

〔報告1〕

グローバリゼーションと都市財政

金 澤 史 男
(西堀 喜久夫・西山 茂 編集)

要 旨

本報告では1990年代以降の日本における都市、とりわけ地方都市がなぜ多様な発展モデルを構築できなかったのか、その要因・背景を検討する。またそうした制約条件のなかでどのような都市発展が展望しうるかを探っていきたい。

キーワード

都市経済・都市財政・地域経済政策・内発的発展・グローバリゼーション

はじめに

こんにちは。ご紹介いただきました横浜国立大学の金澤でございます。本日はこちらにいらっしゃる西堀先生から頼まれまして、5時起きで馳せ参じてまいりました。西堀先生は、昨年『現代都市政策と都市財政』（桜井書店）というご労作を上梓されました。本書はたぶん地方財政学会・財政学会等でも取り上げられると思います。全国に研究を発信できる先生がこの九州国際大学にいらっしゃるということは、この大学にとって大変財産になることではないかと思っております。

本日、西堀先生からいただいたテーマは「グローバリゼーションと都市財政」です。まず都市というものが、とりわけ日本の置かれている状況を踏まえ

るとき、このグローバリゼーションのなかでどういう状況にあるのか。私の認識としては、かなり特異な日本の地域政策の中であって、都市とりわけ地方都市が非常に苦しい状況に陥っていると考えています。その辺のところを順次お話していきたいと思います。

1. 1980年代型都市成長モデルの崩壊

最初に「1980年代型都市成長モデルの崩壊」という論点でございます。

ご存知のように1980年代以降、特に80年代後半に東京一極集中が顕著になってまいりました。1985年プラザ合意以降、経済の国際化が急速に進展していき、また1986年の「前川レポート」に代表されるように内需主導型成長が重要だといわれました。いま外需に依存しているさまざまな国の家電とか自動車が世界的な不況のなかでだめになっていって、外需依存型ではだめで内需主導型でなければいけないという転換の必要が叫ばれておりますが、もう20年前にそういう話はされていたわけですね。その辺のところ人間忘れやすい。研究者でずっとそのことを追っていれば、それが日本経済の課題だということはよくわかるのですが、その日その日で暮らしていくとなかなかわからない。マスコミもその日その日、だいたい前年との比較でしか報道しない風潮のなかで、時代はどんどん展開していくのですが、展開しているようでも実は20年前に同じことがいわれ、その課題が持ち越されている、こういうことです。そのときに東京は一極集中で成長しました。高度成長期には、農村と都市の対立でいうと、都市は三大都市圏だった。その前は四大工業地帯で、この北九州もその中心のなかに入っていたわけです。その後の三大都市圏には名古屋と大阪があったのですが、1980年代後半は東京だけに人口とさまざまな経営資源が集中していく状況で、大阪・京阪神・中京地帯の相対的な地盤沈下が指摘されたわけです。

それでは東京で何が成長したのか。日本全体で東京だけが成長していくとすると、国際化が進んでいくなかで成長できるには東京を見習うしかないのでは

ないかという考えが強くなってきたわけです。そういうときに産業構造や就業構造、さまざまな事業所の調査でも、サービス業が伸びる、第三次産業が伸びる。ところがそのなかで成長産業が何であるか、従来の産業分類では特定できず、さまざまな分類が新たにされました。東京で何が伸びていたかという、主に広告、それからリース、社会教育、情報といった特定サービス産業です。従来型のサービス産業・第三次産業ではなく、新型のサービス産業、大雑把に言って対事業所サービスといわれています。対事業所サービスが増えるのはなぜかという、その近くに本社機能があるからです。本社機能とか研究開発機能とか、いわゆる管理中枢機能が集積すればその近辺に対事業所サービス業が貼り付いてきて、それが成長産業になっていく。こういう見方ですね。ですから国際化のなかで都市が発展していくためには、まず本社を呼ばないといけません。それから研究開発機能を呼ばなければいけないという話です。まずそこに着目され、全国で「ミニ東京」を作ろうという動きがひとつの流れになってきた。これが標題にある80年代型都市成長モデルではないかと思います。

では、これが東京でうまくいったかという話ですが、バブルの崩壊とともに東京も成長モデルから滑り落ちていくわけであります。1980年代の後半に東京はある種の「成長」をみせました。ある種の「成長」というのは、例えば国際的な通貨としての円、国際金融市場における円の位置をみると、この時期にはかなり高まるのです。ところがその後ユーロが出てきてマルクがユーロに変わり、円の比重が劇的に下がっていくわけです。ユーロが出る以前、円はマルクに迫り、ドルの位置の相対的な低下もあって、円の位置、さらには国際金融市場としての東京の位置というのが非常に高まった時期があった。それと1980年代後半の時期が重なっているわけです。しかしそれが急速に落ち込んでいるという事実があります。百兆円がアメリカの証券に行くという話がありますが、行くのは当たり前で、日本はゼロ金利に近い状態が、十年、十五年と続いていくのです。誰がこんなところに投資しますか。いろいろ怪しげな利殖の餌食になる老人の方々が多いが、いくらお金をためていても、預金をしていて

も、ほとんど利子が付かないという状況ですね。一般に1,600兆円くらい個人金融資産があります。そのうち銀行預金が半分として800兆円くらい。国際的にみれば、普通5%くらいの利子が付いても何らおかしくないのですが、日本の場合それがほとんどゼロ、こういう状況ですね。ですから東京にお金が集まってこないのは世界的に言えば当たり前です。そういうなかで1980年代というのは、そこに書いておきましたように、さまざまな規制緩和政策で資金が国際的に東京に集まってくる特殊な時期、それが不動産投資・土地投機と結びついてある種のバブルを作り出していった。いまからみれば、それはそのまま都市成長モデルとしては使えないということになるわけであります。

2. テクノポリス型開発モデルの終焉

二つ目のモデルとして1980年代に「テクノポリス型開発モデル」がありました。地方都市の地域政策のなかでハイテク産業をリーディングセクターとして育てていくという考え方ですね。そのころの通産省の政策としても、1970年代半ば以降、大都市に工場を誘致する考え方は転換され、むしろ大都市の工場は地方に再配置していくという「工場再配置法」が基本的な考え方となりました。そのなかで地方が受け皿になり、しかもリーディングセクターとして先端技術産業を誘致できる。そこに研究開発機能をリンクさせ、さらにアメニティの高い住環境を整理するという、「産・学・住」を備えた都市づくりという理念が地方都市に与えられ、そして高い普遍性を持ったということがいえると思います。北九州はテクノポリスではなかったですね。しかし飛行場とか臨空工業地帯とか、いろいろなハイテク化とか、中小企業のハイテク化を進めるインキュベータ機能とか、そういう取組が進められ、全国的な一つのモデルになり得る可能性を持っていたわけです。

しかし先ほどのプラザ合意以降、急速な円高が進むなかで、企業の立地戦略が劇的にグローバル化していく状況になります。もともとテクノポリス、ハイ

テク産業といっても国内の立地競争は厳しかったわけです。始まった時点ですでに新規参入都市の後遺症というべき状況、多くの未利用地がストックとして残り、死重化しているという状況がありました。そのなかでさらに円高で企業が海外現地生産比率を高めていく動きが強まり、ほとんどのテクノポリス、特に大規模に開発区を作っていた地域では、造成した用地が埋まらないという状況になってきました。この3月で卒業する私のゼミ生が「高速道路の経済効果」という論文を書いていて、もちろん私も指導しましたが、面白い結果がありました。工場が立地した場所がインターチェンジからどのくらいの距離かを調べて、それを時期別に何キロメートル以内にあるのが何%かという構成比の変化をみたのです。そうしたら1985年ぐらいでは、インターチェンジからかなり離れていても工場は立地していましたが、2000年代になるとほとんど1キロ以内でないと立地しない状況になります。これは高速道路網が整備されたということが一面であります。他面でインターチェンジの近くにあるところとそうでないところとの格差が大きく開いていったということで、これは国内の誘致競争が激しくなったということも反映しているのではないかと思います。

お配りしている私の予稿集の最後のページ〔本稿の末尾に収録——编者〕に海外生産比率と工場立地件数の推移を対比的にグラフで重ねてあります。右肩上がりになっているのが海外現地生産比率の推移で、1983年にはまだ一桁だったのが、2007年には30%を越えています。一方、国内での立地件数は1989年のバブル期をピークとして激減していく。この右肩上がりと激減するその比較差が非常にはっきりと出てくるわけです。だからといってテクノポリスでめざした理念がまったくいけなかったということではないと思いますけれども、当初想定した状況というのはなかなか実現できない状態になってきたわけで、経済的な背景の劇的な転換があったといっているかと思います。ということで地方が1980年代から90年代にかけて目指してきたモデルというものがなかなか持続しないというのが現実だったと理解しています。

3. 1990年代になぜ都市が活性化しなかったのか

そういうなかで1990年代は新たなモデルが提起されないまま過ぎていくわけですが、特にどういう経済状況のもとで都市が活性化していかなかったかという原因をみてみたいと思います。

バブルの崩壊というのは当然不況で、調整局面ということですが、調整局面があるということは、それが終われば次の好況が来るというのは資本主義成立以来の景気循環です。現在の不況を百年に一度といっても、好況に転化しなかった不況はないし、不況に転化しなかった好況はなく、人間はそういうことをもう何百年と経験しているわけですから、不況が一年ぐらい続いたからといって、そうがたがたしているようでは、社会保障のシステムとか、フィスカルポリシーのシステムとか、景気対策のシステムをこれまで何のために作ってきたのか、国は何を学んできたのかと私はいいたいところですが、相変わらず危機を煽る方もいらっちゃって、社会科学をやってきた者、歴史をやってきた者としては、やや情けないところがあります。日本人が作ってきた日本のシステムはそんなにちやちなものだったのかという気持ちもします。

それはともかくとして、1990年代は「失われた十年」といわれます。「失われた十年」といってもそこに日本経済の課題があったわけで、それに取り組んだということで、決して「失われた」という形ですべてを黒で塗りかためることには賛成ではありません。それはなぜかという、責任論はともかくとして、バブルとバブル崩壊で不良債権が膨大に累積し、経済を動かすためには、金融システムがそれによって動かなくなってしまうから、これを何とか処理しなければいけない、この課題に取り組んだということです。先ほどのゼロ金利政策も同様で、この不良債権問題を解消して資金が世の中に回るようにし、金融機関を立て直して、グローバリゼーションのなかで日本の金融機関が国際業務に従事できない状況、つまり自己資本比率があまりにも低くて国際的な会計基準をクリアできずに国内で低迷しているような状況を何とか改善しな

くてはいけない。そのために緊急避難的にとった政策が日本銀行の量的緩和政策であったということです。そこに集中したというのはある意味で合理性があったと私は思っています。

しかしそれがどのような影響を地方に及ぼしたのかといえば、資金が回るようにするためにまず銀行自身を健全化するわけですから、地方がいくら苦しくても地方の産業に銀行は貸し出さない。そこに地域的な資金循環が生まれなかった。これは「貸し剥がし」「貸し渋り」という状況です。マクロ的なデータでみても、大都市を含めても銀行はほとんど貸し出さない。ある種の信用クラッシュ、資金が目詰まりを起こす状況が生じたわけです。一方でITバブルとか企業の必要性とかイノベーションとか、そういうことは声高にいわれましたが、ベンチャーなどは一番リスクウェイトが高いわけですから、固い銀行が貸すわけない。だから資金もほとんどいらない怪しげなインターネットビジネスみたいなものがバブルになっていくわけです。これが90年代の状況です。

ですから日本で資金を運用しようとしても利子が見つからない。これだけグローバル化といわれて、ヒト・モノ・カネ・情報が行き交うそのなかで、カネというのは金融工学の発達によっていま瞬時に動くといわれ、カネが完全に動けば資金の需給関係が調整されて金利水準が世界的に平準化するという、これが国民経済のないグローバル化した社会の金利のあり方であるにもかかわらず、一方でアメリカは金利5%、ヨーロッパは6%、他方で日本は0%と、何でこんなことが10年も続くのかということですね。金融の専門家に私は何回も訊いていますが、これだけグローバル化といいいながら、何で日本だけゼロ金利を十何年も続けられるのか。これは先ほどいったように日本の金融システムを安定化させるために必要不可欠で、日本の国力をもってすればそういうことはできる。それだけの国の力がある。ところが、こういうと難ですけれども韓国ぐらいの経済力があってもできない。やっぱり力が足りない。途上国だったらもっと足りない。だから通貨危機に陥る。でも日本はまだ経済力がありますから、グローバル化に対しても、さまざまな経済政

策なり、国のシステムを使って、ゼロ金利を15年間続ける力があると私は思っています。

問題は日本にまだ残っているその力を誰のために使っていくのかということです。先ほど申し上げたように、日本経済の目詰まり状態を解消して、金融システムを正常化するためにまず使うということで、住専の批判などありましたけれども、最終的には日本国民の合意になる。問題はそれをなぜいま続けなければいけないのかということですね。そのことがむしろ既得権益になってしまっている。5%程度の正常な金利に早く戻してもらいたい。いままで貯めた資金で生活している年金生活の老人のためにも、金利を世界水準にしてもらいたいと私は思います。それをしないからどうなったかということ、1990年代には、資金力が少しある人、外国の事情を知っている人、外国と経済活動ができる人、そういう人たちはゼロ金利で資金を持っていたらばからしいから、日本の資金が海外に出て行くわけです。日本は米国債をいま70兆円ぐらい買っていますよね。中国は100兆円、もうちょっとありますか、増えていますね。財務省は頭がいいから、日本のなかに持っても仕様がなくて、アメリカで運用するわけです。われわれはそれほど忙しくしてはいられないし、為替リスクもありますので、デイトレードなどできませんから、とにかく自分の預金通帳をみても、金利13円、税金1円とか、そういう世界でやっているわけです。地方に資金がまわってくるはずがないのですよ。ちょっと才覚がある人たちは資金を外に出す。資金が出ていってしまう。だからいろいろな政策を考えるときに、「ジャパンパッシング」はいけない、日本が世界から市場としてスルーされるのはいけない、何とかしないといけないという話をされる方は随分いますけれども、だったら金利を正常化すればいい。金利を正常化しないから、公企業の民営化をしてその株を買ってもらう以外に外資を呼ぶ方法がなくなっている。そうではなくて金利を正常化すれば国民の資産を外資に売りまくるようなことはしなくても済むわけです。もう金融機関は立ち直ったと私は思いますよ。5～6%の金利がつけば資金は回ることができます。本当に回るか

どうかはわからないが、最低限の経済的・物質的な基盤はできる。そこをゼロにしたまま、資金が基本的に外にどんどん出ていくなかで、東京や日本の都市に外国の資金を呼び込もうといっても無理ですよ。売り払うしかない。投げ売りするしかない。そういうことが1990年代から2000年代にかけて起こってしまったのではないかと私は申し上げたいですね。

経済のそういう市場メカニズムのなかで、それを補足するものは何かといえば、公的な部門です。この公的な部門の役割ですが、何もしていなかったかといえばしていたのですね。ご存知のように1989年に「日米構造協議」があり、1990年から10年間に当初の430兆円の公共投資基本計画を立てました。村山内閣の時に630兆円に上方修正された。10年間に630兆円というのはどのぐらいの額かということです。1年間に60兆円でしょう。日本の一般会計の公債発行額がだいたい30兆円を切るか切らないかで議論されていますね。だいたい100兆円の一般会計で30兆円、国債依存度が30%、その倍ですよ。一般会計の60%。それだけの公共投資を10年間やれとアメリカにいわれたわけです。日本はそれをやった。ドイツなども世界経済機関車論でそういうことをいわれたが、日本を盾にして彼らは均衡財政をずっと守ってきました。日本は受け入れてしまった。60兆円を10年間続けたら、地域経済はどれだけ発展したかというぐらいの額ですね。ところが都市も農村も発展していない。それはなぜか。このときアメリカ側としてはISバランス論ですね。アメリカの対日貿易赤字を減らすためには自分の国に輸出している国の財政赤字を増やせば貿易は均衡に向かうというISバランス論です。だから日本に赤字を作らせる、内需を拡大して日本の輸入を増やす、それによって日本の財政が赤字で破綻すればアメリカは得すると、こういう計算のもとに日米構造協議で公共投資基本計画を日本に飲ませたわけです。当時はパパ・ブッシュですね。その当時の日本の首相は海部首相でした。アメリカにしてみれば、毎年60兆円の公共投資を非常に生産的なもの、日本の地域の力を上げていくもの、都市の力を上げていくものに使われたら、逆にアメリカ経済は日本経済にやられてしまうと考えます。無駄な

ことをやらせなければいけないということですよ。そこで考え出したのは「御三家」。何をやらせるかということ、都市公園を作れ、下水道を作れ、産業廃棄物の処分場を作れ、この三つを重点に公共事業をやれとそこまでいった。最終的には生活関連投資の比率、構成比を上げろということです。それをまじめにやったのが地方です。大都市で都市公園など土地が高くてとてもできない。地方で都市公園を作る。地方で都市公園を作るには、地方都市は5分も車に乗れば、もう山や海があるわけで、そういう調整区域に緑を削って都市公園を作る。指標では一人当たりの都市公園面積を増やすということですよ。それをやりました。道路を作るにしても生活道路でないといけないわけで、林業のための道路でも、林業生活者のための道路であって産業のためではないということでもない資金が付かない。こういうことを10年間、日本はやったわけです。400~500兆円を研究開発投資とか、百年を見据えた教育とか、それから地方が本当に必要としているインフラなどに地方の側が計画を立てて使っていたら、この10年は変わっていたと思います。そういうことが「失われた十年」ですよ。この前テレビをみていたら、アメリカの議員が約70兆円のオバマ流ニューディールを批判して、そんなに公共事業を行ってはだめだと、日本のあの「失われた十年」をみよとっていました。テレビに私も突っ込みたくなりますよね、「あんたらがやらせたんじゃないか」と。思わずこう突っ込んでしまいましたけれど、そういう状況がありました。

財政投融资の改革もなるべく市場原理に整合的にという大きな方向があり、それ自体には私も反対しませんが、しかし好況の局面あるいは通常の状態でのシステムの変化をあまりにも意識しすぎたのではないかと。市場経済がうまく動いている状況を想定したわけですよ。現在のようにそれこそ不況が続いていくと、中小企業に対して信用クラッシュ、貸し渋り状態がまた出てきています。そういうところをカバーしていたのが財政投融资で、高度成長期に中小企業があれば日本でも重要な役割を果たしたのは不況期に財政投融资があったからだと思っています。いまなかなか借入ができない。地方自治体が中小企業向け

の融資、緊急融資をしなければいけない状況になっていますね。中小企業向けの融資は、自治体の方はよくご存じだと思いますが、制度は作っておかないといけないが、なかなか借入がないという状況だったわけです。しかしさすがに今回は本当に必要になって、申込がすごく多いという話を神奈川や横浜で聞いています。そういったことを考えると、財政投融资の方法はいろいろあり、市場を活用するという方法でいいのだが、しかしロットとしても資金へのアクセスという点でもそう簡単に縮小してはいけないのではないかと私は思っています。公的な部門の役割として、しっかりと再構築をしていく必要があるのではないかと私は思っています。

4. グローバリゼーション下の地域産業政策

次にグローバリゼーション下の地域産業政策です。以上のような状況で1980年代から90年代はなかなかうまくいかない。さらにいえば2000年に入ると、ご存知のようにこうした公共事業ですら削減されますので、内容はともかくとしても、当座の需要効果が縮小していく問題が出てきました。そういうときこそ地方において、大都市は大都市の課題、地方都市は地方都市の課題、中山間地域は中山間地域の課題として、国の地域産業政策は必要だと私は思います。ところが1997年5月産業構造審議会産業立地部会の中間報告は次のようにいっているわけです。「これまでの産業立地政策は、国内に於ける地域間格差は正、大都市圏への集中は正といった国内的視点から政策展開が図られてきたが、企業活動のグローバル化の進展のなかで、国際的な立地競争力の強化を図る」ことが必要だといっています。いってみれば国内的な地域政策は不要だというスタンスに転換していったということです。事実、1998年3月「21世紀の国土のグランドデザイン」では地方分散政策の考え方は消えて、「地域連携軸」が提起されています。また「国土の均衡ある発展」ではなくて「地方の自立の支援」に重点が移行していったわけです。1990年代の後半、98年12月にテクノポ

リス法、頭脳立地法が相次いで廃止され、地方圏に工場と研究拠点を創っていく政策が廃棄されるわけです。それが新事業創出促進法に代わるわけですが、これは要するに都市と農村とを区別しないで支援するという内容です。私もテクノポリスの研究を少しやっていたのですが、このときいきなり廃棄されたので、ちょっとショックを受けた記憶があります。10年前のことですね。

その際の考え方として、グローバリゼーションというのはある種国民国家の敷居を非常に引き下げる。国民国家はたそがれるという言い方もされ、グローバリゼーションと地域とは直接に相對峙し、世界的な競争のなかで自分たちを鍛え、生き残っていかなければいけないという考え方だったわけです。そのために地方はグローバリゼーションに立ち向かう力をつける。そういう意味で地方が「自立」していかなければいけない。こういう考え方がそのとき支配的になったように思いました。それに対して私は批判的でしたが、世の中の風潮としてありました。世界的な産業構造の変化にフレキシブルに対応できる地域経済を積極的に造っていかなければいけないとか、創造都市を造っていかなければいけないとか、そういう対応する側のいろいろな方策を具体的に提言する研究もありました。それはそれで意義があったと思います。

しかし、ではみんなが頑張ればどんな地域でもいまのグローバリゼーションのなかでフレキシブルな産業構造を造り、創造的な都市になって、世界のなかで日本のあらゆる都市がほかの世界の都市よりもうまくやっていける保障があるか。私はないと思います。それは幻想だ。市場経済を軸にしてやる限りはそうなる。だから世界の国はどうしているかというと、国家が条件的に不利なところに関しては保護しています。突き放すようなことはしていません。アメリカは何となく市場原理の国のように思うけれども、いまアメリカの本当の姿が非常によくみえています。オバマの演説があれだけ世界の人たちに聴かれている。彼のいうことは、ハンディキャップを負っている人・地域・人種、そういう人たちは援助していく、それについて中央政府は責任を持つというスタンスです。決して突き放していない。先ほど触れたような金融の目詰まりが起こる

とき、アメリカは地域再投資法によって金融機関がその地域に再投資することが義務づけられている。日本の銀行はバブルのときに多少資金を出しましたが、スーッと退いていった。1990年代から2000年代には投資する銀行はほとんどない状態ですね。では日本はアメリカよりも劣っているかといえば、そうではない。アメリカは民間の銀行を中央政府がコントロールする仕組みを作っている。日本は歴史的に郵貯がありました。郵貯は第一次大戦のときの西原借款のように世界に流出していた。日本の海外進出のために使われた。それはおかしいと地域の人たちは怒って地方還元せよといい、その後そういう制度になっている。預金部資金の地方資金であり、戦後の財政投融资の地方債の引受です。そういう仕組みでもって、政策金融でもって、地域の零細預金を地域にまた循環させていくという仕組みを日本は作ってきたのです。それが一種のセーフティネットになっていた、しかしそれが壊されていったという歴史があるのですね。そここのところをもう一度民間にやらせるならしっかりと民間にやらせる。郵貯や地域の零細な資金を地域に回していく、都市に回していくということであれば、そういう仕組みをもう一度しっかり作る。両方ともやめたら、それは地方が大変な状況になるに決まっていますよ。アメリカはそんなばかかなことをしていない。EUにしても同じで、EUは国民国家をつぶしたのではなく、より強い国民国家を作った。EUのなかの「条件不利地域」に関しては「構造調整基金」を作って、それで支援していくという仕組みを作っている。ですから頑張ってやっていける都市・地方は市場原理のなかで頑張っていけばいい。しかしどんなに頑張っても条件が不利であれば自立できない。そういう意味で自立できない都市・地方には国がしっかりと責任を持つ。こういう仕組みをもう一度作っていかなければいけないのではないかと思います。

新たな都市型発展の話に入る前に少し財政の話をしたいのですけれども、やはり「三位一体の改革」というのは何であったのかという点に触れざるを得ませんね。都市が分権型の地域政策をしっかりとやっていく。内発的な発展を自分たちで考え、政策をやっていく。そのためには国から資金を受けているだけ

ではだめで、自主財源を増やしていく。そういう「三位一体の改革」の理念は間違っていないと思うのですが、実際の「三位一体の改革」では何が起こったのか。私は時を同じくして批判していたのですが、補助金は4兆円削られ、地方交付税は5兆円削られ、国から地方への財源保障が9兆円削られた。それに対して税源委譲は自主財源の強化が3兆円。これでマイナス6兆円です。地方交付税というのは、いわゆる農村部の話のように思われていますが、都市財政の問題ですね。都市財政は不況に弱いのです。自主財源比率が高いと不況のときにその縮小が直接財政に響いてくる。だから地方交付税の比率が高いところは、比較的クッションが大きいので、不況の影響はある程度緩和される。不況のとき、大都市財政の地方交付税の総額は中山間地域が受けている地方交付税の額の比ではありませんよ。例えば大阪府は、出さないほうがいいかな、あの大きなところが交付団体になったときにはものすごい額になりますよ。北九州市も交付税の比率が「三位一体改革」のなかで急激に減っていますね。多分これは財政状況がよくなったというよりも交付税全体の総額抑制の影響をかなり受けているのではないのでしょうか。自主財源をしっかりとするということと地方交付税によって一般財源をきっちりと保障するということは、対立的に考えるのではなく、補完し合う関係だということをつえる必要がある。それは決して農村財政だけの話ではなく、都市財政の話でもある。都市の人、特に東京の人の一部に、さっきとは逆の話になってしまいますが、東京の人が汗水流して取ったものを何で地方交付税として地方に回すのかという、そういうキャンペーンがあったわけです。2000年代にね。これはいろいろと批判できます。そうではない、国民経済全体で経済活動をしている。資源とか水とか電力をどこで造っているか考えれば、国民経済全体で造っているわけです。たまたま東京に本社が集中しているから、東京に法人税があり、そこで所得をたくさん得ている人の所得税が多くなるというだけであって、東京の人たちがそこで働いているわけではないのですね。そういう意味で地方交付税は地方都市の人たちが必要なときにもらっている。中山間地域の人たちはなおさらです。必要であれ

ばきちんとしたルールに従ってもらっておかしくない。そこを都市と農村の対立で捉えるのはおかしいと考えています。

ただそうすると地方はまず自主財源をしっかりと充実させなければいけないので、まず税源の地方委譲をせよ、それから地方交付税と補助金をしっかり地方に保証せよと国に対して要求することになるわけですね。ではいまの日本の国家財政の状況はどうかというと、大変なことになっている。もう「喉元過ぎれば」という状況だと思いますよ。国債依存度が30%。そんなに生産的でないという言い過ぎでしょうが、収入の見返りの手数料・使用料が入るような財政の状態ではありませんね。ただ支出するだけです。赤字国債が多いといってもいいのですが、そういう状況のもとで30%借金に依存している。家計と一緒にですよ。アナロジーで考えてみて、普通の家計が普通の生活をするのに30%の借金を10年続ける。「ヤミ金」の世界です。返せませんよ。そんな国はない。イタリアもちゃんと財政再建をしている。日本の国税の対GDP比はOECD 28か国のなかで最低ですよ。最近OECDに入った韓国やメキシコより低い。企業の負担が高いからもっと下げなければいけないなどというレベルの話ではない。国税全体として鶏がらのように痩せ細った状態です。地方税は28か国中7位です。頑張っています。バブルが崩壊しても対GDP比で減っていません。国税だけがたがたと落ち込んで、世界の先進国のなかでもっともみすぼらしい国税になってしまっている。そこから地方委譲で筆り取るというのは本当にかわいそうになりますよね。ですから地方の財政再建も大事ですが、その前に国の財政再建をきちんとせよということですね。でないと分権も進まないのですよ。私はそう思いますね。国民は政治的に国に責任を取らせないといけません。「政治の責任」と二言目にはいいですけども、財政赤字の責任は全然取っていない。そこをしっかりとしないと地方も身動きがとれません。そういったことを指摘しておきたいと思います。

5. 新たな都市型発展を目指して

最後に、安東誠一氏という地方経済の研究者が、1986年に『地方の経済学』（日本経済新聞社）という著書で、「成長」（growth）と「発展」（development）を区別して、1970年代は「発展なき成長」だったと捉え、これを発展へと転化させていくことが必要だと論じました。人間でいうとただ背が伸びることが「成長」で、背が伸びる力を強くすることが「発展」だとここでは定義されています。自分が自分で「成長」していけるような力をつけていくことが「発展」ですね。そのために「地域経済構造改革」が必要である。つまり補助金などに依存しているのはだめだということを主張しました。それから清成忠男氏が「地域を基盤として社会を再組織化する」という「地域主義」に基づいた地域産業政策を提唱しました。この方向は決して悪くない。宮本憲一氏、ここにおられる保母先生や西堀先生もそうだと思うのですが、こういう方法を内発型発展として定義しています。

このように理論的にはかなりのところまで詰められたのだが、それをどう実現するかという方法の面でうまくいかなかった。1980年代後半から90年代、さらに2000年代に、それと反対の方向に、国際的な情勢のなかでの、グローバル化のなかでの政策課題に日本が巻き込まれて、十分にその内実を実現するような政策を作ってくることができなかった。ここのところをもう一度この機会に考え直していく必要があるのではないかと思います。

ではどうしたらいいのかということですが、二つだけ申し上げると、一つはやや言い古されていますが、ハードのインフラ整備中心の考え方からソフト中心の考え方への移行ですね。そのソフトとは何かというと、一言でいえば「働きやすさ」を実現しようということです。医療、それから福祉・介護、教育、そういうものには人を割かなければならない。人件費がかかるわけです。人件費は日本の財政のなかで異様に悪者扱いされている。そういう歴史があります。「投資的経費は善、人件費は悪」というわけです。私はドグマだといっていま

すが、これを振り切らないと日本の成長はないと思っています。人件費といっても無駄な人件費ではなく、「働きやすさ」、安心、安全、そういうものを提供する人件費に思い切って資金を割いていく。これが社会の長期的な効率性を実現し、北欧にみられるような発展・成長モデルになっていく。このことを考えていかなければならない。北九州市は五つの市が合併してできていますが、なかなか一体感がないなど、いろいろ課題になっていたと思いますけれども、むしろそれを逆手に取って各区できめ細かい福祉サービスを実現していく「北九州モデル」を作ってきたわけですね。それがいまどうなっているかは措くとしても、先ほどいった北欧型成長モデル、つまりインフラ中心・産業中心から環境・福祉中心の都市への転換、後者のタイプの成長へと転換していく点では全国的にみても先駆的な事例を切り開きつつあるとっていいと思うのです。それをどういうふうさらに発展させていくかということが重要です。

二つ目の論点として、そのときに注目されるのは、政府の文書でもいわれています、「つながり力」ですね。地域力といいますか、私の住んでいる神奈川県でも松沢知事が「神奈川力」といっていて、「〇〇力」という言い方がいまはやっていますが、なかでも「つながり力」というものが非常に重要で、経営資源をいかにつなげていくかという問題です。つなげていくときも「ソーシャルキャピタル」という信頼のネットワークをいかに作っていくかが経営資源のポテンシャルを本当に発揮させていくうえで不可欠になります。ですから「クラスタ論」などでも、クラスタがあるというだけでは不十分で、資源をつなぐためのソーシャルキャピタルの有無が非常に重要になってくる。

最後に私は大学の人間なので大学の役割に触れます。クラスタ化していろいろな力になる経営資源をコーディネートしていく、そういう力を大学は持っています。神奈川県でいうと、例えば横浜市と神奈川県というのは同じ京浜工業地帯ですから、本当は協力しないと何もできませんね。ところが研究会やシンポジウムに絶対同席しません。一方が主催すると他方は絶対来ない。でも大学がやると来るのですよ。大学にはそういう特色というか、特技があります。大

学はクラスタの一つでもあるし、都市活性化においてソーシャルキャピタルの接着という役割を果たすポテンシャルがある。今日の研究会もそういうソーシャルキャピタルを作っていく一つのきっかけになればと期待しています。私の報告はこれで閉じさせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

※本稿はシンポジウム「都市財政におけるグローバルとローカル」（平成21年2月13日）における金澤史男（横浜国立大学経済学部教授＝当時）の講演「グローバリゼーションと都市財政」の録音を文章化し、西堀喜久夫と西山茂（九州国際大学経済学部）が所要の編集を行って作成した。掲載に際して賜ったご遺族のご高配に深謝申し上げます。なお要旨・参考文献一覧・図表はこのシンポジウムの際に配布された予稿集に基づいて西山が作成した。

参考文献一覧

金澤史男「1910年代の都市財政の一考察－東京都電気事業の成立を中心に－」（『経済学研究』第22号、1979年10月）

——「関一『都市政策の理論と実際』（昭和11年）」（佐藤進編『日本の財政学』ぎょうせい、1986年）

——「転機に立つテクノポリス政策と地方行財政」（上原信博編『先端技術産業と地域開発』御茶の水書房、1988年）

——「『周辺』テクノポリス事業の構造と地方財政」（『法経研究』第36巻第4号、1988年2月）

——「造船不況地域における自治体産業政策の展開」（戸塚秀夫・兵藤釗編『地域社会と労働組合』日本経済評論社、1995年）

——「現代政策金融成立期の地方債累積と再編」（『経済学論纂』第36巻第4号、1995年10月）

——「都市財政史研究の課題と方法」（日本地方財政学会編『現代地方財政の構造転換』勁草書房、1996年）

——「財政危機と税財政制度改革の課題」（『東京研究』第3号、1999年5月）

——「日本地方財政史研究の到達点と課題」（『財政と公共政策』第2巻第2号、2004年10月）

——「構造改革と日本資本主義の変容」（『季刊経済理論』第45巻第3号、2008年10月）

金澤史男編『現代の公共事業』日本経済評論社、2002年

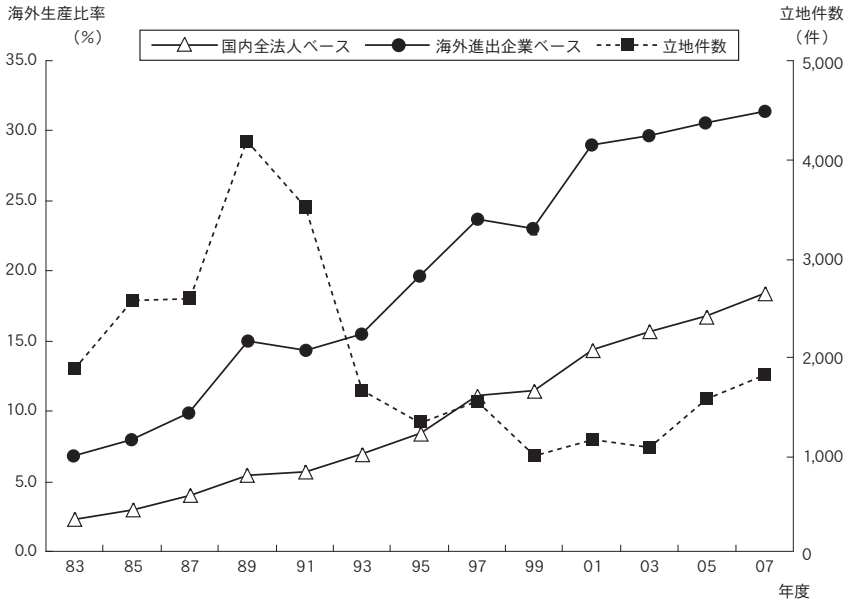
金澤史男編『公私分担と公共政策』日本経済評論社、2008年

大石嘉一郎・金澤史男「近代都市財政史研究の課題と方法」(明治学院大学産業経済研究所『研究所年報』第11号、1994年11月)

大石嘉一郎・金澤史男・田中重博「戦前期地方都市財政の展開過程—静岡市・水戸市の事例研究—」(明治学院大学産業経済研究所『研究所年報』第12号、1995年12月)

鹿川隆・金澤史男「バブル崩壊と大都市財政」(日本地方財政学会編『高齢化時代の地方財政』勁草書房、1998年)

図 海外生産比率・工場立地件数の推移



出所：海外生産比率：経済産業省「海外事業活動基本調査」(第34回、第37回)。

工場立地件数：経済産業省「工場立地動向調査」。

注：1) 海外生産比率は、第34回(2003年度実績)から算出方法が変更された(分母が「国内法人売上高」から「現地法人売上高+国内法人売上高」に変更)。本図は、新算出方法で遡及して計算したもの。2007年度は見込み。

2) 1983~89年は「工場立地動向調査」平成5年版、1991~2006年は同平成19年版による。

3) 2007年度欄の工場立地件数は、2006年度の数値。

表 産業別有業者の推移

(単位：千人)

	1982	1987	1992	1997	2002
第1次産業	5,721	5,009 (Δ12.4)	4,262 (Δ14.9)	3,661 (Δ14.1)	3,026 (Δ17.3)
建設業	5,470	5,621 (2.8)	6,241 (11.0)	6,867 (10.0)	6,086 (Δ11.4)
製造業	14,255	14,699 (3.1)	15,610 (6.2)	14,452 (Δ 1.4)	12,425 (Δ14.0)
電気・ガス・熱供給・水道業	347	355	396	389	377
運輸・通信業	3,576	3,604	3,938	4,156	4,112
卸売・小売業、飲食店	12,886	13,550 (5.2)	14,567 (7.5)	14,961 (2.7)	14,669 (Δ 2.0)
金融・保険業	2,207	1,906	2,055 (7.8)	1,975 (Δ 3.9)	1,798 (Δ 9.0)
不動産業		635	757	817	860
サービス業	11,193	12,977 (15.9)	15,358 (18.3)	17,043 (11.0)	18,410 (8.0)
生活関連サービス業・旅館・その他の宿泊所	—	2,162 (7.5)	2,375 (9.9)	2,356 (Δ 0.8)	2,441 (3.6)
娯楽業	—	—	830	851	833
整備・修理業	—	590	629	688	660
医療・保健衛生	1,690	2,068 (22.4)	2,381 (15.1)	2,840 (19.3)	3,285 (15.7)
放送・情報サービス、事業サービス業	1,684	2,259 (34.1)	3,097 (37.1)	3,687 (19.1)	4,052 (9.9)
教育	—	2,012	2,108	2,160	2,152
その他のサービス業	—	1,045	3,938	4,461	4,987
公務 (他に分類されないもの)	1,996	1,928 (Δ 3.4)	2,048 (6.3)	2,082 (1.6)	2,174 (4.4)
総 数	57,888	60,502 (4.5)	65,756 (8.7)	67,003 (1.9)	65,009 (Δ 3.0)

出所：総務庁統計局『日本の就業構造』昭和62年、平成4年、平成9年、総務省統計局『日本の就業構造』平成14年。