高崎経済大学論集　第59巻　第２・３・４合併号　2017　77～82頁

平成28年度第２回学術講演会（講演抄録）

データに裏付けられた地域創成戦略

Evidence-Based Strategy for Regional Revitalization

講師　樋　口　美　雄
（慶応義塾大学商学部　教授）



（１）地方における人口減少の要因

日本創成会議が発表した「消滅可能性都市」に関する問題提起をきっかけに、地域の人口減少・少子高齢化に向けた人々の関心が高まっている。政府も「ひと・まち・しごと創生本部」を設置し、様々な対策を講じようとしている。

国立社会保障・人口問題研究所が行っている人口推計をみると、群馬県は全国の今後の人口減少に比べてより速い速度で人口が減少していく見通しとなっている。2040年に全国の人口は、2010年に比べ15％の減少になると見通しているが、群馬県は25％減少すると推計されている。ただし、市町村によって人口の減少スピードは異なっており、高崎市の減少はこの間10％程度で済むとみられているのに対し、前橋市は17％、桐生市は35％、さらに市町村によっては40％以上減少するとも推計されている。

その人口の減少率は、自然減と社会減に分けることが出来る。多くの市町村では、社会減よりも自然減が大きいと見通されており、群馬県全体では社会減が1.7％であるのに対し、自然減が15.6％と上回る。自然減は、出生率が今後さらに低下するというよりも、子どもを産む世代である20代、30代女性の数が減少することからそのように見通されている。

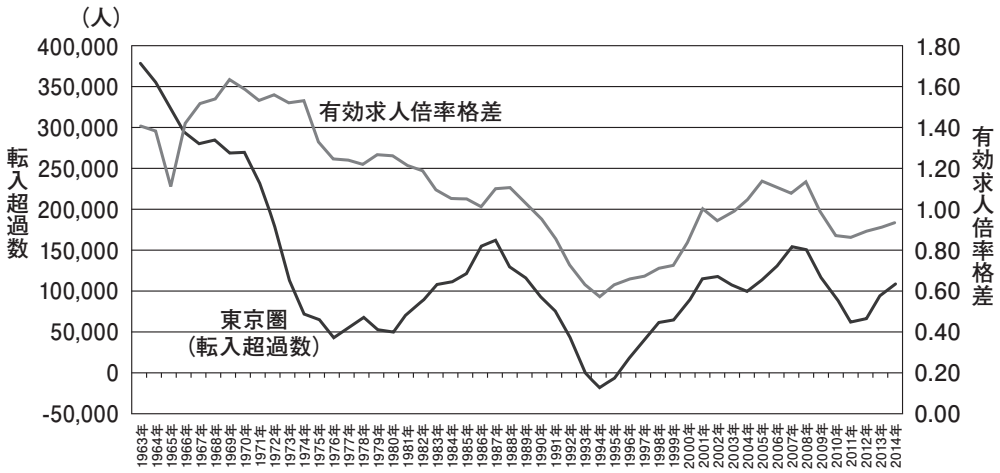
日本創成会議の市町村別人口推計は、国の推計が今後東京への一極集中が緩和されるというふう

に見通しているのに対し、今後も現在と同程度に東京への人口流失が進むとしており、両者のこの点に関する想定の違いが人口には大きな影響を及ぼすことになる。

ただし、人口推計は現在の出生率・死亡率・人口流出入率が今後も続くという想定のもとに行われており、それぞれの地域の取り組みが変われば、人口推計も大きく変更されることになろう。それだけに、それぞれの地域の少子化対策や良好な雇用機会の創出策に期待が寄せられるところでもある。

各地域の人口の社会増減をみると雇用機会の多寡が大きな影響を与えていることは間違いない。図1は、東京圏（東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県）への人口の転入超過数と、東京圏とその他の地域における有効求人倍率の比率を示している。この2本の線を見ると、明らかに東京圏で雇用が増え、東京圏の有効求人倍率が高まると、転入超過数は増え、逆に他の地域の求人が増えると、地元にとどまる人が増え、東京への流入者数は減少することがわかる。

図1　東京圏への人口移動（転入超過数）と有効求人倍率格差の推移（1963-2014）



（出典）総務省「住民基本台帳人口移動報告」厚生労働省「職業安定業務統計」
注）ここで言う「有効求人倍率格差」とは、東京圏（埼玉、千葉、東京、神奈川各都県）における有効求人倍率（有効求人数／有効求職者数）を東京圏以外の地域における有効求人倍率で割ったもの。

近年、この求人倍率の動きをみると、リーマンショック後のように、一時的に東京圏の求人倍率が相対的に下がって、転入超過者数が減ったことはあったが、90年代後半以降、トレンド的には東京の有効求人倍率のほうが上昇する傾向が見られる。地域間の求人格差の長期的な動きには、産業構造の変化が影響している可能性がある。たとえば製造業の雇用が減って、サービス産業の雇用が増えるといった産業構造の変化である。製造業の場合、物を作るところと消費するところが離れていても、作ったものを運べば、両地域の分離は可能である。事実、1970年代から80年代にかけ、東京の人手不足を理由に、地方に工場をうつした企業はたくさんあった。

しかしサービス産業となると、それは難しくなる。生産者は消費者と対面してはじめて生産活動

が可能になる場合が多く、ネット・サービスなどを除けば、消費地と生産地を分離することは難しく、その結果、サービス事業所は大都市に集まりやすく、購買力を持った消費者、すなわち人口の集積メリットが発生する可能性が強い。グローバル化の進展により、工場の海外移転を通じ、国内の地方工場が閉鎖され、雇用が削減されるといった地域も数多く見かける。

さらに財政支出の削減は、地方の雇用を減らす効果をもたらす。かつて財政は、公共事業にしろ、年金にしろ、公務員の採用にしろ、地方の雇用を創ってきた面がある。表１は、この影響が特に強かった1999年における、波及効果も含めた財政がつくってきた三つの効果を試算した結果を示している。この三つを合計した雇用者数は、沖縄の全就業者のうち38%に、北海道の37%に上っていた（樋口・ジゲール編（2005）『地域の雇用戦略』日本経済新聞社）。したがって、財政支出がたとえ１割削減されたとしても、それぞれの地域で4%近い雇用が失われることになり、失業率にして7%近くの上昇をもたらす計算になる。それだけわが国では、地方の雇用が財政によって創られてきた面が強いといえよう。しかし現在の大きな財政赤字を見ると、もうこれ以上、こうした状況を続けることはできないことは明らかであろう。

表１　都道府県別に見た全就業者に占める就業者割合（1999年%）

1999年(%)	公共事業費等による創出	年金・失業給付による創出	公務員雇用による創出	政府活動による創出
北海道	20.9	4.0	12.6	37.5
青森県	15.6	2.6	12.0	30.3
群馬県	**8.6**	**2.3**	**7.9**	**19.0**
東京都	7.2	1.6	6.7	15.6
石川県	13.9	3.3	9.5	26.7
愛知県	7.8	2.5	6.8	17.2
大阪府	8.5	2.9	6.8	18.2
兵庫県	9.2	3.3	9.2	21.7
福岡県	12.2	3.5	8.4	24.0
沖縄県	23.3	3.0	12.1	38.4

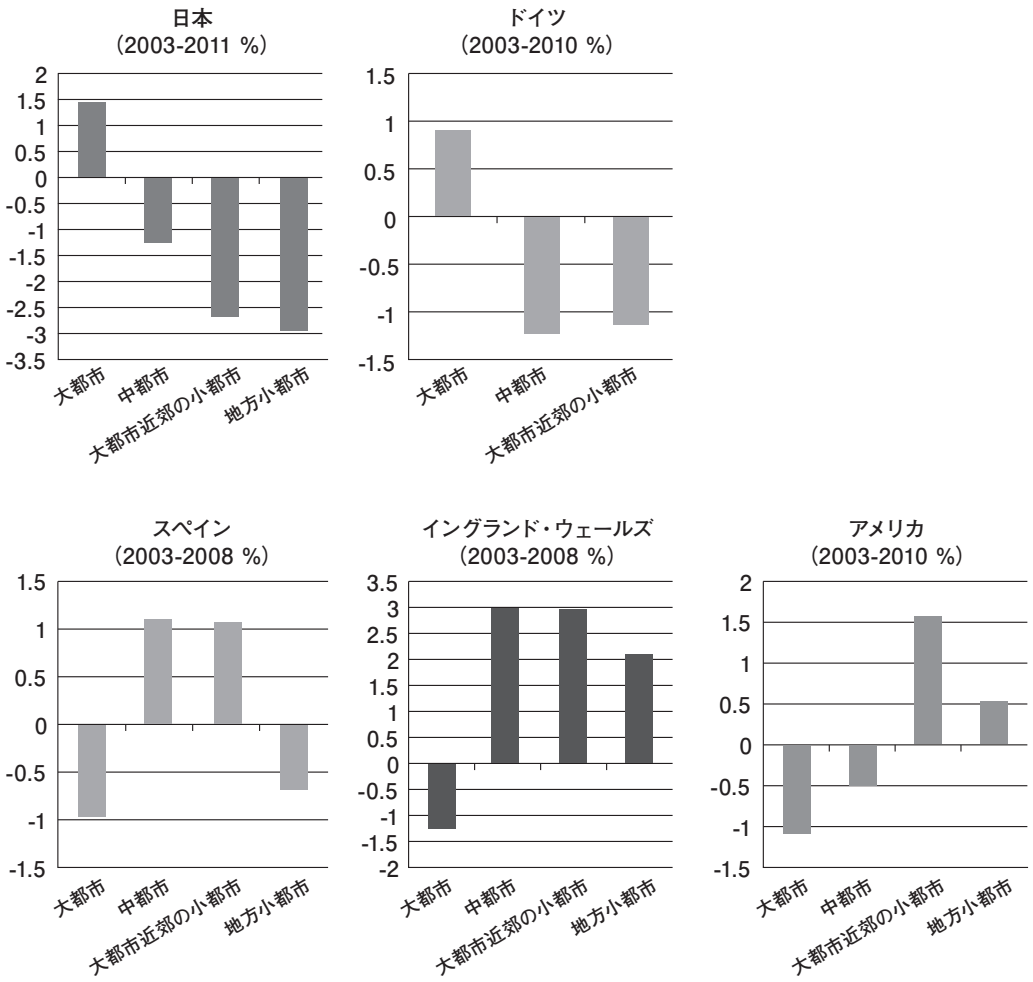
出所：樋口美雄、S・ジゲール、労働政策研究・研修機構編『地域雇用戦略－七か国の経験に学ぶ“地方の取り組み”』、日本経済新聞社、2005年

（2）これまでの地方の活性化策で何が問題であったのか

製造業からサービス産業への構造転換にしろ、グローバル化の進展にしろ、さらには財政支出の削減にしろ、ほとんどの先進国で見られている現象である。だとすれば、どこの国でも雇用機会は大都市に集中し、人口は地方から流出が続いているのだろうか。図２は日本、ドイツ、イギリス、アメリカにおける都市規模別の人口の流出入を示している。日本を見ると、大都市への人口流入が起こっており、地方の小都市において人口流出が見て取れる。ドイツについても似たような動きが見られるが、日本と違うのは、日本が東京圏への一極集中が起こっているのに対し、ドイツでは地方の中核都市を含む多極化が進展している。さらに、イギリスやアメリカにおける動きを見ると、

日本とは逆に大都市から人口は流出しており、周辺の小都市、さらには地方の小都市に分散化が起こっている。それだけ、イギリスやアメリカでは大都市における人口集積のメリットが薄れる一方、逆に弊害が拡大していると受け止められ、同時に地方都市では6次産業化の進展や農林水産業の高付加価値化の推進、農業への回帰現象により人口の流入が起こっている。また本社機能にしても企業発祥の地に残っているところが多く、大規模生産工場の地方分散が続いている。確かにフランスあたりでは、若いうちは大都市への人口の流入が起こっているが、30代を過ぎ、子どもを育てるようになると、地方に帰る人が増える。

図2　日・独・西・英・米の地域間人口移動



出所：OECD　LEED（Local Economic and Employment Development）調べ2014

わが国でも地方にしごとをつくり、安心して働けるようにし、地方への新しい人の流れをつくるとともに、若い世代が結婚・出産・子育ての希望をかなえられるように社会環境を整え、時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域間が連携を図ってこれらを実現していくのにはどうしたらよいか。

日本でも何度となく、地方の活性化を図る対策が講じられてきたが、はたしてそれらはうまくいったのか。竹下内閣における「ふるさと創生」事業では、小さな基礎自治体でも、１億円を自由に使い、まちの活性化を図る事業が実施されたが、これがうまく行き、その効果によりいまでも「まち」が活性化しているとされる地域はあまり存在しない。今回、「まち・ひと・しごと創成会議」では、県知事や市長、町長のヒアリングを実施し、従来の政策の検証を行うとともに、問題点を洗い出した。その結果、いままでの施策には、①府省庁・制度ごとの「縦割り構造」、②地域特性を考慮しない「全国一律」の手法、③効果検証を伴わない「バラマキ」、④地域に浸透しない「表面的」な取組、⑤「短期的」な成果を求める施策であった、という五つの問題点を持っていたことを明らかにした。

（３）地方創生に求められる施策

こうした反省に立って、今回の「まち・ひと・しごと創生本部」の取り組みでは、①自立性（一過性の対処療法的なものにとどまらず、構造的な問題に対処し、地方自治体・民間事業者・個人等の自立につながるようにする）、②将来性（地方が自主的かつ主体的に、夢をもって前向きに取り組むことを支援する施策に重点を置く）、③地域性（各地域は客観的データに基づき実状分析や将来予測を行い、地方版の総合戦略を策定・推進し、国は利用者の視点に立って支援を行う）、④直接性（限られた財源や時間の中で最大限の成果を上げるため、ひと・しごとの創出とまちづくりを直接的に支援する施策を集中的に実施する）、⑤結果重視（明確なPDCAメカニズムの下に、短期・中長期の具体的な数値目標を設定し、政策効果を客観的な指標により検証し、改善等を行う）、という政策５原則を決定し、これに従って戦略を実施することにした。

具体的には、都道府県や市町村は、①データに基づく、地域ごとの特性と地域課題を抽出し、②自治体のみに任せるのではなく、企業・金融機関・大学・労働者・市民とプラットフォームを創り、地域が一丸となって中長期を見通した「地方人口ビジョン」と５か年の「地方版総合戦略」を策定して施策に取り組み、③PDCAサイクルを回して「見える化」を図りながら、施策の効果検証を行い、責任を明確にするし、④地域間の連携を進める一方、国は⑤ワンストップ型の支援体制を整え、施策のメニュー化を図り、⑥専門家等の地方への人材のばらまきを行っていくことにした。

今回の地域再生策に当たっては、あくまでも主人公は地域であり、地域が権限と責任をもってこれに当たり、国は法律を改正し、税制や助成制度を使って地域の取り組みやすい環境を整え、効果が上がるように支援していくとともに、まちづくりの基本は「人材」の蓄積にあるとして、人材の地方へのバラマキに力を注いでいくことにしている。

（4）今後地方創生に向けての課題・問題点

地域の活性化のための具体的な戦略には、「守りの戦略」と「攻めの戦略」が必要である。「守りの戦略」とは、すでに人口が減少することにより生じている足元の問題を解決するための施策であり、「空き家対策」や「耕作放棄地対策」、「シャッター商店街対策」「買い物難民対策」「企業経営者の後継者不足対策」「コンパクトシティー化」の各施策が考えられる。他方、人口を増やすための「攻めの戦略」として、「少子化対策」や「働き方改革」、そして「農林水産業の高付加価値化対策」「産業育成」「企業移転」「移住促進」等が挙げられている。

これらの戦略を見ると、自治体や国といった行政に任せるだけでは解決できないものがほとんどで、地元の産業界や行政、教育研究機関、金融機関や労働界（産官学金労）が一体となった取組が求められるものが多い。たとえば「農林水産業の高付加価値化」である。ある漁村では、地元に帰った大手企業の営業マンが、まちの疲弊した様子を見て、「なぜ、こんなにおいしい新鮮な魚がこんなに安い値段で取引業者に売られているのか」不思議に思い調べてみると、魚が遠く離れた市場に到着するまでに１日を要し、新鮮さが失われた上に安い値段で取引され、さらにそこから東京築地市場に運ぶのに時間を要し、消費者にたどり着くまでに多額の仲介費用がかかっていることが判明した。それであれば、最先端の冷凍技術を駆使して、消費者に新鮮のままの魚が届くように、まち自らが流通革命を行えば、中間マージンも含め高い値段で魚は売れるはずであり、漁師の所得は急増することになるとして、その人が村長になり、地元の漁協と協力して、最先端の冷凍技術へ投資したうえで、流通革命に乗り込んだ。そして努力の甲斐あって、ようやくその成果が上がるようになり、漁師の所得は急激に高まり、町が潤うようになって、移住者が増えるまでになった。そしてこうした取組がきっかけで、廃校寸前にまで追い込まれていた高校がカリキュラムを一新し、国内留学の生徒たちをひきつけ、いまではクラスを増設するまでになったという。

地域の活性化には、よく、リーダーとストーリーが必要であると言われる。まちの信頼を得たリーダーが客観的事実を踏まえ、地域の構成員と一丸となって効果的な戦略を練り、問題に取り組んでいくことが求められている。「まち・ひと・しごと創生本部」が各自治体に求めている「総合戦略」は、まさにこうした取組を想定してのものである。

平成28年11月10日（木）於　図書館ホール