

戦後地域政策の中の地方消滅論

Arguing regions at risk of disappearing in postwar regional policy

森 寛 史

Mori Hiroshi

概要

本稿では、日本の人口が減少局面に入っている中であってこの2、3年の間に地方が消滅するとの議論が突如として巻き起こり、それに対して慌ただしく国として地方創生の名の下に矢継ぎ早に自治体に戦略をたて政策対応を迫る事態になってきている。そこで、これまでの国土政策を中心に地域政策の推移を振り返ることで、こうした施策の正当性を考察する。

キーワード：地方消滅 国土政策 連携中枢都市圏 総合戦略

1 はじめに

少子高齢化の進行で、地方の人口減少問題が取りだされている中であって、2013年に雑誌『中央公論』12月号での増田寛也＋人口減少問題研究会の名で発表された特集「壊死する地方都市」、更に翌年2014年5月8日日本創生会議・人口減少問題検討分科会によるレポート「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」は、特に人口減少の問題に直面している多くの自治体関係者等には衝撃をもって受け止められた。

また、分科会発表の直後の『中央公論』6月号では緊急特集として「消滅する市町村523全リスト」が刊行され、雑誌刊行の翌週くらいには経済財政諮問会議の中の一委員会「選択する未来」委員会の第7回会議^{*1}の中間整理として地方の4分の1以上の自治体が消滅する可能性があり、地域戦略、集約・活性化の必要性を訴えている。この中間整理での内容は、2014年のいわゆる骨太方針（経済財政運営と改革の基本方針2014）にそのまま盛り込まれ、地方創生本部の設置へと繋がっていく。こうした短期間での矢継ぎ早の動きには、何人かの識者が指摘するように周到な政治的な意図があるのかもしれない^{*2}。

いずれにしても地方における人口減少問題は、指摘されるまでもなく深刻な問題であることは、誰もが認識していることではあるし、戦後の高度成長期以降の国土の均衡ある発展を目指しての地域政策が成功しなかったツケが今世紀になって顕著にあらわれるようになってきたのであるに違いない。後に見るように、今世紀になって小泉政権下において構造改革の名の下にそれまでとは違った立場から地域政策がとられることになるが、20世紀においては現在の政策に類似した政策も行われてきた経緯もあるので、戦後の地域政策の変遷過程を検証していく中で地方消滅論とそれに対する現在取り組まれて

いる地域政策の意義と問題点を考えてみたい。

2 全国総合開発計画の系譜

2.1 一全総

戦後の混乱から漸く抜け出した頃の1950年に制定された国土総合開発法（以下、国総法）は、法体系上は全国、都道府県、地方、特定地域の4つの各総合開発計画というピラミッド構造にはなっているが、当初は全国計画を企画実施することは全く想定していなかったという^{*3}。実際に実施されたのは、よく知られているようにまず1951年に特定地域総合開発計画が実施され、1962年になって初めての全国総合開発計画（一全総）が閣議決定された。法は体系的に構成されてはいるが、政府の取組は首尾一貫しているとは言いがたく、都道府県、地方の総合開発計画については国主導で行われることはなかった。

戦後の国土政策に一貫して関わってきた下河辺淳等が指摘するように1960年の所得倍増計画が、工業開発が太平洋ベルト地帯に偏していることに対する他地域からの反発に対応する形で決定された。つまり、工業開発から取り残される地域が、ますます地域間格差が拡大することを懸念してこの計画は立案、実施されたのであった。この時以降、国土の均衡ある発展は20世紀の間、一貫したスローガンであった。また、この計画の目標を達成する手法が拠点開発方式で、計画の基本構想のなかにその方式とは「東京、大阪、名古屋およびそれらの周辺部を含む地域以外の地域をそれぞれの特性に応じて区分し、これら既成の大集積と関連させながらそれぞれの地域において果たす役割に応じたいくつかの大規模な開発拠点を設定し、これらの開発拠点との接続関係および周辺の農林漁業との相互関係を考慮して、工業等の生産機能、流通、文化、教育、観光等の機能に特化するか、あるいはこれらの機能を併有する中規模、小規模開発拠点を配置し、すぐれた交通通信施設によつて、これらをじゅうず状に有機的に連結させ、相互に影響させると同時に、周辺の農林漁業にも好影響を及ぼしながら連鎖反動的に発展させる開発方式」^{*4}と説明されている。これは、フランスの経済学者F.ペルーが1950年に提唱した考え方で多くの国で外発的な経済振興政策に用いられた成長の極理論を援用したものである。その大規模な開発拠点には工業開発拠点と地方開発拠点とがある。

前者の拠点を具体化したのが低開発地域工業開発であり、とりわけ15ヶ所の新産業都市や6ヶ所の工業整備特別地域（準産業都市）であった。後者の地方開発拠点は、大都市圏の外部経済の影響を受けにくい地域において都市機能を持たせ、地域発展の中核主導的な役割を持たせる意図をもって構想はされたが、実質的にはその後、具体的施策の進展は見られなかった。21の工業開発拠点のうち、半分の10の拠点は太平洋ベルト地帯に立地しており、表向きこれらの地帯から離れた地域にあっても地域間格差を是正するために開発を行っていくという姿勢は取りながらも、経済合理性を優先する所得倍増計

画の実現を第一に見なしていたと考えざるをえない結果となったといえる。

(千人)

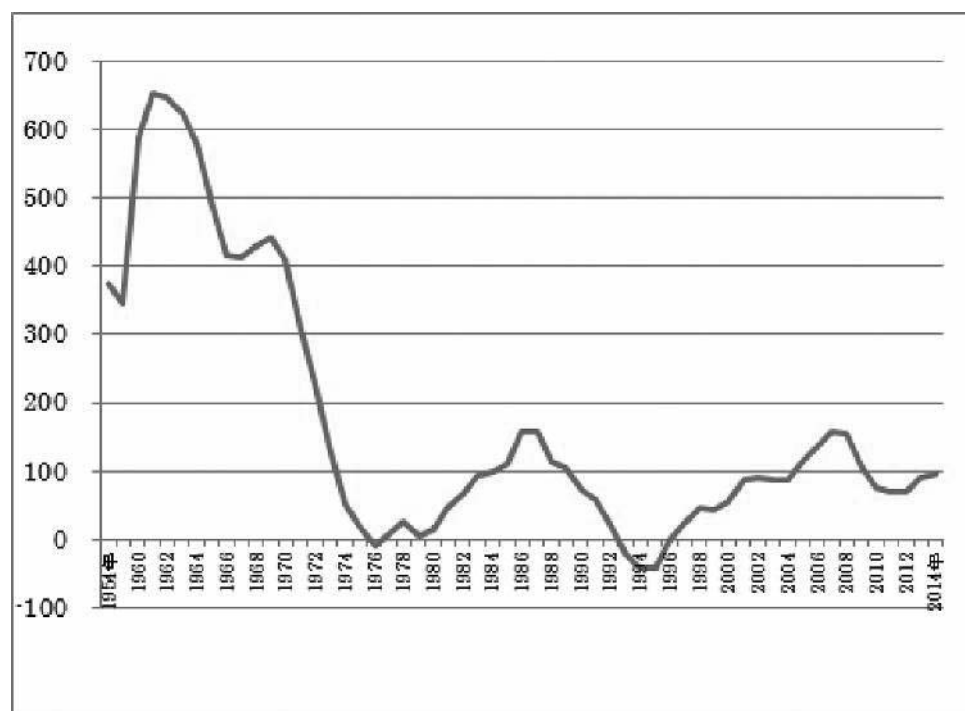


図1 3大都市圏への純転入

総務省統計局『住民基本台帳人口移動報告年報』より作成。3大都市圏は東京圏：埼玉、千葉、東京、神奈川の1都3県、名古屋圏：岐阜、愛知、三重の3県、大阪圏：京都、大阪、兵庫、奈良の2府2県。

	1950年	1960年	1970年	1980年	1990年	2000年	2010年
全国（千人）	84115	94302	104665	117060	123611	126926	128057
北海道全国に占める比率	5.11	5.34	4.95	4.76	4.57	4.48	4.30
東北6県、全国に占める比率	10.72	9.89	8.63	8.18	7.88	7.73	7.29
北関東3県全国に占める比率	6.17	5.45	5.14	5.30	5.46	5.53	5.46
東京圏全国に占める比率	15.52	18.94	23.04	24.51	25.72	26.33	27.81
甲信越3県全国に占める比率	6.34	5.52	4.85	4.56	4.44	4.40	4.21
北陸3県全国に占める比率	3.23	2.93	2.65	2.58	2.52	2.47	2.40
名古屋圏全国に占める比率	7.61	7.77	8.30	8.43	8.54	8.67	8.86
関西圏全国に占める比率	11.61	12.92	14.78	14.82	14.66	14.53	14.44
山陰全国に占める比率	1.80	1.58	1.28	1.19	1.13	1.08	1.02
山陽全国に占める比率	6.28	5.79	5.40	5.29	5.14	5.01	4.89
四国全国に占める比率	5.02	4.37	3.73	3.56	3.39	3.27	3.10
北九州全国に占める比率	7.28	7.12	6.15	5.99	5.87	5.84	5.74
南九州・沖縄全国に占める比率	6.70	6.19	5.18	4.98	4.88	4.83	4.73

表1 10年毎の地域別人口比率推移

社会保障・人口問題研究所データより作成

指定された新産業都市や工業整備特別地域は四大工業地帯や三大都市圏から遠く離れ

た地域が多く、郡山、岡山県南、大分地区には工業の誘致が進むが、大幅に工業生産高や人口増加などの計画を下回る地域が殆どであった。この時期の巨大開発のために巨額の公共投資をつぎ込むことになったが、道路、港湾、工業用地を中心とする産業基盤整備が中心で生活基盤整備のウエイトは低く、著しくバランスを欠くものであった。このことが、高度成長期の産業構造の大きな転換と相まって、農業労働力の流出と農山村の人口減少、過疎化の進展を加速させていく大きな要因となっていく。

大都市圏への人口移動は1961年をピークとして、減少してきてはいるが、この時期は人口増大期であるにも関わらず、10年ごとの地域別人口比率推移を見ると東京、名古屋、関西圏以外ではその比率が低下していることがわかる。

また、一人当たり県民所得の推移をみると1960年代の高度成長期においては、確かに所得格差は縮小してきていることがわかる。

ただ全総によって、政府関係者も過密過疎の問題解決にはほど遠いばかりか、より深刻化してきたため「過密・過疎現象は、ますます深刻化しており、…解決し、経済社会の飛躍的發展を図るためには、…、国土利用の硬直性を打破し、新しい社会へ積極的に対応し、新しい環境を形成するという観点から、国土利用の抜本的な再編成を図る以外にない」*5という認識の下に、1969年に新全総（二全総）が策定されることになる。

2.2 二全総

今度の二番目の全総は1965年を基準年次として、20年間という長期にわたる国土計画として計画実施された。計画の眼目を以下計画文書から引用してみる。

計画の目標としては、「大都市における過密問題に対処するため、…大都市に立地することが不適当な工業等の機能を徹底的に分散する…大都市の諸機能を再編成し、中枢管理機能を集中強化する…」として「公共投資のみに依存していた従来の施策の方向を再検討し、…可能な地域は、…集落の再編成を含めて生活環境条件の向上のための施策を講じ、…困難な地域については、社会保障、集落の移転統合等の施策を総合的に講じなければならない」として、更に「地域格差問題については、一人当たり生産所得の格差よりむしろ生活水準の格差、とくに社会的な生活環境水準の格差に問題があるという観点から、地方の中核都市の社会的環境整備を図るとともに、周辺地域の生活環境も地方の中核都市と一体となって一定水準を保持しうるような施策を講じ、…大都市からの遠隔の地であっても…それらの地域と大都市を結ぶ新交通通信体系を整備するなどにより、国土の均衡ある開発の基礎条件をつくり上げることが、地域格差問題に対する新たな課題」として捉えている。

また、過密過疎問題への対応として過疎地域に対する措置法が1970年より10年毎に作成されていく。しかし、全国過疎地域自立促進連盟による都道府県別過疎市町村数の割合の推移などを見ても、一向に改善されていないことがわかる*6。

二全総が生活水準の格差，社会的生活環境水準に拘ったのは文面にもあるように一全総が余りにも産業基盤整備に偏していたことへの反省からの計画であるといえる。更に開発方式としては「中枢管理機能の集積と…全国的なネットワークを整備し，このネットワークに関連せしめながら，各地域の特性を生かした…産業開発…大規模開発プロジェクトを計画し，…その地域が飛躍的に発展し，漸次その効果が全国土に及び，全国土の利用が均衡のとれたものとなる方式である」として，「生活環境の国民的標準を確保するため，広域生活圏を設定し，圏内の生活環境施設及び交通通信施設を整備することによって，国民が等しく安全で快適な生活環境を享受しうるように努める」としている。当時としては斬新な情報化社会，ネットワーク論の先駆けとして注目に値するし，ネットワークとの関連での広域生活圏の考え方は，後に詳細に検討する今日の過疎地域の地域政策にも通じるところである。広域生活圏の形成の手段として，中核となる地方都市の整備と各地域を結ぶ交通体系の確立を挙げ，後者を最も中心的な課題であると指摘している。それは，二全総の解説本^{*7}の中で「地域開発の基礎単位として広域生活圏構想を策定している…日常生活の形態が，広域化によって物理的にある方向を生み出していることは事実であって，物理的に（施設的に）開発単位を広域生活圏（将来における日常生活圏）として考えておくことは意味のあること」としていることから裏付けられる。しかしながら当時の国土政策の所轄官庁であった経済企画庁は，この構想の提起をするのみで具体的なことは，殆どしておらず実質的には自治省の広域市町村圏と建設省の地方生活圏とが，この構想の実質を担っていたと言える。広域市町村圏の設定については，1970年自治省事務次官通知「広域市町村圏振興整備措置要綱」において住民の日常生活圏の広域化に対応し，モータリゼーションを背景として形成されつつある都市及び周辺農山漁村地域を一体とする日常社会生活圏（概ね人口10万人以上）をこの圏とするとしている。圏域内の中心には都市的施設及び機能の集積とその他の市街地や集落を連絡する交通通信施設が整備されていることなどが，要綱に盛られている。一方の地方生活圏の方は圏域内人口は15万～30万人と規模は広域市町村圏よりも大きくなっている。圏域の中心都市は，15000人以上であることとかコミュニティ施設の配置とか，中心と集落を道路網で連結し，他地域とは幹線道路網で整備することを目標としていた。こうして広域市町村圏は340圏域全国市町村の9割くらいまでを含み，地方生活圏は179圏域まで設定されるが，政府からの振興整備のための財政援助の6割が道路整備に充てられたという^{*8}。過疎地域とのネットワーク形成には道路整備が欠かせないとはいえ，圏域内の住環境の整備は疎かにされたのが現実であったといえよう。また，こうした官庁の縦割りの下で類似の仕組みが並列しているという制度設計上の問題とともに，財政援助が2，3年に限定されていたことも市町村側の対応を消極的にしたものといえる。

ところで，大都市と地方の関係については，大都市には中枢管理機能の強化をして，大都市に相応しくない工業等については地方に分散させるという形で，「日本全体を一つ

の有機体とし、頭脳部分を大都市に集中させ、地方圏はその手足として機能しうるように合理的に機能を再配置」^{*9}するものであった。このような大都市と地方の役割分担論も今日まで命脈をたもっている考え方であるといえよう。

二全総は、それまでの高度成長の延長上で立案されたが、1970年代に2度にわたる石油ショックの影響もあり、大規模開発プロジェクトは失敗し、また広域生活圈構想も実質的成果のないままに早くも1972年には、見直し作業（フォローアップ作業）がなされ、1977年までには自然環境の保全・巨大都市・地方都市・工業基地など8項目にわたる総点検がなされ、高度成長の想定の下で策定された地域開発政策は、根本的に見直さざるをえないことになる。そして二全総の全面的反省の上に立って第三次全国総合開発計画（三全総）が1977年11月に閣議決定されたことになる。

2.3 三全総

三全総から四全総への政策策定過程については、拙著^{*10}において詳細に論じたところで、一部繰り返しになる部分もあるが、まず三全総について計画の中心となる開発方式の定住圏構想を主眼に改めて振り返っておきたい。計画の基本的目標は3つ掲げられている。第1には、住環境の総合的整備、第2には国土の保全と利用、第3には経済社会の新しい変化への対応であるとしている。そして「これまでの国土総合開発政策の成果と教訓を踏まえて、過密過疎問題等当面する諸困難を克服しつつ、超長期の展望に立って、全国にわたって国民の安定した生活の基盤を整備する必要がある」^{*11}と述べられていて、二全総で生活圈整備が立ち後れ、計画の意図した目標を達成できなかった反省に立って、計画の方式として「大都市への人口と産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ、人間居住の総合的環境の形成を図るという方式（定住構想）を選択する必要がある」として、定住構想の枠組みについての解説が先頭にあり、また地域別の詳細な定住人口目標が設定されている。1970年代は二度の石油ショックによりGDP成長率の鈍化、短期的景気後退を反映して、大都市からのUターン、Jターンの動きが顕著になった時代である。政策策定者の中には、このころから長期的に変わりつつあるという見方をするようになっている者もあり、定住構想の人口予測なども影響しているものと思われる^{*12}。

しかしながら、この時期はまた、大都市圏と地方圏との地域間所得格差が縮まった時期であって、このことが地方への人口移動を促進したのであって、それまでの開発政策が功を奏したわけではない。なぜならその後1980年代になると再び大都市、とりわけ東京圏と地方圏との所得格差が拡大していき、今日の東京一極集中の構造ができあがっていくからである。

ところで、新しい生活圈としての定住構想について計画の文書によれば「新しい生活圈の確立のための仕組みとして、自然環境をはじめとした国土の保全と利用及び管

理、生活環境施設の整備と管理等が一体として行われ、住民の意向が十分反映され得る計画上の圏域を定住圏として想定する…定住圏の整備の方向としては、既存の広域生活圏の施策等を基礎とし、新たに流域圏等に配意しつつ、地方公共団体が住民の意向をしんしゃくして定める」(・筆者による)と記されており、二全総でのトップダウンの方式からボトムアップ方式への転換が図られ、定住圏の実施主体は市町村にあるというのがこの構想の眼目となっている。

この構想は、住民の行動の展開の仕方に応じて、地理的にも機能的にも密接な関係を保っている狭域の50～100世帯程度からなる居住区(全国30万～50万)、この居住区が複数で小学校区を単位とする定住区(全国2万～3万)、そして定住区が複合して都市、農山漁村を一体として山地・平野部・海の広がりをもつ定住圏を形成するとしている。実際に各地に44地域、300市町村を「モデル定住圏」として設定した。

三全総では、これまでの重化学工業中心の工業化による地域開発から居住環境・生活基盤整備の充実に転換したわけであるが、工業化だけの開発では人口の定着を図ることができず地方の過疎化に拍車がかかるとの反省に立ってのことからである。ただ、通産省では1977年7月に「工業再配置計画」を公表していて、通産省の立場から国土庁に対して色々と注文をつけ、調整し三全総にはこの計画が全面的に取り入れられているという^{*13}。実際、計画の基本的目標のところでは、「人間居住の総合的環境としては自然環境、生活環境、生産環境が調和のとれたものでなければならない。また居住の安定性を確保するためには雇用の場の確保、住宅及び生産関連施設の整備…が基礎的な条件」と指摘している。従前の工業再配置の考え方が強く残った計画であったわけである。国は年平均6%の成長が1980年代半ばまで続くものと想定し、産業活動の規模、工業生産額も非常に大規模になる(1975年→85年で1.9倍、90年には2.4倍)^{*14}と見込まれていた。そしてまた、定住構想後に指定を受けた定住圏では、取り組まれた公共事業の多くが、工業団地の造成、道路整備など補助金の大きい大型公共事業に充てられ、地方の認識としては定住環境即、企業誘致のためのインフラ整備の域を超えていなかったともいえる。この頃はオイルショック後の低成長経済期で地方への企業誘致も進まず、一方大都市圏では雇用吸収力がなくなり、地方での若者の雇用と定住が強く求められていた時期でもあり、そうした事態を打開する切り札として出てきたのが1983年に法制化された通産省主導のハイテク産業を中核とする産業と居住の新都市づくりを目指すテクノポリス構想であった。国は当初シリコンバレーの手本として、シンボリックな都市プロジェクトとして全国で1ヶ所を想定していたが、結局全国26ヶ所が指定され開発が進められていくことになる。定住構想の眼目は産業配置の是正よりも教育・文化・医療施設などの適正配置に重点を置いていて、定住するからには、雇用確保の点から産業再配置をせざるをえないとしても、地域社会と調和のとれた生活環境施設、更に交通通信体系との整備と整合のとれた形での工業の整備を図ろうという点で、テクノポリス構想は定住構想を実現するに相応しい

政策として受け止められた。

しかし、「技術立国日本のシンボル事業」とのうたい文句ではじめられた事業であったが、財政危機を理由として政府による財政特例措置は適用されず、幾つかの市町村が地元大学やエレクトロニクス関連企業等と連携して行っていくしかなく、やがて地域主導のローカル事業化していくこととなる。1985年プラザ合意後の円高の影響もあり、ハイテク企業の多くは国内地方都市ではなく、アジア諸国に工場を進出させていくことになる。

こうした事態を受けて、三全総のフォローアップ作業は、国土審議会調査部会によって1981年から2年間に亘り実施されることになる。そして1984年には四全総長期展望作業中間とりまとめがなされる^{*15}。そこでは、東京圏の相対的地位の上昇により従来の「三大都市圏対地方圏」の捉え方より「東京圏対その他」の捉え方が適切であること、人口定住は地方中核・中核都市においては進んでいるが、その要因は周辺の小都市や農山漁村からの人口流入によるもので、定住圏という域内での過密と過疎が進行してしまっており、この問題への対処が四全総においては重要であるなどの議論がなされている。そして域内過密過疎への処方箋として、大都市、地方中核・中核都市を核としたネットワーク型に統合した国土の形成が提案されている。ネットワーク化が諸機能の分散と共生に寄与することになり、こうした諸機能が分散した国土構造、多極分散型国土の形成を目指すことが、四全総の重要な柱となっていく。つまり多極分散型国土を構築するための開発方式がネットワーク、交流ネットワーク構想であるという考え方を取り入れて四全総は1987年に閣議決定された。

2.4 四全総

四全総のキーワードである多極、たくさんの極とは、有り体に言えばミニ東京を各地に作るということであろう。ところでネットワークによる統合という考え方は、既に見たように二全総においても取り上げられており、首都東京はじめ中核管理機能の集積地と地方中核都市とがネットワークを介して連結し、このネットワークに関連せしめながら大規模産業プロジェクトとが結びつくことで国土の均衡化が図られるとした。

四全総ではネットワークの拠点に定住圏の中心都市があって、交流が図られることで多極分散型の国土が形成されるという建て付けになっている。独自性のある地域開発を進めるとともに、交通・通信のネットワークを整備して、各地域間の交流を促進して、多極を作り、地域格差を是正しようとすることを意図しているといえる。ただ、ここでも極を連結するネットワークの中心に交通＝道路整備に据えられている点は、これまでの全総の焼き直しとしか見えない^{*16}。

また、他方で四全総の要綱には「東京圏は、我が国の首都としてのみならず、金融、情報等の面で世界の中核的都市の一つとして、…国際金融機能等の都心部での展開に伴う要請に対応し、都心部及び東京臨海部の総合的整備を進める」とあり、時の総理大臣

の意向が色濃く投影された内容にもなっていて、東京一極集中のメリットを受け入れられる点も注目される。その背景には、この頃は太平洋ベルト地帯の中で東京圏対関西圏の格差が拡大してきて、多くの大手企業の本社機能が東京に集積し出す時期であるからである。

四全総が閣議決定される前年1986年にはいわゆる民活法（民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法）が制定されている。このことが時の中曽根内閣の都市政策であった「アーバン・ルネサンス」促進のための規制緩和と連動して、都市再開発が進展していき、後には地価高騰、バブル景気へと繋がっていくが、一極集中には寄与した取組ではあった。一方、地方の民間による開発という点では、いわゆるリゾート法（総合保養地域整備法）が1987年に公布され、四全総でも触れられている「余暇・レクリエーションのための空間整備」が進み「全国に多彩なリゾート地域等の整備が促進」されることになる。民活法もリゾート法も四全総の要綱に盛られているわけではないが、相補的な関係と見なされるべきもので、交流ネットワーク化されて多極分散型国土を形成するという全総の目的に適っていたのかは、かなり疑問としなければならない。

1990年以降のバブル崩壊後は、その多くは軌道修正を余儀なくされ不良債権問題が経済の足かせとなり日本は長い停滞を経験することになった。全総計画に沿った形では、1988年6月に多極分散型国土形成促進法が制定され、振興拠点地域の開発整備や業務核都市の整備等に対して国からの各種支援措置がなされることになる。指定を受けた前者の地域の研究・教育・文化・医療などの中核的施設は国の支援対象になるというものである。後者は、都心に過度に集中した都市機能の内、業務・商業・娯楽などの日常生活全般に関わる諸機能を都心を介さず、郊外のみで充足できうる核を育成するのがその狙いであった。職住接近を図ることで一極集中や過密の是正を図ろうとすることが期待された。

多極分散型国土形成促進法は、今日まで命脈を保っており、振興拠点地域や業務核都市の設定もそれ程、多くはないが今日までされてきた^{*17}。四全総がスタートしはじめの5年間は、政策の意図とは逆にむしろ東京圏への流入人口が急増しているのは皮肉な結果である。

概ね2000年を目標年次としてきた四全総は、1992年に国土審議会調査部会において総合的点検作業が開始されることになり、2年ほどの検討を経て「これまでの全総計画の単なる継続ではない新しい理念に基づいた国土計画の策定が必要である」^{*18}との認識がなされる。その背景には、全国的な開発計画を国の主導で更に継続する意味があるのか、開発が強調されがちな総合開発計画はもはや適切性を欠くのではないかなどの疑問視する意見があるという^{*19}。そして調査部会での検討結果を受け、国土審議会計画部会では1995年12月に新しい全総の基本的考え方を提示している。そこではまず、これまでの戦後50年とこれからの50年とでは、経済社会の条件が大きく変化したことを挙げている。

一つはグローバル化、第二には人口減少・高齢化の問題、第三には高度情報化としている。第二の点については、大都市圏や地方中枢・中核都市では高齢化率が今後大幅に進展する一方で、都市集積から離れた中山間地域等では若年人口が大幅に減少していく中での高齢化の進展が想定されるとする。

一次から四次までの全総において、特定地域への過度の集中と所得水準等の地域間格差是正は、ある程度実現できて四全総が目指した多極が形成されつつあるとの認識の下、太平洋ベルト地帯から遠く離れた中枢・中核都市の利便性を享受しにくい地域において人口減少・高齢化が顕著に進行しており、未だ解決すべき課題が残されているとする。また、全総計画の共通のテーマである「国土の均衡ある発展」については、新しい全総計画においても引き続き継承していくべきとしている。更に、東京を頂点とする太平洋ベルト地帯（第一国土軸）が東京一極集中をもたらした国土構造であることからの転換が必要として、長期的視野に立って、複数（4つ）の新しい国土軸からなる国土構造を構築して現在の国土の歪みを是正することが21世紀の国土政策の基本的課題であるとする。更に新国土軸を地域的に補完する地域連携軸を形成して、周辺地域を含んだ交流圏の形成を目指すとしている。ただ、一方では大都市のリノベーションを提示し、大都市を豊かで安心できる空間として再生するため、大都市の修復・更新を着実にを行うことが必要であるとしているのも注目に値する。

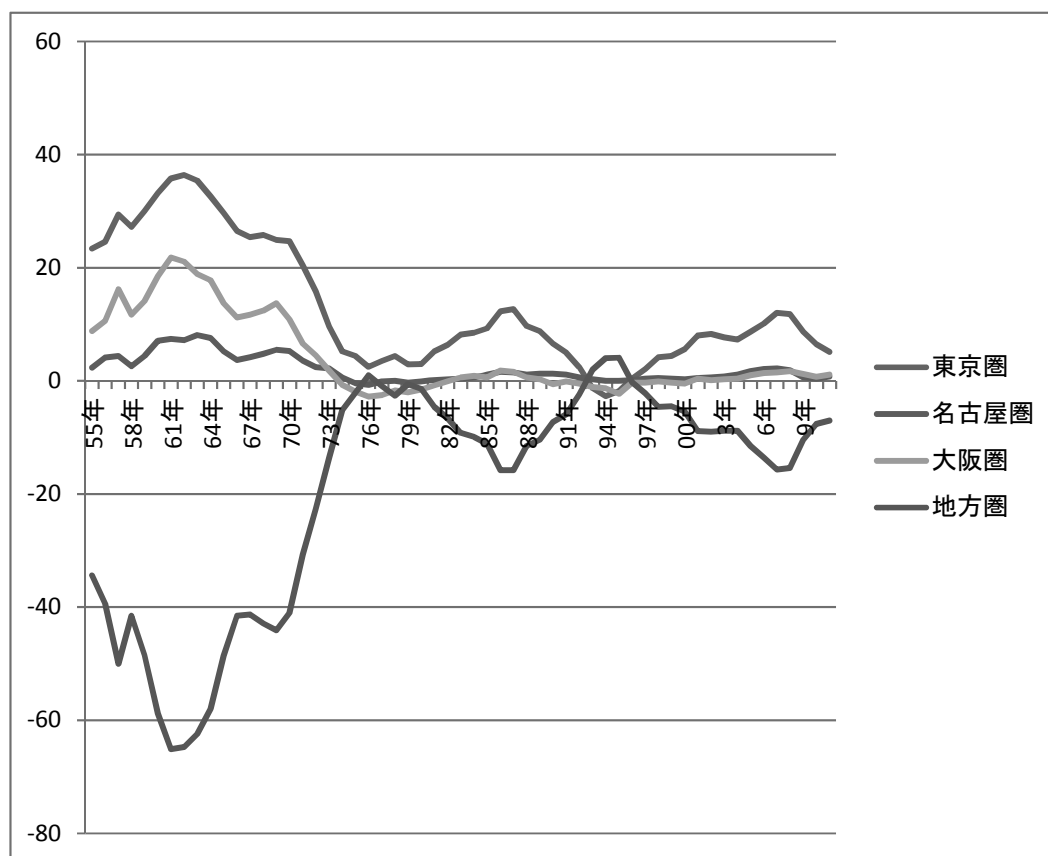
また、中枢・中核都市へのアクセスが困難な地域にあっては、地方中小都市を中心とする圏域を設定し、中心とする都市において圏域全体の住民を対象とする都市的機能を整備し、圏域全体の定住を図るとしている。

2.5 五全総（「21世紀の国土のグランドデザイン」）

上でみたような考え方は、2010年～2015年を目標年次とする5番目の全総として1998年「21世紀の国土のグランドデザイン」（以下、五全総）に盛り込まれることになる。バブル経済崩壊の中でそれまでの極端な分散政策からの転換を図ったのが五全総であるといえる。というのは、それまでの全総では実行計画に関するおおよその資金的な見積もりを出していて、それを地方で分け合うという構図であったものが、五全総からはそれがなくなっている。21世紀初頭には人口が減少していくことが予想されていた中にあって、分散型国土形成を目指す合理性を主張しづらくなって来たことや地域格差是正の名の下に行われてきた公共事業が、人口の大都市への集中を是正できなかった上に公的債務の累積をもたらしたことへの反省もあるものと思われる。また、バブル崩壊後の地価の下落により1998年頃からは都心部は人口流出から人口流入への再びの都心回帰が始まった時期でもある。

こうした転換に歩調を合わせるように東京では、1999年に石原知事が誕生して、東京の持つ国際都市としての役割の重要性を主張して首都移転に強く反対したし、2001年発

足した小泉内閣にあっては、まず緊急経済対策として内閣に都市再生本部が設置され翌年には東京臨海地域や都区部が整備地域として指定される。都市再生は地方都市をも指定対象としていたが、構造改革・規制緩和の流れの中で、都心部の容積率の大幅引き上げなどの政策を導入することで、大都市とりわけ東京一極集中是正を志向していた国土政策からは一線を画することになる。



2図 三大都市圏への人口移動

資料：総務省「住民基本台帳人口移動報告」に基づき中小企業庁作成(2014年)

そしていわゆる2001年の骨太方針において国土の均衡ある発展から「個性ある地域の発展」「知恵と工夫の競争による活性化」を重視する方向へと地域政策の大きな転換がはかられた。国が地方に対して、広範な関与をし、財源も手当し、画一的な行政サービスをするのではなく、各自治体が自らの判断と財源で、地域作りに取り組めるよう是正する必要があるとする。地方の自立・活性化が7つの構造改革プログラムの一つに挙げられている。そして、自立しうる自治体を確立するために市町村合併・市町村の再編を促して、効率性の向上を図り、補助金等の見直しと税源移譲を含めて国・地方のあり方の見直しが必要であるとしている。つまり、国は地方向け予算の大幅削減と大都市圏向け大型公共事業の実施による国際競争力強化を目標とするようになる。骨太方針に相前後して、「国土の均衡ある発展」の為の諸施策は終止符を打たれることになる。更にこうした事情は、

2004年の三位一体改革へと繋がり、分散化政策は完全に転換することになった^{*20}。こうした地域政策の変化の流れの中で、2005年7月に全総の根拠法になっていた国土総合開発法は全面的に改められ国土形成計画法に取って代わられることになる。特徴としては、国と地方の協働による広域ブロックづくりを進めること並びに量的拡大「開発」基調からの決別ということになる。そして法律制定の3年後2008年に戦後6番目の国土計画となる国土形成計画（全国計画）が策定される。

2.6 六全総（国土形成計画2008年）以降

過去5回の国土計画との一番大きな違いは目標として国土の均衡ある発展を掲げなかったことであろう。そこで提示される国土形成の方針としては、多様な特色を持つ広域ブロックが相互に交流・連携して活力ある国土を形成することで一極一軸型の国土構造の是正に繋がるとして、広域ブロックが自立的に発展する国土の構築をはかるということにある。多様な広域ブロックの発展と地域の共生関係が良好に築かれることで、地域間格差拡大を解消していくとして、ブロック間の連続的連なりが、五全総で提唱された4つの国土軸構想とも重なっていくとして、広域ブロックが国土軸構造を作るための一つの手段として位置づけている。計画の要綱にもあるように、複数市町村を一体の圏域として捉え連携を推進していくやり方は、二全総における広域生活圈構想以来取り組まれてきた考え方で、とりわけ新しい発想ではない。広域ブロックを構成する生活圈域は、人口数万人程度以上の都市を中心として10万人前後の人口を擁する圏域を想定している。そしてブロック内の各都市圏を結ぶ高速交通ネットワークと他のブロックの中核拠点都市圏との連携の強化を提唱している。こうした構想の具体化が2009年の「定住自立圏構想」であるのだろう。2017年1月現在、116圏域で協定が締結されている。

そして2014年8月には人口減少・少子高齢化にあっても地方が踏みとどまれる拠点を形成するために「地方中核拠点都市圏構想推進要綱」が策定された。地方圏に「集約とネットワーク化」の考えに基づいて、相当規模と中核性を備える圏域の中心都市が周辺市町村と連携するというものである。この地方中核拠点都市には、幾つか条件があるが、人口では20万人以上が要件となっていた。その後、2015年1月には、一部改正されて「連携中核都市圏構想推進要綱」が策定されることになる。内容的には、前要綱を踏襲しているが、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行うとして、より一層目的を明確にした要綱となっているといえる。国交省では、高次都市機能として挙げているのは、具体的には大学、救命救急センター、百貨店など大型のショッピングセンター等であるが、一つの地方都市ではできなくとも30万人くらいのいくつかの都市連携からなる都市圏を形成すれば可能であるとみており、こうした機能的なエリアができれば、いわば大都市圏への転出を防止するためのダムとして機能を果たすことになると期待している。

こうした考え方がその後、2014年の国土づくりの理念や考え方を示す基本方針「国土のグランドデザイン2050 ～対流促進型国土の形成～」を経て2015年8月に今再びの戦後7番目の国土計画である国土形成計画（全国計画）の策定に取り入れられる。2009年の「定住自立圏構想」や「連携中枢都市圏構想」などを踏まえてバージョンアップを図ったものと思われる。また、安倍政権が掲げる「まち・ひと・しごと創生」政策との整合性も意図しているものと思われる。

その計画では前の計画の広域ブロックの考え方は生きているが、地方都市間のヒト、モノ、カネ、情報の双方向の「対流」が強調され、「コンパクト＋ネットワーク」をキーワードとして、東京一極集中の是正を提唱している。とはいえ、国際競争に勝てる国土形成ということでリニア新幹線開業をにらんで東京・名古屋・大阪を結びつけた世界最大規模の人口を擁するスーパー・メガリージョンの形成の重要性を指摘しており、その成果を地方にも行き渡らせるというトリクルダウンの考え方であるが、これなどもこれまでの国土計画にはなかった構想である。また、前の計画での「交流」が「対流」に置き換わっていて、双方向の流れが地域活力をもたらすイノベーションの原動力になると見ている。対流とは、連携中枢都市圏内外、定住自立圏内外、小さな拠点によるネットワーク化しコンパクトにまとまることを意図している。安倍政権、とりわけ2012年第二次安倍政権以降は、小泉政権のように地方を切り捨てるのではなく、人口減少していく個々の自治体と言うより、それらの自治体が連携して施策を実施して、地方の再編を自らの責任で行っていく政府が示したビジョン、枠内で各自治体が計画を立案する方向に切り替わったといえる。

3 地域再編論や地域消滅論をどう考えるか

3.1 経緯と問題点

ここまで大まかながら、戦後の国土政策の流れに沿って地域政策の変遷過程を見てきた。そうした政策過程の延長上に、今日の政府の政策が位置づけられていると思われる。そこで、本論文のはじめにで提示した問題、「地方創生」や地方消滅論について検討を試みたい。

直接的な経緯としてはやはり増田レポートの発表が契機かと思われる。2014年5月に日本創生会議がストップ少子化・地方元気戦略において消滅可能性都市を指摘した。そして2015年4月の統一地方選挙後の地方自治体の対策として安倍政権の重要な政策課題にいかに取り組むかという、政治上の思惑もあり、地方創生担当大臣のポストが2014年9月に新設され、「まち・ひと・しごと創生本部」が設置される運びとなった。

そして創生本部が、「日本の人口の現状と将来の姿を示し、今後目指すべき将来の方向を提示する「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（長期ビジョン）」及びこれを実現するため、今後5か年の目標や施策の基本的な方向、具体的な施策を提示する「まち・ひと・

しごと創生総合戦略（総合戦略）」をとりまとめ^{*21}それを閣議決定する運びとなった。

つまり、国が提示する長期ビジョン（2060年を視野）、総合戦略（2015～2019年）に沿う形で、2015年度中という期限を設けて全ての自治体に地方人口ビジョン並びに地方総合戦略の策定の努力義務を課す形になっている。努力義務とはいえ、自治体策定の計画を政府が評価し、評価に応じて予算をつける形で、頑張らないところには予算はつけないし、頑張るところにはつけるという、目の前に餌をぶら下げて、自治体同士を競わせる方式になっているので、策定せざるをえない仕組みになっているといえよう。

国が提示する長期ビジョンは、人口減少問題を克服して2060年には1億人程度の人口を確保し、2050年代に実質GDP成長率1.5～2%を維持とする。また、総合戦略は大きく4つあり、1つは、2020年までの5年間で地方での若者雇用30万人分創出などにより、「地方における安定的な雇用を創出する」、2つには、現状、東京圏年間10万人の転入超過があるが、これを2020年までに均衡させ、「地方への新しいひとの流れをつくる」、3つには、若い世代の経済的安定や「結婚・出産・子育てできる社会を達成」して、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」、また、併せて、この好循環を支える「まち」の活性化として、4つ目には、中山間地域等、地方都市、大都市圏各々の地域の特性に応じた地域づくりなどにより、「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、地域と地域を連携する」としている。

ところで各自治体作成の人口ビジョンは、内閣府地方創生推進室作成のマニュアル「地方人口ビジョンの策定のための手引き」（2015年1月）によっている。人口シミュレーションの方法は、国立社会保障・人口問題研究所の推計（現状のままで推移した場合）、国準拠、国準拠+東京圏社会増減ゼロケース、国準拠+社会増減ゼロケースなど複数ケースのどれかを決める方式になっている。その決定の際には、「地方移住の希望に関する調査」「学校卒業後の地元就職率の動向や進路希望の調査」など政府提供のデータを使うか、国が示した調査を実施して判断している。国準拠の長期ビジョン^{*22}によれば出生率2030年1.8、2040年2.07を想定しており、また2020年には首都圏と地方で人口の社会増減がゼロになり、その後も継続されるとしている。

国が提示している長期ビジョンや総合戦略は、これまで見てきた国土政策や地域政策と密接に関係している。2014年並びにその改訂版である2016年の総合戦略の全体像の詳細版を読んでみて思うのは、まさにこれまで高度成長期以降延々と取り組んできて必ずしも成功してこなかった諸政策をリバイバルさせ「総合」させて作り上げた内容であるという印象である。もちろん、人口減少期に突入した現状を踏まえた戦略、政策もあり全く同一というわけではないし、目新しい注目に値する施策もないわけではない。また、総合戦略についての政府文書の「Ⅱ政策の企画・実行に当たっての基本方針」には、これまでの自己反省を込めてか、その問題点について従来の政策の検証として縦割り構造、全国一律の手法、効果検証を伴わないバラマキ、地域に浸透しない表面的施策、短

期的成果を求める施策を挙げている。それでは、こうした反省に基づいてこれまでの類似の政策に対して、どれだけの検証作業をしたのか、検証の結果よりよい政策が策定されたのか。上でも指摘したように、計画を地方に委ねて各自治体が、急かされ、評価基準を組み込む形で策定されたのでこれまでの自治体がこれまでの政策を十分に検討・検証したとは以下の資料からも到底思えない。2016年4月19日の内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局の「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況」の資料によると、総合戦略推進組織の設置状況として、当時の石破大臣が指示した^{*2}産官学金労言の全てが参画している団体は、40道府県（89%）、962市区町村（56%）となっている。また、住民からの意見聴取の状況については総合戦略推進組織に住民代表者が参画が、都道府県26（55%）、市町村1427（82%）となっている。議会との関わりは、議会にて審議のみが道府県36（77%）、市町村501（29%）となっている。

定住自立圏構想（2008年）や連携中枢都市圏構想（2014年）に至る類似の構想を改めて簡単に振り返っておきたい。二全総（1969年～）においては広域生活圏が提唱された。通勤圏、買い物圏、学校区などの日常生活圏よりやや広範な生活圏で、一定水準の文化活動、高度医療、工業製品などの集配機能が確保できるエリアとして地方中核都市を再開発する。そして圏内各地域とを結ぶ交通体系を確立しようという構想であった。次の三全総（1977年～）では、生活圏構想が実質的には殆ど進展しなかったことを踏まえ、定住構想が立てられる。新しい生活圏確立のため、自然環境、生活環境施設、生産施設が一体とした圏域を全国200～300を構築する。この圏域は、地域開発の基礎的圏域で、流通・通勤・通学・生活圏の基本エリアであって、各圏は各特性を生かし生成発展し、各定住圏は相互に依存し協力する関係にあって、定住構想の目標を想定する。都道府県は、市町村と連携して資源利用、交通ネットワーク形成、居住の安定性を確保し根幹的施設の整備など、定住圏整備を推進するとある。四全総（1987年～）では、交流ネットワーク構想が提唱され、この構想を推進することで多極分散型国土を形成する必要があるとし、多極的分担が東京一極集中を是正するとしている。また、地方都市における都市機能の集積の重要性を指摘し、一定規模の集積を有する地方中枢・中核都市は地域発展の核であり、高次都市機能を全国展開する際の拠点として大きな役割をになっているとしている。五全総（1998年～）では、多自然居住地域の創造のため、中小都市等の都市と中山間地域を含む周辺農山漁村が一体となった生活圏域を、都市的サービスとゆとりある居住環境を提唱し、地域連携軸の展開軸上につながる複数の地域が広域的に結びつき、相互の連携と機能分担と進めるとする。そして6番目の国土形成計画（2008年～）では、広域ブロックの交流・連携が強調されていく。

二全総では広域生活圏、三全総では定住構想、四全総では交流ネットワーク構想、五全総では生活圏域をつなぐ連携軸、6番目では広域ブロックが強調されるという具合に、大都市圏以外の中小都市を中心とする地域では、互いに連携して繋がりあい、圏域とし

て機能的に一体化して何とか都市的機能を維持していこうという、発想は本質的に変わっていないのではないのか。こうした国土計画を補完・補強するために、1970年から10年毎に過疎地域に関する措置法が策定されてきているし、また2006年には地域活性化戦略が経産省と国交省により策定されている。これら数多くの政策がたてられ、予算もつけられてきてどれだけの成果が残せたのか、全総では次の全総を策定する前にはフォローアップ作業がなされてきたはずなのに一向に改善されてきていない。

3.2 広域連携について

ここでは、地方版総合戦略を進めていく上での要ともいえる政策である広域連携について検討してみたい。広域連携には、連携中枢都市圏（2015年～中心都市人口20万以上）の形成、定住自立圏構想（2008年～中心市5万人程度）の推進そして過疎集落等の維持・活性化の3つの取組がある。それらは相互に関連・連携している取組ではあるが、まず現在の国土形成計画やまち・ひと・しごと創生本部が各自治体に作成させた総合戦略の要ともいえる地域政策の重要な構想と思われる中枢拠点都市圏構想と定住自立圏構想を中心に考えてみたい。

大まかな捉え方をすれば、20世紀においては日本は全体としては人口が増加していたわけであるが、どこでも一様に増大していたわけではなく、増大していたのは三大都市圏や地方にあっては県庁所在地や都道府県の中核的都市を中心に増加していた。農山村は人口を減少させてきた。そこに過密過疎の中心的な問題があった。

しかし、21世紀に入り、全体としても人口減少局面を迎えてからは、農山村はもちろん、これまで人口増であった県庁所在地の大半が人口減に転じてくるようになってきた。地方にあっては、これまで農山村の過疎化が進展していく中で、何とか地方経済や生活をいわばダムのように支えていた県庁所在地ははじめとする中心都市の人口減少が進むようになってきたことを国は重く受け止めることになる。その対策として、総務省は「地方中枢拠点都市」、国交省は「高次地方都市連合」、経産省は「都市雇用圏」といった重複し合う政策構想を立ち上げることになるが、これらは安倍政権下での地方創生の中で「連携中枢拠点都市圏」一つにとりまとめられることになっていく。自治体単位では人口は減少してもネットワークを整備して、圏域全体としてコンパクトにまとめれば圏域全体としては、人口も確保でき拠点を形成して、一定規模の医療、商業、教育施設等の生活に必要なインフラなども確保できるであろうという考え方である。キー概念はコンパクト+ネットワークで、それをハード面から支える仕組みが、立地適正化計画である。この計画の根拠法は、改正都市再生特別措置法である。役割としては、圏域全体の経済成長の牽引、高次都市機能の集積・強化、圏域全体の生活関連機能サービスの向上となっている。

一方、定住自立圏構想は、地方圏における定住の受け皿として中心市と近隣市町村が

連携して、医療・福祉、交通などの生活基盤確保が目的であり、経済成長の牽引はその規模からも主たる取組でもないし、その機能は果たしてこなかったこともあり、連携中枢都市圏が提案された経緯がある。また、定住自立圏の中心市等が受け取ることができる財政措置も余り手厚いものではないこと（中心市4000万、2014年には8500万）などが、定住自立圏に大規模な中心都市が参画しなかった要因ではないかと考えられている。連携中枢都市圏では、財政措置は規模にもよるが数億単位である。このような地域政策によくみられる体系的でなく場当たりの取組、屋上屋を重ねるような計画のあり方も政策がなかなか実効性を持ち得ない理由ではないかと思われる。

どちらの圏構想も自ら中心市として宣言し、近隣市町村に連携を働きかけしていく仕組みになっている。2016年5月現在、定住自立圏の中心市宣言済みは、128市で109圏域(463市町村)で協定締結を済ませているという^{*24}。圏域内の市は260余りからなる。2020年には140圏域にまで拡大したいという。第30次地方制度調査会答申(2013年6月)においても、中核市等の人口規模の大きな都市では、この取組が進んでいない現実を指摘している^{*25}。連携中枢都市圏については、全国で61都市が該当するが宣言をした市は15市ある。このうち、定住自立圏を含むのは姫路市だけで、連携する市町村でカバーしているのは極わずかとなっている。連携中枢都市圏については、宣言連携中枢都市に対する通勤通学割合が1割以上の市町村では連携締結に真摯に検討することが要綱に示されている^{*26}。問題は、中心都市の通勤圏は連携中枢都市圏の全域には広がっておらず関係が周辺から中心都市への一方通行的であるので、中心都市の強化策は圏域での一極集中化をもたらすことにならないか懸念される。例えば、この都市圏構想候補に該当する61都市の一つである宇都宮市はまだ、自ら手を挙げているわけではないが、この市を例にとると次の表のような実態である。

鹿沼市	日光市	真岡市	高根沢町	下野市	上三川町	壬生町	芳賀町	市貝町
15.6	10.4	11.0	27.9	13.3	22.8	18.7	28.6	20.9

宇都宮市への通勤者流入割合、市常住就業者に対する割合(%)

鹿沼市	日光市	真岡市	高根沢町	下野市	上三川町	壬生町	芳賀町	市貝町
2.6	1.0	1.3	1.1	1.0	1.3	0.9	3.9	0.2

宇都宮市からの通勤・通学者流入割合、市・町住就業者に対する割合(%)

2010年国勢調査結果より算出

宇都宮市	鹿沼市	日光市	真岡市	高根沢町	下野市	上三川町	壬生町	芳賀町	市貝町
520,462	100,716	87,116	81,311	30,036	60,235	31,368	39,922	16,079	12,152

表2 2015年1月1日現在の市町村人口

栃木県統計資料より

コンパクト+ネットワークで、連携の中核的都市の都市機能が強化されコンパクト化

されると、圏域内の中核市の周辺に影響が及んでいくものなのか。また圏域の形成は、圏域内外の近隣からの人口集中をもたらすことに繋がらないのであろうか。第31次地方制度調査会答申(2016年3月)では、中核都市等と近隣市町村との相互信頼や住民は、当該圏域としての一体感を醸成することの必要性をことさら強調している^{*27*28}。

ところで、京都府知事で全国知事会会長でもある山田啓二は、都市機能のコンパクト化について次のように述べている^{*29}。「都市機能を拠点に集約する「コンパクト化」を言っていますが、一つ間違えるとミニ東京をつくる発想になります。人口30万ぐらいただと県庁所在地の規模に近いですから、東京亜流、大阪亜流、名古屋亜流を至る所につくる話になります。そうなると、地方に住むという価値観が根本的に失われます。今、都市でない地域、田園に住むという新しい価値を見いだそうとしている人たちの求めるものと、ミニ東京をつくる話には大きな相違があるのではないのでしょうか」「コンパクト化は、価値観の転換や構造の転換ではなく、東京を頂点とした新しいヒエラルキーをつくってしまいかねない危険要素がある」と。そして、更に問題とすべきは平成の市町村合併で合併後の自治体の実態であろう。合併は、広域的なまちづくりによる地域活性化策として推進された。総務省の資料によれば、プラスの効果として財政支出の削減などを挙げているが、マイナス効果として行政と住民相互の連帯の弱まり、周辺部の衰退などが挙げられている^{*30}。自治の範囲を広域化し、連携を図ったにもかかわらず、合併による住民サービスの低下などの評価がなされている。

また、いわゆる条件不利地域等で、こうした構想に加われない自治体の問題もある。これについては、第30次地方制度調査会答申においても「基礎自治体間の広域連携だけにより課題を解決するのは難しいものと考えられる。・・・都道府県が地域の実情に応じて補完的な役割をより柔軟に果たすことも必要」と述べられているが、それ以上の具体策は提起されていない。

ただ、こうした地域についてはこの項で最初に指摘した広域連携の3つ目の取組みである過疎集落等の維持・活性化の取組がある。具体的には「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持）に向けた取組を進めているという。「一体的な日常生活圏を構成している「集落生活圏」を維持するため、生活サービス機能の集約・確保と周辺との交通ネットワークの形成による「小さな拠点」の形成を進めているところであり、現在、全国で722ヶ所の「小さな拠点」が形成されている^{*31}という。2015年の過疎地域等の調査報告書によると集落ネットワーク圏の圏域数は1635圏域となっている^{*32}。集落ネットワーク圏の活動の核となりうる所が「小さな拠点」と位置づけられている。集落ネットワーク圏に構成されているのは、まだ全体の2割程度であるという。圏の形成範囲は、地域によって様々で、平成の合併前の旧市町村の区域のように比較的人口規模の大きな圏域もあれば、小学校区など比較的小さな圏域もあるという。国交省は、2050年までにこうした拠点を5000までの拡大を目指している。

調査によると、この調査で把握された全国の集落数は7万5千余りで、この5年間で集落人口は7.1%減少して、行政的再編が行われた集落は2%程度であり、高齢者割合が50%以上の集落は22.4%（前回15.6%）と全体の1/4近くとなっている。この5年間で190の集落が消滅していて、今後10年以内に消滅する可能性のある集落は0.8%（570集落）あるとされるが、5年前に10年以内に消滅が予想されてこの5年で消滅した集落は約1割（41集落）しかなく、大部分は現存しているわけであり、以外と集落は強靱であることは、注目に値するだろう。ただ、50人未満、20世帯未満の集落の割合の増大、高齢者割合の増大など、深刻の度を増しているのは確かであるが、近年こうした集落にも行政による子育て支援、空き家等の情報提供、収納支援などが奏功してUIJターン現象も顕著にみられるようになってきて転入者が少なからず存在しており、集落支援員や地域おこし協力隊等のサポート人材などによる取組が規模は小さいが進展してきている。

ただ先程取り上げた定住自立圏や連携中枢都市圏広域定住圏の取組が進展していくことで、中心市の求心力が強まる余り、これらの圏の周辺に位置する過疎・条件不利地域から人口が流出していった、こうした地域が成り立たなくなってしまうのではないかと、懸念される。

3.2 人口ビジョンや総合戦略を巡って

中山徹による各都道府県人口ビジョンをまとめた結果によれば次のような問題があることがわかる^{*33}。地方創生の目的は、出生率を上げ人口減少に歯止めをかけること、東京一極集中を是正することにあるが、各自治体が作成したビジョンが実現した場合、2060年の人口見通しは、東京圏（東京、埼玉、神奈川、千葉）の全人口に対する割合は、2010年の27.9%から30.9%となり、3%も増加してしまうこと、またこれは容易に推測されることであるが、2040年に2.07の出生率を達成するためには、この10年間で出生率をそれまでの2倍のペースで引き上げないと達成されないという^{*34}。

こうした現実的に望ましくない人口ビジョンが出てきたり、非現実的な出生率の見込を想定したりするのは、全国一律ではなく地方が自らの責任で作成するよう指示はしているが、余りにも作成までの期間が短すぎることや一律でなくとはいっても国の提示する枠組み、ビジョンに沿って作成するしかないなどの制約もあるからだろうと思われる。また、人口の社会的増減を2020年にゼロにするプランにしても、社会増減を全部集計すれば、当然トータルではゼロにならないければ辻褄があわないのだが、各県の集計するとプラスになるという^{*35}。つまり、各県毎のビジョンに整合性がとれていないことになる。また、各都道府県は国からビジョン作成を強いられるまでもなく、地方自治法の定めに従い4年くらいの期間の中での重点計画を作成してきている。この点については、マニュアルによれば「地方版総合戦略は人口減少克服・地方創生を目的とし・・・総合計画等は、各地方公共団体の総合的な振興・発展などを目的としたもの・・・、両者の目的や、含ま

れる政策の範囲は必ずしも同じでな」いし、「総合戦略においては数値目標や重要業績評価指標KPIを設定する・・・総合計画等においては義務づけられたものでは」ないという形で、一応国は別々となることを想定している。各県（市町村なども）の対応は、まちまちのようで既存の計画の中に組み込んだり、計画の指針或いは具体化するためのものというように多様な対応を取っている。人口ビジョンに見られるように、日本社会が全体として縮減していく中であって、地方創生を目指すのに競争をしていくのが望ましいのかどうかは、検討の余地があるように思われる^{*36}。地域の人口問題は、地域再編のあり方とも密接に関わっている問題である。いわゆる増田レポートでも指摘されていることだが^{*37}、大都市への若者の人口流入が進んでいるが、流入した若年層の晩婚化、晩産化、少子化のために都市部でも高齢化の進展するが人口は増加しない事態となっており、地方の人口減と高齢化と相まって日本全体が縮減してきている。

次に総合戦略の成果を客観的に評価するために導入されたKPI（重要業績評価指標 Key Performance Indicators）について、例を使って考えてみたい。KPIの項目が統一されているわけではないので比較は難しいが、例えば、山口県の総合戦略におけるKPIをみると小児科医師数（小児10万人当たり）現在の95人から全国平均以上、全国学力調査正答率を目標として全国平均3ポイント上回るとある。また、岡山県では全国学力調査正答率、小学校の現在順位28位を10位以内、中学校の現在順位41位を10位以内、県民等の本県に対する愛着度の全国順位35位を20位以内などとなっている。平均以上もあれば、平均以下もあるから平均値があるのであって、全部が平均値以上になることはありえないことだ。出生率引き上げにも関わる雇用政策や子育てのための諸施策（施設や経済的負担軽減策等）などについては、国の責務として法整備も含めてまず、取り組むべき問題であって、これを自治体間競争の道具としてしまって良いのか。多くの弱小自治体にあっては、財源も人員も枯渇している中であって、ナショナルミニマムに関わることにまでアイデアを競い合うことで、施策が実効性を持つとはとても考えられないことである。

4 むすび

これまでみてきたように今世紀になってから、地域政策は国土の均衡ある発展から選択と集中、コンパクト+ネットワークへと大きく転換を果たしてきた。そのための方策が定住自立圏や連携中枢都市圏構想であり、小さな拠点作りということになる。コンパクト化は、縮小・撤退と紙一重の関係にあるのかもしれない。今後、日本全体が縮小していく中で、過疎地域や条件不利地域は一層人口密度が小さくなっていき、各種インフラの維持が財政上の理由から維持困難、採算に合わないということになれば、見捨てられ移住を強いられる事態に至らないであろうか。とりわけネットワークの網にかからない、そうした恩恵に浴せない地域の問題が、今後一層顕著になっていき、地域格差が更に拡

大する懸念がある。

問題は地方だけではなく、大都市にあっても少子化で高齢化が進み、人口減少局面になっていくことが予想されており、いわば頭脳・心臓という中枢部分から、手足の末端部分に至るまで、緩やかな壊死に向かっているのが、日本の現状であるのかもしれない。中枢も末端もあって全体としてのバランスがとれているわけであり、体の悪いところを次々に切り捨てていけば、やがて全体の機能不全に陥ってしまうのは、人間も国にあり方も同じであろう。

【参考文献】

- [1] 石破内閣府特命担当大臣記者会見要旨（2014）10月14日
(http://www.cao.go.jp/minister/1409_s_ishiba/kaiken/2014/1014kaiken.html)
- [2] 岡田知弘(2014)「さらなる「選択と集中」は地方の衰退を加速させる」『世界』10月号
- [3] 小田切徳美（2014a）「「農村たたみに」抗する田園回帰」『世界』9月号
- [4] 小田切徳美（2014b）『農山村は消滅しない』岩波書店
- [5] 閣議決定（2014）「まち・ひと・しごと創生長期ビジョンについて」12月27日
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/20141227siryou3.pdf>)
- [6] 国交省・総務省（2015）「過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査報告書」3月
- [7] 国土庁計画・調整局四全総研究会編（1987）『第四次全国総合開発計画40の解説』時事通信社
- [8] 時事通信社編（2015）『全論点人口減少と自治体消滅』時事通信社
- [9] 下河辺淳（1994）『国土計画への証言』日本経済評論社
- [10] 全国過疎地域自立促進連盟HP（<http://www.kaso-net.or.jp/kaso-db.htm#001>）
- [11] 地域科学研究会編（1978）『三全総と地域政策』ぎょうせいp18
- [12] 地方制度調査会（2016年）「第31次地方制度調査会答申」
- [13] 地方制度調査会（2013年）「第30次地方制度調査会答申」
- [14] 内藤正中（1977）「地方定住圏構想と広域市町村圏」島根大学『経済科学論集』10月
- [15] 中山徹（2016a）「47都道府県人口ビジョンと総合戦略の特徴, 見えてきた課題」『住民と自治』6月号
- [16] 中山徹（2016b）『人口減少と地域の再編』自治体研究社
- [17] 日本創生会議・人口減少問題検討分科会（2014）「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」(<http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>)
- [18] 原勇（1976）「広域市町村圏の事業の実施状況等について」『地方自治』1月号
- [19] 本多 滝夫(2016)「連携中枢都市圏構想からみえてくる自治体間連携のあり方」『住

民と自治』4月号

- [20] 本間義人（1999）『国土計画を考える』中央公論新社
- [21] 増田寛也編著(2014)『地方消滅』中央公論新社
- [22] 増田寛也・富山和彦著(2015)『地方消滅 創生戦略編』中央公論新社
- [23] 増田寛也＋人口減少問題研究会（2013）特集「壊死する地方都市」『中央公論』12月号
- [24] 増田寛也＋日本創成会議・人口減少問題検討分科会（2014）「消滅する市町村523全リスト」『中央公論』6月号
- [25] まち・ひと・しごと創生本部，地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議(2016)「地域の課題解決を目指す地域運営組織－その量的拡大と質的向上に向けて－最終報告」12月13日
- [26] 三村会長記者会見要旨（第7回「選択する未来」委員会後）
(<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/0513/interview.html>)
- [27] 宮崎仁編（1969）『昭和60年の日本列島 新全国総合開発計画の解説』日本経済新聞社
- [28] 森寛史(2008)「三全総から四全総へ国土政策はどう変わったか」『宇都宮共和大学論叢』第9号
- [29] 山崎朗（1998）『日本の国土計画と地域開発』東洋経済新報社
- [30] Tiebout, C. M. (1956) “A Pure Theory of Local Expenditure,” *Journal of Political Economy*, vol. 64. October

*1 <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/0513/interview.html> 参照のこと。

*2 小田切徳美，文献 [3] や岡田知弘，文献 [2] を参照のこと。

*3 下河辺淳，文献 [9]。

*4 全総，政府文書による。

*5 政府文書，二全総 前文

*6 全国過疎地域自立促進連盟，[10] 参照のこと。

*7 宮崎仁編 [27] p20

*8 内藤正中 [14] 並びに原勇 [18] を参照のこと。

*9 山崎朗 [29] を参照のこと。

*10 森寛史 [28] を参照のこと。

*11 第三次全国総合開発計画，政府文書による。

*12 地域科学研究会編 [11] p18

*13 同上書 p113

*14 同上書 p136

*15 以下、段落までの10行くらいの部分は森寛史〔28〕からの要約である。

*16 国土庁計画・調整局四全総研究会編〔7〕, p269に解説されているように、情報・通信についても交通と並んで地域作りの基盤として位置づけられており、ISDNの全国形成、CATVなど新たな情報通信メディアの普及、整備の重要性も指摘している。

*17 振興拠点地域は宮城県など7道県, 北九州市など2市, 業務核都市は首都圏内の八王子, 横浜, 千葉市等15地域が指定されている。

*18 国土審議会調査部会 第四次全国総合開発計画 総点検報告書による。

*19 大西隆「4全総フォローアップに寄せて」NETT No 7. 1994年7月

*20 2003年9月26日の国土審議会調査改革部会第2回企画運営委員会などでも都市のコンパクト化や国土空間利用のコンパクト化についての議論が行われてきていた。また、人口の減少, 厳しい自治体財政, コミュニティの維持という諸問題に対して中心市街地の機能集約を図り, その活性化をはかり郊外開発を抑制するため, 2006年にはいわゆる「まちづくり三法」の改正が行われる。人口減少が進む地方ばかりでなく, 大都市圏でも無秩序に拡散した都市機能を効率的にコンパクト化が求められることになる。

*21 2014年12月27日「長期ビジョン」「総合戦略」の閣議決定に伴う石破地方創生大臣のコメントによる。〔1〕

*22 閣議決定〔15〕などにある。

*23 例えば, 2015年4月14日石破大臣記者会見などでの発言を参照。

*24 総務省「定住自立圏構想の進捗状況 総務省の取組について」2016年6月9日

*25 地方制度調査会〔13〕。

*26 総務省「連携中枢都市圏構想推進要綱」2015年1月28日

*27 地方制度調査会〔13〕

*28 本多 滝夫〔19〕によれば, 連携中枢都市は, 「連携中枢都市圏ビジョン」を策定することとされている。連携中枢都市は, ビジョンに当該連携中枢都市圏の中長期的な将来像を提示し, その実現に向けて関係市町村が連携して推進していく具体的な取り組み内容を定めることで, 当該圏域の全体像を明確にするわけであるが要綱では, ビジョンの策定に際して, 連携中枢都市は「連携中枢都市圏ビジョン懇談会」を設置し, そこでの検討を経て決定することとされている。要綱は, 同懇談会の構成員について, 連携中枢都市圏の取り組み内容に応じて, 産業, 大学・研究機関, 金融機関, 医療, 教育, 地域公共交通等の代表者や, 地域コミュニティ活動・NPO活動の関係者等に加えて, 大規模集客施設, 病院等都市機能の集積や強化を検討している施設等の関係者を含めることが望ましいとしている。しかし, 連携市町村は同懇談会の構成員としては想定されていない。各連携市町村は, 当該市町村に関連する部分について個別に協

議ができるにとどめられているのが現状であるという。

*29 時事通信社編 [8] p209-210

*30 総務省 (2010) 「平成の合併」について」による。

*31 まち・ひと・しごと創生本部, 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議 [25] を参照。「小さな拠点」とは, 小学校区など複数の集落が集まる基礎的な生活圏の中で, 分散している様々な生活サービスや地域活動の場などを「合わせ技」でつなぎ, 人やモノ, サービスの循環を図ることで, 生活を支える新しい地域運営の仕組みをつくろうとする取組のこと (国交省2015年『「小さな拠点」づくりガイドブック』より)

*32 国交省・総務省 [6]

*33 中山徹 [15]

*34 2004年から2014年の10年間で出生率が0.13上昇しており (年間ペース0.013), 2014年の1.42から2040年の26年間で0.65上昇が必要だが, 年間ペースだと0.025となり, 約倍のペースということになる。

*35 中山徹 [16] p40

*36 いわば地域政策に市場原理を導入しようとする試みともとれるが, 政策実現のために各自治体が地方公共財・サービスの提供で競い合わせる考え方 (それによって多くの住民を地域内に取り込む) は, 1950年代に提唱されたティボー Tiebout, C. M. [30] による地域住民の「足による投票」を思い起こさせる。消費者としての投票者=住民には, 選挙による投票に加えて, 別の自治体に移動するという選択肢もある。ティボーによれば, 完全な情報を持ちその差異に応じて反応する, 居住しても良いと選好する地域社会の数は, 無数に存在するなど理論モデルにありがちな非現実的な前提に立っているとはいえ, これから家庭を持ち, 就職を目指し仕事さえあれば住居地に拘らない比較的身軽な若者の動向を考える上では, 参考になるかもしれない。理論的には, 地方自治体が提供するサービスと支払う税とを勘案して, 自治体間を自由に移動することで, 行政サービスを提供する自治体にあっても, 市場メカニズムを通じて最適な資源配分がもたらせれるということになる。

*37 増田寛也編著 [21] 第1章