

## 構造変化，新しい地域課題と地域政策

山 崎 朗

- I 本稿の課題
- II 産業構造の高度化と地域政策
- III 外向型地域開発へのシフト
- IV 地域のグローバル化への対応策

### I 本稿の課題

地域開発政策<sup>1)</sup>，地域政策，地域振興，立地政策，国土政策，地方創生（または地域創生<sup>2)</sup>）といった名称で呼ばれてきた地域に関する諸政策は，産業・社会・人口・消費・技術構造などの変化に対する，あるいはこれらの構造的変化によって生じる新しい地域課題への地域的対応策である。そのため，発展段階によって政策課題，政策主体，政策手段，政策目標は変化せざるをえないという特性を有している。

かつては地域政策として認識されていなかった農林水産物・食品の輸出，外国人観光客の誘客，外国籍のクルーズ船や格安航空会社 LCC の路線誘致，テレワーク，モバイルワーク，リモートワーク，ワーケーション，ブリージャー（出張＋バケーション），医療ツーリズム，リハビリテーション，二地域・多地域居住，フリーランス，アドレスホッパーやデジタルノマド，クリエイ

---

1) 1960年代から1970年代にかけては，川島哲郎「高度経済成長期の地域開発」川合一郎編『講座 日本資本主義発達史論 V』日本評論社，1969年，宮本憲一『地域開発はこれでよいか』岩波書店，1973年のように地域開発政策という用語が一般的に使用されていた。1983年以降，川島哲郎は地域政策という用語を使用するようになっていく（川島哲郎「成熟期の地域政策」『阪南論集 社会科学編』Vol.18 No.3，1983年および川島哲郎・鴨沢巖編著『現代世界の地域政策－地域政策とは何か』大明堂，1988年）。

2) 筆者は，地域創生という用語を使用しているが，それは三大都市圏や東京圏，東京都においても地域的課題，地域的対応が求められていると考えているからである。これまでの地域開発政策や地方創生は，三大都市圏対その他の地方，東京圏対その他の地方という対立概念から政策が立案・実施されてきた。だが，東京圏も高齢化によるローモビリティ化（買い物難民，キャッシュ難民，医療難民の増大）や他の世界都市と比較して遅れているグローバル化への対応（国際旅客数，国際会議，国際展示会の相対的少なさ，急増するインバウンドへの地域的対応など）が求められている（山崎朗編著『地域創生のデザイン』中央経済社，2015年を参照）。

ティブクラスや外国人を含む高度人材の誘致，さらにはリスキリング，本社移転<sup>3)</sup>，ローカルSDGs，エコツーリズム，農村観光，グランピング，MICEなどへの地域的対応こそが現代の，そしてこれからの地域政策の柱となる。

人口減少，高齢化への地域的対応としては，空き家・廃屋，廃校，廃店舗，廃ホテルなどの取り壊しや再利用<sup>4)</sup>，高齢者のモビリティ水準の低下<sup>5)</sup>に対応した地域のリ・デザイン（低密度居住地区からの撤退〈シュリンキング〉，生活サービスを維持するための小さな拠点形成，安全で歩きやすく・滞在しやすい公共空間の整備）や，人口密度を維持するためのコンパクトシティ化，居住地域のスプロール化抑制のための都市計画策定，子育て世代の都心・中心地居住の実現，ハザードマップで示された危険地帯からの撤退，耕作放棄地の自然回復も重要な地域政策課題となる。

地域政策は，道路，高速道路，新幹線，港湾，空港，光ファイバーケーブルなどのインフラストラクチャーや民間企業の設備投資とも関連しているため，政策効果の発現までに時間を要し，同時に政策の効果や政策の副作用が長期に及ぶという特質も有している。土地利用規制・景観条例も，都市や地域の構造や景観に長期的な影響を与え続け，長期的な地域発展の制約条件または前提条件として機能する。ただし，農地，原野，山林，埋め立て地を新規に開発するといった地域開発段階はほぼ終了しており，すでに開発された土地や施設（インフラストラクチャーを含む）の土地利用転換と用途転換（コンバージョン）を行う時代，段階に入っている。

本稿では原則として，地域政策という用語を用いる。地域政策は時代とともに変化する政策である。過去実施された地域政策や地域政策論に関する言説を取り上げているが，本稿の目的はそれらの批判的検討にはない。現在およびこれからの構造的変化に対応した地域政策の方向性について検討することにある。

- 
- 3) パナソニックは本社機能の一部を淡路島に移転することを決定した。また，NTTは群馬県と京都府に本社機能の一部を移転する計画を公表している。
  - 4) 耕作放棄地，空き家，廃校などをサテライトオフィスやラグジュアリーホテル，グランピング（ラグジュアリーなキャンピング）やリハビリ，リスキリングの用地・施設への転換も検討に値する。ザ・ホテル青龍京都清水，THE GATE HOTEL 京都高瀬川は，廃校のコンバージョン（施設利用目的の変更）であり，建設中のリッツカールトン福岡は，大名小学校跡地の再利用である。田川市の廃校は，芸術や音楽活動の拠点に再整備された。養殖場やグランピング用地となった廃校もある。
  - 5) 65歳以上で無理なく1 km以上歩ける人は57%と推計されており，自宅から500m以内に生鮮食品店のないエリアに居住する人口は4,600万人で，そのうち車を所有していない「買い物弱者」は700万人と経済産業省は推計している。「買い物弱者」の多い都道府県は，神奈川県，大阪府，北海道，東京都，兵庫県である（経済産業省「買い物弱者等に関する報告書」2014年）。高齢者の増加と店舗や病院の閉鎖により，「買い物弱者」「医療難民」は今後増加すると見込まれる。地域間格差の是正を地域政策の大目標とするのではなく，大都市圏を含む地域における地域課題の解消・緩和を地域政策の課題とすべきである。

## II 産業構造の高度化と地域政策

### 1 就業構造の変化

#### (1) 第三次産業の優先的発展

経済成長に伴って、産業構造は高度化する。世界経済全体としても、国としても、そして地域単位（都道府県単位や市町村単位）であっても、産業構造は高度化していく。産業構造の高度化は、産業毎の労働生産性上昇率の差異、イノベーションによる新しい製品やサービスの供給、消費者の嗜好や消費行動の変化（食の安全性、環境、健康や美意識への関心の高まり、少子化・高齢化や単身世帯・年金世帯の増加や人口の都心回帰による消費構造変化）などの複合的要因によってもたらされる。そのため、経済成長率が低くても、経済成長率がマイナスになったとしても産業構造は変容する。

産業構造の高度化に関する経験法則としては、第一次産業の相対的低下と第三次産業の優先的発展として捉えたペティ＝クラークの法則や工業構造の高度化（資本財産業の優先的発展）に関するホフマンの法則（塩野谷祐一による批判と修正）がある。

国内の石炭から海外の原油への工業原料・生産技術転換、傾斜生産方式という戦後のエネルギー・原材料不足解消を目的とした石炭産業と鉄鋼業への集中投資が終了すると、国内炭鉱が閉山され、旧産炭地域に労働争議が発生し、同時に高い失業率と人口流出をもたらした。偶然ではあるが、炭田は東京圏から離れた北海道と九州に偏在していた。戦後日本の地域政策は、イギリスと同様、産炭地域という「問題地域」への対応から開始された。

情報通信サービス業の隆盛については、第三次産業のなかから情報通信サービス業だけを抽出して第三次産業から切り出し、第四次産業として位置づけようとする試みもある。デジタル化や高速通信はあらゆる産業に浸透するため、情報通信サービス業を客観的に定義づけるのは難しい。情報通信サービス業の発展もまた、第三次産業の優先的発展の一形態であると捉えれば、ペティ＝クラークの法則に包摂される。DX、情報社会（Society4.0）、データ社会3.0への対応の必要性と日本の対応の遅れについては、多くの研究者や政府、研究機関によって主張されるようになった。

2021年10月に岸田総理から提示されたデジタル田園都市国家構想は、遅きに失した感はあるが<sup>6)</sup>、DX時代における地域政策である。2022年度から地方創生交付金支給条件として、自治体によるデジタル技術活用が付加された。2021年時点で約3割の高速通信規格5Gの普及率を2023年

---

6) 筆者らが、山崎朗・玉田洋編著『IT革命とモバイルの経済学』東洋経済新報社で、情報通信技術の革新が地域に与えるインパクトについて論じたのは、2000年であった。

度に9割にするという政府目標も掲げられている。さらに、地方大学におけるデータサイエンス、AI教育の拡充とデジタル人材の育成、社会人の学び直しであるリカレント（リスキリング）の促進、テレワーク導入支援も、地方創生政策のメニューに新たに加えられた。注意しなければならないことは、地域内に高度サービス業が存在しなければ、教育の高度化は人口流出要因として作用する点である。

デジタル田園都市国家構想は、「地方の利便性と魅力のある新たな地方像の提示」と自己規定されている。これはDX化の地域間格差の是正策と理解できる。だが同時に、日本におけるDX化の遅れやOECD諸国のなかでの日本の労働生産性や賃金水準の低さ、労働者の長期休暇の取りにくさなどの国家的課題を地域の観点から解決するという国家戦略でもある。

## （2）ストック化する地域政策

繰り返し指摘しているように、地域政策は、対象地域の設定<sup>7)</sup>、解決すべき課題や地域間格差に対する認識<sup>8)</sup>、および産業構造の高度化、産業立地の変化<sup>9)</sup>、技術革新<sup>10)</sup>、社会資本整備<sup>11)</sup>、経済のグローバル化、人口動態<sup>12)</sup>および世界の地域開発政策の潮流（クリエイティブシティ、産業クラスター、デジタル田園都市国家構想、サステナブルツーリズム）によって、時代とともに政策主体、政策手段や政策目的は変化し続けるという特性を有している。

また、工場立地（工場用地の購入、工場建屋の建設と設備投資）、港湾、空港、高速道路、新幹線、工業団地といったインフラの整備は、土地固着的である。そのため、長期間にわたって地域経済や地域社会に影響を与え続ける。また、その時点では想定困難であった（あるいは無視・軽視された）逆効果（工場の機械化やオートメーションによる雇用の減少、巨大コンビナート立地による景観の悪化）や副作用（環境汚染や交通渋滞のような負の外部経済だけでなく、地域企業の事業再構築や

7) 振興法の対象となる過疎地域や離島、農村地域工業導入促進法や工業再配置促進法における誘導地域の指定は、国によって決定されている。内発型発展との差異は、国による各種指定を受けているかどうかには関わらないという点にもある。

8) 近年は、一人当たり県民所得格差が縮小したこともあり、「地方圏」から東京圏（1都3県）への人口移動を問題視するようになってきている。地域間格差の捉え方の変化が地域開発政策に影響を与える点については、山崎朗「地域間格差の三形態と国土政策へのインプリケーション」『経済学研究（九州大学）』第59巻 第5・6号、1994年を参照。

9) 鉄鋼、石油精製、石油化学、非鉄金属などの臨海部立地から半導体、電子部品、機械などの内陸部立地、半導体のような軽量・高付加価値製品の空港近隣地（臨空）への立地といった変化や、国内から海外への立地志向の変化などがある。

10) インターネット、デジタル化の進展が、仕事場の自由度を高めており、テレワーク、モバイルワーク、ワーケーションが地域政策の政策手段として認識されてきた。

11) 海外の格安航空会社LCCの就航によって、地方空港の国際化も進展している。

12) 2021年10月1日の推計人口によると、2020年の国勢調査人口との比較では、47都道府県で人口増加となったのは、沖縄県のみとなった。

地域企業への技術伝播のような想定外のプラスの副作用）も生じる。廃屋、廃校のリノベーションや古民家再生は、新設よりも整備コストを引き下げる可能性もある。

### （3）第一次産業就業者数の減少と就業者比率の低下

地域における雇用創出と人口の流出抑制を地域政策の目的の一つ<sup>13)</sup>とするならば、地域政策は産業構造のサービス化、情報化、グローバル化を包摂しなければならない。

表1に示されているように、日本の雇用構造は、第一次産業から第二次産業、第三次産業へとシフトしてきた。地域政策の目的の一つが、生産性の高い（高学歴者向けの給与水準の高い）産業・企業・事業・職の育成・誘致にあるとすれば、地域政策の課題は、クリエイティブな産業、高度な生産工程や研究開発機能および生産性の低い地方のサービス業の改革、高次サービス業、外国人を含む高度人材の育成や誘致となる。日本貿易推進機構によると、高度専門職、研究、経営管理、法律・会計などの在留資格で日本に滞在する高度外国人人材は、2015年12月の15.9万人から2020年12月には32.8万人へと増加している。

表1に示されているように、1920年における日本の第一次産業就業者比率は53.8%を占めていた。それが2021年には3.1%にまで低下した。1950年と2021年を比較すると、第一次産業就業者数は1,748万人から208万人へと1,540万人減少した。農林水産省のデータによると、基幹的農業従事者数も2015年の176万人から2022年には123万人にまで減少している<sup>14)</sup>。耕地面積（田畑計）も2012年の455万 ha から2021年の435万 ha に減少しており、耕地面積の減少傾向にも歯止めはかかっていない。耕作放棄地は80万 ha 程度あると推計されている。

1990年をピークに減少しているとはいえ、第二次産業就業者数は1950年から2021年にかけて749万人増加している。第三次産業就業者数は、この間3,905万人も増加した。地域における雇用の確

表1 産業3部門別就業者数および就業者比率

年	第一次産業	第二次産業	第三次産業
1920	1,467万人 (53.8%)	560万人 (20.5%)	646万人 (23.7%)
1950	1,748万人 (48.5%)	784万人 (21.8%)	1,067万人 (29.5%)
1970	886万人 (17.4%)	1,791万人 (35.2%)	2,417万人 (47.4%)
1990	451万人 (7.2%)	2,099万人 (33.6%)	3,699万人 (59.2%)
2010	255万人 (4.0%)	1,567万人 (24.9%)	4,476万人 (71.1%)
2021	208万人 (3.1%)	1,533万人 (22.8%)	4,972万人 (74.1%)

（出所）1920年と1950年については、総務省統計局「変化する産業・就業構造」（国勢調査のデータ）、1970年以降については独立行政法人労働政策研究・研修機構「統計情報」のデータをもとに作成。

13) SDGsの時代において、地域住民の福祉水準、ウェルビーイング、環境を考慮することは当然のこととなっている。

14) 農林水産省 HP (<https://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/08.html>)。2022年8月2日アクセス。

保、人口の流出抑制、人材の誘致を地域政策の目的とするならば、高次サービス業の育成や誘致を地域政策の中核的政策とすべきであった。

ILOの2019年の推計によると、2018年の第一次産業比率は、イギリス1.1%、ドイツ1.2%、アメリカ1.4%、オランダ2.1%、イタリア3.8%となっている。日本の第一産業就業者比率は、欧米先進国並みに近づいている。とはいえ、カロリーベースの自給率（2018年）でみると、日本は37%にすぎず、イタリア60%、イギリス65%、ドイツ86%、アメリカ132%よりも低い。ドイツの農地面積は1,673万 ha、イギリスは1,714haと、日本の4倍近い。日本の販売農家1戸当たりの経営耕地面積の狭小さ（EU平均の1/9）、労働生産性の低さが日本の食料自給率の低さに反映されている。

日本の農業生産が維持されたまま、日本の人口が2100年に低位推計の4,600万人にまで減少すれば、100%を超える自給率の達成も可能だが、近未来において日本のカロリーベースの食料自給率を高める条件は、耕地面積の拡大である。傾斜地にある小規模な田畑は土地生産性・労働生産性が低く、自然再生が望ましいと思われるが、耕作放棄地の再整備・再活用も食料自給率向上のための課題である。

農家の経営規模拡大、農業の労働生産性の上昇は、生産の効率化であるため、需要の拡大を伴わなければ第一次産業就業者数の減少に直結する。人口減少に伴って縮小し続けている国内市場に限定せずに、海外にまで市場を拡大できれば、日本の農業・林業生産の維持は可能である。近年の円安、海外での森林保全、世界的な穀物・食料油・木材価格上昇、海外での日本食ブームによって、日本の農林水産物・食品輸出のポテンシャルは高まっている。現状では、輸送しやすい食品の比率が高く、米・野菜・果実の輸出は増えているとはいえ、日本の農業生産にインパクトを与える水準には達していない。米・野菜・果実の輸出拡大には、グローバル認証の取得、農業の規制そして農村から海外市場までのグローバルサプライチェーン（とくに保冷・冷蔵倉庫、燻蒸施設、リーファーコンテナ対応、海外航路・路線）の構築が不可欠である。

北海道を除く販売農家の経営耕地面積の狭小さは、農村地帯での労働集約的工場の立地によって可能となった、小規模兼業農家温存の結果でもある。半農半Xという新しい兼業スタイルを提唱する論者もいる。半農半Xは、新しいライフスタイル、多様な働き方の一つではある。だが、地域農業の維持、日本の食料自給率の上昇（地球的規模の気候変動や戦争などによる穀物不足や穀物価格の高騰への対策）には、農作物の輸出促進、小麦やトウモロコシ、大豆の国内生産の増加（輸入代替）、米から野菜や果実への転作による高収益農業の実現を政策の主軸に据えるべきである。

都道府県レベルだけでなく、市町村レベルにおいても第一次産業の就業者数は減少しており、就業者比率も低下している。2022年3月29日に農林水産省から公表された2020年農業産出額（推計）の上位100位の市町村のなかに、村は一村もない。1位は宮崎県都城市（865億円）、2位は愛知県田原市（825億円）、3位は北海道別海町（662億円）であった。2015年の国勢調査によると、都城市の第一産業就業者比率は9.6%、田原市は29.6%、別海町でも39.5%である。

農地や林地, 漁港や漁船があり, 景観的には農村, 山村, 漁村として認識されたとしても, ほとんどの市町村において第三次産業の就業者比率がもっとも高くなっている。筆者が確認したところ, 2015年の国勢調査で第一次産業比率が50%を超える市町村は, 1,718市町村中7町村のみであった。第一次産業比率の高い町村は, 産業構造転換への対応に遅れた可能性がある。農村地域であっても, 農村観光, エコツーリズム, 民泊, 二地域居住・湯治などのロングステイ, リモートワーク, ワークেশョン, インバウンド, MICE など, 新しい時代における第三次産業化へのシフトを模索すべきである。

#### (4) 第一次産業と地域発展

筆者は, 第一次産業から第二次産業, 第三次産業への地域産業構造転換の必要性和重要性を主張してきた。だが, 第一次産業就業者比率が1920年の54%から2021年の3%にまで激減するような長期にわたる劇的な産業構造・雇用構造の変化は, 今後の日本では生じない。確かに, 表1にあるように, 長期にわたって日本の第一次産業の就業者数, 就業者比率は低下してきた。だが, 表2からわかるように, 農林水産業部門のGDPおよび日本のGDPに占める比率の下落には, 歯止めがかかり始めているようにみえる。農業総産出額および生産農業所得も2010年をボトムとして上昇に転じている。

農地の集約化による大規模化や土地・労働生産性の上昇, 高齢の農業従事者の引退<sup>15)</sup>によって, 第一次産業就業者比率はいずれイギリスやドイツと同程度になろう。高齢の農業従事者の引退や耕作放棄地の増加に伴う新規参入余地の増大, 作物転換, 新技術導入, 農地の集約化による土地生産性と労働生産性の向上, 農林水産物・食品の輸出競争力の上昇, 外部環境の変化(円安, 国際的な穀物価格・木材価格の高騰)は, 農業への新規参入と農業・林業による高収益農業への転換の可能性は高まっているように思われる。

日本経済新聞の調査によると, 2005年と2020年を比較した農地1ha当たりの農業産出額(土地生産性)は, 群馬県, 山梨県, 長野県, 山形県, 広島県, 鹿児島県で25%以上高まったことが判明

表2 農林水産業のGDPおよびGDPに占める比率

2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
55,640億円	61,240億円	62,411億円	58,100億円	57,687億円	56,198億円
1.034%	1.124%	1.128%	1.0444%	1.0329%	1.0443%

(出所) 農林水産省「GDP(国内総生産)に関する統計」をもとに作成。

15) 農林水産省のデータによると, 基幹的農業従事者の平均年齢は2021年に68歳であり, 2022年に65歳以上の比率は70%となっている。75歳以上の比率は約26%であり, 新規就農者の少なさからみて, 2030年頃には基幹的農業従事者数は半減すると思われる。

した<sup>16)</sup>。この間、日本の耕作面積は減少し続けており、土地生産性の低い農地が耕作放棄されたことも、土地生産性上昇（分母の減少）として現れたという側面は否定できない。だが、新しい農業技術の導入に積極的な新規の若手就農者の増加、付加価値の高い果実や野菜、花卉への作物転換や農林水産物・食品の輸出の増加（分子の上昇）も影響していると考えられる。

ただし、国際的な穀物等価格の上昇により、農林水産物・食品の輸入額は、2016年の8兆5,485億円から2021年には10兆1,656億円にまで増加した。貿易赤字額は2016年の7兆7,978億円から2021年の9兆27億円となった。農林水産省は、農林水産物・食品の輸出額増加を喧伝しているが、内実は国内の原材料使用額の少ない飲料、加工食品の輸出が多く、米・野菜・果実の輸出額は少ないうえに、貿易赤字額が急増している点についての情報公開を控えている。農林水産省は、世界的にはあまり使用されていないカロリーベースの食料自給率の低さを問題視しているが、カロリーベースの食料自給率の短期間での引き上げは、日本全体の耕地面積の狭さ、米から小麦への消費シフトから考えると困難である。輸出と輸入代替による貿易赤字額の削減は、農業生産の維持、農村の活性化や国家安全保障につながる。DX化と同様、農業においても国家戦略と地域政策との一体化という視点が重要となる。

## 2 産業構造転換という視点の重要性

### (1) 産業構造転換の後追いとなった産業立地政策

「地域開発政策」として1950年代後半から実施されてきた地方圏への港湾、高速道路、鉄道の整備と工場用地開発による企業誘致政策（産業立地政策）が、その時代時代の産業構造の変化に対応する形で実施されてきた<sup>17)</sup>。それでも、地域における産業構造転換の促進という観点は弱かった。1969年から新産業都市の後継の「地域開発政策」として規模を拡大して実施された大規模工業基地は、1973年の石油ショックによる鉄鋼、石油精製、石油化学工業の構造不況業種化と工業構造の機械産業シフトによって、事実上破綻した<sup>18)</sup>。大規模工業基地の失敗は、素材型産業から機械産業へという工業構造の高度化、第二次産業から第三次産業へのシフトという産業構造転換の方向性を見失っていたことに原因がある。

別の見方をすれば、先端産業、ハイテク産業、研究開発部門は、大都市圏、とくに東京圏に立地してきた。首都圏への機械産業の集中・集積は、世界的にも珍しく、「日本工業の地域的構成」

16) 桜木浩己・本田幸久・松永高幸・増渕稔・佐藤綾香「データで読む地域再生 農業生産性、群馬3割改善 高付加価値品へ転作進む」『日本経済新聞』2022年7月30日朝刊。

17) 新産業都市のような鉄鋼、石油精製、石油化学工業を対象とした政策から、電子部品を対象としたテクノポリス、ソフトウェア業を対象とした頭脳立地法へと時代とともに立地対象業種は高度化してきた。

18) 北海道の苫小牧東部大規模工業基地は、工業用地のみで1万haあり、いまだに完売していない。北海道東北開発公庫は、1999年に解散となり、その権利義務はすべて日本政策投資銀行に引き継がれた。



の特異性であることは、川島哲郎によって明らかにされている。遠隔地の地方に立地できる機能は、すでに生産技術が確立された生産工程であると政策担当者に認識されてきたことも、後追い型の産業立地政策につながった。

たとえば1982年に開始されたテクノポリス計画は、東北や九州への半導体工場立地に対する後追いの産業立地政策であった。三菱電機が熊本県に半導体工場を立地したのは1967年であった。テクノポリス計画は、半導体工場立地の最終局面での計画であり、また、地方での設計やデザインを含む半導体の研究や試作を促進しようとする意図もなかった<sup>19)</sup>。

表1で示されているように、産業構造の高度化は、第三次産業、とくにサービス業への雇用構造のシフトとして現実化する。したがって、繰り返しになるが、地域政策の主目的を地域からの人口流出抑制や高度人材の誘致とするならば、第三次産業、サービス業へのシフトという産業構造の高度化への対応、とくに高学歴者向けの高次サービス業の誘致や育成を政策の柱とすべきであった。

かつては地方圏から東京圏への社会移動は、女性よりも男性の方が多かった。しかし、2010年以降、女性の東京圏への流入数が男性を上回るようになってきている。地方の古い因習に対する忌避が背景にあるという主張も散見されるが、女性の高学歴化（大学進学と就職先）という社会構造の変化と、地方の有効求人倍率の高いサービス業の職種とのミスマッチが背景にある<sup>20)</sup>。

国主導の地域開発政策のアンチテーゼとして提唱されてきた内発的発展論は、公害や自然環境破壊に対する批判と政策主体の転換（自治体や地元企業、住民）を主張してきた。だが、本稿で論じてきたような、変化への対応と変化の創造という観点からの政策提言はほとんどなされていない<sup>21)</sup>。

---

19) 筆者らが提唱した半導体クラスターは、量産型工場の集積をもとに、半導体の設計・デザインのベンチャー企業や半導体製造装置などの関連支援産業の集積を促進しようとするレベルアップの戦略であった（山崎朗・友景肇編著『半導体クラスターへのシナリオ』西日本新聞社、2000年）。

20) 25歳から35歳の結婚していないシングル男女比をみると、上位10県は栃木、茨城、富山、愛知、静岡、群馬、福島、三重、山梨、滋賀であり、東京300km圏に含まれる工業県であった。下位10府県は宮崎、兵庫、沖縄、長崎、京都、熊本、大阪、福岡、奈良、鹿児島であり、すべて関西の府県と九州の県である（「増える未婚『若い女性が消えた』地方での働きがいカギ」『日本経済新聞』2021年12月16日朝刊）。

21) 小田切徳美は、宮本憲一の内発的発展の原則を、①内発性、②目的の総合性、③産業開発、④住民参加のあり方であるとし、この原則は「日本国内の巨大コンビナート開発から途上国における多国籍企業主導型開発までを批判的に捉え、抽象化した一般の原則」であるとして、その後の保母武彦の発展的整理もまた一般性が強く、「内発性というだれもが共鳴できる言葉であるがゆえの『総論賛成各論不在』という状況を示している」と指摘している（小田切徳美「地域づくりと地域サポート人材」『農村計画学雑誌』Vol.32 No. 3、2013年、384ページ）。

## (2) サービス業と都市

サービス業は都市型産業<sup>22)</sup>であり、人口密度や人口・企業集積によって地域に立地可能なサービスの質が規定される。都市化は世界的現象である。その背景には、経済構造のサービス化があり、地域における雇用の質と多様性、需要の側面からみれば多様なサービスおよび質の高いサービスは、人口が多くかつ人口密度の高い都市に立地する。川島のいうように、「これまで第3次産業は工業に比べて地域政策の中で軽く扱われる傾向がみられたが、第3次産業の比重の増大、とりわけサービス経済化の進展は、地域政策における第3次産業の地位を急速に高めてきている」<sup>23)</sup>のである。人口増加率の高い福岡市の第三次産業就業者比率は77.8%であり、第一次産業はわずか0.6%にすぎない。

2022年6月時点において有効求人倍率の高い上位3県は、2.10の福井県、1.88の島根県、1.72の長野県である。有効求人倍率は、秋田県、山形県、新潟県、北陸3県、山陰などの日本海側の県で高い。有効求人倍率の高い地方の県においても、人口は社会減となっている。地方の県には、高学歴者向けの職（とくに高次サービス業）が相対的に少ないことを物語っている。福井県は、有効求人倍率ももっとも高いうえに、日本総合研究所の「47都道府県幸福度ランキング 2020年版」でも全国1位であった。だが、2021年10月の推計人口によると、福井県の人口は前年比で0.87%減少している。

それに対して、0.99と有効求人倍率ももっとも低く、失業率が全国一高い沖縄県は、全国唯一の人口増加県となっている。沖縄県の社会の特質による出生率の高さも影響しているが、那覇都市圏（10%通勤圏）の人口密度の高さによる高次サービス業の存在も影響していると考えられる。那覇都市圏の人口（83万人：2015年）は、2020年の国勢調査では90万人近くに達し、政令指定都市である静岡市を中心とする静岡都市圏（99万人：2015年）をやや下回る水準に達したと思われる。

静岡市は、政令指定都市20都市のなかで、人口密度ももっとも低く、大阪市の1/25、福岡市の1/10程度にすぎない。実は那覇市の人口密度7,737人/km<sup>2</sup>は市域が狭いこともあり、福岡市4,550人/km<sup>2</sup>、札幌市1,749人/km<sup>2</sup>、仙台市1,356人/km<sup>2</sup>、広島市617人/km<sup>2</sup>、静岡市492人/km<sup>2</sup>よりも高い。2020年の国勢調査によると、静岡市は静岡県内の市町村のなかでもっとも人口減少率が高く、全国の市町村においても減少率で13位であった。

宮城県を除く東北の県（新潟県を含む）の人口減少率は、すべて1%を超えている（2021年）。東北6県の有効求人倍率は、山形県の1.66を筆頭として、すべての県で全国平均の1.27を上回っている。

22) 経済企画庁『都市型産業による地域活性化—プラスサムの発想で広域経済圏の育成を』東洋経済新報社、1988年において都市型産業と地域活性化が取り上げられたことがあるが、これ以降、本格的に議論されたことはないように思われる。

23) 川島哲郎「序論 地域政策の登場とその基本的性格」川島哲郎・鴨沢巖編著『世界の地域政策』大明堂、1988年、13ページ。

### （3）産業立地政策の優等生・東北地方の苦境

過去に実施された地域政策は、都市型産業の集積促進や都市の高密度化という観点に乏しく、人口密度の低い農村地域への工場の分散的配置を目標としてきた。東北地方は、東京圏にもっとも近い地方ブロックである。そのため、他の地方ブロックと比較すると、高速道路、新幹線の優先的整備という恩恵を受け、その効果もあって工場誘致にもっとも成功した地方ブロックである。

静岡市や静岡都市圏の人口減少率の高さについてはすでに指摘したが、静岡県の人口減少率も高い。静岡県は東京圏の外延部に位置しているだけでなく、東京都から兵庫県まで連なる東海道ベルト地帯に位置しているという二重の地理的恩恵（高速交通インフラの優先整備、工場立地、観光）を受けた県である。

工業統計表によると、1950年に東北地方に立地していた工場（従業員4人以上）は、13,609工場であった。1991年には39,722工場にまで増加し、対全国比は1950年の8.7%から1991年には9.5%となった。この間、北海道の対全国比は2.9%から2.3%へ、九州の対全国比は8.9%から6.7%に低下している。2020年の東北の工場数シェアは10.1%に達したものの、工場数は18,450工場（1961年とほぼ同数）となり、1991年比で21,272工場減少している。工業付加価値額でみると、東北の1991年のシェアは6.7%であり、付加価値創出力の低い生産工程（自動車部品や電子部品）が多く立地していたことを物語っている。しかし、国際競争力のない工場の閉鎖により、2020年の付加価値シェアは7.8%にまで高まっている。

日本の製造業の国際競争力の低下、工場の海外立地の増加、工場における機械化、省力化によって、工場誘致による雇用創出効果や人口流出抑制効果は消滅した。工業統計表によると、東北地方における従業者数4人以上の工場の労働者数は、1991年の1,158,515人から2019年の767,111人へと約39万人減少した。地方圏でもっとも多くの新規工場立地を受け入れ、1991年までは雇用効果、人口流出抑制効果、地方税収増加という地域政策の恩恵を享受してきた東北地方は、工場数減少段階においては、他の地方ブロックよりも雇用減少、人口流出、税収減少に苦しむこととなった。

河北新報社が『むらの工場 産業空洞化の中で』（新評論）というルポルタージュを出版したのは1997年であった。都道府県でみると、2021年の人口減少率1位は秋田県、2位は青森県、4位は福島県、5位は新潟県、6位は岩手県となった。同書は「東北はこれからが冬の時代」（21ページ）と悲観の見通しを示していたが、東北地方冬の時代ははまだ継続している。

「地域開発政策」として、対象地域、対象業種を変えながら繰り返し実施されてきた産業立地政策は、地理的優位性のある東北地方への工場分散という結果を得た。しかし、低賃金志向の強い付加価値創出力の低い工場の集積は、工場の閉鎖、工場の海外移転につながり、長期的には東北地方からの東京圏への人口流出を促進するというパラドキシカルな結果をもたらしたのである。

さらにいえば、農村地帯における工場立地は、地域内の人口分散をもたらし、東北地方におけ

る都市の形成を阻害した。2021年、東北最大の都市である仙台市の人口は減少に転じた。東北第二の都市である新潟市の人口も、2005年をピークに減少に転じている。仙台都市圏、新潟都市圏の面積は広く、人口密度は福岡都市圏、那覇都市圏よりも低い。

すでにみてきたように、農村地域への工場誘致に成功した地域は東北地方であった。だが、立地メカニズムが反転し始めると、工場集積は人口流出要因に転化した。また、工場労働と米作（兼業農家）との相性が良かったため、農業構造の改革（農地の集約化、米から小麦・野菜・果実・花卉・畜産への転換、輸出促進）も遅れた。

### 3 階層的地域システムの改変

#### (1) 立地の階層性と地域の階層性

大企業の本社、支社、支店、営業所の地理的配置は、企業組織の空間的投影であり、階層的な都市システムを形成する。多国籍企業のグローバルな組織配置は、世界都市システムの形成につながっている。企業や政府の中枢管理機能の階層的配置は、多面的な地域間格差の根源であり、工場誘致で解消はできない。大企業の本社の首都東京への一極集中という他の先進国ではみられない特異な集中・集積形態は、政府の権限の強さと地方自治権限の弱さ、政府機関の東京圏集中、東京圏へのインフラ整備の優先によって生じたものである。地方交付税制度や過疎地域、離島・半島地域などへの税の地域間再配分は、一人当たり所得の地域間格差の縮小に貢献したが、地域間階層性の緩和や解消をもたらしたわけではない。

本社機能の地方移転の可能性については、山崎朗編著『地域創生のデザイン』中央経済社、2015年の第10章「本社機能の地方移転」で詳述しており、本稿では詳しくは論じないが、2015年時点と比較するとDX化やモバイルワークが進展しており、パソナやNTTの本社移転、NTT社員の原則テレワーク化などが進展している。シェアオフィス、コワーキングスペース、本社従業員のモバイルワーク、リモートワークやワーケーションなど、多様な形態での中枢管理機能、中枢管理人材や中枢管理ワークの地方分散の可能性は高まっている。

もう一点注視すべき点は、三大都市圏から離れた地方圏においては、新産業、新事業、スタートアップ、新サービスを先駆けて創出することは少なく、ビジネスや新製品のアイデア創出、研究開発、試作などのプロセスを経て、標準的生産工程やビジネスモデルが確立された後に、賃金や地価の安さを立地条件（立地優位性）とする工場立地やチェーン店展開として、地方に伝播していくというタイムラグを伴う技術・生産軌道が存在する。このようなタイムラグを伴った地域階層的イノベーション・生産システムの地域的伝播は、本社、支店、営業の階層的立地<sup>24)</sup>とともに、

---

24) 本社・支社・支店・営業所という組織の階層性が空間上に投影されると地域間の階層性となって現れる。DXの進展と高速交通体系の整備は、支店・営業所の淘汰再編をもたらしている。

地域間格差の根源として作用し続ける。さらに、高速道路、新幹線、空港、光ファイバー、5Gなどのインフラ整備においても階層性とタイムラグがあり、地域間格差の要因となっている。

タイムラグを伴う技術・生産軌道が温存されている限り、工場誘致のような産業立地政策を展開し、工場労働という雇用を創出したとしても一人当たり県民所得といった地域間格差をこれ以上縮小するのは困難である。

筆者は、一人当たり県民所得という平均値の格差に注目する意味、政策目標とする意義は薄れたと考える。その理由の第一は、一人当たり県民所得の地域間格差（極差指数、ジニ係数、変動係数、タイル尺度）が長期的に低下傾向にあること、第二に、OECD諸国のなかでTL2という日本でいえばブロック単位を対象とした地域で比較すると、日本の地域間格差は世界的にみても小さいこと<sup>25)</sup>、第三に地域に研究開発や高次サービス業の雇用がどの程度立地しているのかが地域における高学歴者の定住あるいは誘致の条件となっていること（仮に一人当たり県民所得格差が消滅したとしても、高次サービス業が地域内になれば、高学歴者の流出を抑制できない）にある。第四に一人当たり県民所得格差是正のための地域間財政再配分の強化は、ジェイン・ジェイコブスが「衰退の取引」と指摘した、地方の経済自立化の阻害要因として作用する点にある。一人当たり県民所得格差の縮小は、地域政策の効果というよりも地方交付税制度、農業保護政策および全国一律で実施されている所得税の累進課税制度、医療・福祉制度、年金制度（「非空間的政策」）によるものである。

大規模な自動車工場や半導体工場、原子力発電所の立地している市町村の一人当たり市町村所得は全国平均よりも高い。だが、半導体工場の集積している熊本県の大津町を除くと、人口減少に陥っている市町村が多い。また、大学・短大・専門学校への進学率の上昇という社会構造の変化を考慮すると、標準的な生産工程の誘致に成功したとしても、上級学校に進学する高卒者や地域の大学卒業者を地域内にとどめることは難しい。

この階層的伝播の地域システムの変革<sup>26)</sup>や伝播のタイムラグの圧縮も、地域間失業率格差が縮小し、沖縄県を除くすべての都道府県において有効求人倍率が1を超える時代における地域政策の課題となる。沖縄県も国内観光、インバウンドが再開されれば、有効求人倍率は1を超えるはずである。

近年世界各地で注目され、実施されてきた産業クラスター政策、地域産業政策<sup>27)</sup>、地域科学技術

---

25) OECD 編著、中澤高志監訳、久木元美琴・鍛塚賢太郎・松宮邑子・甲斐智大訳『地図でみる世界の地域格差 OECD 地域指標2020年版』明石書店、2021年、55ページ。また、OECDの調査団は、一人当たり所得、失業率ともに「日本の農山漁村地域は、OECD基準によれば比較的豊かである。」と指摘している（OECD、国土交通省訳『OECD 国土政策レビュー：日本2016』OECD、2016年、12ページ）。

26) 地方における研究開発機能や試作段階などの最先端生産工程の誘致などである。

27) 地域産業政策という名称がつけられた著作は、清成忠男『地域産業政策』東京大学出版会、1986年に

政策, リージョナル・イノベーション・システム (RIS) は, 地域階層的なイノベーション・生産システム連鎖への対抗策である。

### Ⅲ 外向型地域開発へのシフト

#### 1 地域開発の二つの潮流

##### (1) 外来型開発対内発型開発

内発的發展論は, 糸林誉史によると, 「社会学の鶴見和子が1976年に提唱し, 経済学の宮本憲一が1982年に再整理した」<sup>28)</sup>とされる。

1950年代後半から国が主導してきた産業立地政策については, 地域開発ではなく日本の国内総生産 (GDP) を高めるための「徹底した産業政策」(川島哲郎) にすぎないという主張もなされた。「徹底した産業政策」という用語は, 川島の造語ではなく, 経済産業省の報告書で使用された用語である。

事実, 鉄鋼業, 石油精製, 石油化学工業の大規模立地の地方誘導を目的とした1960年代の新産業都市・工業整備特別地区は, 鉄道, 道路, 港湾, 工業団地, 工業用水というインフラ整備を伴っていたため, 池田勇人内閣の国民所得倍增計画の下位計画として策定された全国総合開発計画における政策の主軸<sup>29)</sup>であった。また, 新産業都市が三大都市圏から離れた地域を指定地域としたものの, 財界からの要望によって急遽設けられた立地条件の良い太平洋ベルト地帯を指定地域とした工業整備特別地域への工場立地が進展したことも, 「徹底した産業政策」と規定される一因となった。

新産業都市・工業整備特別地区に続いて構想された1970年代の大規模工業基地は, 新産業都市よりもさらにサイズアップしたインフラ整備, 工業用地, 工業用水開発を計画 (一部実施) していたものの, 1974年の第一次石油危機以降の素材型産業から加工組立型産業への工業構造の変化, さらには第二次産業から第三次産業への産業構造の高度化が, 素材型産業の新規立地ニーズを消滅させたため, 素材型産業誘致による拠点型開発の終焉をもたらした。先行整備された一部指定地域においては, 過剰なインフラ投資と売れ残った工業用地 (とくに日本最大の工業用地面積 (約1万 ha) を有する北海道の苫小牧東部大規模工業基地) が社会問題となり, 日本政策投資銀行によ

出版されており, その後地域産業政策に関する著作は増加している。

28) 糸林誉史「内発的發展と地域社会」『文化学園大学・文化学園大学短期大学部紀要』第50集, 8ページ。糸林のこの論文のなかに, 鶴見の提唱した内発的發展と矛盾する論理として内発的發展論に接ぎ木された概念として, 「外向性」, 「交流」, 「連携」という用語があると指摘している (同上, 8ページ)。

29) 新産業都市・工業整備特別地区は, 大蔵省, 運輸省, 建設省, 通産省, 農水省が関与したという意味においても重点的施策であった。

る北海道東北開発公庫の救済合併にまで発展した。

大規模な民間投資の誘致とインフラ投資によって、指定地域内の工業労働者数、人口が増加した指定地域においても、操業後の省力化、素材型産業の構造不況業種化に伴うリストラによって、指定地域の工場労働者数、人口は減少に転じた。そして近年では工場閉鎖によって人口減少率は上昇し、構造不況地域という色彩を強めている。埋め立てによる工業用地造成は、自然海岸の喪失、景観の悪化をもたらし、観光振興にはマイナスの要因として作用している。

産業立地政策を基軸とした地域開発は、内発的発展論者から批判的な意味を込めて外来型開発と呼ばれている。しかし、1960年代後半から立地が始まった九州地方の半導体工場や半導体関連工場が約50年近い時間を経過して、単なる量産工場や低賃金志向の立地ではなく、研究開発や地場企業の新規参入・事業転換を引き起こしたように、「外部」からの進出企業も長期間地域内で投資し、生産活動を行えば、「内部」へと意識や役割は変化していく。九州の半導体のケースでいえば、フェアチャイルドやテキサスインスツルメンツの工場立地は、結果的には撤退となり、外来型開発の象徴的ケースとして捉えることもできよう。だが、工場や設備はソニーや地場企業に引き継がれ、アメリカの先端企業の高度な生産技術は工場労働者の技能を高め、転職によってその後の九州の半導体産業の発展を支える人材としての役割を果たしたという見方もある。

東北についての調査は実施していないため断定はできないが、工業付加価値額の比率の上昇から推察すると、東北（とくに東京圏に近い南東北）に現在立地している工場の生産機能は高まっていると思われる。単純な加工工程の誘致段階は終了し、東北においても試作や研究開発、大学との共同研究、デザイン、設計、ソフトウェアとの接合が地域イノベーションシステム高度化の課題となった。

## （2）内発的発展についての批判と修正

宮本憲一は、内発的発展を「地域の企業・組合などの団体や個人が自発的な学習により計画をたて、自主的な技術開発をもとにして、地域の環境を保全しつつ資源を合理的に利用し、その文化に根差した地域発展をしながら、地方自治体の手で住民福祉を向上させていくような地域開発<sup>30)</sup>」と規定した。

外来型開発に対するアンチテーゼ、政治運動、異議申し立てという役割も有する内発的発展論についても、内発の定義、内発と発展の結合性について批判的検討が行われるようになっていく。その背景には、地域外で意思決定された大規模開発の終焉、あらゆる企業や業種、事業における環境志向の高まり、さらには、地域振興に果たす外部の人材や組織の役割に対する再評価、そして人口減少に伴う地域市場の縮小がある。また、イギリスの農村開発の新潮流として外部との関係性を重視するネオ内発型開発というモデルが提示されてきたことも影響している。梶田

30) 宮本憲一『環境経済学』岩波書店、1989年、294ページ。

は、HubbardとGordonの論文をもとに、ネオ内発型の特徴を、①開発の決定要因：ローカルな力と超ローカルな力との相互作用、②農村地域の機能：ローカルなネットワーク、外部ネットワーク、開発過程へのローカルなアクターの参加、③農村開発における主な諸問題：グローバルな環境下での資源配分と競争力、④農村政策上の焦点：ローカルな力と外部の力を地域の利益に方向づけていくためのローカルな能力の向上と諸アクターの参加、として整理している<sup>31)</sup>。

ただし、高次サービス業、高度外国人、留学生、インバウンド、外国籍のクルーズ船やLCCの路線開設、MICEの誘致、ユニークベニュー（京都二条城、グラバー園、山形美術館や鳥羽市立海の博物館などでの小規模国際会議の開催を指す）、リモートワーク、ワーケーション、リスキリング、農林水産物・食品の輸出促進、地方都市の高密度化といったテーマに言及した内発型開発に関する論文は見当たらない。

### （3）外向型地域開発へのシフト

外向型地域政策ではなく、外向型地域開発という用語をあえて使用したのは、外来型地域開発と対置するためである。外向型はoutwardの日本語訳である。もともとは、外資系企業の誘致と外資系企業が製造した工業製品の輸出を特徴とする中国の開発モデルについて使用されてきた用語である。宇野重昭と鶴見和子は、中国の開発について、「内発型発展も外向型発展も、それぞれの地域の特徴を基礎としている。たとえ外部から技術・設備・情報・人材・資金を導入しても、その地域の固有の伝統・産業・環境を無視することはできない。……大切なことは内発型と外向型の結びつきの方法を見出していくことである<sup>32)</sup>」と論じている。

本稿でいう外向型地域開発は、中国の経済発展モデルのような外資系企業主導型地域開発モデルではない。地域の産品（工業製品も含む）の輸出、外国人観光客の誘客、クルーズ船や国際航路・国際航空路線の開設、国際会議、国際展示会、国際スポーツイベントの開催、留学生や高度外国人人材の誘致など、グローバルな観点からの地域振興を指している。

外向型地域開発は、一言でいえば、グローバリゼーションへの地域的対応である。地域住民を対象として立地しているカフェも、外国人観光客が利用すれば輸出産業となる。地産地消、地域内経済循環の確立は、地域資源の有効活用、物流コスト削減、地域産品のブランド化などにおいて効果的である。だが、市町村という狭域な地域内での地域内経済循環の確立は現実的ではない。また、地産地消や地域内経済循環を極端に推し進めると隣接する市町村・都道府県との軋轢や対立を生じやすく、合理的な地域間分業体制構築の阻害要因となる。人口減少に伴い地域内の食料・観光需要は縮小し続ける。コロナ禍で注目を集めているマイクロツーリズムは、人口の多

31) 梶田真「EU諸国における農村開発の潮流から日本の農村開発を考える」『経済地理学年報』第61巻、2015年、143ページ。なお、梶田は「新内発型開発」という用語を使用している。

32) 宇野重昭・鶴見和子編著『内発的発展と外向型発展』成蹊大学アジア太平洋センター、1994年、4ページ。



い大都市圏において効果的な観光戦略である。

人口減少率の高い県において共通しているのは、貿易額、外国人観光客数、留学生、高度外国人労働者、国際会議や国際展示会、国際スポーツイベント、クルーズ船寄港数の少なさである。コロナ禍前の2019年の外国人観光客の延べ宿泊者数は、東京都の2,935万人泊、大阪府1,793万人泊に対して、高知県、福井県は9万人泊台にとどまっている。島根県、山口県も約10万人泊にすぎない。

#### （４）グローバル農政への転換の遅れ

日本の農業政策（林業や水産業も含む）には、「グローバル農政」「攻めの農政」という視点が不足していた。保護政策からの政策転換が示されたのは2014年であった。2014年9月に農林水産大臣を本部長とする「攻めの農林水産事業本部」が設置され、農業政策の転換に向けての検討が開始された。

2015年には農林水産省に食料産業局輸出促進課が設置された。また、「農産品の輸出促進」に45億8千万円の予算措置がなされた。農林水産物の輸出証明書は、地方農政局でしか発行されず、検疫などを含めて5日ないし6日を要していた。日本からの生鮮農産品の輸出の制約条件は、相手国の輸入体制だけでなく、日本国内のなかにもあったのである。輸出証明書の発行は3日に短縮された。

すでに指摘したように、2021年の日本の農林水産物・食品の輸出額は1兆2,385億円となり、政府目標の1兆円を上回った。2012年は4,497億円であった。輸出品目をみると、加工食品、畜産品、林産物、水産物、水産調整品が多く、これらの合計額は9,995億円となり、輸出の81%を占めている。米、果実、野菜の輸出はまだ少ないのが実情である。この部門の貿易赤字額が増加し続けているという課題も残されている。

#### （５）観光競争力世界1位

日本政府は、訪日外国人数を2020年に4,000万人、2030年に6,000万人にするという新しい行動計画を発表した。地方での外国人延べ宿泊者数を2015年比で3倍の7,000万人泊（宿泊者統計には、空港内やフェリーでの宿泊、屋外のテントでの宿泊、統計の対象とならない小規模な宿泊施設での宿泊、友人・知人宅での宿泊は含まれていない）にするという野心的な目標を掲げた。2015年に3.4兆円であったインバウンド消費額を2020年に8兆円、2030年に15兆円にするという目標も設定している。ただし、コロナ禍による、2020年から2022年にかけてはインバウンドの激減、それに伴うインバウンド消費額の減少があり、2030年にインバウンド消費15兆円の目標を達成するのは困難になりつつある。

スイスの世界経済フォーラム（WEF）が作成している観光競争力ランキングにおける日本の世界ランキングは、2011年22位、2013年14位、2015年9位、2017年4位、2019年4位、そして2021年は世界1位となった。日本政府によるインバウンドの受け入れが全面的に解禁されれば、訪日

外国人観光客数は2024年に2019年水準を上回り、日本政府が目標としていた2020年4,000万人（コロナ禍で412万人にまで激減）、2030年6,000万人という水準は、2019年の5位イタリアの水準に近く、実現不可能な水準ではない。

とはいえ、インバウンドの急増は日本の人気観光地において、オーバーツーリズム（混雑や交通渋滞など）の問題を引き起こしており、今後のインバウンド政策は、外国人観光客の地方分散、地域のインバウンド受容力に応じた需要の質と量の管理が求められる。入国税や出国税の引き上げ、航空運賃や宿泊料金の変動、宿泊税や入島税の導入、地方の港湾・空港への国際便やクルーズ船の誘致、中国人観光客への過度の依存からの脱却（特定の期間に入国が集中するため）、国際的なワーケーションや医療観光への移行など、多面的な対応が必要となる。

#### （6）クルーズ船

クルーズ船寄港の経済効果を疑問視する意見や環境への負荷を指摘する意見も少なくない。だが、クルーズ船の寄港誘致は、国際空港から離れた地方港湾のある地域や離島においては、大型の宿泊施設を整備する必要がなく、外国人観光客の誘客に効果的な方法である。2019年のクルーズ船寄港回数1位は那覇港260回、2位は博多港229回、3位横浜港188回、4位長崎港183回、5位石垣港（沖縄県）148回、6位平良港（沖縄県宮古島）147回となっており、沖縄県、北部九州の港への寄港回数が多い。韓国、台湾、中国に近いという地理的優位性がクルーズ船寄港回数に反映されている。東北の港湾では青森港27回（24位）、秋田港21回（30位）、仙台塩釜港15回（39位）、新潟港14回（41位）にとどまっている。

2016年3月、「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」は「明日の日本を支える観光ビジョン」を作成し、訪日クルーズ旅客を2020年に500万人にするという目標を設定していた。この目標値は高すぎた。日本へのクルーズ船の寄港回数、クルーズ船からの入国者数は、2020年3月以降日本船社、外国船社ともに国際クルーズの運航は運休となったため、2021年の訪日クルーズ旅客数は0となった。国内クルーズ（すべて国内船社による運航）は2020年比19.3%増の420回となった。2022年もまだ2019年水準を回復するまでには至っていない。クルーズ船の誘致は、半島や離島における地域活性化策として有効である。地域が主体的に環境親和的（停泊中は地上電力を使用）で、地域経済効果のある（ゼロドルツーリズムの回避）寄港に結びつけるのが課題となっている。

## IV 地域のグローバル化への対応策

### 1 地方自治体、地域企業・NPOのグローバル対応

地域のグローバル化への対応策として重要となるのは、自治体、関連団体、地域企業・NPOなどのHPや案内板、パンフレット、メニューなどの多言語化である。また、農林水産物やエネルギーの輸入代替（西洋野菜や果実の国産化、太陽光・風力・水力・バイオマスなどの地域エネルギーの

活用)、国際認証機関の国際認証(農作物のグローバル GAP や水産物の ASC など)の取得、海外での商談会の開催、世界的な品評会や見本市への出展、農林水産物・食品や伝統工芸品の輸出、住民の外国語能力の向上、SNS や YouTube などを活用した多言語での情報発信、イスラム教(ハラール)、ユダヤ教(コーシャ)やビーガンなどへの対応が求められる。とくに、海外の富裕層のニーズへの地域的対応が重要になっている。

ハラールやコーシャの認証の取得だけでなく、輸出促進にはグローバル認証の取得が求められる。2016年3月、東日本大震災で被災した南三陸町戸倉志津川湾南部のカキ養殖場は、日本で初めて ASC(水産養殖管理協議会)の認証を取得した。2016年2月には、青森県五所川原の五所川原リング農園と選果場、冷蔵庫がグローバル GAP を取得している。ASC やグローバル GAP の取得は、農林水産物・食品のブランド化、高付加価値化、輸出促進につながる。

ポケットクのような小型の翻訳機の普及、キャッシュレス化の進展、VISA の緩和、スムーズな CIQ のシステムの導入など、ボーダーフルな制約条件が低減、緩和されれば、国境を越えた地域間の人流、物流、情報流は促進されるであろう。

## 2 国境を越えた開発の共鳴

国連が一時提唱していたロシア・中国・北朝鮮の国境地帯の開発(豆満江開発)の頓挫、および日本とロシア、北朝鮮との政治的緊張の高まりは、青森県から山口県に至る日本海側地域でのグローバル化、環日本海構想の実現、環日本海地域の貿易・人流の促進に対する障壁となった。北部九州地域における日韓海峡圏構想、環黄海経済圏構想が姉妹都市締結や国際会議の開催次元にとどまらず、技術交流、貿易、クルーズ船、航空路線開設、海外投資、留学生の受け入れにつながったのとは対照的である。

国境を越えた地域間開発の共鳴というテーマは、日本では地域政策のテーマとはされてこなかった。第四次全国総合開発計画において、広域国際交流圏構想として地方ブロック圏の国際化の方向性が提示されたことはあるが、その後の地域政策はふるさと納税、地域おこし協力隊事業、地方創生移住支援金、大学の都心立地規制といった東京都と地方間での税の地域間再配分、東京から地方への若年層の移住促進といった国内での地域間分配政策を重視してきた。

陸路でつながっていない日本においても、国境を挟んで、地域開発を共鳴させるべきである。博多港、福岡空港、下関港、北九州港における国際人流、貿易額、外資コンテナ貨物量の増大は、韓国、台湾、中国、香港、シンガポール、フィリピン、インドネシア、ベトナムなどの国・地域の経済発展、およびそれらの国・地域における空港、港湾の整備によって現実化した。

日本とロシア、北朝鮮との国交回復なしには、新潟県、富山県、石川県などが構想している環日本海構想は実現しない。裏日本と呼ばれる日本海側(とくにこれまでグローバル化の遅れた北東北や山陰地方)は、中国、北朝鮮、ロシアとの人流、物流が本格化すれば、福岡県や沖縄県で先行し

ているこれまでの発展形態とは異なる、グローバルな地域発展の展開が可能となる。ロシア、北朝鮮と日本との政治的関係の不安定さは、日本海側地域の外向型発展の制約条件となっている。

宮本は、「国際的には日米安保体制を廃棄し、日本海を平和な海にして、環日本海地域の文化・経済の相互交流・開発と日本海の共同利用を提案」<sup>33)</sup>といった「日本海時代という構想」を提起していた。新潟県の環日本海経済研究所（ERINA）は名称をそのままにして活動を行っているが、他県の環日本海に関する研究機関は、ロシア、北朝鮮との関係悪化によって研究活動が停滞しており、他の業務への移管が進められている。

### 3 新しい課題と地域政策

川島は「将来の経済社会がもし一般にいわれているように、国際化、情報化、創造化といったキー・ワードで表現される方向に進む場合、そこでの地域構造は、現在の延長線上に限定されるものとは、かなり異なったものとなるのではないか。なぜならこれらのキー・ワードは、いずれも集中よりは分散に結びつく内容をもっているからである。たとえば、国際化についていえば、その進展はしだいに国家間から地域間、都市間へと直接的な交流の輪を広げていくであろう。それとともに首都経由の結びつきの比重は相対的に低下するであろう。」<sup>34)</sup>と1988年時点で論じていた。さらに、テレワーカーやモバイルワーカーの出現を予言してはいないが、川島は1988年時点で情報化と創造化が一極集中を覆すインパクトを有する可能性についても示唆していた。日本のインターネット普及率が3.3%に達したのは、その8年後の1996年のことである。

地方を地域間格差を是正すべき発展の遅れた地域として捉えるのではなく、日本や世界の課題を解決するための拠点、日本経済の発展を支える地域として捉え直す必要が生じ始めている。東京圏の人口も2021年減少に転じた。地域間格差、地域間階層性が縮小し始めると、地域政策は地域産業の国際競争力強化、イノベーション力の涵養といった産業政策の色彩を強めていく。観光立国の実現や農林水産物・食品の輸出拡大においても、国土の末端である辺境地域の果たす役割が高まっている。カーボンニュートラルの実現においても、地方でのバイオマス、風力、水力、太陽光発電に期待がかかる。地方はロボット、自動運転、ドローン、ロケット発射基地、潮力発電などの実証実験、未来技術社会実装の場でもある。

地方に残存している工場は、国際競争力のあるマザー工場も多く、地域イノベーションシステムの高度化は、技術伝播のタイムラグの圧縮とともに、日本の企業や日本産業の国際競争力強化に結びつく。財政の地域間再配分や設備投資の地域間再配分（産業立地政策による工場の地方移転）

---

33) 宮本『地域開発はこれでよいか』、238ページ。

34) 川島・鴨沢、前掲書、20-21ページ。その1年後に出版された宮本『環境経済学』においても「現代資本主義の下での技術革新、それにとまなう産業構造の変化（ハイテク化、情報化、サービス化）と国際化の意義をみとめるべき」と述べられている（354ページ）。

ではなく、地方においてもデザイン、設計などのクリエイティブな業務や研究開発の比重は高まっている。地方交付税制度<sup>35)</sup>、過疎地域や離島地域などへの補助金、地方創生交付金に依存しない自立した地域経済構造の構築、そのための地域産業の生産性、地域の付加価値創出力の向上を、これからの地域政策の中心的目標とすべきである。

地域循環型ローカル SDGs (地域循環共生圏) の形成だけでなく、ネオ内発型開発の対象となった地域外部との関係性構築も地域発展の基盤となった。地域の主体的な管理や立地・環境・景観規制を前提としつつ、リモートワーク、ワーケーション、二地域居住、本社機能の一部移転、外国人観光客、高度外国人材、留学生、農林水産物・食品の輸出、越境 EC など、国内外の多様な地域との関係性の構築が地域政策の課題となっている。本稿では、とくに地域におけるグローバルな関係性構築を、内発型、外来型と区別するために外向型開発と定義した。福岡都市圏、那覇都市圏、沖縄県の先島諸島は、外向型発展の先進地域である。

人口構造の変化への地域的対応という観点からいえば、人口増加時代に実施されてきた大規模かつ郊外開発型の開発は人口減少時代には必要ない。多様なサービス業、高次なサービス業を維持するために、立地適正化計画にもとづいて、郊外開発の禁止、都市のコンパクト化、集住促進によって人口密度の維持を目指すべきである。同時に、ハザードマップで危険地帯とされているエリアからの撤退や耕作放棄地の自然回復も、地域政策のテーマに加わった。

追記) 地域政策における地域設定の多様性、地域政策の多元性については、「人口減少時代の地域政策」『経済地理学年報』第55巻、2009年で論じた。また、地方におけるスモールビジネスの創出については、「新しい地域政策」『経済学論纂 (中央大学)』第54巻第5・6号、2014年で、非空間政策については、「地域政策としての『非空間的政策』」『熊本学園大学経済論集』第23号第1-4合併号、2017年において論じた。本稿はそれらの論考を踏まえて、構造変化と地域政策の関係性、とくに外向型開発の意義について考察したものである。

(中央大学経済学部教授 博士 (経済学))

---

35) 2022年度の地方交付税は4年連続の増加となる見通しとなった。地方創生臨時交付金も積み増されている。地方自治体の財政面における自立化の見通しは立っていない。1988年度に193団体であった地方交付税不交付団体は、2020年度に76団体にまで減少している。一人当たり地方交付税額は、1位鳥根県48.5万円、2位高知県44.1万円、3位岩手県42.3万円、4位鳥取県40.5万円、5位秋田県39.4万円、6位青森県34万円であり、東京都と東京23区は不交付団体であった(2019年度)。地方交付税制度は、一人当たり県民所得の地域間格差の縮小に貢献しているが、地域経済や地方財政の自立化にとっては阻害要因ともなっている。