九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

「地方創生」の地理的含意

高木, 彰彦
九州大学大学院人文科学研究院歴史学部門

https://doi.org/10.15017/1806122

出版情報：史淵. 154, pp.123-146, 2017-03-17. 九州大学大学院人文科学研究院
バージョン：
権利関係：

「地方創生」の地理的含意

高　木　彰　彦

1．はじめに

本稿は、昨今、日本政府が国政政策の中に大きく位置づけている「地方創生」政策の地理的意味について考察しようとするものである。こうしたテーマをこれまで扱ってこなかった筆者が、ここで取り上げるのは、後述するように、2016年５月に開催された経済地理学会2016年度大会に大会実行委員長として関わったことによる。学会の共通論題シンポジウムのテーマが「地方創生と経済地理学」で、筆者はこのシンポジウムの進行役を務めたため、地方創生に関連する数多くの文献を読まざるを得なかった。これに加えて、後述するように、今回のシンポジウムでは、話題性のあるテーマだったためもあろうが、例年になく多くの質問がフロアから出され、シンポジウムの討論では、提出された質問への回答に多くの時間を費やした結果、討論のまとめが散漫なものになってしまったとの思いもある。したがって、シンポジウム進行の不手際に対する自省の念を込めて、自分なりのまとめを行っておきたいのである。

本稿は、このように、学会の準備のプロセスの中で、筆者が蓄積した知見を筆者なりの観点からまとめてみようという目的でしたためるものである。シンポジウムでの報告は、経済地理学会の機関誌『経済地理学年報』62-4に掲載されているため[1]、詳細はそちらに譲ることにして、本稿では、政策としての地方創生がこれまでの国土政策とどのように異なるのか、この政策にみられる地理的含意は何かといった点を中心として検討を試みたい。

２.「地方創生」の概要とその政策展開

(1)『地方消滅』の衝撃

地方創生の契機となったのは、「日本創成会議・人口減少問題検討分科会」が2014年５月に提唱した「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』」であった。同報告では、若年女性の流出率をもとに算出した数値を用いた「896の市町村が消滅する」という主張が大きな反響を呼んだ。その後、この会議を主催した増田寛也氏によって、『中央公論』にたびたび関連した論文が掲載され[2]、同年８月にこれらの論文や対談をまとめた『地方消滅－東京一極集中が招く人口急減』が出版されると、地方消滅問題が本格的に脚光を浴びることとなった。

同書では896の「消滅可能性都市」が指摘されている。消滅可能性都市というのは、2010年から15年までの人口移動が継続するという想定で「2010年から2040年までの間に20～39歳の女性人口が５割以下に減少する市区町村」のことで、このうち523の市町村は総人口が一万人を切り、消滅可能性が高いという。「消滅可能性」という表現そのものが極めて衝撃的であることに加え、今後30年ほどの時間軸で将来に向けた政策提言を行うという主張は、これまで対症療法的な対策に終始してきた少子高齢化問題とは一線を画するものである。おそらく、同書を手に取った読者は、自分たちが住む市区町村が消滅可能性都市に入っているかどうかに一喜一憂したことだろう。

他方で同書は、出生率の低下にとどまることなく、東京があたかもブラックホールのように地方から流出する若年層を飲み込み、しかも出生率が国内最低を記録し続けているという「極点社会」に地方消滅問題の原因を求めている。そして、一極集中を改めるためには「選択と集中」の考え方に基づいて、地方ブロックごとに「防衛・反転線」を構築できる人口・国土構造を構築することを提案し（増田 2014: 48)、「コンパクトシティ」「若者を呼び込む街」「地域経済を支える基盤づくり」「農林水産業の再生」などさまざまな具体案が披露されている。

同書に続いて、2015年には『地方消滅－創生戦略篇』および『東京消滅－介護破綻と地方移住』が相次いで出版された。前者では、冨山和彦氏との対談という形で地方消滅に対する具体的な方策が論じられており、後者では、今後急速な増加が見込まれる、東京都における高齢者の介護に対する処方箋を、東京都以外の諸県の介護施設への移動をも視野に入れながら論じている。

このように、『地方消滅』のインパクトは極めて大きく、後述するように、小田切（2014）や山下（2014）などによって批判されている。しかし、政府関係者に与えた影響も極めて大きく、中央公論に特集が組まれた2013年12月から１年も経たないうちに、政府に地方創生に取り組む「まち・ひと・しごと創生本部」が設立されたのである。

（2）政策としての「地方創生」

表１.「地方創生」関連の動き

年	月	事　　項
2007年	５月	ふるさと納税制度創設を表明
2009年	３月	総務省、「地域おこし協力隊」推進要綱発表
2013年	６月	国家戦略特別区域が閣議決定
	12月	国家戦略特別区域法成立 『中央公論』に「壊死する地方都市」という特集が組まれる
2014年	３月	国家戦略特区第一次指定
	５月	日本創成会議・人口減少問題検討分科会「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』を提言
	９月	・内閣府に「まち・ひと・しごと創生本部」設置 ・地方創生担当大臣に石破　茂氏が就任
	11月	まち・ひと・しごと創生法成立
	12月	「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」および「まち・ひと・しごと創生総合戦略」閣議決定
2015年	２月	地方創生コンシェルジュ制度の創設
	３月	地方創生人材支援制度の創設
	５月	国家戦略特区第二次指定（地方創生特区）
	６月	「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」が閣議決定
	12月	「まち・ひと・しごと創生総合戦略(2015改訂版)」閣議決定
2016年	12月	「まち・ひと・しごと創生総合戦略(2016改訂版)」閣議決定

『地方消滅』は読者や自治体関係者に止まらず、政府関係者にも大きな影響を与えた。2014年９月、初代の地方創生担当大臣に就任した石破　茂氏は「『中央公論』から生まれた本①『地方消滅－東京一極集中が招く人口急減』」という書評において、同書の「指摘に衝撃を受けた私は、衆議院本会議において、日本で最大の問題は、地方消滅、人口急減ではないかと質問。以来、私は人口減、少子高齢化という課題を自分のライフワークと位置づけた」と述べている。このように、こうした危機意識は国の政策形成に結びつき、同書が世に出た翌月の2014年９月には、上述のように地方創生担当大臣として石破　茂氏が着任し、「まち・ひと・しごと創生本部」が内閣府に設置された。同年11月には「まち・ひと・しごと創生法」が制定されるとともに、補正予算を利用して「地方創生先行型交付金」（1,700億円）や「地域消費喚起・生活支援型交付金」（2,500億円）が配分され、観光振興、人材育成、プレミアム付き商品券の発売などに用いられた。こうして、地方消滅論は地方創生政策へと展開し、この政策は新型交付金として、地方振興のためにさまざまな形で配分されるようになってきている。

その後、政府は「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」を閣議決定するとともに、「まち・ひと・しごと創生法」に基づき「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を閣議決定した。前者は2060年に１億人程度の人口を確保する中長期的展望を提示したもので、後者は2015～2019年度５か年の政策目標・施策を策定したものである。こうして2015年度からは、いわゆる「地方創生政策」が本格的に動き出した。この政策は「まち・ひと・しごと創生本部」のイニシアチブにより、省庁横断的な政策が展開されることとなった。この点が、従来の国土政策と大きく異なる点の一つでもある。たとえば、アベノミクスの第３の矢として位置づけられた成長戦略の一つとして構想された「国家戦略特区」は「総合戦略」の中に取り込まれて、2015年度からは「地方創生特区」として位置づけられることとなった。また、2014年に開始された文科省による「地（知）の拠点整備事業」（COC）も、2015年からは「地（知）の拠点大学による地方創生推進事業」（COC+）として地方創生政策の中に位置づけられてい

る。このように、各省庁によって個別に実施されていたさまざまな事業が、「地方創生政策」の名のもとに、束ねられることになったのである。「地方創生政策」のもとでは、計画や事業の実施主体である地方自治体は国の長期ビジョンおよび総合戦略に対応して、地方人口ビジョンを提示するとともに、「地方版総合戦略」を策定しなければならなくなった。そして、優れた総合戦略を策定した自治体が国によって選定されて施策を展開するという、いわば競争原理のもとで「選択と集中」が行われ、施策が展開することになった。こうした「選択と集中」による政策は、これまでの国土計画に謳われてきた「国土空間の均質化」とは異なる原理に基づくものといえ、「地方創生政策」は、国土計画という点においても、これまでの計画とは異なる特徴をもつものといえる。

このように、「地方創生政策」は『地方消滅』を契機として展開され、さまざまな政策や事業が展開されているが、現在進行形の施策でもあり、また、多くの省庁による多様な事業を巻きこんだ膨大な施策でもあるため、ここで詳細に立ち入ることは不可能である。そのため、ここでは、事業の概要と経過説明をするにとどめ、次章では、こうした「地方創生政策」に対する経済地理学会大会シンポジウムの取り組みについて述べることにする。

3．シンポジウムの概要とまとめ

経済地理学会第63回大会は、2016年5月27日（金）～29日（日）の日程で、九州大学箱崎キャンパスで行われた。この大会は、もともと同じ日程で熊本大学を会場として開催される予定だったが、4月14日以降に発生した熊本地震の影響により開催が困難となったため、急遽九州大学で開催することになったものである。

筆者は、この大会準備のための実行委員長を務め、ハード部門とソフト部門とに分けられた実行委員会のうち、ソフト部門、すなわち共通論題シンポジウムの準備を担当した。シンポジウムは午後1時に開始され、筆者の趣旨説明と、田村大樹北九州市立大学教授から共通論題テーマの枠組についての報告に

続いて、中澤高志明治大学教授「地方創生の目的論」、豊田哲也徳島大学教授「地域間格差と人口移動から見た地方創生の課題」、城戸宏史北九州市立大学教授「『地方創生』政策の課題と今後の広域合併の可能性」、作野弘和島根大学教授「地方移住の広まりと地域対応――地方からみた『田園回帰』の捉え方」の４名の報告があり、その後、松原　宏東京大学教授および山本匡毅山形大学准教授によるコメントがなされたあと、総合討論に入り、フロアから提出された質問に回答する形で議論を積み重ねた後まとめを行った。

しかしながら、今回のシンポジウムでは例年になく多くの質問がフロアから寄せられ、それらの質問を報告者に回答してもらうだけで討論の時間のほとんどを費やしてしまい、論点を整理することができなかった。その意味で本稿では、まとめきれなかった課題をいくつか列挙して検討することにしたい。その検討を行う前に、まずはシンポジウムの趣旨について確認しておきたい。経済地理学会（2016）による共通論題シンポジウムの趣旨は以下のとおりである。

「一体的国土構造」の形成を基調とした高度経済成長パラダイムが終焉し、21世紀になって日本が人口減少期に入ると、地域経済の将来に対する不安が急速に高まってきた。日本創成会議が2014年５月に行った提言は「地方消滅」論として大きな反響を呼び、これに呼応するような形で政府も「まち・ひと・しごと創生本部」を発足させ、アベノミクスの第３の矢の中心施策として「地方創生」を位置づけたといえよう。

しかしながら、地方消滅論やそれに対する批判の多くは、ともすれば、人口のみの議論に終始しがちであった。人が住まわなくとも国土の管理は必要であり、国土の縁辺部という「地方」の議論をする場合には、「面積」も考慮に入れた「国土利用論」が必要となる。国土利用論は、これまで主として国土開発的な観点から議論されてきたが、今後は国土管理的な観点からの国土利用論が必要だろう。さらに、グローバル化を視野に入れるならば、こうした国土管理的な国土利用論を考えていく場合には、それに適した空間的範囲、すなわち、自治体、国、企業、各種団体等のテリトリーの見直し等も視野に入れた、「空間スケール」や「空間編

成」についても念頭に置く必要があろう。他方、地域経済に目を転ずれば、経済圏そのものの縮小に加えて、高齢化の進行に伴う公共サービスへの需要増への対処が喫緊の課題となっている。

こうしたグローバル化と地域経済、国民経済や国家政策の対応、さらにはそれと関連した学問的方法論の動向と関連して、本学会でも、2014年度地域大会では「農山村の新たな地域作りの展開」をテーマとし、2015年度大会では「産業構造の転換と臨海部の再編」というテーマでシンポジウムを開催し、さらに同年の地域大会では「地方都市のダウンサイジング」をテーマとするなど、開催地の特性を踏まえる形で「地方創生」に関わるテーマを幅広く議論してきた。

本大会では、これまでの議論の流れを踏襲しつつ、さらなる展開を図るという意味も含めて、共通論題シンポジウムのテーマを「地方創生と経済地理学」とした。21世紀の日本の地域経済の変化に対し、社会科学として、実証科学として、そして政策科学として、経済地理学がどのような指針を示すことができるのか、会員諸氏とともに考えてみたい。

以上のような趣旨にもとづき、大会シンポジウムでは、まず、主催者側から筆者が「地方創生と経済地理学」というシンポジウムのテーマについて、田村大樹が「「地方創生と経済地理学」論考の枠組」について、それぞれ趣旨説明を行った後、中澤高志（明治大）「地方創生の目的論－経済地理学からの批判的検討－」、豊田哲也（徳島大）「地域間格差と人口移動から見た地方創生の課題」、城戸宏史（北九州市立大）「「地方創生」政策の問題と今後の広域合併の可能性」、作野広和（島根大）「地方移住の広まりと地域対応－地方からみた「田園回帰」の捉え方－」の４報告があり、その後、松原宏（東京大）および山本匡毅（山形大）によるコメントがなされた後、総合討論に入った。総合討論では、フロアから提出された質問に対して報告者が回答するという形式で進められたが、先述のように、寄せられた質問項目が多数に及んだため、質問に対する回答のみで、総合討論の時間を費やしてしまうという結果になった。シンポジウムの最中に手際よく質問項目を整理することができず、的確な論点整

理と議事進行ができなかったことは、２名の座長のなかでも、総合討論において、ほとんどマイクを手放さなかった筆者の不手際によるものであり、おおいに反省している。以下では、シンポジウムで論じ尽くせなかった点も含めて、シンポジウムのまとめを行ってみたい。

中澤氏は、日本創成会議や増田寛也氏らが著した４つの文献を検討することにより、「地方創生」の理念や目的を批判的に検討し、「一見地理を重視しているかにみえる「地方創生」論は、実は反地理学的思考に他ならない」（経済地理学会 2016: 29）と結論づける。豊田氏は、まず、地域格差には格差の地理的偏りを問題視する「規模の地域格差」と、一人当たりの所得や生産性などの地域間の差異を問題視する「水準の地域格差」とがあり、地方から大都市圏への人口移動により後者は縮小するが前者は拡大するというジレンマが存在する。そして、世帯所得と人口増減との関係には正の相関があり、景気が回復すると地方から大都市圏への人口移動が活性化すると述べる。つまり、グローバル都市東京の活力を維持しつつ一極集中を抑制することは両立せず、人口減少下の地方は厳しい条件の中で持続可能な社会を構想する力が求められると結んでいる。

次いで、城戸氏は、大分県の「一村一品運動」と比較しながら、地方創生政策を「内発的というよりは、内発的発展と外来的発展を組み合わせた統合的な地域政策」と特徴付ける。その後、これまで地方自治体の政策に関わってきた豊富な経験を踏まえていくつかの取り組み事例を取り上げながら、短期間のうちに「地方創生」のアイディアを競わなければならなかった地方自治体の中で「平素から地域産業振興策や地域づくりのビジョンやアイディアを練り、できれば文章化しておくことが重要だと指摘する。最後に、同氏は、「地方創生」政策の帰結として、少数の勝ち組自治体と多数の負け組自治体とに大別され、多数の負け組自治体には、さらなる合併が待ち受けていると予想されるため、「国家のリスケール論」など地域単位の見直しについて十分な検討を行うことが望ましいと結論づける。

最後に、作野氏は、地方の側からの視点として、近年注目されている「田園

回帰」現象に着目し、この現象が生じた背景について整理するとともに、地方圏における移住の実態と空間分布、移住者の移動要因、受け入れ先の対応状況などについて考察することによって、「田園回帰」現象が真にみられるのかどうかを検証しようとした。その結果、「田園回帰」現象は「市町村消滅論」に対するアンチテーゼとしての側面が多分に認められるものの、実態としても若者を中心とした地方移住が確実に認められることを、中国地方や島根県における人口動向の分析により明らかにし、ヒアリングやメール調査を実施して移住の理由についても報告している。

４名の報告の後、２名のコメントが行われた。まず、松原氏は、個々の報告者に対するコメントという形ではなく、政府側の委員としての立場から、いわばインサイダーとして、地方創生政策のこれまでの流れを概説した後、①地方創生の位置付けとしては、一過性に終わらせず、また切り捨てずに地域政策として高めていく必要があり、そのためには、個々の政策の内在的な批判とともに体系的な地域政策の確立が求められること。②地域政策の理論と過去の経験をしっかりと踏まえつつRESASを上手に活用して、地域経済の特性や政策課題を関係主体間で協議し、質的な発展を目指していくことが重要ではないか。③個別自治体の枠を超えて広域連携をどう進めていくか、グローバル化の中での産業立地の在り方のようにマクロな地域構造のあるべき方向性を目指していくことが重要なのではないか、という３点の指摘を行った。

次に、山本氏は、主に山形県の事例を踏まえながら、人口と雇用についての地方の実情を述べるとともに、以下のような報告者に対するコメントを行った。中澤氏に対しては、①「地方創生論には大都市（東京）圏の競争力維持が内在されていると理解されるが、地方圏は「競争力に資する知識や技術を持たない人々」が人口再生産で国民経済に貢献するという地域的分業が宿命的に位置づけられているのか？」、②「川島や辻が主張した国民国家による地域政策の立ち位置が変容したが、現代資本主義下で経済成長を目標としない経済地域政策が成り立つのか？」という２点のコメントがなされた。また、豊田氏に対しては、①「規模の格差が拡大し、水準の格差が縮小したことは人口移動

が大きく影響している。規模の格差の拡大は地域的分業が変わらない上では必然的であるが、景気好転期に強くなる大都市圏の人口吸引力は地域政策で改善し得るのか？」、②「大阪圏を代表として、大都市側に人口のロックイン効果が存在するとするが、地方都市で所得水準、雇用機会以外の何が生じれば、人口移動のインセンティブ（＝ロックインの解除）になり得るのか？」という２点のコメントがなされた。さらに、城戸氏に対しては、①「地方創生は地域資源に着目しつつ、「自律性」「将来性「地域性」「直接性」「結果重視」の５原則で政策展開しているとしているが、そこでは国際競争力を持つ産業（例：六次産業）の創出を想定しているのか？」、②「地方創生が「統合型的な地域政策」という場合、すべての自治体が表１の「新たな方向性」へと向かうことが可能なのか？」という２点のコメントがなされ、最後に、作野氏に対して、①「表２で島根県に一定の就業機会があることを前提として、「働きの場」を重視していない。しかし実際には生きがいやスキルを獲得した人材以外は、「雇用」で地方移住が難しくなっていないか？」、②「転出者を抑制していくことは難しく、転入者を増加させることが有効」とするが、大学進学で転出した若年人口をＵターン（＝域外流出の歯止め）のために、「働きの場」を考える必要もあるのではないだろうか？」という２点がコメントされた。

総合討論では、まず２人のコメントに対して報告者から回答があった。大略以下のとおりである。

中澤：山本コメントに答えるというより、そもそも経済成長や人口増加が現実的な政策課題になりうるのかということを疑問視している。無理矢理教科書的な資本主義を完結させようとするあまり、逆に強力な政策的介入が求められるというジレンマに陥っており、結果として、人々が知識や技術に基づいて地域間に振り分けられていくような解釈をも可能にする政策が展開されざるを得ないということを言いたかった。松原コメントでは「正当な動機に基づく」「一過性に終わらせない」と述べられていたが、それ自体を論じた方がよい。

豊田：地域創生政策が矛盾のない一つの目標に適った体系を持っているとは思

えない。ご都合主義的で、本当に論じるに値するのか疑問に思う。今後の地域政策の柱になるかどうか見通せない。１点目のコメントについては、工場等規制法のように、かつての地域政策では規制を設けることで過密を防止してきたが、近年では規制緩和という流動的な手法が好まれている。その意味では、東京への集中はそのままにして、その責任を地方に転嫁したという政策にも捉えられないことはない。２点目のロックイン効果については、郷土愛とか、地域の持つ文化的価値といった形で見える化して創生策の旗頭にして行くというのがテーマになるのではないか。

城戸：コメントの①・②とも、該当する地方によって全然違う。北九州市であれば当然国際競争力が前提となるが、中山間地域などではすべてが国際競争力を考えているわけではない。そういった意味では、地方創生というのは議論が重ならない部分が多い。その辺の整理はもう少し緻密にやらないといけない。

作野：１つ目については、移住者にとって雇用の場は必要だが、それがあったから来たのではなくて他の要因が決定打になっているということだ。Iターンに関しては、生きがいやスキルが重要というのはご指摘の通りで、国は生きがいやスキルを持つ人材を作っていくような世の中にしていかないといけない。２つ目のUターンについてはあまり触れなかった。地域の魅力とか自己実現の可能性のある場、それから働く場、両方必要ではないかと考えている。

以上のように、報告内容とコメントおよび回答についてまとめた。後述するように、報告内容・コメントともに、地方創生政策の特徴と問題点を巧みに言い当てており、その見識に改めて敬服する。

さて、この後、総合討論はフロアから出された15の質問を巡って展開する。以下に要点のみ箇条書きで示す。

① 地方創生論は人口増減のみを問題にしており、国土管理という意味での面積的視点が欠落している。

② 地方創生論においても本日の議論においても国土利用論が欠落していた。

国土利用論を正面から取り上げる時期に来ている。

③　枠組論としての地方創生論を、一体的国土構造を伴う高度経済成長パラダイムの終焉とするのは問題である。これについては「成長志向という前提の転換点という意味で用いた。」との回答があった。

④　経済地理学で出生をどう議論するのかは極めて困難で大きな課題。経済地理学では労働力の問題として扱ってきたが、再生産をどう扱うかという議論はなされていない。労働力の再生産、人間の人生をどう包摂するかが課題。

⑤　英国を理念型としてスケーリング（spatial policyかregional ないしはlocal policyか）を考慮した政策論が必要なのではないか。これに関して、日本全体における都市と地方の機能分担といったような議論が抜け落ちてしまっている。

⑥　機会の平等の殆どが土地固着的であるのに、地域政策の目的がアクセスの公正を目指すというのはおかしいとの指摘があったが、平等が実現できないならば、アクセスの自由を担保すべきである。

⑦「地域のしたたかさに寄り添う知」という中澤報告の姿勢には共鳴できるものの、地域とどう向き合うかという実践的問題が生じる。

⑧　商品の均質化にメスを入れない限り地方創生の成功例のごく一部を除いて地方全体の維持、底上げに繋がらず失敗に終わる可能性が高い。均質化のメリット・デメリットをきちんと分析する必要がある。

⑨「地域資源の活用に留まらずエネルギーを含めて地域の消費の形態構造に変化を及ぼすような取り組みは行われていないか」という点については、バイオマス発電（真庭市）などの事例がある。こういったものが機能すれば国土利用論にもつながる。

⑩「地域資源に着目した場合、誰向けにどこに販売をできる商品・サービスを目指そうとしているのか」という質問に対しては、「九州の地方都市であれば、福岡をターゲットにしている。希少価値をどこまで維持できるかというマーケティング戦略みたいなものが必要である。」との回答がなされた。

⑪「移住者の移住理由は意識の高い者だけなのか。職を求めて消極的に移住

するケースはないのか」という質問に対しては、現実には玉石混淆と回答がなされた。

⑫　沿岸域の事例については、危機感が薄い所が多く、一定の手立てが必要だ。

⑬「田園回帰で受け入れる地域側の競争的側面はどう影響しているのか」という質問に対しては、「知名度競争になってはもうその時点で価値の決定権が他へ移ってしまうため受け入れ地域にとっては「負け」である。競争に乗らない方が良い。」との回答がなされた。

⑭　田園回帰の要因の一つとして、地方においても人手不足で有効求人倍率が高くなっていることがあるのではないか。

⑮　鳥取県のように、震災後のリスクの分散で立地した企業の雇用がそれなりの役割を果たしている事例もあれば、海士町に見られるような地域資源活用型のビジネス創出による雇用増が広がっている事例もあるが、それで人口を維持できるほどには至っていない。

⑯　小さな子どもがいる世代の田園回帰の場合、小中学生までは地域の小中学校で育てるが高校進学になると進学校を求めて引っ越さざるを得ないこともある。高校以上の教育環境については、今日では高等学校と地域の連携というのが一つのサブテーマになっていて、島根県では、県外からも高校生がどんどん入って来ている状況である。

⑰　外国人の問題として、地方圏の製造業や農林業、建設業の現場では外国人なしでは成り立たなくなっているという事実があり、そこに触れずに日本人の人口を維持するという今の安倍政権のやり方は“臭いものに蓋”的である。

⑱「複数の市町村における共通項と差異をどうまとめるか、そしてそこから研究をどう発展させ実践につなげるか」については、「問題は本当に個別事例をどう生かしていくか、つまり、もう少し地理学的なところでいくと、地誌をどうやって生かしていくかということで、それも政策科学としてどう位置付けていくのかは非常に難しいと感じている。どこかに論理の飛躍を伴わないと生かせないのではないか。」との回答があった。

最後に、まとめに代えて、全員に関わる質問として、①「地域資源の活用は

重要だが、地方にどのような産業をどのように立地、促進していくかというビジョンが必要なのではないか」、②「地方創生という場合の空間スケールをどのようなレベルで考えるのか」という空間スケールに関する質問を取り上げた。

①に対して、中澤氏は、ここでのビジョンは、この産業がというよりは、どういう地域経済を考えれば良いかということになるのではないか、つまり、経済活動をある程度の領域の中で完結させることによって、地域経済というものをある程度持続可能にしていくかというような考え方を取って、経済循環の核になる産業というのはそれぞれ違って良いのではないかと述べた。そうなると、②の空間スケールをどう考えるかというのは、これはある意味でその場その場によって変わってくるが、自治体という枠組みをはめられてしまっているので、ここに齟齬が出てきているのが問題ではないかと述べる。

次に、豊田氏は、①について、日本全国にほぼ普遍的に存在し、且つ今後最も経済的な利益を生むであろうものが医療、つまり高齢者の存在である。こうした超高齢化をどう支えるかという視点で、それを資源とみなし産業として育てていくということが、恐らく大都市でも地方でも必要だと述べる。ミクロなレベルとしても医療、介護、福祉というものが高齢化社会の中で喫緊の課題である。

さらに、城戸氏は、①のビジョンについては、もともとある程度産業集積がないとやっていけないという側面はある。日田は林業と木材産業で九州の中では際立っているからビジョンが作れた。大都市圏となるとまた違って、そこにはいわゆる新産業と言われるような新しい産業、イノベーションを伴うようなものも出てくるのではないかと主張する。②の空間スケールについては、地場産業が根付いているような地域では、高校の通学圏が１つのポイントになると城戸氏は言う。林業や木材産業、農林水産業だったら高校の持つ意味は大きい。日田林工が県立高校ではなく市立高校だと、一つの空間スケール形成につながる。

島根でも町村立になった高校もあり、城戸氏に同感だと作野氏は言う。そし

て、①のビジョンについては、本来、地方創生はビジョンだったはずなのに、かなり駆け足で作って終わってしまった。計画ではトップダウンとボトムアップを上手く繋ぐことが大事で、それが上手にできている自治体が花開いているのではないか。地理学の先生方の英知が発揮できる場ではないかと述べる。また、②のスケールについては、「本質的には多様であり、それぞれの地域の実態に合ったように作るのが一番良いが、制度自体は基本的には基礎自治体である市町村主体にならざるを得ない。となると、国と基礎自治体との関係ということになるので、全国が二層構造になるため、当然都道府県が構造的には不要になる。そういう意味では、基礎自治体が自立するという方向を目指せば道州制の議論が出る。」と述べた。

以上のようにシンポジウムの討論がなされた。主催者側としては、枠組みにおいては高度経済成長の終焉に対応する新しいものとして「地方創生」を位置づけつつも、他方で昔からある話の焼き直しでもあるような既視感を抱きつつ進めた。コメンテーターの松原氏が、実際の政策策定過程に近い立場から政策との距離感について苦言を呈したほかは、報告・コメント・これまでの質疑の流れはおおむね同じような立ち位置、すなわち、地方創生政策に対して批判的なスタンスにあったといえる。

4.「地方創生」の地理的含意

(1)「地方創生」政策の特徴

2.および3.でも述べたように、地方創生政策の特徴として、まず、日本創成会議によって提唱された「地方消滅論」が契機となって打ち出された人口問題政策であることを指摘できる。「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(以下、「総合戦略)) においても、その基本的な考え方として、まず、地方の「人口減少が地域経済の縮小を呼び、地域経済の縮小が人口減少を加速させる」という負のスパイラルに陥るリスクが高いことが指摘されている。そして、人口減少克服・地方創生のためには、①「東京一極集中」の是正、②若い世代の就

労・結婚・子育ての希望の実現、③地域の特性に即した地域課題の解決が必要だと主張している。

次に、「総合戦略」はこれまでの政策を検証して、これまでの地域政策には、①省庁ごとの「縦割り」構造、②地域特性を考慮しない「全国一律」の手法、③効果検証を伴わない「バラマキ」施策、④地域に浸透しない「表面的」な施策、⑤「短期的」な成果を求める政策、という問題点があったことから、政策の企画・実行に当たっての基本方針として、こうした問題点の克服を指摘する。「まち・ひと・しごと創生本部」の設置はそうした縦割り構造の弊害を克服しようとするものとして評価できる。また、従来の政策が「ハコモノ行政」と揶揄されたように、ハード面中心の振興策だったのに対して、「地方創生人材支援制度」や「地方創生コンシェルジュ制度」にみられるように、ソフト面を重視した政策となっていることも一定の評価はできよう。しかしながら、「ふるさと納税」や「地域おこし協力隊」[3]など、もともと各省庁の発案で実施されてきた政策を「地方創生」のスローガンのもとで全て束ねてしまうことに統一的なビジョンはあるのだろうか。一例を挙げるならば、これまで地域政策とは無縁のところにあった文科省の政策も「ＣＯＣ＋」にみられるように、地域労働市場とリンクした教育パフォーマンスが導入されつつある。まさに、文教政策が、産学官連携や地域社会との連携という名のもとに、強制的に地域計画に組み込まれつつある。たしかに、ＣＯＣ＋が計画どおりうまく行けば、これらの新設学部を卒業した学生たちが地域労働市場に参入することから、地方から大都市圏への人口流出には歯止めがかかるだろう。果たしてうまく行くのだろうか。そもそも、大学改革のパフォーマンスが地域労働市場の改善につながるのだろうか。先行き不透明と言わざるをえない。

さらに手法について触れると、人口減少に歯止めをかけるための手法として採択されているのが、いわゆる「選択と集中」である。地方自治体は、国の長期ビジョンと総合戦略を踏まえて、地方版総合戦略を短期間のうちに作成せねばならず、このうち優れた地方版総合戦略を策定した自治体に対して、「情報支援」「財政支援」「人的支援」を行うという「選択と集中」がなされる。

従来の地域政策は、過疎法にみるように、一定の指標の基準を満たした自治体が交付金等の支給の対象となっていた。その意味では、国土の均質化の延長上にあったといえる。しかしながら、「選択と集中」方式では、各自治体が「地方総合戦略」を短期間のうちに作成し、そのうち秀でた戦略を策定した自治体に予算が配分されるという仕組みであり、これまでの均質構造からパッチワーク状の斑模様を呈することになる。これは、国土の均質化ではなく、国土の分極化を助長するものとして作用する可能性が十分にある。

以上、地方創生政策の特徴について、いくつか述べてきたが、この政策が現在進行形であり、しかも、毎年見直しがなされているため、政策そのものの特徴をきちんと評価することは困難である。そのため、ここでは、この程度の指摘にとどめておきたい。

(2)「地方創生」に対する批判

『地方消滅』がセンセーショナルな形で刊行され、その後内閣府に「まち・ひと・仕事創生本部」が設けられ、「地方創生」が国の政策として位置づけられて矢継ぎ早に諸政策が実行されていくなかで、批判的な主張も数多く出されている。以下では、いちはやく出された山下（2014）と小田切（2014）を取り上げてみたい。

まず山下（2014）は、人口減少問題への取り組みが必要だとする「地方消滅」論の提言に賛同しながらも、自由・競争的観点に依拠した「選択と集中」という、その処方箋に対しては真っ向から反論する。近代化以降における日本政府の政策は格差是正にあり、恵まれない地域に対して手厚い投資を行ってきた。これに対して「選択と集中」は必要なものだけ残し不要なものを切り捨てようとするものであり、著者は政・財・官あげてこうした流れを推し進めようとする動きに疑念をいだき、「多様性と共生」に基づくきめ細やかな手立てこそが必要なのだと言う。そして、その具体例として、ふるさと回帰現象や循環・持続可能な住民政策の必要性を主張する。

一方、小田切（2014）は正面切っては「地方消滅」論に反論せず、自らの豊

富な調査経験に基づき農山村の現状を述べることで、「地方消滅」論の事実認識の誤りを主張する。著者は、農山村の空洞化を「人・土地・むらの三つの空洞化」に分け、人口減少が進展しつつも持続する農山村の強靱性を述べ、人口減少のみで地方消滅を議論する「地方消滅」論を批判する。そうして、主として中国地方の事例を取り上げながら、地域作りのフレームワークとして「場・主体・持続条件」の形成が必要なことを主張している。

さらに、この他、「地方創生」が上からないしは中央からの押しつけ的な政策だとして批判的に捉え、地域社会の主体性に意義を見出し、「地方創生」ではなく「地域創生」という用語・概念を用いた主張もいくつかみられる。たとえば、青山ほか編（2016）、今村（2015）、図司（2014）、筒井ほか（2014）、山浦（2015）などがあるが、ここでは文献を紹介するにとどめたい。

(3)「地方創生」の地理的含意

このように見てくると、政策としての「地方創生」は、インフラ整備に特色をもつ20世紀型の開発政策とは異なり、ソフト面を重視した政策だという点で、目新しさが見られるものの、地方交付税のばらまき型という点では、これまでの地方開発政策と何ら変わるものではないと言える。最後に、地方創生政策の地理的含意について考えてみたい。

地理学的観点からすれば、地方消滅にしろ、地方創生にしろ、重要な点が抜け落ちていると言わざるをえない。それは、国土ないしは面積という視点である。地方消滅論では人口のみにしか関心がないかのように思われる。平成の合併で広域化し、広大な面積を抱え込むこととなった地方自治体の面積について言及されることはない。住人が増えようが減ろうが、管轄領域としての自治体の面積は基本的には不変である。しかし、住民が減り、合併によって職員も相対的に減る中で、変わらぬ領域をどう管理すればよいのか、こういった問題についてはなかなか言及されない。政策としての「地方創生」を考えるとき、こうした面積的観点からの国土をどう管理するのかという問題は「地方創生の地理的意味ないしは帰結」として見逃すわけにはいかない。この点、経済地理学

の立場から「社会における生産と生活過程そのものが、有用な資源を利用し、廃棄物を排出するかたちで国土と深いかかわりをもっている。生産と生活が「立地というかたちで「土地に固着」して行なわれ、産業配置とそれによってつくりだされる地域構造それ自体が国土利用と密接不可分にあり」（矢田 2015, 261p.）と主張する矢田俊文氏の「国土利用論」は、地方創生政策の地理的含意として重要な示唆を与えてくれる。加えて、国土利用という観点から山林資源管理の荒廃を指摘する藤田（2011）も傾聴に値する。

さらに、「選択と集中」によりもたらされる帰結について考えてみよう。先にも述べたように、「選択と集中」がもたらすものは、国土の均質化とは異なる「パッチワーク状の分極化」である。選択の恩恵に与った場所は益々発展し、そうでない地域は衰退化し、両者の格差は増大することになるだろう。総合戦略では、2020年までの５年間に、地方から東京圏への転入を６万人減少させ、東京圏から地方圏への転出を４万人増加させて、地方と東京圏との転出入の均衡を図るとしているが、短期間のうちに人口の流れそのものが急激に変わるかどうか疑問なうえ、流れの質的側面については全く触れられていない。おそらく予想される人口流として、高学歴・高所得層がますます東京圏に集まり、地方における学歴・所得との格差は拡大し、地域格差が拡大する可能性がある（中川2016）。豊田（2016b）が述べるように、日本では「水準の地域間格差」は縮小してきたものの、「規模の地域間格差」は拡大しているのである。仮に人口の流れが均衡化に向かうにしても、「規模の地域間格差」という点では地方創生政策は格差をますます拡大させるのではないだろうか[4]。

このように考えてくると、地方創生政策は、一極集中の是正どころか、ますます地域間格差を拡大させる方向に向かう可能性がある。となると、私たちは、均衡ある国土空間と人口のバランスを保つにはどのように考えればよいのだろうか。地球大のシステム変化という視点からの主張を考えてみたい。経済学者の水野和夫氏は、1990年代以降の利子率の低下から、20世紀末に資本主義は消滅の危機を迎え、「長い21世紀」は資本主義から新たなシステムへの移行の時期となると主張する（水野2014；2015）。他方、広井良典氏は、その著

『ポスト資本主義－科学・人間・社会の未来』において、21世紀を「定常型社会」として位置づける。いずれも、今日を時代の転換点、すなわち、資本主義社会から定常型社会への転換点と捉えており、「地方創生」について、こうした観点からの地域社会の構築を唱えている。私たちは、こうしたシステムの移行期という観点を視野に入れながら、地域間格差が拡大へと向かわない、空間的にもバランスのとれた定常型社会を目指しつつ、個々の具体的事例の検証作業を積み重ねるべきだろう。

５．おわりに

「父さん７２」。これは筆者が高校一年のとき、地理の授業で、1970年国勢調査の速報値が新聞などで報道されたのを担当教員が話題にしたとき、すかさず一人の生徒が「『とおさんななじゅうに』と読めば覚えやすい」と発言したのでよく覚えている。この年の国勢調査で日本の人口は初めて一億人を超え、１億372万人となった[5]。数字で書くと103,720千人であり、「とおさんななじゅうに」と読めば覚えやすく、いまだに覚えている。このニュースを聞いた時、日本も人口大国の仲間入りをして、何だか誇らしい気分になったものだった。もっとも、その後、ローマクラブによる『成長の限界』（1972）が出され、「宇宙船地球号」には限界があり、マルサス的な人口抑制論が再び注目されることになるのだが、高度経済成長が終焉を迎える前の出来事でもあり、当時の私はそんなことなど思いもしなかった。

ところが、数十年前に一億人の大台に乗った日本の人口は2008年の128,084千人をピークに減少し始めた。日本の人口が減少局面に突入すると、人口減少を憂う主張が数多くみられるようになった。2014年５月に、日本創成会議・人口減少問題検討分科会によって「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』」が発表され、さらに、同年８月この報告書をベースにした『地方消滅－東京一極集中が招く人口急減』の刊行は日本の社会に大きな影響を与えた。同年９月には、地方創生担当大臣として石破　茂氏が任命さ

れるとともに、「まち・ひと・しごと創生本部」が内閣府に設置されて、地方創生は第二次安倍政権の政策として位置づけられることとなったのである。一年後の2015年10月に、政府は「アベノミクス第２ステージ」として、50年後の人口１億人を維持する政策を掲げた。このように、今日では人口減少に歯止めをかけ地方をいかに創生するかが大きな政策課題となっている。

しかしながら、上述したように、筆者が高校に入学する前の日本の人口は一億人を下回っていたのである。果たして人口減少は日本経済の活力減に繋がるものなのだろうか。経済学者の吉川　洋氏は近著『人口と日本経済－長寿、イノベーション、経済成長』（2016）において、両者の関係を否定する。氏は、「日本経済の「成長」については、「人口減少ペシミズム」が行きすぎている。人口が減っていく日本経済に未来はない、といった議論が盛んになされるが、これは間違っている。先進国の経済成長は、基本的に労働力人口ではなく、イノベーションによって生み出されるものだからである」（吉川 2016; p.50）と述べている。筆者も同感である。

本稿でも述べたように、冨山（2014）によれば少子高齢化が進行する地方でこそ、サービス業を中心とした人手不足が深刻なのであり、こうした人手不足を解消するために、労働単価を上げるとともに、労働力の増大を図る必要のあることは言うまでもない。これに加えて、こうした高齢化した農山村において、例えばロボットの開発などによるイノベーションによってサービス業務のいくつかが代替できるようになれば、過疎地域における生活条件は大きく改善されることになる。例えば、「買い物難民」化した高齢者がＡＩによる自動運転サービスを低価格で受けられるようになるならば、交通弱者の地位から抜け出ることが可能になる。これまで国内の条件不利地域として位置づけられてきた縁辺地域の不利な条件は、全てとは言えないまでも克服の可能性はある。

となれば、地方創生論の評価については、自ずと答えが出てこよう。人口が減少するといっても、それは、数字上は筆者の子どもの頃の人口に戻るだけのことなのである。そこでは、技術革新に伴う労働生産性の上昇を背景とした新たな地域社会の経済が展開することになるだろう。

注

1) 本稿脱稿後「特集　地方創生と経済地理学」が掲載された『経済地理学年報』62巻４号が刊行された。そのため、内容的に十分検討することが出来なかったが、同号には４本の大会報告論文（中澤高志「「地方創生」の目的論」、城戸宏史「「地方創生」政策の問題と今後の市町村合併の可能性―一村一品運動のインプリケーションを踏まえて―」、作野弘和「地方移住の広まりと地域対応―地方圏からみた「田園回帰」の捉え方」、松原　宏「地方創生関連政策の策定過程と政策評価に関する覚書き」）および大会記事（大会実行委員会［大会シンポジウム］地方創生と経済地理学、柳井雅人[ラウンドテーブル１]大学と地方創生、浅妻　裕［ラウンドテーブル２］自動車リユース・リサイクルの経済地理学、古川智史・佐々木達［フロンティアセッション］）が掲載されている。

2) まず、2013年12月号に、「壊死する地方都市」という特集が組まれ、「戦慄のシミュレーション―2040年、地方消滅。「極点社会」が到来する」という論文や藻谷浩介氏と増田寛也氏の対談「やがて東京も収縮し、日本は破綻する」が掲載された。次に、提言の骨子が2014年６月号に「緊急特集　消滅する市町村523－壊死する地方都市」として掲載された。さらに、同年７月号では、「すべての町は救えない－壊死する地方都市」というテーマの特集で、小泉進次郎、須田善明、増田寛也３氏による緊急鼎談「東京通勤圏も被災地も足もとから崩れている－人口急減社会への処方箋はこれだ」が掲載され、同年８月号には、穂口美雄氏と増田寛也氏による「消滅市町村にならないための６のモデル」という対談が掲載された。

3)「地域おこし協力隊」については、矢崎編（2012）、椎川ほか編（2015）などを参照。

4) 日本の地域格差については、経済地理学年報59巻1号に「特集　地域格差の経済地理学」、地理61巻1号に「特集　地域格差をどうとらえるか」という特集号が組まれており、前者には、豊田（2013a,b）、山本（2013）、長尾（2013）、中谷・埴淵（2013）、花岡ほか（2013）が掲載されており、後者には、豊田（2016a）、中川（2016）、長尾（2016）、中谷・埴淵（2016）、山本（2016）、浦川（2016）が掲載されている。また、単行本では橋木・浦川（2012）を参照のこと。

5) この数字は、当時米国の施政下にあった沖縄県を除いた数字で、沖縄県の人口を加えると104,665千人である。

文　献

青山公三・小沢修司・杉岡秀紀・菱木智一編著，増田寛也監修・解説，企画京都府立大学京都政策研究センター（2016）『地域創生の最前線－地方創生から地域創生へ』公人の友社.

石破　茂（2017）「『中央公論』から生まれた本①『地方消滅－東京一極集中が招く人口急減』」，中央公論131-2，166-167.

今村奈良臣（2015）『私の地方創生論』農文協.
小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波書店.
城戸宏史（2016）「『地方創生』政策の問題と今後の広域合併の可能性」経済地理学会『経済地理学会第63回大会プログラム報告要旨・予稿集』，44-51.
経済地理学会（2016）「趣旨説明」，『経済地理学会第63回大会プログラム報告洋氏・予稿集』pp.5-6.
作野弘和（2016）「地方移住の広まりと地域対応－地方からみた『田園回帰』の捉え方」，経済地理学会『経済地理学会第63回大会プログラム報告要旨・予稿集』，52-69.
図司直也著（2014）『地域サポート人材による農山村再生』筑波書房.
橘木俊詔・浦川邦夫（2012）『日本の地域間格差－東京一極集中から八ヶ岳方式へ』日本評論社.
田村大樹（2016）「『地方創生と経済地理学』論考の枠組」，経済地理学会『経済地理学会第63回大会プログラム報告要旨・予稿集』，6-8.
筒井一伸・嵩　和雄・佐久間康富著，小田切徳美監修（2014）『移住者の起業による農山村再生』筑波書房.
冨山和彦（2014）『なぜローカル経済から日本は甦るのか－ＧとＬの経済成長戦略』ＰＨＰ研究所.
豊田哲也（2013a）「「地域格差の経済地理学」の新展開に向けて」，経済地理学年報59-1，1-3.
豊田哲也（2013b）「日本における所得の地域間格差と人口移動の変化－世帯規模と年齢構成を考慮した世帯所得の推定を用いて」，経済地理学年報59-1，4-26.
豊田哲也（2016a）「所得の分布と変化からみた地域間格差」，地理60-1，30-37.
豊田哲也（2016b）「地域間格差と人口移動から見た地方創生の課題」，経済地理学会『経済地理学会第63回大会プログラム報告要旨・予稿集』，33-43.
中川聡史（2016）「人口移動は地域格差を是正させたのか」，地理60-1，38-45.
中澤高志（2016）「『地方創生』の目的論」，経済地理学会『経済地理学会第63回大会プログラム報告洋氏・予稿集』，9-32.
中谷友樹・埴淵知哉（2013）「居住地域の健康格差と所得格差」，経済地理学年報59-1，57-72.
中谷友樹・埴淵知哉（2016）「健康の社会格差と地域格差」，地理60-1，51-57.
長尾謙吉（2013）「大都市圏経済と経済格差－研究課題と政策課題」，経済地理学年報59-1，44-56.
長尾謙吉（2016）「就業機会をめぐる地域格差」，地理60-1，46-50.
花岡和聖・中谷友樹・田淵貴大（2013）「空間的マイクロシミュレーションを用いた小地域レベルでの社会経済格差指標の構築」，経済地理学年報59-1，73-87.
広井良典（2015）『ポスト資本主義－科学・人間・社会の未来』岩波書店.
藤田佳久（2011）「山村政策の展開と山村の存立基盤」，藤田佳久編『山村政策の展開と山村

の変容』原書房，1-34.
増田寛也編著（2014）『地方消滅－東京一極集中が招く人口急減』中央公論新社.
増田寛也編著（2015）『東京消滅－介護破綻と地方移住』中央公論新社.
増田寛也・冨山和彦（2015）『地方消滅－創生戦略篇』中央公論新社.
水野和夫（2013）『人々はなぜグローバル経済の本質を見誤るのか』日本経済新聞出版社.
水野和夫（2014）『資本主義の終焉と歴史の危機』集英社.
矢崎英司編著（2012）『僕ら地域おこし協力隊－未来と社会に夢をもつ』学芸出版社.
矢田俊文（2015）『矢田俊文著作集第二巻　地域構造論《上》理論編』原書房.
山浦晴男（2015）『地域再生入門－寄りあいワークショップの力』ちくま書房.
山下祐介（2014）『地方消滅の罠―「増田レポート」と人口減少社会の正体』筑摩書房.
山田　順（2016）『地方創生の罠』イースト・プレス.
山本大策（2013）「金融経済化と地域格差－日米を事例とした連結視点からの接近」，経済地理学年報59-1，27-43.
山本大策（2016）「グローバル時代の地域格差－米国を起点として」，地理60-1，58-67.
椎川忍ほか編（2015）『地域おこし協力隊－日本を元気にする60人の挑戦』学芸出版社.
吉川　洋（2016）『人口と日本経済－長寿，イノベーション，経済成長』中央公論社.