

新しい地域政策

——その必然性と限界——

山 崎 朗

1. 問題提起
2. 「新しい地域政策」志向の背景
3. 新しい地域政策の枠組み
4. 自然エネルギーと内発型事業創造
5. クリエイティブなスモール・ビジネスの創造に向けて

1. 問題提起

（1）経済成長下の生活水準低下

2012年12月の安倍政権誕生以降、日銀の金融緩和による円安の進行と株価の上昇により、景気は回復基調にあるように思われる。2013年度4～6月期実質GDP改定値は、前期比の年換算率で3.8%増を記録した。日本の人口は、4年前から減少に転じており、2013年度4～6月期においても日本の人口は減少している点を考慮すると、日本経済はこの間、①人口減少下におけるプラス成長の達成、②国民1人当たり所得の上昇、という2つの課題を同時に達成したことになる。経済成長は、デフレからの脱却、失業率の改善、近年下がり続けてきた勤労者の平均年収の増加や財政再建などの課題解決の切り札と考えられている。

生産年齢人口比率の低下と生産年齢人口の減少という、経済成長にマイナスの影響を与える人口要因を、1人当たり労働生産性の上昇によって、今後も補完する可能性を否定することはできない。しかし、将来推計で示されているような急速な人口減少（2050年に9,515万人程度）および生産年齢人口数・比率（2005年の8,442万人、66.1%から2050年の4,930万人、51.8%へ）の減少を前提とすれば、仮にこれからも労働生産性の上昇による1人当たり所得の上昇は実現できたとしても、日本経済が2050年到達以前に、持続的なマイナス成長（GDPの持続的減少）へと転じる可能性は高いと考えざるをえない¹⁾。

1) 松谷明彦氏は、2002年時点において、日本経済のGDPのピークは2008年であり、その後持続的なマイナス成長に陥ると予測したが、実際のピークは2014年以降のことになるであろう（松谷明彦・藤正巖『人口減少社会の設計』中公新書、2002年、70-71ページ）。

1人当たり国民所得という指数は、その国民の生活水準や福祉水準を示す指標として、世界的に使用されている代理指標である。もちろん、経済成長に伴う環境汚染等の外部経済については、十分に考慮する必要があるものの、1人当たり国民所得の上昇は、基本的には、生活水準の上昇を意味すると理解しておいても、これまではとくに問題なかった。

だが、たとえ1人当たり国民所得（地域レベルでいえば、1人当たり県民所得や1人当たり市民所得等）が上昇したとしても、人口減少地域や人口密度が低下している地域においては、生活水準や福祉水準の上昇に結びつかなくなるのである。

この問題の背景となっている要因は、近年、国民所得の上昇が勤労者の給与水準の上昇に直結しなくなっているという、国民所得における分配上の問題ではない。この問題は、都市圏・生活圏内におけるサービス供給の途絶や、サービス供給水準の低下から生じている問題にほかならない。

通勤・通学・買物が可能となる圏域における人口減少・人口密度の低下は、第1に高度なサービス業（総合病院、大学等の高等教育機関、デパートやスーパーマーケットといった大型ショッピングセンターなど）の存立基盤を喪失させる。さらなる人口減少・人口密度の低下は、とくに集落レベルの農山村の生活圏における基礎的なサービス供給を困難とする。基礎的なサービス供給とは、具体的にいえば、小規模な歯医者や医院、保育園・幼稚園、小中学校、小売店、ガソリンスタンド、コンビニ、金融機関、郵便局などである。すでに日本では、農山村に限らず、大都市の郊外住宅地においても、近隣の小売店の閉店やガソリンスタンドの閉鎖によって、「買い物難民」²⁾が生まれている。もちろん、大都市圏の郊外住宅地における問題とは、基本的には徒歩圏レベル（半径数km圏内）の地域問題である。それに対して、農山村の場合には、徒歩圏をはるかに超えた半径数十km圏～100km圏（とくに北海道の場合）を超えるエリアの地域問題であり、それだけにきわめて深刻となっているといわざるをえない。

生活圏内における人口減少は、サービス供給水準の低下・途絶という問題をもたらしただけにとどまらない。人口減少に伴う居住地域の縮小や空き家の増加は、郊外住宅地および農山村の地域における景観の悪化、放火などの犯罪の危険性を高めている。人間の居住エリアの縮小によって、イノシシ、サル、シカ、ネズミ、その他外来生物（アライグマ等）といった野生動物による獣害も増加している。獣害は、中山間地における農業林業の生産活動のみならず、中山間地の生活における阻害要因としても作用し始めている。

2) ガソリンスタンド数の減少は近年加速しており、ガソリンスタンドに対する新しい規制の導入によって、来年度以降、ガソリンスタンドの減少はさらに増大すると見込まれている。ガソリンスタンドは、乗用車・農機具用のガソリン、ディーゼルだけでなく、暖房用の灯油の販売拠点でもあるため、冬に雪の多い寒冷地の農山村に居住する人たちにとって、ガソリンスタンド数の減少は、きわめて大きな地域問題となっている。

サービス供給は、人的な移動や、人的サービスを伴うため、モノ以上に地理的な供給制約を受ける。都市圏や生活圏におけるサービス供給の種類と水準は、基本的には人口密度、人口集積、地域の所得水準によって規定される。人口密度や人口集積が、あるサービス供給のための閾値を下回るようになると、その地域から、そのサービスの供給拠点（事業所や店舗）は消滅し、そのサービスを楽しむためには、サービス供給拠点の存在する域外の地域まで移動する（あるいは逆に域外の地域から医療・福祉・防災・教育・流通などのサービス供給者が移動する）必要が生じる。その結果、医療・福祉・教育サービスのみならず、キャッシュ、ガソリン、食料品等の調達・購入コストと労力は、移動距離の増大に伴う移動費用・移動時間の増加によって、徐々にではあるが、確実に増大する。とくに医療の場合には、救急車の到着・病院への搬送時間の増加によって、緊急時における生命のリスクを上昇させる³⁾。

また、人口減少による地域内におけるサービス供給業者数の減少は、地域内の競争圧力を弱体化させ、地域内における寡占や独占をもたらす。地域内の供給独占化傾向は、サービス価格の上昇やサービスの質の低下へとつながる。サービス供給の地域独占化もまた、低密度居住地域の生活水準を低下させる要因となる。

繰り返しになるが、人口減少社会においては、高次なサービス業（より多くの空間的に集積・密集した地域的需要を必要とする）から消滅していき、徐々に低次の基礎的生活サービスにまで影響が及ぶようになる。低密度居住地域⁴⁾においては、仮に地域内で農林水産業や観光業に従事することで、一定水準以上の所得を得ることができたとしても、その所得を地域内において、サービス購入（医療・福祉・教育・その他の購買活動）のために使用することは困難になっている（あるいは今後使用できなくなっていく）のである。

サービス供給水準の低下の影響を受ける地理的エリアは、人口減少、人口密度のさらなる低下によって徐々に拡大していく。仮に、国民経済上の1人当たり所得の上昇や所得の地域間格差の縮小が実現したとしても、人口減少や人口密度の低下に伴うサービス供給水準の低下によって、低密度居住地域における生活水準は、ますます低下し続けるというパラドックスが生じるのである⁵⁾。そして、低密度居住地域における生活水準の低下は、低密度居住地域の人口減少を加速す

3) 一部の地域では、ドクターヘリの導入が始まっているが、費用面から全国的な展開には限界があるように思われる。

4) 「低密度居住地域」は、「過疎地域」、「中山間地」、「限界集落」などと呼ばれることが多いが、本稿では、人口減少および人口密度低下に伴うサービス供給制約について議論しているため、「低密度居住地域」という用語を用いることにする。

5) 松谷氏は、1人当たり国民所得がそれほど低下しないと予測をもって、「国民生活については現在のレベルがほぼ維持されるのである。だから日本経済が縮小するからといって、それをあまり深刻に受け止める必要はない。」と論じている。だが、現実には、本稿で論じているように、人口減少に伴う低密度居住地域の地理的な拡大は、低密度居住地域に住む人たちの生活水準を大きく引き下げていくであろう。

るという悪循環をもたらすであろう。国土交通省の将来推計人口データによると、人口の少ないエリアほど将来の人口減少率は高くなっているが、悪循環のメカニズムによって、現実の減少率は推計値よりも高くなる可能性も否定できない。日本全体の人口減少が進むにつれて、サービス供給が極端に制約される低密度居住地域エリアは、今後さらに面積的に拡大し、低密度居住地域におけるサービス供給の質と量の低下および人口減少の加速化という問題は深刻化するであろう。

(2) 「新しい地域政策」への展開

成熟化したサービス社会となった日本においては、人口減少に伴う生活水準の低下をできるだけ緩和するために、周辺の都市圏との歴史的・社会的・経済的・政治的関係や距離（具体的には移動のための交通手段およびその頻度や移動時間・移動費用）を考慮しつつ、人口密度が一定水準以下となる圏域（低密度居住地域）からの撤退（集落の中心部への移転や周辺都市への移住）を政策の主眼に置かざるをえない。

同時に、低密度居住地域の拠点となる地方都市は、大都市圏よりもさらに広域な経済圏を構築しなければならないという課題を抱えることになる。具体的には、一般道の制限速度の緩和、自動車免許取得年齢の引き下げや高速道路のインターチェンジの増設、高速船やドクターヘリの導入など、広域的な人、もの、サービスの流れを実現するための社会資本整備と制度の確立である。

生活サービス供給の基盤を喪失した低密度居住地域からは、撤退することが望ましいとはいえず、一律にある人口密度水準以下のすべての低密度居住地域からの撤退政策を、実施すべきであるとはいえない。なぜなら、インターネットという距離の不利性を克服する新しい通信技術の発展・普及のみならず、スローフード、B級グルメ、地産地消運動⁶⁾、産直運動、農村観光、海外からの観光客、リゾートオフィス、テレワーク、小規模な自然エネルギー開発、電力買い取り制度、大企業による社会貢献（CSR）、大都市圏の自治体による山林保全支援策など、農山村の自然を保全したり、農山村での生活コストを引き下げるための新しい取り組みや手法、農山村の地域資源を活用する技術や制度、ならびにそれらを具体化するための新しい組織など、低密度居住地域における定住の可能性を高めうる、新しい社会潮流や技術・制度・組織が生まれているから

6) 確井崧・松宮朝編著『食と農のコミュニティ論：地域活性化の戦略』創元社、2013年は、各地の農業と食による興味深い地域振興事例を取り上げている。ただし、それらの事例となっている地域は、すべて一定の人口規模を有する地方都市または日進市、豊田市、日野市、宮崎県綾町（宮崎市近郊の町）など東京、名古屋への通勤圏や県庁所在都市近郊の町であり、地産地消運動を行うための人材と経済的基盤が存在しているエリアである。そのような条件が整っていない低密度居住地域においては、地域内部での自己完結に固執するのではなく、地域外部の人材、ノウハウ、知識、資金を導入せざるをえない。

である。シューマッハーによって提唱された「スモールイズビューティフル」⁷⁾的な地域資源に根差した小規模な開発様式は、小規模な集落や村落において大きな効果・成果をもたらすはずである。周辺にサービス供給拠点となる都市を有する低密度居住地域においては、長期的かつ持続的な居住を実現するための新しい可能性が生まれているといいであろう。

小規模、分散型の技術や新しい通信技術が発展し、上記で指摘した新しい地域運動や社会貢献活動が活発化し、農山村・漁村開発のポテンシャルを高めていることは確かである。とはいえ、人口減少に伴うサービス供給水準の低下（逆にいえば、サービス供給・調達コストの地域の上昇）こそが、低密度居住地域における最大の社会問題である以上、条件の厳しい、および今後厳しくなることが明らかな地域については、現在の居住地からの撤退という選択肢を完全放棄するわけにはいかない。

改めていうまでもなく、観光、農林業、水産業、地場産業、地域のエネルギー資源開発（バイオマス、水力、風力、地熱、波力など）などによって、生活基盤を維持できる地域に対しては、そのポテンシャルを最大限生かすような政策（あるいは活動や支援策）を奨励すべきである。しかし、そのような「新しい地域政策」と名付けることができる政策・活動を展開したとしても、国土交通省によって9,515万人程度にまで人口が減少すると予測されている2050年頃までには、サービス供給機能低下によって、居住困難となる低密度居住地域の面積的增加を避けることはできないのである⁸⁾。

逆に、「新しい地域政策」の可能性や効果を強調しすぎることも、好ましくない。だからといって、その可能性を全否定することも不適切である。これから取り上げるような小規模な草の根的な「新しい地域政策」によって、過度の期待は厳禁であるが、一部の低密度居住地域は、新しい存立基盤（場合によっては人口増加や新しい雇用の場を得るための）を獲得する可能性は十分にありうる。

人口減少社会における「新しい地域政策」の課題の1つは、住民の生活水準を維持し、行政コストを削減するために、低密度居住地域からの撤退（強制ではなく誘導）を基軸政策としつつも、

7) F・アーンスト・シューマッハー『スモールイズビューティフル』講談社学術文庫、1986年は、原本の初版が1973年に出版されている。同年の11月に第一次石油ショックが発生したことや本のタイトルが斬新であったことから、世界的ベストセラーとなった。シューマッハーは、この本のなかで「中間技術」を提唱している。しかし、現在の状況からいえば、農山村に導入すべき技術は、「中間技術」というよりも新しい「分散型のハイテク技術」と位置付ける方がより適切であるように思われる。だからといって、シューマッハーが未来の状況や未来の技術を正確に予測できなかったと非難するべきではない。シューマッハー自身は、次のように述べている。「経済生活を含めた人間の生というものは、予言のできないことがたつぷりとあって、われわれの興味をひくので、まだまだ捨てたものではないという喜ばしい結論になる。」（同上書、312ページ）。

8) 森地茂編『人口減少時代の国土計画』日本経済新聞社、2008年を参照。

①サービス供給力の低下による低密度居住地域の生活水準の低下を広域的に補完し（広域経済圏の確立）、②持続可能なポテンシャルを有する地域の持続可能性を高める方策や手段（「新しい地域政策」）を、地域特性に応じて具体的にメニュー化し、実施していくことにほかならない。

低密度居住地域の急速な拡大と地域問題の深刻化については、これまでほとんど体系的には議論されてこなかった。2002年に地域再生のためのバイブルとして注目を集めた神野直彦『地域再生の経済学』は、その出版時期の制約もあってか、残念なことに低密度居住地域の問題を取り上げていない。また、著者の専門が財政学ということもあり、地域再生を論じるための地域単位としては、自治体（市町村）を前提としている。しかし、現在進行形のきわめて難解な地域問題は、市町村単位で生じている問題ではなく、低密度居住地域において生じているサービス供給システムの衰退という問題である。神野氏は、地域社会を人間の生活の場として再生することによって、地域社会の生産活動も活性化しようと楽観的に考えているように思われる。神野氏は、地域再生の方策として、「不必要にヒトやモノを移動させないように、情報だけを動かす」⁹⁾べきであり、「大量生産・大量消費が終焉し、モノが移動しなくなるというだけでなく、知識を移動させれば、技術移転によってモノそのものの移動は制約される。情報を動かせば、人の移動も抑制される。情報を動かせば、遠くまで買い物に行かずとも、身近な商店街で必要なモノが入手できる」¹⁰⁾と論じている。だが、すでに指摘したように、医療・教育・福祉、流通などのサービスにおいて、情報を移動させるだけでは、地域内でサービスの入手はできない。

神野氏は、地域再生のモデルとしてヨーロッパのストラスブールの新交通システムやルール工業地帯の再開発事業を取り上げている。もちろんそれらの事例は、日本の地方都市（富山市や青森市など）や工業地帯（川崎市や北九州市など）の再生のモデルとして参考になることはまちがいない。しかし、日本におけるもっとも深刻な（それも今後急速にそのエリアと深刻度を増すと考えられる）地域の問題に対する地域再生策とはなりえない。

2. 「新しい地域政策」志向の背景

（1） 地方経済維持のためのビルト・イン・スタビライザー機能の低下

法人税・所得税、年金・医療保険制度は、地方振興を目的として制度設計されたものではない。しかし、これまでは、三大都市圏以外の地方圏に高齢者が多く居住し、三大都市圏に大企業、高所得者層や勤労者が多かったため、法人税・所得税の累進課税を基礎とした地方交付税制度および年金、医療保険制度は、大都市圏から地方圏への所得移転効果や所得の地域間格差は正

9) 神野直彦『地域再生の経済学』中公新書、2002年、178ページ。

10) 同上、178ページ。

効果を内包していた。だが、今後、大都市圏における高齢化の速度は、地方圏以上に高くなると見込まれており、その結果、これまで年金制度や医療保険制度自体が有していた地域間格差の効果（ビルト・イン・スタビライザー機能）は急速に低下していくであろう。

所得税の累進課税も、地方振興のための制度ではない。だが、高所得者層の多い大都市圏で相対的に多くの所得税が徴収されるため、地方交付税制度を別としても、所得税の累進課税制度は、地域間所得格差是正の効果をもっている。法人税も大規模事業所の多い大都市圏（とくに首都圏）で徴収されている。今後は、多国籍企業にとっての立地環境整備の観点から、法人税は引き下げられていく可能性が高い。地方交付税についても、国の財政赤字の増大や地方圏の人口減少に伴って、徐々に削減されていくであろう。

地域間是正効果を有していたのは、税制や福祉政策だけではない。周知のとおり、公共事業もまた、地域間所得格差是正効果を有していた。もちろん、公共事業そのものは、地域間格差是正を主目的とする事業ではない。だが、地方への政治的配慮から意識的に人口比以上の公共事業は地方圏に配分されてきた。都道府県単位でみると、1人当たりの公共投資額¹¹⁾は、大都市圏よりも地方圏（とくに人口の少ない県）の方が高く、公共事業の実施は、所得の地域間移転という性格を有していた。

しかし、国家財政の危機と公共事業の経済効果に対する疑問から、公共事業の予算は近年、ほぼ一貫して削減され続けている。公共事業予算の削減にとどまらず、今後、大型の公共事業は、費用対効果の数値が高く、2020年のオリンピック開催の決まった首都圏の大型事業へと振り向けられていくであろう。すでに国際ハブ港湾の選定は、東京湾と大阪湾の2地域に限定された。羽田空港の4本目の新滑走路、国際線ターミナル建設など、首都圏の社会資本整備への優先配分が目立つようになってきている。

そのうえ、地方、とくに人口の少ない小都市や低密度居住地域での公共事業は、公共事業のB/C（費用対効果）の値が1を超えず、公共事業そのものを実施することが事実上困難となりつつある。将来にわたる持続的な人口、交通量の減少を前提とすると、都市間を結ぶために低密度居住地域を通過する高速道路建設や、大都市圏の水需要や水害防止のための河川上流域でのダム工事（大都市圏の水需要も人口減少、脱工業化、節水によって減少傾向にある）を除くと、低密度居住地域における公共事業の実施は、きわめて困難となっている。震災復興事業として、しばらくの間は東北地方の公共事業量は、他の地域と比較して相対的に多く配分されると予想されるものの、東北地方の人口減少率は、地方圏のなかでも相対的に高いため、復興事業終了後は、東北地方の公共事業も徐々に縮減されていくであろう。東北地方の復興事業の終了は、東北地方からの

11) 公共事業の地域的格差を、年ごとの1人当たりの公共事業額で議論することは適切ではない。公共事業や社会資本は、距離や面積によってその機能が決まる性格を有しているため、これまで歴史的にある地域に投下されてきた投資総額（面積単位の投資総額）の差が、地域格差であると理解すべきである。