

新潟県町村議会議長会

地方創生の真の課題

～人口減少と東京一極集中を考える～

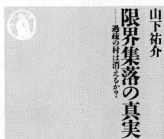
平成29年10月18日

首都大学東京 山下祐介

都市社会学・地域社会学・農村社会学・環境社会学

はじめに

—東北から東京へ、震災・原発事故、地方創生で見えてきたこと



CHIKUMA SHINSHO



CHIKUMA SHINSHO



CHIKUMA SHINSHO

消滅しそうなお集落など
いったいどこにあるのか？

システム全体のために
地方は破産するのか？

衝撃の「増田レポート」
地方を消滅へと導こうとしているのは
あなたたちではないのか？
その虚妄を暴く！

ちくま新書 定価1,500円(税別) ちくま新書 定価1,500円(税別) ちくま新書 定価1,500円(税別) ちくま新書 定価1,500円(税別)

2015年10月刊『地方創生の正体』（金井利之さんと共著、ちくま新書）
2015年12月衆議院調査局『REASERCH BUREAU論究第12号』所収論文も参照
2017年2月「首都圏から見た地方創生（前・後編）」現代ビジネス
2017年3月「地方は観光で稼げなさい」という号令が、甚だ見当違いである理由」現代ビジネス

2

人口減少は心と社会の問題

- 人口減少は心と社会の問題：後ろ向きの国民心理。身近な問題を自分で解決できない国民たち（自分さえよければよい？）。
- 家族と地域と会社（職域社会）＝社会が壊れている？（なぜか？←2000年代以降、経済と行政を過剰に重視。また現在よりも未来のリスクを過剰重視へ？←バブル崩壊）
（自分の身を守るのに精一杯だが、自分の身はそれでは守れない。）
- それをさらに焦らせ、脅せたことで（一時的には統治効果はあっても）、ますます事態は悪くなる・・・

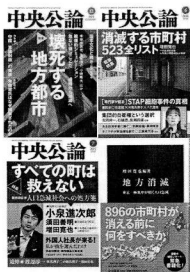
3

1. 地方消滅から地方創生へ

—「人口減少ストップ」から「稼ぐ力」へ？

日本創生会議の増田レポート（2014年5月）の地方消滅論

- 2014年5月、日本創生会議による「地方消滅論」（「ストップ少子化・地方元気戦略」、通称増田レポート）は、同年9月の政府のまち・ひと・しごと創生（地方創生）本部設置をへて、現在の地方創生政策につながった。
- 増田レポートにしても、政府にしても、今回の地方創生の本来の問題意識は、このままであれば止まらない人口減少を止めるというものである。そして、この人口減少は東京一極集中によって引き起こされているという形で問題化されている。筆者はそこに異論はない。



「地方消滅」論の問題提起とその対応策： 「選択と集中」が導いたもの

- ・ 問題提起：人口減少社会←東京一極集中
 - ・ その対応策：「選択と集中」
- 「すべての町は救えない」（『中央公論2014年7月号』）という論理。



・ この語に引っ張られて地域消滅が既定路線（仕方がない、でなければ国がもたない）であるかのように世論が傾きつつある。地方の存続をめぐって、すべてを肯定できない雰囲気が作られつつある。

政府の地方創生の問題設定

この国が危ない←地方消滅←

[人口減少←東京一極集中]

=>地方創生へ→地方での仕事づくり
→しかも競争で
(淘汰もやむなし?)

だが、いつの間にか地方創生は、「しごとづくり」で人口減少阻止へというものに転換してしまった。

政府は地方自治体に「稼ぐ力」を競争することを強要しているようだ。いや、その前にまずは補助金獲得競争に勝たねばならず、この競争を通じてますます政府の権限は強化され、東京一極集中を促進するという矛盾を引き起こしている。

東京一極集中の正体は国家権力の集中である。権力の一極集中が首都へのカネの集中、人の集中を生んだ。この集中を止めるには地方分権以外にない。

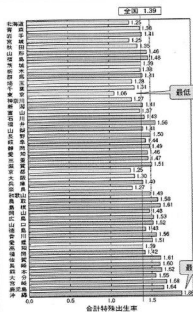
2. 都市化が人口減少をうながす

、仕事があるから

なぜ東京一極集中が人口減少につながるのか。

東京は全国の中でも群を抜いて出生率の低い地域である。そこに若い人々が集住している。大都市部の出生率の低さは地方においても同様である。都市化は人口再生産を抑制する作用を強くもつものようだ。

平成25年度版少子化社会対策白書



都道府県	2011年 (推定値)	2010年 (推定値)	増減幅
北海道	1.25	1.26	▲0.01
青森県	1.26	1.26	0.00
岩手県	1.25	1.25	▲0.01
宮城県	1.25	1.25	▲0.01
秋田県	1.25	1.21	▲0.04
山形県	1.25	1.22	▲0.03
福島県	1.25	1.22	▲0.03
茨城県	1.25	1.22	▲0.03
栃木県	1.25	1.22	▲0.03
群馬県	1.25	1.22	▲0.03
埼玉県	1.25	1.22	▲0.03
千葉県	1.25	1.22	▲0.03
東京都	1.25	1.22	▲0.03
神奈川県	1.25	1.22	▲0.03
山梨県	1.25	1.22	▲0.03
長野県	1.25	1.22	▲0.03
新潟県	1.25	1.22	▲0.03
富山県	1.25	1.22	▲0.03
石川県	1.25	1.22	▲0.03
福井県	1.25	1.22	▲0.03
岐阜県	1.25	1.22	▲0.03
静岡県	1.25	1.22	▲0.03
愛知県	1.25	1.22	▲0.03
三重県	1.25	1.22	▲0.03
滋賀県	1.25	1.22	▲0.03
京都府	1.25	1.22	▲0.03
大阪府	1.25	1.22	▲0.03
兵庫県	1.25	1.22	▲0.03
奈良県	1.25	1.22	▲0.03
和歌山県	1.25	1.22	▲0.03
徳島県	1.25	1.22	▲0.03
香川県	1.25	1.22	▲0.03
愛媛県	1.25	1.22	▲0.03
高知県	1.25	1.22	▲0.03
福岡県	1.25	1.22	▲0.03
佐賀県	1.25	1.22	▲0.03
長門県	1.25	1.22	▲0.03
熊本県	1.25	1.22	▲0.03
大分県	1.25	1.22	▲0.03
鹿児島県	1.25	1.22	▲0.03
沖縄県	1.25	1.22	▲0.03

資料：厚生労働省「人口動態統計」(2011年)

都市化と出生力

なぜ首都圏では、仕事があるにもかかわらず低出生率なのか。

→都市は仕事はあるが、暮らしとのバランスが悪い。子育てにも影響。

(職住分離による長距離通勤、男女共働き、過剰残業など、仕事中心の働き方や、その働き方を優先した都市の社会構成は、家庭や地域での関係形成やそこに必要な時間を奪うので、当然ながら子どもを産んだり育てたりすることの障害になっている。)

- つまりは、都市化(人口量の増大と高密度化)が進めば進むほど経済効率性は高まるが、家族や地域における暮らしの合理性は低まるので、生活問題の解決力は低下するから、このことによって家族と地域がもつ出生力は押さえられる。そもそも出生や子育ては(さらにはその前の結婚も)経済で行うものではなく、人間関係であり、家族や地域で行うもの。
- 専業主婦を選択している家庭は、こうしたインフォーマルな子育て力の確保を自前で行っているということになる。この場合、経済力を犠牲にして子育て力を保持しているのだから、やはりここでも仕事づくりは出生力回復には何ら関係を持たない(仕事が増えてもこの夫婦の子ども数は増えない)。

10

都市化と出生力

とはいえ「都市化」は人口の集住だけの現象ではない。都市化は、暮らしの変化でもあり、それは都市部に限らず村の中でも起きる。都市的生活様式はもはや町村部においても、広く平準的に採用されている。これを社会学では「生活の社会化」ともよぶ。

都市化による生活の社会化＝システムへの暮らしの依存が高い

→都市化は、村落型の家族や共同体による問題解決方式から、公的サービスや市場利用による問題解決方式へと移行させる。都市は、暮らしの中の(家や地域での)問題解決力が低い。自分でできないので行政や市場に頼る。行政がやってくれないと問題解決できない。

これに対して、地方／農村は、その意味では自分で自分の暮らしを組み立てている。大都市に比べて自立—が、現実には農村の暮らしの都市化も進行(仕事は都市に、行政への依存意識も強くなってきた)

↓これに対して少子化対策は・・・

子育て支援のメニューの充実化＝家族の行政依存をさらに強化?

(しかも、仕事についていることが支援を受ける前提。専業主婦への支援はない／ニヶ月で預けないと復職できないのですぐに預ける／保育所に入れるために働いているなど矛盾だらけ。)

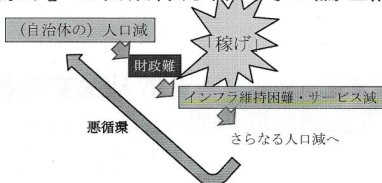
11

- ・以上見てきたように、国家への権力の集中と、日本社会全体の都市化が、止まらなくなっている出生数低下の根っこにある。とはいえ国家である以上、首都への権力集中は当たり前でもあり、また農山漁村のもつ資源を都市を介して国力へと効率的につなげていくことも、グローバル世界経済競争の中では必要なことである。問題はそれを過剰に進めすぎ、全体のバランスが崩れたことにある。
- ・そうした均衡崩壊をもたらす画期となったのが2000年の様々な行財政改革である。今振り返ると、2000年代改革とは、日本全体の総都市化革命を目論むものであったといえる。別の面からいえばそれは、超効率化、競争主義化、市場化によって、安定した経済・安定した行財政を確保しようとするものだった。
- ・だがこの改革は大事な点を見落としていた。人間は生きているのであり、競争や経済、効率性の過剰追求は生きているものの命を奪うものだという事である。この改革の悪しき影響をとらえ直し、反省し、それが仕掛けた民から人間を解き放って、生命力を回復させる必要がある。
- ・この改革によって、この時期、本来生じていたはずの第3次ベビーブームが実現されないままになってしまった。過剰な集中と効率化が、そこに暮らす人間の自己再生産力を削いでしまった。

3. 国家のバランスを取り戻すために――悪循環を断ち切る？

- ・ 集中か、分散か。都市的生活様式（自由と民主主義もふくめて）の追求か、家族・地域の再生か。あるいは効率化・市場化か、暮らしの重視か。
- ・ もちろんこうした対立軸は、どちらがよいとか、どちらかを採用せねばならないというものではなく、現実の中でバランスをとることが大切なのである。
- ・ では、そのバランスを取り戻すために何をすればよいのか。
- ・ 一つは、国家に集中した権力を地方に戻すことである。そしてもう一つは、経済＝国家至上主義の状態から、各家族や地域の暮らしを大切にす状態へと人々を戻すことである。
- ・ 前者、地方分権の方から今一度考えてみよう。
- ・ 地方分権をせず、国家に権限や財を集中させてしまえば、各地域は国家予算を競争して取り合うしかなくなる。地方創生で始まった予算獲得競争は、国家権力の集中を維持しつづけている限り必然的に起きるものだ。だがみなが納得するだけ分配できる潤沢な財は政府にもないのだから、それぞれに「稼げ」ということになったのだろう。これは現実には政府にとっても打つ手がないことを示している。

「稼げ」の自治体分析 その論理構造



これを人口減少がすでに進んでいる自治体の側から見るとこうなる。自治体の人口減が財政難につながっていく。財政難は、その自治体にとって必要なインフラの維持を困難にし、サービスの減少を余儀なくする。必要なインフラやサービスを住民に提供できないとすると、その自治体からはますます人が離れることになる。

この悪循環を断ち切るために何をすればよいか。人口は少なくなり、高齢化はしているが、政府は蛇口を閉めてしまった。ならばともかく稼ぐしかない。人口が減り、若年層もとられた状態で、政府にも突き放されれば遮二無二自分で稼ぎ、財を確保するしかない。ふるさと納税でも何でも、ともかくカネを集めてくるしかない。

だがこんな厳しい自治体に人が残るだろうか。それよりもっと楽に、安定的に暮らすことができる、仕事のある大都市へと移ってしまう方がよいではないか。

- ・「稼げ」で悪循環を断ち切ろうとすればするほど、住民の側からの「選択と集中」が進み、都市へ、大都市へ、そして東京へと一極集中が加速することになる。
- ・それもかつて都市に向かう若者は「一旗揚げてやる」など夢を見、向上心にあふれていたものだった。今や都市に行っておかないと危ない、あそこに行けば何とかかなると、後ろむきの向都になっている。これでは人口を受け入れる都市の方も危うい。一億総依存社会に入りつつあるかのようだ。
- ・人口減少を食い止めるための本当の処方は、地方分権だが、その地方分権の前提として、競争ではなく（競争を適正に行うためにも）どこでも平等に同じ水準の暮らしが実現できる権利が保障されている必要がある。そしてもはや全国総都市化から完全に脱却することなどはできないのだから、全体としての水準を一定程度下げつつ、一定の状態をできる限り全体で存続させられるよう、行政・市場サービスの最低限の確保を達成する手法を確立していくことが急務となる。

- ・人口減＝財政難でも可能な持続的なインフラ・サービスの維持を実現する手法を確立すること。
- ・それによって、どこにいても安心して暮らせること、その見通しをみなが持てるようにすること。都市に住んでいても村落に住んでいても、社会にとって必要な職業ならば、その仕事を全うしている限り、他と比べて大きな不利益が発生しない状況をつくること。その上での競争なら、後顧の憂いなく戦え、互いを磨きあう切磋琢磨になる。そして今もまだそれを実現しているのでこの国は安定しているのである。
- ・だが、それを2000年代に大きく転換する方向へと梶を切り始め、全てを支えるのではなく「選択と集中」を是とする雰囲気や政権が（メディアや思想が）示し始めたものだから、不安の悪循環を引き起こしてしまった。そもそも人口減少が止まらなくなった理由は、財政や経済が発端にはなっているが、むしろそれがもたらした心理効果が大きい。心の崩壊が社会の破壊へとつながって、2000年代に起きるはずの第三次ベビーブームが起きなかった。この現実を直視する必要がある。
- ・もう一つの後者、経済至上主義の状態から暮らし中心主義へと人々を戻すことについても、地域政策の面から考えておこう。

4. 人口ビジョンの（本来の）考え方と総合戦略のあり方

- 2014年12月に策定されたまち・ひと・しごと創生長期ビジョンで、政府は約1億人での下げ止まりを目標に掲げ、各自治体にも同じような人口ビジョンを策定するよう求めている。
- この政府が各自治体に要請する人口ビジョンは、本来は、止まらない人口減少の中で「人口が下げ止まる場所を見つけよ」というメッセージのはずだった。そしてその場所を見つけたなら、そのために必要なことを各地で提案し、その試行錯誤を支えるための財源を政府が責任を持って提供していく、そういうことであつたと思う。そしてその場合、すべてにバラ蒔くのは非効率なので、効果的な政策を提案した自治体に「先行的に」予算付けをして成功事例をつくり、各自治体を牽引してもらおう—これが石破大臣（当時）の発言のいう「競争」だつたと思う。
- また、政府の方針も「まち・ひと・しごとの好循環を作る」ことであり、経済重視の政策だけを求めたはずでは本来なかつたはずだ。「しごと」と「ひと」が「まち」の中でバランスよくまわっていく、そういう状態を取り戻すのに必要なアイデアを提示し、各地で実験せよということだつたはずである。
- だが誰かがここにいたずらをして、そうした丁寧なプロセスを逸脱し、「まずは、しごとから」という形にしてしまった。すべては「稼ぐ力」の競争にすり替えられてしまった（しかも現実には予算と人口の獲得競争）。だがこの誤つた方針に沿って進める地方創生は、人口減少阻止から大きく外れたものになるはずである。

2015年1月の石破大臣の発言「自治体競争促す」

- 「石破茂地方創生相はブルームバーグ・ニュースのインタビューで、各自治体に競争原理を導入することが地方活性化に不可欠だとして、結果として格差が生じることにも止むを得ないと認識を示した。地方自治体について石破創生相は22日、「競争しろというのか、その通り。そうすると格差がつくではないか、当たり前だ」と述べた。努力した自治体としないところを一纏にすれば「国全体が潰れる」と語った。国の関与は教育や社会福祉などの最低限度の生活水準を維持するナショナルミニマムの保障にとどめるべきだとしている。」
- 「みずほ総合研究所の岡田豊主任研究員は石破氏の政策について「住民に対する警告だ」と指摘、何をしなくても10年、20年で立ち行かなくなる自治体が出てくるとして「今のうちにやっておこうということだ」と述べた。地方自治体は今まで何をしてきたのかが問われているとして、「結果的には自然淘汰になる可能性がある」とも語った。」
- (Bloomberg.co.jp「石破地方創生相：格差「当たり前だ」、地方自治体は競争を」二〇一五年一月二六日)

=>競争を促しても、本来地域や自治体には、(切磋琢磨はあっても)競争は馴染まない。競争してつぶし合えば大変なことになる。(地方衰退の過程への見立てが甘い?)

- とはいへ、「故郷を消滅させてはならない」という安倍総理の言葉は重い。石破大臣の発言も、ミニマムは守るというもの。おそらく先駆的自治体をまずは応援し、そこに引っ張ってもらいたいというものだろう。

20

地方に仕事はない??仕事づくりよりも、ミスマッチをどうするか

イノベーション、インバウンド、稼ぐ力…新しい仕事をどんどんつくれ??

↑

地方に仕事はないか? 農林漁業、製造業、土建業、商工自営業、みななり手がなくて困っている。介護や看護、保育士も

↑

なぜなり手がいないか? 職業依存の序列: 産業間の格差、中央と地方の仕事の序列、雇用をめぐる不安定性=>安定を求めて中央へ、大都市へ、高次産業へ

というのも、そもそも地方に仕事はないかといえはある。農林漁業も製造業も、さらには介護や看護、学校教員に至るまで、本来誰かがつかねばならない職に、若い人のなり手がいないのである。

ではなぜ地方に若い人が残らないかというと、職業威信の序列(東京が上、地方が下。高次産業が上、農林漁業が下)にみなが必要以上に従っているからである。しかもなぜこうした威信序列に人々が従っているかという、それは決して「自分の力をより上位のところで試したい」という上昇志向からではなく、「落ちこぼれるのは怖い」「威信の低い仕事に就くのは将来が不安だ」という恐怖感があるからに他ならない。現実には就いてみれば何とかなるはずなのに(まして大都市の華やかな仕事の方が、かえって命を削るものであることさえ多いのに)、未来に対する不安が大都市大手企業の事務職や国や県の公務員といった手堅い職場に人気が集まることにつながっている。「仕事がない」もやはり、心理・価値の問題であり、なぜ人々がこんなに不安に陥っているのかをこそ、解かねばならない。地方で暮らすことの不安、威信は低い社会にとって不可欠な仕事に就くことへの不安(とくに若い人の不安)、これらがいかに解消するのが最大の問題である。

21

なぜこうなったのか？

90年代以降に起きてきたこと

- ①バブル崩壊後、2000年代までの財政問題
↓その処理のための2000年代行財政改革が起点。そしてここから2010年代の人口減少問題へつながったと読み解ける。
(第三次ベビーブームがなかった！)
↓が、にもかかわらず
人口減少問題に関心が向かないのは、①財政問題だけに依然として関心が強いことととも—
- ②団塊世代問題：その後高齢者時代をどう補償するのか
→少子化が問題ではなく、少子化の結果としての団塊世代の老後の暮らしをどうするかが問題？(世代間競争？選挙への過剰配慮)
- ③首都圏郊外第2世代、第3世代が中堅へ
→首都圏のみしか見ていないので、「東京で稼いだカネをいつまでも地方に回すのはおかしい」という意識や感情が形成(首都圏/地方間競争?)

しかもさらに

④非正規雇用層の増大、各種公共労働団体の解消・・・底辺での集団化・組織化が、都市ではできなくなっている。(暴動も反権力も起きないが、同時に生産力も生命力もそぎ落とされて、もしかすると使い物にならなくなっている)

=>この国の中心層は、もともと少子化・東京一極集中に関心はなく(それを脱却しようという関心はなく)、財政や経済に執着。その結果として高齢社会や東京一極集中社会がもたなくなることを憂えている。しかもみなバラバラで、世論調査を通じた数字と、選挙における投票でしかその政治的力を発揮できない。(高齢社会を保たせるための税収をどう確保するのか、東京の負担を減らすために、地方よ、稼いで自立せよ)

22

過剰な不安を解消する方法

- そしてその解の一つを、地方における(とくに条件不利地域における)インフラの安定的確保に見出すことができると思う。2000年代以降の「選択と集中」型の地域政策は人口減少地帯のインフラ外しを臭わせてしてしまっただけでも、人々は地方に住むことに不安を覚え、その地の人口は減少する。むろん限られた財源で現行のインフラやサービスを全て維持しつづけるのは至難の業である。だがその時に、人口集中地帯では供給されても、過疎地帯にはもはや予算は付かないと印象づけてしまえば、人口は都市に過剰集中してしまう。人口とインフラの適正規模、適正配量が現在の最重要課題である。(ハードなインフラの維持)
- そしてそれは産業別の人口構成についてもいえ、また世代間の構成にも関わってくる。そしてここには、ベーシックインカムの導入や、特定の仕事(農業や介護など)に対する所得保障のほか、かつての子ども手当の復活・拡大や高等教育無償化などがあがっている。どんな仕事に就いていても、それぞれが送る人生ステップが保障され、不安に陥ることなく今をしっかりと生きていくことが可能な道筋を提示していくことが、同様の手法として考えられる。(ソフトなインフラの充実)
- 人口減少問題を解く手がかりは、競争でも、稼ぐことでもなく、適切に財を分配し、人々を適切な地域、適切な職場に配置し、全体をバランス良く運営することができるかどうかにある。各地で描くべき総合戦略は、本来そうしたものであるべきだった。

23

補論1 地方創生の政策メニューを見ると・・・

- | | |
|---------------|-----------------|
| 仕事づくり、 | 働き方改革（ただし、育児支援） |
| →新しい産業おこし？ | →育児は国が責任を？ |
| 投資を呼び込む？ | ただし夫婦とも働いている限り |
| 行政が雇用を作る？ | （税を払っているから当然？） |
| 地方移住、「ふるさと納税」 | 専門家派遣 |
| →人口・カネの獲得ゲーム | →東京から地方創生の専門家？ |
| | 東京のノウハウを地方へ？ |

- ・・・中央集権、東京主義、経済優先、競争主義で進んでいく
（劣っている地方は、東京のことを聞いて改革を！）

24

①地方移住、ふるさと納税

AからBへ移っても日本全体は人口増にはならない

それどころか人口獲得ゲームへ？

ふるさと納税：カネの奪い合い、全体としては減税？

(→国家としての人口増、~~税収増~~)

25

②子育て支援

保育所待機児童を減らす？

すべて子育ては行政が担い、家族や地域から労働力を市場に動員せよ（一億総活躍社会）

専業主婦や地域で活動している人々を否定しているが、この人たちが家族・地域を支え、子どもを育てている

（→子育て力の増強）



農家も否定？

26

③仕事づくり

イノベーション、インバウンド、稼ぐ力…新しい仕事をどんどんつくれ??



地方に仕事はないか？農林漁業、製造業、土建業、商工自営業、みななり手がなくて困っている。介護や看護、保育士も



なぜなり手がなくか？職業依存の序列：産業間の格差、中央と地方の仕事の序列、雇用をめぐる不安定性
=>安定を求めて中央へ、大都市へ、高次産業へ

（地方の仕事の安定化、中央との格差の是正）

27

④働き方改革

労働力が足りないので（前提）、女性の労働参画をまずは求めた上で、

夫婦共働きでは少子化を促進するだけなので、ワークライフバランス（に財源をつける）

※本来は、「出産・子育てすることは大変なことだという、社会全体の配慮が必要」、そのために産業界は、国民を労働者としてみるのではなく、家族や地域で生きている人間としてみるべきだ、ということ（端的には、もっと休みを取ることに）なのに、

政府は産業界の（雇用者側の）都合ばかりでこの事態を解決しようとしている。これで本当に少子化に向き合っているのか？

—(少子化に向き合う)—

28

まとめると

<政策の矛盾、破綻は明らかで、まともに考えたものとは思えない。>

※なぜそうなるのか。国は、県や市町村以上に、「総合政策」ができないところ。各省庁が各自のお家の事情の中でしか統制できない。省庁を越えた総合政策ができない（システムが大きいので当然）

→内閣府がそうした総合調整を果たす場のはずだが・・・

→要するに、地方分権、政策形成単位の分割化（自治体の尊重）が不可欠。画一的に全国一律でできる政策は限られているだけでなく、もはや無理。（地方の自治体ならできる）

29

⑤ 専門家派遣

にもかかわらず、「地方は能力がないから中央から能力ある専門的な人材を派遣する」という政策だけが実現。（「国にも知見がないから、地方から知見のある人材を投入して政策を立て直す」…はない）

もつろん、中央→地方の人材派遣が、対等である限りは「交流」なのでむしろやった方がいいのだが、

上位から下位への派遣という形になっているので、ヒエラルキー構造を増強するためのものになるだけ

—(東京一極集中の解消)—

30

地方創生の政策メニューを見ると…

- | | |
|---------------|-----------------|
| 仕事づくり、 | 働き方改革（ただし、育児支援） |
| →新しい産業おこし？ | →育児は国が責任を？ |
| 投資を呼び込む？ | ただし夫婦とも働いている限り |
| 行政が雇用を作る？ | （税を払っているから当然？） |
| 地方移住、「ふるさと納税」 | 専門家派遣 |
| →人口・カネの獲得ゲーム | →東京から地方創生の専門家？ |
| | 東京のノウハウを地方へ？ |

- ・・・中央集権、東京主義、経済優先、競争主義で進んでいく
（劣っている地方は、東京のことを聞いて稼ぐ改革を！）

外国人観光客を呼んでカネ稼ぎ？GMOまで登場

31

もちろん、国に権限があることが悪いのではない。国の権限でしかできないことがある。各地方や企業体をしっかり指導し、統制することが、現在より強く求められる領域がある。

⑥都市計画／農村計画、大型店の規制、農林業の所得補償等々

→国一律の制度やシステムをいいことに、それを利用して、地方の自治自立を蝕む勢力が現れつつあるので、それらをしっかり規制し、退治することが必要（もはや格差が大きくなりすぎて自由競争ではない）。

だがこうしたものは、地方創生の遡上にはあがってこない？

~~（国の権限で、自治体間、中央地方間、産業間のバランスを調整する）~~

(32)

5. 何をどのように考えていくべきか ——自治体の役割、市民の役割、政府の役割

(1) 依存について考える

- 過疎・過密、農林業の衰退、長期化する景気の低迷——これらが全国で同じように展開している以上、現在の地域問題は地域レベルのものではなく、国策レベルのものである。しかもそれが2000年代改革の(思わぬ?)失敗に本質があるとすれば、この失敗に対する国策レベルの反省と対処がなければ、地方でいくら細かな政策を試みても焼け石に水であろう。(地方版アベノミクスで解ける問題ではない。)
- とはいえ人口減少は国策だけで食い止められるものでもなく、また国の反省や転換を待っていても、政権交代でも起きない限り(起きたとしても)そうした転換はそうそう行われるものでもなさそうだから、各自治体で独自にその原因を追求し、自分たちでできることを早い時期から試しておく必要がある。そして現状分析を進めるためのさらなるヒントはやはり、「都市化=都市的生活様式の蔓延→人口減少へ」という枠組みのうちにあると思われる。
- 都市的生活様式とは、一方で私化が進み、自由な市民を実現することではあるが、これは他方でインフラへの依存を前提にしている。そしてインフラへの依存は行政への依存、市場への依存であり、煎じ詰めればそれは国家への依存という事になる。家族や地域抜きに一人で生きられる私的な個人は、自立しているのではなく実は全体(国家、さらにはグローバル社会)への依存によってじめて成り立っているのである。よって、「依存」をキーワードにもう少し論を進めてみよう。

34

(2) 90年代に生じたこと

- インフラへの過剰依存はどの時期にどのように生じてきたのかだろうか。
- 振りかえれば、高度経済成長から低成長へ、そしてバブル経済とその崩壊から、公共事業過剰投資へと展開していく中で、この国・自治体の財政規模はどんどんと拡大してきた。なかでもバブル崩壊前後の90年代の財政拡大が大きかった。
- この時、選挙のたびごとに政治は新たな投資を各地で約束してきた。このことで国民・住民には「自分にとって得になる政策」を政治に求める依存認識が蔓延していったのではないか。
- この政治と国民の依存のもたれ合いに終止符を打とうとしたのが2000年代の行財政改革だったが、結果としてはそうした歯止めを実現するどころか、むしろ政治と国民の依存のもたれ合いが恒常化する事態を生んでしまった。そうした一連の結果として、小規模の地方自治体における過剰な人口減少、財政難問題が浮上しているのだが、こうした「依存」は地方や農山村だけの問題と考えてはならない。
- いや「依存」は本来、都市においてこそ強く、また本質的であることを理解する必要がある。そもそも中央/都市の暮らしが、地方/農村への依存(別の論理枠組みでいえば収奪)によって成り立っているのである。「依存」は、中央への地方の依存/都市への農山村の依存だけだと考えている認識に注意をうながさなくては行けない。実態としては逆に、地方への中央の依存/農山村への都市の依存がある。

35

(3) 都市の農村への依存、中央の地方への依存

- まず都市の人口維持は、農山村からの人口の流入で賄われてきた。たえず流入人口がいることで都市ははじめて維持され、その経済も豊かになる。
- そしてもちろん暮らしに必要な食料・燃料も農山漁村から運ばれてくるのであり、これらの起源は古代の租税にあった。京、鎌倉、江戸という都市も、地方からの人の移住とモノの流入があつて始めて成立していたのである。
- そして明治維新後の富国強兵も農山村からのヒト・モノ・カネ・土地の提供によって成り立っていたのであり、
- 戦後、グローバル化の進展の中で、その（ヒト以外の）資源供給元を海外に求めても、日本の農山村は（国策も機能してだが）村民たちの手によって長く支えられてきたので、いつまでも良質のものを都市は低価格で手に入れることが可能でありつづけた。
- これは現在の観光や食のビジネスなどにおいても同じことがいえる。

- もつともこれを、都市による農山村の収奪ととらえるのは一面的である。都市があり、国家があるので農山村も安定的に存続できるのであり、中央-地方/都市-農村関係は一面的なものではなく相互依存であり、依存といっても悪い依存ではなかった。よりよく表現すればそれは共生であった。
- ところがあるところから――おそらく90年代から――お互いに悪い依存に転換してきている。中央/都市部においては、自分たちが地方/農村部に依存していることの自覚が失われつつある。そして地方/農村部においても、中央/都市部に依存していることについて、一方で当然のものとして（逆収奪すべきものとして）考えるようになり、他方でいつかは切り捨てられるものとして不安を覚えるようになってきた。

36

「東京で稼いだ金を地方に融通している構造はおかしい」という誤解？

(1) 東京は勝者という誤解？：人口が集まっている地域とはどこか？都心に最近つながった鉄道の駅そばの新興住宅団地（やがてはオールドタウンに？持続可能でもない？）。あるいは、産業再編（選択と集中）で業務統合が起きた場所など。頑張つて勝つたわけではない。もっとマクロな構造によるもの。（これは地方でも大きくは同じ）

(2) 東京は生産しているか？→生産しているのは地方。ただしその本社は東京に集まっている。

(3) 東京に集まる富の正体とは？→首都の権力に引き寄せられて財が集まり、財に引き寄せられて、人・モノ・資源が集まっている。（構造的な中心）

37

ただし、この構造自体はおかしなものではない。

人・もの・文化的資源を、地方から東京に集めることによって、東京で強い付加価値、経済力＝国力が生まれ、海外に対抗している。

※ 銀座の高級レストランに集まる食材。他方で、米や野菜が安いことで都市の庶民の暮らしは成り立っている。

※ 観光客を増やせ。とくにインバウンド。そのためにGMO? →観光で儲かるのは長距離輸送会社と大手観光代理店。←でもこれらのメニューの大本は農家の生産したもの。だがその価格はそんなに高くはならない。しかし農作物は、各地域で安価で提供しなければ、庶民の手には届かない。

すべてが組み合わせあって高次産業は実現し、この国の経済も大きくなっている。底辺があって頂点がある。

これを東京だけが頑張った結果だと思ふところに病理がある。(地方でもそう思っているの、若い人たちを東京に送り出そうとする。)

38

- ・ お互いにこの国を、地域(都市圏)を、支え合って生きていることを自覚し、その支え合いの仕組みを今後も持続可能なものへと形成していかななくてはならない。
- ・ ではそのために何が必要か。

(4) みなで負担し、みなで享受する制度への回復

—①適切な政策と理念の提示

- ・ 具体的な政策として、一つには、先に述べた「インフラと社会保障による安全の制度設計」があげられると思う。
- ・ だが、インフラと社会保障の維持(別の言い方をすれば、ハードとソフトのインフラの長期的・広域的維持)を適切な形で制度設計するには、その礎となるべき負担の問題がクリアされねばならない。そしてどうも国民・市民には、政治・行政に対する不信も鬱積しており、「税はできるだけ払いたくない」。が、我が儘なことに「サービスはしてもらわねば損だ」という権利意識も。責任や負担はできるだけ回避するが、権利だけは主張する回路が形成されてしまった(これも一部には2000年代改革の影響である)。
- ・ こうしたある種の悪循環から抜け出すためには、税を支払っても(たとえ増税になっても)その税が実現する政策が何らかの形で自分に返ってくるというところまで制度設計の変更を拡張しなくてはならない。そしてそのための一つの手法が、井出英策氏が『日本財政 転換の指針』(2013年)などで主張する、みなで負担し、みなで享受する、制度設計への転換であった。要するに増税し、あるいは料金が今よりかさんだとしても、全体としてのインフラは全体としてみなで維持し、享受すべきだという意識にみながなるような、そういう制度への立て直しが必要なのである。

39

②「自分だけ助かれれば」から抜け出す——社会の再生

- ・だが第二に、こうした転換が実現するためにも次のことが必要なのである。
- ・自分が何かを負担しても、それがめぐるめぐる自分のところに帰ってくるという感覚を人々が取り戻すためには、ただ理念として分かるということだけでなく、ふだんの暮らしの中でそういうことが実感できている必要がある。
- ・ではそれはどういう場かと言えば、まず第一に家族、第二に地域、そして第三に職場である。これに学校を加えてもよいだろう。
- ・逆に言えば、家族が壊れて「お一人様」ばかりになり、地域が壊れて行政依存市にばかりになり、職場社会が壊れて効率的に働かせようという経営者と賃金を手に入れるだけの労働者ばかりになり、そして学校が壊れてモンスターペアレンツと問題児ばかりになり、そうした形で基層としての社会が壊れているから、みな不安なのである。そしてそれが不安なので、「それでも大きな都市にいれば大丈夫だろう」と、寄らば大樹の陰として大都市や東京に集まってくるのである（現実には若い人の人生選択の節目でそうした決断が起き、集積する）。
- ・これに対し、人口が集中する東京では、あたかも自分たちが頑張っているからヒト・モノ・カネが集まるのだと勘違いし、「地方や農村が自分たちに依存しすぎるからこの国が危うくなっているのだ」「すべての町は救えない」と、今度はカランダタの蜘蛛の糸のように、追いつがる人々を切り捨てなくてはという思考回路が働くようになる。しかもそこでは国の制度に対する信頼も失われていて、自分の身を守るためにはむしろ一人であった方がいい、お金だけは貯金しておいた方がいいと、そういう認識になってしまっている。その結果として経済が低迷し、子どもを生み育てることに後ろ向きの社会が生まれてしまった。
- ・しかもこうした作用は都市部だけでなく、というよりもむしろ過疎地の方で強まってきたのであり、たとえ政治の側で過疎地のインフラを保障しても、住民の方で将来を悲観してその地を去っていくという事態が続いてきた。そうするとますますインフラや社会保障をしっかりと提供することの意義が薄れていくことになる。

(5) 行政と社会と経済の連動へ——まち・ひと・しごとの循環をつくる

- ・こうして、インフラ・社会保障を満遍なく確保すること、そのための制度設計をしっかりと描くことを実現するためには、その前提として「社会」をしっかりと立て直すことが必要なのである。両者は同時にセットで行われなければならない。適切な制度設計が実現するためには、適切な社会の回復が前提になる。これはまた逆に、適切な社会の実現には、適切な制度が提示されている必要があるということでもある。
- ・「社会」の回復についてはこれまで、住民参加や連携、パートナーシップなどの言い方でその道筋は表現されてきた。これらも90年代後半に各地で試行錯誤されたものだが、やはり2000年代改革でその実質が失われてきた経緯がある（例えばNPOの行政下請け化や、質の向上ではなくコストダウンのためだけの民間活用など）。
- ・社会の再生のためには、強いリーダーシップが首長に求められる。また行政による適切な情報収集と政策誘導のための発信力が必要となる（どこを社会で負担し、どこを行政が負担するのか）。そして家族と地域の再生には、競合する職場環境との調整が不可欠なので、企業および官公庁の管理部門と組合との連携・協力が必要がある（休みと収入が家族の設計とバランスをとること）。これらの設計を進めるのは公共の役割だが、変数が多いのでそこには多様な研究者・専門家の適切な参画がなければならない。こうした情報収集、政策形成、リーダーシップ、参加、連携、協働という、行政と経済（金融）ではない、行政と社会という連動が必要となるのである。

(5) 世代ごとの人生設計と、行政計画・制度の連動にむけて

- こうした社会と行政の連動は本当に生じうるのか。ここではその具体的な像を絞り出すために、「世代ごとの人生設計と、行政計画・制度の連動」についてふれておきたい。
- 行政の計画はしばしば「総合計画」として、たいてい10年を単位に提示されている。だがこうした計画を市民が関心をもって見ている地域などほとんどないはずだ。
- なぜそうなのか。自分の人生と、町の将来とのつながりが、総合計画（や人口ビジョン、あるいは総合戦略）のなかで、全く見えないからである。
- 例えば、高齢化率。これを数字でいくらくらと表している限り、住民にとってはそれに対して自分でできることは何かという形では見てもらえないはずだ（あるとすれば、65歳になる前に自殺することか?）。実際、高齢化率40%などという数字を出せば、「大変だ」で終わってしまう。ここには夢も希望もない。

42

(5) 世代ごとの人生設計と、行政計画・制度の連動にむけて

- これに対し、できる工夫として、「世代」を通じて情報を整理し、計画を提示していくという手法があるはずだ。各家庭でやっている各種保険を用いた人生プランを自治体や地域にもあてはめ、将来予測を重ねるとともに、問題の出そうな箇所にはパッチをしたり、あるいは住民自身にそれを提示して自らの防衛（主的なセーフティネットの実現）を呼びかけていく、そういう地域計画が必要なのではないか、たとえば世代として重要なのが、団塊世代と団塊ジュニア世代、そしてその下の平成世代の動向である。高齢化率50%でも、そのほとんどが元気で、地域に活躍の場があり、親族ともつながって、生き生きと動いてくれればよいのである。だがその準備はもって若いときから、それも自分自身で工夫してもらわねばならない。
- 具体的には、保育所・幼稚園、小中学校の配置の適正化、高等教育の場の設計、職場と暮らしの関係、これらを実現する公共施設と都市計画・交通計画の連動、なによりその背景としての世代間の地域住み分けの実態の解明。これを世代ごとに分析を重ね、人生経路のシミュレーションをし、適切な形へと誘導していくことである。
- 「世代」概念の導入で、より適切な将来予測が可能となり、かつ自分がどのように社会に参加し、また将来に備えればよいのかが見えてくる。その中で行政にできること、すべきこと、できないことを明示し、家族/地域/職域/社会の再生を提案し、それが実現できるような支援を行政として工夫していく。個人・人生・家族・地域・職場・企業・行政サービスを適切に結びつけていくこと。その見取り図を提示するだけで、市民の意識は大きく変わるはずだ。
- 今起きているのは、2000年代改革への国民の不適應である。この改革の問題はどうも、人を見ずカネのみを見、そして人生を見ずに財政や景気の変動だけを見る姿勢にあったように思われる。政府の地方創生はいまのままだと、この誤った姿勢のままさらに突き進んで、事態をより悪化させていくものになりそうである。

43

6. 成長社会の限界——リスク社会から、リスク対応社会を経て、安定持続社会へ

問題解決の中に真理はある

- 問題を解決に導くには、現場の視点と実践力が大事
→家・地域の介在と解の導出が不可欠。国家（+市場）と国民だけでは解決できない
- 地方自治体が、地域が、家族が、職域社会が必要
- 低成長時代に入って、問題の質が変わってきた。技術的に制約を突破していくような解のあり方から、
- 複雑化した事象の関係の中で、予期せぬ形で生じてくる問題を、一つ一つ適正に解決していく（対処していく）、その場その場での最適解を求められる状況へ。
- 成長問題から、リスク問題へ。発展から持続可能性へ
- 「他国に打ち勝つ」から、協調、共依存関係へ
- 絶対的真理から、相対的一時的な真理へ
- 与えられる解から、自ら導き出し、自らをそれを実践する解のあり方へ
- 解を導く主体は、国家ではない、地域や家、現場にしか分からないし、現場で起きている問題を、人々が具体的にどう認識し解決するのかの試行錯誤がなくては、技術も政策・制度も役に立たない
- 私たちは日々複雑化する状況の中で、様々な問題を解決しなくてはならない。ところがシステムが大きくなりすぎて、それが小さなところでできなくなっている（問題の巨大化と、小さな主体の解消）。小さな問題がそれぞれでも解決できないので、国家ももはやどうしてよいか分からなくなっている。少子化問題は、その最たるもの；なのにもますます政府の権限を強化して、子育て国家システムを形成し、国民の依存を高めようとしている？（そういう問題提起ではなかったはずが、そうってしまった）
- 家族や地域で色々な問題が直接解決できれば、所得は小さくても大丈夫。税を取られても納得する。（江戸っ子は青蓮しの銭をもたない。明治維新の際、国に経済協力させようとして貯蓄を奨励した。それがいまは貯蓄したまま使ってくれない。転換期）

- ・インフラをみなが維持し、提供し、活用して、人の流れを正常化し、この国をしっかりと安定的に維持していくこと。
- ・それによって一方に経済領域でしっかりと稼ぐ人がいれば、多様にその人たちの暮らしを支える地域を守り、食料・燃料その他、産業の発展に必要な資源を提供する人々がいる。人生のある時期には子育てをし、またある時期には国の前線で働く人がいても良い。多様な生き方を多様なままに実現し、何かに偏って人々が集まり、画一化していかないように選択肢が広がる社会を確立していくこと。
- ・みなが夢を持って働き、遊び、暮らしていける、そういうお互い様の調整を広く実現できるよう、政治・行政がその仕組みを保障することが必要である。
- ・それに対し現在の国民の状況は互いに疑心暗鬼になり、イライラして、自分さえよければそれでよい、そうするしか手がないと思いつているかのようだ。この状況を変えることが人口減少社会に向き合うための私たちの最大の課題である。そしてそれはつい20年前まではふつうに行われていたことなのであった。私たちは行き過ぎた改革を反省して、戻せるところは戻していかななくてははいけない。
- ・権力や財、インフラを「選択」し「集中」すれば、これらが集中する場所には集まる。そうして一極＝大都市に集まれば、末端＝過疎地のインフラはますます残らなくなる。「選択と集中」という考え方が東京一極集中の原因である。そもそも「選択」は優生思想にもつながる危険な発想なので注意すべきものなのである。人口減少＝東京一極集中の正体は価値の問題である。逆に言えば、国民・住民にそうした価値の転換をしっかりと問う政治リーダーシップ、さらには人口問題を解決していくに必要なきめの細かな住民の参加と連携の促進、協働を前提とした政策形成の場づくりこそが、今回本当に求められているものなのである。

やるべきことは、集中から分散へ。論理の再転換

- ・問題は、経済的ではなく、社会的心理的問題。社会関係を切り結んでいく際の、私たちの論理の問題
- ・「選択と集中」そして「競争と淘汰」という路線にかわるものがあるとすれば、「多様性の共生」であり、また排除(exclusion)から包摂(inclusion)へ、依存から自立へ、統制・支配から自治・協働へ、だろう。

「選択と集中」		「多様性の共生」	
排除	から	包摂	へ
依存	から	自立	へ ※→ 共依存へ
上意下達	から	自治・協働	へ
画一性	から	多様性	へ

- ・どちらが問題解決力があるか。さらには環境変化に適応し、創発特性をより良く持っているか？普通は右を選ぶ。左は非常事態にのみ取りうる体制(非常事態に陥りやすい認識)。
- ・そして選択とは、進化論ではセレクション。淘汰の意味でもある(神の目線だから選択が淘汰になる)。「選択と集中」も神目線であり、自分は淘汰されないから言える(「競争だ」も同じ)。エリート主義と親和的？政策に持ち込んではいけない。その「選択と集中」が支持されるのは、国民がみな為政者のような感覚になり、自分は関係ないと思いつているから？

この国を支える、二つのナショナリズム

- ・ ナショナリズムの再考：日本におけるネーション（国家、民族、生まれたもの、本質、殻を取り除いた時その芯にあるもの）は何か？

- ①「**選択と集中**」論では「**大国経済**」のよう。国家に従え。大国経済をいかに保持するか。（それに乗れないものは国民ではない？大国経済に乗っていないと自分の将来はない？）
- ②「**多様性の共生**」論ではこれを「**ふるさと**」や「**地域**」におく（自分たちが自分たちの手で作り出している社会があること→会社もこの文脈？）。

→この国のかたちに関わる論理の分岐：重大な政策の選択が今進んでいる。
地方・地域を守ることは国家のためなのか、ためにならないのか。

- ・ 東日本大震災の被災地？
- ・ 周辺から、地方から始まる地域開発？（地方の首長さんが霞ヶ関に行って頭を下げる。この関係を変えなければ東京一極集中＝人口減少はとまらない）
- ・ 人口減少社会は・・・新しい世界戦争？生まれてこない者たち？人口減少の根底にあるものは、密かな、この国のための、生まれてこない戦死？

48

[文献]

- ・ 山下祐介『限界集落の真実 過疎の村は消えるか？』筑摩書房、2012年
- ・ 山下祐介『東北発の震災論 周辺から広域システムを考える』筑摩書房、2013年
- ・ 山下祐介『地方消滅の罫 増田レポートと人口減少社会の正体』筑摩書房、2014年
- ・ 山下祐介『「復興」が奪う地域の未来——東日本大震災・原発事故の検証と提言』岩波書店、2017年
- ・ 山下祐介「人口減少時代における地域再生—都市と農村、中央と地方の健全な関係を再建することから」2015年『RESEARCH BUREAU 論究』第12号、38—48頁、衆議院調査局
- ・ 山下祐介「人口減少を克服する都市づくりのために地方創生をどう考えるか」『第78回 全国都市問題会議 人が集いめぐるまちづくり』2016年10月
- ・ 山下祐介「「一票の格差」の落とし穴—是正は本当に必要ですか？」『現代ビジネス』2016年12月13日
- ・ 山下祐介「首都圏から見た地方創生」『現代ビジネス』2017年2月19日

49

