

# 成長戦略としての「地方創生」

其田 茂樹

地方自治総合研究所 研究員

## はじめに

安倍政権における「地方創生」政策についての議論は、本誌2015年7月号特集『「地方消滅」と「地方創生」を超えるヴィジョンを』において尽くされた感がある。本稿では、これらの成果も取り入れながら「地方創生」という政策がどのような背景で導入され、何に貢献しようとし、そして、途中経過がどうかを概括する。

安倍政権のあらゆる政策は、実質的に第2次安倍政権発足後の第183回国会における施政方針演説で用いられた『「世界で一番企業が活躍しやすい国」を目指します』というフレーズで解けるのではないかと考えられ、「地方創生」もそのための手段に過ぎないと思われるのである。すなわち、これまで企業活動の対象としてこなかった地域や分野に対して企業が活動できる基盤を整備するためのひとつの方法が「地方創生」であり、それは、地域の自立的な発展などという文脈とは縁遠い発想か

ら来るものである。

以上に結論をやや先取りしたが、本稿では、根拠法となったまち・ひと・しごと創生法をはじめとする「地方創生関連法」と呼ばれたものの内実、それらの法に基づく施策体系と財政措置、地方自治体における対応状況などを整理していきたい。

## 「地方創生関連法」の制定過程

ここでいう、「地方創生関連法」とはどのような法律を指すか。当然、まち・ひと・しごと創生法は含むとして、そのほか、衆議院地方創生に関する特別委員会で取り扱った法律を一応の「地方創生関連法」として取り扱う。具体的には、地域再生法、国家戦略特別区域法、構造改革特別区域法（以上は法改正）、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第5次一括法）である。

まち・ひと・しごと創生法には、基本理念として、  
1. 国民が個性豊かで魅力ある地域社会において潤いのある豊かな生活を営むことができるよう、それぞれの地域の実情に応じて環境の整備を図ること、  
2. 日常生活及び社会生活を営む基盤となるサービスについて、その需要及び供給を長期的に見通しつつ、かつ、地域における住民の負担の程度を考慮して、事業者及び地域住民の理解と協力を得ながら、現在及び将来におけるその提供の確保を図ること、  
3. 結婚や出産は個人の決定に基

### そのだ しげき

横浜国立大学大学院国際社会科学研究所修了。専門分野は、地方財政論、経済政策論。公益財団法人地方自治総合研究所研究員。

著書に『水と森の財政学』（共著、日本経済評論社、2012年）『公私分担と公共政策』（共著、日本経済評論社、2008年）『再考 自治体社会資本—廃止・統合・分散化』（共編、公人社、2014年）など。

づくものであることを基本としつつ、結婚、出産又は育児についての希望を持つことができる社会が形成されるよう環境の整備を図ること、4. 仕事と生活の調和を図ることができるよう環境の整備を図ること、5. 地域の特性を生かした創業の促進や事業活動の活性化により、魅力ある就業の機会の創出を図ること、6. 前各号に掲げる事項が行われるに当たっては、地域の実情に応じ、地方公共団体相互の連携協力による効率的かつ効果的な行政運営の確保を図ること、7. 前各号に掲げる事項が行われるに当たっては、国、地方公共団体及び事業者が相互に連携を図りながら協力するよう努めること、が定められている（第2条）。

同法は、第187回国会において地域再生法の一部を改正する法律とともに国会に提出され、成立を見ているが、この際も、同時に提出する意義や、地域再生計画とまち・ひと・しごと創生総合戦略の違い等が質疑で問われた。いずれも、まち・ひと・しごと創生法は政策の大きな枠組みを示し、地域再生法は個別の事業の具体的な実施に関わるものであるという主旨の答弁がなされている。

さらに、第189回国会衆議院地方創生に関する特別委員会には、再度、地域再生法の改正のほか、二つの特区関連法、第5次一括法が審議されることとなった。これらの法改正によって実現したことは、農地転用許可の権限委譲（第5次一括法）、都市公園内における保育所設置の解禁、地域限定保育士の創設（以上、国家戦略特区法）、公社管理有料道路運営の民間開放（構造改革特区法）、小さな拠点（コンパクトビレッジ）づくりの将来ビジョン作成や企業等の地方拠点強化に係る事業を地域再生計画に位置づける（地域再生法）等である。内閣府が作成した「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案の概要」においては、「規制改革による地方創生」という項目が設けられており、規制緩和の色彩の強い施策を推進するための法整備が「地方創生関連」という名の下で推進されてきたことになる。

## 国の施策体系と財政措置

まち・ひと・しごと創生法に基づいて、国の「長期ビジョン」とともに「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が2014年12月に閣議決定された。長期ビジョンは、2060年に1億人程度の人口を確保する中長期的展望を提示するもの、総合戦略は、2015～2019年度（5か年）の政策目標・施策を策定するものと位置づけられている。さらに、2015年6月には2015年度における取組の方向性等が盛り込まれた「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」が閣議決定されている。

このように記述すると、「2060年に1億人」を実現するのが目標であるかのように思われる。したがって、2060年に1億人の人口が適正である根拠が、または、日本にとって適正な人口水準とはどの程度なのかが示されるべきであろう。しかし、たとえば、長期ビジョンを見ると、「仮に、2030～2040年頃に出生率が人口置換水準まで回復するならば、2060年に総人口1億人程度を確保し、その後2090年頃には人口が定常状態になることが見込まれる」との記述はあるが、それ以外「2060年に1億人」についての具体的な記述は見受けられない。結局、目標は出生率そのものであるが、まち・ひと・しごと創生法の基本理念にある「結婚や出産は個人の決定に基づくものであることを基本と」することなどからそうは表現できなかったという事情が透けて見える。

一連の施策体系が人口水準の維持や増加にどの程度効果があるのかについては懐疑的な見解も多い（たとえば、本誌2015年7月号）。また、予算措置等を見るとこの点についてもすでに指摘されているが、どの程度「地方創生」に資するか疑問であるものや従来の予算を地方創生関連として付け替えたものも少なくない。前者の一例として、プレミアム付商品券、ふるさと名物商品・旅行券等が挙げられよう。これは、2014年度の補正予算において地域消費喚起・生活支援型として措置されたもので、そもそも地方創生関連と呼ぶべきかが疑わしい

表 政策パッケージ別まち・ひと・しごと創生関連事業の上位3事業(億円)

まち・ひと・しごと創生総合戦略における政策パッケージ	2014年度補正予算			2015年度予算		
	事業名	予算額	担当府省庁	事業名	予算額	担当府省庁
①地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする	小規模事業者支援パッケージ事業	252	経済産業省	新規就農・経営継承総合支援事業	194.8	農林水産省
	中小企業・小規模事業者人材対策事業	60	経済産業省	公共施設への再生可能エネルギー・先進的設備等導入推進事業	190.0	環境省
	再生可能エネルギー熱利用加速化支援対策費補助金	60	経済産業省	革新的ものづくり産業創出連携促進事業	128.7	経済産業省
②地方への新しいひとの流れをつくる	農山漁村活性化プロジェクト支援交付金	19	農林水産省	人口減少の克服に向けた私立大学等の教育研究基盤強化	257.5	文部科学省
	ふるさとテレワーク推進事業	10	総務省	沖縄科学技術大学院大学(沖縄振興策)	167.3	内閣府
	居住・就労・生活支援等ワンストップポータルサイト	6	総務省	農山漁村活性化プロジェクト支援交付金	61.5	農林水産省
③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる	待機児童解消加速化プランの推進(保育所等の緊急整備)	120	厚生労働省	幼稚園、保育所等の利用者負担の軽減(幼児教育無償化に向けた段階的取組)	323.4	文部科学省
	地域少子化対策強化交付金	30	内閣府	非正規雇用労働者の雇用の安定と処遇の改善	311.9	厚生労働省
	子育て世代包括支援センターの整備	3	厚生労働省	総合的かつ体系的な若者雇用対策の実施	221.5	厚生労働省
④時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する	循環型社会形成推進交付金	285	環境省	沖縄振興一括交付金(沖縄振興策)	1617.6	内閣府
	石油製品供給安定化促進支援事業	75	経済産業省	地域再生基盤強化交付金	430.7	内閣府
	鉄道施設の安全・バリアフリー化等対策事業(地域公共交通確保維持改善事業)	65	国土交通省	循環型社会形成推進交付金(浄化槽分を除く)	354.7	環境省

(出所)首相官邸ウェブサイトより筆者作成。

と思われるのであるが、まち・ひと・しごと創生本部のウェブサイトにもまち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」と「総合戦略」の全体像等として掲げられた「地方への多様な支援と「切れ目」のない施策の展開」を見ればこれらも「財政的支援」の一翼を担っていることがわかる。後者に関しては、まず、表を参照されたい。

表中の各事業について詳細に論じている紙幅はないが、従来から展開されてきた沖縄振興事業が表中に登場していることから、事業の是非は別にして新規性に乏しいと指摘するには十分ではないだろうか。

さらに、2015年度地方財政計画において「新たに」創設された「まち・ひと・しごと創生事業費」であるが、このうちの半分は既存の歳出の振替えである上、「新規」と称する財源については、「地方の努力により捻出」とされている(具体的には、法人住民税法人税割の交付税原資化に伴う偏在是正効果、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備

金の活用、過去の投資抑制による公債費減に伴い生じる一般財源の活用である)。

また、振り替えられた既存の歳出(地域の元気創造事業費)は、地方交付税における算定に際して「行革努力分」が設定されている。これは、職員数削減率やラスパイレズ指数、人件費削減率等に応じて基準財政需要額を算定するものであるが、実際の算定額への影響以上に「行革が交付税算定に影響する」というアナウンス効果が大きいと思われる。「地方創生」の施策展開のために行革算定が導入されたわけではないが、2015年11月の経済財政諮問会議において高市総務大臣がトッパー方式1の導入について具体的に言及するなど、今後、地方への選択的な財源移転の傾向がさらに強まる見込みである。

## 地方自治体の対応

本誌2015年7月号の金井論文には、「勝算の

2016年度概算要求

事業名	要求額	担当府省庁
新規就農・経営継承総合支援事業	228.5	農林水産省
産業廃棄物処理施設への先進的設備導入推進事業（公共施設への再生可能エネルギー・先進的設備等導入推進事業の一部切り出し）	152.4	環境省
戦略的基盤技術高度化・連携支援事業	140.0	経済産業省
地方創生に貢献する私立大学等への支援	333.2	文部科学省
沖縄科学技術大学院大学（沖縄振興策）	176.8	内閣府
農山漁村活性化プロジェクト支援交付金	62.5	農林水産省
非正規雇用の労働者のキャリアアップ事業	338.3	厚生労働省
幼稚園、保育所等の利用者負担の軽減（幼児教育無償化に向けた段階的取組）【事項要求】	248.4	文部科学省
新卒応援ハローワーク等における支援に必要な経費	81.4	文部科学省
沖縄振興一括交付金（沖縄振興策）	1617.6	内閣府
循環型社会形成推進交付金（廃棄物処理施設分）	611.1	環境省
地域公共交通確保維持改善事業	348.6	国土交通省

ある自治体は、国策に便乗すればよい」、「大半の勝算なき自治体は、表層的には、「まひし創生」の国策に基づいて、一所懸命に対処を行っている社交は重要である」とある。ここでは、2015年11月に公表された「地方版総合戦略の策定状況」（2015年10月30日現在）から地方自治体の「社交」の度合いを確認してみよう。この「10月30日現在」という期日には、一定の条件を満たす地方版総合戦略を策定すると地方創生先行型交付金の上乗せ交付対象2となるという意味が含まれている。

都道府県では、この段階で東京都も含めた38団体（80.9%）が策定済み、2015年12月までに策定見込みなのが5団体（10.6%）、2016年3月までに策定見込みなのが4団体（8.5%）となっている。市区町村については、同じ順に記すと728団体（41.8%）、308団体（17.7%）、702団体（40.3%）となる。なお、都道府県ではゼロだったが、市区町村においては、2016年4月以降に策定見込みとしたものも3団体あった。

市区町村の策定状況を都道府県別に見ると、10月30日の段階ですべての市区町村が策定済みであったのは富山県と鳥取県、逆に、すべての市区町村で未策定なのは沖縄県であった。どのような要因によってこのような結果をもたらされたか、富山県と富山県内市町村、鳥取県と鳥取県内市町村における戦略や人口ビジョン等の比較研究等については、今後の課題としたい。

これらの結果が、自治体の「勝算」によるものか「社交」によるものかは、個別に精査が必要なたため、ここで論じるのは困難であるが、少なくとも2016年度以降に計画策定がずれ込みそうな団体が3団体（茨城県1団体、東京都2団体）にとどまったという結果は、「国からの攻撃の標的となり、人口減少などという前に存立危機自体と」ならないように心がけている様子が浮き彫りになっているように見えるし、本誌2015年7月号の坂本論文が指摘する「中央集権性」や高端論文にある外部コンサルタントへの依存度の高さも妥当であるように思われる。市区町村の10月中の策定が半数に満たなかったのは、上乗せ交付の額が少なかった影響か、「社交」は重要であると認識しつつも、さすがに準備期間が足りなかったのかのいずれかであろう。

地方自治体が「社交」を求められるのは「地方創生関連」ばかりとは限らない。地方版総合戦略等よりも先んじて総人口や年代別人口についての今後の見通しを把握・分析することを求めたものとして公共施設等総合管理計画がある（2014年4月に総務大臣が策定要請）。人口等の見通しのほか、老朽化の状況や利用状況をはじめとした公共施設等の状況、公共施設等の維持管理・更新に係る中長期的な経費やこれらの経費に充当可能な財源の見込みなどを内容とする所有施設等の現状を把握し、その上で、施設全体の管理に関する基本的な方針を定めるものである。総務省による策定指針の概要等を見ると、「トータルコストの縮減・平準化」や「PPP/PFIの活用」などが盛り込まれ、本誌2015年7月号の沼尾論文にある「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」を推し進める性格のものと思われるが、同時に、

この現状把握に限れば、同論文の言う「複合化・総合化による機能集約の可能性」にも資するのではないだろうか。

公共施設等総合管理計画の策定については、2014年度からの3年間にわたり計画策定に要する経費について特別交付税措置（措置率1/2）が用意されている。総務省が公表した2015年4月1日現在の「公共施設等総合管理計画策定状況等に関する調査」を見ると、策定済みの団体数は、都道府県11団体（23.4%）、指定都市8団体（40.0%）、市区町村56団体（3.3%）となっている。交付税措置のある2016年度までの策定予定としているのは、都道府県、指定都市の全団体、市区町村の1694団体（98.4%）である。このように、準備期間がそれなりに用意された「社交」については、財政措置の期限に大半の団体が完了することとなるようである。

## まとめに代えて

まち・ひと・しごと創生基本方針2015は、副題に「ローカル・アベノミクスの実現に向けて」と掲げている。「ローカル・アベノミクス」という用語は、いわゆる「骨太の方針」の2014年版に登場したものであるが、その後策定された国の長期ビジョンや創生総合戦略には用いられていない。もともと「トリクルダウン」が前提となるアベノミクスにおいては、「ローカル」を設定する必要がないのである。したがって、当該「骨太の方針」においても、「現在、成長戦略の成果は、中堅・中小企業、小規模事業者や地域経済に波及しつつあり、それが全国津々浦々まで広がり、中長期的な地域経済展望を見いだせるよう、しっかりとした対応（「ローカル・アベノミクス」）を行うことが必要である」と言及されているのみである。これまで述べてきたように、「地方創生関連」としながら規制緩和政策を進め、「地方創生」を成長戦略の手段として用いてきたものをさらに強化するのが「ローカル・アベノミクス」であると考えられる。ゆえに、まち・ひと・しごと創生基本方針2015では、「稼ぐ力」、「頑張る地域」、

「<sup>みん</sup>民の知見」が強調されるのである。

したがって、各自治体においては、さらなる「社交」が求められることも想定されるが、まち・ひと・しごと創生法では、都道府県および市町村は、国の総合戦略を「勘案」した地方版の総合戦略を策定することが「努力義務」とされる一方、第4条において「地方公共団体は、基本理念にのっとり、まち・ひと・しごと創生に関し、国との適切な役割分担の下、地方公共団体が実施すべき施策として、その地方公共団体の区域の実情に応じた自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有する」と定め、実はこれが「地方公共団体の責務」とされている。基本理念に全面的に「のっとり」すべきかについての判断を要するが、区域の実情に応じた自主的な施策の策定・実施という責務を着実に果たしていく必要があるように思われる。■

## 《注》

- 1 歳出の効率化を推進する観点から、歳出効率化に向けた業務改革で他団体のモデルとなるようなものを地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する取組（「経済・財政一体改革の具体化・加速に向けた地方行財政の取組について」（平成27年第20回経済財政諮問会議、高市総務大臣提出資料）より引用）。例えば、同資料には、学校用務員事務（地方交付税の基準財政需要額算定項目では都道府県の高等学校費、特別支援学校費、市町村の小学校費、中学校費、高等学校費が該当）について民間委託等による業務改革をはじめとする16業務が2016年度に着手する取組として挙げられている。
- 2 例えば、タイプIIとして、(1)原則としてアウトカムベースによる適切な重要業績評価指標（KPI）の設定、(2)外部有識者を含めた検証機関による重要業績評価指標（KPI）の検証、(3)地方版総合戦略の策定・見直しのための住民や産官学言労との連携体制等の整備を満たす地方版総合戦略を策定する場合、1団体あたり1000万円を目安とした上乗せ措置が用意されている。

## 《参考文献》（本誌2015年7月号のほか）

- 片山善博×小田切徳美「真の「地方創生」とは何か」『世界』2015年5月号。  
其田茂樹「「地方創生」は政策目的か」『自治総研』2015年5月号。  
保母武彦「「地方創生」に地方自治体はどう対処するか」『住民と自治』2015年9月号。