



# 地方再生へのシナリオ

中央大学経済学部教授 山崎 朗

## 1. 人口減少時代の地域政策

### (1) 地域間格差論の終焉

これまでの国土計画論や地域政策論で議論されてきた、地域間格差是正、とくに東京都と地方の道県との1人当たり県民所得格差の是正を主眼に置いた政策は、今後展開しづらくなる。

第1の理由は、東京都といえども高齢化社会への対応に多くの資源を割かねばならず、これまでのような都市再開発や新しい地下鉄建設のために活用できる財政的資金は、急速に制約されるようになるからである。しかも、年金支払者が多い東京と年金受給者が多い地方というこれまでの構図も崩れ、年金制度自身が内包していた地域間格差是正効果も消滅する。

第2の理由は、アジアのなかでの日本、東京のポジションの変化である。今や東京は、経済、政治、文化、教育、観光、コンベンション、国際物流・人流、国際金融、国際情報・通信など、あらゆる面において、アジアNo.1の都市と主張することはできない。東京は、北京、上海、ソウル、香港、シンガポール、バンコク、台北といったアジアの都市との競争を意識しなければならなくなっている。

しかも、これからは、日本国内の地方都市との新幹線、高速道路、空路・航路ネットワークではなく、アジア都市間とのネットワーク形成を重視した都市政策を展開せざるをえなくなる。その具体的な事例は、東京港における大水深コンテナバースの増設計画、羽田空港の滑走路増設と本格的国際化、羽田空港とソウル、上海にある国内空港との直行便開設、

横田基地の軍民共用化提案である。

東京問題を地方圏との格差という視点からのみ議論することはできない<sup>1)</sup>。東京は、グローバルな都市として存在しており、グローバリゼーションへの対応を苦手としている日本において、グローバリゼーションへの対応を担う、最大かつ最重要な橋頭堡となっているからである。

### (2) 地方開発最大のネック

今後、地方の開発にとって最大の障害となるのは、東京一極集中ではない。公共事業費の縮減でもない。最大の障害となるのは、地方の社会資本整備における費用対効果の数値低下である。地方圏の人口減少がさらに進めば、道路、港湾、空港、ダムなどの費用対効果(B/C)において、1.2を越える事業そのものが急減する。とくに人口減少が加速している中山間地では、B/Cが1.0を超えない事業が増加するため、予算のあるなしに関わらず、新たな社会資本整備を実施できなくなる。

これまで地域経済を支えてきた地方交付税・補助金、公共事業、農業保護、年金制度、郵便事業、国立大学は、財政政策の転換、地方分権化、公共事業・補助金の削減、農業の自由化、大都市圏での高齢化(年金受給者の増加)、郵政民営化のさらなる進展(地方の郵便局の閉鎖や統合)、国立大学の法人化・予算カットによって、その効果をさらに通減させていく。地方圏は、これまでの地域経済を下支えしてきた制度的枠組みに依存し続けるわけにはいかない状況に追い込まれているのである。

### (3) 地域政策の新しい目的

地域政策は、東京や三大都市圏と地方圏の所得格

<sup>1)</sup> 本稿は、筆者が座長として参加したNIRAの研究会の報告書の内容をもとにしている。報告書「地方再生へのシナリオ」は、[http://www.nira.or.jp/outgoing/report/entry/n080424\\_210.html](http://www.nira.or.jp/outgoing/report/entry/n080424_210.html)を参照されたい。

<sup>2)</sup> 都道府県単位でみると格差は大きく見えるものの、北海道、東北、関東、九州といったブロック単位でみれば、格差そのものはとくに大きいとはいえないのも事実である。

差是正という目的のために実施すべきではない。今後の地域政策は、①人口減少しつつも豊かな生活が維持できるような都心および生活圏の形成、②グローバル化の潮流に対応できるような港湾、空港整備、それらへのアクセスを含めた都市圏、ブロック圏の構築、③地方交付税、農業保護、公共事業の優先的配分に依存しない自立的な経済構造への移行、すなわち地場産業や地域の産業クラスターの国際競争力、研究開発力の向上、国際観光の振興を目的とすべきである。

人口減少にいかに対応するかという問題は、今や日本のほとんどの道府県、市町村、生活圏の問題となっている。首都圏ですら多くの自治体は10年以内に、人口減少に転じる。人口減少に対応した都市の縮減、都心の活性化、コンパクト化、国際的ビジネス拠点化や広域的な生活圏の形成は、日本のほぼすべての都市、地域における「地域問題」となって出現してくるのである。

人口減少地域を「問題地域」として特別扱いすることは、もはやできない。10年後には、日本の国土の約95%は、人口減少地域となっているからである。

## 2. 豊かな地域社会の実現

### (1) 豊かさのパラドックス

政府が予想するように、人口減少下でも日本経済のプラス成長が実現するとすれば、人口は減少するため、日本における1人当たりGDP、一人当たり県民所得は、必然的に増加する。経済指標的、平均的には、日本国民は未来においてますます豊かになるはずである。

しかし、経済指標上の豊かさが真の豊かさに結実するには、住民が居住している一定の地域内（通常は1時間程度の圏内）で、高次かつ多様なサービスの供給を享受できるという前提条件が必要である。豊かな社会は、エンゲル係数を低下させ、二次産業の雇用者比率を低下させ、サービス産業の市場と雇用を拡大する。長期に亘る人口減少、人口密度の低下は、1時間圏内で高度な医療、教育、福祉、消費サービスを楽しむ空間を拡大し続けていく。その結果、マクロ的指標における日本国民の平均的な豊かさ指標と生活上における真の豊かさとの間の乖離は、確実に広がる。

豊かな社会とは、多様かつ高度なサービスを生産・消費する社会である。そして、サービスの基本特性

は、工業製品と異なり、輸送困難という点にある。音声やデジタル情報に転換できる映像、音楽、ソフトウェアのダウンロードや、電話音声による投資、教育、医療のアドバイスなど、電話、ファックス、インターネットを利用する「情報」サービスを別にすれば、サービスの輸送は、高度なサービスになればなるほど困難となる。

### (2) 高度サービス業の拠点としての地方都市

すでに人口が減少し続けている地方生活圏のなかには、人口水準が高度なサービス業供給の閾値を下回り始めている地域もある。高度なサービス業は、広域都市圏内に保持されていたとしても、事業所数が減少し、選択肢が狭まっている地域も少なくない。産婦人科・小児科および高度な医療サービス、大学、高校、高専、小中学校、幼稚園、福祉支援サービス、デパート、大型スーパー、多様な小売・サービス業の複合体である商店街などの流通業、あるいはレジャー施設、ホテル・保養所など、地域の生活水準を左右するサービス機能を維持できなくなりつつある地域が増加している。

高度なサービス業の地方生活圏からの撤退、消滅は、裏返せば、地方生活圏における魅力的な雇用の場の喪失を意味する。魅力的な雇用の場と豊かな生活に必要なサービスという両側面を同時に失うと、地方の生活圏から若年層の優秀な人材から流出し、地方が本来有していた豊かな子育て環境も劣化し、地価の長期的下落と人口減少のスパイラルをさらに加速する。

これまで地方都市は、人口の社会減を記録しながらも、人口の自然増で補い（豊かな自然環境・住環境・子育て環境・教育環境および一定水準の高度サービス業の存在）、人口増あるいは、わずかな人口減少にとどまってきた。しかし、近年、地方中枢都市と一部の県庁所在都市を除くほとんどの地方都市は、人口の社会減と自然減の二重のマイナス要因により、人口減少を加速させている。しかも、人口減少によって、高度サービス業の存立基盤を損なうという悪循環に陥っている。その一方で、東京や名古屋のように、いまだ人口は増加し、高度なサービス業や上場企業の本社数が増加している地域も存在している。送り出す側の地方圏の人口流出力、受け入れる側の大都市圏（とくに東京都と愛知県）の人口吸引力、双方ともに強くなっているのである。

すべての都道府県、都市圏において、1970年代よ

りも一人当たりGDP（または県民所得等）は確実に増加している（経済指標的な豊かさの増大）。にもかかわらず、生活実感として豊かさを感じられにくくなっている（なっていく）というパラドックスが存在している。それは豊かな社会で必要とされる、高度かつ多様なサービスを、近隣で享受できなくなってきたからにはかならない。

### (3)パラドックス解消のための方策

地域政策は、このパラドックス解消を第1の課題としなければならない。その方策は、①地方都市の都心をコンパクト化し、郊外に拡散した住宅、商業施設、公共施設を都心に集約し、魅力ある住空間、商業空間、ビジネス空間へと転換すること、②周辺の農村部を含んだ広域的な生活圏構築のために、都心へのアクセスを確保すること、③利用されずに放棄される山林、農地、住宅、オフィスビル、商業施設、私道（場合によっては公共の道路、港湾、学校、公民館などの公共施設）を解体し、「都市の縮減」を美しい景観の創造、住宅水準の向上や公園、緑地、オープンスペースの増加、広大な農地への集約に結びつけ、生活の質を向上させること（まずは地価の下落と出生率の低下抑制を目標とし、長期的には地価の安定化と人口の自然増を目指す）、である。

とくに③の目的を実現するには、私有財産に対して、公共セクターが積極的に介入する必要がある、利用されないまま放置されている空き店舗や住宅に対しては、固定資産税を高くし、所有権放棄を促さなければならない。景観と有効な土地利用の観点から、国道や県道に面した幽霊ビル、閉鎖された商業施設の解体・撤去やゴーストタウン化した住宅地の縮減、再自然化などのために、道路特定財源を活用することも検討されるべきであろう。

### (4)県内第2都市の生活圏構築の課題

3大都市圏内の主要都市および地方の政令指定都市はもちろんのこと、それ以外の県庁所在都市も、各種交通モードで1時間圏内の高度サービス供給拠点として機能する必要がある。2050年までの人口予測を見ると、県庁所在都市は、2050年においても、何とかある程度の高度サービス業の拠点として機能しうらと思われる。

県庁所在都市に加えて、県内第2都市においても、県庁所在都市に近いレベルの生活圏が構築できれば、国土空間のかなりの部分を「生活圏」として包摂でき、理想に近い国土空間が実現できる。

県内第2都市には、地方銀行の本店（ある場合もある）、県庁、地方新聞社（ある場合もある）、地方テレビ、ラジオ局（まれに存在する場合もある）、国立大学（一部の学部や専門大学、高専が存在することもある）がなく、県庁所在都市に通常配置されている県立図書館、県立美術館、県立博物館、県立国際会議場、県立音楽ホール、県立大学（第二都市にある場合もある）などはほとんど立地していない。そのため、関連するサービス業の種類と水準もきわめて限定される。しかも、大企業の支店、営業所は、通常、県庁所在都市に配置されている。大企業の支店、営業所は、企業のリストラ、企業合併、交通網の整備によって、大企業の支店は、人口の少ない県内第2都市から撤退し始めている。

県内第2都市の活性化は、国土全体の管理、地域住民の福祉水準、周辺農村地域の生活水準を考える場合、きわめて重要となる。県内第2都市は、すでに述べたように、県庁所在都市のような地方の政治・行政・金融・文化・情報・マスコミの拠点ではない。

つまり、県内第2都市は、産業都市、観光都市、物流都市（とくに港湾物流）、陸上交通の結節点、大学都市（という性格があれば望ましい）として個性的な発展を模索する必要があるのである。国土交通省が管轄する港湾は、日本に約1000以上ある。今後積極的な投資対象とすべき港湾は、80程度に絞る方向で検討が加えられている。海に面していない生活圏が10以上あることを考えると、県内第2都市にある港湾も80の港湾の中かなりの程度含まれる公算が高く、港湾の活力を梃子に、物流、さらには工業生産、できれば関連する研究開発機能まで視野に入れた広域的な地域物流戦略および地域産業政策を立案すべきである。

## 3. 低密度居住地域への対応

### (1)雇用の場としての中心都市

生活圏は、地方都市を核として、中心都市から1時間程度でアクセスできる圏域から構成される。工業団地への企業誘致やベンチャー育成など起業化促進などの地域経済政策の検討の前に、生活圏の再構築という課題を解決しておく必要がある。

その理由は、豊かな生活圏では、出生率、人口定住率が高く、企業誘致においても労働力確保の観点から長期的には有利となるからである。九州経済調査協会は、半導体、太陽電池、自動車関連産業の九

州への工場立地は近年増加しているものの、今後は人口減少によって労働力不足になるため、長期的には九州への工場立地は低迷するおそれがあると指摘している。九州の出生率はこれまで高かったのであるが、近年その数値は急落している。

地方都市から1時間圏内には、農村、漁村地域が多く含まれる。日本の農村、漁村は、農業、漁業だけで生活することは困難であり、兼業によって家計は維持されている。地方都市は、兼業先として重要な意味を持つ。地方都市の衰退は、農業、漁業における一次市場の衰退を意味するだけでなく、兼業先の雇用の場の喪失によって、農村、漁村地域の衰退を加速する。農村・漁村に公共事業をばらまくのではなく、農村・漁村と地方都市とのアクセス整備を重視すべきであり、地方都市の都心再開発に重心を置くべきである。地方都市の活性化は、高度サービス、兼業先、市場、観光、国際物流など、農村部へもその効果は確実に波及する。

## (2) 農林水産業の国際化

人口減少、高齢化は、国内の食料需要を低下させる。国内の農業・林業・水産業は、国内自給率の向上と同時に、輸出についても検討しなければならない。近年、アジア地域の所得向上と人口増加、バイオ燃料ブームによって、穀物価格、資源の国際価格は急上昇している。この価格上昇によってもまだ国内の木材、小麦、大豆、米、トウモロコシの生産コストは、国際価格よりもまだ高いのが実情である。しかし、生産性の高い農地では、国際価格よりも低コストで生産可能な農地も生まれている。補助金、保護まみれの農業が、国際的にも自立化の道を見つけられるかもしれない。日本の食品の安全性や味、品質に対する評価は高く、高い価格でも海外に輸出できる可能性もある。

地方の港湾の国際ネットワークと生活圏の農業・林業・水産業の輸出活動とが連動するならば、第一次産業も自立的な生活圏構築に貢献することになる。

## (3) 低密度居住地域の戦略

人口減少、人口の都市への移動により、極端に人口密度が低い「低密度居住地域」と「高密度居住地域」という性格の異なる空間が国内に形成されてきている。「低密度居住地域」では、地域内に高度なサービス業の拠点は存在しない。1時間圏内にある中心都市にアクセスできれば、必要な場合には高度なサービスを享受できる。しかし、公共交通機関のな

い地方圏では、都市へのアクセスは、想像以上に時間と費用がかかる。居住地域内でできるだけ多様なサービスを享受できるシステムを構築する必要がある。

現在ではインターネットがあるため、どこに住んでいても電子メール、インターネット電話を活用し、金融取引や預金の移動などを行うことができる。義務教育についても、インターネットとサマースクールを組み合わせた、低密度居住地域独自の教育システムを導入することも検討されるべきであろう。医療についても、インターネットの積極的活用が求められる。

エネルギー供給についても分散型の燃料電池、マイクロガスタービン、太陽電池、風力発電、太陽熱温水器など、新しい技術を積極的に低密度居住地域に導入することが望ましい。低密度居住地域への財政支援の一部は、新しい技術の導入に対する補助金として使用されるべきである。

住民のモビリティ向上のためには、自動車免許の取得年齢をアメリカ並みに16歳とすることや、二台目以降の乗用車購入における自動車税・重量税の免除、高速道路料金の特例措置、速度規制の緩和、一定額を超えたガソリン税の還付なども検討対象となる。低密度居住地域を社会実験の場としなければならない。

## (4) 撤退の仕組みづくり

近年、限界集落の問題が取り上げられるようになってきているが、多くの限界集落を現状のまま維持することは、地形、都市との距離、農地の形態（高度や傾斜度、農地面積）からみて難しい。しかも、超人口低密度の地域では、公共事業の採算(B/C>1.0)を満たす事業がきわめて少ない。

電話、郵便、電力、水道事業、宅配事業なども赤字であるが、ユニバーサルサービスとして、赤字エリアへもサービスの提供は行われている。限界集落の維持にトータルとしてどれだけのコストがかかっているのか、正確な分析が行われていない。

行政的なコストだけではなく、社会システム維持のためにトータルでどれだけの費用がかかっているのかを明らかにしたうえで、集落維持のために個々の事業毎に永続的な赤字補填を行うのではなく、撤退のためにそれぞれの事業者が一時的な費用負担をするという発想も必要となっているのではないだろうか。  
(やまさき・あきら)