

地方創生の政策課題と政策手法

山 崎 朗

- 1 「地方創生」政策出現の背景
- 2 地域問題の変質と地方創生
- 3 人口問題と地域創生
- 4 地方創生の評価

1 「地方創生」政策出現の背景

「まち・ひと・しごと創生本部」の設置

2014年以降、地方振興策の名称として、地域開発、地域政策や国土計画（国土政策）ではなく、「地方創生」という新しい用語が使用されるようになっていく。地方創生というこの新しいキャッチフレーズは、「政策主体および政策目的と政策手段の新規性・多様性」の明示、および「地方に対する特別な政治的配慮」の表明という二重の意味を有している。

地方創生という新しい政策名称の出現は、のちに検討するように、これまでの地域政策や国土計画が対象としてきた地域問題とは異なる、新しい地域問題への、新しいアプローチの必要性が生じたことを物語っている。

これまで地域政策を主として担ってきた経済産業省や農林水産省、および社会資本整備を担当し、国土計画の策定を所掌してきた国土交通省ではなく、内閣（内閣府）のもとに、「まち・ひと・しごと創生本部」は設置された。その本部長には、内閣総理大臣自ら就任し、さらには特命担当大臣（地方創生）ポストを設置し、各省庁にまたがる多様な（別の言い方をすれば「雑多な」）政策を抽出・整理し、予算額は多くはないとはいえ、独自予算を確保したうえで、総合的な（別の表現を用いるとすれば「寄せ集めの」）政策を実施している点に、地方創生の新規性は、確かにある。

ローカル・アベノミクス（地方創生）は、2014年9月3日の第2次安倍改造内閣発足時の総理大臣記者会見のなかで発表された。同日、総理を議長として、石破茂氏を特命担当大臣（地方創生）とする、「まち・ひと・しごと創生本部」の設置が閣議決定されている。なお、2016年8月3日より、特命担当大臣（地方創生）は、山本幸三氏に交代している。

「まち・ひと・しごと創生法」によると、「まち・ひと・しごと創生本部」の本部長は、内閣総

理大臣と規定されている。副本部長は、国務大臣である特命担当大臣（地方創生）と官房長官である。本部長は、他のすべての国務大臣によって構成されている。つまり、内閣の構成員と同じである。地方創生は、省庁主導ではなく、内閣主導の政策といえる。

「まち・ひと・しごと創生本部」の下部組織として設置された「まち・ひと・しごと創生会議」の議長も、内閣総理大臣である。同じく、副議長は、地方創生大臣と官房長官である。

とくに注目すべきは、民間議員12名に加え、大臣のなかで議員に任命されたのが、経済財政担当大臣、少子化担当大臣、復興大臣、総務大臣、財務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣、国土交通大臣の10大臣であることである。少子化担当大臣、総務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣の参画は、地域政策の範疇を、これらの省庁の政策にまで拡大しようとする意図があると考えられる。具体的には、人口政策や大学政策、地域イノベーション政策、および医療機器・医薬品産業、バイオテクノロジー、福祉産業、ICTに関する産業による地域振興である。

のちほど詳しく論じるが、これまでの地域政策や国土計画が機能不全に陥っている背景には、日本、とくに地方における人口減少数の増加と人口減少率の上昇、高齢化の進展、日本経済の構造変化（サービス経済化・知識経済化・情報化・都市化・グローバル化）がある。そのため、旧来の政策とは異なる、新しい政策体系が求められていたことはまちがいない。

兵庫県立大学教授の加藤恵正氏は、「21世紀に入り、地域政策は分岐点にある。日本経済のグローバル化と少子高齢化による『構造転換』は、日本の社会経済システム全体の再編成の必要性を顕在化させた。地域間格差是正に取り組んできた地域政策はその役割を終えたようだ。」¹⁾と論じている。

地方創生は、地方定住を促進し、地方の経済活動を活性化するための「新しい総合的な地域経済政策のパッケージ」として位置づけることもできる。だが、この時期にこのような地域振興政策が意図的に打ち出された背景には、「省庁横断的な新しい組織のもとで、新しい地域問題に対処するために、新しい政策の実施を求める社会的要請の高まり」だけではなく、政治的な意味もあったと考えざるをえない。

ローカル・アベノミクスの政治的意味

地方創生政策の政治的な側面とは、まず、人口減少と1票の格差是正により、徐々に国会議員の定数を削減され続けている地方に対する政治的配慮（具体的には、政権与党に対する支持の獲得）である。

1) 加藤恵正「分岐点の地域政策」加藤恵正編著『都市を動かす—地域・産業を縛る「負のロックイン」からの脱却—』同友館、2016年、18ページ。

さらに、食糧管理制度の見直しや農業の自由化（関税の引き下げやTPPなどの貿易自由化協議への参加など）に対する、地方自治体の首長、農協、農家、農山漁村の住民の反発に対する政治的配慮も求められていた。地方創生の別称である「ローカル・アベノミクス」とは、「安倍政権下での新しい総合的な地域経済政策」と解されている。しかし、それは同時に、ローカルな地域に対する、政治的な意味を含んでいると考えるべきであろう。

ただし、地域に関する政策、とくに地域プロジェクトの地域指定や公共事業の個所付けにおいては、これまでも何らかの政治的意味や政治的意図を有している事例も少なくない。その意味では、決して地方創生が特殊ケースというわけではない。

第三に、旧来の伝統的地域政策や国土計画の機能不全に対する、地方自治体の不満への対応策という一面もあったと考えられる。地域の産業振興策として、2000年代に鳴り物入りで開始された経済産業省の産業クラスター計画は、過去の産業立地政策と比較すれば、予算規模は小さかった。新産業都市や大規模工業基地とは異なり、産業クラスター計画や文部科学省の知的クラスター創成事業には、公共事業関連の予算はつかない。そのうえ、科学技術政策は、短期間（首長の任期中）には、具体的な目に見える成果は出にくい。そのため、地域イノベーション政策は、地方の首長や地方自治体にとっては、魅力的な地域政策ではなかった。

産業クラスター計画は、予算に見合った成果が出ていないという理由で、民主党政権下での事業仕分けによって、事実上廃止されている²⁾。文部省の知的クラスター創成事業は、名称を変更して継続されている。筆者も文部科学省の一部の評価事業に参加したが、文部省の知的クラスター創成事業や都市エリア産官学連携推進事業の採択、中間評価、事後評価は、かなり厳密に実施されていると感じた。これらの事業への採択、評価に際して、政治的な配慮を要請されたことはない。

ふるさと創生1億円事業との共通性

2014年度の補正予算では、「地方創生先行型交付金」に1,700億円、「地域消費喚起・生活支援型交付金」として2,500億円が配分された。

「地域消費喚起・生活支援型交付金」は、9割以上がプレミアム付商品券、ふるさと名物商品・旅行券、低所得者向け灯油等購入助成等に使用された。まさに、「バラマキ」型の予算執行の典型である。2016年に実施された参議院選挙を意識した、選挙対策の一貫であったというそりは免れない。長期的な観点から、地域の経済構造を高度化するための交付金としては活用されていない³⁾。

2) 「事実上廃止」という表現を使用しているのは、産業クラスター計画の予算は中小企業政策の予算に振替えられたようであり、「完全に廃止」されたとはいえないからである。

3) 「地域消費喚起・生活支援型交付金」は、バラマキ型の「地域振興政策」であったと本文中で指摘した。公民連携事業機構理事の木下斉氏は、2014年度に1,000億円の予算が計上された「地域創生加速化

周知期間が短かったために、制度を知り尽くした地方議員、地方公務員や商工会のメンバーなどによる、プレミアム付商品券の買い占めといった社会問題も引き起こしている。

1988年度に竹下登内閣において、地方交付税不交付団体を除くすべての自治体に対して、人口数や面積にかかわらず、一律に1億円を配布した「自ら考え自ら行う地域づくり事業（別称：ふるさと創生1億円事業）」と比較すると、確かに用途は異なっている。しかし、両者の基本的な性格（一時的な経済効果にすぎず、地域振興策として税の有効な用途とは考えにくい）は、共通している。

「ふるさと創生1億円事業」の1億円は、巨大なオブジェやモニュメント、純金製の置物、全国一長い滑り台や村営バーなどに使用された。そのため、1億円の用途については、マスコミからも批判を浴びた。今回は、記念碑等には使用されていない。商品券や旅行券として市民（有権者）に配分した地方自治体が多く、選挙対策としては、前回よりもより直接的かつ効果的であったとみることもできる。旧自治省の政策として実施された「ふるさと創生1億円事業」については、事業評価は実施されていない。

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、「効果検証をともなわないバラマキ」は問題であると記述している。逆にいえば、効果検証を実施すれば、バラマキとはいえないと主張しているように見える。だが、効果検証を行うか否かにかかわらず、国税を用いた、地方自治体によるプレミアム付商品券の発行は、バラマキである。

一億総活躍社会実現のための地方創生

注目すべきは、地方創生の位置づけに変化がみられることである。2015年11月から、「一億総活躍に向けた地方創生」というキャッチフレーズが使用されるようになっていく。地方創生は、地方の活性化を第一義とする政策という位置づけから後退し、上位の目標である「一億総活躍社会実現」のための、一手段（ローカル戦略）という位置づけに格下げされている。

地方創生という用語は、「政策主体および政策目的と政策手段の新規性・多様性」の明示、および「地方に対する特別な政治的配慮」の表明という二重の意味を有していると指摘した。地方というフィールドを活用して、国家目標を達成しようとする戦略という性格が明確になりつつある。ただし、過去の地域政策においても、高度経済成長を促進するために、地域政策を活用しようとしたことも少なくなく、地方創生が特殊な事例というわけではない。

2015年度の補正予算に計上された地方創生予算の執行については、マスコミや評論家などからバラマキ批判があった。さらに、「一億総活躍社会の実現」という上位の政策目標実現のための下位の戦略として位置づけられたため、地方創生に関する2016年度の予算は、2015年度の補正予算

交付金」についても、採択された事業内容を詳細に検討すると、バラマキ型の「地域振興政策」が少なくないと指摘している（木下斉「地方創生交付1000億円リストの危険な傾向」『東洋経済 ONLINE』2016年4月26日）。

よりも少ない1,000億円にとどまった（地方自治体からの強い要請を受けて、8月になってから予算の積み増しがあったようである）。

2016年に参議院選挙が終了し、与党で参議院の2／3の議席確保という目標を達成したことも、地方創生予算の削減につながったと考えられる。

実現困難な KPI の設定

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」によると、地方創生において、もっとも重要な政策目標は、首都圏（1都3県）への人口集中の抑制である。首都圏への人口集中の抑制は、地方の経済発展に資するだけでなく、出生率の低い首都圏から、出生率の高い地方への人口移動によって、日本全体の出生率を高めるという上位の国家目標（出生率の KPI である1.80）実現のための方策である⁴⁾。日本の出生率の引き上げと日本の人口1億人維持にとって、首都圏への人口流入抑制策は効果的である、と想定されている。2060年に1億人という KPI を本気で達成しようとするのであれば、1,500万人程度の移民を受け入れる以外に手はない。

政府の設定した KPI は、2020年の首都圏の人口社会増減0である。2012年以降、首都圏、とくに東京都の人口社会増は増加傾向にある。地方創生政策を実施しているにもかかわらず、東京都、首都圏の人口社会増に対して、歯止めをかけられていない。2020年に開催予定の東京オリンピックに向けて、東京都内での公共事業や民間投資は増加している。この KPI の実現は、困難と表現するよりも、不可能という方が適切である。このような実現不可能な KPI の設定が、場当たりの、思いつきの政策の乱立につながっていることは否定できない。

そもそも1,000億円の予算では、かつ短期間に首都圏の人口社会増0という KPI は実現できない。そのため、次節で論じるように、首都圏への人口社会減を確実に抑制するために、強権的な政策や「個人への直接支払い」を導入せざるをえなくなっている。

4) 地方都市よりも大都市の方が出生率は低くなるという考えは、必ずしも人口論の専門家の間で一致した見解ではないようである。確かに、離島や一部の山村において、出生率が2.0前後であることは事実である。

だが、学歴、結婚年齢等の条件が異なっているため、首都圏から地方に人口移動させれば、日本の出生率が上昇するとはいえない。大学・大学院卒の女性は、結婚年齢が高くなるため、高卒の女性よりも出生率は低くなる。東京都と地方の県とでは、進学率に大きな差が生じている。東京都の大学進学率は、72.8%であるのに対して、もっとも低い鹿児島県の大学進学率は35.1%にすぎない。

東京都の出生率は、全国最下位である。しかし、近年東京都の出生率は上昇傾向にある。また、関東地方でみれば、東北地方の出生率とはほぼ同じ水準である。東京都千代田区よりも札幌市の出生率の方が低くなっており、福岡市や札幌市のような地方中枢都市の出生率は高いとはいえない。詳しくは、この点について詳しく分析した、中川雅之「結婚市場としての東京」『Working Paper Series』（日本大学経済学部）No. 15-04, 2015年、を参照。

地方移住への国費投入

短期間に確実な成果を実現するために、1人当たり3年間で1,200万円から1,300万円の国費を投入する「地域おこし協力隊」(全国で3,000人を目標)といった個人への直接支払型の地方移住政策を実施することで、大都市圏から地方への人口移動を実現しようとする省庁(総務省)も現れた。

地方への職の移転や地方での職の創造こそが、地域政策の王道であろう。近年、地方においても人手不足は深刻化している。そのため、人の移動に対して支援する方式は、地方定住促進につながる「有効」な政策とみなされるようになった。

賃金として移住者に支払われるのは、その半分程度(能力や経験等に応じて200万円から250万円)であり、残りは「事務手数料」として、地方自治体が受け取る。地方自治体の負担はない。「地域おこし協力隊」は、2016年には予定していた3,000人を上回ると見込まれている。1人年間400万円の国費を使用して、都会の若者3,000人を地方に移住させるために、年間120億円以上の国費が投入されているのである。この予算額は、文部科学省の知的クラスター創成事業の予算額を上回っている。農林水産省も、新規就農者に対する直接支払制度のメニューを用意している。

2015年の首都圏の人口社会増は、約12万人であった。仮に12万人を「地域おこし協力隊」事業によって、東京都から地方に移住させようとするれば、単純計算で年間約5,000億円の国家予算が必要である。2016年以降も毎年12万人を地方移住させるためには、毎年5,000億円の予算を追加していかなければならない。

年間200万円の賃金で、首都圏から地方に移住しようとする若者が毎年12万人いるとは考えられない。より高い賃金を支払う必要があるため、最低でも年間1兆円を超える予算(しかも移住を継続させるためには、毎年1兆円ずつ加算されていく)が必要となろう。移住後に、地方で仕事を見つける人もいるであろうが、高学歴者向けの年収の高い仕事は、地方には少ない。補助金がなくなれば(補助金があったとしても)、首都圏に戻る人が多いと思われる。

大都市圏の若年層が、自発的にIターンしたいと思わせるような経済構造を地方において実現することが肝要である。地域政策の王道は、人や自治体に直接補助金を出すのではなく、「地方への高度な職の移動、地方における高度な職の創造」にある。しかし、サービス経済化、グローバル化、知識経済化、都市化の時代において、小都市や農山漁村に高度な職を移動させることは、インターネット関連のサテライトオフィスを除くと、きわめて困難になっている。そもそも、サービス業が集積した札幌市や福岡市のような地方中枢都市や政令指定都市ですら、首都圏への若年層の流出を阻止できていないのである。

地域政策の王道であるはずの「地方への職の移動や地方における高度な職の創造」は、容易ではなく、時間を要する。そのため、KPI実現のために、地域政策の王道からはずれた、短期間に効果が明確に現れる政策にシフトするという誘惑から逃れられなくなっている。

2016年8月、総務省は、国内の地方における「ふるさとワーキングホリデー制度」を導入する

と発表した。ワーキングホリデー制度は、若者が海外で仕事をしつつ、外国語や外国の文化を学ぶ制度であり、旅費や滞在費は、自分で確保することになっている。リゾート地や北海道の酪農家のもとで、夏休みなどに長期でアルバイトする若者は少なくない。国が主導して、国費を投入してまで、「ふるさとワーキングホリデー制度」を行う必要があるとは考えにくい。若者には、地方体験よりも海外経験を積ませるべきである。

地方創生による中央集権体制の強化

地方自治体が地方創生の予算を獲得するには、2060年に人口1億人という国の長期ビジョンを参考にしつつ、「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定しなければならない。

地方自治体は、地方人口ビジョンと地方版総合戦略を策定しないかぎり、地方創生の補助事業に応募できない。国がビジョンや総合戦略の策定を事実上強制し、1,000億円程度の予算で、政府目標実現のために、地方自治体を管理しようとする中央集権体制の強化にも賛同できない。地方創生政策は、地方自治体の中央依存体質を強める、すなわち、地方創生政策が政府の中央集権体制を強化する結果になっているとすれば、本末転倒である。

ビジョン、総合戦略の策定に向けて十分な検討時間もないままに、全国一斉に地方自治体にビジョンと総合戦略を策定させるという中央集権的な手法は、地方創生という用語の有するイメージとは乖離している⁵⁾。

ビジョンと総合戦略策定のための補助金（都道府県2,000万円、市町村1,000万円）も用意されている。だが、この政府補助金の大部分は、東京などにあるシンクタンクへ作成委託料として、大都市圏に還元したのではないかと推察される。地方自治体の人口ビジョン、地方版総合戦略の策定が、首都圏のシンクタンクに特需をもたらしたとすれば、皮肉としかいいようがない。

5) 地方自治体の人口ビジョンでは、厚生労働省の将来推計人口よりもはるかに多い人口水準に設定されている。地方自治体は、人口減少にいかに対応するかが求められているときに、人口減少率を少なめに見積もることは、適切ではない（山崎朗・久保隆行『東京飛ばしの地方創生』時事通信社、2016年、23-29ページ）。人口減少にいかに対応するのかが求められているのであり、実現不可能な将来人口のKPIの設定は、政策の方向性を誤らせるものである。

また、地方創生政策として、「地方創生人材支援制度」、「地方創生コンシェルジュ制度」という制度が設けられた。首長の補佐役や国の省庁との連絡役として、国家公務員を派遣するという事業である。このような制度は、中央省庁による地方自治体に対する管理の強化になりかねない。すでに、都道府県知事、副知事の半数は、中央省庁出身者となっている。

2 地域問題の変質と地方創生

産業立地政策の対象の縮減と効果の消滅

地方創生政策に関する政治的な意味合いは、筆者の憶測の域をでるものではない。しかし、予算規模が小規模な多様な（雑多な）政策の集合体（「寄せ集め」）とはいえ、複数の省庁にまたがる事業を展開せざるをえなくなった背景には、地方の振興策として、政府がこれまで実施してきた産業立地政策、地方への公共事業の優先的配分、農業保護政策の効果が縮減してきたという現実があることは否定できない。

さらにいえば、これまで地域間格差を是正する「ビルト・イン・スタビライザー」機能を果たしてきた、食糧管理制度や年金・医療保険制度が、規制緩和や大都市圏の高齢化（高齢化率の地域間格差の縮小）の進展によって、地域間所得移転の効果を喪失しつつあることも背景にある。消費税を中心とした税体系への移行も、所得水準の低い地方に対する逆進性という面がある。

雇用の量から質へ

近年の地方における就業地別有効求人倍率の上昇や、失業率の低下という雇用構造の変化も、地方創生政策の背景にある。2016年6月、沖縄県を含むすべての都道府県の有効求人倍率は1を上回った。2016年6月の全国の数値（季節調整値）は、1.37倍であり、これはバブル期の1991年8月の1.40倍以来の高い水準である。

求人数は、大幅には増えてはいない。しかし、生産年齢人口の減少によって、求職者は減少している。そのため、地方の道県においても、バブル期並み、あるいは沖縄県のように、1972年の本土復帰後最高の有効求人倍率を記録した県も現れている。要するに、職種にこだわらなければ、地方においても職はあるという状況が出現しているのである⁶⁾。

地域政策発動の契機は、イギリスの産炭地域における局地的な失業問題にあった。この歴史的経緯を考えると、まさに隔世の感がある。日本においても、石炭、造船、鉄鋼などの産業地域の構造的失業問題は、地域政策発動の一つの契機となった。

現在の地方の問題は、加藤恵正氏のいうように、失業率の地域間格差（いまだに地域間格差は完

6) 2014年には4%台であった日本の失業率は、2016年1～3月期に3.2%にまで低下している。しかし、内閣府の推計によると、同時期の日本の「広義の失業率」は、8.4%と試算されている。「広義の失業率」では、正規雇用を希望する非正規労働者も失業者を含めて推計されている。それでも2013年の同じ時期と比較すると、「広義の失業率」も1.7ポイント低下している。

地方におけるサービス業の求職は、飲食、観光、および保育、介護などの福祉の低賃金の求職が多い。それらの職種では、非正規の比率が高い。地方における雇用の質の向上には、大卒向けの多様な職の種類だけでなく、一定の生活水準を維持できる正規の職の増加も含まれる。

全には消滅してはいないが）や量的な意味での雇用不足、あるいは1人当たり県民所得の地域間格差にあるのではない。現代的な地域間格差は、大学進学率の地域間格差や地方における大卒・大学院卒が満足できる高度な（高給な）職の少なさ、という問題に置き換わっている。つまり、1970年代とは異なり、地方において、建設業の現場労働（公共事業）や工場労働（企業誘致）を増加させたとしても、地方から首都圏への大学進学者や高学歴者の地域間移動を抑制できないのである。

減少する事業所数と工場数

バブル崩壊以降、事業所統計調査の事業所数、工業統計表の工場数は、減少に転じた。企業誘致の対象となる新規の事業所や工場立地件数が大幅に減少しているだけでなく、閉鎖される事業所や工場も増加している。

総務省の事業所統計調査によると、日本の事業所数のピークは、1991年の675万事業所である。2014年には、593万事業所にまで減少した。工業統計表によると、日本の工場数のピークは、1990年の43.6万工場である。2014年には20.2万工場にまで減少した（従業者数4人以上を対象）。

これまで生産と雇用（職）の地方分散を目的として、対象業種と対象地域を変えながら、新産業都市、工業整備特別地域、大規模工業基地、工業再配置促進法、テクノポリス法、集積活性化促進法、頭脳立地法などの産業立地政策が実施されてきた。しかし、近年、工場の海外立地の増加や国内市場の縮小によって、誘致対象となる新規の工場立地件数そのものが減少しているのである⁷⁾。

新規に建設される工場は、機械化・ロボット化されており、労働生産性が高い。逆にいえば、賃金水準が相対的に高い日本国内には、労働生産性の高い、資本集約的な工場しか立地しえなくなっている。そのため、新規に工場が建設されたとしても、その工場で雇用される労働者数は、工場用地、工場の面積や投資額で比較して、かつての工場よりもはるかに少ない。

しかも、繰り返し主張しているように、地方から大都市圏への人口移動を抑制するために必要な雇用は、工場労働や建設労働ではない。大卒・大学院卒用の高度かつ多様な職である。しかもそれらの職種の多くは、製造業ではなく、知識集約型のサービス業である。

本稿では詳しく論じられないが、サービス業は、都市、とくに大都市に集中する傾向があり、人口密度の低い地方には立地しにくいという性格を有している。この点が、農業や工業（工場）とは異なっている。産業振興という点において、地域産業政策は、都市政策にシフトせざるをえなくなっているのである。農村に工業団地を建設し、工場誘致によって地域を活性化するという手法は、取れなくなっただけでなく、効果もなくなっている。

1960年代の新産業都市や1980年代のテクノポリス計画では、福岡市は指定地域から除外された。

7) 工場立地動向調査は、工場の建設をカウントしておらず、用地取得をもって立地と定義している。2000年以降は、800件から1,000件程度の立地件数（太陽光発電を除く）となっており、1970年代のピーク時と比較すると、約1/4程度の件数となっている。

しかし、2000年代の産業クラスター計画や知的クラスター創成事業においては、福岡市や九州大学が拠点としての役割を果たすこととなった。札幌市、仙台市、広島市、福岡市の4つの地方中枢都市や100万人規模の政令指定都市における高度なサービス業の創出こそが、地域政策のもっとも重要な政策課題となっている。

さらに深刻なことに、新規の工場立地件数の減少だけではなく、工場の海外移転と国内市場の縮小によって、これまで地方に誘致した工場の閉鎖や、生産縮小およびオートメーション化が進展している。要するに、長年にわたって努力を重ねてきた工場の地方誘致の効果は、かなり消滅している。

東北地方を事例として、以下で検証してみたい。

東北地方に集中した新規工場立地

首都圏に地理的に近く、東北自動車、東北・秋田・山形新幹線および東北各県に建設された空港（山形県、青森県、秋田県には2空港整備）、および地域公団などによる工業団地の整備によって、1970年代以降、地方圏のなかでもっとも工場の新規立地件数が増加したのは、東北地方（本稿では、経済産業省の地域区分を用いているため、新潟県を含んでいる）である。

1962年に開始された新産業都市15地域のうち、5地域は東北地方に位置していた。1982年に開始されたテクノポリス26地域のうち、東北地方からは、新潟県を含めて、7地域が指定されている。オフィスアルカディア計画においても、岩手県北上市、青森県弘前市、山形県米沢市が指定を受けている。また、東北地方のほとんどの地域は、工業再配置促進法の誘導地域である。

地域経済に影響を与えるのは、工場数や製造品出荷額等、工業付加価値額ではない。工場労働者に支払われた現金給与総額である。そこで、まず東北地方の現金給与総額の対全国比の推移についてみておきたい。

1961年、東北地方の工場労働者に支払われた現金給与総額の対全国比は、4.6%にすぎなかった。それが、1997年に8.2%、2006年には8.6%と、4ポイントも上昇した。2010年の東北地方の人口の対全国比9.1%に近い水準にまで達している。東日本大震災の影響を受けたとはいえ、2014年のシェアも8.4%であり、いまだに九州地方の7.3%を上回っている。九州地方の2010年の人口比率は、11.4%であった。

東北地方が九州地方のシェアを上回ったのは、1980年である。鉄鋼業や造船業が盛んであった九州地方の1950年の対全国比は、11%であった。それが1970年には、5.6%にまで低下したのである。首都圏に地理的に近く、インフラが整備された東北地方に、いかに新規の工場立地が集中したかを物語っている。

失われた雇用と所得

日本の工場数（従業者数4人以上を対象）は、1950年の156,223工場、1960年の238,320工場、1970年の405,515工場へと増加してきた。しかし、1970年代の第1次石油危機、第2次石油危機と産業構造のサービス化の進展によって、1970年から1992年にかけては、景気変動に連動しながら、40万から43万の間を変動するようになる。

バブル崩壊による景気後退、円高による海外生産比率の影響を受け、1993年以降、日本の工場数は急速に減少する。2014年の工場数は、202,410工場である。ピーク時と比較して半減した。

東北地方の工場数も、1950年13,609工場、1960年18,702工場、1970年31,823工場と急増した。東北地方の特徴は、他の地方ブロックほど、2度の石油ショックの影響を受けなかった点にある。石油、石油化学、鉄鋼業の比率が低く、電子部品の比率が高かったからである⁸⁾。増加率は緩やかになったものの、東北地方の工場数は、1980年36,301工場、1990年39,722工場へと着実に増加した。

東北地方の工場数のピークは、1991年の40,946工場である。2014年は、20,119工場であり、東北地方の工場数も全国と同様、やはり半減している。東北地方の2014年の工場数は、おそらく1963年とほぼ同じである。「おそらく」といわざるをえないのは、1963年の工業統計表では、4人以上の事業所の数値を抽出できないからである。1962年の工場数よりも多く、1964年の工場数よりも少ない。したがって、1963年とほぼ同じ工場数であると推察される⁹⁾。

工場数の減少にともなって、東北地方の工場労働者数は、1991年の1,198,410人から2014年の739,768人へと458,642人減少している。ただし、工場数のように半減したわけではない。閉鎖された工場は、従業員規模の小さな工場が多かったことを示唆している。

2014年の74万人という工場労働者数は、1968年～1969年レベルの水準である。雇用者数という面だけから見れば、1970年代以降の工場誘致の効果は、ほぼ消滅したことになる。

地域経済に強い影響を与えるのは、工場数や工場労働者数ではなく、工場労働者に支払われた現金給与総額である。東北地方の工場労働者に支払われた現金給与総額は、ピークであった1997年の3兆7,068億円から、2014年の2兆7,111億円へと、9,957億円減少している。2兆7,111億円という現金給与総額は、物価等を考慮せずに名目値で単純に比較すると、1988年の水準とほぼ同じである。東北地方の現金給与総額は、1980年代に急激に増加しており、2000年以降の物価上昇率は著しく低いことを考慮すると、実質賃金で比較したとしても、1980年代中頃の水準に近いと考

8) 逆に、電子部品工業の比率が高かったことが、その後の工場数減少に直結することになる。トヨタ系の自動車産業の進出がなければ、東北地方の工場数はさらに減少していたはずである。

9) 工場数が1963年レベルになったといえば、センセーショナルに聞こえるが、問題は工場の数ではなく、生産の質（製品）と量（製造品出荷額等や工業付加価値額）である。工場数は1963年レベルとなっているが、規模の小さな工場の閉鎖率が高く、本文中でも指摘したように、工場内の機械化の進展によって、生産性は大きく向上している。

えられる。したがって、現金給与総額からみれば、東北地方への工場誘致の効果は、完全に消滅したわけではない。現在においても工場誘致の効果は、ある程度残っている。

いずれにせよ、2000年以降の東北地方の人口社会減の増加は、工場労働者に支払われた現金給与総額の減少と密接に関連している¹⁰⁾。東北地方は、産業立地政策の優等生であり、地方ブロックのなかで、工場誘致にもっとも成功した。それゆえに、東北地方は、その後の工場閉鎖や工業生産の減少の影響を他の地方ブロックよりも強く受けたのである。

東北自動車道の延伸と工業団地の造成による岩手県の北上、花巻の工業集積の形成は、学術的にも注目を集めた。岩手県の人口社会減は、1960年代には年間1万人を超えていた年もあったが、工場誘致の成功¹¹⁾によって、1995年にはわずか329人にまで縮小した。

しかし、2016年の住民基本台帳調査によると、岩手県の人口社会減は4,122人で、人口減少率は、都道府県順位で全国6位となっている。4,122人の社会減は、団塊の世代が移動の対象であった1960年代の年間1万人と比較すると少ないように思われるが、首都圏に流出する年齢層は、高卒や大卒である18歳から22歳の層が多く、この層の人口数が半数以下にまで減少していることを考慮すると、必ずしも少なくなったとはいえない。

人口減少率が高いのは、岩手県だけではない。2016年の人口減少率1位は秋田県、2位は青森県、3位は山形県で、上位3県は東北地方の県であった。6位岩手県、10位新潟県と、東北の県は、仙台市を抱える宮城県を除き、人口減少率で上位に位置している。

社会資本整備の概成

地方における空港、港湾、新幹線、高速道路、ダムなどの大規模公共事業は概成した。空港、港湾については、地方において新規整備はなく、高速道路と新幹線も一部地域での延伸計画のみとなっている。新幹線は、北海道での延伸、北陸新幹線の大阪までの延伸、およびフル規格ではないが、長崎新幹線の建設の3路線のみとなっている。空港については、おそらく現在工事中の那覇空港、福岡空港の2本目の滑走路、および羽田空港、成田空港での滑走路増設によって、日本の空港整備（アクセスの改善、ターミナルビルの新增設、管制システムの整備、滑走路の延長などは除く）は、終了となる。

東北自動車道は、東北地方への企業誘致にもっとも貢献した社会資本である。1972年に部分開通し、青森までの全線開通は1987年である。東北新幹線は、1982年に埼玉県大宮-岩手県盛岡間で部分開通した。その後、1985年に上野駅まで延伸、1991年には東京駅まで延伸した。

山形県の2番目の空港である庄内空港が開港したのも、1991年であった。秋田県の2番目の空

10) 東北地方の農業は、米作依存率が高く、米の消費量の減少、米価の下落の影響を強く受けた。

11) 一時的ではあったが、バブル崩壊による首都圏経済の混乱もプラスに作用した。

港である大館能代空港は、1998年に開港した。秋田新幹線はその前年の1997年に開業している。東北地方におけるこのような社会資本整備と工場立地が強く関連していたことは、想像に難くない。

しかし、東北地方のみならず、空港、港湾、新幹線、高速道路などの高速交通用社会資本整備は、一部の延伸区間と大都市圏での空港・港湾整備（大水深化）を除き、ほぼ概成した。日本全体の公共事業の予算規模も、1980年代後半と同じ6兆円規模にまで縮小されており、ピークであった1998年の14.9兆円（補正予算を含む）からすれば、約4割にまで削減されている。

1990年代に首都圏の人口が社会減になった背景には、バブル崩壊と同時に、地方における（とくに東北地方）工業生産活動の活発化、地方における公共事業の拡大があったことはまちがいない。

地方における公共事業については、すでに指摘したように、東北地方の復興需要を別にすると、今後さらに縮減されるであろう。東北地方の復興需要も、いずれは縮減されるはずである。今後、公共事業による地方振興の可能性はなくなっている。

人口減少・高齢化という地域問題の発生

そして、新しい地域問題として浮かび上がってきたのは、日本の、とくに地方における人口減少と高齢化である。人口問題が地域政策の課題として認識されるようになったのは、過疎地域¹²⁾という特殊なエリアを別にすると、この数年のことである。

いまだに十分な認識にいたっていないとはいえ、人口減少にともなう対消費者サービス業の衰退や空き家、空き店舗の増加が、新しい地域問題として認識されるようになった。

人口減少は、地方でより深刻であるが、日本全体の問題としても認識されるようになっており、首都圏への人口流入抑制は、地方の人口減少率と日本の人口減少率を同時に緩和する妙策として理解されている。人口問題については、3節においてさらに論じる。

保護から国際競争力強化へ

環太平洋経済連携協定（TPP）参加のための国内対策という一面もあるが、中小企業、零細農家の「保護」政策から、中小企業や農家の「生産性向上」へと、政策目的は「国際競争力強化」へシフトしてきている。

経済産業省は、『通商白書 2013』でドイツの中小・中堅企業の成長率、輸出力の高さをモデルとすることを提言している¹³⁾。また、2014年にはグローバルニッチトップ（GNT）100社を選定して

12) 「過疎」という用語は、1966年の経済審議会地域部会中間報告で初めて使用されたとされている。「過密」に対する表現であり、日本で作られた「造語」である。1970年には、「過疎地域対策緊急措置法」が制定されている。

13) 経済産業省『通商白書 2013』第二部第三章第一節 (<http://www.meti.go.jp/report/tsuhaku2013/2013honbun/i2310000.html>)。

いる。ドイツはEUの地理的中心に位置しており、日本と単純に比較できない。だが、今後日本国内の市場は縮小する可能性が高く、海外市場の成長率は高いことを考えると、中小企業の輸出促進や海外進出は避けられない。

空洞化した日本の繊維産業を再度、国内回帰させるという経済産業省の構想は注目に値する。繊維産業は、かつては北陸、中京、関西に集積していた、日本を代表する産業であった。これまでは、工場の海外移転は「産業空洞化」と呼ばれてきたが、中国、東南アジアにおける賃金上昇は、工場の一部国内回帰をもたらしている¹⁴⁾。

インバウンドの急増

人口、就業者数、貿易額、事業所数、GDP、物価など、減少ないし停滞している指数が多いなかで、近年増加している数少ない指標の一つは、インバウンド（主として外国人観光客）である。撤退、縮減という後ろ向きへの対応が求められることが多くなっているなかで、インバウンドの誘客は、地方創生にとって前向きな政策課題となっている。それは同時に、これまで「無駄」と揶揄されてきた地方の空港、港湾の新・利活用策でもある。インバウンドが地方創生や地域開発の主軸になるとは、20年前には考えられなかった。

インバウンドによる地方創生¹⁵⁾は、「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」によると、「地域創生の深化に向けた政策の推進」において、「観光業を強化する地域における連携体制の構築」¹⁶⁾として項目出しされている。観光振興を戦略的に推進する日本版DMOの設立が政策の第一課題とされている。地域振興策として、観光やインバウンドを取り上げるようになった点は、評価できる。

インバウンド政策は、観光庁の主管である。1980年にわずか126万人の訪日外国人数は、2014年には1,974万人へと15.7倍になったのである。外資系企業を含め、日本国内におけるホテルの新設やリゾート施設、旅館への投資も増加している。地方空港への国際便も増加しており、地方空港の赤字額も縮小している。地方へのインバウンドの増加は、地方空港の経営改善にも貢献する。

2016年、政府や観光庁は、2030年に6,000万人という野心的なインバウンドKPIを設定した。ただし、現状からいえば、外国人観光客は、ディズニーランドと成田空港のある千葉県から、富士山のある静岡県、古都の京都府、関空のある大阪府までのゴールデンルートに偏在しており、3大都市圏集中となっている。インバウンドの激増は、現時点では東京圏への一極集中を促進する要因となっている。

14) SMBC日興証券の試算によると、生産性を加味した日本と中国のドル建て単位労働コストは、1995年時点では日本が中国の3倍程度であったが、2013年に中国が日本を逆転し、円安が進んだ2014年には、さらにその差は拡大している（『日本経済新聞』2015年12月6日朝刊）。

15) 山崎朗・久保隆行『インバウンド地方創生』ディスカバー・トゥエンティワン、2015年を参照。

16) まち・ひと・しごと創生本部「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」、2015年、17ページ。

今後は、工場の地方分散ではなく、むしろインバウンドの地方分散が課題となる。

即効性のある地方創生政策——大規模大学の定員管理

地方創生政策の主目的を「東京への過度の集中の是正」（東京圏（1都3県）の人口社会増の抑制）¹⁷⁾ とすれば、もっとも即効性のある政策は、あまり注目されてはいないものの、文部科学省による大規模大学の定員管理である。

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成26年12月27日閣議決定）において、「大都市圏、なかんずく東京圏の大学等における入学定員超過の適正化について資源配分の在り方を検討し、成案を得る」という文言があり、その文言への文部省の回答といえる。

「平成28年度以降の定員管理に係る私立大学経常費補助金の取扱について（通知）」（私振補第30号、平成27年7月10日）によると、平成26年度に全国で約4万5,000人の定員超過が生じており、その約8割の3万1,000人は、3大都市圏の大規模大学における定員超過となっている。

学生定員4,000人以上の大・中規模大学について定員管理の新基準を厳密に適用すれば、3大都市圏での定員超過数は、1万4,000人と推計されている。地方圏から3大都市圏の大規模私立大学への進学率を仮に30%と仮定すると、18歳人口の地方圏から3大都市圏への流入を、4,200人程度ではあるが、確実に抑制できる。さらに、厳密な定員管理により、3大都市圏に在住する受験者の一部は、3大都市圏内の大規模私立大学へ進学できなくなる可能性もあり、3大都市圏から地方圏の大学への進学者数の増加にも寄与するであろう。

とはいえ、総務省による住民基本台帳調査に基づく「人口移動報告（外国人を除く）」によると、首都圏の2015年の社会増は、約12万人であった。4,000人程度の抑制効果では、「焼け石に水」とまではいわないものの、決定打とはいえない。しかも、地方大学の卒業生が4年後または6年後に東京圏で就職すれば、その効果は相殺されてしまう（地方大学の卒業生の地方での就職率を高めることも目標となっているが、その実現のための有効な政策手段は存在しない）¹⁸⁾。

つまり、難しく、時間もかかるが、地方への職の移動や地方での職の創出に成功しないかぎり、若年層の一時的な地方在住にとどまってしまうのである。日本版 CCRC は、高齢者が対象であるが、「地方への一時的な居住」という意味では、共通性がある。

地域の発展を目指すのであれば、地域政策や地域開発の基本課題である「職」の問題に真摯に向き合うしかない。規制的手法を取るか、人に直接補助金を出すのかという違いはあるにしても、地方での数年間の短期滞在者数を増加させるという点については、地域おこし協力隊やふるさと

17) 「この法律は、我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京への過度の集中を是正し」（「まち・ひと・しごと創生法」第一章総則第一条目的）。

18) 「地方大学等創生5か年戦略」では、「地方における雇用環境の改善を前提に、新規学卒者の県内就職の割合を平均で80%（2012年度全国平均71.9%）まで引き上げる」としている。

ワーキングホリデー制度と共通している。

地方創生政策の特徴は、大都市圏、とくに東京圏での大規模大学の定員管理の厳格化にみられるように、これまで地域政策や地域開発として捉えられてこなかった（活用されてこなかった）政策を用いようとしている点にある。18歳人口の減少によって定員割れに陥っている、地方の小規模大学に対する形を変えた支援策ともいえる。

これまで地域政策として活用されてこなかった政策やアイデアを、地域政策として導入する点に対しては、筆者は賛成である。

ただし、地方創生実現のためとはいえ、国が大学選択や学問選択の自由に直接（思いついたように突然）介入する政策を、正当化できるのかどうか、地方の高校生の地方大学への進学率を増加させることが、個人の幸福や日本の経済発展にとってプラスに作用するのかどうかについては、時間をかけて検討すべきであろう。

こちらも時間を要するが、地方の若者および大都市圏の若者が、地方の大学を主体的・自主的に進学先として選択するように、地方の国立大学の教育・研究レベルを引き上げる方が、本筋である。地方国立大学の研究・教育環境の悪化、地方国立大学教員の給与の引き下げによって、一部の優秀な教員は、大都市圏の私立大学に移籍している。

地方国立大学への運営交付金を削減し、COE事業等の実施によって、大規模国立大学への補助金比率を高め、さらには人文社会系、教育系学部の再編を「強要」することによって、地方の受験生の進路選択肢を狭めている「大学政策」にこそ、メスを入れるべきである。

地方国立大学は、運営交付金確保のために、「地（知）の拠点大学による地方創生推進事業」に「取り組まされており」、学部改組も、地方創生に関わる、社会共生学部、地域デザイン科学部、国際地域学部、社会共創学部、地域資源創成学部、地域創生学環、地域協働学部、創生学部といった名称の学部偏った改組となっている。

即効性のある地方創生策——再配分の強化

総務省は、消費税の10%引き上げにともなって、企業から自治体が得ている「法人住民税」を2017年度から1.4兆円程度国が吸い上げ、財政力の弱い自治体に再配分する方針を固めつつある。これまでの「地方法人特別税」は廃止されるが、基本的構図は、「国による東京都の税収の吸い上げと地方自治体への再配分」システムの増幅にほかならない。

地方創生の究極の目的は、国の財政再配分機能に依存しない地方自治体（財政的に自立した地方自治体）を増加させることにあると筆者は考える。地方創生の名目で地域間の所得再配分に国の関与を強化し続けることは、東京にある政府の機能を強化する「衰退の取引」¹⁹⁾である。

19) ジェイン・ジェイコブス（中村達也訳）『発展する地域 衰退する地域—地域が自立するための経済

これまで理想とされてきた EU の地域政策（結束政策）も、加盟国間再配分の拡大にともなう対立と、再配分への依存度を高めた後発加盟国の財政規律の緩みによって、EU の存立基盤そのものの揺らぎの原因となっている²⁰⁾。

3 人口問題と地域創生

人口社会増の首都圏一極集中

2015年の人口社会増1位は、東京都の81,696人であり、以下埼玉県と神奈川県が13,528人、千葉県10,605人の順で、愛知県、福岡県、大阪府、沖縄県の8都府県がプラスであった。2015年の首都圏の人口社会増は、11.9万人であった。

気になるのは、京都府、滋賀県、奈良県、和歌山県、岐阜県、兵庫県、静岡県など、3大都市圏に属する府県の人口社会減である。

全国でもっとも人口社会減が多かったのは、北海道の-8,862人であった。兵庫県は第2位、静岡県は、新潟県、青森県に次ぐ5位であった。『日本経済新聞』は、静岡県の人口社会減の多さに驚き、「静岡の謎」²¹⁾という記事を出したほどである。

関西圏は大幅な人口社会減（大阪府の人口社会増では、他の5県の人口社会減を補完できていない）、東海地方も人口社会減（愛知県の人口社会増では、他の3県の人口社会減を補完できていない）である。さらに、東京圏に隣接している栃木、群馬、茨城、山梨も、人口社会減になっている。

これまでの地域政策において使用されてきた3大都市圏と地方といった地域区分は、適切とはいえなくなっている。

地方創生政策の問題点

地方創生政策の問題点の一つは、国土計画で取り上げられてきたような、長期的問題への対応という視点を欠いている点にある。おそらく官邸から具体的成果について、強い要求があるのであろうが、短期的な成果にこだわるあまり、政策の整合性、政策の副作用、長期的な効果などを十分検討しないままに、五月雨式に（多様な省庁にまたがる）、短期間で成果を期待できる小粒な（予算規模の小さな）政策が実施されるようになっている。迅速といえなくもないが、政治的主導となった地方創生の大きな問題点である。予算規模の大きな政策は、各省庁とも省庁独自の政策として実施したいと考えるのは当然であり、本省では採択されないような規模の小さな政策が、

学』ちくま学芸文庫、2013年、360ページ。

20) 国土交通省「各国の国土政策の概要」(<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/eu/>)。

21) 大石格「地域創生 静岡の謎」『日本経済新聞』2015年3月8日朝刊。

地方創生として実施されているように思われる。

地方創生の第二の問題点は、首都圏と地方との対立図式を強調しすぎている点である。首都圏の人口も2025年頃から減少に転じると予測されている。人口減少・高齢化にともなう地域構造の再編という問題は、首都圏においても生じるのである²²⁾。

2010年から2040年にかけての人口の対全国比を比較すると、首都圏で2.3ポイント上昇すると予測されている。人口シェアを上昇させるのは、首都圏のみである。中部、近畿、九州・沖縄のシェアは、0.1ポイント低下すると予測されている。それに対して、四国、中国は0.3、北海道は0.4、東北は0.9ポイント低下すると予測されている。

四国、中国、北海道、東北地方の県民所得のシェアは、労働力人口のシェア低下に連動して、今後低下していくと思われる。四国、北海道、東北地方における絶対的かつ相対的な人口の減少は、高度なサービス業の維持や知識産業の創出にマイナスの影響を与えられられる。出生率の低い北海道、東北における出生率の上昇に向けての政策は、人口減少時代の新しい地域政策である。

表1から明らかなように、相対的には首都圏へのさらなる人口集中は今後も続く。だが、表2からわかるように、首都圏の人口減少数は、近畿圏について全国2位となる。2025年以降でみれば、首都圏の人口減少数は全国1位となる。

首都圏における人口の相対的な集中と絶対的な減少という2つの事態が同時に進行し始めるのは、2025年頃からであろう。首都圏においても、中山間部や離島での人口の激減や、無居住地区

表1 ブロック別人口の割合 (%)

	2010	2025	2040
北海道	4.3	4.1	3.9
東北	7.3	6.8	6.4
北関東	5.5	5.4	5.3
首都圏	27.8	29.1	30.1
中部	17.0	16.9	16.9
近畿	17.8	17.8	17.7
中国	5.9	5.7	5.6
四国	3.1	2.9	2.8
九州・沖縄	11.4	11.3	11.3

地域区分) 東北:青森, 岩手, 宮城, 秋田, 山形, 福島
 北関東:茨城, 栃木, 群馬
 中部:新潟, 富山, 石川, 福井, 山梨, 長野, 岐阜, 静岡, 愛知
 出所)『日本の地域別将来推計人口』(平成25年3月推計)

22) 山崎朗編著『地域創生のデザイン』(中央経済社, 2016年)は、地方創生ではなく、地域創生という用語を用いて、首都圏、関西圏の人口減少への対処や人口減少にともなう地域問題も、地域の問題として取り扱うことを提案している。

表2 人口減少数上位の都道府県（2010-2040年）

1位	大阪府	-141万人
2位	北海道	-132万人
3位	兵庫県	-91万人
4位	埼玉県	-90万人
5位	千葉県	-85万人
6位	東京都	-85万人
7位	静岡県	-73万人
8位	神奈川県	-70万人
9位	福岡県	-69万人
10位	新潟県	-58万人
11位	愛知県	-56万人

出所) 表1に同じ

の拡大が生じる（正確に言えば、すでに進行している）。郊外部の人口密度も低下する。都心であっても、空き家や空き部屋、空き店舗の増加が見込まれる。

空き家対策には、ようやく関心が向くようになってきているものの（「空き家対策特別措置法」：2015年4月試行）、地方創生政策に欠けているテーマの一つは、低密度居住地域からの「撤退」および「居住空間の圧縮」である。

この問題は、地方圏だけの問題ではない。首都圏や3大都市圏においても共通している問題である。2010年から2040年にかけて、人口がもっとも減少するのは、表2からわかるように、大阪府である。この間、141万人も減少する。東京都も85万人の減少である。これまで人口増加率の上位にランクされてきた都道府県は、2025年頃から人口減少数上位へ移行する。

ブロック別では、人口減少数1位は、近畿圏の-333万人、2位は、首都圏の-330万人となる（2010-2040年）。

上昇する東京都の合計特殊出生率

人口増加策は、地方創生の重要課題となっている。日本の人口を2060年に1億人にするというのが、政府のKPIである。厚生労働省人口問題研究所の将来推計人口である8,674万人を1,326万人上回る水準に設定されている。

元総務大臣の増田寛哉氏らの主張する、「東京都の出生率は低いため、東京都に人口が集中すると日本全体の出生率を引き下げる」という議論もあるが、日本大学の中川雅之氏らの調査は、「東京都の出生率が低いのは、未婚率が高いからであり、しかも結婚後、若いカップルは周辺県に移動するため」という調査結果をまとめている。

また、東京都の出生率は低いものの、近年増加傾向にある。とくに都心部（中央区1.34、港区1.39）の出生率は、北海道の1.27や、札幌市の1.16を上回っている（2014年）。首都圏での出生率の

引き上げに成功しないかぎり、日本の出生率を引き上げることはできない。東京対地方という対立図式を地方創生に持ち込むことは、好ましくない。

外国人労働力

九州・沖縄、山陰の合計特殊出生率は、全国と比較すると高い。その結果、表1にあるように、四国、中国、東北、北海道よりも、人口減少率は低くなる。政府のKPIは、出生率1.8である。2015年に1.8を超えているのは沖縄県と島根県だけである。今後の地域経済の発展は、出生率の上昇と外国人労働力に左右されるであろう。

平成24年度から「高度人材ポイント制」によって、高度専門職2号として認められると、在留期間は無制限となった。2015年6月末現在、在留外国人の40%は首都圏に在住しており、その増加率は全国平均を上回っている（大阪府、愛知県、兵庫県の増加率は全国平均以下の伸び率）。

経済産業省は、海外のIT技術者を活用する方針を打ち出しているが、情報通信業に従事している外国人の79%は、東京都内在住である。J・フリードマンは、第1級世界都市は、国内の社会移動だけでなく、国際労働力移動によって成長すると指摘したが、まさに東京は国際労働力移動の制約条件が解除されるにつれて、第1級世界都市として実力を発揮することになる。

首都圏から地方への人口移動の促進だけでなく、グローバル人材の地方誘致も地方創生の課題とすべきである。

4 地方創生の評価

2020年に開催される東京オリンピック、首都圏の環状高速道路の建設、インバウンド急増によるホテル建設ラッシュ、都心でのタワーマンション建設の増加など、東京都内への「かね・ひと・しごと」の集中が続いている。

地方創生政策は、東京都内への「かね・ひと・しごと」集中を抑制する抜本策とはなりえない。「東京圏集中に対する地方の不満」への対応、与党による選挙対策という側面も否定できない。97%がプレミアム付商品券発行のために使われた地方創生交付金は、「一回限りの政策」であり、選挙対策とみなされても仕方のない政策である。

総務省が実施している「ふるさと納税制度」は、一過性の政策ではなく、納税者に選択権があり、受け入れ側の自治体にも独自の創意工夫の余地が残されている。

一部には「バラマキ」政策も行われた（今後TPP対策においてもその可能性はありうる）ものの、長期的視点から解決しなければならない問題に対して、真摯に向き合おうとしている政策もあり、その点は評価すべきであろう。人口問題や農業の規模拡大、農林水産物の輸出拡大は、その代表例である。農林水産物輸出のKPIは、2020年に1兆円である（『日本再興戦略』改定2014年）。

地域産業の「生産性の上昇」,「国際競争力の強化」こそが、長期的観点からみた地方創生である。地方創生では、地方企業や地方のサービス業の生産性上昇を目指しており、この点についても評価できる。

各省庁によって矢継ぎ早に打ち出される地方創生政策や KPI は、まさに「地方創生狂想曲」といえる状況にある。森信茂樹氏は、「政策減税の世界は巨大になりすぎて生きていけなくなった恐竜のようだ」²³⁾と論じているが、地方創生の世界もそうなりつつある。各省庁による短期的、中期的、長期的対策が混在し、その全体像を把握できなくなっている。

国が地方創生政策を行えば行うほど、地方経済、地方財政の自立が阻害され、東京への税と政治的意思決定・権限の集中をもたらすとすれば、ジェイコブスのいう「衰退の取引」に陥る。

とくに、国主導で、「地方版総合戦略」を全市町村に同時に作成させるという強引な手法には疑問が残る。国が設定した多数の KPI は、地方総合戦略策定の前提条件となるため、地域独自の個性ある計画の策定は難しくなる。「合成の誤謬」も生じやすい。

省庁や政府系機関の地方分散については、各省庁とも及び腰であり、自ら地方創生に関与しようという意欲はみられない。

繰り返しになるが、魅力的な職の創出こそが、地域政策の王道である。しかし、補助金による人の移動策と異なり、職の創出策は、短期的には成果が出にくい。そのため、政治的には好まれないのである。「まち・ひと・しごと創生本部」や大臣、地方の首長も、出向中や任期中に成果の出やすい政策への誘惑に勝てていないように思われる。

地方創生は、産業立地政策、農業保護、公共事業とは異なる、多様な省庁の政策を地域政策として活用する新しい試みであり、その点は高く評価すべきである。ただし、内閣府という地域政策の専門部局ではない省庁において、多様な政策を体系化できているのかについては、疑問が残る。地方自治体や地方国立大学の主体性、自主性を尊重するというよりも、国の政策目標実現のために、予算を盾にして、地方自治体や地方国立大学に無理強いしているようにもみえる。

人口減少、高齢化、グローバル化、知識経済化、都市化の時代においては、「東京圏から地方への人口移動」に固執するのではなく、長期的観点から、①大都市や地方都市にかかわらず、子供を産み育てやすい地域の創出、②地方のグローバル化の促進（農林水産物や工業製品の輸出、輸入代替、インバウンドや高度外国人人材の獲得）、③地域の産業集積をもとにしたイノベーションの促進による知識産業の創出、④空き家、空き店舗、閉鎖工場、耕作放棄地の土地利用転換による魅力的な地域創生（自然林に戻すことも含めて）、⑤低密度居住地区からの撤退を、着実に実行していくこと（地域構造改革）が求められている²⁴⁾。

（中央大学経済学部教授）

23) 「税金考 1 守られる人々 痛みの配分ゆがむ懸念」『日本経済新聞』2015年12月5日朝刊。

24) これらの主張は、山崎朗編著『地域創生のデザイン』（中央経済社、2015年）のなかで行っている。

