

◆書評◆

宮崎雅人『地域衰退』岩波書店, 2021年

星野 業穂子(地方財政審議会)

本書は、財政学研究者が「地域衰退がなぜ、どのように進んだのか、そして、地域衰退を食い止めるためには何をおこなうべきかを、地域における産業の盛衰を中心に据えて論じている」ものである。大変読みやすい新書版でありながらも、「地域衰退」を考えていく上で豊富な問題提起がなされている。

本書は以下の5章から構成される。第1章から第3章までが衰退のメカニズムの検証、第4章、第5章が衰退を食い止めるための政策的、具体的な提言という構成である。

- 第1章 地域はどのくらい衰退したか
- 第2章 衰退のメカニズム
- 第3章 衰退の「臨界点」
- 第4章 「規模の経済」的政策対応の問題点
- 第5章 地域衰退をどう食い止めるか

その内容を章立てに沿って紹介する。まず第1章では、地域衰退がどのくらい進んでいるのかデータを用いた説明がなされている。扱うデータは、人口、高齢化、昼間人口を基礎に、商店数、課税対象所得、病院数・医師数、高等学校数など幅広い。これらから2014年からの地方創生、それ以前からの様々な政策によっても地域衰退を止められていないとする。

第2章では、地域衰退のメカニズムを製造業、リゾート、建設業について具体例とともに示している。製造業の例は、筆者の故郷である長野県須坂市である。富士通の企業城下町であった同市で、企業のリストラとともに雇用が減り、街の姿が変わっていく様子が臨場感をもって描かれている。企業城下町は「繁栄がもたらされる反面、企業の業績に影響されやすく、工場等の移転・閉鎖・縮小が地域全体の衰退を招きかねない」「多様性に欠け

た地域経済の構造は、非常に脆弱」であった。

リゾートは長野県王滝村が対象である。同村はダム建設をきっかけに、補償金で御嶽山開発を行い村営おんたけスキー場を建設する。しかしスキー客の激減で返済が難しいほど長期債務が膨らみ厳しい経営状況となる。そのため町村合併からも排除され、自治体財政健全化法による財政再生団体移行への危機を迎える。これには繰上債務による実質公債費比率の低下で財政破綻の回避は免れるが、その後も人口減少率は大幅で地域衰退は着実に進行している。財政の「健全化」は進んでも村の存続にかかわる危機は去っていないとする。

他方、建設業については、国による自治体に対する単独事業の政策誘導も結果として衰退をもたらしたとする。国と自治体の行政関係ゆえに、事業実施にあたっては事業量確保のため、国は自治体への誘導手段を用いることになる。対象はハコモノから道路へ及び、地方債を活用した単独事業の実施は、自治体の公債費を増加させる。さらに1990年代後半以降歳入増がないなか民生費の増加は土木費減少につながる。自治体の土木費削減は政府部門の需要に依拠する地域の建設業の経営に大きな影響をもたらした。地域で多くの雇用を生み出してきた建設業が衰退すると働く場がなくなる。しかし、地方債を活用した単独事業への政策誘導により自治体の財政は悪化、自治体財政健全化法の下で財政の「健全化」が優先され、こうした事態への独自の対応もできなくなったとする。

かつて地域に雇用を生み出してきた製造業、リゾート、建設業は、90年代終わりから2000年代にかけて多くの地域で雇用を生み出すことが難しくなった。

第3章では、地域衰退の問題をさらに遡ってみている。群馬県南牧村を例にした山村、また北海道等をはじめとした旧産炭地の市は1960年代と1970年代にかけて基盤産業であった農林業と鉱業の衰退が地域の衰退をもたらした。それが今日まで大きな影響を及ぼしている。他方で全国的には第三次産業が成長し、とくに事業所サービス拡大によってサービス経済化がもたらされた。事業所サービスは集積の利益が大きく地域偏在性が特徴である。これが都市と地域の格差、東京一極集中の要因となっている。また事業所サービスは「移住型」サービスになりやすく他地域に住む人々の消費も大都市に集中させ、人口が減少している地域のさらなる衰退をもたらす。一方、地方のサービス業は地域内サービス需要である個人消費・財政需要依存型であり、地域外のサービス需要が見込めない。高齢化率の上昇とともに医療・介護を中心とした公共サービスへの特化は進んでいる。こうした産業構造が形成される要因の一つに、高齢者に対する社会保障給付がある。地方では「公共事業主導型」トランスファーから「社会保障主導型」トランスファーへの移行が行われ、社会保障が地域の産業構造を形づくっている。これらは、特に小規模自治体では、地域外から所得を得る基盤産業にはなることはない。

診療所や介護施設は最小限の人口でもサービス供給が可能な成立閾の小さいサービスであるが、さらにそれらが成り立ちにくくなるほど人口減少が進んだ状態は、地域衰退が止まらなくなる「臨界点」である。「臨界点」に達した地域の財政はかなり厳しい。このような自治体では、地域衰退を打ち破るために「活性化」を目指して事業を行なおうとすることが多いが、財源が少ない中では国がこうした事業の財源を与えたとするとその誘導に乗りやすい。

第4章では、地域衰退への国のこれまでの取組を「規模の経済」的政策対応として批判する。農業、林業、市町村合併におけるいわゆる大規模化は、いずれも目指された経費削減につながってはいない。地域衰退を食い止

めるために、「規模の経済」を働かせようとする政策をとるべきではなく、農業であれば小規模農家、林業であれば自伐型林業の可能性に言及し、むしろ「小規模」を前提に政策を組み立てていく必要があるとする。市町村の単位でも少ない人口で成り立つような仕組みを作っていくべきとする。「規模の経済」ではなく「範囲の経済」「密度の経済」に目を向けて地域を組み立てていくことを提言する。

第5章は、地域衰退を食い止めるための具体的提言が示されている。以下4節にまとめられている。まず第1節「人々が生きていくために必要な社会サービスを確保する」では、医療・介護サービスに特化した地域が後期高齢者減、社会保障給付減から「臨界点」に達すると見込まれるなか、小規模の自治体では医療サービスを維持していく必要があるとする。地域で医療サービスを持続可能にする上で診療報酬の加算などの対策を挙げている。

第2節は「国による政策誘導をやめる」として現状の地方創生の問題点も指摘する。国が行う地域活性化のための政策誘導は、地域特性を考慮しない「全国一律」の手法や、地域に浸透しない「表面的な」施策が用いられており、過去のリゾート開発の例からも逆に地域を衰退させる可能性を秘めている。政策誘導の失敗による地域衰退は終わらさなければならぬ。

第3節「地域に産業を興す」では、地域衰退を食い止めるには、安易な「成功事例」の導入ではなく地域に産業を興すことが必要と主張する。具体的には、農山村では小水力発電、地方から都市に電力を移出する再生可能エネルギー、中小都市では事業所サービスの「地産地消」、すなわち事業所サービスを他地域から移入せず、自地域で賄う「移入代替」の可能性に言及する。こうした取組を積極的に自治体が支援し、新たな産業を興していくのも一つの方法とする。重要なのは、このような、地域に産業を興すという取組を国の政策誘導や外部委託で策定した戦略に基づいて行わず、地域の住民が主体的に取り組むことが、新たな産業を生み出すためには不可欠で

ある。

第4節「分権・分散型国家をつくる」では、現状のコロナ禍も踏まえ、東京の経済拡大により雇用拡大するやり方は持続不可能であり、本社の地方移転も含めて東京などの大都市以外の地域に雇用を生み出す多様な産業を一刻も早く興す必要があるとしている。

以上のとおり、本書では「地域衰退」のメカニズムが産業を軸に見事に整理され、政策対応についても「小規模」を前提とする基本的な考え方をもとに、大変興味深い問題提起が多くなされている。「地方創生」が二期目に入った今、立ち止まって考えることを促してくれる良著といえる。その上で、いくつか感じた点について私見を述べたい。

まず、第一に、本書の中心的なメッセージは、「地域衰退」を止めるには雇用を伴う産業を興すことが必要ということであろう。ただし、筆者も容易ではないと指摘するとおり、長年にわたる課題でもある。日本全体が人口減少社会にあり、経済社会構造の変化の影響もあるなかで即座に解決策を見出すことはなかなか難しい。筆者が具体的な可能性に言及する、農山村における小水力発電や中小都市における事業所サービスの「地産地消」についても、基本的な考え方は理解できるにしても実効性をともなう上では幾多の課題があるのではないかと、というのが率直な感想である。

第二に、上記メッセージのほかにも、本書の特徴の一つは、地域政策として「規模の経済」的政策対応を否定し「小規模」前提、自地域で賄う「地産地消」「移入代替」の重要性を基本とするスタンスに加え、「地域衰退」や今後の取組が、国と地方の関係や地方財政との関わりでも論じられている点にあると捉えている。これは筆者の研究業績に依拠するところであり「地域政策」「まちづくり」を

扱った類書にはない特徴の一つといえよう。特に建設業の衰退については説得力があり、医療介護といった公共サービスと地方の雇用についてもしかりである。

この観点からは、地域に新たな産業を興していくことについて、国と地方の関係とともに、自治体や行政がどの程度、どのように関わっていくかも論点の一つと考えられる。筆者は、地域における事業所サービスの「地産地消」「移入代替」のような取り組みについても、自治体が積極的に支援し、新たな産業を興していくことも一つの方法と述べている。この点、過去の自治体の産業振興策の失敗例も教訓とし、民間との役割分担のなかでどの程度、どのように関与すべきか、自治体の立ち位置を考えていく必要がある。

また一方、自治体が積極的な関与や支援を行っていく上では、国と地方の関係、あるいは県との連携や役割分担も重要になってこよう。国の政策誘導にのらずに地域の住民が主体的に取り組むことが不可欠との筆者の主張は理解できるものの、自治体財政は国との複雑な政府間財政関係の上に成り立っている。国と地方のあるべき行財政関係の問題はあるが、現状、人材や財源の限られた小規模な自治体において産業を興すことの実効性を高めていく上では、地域住民の主体性を重んじながら、国や県との関係性を視野に入れつつ、こうした財政関係を前提に、どのような支援措置であれば後押しできるのか、知恵を絞らなくてはならない。当該地域や住民が主役だとしても、県と市町村などの連携も問われてくることになるかもしれない。このようなことを含め、本書はさまざまに地域の課題を真正面から考えさせてくれる内容となっている。