

經濟論叢

第155卷 第1号

山田浩之教授記念號

献 辞	浅 沼 萬 里	
時系列分析の新展開	森 棟 公 夫	1
交通混雑制御への待ち行列モデルによる アプローチ	小 林 清 晃	22
明治期日本海運と長江	片 山 邦 雄	36
年功賃金とヒックスの平均期間	逸 見 良 隆	53
景気変動と雇用調整：日本に関する研究展望	村 松 久良光	75
市場経済移行の基本問題	高 阪 章	98
線形費用三者立地交渉問題	今 井 晴 雄	117
高齢化、人口移動、地方財政	西 村 周 三	132

山田浩之 教授 略歴・著作目録

平成7年1月

京 都 大 学 經 濟 學 會

高齢化、人口移動、地方財政

西 村 周 三

I はじめに

1990年代に入って、社会福祉のあり方が大きく変わろうとしている。この大きな転換の基本的な契機はいうまでもなく高齢化の急速な進展であるが、その転換は、量的な側面だけでなく、質的にも大きなものである。この直接のきっかけは、1990（平成2）年度に成立した社会福祉事業法、老人福祉法など社会福祉八法の改正である。これは中央社会福祉審議会・身体障害者福祉審議会・中央児童福祉審議会の三審議会により設置された福祉関係三審議会合同企画分科会が、1989年に行った「今後の社会福祉のあり方について」と題する答中に基礎をおくものである。

このいわゆる福祉八法の改正は広範かつ多岐にわたるが、(1)住民に最も身近な行政主体である市町村の役割の重視、(2)社会福祉事業の範囲を、旧来の救貧的な性格から普遍的なものへ広げること、(3)民間事業者、ボランティアなどの多様な福祉供給主体の育成、(4)地域における福祉、保健、医療の各種サービスの有機的連係の推進など、を目的とすることにその骨子がある。

このような方向を受けて、1990年から93年度にわたって4段階に分けて具体的に各種の政策が具体化し、その後も各種計画が策定され、財源措置のあり方などが議論されているが、この具体化の過程で、さまざまな批判があることも否定できない。

概略的な基本理念に関しては、大方の賛意が得られていると思われるもの、とりわけ今後にもわたっても議論を呼ぶと思われる点は、次の二点である。一つ

は財政力に大きな格差のある市町村に各種の権限を委譲し財源の手当を委ねると、地域間の格差がかえって拡大することにならないかという危惧であり、いま一つの懸念は、民間事業者やボランティアの役割を重視することが、本来あるべき福祉サービスの姿をゆがめることになりはしないかという懸念である。

しかし他方でこれとはほとんど正反対の見解もある。まず前者の議論に関しては、次のような見解がある。近年の市町村の財政支出の中には、義務的な支出と思われるものの占める割合が低下し、必ずしも公的財源を用いなければならないとは限らない支出が数多くある。福祉のような生活に最も密着したサービスの提供に関する決定を住民に最も近いレベルである地方議会で民主的に決定できないというのは、民主主義的な意志決定に関して、国民が成熟していないことを示すにすぎない。したがって多少の福祉サービスの地域間の格差が出ても、より地方分権を進めて地方の決定に委ねる方が、長い目で見れば望ましい。

また第二の論点に関しては次のような民間サービス拡大論がある。現行の措置制度を根幹とする福祉サービスの提供を維持している限り、民主主義とは名ばかりの官僚支配的な体質でなされ、「お上が上から施す」といった公的組織の硬直的な配分がいつまでも続く。したがって、民間の参入を大幅に認め、住民が選択しうるような仕組みを形成していく必要がある。

以上の2点の対立軸は、双方ともかなり粗野な議論であり、そのどちらが正しいかを見極めるためには、イデオロギー的な対立であると理解する前に、議論を煮詰めなければならない問題が数多く存在する。まず後者の議論に関しては、たとえば、公的部門におけるサービス提供が、なぜ硬直になるのかについてのより立ち入った議論が必要である。またそもそも民間といっても、営利企業かそれとも非営利組織のいずれが参入することを念頭に置くのかによっても、その動向は相当異なることが予想される。さらに民間サービスの参入しうる条件は、地域によって大きな差があるのが現状であり、大都市部においては

民間の参入が期待できても、地方都市などで、どの程度これが期待できるかについて疑問の余地が残る。

他方で、前者の議論に関しても煮詰めなければならない論点がある。それはきわめて一般的な表現でいえば、地域的な公共財である各種行政サービスのどの程度を応能負担とし、どの程度を応益負担とすべきか、という問題である。ここで、応能と応益という場合、地域間と、同一地域内の個人間の二つの観点からの議論が必要である。上記の対立軸における論点からいえば、このうち前者の地域間の公平な負担の問題が必ずしも明確になっていない。

これまでの社会福祉をめぐる財政政策は、中央政府による補助金を中心であったが、地方分権のあり方が今後の基本的な争点であるとすれば、地域間の福祉供給のための財源配分メカニズムが、制度として適切であるかが、大きな問題となる。このさい注意しなければならないのは、たとえば吉田〔1994〕が指摘するように、「これまでの地方分権の議論の多くは、国が集めたお金を地方がいかに自由に使うかの議論でしかなかった」というのでは、議論を適切に進めることはできないであろう。福祉に用いられる歳出、支出とその財源調達との関連が、地域間で公平になる仕組みが実現しているかを検討することが必要である。

本稿ではこのような観点にたつて、社会福祉のうち老人福祉に焦点をあて、まず次節で予備的な考察として、近年の人口移動と高齢化の関連を概観し、次いでこれをうけて第3節で、地域間、自治体間財源再配分制度である地方交付税制度の機能を、主として高齢化との関連で分析する。まとめの第4節では、以上の分析の上にあつて、老人福祉のあり方についての展望を行う。

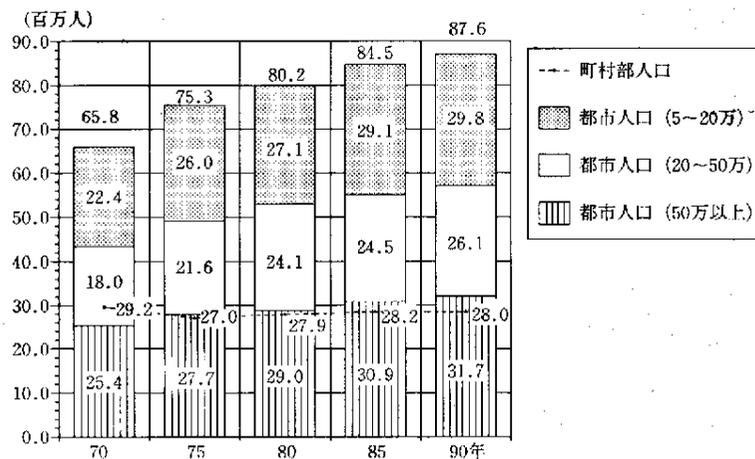
II 高齢化と人口移動

日本は、高度成長にともなつて、1970年代初頭までに激しい人口移動があつた。山田〔1994〕の分析によれば、これは大都市圏への人口の転入超過現象と理解されるが、これは同時に過疎地域の増加をも意味する。しかし70年代以降

85年に至るまで、この動きはやや鈍化する。人口集中地区人口¹⁾は70年以後も増加し続けるが、人口集中地区人口が全人口に占める割合は、65年から70年に48.1%から53.5%に増加したのに対し、75年には57.0%、80年に59.7%、85年に60.6%と、集中の趨勢は次第に弱まった。しかし90年にはこの比率は再び63.2%となり、再び集中傾向が進んだといえる。

自治体単位で見た場合、市部の人口の全人口に占める割合は、65年に67.9%であったのが、70年に72.1%になったのち、75年に75.9%、80年に76.2%、85年に76.7%、90年に77.4%と、町村部全体の人口は75年以降あまり減少していない(図1参照)。他方で平成5年度「過疎対策の現況」(国土庁地方振興局過疎対策室監修)によれば、過疎地域(過疎地域活性化特別措置法の適用市町村)の人口は、65~70年をピークとして次第に減少率が低下していたのが、85

図1 都市部・町村部人口の年次推移



1) 人口集中地区とは、国勢調査の調査区のうち人口密度が1平方キロメートル当り約4,000人以上の地域が市区町村で互いに隣接して、人口5,000人以上の地区を構成している場合で、これらの調査区の集まりをいう。

表1 人口増減と高齢者人口増減の関連
 (1980年から85年, および85年から90年への絶対変化)

被説明変数 高齢者人口増減	説明変数: 係数推定値 (括弧内は t 値)					
	定数項	人口	人口増減	高齢者比率	過疎地域	R ² /S
人口5千未満 (80→85) [628]	.0021	.0169 (16.2)	.0568 (8.85)	-.0324 (.821)	.0055 (1.38)	.3108/.0328
人口5千未満 (85→90) [628]	-.0250	.0269 (25.9)	.0559 (11.5)	.1095 (3.31)	.0094 (2.46)	.5178/.0312
人口5千~1万 (80→85) [897]	.0233	.0140 (13.3)	.0296 (6.92)	-.0666 (1.15)	.0106 (2.95)	.1765/.0459
人口5千~1万 (85→90) [897]	-.0399	.0234 (20.0)	.0465 (10.6)	.275 (4.8)	.0175 (4.4)	.3179/.0473
人口1万~2万 (80→85) [737]	-3.382	.2608 (120.1)	.0371 (4.05)	27.60 (104.6)	-	.9728/.1687
人口1万~2万 (85→90) [737]	-4.235	.2975 (115.3)	.0290 (21.8)	26.15 (99.0)	-	.9692/.1951
人口2万~3万 (80→85) [280]	-.1622	.0165 (9.47)	.0499 (9.44)	1.181 (4.83)	-	.2957/.0926
人口2万~3万 (85→90) [280]	-.3888	.0253 (13.3)	.0545 (12.2)	2.148 (10.6)	-	.5005/.0916

人口3万～5万 (80→85)	-.2541	.0179	.0365	1,599	-	.4670/.1199
[256]		(14.1)	(7.74)	(4.72)		
人口3万～5万 (85→90)	-.3920	.0219	.0326	3,289	-	.4805/.1541
[256]		(12.8)	(7.11)	(8.53)		
人口5万～10万 (80→85)	-.1249	.0142	.0217	2,300	-	.5158/.1986
[230]		(15.0)	(4.87)	(4.01)		
人口5万～10万 (85→90)	-.7113	.0186	.0473	7,648	-	.5161/.3113
[230]		(12.6)	(9.18)	(8.93)		
人口10万以上 (80→85)	-.9834	.0116	.0575	17,001	-	.9778/.7327
[207]		(62.8)	(17.8)	(5.95)		
人口10万以上 (85→90)	-2.738	.0147	.0744	36,386	-	.9678/1.207
[207]		(53.4)	(19.3)	(8.43)		

(注) [] 内は、標本市町村数を示す。過疎地域は、1990年現在で過疎地域の指定されている市町村を1とするダミー変数である。人口は、1990年の国勢調査人口で分類した。人口、高齢者比率は、80→85年、85→90年に関して、それぞれ80年、85年の値。高齢者人口増減、人口増減に関しては、当該期間の人口増減をとった。

～90年には再び上昇している。

さて、人口移動の推移は、高齢者人口（以下これを、65歳以上人口で測定することにする。）の推移とどのように関連するであろうか。このことを見るために、国勢調査に基づいて、市町村単位で、1980年から85年、および85年から90年へ的高齢者人口を分析してみた。

具体的には、表1に示すように、市町村単位の高齢者人口の増減を、全人口の水準、人口の増減、基準時点の高齢化比率（65歳以上人口／人口）などで回帰した。なお人口1万未満の市町村に関しては、これらの変数に加えて上記の定義による過疎地域か否かのダミー変数を加えている。

分析結果から見いだせる主な点は、以下の通りである。

(1) 80年から85年にかけて、および85年から90年にかけてのいずれについても、1万人以上の人口規模の市町村では、高齢者比率の高い地域でより高齢者が増加することが見てとれる。しかもこの傾向は近年に至り一層強まっている。

(2) ただし人口1万人未満の市町村に関しては、80年から85年にかけては、統計的に有意ではないものの、高齢者比率の高いところの方が、高齢者数が減少するという現象を示した。また過疎地域に指定されているところの方がそうでない地域と比べて、高齢者の増加数は大きいことが見てとれる。さきに示した人口規模の推移と合わせて考察すれば、80年から85年にかけては、人口の集中化がやや和らいだために、高齢市町村（高齢者の多い市町村）とそうでない市町村との格差が、ややおさまったと推察できる。しかし85年から90年にかけては再び高齢市町村とそうでない市町村との格差は高まったようである。なおこの表では示さなかったが、第1次産業従事者比率の高い市町村での高齢化のスピードの方が高いことも見てとれる。

以上の点は、記述統計表示によっても確かめられる。表2は、80年から85年および85年から90年にかけての総人口、高齢者人口の増減を、人口集中地区とそれ以外の地区に分けて見たものである。80年から85年にかけては総人口が約400万人増加し、85年から90年にかけては総人口は約250万人増加している。

表2 総人口及び高齡人口の変化：人口集中地区および人口非集中地区の比較
(1980→1985年と、1985→1990年の比較)

5年間の推移	1980→1985年	1985→1990年
総人口の増減	+3,988,527 (3.41%)	+2,562,244 (2.12%)
人口集中地区	+3,409,237 (4.87%)	+4,808,331 (6.56%)
人口非集中地区	+ 579,230 (1.21%)	-2,246,087 (-4.94%)
高齡人口の増減	+1,820,987 (17.1%)	+2,426,092 (19.5%)
人口集中地区	+1,082,003 (20.0%)	+1,238,559 (19.1%)
人口非集中地区	+ 738,984 (12.3%)	+1,187,533 (16.5%)

() 内は5年間の増加(減少)率

資料：総務庁統計局「国勢調査」

この間、高齡人口はそれぞれ約180万人、240万人増加しており、高齡化のスピードは速まっているが、注目すべきことは、85年までと比べて85年から90年には、人口集中地区への人口の集中が激しい。80年から85年にかけては人口非集中地区でも1.2%の人口増が見られるのに対し、その後は人口非集中地区の人口は200万人も減少した。

ところがこの間、高齡人口は非集中地区でも16.5%も増加している。住民基本台帳データで見ると、その後の90年から93年にかけては、人口の都市集中は再び鈍化傾向にあるが、いずれにせよ、高齡化が町村部で深刻な問題を引き起こす現象は変わっていないと考えることができよう。

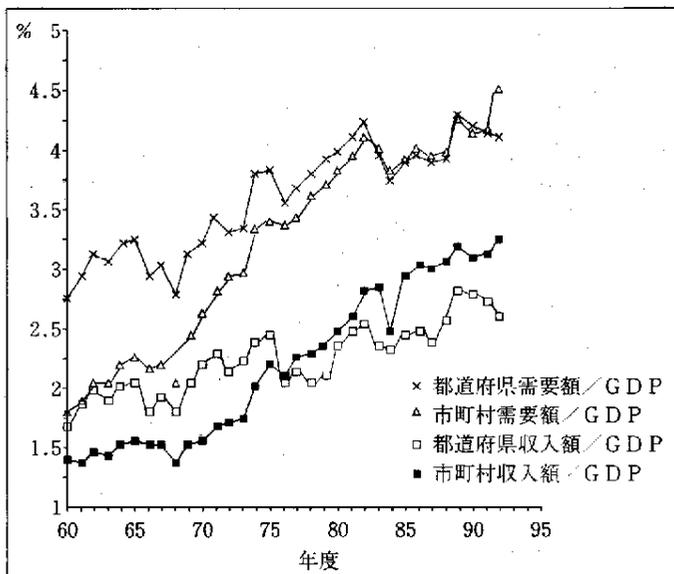
III 地方財政と高齡化

さてそれでは、高齡化に対処するための財源配分は近年どのように推移しているだろうか。先に述べたように、地方分権への動きが急である中で、これに関しては地方交付税制度の果たす役割が大きい。そしてこれについては中井〔1988〕の詳細な分析が参考となる。ただこの研究は、1984（昭和59）年度までのデータに基づいているために、その後も、中井のファクトファインディングが妥当するかを確かめる必要がある。また中井の分析は高齡化を念頭においたものではないので、以下では中井の分析に基礎をおいて、近年のデータにつ

いて分析し、さらに高齢化との関連を明らかにすることにしよう²⁾。

地方交付税は、各地方自治体について、必要な経費—基準財政需要額—を算定し、これが地方税収入—基準財政収入額—によってまかなえない場合、その不足額を補填するために存在する。中井は昭和60年度までのこれらの推移をグラフに表わし、その当時に需要額、収入額が、対GDP比で次第に伸びてきたことを示している。(以下基準財政需要額を需要額、基準財政収入額を収入額ということにする。)本論文では、対GDP比を対GDP比に置き換えて、同じグラフを示す。図2に示すように、昭和60(1985)年度前後の不況期には、これまでの伸びと比べて低迷したが、その後いわゆるバブル期には、需要額、収入額とも以前の水準を(対GDP比で)大きく上回った。同じく図3には、

図2 基準財政需要額、収入額の対GDP比の年次推移



資料：自治省『地方財政統計年報』

2) なお高林 [1990] は、中井の分析を要領よく要約しており、参考になる。

表3 指定都市と都市の基準財政需要額の比較

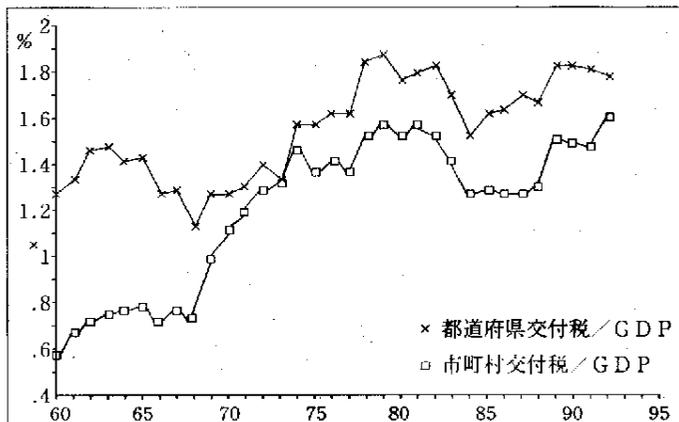
需要額 (百万円)	定数項	人口 (千人)	人口増加 (千人)	面積 (km ²)	1人あたり 歳出(千円)	\bar{R}^2/S
平成4年度 指定都市 [12]	- 9976.9	191.07 (13.62)				.9516/32870.5
その他の都市 [648]	- 903.6	125.59 (170.2)	77.19 (8.08)	6.3649 (13.04)	4.5378 (5.211)	.9851/ 1681.4
昭和59年度 指定都市 [10]	-38299.4	121.94 (7.88)				.8716/31652.5
その他の都市 [640]	- 1284.9	79.06 (207.1)	25.15 (4.50)	1.188 (5.61)	6.966 (10.82)	.9928/ 717.8

(注) かっこ内はt値。昭和59年度は、中井〔1988〕による。平成4年度は筆者の計測。表の見方などのくわしくは本文および中井〔1988〕を参照。

地方交付税額の対GDP比の推移を示した。これは同じく昭和50年代には一時低迷を続けたが、90年代前後には、再び以前の高い時期の水準に回復している。ただしこれは1990年度から消費税が導入され、消費税の24%相当額が、地方交付税に追加されたことが大きく影響している。図には示していないが、予算ベースで見たその後の1993、4（平成5、6）年度の地方交付税額の対GDP比は、平成4年度とほぼ同じであるので、交付税額が増加したのは、景気の影響ではなく、消費税の導入によると結論してよいであろう。

中井の貢献は、交付税が行政費日ごとの複雑な計算によって算定されるにも関わらず、人口によってきわめて正確に説明されることを、全市町村のデータを用いて明らかにした点にある。ただこの点が、中井の計測以降も妥当するかどうか確かめて見よう。この結果を示したのが表3、4である。まず表3は基準財政需要額そのものを、人口、人口増加、面積、投資的経費の代理変数である「一人あたり歳出」で、線形回帰したものである。結果は、平成4年度でも、以前と変わらず人口と面積できわめて正確に説明できる。ただ中井の図が示すように、基準財政需要額は、人口規模に関して線形ではないので、表4の結果

図3 地方交付税額の対GDP比の年次推移



資料：自治省「地方財政統計年報」

に示すように、人口に関する2次関数で回帰するのがより正確であろう³⁾。表4は、中井の予測が近年のデータでも確かめられることが明らかになった。

注目すべきは、「人口増加」の要因の説明力がますます低下したことである。これは実際の需要額の算定の状況を見れば当然であり、費用項目自体に人口急増要因が低下しているから当然である。

ところで中井の分析は、この結果に基づいて「人口の最適規模」を論じている。人口1人当りの基準財政需要額が、人口規模の増加とともに低下し、12万人規模の市町村のところで止まるところから、これに最適規模という言葉を用いている。もちろん中井は、これがあくまで自治省が算定した需要額に基づいての議論を熟知しているはずであるから、中井自身が誤解しているとは思えないが、やや誤解を招く表現である。すなわちここでいう最適規模は、あくまで自治省による算定が適切である限りにおける最適規模である。もし自治省の算定が適切でなければ、この結果が最適であるとは限らない。

実際中小市町村は、自らの努力ではいかんともしがたい要因で財源の不足に

3) これについては、中井 [1988] 97ページを参照。

表4 人口1人当り基準財政需要額（全市町村および都市）

需要額 (百万円)	定数項	$\frac{1}{n}$ 人口 (千人)	$\frac{1}{n}(\text{人口})^2$ (千人)	人口密度	面積 (km ²)	人口増加率	高齢化率	\bar{R}^2/S
平成4年度								
[3235]	6.708	-.7059 (111.0)	.06122 (56.55)	.000926 (45.91)	.00844 (3.34)	-.4315 (13.26)		.9214/.1390 .8609/.1093
(都市)	7.397	-.9338 (-16.63)	.0821 (13.46)	.0023 (.9876)	.0005 (14.36)	-		.8609/.1093
[650]								
全市町村	-.6749	-.6749 (99.87)	.05865 (54.20)	0.01593 (6.279)	.00936 (47.34)	-.2691 (7.756)	.8541 (11.84)	.9247/.1361
昭和59年度								
[3.253]	5.983	-.6702 (-105.7)	.05888 (54.31)	.000995 (52.20)	.01923 (7.53)	.1577 (3.50)		.9029/.1344
(都市)	6.676	-.8958 (-19.30)	.08094 (16.06)	.000441 (15.69)	.01107 (5.48)	-		.7068/.0882
[641]								

(注) 表3に同じ。

悩むことが多く、中小市町村の感覚は、実際の自治省の算定以上の「必要財政需要」があると考えているかもしれない。具体的な例を挙げると、高齢化にともなう経費についての考え方である。地方交付税の基礎となる基準財政需要の算定は、きわめて複雑であるために、一般的には中小市町村は、どの程度の需要額を高齢者対策に関して算定しているか分からないことが多い。単位費用の測定には、平成6年度より高齢人口がその基礎の一部となることになったが、それまで測定には、高齢化の要因が考慮されていないと考えられていたと思われる。たしかに明示的にはこれはこれまで考慮されていなかったが、今回の計測では、高齢化比率は、かなり需要額に影響を及ぼしていることがわかった。他の変数をコントロールすると、表4の結果は、高齢化比率に関して次のようになる。今人口をP、高齢者数をE、基準財政需要額をDとすると、 $\ln(D/P) = 0.8541(E/P)$ となる。

したがっていまかりに高齢化率が0.20(20%)で、これが、21%に増加したとすれば、

$D/P = 1.187$ となり、人口当たりで年間118.7万円の基準財政需要が算定されることになる。平成4年度の平均的な市町村に関しては、基準財政需要額の約36%が交付税となるから、一人あたり42.7万円の交付税が追加的に交付されるという計算になる。都市部の平均的な老人福祉費は、一人あたりで約1万5千円(平成4年度)であるから、この額はかなり大きなものである。

したがって市町村全体としては、高齢化要因はかなり十分に考慮された需要額の算定になっているといえる。

IV む す び

本稿では、高齢化に対応して迫られている老人福祉政策が、地方自治体の権限において実現する可能性があるかを検討するために、最初に都道府県別および市町村別の分析で人口移動と高齢化との関連を分析し、次いで、地方自治体の重要な財源である地方交付税の構造について分析を加えた。そこでは、中井

[1988] の昭和59年までの分析を受けて、その後基準財政需要の算定根拠にどのような変化が見られるかを確認したあと、高齢化比率の高い市町村の方が、実質的に高い基準財政需要を要すると算定されているかを検討した。

筆者の計測では、これまで高齢化と逆相関にあった人口急増要因という算定基礎のウエイトが低くなり、むしろ高齢化比率の高い市町村の方が、人口規模などの他の要因をコントロールした上で、高い需要額が算定されていることを見いだした。平成6年度からは高齢者保健福祉費という項目が、交付税算定基礎に加えられ、ここで分析を行った平成4年度に増して、高齢化比率の高い市町村に傾斜的に財源が配分されることになる。

したがって一般的にいえば、特殊な例外を除いては、高齢者対策を十分に行うか否か、かなりの部分市町村の裁量にかかっていると見え、かりに高齢者対策が十分に行われないとすれば、それは民主主義の原則からして、住民自身の選択の帰結であるといわなければならない局面も生じる。冒頭に述べたように、近年の地方自治体の歳出項目には、真に公共財的なものだけではなく、かなり選択的な歳出も見受けられる。またたとえば老人福祉費を充実すると、それが間接的に老人福祉費の削減にもつながる可能性もあり、このような側面での経営努力も求められている。

今後は、自治体レベルでいかに住民主体の自治を達成しうるかが大きな課題であると思われる。

参考文献

- 高林喜久生 [1991] 「曲がり角に立つ地方財政調整」 貝塚啓明ほか編『地方の時代の財政』(有斐閣)
- 中井英雄 [1988] 『現在財政負担の数量分析』 有斐閣
- 山田浩之 [1994] 「戦後の経済成長・都市化と国土政策」『土木学会論文集』 No. 494/IV-24, pp. 1-12.
- 吉田和男 [1994] 「地方行革、住民税軽減を」『日本経済新聞』 9月9日号