

講演

「住民を幸せにする地域づくり ～地域循環型社会を目指して～」(要約)

京都大学 名誉教授・京都橋大学現代ビジネス学部 教授
岡田 知弘



JIAMでは、京都大学公共政策大学院と連携し、自治体職員や公共政策に関連・関心のある方々を対象に、毎年セミナーを実施し、その要約を機関誌に掲載しています。過去には、「東日本大震災と今後の大災害への対応」「地方自治体をめぐる憲法問題」「働き方の未来と新しいひとづくり」などをセミナーのテーマとして取り上げました。

第12回目となる令和2年度は、本格的な人口減少社会を迎える中で、人口が減少しても豊かな暮らしを続けていくための「自治体経営」や「地域づくり」について、お二人の講師からお話しいただき、地方が進むべき方向性について考えました。

大災害の時代

今回のテーマ「住民を幸せにする地域づくり」は、憲法13条の幸福追求権に関わる。地方自治法の視点からは、地方自治体の最大の責務は住民福祉の向上にある。こうした観点も含め、いかに地域づくりをしていくべきなのかということについて話したい。

人口問題は次世代を生み育てていくものであり、100年単位で捉えるべきものだと思う。そう考えると自治体のあり方も変わってくる。そもそも明治憲法下では一応公共サービスはあったものの、住民は主権者ではなかった。戦後、日本国憲法ができ自治体と国が対等な関係となり、住民自治が確立した。地域の中で住民が幸せに生きていくためのさまざまな取り組みに挑戦し、失敗もした歴史がある。

100年前に流行った「スペイン風邪」が大きな転換点となった。日本では約40万人が亡くなり、同じころ米騒動が勃発し、原敬内閣が成立、政党政治が生まれるなど、政治も大きく変わった。「スペイン風邪」収束の3年後には関東大震災が起これ、都市復興策の一つとして実行しようとしたのが、1940年に予定されていた東京オリンピックだった。歴史が繰り返されていると感じられる。

私は、コロナ禍は地震や津波と同様に自然

災害の一つだと考える。感染者は全国一様に存在するわけではなく、圧倒的に都市部が多い。都道府県という単位で一律的な政策に意味があるのかという問題にも突き当たる。市町村という単位が最も合理的とも思われるが、公衆衛生や産業再生の権能及び機能が不十分という問題もあり、地方自治体のあり方が問われているのではないかと。

その際、最も大事なものは住民の命であるということが普遍的な原則だ。命を守るために国や自治体にできることは限られている。個々の住民や住民がつくる企業・団体に、主権者としての行動力が問われる。東日本大震災で市職員の約3分の1が亡くなった陸前高田市では、安否確認や救援物資配送を生き残った市民が担い、助け合いながら命をつないだ。

阪神・淡路大震災や熊本地震の例を見ても分かるように、大地震では大型店舗ほど被害が大きい。熊本ではほぼ全壊状態にもかかわらず水や食料、灯油などを販売する小規模店もあり、住民の一人として互いに助け合おうというお店が存在した。しかし、菅政権では、デービッド・アトキンソンの提言を受けて、中小企業の統廃合を一気に進めようとしている。統計上の生産性を上げるだけの考えでは、災害の時代は乗り切れない。

生活領域という視点

日本そして世界はどのように成り立っているのか。生身の人間が生活している領域、つまり「生活領域」が積み重なって初めて一国経済、世界経済が成り立つ。生活領域とは、物理的に言えば半径500メートル圏である。後期高齢者の平均的な生活空間も半径500メートル圏とされ、スーパーなどの出店時のマーケティング調査もその圏内で行われる。

高齢者が増えれば、これからますます生活領域は狭まる。地域で暮らし続けることがいかに保障されるかということが、今後、最大の課題となる。災害やウイルス感染に直面しても、生活を持続させる力を住民が持たなければならない。

「再生産」という言葉は、経済学の基本的な概念である。国民所得やGDPなどにフォーカスしがちだが、大前提は人間の再生産である。人口減少過程とは、人間の縮小再生産である。日本は2008年から2009年にかけて人口減少過程に突入したが、人口の増減には必ず原因がある。何らかの社会的要因が働いているのなら、そこにメスを入れれば改善の余地がある。これが私の基本的なスタンスである。

「増田レポート」の人口減少論への疑問

ところで1941年春、近衛政権下で「人口政策確立要綱」が策定された。1955年の人口目標が1億人とされ、「1億総動員」という言葉が登場した。戦争で勝利するための「産めよ増やせよ」政策であり、保健所の拡充や母子健康手帳の新設・普及が始まった。

一方、2014年に発表された「増田レポート」^{*}を基にした地方創生では、2060年における人口を1億人と想定し、「1億総活躍」という言葉が提案されたが、「1億総動員」にそっくりでありいただけない。

各地の第1期長期人口ビジョン(2015-2019)を見ると、従来の総合計画にある開発主義的な計画と人口目標が並べてあるだけで、人口が増える保障はどこにもない。

もっと足下の状況をきちんと分析するべきだ。例えば、同じ京都市左京区の中でも、岩倉地区と岡崎地区では、生活環境も経済の状況も全く異なる。生活領域が狭くなる一方で、

グローバル経済も進展した。1980年代に海外生産比率が上昇すると、工場の閉鎖・縮小が相次ぎ、空洞化を起こした地域も少なくない。経済のグローバル化と地域の経済社会の発展はイコールではない。

世界経済の大きな動きに規定されて日本経済の動向があり、その影響下で足下の経済が決まるという考え方が主流であるが、全く逆転した思考である。京都の企業の99%は中小企業であり、多種多様な産業が支え合いながら経済が成り立っている。こうした地域があって初めて国や世界があるのだ。

地域経済社会をつくる最大の主体は、中小企業や農家、協同組合、NPOであり、そして地方自治体である。地方自治体の行財政資源をいかに地域経済社会の発展につなげていくか。国や地方自治体が誰のために存在するのか問われる時代となった。

「増田レポート」では、2040年までに20～30歳代の女性が5割以上減少する自治体が「消滅可能性都市」としてリストアップされ、その数が全自治体の半数に及んだ。

提言の大枠は、「ストップ少子化」と「地方再生戦略」であり、東京集中を回避し、拠点都市となる中核市に行政・経済機能を集中させ広域的な行政圏を築こうというものだ。

第二次安倍政権では「増田レポート」を受けて、さまざまな制度改革が進められた。第31次地方制度調査会が発足し、会長の畔柳信雄三菱東京UFJ銀行特別顧問は「自然に道州制の議論にもなる」と語った。諮問文には「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について、調査審議を求める」とあった。これを前提に議論がスタートしたが、専門小委員会の長谷部恭男委員長が安倍政権と考え方が異なることもあり、道州制論議を行わず、「連携中枢都市圏」を含む提言を行った。

また、2014年7月の「国土のグランドデザイン2050」はコンパクトシティと、コンパクト+ネットワークの構築が主であり、ネットワークの構築のためにリニア新幹線やインフラの整備を図るというものだった。

「自治体消滅論」では、2005年、2010年の国勢調査における人口動向を前提に東京一極集中が収束しないものとしている。しかし、2011年の3.11以降の人口移動、つまり田園回帰の動きを見ていないし、自治体ごとの地域づくりの努力も勘案されていない。過去の国土庁推計でも集落消滅の予測がはずれたところが多数あった。そして、女性の人口が減少するから自治体が消滅するという議論には飛躍がある。「増田レポート」には「多くの男女が結婚し、子どもを持つことを希望しているが、社会的要因でかなわず」とあるが、最も重要な社会経済的要因についての分析はない。問題は、人口減少、つまり少子化・非婚化が起こる原因はどこにあるのかということだ。

2010年度の年収別・雇用形態別既婚率の調査（内閣府）によると、30代非正規雇用の男性、年収300万円以下の層が極端に既婚率が低いことが分かる（図表1）。これが社会経済的な最大の原因だと思う。

また、各国雇用者報酬を1995年を起点にして見ると、2015年で100を割っているのは日本のみ。日本の国内総生産、国民所得が縮小過程に入った原因がここにある。コストカット競争で輸出を増やせば成長するという議論は単なる神話に過ぎず、国民経済は縮小する。

大都市及び地方の地域経済を衰退させたのは、大企業の海外進出、農林水産物・中小企業性製品の積極的輸入、大型店の規制緩和といった構造改革政策とグローバル化、さらに平成の大合併が地域経済縮小に追い打ちをかけた。合併によって大きな自治体をつくる「人口流出のダム」論は逆効果である。浜松市は工場の海外移転等による産業空洞化と大規模

合併により、急激な人口減少が起きた。

住民の幸福度を上げること

宮崎県の西米良村は、1994年時点での将来人口推計（厚生省人口研）が2010年で748人だったが、2013年4月の人口は1,249人である。過疎化が進んでいた西米良村では特産品の収穫期である夏場の人手不足対策として西米良型ワーキングホリデー事業を導入すると定住者が増え、さらに若者の刺激を受けた高齢者が第三セクター「米良の庄」で土産物づくりなどの事業展開を始めた。同村の村づくりの目標は「住民の幸福度を上げること」だ。そのためにみんなが力を合わせている。

2015年に全国市長会が、合計特殊出生率の高いトップ30の自治体を対象に実施した全国調査によると、コミュニティがしっかりとしていることが合計特殊出生率の増加につながったという回答がトップを占めた。

地方創生で地域は持続的に発展したか

国が示した地方創生総合戦略の重点分野として、移住、雇用、子育て、そして連携中核都市圏を形成するということでの行政の集約と拠点化、地域との連携があった。経済面での特徴は企業や人の誘致となる。

その手法は、各自治体に総合戦略においてKPIを掲げてもらい、どこまで達成できたのかを評価し、それが地方交付税などに反映されるというものである。これは財政誘導ではないだろうか。どうしても小さな目標追求となり、地域社会全体で必要なことが抜け落ちてしまう。KPIの視点では、例えば、企業誘致のための訪問数目標10社に対し12社訪問すれば達成率120%になるが、本来はどれだけの企業が立地し、雇用が維持・創出されたのかということが最重要である。地域社会の持続性をKPIで測ることを絶対視すべきではない。

そして、第1期地方創生総合戦略の結果、東京一極集中は是正されるどころか加速した。なぜ、そうってしまったのか。

都道府県別の各産業における生産額比率を見ると、東京は第一次産業ほぼ0%、第二次産業約10%、第三次産業約22%で

図表1 年収別・雇用形態別既婚率

（単位：％）

	男性		女性	
	20代	30代	20代	30代
合計平均	18.9	23.3	24.4	30.0
300万円未満	8.7	9.3	25.7	35.7
300～400万円未満	25.7	26.5	16.2	17.1
400～500万円未満	36.5	29.4	22.7	20.0
500～600万円未満	39.2	35.3	32.9	23.0
600万円以上	29.7	37.6	34.0	16.3
正規雇用	25.5	29.3	8.8	15.5
非正規雇用	4.1	5.6	16.9	18.1

出所：内閣府「平成22年度結婚・家族形成に関する調査報告書」。

あるが、法人所得は52%となっている（図表2）。各地方にある支店や工場などの純益部分の所得移転がなされているからだ。各地方がいくら頑張っても地域に還元されずに、東京にホワイトカラーが増えるだけで終わる。法人所得のウエイトは2005年と比較して10ポイントも上昇した。この是正こそが最も大きな課題ではないか。

また、2019年度の合計特殊出生率は1.36で4年連続で対前年比割れとなり、全く増加の兆しが見えていない。第2期戦略の中間報告でもこのことの分析がなされていない。

東京一極集中の弊害はコロナ禍によって顕在化した。東京は全国の人口の10%ほどを占めるが、感染者は全体の30%を超え、死者も30%近い。同様に人口比を超える感染者と死者を出しているのは、愛知県、大阪府、福岡県など人口密度の高い東京と地方の中核都市圏である。人口を含めた経済・定住機能の国土的な分散が必要となる。

そして、都道府県・市町村では、保健所や行政医、臨床検査技師などが激減し、PCR検査が追いつかなくなった。2000年代からの市町村合併、三位一体改革といった行政改革の負の遺産だと思う。

民営化の推進と公務員削減を積極的に進めた大阪市は、特定定額給付金の給付が2020年6月末現在で3%と、政令市の中で最も遅れていた。市が給付事業を委託した外部業者が作業用に借りたビルの電気容量が足りなかったというのが遅延の理由であった。行政担当

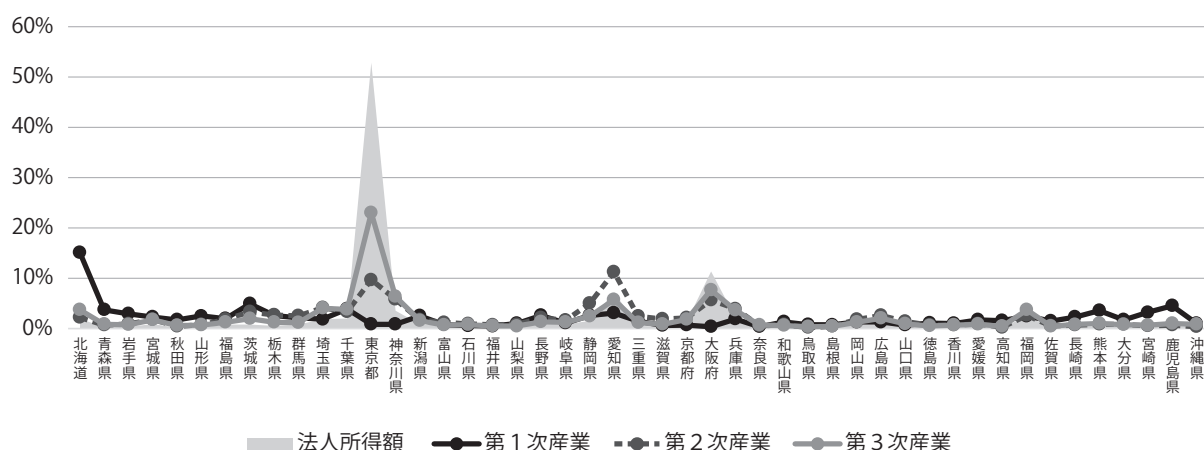
者が必死に作業をしていれば起こりえなかったことであり、行き過ぎた民営化と公務員削減の帰結と言えるだろう。

従来から、グローバル化、効率化一本やりの経済成長戦略や「選択と集中」政策でやってきたが、もう限界に近い。コロナ禍で一時マスク不足が問題化した、マスクの8割は中国産。安ければいいという理由から、海外に生産委託していた。幸い輸出国側から食糧の規制はなかったが、穀物自給率が極めて低い日本では今後食糧危機が起こる可能性もある。

コロナ禍では、医療や介護などの仕事が必要だと取り上げられた。もちろんそのとおりであるが、今回のように長期化すると、農業や流通その他さまざまなサービスに関わる仕事が必要で、社会は回っていかない。さらに私たちの心を元気にしてくれる文化・芸術活動など、それぞれに社会的有用性がある。

ほぼ同時期に第32次地方制度調査会や骨太方針2020ができ、菅政権が成立した。これらに共通しているのがデジタル化だ。デジタルニューディールやDXなどいろいろな用語が使われているが、つまり規制改革といえるだろう。現場で事務作業に携わる公務員が少ない、保健所の職員が足りないという問題点、地方創生の結果に関する検証がなされていない。はじめからデジタル化ありきで危機を乗り越えようとしていることに強い危惧を抱く。コロナの第2波、第3波、あるいは新たな感染症や大災害に見舞われたとき、自治体はもう持続できない体制になっているのではない

図表2 都道府県別にみた地域経済の不均等発展（2015年）



出所：内閣府「県民経済計算年報」2015年版、国税庁「法人税統計」2015年版。

か。住民福祉を向上させ、幸福度を上げるために、最低限必要なものを国に求めていくことを貫いてほしい。

地域を豊かにすること

地域を活性化させる、地域を豊かにすることは、どういうことなのだろうか。

大型公共事業を実施し企業誘致をすれば地域が活性化すると考える人が、一般市民から政治家まで数多いが、それほど容易ではない。歴史上、そういう形で地域の経済社会が持続的に発展したところはほとんどない。

地方で大型公共事業を実施しても、恩恵を受ける経済主体はほとんど大企業だ。ゼネコンは言うに及ばず、公共工事の原材料である鉄鋼・セメントなども大企業の東京本社から供給される。地元企業は下請けに回るが、利益率が低い。また、グローバル経済下では、企業誘致も容易ではなく、立地したとしても東京本社に所得移転されてしまう可能性が大きい。

このことを白川方明前日銀総裁は「回転ドア方式」と呼んだ。公共を通して一旦お金が入ってくる、あるいは誘致した企業が設備投資してお金を入れるが、果実はくると回って東京に戻ってしまい、地域には蓄積されない。この様子をまるで回転ドアのようだととえた。

地域内で繰り返し投資する地域内再投資力のある主体の育成が、最も現実的で可能性があるやり方ではないか。地元企業はもちろん、外部の企業でもいい。工事の発注も含め再投資する際に可能な限り地元から調達してもらう。お店なら地元の商品を置いてもらう。雇用も非正規雇用ではなく、正規雇用。こうした形での立地協定を結ぶ。そうすれば、地域経済の大きなうねりができる。市場自体は東京でも海外でも構わないが、必ず利益が地元に戻ってくるサイクルがあれば、雇用が生まれ所得が循環する。

企業誘致や大型店出店による地域活性化というイメージで語られがちだが、それだけでは地域活性化にはならない。肝心なことは、その地域に住む人々の生活の質がどれだけ向上するかということである。

その際、個々の企業や協同組合、自治体はどのような役割を果たすべきか。例えば農家なら新鮮で美味しい農産物づくりを工夫する、中小企業なら技術を磨きサービスの質を磨く、自治体はそのためのセミナーの開催に知恵を絞る、といったようなことで地域全体を底上げしていくイメージである。それが自然環境の再生産、国土保全にもつながっていく。

人口20万人以上の都市の人口は日本の総人口の50%を超えているが、面積は10%に過ぎない。国土を保全している小規模自治体にさまざまな政治的・財政的支援をなくせば、災害のリスクは高まる。そうならないよう大都市部と農山村上流部が連携する取り組みを行い、山村や農地を保全していくことが重要だ。

一人ひとりの住民を幸せにするために

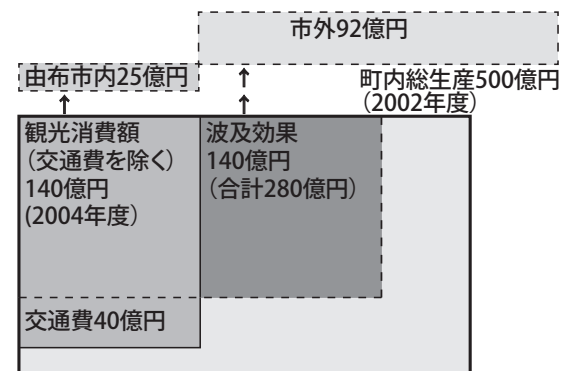
一人ひとりの住民を幸せにする地域をつくるにはどうすればいいか。

従来の政策は残念ながら多国籍企業が活動しやすいもので、拠点となる東京だけが活性化し、地方は衰退する。こうした政策では、災害の時代に持続的な社会の維持は難しい。

中小企業は事業所の99%、従業員の70%を占める。地方では従業員の90%近くが中小企業だ。自らの自治体の経済統計を確認し、こういった生業で成り立っているのか分析し、行財政権限を十分に生かすべきだ。西米良村のように小さな自治体ほど効果的である。

地域内経済循環の代表例としては由布院（大分県由布市）がある。由布院は美しい農村風景が特徴で、日本で一番行きたい温泉のトッ

図表3 町内総生産に占める観光業の経済的波及効果の比重（湯布院町）



出所：由布院温泉観光協会『観光環境容量・産業連関分析調査及び地域由来型観光モデル事業報告書』2006年

ブにも挙げられる。合併前の湯布院町の時代から大規模開発には規制がかけられている。有機栽培などの農産物を宿泊施設やレストランが比較的高値で買い取るから、農家も経営が成り立つ。しかも宿はB&Bが基本の泊食分離で、昼と夜は街中の飲食店で食べるシステム。由布院では、観光客、観光消費額、製造業、労働者生産など

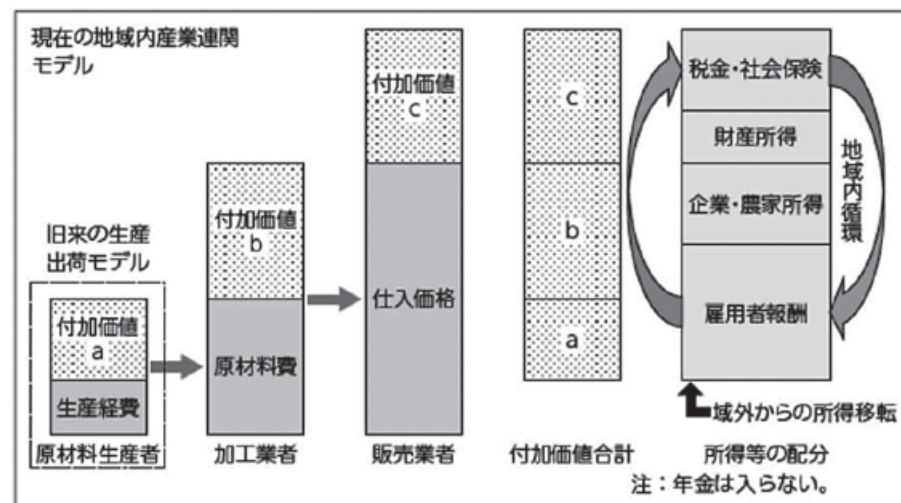
が90年代から増え続けている。2005年に行われた「町内総生産に占める観光業の経済的波及効果」に関する調査によると、市外に流出しているのはわずか92億円で、多種多様な職業が潤い、固定資産税収入も増え町の経済を支えている。地域内で経済を循環させることが重要なのだ（図表3）。

さらにそれを福祉領域にまで拡大したのが、長野県栄村である。「一人一人が輝く村づくり」を目標にして、高齢者がつくる伝統的なわら細工の販売を行い、5年先の販売予約があるほどのヒット商品となった。介護保険制度施行以降、介護福祉サービスを社会福祉協議会が担う。介護保険を切り口に内部循環型経済を目指し、住民がヘルパーの資格を取得し仕事する「下駄履きヘルパー」事業を実施している。栄村の医療費は最も豊かといわれる東京都港区と比較しても低い。健康増進効果を生みだし、さらに働く場を設けるサイクルである。

新潟県上越市では、地域自治組織制度を運用し、地域自治区に地域協議会を設置した。委員は、住民が公募公選で選ぶ。地域自治区の活動は、住民団体・組織が提案し、地域協議会が選定する。2010年度から地域活動資金制度を開始し、1区あたり500～1,200万円を地域協議会の議論を経て自由に使用できる。

横浜市では、2010年に議員提案で中小企業振興基本条例を制定、議会への報告義務条項を活用し、市の担当部署が地元中小企業への

図表4 付加価値と地域内経済循環



出所：著者作成。

発注状況を詳細に公表する。自治体が地域経済にどれだけ貢献しているか一目瞭然だ。

帯広市では2007年に中小企業振興基本条例が制定され、産業振興会議での議論から、従来そのまま販売していた十勝産小麦用の製粉所を共同出資でつくり、小麦粉をパンやパスタなどに加工して付加価値をつけ、多様な商品として販売する。地域内で加工業者、販売店、飲食店など経済循環を生み出す（図表4）。

大災害や感染症の時代の中で、経済至上主義はもう限界に達している。足下から住民の命を守っていくために、「憲法を暮らしの中に生かす」という思想が問われている。

*1 日本創成会議が発表した「ストップ少子化・地方元気戦略」（増田レポート）

講演 「住民を幸せにする地域づくり」
地域循環型社会を目指して（要約）

京都大学公共政策大学院・J-IAM連携セミナー

講師略歴

岡田 知弘（おかだ・ともひろ）

1954年富山県生まれ。京都大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。京都大学経済学部助教授、京都大学経済学部教授、1997～2019年3月京都大学大学院経済学研究科教授、2012～2014年京都大学公共政策大学院院長等を経て、2019年4月より現職。

主な著書として、『増補改訂版 地域づくりの経済学入門』（自治体研究社、2020年）、『震災からの地域再生』（新日本出版社、2012年）、『「自治体消滅」論を超えて』（自治体研究社、2014年）など。