

地方創生政策とその問題点

森 川 洋 *

(2019年11月18日受付, 2020年7月11日受理)

- | | |
|-------------------|------------------|
| I はじめに | 2 是正派の評価 |
| II 地方創生政策の目標と実施内容 | 3 両者の主張の要点と課題 |
| 1 総合戦略の目標と実態 | IV 地方創生に対する筆者の主張 |
| 2 地方創生推進交付金の概要 | 1 東京一極集中の是正について |
| III 東京一極集中に対する評価 | 2 「小さな拠点」について |
| 1 肯定派の評価 | V おわりに |

摘 要

本稿は第1期総合戦略が終了した2019年の時点において、人口減少と東京一極集中への対応を主目標とする地方創生政策について、地方創生推進交付金の分析を交えてその問題点を検討したものである。第1期・第2期総合戦略の目標紹介に次いで東京一極集中に関する肯定派と是正派の意見を集約した後、東京の機能分散の必要性を強調した。東京への重要施設の過集積によって地方の大都市はダム機能を発揮することができないので、東京の機能分散によって東京圏への人口流出を解消しない限り地方の衰退は改善されないとみる。また、「小さな拠点」は条件不利地域の存続にとって重要ではあるが、基礎的サービス施設は一定の基準に従って全国全域に限らず配置すべきであると考えられる。

キーワード：地方創生，ダム機能，地方創生推進交付金，東京一極集中，小さな拠点

Regional Revitalization Policy in Japan and Its Problems

MORIKAWA Hiroshi

Professor Emeritus, Hiroshima University

(Received on 18 November, 2019; Accepted on 11 July, 2020)

The current study critically examined Japan's regional revitalization (*chiho-osei*) policy and its associated subsidies, which are designed to halt the rapid decreases in population in these areas and the excessive population concentration in Tokyo's special wards. Masuda and others have suggested the possibility that 896 municipalities will become completely depopulated by 2040, based on an extreme decrease in the population of young women (aged 20–39 years). Masuda's findings caused widespread concern, and in response, the Japanese government established the regional revitalization policy in 2014. After introducing not only the aims of regional revitalization and the distribution of its subsidies but also discussions on the evolution of this policy, the author argued the necessity of moving certain head offices and administrative functions from Tokyo's special wards into large cities other than the Tokyo metropolitan area. His assertion was based on the notion that regional centers and prefectural cities are not sufficiently able to provide "dams for preventing population outflows," even with subsidies aimed at increasing population, because of the high outflow of youth from these cities to Tokyo's special wards. If regional centers and prefectural cities were revitalized by transferring higher-order urban functions from Tokyo's special wards, these cities, small and medium-sized cities and rural municipalities in their tributary areas also may be able to achieve revitalization. Although it could contribute to raising the birth rate in all regions of Japan, the author warns that realizing such a scenario will be not easy. Additionally, as the concept of small hub (*chiisana-kyoten*) is important for maintaining the living standards of inhabitants in areas seen as peripheral, small hubs (*chiisana-kyoten*) should be established in all areas with the same conditions in Japan.

Key words: regional revitalization (*chiho-osei*), dam function, regional revitalization subsidy, excess population concentration in Tokyo, small hub (*chiisana-kyoten*)

I はじめに

日本の国土開発政策は全国総合開発から国土形成計画の時代へと移行し¹⁾, 2008年7月には「国土形成計画(全国計画)」が策定された。同年はまた、総務省による定住自立圏構想推進要綱²⁾が

発表された年でもあった。その後急激な人口減少や少子高齢化, グローバル化の進展, インフラの老朽化, 地球環境問題, 技術革新の進展, 東日本大震災(2011年3月)など社会経済状況が大きく変化するなかで, 地方創生の時代を迎えた。2014年5月に発表された「増田レポート」³⁾は2010～

1) 小磯ほか(2018:160)はこの移行を日本の国土計画の弱体化とみている。

2) 総務省による定住自立圏構想(2008年)は, 2040年時の人口予測結果に基づいて地方圏を取り巻く環境が依然として厳しい状況にあるとの認識に立って, 地方圏において安心して暮らせる地域を各地に形成し, 地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止めるとともに, 地方圏への人の流れを創出することを目的としており, その目標は地方創生とほぼ同じものであった。さらに, 総務省では地方中核拠点都市圏(2015年1月に連携中核都市圏と改称)構想を打ち出し, 地方の魅力増進に努めている。

2040年に20～39歳の女性が半数以下に減少する自治体（全体の49.8%）を「消滅可能性都市」とするもので⁴⁾、人口減少の激しい市町村に対して大きな衝撃を与えた。このレポートの発表を契機として、高齢化社会の到来によって起こる自治体経営（医療・福祉など行政サービスの維持）の危機が強く意識されることとなった。

その2か月後の2014年7月には国土交通省の「国土のグランドデザイン 2050」（国土交通省, 2014: 3）が発表された。それによると、1km²メッシュ単位でみる限り、2050年には現在（2010年）の居住地域の6割以上で人口が半分以下に減少し、国土の約2割が無居住化するという推計結果が示された。人口30万人以上の都市圏（三大都市圏を除く）も、2010年の61から43に減少すると推測された。

こうした状況のもとで、政府は人口減少が地域経済を縮小させ、日本全体の人口減少を加速させることを恐れて、出生率の低い大都市への地方からの人口流出を阻止することを国の基本政策とした⁵⁾。2014年9月には「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、同年12月に閣議決定によって出発した「地方創生」の総合戦略は、5年を経た2019年12月には第2期の戦略（内閣府, 2019b）へと移行した。

本稿では、第1期・第2期総合戦略の目標と地方創生推進交付金の実施状況について紹介した後、地方創生にとって最重要課題と考えられる東京一

極集中の問題とその対策について考察する。また、地方創生で取り上げられた「小さな拠点」についても検討する。

II 地方創生政策の目標と実施内容

1 総合戦略の目標と実態

地方創生の総合戦略では、人口激減による地方消滅と極点社会への移行を回避し「活力ある日本社会」を維持するために、地方圏への人口の再配分を促進し、各地域の活性化を目指す地方創生の道が要請される。そのためには、次の4つが総合戦略の基本目標とされた。①地方に仕事をつくり、安心して働けるようにする。②地方への新しい人の流れをつくる⁶⁾。③若い世代の結婚・出産・子育ての希望を叶える。④時代に合った地域をつくり、「小さな拠点」の整備など安心な暮らしを守るとともに、地域の連携を図る（内閣府, 2015a, 2019a）。そして、「2020年に向けての主な目標（重要業績評価指標, KPI）」⁷⁾として、①地方の若者の雇用を5年間に30万人分創出する。②若い世代の正規雇用労働者の割合を他の世代と同水準（93.7%）にまで上昇させる。③女性の就業率を77%に上昇させる。④地方から東京圏への人口転入を6万人減少させ、東京圏から地方への転出を4万人増加させることによって、現時点で見られる東京圏への年間10万人の転入超過を2020

3) 増田+人口減少問題研究会が「増田レポート」を発表したのは2014年5月であり（増田寛也+日本創成会議・人口減少問題検討分科会（2014）が中央公論に発表されたのは6月）、同論文と増田（2014: 208-243）において896の消滅可能性都市の名称まであげられたが、増田+人口減少問題研究会（2013）が「地方消滅」や「極点社会の到来」について発表したのは2013年12月であった。

4) ただし、この見方には批判も多い。岡田（2014: 6）は20～39歳の女性の人口減少率50%以上をもって自治体消滅を論ずるのは飛躍した話であり、ショック療法に過ぎないとみる。

5) すでに2019年6月現在282.9万人（全人口の2.24%）の在留外国人が居住するが、地方創生総合戦略では人口維持を目的とした外国移民の導入は想定していない。

6) 東京一極集中の是正の問題もこの表現のなかに含まれるものとする。ただし総合戦略では、地方拠点強化税制の問題だけで、本社機能の積極的な地方分散には触れていない。

7) 地方創生推進交付金の申請においては、KPI（重要業績評価指標）やその検証と事業の見直しのための仕組み（PDCA サイクル）による客観的な効果の検証が必要とされるので、総合戦略の効果はある程度測定できるものと考えられる。ただし、数値目標の設定理由については十分には示されているとはいえない。

年にはゼロにする。⑤安心して結婚や出産・子育てができると考える人の割合(19.4%)を40%以上に上昇させる。⑥公共交通の利便性の高いエリアに居住している人口割合を地方中核都市圏では81.7%, 地方都市圏では41.6%に上昇させる, などが掲げられた(内閣府, 2015a: 21)。

これらの具体的目標を実現するために, 各地方自治体には総額1000億円を超える地方創生推進交付金・地方創生拠点整備交付金⁸⁾(合わせて地方創生交付金と呼ぶ)が毎年国から配分されることとなった。これらの交付金は都道府県や市町村が計画書を作成して申請し, 一部は有識者を含めて, 政府が審査して採択された⁹⁾。

しかし, 第1期総合戦略の成果はこれらの目標の達成からは程遠いものであった。とくに東京圏の転入超過は2014年の10.9万人から2018年の13.6万人へと増加しており, 第1期の戦略目標は大きく崩れてしまった。地方では依然として人口流出に喘ぐ市町村が多い。「まち・ひと・しごと創生本部」が打ち出した重要施策には, 本社機能や政府関係機関の地方への移転も含まれたが, 2015年に始まる地方拠点強化税制の適用を受けて移転する企業は皆無に等しかった¹⁰⁾。地方創生交付金は短期的効果が期待される分野に使用される傾向があり, 全体的には, 成果を実感するには至っていない(藤波, 2019)。

第2期総合戦略では消費者庁の一部の徳島県移転や地方大学の振興, 地方での起業や移住の支援のほか, 2024年には地方と東京圏との転出入の均衡を図ることが重要業績評価指標に謳われているが(内閣府, 2019b), 「関係人口」¹¹⁾の概念が導入されたくらいで, 第1期の戦略目標と比べて特に目新しいものはない。筆者が最も重要と考える東京特別区からの本社移転についても新たな施策は何もみられない。

2 地方創生推進交付金の概要

上記の4つの基本目標(①しごとの創生, ②地方への人の流れ, ③働き方改革, ④まちづくり)を事業分野として, 地方創生推進交付金の支援が本格的に行われるようになったのは2016年度からである。まだ事業が設立されて日が浅く4年分(2016~2019年度)の資料しか得られないが, それらの分析によっても事業の概要を知ることができる。

事業分野ごとの採択された地方創生推進交付金の概要は第1表に示される¹²⁾。これら4つの事業分野のうちでは採択事業数・採択額ともに「しごとの創生」の分野が最も多く, 「地方への人の流れ」, 「まちづくり」, 「働き方改革」の順となり¹³⁾, 「地方への人の流れ」の交付金採択額が最も大きいわけではない。各分野ともに採択事業数では市区町

8) 地方創生拠点整備交付金は2年遅れて2016年度に始まったもので, 年間約600~900億円が交付され, 地域の所得や消費の拡大を促して「まち」を活性化させ, 地方の定住・交流人口の拡大にも寄与することを目的としたものである。

9) 地方創生交付金の分配は自治体間の競争に委ね, 「頑張る自治体にしか支援をしない」ことを明確に示しており, 公共事業に重点を置く国土政策とは意識的に区別する姿勢がみられる(小磯ほか, 2018: 92)。

10) 東京特別区に本社がある企業が地方の設備に5億円投資し, 30人が転勤し, 地方で20人を新規採用するならば, オフィス減税3500万円と雇用促進税制による減税5500万円で合計9000万円を減税する制度であり, 本社機能の移転・拡充によってさまざまな優遇措置を受けることができる。このほか, 地方に本社を置く企業が本社を増築したり, 東京特別区以外に本社を置く企業が地方都市に移転する拡充型もある(内閣府, 2015b)。しかし, 地方移転優遇税制はあくまでも希望者を対象とするもので, 「追い出し政策」ではない。2019年11月5日の産経新聞によると, その目標のわずか1%が利用されるにとどまったという。

11) 「関係人口」とはその地域や地域の人々と多様に関わる人々のことを指す。人口減少や高齢化により地域づくりの担い手不足という課題に直面している地域では, 「関係人口」と呼ばれる地域外の人材が地域づくりの担い手となることが期待される(内閣府, 2019b: 44)。

12) 地方創生拠点整備交付金については省略する。

第1表 対象事業分野ごとにまとめた地方創生推進交付金（2016～19年度）

Table 1. Promoting subsidies for regional revitalization seen from each project (FY2016–2019)

事業分野	交付対象事業数（件）			採択額（億円）		
	都道府県	市区町村	合計	都道府県	市区町村	合計
しごとの創生	479	1,092	1,571	216	166	380*
%	64.5	45.1	49.6	67.9	52.0	59.8
地方への人の流れ	143	596	739	60	71	128*
%	19.2	24.5	23.3	18.9	22.3	20.2
働き方改革	54	125	179	14	13	27
%	7.3	5.2	5.7	4.4	4.1	4.3
まちづくり	67	610	677	26	70	96
%	9.0	25.2	21.4	8.2	21.9	15.1
合計	743	2,423	3,166	318*	319*	635*

注1：地方創生拠点整備交付金を除く。

注2：交付金には5年間を対象とした先駆タイプと3年間を対象とした横展開タイプがある。採択額とは採択年次の交付金額であり、すでに採択された交付金の金額は含まれていない。

* 原資料に基づいて表記しているため、一部合計値が合わない箇所がある。

資料：内閣府地方創生推進事務局の資料（広島県地域力創造課提供）による。

村（市町村連合も含む）が都道府県よりも多いが、「しごとの創生」の採択額では都道府県を単位とする大規模事業が多い。

各都道府県単位では4分野ごとの採択事業数や採択額は不明であるが、都道府県分と市区町村分とに分けて示すと¹⁴⁾第2表のようになる。第1表では都道府県と市区町村の合計採択額がほぼ均衡しているが、第2表では都道府県の採択額が多いところもあるし、市区町村の採択額が多い都道府県もある。大都市圏内の都道府県では都道府県単位での事業は申請が少なく、市区町村の採択額が相対的に多くなる。

第2表によるに、地方創生推進交付金の採択自治体割合にも都道府県によって差異がある。全市町村で交付金が採択されているのが10府県である

のに対して、沖縄県（22.0%）、東京都（41.9%）¹⁵⁾、青森県（50.0%）、山梨県（51.9%）のように未申請市町村が多く採択市町村の比率が低いところもある。地域的には未申請市町村は東日本に多く、規模的には小規模な市町村が多い¹⁶⁾。

各都道府県の採択額を人口当たりで換算すると、多い方では①高知県、②鳥取県、③島根県、④徳島県、⑤長崎県、⑥山形県の順となり、西南日本に集中する傾向がある。一方、低い方の順位では、①東京都、②神奈川県、③埼玉県、④大阪府、⑤千葉県、⑥愛知県の順となる。大都市圏内の都道府県に次いで沖縄県が第8位に位置するのは他に有利な交付金が得られるためである¹⁷⁾。

先にも述べたように、地方創生政策は東京一極集中¹⁸⁾を阻止して地方の人口減少に歯止めをかけ

13) 広島県地域力創造課によると、広島県では採択率は申請件数の約7割であったが、未申請の市町村も8市町を数える（第2表参照）。

14) 都道府県と市町村とが共同で申請した場合には、事業内容によって交付金額が区分され、件数は金額の多い方に含まれる。

15) 東京都では62市区町村のうち未採択市町村は36を数える。交付金の目的に合致しない東京特別区に未申請が多いのは当然であるが、離島でも7町村が未採択である。

16) 交付金の補助率は事業費の50%であることや北海道の辺地町村では「事務作業に忙殺された」市町村もあったことからすると（小磯ほか、2018: 61）、小規模町村で未活用が多いのは他の交付金の採択を優先させたことや半額の自己負担が重荷になるためではないかと推測される。

第2表 地方創生推進交付金（先駆・横展開タイプ）の交付金採択自治体割合（2016～2019年度）と2045年
予測の人口指数（2015年を100とする）

Table 2. The municipality ratio adopted promoting subsidies for regional revitalization in each prefecture and
estimated population indices in 2045

都道府県	都道府県分		市区町村分		合計		人口1人当 たり採択額 (円)	交付金採択 自治体割合 (%)	2045年 予測人口 指数
	事業数	採択額 (千円)	事業数	採択額 (千円)	事業数	採択額 (千円)			
北海道	20	1,559,775	194	6,368,086	214	7,927,861	1,473.0	69.3	74.4
青森県	18	1,199,714	34	1,144,775	52	2,344,489	1,792.4	50.0	63.0
岩手県	15	957,214	51	1,233,961	66	2,191,175	1,711.9	72.7	69.1
宮城県	7	1,559,353	46	1,667,859	53	3,227,212	1,382.7	65.7	77.5
秋田県	21	1,337,218	31	705,965	52	2,043,183	1,997.2	84.0	58.8
山形県	15	1,879,802	50	1,947,414	65	3,827,216	3,405.0	88.6	68.4
福島県	20	2,493,752	51	1,492,863	71	3,986,615	2,082.9	67.8	68.7
茨城県	20	1,436,982	55	1,520,709	75	2,957,691	1,013.9	95.5	76.6
栃木県	17	1,321,438	60	1,036,712	77	2,358,150	1,194.6	100.0	79.0
群馬県	15	1,763,266	35	846,796	50	2,610,062	1,322.9	74.3	78.7
埼玉県	11	423,129	44	1,340,395	55	1,763,524	242.7	52.4	89.8
千葉県	7	254,450	66	1,961,104	73	2,215,554	356.0	74.1	87.8
東京都	3	182,643	33	718,506	36	901,149	66.7	41.9	100.7
神奈川県	16	718,450	50	1,469,604	66	2,188,054	239.8	75.8	91.1
新潟県	12	2,367,416	57	3,114,986	69	5,482,402	2,379.5	80.0	73.7
富山県	12	2,433,438	45	1,504,502	57	3,937,940	3,694.1	100.0	76.7
石川県	7	1,947,837	27	1,845,235	34	3,793,072	3,286.9	94.7	82.1
福井県	11	1,398,185	31	938,357	42	2,336,542	2,968.9	88.2	78.1
山梨県	9	574,287	26	534,930	35	1,109,217	1,328.4	51.9	71.7
長野県	18	805,695	129	4,111,911	147	4,917,606	2,342.8	80.5	76.9
岐阜県	25	2,561,136	59	1,786,208	84	4,347,344	2,139.4	83.3	76.6
静岡県	13	1,382,316	62	1,953,739	75	3,336,055	901.6	68.6	79.5
愛知県	18	1,310,795	86	1,782,434	104	3,093,229	413.4	72.2	92.2
三重県	13	950,693	38	1,00,0011	51	1,950,704	1,074.2	65.5	78.8
滋賀県	12	1,325,628	28	1,125,030	40	2,450,658	1,734.4	89.5	89.4
京都府	21	3,963,299	42	3,761,471	63	7,724,770	2,959.7	100.0	81.9
大阪府	8	531,588	61	2,387,736	69	2,919,324	330.3	74.4	83.0
兵庫県	25	3,511,423	74	2,570,153	99	6,081,576	1,098.7	73.2	81.9
奈良県	15	1,442,081	66	1,313,685	81	2,755,766	2,020.4	94.9	73.2
和歌山県	12	820,504	42	1,440,787	54	2,261,291	2,345.7	66.7	71.4
鳥取県	18	2,037,912	25	1,044,419	43	3,082,331	5,379.3	100.0	78.2
島根県	12	2,298,815	27	844,992	39	3,143,907	4,530.1	94.7	76.2
岡山県	11	1,483,234	65	2,865,333	76	4,348,567	2,262.5	92.6	84.3
広島県	10	1,231,118	43	1,388,915	53	2,620,033	921.2	65.2	85.4
山口県	16	2,284,154	39	1,736,232	55	4,020,386	2,861.5	84.2	73.7
徳島県	8	2,132,860	32	1,234,491	40	3,367,351	4,454.2	100.0	70.8
香川県	15	1,302,565	22	297,180	37	1,599,745	1,639.1	76.5	79.5
愛媛県	12	1,633,847	34	1,947,741	46	3,581,588	2,586.0	100.0	73.1
高知県	16	2,447,169	44	1,677,397	60	4,124,566	5,665.6	100.0	68.4
福岡県	12	3,021,320	69	3,414,665	81	6,435,985	1,261.5	83.3	89.3
佐賀県	15	1,123,572	19	651,122	34	1,774,694	2,130.5	65.0	79.7
長崎県	14	2,968,308	26	2,329,066	40	5,297,374	3,847.0	100.0	71.3
熊本県	23	1,793,651	54	1,868,633	77	3,662,284	2,050.6	100.0	80.8
大分県	15	1,223,813	43	1,151,054	58	2,374,867	2,036.8	100.0	76.6
宮崎県	16	927,329	26	761,368	42	1,688,697	1,529.6	92.3	74.7
鹿児島県	16	1,501,786	53	1,234,538	69	2,736,324	1,660.4	83.7	73.1
沖縄県	10	503,895	11	219,771	21	723,666	504.6	22.0	99.6
合計 (平均)	675	74,328,955	2,305	79,292,841	2,980	153,621,796	2,051.8	76.2	78.1

注1：先駆タイプは事業期間5年以内，横展開タイプは事業期間3年以内。

注2：人口1人当たり採択額に用いた人口は2015年の国勢調査による。

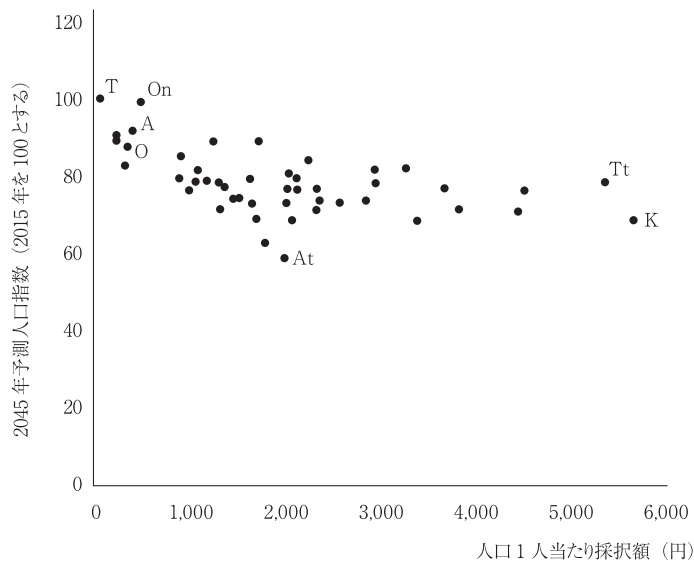
資料：内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局・内閣府地方創生推進事務局（2019年7月2日）：地方創生推進交付金等について（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/.../r01-07-02-shiryous3.pdf>），国立社会保障・人口問題研究所：日本の地域別将来推計人口，による。

ることを目的とするので、地方創生推進交付金は将来人口減少率の高い都道府県には手厚く交付されるべきである。第2表によって2045年の人口指数との相関を求めると、相関係数は $r = -0.500$ となるが、第1図に示すように、予測人口増減率の低下に伴う人口1人当たり採択額の増加量はわずかであり、人口指数が最も低い秋田県や県民所得の最も低い沖縄県の採択額も大きいとはいえない。地方創生推進交付金は事業費の1/2が地元負担となるので、できるだけ大きな事業を申請して多額の交付金を得さえすればよいというものではない。

先に挙げた沖縄県のように、他の交付金との関係を考慮する必要もある。

III 東京一極集中に対する評価

中澤（2016）は、工場等制限法の廃止（2002年）に象徴されるように、東京圏の経済活動を規制・制限することによって、あるいは東京圏の活力を多少犠牲にしても、地方圏からの人口流入を食い止め、反転させようという発想はすでに失われているとみる。しかし、地方大都市にダム機能をも



第1図 人口1人当たり採択額（円）と2045年予測人口増減率（2015年を100とする）との関係

Figure 1. The relationship between adopted promoting subsidies per population and the estimated population indices in 2045 compared with the populations of 2015 in each prefecture

A : 愛知県, At : 秋田県, K : 高知県, O : 大阪府, On : 沖縄県, T : 東京都, Tt : 鳥取県

資料 : 第1表による。

- 17) 沖縄県企画部によると、2019年8月に実施したアンケート調査の10市町村からの回答では、①事業費の80%を補助される沖縄振興特別推進交付金（一括交付金）が得られ、②離島などの小規模町村では申請の時間や人手が不足することによるといわれる。
- 18) 東京都の昼間人口（2010年）の対全国シェアは12.2%であるが、卸売販売額（2011年）は39.3%、銀行預金額（国内銀行、2013年）は41.6%、従業員1,000人以上の会社（2012年）は41.8%となる（江崎、2015）。上場企業の本社（2016年）の50.6%（外資系企業の75%）が東京都にあり（国土交通省、2019: 3, 8）、東京都の大学生（2016年）も26%を占める（小磯ほか、2018: 132）。

たせるという地方創生の発想は、東京の人口吸引力が弱まってはじめて実現しうる問題であり、東京の経済活動と無関係にはありえない。地方の活性化は地方の域内だけで解決される問題ではなく、東京一極集中の是正によってはじめて達成されるので、本章では東京一極集中是正の問題を中心に考察することにする。

たしかに、東京は日本経済の牽引車であり、東京が国際都市として成長することは国益にとってもきわめて重要である。日本では近代化以前においても東京（江戸）は大都市であったが、後進国の近代化にあっては一極集中型の経済政策はきわめて有効であった。しかし、災害大国の日本にとって都市システムとしての東京一極集中は望ましい形態とはいえない。先進諸国でもイギリスやフランスのように首位都市が発達した国もあるが、ロンドンとパリの人口は全人口の18%以下にとどまっております、今日なお急成長を続けているのは韓国のソウルと日本の東京だけである（国土交通省、2017: 1, 2019）。

1 肯定派の評価

こうした状況のなかにあっても、東京一極集中の重要性を主張する肯定派は皆無ではない。井堀（2015）は、集積のメリットの高い大都市圏へ一極集中することが国全体の資源配分からみて効率的であれば、あえて過疎の地方に人口を戻すための地方振興政策は必要ないという。山下（2015）もサービス産業中心の時代にあって、サービス産業の振興に逆行する東京一極集中の是正を掲げるのは不適切であり、集積効果が大きいサービス産業は地方への事業所の再配置を訴えても企業は対応しないものとする。八田（2006: 6）や八田

（時事通信社、2015: 67）では、日本経済活性化のために投資を大都市に集中させることの必要性を説き、国土の均衡を保つというのは「経済を成長させるな」というのと同じだとい切る。八田（2018: 7）においても、補助金政策によって東京圏への人口流入を抑制するのは経済成長戦略になりえないと述べている¹⁹⁾。

市川（2015）も官公庁がビジネス街に隣接するのは東京の強みであり、東京の機能を副首都などに分散させるのは国力を削ぐものとみる。市川は大地震や津波、大気汚染についても考慮しているが、被害は少ないものと楽観的に考えている。M7.3の首都直下地震の直撃を受けても、経済・文化の中核である都心部はそれほど大きな被害を受けない²⁰⁾、これまでに起こった最大2.61mの津波も水門を閉ざせば被害は少ないし、大気汚染対策に積極的に取り組んだ東京の大気は驚くほどきれいであるという。緊急時に東京が機能を停止したときでも、復旧するまでの少しの間、東京の機能の一部をどこかで代行することは必要であるが、平常運行の時から首都機能を移転させたり、副首都をつくることには賛成しない²¹⁾。

2 是正派の評価

これに対して、多くの論者は東京一極集中の是正を考えている。政府も「東京圏に人が一極集中している状態では、首都直下地震など巨大災害による直接的な被害が大きくなるだけでなく、日本経済・社会全体が大きなダメージを受けることになる」と述べている（内閣府、2019b: 22）。しかし、政府のこれまでの取り組みについては不満が多い。永山（2015）は、国民経済国家から大企業・多国籍企業主権国家へ移行した日本では、国に経済

19) これまで国土の均衡発展を基本的目標としてきたドイツでも、2005年に11のヨーロッパ・メトロポール地域を指定し、成長目標を重視するようになった（森川、2019a）。

20) 市川（2015）は小規模な地震だけを想定しており、関東大震災（1923年）のような大災害については考慮していない。木造家屋が減少した今日では被害も大幅に減少するとみているようである。

21) 市川（2015）の書評については森川（2019b）を参照されたい。

成長戦略・政策を管理・指導する権限を残したままで、地方創生政策の実務を地方自治体に移譲したという。歴代政府は通関や許認可業務、交通・通信手段、金融・保険業務機能をすべて東京に集中させ、経済成長や企業成長を優先しながら、福祉政策にも着手してきた。したがって永山(2015)は、今日の地域政策を中央集権化したままでの地方創生とみる。大都市への企業の集中は地方から企業を離脱させ、地域経済の衰退を招くことになる。それでもって地方の雇用減や人口減少が起こるのは当然であり、地方創生総合戦略が掲げる「一極集中の是正」、「中央集権体制の打破」などは空文句に過ぎないと考える。佐々木(2015:4)が、「政治、経済、情報、教育、文化などすべての高次中枢機能が中央・東京に集中したまま、いくら地方創生の旗を振っても、地域の産業が活性化し、雇用が生まれ、若い人が地方に残ろうとする環境が生まれるとは考えにくい」というのも類似の発想といえる。

岡田(2014:71)も、地域経済の不均等発展や格差を生み出す主要原因は東京への一極集中にあるとみており、地域住民が生み出した富は地域内で循環させるべきであると訴える。地方の3万人未満の小規模自治体は大都市圏に水や電力、新鮮な食料、清浄な空気を供給し、そこに人が住むことによって国土保全が維持されていることを忘れてはならない。地方における大型公共事業は大手ゼネコンや大手鉄鋼メーカー、セメントメーカーによってなされており、その利益はすべて東京本社に流出する。構造改革推進論者は地方交付税すらも廃止を唱えるが、地域内経済循環を強化することこそ肝要であると反論する。増田レポートについての最大の問題は、人口減少が急速に進んだ地方経済の衰退原因に関する分析が欠如していると主張する(岡田ほか,2015:29)。

さらに、吉田(2015)は2015年の税制改正によって創設された企業の地方拠点強化税制(東京圏、中部圏、近畿圏以外への企業移転)にも論及しており、減免税措置の活用だけでは本社の地方移転は困難とみる。帝国データバンクの調査(2014年9月)によると、移転候補地域のベスト3は東京都、大阪府、愛知県で、政府の思惑とは逆の回答となった。「交通の利便性や取引先との距離、企業としての「格」を求めて、近隣の主要都市への移転を好む企業が多い」というのが主な理由である。また、「地方に30万人の雇用創出」策として、①新卒者の県内就職率上昇のための大学生への学費支援、②大都市圏に勤務する大企業社員の地方転勤の転居費用や転職に伴う支援給与差額や福利厚生費用の長期にわたる補助についても提言している。

中山(2015)は、「国土のグランドデザイン2050」政策のもとでは東京一極集中はさらに進むものと主張する。政府は市町村合併によって歳出を削減させた後、人々の集住(コンパクト+ネットワーク)による行政コストのさらなる削減を狙っており、その域外におかれた農山村の生活は保障されないものとする。また、道州制推進論者の佐々木(2015:5-6)のように、中央集権体制は限界の極地に来ているので、広域的な州制度への移行によって地域主権型の水平的競争社会をつくることの重要性を説く論者もある²²⁾。

東京一極集中の是正策としては、地方の大都市がダム機能を発揮して東京への人口流出を阻止することにある。しかし、ダム機能の定義も一様とはいえない。五十嵐(2014)のように、地方大都市の単なる社会増加をダム機能とするのは適当でない。筆者はダム機能とは逆に、地方大都市が東京特別区に対して「吸水ポンプ」の役目を果たしていることを指摘したが(森川,1985)、周辺

22) 佐々木(2015:229)は、東京一極集中の是正には国鉄改革と類似して、日本型州構想(地域主義型道州制)の採用が適当と考える。一方、岡田ほか(2015)や吉田(2015)は、地方創生の政策が道州制への移行を目的としたものとしてその成り行きに注目する。

地域から吸引した人口の一部を東京特別区に流出させても人口増加がみられる場合には、一部は堰止めているといえるかもしれない。

いずれにせよ、拠点開発構想では地方の大都市を東京に対抗できる大都市に成長させることによってダム機能を高め、東京一極集中に歯止めをかけるべきと増田 (2014: 47-68) は考えたが、大阪市や名古屋市でさえも東京特別区に大量の人口を供給しており、地方大都市はダム機能を十分に発揮しえない状況にある。増田 (2020) はダム機能を維持できそうな都市の成長を期待しているが、ダム機能を発揮しうる地方大都市は皆無である。岡田 (2014: 51) も地方大都市のダム機能を否定しているし、高寄 (2015: 114, 119) は地方の中核都市がもつダム機能はそれほど大きくないとみる。梶田 (2016) は県庁都市松江市の経済・社会構造の分析により、ダム機能を維持するためには新たな経済基盤の構築が必要であると考え、国土交通省 (2017: 23) でも「地方中枢都市は必ずしも東京圏への人口流出抑制する「ダム機能」を十分果たしているとはいえない可能性がある」と述べており、内閣府 (2018: 10-21) は広域中心都市から東京への人口移動状況を図示している。

3 両者の主張の要点と課題

以上のように、肯定派は世界都市・東京の発展による日本経済の成長をひたすら願う人たちであり、地方の衰退や将来起こる可能性の高い自然災害、さらには集中によって生ずる弊害については

関心が低い。これに対して、是正派は一極集中による自然災害の危険性や地域格差の拡大を強く危惧する人たちである。もちろん、一極集中を是正した場合に起こる日本経済への影響を完全に無視するわけではなく²³⁾、ある程度のところで妥協すべきだとみる人もあるだろう。国土交通省では一極集中の原因と是正の必要性を指摘しながらも、妥当な具体策を挙げるまでには至っていない²⁴⁾。

IV 地方創生に対する筆者の主張

1 東京一極集中の是正について

これまでにも指摘されているように、東京一極集中の是正は最大の国内問題の1つといえる。東京圏では人口や経済活動が集中しているだけに自然災害の被害を大きくし、日本経済に壊滅的打撃を与える危険性がある。また、東京圏とその他の地域間の地域格差の拡大は社会的分裂を招く怖れもある。地方創生政策ではかつての一村一品運動のような政策を展開して地方の活性化を狙っているが²⁵⁾、有効な資源がすべての市町村に均等に存在するわけではなく、地方創生は地方だけで解決できる問題ではない。地方創生政策が成功するには、地方独自の力による地方の活性化の努力を無視するわけではないが、地方から東京特別区への転出超過を阻止し、国土の均衡発展を図ることが肝要である。地方の衰退は、長期にわたる東京の発展とそれに伴う東京一極集中に原因があるので、地方大都市から東京への若者の流出を断ち²⁶⁾、移

23) しかし、一極集中が経済発展にとって必ず有利かどうかは不明である。欧米先進国の中にも、ドイツのように人口10万人以上の都市に全人口の32.2% (2018年) しか居住しない多極分散型の国もあるので、一極集中を是正してもそれほど打撃を受けないかもしれない。

24) 国土交通省 (2019) でも企業等の東京一極集中問題に関する懇談会を立ち上げ、一極集中の要因分析を行っているが、東京本社を地方分散を含めた具体策を発表してはいない。

25) 地方都市活性化の成功例を示す文献は多く出版されているが (例: 月尾, 2017), 紙幅の制約から本稿では取り上げないことにする。

26) もちろん、東京特別区に対して若年人口は転出超過であっても、壮年人口 (30~49歳) や中年人口 (50~64歳) が転出超過となって全体として転出超過を阻止すればよい。そうした傾向を示す地方大都市は多いが、転出超過を阻止するまでには至らない (森川, 2018: 表4参照)。とくに大阪市は特別で、壮年人口を含めて3,000人を超える人口を流出している。東京への機能移転によるものと推測される。

動の均衡化を図ることによって地方に人材をとどめ、活力の増進をはかる必要がある²⁷⁾。このまま地方が弱体化するならば、地方からの人材流入が続いてきた大都市もいずれ衰退し、競争力が弱まることは必至であると考えられている（内閣府、2015a: 3）。

地方圏から東京特別区への若年人口の移動をみると、地方の大都市ほど東京への転出超過数が多くなる傾向があるので（森川、2017a: 39, 2018, 2020）²⁸⁾、連携中核都市圏を設定して中核都市の機能を強化しても中小都市や農村部から人口を吸引して人口増加がみられるだけで、東京特別区への人口流出は減少しないものとみられる。

佐々木（2015: 4, 22）や永山（2015）が指摘するように、東京にあまりにも多くの機能・権限が集中しており、経済的利益や良好な生活環境²⁹⁾を期待して若者たちは東京の大学に進学し³⁰⁾、専門

的・技術的職業従事者として東京にとどまるためであり、地方の農村部や中小都市からの流出は比較的少ない。

増田・河合（2015: 70）は、①東京が地方の若者を吸い尽くし、その源泉は枯渇寸前にあること、②地価の高騰、③高齢化が進んで空き家が急増して都市インフラを劣化させることをあげて、東京一極集中モデルはいずれ崩壊するとみるが、楽観的展望は許されない³¹⁾。東京特別区への人口流出が継続する限りこれまでの地方優遇政策はすべて不成功に終わったとみてよい。したがって、地方の大都市に「ダム機能」をもたせるには地方優遇政策をさらに大幅に強化するか、東京の機能分散しか道はない、と筆者は考える³²⁾。地方移転は首都圏周辺やリニア新幹線の沿線地域でなく、地方の大都市に分散して行うべきである³³⁾。政府関係機関や企業の本社機能が分散すれば、地方に職場

-
- 27) 2015年の国勢調査によれば、東京特別区の人口移動は若年移動だけが転入超過であるので（森川、2018, 2020）、将来東京特別区の高齢者が増加してその多くが転出すれば一極集中はある程度緩和される方向に進むだろうが、高齢者の多くは東京圏内にとどまる可能性が高く、地方の活性化に対する影響は少ないものと考えられる。
- 28) 住民基本台帳の人口移動データ（2017年）によると、東京圏への流入超過が多いのは仙台市、大阪市、札幌市、名古屋市、神戸市、新潟市、福岡市、広島市の順となる。いずれの市でも女子の方が多い（内閣府、2019d: 6）。
- 29) ただし、生活・活動コストの高コスト化は全国平均の1.1~5.3倍といわれ（内閣府2014: 7）、すべての面において良好というわけではない。
- 30) 特に女子が多いのが注目される。国勢調査によると、2010~2015年間ににおける東京特別区の男子若年人口の転入超過は58,706人に対して、女子は74,116人であった。大都市には女子に適した職業が多いためといわれる。
- 31) 増田・河合（2015: 189）は、東京には世界をリードしていく産業や企業活動だけでなく、若い人を低賃金でこき使うブラック企業が含まれており、これらはやがてアジア諸国との企業競争に負けて衰退するものと考ええる。増田（増田・河合、2015: 194）は「東京は今よりも小ぶりでいいから、東京の中心部は常に世界に向けて輝きを放つ存在になってもらいたい」と述べ、河合（増田・河合、2015: 195）も「東京一極集中でなく多軸国家に戻すことがかえって首都東京を輝かせることになると思う。数が少なくなった若者を東京が独り占めすることはできない。東京、大阪、名古屋、福岡などの都市がそれぞれの特徴を生かして専門店になるべき」と考えている。また、クラーク（多摩大学長）が東京一極集中の解決へのヒントとして、①イギリスの例のように、テレビ局などの情報機関の地方分散、②私立大学の姉妹校の地方都市への設置、③地方新聞の活性化などをあげているのが注目される（国土交通省、2018）。
- 32) 内閣府（2019b: 22）は東京一極集中の是正の必要性について触れているが、牽引車としての東京の機能低下に「遠慮」してか、東京の都市機能の分散については説明がない。したがって、第2期総合政策による地方優遇措置が実施されても、東京一極集中の是正にはならないであろう。
- 33) 地方の大都市でも東京特別区と同様に出生率が低く、人口増加の点からみれば不適當かもしれないが、移転企業の受け皿として、大阪・名古屋両市とともに広域中心都市をあげないわけにはいかない。転出者にとっては東京と類似した生活条件をもつ大阪市・名古屋市や広域中心都市が望まれる。もちろん、これらの大都市に限定されるべきではなく、中核市や中核中核都市にまで波及することが望ましい。都市システムの下位階層都市との関係を緊密にすれば、地方の大都市のミニ東京化は避けられよう。

が増加し東京への流出者が減少するので、地方の大都市は「ダム機能」を發揮できることになる。人口の東京一極集中は緩和され、地域格差も是正の方向に進むであろう。東京特別区での大学学生定員の抑制政策も強化するのが望ましい³⁴⁾。

東京圏の企業負担を強化すれば、地方移転を余儀なくされる企業も現れるであろう。日本の法人税率は国際的にみても高い方であるため（佐藤, 2018）、これ以上の税率引き上げは困難とみられるが、高寄（2015: 75）によれば、固定資産税は超過累進課税³⁵⁾を採用することによって、東京の大企業のきわめて有利な現状を解消することができるという。また、日本の現行税制では企業所得にかかる地方税である法人事業税や法人住民税、また個人所得にかかる個人住民税が、本社機能が多い東京都に集まる仕組みとなっている。東京都の地方税収入には、企業が地方で行った生産活動等から生み出された所得の一部が含まれているので、人口1人あたりでみると、東京都の法人二税の税収額は全国の2.5倍、個人住民税は全国の1.7

倍となるという（内閣府, 2014: 3）。地方税収の一極集中が東京のインフラ整備を支え、それがさらに人口と企業の集中を加速するので、税制を改正すれば東京都の利点は大きく減退し、企業の流出や人口の流入減が起ころうであろう。

東京から流出する企業に地方拠点強化税制を適用すれば、首都圏を離れて、地方の大都市に誘導することができるであろう。さらには、かつての工業（場）等制限法³⁶⁾にみられたような措置を企業本社に適用することも考えられる³⁷⁾。もちろん当時と同様に、大学にも適用されるべきである³⁸⁾。また、ODP（Office Development Permits, オフィス開発許可制度）を導入したロンドンの例も参考になるであろう³⁹⁾。その場合には、日本学術会議（2017: 4）が指摘するように、東京一極集中の是正と世界都市東京の国際競争力強化との関係が問題になるであろう⁴⁰⁾。政府関係機関の移転では、これまで頓挫してきた首都移転⁴¹⁾や道州制⁴²⁾が問題となるが、それより前に省庁の移転が論議されるべきである。上述したように、消費者庁の

34) たしかに、地方の大学卒業生で東京圏に就職する人も多いが、東京生活に住み馴れた東京圏の大学卒業生に比べれば少ないはずである。

35) 7つに階級区分された所得税率を適用して、低い税率の第1段階から超過した所得額に累進課税によるより高い税率を順次適用していく制度をいう。

36) 東京・大阪の人口増加が深刻になったため、首都圏では1959年に、近畿圏では1974年に工業（場）等制限法を制定して2002年の廃止まで、工場や大学等の新設が制限されてきた。

37) 本社機能の地方移転は、多極分散型国土形成促進法（1988年）のもとで東京特別区から業務核都市に向けてある程度実施され、政府関係機関や大学、国の研究機関の郊外移転も図られてきたが、強力な事務所規制・分散政策は検討されただけで実施されないままにとどまってきた（松原, 2016）。しかも、移転先が東京周辺部の業務核都市という限られた地域に移転した場合の税制優遇策であった。

38) 東京特別区における学生定員の抑制政策は2018年度から実施されているが、今日でも2/3に近い大学で学生定員の緩和や撤廃を希望しており、地方創生政策に対する協力体制が整っていないとはいえない（朝日新聞2019年11月25日）。第2期総合戦略では東京圏の大学が地方にサテライト・キャンパスを設置することを推奨しているが（内閣府, 2019b: 42）、望ましいのは都内の大学の地方移転である。ただし、日本の大学進学率が急増した1960年代には学生収容力の増加をすべて私立大学に任せた結果、私立大学は経営効率を考へて大都市に集中的に立地した（草原, 2008: 130）。そのような経緯を考慮すると、私立大学の地方移転は企業本社の地方移転以上に困難なものと考えられる。

39) 1964年に導入されたODPは、ロンドンの過密対策だけでなくイングランド南東地域とそれ以外の地方との地域間格差の是正を目的としており、ロンドンでは床面積240m²以上のオフィス施設の建設を許可制としたものであった。1979年にサッチャー政権成立により廃止された（鈴木, 2013: 13）。ただし、鍋島紀美代氏（グローバルリサーチ）からのメール（2020年5月26日）によると、イギリスのBBC放送局が番組制作においてロンドンに一極集中すべきでないとの理由から、2011年ころになってサルフォードなどに移転したといわれる。

1部だけを徳島県などに移転するのではなく、いくつかの省庁をまとめて大阪市や名古屋市、福岡市などに移転してはどうであろうか。

さらには、今後の高齢者の増加を考えると日本版CCRC（Continuing Care Retirement Community）構想（日本版 CCRC 構想有識者会議, 2015）の導入も必要なものとなる。これは東京から中高年齢者を流出させるだけでなく、介護要員の転入を減少させることにもなる。上述したように、東京への若年女子流入者のなかには福祉関係の就業者も含まれるので、若年女子の流入を減少させ、出生率の上昇にもなり、一石二鳥の効果が期待される。

それに加えて、地方創生には広域中心都市や中核中核都市および農村集落に対する「しごと創生」や集落構造の改善や協力関係の構築が必要である。第2期総合戦略（内閣府, 2019b）には連携中核都市圏や定住自立圏のような圏域的な活動に対する説明がない。連携中核都市圏や定住自立圏との連携を考慮した総合戦略の下での生活圏や経済圏の全国的な整備が必要であろう⁴³⁾。これらの条件が満たされ、政策が十分に機能して二次、

三次の階層にも適切な機能・権限が配置された都市システムの健全な姿が回復したときにはじめて、地方創生政策は成功したといえる⁴⁴⁾。これまでできなかった政策目標を一挙に達成するのは容易ではないと考える⁴⁵⁾。

2 「小さな拠点」について

国土交通省（2015: 6）で発表され総合戦略（内閣府, 2019b: 42）に採用されている「小さな拠点」の振興にも問題がある。それは不利な条件をもつ中山間地域の住民生活の維持を目的としたもので、これまでの過疎地域に対する道路建設などの面的施策よりもドイツの中心地構想（Zentrale-Orte-Konzept）と類似した点的施策とみることができる。条件不利地域における深刻な事態は職場不足とともに日常生活の不便にあるので、「小さな拠点」は日常生活を維持する医療・介護、買物、公共交通、教育などの生活サービス機能の拠点（基礎的中心地）整備を目的としたものであり、連携中核都市圏や定住自立圏を含めたより体系的施策として提供されるべきである（日本学術会議, 2017: 11）⁴⁶⁾。

しかも、国土交通省（2014: 資料3）のモデル

-
- 40) 地域政策は市場メカニズムを有効に使いながら誘導していく手法を追求すべきだといわれるが、「均衡ある国土づくり」が長期にわたって無視され、歪な国土が形成されてきた今日（小磯ほか, 2018: 126, 158）、東京の国際競争力の強化をある程度犠牲にするのはやむを得ないという考えも成り立つであろう。
- 41) 1999年12月に移転候補地として3地域が選定されたが、その後急速に反対論が高まり、2006年には首都機能移転担当大臣のポストが道州制担当大臣に変更され、政策変更がみられた。
- 42) 2008年3月の道州制ビジョン懇話会中間報告では、「2018年に都道府県を廃止し地域主権型の道州制へ完全に移行すべきである」と提言されたが、2009年8月には政権が民主党に移行し、道州制論議は封印された。道州制採用の際には都道府県を残した3層制で、基礎自治体をさらに合併して大規模化しない方がよいと筆者は考える（森川, 2010）。
- 43) ドイツの空間整備政策にみられるように、連携中核都市圏や定住自立圏の中心都市には資格認定が行われ、連携中核都市圏の中はいくつかの定住自立圏が含まれるような階層構造がみられるべきである。また、連携中核都市圏や定住自立圏の設置資格をもった中心都市のすべてが圏域を形成すべきである。2019年4月現在、連携中核都市圏は中心市の資格をもつ61市のうち32市で圏域が策定され、定住自立圏は265市（連携中核都市圏の中心市の資格をもつ市も含む）のうち124圏域（連携中核都市圏に移行したものも含む）が策定されている。
- 44) 道州制が採用された場合、東京圏の機能を州都に分散させることによって東京一極集中は緩和されるとしても、県庁都市や県内中心都市など域内の都市の衰退を助長する可能性が危惧される。
- 45) 雑誌『Wedge』32巻2号（2020年）は「幻想の地方創生—東京一極集中は止まらない—」を特集している。
- 46) 「小さな拠点」はドイツの空間整備政策でいえば基礎中心地（Grundzentrum）よりも小規模なもので、中位中心地（Mittelzentrum）に当たる定住自立圏の中心都市との間には階層的な差異が大きく、中間的レベルの中心地についても考慮すべきであろう。

図が示すような形で「道の駅」が重要な役目を果たすとは思えない。「道の駅」は買物センターとして地元住民にとっても一部利用されるが、交通の便のよい幹線道路の沿線に立地しており、条件不利地域の住民生活に適した拠点集落（中心地）に設置されているわけではない。広島県では19の「道の駅」は主要道路にあって条件不利地域住民⁴⁷⁾には利用できないところが多いし、広い条件不利地域に対して19の施設はあまりにも少数である。

「小さな拠点」は2019年5月現在全国に1,181か所（330市町村）に設置されている（内閣府, 2019c: 6-8）。その範囲は小学校区や旧小学校区によるものが多く、その生活圏には平均2,454人が居住する。鹿児島県や島根県などで多くの拠点が形成されているが、全国一律に設置されているわけではない。「小さな拠点」の設置が人口減少や「平成の大合併」によって劣悪化した中山間地域住民の日常生活サービス機能を維持するためのものであるならば、ドイツにおける基礎中心地（Grundzentrum）や下位中心地（Untertzentrum）のように、全国に限なく設置されるべきである。その場合には、地方創生政策の下で市町村からの申請による「頑張る地域」だけを対象とするのではなく、過疎地域の指定のように、一定条件を充たすところすべてに設置すべきであろう。

ドイツでも、日本にみられるように、旧東ドイツの条件不利地域では人口減少が激しく、中心施設が経営困難に陥ったり、跡継ぎの医師がない場合が多く、中心施設が不足する中心地が現れている（森川, 2017b）⁴⁸⁾。日本の条件不利地域におい

ても医師の不在や商店が不足しており、一定の生活水準を維持するためには、診療所の定期的開設や移動商店、デマンドタクシーなどによって中心機能を維持する必要がある。

いずれにしても、国土のすべての地域においてナショナル・ミニマムは維持されるべきである。最近では厳しい財政状況の下で投資効率を上げるために「選択と集中」政策が重視されているが、これには賛否両論がある。岡田（2014）は地域の衰退を加速させるものと考え、槇平（2018）も集落消滅の容認に賛成しないが、高寄（2015: 30）や辻（2014）らは余裕のない財政の効率的な使用として賛同する。とくに高寄（2015: 30）は過疎地域で建築された「ハコモノ」を無駄な公共投資として厳しく批判するが、その一方で、「小さな拠点」を地域再生に積極的に活用すれば限界集落・中山間地域の存続が可能になるとみる（高寄, 2015: 53）。

また、中澤（2016）は、人々のライフコースの観点から地域間格差を捉えなおし⁴⁹⁾、自己実現に対する地理的公正を目指した地域政策の必要性を強調する。地方創生政策においては人口の再配分を促す方策だけが考慮され、人生の充実といった観点は欠落しており、地域間の格差是正は無視されている。今日の地域政策は経済成長と人口維持の追求だけに専念し、地理的公正やライフコースを通じた自己実現への目配りの欠落した「地域創成」だと嘆く⁵⁰⁾。中澤（2016）の主張する地理的公正はドイツの空間整備における「同等の生活条件（gleichwertige Lebensverhältnisse）」の確立や地域住民にとっての「機会均等」と類似するもの

47) 広島県では府中市や三次市、安芸高田市なども過疎地域に指定されているので、市街地を含めて過疎地域と呼ぶのは適当でない。本稿では過疎地域の代わりに条件不利地域と呼ぶことにする。

48) ドイツでも、新連邦州では人口減少により基礎中心地の存続が問題となっている地域がある（森川, 2017b）。メクレンブルク・フォアポメルン州などの農村部のように、最近になって農村振興地域（Ländliche Gestaltungsräume）が指定されたところもある（Maretzke, 2016）。

49) 経済成長の低い今日では所得水準の変動係数（1993～2008年）は低下し、地域間格差は拡大しているとはいえ（豊田, 2016）、大学進学率の地域間格差は拡大しており（高寄, 2015: 162）、別の面から捉える必要があるだろう。

として注目される（森川, 2012: 26）。

V おわりに

地方創生政策は日本の将来の急激な人口減少への対抗措置として始まったもので、2016年以後地方創生交付金制度も本格的に実施されているが、第1期総合戦略は十分な成果を収めることなく第2期戦略に移行した。2020年には東京圏と地方圏との転出入超過をゼロにする目標は達成されず⁵¹⁾、依然として東京圏への人口流入が続いている。先にも述べたように、東京圏からの企業転出に対して優遇措置は講じられたが、進んで東京圏を離れようとする企業は皆無に等しい。若者たちの多くは東京の生活環境に対してよいイメージを抱き、東京を離れようとはしない（内閣府, 2019b: 13）。

地方創生政策では地方創生推進交付金1000億円と地方創生拠点整備交付金600～900億円が配分されているが、第1図に示すように、2045年時の予測人口増減率に対応した形では配分されていないし、定住自立圏構想や連携中枢都市圏構想のように中心都市とその勢力圏を考慮したものでもない。地方創生交付金は地方の活性化にある程度の効果をあげるであろうが、政府関係機関や企業本社の分散化、地方大学の強化による東京一極集中の是正以外に地方活性化の道はないであろう。

また、地域格差の是正に貢献するものとして「小さな拠点」構想に期待が寄せられている。ナショナル・ミニマムの構築によって条件不利地域の住民生活を維持するものと考えられているが、その場合には、全国の該当地域全域の住民生活に

適した「小さな拠点」が設置されるべきである。なお、本稿では触れなかったが、外国移民の導入についても考慮する必要があるだろう。

〔付記〕本稿執筆にあたりお世話になった広島県経営企画チーム、地域力創造課、中山間地域振興課、医療介護計画課などをはじめ、お世話になった多くの方々のご厚意に厚くお礼申し上げます。編集委員からも多くの適切な指示をいただいた。記して謝意を表します。

文 献

- 五十嵐智嘉子 (2014). 未来日本の縮図・北海道再生への「地域戦略」. 中央公論, **128**(6), 54-67.
- 市川宏雄 (2015). 『東京一極集中が日本を救う』ディスカバー携書.
- 井堀利宏 (2015). 地方創生を考える. 土地総合研究所編『明日の地方創生を考える』東洋経済新聞社, 32-44.
- 江崎雄治 (2015). 戦後の大都市圏への人口流入と東京一極集中. 都市問題, **2015**(2), 4-8.
- 岡田知弘 (2014). 『自治体消滅論を超えて』自治体研究社.
- 岡田知弘・榊原秀訓・永山利和編 (2015). 『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究社.
- 梶田 真 (2016). 県庁所在都市はダム機能を果たすことができるのか?—松江市の事例分析を通じて—. 地理雑誌, **125**(4), 627-645.
- 草原克豪 (2008). 『日本の大学制度—歴史と展望—』弘文堂.
- 小磯修二・村上裕一・山崎幹根 (2018). 『地方創生を超えて—これからの地域政策—』岩波書店.
- 佐々木信夫 (2015). 『人口減少時代の地方創生論』PHP研究所.
- 時事通信社編 (2015). 『人口急減と自治体消滅』時事通信社.
- 高寄昇三 (2015). 『「地方創生」で地方消滅は阻止できるか—地方再生策と補助金改革—』公人の友社.
- 月尾嘉男 (2017). 『転換日本—地域創成の展望—』東京大学出版会.
- 辻 琢也 (2014). 全国の中核拠点都市に集中投資せよ. 中央公論, **128**(6), 46-53.
- 豊田哲也 (2016). 所得の分布からみた地域間格差. 地理,

50) 都市圏政策が検討されている EU においても、貧困や失業、社会問題、福祉の問題が明確に認識されており、経済成長の視点から拠点性だけを強調する日本とは異なるという（岡田, 2014: 31）。

51) 地方創生推進交付金の金額でもって「地方圏から東京圏への転入を6万人減少させる」という数値目標が達成できるだろうか。中澤 (2016) も指摘するように、両者の関係は明瞭でなく、創出された雇用総数などの具体的資料によるのかどうか疑わしい。広島県 (2019: 72-96) では巻末に「指標・目標値に関する説明資料」が掲載されているが、原因・結果の説明があいまいで理解できない部分が多い。

- 61(1), 30-37.
- 中澤高志 (2016). 「地方創生」の目的論. 経済地理学年報, **62**(3), 285-305.
- 中山 徹 (2015). 人口減少社会に向けた農村・都市・国土計画. 岡田知弘・榊原秀訓・永山利和編『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究社, 85-98.
- 永山利和 (2015). 改憲・道州制推進と経済成長戦略一対抗する国民的共同と地方自治の力一. 岡田知弘・榊原秀訓・永山利和編『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究社, 261-301.
- 八田達夫編 (2006). 『都心回帰の経済学—集積の利益の実証分析—』日本経済新聞.
- 八田達夫 (2018). 地方創生政策の選択肢. 八田達夫・NIRA 総合研究開発機構編『地方創生のための構造改革—独自の優位性を生かす戦略を—』時事通信社, 2-24.
- 広島県 (2019). 『広島県まち・ひと・しごと創生総合戦略 (平成31年度版)』.
- 槇平龍宏 (2018). 地方創生をめぐる論点と農山村地域政策の課題. 経済地理学会編『経済地理学の成果と課題第 VIII 集』日本経済評論社, 47-51.
- 増田寛也編 (2014). 『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減—』中公新書.
- 増田寛也 (2020). 地方創生の生みの親が語る. 第二期へ向けた課題. *Wedge*, **32**(2), 22.
- 増田寛也+人口減少問題研究会 (2013). 2040年, 地方消滅. 「極点社会」が到来する. 中央公論, **128**(12), 18-31.
- 増田寛也+日本創成会議・人口減少問題検討分科会 (2014). ストップ「人口急減社会」—国民「希望出生率」の実現, 地方中枢拠点都市圏の創成一. 中央公論, **129**(6), 18-31.
- 増田寛也・河合雅司 (2015). 『地方消滅と東京老化』ビジネス社.
- 松原 宏 (2016). 地方創生関連政策の策定過程と政策評価に関する覚書. 経済地理学年報, **62**(3), 346-359.
- 森川 洋 (1985). 人口移動からみたわが国の都市システム. 人文地理, **37**(1), 20-38.
- 森川 洋 (2010). 道州制改革の地域区分と地域格差. 経済地理学年報, **56**(3), 115-135.
- 森川 洋 (2012). 『地域格差と地域政策—ドイツとの比較において—』古今書院.
- 森川 洋 (2017a). 『人口減少時代の都市システムと地域政策』古今書院.
- 森川 洋 (2017b). ドイツの空間整備における「同等の生活条件」目標と中心地構想. 自治総研, **470**, 1-22.
- 森川 洋 (2018). 年齢階層別人口移動からみた国土構造—中国地方と南関東4都県を事例とした2015年国勢調査の分析一. 人と国土21, **44**(1), 64-73.
- 森川 洋 (2019a). ドイツの空間整備におけるメトロポール地域構想. 自治総研, **490**, 31-49.
- 森川 洋 (2019b). 東京一極集中は日本を救うだろうか. 地理, **64**(7), 74-81.
- 森川 洋 (2020). 年齢階級別人口移動からみたわが国の都市システム—大都市を中心として—. 経済地理学年報, **66**(2), 177-188.
- 山下一仁 (2015). 地方創生に欠けている大きな視点. 土地総合研究所編『明日の地方創生を考える』東洋経済新聞社, 238-252.
- 吉田敬一 (2015). 持続可能な地域経済再生の展望と課題—多国籍企業の国際競争拠点から住民本位の地域経済再生への転換—. 岡田知弘・榊原秀訓・永山利和編『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究社, 237-257.
- Maretzke, S. (2016). Demografischer Wandel im ländlichen Raum—So vielfältig wie der Raum, so verschieden die Entwicklung. *Informationen zur Raumentwicklung*, **2016**(2), 169-187.
- 国土交通省 (2014). <http://www.mlit.go.jp/common/001047113.pdf> 「国土のグランドデザイン2050—対流促進型国土の形成—」(2019年10月21日閲覧).
- 国土交通省 (2015). http://www.soumu.go.jp/main_content/0004478833.pdf 「国土交通省における「小さな拠点」の形成の取組について」(2020年1月30日閲覧).
- 国土交通省 (2017). <http://www.mlit.go.jp/common/001042017.pdf> 「東京一極集中の状況等について」(2019年12月1日閲覧).
- 国土交通省 (2018). <http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/onlinelecture/lec03.html> 「バランスの取れた発展と首都機能移転」(2019年10月10日閲覧).
- 国土交通省 (2019). http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000107.html 「国土政策: 企業等の東京一極集中に関する懇談会」(2020年4月6日閲覧).
- 佐藤主光 (2018). http://tax.tkfd.or.jp/?post_type=article&p=849 「地方間格差と地方法人二税」(2020年3月27日).
- 鈴木英敬 (2013). <http://www.pref.tottori.jg.jp/secure/846413/shiryu1-8.pdf> 「企業本社の地方分散による地域・企業の競争力強化」(2020年3月27日閲覧).
- 内閣府 (2014). <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/wg3/0416/shiryu.pdf> 「東京一極集中の要因と限界」(2019年11月3日閲覧).
- 内閣府 (2015a). <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h27-12-24-shiryu2.pdf> 「閣議決定: まち・ひと・しごと創生総合戦略の変更について」(2020年4月6日閲覧).
- 内閣府 (2015b). <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/sakusei.html> 「地方拠点強化税制」(2020年1月22日閲覧).
- 内閣府 (2018). http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chiikimiryoku_souzou/h30-09-04-shiryu2.pdf 「中核中枢都市の現状について」(2019年10月10日閲覧).

- 内閣府 (2019a). http://www.kantei.go.jp/singi/sousei/mahishi_index.html 「まち・ひと・しごと創生—地方創生—」(2019年2月20日閲覧).
- 内閣府 (2019b). <http://www.kantei.go.jp/singi/sousei/info/pdf/r1-12-20-senryaku.pdf> 「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」」(2020年1月24日閲覧)
- 内閣府 (2019c). http://www.cao.go.jp/regional_management/about/chousa/2019/index.html 「令和元年度小さな拠点の形成に関する実態調査・調査結果」(2019年11月20日閲覧).
- 内閣府 (2019d). http://www.kantei.go.jp/singi/sousei/meeting/senryaku_kensyou/h31-1-28-shiryoku4.pdf 「東京一極集中の動向と要因について」(2020年1月27日閲覧).
- 日本学術会議 (2017). <http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-t242-1.pdf> 「提言: 人口減少時代を迎えた日本における持続可能で体系的な地方創生のために」(2020年3月26日閲覧).
- 日本版 CCRC 構想有識者会議 (2015). <http://www.kantei.go.jp/singi/sousei/meeting/ccrc/h27-12-11-saisyu.pdf> 『「生涯活躍のまち」構想 (最終報告)』(2020年3月25日閲覧).
- 藤波 匠 (2019). <http://www.jri.co.jp/file/reprt/researchfocus/pdf/1166.pdf>. 「“人口” から地方創生戦略を検証する—人口の一極集中は正と若者の地方定着の道筋は見えただか—」. 日本総研「地方創生再考シリーズ No. 1」(2019年12月10日閲覧).