

# 財政健全化に不可欠な地域経済の活性化

## ～地域経済の強化から地方財政の自立、そして国の財政健全化へ～

財政金融委員会調査室 吉田 博光

### 1. はじめに<sup>1</sup>

我が国では多額の国債発行が常態化しており、2017年度末の国債残高は865兆円になると見込まれている<sup>2</sup>。IMFの統計によると、我が国一般政府の債務残高（対GDP比）は248.0%であり、データの取得が可能な186か国・地域の中で最悪の水準となっている<sup>3</sup>。

このような財政状況の中、政府は財政健全化目標を掲げ<sup>4</sup>、2020年度までに国及び地方の基礎的財政収支（以下「PB」という。）を黒字化するとともに、債務残高（対GDP比）を安定的に引き下げるとしている。国と地方の財政は密接に関連していることから、国と地方を合計した数値を財政健全化目標とすることには一定の合理性がある。他方、国と地方のPBが大きく異なり、PB黒字を続ける地方に対して、国が巨額のPB赤字を続ける状況下では、国と地方の財政を分けて捉え、国のPB改善に向け、国の予算に計上されている地方向け歳出を削減する方向での見直しが行われる可能性もあろう。

ところが、単に国の地方向け歳出を削減するだけでは、地方の歳入減を通じて地方のPB悪化を招いてしまうおそれがある。さらに、地方の財政支出によって生み出される地域経済での需要創出効果を踏まえれば、国の地方向け歳出を削減することによる影響は非常に大きいと言えよう。財政と経済をこのような関係で捉えれば、国の地方向け歳出を削減することは妥当でないという結論が導き出される可能性がある。しかし翻って考えれば、地域経済の活性化によって地方財政の基盤が強化されれば、地方のPBを取り巻く環境が改善し、国の地方向け歳出を削減するという選択肢が現実味を帯びるのではないか。

このように多様な見方が可能な国と地方の関係について、相互のあるべき姿を探るためには、国と地方、財政と経済のつながりを多元的に捉える必要があ

<sup>1</sup> 本稿は2016年12月22日までの情報に基づいて執筆している。

<sup>2</sup> 2017年度予算政府案（2016年12月22日閣議決定）ベースの値であり、財務省資料による。

<sup>3</sup> IMFの“World Economic Outlook Database, October 2016”による2015年の値で比較している。

<sup>4</sup> 2016年6月2日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2016」では、財政健全化目標の定義を「国・地方を合わせた基礎的財政収支について、2020年度までに黒字化、その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指すことをいう。」としている。

ると考えられる。そこで本稿では、地域経済を活性化することにより、地方財政の基盤強化と国から地方に移転している財源の縮減を両立させることで財政健全化を推進するという道筋について考察することを目的として、財政と経済について様々な分析を加えることとしたい<sup>5</sup>。具体的には、最初に現状を把握するため、第2章(2.)において、財政を取り上げて国と地方の関係を概観するとともに、地域別の特徴についても言及する。その後第3章(3.)では、地域経済を踏まえた財政健全化の方向性について検討するため、地域経済と地方財政について多角的な分析を加える。さらに第4章(4.)では、地域経済の活性化と財政健全化の両立に向けた方策について具体的に考察する。最後に第5章(5.)において、まとめを記すこととしたい。

## 2. 財政の現状

### 2-1. 国と地方の財政状況

政府が掲げる2020年度のPB黒字化目標は国と地方を合わせた数値をターゲットにしているが<sup>6</sup>、国と地方では財政状況が大きく異なっている。国(中央政府)と地方(地方政府)でPBの推移を個別に見ると(図表1折れ線グラフ)、その違いは一目瞭然である。地方のPBは2004年度以降黒字が続いており、健全な財政状況にあるとの印象を受ける一方、国は長年にわたって赤字が続いており、足下の状況は黒字化から程遠い。また、国のPBは経済状況の影響による振幅も大きく、リーマン・ショックが発生した2008年度やその後の2009年度に赤字幅が急拡大するなど、非常に厳しい状況となっている。

このように国と地方のPBが全く異なった傾向を示している要因の一つとして示したものが図表1の棒グラフである。これは、国から地方への経常移転(純支払)と国から地方への資本移転(純支払)の合計額(以下「国から地方への移転」という。)を対GDP比で表したものとなっている<sup>7</sup>。これを見ると、地方交付税や国庫支出金等を通じて多額の財源が国から地方へと移転していることが分かる。このような国から地方への移転は国のPBを悪化させる一方、地

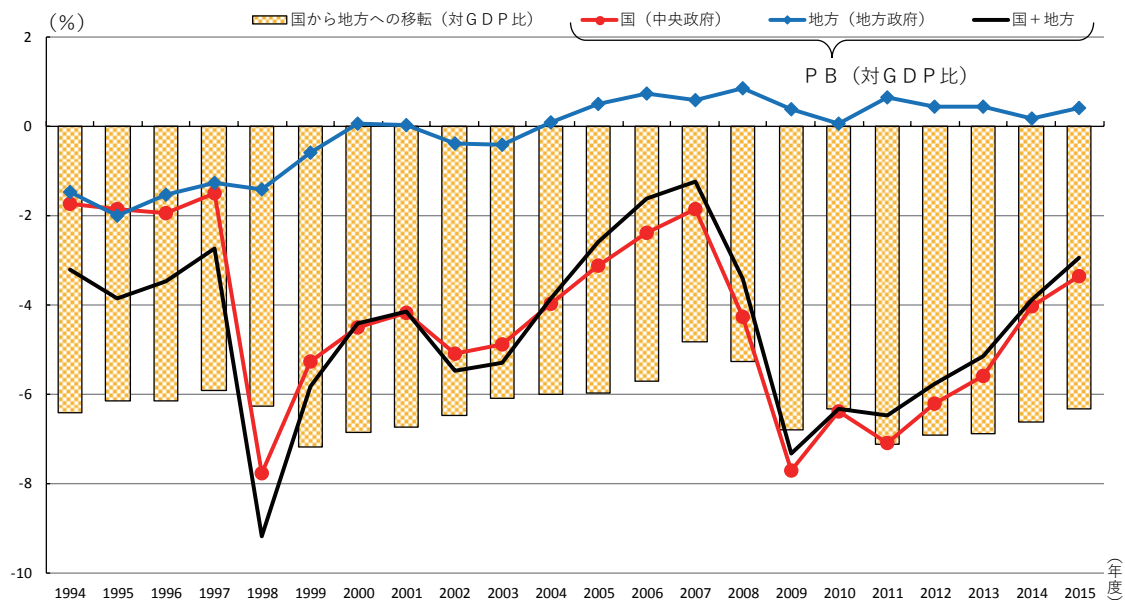
<sup>5</sup> 財政健全化のためには、増税や経済成長による税収の確保や歳出削減をセットで進める必要がある。ところが、歳出削減のみを見ても、その具体的な方策は、社会保障費の圧縮を始めとして様々な組合せが想定される。その中で本稿では、国と地方の関係をとり上げて検討を加えることとする。

<sup>6</sup> 菅内閣(当時)の下で2010年6月22日に閣議決定された「財政運営戦略」では、国と地方のPBのみならず、国単独のPBについても2020年度までに黒字化する目標が掲げられていた。

<sup>7</sup> 国から地方への経常移転は地方交付税交付金や地方譲与税剰余金等が該当し(内閣府「国民経済計算の作成方法」より)、国から地方への資本移転は総固定資本形成に用いられる資金を移転すること(普通建設事業費への補助金等)などが該当する(内閣府『平成26年度国民経済計算年報』より)。

方のPBを改善する方向に作用することとなり、地方の赤字を国に付け替える作用を持っていると言える。

図表1 PB（対GDP比）等の状況



(注1) 国から地方への移転は、国（中央政府）から地方（地方政府）への経常移転の純支払（支払－受取）と国（中央政府）から地方（地方政府）への資本移転の純支払（支払－受取）の合計額を対GDP比で表したものであり、国にとっての純支払をマイナス表記として図示している。

(注2) 図表の対GDP比は、PB、国から地方への移転が名目GDPに占める割合として算出した。

(出所) 内閣府「2015年度国民経済計算」より作成

## 2-2. 地方財源の実態

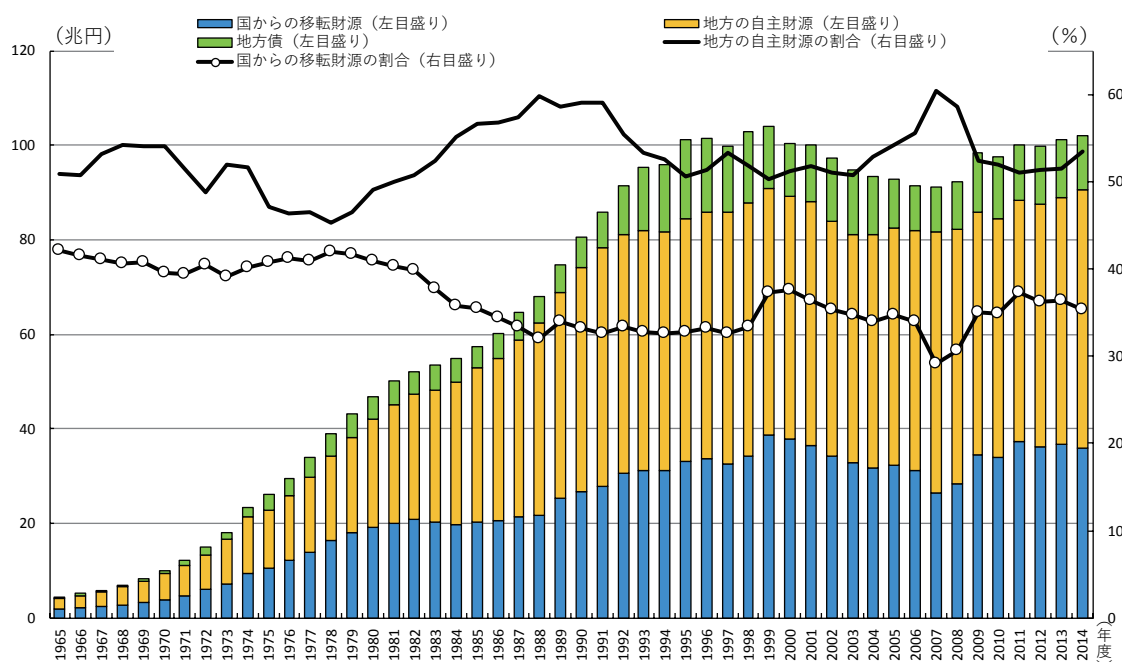
図表1のとおり、国から地方へは大きな財源が移転しており、国のPB悪化に影響している一方、地方から見れば財政を支える大きな財源を国から得ることとなる。このような国から地方への移転が地方財政においてどのような役割を果たしているのかを確認するため、地方の歳入を移転財源、自主財源及び地方債に分けて図示したものが図表2である<sup>8</sup>。これを見ると、地方の自主財源は総じて歳入総額の50%台にとどまり、地方交付税や国庫支出金など国からの移転財源がほぼ一貫して歳入総額の3割を超えている。

さらに、毎年度の予算編成に当たっては地方の財源を充実させるための要求が常態化しており、国の2017年度概算要求では、地方交付税（通常収支分）に係る一般会計から「交付税及び譲与税配付金特別会計」への繰入額について、

<sup>8</sup> 移転財源及び自主財源については図表2（注2）及び（注3）参照。

「本来の役割が適切に発揮されるよう総額を確保する」<sup>9</sup>として、前年度比7,308億円増（地方特例交付金を含む）の要求がなされている<sup>10</sup>。また、リーマン・ショックの影響を受けて導入された地方交付税の「別枠加算」が2015年度まで7年にわたって計上されるなど、金額の確保に向けた圧力は非常に強い。これは、地方財政にとって移転財源が歳入の大きな柱となっていることの裏返しであるとも言えることができ、このような状況を見る限り、国のPB改善のために移転財源を縮小する選択肢は容易に採用できるものではない。

図表2 地方の財源内訳



- (注1) 数値は決算ベースであり、都道府県及び市区町村の純計額。  
(注2) 地方の自主財源は、公益財団法人東京市町村自治調査会「市町村財政力分析指標（平成17年度から平成26年度まで）」（2016年3月）の区分を参考に、地方税、分担金、負担金、使用料、手数料、財産収入、寄附金、繰入金、繰越金、諸収入の合計額としている。地方の自主財源の割合は、地方の自主財源が歳入総額に占める割合である。  
(注3) 国からの移転財源は地方交付税、地方譲与税、国庫支出金等であり、歳入総額から自主財源及び地方債を差し引いて算出している。国からの移転財源の割合は、国からの移転財源が歳入総額に占める割合である。  
(出所) 総務省「地方財政の状況」より作成

### 2-3. 移転財源の内訳

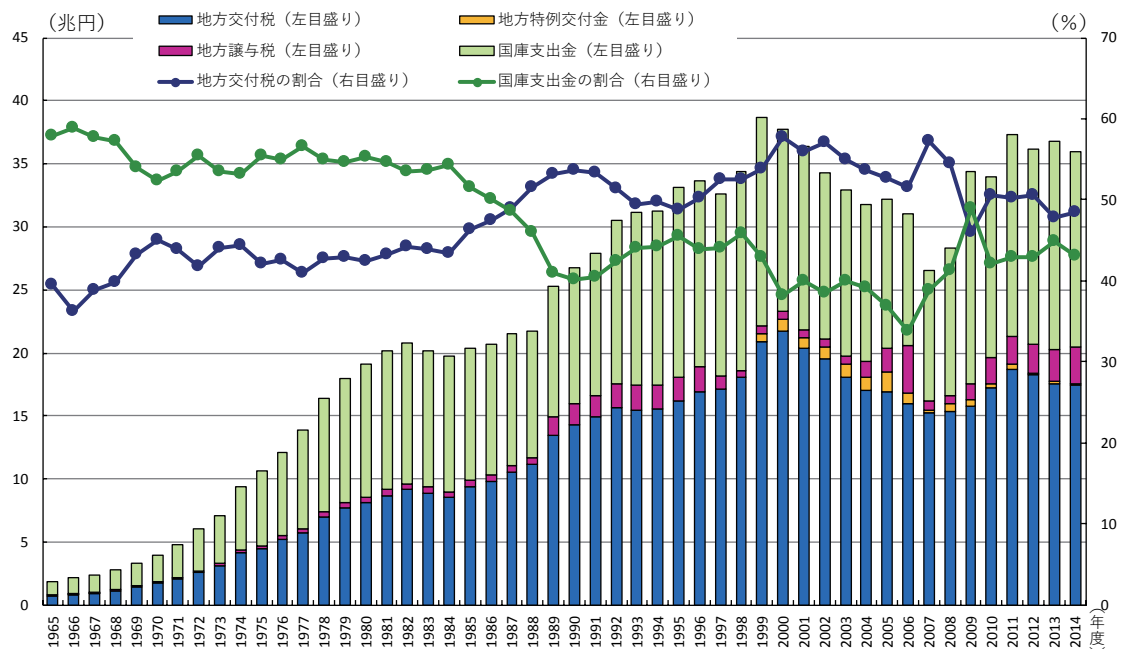
図表2における国からの移転財源を内訳別に示したものが図表3である。こ

<sup>9</sup> 総務省「平成29年度総務省所管予算概算要求の概要」より。  
<sup>10</sup> 2016年12月22日に閣議決定された2017年度予算政府案では、前年度比2,860億円増の計上となった。

れを見ると、国からの移転財源は地方交付税と国庫支出金で大宗を占めていることが分かる。このうち、かつて大きなウェートを占めていた国庫支出金は、「三位一体の改革」<sup>11</sup>による国庫補助負担金の見直しもあり、2006年度には33.9%まで低下し、直近データの2014年度は43.1%となっている。他方、地方交付税の割合は1987年度以降、ほぼ一貫して国庫支出金の割合を上回るようになり、2014年度は48.4%である。

このような推移をたどってきた地方交付税と国庫支出金について、以下では、直近データを使って地域別の現状を見ることとする。

図表3 移転財源の内訳



- (注1) 数値は決算ベースであり、都道府県及び市区町村の純計額。
- (注2) 地方特例交付金には臨時地方財政（特例）交付金（1966年度及び1967年度）を含み、国庫支出金には国有提供施設等所在市町村助成交付金及び交通安全対策特別交付金を含む。
- (注3) 地方交付税の割合及び国庫支出金の割合は、移転財源に占める割合である。
- (出所) 総務省「地方財政の状況」より作成

<sup>11</sup> 小泉内閣（当時）の下で2002年6月25日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」では、「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革工程を含む改革案を、今後1年以内を目途にとりまとめる。」とされた。また、2005年11月30日の政府・与党合意（「三位一体の改革について」）では、「4兆円を上回る国庫補助負担金の改革を達成する。」とされた。これにより2004年度から2006年度にかけて実施された国庫補助負担金の改革（廃止・縮減）は4.7兆円の規模となっている。

## 2-4. 地方交付税の現状

総務省によると、地方交付税は、「本来地方の税収入とすべきであるが、団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持しうるよう財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税」（固有財源）という性格<sup>12</sup>を有しているとされている。このように地方交付税には、「団体間の財源の不均衡を調整」する機能（財源調整機能）と「財源を保障」する機能（財源保障機能）がある<sup>13</sup>。ところが、地方交付税の総額確保に向けた予算要求の実態や、普通交付税<sup>14</sup>の総額が不足する場合に法定率の変更等を行うと規定している地方交付税法第6条の3第2項の存在に鑑みれば<sup>15</sup>、国家財政と地方財政の関係では、財源保障機能が大きな争点になっていると感じられる。

国の歳出である地方交付税によって地方の財源を保障するという観点で見れば、地方交付税には、財源の乏しい地方公共団体（以下「地方団体」という。）の赤字を国に付け替える効果があると言うことができ、図表1に示したように、国と地方のPBが異なった傾向にあるという特徴は当然の帰結であるとも見る事ができよう。このような財源不足の補填を合理的な基準によって実施しようとするものが普通交付税であり、地方団体の基準財政需要額<sup>16</sup>が基準財政収入額<sup>17</sup>を上回る額（財源不足額）として個別地方団体の金額が算出されている。

図表4は、普通交付税（道府県及び市町村の合計）を地域別に示したもので

<sup>12</sup> 総務省ホームページより。

<sup>13</sup> 2015年3月6日の衆議院予算委員会において高市早苗総務大臣は、「地方交付税の持つ財源保障機能と財源調整機能、これを合わせて財政調整機能」というと答弁している（第189回国会衆議院予算委員会議録第15号5頁）。

<sup>14</sup> 地方交付税は普通交付税と特別交付税から成る（地方交付税法第6条の2第1項）。

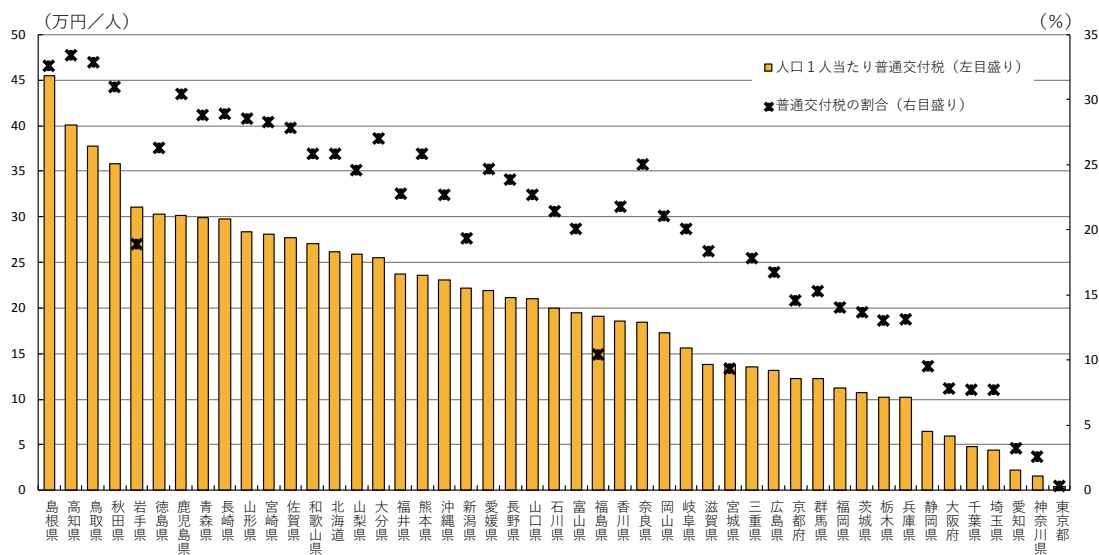
<sup>15</sup> 地方交付税法第6条の3第2項では、「毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第10条第2項本文の規定によつて各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなつた場合においては、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第6条第1項に定める率の変更を行うものとする。」と規定している。なお、第10条第2項は、「各地方団体に対して交付すべき普通交付税の額は、当該地方団体の基準財政需要額が基準財政収入額をこえる額」であることを定める規定であり、第6条第1項では、「所得税及び法人税の収入額のそれぞれ100分の33.1、酒税の収入額の100分の50、消費税の収入額の100分の22.3並びに地方法人税の収入額をもつて交付税とする。」として、地方交付税の総額（法定率）を規定している。

<sup>16</sup> 総務省「基準財政需要額」では、「各地方団体の支出の実績（決算額）でもなければ、実際に支出しようとする額（予算額）でもない。」「地方団体における個々具体的な財政支出の実態を捨象して、その地方団体の自然的・地理的・社会的諸条件に対応する合理的でかつ妥当な水準における財政需要として算定される。」と説明されている。

<sup>17</sup> 総務省「基準財政収入額」によると、「地方交付税制度が標準的な行政水準を維持するために必要な経費の財源を地方団体に保障することを目的とする以上、基準財政需要額を算定する場合と同様に基準財政収入額の算定も客観的かつ合理的に算定されなければならない。」「具体的には、地方団体の標準的な税収入の一定割合により算定された額である。」とされている。

ある。これを見ると、都市部では歳入総額に占める普通交付税の割合（以下「普通交付税の割合」という。）が低位にとどまる一方、島根県や高知県などでは普通交付税の割合が3割を超えており、都市部と地方圏との間に存在する財源の不均衡を調整している実態が映し出されるとともに、地方圏における財源不足の深刻さが浮かび上がる。なお、岩手県、福島県及び宮城県（以下「被災三県」という。）が人口1人当たり普通交付税の規模に比して普通交付税の割合が低くなっている要因は、国庫支出金が多いことによるものである（次節（2-5）参照）。

図表4 普通交付税の地域別状況



- (注1) データは入手可能な直近データの2014年度。
- (注2) 普通交付税は道府県と市町村の合計額であり、人口1人当たりの金額を算出して図示している。
- (注3) 人口は住民基本台帳登録人口であり、2015年1月1日現在。
- (注4) 普通交付税の割合は、歳入総額に占める普通交付税の割合。
- (出所) 総務省「平成26年度都道府県決算状況調」、「平成26年度市町村別決算状況調」より作成

## 2-5. 国庫支出金の現状

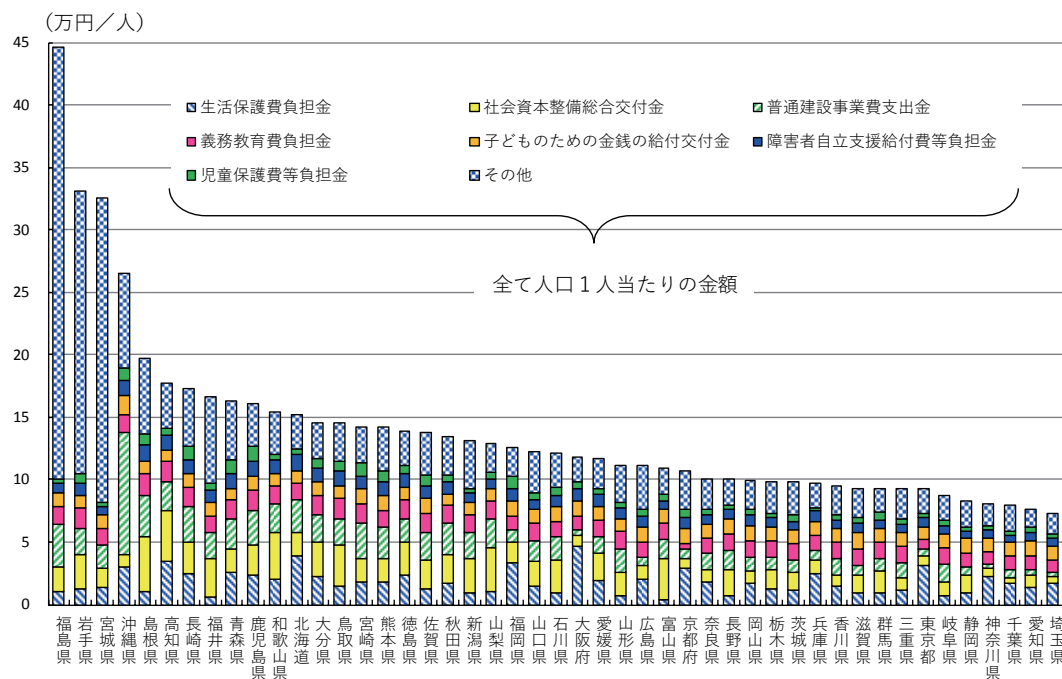
国庫支出金は、地方団体が実施する特定の事務事業に対し、国が一定の割合で費用を負担して当該地方団体に支出されるものである<sup>18</sup>。具体的には、生活

<sup>18</sup> 例えば、大阪府のホームページでは国庫負担金や国庫補助金について、「特定の事務事業に対して国から交付される給付金のことで、総称して国庫支出金と呼ばれています。この国庫支出金には、国が地方公共団体と共同で行う事務に対して一定の負担区分に基づいて義務的に負担する国庫負担金、国が地方公共団体に対する援助として交付する国庫補助金、国からの委託事務で経費の全額を負担する国庫委託金の3区分があります。国庫負担金、国庫補助金は地方分権推進計画において、積極的に整理合理化を推進することが明記されており、奨励的な国庫補助金を原則として廃止・縮減するなど、スリム化の方向が示されました。また、平成16年度

保護費負担金（2014年度は国庫支出金総額の18.0%）、社会資本整備総合交付金（同11.4%）、普通建設事業費支出金（同10.6%）、義務教育費負担金（同9.7%）、子どものための金銭の給付交付金（同9.1%）などから成る。

図表5によって国庫支出金の地域別内訳を見ると、被災三県ではその他の区分が非常に大きくなっているが、これは東日本大震災復興交付金が多額に上ることによる。このほか、沖縄県では普通建設事業費支出金が多く、生活保護の保護率が全国より高い傾向にある大阪府では生活保護費負担金が多く計上されている。また、国庫支出金の総額（積み上げ棒グラフの合計）は地方圏が都市部より多くなっている傾向があるものの、国庫支出金は国の負担を伴う事業の実施状況に応じて計上されるため、普通交付税ほどの地域間格差がないという特徴も見られる。

図表5 国庫支出金の地域別内訳



(注1) データは入手可能な直近データの2014年度。

(注2) 国庫支出金は都道府県及び市区町村の合計額であり、人口1人当たりの金額を算出して図示している。

(注3) 人口は住民基本台帳登録人口であり、2015年1月1日現在。

(出所) 総務省「平成26年度都道府県決算状況調」、「平成26年度市町村別決算状況調」より作成

から18年度までの三位一体改革により、4.7兆円の国庫補助負担金の改革（スリム化約1兆円を含む）、3兆円の税源移譲が行われました。」と説明している。



### 3. 地域経済を踏まえた財政健全化の方向性

これまで、国と地方の関係を財政の視点で概観してきたが、我が国財政の現状を踏まえれば、国から地方への移転を大規模に行って地方の赤字を国に付け替えるような関係を永続させることは困難であると考えられる。他方、地方交付税や国庫支出金にはそれぞれ重要な役割があるほか、国からの移転財源に依存せざるを得ない地方団体が数多く存在していることも事実であり、安易に削減できるものでもなかろう。また、単に国から地方に移転している財源を削減するだけでは、国のPB改善が地方のPB悪化で相殺され、国と地方のPB黒字化という財政健全化目標の達成には何ら寄与しないおそれもある。

そこで本章(3.)では、これらの移転財源が果たしている役割について、地域経済との関係を踏まえて分析を加えることにより、国と地方の関係について検討を加えることとしたい。

#### 3-1. 地域経済の姿

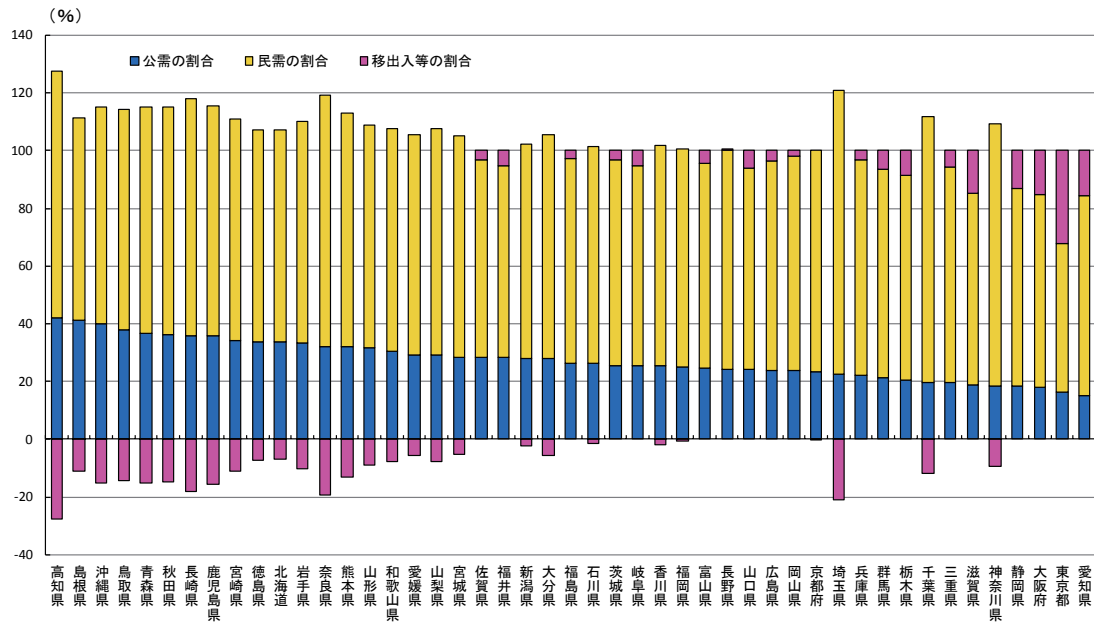
図表6は、都道府県別に県内総生産の需要項目を域内の公的需要(以下「公需」という。)や民間需要(以下「民需」という。)等に分解したものである<sup>19</sup>。これを見ると、地域経済には様々な特色があることが分かる。例えば、公需の割合が4割を超える高知県は、財貨・サービスの移出入(純)・統計上の不突合の割合(以下「移出入等の割合」という。)が3割近いマイナスとなっているため、民需の割合も高くなっている。他方、公需の割合が16.4%と低い水準にある東京都は、移出入等の割合が3割を超えていることから、民需の割合が5割程度にとどまっている。また、島根県は公需の割合が約4割、民需の割合が約7割となっており、両者の差が最も小さい。

公需は政府の支出によって作り出される需要であることから、その大小は政府の支出規模に大きく左右されることとなる。このため、歳出が削減されれば公需の減少につながり、地域経済を縮小させる方向に直接的な作用を及ぼすと考えられる。特に、地方圏では公需の割合が高い傾向にあることから、歳出削減に伴う地域経済への影響は地方圏で大きくなることが想定される。そこで、財政と地域経済の関係について具体的な数字を踏まえて確認するため、以下で掘り下げて見ていくこととしたい。

---

<sup>19</sup> 公需は政府最終消費支出、公的固定資本形成及び公的在庫品増加の合計額として算出し、民需は民間最終消費支出、民間固定資本形成及び民間企業在庫品増加の合計額として算出している。

図表6 地域経済の状況



- (注1) データは直近の県民経済計算で公表されている2001年度から2013年度までの平均値(算術平均による)であり、県内総生産の平均値に占める各金額の平均値の割合として算出している。
- (注2) 県内総生産は名目値による。
- (注3) 公需は政府最終消費支出、公的固定資本形成及び公的在庫品増加の合計額、民需は民間最終消費支出、民間固定資本形成及び民間企業在庫品増加の合計額として算出した。
- (注4) 移出入等の割合は財貨・サービスの移出入(純)・統計上の不突合(2001年度から2013年度までの平均値)が県内総生産(同)に占める割合。
- (出所) 内閣府「県民経済計算(平成13年度 - 平成25年度)」より作成

### 3-2. 移転財源と地域経済の関係

図表7は各都道府県における移転財源と公需の関係を図示したものである。図表6のとおり、地域経済に占める公需の割合は最も高い高知県から最も低い愛知県まで大きな開きがあるが、公需の割合が高い地方圏は普通交付税や国庫支出金の割合も高い傾向があることから、移転財源と公需の割合にもはっきりした相関が見られる<sup>20</sup>。

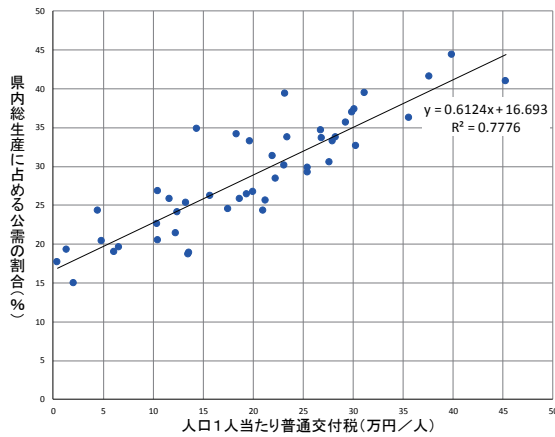
また、公需の割合が高い地域は公需によって域内経済が支えられているという側面があることから、このような地域では国からの移転財源が地域経済を支える構図になっているとも言える。この点に着目すれば、公需に頼る地域の移転財源が削減されれば、地域経済に大きな打撃を与えることとなろう。他方、公需に頼る経済構造が本当に妥当と言えるのであろうか。その点を確認するた

<sup>20</sup> 図表7②では、全都道府県に係る近似線で見ると、 $R^2$ (決定係数:この場合、データがどの程度近似線で説明されているのかを見るための指標であり、全てのデータが近似線上にあれば1となる。)は0.41であるが、東日本大震災復興交付金によって国庫支出金の金額が大きくなっている被災三県を除いた近似線では決定係数が0.72となる。

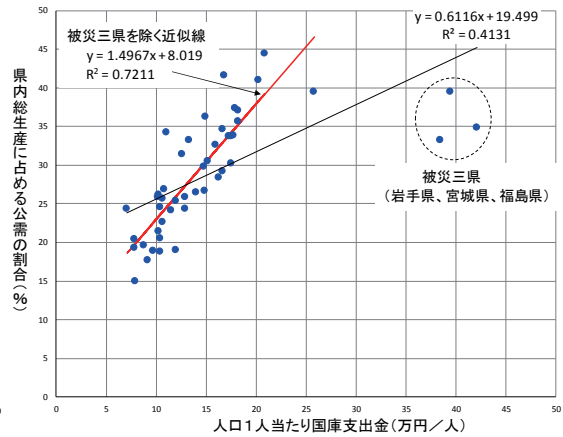
め、以下で更なる分析を加えてみたい。

図表7 移転財源と公需の関係

① 普通交付税と公需



② 国庫支出金と公需



(注1) データは入手可能な直近データの2013年度。

(注2) 普通交付税は道府県と市町村の合計額であり、国庫支出金は都道府県と市区町村の合計額。図表ではこれらを人口1人当たりに換算して図示している。

(注3) 人口は住民基本台帳登録人口であり、2014年1月1日現在。

(注4) 公需の割合は、政府最終消費支出、公的固定資本形成及び公的在庫品増加の合計額が県内総生産に占める割合として算出した。

(出所) 内閣府「県民経済計算(平成13年度 - 平成25年度)」、総務省「平成25年度都道府県決算状況調」、「平成25年度市町村別決算状況調」より作成

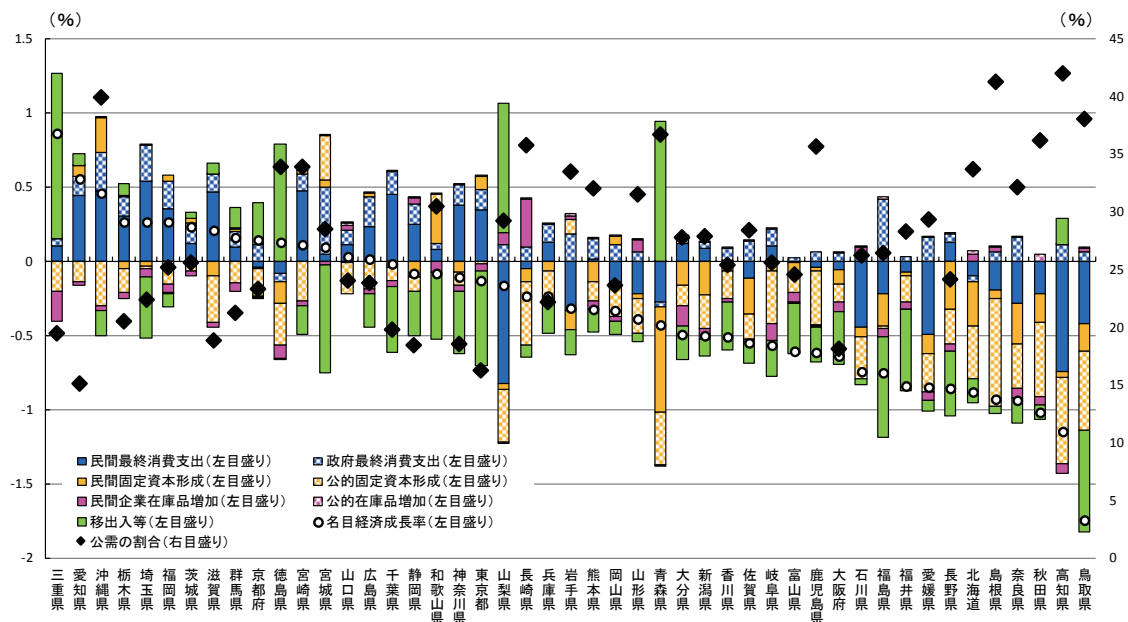
### 3-3. 都道府県経済の構造と経済成長の関係

図表6では、地域によって公需の割合に大きな差があることを確認したが、ここでは、公需と経済成長にどのような関係があるのかという視点で都道府県別のデータを確認してみたい。

図表8は、名目県内総生産の増減率(以下「名目経済成長率」という。)と公需の割合について都道府県別の傾向(2001年度以降の平均値)を示したものである。これを見ると、名目経済成長率の高い地域(図表左側の地域)は公需の割合が比較的 low、名目経済成長率が大幅なマイナスとなっている地域(図表右側の地域)では公需の割合が高い傾向にあると言える。また、棒グラフによって名目経済成長率に対する需要項目別の寄与度を見ると、どの地域も総じて公的固定資本形成が名目経済成長率に対してマイナス寄与となっている一方、名目経済成長率の高い地域では民需(特に民間最終消費支出)がプラスに寄与することで、公的固定資本形成のマイナスを補っている構図となっている。図表の右側に位置する地域では民需が振るわないことから、地域経済全体が縮小する結果を招いていると言える。

厳しい財政状況に鑑みれば、既に公需の割合が高い地域において一層公需を拡大することで名目経済成長率を高めることは現実的な選択肢ではないだろう。むしろ、民需主導の経済を実現することが、課題解決に向けて有効な道筋であると言えるのではなかろうか。

図表 8 名目経済成長率の寄与度分解等



(注1) データは直近の県民経済計算で公表されている 2001 年度から 2013 年度までの平均値 (算術平均による)。

(注2) 県内総生産は名目値による。

(注3) 公需の割合は、政府最終消費支出、公的固定資本形成及び公的在庫品増加の合計額が県内総生産に占める割合として算出した。

(注4) 移出入等は財貨・サービスの移出入(純)・統計上の不突合による。

(出所) 内閣府「県民経済計算 (平成 13 年度 - 平成 25 年度)」より作成

### 3-4. 公需と労働生産性の関係

政府が掲げる財政健全化目標に関しては、内閣府の試算(「中長期の経済財政に関する試算」であり、以下「内閣府試算」という。)によって将来像を確認することができるが、中長期的に実質2%以上、名目3%以上の高い経済成長率を前提としても、2020年度のPB黒字化が達成できない姿となっている<sup>21</sup>。内閣府によると、我が国の潜在成長率は近年ゼロ%台が続いており<sup>22</sup>、高成長の

<sup>21</sup> 2016年7月26日に公表された内閣府試算では、中長期的に経済成長率が実質2%以上、名目3%以上となる「経済再生ケース」において、2020年度のPB(国・地方)が▲5.5兆円(対GDP比▲1.0%)になるとされている。

<sup>22</sup> 内閣府が公表している「今週の指標」によると、2015年度の潜在成長率は0.4%とされている。

実現には潜在成長率の上げが欠かせない。他方、高齢化が進展する我が国では、労働投入量の減少が潜在成長率を押し下げる要因となることが懸念されており、内閣府試算が示す潜在成長率の急上昇には生産性の大幅な向上が不可欠である<sup>23</sup>。

図表9①は、地域経済に占める公需の割合と労働生産性<sup>24</sup>の関係を都道府県単位で示したものである。これを見ると、公需の割合が高い地域は労働生産性が低い傾向があり、両者には負の相関が認められる。こうした関係を踏まえれば、労働生産性を高めるためには民需主導の経済を構築することが不可欠であると考えられる<sup>25</sup>。また、発想を転換すれば、公需の割合が高く労働生産性が低い地域は、労働生産性を引き上げるとともに公需の割合を引き下げることができる可能性があり、図表9①の右下に位置する地域を左上に引き上げる施策が重要となろう。なお、本稿執筆に当たり、まち・ひと・しごと創生本部が提供している「地域経済分析システム (RESAS)」<sup>26</sup>を活用し、全国1,734市区町村について労働生産性と国からの移転財源の関係を確認してみたが(図表9②)、地域ごとに特徴が大きく異なる市区町村単位で見ても、緩やかながら負の相関が見られる。

このような点に鑑みれば、我が国が抱える様々な課題を解決するためには、地域経済の活性化によって公需に頼らない経済構造を実現することが重要であり、公需に依存しない地域経済を実現できれば、国からの移転財源に対する依存割合を引き下げることが可能となり、地方財政の自立を通じて財政健全化に寄与することとなろう。また、公需に依存しない地域経済を実現できれば、労

---

<sup>23</sup> 内閣府試算では、経済再生ケースの全要素生産性(TFP)上昇率について、「足元の水準(2015年度(平成27年度):0.4%程度)で2016年度(平成28年度)まで推移した後、2020年代初頭にかけて2.2%程度(第10循環から第11循環(1983年(昭和58年)2月から1993年(平成5年)10月)の平均)まで上昇」する前提となっている。

<sup>24</sup> 生産性を表すもののうち、内閣府試算で示されている全要素生産性は、労働投入量や資本投入量の増加で説明されない生産の増加(ソロー残差)を表すものであるが、本稿における以後の分析では、データの制約上、労働生産性(単位労働投入量当たりの生産額)の概念を使うこととする。

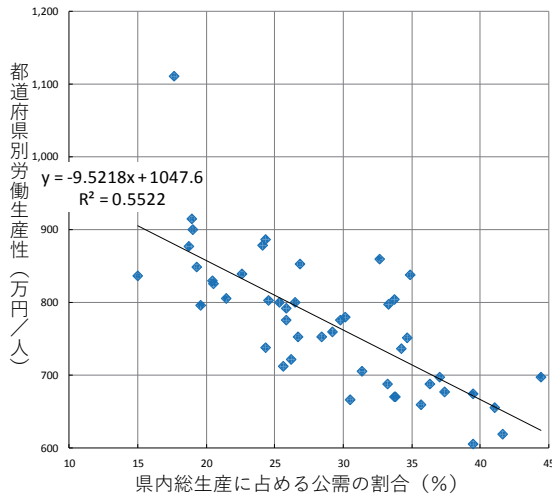
<sup>25</sup> 本稿は、公需の割合が高いために労働生産性が低下したのか、あるいは、労働生産性が低い経済状況を反映して公需で経済をけん引する姿となったのかという因果関係を分析するものではないが、図のような関係がある以上、今後公需で域内経済をけん引することで公需の割合が上昇し、かつ、労働生産性も高めるという選択肢は想定し難いと考えられる。

<sup>26</sup> 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局が2016年9月に公表した「地域経済分析システム(RESAS)について」によると、RESAS(リーサス)は「国が、地域経済に係わる様々なビッグデータ(企業間取引、人の流れ、人口動態、等)を収集し、かつ、わかりやすく「見える化(可視化)」するシステムを構築することで、地方自治体による、真に効果的な政策の立案、実行、検証(PDCA)を支援する」ものであり、政府の統計のみならず、民間の情報も活用してデータを整備している。なお、リーサスについては、日経ビッグデータ編集部ほか(2016年)において簡潔な解説がなされている。

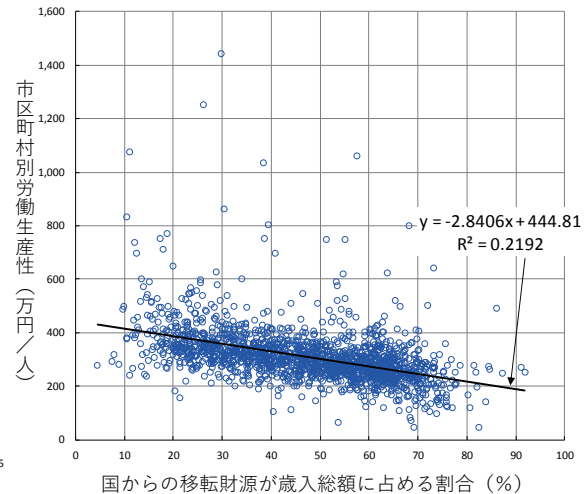
働生産性の向上を通じて、人口減少社会への対応策にもなり、波及効果は大きいと言えよう。

図表9 公需・移転財源と労働生産性の関係

① 公需と労働生産性



② 移転財源と労働生産性



(注1) ①のデータは入手可能な直近データの2013年度、②のデータは入手可能な直近データの2012年度。

(注2) ①の労働生産性は、データの制約上、県内総生産(名目)を県内就業者数で除して算出した。また、②の労働生産性はまち・ひと・しごと創生本部が提供する地域経済分析システム(RESAS)によるものである。

(注3) 公需の割合は、政府最終消費支出、公的固定資本形成及び公的在庫品増加の合計額が県内総生産に占める割合として算出した。

(注4) 国からの移転財源は、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税、交通安全対策特別交付金、国庫支出金、国有提供施設等所在市町村助成交付金、国庫財源を伴う都道府県支出金の合計額としている。

(注5) ②はデータの制約上、市区町村別労働生産性が2012年の値であり、国からの移転財源が歳入総額に占める割合は2012年度の値である。

(注6) ②は、データが公表されていない岩舟町、檜葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村を除くほか、作図の関係上、労働生産性が3,424.6万円/人と極端に高い値となっている忍野村を除く、1,734市区町村について図示している。

(出所) 内閣府「県民経済計算(平成13年度 - 平成25年度)」、総務省「平成24年度市町村別決算状況調」、まち・ひと・しごと創生本部「地域経済分析システム(RESAS)」より作成

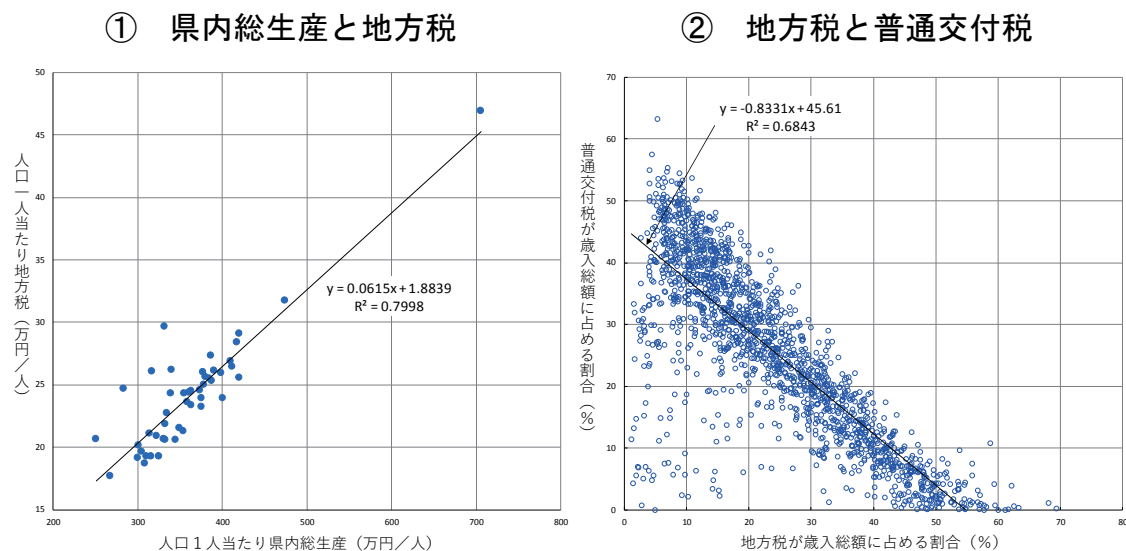
### 3-5. 地域経済の活性化で想定される財政面への効果

本来であれば、地方団体の財源は地方税を中心とする自主財源で確保することが望ましいと考えられるが、多くの地方団体は自主財源で歳出を賄うことができず、普通交付税による財源保障が不可欠の状況となっている。他方、図表10①を見ると、地方団体の税収は地域経済の規模に依存する傾向が強いことが分かる。つまり、地域経済を活性化できれば、より多くの地方税を獲得することが可能になると考えられる。

また、図表 10②のとおり、地方税と普通交付税には明確な負の相関が認められるところであり、本図の左上に位置する地方団体を右下に移動させることができれば、国が支出する普通交付税を縮小することが可能となり、地方のPBを悪化させずに国のPBを改善することができるであろう。地方財政にとって、財源保障機能を担う普通交付税の縮小は想定し難い選択肢であると思われるが、地方団体の自立は非常に重要であり、地方税を始めとする自主財源の醸成と普通交付税等移転財源の縮小を同時並行で進めることの意義は大きいと言えよう。ひいては、このような方向性が住民自治と団体自治の二つの要素から成る地方自治の本旨<sup>27</sup>を強化することにもつながるのではなかろうか。

最後に次の章(4.)では、これまで確認してきたプロセスをどのように実現していくのか、具体的な方策について言及するとともに、国と地方の関係についても、財政の観点から見直しの具体的な方向性について検討してみたい。

図表 10 地域経済と歳入の関係



(注1) ①のデータは入手可能な直近データの2013年度、②のデータは入手可能な直近データの2014年度。

(注2) ①の県内総生産及び地方税は、住民基本台帳登録人口(2014年1月1日現在)によって人口1人あたりに換算している。なお、地方税は都道府県及び市区町村の地方税を合計したもの。

(注3) ②は不交付団体を除く市町村(1,671団体)について図示している。

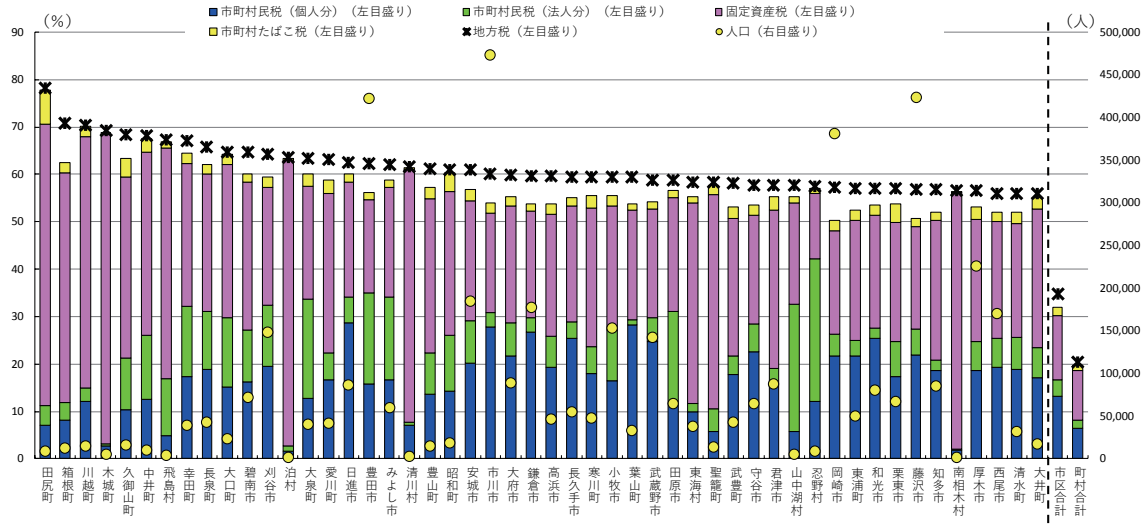
(出所) 内閣府「県民経済計算(平成13年度 - 平成25年度)」、総務省「平成25年度都道府県決算状況調」、「平成25年度市町村別決算状況調」、「平成26年度市町村別決算状況調」より作成

<sup>27</sup> 芦部(2011年)356頁では、地方自治の本旨について、「住民自治と団体自治の二つの要素がある。住民自治とは、地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素であり、団体自治とは、地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素である」としている。

#### 4. 地域経済の活性化と財政健全化の両立に向けて

これまで各地方団体のデータを活用して様々な傾向を確認し、課題の所在を明らかにしてきたが、実際には経済財政を取り巻く環境は地域ごとに様々である。図表 11 は地方税収が豊富な地方団体の税収内訳を図示したものであるが、それぞれ特色が大きく異なっている。

図表 11 地方税収が豊富な地方団体の税収内訳等



- (注 1) データは入手可能な直近データの 2014 年度であり、歳入総額に占める地方税の割合が高い上位 50 団体を取り上げた。
- (注 2) 地方税及びその内訳は、歳入総額に占める割合で図示している。
- (注 3) 市区合計は全国 814 市区に係るものであり、町村合計は全国 929 町村に係るものである。
- (注 4) 人口は住民基本台帳登録人口であり、2015 年 1 月 1 日現在。
- (出所) 総務省「平成 26 年度市町村別決算状況調」より作成

歳入総額に占める税収の割合が最も高い田尻町（大阪府）は関西国際空港の中央部が立地している地方団体であり、固定資産税の割合が高くなっている。九州電力小丸川発電所が立地する木城町（宮崎県）や北海道電力泊発電所が立地する泊村（北海道）、南相木ダムが建設された南相木村（長野県）は固定資産税の割合が極めて高くなっているなど<sup>28</sup>、大きな建造物が立地している地方団体は人口が少なくても豊富な固定資産税を得ている。また、市町村民税（法人分）の割合が高い忍野村（山梨県）は、ファナック株式会社の本社が所在しており、法人所得課税に恵まれた環境にあると言える。

このように税収構造のみに着目しても地方団体は多様であり、その経済的背景は千差万別である。このため、地域経済活性化の具体策を全国一律で検討し、

<sup>28</sup> 南相木ダム建設を契機として、南相木村の歳入に占める税収の割合は、2005 年度の 8.3% から 2006 年度には 72.1% に急上昇した。



全国共通の効果的な改革モデルを具体的に示すことは不可能であると考えられる。他方、我が国財政は、公需で地域経済を支え続けるための余力が残っているとは言い難く、国家財政と地域経済の共倒れを防ぐことの重要性は非常に高いと言えよう。このような状況を踏まえ、財政健全化に向けた国の歳出削減と地域経済の活性化を両立させることに主眼を置きつつ、各地での取組を例示的に紹介することで、改革の方向性を大まかに取りまとめてみたい。

#### 4-1. 特産品の規模拡大に向けて

##### 4-1-1. 特産品の重要性

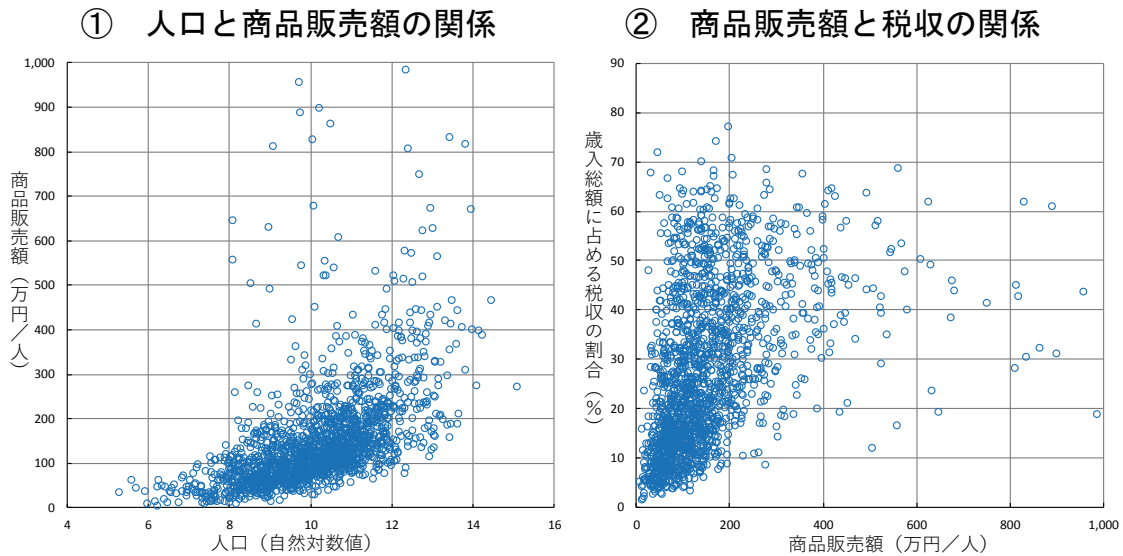
地域経済活性化と地方税収の確保を同時並行で進めて個別地方団体の財政基盤強化につなげていくためには、地域特有の商品を販売することで都市部や海外といった域外から所得を得る手法があろう。図表 12①は、人口規模と人口 1 人当たり年間商品販売額<sup>29</sup>（以下「商品販売額」という。）の関係を図示したものである。これを見ると、人口規模が大きくなるにつれて商品販売額が増えていくという緩やかな傾向が見られるものの、小さな人口規模の地方団体であっても商品販売額の大きな地域が見られる。具体的には、自然対数値で 8（2,981 人）を超える人口規模の地域では、商品販売額が各地方団体の平均的な水準（散布図上で多くの地方団体が集まっている水準）を大きく上回る団体が存在している<sup>30</sup>。つまり、条件を整えることができれば、人口規模が大きくなっても商品販売額を増やすことが可能であると考えられ、各地域で創意工夫をすることの意義は大きい。また、図表 12②を見ると、商品販売額を増やすことができれば、地域経済の活性化を背景に、歳入総額に占める税収の割合を高められる可能性があると言える。

以上の点を踏まえれば、商品販売の拡大を通じて地域経済を活性化することで、財政基盤の強化につなげることができる可能性があると言えよう。特に、都市部や海外に対する商品販売を拡大できれば、域外から所得を移転することとなり、地域経済への波及効果は大きいと考えられる。その方策として、以下では特産品の販売強化を取り上げて、具体例を紹介したい。

<sup>29</sup> 地域経済分析システム（RESAS）で公表されている市区町村別年間商品販売額を使用しているが、直近データは 2007 年となっている。

<sup>30</sup> 八郎潟で有名な大潟村（秋田県）は、住民基本台帳登録人口が 3,239 人（2007 年 3 月 31 日現在）であるのに対して、商品販売額が 646 万円/人（2007 年）、米子市との境界付近に王子製紙株式会社米子工場（工場の住所は米子市）が立地する日吉津村（鳥取県）は、住民基本台帳登録人口が 3,220 人（同）であるのに対して、商品販売額が 560 万円/人（同）となっている。

図表 12 人口と経済、経済と財政の関係



(注 1) 商品販売額は、地域経済分析システム (RESAS) から取得した年間商品販売額を住民基本台帳登録人口で除して求めているが、年間商品販売額の直近データが 2007 年であるため、人口は 2007 年 3 月 31 日現在の住民基本台帳登録人口を使用している。

(注 2) 人口は地方団体間で大きな開きがあるため、①横軸は自然対数値に変換して図示している。

(注 3) 商品販売額が非常に大きな値 (1 千万円/人超) となる団体や市町村合併の影響によって商品販売額が取得できない団体を除いており、1,713 団体について図示している。

(出所) 総務省「平成 18 年度市町村別決算状況調」、まち・ひと・しごと創生本部「地域経済分析システム (RESAS)」より作成

#### 4-1-2. 特産品の規模拡大に向けた具体例

和食がユネスコ無形文化遺産に登録<sup>31</sup>されたことを受けた和食ブームを背景として、日本の包丁に対する外国人の注目が高まるに至り、包丁の輸出が右肩上がりであるとの報道がなされている<sup>32</sup>。これにより、堺市 (大阪府) や関市 (岐阜県)、燕三条 (新潟県) といった包丁の産地では販売先の多様化が期待できよう。また、我が国特産のニシキゴイに対する海外市場での関心が高まっているほか<sup>33</sup>、淡路島のタマネギは「香港で「甘い」「柔らかい」と人気」があり、

<sup>31</sup> 農林水産省の 2013 年 12 月 5 日付けプレスリリース (「和食 ; 日本人の伝統的な食文化」のユネスコ無形文化遺産保護条約「人類の無形文化遺産の代表的な一覧表 (代表一覧表)」への記載に関する審議結果について) では、「平成 25 年 12 月 2 日 (月曜日) から 12 月 7 日 (土曜日) までの間、バクー (アゼルバイジャン共和国) で開催されている、ユネスコ無形文化遺産保護条約の第 8 回政府間委員会において、「代表一覧表」に記載する案件についての審議が行われ、12 月 4 日 (水曜日) (18 時 56 分 [日本時間同日 23 時 56 分])、我が国から提案した「和食 ; 日本人の伝統的な食文化」について、「記載 (登録)」の決議がなされました。」としている。

<sup>32</sup> 『読売新聞』(2016. 10. 24) より。

<sup>33</sup> 『朝日新聞』(2016. 4. 6) では、ニシキゴイが海外で人気となっており、「昨年の輸出額は約 37 億円で、10 年前に比べほぼ倍増した。中には、1 匹で数千万円の値がつくほど過熱している。発祥地とされる新潟県の山間地には海外から多くの愛好家が訪れ、中越地震からの復興にひと役買っている。」と報道している。

「2013年度の本格的な輸出開始から3年間で輸出量は24倍に増えた。」と報道されている<sup>34</sup>。「知名度、人気ともに食の輸出でトップを走る」神戸ビーフは、「供給頭数が需要に追いつかない」状況にある<sup>35</sup>とされているなど、グローバル市場での大きな流れに乗って輸出を拡大できれば、地域経済、ひいては我が国経済の成長に寄与できよう。

他方、安価な輸入品との価格競争によって大きな打撃を受けた今治タオルは、品質の高さをアピールすることで輸入品との差別化に成功したとされている<sup>36</sup>。グローバル化した今日では、様々な商品が国際的な競争にさらされているが、このような競争から国内の産業を保護するような国の産業保護政策は時として民間の創意工夫を阻害してしまうおそれがある。かつてタオル業界が要望したセーフガードの発動が認められていたなら、現在のような今治タオルの復活はなかったかもしれない<sup>37</sup>。また、世界最悪となった我が国財政によって、産業保護のための財政支援（補助金や政策減税）を恒久的に続けることができるのか不透明な側面もあり、産業の命運が国の財政状況に左右されるような状況は避けるべきであろう。

このように、海外との関係で見れば、輸出と輸入の両面で施策を講じることが可能であり、グローバルな視点で地域経済の活性化を検討する必要があると考えられる。

さらに、頭打ちが懸念される国内市場においても、特産品の知名度向上や新たな商品価値の発見といった要素を付加することにより、産業振興につながる可能性がある。例えば、国内唯一の飛び地の村として知られる北山村（和歌山県）では、特産品のかんきつ類である「じゃばら」に花粉症対策の効果があることを科学的に検証して販路の拡大に成功した。2015年1月1日現在の住民基本台帳登録人口が461人の北山村では、じゃばら関連従事者が19人<sup>38</sup>、関連商品の売上高が1～2億円程度に上るとされており<sup>39</sup>、新たな需要創出に向けた

---

<sup>34</sup> 『日本経済新聞』夕刊（2016.12.13）より。

<sup>35</sup> 『日本経済新聞』夕刊（2016.12.13）より。

<sup>36</sup> 『朝日新聞』（2012.6.25）は、「今治（いまばり）タオルの産地が、復活しつつある。（中略）安い輸入品と価格で競争するのではなく、伝統と技術に裏打ちされた品質を消費者に直接アピールした成果だ。」と報じている。

<sup>37</sup> 『日本経済新聞』（2014.8.22）では、「変革を迫られているのは紡績や木材加工といった伝統産業も同じだ。「セーフガード（緊急輸入制限）が発動されなくて、かえって良かったのかもしれない」。愛媛県の今治タオルのメーカーでつくる四国タオル工業組合の木村忠司専務理事は01年を振り返る。国内タオル業界は同年、価格の安い中国産にセーフガードをかけるよう政府に求めたが、発動は見送られた。追い込まれた最大産地の今治は、メーカー百数十社が結束して、今治タオルを地域ブランドとして全国に発信し直すことにした。」と報道している。

<sup>38</sup> 北山村ホームページより。

<sup>39</sup> 『毎日新聞』（2016.3.13）では、「2000年度の売り上げは関連商品全体で2,660万円だった

同村での取組は参考になるであろう。

加えて、日本酒等酒類の製造は全国各地で行われており、販売強化によって地域経済活性化のツールとなり得るのではないか。日本酒を始めとして日本の酒類は海外での人気が高まっており<sup>40</sup>、輸出額は2005年度の120億円から2015年度には410億円となり、10年間で3.4倍に拡大した<sup>41</sup>。各地で製造されている日本酒や焼酎などは小規模な事業者が携わっていることが多いため、共同組織や地方団体などが近隣業者の商品をまとめて販売促進策を講じることも有効ではなかろうか。また、日本酒や焼酎の中には、国内の流通過程でプレミアを上乘せした価格が付けられている銘柄もあり、このような流通段階での価格上乘せ分を出荷時の価格に付け替えることができれば、製造した地域での所得が増加し、地域経済の活性化にも資すると考えられる。

以上のように捉えれば、特産品が秘める経済活性化の潜在力は大きいと思われる。小規模事業者が産出する特産品を海外に売り込むには大きなハードルがあるが、都道府県や日本貿易振興機構（ジェトロ）が積極的に支援を行うなど、様々な取組と組み合わせれば、市場規模が一気に拡大することもあり得るのではなかろうか<sup>42</sup>。

#### 4-2. 農林水産業の育成

これまで見てきた地域別のデータを見ると、厳しい状況に置かれている地方団体は総じて地方圏に存在していると言える。人口や企業の集積では大都市に劣位する地方圏ではあるが、農林水産業では都市部に勝る強みを発揮できるのではないか。2013年6月14日に閣議決定された「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」では、「農林水産業を成長産業にする」ことが掲げられ、「2020年に6次産業の市場規模を10兆円（現状1兆円）とする」<sup>43</sup>、「2020年に農林水産物・食品の

---

が、研究などで花粉症の症状を緩和させる効果があるとされると売り上げが飛躍的に伸びた。村によると、05年度に2億円を突破。10年度は過去最高となる2億7,500万円と、10年間で10倍の売り上げを記録した。11年度は紀伊半島豪雨災害のため一時的に落ち込んだが、13年度1億7,940万円、14年度1億6,420万円と持ち直しつつある。花粉症シーズンに当たる2、3月で年間売り上げの約3分の1を占める。」と報道されている。

<sup>40</sup> 『日本経済新聞』（2016.11.21）より。

<sup>41</sup> 財務省「貿易統計」より算出。

<sup>42</sup> 『日本経済新聞』夕刊（2016.12.13）によると、兵庫県は、パリで開催された世界最大規模の食品展示商談会にジェトロと協力して初出展し、たつの市の手延べそうめんや篠山市の丹波黒大豆、養父市の朝倉サンショウが注目されたとされている。

<sup>43</sup> 6次産業化の取組は、「一次産業としての農林漁業と、二次産業としての製造業、三次産業としての小売業等の事業との総合的かつ一体的な推進を図り、地域資源を活用した新たな付加価値を生み出す」（「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」（2010年12月3日法律第67号）前文より）ことであるとされており、「1次（生産）×2次（加工）×3次（販売）＝6次産業化」（農林水産省「6次産業

輸出額を1兆円（現状約4,500億円）とする」、「今後10年間で6次産業化を進める中で、農業・農村全体の所得を倍増させる戦略を策定する」といった成果目標が設けられている。

規制改革推進会議が指摘するとおり、「日本の農業は、地域の基幹産業であるとともに、世界に誇る「和食」を支えるなど高い潜在力を有している」<sup>44</sup>とところであり、農林水産業は大きな経済的効果を発揮する可能性を秘めていると考えられる。そこで以下では、農林水産業の可能性について探ってみたい。

#### 4-2-1. 農林水産業の生産性

小泉純一郎内閣総理大臣（当時）は、中国市場における我が国農産品等の高値での販売例を示して、農産物等の輸出に意欲的な国会答弁を行ったことがあった<sup>45</sup>。現在、諸外国に対して工業製品の比較優位を保ち続けることは容易ではないが、高い品質の農産物等で外需を取り込むことができれば、地域経済の活性化のみならず、我が国経済の底上げにもつながると考えられる。

他方、我が国の各産業について、労働生産性の変化を1994年と2015年との比較で見ると（図表13）、農林水産業は労働生産性が大幅に低下しており、厳しい状況にあると言える。この点については、農林水産業では大規模化や更なる機械化によって労働生産性を引き上げることが可能であると考えられ、諸改革を適切に実行することによって得られる効果は大きいと言えるのではないかと。

現在安倍内閣は農業改革に取り組んでおり、JA全農（全国農業協同組合連合会）が招く高コスト体質からの脱却に注目が集まったが、経済を支える産業としての農林水産業の育成という視点が重要なのではなかろうか。その意味で

---

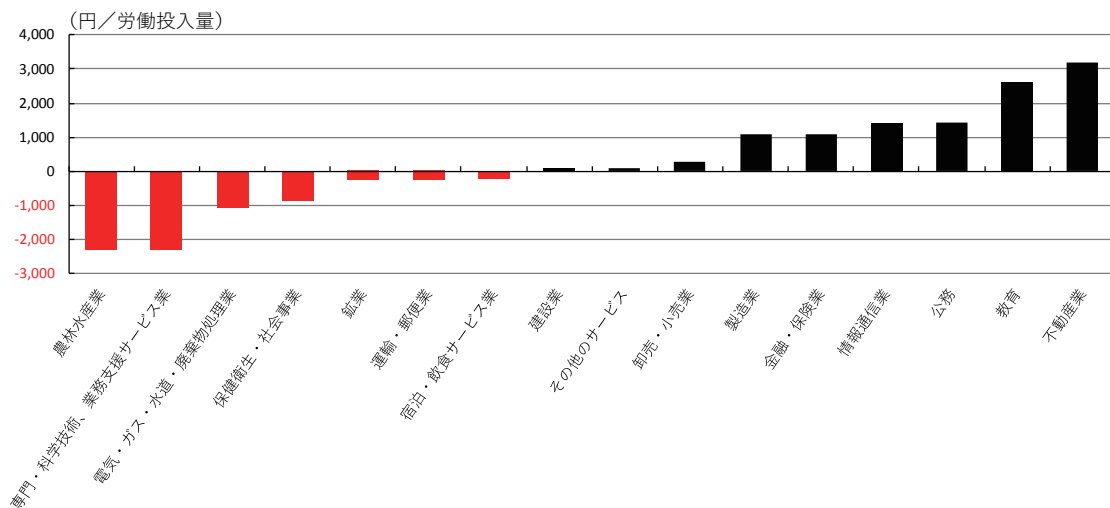
化をめぐる情勢について」（2016年12月）より）とされている。

<sup>44</sup> 規制改革推進会議「農協改革に関する意見」（2016年11月28日）より。

<sup>45</sup> 2004年3月16日の参議院予算委員会では「農業の構造改革、私は言っているんですが、もう輸入を防ぐだけでなく、日本から輸出を考えたらどうかということ強く言っているわけでありまして。昨日も戴秉国外務次官、中国の外務大臣見えたときに、何と中国では1粒300円のイチゴが売れていると。本当なのかと、本当だと。そうしたら、日本のリンゴは中国で人気で、1個150元、150元という、20円として3千円でしょう。15元としても2千円以上するね。だから、そういう輸出できる農産品も日本もあるんだと。こういうことを考えて、輸入阻止だけでなく、日本の農産品をこれから輸出するという面も考えて、この自由貿易協定は私は積極的に進めていきたいと思っております。」と答弁している（第159回国会参議院予算委員会会議録第11号39頁）。また、2006年3月7日の参議院予算委員会では「最近宮崎の杉、ヒノキが中国、香港と、日本の何倍かの値段で売れていると。かつては日本は輸入を阻止するという立場から、リンゴやイチゴだけじゃないと、杉やヒノキまでが何倍かの値段でどんどん今注文が来ていると。シンビジウムというラン、鉢植えの、このぐらいのランの一種ですよ。日本では4、5千円、中国へ行くと4、5万円だそうです。だから、私は、輸入阻止だけでなく輸出も考えるべきだと、攻めの農政を考えるべきだと言っているのは、そういう話も聞いているからであります。」と答弁している（第164回国会参議院予算委員会会議録第6号29頁）。

は、個人の経験に大きく依存する農林水産業ではあるものの、個人経営からの脱却といった方策も検討に値するであろう。つまり、法人などの組織に個人の経験を取り込むことができれば、大規模展開による規模の優位性と相まって、産業としての将来性が高まるのではなかろうか<sup>46</sup>。農林水産省は「農地中間管理機構（農地集積バンク）が借り受けた土地について、所有者の費用負担をなくし、公費で大区画化などの整備事業を行えるようにする」との報道がなされているが<sup>47</sup>、このような取組を実現することも一つの方向性として評価できよう。しかしこれだけで十分な成果を上げることができるのか不透明なところでもあり、企業の参入による労働生産性の向上<sup>48</sup>や6次産業化による高付加価値化といった取組を組み合わせる必要があるだろう。

図表 13 産業活動別労働生産性の変化



(注1) 労働生産性は名目付加価値額を労働投入量（マンパワー）で除して求めている。実際には経済活動別国内総生産（名目）／（経済活動別雇用者数×経済活動別労働時間数）で求めている。

(注2) グラフは、1994年から2015年にかけての労働生産性の変化による。

(出所) 内閣府「2015年度国民経済計算」より作成

#### 4-2-2. 農林水産業活性化の具体例

農林水産業の活性化については、違った角度からの指摘もできよう。図表 14

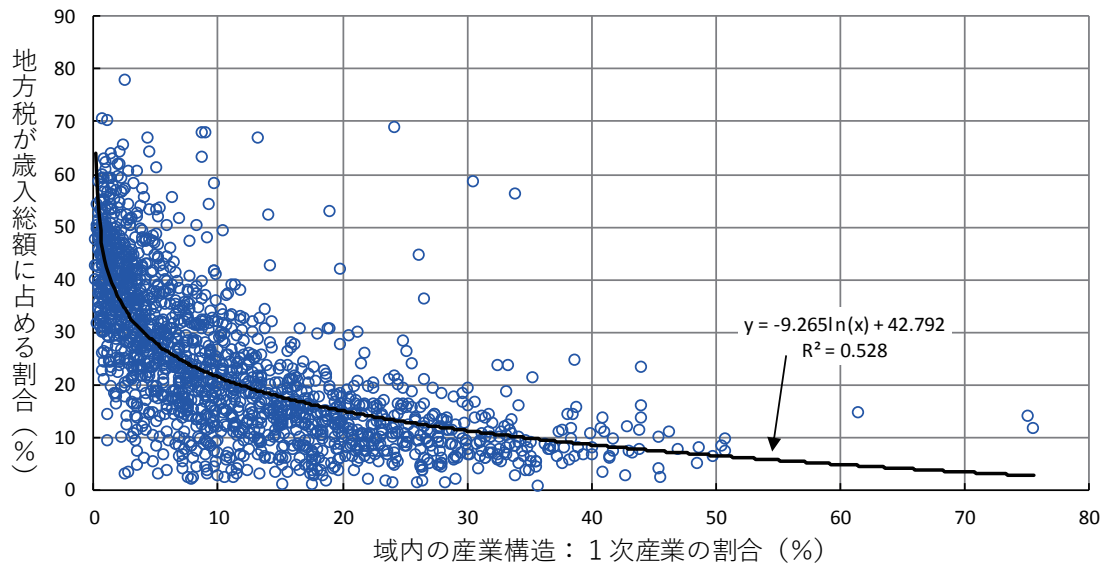
<sup>46</sup> 米国のような大規模化によるコスト削減では、地域の特性が失われるばかりでなく、単なる価格競争に陥るおそれもあるため、高齢化等による担い手不足を補いつつ地域の特性をいかすことができるような方向での取組が必要であろう。

<sup>47</sup> 『読売新聞』（2016. 11. 7）より。

<sup>48</sup> 『日本経済新聞』夕刊（2016. 12. 13）の報道によると、「国家戦略特区として中山間地の農業改革へ先陣を切る兵庫県養父市」の広瀬栄市長は、「今は異端のようにいわれる企業の農地取得が定着すれば日本の農業は大きく変わる。国土の7割を占める中山間地の農業は革命的に変わるのではないか」とコメントしている。

は、1次産業と税収の関係を示したものであるが、これを見ると1次産業従事者の割合が高い団体は歳入総額に占める地方税の割合が低い傾向がある。このことは、地方圏の市町村は税源が乏しいことと表裏一体の関係を示していると言えよう。他方、1次産業の生産性を引き上げ、稼げる産業に育てることができれば、散布図を上方にシフトさせることも可能であろう。

図表 14 産業構造と税収の関係



(注1) 地方税が歳入総額に占める割合（地方税及び歳入総額から算出）は2014年度のデータ。1次産業の割合（域内経済に占める第1次産業の割合）は2010年の国勢調査に基づくデータ。

(注2) 全市町村（1,718団体）について図示している。

(出所) 総務省「平成26年度市町村別決算状況調」より作成

その具体的方策については、地域の特色を踏まえて地域ごとに立案する必要があるが、例えば、湧き水が豊富な地域であれば、その水資源を活用して陸上養殖を推進することもできるのではなかろうか。岡山理科大学の山本俊政准教授の研究によって開発された「好適環境水」<sup>49</sup>を使えば、海水を使わずに鹹（かん）水魚（海水魚）を養殖することが可能となる。既にトラフグやクエ、ヒラメといった高級魚の陸上養殖に成功しているとの報道もなされているところで

<sup>49</sup> 淡水にナトリウムやカリウムなどを添加したものである。特許庁の「特許情報プラットフォーム」で公開されている資料（公開番号：特開 2008-136457 (P2008-136457A)、公開日：2008年6月19日）によると、「人工飼育水」（好適環境水）は、「天然海水に代り、淡水魚および海水魚の両魚類の飼育に適した人工飼育水を提供する」技術であり、「海水性生物及び淡水性生物の人工飼育に用いる飼育水であって、比重が1.004以上天然海水以下となるように飼育水中にナトリウム、カルシウム、カリウムを添加し、カルシウムに対するカリウムの存在比が0.93乃至天然海水中の存在比であり、カルシウムとカリウムに対するナトリウムの存在比が55乃至天然海水中の存在比となるように含有することを特徴とする」とされている（このほかにも関連資料が公開されている）。

あり<sup>50</sup>、実用化に向けた技術的な連携が各地で実現すれば、地域経済活性化の武器になるのではないかと。人口減少に伴って廃校になった学校の校舎や利用率の低い建物を養殖施設の建屋として有効活用できれば、新たなコストを抑えつつ、地域経済を支える産業を育成することも不可能ではなからう<sup>51</sup>。

また、人口減少が続く養父市（兵庫県）では、「高齢化や離農による担い手不足により、まち・農村の伝統文化の源であり、食材を育てる「農地」が守れなく」<sup>52</sup>なりつつあるという問題意識の下、国家戦略特区（中山間農業改革特区）の指定を受けて、地域経済の活性化・雇用の確保<sup>53</sup>に向けた対策に乗り出している<sup>54</sup>。甲斐市（山梨県）では、耕作放棄地の解消と特産品の開発に向け、住民グループや竜王赤坂地区活性化協議会がサツマイモの栽培に取り組み、収穫した黄金千貫（サツマイモの一品種）を原料とした焼酎がコンクールで賞を受けるなど、成果を上げている<sup>55</sup>。このほか、農産物の生産から加工・販売までを一体として取り扱い、地元業者と組んで農産物の高付加価値化や域外への販売を行うなど、6次産業化を目指すJAあしきた（熊本県）の取組も参考となる<sup>56</sup>。加えて、生産者自身が全国への販売を推進している事例もある<sup>57</sup>。

別の視点としては、最新の技術を取り入れることも有効な選択肢となり得るのではないかと。農業にドローン（無人航空機）を導入することで農地の監視や農薬散布などを適切かつ効率的に行う取組が始まっているほか、センサーから得られた多くの情報を分析して営農を支援するクラウドコンピューティング

---

<sup>50</sup> 『日本経済新聞』（2016.4.28）より。

<sup>51</sup> 斎藤（2008年）では、「地域資源である水（湧水）は食品の差別化の原料としての価値が高く、また自然や景観のイメージと連動すること、さらに地域のコモンズとしての価値評価があることなどから、それを利用した農産物のイメージをあげ、さらに地域の食品企業が参入するとクラスター形成が促進されるであろう。」としているところであり、ブランド価値の形成による経済的寄与も期待できよう。

<sup>52</sup> 養父市「養父市の挑戦」（養父市国家戦略特区リーフレット）より。

<sup>53</sup> 養父市「国家戦略特区（養父市中山間農業改革特区）地域説明会報告書」（2015年4月）より。

<sup>54</sup> 土屋（2014年）では、「今のままでは、養父市の人口減少は止められない。人口減少問題に対処するためには、地域の産業、特に農業が良くなる必要がある。そして高齢者が働けるようにする必要がある。耕作放棄地がどんどん増えている。かつて3,000haあった農地のうち、耕作面積は1,500haしかない。荒廃農地を元に戻すことは難しいが、農地は耕作されて農産物を生み出してこそ農地である。この地域は、もともと経営規模が小さく、担い手が少なかった。また、集落営農も少なかった。地元の農業者が農地を利用するのが本来ではあるが、農地の荒廃スピードは速い。地域の外から農業者や企業を入れてでもなんとかしたい。JAにも期待している」という広瀬栄養父市長のコメントが紹介されている。

<sup>55</sup> 甲斐市の事例は、『毎日新聞』（2016.12.10）、NHK「NEWS WEB」（2015.5.29）、甲斐市「広報 甲斐」（2016年3月号）、甲斐市ホームページ資料を参考に記述している。

<sup>56</sup> 小川（2014年）参照。

<sup>57</sup> 日本政策金融公庫（2016年）では、2011年に法人化してタマネギ等を生産するおがわ百商株式会社の取組が紹介されている。



サービスも始まっており、農業とテクノロジーの融合（AgTech：アグテック）は労働生産性を大きく向上させる潜在力を秘めていると言えよう<sup>58</sup>。

このように、1次産業の振興は、行政やJA、農業経営者といったそれぞれで対応することができ、創意工夫の仕方によって、農林水産業を成長産業にすることは十分可能であると考えられる。全国の耕作放棄地は42.3万ha（2015年）にも達し<sup>59</sup>、農林水産省は「耕作放棄地への導入作物事例」を紹介しているところである。また、地理的表示保護制度（GI）<sup>60</sup>への登録が始まって1年程度の間には効果が表れた事例に関する報道もなされている<sup>61</sup>。このように多種多様な取組から地域経済を活性化することが可能であり、各地域に適した方策を見つけて実行していくことが重要であろう。

### 4-3. ふるさと納税の活用

ふるさと納税は、個人が地方団体に対して寄附（ふるさと納税）を行った場合に、適用下限額（2,000円）を超える金額が所得税・個人住民税から一定の上限まで控除される制度であり、納税者が自らの納税額の一部を任意の地方団体に移し替えることを可能とするものである。

総務省がふるさと納税の理念として「地方創生」を掲げている<sup>62</sup>ことを踏まえれば、ふるさと納税を活用した地域経済の活性化は目的に合致した取組であろう。特に、多くの地方団体で実施されている返礼品の制度は、地域の産業を直接的に振興する仕組みとして機能させることができると考えられる。つまり、ふるさと納税を行った域外の寄附者に対して、返礼品として地域の特産品を提供することで、域外への特産品販売と同様の効果を発揮させることができよう。

他方、返礼品の高額化等が問題視される中、総務大臣からは、「ふるさと納税は、経済的利益の無償の供与である寄附金を活用して豊かな地域社会の形成及

<sup>58</sup> アグテックの具体例は、日経BP社（2016年）を基に記述している。

<sup>59</sup> 農林水産省「荒廃農地の現状と対策について」（2016年4月）より。

<sup>60</sup> 農林水産省のホームページでは、「地域には長年培われた特別の生産方法や気候・風土・土壌などの生産地の特性により、高い品質と評価を獲得するに至った産品が多く存在しています。これら産品の名称（地理的表示）を知的財産として保護する制度が「地理的表示保護制度」です。農林水産省は、地理的表示保護制度の導入を通じて、それらの生産業者の利益の保護を図ると同時に、農林水産業や関連産業の発展、需要者の利益を図るよう取組を進めてまいります。」としている。

<sup>61</sup> 『日本経済新聞』（2016.12.19）では、「関東地方で唯一GIに登録された江戸崎かぼちゃは、茨城県稲敷市や牛久市で生産している。完熟するのを待って収穫。ホクホクした食感や、厳しい検査による高い品質が特徴だ。（中略）1キログラムあたりの平均単価は500円程度と前年よりも約50円上がった。「GI登録後にテレビや新聞などの取材が増え、知名度が上がった効果が大きい」とJA稲敷の担当者は言う。江戸崎かぼちゃを栽培する新規就農者も誕生し、JA稲敷で研修を受けている。」などと報道している。

<sup>62</sup> 総務省ふるさと納税ポータルサイトより。

び住民の福祉の増進を推進することにつき、通常の寄附金控除に加えて特例控除が適用される仕組みであることを踏まえ、「①換金性の高いプリペイドカード等、②高額又は寄附額に対し返礼割合の高い返礼品（特産品）」を送付する行為を行わないようにすることが通知されている<sup>63</sup>。同通知では、これらの返礼品は「ふるさと納税の趣旨に反する」としているが、②については、むしろ地方創生に適していると言えるのではなからうか。確かに、①のような換金性の高いものや大企業が提供する商品では地方創生に直接的な効果を及ぼすとは考えにくい、②であれば中小零細事業者の製品や農林水産品を全国にアピールすることにもなり、地域経済に大きなインパクトをもたらすのではないかと<sup>64</sup>。

具体的には、全国的に販路を拡大することが困難な中小零細事業者が産出する特産品や地方団体として力を入れる特産品については、「高額又は寄附額に対し返礼割合の高い返礼品」を認める一方、換金性の高いプリペイドカードや全国的に販売されている大企業の商品等については返礼品への採用を認めないといったメリハリをつけることが有効ではないか。また、返礼品の物流窓口を何らかの機関（地方団体やJA等）に集約すれば、中小零細事業者による単独の通信販売よりも物流コストを削減できよう。このようにして、地域の特産品を全国展開する機会をふるさと納税という公的な制度を通じて提供できれば、新たな需要の創出に結びつけることも可能であり、地方創生のツールとして大きな可能性を秘めているのではなからうか。さらに、地域経済活性化による地方税収の確保を通じて地方交付税を削減できるような流れを構築できれば、国の歳出削減にもつなげることが可能となるであろう。

#### 4-4. 地域経済活性化から移転財源縮小へのフィードバック

移転財源に依存した公需によって地域経済を支える構造から転換し、地域経済が自立できれば、公需から民需への転換を通じて移転財源の縮小に切り込むことが可能となる。このようなプロセスを経て国の歳出を削減できれば、地方のPB悪化を回避しつつ国のPB改善に寄与することとなろう。

また、実際に国の歳出を削減するに当たり、更なる工夫を加えることによつ

<sup>63</sup> 総務大臣から発せられた「地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について（平成27年4月1日 総税企第39号）」によって各都道府県知事、各都道府県議会議員、各指定都市市長、各指定都市議会議員宛てに通知され、各都道府県内市区町村に対しても周知することとされている。

<sup>64</sup> 『日本経済新聞』夕刊（2016.12.10）では、「宮崎県都城市で食肉加工卸売を手がける野上食品は、ブランド牛の宮崎牛で作ったローストビーフなどを返礼品として市に提供している。同社のインターネット通販の売上高は、返礼品採用前に比べて5割増えた。」と報じるとともに、「市によると、市内の畜産農家が年間に出荷する宮崎牛約4,000頭のうち、返礼品向けは1割に達する。農家や加工業者にとって大きな収入源となっている。」と報道している。

て効果を高めることもできるのではないか。相対的に財政状況の良い地方団体への移転財源をより大きく減額しつつ、財政状況を改善できない地方団体への移転財源を手厚くすることで、地域間格差の是正強化を図ることができよう。国庫支出金の補助率を地方団体の財政状況に応じた累進構造とすることで、財政の地域間調整を行う機能を担わせてはどうか。義務教育費国庫負担金<sup>65</sup>のように、国と地方団体の経費負担区分を全国一律とすることに合理性のあるものは除外するとして、例えば、普通建設事業費支出金の補助率を財政状況に応じて大きく上下させるほか、社会資本整備総合交付金に傾斜配分の要素を取り入れることは検討に値するであろう。さらに、補助率の引下げ等で国庫支出金が政策的に大きく減額される地方団体については、権限の委譲と組み合わせることで地方分権を進めることもできよう。

## 5. おわりに

国が巨額の国債残高を抱える中で多くの財源を地方へ移転している現状に鑑みれば、政府が掲げる財政健全化目標の達成に向け、国と地方の財政的つながりを抜本的に見直すことが求められよう。

地域経済活性化の取組を実行するためには様々な規制を改革する必要があるほか、多様な利害関係を調整しなければならないことも考えられる。一方で、国が地方の経済・財政を全面的に支え続けることが不可能な状況にまで国家財政が悪化している現状においては、地域経済活性化に必要な諸改革を果敢に断行することも必要であろう。安易な規制改革や歳出削減によって地域経済が衰退してしまうようなことは避けなければならないが、地域経済の自立に向け、規制改革を始めとする諸改革を積極的に推進することは価値ある取組であろう。

総務省は「マイナンバーカードを使い地方の消費を活性化する実証実験を始める。」とされており、「参加自治体は公共施設や商店街にカードリーダーを設置し、利用者がカードをかざすと地域ポイントがたまる仕組みをつくる。」という検討内容が報道されているが<sup>66</sup>、このようなポイント付与による消費拡大は既存のビジネスモデルと同じ土俵にあるばかりか、本質的には値引き戦略による価格競争の域を脱しないことから、我が国経済の底上げにつながる真の意味での地域経済活性化にどの程度寄与するのか疑問である。このように、国が何

---

<sup>65</sup> 義務教育費国庫負担法では、「この法律は、義務教育について、義務教育無償の原則に則り、国民のすべてに対しその妥当な規模と内容とを保障するため、国が必要な経費を負担することにより、教育の機会均等とその水準の維持向上を図ることを目的とする。」（第1条）と規定しており、国は実支出額の3分の1を負担する（第2条）としている。

<sup>66</sup> 『日本経済新聞』（2016.12.6）より。

らかの仕組みを構築して地域経済を活性化させようとしても、きめ細やかな対策を講じることは難しい。他方で、高校生が地域の課題解決に向けて様々な取組を行っているとの報道<sup>67</sup>にあるような地域に根ざした活動こそ、地域経済への波及効果が大きいと考えられる。そこで、国が産業を保護するために負担している財源（補助金や政策減税）をこのような活動の支援に回すなど、従来の発想に縛られない様々な施策を総動員する実行力が求められていよう。

国家財政の危機が移転財源の縮小を招き、その結果として地域経済が破綻してしまうような負の連鎖を招かないためにも、地域経済活性化策を早急に実施することで、地方の経済的・財政的自立を実現することが必要であると考えられる。人口減少社会の低成長を乗り切り、財政健全化を実現するためには、各地域に適した方法で創意工夫し、民間の活力を醸成することが不可欠である。そのためには、各地に根ざした産業の活性化に向け、国と地方の双方が地域の実情に合わせて知恵を絞るとともに、民間の斬新な発想を実行するための抜本的な規制改革も必要であろう。

#### 【参考文献】

芦部信喜『憲法 第五版』岩波書店、2011年3月

小川理恵「小さなJAの大きな挑戦ーJAあしきたが実践する、地域に新たな価値を生み出す「6次産業化」」『JC総研レポート』VOL. 32、JC総研、2014年冬

公益財団法人東京市町村自治調査会「市町村財政力分析指標（平成17年度から平成26年度まで）」公益財団法人東京市町村自治調査会、2016年3月

斎藤修編著『地域ブランドの戦略と管理ー日本と韓国／米から水産品までー』農山漁村文化協会、2008年8月

土屋博「人口減少社会と「中山間農業改革特区」」『JC総研レポート』VOL. 32、JC総研、2014年冬

中村洋一『SNA統計入門』日本経済新聞社、1999年2月

日経BP社編『日経テクノロジー展望 2017 世界を変える 100 の技術』日経BP社、2016年10月

日経ビッグデータ編集部、小谷祐一郎、榎本真美、松浦義昭、矢崎裕一『RESASの教科書 リーサス・ガイドブック』日経BP社、2016年9月

日本政策金融公庫『AFCフォーラム』日本政策金融公庫、2016年12月

(内線 75184)

---

<sup>67</sup> 『日本経済新聞』夕刊（2016.11.29）より。