

地方創生政策形成時における人口の意味

～言説的新制度論の観点より～

On Political Meanings of Population Discussions in Policy Making of Regional Revitalization from the Viewpoint of Discursive Institutionalism

中 庭 光 彦*

Mitsuhiko NAKANIWA

キーワード：言説的新制度論、地方創生、制度変化、アイデアの政治

Keywords：Discursive Institutionalism, Regional Revitalization, Institutional Change, Politics of Ideas

すべての国において、競争秩序がどんなものか、つまりそれ自身経済の秩序としてのみならず、また社会の秩序に対する条件として、全体主義の構想に対抗させうる有力な対立物として、いったいどんなものかを理解している指導階級が欠けている。(オイケン, W)¹

1. 問題意識

一般に、社会における制度変化を検討しようとするれば、制度と関連するアクター、技術、利得等の変化、あるいは制度がもたらしたと思われる効果に還元する方法が用いられる。しかし、観察者と同時代のアクターが相互主観的に制度を認識し、その結果として制度変化が構成される場合、「相互主観的な制度変化」の解釈は困難さを増す。とはいえ、このような制度の解釈を説明可能な程度に認識・討議し、承認したり、時には異なる選択肢を呈示するという、一連の政策実践が機能することは民主主義の前提でもある。では、地方創生政策を例にした場合、アクターの言説からどの程度、制度変化の解釈が可能となるだろうか。

地方創生政策は2014年（平成26）～2019年（令和元）の5年を第一期、2020年（令和2）以降も第二期となって2021年現在継続している。人口減少の克服、東京一極集中の是正を大目的に掲げ、全国の自治体に2060年の人口目標と、それを実現する施策・事業ならびにKPIを定めた地方版の「人口ビジョン」「まち・ひと・しごと創生総合戦略」策定を義務づけた。自治体はそれらを策定し、交付金獲得競争に走った。2014年（平成26）6月に発表された、所謂「増田レポート」の影響が強かったためか、地方創生政策は「人口減少対策」と見なされている²。しかし、策定時の諸委員会報告書と議事録を読むと、当初は経済成長が最優先目的で、

* 多摩大学経営情報学部 School of Management and Information Sciences, Tama University

¹ オイケン, W (1967) p.502

² 増田 (2014)

人口減少対策は従属目的であったことがわかる。

この「人口減少対策」と「成長政策」の目的の入れ替わりから、同時代の制度変化をどの程度読み取れるか、言説的新制度論の観点から検討を行うことが本稿の目的である。

2. 地方創生政策策定時の概略

2012年（平成24）12月に成立した第二次安倍晋三政権は大幅な金融緩和、大規模な財政出動、規制緩和による成長戦略という「三本の矢」を掲げた経済政策を押し進めた。

2013年（平成25）3月26日の「経済財政諮問会議」では安倍総理の指示を受けた内閣府が「地域経済に関する懇談会」を開催し利害関係者の意見聴取を行った。それを踏まえ、7月11日より「地域経済に関する有識者懇談会」を開催し4回の懇談会を経て「地域経済に関する有識者懇談会報告書」を9月に取りまとめた。この報告書は、地方産業の現状課題を確認した上で、これまで同様の地域経済振興の方向性を示すに留まっている。

2014年（平成26）1月20日の経済財政諮問会議では、今後半世紀を見据え、持続的な成長・発展のための課題と対策を進めるため「『選択する未来』委員会」が設置された。そして5月には中間報告書が経済財政諮問会議に報告され、11月に最終報告「未来への選択～人口急減・超高齢化社会を超えて、日本初 成長・発展モデルを構築～」が取りまとめられた。13回の委員会が開かれたが、増田レポートは2014年5月の中間報告書に合わせて公開された。

2014年（平成26）6月24日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2014」では、中長期的取組として人口急減・超高齢化の流れを変えるために、あらゆる分野の制度・システム改革を進めることを謳い、地域経済についてはローカル・アベノミクスと呼ばれる体制を示した。そして7月18日には「まち・ひと・しごと創生本部」を立ち上げる発言があり9月3日の内閣改造において地方創生担当大臣が任命され、首相を本部長、官房長官と担当大臣を副本部長とする「まち・ひと・しごと創生本部」が設置された。以後、人口減少克服、東京一極集中是正を目指し政策がパッケージ化された。まち・ひと・しごと創生法も11月21日に成立し、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が12月27日に閣議決定された。そして、全国の自治体に希望人口とKPIを記した5年間を単位とした自治体毎の総合戦略策定を求め、それに応じて補助金の配分を決定した。以上が、地方創生政策立案時の主要過程である³。

この過程で、多くの審議会・懇談会・委員会が設置され、下案を官僚が制作し、民間有識者が多数登用された。表1は主要委員会と委員の一覧、表2は2012年～2014年の会議開催年表である。

第二次安倍内閣誕生に当たって特に積極的に動いたのが経済産業省の官僚であった。経済財政諮問会議は内閣府所管で、財務省が中心アクターであった。それと棲み分ける形で、経済産業省では日本経済再生本部の下に産業競争力会議と分科会を設け、成長戦略のアイデアを積極的にあげていった⁴。

³ 中西（2015）を参考とした。

⁴ 軽部（2018、p.10）はある経産官僚の「甘利さんがよくこう言っていた。自分は政治家として分配政策には関心がない、富をつくるのが政治家の役割だと思っている、と。これは僕たち経産省の本質にかなり近い」という発言を紹介している。軽部は第二次、第三次安倍内閣での経済財政政策担当大臣と経済産業省の関係を記している。

表 1. 地方創生に関する委員会と委員名簿

| | 経済財政諮問会議（平成25. 1. 9時点） | 日本経済再生本部産業競争力会議（平成25. 1. 23時点） | 地域経済に関する懇談会（平成25. 7. 1時点） | 「選択する未来」委員会（平成26. 1. 30時点） | まち・ひと・しごと創生会議（平成26. 9. 12時点） |
|----|---|--|---|---|---|
| 委員 | 安倍晋三（議長、内閣総理大臣） 麻生太郎（副総理兼財務大臣） 菅義偉（内閣官房長官） 甘利明（内閣府特命担当大臣（経済財政政策）） 新藤義孝（経済再生担当大臣） 茂木敏充（経済産業大臣） 白川方明（日本銀行総裁） 伊藤元重（東京大学大学院経済学研究科教授） 小林喜光（三菱ケミカルホールディングス代表取締役社長） 佐々木剛夫（株式会社東芝取締役、代表執行役社長） 高橋進（日本総合研究所理事長） | 安倍晋三（議長、内閣総理大臣） 麻生太郎（副議長、副総理） 甘利明（副議長、経済再生担当大臣兼内閣府特命担当大臣（経済財政政策）） 菅義偉（副議長、内閣官房長官） 茂木敏充（副議長、経済産業大臣） 山本一太（内閣府特命担当大臣（科学技術政策）） 稲田朋美（内閣府特命担当大臣（規制改革）） 秋山咲恵（株式会社サキコーポレーション代表取締役社長） 岡素之（住友商事株式会社相談役） 榎原定征（東レ株式会社代表取締役取締役会長） 坂根正弘（コマツ取締役会長） 佐藤康博（株式会社みずほフィナンシャルグループ取締役社長グループCEO） 竹中平蔵（慶應義塾大学総合政策学部教授） 新浪剛史（株式会社ローソン代表取締役社長CEO） 橋本和仁（東京大学大学院工学系研究科教授） 長谷川閑史（武田薬品工業株式会社代表取締役社長） 三木谷浩史（楽天株式会社代表取締役会長社長） | 高橋進（座長、経済財政諮問会議議員、日本総合研究所理事長） 上原征彦（明治大学大学院グローバルビジネス研究科教授） 関清博（明星大学経済学部教授） 高橋専太郎（花巻農業協同組合代表理事組合長） 清畑宏（京都大学経営管理大学院特命教授） | 三村明夫（会長、新日鐵住金株式会社相談役名誉会長、日本商工会議所会頭） 岩田一政（会長代理、公益社団法人日本経済研究センター理事長、元日本銀行副総裁） 本銀行副総裁） 石黒不二代（ネットイヤーグループ株式会社代表取締役社長） 加藤百合子（株式会社エムスケア・ラボ代表取締役社長） 白波瀬佐和子（東京大学大学院人文社会系研究科教授） 高橋智隆（株式会社ロボ・ガレージ代表取締役） 深尾昌峰（龍谷大学政策学部准教授、公益財団法人京都地域創造基金理事長） 増田寛也（東京大学公共政策大学院客員教授、前岩手県知事） 吉川洋（東京大学大学院経済学研究科教授） | 池田弘（公益社団法人日本ニュービジネス協議会連合会会長） 伊東香織（岡山県倉敷市長） 大辻元（NPO法人グローバルキャンパス理事長） 奥田麻依子（鳥取県海士町、隠岐島前高校魅力化コーディネーター） 坂根正弘（コマツ相談役） 清水志摩子（NPO法人全国商店街おかみさん会理事長） 田中進（農業生産法人（株）サラダボウル代表取締役） 富山和彦（経営共創基盤代表取締役CEO） 中橋恵美子（NPO法人わははネット理事長） 樋口美雄（慶應義塾大学商学部教授） 増田寛也（東京大学公共政策大学院客員教授） 山本真樹夫（帯広畜産大学監事、前小樽商科大学長） |

(内閣府HPより制作)

表 2. 2012 年～ 2014 年の地方創生立案時の会議年表

| | 政治的事象 | 経済財政諮問会議（地域経済が議題に示されたもののみ表記） | 日本経済再生本部産業競争力会議 | 地域経済に関する懇談会 | 「選択する未来」委員会 | まち・ひと・しごと創生会議 |
|------------|--|--|---|--|--|--|
| 2012（平成24） | 12. 16衆院選で自民党勝利 12. 26第二次安倍内閣発足 | | | | | |
| 2013（平成25） | 6. 14「経済財政運営と改革の基本方針2013」閣議決定 「日本再興戦略」閣議決定 7. 21参院選で自民党勝利 | 3. 26第7回 9. 13第19回 11. 29第24回 12. 24第27回 | 1. 23第1回 2. 18第2回 2. 26第3回 3. 15第4回 3. 29第5回 4. 17第6回 4. 23第7回 5. 14第8回 5. 22第9回 5. 29第10回 6. 5第11回 6. 12第12回 9. 2. 第13回 10. 1第14回 | 7. 11第1回 8. 12第2回 8. 26第3回 9. 2第4回 9. 13第19回 経済財政諮問会議に報告書提出 | | |
| 2014（平成26） | 1. 24「産業競争力の強化に関する実行計画」閣議決定 6. 24経済財政諮問会議による「経済財政運営と改革の基本方針2014」閣議決定 「『日本再興戦略』改訂2014」閣議決定 7. 18関係懇談会において総理が「まち・ひと・しごと創生本部」立ち上げを指示 7. 25内閣官房にまち・ひと・しごと創生本部準備室立ち上げ 9. 3. 内閣改造で地方創生担当大臣が新設され石破茂衆議院議員が任命される。同日閣議決定により、内閣に内閣総理大臣を本部長、地方創生担当大臣と内閣官房長官を副本部長、他の全ての国務大臣を本部長とするまち・ひと・しごと創生本部が設置される。 12. 24第三次安倍内閣、 12. 27「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」「まち・ひと・しごと創生総合戦略」閣議決定 「アベノミクス成長戦略の実行・実現について」日本経済再生本部決定 | 5. 15第7回「選択する未来」中間整理報告 5. 19第8回 6. 9第10回 12. 27第21回 | 1. 20第15回 「成長戦略進化のための今後の検討方針」決定 6. 10第16回 6. 16第17回 6. 24第18回 9. 18第19回 | | 1. 30第1回 2. 14第2回 2. 24第3回 3. 12第4回 4. 7第5回 4. 21第6回 5. 13第7回 7. 18第8回 9. 12第9回 10. 1第10回 10. 17第11回 10. 28第12回 11. 14第13回 | 9. 19第1回 10. 31第2回 11. 6第3回 12. 26第4回 |

(内閣府HPより制作)

安倍政権が目指した「規制緩和による成長戦略」という大きな文脈の中で、その政策アイデアについて討議したのが「『選択する未来』委員会」であった。この委員会報告を、「まち・ひと・しごと創生本部」が引き継いでいくこととなる。そして「まち・ひと・しごと創生長期長期ビジョン」「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定された。

後述の通り「『選択する未来』委員会報告書」ではマクロ経済成長対策を地方自治体に求めている点で、戦後の地域政策の中では特異に見える。また、人口減少については「選択する未来委員会報告書」「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」「まち・ひと・しごと創生総合戦略」について、その意味する所が異なっている。

3. 地方創生に関する評価

地方創生政策は現在進行中のため、実施事例が大量に紹介される一方、その包括的な評価枠組について言及されている例は少ない。その中で、吉澤（2019）は、地方創生の政策過程を「地方創生先行型交付金」の形成過程として捉え、地方創生を中央政府の自治体への責任転嫁を前提とした政府間関係という的確な解釈を提出している⁵。

山崎・中川・瀬下（2015）は、増田レポートが「出生率を高めるためには、大都市への集中を抑制すべきである」という政策を提言している」とし、「都市への人口流入規制と所得再分配による地方創生という考え方は、結局のところ社会主義的計画経済の発想に他ならない（中略）都市がもっている潜在力を活かすことによって、経済の生産性を高める必用がある（中略）財政に負担をかけずに、地方を再生させるためには、容積率も含めた土地利用規制その他の障害を抜本的に取り除く必用がある。人々の移転をとどまらせるのではなく、むしろ他の都市に移動しやすくするための施策が必用である」と規制撤廃による集積効果促進論を主張する⁶。規制緩和論者は地方創生政策を小さな政府論と逆行するものと見ていたことがわかる。表現を変えれば、地方創生政策開始当初でも、規制緩和論者の中で人口と経済成長の関係がよく理解されていなかったことを示すものと言えるかもしれない。

一方、山下・金井（2015）は、地方創生政策が地域政策に「選択と集中」の論理をもたらすものと批判している。金井は『『地方創生』の表向きの目的は人口減少の抑制ですが、国の『地方創生』の総合戦略には、実効的な少子化対策は含まれていません」とし、「とにかく自主的に仕組みをつくり、自生的秩序をつくってしまうことが重要です。」と的確に述べている⁷。さらに、岡田（2015）は道州制導入のための地域再編論が地方創生論であると、増田レポートを批判している⁸。

地方創生を巡る言説は、マクロ経済成長促進重視と地方自治レベルの自立性重視という両軸の関係が曖昧なまま、「人口減少は危機である」という状況規定に拘束されていることがわかる。

4. 言説的新制度論

本稿で参照するのが言説的新制度論である。言説的新制度論(Discursive Institutionalism)は、「アイデアの政治」の一環として、Schmidt(2008)が展開している主張である。Schmidtは言説的新制度論を、合理的選択制度論、歴史的制度論、社会学的制度論と異なるが、補完的に活用できる第四の新制度論と位置づけている⁹。

制度変化を説明する場合、合理的選択制度論は制度を、便益をもたらす誘因構造と見なす。同様に、歴史的制度論では行為を形成する決定の選択と誘因の歴史的経路と見なすし、社会学的制度論は制度を行為のフレームを示す規範として見なす。この三つの立場に共通しているのは、制度がアクターにとって外在的な存在で、行為主体はルール構造に従属している存在であ

⁵ 吉澤（2019）pp.1-20

⁶ 山崎・中川・瀬下（2015）pp.42-48

⁷ 山下・金井（2015）pp.39-41

⁸ 岡田（2015）p.20

⁹ シュミット（2009）pp.75-110。尚、この引用は Schmidt, Vivien A.(2008) の抄訳である。

るという点である。つまり、ここで前提とされるアクターは、Schmidt の言葉によれば、制度に拘束された「考えないアクター」なのである。ならば考えるアクターによる意図的制度変化やその拘束を、どのように分析すればよいのかという問題が残る。そのため、制度を単に拘束構造と見なすだけではなく、アクターの思考・言葉・行為の結果として偶発的なものとしても扱い、言説をも独立変数として扱おうというのが、シュミットの言説的新制度論の主張である。

Schmidt は、主体が既存の制度を形成・維持する能力を「背景的なアイデア的能力 (background ideational abilities)」と呼び、所与のルールに応じて正しく行動する能力を意味する。それだけでは個人のアイデアが集合行為に転化される説明は難しい。そこで、既存制度の外部についての考えや発言を「前景的な言説的能力 (foreground discursive abilities)」と呼び、二つの能力を組み合わせによりアイデアによる制度変化を説明する¹⁰。

加藤 (2012) は、これら Schmidt を初めとしたアイデアの政治による新制度論を総合して制度変化の説明を試みている¹¹。アイデアには、アクターの利益や選好を特定するのに役立つ「構成的役割」と、アクターが目的を達成するために既存のアイデアを主体的に利用する「因果的役割」の二つの役割をもつとし、この区別を踏まえ、段階的な制度変化を説明する。第一段階ではアイデアにより新たなアクターの利益や選好が構成され、第二段階で、利益や選好が明確となったアクターにより、目的達成に向けてアイデアの主体的な利用がなされるという説明である。具体的には、現状を「危機」として解釈・意味づけるアイデアを提案し、それに依拠したアクターを明確にし、改革を必用とする「政治的な危機」という状況を構築する。第二段階はアクターからのアイデアへの支持調達を行い危機対応への制度変化を形成するというものである。

このモデルは言説の論理性を問題にするのではなく、アイデアの構成的役割と因果的役割の組み合わせによる政治的意味に注目する点で、政策文書等の解釈方法を拡張する利点がある。

5. 報告書等におけるキーワードの意味の変化

5.1 「『選択する未来』委員会報告書」における「人口」と「成長」

ここで「『選択する未来』委員会報告書」(「未来への選択－人口急減・超高齢社会を超えて、日本発 成長・発展モデルを構築－」)、まち・ひと・しごと創生会議による「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の内容を比較してみよう。「『選択する未来』委員会報告書」は経済財政諮問会議に報告された。その内容は人口減少社会を与件とし、いかに全要素生産性 (TFP) をマクロレベルで向上させるか、さらには、そこからイノベーションを生む程の成長力をいかに強化するか議論された提言である。

この報告書の目標は成長力強化の一体的取組の構想にある。このため、人口増そのものを目的にしていない。同報告書で、人口については「未来を人口に結びつけて描く」と記し「『人口』というものの捉え方は、自分自身と、家族や親族、職場や学校、いま住んでいる地域や生まれ育った郷里、日本という国や、いろいろな出来事があった過去や、次世代が暮らす未来、それらを

¹⁰ これは Schmidt 自身触れているようにサールの制度論を念頭に置いている。サールは制度を「X は文脈 C において Y とみなされる」という構成的規則の体系であると定義し、状況を構成する「バックグラウンド」と、変更を志向する「意図」を識別する。サール (2018) pp.11-13

¹¹ 加藤 (2012) pp.125-199

時間的、空間的に結びつける概念と言える。ある地域を選び、就労し、結婚して家庭を築き子供を産み育てることは個々人の意思に基づき、個々人の根本的な権利に関わるものであり、『人口』を政策として取りあげるに際してはその点を常に念頭に置いた姿勢が求められる。そのうえで、『人口』の課題に向き合うことで、次世代が暮らす『未来』を描いていくという視点をもつことが望まれる」と慎重に記している¹²。あえて言えば、人口は雇用選択の従属条件であって、人口増減を独立の要素として政策対象にする意図は背景に退き、「人口の課題に向き合う」ことが重要とされていることがわかる。

表 3. 三報告書等の概要比較

| 報告書・政策文書 | 基本方針、現状・問題に対する基本認識 | 解決への考え方 | 政策、施策の方向性と具体的な取組 | 特記事項 |
|---|--|--|---|--|
| 未来への選択－人口急減・超高齢化社会を超えて、日本発 成長・発展モデルを構築－ | | 1. 人口、経済、地域社会の課題に一体的に取り組む 2. 数値的な目標、目安と時間軸 3. いくつかの具体的な取組提案 (1) 人口－やれること、やるべきことはたくさんある (2) 経済－多様さを育て、異能・異才も受け入れ、活かす (3) 地域社会－新しい地域のあり方を目指して (4) 政策の検証や評価 | 1. 成長と発展の持続する経済社会へ (1) 「縮小スパイラル」の回避 (2) 生産性の飛躍的向上に向けたジャンプ・スタート 2. 地域の疲弊、衰退を緩和、反転させる (1) 「個性を活かした地域戦略」の推進 (2) 地域の再生のための「集約・活性化」 (3) 地域の「新しい絆」によるしなやかな地域づくり 3. 「人」を育て、愛しみ、多様さを伸ばし、活躍を実現する (1) 人材育成－人が活躍するために必要な力の養成 (2) 働き方とその環境－すべての人が活躍できる社会の仕組みづくり (3) 豊かな生活とその基盤－心身ともに豊かな生活の実現 | 世界に向かう姿勢、新しい官民の貢献 ・世界でのプレゼンス、世界への貢献 ・日本・日本人らしさ ・2020年東京オリンピック・パラリンピックの成功とそれを超えた取組 ・社会保障・財政の持続可能性の確保 ・官と民、国と地方の新しい関係－地域のことは地域で取り組む |
| まち・ひと・しごと創生長期ビジョン－国民の「認識の共有」と「未来への選択」を目指して－ | ◎国民の認識の共有が最も重要である。 1. 「人口減少時代」の到来 (1) 2008年に始まった人口減少は、今後加速的に進む (2) 人口減少の状況は、地域によって大きく異なっている (3) 人口減少は地方から始まり、都市部へ広がっていく 2. 「人口減少」が経済社会に与える影響 (1) 人口減少は、経済社会に対して大きな重荷となる (2) 地方では、地域経済社会の維持が重大な局面を迎える 3. 東京圏への人口の集中 (1) 東京圏には過度に人口が集中している (2) 今後も東京圏への人口流入が続く | 1. 人口減少問題に取り組む意義 (1) 人口減少に対する国民の危機感は高まっている (2) 的確な政策を展開し、官民挙げて取り組めば、未来は開ける (3) 人口減少への対応は、「待たない」の課題である 2. 今後の基本的視点 (1) 3つの基本的視点（東京一極集中是正、若い世代の就労・結婚・子育ての希望実現）から取り組む (2) 国民の希望の実現に全力を注ぐ (3) 若い世代の就労・結婚・子育ての希望に応える | 1. 「活力ある日本社会」の維持のために ◎今後目指すべき将来の方向は、将来にわたって「活力ある日本社会」を維持することである (1) 人口減少に歯止めをかける (2) 若い世代の希望が実現すると、出生率は1.8程度に向上する (3) 人口減少に歯止めがかかると、2060年に1億人程度の人口が確保される (4) さらに、人口構造が「若返る時期」を迎える (5) 「人口の安定化」とともに「生産性の向上」が図られると、2050年代に実質GDP成長率は、1.5～2%程度が維持される 2. 地方創生がもたらす日本社会の姿 (1) 自らの地域資源を活用した、多様な地域社会の形成を目指す (2) 外部との積極的なつながりにより、新たな視点から活性化を図る (3) 地方創生が実現すれば、地方が先行して若返る (4) 東京圏は、世界に開かれた「国際都市」への発展を目指す | |
| まち・ひと・しごと創生総合戦略 | 1. 人口減少と地域経済縮小の克服 2. まち・ひと・しごとの創生と好循環の確立 (1) しごとの創生 (2) ひとの創生 (3) まちの創生 | 1. 従来の政策の検証 (1) 府省庁・制度ごとの「縦割り」構造 (2) 地域特性を考慮しない「全国一律」の手法 (3) 効果検証を伴わない「バラマキ」 (4) 地域に浸透しない「表面的」な施策 (5) 「短期的」な成果を求める施策 2. まち・ひと・しごとの創生に向けた政策5原則 (1) 自立性 (2) 将来性 (3) 地域性 (4) 直接性 (5) 結果重視 3. 国と地方の取組体制とPDCAの整備 (1) 「5か年戦略」の策定 (2) データに基づく、地域ごとの特性と地域課題の抽出 (3) 国のワンストップ型の支援体制等と施策のメニュー化 (4) 地域間の連携推進 | 1. 政策の基本目標 (1) 成果（アウトカム）を重視した目標設定 (2) 4つの「基本目標」－①地方における安定した雇用を創出する、②地方への新しいひとの流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する (3) 取組に当たっての基本的な考え方 2. 政策パッケージ (1) 地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする ア. 地域経済雇用戦略の企画・実施体制の整備 イ. 地域産業の競争力強化（業種横断的取組） ウ. 地域産業の競争力強化（分野別取組） エ. 地方への人材環流、地方での人材育成、地方の雇用対策 オ. ICT等の利活用による地域の活性化 (2) 地方への新しいひとの流れをつくる ア. 地方移住の推進 イ. 企業の地方拠点強化、企業等における地方採用・就労の拡大 ウ. 地方大学等の活性化 (3) 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる ア. 若い世代の経済的安定 イ. 妊娠・出産・子育ての切れ目のない支援 ウ. 子ども・子育て支援の充実 エ. 仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現（「働き方改革」） (4) 時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する ア. 中山間地域等における「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）の形成 イ. 地方都市における経済・生活圏の形成 ウ. 大都市圏における安心な暮らしの確保 エ. 人口減少等を踏まえた既存ストックのマネジメント強化 オ. 地域連携による経済・生活圏の形成 カ. 地域が地域防災の担い手となる環境の確保 キ. ふるさとづくりの推進 | ア. 国家戦略特区制度との連携 イ. 社会保障制度 ウ. 税制 エ. 地方財政 オ. その他の財政的支援の仕組み（新型交付金） カ. 地方分権 キ. 規制改革 |

(公開されている報告書等目次より制作)

マクロ経済成長が目的である以上、新たな雇用やイノベーションを創発する産業構造が課題になる。この文脈において『縮小スパイラル』の回避が問題提起されている。本委員会の副座長である岩田一政が主査を務めた「成長・発展ワーキンググループ報告書－縮小スパイラルを回避し、人口安定化・イノベーション・日本ブランディング」では次のように記されている。「長期的な経済成長力は、労働投入、資本蓄積、生産性（TFP）の上昇の3要素で説明されるが、

¹² 「選択する未来」委員会（2014）p.34

人口動態はこれら3要素の全ての側面から経済成長に変化をもたらすものであり、成長・発展の重要な基盤である。労働投入は資産に従事する現役世代の人口と労働参加率に依存し、資本蓄積は高齢化率の動向による貯蓄率の変化の影響を受ける。また、生産性向上の切り札となるイノベーションは、個人の発想のみならず、多様なアイデアをもつ人々の交流の中からも生まれることから、現役世代の人口増加率が交流の機会の増減を通じて、生産性上昇率に影響を与える。未来のために、人口急減への早急な対応をとり、経済の『縮小スパイラル』を回避することが不可欠である」と記している¹³。

この縮小スパイラルについては、「人口減少の下では、経済規模ではなく、一人当たり所得などで示される国民の豊かさを重視すべきとの考え方もあり得る。それが、国民生活の水準を左右するからである。しかし、人口が急速に減少すると、国内市場の縮小を通じて、規模の経済、集積の経済、交流の経済が働かなくなる。その結果、投資先としての魅力が喪失し、イノベーションが不発となり、製品の多様性が失われることで経済がさらに縮小する。このような『縮小スパイラル』に陥れば、国民生活の水準は一段と低下する。したがって、この負の循環を断ち切るには、経済の成長を図ることが必要である。それを通じて、国民生活の水準の向上を目指していく。」と説明した¹⁴。

このマクロの縮小スパイラル論の難点は、説明を反転して、人口が急速に減少しなければ成長が維持されることを保証していない点にある。さらに、合計特殊出生率上昇と全要素生産性上昇やイノベーション創発の因果経路の実証は無く、全要素生産性上昇が合計特殊出生率上昇にどのような経路で結果をもたらすのか説明に耐え得ない。しかも、後述の通り、このマクロ経済認識が、地方創生政策では人口を争点化し、ミクロの地域活性化策として自治体が主体となって実行されることになる。マクロ・パフォーマンスへの寄与経路がまったくわからないまま自治体のミクロの社会政治経済計画策定を自治体は引き受けることとなった。人口に関するミクロ・マクロ問題に疑義を示した委員もいたが、結局委員長裁量のまま事務局による報告書に盛り込まれた。

5.2 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」における「人口」

地方創生の出発点となる政策文書が「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」(以後、長期ビジョン)と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(以後、総合戦略)である。一般的に、長期ビジョンは、戦略の概要であることが多いが、この二つは内容が異なっている点で珍しい。

長期ビジョンはサブタイトルにも記されている通り、「未来への選択」報告書を踏襲したものと言ってよい。しかし、内容を見ると、「人口減少に歯止めをかける」ことが直接の目的となっている。サービス産業化が一段と進む現在の日本で、生産性を上げようとすれば都市への集積のメリットを利用し雇用と多様性を生むことが必要となる。誰もがそのような予期で動けば、利便性の高い大都市に社会移動が起き、そこで仕事と子育ての両立支援がなされても、長期的な合計特殊出生率が伸びることは難しい。しかし、このビジョンでは人口減少歯止めを目標としている。しかも「出生率を向上させる方策には、『これさえすれば』というような『決定打』もなければ、これまで誰も気づかなかったような『奇策』もない。」と断言している¹⁵。とはいえ、

¹³ 成長・発展ワーキンググループ (2014) pp.45

¹⁴ 成長・発展ワーキング・グループ (2014) p.3

¹⁵ 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」(2014) p.11

東京一極集中の是正を謳いながらも、「東京圏は世界に開かれた『国際都市』を目指すとも記されている。このビジョンの目的が人口減少の克服にあるのか、都市の一極集中による成長の維持にあるのか曖昧であるのが長期ビジョンの特徴と言える。

これに対し、総合戦略は明確である。地域経済の負のスパイラルを取り除くための具体的な施策の方向性が、マクロからミクロの概念として織り込まれている。これを表したキーワードが「好循環」である。「地方創生は、言うまでもなく『ひと』が中心であり、長期的には、地方で『ひと』をつくり、その『ひと』が『しごと』をつくり、『まち』をつくるという流れを確かなものにしていく必用がある。その上で、現在の課題の解決に当たって重要なのが、負のスパイラル（悪循環の連鎖）に歯止めをかけ、好循環を確立する取組である。都市部には、仕事等の条件がかなえば地方への移住を希望する人が約4割いるとの調査結果もある。悪循環を断ち切るには、地方に、『しごと』が『ひと』を呼び、『ひと』が『しごと』を呼び込む好循環を確立することで、地方への新たな人の流れを生み出すこと、その好循環を支える『まち』に活力を取り戻し、人々が安心して生活を営み、子供を産み育てられる社会環境をつくり出すことが急務である」と抽象的ではあるが記されており、「負のスパイラル」の反意語として使われている¹⁶。総合戦略の目的が経済成長の好循環であることは明白である。

さらに、総合戦略では東京の国家戦略特区、地方分権、規制改革が加えられており、総合戦略だけを読むと、地方創生政策とは小泉内閣以来の構造改革、規制緩和路線をアベノミクスの一環として継続し、さらに強調されていると解釈できる。総合戦略は、「『選択する未来』報告書」の内容を色濃く反映していることがわかる。

この結果、地方創生政策が始まると、「人口減少危機」という言葉が、雇用、都市の集積やイノベーション促進といった産業政策とこれまでの地域政策がミックスされた、広範な一括交付金メニューを導くマジックワードとなった。そして人口減少抑制に資する事業が各自治体で立案され、結果として自治体間の社会人口の取り合いとなった。その中で、大都市への人口集中は進み、投資収益性の高い事業機会や官民連携の機会もあぶりだされてきた。

このような地方創生の政策言説は、論理的には、人口増と成長力上昇のどちらが目的なのか判然とせず、アクターに曖昧な解釈を許す結果をもたらしてしまった。

6. 人口アイデアの構成的役割と因果的役割

前述のような論理的な説明も、アイデアの「構成的役割」と「因果的役割」という区分を導入すると、制度変化においてアイデアが果たす「政治的意味」が明らかになってくる。

安倍政権は、現状認識に対して「人口減少は危機である」というアイデアを解釈枠組として設定した。これが人口アイデアの構成的役割である。この際、人口減少に合わせた社会経済、国土を整備する、さらには分配重視、あるいは社会民主主義的要素を取り入れる等、いくつかの選択肢が可能だが、それを議論することなく、「人口減少は危機＝人口減少を防がなければならない」という状況の構成を行った。これに増田レポートは大きな役割を果たした。構成的アイデアが果たした役割は、このような新自由主義による危機の文脈を設定したことにある。

この文脈に則れば、人口減少を乗り越えるには生産性を向上させることが常道の選択肢とな

¹⁶ 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2014）p.2

る。そのためには、都市の集積メリットの活用や多様な人材育成、革新的な企業参入が必用というシナリオを明示することにつながる。そして、都市だけではなく地方都市や中山間地にもこれまで積極的には示されなかったイノベーション機会を示し、実際にこれに関心を寄せた人々が脆弱だが組織化された。これが人口アイデアの因果的役割と言えるし、この側面の可能性は人々に受容されたと言えるだろう¹⁷。

人口というアイデアの構成的役割として政治的危機認識を導入し、因果的役割としてアベノミクスの地域版として国レベルの金融緩和を地域金融を通してIT関係企業に事業機会を導入し、これまでの地域活性化の新たな解釈を示す意図があったのではないかと推察される。

このように考えると、「負のスパイラル」をもたらす「人口」をめぐる論理的な意味の違いは、2000年代の構造改革・規制緩和政策を、さらに地域産業政策に変換し成長力の強化に資する政治的連続性をもつとも言える。マクロ経済政策を地方経済に持ちこんだという意味では制度変更と言えるが、構造改革・規制緩和という中央の経済政策の文脈では一環していると言える。しかも負のスパイラルの論理は、人口減少克服のためにアクターが動く、雇用・事業機会促進が重要というアイデアを通して、結果として「人口減少は危機」というアイデアの構成的役割が強化されることにつながる可能性もある。

ここで重要なのは、状況を既定する、アイデアの構成的役割である。前述の通り、他の文脈を導入する選択肢もあり得た。しかし、それがなされなかったのは、アイデアの価値評価の基盤となる公共哲学（public philosophies）の議論がなされなかった事が大きい。様々な公共哲学の立場から「提示されなかったアイデア」を示すのが公的知識人（Public Intellectuals）の役割の一つであるが、それが討議につながる程にはなされなかった。地方創生政策についても「新自由主義的観点」からのみ制度言説が構築され、それらへの「深い解釈」はなされなかった。

アイデアの「論理的意味」、構成的アイデアと因果的アイデアの組み合わせによる「政治的意味」と、アイデアを二層に分けることで制度変化の多層的認識が可能になるが、それは同時に、討論の本位が定められなければ討議が混乱を招き、討論参加者にシニシズムを生み出す可能性の存在をも意味する。アイデアの意味と位置づけを明確にするために、「公共哲学的意味」を基層に置きアイデアを三層に分けた、制度変化判断の説明基盤をつくる必要性が示唆される。

なぜ日本で新自由主義的哲学が採用され続けているのかは、別稿の課題となる。ただ、ケインズが一般理論の最後で述べた「既得権益の力は思想のもつじわじわとした浸透力に比べたらとてつもなく誇張されている。（中略）早晩、良くも悪くも危険になるのは、既得権益ではなく、思想である。」という結びの言葉は、制度変化における解釈と公共哲学の重要性を示していると思われ¹⁸。制度変化と公共哲学の関係については、次の課題としたい。

参考文献

オイケン, W 『経済政策原理』 勁草書房、1967

軽部謙介 『官僚たちのアベノミクス－異形の経済政策はいかに作られたか』 岩波書店、2018

加藤雅俊 『福祉国家再編の政治学的分析－オーストラリアを事例として－』 御茶の水書房、2012

¹⁷ 中庭（2017）では、こうした地方のイノベーター志向者取材し、これら活動が新たなコモンズ形成に向かう可能性を検討した。

¹⁸ ケインズ（2008）p.194

- 経済財政諮問会議専門委員会「選択する未来」委員会「未来への選択－人口急減・超高齢化社会を超えて、日本発 成長発展モデルを構築」2014
- 経済財政諮問会議専門委員会「選択する未来」委員会「成長・発展ワーキンググループ報告書－縮小スパイラルを回避し、人口安定化・イノベーション・日本ブランディング」2014
- ケインズ、間宮陽介訳『雇用、利子および貨幣の一般理論（下）』岩波書店、2008
- 増田寛也、日本創成会議・人口減少問題検討分科会「ストップ『人口急減社会』－国民の『希望出生率』の実現、地方中核拠点都市圏の創成－」『中央公論』中央公論新社、2014.6、pp.18-43
- 内閣府「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン－国民の『認識の共有』と『未来への選択』を目指して－」2014
- 内閣府「まち・ひと・しごと創生総合戦略」2014
- 中西渉「地方創生をめぐる経緯と取組の概要－『将来も活力ある日本社会』に向かって－」『立法と調査』No.371、参議委員事務局企画調整室、2015.12、pp.3-17
- 中庭光彦『コミュニティ 3.0－地域バージョンアップの論理－』水曜社、2017
- 岡田知弘「『地方消滅』論の本質と『地方創生』・道州制論」『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究者、2015、pp.15-36
- サール、ジョン・R.『社会的世界の制作』勁草書房、2018
- Schmidt, Vivien A. 'Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse', "The Annual Review of Political Science" 11, 2008, 303-26
- シュミット、ヴィヴィアン「アイデアおよび言説を真摯に受け止める－第四の『新制度論』としての言説的制度論」小野耕二編著『構成主義的政治理論と比較政治』ミネルヴァ書房、2009、pp.75-110
- 山崎福寿・中川雅之・瀬下博之「地方創生政策を評価する：経済学の視点」『日本不動産学会誌』29-2、2015.9、pp.42-48
- 山下祐介・金井利之『地方創生の正体』筑摩書房、2015.10
- 吉澤佑葵「中央政府における『地方創生』の政策過程と政府間関係」『政治経済学研究論集 4』明治大学大学院、2019.2