

# 「地方創生」政策の問題点と方向性

坂本 誠

NPO 法人ローカル・グランドデザイン理事

本稿では、現在推進されている「地方創生」政策の問題点を指摘したうえで、今後の方向性として「地方創生」のためにいまなすべきことを提案してみたい。

## 「地方創生」政策の中央集権性

2014年末に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、「地域の課題は地域で解決する」「地方が自ら考え、責任をもって取り組むことが何よりも重要」などと人口減少対策における「地方の責任」がさかんに謳われている。そして、国は「地方自身による、裁量性と責任ある地方主導の政策づくりを、全力で支援していく」立場であると、具体策として各自治体に「地方版総合戦略」の策定を促し、戦略の実施に際して1兆円規模の財政措置を講じている<sup>1</sup>。

### さかもと まこと

東京大学法学部、同大学院工学系研究科社会基盤工学専攻を経て、2007年東京大学大学院農学生命科学研究科農業資源経済学専攻単位取得退学（途中高知県梶原町地域振興アドバイザーとして1年間赴任）。（財）とっとり政策総合研究センター、（独）農研機構農村工学研究所、全国町村会を経て2015年より現職。博士（農学）。著書に、岡崎昌之編『地域は消えない』[第4章：農山漁村における地域マネジメントシステム]、[補論：都市・農山漁村における「高齢化」問題と対応策]（日本経済評論社、2014年）など。

地方の課題の解決を地方の手に委ねるといえば地域の実情に即した分権的な対応とも受け取れるが、実際には「地方創生」政策はきわめて中央集権的な手法により進められている。

第1に、「地方創生」政策の根拠法である「まち・ひと・しごと創生法」では、明らかなトップダウン的な計画体系が築かれている。まず国が閣議決定により「国版総合戦略」を定め（第8条）、それを「勘案」して都道府県が「都道府県版総合戦略」を策定（第9条）。さらに市町村は国と都道府県の総合戦略を「勘案」して「市町村版総合戦略」を策定（第10条）することとなっている。

第2に、財源配分においても強力な中央集権体制が築かれている。各自治体が提出した「総合戦略」にもとづいて交付金の配分額を決定するのは国である。具体的な配分基準は未だ明らかにされておらず、ブラックボックス化している。

第3に、数値目標を通じた国による自治体管理が懸念される。総合戦略に盛り込む具体的施策についてそれぞれ設定することが求められている「KPI（Key Performance Indicator：重要業績評価指標）」は、もともと組織運営における目標管理のための手段として開発されたものである。自治体運営に目標管理方式を導入すること自体は否定されるものではない。しかし、自治体として自律的に管理すべきことについてなぜわざわざ国が方法（KPI）を定めてまで管理させるのか。ましてや、なぜ設定したKPIを国に提出させる必要があるのか。

KPIの達成度合いによって翌年度以降の交付金額が左右されるのではないかと懸念する自治体関係者は少なくない。創生本部は態度を明らかにしていないが、もし自治体関係者の懸念が事実となれば、上司(国)がKPIを通じて部下(自治体)を査定するようなものであり、中央集権以外のなにものでもない。

結果として、現在総合戦略の策定過程で行われているのは、従来の取り組みを国の鋳型にはめていく作業である。国版の総合戦略(まち・ひと・しごと創生総合戦略)は「地方における安定した雇用を創出する」をはじめとする4つの基本目標を立てているが、都道府県も含めてほとんどの自治体が、ほぼ同様の柱立てで総合戦略を組み立てようとしている。国版総合戦略の基本目標を、語句を多少入れ替えただけでそのまま採用している自治体も少なくない。

さらに、現場では県から市町村に対する指導監督も目立ちつつある。私が見聞きした範囲でも、市町村担当者を招集した説明会を頻繁に行ったり、策定状況に関する事情聴取を逐一行っている例や、市町村に対して「地方創生先行型」<sup>2</sup>への申請を強力に働き掛けている例がある。

こうしたあからさまな中央集権体制の復古に対して、これまで地方分権改革を推し進めてきた人々や団体が口を噤んでいるのは、まことにとって不思議なことである。

## 人口減少問題／対策の地方への押し付け

「地方創生」政策の問題点としてもう1点指摘しておきたいのが、「人口減少の地方問題化／地方対策化」である。言い換えれば、人口減少を地方問題として封じ込め、地方の責任で解決させようとする「人口減少問題／対策の地方への押し付け」である。

日本創成会議・人口減少問題検討分科会が発表した「消滅可能性都市リスト」を見ると、あたかも地方から都市に5割も6割も若年女性が流出していると思いがちだが、それは正確な見方ではない。

2010年時点の30代女性が約896万人なのに対し、2040年時点で30代を迎える(2010年時点の)0～9歳女性は約531万人(2010年国勢調査)<sup>3</sup>であり、日本全国の若年女性の総数が4割減少することは既にほぼ確定している<sup>4</sup>。すなわち、若年女性が5割、6割割減少していると言っても、減少率の「4割」分は全国的な少子化による影響であり、各自治体の努力ではいかんともしがたい部分である。一方、都市への人口流出による減少分は残りの1、2割に過ぎない。

都市への人口流出が地方における人口減少の主因<sup>5</sup>かのような“miss reading”を招いたのは、「消滅可能性都市リスト」が自然減(全国的な少子化)と社会増減(地方から都市への人口移動)を区別していないためである。日本創成会議による提言の本文を読めば、自然減と社会増減の各問題は区分して指摘されているが、提言の資料として添えられた「消滅可能性都市リスト」では自然減と社会増減の両要素が区別されていない。そして世間一般に知れ渡ったのは、読み手に強いインパクトを与える「消滅可能性都市リスト」の方であった。「消滅可能性都市リスト」が独り歩きした結果、あたかも人口減少問題は「地方」側に起因する問題であるとの“miss reading”を招いているのである。

さらにこの“miss reading”は、人口減少問題を地方問題として封じ込め、人口減少対策は地方の責任で取り組むべきものだという“miss leading”を招いている。人口減少対策は「地方創生」政策と銘打たれており、マスコミの報道でも国全体の少子化問題は片隅に追いやられ、「地方創生」というキーワードばかりが前面に押し出されている。

## ポスト「地方創生」政策をめぐる懸念

以上のように、結局のところいま「地方創生」政策と称して行われていることは、中央集権的な地方への責任の押し付けにほかならない。国は人口減少問題に対する第一義的な責任を地方に押し付け、安全圏に居ながら「地方の支援者」として振る舞っている。そして、実のところは地方を強力な指導監

督の下に置いているのである。

やがて早晚、1兆円規模の財源を投じた「地方創生」政策の検証が始まるだろう。そしてその時に矢面に立たされるのは、地方自治体の側であろう。竹下内閣時の「ふるさと創生事業」の例をふり返っても、その後その用途について批判にさらされたのは自治体の側である。

加えて懸念されるのが、「地方創生」政策の“反省”を通じて、「選択と集中」施策が導き出されることである。

今回の「地方創生」政策は、自治体を選別することなく、あまねくすべての自治体にチャンスを与えている。しかし、すべての自治体がチャンスを十分に活かして人口減に歯止めをかけることができればよいが、現実には厳しい。ましてや、上述のように国が本来責任をもって対応すべき部分まで含めて「地方の問題」と位置づけられた結果、各自治体は不相応に高いハードルを課せられている。結果として、「対策の効果が見られなかった」「目標を達成できなかった」という自治体が少なからず現れることになるだろう。

「あまねくすべての自治体にチャンスを与えたけれども、結局はうまくいかなかった」となれば、そこからどういう結論が導き出されるか。その時こそ、ついに中央集権体制が牙を剥いて「選択と集中」施策を実施する時ではないだろうか。

## 「田園回帰」という弥縫策

人口減少に悩む農山漁村における希望の光として、「田園回帰」現象の存在を指摘する向きがある。

「平成26年度農業白書」（2015年2月公表）は、都市に住む若者を中心に農村への関心を高め新たな生活スタイルを求めて都市と農村を人々が行き交う「田園回帰」の動きがみられるようになってきたと指摘し、今後の施策として、農山漁村活性化ビジョンを策定し、「田園回帰」の実現に向けた方策を推進すると記している。

「農業白書」が「田園回帰」現象の根拠として示しているのは、内閣府による世論調査結果である。

内閣府が2014年に実施した世論調査では、農山漁村地域への定住願望をもつ都市住民の割合は2005年に比べて大幅に増えており（2005年：20.6%→2014年：31.6%）、特にこれまで他世代に比べて農山漁村地域への定住願望が少なかった30代（17.0%→32.7%）、40代（15.9%→35.0%）において顕著な伸びが確認される。

ただし、この調査結果は、あくまで「田園回帰」の“ニーズ”が高まっているというデータにすぎない<sup>6</sup>。問題は、“ニーズ”が“実態としての動き”に結びついているかどうかである。

その点について、統計的には「田園回帰」とは逆の実態が示されている。住民基本台帳人口移動報告によれば、東京圏は1996年以来19年連続で転入超過を続けており、東京都への転入超過数も直近3年間は継続して増えている。一方、農山漁村においては、たしかに個別の自治体単位で観察すれば、島根県海士町や徳島県上勝町など若年層の流入が盛んな自治体もいくつかあるが、ごく一部にとどまっている<sup>7</sup>。

すなわち「田園回帰」は、“ニーズ”としては高まっているかもしれないが、実態としては一部の自治体のミクロ的現象にとどまっており、全国的（マクロ的）にはむしろ「田園回帰」とは逆の東京への一極集中傾向が進みつつあると評価される。

小田切徳美・明治大学教授は、「増田レポート」が掲げる「集約」論への対抗軸として「田園回帰」を主張しているが、個別の自治体単位で発生しているにすぎないミクロ的現象を東京への一極集中というマクロ的な問題の解決にそのまま当てはめようとするのはいささか無理がある。それでもなおかつ「田園回帰」傾向を全国的な動向として主張し、運動化するの、東京への一極集中というマクロ的問題から目を逸らし、根本的な解決とは程遠い弥縫策を容認してしまうことにつながらないだろうか。いま必要なのは、運動論ではなく、政策論であり制度設計である。

## 「都市-地方/農山漁村」の二分論からの脱却～「居住地にかかわらずイコールフットィングな社会づくり」

本稿の後半では、今後の方向性として、人口減少対策ならびに「地方創生」のためにいまなすべきことについて論じてみたい。

いまなすべきことの第1は、「都市-地方/農山漁村」の二分論から脱却することである。

人口減少対策を議論するうえで、「田園回帰」論のように都市から地方・農山漁村への流動ばかりを善として強調するのは、大学進学率の都市・地方間格差の拡大など、地方の若者が都市に出て行きづらくなりつつある現状に照らせば、ややバランスを欠いている。都市で生まれ育った人々の中に地方/農山漁村での生活が向いている人がいるのと同じく、地方/農山漁村で生まれ育った人々の中にも都市の暮らしの方が向いている人がいるだろう。本来あるべきは、それぞれの人が自分にとってふさわしいフィールドに住まうことができるような社会—すなわち、各人が、都市でも地方でも農山漁村でも、平野部でも山間部でも離島でも、生活スタイルは異なれども、その土地で暮らし続けることができ、そして次の世代がその生まれた境遇に関わらず自らの可能性を切り拓けるような、憲法が本来掲げる理念に沿った社会づくりではないか。

こうした「居住地にかかわらずイコールフットィングな社会」づくりの際の最大の障害となっているのは、都市-地方/農山漁村間の教育費負担の格差である。

GDPに占める教育機関への公的支出の割合はOECD諸国中で日本が最下位、高等教育に係る支出に占める公的負担の割合もワーストクラスである。その分、日本では教育に関して多くを家庭に委ねている。

それによって生じているのが都市-地方/農山漁村間の教育費負担の格差である。都市部では大学や専門学校でも自宅からの通学が可能だが、地方/農山漁村においては大学や専門学校に自宅から通える方が珍しいし、高校から下宿を余儀

なくされるケースすらある。こうして地方/農山漁村は、都市部に比べて所得水準が低いという都市部よりも教育費負担が大きいという、二重のハンディを背負っており、結果として、大学進学率の都市との格差は近年拡大の一途をたどっている<sup>8</sup>。

農山漁村でしばしば耳にするのは、子供の教育機会や教育費負担を考えて子育て世代が都市部に転居したという話である。統計的に確認できていないわけではないが、子供の教育機会や教育費負担を理由に都市部での居住や就労を志向する若年層は決して少なくないと思われる。また、自らの居住地の選択が子供の将来を左右しかねないとなれば、農村へのUIターンも躊躇されるだろう。

次の世代がその生まれた境遇に関わらず自らの可能性を切り拓けるような環境づくりは、教育政策の根幹とも言える部分でもある。であればこそ、生まれや居住地の違いが教育機会の格差を生んでいる現状に照らして、方針の抜本的な転換が必要ではないか。

## 「人口」ではなく「人間」に向き合う

第2に、人口の大小ではなく、そこに住む人々それぞれに眼差しを向けることである。

「人口」とは一定の領域に居住する人々の総数を示す統計的概念であり、その一人ひとりがどのような人物であるかは、性別や職業など統計的に把握できる項目を除けば、一切問われない。

「人口」で地域を切り取れば、そこに住む人々は「1人」「2人」という数値でしかなくなる。しかし、一人ひとりに目を配れば、それぞれがさまざまな知識・技術・能力・趣味をもつ個性あふれる人間であることに気づくはずである。

四国山間部に所在する高知県梶原町松原地区。林業の衰退とともに人口減・高齢化が進み、現在では人口300人を下回り、高齢化率は60%を超える。しかしそんな地区にも、簡単なプログラミングから溶接からなんでもこなすエンジニア、東京からUターンしたパン職人、部屋を埋め尽くすほどのひな人形を蒐集している女性、埋もれかけた地

元の踊りを発掘して伝承に取り組んでいる男性など、個性溢れる人々が住んでいて、それぞれ自分の技や力を提供しながら地域を支えている。私が把握しきれていないだけで、300人足らずの一人ひとりが、それぞれ趣味や特技をもち、そして地域への思いを抱きながら暮らしていることだろう。

都市や都市近郊にも多様な経験や能力を蓄積している人々が暮らしているし、経験や能力を活かして地域に貢献している人も少なくない。たとえば鳥取県米子市近郊の「ニュータウン」では、コミュニティの呼びかけに応じて介護士やケアマネージャー、看護師のOBら、高齢者が集まり、有償ボランティアとして独居高齢者のためのコミュニティホームの運営の一翼を担っている。

ところが、「団塊の世代」や高齢者などとしてひと括りにしてしまうと、彼ら／彼女らはただの統計上の「1人」となり、それぞれの個性や能力は見落とされてしまう<sup>9</sup>。人口減少対策も重要ではあるが、「100人、200人」と数を集めることばかりに気を取られるがあまり、その「一人ひとり」の力を活かせず逃してしまうことになれば、元も子もないのではないか。

「地域づくり」の目的を問われると決まって私はいこう答える。そこに住む人々が役割を発揮し、存在を認められる場づくりであると。結果としてお金を稼いだり雇用を増やしたりできればそれにこしたことはないが、それらはあくまでも副次的な効果である。住民一人ひとりが、自らの個性や能力を生かせるようなポジションを地域の中で得られること。自分が多少なりとも地域の中で役に立っていることを確認できること、そして認められること。これが「地域づくり」の根本的な目標ではないだろうか。

「地域づくり」は究極の人口減少対策でもある。地域の中で居場所があり、自らの存在が認められている状態は、自信を生み出すだけでなく、自分の存在が認められる地域に対する愛着と誇りを醸成する。そして、愛着や誇りを感じる地域からは、人はそう簡単には出て行こうとしない。

「人口」ではなく「人間」に向き合うこと。この本来の自治体の役割に忠実に従うことこそが、「人口

減少社会」の中でよりよい地域の将来展望を描き出す術となるだろう。そして真の意味での「地方創生」—その地域に住む人々の「創生」につながるはずである。■

《注》

- 1 今井照・福島大学教授によれば、この1兆円の財政措置のうち5000億円は既存事業の振替、残りの5000億円は地方財政枠内での捻出であり、地方創生に対して新たな国費が投入されたわけではないとのことである。(日本公共政策学会2015年度研究大会における今井照氏の報告：2015年6月7日)
- 2 総合戦略について、本来は年度内の策定が求められているところ、10月30日までに策定(加えて今年度の実施計画を8月14日までに提出)した場合、1000万円を目安に上乘せ交付が得られる。ただでさえ短期間での戦略策定が求められている中、「先行型」への応募となれば実質的にわずか3ヶ月程度で戦略を固める必要があり、とても議論を尽くす余裕はない。
- 3 当該年齢層を出生によって増やすことは不可能であり、増やすとすれば、その是非はともかく外国からの人口流入を促進(移民の受け入れなど)するほかはない。
- 4 2040年時点の20代は2010年時点ではまだ生まれていないが、今後出生率が幾分回復したとしても「分母」にあたる若年女性が一貫して減少する中で出生数が増えるとは考えられないことから、20代を含めても同様の指摘が可能である。
- 5 日本創成会議が主張するように出生率の低い東京圏への若年女性の集中(社会増減)が出生数の減少(自然減)を招いている面はあるが、決して出生数の減少の主因とは言えない。
- 6 しかもこの調査結果は、単純に農山漁村への定住願望が大きくなったと評価するよりは、ライフコースの多様化を反映したものと受け止める方が適切である。その根拠は、特に30～40代において農山漁村地域への定住願望が大幅に伸びていることにある。20代から30代にかけては進学・就職のために地方圏から都市圏に他出した層がUターンを検討する世代である。また、50～60代も定年後のライフスタイルをUターンの可能性も含めて検討する世代である。一方、30～40代は、従来はもともと動きたがらない(移住に消極的な)世代だった。なぜならこの世代は家族・住宅・定職の3点セット

トを有していたからである。移住による教育環境の変化を望まず、持ち家を敢えて手放そうとしなかった。さらに、子弟の高等教育や住宅ローンの返済を賄うための収入を安定的に確保するために、保証された正社員としての地位を自ら進んで手放そうとはしなかった。しかし、こうした30～40代の安定志向を支えてきた前提は崩れつつある。労働市場の変化（非正規雇用の増加・終身雇用制度・年功序列賃金の弛緩）、家族形態の変化（未婚化・少子化）が進み、これまでの世代が前提としてきた標準的なライフコースは失われつつある。そして、多様な生き方を自ら作り出す必要が求められる時代が到来しつつある。その中で、自らのライフコースを作り出すフィールドとして「農山漁村」に属する地域を志向する人々が増えつつあると考えられる。

- 7 毎日新聞は、明治大学地域ガバナンス論研究室（小田切徳美教授）との共同調査結果として、地方への移住者が4年間で2.9倍になったと報じている（「地方移住：4年で2.9倍『首都・近畿圏から』3割」：『毎日新聞』2015年1月3日朝刊）。しか

し、調査で把握されているのは、行政の相談窓口を経由して転入した人数と自治体の窓口担当者が転入受付時に「移住」と判断した人数である。自治体の誘致活動に対する認知が高まったとの評価や、自治体が意識して移住者をカウントするようになったとの評価はできるが、このデータをもって都市圏から地方圏への移住が増えていると評価するのは厳しい。

- 8 「大学進学率、地域差が拡大 東京急伸72% 5県は40%未満」朝日新聞2014年10月15日朝刊。
- 9 日本創成会議・首都圏問題検討分科会（座長・増田寛也氏）は、2015年6月4日に「東京圏高齢化危機回避戦略」を発表した。曰く、東京圏は今後高齢人口が急増し、東京圏全体で介護施設の不足が深刻化する。そこで、その対策の1つとして、東京圏の高齢者の地方圏への移住を促進することが必要だとしている。しかし、東京圏の高齢者を、介護サービスの供給バランスのみを根拠に縁もゆかりもない地域に移すという提案は、まさに人間を人口という数字でしか追いかけていない思想そのものである。

