

# 地方創生を理論から検討する

## —企業立地・人口の一極集中に注目して—

研究員 多田忠義

### 1 地方創生の取組み始まる

2014年11月に「まち・ひと・しごと創生法（以下「創生法」）」が成立し、地方創生の取組みがスタートした。創生法に基づき策定された国の総合戦略では、企業立地や人口の一極集中解消に向けて地方移転・移住を目標の一つに掲げ、企業の本社移転や地方拠点強化を促そうと、期限を定めた減税などを打ち出している。しかし、歴史を振り返ると、産業集積政策が強力に働いた反面、地方分散政策があまり効果を発揮しない現実が浮かび上がる。こうした実態を、経路依存性の概念や企業立地、産業集積の理論に焦点を当てて検討する。

### 2 政策の経路依存性

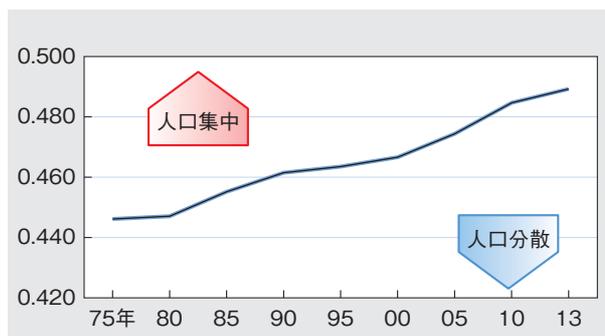
経路依存性とは、過去のある時点で行われた偶発的な政策決定・選択や、それによって形成された社会経済制度は、政治的・社会的な環境（初期条件）が変化しても、時間の経過とともに次第に変更されにくくなるという現象である。この考え方の特徴は、①制度が決定される配列（順番）とタイミングが影響を与えること、②一度決定された制度は慣性を持ち、時間の経過とともに方向転換が困難になるというものである。この慣性とは、制度が一度形成されると、固有の権力構造や関係主体間の関係が生じ、変化に対する抵抗力となる性質である。

日本の地域政策は、少なくとも1930年代から戦後復興期を経て90年代に至るまで、政府の強力なイニシアティブによって進められて

きたと吉野は指摘する。<sup>(注2)</sup>戦前・戦中の国家統制的な地域開発、そして戦後復興期から高度経済成長期にかけての産業集積政策がその象徴で、1930年代には、すでに産業や人口の集積・集中を促す政策を選択したといえる。時間の経過とともにこの政策選択の慣性が発揮され、集積・集中を回避するために打ち出された地方分散政策（例えば、全国的な交通網や港湾整備、工業団地開発や企業誘致政策）は、なかなか成果を上げられなかったといえる。実際、東京などの大都市圏への一極集中は解消されず、進学や就職を契機とする東京圏への<sup>(注3)</sup>移入などで人口集中の度合いは戦後一貫して高まり続けている（第1図）。

つまり、日本の地域政策は、戦前からのこうした政策選択が経路依存性を発揮し、それが地方分散政策への転換を難しくしているといえる。また、その時に構築された政治体制や法制度、財政構造から脱却することは、時間の経過とともに難しくなっていることを経路依存の考え方は示唆する。

第1図 人口分布ジニ係数



資料 総務省「国勢調査」、「人口推計」、「社会生活統計指標」、農林水産省「世界農業センサス」  
 (注) 算出式は注4を参照。

### 3 産業集積の経路依存とメリット

経路依存性は政策選択だけでなく、産業集積においても説明力をもつ理論であることがわかっている。P・クルーグマンは、ある時点の偶発的な企業立地がその後の集積を引き起こすことを示し、集積にも経路依存性がみられることを提示している<sup>(注5)</sup>。

そもそも、企業立地、産業集積は経済地理学の主な研究分野で、企業がある場所に立地し集積する論理やメリットを説明してきた。例えば、①原料の量と質、原料産出地と消費地との距離や輸送コスト、労働調達可能性などを踏まえ立地は最適化されること、②技能者の労働市場が形成され、労働力が得やすいこと、③周辺産業も集積し分業が発達しやすいこと、④規模の経済性が得られること、⑤

直接会って交渉することでコスト(取引費用)が削減できること、などが挙げられる。そして、こうした集積に合わせて、労働者は集住する傾向にあり、産業集積と人口集中が同時に発生する。

足元の数字をみると、大企業の本社は5割<sup>(注6)</sup>、全国の事業所数の3割弱が東京圏に立地し、東京圏の県民総生産額(実質)は過去13年にわたり全国対比で3割のシェアを占めるなど<sup>(注7)</sup>、企業立地、経済活動でも集中がみられる。これは、政策の経路依存性に加え、東京圏に立地する合理性や集積のメリットで強化された可能性が高いと考えられる。

### 4 一極集中の解消は実現できるか？

地方創生の政策課題である一極集中の流れを分散へと変化させるには、経路依存的な制度が何によって変化するかを知る必要がある。これについては、様々な見解が提示されている。その一つは、戦争、革命、民主化、経済恐慌などの外生的ショックによる重大局面の到来で、例えば、更なる大胆な地方分権や統治機構の再編といった改革を断行することである。もう一つ挙げるとすれば、既存経路の延長上に、地域ごとの特性を踏まえた創造的な制度的仕掛けを局所的に講じ、漸進的に制度拡張(経路修正)を促す方法である<sup>(注9)</sup>。例えば、地域の実態に即した新しい知識や技術の共有、人材交流を通じたイノベーション誘発の仕掛けづくり、が挙げられる。

つまり、一極集中の解消を実現するためには、様々な次元で今までとは異なる取組みが必要であるということにほかならない。私たちがこの問題に本気で取り組み続けるかが重要である。

(ただ ただよし)

(注1) ポール・ピアソン(2010)『ポリティクス・イン・タイム 歴史・制度・社会分析』(粕谷祐子監訳)勁草書房、P. Pierson (2004) *POLITICS IN TIME: History, Institution, and Social Analysis*, Princeton University Press.などを参照した。

(注2) ここでは、吉野英岐(2006)「戦後日本の地域政策」玉野和志・三本松政之編『地域社会学講座 3 地域社会の政策とガバナンス』東信堂(5~22頁)を参考に取りまとめた。

(注3) 東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県。

(注4) 人口分布ジニ係数( $G$ )は以下の式で求められる。

$$G=1-\sum a_i(p_i-p_{i-1})/10000$$

$a_i$ : 人口密度(可住地面積ベース)がもっとも低い都道府県から*i*番目の都道府県の可住地面積の国内可住地面積に占める割合(%)

$p_i$ : 人口密度がもっとも低い都道府県から*i*番目の都道府県までの累積人口割合(%)

(注5) ポール・クルーグマン(1994)『脱「国境」の経済学』(北村行伸ほか訳)東洋経済新報社、P. Krugman (1991) *Geography and Trade*, MIT Press.

(注6) 総務省「平成24年経済センサス」のうち、従業員300人以上の全産業(公務除く)法人企業で集計。

(注7) 注6の出典に同じ。

(注8) 内閣府「県民経済計算」の01~13年度分。

(注9) 遠藤聡(2012)「地域的制度と発展経路の修正—フィンランド・オウル地域におけるICT産業の発展過程を事例とした地域経済政策の検討—」『エコノミア』5月、(53~94頁)などで議論されている。