

人口減少時代の地方創生とは ～東京一極集中ストップへの処方箋～



中央大学大学院公共政策研究科 教授
細野 助博

はじめに

感情が政策を左右するのか、政策が感情を制御するのかと問われたら、文句なく「感情が政策を左右する」と政策学を専攻するものとしてはあるまじき主張をせざるを得ない現状がある。「消滅都市」というセンセーショナルなキーワードは日本全体を震え上がらせた。「東京だけが繁栄」という格差意識もないまぜになった怨嗟の声が各地から上がる。「東京一極集中ストップ」は国の政策までも動かす。「消滅都市」派の処方箋も検討の余地が残る。直接的な一極集中ストップ政策は、グローバルに展開される都市間競争の中で東京の地位を着実に低下させる。そうではなくて金太郎飴的な地方が個性と多様性で生まれ変わることで結果的にストップさせる道を選択すべきなのだ。統計学の始祖ウィリアム・ペティにならって、「なるべく感情を排して、データで冷静に」現状分析し、そこから有効な処方箋を導き出していきたい。

1 人口は3つの力を持つ

人口の重要性に改めて気づかせてくれた点は「消滅都市」派の功績として認めたい。すでに「高齢化」は1965年頃、「人口減少」は1980年頃に人口学者の間で議論されていた。しかし、霞が関も永田町もそして世間も長らくその警告に一瞥も与えなかった。表面的には日本の総人口はその間順調に増え続けた。1億2,809万9,000人のピークを迎えたのは2008年末頃だから無理もない。

経済から見ると人口は3つの意味で重要だ。一つ目は人口は需要を作り出す。子供が増えたら、食料が必要だし、もう一部屋欲しいとなる。全国に郊外型量販店が雨後の筍のように立地していったことを思い浮かべれば十分

だろう。二つ目は人口は供給を支える。若い人口を求めて事業所が立地する。ファミレスも自動車の組立工場も、自動化できる部署とできない部署がある。働く意欲も能力もいっぱい人口が十分いてこそ事業所立地なのだ。そして三つ目は若い人口が未来を作り出す。結婚を介して人口を再生産してくれる。そして前例など気にしない「血気」盛んな若者から革新が生まれ、新しい世の中ができる。

もう一つ急いで付け加えたいのは、出生率が2.0を切ったまま推移していること。若い女性が結婚もしない、子供を産みながらいないと年配者を悩ませる。これは当たり前。結婚と子育てに価値と希望を見出すような政策を打ってこなかったからだ。かつて、4年制大卒の女性に働き口はなかったので、彼女達は卒業と同時に結婚市場へなだれ込んだ。1986年4月から施行された「男女雇用機会均等法」は上昇志向の大卒女子には福音だった。性別によらず能力で処遇することが謳い文句の法律は、男女を一緒の競走場に放り込んだ。しかし結婚生活と子育ての責任は相変わらず女性に押し付けられた。女性がハンディを回避する行動に出るのはいたって合理的判断だ。非婚、晩婚、ノーキッズが回避行動の代表的選択肢になる。子供を産んだとしても、核家族を選択するから誰にも頼れない。育児を助ける保育施設の不足から、待機児童を抱え途方にくれる先輩も見てきている。また家庭の教育費負担の高さは先進国有数だ。この劣悪な子育て環境を改善しない限り、若い世代が都市部に流入しても、結婚しても、直接出生率の改善にはつながらない。思い切った政策が望まれるし、それによって出生率は改善できる。出生率2以上の時代に「丙午ひのえうまの年だけ、例外的に出生率は1.6」という事実に着目すれ

ば、低出生率は「女性のノー」の意思表示であることは自明の理だ。この事実の本質を真に理解できない政治の貧困が日本にはある。

しかし、残された時間はそう多くない。全国レベルで「働き盛りの若い人口の取り合いゲーム」が本格化しつつあるからだ。若い人口の大都市偏在が、コミュニティを衰退させ、買い物難民を作り、地域社会をいびつなものに変えてしまう。隣の市や町との間で「取られたら、取り返せ」の無意味な消耗戦が繰り広げられている。平成の合併はこの消耗戦の防波堤には十分には成り得なかった。その理由を人口増加率で見よう。2005年から12年の7年間で見ると、人口10万を切った基礎自治体は軒並みマイナスになり、10万から30万人規模の基礎自治体が30万人以上の大都市の増加率を上回っている。基礎自治体は10万を切ると人口減少の可能性が一気に高まることに留意しなければならない。

再度女性の決定力に注目する。女性の社会参加が進んできつつある。バブル崩壊時に進んだ雇用の不安定化が、専業主婦を選択する道を大幅に狭めた。既婚女性は限られた24時間を、キャリア形成と家事や子育てに合理的に割り振る。配偶者の協力に期待したいが、相手の意識も社会の枠組みも整っていないので期待薄を実感している。女性が努力して獲得した経済力は「時間を買う」選択権を大幅に拡大させる。コンビニの隆盛もその結果だ。商品の多少の価格差は、時間短縮の価値で十分相殺されるから。

その延長線上に、地価の高い都心に向かう職住近接がある。都心近接で上昇する居住コストもダブルインカムを経済負担力で相殺できる。男女の通勤時間差が片道平均10分前後であるとすれば、首都圏では5から6駅（駅間2分として）都心部に共働き夫婦の居住地は近づく。つまり夫と専業主婦の住まいと共働き夫婦では5から6駅離れ、後者ほど都心の割高な住居を選択する。これが地価も沈静化した首都圏での「都心回帰」の原因であり、人口自然増はその結果だ。これは何も首都圏だけの話ではない。地方の大都市はどこでも、郊外の時代から再び都心の時代へと変化しつつある。職場だけでなく、交通の便も良く、

病院、娯楽施設、繁華街となんでも揃う都心こそ、車に依存しない利便性を兼ね備えているからだ。都心のコンパクト性が再発見されてきつつある。それを支えるのが、女性の経済力とそれを背景にした発言力なのだ。

まちは人口とともに老いてゆく。これは人口の再生産力が低下した先進国共通の悩みだ。人口が増大していた時代は、どこも例外なく郊外を開発し、新規住民に住宅を効率的に供給した。同時に生活利便性を考えて、道路や橋梁などの交通インフラや学校、公民館などの公共施設を住民の要望に応える形で建設していった。日本一の規模を誇る多摩や泉北のニュータウンはその代表例である。人口減少や都心回帰から財政収支の悪化を伴い、社会インフラの更新どころか、加速化する高齢化を尻目に福祉に回す金まで軒並み削減にギャチェンジという様相を強めている。インフラへの更新投資がままならなければ、まちは当然住まう人と同じく老いてゆく。全国のニュータウンは例外なくシルバータウンの域をとっくの昔に超えてしまっている。

2 人口は職を求めて移動する

人々や物材の輸送コストは、交通手段の技術革新や多様化に伴う競争により格段に下がり、輸送費が事業所の立地に主要因となる時代はとっくの昔に終わった。人々や事業所などの支出する情報通信コストも同様の理由により主要因とはなりえない。しかし、東京一極集中が騒がれているが、地方の中核的な都市も周辺地域から人口を吸収している。これは、世界的な現象とも言える。ちなみに国連統計によれば、2014年現在世界人口のうち都市部人口は54%、予測では2050年には66%にまで上昇するという。

人口の集中はなぜなのか。シリコンバレーを本拠地とするベンチャーキャピタルは、自分の事務所から近いところで仕事を始めた人にしか出資しない傾向があるという。人・モノ・カネはより有利なチャンスを求めて「集まるところに集まる」傾向が強い。これは、人・モノ・カネが個々独立に動くというよりも、情報を粘着剤として同時に動き出す傾向がある。希少な「人=人材」を求める力はとくに

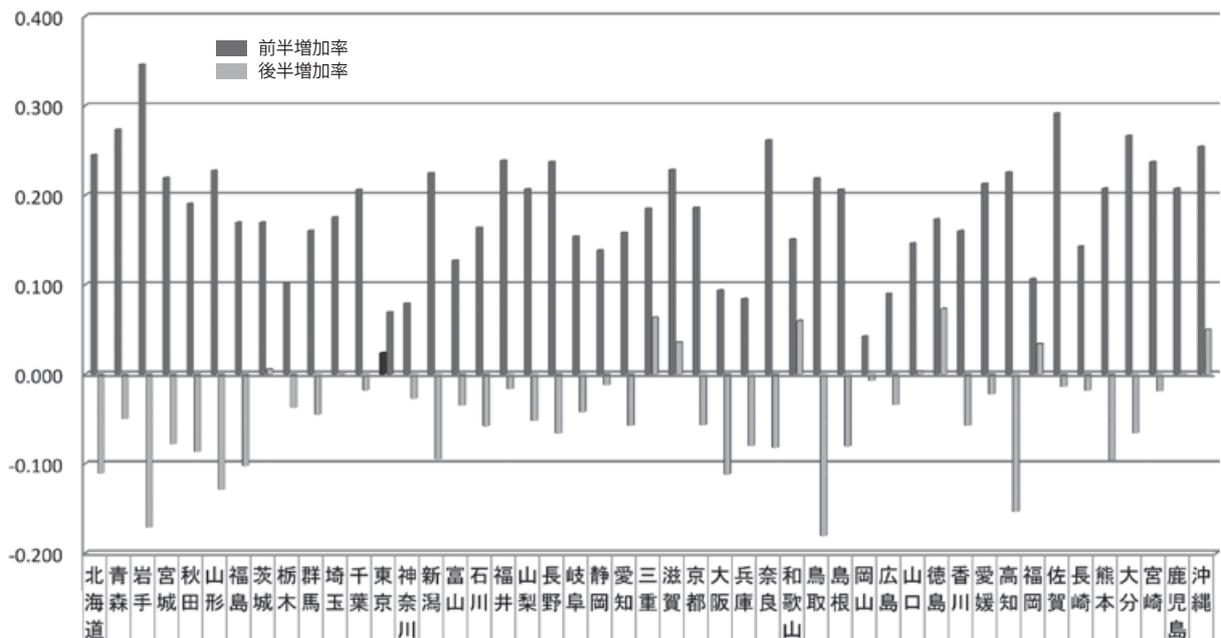
強い。

カネが希少な価値を持ちそれ自体が存在を主張する時代が続いてきた。臆病なカネはより有利なチャンスを探求めて、自律的に素早く動いた。事業が失敗しそうな場所や企業から、もっと有利な場所や企業に銀行などの金融機関は「融資引き上げ」を無情なくらい徹底的に行った。身近な事例はバブル崩壊時や、リーマンショックを受けた日本を想起すれば十分だろう。しかし、シリコンバレーの場合は違っているようだ。創業者利潤を手にしたキャピタリストの多くは自身がベンチャーを立ち上げ成功した人材である。彼らはその豊富な経験と資金を元手に「将来を委ねることができる人材」を真剣に探す。だから、「支援を約束した」スタートアップ企業に対して単に資金を提供するだけではなく、ある種の「恩人」として相談にも乗るしコンサルティングも引き受け、場合によっては自らの人脈を紹介する胆力も持つ。だから、豊富に集まる人材の中から選りすぐった相手の力量を見極め、常にその活動をモニターするため、自分の「近くで創業」することを条件にする場合が多い。こうして人材は創業にこぎつけ、周りに必要とする事業所を呼び込み、連携しながら新たなビジネスチャンスと必要資金を呼び込む累

積的メカニズムが整う。

このようなメカニズムは日本にもあるのだろうか。比較的長期のデータで「失われた20年」の地域経済と人口の関係から間接的に検討してみよう。市区町村は「平成の大合併」を経験したのでデータの連続性を考慮して、47都道府県データを使用する。域内総生産額の変化を1990～2000年（失われた前半10年）、2000～2010年（失われた後半10年）で比較する（図1）。失われた前半10年はまだバブルの余熱が残っていたのか、全都道府県で総生産額増加率はプラスだったが、失われた後半10年では、埼玉、東京、三重、滋賀、和歌山、山口、徳島、福岡、沖縄の9都県だけがプラスを記録した。特筆すべきは東京都の場合は前半の10年よりも後半の10年の増加率の方が高くなっている。このような例外的な結果が先のシリコンバレーのメカニズムと関連するか否かを分析してみよう。

東京都が例外なのは、生産年齢の比較的若い移動力のある人口を東京が惹きつけ、成長意欲の高い事業所が、その人口を求めて創設、移動しているからではないか。失われた後半の10年に人口の東京一極集中の原因をさらに確認してみる。2000年からの10年間の都道府県別国内総生産額の増加率と都道府県別の人口増加率の関係をみると、10%の総生産額の



(データ出所：総務省)

図1 都道府県別国内総生産額は軒並みマイナスに

増加は約3%の人口増加率になって跳ね返ってくる傾向が観察される。つまり地域ごとの経済成長が雇用の増加を約束し、人口の社会移動による雇用に伴うリスクや不確実性を着実に低下させることを2000年以降に本格化した人口移動が暗示する。

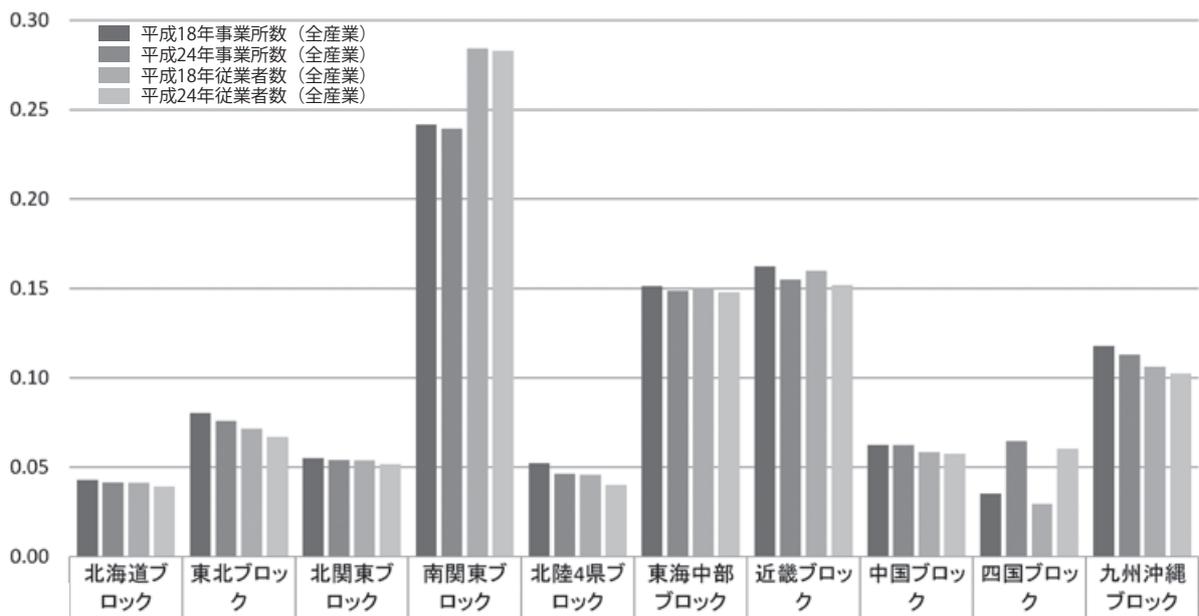
さらに、十分な「事業所数」と十分な「人材」の累積的集中メカニズムに注目する。事業所の多くは官民含めて多種多様な産業間の取引を通じてコストの削減を図り、いち早く情報を得て新たなビジネスチャンスを獲得し収益を上げることが基本的な活動と言える。だから、新たに生まれてくるビジネスチャンスやイノベーションが創発される地域から時間距離的に離れることは圧倒的に不利となる。移動コストや情報獲得コストが輸送手段の発達やICT技術の発達で低下するとしても対面型コミュニケーションが重視されることの意味がそこにある。それが「事業所の集積がまた新たな集積を生む」、あるいは「事業所の撤退がまた新たな撤退を生む」累積的現象を強める。重要なことは、事業所の集積は別の面から見れば、技術や経験、ノウハウを持った「人材のプール」が相当程度その地域に確保されているかどうかで決まる。

この累積的現象を全国10ブロック別全事業所数、全従業者数の集中度で確認してみる。

ここで北関東は、栃木、茨城、群馬の3県、南関東は千葉、埼玉、東京、神奈川の4県、北陸は新潟、富山、石川、福井の4県、東海中部は山梨、長野、静岡、岐阜、愛知、三重の6県でくくっている。南関東、東海中部、近畿、九州・沖縄の4ブロックの集中度が他を圧倒している。また、四国の健闘ぶりは顕著ではあるが、対照的に大震災に見舞われた東北はもちろんのこと、ミニ東京化を払拭できない近畿と九州・沖縄ブロックの退潮が気になる。そして東京を含む南関東が、事業所でも従業者数でも他から抜き出ていること、その傾向が弱まる心配がないことが累積的メカニズムを示唆する(図2)。

3 多様性が導く地域連携

この傾向を助長する産業は何か。産業大分類で地域別の集中度(ここではハーフィンダール指数)を計算した。地域別集中度の高い産業を列挙すると、情報通信業、金融・保険、不動産・物品賃貸、学術研究・専門技術サービスなどの都市型ビジネスで、東京都などの大都市を含む特定地域ブロックに集中している。どちらかという、まだまだ構成比で見ると低い上に競争が厳しい「知的労働集約型」の産業であるから、勝ち抜くためには「人材のプール」の存在が大前提である。また、情



(データ出所：総務省)

図2 事業所と従業者数は集中化が累積する

報装置系インフラを活用することも必要なためそれらが完備している大都市立地志向が強くならざるを得ない。都市型ビジネス以外、従業者数で構成比の高い卸小売業や製造業などは特定地域に「特化」していない。標準偏差で表現される地域別産業構成比で測った地域間のバラつきは、産業構成比の平均的大きさと反比例する傾向が観察される。海沿いの地域と山裾の地域では当然産業の組み合わせは違ってよい。農業に強い地域は農業に特化すると同時に食品加工業や包装業と連携を密にして、高付加価値産業をめざせばよい。それぞれの地域特性がうまく反映される産業構成が求められる。

かつて永田町から霞が関までも動員するランドデザインとして「国土の均衡ある発展」が標榜された。その結果、大中小のどの地域でも地域の特性を考慮しない「金太郎飴型産業構造」が作られた。画一的な都道府県システムが中央集権的に推し進められた。この政策はある点で今でも全国で歓迎される。難しいことは中央で考えてくれ、中央で資金を供給してくれ、必要に応じて人材も出してくれという。創意工夫など不要で、「国の言うとおりにしていれば」うっかり財政赤字を作っても交付税交付金や補助金で支えてくれる。都道府県も、市区町村もこれほど楽な制度はない。右肩上がりの経済が続く間は「ただ酒」に酔っても誰も咎めはしない。しかし、右肩下がり時代にはギヤチェンジが必要になる。

全国の地域経済構造が多様性に乏しい金太郎飴的なものかは、地域ブロック別に産業構成比を比較するだけで確認できる。一向に「ミニ東京」化を改めようとしめない状況が浮かび上がる。県庁所在地のJR駅舎を見ても、幹線道路沿いのショッピングセンターを見ても、道路を走る車を見てもちっとも個性が感じられない。一枚一枚のスナップ写真から誰もが容易に「場所を特定化」できる個性を持った地域が、日本でどれほど残っているだろうか。

この状況に対して、「消滅都市」論は情け容赦なく全国の行政に冷水を浴びせた。地域の個性が打ち出せないところに未来はない。創意と工夫でダイナミックに「変化する」具体的姿を地域が見せなければ、若者を惹きつけ

ることなどできない。大都市であろうとなかろうと関係はない。「沈滞ムード漂うところに明日はないから、早く目覚めなさい。そうしなければ消滅は免れないし、ますます東京に一極集中しますよ」というメッセージ、あるいは警鐘と受け取ってよい。

警鐘を真摯に受け止める危機感の共有も良いが、もっと重要なのは次の一手だ。「もう人口が減少しているのだから、若手がいなくなった地方都市は再生できない」という諦めムードと無為無策が最も危険なのだ。そうではなく、どうすれば人口を増やせるか、大中小のまちや地域で自前の対策が必要なのだ。現に人口を増やす算段をあれこれ試し、成功してきた自治体もある。全国の自治体を住民基本台帳による人口規模で4区分し、10年間の人口規模の推移からそれを推量する(表)。

なんと10年間で、5万人未満から5万人以上10万人未満に成長した自治体が1%、5万人以上10万人未満から10万人以上30万人未満の自治体に成長した自治体が1.8%、10万人以上30万人未満から30万人以上に成長した自治体が1%となっている。もちろん下位のランクに低落した自治体もある。現に5万人以上10万人未満から5万人未満の自治体に低落した自治体は8.8%にも上る。しかし人口減少時代においてもなお、政策デザインの仕方によって地域の活性化は可能なのだ。ちなみに最大の人口成長率8.3%を記録したのは、最下位のランクの5万人未満である。もちろん最大の人口減少率-0.86%を記録したのも、最下位のランクの5万人未満であることも指摘したい。

中央集権による「金太郎飴型地域政策」では、地方は「お互いライバル、連携や協力は不要」となりやすい。それと逆の地方分権型システムを構築するには、「戦略的な互惠関係」が必要不可欠になる。近接地域が「自分と同じ」なら自治体同士の連携など不要だ。地域間でお互いの個性(強みと弱み)を認め合う関係から「互惠に基づく連携」が生まれる。そのためには、地域はコト(物語性を含む)やモノで構成される地域資源をもとに「他と違う」個性を、声高に主張しなければ到底連携の相手としてどこからも選択はされない。多くの

表 2003年から13年までの人口推移

	13年5万人未満	13年10万人未満	13年30万人未満	13年30万人以上
03年5万人未満	1160 (99%)	12 (1%)		
03年10万人未満	25 (8.8%)	254 (89.4%)	5 (1.8%)	
03年30万人未満		5 (2.5%)	196 (96.6%)	2 (1%)
03年30万人以上			2 (2.4%)	81 (97.6%)

※数値は自治体数

(データ出所：総務省)

自治体は「平成の大合併」でこれを経験した。

多様な個性を持った地域として生き残り、連携するためにどうすべきか。いくつかの処方箋を述べてみたい。まず、「日常性に根ざした当たり前」の意識を捨てなければならない。地域資源が与える恩恵を当たり前として埋没させる愚かさを、よそ者の感動が正してくれる。よそ者の代表が大学かもしれない。大学は立地場所に関係なく、知の蓄積と人的資源を「いつでもどこでも」投入する用意がある。「地域は教材の宝庫」という認識が一般化したので、大学の協力も得やすくなった。次に地域は「試行錯誤や間違い」に寛容でなければならない。前例を無視しがちな若者やよそ者のでかす失敗にこそ、重要なヒントがたくさん隠されている。むやみに排斥しては地域の明日はない。これは大都市であっても例外ではない。シリコンバレーの成功は失敗に対するオープンさにある。間違ふことへのチャンスをたくさん提供するところに人材は集中する。最後に「タコ壺の視野狭窄」を打開しなければならない。新奇性が非日常性の豊かさや重要性を教えてくれる。地域の明日に必要なものは地元で根ざした誇りと愛着、そして前例をあえて無視する若者とよそ者の意識と体力だ。クリエイティブ（創造性に富んだ）人材こそが必要とされている。

おわりに

多様な個性を約束する地域資源をモノだけに限定する必要はなく、人づくりを最優先しなければならない。既に時代は「モノよりコト（物語性）」を重視するようになってきている。あるいは「おもてなし」の戦略が勝利するように、「コトがモノを先導する」時代である。東京も含めて、グローバルな展開をそれぞれの地域が意識すべき時代なのだから、

内外の交流人口を常に意識して痒いところに手がとどく、個々の地域が多様な個性を主張する妥協知らずの「5つ星」あるいはオンリーワンを目指すべきだ。地産地消で交流人口増加をもくろむ京野菜や加賀野菜を代表例とすれば、モノそのものよりもモノ同士の巧みな組み合わせとコトが重要になる。

多様な個性を作り、その上で地域同士が連携していく人づくりからまちづくりが始まる。それなくして、全国各地を金太郎飴でない「創造性に富んだエリア」にできはしないし、地方の疲弊や人口減少も東京一極集中もそう易々と止まりはしない。しかし時代の意識はすでに「東京志向」ではない。環境さえ整えば、人口の地方還流は一挙に実現する。そのきっかけを時代は求めている。東京一極集中を小手先の政策で行おうという霞が関方式は時代遅れもはなはだしい。さらに激化するグローバルな都市間競争で東京も安心できない状況にある。東京の地盤沈下は日本全体の地盤沈下に繋がることも念頭に置きながら、個性を前面に出した「各地域自前の地方創生」を考える時期に来ている。

著者略歴

細野 助博（ほその・すけひろ）

1949年新潟県生まれ。1981年筑波大学大学院社会学研究科博士課程単位取得退学。現在、中央大学総合政策学部教授、大学院公共政策研究科委員長。1997～1998年メリーランド大学大学院客員教授。日本計画行政学会会長、日本公共政策学会元会長。財務省財政制度等審議会委員、中野区産業振興審議会会長、立川市長期総合計画審議会会長、国立市長期総合計画審議会会長他。主な著書に、『まちづくりのスマート革命』、『コミュニティの政策デザイン』、『中心市街地の成功方程式』、『スマートコミュニティ』、編著に『Policy Analysis in Japan』。平成14年度日本計画行政学会学術賞論説賞。