

人口減少時代における地方創生と「都市と地方」

大杉 覚

OHSUGI, Satoru

(首都大学東京 大学院教授)

1. 「都市と地方」問題とその再構成

昨今、「都市と地方」というとき、両者の立ち位置の違いを際立たせ、財政力をはじめとするさまざまな乗り越え難い格差の存在を問題提起することに力点が置かれる傾向がますます強まっている。そして、この場合「都市」とは、広く都市自治体全般を指すことももちろんあるが、大都市、とりわけ三大都市圏、なかでも東京に照準が合わされることが少なくない。「都市と地方」問題は、文脈によって揺らぎがあるものの、「大都市と地方」問題であり、ときとして「大都市東京とその他地方」問題と言い換えて差し支えないほど先鋭化することもある。後者の場合、「都市と地方」をめぐる言説は、「東京一極集中」や「東京富裕論」といった東京問題を指し示す表現と裏腹にあるといえよう。

そして、「都市と地方」の格差という壁を打ち破り是正を図るためには、それ相応の諸力が動員されてしかるべきとの主張が込められる。両者の関係に対立という構図を持ち込むことも辞さず、諸政策を形成しようという試みであるとさえいえるだろう。

近年の例では、地方間の税源偏在是正のための暫定措置である法人事業税の一部分離・国税化（平成20年度地方税制改正による地方法人特別税の創設）、消費税率10%引き上げに合わせた法人住民税一部交付税原資化と地方法人特別税廃止（平成28年度地方税制改正）などが挙げられるが、これら是对立の構図の好例と言える。大半の自治体にとって税源偏在の「是正」措置であっても、大都市東京側から見れば、自らを標的とした「不合理」な措置ということになる。

また、ふるさと納税制度も同様である。「ふるさと」は各人の主観に依存するところからすれば一見ニュートラルな装いをしている。しかし、周知の通り、多くは返礼品の「購入」を目当てにした自治体への「寄附」が行われ、その結果、実態としては大都市部の税収がその他の地方へといびつなカタチで移転している。

そして、地方創生事業の一環として、ふるさと納税枠の拡大、手続きの簡素化、また、それに加えて新たな地方創生応援税制として、企業版ふるさと納税の創設を含めた、拡充・強化に向かっている。

都市から地方へと政策的に誘導しようというのはカネだけにとどまらない。ヒトを「人口」として捉え、その流れである人口動態を「人口減少」に照準を定めて問題の俎上に載せたのが、国が政策として進めるまち・ひと・しごと創生の取組みだといってよい。そして、地方創生は、国が進めるまち・ひと・しごと創生にとどまらず、大きなうねりとなっ

て全国土を覆うまでに至った。

人口減少社会への転換という時代の画期を経たのは確かである。そして、地方創生が提起された。では、この地方創生という大きなうねりは、「都市と地方」という構図に変化をもたらすのだろうか。税財源をめぐる争いのような対立の構図の延長上のみならず「都市と地方」の関係は描かれ続けるのか、それとも異なるパラダイムが提示されるのか。「都市と地方」のあり方を積極的に再構成すべきであるとすれば、対立の構図から転位させる契機を地方創生のなかに見いだせるかどうか問われることになる。

そこで本稿は、まず、国が進める地方創生＝まち・ひと・しごと創生の取り組み開始に至るまでの経緯を振り返ったうえで、「都市と地方」に対する地方創生の射程を検討したい。差異は構造化された格差を生み出す場合もあるが、都市と地方の関係は対立としてばかりではなく、交流・連携の可能性を切り開く契機としてもとらえうることを確認したい。その際、「都市と地方」を見るスケールを変化させ調整するアプローチが重要であることを示したい。

なお、本稿では特に断りをしない限り、国が取り組む政策としての地方創生をまち・ひと・しごと創生と呼び、単に地方創生というときには、その他地方・地域で取り込まれる国の政策に包摂され尽くされない、地域づくりをはじめとする様々な動向をも含むものとする。

2. 人口減少問題のアジェンダ設定と地方創生の枠組み

(1) 人口減少の問題設定と地方創生の提起

少子化、高齢化の進行を指摘するかたちで、日本社会の将来像を考える上で「人口」は重要な論点であり続けてきたが、「人口減少」そのものを問題として認識し、政策アジェンダとして具体的に課題設定するまでには一定の時間を要した。

地方創生の取り組みが開始された前提としては、日本社会全体が人口減少段階に本格的に踏み込んだことにある。

やがて人口減少期へ移行するかもしれないことは、かなり以前から推測されていた。例えば、1989年の合計特殊出生率が丙午（ひのえうま）の1966年のそれを下回った、いわゆる「1.57ショック」に象徴されるように、合計特殊出生率の低下傾向はすでに1990年代から指摘されており、政府が少子化対策に本腰を入れる契機ともなった。その後も合計特殊出生率の低下は続き、少子化問題は、高齢化問題とともにマス・メディアで繰り返し報道され続けてきた。しかし、人口減少社会を、リアリティをもって国民が受け止めてきたかといえば、そうとはいえなかったであろう。人口減少に対する問題意識が国民に芽生え広く共有されるようになったのは、2005～2008年あたりを分水嶺に実際に人口減少期に突入したからこそであった。

さらにいえば、人口減少社会を直視するにはもう少し時間がかかり、人口減少段階に突

特集

入してからしばらくたってからである。

例えば、一つのきっかけとして、市町村別の将来推計人口が公表されたことがあげられる。平成の市町村合併が概ね終息を迎えた時期に当たるが、国立社会保障・人口問題研究所は、2010年国勢調査の結果からはじめて市区町村別の推計を踏まえて都道府県別の将来人口推計を行う地域別将来推計人口を公表した。これら推計データが自治体や地域に衝撃を与えたことは、少なからぬ自治体で人口減少対策を看板に掲げた担当部署を設けたり、職員から構成されるプロジェクト・チームが立ち上げられたりするなど、人口減少問題をめぐる動きがにわかに活発になったことからもうかがえる。これらのエビデンスが公表されるまでは、現実には極めて厳しい人口減少段階に踏み込んでいる「地方」にあっても、「いずれなんとかなるだろう」といったレベルの根拠なき楽観論が蔓延していたのが実情である。

そして、人口減少をめぐる大論議を引き起こし、安倍政権のトップ・プライオリティに地方創生＝まち・ひと・しごと創生を引き上げる直接のきっかけとなったのが、将来人口推計を踏まえた議論を展開してきた増田寛也元総務大臣が代表である日本創成会議の一連の報告であったことは衆目の一致するところだろう。増田らは、「壊死する地方都市」「極点社会の到来」あるいは「地方消滅」と、刺激的なフレーズとともに、将来人口推計を踏まえた議論を展開した¹⁾。とくに896の自治体名を挙げて「消滅可能性都市」と断じた報告は大きな衝撃を与え、リストに挙げられた自治体などからは戸惑いや反発が呼び起こされた。また、「消滅可能性都市」論に対する批判が学界を含めさまざまな立場から提起されたことは記憶に新しいところだろう²⁾。

(2) 枠組み法としてのまち・ひと・しごと創生法と「都市と地方」

安倍政権は、第2次改造内閣発足の日に、首相を本部長とするまち・ひと・しごと創生本部を内閣に設置し、人口急減・超高齢化という我が国が直面する大きな課題に対し政府一体となって取り組み、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生することを目的に掲げた。「50年後に1億人程度の人口を維持する」という具体的な数値目標にまで踏み込んだ基本方針（平成26年9月12日）を打ち出し、基本的視点に、(1)若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現、(2)「東京一極集中」の歯止め、(3)地域の特性に即した地域課題の解決、を掲げるなど、なみなみならぬ意気込みを示したのである。

そして、まち・ひと・しごと創生法（平成26年11月26日）では、「急速な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

¹⁾ 増田寛也編『地方消滅』中公新書、2014年。

²⁾ 例えば、小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波新書、2014年、山下祐介『地方消滅の罨』ちくま新書、2014年など。

社会を維持していくためには、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の形成、地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保及び地域における魅力ある多様な就業の機会の創出を一体的に推進すること（以下「まち・ひと・しごと創生」という。）が重要となっていることに鑑み、まち・ひと・しごと創生について、基本理念、国等の責務、政府が講ずべきまち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための計画（以下「まち・ひと・しごと創生総合戦略」という。）の作成等について定めるとともに、まち・ひと・しごと創生本部を設置することにより、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施する」（第1条）とその目的を示している。

法律ではじめて人口減少に歯止めをかけることを明言した点からも³⁾、先述のとおり、地方創生を人口政策としての装いをもってアジェンダ設定したことがわかる。そして、本稿の関心としては、あらためて「東京圏への人口の過度の集中を是正」することを法律の目的として掲げたことに注目しておきたい。

（3）国の長期ビジョンと総合戦略にみる「都市と地方」

明確な政策意図を目的に盛り込む一方で、まち・ひと・しごと創生法は講ずべき具体的な施策を打ち出しているわけではない点も特徴である。この法律は、まち・ひと・しごと創生本部の設置法（同法第4章）としての性格を有することを除けば、一種の枠組み法だといえる。もとより、地方創生は個別地域の実情を踏まえて進められなければ実効性に欠けるのではないかという発想からすれば、法令により特定化されたプログラムや制度によって型取りされるべきではないといえよう。

国・地方をあげて地方創生を進めるためのツールとして総合戦略の策定を掲げているのが、まち・ひと・しごと創生法の肝とあってよいだろう。

まず国については（同法第8条）、(1)目標、(2)講ずべき施策に関する基本的方向、(3)講ずべき施策を総合的かつ計画的に実施するために必要な事項について定める、まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定が義務づけられており、閣議決定事項とされている。また、総合戦略の作成にあたっては、人口の現状及び将来の見通しを踏まえること（長期ビジョンの策定）、検証に資するようまち・ひと・しごと創生総合戦略の実施状況に関する客観的な指標を設定すること（重要業績評価指標 KPI の設定）、地方公共団体の意見を反映させるために必要な措置を講ずることが要件とされている。

国による総合戦略の策定に加えて、都道府県、市町村個々でのまち・ひと・しごと創生総合戦略（「地方版総合戦略」）の策定が努力義務とされている（第9条、第10条）。その内容は国に準じて、都道府県、市町村それぞれの区域内において、(1)目標、(2)講ずべき施

³⁾ 大森彌「人口減少時代に立ち向かう」大森彌他『人口減少時代の地域づくり読本』公職研、2015年、3頁

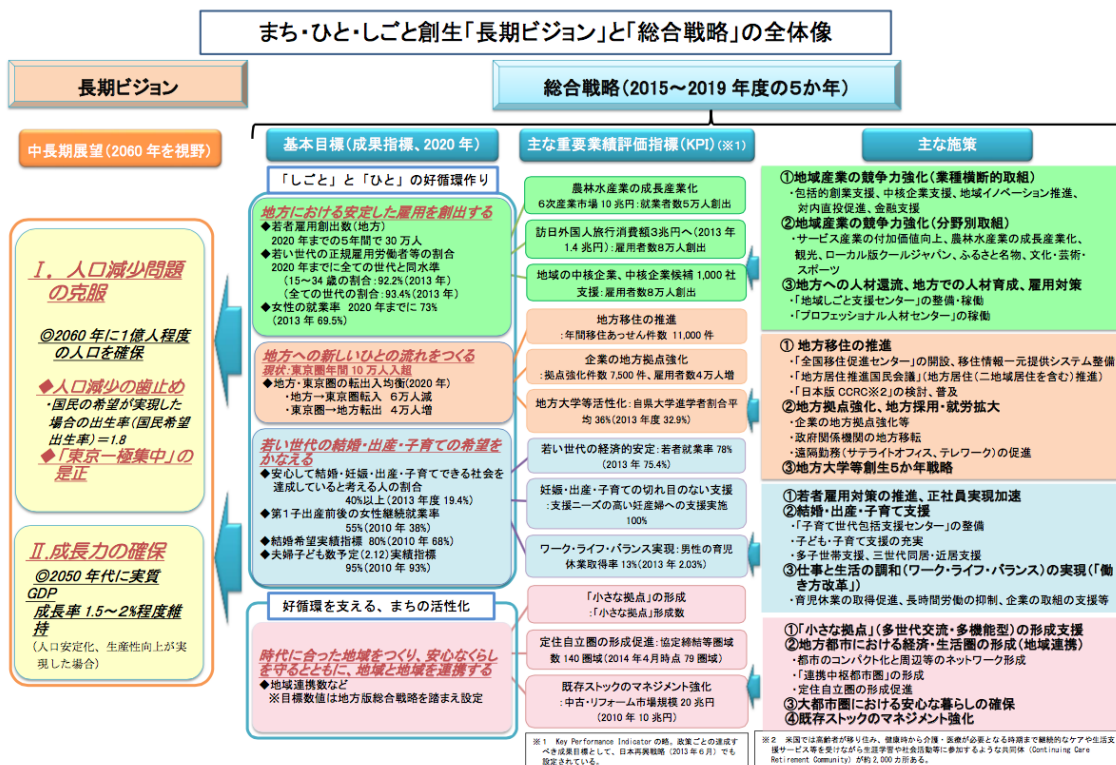
策に関する基本的方向、(3)講ずべき施策を総合的かつ計画的に実施するために必要な事項、について定めることとされたのである。

また、国が策定する「長期ビジョン」と「総合戦略」を勘案して、「地方版総合戦略」策定の基礎となる「地方人口ビジョン」の策定が求められ、当該自治体の人口動向を分析し、将来展望を示すこととされている⁴⁾。自治体にとって地方創生の取組みとは、まずもって「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」の策定であり、その目標の達成が目先に据えられたことから、全国一斉に策定作業が取り組まれたのである。なお、地方版総合戦略については後で触れたい。

このように、国・地方を通じた総合戦略を基軸に、地方創生は体系的、戦略的な遂行体制がとられている。

まち・ひと・しごと創生法に基づき閣議決定された「長期ビジョン」及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は図1に示す通りである（平成26年12月27日閣議決定）。

図1 まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」と「総合戦略」の全体像



(注) 首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou1.pdf> による。

⁴⁾ 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』の策定に向けた人口動向分析・将来人口推計について」(平成26年10月20日)。

(4) まち・ひと・しごと創生にみる「都市と地方」のロジック

「長期ビジョン」及び「総合戦略」に盛り込まれた内容のうち、本稿の関心である「都市と地方」との関連からは、次のような点を指摘したい。

第1に、「長期ビジョン」では、地域の相違を人口減少の段階の違いのなかに位置付け、両者は相似的な人口減少パターンをたどると認識した点である。しばしば指摘される、過疎地域は人口減少の先進地、という認識に通ずる捉え方とあってよいだろう。

「長期ビジョン」では、人口減少は今後加速度的に進むとした上で、人口減少の状況は、地域によって大きく異なることを指摘する。人口減少は大きく3段階、すなわち、若年人口は減少するが、老年人口は増加する時期（2010～2040年）＝「第一段階」、若年人口の減少が加速化するとともに、老年人口が維持から微減へと転じる時期（2040～2060年）＝「第二段階」、そして、若年人口の減少が一層加速化し、老年人口も減少していく時期（2060年以降）に分けられるとし、地域別の人口動向に当てはめると、東京都区部や中核市・特例市は「第一段階」、人口5万人以下の地方都市は「第二段階」、過疎地域の市町村はすでに「第三段階」に入っているとす。そして、「第二・第三段階」では人口急減が見られるとする。人口動態に着目した地域の盛衰をパターンに当てはめ、かつ、段階論的に位置付けている点に特徴を見出せよう。

第2に、上述のようなミクロな自治体レベルでの人口動態に見られる相似的なパターンは、マクロ・レベルで見ると、東京一極集中を原因としてリンクした事象だとの認識が示された点である。

長期ビジョンでは、人口減少が地域ごとに異なる段階を迎えるとして、こうした地域格差の主因を、究極的には、東京圏への若年層を中心とした大量の人口移動と捉えている。そして、東京への人口集中はまだ続く傾向にあり、「このまま推移すると、『過密の東京圏』と『人が極端に減った地方』が併存するような形で人口減少が進行していく可能性が高い」と断じる。さらに、「こうした人口移動は、厳しい住宅事情や子育て環境などから、地方に比べてより低い出生率にとどまっている東京圏に若い世代が集中することによって、日本全体としての人口減少に結び付いている」とする。また、地方の人口が減少し、地方から大都市への人材供給が枯渇すると、いずれ大都市も衰退する、とも長期ビジョンは述べる。

こうした厳しい指摘を含む国が進めるまち・ひと・しごと創生のスタンスは、大都市東京側の態度を硬化させる局面を招きもしたといえよう。東京都をはじめとする東京の自治体は、まち・ひと・しごと創生から読み取られる「東京一極集中」批判に反発し、舛添要一東京都知事が石破茂担当大臣と会談の機会を持って「政治決着」がつけられる演出を要するほどであり、一時は総合戦略等の策定を見送る姿勢が示されたほどであった。「東京狙い撃ち」の税制改正論議が進行するセンシティブな状況にあったことからすれば、大都市東京側が、人口政策でも真っ向から「都市と地方」の関係に対立の構図を当てはめるもの

特集

と受け取り、身構えたのは自然な成り行きだったといえよう。

ただし第3に、「東京一極集中」の是正にトップ・プライオリティが置かれたのは確かだが、だからといって東京一極集中を対立の構図としてばかり描こうとしたわけではなかった点である。長期ビジョンでは3つの基本的視点として、①「東京一極集中」を是正する、②若い世代の就労・結婚・子育ての希望を実現する、③地域の特性に即した地域課題を解決する、を掲げ、その筆頭に「東京一極集中」の是正があるが、東京一極集中の是正によって、「地方に住み、働き、豊かな生活を実現したい人々の希望を実現するとともに、東京圏の活力の維持・向上を図りつつ、過密化・人口集中を軽減し、快適かつ安全・安心な環境を実現する」としている。いわばwin-winの構図として「都市と地方」を描き出すことで、対立状況を煽るような事態を極力避けようとする姿勢を示している。

こうしたニュアンスは総合戦略ではより明瞭に現れる。総合戦略では、基本目標①として「地方における安定した雇用を創出する」とした上で、基本目標②で「地方への新しいひとの流れをつくる」という「しごと」と「ひと」の好循環を確立することで、「地方に生み出す年間10万人分の雇用創出力を活用しつつ、現在、年間47万人の地方から東京圏への転入者を年間6万人減少させ、年間37万人の東京圏から地方への転出者を年間4万人増加させる」という具体的な数値で示し、「2020年時点で東京圏から地方への転出・転入を均衡」させることで、東京一極集中の流れを止めるというストーリー仕立てである。

そして、『しごと』と『ひと』の好循環を、活気にあふれた『まちづくり』によって、しっかりと地域に根付かせていく」ために、「中山間地域における『小さな拠点』の形成、地方都市における都市のコンパクト化と公共交通網の再構築をはじめとする周辺等の交通ネットワーク形成の推進、地域間の連携促進による自律的な経済・生活圏の形成促進、大都市圏における安心な暮らしの確保など、暮らしの環境の充実を進め、活気にあふれる『まちの創生』を実現することにより、まち・ひと・しごと全体の好循環の実現」に結びつけていくとする。「地方への新しいひとの流れをつくる」にかかる政策パッケージとしては、「地方移住の推進」「企業の地方拠点強化、企業等における地方採用・就労の拡大」「地方大学等の活性化」が項目立てられ、施策、事業及びKPIが提示される。

まち・ひと・しごと創生のストーリーを成り立たせる「好循環」というレトリックは、新たな「国土のグランドデザイン」として地方創生の本格的取組みに先立って着手された「国土のグランドデザイン2050」（平成26年7月4日公表）やそれを踏まえた「国土形成計画」（平成27年8月14日閣議決定）が示す、「コンパクト+ネットワーク」、「対流促進」といったコンセプトに呼応するものといえる。すなわち、「コンパクト+ネットワーク」の形成により、地域が個性を磨き、異なる個性を持つ各地域が連携することによりイノベーションの創出を促す「対流促進型国土」の形成を図ろうというものである。人口政策としてのまち・ひと・しごと創生における「好循環」と、国土政策としての「国土のグランドデザイン」における「対流促進」は、コインの両面といってよいだろう。

3. 自治体と地方創生

「まち・ひと・しごと創生」が「好循環」のレトリックどおりのストーリー展開となるかは、具体的に关わる地方レベルでの実践によるところが大きいことはいうまでもないだろう。

(1) 地方版総合戦略の意義

すでに述べたように、まち・ひと・しごと創生法では、都道府県・市町村についても総合戦略の策定を努力義務としている。国の総合戦略の「おわりに」では、「地方創生においても、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である。そのため、都道府県及び市町村には、国が定める基本目標との関係をしっかりと整理した目標を設定しつつ、地域の特性を踏まえた『地方人口ビジョン』と『地方版総合戦略』を策定し、その目標の実現に向けた取組を自立的に進めていくことを強く期待している」とする。

平成26年度中に策定済みとしたごくわずかな自治体を除けば、地方創生元年である平成27年度に入って全国一斉に総合戦略策定に着手し、すでに多くの自治体が策定済みの状況である。例えば、直近のデータでみると（平成27年10月30日現在）、都道府県で38、市区町村で728（41.8%）が地方版総合戦略を策定しており、全都道府県、市区町村のほぼ全てが年度内の策定を予定している⁵⁾。

総合戦略策定の進捗状況はともあれ、問われるのは、自治体・地域における地方創生の内実である。

国のまち・ひと・しごと創生の取組みは、まち・ひと・しごと創生法の制定、国の総合戦略の策定と、いわばトップ・ダウンの手法で進められてきたが、すでに述べたように、あくまでも枠組みを示すかたちではじめられた。「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」等では、「地方創生の深化」、ローカル・アベノミクスとして国の経済政策に追随する色彩をにじませつつも、あくまでも地方の発意を重視する取組みであることには変わりはないだろう。総合戦略では「国も、こうした地方の取組に答えるべく、全国一律の施策を展開するのではなく、様々なニーズに答える多様な政策メニューを揃え、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決意である」と述べる所以である。

そこで、大森彌が指摘するように、「自治体は、それぞれの『地方版総合戦略』の実現を期して、国と折衝する場合、これまでの経験や勘に基づく『実情』を訴えるだけでは不十分であり、データ等に基づく客観的な分析と目標設定を『共通言語』として『政策対話』ができるようになることを期待され⁶⁾る。それにふさわしい地方版総合戦略を策定しなければならないということである。果たして「共通言語」として「政策対話」できるだけ

⁵⁾ 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方版総合戦略の策定状況」（平成27年11月10日）による。

⁶⁾ 大森前掲45頁。

の「地方人口ビジョン」や「地方版総合戦略」が策定され、まち・ひと・しごと創生が円滑に始動するかが問われることになる。

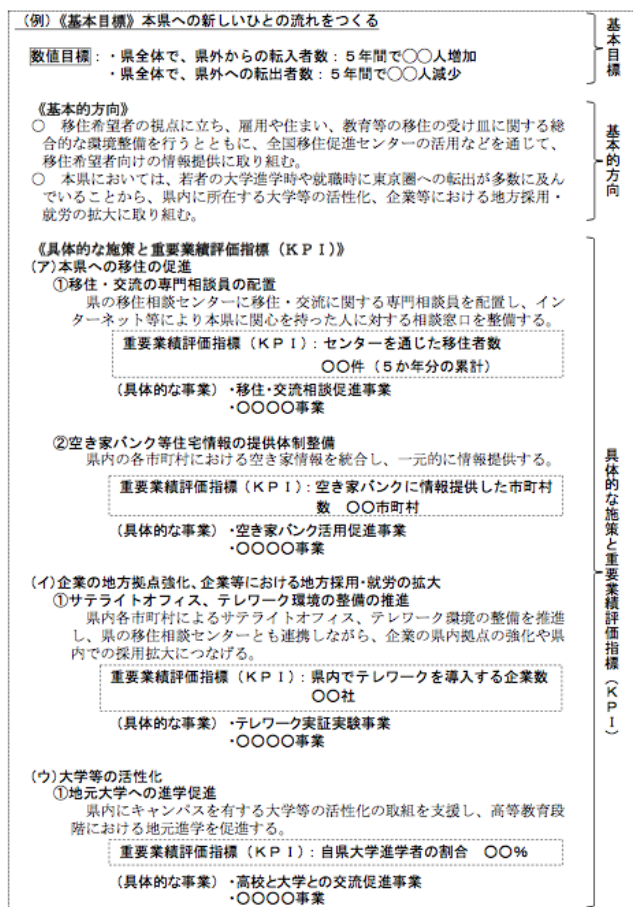
(2) 「地方版総合戦略」策定をめぐる論点

①期待される基本構成

国では、「地方人口ビジョン」や「地方版総合戦略」に関連した資料を提供しているが、なかでも自治体からの問い合わせに応じて策定されたという、「地方版総合戦略策定のための手引き」(内閣府地方創生推進室、平成27年1月)は、国が期待する「地方版総合戦略」の雛形に近いイメージを掲げて詳細に解説している(図2)。

これによると、地方でのまち・ひと・しごと創生は、「地方人口ビジョン」「地方版総合戦略」を合わせると、(1)人口ビジョン(過去人口分析・将来人口推計→将来ビジョン)→(2)基本目標(+数値目標)→(3)基本的方向→(4)具体的な施策(+KPI)→(5)政策パッケージ、という構成が期待されていることがわかる。

図2 地方版総合戦略の骨格イメージ



(出典) 内閣府地方創生推進室「地方版総合戦略策定のための手引き」(平成27年1月)、8頁。

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chihouban_sougousenryaku/pdf/siryoul.pdf

②バックキャストによるビジョンに基づく基本目標設定

まずは、しっかりとした人口推計に基づき、将来の地域のありようを示す「地方人口ビジョン」が策定されなければならないのは当然である。これからの人口動態を考えた場合、到底ありえないような過大な将来人口を弾き出した自治体が話題となったが、希望人口を将来目標にすり替えるプレ地方創生的な発想では、具体的な課題解決につながらないばかりでなく、問題を認識する目を霞ませてしまいかねないだろう。

これまでの「地方人口ビジョン」の策定状況を見てみると、多くの自治体は、国が示す方式に準拠し⁷⁾、3つのパターン（社人研推計準拠、日本創生会議推計準拠、自治体独自推計）、2つのシミュレーション（シミュレーション1：合計特殊出生率が人口置換水準(2.1)まで上昇、シミュレーション2：同左＋人口移動が均衡）を算出して、将来人口推計、将来人口に及ぼす自然増減・社会増減の影響度の分析を行っているようである。

推計である以上は、予測が外れることはやむを得ないことであるが、ただし、その場合、なぜ推計から逸脱してしまうのか、将来振り返って原因を特定できるように、推計の根拠を明確にしておく必要がある。

そして肝心なのは、自らの地域の将来ビジョンをどのように描き、そのビジョンを実現させる上で必要な人口をどの程度の水準として設定するのか、そして、一定程度の選択幅として示される将来人口推計のなかに、説得力をもって目標人口を設定できるだけの調査研究を行い、その結果によって根拠づけることができるかである。そのためには、まず、将来の地域社会像についてコンセンサスを得て共有されていなければならないはずであるが、従来の総合計画などで定められている将来像はかなり曖昧なものが多く、目標人口の設定に耐えうるような地域社会の将来像を描けている自治体はそう多くはない。計画策定を担当する自治体職員の意識の切り替えが必須である。

実はこの点は、「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」をどうリンクさせるかに関わる重要な論点であるのだが、国が示す文書等では積極的に触れられているわけではないので、自治体はそれぞれ地域の实情に応じてしっかりと考えなければいけない点となっている。

最近、厳しい人口減少を経験しながらも、超高齢化による自然減ゆえにV字ターンとまではいかずとも、社会増に転じた地域が「成功例」として紹介されることがある。それらの地域の取組みに共通するのは、比較的小さなエリアで人口推移のデータやそれを視覚化したグラフなどを情報共有し、トレンドとしての人口減少を受け入れたうえで、どの程度の水準を定常状態とするのかについての目標とその実現のための手段を明確にしていることである。例えば、サテライト・オフィスの誘致や移住促進に取り組んできた徳島県神山町では、過疎地の人口減少を不可避なものとして受け入れる「創造的過疎」を唱え、町の

⁷⁾ 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」の策定に向けた人口動向分析・将来人口推計について』平成26年10月20日参照。

人口推計を踏まえたうえで、年少人口を小学校1クラス20人の維持を目標にして、移住家族世帯数を設定したという⁸⁾。実にシンプルで分かりやすい考え方だといえよう。

このように、将来の人口推計から逆算して、直近の数年間でいかなる対応をすべきかを弾き出すというバックキャストイング手法は、比較的小規模な自治体ではとくに有効かつ有力な発想法だといえよう。なぜならば、単なる人の塊（マス）としての人口ではなく、フェイス・トゥ・フェイスの生身の住民と接するなかで、それなりの精度の高さで独自の人口政策を打ち出すことができることからである。

ただし、バックキャストイング的な発想は、比較的規模の大きい、大都市部の自治体、すなわち、本格的な高齢化はこれからであり、人口減少段階に入るのがまだ先だということ（国の「長期ビジョン」がいう「第一段階」）ほど意識的に取り組まれるべきである。なぜかといえば、当面続く人口増加に目を奪われ（実際、行政需要増に厳しい財政状況のもとで対応し、やりくりしなければならぬ）、やがて確実に訪れる人口減少という現実から無意識のうちに目を背ける心理が働きがちだからである。

残念ながら筆者が目にする狭い範囲内に限ったことではあるが、急激な人口減少に見舞われるはるか手前の時点にいるという優位性を十分に活かせずにいる自治体が少なくないのが現実のようである。

③基本目標とKPIの架橋

「地方版総合戦略」は一種の戦略計画 *strategic planning* である。明確な目的・目標（ここでは基本目標）の達成のために必要な資源動員を図り、その進捗・達成状況を計測可能にするものである。一般に自治体が策定する、ホッチキスどめで総花的に事業を一覧化して掲載する従来型総合計画とは趣旨・用途が異なるものである。国がその手引き書で当初、総合計画と地方版総合戦略とは別々に策定するよう促したのも⁹⁾、こうした両者の性格の違いを考慮してのことだろう。

しかしながら、一方で基本目標が数値目標を伴い戦略計画的に設定されながら、その実現に向けた戦略本体に当たる施策、政策パッケージと、基本目標の実現、その数値目標の達成との間をつなぐ構成に必ずしもなっていないケースが見受けられる。というのも、個別施策や事業の進捗状況を測定するKPIの設定とそれに基づくPDCAサイクルによる検証には力点が置かれているのだが、それら個別施策や事業が目標の実現にどのように寄与するのかを示す指標（例えば、主要目標指標 KGI）については必ずしも定かにされていない

⁸⁾ この点については、篠原匡『神山プロジェクト』日経BP社、2014年、195～196頁参照。

⁹⁾ 内閣府地方創生推進室「地方版総合戦略策定のための手引き」（平成27年1月）、10頁。なお、但書きで、「総合計画等を見直す際に、見直し後の総合計画等において人口減少克服・地方創生という目的が明確であり、数値目標や重要業績評価指標(KPI)が設定されるなど、地方版総合戦略としての内容を備えているような場合には、総合計画等と総合戦略を一つのものとして策定することは可能」（同上）としている。

特集

からである。

仮に国からの「全力支援」が、基本目標・数値目標の達成度合いに関わらず、個別施策・事業等に対する地方の「頑張り」にのみ向けられることにでもなれば、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に掲げられた政策原則はあっさりと放棄されかねない。自治体は、条件反射的に国に財源を求めるのではなく、「地域に浸透しない『表面的』で『短期的な』成果を求める施策」に手出しをしない自制が肝要である。他方、国も、「府省庁・制度ごとの『縦割り』構造」のもとで、「地域特性を考慮しない『全国一律』の手法」による「効果検証を伴わない『バラマキ』」の旧弊に復すようなことがあってはならない。

国も従来型の運用に陥らないよう警戒していることは、例えば、「地域活性化・地域住民生活等支援交付金（地方創生先行型）先駆的事业分（タイプⅠ）の不採択事業の要因分析について」¹⁰⁾にもうかがわれる。すなわち、「Ⅰ. 実施計画（申請書）に記載されている事業内容が不十分なもの①」で「1. 事業成果が不明確なもの」として、次のような指摘をしている。

（1）雇用創出や移住者確保などの目指している目標と、事業内容との関係が薄い、または、不明確であるもの。

例えば、当該事業の目指す目標が移住・定住による社会人口の増加であるにもかかわらず、事業内容は中学校、高校における教育の充実であり、重要業績評価指標(KPI)が教育講座の実施数となっていて、教育の充実から移住・定住者の増加につなげる具体的な取組が欠けているもの。

戦術の基本目標・数値目標と施策・事業との関連付けが明確でないという点についてはこのような指摘を行うことで歯止めをかけることになる。

しかし、一方で、こうした指摘がなされるのも、自治体側の総合戦略策定では従来型の発想でなされがちであることの裏返しであろう。

（3）まち・ひと・しごと創生と多面的相互調節

まち・ひと・しごと創生の取組みは、国からのトップ・ダウン的な推進力によりスタートし、国が長期ビジョン、総合戦略を速やかに打ち出すとともに、それを「勘案」して地方版総合戦略の策定を自治体の努力義務として課した。しかしながら、すでに述べたように、まち・ひと・しごと創生法はあくまでも枠組み法であり、地方版総合戦略の策定ノウハウを示すことで誘導しつつも、“上位戦略、たる国の総合戦略に即した体系性を確保す

¹⁰⁾ 内閣府地方創生推進室「地域活性化・地域住民生活等支援交付金（地方創生先行型）先駆的事业分（タイプⅠ）の不採択事業の要因分析について」平成27年12月11日、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/h27-12-11-uwano-sei-typel.pdf> 参照。

ることは到底難しいし、もとよりそこまでの期待はしていないだろう。

国としては、交付金という財政面での誘導が実質的には唯一のコントロール手段である。交付金交付のメニューを提示したり、交付金交付先自治体の取組み事例を紹介したり、さらには先述のような「不採択事業の要因分析」を取りまとめた資料を発出したりして自治体の総合戦略づくりを誘導するのが主たる手法ということになる。

自治体の対応策としては、地方版総合戦略を、(1)策定しない、(2)国の誘導に関わらず、自治体においてプライオリティの高い施策や事務事業で構成する、(3)国の誘導に適合的な総合戦略を策定する、(4)国の意図以上に地方創生にふさわしい取組みとして高い評価が期待されるものを目指して策定する、といったパターン（ないしはその組み合わせ）に分けて考えられよう。また、交付金については、上乘せ、追加などでの増額を、(a)期待する、(b)期待しない（できないを含む）、に大別されよう。

「都市と地方」という観点から考えると、まず「都市」のなかでも、東京の自治体、とりわけ大都市部の自治体についてはすでに述べたように、交付金に関してはほぼ期待はできないものの（したがって(b))、一応策定はすることとなったので、(1)の選択は無くなったが、まち・ひと・しごと創生の目的に「東京一極集中の是正」が掲げられている以上、(3)に即した対応はそもそも難しいことから、(2)の対応策をとることが予想されよう。同じ大都市圏にあっても、周辺地域の都市であればあるほど、(3)を目指すインセンティブが高まり、場合によっては意欲的に(4)を目指す自治体も現れよう。

これに対して、「地方」は交付金に関しては(a)を前提としての対応となるのが一般的である。(3)の対応を平均と捉え、まち・ひと・しごと創生の枠組みから(4)タイプがどれだけ出現するかは大きなポイントだろう。(3)についてはボトムラインとなる。地方分権の趣旨からすれば、(2)の対応は許容されるべきという考え方もありうるが、問題なのは、まち・ひと・しごと創生が目指す「好循環」につながらないばかりか、広義の地方創生にも結びつかない、効果の見込まれない誤った方向性の政策を目指すような場合であり、かつ、そのことに自治体・地域の自覚が乏しい場合はより深刻である。(2)と(3)の混合をもって総合戦略とする自治体がおそらく大部分を占めているのではないか。こうしたケースにどこまで財源を当て込み、どの程度まで財政支出を拡大させるのか次第では、「都市と地方」は対立の構図を先鋭化させることになるだろう。

まち・ひと・しごと創生の取組みを一つの政策形成過程と捉えるならば、こうした漸变的で合理性を欠くいわゆるインクリメンタリズム的な政策形成を許容しつつ、全国の津々浦々の自治体が一斉に策定した総合戦略の集大成を多元的相互調節していくものと特徴づけることができる¹¹⁾。こうしたゆるやかな政策形成のあり方が「都市と地方」の対立を鎮静させている一面もある。しかし、国と各地方それぞれのミクロな戦略策定との連結部

¹¹⁾ インクリメンタリズム及び多元的相互調節については、西尾勝『行政学 [新版]』有斐閣、2001年、256頁参照。

分に交付金という財源拠出のパイプラインが敷設されており、「都市と地方」とではそのパイプの太さは極端に異なる。仮にマクロな観点から地方創生に整合性を確保しようとすると、「地方」への財源拠出ばかりが増大する可能性があり、その結果、「都市と地方」が対立の構図として再浮上することになるだろう。

4. 地方創生とリスケーリングの視座

(1) 新たな「圏域」づくり

国の総合戦略策定から半年後に「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015」（平成 27 年 6 月 30 日）が、さらに半年後、当初の総合戦略から 1 年後には「まち・ひと・しごと創生総合戦略 2015 改訂版」（平成 27 年 12 月 24 日）がそれぞれ閣議決定された。東京圏への転入超過が対前年比で 3 年連続増加したことから、東京一極集中の傾向が加速化していることに危機感が示されるとともに、ローカル・アベノミクスの浸透を図ることで「地方創生の深化」を目指すなどを内容としたものである。総合戦略策定段階から事業推進段階に進むことから、一段とメリハリをつけた取組みを促すものであるが、なかでも、新たな「枠組み」「担い手」「圏域」づくりへの言及は注目される。

図 2 まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」と「総合戦略（2015 改訂版）」の全体像



(注) 首相官邸ホームページ

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h27-12-24-siryoul.pdf>

新たな「枠組み」づくりとは、地方創生の深化に向けて、従来の「縦割り」を超えた官民協働と地域連携によるものだとされる。コンパクトシティ、中心市街地活性化、「生涯活躍のまち（日本版 CCRC）」構想などが挙げられる。また、新たな「担い手」づくりについては、新たな事業推進主体の形成や専門人材の確保・育成を推進する必要があると指摘する。

そして、ここで注目したいのは、新たな「圏域」づくりについてである。地方創生の深化のためには、地域の生活経済実態に即した新たな「圏域」づくりに取り組む必要があるとする。「広域圏域」から「集落生活圏」までを含めた多様なものが考えられており、「『広域圏域』という観点からは、連携中枢都市圏や定住自立圏の形成等を積極的に推進するとともに、今後、広域的な経済振興施策を担う官民連携組織が形成されることが期待される。また、中山間地域等においては、『小さな拠点』の形成により、一体的な日常生活圏を構成している『集落生活圏』を維持することが重要となる」と指摘する。

これらは一種のリスケーリングに関する言及といえる。ここでリスケーリングとは、合併や広域連携、分割、下位単位の創出などにより政府体系の階層区分を再編することを一般にいう。まち・ひと・しごと創生法では、国、都道府県、市町村を地方創生の単位に据え、人口ビジョンや総合戦略の策定主体として想定したが、市町村を超えた単位（広域化）と市町村を区分したその一部の単位（狭域化）に、より注意が向けられるようになった点に着目したい。

（2）広域化＝アップ・スケーリングと地方創生

さて、この改訂にあわせて、「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について（通知）」も一部改正された。「広域圏域」に関わる点で言えば、以前の通知（平成26年12月27日）では、「例えば、連携中枢都市圏や定住自立圏等の圏域を策定単位とするなど、複数の市町村が協働して策定することも差し支えない」といった項目が置かれていたが、新たな通知（平成27年12月24日）では、「広域連合又は一部事務組合（以下「広域連合等」という。）が地方版総合戦略を策定しようとする場合には、当該広域連合等の規約に地方版総合戦略の策定について位置付けた上で、これを策定することができる」という新たな項目が追加された。実質的に両者が重なる地域もあり、また、法人格をもつ組織を有する既存の主体であり、広域計画なども策定済みの広域連合等の方がより総合戦略等を策定しやすいという点を配慮したものであろう。

なお、地方自治制度の観点からも、第30次地方制度調査会答申以降、新たな広域連携の取り組みが進められてきたことにも触れておきたい。本稿執筆現在取りまとめ中の第31次地方制度調査会答申案でも、「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制」のあり方として、

広域連携等による行政サービスの提供について答申がまとめられる方向である¹²⁾。第31次地制調答申はおおむねこれまでの答申等を踏まえた内容であるが、東京圏と地方圏との関係にも言及し、連携中枢都市圏等をはじめとする地方圏での取組みが、東京圏から地方圏への移住や移住を促すための交流の下支えになるというかたちで「東京圏の一極集中」に言及した点は注目される。

個別自治体単位でのまち・ひと・しごと創生の取組みはややもすると近隣自治体間での人口争奪戦を招きかねないような成り行きであるとすれば、より広域の単位で地域の人口のあり方を考え、それを踏まえた地域のビジョン形成を図ることが望ましいといえる。元来、定住自立圏構想等は、「地方圏からの人口流出を食い止め、地方圏への人の流れを創出するという観点」¹³⁾から打ち出されたものである。

広域連携の取組みがプラットフォームとなり、大都市東京をはじめとする地域と移住・交流のカウンターパートを多角的に形成していくことは、移住・交流に関する情報流通の整序にもつながるだろう。実際、近隣自治体間で連携して東京など大都市部で移住・定住の説明会を開催する例などを見受けることができる。

ヒトの移住・交流のみにとどまらず、モノ・カネ・情報の連携も考えられる。例えば、特別区区長会による特別区全国連携プロジェクトは、各地域との新たな連携を模索し、東京を含めた各地域の経済の活性化、まちの元気につながることを目的としている¹⁴⁾。23特別区は全国の自治体の約4分の1、全都道府県のいずれかの市町村と連携しているだけに広がりを持ち、その取組みは「都市と地方」問題を考える上でも注目される。

いずれにせよ、自己完結・フルセット型の単体経営ばかりではなく、連携交流・相互補完型の連携経営という視点が自治体経営にとってますます不可欠な要素となるだろう¹⁵⁾。

(3) 狭域化＝ダウン・スケーリングと地方創生

広域化に向けた地方創生に関するリスケーリングは、上述のとおり国の施策に組み込まれつつあるのに対して、狭域化に向けた対応についてはむしろ各自治体・地域に委ねられているといつてよい。

自治体内の地域・地区・区域等に関しては、1970年代から都市部を中心にコミュニティ意識の希薄化が指摘され、自治会・町内会など地縁団体の担い手不足、役員の固定化・高齢化、加入率の低下などによる活動の停滞が全国的に問題視されるようになる一方で、防

¹²⁾ 答申素案については、総務省地方制度調査会関係ホームページ http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html 参照。

¹³⁾ 総務省「定住自立圏構想推進要綱」（平成20年12月26日）。
http://www.soumu.go.jp/main_content/000283569.pdf

¹⁴⁾ 特別区全国連携プロジェクト <http://collabo.tokyo-23city.or.jp> 参照。

¹⁵⁾ 拙稿「人口減少社会における行政サービスと自治体経営」『公営企業』2014年12月号、8頁以下参照。

特集

災・防犯面で地域の絆づくりの重要性が改めて重視されるようになってきた。

他方、平成の合併を経過する中で、改めて都市部に編入された旧町村部のあり方が問われ、合併特例法や地方自治法などで合併特例区や地域自治区の仕組みが導入される一方、これら法令によらない自治体独自の仕組みとして、主として小学校区等のまとまりのある単位に地域協議組織（まちづくり協議会など自治体ごとに多様な名称が付されている）を設置する例が全国的に普及しつつある。その役割が増し、活動量が高まりつつあることから、自治体のなかには地域内分権を唱え、これを推進しつつあるものもあり、また、これら組織に独自の法人格を設けるべきだという運動も展開されつつある（小規模多機能自治¹⁶⁾）。

本稿ではこれらの動向について詳述する余裕はないが、いずれにせよ、こうした地域自治の位置づけが、地域、自治体によって温度差はあるものの、地域づくりにおいて高まる傾向にあることをまず指摘しておきたい。

こうした傾向に随伴して、地方創生に関わる取組みについても、地域単位を念頭に考えられることが多くなる。例えば、人口ビジョンづくりのような将来人口や仕事、雇用については、自治体単位よりも、小学校区など地域単位で試算したほうがより正確で実感を伴うという意味でわかりやすい推計が可能ではないかという指摘がなされる。藤山浩が提唱する、「田園回帰」に向けた「1%戦略」（地道に1年に1%ずつ人と仕事を取り戻せば、地域は安定的に持続するという考え方）はその典型であろう¹⁷⁾。

総合戦略についても同様である。自治体単位など一定規模以上の範囲で考えると、仮に人口推計の精度は確保したとしても、施策や事業を複合的・包括的に考えることが求められ、肝心の目標設定にあたって合意調達が難しくなったり、その抽象度を高めざるをえなくなったりもするだろう。より狭域の単位であれば、まさしく政策面での「集中と選択」でエネルギーを集中させることができ、それだけ成果に結びつけやすくなる。

そこで、複合的かつ包括的なプランニングは自治体全体として取組むにしても、それを補完するかたちで、一定規模のエリア別（都心部とそれ以外の地域など）や、住民間のつながりが密接な小学校区単位（まちづくり協議会など地域自治組織の単位）ごとに区分したりして、地域の特徴を活かした政策形成を進めていくのも有効な手だてだといえよう。

いずれにせよ、上意下達ではない「地域発」で発信する戦略形成が肝要であろう。

地域単位という超ミクロな次元の議論になると、「都市と地方」という問題は相対化される。というのも、都市部、そして大都市部においてすら、小学校区単位であれば、過疎化の進んだ中山間地とはいかないまでも、深刻な高齢化・少子化、人口減少に悩まされてい

¹⁶⁾ 以上については、拙稿「自治体内分権の進展と地域自治組織への自治体職員の関わりに関する中間考察」『地域自治組織等における人材の活用に関する研究会報告書（平成26年度）』一般財団法人 自治研修協会、平成27年3月参照。

¹⁷⁾ 藤山浩『田園回帰1%戦略』農文協、2015年。

る地域は存在する。とくに東京では、大都市部ほど、自治会・町内会組織を地域自治の中心に据えており、行政も依存している。しかしながら、それら地縁団体の活動が停滞に悩んでいることは全国の状態となんら変わりなく、むしろ都市部ゆえのコミュニティ意識の希薄さがより難しい状況を生んでいるともいえる。しかしながら、これら互助組織を補完する地域協議組織のような共助組織を採用する自治体は一部の例にとどまっているのが現状である¹⁸⁾。この点で、大都市自治体や地域コミュニティは、先行して様々なタイプの地域自治を志向している地方都市や過疎地域から多くを学び得るはずである。政策形成や制度設計の知恵や情報の流れは、決して東京など大都市からの一方通行とは限らないのである。

5. 地方創生と多次元化する「都市と地方」関係

国のまち・ひと・しごと創生をはじめとする地方創生の大きなうねりは、「都市と地方」の関係を、それが対立の関係であれ、協調的な関係であれ、より強化する方向をたどってきたように考えられる。

例えば、税制をはじめとする財源配分をめぐる制度づくりに関しては、極めてシビアなマイナス・サム・ゲームを相争う対立の構図が基調となろうし、他方で、具体の政策・施策・事業に関するアイデア出しに関しては、相互の強みを活かした創発を期待できるプラス・サム・ゲームでの協調の構図が「都市と地方」関係の基調となりつつある。

しかも、留意すべきは、後者のゲームで協調関係を築いたからといって、前者のゲームでの抜き差しならぬ対立関係を抜本的に解消できるわけでもなければ、前者のゲームでの対立関係を理由に後者のゲームでの協調関係を返上するような振る舞いは許容されにくいというゲームの構造のなかに、「都市」も「地方」もどっぴりと組み込まれてきたことである。

ただし、もとより「都市と地方」の関係は様々な次元で展開されてきたが、自治体間のみならず圏域間あるいは地域コミュニティ・レベルなどをも含む多次元で関係を紡ぐ場が拡大しつつある。こうした地方創生をめぐるのリスケーリングの動向が、自治体間関係に着目した「都市と地方」のこれまでの構図に揺さぶりをかけ、今後のあり方に大きな影響を与えつつあるのではなかろうか。つまり、「都市」「地方」を問わず、それぞれの地域の実情に応じた、いわゆる広域連携や地域内分権などといった 이슈に、どう向き合い対処していくのがそれぞれの自治体・地域の帰趨を決めるということの意味する。この意味であるべき地方創生の取組みは、ようやく緒についたばかりといえるだろう。

¹⁸⁾ 総合支庁制度を採用する世田谷区、港区、また、地域協議会制度を導入した新宿区を例外として、東京 23 特別区については地域自治の仕組みについては限定的かつ縮小傾向をとってきた点は、拙稿「大都市における都市内分権と地域機関」『都市社会研究』創刊号、2009 年参照。