



Title	「地方創生」は地方に何をもたらしたか：愛媛県・香川県内自治体調査の基礎集計と予備的考察
Author(s)	村上, 裕一; 小磯, 修二; 関口, 麻奈美
Citation	年報 公共政策学 = Annals, Public Policy Studies, 12: 49-72
Issue Date	2018-03-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/70301
Type	bulletin (article)
File Information	APPS12_05.pdf



[Instructions for use](#)

「地方創生」は地方に何をもたらしたか

愛媛県・香川県内自治体調査の基礎集計と予備的考察

村上 裕一ⁱ

小磯 修二ⁱⁱ

関口麻奈美ⁱⁱⁱ

1. はじめに

筆者らは、2016年10～11月に北海道内自治体を対象に行った調査(回答率:87.2%)の分析結果を本誌(第11号)で公表した。その中で筆者らは、①地方創生は、すでに人口減少問題の深刻さを認識していた自治体の対応策や意思決定過程を劇的に変えるものではなかったものの、特に先進的自治体には、その枠組みを使ってこれまでも増して問題に立ち向かう後押しになったということ、②全自治体に戦略等の策定が求められた中、厳しい状況にあるところほど地方創生への取り組みが試されたのであり、その多くがそれに対応するしたたかさを持っていたということ、③この「国策」には、対応にただ忙殺されたとの印象を自治体に残した一方で、人口減少問題に直面した自治体が相互に競争し合う状況に置かれていることを知らしめたという意義が認められること、を指摘した。その上で、以後の研究課題の1つに北海道の特徴を抽出するべく行う他都府県との比較を挙げ、特に国と市町村とを仲介する(ことが期待される)都道府県庁の役割を論点として例示した(村上ほか2017)。

都道府県間比較には様々なやり方があり得るが、筆者らはこの度、愛媛県と香川県を取り上げることにした。この2県の選択には、社会経済・産業構造における北海道との類似性(石井2008:15-16)や、筆者らの中に各県と縁のある者がいたという理由が大きいが、次のような意義も挙げることができる。第1に、これらを比較することは、「平成の大合併」の成果評価に繋がり得る。地方創生では、広域連携を交付金申請の条件にするなど、水平的な自治体連携へのインセンティブが埋め込まれるようになっていった。この成否の一条件に、「平成の大合併」の進捗度(市町村減少率)があるのではないか。市町村減少率に関しては、大阪府・東京都・神奈川県といった大都市圏の低さが目立つ一方、北海道も15.6%(212→179)に止まり、それとは対照的に、長崎県が73.4%(79→21)、広島県が73.3%(86→23)、さらには愛媛県が71.4%(70

i 北海道大学公共政策大学院・法学部 准教授 Email: yuichim@juris.hokudai.ac.jp

ii (一社)地域研究工房代表理事、北海道大学公共政策大学院 前特任教授
Email: shuji-koiso@nifty.com

iii プランニング・メッシュ Email: msd@rc4.so-net.ne.jp

→20)、香川県が60.5% (43→17) と、西日本で高い傾向が見られる。第2に、ここで四国を取り上げて調査することは、政府主導の開発・広域分散・積雪寒冷の北海道との比較対照という意義も認められる。言うまでもないが、2017年1月現在の人口密度は、北海道が68.25 (47位) なのに対して、愛媛県が242.22 (26位)、香川県が518.01 (11位) となっている。第3に、政治状況も両地域はある意味において対照的である。直近の2017年10月の衆議院議員総選挙 (小選挙区) の結果を見ると、北海道では全12議席中、自民党6議席、公明党1議席、立憲民主党5議席と、リベラル色がやや強い結果となったのに対して、愛媛県・香川県では全7議席中、自民党5議席、希望の党2議席と保守色が強く¹⁾、これは既往の結果と大きく外れるものでもなかった。この政治状況の違いは、道・県民や道・県内自治体の道・県庁や国に対する姿勢・態度とも関係してくる可能性がある。

これらの違いが、地方創生の受け止められ方や成果・効果 (表1) にいかなる影響を及ぼしたのかについてはさらなる精査が必要である。本稿では、この比較研究の成果から人口減少時代の地域政策へのより一般的な示唆が得られることを期待しつつ、ひとまず調査結果の基礎集計を示したい (分析結果の詳細は、小磯修二＝村上裕一＝山崎幹根 (編著)『地方創生を超えて (仮)』岩波書店 (近刊) にて発表する)。

表1. 地方創生交付金 (先行型・加速化1次) の配分状況比較

	市町村数 (a)	人口 (万人) (b)	先行型				加速化 (1次募集分のみ)		計
			タイプI		タイプII		上段: 件数/a	上段: 金額/千円/b	
			上段: 件数 下段: 件数/a	上段: 金額(千円) 下段: 金額/b	上段: 件数 下段: 件数/a	上段: 金額(千円) 下段: 金額/b			
全体	1,718	12,678.6	842 49.0%	23,587,439 ¥186	690 40.2%	6,710,259 ¥53	2,798 162.9%	90,550,444 ¥714	120,848,142 ¥953
北海道	179	554.4	64 35.8%	1,321,864 ¥238	70 39.1%	654,450 ¥118	338 188.8%	6,478,662 ¥1,169	8,454,976 ¥1,525
愛媛県	20	146.4	16 80.0%	568,236 ¥388	4 20.0%	44,379 ¥30	24 120.0%	963,488 ¥658	1,576,103 ¥1,077
香川県	17	101.7	22 129.4%	645,534 ¥635	15 88.2%	160,000 ¥157	26 152.9%	1,396,047 ¥1,373	2,201,581 ¥2,165

出典: まち・ひと・しごと創生本部ホームページ (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/kouhukin/>) のデータにより筆者作成 (件数は事業件数のため、市町村数と厳密な意味での対応関係にはない。また広域連携事業に関しては、参加する団体に各1事業として重複計上しているため、交付対象事業数欄は実際の申請に対する交付対象事業数とは一致しない)。件数は市町村分のみ、金額は道県+市町村分の値を記した。「件数/a」は各道県内市町村数に照らした交付件数を、「金額/b」は各道県民1人当たりの交付金額を、それぞれ示す。

1) 愛媛県は「保守王国」などと評される。なお、首長の政治的立場 (ただし総合戦略策定時点) を問うたところ、「自民党系」との回答が四国で50.0%、北海道で32.1%であった。なお、これには一定数の無所属首長も加わる。

以下、まず愛媛県・香川県内自治体を対象とした本調査の方法について、(道内自治体調査と大いに重複するが) 作業の順を追って記述する(2.)。続いて、道内自治体調査の時と同様に、地方創生に対する各市町の対応状況を、その態勢、手法、今後の取り組みの3側面から捉えるとともに(3.1)、総合戦略そのものの特徴として、その目玉、総合計画との関係、KPIのほか(3.2)、交付金について考察する(3.3)。さらに、愛媛県・香川県内自治体の地方創生への対応(4.1)とそれに見る我が国の中央・地方関係について検討し(4.2)、北海道と四国との比較も踏まえて、地方創生は地方に何をもたらしたかについて試論的に述べる(4.3)。最後に、本稿の内容をまとめて結論を述べ、今後の課題を整理する(5.)。

2. 調査の方法

国は、「地方版総合戦略の策定段階」(2014~2015年度)において、地方創生先行型交付金(2014年度補正)1400億円(基礎交付)と300億円(上乗せ交付。交付額上限目安は3000~5000万円(タイプⅠ)と1000万円(タイプⅡ))を、地方創生加速化交付金(2015年度補正)1000億円(交付額上限目安は4000~8000万円)をそれぞれ交付した(交付金の配分状況は表1の通り)。その後、「地方版総合戦略の事業推進段階」(2016年度~)に入ると、国はまず地方創生の深化のための新型交付金として地方創生推進交付金(2016年度当初)1000億円(補助率5/10のため、事業費ベースでは2000億円。交付額上限目安は3億円)を交付した(村上ほか2017)。筆者らが道内調査の結果を取りまとめた後、国は地方創生拠点整備交付金(2016年度補正)900億円(補助率5/10のため、事業費ベースでは1800億円。交付額上限目安は3000~6000万円)と地方創生推進交付金(2017年度当初)1000億円(補助率5/10のため、事業費ベースでは2000億円。交付額上限目安は3億円)を交付してきている²⁾。本稿執筆時は、2014年7月に新藤義孝総務兼地域活性化担当大臣(当時)が示した地方創生推進交付金(仮称)の5年プラン(末宗2016a:163)の折返し地点を過ぎたところである。

そうした動きの中で、筆者らは、愛媛県・香川県で調査を行うべく、まず同県内市町のホームページにより総合戦略担当部署を調べ、その上で、2016年に道内に配布した調査票の微修整版を2017年9月22日金曜午後に各地に発送した。今回も、各市町においてウェブ(グーグル・フォーム)での回答か郵送かを選べるようにした。3週間後の10月13日金曜にいったん切った後、その時点で回答のない自治体に個別に電話で確認した結果、26日木曜までに全37市町の91.9%に当たる34市町から回答を得た。回答率は愛媛県が90.0%(18/20)、香川県が94.1%(16/17)であり、市が89.5%(17/19)、町が94.4%(17/18)であった。このように高い回答率を実現した本調査結果は、愛媛県・香川県全体の傾向を捉える上でかなり有意と考えられる。なお、道内調査とのタ

2) まち・ひと・しごと創生本部ホームページ (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/>)。

イムラグがあるが、比較可能にするため、今回も総合戦略策定時の状況を回答してもらおうよう注記した。

全回答34通のうち郵送での回答が23 (67.6%)、ウェブ入力が10 (29.4%)、メール(回答の電子ファイルを添付)が1 (2.9%)であり、結果的には郵送による回答がウェブを大きく上回った(北海道も似た傾向で、それぞれ66.0%、25.6%、8.3%であった)。

今回も、単純集計に加えて若年女性人口変化率、都市機能、人口規模、財政力指数による地域区分別分析を行った。都市機能については、北海道独自の中心都市機能による分類に相当するものが四国では見出せなかったことから、総務省の定住自立圏構想に基づき市町を中心市群(12市)と近隣市町群(25市町)とに区分して集計した(図1を参照)。人口変化率については、日本創成会議が推計した「人口移動が収束しない場合の若年女性人口変化率(2010~2040年)」に基づき、市町をⅠ(-40%以上)、Ⅱ(-40%未満)に分類した。北海道では市町村をⅠ(-50%以上)、Ⅱ(-50%~-70%未満)、Ⅲ(-70%未満)に3分類したが、愛媛県・香川県では-70%未満の自治体がなく、また数の偏りも考慮した結果、上記の2分類とした。財政力指数については、総務省「平成26年度 地方公共団体の主要財政指標」に基づき、市町をⅠ(0.5以上)、Ⅱ(0.3~0.5未満)、Ⅲ(0.3未満)に分類した。人口規模については、Ⅰ(2万人未満)、Ⅱ(2万人以上5万人未満)、Ⅲ(5万人以上)とした。



図1. 愛媛県・香川県内自治体図

出典:「素材ライブラリー.com」(<https://www.sozai-library.com/>)。中心市群は、図中で網掛けした愛媛県松山市・今治市・宇和島市・八幡浜市・新居浜市・西条市・大洲市・四国中央市、香川県高松市・丸亀市・坂出市・観音寺市の12市である。

3. 調査結果

3.1 地方創生への対応

3.1.1 態 勢

① 庁内態勢

愛媛県・香川県内では25自治体（73.5%）において、以前と名実ともに変わらない既存の部署が総合戦略策定に携わった。その一方、これを機に担当部署を新設した自治体が4（11.8%）、既存部署を何らかの形で発展させた自治体が3（8.8%）であった。北海道では若年女性人口減少率が高い自治体が「新設」や「発展」を選ぶ傾向が見られたが、四国はその逆で、若年女性人口減少率の高い（81.0%）、近隣市町群の（82.6%）、人口規模の小さい（72.7%）、財政力指数の低い（100.0%）自治体が、「名実ともに変わらず」と回答した（カッコ内の数字は各地域区分内での割合）。その逆の状況にある（それほど厳しい状況にない）自治体において「新設」の傾向がやや顕著に見られたことから、地方創生への対応状況は、各自治体役場の組織としての余裕の有無を反映していたと考えられる。ただし、地方創生が、これまで人口減少問題をあまり深刻に考えてこなかった自治体に対し「気づき」をもたらすことを（も）狙っていたことを踏まえると、それがある程度奏功した一方、すでに多少厳しい状況にありこれまでに相当の対策をとってきた自治体にとっては特に、既往の組織・枠組みの中で対応可能だった（対応せざるを得なかった）とみることもできる。

担当部署名に頻出するのは「企画」16（47.1%）、「政策（推進、調整など）」15（44.1%）、「総務」9（26.5%）であり、上記の点と併せると、各自治体既存の企画・調整・総務部門がこれを引き受けた例が多かった。庁内態勢をこの度「拡充した」とする自治体が8（23.5%）、「縮小した」とする自治体が4（11.8%）あったのに対し、「変わらなかった」とした自治体は21（61.8%）（無回答1）であった。いずれも北海道と同様であり、全国的な傾向と捉えてよいと考えられる。ただし、ここでも上記のように大なり小なり厳しい状況にある自治体が「変わらなかった」とし、逆に、それほど厳しい状況にない自治体が地方創生を機に「拡充した」と回答する傾向が見られた。県別で見えた場合、愛媛県で「縮小した」が16.7%と高めに出ているが（香川県は6.3%）、これも、地方創生以前の人口減少対策の裏返しではないかと考えられる。

総合戦略策定に直接関わった職員（中心的担当者）数は平均約2.7人で、2～4人と回答したのが20自治体（58.8%）であったのに対して1人との回答が8（23.5%）と、かなり目立った（北海道ではそれぞれ3.2人、80.1%、5.1%）。これについては、「総合戦略の策定に当たって周辺自治体との連携・調整は特になく独自に進めた」との回答状況（四国55.9%、北海道37.8%）も加味すると、「平成の大合併」の成果として各自治体（職員）の企画調整能力が向上したためと解釈できるのかもしれない。もちろん、地方創生にあえて省エネ型の対応をした、そうした対応で足りた、それをサポートする態勢が整っていたといったことも十分あり得る。

中心市群にしても近隣市町群にしても中心的担当者の平均はほぼ同じであったが、この値は北海道よりも小さかった。分布の「山」は、近隣市町群の場合1～2人に、中心市群の場合2～3人にあり、その点では都市機能相応の人員が充てられたと言える一方、近隣市町群には「7人以上」としたところも3自治体あり（中心市群には無し）、しかもそれらは（若年人口減少率や財政力指数こそ他と比べて遜色ないものの）人口規模では小さめ（5万人未満）であることから、規模の割に熱意ある取り組みがあったことも確かである。

中心的担当者の97.1%は自治体役場のプロパー職員であり、国・県・民間企業等からの出向者は皆無（無回答1）であった。役場外からの出向者は総合戦略担当職員全体で見ても11.8%に止まり、役場においては中心的担当者を支える役割に徹した例が多かったようである。中心的担当者では企画畑（32.4%）の職員が最も多く、総務畑（23.5%）、財政畑（11.8%）、技術畑（11.8%）、福祉畑（8.8%）と続き、教育畑の職員が作業に加わった例もあった（担当者全体では企画畑30.4%、総務畑27.5%、財政畑18.8%、福祉畑10.1%、技術畑7.2%、教育畑5.8%）。北海道の如くここに総合計画等の既往諸政策との差別化の意図があったかどうかは、個別に見てみる必要がある。

② 策定過程

総合戦略策定に当たって、住民参加を以前より増やした自治体は12（35.3%）であり、「変わらなかった」とした11（32.4%）、逆に「縮小した」とした11（32.4%）とあまり違わなかった。そうした中で、微かな傾向ではあるが、人口規模が小さく、財政力指数が低い近隣市町群ではむしろ住民参加を「縮小した」との回答（それぞれ54.5%、71.4%、39.1%）が目立った。これは北海道とは逆であり、解釈は難しいが、厳しい状況にある自治体ほど、国の求めに応じて形式的に住民参加を拡充することよりも、普段通りの役場主導での実質的な戦略策定を優先したということかもしれない。産・官・学・金・労・言のうち、金（金融機関）に関しては、それが起業創業支援や中小企業振興、雇用創出について具体的な提言を行った地域があった一方、施策の議論を交わすまでには至らなかったが課題認識を共有し、これを機に連携協定を締結した結果、気軽に新事業立ち上げの相談ができるようになったとする地域もあった。労（労働組合等）からは、働きやすい労働環境の整備、ワークライフバランス、子育て支援に係る提言がなされた（この点は、北海道の方がより踏み込んだ提言がなされたようである）。言（新聞社、ケーブルテレビ等）からは、KPI（Key Performance Indicator。目標の達成度を評価するための主要業績評価指標）の設定根拠、地域に根差した情報発信の方法、総合戦略の進行管理に係る提言がなされたとの回答であった。

通常の政策決定と今般の戦略策定とで、最も大きな影響力を及ぼした人の属性を比べると、四国では官が52.9%と20.6%、産が26.5%と26.5%、学が5.9%と32.4%という結果となった。官が34.6%と24.4%、産が50.0%と41.7%、学が2.6%と20.5%であ

った北海道と上記の四国とで、官と産の通常時の影響力がほぼ逆転している点がまず注目されるが、他方で、短い時間・プロセスにおいて学者が中心的役割を果たす協議会での審議が大きなウェイトを占めていたとみられる点は、両地域でかなり共通していた。

議会との関係については、総合戦略を「特別委で議論した」とする自治体が9(26.5%)で最も多く、北海道で最多(49.4%)だった「常設委で議論した」は、四国では次点の8(23.5%)に止まった。これに関しては、他にも全員協議会の開催、一部議員(個人)の参画、議員団の関与など、自治体ごとにバリエーションが見られた。この違いは、当該自治体での戦略策定の優先順位のほか、地方議員におけるこの地方創生への関心度によるところが大きいと思われる。より一般的には、このように地方が創意工夫すべき政策形成における地方議員の役割を問いかけている³⁾。

③ 国・県との関係

戦略策定に当たったの国(まち・ひと・しごと創生本部事務局や地方創生推進事務局)とのやり取り・交流の有無については、73.5%が「特になかった」や「無回答」であった。自治体職員が内閣府に出向いてアドバイスを受けて、コンシェルジュを活用したりしたところもいくつかあったが、多少なりともやり取りがあったところでもせいぜいメール(メールマガジン)や文書のやり取りのみであり、国の動向や事業・申請内容については県の担当部署(もしくは、県内自治体担当者会)を通じて情報を得たとする自治体が多かった。その意味で、県は本来の機能を果たした。

県庁からの具体的な支援が「特になかった」とした自治体は35.3%であった一方、自由記述欄には、産・官・学・金・労・言の協議会へのオブザーバ参加や国の動向に関する定期的な情報提供にとどまらず、戦略策定やそのフォローアップに関するアドバイス提供、説明会や県市町合同の協議会・情報交換会(複数回)の開催、県内各市町戦略間の調整、申請書の作成支援など、具体的な記述も少なからず見られた。地方創生には県も市町と同列に位置付けられたという特徴があったが、県が先行して策定した人口ビジョンや総合戦略が参考になったという声も市町から聞かれた。広域分散ということもあって振興局ごとで状況がまちまちだった北海道と比べると、四国では県・市町が(それぞれの役割を自覚しながら)かなりまとまってこの地方創生に対応できたとみられる。これは、国と市町村の中間に位置付けられる道や県の適正規模と、それに応じた役割・機能とは何かという問題を提起している。もともと地方創生では、

3) 村上(2017)は、空き家問題を事例に、分権化の中で、①地方議員の「自治立法」機能の一部が「自治行政」機能へと転化する、②総合的アプローチを要する政策で、地方議員には役場の縦割りの弊害を緩和することが求められる(「行政監視」機能)、③住民の生活現場における問題の発見や議会での課題設定、政策課題の整理・構造化といった地方議員の「住民代表」機能が際立ってくる、と論じた。

道や県の果たすべき役割はあまり明確ではなかった。

3.1.2 手 法

① コンサルタントへの委託

国がコンサルへの業務委託費を1000万円まで交付するとした中、四国で戦略策定をコンサルに委託したのが15 (44.1%)、戦略策定に係るデータ収集・分析を委託した自治体が15 (44.1%)、人口ビジョン策定作業の一部を委託したのが15 (44.1%)、人口ビジョン策定作業のほとんどを委託したのが11 (32.4%)、人口ビジョン・総合戦略ともに委託しなかったのが4 (11.8%)であった。専門的なデータ分析を伴う人口ビジョン策定に関してコンサルへの委託が頻繁に行われた点は北海道とも共通しているが、総合戦略策定の委託は四国の方が多く行われたという結果である（委託無しは北海道では20.5%）。コンサルに委託した30自治体のうち、本社が県外にあるコンサルに委託したのは23 (67.6%)、県内コンサルに委託したのは7 (20.6%)であった。北海道では道外33.3%、道内46.2%であったが、これは、北海道・札幌圏に多くのコンサルが集積していることによるものであろう。

コンサル委託に関する判断の理由で最も多かったのが「自治体のマンパワー」の19 (55.9%)で、それに「自治体職員の専門知識」の17 (50.0%)、「国からの交付金」の15 (44.1%)、「その他」の3 (8.8%)が続いた。コンサルを利用しなかった自治体からは、同時並行で策定した総合計画との整合性を柔軟に考えることができた、基本構想を策定した経験があり、自前の知識を用いて、画一的・総花的なものにならないようにできたといった声が聞かれた。それに対し、コンサルを利用した自治体からは、具体的な課題抽出がなされ有益だった反面、課題解決に向けたサポートが十分ではなかった、県外に委託していたため、施策実施後の点検・検証が効率的に行えていない、完成した点ではよかったが、内容や企画力に不満があったといった声も聞かれた。コンサルに関して「満足した」が17 (50.0%)、「不満である」が3 (8.8%)、「どちらとも言えない」が14 (41.2%)であり、県内コンサルに委託した7自治体ではそれぞれ42.9%、14.3%、42.9%となり、県外コンサルに委託した23自治体ではそれぞれ52.2%、8.7%、39.1%、委託しなかった4自治体では「満足」と「どちらとも言えない」が半々であった。相対的には、県内よりも県外のコンサルへの満足度が高かったと言える。全てを自らの手で策定したことについて「不満」（コンサルに依頼した方が良かった）とした自治体が皆無であったことは、北海道と同傾向である。

② RESASの活用

国が自治体に「地域経済分析システム」（RESAS）の活用を呼び掛ける中、四国で最も利用されたのは「自治体自前のデータ」（79.4%）であり、「RESAS」は55.9%、「RESAS以外の国のデータ」が52.9%、「その他」が14.7%（「県のデータ」5.9%を含

む)という結果(複数回答可)となった。北海道におけるRESAS利用(39.1%)に比べると、四国では相対的に、国の意向に沿ったデータ利用がなされたと言える。「RESAS以外の国のデータ」に関しては、微かな傾向だが、若年女性人口減少率が高く、人口規模が小さく、財政力指数が低い近隣市町群において40%台以下に止まり、利用度が低い。このことは、地方創生のターゲットである地域のニーズにより適切的なデータの提供が求められていることを示唆している。エビデンスに基づく政策形成(EBPM: Evidence-Based Policy Making)を指向する中であって、例えば、この種のデータ収集・分析能力を有する金融機関等からの広域的視点からの助言が有益と思われる。

③ 周辺自治体との連携

一般の地方創生の特徴の1つとして、民間や他の自治体等、様々な主体間の連携・協働を基本コンセプトとしていたことが挙げられる。しかし、一般の地方創生を受けて周辺自治体との連携は促進されたかとの問いに対して、「促進された」としたのは13自治体(38.2%)であり、「以前とあまり変わらなかった」と「促進されなかった」が併せて21(61.8%)と多数を占めた(北海道でも65.4%であり、全国的な傾向と捉えて良いだろう)。

また、戦略策定に当たって周辺自治体と「必要な施策については調整を行った」のはわずか4(11.8%)に過ぎず、「県庁の仲介で調整を行った」に至っては皆無であり、他方で「特に連携・調整の機会はなく、独自に進めた」が19(55.9%)、「担当者同士で事務的な情報交換・相談を行った」が10(29.4%)(無回答1)という結果となった。地域区別に見ると、若年女性人口減少率の高い自治体の81.0%、近隣市町群の自治体の69.6%、財政力指数の低い自治体の85.7%が「特に連携・調整の機会はなく、独自に進めた」と回答し、逆に、若年女性人口減少率の低い自治体の61.5%、中心市群の自治体の54.5%、財政力指数の高い自治体の50.0%が「担当者同士で事務的な情報交換・相談を行った」と回答。また、若年女性人口減少率の低い自治体の23.1%、中心市群の自治体の18.2%、財政力指数の高い自治体の25.0%(いずれも相対的に高い割合)が「必要な施策については調整を行った」と回答した。人口が5万人以上の自治体の58.3%が「促進された」と回答し、2万人未満の自治体の81.8%が「以前とあまり変わらなかった」や「促進されなかった」と回答しており、本来周辺自治体と地方創生に向けて手を携えるべきと考えられる自治体において実際には連携が起こらず、独力で対応できそうな自治体において連携が行われやすかったという結果となった。確かにこれは国や県の期待に反するが、深刻な課題を抱えた自治体ほど(その競争相手になり得る)他の自治体とは進んで連携しようとしなないということなのかもしれない。このように水平的な自治体連携が困難な状況下では、(個別に)垂直的な連携関係を築くことがさしあたるの対応策になり得るが、そうであればなおさら、そうした連携関係の上位に立つ者(場合によっては国、都道府県、中心市)の「度量」が試され

ることになる。前段の結果と併せると、これは通常時にも当てはまる。

愛媛県・香川県においては、前述の通り、「平成の大合併」で市町村が大幅に減り、郡単位での合併と市への昇格が比較的多く見られた。愛媛県では2010年に、直前の1999年5月から2010年10月まで松山市長を務めた中村時広知事と県内20市町長から構成される「県・市町連携推進本部」が設置され、以後毎年度「連携推進プラン」を作成して連携施策を創出しており、地方創生以前からすでに先進的な人口問題対策への取り組みが見られた。県と市町の意味疎通をスムーズにするため、県職員を各市町に割り当て市町からの相談にワンストップで対応する「市町支援担当職員制度」や、県庁市町振興課と東・中・南予地方局地域政策課が県庁と県内20市町の間に入る仕組みが整備されている点も特徴的である⁴⁾。

3.1.3 今後の取り組み

総合戦略に今後の人口減少への対処策はどのような形で盛り込まれているかについて、「①必要な施策はほとんど盛り込まれており、その着実な推進を図ることで人口減少問題に対応していく」、「②人口減少に向けてはさらに幅広い施策展開が必要であり、総合戦略はその一部である」、「③国からの指導で総合戦略を策定したが、今後改めて人口減少問題への対応については検討していく必要がある」のうちから選んでもらった。①～③は要するに、各自治体の人口減少対策が「鳴り物入り」の地方創生にどれほど包含されているか（寄り掛かっているか）の順に並んでいる。回答は、②が14（41.2%）、①が11（32.4%）、③が9（26.5%）であり、この順位自体は北海道と同じであった。ただし、それぞれ58.3%、28.8%、10.9%であった北海道と比べた場合、四国では③の割合が高いことから、「国策」としての地方創生に対応することはしたものの、これとは別に、独自の人口減少対策をじっくり考え実行していく必要があるとの認識が四国でより強いものと思われる。

これを地域区分別で見た場合、中心市群にあって、人口規模が大きく、財政力指数の高い自治体ほど①を選ぶ傾向が見られた。これは、逆に厳しい状況に置かれた自治体ほど地方創生の枠外でも人口減少対策に取り組んでいく意思があることを意味するため、その点では望ましいと言えるが、他方、これまで人口減少対策をあまり深刻に考えてこなかった自治体が、地方創生を受け一時的にはこれに向き合ったものの——これ自体、地方創生の狙いの1つであったのだが——、そこでの取り組みに満足してしまい、これに継続して（あるいはより熱心に）取り組まないのではないかという懸念はある。今問題が顕在化していない自治体でも、これを機に、今後不断に状況把握と課題整理、解決策の検討を行っていくことを地方創生は期待している。

今後、総合戦略を見直し改訂する予定の有無について問うたところ、総合戦略を見

4) 愛媛県庁におけるヒアリング（2017年11月1日実施）による。

直す明確な予定があるとした自治体は3(8.8%)であり、28自治体(82.4%)は「必要があれば見直し・改訂をする」との回答であった(「今のところ分からない」が2、「見直し・改訂はしない」が1)。このうち「明確な予定がある」を若年女性人口減少率の低い自治体が、また、「見直し・改訂はしない」を若年女性人口減少率の高い自治体が、それぞれ相対的に多く回答するという傾向が見出された。これを善く解釈するならば、地方創生は若年女性人口減少率の低い自治体に人口減少対策の不断の見直しを、その率が高い自治体にはいったん立てた総合戦略の着実な実施・推進を、それぞれ促したと言える。

総合戦略の推進に向けては、「検討体制はほぼ同じだが、回数は減らしていく」が13(38.2%)、「総合戦略策定と同じ体制で、同様の頻度でフォローアップを進めていく」が12(35.3%)、「検討体制を縮小して進めていく」が7(20.6%)、「検討会議は廃止する」が2(5.9%)となった。北海道(それぞれ53.2%、26.9%、15.4%、3.2%)と比べてあえて言うとするれば、戦略策定と同じ体制・頻度でフォローアップするとした割合が四国で高く、同じ体制を保ちながら頻度を減らすとした割合が北海道で高い。

3.2 総合戦略の特徴

3.2.1 目玉

各自治体にその目玉を最大3つまで挙げてもらったところ、**図2**のような結果となった。人口減少への対処策として、産業の活性化による所得安定と雇用確保、そのための移住・定住支援が重要であると同時に、安心して子供を育てられる環境整備にも重きが置かれている点は、北海道も四国も共通している。

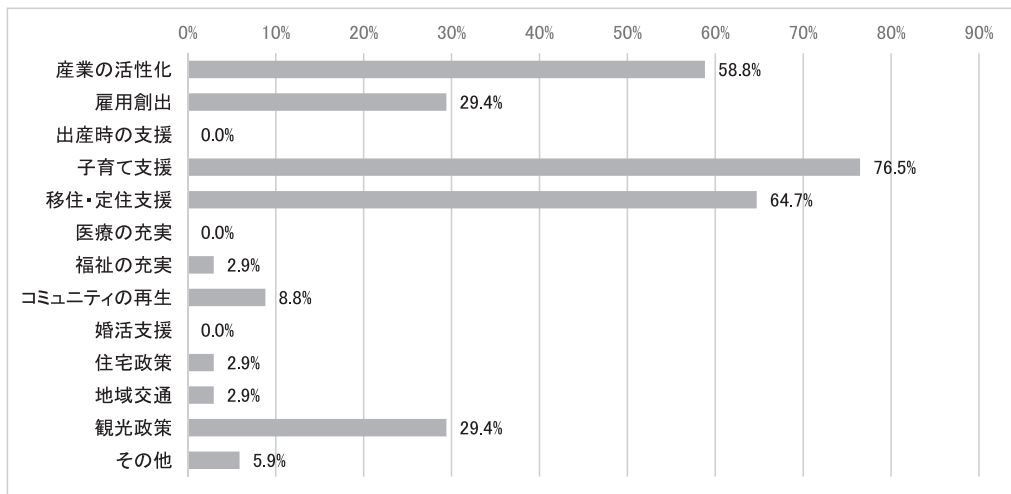


図2. 総合戦略の目玉・特徴

出典：本調査において、総合戦略の目玉・特徴を(最大3つまで)問うて得た回答結果を基に作成。

ただし、北海道では「産業の活性化」(67.9%)、「子育て支援」(67.3%)、「移住・定住支援」(42.9%)、「雇用創出」(41.0%)、「観光政策」(30.8%)であったのに対して、四国では「子育て支援」(76.5%)、「移住・定住支援」(64.7%)、「産業の活性化」(58.8%)、「観光政策」(29.4%)、「雇用創出」(29.4%)となり、順位に明確な違いが現れた。北海道では、国と地方の役割分担論——本格的な人口減少対策は基本的に国の責務であり、雇用の維持・創出とそれを支える産業活性化が地方の役割の中心になるという議論——がこの背景にあった——現に北海道において、総合戦略の策定に先立って2014年8月に「北海道の人口減少問題に関する有識者会議」が設置され、雇用創出と産業活性化が地方の役割であるという議論がなされていた——というのが1つの解釈であるが、他方愛媛県では、国による地方創生以前から、その人口減少対策の一環で知事のトップセールスを通じた県主導の産業政策が展開されており、県内市町は地方創生で、県の仕事から抜け落ちる「子育て支援」や「移住・定住支援」に力を入れるようになったという経緯があるようである⁵⁾。

地域区分別では様々な傾向が見出される。まず若年女性人口減少率の高い自治体と低い自治体とで差を取った時、その絶対値が大きい順に、雇用創出(高42.9%に対し低7.7%)、産業の活性化(低69.2%に対し高52.4%)、観光政策(低38.5%に対し高23.8%)となった。若年女性人口減少率の高い(消滅可能性の高い)自治体ほど、活性化できる産業がない中で、観光による雇用創出を目指さなければならないという状況に置かれているとみられる。また、中心市群と近隣市町群で差を取った時、その絶対値が大きい順に、産業の活性化(中心72.7%に対し近隣52.2%)、移住・定住支援(近隣69.6%に対し中心54.5%)、コミュニティの再生(近隣13.0%に対し中心0.0%)となった。近隣市町群において、産業そのものの活性化よりも、移住・定住支援とコミュニティの再生を通じて人口減少を食い止めようとの戦略が窺われる。さらに、愛媛県と香川県とで差を取った時、その絶対値が大きい順に、雇用創出(愛媛44.4%に対し香川12.5%)、観光政策(香川43.8%に対し愛媛16.7%)、移住・定住支援(香川75.0%に対し愛媛55.6%)となった。1つには各県独特の事情、例えば県と市町との役割分担論——広域で取り組むべきものは県が担い、各地域で個別に取り組むべきものは市町が担う——がここに効いている可能性がある。「子育て支援」が中心都市群(中核都市群の次に立てた類型)で91.7%と極めて高かった北海道では、「広域的な生活経済圏を支える地域におけるそれへのニーズと関心の高さを示している」と論じたが(村上ほか2017:127)、広域分散ではない四国では中心市群において高い値(81.8%)を示していることからすると、北海道の中心都市群に期待された子育ての機能は、四国においては中心市群内でかなり果たされるということになるだろう。

国が各自治体に人口ビジョンと総合戦略を別建てで策定することを求めたことに関

5) 愛媛県庁におけるヒアリング(2017年11月1日実施)による。

して、20自治体（58.8%）が「①人口減少問題を真剣に考えるためには、別建てでビジョンを示す必要があった」とし、11自治体（32.4%）が「②限られた時間で総合戦略を策定するためには別建てにする必要はなく、総合戦略の前提として議論をすればよかった」、4自治体（11.8%）が「③国からの指示だったのでやむを得ず策定した」、1自治体（2.9%）が「④人口ビジョンの中身は検討会においてもほとんど議論されなかったもので、特に策定する必要はなかった」と回答した（複数回答可）。順位は北海道と同じであり、この傾向は全国的なものと考えられるが、四国では③がやや多いという特徴を指摘することができる。別建ての要（①）と否（②～④）で大雑把に分けた場合、若年女性人口減少率の高い、財政力の低い、近隣市町群において否との声がより大きく聞こえたほか、そうした自治体の回答は②と④に集まった。全体として別建てによる論点整理の意義は認められる一方、すでに人口減少に直面し、その対策にある程度取り組んできた自治体においては、限られた時間の中で別建ての余裕がなかったり、あくまで国の指示を受けた受け身的な取り組みに止まったりしたものとみることができる。

3.2.2 総合計画との関係

総合計画と今般の総合戦略の関係について、各自治体に問うたところ、状況は総合計画期間中か否かなど様々であったが、「総合戦略は総合計画の一部（人口減少対策）」としたのが19（55.9%）、「総合戦略は総合計画のうち短期的視点による重点戦略」が9（26.5%）という結果となった。「総合戦略は総合計画を補完するもの」の3（8.8%）、「総合戦略は総合計画とは別の戦略」の2（5.9%）を合わせても少数にとどまったことから、8割超の自治体が総合戦略を総合計画の実質の一部と捉え、総合計画の中にありながら、国の求めに応じ人口減少対策を重点的にこの総合戦略に盛り込んだという北海道と同様の傾向が、四国でも認められる。都市機能別、人口規模別、財政力別のどの分類でも「総合戦略は総合計画の一部（人口減少対策）」との回答が多いという傾向は変わらないが、若年人口減少率の高い自治体の半数は「短期的視点による重点戦略」を選び、「総合計画の一部」や「集約版・エッセンス」がそれに続いた。微かな傾向に過ぎないが、人口減少への危機感が強い自治体ほど、総合戦略を既存の総合計画の一部に止まらない特別なものと捉えていたことが窺われる。

3.2.3 KPIについて

各自治体が設定したKPIで最も多いものを尋ねたところ、「①新たに設定したもの」とした自治体が24（70.6%）で最も多く、それに「②行政評価・事務事業評価等、既存の数値目標をそのまま利用」の5（14.7%）、「③既存の数値目標を加工して作成」の5（14.7%）が続いた。北海道では若年女性人口減少率が高い周辺地域において①の回答がやや多かったことから、地方創生が、特に状況が厳しい自治体に対し人口減

少対策を促したと読み取ったが、四国では、中心市群にあって、人口が5万人以上で、財政力の高い自治体が①を回答しがちであり、他方その逆の自治体が③と回答する傾向も見られたことから、地方創生の「啓蒙」効果はここでも、人口減少がそれほど深刻ではなかった地域により強く及んだことが窺われる。

このKPI設定の必要性については、「5年間の政策成果をチェックするためにKPIは必要だが、毎年度行う必要はない」が14（41.2%）、「5年後の施策達成を図るため、また単年度の施策評価のためにKPIは必要」が14（41.2%）と多く、あとは「総合戦略全体での基本的な目標値を設定すれば、個別施策ごとにKPIを設ける必要はない」、「全ての施策に一律にKPI指標を設ける必要はない」、「KPIを設けることによって、その指標を達成することが目的になり、本来の施策目標と違った方向に向かう懸念がある」がそれぞれ4（11.8%）であった。それぞれ37.2%、36.5%、14.7%、26.9%、13.5%であった北海道に比べると、四国の方がKPI設定に共感していたようである。これには、明快な数値目標を立てそれを達成していくという「割り切り」を伴ったPDCAの政策実施スタイルに（その良し悪しはともかくとして）各自治体が馴染んでいるかを反映しているものと思われる。交付金申請に関する問いには、「単年度の事業の進捗、成果をすべての施策についてKPIでチェックするのは無理がある」との回答（58.8%）が「具体的な達成度合いをチェックしていくためにKPIは必要」との回答（41.2%）を上回った。ただしこれに関しても、それぞれ69.9%、30.1%だった北海道と比べた場合、KPI設定に一定の理解を示す四国の特徴が表れていると言えよう。

3.3 交付金について

国が措置した地方創生交付金予算額が期待通りの金額だったかを問うたところ、表2の結果となり、地方創生交付金を含む補助金・交付金等全体を捉えた場合の増減の感触について問うたところ、表3の結果となった。北海道と四国とで母数が大きく異なるため単純比較はできないが、「期待より非常に少ない」の比較から、四国において地方創生を冷静に捉えてきた向きがある一方、申請の有無やその採否などといった結果を受け、期待が裏切られたとの失望が北海道においてより大きいことが窺われる。また、地方創生によって「儲けた」（と認識している）自治体が北海道により多い一方、「減った」の回答もそれなりにあり、残念ながら地方創生の波に乗れなかった自治体も北海道内に多いようである。それとは逆に、四国ではこの地方創生によって「儲けた」（と認識する）自治体はあまり多くなく、もともと冷静であったことから失望もあまり大きくならなかったのではないと思われる。そうした中で、地域区分別では、若年女性人口減少率が高い自治体、中心市群、財政力指数の高い自治体が「期待したより（少し・非常に）少なかった」と回答している。当該自治体の年度予算額に対する交付金の規模感も大いに影響しているようだが、ここには、これまで人口減少があまり深刻ではなかった自治体に「気付き」と対策を促す地方創生の理念と、それが実際に行った

表 2. 地方創生交付金の予算額

	期待通り	期待より やや少ない	期待より 非常に少ない	無回答・不明	全体
全体	45.8%	38.4%	12.1%	3.7%	100.0%
北海道	46.2%	36.5%	13.5%	3.8%	100.0%
愛媛県・香川県	44.1%	47.1%	5.9%	2.9%	100.0%

出典：本調査結果により作成。同列の中で数字の最も大きいものに色を付けた。

表 3. 補助金・交付金額増減の感触

	増えた	減った	変わらない	どちらとも言えない・ 無回答・不明	全体
全体	55.8%	29.5%	1.6%	13.2%	100.0%
北海道	60.3%	31.4%	1.9%	6.4%	100.0%
愛媛県・香川県	35.3%	20.6%	0.0%	44.1%	100.0%

出典：本調査結果により作成。同列の中で数字の最も大きいものに色を付けた。

表 4. 地方創生交付金の使い勝手

	使い勝手	先行型 (2014年度補正)	加速化 (2015年度補正)	変化
全体	○	41.1%	8.9%	-32.2pt
	△	44.7%	62.6%	+17.9pt
	×	12.6%	26.8%	+14.2pt
北海道	○	40.4%	6.4%	-34.0pt
	△	44.9%	62.2%	+17.3pt
	×	13.5%	29.5%	+16.0pt
愛媛県・香川県	○	44.1%	20.6%	-23.5pt
	△	44.1%	64.7%	+20.6pt
	×	8.8%	14.7%	+5.9pt

出典：本調査結果により作成。同列の中で値（絶対値）の最も大きいものに色を付けた。

金銭的支援の金額という現実とのズレが見出せるのかもしれない。

地方創生交付金の「先行型」（2014年度補正）と「加速化」（2015年度補正）の使い勝手について問うたところ、「先行型」について「使い勝手が良かった」（○）が15自治体（44.1%）、「制約が多く、もう少し用途を広げてほしかった」（△）が15（44.1%）、「非常に使いづらかった」（×）が3（8.8%）（無回答1）であった。それに対し、「加速化」について「使い勝手が良かった」は7自治体（20.6%）に減り、「制約が多く、もう少し用途を広げてほしかった」が22（64.7%）と約1.5倍に増加、「非常に使いづらかった」が5（14.7%）と約1.5倍に増加した。北海道と四国との変化の比較は表4の通りで、交付金が徐々に使いづらいものになっていったことは全国的な傾向と言える一方、「加速化」について、北海道の方がこれをより使い勝手の悪いものと見ていたことが分かる。これも、地方創生に対する期待の裏返しであろうか（四国では、「非常に使いづらかった」の減少幅も比較的小さい）。この「先行型」から「加速化」にかけ

ての変化を地域区分別に見ると、特に目立つのは、財政力指数が0.3未満の自治体において、○の下落幅と△・×の上昇幅が他の区分より大きかったという点である（それぞれ、-57.1pt、+42.9pt、+28.6pt）。交付金申請要件の付加は、財政力の乏しい自治体により厳しく効いたということであろう。

3.4 個別論点について

3.4.1 企業版ふるさと納税

企業版ふるさと納税は、「地方創生、人口減少克服といった国家的課題に対応するため、地方公共団体が行う一定の地方創生事業に対して企業が行う寄附について、現行の損金算入措置に加え、法人住民税及び法人税から税額控除できる地方創生応援税制」（末宗2016b：110-111）である。これについて聞いたところ、「今のところ関心はない」が12（35.3%）、「進めたいが、複雑な手続が必要で困っている」が10（29.4%）、「導入に向けて積極的に検討している」が4（11.8%）（「その他」が8）という結果となった（北海道では30.8%、30.8%、23.1%）。同制度の改正についても、「必要性を感じている」が24（70.6%）、「感じていない」が10（29.4%）（北海道では81.4%と17.9%）であったことから、北海道と比べ四国はこれに消極的とみられる。

地域区分別だと、若年女性人口減少率の低い、近隣市町群の自治体がこれに積極的である一方、本来こうしたツールで稼ぐべき、若年女性人口減少率の高い、人口が5万人未満の自治体の多くから消極的な回答が寄せられた。当該自治体においてふるさと納税をしてくれそうな企業の「当て」があるかということにかなり規定されているのだろう。同制度改正の必要性については、中心市群で人口が5万人以上の自治体の多くが「感じている」とし、逆に近隣市町群で人口が2万人未満の自治体の多くが「感じていない」と回答した。企業版ふるさと納税を活用できるところとできないところ、（制度を変えてでも）活用する気のあるところとその気のないところの計4類型に分かれるのだろう。

ただし、北海道と四国の調査実施時期には約1年のずれがあることから、とりわけ企業版ふるさと納税に関する回答では、同制度に対する関心が急速に低下してきていることを反映している可能性もある。

3.4.2 雇用創出をめぐる

雇用創出（しごとづくり）についての考えや方向性を複数回答可で問うたところ、「総合戦略において重要な目標として位置付け、そのための施策を重点的に進めていくこととしている」が20（58.8%）、「重要な目標であることを理解するが、具体的な方策が分からない」が12（35.3%）、「雇用政策については市町村に権限がないことから、対応は難しい」が2（5.9%）、「ハローワーク等の情報が自治体に提供されれば、新たな施策を進めていくことができる」が1（2.9%）、「地域における雇用調整の権限を自

治体に移譲していくことが必要である」が0という結果となった。本問は、地方創生において、雇用創出には各自治体が主体的に取り組むことが国により謳われている一方で、そのための国から地方への権限移譲が不十分なのではないかという問題意識で設定したものだだったが、その点は結果にはきれいに表れなかった。

4. 考 察

4.1 自治体の問題意識と取り組み

戦略策定に対する首長の姿勢を尋ねたところ、「積極的」が33 (97.1%)、「消極的」が1 (2.9%)となった。そのうち、それが他の政策を上回るほど「積極的」だったとしたのがわずか2自治体であったことからすると、とりわけこの地方創生が各首長にとって特別だったわけではなく、数ある交付金政策の1つに過ぎなかったと思われる。むしろ、「他の政策と異なり消極的」と、地方創生に「冷めた」対応をした自治体もあったくらいである。ただし、人口が2万人以上で、おそらく人口減少対策をそれほど深刻に捉えてこなかったであろう自治体に「他の政策と異なり積極的」と回答したところがあったことは、地方創生の狙い通りだったとも言えよう。なお、首長の党派性と地方創生への姿勢との間では、自民党系首長に「他の政策と異なり積極的」、「他の政策と異なり消極的」との回答が少数あったが、おそらく誤差の範囲内であろう。ここではむしろ、首長の期数との間の関係性を捉える方が有意義だったかもしれない。

一般の地方創生を受けた各自治体における意思決定・問題意識について、「変化があった」としたのは13自治体 (38.2%)、「変化はなかった」としたのは21 (61.8%)であり、「変化があった」は若年女性人口減少率の低い、中心市群の、人口5万人以上の、財政力の高い自治体にやや多く、「変化がなかった」は若年女性人口減少率の高い、近隣市町群の、人口5万人未満の、財政力の低い自治体においてやや多いという傾向が認められた。四国では北海道より顕著に、①地方創生が、人口減少や消滅可能性はあまり関係ないと思っていた自治体にも問題意識を喚起した可能性、②地方創生が、これまでも人口減少対策にかなり取り組んできた自治体にとってあまり目新しいものでなかった可能性、その中で、③自治体それぞれが置かれた状況の中で、また限られた時間の中で使える資源を投入して、「国策」としての地方創生に相応の対応をしたものと考えられる。

4.2 国・地方関係の経年的変化

「国から各自治体へのコントロールは概して強化されていっていると感じるか」という質問に対しては、「強化されている」が20自治体 (58.8%)と「強化されていない」の14 (41.2%)を上回り、「各自治体から国に対する声・要望は概して届きやすくなっていると感じるか」については「届きやすくなっている」が22自治体 (64.7%)と「届きにくくなっている」の12 (35.3%)を上回った (図3)。国のコントロールについて

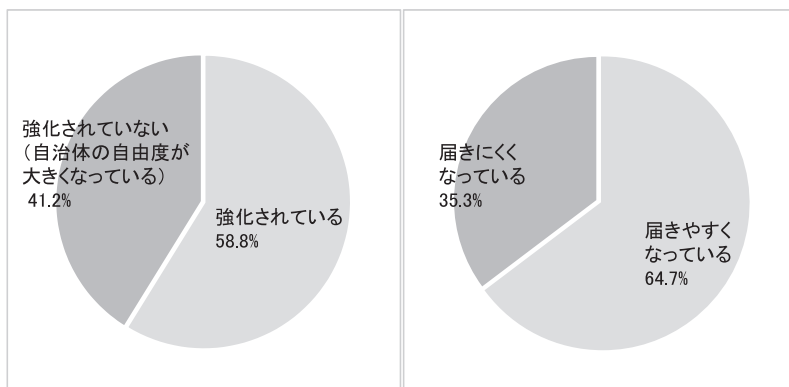


図3. 国・自治体関係の認識に関する調査結果

出典：本調査において、国から各自治体へのコントロールの強化と各自治体から国への声の届きやすさについて問うて得た回答結果を基に作成。

は、若年女性人口減少率が高く、近隣市町群にあって、財政力指数の低い自治体において「強化されている」の声が多く、地方から国への声については、若年女性人口減少率が低く、中心市群にあって、人口規模が小さく、財政力指数の低い自治体において、「届きやすくなっている」の声が多かった。北海道でも見られた、国からのコントロールが強くなっている一方、その声が国に届きやすくなっているとの回答の多いという特徴は、四国でより顕著に表れた。

道内調査（村上ほか2017：133）で考察した通り、地方創生では、政策アイディアの「創発」は基本的に各自治体に委ねられ、それが実際に形になった総合戦略は直接国に届き、また国も自治体に対して直接ヒアリングをするなど、国と自治体とが（都道府県の頭越しに）接する機会は確かに増えたと言える。これは、特に若年女性人口減少率が高くこれまで国と直接やり取りすることの少なかった自治体にとって、国が自分の声を聴いてくれているとの実感に繋がったし、それは国の狙い通りでもあった。他方、この地方創生自体は国の大きな枠組みの中での政策であり、人口ビジョンや総合戦略を自治体が策定するにしても、それは国からの指導に服さざるを得ない状況に置かれ、戦略策定の自由度も下がっていった。各自治体は、国が用意する（とはいえ将来的には決して潤沢ではない）予算措置を受けるべく、国が用意した手続的枠組みの中で、これまで以上に熾烈な競争の中に置かれることになる。あえてこれを冷めて捉えるのではないにしても、こうしたやり方に付いて来られる自治体と付いて来（られ）ない自治体の差別化が、国において今後さらに進んでもおかしくない。

4.3 自治体にとって地方創生は何だったか

本調査の最後に「総合戦略の中心的担当者や当該自治体にとって、この地方創生策は一言で言えば何だったか」を問うた結果を、四国と北海道とで比べてみた（図4）。

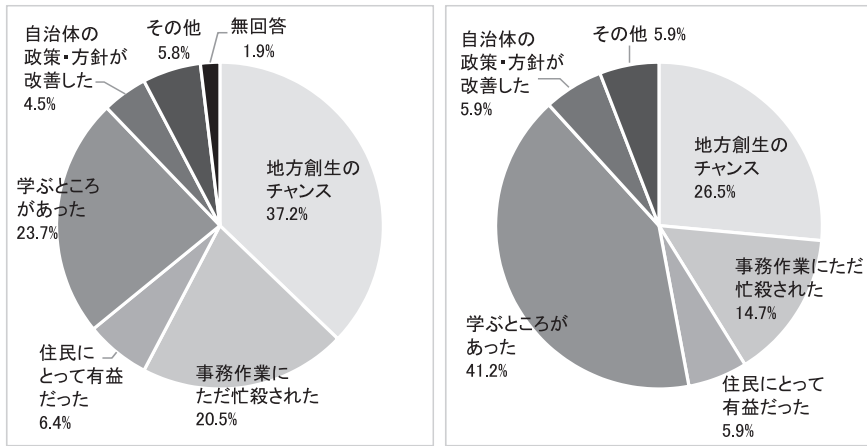


図4. 自治体にとって地方創生は何だったか（左：北海道、右：四国）

出典：本調査において、地方創生が一言で言えば何だったかを問うて得た回答結果を基に作成。

「学ぶところがあった」とした14自治体（41.2%）、「地方創生のチャンス」とした9自治体（26.5%）、「住民にとって有益だった」・「自治体の政策・方針が改善した」とした各2（5.9%）を併せた8割弱は、地方創生を前向きに評価した。ここには、今後の国の取り組み次第で地方創生の効果がより大きくなるとの期待を読み取りたい。一方、「事務作業にただ忙殺された」との声も5自治体（14.7%）から聞かれた。北海道との比較では、四国で「地方創生のチャンス」がやや少ない分、「学ぶところがあった」が17.5pt多かった。この点は、3.3.で述べた地方創生への当初の期待とその後の失望とも連動している可能性がある。限られた時間での総合戦略策定については、多い順に「突然の国からの指示だったので、対応に戸惑いがあり、準備期間がほしかった」の14（41.2%）、「限られた時間での策定だったので、十分な検討ができなかった」の12（35.3%）（「その他・無回答」5）であり、「集中的に検討作業を進めたことで、良い成果が得られた」との前向きな回答は3（8.8%）にとどまった。

地域区別で特徴的な5点を挙げると、第1に、「学ぶところがあった」との回答は、若年女性人口減少率が低く、財政力指数が比較的高めの自治体に多かった。ここにも、人口減少をそれほど深刻に捉えてこなかった自治体に地方創生が「気付き」を与えた可能性が見出せる。第2に、「地方創生のチャンス」との回答は、若年女性人口減少率が低く、中心市群にあって、財政力指数が比較的高めの自治体に多かった。これらの自治体には、上記の「気付き」の上で、継続的な人口減少対策への取り組みが期待される。他方、第3に、同じく前向きな選択肢として用意した「住民にとって有益だった」と回答した中心市群の自治体と財政力指数が比較的高めの自治体は皆無であったことから、現時点では地方創生の効果が住民に及んでいるとの実感が無いことが窺われる。地方創生が「進んでいない」、「どちらかと言えば進んでいない」と思う人が合

わせて77%にも上った2016年10月の日本世論調査会による全国面接世論調査結果(2017年1月5日付け愛媛新聞朝刊などを参照)も踏まえると、地方創生の波及効果は今後も長い眼で追跡していく必要があると言えるだろう。第4に、「自治体の政策・方針が改善した」との回答は、若年女性人口減少率の高い、近隣市町群の、人口中規模の、財政力指数が比較的高い自治体が多かった。このことは、決して将来を楽観できない自治体に対し、地方創生が意識改革をもたらした可能性を示唆している。第5に、「事務作業にただ忙殺された」との回答は、若年女性人口減少率が高く、財政力指数が低い自治体が多かった。この点は北海道と様相をやや異にするが、すでにそれなりの人口減少対策に取り組んできた自治体において、地方創生に対する殊更な期待とそれを積極的に捉える余裕がなかったという解釈があり得る。

5. 終わりに

5.1 まとめ

本稿では、まず愛媛県・香川県内自治体に対する本調査の方法について、調査票の送付・集計・分析という作業の順を追って述べた。本調査では愛媛県・香川県内全37自治体のうち34(91.9%)という高い回答率を実現しており、やはり高い回答率を得た北海道の結果と併せて、地方創生の意義を検討したという点において先駆的なものである(2.)。

続いて、その調査結果を基に、地方創生への各自治体の対応状況を述べた。態勢面では、庁内態勢、戦略策定過程、住民参加のいずれに関しても、あまり大きな拡充や変化は見られなかった。四国では県と市町との距離感は近く、県としても市町と積極的に関わろうとした。専門的なデータ分析を伴う人口ビジョン策定に関して、(とりわけ県外の)コンサルへの委託が四国でより頻繁に行われ、フォローアップが手薄になったとの声も聞かれた。RESASは国が想定していたほどには活用されず、周辺自治体との連携も、地方創生を機により深化・発展することはあまりなかった。

総合戦略では、北海道でも四国でも、人口減少対策として産業の活性化による所得安定と雇用確保、そのための移住・定住支援が重要であると同時に、安心して子供を育てられる環境整備の優先順位が高かったが、その中でも前者に重きが置かれた北海道に対し、四国では後者のプライオリティがより高かった。これには、県の産業政策が地方創生に先行して行われていたことが効いていると考えられる。四国でも総合戦略を総合計画の実質の一部と捉え、総合計画の中にありながら、国の求めに応じ人口減少対策を重点的にこの総合戦略に盛り込んだ自治体が多かったが、人口減少問題が深刻な自治体ではこれを短期的に、絶えず見直す戦略と捉える傾向も窺われた。KPIについては、施策・事業の特性とマッチしないKPIとその設定に対しては疑問の声が聞かれた一方、北海道に比べると四国の自治体ではそうした「割り切り」を伴ったPDCA手法への共感も読み取れた。交付金については、「先行型」、「加速化」と進んでいくに

つれ自治体にとって徐々に使いづらいものになっていったという点は両地域でかなり共通していたが、四国の方が幾分、これをそもそも冷めた目で見ている嫌いがある(3)。

5.2 結論

地方創生は、すでに人口減少問題が認識されていた北海道と同じく、四国でも自治体の対応策や通常的意思決定過程を劇的に変えることはなく、1.に記した道内調査の結果(①～③)は概ね四国にも当てはまることが分かった。ただし、地方創生が一見、人口減少の深刻な地域を第一義的なターゲットとしていたようであった一方で、実際には、これまで自分たちには無関係と、人口減少対策にあまり熱心でなかった自治体に対しても多少の「気付き」の効果をもたらした側面もあったように思われる。そうした中で、すでに県・市町で連携した人口減少対策が見られた四国では、「国策」としての地方創生にそれほど大きな期待が抱かれなかった分、それには冷静な対応が行われ、活用できるものは活用するというスタンスは貫かれた。そうして、仮に地方創生交付金に申請できなかったとしても、また申請が採択されなかったとしても、それほど大きな失望にはつながらなかったようである。5年という年限の中で、矢継ぎ早の提案募集への対応に追われ、措置される交付金が徐々に使いづらくなり、国から細かな指示が行われるようになり、また補助率も下がって行って、自治体における「事務対応にただ忙殺された」との良からざる印象は相変わらず存在している。それは皮肉にも、全体的な人口の減少と自治体の競争激化の中で「次に国は何をしてくれるのだろうか」という淡い期待を自治体に抱かせてしまっている(4)。自治体個々の状況に応じた人口減少対策があり得る中で、政策の実質に関するある程度の自由度は自治体が有する一方、政策を実行していくための大枠となる制度や手続に関する自由度については国が依然として強く握っている。このような国・地方関係を、今般の地方創生は弱めどころかむしろ強めた(村上ほか2017:135)。このことは、四国での調査結果を踏まえても言えるのではないかと考えている。

5.3 今後の課題

今後の課題は次の3点に整理される。第1に、本稿では、愛媛県・香川県内調査の基礎集計と北海道との試論的な比較・分析をしたに過ぎないことから、改めて両者の異同を整理した上で、特に違いが生じる原因・理由の考察を深める必要がある。冒頭で述べたように、両地域には、その社会経済・産業構造のほか、「平成の大合併」の結果、道県がカバーすべき領域の広さ(とそれらのパワー)、その他様々な地学的条件に異同があり、本稿ではそれが本調査の結果、もしくは実際の交付金額や地方創生の成否にどう効いているのかについての考察が十分にできなかった。各自治体から寄せられた回答を個票ごとに分析するとともに、それと同時並行的に行うヒアリング調査は、本稿の不足を補うのに資すると思われる。第2に、道内調査に引き続き、筆者らは真

の地方創生に向けた取り組みについての検討を進めていく。地方創生はひとまず時限的（5年間）であり、その後のことは不明であるが、この先、（少なくとも政府の尺度の中で）頑張る自治体と頑張れない自治体とが出てくるであろうし、その一方でそれらすべてを今後ずっと政府が（従来の手法を用いて）支えていくということは考えにくい。そうした中で、厳しい状況に置かれた自治体がそれ相応に危機感を持ち、それ相応に熱心に対策に取り組めるのか。それを効果的に後押しできるような仕組みが国において設計・運用されているか（あるいは、上記のような「選択と集中」を社会が許容するのか）といったポイントについては、地方創生の将来を見据えつつ考えていきたい。その際、今般の地方創生における交付金配分状況の分析も有効であり得る。第3に、地方創生の「政策評価」に取り組んだ暁には、その結果を踏まえ、地方創生を我が国の地域政策史の中に位置付けることを（その適否も含めて）試みたい。ある解釈によれば、1988～89年のふるさと創生は、地域政策としての地方創生に至るまでの「過渡的」な事業であった。それらの手法の当否はともかく、まさにこのタイミングに地方創生が登場した背景やそれが各地に残したものの意義をある程度長期的な歴史の中で捉えることは、本調査・分析の結果を時系列的に相対化する上で有意義であり、また必要なことだと考えている。

謝 辞

本稿は、平成28～29年度 科学研究費補助金（基盤C）「人口問題に対して頑強で持続可能なローカル・ガバナンスに関する行財政論的研究」（代表：宮脇淳先生）、及び、一般財団法人北海道開発協会「人口減少時代の地域政策に関する調査研究」の成果の一部である。本調査にご協力くださった山崎幹根先生、妹尾克敏先生、北海道・愛媛県・香川県内自治体職員をはじめとする皆様のほか、北海道大学内外の匿名の協力者にも深く御礼申し上げる。

参考文献

- 石井吉春（2008）「北海道の経済社会構造の特色：四国との比較をもとに産業振興の視点を考える」宮脇淳＝山崎幹根＝吉田徹（編著）『北海道における地域政策と地域特性を活用した地域活性化の実証的事例研究 報告書』5～17頁。
- 村上裕一＝小磯修二＝関口麻奈美（2017）「『地方創生』は北海道に何をもたらしたか：道内自治体調査の結果とその分析を通して」『年報 公共政策学（第11号）』119～137頁。
- 村上裕一（2017）「分権化の中の地方議員の役割：空き家特措法への対応状況からの一考察」『社会技術研究論文集（Vol.14）』95～104頁。
- 末宗徹郎（2016a）「地方創生における財政支援について（前編）：新型交付金（地方創生推進交付金）の創設」『地方財政（55(5)）』160～183頁。
- 末宗徹郎（2016b）「地方創生における財政支援について（後編）：地方創生応援税制（企業版

「地方創生」は地方に何をもたらしたか

ふるさと納税)の創設』『地方財政(55(6))』110～128頁。

Impact of the Recent ‘Local Revitalization Policy’ on Local Governments in Ehime and Kagawa Prefectures

MURAKAMI, Yuichi, KOISO, Shuji, and SEKIGUCHI, Manami

Abstract

This paper follows our study on the impacts and meanings of the recent ‘Local Revitalization Policy’ in Shikoku. Although we present complementary evidence based on our survey conducted last year on the Ehime and Kagawa Prefectures of Shikoku that validates the findings of Murakami *et al.* (2017), we find that Shikoku and Hokkaido both emphasize, in their respective strategies, economic policy (industry revitalization, and job creation), and social policy (child-care support, and immigration and settlement support). However, Shikoku places more emphasis on the latter because of a precedent partnership and ‘division of labour’ with prefectures that have mainly committed to the former. Further, results assert that (1) the ‘national’ policy, which targeted sharply shrinking areas, also lead local governments, which had not worked so hard on population decline, to recognize the seriousness of the problem; (2) Shikoku understood this seemingly ‘spectacular’ and ‘flattering’ policy that local governments saw too late rather calmly, because, unlike with Hokkaido, Shikoku did not have big expectations, and therefore, were not too disappointed with the policy; and (3) such a sudden policy implementation left bitter feelings and busy workloads for these years, and, ironically, an expectation for continuing support to deal with inter-governmental competition in a context of economic decline and population shrinkage.

Keywords

Local Revitalization Policy, Ehime, Kagawa, central/local government, inter-governmental relations