

# 地方創生をめぐる総合戦略と地方自治体

## —国策から自治への転換は可能か—

中 村 祐 司

### I. 異例づくめの地方創生戦略

国策にもとづく大規模な地域活性化事業である地方創生戦略、いわゆる「人口ビジョン」及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下総合戦略）に全国の都道府県・市町村が直面している（2015年5月現在）。

2014年5月に民間の研究組織である「日本創成会議」による試算（2040年に20歳から39歳の若年女性人口が半減すると推計される市区町村が896あり、それらは消滅の可能性があるとするもの）を呼び水に、消滅可能性自治体がクローズアップされるようになった。そして、同年11月にあらゆる自治体を対象とした「まち・ひと・しごと創生法」が施行され、自治体は人口動向や産業実態等を踏まえ、2015～2019年度（5か年）の政策目標・施策（総合戦略）を策定することとなった。

国の指針によれば、若者雇用創出数（地方）を2020年までの5年間で30万人にするといったものや、地方から東京圏への転入者数を6万人減らし、東京圏から地方への転出者数を4万人増やすというもの、さらには、「若い世代が安心して結婚・妊娠・出産・子育てできる社会を達成している」と考える人の割合を2013年度の19.4%から40%以上にするとといった具体的な目標が示されている<sup>1</sup>。

予算面では既に2014年度補正予算として、「地域消費喚起・生活支援型交付金」（2,500億円）、「地方創生先行型交付金」（1,700億円）、「まち・ひと・しごと創生総合戦略における政策パッケージ」（1,575億円）が交付されており、2015年度予算（当初予算）として「総合戦略等を踏まえた個別施策」（7,225億円）と「まち・ひと・しごと創生事業（仮称）の地方財政計画の歳出への計上」（1兆円）が措置されている<sup>2</sup>。また、先行型交付金の留保分（300

億円）を用いて、国は同年10月末までに総合戦略を策定した自治体には上乗せ交付金を配分することとした。2016年度には新型交付金の措置が取られるという。

このように地方での人口減に歯止め（東京一極集中の是正）をかけ、国が地方に雇用と産業を創出させようとする国策は、とくに計画策定期間と予算措置期間の融合という点で異例づくめのものである。また、事業をめぐる全国の自治体を広範囲に競合させ、自治体の事業立案をめぐる自助努力を要請したという点でも、極めて異例な政策である。歴史的にも「地方創生」という用語だけでなく、国が地方のアイデア勝負の政策環境をこれだけ急いで醸成するケースというのは極めて珍しいのではないだろうか。

そこで本研究では、以上のような国による地方創生の大枠的な枠組みを踏まえた上で、ほとんどの自治体が総合戦略の策定には至っていない現段階において、先行的に総合戦略を既に策定した複数の自治体（会津若松市、塩尻市、京丹後市）に注目し、各々の特徴を指摘したい。その後、栃木県内において既に策定した那須塩原市の総合戦略を把握し、さらに策定活動へ実際に関わっている経験にもとづき、複数の市町（野木町、日光市、栃木市、下野市、那須烏山市）を対象に総合戦略の策定体制（とくに庁内体制）はどのようになっているのか、策定体制をめぐる4市1町の自治体間に見られる共通性と異質性はどこにあるのかについて、現段階でどのような特徴を指摘できるのかを探ることとする。

### II. 会津若松市の ICT 総合戦略の特徴

2015年3月に全国で最初に総合戦略を策定した京丹後市においては、総合計画（第2次京丹後市総合計画）の適用年度と総合戦略のそれとが重

なったことから、総合計画の内容をベースに総合戦略を策定した。これに2014年5月に国に採択された地域活性化モデルと15年1月に認定された地域再生計画である「グリーン・ウェルネス新公共交通体系構築と新シルク産業創造・地域協働大学等推進計画」を加え、総合戦略づくりに活用した。また、新シルク産業創造と関連産業集積に向けた規制改革（農業生産法人関係）を中心とする「地方創生特区」の創設が見込まれることから、今後はその内容を盛り込むとしている<sup>3</sup>。

全国2番目（15年3月）に総合戦略を策定した塩尻市の場合、京丹後市と同様に、第5次総合計画の始期が15年度であり、総合計画を国の示す「政策四分野（①雇用②人の流れ③結婚・出産・子育て④地域づくり・くらし）にスライドさせた5か年計画として」策定した。そして、15年1月に国に認定された地域再生計画「森林資源の循環活用による持続可能な田園都市づくり計画」を総合戦略に包含するとした<sup>4</sup>。

このように京丹後市と塩尻市に共通しているのは、計画期間をめぐる総合計画と総合戦略との重複を生かし、さらに他の計画も参入させる形で総合戦略を策定した点にある。

15年4月に策定された会津若松市の総合戦略の場合、総合計画（第6次会津若松市長期総合計画）の計画期間は07年度から16年度までとなっており、両者は重なってはいない。しかし、会津若松市では、重点施策パッケージとして毎年「地域活力の再生に向けた取組み」を定めており、「市活力再生計画から地方創生に資する施策や事業を抽出することでベースを作成し、国・県の施策動向等を注視したうえで見直しや加筆等を行うこと」で市総合戦略を策定するとした<sup>5</sup>。市活力再生計画を重要施策として毎年定めるということで再生計画そのものが総合戦略の基盤となる。

要するに既存のものであれこれからの策定であれ、総合計画の中身とこれに密接に関連する単独計画（京丹後市と塩尻市の地域再生計画、会津若松市の市活力再生計画）の中身が総合戦略の質を左右するといえよう。

会津若松市の総合戦略では、①会津大学を中心としたアナリティクス（データ分析の意）産業・ICT（情報通信技術）関連企業の集積、②歴史・

文化観光や産業・教育観光による地域連携と交流促進、③既存産業・資源を活用した効率化・高付加価値化によるしごとづくり、④伝統とICTを融合させた人・企業が定着したくなるまちづくり、⑤結婚・出産・子育て支援と教育環境の整備、といった五つの柱を掲げている。一見、可もなく不可もない無難な設定であるとも見受けられる。しかし、各柱に沿ったKPIや施策として、たとえばICT関連企業誘致数を15社に（2015～19年の累計。柱①に対応）、ICT活用型農業による新規雇用者数を110名に（同。柱③に対応）、ICTを活用した遠隔交流授業回数を15回（2015年。柱⑤に対応）といった具合に、ICTを基軸とすることでいわば各柱に共通する横串機能が設定されている。柱②や柱④においても、施策項目としてたとえば前者では「データ収集及びアナリティクス分析による観光客のさらなる誘致」が、後者では「伝統とICTを融合させた人・企業が定着したくなるまちづくり」が掲げられている。

このように会津若松市の総合戦略では、会津大学やICT関連企業誘致の実績を前面に出しながら、ICTをつうじた地域の再生がいずれの柱においても貫かれている。当該自治体の総合戦略の成否は、既存の最も強みのある地域資源活用の実績に立って、これを拡充・発展させる一貫性を盛り込むことができるかどうかにかかっているのではないだろうか。

### Ⅲ. 那須塩原市と会津若松市の差異

栃木県内において既に総合戦略を策定した那須塩原市の場合はどうであろうか。市では2014年3月に作成した「定住化促進計画」を改定し、これを総合戦略と位置づけた。「転出の抑制」と「転入の促進」を掲げ、児童・生徒、20代前半、20代後半～30代前半、30代後半～40代後半までを「ターゲット」とし、児童福祉の充実、就業者数の増加、定住促進計画の短期目標（転入者数が転出者数を上回ること）、災害対応力の強化を設定した。そして、定住促進に向けたキーワードとして、①雇用（Koyou）②結婚（Kekkon）③子育て（Kosodate）④教育（Kyouiku）⑤暮らし（Kurashi）⑥交流（Kouhou）といった七つのKを挙げ、各々についての施策とKPIを複数ずつ提示している。

定住促進に向けて市のできる限りの施策を多面的に展開しようというものである。

那須塩原市の総合計画期間は2007年度から16年であることから、市は15年度から次期総合計画の策定作業を行い、その際には「産業界、大学、金融機関、労働団体等から委員を選出」している。そして、総合計画審議会が「総合計画の策定と総合戦略の改定を並行して実施」し、「総合戦略のPDCAサイクルによる効果検証」も行うとした<sup>6</sup>。

このように那須塩原市では、既に作成した定住促進計画をほぼそのままシフトする形で総合戦略につなげている。その意味では会津若松市の総合戦略と類似性がある。しかし、会津若松市がこれまでのICTの実績を強みに、これを応用して市内の他の政策領域にも浸透させようとするのに対して、那須塩原市では定住促進を目標に置いて、この達成のために上記七つの領域を充実させようとする点に違いがある。前者は実績環境を後者は条件的ないしは潜在的な環境（新幹線の停車駅など）を前面に出しているのである。

#### IV. 策定体制における特徴—栃木県内4市1町を対象に—

それでは総合戦略の策定には至っていないものの、その体制から栃木県内の四つの市町にはどのような特徴を見て取ることができるだろうか。

日光市まち・ひと・しごと創生総合戦略策定委員会は、各部局の課長により組織される庁内検討委員会から「施策、指標等の検討・提案」を受け、これに対する「実現可能性の検討・意見等」を提示する。委員会の役割は、あくまでも庁内検討委員会から出てくる案を検討するという受身的な内容となっている。庁内検討委員会は、「若手職員、女性職員」からなる庁内検討ワーキングチームによる「施策の検討・提案」を受ける。庁内検討委員会が素案を部長会議に上げ、部長会議は素案（あるいは修正された素案）を庁議に上げる<sup>7</sup>。

下野市の場合、総合計画審議会が総合戦略の策定に関わる。策定体制の資料配付はなく、2015年度の年間スケジュールには「庁内地方創生推進本部による協議・決定等」とある<sup>8</sup>。

野木町は町長（本部長）を筆頭に副町長と教育

長が副本部長となり、これを総合政策部長（総務課、政策課、開発推進室、税務課、会計課、議会事務局の各長）、町民生活部長（住民課、健康福祉課、生活環境課、リサイクル推進室の各長）、産業建設部長（産業課、都市整備課、農業委員会局の各長）、教育長（こども教育課と生涯学習課の各長）が支える構図となっている（カッコ内は各部長と教育長を支える担当課長等）<sup>9</sup>。

野木町総合戦略会議は、体制図では本部長と二人の副本部長の間に位置している。総合戦略会議の所掌事務が「町長の諮問に応じ、人口ビジョン及び総合戦略の策定に関し必要な事項を調査及び審議すること」（野木町総合戦略会議設置要綱第2条第1項）とされているからである。総合戦略会議は町長に次ぐ位置づけにある。

栃木市（栃木市まち・ひと・しごと創生総合戦略有識者懇談会）の場合、策定体制に関する資料は懇談会では配布されず、設置要綱に「総合戦略の策定に関すること」（第2条第1項）とあるように、懇談会の役割を概括的に広く捉えている。「懇談会」ということで対策本部に対する助言機関であり、策定体制を提示する必要性はないと判断したのかもしれない<sup>10</sup>。

那須烏山市の場合、下野市と同様に総合計画に関わる総合政策審議会が総合戦略に携わる。庁内組織と庁外組織を組織図の上からは対等関係とし、前者は市長を筆頭に、各課長から構成される「創生本部」、その下に「戦略調整班」、さらに「検討部会」を置いた。後者には審議会と市民を結ぶ存在として若い市民から構成される「なすからミーティング」<sup>11</sup>が体制図に掲載された。市長の諮問に審議会が答申する形を取り、戦略調整班から審議会に対して資料の提供や検討依頼があり、審議会はそれに対して意見を出し検証を行う。事務局（総合政策課秘書政策室）が庁内組織と庁外組織をつないでいる<sup>12</sup>。

以上のように策定体制を提示していない下野市と栃木市を除いた2市1町について、庁外組織（総合政策組織）と庁内組織を水平的関係とし、さらに前者には若者からなるワーキンググループを置いた那須烏山市と、実質的には今後庁内から出される案の承認機関になるであろう日光市の総合戦略策定委員会との間の違いが目立つ。仮に前者を

行政から組織的に尊重されている機関とすれば、野木町総合戦略会議はどちらかといえば、那須烏山市に近い準尊重機関といえるかもしれない。

## VI. 自治体対応における多様性

本研究では、過去において類例がないと思われる地方を対象にした国策である地方創生戦略に注目し、その大枠を把握した上で、とくに総合戦略に注目し、既に策定した3市の取り組みの特徴を明らかにした。そして、栃木県内の4市1町における総合戦略の策定の現場で得た資料のうち、とくに策定体制について4市1町の状況を把握しようとした。その結果、2市1町の間で総合戦略策定における審議会や会議の位置づけに微妙な差異が存在することが分かった。

果たして現段階において全国津々浦々で展開している総合戦略の策定プロセスは、今後どのように進んでいき、どのような特徴を伴った内容が打ち出されるのであろうか。そして、実際に総合戦略の実施効果はどのように発揮され評価され、その後の新たな人口・産業・雇用政策につながっていくのであろうか。

2016年度に創設する新型交付金については、「市町村ごとにつくる活性化策の総合戦略によって交付規模や対象範囲に差をつけ、複数年度で配る」という。さらに、「交付後は戦略に盛った転入者数などの数値目標をもとに効果を検証し、事業見直しを求めたり交付を変更したりする」という<sup>13</sup>。一方で、「補助金ありきの状況」を危惧する声もある。一過性の補助金を当てにするのではなく、関係者の連携と知恵を通じて継続的に「独自の稼ぎを生み出すのが本当の地方創生」だとの指摘がそれである<sup>14</sup>。

確かに、地方における人口減少の抑制や産業・雇用の創出に向けて、今回のような強力な国策が起点となり得ることは否定できない。しかし、補助金・交付金の支給を自治体による総合戦略策定へのインセンティブの中心に位置づけ、1,700あまりの市区町村に対して、実質的には強制・義務に近い形で時期を区切って一斉に知恵を求める今回のような手法には政策的な危うさをはらんでいるようにも思われる。

本来、人口動態や産業・雇用面だけでなく、各々

の自治体は固有の地勢、歴史、文化、伝統・慣習などを背景とした政策課題を抱えている。強力な国策によるインセンティブを提供することで、自治体が自ら動き出す後押しを行っているという理屈はそのとおりであろう。しかし、近年、地域の存続危機に直面した自治体が国を当てにしない(当てにできない)「地方創生」に取り組み、その活動の積み重ねを通じて、これからの地方のあり方を示唆するかのよう実践事例が登場しつつあったことも事実である。こうした時期に、ボトムアップ型の自治の萌芽をトップダウン型の典型である国策が相殺してしまう懸念がある。

自治体に問われているのは、一過性の補助金・交付金を地方創生のための一時的な側面支援手段と割り切り、その有無にかかわらず、当該地域固有の課題に向き合い続けるという認識の下で、反転攻勢の起点として国策を活用する絶好の機会と捉えることができるかどうかではないだろうか。

<sup>1</sup> 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「まち・ひと・しごと創生『長期ビジョン』『総合戦略』」5-6頁。また、国はKPI(=Key Performance Indicator. 重要業績評価指標)の設定を地方に求め、主なKPI項目として、農林水産業の成長産業化、訪日外国人旅行消費額3兆円へ、地域の中核企業、中核企業候補1,000社支援、地方移住の推進、企業の地方拠点強化、地方大学等活性化、若い世代の経済的安定、妊娠・出産・子育ての切れ目のない支援、ワーク・ライフ・バランス実現、「小さな拠点」の形成、定住自立圏の形成促進、既存ストックのマネジメント強化を挙げている。その他にも国家公務員を地方に派遣する地方創生人材支援制度や地方創生コンシェルジュ制度を掲げている(首相官邸「まち・ひと・しごと創生『長期ビジョン』と『総合戦略』の全体像」資料4-2)。

<sup>2</sup> 日経BP社HP安藤毅「地方創生、安倍政権の思惑と展望」(2018年2月18日付。2015年5月現在)。<http://www.nikkeibp.co.jp/article/tk/20150210/435065/?P=2>

<sup>3</sup> 京丹後市「京丹後市まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2015年3月)、3-4頁。

<sup>4</sup> 塩尻市「塩尻市まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2015年3月)、3-4頁。

<sup>5</sup> 会津若松市「会津若松市まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2015年4月)、7頁。

<sup>6</sup> 那須塩原市「那須塩原市まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2015年3月)、41-71頁。

<sup>7</sup> 日光市企画部総合政策課「日光市まち・ひと・しごと創生総合戦略策定に係る検討体制」(2015年5月7日における第1回日光市まち・ひと・しごと創生総合戦略策定委員会資料)。

<sup>8</sup> 2015年5月8日における第1回下野市総合計画審議会

資料7「平成27年度 総合計画審議会年間スケジュール」。

- <sup>9</sup> 野木町総合政策部政策課「野木町総合戦略推進体制図」(2015年5月15日の第1回野木町総合戦略会議における参考資料No.4)。
- <sup>10</sup> 2015年5月28日における栃木市まち・ひと・しごと創生総合戦略有識者懇談会資料。
- <sup>11</sup> ワーキングチームとして、総合政策審議会に報告する役割も果たす。那須烏山市内に在住・在勤する農家、企業、市民活動団体、市職員など若手25人から構成される(2015年5月29日の第2回那須烏山市総合政策審議会資料「なすからミーティングによる検討経過」)。
- <sup>12</sup> 2015年5月29日における第2回那須烏山市総合政策審議会資料「総合戦略・人口ビジョン策定体制」。
- <sup>13</sup> 2015年5月6日付日本経済新聞朝刊「地方創生の新型交付金 市町村の戦略で格差 数値目標で検証、見直しも」。
- <sup>14</sup> 2015年5月23日付朝日新聞朝刊「補助金頼みでは持続不可能」。

# **“General Strategy” and Local Government for Regional Revitalization**

## **Conversion from National Policy to Autonomy**

NAKAMURA Yuji

### **Abstract**

This paper presents cases of local governments which formulated “General Strategy” : Kyotango City, Shiojiri City, Aizuwakamatsu City and Nasushiobara City. Japan’s population decline became a major political issue. The administration has established a new office for regional revitalization and made promises to implement various measures to support families raising children and expand local tax allocation system.

Central government is trying to create an local environment that revitalizes local industry, produces jobs, and retains young people when all the central, higher-order functions of society-politics, administration, economics, information, education, culture –remain concentrated in Tokyo.

This paper also presents cases of formulation structures of “General Strategy” in local government : Nikko City, Nogi Town and Nasukarasuyama City in Tochigi prefecture. Shimotsuke City and Tochigi City don’t have formulation structures. And each local government’s response to the national policy are various.

Is it possible that this national policy converts to autonomy? The point is whether local governments will regard subsidies as means to an end. It is essential for local governments to adopt bottom up approach to regional revitalization because national policies tend toward top down approach.

(2015年6月1日受理)