【2017 年総会記念講演】

「地方創生」ブームの危うさと今後の課題

同志社大学政策学部教授

真山達志

今日のテーマは「地方創生」ブームです。「地方創生」という言葉は、「地方分権」や「地方自治」と同じ、一般名詞のように使われていますが、私はあくまで固有名詞で、安倍政権の政策の名称だと思っています。

猫も杓子も「地方創生の時代」とか「地方創生の推進」と言い、「地方創生課」を作る自治体まで出てきていますが、これによって安倍政権の政策を支持することにつながっています。

「地方創生」が生まれるまで

「地方創生」が生まれるまでの、時間的な流れを確認しておきたいと思います。

そのきっかけの一つに、2013 年 6 月に閣議決定された、「アベノミクス」の成長戦略である「日本再興戦略－ JAPAN is BACK －」があるといわれています。しかし、この段階では、まだ産業競争力を高めることが中心で、「地方」の「地」の字もありませんでした。安倍内閣はあまり地方のことに関心を持っていなかったといっていいと思います。

ところが、2014 年 5 月に、「消滅自治体リスト」が公表されました。日本創生会議分科会で、増田寛也さんたちが中心に作ったものです。これは一般的にはショッキングなものでした。なぜかというと、「消滅」という言葉がついていたからです。実際にリストに上がった多くの小規模町村にしたら、言われなくてもそんなことは分かっていることで、すでに自覚して活動を始めているわけです。それを、国からリストとして出され、しかも「消滅」というタイトルが付けられたのですから、そうした自治体からすれば大きなお世話です。

翌 6 月には、2013 年版を改訂した「日本再興戦略－未来への挑戦－」を出しました。これに、「地域」や「地方」といった言葉が登場し始めます。「地域の経済構造改革」「攻めの農林水産業の展開」という項目が入ってきました。そして、2014 年になると、突然、「地方」と言い始めます。なぜかというと、2015 年に統一地方選挙があるからです。地方のことを何も考えない政権では批判も出てくるだろう、票をとる意味でも「地方に手厚くやります」といわないといけないという思惑です。

さらに、2013 年時点では、「産業振興」の大半は大企業でした。「デフレからの脱却」の効果は、最初は大企業からということで、中小零細企業への対策が抜けていました。それも当然、批判されるので「中小零細対策もやります」ということを入れたわけです。地方には中小零細企業が多いので、必然的に「地方経済の振興」を入れざるをえないということになりました。

同じ 6 月に、「骨太の方針 2014」といわれる「経済財政運営と改革の基本方針 2014 －デフレからの好循環拡大へ－」が出ました。これは、2014 年版の「日本再興戦略」とほぼ同じ内容です。

9 月には、内閣官房に「まち・ひと・しごと

創生本部」が設置されました。そこで法案を検討し、11 月に「まち・ひと・しごと創生法」が成立します。地方対策を万全にして選挙に臨むという政治日程にしたがって進んだことが、よくわかります。

2015 年 4 月に統一地方選挙があり、6 月には改訂された「日本再興戦略－未来への投資・生産性革命－」が出されました。

「ローカル・アベノミクス」という表現は、2014 年 6 月に政府が策定した「骨太の方針 2014」に初めて登場しました。それにより、「地方創生」は、安倍政権の主要政策である「アベノミクス」に並ぶ政策として、地方版アベノミクスと位置づけられるようになりました。「安倍政権は地方を重視し、地方向けの政策を展開する」というプロパガンダにも使われたと言えるでしょう。

地方創生の中身（手法）

今、述べたように、「消滅自治体」が急に生じたわけではないのに、2014 年度になって緊急的に取り組みをやりだしたのは、やはり統一地方選が迫っていたからです。そこで出てきたのが「地域活性化・地域住民生活等緊急支援のための交付金」です。

これは「地域消費喚起・生活支援型」で、俗にいう「プレミアム商品券」になりました。典型的なバラマキです。竹下内閣の「ふるさと創生 1 億円事業」と比較して、「せせこましいふるさと創生だ」と皮肉が言われました。20 ％のプレミアムが付いた商品券を地域内で使えば、地域経済に貢献するかもしれませんが、たんに政府が税金で商品券をばらまいただけの施策でした。

それ以外に「地方創生先行型」交付金も出ました。これは、Ｕ・Ｉ・Ｊターンを促進する事業や、地域が仕事づくりなどで地域活性化を推進する事業に対する交付金でした。

2015 年度になると、「総合戦略」の概念が導入されます。国が「総合戦略」をつくり、それをもとに地方で「人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定するものです。「地方創生」のなかで最も特徴的な部分です。

2016 年度には、「地方創生」をよりいっそう進めるための「新型交付金（地方創生推進交付金）」ができます。これによって、本格的に「地方創生」が始まり、恒常的な交付金になるのかと期待を持たせたのですが、2016 年度頃になると、政権の関心が薄れ「地方創生」がだんだん先細りになってきました。

「地方創生」が持つ違和感（不快感）

こうして流れを見ていくと、「地方創生は何か変だ、なんかおかしい」という違和感が、だんだん不快感に変わっていきました。

「政治的側面」の違和感

繰り返しになりますが、「地方創生」は、安倍内閣の「都合」で展開したものです。

第 2 次安倍内閣が発足した当時、地方に対する関心はそれほど高くはありませんでした。経済政策によって景気を刺激することを最優先としてきました。「デフレからの脱却」をスローガンに掲げ、将来的に日本の景気がよくなったら、地方にもおこぼれがいくだろう、という政策だったのは明らかです。それが急に「地方」といい始めました。しかし、安倍内閣は、本気で地方の経済や社会を何とかしようという理念をもって政策を積み上げたのではなく、選挙対策や人気とり的な要素が強いのです。そういう意味で、2015 年の統一地方選挙が大きかったわけです。極論すれば、2015 年に統一地方選挙がなければ、「地方創生」の登場する時期が違っていたかもしれません。

もう一つ、安倍内閣発足当初、石破茂さんをどうするかが大きな問題でした。影響力があり、

頭のキレも石破さんの方が上です。したがって、何とか石破さんを外したいと考えていました。しかし、外せば反対勢力になってしまうので、取り込みつつ外したい、ということで用意したのが、「地方創生」の担当大臣につけることでした。まさに政治的な都合ででてきた面がぬぐいきれません。

理念的な側面

政策は理念がないといけません。理念から政策が生まれなければ、いい政策とはいえないのです。そういう面から見ても「地方創生」は、物足りなさやおかしなところがあります。それは、国家戦略にあわせて地方がさまざまな取り組みを展開するよう、上意下達的な形でやらせようとするところです。

地方には「人口ビジョン」の作成が義務づけられました。これにともない「合計特殊出生率」が話題になりました。国が人口政策に取り組むことを否定するわけではありませんが、地方を巻き込むだけではなく、家庭、地域にまで国の政策が踏み込んできています。これも理念的な面から疑問があります。国益を重視した国家戦略から、日本の人口を維持するため、合計特殊出生率を上げようという、まるで戦中の「産めよ、増やせよ」政策のようなものを、地方の責任で、地方の事業として進めようという形に、結果的になってしまっています。

子どもを何人産むのか、産むか産まないかは個人の自由です。それぞれの人に事情があるわけで、政策をもって命令できるものではありません。合計特殊出生率は、「アメリカは 2 倍をキープしている」「フランスは回復している」「北欧はもっと高い」と、海外の数字を出して「日本は低い」といわれますが、それぞれの国によって、結婚や子育てに対する考え方に相当な違いがあります。フランスは合計特殊出生率が上昇していますが、非婚率も上昇しています。そのため、日本でいうところの「婚外子」、つまり結婚していない親の子どもの率が 60 %を超えています。それがいいか悪いかは別として、日本はどういう社会で、どんな子どもの育て方をするかについて議論することなく、日本とは違う社会環境、価値観がある国と比較して、「早く結婚しなさい」「早く子どもを産みなさい」「合計特殊出生率を上げるために地方はもっと工夫しろ」という政策の展開に、違和感を覚えてしまいます。

手法的側面

政策を進める上での手法、手続き的な側面でも違和感を持っています。

「地方創生」は、「国家戦略特区」などの特区制度を利用することになっています。この手法は、目新しいものではなく、以前からあるものです。また、国、都道府県、市町村と縦系列の「計画」策定を、義務ではないにしても、事実上、義務づけています。これもよくあるパターンです。手法的には新鮮味がなく、従来から問題点や批判がある手法を採用しています。

「人口ビジョン」を作成させて、それをふまえた「総合戦略」を、地方につくれというのは、任意とされていますが、事実上の強制です。財政が厳しく、補助金等がないと事業を展開できない地方にとっては、「こんな交付金、補助金はいりません」とは言えません。交付金が出るなら、計画を作らざるを得なくなってしまいます。議会で「国の総合戦略には乗りません」と言えば、批判されます。事実上、「計画」づくりを強制し、しかも懇切丁寧な策定指導と事業例を提示しています。ここが問題です。

「内閣官房まち・ひと・しごと創生本部」から、「地方人口ビジョン・地方版総合戦略の策定に当たっての参考資料」が出されています。これは作り方マニュアルです。それには「地方版総合戦略における PDCA（Plan・Do・Check・Action）サイクルの基本的考え方」が書かれています。「数字目標、客観的な指標をできるだ

け設定しよう」「その際には、アウトプットではなくアウトカム（成果）を採用しよう」「重要業績成果指標（KPI）を設定してください」「外部有識者の検証をやりましょう」「策定段階や検証段階では議会で審議しよう」と書かれています。これらは、間違ってはいないと思います。ここまではまだ良いのですが、その後に、具体的なつくり方が書かれています。

「地方人口ビジョンの策定イメージ」や「人口の現状分析のイメージ」の項目では、どういう統計を使い、どういった分析をするかが書かれています。そして、「地府版総合戦略において記載する事項の参考例」として、「地方における安定した雇用を創出する」「地方への新しいひとの流れをつくる」「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」「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」の４項目についての、詳しい説明とともに、具体的な施策例が書かれています。

あくまで参考例で、この通りしなくても良いということですが、ほとんどの自治体は、このパターンで作っています。参考例に自分たちの自治体名や、予定している事業を埋め込む作業をすれば良いだけの状態です。これに従えば「計画」ができる。逆に、それと違うものをつくったら大変な手間隙がかかるし、チェックが入る。最初からフォーマット通りつくった方がいい、ということになる。

その結果、地方にしてみれば、鼻先にニンジンをぶら下げられてしまったわけで、それをめざして走るしかなくなり、こぞって「総合戦略」を作りました。私も戦略作りに関わった自治体がいくつかありますが、時間が限られていて、じっくり検討することはできませんでした。走るしかなかった。地方がそうやっている時に、知らないところで「お友だち特区」ができていました。住民の中には、本当に地域経済、地域社会の活性化に役立つのか、と疑問をもっている人もいます。財政負担が増えるだけで、将来的にお荷物になる恐れがあることが、地元にほとんど知らされないまま、どんどん動いているケースもあります。

地方はどう対応するべきなのか

では、地方はどう対応したら良いのでしょうか。

私は、常日頃から、地方はもっと政策形成能力を持たないといけない、と言っています。そのためには、まず、冷静な現状分析に基づく問題の把握が重要です。これをせず、「こんな事業をやったら面白い」「どこかでやっているから真似したらうまくいくんじゃないか」というやり方では、たんに二番煎じ、柳の下の２匹目のドジョウ狙いになってしまいます。

次に、問題意識を共有できるかどうかです。首長や一部の人が「こんな問題がある」と言っているだけで、住民の多くがそう思っていなければだめです。「問題」や「地域の将来」を、住民と共有できているかが重要です。「消滅自治体」は、「消滅するから大変だ」と、危機感は共有できるかもしれません。しかし、「なぜ消滅するような状態になったのか」「今のどこが、どう問題なのか」について議論ができないまま、「何とかしないといけない」では、問題意識の共有ができていないことになります。

問題意識を共有できれば、アクターごとの課題の抽出をすることになります。行政なら行政として、住民なら住民として、それぞれ何をしなければならないのかという課題を抽出していくわけです。

その時に、「問題」と「課題」とを区別する必要があります。これを曖昧にすると、議論があやしくなるので、「問題」と「課題」とは違うことを確認することが重要だと思います。

「問題」と「課題」は、日常的に曖昧に使われていて、ほぼ同義語です。「現代社会は、さ

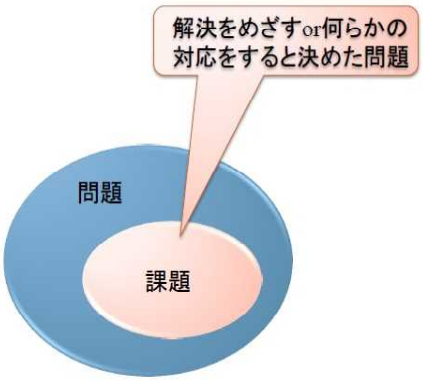

図１　問題と課題の関係

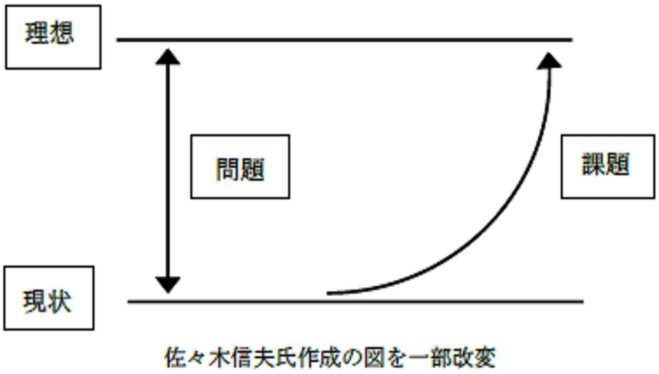

図２　問題と課題の違いと論理的順序

まざまな問題や課題を抱えています」と、言い換えや並列して使われたりします。しかし、総合戦略などの政策をつくるときには、区別した方が良いのです。

「問題」と「課題」に、「解決」を付けた、「問題解決」と「課題解決」は、どちらも普通に使います。しかし、「実現」を付けた場合、「課題実現」は意味が通りますが、「問題実現」は意味が通りません。「問題」と「課題」の関係は、集合でいうと、図 1 のように、「問題」という全体集合の中に「課題」という部分集合があるのです。つまり、何らかの対応をすると決めた「問題」が「課題」になります。「問題」がたくさん存在しても、「課題」にはできない、しないものがあるのです。「課題」にしないものは「問題」のまま存在するだけです。そういう関係があるので、「問題」と「課題」は区別しておく必要があります。

国が「人口問題があるから、地方も課題にしなさい」と言われても、どこかの地方が「うちには、もっと優先しして解決しなければならない問題がある」と言えば、そこでの「課題」の設定も当然、変わってきます。

「問題」と「課題」の違いから、もう一歩、進めて、論理的順序を考えみます。「問題」があって、その中で解決しようと決めたものが「課題」となるため、論理的にいえば、先に「問題」が存在しています。図 2 は、中央大学経済学部教授の佐々木信夫さんが考えたものを参考に、作ったものです。「問題」は、「現状」と「理想」の差だと考えます。こうあるべきだ、これが「理想」だと考えるものに対して、現状はそうなっていない。その差が「問題」です。「課題」は、「理想」からかけ離れている「現状」を、「理想」に近づけていくこと、差を縮めていくことということを、概念的に示したものです。「問題」は「差」で、「課題」は「差を縮める」ことです。それゆえ、「問題」が先で「課題」が後なのです。

ところが、地方の施策をみると、この順序を無視していることが多いのです。「課題」を先に設定し、「問題」を後づけするのです。「後づけ」でも「問題」を考えていればマシな方で、そもそも「問題」が何かさえ考えていないことも多いのです。

具体的な例では、「商店街活性化事業」があります。この事業に補助金が付くとなると、「さあ、やらなくちゃ」とやるわけですが、少なくとも事業としてやる以上、「課題」がないと成り立ちません。予算要求すらできない。商店街活性化の「課題は何か」と聞くと、「商店街を活性すること」と返答される場合が多いでしょう。では、「問題」は何かと聞くと、「商店街が廃れていることだ」という答えが、一般的

です。しかし、商店街が廃れているのは「現状」であって、それ自体はまだ「問題」ではないのです。本当の「問題」が何かを探る必要があります。

行政は、「活気ある商店街は、街にとって大切だ」と考えています。行政にとって地域活性化は重要な使命ですから、これを「理想」だと考えます。しかし、商店主は、高齢化しているうえ跡継ぎがいないため、店を閉めようと考えている人が多いのです。そのため、現状も「まあ、こんなもんでしょう」と思っています。消費者でもある住民には、「無理してお金をかけたってよくならない。それより、その予算を子育て支援に回した方がいいのではないか」と思っている人も結構います。それが現状としてある。行政のもつ商店街に対する認識と、住民がもっている商店街の認識にズレがあります。このあたりに、本当の「問題」があるのではないでしょうか。まず、この「問題」を解決することが大事ですが、このような取り組みには補助金がつかないでしょう。しかし、補助金が付く具体的な商店街活性化事業は、その後の取り組みになるのです。

それぞれの地域の実情に応じて、何が「問題」なのか、何が「理想」なのかを議論し、共通理解、共通認識をもつことができたとき、初めて補助金を受ける意味がでてきます。補助金が出るから共通認識や理解もないまま、地方を踊らせようというのが「地方創生」の進め方です。問題意識がないのに事業だけやっても、住民は共感しないし、事業の成果は生まれません。

まとめにかえて

「地方創生」の問題点についてまとめてみると、1 つは、国からのトップダウンの政策であることです。「国が地方をつくろう」「国主導で地方を活性化しよう」「地方を国家戦略によって動かそう」という意図が見えます。

2 つめは、統一地方選挙や石破外しとか、まさに安倍内閣の「都合」で、地方が利用されていることです。

3 つめは、国（内閣）の都合に合わせられて、地方では問題意識の共有や課題の設定が間に合わないところでも、「総合戦略」をつくっていることです。将来展望をじっくり描く時間がなく、方向性が定まらない「戦略」は、「戦略」とはいえません。とりあえず交付金や補助金を受けるための「戦術」です。

4 つめは、これらの結果として、地方の実情にあった事業展開ができないことが多いことです。「総合計画」に位置づけられた事業を、そのまま「総合戦略」にするなどで対応していることが少なくありません。工夫した対応をするところもありますが、交付金目当てに慌てて作ったところでは、効果を期待できません。

5 つめは、問題をじっくり考え、どんな課題を設定するかという議論をしていなければ、「政策」をつくる能力が育ちません。むしろ国に追従する、国に従属する自治体の体質が温存されるだけになります。過去、そういう自治体が多かったのは確かです。「地方分権」が取り組まれるなかで、少し変わってきたように思ったのですが、「地方創生」によって元に戻ってしまいました。「地方分権」というこの 20 年来、日本が進めてきた大きな方向性を、「地方創生」によって、「中央集権」に 180 度転換させられたように感じます。地方を創るのは誰なのかを、考えていく必要があると思います。

「地方創生」は、何か新鮮味のある言葉に思えますが、政府やマスコミで使っている英語訳は“regional revitalization”で、「地方活性化」です。とくに新しい概念ではなく、「創生」という文字の印象とは違います。皮肉な言い方をすれば、地方の政策を安倍内閣の戦略や政策に合わせなければならないところが、新しいのです。そこをよく考えて「地方創生」という言葉を使っていく必要があると思います。