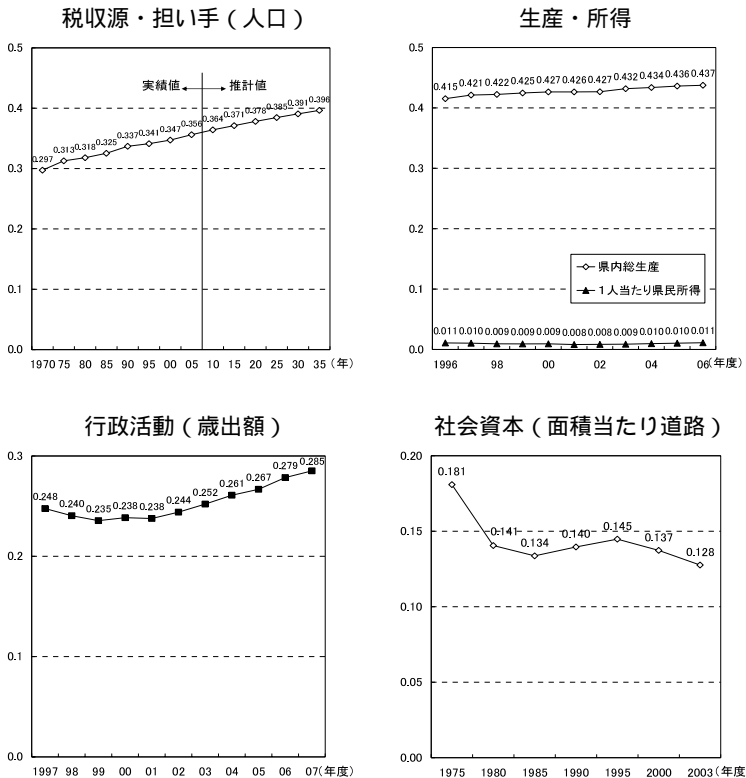
(資料) 総務省『国勢調査報告』各年版、内閣府『県民経済計算年報』各年度版、地方財政調査研究会『地方財政統計年報』各年度版、内閣府『日本の社会資本2007』2007年、内閣府『県民経済計算年報』2006年度版より作成。以下のすべての図及び表2も同じ。

(2) 道州間格差

図2には、税収源・担い手(人口)、生産・所得、行政活動(歳出額)、社会資本(面積当たり道路)について道州間格差のタイル尺度の推移を示している。社会資本については、全国格差において最も格差の大きかった道路資本を表示している。以下の議論でも道路資本のみを分析対象とした。

道州間格差の推移をみると折れ線グラフの形状はすべて全国格差とほぼ同じであることがわかる。道州間格差は、大都市圏と地方圏の間の格差と捉えられるもので、特に税収源・担い手、行政活動(歳出)、生産の格差が拡大していると解釈ができる。

図2 道州間格差の推移(タイル尺度)



(3) 道州内格差

中心府県と周辺県が対立軸とも解される道州内格差はどうであろうか。図3に示すとおり、税収源・担い手、生産、行政活動で首都圏内での格差が拡大している。税収源・担い手である人口で最も大きな格差であるのは近畿圏であるが、横ばいであり、人口最大の大阪府の近畿圏内での存在感が弱まってきていることが想起される。推計人口でみれば2035年で近畿圏と首都圏のそれぞれの格差はかなり接近することになる。生産においては、首都圏での格差が大きくなっている一方で、二番目に格差が大きな近畿圏では縮小傾向にある。行政活動については、首都圏に次いで近畿圏の格差が大きい。所得は首都圏のみ大きく格差を拡大させている。道路資本は近畿圏での格差が最も大きいが推移でみれば縮小しており、逆に首都圏での格差が近畿圏の水準に接近している。

(4) 全国・道州間・道州内格差の比較

全国、道州間、道州内の格差を整理したものが表2である。全国における府県間格差と道州間格差の水準の高低は概ね同様であり、傾向は一致している。人口と生産、歳出、道路資本の格差が高い水準であり、これらのうち人口、生産、歳出は拡大しており、所得は低水準で横ばいである。道州内格差は特に首都圏と近畿圏での格差の水準が高い。格差の傾向をみる限り、近畿圏は人口、中部圏は生産や道路資本で横ばいとなっているなど、全国格差の傾向とは一致しない。首都圏では所得のみ全国格差の傾向と一致しないが、他の変数は一致しており、特に首都圏の格差の傾向が全国格差に強く影響していることが考えられる。その他、九州圏や中国圏、東北圏、北陸圏、中部圏では道路資本は横ばいであり、全国格差で道路資本の格差が縮小しているといってもそれは首都圏や近畿圏の影響が強いといえる。

図3 道州内における府県間格差の推移（タイル尺度）

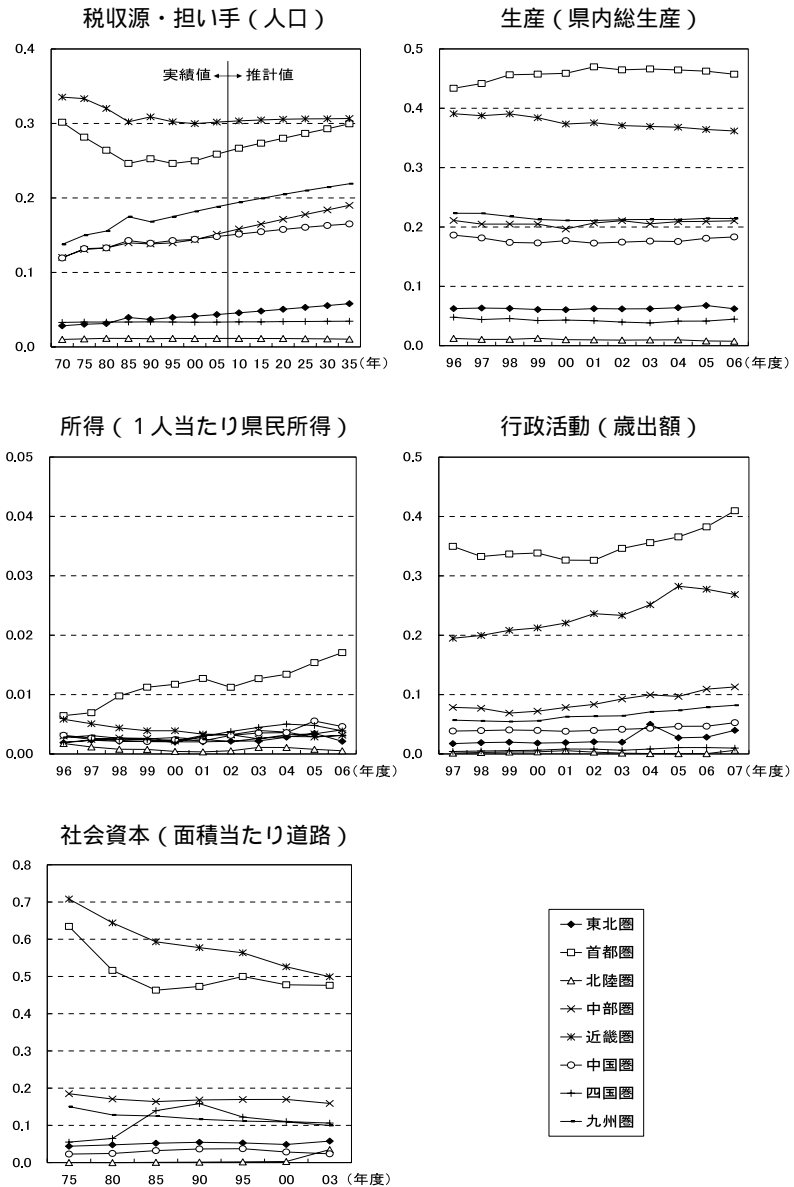


表2 全国・道州間・道州内格差の比較

対立軸		都市部 対 地方部		大都市圏 対 地方圏	
格差のフェーズ		全国格差		道州間格差	
格差の内容	変数	水準	傾向	水準	傾向
税収源・担い手	人口	8.8	↗	15.5	↗
生産	県内総生産	12.9	↗	19.0	↗
所得	1人当たり県民所得	0.3		0.5	
行政活動	歳出額	7.9	↗	12.4	↗
社会資本	面積当たり道路	12.8	↘	5.5	↘

対立軸		中心府県 対 周辺県												
格差のフェーズ		道州内格差												
		東北圏	首都圏	北陸圏	中部圏	近畿圏	中国圏	四国圏	九州圏					
格差の内容	変数	水準	傾向	水準	傾向	水準	傾向	水準	傾向	水準	傾向			
税収源・担い手	人口	3.0	↗	14.4	↗	1.0	11.8	↗	17.1	10.3	↗	2.5	11.3	↗
生産	県内総生産	3.2		22.0	↗	0.7	13.1		20.2	↘	11.4	3.2	11.0	
所得	1人当たり県民所得	0.1		0.8	↗	0.0	0.3		0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	
行政活動	歳出額	2.0		19.7	↗	0.6	7.0	↗	15.0	↗	3.3	0.7	4.2	
社会資本	面積当たり道路	3.0		22.9	↘	3.2	9.9		27.9	↘	1.5	7.7	↗	5.1

(注) 数値はタイル尺度(T)をとりうる最大値(logn)で除して100倍したもので、10以上の場合は背景黒に白字、5以上10未満の場合は背景灰色にしている。

(5) 格差の認知

格差の実態を検証してきたが、ここでは、住民が格差をどのように認識しているかをアンケートのデータでみてみよう。結果は、表3のとおりである。まず、分野間の相違をみると、全体の数値をみれば明らかとなり、最も問題と受けとめている程度が高いのは財政格差であり、次いで、所得、産業で、道州内格差、道州間格差とも同じ順位である。所得や産業、人口、道路整備といった「政策の結果」といえる変数ではなく、そもそもの政策手段である財政の格差が機会の不平等と住民に映っているといえる。また、統計データによる格差の実態分析では、所得格差の推移は首都圏を除いて横ばいであったが、住民の認知面からすれば、全体的に所得格差を問題と受けとめている程度が高いことがわかる。

さて、地域間格差についてであるが、全体の平均よりも高い箇所の色を付けている。道州内、道州間のいずれにおいても全国のなかで最も格差を問題視しているのは島根県民といえそうである。次いで山口県民や高知県

表3 住民意識でみた道州内格差と道州間格差

道州区分	都道府県	道州内格差					道州間格差				
		格差 人口の	格差 産業の	格差 所得の	格差 道路整備 の格差	政の 市町村財 格差	格差 人口の	格差 産業の	格差 所得の	格差 道路整備 の格差	道州財政 の格差
北海道	北海道	96	122	128	82	124	104	122	132	98	130
	青森県	90	122	130	104	142	104	132	146	118	148
	岩手県	90	122	130	106	130	96	132	140	120	138
	宮城県	86	130	114	84	132	92	116	116	100	124
	秋田県	98	124	130	106	126	98	128	134	100	122
	山形県	90	116	142	104	144	98	124	138	118	148
	福島県	84	120	122	88	132	104	132	142	112	134
東北圏	新潟県	100	120	110	112	130	96	124	132	120	136
	茨城県	70	98	114	94	116	86	116	114	108	118
	栃木県	80	112	112	106	142	114	130	128	108	136
	群馬県	94	120	136	122	138	106	132	134	130	138
	埼玉県	88	96	106	110	128	106	102	118	106	128
	千葉県	84	114	114	96	134	88	102	118	88	124
	東京都	96	110	118	100	128	102	108	118	106	118
首都圏	神奈川県	92	108	110	102	130	102	120	120	104	124
	山梨県	102	124	132	124	138	96	118	130	116	132
	富山県	94	130	126	122	150	110	130	126	114	140
	石川県	84	106	98	100	126	80	108	114	112	118
	福井県	88	120	118	104	118	90	98	114	96	124
	長野県	104	124	128	116	130	104	118	134	120	136
	岐阜県	78	102	106	82	108	90	110	112	100	112
北陸圏	静岡県	94	120	124	114	136	88	120	120	106	140
	愛知県	88	120	102	94	136	80	106	112	96	126
	三重県	86	112	102	106	128	90	106	120	104	126
	滋賀県	74	116	118	106	132	78	104	124	102	124
	京都府	80	118	132	106	124	88	128	128	104	132
	大阪府	92	104	112	86	120	96	100	100	92	114
	兵庫県	74	96	98	80	106	86	114	112	100	118
中部圏	奈良県	90	126	124	122	142	110	128	126	122	140
	和歌山県	90	108	112	120	130	94	114	120	120	130
	鳥取県	100	138	140	144	134	94	130	132	130	140
	島根県	116	148	144	130	144	118	140	146	138	144
	岡山県	90	120	118	100	136	94	136	132	110	134
	広島県	100	120	126	98	128	106	120	116	104	124
	山口県	110	140	142	122	144	114	136	140	114	154
近畿圏	徳島県	90	130	128	120	126	96	112	120	116	136
	香川県	90	124	114	98	124	98	122	128	106	130
	愛媛県	100	120	126	104	142	96	112	124	116	130
	高知県	104	138	132	124	146	100	140	136	124	146
	福岡県	86	108	120	102	118	86	106	124	110	136
	佐賀県	90	120	110	116	142	82	116	110	110	132
	長崎県	86	122	136	114	134	100	122	136	114	132
九州圏	大分県	78	100	110	122	128	104	112	118	128	134
	熊本県	80	118	122	116	132	72	114	128	116	132
	宮崎県	98	128	138	132	134	98	128	140	132	130
	鹿児島県	94	122	130	110	132	104	124	132	122	126
	沖縄県	88	118	144	98	136	110	134	146	118	154
	全体	91	119	122	107	131	97	120	126	112	132

(注) 表中の値は、「少し問題である」を1、「深刻な問題である」を2としてそれぞれ回答割合に乗じたものを合算。全体よりも10以上高い県は背景灰色に黒字、15以上高い県は背景灰色に白字、20以上高い県は背景黒に白字としている。

民の問題視する程度も全般的に高い。道州内においては、東北圏では山形県、首都圏では山梨県、北陸圏では富山県、中部圏では長野県、近畿圏では奈良県、中国圏では島根県、山口県、鳥取県、四国圏では高知県、九州圏では宮崎県の住民が格差を問題視している程度が高く、これらの県は周辺県である。統計データによる格差実態では首都圏や近畿圏での格差が特に高かったが、住民の認知面では特に中国圏の住民の格差を問題視する程度が高い。周辺県であるからといってすべての県の住民が格差を問題視する程度が高いとは限らない。たとえば、和歌山県は京都府や滋賀県よりも県民の格差問題視の程度が低い分野もあり、中心県である宮城県やその他京都府でも一部の分野で道州内格差を問題視するなど構図は単純でない。したがって、住民の認知は一枚岩ではないことも事実である。ただし、概ねの傾向としては、中心府県民の問題視の程度は比較的低くなっており、道州内では中心府県と周辺県の意識の差が明らかであるといつてよい。野田(2010)では、道州制を導入する場合の同一区域として望ましい府県と望ましくない府県を質問した結果を分析しており、道州制として政府を統合することにより周辺地域となるために中心府県との統合を回避しようとする傾向は読みとれない点を析出している。首長レベルでは、周辺県は中心府県との統合を回避する行動原理をもつ。一方、住民意識のレベルでは、中心府県との格差を懸念し、したがって中心府県との統合を望まないのではなく、むしろ住民意識からすれば、中心府県との統合による一体的発展を望むと解釈できる。

道州間格差については、東北圏では青森県や福島県、山形県、岩手県、首都圏では群馬県や栃木県、北陸圏では富山県、近畿圏では奈良県、中国圏では島根県、山口県、鳥取県、四国圏では高知県、九州圏では宮崎県の住民の格差を問題視する程度が高い。道州内における周辺県は、道州間格差も懸念しているという概ねの構図である。

さらに、沖縄県民は、他府県の住民よりも道州間格差を問題視する程度が高いことも明らかであり、沖縄県単独の道州は、民意に即して他の道州

とは異なる制度的配慮が求められる。一方、北海道民は、沖縄県民とは異なり、問題視する程度は高くないという点は興味深いが、ここでは掘り下げた検討の余裕はないため、なぜそのような相違が生じるかといった検討は今後の課題としたい。

(6) 全国における府県間格差の要因

全国における府県間格差はなぜ生じるのか。府県間格差の要因を道州地域内の格差と道州間格差の要因に分解し、道州地域内の格差はそれぞれの圏域における府県間格差で表すことにより、全国格差は、道州内格差と道州間格差のいずれが寄与しているのか、さらに道州内においてはいずれの圏域内での府県間格差が寄与しているかを把握した。A州(圏)とB州(圏)の2つがあり、全国の集合 $X=(x1, x2, x3, \dots, xa, xa+1, \dots, xn)$ を、A州(圏)の集合 $Xa=(x1, x2, x3, \dots, xa)$ とB州(圏)の集合 $Xb=(xa+1, xa+2, xa+3, \dots, xn)$ に分割する。標本数にシェア(S)を乗じたものの対数に、シェア(S)を乗じて得られた値を合計して算出される全体のタイル尺度(T)は、次式のように展開できる。

$$\begin{aligned}
 T &= \sum_{i=1}^n s_i \log(ns_i) = \sum_{i=1}^n \frac{x_i}{n\mu} \log \frac{x_i}{\mu} & n : \text{都道府県の数} \\
 &= \sum_{i=1}^a \frac{x_i}{n\mu} \log \frac{x_i}{\mu} + \sum_{i=a+1}^n \frac{x_i}{n\mu} \log \frac{x_i}{\mu} & \mu : X \text{ の平均} \\
 &= \frac{a\mu_a}{n\mu} T_a + \frac{(n-a)\mu_b}{n\mu} T_b & \mu_a : X_a \text{ の平均} \\
 &+ \left(\frac{a\mu_a}{n\mu} \log \left(\frac{\mu_a}{\mu} \right) + \frac{(n-a)\mu_b}{n\mu} \log \left(\frac{\mu_b}{\mu} \right) \right) & \mu_b : X_b \text{ の平均} \\
 & & T : X \text{ のタイル尺度} \\
 & & T_a : X_a \text{ のタイル尺度} \\
 & & T_b : X_b \text{ のタイル尺度}
 \end{aligned}$$

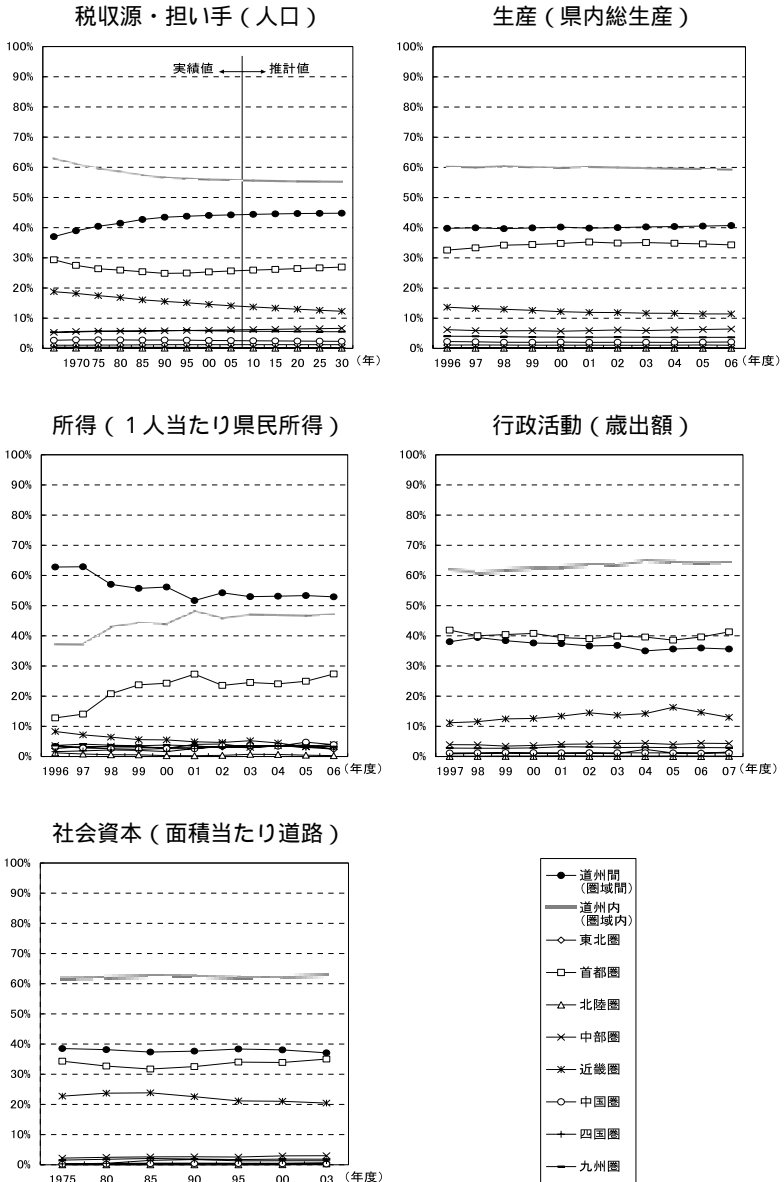
右辺第1項はA州(圏)内の寄与度、第2項はB州(圏)内の寄与度、第3項は道州間の寄与度で、第1項と第2項の合計は道州内の寄与度である。

さて、検証結果は図4のとおりである。税収源・担い手である人口、生産、行政活動である歳出総額、道路資本においては、道州内格差が一貫して大きい。1人当たり県民所得は道州間格差の寄与度の方が大きい。道州内格差と道州間格差が年々接近していることがわかる。道州制論議では、道州制導入後の人口や経済規模などに関する道州間格差を大都市圏対地方圏の構図を念頭に懸念されることは多いが、道州間よりむしろ中心府県対周辺県といった道州内格差の方が全国格差への寄与度が大きいのである。

さらに重要なことは、道州内格差の内訳である。1人当たり県民所得を除き常に首都圏や近畿圏での県間格差が大きく、とりわけ首都圏での格差が突出している。行政活動の量を表現する歳出額に至っては道州間格差よりも首都圏での都県間格差の方が大きく、道路についても首都圏での格差は道州間格差とかなり接近している。道州内格差の推移と首都圏での都県間格差のそれはほぼ同じ動きをしており、道州内格差とは首都圏での都県間格差が大きく寄与しているといえる。しかも多くの変数で首都圏での格差は近年拡大している。特に1人当たり県民所得での首都圏内格差の拡大が著しい。すなわち、全国格差は道州内格差が強く寄与しており、道州内格差の変化とは、首都圏での都県間格差の変化を指している。したがって、全国格差の変化とは、首都圏での格差の変化であると言ってよい。この首都圏での格差は、より細かくみれば東京都への人口や産業、財源、権限の集中によるものであり、首都圏での東京都以外の県が首都圏以外の県と比較して衰退しているとはいえないため、全国格差は、結局のところ東京都への過度な集中がかたちづくっているところが大きいのである。

なお、道路資本の格差縮小は首都圏や近畿圏の影響が強いと先述したところであるが、図4でみても首都圏や近畿圏の寄与度が高く、特に首都圏のそれは90年度以降高まっていることが読みとれるだろう。

図4 全国格差の寄与度への分解（道州内と道州間の寄与度計を100%とした比率表示）



4 . 結論

地方政府の自律を判断する変数として税収源・担い手、生産、行政活動、所得、資本から格差をとらえた。人口や面積で基準化されていない絶対的水準を示す税収源・担い手、生産、行政活動は全国、道州間で格差が拡大している事実が確認できる。都市部対地方部、大都市圏対地方圏での格差拡大である。中心府県対周辺県を対立軸とする道州内においても税収源・担い手はほとんどの圏域において、また、生産と行政活動は首都圏などで格差が拡大していた。資本は格差が縮小しているがとりわけ道路が大きな格差水準であった。逆に教育資本の格差はほとんどなかった。所得は全国的に横ばいであるなか首都圏で拡大していた。こうした結果が格差の実態であった。他方で、住民の格差に対する認知については、財政格差を問題視する程度が最も高いこと、格差実態の分析では首都圏を除いて横ばいであった所得格差を問題視する住民が多いこと、格差が大きな首都圏や近畿圏よりも特に中国圏における住民の格差問題視の意識が強いことを導出した。住民の認知は実態とは必ずしも一致しないということであった。ただし、全般的に道州内では周辺県住民の中心府県との格差意識が強く、周辺県住民は道州間格差も問題視しているという構図が明らかになった。

この格差拡大の要因を探るために全国格差を分解した。その結果、道州間よりも、中心府県対周辺県といった道州内格差の方が全国格差への寄与度が大きいことを明らかにし、道州内格差の内訳に至っては、とりわけ首都圏での格差の寄与度が突出していることを析出した。つまり、格差の変化要因を東京の成長として捉えたのである。東京一極集中と地域間格差拡大はほぼ同義と考えられがちであるが、多くの地域間の関係が定常的であるにもかかわらず、一つの地域のみ突出し続けるという状態は、一極集中の問題が格差問題の主たる要因であるという関係を浮き彫りにする。本稿は一極集中の要因を検討するものではないが、参考までに、高林(2005)によれば、それは生産要素の移動費用の高さ、技術進歩が全国均等に普及

しないこと、集積のメリットとされる。とりわけ集積のメリットは、人や富（金融）、職場（本社機能）、情報、メディアにとどまらず、権力（政策形成に関わる権限）の特定地域への集中による利益の固定化の構造を生み出す。

東京一極集中の程度は、世界的にみればそれほどでもないことが実証されているが（曾我 2010）にもかかわらず、東京一極集中問題への対応が肝要であるのは、経済的格差、また権限等の政治的資源の格差が、各地方政府の民主主義や自治を制限するためである。民主主義は資本主義市場経済が機能するための基礎的要件になる一方で、資本主義市場経済は経済的不平等と政治的資源の格差を生み民主主義を制限することを必然とする（ダール、2001）。

本稿で特に問題とする点は、格差論議を都市部と農村部という構図により全国各地域で生じるものとする見方により、格差の本質を希釈化することである。東京一極集中は戦後早くから政策課題であったし、現在まで解決されたわけではない。むしろ、一極集中は現状でもとどまることを知らないのであり、付随して地方の衰退が顕在化してきたところで、一極集中はいつの間にか格差という比較問題へと転化した。地域の経済が発展する時期において東京一極集中が進んでも国民の不満は大きくは噴出しなかったが、地方が衰退する今日では、成長地域が羨望され、不満は諦めから退出へと変わり、一層、東京への人口や富の流出を加速させる。定住自立圏構想や過疎法による財政措置など、地方を対象とするのみで東京との関係を考慮しない地域振興策には限界がある。地域振興策は、本質的には、全国の地域経済のあり方と、そのために要する政治的資源の配分、東京一極集中の是正がもたらす不利益のバランスの中で検討されるべきものである。以上の点を念頭に、まずは、政策決定に係る権限など政治的資源をいかに地域に配分していくかが、地域の自律と民主主義をふまえた格差問題軽減の前提であり課題である。

[付記] 本研究は、平成21年度国土政策関係研究支援事業および公益財団法人野村財団2009年度研究助成を活用して行った研究の成果の一部である。なお、本稿は、日本地方自治研究学会第27回全国大会(2010年9月18日:城西大学)での報告に基づくものである。

参考文献

- ・有馬晋作(2009),『東国原知事は宮崎をどう変えたか- マニフェスト型行政の挑戦 -』ミネルヴァ書房。
- ・井堀利宏(2007),『「小さな政府」の落とし穴』日本経済新聞社。
- ・大竹文雄(2005),『日本の不平等- 格差社会の幻想と未来 -』日本経済新聞社。
- ・大西隆(2010),『広域計画と地域の持続可能性』大西隆編著『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社, 11-31。
- ・金井利之(2006),『地域間平等の行政学』日本政治学会編『年報政治学 平等と政治』2006 I, 木鐸社, 148-170。
- ・川崎一泰(2008),『地域間経済格差』上村敏之・田中宏樹編著『検証 格差拡大社会』日本経済新聞社出版会, 141-160。
- ・関西経済連合会(2008),『分権改革と道州制に関する基本的な考え方』。
- ・曾我謙悟(2010),『都市化と一極集中の政治学- 一極集中は地方分権により緩和されるのか -』日本比較政治学会編『都市と政治的イノベーション(日本比較政治学会年報)』第12号, ミネルヴァ書房, 89-110。
- ・曾根泰教(2008),『なぜ格差問題が政治の争点になったのか』上村敏之・田中宏樹編著『検証 格差拡大社会』日本経済新聞出版会, 1-24。
- ・高林喜久生(2005),『地域間格差の財政分析』有斐閣。
- ・橋本俊詔(1998),『日本の経済格差』岩波新書。
- ・(2006),『格差社会- 何が問題なのか -』岩波新書。
- ・土居丈朗(2010),『バブル・デフレ期の地方財政- 財政赤字と地域格差 -』井堀利宏編『財政政策と社会保障』慶應義塾大学出版会, 401-423。
- ・飛田博史(2008),『地方財政の格差の所在- 市町村財政を中心に -』『自治総研』Vol. 34, 68-95。
- ・野田遊(2007),『都道府県改革論- 政府規模の実証研究 -』晃洋書房。
- ・(2010),『都道府県の一体化に対する住民意向』『長崎県立大学経済学部論集』第44巻第1号, 113-152。
- ・林宜嗣(2004),『公共投資と地域経済- 道路投資を中心に -』財務省財務総合政策研究所編『フィナンシャルレビュー』第74号, 52-64。

- ・ 山口二郎 (2007), 『ポスト戦後政治への対抗軸』 岩波書店 .
- ・ (2008), 「格差社会の現状と民意」 『地域政策 - 三重から』 夏月号 (第28号), 6 - 12 .
- ・ 山口道昭 (2008), 「自治体の格差と個性に関する一考察」 地方自治研究会編 『格差是正と地方自治』 敬文堂, 3 - 25 .
- ・ 楊光洙 (1997), 『公共投資の地域間最適配分』 晃洋書房 .
- ・ ロバート・ダール, 中村孝文訳 (2001), 『デモクラシーとは何か』 岩波書店 .