

地域の再生、地方の活性化について

政策研究大学院大学教授・運輸政策研究所所長 森 地 茂

1. 地域活性化に係わる状況認識

地域活性化が近年社会的課題として注目されるのは、① 高齢化社会、人口減少社会の到来、② 経済のグローバル化がもたらした地域格差の拡大、③ アジアの経済成長に伴う日本経済の相対的地位低下、など地域活性化に対するネガティブな要因が顕在化してきたことに加えて、昨年来の世界的不況が地域経済に大きな影を落としていることにある。かつて、都市の労働環境、集団就職や出稼ぎ問題、集落再編、過密過疎問題、国土の均衡ある発展、東京一極集中などその時々、社会的課題として顕在化した多くが、地域格差を如何に縮減するかという問題であった。

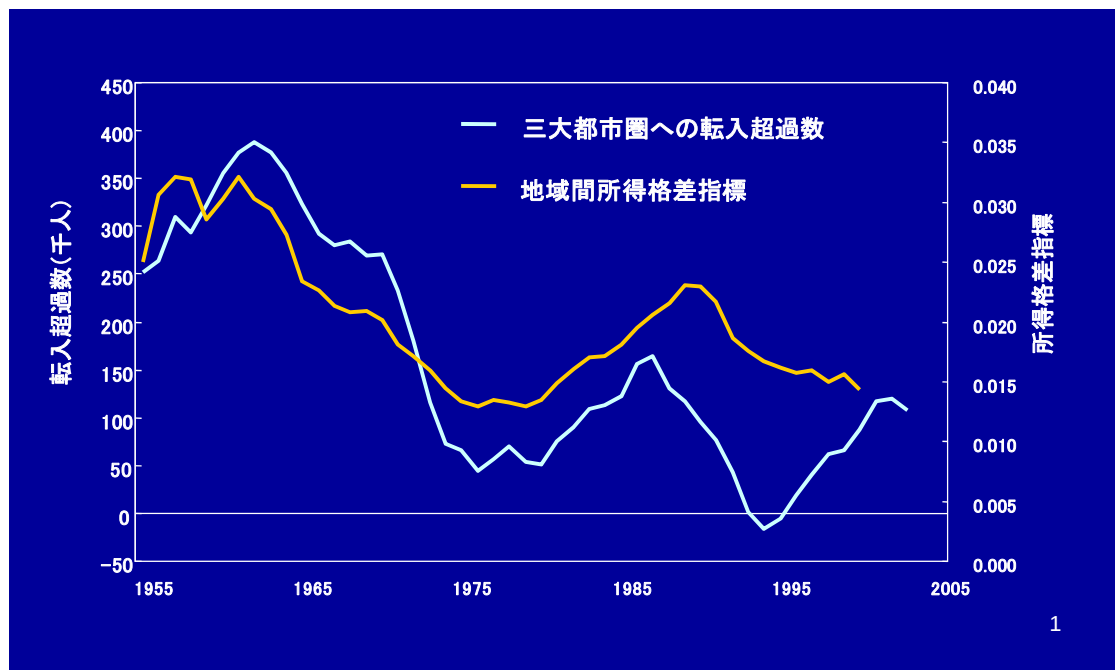
世界の奇跡と呼ばれた高度経済成長期、[図—1](#)のように、1960年から地域間所得格差は減少に向かい、70年代半ばまで3大都市圏への人口流入も縮小して行った。高度経済成長と地域格差縮小の同時達成こそが世界の奇跡と呼ばれるにふさわしいものだったと言えよう。当時の政治的論議も、経済成長によりパイを大きくするのが先か、所得配分を優先すべきかの路線論争であった。この頃、大都市は第2次、3次産業中心、地方部は1次産業中心で、産業の付加価値率の差が地域格差の主たる原因であった。所得倍增政策が始まった1960年以降所得格差を急速に縮小させた方法は、社会資本整備を先導役とする工場の地方分散政策、農業投資による農業の省力化であり、その成果として農家の兼業化が進み、雇用と所得増により大都市への人口流出も急減したのである。交通整備は、人流、物流の両面で広域経済圏形成をもたらした。例えば、工場の地方展開、農産物の市場の広域化と高付加価値産物への展開、流通市場の変革、商圈の広域化、観光・業務交通の変化等々である。

その後70年代半ばから80年代末までは金融・情報・不動産をはじめサービス産業や管理機能の大都市集中が進んだ。特に東京と札幌、仙台、福岡など地方中枢都市の成長が顕著であった。広域地方圏の中枢都市への集中と圏域内格差拡大の時代であった([図—2](#))。この時期農村部や中枢都市の人口は、より大きい都市へ、県庁所在地など中核都市へ、更に地方中枢都市へと人口移動が続いたのである。東京一極集中によるブロック間格差もこの間緩やかに拡大した。

問題は失われた90年代以降である。85年のプラザ合意以降円が急騰し、地方部からアジア諸国への産業移転が続いた。バブル経済崩壊の影響と復活にも中枢都市以上の都市とその他の都市の差が顕著であった。公共投資等により地域間所得格差拡大は抑えられていたにもかかわらず十分な地域活性化にはつながらず、地域格差拡大の実感は強まった。産業の海外移転、都心商業地の衰退、雇用の不足、高齢化・人口減少の先行的進行などのためである。特に、高齢化、人口減少速度の大都市との差異と、将来展望の不透明さの程度差とが地方部の格差感を拡大させている。高度経済成長期や、石油危機による70年代半ばからの世界不況時には有効であった、公共投資により生活環境も改善され民間投資も誘発するという地域発展モデルが、90年以降機能しなくなったのである。規制緩和、市場経済化の構造改革路線が格差拡大の原因という議論があるが、より本質的な原因は経済のグローバル化にある。すなわち、産業の海外移転は経済のグローバル化の結果であり、それは国家間の格差縮小と国内の地域格差拡大をも

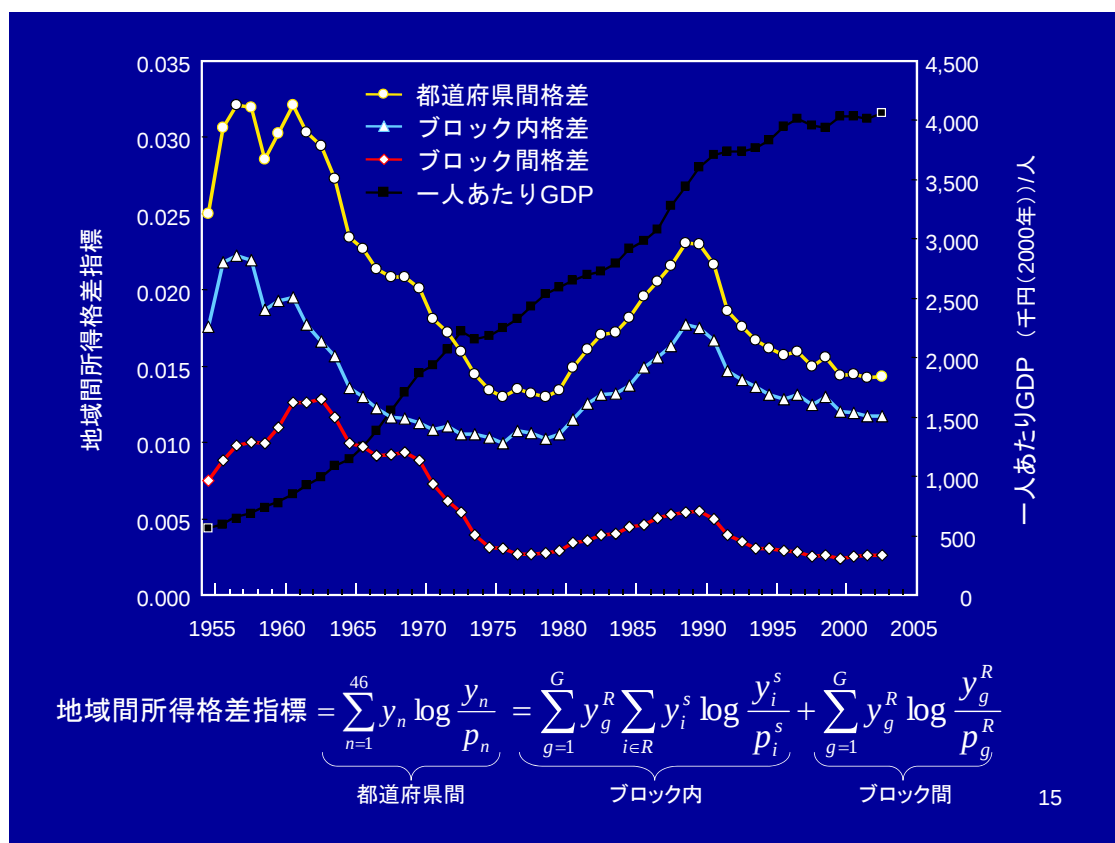
たらず。先進国では地方部からの産業流出が格差を拡大し、途上国では特定地域に海外投資が集まるためこちらでも国内格差は拡大する。従って、地域活性化に対しては、直接的あるいは間接的にアジアの繁栄を各地域に取り込むことが不可欠なのである。

図—1 地域間所得格差と三大都市圏の転入超過数の推移



1

図—2 都道府県所得格差とブロック内格差、ブロック間格差



15

2. 国土形成計画の要点

国土形成計画の内容は広範囲に及びどれもが重要であるが、国土審議会計画部会報告の「はじめに」には、原案作成にあたって最も重要と考えた留意点4項目が示されている。

- ① 人口減少が衰退を意味しない国土
- ② アジアにおける各地域の個性と競争力の発現
- ③ 新たな「公」を基軸とする地域力の結集
- ④ 多様な自立広域圏からなる状況対応力のある国土

である。また、「おわりに」には、この計画の実現のために最も重要なことは、人々の圏域意識の転換であるとし、

- ① 地域の競争力は国内ではなく東アジアの中で考えること
- ② 国際競争力は都道府県単位ではなく広域圏で考えること
- ③ 人口減少下で都市的サービスを維持・向上するため、市町村単位ではなく広域生活圏で考えることの3点をあげているのである。

上記に対し、何故都道府県ではなく広域圏か、何故アジアの中での地域の戦略か、何故全国一律ではなく広域圏ごとの地域戦略かの説明が求められるであろう。その理由は以下の通りである。第1に、かつて世界の中での日本の成長戦略とは、主として欧米経済圏との関係で描かれてきた。遠い欧米との対比では、日本は小さな島国であり、全国土を有効に活用して世界の生産拠点として高度経済成長と地域格差縮小を同時に達成したのである。ところが、距離的に近いアジアの中では、たとえば北海道と沖縄ではアジアの隣接地域もまったく異なり、地域戦略も異なるのは当然である。第2に、国際交通ネットワークや地域資源、財政規模、産業の多様性、市場規模から見ても国際競争力強化には、都道府県を越えた広域地方圏としての地域戦略が必要であろう。第3に、上記のように経済のグローバル化による日本国内の地域格差の解消にはアジアの成長の果実を各地域に内部化することが求められるのである。かつての国家政策による地域格差縮小政策（農業、産業、インフラ、所得再配分などの政策）だけではなく、各地域の戦略的対応が不可欠なのである。この意味で広域地方計画がどの様に機能するかがこれからの課題であろう。

次に、高齢化社会、人口減少社会を迎え、地方部での医療・福祉・教育・買い物・娯楽など生活サービスの維持が困難になりつつある。同時にその供給の減退は雇用の縮小をも意味している。その対策の中で最も重要なのは、第1に、より大きい人口すなわち広い生活圏でサービスを集約して、その質を高めることである。第2は、地域の行政、企業、住民が地域力を結集して地域再生や生活サービス供給に当たることである。これが「新たな公」という国土形成計画の提言の意味であり、行政のみならず地域の多くの人々や企業が自発的に地域競争力を高めるための努力をすることを意図している。それらを推進する為に、後述する様々な支援制度が揃えられている。

3. 地域活性化のために

地域活性化のために最も重要なのは、その将来像を人々が共有することである。何故なら、地方部において将来展望の不透明さが地域格差感の根元にあること、そして「新たな公」を基軸として地域力を結集するためには目標を共有することが必要だからである。

まず、難しい状況ではなく、次のような有利な状況にこそ目を向けるべきである。第1に、円の急騰は、国内の地方部にとって、工場の海外移転、新規投資の縮減をもたらしたが、プラス面もあり、部品産業も含めた生産機能の海外展開がアジアの経済成長に貢献し、水平分業経済圏を生み出し、アジアが世界の成長拠点となった。アジアの市場拡大が国内の地域経済にとっても新たな機会を出現させたのである。第2に、中国をはじめとするアジアの経済成長に伴う富裕層の拡大の結果、低価格製品ではなく、安全性、機能性、デザイン性などを重視する需要者層が出現し、日本ブランドの優位性が高まった。日

本製品嗜好やりんごなど農産品の輸出がその典型例である。第3に、サーズや中国での反日運動、中越地震による製造工程への影響などから、マスメリットを求めての集中と、リスク回避のための分散との両面のバランスの必要性が認識され、更に国内経済の空洞化への懸念、技術力維持のための国内機能の重視などもあって、日本企業の国内立地が見直されるようになった。第4に、東アジア経済圏の成熟の結果、海外からの観光客の増加や、高機能ロジスティック施設の立地など交流型産業の展開が地域としての新たな機会をもたらしたのである。第5に、大連、天津、青島、釜山など、北東アジア都市の成長の結果、アメリカ・アジア間幹線航路の過半が太平洋側から津軽海峡、日本海経由に移ったため、日本海側都市に幹線航路の船舶立ち寄りの可能性が開けたのである。このことは流通コスト削減、ロジスティック機能施設やその他企業立地ポテンシャルなどの面でも、また北東アジア市場への近接性という面でも、日本海側地域の新たな時代の到来である。第6に、地球環境に対する世界的潮流が新たな需要と技術、産業を育みつつある。第7に、欧州の逆都市化（都会よりも地方部に魅力を感じる人の増加）と類似した自然志向、環境志向が強まっている。2地域居住を地域活性化に生かしたり、地方への移住者が地域づくりに貢献するケースも増えている。

さて、アジアの繁栄の果実を地域経済に取り込む具体的方法は、地域競争力を国内ではなく東アジアの中でいかに高めるかであり、地域資源をいかに活用するかである。地域競争力を高めるとは、地域の産業や製品の競争力の向上や海外・域外からの投資の増加に努めることに加えて、潜在的可能性を高めることである。すなわち次の3種の環境条件、①域外からの投資のしやすさに関する投資環境の競争力、②流通システム、観光地の魅力、国際空港・港湾や国際会議場など交流環境の競争力、そして、③域外、海外の人々にとっての教育・医療・住宅などを含む生活環境の競争力を高めることである。

とにかく、国や行政への依存体質、域内企業優先・保護思考、行政単位の圏域へのこだわりや自治体間の連携不足などから脱却し、地域資源を最大限活用し、必要なら域外の人材、企業をも巻き込んだ地域体質の強化が重要である。各地の企業誘致成功例、農産物輸出や食品加工事業、地場部品産業の世界企業化、大学と共同した製品開発や街づくりなどなど、様々な成功事例が存在する。すべての市町村がアジアの中で競争力を顕在化することが難しくとも、国内の他地域から見て魅力的な資源があれば、間接的にアジアの繁栄を取り込むことになるのである。

4. インセンティブ型地域支援制度について

国土形成計画を契機として、「地域自立・活性化総合支援制度」が設立された。その内容は「地域自立・活性化交付金」と「地域自立・活性化事業推進費」である。独自のアイデアで地域を活性化しようとすることに對しインセンティブを与え、支援する仕組みである。一方、補助金が中央集権の手段になっているという批判から、まちづくり関係の補助制度が集約されたものが、「まちづくり交付金」である。また、高齢化社会や環境面で公共交通の必要性が高まっているにもかかわらず、需要の縮小で経営が困難になっている地域交通を支えるための「地域交通活性化支援制度」が設立され、地方鉄道支援策も追加されている。更に、地域の基幹産業になりうる観光地の魅力向上のための「観光圏整備計画と整備事業に対する総合的支援」も始まった。一方、人口減少に悩む市町村が、広域生活圏として生活サービスを維持・向上することを目的として、「21世紀広域生活圏計画」が、いくつかの地域で試行的に検討されている。総務省による自治体の「定住自立圏」の募集も本格的に導入された。人口減少下で隣接市町村間の協定によるサービス維持と雇用創出、人口流出防止を図るものであり、商業施設や医療など民間事業をも支援出来る画期的な制度である。各省庁の競争型支援策と合わせることで、地域活性化の政策の体系的適用とその自治体負担財源確保ができると期待される。

これらの競争型支援を受けるためには、他の自治体に比べて計画内容、合意形成など特色ある提案となっていなければならない。アイデアや努力が問われるのである。地域の目標を設定し、住民、企業も含めて関係者でそれを共有し、戦略性をもって、実行するという当たり前の地域活性化が、ブロック単位でも、生活圏レベルでも求められるのである。

（もりち・しげる）