

地方創生に向けて活発な政策論議を

中村 稔彦

長野県立大学グローバルマネジメント学部准教授

はじめに

2014年5月に元総務大臣の増田寛也が座長を務める日本創成会議の人口減少問題検討分科会が、このまま若者の東京等の大都市圏への流出が続けば、「2040年に若者女性の減少により全国の896市区町村が消滅の危機に直面する¹」という衝撃的な試算結果を発表した影響もあり、2014年7月に内閣官房に「まち・ひと・しごと創生本部設立準備室(後のまち・ひと・しごと創生本部事務局)」が設置された。同事務局において9月に、「少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくため(第1条)」に「まち・ひと・しごと創生法案」が起草され、閣議決定後に国会に提出、11月に成立した。同法第8条に従い、12月27日に閣議決定された国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」には、第1

期である2015年度から2019年度の5か年の間に①地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする、②地方への新しいひとの流れをつくる、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という目指すべき4つの基本目標が掲げられた。当該戦略については、実施して、定期的に検証し、改善することとされている(第12条)。各地方公共団体も、同法第9条、第10条の努力義務規定により、2017年度に「地方版総合戦略」を作成した。これにより、国及び各地方公共団体の地方創生の方向性が定められたということができよう。

一方、当該法に先立つ2005年に制定された「地域再生法」も2014年に4回目となる改正が合わせて行われた(現在まで9回改正)。既に①魅力ある就業の機会の創出、②地域の特性に応じた経済基盤の強化、③快適で魅力ある生活環境の整備という3つの基本理念(第2条)に基づいた地方公共団体が作成する「地域再生計画(内閣総理大臣が認定：第5条)」に記載された事業の実施については、国からの財政、金融等の支援措置(地方創生整備推進交付金や地域再生支援利子補給金等)が活用できるようになっていたが、2014年からの地方創生の流れに呼応し、法改正ごとに支援措置メニューの強化(地方創生先行型交付金や地方創生加速化交付金、地方創生関係交付金²等)が行われた。これにより、各地方公共団体の地方創生実現のための支

なかむら としひこ

明治大学大学院政治経済学研究科博士後期課程単位取得退学。経済学修士。専門は財政学、地方財政論、公共政策。学校法人大原学園専門課程専任講師、神奈川大学経営学部非常勤講師、専修大学社会科学研究所客員研究員、長野県立大学グローバルマネジメント学部専任講師を経て、現職。著書に『現代の財政学—改革の視点—』(共著、税務経理協会、2006年)、『攻める自治体『東川町』地域活性化の実践モデル』(単著、新評論、2022年)など。

援措置が確立されたといえよう。

このようなわが国の行く末を決める重要な政策であるため、第1期では、2014年度の補正予算から2019年度の補正予算までに地方創生関係交付金だけでも9,400億円（事業ベースで1兆6,100億円）が計上され、2020年度からの第2期も、既に2022年度の当初予算までに3,960億円が予算付けられたが、大きな成果をあげたとは言い難い。2020年2月からの東京等の大都市圏を中心にした新型コロナウイルス感染症の蔓延には、地方移住への一定の促進効果が認められたが、その流れさえも上手く活用することができなかつた。そのため、こうした背景の中で行われた2022年の参議院選挙では、各政党とも地方創生に関する政策論争を活発に行なうべきであったが、目先の課題だけに終始して、それが全く行われなかつた。今後も地方創生に向けた政策論議は不可欠であるため、本稿では、地方創生の第1期の検証と第2期の「総合戦略」を考察した上で、改めて今後どうあるべきかを考えることにする。

地方創生の第1期の検証と第2期の「総合戦略」について

各地方公共団体が策定する「地方版総合戦略」に基づく地方創生に特に資する事業にかかる費用については、内閣府地方創生推進事務局に申請をすれば、同時に提出した「地域再生計画³」とともに内閣総理大臣により審査され、交付決定が行われれば事業費の1/2が地方創生関係交付金として交付される。事業には、各地方公共団体単独のものと同域連携のものがある。実施された事業については、事業ごとにそれぞれ毎年度、重要業績評価指標（KPI）の達成状況を国に報告することになっている。

内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局が、第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する検証会を受けて、2019年12月20日にまとめた「第2期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』」をみると、第1期については、「基本目標①『地方のしごとをつくり、安心して働けるようにする』のKPI（地方

における若者雇用創出数、女性〔25～44歳〕の就業率等）や、基本目標④『時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する』のKPI（立地適正化計画を作成する市町村数、居住誘導区域内の人口の占める割合が増加している市町村数等）については、『目標達成に向けて進捗している』と一定の評価がなされた。一方、基本目標②『地方への新しいひとの流れをつくる』のKPI（東京圏から地方への転出入均衡等）、基本目標③『若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる』のKPI（安心して結婚・妊娠・出産・子育てできる社会を達成していると考える人の割合等）については、『各施設の進捗効果が現時点では十分に発現するまでに至っていない』と評価された⁴ようである。

これらを受けて、2019年度から2024年度までの第2期の国の「総合戦略」の基本目標は、①稼ぐ地域をつくるとともに、安心して働けるようにする、②地方とのつながりを築き、地方への新しい人の流れをつくる、③結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくるというように、①②④について見直しが行われた。また、新しい時代の流れを力にする（地域におけるSociety5.0の推進と地方創生SDGsの実現などの持続可能なまちづくり）と多様な人材の活躍を推進する（多様なひとびとの活躍による地方創生の推進と誰もが活躍する地域社会の推進）という横断的な目標も新たに追加された。更には、「地方にサテライトオフィスを設け、『ひと』を呼び込み、地域で交流を深める中で『しごと』を起こしていく『ひと』起点のアプローチや、地域の文化・自然といった資源を活かして『まち』の魅力を高め、『ひと』を呼び込むという『まち』起点のアプローチなど、（中略）地域特性に応じて、『ひと』起点、『まち』起点という多様なアプローチを柔軟に行い、まち・ひと・しごとの好循環をつくり出していく⁵」ことにも新たに取組むと規定された。

検証会でも明らかになったように、第1期の基本目標であった②地方への新しいひとの流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえるということについては、成果がでていないと

図表1 東川町新規起業家への支援事業の実績と町の負担額

(単位:千円)

年度	件数	東川町補助額 (支出額)	充当財源内訳	
			企業版ふるさと納税	東川町実質負担額
2003年度	3件	3,000		3,000
2004年度	5件	5,000		5,000
2005年度	5件	4,597		4,597
2006年度	1件	1,000		1,000
2007年度	5件	5,000		5,000
2008年度	5件	5,000		5,000
2009年度	10件	8,265		8,265
2010年度	4件	3,360		3,360
2011年度	4件	3,028		3,028
2012年度	7件	5,575		5,575
2013年度	7件	6,226		6,226
2014年度	11件	8,894		8,894
2015年度	11件	9,934		9,934
2016年度	10件	8,721		8,721
2017年度	7件	5,875		5,875
2018年度	11件	10,243		10,243
2019年度	11件	10,415	10,415	0
2020年度	8件	6,711	6,711	0
合計	125件	110,844	17,126	93,718

(注) 補助額は新たに町内で起業する者を対象に上限100万円となっている。

(出所) 「東川町起業家支援(実績)リスト」(東川町産業振興課提供資料)より筆者作成。

いうことは明らかである。これらの成果がでていない要因の1つとして考えられるのが事業の対象である。地方創生関係交付金の事業の対象は、いずれも地方公共団体が支援する企業やNPO法人、DMO⁶等の団体で、個人への給付は対象外となっている。中山間地域を抱える小規模の地方公共団体は産業が乏しく、企業やNPO法人、DMO等の団体も少ない。そのため、どうしても地方創生関係交付金の申請数は、他の地方公共団体に比べて少なくなってしまう。本来であれば、このような地方公共団体ほど支援しなければならないのにそれができていない。この課題については、第2期に至っても依然として解消していない。

地方への新しい流れをつくるための新たな事業例

成果がでていない基本目標の1つである地方への新しい流れをつくるということについて、その1つの流れは移住であるが、そのためには、その土地に仕事があるかどうか大きなポイントになる。事業

の対象を個人給付にまで広げれば、これまでとは異なった方法で、地方に仕事を創出し、新しい流れをつくるのが可能となる。例えば、「新規起業家への支援事業」である。過疎から復活し、現在も発展を続ける人口8,390人⁷の北海道東川町の事例を見ていこう。東川町では、当該事業を2003年度から実施している。新たに町内で起業する者に最大で100万円を補助するというものである。町外にいる者が、起業のために町に移住し、定住するという効果をもたらすだけでなく、当該事業は、町に住む者が起業して定住するという、町から大都市等町外への転出を防ぐ効果、すなわち、定住効果も期待できる。2021年度からは、「産業振興支援制度」と名称を変え、対象も広がった。

当該支援事業の実績を見ていくと、【図表1】のように2003年度から2020年度までの18ヵ年度で、この補助金を活用して新たに起業した者は125件(社)、年度平均で6.9件(社)にも上る。これに伴う町からの補助額は、2003年度から2020年度までの18ヵ年度で1億1,084万4千円、年度当た

り平均で615万円8千円である。こちらは国の補助金等の支援措置はないため、2018年度までは全額町負担となっている。2019年度からは、起業家支援事業として企業版ふるさと納税で全額充当することになった。この事業により、町には飲食店やカフェ、パン工房、食料品店、クラフト、雑貨店、美容室、アウトドアショップなど小規模ながらおしゃれな店舗が増加した。商店街の衰退が、深刻な社会問題になっている昨今に、この人口規模の地方公共団体で、毎年度7件ペースで起業していることは驚くべき成果であるといえよう。

雇用の創出のために、大企業や大型商業施設の誘致に力を入れたいと考える地方公共団体は多い。しかし、それを実現するのは、農業振興地域の整備に関する法律(農振法)で、宅地の造成や建物の設置などの開発行為が原則できなくなっている農用地区域や都市計画法で、住宅や商業施設などを建築することは原則認められていない市街化調整区域以外の大きな土地を用意する必要があったり、当該土地が高速道路や国道、都道府県道のような幹線道路が近くにある利便性の高いところではなければならなかったり、大型商業施設においては更に、半径20km(=車で30分)圏内に約50万人が居住しているという条件⁸を満たす必要があったりするため、決して簡単ではない。そのため、小規模な地方公共団体であれば、大企業や大型商業施設を誘致するよりも、新規起業者への支援を行い、起業を増やす方が、現実的かつ有効であるといえよう。起業であれば、自宅兼店舗や事務所ということも多いため、大企業や大型商業施設を誘致するより、移住や定住が進む可能性が高い。しかも「若い人が自ら仕事を作り出せる環境がある方が雇用機会を増やすことより、有効である⁹」という主張もある。

また、様々な業種の起業により、便利で活気ある魅力的なまちへと発展していく可能性が高くなる。総務省の2018年1月の「過疎地域への移住者に対するアンケート調査」によると、地域の魅力や農山漁村地域への関心が移住に影響したと回答した人が重視した条件の第1位が「生活が維持できる

仕事(収入)があること」28.8%、第2位が「買い物や娯楽などの日常生活に必要なサービスや生活関連施設があること」19.2%となっている。その1位と2位の項目がともに、当該事業から得られる効果であることから、当該事業がいかに重要であるかを認識することができるだろう。国からの支援措置があれば、当該事業に取り組む地方公共団体は多いだろう。

結婚・出産・子育ての希望を かなえるための新たな事業例

もう1つの成果がでていない基本目標である結婚・出産・子育ての希望を叶えるための事業についても、対象を個人給付にまで広げれば、新たな事業を創造することができる。例えば、「三世代同居等支援事業」である。人口11万6,624人¹⁰の愛媛県新居浜市の事例を見ていこう。新居浜市では、近居や同居(三世代)の新築住宅や増改築に対する建設費の補助事業を少子化対策、子育て支援政策として実施している。当該事業は、2016年度に「新居浜市民三世代同居等支援事業」という名称で、子育て世代とその親世代が互いに支え合い、身近な地域の中で安心して暮らせる環境を整備することを目的にスタートした。2021年度には、少子化対策、子育て支援政策のイメージをより際立たせるために、「新居浜市子育て応援三世代同居等促進事業」に名称変更した。それに伴い、担当課も地方創生推進課から子育て支援課へと変更された。少子化の1つの要因は、核家族化である。そのため、現在は社会で子どもを育てるという考え方が主流となってきた。新居浜市では、それを原点回帰して、大家族(複合家族)に少しでも戻し、安心して産み、育てられる環境を整え、出生率を引き上げようとしているのである。

国立社会保障・人口問題研究所が5年ごとに実施している「第6回全国家庭動向調査報告書(2018年)」によると、妻が出産や育児で困ったときの相談相手の第1位は親である。しかも、第4回から第6回の調査まで、44.7%から46.9%、48.9%と回を追うごとにその割合は増加してきてい

図表2 新居浜市民三世帯同居等支援事業の実績と市の負担額

(単位:千円)

年度	同居	近居	リフォーム・増改築	合計	新居浜市補助額(支払額)	充当財源内訳
						新居浜市実質負担額
2016年度			1件	1件	200	200
2017年度	5件	19件	4件	28件	12,800	12,800
2018年度	5件	21件	0件	26件	13,000	13,000
2019年度	3件	27件	3件	33件	15,600	15,600
2020年度	2件	32件	4件	38件	17,800	17,800
合計	15件	99件	12件	126件	59,400	59,400

- (注) 1) 目的に合わせて、新居浜市民三世帯同居等支援事業は、2021年度より新居浜市子育て応援三世帯同居等促進事業に名称変更、担当課も地方創生推進課から子育て支援課に変更している。
 2) 補助額は三世帯同居のための住宅新築の購入費に対して最大50万円、三世帯近居のための住宅新築の購入費に対して最大50万円(2021年度からは20万円)、三世帯同居のための現住居のリフォーム・増改築費に対して最大20万円となっている。
 3) 近居とは、2020年度までは三世帯世帯が直線距離0.5km以内の2棟以上の住宅に居住すること又は同一棟の共同住宅に居住することをいうと規定されていたが、2021年度からは、三世帯世帯が市内の同一小学校区内の場合も認められるようになった。

(出所)「新居浜市民三世帯同居等支援事業実績」(新居浜市地方創生推進課提供資料)より筆者作成。

る¹¹⁾。新居浜市の当該事業は、2016年度からと新しい事業であるため、2015年度の合計特殊出生率1.76が、当該事業によりどれほど増加しているかは現状ではわからないが、子育てによる精神的サポートは親が中心であり、その割合も年々増えていることから、当該事業が少子化に有効である可能性は極めて高い。また、当該事業がきっかけで地元に戻ることもあるため、地方への新しい流れをつくるという効果も期待できる。

市からの補助額が、三世帯同居のための住宅新築の購入費に対して最大50万円、三世帯近居¹²⁾のための住宅新築の購入費に対して最大50万円(2021年度以降は20万円)、三世帯同居のための現住居のリフォーム・増改築費に対して最大20万円と少額であるが、実績については、【図表2】にあるように、本格的な実施となった2017年度からの4ヵ年度で125件、年度当たり平均31.3件と十分な成果をあげている。

こちらの事業も対象が個人であるため、国の補助金等の支援措置はなく、全額市負担となっている。国からの支援措置が行われ、もう少し補助額を増加することができれば、インセンティブが更に働き、もっと成果をあげることができるだろう。地方公共団体が新たに当該事業を創出する場合は、79.2%と近居の全体に占める割合が高い¹³⁾ため、近居の新築住宅の建設費の補助事業に注力する

必要があるといえよう。

おわりに

内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局と内閣府地方創生推進事務局が、2020年7月21日の「資料18 地方創生推進交付金等について」の参考資料を見ると、創設された2016年度から2020年度第1回までに、「地方創生推進交付金は、都道府県においては全47団体が、市区町村においては1,741団体中1,541団体(88.9%)が活用し、2,710億円分の事業が採択され¹⁴⁾」、2020年度当初第1回及び2016年度補正から2019年度補正第1回までに、「地方創生拠点整備交付金は都道府県においては47団体のうち44団体(93.6%)が市区町村においては、1,741団体のうち767団体(44.1%)が活用し、1,395億円分の事業が採択されている¹⁵⁾」と述べられている。一見すると、多くの地方公共団体がこれら地方創生関係交付金を毎年度活用しているような印象を受けるが、実際はそうではない。最も活用の多かった2021年度で交付団体の数を見ても、その割合は、地方創生推進交付金が1,444団体(80.8%)となっていた。しかも、単独事業に限定すると50%に満たない。地方創生拠点整備交付金は事業対象がハード面の公共事業であるため、頻繁に申請できないことはわかるが、地方創生推進交付金は、

対象がソフト面であるため、申請に対する交付決定率は公表されていないが高いはずなので、申請する地方公共団体の団体数がもっと多くなければならない。毎年度欠かさずいくつも申請している地方公共団体とそうでない地方公共団体の差が大きいのも問題がある。地方創生関係交付金の予算について見ると、毎年度、地方創生推進交付金が当初予算で1,000億円(事業費ベースで2,000億円)、地方創生拠点整備交付金が補正予算で500億円前後(事業費ベースで1,000億円前後)計上されているが、予算を使いきれていない年度も多々ある。

これらを踏まえると、地方推進関係交付金は、十分な機能を果たしているとは言いがたい。その要因は、地方公共団体からの申請の数が少ないからで、換言すると、現在の地方創生関係交付金の申請は、制限が多すぎるために申請しづらいものとなっているからである。毎年度「地方創生交付金のあり方に関する検討会」が開かれ、全国知事会や全国市長会などからの要望を受け、問題点が検討され、申請上限件数や交付上限額、対象事業の制限の拡大が行われてきた。しかし、現状を踏まえると、まだ改善の余地が十分にある。その最たるものが、事業の対象を個人給付にまで広げることである。中山間地域を抱える小規模の地方公共団体でも、容易に申請ができるようにしければならない。申請が増加し、現状の予算額では到底足りない、そのような状況をつくりださなければ、地方創生を実現することは不可能であろう。

各政党は、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局や内閣府地方創生推進事務局に任せるだけでなく、自らも地方創生に向けての課題を整理し、改善に向けての政策を打ち出し、論議を尽くすべきであろう。■

《注》

- 1 いわゆる増田レポートである。時事通信社編(2015) 2頁。
- 2 2016年の法改正により創設された地方創生推進交付金(ソフト事業)や地方創生拠点整備交付金(ハード事業)などの総称。なお、地方創生推進交付金対象の事業(地方債を起すことができないもの)に要する経費のうち、地方負担分となる1/2

の8割(総額の4割)は、特別交付税措置(3月算式分)されることになっている(総務省令第5条第1項第3号イの規定)。

- 3 申請する事業ごとに作成される。
- 4 「第2期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』11頁。
- 5 「第2期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』26頁。
- 6 Destination Management/Marketing Organizationの略で、観光地域づくり法人のことをいう。地域の多様な関係者を巻き込みつつ、科学的アプローチを取り入れた観光地域づくりを行う舵取り役となる法人である。
- 7 2021年12月31日現在の住民基本台帳人口。
- 8 イオンモール株式会社開発本部担当者へのヒアリング。
- 9 PwCあらた有限責任監査法人[2018] 69頁。
- 10 2021年12月31日現在の住民基本台帳人口。
- 11 『第6回全国家庭動向調査報告書』8~9頁。
- 12 近居とは、2020年度までは三世帯世帯が直線距離0.5km以内の2棟以上の住宅に居住すること又は同一棟の共同住宅に居住することをいうと規定されていたが、2021年度からは、三世帯世帯が市内の同一小学校区内の場合も認められるようになった。
- 13 これは、「第6回全国家庭動向調査報告書(2018年)」でも、同様な結果がでている。4人の親のうち誰かと同居の割合は19.8%と減少傾向にある一方で、別居する近いほうの母親との居住距離60分未満(近居)の割合は、第4回から第6回まで、70.1%、70.2%、70.4%とほとんど変わらず、7割を維持し続けているのである。双方のデータより、現在の子育て世代は、明らかに親と同居でなく、親と近居を望んでいるといえることができる。
- 14 「資料18 地方創生推進交付金等について」19頁。
- 15 「資料18 地方創生推進交付金等について」20頁。

《参考文献》

- 時事通信社編(2015)『全論点 人口急減と自治体消滅』時事通信出版局。
- 拙著(2022)『攻める自治体『東川町』地域活性化の実践モデル』新評論。
- 拙著(2021)「市町村に対する特別交付税の手続き・配分方法とその運用実態」『自治総研』2021年1月号(通巻第507号)、地方自治総合研究所。
- 拙著(2021)「長野県内市町村の地域再生に向けて」『地方自治の諸相』(地方自治叢書34)啓文堂。
- PwCあらた有限責任監査法人[2018]『自治体経営のイノベーション』関西大学出版部。
- 増田寛也編著(2014年)『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減』。