

地方創生に必要なこと

一般財団法人 キヤノングローバル戦略研究所 研究主幹 山下 一仁

はじめに

地方創生が国の政策の大きなテーマになった。地方は人口も減少し、活力がなくなっているという認識なのだろう。しかし、地方創生というネーミングは新しいが、地域の再生・活性化は、繰り返し取り上げられてきたテーマである。最近になって脚光を集めたものではない。戦後だけでも、「国民所得倍増計画」が都市と地方の格差の是正を取り上げたのが1960年。1962年からの累次の全国総合開発計画。最初の過疎法である「過疎地域対策緊急措置法」が10年の時限立法として制定されたのが1970年。このテーマは、政治のアジェンダに載り続けている。ということは、いまだに解決できていない古くて新しい課題ということである。

しかし、我々が地域の再生・活性化という課題に失敗したのだろうかという、そうではない。中国では、都市と農村の一人当たり所得格差が3倍以上に広がっているという「三農問題」が内政上の最重要課題になっている。都市や工業の発展を図るために、農業に課税したり、農産物価格を抑制して食料品価格を抑え労働費を安くしたりするなど、農業搾取政策をとってきた。中国では、経済成長を優先し、格差の是正に無関心だった。そのつけが今の政権に回ってきている。

これに対して、我が国では、高度成長を経て農村は豊かになった。中国のような格差は、日本には存在しない。2016年1月、私は、中国の国家発展改革委員会で日本が採った都市と地方の格差是正政策について講演したところ、日本の政策を研究したいという発言が出た。ベトナムの政策担当者は、日本の農村振興政策を真剣に勉強している。大分県の一村一品運動はタイなどで普及し

ている。格差の是正や地域振興という点では、日本はある程度成功してきたといえる。

それなのに、このテーマが依然として国政で取り上げられるということは、過去に華々しい成果を挙げたこれまでの手法が通用しない状況に、我々が直面しているからに他ならない。これまでと異なった状況が出現し、我々は、それに対応できる地域の再生・活性化政策をいまだに持っていないのである。

地域振興の前提

これまで各自治体で作られた“地方版総合戦略”を見ると、妊娠・出産支援や子供の健康対策、待機児童ゼロの達成など子育て環境の整備を重点施策に挙げているものも少なくない。地域振興対策が人口減少対策に置き代わったような印象さえ受ける。

しかし、このような対策が功を奏して人口減少に歯止めがかかったとしても、その地域から人口が都市圏に流出してしまえば、元も子もない。地域人口を維持しようとする、仕事・雇用を確保しなければならない。つまり産業の維持・振興である。これが地域振興の前提なのである。

「日本創成会議」の試算は、秋田県では大潟村を除きすべての自治体が消滅の危機にあると報告した。大潟村は八郎潟を埋め立てて造った農業の村である。ここの平均的な農家規模は20ヘクタールで、都府県の平均的な稲作農家の規模1ヘクタールに比べると破格である。稲作所得は1,400万円なので、子供は東京の大学を卒業しても村に戻って家業を継ぐ。後継者がいるので、他地域のように農家は高齢化しない。自治体や地方を維持しようとする、一定の所得が得られる産業が必要なのである。



山下 一仁 (やました かずひと)

一般財団法人キヤノングローバル戦略研究所研究主幹。

1955年生まれ。77年東京大学法学部卒業。農学博士(東京大学)。農林水産省ガット室長、地

域振興課長、農村振興局次長などを歴任。著書に『バターが買えない不都合な真実』(幻冬舎新書、2016年)『日本農業は世界に勝てる』(日本経済新聞出版社、2015年)等

成功した過去の地域振興政策

戦後、経済は順調に復興し、高度成長が始まる前の1960年頃になると、農家所得は勤労者世帯の所得を下回って推移し、農業と工業の所得格差が問題とされるようになった。

所得とは、価格に生産量をかけた売上額から、コストを引いたものである。売上額を増やすか、コストを下げれば、所得は増える。需要が伸びると見込まれる畜産や果樹に生産をシフトし、売上額を増やす(「選択的拡大」と呼ばれた)一方、米のように需要が伸びない作物でも、農業の規模を拡大し、生産性を向上していけば、コストの低下により、低価格の下でも十分農業者の所得は確保できるはずだった。このような考え方に立った1961年農業基本法は、農業の構造改革を図ることによって、“農業と工業の間の所得格差の是正”を実現しようとした。

同時期に作成された1960年の「国民所得倍増計画」は、単に所得を倍増しようというだけでなく、日本に存在する様々な格差に対しても、政策的対応を行おうとするものだった。この頃、農業と工業だけではなく、東京などの大都市圏と地方との発展の不均衡、つまり格差も、問題となるようになった。このため、国土総合開発法に基づき、地域間の均衡ある発展を目指そうとして、1962年に全国総合開発計画が制定された。

全国総合開発計画は、東京などの特定地域への企業の集中という問題が生じた大きな要因は、経済発展の原動力である工業の配置の偏りにあるとし、その解決手段として、地方への工業の分散を主張した。そのため、開発効果の高いものから順に集中的に行う「拠点開発方式」が打ち出され、その具体的手段として、1962年新産業都市建設促進法が制定された。これを受けて、

1964年頃から全国各地に工業地域が建設されるようになった。

これに伴って、後継ぎや世帯主までも農家・農村から工場へ「通勤」することが可能となった。農業から工業への労働移動は、昭和30年代には、農村からの人の流出を伴ったのに対して、昭和40年代以降は、農村に暮らしながらの移動となった。在村の工場労働者が増えていったのである。つまり、このときの地域振興政策は、地方に仕事を作り、都市圏への人口流出を防止する効果を十分に発揮したのである。

しかし、近くに工場ができて、兼業機会が発生したからと言って、その人たちが農業を続けるとは限らない。農業からの収入がコストを賄えないのであれば、農業を止めて、農地を農業専門の主業農家に貸して、地代収入を得たほうが、利益になる。

農業を続けるとすれば、農業の収益がプラスになる必要がある。しかし、これらの農家は規模が小さいので、コストが高い。高いコストを上回るだけの収入がないと、収益はプラスにならない。それは、食糧制度による高米価でのコメの政府買入れによって可能となった。米価が高いので、コストが高い農家も農業を継続することになった。

こうして、農家は工場や役場等に勤める勤労者となった。兼業農家の規模は小さいので、農業から得られる所得はわずかである。農家所得のほとんどは、農外(兼業)所得となった。農家所得は、65年には勤労者世帯の所得とほぼ均衡化し、それ以後はこれを大きく上回るようになった。しかし、大きな副作用が残った。零細な兼業農家が滞留したため、主業農家が農地を集めて規模拡大することはできず、農業、特にコメ農

業の国際競争力は低下した。農業の担い手となる企業的な農家は現れなかった。“農家”や“農村”の豊かさは、“農業”の犠牲によって実現した。

これまでの振興策がなぜ通用しなくなったのか？

過去に成功した地域振興策が通用しないのはなぜだろうか。昭和40年代と現在では、日本経済を取り巻く状況が決定的に変わっているからである。日ロ戦争時には通用した大艦巨砲主義を航空機による戦闘が主流となった第二次世界大戦にも適用しようとしたのが、日本海軍の過ちだったと言われる。同じようなことを地域振興でも行ってないだろうか？

その大きな状況の変化の一つは、人口減少である。昭和40年代は人口が増加していたので、多少都市圏へ人口が移動したとしても、地方の人口は維持できた。このため、地域で生産した商品を地域で消費できる需要が存在したのである。

いろいろな対策が講じられようとしているが、人口減少に歯止めがかかるとは到底思えない。正しいアプローチは、人口が減少しても、なお経済を成長させ地域を活性化するような方策を考えることではないだろうか？

もう一つは、日本の産業構造が変化したこと、具体的には経済のサービス化の進行である。経済発展とともに製造業の地位は低下し、今ではGDPの2割を切るような状況になっている。製造業の地域分散という高度成長期の格差の是正策は使えなくなっている。逆にサービス産業はGDPの7割を占めるようになった。

しかし、サービス産業で地域振興を果たすことには、大きな問題がある。それは、サービス産業が都市化や人口集積と密接に関連していること

である。サービス産業の特徴は“生産と消費の同時性”である。レストランで調理された料理は、その場でお客に提供される。つまり、サービス産業を振興して拡大させるためには、そこに消費者としてたくさんの方がいなければならないということである。市町村の人口密度が高いほど、そこに立地しているサービス産業の生産性は高くなる。製造業と異なり、サービス産業は人口が少ない地方には向かないのである。さらに、人口減少を迎えると、地方の産業はますます空洞化し、雇用がなくなった地方からますます人口が都市圏へ流出することを覚悟しなければならなくなる。GDPの大部分を占めるようになったサービス産業の生産性を向上させ、経済を成長させようとすると、東京などの都市圏への一極集中をますます高めなければならないのである。これは地域振興と真っ向から対立する。

人は量をたくさん消費することだけではなく、いろいろな種類のものを消費することでも高い効用を得る。都市にはさまざまな財やサービスが集まる。それを消費しようとして、ますます多くの方が都市に集まる。都市の成長とともに、サービス産業の生産性も向上し、発展する。

政府の“まち・ひと・しごと創生基本方針”の大きな欠点は、サービス産業の振興に着目しながら、それをどうして地域創生につなげていくのかという道筋を示していないことである。

製造業が大きな地位を占めていた時代には、都市部での過度な企業集積を避けて工場の地方への再配置を図ることは、地域振興だけではなく、製造業自体の発展にも貢献した。しかし、集積効果が大きいサービス産業については、地方への事業所の再配置を訴えても、産業は乗ってこない。日本の地域振興政策は、経済のサービス

産業化という状況に、十分に対応できていない。

対策はないのか？～人口減少とグローバル化

世界はグローバル化している。日本の人口が減少しても、世界の人口は増加する。ということは、世界の市場に通用するような財やサービスを提供することができれば、国内の人口減少を問題にしなくてもよい。最善の人口減少対策はグローバル化である。農業はその典型例である。いくら関税で国内市場を守っても、高齢化と人口減少で、胃袋は縮小する。籠城したくないなら、海外に打って出るしかない。

では、どのような財やサービスが輸出されるのだろうか？

サービスとしては、マンガ・アニメなどの日本文化、観光、医療サービスなどが挙げられる。特に、春の桜、初夏のつつじ、晩秋の紅葉、冬の積雪により、日本は四季折々の自然を楽しめる。このような国は世界にはない。ヨーロッパにもアメリカにも、日本のようにはっきりした四季はない。西ヨーロッパには、春と（少しの秋と）冬があるだけである。将来医師の過剰時代を迎え、大学の医学部の定員を半減しなければならぬと言われている。しかし、日本の医療サービスは世界のトップレベルにある。日本で過剰なら医師を輸出すればよい。

農業はどうだろうか？日本農業は規模が小さくアメリカやオーストラリアと競争できないので、高い関税が必要だという主張がある。農家一戸当たりの農地面積は、日本を1とすると、EU6、アメリカ75、オーストラリア1,309である。規模が大きい方がコストは低下する。しかし、規模だけが重要ではない。この主張が正しいのであれば、世界最大の農産物輸出国アメリカも

オーストラリアの18分の1なので、競争できないことになるはずである。EUはアメリカの10分の1、オーストラリアの200分の1であるが、小麦の大輸出国である。

日本の地方の中で、北海道、東北、関東、九州を上げ、農業生産額の多い順に並べよというクイズが出たら、ほとんどの人が北海道を一位に挙げるのではないだろうか？正解は、関東、九州、東北、北海道の順である。アメリカでも一番生産額の多い州を聞くと、コーン・ベルト地帯のアイオワを挙げる人が多いだろう。しかし、断トツの首位はカリフォルニアである。

また、世界最大の農産物輸出国はアメリカだが、農産物輸出国の上位10各国のほとんど（2014年で7か国）はヨーロッパの国である。世界第二位の農産物輸出国は、国土の小さいオランダである。オーストラリアは15位にすぎない。オーストラリアの農地面積は我が国の90倍もの4億ヘクタールだが、穀物や野菜などの作物を生産できるのは、わずか5千万ヘクタールに過ぎない。それ以外は草しか生えない肥沃度の低いやせた土地で、牛が放牧され、脂肪身の少ない牛肉がハンバーガー用にアメリカに輸出される。

北海道、アイオワ、オーストラリアに共通するのは、小麦、トウモロコシ、大豆など、食品製造業の原料農産物を生産していることである。これらの作物に関しては、土地も広いので他の地域よりも効率が良い生産を行えるが、これら農産物の価値は低い。これに対して、関東、カリフォルニア、オランダの共通点は、野菜、果物、花卉など付加価値の高いものを生産していることである。

世界の農産物貿易の特徴は、日本がトヨタ、ホンダ、日産を輸出して、ベンツ、ルノーなどを輸

入しているように、同じ農産物を輸出し合っていることである。アメリカは牛肉の大輸出国であると同時に世界最大の牛肉輸入国でもある。米についても、アメリカは350万トンの輸出を行いながら、高級長粒種ジャスミン米を中心にタイなどから80万トンの米を輸入している。同じものでも品質に違いがあれば、双方向で貿易が行われるのである。日本のようにただ農産物を輸入するだけというのは、世界的には極めて異常である。

土地の狭い日本でも、品質の良いもの、付加価値の高いものの輸出可能性は高い。国内の需要を大幅に上回る生産能力を持つため、生産調整（減反）が行われており、それがなければ大量の生産と輸出が可能な作物で、国際市場でも評価の高い作物、米がある。米の輸出を本格化すれば、日本は農業立国として雄飛できる。

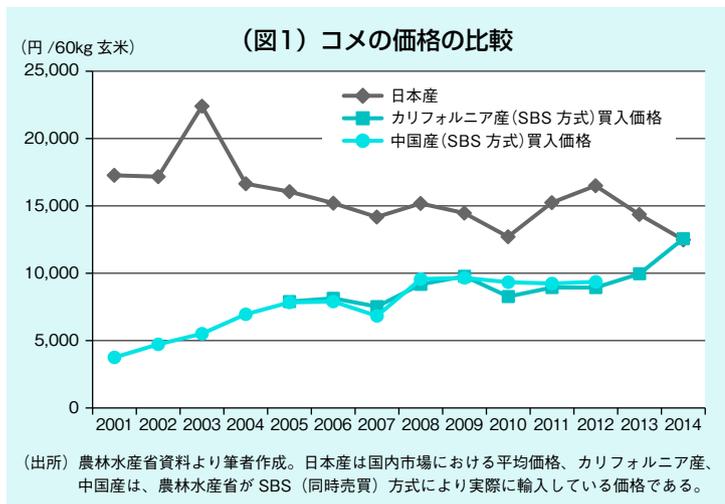
国際市場で日本米は高い評価を受けている。香港では、同じコシヒカリでも日本産はカリフォルニア産の1.6倍、中国産の2.5倍の価格となっている。国内では、主食用米の無税の輸入枠10万トンは、ほとんど消化されなくなった。

逆に、日本米はカリフォルニアに輸出されている。品質には定評のある日本米に価格競争力が出てきたからだ。内外価格差が解消したのである（図1）。

内外価格差が逆転している状況では、輸出すれば国内価格よりも高い価格で販売できるので、わざわざ減反をして、国際価格よりも低い国内価格を維持する必要はない。減反を廃止すれば、60kg当たり7,500円程度まで国内の米価は下がり、輸出を大々的に行えること

になる。日本からの輸出価格が現在アメリカが日本に輸出している価格と同水準の12,000円だとすると、商社が7,500円で買い付け輸出に回せば、国内市場での供給量が減少して国内の価格も12,000円まで上昇する。これは経済学でいう価格裁定行為^(※1)である。国内価格が7,500円ときの国内生産量が800万トンだとすると、12,000円に上昇すれば1,200万トン程度まで生産が拡大する。輸出は量で400万トンを超え、金額では8,000億円になる。

減反を廃止することによる一時的な米価低下によって、影響を受ける主業農家には、財政から直接支払いを行えばよい。減反補助金の4,000億円がなくなるので、財源は十分ある。コストの高い零細な兼業農家は、米価ではコストを賄えないので、農業を止めて、農地を主業農家に貸し出すようになる。農地が直接支払いで地代負担能力の高まった主業農家に集積し、規模が拡大すれば、コストは低下する。減反によって、収量増加につながる品種改良は禁じられ、



※1 価格裁定行為…金利差や価格差を利用して売買し利鞘を稼ぐ取引のこと。別々の市場において同じ商品が異なる価格で取引されている場合、裁定取引によって両者の価格が収斂することで一物一価が成立する。

今では、日本米の平均単収^(※2)はカリフォルニア米よりも6割も少なくなっている。コストは面積当たりのコストを単収で割ったものだから、減反廃止で単収が増えるとコストも低下する。規模拡大と収量増加で、日本米の価格競争力は、さらに向上する。主業農家の収益が向上すれば、農地の出し手である元兼業農家の受け取る地代も上昇し、彼らもメリットを受ける。

海外からの農産物輸入が途絶えるときは、輸出していた米を消費して飢えをしのげばよい。輸出は食料危機時のためのコストのかからない備蓄の役割を果たす。また、水田をフル活用することで、食料安全保障に不可欠な農地資源を確保できる。自由貿易は食料安全保障の基礎となる。多面的機能を十分に発揮できるばかりか、主業農家主体の農業は農薬の節約など環境にも優しくなる。

対策はないのか？～アメリカの成功例

サービス産業の振興と地域創生を同時に行っているお手本はアメリカである。ニューヨークだけでなく、全米各地に多数の人口集積地域があり、繁栄している(表1)。このような地域を見ると、特徴ある産業を抱えていることがわかる。サンフランシスコはシリコン・バレーを抱えているし、シアトルは航空機産業を持っている。ニューヨークもウォール街やミュージカルなどのサービス産業がある。ロサンゼルスには、ハリウッドがある。

産業には、伸長がある。自動車産業で発展したデトロイトは、自動車産業の衰退とともに、荒廃し、とうとう2013年市自体が破産してしまった。他方、ヒューストンは、オイラーズと

いうフットボールのチームがあったように、石油産出で栄えた。20世紀中ごろから、テキサス医療センターやアメリカ航空宇宙局(NASA)のジョンソン宇宙センターが設置され、先端医療の研究や航空宇宙産業の発展が進んだため、石油価格の下落の影響を限定的にすることができた。野球の球団名はアストロズである。

スティールーズというフットボールのチームがあるように、ピッツバーグは鉄鋼業で栄えたものの、その後鉄鋼業の衰退とともにまちも衰退した。70年代4回もスーパーボールを制した強豪スティールーズも、成績不振に陥った。しかし、その後ハイテク産業をはじめ、医療、教育、金融を中心とした産業構造に転換し、ピッツバーグ大学医療センターを従業員5万5千人、売上1兆円超の世界最大級の医療機関の集積地とすることなどによって、ピッツバーグは活気を取り戻している。スティールーズは復活し、2005年、2008年のスーパーボールを制した。産業が栄えると人口が集積し、サービス産業であるスポーツ産業も栄えるという構図である。

ここからわかることは、特徴のある産業を中心に人口を集積し、そこにサービス産業を定着させることが、地域の活性化や再生につながるということである。サービス産業の生産性向上、発展のためには、人口の密度が必要である。地域の拠点となる都市に人口を集積させるよう、産業を誘致・発展させることが、サービス産業の発展ももたらすのである。医療などの社会的費用を削減するために人口を集積させるコンパクトシティの推進は、まちづくりだけではなく、産業振興にも役立つことになる。

※2 単収…面積あたりの収穫量

(表1) アメリカの都市と産業

都市圏	人口 (万人)	特徴的な産業	野球チーム		アメリカン フットボールチーム
			ナショナルリーグ	アメリカンリーグ	
ニューヨーク	1,957	金融（ウォール街）、メディア、エンター テイメント	メッツ	ヤンキース	ジェッツ、 ジャイアンツ
ロサンゼルス	1,283	石油化学、航空・宇宙・半導体、エンター テイメント	ドジャース	エンジェルス	
シカゴ	946	重化学、鉄鋼業、食品工業	カブス	ホワイトソックス	ベアーズ
ダラス	643	石油化学、軍事、情報・エレクトロニクス		レンジャーズ	カウボーイズ
ヒューストン	592	エネルギー、生命医学、航空・宇宙		アストロズ	テキサズ
アトランタ	529	運輸、通信、流通	ブレーブス		ファルコンズ
ボストン	455	教育、観光業、ハイテク		レッドソックス	ペイトリオッツ
サンフランシスコ	434	ハイテク（シリコン・バレー）	ジャイアンツ	アスレチックス	フォーティナイナーズ、 レイダース
デトロイト	430	自動車		タイガース	ライオンズ
シアトル	344	航空機、ハイテク		マリナーズ	シーホークス
ピッツバーグ	236	ロボット、生命医学、核工学、保険・金融	パイレーツ		スティーラーズ

注：都市圏は大都市統計地域（MSA）で示されたものである

このため、中小都市が産業誘致を競いあつては、共倒れになる。道府県で一つ程度の都市に産業と人口を集積させるといった、広域的な事業調整が必要となる。ある県で“能”を地域振興に使おうとしたのだが、多くの自治体が能舞台を作ってしまったため、共倒れになってしまったという例がある。限られた資源を集中するためにも、道府県庁が中心となった調整が必要となる。

サービス産業は人の集積、密度の経済が必要であるのに対し、農業では農場当たりの規模の大きさが重要である。農業の規模拡大ということは、農家人口を減少させることである。広域の経済圏で中心となる都市に人口・産業が集中するとともに、その周辺の小さな地域にはコンパクトシティが介護・医療・居住施設を提供する。少数の農家はコンパクトシティに住みながら、農場に通作する。農作物の一部は輸出する。これが、人口減少と産業構造の変化に対応した、

ひとつの新しい地域像ではないだろうか。

地方創生のための正しい運動は？

戦前にも地方の活性化のための計画づくりはあった。

一つは、「興業意見」^(※3)を作った前田正名が主導した町村是運動である。

前田は調査を重視した。調査の目的は、事実そのものを取り扱い、無用な意見を排除することにあるのであり、問題に取り組むには、現状を明らかにして原因を精査したうえで、解答を提示すべきであると主張した。今でいうなら、“現場主義”だろう。

この考え方に基づき、1897年から1920年頃にかけて、町村の実態調査を行うことにより、その勸業方針（“町村是”といった）を作成し、町村是をもとに、郡是、県是を作り、それらを積み上げて国是を作り上げていこうという全国的

※3 興業意見…国内産業の実情を調査し、まとめられた殖産興業のための報告書。全30巻

な運動が展開された。1890年に農商務大臣であった陸奥宗光と対立して農商務次官を辞めたのち、在野の産業指導者として全国を回り、町村是推進のために遊説する前田は、「布衣（平民という意味）の農相」と呼ばれた。

前田の情熱は多くの人たちを動かした。波多野鶴吉は、何鹿（いかるが）郡（現京都府綾部市）の発展のために、農家に養蚕を奨励することが「郡是」であると考え、養蚕業振興を目的とする「郡是製糸」を設立した。これが、今日、日本を代表する繊維メーカーとなっているゲンゼである。ゲンゼはもちろん「郡是」のカタカナ読みである。

前田の運動は、昭和恐慌の際に農村を救済した“農山漁村経済更生運動”の素地となった。これは、自力更生・隣保共助をスローガンとする一大農政運動だった。1934年には4万人の農家の娘の身売りがでたといわれるほどの深刻な農村の経済・社会問題に対処するため、農民を借金のドロ沼から引き揚げる一方、農村に徹底した自力更生計画を作らせ、更生計画を実施する中心人物がいるなどの要件を備えるものには特別な助成を行った。高橋是清大蔵大臣も、「物ではなく人に補助するとはなかなかよい」として、これに協力した。

農商務省の法学士第一号だった若き農政学者柳田國男は、前田の町村是運動の趣旨には賛同しながらも、実際の運用については批判している。すべての町村が自分たちで考えて町村是を作成したわけではなく、今でいうならコンサルタントに作ってもらおうとか、国レベルの模範例をなぞったりしたものも、かなり存在したからである。

「自治とは決して形式の名ではありませぬ。町村の経済事情が千差万様だとしますれば、多数に適用して差し支えぬような外部の判断では、常に不十分不安心であることは明白であります。村是

調査書には一つの模型がありまして、しかも疑いを抱く者自身が集って討議した決議録ではなく、一種製図師のような専門家が村々を頼まれてあるき、また監察庁から様式を示して算盤と筆とで空欄に記入させたようなものが多いのですから、真正の村是非は村全体の協議によるか、少なくとも当局者自身の手で作成せねばなりません。」

柳田とともに活動し、戦前の農政の大御所と言われた石黒忠篤も、経済更生計画の作成について、当事者が自分で考えることと自力更生の重要性を強調している。

「村の方でも国が種々の場合を考えて調合して置く薬をあれもこれもと悉く、皆んな混ぜて呑んだら却て大変な事になります。村の堅実な発展に付いて深く賢明な考慮を加え、判断をなさって、如何なることの援助を受けるか受けないかを決められなければ、更生どころか将来に飛んだわざわいを残すことになりましょう。要するに村としては、自分の村でやれるだけはやって行くと云う気分を推し進めて行かなければならない。自ら生きるために努力しないならば、到底農村は生きることは出来ません。」

終わりに

過去の地方振興策が通用しなくなった以上、地方はグローバル化とサービス産業化を軸に自分の足元の経済や資源を調査・分析しながら、自分の地方振興策を検討しなくてはならなくなっている。いくら葉っぱのビジネスを研究しても、同じことを行って成功した例はない。地方が自分に合った振興策を創造して生き残りを図るという意味での地方創生ならネーミングの妙というべきであり、そのような活動が求められているのだろう。