HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	地方創生の展開と市町村の行方 ： 地方再生実現の可能性
Author(s)	坪松, 靖
Citation	年報 公共政策学, 10, 253-267
Issue Date	2016-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/62440
Type	departmental bulletin paper
File Information	APPS10_16.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

地方創生の展開と市町村の行方
－地方再生実現の可能性－

坪松　靖*

1. はじめに

日本創成会議[1)]は、2040年には全市区町村（以下「市町村」という。）の約50％が喪失する可能性があると指摘する提言を発表した。縮むマーケットや労働力人口の減少、更には最も基本的な国の基盤制度である社会保障制度の存立等少子高齢化への危機対応が叫ばれて久しいが、この発表は抜本的な有効策を打てぬまま未曽有の高齢社会へ突き進む日本社会への警鐘である。

そのような中、2014年11月、「まち・ひと・しごと創生法」が公布された。国は目標や施策に関する基本方向となる総合戦略を策定し、都道府県や市町村は目指すべき施策を地方版総合戦略（以下「総合戦略」という。）として定めることとしたが、策定には施策の進捗状況や目標達成等成果の検証が必要とされ、地域課題を判断する客観的データによる施策の立案と、その合理性を見極める評価能力が求められるものとなっている。

だが戦後、各種補助金等国の交付制度で進められた中央集権的統治機構による画一的「まちづくり」は、地域主導による政策立案が展開されてこなかったこともあり、市町村におけるデータストックの必然性や政策形成の成熟化が大きく毀損され、特色のないまちづくりが長い間、展開されることになる。政策の合理性を判断する行政評価システムの運用が、政令指定都市を除く市町村の半数近くで未だ実施されていないのにはそうした背景がある。

産業連関表等地域づくりに必用な基礎データが希薄な市町村に総合戦略の策定を求め、人口減少の克服と地域経済の好循環の確立を目指す「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、果たして崩壊寸前にある地方再生の起爆剤になれるのか。市町村における政策形成の現状とデータ活用の実態をみながら総合戦略策定のあり方を考える。

2. 政策形成の現状と市町村

まち・ひと・しごと創生法の目的は、「少子高齢化による人口減少と東京圏への過度の人口集中を是正し、潤いのある生活を安心して営むことができる地域社会を形成

＊　北海道大学公共政策学研究センター研究員 E-mail:yasushi.tsubomatsu@hops.hokudai.ac.jp

1)　産業界や学識者、元官僚等が立ち上げた民間有識者組織で増田寛也元総務大臣が座長を務める。1800市区町村のうち、896を「消滅可能性都市」とする提言を2014年５月に発表した。

する」[2]ことにある。しかし、こうした施策を具体化するための総合戦略の策定は、次年度の交付金に反映されるため、市町村の多くは抱える地域課題を十分精査できずに駆け込みでの策定作業を余儀なくされている。

国がプロジェクトの大枠や基本的な政策の方向を示し、市町村に計画や戦略を提出させるやり方は、これまでも各種補助制度実施の基本パターンとして見られる。最近時では、地方創生に先行する自由度の高い交付金として緊急経済対策に盛り込んだ2014年度補正予算がそうである。地方先行型補正予算は、地方創生に向けた戦略作りや地域の活性化策の支援を意図して創設されたものだが、市町村の取り組みは、国が示した交付対象事業メニュー例[3]の中でも、比較的身近な課題である観光振興や産業振興問題に集中（57.9%）する結果となっている。中には近隣の自治体と連携した広域の観光ルートの開発や、有害鳥獣対策として駆除したシカを用いたドックフード等の商品化など、地域性を加味した特徴的取組事例も一部に見られるが、地方創生の最も基本となる総合戦略の策定分野は9.7%にとどまっており[4]、基礎データの乏しい市町村が、将来的地域課題や産業構造の実態を補正予算の申請期限内に洗い出し、地方創生への先行戦略として検討することが実質的に困難だったことを露呈させている。

地方創生を具体化するための地方創生新型交付金制度（以下「新型交付金」という。）の概要は、①市町村ごとにつくる総合戦略の内容により交付規模や対象範囲を弾力化し、複数年度で交付する②交付後は総合戦略における数値目標をもとに効果を検証し、事業見直しや交付の変更を行う③新型交付金の対象は、各市町村が15年度中につくる総合戦略に位置付けした事業とする④総合戦略は15～19年度の活性化計画とし、交付規模や使える範囲は政府が内容精査して決め、人口減など深刻な状態の市町村には、総合戦略の中身とは別の減少率といった判断基準を設けることも想定する⑤総合戦略には雇用創出、人口流入策、地域連携などの具体案を盛り込み、交付金を使いたい事業に数値目標を定め、人口流入策なら５年間の流入数や増加率を目標に据え、具体策として移住相談窓口を設置する場合は窓口を使った移住者数の目標を示す[5]となっている。新型交付金は、施策の進捗状況について毎年数値目標に照らし成果を検証するなど、事業の必要性と効果に応じて厳しいチェック体制で交付することを強調した内容であり、政府の基本方針や都道府県の総合戦略を単純にトレースするだけの形式的な策定では、新型交付金が個々の施策の交付につながっていかない可能性もある。

---

2)　まち・ひと・しごと創生法（平成26年法律第136号）第１条。
3)　内閣府「地域住民緊急生活等緊急支援のための交付金メニュー例」（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting.）
4)　内閣府「地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策の進捗状況の調査結果について」（2015年５月12日）p. 6.
5)　「日本経済新聞電子版」2015年５月６日。

一方、市町村が策定する『総合計画』は、「地域性が希薄で市町村名を変えればどこも内容は同じ」と揶揄されてきたことからも分かるように、地域における産業の動きを把握するために必要な域内の取引や人の流れを表す活きたデータが、ほとんどの市町村では集積されておらず、産業連関表自体作成されていないところが多い。そのため、地域が抱える産業展開の課題や問題を分析する基本的な技術ノウハウが不足している市町村が、個別に地域分析や産業構築等の具体的政策の立案を実現できるか懸念もある。

このことは、市町村における地域基盤開発や都市機能充実のための財源的生命線である従来型補助事業が国主導の上意下達方式で進められてきたため、事業採択での地域性が必ずしも重要視されず、形式的な事業計画づくりで市町村自体、独自の政策分析が行われてこなかったことに起因している。

個別戦略の実施効果等、数値目標と根拠を示すことが条件の総合戦略の策定に苦慮する市町村の姿は、「2015年10月までに『総合戦略』を策定した市町村が、全体の41.8%にとどまる」[6]とする政府発表からも見て取れる。

3. 主体的まちづくりへの萌芽

戦後の焼け野原から出発したわが国のまちづくりは、ライフラインを基本とする一定の都市機能や生活基盤等の「生理的欲求」を充足させるための復興であり、地域の自主性や独自性は問題とされず、基礎基盤的な都市機能の整備や生活機能の復旧を第一義として、中央集権的統治機構による画一的整備が進められた。それは地域課題を分析し問題の所在を検証しながら、地域特性に基づく「まちづくり」を行うという文化が市町村に培われてこなかった大きな要因となる。この時代は機関委任事務の正確な履行が市町村に課せられた最大の使命であり、対価として分配される国の補助金等の獲得競争に翻弄された結果、市町村自体が地域経営の根幹である「地域ニーズと住民意識の把握」を軽視する傾向が強くなる。それは、産業連関表等データ分析に基づく地域独自の「まちづくり」に必要な政策立案と施策展開がほとんど意味をなさない時代が長く続くことになり、限られた資源の「選択と集中」など、PDCA サイクルによる行政評価の概念が市町村に浸透しなかった理由につながっていく。

だが、基礎基盤的な都市機能や生活基盤が達成されると、価値観の多様化や「まちづくり」に対する個性化等ニーズの変化が起こり、画一的な行政サービスを提供する行政システムは限界となる。国は1969年、地方自治法で中長期的地域振興計画である「総合計画」の策定を市町村に義務付ける。これは、市町村における法的根拠に基づく「まちづくり計画」策定の端緒となるが、当時、国が進めていた国土総合開発計画（全総）と地域振興の整合性を視野に入れていた部分があったことは否めない。

6) 内閣府まち・しごと・創生本部「地方版総合戦略の策定状況」2015年11月10日。

1980年代に入ると地方自治に対する「まちづくり」の独自性が要請されるようになり、三鷹市等の一部の自治体で住民参加の「まちづくり」の動きがでてくる。また、1990年代では三重県で「事務事業評価」が行われ、事業評価やコストパフォーマンスが求められるようになる。しかしこのレベルは、目標とする地域づくりを具体化するため、政策体系に基づく施策貢献度をアウトカムで評価する行政評価システムとは程遠いものである。国・地方の関係は主従関係であり、地域実態に基づく公共整備が補助金に縛られ進めづらいなど、基礎自治体である市町村の権限は限定的であるため、市町村自ら積極的に「まちづくり」を主導してこなかった現実がある。

他方、1997年11月14日付自治事務次官通知で、旧自治省から各都道府県知事及び各政令指定都市長に宛てた「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」は、市町村独自のまちづくりに対応する行政評価への取り組みが展開される契機となり、その後、都道府県や各市町村へと普及していく。

4. 行政評価の取り組みと市町村の現状

市町村における行政評価の歩みをみると、最初のステージは主として「事務事業見直し」にウエイトが置かれていたこともあり、多くの市町村が行政評価と事務事業評価の峻別がつかず、行政評価そのものより職員の意識改革が中心である。1999年から2002年頃に入り、上位施策への貢献度等の成果や施策達成度等にも目が向けられるようになり、2005年から2008年頃になって漸く、事業に関する事前評価業績や成果に関する目標設定と事後的な検証、評価結果の政策決定へのフィードバック等経営視点に注力した行政評価への取り組みが主流となってくる。だが、行政評価への取り組みは、それぞれの市町村のさまざまな思惑で行われており、必ずしもすべての市町村が行政評価を経営視点で評価するツールとして画一的に捉えられてはいない現状がある。[7)]

市町村が行政評価システムに取り組む時、すべての市町村が総合計画とリンクさせ、政策・施策・事務事業等の政策体系への展開や外部評価の導入等を一体的に進める訳ではない。1段階は事務事業のみであったり、政策・施策だけであったりする場合や、2段階でも政策と事務事業であったり、政策と施策だけに取り組む市町村もある。また、1段階で事務事業のみを取り入れた後に、行政管理から行政経営への転換を目指す「政策＋施策＋事務事業」の3段階に移行する市町村もある。これは市町村の行政評価に対する認識度がバラバラであり、従来型の定性評価[8)]と資源配分を主眼とする「戦略重視型」評価との違いが理解されていないことを裏付けるものである。

2013年10月1日を調査時点とする総務省の「地方公共団体における行政評価取組調査（以下「行政評価取組調査」という。）」では、こうした市町村の評価対象の取り組

7)　田渕雪子（2010年）「地方自治体における行政評価12年の歩みと今後の展望」三菱総合研究所所報 pp. 32-33. 参照。

8)　客観的指標がなく評価者の主観を排除できない評価法。

み実態を明らかにしている。システム導入は政令指定都市を除いた1,722市町村のうち994団体が行っており、その導入率は57.7%に達している。他方、行政評価システムの「導入予定あり」とする市町村も32%あり、行政評価を軸に行政運営の効率化や行政成果の向上を目指そうとする市町村は「導入済」と合わせ89.7%に及んでいるが、そのほとんどは政策・施策・事務事業の各段階のうち、事務事業を評価対象としているものである。[9)]

表.　行政評価導入市町村の割合

区　分	市町村					区分割合
		中核市	特例市	市（含む特別区）	町村	
導入済	994	41	40	588	325	57.7%
導入予定あり	551	1	0	81	469	32.0%
導入予定なし	177	0	0	41	136	10.3%
合　計	1,722	42	40	710	930	100%

（資料）総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果（行政評価の導入状況）」をもとに作成。

一般的に行政評価に重要な成果指標は、客観的評価を可能とするため定量化し、評価結果が曖昧にならないようにすることが重要である。

しかし、市町村によっては、敢えて評価結果を曖昧にするため抽象的表現で指標化するなど、表面的な評価スタイルに終始する傾向もあり、施策や事業を政策体系の中で評価するための成果指標の設定が、行政側に都合の悪い指標化を意図的に避けてしまうケースも散見されるなど、施策や事業成果を測る尺度である筈の行政評価システムの機能性が十分担保されるか不安も残る。

このことを裏付けるように「行政評価取組調査」では、行政評価の対象について1段階では、政令指定都市を除く行政評価導入市町村の52.7%が事務事業のみで、3.7%が施策のみ、0.1%が政策のみとなっている。2段階でも、「施策＋事務事業」が32.7%、「政策＋事務事業」が0.2%、「政策＋施策」が0.8%と上位施策を具体化するための手段である事務事業の位置付けが上位施策等との関係で曖昧となっており、「政策＋施策＋事務事業」の政策体系が形成される3段階を評価対象としている市町村の割合は9.7%に過ぎず、総合計画等に直結する評価体系の構築が必ずしも進んでいないことが明らかとなっている。

総合計画等行政計画の策定に際し、行政評価システムが有効に機能していない要因の第一は、成果指標や目標値の設定等の難しさから、従来型定性評価からの思考脱却が進んでいないことがある。第二は、評価シートを埋めることに腐心するなど職員の

9)　総務省自治行政局「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査」（2014年3月25日）pp. 1-7.参照。

作業負担感が大きく、評価システム有効性への不信につながっていることである。第三は、評価システムが組織に定着しきれていない段階で、４年に一度の選挙で政策体系や行政評価システムに対する経験や知見のない「首長」が誕生し、定性評価による恣意的評価モードに組織自体が後戻りするケースがあることである。第四は、一般的に公共事業評価は、費用便益分析という手法で、道路・公共施設等箱物の経済価値を事前に計算し公共事業を実施するか否かを検討するが、社会資本整備担当の技術部門は、従来から実施してきた定性評価に固執し、総合計画等政策体系とリンクさせて評価する意識が総じて薄いことである。

他方、導入予定ありを含め、行政評価システムに取り組む市町村が増えてきている理由としては、第一に2006年に財政破綻を未然に防ぐための法律で①実質公債費比率②実質赤字比率③連結実質赤字比率④将来負担比率等財政チェックが求められる地方財政健全化法が制定されたことがある。また、第二として予算執行が確実に行われているかを管理することに主眼を置いた「現公会計制度」から、財務情報の開示や公会計制度の予算編成への積極的活用など責任ある地方経営を構築するため、財政活動で形成された資産や資金を有効に活用することに視点を置いた、「新公会計制度」への見直しの動きが2006年から始まったこと等の影響が考えられる。

このように、インプットとアウトプットだけで政策形成や事業実施を進め、政策目標の達成度や事業効果を図るアウトカムで行政評価を行うケースが少ないことが、財政破綻や財政状況の悪化に陥る市町村をつくり出してきたが、市町村における行政計画や政策目標を経営視点で捉えた政策評価は、まだまだ発展途上であり、経営戦略策定の要諦として機能していない状況がある。

5. 市町村政策データの実態

今回、地方創生の基本テーマのひとつとして設定された「人口減少」は、2008年をピークに減少するわが国の実態を反映したものであるが、市町村では、国の社会保障・人口問題研究所が推計する将来人口を、基本的にそのまま行政計画の策定等に使っている場合が一般的である。

しかし、この数字は過去の実績をベースとしたコーホート方式により機械的に推計したものであり、厳密には地域における産業構造の変化や社会基盤の整備等の影響を含んだ詳細な人口予測とはなっていない。[10)] したがって、市町村は市街化区域や都市計画区域等土地利用計画の方向をベースに、「市町村民計算」や「産業連関表」を基にしない脆弱な根拠で人口の増減を設定しながら将来都市像を示していることになり、将来都市像を具体化する施策や事務事業群等の構成など、政策体系そのものの説得力に欠ける傾向がある。

10）宮川泰夫・山下潤（2006年）参照。

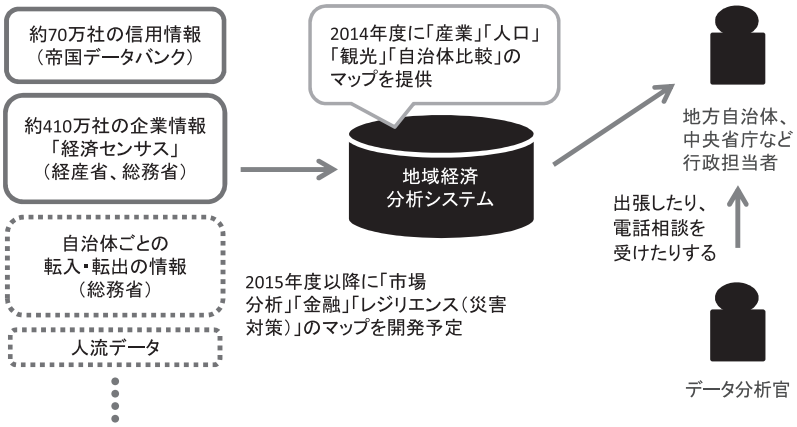

図.　地域分析システムのデータ活用イメージ

出典：日経ビックデータ2014年12月「地域経済分析システム」

地域の人口形成に大きく影響する産業基盤の実態を把握できずにいる市町村の多くは、人・物・金の流れを分析した「市町村民経済計算」や、サービス業等の派生産業と製造業や農林業等基盤産業との因果関係など業種間や地域内外の取引を表す「産業連関表」が作成されていないため、総じて地域人口の現状と将来を見据え、必要な地方再生策を企画し具体化することへの切迫感が希薄である。

国はこうした市町村の実態から、基盤産業と雇用吸収産業相関図のオープンデータ化を進め、2015年から市町村に「地域経済分析システム」を本格的に提供することとしている[11]が、このことは市町村に地域を分析する基礎的データが圧倒的に不足していることを示したものである。

国が提供する地域経済分析システムは、「総合戦略の策定は市町村が、それぞれの地域の強み・弱みなどの特性を踏まえることが重要であり、産業構造や人口動態・人の流れなどの現状・実態を把握し、データに基づく目標の設定、PDCA サイクルの確立が求められている。」[12]との考えから、産業構造や人口動態・人の流れに関するデータを集約・可視化し、産業経済対策や人口減少対策等戦略における目標の設定やPDCA サイクルの確立を支援するものとして位置付けているものである。

しかし一方で、財・サービスといった産業ごとの生産構造や販売構造が個人の消費との間でどれだけ行われたのか、地域内の経済循環を明らかにする「産業連関表」は、地域の投入構造や産出構造を明らかにするうえで重要である。地域再生は地道なデータ収集の積み重ねによる現状分析によってはじめて、地域が抱える課題や問題を客観

11）「日本経済新聞」2015年 5 月 6 日。
12）経済産業省「地域経済分析の供用開始について」
http://www.meti.go.jp/press/2015/04/20150421

的に把握することができるものである。[13]その意味で、手間を省くためのデータのワンストップ提供やクリックひとつの図字・図表化で簡便に分析できるとする簡易版「地域経済分析システム」が、きめ細かな地域特性を踏まえることが必要な総合戦略の策定に十分な貢献ができるかどうか懸念もあり、地方自治法で「総合計画」の策定が義務付けられた際、一部市町村でみられたコンサルタント丸投げの計画策定のように、魂の入らない語彙羅列の「総合戦略」ができあがる可能性も払拭できない。

画一的補助金交付制度の下での行政運営を余儀なくされ、地方独自のデータに基づく政策目標の設定やPDCA等による行政評価が根付かず、政策体系にリンクしない事務事業の出し入れで予算編成を行ってきた市町村の多くは、必然的に政策立案に必要なデータのストックが脆弱になる。事務事業評価レベルの政策導入市町村が大勢を占め、まちづくりの将来目標を実現するための政策を体系化し、上位施策への貢献度を適正な指標で評価する政策評価システムの導入が成熟レベルに達していない状況の中、「人口減少」と「人口一極集中是正」を共通解とする地方創生への戦略的具体策が市町村個々で描き切れるのか疑問も残る。

6. 地方創生と定住自立圏構想

国は2009年４月から人口減少や三大都市圏への人口集中で過疎化する市町村の再生策として、「定住自立圏構想」を展開している。これまでのような国が主導する上意下達式の政策展開ではなく、自然環境や歴史・文化など、それぞれの市町村が持つ特長や魅力を活用し、市町村自ら主体的に取り組みながら圏域全体で必要な生活機能の確保を図り、地方圏への定住人口化を促進しようとするものである。具体的な展開方法は、圏域で中心となる市と周辺の市町村が自らの意思で１対１の協定を締結し、圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するもので、中心市に周辺市町村に必要な生活機能を確保し、自然環境や農林水産業の保全を図りながら政策的連携を進め、圏域全体の活性化を図ろうというものである。そのため、定住自立圏の中心となる市は、医療・商業・娯楽等の都市機能を持ち、周辺市町村の住民もその機能を活用していることが条件となっている。

他方、中心市周辺市町村は、自然環境・歴史・文化・農林水産等の特長を提供するなど、中心となる市の機能と周辺市町村の機能を協定によって連携させ、「定住」のための暮らしに必要な諸機能を確保するとともに、「自立」のための経済基盤や地域の特性を培い、魅力ある地域を形成していく[14]ことが求められている。

定住自立圏構想は毎年シンポジウムや懇談会を開催し、事例調査報告書を提示するなど、これまでも積極的な取り組みが行われきている。しかし、2015年10月１日現在、

13）河合明宣（2011年）参照。
14）総務省「定住自立圏構想推進要綱（2008年12月26日総行応第39号）」pp. 2-3.

圏域で中心となる中心市を宣言した市町村は123団体で、定住自立圏形成協定や定住自立圏形成方針を策定済みの圏域は95圏域（447市町村）、定住自立圏共生ビジョン策定済みの団体は92団体という状況[15]であり、市町村の定住自立圏に対する取り組みは鈍い。

一方、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」の目的意識も、「人口減少と東京圏への人口集中の是正」である。基本理念は、地域の実情に応じた環境を整備し、就業機会の創出や生活基盤のサービスの提供の確保であり、自治体間の連携協力により効果的な行政運営の確保を図ることである。内閣官房まち・ひと・しごと創生本部の「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン概要」で示す地方創生が日本社会にもたらす姿は、第1に地方自らが地域資源を活用し、個性豊かな潤いのある多様な地域社会の形成を目指す。第2に都市部から地方へのひとの流れを強くし、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。第3に人口減少に歯止めをかけ、豊かな地域資源やICT（Information Communication Technology）を活用して新たなイノベーションを巻き起こし、活力ある地域社会を創生する。第4に東京圏の人口集中・過疎化の是正により、東京圏が日本の成長エンジンとして、世界をリードする国際都市としての発展を目指す。第5に地方と東京圏がそれぞれの強みを活かし、日本全体を引っ張っていく[16]ことである。

つまり地方創生は、「人口減少と大都市圏への人口集中是正」という課題を克服するため構想された「定住自立圏構想」と基本的な政策方向がほとんど変らないリメーク版である。

「定住自立圏構想」の基本課題は、人口減少と三大都市圏への地方からの人口流失であり、中心市の持つ都市的機能をスピルオーバーしながら周辺市町村と将来像や生活実態を勘案した政策連携を図り、各々市町村の持つ特長を活かしながら圏域の人口定住化を図ろうとするものである。ではなぜ「人口減少と人口一極集中是正」という同一テーマを持ちながら、新たに「地方創生」を打ち出す必要があったのだろうか。そこには2009年から進めてきた「定住自立圏構想」がなかなか進展しないジレンマがあり、地方再生に希望を抱かせる新たなフレームで政策をリニューアルし、地方の閉塞感を打開しようとする意図が垣間見えてくる。

7. 地方再生と圏域形成

経営視点で捉えた政策評価システムへの取り組みや政策データストックの脆弱な市町村が、地域分析や課題克服を見据えた政策立案能力を効率的に引き出し、より効果的に地方再生へとつなげていくにはどういう方法があるのだろうか。

15）総務省「全国の定住自立圏の取組状況」（2015年10月1日）pp. 2-3. 参照。
16）内閣官房まち・ひと・しごと創生本部「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン概要」（http://www.kanntei.go/jp/jp/singi/sousei/pdf/201）

市町村の「総合戦略」は、国の総合戦略や都道府県総合戦略を勘案し、人口減少という喫緊の政策課題の解消に向け作成するよう求められているが、この求めに応じることが可能なのは、一定の生活インフラをベースとした地域存立基盤や、産業を軸とする生産可能性が潜在的に確保されている市町村の場合である。都市の存立基盤を兼ね備え、将来発展に具体的な可能性を秘めた市町村は、残念ながら地域性や地理的条件に恵まれた一部の市町村に限られる。日本創成会議は、16歳から39歳の出産可能年齢層の女性が減少し、このまま有効な手立てを打たずに進めば、2040年には全市町村の約50％が消滅する危機にあると警鐘を鳴らしているが、そのことは、市町村が個別に地方再生を図ることの困難性を暗示している。

わが国の賦課方式を基本とする社会保障は、生産年齢人口の減少と相俟って団塊世代が75歳以上の高齢者に移行する2025年には、医療・介護費用を膨張させるなど、益々市町村の財政負担を増大させる。市町村が置かれている状況は、財政基盤の脆弱化など単独での存続が危ぶまれる危機的状況に瀕しており、日常生活圏域周辺市町村が持つ少ない政策資源を集中的に圏域に投入していく広域対応が地方再生の打開策として有効となる。地域の現状にあった地方再生策を打ち立てるには、根本要因である人口問題に真正面から立ち向かっていくことが必要となるが、地域再生資源の乏しい市町村が人口減少問題に対する“最適解”を単独で見出すことの可能性は低い。

北海道商工会議所連合会が、地方創生に必要な活性化策の最も重要な地域経済パートナーである全道42商工会議所に対し、地方創生に関する地元市町村に望む施策について行ったアンケート（複数回答可）では、観光客誘致が57.1％と一番多く、次いで食品加工のブランド化・販路拡大が52.4％で、農林水産品のブランド化35.7％を合わせると88.1％となり、食への期待感の高さが際立っている。市町村が今後まとめる「総合戦略」の策定に関与しているかについては、全体の76％が「連携協力している」としているが、総合戦略が満足のいく内容に仕上がるかどうかは、「十分満足できる」が37％であるのに対し、「難しい」が23％、「分からない」が40％となっており、どちらかというと戦略そのものに否定的な考え方が多い結果となっている。「プレミアム商品券で満足している」、「形式で終わっている」など行政の取り組み姿勢に疑問を持つ意見もあり、また、人口減少など地域活性化に向けた危機感が各地にある中、有望な観光資源や産業もなく地盤沈下に喘ぐ地域も多く、「すべての地方が創生するのは至難の業。やる気や地域資源の有無で達成度も違ってくる」、「施策に脈絡がなく、各省庁から同じような補助金がでている」、「自治体が考えると総花的にならざるを得ない」など地元自治体である市町村に対する厳しい指摘もある。[17] 人口減少下において、産業・雇用・医療・福祉・環境という裾野の広い対策や地域事情を踏まえたきめ細かな施策が求められる「地方創生」は、企業・団体・住民が連携しながら、それぞれの

17）「北海道新聞」2015年６月30日。

役割と能力を発揮する気構えと環境が必要となる。だが、産業経済等雇用の安定に影響度の強い重要なパートナーである商工会議所のアンケート結果は、疲弊する地域の再生に期待感を持ちながらも、これまでの経験からか市町村の施策展開に対する懐疑的見方があることを浮き彫りにしている。

また、2015年７月28日、29日に開かれた全国知事会議でも、「国のスタンスが見えない」と地方創生を危惧する声が広がり、新型交付金の規模が14年度補正予算の先行型交付金（1700億円）を下回る1000億円規模とされたことに対し、「国の財政規模を考えれば想定できた結果」と冷めた見方があるなど、知事の行動発言に迫力を欠いた印象が強く[18]、国との隔たりが大きいことを示している。

国が示す基本理念や都道府県総合戦略に準じるとしても、財政状況に大きな違いがあり地域実態の分析データや解析ノウハウの乏しい市町村に、人口減少の抑制を基本とする効果的戦略の立案が可能であろうか。一定の期間内での戦略策定を強いられ、策定しなければ交付税でハンディを負うという構図は、先行する他市町村の計画のコピーやコンサルタントへの丸投げ計画が後発市町村に横行する懸念もある。

各市町村に人的・物的資源にバラつきや偏りのある状況で、一定レベルの政策のダイナミズムを確保するためには、地域連携によって地域が持つ政策資源の分散を避けることが必要である。住環境ニーズや商業集積、都心に適さない事業所の郊外施設の提供等中心都市と周辺市町村による「選択と集中」で、雇用・医療・介護・子育て等の政策連携を図り、人口減少に歯止めをかけるには、一定生活圏域内の市町村は運命共同体としての共通認識を持つことが重要であり、圏域形成を単位として地方再生の道を探ることである。

8. 地方再生の含意

地方創生は地域間競争であり、より独創性のある取り組みや戦略に対し新型交付金が交付されることとしている。都道府県や人口規模の大きい市町村は、企業集積しやすい環境や都市基盤が整備されており、成長戦略に沿った効果的な戦略を構築することが可能だが、規模の小さい市町村は、地域資源も乏しく単独で戦略を整えることに限界がある。

人口減少を抑止するための施策を立案し、より実効性のある「総合戦略」を策定するためには、市町村単位を基本とするのではなく政策的連携を持った日常生活圏域を単位とすることが現実的である。周辺市町村の持つ文化・歴史・自然・環境等、日常生活圏域が持つ可能性を産業連表等で確実に分析し、中心市の持つ都市機能を圏域全体に波及させながら実現可能な政策を体系化していくことが重要である。

人口減少に歯止めをかけるために必要な産業政策を立案するためには、小売業・飲

18)「日本経済新聞」2015年８月３日。

食店・不動産業・病院・広告業・情報処理サービスなど人や企業の集積があって成り立つ派生産業（非基盤産業）と、人口集積や企業集積とさほど密接な関係のない工場部門や農林業・水産業・鉱業等、域内市場から直接派生するものではない移出産業（基盤産業）の 2 つから産業を見る必要がある。地域経済は、派生産業等の域内市場産業だけでは成り立たず、域外からお金を稼いでくる収益性の高い域外市場産業である移出産業の規模と発展性の有無を地域産業の可能性として見極めることが重要となる。[19)]

しかしながら、域外の「ひと・もの・かね」を手繰り寄せる技術ノウハウの乏しい市町村が、個別に政策的可能性を見出すことには困難性がある。構想や計画のダイナミズムを生み出すためには、定住圏域を標榜する市町村が知恵を出し合い、運命共同体として広域的に政策連携していくことが必要であり、こうした方法以外、人口減少で衰退する地域の市町村を蘇生させる可能性は低い。

2015年 6 月30日、政府は「まち・ひと・しごと創生基本方針」を閣議決定した。①高齢者の地方移住の受け皿となる医療・介護サービスを備えた「日本版 CCRC」[20)]の整備②観光地をブランド化するための専門組織である「日本版 DMO」[21)]を 5 年間で90箇所設置③中山間地の集落維持のための商業・医療機能を集めた「小さな拠点」の形成④地域ごとの出生率の公表による少子化の改善⑤地方大学の活性化策等である。

こうした「人口減少と一極集中是正」という国の喫緊の課題に対する基本方針を示し、政策視点で成果を判断する経験の薄い「市町村」に、戦略としての地方再生策を提案させるのが今回の「地方創生」である。

2015年の通常国会で、農地を商工業用地や宅地に転用する許可権限を国から都道府県に移すなど権限移譲の一部を実現した地方分権一括法と、本社機能を地方に移した企業の税負担を軽減する地域再生法の地方創生関連法案が成立した。人口減少を止め、企業活動を促進させ雇用に結びつく経済成長を実現するためには、国の規制改革を避けて通ることはできない。だが、企業の税負担を軽減する地方移転は、産業情報の収集や複雑な手続きの円滑化などの問題がある。また、農地の転用も運用次第では農地の乱開発につながる恐れがあり、規制改革は、難しい問題に対するより慎重な政策判断能力が市町村に求められる[22)]ことを意味する。他方、地域の存立は、産業・雇用・子育て・医療・介護福祉・自然環境・エネルギー等多岐にわたる。産業の衰退や人口減少で疲弊する市町村が、複雑化する政策を単独で完結することは徐々に難しくなり、代わって日常生活圏域等の周辺市町村が連携し、市町村域を超えた圏域単位で地方再生のための課題解決を図っていくことの重要性が増していくことが予想される。

19）「日本経済新聞」2015年 5 月 6 日。
20）医療・介護サービスを備えた高齢者向け住居をいう。
21）観光地域づくり推進法人。
22）「北海道新聞」2015年 7 月 1 日。

戦後、経済の自立や完全雇用を目指し国が打ち出した計画は、1955年の「経済自立5か年計画」から90年代まで14本といわれている[23]が、国主導による都市機能インフラの整備が進むと、道路・鉄道・港湾等公共事業を軸とする公共投資だけでは、ニーズの多様化への対応や新しい技術開発に伴う複合的経済発展等へのインセンティブが働きにくく、国が掲げた経済成長率の目標達成が難しい状況となる。これは社会資本等都市基盤整備達成後の状況の下では、国が経済を統制する色彩の強い硬直化した計画そのものが、消費要請時代の趨勢に整合しなくなることを示しているからに他ならない。

国はこうした従来型公共事業を基本とする中央集権的統治手法からの脱却を図るため、地方分権一括法や地域再生法の規制緩和で権限の地方への一部移譲を進めるなど、地方創生をより円滑に進めようとしている。地方創生は、人口減少対策という国是を「総合戦略」として都道府県や市町村に策定させ、新型交付金で政策誘導する方法をとっているが、地域が持つ産業構造を分析しながら重層的施策群を効果的に展開するためには、市町村に拙速に総合戦略の策定を急がせるのではなく、日常生活圏等の圏域市町村による地域基盤に根差した広域的地方再生計画を練りあげていくことが必要である。

市町村の行政評価への取り組みは、「政策・施策・事務事業」で形成される政策体系等、政策目標に対する達成度やコストパフォーマンスに裏打ちされた政策評価という概念に乏しく、個々の事務事業を評価対象としているところが多い。そのことは、地域課題や産業実態を把握する産業連関表等の基礎データの集積が希薄であるなど、政策形成能力の脆弱な市町村の実態が総務省の「行政評価取組調査」で明らかになっている。政策評価機能や分析能力に不安の残る市町村単位で人口減少対策を基軸とする中長期的戦略の策定を拙速に強いるのは、効果的な政策形成を構築できず衰退の道から脱却できない「漂流する市町村」をつくりだすことにつながりかねない。

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の政策パッケージの中では、「定住自立圏の促進」を謳っている。しかし、隣接する市町村による単一事業間での連携はあるが、それも個々の市町村の総合戦略の中で個別に策定する形である。圏域市町村全体で地方圏への人口定住化を目指すとき、市町村がばらばらに総合戦略を策定するのではなく、「定住自立圏」を促進するための政策目標や施策の基本方向を定住自立圏の構成市町村全体をひとつの単位として共有化し策定するのが基本であり、総合戦略の策定単位がそうなっていないのは、明らかな矛盾である。

地方創生は人口減少対策について、当面５年を目途とする中長期的戦略で明らかにし対策を講じようとするものであるが、地域が持つ可能性を最大限引き出すためにも、国は新型交付金等で地域経済をコントロールするのではなく、規制緩和を進めるなど

23)「日本経済新聞」2015年７月７日。

地域資源を活用した新たな産業基盤の創出に結びつく施策の展開に傾注すべきであり、そのことが結果として足腰の強い地方創生につながっていく。

2000年4月施行の分権一括法で、機関委任事務が廃止され法定受託事務に変わるなど、国と地方は主従関係から対等関係になり、地方は主体的な地域運営が可能となった。

しかし、一方で国の補助制度や地方交付税に依存する市町村の実態があり、国と地方の主従関係でもたらされてきた脆弱な政策データの集積や未成熟な行政評価など、責任ある地域経営の独自性が発揮できずにいる実態がある。独自のデータの集積が希薄で政策形成や施策の立案が困難な状況では、新型交付金を獲得することが第一義となり、本質的な地域再生を問うより、国の方針に沿うよう形式的に「総合戦略」を策定する市町村を増殖させる危惧がある。人口減少問題を根源とする地方再生は、地元金融機関等と連携しながら地域活性化に貢献する「起業」を促す環境の整備や、積極的な中小企業投資を促す仕組みづくりが重要である。[24)] 市町村域に拘らない圏域全体で地域資源を有機的に結び付け、政策連携や都市機能の再編で利便性やインフラの効率化を図り、本格的な地方再生策を重層的に考究することである。

そのための一つの道は拙速を避け、生活圏域の人口定住化を具体化するため、人口動態や産業構造に基づく日常生活圏域等にかかる産業連関表を組織的に整備し、政策分析と検証を経常的に行いながら、地方創生に向けた政策連携や都市機能の再編を図り、産業振興策の有効性や経済効果を数値的に把握する実現可能な戦略を丹念につくりあげていくことである。

（参考文献）

宮川泰夫・山下　潤　編著（2006年）「地域の構造と地域の計画」ミネルヴァ書房

下平尾勲・伊東維年・柳井雅也　編著（2006年）「地場産業と再生と雇用・人材」日本評論社

河合明宣（2011年）「地域の発展と産業」放送大学教育振興会

24）下平尾勲・伊東雅年・柳井雅也（2006年）参照。

Development of Regional Revitalization and the Future of Japanese Municipalities —Can Regional Regeneration be Realized?

TSUBOMATSU Yasushi

Abstract

It is estimated that half of the Japanese municipalities would be abolished by 2040. The reasons include the sharp decrease in the working force and decrease in the market, which stems from the rapid aging society along with the low fertility rate, Against this backdrop, the Japanese Government has introduced the “Communities, Sages, and Jobs Rebirth Act” on November 2014, which outlines the basic direction for the general strategy to revitalize Japanese municipalities.

However, since regional planning consists of policy cooperation in respective fields, it is difficult to conduct regional planning solely by one municipality. Therefore, in regional revitalization, it is crucial to consider the regional cooperation and policy issues beyond one single administrative district and to engage in a more comprehensive regional planning. Thus, this paper will explore the policy design for regional revitalization of Japanese municipalities and the need for acquiring data stock to design a comprehensive strategy for regional planning.

Keywords

Regional revitalization, regional plan, administrative districts, administrative evaluation, policy issues, daily living area, regional cooperation.