

「地方創生」の検討課題

木村 俊文・多田 忠義・寺林 暁良

要旨

14年11月に「まち・ひと・しごと創生法」が施行され、人口減少問題への対応や地域活性化に取り組む「地方創生」が始まった。「地方創生」は、自立性、将来性、地域性、直接性、結果重視という5つの原則に基づき、「重要業績評価指標(KPI)」による検証を伴いながら展開する政策で、地方自治体も、これを進めるために独自に「地方版総合戦略」を策定することが求められている。

本稿では、「地方創生」の特徴として、政策の総合性、地方移住、地域の自主性、政策評価プロセスの重視、広域行政圏施策の継承という5つを取り上げた。これらの特徴は過去の地域政策への反省を踏まえたものであり、実際の地域政策としてさまざまな効果が期待できるものだといえる。ただし、これらの有効性や妥当性については、検討すべき課題も多く指摘できる。

はじめに

日本の総人口は、2009年をピークに減少に転じ、いち早く過疎化が進行してきた地域を中心に、社会・経済の疲弊を強めている。こうした中、安倍政権の看板政策の一つである「地方創生」への期待がにわかに高まっている。今後の地域経済の行方を展望するためには、この政策動向を継続的にフォローするとともに、各地域における具体的な政策の進展に注目していく必要がある。そこで、「地方創生」の経緯と概要、これまでの地域政策との相違などについて整理し、それをもとに、これから「地方創生」の方向性を分析するうえでの検討課題を示すことにしたい。

1. 「地方創生」の経緯

12年末に発足した第2次安倍政権は、「金融政策」「財政政策」「成長戦略」という三本の矢からなる「アベノミクス」を推進してきたが、これによって日本経

済は緩やかながらも回復基調を示し始めた。しかし、景気回復の実感は、大企業中心の「グローバル経済圏」に限られ、中小企業や地域経済と密接に結び付いた「ローカル経済圏」には浸透していないという批判も高まってきた。こうした中で、地域経済の好循環を実現する「ローカル・アベノミクス」の進展が求められるようになったのである。

これと並行して、14年5月に日本創成会議の人口減少問題検討分科会が「地方消滅レポート」、14年8月に同分科会座長の増田元総務相らが『地方消滅』(中公新書)を公表・出版したことで、地方の人口減少問題が重要課題としてクローズアップされるようになった。同レポートでは、2040年までに20~30歳代の女性の人口(再生産力)が半減し、将来的に消滅する可能性があると思われる自治体(消滅可能性都市)数は896に上ると指摘している。

これらの動向を受け、14年6月の「骨

図表1 まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」と「総合戦略」の概要

まち・ひと・しごと創生長期ビジョン
趣旨: 50年後に1億人程度の人口を維持することを目指し、日本の人口動向を分析し、将来展望を示す
基本的視点: 「東京一極集中」の是正 若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現 地域の特性に即した地域課題の解決
まち・ひと・しごと創生総合戦略(2015～19年度)
趣旨: 「長期ビジョン」を基に、今後5ヶ年の政府の施策の方向性を提示する
基本目標(政策パッケージ): 地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする 地域経済雇用戦略の企画・実施、地域産業の競争力強化、地方への人材還流 など 地方への新しいひとの流れをつくる 地方移住の推進、企業の地方拠点強化、地方大学等の活性化 など 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる 若い世代の経済的安定、妊娠・出産・子育て支援、ワークライフバランス実現 など 時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する 「小さな拠点」の形成、地方都市経済・生活圏の形成、地域連携、地域防災 など

(資料) 内閣府より作成

太方針2014」や「成長戦略改訂版」には、人口減少対策や地域活性化が重点施策として盛り込まれた。また、同年9月3日に発足した第2次安倍改造内閣は、新たに地方創生担当大臣のポストを設けて石破前自民党幹事長を起用し、同時に「まち・ひと・しごと創生本部」を創設した。

さらに、同年11月21日には、「まち・ひと・しごと創生法」と「改正地域再生法」が可決・成立し、同年12月27日には、「創生法」に基づいて今後50年間の人口動態を展望する「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン(長期ビジョン)」と、今後5年間の施策の方向性を提示する「まち・ひと・しごと創生総合戦略(総合戦略)」が閣議決定された(図表1)。

政府は、「地方創生」に関連して、14年度補正予算として3,275億円を計上し

たほか、15年度予算では社会保障の充実を図るための6,766億円と合わせて1兆3,991億円を計上している。

2. 「地方創生」の概要

「まち・ひと・しごと創生法」は、将来にわたって活力ある日本社会を維持するため、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成(まち)、地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保(ひと)、そして地域における魅力ある多様な就業の機会の創出(しごと)を一体的に推進することを目的としており(第1条)、基本理念には、

地域の实情に応じた生活環境の整備
生活基盤サービスの確保
結婚・出産・育児の希望形成

仕事と生活の調和
地域特性を生かした魅力ある就業機
会の創出
地方公共団体相互の連携協力による
効率的かつ効果的な行政運営の確保
国、地方公共団体及び事業者の相互
連携

が据えられる（第2条）

同法では、5年間の目標や施策の基本的方向性を示すため、国が「総合戦略」を定めることとされている（第8条）。その前提となる「長期ビジョン」では、「2060年に1億人程度の人口を維持する」という中長期展望が示されているが、14年12月に決定した15～19年度の「総合戦略」では、図表1のとおり、それを実現させるため、

地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする
地方への新しい人の流れをつくる
若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる
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

という4つの基本目標に基づく政策パッケージが提示されている。

これらの政策は、

自立性 = 外部人材の活用など地方の自立を支援する施策
将来性 = 地方が主体となった夢のある前向きな施策
地域性 = 客観的なデータにより各地域の実情を踏まえた施策

直接性 = 人や仕事の移転・創出に直接効果のある施策

結果重視 = 成果が具体的に想定され、その検証が行われる施策

という5つの原則（石破5原則）に沿って展開される。その進捗状況は、「重要業績評価指標（KPI）」と呼ばれる具体的な数値目標によって検証され、企画・実施・評価・見直しというプロセス（PDCAサイクル）によって順応的に管理されることになる。

さらに、「創生法」では、都道府県および市区町村においても、「地方創生」のための基本的な計画（「地方版総合戦略」）を定めるよう努めることとしている（第9条・第10条）。「地方版総合戦略」は、15年度中の策定が求められているため、現在、各地域でその策定が急ピッチで進んでいる。「地方版総合戦略」の基本的な政策は国の「総合戦略」の政策パッケージに沿うものとなるが、具体的施策は、地域の住民代表や産業界、大学、金融機関、労働団体、メディアなど（産学官金労言）が連携し、地域の実情に合わせた形で定めることになっている。

3. 「地方創生」は可能か？

(1) 繰り返されてきた地域政策

それでは、「地方創生」が上記のような目的に沿った成果につながるのかを展望するため、これまでの地方政策の経緯などを踏まえながら、その特徴と検討課題を整理することにしたい。

戦後の地域政策を振り返ると、「地方創生」で想定されるような問題群は、突然湧き上がってきたものではないことがわかる。例えば、「東京一極集中」の問題は、

図表2 国土計画の概要と推移

計画名	概要	関連する主な法制度等
1962 全国総合開発計画(全総)	背景: 高度経済成長への移行、過大都市問題 所得倍増計画 目標: 地域間の均衡ある発展 方法: 拠点開発構想(新産業都市等)と工場分散 課題: 太平洋ベルトを中心に工業集積が進展し、 拠点開発は進まず	1959 工場制限法 1961 後進地域公共事業特例法 1961 低開発地域工業開発促進法 1962 新産業都市建設促進法 1967 公害対策基本法
1969 新全総	背景: 高度経済成長、大都市集中 目標: 豊かな環境の創造 方法: 大規模プロジェクト構想 課題: 多くの大規模プロジェクト開発の頓挫、 工場再配置計画の遅れ	1970 過疎地域対策緊急措置法 1971 農村地域工業等導入促進法 1972 工場再配置法 1974 電源三法
1977 三全総	背景: 安定経済成長、地方分散の兆し、環境・資源問題 目標: 人間居住の総合的環境の整備 方法: 定住構想、地域特性を生かした分散化、 工場再配置とテクノポリス地域指定 課題: 地域産業政策の不十分さ	1977 第一次工場再配置計画 1983 テクノポリス法
1988 四全総	背景: 東京一極集中、産業構造の変化、国際化 目標: 多極分散型国土の構築 方法: 交流ネットワーク構想、サービス機能の分散化、 地方での観光産業の振興 課題: 「多極分散」の曖昧さ、多くのリゾート開発の頓挫	1988 多極分散型国土形成促進法 1988 頭脳立地法 1989 リゾート法 1992 地方拠点都市法 1997 地域産業集積活性化臨時措置法
1998 21世紀の国土のグランドデザイン	背景: 地球時代、人口減少・高齢化、高度情報化 目標: 多軸型国土構造形成の基礎づくり 方法: 参加と連携、多自然居住地域の創造、 大都市リノベーション、地域連携軸の展開 広域国際交流圏の形成 課題: 地方・民間の自主性の格差	1998 まちづくり関連三法 1999 地方分権一括法 1999 新事業創出促進法 2002 構造改革特区法 2005 地域再生法
2008 国土形成計画	背景: 成熟型社会、国と地方との協働、 経済社会情勢の大転換 目標: 新たな「公」による地域づくり、国土の管理・継承 災害対応、東アジア連携、持続可能な地域の形成 方法: 連携と協働、全国計画及び広域地方計画の策定	(2005 国土形成法) 2013 国土強靱化基本法 2014 改正地方自治法 2014 まち・ひと・しごと創生法 2014 改正地域再生法

(資料)阿部・山崎(2004)、吉野(2006)などを参考に作成

戦後の日本において一貫して問題であり続けてきた。都市への人口集中や地域発展は、すでに62年の全国総合開発(全総)の目標に据えられており、その後も三全総の「定住計画」や四全総の「多極分散型国土の形成」といったように、繰り返し政策課題にされてきた(図表2)。

また、地方の人口減少問題に関しても、70年の過疎地域対策緊急措置法に始まり、その後も80年の過疎地域振興特別措置法、90年の過疎地域活性化特別措置法、

00年の過疎地域自立促進特別措置法など、繰り返し対策がとられてきた。

それにもかかわらず、経済や人口の「東京一極集中」や地方の過疎化をとどめることはできず、むしろその度合いをますます強めてきた(多田(2015)を参照)。いずれの政策も、大きな成果にはつながらなかったのである。

(2) 都市集中の経済理論

このような都市部への集中と地方の衰

退は、経済学の理論に照らしても必然のように思われる。

例えば、クルーグマン（1993）は、産業等の一極集中が進むメカニズムを「経路依存」という概念を用いて説明している。「経路依存」とは、制度やしきみが過去に行われた選択等に強く拘束され、時間の経過とともに方向転換が難しくなるという理論である。産業等でも、いったんある地域に企業が集積すると、そこに技能者の労働市場が形成されたり、周辺産業が発達したりするため、さらにそれに関連する産業の集積が進む。そうなる、産業集積地という「経路依存」に逆らって、そこから離れた場所に人材や関連産業を移転・創出することが難しくなるのである。

また、佐無田（2015）は、ミュルダールの累積的因果関係論を用いて、後進地域から先進地域への人口や資本の流入（逆流効果）が続くメカニズムを紹介し、現在の東京と地方との関係では、東京が地方からの資源流入に頼って成長を維持させようとしていると説明している。

以上のように、東京一極集中は「経路依存」に従うものであり、東京の機能を維持するために、さらに地方から東京への資源集中が進むという構造が確立してしまっているのである。

(3) 「地方創生」における過去の政策への反省

ただし、今回の「地方創生」では、過去の政策の問題点や東京一極集中からの脱却の難しさについては、十分に認識されている。

「総合戦略」は、過去の政策について、「個々の対策としては一定の成果を上げ

たが、大局的には地方の人口流出が止まらず少子化に歯止めがかかっていない」と厳しく総括し、その原因として、

府省庁・制度の「縦割り」構造
地域特性を考慮しない「全国一律」
の手法
効果検証を伴わない「バラマキ」
地域に浸透しない「表面的」施策
「短期的」な成果を求める施策

という5つを挙げている。

「地方創生」をみると、これまでの政策に対する反省に基づいているとみられる特徴を見出すことができる。ただし、それが実際の「地方創生」に有効かどうかは、改めて検討する必要があるだろう。例えば、「地方創生」は、以下のような特徴を持つが、いずれも実際の地域政策となった場合には、その有効性や妥当性について検討すべき課題も含んでいるといえる。

4. 「地方創生」の検討課題

(1) 「縦割り」を越えた総合的施策

まず、「地方創生」は、行政の「縦割り」を脱却するという観点から、「経済政策」と「社会政策」が組み合わせられた総合的な地域政策になっていることである。15年度予算による政策パッケージをみると、4つの基本目標を合わせて10府省192事業にもまたがっている。

これは、全総や新全総時代の地域政策は、産業拠点開発などの「経済政策」に偏ってきた一方、その後の三全総では生活の豊かさといった「社会政策」に偏り、いずれも望ましい成果を挙げられなかったことへの反省に基づくものである。両

者を地域政策の両輪とし、4つの基本目標に基づく政策パッケージによって「まち」と「ひと」と「しごと」の創生をバランスよく推進することを目指す点は、「地方創生」の大きな特徴であるといえる。

ただし、政策メニューの事業項目を見ると、これまで行われてきた政策の詰め込み過ぎないように思われる部分もあるほか、内容が重複しているように見えるものもある。過去の反省に立つとすれば、各事業それぞれに対するこれまでの総括が必要であろう。また、それぞれの事業を各地域においてうまく連携させられるかどうかも課題となるだろう。

(2)人口問題対策としての地方移住

次に、人口問題・少子高齢化問題に対する政策として、「地方への新しい人の流れ」を促進するとしていることである。「長期ビジョン」では、「過密の東京圏」と「人が極端に減った地方」がそれぞれに人口減少を引き起こしていることから、2020年に東京圏から地方への転出を4万人増加させ、地方から東京圏への転入を6万人減少させることで転出入を均衡させるとしている。

確かに、東京圏への過密が託児所や介護施設の不足などの問題につながっているため、こうした人口移動は東京圏の生活サービスの向上にも資することになるだろう。また、地方においても、都市部から移住した「よそ者(外部者)」の視点で地域の資源や魅力を再発掘することにより、地域活性化が進むことも期待できる。小田切(2014)が論じるような「田園回帰」の流れをうまく生み出し、地方暮らしを新たなライフスタイルとして確

立するきっかけとなれば、これからの地方の存在意義を問い直すことにもつながるだろう。

しかし、「地方創生」に基づく政策パッケージによって国全体の人口減少・少子高齢化問題を解決できるかには検討の余地がある。例えば、地方移住に関する政策を見ると、「地域おこし協力隊」のように若者の移住促進に資するものも見られるものの、「日本版CCRC(ケア付き退職者コミュニティ)」の促進のように、退職者・高齢者の移住を対象とするものも多いように思われる。東京圏の医療・福祉問題を地方に押し付けるだけでは、地方の活性化にはつながらない可能性がある。

また、人口減少を食い止めるためには、人口移動に起因する社会減だけではなく、出生率の低下に起因する自然減も食い止めることが重要となる。そのためには、地方への移住を進めるだけではなく、そこで若者が安心して結婚・出産・子育てをできる環境をどうやって作り上げるかが問われるだろう。その意味で、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」ための政策パッケージが各地域でどれだけ有効に活用されるかに注目する必要があるだろう。

(3)地域の自主性に基づく施策

3つめに、「全国一律」の政策から脱却し、「自立性」や「地域性」を重視する観点から、各地域の具体策は地域が自主的に策定することになっていることである。「地方版総合戦略」は、幅広い地域の関係者が参画し、地域特性に合わせて策定される。

これまでの地域政策を振り返ると、全総における「新産業都市」や新全総にお

ける「大規模工業基地」、テクノポリス法に基づく「指定地域」などのように、政府が開発拠点地域を定めてトップダウン的に開発を行う政策が目立ってきた。しかし、90年代以降の地方分権改革を経て、地方自治体の自主性や地域社会との協働が求められるなか、「地方創生」においても地方自治の原則が尊重されているように見える。この枠組みで設置される「地方創生特区」も、志の高いやる気のある地方自治体を支援するための地域設定であるといえる。

ただし、地方の自主性がどこまで徹底できるかには、疑問も呈されている。寺谷ほか(2015)が指摘するように、「地方版総合戦略」は、国の「総合戦略」の政策メニューをもとに策定することになっており、従来の中央主導から脱却したものになるかを問わなくてはならない。

また、自治体は16年3月までに「地方版総合戦略」を策定しなくてはならない。時間的余裕がないなかで、地域で議論を尽くし、本当に必要な施策を選択するのは容易ではないだろう。施策をいち早く策定できるのは、すでに全国の中でも先進的な取組みを行っている自治体だけである。競争力のある先進地域はさらに予算措置を通じて手厚い支援を受けられ、それに乗り遅れた地域はますます取り残されるという地域間格差の拡大につながる恐れがあるが、これをどう評価するかは重要な検討課題だといえるだろう。

(4) 政策評価プロセスの重視

4つめに、「直接性」や「結果重視」という観点から、「総合戦略」や「地方版総合戦略」に「重要業績評価指標(KPI)」を設定し、評価・見直しのプロセスを重

視することである。例えば、「総合戦略」における農林水産業では6次産業市場10兆円の実現、就業者数5万人などといったように、具体的な数値目標が示されている。

これは、誰にでもわかりやすい政策の到達目標を示すこととなり、費用対効果の検証による「ばらまき」防止にもつながりうるなど、期待される効果は大きいだろう。

ただし、成果主義に陥り、「短期的」な効果を狙った政策ばかりになれば、「地方創生」の意図からは外れたものになりかねない。例えば、「総合戦略」には地方移住や自県大学進学率など、個人のライフスタイルに関わるような事項も多くみられるが、その数値達成のみが目標となり、地域のあるべき将来の姿を見据えていない政策となれば、本末転倒である。また、各地域での施策を積み重ねることで国家単位の目標を達成しようとするにも誤謬があろう。KPI重視の政策は、その有効性と弊害の双方から検討していく必要があるように思われる。

(5) 広域行政圏施策の継承

最後に、14年5月の「改正地方自治法」に基づく広域連携の推進方針などを受け、概ね20万人以上の都市を中心とする「連携中枢都市圏」や、概ね5万人以上の都市を中心とする「自立定住圏」の確立を目指した広域行政圏施策がとられることである。

地方の中心的な都市を整備し、その都市と協力関係を取ることで周辺市町村の機能補完を行うという政策は、四全総の「地方拠点都市地域」など、これまでも見られてきた。これらは「東京一極集中」

に歯止めをかけ、地域に新たな成長軸を築くための拠点として期待されてきたのである。

一方、こうした広域行政圏施策には、すでに批判も多くみられる。例えば、保母（2013）は「地方拠点都市地域」政策において、地方都市に集中的に投資が行われた一方、中山間地を中心とする条件不利地域の対策が不十分となり、その衰退を早める結果になったとしている。

「地方創生」では、複数の集落からなる生活圏のインフラを維持するための「小さな拠点（コンパクトビレッジ）」の形成支援を掲げるなど、条件不利地域への対策がないわけではない。ただし、「小さな拠点」は生活インフラの維持を中心とする「社会政策」に偏っている印象がぬぐえず、持続可能な地域づくりに不可欠なはずの「経済政策」の視点が抜けているようにも見受けられる。

増田編著（2014）の『地方消滅』では、「選択と集中」を徹底し、「地方中核都市」に投資と施策を集中することが提起されている。「地方創生」のなかで「選択と集中」の考え方が明示されているわけではないが、広域行政圏施策が継承されれば、結果的にこれが進展することになりかねない。「選択と集中」については、条件不利地域からの「撤退は止むを得ず」とする立場もある一方、多面的機能を有する国土管理などの面から慎重に議論すべきとの立場もある。これについては、国のこれからのあり方にも関わるため、「地方創生」においても引き続き活発に議論されるべき課題だと思われる。

おわりに

「地方創生」は、人口減少や地域経済

の衰退といった状況を危機的な問題として喚起し、国民との課題認識の共有を進めたという意味では、まずは大きな意義があったといえる。ただし、政策進展にあたっては、実際に有効なものなのかどうかを問うていく必要があるだろう。

本稿では、「地方創生」の政策の総合性、地方移住推進、地域の自主性、政策評価プロセス重視、広域行政圏施策の継承という特徴を取り上げ、そのメリットと今後課題とされうる点を整理した。「地方創生」が各地域に何をもたらすのかについては、以上のような検討課題に注目しながら、具体的な政策適用事例に基づいて検証していく必要があるだろう。

（15.6.22 現在）

参考文献

- ・阿部和俊・山崎朗（2004）『変貌する日本のすがた 地域構造と地域政策』古今書院。
- ・小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波新書。
- ・佐無田光（2015）「東京にこそ日本の危機の本質がある」（シンポジウムの記録「地方創生」はこれでよいか？ 都市農村関係から持続可能な日本社会のあり方を問う）『農林金融』68(5)：49-51。
- ・多田忠義（2015）「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」『農中総研調査と情報』（印刷中）。
- ・寺谷篤志・平塚伸治・鹿野和彦（2015）『「地方創生」から「地域経営」へ まちづくり求められる思考のデザイン』仕事と暮らしの研究社。
- ・保母武彦（2013）『日本の農山村をどう再生するか』岩波現代文庫。
- ・増田寛也 編著（2014）『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』中公新書。
- ・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，pp.5-22。
- ・Krugman, P. (1993) *Geography and Trade*, Leuven University Press, Loueven Belgium and the MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London. (= 1994, 北村行伸, 妹尾美起, 高橋巨訳, 『脱「国境」の経済学 産業立地と貿易の新理論』.)