

Invictus/負けざる者たち

教育学部一年 山口宇彦

目次

- 1 社会認識
- 2 理想社会像・問題意識
- 3 現状分析
 - 3-0 本章の概説
 - 3-1 共同体としての地域社会
 - 3-2 地域社会の状況変化
 - 3-3 地方衰退の現状（地方都市）
 - 3-4 地方衰退の現状（条件不利地域）
 - 3-5 今後の予測とそれがもたらしうる影響
 - 3-6 政府の対応
 - 3-7 まとめ
- 4 原因分析
 - 4-0 本章の概説
 - 4-1 経済
 - 4-2 生活利便性
 - 4-3 まとめ
- 5 政策
 - 5-0 本章の概説
 - 5-1 政策構築の前提
 - 5-2 エコノミックガーデニング政策
 - 5-3 Uターン・Iターン政策
 - 5-4 まとめ
- 6 参考資料

1 社会認識

現代はグローバル化社会である。そこでは資本・商品・人材の移動が国境を越えて活発に行われる。そのため市場が世界中に広がり、企業間の競争が激しくなった結果、価格競争のために経済効率が非常に重視されるようになってきている。一方でグローバル化によって激しさを増す自由競争のもと、徹底した経済面における実力主義がとられ弱者への配慮という観点が軽視されたため、富を持てるものと持たざるものの格差が広がりつつある。それは個人の単位だけでなく、地域あるいは国という単位でも競争の激化が格差の深刻化を招いてい

る。日本においてはグローバル化の結果、地場産業が他国の安い製品との価格競争にさらされ衰退するといった事態が起きている。同時に中央政府は地方分権の名のもと、財政支出の削減のため、地方に対する補助金の削減を行ったため、地方財政も苦境に陥っている。財政に占める自主財源の割合はほぼ 100 パーセントの都市圏に対し、北海道・東北といった地方圏は 50 パーセントを切っており、国からの補助なしでは到底支出を補いきれないのが現状である。

その結果地方圏では人口減少が急速に進んでいる。特に、将来家庭を持つ可能性のある若者達が進学・就職のため、経済・学問・文化的拠点が集中している都市圏に移住してしまっている。若年人口の流出により、地方圏では少子高齢化が急速に進み人口減少に拍車をかけ、将来的には若年人口の流出により消滅する可能性のある自治体が全自治体の半数にあたる 900 近くに上るという研究予測も出ている。

このようにグローバル化による競争の激化とそれに伴う経済衰退の結果、若年層の移住が進み、地方圏は人口が減少し苦境に陥っているのが現代の社会である。

2 理想社会像・問題意識

私の理想社会像は「人々が安心して暮らせる社会」である。安心とは、自己肯定をしている状態である。そして安心に必要なのは、自己を認識し理解してくれる、同質性を持った他者がいて、その他者とコミュニケーションをとることである。同質性とはこの場合、同じ共同体に属し近似した価値観を持っているということである。同質性を持っていることにより、お互いのことをより理解し、より各人の成長に繋がる関わり合いができる。このように同質な他者との関わりの中で人々は共同体の一員として個人の意思を持ちつつも適応し、他者から承認されるようになるため、自己肯定感を養えるのである。しかしここで言う共同体は二つの条件を満たしていなくてはならない。一つは共同体内での個人の自由が共同体の存続に反しない限りで担保されていること、もう一つは共同体が外部の共同体に対して攻撃性を有していないことである。これら二つの条件を満たすことで、共同体は所属する個人や外部を損なうことなく、その機能を維持し存続・発展することができ、所属する人々の安心を担保し続けることができる。

以上の理想社会像を志向するにあたって社会認識を踏まえて現代社会に求められる要件を以下に記載する。それは、同質性を持った他者との関わり合いが最も可能な共同体である地域社会の存続である。なぜなら、地域社会は全ての人々が生きている以上所属する共同体であるからである。また、人々が互いに生活をする場であり、お互いに顔を合わせコミュニケーションをとり、共同体の運営を協力して行うことが極めて多いからである。また同じ地域社会に住む人々は、その地域にある自然・文化に同じように日々触れるため、同質性を持っているためでもある。

しかし、日本の地方圏において、地域社会は人口流出に伴う衰退によって共同体機能が著

しく低下している。そのために、地方圏の住民は、同質性を持った他者との関わり合いが減り、安心して暮らすことができなくなっている。今後、さらなる地方圏の人口流出が進めば、さらに多くの人々から地域社会という共同体が奪われ、安心が損なわれる恐れがある。そのため、地方圏の人口流出、これが私の問題意識である。

3 現状分析

3-0 本章の概説

本章においてはまず、地域社会という共同体の機能について社会的に分析する。その後、地域社会の状況変化として、特に一番の変化である急激な人口減少について分析する。

しかし人口減少と一口に言っても実際はさまざまである。そこで地方都市と条件不利地域に分けて分析を行いたい。最後にこの人口減少の傾向は将来的にどのように推移し、その結果どのような影響が発生し、それに対しどのような政策がとられているかを記載する。

3-1 共同体としての地域社会

地域社会、あるいはコミュニティについてその定義は多様であり、どのような枠組みの集団であり、どのような役割を果たすかは知られていない。そのため、この言葉に対する認識を統一しておきたい。

そもそも人間の集団は二つに類型化することができる。一つは特定個人の意思に関係なく自然と所属する家族、友人、地域といった集団であり、もう一つは何らかの意図をもって人々が集合した政党、企業、NPOといった集団である。アメリカの社会学者クーリーは前者を第一次的集団（基礎的集団）、後者を第二次的集団（機能的集団）と呼んだ。またドイツの社会学者テンニースは前者をゲマインシェフト、後者をゲゼルシャフトと呼んだ。さらにマッキーバーはそれぞれをコミュニティ、アソシエーションと分類している。ここではコミュニティの定義を前回（2014 年度前期 9 月合宿）のレジュメと同様、「共通の生活地域に属する同質性をもとに構成され、互いにコミュニケーションをとり協力して生活を行う社会集団」として、特定個人の意思に関係なく所属する社会集団の一つとして定義したい。

ではこの中で地域社会とはいかなる役割を果たすのか。マッキーバーは地域社会に関してそこに所属する構成員は三つの意識を有しているとした¹。

- ① 我々意識
- ② 役割意識
- ③ 依存意識

何らかのコミュニティに所属する我々は、例えば自らの地元のスポーツチームを応援する傾向があり、また自らのコミュニティの文化や自然、そこに住む人々に誇りを感じている。

¹ 神谷国弘・中道實編，1997，『都市的共同性の社会学 コミュニティ形成の主体要件』ナカニシヤ出版

これこそが「我々意識」である。そしてコミュニティの中でルールに従い、集団のことを考慮して行動する、これが「役割意識」である。そしてコミュニティの構成員は自らがコミュニティの利益を考え行動していく中で、自らのアイデンティティをコミュニティに求めるようになる傾向もある。この状況に至ると「依存意識」を有しているといえるだろう。

このようにコミュニティ、あるいは地域社会は住民に同質性を持たせ、自らのアイデンティティの存立基盤とすることで、安心を与える集団といえる。またそこで行われる活動の役割は内閣府の調査²から、

- ① 住民同士の精神的結束
- ② 防災・福祉・環境保全などの行政の補完的役割
- ③ 地域課題の解決及び文化の維持

の3つに類型化できる。

しかし、すべてのコミュニティが住民に安心を与え、これら3つの役割を果たすことができるとは限らない。社会学者松原治郎が提唱した、コミュニティが十分にその機能を果たす五つの要件³をここでは用いたい。

- ① 人々の「経済的・環境適応的行為」が効率的に目標に到達できるような条件になっていること。財やサービスが適切に供給されること。
- ② 人々の「政治的・目標達成的行為」に関しての効率化が図られていること。政治的・行政的に、目標達成のためのエネルギー配分や役割分担が明確になっていること。
- ③ 人々の「社会的・統合的行為」の密度が高いこと。住民の組織化が十分になされていること。住民の集合を可能にするような施設の配置が適切になされていること。
- ④ 人々に「教育・文化的、内面水準維持的行為」が確保されていること。人々の交流によって多様な価値の共存が可能となっていること。また、より高い次元の充実・達成を可能にするための学習機会が保障されていること。
- ⑤ 人々の「余暇的・リラクゼーション的行為」の欲求を満たせるようになっていること。余暇利用の時間や空間が適正の存在していること。

つまりこれらの定義を満たしたコミュニティが存続されるようにすることを目指し、その外部環境ならびに内部環境について次節で分析したい。

3-2 地域社会の状況変化

地域社会を取り巻く環境は変化し、かつてのようなコミュニティは失われつつある。ここではコミュニティの状況変化について触れたい。

日本における地域社会において最も顕著な変化としては人口減少が大きなものとしてあげられる。最新の調査⁴が行われた2009年においても都市圏（ここでは東京・大阪・名古屋

² 内閣府『平成16年度国民生活白書』 2004

³ 松原治郎, 1978, 『コミュニティの社会学』東京大学出版会

⁴ 日本創成会議『ストップ少子化・地方元気戦略』（提言）2014 13頁

の三大都市圏を指す)に地方圏から1年でおおよそ7万人が移住している。このことについては、次節以降で詳しく述べるが、日本の地方圏においては都市圏への人口流出が続いておりその結果コミュニティの活動に支障を及ぼす状況となっている。特に若者の流出が激しく2010年から2013年の間に地方から都市圏へ移住した約20万人のうち、15～29歳の割合は全体の9割にもなる。そのために、子供が急速に減少し全体として高齢化が深刻に進んでいる。つまり、若い世代の人口の社会的流出の結果、出生率の高い地方から低い都市圏に移住することでまた、地域によっては、コミュニティ活動そのものが消滅しているコミュニティもありそれらは俗に限界集落と呼ばれる。

またコミュニティの外部環境の変化は内部環境にも影響を及ぼしており、これは人口流出の顕著な地方圏で多く見られる。自治体問題研究所が行ったアンケート⁵⁾によれば、いわゆる過疎地と定義される地域で住民が困っていることとして4割が「地域住民同士の結びつきが弱くなっていること」と答えた。また農林水産省の調査⁶⁾によれば、1990年から2000年にかけては約5000の集落が無人口化し、約20000の集落が高齢化と人口減少により共同体活動に困難が生じ限界集落かあるいはそれに準ずる状態となっているとされている。地域社会で行政の補完的機能を担うことを期待されているコミュニティ活動の衰退は、住民の安心・安全確保を困難にする恐れがある⁷⁾。

つまり人口の減少により、住民同士のコミュニティ活動の量と幅の減少で、行政・民間サービスが未発達な地方において必要不可欠な住民同士の協力が弱まっているといえる。

3-3 地方衰退の現状（地方都市）

全体的傾向として地方圏から都市圏へ人口が流出していることは先ほど記述したが、地方都市と山間部・離島などの条件不利地域とはおかれている現状や行うべき対策も異なってくる。ここでは地方都市について述べたい。

地方都市とはここでは総務省が第30次地方制度調査会答申を踏まえてリストアップされた、10～30万人以上の人口規模があり、昼夜間人口比率一割以上の地区を指し、地域の行政・経済の拠点とされた都市を指し、全国に82個存在する。これらの都市にはその地域の中心として周辺の市町村に雇用の場や市場を提供し、地方活性化のリーダー的役割が求められている。

しかしながら地方圏から都市圏への人口移動が深刻化する中で、地方都市は将来的に人口が急速に減少することが予測される（図Ⅰ、Ⅱ参照）。特に北海道、東北、中国、四国には減少率が30%を超えることが予測されている。人口の急激な減少は都市機能を急速に弱め、今のような行政・民間サービスは地理的・財政的制約から困難になる恐れがあり、2050年

⁵⁾ 農林水産省『平成21年度 食料・農業・農村白書』223頁

⁶⁾ 自治体問題研究所・日本自治体組合総連合『地域循環型経済・地域づくり研究会報告書』2009 6頁

⁷⁾ 国土交通省『平成18年度 国土交通白書』第Ⅰ部第一章第一節 2006

には 21 の地域がそのような状況に陥る危険性が指摘されている⁸。また、人口減少、特に若者の減少の深刻化により、子どもが減ることでコミュニティ活動の機会がますます減少し、コミュニティの結束がますます弱まることが予測されている⁹。

このように地方都市圏は人口減少が急速に進むことが予想され、地域の拠点としての機能の衰弱化にさらされている。中心地である地方都市の人口減少は、周辺の小市町村にも深刻な影響を与えるため、早急な対策が求められる。

図 I 地方都市圏の人口予測①（出典：総合研究開発機構『地方再生のシナリオ』 2008 5 頁）

=10万人台の人口規模の都市圏			
=2000年から2050年への人口減少率が30%以上の都市圏			
82圏域名	2000年人口 (単位:人)	2050年人口 (単位:人)	2000年から 2050年への 人口減少率
北海道ブロック			
1 札幌・小樽・江別大都市圏	2,525,808	1,996,330	-21.0%
2 函館市圏	383,790	242,772	-36.7%
3 旭川市圏	500,775	326,005	-34.9%
4 室蘭市圏	205,181	132,752	-35.3%
5 釧路市圏	235,100	161,935	-31.1%
6 帯広市圏	311,402	187,013	-39.9%
7 北見市圏	238,268	145,453	-39.0%
8 苫小牧市圏	297,521	227,913	-23.4%
東北ブロック			
9 青森市圏	338,340	236,440	-30.1%
10 弘前市圏	538,381	343,041	-36.3%
11 八戸市圏	541,524	364,094	-32.8%
12 盛岡市圏	595,695	493,798	-17.1%
13 仙台・石巻大都市圏	2,092,418	1,898,145	-9.3%
14 秋田市圏	480,385	313,358	-34.8%
15 山形市圏	691,300	477,248	-31.0%
16 酒田・鶴岡市圏	375,558	226,418	-39.7%
17 福島市圏	605,388	443,620	-26.7%
18 会津若松市圏	311,738	201,443	-35.4%
19 郡山市圏	735,495	564,844	-23.2%
関東ブロック			
20 いわき市圏	393,888	293,115	-25.6%
21 水戸・ひたちなか市圏	806,351	648,753	-19.5%
22 日立市圏	387,021	316,517	-18.2%
23 つくば・土浦市圏	1,047,157	872,562	-16.7%
24 宇都宮市圏	1,037,721	834,718	-19.6%
25 足利・桐生・大田・熊谷・深谷市圏	1,823,565	1,396,387	-23.4%
26 小山市圏	840,947	668,117	-20.6%
27 前橋・高崎・伊勢崎市圏	1,446,777	1,102,146	-23.8%
首都圏ブロック			
28 京浜葉大都市圏	32,089,013	28,856,944	-10.1%

⁸ 総合研究開発機構『地方再生のシナリオ』 2008 7 頁

⁹ 国土交通省『平成 18 年度 国土交通白書』第 I 部第一章第一節 2006

図Ⅱ 地方都市圏の人口予測②（出典：総合研究開発機構『地方再生のシナリオ』 2008
6 頁）

上越・北陸・長野ブロック			
29 新潟市圏	1,028,453	754,711	-26.6%
30 長岡市圏	799,495	547,381	-31.5%
31 上越市圏	312,014	201,759	-35.3%
32 富山市圏	556,830	385,170	-30.8%
33 高岡市圏	494,953	322,640	-34.6%
34 金沢市圏	701,801	522,308	-25.6%
35 小松市圏	277,391	191,739	-30.9%
36 福井市圏	675,707	489,625	-27.5%
37 甲府市圏	743,309	608,530	-18.1%
38 長野市圏	623,245	505,921	-18.8%
39 松本市圏	578,905	462,901	-20.0%
40 上田市圏	436,047	341,659	-21.6%
41 飯田市圏	237,792	179,092	-24.7%
中京・東海ブロック			
42 中京大都市圏	9,021,043	7,447,320	-17.4%
43 豊川・豊橋市圏	703,423	579,851	-17.6%
44 静岡・清水・焼津・藤枝市圏	1,228,406	885,139	-27.9%
45 沼津・三島市圏	685,043	491,579	-28.2%
46 富士宮・富士市圏	417,126	310,211	-25.6%
47 浜松市圏	1,174,164	870,754	-25.8%
48 津・松阪市圏	494,493	375,640	-24.0%
49 伊勢市圏	264,087	194,528	-26.3%
近畿ブロック			
50 京阪神大都市圏	17,909,370	14,166,320	-20.9%
51 彦根市圏	527,856	587,873	11.4%
52 堺市圏	651,084	463,011	-28.9%
53 和歌山市圏	661,046	422,133	-36.1%
山陰・山陽ブロック			
54 鳥取市圏	293,232	217,896	-25.7%
55 米子市圏	313,966	226,308	-27.9%
56 松江市圏	419,453	301,394	-28.1%
57 岡山・倉敷市圏	1,480,523	1,168,605	-21.1%
58 広島大都市圏	1,889,119	1,403,059	-25.7%
59 福山市圏	849,619	578,876	-31.9%
60 宇部市圏	271,407	163,587	-39.7%
61 山口・防府市圏	404,307	246,989	-38.9%
62 徳山市圏	300,180	176,230	-41.3%
63 岩国市圏	242,912	139,507	-42.6%
四国ブロック			
64 徳島市圏	706,773	484,589	-31.4%
65 高松市圏	854,723	594,775	-30.4%
66 松山市圏	659,642	476,787	-27.7%
67 今治市圏	190,039	116,248	-38.8%
68 新居浜市圏	319,236	203,424	-36.3%
69 高知市圏	585,470	429,600	-26.6%
九州ブロック			
70 北九州・福岡・下関・久留米・春日大都市圏	4,951,624	4,488,456	-9.4%
71 大牟田市圏	421,056	309,903	-26.4%
72 佐賀市圏	585,004	433,486	-25.9%
73 長崎市圏	767,009	470,488	-38.7%
74 佐世保市圏	522,384	307,128	-41.2%
75 熊本市圏	1,051,247	920,294	-12.5%
76 八代市圏	246,564	162,822	-34.0%
77 大分・別府市圏	799,222	547,883	-31.4%
78 宮崎市圏	504,687	378,768	-24.9%
79 都城市圏	558,487	385,687	-30.9%
80 延岡市圏	236,674	154,911	-34.5%
81 鹿児島市圏	753,266	606,594	-19.5%
沖縄ブロック			
82 那覇市圏・沖縄・浦添市圏	1,099,082	1,170,236	6.5%

3-4 地方衰退の現状（条件不利地域）

ここで述べる条件不利地域とは総務省・国土交通省が、地理的・自然的制約のために住民の生活条件が他の地域に比べ極端に不利な地域である。離島・半島部・豪雪地帯・山村などが例として挙げられ、全国の人口1万人未満の市町村480（2013年当時）のうち、約250がこれに当てはまる¹⁰。

これらの地域は他の地域に比べ人口減少・少子高齢化がより急激に進んでおり、例えば豪

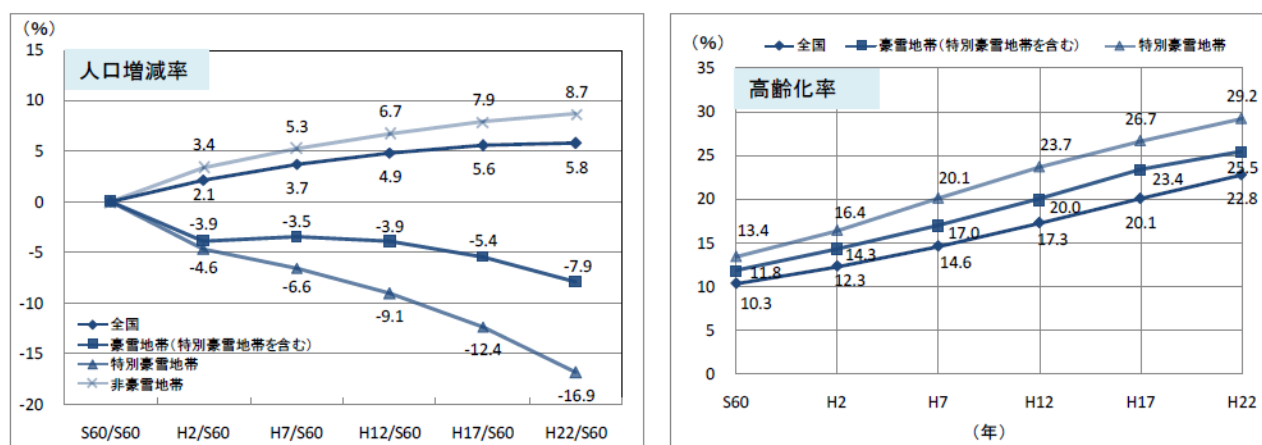
¹⁰ 総務省『条件不利地域の市町村関連資料』 2013

雪地帯の中でも特に雪の激しい地域である特別豪雪地帯は昭和 60 年から平成 22 年までの間に人口は 16.9%減少し、高齢化率は 15%以上上昇している（図Ⅲ参照）。また国土交通省の調査で離島の地域も同様となっている¹¹。

これらの地域では、行政・民間サービスは経済的に採算を採れないといった理由で撤退が相次ぐ¹²など、住民の生活は困難を極めており、更なる人口流出を招いている。また、これらの地域は若者の極端な減少から、コミュニティ活動が困難に陥っている、あるいは全く行われていない地域も数多くあり、これらは限界集落と呼ばれその数は全国で約 20000 とされ、全国で既に 454 集落が 10 年以内に消滅の危機にあり、2342 集落もそれに準ずる時期に消滅するとされている¹³。

このように条件不利地域はその地理的・自然的条件から、人口減少がより深刻な傾向にあり、住民間で構成されるコミュニティは崩壊の危機に至っているといえる。

図Ⅲ 豪雪地帯の人口増減率・高齢化率の推移（出典：国土交通省『豪雪地帯の現状について』2012）



3-5 今後の予測とそれがもたらしうる影響

2014 年 5 月に元総務相の増田寛也氏は『ストップ少子化・地方元気戦略』という提言を発表した。内容としては、このまま地方から都市への人口流出が進めば、2050 年に全国におよそ 180 ある市町村のうち約半数にあたる 896 のうち、自治体としての運営が困難になるとされている¹⁴。また、出生率の高い地方圏から出生率の低い都市圏に若者が流出することで、日本全体の人口減少につながるという点についても指摘された。そのため、政府は現

¹¹ 国土交通省国土政策局離島振興課『離島の現状について』 2012

¹² 一瀬裕一郎『条件不利地域の買い物難民と協同組合』 2010

¹³ 藤田香『日本の農山村再生と「限界集落」問題の課題 ―高知県を事例として―』 2013
52 頁

¹⁴ この統計は 2050 年の若年女性人口の予測から、「人口再生産力」を仮定して割り出したものである。

状行っている少子化対策に付加して地方における若者の維持が必要であると指摘されている。

人口減少は需要・供給の減少をすなわち意味し、地域経済の成長を著しく制約すると予測¹⁵されている。その結果、地方圏は雇用の場がなくなり、また税収不足による行政サービスの制限が行われてしまい、生活の利便性の低下が起き、人口流出がますます進む。その結果コミュニティの機能低下はますます進行し、地域としての魅力が低下し、その結果さらに人口を減らし、社会としての持続が困難になるものと予想される。

現在政府はこの提言をうけて、地方における人口減少を食い止めるために様々な政策を行っている。これらの政策の内容や狙い、効果については次の章に記す。

3-6 政府の対応

1990年代まで政府は地方振興について二つのアプローチから政策を進めてきた。一つは太平洋ベルト付近に集中していた製造業の拠点を、地方都市に移し雇用を作っていくことであった。しかし、補助金などを数多く設けたのにもかかわらず、この政策はうまくいかなかった¹⁶。もう一つの政策は条件不利地域に最低限の行政サービス・民間サービスが提供されるよう、インフラ整備や補助金の給付を行うというものであったが、税源の点から問題視されることが少なくなかった。これらの政策は各省の縦割り行政であり一貫性に欠けたこと、ハコモノ建設に比重を置きすぎたことなどがあり、想定どおりに機能しなかった¹⁷。また地域活性化の専門家として知られ、内閣府の研究員等を歴任した木下斉氏によれば地方活性化の失敗の原因として、

- ① 長期的ビジョンの欠如…短期的な観光客獲得や工場誘致に終始し、持続的発展につながらない
 - ② 人材育成の軽視…地域活性化を実際に担う住民の教育やネットワークづくりを軽視
 - ③ 硬直的な運用…総務省や各種自治体では非常に形式主義的かつ時間をかけた議論が行われるため柔軟な運用が行われず、地域の特性に合った活性化策を選べない
- という3つの問題を指摘している¹⁸。

これまでの地方振興政策がうまくいかなかったことから、またより行政機関のスリム化を図るため2000年代前半は、自治体の自立・自律を重視する方向性へと変化（いわゆる三位一体の改革）し、また現在は前章で記したいいわゆる『増田レポート』もあり、住民の自主的な意思決定、地域の特性を生かした産業振興等が推し進められているが、前述の3つの問題が解消されているとはいえず、解決には程遠い状況である。

¹⁵ 総合研究開発機構『地方再生のシナリオ』 2008 8頁

¹⁶ フィリップ・コトラーは『地域のマーケティング』過剰なインセンティブによる行政サービスのひずみ、工場誘致により新たに生み出される雇用の少なさを理由に工場誘致の地域活性化に対する効果は薄いとした。

¹⁷ 橋本拓哉 『地域振興政策のこれまで、これから』 2008 4頁

¹⁸ 木下斉 『まちづくりの「経営力」養成講座』 学陽書房 2009

3-7 まとめ

地域共同体は住民のアイデンティティ形成や生活を送る上で重要な役割を占めているが、現在地方における人口減少でその役割は消滅しつつあり、住民の安心を担保できているといえず抜本的な状況の改善が求められるほど、危機的な人口動態予測も出ている。しかしながら、国家はいまだ有効な政策を打ち出すに至らず、地方は更なる衰退をするという悪循環に陥っている。

4 原因分析

4-0 本章の概説

本章では地方圏からの人口減少が起きている原因を分析している。今回は経済と生活利便性の二つのポイントに着目したい。なぜなら、都市圏に住む若者を対象に2014年に内閣府が行った調査¹⁹から、この二つの点が移住の決定的要因となっていることが予測されるからである。なお一つ目については地方都市圏・条件不利地域両方に当てはまり、二つ目については、主に条件不利地域に当てはまる。

4-1 経済

地方圏の若者が都市圏に移住する動機となり、都市圏の若者が地方圏に移住する大きな阻害要因となっているのが、経済的要因である。地方圏は都市圏に比べ、賃金・雇用などで格差がどれほど存在するのかここで分析したい。

地方圏と都市圏の経済格差は戦後漸次的に縮小する傾向にあったが2000年代に発生したいわゆる「いざなぎ景気」以降再び拡大する傾向がある。みずほ総合研究所が内閣府の「県民経済計算」に基づいて行った調査²⁰によれば、景気回復が進んだ南関東（東京）と比較して北海道・東北・北陸・中国・四国・九州地方は景気回復が遅れているために、一人当たりの所得に100万円以上の差が生じている。また同調査では都道府県別で県民一人当たりの所得が多い5県と少ない5県を比較した結果最大150万円近くの開きがあり、最大県の数値が最強県の数値の何倍であるかを示す絶対格差には2.3倍もの格差があることもわかった。このように地方圏と都市圏には経済的な格差が確実に存在していることがわかる。

このような事態を発生させた要因としては、企業が地方圏どれだけオフィスを設置しているかをまとめた福島大学の藤本氏の調査²¹（図Ⅳ参照）をもとに検証したい。現在GDPでサービス業が最も大きな割合を占め、最も多くの労働者を必要としている点から考えて、企業オフィスは工場と比較してより多くの労働者を必要とするため、工場と比較して設置され

¹⁹ 内閣府『農山漁村に関する世論調査』 2014

²⁰ みずほ総合研究所『みずほ政策インサイト 地域格差の実態と「格差不安」の背景』 2007 6,7 頁

²¹ 藤本典嗣『企業の事業所配地と地域の将来展望』 2008

たことでその地域が得られる利益がより大きいためである²²。

調査結果を見てみると先ほど述べた 82 都市圏の中で、2000 年から 2006 年までの間に企業オフィスの数は首都圏に集中しており、本社・支社合わせておよそ 6000 個にもなる一方、最も少ない熊本県八代市は 26 個となっている。この原因については、地方における金融業界の再編、情報通信業における本社設置が東京に大幅に偏っていることが同調査では挙げられている。企業オフィスは交通ネットワーク、情報ネットワークが充実していて、また顧客や研究機関との距離が近い場所に置かれる傾向がある²³ため、首都圏に集中する一方、地方圏にオフィスをおくことが限られてしまうのである。

また、オフィス設置の偏在以外にも地方経済衰退の要因として、地方圏における基幹産業である第一次産業の衰退もあげられる。農業は最盛期の値から 3 割近く生産額が落ち込み（図Ⅴ参照）、林業についても約 4 割減少したうえ就業者数も急速に減少している（図Ⅵ参照）。水産業に至っては全盛期の半分にまで生産量が減少している（図Ⅶ参照）。このように地方圏の基幹産業が急速に衰退する中で、地方圏に仕事が急速に減ってきているのである。

2014 年に内閣府が行った世論調査の結果、農山漁村に移住したいと答えた若者の 61%が実際に移住できない要因として「生活を維持できる仕事の有無」と答えていることから、地方圏に人口を維持するためには、地域経済をいかに活性化することが求められる。

²² フィリップ・コトラー『地域のマーケティング』東洋経済新報社 1996 254・255 頁

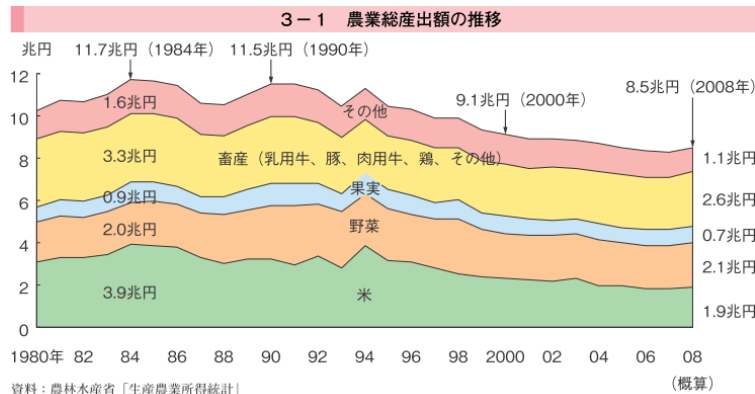
²³ 阿部和俊『日本の土地システムと地域構造』2008 54 頁

図Ⅳ 82 都市圏におけるオフィス設置の現状（出典：藤本典嗣『企業の事業所配地と地域の将来展望』 2008）

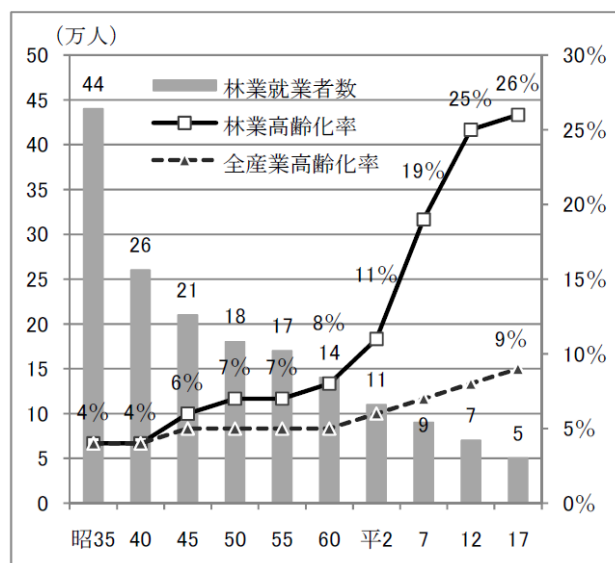
	生活圏	支所合計数		
		2000 年	2005 年	2006 年
1	京浜葉	9097	5338	5592
2	京阪神	6155	3769	3755
3	中京	3727	2618	2623
4	北九州・福岡・下関・久留米・春日	2591	1668	1786
5	仙台・石巻	1383	1022	1043
6	広島	1403	894	884
7	札幌・小樽・江別	1395	810	764
8	高松	755	534	539
9	岡山・倉敷	763	605	519
10	静岡・清水・焼津・藤枝	698	516	503
11	新潟	632	447	428
12	金沢	603	405	399
13	前橋・高崎・伊勢崎	519	347	343
14	鹿児島	447	350	329
15	宇都宮	489	292	301
16	盛岡	415	281	296
17	浜松	416	302	295
18	熊本	507	302	293
19	足利・福生・大田・熊谷・深谷	434	298	282
20	松山	398	291	278
21	水戸・ひたちなか	406	267	258
22	徳島	314	243	236
23	大分・別府	371	228	229
24	つくば・土浦	257	225	227
25	松本	306	227	223
26	長崎	401	226	209
27	長野	329	224	208
27	高知	233	172	204
29	郡山	380	241	199
30	秋田	288	210	198
31	福山	311	223	195
32	富山	361	224	194
32	福井	299	187	194
33	宮崎	283	184	191
34	山形	303	210	187
35	甲府	263	211	186
36	沼津・三島	228	170	178
37	那覇・沖縄・浦添	391	237	176
38	津・松阪	290	136	170
39	青森	306	208	168
39	長岡	212	169	168
40	山口・防府	234	186	155
41	和歌山	276	142	132

	生活圏	支所合計数		
		2000 年	2005 年	2006 年
42	松江	207	145	131
43	福島	215	124	106
44	鳥取	142	109	105
45	小山	203	106	104
45	彦根	138	111	104
46	豊川・豊橋	164	103	101
46	米子	133	102	101
47	都城	123	100	97
48	八戸	178	132	89
49	旭川	194	104	88
50	富士宮・富士	102	80	87
51	佐賀	191	93	86
52	函館	159	92	80
52	新居浜	109	89	80
53	横原	109	76	79
54	上田	96	74	78
55	徳山	155	99	77
56	帯広	131	87	74
57	苫小牧	148	86	69
58	高岡	139	80	67
58	釧路	133	81	67
58	酒田・鶴岡	73	59	67
59	上越	88	67	62
60	いわき	120	75	60
61	延岡	63	40	56
62	佐世保	140	60	55
63	今治	61	48	51
64	日立	85	50	49
65	大牟田	77	41	46
66	弘前	116	84	45
66	小松	68	46	45
66	岩国	65	51	45
67	伊勢	62	22	42
68	飯田	46	36	38
69	宇都	71	35	37
70	北見	78	44	36
71	会津若松	70	35	30
72	室蘭	71	27	28
73	八代	46	24	26

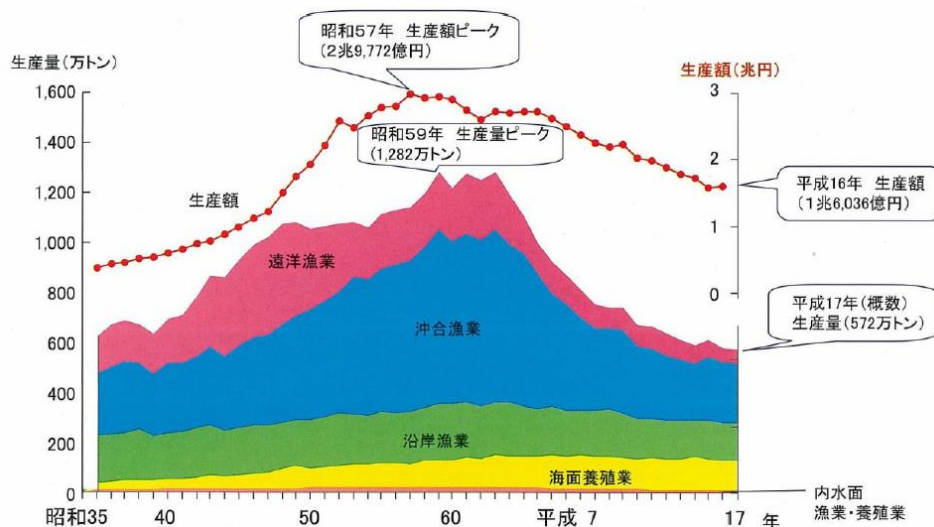
図Ⅴ：農業生産額推移（出典：農林水産省『平成 20 年度食料・農業・農村白書』）



図VI：林業就業者数推移（出典：稲熊利和『林業活性化の課題』2010）



図VII：水産業生産額推移（出典：小松正之『日本水産業の抜本的構造改革に関して』2007）



4-2 生活利便性

生活利便性を構成する要素については数多く存在するが、ここでは交通インフラ・医療福祉・教育の3点について触れたい。なぜなら内閣府のアンケート²⁴で、農山村に住む住民に生活するうえで何が困るかという問いに経済的側面²⁵以外ではこれらの3つが上位を占めたからである（図VIII参照）。また同調査で都市圏の若者に地方圏への移住の阻害要因を尋ねた際もいずれも25%以上の人が阻害要因としてこの3点に触れていることから、これら3点について地方圏が状況を改善することが、住民を維持し、さらに都市圏からの移住を受

²⁴ 内閣府『農山漁村に関する世論調査』 2014

²⁵ 娯楽施設の設置は地域経済の状況に応じて立地が判断されるため、経済的な問題の一種といえる。

け入れていく上で重要な要素であるといえる。

まず交通インフラに関して、地方圏と都市圏は明確な利便性における格差が存在する。国土交通省の行った調査²⁶によれば地方におけるローカル線は8割が赤字を抱え平成12年度以降これまで33路線合計634キロが廃止となっている。またバスも同様の状態であり、毎年2000キロもの路線が廃線となっている。このため、地方圏の住民は自動車への依存を強める傾向にあるが、自動車を運転できない子どもや高齢者は、交通手段がほとんど失われつつある。

また医療に関しても同様の格差が存在する。2007年に読売新聞が「地域医療」をテーマに行ったアンケートでは、「自らの地域の医療に満足しているか」という問いに地方圏の小自治体の住民になればなるほど満足度が低下した結果となり、大都市と過疎地の間には2倍もの開きがあった。また、病院や医者のいないいわゆる「無医地域」も減少しておらず、その背景としては、医師の養成・研究機関が都市部に偏在しているために地方圏から都市圏に人材が流れ、そのまま条件の良い都市圏から帰ってこないことが挙げられている²⁷。また、福祉分野も同様の課題に直面しており、人材が都市部に流れていること、財政的な制約から施設の拡充が十分に行えないなどの問題が起きている²⁸。

教育については主に高等教育機関の設置の偏在が問題として挙げられる。高等教育機関が無いことにより若者の多くが進学のために移住し、そこから戻ってきていない（図IX参照）ことから教育機関の充実が必要である。また、文部科学省によれば、地方圏と都市圏では、義務教育段階における教材の充実度や図書館の蔵書数にも格差が生じており、高いレベルの教育を求めて子どもが移住してしまう可能性が高いことを示している²⁹。

このように地方圏のインフラ・行政サービスは総じて都市圏に比べ劣っているといえる。しかしながら地方圏では、都市圏ほど徹底したインフラ整備は求められない。なぜなら、地方圏には都市圏以上に密接した関係を持つ行政・民間サービスの不足を補う役割が期待できるコミュニティがあるからである³⁰。コミュニティの機能を踏まえ、補完的にインフラ整備や行政サービスの拡充を行っていく姿勢が求められる。

図Ⅷ：農山漁村住民の生活上の困難（出典：内閣府『農山漁村に関する世論調査』2014）

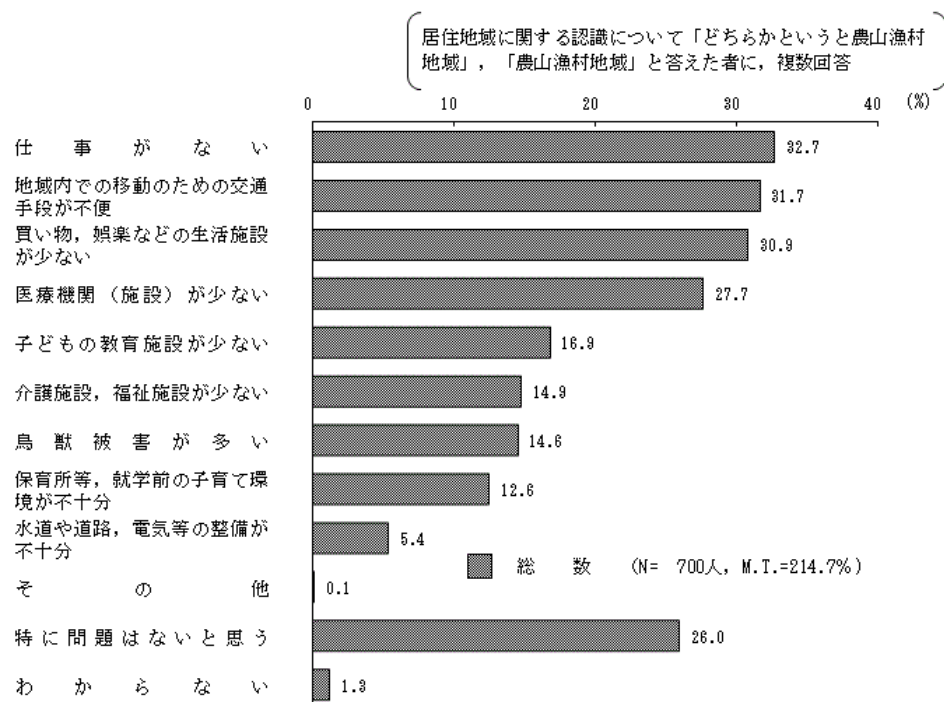
²⁶ 国土交通省近畿運輸局『地域公共交通の現状』 2008

²⁷ 飯田さと子・坂本敦司『診療所医師からみたへき地医療問題』 2009

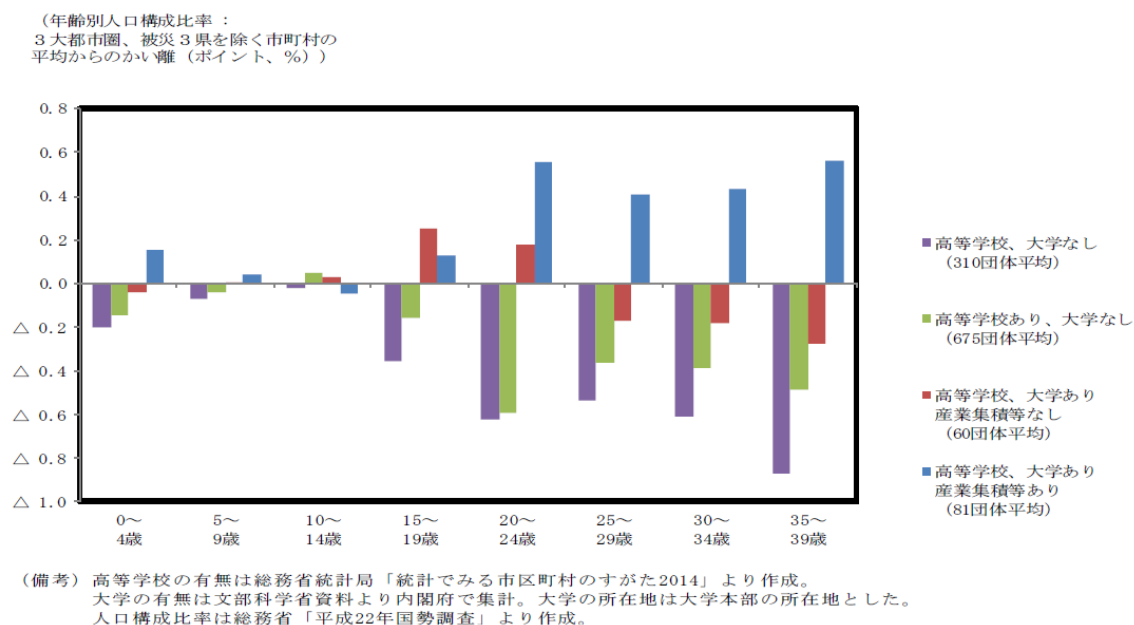
²⁸ 厚生労働省『平成17年度厚生労働白書』 第3章

²⁹ 文部科学省『平成21年度文部科学白書』 第4章

³⁰ 山内一弘『コミュニティの再生への課題』 2010



図IX：高等教育機関の有無と若者人口の関係性（出典：村山詩帆『大学教育機会の地域間格差の再検討』2007



4-3 まとめ

地方圏からの人口流出を招いている原因として経済・利便性における都市圏との格差があることがこの章からわかる。経済については主に企業オフィス設置の偏在と第一次産業の衰退、利便性に関しては交通・医療・教育における施設・人材の偏在が見てとれる。今後この

状況を突破していくには、地方におけるコミュニティの役割も踏まえて、効果的な政策の検討が求められる。

5 政策

5-0 本章の概説

現状分析・原因分析を踏まえ、地方圏からの人口減少を食い止めるためにエコノミックガーデニング政策による地域経済の振興、コミュニティの新たな構成員を獲得するための I ターン・U ターン政策を志向する。また、これらの政策に対する補完的な政策としてエコノミックガーデニングに対しては六次産業化や産学連携、二つ目の政策に対してはコミュニティデザインや ICT 政策についても検討を行う。

5-1 政策構築の前提

政策構築に関して考慮したいのは国土交通省が 2014 年に作成した『国土のグランドデザイン 2050』に書かれた方向性である。この資料では地方圏からの人口減少を踏まえて、前述した 82 都市圏をインフラ政策や経済活性化で一つの経済・行政拠点として認識される人口 10 万人以上を保ち続け、コミュニティ機能強化と ICT の活用により小規模集落の存続のためのビジョンが描かれている。

この中には、アメリカにおいて地方都市の経済基盤強化政策のために行われたエコノミックガーデニング政策、一次産業活性化のために注目が集まってきた六次産業化についても言及がなされており、また地方からの人口減少を止め、地域住民のコミュニティを存続し続けるという目的で作られているビジョンであることから、こちらの資料に沿って政策研究を進めたい。

5-2 エコノミックガーデニング政策

エコノミックガーデニング政策（EG 政策）とは、アメリカのコロラド州で行われ、15 年あまりで雇用や税収を大幅に増加させた政策である。政策の中心は大企業の工場誘致ではなく、その地域にある中小企業に対し、金銭的な支援だけでなくマーケット情報の提供等も行うなどの持続的支援を行うことで、地域経済の持続的な発展を目指すというものであり、特に地方都市圏でその効果は高いとされている³¹³²。またここにおいて外部からの企業誘致は、地域の中小企業の利益に反しない限りでは是認される。

その概要については前期のレジュメで発表した³¹が、今回はさらに地域経済の振興と雇用を生み出すためにより現実的な方法論として模索したい。なお対象としては主に地方都市圏と

³¹ 山本尚史『エコノミックガーデニング 新たなビジネス整備手法』2010

³² EG 政策が元々行われていたアメリカでも成功した例は人口が 5~10 万人の地方都市が圧倒的に多かった

したい。なぜなら地方都市圏は条件不利地域に比べ、交通インフラや行政サービスが十分に整備されており、政策の効果がより現れやすく、また周辺小規模自治体にも経済効果をもたらす可能性が高いからである。また政策目標としては 82 ある地方都市圏の経済環境を整え、地域の企業活性化や外部からのオフィス誘致³³によって雇用を作り出し、人口を 10 万以上の規模で保ち続けることである。

EG 政策において重要なのは、フィリップ・コトラーが『地域のマーケティング』（1996 東洋経済新報社）で述べた、経済活性化のための 3 つの条件を整えるために投資を行っていくことである。

①良質な人材確保は可能か。彼らを生み出せる教育機関はあるか。

②インフラが整い、そこにおける生活の質は高いか。

③起業に対する行政側の協力があるか。

そこで以上 3 つの点を地方都市の現状を考慮し、政策を検討すると、EG 政策で特に力点を置くべきポイントは①、③であろう。①については地方都市圏において高等教育機関が一つ以上は配備されていることから、そこにおける産学連携を進め、より教育機関と地域経済の連携を進めていくことである。これにより優秀な若者を地方圏に集め、その後も地方に留まる可能性が高まる（事例研究 1 参照）。このような地方における産学連携を進めることで地方圏の経済活性化、優秀な人材確保に寄与する可能性が高まり、効果的な地方振興策の一つとして考慮しうる³⁴。

③については、主に地方都市圏における起業、ならびに中小企業の新たなチャレンジを資金・情報・ネットワーク構築の点で支援することである。中小企業を対象に行うために金銭負担が少なく済むこと、実際に地域の実情に合った計画を地域住民が柔軟に作成できることがメリットとしてあげられる。また、地域内の一つの企業が事業拡大あるいは新分野開拓によって地域金融の活性化や地域商店街の活性化も図ることが可能である³⁵。ここでは事例研究として、全国で最初に EG 政策導入を決定した地域の一つである徳島県鳴門市に着目したい（事例研究 2 参照）。

また EG 政策は 6 次産業化³⁶など、第一次産業の新たな試みについての支援についてもその効果は高い³⁷とされ、第一次産業推進にも大きな効果を上げる可能性が期待できる。その点では方法に工夫は必要であるが、農山漁村においても EG 政策は地域経済発展の切り札として期待される。

³³ オフィス誘致については理想社会像における同質性の基盤たる地域の自然や文化の破壊が工場等に比べ起きにくいと、ここでは是認することとした。

³⁴ 外戸保 大介・中武 貞文『地方国立大学と地域産業との連携に関する調査研究』2012

³⁵ 富山和彦『なぜローカル経済から日本は甦るのか』PHP 新書 2014

³⁶ 6 次産業化とは一次産業×二次産業×三次産業を意味し、生産・加工・流通を一括して行うことで一次産業従事者の収入拡大、産業そのものの発展を目指すものである。

³⁷ 山本尚史『エコノミックガーデニング 新たなビジネス整備手法』2010

事例研究 1：岐阜大学「まちづくりプロジェクト」³⁸

岐阜市はすぐ近くに名古屋市があることから、大学卒業後優秀な学生が名古屋都市圏に吸収され地元企業への就職は限られていた。この状況突破のため岐阜大学においては地域の金融機関や商店街と連携し「まちづくりプロジェクト」を 2001 年より展開してきた。実際に授業のフィールドワークとして地域活性化を行い、研究成果を地域住民に対して広く公開するという授業を推進している。また、地域の金型技術研究センターも大学の研究所との交流により潤沢な予算で高度な研究を行うことが可能となった。さらに地元企業限定の就職イベントを行い、1000 人以上の学生が参加、後に就職している。

事例研究 2：徳島県鳴門市³⁹

人口減少と産業衰退が急速に進行していた徳島県鳴門市は 2006 年に EG 政策の導入を決定した。地域の金融機関との連携、マーケティング情報の分析と提供等を行った結果、地域の中小企業の活性化が進んだ。特に食品関連が好調で鳴門金時のブランド化や加工産業が比較的若い世代の経営者、社員により進められている。また市役所が元々始めた政策であるが、現在は人材育成を進めた結果、地域の有力者が NPO を作り政策運営を行うなど、市の行政や議会の方針から独立しており、今後長期的な発展が見込まれる。いわゆる『増田レポート』でも 2050 年消滅が予想される自治体の認定を受けておらず、人口減少ペースは徐々に改善されるとの見通しが立てられている。

5-3 Iターン・Uターン政策

I ターンとは都市圏から地方圏に移住すること、U ターンとは地方がルーツの人が都市圏から地方圏に里帰りして移住することである。都市圏から地方圏への移住希望者は多く、2005 年の総務省の調査では、都市圏の住民のうち 30%が地方圏への移住を考えている。また政府の政策の一つで社会人として働いてきた人が過疎地に入って地方振興を担う、地域おこし協力隊の希望者も年々増加しており、平成 21 年度には 89 人だったのが、平成 26 年には 1000 人に到達した。このように地方志向が強まってきている現在、I ターン・U ターンで地方圏に移住した人の仕事と生活利便性を確保し、コミュニティの成員として、地域に定着してもらうことは特に条件不利地域においては重要である。

I ターン・U ターン政策では現在各自治体がインターネット等で地域の情報を公開し、また政府も空き家への移住推進のために予算を計上するなどその取り組みは極めて活発になってきている。

しかしながら、都市圏から地方圏に移住してきた人の中で実に半数近くの人が、そのまま都市圏に戻ってしまう⁴⁰などその効果は限定的である。これについて総務省は雇用の不足と人間関係構築の困難さを原因として挙げている。前者は EG 政策で是正可能であるが、後者

³⁸ 朝日新聞の 2010 年の特集企画『東海の 20 大学』を参考に作成

³⁹ 徳島県鳴門市 エコノミックガーデニング特設サイトの説明を抜粋

⁴⁰ (財) 地域活性化センター『若者定住促進施策の現状と課題』 2013

はコミュニティの再構築のための新たな政策の導入が求められる。

そこで今回補完的に導入するのがコミュニティデザインの手法である。コミュニティデザインとは元建築デザイナーである山崎亮がアメリカにおけるコミュニティディベロップメントを日本風にアレンジして導入したものである。内容としては地域における人と人との結びつきをどう構築していくかを模索し、コミュニティ空間の整備、地域計画策定を行っていくというものである。政策実行段階で地域住民との緊密な連携が求められることから、地域に即した柔軟な計画の策定・実行ができる点、予算がほぼ0でもおこなえるなどの理由から注目を集め始めている⁴¹。特に島根県海士町ではコミュニティデザインの効果的導入が結果的にIターン・Uターン住民の定着化が進み人口減少に歯止めをかけている（事例研究3参照）。コミュニティは行政の補完的機能を有しているため、行政・民間サービスの未整備な地域におけるそれらの代替機能が期待できる。

しかしコミュニティの機能を存続・発展させたとしても生活利便性の格差には限界がある。そこで重要なのはICTを使用して、大規模な予算投入なく行政サービスを効率的にかつ普遍的に行っていくことである。またその際近辺の都市圏といかなる関係を築いていくかが重要である。ICT政策の導入で住民の生活利便性を高めただけでなく企業誘致にも成功した条件不利地域の自治体（事例研究4参照）もあり、住民の生活利便性向上に資する政策であるといえる。

このように一般的に行政・民間サービスが都市圏に比べ大きく劣る地域でもコミュニティの機能を高め、ICTを用いて効率的にサービスを提供すれば都市圏との生活利便性の差を極小化し地方圏の人口維持が可能になる。

事例研究3：島根県海士町

2002年からIターン・Uターンの移住者を積極的に受け入れるための体制構築としてコミュニティデザインを実行した。住民間の対話を繰り返し、地域に対してどのような価値観を抱いているかを共有し、民宿の経営や地域イベントの積極的な開催といったものを住民が自ら企画・実行するようになった。その結果移住者がそういったコミュニティ活動に参加する中で地域により親近感を持ち定住するようになるだけでなく、地域独自の雰囲気が作り出され、多くの新たな移住者を獲得するようになった。300人以上が移住してきて定着率は7割を超えている。

事例研究4：徳島県神山町⁴²

ICTを活用したテレワークやインターネット上で公共サービスを受けられるようになり、さらに周辺の病院や学校と連携し行政サービスが行き渡るように協力を行った。その結果生活利便性が大きく増し、特にIT企業を中心に21社が進出、50人以上の雇用創出が起き、また新たに約130人が移住してきた。

⁴¹ 山崎亮『コミュニティデザインの時代』中公新書 2012

⁴² 総務省『まち・人・仕事創成本部 第2回資料』より抜粋

5-4 まとめ

地方圏の抱える二つのハンディである経済・生活利便性を乗り越えるために二つの政策を模索し、さらにその補完的な政策を検討した。前者については、エコノミックガーデニングによって地域のビジネス環境を整えることを重視し、産学連携や起業家支援、六次産業化などの具体的政策を検討した。Iターン・Uターン政策については新規住民がいかに定着し、新たにコミュニティに参加するかを重視してコミュニティデザインについて検討した。さらにある程度の生活利便性を確保するためのICTの活用の提言も行った。これらの結果地方圏に若者が残り続けるだけでなく、移住希望者も阻害要因が減少し自らの思いを現実に出せる。その結果地方圏は住民を維持し続け、同質性あるコミュニティとして存在し続けることが出来る。

6 参考資料

書籍

- 神谷国弘・中道實編『都市的共同性の社会学 コミュニティ形成の主体要件』ナカニシヤ出版 1997
- 松原治郎『コミュニティの社会学』東京大学出版会 1978
- 木下斉『まちづくりの「経営力」養成講座』学陽書房 2009
- 藻谷浩介『実測！ニッポンの地域力』日本経済新聞出版社 2007
- 増田寛也『地方消滅』中公新書 2014
- フィリップ・コトラー『地域のマーケティング』東洋経済新報社 1996
- 富山和彦『なぜローカル経済から日本は甦るのか』PHP新書 2014
- 山本尚史『地域経済を救うエコノミックガーデニング』新健新聞社 2010
- 山崎亮『コミュニティデザインの時代』中公新書 2012

論文・白書等

- 日本創成会議『ストップ少子化・地方元気戦略』（提言）2014
- 内閣府『平成16年度国民生活白書』2004
- 総合研究開発機構『地方再生のシナリオ』2008
- 橋本拓哉『地域振興政策のこれまで、これから』2008
- 一瀬裕一郎『条件不利地域の買い物難民と協同組合』2010
- 山本尚史『エコノミックガーデニング 新たなビジネス整備手法』2010