



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	「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
Author(s)	村上, 裕一; Murakami, Yuichi; 小磯, 修二 他
Citation	年報 公共政策学, 11, 119-137
Issue Date	2017-03-31
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/65710">https://hdl.handle.net/2115/65710</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	APPS11_07.pdf



# 「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

村上 裕一<sup>i</sup>  
小磯 修二<sup>ii</sup>  
関口麻奈美<sup>iii</sup>

### 1. はじめに

2014年12月に発足した第3次安倍政権の下で、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「総合戦略」に伴って3.5兆円規模の「地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策」が閣議決定され、その年明け以降、2014年度補正予算により当面の政策が実行されるとともに、2015年度本予算、及び、地方再生法等関連法案が成立した（中西2015）。国の総合戦略が中長期を見通した「地方人口ビジョン」と5か年の「地方版総合戦略」の作成に努めるよう全国の自治体に求めたところ、2015年度末までに、前者については全都道府県と1738市区町村（99.8%）で、後者については全都道府県と1737市区町村（99.8%）で、それぞれ策定済みとなっている<sup>1)</sup>。国は、2014年から2015年度までを地方版総合戦略の策定段階と位置付け、2014年度補正予算で各自治体の人口や財政力指数等の客観的基準に基づき1400億円をそれらに交付し、さらに対象を絞って300億円を上乗せ交付した（「先行型交付金」）。続いて国は、2015年から2016年度までを地方版総合戦略の事業推進段階と位置付け、2015年度補正予算で1000億円を「加速化交付金」（補助率：10/10）として配分した上で、2016年度本予算でさらに「先駆的な事業」に対して1000億円を地方創生の深化のための新型交付金（「推進交付金」）（補助率：5/10）として交付した<sup>2)</sup>。

一般の地方創生には様々な評価が存在している。これに対して本稿では、北海道内自治体に対する調査とその分析を通して、この地方創生が北海道に何をもたらしたかについて検討し、一般の地方創生を筆者なりに評価し意義付けたい。

低密度・広域分散・積雪寒冷という特殊で厳しい自然環境・地理的条件下にある北海道は、地方行財政の課題先進地であって、今になって自治体消滅や地方創生を声高

---

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 北海道大学公共政策大学院 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

1) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況」（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/h28-04-19-sakuteijoukyou.pdf>）（平成28年4月19日）。

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/>）。

に叫び取り組みを求める国の動きには「今更感」を禁じ得ない。本調査では、道内自治体から「人口減少問題をより切迫したものとして捉える契機になった」といった声ももちろん聞かれたが、少なくとも北海道では、人口減少対策が地方創生以前にも課題として認識され取り組みも現に見られた。とはいえ、道内自治体は、国の総合戦略の下で各市町村なりに現実を（改めて）受け止め、各々の環境条件に制約を受けながらも対応をしてきている。本稿では、量的にも質的にも観察対象が充実している道内全179自治体に対する調査結果を基に、北海道にとっての地方創生の意味と今後を考えたい。この成果は、より一般的に、人口減少時代の地域政策のあり方にも大いに示唆を与えるものである。

本稿では、まず、道内自治体に対する本調査の方法について、先行するヒアリング調査（2.1）、調査票の作成（2.2）、調査票の送付・集計・分析（2.3）という作業の順を追って記述する。続いて、地方創生に対する各市町村の対応状況を、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、道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）、それを踏まえて、道内自治体にとって地方創生は何だったかを筆者らなりの解釈を交えて論じる（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

### 2.1 先行ヒアリング調査

筆者らは、調査票の作成・送付に先立ち、まず2016年7月から10月にかけて道内7市町村役場を訪問し、今般の地方創生への取り組みについて、これに直接関わった担当者に対するヒアリング（1件当たり2時間程度）を行った。ヒアリングのポイントとしては、総合戦略等を策定するに当たってのスタンスやそれに込めた思い、苦労した点、国・道・他自治体・民間等との連携の態様、総合計画との関係、国からの交付金についての意見等が挙げられる。このヒアリング調査をする中で、総合戦略の内容もさることながら、地方創生に抱く感情も、自治体によって、さらには担当者によっても様々であることが窺われ、それ自体をある程度網羅的な調査によって明らかにすべきではないかと思うようになった。さらには、そうした違いがなぜ生じるのかという問題意識も、筆者らで共有するに至った。

北海道には179の市町村があり、調査を実施してある程度高い回答率を得ることができれば、それなりに客観的な調査分析になり得る。こうしたことから、筆者らは、道内全自治体に調査票を送付し回答結果を分析することを想定しつつ、上記のヒアリング調査の感触を踏まえて質問項目案を列举していった。その際、筆者らが特に注意深く検討したのは、①179自治体の（有意な）全体傾向、②179自治体の多様性とその

要因、③これまで必ずしも明らかになっていない、今後目指すべき地方創生のための現場の声、を明らかにするための設問内容についてである。

## 2.2 調査票の作成

各自治体への質問項目案を整理し、調査票を作成していった。筆者らの関心は極めて多岐に渡ったが、最終的には、回答者の負担も勘案し、本調査のそもそもの目的を達成するのに必要最小限の全52問からなる調査票（デモ版）に取りまとめた。ちなみに、この段階でクロス集計等、単純な統計分析が可能になるような質問群を仕組むということもした。

この調査票（デモ版）は、筆者ら独特の用語法や自治体実務の独善的解釈を含んでいることが懸念された。そこで、道内4市町にこれを先行して送付し、率直な感想・意見をお聞かせいただいた。本調査は当初、結果の集計や図示のし易さ等を勘案し、Google・フォームのみを用いて実施することを想定していたが<sup>3)</sup>、筆者らにおいて各自治体の回答のし易さが十分に読み切れなかったため、これについても関係者に試験的に回答（ウェブ入力）してもらい、感想をお聞かせいただくということもした。

デモ版による調査実施の結果、選択肢に若干の修正を加えた。また、Google・フォームにおいては、必須回答の質問項目を空欄や無回答にすると、次の質問に進んだり回答を送信したりすることができない。すると回答者はそこで調査票への回答を止めてしまい、結果として回答率が下がるのではないかとの考えに至った。仮に幸いそうならないとしても、筆者らが考える以上に各市町村においてウェブ入力には抵抗があるという感触を得たことから、当初のGoogle・フォーム単独での調査という方針を変更した。すなわち、一般財団法人北海道開発協会の協力を得、同協会から各市町村宛での送付物に本調査票（回答用紙）を同封し、ウェブか郵送かで回答のし易い方法を回答者が選べるようにした。

## 2.3 調査票の送付・集計・分析

以上のような経緯で、2016年10月5日水曜午後に調査票を全179市町村に発送し、10月17日月曜にいったんメ切った後、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、11月11日金曜までに全体の87.2%に当たる156市町村から回答を得た。回答率はそれぞれ、市が94.3%（33/35）、町村が85.4%（123/144）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、北海道全体の傾向を捉える上でかなり有意と考えられる。

全回答156通のうち郵送での回答が103（66.0%）、Google・フォーム（ウェブ入

---

3) 「Google・フォーム」は、ウェブ上でアンケートを作成・入力・集計・分析できる無料サービス。

力)が40(25.6%)、メール(回答の電子ファイルを添付)が13(8.3%)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。もちろん筆者らの調査票の作り込み具合に依る部分もあるが、各市町村からの回答方法からだけでも、その業務の特徴について窺い知れたことが多かった。それは例えば、少なくとも道内市町村役場はまだペーパー・ワークの方に馴染みがある、大きな自治体ほど担当者「個人」ではなく「組織」としての回答をしがちである<sup>4)</sup>、電話で担当者に直接依頼した方が高い回答率となる(そうでない限りこうした調査が忘れ去られがちであるほどに、現場は他業務に追われているということか)といった点である。

本調査では、総合戦略策定に中心的に関わった担当者個人から地方創生に関する本音を聞き出すべく回答を依頼したが、担当部局(組織)としての回答と思われるものもあった。これは、本調査で利用できたメールアドレスが担当者個人のものではなく、せいぜい各部署の共有アドレスであったという技術的な限界にも起因している。したがって、本調査結果すべてを担当者個々人の本音として受け取ることはできない。しかしながら、特に自由記述欄において、担当者個人としての本音と推察できる回答もあったため、その分析に当たっては、筆者らでそれを十分噛み締めて読むように努めた。

本研究では、単純集計に加えて、都市機能、人口変化率、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、国土審議会北海道開発分科会資料「1970～2040年の人口推移(主要都市別)」に基づき、経済圏・通勤圏・商圈等の中心都市機能により道内市町村を①中核都市群、②中心都市群、③地方中心都市群、④周辺地域に区分して集計し、必要に応じて「中心都市地域」(①～③)と「周辺地域」(④)とを比較しながら分析を行った。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、道内市町村をⅠ(-50%以上)、Ⅱ(-50%～-70%未満)、Ⅲ(-70%以下)に分類した。各市町村の総合戦略がその人口ビジョンとセットで出されたことを踏まえると、この若年女性人口減少率が自治体消滅への危機感と連動していると想定することもできる。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力指標」に基づき、道内市町村をⅠ(0.5以上)、Ⅱ(0.3～0.5未満)、Ⅲ(0.3未満)に分類した。

### 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

道内では120自治体(76.9%)において、以前と名実ともに変わらない既存の部署

---

4) 大きめの自治体から照会があったのは「回答書を担当部署で稟議に回すので調査票を電子ファイルで送ってもらいたい」というものであり、当該自治体からは実際、担当ラインの決裁を経た回答(紙媒体)が郵送で届いた。

が地方創生を担当した。その一方で、これを機に担当部署を新設した自治体が19 (12.2%)、既存部署を何らかの形で発展させた自治体が16 (10.2%) あった<sup>5)</sup>。当該部署名に「企画」という言葉が含まれるのが101 (64.7%)、「総務」が含まれるのが52 (33.3%) であるというデータなどと併せると、限られた時間の中で、各自治体の企画・総務部門がこれを引き受け、基本的には既存の庁内態勢により地方創生に対応した自治体が多かった。庁内態勢をこの度拡充したとする自治体が28 (17.9%)、縮小したとする自治体が22 (14.1%) あったのに対し、変わらなかったとした自治体は104 (66.7%) であった<sup>6)</sup>。

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3.2人で、125自治体 (80.1%) が2～4人と回答した。中核都市群でも3～4人が平均だが、市では「1人」あるいは「7人以上」としたところが町村に比べて多かった。このことから、戦略策定には規模に応じた人員を割いた市があった一方で、省エネ型の対応をした市もあったことが窺える。他方、比較的小規模な町村でありながら「5人」が関わったところがあったことから、限られた時間の中で、役場総動員とは言わないまでも、いわば家族経営的にかんがりの労力をこれに注いだところがあったことが推測される。

中心的担当者の9割以上は自治体役場のプロパー職員が占めたが、特に中心都市群や周辺地域において、道・国・民間からの出向者がプロパー職員と協働した自治体があった。強いて言えば、若年女性人口減少率が高いところに道からの出向者が、そうでもない（周辺地域の）自治体に国からの出向者が、それぞれやや多かったようである。担当者全体では、企画畑 (40.1%) の自治体職員が最も多く、総務畑 (16.3%)、財政畑 (15.7%) と続いた。そうした中で、周辺地域を中心に、それらとは異なる教育畑 (7.0%)、技術畑 (5.5%)、福祉畑 (5.5%) の職員が充てられた自治体もあった。総合計画との差別化という意図も多少あったと考えられる。

## ② 策定過程

自治体の政策決定は、審議会を経る場合が多いほか、近年では住民参加を経る例も増えている。地方創生の総合戦略策定に当たっては産・官・学・金・労・言から成る協議会を置くものとされ、これを機に住民参加を増やした自治体が53 (34.0%) あり、若年女性人口減少率が高く周辺地域にある自治体においてその傾向は若干強かった

---

5) 1自治体は「その他」と回答。全体的な傾向として、この「新設」、「発展」には若年女性人口減少率が高い自治体（Ⅱ・Ⅲ）がやや多めに含まれていた。

6) 2自治体は無回答。なお、庁内態勢と住民参加の拡充・縮小はほぼ相関している。また、若年女性人口減少率が低い自治体（Ⅰ）の8割以上が「(庁内態勢は) 変わらなかった」とし、若年女性人口減少率の高い自治体ほど「拡充した」と回答する割合がやや高かった。これも、若年女性人口減少率の高さが自治体の危機感の強さと相関していると考えられる理由の1つである。ただし、一定の若年女性人口減少率を見込む道内自治体では、今般の地方創生以前からすでに対策に取り組んでいたということもあり得る。

(他方、「変わらなかった」とした自治体も全体で57あった)。この度、金融機関には地域経済動向や地元企業への融資、地域資源を活かした起業や事業支援等、金融に関する情報提供が期待されたものの、実際にはオブザーバ的な役割を果たすにとどまった例が多く、通常の政策決定の場合と同様、金融機関が戦略策定の中心的役割を果たすまでには至らなかった。また、労・言については該当者なしとした自治体があり、これらを協議会に入れる意義については現場で戸惑いもあったようである。労はむしろ地域住民の立場で労働・生活環境や雇用・求人状況に関する意見を寄せ、言は施策それ自体に加え、効果的な情報発信の方法を役場に助言したりもした。通常の政策決定と今般の戦略策定とを比べた場合、産・官が中心的役割を果たす傾向に変わりはないが、学が中心的役割を果たしたとする自治体が4(2.6%)から32(20.5%)に増えている。これは、短い時間・プロセスの中で、学者を長に据えた協議会での調整が大きなウェイトを占めていたことを推測させる。

地方議会との関係については、総合戦略を常設委で議論したとする自治体が77(49.4%)に上った一方、全員協議会を開催した自治体も一定数見受けられた。全員協議会は、市町村議会議員全員で行うという点で本会議と同じだが審議・議決は行わない。それが通常、自治体の政治・行政上の重要な事件や議会内部の処理事項について報告・協議するために開かれることからすると、戦略策定に向けて、議員を含め一気に利害調整を済ませることを志向した結果と考えられる。

### ③ 国・道との関係

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、自由記述に回答のあった54自治体のうち23自治体が「特になかった」と回答しており、無回答分と併せると全体で8割程度がそうであったとみられる。他方、やり取り・交流があったとする自治体からは、国主催の意見交換会・説明会・相談会や地方創生ホットライン・コンシェルジュを通じ、戦略策定、KPI設定、交付金申請等に関する情報提供を受けたり、地方創生人材支援制度やその他の職員派遣による支援を受けたりしたとの回答があった。国(事務局)と直接やり取りした例も一定数あった一方、道(振興局)やコンサルを通じた間接的なやり取りのみと回答したところも6自治体あった。

逆に、人口ビジョンや総合戦略の策定に係る北海道庁からの支援が「特になかった」としたのはわずか9自治体しかなく、全体的には国より道との関係が強かったと考えられる。各自自治体の協議会に道(振興局)職員がオブザーバとして参加したという例が多いが、実質的には、道職員・アドバイザーの派遣、振興局内での情報交換・学習の場の設定、人口ビジョン・総合戦略のフォーマット提供や交付金申請に関する技術的助言、進捗状況の確認、国や他自治体の政策動向に関する情報提供などといった支援があった。ただし、地方創生に関する各市町村のニーズや期待に道が十分応えられ

たかというのは振興局によってまちまちだったようで、各市町村には基本的に自らの力で地方創生に対応することが求められた。道と市町村との関係は、担当職員に属人的な部分、既往のネットワークの有無、地域特性などによって規定されていたと考えられる。もっともここでは、国が前面に出る反面、道は自治体の一種として市町村と同列に位置付けられていたというこの地方創生の制度的特徴も、踏まえておく必要があるだろう。

### 3.1.2 手 法

#### ① コンサルタントへの委託

国は、各自治体の創意工夫を強く求めながら、業務をコンサルに委託する費用を1000万円まで交付するとした。道内自治体では、戦略策定に係るデータ収集・分析をコンサルに委託した自治体が62（39.7%）、人口ビジョン策定作業の一部を委託したのが57（36.5%）、人口ビジョン策定作業のほとんどを委託したのが42（26.9%）であった。戦略策定を委託したのが25（16.0%）にとどまったことを加味すると、限られた時間の中で、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より頻繁に行われたと言える。なお、コンサルに委託した124自治体のうち道内（本社が道内にある）コンサルに委託したのは72（58.1%）であった。他方、一切委託をしなかった自治体が32（20.5%）に上り、それは周辺地域にあって、若年女性人口減少率の高い自治体にやや多かったという傾向も認められる（中核都市群16.7%に対し周辺地域22.7%）。

コンサル委託に関する判断の理由を問うたところ、委託を決めた自治体で最も多かったのが「国からの交付金があったから」で81（65.3%）、委託しなかった自治体で最も多かったのが「自治体のマンパワーを活用できたから」で19（59.4%）となった。むしろ、役場の人材育成・活用のためにあえて自前での策定を選んだ自治体もあったとみられる。コンサルに委託した（しなかった）ことに満足したとの回答は全体で121（77.6%）であり、道内コンサルに満足したとする回答（80.6%）が道外のそれ（71.2%）を上回った。コンサルは客観的な情報や専門性の提供、効率的な業務遂行に一役買ったものの、自治体の状況に即した情報や専門性の提供が期待以下だったとの声も聞かれた。これに対し、全てを自らの手で策定したことについて満足しているとした自治体が81.3%に上ったことも注目されよう。

#### ② RESAS の活用

国は、人口ビジョンと総合戦略を策定する自治体に「地域経済分析システム」（RESAS）の活用を積極的に呼び掛けてきた<sup>7)</sup>。しかし現実に道内自治体で最も利用

7) 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/resas/>）。

されたのは自治体自前のデータ（87.8%）であり、RESASはそれ以外の国のデータ（42.3%）に次いで39.1%にとどまった。その中でも周辺地域においてRESAS利用が34.5%と低くなっていることは、とりわけ地方創生の取り組みが必要な周辺地域の自治体のニーズにより適格的なデータ提供が求められていることを示唆している。

### ③ 周辺自治体との連携

国は、規模の大小や人口減少率の高低に関わらず全自治体に総合戦略の策定を求めた。したがって、場合によっては弱小自治体であればあるほど、その人口減少への取り組みが試されたと言ってもよい。そうした中で、今般の地方創生の特徴の1つとして、交付金が周辺自治体との連携を申請要件としていたことが挙げられる。しかし、今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53自治体（34.0%）にとどまり、「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102（65.4%）と多数を占めた。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」と回答したのはわずか15（9.6%）に過ぎず、「道庁の仲介で調整を行った」も9（5.8%）にとどまり、他方で「担当者同士で事務的な情報交換・相談を行った」が70（44.9%）、「特に連携調整の機会はなく、独自に進めた」が59（37.8%）に上った。都市機能別に見ると、中核都市群よりも地方中心都市群や周辺地域において「担当者同士で事務的な情報交換・相談を行った」の割合が高かったことから、そうした地域の方が担当者レベルでの交流が行われている実態が窺える。しかもこのことは通常業務の場合と大きくは違わず、地方創生がそれを劇的に変えることはなかったと考えられる。特に道内における自治体間連携の可否は、それを主導する自治体の有無のほか、様々な地政学的条件によって規定されている。それに対して国は全く無策というわけではないが、現実にはまず隣接自治体間で、地域住民の日々の行政ニーズに応えるための機能分担という形での連携が模索されている。

#### 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。各自治体の回答によると、「人口減少に向けてさらに幅広い施策展開が必要」としたのが91（58.3%）で最も多く、「総合戦略上の施策を着実に推進することで対応する」の45（28.8%）、「国からの指導で戦略を策定したが、対応策は今後改めて検討していく必要がある」の17（10.9%）が続いた。これを都市機能別に見た場合、中核都市群が「総合戦略上の施策を着実に推進することで対応する」を、中心都市群・地方中心都市群が「人口減少に向けてさらに幅広い施策展開が必要」を、周辺地域が「国からの指導で戦略を策定したが、対応策は今後改めて検討していく必要がある」を、それぞれ答える傾向が見られた。周辺地域ほど限られたリソースの中で地方創生への対応に

苦労したという結果と併せると、周辺地域ほど（未発掘の）課題が多いとの認識の下、今般の総合戦略に載せた対処策でもいまだ不十分といった自治体の無力感のようなものが伝わってくる。

今後の取り組みについてこのような認識がある一方で、戦略策定からあまり時間の経っていない現時点において、総合戦略を見直す明確な予定があったとした自治体は9（5.8%）と少なく、132自治体（84.6%）は「必要があれば見直し・改訂をする」との回答であった。ただし、若年女性人口減少率の高い周辺地域では、総合戦略を見直す前にそれを着実に推進していこうとする意志も感じられる。総合戦略の推進に向けては、「検討体制はほぼ維持しつつ、回数は減らしていく」という回答が最も多く83（53.2%）、それに「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」の42（26.9%）、「検討体制を縮小して進めていく」の24（15.4%）が続いた。

## 3.2 総合戦略の特徴

### 3.2.1 目玉

総合戦略の内容に目を転じよう。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1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と言えよう。振興局別では、「産業の活性化」が胆振・石狩・檜山・上川・釧路において、「子育て支援」が十勝・石狩・留萌・宗谷・渡島において、それぞれ特に重視されている。

これを都市機能別に見ると、「産業の活性化」が中核・中心都市群（いずれも83.3%）で多くなっている（「雇用創出」にも同様の傾向がある）。それに対して地方中心都市群・周辺地域では「移住・定住支援」が中核・中心都市群の16.7%に対してそれぞれ47.4%、46.2%と高い割合となっている（微かだが「住宅政策」にも同様の傾向がある）。さらに、「福祉の充実」、「医療の充実」、「出産時の支援」を挙げた中核・中心都市群が皆無であったことから、戦略における目玉の地域別特徴を見て取ることができよう。「子育て支援」が中心都市群で91.7%と特に高くなっていることは、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。

なお、本稿冒頭で述べた通り、国は各自治体に総合戦略と人口ビジョンを別建てで策定することを求めた。このことに関しては、85自治体（54.5%）が「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、「国からの指示だったのでやむを得ず策定した」と回答したのは10自治体（6.4%）にとどまった。その一方、61自治体（39.1%）が「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」と回答した。両者を別建てにしたことによる論点整理の意義は確かに認め得るが、それに共感する

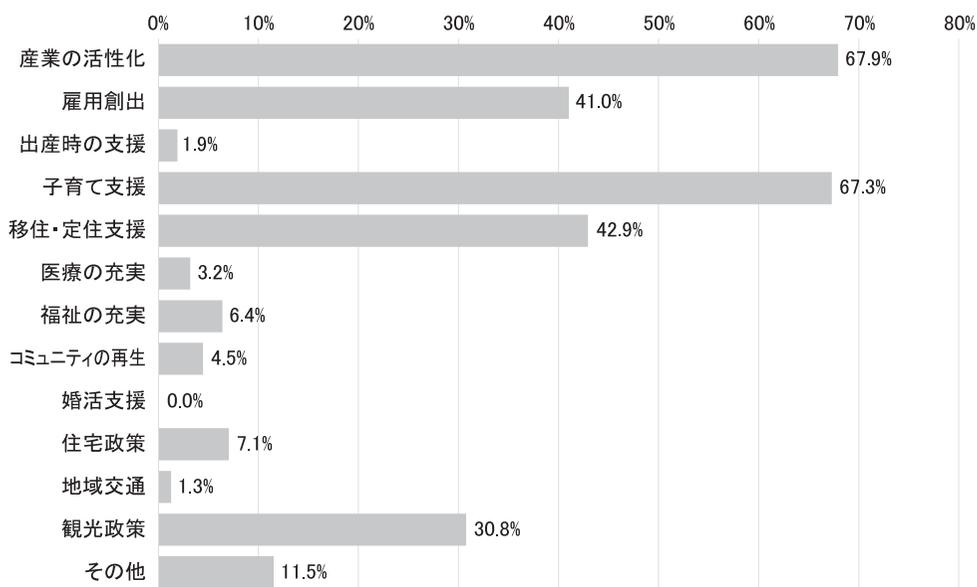


図 1. 総合戦略の目玉・特徴

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。

自治体の多くが中核都市群であることから、上記の回答は、やはり限られた時間の中で当該自治体に両者を別建てで策定する余裕があったか否かにかなり規定されているものと考えられる。

### 3.2.2 総合計画との関係

総合計画は「自治体が施策・事業を総合的かつ計画的に展開するために、一定の期間（計画期間）を設定して達成すべき目標とそのための施策・事業を定める文書」であり、概ね、①庁内の検討と調整、②審議会での審議、③住民参加の手续<sup>8)</sup>、④議会での審議、を経て策定される。かつての地方自治法で総合計画の基本部分（基本構想）の策定が義務付けられており、この規定は2011年に廃止となったが、実態としてこの総合計画は多くの自治体で策定されている（磯崎ほか2014；98-101）。

この総合計画と今般の総合戦略の関係整理は、国の経済財政政策や科学技術政策の場合と同じく、特に第2次安倍政権以降の理論的・実践的課題の1つと考えられる。これを地方創生に対応した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

8) 現在では、不特定・多数の住民が参加する手法が採用されるなど、参加主体の広がりが見られる。総合計画の形、内容、策定方法の最近の動向について、松井（2012；207-209）を参照。

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59（37.8%）、「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48（30.8%）という結果となった。「総合戦略は総合計画とは別の戦略」が20（12.8%）、「総合戦略は総合計画を交付金獲得という目的に合わせたもの」が4（2.6%）にとどまったこともこれに加味するならば、約7割の自治体が総合戦略を総合計画の実質的一部分と捉え、総合計画という「政策の束」の中にありながら、国の求めに応じ人口減少問題対策を重点的にこの総合戦略に盛り込んだという実態が認められる。都市機能別では、中核・中心都市群で「総合戦略は総合計画の一部（人口減少対策）」との回答が、地方中心都市群・周辺地域で「短期的視点による重点戦略」、「補完するもの」とする回答が、それぞれ目立つ。このことは、中心都市地域よりも周辺地域において、その当面の取り組みの背景にある危機感が強いことを示唆している。

### 3.2.3 KPIについて

総合戦略に関して、国は具体的な施策について客観的な重要業績評価指標（KPI：Key Performance Indicator）を設定し、チェックしながらそれを実行していくことを自治体に求めている。これも特に第2次安倍政権以降多用されており、それに特徴的な政策手法と言える。

各自治体が設定したKPIで最も多いものを尋ねたところ、「新たに設定したもの」とした自治体が118（75.6%）で最も多く、それに「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22（14.1%）、「既存の数値目標を加工して作成」の16（10.3%）が続いた。なかでも興味深いのは、若年女性人口減少率が高い周辺地域において「新たに設定したもの」の回答がやや多かった一方、若年女性人口減少率が低い中心都市地域において「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」の回答がやや多かったことである。ここでも、特に状況が厳しい自治体に対し、地方創生が取り組みを促したことが窺える。各自治体は、実現可能性を担保しながらチャレンジングなKPIを設定することに知恵を絞った。

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」との回答が58（37.2%）、「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57（36.5%）、「全ての施策に一律にKPI指標を設ける必要はない」が42（26.9%）であった。すなわち、KPIの設定とそれによる進捗管理という手法に一定の意義は認めつつも、厳格過ぎる、もしくは施策・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挙がっている。このことは、交付金申請に関する問いに対し、「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」との回答が47自治体（30.1%）から寄せられた一方、「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」との回答が109（69.9%）にも上ったことによっても裏付けられている。

表1. 中心都市機能と住民1人当たりの交付金額

	1000円未満	1000円～ 5000円未満	5000円～ 10000円未満	10000円以上	不明	全体
全体	22.4%	30.1%	19.9%	22.4%	5.1%	100.0%
中核都市群	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
中心都市群	58.3%	33.3%	8.3%	0.0%	0.0%	100.0%
地方中心都市群	5.3%	84.2%	10.5%	0.0%	0.0%	100.0%
周辺地域	17.6%	22.7%	23.5%	29.4%	6.7%	100.0%

出典：本調査結果により作成。同列の中で数字の大きい順に色を付けた。

表2. 若年女性人口減少率と住民1人当たりの交付金額

	1000円未満	1000円～ 5000円未満	5000円～ 10000円未満	10000円以上	不明	全体
全体	22.4%	30.1%	19.9%	22.4%	5.1%	100.0%
-50%以上	28.6%	32.1%	14.3%	21.4%	3.6%	100.0%
-50～-70%未満	21.6%	38.6%	13.6%	21.6%	4.5%	100.0%
-70%以下	20.0%	10.0%	37.5%	25.0%	7.5%	100.0%

出典：本調査結果により作成。同列の中で数字の大きい順に色を付けた。

表3. 財政力指数と住民1人当たりの交付金額

	1000円未満	1000円～ 5000円未満	5000円～ 10000円未満	10000円以上	不明	全体
全体	22.4%	30.1%	19.9%	22.4%	5.1%	100.0%
0.5以上	80.0%	20.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
0.3～0.5未満	28.6%	60.7%	7.1%	3.6%	0.0%	100.0%
0.3未満	16.1%	23.7%	24.6%	28.8%	6.8%	100.0%

出典：本調査結果により作成。同列の中で数字の大きい順に色を付けた。

### 3.3 交付金について

地方創生に係る交付金には、本稿冒頭で述べた通り「先行型」、「加速化」、「推進」がある。本調査では、前2者の使い勝手について問うた。結果は、「先行型」について「使い勝手が良かった」が63自治体（40.4%）、「制約が多く、もう少し用途を広げてほしかった」が70（44.9%）、「非常に使いづらかった」が21（13.5%）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10自治体（6.4%）に激減、「制約が多く、もう少し用途を広げてほしかった」が97（62.2%）と増加、「非常に使いづらかった」が46（29.5%）に増加した。

「先行型」、「加速化」ともに、若年女性人口減少率が高い自治体にとって使い勝手が比較的良かったことが窺われる上に、国が措置した交付金額について、周辺地域の自治体ほど「期待通りだった」と答え、中核都市群の自治体ほど「期待したより非常に少なかった」と答える微かな傾向が認められる。また、国から来る交付金全体の増減に関する感触として、若年女性人口減少率の高い自治体ほど「増えた」と回答しがちであったことも指摘できる。したがって、地方創生交付金に関しては、若年女性人

口減少率が高く周辺地域にある自治体に対してより優しい交付金制度であったとの解釈もできる。しかしいずれにしても、交付金が徐々に使い辛いものになっていったのは確かである。

さらに、中心都市機能、若年女性人口減少率、財政力指数の各類型と自治体住民1人当たりの地方創生交付金額（「先行型」（ただし「上乘せ」分のみ）と「加速化」の合計金額を人口で割ったもの）のクロス分析を行ったのが表1～3である<sup>9)</sup>。

表1からは、中心都市地域から周辺地域に行けば行くほど交付金額が大きいこと、表2からは、若年女性人口減少率の高い自治体であればあるほど交付金額が大きいこと、表3からも、財政力指数が低い自治体であればあるほど交付金額が大きいことが、それぞれ分かる。

交付金額決定のプロセスや考慮事項を明らかにしない限り確定的なことは言えないが、上記の分析結果からは、この地方創生全体の傾向として、その効果が、周辺地域にあつて若年女性人口減少率の高い、財政力指数の低い自治体に届き易い仕掛けになっていたことが分かる。その意味において、（当然と言えば当然のことではあるが）地方創生は格差是正に一定の効果を有していたと言える。

## 4. 考 察

### 4.1 自治体の問題意識と取り組み

各自治体は地方創生をどう受け止めたか。戦略策定に対する首長の姿勢を尋ねたところ、「積極的」としたのが146自治体（93.6%）となった（若年女性人口減少率が高い自治体で「消極的」としたのは皆無）。そのうち、それが既往の地方活性化策を上回るほど「積極的」だったとしたのがわずか6自治体であったことからすると、やはり、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かったことが分かる。ただし、周辺地域の大多数（105自治体）は「他の政策と同じく積極的」とした一方、「他の政策と異なり積極的」が6自治体、「他の政策と異なり消極的」5自治体だったことから、周辺地域でこれまでと異なるスタンスをとった自治体の姿勢は二分されたと言えよう。

なお、道内で自民党系50（32.1%）、民進党系7（4.5%）、その他18（11.5%）、無所属81（51.9%）となっている首長の党派性と地方創生への姿勢との間には、明確な関係性を見出すことができなかった。今般の地方創生には、自民党系だから積極的に取り組むとか非自民党系だから消極的にしか取り組まないとかいったような傾向はほとんどなく、極めて行政的な対応がなされたと言えるのではないかと。

---

9) 「先行型」のうち、当初分1400億円は各自治体の人口や財政力指数等の客観的基準に基づいて交付され、その後の「上乘せ」分300億円は対象を絞って交付された。したがって、当初の1400億円に関しては表1～3のような考察がかなり自明のことになるため、ここでは除外した。

今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46自治体（29.5%）、「変化はなかった」としたのは108（69.2%）であり（「どちらとも言えない」と無回答が各1）、「変化があった」は中核都市群、「変化がなかった」は周辺地域においてやや多いという傾向が認められた。これをどのように解釈すべきかは難しいが、①自分たちに人口減少や消滅可能性は関係ないと思っていた中核都市群にもこの度の地方創生が問題意識を喚起した可能性、②これまでも取り組みを行ってきた周辺地域にとって地方創生は特に目新しいものでなかった可能性、③特に周辺地域において、地方創生への対応もルーティーン・ワークの中でなされた可能性などが考えられる。

#### 4.2 国・地方関係の経年的変化

本調査においてあえて投げ掛けた「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」、「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」という質問は、今後も引き続き長期的に追跡すべき問題ではあるものの、ある意味ここで肝になる設問になった。

結果、前者については「強化されている」が102自治体（65.4%）と「強化されていない」の46（29.5%）を上回り、後者については「届きやすくなっている」が81自治体（51.9%）と「届きにくくなっている」の66（42.3%）を少々上回った（図2）。後者について、微かではあるが、若年女性人口減少率の高い自治体は「届きやすくなった」とし、若年女性人口減少率の低い自治体は「届きにくくなっている」とする傾向も認められた。自治体の認識としては、その声が国に届きやすくなっている一方、

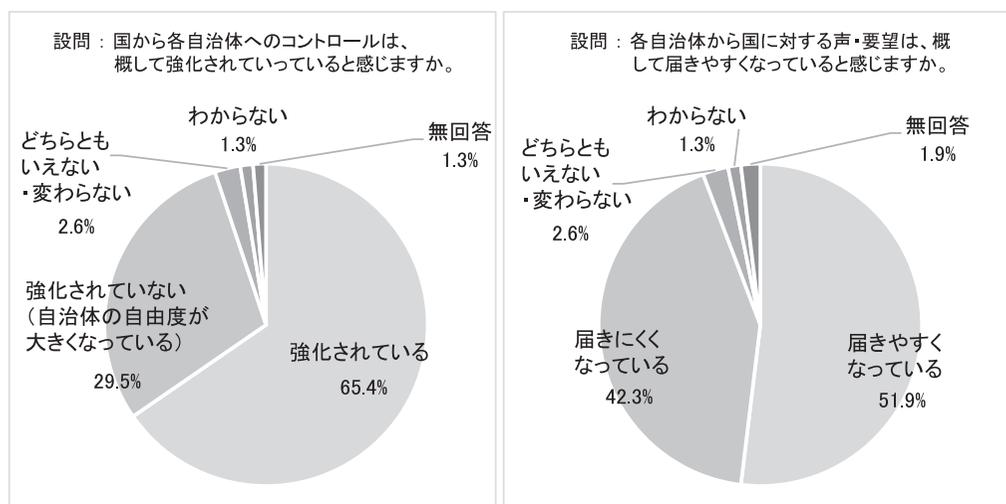


図2. 国・自治体関係の認識に関する調査結果

出典：本調査結果により作成。

国からはより強いコントロールが及んでいるということになる。これをどう理解すべきか。

この度の地方創生では、政策アイデアの「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、国と自治体とが接する（ゆえに、多かれ少なかれ自治体が国から影響を受けていると感じる）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、国が自分の声を聞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と考えられる。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た。また、交付金申請に関しても、後になればなるほど項目が細くなり国の設定する要件も厳しくなっていたようで、補助率も下がっていった。各自治体には個々に人口減少問題対策があり得、それを包含するような施策を国が持ち合わせておらず自ら「創発」もできない中、政策の実質に関する自由度は（好む・好まざるを問わず）自治体が有するようになった一方、政策を実行していくための大枠となる制度や交付金申請等、手続きに関する自由度については国が（却ってこれまで以上に）強く握ることになった。このような各自治体に対する国の関与形態は、今後ますます増えていくのではないか。その結果、各自治体はこれまで以上に熾烈な自治体間競争の中に置かれるかもしれない<sup>10)</sup>。

#### 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」を問うたところ、**図3**の結果となった。「地方創生のチャンス」と「学ぶところがあった」を併せた約6割は地方創生を前向きに評価している一方、5人に1人が発した「ただ忙殺された」との声も見逃せない。この地方創生自体、まだ緒に就いたばかりで政策の効果が見出しにくいこともあるとは思われるが、「住民にとって有益だった」が10（6.4%）に、「自治体の政策・方針が改善した」が7（4.5%）にそれぞれとどまっており、現時点で各自治体の政策を大きく変えたり効果を挙げたりするまでには至っていない<sup>11)</sup>。

10) 実際、企業版ふるさと納税制度について聞いたところ、「導入に向けて積極的に検討している」、「進めたいが、複雑な手続きが必要で困っている」と回答した自治体の約9割が制度改正の必要性を感じていることが明らかになった。ただ、これはあくまで国への要望に過ぎないのであり、さらに、企業版ふるさと納税をどう呼び込むかという具体的なアイデアの「創発」は、やはり自治体に委ねられているのである。

11) 日本世論調査会が2016年12月に実施した全国面接世論調査の結果によると、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」と思う人は合わせて77%にも上った（例えば、2017年1月5日付け愛媛新聞朝刊などを参照）。

都市機能別では、中核都市群の83.3%が「地方創生のチャンス」と回答したのに対し周辺地域では35.3%にとどまり、また周辺地域の「事務作業にただ忙殺された」は20.2%（中核都市群では皆無）であった。これを踏まえると、地方創生を積極的に捉える中心都市地域にあった余裕が周辺地域にはあまりなかったことが窺える。さらに、「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の高い自治体においてあまり多くなかった（すなわち、そうした自治体はそれなりの問題意識をもって地方創生に取り組めたとみられる）。以上のことを踏まえると、地方創生にはもう少しじっくり時間をかけるとともに、これを一過性のブームで終わらせるのではなく継続的な取り組みとする必要があり、またそうすることが有効であり得ると考えられる。

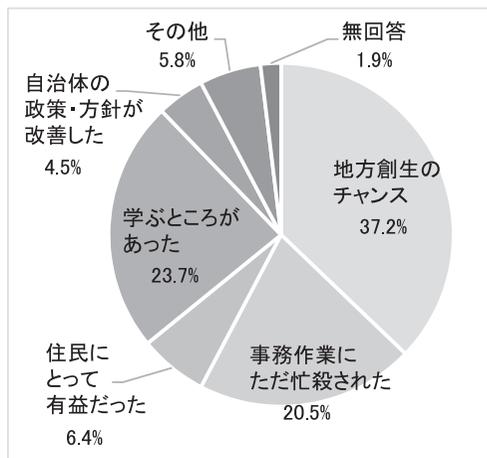


図3. 自治体にとって地方創生は何だったか

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。

## 5. 終わりに

### 5.1 まとめ

本稿では、まず道内自治体に対する本調査の方法について、先行ヒアリング調査、調査票の作成、調査票の送付・集計・分析という作業の順を追って述べた。本調査では道内全179自治体のうち156（87.2%）という高い回答率を実現しており、それを前提にかなり包括的に北海道、さらにはそれ以外の地域における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、国が協議会設置を求めたことなどから住民参加の機会は増えたものの、庁内態勢や戦略策定過程に関しては、時間が限られていたこともあってあまり大きな拡充や変化は見られなかった。その中で、自治体の多くは、国から直接にというよりも道（振興局）からの支援を受け止めた。コンサルへの委託は、専門的なデータ分析を伴う人口ビジョン策定に関して頻繁に行われたが、すべてに自前で取り組み満足を得た自治体もあった。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通常の職員レベルでの交流以上のものに発展することはあまりなかった。

総合戦略本体に関して言えるのは、道内自治体では、人口減少への対応策として産

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ということである。多くの自治体が、総合戦略を総合計画の実質の一部と捉え、総合計画という「政策の束」の中にありながら、国の求めに応じ人口減少問題対策を重点的にこの総合戦略に盛り込んだ。KPIについては、その設定とそれによる進捗管理そのものには一定の意義を認めながらも、厳格過ぎる、もしくは施策・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。交付金については、人口問題が深刻な地域への重点的配分にはある程度成功しているものの、「先行型」、「加速化」と進んでいくにつれて、自治体にとって徐々に使い辛いものになっていったことが明らかになった(3.)。

## 5.2 結論

上記のことを踏まえると、地方創生は、すでに人口減少問題が認識されていた道内自治体における対応策や通常的意思決定過程を劇的に変えるほどのものではなかったが、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当該問題に立ち向かう後押しとなった。各自治体にはその大小・貧富を問わず人口ビジョンと総合戦略の策定が求められたこともあり、状況が厳しい自治体であればあるほど地方創生への取り組みがこの度国によって試されたのであり、多くの自治体がそれに対応するしたたかさを持っていたと言える。ただし、地方創生が自治体に対して限られた時間しか与えなかった結果、自治体は基本的には既存の庁内態勢によってこれに対応せざるを得ず、そうして申請した交付金も徐々に使い辛くなり、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いった、自治体にはこの地方創生への事務対応にただ忙殺されたとの良からざる印象を残す結果となった。自治体には、地方創生を一過性のブームに終わらせるべきではないとの意見が多い(4.)。

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たが、所詮これも国の大きな枠組みの中での政策である。自治体個々の状況に応じた人口減少問題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き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るどころかむしろ強めたのではないか。その中で、自治体は良くも悪くも相互に競争し合う空間の中に置かれている。皮肉だが、このことを地方自治体に知らしめたことこそ今回の地方創生の意義だった、と言えるのかもしれない。

## 5.3 今後の課題

北海道、さらにはそれ以外の地域における地方創生の意義に関する筆者らの研究は、今後も継続する。今後の課題はさしあたり次の3点に整理されよう。

第1に、本調査は調査票によるものに過ぎず、質的にも量的にもかなり充実したその結果の分析にはまだ余地がある。そのため、各自治体から寄せられた自由記述を含む回答を個票ごとに分析するとともに、同時並行的にヒアリング調査を行って、本稿の不足を補う必要がある。第2に、本稿では北海道の現状を考察したに過ぎず、その特徴を抽出するべく行われるべき他都府県との比較は今後の課題として残されている。本稿の成果からすれば、国と市町村の狭間で両者を仲介することが（少なくとも市町村から）期待されている都道府県の役割は、国内での比較、さらには他国の政府間関係との比較を行うことによってより深く検討していく必要がある。第3に、真の地方創生に向けた取り組みについての検討である。本稿では、この度の地方創生が、自治体をそれらが相互に競争し合う空間の中に置きつつもそれらの格差を是正する効果を持ち得たということ論じた。しかしそこには、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。そうして総体としての地方創生が功を奏しているかなど、様々な問いが潜んでいる。今後、これらを明らかにする方法も含め、検討していく必要がある。

## 謝 辞

本稿は、一般財団法人北海道開発協会「平成28年度 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。また、公益財団法人野村財団 社会科学公募型研究助成「短期的受益と中長期的負担を巡る合意形成手法の開発」と平成28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）の支援も受けた。本調査にご協力くださった道内自治体職員の皆様、山崎幹根先生をはじめとする北海道大学内外の教職員・メンバーのほか、北海道開発協会開発調査総合研究所の草苺健所長、佐々木直人副参事役、さらに匿名の協力者の皆様にも深く御礼申し上げます。

## 参考文献

- ・磯崎初仁＝金井利之＝伊藤正次（2014）『ホーンブック地方自治（第3版）』北樹出版。
- ・中西 渉（2015）「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（2015.12, No. 371）』3～17頁。
- ・松井 望（2012）「政策体系と政策過程」柴田直子＝松井 望（編著）『地方自治論入門』ミネルヴァ書房。

# **Impacts of the Recent ‘Local Revitalization Policy’ on Local Governments in Hokkaido**

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

## **Abstract**

This paper is one of the first and most comprehensive studies to investigate the meaning of the Abe II administration’s ‘Local Revitalization Policy’ and to review local governments’ reactions in Hokkaido. Based on our survey of all the local governments in Hokkaido during October and November 2016, this paper concludes that the policy has provided a chance for farsighted governments, especially for those experiencing a sharp decline in young people, to realise the emerging problems of a shrinking society and to work on a solution. However, the policy has also been so sudden and almost arbitrary that the local governments’ respective conventional systems were forced to work hard applying for unwieldy grants and following the detailed directions given by the central government. The results of our survey imply that the Central and local governments in Japan share discretion. The Central government maintains discretion in deciding nationwide policies and provides administrative guidance to the respective local governments, whether big or small and rich or poor, allowing them to formulate policies suitable to their own requirements. This is done while maintaining the Central government’s overall policy design through the use of informational, budgetary, and regulatory tools.

## **Keywords**

Local Revitalization Policy, Hokkaido, central/local government, intergovernmental relations, grant application

