

特集

地域衰退をどう食い止めるか?—地域活性化と持続可能な地域づくり—

「一極集中システムの延命か脱却か：
地方創生の二面性」

佐無田 光 (金沢大学人間社会研究域 教授)

私の方では、まず一つには、地域の衰退と再生という問題を、国全体の構造の問題として捉えてみたい、マクロ的な論点を出してみたいということ。それから、いま地方創生とか地域再生に企業が、大企業もベンチャー企業も参入している状況があって、そういうローカルが一種のブームになっている動きを含めて、いまの地方創生には二面性があるのではないかという問題提起をしていきたいと思えます。

言いたいことの要点は以下の通りです。一つ目は、地域の衰退と議論されるときに、確かに基盤産業の衰退が起こっているわけですが、全般的に起こっていますよね。濃淡はあれど日本全体的に、地方圏で人口減少という危機になっているわけです。それは地域の衰退というよりも、日本のシステム、国民経済全体のシステムに問題があるのではないかと、これが言いたいことの一つ目です。

二つ目は、その中で政府がてこ入れをして、企業もSDGsの絡みで積極的に地方創生をやるようになってきて、これに地域の側も乗っかっているという状況ですが、この地方創生という政策自体が、逆に、もはや黄昏になっている日本の一極集中システムを延命させているという構造があるのではないかというのが、二つ目の問題提起。

三つ目が、そうはいっても、そういう国の延命措置としての地方創生だけでなく、この垂直統合型の日本のシステムから脱却して、まったく新しい経済システムをつくって、いこうと動きだしている動きというのも、地方創生の中にはあるだろうと、それをどう見るかという3点のことを言いたいと思っています。

最初に、「垂直統合型の国民経済システム」とは何かということです。第二次世界大戦後、日本は中央集権国家として、垂直分業体系を国土政策でつくってきた。国内資源を日本全体で動員して経済成長を実現し、分業と財政移転を通じて、その果実を地方にも再分配して社会統合も実現すると、経済成長と社会統合を同時に実現するという、国単位の仕組みをつくってきました。

これを細かく分けると、四つの要素で構成されます。一つは人の動きです。教育では偏差値教育で勉強ができる人ほど大都市に集められていく。大都市を中心としたランキングシステムで人材を集める教育・就職制度。

二つ目に、お金とモノが回っていく仕組みです。金融と流通体制も中央集中型で、全国をネットワークするようにつくられてきた。

三つ目が分業です。中心部に集められた人は知識集約的な労働をこなす、地方圏では安

い土地資源や勤勉で安い労働力を活用するような工程を担うという、地域間で異なる工程を統合させて、割安で質の高い製造業を中心とした日本産業の強みにつなげてきた。

四つ目が、政府が財政移転や立地規制等を使って、地方に仕事を回したり、地方に企業を立地させたりというかたちで、全体としての社会統合を進めてきた。

これらが、大企業と中小企業の二重構造になっている日本型産業システムと一体化して、日本全体で効率的な生産ができるように組織化されてきたというのが垂直統合型のモデルでした。

簡単にいえばピラミッド型の構造をしていて、われわれはどここの組織に所属しても、必ず上位組織が存在していて、その上位組織の上の方はだいたい東京に集中するという構造の中で、上を見ながら仕事をしています。地方の企業でも、大都市の大企業の下請けになっているなど、そういうかたちの垂直統合モデルが、日本の場合は、諸外国と比べて強く組織化されてきました。

このモデルが、いまや地方衰退の原因になっているのではないか。日本国内でも、相対的に内発型の産業で発展した地域もありますけれども、全体としては、この垂直統合モデルの中に組み込まれた構造をしているので、アメリカとかヨーロッパ、あるいは中国やインドのように、地方の中から新しい発展極が生まれて、それが次世代のリーダー産業になっていくようなパターンというのはほとんどありません。アメリカでいうとカリフォルニアとか、インドでいうとバンガロールとか、そういう地方の中で新たな発展極が生まれてこなくて、一極しかない。一極しかなくて、

その一極が衰退し始めると、みんな衰退してしまうという構造が問題だと思っています。

いまの時代のポイントは、東京が成長しているから一極集中になるのではありません。1960年代は人口や経済が成長する中で地方の過疎化が問題になっていたわけですが、21世紀の時代は日本全体が衰退している。日本が衰退していて、その頂点に立っているのは東京です。東京が衰退しているのだけでも、現象としては、それが末端の地方に影響が出てくるという構造をしているのではないかということです。

イメージ的には、こういうピラミッド型の垂直統合モデルのスリム化という話をします(図1)。垂直統合モデルでうまく回っていたのは国内循環型だったグローバル化以前の段階で、グローバル化すると、競争原理がより強く入ってきて、末端から淘汰されていく。製造業なんかは、国内地方を使っていた工程を途上国に移すようになっていく。しかし日本は、この垂直統合モデルをグローバル化の下でも維持しようとしてきたところに問題があると思っています。

アメリカの市場経済モデルは、それこそ多数のアクターが市場の中で自由に競争し合っ

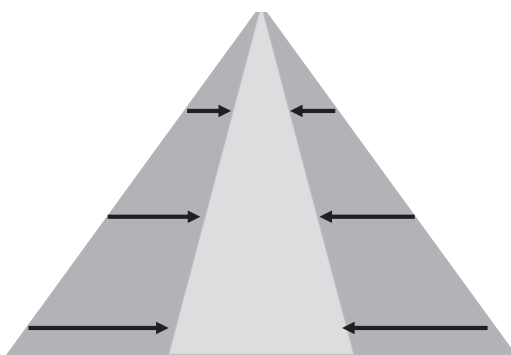


図1 垂直統合モデルのスリム化

ていくという原則で作られています。日本は垂直統合モデルのまま、アメリカと同じような競争原理を取り入れようとしてきました。そのため、日本の競争は垂直統合モデルの中で選別される競争になりました。例えば、中小企業の競争とかも、上の企業に選ばれるための競争です。「自由な」競争ではない。大企業の中にも、選ばれて残るためのエリート間の競争があります。そうやって振るい落としを進めた結果、大企業もスリム化し、底辺の下請け企業もスリム化していくという状況にあります。

垂直統合モデルが細くなる中で、そこからはみ出した人たちがいっぱいいる。はみ出した人たちは、もう階段を上っていけないので、すごく人生に絶望した人たちです。いわゆる「無敵の人」というネット用語がありますが、引きこもりとか病気になったり、結婚や仕事の機会からも見放されて、何もかもどうでもよくなっている人がいます。

しかもそれは、上の層にもいるんです。上の方でも、競争からはみ出された人たちは、社会はどうにでもなれとかいうところがあって、そういう絶望して敵対的になっている人が結構いっぱいいる。そういう人たちには、こういうシンポジウムをやったりとかしても、なかなかアプローチできない。かなり社会が断絶しています。

われわれ大学教員だって、このスリム化されたピラミッドの中くらいところで、上から予算を取るために一生懸命に申請書を書き、評価されるという繰り返しをこなしています。この仕組みのよくできているところは、評価される側もいつしか評価する側にもならないといけなくて、評価する側もされる側も、

一生懸命仕事をしているところです。頑張れば頑張るほどどんどん仕事が増えて、本当はもうちょっと研究とか地域のこととかをやりたいのだけど、そんな時間もなくなっていく。みんなが一生懸命仕事をしているからこそ、垂直統合モデルの中で選別が進み、疲弊し、生産性を下げているという悪循環。垂直統合モデルの中に取り残された人たちも、散々疲弊して、仕事で忙しい。中央省庁のトップの人たちなんか、むちゃくちゃ夜まで働いていますからね。

というふうに、私は全部つながっていると考えています。垂直統合モデルの疲弊の中で、日本社会全体がシステムとして機能不全になっている。そういった国全体の衰退現象の一つとして、地方の産業もスリム化されて、淘汰が進んで、仕事がなくなっているという状況があると理念的には考えているわけです。

この考えを補強するために、資料にはいろんなデータを載せてありますが、時間がありませんので簡単に取り上げます。

一つは、単独事業所が圧倒的に淘汰されて、複数持つ事業所に集約されてきたことです。特に1990年代後半から2000年代にかけて一気に進みました。単独事業所ほど末端の地域に立地していたわけですがけれども、そこが集約されて、みんなが立地するところに拠点を残していくというかたちで、地方圏の中でも一極集中が進みました。

とくに製造業、建設業、卸・小売業の3部門が地方の雇用の5割から6割を支えていたわけですがけれども、この3部門がものすごく雇用の数を減らして、地方ではなかなか若い人たちが就職できない、出ていくしかないというところにつながっています。

この動きは2000年代後半から2010年代にかけても変わっていません。医療・福祉の部門でプラスがあるだけで、他の淘汰される部門の勢いが強いものだから、一極集中の流れは止まらない状況にあります。

これをミュルダールの理論を使って説明します。先進地域から後進地域に波及効果が生じ、逆に後進地域から先進地域には逆流効果があって、放っておくと逆流効果の方が大きくなるので、格差是正策が採られるというのがミュルダールの議論です。これは、先進地域が成長している前提のモデルです。しかし先進地域が成長しなくなったらどうなるか。まず波及効果が先進地域から後進地域へ及ばなくなってくる。いまや東京で新しい産業が成長し、それが成熟化すると地方にも立地するみたいな動きが、ほぼなくなっています。次に先進地域が成長しないものだから、余裕がなくなって格差是正策も削られる。残るのは逆流効果だけです。先進地域が成長できないので、後進地域から逆流効果で人やお金やモノを集めて、何とか先進地域の成長性を維

持しているというのが、いまの日本の状況ではないかと考えています。

垂直統合モデルにもかかわらず、国内資源を一番集めている東京が成長できていないことが、大本の原因にある。だから日本は、地方うんぬんではなく国全体の数字がすごく悪いです。1人当たり国内総生産のOECD国別順位で日本は2000年の3位から2018年の20位まで下がりました。1人当たりの県民所得の動きを見ても、地方都市はリーマンショックから結構立ち直っているのですが、東京都が一番立ち直っていないという状況が見取れます(図2)。

県内総生産成長率を要因分解すると、首都圏の成長というのは、ほとんど人口変化要因、人口が増えていることで成長しているだけであって、人口の変化の部分を除いて、1人当たりの生産性要因を取ってみると、2006～18年の期間でいうと-0.1%という数字です。これに対して地方圏は、人口変化要因はもちろんマイナスですが、1人当たり生産性は、実に+11.1%と、すごく成長しています(図

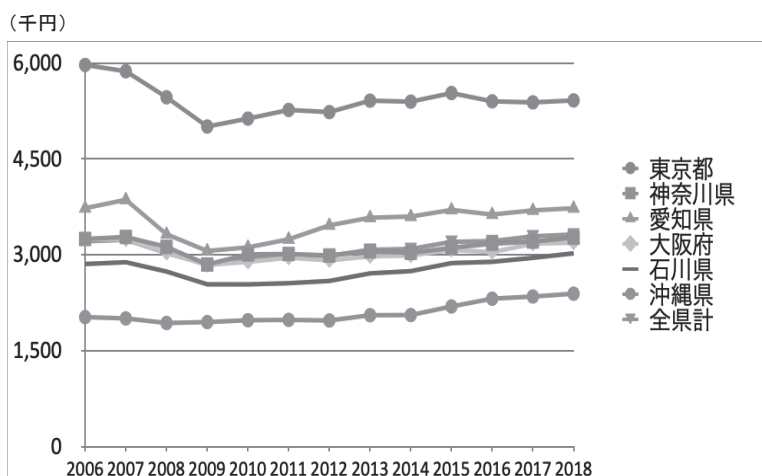


図2 都道府県別一人当たり県民所得の推移

(出典：内閣府「県民経済計算」より作成。)

3). 日本経済がいま、何とか辛うじて数%程度の成長率を保っているのは、ほぼ地方のおかげと言っていいと思います。

では、地方の中で、どの部門が成長を支えているのかといたしますと、実はほとんど製造業です。2006～18年の期間の県内総生産の変化を部門別に見ると、首都圏では、卸・小売業が減っていて、情報通信や専門・科学・業務支援サービスが増えていますが、地方圏とそんなに大きな差はありません。やはり目立つのは、地方圏の中でも製造業の成長です。トヨタをはじめとした大企業の製造拠点の集まっている中部・関西の7県と比べても、地方の製造業を集めた方が、実は成長しているんです(表1)。この期間、リーマンショックや東日本大震災があったにもかかわらず、地方圏でこれだけの製造業の成長を、まだ維持してきたというのは、かなり驚きでもあり

ます。

同じ2006～18年の期間の県民所得の分配の変化を見てみると、意外なことですが、雇用者報酬の方が伸びています。首都圏では企業所得が減っていて、雇用者所得、特に賃金・俸給が増えています。地方圏では、どれも悪くない。バランスが取れて増えていて、県民可処分所得は結構プラスだという、意外な数字が出てきます(表2)。だから、停滞しているのは、ここ首都圏なんです。実は、一極集中構造のトップが一番停滞しているという問題を見てほしいと思います。

まとめますと、垂直統合モデルは、もはや黄昏を迎えていると思います。国内分業の中で、一番機能を集約していて、統括拠点になっている首都圏で、期待される生産性上昇を達成できていない。それでも、経路依存の逆流効果で首都圏に人やモノや金は集められて

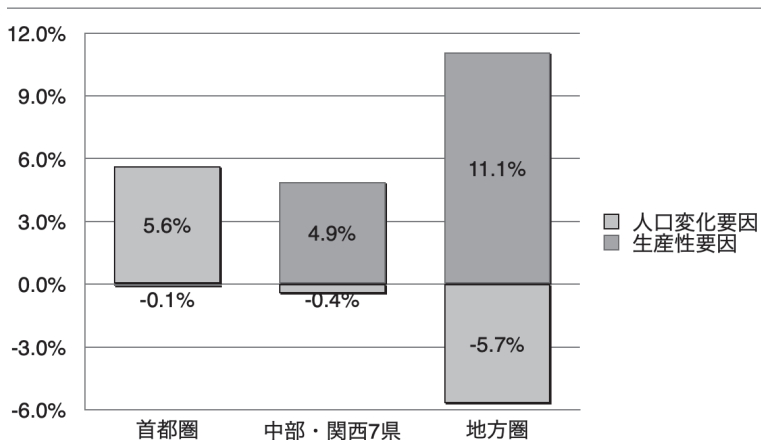


図3 県内総生産成長率の要因分解
(2006～2018年、2011年暦年連鎖価格)

注1：県内総生産変化率＝人口変化要因（人口変化率×2018年一人当たり県民総生産）＋生産性要因（一人当たり県民総生産変化率×2006年人口）により要因分解を行った。

注2：首都圏＝東京都，神奈川県，千葉県，埼玉県。中部・関西＝愛知県，静岡県，三重県，滋賀県，大阪府，京都府。地方圏＝その他の道県。

出所：内閣府『県民経済計算』，総務省統計局『人口推計』より計算。

表1 2006～18年の経済活動別県内総生産の変化 (単位:億円)

	首都圏	中部・関西7県	地方圏
県内総生産	+96,139	+60,146	+115,257
農林水産業・鉱業	-1,290	-2,005	-9,878
製造業	+4,930	+43,256	+96,076
電気・ガス・水道・廃棄物処理	-2,408	-5,666	-19,132
建設業	+8,526	-7,550	+2,631
卸売・小売業	-31,697	-9,941	-9,029
運輸・郵便業	-7,843	-3,620	-12,828
宿泊・飲食サービス業	-3,830	-4,834	-7,930
情報通信業	+18,453	+5,795	+10,632
金融・保険業	+16,017	+484	+6,020
不動産業	+35,356	+20,812	+29,816
専門・科学技術・業務支援サービス業	+29,902	+9,613	+13,498
公務	-2,756	-2,035	-2,730
教育	+5,650	+4,532	+4,536
保健衛生・社会事業	+32,548	+20,077	+31,977
その他のサービス	-4,085	-8,188	-18,317

(出所)内閣府「県民経済計算」より作成。

表2 2006～18年の都道府県民所得の構成別変化 (単位:億円)

	首都圏	中部・関西7県	地方圏
県民雇用者報酬	+110,724	+32,314	+36,143
うち賃金・俸給	+75,458	+17,536	+13,885
うち雇主の社会負担	+35,285	+14,778	+22,258
財産所得(一般政府)	-13,067	-1,807	-584
財産所得(家計)	+5,161	-4,831	-6,046
企業所得(民間法人企業)	-51,697	-19,295	+20,306
企業所得(非金融法人企業)	-36,086	-9,874	+3,546
企業所得(金融機関)	-15,611	-4,834	-7,930
公的企業	-26,706	-3,272	-7,312
個人企業	+10,447	-446	+8,288
経常移転	-19,020	-296	+32,831
県民可処分所得	+45,216	+25,277	+111,466

(出所)内閣府「県民経済計算」より作成。

きて、全体としては財政と産業は合理化が進み、仕事の総数は末端の方ほど減っている。かつて東京が統括していた産業の末端が削られていって、いま地方圏は人口減少にさいなまれている。

ところが、人口1人当たりの生産性の伸びは、首都圏よりも地方圏の方がずっと高く、

その中でも、まだ生き残って頑張っている地方の製造業というのが結構強い、しぶといということです。全体としては、ものづくりの地方圏とビジネスセンターの首都圏というかたちで、一層、国内の機能分化は進んでいるといえるのではないかと思います。

こういう中で、国が地方創生ということ

やり始めましたけれども、これは地方のためにやったのではなくて、国が危機だからです。東京は全然世界都市でなくて、世界中からモノや人や金を集めて成長することはできていません。日本国内の人や金を集めて、そこを拠点に大企業が世界にモノを売って成長するのを統括しているのが、東京のモデルです。

もし世界都市モデルで、世界中から人・モノ・金を集めて成長できたら、国内との関係は切り捨ててもいいわけで、ロンドンなんかは、そんなふうになってしまっていますけれども、日本はそこまでできない。東京の金融センターにそんな力がないからです。東京は国内の垂直統合モデルに支えられていて、東京だけでは人口の再生産もできません。いままでは地方から若い人たちが定期的に東京に集まってきてくれていたから、東京には若くて優秀な人材がいっぱいいて、成長性を維持できていたのだけれども、人口再生産能力が地方で落ちてくると、東京に入ってくる人も先細りして、あとは高齢化するだけという危機の中で、源流としての地方の人口再生産能力をてこ入れしないとやっていけないという国の危機意識が一つあると思います。

それから、社会保障の問題です。地方を国の負担ではなくて投資先に変えて、国にとっての負担を少しでも減らしたい。あとタイミングとしては、自民党が1回、選挙で負けたこともあって、地方圏の支持を回復するという政治的な理由もありました。

地方の危機は、ずっと前から危機だったし、地域再生は地域の側ですでにいろいろやっていたのだけれども、そこに国がてこ入れするかたちで地方創生が始まりました。これは地域側というよりも国の事情によるものです。

この後は、ローカルの大ブームです。いまや、大企業のパソナが本社を淡路島に置いたり、電通も地方創生ビジネスにすごく力を入れてやっていますし、地域の問題がいま一番ホットな社会課題で、ビジネスチャンスがあるというので、大手企業がこぞって地方創生の事業部とかチームを置いて活動しています。

いままで地域というと、グローバル資本主義に対抗する側から地域学が研究されてきたところが多かったのですけれども、いまや資本主義の主流に入り込んできていると思います。企業による地域学というのが、すごく活発になってきて、それは何かというと、地域の演出方法に焦点が当たっています。企業のCSV戦略とかSDGsなんかとも絡んで、地域学と経営学が親和的になってきています。

つまり、地域ならではのローカル感、ローカルな雰囲気みたいなものを求める層が多くなってきているので、これをどうやって資源化するか。いまや地域政策の軸をなすのは、ほとんどの地域でストーリーです。すなわち、社会的に構築される地域・場所の差異や意味というものが消費される。非物質的な消費の対象となってくる。

こうした「地域の価値」にもバリュー・チェーンがあるだろうというのが、ここでの私の議論ですが、ちょっと時間がなくなってきたので、少し省略して話します。

理論的にいうと、一番下に、地域の暮らしの「本源」的な部分があります。ここは商品的に生産できない。暮らしの中でこそ積み上げられてくるものです。次に、そこに「意味づけ」をするという工程がある。意味づけという工程によって、ただの物体でも、

何かストーリーが加わると、途端に価値が高まるという現象があります。意味づけの仕方というところが、従来のものづくりの生産工程とは違う、独自の工程です。この意味づけされたものをさらに単純化して、分かりやすいものにして「商品化」し、その「情報の拡散」をしていきます。ここで価値が生まれてくるわけですが、お金が一番落ちるのは、上の方の後工程になります。後工程ほど、お金がたくさん落ちて、地域の暮らしの本源をつくっている人たちのところには、なかなかお金が落ちないという構造をしています(図4)。

だから、ローカルなストーリーを見つけて、それを商品の流通網に乗っけていけば、企業にとっては結構売れるものになる可能性があります。これは地域の側にとってはチャンスです。地域の、いままで何てことはなかったローカルなものを資源として売っていく。地域にとっては、ものづくりの産業とか、建設業、卸・小売業、製造業は衰退しているので、代わりとなる稼得の手段の一つとして期待さ

れます。

しかし、地域の側では、意味づけの仕方とか、いままで全然ノウハウがないから分からない。だから、首都圏でそういうことに長けている人たちに来てもらって、意味づけを一緒にやって、ノウハウを学んでいく過程というのが重要になってくる。

地域にとっては、こういうローカルブームというのはチャンスでもありますが、安易によそからの意味づけに乗っかってしまうと、ただおいしいところだけが取られていくということにもなりかねないです。

そもそも、この意味づけのプロセスを担う部門は、日本では圧倒的に東京一極集中です。高付加価値なビジネスサービスが地方圏で弱いというのが、宮崎先生がおっしゃられていたとおりでらうと思います。そのため、各地域で発生した需要でも、実は東京都の産業が稼いでいるという実態を、東京都の産業連関表を使えばある程度、見ることもできます(表3)。

結局、地域の人に一生懸命、地域づくりを

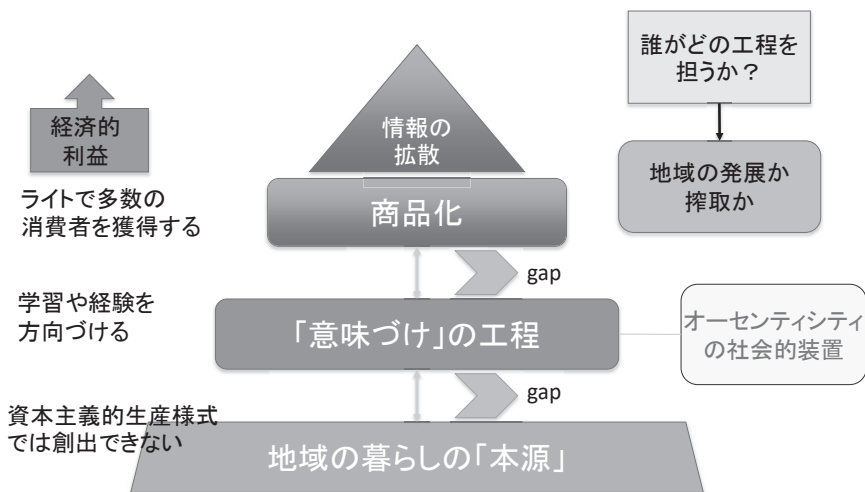


図4 「地域の価値」のバリュー・チェーン

してもらって、そこにストーリーを生み出していくと、それでもって東京の企業は、まだ稼げるわけです。地域の人たちが一生懸命、地方創生をしていくほど、中央集権型の垂直統合モデルが再生産される構造があるのではないかと見えるわけです。

しかし地方創生は、そればかりではありません。垂直統合モデルの中で、疲弊してしまってどうしようもないという人たちがいて、こういう働き方は嫌だと自主的に離脱するという動きも2011年の東日本大震災以降、徐々に強まってきたかなと思います。それがコロナで、もう一段階、加速したと思います。

東京都の転入超過数が逆転したというのはニュースにもなっていました。この図は季節変動があるので、12カ月平均値に置き直していますけれども、2021年になって東京都区部が転出超過に切り替わりました。これは、この時点だけの話ではなくて、全体的に2020年1月からずっと転入超過数が下がる

傾向があって、それがついに逆転するところまできて、この後、どういうふうになっていくのかというのは、ちょっと推移を見てみないといけません(図5)。このへんで下げ止まりなのかどうなのか。

こういう動きの中で、地方移住や関係人口に向かう人々がいるわけです。先ほどの藤山先生のお話のとおり、その人たちの中には、新しいサステナブルなライフスタイルを求める層も含まれている。従来の階層的な地位や所得から離脱して、プラットフォーム的な人のつながりの中で新しい自分の能力や生活のポテンシャルを試そうという人たちが、多数ではないけれども、一定層います。

そういう人たちの流れの中に、専門的な知識労働者層の地方還流の動きもあります。先ほどの「意味づけ」の工程とかは、従来、地方では全然弱かったわけですが、高付加価値なビジネスサービスを担える人材が地方に環流していくというチャンネルは、少し

表3 「意味づけ」に関わるサービスの地域間分業 (単位:百万円)

		東京都地域 向け	その他地域 向け	輸出	(控除)輸入	生産額
東京都地域	放送	1,182,987	108,565	9	0	1,291,561
	インターネット附随サービス	572,113	474,626	2,831	-1,023	1,048,547
	映像・音声・文字情報制作	1,967,331	1,661,739	31,064	-55,075	3,605,059
	広告	1,688,003	2,274,176	53,808	-64,497	3,951,490
	合計	5,410,434	4,519,106	87,712	-120,595	9,896,657
その他地域	放送	411,258	1,857,980	24	0	2,269,262
	インターネット附随サービス	0	855,681	2,310	-2,377	855,614
	映像・音声・文字情報制作	157,447	2,504,012	13,253	-98,231	2,576,481
	広告	44,962	2,221,685	28,392	-168,503	2,126,536
	合計	613,667	7,439,358	43,979	-269,111	7,827,893

注：縦軸が投入，横軸が産出方向を示す。

出所：「平成23年(2011年)東京都産業連関表」より作成。

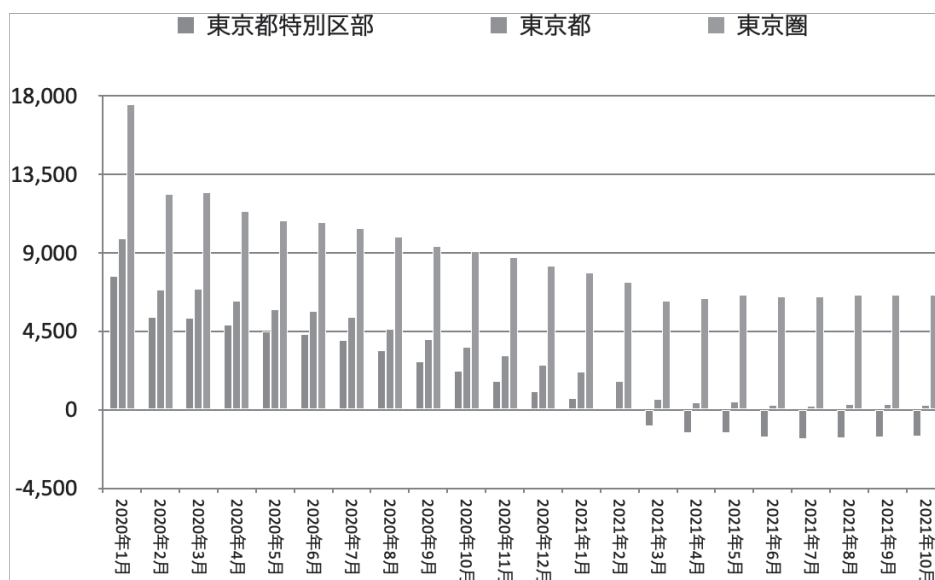


図5 東京における転入超過数（過去12ヵ月平均値）の変化

出所：総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」より作成。

ずつできつつある。ただし地方には、もともとそういう職場はないのが問題です。高付加価値なビジネスサービスを担う人たちの職種というのが、地方にはあまり存在していないので、そこを仲介機能というか、マッチングさせるシステムをいかに上手につくるかというのが、一つ課題になってきます。

人材の再配置という動きは、日本だけの話でなくて、いま世界的です。アメリカでは、コロナ規制が嫌だということで、カリフォルニアから大脱出が起きている。シンガポールも、規制を嫌って人の流出が起きている。香港も政治的な問題と合わさって、人材が流出しています。若くて優秀な人材が、どんどん流出し、別の新しい地域に流れ込んでいます。

ここ数年で、世界の人材の地政学的再配置が大きく変わっていくことがあるかもしれない。その中で、東京というのも、結構、

その世界的な流れの中の一つで、もしかしたら人材流出という動きがより強まるかもしれません。

実際に、いまコロナ禍なのにもかかわらず、全国的に新設法人数は過去最多になったと『日本経済新聞』（2021年11月13日）で報道がありました。それも、東京とか大都市に集中しているわけじゃなくて、末端の都市でも結構、新規法人の大きな成長があることが特徴的で、これは、人材の地方還流的な動きを反映しているのではないかと思います。

このへんの動きは、従来の垂直統合モデルの再構築ではなくて、むしろ垂直統合モデルを壊していくような新しい分権化の動きかもしれないと思って見えています。企業をベースに立地が変化していくのではなくて、地域人材エコシステムみたいなところから変わっていくような構想が有効なのかもしれません。既

●
存の垂直統合モデルの中では、一人一人がいかにやる気で問題意識を持っていたとしても、やはりその組織の中でできることは限られていて、結局、垂直統合モデルの中で疲弊していくというパターンに陥りがちなので、そこから離脱していく人たちを追い掛ける必要があるかもしれないと思っています。

あとは、こういったことに関連して、大学でもいろんなことに取り組んでいますが、このへんは省略させていただいて、取りあえず私からの問題提起とさせていただきます。ど

うもありがとうございました。

参考文献：

佐無田光(2021)「一極集中システムの延命か脱却か - 地方創生に込められた2つの可能性」『生活経済政策』No.298, 9-13頁.

佐無田光(2020)「『地域の価値』の地域政策論試論」『地域経済学研究』第38号, 43-59頁.

佐無田光(2016)「地域が主導する垂直的国土構造の改革」『2025年の日本 破綻か復活か』駒村康平編著, 勁草書房, 246-279頁.