2024. 10. 24

成長戦略との相性が良くない地方創生
～分配政策の性格が強くてもバラマキは避ける必要～

フェロー チーフエコノミスト
小玉　祐一

ポイント

- **石破首相は公約で、「新しい地方経済・生活環境創生本部」（仮称）を創設し、担当大臣を設置して次の10年間に集中的な総合対策を検討・実施する方針を示している**
- **ただし、地方創生は成長戦略との相性が良くない。地方創生の主目的のひとつは、「東京一極集中の是正」だが、産業、金融、行政、その他各種インフラが集中する大都市は、国全体の成長エンジンであり、成長戦略の立場からは都市への経済資源集中こそが重要になるというジレンマがある**
- **必然的に分配政策の性格を帯びざるを得ないが、形を変えたバラマキにならないようにする必要**

１．石破首相は地方創生に力点

石破首相は公約で、「新しい地方経済・生活環境創生本部」（仮称）を創設し、担当大臣を設置して次の 10 年間に集中的な総合対策を検討・実施する方針を示している（図表 1）。石破首相自身、2014 年に安倍政権下で任命された初代の地方創生担当大臣である。思い入れも土地勘もある分野であろう。

元々地方創生は、安倍政権発足時の主要政策メニューには含まれていなかったものだが、2014 年に元総務大臣の増田寛也氏が中心になってまとめた「消滅可能性都市」のレポートが大きな話題となったことで、同年 9 月の内閣改造時に担当大臣を据え、取組みを始めた経緯がある。

日本の選挙区制度を考えた場合、「地方に冷たい党」というレッテルを貼られるのは選挙で不利に働く。自民党で元々実力のある政治家は地方に多いという事情もある。「風」次第で有権者の投票行動が変わりやすい都市部と異な

（図表 1）地方創生に関する石破首相の政策

- 「地方こそ成長の主役」との発想に基づき、地方がそれぞれの特性に応じた発展を遂げることができるよう、日本経済の起爆剤としての大規模な地方創生策を講じる
- 地方創生の原点に戻り、新たな「しごと、ひと、まち」の一体的な創設を目指す必要があるため、少子高齢化や人口急減少にも対応する「新しい地方経済・生活環境創生本部」（仮称）を創設し、担当大臣を設置して、次の10年間に集中的な総合対策を検討・実施
- 中央省庁の地方移転を強力に推進
- ネット通信環境の整備とデジタル化によって「情報格差ゼロ」の地方を創出し、遠隔教育や医療、ビジネスなどの分野における地方の人材確保なども進める
- その基盤のもとに、東京一極集中を是正して地方の持つ潜在力を最大化するため、地方への企業進出、地方における事業承継、スタートアップなどを後押しするためのインセンティブを整える
- ブロックチェーン技術・NFT 等を活用し、食や観光体験等地域の持つ多様なアナログの価値を世界価格に引き直し最大化
- 豊かでデジタルが行き届いた「デジタル地方文化都市」（＝便利で文化的にも豊かな地域社会）を実現し、国民一人一人が思い思いの幸せな人生を満喫できる環境を整備
- 豊かな自然や食文化、地域固有の歴史文化、伝統のある産業や特産物などのコンテンツを磨き上げることにより、観光産業のさらなる高度化・高付加価値化を図り、観光を地域活性化の大きな柱のひとつに育てる
- グリーンツーリズム、ワーケーションのための制度を拡充し、「地方に滞在しながら働ける」環境を整備

※下線部筆者

（出所）「2024 年 自民党総裁選挙 石破茂政策集」

り、地盤、看板がしっかりしていれば連続当選、場合によっては世代を超えて当選できる選挙区も多いからである。このときも政権の行動は早かった。

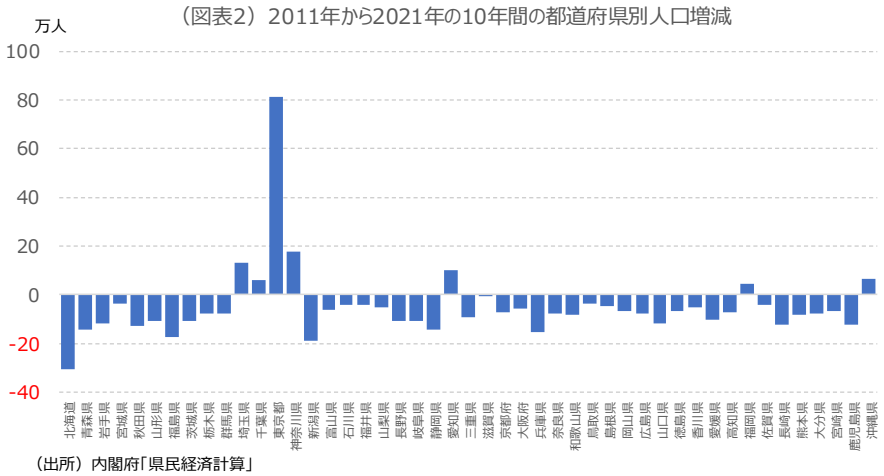
２．成長戦略との相性は良くない

ただし、成長戦略との相性を考えた場合、地方創生は決して良いとは言えない。地方創生の主目的のひとつは、「東京一極集中の是正」だが、経済発展に伴い、産業の中心が第 3 次産業に移っていけば、都市部の比重が増すのは自然な流れである。東京への一極集中は別に市場の失敗ではない。産業、金融、行政、その他各種インフラが集中する大都市は、国全体の成長エンジンであり、大都市の成長力こそが一国の成長力に直結する。成長戦略の立場からは、都市への経済資源集中こそが必要との意見が有識者の間では多い。規制改革推進会議等でも、従来から都市機能の強化は主要課題のひとつに挙げられており、国家戦略特区等も有効活用する形で一部は取り組みが進んでいる。

一方で、地方重視の政策にも長い歴史がある。1962 年に策定された「全国総合開発計画（全総）」において、「国土の均衡ある発展」との基本理念が示され、以後、計画の改訂を繰り返す中で都市部への集中回避と地方の発展を促進する政策が続いてきた。例えば東京、大阪では、工場等制限法などのいわゆる工場三法が 1959 年から 1973 年にかけて制定された。このうち工場等制限法の目的は、東京、大阪の都市部に制限区域を設け、区域内での一定面積以上の工場（原則 1,000 ㎡以上）や大学の新設・増設などを制限するというものであった。同法は都市部への過度な集中回避という意味では確かに貢献したが、工業の機能的な集積を難しくしたほか、新規産業の発展やイノベーションを阻害するという負の側面が次第に問題視されるようになった。同法は 2002 年 7 月に廃止されたが、大阪から本社を吸い上げる形で発展が続いた東京はともかく、大阪はその後もしばらく後遺症に苦しみ、主要指標の伸びにおいて、こうした法律がなかった名古屋の後塵を拝してきたという経緯がある。

３．単なる人口移動策は成長力に逆効果

地方創生は、その誕生の経緯もあり、特に地方にとっては人口増対策とほぼ同義で語られることが多かった。しかし、日本全体では人口減少トレンドの持続が避けられないなか、地方の人口増対策が縮小するパイの奪い合いになるのでは仕方がない。



（出所）内閣府「県民経済計算」

2011 年から 2021 年までの 10 年間で見ると、人口が増加しているのは一都三県と愛知県、福岡県、沖縄県の 7 都道府県にとどまり、ほとんどの府県が人口を減らしている（図表 2）。なるべく人口の増える府県を増やそうとするのであれば、東京から持ってくるしかない。ただ、内閣府の県民経済生産から計算される東京都の労働生産性（実質 GDP/就業者数）は 1,128 万円（2021 年）で、東京以外の平均の 815 万円を 38.3%も上回る。各都道府県の生産性が不変ならば、東京から地方への労働力の移動は一国の生産性を引き下げる方向に働く。

高齢者と女性の労働参加が進んだことにより、10 年間（2011 年→2021 年）で総人口は▲1.8%減少したのに対し、就業者数は＋2.3%増えている。これが国全体の成長を支えてきたが、増加が一部の都府県に偏っている

ため、全体の4割超の20県では就業者数も減少している。仮に、この20県でも就業者は減っていなかったと想定し、その分東京の就業者数から差し引いて試算すると、10 年間の全国の実質 GDP 成長率は、＋5.4%から＋5.1%に低下する。

さほど大きな差ではないようにも見えるが、これは 20 県合計でも 10 年間の就業者数の減少数が▲44 万人にとどまっているためである。しかし、高齢者や女性の労働参加率の上昇も限界に達しつつあることから、全国の就業者数も最後の2年は減少に転じている。今後、中長期的な就業者数は、人口減少とある程度歩調を合わせる形で減少し続けると考えられる。これは、地方創生の具体策が単なる人口移動策に偏るならば、東京と地方の格差は縮小するかもしれないが、日本国民全体では平均的に貧しくなる結果に終わりかねないことを意味する。

従って、地方創生を一国全体の成長力強化に結び付けるためには、地方の生産性向上が不可欠となる。ただ、この 10 年間の地方創生策のもとで、各自治体が〇〇プロジェクト、××イノベーション戦略といった計画を競ってきたが、これにより地方の生産性が目に見える形で上がったという証拠は乏しい。計画の中身は立派でも、成果につながるかどうかは別問題である。実行段階で、効果の乏しいハコモノの建築計画に矮小化されたケースもままあった。。

これまでの政府の政策も、生産性改善につながるような地元の創意工夫をサポートするというあるべき姿勢がうかがえる一方、地方への単なる移転や移住に金を払うといったメニューも多かった。石破首相も、成長戦略との整合性の維持というジレンマに直面することになるかもしれない。

４．分配政策の性格を帯びざるを得ない面も

もちろん、地方創生が必要ないというわけではない。地方にとってはきわめて重要かつ深刻な課題であることは論を俟たないが、マクロ的には成長戦略というより、分配政策の性格を帯びざるを得ない性質を持っている。

「3 割自治」という言葉があるように地方はもともと分配政策の対象である。日本の再分配政策には、明確な潮流が二つある。ひとつは、「現役世代から高齢者へ」という流れ、もうひとつが、「都市から地方へ」という流れである。しかし、本来最も重要な視点である「困っていない人から困っている人へ」という流れが十分に機能していないため、結果として再分配制度全体が非効率になっている。過去の経済財政白書に、日本の所得格差は再分配前だと OECD 平均より小さいが、再分配後は OECD 平均よりもむしろ大きいという試算が掲載されたこともある。

「地方創生」に関しても、制度設計の方法如何では、恩恵を受ける層が偏ってしまうリスクがある。いつの間にか、名目が違うだけのバラマキ政策に変質しないよう、持続的にフォローしていく姿勢が重要だろう。政府も、PDCA サイクルに基づいて費用対効果を検証していくとはしてきたが、いったん決定した支援が既得権として定着し、機動的に打ち切るのが難しくなるという、ほかの政策にもありがちだったパターンに陥るリスクは今後も燻り続ける。

例えば、地方の中小企業に対する支援にしても、これまでの国全体の中小企業政策に見られたような玉石混交で救う姿勢ではなく、事業承継、第二創業、廃業、倒産まで含めた新陳代謝をトータルで支援する視点が重要である。人手不足が深刻ななか、本来淘汰されるべき非効率的な企業まで温存する政策は、地方だけではなく日本全体の成長力を弱める結果につながる。

地方にとって人口問題は深刻だが、日本国全体で人口が減少していくなか、すべての地方が人口を増やすことはできない。国立社会保障・人口問題研究所の中位推計では、2060 年の人口は 2020 年対比で約 4 分の 3 の 9,615 万人まで減少していく。多少出生率が上がっても、向こう数十年の間、人口減少時代が続くのは既定路線

である。多くの過疎地に関しては、振興策よりもむしろ「名誉ある撤退策」を考えなければいけないのが不都合な事実でもある。

本レポートに関するご取材やお問い合わせは以下までご連絡ください
明治安田総合研究所 フェロー チーフエコノミスト 小玉 祐一
電話番号：03-6261-7947
e-mail：yuichi.kodama@meijiyasuda.co.jp

※本レポートは、明治安田総合研究所が情報提供資料として作成したものであり、いかなる契約の締結や解約を目的としたものではありません。掲載内容について細心の注意を払っていますが、これによりその情報に関する信頼性、正確性、完全性などについて保証するものではありません。掲載された情報を用いた結果生じた直接的、間接的トラブルや損失、損害については、一切の責任を負いません。またこれらの情報は、予告なく掲載を変更、中断、中止することがあります。

●発行元● 株式会社 明治安田総合研究所 〒102-0073 東京都千代田区九段北3－2－11 TEL03-6261-6411