

《論文》

社会的リスクの拡大と＜負の連鎖＞ —地域間格差の視点から

下 平 好 博

目 次

はじめに

1. ＜失われた10年＞と社会的リスクの拡大
2. 地方経済の地盤沈下はいつどのように始まったのか？
3. 小泉構造改革と社会的リスクの＜負の連鎖＞
4. 地方経済をいかに再生させるか？

おわりに

はじめに

5年に及んだ小泉政権の内政評価をめぐって、いま格差社会論が盛んである。その争点のひとつは、わが国において所得分配の不平等がなぜ拡大したかにある。すなわち、人口の高齢化こそが格差が拡大したほかならぬ原因であるとする政府見解に対して、労組をはじめとする在野勢力は、正規雇用の減少とそれに代わる非正規雇用の急増が元凶であるとし、政府の責任を追及している^(注1)。

他方、＜小さな政府＞を標榜し、公共支出を大幅に切り詰めた小泉政権の登場によって、地域間での経済力格差が開き、その結果、失業や貧困といった社会的リスクにも大きな格差が生じているのではないかと懸念されている。そしてこの点も、格差社会論争のもうひとつの重要な争点となっている。戦後、わが国では＜国土の均衡ある発展＞を社会経済政策の国是としてきただけに、もしそのような事態が生じているとすれば、それは国民の社会連帯をも揺るがし

かねない重大な問題に発展するとみることができよう。

ここでは、後者の問題に焦点をあて、筆者が地方自治体を対象に行ったヒアリング調査（2004年10月・11月の大阪府調査、2005年6月の北海道調査、2005年8月の福岡県調査、2006年2月の宮城県調査、2006年3月の広島県調査、2006年5月の静岡県調査、2006年6月の青森県調査、2006年6月の高知県調査、2006年7月の沖縄県調査、2006年8月の愛知県調査）の結果と、47都道府県データの解析を通じて、地域間での経済力格差が開いた原因を調べ、さらに社会的リスクの地域間格差が拡大しているのかどうかを検証したい。

なお、結論を先取りしていえば、統計学的にみるかぎり、社会的リスクの地域間格差は拡大しているわけではない。むしろ、リスクの地域間格差は縮小しつつある。しかし、それ以上に重要なことは、社会的リスクの生起確率が過去に比べて格段に高まり、かつそのような状態が全国的に普遍化したために、失業を起因とする

社会的リスクの＜負の連鎖＞がいっそう深刻化したことであった。

以下では、47都道府県データからみた社会的リスクの地域間格差の状況を概観した上で、①地方経済の地盤沈下はいつどのようにして始まったのか？②また、小泉構造改革によって地方経済はいかなる打撃を蒙り、そのことは社会的リスクの＜負の連鎖＞をいかに強固なものにしたのか？③さらに、自立を迫られた地方自治体はいまどのようにして地方経済を再生させようとしているのか？をそれぞれ明らかにしたい。

1. ＜失われた10年＞と社会的リスクの拡大

(1) 社会的リスクとは何か？

社会的リスクの地域間格差という場合に、そもそも社会的リスクとは何か？まず、この点を明らかにすることからはじめたい。

自然科学の世界では、＜リスク＞とは、＜ある事象が生起する確率＞とそれによって惹き起こされる＜負の結果＞との組み合わせとして定義される。たとえば、ある有害物質が人体に与える毒性とその曝露量との積が＜リスクの大きさ＞である。したがって、たとえ毒性（負の結果）が強くても、曝露量（生起確率）がきわめて小さければ、リスクは小さいことになるし、逆に毒性が弱くても、曝露量がきわめて大きければ、リスクは大きいとされる。

社会的リスクを定義する場合にも、これと同じような定義は可能だろうか？たとえば、労災、疾病、老齢、障害、死亡、失業といった事故をわれわれが社会的リスクとみなす際に、それぞれの事故がもたらす＜負の結果＞を客観的に測定することは難しい。そのために、マクロ社会的には＜ある事象が生起する確率＞をもってそのリスクの大きさとしてきた。たとえば、失業

という社会的リスクの大きさは、失業率によって測定されるのが一般的である。

そこで以下では、個人の自己管理に委ねるのではなく、社会の共同責任で管理する必要があるリスクを＜社会的リスク＞とよび、それらのリスクの大きさをその＜生起確率＞によって測ることとしたい。

ところで、こんにち社会的リスクに国民の関心が集まる背景には、冒頭でも述べたように、社会的リスクの生起確率がかつてない水準にまで高まっていることがある。われわれの社会は戦後、福祉国家の誕生によって、上記のような社会的リスクを社会保険（＝リスク・プール）によって制御することに成功してきた。だが、これらのリスクの生起確率が＜大数の法則＞によって制御できない危険域にまで達しているため、現代社会はしばしば＜リスク社会＞に陥ったといわれている。とくに、人口の高齢化によって疾病や老齢といったリスクの生起確率が格段に高まったこと、またグローバル化によって失業に陥る危険性が拡大していることがそのような主張の背景にあるといえよう。

また、環境破壊・テロ・戦争といった、そもそもリスク・プールという手法になじまない新たなリスクの発生も、制御のきかないリスク社会への突入を暗示する重要な兆候とみなされている（Beck, 1986）。

さらに、注目しなければならないことは、国家が管理する社会保険とは別に、家族や企業といった、個人と国家との間にあってこれまで重要なリスク・プール機能を果たしてきた中間組織がここへ来て急速に衰えをみせていることである（山田、2004、橘木、2004）。その兆候は、離婚率の増加という形で進む家族崩壊や、また終身雇用や年功賃金の終焉という形で進む企業統治構造の変容にも端的に現れている。

(2) 社会的リスクの因子分析

そこで、47都道府県についてデータが入手可能な社会的リスクを思いつくままに選び出し、それらを因子分析にかけて、リスクの類型化を行ってみた。その結果が表1である。

表1は、2000年前後のデータを中心に分析したものだが、これをみると、失業率、離婚率、生活保護率、年間収入の不平等、資産の不平等といった社会的リスクが1つの重要な因子を作っていることがわかる。また第二因子として、合計特殊出生率、単独世帯比率、パート・アル

表1 回転後の成分行列

	成分		
	1	2	3
完全失業率 (2000)	.912	.141	.056
離婚率 (人口1,000人当たり) (2000)	.837	.425	-.054
生活保護被保護実世帯数 (月平均一般世帯1,000世帯当たり) (2000)	.713	.225	.228
年間収入のジニ係数 (全世帯) (1999) 全国消費実態調査	.754	-.138	.131
資産のジニ係数 (全世帯) (1999) 全国消費実態調査	.796	.247	.075
合計特殊出生率 (2000)	.095	-.921	.008
単独世帯割合 (2000)	.344	.704	.422
雇用者に占めるパート・アルバイトの割合 (1997)	.396	.622	-.315
刑法犯認知件数 (人口1,000人当たり) (2000)	.311	.748	-.287
生涯未婚率 (男45-49歳) (2000)	.342	.120	.707
自殺者数 (人口10万人当たり) (2000)	-.021	-.287	.761

因子抽出法：主成分分析

回転法：kaiserの正規化を伴うバリマックス法

資料出所：完全失業率→国勢調査

離婚率→人口動態統計

生活保護率→福祉行政報告例

年間収入のジニ係数、資産のジニ係数→全国消費実態調査

合計特殊出生率→人口動態統計

単独世帯割合→国勢調査

雇用者に占めるパート・アルバイト割合→就業構造基本調査

刑法犯認知件数→犯罪統計書

生涯未婚率→国勢調査

自殺率→人口動態統計

表2-① 回転後の成分行列

	成分		
	1	2	3
完全失業率 (1970)	.889	.346	.006
離婚率 (1970)	.635	.589	.086
生活保護被保護実世帯数 (1970)	.916	.016	.188
雇用者に占める臨時雇者の比率 (1971)	.429	-.530	.443
単独世帯割合 (1970)	.281	.739	-.023
刑法犯罪認知率 (1970)	.138	.909	.010
合計特殊出生率 (1970)	-.045	-.312	-.853
自殺率 (1970)	.122	-.295	.802

因子抽出法：主成分分析

回転法：kaiserの正規化を伴うバリマックス法

表2-② 回転後の成分行列

	成分		
	1	2	3
完全失業率 (1980)	.955	-.127	.107
離婚率 (1980)	.854	.276	.210
生活保護被保護実世帯数 (1980)	.841	.058	-.331
雇用者に占めるパート・アルバイトの比率 (1982)	.161	.425	.730
単独世帯割合 (1980)	.539	.679	.068
刑法犯罪認知率 (1980)	.494	.566	.320
合計特殊出生率 (1980)	.186	-.914	-.075
自殺率 (1980)	.069	.026	-.919

因子抽出法：主成分分析

回転法：kaiserの正規化を伴うバリマックス法

表2-③ 回転後の成分行列

	成分	
	1	2
完全失業率 (1990)	.915	-.001
離婚率 (1990)	.857	.392
生活保護被保護実世帯数 (1990)	.844	-.127
雇用者に占めるパート・アルバイトの割合 (1992)	.256	.751
単独世帯割合 (1990)	.639	.447
刑法犯罪認知率 (1990)	.394	.693
合計特殊出生率 (1990)	-.117	-.760
自殺率 (1990)	.158	-.745
生涯未婚率 (男45-49歳未婚率) (1990)	.555	.343

因子抽出法：主成分分析

回転法：kaiserの正規化を伴うバリマックス法

バイト比率、人口1,000人当たりの刑法認知件数がこれとは別のグループを形成し、さらに、生涯未婚率と自殺率が第三の因子を形成している。

2000年のデータで確認できるこのようなリスクの因子構造は過去に遡っても安定的なものであろうか？この点を調べるために、同じような分析を1970年、1980年、1990年に遡って実施した。その結果が表2である。

ここから読み取れることは、主に失業率、離婚率、生活保護率の3変数で構成される第一因子が過去においても極めて安定的な構造をみせていることである。すなわち、失業率が上昇し雇用破壊が起きているような都道府県では、離婚率の上昇という形で家族崩壊が起きやすく、さらに雇用と家族の崩壊が進む都道府県では、生活保護率が上昇して貧困リスクも高まるとみることができる。

では、これらの3つのリスクは、過去から現在にかけてどのように推移してきたのであろうか？

まず、それぞれの変数の平均値をみると（表3）、

①失業率は1970年代前半の1%台からオイルショック直後の1975年に2%台に上昇した後、1980年代前半までほぼその水準を維持している。だが、円高不況がはじまる85年になると3.3%に上昇し、バブル最中の1990年にいっ

たん2%台にまで落ちるものの、その後はうなぎのぼりに上昇し、1995年に4.0%、2000年に4.5%、さらに2002年には5%台を超えるに至っている。そして、2005年現在もなお、4.4%と高い水準にある。

②一方、離婚率は1985年に1.3%まで上昇するが、1990年にいったん1.2%へ低下し、以後、失業率と同じように上昇の一路を辿り、2003年に2.1%に達している。だが、ここ数年は失業率の改善を反映してか、多少低下する傾向があり、2005年現在、2.0%の水準にある。

③また世帯ベースでみた生活保護率は1970年の27.1%、1975年の24.9%、1980年の22.8%、1985年の21.6%、1990年の15.4%、1995年の13.2%と、これまで一貫して低下傾向にあった。だが、1995年を底に再び上昇をみせはじめ、2000年が14.6%、2004年が18.6%と、1980年代の水準に逆戻りする方向にある。しかも、注目すべきことは、失業率が改善しているにもかかわらず、いっこうに保護率が低下する気配がないことである。

次に、これらの3変数の都道府県間での格差の大きさをみるために、変動係数（＝標準偏差／平均値）をとると（表3）、次のことがいえる。

①失業率のそれは、0.388（70年）、0.473（75年）、0.416（80年）、0.347（85年）、0.341（90年）、0.311（95年）、0.233（00年）、0.226（05年）と、1975年以降、収斂する方向にある。

表3 完全失業率・離婚率・生活保護率—平均値と変動係数の推移

		1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2002年	2005年
	平均値	1.33	2.29	2.46	3.33	2.97	4.01	4.51	5.14	4.36
	変動係数	0.39	0.47	0.42	0.35	0.34	0.31	0.23	0.21	0.23
		1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2003年	2005年
	平均値	0.87	1.00	1.14	1.29	1.19	1.47	1.96	2.14	2.00
	変動係数	0.23	0.21	0.22	0.22	0.19	0.18	0.14	0.12	0.12
		1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2004年	
	平均値	27.09	24.88	22.80	21.64	15.43	13.27	14.61	18.62	
	変動係数	0.54	0.50	0.50	0.53	0.54	0.52	0.49	0.48	

図 1－① 地域別完全失業率の推移

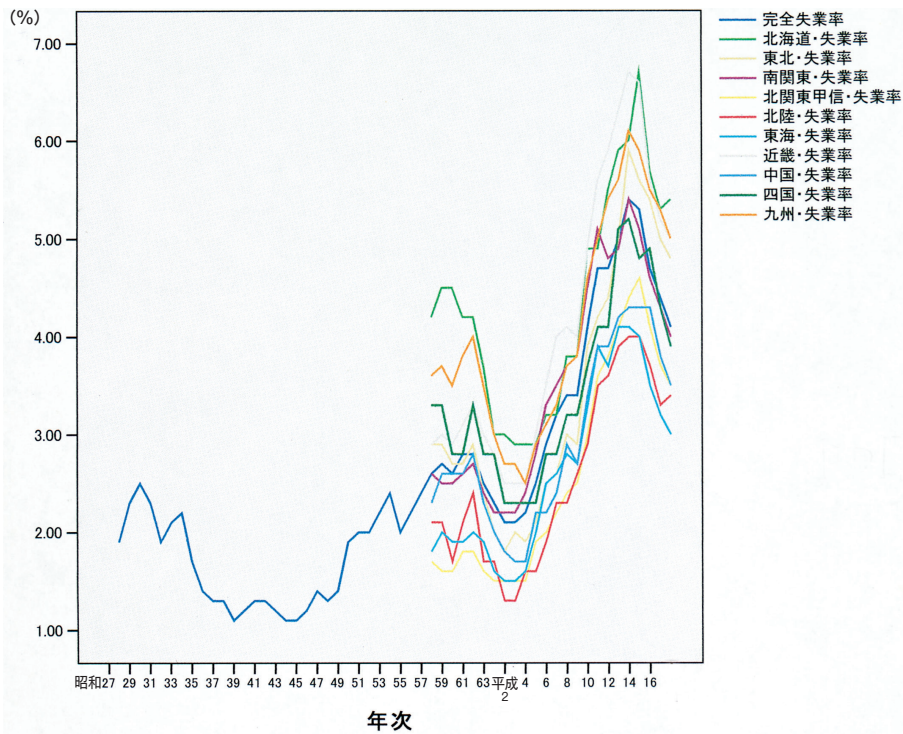


図 1－② 地域別離婚率の推移

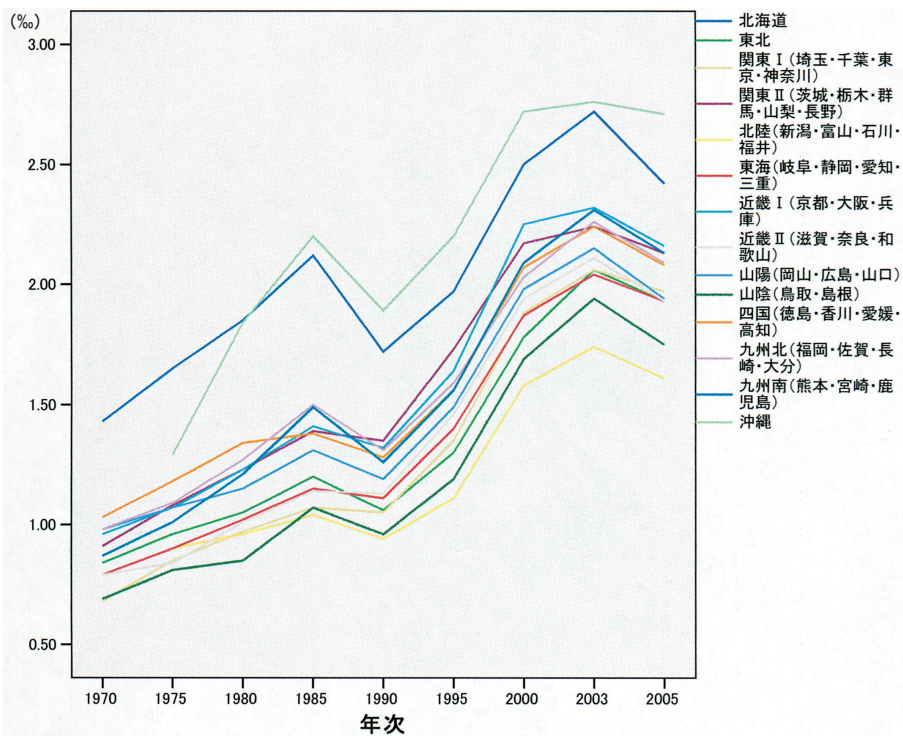
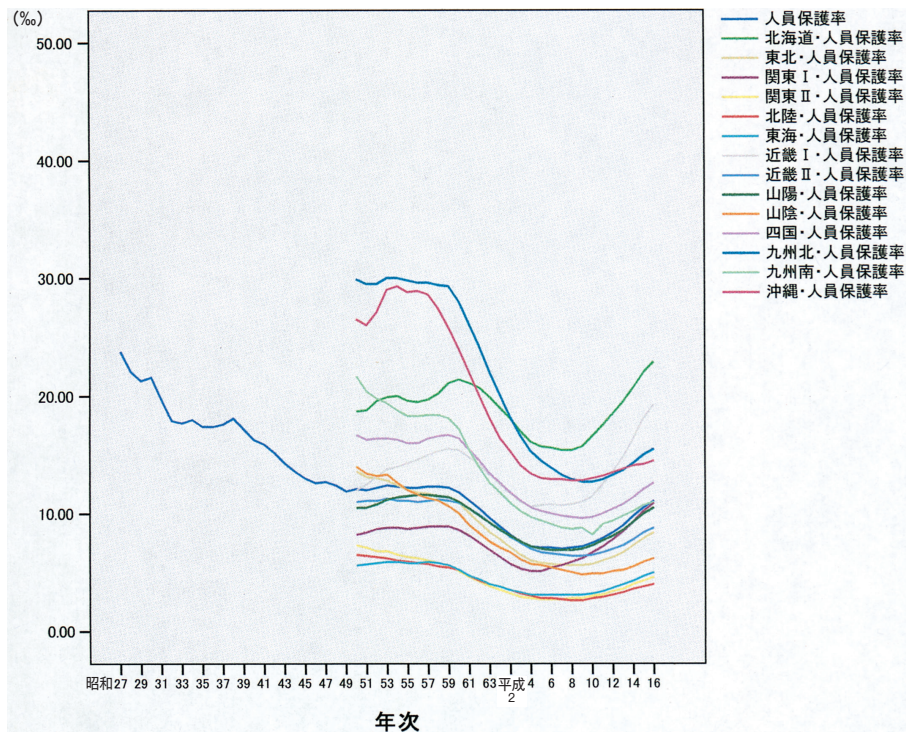


図1-③ 地域別生活保護率(人員ベース)の推移



②また離婚率の変動係数は、0.225 (70年)、0.210 (75年)、0.221 (80年)、0.222 (85年)、0.191 (90年)、0.178 (95年)、0.142 (00年)、0.120 (05年)と、1985年を境に、低下傾向をみせている。

③さらに生活保護率の変動係数についても、0.537 (70年)、0.504 (75年)、0.502 (80年)、0.523 (85年)、0.540 (90年)、0.518 (95年)、0.488 (00年)、0.475 (04年)と、1990年以降、同じく収斂する傾向がみとめられる。

すなわち、変動係数でみるかぎり、これらの3変数に代表される社会的リスクの地域間格差は少なくともバブル崩壊後の〈失われた10年〉において縮まる方向にあるといえよう。だが、それらの平均値がそれぞれこの10年の間に確実に上昇していることからわかるように、失業・離婚・貧困といった社会的リスクは年々深刻化し、かつ全国的に普遍化している。

しかし、そういったからといって、リスクの地域間格差が無視できるほど小さくなったわけではない。図1は、大きくりに各地域をまとめ、失業率、離婚率、生活保護率の推移をみたものだが、本図からおおよそ次のことがいえる。

①これらのリスクは互いに連動しており、失業率が高い地域では離婚率、生活保護率も同時に高くなる傾向がある。

②高リスクの地域（たとえば、北海道、九州北部、沖縄）は、過去から現在に至るまでほとんど固定的で、その順位に大きな変動がない。また逆に、低リスク地域（たとえば、北陸、東海）についてもほぼ同じことがいえる。

③しかし、そうした傾向がみとめられるなかで唯一注目されることは、近畿圏のリスクがこの10年の間に急速に悪化していることである。

2. 地域経済の地盤沈下は

いつどのように始まったのか？

(1) <1人当たりの県民所得の県間格差>から みた地方経済の浮沈

社会的リスクが深化した背景に、地方経済の地盤沈下があることはもちろんであるが、それはいつどのように始まったのだろうか？

この点を調べるためにしばしば採られる方法は、1人当たりの県民所得の県間格差がどのように推移してきたかをみることである。県間格差をみる場合、①それを変動係数によって計測するもの（石川、2000、市川、2006、橋本、2006）、②それをジニ係数によって計測するもの（谷沢、1998）、③さらに上位5県の1人当たり所得の平均値を下位5県のそれと比較するもの等さまざまであるが、いずれの方法を採用にせよ、過去のトレンドから次のことが明らかにされている（図2）^(注2)。

- ①高度経済成長が始まった昭和30年代(1955-65年)以降、本格的な重化学工業時代が到来し、地域間での産業集積の違いを反映していったん格差が大きく開いた。
- ②しかし、昭和40年代(1965-1975)に入ると、公害問題が深刻化し、＜国土の均衡ある発展＞を求めて数次にわたって全国総合開発計画が推進されたため、格差は急速に縮まっている。そしてその傾向は、＜地方の時代＞という政治スローガンにも後押しされて、オイルショックを挟んで1980年ごろまで続いた。
- ③だが、1980年代に入ると、東京への一極集中が強まり、ふたたび格差が拡大する。
- ④そして、バブル崩壊後は、地方経済を支えるために国レベルでも広域自治体レベルでも積極的に公共事業が推進された結果、格差がふたたび縮小している。

図2-① 1人当たり県民所得の変動係数

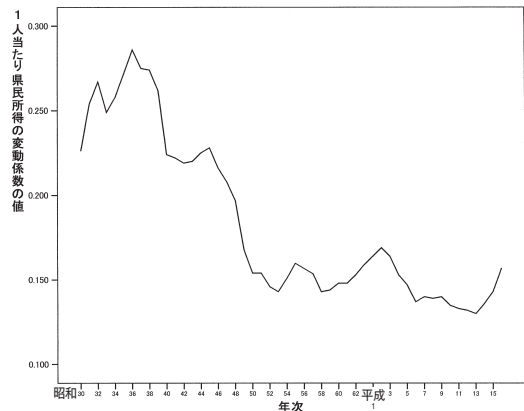
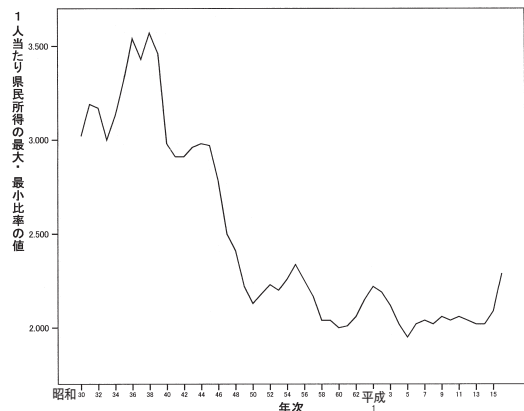


図2-② 1人当たり県民所得の最大・最小比率



資料出所：1人当たりの県民所得→県民経済計算より

- ⑤しかしながら、公共事業を躊躇なく削減した小泉政権が登場して以降、格差はふたたび拡大する傾向にある。

(2) 各地域の相対的地位はどのように変わったのか？

ところでこの間、各地域の相対的地位はどのように変わったのだろうか？この点を見るために、①総人口に占める県民人口シェアならびに②GDPに占める県内総生産のシェアをそれぞれ地域ごとに足し合わせ、それらがいかに推移してきたのかを調べてみた。

図3がそれである。これをみると、

図3-① 地域別人口シェアの推移

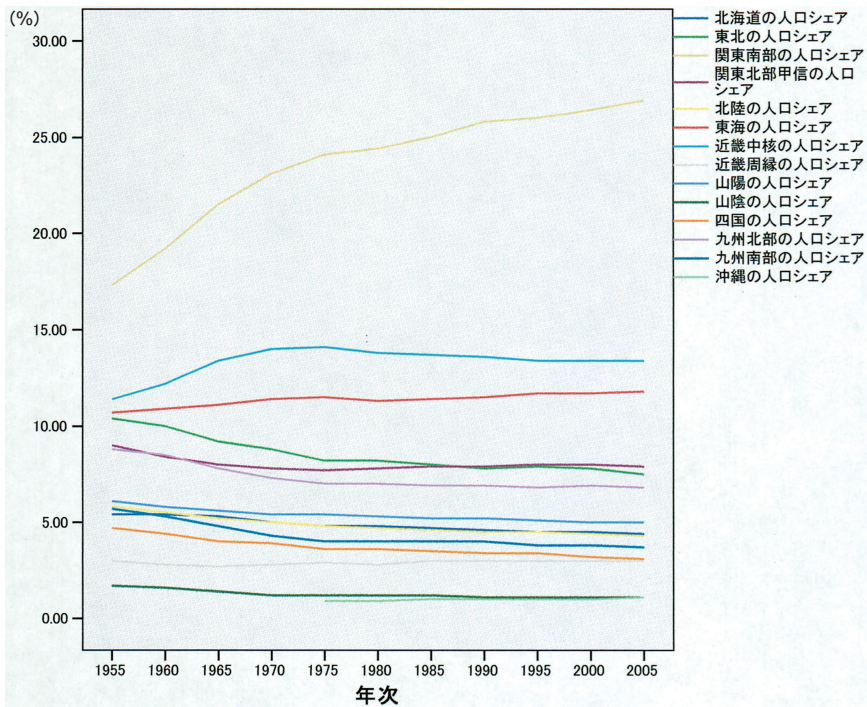
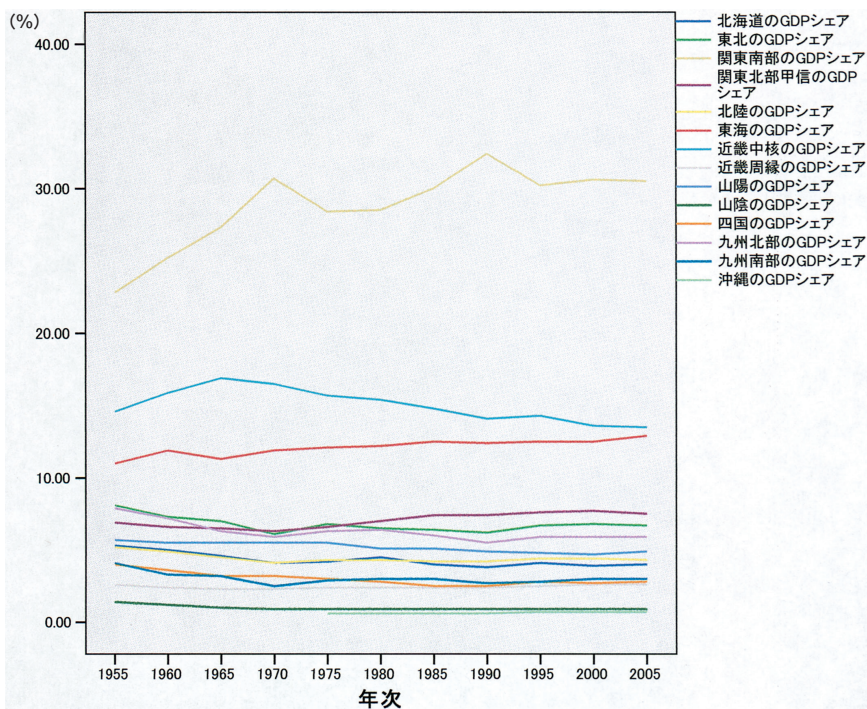


図3-② 地域別GDPシェアの推移



資料出所: 人口シェア→国勢調査
GDPシェア→県民経済計算

- ①1955年以降現在に至るまで、人口シェアを一貫して伸ばしてきたのは、南関東（埼玉、千葉、東京、神奈川）と東海（岐阜、静岡、愛知、三重）だけであることがわかる。他方、三大都市圏の一角にある近畿中核（京都、大阪、兵庫）は、オイルショック直前まで人口シェアを伸ばすことに成功したものの、それ以降は人口シェアを大幅に低下させている。
- ②他方、これらの三大都市圏以外のほとんどの地域は、昭和30年代の高度経済成長時代以来、三大都市圏に労働力として若年人口を吸収された結果、そのシェアを大きく落としている。
- ③ただ、この例外は首都圏と関西経済圏にそれぞれ隣接する地域であり、たとえば、関東北部甲信（茨城、栃木、群馬、山梨、長野）と近畿周縁（奈良、和歌山）は、これらの大都市圏のベッドタウンあるいは工場移転先として、1970年以降、その人口シェアを回復することに成功した。

次に、GDPシェアに目を転じると、上述したように、1970年から1980年にかけて一度＜地方の時代＞が出現したために、事態はより複雑なものとなっている。

- ④まず、首都圏である関東南部のGDPシェアが、大きく蛇行しつつも、全体としてそのシェアを伸ばしていることが注目される。すなわち、京浜工業地帯の産業集積を背景に、重化学工業化が続いた1970年までGDPシェアを大きく伸ばしたが、＜地方の時代＞がはじまる1970年代に入ると、GDPシェアを落としている。これは、ニクソンショックと2度のオイルショックによって景気が低迷し、その結果、地方から大都市圏への人口移動が沈静化したことに加え、国土利用の偏在を是正し、地域格差を解消するために、新全国総合開発計画（1969年）、第三次全国総合開発計画（1977年）が相次いで策定されたことが大

きいといえよう。すなわち、新幹線や高速道路などの交通ネットワーク網が全国に整備されるとともに、地方を中心に大規模工業開発プロジェクトが実施されたため、首都圏経済の相対的な地位は低下している。だが、そのような地方重視の政策も束の間で、1980年代を迎えると、サービス経済化を背景にふたたび首都圏の重要性が高まり、東京への一極集中が進んでいる。さらに、バブル崩壊後、関東南部のシェアはいったん大きく落ち込むが、1995年を底にふたたび盛り返す勢いをみせている。

- ⑤他方、三大都市圏のうち、大阪経済圏が辿った道と、名古屋経済圏が辿った道はそれぞれ対照的である。まず、大阪経済圏にあたる近畿中核のGDPシェアは1965年まで急増したが、以後、一貫してそのシェアを低下させている。これは、昭和30年代の工業化の過程でとくに大阪において公害問題が深刻化し、昭和40年以降、工場の府外移転が進んだことが大きい。またオイルショック以降、本社機能の東京への流出や商都＝大阪の地位低下が進み、生産・流通の両機能において＜二重の空洞化＞が起きたことがその原因といえる。これに対して、名古屋経済圏にあたる東海では、昭和30年代後半にいったん生産機能の低下が起きたものの、以後、自動車産業を中心に製造業が勢いを増し、とくに愛知県は工業出荷額日本一の地位を約30年間も保ちつつ、今日を迎えている。その結果、東海のGDPシェアはいまや近畿中核のそれに急接近している。

- ⑥次に、三大都市圏以外の地域をみると、およそ次の3つのパターンがあることがわかる。ひとつは、1970年までの重化学工業化の中でGDPシェアが低下した後、70年代の＜地方の時代＞を迎えてそのシェアを盛り返し、

80年代に首都圏で一極集中が進むと、ふたたびその地位低下を経験している地域である（たとえば、北海道、東北、山陽、九州北部、九州南部）。もうひとつのパターンは、大都市圏周辺に位置し、大都市圏とはほぼ同じ運命を辿った地域である（たとえば、関東北部甲信、近畿周縁）。そして、第3のパターンは、山陰や四国のようにGDPシェアがこの間一貫して低下してきた地域である。なお、沖縄のように、1972年によく本土復帰を果たし、国の手厚い経済援助のもとで、微増であれGDPシェアを一貫して伸ばしてきた地域は、むしろ例外といえよう。

（3）地方経済の地盤沈下を促した原因

以上のように、地方経済の浮沈には、人口シェアからみても、またGDPシェアからみても、歴史的にいくつかのパターンがある。

では、近年における地方経済の衰退を招いている原因とは何か？次にこの点を考えてみたい。

ひとつの有力な仮説は、脱工業化＝サービス化にその原因を求めるものであり、とくにビジネス・サービスの発展が東京を除く地方において遅れている結果、東京への一極集中が生じたというものである（樫本、1990、1991、1996）^(注3)。この見解は、地方自治体を対象にしたヒアリング調査でも、筆者が自治体の産業政策担当者から繰り返し指摘された点であった。すなわち、工業生産の高付加価値化に伴い、それを支えるビジネス・サービスの有無が経済の成否を握っているという考えであり、人口規模においてそうしたビジネス・サービスの発展が期待できない地方ではどうしても不利な立場に置かれるというものである。なお、この仮説に従えば、地方経済の衰退は、東京への一極集中が決定的となった、1980年代後半に始まったことになる。

他方、もうひとつの有力な仮説は、経済活動のグローバル化にその原因を求めるものである。先に述べたように、1962年に始まる全国総合開発計画、また1969年に始まる新全国総合開発計画は、いずれも＜国土の均衡ある発展＞を求めて、大都市圏にあった工場の地方分散を狙ったものであった。しかし、地方に分散された産業の多くはこんにち、グローバルな競争圧力に曝されている産業であり、とくに労賃の安い中国をはじめとする新興工業国と競合しやすい産業（たとえば、繊維、衣服、石油・石炭製品）が地方には集中している（経済産業省2002、藤田＝久武、1998）^(注4)。そしてこのことが、地方経済の衰退を招いたほかならぬ原因であるという。この仮説に従えば、地方経済の衰退は、早い地域（たとえば、北海道）では＜貿易の自由化＞という形でグローバル化の影響が現れた1980年代後半から、また遅い地域（たとえば、東北、近畿）でも、急激な円高によって＜産業の空洞化＞が加速した1990年代半ばから始まったとみることができる^(注5)。

3. 小泉構造改革と社会的リスクの ＜負の連鎖＞

地方経済の地盤沈下の始まりを＜サービス化＞に求めるにせよ、また＜グローバル化＞に求めるにせよ、それを決定的にしたのは、国の地域政策の変更であった。とくに小泉政権が断行した構造改革は、地方経済に少なからぬ影響を与えずにはおかなかった。

（1）不良債権処理と地方経済への影響

ここでいう小泉構造改革とは、不良債権処理を筆頭に、医療保険や年金保険の給付水準を大幅に引き下げた社会保障改革、タクシーの規制緩和や人材派遣業の原則自由化を認めた規制緩

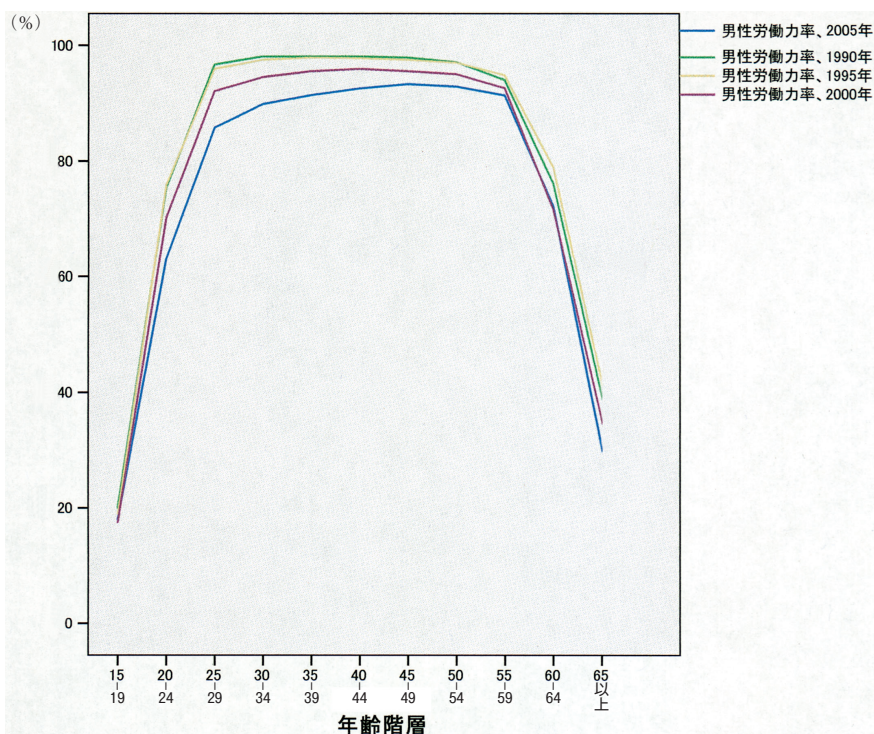
和改革、三位一体改革に代表される財政改革、公務員削減や政府系金融の統廃合を狙った行政改革、そして2005年9月の総選挙の争点となった郵政民営化改革など一連の改革を意味するが、この中で地方経済にもっとも深刻な影響を及ぼしたのはいうまでもなく金融再生プログラム＜の名のもとに断行された不良債権処理であった。というのも、それは銀行による＜貸し剥がし＞＜貸し渋り＞を惹き起こし、地方の中小零細企業の多くを経営難に追い込んでいったからである。

2002年10月末に発表された金融再生プログラムに先立ち、政府は2001年6月に、もし不良債権の最終処理を実施すると雇用にどの程度の悪影響が現れるのか、を内閣府に設置された研究会（バランスシート調整の影響等に関する検討プロジェクト）に推計させている。それによると、総額12兆7,000億にのぼる既発生不良債権

を処理した場合、今後2－3年のうちに、最低で38万8,000人から最大60万2,000人にも及ぶ失業者が発生し、このうち、17万6,000人から27万2,000人が再就職を果たすことができるが、8万6,000人から14万5,000人が労働市場を離れて非労働力化し、結果的に12万6,000人から18万5,000人の新たな失業者が生まれる、と予測している。

政府は、先の金融再生プログラムのなかで主要銀行が抱える不良債権を2004年度末までに半減させるという目標を立て、それに伴う失業者の増加に対処するために、1999年からスタートしていた緊急地域雇用創出特別交付金事業を2004年度末まで延長することとし、総額3,500億円の基金を投じて今後2年間に全国で50万人分の雇用を創出する計画を立てた。そして、同基金は実際に、地方自治体へ交付され、都道府県や政令指定都市がそれぞれ独自に立てた緊急雇用対策の財源の一部に充てられることとなっ

図4 年齢階層別男性労働力率の推移



資料出所：国勢調査

た。

これらの政策はどの程度成功したのだろうか？

2001年6月の時点で全国に338万人いた失業者は、その後約50万人増えて2003年4月に385万人に達している。また、失業率も同じ期間に5.0%から5.8%へ上昇した。しかし、失業者に限っていえば、自治体が実施したこれらの緊急雇用対策が功を奏してか、2003年5月以降、その数は減少している。むしろ問題なのは、そのように失業者が減少する中で、同時に労働力率も低下し、就職活動を諦め、労働市場から退出する人々が増えていったことであった。

図4は、男性の年齢階級別労働力率が1990年以降どの程度低下したのかを国勢調査結果を使って5年後毎にみたものである。これをみると、20代、30代の若年男性の労働力率がこの間大幅に低下していることがわかる。とくに、その変化は2000年から2005年にかけて急であり、小泉政権の不良債権処理がこれらの若者の職業生活への展望を犠牲にして行われたことをうかがわせる^(注6)。

(2) 製造業中心の雇用回復と＜地方の二極化＞

ところで、小泉政権は当初、この不良債権処理と並行して、サービス化を推し進めることによって雇用回復を図る道を模索していた。首相の諮問機関としてスタートした経済財政諮問会議の中に設置された＜サービス部門における雇用拡大を戦略とする経済の活性化に関する専門調査会＞は、2001年5月に緊急報告を提出し、雇用創出型の構造改革を断行することで、サービス部門を中心に今後5年間で530万人分の雇用を創出できるはずだ、と提言した。

この専門委員会の座長を務めた慶応大学の島田晴雄教授は、先の不良債権処理を＜後始末型の構造改革＞と位置づける一方で、このサービ

ス化を通じた雇用創出戦略を＜明るい構造改革＞と命名している（島田晴雄、2004）。

だが、このような政府の意図とは裏腹に、日本経済は思わぬ方向で景気回復を遂げるようになった。すなわち、オリンピック景気に沸く中国をはじめとする、いわゆるBRICs諸国が急速に台頭したことであり、それに伴い資本財を中心にわが国からこれらの国への輸出が大幅に増えて、これまで青息吐息にあった製造業が息を吹き返し、製造業を中心に雇用回復が進んだことであった^(注7)。

この製造業中心の雇用回復は、小泉政権が進める上記の構造改革と呼応して、地方経済に次の2つの影響を及ぼすことになった。すなわち、①ひとつは、地方経済の産業集積のちがいを反映して、＜地方経済の二極化＞が一段と進んだことである。

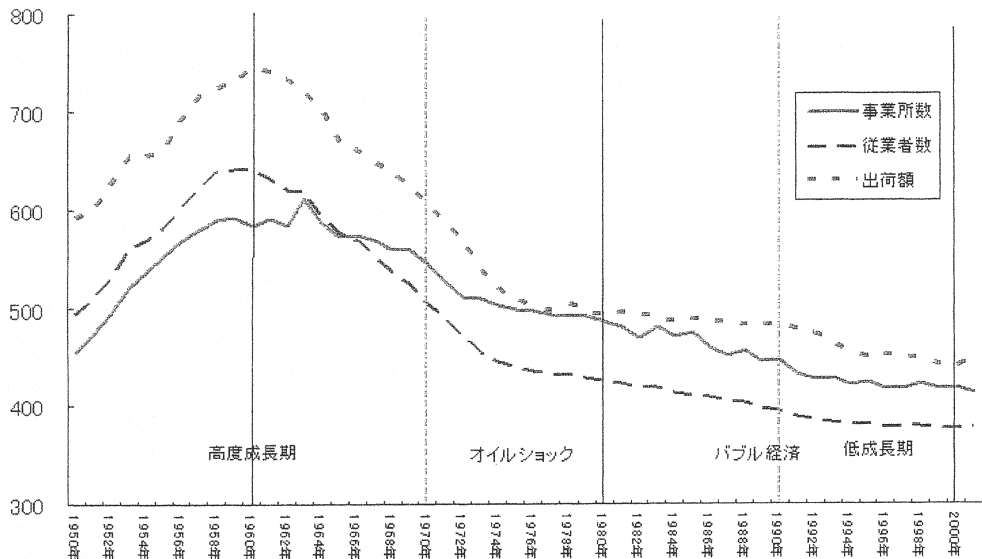
②もうひとつは、産業集積が高く、雇用回復が起きた地域においてさえ、小泉政権のもとで労働市場の規制緩和が進められた結果、非正規中心の雇用回復が進んだことであった。

これらの2つの影響は、小泉政権の内政評価をするにあたって非常に重要なポイントとなるので、さらに詳しくみておきたい。

まず、図5は、事業所数、従業者数、出荷額のそれぞれについて、戦後、わが国の製造業の集積がどのように変化してきたのかをみたものである。先に述べたことを裏付けるように、三大工業地帯（京浜、中部、阪神）への製造業の集中は、高度経済成長時代にいったん大きく高まるが、その後、工業の地方分散が急速に進んだ様子が本図からうかがえる。

とはいえ、製造業の集積には地域間で依然として大きな格差があり、たとえば、工業出荷額ひとつをとっても、上位5県（愛知県、神奈川県、静岡県、大阪府、埼玉県）で全国の36.0%を独占するような状況にある（2005年工業統

図5 ハーフィンダール指数でみる我が国製造業の地域集中度(従業員4人以上の事業所)



資料出所：経済産業省 平成14年工業統計速報より

なお、ハーフィンダール指数とは、各県のシェア(パーセンテージ表示)の2乗和であり、理論的には $213 < HFI < 10000$ の値をとる。

計)。またその範囲をさらに上位10県(兵庫県、千葉県、茨城県、東京都、三重県)に広げても、全国の工業出荷額の55.1%がそれらの県で占められている。したがって、製造業中心の景気回復が進むことは、産業集積が高い県と低い県との間で格差がさらに広がることを意味し、＜地方経済の二極化＞を促進させることとなった。

とくに興味深いのは、小泉政権がその政権末期に雇用回復が遅れる地域として特別に指定し、その問題を解決するために＜地域雇用戦略会議＞を設置することとした7道県(北海道、青森県、秋田県、高知県、長崎県、鹿児島県、沖縄県)と、産業集積の低い県(沖縄県、高知県、鳥取県、島根県、青森県、宮崎県、秋田県、長崎県、佐賀県、徳島県、鹿児島県)とがほぼ重なっていることである。これらの7道県の特徴は、①食品産業を除くと、＜ものづくり＞の基盤がなく、②農業や建設業の比重が高いこと、したがって③公共事業への依存度が大きく、その削減による影響を受けやすく、さらに④雇用

機会が少ないために、若者の県外流出が続いていることである。そのため、⑤沖縄県を除くと、近い将来に極端な人口減少に直面し、需要の減退によって県内総生産が大きく落ち込むことが予想されている。

一方、製造業の集積が高く、景気回復に成功したといわれる地域においても、新たな問題が発生している。それは、景気回復による雇用の改善が＜雇用の質＞の改善につながっていないことである。とくに、小泉政権が2004年3月にこれまで禁止されていた製造業への人材派遣を原則自由化したことによる影響は大きい。というのも、これによって、製造業における正規雇用の割合が大きく低下する一方で、人材派遣や偽装請負契約という形で非正規雇用が拡大したからである。しかも、注目しなければならないことは、これらの非正規雇用の多くがフルタイム・ベースであり、正規雇用を補完するのではなく、むしろそれを置き換える形で急増したことであった。

表 4-① 静岡県における新規求人の内訳

局 計	新 規 求 人 数 (常用)					構成比(新規求人合計に占める割合)			
	合 計	正 社 員	正社員以外	パートタイム	派遣労働者	正 社 員	正社員以外	パートタイム	派遣労働者
平成17年 3 月	24,780	12,072	12,708	7,663	1,335	48.7%	51.3%	30.9%	5.4%
平成17年 4 月	22,038	10,766	11,272	6,563	1,218	48.9%	51.1%	29.8%	5.5%
平成17年 5 月	20,375	9,860	10,515	6,100	1,496	48.4%	51.6%	29.9%	7.3%
平成17年 6 月	22,060	10,958	11,102	6,358	1,728	49.7%	50.3%	28.8%	7.8%
平成17年 7 月	21,414	10,841	10,573	6,170	1,168	50.6%	49.4%	28.8%	5.5%
平成17年 8 月	21,859	10,857	11,002	6,734	1,218	49.7%	50.3%	30.8%	5.6%
平成17年 9 月	23,241	11,734	11,507	6,690	1,577	50.5%	49.5%	28.8%	6.8%
平成17年10月	22,640	11,459	11,181	6,663	1,419	50.6%	49.4%	29.4%	6.3%
平成17年11月	21,863	10,682	11,181	6,545	1,576	48.9%	51.1%	29.9%	7.2%
平成17年12月	20,106	10,096	10,010	5,822	1,638	50.2%	49.8%	29.0%	8.1%
平成18年 1 月	24,957	12,498	12,459	7,445	1,592	50.1%	49.9%	29.8%	6.4%
平成18年 2 月	25,104	11,908	13,196	7,327	2,369	47.4%	52.6%	29.2%	9.4%
平成18年 3 月	25,648	12,032	13,616	7,972	2,512	46.9%	53.1%	31.1%	9.8%

資料出所：静岡県労働局

表 4 は、自動車産業を中心に製造業が好調とされる静岡・愛知両県の労働局から筆者がそれぞれ入手した、雇用形態別の新規求人の内訳である。これをみると、有効求人倍率が 2 に迫る勢いをもち、すでに深刻な人手不足に陥っているとされる両県においてさえ、新規求人の 5 割以上が非正規雇用であることがわかる。しかも、パート以上に、労務管理上きわめて問題が多いとされる人材派遣が急増していることが注目されよう。

そもそも請負契約のような間接雇用は、自動車産業の下請け部門で働く外国人労働者や日系人を雇い入れる方法のひとつとして 1990 年代初頭に開発されたものであった。当時、これらの産業が外国人労働者を雇い入れた背景には、わが国の若者が 3K 職を嫌い、なかなか人材を調達できないという現実があった。しかし、10 年を経たこんにち、そのような職種が正規職に就けない日本の若者にとっての数少ない選択肢のひとつになっているということはなんととも皮肉といわざるをえない。

なお、青森県、高知県、沖縄県でそれぞれヒ

表 4-② 愛知県における新規求人の内訳

年 月	新 規 求 人 数			構成比	
	合 計	正社員	非正社員	正社員	非正社員
16年11月	52,580	22,751	29,829	43.3%	56.7%
12月	50,164	24,010	26,154	47.9%	52.1%
17年 1 月	58,446	28,989	29,457	49.6%	50.4%
2 月	51,769	24,260	27,509	46.9%	53.1%
3 月	54,725	26,517	28,208	48.5%	51.5%
4 月	54,900	26,754	28,146	48.7%	51.3%
5 月	44,873	22,783	22,090	50.8%	49.2%
6 月	53,884	26,545	27,339	49.3%	50.7%
7 月	52,245	26,442	25,803	50.6%	49.4%
8 月	50,083	24,002	26,081	47.9%	52.1%
9 月	58,884	29,098	29,786	49.4%	50.6%
10月	58,690	29,091	29,599	49.6%	50.4%
11月	49,461	23,688	25,773	47.9%	52.1%
12月	50,390	25,109	25,281	49.8%	50.2%
18年 1 月	58,625	29,520	29,105	50.4%	49.6%
2 月	57,831	27,478	30,353	47.5%	52.5%
3 月	56,034	27,299	28,735	48.7%	51.3%
4 月	55,346	26,967	28,379	48.7%	51.3%
5 月	52,546	24,803	27,743	47.2%	52.8%
6 月	57,765	28,230	29,535	48.9%	51.1%
7 月	56,502	27,648	28,854	48.9%	51.1%

資料出所：愛知県労働局

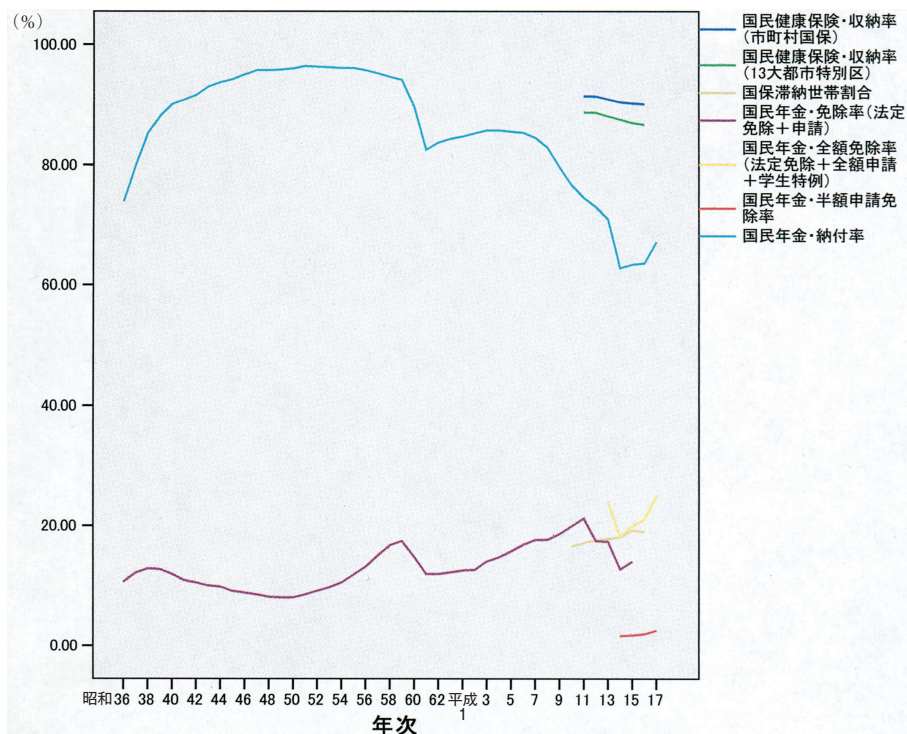
アリングを行った際に、この自動車産業における人材派遣や請負契約に絡んで、興味深い話を聞いた。その話とは、それぞれの県の高齢者ワークに愛知県、静岡県、群馬県に生産拠点をもち大手自動車会社と請負契約を結んだ企業から次々と求人がきているというものである。その場合、これらの請負企業からの求人は、職安統計上は青森・高知・沖縄それぞれの県内に立地する輸送用機械産業からの求人として登録されるということであった。すなわち、これらの県は、このような質の悪い求人を含めてもなお、有効求人倍率が1に遠く及ばないという現実を抱えているのである。

(3) 社会的リスクの＜負の連鎖＞の深化

では、このような＜雇用の質＞を犠牲にした景気回復のプロセスは、社会に何をもたらしたのであろうか？その影響はひとつに、社会保険を空洞化させたことであり、もうひとつは、それに付随して貧困リスクが深化したことであった。

まず、＜雇用の劣化＞が＜社会保険の空洞化＞を生み出すメカニズムについてみてみたい。雇用の劣化が進むと、新たに職を求める人々が正規職に就くことが難しくなるが、その場合問題なのは、非正規労働者の多くが被用者を対象にした社会保険に加入できず、本来自営業者を対象にした国民健康保険や国民年金に加入せ

図6 国民年金納付率等の推移



資料出所：国保滞納世帯割合、国保収納率
 →厚生労働省「国民健康保険の財政状況について」各年度版より
 国民年金納付率、国民年金免除率
 →社会保険庁「社会保険事業の概況」各年度版より

ざるを得ないことである。

さらに、国民健康保険や国民年金は強制加入とはいえ、保険料を実際に納付するかどうかは個々人の自発性に委ねられているため、雇用が不安定でしばしば収入が中断されやすい人々の

場合、保険料の滞納という厄介な問題が発生しやすい。そして、失業などを契機にいったん保険料の長期滞納が起きると、国民健康保険の場合には保険給付がきびしく制限され、無保険状態に陥るケースもあり、また国民年金の場合に

表5

年次	構 成 比						指数(昭和50年度=100)					
	総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病者世帯	障害者世帯	その他世帯	総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病者世帯	障害者世帯	その他世帯
昭和33年度	%	%	%	%	%	%						
	100.0	20.7	14.3		65.0		77.9	51.3	112.1		86.3	
35	100.0	21.5	13.3		65.2		81.5	55.8	108.5		90.7	
40	100.0	22.9	13.7	29.4		34.0	85.9	62.7	118.4	55.2		226.2
45	100.0	31.4	10.3	35.9		22.4	89.3	89.3	92.5	70.0		155.4
50	100.0	31.4	10.0	45.8		12.9	100.0	100.0	100.0	100.0		100.0
51	100.0	31.1	10.4	46.5		12.1	100.3	99.2	104.5	101.9		94.0
52	100.0	30.5	11.0	46.6		11.8	102.3	99.6	113.4	104.3		93.5
53	100.0	30.2	11.8	46.5		11.5	104.6	100.5	123.8	106.3		93.2
54	100.0	30.3	12.3	46.2		11.2	105.4	101.6	130.3	106.3		91.8
55	100.0	30.3	12.8	46.0		10.9	105.7	101.9	136.2	106.3		89.1
56	100.0	30.2	13.3	46.0		10.5	107.1	103.1	142.6	107.6		87.4
57	100.0	30.3	13.8	45.8		10.1	109.0	105.2	151.2	109.1		85.6
58	100.0	30.4	14.2	45.6		9.8	110.7	107.2	158.3	110.3		84.2
59	100.0	30.7	14.6	45.1		9.6	111.8	109.4	164.2	110.2		82.8
60	100.0	31.2	14.6	44.8		9.3	110.5	110.0	162.3	108.2		80.0
61	100.0	32.3	14.5	44.1		9.2	105.6	108.5	154.0	101.7		75.0
62	100.0	33.2	14.2	43.6		9.0	101.1	107.0	144.0	96.4		70.2
63	100.0	34.4	13.4	43.4		8.7	96.4	105.8	130.0	91.4		65.4
平成元年度	100.0	35.7	12.6	43.2		8.5	92.7	105.5	117.4	87.6		60.8
2	100.0	37.2	11.7	42.9		8.1	88.3	104.7	103.8	82.8		55.7
3	100.0	38.8	10.8	42.7		7.8	85.1	105.0	91.9	79.4		51.4
4	100.0	40.2	9.9	42.4		7.5	83.0	106.3	82.4	76.9		48.2
5	100.0	41.1	9.3	42.3		7.2	83.0	108.8	77.9	76.7		46.6
6	100.0	41.8	9.0	42.1		7.1	84.3	112.3	76.3	77.6		46.5
7	100.0	42.3	8.7	42.0		6.9	85.3	114.9	74.6	78.4		45.8
8	100.0	43.2	8.4	41.6		6.8	86.9	119.4	73.6	78.9		45.6
9	100.0	44.0	8.3	41.0		6.7	89.5	125.4	74.4	80.2		46.7
10	100.0	44.5	8.2	40.4		6.9	94.0	133.2	77.6	83.0		50.0
11	100.0	44.9	8.3	29.5	10.1	7.1	99.8	142.8	83.2	64.4	21.9	55.2
12	100.0	45.5	8.4	28.5	10.2	7.4	106.4	154.2	89.9	66.4	23.7	60.8
13	100.0	46.0	8.5	27.6	10.1	7.7	114.1	167.3	97.5	68.9	25.3	68.1
14	100.0	46.3	8.6	26.7	10.0	8.3	123.4	182.1	107.0	71.9	27.1	79.7
15	100.0	46.4	8.7	25.7	10.1	9.0	133.3	197.0	117.1	74.9	29.5	93.5
16	100.0	46.7	8.8	24.8	10.3	9.4	141.5	210.5	124.6	76.7	31.8	103.6

資料出所：『生活保護の動向（平成18年版）』より

は、老齢年金の受給資格期間である25年の保険加入という条件を満たすことが難しくなるため、将来の受給権を失う危険性が生じてくる^(注8)。

このような事態は実際、小泉政権の5年間に各地で頻発したことであった。

図6は、国民年金1号被保険者の納付率と免除率、ならびに国民健康保険の収納率と滞納世帯比率の推移をみたものである。国民年金の納付率についていえば、昭和40年代以降ほぼ20年にわたって90%以上の納付率が維持されてきたが、バブル崩壊後それは70%台に低下し、さらに小泉政権が不良債権処理を断行した2002年以降、60%台にまで落ち込んでいる。なお、ここ数年は多少とも持ち直す傾向にあるが、その原因は景気回復によるというよりもむしろ、政府自身が法定免除や申請免除の対象者を水増しし、納付率を操作したことが大きい^(注9)。

一方、国民健康保険の収納率と滞納世帯比率については、過去6－7年のデータしか利用できないが、それでも収納率が低下する一方で、滞納世帯比率が確実に上昇していることがわかる。とくに大都市で収納率の低下が著しく、すでに80%台にまで落ち込んでいる。また法定免除者とは別に、2割近くの滞納世帯がいるということは、日々の生活に直結する医療を保険で受けることができない人々が急増していることを裏付けるものである。

＜社会保険の空洞化＞が＜貧困の深化＞につながることは一目瞭然だが、非正規職に就く者が、生活に困ったからといって直ちに生活保護を申請できるわけではない。多くの自治体は、稼働能力のある者の生活保護の申請を門前払いしている。

にもかかわらず、生活保護率が急増している原因とは何か？表5は、世帯類型別にどのような人々が生活保護を受給しているのかをみたも

のである。これをみると圧倒的に、高齢者世帯、なかでも高齢単身世帯が多いことがわかる。すなわち、生活保護率が近年急増しているは背景には、このようなく貧困の高齢化＞があるといえよう^(注10)。

自治体を対象にした今回のヒアリング調査では、道府県と政令指定都市の保護課を必ずまわることにしたが、そこで聞いた話を総合すると、高齢単身者が生活保護世帯に転落していく際に次のような共通のパターンがあるという。すなわち、現在生活保護を受ける高齢者の多くが、50代に失職もしくは倒産した経験があり、以後、不安定な職を転々とするが、老後の備えを十分にすることができず、また年金保険料も支払うことができなかったために、60歳を過ぎてからわずかな額の年金を受け取るか、あるいは無年金者となって老後を迎えている。また、これらの人々は、50代に失職した際に同時に、家族を失っているケースが多い点でも共通している。

そこで、以上の話を経験的なデータによって裏付けるために、47都道府県データを使って、パス解析を行ってみた。図7がその結果である。

なお、ここでは、＜雇用破壊＞や＜雇用の劣化＞が＜社会保険の空洞化＞をもたらし、さらに＜社会保険の空洞化＞が＜貧困リスクの深化＞を生み出すというメカニズムが、小泉政権の構造改革によってはたして強まったのかどうかをみるために、1995年、2000年、2004年の3時点でそれぞれパス解析を行っている。また、これらの仮説を操作化するために、＜有効求人倍率＞で＜雇用破壊＞の程度を、＜雇用者のアルバイト・パート比率＞で＜雇用の劣化＞の程度をそれぞれ計測し、さらに＜20－59歳人口1,000人当たりの1号被保険者割合＞と＜国民年金1号被保険者の納付率＞で＜社会保険の空洞化＞を、＜65歳以上の高齢者1,000人当たりの生活保護率＞で＜貧困リスク＞の大きさをそ

れぞれ測っている。

図7に示した3つのパス・モデルを比較してまずいえることは、＜雇用破壊＞＜雇用の劣化＞→＜社会保険の空洞化＞→＜貧困の深化＞という負の連鎖が強固となったのが比較的最近のことであるという点である。すなわち、1995年モデルでは、各変数間に統計的に有意ではないパス係数がいくつか散見されることからわかるように、これらの関係はそれほど明確なも

のではなかった。しかし、2000年、2004年と時を経るにしたがって、そのような負の連鎖が明確に浮かび上がり、かつ強固なものとなっている。

いま、小泉政権の構造改革の影響が投影された2004年のパス・モデルに基づいて、社会的リスクの負の連鎖を説明すれば、次のようになろう。まず、有効求人倍率が低下し、雇用情勢が悪化した県では、被用者用の社会保険に加入で

図7-① 1995年モデル

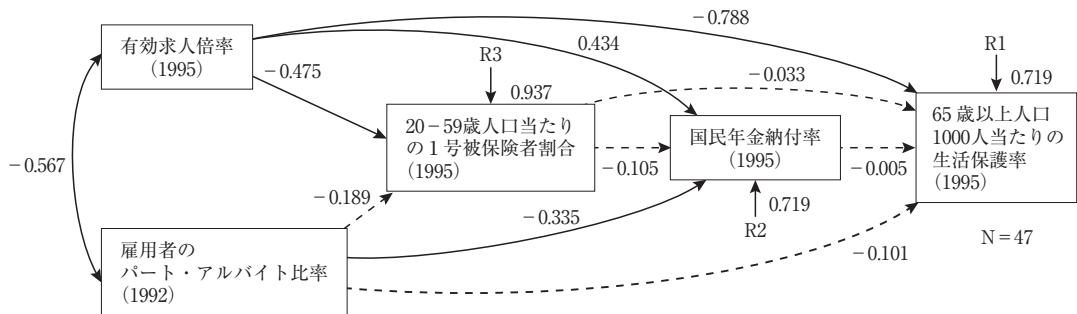


図7-② 2000年モデル

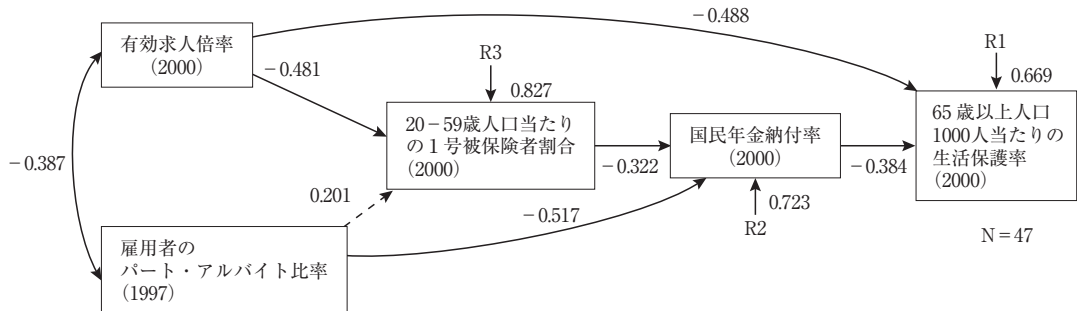
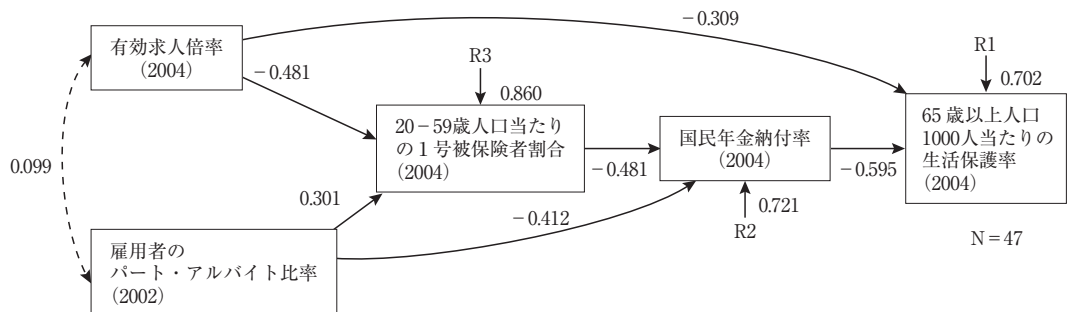


図7-③ 2004年モデル



きない人々が増えて、1号被保険者割合が高まる。そして、失業者などの加入によって1号被保険者割合が高まると、そのような県では国民年金の納付率が低下するために、将来、低年金や無年金となる高齢者が増えて、高齢者の生活保護率が上昇する。また、有効求人倍率はそのような間接効果に加えて、それ自体が悪化すると、直ちに高齢者の生活保護率を高める効果がある。すなわち、＜雇用破壊＞は、＜社会保険の空洞化＞を促す間接効果と、＜貧困リスク＞に直接作用する効果とを通じて、地域の＜貧困リスク＞を高めていくとみることができる。

他方、パート・アルバイト比率が高まり、各県の＜雇用の劣化＞が進むと、おなじく被用者保険に加入できない人々が増えるために、地域住民の1号被保険者割合が高まる傾向がある。また、パート・アルバイト比率が高まると、地域住民の1号被保険者割合が高いかどうかにかかわらず、地域の国民年金納付率が低下する傾向がある。そして、いずれにせよ、国民年金の納付率が低下し、＜社会保険の空洞化＞が進んだ県では、先と同様のルートを通じて、高齢者の＜貧困リスク＞は高まっていく。

なお、この2004年モデルを1995年モデル、2000年モデルとそれぞれ比較してわかるもうひとつの重要な発見は、有効求人倍率とパート・アルバイト比率との関係がこの間に大きく変化したことであった。すなわち、これまでは有効求人倍率が高く、雇用情勢が良好な県では、逆にパート・アルバイト比率が低くなる傾向があったが（1995年モデル、 $r = -0.567$ 、2000年モデル、 $r = -0.387$ ）、小泉構造改革の影響が現れた2004年時点では、両者の間にそのような関係は一切みとめられなくなった（ $r = 0.099$ ）。いいかえれば、有効求人倍率が高く雇用情勢に明るい兆しが見え始めた地域においてさえ、＜雇用の劣化＞が進む余地があることをそれは意味し

ており、先に愛知県・静岡県職安データを使って示した事実とここでの事実発見は見事に符合している。

4. 地方経済をいかに再生させるか？

最後に、小泉構造改革の下で自立の道を迫られた地方自治体がいまどのようにして地方経済を再生させようとしているのかをみておきたい。

（1）小泉政権の地域再生戦略は有効だったのか？

表向き、小泉政権は地方経済の再生に消極的であったわけではない。たとえば、2002年12月に構造改革特別区域法を公布し、構造改革特区制度をスタートさせている。また、2005年4月には地域再生法を施行し、地域再生計画制度を開始している。これらの制度はいずれも、地方の創意工夫にあふれた事業を国が選んで認定するというコンテスト方式をとっているが、前者の構造改革特区が文字通り特定の地域に規制緩和特区をみとめるものであるのに対し、後者の地域再生計画は資金面および人材面で地方の活性化対策をバックアップするものであった。

だが、いずれの制度も対象として当初想定していたのは農山村地域であり、構造改革特区であれば、農家民宿で村おこしを計画している地域に濁酒の製造を特別に認めるとか、また地域再生計画であれば、＜人と緑が調和したまちづくり＞を支援するために污水处理施設の整備に交付金を支給するといった、ほとんどカネのかからぬ施策を念頭に置いてスタートしたものであった。

その後、小泉政権の末期までに構造改革特区は全国で878件、また地域再生計画も780件認定されているが、はたしてこれらの政策が地方経

済の再生にどれだけ貢献したかは大いに疑問が残るところである。というのも、これまで認定された特区も地域再生計画も個々にみても、すでに地方である程度の実績を挙げている事業をただ追認しているにすぎないからである。

いま、地域再生計画のひとつとして2005年からスタートした地域提案型雇用創造促進事業（いわゆるパッケージ事業）を例にとり、このことをみておきたい。たとえば、このパッケージ事業のひとつとして、旭川市が申請したく旭山動物園を起爆剤とした滞在型観光振興による雇用機会の増大事業がある。旭山動物園が新装オープン以来爆発的な人気を誇っていることはつとに有名であるが、そのこととそれに伴う旭川市への観光客の増加を、一体誰が小泉政権の地域再生戦略の成果と考えるだろうか？ また同じような事例としては、北海道の倶知安町が申請したく国際リゾート都市＝くっちゃん確立に向けた人材育成および雇用増大事業がある。これもまた、1人のオーストラリア人がオーストラリアからの観光客を対象に始めたスキーリゾート事業にほかならず、すでにかなりの実績を挙げているものである。すなわち、小泉政権の地域再生戦略とは、国民のために政府が何かをしていることを示す、シンボリックなメッセージにすぎなかったとみることができよう^(注11)。

(2) 地方自治体による地域再生戦略

一方、2000年4月の地方分権一括法の施行に合わせ、雇用対策法が改正されたことで、これまで国が一手に背負ってきた雇用対策の責任の一部を地方自治体が引き受けることになった。また、地域の商工業政策も同じく地方分権一括法によって計画策定の責任が地方自治体に移ったため、現在、地方経済の再生に実質的な責任

を負っているのは地方自治体、なかでも広域自治体である。

県や政令指定都市レベルでの総合的な地域再生戦略は、先の不良債権処理の際に各自治体が緊急雇用対策をそれぞれ独自に策定するなかではじまったと考えてよいが、これらの緊急雇用対策を概観すると、その柱は次の3つであったことがわかる。

第一は、既存産業への支援であり、とくに地域経済の大宋である中小企業への支援である。またその支援の中身としては、金融支援と経営ノウハウへの支援が大きな比重を占めていた。

第二に、地域の21世紀型産業を今後どのように育成していくかが大きな課題となっている。現在、各地域の経済産業局がそれぞれの地域の実情に合った産業クラスター構想を打ち出しているが、地方自治体の21世紀型産業の選定には、経済産業局のこの産業クラスター構想を下敷きにしたものもあれば（たとえば、北海道、大阪府、福岡県）、自治体が独自に作成したものもある（たとえば、青森県、岩手県、仙台市）。

そして第三に、既存産業と21世紀型産業それぞれを担うヒトづくりをいかに行うかが重要なテーマとなっていた。

(3) 3つのシナリオ

筆者は、過去3年間に10道府県をまわり、各道府県の産業労働政策の担当者から聞き取り調査を行ってきたが、この21世紀型産業をいかに育成するかという問題に絡んで、自治体が立てた地域再生戦略のシナリオにはおおよそ次の3つのタイプがあると考えている。ひとつは、超高齢社会の到来を念頭に置いたくサービス化戦略である。ふたつめは、既存の製造業の集積を発展させたく再工業化戦略である。そして、みつめは、地の利を活かしたくグローバル化戦略である。

それぞれの戦略についてももう少し詳しくみておきたい。

まず、＜サービス化戦略＞を掲げる自治体は、製造業の集積に乏しい道府県が多い。そして、製造業の発展に期待することが難しいために、健康・福祉産業や観光業の発展に新たな雇用機会の多くを期待する戦略がこの＜サービス化戦略＞であるといえる。

この戦略は、人口過密化が進み、新たに工場を誘致することが難しい大阪市、また昭和40年代から＜健康都市宣言＞を行い、工場の誘致を制限してきた仙台市のような政令指定都市において、またこれまで公共事業に強く依存してきたが、小泉政権の公共支出削減によって大きな打撃を蒙り、製造業以上に大きなシェアを占める建設業の業種転換先を福祉医療分野やリサイクル分野に求めていかなければならない北海道、青森県、高知県、沖縄県といった県において採用されているものである。

一方、再工業化戦略は逆に、もともと製造業にかなりの集積がある県が、今回のような製造業中心の景気回復が起こる中であらためて自県の製造業のもつ競争力を再認識し、その方向性をさらに強めていこうとするものである。この再工業化戦略を推進する府県の代表としては、東大阪市を中心に電気産業や化学産業において優れた産業集積をもつ大阪府、トヨタをはじめとする自動車製造業とその関連産業によって製造業出荷額全国一位を誇る愛知県、また同じく輸送用機械や楽器産業によって同三位の地位にある静岡県、さらに自動車製造のマツダを筆頭に造船業や鉄鋼業で栄える広島県などがある。

再工業化戦略を明確に打ち出しているこれらの県は、このようにわが国のリーディング産業である自動車産業で潤う地域が多いが、自動車に代わる21世紀型産業としてこれらの県が注目するのは、IT、ロボット、バイオ、ナノテク

ロジーとそれぞれ多様である。

次に、グローバル化戦略を採用する県としては、環日本海経済圏の中に自県を位置づける山形県や新潟県のそれが有名である。だが、韓国や中国との地理的な近接性を武器に90年代から一貫してアジア戦略を進めてきた九州各県のグローバル化戦略がやはりここでは群を抜いているといえよう。とくに福岡県は、自県に国内回帰する製造業の工場を＜アジアのマザー工場＞として位置づけ、九州北部一帯を＜カーアイランド＞あるいは＜シリコンアイランド＞とすることを目指しており、九州全体のアジア戦略の牽引役といえる。

また、グローバル化戦略は製造業だけに止まらない。ブランド価値をもつ自県の農産物を中国沿岸部の富裕層をターゲットにして積極的に海外に売り込んでいこうとする熊本県や北海道の試みがあることにも注目したい。

(4) 人口減少社会への突入とそれぞれの戦略の課題

ところで、これらの戦略にはそれぞれに不安材料もある。

まず、サービス化戦略は観光を除くと域内需要に強く依存した産業（たとえば、福祉・医療）が中心となるため、今後予想される人口減少が大きなネックとなりやすい。とりわけ、上述の北海道、青森県、高知県といった地域は、2030年までに人口が現在の8割台にまで減少することが確実視されており、その場合、域内需要が大きく低下し、それに伴い県内総生産も大きく落ち込むことが予想される^(注12)。

他方、再工業化戦略が磐石といえなければそうではない。再工業化戦略のネックは少なくとも次の3点にあると考えられる。

ひとつは、外需への依存度が大きいため、ひとたび急激な円高が起きれば大きな打撃を蒙り

やすいことである。これは広島県で聞いた話だが、わずか1円の円高でマツダは瞬時に50億円もの利益を失うとのことであった。マツダがわが国の自動車産業で占めるシェアは10%であるので、自動車産業全体では1円の円高は500億円の損失を意味し、さらに20円の円高は1兆円の損失を意味することになる。

ふたつめに、いったん人手不足が生じると、それは賃上げにつながり、生産拠点の域外シフトを惹き起こしやすい。そして、これはすでに深刻な人手不足が発生している愛知県で聞いた話だが、賃金のより安い九州や東北への生産拠点のシフトを懸念するトヨタ傘下の下請け企業は実に多いということであった。

みつめに、これこそが根本問題といえるが、製造業の生産技術は＜雁行的な経済発展＞のもとでやがて新興工業国へ移転していく運命にある。現在、比較優位を誇るわが国の製造技術といえども、それが中国やインドの専売特許となる時代はそれほど遠くないといえよう。

また、この生産技術に絡んで、ひとつの技術革新が生産地を大きく変える可能性がある。たとえば、ガソリンで動く自動車が近い将来に燃料電池で動くそれにとって換えられれば、自動車産業の生産拠点は、これまでの擦り合わせ技術に長けた地域から電気産業の集積が高い地域へと移動することも考えられよう。

最後に、グローバル化戦略の弱点は、同じく外需に依存し、それゆえに国際関係の変化に敏感なことである。長い時間をかけて築かれた国と国との信頼関係が一挙に振り出しに戻る危険性がないわけではない。このことは実際、靖国問題をめぐって近隣のアジア諸国との軋轢を招いた小泉政権時代にもっとも懸念されたことであった。

なお、安倍政権は、小泉政権の末期（2006年6月）に策定された＜新経済成長戦略＞に基づ

いて、アジア諸国との間で経済連携協定を締結することに懸命である。というのも、本戦略の最大の目玉が、＜アジアとの共創＞にあるからである（経済産業省、2006）。すなわち、人口減少社会へ突入していくわが国において、唯一生き残る道は、成長著しいアジアの需要に期待し、アジアとともに成長するほかない、という考えにそれは貫かれている。またそこでは、地域におけるイノベーションが新たな国内需要を喚起するというシナリオのもとに＜地域活性化戦略＞が打ち出されてはいるが、その中身は基本的にサービス産業の生産性を引き上げるといふ供給サイドの政策が中心であり、人口減少が進む中でいかに地域のサービス需要を喚起するかについてはほとんど触れていない。つまり、生産性が低く競争力に欠ける産業や地域は容赦なく切り捨てることが本戦略の大前提であるといつてよい。

今回の調査を通じて、各自治体の産業政策担当者から＜選択と集中＞という言葉を繰り返し聞いた。しかし、その言葉が、政府のこの＜新経済成長戦略＞と同様に、経済効率だけを基準にした＜選択と集中＞を意味するのであれば、地域経済の将来は暗澹たるものであるといわざるを得ない。

おわりに

以上で述べた主要な論点を整理し、結論に代えたい。

(1)まず、社会的リスクに関する47都道府県データの解析から、失業率が上昇し雇用破壊が起きているような都道府県では、離婚率の上昇という形で家族崩壊が起きやすく、さらに雇用と家族の崩壊が進む都道府県では、生活保護率が上昇して貧困リスクも高まることをみた。しかも、失業を起点にした社会的リスク

のこのような連鎖は、年々深刻化し、かつ全国的に普遍化しつつあるといえる。

(2)とはいえ、社会的リスクの地域間格差は無視できるほど小さくなったわけではない。そこで、その背景にある地域経済の地盤沈下がいっつどのようにして始まったのかを調べた。昭和40年代の公害問題を契機に、＜国土の均衡ある発展＞を求めて数次にわたり全国総合開発計画が実行されたために、地域間の経済格差は1970年から1980年にかけていったん大きく縮まっている。だが、1980年代に入るとふたたび拡大する傾向をみせている。この原因は、ひとつに＜サービス経済化＞にあり、ふたつに＜グローバル化＞にあった。すなわち、工業生産の高付加価値化に伴い、ビジネス・サービスの発展が期待できる首都圏と、人口規模からみてそれが望めないそれ以外の地域との間で格差が開き始め、これによって1980年代後半から＜東京一極集中＞という現象が出現した。また、経済活動のグローバル化によって、かつて中央から地方へ分散された産業が、中国をはじめとする新興工業国からの激しい追い上げに遭って国際競争力を失い、地方経済の舞台から次々と消えていったことももうひとつの大きな要因であった。そしてその影響は、もっとも早い地域では、＜貿易の自由化＞が始まった1980年代の後半から、遅い地域でも円高が加速し＜産業の空洞化＞が進んだ1990年代後半から顕著に現れるようになった。

(3)しかし、地方経済が地盤沈下した原因はこれだけに止まらない。政府の地域政策の変更も影響していた。とくに、2001年4月に発足した小泉内閣が行った構造改革の影響は大きく、＜金融再生プログラム＞の名のもとに行われた不良債権処理は、銀行の＜貸し渋り＞や＜貸し剥がし＞を惹き起こし、地方経済に

深刻な打撃を与えた。そして、政府の意図とは裏腹に、その後の景気回復が製造業を中心に起きたことで、①地方の二極化と、②非正規中心の雇用回復という＜負の遺産＞が残されることとなった。すなわち、製造業の集積には地域間で依然として大きな格差があるために、このちがいを反映して、地方経済の二極化が生じた。また製造業の集積が高く、いち早く景気回復を遂げた地域でも、小泉政権の下で労働市場の規制緩和と政策が強力に押し進められた結果、正規雇用はなかなか増えず、むしろ非正規中心の雇用回復が生じることとなった。そして、このような＜雇用の質＞を犠牲にした非正規中心の雇用回復は、雇用回復が遅れる地域での失業問題と連動して、＜社会保険の空洞化＞をもたらし、さらにそのことは高齢者単身世帯を中心に生活保護受給者の数を激増させるという形で地域の貧困問題を深化させていった。

(4)最後に、小泉構造改革によって自立を迫られた地方自治体がいま、地域経済を再生させるためにいかなる方策を採っているのか検討した。地方自治体がそれぞれ独自に進める地域経済再生のための基本戦略は、①超高齢社会の到来を念頭に置いた＜サービス化戦略＞、②既存の製造業の集積を発展させた＜再工業化戦略＞、③地の利を活かした＜グローバル化戦略＞の3つに分類される。しかし、いずれの戦略にもそれぞれ弱点があり、域内需要に依存した＜サービス化戦略＞であれば、人口減少社会への突入がネックとなる可能性があり、また逆に、域外需要に強く依存した＜再工業化戦略＞や＜グローバル化戦略＞であれば、円高をはじめとする国際経済情勢や国際関係の悪化、さらには近い将来に技術移転によって地域産業の比較優位が崩れた場合にそのシナリオは大きく後退せざるを得ないこと

が懸念される。その意味で、地域経済は将来に向けていまだ予測がつかない難題を抱えているとみることができる。

(2007年4月21日脱稿)

注

(1)この格差社会論争に参加する者は少なくとも、

①何についての格差を問題にしているのか？（たとえば、所得格差か、資産格差か、教育機会格差か、社会移動格差か、健康格差か、希望格差か）②格差が拡大するようになったのはいつか？（たとえば、オイルショック直後か、1980年代末か、バブル崩壊後か、1997年のアジア通貨危機以降か、2001年の小泉政権誕生以降か）③格差が拡大した原因は何か？（たとえば、サービス化、グローバル化、政策の失敗か）④格差を縮小するための処方箋は何か？（たとえば、上を引き下げなのか、下を底上げするのか）についてそれぞれ明らかにする必要がある。興味深いのは、格差拡大の原因について同じような診断を下しているにもかかわらず、まったく異なる処方箋を書いていることがあることである。たとえば、連合とOECDはそれぞれ、わが国において所得間格差が開いた原因を非正規雇用の増大に求めているが、前者が非正規雇用の待遇改善を求めているのに対して、後者は逆に正規労働者の過剰な雇用保障を撤廃することが格差是正につながるとしている。このようなねじれた現象は、昭和初期の人口論争とそれに続く国民皆貧論をめぐる論争でも同じようにみとめられた。この点については、別の機会にまた詳しく論じたい。

(2)昭和40年以降、1人当たりの県民所得の県間格差が縮まった原因については、それを①人口移動に求める見解と、②公共事業という形での資本移動に求める見解とがある。すなわち、 GDP/POP （1人当たりの県民所得） $=GDP/K$

$(\text{資本の生産性}) \times K/LF$ （資本装備率） $\times LF/WP$ （労働力率） $\times WP/POP$ （人口に占める生産年齢人口の割合）であり、県外への過剰人口の移動によって1人当たりの県民所得を求める際の分母が小さくなることに注目するか、あるいは県内への資本移動によって資本の生産性と資本装備率が高まることに注目するかのちがいがそれである。

(3)樺本（1990）は、モノの生産が本源的な生産活動であり、第3次産業に含まれる各業務は、モノの生産を支え、それに依存して存在する>という仮説に立って、第1・2次産業の生産活動に対して必要とされる第3次産業の生産活動の大きさを、国勢調査（昭和60年）から得られる産別就業人口から推計している。それによると、東京都内で働く就業者総数790万人のうち、モノの生産に237万人、第3次産業に549万人がそれぞれ従事しているが、後者の549万人のうち実に343万人が東京都以外の地域のモノづくりを支援するサービス活動に従事する人々であるという。すなわち、地方の経済活動があればこそ、東京がますます繁栄する構造がここにある、この構造はビジネス・サービスを主体としたサービス経済化が進む中で年々強まる傾向にあるという。

(4)いま製造業全体を17産業に分類し、それぞれの産業の付加価値について<日本を含めた東アジア全体に対する東アジアのシェア>と<日本全体に対する日本の大都市圏のシェア>との相関をとると、両者の間には-0.567の相関関係（1999年データ）がある。すなわち、日本の大都市圏に集積している産業（たとえば、出版・印刷業、輸送用機械）においては、東アジアの競争力は日本に比べて低く、逆に日本の大都市圏に集積していない産業（=日本の地方都市に立地する産業）（たとえば、繊維、衣服、石油・石炭製品）では、東アジアの競争力が比較的に

高いことを、それは意味している。詳しくは、経済産業省（2002）を参照。

- (5)牛乳や牛肉の自由化や200海里問題で1980年代の後半に＜貿易自由化＞の嵐に巻き込まれた北海道では当時、＜一せん（造船）、二たん（石炭、減反）、二てつ（鉄鋼、国鉄）、三さん（水産、林産、非鉄鋼山）の散々不況＞とまでいわれた。また、1995年に一時1ドル＝79円台まで進んだ円高によって、日本のリーディング産業である自動車産業と電気産業は急速に国際競争力を失い、生産拠点の海外移動という形で＜産業の空洞化＞に拍車がかかったことは記憶に新しい。
- (6)もし1990年、1995年、2000年の男子労働力率が2005年まで維持されていたならば、2005年の男子完全失業率はそれぞれ15.5%、15.6%、11.1%となっていたはずである。
- (7)2002年1月に始まったとされる今回の景気回復が当初外需主導であったことは、GDP実質成長率への寄与率をみれば一目瞭然である。すなわち、2002年度の実質成長率は1.1%であったが、そのうち内需の寄与率が0.3%であるのに対し、外需のそれは0.7%であった。その後、輸出の大きな伸びを背景に、民間企業設備投資が増え、それが民間需要全体を支えて今日に至っている。しかしながら、この間賃金の伸びが抑えられてきたため、民間最終消費支出の寄与率は2004年度まで低い水準にあった。なお、小泉政権が断行した不良債権処理によって、企業が抱える＜3つの過剰＞（過剰人員、過剰設備、過剰債務）が解消されて、日本経済は回復に向かったというのが政府の公式見解であるが、東海や南関東では2002年末の不良債権処理に先立ちすでに雇用回復が始まっていた。つまり、中国をはじめとするBRICsの台頭によってわが国の製造業の輸出が大きく伸びたことが、今回の景気回復の原動力であったといってよい。
- (8)市町村が運営する国民健康保険の保険料を滞納

すると、まず有効期間が短く短期被保険者証＞が発行される。さらに滞納期間が1年を超えると保険証それ自体が上げられ、代わり＜被保険者資格証明書＞が発行される。だが、この＜資格証明書＞とは名ばかりで患者はかかった医療費の全額をいったん窓口で支払わなければならない。なお、本制度は平成12年から全国の市町村に義務づけられたものであるが、平成16年現在、約30万世帯にこの＜資格証明書＞が交付されている。つまり、全国30万世帯が無保険状態に置かれているといってよい。

- (9)国民年金の納付率は、 $(\text{納付月数} / \text{納付対象月数}) \times 100$ で計算される。なお、ここでいう＜納付対象月数＞とは、当該年度分の保険料として納付すべき月数であり、全額免除月数や学生納付特別月数は含まれない。すなわち、社会保険庁が申請免除者数や学生納付特例者を意図的に水増しすれば、＜納付対象月数＞は少なくなり、納付率を引き上げることができる。
- (10)ここでいう＜貧困の高齢化＞とは、＜高齢者一般の貧困化＞を意味しているわけではなく、あくまでも貧困層に高齢者が集中して現れるという意味である。
- (11)パッケージ事業として認定された35事業すべての雇用創出効果を総計しても、それはわずか1万3,400人にすぎない。
- (12)経済産業省の地域経済研究会が行った＜2030年の地域経済のシミュレーション＞によれば、全国269の都市雇用圏のうち、2000年から2030年にかけて人口増加が見込まれるのは東京都市雇用圏のみで、他のすべての都市雇用圏において人口減少が起ると予測されている。またこれに伴い、人口100万人未満の都市雇用圏すべてで域内総生産の減少が起り、とりわけ人口20万人未満の180都市圏では域内総生産が大きく落ち込む（-12.2%）と予測されている。詳しくは、経済産業省・地域経済研究会（2005）を参照。

引用文献

- ①石川達哉（2000）「縮小する地域間の所得格差」『Monthly Report』（ニッセイ基礎研究所）（2000年9月号）、pp.8-11
- ②市川拓也（2006）「地域間の所得格差は拡大しているか—1人当たり雇用者報酬、財産所得、企業所得の地域格差について」『大和総研 資本市場調査部情報』（2006年4月12日）pp.1-7
- ③経済産業省（2002）『通商白書2002』（ぎょうせい）
- ④経済産業省・地域経済研究会（2005）『人口減少下における地域経営について—2030年の地域経済のシミュレーション』
- ⑤経済産業省（2006）『新経済成長戦略』
- ⑥島田晴雄（2004）『＜雇用を創る＞構造改革—伸びる生活支援型サービス業』（日本経済新聞社）
- ⑦櫛本功（1990）「わが国における経済的中枢性の計測」『地域経済研究』（広島大学）創刊号、pp.5-45
- ⑧櫛本功（1991）「わが国における経済的中枢性—職業分類による再計測」『地域経済研究』（広島大学）第2号、pp.3-34
- ⑨櫛本功（1996）「支援する地域と依存する地域—理論モデル編」『地域経済研究』（広島大学）第7号、pp.3-11
- ⑩橋本沢摩（2006）「産業構造の違いがもたらす地域格差—各種経済指標を用いた地域格差の現状分析」『Economic Trends』（第一生命研究所）（2006年8月10日）pp.1-9
- ⑪藤田昌久、久武昌人（1998）「日本と東アジアにおける地域経済システムの変容—新しい空間経済学の視点からの分析」（通商産業研究所 Discussion Paper#98-DOJ-93）
- ⑫橋本俊詔（2004）『家計からみた日本経済』（岩波書店）
- ⑬谷沢弘毅（1998）「地域間格差の動向と地域開発政策のあり方—体系的な地域技術政策の確立に向けて」北海道東北開発公庫編『季報・ほくとう』第50号（1998年11月）pp.1-5
- ⑭山田昌弘（2004）『希望格差社会—＜負け組＞の絶望感が日本を引き裂く』（筑摩書房）
- ⑮Beck、Ulrich（1986）、*Risikogesellschaft :Auf dem Weg in eine andere Moderne*, (Suhrkamp Verlag KG) 東廉・伊藤美登里訳『危険社会』（法政大学出版局、1998年）

（しもだいら よしひろ、本学科教授）