

「地方創生」の行政学

金井 利之

KANAI, Toshiyuki

(東京大学大学院法学政治学研究科教授)

はじめに

2014年9月に、第2次安倍政権は「^{かつこつきのちほうほうそうせい}地方創生」を打ち出した。同年12月には、国は「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、自治体に対しても自治体版ビジョンと総合戦略の策定を求めた。併せて、「地方創生」関連の交付金事業を設定するなど、財政支援も打ち出した。さらに、2015年10月以降は「一億総活躍」と上書きされ、「地方創生」に向けて、国から自治体に対して、財政・情報・人員の(別の意味での)「新・三本の矢」が、統制手段として射的されるという。

「地方創生」は、日本社会全体の人口減少の問題と、地方圏の一部の自治体・地域の消滅可能性の問題とが、混然一体としたまま、いつの間にか、地方圏の活性化と移住促進の問題に転進されていった。そのような転進が生じたのは、戦後に形成された「人口過剰」に着目する問題認識が、経済活性化と人口移動によって解決するという対策を、無意識のうちに生み出しやすいからと考えられる。

そして、地方圏の活性化に向けた国の政策は、戦後日本ではしばしば見られた現象である。しかし、「地方創生」は、そのような戦後型の国の政策の延長線上だけでとらえることは困難である。なぜならば、「地方創生」というプログラムが搭載している政治経済の基盤が、「国土の均衡ある発展」体制から「国土の均衡なき停滞」体制へと、政治経済の構造的制約のなかで、大きく変容しているからである。

本稿では、以上のような諸点を踏まえて、「地方創生」への自治体側の対処方策について、検討してみたい。

1. 「国土の均衡ある発展」体制

(1) 前史

①戦後人口圧力

敗戦による荒廃と、植民地喪失・引揚・第1次ベビーブームは、国内的な人口圧力を生み出した。戦時中の疎開と空襲・戦災によって大都市圏の人口は減少し、戦後直後は地方圏の方が、相対的には余力があったが、それゆえに多くの人口を抱えたのである。こうして、農村圏・地方圏の農家の「次三男」問題が浮上した。この地方圏の「過剰労働力」を前提にすれば、大都市圏への人口流出を望ましい解決策といえた。地方圏に残された「長男一家」の1人当たりの所得は増えるからである。この意味では、地方圏居住者は「勝ち

組」であった。

地方圏の人口圧力を大都市圏への人口流出で解消するのは、発展途上国型の大都市スラムに繋がる論理だった。発展途上国では、必ずしも大都市圏での経済成長がなくとも、地方圏から人口が流入して、大都市の人口爆発が起き、一部の富裕地区の周辺に、膨大なスラム街が広がる¹⁾ことがある。大都市圏が地方圏より豊かであるということは、自明のことではない。そして、この状況は、2000年代の^{ネオ・リベラリズム}市場原理主義・^{グローバリズム}地球主義にさらされている現在日本の大都市圏・地方圏にも示唆的である。人口の社会的流入は、かえって貧困問題を激化させることがある。

地方圏からの人口流出という観点から、海外移民論も同様の効果を持つ。人口減少に直面する現在日本では、<移民>といえ、外国から日本内に移民を受け入れるという<移入民>を意味して論じられるが²⁾、ここでの移民は、日本から移民を外国に送り出す<移出民>である。戦後にも、ハワイ・ブラジルなどへの移民政策は行われ、また、北朝鮮などへの「帰国」もこの一種といえるかもしれない。

②高度経済成長

1960年代の戦後日本の高度成長によって、「民族大移動」とでも呼ぶべき、地方圏から大都市圏への人口流出が生じた。ただ、「四大工業地域」・「太平洋ベルト地帯」などの旺盛な労働力需要のため、必ずしも途上国型の「大都市スラム」は一般化しなかった。勿論、山谷・西成(釜ヶ崎・あいりん)地区などの日雇労働者街が形成された。また、客観的には、多くの都市流入民の住処は「木賃ベルト地帯」と呼ばれており、広義には「スラム」かもしれない。仮に当人たちは主観的に「夢のマイホーム」と夢想していたとしても、客観的には「ウサギ小屋」だったかもしれない。

ともあれ、地方圏の過剰人口が排出され、都市圏でスラム化しなかったとすれば、過剰人口問題は人口の地域間移動という統一市場メカニズムにより処理されたことになる。池田政権型経済自由主義路線ともいえる。異なる経済圏・通貨圏であれば、人口(労働力)移動ではなく、貿易・為替で調節される。しかし、統一国民経済は、大都市圏では実質的な通貨安、地方圏では実質的な通貨高となるため、人口移動と財政移転で処理される。人間が地方圏から大都市圏に移動するか、財源が大都市圏から地方圏に移転されるか、あるいは、その両方によって、調節がされるのである。財政移転が増えれば人口移動が減り、財政移転が減れば人口移動が増える。人口移動が止まらなかったと言うことは、人口移動を抑制する水準から見れば、財政移転が不足していたことを意味する。

¹⁾ マイク＝デイヴィス『スラムの惑星』明石書店、2010年。

²⁾ 毛受敏浩『人口激減－移民は日本に必要である』新潮新書、2011年、三橋貴明『移民亡国論』徳間書店、2014年。

(2) 過疎・過密と「国土の均衡ある発展」体制

① 過疎・過密

1960年代から生じた地方圏からの人口の過剰流出は、地方圏において次第に「過疎」として認識された。この段階では、地方圏に残された残留組は、もはや「勝ち組」とは言えなくなっていた。むしろ、大都市圏の工業化・産業化による経済状態の好転と比して、地方圏は産業化の恩恵に与かりにくく、「停滞」と格差拡大が始まった。さらに、経済的必要性を超えて、文化的な「向都離村」指向へ向かったと言える。「長男」は、農地・老親・先祖のお墓・家の柵に拘束され、もはや「負け組」となっていたのである。むしろ、「田舎の柵を離れ、大都会という大きな世界で、自由に実力を試したい」「東京に行ってみよう」という「自由」が、流出組にはあったのである。こうして、1970年に、議員立法として、過疎法(「過疎地域対策緊急措置法」)が制度化・プログラム化された³⁾。

当時としては、大都市圏の「過密」、すなわち、都市問題の方も、1960年代前半から問題認識されていた。都市問題の中身は多様であるが、大気汚染・水質汚濁・地盤沈下・騒音・悪臭などの公害、食品薬品公害、「木賃ベルト」の延長であるが、住宅難・団地・「かぎっ子」・日照不足・乱開発、地価高騰・長時間通勤・長時間労働、マンモス学校・プレハブ校舎・受験戦争、隣保組織崩壊など、人間が狭隘な都市空間に紐帯も相互規範もなく密集することによる諸問題である⁴⁾。加えて、当時の国・自治体の保守政権が開発指向であったため、革新自治体を生み出す契機となった⁵⁾。例えば、1963年に飛鳥田一雄・横浜市政が、1967年に美濃部亮吉・東京都政が、誕生している⁶⁾。

日本全体は人口増加社会であり、地方圏の過疎は、大都市圏の過密と一体不可分に発生していた。つまり、絶対的な人口不足ではなく、地域的不均衡があるという問題認識であった。むしろ、日本社会全体では、絶対的には人口過剰論が続く。実際、1970年代前半は第2次ベビーブームであり、大都市圏では数年内に学校などの不足が予測されたのである。この過剰人口の認識枠組が、1980年代以降の「高齢化問題」論、すなわち、現在まで続く「高齢人口過剰」論へ繋がっていく。

② 田中角栄型均衡政策

過疎過密は一体で大都市問題は農村問題でもある、というのが、国土均衡政策である。1960年代の大都市圏・地方圏を問わない「開発指向」体制が、1970年前後に、「国土の均

³⁾ 1970年過疎法は10年間の時限立法であったが、その後も名称を少しずつ変更させながら継続している。現在の第4次過疎法は、「過疎地域自立促進特別措置法」(2000～2009年度、2010年に改正され、2015年度まで6年間延長)である。

⁴⁾ 『都市問題講座』全7巻、有斐閣、1965～65年、その集大成的なものが『現代都市政策講座』全10巻、岩波書店、1972～73年。

⁵⁾ 土山希美枝『高度成長期「都市政策」の政治過程』日本評論社、2007年。

⁶⁾ 松下圭一『シビルミニマムの思想』東京大学出版会、1971年。

衡ある発展」体制に転換した。「国土の均衡ある発展」体制は、表面的には地方圏の「開発」を目指してはいるが、それは同時に、地方圏に仕事を創出して、住民が住み続けられるようにする社会政策であり、大都市圏と地方圏との間の再分配政策でもある。上記の通り、大都市圏から地方圏への財政移転の強化は、地方圏から大都市圏への人口移動を緩和するものである。また、1973年は、いわゆる「福祉元年」でもあり、戦後日本が池田勇人＝佐藤栄作政権的な開発主義国家から、西欧型福祉国家を目指し始めた節目である。「国土の均衡ある発展」体制は、地域間再分配国家としての日本型福祉国家の構成要素であった。

この体制転換の象徴となったのが、佐藤栄作長期政権の時代から水面下では進んでいた、田中角栄型均衡政策である⁷⁾。1968年5月に、自民党・都市政策調査会(会長:田中角栄)は、「都市政策大綱」と取りまとめた。この骨子は、①均衡のとれた国土開発、②過密と過疎の同時解決、③新産業基盤の整備、である。1969年5月には、新全国総合開発計画が策定された。集積のメリットはデメリットに転換したとして、地方圏への大規模プロジェクトの配置と、交通の新ネットワークの構築を謳っている。一見すると、極めて開発指向が強い計画であるし、そもそも名称からして「開発計画」なのであるが、実態としては、市場原理・経済原則に従っては開発可能性の低い地方圏への建設事業の配分だったのである。

佐藤政権の末期の1972年6月20日に、田中角栄は「政権構想」的な『日本列島改造論』(日刊工業新聞社)を公刊する。1972年7月6日に田中内閣が成立し、8月7日には、日本列島改造問題懇談会が発足した。9月29日には、日中国交正常化がなされている。列島改造と日中国交正常化は、内政と外交で無関係のようにもみえるが、列島改造論を見て周恩来が「日本軍国主義を防げる」と言ったという逸話もある。国内で経済問題が解決すれば、対外的な膨張主義政策を採る必要がない、という連関である。1974年6月には国土計画の調整官庁として国土庁が設置された⁸⁾。

田中政権の看板となった列島改造論自体は、地価高騰と第1次石油危機(1973年10月)に伴う狂乱物価で失速する⁹⁾。11月に愛知蔵相が急死し、政敵である福田赳夫・蔵相の登板を受け入れざるを得ず、総需要抑制政策を採用することになった。当然、大規模事業を必要とする列島改造も挫折に追い込まれた。

しかし、このような開発事業の挫折にもかかわらず、あるいは、それゆえに、「国土の均衡ある発展」体制は確立していく。いわば、経済開発なき地域発展である。例えば、上記の第1次過疎法(1970年)はその嚆矢であった。そのほか、1971年には沖縄振興開発特別措

⁷⁾ 但し、佐藤政権は「社会開発」を掲げており、単なる「開発」一辺倒ではない方向性を打ち出していた。

⁸⁾ 政府提出法案では、「国土総合開発庁」であったが、国会審議の過程で「総合開発」の文字が削除されて「国土庁」となった。

⁹⁾ 物価対策として、物価統制令に加えて、石油需給適正化法、国民生活安定緊急措置法が制定された。ただし、この短期的な競争制限型介入の経験が、中期的には競争促進型介入の起源になったという。内山融『現代日本の国家と市場』東京大学出版会、1998年。

特集

置法が制定された¹⁰⁾。直接には、沖縄返還は「核抜き本土並み」の看板での米軍基地維持と施政権返還が目的の佐藤政権の政策であったが、同時に、基地とリンクしない建前のもとに、沖縄振興が貼り合された。1973年には、電源三法(電源開発促進税法・電源開発促進対策特別会計法・発電用施設周辺地域整備法)が制定された。特別の税源を確保して立地地域振興に交付するものである。直接には、石油危機に直面した日本が、原子力エネルギーへの転換を図る政策であったが、間接的には地域振興の期待に応えるものであった¹¹⁾。

「国土の均衡ある発展」体制は、単に田中政権の政策というよりは、当時の様々な力学の結果としての産物である。それゆえに、田中政権の前から始まり、列島改造論の挫折や田中政権の崩壊、さらには、田中金脈事件・ロッキード事件や「クリーン三木」＝「三木おろし」などにも関わらず、構造的に進められた。ただ、そのような体制転換を、政策的・政局的に象徴するのが、田中角栄であったといえる。

③竹下登型均衡政策

田中角栄型の大規模プロジェクト・ネットワークによる事業は、地域発展政策としては成功しない。しかし、公共事業すなわち財政資金散布による雇用創出政策(完全雇用政策)にはなる。「福祉としての公共事業」である。経済政策としては無効でも、社会政策としては有効である。例えば、高速道路の開通によって地域経済は発展しないどころか、スロー効果も発揮されて地域経済の疲弊を生むこともあるが、少なくとも高速道路の建設工事に伴う受注によって土建企業が成り立ち、雇用が生まれるわけである。

仮に、地域が発展するとすれば、地域からの内発的発展以外にはありえないことが、この時期に確認されてきた¹²⁾。田中角栄型土建事業を社会政策のセーフティネットとした上で、地域発展を模索するとき、地域の創意工夫による経済政策が想定された。1980年代からの「まちづくり」「むらおこし」運動である。

このような状況下で、1987年11月に竹下登内閣が発足した。竹下政権は本稿の関心では以下のように位置づけられる。第1に1989年4月からの消費税導入に尽力し、「ゴールドプラン」による高齢者福祉の充実とセットとなって、「高齢者人口過剰」の認識枠組に基づく対処に先鞭をつけた。これは、2000年実施の介護保険に繋がる流れの起点である。第2に、リクルート事件による退陣に見られるように、政治腐敗の問題が表面化し、1990年

¹⁰⁾ 島袋純『「沖縄振興体制」を問う』法律文化社、2013年。

¹¹⁾ 永井學・金井利之・五百旗頭薫・荒見玲子『大飯原子力発電所はこうしてできた』公人社、2015年。

¹²⁾ 鶴見和子・川田侃『内発的発展論』東京大学出版会、1989年、宮本憲一『環境経済学』岩波書店、1989年、守友裕一『内発的発展の道 まちづくり、むらづくりの論理と展望』農山漁村文化協会、1991年、保母武彦『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店、1996年、鶴見和子『内発的発展論の展開』筑摩書房、1996年、宮本憲一・遠藤宏一『地域経営と内発的発展』農山漁村文化協会、1998年。

代の政治改革に繋がっていった。この点は後述するが、「国土の均衡ある発展」体制の崩壊の起点であったといえる。

第3に、1988年89年度に「ふるさと創生一億円事業」を行った。地方交付税の基準財政需要額を全市町村に1億円積み増すことにより、各市町村に紐のつかない資金を提供した。事業内容は市町村ごとの創意工夫を期待したものである。しかも、市町村から補助事業を企画・申請して、国によって採択してもらう必要はない。この発想は、1993年の国会決議から始まる分権改革として、2000年の地方分権一括法施行に繋がった。

勿論、金額的には、「ふるさと創生一億円事業」の規模は、総計3000億円程度と限られたものであり、各省官僚と族議員と関連業界と自治体為政者からなる、公共事業・個別補助金の岩盤を崩すものではなかった。また、それまで内発的発展に取り組んでこなかった市町村では、急に1億円が追加配分されたとしても、有意な用途が見つからないのは当然である。そのため、「ふるさと創生」として知恵のない珍妙な事業を展開することになり、世間の嘲笑を受けることもあった。勿論、大規模公共事業に比べれば金額は小さくとも、その後の「ばら撒き」という公共事業へのイデオロギー的批判へ繋がった。

2. 「失われた二十年」と地方圏軽視

(1) 「改革の時代」

①平成不況と「政治改革」

竹下政権は、バブル経済とリクルート事件という、戦後日本経済の爛熟期であった。しかし、1990年代に入ると、バブルは崩壊して日本経済は長期不況に入った。直後は景気対策のための公共事業を展開したものの、十分な効果が生じないまま、大きな財政赤字へ繋がりが、財政出動に依らない経済政策が模索されるようになった。

また、こうした平成不況は、経済業績に正当性を支えられていた戦後自民党一党支配の動揺を生み、日本型多元主義を桎梏と捉える「政治改革」が大きな争点となった¹³⁾。とはいえ、そのころは、まだ不況は、二十年以上も続くものとなるほど、深刻に受け止められていなかった。同時期の1993年からの分権改革も、「豊かさを享受できない画一性」が問題視されたので、必ずしも経済政策の色彩を持っていなかった。

1993年8月に非自民連立・細川内閣が発足し、小選挙区制導入を柱とする翌1994年1月に政治改革関連四法(改正公職選挙法・改正政治資金規正法・衆議院議員選挙区画定審議会設置法・政党助成法)が成立した。1994年8月に自社さ連立・村山内閣が発足して自民党が政権に復帰するが、もともと、自民党は小選挙区制指向であったため、1994年11月に小選挙区区画法(改正公職選挙法別表1)が成立した。自民党は、肉を切らせて骨を断つたのである。

¹³⁾ 小沢一郎『日本改造計画』講談社、1993年、佐々木毅(編)『平成デモクラシー』講談社、2013年、中北浩爾『自民党政治の変容』NHKブックス、2014年。

②「政治改革」の構造的影響

こうした「政治改革」は、結果的には、「国土の均衡ある発展」体制の基盤を破壊する効果を持った。第1に、小選挙区制の導入により、自民党候補同士で地元利益誘導を熱心に競争することはなくなった。多くの場合、1人に絞られた自民党候補は、当選が安泰だからである。論理的には二大政党間の競争が激しければ、選挙戦では両党候補は利益誘導合戦する筈である。しかし、少なくとも当選後は小選挙区では自民党議員は1人で独占状態になるので、競争はしない。また、現実には、二大政党間の実効的な競争が実現したことは、今日までその後も起きたことはない。2009年総選挙を除き自民党が圧倒的に優位であり、唯一の例外である2009年においては、民主党が瞬間だけ圧倒的優位だったので、小選挙区における有意義な政党間競争は機能しない。

第2に、小選挙区制は与党議員が空白区となることがあり、この場合には、自民党主導の政権運営では利益誘導において冷遇・差別が容易になる。中選挙区制では、与党自民党の政治家が不在の「空白区」は、ほとんど起きないので、全ての選挙区に「公平」に利益誘導しなければ、党内で不満が生じるのである。

第3に、定数は正が併せて行われたことである。中選挙区制時代には、定数不均衡の是正は試みられたものの、以前からの弥縫策的・微温的な定数は正による経路依存によって、相対的に地方圏に議席が過剰配分されていた。しかし、白紙から区割確定した小選挙区では、基本的には人口比例の配分が採用され、衆議院議員の定数が地方圏から大都市圏に大幅に移動することになった。つまり、自民党内で、大都市圏選出の政治家が相対的に多くなってきたということである。また、政治が大都市圏に比重を掛けることは、裁判所としても一票格差訴訟において違憲判決をしやすくなる環境を作るのであり、司法と立法とで相乗的に定数の大都市圏重視をもたらさう。

第4に、世襲議員化が強化される。定数1の小選挙区制は、3位ないし5位の最下位に滑り込めばよい中選挙区制に比べ、新人の挑戦は困難である。新人としてあり得るのは、全国的な風に乗った「チルドレン」であるが、こうした落下傘的新人は、地元選挙区に縁のない人物も多く、地元利益や地元活動には熱心ではない。新人の発掘が困難になると、地方圏の小選挙区では、歴代政治家業の縁者が地盤の「相続」することで候補者となりやすい。しかし、こうした二世・三世等世襲議員は、通常は親が政治家として東京で仕事をしてきた関係で、「東京育ち」のことが多く、地方圏への実感・愛着・知識が乏しい。地方圏の「純朴」な後援会関係者が持つ、「先代への忠誠心」の神輿に乗るだけである。つまり、地方圏の選挙区の代議士が、必ずしも、地方圏の利益の代表者ではなくなっているのである。見かけ以上に、地方圏は国政に届ける声を持っていない。

「国土の均衡ある発展」体制は、大都市圏から地方圏への財政移転を意味する。そのためには、国政の意思決定において、地方圏の利益を重視するメカニズムが作用していなければならない。しかし、「政治改革」は、こうした地方圏への公平な共生に基づく配慮を弱

める作用を持ったのである¹⁴⁾。

③「国土の均衡ある発展」体制の動揺

1996年1月に、自社さ連立・橋本龍太郎内閣が発足した。10月の総選挙に勝利し、11月には自民党単独・第2次橋本内閣となった。橋本政権は「五大改革」（行政改革・経済構造改革・金融システム改革・社会保障構造改革・財政構造改革）を提唱した（のちに教育を加えて「六大改革」となった）。この「五(六)大改革」も「国土の均衡ある発展」体制を動揺させていく。

財政構造改革・社会保障構造改革は、公共事業の削減と社会保障の抑制を目指した。消費増税は、財政再建のためであり、社会保障充実のためではないため、「国土の均衡ある発展」体制を、「社会保障経済」体制に移行させることもできなかった。1997年の金融危機と相まって、消費税には不況を深刻化させたという烙印が押され、その後も財政を強化する方策を、長らくとることはできなかった。つまり、地方圏への財政移転を必要とする「国土の均衡ある発展」体制は体力を失っていった。

経済構造改革・金融システム改革は、結局のところ、財政出動ができないので、規制緩和・規制改革に経済政策の効果を期待するものであった。特に労働に関する規制緩和をすれば、価格破壊・生産費用削減によって、一時的に個別企業の業績回復は生み出される。しかし、人件費や下請け代金などの生産費用の削減は、長期的には国内需要の低下を意味するため、デフレ不況の悪循環を生んでいく。ある企業の生産費用とはだれか別の企業または家計の所得になっており、所得は消費に転化しうる有効需要を作り出すからである。こうして、個別企業が規制緩和に基づきリストラすればするほど、日本経済全体の景気低迷が続くことになる。さらに、金融システム改革＝金融ビックバン＝金融自由化は、1997年の金融危機へ繋がった。

行政改革は、内閣機能強化、省庁再編、独立行政法人化など、行政組織・人員の縮小と、中核執政の権力核の強化が目指された。この段階で、分権改革も行政改革の一部に回収さ

¹⁴⁾ ここでは与党政治家に焦点を当てて、地方圏への配慮が減少することが「政治改革」によって促進されたことを述べている。しかし、そもそも、「民族大移動」後の人口配置自体が、そうした政治構造と政治家の構成の変化をもたらした背景である。すなわち、民族大移動期には、大都市圏に住んでいる人口のかなりの部分は、地方圏出身であり、いわば「移民一世」であった。国の官僚も、中央省庁に努めるという意味では大都市圏に居住するが、地方圏出身者も多数いたのである。しかも、戦前に大都市圏生まれ育ちの人々も、戦時中の疎開経験を持つこともあった。こうした人々は、地方圏への紐帯を一身に内在的に有しており、地方圏への財政移転にも納得性は高いかもしれない。しかし、この人々の子供の世代である「移民二世」となると、大都市圏で生まれ育った人口となる。こうなると、一身において地方圏への紐帯は「一世」よりは減るだろう。それでも、親世代に連れられて、盆・正月などの帰省はしたかもしれない。地方圏は祖父母の世代の住む場所である。しかし、さらに「三世」となると、地方圏は曾祖父母の世代でしかなく、紐帯は細くなるだろう。当然、地方圏への財政移転への納得性は減ると考えられる。

れ、単に自治体行政組織・人員を縮減することを意味するようになり、その後の「平成の大合併」を準備した。また、省庁再編は、「国土の均衡ある発展」体制を象徴する国土庁・北海道開発庁・沖縄開発庁の吸収合併・周縁化と、労働規制崩壊を象徴すべく労働省の吸収合併と周縁化をもたらした。

(2) 「構造改革」と「国土の均衡ある発展」体制の崩壊

① 過渡期

参議院選挙での大敗を受けて、橋本首相が退陣し、1998年7月に小渕恵三内閣が成立した。当初は、与野党逆転(「ねじれ国会」)の金融国会では、金融再生法で野党案を丸飲みする。しかし、1999年1月に自公連立となって、政権を安定させた。小渕政権は過渡期としての性格を有している¹⁵⁾。

第1側面は「国土の均衡ある発展」体制の残像である。経世会=旧竹下派の「最後」の首相であった小渕首相は、「世界一の借金王」と自嘲して、公共事業への依存による景気対策を進めた。沖縄振興を目指して沖縄サミット開催を決定するなど、「沖縄に思いを寄せた」最後の首相とも言われる。また、地方分権一括法の成立も成し遂げた。

しかし、第2側面として、のちの第2次安倍政権に繋がる経済自由主義・政治権威主義の萌芽も見られた。公明党を政権に吸収し、公明党の歓心を買う地域振興券という、有権者の「買収」とでもいうべき「ばら撒き」政策を導入した。これは、「緊急経済対策」における「定額給付金」(2009年)、消費税8%増税に伴う「臨時福祉給付金」「子育て世代臨時特例給付金」(2014-15年)、「地方創生」における「プレミアム付商品券」(2015年)、消費税10%増税に伴う軽減税率の費目拡大(2016年度から)と年金受給者給付金など、のちに繋がるものである。

また、周辺事態法、通信傍受法、国旗・国歌法、住民票コード法、憲法調査会設置、教育改革国民会議などの政治権威主義政策を次々に進めた。同時に、労働者派遣法改正による派遣労働の一般化は、非正規・ワーキングプア化を進める経済自由主義といえよう。男女共同参画社会基本法も、夫婦格差社会の起源であるとともに、女性労働力の動員を促進するものであった。一般に、小泉「構造改革」が格差社会へ向かう転機と考えられるが、実態はそれ以前から進んでいたのである。

② 小泉=竹中「構造改革」

2001年4月に小泉純一郎内閣が成立した、小泉首相は、竹中平蔵を経済財政担当相に起用するとともに、「構造改革」を掲げた。「構造改革なくして景気回復なし」という標語のもとに、財政出動・消費増税ではなく、規制改革・民営化など市場原理主義・経済自由主

¹⁵⁾ なお、その後の森喜朗政権は、過渡期の過渡期といえ、経世会から清和会という、小泉純一郎政権への架橋であった。

義による経済政策を目指した。上記の通り、短期的には企業業績は回復することもあるが、中期的には、生産費用破壊によるデフレ経済の悪循環を生んでしまった。

また、小泉政権は、「官から民へ、国から地方へ」という標語のもとに、「地方」を重視するような看板を掲げた。しかし、それは、地方圏を重視する政策という意味ではなく、むしろ地方圏軽視の政策であった。「国から地方へ」とは、地方圏への負担の押付であった。例えば、道路公団民営化は、雇用事業としての道路事業の解体の試みであった。郵政民営化は、地方圏を含めた全国基盤ネットワークとしての郵便事業を市場経済化することで、市場圧力により周辺部からの漸次撤退を埋め込むものであった。

国庫支出金を税源移譲に転換することによって地方分権を進めると謳われた三位一体改革は、地域経済の弱体な地方圏に不利に作用した。さらに、それを埋めるべき地方交付税が削減されたため、地方圏の自治体は二重の打撃を受けた。これが2004年の「地方財政ショック」と呼ばれるものである。そのため、地方交付税の大幅削減によって将来の財政的持続可能性を悲観した地方圏・中小町村は、雪崩を打って「平成の大合併」に走るようになった。中小町村住民・為政者の自立・持続可能性の心情を打破したのである。吸収された周辺旧町村部が疲弊しても、救済を求める声は封殺される。そうして、集中改革プランによって、自治体は人件費抑制を中心とする行政整理を迫られ、周辺部の衰退は加速した。

構造改革特区は、国による財政移転を伴った均衡発展政策を取るよりも、規制緩和によって、自治体による経済政策を期待し、国による雇用創出政策の不在の代替を期待するものであった。しかも、地域間競争を国が煽りつつ、一部の地域に差別的支援を国が与えるという、不公平・人為的な競争促進方策であった。また、21世紀地方分権ビジョン懇談会では、財政力弱体自治体が歳出削減をする自治のみを与えるために、国からの義務付けなどの規制を緩和するという分権ビジョンであった。自治体は、自らの財政力の範囲で行政サービスをするしかなく、その苦境を打破したいのであれば、ゼロサム的な地域間競争のなかで「勝利」する経済政策をとるしかないというものである。

こうした、国が地方圏も含めた雇用創出などの社会政策を放棄し、また、地方圏に対する経済政策も無策のまま、国が選別的に煽情する地域間競争が広がる、弱肉強食と格差を生み出す「国土の均衡なき停滞」体制が、「構造改革」の時期に形成されたのである。第2次安倍政権の「地方創生」「一億総活躍」は、こうした「国土の均衡なき停滞」体制の上に成立しているのである。

3. 「地方創生」の本質

(1) 「国土の均衡なき停滞」体制の成立

①デフレ経済とゼロサム社会

デフレ経済・無成長経済では分配はゼロサム化する。成長経済では成長の果実を配分することで、各当事者の既存の状態を維持しつつ、さらなる状態の改善を図ることができる。

しかし、デフレ経済では、全体の経済規模が拡大しないので、新規配分に回せる果実がないため、既存の配分状態からの交換しかない。規制緩和による市場原理主義により、交換による状態改善というパレート改善が進むと、パレート最適状態に至る。パレート最適とは、他人の効用を害しない限り、自分の効用を高められない、いわば、ゼロサム社会である。

ゼロサム社会で、個々の当事者が、利潤をあげ、成長をし、生活を向上するには、他者から「搾取」するしかない。いわば、弱肉強食である。例えば、企業は、より正確には株主と経営層は、労働者を人員削減・賃下げ・非正規化することで、企業の生き残りとして自己の利潤・報酬を増やす。そのためには労働規制の緩和が最も都合がよい。また、女性労働や外国人労働が増えれば、労働供給が増え、賃下げ・非正規化を促進できる。逆に、人手不足は困るのである。行政も、行政職員を人員削減して官製ワーキングプア化を進めることにより、短期的には住民サービスを維持しつつ、理事者層の利得を増やす。

勿論、企業・行政の両面のリストラ策は、さらに国民経済における総需要を低下させるので、さらに経済収縮の悪循環に至る。それゆえに、企業・行政の経営層は、さらに労働者層からの「搾取」を進めることになる。こうして、長期の不況が継続する。

②「国土の均衡なき停滞」体制

上記のようなゼロサム社会による不均衡は、大都市圏・地方圏という地域の視点からも発生する。第1はマクロ的不均衡である。富裕層・経営層の多い東京圏・大都市圏の利益のために、地方圏への配分を減らすゼロサム・不均衡政策が取られる。「国土の均衡ある発展」体制はマクロ的に崩壊した。勿論、不均衡の促進によって景気が回復して全体のパイが増えるのであれば、まだよいのであるが、残念ながら停滞が続いたのである。

第2はミクロ的不均衡である。全体として経済が停滞するなかで、個々の地域・自治体の利益のために、地域間競争を進める。ゼロサム社会では、自地域の改善のためには、他地域に配分されていた資源を、自地域に吸引するしかない。近隣窮乏化政策である。これを自治体が相互に行う。国は、地域間・自治体間の弱肉強食の競争を煽動・先導する。「頑張っている地域・自治体を応援する」という言説はその典型である。「国土の均衡ある発展」体制の発想であれば、頑張っている地域・自治体ならば、国は応援する必要はない。しかし、「国土の均衡なき停滞」体制では、全体が停滞している以上、むしろ、不均衡を国が率先して促進して、表面的にでも「成功」している地域・自治体を「演出」しなければならないのである。

結果として、パッチワークのような国土空間となり、大いなる地域間不均衡が出現するだろう。すなわち、大半の放棄・放置され荒れ果てた国土に、一部の「成功・繁栄」している「ムラ」が点在する。また、大都市圏も「成功」一色とはならない。むしろ、大半のスラム化した大都市圏のなかで、一部の富裕層のいる高級な「ヒルズ」が点在するように

なる。これが、「国土の均衡なき停滞」体制の予想し得る帰結である。

③構造的基盤

以上のような「国土の均衡なき停滞」体制に向けて、小泉政権以来、続いていることは、地方圏の構造的な軽視である。しかも、その方向性は、構造的基盤を有しており、単に首相・為政者の好みの問題ではない。それは、第1に経済財政的には、経済不況に伴う財政削減路線である。そして、財政削減すれば経済が縮小するというデフレスパイラルである。そして、第2に政治的には、すでに述べたような大都市圏利益に傾いた政治構造である。したがって、1970年代80年代の「国土の均衡ある発展」体制時代のイメージを漫然と引きずって、自治体や地方圏が、国に対して地方圏支援を求めても、期待外れになる。

2007年の^{しょうふくだ}小福田政権・麻生政権から民主党政権(菅・野田)は、こうした構造的基盤を修正する試みであった。2008年1月に社会保障国民会議が設置され、11月に最終報告をまとめた。政権交代や東日本大震災を挟んで若干の渋滞はあったものの、2012年8月に社会保障と税の一体改革関連法が成立した。これを受けて、2012年11月に社会保障制度改革国民会議が置かれ、翌年8月には報告書をまとめた。消費税の増税によって、社会保障財源を確保すること、財政・社会保障・経済の循環を目指すものであった。

しかし、十全なる体制構築はできないまま、第2次安倍政権の誕生となったのである。少なくとも、経済不況から脱却ができなければ、常に、財政削減圧力がかかる。また、大都市圏に傾いた政治構造は変わっていない以上、大都市圏に対して地方圏への配分を求める体制を構築することはできない。勿論、社会保障の充実によって、階層間・世代間・世帯間などの公平が回復されれば、「国民の公平性ある生活」体制として、結果的にはそうした社会の各当事者の空間的投影物でしかない地域間格差も、均衡に向けて是正される。しかし、「国土の均衡ある発展」体制として、地域の経済状態向上それ自体を、国の目標に据えることは難しいのである。

(2) 第2次安倍政権の「地方創生」

①「地方創生」への期待

2014年9月に、第2次安倍政権は、「地方創生(まち・ひと・しごと創生)」を提唱した。これは、1990年代後半以降続く、地方圏軽視政策を転換するものとして、地方圏関係者は期待したと言える。かつての「国土の均衡ある発展」体制に戻るとは考えないとしても、「国土の均衡なき停滞」の地方圏軽視の方針が変わるという期待である。

論理的には、国レベルの経済政策が功を奏して、国全体の経済発展があれば、その果実を地方圏に再配分するという可能性はある。しかし、2012年12月の政権発足時から、「アベノミクス」として華々しく打ち出した経済政策は、少なくとも、この時点においては発展という効果をもたらしていない。むしろ、アベノミクスの恩恵が地方にまで及んでいな

いという弁明によって、アベノミクスの「失敗」を糊塗するために、「地方創生」が打ち出された経緯からすると、成長の果実を再配分するという方策は自治体としては期待できない。

結局、自治体としては、地域間競争によって、自らの経済活性化を図るしかないわけである。もっとも、これは、国が「地方創生」という政策を進めるか否かに関わらず、自治体は以前から地域活性化を行っていた。その名称は「まちづくり」「むらおこし」「しまおこし」「地域開発」「活性化」「地域振興」「地域再生」など多様である。したがって、効果を上げている自治体側が行っていることは、以前からと基本的には変わらない¹⁶⁾。ただ、そうした自治体の地域経済政策に対して、国が久方ぶりに関心を持ち、支援をしてくれるのではないか、自治体・地域関係者は淡い期待をしたのである。

②「地方創生」への幻滅

しかし、「地方創生」への自治体関係者の期待は、早晩、幻滅へと変わらざるを得ない。なぜならば、「地方創生」が打ち出されている状況は、「国土の均衡なき停滞」体制を支える構造基盤が変わっていないからである。端的に言って、緊縮財政と大都市圏偏重の構造制約である。これは、首相・担当大臣などの政権・与党や官僚などの為政者の主観的意図や良心が那邊にあるかには関わらないものである。所詮は「ケチ」で「都会目線」の政策になってしまうからである。

第1に、緊縮財政的な「地方創生」とは、結局のところ、地方への財政移転総額を確保する意思がないことである。わずかな金額の「地方創生」関連の交付金が付与されるだけである。しかも、「交付金」という名称ではあるが、実態は、自治体側からの申請に対して、国が事業企画内容を検討して採否を決定する紐付き補助金に過ぎない。総額も大きな規模ではない。

その割には、計画、申請、検証段階まで、地域活性化にノウハウのない国が、あれこれと口出しするものである。そこでは、KPI(重要業績指標)の設定を求められ、PDCAサイクルによって「ばら撒き」にならないことが求められる。しかし、短期で効果の上がるような地域活性化策はほとんどありえないし、そもそも、そのような短期的に効果の上がるカンフル剤のような事業が、将来的な自治体消滅の危機に抗して人口維持を果たすことになるとは、想定できないのである。少なくとも、交付金が想定しているような数年後であれば、無為無策であっても、自治体消滅はあり得ないからである。

第2に、大都市圏偏重で「都会目線」の「地方創生」とは、結局のところ、大都市圏・富裕層のための政策ということである。所詮は大都市圏・富裕層に貢献する地方圏自治体の事業にのみ、大都市圏・富裕層の利害を代弁する国は関心を持つのである。

¹⁶⁾ 木下斉『稼ぐまちが地方を変える』NHK新書、2015年。

1つは、地方圏における「成功」事例の提供である。国は、必ずしも大都市圏ばかり偏重したのではなく、国の政策によっても地方圏で「成功」は可能であるとして、国の政策が誤謬ではなかったという「証拠」の提供を期待している。地方圏の大多数の地域・自治体が衰退・停滞しても、「それは当該地域・自治体の自己責任であって、「成功」した地域もある以上、国は役割を果たした」という弁明である。

2つは、迷惑施設の受入である。そのときには、対価として財政援助する。米軍基地・廃棄物処分場などがその典型である。こうした迷惑施設受入と地域振興の取引は、「国土の均衡ある発展」体制でも見られた現象である。しかし、「国土の均衡なき停滞」体制では、こうした受入をしない限り、最低限の雇用創出などの社会政策さえも期待薄なことである。「国土の均衡ある発展」体制のもとでは、迷惑施設受入をしなくても、多種多様な公共事業・補助事業メニューがあり、迷惑施設を受け入れしていない地域・自治体にも財政移転されていたのである。しかし、財政緊縮的で大都市圏偏重の「国土の均衡なき」体制のもとでは、迷惑施設を受け入れないと、地域・自治体は見捨てられるのである。

3つには、日本版CCRC（「生涯活躍のまち」）と称する老人地方移住・収容施設の受入である。大都市圏・富裕層にとって、最大の「迷惑」が大都市圏に大量に出現する高齢者である。非富裕高齢者人口過剰という認識枠組である。富裕高齢者は、自力で高齢者施設や在宅サービスを確保できるので、大都市圏・富裕層にとっても問題はない。民間市場原理に基づいても、ある程度の中上層高齢者は、居住地から離れた郊外や地方を含めて、施設などに入所している。問題は「過剰」な「下流老人」であり、それが大都市圏に滞留すれば、大都市圏・富裕層にとっても問題になる¹⁷⁾。それゆえに、地方圏に収容してもらいたいという要求が発生し、その限りで、大都市圏から地方圏への財政移転が有り得る。

4つには、大都市圏への人口供給源として、地方圏が貢献できれば、さらに望ましいだろう。東京などの大都市圏は「人口のブラックホール」であり、人口再生産能力を持たない。従って、常に地方圏など周辺部からの社会的流入を必要としているからである。また、希望出生率1.8を掲げる人口減少対策としての「地方創生」の看板からすれば、このような貢献が一番に期待されているのかもしれない。しかし、このような地方圏の貢献は、あまり現実的ではないだろう。日本社会の出生率向上に寄与するほどの少子化対策を打ち出せるほど、地方圏に絶対水準で若年・中年人口数は居ないからである。小規模町村や集落の活性化で少子化対策が功を奏し、その限りで町村や集落の人口再生産に寄与することはあるが、少なくとも、大都市圏の目線から見た少子化対策には、量的には役に立たない¹⁸⁾。

¹⁷⁾ 大都市圏の高齢化は、ニュータウンなど郊外部でより深刻かつ急速に進むであろうから、都心居住の富裕層には「迷惑」にはならないともいえる。大都市圏郊外の地域・自治体が、地方圏に位置付けられるだけである。しかし、都心部は区部でも、大量な高齢者は発生する。

¹⁸⁾ 藤山浩『農村回帰1%戦略』農山漁村文化協会、2015年。

4. 「地方創生」への対応

(1) ミクロ的対応

地域住民の福祉に責任のある自治体は、創意工夫ある地域活性化策を進めるだろう。今までも、これからも、国の政策に左右されない。国が「地方創生」を打ち出したのであれば、ミクロ的には活用するのは当然ではある。国から下放された政策に安易に乗っても地域活性化は成功しないが、国の「地方創生」を活用するときにも、自治体や地域が、住民目線からの生活を起点とする主体性を確保する限り、ある程度の効果を挙げられると思われる¹⁹⁾。したがって、地方圏の自治体・地域は、地道に地域活性化を進めるであろう。

しかし、「国土の均衡ある発展」体制におけるミクロ的な地域活性化の努力と、「国土の均衡なき停滞」体制のもとにある「地方創生」におけるミクロ的対応とは、自治体・地域側の行動原理が同じでも、帰結は異なることが重要である。「地方創生」の帰結は、自治体間・地域間競争の様相を示し、国民経済全体的な成長がないなかでの地域活性化策は、ゼロサム的な競争になる。一部の地域・自治体の「成功」はあり得るだろう。しかし、それは、緊縮財政と大都市圏偏重という土壌の上に咲いた「あだ花」しかならず、地方圏に「均衡ある発展」はもたらさない。むしろ、地方圏の多数の地域・自治体の停滞のなかで、自地域のみが「東京」のように栄えることを目指すことになりかねない²⁰⁾。「地方創生」に順応しすぎると、妙に国から褒められるような「成功」になり、さらに、変な迷惑施設や有害施設を押し付けられることもあり得る。

勿論、地域・自治体の生き残り政策として、自治体当事者がミクロ的対応をすることは当然である。しかし、その「成功」は、刹那的になり得る。したがって、自治体・地域としては、国策である「地方創生」には、主体性を失わない範囲で、適当に「お付き合い」するのが賢明である。

(2) マクロ的対応

内発的発展とはいえ、地域活性化が容易に成功しないこともまた、これまでの苦闘の歴史と経験から、多くの地方圏の自治体・地域は知っている。ゼロサム社会を与件とする「地方創生」政策には、地方圏が全体として浮上する要素は何もない。国は、単に地域間の競

¹⁹⁾ 徳野貞雄『農村(ムラ)の幸せ、都会(マチ)の幸せ』日本放送協会出版、2007年、小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波新書、2014年、徳野貞雄(監)『暮らしの視点からの地方再生』九州大学出版会、2015年、小田切徳美(他)『始まった農村回帰』農文協、2015年、大江正章『地域に希望あり』岩波新書、2015年、山浦晴男『地域再生入門』ちくま新書、2015年、相川俊英『奇跡の村』集英社新書、2015年。

²⁰⁾ 地方圏の地域資源を生かした活性化策は、観光にせよ6次産業にせよ、大都市圏の富裕層等の消費者のニーズに合わせた財・サービスを提供することが普通である。つまり、地方圏ではあっても、実態は大都市圏のニーズを投影した、「田舎の演技」になることが多い。当然、大都市圏の消費者ニーズによって選択されるので、「流行の店」と同じように、長く繁栄することもあれば、一時的な繁盛で終わることもある。

特集

争を煽り、「成功」事例を称賛し、「失敗」事例を誹謗するだけである。他者の「失敗」でしか、自己の「成功」はありえないのは、ゼロサム社会の特質である。自治体や地域は、ミクロの努力は不可欠であるが、ミクロの努力だけでは、苦境からは脱出できない。特に、地域間の弱肉強食競争に敗北したときに、目も当てられない惨状となるからである。

地方圏の自治体・地域としては、ゼロサムの地域間競争は不可避であるとしても、セーフティネットとして、地域社会と住民生活の保障を確保することが、マクロ的には必要である。「国土の均衡ある発展」体制では、国の雇用創出政策のセーフティネットの上に、各地域・自治体の内発的発展競争が付加されたものである。それゆえに、内発的発展に「失敗」しても、地域住民生活が維持されることが原則とされたのである。しかし、「国土の均衡なき停滞」体制で、同じような競争を繰り返すことは、極めて危険が大きいのである。セーフティネットが綻んでいるからである。

それゆえ、地方圏自治体が一致団結して国に求めるべきことは、住民・国民の社会保障・雇用などについての最低限のナショナルミニマムを、普遍的に提供することである。競争は自治体の任務であり、特性である。しかし、自治体・地域の「成功」を称賛し、競争を煽動することは、そもそも国の役割ではない。苦境に喘ぐ自治体・地域・住民の生活を支えるのが国の責務である。

しかし、すでに述べたように、緊縮財政と大都市圏偏重に拘束されている国は、地理的観点から見て、大都市圏と地方圏を天秤にかけ、地方圏に配慮する構造基盤がない。地方圏の自治体は、相互に競争するだけでなく、連携してこの経済財政・政治の構造制約を変えなければ、いずれは各個撃破的に衰退することになる。とはいえ、大都市圏と地方圏という空間的地域的対立軸を打ち出して、「国土の均衡ある発展」体制を復権させることは困難である。むしろ、税・社会保障一体改革で見られた方向性に沿って、「国民の公平性ある生活」体制への転換を通じて、間接的にセーフティネットを再構築するしかないだろう。そのようなネットがあって初めて、内発的発展論に基づく地域活性化策に取り組むことができるのである。そのときには「地方創生」も有意義なものとなるだろう。