

1月5日の日本経済新聞は「地方創生元年—どう挑む」というタイトルで、自治体トップ数人にインタビューをおこなっている。まず、その代表格である全国知事会会長の山田啓二京都府知事の地方創生に向けた都道府県の役割に関する意見を聴こう。

### （山田全国知事会長の主張について）

「（都道府県の大事な役割は）地域間の交通インフラを含めたネットワークづくりや介護・医療分野などの人材育成だ。これらは、個々の市町村では無理がある。大きな市だけがミニ東京になることを避けながら、都市と農山村が両立できるネットワークを作れるのは都道府県だ。市町村が大きな都市に頼りながら連携すればいいと国は言うかもしれないがそこらへんは大きな錯誤だ」

平成7年から17年にかけて市町村合併が進められ、この20年は国の存立にかかわらない、あるいは全国的統一性を要求されない、あるいは全国的規模で実施が求められない国の事務・事業の一部を都道府県に移譲し、さらに、補完性の原理に従い、都道府県から地域に身近な行政主体たる市町村へ権限移譲が進められるべき期間であった。今、この段階で都道府県の固有の役割を当然のように強調されるのは違和感がある。総務省が進める「連携中枢都市圏構想」とも合わないのではないか。合併後の市町村が相互に水平的な連携を強化しながら、この間に相応の実力をつけてしかるべきだったからだ。それがなければ、これまでに与えられた十分な時間は一体何に費やされたのか。それが検証されないと、いつまでも市町村の主体性が確立されずに、議論が堂々巡りになる恐れがある。

また、知事の6割が中央省庁出身という現状をどう見るかについて山田全国知事会長は「私も自治省（現総務省）出身だが、国の考えを知った上で、地方はどうあるべきかを考えられる利点はある。それだけではいけないが、国との関係の中で（地方創生を）進めなければいけないのも事実。皮肉だが、国が強い（？）ために、国の仕組みがわかっていないと対抗できない面はある」

これもやや本末転倒した意見のように思える。ここで、「国が強い」という言葉には、国の政策路線が中央省庁の縦割り行政の弊害等を反映して必ずしも地方サイドの意向に合わないことを含んでいると思うが、そうであるなら、地方のエゴではない実態を踏まえた筋の通った論理を主張し、国の政策に軌道修正を迫るのが知事会の一つの役割であるのに、まるで、聞き分けの悪い国の悪代官が居る（たとえば、中央省庁が自らの省益・権限の維持を第一に仕事に当たる弊害をこのような表現で述べたものです）のをやむを得ない前提としつつ、その条件の中で、うまく地域の利益を確保・誘導するのが知事のお仕事のように聞こえてしまう。賢明で理性的な中央政府は地方創生の大前提である。国が地方への権限移譲を渋りながら、両者が対峙する構造の中では、地方創生への展望は開きにくいという印象が強い。

更に知事会が道州制論に消極的な理由を問われて、山田全国知事会長は「合併で市町村が必ずしも栄えていないように、道州制でよくなるという楽観論は間違い。コスト削減や規制緩和を望む経済界の要請が間違いだとは言わないが、市町村の規模やサービスをどうするのかという「下からの道州制」の議論が飛ばされている。上からの議論で賛否をとって決めては大きな傷を残す」

これも一時期の地方制度調査会の道州制論から大きく後退した発言だとの印象をぬぐえない。「下から

の道州制」は、固定費の節約や二重行政の排除等の視点から、都道府県及び市町村が自らチャレンジし、その実証的な成果に基づいて堂々と勝ち取るべき課題である。誰かから答えが与えられるわけではない。典型的には、地方自治法上、その活用が謳われている市町村相互間あるいは都道府県・市町村間の広域連合業務の成果を通じ、「下からの道州制」の正当性・妥当性について、小泉内閣が掲げた都道府県間広域連合の性格を持つ「上からの道州制論」に対峙して自ら証明すべき十分な時間があつたはずだ。しかし、これらは果たしてどこまで詰められたのか。いまさら、「下からの道州制論が飛ばされている」という、当事者でありながら、まるで、都道府県及び市町村が被害者のような言動はいただけない。また、「合併市町村は必ずしも栄えていない」と言われては、あの手この手で合併を奨励され、苦渋の決断をした自治体は立つ瀬がないのではなからうか。こうした中で、地方創生論は今後うまくかみ合うのだろうか。

### （小峰法政大学教授の主張について）

次に（一財）不動産協会季刊誌「FORE」（Future Of Real Estate）の2014年11月号における小峰隆夫法政大学教授の卓見を紹介しよう。これは、2000年前後から東大の井堀利宏教授が提唱していたもので、筆者もいつの日か、これが多くの有識者の多数意見にならないかとひそかに念願していたテーマである。

「最近、人口減少に伴う自治体消滅論が論議されていますが、自治体が消滅することが問題というわけではないはずです。自治体が消滅する前に、人がそうした自治体から移動することも考えられる。自治体を守ることが政策の目的なのではなく、人の生活を守ることが政策の目標なのだ、ととらえて人の移動がもっと自由に行えるように支援することができれば、国民の幸せを確保する重要な手段の一つとなるのではないのでしょうか」

たとえば過疎地域の公共事業を短期間に削減すると雇用機会が制限され、また、公共事業の遅れによる被害が生ずる恐れを生ずるから、短期間に一定地域における急激な公共投資の削減は避けなければならない。しかし、中長期では（人口が少なく、従って効率の悪い）公共投資を行わない地域を徐々に広げてゆき（これはコンパクトシティー化と軌を一にする考え方であるが）、公共投資のエリアを集約することで投資の効率性を維持することは財政状態が世界最悪の日本ではもはや避けられない。この際、特に相続等の世代交代を契機にして、長期的な視点で人々の居住地選択を誘導する強力な対策を用意することが重要と思われる。

ところで、それぞれの市町村は住民の意向を踏まえて、公的事業の種類と事業量を選択して実施しており、これに対応して市町村ごとに受益と負担のパターンも異なる。もし居住地選択の移動費用の制約が大きいものでないと仮定すると、（就業の場、教育の確保、親族の介護等の事情により、移動コストはかなり大きいのが実情であろうが）人々は、自分の選好にあった公共サービスを提供する居住地を選択しようとするであろう。上記の小峰教授の人口移動論はこうした自己選択のメカニズム（これを公共経済学では「足による投票」と称することがある）を機能しやすくするための仕組みや支援に目を向けるべきことを示唆したものと考えることができる。今年度の補正予算や新たに検討されている地方創生交付金<sup>(注)</sup>には、果たしてこのような長期的な視点が反映されているのであろうか、疑問なしとしない。

小峰隆夫教授は続けて次のように述べる。

「人の移動の自由度を高めれば、人は快適な場所、便利な場所におのずと集まってきます。都市計画であれこれと定めなくとも、国土全体における生活エリアが自然とコンパクト化してくるはずです。人が

留まり続けることを前提に考えるのか、それとも移動することを前提に考えるのかで国土整備の在り方は大きく変わってきます」

既にこの論点は、20年近く前に提起されていたものであり、少なくとも平成17年に成立した国土形成計画法及びこれに基づく広域地方圏計画の策定を通じて、国土政策担当者は虚心坦懐にその是非を具に検討し、たとえ歩みは遅くとも、国土計画をはじめとした政策体系及び事務・事業の在り方に反映させるよう努めるべきであった。しかし、このような議論が有力になると公共事業の予算確保や執行に悪影響が生じ、また、公共事業の既得権に影響が及ぶ恐れが出てくるので、そのような議論を深めるための探求の矛先が鈍りがちになった。現にこの議論は「国土の均衡ある発展」という従来テーゼの否定というスローガンの問題に矮小化され、それ以上掘り下げた十分な検討にまでは至らなかったように思われる。国土の均衡ある発展という従来の国土政策の亡霊が、アベノミクスの全国津々浦々への浸透という言葉につられて、再度跋扈することの無いようにしたいものだ。

東京一極集中排除を巡る議論も唐突で違和感が大きい。小峰教授はこの点についても次のように語る。「そもそも一極集中という診断が正しいのかを見極める必要があると思います。人や物は確かに東京に集中していますが、各地方の中心と私にも集中しています。例えば、九州なら福岡、東北なら仙台です。都道府県単位で見れば県庁所在地に、市町村単位で見ればその中心部に集中しています。私はこれを「多層的集中」と呼んでいます。なぜそのような現象が起きるかと言うと、社会や経済は集積のメリットを生かしやすい方向に向かっているからです。その要因は、(以下、筆者が小峰氏の見解を独断で要約)「①サービス経済化は人の多いところで効率的に成立するため、都市の集積を促進する、②IT化は形式知よりも暗黙知という希少性を高めて、人々の濃密な出会いの場である都市集積を促進する、③高齢化は移動距離の短縮のニーズを強めて集積を促進する」のである。「逆に言えばそのような集積の利益を分散させることは社会の活力を弱めることに繋がります。東京への一極集中が問題だというのではなく、各都市が東京との集積の利益を競い合えばいい」

### **(集積の経済性の活用に目を向ける森川氏、中村氏)**

集積の利益に関連して、1月22日の日本経済新聞「経済教室；再考成長戦略②」の中で、森川正之経済産業研究所副所長は「最近の地方分散論では出生率の回復が重要な政策目標の一つになっている。しかし、政策割り当ての基本原則に立つと、(今後も維持されるべき)集積の経済性を通じた効率性向上と出生率の引き上げという異なる政策目標に対しては、異なる政策手段を割り当てるのが望ましい。具体的には、人口移動を阻害する要因を除去しつつ、集積地での保育や教育サービスの支援をすることが適切なポリシーミックス(政策の組み合わせ)となる」と論じ、小峰教授の主張を側面から支持している。

さらに1月29日の日経朝刊「地方創生を聞く(3)」における岡山大学大学院教授中村良平教授の指摘する「連携中枢都市圏構想の中で、地域産業連関表を駆使して域内産業連関効果の高い産業を振興し、この波及効果を広く域内に及ぼす」という視点も、集積機能の活用という視点に立つ提言であり、決して忘れてはならない着眼点だと思う。問題はその実効性を具体的にどのような施策として展開して担保していくかであり、今後の動きを注視したい。

## (まとめ)

こうした集積の利益を支持する立場からは、追い出し的な産業移転を税制、補助金で誘導するという施策は、アベノミクスの第三の矢に含まれる国家戦略特区との関係を含め、大いに疑問が残るところである。集積のメリットが高い都市圏に小峰教授の言う多層的集中が生ずることが我が国の資源配分から見て効率的であれば、過疎の地方に地方振興政策は必要ないともいえる。集積のメリットがあるので人や産業が集まるのであり、その限りで市場は失敗していない。集積の経済性は、これをあえて排除するのではなく、むしろその集積のメリットを生かすことが必要なのである。

(荒井 俊行)

---

(注) 26年度補正予算では、地方創生関係として、各府省の計59事業、総額3275億円が盛り込まれ、目玉である自治体による地方版総合戦略づくりや少子化対策などを支援する「地方創生先行型」の交付金が1700億円計上されている。1700億円の交付金による財政支援について、政府は、活用の具体例を地方自治体に示し、地域の実情に応じた自発的な取り組みを促していくこととし、例えば①いわゆるUターンなどを推進するため、地方の企業が都市部の人材を試験的に受け入れる事業②地方での創業や国内外の展示会に商品を出展して販路を開拓する事業、③中山間地域などで福祉や買い物の拠点を集約する事業などを挙げている。また政府は、1月14日に閣議決定した新年度・平成27年度予算案においては、地方に仕事を作る仕組みに1744億円、地方に人を呼び込む事業に644億円など地方創生関連で総額7225億円を計上した。具体には①地方の大学が地元企業などと連携して人材を育成する事業に44億円、②妊娠から出産、育児まで、切れ目なく支援を行う「子育て世代包括支援センター」の全国150か所での整備に17億円などである。また、27年1月28日の日経朝刊によると、経済産業省を中心に地方創生のため事業採算のとりやすいローカルマネジメント法人の創設が検討されている。器づくりが起死回生の地方創生の呼び水に繋がるだろうか。更に、1月29日の日経朝刊によると、総務省は三大都市圏への人口流出を防ぐ狙いで、人口20万人以上の拠点都市と周辺市町村が協力して地域活性化に取り組む「連携中枢都市圏」への財政支援策(拠点都市及び周辺市町村への地方交付税の増額)をまとめた。焦点の定まらないバラマキの懸念はないのか。本文冒頭の山田全国知事会長の都道府県が入らないと地域創生はうまく機能しないという主張との関係をどう整理するのか。なお、自民党は地方経済の好循環の仕組みを検討する委員会(委員長、新藤前総務大臣)を立ち上げて、2月から具体策の検討を開始するという。せめて27年度予算要求前から考えるべきものではなかったか。