

地方創生戦略に求められる 持続可能な地域づくりへの対応

沼尾 波子

日本大学経済学部教授

「地方創生」が目指そうとするもの

日本創成会議による「地方消滅論」の発表を契機に、政府による地方圏の人口問題への対応が重要な政策課題として掲げられた。2014年6月には、経済財政諮問会議が合計特殊出生率を2030年に2.07へ、そして2060年には人口が1億人程度という目標を示したが、「地方創生」は、それに向けた対応策のひとつとされている。同年9月には石破茂氏が地方創生担当大臣に任じられ、「まち・ひと・しごと創生本部」が発足、その後、まち・ひと・しごと創生法の制定がなされている。

この法によれば、「まち・ひと・しごと創生」とは、「国民一人一人が夢や希望を持ち、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を形成すること、地域社会を担う個性豊かで多様な人材について、確保を図ること及び地域における魅力ある多様な就業の機会を創出することの一体的な推進」とされている。国では12月に「まち・ひと・し

ごと創生長期ビジョン」と今後5か年の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめた「まち・ひと・しごと総合戦略」を閣議決定し、総合的に取り組むことを打ち出した。「長期ビジョン」では、上述の人口減少への対応に加え、東京一極集中の是正、そして生産性向上を通じた成長力確保を目標として掲げている。

これをうけて、地方自治体も「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定することが努力義務とされた。「地方人口ビジョン」とは、人口の現状を分析するとともに、国の「長期ビジョン」の期間である2060年までを基本としつつ、人口の将来展望を提示するものとされた。そこでは、将来人口について地域で認識を共有し、その結果に基づいて、「小売店の進出・撤退、地域の産業における人材過不足状況、公共施設の維持管理・更新、社会保障の財政需要や税収等への影響などを分析・考察する」ことが大切であるとしている(まち・ひと・しごと創生本部(2014))。

また地方版総合戦略では、人口ビジョンを踏まえて、地域の実情に応じた5か年の目標や施策の基本方針、具体的な施策をまとめることが求められている。総合戦略が定める政策分野として、①地域における安定した雇用を創出する、②地方への新しい人の流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域づくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する、という項目が打ち出されている(まち・ひと・し

ぬまお・なみこ

慶應義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程修了。日本大学経済学部教授。専門は財政学・地方財政論。

著書に『水と森の財政学』(共編著、日本経済評論社、2012年)ほか。

ごと創生本部(2014))。さらに、戦略推進に当たっては、具体的な施策を掲げるとともに、その効果を客観的に検証できるようにするための重要業績評価指標(KPI)を設定すること、そしてPDCAサイクルを導入して、その進捗状況をKPIの達成度により検証し、改善することを求めている。

効果のある地方版総合戦略を早期に策定、実施した自治体には、交付金による手厚い支援が受けられるとされたことから、2015年1月の京丹後市を皮切りに、各地の自治体で、総合戦略を策定し、交付金を獲得する動きが起こった。しかしながら、地方版総合戦略は、国から降ってくる交付金獲得のための計画策定と認識されているところもあり、これを機に、自ら将来人口を把握し、縮んでいく地域の将来を考え、総合的な計画を策定しようという自治体ばかりではない。そこにはいくつかの理由があると考えられる。

時間を要する人口減少対策

まず第1に、そもそも、地域の人口減少を食い止めるための計画を策定することは容易ではないという根本的な課題がある。この計画では、長期ビジョンを打ち出しつつも、5年間の計画を通じて、数値目標を掲げ、達成することを求めている。しかしながら、人口学の研究をみても、ここまで急速に進む人口減少を、10年、20年で食い止めることはできないとされている。人口の減少幅を抑制するという目標であったとしても、5年で成果をあげることは容易ではないだろう。地方の人口減少は深刻であるが、これを改善するには、息の長い取り組みが必要であり、またその成果を自治体単独の取り組みだけに求めるには限界もある。今回の総合戦略策定にあたり、人口減少を前提に地域社会の維持方策を考えるのか、それとも人口増を目指した従来型の成長策を打ち出すのか。一体どちらに進めばよいのかと迷っている自治体もある。

実際に、少子化と若年世代の流出により、地方の人口減少と大都市圏への集中が進むが、その要因については、様々な考察がある。

まず出生率低下についていえば、経済的理由、婚姻率低下、安心して子育てできる環境の不在等がその要因として指摘されている。また、地方圏から若者が大都市圏へと流出する要因として、地元における高等教育機関の不在や、限られた雇用機会が理由として挙げられている。

民間保険会社の試算によれば、子どもを小学校から大学まですべて公立で通わせた場合でも、その間の学費等は2500万円程度とされている。また、内閣府の試算によれば、大卒女子が大手企業に就職し、結婚を機に退職、出産後、子が小学校入学時にパートで就労を始めた場合、子どもにかかるコストを機会費用まで含めて換算すると2億2600万円との結果が出ている。こうした子育てのコストを鑑みれば、子を産まないことは極めて合理的行動とみることもできるだろう。国立社会保障人口問題研究所が行った調査によれば、出生数が理想の子ども数を下回る理由として、「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」という回答が最も多い。ところが、教育コストを引き下げするには国の政策が欠かせない。すでに、高等学校無償化が実現はしたが、大学進学率が5割を超える現在、大学進学費用は子育て世帯にとって大きな負担となっている。加えて、全国に立地する国立大学は法人化を通じて厳しい経営状況にあり、なかでも地方圏の国立大学は、地域における知の拠点というには経営基盤が不安定な状況で、学費は決して低い水準とはいえなくなっている。

次に、婚姻率低下も出生率低迷の要因となっている。日本は欧米に比べて婚外子の割合が著しく低く、出産は結婚が前提という考え方が根強い。したがって出生率には結婚も大きな要因の一つとなる。ところが、2010年国勢調査から、50歳で未婚の割合が男性約2割、女性で約1割にまで上昇している。また結婚しない理由を聞いた内閣府調査(2013年)結果によれば、男性は「経済的な余裕がない」、女性は「自由や独り身の気楽さを失いたくない」とする回答が多く、これらの理由から、結婚して家庭を持つことを選択しない人が増えている。これらは、行政が目先の対応でどうにかできる問題で

はない。

さらに、地域に子どもが減っており、近隣に同世代の子を持つ親が居なくなっていることなどの理由から、母親が子育てのなかで孤立する状況も指摘されている。家族の変容、近隣住民の間での関係の希薄化などを背景に、子育ては敬遠される傾向にある。最近では、保育所の建設に反対する動きや、混雑時に公共交通機関への乳幼児を伴う乗車を嫌がられることなど、子どもを育てにくい雰囲気があることも指摘されている。

若者の流出についていえば、地元で高等教育機関がないことが課題とされている。高度に専門が細分化した社会では、高等教育を通じて特定分野に関する専門知識を習得することが、安定した職に就くことのできる一つの要件となっている。その結果、中学までは地元の学校で学んでも、高等学校や大学に通うために、地元を離れる若者世代は少なくない。また、卒業後もそのまま都会に残って仕事をすることも多く、地元に戻って就職する人は限られている。

こうした課題に「総合的に」応えようとしても、自治体の対応だけでは限界がある。また、子育て支援ネットワークの構築や、地元高校・大学へのテコ入れを行ったとしても、その成果が5年間ですぐに現れるとは考えにくい。その結果、自治体では、保育所整備や子育てひろばの設置など、比較的成果が見えやすい対応を図ることとなる。

「規模の経済性」を前提とした地方再編策

もう一つの問題は、地方創生戦略では、地域の中核となる都市を「人口維持のダム」と捉え、それらの都市に若年層をとどめつつ、東京一極集中の解消を図ろうとする戦略が描かれている点である。

財政難の折、限られた財源を地方に投下して「創生」を図ろうとすれば、その「効率的」な使い道が目指される。日本創成会議の提言では、地方中核都市を軸とした創生が論じられている。人口減少と東京一極集中が続けば、やがて地方は消滅する。そこで、その処方箋として、女性が子育てしやす

い地方都市の環境を積極的に評価しつつ、広域ブロックを単位とする地方中核都市が、雇用と生活を支える受け皿となるための戦略が必要であると提起している。地方の人口減少を食い止めるため、過去に様々なインフラ充実策が推進されてきたが、小粒の対策を総花的に行っても、人口流出の防衛線とはなつてこなかった。そこで、地方中核都市に資源や政策を集中的に投入し、地方が踏ん張る最後の拠点とすることが必要であると論じる。

2013年に第30次地方制度調査会の答申では、「人口減少社会においても人々の暮らしを支える」都市として、人口20万人以上の地方中枢拠点都市を中心とした圏域で基盤整備を行うという考え方が示された。これを受けて、経済成長のけん引、高次の都市機能の集積、圏域全体の生活関連機能サービスの向上を目指して周辺地域と連携協定を結んで圏域として取り組む場合、地域の中心市となる連携中枢都市に対し、地方交付税を通じた財政措置が行われることとされている。

さらに2015年度税制改正では、東京23区から企業の本社機能を地方圏に移す場合に税制上の優遇措置が導入されたが、その対象となる移転先は、人口が一定規模人以上の都市またはそれらの都市と連携する小規模自治体とされている。

このように、連携中枢都市に機能を集約することが掲げられ、農山漁村などのいわゆる周辺地域については、定住自立圏などの枠組みで中心市と連携することとされている。それに加えて、小中学校の統廃合や、公営企業の広域化や民営化の推進など、中心市に機能を集約する改革が、様々な政策分野で推進されている。

しかしながら、都市部に人口を集約させ、コンパクトシティを構築していくことで、社会基盤の更新や維持管理費を抑制するという発想は、財政支出の抑制を目指すものとはなつても、地方創生本来の理念にかなうものではないだろう。都市部への機能集約は、この国の多様で豊かな風土を根絶やしにする危険性ととも、国土保全という点でも、リスクをはらむことが考えられる。

複合化・総合化による機能集約の可能性

これに対し、特定の機能を高度化し、広域化することで効率性を追求するのではなく、ベタな機能であっても複合化できる機能を一つの施設や仕組みのなかに集約させる取り組みを行う動きが求められる。例えば、中山間地域等における多世代交流・多機能型の「小さな拠点」の形成である。拠点の機能は地域によって様々だが、商店、託児所、健康相談、金融機関ATMなど、暮らしに必要な諸機能を小さいながらも確保した、住民にとっての「心の拠りどころ」を設け、「この場所には誰かが居る」という状況を創り出すことで、安心できる生活環境を整えるという考え方である。

市町村合併や施設統廃合などを通じて「規模の経済性」を確保するのではなく、分散型であっても各地区に多様な機能を維持・確保する小さな拠点を1つ設けるという「範囲の経済性」で、地域の暮らしを守る方法が中山間地域等で模索されている。

雇用についても同様である。農山漁村で、1人分の安定した職を生むための雇用環境を構築することは難しい。他方で、農山漁村では、ちょっとした作業の担い手が慢性的に不足している傾向もあり、これを集めて、よろず業を担う雇用のプラットフォームを構築する取り組みが考えられる。すでに民間レベルでは、地域の困りごとを多角的に事業化するよろず会社を運営する動きが各地で生じている。例えば、土建会社が、土木建設の仕事のみならず、耕作放棄地での農業、高齢者介護、宿泊施設の運営等を組み合わせた複合的な事業展開を進め、雇用の維持を図るといった取り組みがあげられる。あるいは、第三セクターが、直売所、宿泊施設、レストラン経営などを多角的に実施することで、移住者の就業機会を構築するなど、雇用のプラットフォームとして機能する事例もある。

地域の暮らしを維持し、存続を図る上で、こうした組合せ型の取り組みを考えることは極めて重要である。ところが、こうした複合型の取り組みは、その効果が測定しづらい。特定の機能に特化した事業で

あれば、その費用対効果を測定することは、さほど困難ではない。しかしながら、小規模な地域で多機能型の仕組みを構築する戦略は、そもそも事前に目標設定を行ったり、効果を測定したりするのが難しい。

また、「小さな拠点」が担う機能についても、あらかじめ計画を立てて明確化できるものばかりではなく、取り組みを進めるなかで、住民の創意工夫を通じて、少しずつ機能が積み上がることで、形が出来上がっていくこともある。それは決して無計画ということではない。地域の暮らしに必要な機能を再構築するには、時間をかけてトライ・アンド・エラーを重ねながら地道に創り上げていく作業が必要であり、事前に行政が目標を設定してできるものではないということである。小田切・藤山編(2013)では、これをPDCAサイクルならぬ、CAPDサイクルの必要性として論じる。まず計画ありきではない。現状をチェックし、行動するなかで、次第に計画ができてくると説明する。現場での話し合いや行動を重ねる中で、あたらしいアイデアや事業が生み出されていく。地域を構成する多様な人々の「共創」により、小さいながらも暮らしの維持を可能とした社会経済循環の構築が見えてくる。

このように、地方圏で地域創生を考えるには、特定の機能に特化した目標や計画設定による効率化ではなく、総合的な施策を走りながら考え、推進する方法が考えられる。こうした総合的な取り組みを支援しようとするれば、地元での地道な話し合いと作業の積み重ねを可能とする総合的で安定的な予算の確保が必要となる。

5年間という短期間で、目標設定やKPIによる評価を導入した場合、多くの自治体では、5年後に数値目標達成ができない可能性があり、その結果をもって、小規模自治体の行政運営の非効率性が指摘され、交付金の削減や都市への集約化が進むかもしれない。そうなれば、多様な日本の風土・文化が失われ、この国の生産基盤、生活基盤を支えてきた地域のプラットフォームはますます解体が進むことになるだろう。それは中長期的には膨大な行政コストを生じさせる可能性がある。

むすびにかえて

国の「まち・ひと・しごと総合戦略」策定に際し、従来の施策の課題として「タテ・ヨコ・バラ・メン・タン」という5つの課題が指摘されていた。具体的にいえば、「府省庁タテ割り」「全国一律ヨコ並び」「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」「短期的成果を求める」という課題への対応である。これらの課題に対し、自由度の高い交付金をKPIに基づいて、やる気のある自治体に配分することが打ち出された。しかしながら、短い期間で計画策定と成果を求めるこの方法で、地域の現在と将来についての状況を住民とともに共有し、これからの対応について検討することは簡単なことではない。求められるのは地域の課題を総合的にじっくり検討しつつ、それへの中長期的な対応を図るための人員の確保や計画策定に要する安定的な財源を全国の自治体に配分することである。それにより、省庁タテ割りを超えた総合的な取組みを、それぞれの地域が独自に考え、それを地元でしっかりと積み上げながら、成果をチェックし、中長期的に対応することが求められているのである。

地域のなかで、安心・安全な暮らしを維持し、次

世代につなげるには、衣食住とともに、医療・教育・保育などのサービスが必要である。こうした暮らしの存続に必要なサービスを確保するための仕組みづくりこそが、行政には求められている。首都圏では、今後、医療・介護等の不足が大きな社会問題になると見込まれている。機能論に特化すれば、「高齢者が地方圏に移住すればよい」という発想になるのかもしれない。しかしながら、大切なことは、地域で生活する人々が、地域の「物語」(=共同性)を維持し、次世代に継承するためのハードとソフトの社会基盤を維持することである。経済成長至上主義を追求していけば、この国の至るところに在る多様で豊かな風土と暮らしが次第に失われ、特定の機能の効率化だけが優先された不気味な社会の到来を生むことになるだろう。地域社会の共同性が解体されることのないよう、その維持・存続に向けた政策対応が求められている。■

《参考文献》

- 内閣府地方創生推進室 (2015) 「地方版総合戦略策定のための手引き」
- まち・ひと・しごと創生本部 (2014) 「都道府県まち・ひと・しごと創生戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生戦略の策定について」
- 小田切徳美・藤山浩編著 (2013) 『地方再生のフロンティア』農山漁村文化協会

