

地域の衰退と再生

宮崎 雅人

埼玉大学大学院人文社会科学研究所教授

はじめに

少子高齢化と人口減少が進む中で、地域の衰退や地域間格差の問題が議論されるようになって久しい。そうした中で、筆者は2021年1月に拙著『地域衰退』を上梓し、なぜ地域が衰退したのか、それを食い止めるためにはどのような政策が求められるのかなどについて論じた。本稿では、その内容をベースに「地域の衰退と再生」について議論していくこととする。

地域はなぜ衰退したのか

地域はどのくらい衰退してしまったのか。具体的な地域衰退の指標として、人口の減少、高齢化率の上昇、労働力人口の減少、商店数の減少、失業率の上昇、製造業従業者数の減少、所得の減少、病院数・医師数の減少、高等学校数の減少、空き

家の増加を拙著(2021)で取り上げた。詳しいデータはそちらをご覧いただきたいが、日本の地域はかなり厳しい現実に直面している。

では、なぜ地域は衰退したのか。それは基盤産業(地域外へ生産物を移出し、地域外から所得を得る産業)が衰退し、それに代わる次なる産業が興らなかったためである。こうした地域の例として、拙著(2021)で挙げたのは、長野県須坂市、同県王滝村、群馬県南牧村、旧産炭地であった。それぞれ製造業、観光業、農林業、石炭産業の衰退によって、地域が衰退したことを示した。たとえば、筆者の出身地である須坂市は、かつて富士通須坂工場を「城主」とする企業城下町であったが、同工場撤退後は製造品出荷額が半減し、基盤産業であった製造業が低迷した。さらに、小売業年間商品販売額も大きく減少し、中心街が閑散とするなど、非基盤産業である小売業も低迷している。

また、王滝村では、基盤産業であるスキー場の来場者数が減少する中で、自治体の借金である地方債を活用して設備投資を続けた結果、「財政再生団体移行」=財政破綻手前まで財政が悪化してしまった。

さらに、南牧村や旧産炭地では、比較的早い段階で基盤産業が衰退してしまったために、人口流出が止まらず、著しい人口減少と高齢化が見られた。南牧村では1955年から60年間で人口が5分の1となり、旧産炭地ではそれよりもかなり速いペースで人口が減少した。

みやざき まさと

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。博士(経済学)。専門分野は財政学・地方財政論。田園調布学園大学人間福祉学部講師、埼玉大学経済学部講師、准教授、大学院人文社会科学研究所准教授を経て、現職。著書に『収縮経済下の公共政策』(共著、慶應義塾大学出版会、2018年)、『自治体行動の政治経済学』(慶應義塾大学出版会、2018年)、『地域衰退』(岩波新書、2021年)など。

このような地域の外から所得を得る基盤産業の衰退だけでなく、自治体の土木事業の減少も地方圏の建設業を衰退させ、地域を衰退させる原因となった。土木事業の減少の背景には、国による政策誘導によって自治体の借金返済のための公債費が増加し、景気悪化と高齢化の進展に伴って社会保障関連の民生費が増加したことが挙げられる。

建設業は、オフィスビルや住宅などを建設する建設部門と、道路や橋、港などを整備する土木部門とに分かれている。建築部門は民間部門からの需要を中心としており、有力な業者の立地は大都市圏に集中する。これに対し、地方圏の建設業は政府部門からの需要に依拠しており、主として土木業者から構成される。後者は各市町村に満遍なく、分散して立地していた(梶田(2012))。工場など働かない地域では、土木業が主要産業であり、自治体の土木事業の減少はその経営を直撃した。すなわち、雇用を作り出してきた土木業の経営が立ち行かなくなったのである。

このように、地域に雇用を生み出してきた多くの産業が衰退し、その結果、多くの地域で衰退が進んでいる。

事業所サービス業と大都市集中

これに対して、人口規模の大きな都市には事業所サービス業が立地し、新たな基盤産業となった。サービス業には様々な業種があるが、そのサービス提供先の分類から、消費者(家計)を顧客とする「個人サービス業」(消費者サービス業)、事業所・企業を顧客とする「事業所サービス業」(生産者サービス業、ビジネスサービス業)、医療・教育・社会福祉などに関わる「公共サービス業」の三つに分類される。これらの中でも、事業所サービス業の拡大によってサービス経済化はもたらされた。

事業所サービス業が拡大したのは、第1次オイルショックによって市場環境・競争条件が変化し、コスト削減のために情報化が進められ、外部化されたためである。そして、一つの事業所サービス業の拡大がさらに別の事業所サービス業を拡大さ

せる。拡大した就業機会が人口(労働力)を吸引する。人口の拡大は個人サービス業の拡大を呼び起こす。個人サービス業の拡大は、単に一業種の事業所、従業者数が増えるというだけではなく、たとえば、遊技場やその他の娯楽業などといった業種の種類も増えることにつながると同時に、業種ごとに提供されるサービスの種類をも増やす。これらが大都市における消費機会の多様化をもたらす。これが「都市の魅力」となり、さらなる人口集中の要因となる。「都市の魅力」はそこでの創業を生み、一部は事業所サービス業として機能する。また、個人サービス業の拡大がさらなる事業所サービス業の拡大をもたらす。このような循環的因果関係が事業所サービス業の一層の集中・集積と、人口やその他のサービス業の拡大を引き起こしている(加藤(2011))。

巨大な人口集積をもつ巨大都市では、きわめて多様性を持ち、しかも規模の大きい第3次産業の集団が成立しうる。そうした場所には、遠くの地域に住んでいる人も新幹線などを使ってやってきて消費を行う。この消費は巨大都市の移出である。第2次産業の代表である製造業の生産物は移動が自由であるのに対して、第3次産業の代表である卸・小売業およびサービス業の生産物は一般に移動されない。移動するのは人の方である(井原(1973))。

このようにして、サービス業や人口だけでなく、他地域に住む人々の消費も大都市に集中することになる。そして、このことは、産業が衰退し、人口が減少している地域のさらなる衰退をもたらした。

「規模の経済」的政策対応の問題点

これまで国が行ってきた、基盤産業と地域の衰退に対する政策の多くに共通するのは、規模を大きくすることによって衰退を食い止めようとする考え方である。拙著(2021)ではこれを「規模の経済」的政策対応と呼んでいる。例として、農業や林業、市町村に対する政策を挙げた。

紙幅の都合もあり、特に本稿では、市町村の規

模を大きくしようとする市町村合併について述べておこう。地方分権の推進、少子高齢化の進展、広域的な行政需要の増大、行政改革の推進などを背景に、1999年から2010年にかけて、いわゆる「平成の大合併」が行われた。中でも1999年から2005年までは合併特例債という特別な地方債や地方交付税算定における合併算定替の大幅な延長といった手厚い財政支援措置により、続く2005年以降は、国・都道府県の積極的な関与により、合併が強力に推進された。その結果、全国の市町村の数は3,232から1,727にまで減少した。

このように市町村合併が進められた背景には、「アメとムチ」を活用した国による政策誘導がある。「アメ」というのは、先に挙げた合併特例債や合併算定替という、市町村合併へと市町村を誘導するための制度である。

他方、「ムチ」というのは、小規模自治体に対する地方交付税の削減である。筆者の研究によれば、人口3,000人未満の小規模町村において、歳入に占める地方交付税の割合の高いところほど、合併を行う確率が高い。こうした分析結果は、財政的に厳しく、地方交付税に財政運営を依存していた小規模町村が、地方交付税の削減によって市町村合併に追い込まれたという主張と整合的である(拙著(2018))。

こうしてアメとムチを用いて進められた市町村合併の効果のひとつとして想定されたのが、規模の拡大による経費の削減である。たとえば、吉村(1999)は市区においては人口当たり歳出総額が20.9万人で最小となるという推計を行っている。こうした研究は、市町村の人口規模拡大の根拠となった。

しかし、実際には期待されたほど経費の削減は実現しなかった。たとえば、『読売新聞』2019年4月9日付朝刊は、総務省の「市町村合併に関する研究会」が2005年度に行った「合併効果が表れるとされる10年後には、年間約1兆8,000億円の経費削減が見込める」とする推計について、実際にはその2割に過ぎない約3,800億円の削減にとどまることを報じている。

国立社会保障・人口問題研究所の『地域別将

来人口推計』によれば、今後、日本でさらなる人口減少が進むと、将来的には地方圏の一部を中心に多くの都道府県で小規模自治体がかかり増加していくことが予想されている。すでに述べたように、市町村合併によって歳出の効率化を図ることは困難であるが、仮に合併したところで人口密度の低い広大な市町村が形成されることになり、ますます規模の拡大によって衰退を食い止めることは困難になる。

地域衰退をどう食い止めるか

では、地域衰退を食い止めるために具体的に何をすべきか。拙著(2021)では、①人々が生きていくために必要な社会サービスを確保すること、②国による政策誘導をやめること、③地域に産業を興すこと、④分権・分散型国家をつくること、を挙げた。本稿では、紙幅の都合もあり、④のみについて述べておきたい。

分権・分散型国家をつくることでなぜ地域衰退を食い止めることができるのか。それは産業構造の転換を促す可能性を秘めているからである。

先述した事業所サービス業の偏在は東京一極集中の要因となっており、基盤産業を失った地域からの人口流出の要因ともなってきた。基盤産業があれば地域に残っていたかもしれない人材を東京のサービス業は吸引してきた。

そしてその背景には、東京に企業の本社が集中していることが挙げられる。「平成23年東京都産業連関表」によれば、本社の都内生産額は約27.5兆円で、都内生産額163.3兆円の16.8%を占めている。これはサービス業の41.3兆円に次ぐ「産業」規模である。全体としてこれだけの規模がある本社が、その機能の一部を事業所サービス業に委託しているため、偏在が進むのである。

本社が東京に集中しているのには、市場的要因と非市場的要因がある。前者はグローバル化の影響であり、製造業の海外拠点を管理する機能などが東京に置かれていることによる。後者は行政裁量と中央集権であり、中央政府による産業調整政策

や公的規制などの行政指導のプロセスによって、管理部門が生産部門から分離して移動した結果、本社が集中してきたことによる(藤本(2017))。

したがって、東京一極集中を作り出しているのは、市場の力だけではなく、中央政府自身であると言える。それゆえ、中央集権を改めることは、企業の本社の東京一極集中を緩和し、本社という「産業」と事業所サービス業の地域分散を生じさせることにつながると考えられる。もちろん東京への集中の要因としては、先に述べた市場的要因も存在するため、これが唯一の解決策ではないが、中央政府は「地方創生」を推進しているのであるから、自らが地域発展の阻害要因となつてはならない。一部の省庁の機能を移転する程度では不十分であり、より大胆な分権化が必要であろう。

さらに言えば、新型コロナウイルスの感染拡大によって、東京一極集中はリスクが高いことが明らかになった。これは多くの人々が新型コロナウイルスに感染する可能性が高いというだけでなく、休業・時短要請や「自粛」によって人の移動や接触が制限されると、東京に集中する卸・小売業とサービス業の雇用が容易に失われてしまうという意味でも、リスクが高いのである。

今後、新型コロナウイルスの感染拡大が収束したとしても、未知の感染症の流行が繰り返されることは十分に考えられる。それゆえ、雇用の安定と日本経済の持続的成長という意味でも、分権・分散型国家への転換が求められている。

おわりに

本稿では、拙著(2021)をベースに「地域の衰退と再生」について議論してきた。基盤産業が衰退し、それに代わる次なる産業が興らなかった地域では衰退が進む一方で、人口規模の大きな都市には事業所サービス業が立地し、新たな基盤産業となった。特に東京では、グローバル化の影響も相まって、ますますこの産業の偏在が進んでいる。ただし、東京一極集中が進む要因には非市場的要因もあり、それは中央政府が作り出している。こうしたことを踏まえれば、中央政府は「地方創生」という政策の下で自治体のみ戦略を策定させるのではなく、いかにして自らが地域発展の阻害要因とならないようにしていくかを示す「中央版総合戦略」を策定すべきではないか。地域の再生に自治体の自助努力を求める前に、取り組むべきことが中央政府にはあるはずである。■

《参考文献》

- 井原哲夫(1973)『巨大都市と人口構造』毎日新聞社
梶田真(2012)「公共事業と『土建国家』」神谷浩夫・梶田真・佐藤正志・栗島英明・美谷薫編著『地方行財政の地域的文脈』古今書院
加藤幸治(2011)『サービス経済化時代の地域構造』日本経済評論社
藤本典嗣(2017)『テキスト都市地理学』中央経済社
吉村弘(1999)「行政サービス水準及び歳出総額からみた最適都市規模」『地域経済研究』10号、55-69ページ
拙著(2018)『自治体行動の政治経済学』慶應義塾大学出版会
拙著(2021)『地域衰退』岩波新書

