

2009年7月27日公表

〈番外編・研修レポート〉

地域経済活性化に向けた提言

～都道府県別法人税率の導入へ～

2009年度研究生¹

〈講師による課題とその問題意識〉

課題：地域経済活性化に向けた斬新なアイデアの提示

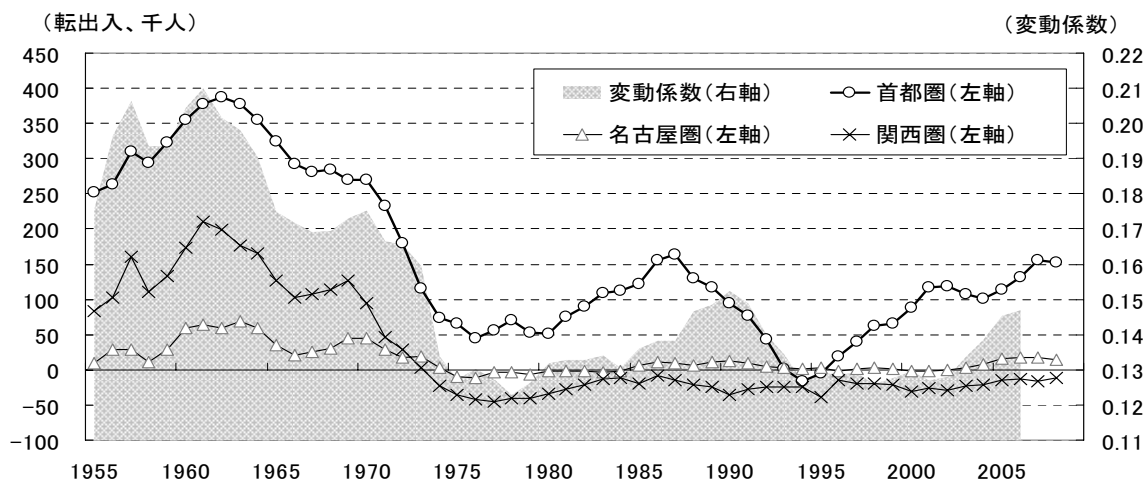
〈問題意識〉 先の景気拡大局面の終盤以降、わが国では格差論が盛り上がっている。“失われた10年”を抜け出し、この間の改革疲れから国民の関心は、「成長」よりも「分配」に集まっている。代表的には、地域間の所得格差がクローズアップされた。地域間格差への関心は、07年の参院選の結果で拍車が掛かり、その後の政策形成にも影響が及んでいる。

公共投資への依存度が強い地域ほど景気の回復感に乏しかったため、自治体は製造業の企業誘致に注力した。トップ外交や優遇税制の実施を交え、まるで“企業誘致合戦”の様相を呈した。今回の危機が製造業を直撃したことは、皮肉な結果とも言える。観光振興や就農などヒトの誘致を目指す政策も推進されてきたが、起爆剤とはなっていない。地域活性化についてはアイデアに枯渇感が窺われる。研究生の斬新なアイデアを募ってみたい。

▼ポイント▼

- ✓ 都市圏と地方圏の所得格差は拡大。中でも首都圏への一極集中が加速
- ✓ 地域再生が問題の本質ではなく、活性化を日本経済の成長拡大に繋げる発想が必要
- ✓ 都道府県別の法人税率の導入を通じ、地方への企業分散を促進

図1 地域間格差と人口移動



(資料)総務省 統計局「住民基本台帳人口移動報告」、「国勢調査」

(注) 首都圏: 東京都・埼玉県・千葉県・神奈川県、名古屋圏: 愛知県・岐阜県・三重県、関西圏: 大阪府・京都府・兵庫県・奈良県、地域圏: その他の道県。(以下、同様)

¹ 本稿は生方 仁史、嶋崎 俊、鹿庭 雄介、田中 大輔、藤田 一郎が担当した。講師は竹内 淳一郎。

【問題の所在】

2002年初から07年末にかけて、わが国では緩やかながらも戦後最長の景気拡大が続いた。その過程では、とくに終盤において、格差問題がクローズアップされた。一つに、地域間格差の問題がある。要すれば、都市圏に比べ、地方圏は景気拡大の恩恵を受けていないとする議論であり、多くの場合、公共投資の削減に原因があるとの主張に行き着く。

地域間の格差については、47都道府県の一人当たり県民所得のばらつき(変動係数)で示すことが多い。図1(シャド一部)をみると、直近のデータが入手可能な06年に向け、変動係数の上昇が確認される。ただ、①高度成長期に比べれば、その水準はかなり低い、②景気の拡大局面では循環的に拡大する傾向にある一ことも同時に、見て取れる。恐らく現下の厳しい景気後退局面において、(データが入手可能となれば)格差の縮小が予想される。今回の金融経済危機では都市圏への打撃が大きい上に、その対策として久し振りに大型の公共投資が実行に移されているためである。

では、地域間格差の問題を放置したままで、よいのであろうか。われわれ研究生の間では、今後、趨勢的に地域間格差が、拡大に向かう蓋然性が高く、放置できないとの結論に達した。

確かに、自治体間では地域活性化に向けた独自の施策も進められてきたが、必ずしも成果が挙がっているとは言えない。本稿では、地域経済の現状を分析した上で、その活性化に向け「都道府県別法人税率」の導入について検討し、閉塞感漂う議論に一石を投じてみたい。

【低迷する地域経済、過密が進む首都圏】

地域間の所得格差は、都市圏への人口移動と正の相関関係があることが、経験則上、知られている(図1参照)。都市圏での収益機会が高まることで、労働需給が逼迫し、賃金の上昇度合いに差が生じる。その差はある程度、ヒトの移動によって解消される部分もあるが、不完全なため、格差が解消されず残存するというのが、一般的な理解であろう。

近年、再び格差が拡大に向かっているのも、景気の循環要因に加え、地方圏から都市圏への人口流出と関係があることは容易に想像がつく。しかも、今回の場合は、総人口が減少していく中での動きであり、これまで以上に深刻な問題と捉えられる。例えば、人口の減少は地域の購買力を減少させる。そのため、百貨店等大型小売店の撤退などに拍車が掛かり、それが雇用の吸収力をも喪失させる。その結果、若年労働者は雇用機会を求め、都市圏に流出し、地方圏では高齢化が進むという悪循環に陥るわけだ。

また、図1をみる限り、都市圏の中でも首都圏への人口移動との関係が、はっきりしてきている。いわゆる、首都圏への一極集中である。この点を09年6月の東証一部上場全企業の本店所在地に関するデータで確認すると(図2参照)、首都圏に63%(1,113社)、関西圏に18%(309社)、名古屋圏に6%(99社)とほぼ本社機能は大都市圏に集中しており、地方圏には僅か13%(224社)しかない。“失われた10年”の間に、大企業を中心に、首都圏への本社機能の集約が進められた。大企業の移転が呼び水となって、さらなる集積をもたらしてきた面もあろう。図3は法人所得金額の推移を示したものであるが、2003年を境に、首都圏での納税額が顕著に増加している。地域間格差のほか、自治体間の財政格差も、もたらしている。結局は、首都圏がビジネスの大舞台であり、ヒトがカネを呼び、カネがヒトを呼ぶというスパイラルの外側で、地域経済は活力を失っている。

上記のように首都圏への一極集中が進むことで、わが国は成長力を維持できるであろうか。首都圏への一極集中は、人口の過密がもたらす不効用・非効率の増大に加え、自然災害などのリスクへの脆弱性を高めるとの指摘も多い。

ただ、人口移動はある種の経済合理性の中で、生じている訳であり、こうした流れを人為的に規制できる訳ではない。むしろ、地域経済での雇用機会を何がしかのインセンティブを通じ、創造することが重要となる。そのことは、結局のところ、わが国全体の経済成長にとっても、プラスとなる。時として、地域間格差の有無や

善悪自体が議論の対象となるが、中長期的に一国が持続可能な成長パスを描けるかがポイントであり、そうした視点から地域経済の再生を検討していく必要がある。

【製造業の企業誘致策】

地域経済を活性化するには、どうすればよいか。やはり、就業機会の拡大を通じ、ヒトを呼び込むしかないように思われる。

この趣旨に立脚し、自治体では、これまでトップセールスや優遇税制などを織り交ぜつつ、企業誘致策を進めてきた。ただ、パイに限りがある中、地方圏は①国境を越えた地域間競争のほか、②国内では都市圏との競合にも、晒されている。前者についてみれば、1990年代以降、地方圏は中国など東アジアの台頭によって、コスト面での優位性を失っている。また、対都市圏でみると、2002年の工場等制限法廃止を通じ、競争環境が一変した。

同法は1959年に、人口集中を回避することなどを企図して、都市圏での工場や大学等の新設を制限したものである。いわゆる、“国土の均衡ある発展”を目指す政策の一環として制定され、わが国の地域間格差の是正に一定の寄与があったとみられる。もっとも、①製造業従業者数及び工場立地件数の減少等の産業構造の変化、②少子化の進行に伴う若年人口の減少—など、社会経済情勢の著しい変化を背景に、2002年に廃止されるに至った。

折しも、わが国がITバブル崩壊を乗り越え、輸出主導の景気拡大が丁度、始まる時期であった。その際、中国を意識した先端技術の海外流出への懸念、研究を含めた本社機能と製造拠点隣接のメリットに対する再評価、更には為替円安化などから、企業は一部、国内への工場回帰策を打ち出した。回帰先としては、引き続き地方圏が過半を占めるが、その割合は低下した。関西の湾岸地域への電機関連の工場新設ラッシュは、規制緩和の下で実現している。

では、工場等制限法を復活させればいいのかという、否である。都市圏と地方圏間で争っても、国内の就業確保にはつながらない。企業

は研究開発を伴う先端的な製造拠点を国内に、汎用製品を国外へという明確な立地戦略を有している。汎用製品を製造する観点からは、企業はコストを重視しており、中国等との対比で地方圏にその優位性はあまりない。したがって、都市圏への工場の立地を制限する工場等制限法を復活させたとしても、地域活性化の効果は期待できないどころか、一国としてみれば、マイナスにすらなりかねない。

【新たな発想 ～非製造業の誘致～】

新たな施策として、第一に製造業だけでなく非製造業を含めた企業移転を促進する政策を検討すべきと考える。第二に、企業の地方への移転を規制ではなく、企業への動機付けによって促すことが重要と考える。第三に、自治体ベースの独自の企業誘致策ではなく、国政単位で市場メカニズムを利用する(企業活動の目的である利潤最大化に働きかける)施策を遂行する方が効果的だと考える。国の音頭の下、首都圏に集まる企業の流れを地方に逆流させ、そこで働くヒトは働き場所とともに、住まいを移転することで、地域活性化に繋がるのではないかと。

(1) 具体策：都道府県別法人税率の導入

以上で述べた要件を満たす企業移転の施策として、「都道府県別法人税率(以下、新税率という)」の導入を考えてみたい。基本的な発想は、次のとおりである。すなわち、国税である法人税の税率を各都道府県別に定めることで、地方に移転する企業に対し“税の優遇”を与える。地方に拠点を移すことで、企業は減税の恩恵を受けることができる。

新税率では、経済活性化につながる地方への企業移転を促進するため、①労働力人口、②県民所得、③人口密度などを基準として、都道府県ごとに法人税率を定める。加えて、実際に移転した従業員の数に比例し新税率の適用を受ける形にすることで、地方への企業移転だけでなく、ヒトの移動も促すことができる。

新税制・税率のポイントは2点ある。1点目は、市場メカニズムを活用することである。わが国はかねて、工場等制限法で地方への工場移

転を促すとともに、人口減少による地方の所得の落ち込みを地方交付税交付金で補ってきた。これらは、いずれも国主導の強制的な措置であった。新税率下では、企業に「移転で新たに得られる便益」と「移転せずに首都圏にとどまる便益」を比較する機会が与えられる。地域間の税率を変えることによって、企業とヒトがあたかも水が流れるかのごとく移動していくのである。ヒトに比べれば、企業の方が地域への粘着性は低いと考えられる。

2点目は、全ての企業が対象となることである。ITと物流の発展が、主に第3次産業の消費地と生産地の不一致を可能にし、本社機能を首都圏に置く必然性を薄めた。また、第3次産業の就業人口は増加傾向にあり(図5)、就業者の移動は地域経済の活性化へ大きな効果をもたらすことが期待される。

企業の機能・事情に応じ、地方に移転することで、新税率のメリットを享受することが得策と考え、移転を行う企業も増えてくるのではないかと。江戸時代より、わが国の中心である東京に自然と集まってきた企業を地方に逆流させる誘因として、新税率の導入・適用は一つの契機となる施策と考えられる。

(2) 新税率導入により期待される効果

新税率を設けることで期待される効果は、大きく2点ある。

1点目は、支出面からみた地方における国民総生産($Y=C+I+G$)のC(個人消費)、I(設備投資)、G(公需)に影響をもたらす効果である。まず、人口が増えることにより、必然的に消費(C)が上向き、消費の拡大が企業の収益増を経て、企業は新たな設備投資(I)や雇用拡大を進める。地方政府も消費者と企業からの税収が増えることで財政状況が改善し、魅力ある公共サービス(G)の提供が可能となる。

2点目は、海外で生産を行う企業の日本回帰を促す効果である。図4で示したように、近年、中国をはじめとするアジア圏への企業進出の流れを国内、特に低い法人税率が適用される地方に取り戻すことが期待される。

(3) 新税制・税率の課題

一方で、新税制・税率の導入には課題もある。ここでは、それらを指摘し解決の糸口を示すことで、実現に向けたより精緻な議論を誘発したい。

1点目は、税率の見直し方法である。都道府県ごとに異なる税率を適用するため、税率メリットの大きい地域へ過度な移転が進む可能性がある。この弊害に対しては地域間での公平性を考慮し、定期的かつ迅速に活性化度合いに応じた税率の見直しを行うことが必要になる。

2点目は、税収減の問題である。当施策は短期的には減税となり、国の税収減に直結する公算が大きい(東京都の法人税率を引き上げれば別だが)。しかしながら、長期的には日本経済の潜在成長率の引き上げに貢献し、税収は拡大に繋がる可能性もある。また、地域活性化が軌道に乗れば、地方税収は増加に転じるため、交付金の段階的な減額も視野に入る。リターンを得るためには、リスクをとらなくてはならない。重要なことは、国がその姿勢を示すことである。

3点目は、首都圏、中でも地方経済において一人勝ちの様相を呈している東京都の理解である。首都圏からすれば、企業、人口ともに流出となるため、当施策は受け入れ難い部分もある。しかし、国全体の持続的成長が実現しない限り、東京都の未来もない。協力を求める粘り強い努力が必要だろう。

【むすび】

以上、地域活性化に向け、都道府県別の法人税率の導入を提言した。新税率の具体的な算出方法やその効果試算など、まだまだ議論を深めていくことが必要なことは言うまでもなく、それらについては今後の課題としたい。本稿によって、地域活性化に対する問題意識が醸成されること、また企業の地域移転によって、京都の任天堂や岡山のベネッセなど、収益性・知名度ともに高い“ご当地企業”が多数誕生し、賑やかな地域が日本経済の成長の原動力となることを願ってやまない。

以上

＜講師の評価＞☆☆☆＊

＜講師のコメント＞

・文字どおり、“荒削り”な提案が出された。読後感としては、実現可能性という観点からみて、政策提言には足りていないとの印象を受けた。ただ、少なくとも筆者の頭にはなかったもので、素直に驚かされた。また、読み進めていくにつれ、簡単に葬り去るには惜しいこともよくわかった。かねて産業界からは、諸外国に比べたわが国の法人税率の高さが指摘されている。部分的に税率を操作するという発想自体は、一律の税率引き下げが財政状況から見て難しい中、一つのアイデアだろう。この間の真摯な取り組みを含め評価した。

・研究生のレポートの着眼点は、①地域経済の再生にはヒトの流出を止め、逆に流入が必要なこと、②それには地方での就業機会を拡大させるしかないこと、③その際、市場原理を活かしながら、企業自らの判断で首都圏からの移転を促すよう仕向けること、④具体的には、税率の操作を通じ、税引き後期待収益率に綾をつけ、実現することにある。

・着眼点は評価するとして、幾つか大きな点でも、詰めるべき点は残されている。

・第一に、提案の都道府県別税率を国税のまま導入した後、税收や財政需要にばらつきが不可避な中で、地域間の所得再配分機能をどう確保するかの問題は残る。現在、地方圏では税金が増えると交付税が減額され、結局、歳入は変わらないという点に不満がある。税金の増えた先が、他県に拠出するようであれば、インセンティブが殺がれはしないか。

第二に本件は、道州制の導入とワンセットで考える必要がある。道州に税源を移譲し、各道州が税率を独自に定めるという考えは、総理就任前の麻生氏からも出されている。提案の都道府県単位での税率では、些か競合先が多く、道州ごとの税率設定がより実現性が高いように思われる。ただ、道州制もなかなか纏まりにくいことを見越した提案かもしれない。

・第三に、IT や物流の進展が企業の分散を可能にしているとあるが、近年は、逆に首都圏一極集中が進んできた。少なくとも、わが国では地理的な近接性が再評価され、集積の利益にメリットを見出したと解される。

・このほか、税率の軽減を通じ、地方への企業移転を促すには、かなりの税率軽減が必要に思える。財政状況を踏まえると、そうした“冒険”は難しいとの印象を持つ。であれば、特区を用いた規制緩和で新たなビジネスの勃興を促す取組みを推進する方が、“安全”のように思える。

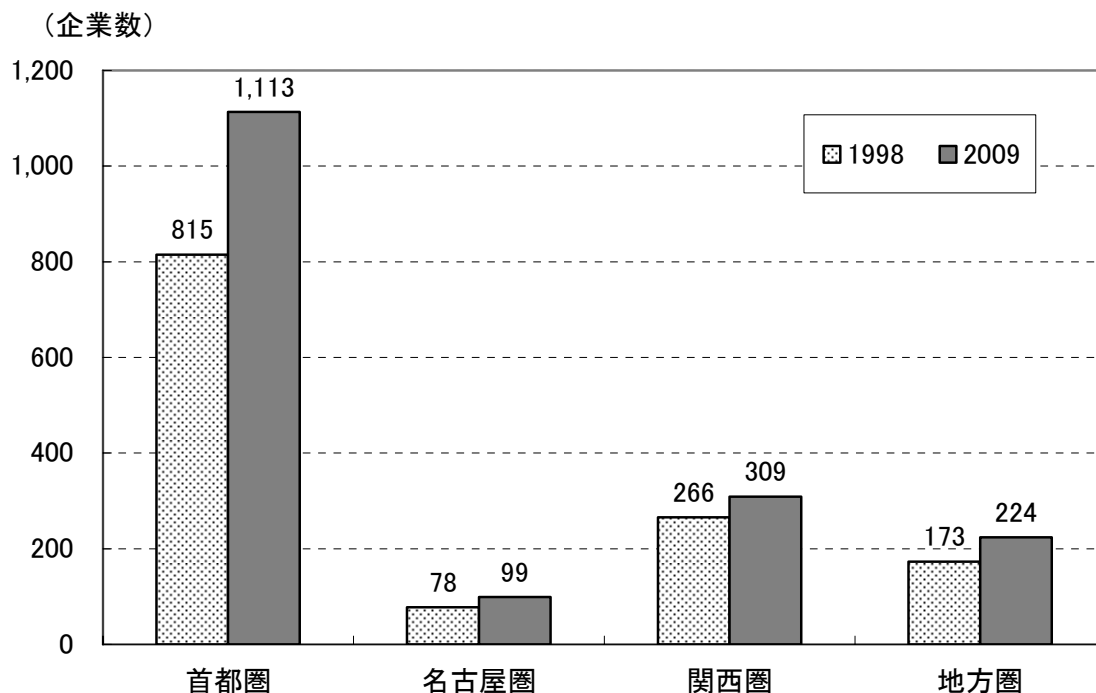
・非製造業の誘致という視点も提供してくれた。サービスは、多くの場合、在庫がきかず輸送が難しいため、巨大な消費地に多く起業が進む。コールセンターのようなビジネスは例外と言えよう。彼らの提言が功を奏すには、ヒトが企業の移転より先ないし、同時に動かなければならない。

・今回の提言では、市場メカニズムの活用が強調されている。筆者はかねてより遷都の方が手っ取り早いと思っている。幾度か検討されてきたが、一向に結論は出ない。首都圏の家計にとっては死活的な問題であり、この国においては恐らく実現は難しいであろう。50年後の遷都宣言で既得権を確保し、納得してもらえないものか。

・地域活性化の必要性には大いに同意する。原因分析のレポートは多いが、「なるほど」というアイデアは目にしない。今こそ、知恵が求められており、今回の報告のように煮詰まっていなくても、どこかにアイデアが潜んでいる場合もある。大いに議論を“活性化”し、同時に地域“活性化”につなげたいものだ。

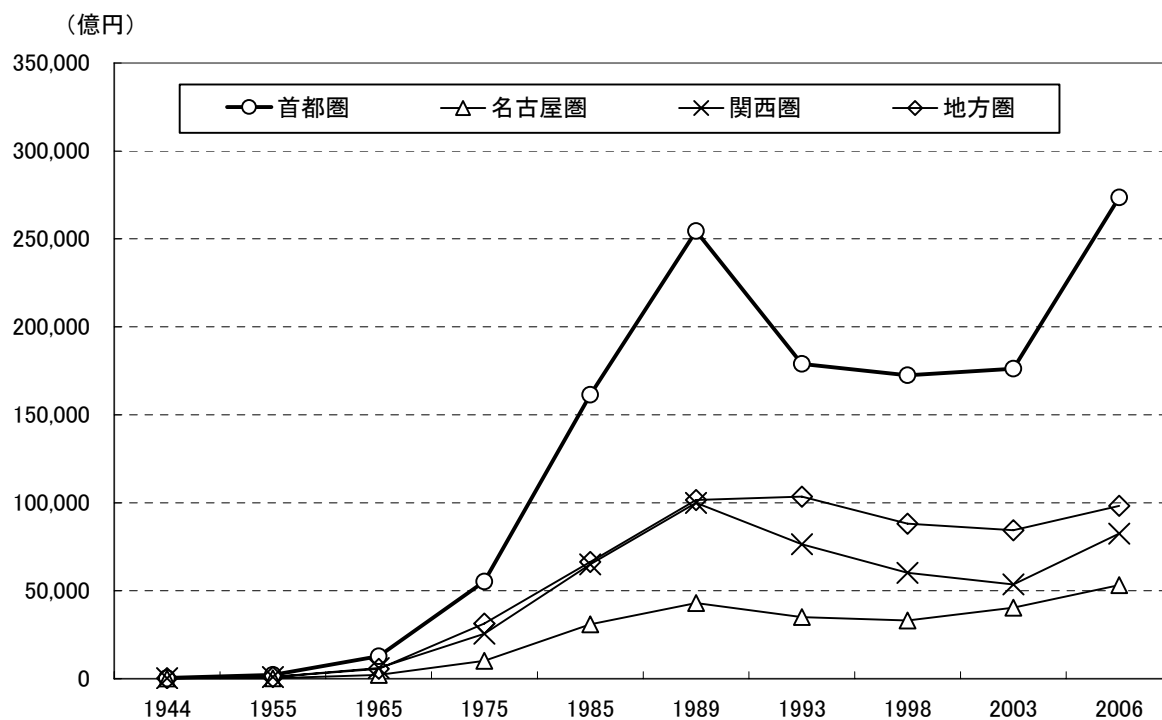


図2 東証一部上場企業の本店所在地



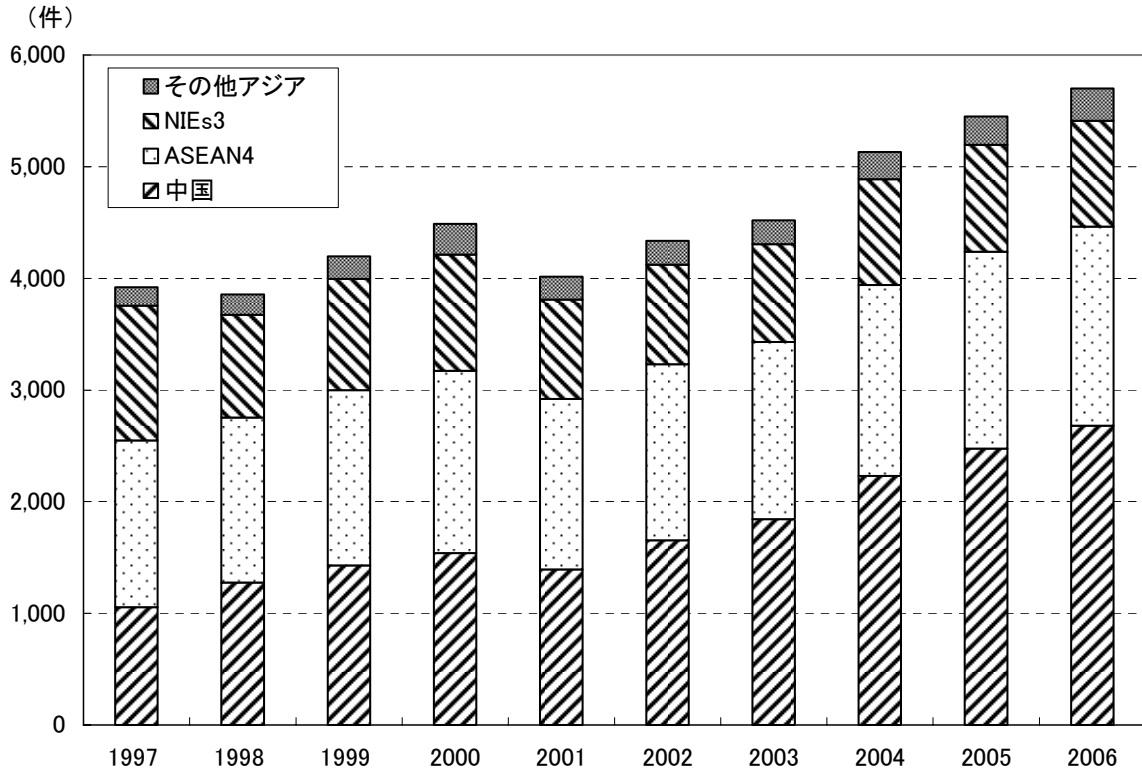
(資料) Financial Quest データベース、日経会社情報 98 年夏号

図3 法人所得金額



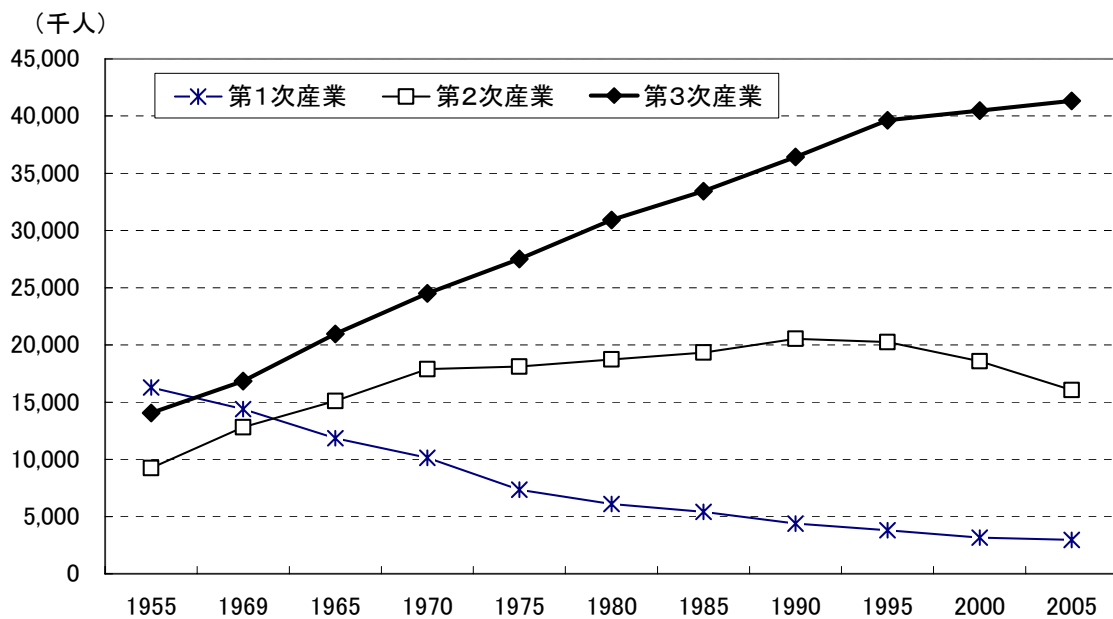
(資料) 国税庁ホームページ

図4 製造業のアジア地域における現地法人数の推移



(資料) 経済産業省「海外事業活動基本調査」

図5 産業別就業人口



(資料) 総務省統計局「国勢調査」