

インタビュー

地方創生を考える

2014年12月に「まち・ひと・しごと創生法」が施行され、国による「地方創生」が進められてから2年が経過しました。地方自治体では「人口ビジョン」と「地方版総合戦略」が策定され、これに基づいた事業が進められています。しかし、この経過では、短期間でのビジョンと戦略づくり、自治体間競争を強いるような仕組みなど、地方の現場からは戸惑いの声も聞かれています。

そこで、今回は実践的な農山村研究を積み上げた経験から、地方の立場で人口減少社会の対策について問題を提起している、首都大学東京の山下祐介准教授にお話をお聞きしました。

(インタビュー日：2016年10月27日)

地方創生に対する評価

——山下先生の『限界集落の真実』や『地方消滅の罨』、『地方創生の正体』などの著書を拝読すると、地方のたくましさや潜在的な可能性をしっかりと見つめておられるという印象があります。先生は、これまで国が進めてきた地方創生という政策をどのように評価しておられますか。

山下 過剰な東京一極集中が進行していることを明示したことは、今後の国土形成を考える上

首都大学東京 准教授
Yusuke Yamashita

山下 祐介氏



で重要な転換期をつくったと思います。

人口の再生産能力が低い東京に若い人たちが吸収され、集住しています。子どもが生まれやすいはずの農山村に若い人がいないため、人口が減少するのは当然です。これが人口減少都市化要因説ですが、その対策をするならば、都市化が進んでも出生力を落とさないようにすることと、都市への人口吸収要因を除外することが中心的な対策になるはずで

す。ところが、実際にふたを開けてみると、地方創生は地方での「仕事づくり」になっています。しかし、地方が稼ぐ力をつければ日本の人口が維持されるわけではなく、それどころか地方が稼いでいないから日本がこんな状況になったという雰囲気になってきていることは、大きな問題です。

人口減少に歯止めをかけるには、まず東京で少子化を食い止めるべきです。地方でも少子化が進んでいるので、全国で仕事中心の働き方を改善して、家庭や地域での関係形成を立て直す必要があります。社会には経済活動だけでなく、多様な活動があり、そこにも目を向けていくべきで、本来の地方創生はそういう提案だったと思います。

しかし、今の地方創生は、もっと働けというメッセージになっています。労働力が足りないから、女性はもっと働いてもらわないと困ると、子育て支援が推進されています。これでは女性が働くことが前提です。働いていれば産める子どもの数は高が知れています。増田レポート^{*1}でも、女性しか子どもは産めないことを直視すべきだとメッセージを送ったはずなのに、それはどこに行ってしまったのでしょうか。

出産や子育て期間に働くことを諦めてもらって、その代わりに職場に復帰したときの対応を充実させるなど、社会の中で子どもを産む女性に配慮をすることの方が、本当は重要ではないでしょうか。でも、今は満員電車でベビーカーを押して乗車するお母さんに白い眼が向けられ

るような雰囲気さえあります。子育て中の女性が社会の弱者になっているようでは、少子化は改善しないでしょう。

そう考えると、今般の地方創生は本気で人口減少を問題視しているものではなく、財政問題を重視しているように思います。税収を上げたいなら増税すればいいのですが、そこを議論せずにサービスだけはたくさん供給しているので、ならばもっと働けという展開になっています。私は経済学の専門ではありませんが、出産や子育て中の女性は（場合によっては男性も）、その期間は働かずに出産と子育てに専念した方が、消費が生まれて、むしろ生産と消費のバランスが保てるようになるのではないかと思います。今はあまりにバランスが悪い。

人口減少を解消するためには、社会を維持するだけの人の再生産が必要で、そしてそれが必要であれば経済の成長もあり得ないはずで

す。人間の問題が経済そのものを持続可能でなくしてきていることが突き付けられたのですが、それが真の意味で受け止められていないのだと思います。結局、総合的な社会のプランニングに問題があるのではないのでしょうか。これまでの計画は経済が中心でしたが、社会は経済だけでつくられているわけではありません。経済中心の計画や考え方が行き詰まったということでしょう。成熟した社会をもっと安定的に持続できる仕組みに転換していかなければなりません。

——国が提起する地域政策としては、これまで全国総合開発計画(以下「全総」)がありました。

山下 3全総^{*2}くらいまでは成長を前提に計画がつくられていましたが、この時は人口が増えているところで成長政策を打っているの

で、経済が大きくなり、人口も増えるという相乗効果がありました。

全国的に人口減少が社会問題として認識さ

※1 増田レポート

2011年に発足した有識者らによる政策提言組織「日本創成会議」の「人口減少問題検討分科会」が2014年5月に提言した「ストップ少子化・地方元気戦略」のこと。現在と同程度の人口流出が続けば、人口を「再生産」する若年世代の女性が5割以下に減少する市区町村が全国の半数に近く、これらは消滅の可能性があるという推計を示した。同会議の座長が元総務大臣の増田寛也氏であることからそう呼ばれている。

※2 3全総

1977年11月に策定された「第3次全国総合開発計画」のこと。限られた国土資源を前提として、地域特性を生かしつつ、健康で文化的な人間居住の総合的環境の整備を狙いとし、計画方式として定住構想を選択した。

れるようになったのは2010年代ですが、既に1990年代に自然減の自治体が出ています。その頃から「限界集落」^{※3}という言葉も出てきました。4全総^{※4}では新しい国土のあり方が示され、開発や成長よりもコントロールを重視するという、大きな転換期に入ったと思います。そこに地方分権がセットになって、より大きな方向転換をするはずでした。ところが、90年代のバブル崩壊で歯止めがかかってしまいました。理念はできていても、まず財政を立て直すことに重きが置かれてしまい、結局いまだに基本は経済、成長という考え方のままです。

——90年代以降は、全総の政策としての力が弱くなってきました。その背景には、官から民へという民を主体とする政治の流れや地方分権があります。ハンディのある地方と、放っておけば集中する大都市圏とを全総のような国土政策でバランスをとっていくという政策議論がないまま、今があるように思います。

山下 そこで感じるのは、国が「総合政策」を描けていないということです。国家というシステムはあまりにも大きすぎます。グランドデザインのような国土計画はできるのですが、実際に動くのは自治体ですから、自治体の裁量権が必要です。競争させるべきなのは政策形成能力で、目標や手段を提示せずに、地域の主体性を重視した支援をするべきでした。

バブル崩壊後の20年ほどは、政策面でいろいろな失敗がありました。その典型例が市町村合併です。財政的には効果があったという人もいるかもしれませんが、人口減少が止まらなくなりました。市町村合併は地域がなくなってしまうことと同じだという雰囲気になって、合併した地域の人たちも含めて「こんな地方にいても未来がない」と、2000年代以降は若い人たちをどんどん東京に流し込む構造がより明瞭になりました。

こうした2000年代の改革政策については、経済だけでなく、社会的な問題、人文科学や歴史学、文学、心理学など多面的にしっかり検証する必要があると思います。特に、国民の心理がマイナス方向に向かっている要素が大きく、国民の心理学という観点から丁寧に分析していく必要があります。

それらを積み上げていけば、この国は持ち直す力を持っています。知力やノウハウ、財力はあるので、あとはそれをコントロールする政府、政治家のリーダーシップです。

地方創生については、政策推進や形成の過程に関わる理念や考え方において、大きな欠陥がありました。これを早めに軌道修正しなければ、本来、政治として進めていこうとしていた地方創生の思いが国民に伝わらずに、おかしな方向に進んでしまう懸念があります。既にそうになっているかと思います。

「ひと」の流れの循環構造をつくる

——地方創生の「まち・ひと・しごと」の意義は、地方に向かう新しい「ひと」の流れをつくるため、地方で仕事をつくり、結婚や子育てなどの環境づくりをしていこうという循環のコンセプトにあると思いますが、地方から首都圏に向かう人の流れをいかに食い止めるかについてはメッセージが伝わってきません。

山下 地方への移住はAからBに人が移るだけなので、人口減少を止めるのに政策的な意味はありません。重要なことは、移住した地が結婚や子育てしやすい環境なのかどうかです。そもそも子育て環境が良ければ移動する必要はないのです。

首都圏へ向かう流れを食い止めるといっても、過疎地で高校があるところは非常に限られているので、山村などから高校進学時の移動は止めようがありませんし、止めるべきではな

※3 限界集落

社会学者の大野晃氏が提唱した概念で、高齢者が集落の半数を超え、老人世帯が増加したために、社会的共同生活の維持が困難な状態に置かれている集落のこと。

※4 4全総

1987年6月に策定された「第4次全国総合開発計画」のこと。多極分散型国土構築を基本課題とし、安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能などの諸機能の過度の集中がなく、地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流する多極分散型の国土形成を狙いとした。

いと考えています。高校に行かない人がいた時代もありましたが、今は高校に進学しないという選択は、ほとんどの人がしません。さらに大学や専門学校などへの進学を考えると、都市に行かない人生は厳しくなります。そして、優秀な子は、東京に高等教育機関がかなり集まっているので、東京に出なければその能力を高めるには制約が出ます。

今は地方の農山村の公務員もそれなりの知識がないと困ります。必要な知識やノウハウを若いうちに身に付けてもらって、能力を高めてもらわなければなりません。進学しないでより高い技術を身に付ける職種もありますが、一般的な親は高校や大学を卒業させたいと思うでしょうし、子どもにとっても多くはそれが望ましいでしょう。

高等学歴を積む上で、条件の有利な地域と不利な地域がはっきり分かれていますので、この不利を何らかの形で解消することが必要です。

その際、昔はハンディキャップのある地域はその対策が充実していましたから、そういう調整ができていたわけですが、高学歴化が進み、国民である以上、能力があるのに高校や大学に進学できないなんてあり得ないという認識が当たり前になってくると、そのハンディキャップを埋めるのは大変になってきます。各町村に高校をつくるのは無理だからです。

しかしまた、この間、生活様式や考え方も変わってきました。昔の兼業農家は農業が主でしたが、今は逆転しているので、戦後生まれ以降は農業を諦めて都会に出ていきました。おじいちゃんたちが農地を守り、息子たちは都会で働く。そして息子たちは都会で子育てするので、その子どもも高校や大学に行けるようになったわけです。結局は家族によってとりあえずのバランスは保たれていたのです。

でも、その子どもたちは農山村の出身ではないので農業を知りません。これから昭和ひと桁世代が亡くなっていくので、農村の持続可能性

が危うくなっています。今後は農村に都市生まれの若い世代が入って行って、農業を受け継いでいく仕組みも必要です。

さてその時に、若い人が農村に移住したとしても、その子どもが高校進学時にどうするかという問題が出てきます。今は教育に非常にお金がかかります。その経費は個人負担で、さらに90年代の改革の中で、国立大学の授業料も非常に高くなっています。地方から東京に出ると、交通費や下宿代などのお金がかかり、それは地方だけが負担しています。これは都会で暮らしていれば、かからない費用です。その負担がやりきれなくなってきたから、経済的に仕方なく地方から都会へ、東京へという構造も読み取れます。

また、少子化では別の動きも出てきています。農村で頑張ってきた人たちも、子どもが高校に進学する時に、一緒に都市に移住してしまうのです。

このように人の流れは、人生の航路の中でさまざまなイベントと重なり合っているため、そこを丁寧に検証していく必要があると思います。

——「ひと」の流れを考える上で、高等教育政策は重要な要素ですが、残念ながら地方創生では踏み込んだ議論はありません。東京都には全国の4分の1の大学生が集まっており、そこに地方から若者が吸い寄せられている構造があります。

山下 東京一極集中の要因の一つに、高等教育機関の構造的な問題がありますが、ただ地方に大学をつくれれば解決するというものではありません。優秀な若者には東京で学んで、外国と戦って日本を守ってもらわなければいけません。また、そういう能力に長けている人には、東京でしっかり働いてもらうべきです。しかし、こうした高校・大学の進学やその教育のあり方がどこかでゆきすぎて、地方や農山村のあり方

を強く制約しているということが重要なのです。そこで、子ども手当や高校無償化、奨学金制度などについて改めて考えてみることも必要ではないかと思います。また、東京よりも地方の方がいい研究領域もあるため、地方の大学の存在価値を別な意味で高めていくことも必要です。むろん教養は地方でこそ大切です。

現実にはこうした適材適所ではなく、高校・大学進学は将来の安定につながるという親の認識が、東京に若い人を送り込む原因になっていると思います。そう感じてしまう地方での不安定な暮らしの構造を改善していかなければ、問題は解決しません。高等教育のあり方を考えていくことで、解決に向かう芽が出てくると思います。

安心して子どもを産めることと、子育てが安心してできることは結びついています。この政策に投資すれば、優秀な人材が生まれ、人口も維持され、その人たちが活躍することで、投資も戻ってくるはずで、年金問題を議論するよりも、こちらの方が重要です。

東京から地方に人が流れればいいわけでもなく、地方から都市に人が流れない方がいいということでもありません。大切なことは循環です。東京の人も世代を重ねていくと、だんだんひ弱になっていきます。江戸時代をふり返っても2代、3代と経るにしたがって、俳句などの風流なことを好む文化人が多くなってきます。でも、農家で暮らしている人は体格も身体能力も違います。北方警護に駆り出されたのも農山村民です。いや身体ばかりでなく頭の方も地方

から優秀な人材が出ました。都市には潜在的な能力を開花させる機能はありますが、その人材は常に地方や農山村の人々が補うことで、社会をつくってきたのです。

地方と都市の人の循環を創出するためにも、国は経済にではなく、人材育成に対して強い意志を示すべきだったと思います。

仕事と政治行政の序列化

——「地方に仕事がない」と言われていますが、実は需要と供給のミスマッチではないかと思います。地方でやってほしい仕事と若者が働きたい仕事をうまくマッチングさせることが大切ではないでしょうか。

山下 地方には、本当に仕事がないのでしょうか。そんなことはありません。だいたいどの地方に行っても農地は余っているし、製造業も人手不足で困っています。東北の建設業だって震災復興するにも作業員が集まらないと嘆いています。

昔は自分本位で稼げる仕事を決められた。自営業者にもなりやすかったはずで、ニッチを探せば、小さなリスクでそこそこ収入がありました。その中で、よそ者であっても地域の人たちとの接点が生まれて、結婚のチャンスや子育ての支援が受けられました。でも、今の自営業は全国規模のチェーン店と競争しなければなりません。喫茶店はスタバと戦わなければいけないので、かなり高い能力が必要とされます。また、やり手が不足していても、本当にやらなければいけない仕事もあります。農工以外で典型的なものが介護や看護、保育です。能力のある人にそういう職種を適切に選んでもらうためには、低い給与など不安定性を解消することが重要です。農業は食料を生産しており食べていくことができるので、社会保障としても自立しています。実は、サラリーマンの方がいつ首を切ら



れるかわからないし、ホームレスになってしまう可能性があるのも、不安定なのだという認識も必要です。

さらに大きな問題は、職業威信の序列化（一般の人々の職業に対する評価順）です。高校や大学で都会に出ていくと、どこかで都市にある仕事の方が上だと感じてしまう。サラリーマンが中間にあるとすれば、下の序列にあるのが農林漁業、上にあるのが学者や医者、弁護士などで、今や皆がこれに従って上へ上へと都市を目指している。そこで下の方でミスマッチが起きるのです。この意識と、序列観を変えていかなければいけません。

でも、昔は例えば公務員を辞めて、農業を継ぐ人も多かったのです。農家からしてみると公務員は価値の低い職業で、津軽では「からばねやみ」といって、骨惜しみしないと馬鹿にされる対象でした。そんな時代もあったのですが、今は農村にいる人ほど都会に出ないといけないという雰囲気が出てきてしまいました。要するに地方にない仕事は、職業威信の序列が高い仕事といえるわけです。

では、その序列を何がつくっているのかというと、政治行政の仕組みなのです。国が上、次が都道府県、そして下に市町村があり、この関

係が序列化を生むのです。

なぜ東京に人が集まるのか。それは首都だからです。東京に集まっているのではなく、首都、霞が関と永田町周辺に、政治行政関連の仕事を中心に人が集まる。そして、その仕事や消費を支えるために、また仕事生まれる。国として発信する必要な情報があるので、それを扱う全国紙や全国ネットのテレビ局や出版社も集まり、東京にいないければ得られない情報を地方に発信しています。

ローカルレベルではない、ナショナルレベルの仕事があるので、東京に人やモノ、情報が集まるのは当たり前です。とはいえ、これは悪いことではなく、国を成り立たせるためにも構造的な中心は必要です。しかし、あまりにも国に権力が集まりすぎました。その権力に群がって人と金が集まり、それがまた増幅していくことで、東京一極集中構造が止まらなくなっています。

昔は、一度東京に出ても生まれた町や村に帰って、家を支えるという選択をした人がいたので、それなりにバランスが保たれて人材が配置されていました。過疎対策や条件不利地域対策など、いろいろな政策も打ってきました。しかし、今はこんなところにも仕方がないと思ってしまう、「心の過疎」の問題が深刻です。



その地に暮らす誇りを失ってしまうと、そこに暮らしている意味がなくなってしまいます。

ただ、地方創生と前後して、地方に移住する若い人が出てきていて、今後これが日本の価値観を変える非常に大きな動きだと期待しています。この動きをどのようにポジティブに位置付けていくかがポイントです。地方移住した若者が路頭に迷ってしまうような結果になったり、子どもを産み育てても非常に貧しいという状況になってしまうことは避けなければいけません。新規就農は農地の取得などの障壁もあるので、移住した若い人たちへの丁寧なサポートも大切だと思っています。

——政策を考える上で、国民の心理を探っていくことも大切ですね。

山下 東京の人たちは、東京に集まってくる財は自分たちのものだという意識がどこかにあります。農山村の人たちは、その雰囲気や環境を敏感に察知して、ここに住んでいてはいけないと思ってしまうのでしょうか。そこで、せめて子どもは都会へという圧力が生じていると思います。

この構造を変えるには、権限を移譲するか、お金を出すしかありません。地方創生が「地方の仕事づくり」になってしまったもう一つの理由はそこです。政治的には、条件不利地域に財政支援が必要だという圧力がありますが、都市側からはバラマキに強い批判が出ていますから、その理由付けに地方では仕事がないという論理が展開されてしまった。本来、少子化対策というのなら、一極集中している東京の出生率が下がっているのに、東京で対策が必要なのですが、そうすると地方にお金が配分できない。だから、地方で仕事をつくるのが全面に出てきてしまったというふうにも見えます。しかし、これも要するに、もはや全体をコントロールできていないことを示しています。このことが政策としての地方創生の最大の欠陥だと思います。

北海道の地方創生に向けて

——北海道のこれからの地方創生に向けて、アドバイスをお願いいたします。

山下 北海道は道州制を既の実現しているという条件を持っています。国土交通省北海道局があるので、密接に政治とも結びついているように感じています。しかし、現実のところはどうでしょうか。北海道だけは他に先行して権限移譲が可能だったはずですが、それがほとんど実現していないことが残念です。北海道が先例をつくってくれないと、各県レベルにはなかなか波及しません。また、北海道は日本の縮図で、札幌一極集中がかなり進んでいます。事態は他県より深刻です。開発や成長ではない、新しい時代の北海道の政策を実験してほしいと期待しています。きっと北海道だけの何かができるはずですよ。

一方で、北海道開発庁が国土交通省北海道局になった意味をどのように考えていくかが重要な気がしています。北海道開発庁もそうでしょうが、全総を所管していた国土庁は、権限がなくても国の考え方や進むべき方向性について明確な指針を各省庁に示していました。ところが、国土交通省国土政策局になったときにどうなったのか。全総も今は国土形成計画になっていますが、昔の全総は、全国をまんべんなく開発していくというところから、その全体のバランスをしっかりと考え、それが国全体の政策を各現場で現実として誘導してきたと思います。省庁再編で国土庁がなくなってしまったことで、全総的なものが国交省のみの理念になってしまいました。このことは、地方に暮らしている人にとって非常に大きなことだったと感じています。それは北海道開発庁も同じです。要するに全体の理念をつくる方向が失われた中で、国と地方の関係とバランスについて、どのように考え、調整していけばいいのかという大きな課題が表面

化していると思います。

——あれだけ議論された道州制も今ではほとんど議論がありません。また、北海道開発庁が国土交通省に統合されたことが、地方にどのような影響を与えたのかについての検証はあまりないようです。北海道開発庁時代は、北海道の担当大臣が閣議メンバーにいて、政策のバランスが維持されていた面がありました。

山下 重要だと思うのは、これまでの“政策の失敗”が検証されないままにきていることです。例えば、東日本大震災の原発事故です。当時は「想定外」という言葉が流行しましたが、津波は仕方なくても原発事故は想定外ではありません。対策も政府中枢にしっかり声が挙がっていたのですが、きちんと実行されていなかったのです。企業のコスト問題もあったようです。政策の失敗の典型例でしょう。

東北のあるまちでは、これからは復興のために再生可能エネルギーだということで、メガソーラーが大量に配置されています。でも、行政としては農地を守るために本当は導入したくなかったと聞きます。これまで地熱発電でコツコツと積み上げてきたのですが、国が再生可能エネルギーを推進するようになって、補助金とともに中央から企業が入り込んでくると、もはややらざるを得なくなってしまうようです。

この国では、いま本来やるべきことが実行されておらず、何か逆方向に展開しているようです。そういう政策過程の欠陥があるように感じていて、まずは、そこをしっかり認識すべきだと思います。

震災後の防潮堤の建設もそうですが、決定された政策を途中で止めることができない仕組みであれば、予算が付くとどんどん膨らんで、やらざるを得なくなってしまうのです。アセスメントの導入など、途中で立ち止まって振り返るような仕組みが必要でしょう。地方を守るはずの

国の政策が地域生活に強い負の影響を及ぼし始めているようで、非常に危惧しています。

こういう国の状況ならば、これからは国の関与をできるだけ少なくして、自分たちで何をやるのか、何をやらないのかを決めていけるような内発的な発展を目指していくべきでしょう。しかし、そうした抵抗は非常に厳しいものかもしれません。

——政策の検証を積み重ねていくことで、今後の政策の方向性が見えてくるのかもしれませんが。今日はありがとうございました。

聞き手 北海道大学公共政策大学院特任教授
小磯修二（こいそ しゅうじ）

PROFILE

山下 祐介（やました ゆうすけ）

1969年生まれ。九州大学大学院文学研究科社会学専攻博士課程中退。弘前大学准教授などを経て、2011年より首都大学東京准教授。専攻は地域社会学、環境社会学。著書『限界集落の真実 過疎の村は消えるか?』『地方消滅の罟 「増田レポート」と人口減少社会の正体』『地方創生の正体 なぜ地域政策は失敗するのか』（いずれもちくま新書）などを通じて人口減少社会対策について問題を提起している。