

## 地域再生の課題と教訓

中央大学大学院公共政策研究科教授 細野 助博

「夕日は必ず見せてやろう。わしが命令してやる。ただし、わしは政治のやり方を知っておるからな、条件が整うまで待つとしよう。」

『ちいさな王子』 サン＝テグジュペリ

(野崎歓訳 光文社文庫)

### 1. 人口は将来を創造するカギ

統計学の祖ウィリアム・ペティは「人は賃金の高い産業に向かって移動する」という法則を発見した。産業をまたぎ、空間をまたいで人は移動する。これを後世の経済学者は「足による投票」といった。世界規模でも都市の人口割合は増加の一途で、世界銀行の推計では1年間に0.5%ずつ都市の人口割合は上昇を続けている。2016年段階ですでに55%に達しているから、あと10年経過すると60%になる計算だ。地球規模の持続可能性を考えたら、過密過疎のアンバランスが人口爆発よりも長期的に深刻になる。

農村から都市への移動ばかりではない。欧州に押し寄せるシリアなどからの難民も同じ。将来を案じて自国を捨てる。その効果はあるときはカタストロフィーを生じさせるほど甚大となる。社会主義体制下の住民は難民化し、かつてベルリンの壁を壊して「冷戦レジーム」を崩壊させた。東日本大震災後の尋常の域を超えた人口移動で、東北の地域社会は一部を除き、人口減の危機から十分に回復してはいない。自然災害も人災も同じように人の流れを変え、社会を変える。

人口が経済や社会に与える影響は、想像以上に甚大だ。その影響力は以下の3つの効果に大別される。まず、「人口は需要を作る」ことで社会に雇用を生む。若い年齢層に新しい職を提供することで経済力が高まった彼らは家庭を持つ余力を手にする。その職を与

えられた彼らは、次に「人口は供給を支える」のたとえ通り財・サービスの生産に寄与し、社会を快適に豊かにしてくれる。そして3つの効果の中でこれが最も重要なのだが将来に希望を持てば、出生率を上げ、「新しい時代を支える次世代人口を用意する」。歴史が教えてくれるように、若く何事にも拘束されない世代が新しい社会にふさわしいアイデアやイメージ、それを具体化させる制度や組織を彼らの信念と行動力でデザインしてくれる。以上の3つの効果がミックスされ、経済や社会を動かすエンジンとなる。これから、データ解析をもとに、地域再生にかかわる課題と関連する教訓を整理し、読者の参考に供したい。

### 2. 女性の反乱

農業社会から近代社会への転換を選択した日本は1960年代に少産少死の人口構造を定着させた。人口のピークは2010年頃にといい予測は、2年早く2008年に1億2,808万人で迎えた。1975年頃から合計特殊出生率は2以下になり、人口を維持するに足る2.07の底を割り猛スピードで低下を続けることは予想外だった。

人口減少時代の到来は1980年代から繰り返し指摘されてきたが、政策の表に出てきたのは増田寛也たち「日本創生会議」が896の『消滅可能都市』を具体的に指摘した衝撃をきっかけとする。出生率回復が5年遅れるごとに安定人口水準は300万人ずつ減少するという予測とともに、人口再生産してくれる若年女性数



#### 細野助博（ほその すけひろ）

##### 【略歴】

81年筑波大学院社会工学研究科博士課程修了。95年から中央大学総合政策学部教授（現在も）。97年から98年までメリーランド大学大学院客員教授。2005年からは中央大学大学院公共政策研究科教授、07年から09年までと、13年から現在も中央大学大学院公共政策研究科委員長。

##### 【プロフィール】

（一社）日本計画行政学会会長、日本公共政策学会元会長、多摩ニュータウン学会名誉会長、財務省財政制度等審議会委員、（公社）学術・文化・産業ネットワーク多摩専務理事、（一財）流通システム開発センター評議員、東北・夢の桜街道協議会会長など現職。八王子市教育委員、中野区産業振興審議会会長、立川市、国立市等の総合基本計画審議会会長などを歴任。

##### 【主な著書】

「まちづくりのスマート革命」、「中心市街地の成功方程式」（以上、時事通信社）、「新コモンズ論」「コミュニティの政策デザイン」「スマートコミュニティ」、「オーラル・ヒストリー多摩ニュータウン」（以上、中央大学出版部）、Policy Analysis in Japan (eds. Policy Press) など編著書の他に学術論文、翻訳多数。

に着目した意味は大きい。女子の出生比は0.48で男子よりも4ポイント低い。希望出生率1.8など何の意味もない政治的メッセージに固執せず、早めの対策を急ぐべきだ。マスコミがこぞって記事にするような少数の地域での出生率の高さより問題なのは、人口再生産を担う女性が圧倒的に多い大都市における低出生率なのだ。とくに東京都は婚姻率最高、出生率最低のギャップをもっと重大視すべきだ。なぜ、婚姻率と出生率のギャップが解消されないままなのか。「一億総活躍社会」が政策として実現不可能なポンチ絵でしかないとしたら、いつまでたってもギャップは解消しないし、日本全体が奈落の底に沈んでしまう。

1970年代に主流派だった専業主婦はすでに少数派だ。非正規労働比率も上昇し、もはや団塊ジュニア世代は共働きなしに彼らが育った生活水準を維持できない。同時期にオイルショックが襲った米国では、生活水準を落とすまいと「主婦はエプロンを脱ぎ捨て、子供を保育施設に預け、ハイヒール履いて職場に直行」した。その姿をそっくり40年後の日本はたどっている。米国ではベビーシッターなど多様な保育サービスや制度・施設が整備され、職場で女性を受け入れる体制も整えることができたがゆえに出生率の大幅低下も防げた。女性の管理職ももはや当たり前である。女性の大統領も夢ではない。翻って日本はどうだろうか。

日本は共働きの一般化は米国よりも緩慢に進んだが、学習効果が働かなかったのか、あるいは票田としての魅力がなかったのか、制度の整備が遅れに遅れ、未だにハード面とソフト面で問題が噴出している。ハード面では幼稚園と保育園の一体化が利益団体の無理

解で進まず、幼稚園の超過供給、保育園の超過需要というアンバランスを生んでいる。さらに、保育園に対する地域社会の無理解や協力の薄さが建設を妨げる。また待遇面の悪さから、保育士の職場定着が進んでいない。有資格者も職場へ積極的に参入する気配が見えない。圧倒的多数の子育て世帯が、保育園探しに苦勞と負担を感じている。その結果、2015年4月段階で全国の公式待機児童は2万3,000人強、また不本意な保育事情ややむなく育児休業の延長をしている家庭の対象児童（隠れ待機児童）はその2倍はいるという推計がある。ともかく子供を預けて職場に直行したい子育て世帯の女性たちは、保育施設を求めてさまよい、自宅と施設の距離を呪い、パートナーの協力の少なさを呪う。職場の無理解にも黙りこくるしかない。彼女たちの苦悩を間近に見る後輩女性は、仕事バリバリの非婚化への道をひた走ることになる。

日本では、「結婚が子づくりへのパスポート」で、婚外子は高々5%。出生率が2を超えたフランスはその10倍強。世にいう女性有業率の「M字曲線」は経済的な理由による場合（これをダグラス＝有沢の法則という。）と、様々な制度的しがらみから生まれる非婚化の傾向から、谷の部分が底上げされて欧米同様の「台形曲線」になろうとしている。しかし「形と中身は全く違う」。かの地の台形は少子化の原因にはなっていない。

結婚しても共働きしないと暮らしていけない高水準の生活コストを強いられる大都市。共働きが一般化し増加する児童に対し保育施設が不足しているために待機児童が積み残されて一向に解消しない大都市。片道1時間半の通勤時間と高い混雑率に疲弊を強い

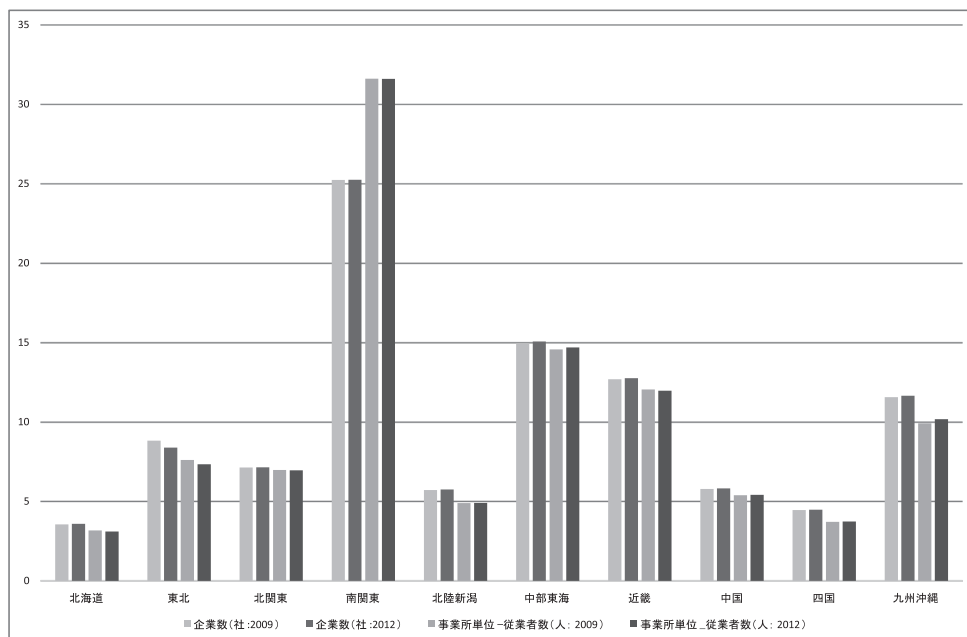
られる大都市。それなのに若い世代はなぜ大都市に縛りつけられて生きていかなければならないのか。共通して言えることは、地方自治体や地域金融機関に就職できる一部を除き、大都市だけにしか「選択に足る」十分な職が地域に存在しないからだ。東京圏のみに人口が移動しているわけではない。北海道なら札幌、東北なら仙台、中部東海なら名古屋、九州なら福岡と地方核都市に人口集中が進んできている。全国どこでもこの傾向は強化されこそすれ、一向に緩和する気配は見えない。地方には職も含めて、なぜ若者を引きつける魅力が容易に生まれてこないのか。資産の管理も地域共同体のしがらみもない分、若い年代には選択権も移動力もある。少子化のツケはいずれマクロ経済を地盤沈下させ、大都市圏よりもむしろ経済地盤の弱い地方圏に倍加されたツケとして必ず巡って来る。多様なカップルへの寛大さ、ワークライフバランスも含めて「子育ての社会化」を国の経済的支援は言うまでもなく、職場やコミュニティレベルから整えるのは喫緊の課題だ。そのためにも、制度的な障害に立ち向かう政治と行政にリーダーシップと先見性が求められている。

### 3. 集中の順位規模法則

人口と職場は都市に集中してくる。理由は簡単だ。

本社機能中心で下請けや孫請けも含めて護送船団のように企業がグループ行動するとすれば、大都市に本社は集中し地方に分散する誘因が働かない。地方での新しい職やビジネスチャンスの創出や追加の可能性は本社の意向に左右されるから、大都市への事業所の集中集積割合がますます増加する。

その集中集積の一端を、全国10ブロックで分析してみよう。関東を2つに分割した（北関東=栃木、茨城、群馬。南関東=千葉、埼玉、東京、神奈川）。また、北陸は3県に新潟を含めた。図表1で確認できるが、大まかに言って事業所でも従業者数（雇用者+被雇用者）でも南関東ブロックは事業所数と従業員数で全国の25~30%強を占める。また、東海・中部ブロック、近畿ブロックがその約半分で約15%ずつとなる。そして、10%強の九州沖縄ブロックとやや低い東北と北関東ブロックがつづく。そして北海道、北陸新潟、中国、四国が5~6%くらいで後を追う（図表1）。この事業所数と従業者数に関する数値の規則性を見てみよう。南関東の数値×ブロック数1=2番手ブロックの数値×ブロック数2=3番手の数値×ブロック数3=4番手ブロックの数値×ブロック数4という結果になる。このたいへんラフな計算を、「順位規模法則」で当てはめてみる。データがおおよそこの法則にしたがえば、「規模（各ブロックごとの事業所数、従業者



図表1 地域ブロックごとの事業所数、従業者数の構成比 データ：経済センサス（平成18,24年版）



数)に関係なく」等しい確率で成長できる。先頭に後続組が左右対称で従う規則的隊形で前進してゆく「雁行形態」がイメージされる。ただし成長するチャンスが等確率であっても、平均値と分散は時間に比例して大きくなるので、先頭とボリの差は次第に開いてゆく。それをもって一方的に一極集中をなじるのではなく、後続組は独自の個性を培養強化するチャンスを抜け目なくつかみ取る気概が必要だ。成長発展への等しいチャンスがあると考えられるのだから、例えば新幹線が開通した北海道と北陸両ブロックはその地理的特殊性を生かし、観光と農水産物、その加工食材とのコラボで新たな「6次産業化」を図れば、今以上に自立のチャンスが約束される。

首都圏以外の地域も率先して、海外企業の積極的な誘致や新たな市場を狙い、「地域からのグローバル化」を東京依存ではなく、独自のルートで模索すべきだ。多様なアプローチで各地の港や空港を活用してくるインバウンド客の勢いある行動パターンをじっくり観察すべきだろう。いまお荷物視されている地方空港の将来性も実は非常に高いのだ。鉄道の敷設は当初どこの地域でもお荷物化され、鉄道と駅舎は市街地から離された。今はどこも新幹線大歓迎だ。グローバル化の進展で道路、港湾、空港など多様な輸送施設が再活用を待っている。

昨日までの風景に固執しては、格差はますます拡大する。今までどの地方にも、特有の地域資源やこれまでに培った取引ネットワークが存在していた。例えば繊維の地方産地は、地元との関係を最優先し下請けや内職のネットワークを形成し、地元経済をけん引する機能も果たしてきた。ところがアジアの繊維に市場の大半を奪われ、厳しいコスト削減を取引先から迫られ、一部の生き残りを例外に大半が清算や廃業の道を選択しだした。モノづくりのグローバル化は、生産活動の多くを工賃の安いアジア地域に移転させる。東京郊外でも、輸送機器の大工場閉鎖の噂に地元経済がおびえる。だから不安定な取引状況に放置される地方の企業は将来を見据え熟慮を重ね、結果として消極的な戦略を採る。最新設備や画期的な技術導入にも二の足を踏み、後継者も作らない、借財の山を作る前に「現社長限り」で会社の清算・廃業を選択する。こうして、雇用や扶助を生み出してきた

「おすそ分けの経済」がどの地域でも消え、それとともに地域の若者が消える。

寂れ行く地方商店街にも同様の構図が見て取れる。早くに共働き戦略にかじを切った地方では、一部を除き「足代わりの電車」の軌道は邪魔だと廃止された。だから車移動が当たり前の環境の中で、平地の無料駐車場つきワンストップ型ショッピングセンターは共働きの若い世帯にとって救いの神だ。農業後継者もいなくて休耕地を転利用したい、近くに計画道路も完成した、正規、非正規を問わず新規の職場が約束されるからと、郊外型の大型ショッピングセンター新設は、どこの市町村でも歓迎される。この状況を蚊帳の外で眺めるしかない市街地の商店街は、魅力と雇用の機会を減じますます衰退してゆく。「人口は職を求めて移動する」から、抜本的な対策が各地域で必要とされている。

#### 4. ビジネスのダイナミズム

ところが各ブロックの事業所数の集中集積について気がかりなのは、1980年代後半から日本では閉業率が開業率を上回ったままであることだ。そして2009～12年の期間では開業率1.4%、閉業率6.1%となっている。この数値の開きからも容易に判断できるが、『経済センサス』の事業所数増減率で見ると、いま全国どの地域でも大半の産業で事業所が減少していることがわかる。例外は高齢化に伴って必要になってきている老人関連の福祉・医療の事業所だけだ。

ここでも10ブロックに分け、全国平均を下回る産業を地域別に分類する。まず、大震災を経験してまだ復興の糸口がほとんど見えてこない東北ブロックが18業種中16業種で全国の水準より劣位にある。この地域ブロックは直接震災被害を受けた太平洋側3県よりも青森も含めて日本海側の3県での人口流出、経済水準の低迷化が顕著になっている。また逆に北海道、中国はもともと事業所が少ないのか、既に淘汰されているために劣位の産業が3つと少ない。北関東、北陸、中部東海、近畿、四国が劣位の業種が8つとなっている。中部東海は製造業で劣位となっている点が気がかりである。全国の事業所と従業者数で全国の30%を占めるトップの経済ブロックである東京を含む南関東が6業種で全国平均余地劣位にある。とくに

	農業、林業	漁業	鉱業、採石業、砂利採取業	建設業	製造業	電気・ガス・熱供給・水道業	情報通信業	運輸業、郵便業	卸売業、小売業	金融業、保険業	不動産業、物品賃貸業	学術研究、専門・技術サービス業	宿泊業、飲食サービス業	生活関連サービス業、娯楽業	教育、学習支援業	医療、福祉	複合サービス事業	サービス業（他に分類されないもの）
全国	-0.06	-0.11	-0.19	-0.11	-0.04	-0.16	-0.14	-0.09	-0.14	-0.13	-0.08	-0.09	-0.11	-0.06	-0.06	0.01	-0.05	-0.05
北海道						×			×						×	×		
東北	×	×	×	×	×			×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
北関東			×			×			×			×	×	×	×	×	×	×
南関東	×						×			×		×	×				×	
北陸新潟			×	×		×					×				×	×	×	×
中部東海	×		×		×	×	×				×					×	×	
近畿	×			×			×		×	×	×						×	×
中国				×		×												×
四国	×			×		×			×	×	×			×		×		
九州沖縄	×										×				×			

図表2 地域ブロック別産業別の事業所増減率（×は全国平均より劣位を表す）データ：経済センサス（平成24年版）

都心型立地が基本の情報通信や金融保険、学術・研究などの先端的業種で劣位にあることは問題である。九州沖縄ブロックの健闘が注目される。アジア市場へのアクセスの良さが評価されるが、北海道の半分の面積で、北海道の2倍の数の中都市が存在することの意味は大きい。効率的なネットワークを地域社会の中に構築しやすいといえる。

次に産業ごとに減少率を見ると、高い順に、鉱業等、電気・ガス等の次は、卸・小売りである。ICT進展で卸は保管輸送に席を譲り、小売りは商店街の閉店による空き店舗の増加ではあるが、百貨店、量販店、コンビニ等で構成される各種商品小売業の雇用吸収力は他の産業の追随を許さないことにもっと注目すべきだ。おそらくオートメーション化が進んでいる輸送用機器メーカーや電子関連部品メーカーの工場以上に人手を欲している。その意味では、地域に若い人口を引き付ける集客装置として、大型店舗や娯楽施設も並置した郊外型のショッピングセンターの存在をもう一度見直すべきだろう（図表2）。

企業に限らず経済のダイナミズムは多産多死の構造を前提とする。スタートアップ企業から、ベンチャーキャピタルの支援を経由し、やがて中堅企業、大企業、グローバル企業への成長過程を経る資格のある事業所は、天文学的な低さの成功確率の中を掻い潜ってきた強者ばかりである。スタートアップの支援、弱小企業への支援もなく、大企業優先の産業政策では、地域経済の活性化など望むべくもないことは、逆に米国カリフォルニアのシリコンバレーを想像すれば十分だろう。ベンチャービジネスの死屍累々の中で生き残った一握りの成功者は多くの場合、成功で得た

資産を「天国に持って行かない。子孫に美田を残すこともない」と考えている。自分が見込んだスタートアップしたばかりで成功の見込みのありそうな起業家に惜しげもなく先行投資し、人脈を紹介し、必要とあれば自分のノウハウを伝授する。これが「死に金」にならないための鉄則であり、そのためには緊急時に自宅から30分で駆けつけることができる範囲内で起業する冒険者しか投資対象にしないという。

東京など一部の都市に同様の芽も出ているが、みながみなシリコンバレーのまねをしるというわけではない。それぞれの持つ地域資源を最大限活用した個性あるまちづくりのプロセスが必要とするビジネスを創り出し、あるいは呼び込むべきだ。明治以来日本の中央集権システムは、都道府県システムを前提に「金太郎あめ」のように市町村を何段階かの階層で序列化し、標準化した都市システムを一律に作り、自らのコントロールが全国津々浦々まで浸透することを狙った。情報、交通ネットワークの完備する中で、人も情報もいとも簡単に移動できる時代になってさえ、このコントロール方式が維持されることで永年のうちに個性のない、活力もそがれた、自立できない地域を生んできた。中央におんぶすることのコストと便益（交付金や補助金）を比較衡量して、地方も中央集権を甘受することの合理性を捨てきれなかった。その中で、中央からのコントロールを希薄化するパワーを持ち合わせた首都圏は、ビジネス界と組んでいち早くその桎梏を抜け出し、グローバル都市間競争に打って出ようとしている。まさにこの気迫こそ、「失われた20年」の後半10年（2000年～2009年）で、他の道府県を押しつけて県民総生産（GRP）の伸び率を際立た

せた原因であった。前半の10年（1990年～1999年）は、これと対照的だった。バブルの余熱が残っていた全地域の県民総生産（GRP）の伸び率は東京都を凌駕していた。東京都はこのピンチを逆にチャンスに転換することを、新自由主義を標榜する小泉政権の登場を待って開始した。

「一億総活躍社会」を標榜する安倍政権と当時の小泉政権とのスタンスはそれほど乖離してはいない。むしろ小泉政権下のプラスマイナスを経験したが故の賢さがこの政権に期待されているはずだ。全国の市区町村を巻き込む「総合戦略」策定を単なる片手間仕事としてとらえるのではなく、全国に自地域を売り出す格好のチャンス到来ととらえるべきだ。その点では一部で批判を呼んでいる「ふるさと納税制度」も全国にICTを駆使した「個性をPRする地域マーケティング」の一環として大いに活用すべきだと考える。

## 5. 連携でシナジー効果

「まちに個性無ければ将来なし」がこれからの地域にとっての鉄則である。地域の個性とは歴史であり、自然であり、社会であり、経済であり、政治である。だから、行政のみで創作したり、改変したりできる対象ではない。その意味では地域の個性は、NPOや農工商団体、ビジネス界など地域に存在する多様な目的意識で活動する団体や地域コミュニティが織りなすネットワークに支えられ、維持発展される存在（コモンズ）と考えるべきだ。とすれば、その複雑なネットワークを活用した連携によって、多様な活動主体の能力を相乗的に活用し、地域が持つ固有の課題を解決してゆくという理念型が容易に描かれる。

しかし、この理念型は容易に実現することはない。そもそも実体化している活動主体とは、自己の何たるか（アイデンティティ）を常に確認し、自己の目的を最優先し、自己の経営資源と能力の向上を図り、環境への適応力を十分発揮することによって自己保存を図ることに成功している存在だ。地方自治体や企業城下町に君臨している企業や金融機関はその代表例といえる。このアイデンティティは「いとも簡単に」連携を阻む狭量なローカリズムにも転化する。

平成の大合併を見送った東京西郊の連携事例を紹介しよう。多摩地域30市町村は、都心に近い一部地

域を除き、軒並み人口減の荒波にもまれつつある。都心地価の下落で団塊ジュニア世代は、子育てとキャリア形成の両立を前提に「より都心に近い住宅」を選択した。担税力のある若い住民の都心移動に郊外自治体は近隣で人口の取り合いを繰り返す。また「工場等立地法」（1959年制定）の縛りで、やむなく郊外移転した大学も都心の大学との人気の優劣が歴然とし対策を迫られている。最後に、多摩地域にある12万社と言われる大中小零細の企業群は、毎年多摩地域を卒業してゆく4.5万人単位の若者たちが喉から手が出るくらいに欲しい。最先端かつ市場性のある新技術を知識の宝庫である大学の研究室と組んで開発したい。若者市場を開拓するために、マーケティング専門の研究室と調査したい。でも敷居の高い大学との接点をどう作ればよいのか。

このような状況を打開しよう、多摩地域を活性化させようと2001年に産官学連携組織「学術・文化・産業ネットワーク多摩」（<http://www.nw-tama.jp>）が結成された。自治体、大学、地元企業、地域金融機関といったそれぞれしっかりした組織体同士の連携で、地域の活性化と学生の主体的学習とを結びつけ、活動を通して社会的基礎力や構想力、分析力、表現力、説得力を身につけさせる機会（学生まちづくりコンペ）を設けた。人材づくりに大学単体ではなく、複数の大学の教員、ビジネスマンが一体となって、大学の壁を乗り越えて参加する学生を「給付型奨学金」付きで指導をする画期的な制度（多摩未来奨学金）も設けた。まさしく「まちづくりは人づくり」の実践だ。学生も、多摩地域に深く関与するほど地域への愛着が増してくる。首都圏に含まれていても、地方的な特徴も併せ持つ多摩地域は人口流出、事業所減などの課題に直面している。これらの課題を潰してゆく再生策の一つとして連携を組み、シナジー効果を相互協力して生み出そうとしている。

人口減少時代がもたらす社会現象は、地方行政にも、企業にも、大学にもすべてを飲み込む荒波として襲って来ようとしている。この荒波に立ち向かう方策の一つが、多様な活動主体の相乗効果を期待した連携だ。10の地域には10の最適解があり、その連携の仕方はだれも教えてくれない。多いなる気概と試行錯誤の連続の中でこそ発見されるのだ。