

タイトル	地方創生政策と地方消滅論の諸問題：北海道における地域戦略の検討から
著者	小田, 清; KODA, Kiyoshi
引用	開発論集(99): 33-56
発行日	2017-03-17

地方創生政策と地方消滅論の諸問題

—— 北海道における地域戦略の検討から ——

小 田 清*

目 次

- I はじめに～問題提起
- II 小泉『構造改革』と地域づくり基本法の改定
 - 1 新「国土総合開発法」の検討
 - 2 国土形成計画法と国土形成計画の概要
- III アベノミクスと地域格差
 - 1 アベノミクスの現実
 - 2 地域の実状と所得格差
 - 3 人口増減と地域格差
- IV 地方消滅論から地方創生政策へ
 - 1 日本創生会議「地方消滅論」と人口移動
 - 2 人口再生産力と地方消滅
 - 3 アベノミクス「地方創生政策」
- V 人口減少社会日本の縮図・北海道
 - 1 消滅可能性地域の分析
 - 2 地域圏のダム機能分析（4タイプ）
 - 3 地域戦略の立案（二つの基本目標）
 - 4 ニセコ町・中標津町・音更町にみる「地域力」
- VI 北海道に関しての問題点と地域づくり～まとめにかえて
 - 1 『増田編著』による北海道地域戦略の問題点
 - 2 人口減少問題と地域づくり

I はじめに～問題提起

地域開発政策の目的を大まかに述べるならば次のようにまとめられよう。すなわち、異なる自然的・地理的条件を前提に、長期にわたって培われてきた固有の経済活動や生活様式・習慣、歴史や伝統文化を持つ地域は、短期的あるいは長期的な時間的経過の中で様々な地域問題を発現する。そこでの問題把握は、その発生の本質を歴史的な過程から正確に把握・分析することであるが、その問題把握に関しての共通項は「格差と貧困問題」であろう。言い換えるならば、そこでの地域問題は多様で複雑であったとしても、それが資本主義経済の活動下で発生するかぎり、資本主義経済の運動に則っての存在なのであり、必然的なものである。その本質を理解

*（こだ きよし）北海学園大学開発研究所特別研究員

しない限り、地域問題の根本的解決はなされない。このような問題把握の後に、その是正もしくは除去のための地域開発政策が国家あるいは地方自治体等の公的機関や住民意志によって作成され、その地域が将来にわたってサステナブルに発展できる条件が整備されるのである。そして、最終的には格差是正を伴った国土のバランスある発展が図られ、住民の生存権が保証されるのである。ただし、この地域問題は地域間格差以外でも地域固有の問題として発現することはいうまでもない。

このような理解を前提にするならば、地域開発政策は「地域問題を解決し、固有の地域的条件を生かしながら、そこに住んでいる人のすべてが、人間らしく生きていくために必要な条件を地域の中に整備していく、その実現のためのもの」といえよう。しかし、地域そのものや経済社会は活動し続けており、歴史的に発現する地域問題の内容は一樣ではない。その是正や解決のためには生活、文化、歴史、伝統、地方自治、自然環境等々を含めての多様な相互関連からの接近が重要である。特に、最近の「地域格差問題」はこれまでにない内容を含み深刻さを増してきている。

本稿では「地域格差問題」の有り様を、安倍内閣の『地方創生政策』とそれに関連しての増田レポート『地方消滅論』から、北海道の地域問題を事例に考えてみたい。

II 小泉『構造改革』と地域づくり基本法の改定

1 新「国土総合開発法」の検討

2001年4月、小泉内閣が「構造改革」という名の「新自由主義」をスローガンに発足した。小泉内閣が唱導したとされる構造改革路線は、すでに橋本内閣において進められていた6大改革（1997年12月、行革会議「最終報告」）を踏襲したもので、小さな政府づくりとしての行政改革の推進、労働者派遣法の改正など各種規制緩和の経済構造改革、郵政民営化や金融機関の統廃合などの金融システム改革、公共投資の削減や三位一体改革、市町村合併の推進などの財政構造改革、年金の切り下げや介護保険制度改正等の社会保障制度改革、教育基本法の改正等の教育改革等々がそれである。

小泉内閣は、改革内容の問題点、その推進による所得格差や各種不平等の拡大等、様々な弊害を先送りしながらも、高い支持率を背景に新自由主義的改革を進めた。その代表例が、アメリカからの改革要求が強かった郵政（郵便貯金・簡易保険）事業の民営化に伴う金融市場の拡大であった。しかし、そのような意気込みとは裏腹に、政策全体では投資減税や新規参入のための規制緩和と民営化、人件費コスト削減のための労働基準法改正など、バブル崩壊後の大企業再生に重点を置いたがために、正規労働者の削減に対する代替策としてのフリーター、パート労働者、派遣・契約社員等の非正規労働者の増大と低賃金化などが推し進められた。この結果、雇用バランスの崩れた労働市場は劣悪な雇用条件を甘受せざるを得ない大量のワーキング・プア層を出現させ、これまでに経験のない格差社会を作り出したのである。

このような一連の新自由主義的構造改革の影に隠れ、地域発展の将来に大きな懸念材料とならうる、もう一つの「構造改革」が静かに進められていた。その改革は国土開発計画法や地域開発政策の側面にも波及し、地域間格差を激化させ、リージョナル・プアーとでも云えるような事態を地域に招来せしめたのである。それは1950年に制定され、これまで5回にわたって策定されてきた全国総合開発計画の根拠法でもあった「国土総合開発法」の一部改正であり、その名称変更（「国土形成計画法」2005年7月29日成立、12月22日施行）に伴う関連法の廃止あるいは大幅な内容の変更である。これまでの国土総合開発法は、高度経済成長期以降に作成された全国総合開発計画の根拠法として、道路・港湾・住宅・通信情報施設や工業団地の整備、中枢都市のバランスある地域配置等々、拠点開発という経済効率中心の量的拡大を前提とした開発基調で進められてきた。このため、過疎地域の拡大や中心地域が空洞化する地方都市問題、利用されない農林地の増大や自然環境破壊など、調和が必要な国土バランスは修復不可能なまでに悪化してきた。加えて、少子高齢化による人口減少時代の到来、地域間格差の拡大と過密都市の一層の進展、国家・地方財政の赤字増大とグローバル経済の進展、自然環境の保護意識の高まりなどが重なって、これまでの土木建設中心の国土開発制度は大幅な見直しを余儀なくされていたことは事実である。

1998年に策定された「21世紀の国土のグランドデザイン」（いわゆる5全総）では、これらの諸問題に対応できるような内容を持った新たな国土計画体系の確立を目指すことが必要と明記⁽¹⁾されていたことから容易に判断できる。すなわち、「現行の国土計画体系は、昭和25年の国土総合開発法制定を始めとして、昭和30年代を中心とした多くの関連諸法令の制定、さらに昭和49年の国土利用計画法の制定を経て構築されたものであるが、現在、国土計画の理念の明確化の要請や地方分権、行政改革等の諸改革に対応する必要が生じている。このため、国土総合開発法及び国土利用計画法の抜本的な見直しを行い、……21世紀に向けた新たな要請にこたえ得る国土計画体系の確立を目指す」⁽²⁾とする。

このような国土総合開発法と国土利用計画法の見直し方針を受けて、5全総計画策定後の3年後には国土審議会に基本政策部会が設置され、翌年（2002年）の11月には、「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」に関する中間報告書⁽³⁾がとりまとめられている。そこで指摘されている国土計画改革の狙いは、これまで統一的でなかった国土計画を「経済発展や地域間格差是正のための『開発』に重点を置いたこれまでの国土計画のあり方を見直し、新たな国土計画は、利用、開発、保全による総合的な国土管理の指針としての役割を担う……『開発』を重視した全総計画と、『開発』がもたらす副作用（地価高騰や土地利用の混乱等）に対処する視点を重視した国土利用の基本方針である国土利用計画が別々に定められている現状を改め、利用、開発、保全の総合的な指針を一つの国土計画として提示する」⁽⁴⁾とし、国土計画と国土利用計画の一体的で総合的な国土管理への転換を謳っている。

2003年6月には国土審議会の中に調査改革部会が設置され、本格的に新国土計画法の検討が開始された。翌2004年5月には新しい国土計画体系策定の基礎調査・分析を総括した報告書『国

土の総合的点検——新しい“国のかたち”へ向けて』⁽⁶⁾がとりまとめられた。そこでは、従来の国土づくりでは対応できない新たな課題の存在として、

- ① 人口減少・高齢化＝都市遠隔地における無居住・人口低密度地域の拡大や地方中小都市の拠点性の低下
- ② 国境を越えた地域間競争＝弱まる産業の国際競争力や向上のアジア移転と公共投資削減による地方経済の衰退、知識社会での東京圏再集中
- ③ 環境問題の顕在化＝進む地球温暖化と生物多様性の減少、限界に達した資源と廃棄物、荒れる人工林と耕作地の放棄、美しい国土への渴望と郊外化の進行
- ④ 財政制約＝生活の質確保と地域活性化を支える投資の制約や維持管理投資の増大、新規投資余力の減少と多数の同質的な公共施設整備
- ⑤ 中央依存の限界＝地域の特色の喪失、地方自立性の高まりに伴う国と地方の新たな協調関係構築の兆し等々を挙げ、新しい国土計画制度の改正方向を示唆している⁽⁶⁾。

その結果、目指すべき“新たな国のかたち”，あるいは新しい国土の構造としては、

- ① 国土の均衡ある発展という理念の再構築＝戦後の国土政策を貫く基本理念であった「国土の均衡ある発展」は、各地域が様々な施設をフルセットで持ちたいという、画一性の意味に誤解されているので、多様な地域特性の展開が可能ないように再構築する
- ② 国土づくり・地域づくりにおける一体感の醸成＝国土に対する価値観や誇り・愛着を共有しつつ、多様な主体が協働することによって「地域力」が向上する
- ③ 世界に開かれた国土の形成＝これまでの東京対地方という構図を世界都市東京という新たな視点で捉え直す
- ④ 「自立圏連帯型国土」の形成＝より大きな地域的まとまりによるスケールメリットの発揮等、都道府県を越える規模からなる地域ブロックの形成を全国的に展開し、地域ブロックが自立的に相互に交流・連携し、世界と競争しながらも国土としての一体感を持つ
- ⑤ 地域ブロックを支える生活圏域の形成＝地方中枢・中核都市からの遠隔地において、人口規模 30 万人前後、時間距離で 1 時間前後のまとまりを目安とした複数の市町村による広域的な連携と役割分担を積極的に進める
- ⑥ 成長管理されたコンパクトな都市構造への転換＝地方都市における外延化を抑制し、諸機能の集約化を誘導することにより、中心市街地の賑わいを取り戻し、求心力のある都市構造へ転換
- ⑦ 二層の広域圏の形成と一極一軸型国土の転換＝21 世紀の国土のグランドデザインでは「多軸型の国土構造」を提示したが、政策展開の指針としては十分機能していなかったため、地域ブロックの全国展開とそれを支える生活圏域の形成という二層の広域圏によって一極一軸型の国土構造を転換する
- ⑧ 東京問題に対する新たな認識＝東京は世界経済の中核たり得る世界都市として、あるいはわが国全体を牽引する大都市の一つとして、高次都市機能を集中させ、持続的に成長させる

という観点も重要で、首都圏から地方圏への分散政策には慎重を要する、むしろ地方圏の自立と人口定住政策のより一層の促進に重点を移すべきである

- ⑨ 持続可能な美しい国土の形成＝美しい国土空間は国民が誇りと愛着を感じるので、それを実現するため、健全で良好な自然環境を適切に保全管理し、歴史的・文化的にも調和したランドスケープ（風土）を伴った国土の形成を目指す、その観点からは多自然居住地域と都市郊外部地域を重視した施策が必要となる等々が提案されている⁷⁾。

これらの特徴点を整理すると、財政的な制約を前提とした「画一的な地域間の均衡ある発展」の見直しと「地方自治体（都府県）による開発計画の策定」等を放棄し、それらを代替する広域地域ブロック（道州制）の導入と個性化・自立化の促進、世界都市東京の再確認と大都市圏（近畿圏・中部圏）の重視、地域間の競争と効率性の重視、保全を含めた持続可能な美しい国土の形成などが指摘でき、これらを実現するにふさわしい新「国土総合開発法」の制定が具体化されることになる。

2 国土形成計画法と国土形成計画の概要

2005年3月、政府は国土総合開発法と国土利用計画法の一部を改正すべく、法案を国会へ上程した。1950年に国土総合開発法が制定され、その法律を根拠に、1962年には第1次の全国総合開発計画が閣議決定されて以来、ほぼ10年を区切りとして、これまで5回にわたって計画が策定されてきた。その根拠法の一部改正は、全国土の均衡ある地域発展から3大都市圏を中心とする新しい性格・内容での全国計画等に衣替えするという重要な内容であるにもかかわらず、ほとんど大きな議論もなしに、同年7月に「国土総合開発法」の一部改正が行われ、同年12月に「国土形成計画法」として動き出したのである。

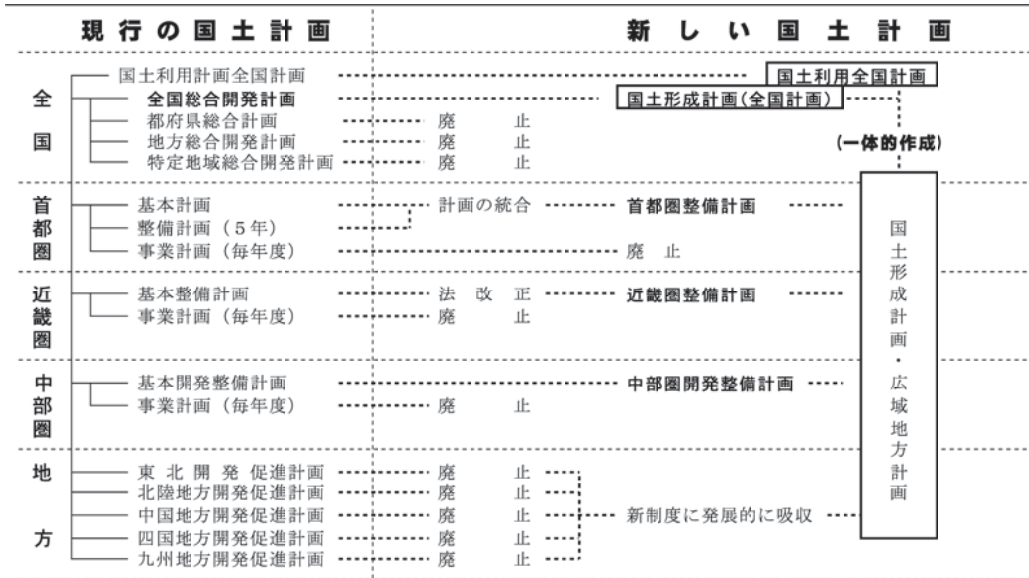
その改正点（法律の題名および計画の名称）と新旧の比較（図1）は以下の通りである。

- (1) 法律の題名を「国土総合開発法」から「国土形成計画法」に改める。
- (2) 計画の名称を「国土総合開発計画」から「国土形成計画」に改める。
- (3) 国土形成計画は、「全国計画」と「広域地方計画」とする。
- (4) 都府県総合計画、地方総合開発計画、特定地域総合開発計画を廃止。

新たに制定された国土形成計画法では、固有地域である都府県総合計画、地方総合開発計画、特定地域総合開発計画を廃止し、全国計画と広域地方計画（中心は大都市圏整備）の2本立てで地域づくりを行うことになっている。

全国計画では、国土形成計画が掲げる、①土地、水その他の国土資源の利用および保全、②海域の利用および保全（排他的経済水域、大陸棚を含む）、③震災、水害、風害、その他の災害の防除および軽減、④都市および農山漁村の規模及び配置の調整並びに整備、⑤産業の適正な立地、⑥交通施設、情報通信施設、科学技術に係る研究施設その他の重要な公共的施設の利用、整備および保全、⑦文化、厚生および観光に関する資源の保護並びに施設の利用及び整備、⑧国土における良好な環境の創出その他の環境の保全および良好な景観の形成に関し、全国的な

図1 国土計画制度の再編



注) 国土交通省国土計画局総合計画課資料「新しい国土形成計画について」(2007年2月HPに加筆・補正して作成)

規模または全国的な視点に立つて行わなければならない施策の実施を中心とする。

広域地方計画では、首都圏(埼玉県, 東京都, 神奈川県その他政令で定める県の区域を一体とした区域), 近畿圏(京都府, 大阪府, 兵庫県その他政令で定める県の区域を一体とした区域), 中部圏(愛知県, 三重県その他政令で定める県の区域を一体とした区域)とその他の2以上の都府県の区域を対象とし、一体として総合的な国土の形成を推進するもので、北海道および沖縄県を除く全国について、おおむね10程度の圏域に区分することを予定している。

すでに見てきたように、国土形成計画法に基づき策定される国土形成計画(全国計画・広域地方計画)は、その内容において、これまでの全国総合開発計画大きく変えたものとなった。それは、小泉構造改革では各種規制緩和による自由競争を前提に、なるべくセーフティネットを小さくしながら国民の自助努力・自己責任を全面に押し出して経済発展を進めることにあったが、この新しい法律による地域開発の側面においても、大都市圏を成長の中軸に据え、それ以外の地域では地域間の自由競争を通して地域経済社会の生き残りを目指すという点では同じ性質のものと理解できよう。すなわち、旧法の中心に据えられてきた「均衡ある国土形成と地域格差の是正」の理念は、その内容と展開方法に多くの問題点を抱えつつも、地域経済社会存立のための様々なセーフティネットによって守られてきたのである。しかし、新法では財政的な制約もあり、これらセーフティネットの見直し、廃止が前提となり、大都市圏を中心とした広域的・効率的な地域づくりが謳われているのである。この結果、大都市圏以外の地域経済社会は停滞し、共同体機能の弱体化もあって住民生活は困難を極めることになり、これら地域が

ら大都市圏への人口流出に拍車がかかることになる。この結果、地域間格差の拡大傾向が助長される。

III アベノミクスと地域格差

1 アベノミクスの現実

2001年4月から始まった小泉内閣による「構造改革」は、その後、第1次安倍内閣(2006年9月)や福田、麻生の自民政権に引き継がれた。しかし、1990年代初頭以降のバブル経済崩壊の後遺症や2008年9月に始まったリーマン・ショックによる景気後退の影響もあって、貧困層や生活困窮者は相対的に増加し、各地域の経済は低落傾向にあった。この結果、「新自由主義的」経済政策への国民批判が高まり、2009年9月には民主党政権が誕生した。だが、この政権も沖縄の米軍基地移転問題のつまずきや景気低迷下での消費税引き上げ提案などもあって国民の信頼を失い、2012年12月には再び安倍内閣が誕生した。

第2次安倍内閣は、バブル崩壊以降の20年間における景気低迷からの脱出を前面に掲げ、デフレからの脱却とインフレターゲット2%を政策目標に設定した。その戦略として、①大胆な金融緩和政策＝ゼロ金利政策と日銀の国債購入増によって貨幣流通量を増大させ、円安とインフレを誘導することによって株価や物価を上昇させてデフレからの脱却を目指す、②機動的な財政出動＝社会保障の切り下げや交付税縮小による財政支出削減を行いながら、他方での東日本大震災復興事業とインフラ老朽化防止などの国土強靱化政策に関連しての大規模な公共事業の展開などによって景気を刺激する、③民間の投資を喚起する成長戦略＝海外輸出を中心に稼ぐ力と収益力を強化するため、各種の規制緩和や国家戦略特区構想などによって、原発・武器(防衛装備品)輸出、企業への農地貸し出しやカジノ特区設置などを推し進めるといふ、いわゆる「アベノミクス・3本の矢政策」が打ち出されたのである。

この「3本の矢」政策の中心軸は、かつて高度経済成長期で展開された「輸出産業主導型」の成長戦略に類似している。大胆な金融緩和政策の実施や大型公共事業展開などによって貨幣供給量を増やし、「円安・株高」を演出し、短期間にデフレ経済の脱却とインフレ目標2%を達成しようとするものである。しかし、プラザ合意(1985年)以降のグローバル経済化の進展は、国際競争力の強い大企業分工場の海外移転を促進し、同時に安価な海外製品の逆輸入や農産物輸入を増加させた。このような経済行動は国際競争力の弱い国内製造業や第1次産業、中小企業を弱体化させ、景気低迷を長引かせるのである。その結果、多国籍企業の内部留保や富裕層資産の増大をもたらしたが、逆に「国内産業の空洞化」による国内生産の縮小、地方分工場などが配置されていた地域経済の衰退を招いた。そして、ヒト・モノ・カネの「大都市圏集中」と「地方」の人口減少などが相まって、地域間格差を拡大させたのである。また、機動的な財政出動は国家財政の慢性的な赤字構造に拍車をかけ、長期債務を増大させている。この結果、財政規律を守るという方便によって、年金や福祉等の引き下げ、医療・社会保険料等の負担増を

もたらし、非正規雇用の増大による低賃金層の拡大もあって、国民の消費生活は生活防衛による節約志向で推移している。このため、景気は一向に上昇気配を見せておらず、デフレは解消されていない。加えて、2014年4月1日、17年ぶりに消費税率が8%に引き上げられた結果、生活防衛策としての節約志向はさらに強まり、「アベノミクス」政策は完全に空回りしたのである⁽⁸⁾。

2 地域の実状と所得格差

この間の地域の実状を見ていくと、新自由主義によって促進されたグローバル企業のコスト競争は、輸出主導型企業の本社が数多く立地する大都市圏地域では、海外からの為替・株式投資資金の流入や海外活動で得た利益の環流などにより、不安定ではあるが表面的には活況を見せていく。他方、大企業の地方分工場や第1次産業・地域資源加工型産業が立地する地方都市や農山漁村地域では、地方分工場の統合や海外移転による撤退や縮小が相次ぎ、地域経済は停滞もしくは衰退傾向で推移する。また、円安による輸入原材料や日用品の値上がりは、関連企業や消費生活全般に節約意識を高め、卸・小売・サービス業者を苦しめることになる。この結果、第1次産業地域のみならず、地方中核都市を含めて過疎化が進展し、それら地域の公共施設・機関の統廃合や縮小が進み、地域共同体は徐々に崩壊の道を辿り始めていく。この混乱に拍車をかけているのが、大都市地域を中心とする非正規労働者の増大と低賃金構造の定着、低年金による高齢者等の生活困窮層の増加であり、まさに大都市における「見せかけの豊かさ」である。加えて、最近の円高・株安の揺り戻しによる経済の混乱は、デフレ経済への後戻り状態を再演しているかのようである。

表1は2013年度までの地域間所得格差（開差）を示したものである。これによると全国の1人当たり所得は増加傾向にあり、最高と最低地域の指数開差は縮小傾向にあることがわかる。しかし、恒常的に高い指数を示す東京都や上昇傾向にある愛知県と大都市圏から遠距離にある地域を比較すると、後者の指数は低下しており、地域的には2極分化の傾向が強まっているといえよう。依然としてヒト・モノ・カネの集中が継続している東京都や好調な輸出産業を抱える愛知県の高い指数は、円安・株高の影響を受けてのものと考えられる。しかし、最近の円高・株安による不安定な経済状況を考えると、地域間開差は東京大都市圏とそれ以外の地域とでは、2000年代半ばの状態に戻っていると推察されよう。したがって、この政策は地域的に見ても、その恩恵が全国津々浦々に行き渡っているとは言い難いのである。

3 人口増減と地域格差

このような傾向は人口動向からも見てとれる。1995年から2015年までの地域人口（国勢調査・表2）を見ると、バブル経済崩壊から東日本大震災発生以前では、3大都市圏地域の人口数は増加の一途を辿り、それ以外の地域では人口減少が傾向的に続いていた。しかし、2010年から東日本大震災を経ての2015年にかけての増減率は、東京大都市圏のみがプラスで、中京・

表1 地域間所得格差の現状（1人当たり県民所得格差） 格差指数（全国=100）

	1959	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2005	2010	2011	2012	2013
万 円 (増減率)	10 200	27 270	54 200	109 202	171 157	216 126	294 136	312 106	310 99	291 98	304 102	288 103	292 101	298 102	307 103
北海道	99	87	88	93	97	88	85	90	92	88	85	85	85	83	83
青森県	75	68	70	77	75	73	73	80	81	76	72	82	80	81	79
宮城県	84	81	83	93	93	89	86	90	89	89	86	85	84	92	93
茨城県	80	77	84	90	92	93	96	96	97	100	93	104	104	105	102
東京都	188	157	159	152	137	144	152	136	141	140	157	150	150	150	147
山梨県	76	78	79	83	89	97	92	93	93	88	90	97	95	95	95
富山県	102	91	94	95	99	94	95	98	95	102	102	101	105	102	103
岐阜県	91	91	93	90	92	93	92	95	93	96	92	91	91	90	89
愛知県	127	112	122	108	109	112	110	117	113	118	116	105	107	116	117
大阪府	159	142	138	118	113	116	114	105	106	104	100	91	100	99	98
奈良県	94	87	94	91	82	80	83	85	93	92	87	86	82	81	83
島根県	79	66	65	77	79	78	75	77	82	83	81	80	82	79	79
岡山県	86	88	101	99	92	95	91	94	85	94	87	90	92	90	91
香川県	91	83	91	91	91	88	91	91	90	93	86	92	96	95	91
高知県	80	81	80	87	85	78	74	78	77	78	71	76	75	78	80
福岡県	110	91	97	107	97	94	90	87	86	90	87	96	95	94	92
鹿児島県	59	58	58	72	74	75	73	73	75	77	75	83	83	79	78
沖縄県	—	53	74	69	70	72	68	69	68	70	66	70	69	68	69
地域開差	129	99	101	80	63	71	79	63	66	64	86	74	75	71	69

注1) 1人当たり「県民所得」とは当該県の県民所得（企業・自営・雇用・財産）÷総人口である。

2) 地域開差は、最高と最低（表示の県）との指数格差であるが、沖縄県は含まない。

3) 内閣府経済社会総合研究所編『県民経済計算年報』各年により作成。

表2 地域人口の推移（国勢調査）

	人 口 (千人)					増 減 率%			
	1995	2000	2005	2010	2015	95~00	00~05	05~10	10~15
全国総人口	125,570	126,925	127,768	128,057	127,110	1.1	0.7	0.2	-0.7
北海道	5,692	5,683	5,628	5,506	5,384	-0.2	-1.0	-2.2	-2.2
札幌市	1,757	1,822	1,881	1,914	1,954	3.7	3.2	1.8	2.1
東北	9,834	9,818	9,635	9,336	8,983	-0.2	-1.9	-3.1	-3.8
宮城県	2,329	2,365	2,360	2,348	2,334	1.5	-0.2	-0.5	-0.6
東京都市圏	32,577	33,418	34,479	35,619	36,126	2.6	3.2	3.3	1.4
埼玉県	6,759	6,938	7,054	7,195	7,261	2.6	1.7	2.0	0.9
千葉県	5,797	5,926	6,056	6,216	6,224	2.2	2.2	2.6	0.1
東京都	11,774	12,064	12,577	13,159	13,514	2.5	4.3	4.6	2.7
神奈川県	8,246	8,490	8,792	9,048	9,127	3.0	3.6	2.9	0.9
北信越	7,813	7,822	7,735	7,596	7,413	0.1	-1.1	-1.8	-2.4
中京都市圏	10,810	11,008	11,229	11,346	11,333	1.8	2.0	1.0	-0.1
岐阜県	2,100	2,108	2,107	2,081	2,033	0.4	-0.0	-1.3	-2.3
愛知県	6,868	7,043	7,255	7,411	7,484	2.5	3.0	2.2	1.0
三重県	1,841	1,857	1,867	1,855	1,816	0.9	0.5	-0.7	-2.1
近畿都市圏	20,627	20,856	20,893	20,903	20,728	1.1	0.2	0.0	-0.8
滋賀県	1,287	1,343	1,380	1,411	1,413	4.4	2.8	2.2	0.2
京都府	2,630	2,644	2,648	2,636	2,610	0.5	0.2	-0.4	-1.0
大阪府	8,797	8,805	8,817	8,865	8,839	0.1	0.1	0.5	-0.3
兵庫県	5,402	5,551	5,591	5,588	5,537	2.8	0.7	-0.0	-0.9
奈良県	1,431	1,443	1,421	1,401	1,365	0.8	-1.5	-1.4	-2.6
和歌山県	1,080	1,070	1,036	1,002	964	-0.9	-3.2	-3.3	-3.8
中国	7,774	7,732	7,676	7,563	7,440	-0.5	-0.7	-1.5	-1.6
広島県	2,882	2,879	2,877	2,861	2,845	-0.1	-0.1	-0.6	-0.6
四国	4,183	4,154	4,086	3,977	3,847	-0.7	-2.6	-2.7	-3.3
九州	14,697	14,764	14,715	14,597	14,455	0.5	-0.3	-0.8	-1.0
福岡県	4,933	5,016	5,050	5,072	5,103	1.7	0.7	0.4	0.6
沖縄県	1,273	1,318	1,361	1,393	1,434	3.5	3.3	2.3	3.0

注1) 北信越地域は新潟県・富山県・石川県・福井県・長野県である。

2) 2015年は速報値である。

近畿都市圏を含むそれ以外の地域ではマイナスで推移している。アベノミクス政策が始まった大震災以後ではさらに東京大都市圏一極集中が強まり、アベノミクス政策の果実は東京大都市圏地域などの狭い範囲とどまっていることを裏付けているといえよう。この結果、東京大都市圏とそれ以外地域の地域間格差はますます拡がりをみせている。

人口増減による地域間格差の趨勢は、すでに国立社会保障・人口問題研究所（以下「社人研」）の詳細な将来人口推計（表3）によって指摘されていた。特に全国的な少子・高齢化の進展は、2040年段階では東京都を含む全地域での人口減少を招来し、この全国的な人口減は労働力不足を招き、日本経済全体を縮小させる。また、「このままでは地方は衰退するが、同時に東京大都市圏も立ち行かなくなる」との危機意識から、将来的に衰退可能性を持つ地方自治体を明確にして、それを回避する自治体努力の有無によって国費投下の多寡（選択と集中）を決め、日本経済の維持と地域経済の生き残りを図ろうという考え方が出てくることになる。

所得格差と並んでの人口格差からの地域問題の深刻さは、全国自治体の50%以上が消滅の危

表3 地域別将来推計人口および指数（2010=100）の推移

	総人口(千人)							指数	
	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2025	2040
全 国	128,057	126,597	124,100	120,659	116,618	112,124	107,276	94.2	83.8
0～15歳 (構成比%)	16,839 13.1	15,827 12.5	14,568 11.7	13,240 11.0	12,039 10.3	11,287 10.1	10,732 10.0	78.6	63.7
15～64歳 (構成比%)	81,735 63.8	76,818 60.7	73,408 59.2	70,845 58.7	67,730 58.1	63,430 56.6	57,866 53.9	86.7	70.8
65歳以上 (構成比%)	29,484 23.0	33,952 26.8	36,124 29.1	36,573 30.3	36,849 31.6	37,407 33.4	38,678 36.1	124.0	131.2
北 海 道	5,506	5,361	5,178	4,960	4,719	4,462	4,190	90.1	76.1
札幌市	1,914	1,933	1,920	1,890	1,844	1,785	1,712	98.8	89.4
青 森 県	1,373	1,306	1,236	1,161	1,085	1,009	932	84.6	67.9
宮 城 県	2,348	2,306	2,269	2,210	2,141	2,062	1,973	94.1	84.0
仙 台 市	1,046	1,061	1,062	1,056	1,041	1,019	989	100.9	94.5
秋 田 県	1,086	1,023	959	893	827	763	700	82.2	64.4
東 京 都	13,159	13,349	13,315	13,179	12,957	12,663	12,308	100.1	93.5
愛 知 県	7,411	7,470	7,440	7,348	7,213	7,046	6,856	99.2	92.5
大 阪 府	8,865	8,808	8,649	8,410	8,118	7,794	7,454	94.9	84.1
和歌山県	1,002	961	917	869	820	769	719	86.7	71.8
広 島 県	2,861	2,825	2,767	2,689	2,599	2,499	2,391	94.0	83.6
広島市	1,174	1,188	1,186	1,173	1,153	1,126	1,093	99.9	93.1
山 口 県	1,451	1,399	1,340	1,275	1,208	1,139	1,070	87.9	73.7
島 根 県	717	687	655	622	588	555	521	86.7	72.6
徳 島 県	785	756	723	686	649	611	571	87.4	72.7
高 知 県	764	730	693	655	616	576	537	85.6	70.2
福 岡 県	5,072	5,046	4,968	4,856	4,718	4,559	4,379	95.7	86.3
福岡市	1,464	1,499	1,510	1,509	1,497	1,474	1,439	103.1	98.3
長 崎 県	1,427	1,371	1,313	1,250	1,185	1,118	1,049	87.6	73.5
鹿 児 島 県	1,706	1,650	1,588	1,522	1,454	1,386	1,314	89.2	77.0
沖 縄 県	1,393	1,410	1,417	1,414	1,405	1,391	1,369	101.5	98.3

出所：国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（2013年3月推計）』2013年3月。

機にあるとする「地方消滅論」（詳細は増田寛也編著『地方消滅』、以下、『増田編著』）⁽⁹⁾を生み出した。そして、大都市圏を含めての危機意識をあおりながら、その対応策として「地方創生政策」をアベノミクス・成長戦略の一つとして設定することになったのである。

以下では、「地方消滅論」と「地方創生政策」との関連を整理し、70%強の自治体が消滅の危機にあるとされる北海道の人口減少対策を検証してみたい。

IV 地方消滅論から地方創生政策へ

1 日本創生会議「地方消滅論」と人口移動

急速な人口減少社会への対応について最初に問題提起したのは、政府の第30次地方制度調査会（西尾勝会長）がまとめた「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013年6月25日）である。その主旨は平成の大合併による市町村の機能強化には限界があり、急速な人口減少社会に備え、行政サービスの提供は基礎自治体のみで行うのではなく、自治体間相互の連携で行うというものである。この連携としては、中枢拠点都市との広域連携や平成の第2次合併、道州制への移行が想定されるが、このような自治体再編成を促進する動きは、日本創生会議・人口減少問題研究会（座長・増田寛也元総務大臣）による一連の報告にあらわれていた。

増田+研究会は『中央公論』2013年12月号の特集「壊死する地方都市 戦慄のシミュレーション」の中で「2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」⁽¹⁰⁾という論文を発表した。この論文は、公表時点ではあまり話題にはならなかったが、同会議・研究会が2014年5月8日に公表したレポート「ストップ少子化・地方元気戦略」⁽¹¹⁾（いわゆる「増田レポート」）の基礎部分をなすものとして重要であった。このレポートは時間を置かずに『中央公論』2014年6月号の「特集 消滅する市町村523全リスト」の中で、「国民の『希望出生率』の実現、地方中核拠点都市圏の創生～提言 ストップ『人口急減社会』、消滅可能性都市896全リストの衝撃～523は人口1万人以下」⁽¹²⁾として掲載され、全国の自治体関係者・地域に大きな衝撃を与えたのである。

その概要は「2040年までに全国1,741自治体（2003年以前の政令都市は区別）のうち、896自治体（51.5%）が消滅可能性の危機にあり、そのうち、1万人以下の523自治体（30.0%）はより消滅の可能性が高い」というものである。その中でも、北海道188自治体（区を含む）は、147自治体（78.2%）が消滅可能性都市で、1万人以下の116自治体（61.7%）が消滅の危機にあるとし、「人口減少社会・日本」の縮図であるとしている。ここでは、『増田編著』を中心に「地方消滅論」と「地方創生」政策を検討してみよう。

最初の問題提起は、わが国は未婚化、晩婚化、出生力の低下による少子化によって本格的な人口減少時代を迎え、この少子化は年齢構成に歪みを与え、これから数十年間にわたって影響を与え続けるということである。特に、15歳以下人口の減少は、15～64歳の生産年齢人口への

追加を減らし、逆に65歳以上の高齢化率を高め、すべての階層の社会的負担を増加させる。それは人口減少のスピードが速い地方で深刻であり、表3の将来推計人口を見るまでもなく、人口減少率が2010年を基準として2040年までに60～70%台に達するのは、おしなべて大都市圏から離れた地域である。

この要因として指摘しているのは、日本特有の3期にわたる「人口移動」である。第1期は、1960～70年代前半までの高度成長期で、地方の若者が3大都市圏に集積した重化学工業の労働力として移動した。石油危機後は工場が3大都市圏から地方に分散した結果、経済力の地域間格差が縮小し、この結果、都市部からのUターンやJターン、関西圏、名古屋圏からの人口流出で人口移動は均衡したとしている。第2期は1980～1993年で、バブル経済を含む時期である。東京圏がサービス・金融業を中心に著しく成長を遂げる一方で、地方に立地する重化学工業は円高により苦境を迎えた。この結果、経済力の地域間格差は拡大し、東京圏への人口流入が大きく進んだのである。その後、バブル経済の崩壊にともない、東京圏や地方中核都市で景気低迷が続く、地方への人口の回帰が起こったのである。ここまでの人口移動は、大都市圏の雇用吸収力の増大に由来する「プル型」である。第3期は2000年以降の時期である。円高による製造業の不振、予算削減による公共事業の減少、人口減少等により、地方の経済や雇用状況が悪化し、再び東京圏への人口流入が生じた。ここでの特徴は地方の経済・雇用力の低下が原因の大都市への「プッシュ型」という点にある。加えて、大都市圏においては非正規雇用の増大など、必ずしも魅力的な地域ではなくなっているが、地方での高齢者を含めた人口減少による消費の低迷や建設業の減少などの雇用不足によって、大都市への人口流出を余儀なくさせているということである。このことは地域経済の崩壊を意味し、今や地方は「消滅プロセス」に入りつつあるとする。

2 人口再生産力と地方消滅

この若者を中心とした大都市圏への人口移動は、大都市圏に流入した若年層にとっては、結婚し子供を産み育てるにふさわしい環境ではなかった。このため出生率は低下し、日本全体の人口減少に拍車をかける結果となったのである。

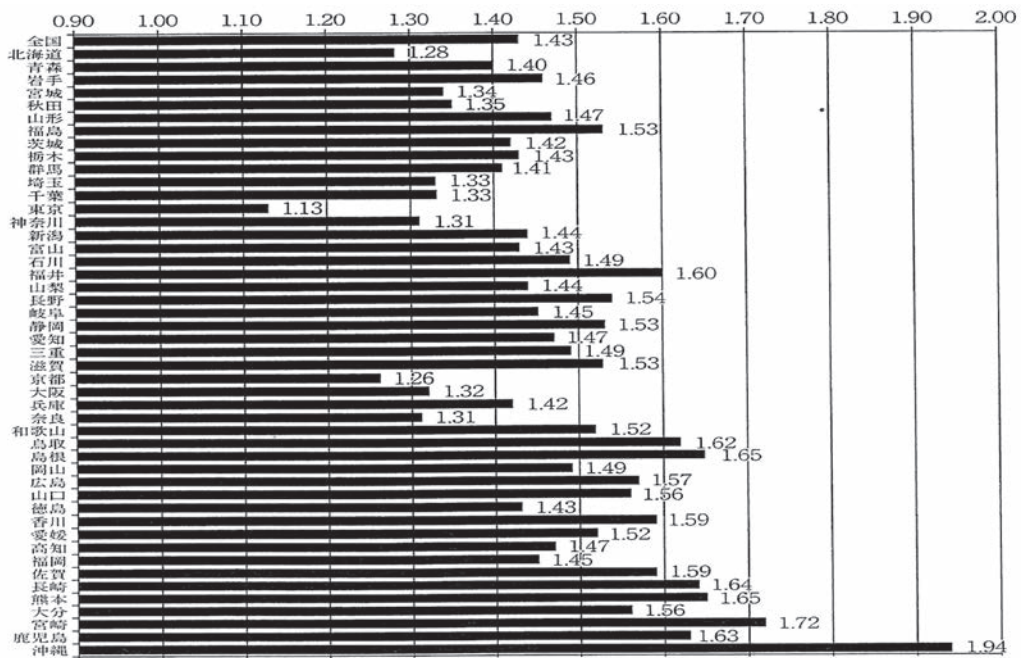
人口が減り続け、人が住まなくなれば、その地域は消滅するが、それはいかなる指標で測ることができるのか。ここでは一つの試みとして、人口の「再生産力」に着目している。それは簡便な指標である「20～39歳の若年女性人口」の出生率と他地域への流出割合である。この流出割合は、すでに述べてきたように、大都市圏と地方における所得格差や雇用情勢との違いに密接に関係している。「アベノミクス・3本の矢」政策の混迷状況を考えると、東京圏を中心とした大都市圏への人口移動が縮小する気配にはない。したがって、この「若年女性人口」の減少スピードが極めて速い市町村の「再生産力」は低下し続け、やがては「消滅する可能性」に至る。また、人口の自然減に若者等の「社会減」が加わることで「地方消滅状態」は加速度的に進行していく。逆に、大都市圏ではおおむね「社会増」で推移するが、東京圏のそれは極め

て高い割合を示し、日本全体の人口が東京大都市圏に吸い寄せられているかのようである。『増田編著』では、このような現象を「極点社会」⁽¹³⁾と名づけている。

しかし、大都市圏では、これまで流入した人口が一気に「高齢化」する時期を迎え、医療ニーズや介護ニーズが大幅に増加するとし、特に東京圏は2040年までに横浜市の人口に匹敵する高齢者が増加し、高齢化率35%（388万人）の超高齢社会になるとしている。この結果、医療・介護分野の人材が地方から東京圏へ大量に流出し、相当な規模での人口移動が地方の人口減を引き起こす。社人研の2010年から2015年までの人口移動状況から推計すると、地方における再生産力の低下と大都市圏の高齢化が収束しない場合、2040年には全自治体の49.8%、896自治体が「消滅可能性」を持つことになる。全国傾向を見ると、北海道・東北地方の80%程度、次いで山陰地方の約75%、四国の約65%の自治体がそれに当てはまり、東京圏は28%程度にとどまるとしている。さらに、この896自治体のうち、2040年時点で人口が1万人を切る市町村は523自治体（全体の29.1%）で、かなり「消滅の可能性」が高いとしている。

『増田編著』では、地方が消滅状態にあり、3大都市圏のうち東京圏のみが生き残る「極点社会」に持続可能性はあるのかを問うている。約20年前、東京一極集中が問題となった時、集中の弊害はあるものの、規模の経済や集積のメリットが強調された。しかし、若年層を供給し続けてきた地方が衰退する一方で、大都市圏は一貫して低出生率状態にある。特に東京圏の出生率は1.13（2013年・全国平均1.43、最高は沖縄県1.94）と際立って低く（図2）、高齢者対策

図2 都道府県合計特殊出生率（2013年）



出所：山下祐介『地方消滅の罟』ちくま新書2014年，32頁。

や少子化対策での費用増加と財政難を考えると、今後の出生率上昇策には期待できない。この大都市圏における出生率の低下は、日本全体の人口減少をさらに加速化させる。まさに「人口のブラックホール現象」的に「極点社会」を拡大していく。日本全体の出生率を引き上げ、「人口減少」に歯止めをかけるためには、人口の大都市圏への集中という流れを変える必要がある。さらに、この「極点社会」は「単一的構造」で大きな経済変動に弱く、大規模災害リスクへの対応面でも課題が多い。こうした観点からも「極点社会」の到来を回避し、地方が自立した多様性のもとで持続可能性を有する社会の実現を目指すことが重要になるのである。

3 アベノミクス「地方創生政策」

2014年5月8日、日本創生会議・人口減少問題検討委員会（座長・増田寛也）は、「社人研」が2013年にまとめた将来人口推計をもとに、2040年までに「消滅可能性自治体」をリストアップした報告書「ストップ少子化・地方元気戦略」を公表したことはすでに述べた。この報告書発表後の6月24日、安倍首相は記者会見で「アベノミクスによって経済の好循環が生まれようとしているが、景気回復の風を全国津々浦々にまで届けるため」に、官邸主導で地方活性化を図る「地方創生本部」新設を明らかにした。そして、9月3日の内閣改造人事で「地方創生担当大臣」を新設したのである。いわば、これまで大企業・輸出産業・大都市圏重視で進めてきた「アベノミクス・3本の矢」政策の「成長戦略」の中に地方重視政策を取り入れるということである。しかし、その本意は道州制導入による自治体の再編成によって⁽¹⁴⁾、不効率な地方自治体を統廃合するものと理解できよう。

この「地方創生」政策は、11月21日、その推進のための基本法として「まち・ひと・しごと創生法」（以下、「地域創生法」）、「地域再生法の一部改訂」（以下、「改訂再生法」）の、いわゆる「地方創生関連2法」を成立させている。

2法成立時の石破大臣による公式コメントは「……政府としては、人口の現状と将来の姿を示し、人口問題に関する国民の危機意識の共有を図るとともに、50年後に1億人程度の人口維持を目指す『長期ビジョン』と、人口減少を克服し将来にわたって活力ある日本社会を実現するための5か年の計画を示す『総合戦略』のとりまとめに、全力を尽くしてまいります。いつの時代も日本を変えてきたのは『地方』です。地方創生においても、地方が自ら考え、責任を持って取り組むことが重要です。そのため、都道府県と市町村には、地域の特性を踏まえた地方版の人口ビジョンと総合戦略の策定をお願いします。こうした地方のしっかりした取組には、ビッグデータに基づく地域経済分析システム等の情報支援や、国家公務員等による人的支援、更には財政支援により、国も全力で支援してまいります」というものである。いわば、地方自治体には人口増加策とプラス経済成長政策を含む「人口ビジョンと総合戦略」を提出させ、それが国の方針に沿っているかどうかを評価し、財政援助の程度を決めるというものである。いわば、政府による地域政策の地方への丸投げであり、「アメとムチ」、あるいは「選択と集中」による自治体の選別政策であるといえよう。しかし、地域の現実を踏まえると、人口増やプラ

スの経済成長政策は実現不可能な課題でもある⁽¹⁵⁾。

この「地域創生法」は、その目的として「……我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくためには、国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成、地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保及び地域における魅力ある多様な就業の機会の創出を一体的に推進すること（以下「まち・ひと・しごと創生」という。）が重要となっていることに鑑み、まち・ひと・しごと創生について、基本理念、国等の責務、政府が講ずべきまち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための計画（以下「まち・ひと・しごと創生総合戦略」という。）の作成等について定める」（第1条）ことを挙げ、少子高齢化による人口減少と東京圏への人口集中の是正を掲げている。いわば、一連の「増田レポート」の踏襲である。

また、「改訂再生法」は、小泉内閣によって2005年4月1日に施行された「地域再生法」を「地域創生法」の推進が可能なように一部を改訂したものである。法制定時以前では、少子高齢化の進展や産業構造の変化など、社会経済的困難に直面している自治体への支援は国が中心を担っていた。しかし、この地域再生法では、地方公共団体が「自助・自立」的に地域経済の活性化や雇用機会の創出などの「地域再生計画」を自主的に策定し、それを推進していく場合の財政措置・支援等を決めたものである。改訂再生法でも、地方自治体への「自助・自立」要請は変わらないが、財政支援の前提として「地方版の人口ビジョンと総合戦略の策定」を半ば強制的に義務づけたということでは、逆に自治体の「自助・自主」努力を阻害する内容といえよう。

これまで見てきた地方創生政策は、地方消滅論が指摘する大都市圏以外の地域の衰退から、アベノミクス・3本目の矢「成長戦略」の中に後付け的に挿入し、「地方創生こそが成長戦略の中心」であることを強調し始めている。しかし、その真意は、大きくなりつつある地方消滅可能性が大都市圏の少子高齢化と人口減少を加速化させ、このままでは日本の経済社会全体が衰退しかねないとの危機意識のあらわれと推察できよう。いわば、地方重視という耳障りの良い言葉を前面に押し出し、地方の「自助・自立」という政策によって大都市圏の生き残りを図るということでもある。それでは、地方の「自助・自立・活性化」のための創生戦略はどのようなものであるのか。それを北海道から見てみよう。

V 人口減少社会日本の縮図・北海道

1 消滅可能性地域の分析

『増田編著』では、第5章で「人口減少社会・日本」の縮図として、北海道をモデルに消滅可能性都市と人口減少対策のための「地域戦略」構築プロセスを検討している。この章の執筆者

は、全国の消滅可能性地域の推計を行った北海道総合研究調査会（HIT）理事長の五十嵐嘉子氏であり、これまでの推計を踏まえた具体例として、北海道の将来予測と地域戦略を取り上げている⁽¹⁶⁾。

まず初めに、「社人研」の将来推計によって、2010年から2040年までの北海道総人口を提示（表3参照）している。2010年を100とした総人口の指数は、2040年の全国では83.8、北海道のそれは76.1（札幌大都市圏を除けば67.7）で、北海道は全国平均よりも速いペースで人口が急減すると予想している。また、2010年から2040年にかけての人口集中度では、全国に占める東京圏の割合は27.8%から30.1%に高まるとされているが、北海道に占める札幌圏の割合は34.8%から40.9%になり、札幌圏は東京圏以上に人口集中が激しく、2040年に東京圏以上の極点社会が到来するとしている。逆に考えれば、それだけ地方の人口減少（転出）が激しいということになる。

北海道における戦後の人口数は、1995年の569万人（国勢調査）をピークに、緩やかにではあるが増加し続けてきた。しかし、これまで幾度かの大きな人口変動（社会増減）を経験している。他地域（特に東京圏）への流出が多かった時期は、高度経済成長期と1980年代後半、2000年代後半の3回である。2000年以前では、自然増（出生数）が自然減（死亡数）を上回っていたために社会減が相殺され、おおむね人口数は増加を辿っていた。しかし、2000年以降では自然増から自然減に転じ、社会減と併せて人口数は減少していく。札幌圏への人口集中度が高いほど、他地域の人口数は急減していく。

この現象と20歳から39歳までの女性人口の増減率を自治体ごとに推計した結果、2040年の北海道における消滅可能性都市の割合は78.2%（区を含む188自治体の内147自治体、全国は896自治体、51.5%）、1万人以下の消滅の危機にある自治体の割合は116自治体、61.7%（全国は523自治体、30.0%）になるとする。全国的に見てもかなり厳しい数字である。こうした状況が生まれた要因としては、社会増減の中心が若年層だったからであり、地方から大都市圏への人口流出は「人口再生産力」そのものの流出で、地域の自然増減に大きな影響を与えたことを指摘している。日本の人口減少対策は、これまで少子化対策に重点を置いてきたが、これからは若者を中心とした人口流出に歯止めをかける「地域構造対策」が必要としている。

2 地域圏のダム機能分析（4タイプ）

次は、地域圏が人口流出を食い止める「ダム機能」を果たしてきたかどうかを、地域拠点都市の状況を中心に、それぞれの地域圏を「ダム機能」の低い順から見ていく。なお、拠点都市の人口の推移は表4の通りで、札幌市以外は減少が目立っている。

タイプ1）釧路圏＝周辺地域から拠点都市への人口流入が少なく、一方で拠点都市から他地域への流出が多く、拠点都市が「大幅な流出超過」となっている地域（主力産業の衰退が人口減少に直結）。

タイプ2）旭川・北見圏＝周辺地域から拠点都市への人口流入があるが、拠点都市から他地

表4 北海道地域人口の推移（国勢調査）

	人 口 (千人)								増 減 率%			
	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	95～00	00～05	05～10	10～15
北海道	5,338	5,679	▲5,644	5,692	▲5,683	▲5,627	5,506	5,384	-0.2	-1.0	-2.1	-2.2
市 部	3,729	4,122	4,168	4,249	4,389	4,410	4,449	▲4,397	3.3	0.5	0.9	-1.2
(構成比%)	69.9	72.6	73.8	74.6	77.2	78.4	80.8	81.7	-	-	-	-
郡 部	1,609	▲1,557	▲1,476	▲1,443	▲1,294	▲1,217	▲1,057	▲ 987	-10.0	-6.0	-13.1	-6.6
(構成比%)	30.1	27.4	26.2	25.4	22.8	21.6	19.2	18.3	-	-	-	-
札幌市	1,241	1,543	1,672	1,757	1,822	1,881	1,913	1,954	3.7	3.2	1.7	2.1
旭川市	321	364	▲ 359	361	▲ 360	▲ 355	▲ 347	▲ 347	-0.3	-1.4	-2.3	-0.0
函館市	307	319	▲ 307	▲ 299	▲ 288	294	▲ 279	▲ 266	-3.7	2.1	-5.1	-4.7
釧路市	207	215	▲ 206	▲ 199	▲ 192	▲ 182	▲ 181	▲ 175	-3.5	-5.2	-0.5	-3.3
室蘭市	159	▲ 136	▲ 118	▲ 110	▲ 103	▲ 98	▲ 95	▲ 89	-6.4	-4.9	-3.1	-6.3
帯広市	142	163	167	172	173	▲ 171	▲ 168	169	0.6	-1.2	-1.8	0.6
苫小牧市	132	158	160	169	172	173	173	▲ 172	1.8	0.6	0.0	-0.6
北見市	92	107	▲ 107	110	112	▲ 111	126	▲ 121	1.8	-0.9	13.5	-4.0

注1) 2005年の函館市は合併後（戸井町・恵山町・榎法華村・南茅郡町）の人口で旧函館市行政区域人口は279千人、前5年比で減少している。2010年の旧北見市は92,065人。

2) ▲は、前期の数字から見て減少したことを示す。

域への流出がより多く、拠点都市が「流出超過」となっている地域（若者の流出と高齢者の流入，人口流出の加速と周辺人口の枯渇）。

タイプ3) 帯広圏＝周辺地域から拠点都市への人口流入と拠点都市から他地域への人口流出がともに少なく，拠点都市が「流入超過」となっている地域（農業を基盤とする安定的な構造）。

タイプ4) 札幌圏＝周辺地域から拠点都市への人口流入と，拠点都市から他地域への人口流出がともに多く，拠点都市が「大幅な流入超過」となっている地域（男性の流出多く，女性の流入が多い）。

- 札幌市の出生率は2011年1.09，中央区0.90で少子化が進んでいる。このことが全道人口減少の要因となっている。ちなみに東京都は1.06である。

- 札幌市の高齢化率は，旧団地の高齢化や高齢者の転入超過で2040年に1.74倍になる。このため，厚別区は消滅地域に挙げられている。

以上の4タイプのうち，典型的な「地域圏」といえるのは，タイプ1～3で，札幌圏は全道を網羅しており，性質が違くと述べている。

3 地域戦略の立案（二つの基本目標）

次に，地域人口構造の分析結果を踏まえて，将来の人口構造を展望した「人口減少対策」を検討する。第1の基本目標は「地域人口ビジョン」の作成であり，第2の基本目標は「新たな地域集積構造」の構築である。これらは「地域創生法」の先取り政策と見られなくもない。

(1) 「地域人口ビジョン」の策定

このビジョンの目標年度は10年後の2025年とし，5年後の見直しを経て，次のビジョン

は2030年を目指すとする。まず、道民の意識調査等により「希望子供数」をベースとした「希望出生率」を把握し、出生率目標を設定する。北海道全体と札幌市の「希望出生率」は、おおむね1.8となった。そこで地域における出生率目標を2025年1.8とし、さらに人口の安定的維持を目指して2030年に2.1を達成することを目標とする。この目標実現の道筋として、「若者の有配偶率向上」と「夫婦の子供の数の向上」がカギとなる。同じく道民の意識調査で、北海道全体の「20～34歳女性の有配偶率」が36.7%から52.6%に向上し、2025年の出生率が1.8に達するという試算結果が得られた。これらの数字は、あくまでも結婚・出産の希望を持っていながら実現できていない要因を取り除き、それらが可能な環境を実現するような施策の結果として達成されるものである。加えて、出生率2.1を実現するためには、子育て支援や多子世帯への支援が重要となる。この様な分析結果を踏まえ、結婚、子育て、住まい、教育、産業・雇用、町づくりなどの関連分野の施策を検討する必要があるとする。また、移住を検討している人には働く場所の確保が重要であるとしている。

(2) 「新たな地域集積構造」の構築

この構想を具体的に策定するためには、各地域の人口構造の分析結果などをベースに、人口流出に歯止めをかけるための有効な方策を種々の角度から検討する作業が必要である。そのポイントは、①地域拠点都市を中核とした「コンパクトな拠点」と「ネットワーク」形成が、若者にとって魅力があるかどうか、②人口減少を視野に入れた投資と施策の「選択と集中」、③基礎自治体間での役割分担やネットワーク形成による地域連携である。また、人口流出に歯止めをかけるだけでなく、積極的に「地方へ人を呼び込む取り組み」も重要であるとしている。

4 ニセコ町・中標津町・音更町に見る「地域力」

それでは、北海道に優れた地域づくりを行っている自治体は存在しないのであろうか。北海道総合研究調査会（HIT）では、人口減少率が低く、持続可能性の高い地域を3カ所挙げて、その「地域力」に注目する。そして、このような「地域力」を有する事例を参考にしながら、各地域の構造改革を進めていくことが重要であるとしている。

- (1) ニセコ町＝人口数は1980年代に半減したが、国際スキーリゾート地域として外国人住民登録などが増え、近年微増に転じている。これらに関係して、新たなビジネスチャンスにより起業と雇用の場が拡大し移住者が増加していると考えられる。
- (2) 中標津町＝大規模酪農地帯の中心地として発展し、大規模商業施設が進出し、周辺地域から人口流入が続いている。高齢化率は20%と低く、生産年齢人口も増加している。製造業が維持され雇用の場も確保されていることから、他地域への転出も少ないと考えられる。
- (3) 音更町＝帯広市に隣接するベッドタウンで、30～40歳代とその子供世代人口が増加している。この町では農業と食品製造業が根付いており、雇用の場が確保され、絶えず他地域からの人口流入が期待できる。

以上のような事例を参考にしながら、若者の地域企業による受け入れ、中高年の地方移住促進、高齢者の住み替え促進、起業の支援、本社機能の移転促進、地域経済の構築等に必要人材の地方への再配置の推進などの施策が進めば、人口移動は均衡化し、これまで述べてきた出生率目標(2025年1.8, 2030年2.1)が実現する。その結果、北海道の総人口は、2040年で473万人となり、社人研が推計した419万人より54万人も多くなる。この数値は各種の施策を実現して可能になる数字であり、その実現には困難を伴うが、政策の総動員があれば決して実現不可能な数字ではないと結論づけている。

VI 北海道に関しての問題点と地域づくり～まとめにかえて

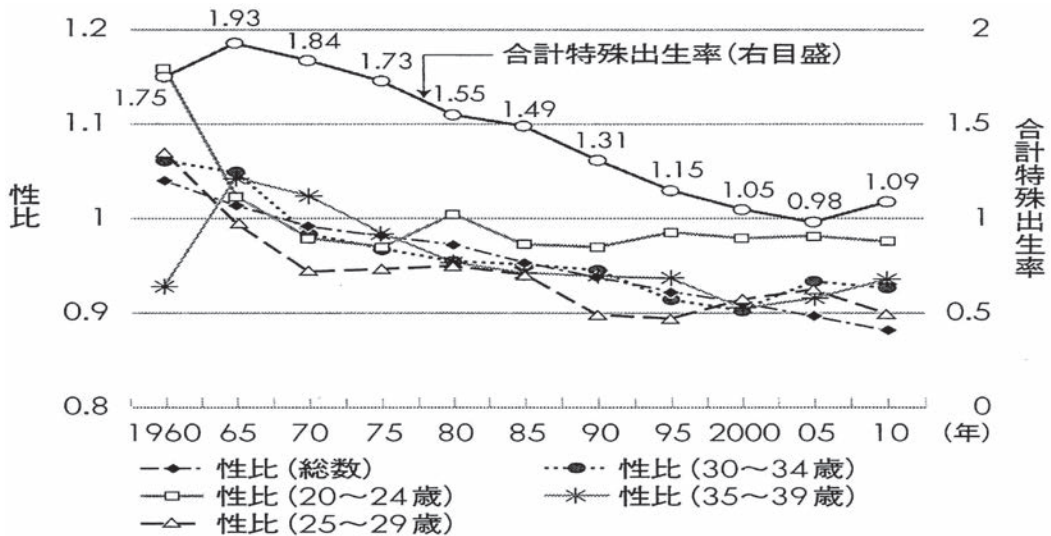
1 『増田編著』による北海道地域戦略の問題点

これまで、「地方消滅論」と「地方創生政策」との関連を整理し、70%の自治体が消滅の危機にあるとされる北海道の人口減少対策・地域戦略を『増田編著』から見てきた。しかし、北海道あるいは全国の人口減少問題の解決はそれほど簡単ではない。

北海道に関して、第一に指摘しておきたいのは「増田レポート」における人口減少要因分析の弱さについてである。「地方消滅論」の前提となる人口減少は、「自然法則」などではなく、高度経済成長期での経済優先・効率化政策が大都市圏を中心に展開された結果である。それは非婚や晩婚化が要因なので有配偶率を高めれば出生率が上昇するという単純なものではない。結婚・子育てに十分な雇用環境や所得水準が地域に備わっているかが重要なのである。しかし、現実とは逆で、地域産業の停滞が地方での就業の場を失わせ、若年・中年労働者層を大量に本州大都市圏へ移動させたのである。そして、過半に近い労働者は非正規雇用で追いやられている。また、プラザ合意(1985年)以降における大企業の海外シフト、農林水産・中小企業製品の輸入増、大型店の規制緩和による中心市街地の崩壊などが地域経済を低迷させ、人口減少を加速化させる。これらが「地方創生政策」の推進理由ともなっているのである。さらに、アメリカ新政権は批准に否定的なため、その発効が危ぶまれているTPP条約は、北海道の第1次産業生産額を5%前後(道試算=楽観過ぎるとの批判多い)減少させるとされ、それに関連する産業の生産や雇用減も大幅に増加するとされる。これによっても地域経済の衰退が加速化され、人口流出が懸念される。

第二は少子化問題に関してである。札幌都市圏への人口集中と労働法改正による非正規雇用労働者の増大は若年・中年層の不安定就業化と低所得化を促進し、東京大都市圏と同様に札幌市の特殊出生率を低下させ、全道の少子化を加速させている。この状況は全国と東京都、北海道と札幌市の合計特殊出生率(図2・3)を比較することで明確となる。2013年の合計特殊出生率・全国平均は1.43であるのに対し、東京都のそれは1.13で全国最低である。同じく北海道の平均は1.28であるのに対し、札幌市のそれは1.09(2010年と若干異なるが)とかなり低いのである。また、札幌市の性比(1を下回るほど女性の数が多く、男性数が少ない)を見る

図3 札幌市の性比と合計特殊出生率の推移



※性比＝男性総数÷女性総数

出所：増田寛也編著『地方消滅』中公新書，2014年，112頁。

と、30～34歳の女性数が最も多く、次いで25～29歳となっている。結婚適齢期での男女比に大きな差が存在しているということである。これに加えて、大都市特有の子育て環境の悪さ、幼保育施設の少なさ、非正規雇用増による低所得階層の増大などが特殊出生率を大幅に下げる要因ともなっている。日本の人口減少問題は、経済効率や合併等行政の効率化を進めることによって大都市圏に人口を集中させながらも、特殊出生率は低下し続けるという矛盾を抱えることになったのである。

第三の指摘は、北海道経済社会の現実である。小規模市町村の各種効率化に関わっては平成の大合併による自治体再編成によって当面の問題を処理しようとした。しかし、この平成の大合併は本庁所在地以外の支所地域の共同社会を衰退させ、過疎化を急進展させている。このことも人口減少を招く大きな要因である。また小泉構造改革以降の三位一体改革が、地方財政危機と公共事業縮小による地域産業の衰退を引き起こしてきているが、特に北海道で影響が大きかった。

表5は北海道における政府公共事業と北海道財政の推移である。小泉「構造改革」期間の状況を見てみると、北海道開発庁の国土交通省北海道局への統廃合・格下げ（2001年）と政府公共事業の大幅縮小の影響もあって、北海道開発予算（公共事業費）は3,400億円の減で、地域経済を支える土木・建設業に大打撃を与えている。同じく、北海道予算も三位一体改革の影響を受けて、地方交付税交付金と国庫支出金が大幅に減少し、総予算額に影響を与えた。この結果、支出額を大幅に削減せざるを得ず、それは農林水産業費や土木費、教育費の大幅縮小となり、全道各地域の経済を停滞させ、人口流出に拍車をかけたのである。逆に、地域経済を維持

表5 北海道開発予算・北海道財政状況

(10億円・▲は減)

内訳\年度		1990	1995	2000	2007	2008	2010	2012	2016	08-00
政府 公共事業費		7,255	9,172	9,358	7,257	6,921	5,773	4,573	5,054	▲2,437
開発事業費総額		788	963	962	643	621	653	569	653	▲ 341
債務 残高	政府(兆円)	266	410	646	767	778	871	932	1,062	132
	北海道(千億)	—	27	44	56	55	57	59	59	11
北海道 財政 ・ 決算	歳入額(10億円)	2,425	3,033	3,291	2,553	2,501	2,571	2,741	2,825	▲ 790
	地方税	527	543	630	648	621	544	502	600	▲ 9
	交付税	732	693	862	713	719	699	701	652	▲ 143
	国庫支出金	529	701	664	342	361	367	345	349	▲ 303
	地方債	243	463	465	368	364	437	677	585	▲ 101
	民生費	141	160	206	252	274	323	399	438	68
	農林水産業	382	548	511	275	269	241	218	196	▲ 242
	土木費	451	613	622	368	375	347	280	238	▲ 247
	教育費	612	675	639	470	518	515	462	479	▲ 121
	公債費	216	250	366	428	417	474	703	686	51

注1) 08-00は小泉「構造改革期間」の数値である。開発事業費は予算である。2016年度は予算である。

2) 北海道開発協会編『開発要覧』, 北海道総合企画部『北海道経済白書』, 経済企画庁編『経済要覧』, 北海道市町村会編『市町村の財政概要』各年より作成。

するため、大幅な地方債の発行を余儀なくさせ、その借金返済額(公債費)は膨らむ一方で、財政危機を招いている。それは2000年以降の北海道公債残高を見れば明らかである。この結果、北海道財政の規模縮小と地域の衰退とが相互に関連して、中心都市人口を減少(表4参照)させてきたのである。まさに「地方消滅」の危機を生み出しているのは、政府の経済・財政・自治体合併政策であり、地域自体に消滅の要因が存在するわけではない。

2 人口減少問題と地域づくり

この結果、地方中枢都市の人口流出へのダム効果が失われ、人口は減少期に入った。いわば、地域はグローバル経済システムの中に無防備に放り出された結果、衰退を招き疲弊しているのである。したがって、大都市問題と地方の問題は人口問題を含めて同次元で対策を考える必要があるにもかかわらず、地域戦略の中にそれについての指摘はない。地域戦略の成功例で挙げている3タイプの地域は、地理的・歴史的・経済的に見ても特異な地域で、他の地域への直接的な応用は難しい。逆に、人口減少が激しい小規模自治体でも、創意工夫によって自立的な地域発展を成し遂げている場合が多い。例えば、廃校の危機にあった村立高校を、地域の森林資源を活用した木工芸科に転換し、それを地域づくりの中心に据えて人口減少を緩慢にしている音威子府村(人口約800人)、農林業と温泉観光、「写真甲子園」による芸術文化を地域づくりの中心に据えて人口増加に転じた東川町(8,000人)、大規模酪農と釧路湿原等の自然環境保全を地域づくりに結びつけている標茶町(7,700人)、農業と伝統的な酒造業・菓子製造業、住民主体での環境保全運動などを地域づくりの中心に据えた栗山町(13,000人)、管内18町村が中核都市帯広市を中心に農林漁業と製造業、第3次産業が連携し、100%地域資源を活用しての「6

次産業化」を目指す、オール十勝での地域づくりなど、枚挙にいとまがない。

これら地域の多くは「地方消滅」論の対象となっていたが、従来からの特徴ある地域づくりの成果もあって、人口減少率はその予想を下回って推移している。地域の将来は人口減少率で決まるものではなく、地域に賦存する固有の諸資源がどれだけの人口扶養力を持ち、将来の発展可能性を秘めているのかによるのである。いわば、地域資源に裏打ちされた適正な人口配置が豊かな地域生活を保証するのであり、人口増減率を一律の基準にして「消滅可能性」を判断すべきではないのである。地域開発政策の目的は、その地域が将来にわたってサステナブルに発展できるような政策をいかに策定できるかにかかっている。その場合、単なる都合の良い「成功事例・地域」を寄せ集めてみても長期的な発展にはつながらない。地域社会は経済活動のみで成り立っているのではなく、生活、文化、歴史、伝統、地方自治、自然環境等々、多様な組み合わせの共同体である。したがって、地域づくりを考える場合、地域にとって自然的・地理的・歴史的条件はすべて異なっており、同じ地域は一つとしてなく、特徴ある固有の諸資源を必ず有している、それをいかに地域発展に活用するのかを大前提として、最低限、次のようなことは準備してかかるべきであろう。すなわち、①地域住民や他地域の客観的な第三者による有形・無形の地域に固有の賦存諸資源（地域産業・地域社会・地域生活・福祉・医療・交通・教育・文化・歴史・伝統・芸術・スポーツ・自然環境・景観・行政・財政等々）の調査、②他地域の諸資源と差別化が図れる固有資源の特定、③固有資源が既存の地域産業（異業種交流・連携を含めて）とどう関わり、新しい地域事業として成長できるかどうかの見極め、④固有資源の賦存量が新事業にとって十分かどうか、⑤固有資源が不足している場合、域内で再生産できるかどうか、⑥他の地域・自治体の地場産業や資源活用で相互に連携が図れるかどうか、⑦新事業の市場調査は十分か、⑧新事業が地域住民・地域内資本で準備できるかどうか、⑨新事業の成果が域内再循環に向けられるかどうか、⑩当該地域の新事業化にとって、他地域の成功事例から学べるものは何か、等々が上げられよう。

第2次安倍内閣が発足して4年以上が経過した。それにもかかわらず、その成果は一向に見えてこない。今や「3本の矢政策」は国内地域全体で行き詰まりを見せている。「大胆な金融緩和政策」は、円安→輸出・海外利益増→株高→利益の内部留保増→設備投資停滞→非正規雇用増→ワーキングプア増→購買力低下→景気低迷をもたらしている。「機動的な財政出動」では、大型予算→国債増発→大都市型公共事業→財政不均衡→年金等削減→医療費等増→消費税増税→消費冷え込み→景気低迷である。「民間の投資を喚起する成長戦略」では、トリクルダウン効果を狙ったが、大企業と中小企業の業績格差、大都市圏と地方都市との地域間格差、正規雇用と非正規雇用の賃金格差は拡大し、経済や国民生活は2極分化の様相を呈している。子供の貧困割合が6人に1人という現状では、人口減少社会に歯止めはかからない。

アベノミクス政策の本質は、円安・株高を前提にした輸出産業・大規模製造業中心の経済政策であり、過去の高度経済成長時代の焼き直しである。このような20世紀型の経済運営はもはや国際的に通用しないのである。今や、為替相場や株式市場は毎日の国際的な出来事を反映し

た国際的な投機資金の動きに大きく左右され、変動は激しい。日本経済の動きは国際投機資金の前には無力に近い。このことを見極めない「地方消滅論」と「地方創生政策」は、その存在意義が問われるのである⁽¹⁷⁾。

〈追記〉本稿は総合研究（北海学園学術研究助成）「北海道における発展方向の創出に関する基礎的研究」における成果の一部である。

注

- (1) 国土庁編『国土総合開発法第7条1項に基づく全国総合開発計画——21世紀の国土のグランドデザイン』1998年3月, 31ページ, 第3章 計画の実現に向けた取り組み 第3節 制度・体制の整備 4 新たな国土計画体系の確立において。
- (2) 前掲書, 31ページ。なお, その改正方向・内容は, 国土庁計画・調整局監修『21世紀の国土のグランドデザイン——新しい全国総合開発計画の解説』時事通信社, 1999年, 111~117ページに詳細がまとめられている。
- (3) 国土審議会基本政策部会中間報告「国土の将来展望と新たな国土計画制度のあり方」2001年11月, 全41ページ(2006年12月, 国土審議会HPより引用)。
- (4) 前掲書, 21ページ。
- (5) 国土審議会調査改革部会報告「国土の総合的点検——新しい“国のかたち”へ向けて」2004年5月, 全174ページ(2006年12月, 国土審議会HPより引用)。
- (6) 前掲書, 序章 求められる国土づくりの転換, 1~7ページ。
- (7) 同上書, 第4章 目指すべき“国のかたち”と国土計画, 151~159ページ。
- (8) 日本経済新聞2017年1月19日付の「大機小機」欄「アベノミクスとは何か」では, 「…この4年間で, いったい何が実現したのか。実体がなくても無害ならば, それでよい。しかし, アベノミクスという言葉は, 政策決定のプロセスでは思考停止をもたらす。もはや使わないほうがよい言葉なのである」と論評している。
- (9) 増田寛也編著『地方消滅~東京一極集中が招く人口急減』中公新書, 2014年8月。この単著は, 日本創生会議・人口減少問題研究会(座長・増田寛也)が以前にまとめた一連の論文・報告を整理したものである。この論文・報告を素材に総務省は人口減少対策を検討し, 安倍内閣の「地方創生政策」につなげていくのである。
- (10) 増田寛也+人口減少問題研究会「2040年, 地方消滅。『極点社会』が到来する」, 『中央公論』「特集 壊死する地方都市~戦慄のシミュレーション」2013年12月号, 18~31ページ。
- (11) 日本創生会議・人口減少問題検討委員会報告(座長・増田寛也)「ストップ少子化・地方元気戦略」, 2014年5月8日。
- (12) 増田寛也+日本創生会議・人口減少問題検討分科会「国民の『希望出生率』の実現, 地方中核拠点都市圏の創生~提言 ストップ『人口急減社会』, 消滅可能性都市896全リストの衝撃~523は人口1万人以下」, 『中央公論』「特集 消滅する市町村523全リスト」2014年6月号, 18~43ページ。
- (13) 前掲『増田編著』, 32ページ。
- (14) 2014年6月に安倍首相は「地方創生本部」設置方針を決め, 9月には「地方創生担当大臣」新設を閣議決定し, 内閣改造人事で石破茂氏が就任している。石破氏は「地方創生」に関し「持続的な成長・発展を実現するためには, 人口減少や地方の活力衰退は正面から取り組まなければならない構造的課題。国と地方が一体となった総合的な地域活性化策を実施し, 地方分権を推進します。基

礎自治体の機能を強化するため、与党との議論を踏まえ道州制導入を検討」(北海道新聞, 2014年9月6日付)すると抱負を述べている。

- (15) この地方重視の地方創生政策は、翌年の「統一地方選挙」対策として急がれたとされるが、実際は12月に行われた「総選挙」対策として利用されたのである。事実、地方創生政策の基本となる「まち・ひと・しごと創生法」と「地域再生法の一部改訂」、いわゆる「地方創生2法」は衆議院解散日の11月21日に成立した。
- (16) 前掲『増田編著』, 95~123ページ。
- (17) 「地方消滅論」と「地方創生政策」の是非については多くの論者が批判している。ここではその代表として岡田知弘氏のまとめを簡単に紹介する。岡田氏は「地方消滅論」について、①人口推計は2005~2010年の人口動態と全国平均の若年女性年齢別道立を前提にしている、②東日本大震災以後の人口動態は、子育て世代を中心に首都圏直下型地震が予想される東京圏からの移住や団塊世代の田園回帰などによって大きく変化してきている、③小さくても輝く自治体づくりなど、自治体ごとの個性ある定住政策や地域づくりの努力による傾向変化を見ていない、④過去の国土庁推計においても、10年後の「集落消滅」数については外れた地域が多数あり、創生会議の推計は恣意的であると批判している。そして、「地方消滅論」は、やがて小規模市町村は消滅するので、今から「中枢都市」に人口・経済機能・投資を集中して準備し、やがては小規模市町村の統廃合と道州制への移行を考える、とその狙いを指摘している。岡田知弘「さらなる『選択と集中』は地方都市の衰退を加速させる〜増田レポート『地域拠点都市』論批判」、『世界』2014年10月号所収、岩波書店、64~73ページ。

その他の代表的な成果(単著)は次の通りである。岡田知弘『自治体消滅論を超えて』自治体研究社、2014年がある。その他の関連書には次のものがある。田村秀『自治体崩壊』イースト新書、2014年12月。山下祐介『地方消滅の罟〜「増田レポート」と人口減少社会の正体』ちくま新書、2014年12月。小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波新書、2014年12月。増田寛也+日本創生会議・首都圏問題検討分科会「東京圏高齢化危機回避戦略」、『中央公論』2015年7月号所収、中央公論新社、30~50ページ。増田寛也・富山和彦『地方消滅〜創生戦略篇』中公新書、2015年8月。市川宏雄『東京一極集中が日本を救う』ディスカヴァー携書、2015年10月。増田寛也編著『東京消滅〜介護破綻と地方移住』中公新書、2015年12月。藤波匠『人口減が地方を強くする』日経新書、2016年4月。山田順『地方創生の罟』イースト新書、2016年8月。