

「新しい東北」のゆくえ

—膨張する都市、疲弊する地方—

佐藤 滋

東北学院大学経済学部准教授

「選択と集中」からの転換か？

2015年4月に行われる統一地方選挙を前に、「地方創生」の行方がにわかに注目を集めている。地方にいて、アベノミクスの効果が見えないとは良く聞かれる声ではあるが、安倍晋三首相もこの選挙を正念場と捉えているのであろう。「故郷（ふるさと）を消滅させてはならない」と意気込みを見せ、昨年9月29日に招集された臨時国会を「地方創生国会」として位置づけてみせた¹。12月末には「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、総合戦略）が閣議決定されており、ローカル・アベノミクスの実践に向けていよいよ本格的に動き出し始めたところだといえよう。総合戦略は2015年度中の「地方版」総合戦略の策定を経て2016年度から本格始動する予定であるが、2014年度補正予算と2015年度当初予算案にはすでに、緊急的取り組みとして地方創生関連の交付金が先行して盛り込まれている。

さて、言うまでもないことだが、地方創生論の呼び水となったのは、自治体消滅可能性リストを提示

した日本創生会議の報告書である（人羅 2014）。この報告書をまとめた増田寛也氏と樋口美雄氏は、まち・ひと・しごと創生本部の委員を務めている。ただし、こうした人的なつながりをひとまず置けば、一見すると、日本創生会議とまち・ひと・しごと創生本部の見解の懸隔は大きいようにもみえる。日本創生会議は、東京圏の一人勝ちによる「極点社会」を回避する道として、地方から大都市圏への人口流出を食い止める「ダム」となる地方中枢拠点都市に企業や行政機能などを集積させ、限られた資源を効率的に利用することを提言していた。財政制約のためにかつての全総のときのように「均衡ある国土の発展」を望めない以上、「選択と集中」という考え方を徹底し、地域の拠点となる都市に投資と施策を集中する必要があるとの理由からである（日本創生会議 2014:5）。

それではこれを受けた政府の方はどうかというところから、「まち・ひと・しごと創生法」の基本理念の中に「選択と集中」という文言を盛り込まなかったことから分かるように、一時期は日本創生会議の路線と距離をとろうとしていた。「選択と集中」によって地方の中枢拠点都市ばかりが優遇され、中山間地域や離島などの条件不利地域が切り捨てられるという懸念を払拭したいからなのだろう。実際に、2014年10月14日の衆議院本会議でまち・ひと・しごと創生法案を巡って行われた質疑応答において地方創生担当大臣の石破茂は、「選択と集中路線を基本理念とするものではありません」とこの路線を明確に否定し

さとう しげる

横浜国立大学大学院国際社会科学科博士課程後期修了。博士（経済学）。2012年より現職。専門は、財政学。著書に『租税抵抗の財政学』（共著、岩波書店、2014年）など。

ているのである。

新型交付税による自治体間競争の促進

ただし一方で、石破茂は2014年11月5日の地方創生に関する特別委員会において、「すべての集落、全ての自治体に、同じように、今までと同じような資源配分ができるかという、かなり難しい部分がある」「これから先、資源を配分するときに、そういうところ(=条件不利地域。筆者注)を見捨てるのかそういうことではないが、ダム機能というものを維持しなければ人口の流出がとまりません。そのことは認識をする必要がある」とも述べ、「選択と集中」路線に対して極めて曖昧な態度を取っていた。昨年段階では見解を一本化できていなかったのだろう。

しかし、最近になって、地方創生のために創設した新型交付金によって、結局は「選択と集中」路線を強化する構想が明らかにされた。総合戦略には、「地方移住の推進」「企業の地方拠点強化」「農林水産業の成長産業化」「地方大学活性化」など各項目について「重要業績評価指標 key performance indicator, KPI」を設定し、これを活用することが盛り込まれているが(まち・ひと・しごと創生本部 2014)、この指標からみて優れた自治体に新型交付金を重点的に配分するという方針が示されたのである(2015年1月15日付朝刊『河北新報』)。要は、新型交付金を自治体間競争のために利用しようというわけである。

このことは、2015年1月14日に閣議決定された当初予算案において、新型交付金を7225億円計上する代わりに、本体の地方交付税交付金を6067億円減少させたことから推察できるであろう。新型交付金が、国が設定する業績評価によって自治体を誘引付けし、競争に追い込もうとするものである以上、「交付税の補助金化」が進展しているものとみて差し支えない。自治体が利用できるマクロの財源総額が減少していることを念頭に置けば、自治体間格差は今後拡大していくことが予想されよう。こうした事態が、地方分権と逆行するものであることは言うまでもない。

地方創生による「地方の東京化」

さて、仮に政府の地方創生策が奏功し、地域の中核都市がダム機能を果たすことができたとして、まち・ひと・しごと創生法が謳うように、「個性豊かで魅力ある地域社会」を作れるのかという、その保証はどこにもない。東北を例にとり、この問題について考えてみよう。

日本創生会議の報告書では、消滅可能性都市として指定された市町村数は東北において極めて多く、青森35、岩手27、秋田24、山形28、宮城23と、合計137にも上っていた。東北地方は政府によって歴史的に、鉱山資源や食糧供給のほか、労働力供給の場としても位置づけられてきたが(岩本 2009: 59)、人口の社会減に加えて自然減が近年進行し、自治体消滅の可能性が他地域よりも深刻化することになったのである。東日本大震災後の東北をどのように構想していくのかという課題もあり、地方創生による地域再編・自治体再編の波は、東北の地に極めて重要な影響を及ぼすものとみてよいであろう。

先ほど述べたように、政府の地方創生策において重要な位置づけを占めるのが、地方中核拠点都市であった。これは、人口20万人以上かつ昼夜間人口比率が1以上の都市のうち、①圏域内の多様な資源・企業・人材をもとに圏域全体の経済成長を牽引する、②医療や広域的な公共交通網の構築・維持など高次の都市機能を集積し、都市圏域全体に対する高度で専門的なサービスを提供する、③障害者福祉や子育て支援など圏域全体の生活関連機能サービスの提供を担う都市を指す。東北では、青森市、八戸市、秋田市、盛岡市、山形市、福島市、郡山市、いわき市、仙台市がこれに該当する。

これらのなかから、東北最大の都市である仙台市を取り上げ、地方創生策の帰趨を考えると、以下のような事態が考えられる。重要な点は、仙台市が全国で最も支店経済化が進んだ都市だということにある。支店経済都市とは周知の通り、主として東京・大阪に本社を置く企業の支店が進出し、これが集積することによって成長を遂げた都市のこ

表1 宮城県の復旧・復興事業費総額見込み

＜集中復興期間＞						
	H23	H24	H25	H26	H27	
県総事業費 (A)	8,704	10,691	14,908	10,417	10,883	
市町村総事業費 (B)	5,430	5,648	7,618	8,878	7,941	
県・市町村との重複分 (C)	2,881	4,733	6,101	3,543	4,105	
宮城県内総事業費合計 (A+B-C)	11,253	11,606	16,425	15,752	14,719	

＜集中復興期間後＞						
	H28	H29	H30	H31	H32	合計
県総事業費 (A)	5,482	3,997	3,531	3,383	3,088	75,084
市町村総事業費 (B)	3,560	2,209	870	449	733	43,336
県・市町村との重複分 (C)	816	774	359	348	149	23,809
宮城県内総事業費合計 (A+B-C)	8,226	5,432	4,042	3,484	3,672	94,611

(出典) 宮城県震災復興企画部「宮城県の復旧・復興事業費総額見込みについて」より作成。

とに他ならない。支店経済都市の典型としてはしばしば札幌・仙台・広島・福岡の四都市が挙げられるが、2012年時点で、東京を本所とする支店従業者の比率は仙台では48%とほぼ半数を占めるに至っている(松原2014:75)。このように、仙台の「豊かさ」は県外資本の集積の結果の表れであるが、東京に依存した非自立的な産業構造はこれまでも繰り返し問題視されてきたところである。仙台が東京の「管理の場に偏倚した都市」であることから(吉田1972:42)、東京の動向に著しい影響を受けてしまうためである。

もちろん、支店経済化の進展も、全体として経済成長が進展するなかにおいては、とりたてて問題とはならなかった。しかし、経済のグローバル化や情報化の進展によって企業統合や海外直接投資が増大するなかで、東京に本社を置く企業は積極的に企業組織の再編を進めていき、各地で支店縮小が進んでいった(日野2007)。仙台が大きな影響を被ったことは言うまでもない。日本の場合、行財政の側面において中央集権的な構造を有している点はずっと指摘される場所であるが、これは都市間の経済的なつながりについても当てはまる。仙台ほどまで行かなくとも、地方の中核都市は大なり小なり同様の構造を有しているものと考えられる。「選択と集中」論に基づいて地方創生を進展させることで、「個性豊かで魅力ある地域社会」が作られるどころか、かえって「地方の東京化」とでも呼べる事態を現

出させてしまうことになるのである。

地方の東京依存度を強めていくことは、レジリエンスの観点から見て好ましくない。近年の研究によれば、単一(か少数)の要素にのみ依存した同質なシステムが相互に「接続過剰」な状態にあるとき、その仕組みが極めて脆弱なものになることが分かっている(ゾッリ2013:56)。一方、レジリエントなシステムには、必ず多様性が内に宿されている。東京を頂点とした階層的な都市間関係の下にある地方都市の実状を理解しないまま地方中核拠点都市に地域の機能を集約していけば、日本全体を危機に対して脆弱なものへと変質させてしまうことになるのである。また、レジリエントなシステムは、深い信頼に根ざした人間関係によって支えられている(同上:21)。人々が相互に共同する場である生活圏を、「選択と集中」という論理のもと新たに構築される行政圏によって破壊しようとするれば、これに逆行することになる²⁾。

被災都市の不安

以上では、地方中核拠点都市が機能するものと想定していたが、現実問題として、東北の各地方都市がそうした役割を引き受けていくことは極めて困難だと思われる。それは先述のとおり、地方交付税本体が大きく減らされている以上、新型交付金の額

表2 建設総合統計の推移(単位:億円)

(単位:億円)

		北海道	東北	関東	北陸	中部	近畿	中国	四国	九州 (沖縄含)
年度	平成12年度計	38,673	60,214	207,795	39,027	82,663	94,054	39,967	24,730	76,435
	平成13年度計	40,853	56,959	198,114	37,211	76,836	82,288	39,135	22,287	71,171
	平成14年度計	35,183	50,960	190,989	34,837	75,924	79,188	36,972	20,281	66,418
	平成15年度計	32,848	46,638	180,279	30,363	73,749	75,109	35,294	18,193	60,958
	平成16年度計	27,388	40,852	181,511	29,936	68,984	75,180	33,615	17,013	54,851
	平成17年度計	31,213	41,020	183,600	32,334	66,687	75,021	32,680	16,966	56,560
	平成18年度計	26,524	41,795	185,884	28,827	69,919	71,730	31,936	16,182	56,036
	平成19年度計	22,851	38,135	174,179	28,095	67,644	70,243	31,084	14,515	53,767
	平成20年度計	23,668	35,430	171,184	28,068	67,347	71,973	29,388	12,810	51,881
	平成21年度計	23,648	35,514	156,967	27,448	58,603	60,258	26,703	12,697	48,756
	平成22年度計	20,489	32,423	159,992	24,774	53,765	56,317	22,988	12,043	46,518
	平成23年度計	22,400	36,118	149,221	22,786	53,087	53,136	23,137	12,551	43,170
	平成24年度計	24,567	51,114	151,094	24,329	51,178	55,496	22,984	12,513	45,802
平成25年度計	29,479	59,989	166,281	29,444	57,350	62,002	27,031	14,152	56,727	

(出典)国土交通省「建設総合統計(地域別)平成26年10月分」より作成。

が微々たるものにすぎないということもあるが、東北の諸都市が被災都市としての固有の性格を有しているということも関係している。

2014年7月に、東日本大震災で被災した青森、岩手、宮城、福島の東北4県が共同し、2015年度までとなっている集中復興期間を延長するよう政府に要望したことがあった(2014年7月11日付朝刊『河北新報』)。周知のとおり、政府は発災から5年間を集中復興期間として位置付け、総額約25兆円の子算を確保しているが、2016年度以降の被災自治体に対する財政措置の在り方を明らかにしてはいない。しかし現実には、集中復興期間のみで復興が済むわけではもちろんない。

表1は、例として、宮城県内における復旧・復興事業費総額の見込みを10年間に渡って示したものである。集中復興期間が過ぎたあとも防災集団移転促進事業や市街地復興土地地区画整理事業などによって、さらに2.5兆円ほどかかる見通しである。宮城県の標準財政規模が5000億円弱であることを考えれば、これがいかに巨大なものかはすぐに分かるであろう。村井嘉浩宮城県知事が、「予算が付かないと県財政は破綻しかねない」と述べたのは(2014年3月9日付朝刊『河北新報』)、被災自治体固有のこうした事情があるためである。

宮城県の、被災地内陸部の自動車・電子部品関係のサプライチェーン関連工場や高速道路網など

のインフラ復旧優先、漁業権を民間に解放する水産業復興特区の導入、仙台空港民営化推進などといった復興路線はしばしば惨事便乗型の復興政策として批判されるところであるが(岡田2013)、実のところ、政府が集中復興期間を設定し、それ以後の計画について曖昧な態度をとっていることにより、こうした路線追求が後押しされている側面がある。実際に、村井知事は、2014年11月に「これからは単に『被災者が困っている』という感情論では、国は予算を出さない」として「富県戦略」推進のための具体策を次々と示していく必要があることを述べている(2014年11月19日付朝刊『河北新報』)。「経済基盤を築き、その富の循環で福祉や教育などを充実させる」という「富県戦略」は就任当初から村井知事が主張しているもので、このために生じる仙台一極集中も特に否定していない。地方中枢拠点都市の役割を十分に果たせるだけの余裕が被災自治体にあるとは思えない。真意はどうあれ、政府の復興計画に対する曖昧な態度が、周辺部切捨てへと被災自治体を追い込んでいるのである。

進展する東京傾斜

最後に、政府が地方創生策を裏切るような、東京一極集中を加速させる施策を行っていることについても一言述べておきたい。政府は2013年に国家戦

略特区法による国家戦略特別区域の指定を行っているが、これによって東京都心部の大規模再開発を行おうとしている。こうした施策について安倍首相は2014年10月31日の地方創生に関する特別委員会において、「東京という大都市には世界の中の東京という位置づけがあつて、その中で、東京に世界から人々が集まってくる、あるいは東京からアジアにというゲートウェーの役割も果たしているわけでございます。そうした機能を生かしていくことは、日本全体にも結果的に裨益していくというふうに考えているわけであります」と述べ、トリクルダウン論を展開してみせた。表2は公共投資・民間投資を合わせた全建設投資の地域別配分をみたものであるが、関東圏に建設投資が集中していることは一目瞭然である³。政府の国家戦略特区構想は、これをさらに後押ししようとしているものに他ならない。

こうしてみると、結局は、東京からのトリクルダウンの浸透を円滑にするために行われる「地方の東京化」こそが、ローカル・アベノミクスの本旨であるようにも思えてくる。紙幅の関係でこれ以上分析を展開することはできないが、災後に望まれる「新しい東北」(復興庁2014)がこのような姿であつて本当に良いのであろうか。富県戦略に代表される創造的復興の裏側で、被災者はいまだに厳しい状況に立たされている(渡辺・佐藤2014)。地方創生は、地域の再編を、地方に過剰な自己責任を押し付け、自立を強制することで達成しようというものである。歴史的に形成された中央と東北との関係を見据えつつも、未来に向けた一步を自ら歩み出すために、人々の生活を真に豊かにする共生圏がどういふものであるべきか、真剣に考えていく必要がある。■

《注》

- 1 2014年9月29日に行われた総理大臣所信表明演説での発言。
- 2 人々の共同性を無視した自治体合併は、被災を甚大なものとした(室崎・幸田編2013)。諸富徹京都大学教授によれば、社会関係資本への投資こそが最大の地域再生戦略だという(諸富2010)。
- 3 門野2009では、行政投資実績統計を用いて、地方圏よりも大都市圏に対して公共投資の配分が優遇されている実態を明らかにしている。

《参考文献》

- アンドリュウ・ゾッリ(2013)『レジリエンス 復活力—あらゆるシステムの破綻と回復を分けるものは何か』ダイヤモンド社。
- 岩本由輝(2009)『増補版 東北開発120年』刀水書房。
- 岡田知弘(2013)「災害と開発からみた東北史」、大門正克・岡田知弘・河西英通・川内淳史・高岡裕之編『「生存」の東北史 歴史から問う3・11』大月書店。
- 門野圭司(2009)『公共投資改革の研究—プライベートセッションと公民パートナーシップ』有斐閣。
- 佐藤 滋(2014)「『都市消滅前提』の地方制度改革をただす」『エコノミスト』第92巻第38号、48～49頁。
- 日本創生会議人口減少問題検討分科会(2014)『ストップ少子化・地方元気戦略』。
- 人羅 格(2014)「『地方創生』の背景と論点」『全国知事会 研究レポート』。
- 日野正輝(2007)「日本における支店集積による都市成長の限界と今後の方向性」、長谷川典夫先生喜寿記念事業実行委員会編『地域のシステムと都市のシステム』古今書院、197～215頁。
- 復興庁(2014)『「新しい東北」の創造に向けて(提言)』。
- まち・ひと・しごと創生本部(2014)『まち・ひと・しごと創生総合戦略』。
- 松原 宏(2014)『地域経済論入門』古今書房。
- 室崎益輝・幸田雅治編(2013)『市町村合併による防災力空洞化—東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房。
- 諸富 徹(2010)『地域再生の新戦略』中央公論社。
- 吉田 宏(1972)「広域中心都市論序説—仙台市を例として」『地学雑誌』第81巻第4号、223～241頁。
- 渡辺寛人・佐藤 滋(2014)「〈被災〉の現状が突きつける社会保障制度の限界：仙台市における生活実態調査から」『世界』第858号、216～224頁。