

(一財)北海道開発協会では、平成28年度から「人口減少時代の地域政策に関する調査研究」を行っています。この調査研究は、平成26年11月に安倍政権のもとで成立した「まち・ひと・しごと創生法」によって進められている「地方創生」、具体的には各自治体が策定した「地方版総合戦略」の展開を契機に、道内自治体が人口減少時代を生き抜くための地域政策のあり方を考えていこうというものです。調査研究活動では、北海道大学公共政策大学院の研究者による「人口減少時代の地域政策を考える研究会」を立ち上げ、今年7月にその成果をまとめた著書『地方創生を超えて これからの地域政策』（岩波書店）を発売しました。

その出版記念を兼ねて、7月21日に北海道大学で「フォーラム地方創生を超えて 人口減少時代に向き合う地域政策を考える」を開催しました。ここでは、研究会メンバーの基調報告を紹介します。



より詳しい内容はこちらで  
『地方創生を超えて これからの地域政策』  
(岩波書店) 1,900円(税別)

クローズアップ①

フォーラム

## 地方創生を超えて 人口減少時代に向き合う地域政策を考える

主催：北海道大学公共政策大学院・一般財団法人北海道開発協会

### 基調報告 1

#### 「地方創生」を研究して それをどう「超えて」いくか

北海道大学大学院法学研究科准教授 村上裕一

地方創生に関して、国は「人口急減、超高齢化というわ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指す」と謳っています。



では、地方はこれをどう受け止めたのでしょうか。私たちは、北海道と四国2県（愛媛県・香川県）の基礎自治体を対象にアンケート調査を実施しました。

その結果から、地方創生は、人口減少対策にこれまであまり熱心でなかった自治体に多少の「気付き」を与えたり、それが必要と思っても優先順位が低く実行が難しかった自治体にそれを実行するお墨付きを

与えたりしたと考えられます。他方で、すでにこれまで人口減少対策に取り組んできた自治体では、やり方が劇的に変わることはなく、割り切った対応をしたようです。交付金は次第に使いづらいものになっていき、一部の自治体で事務対応にただ忙殺されたとの思いがあり、地方創生は自治体担当者に良からざる印象を残す結果となりました。アンケート結果で興味深かったのは、多くの自治体が国にその声が届きやすくなっているとした一方、国から自治体へのコントロールが強化されているという認識があることです。地方創生には、中央集権と地方分権の両面があったと言えます。

地方創生は、東京一極集中の是正を掲げていたことから、かつての国土政策に近いところがあります。地方創生の予算が多く配分されたのはあくまで厚生労働省であり、国土交通省ではなかった点に注意が必要ですが、私は、かつて国土庁が担ってきた国土政策と地方創生の推進体制の連続性や共通点、さらには断絶と

相違点を検討してみました。

国土庁は、国土政策を推進するにしても「権限なき調整」を行わざるを得ませんでした。また、それは農水省や建設省、運輸省などの影響を強く受けずにはいられませんでしたが。予算も、大蔵省が強力に差配していました。一方、地方創生では、それに先立ち1990年代の諸改革で内閣機能が強化され、内閣官房には個別案件の担当室や事務局ができていきました。そこには基本的に各省からの出向官僚が集まり、内閣のリーダーシップの下で企画立案や予算調整をしています。内閣官房が予算調整の場としての機能を強めており、その点において、内閣が弱く大蔵省が予算を握り、そこに各省や与党自民党、族議員が関与していた過去と現在は大きく異なります。

「権限なき調整」の時代の国土官僚は、政権と一定の距離を置いて、ある程度の余裕を持って国土政策を構想できたのではないのでしょうか。それに対し、調整権限が集中した今の内閣官房では、調整に忙しいあまり、国土政策の企画調整や将来日本の絵を描く余裕がないようです。したがって地方創生では、国が予算を確保するけれども、具体的な政策は地方自治体が描くという形になったと考えられます。

この観点から国（政府）と地方（自治体）との距離感について考えてみると、かつては権限が多角的に分散しており、その中で地方自治体もリダンダント（冗長的）に国土政策に関与することができたようです。しかし、1990年代の内閣主導、省庁再編、地方分権の改革以降は、良くも悪くも、政権中枢が担う国の企画調整とそれを実施していく地方の事業との間に距離が生じてしまったのではないのでしょうか。

これらの検討を踏まえ、最後に、地方創生をどう「超えて」いくかという問題について3点、述べます。

第1に、企画調整と事業の専門性の違いを認識した上で、それらに生じた距離を縮める努力を厭わず、また地域に根差しつつも長期的な視点を持って、全国的なプランニングに携われる専門性を持つプランナーを育成する必要があるという点です。

第2に、経済も人口も右肩下がりの時代、一部の利

害関係者間で作られるラディカル（急進的）で視野狭窄に陥った地域振興策を地域が求め続けたり、それに振り回されたりすることがないようにすべきだということです。「言うは易く、行うは難し」の面もありますが、単発的な「アメ」政策に対して、地方はしたたかに対応するべきではないかという問題提起です。

第3に、地方創生が1990年代の諸改革にかなり影響されていることを認識した上で、長期的視野と柔軟性、中央・地方の双方にとっての持続可能性を兼ね備えた地方創生を、今後も模索していくべきではないかということです。地方創生を将来日本の地域政策、人口減少対策の実験と捉えて、単なるまちおこしではない地域活性化、すなわち地方創生へとつなげていけないかと感じています。

## 基調報告 2

### 自治政策・国土政策から見た国と地方～広域連携を手がかりに～

北海道大学大学院法学研究科教授 山崎幹根

国は、地方創生で広域連携を積極的に推進しています。ところが、われわれが実施した市町村アンケートでは、総合戦略の策定に当たって周辺の自治体との連携、調整はありましたかという問いに対し、特になかったという回答が北海道で37.8%でした。周辺の自治体との連携は促進されたかという問いでも、道内市町村の65.4%が以前と変わらない、あるいは促進されなかったと答えています。

そこで、単純に割り切れない国と地方との関係を理解するために、私は戦後の自治政策、国土政策で進められてきた広域連携、特に市町村間の水平的な連携を手がかりに研究を進めました。

研究会では、いろいろな市町村を訪問してヒアリングさせていただきましたが、総じて広域連携の評判が悪かったという印象があります。定住自立圏は、近隣市町村と中心市が共同事業を執行するという一方で、



事業が円滑に行われるようになったことを積極的に評価する声はありました。一方で、定住自立圏でしか実現できない事業はほとんどない、あるいは必要な広域連携事業は定住自立圏でなくてもすでに実施しているという声でした。また、定住自立圏を奨励する特別交付税以外のメリットは感じられない、協定提携や圏域のビジョンづくりが目的化しているなど、厳しい意見が聞かれていました。

広域連携は、一般論としてスケールメリットが語られますが、参加市町村すべてが満足を得られるような成果が生じていないということです。特に、中心となる市と近隣自治体との意思疎通、利害調整で苦慮するケースがあるようです。また、定住自立圏の中心市となる規模の市と近隣市町村によって、一部事務組合や広域連合が形成されるケースよりも、規模の似通った小さな市町村が少数でまとまるパターンの方が、広域連携による成果が表れていると感じました。

国が奨励するような、中心市と周りの小さな市町村が連携して広域的な課題に対応するという方法は、必ずしもマッチしていないと言えるわけです。

自治政策では現行の市町村、都道府県制を前提とした秩序形成が基本で、領域という考え方があります。それぞれの領域の中で住民の集合体が一定の自己完結した秩序を形成し、そのために政治行政が行われています。個別の自治体の領域内で解決し得ない広域的課題を解消するために、旧自治省、総務省は機能主義の要素を付加する形で広域連携を推奨していったと言えます。

国が進めてきた広域連携を概観すると、地方自治制度に由来する領域主義と、各省の機能主義があり、この折り合いをどのようにつけるかという難問に答えきれないまま、今日に至ってきたと言えます。

国土政策の機能主義では、国土を1つの空間と見立て、全体として望ましい秩序を形成しようとしています。国土を対象として、下位単位の地方自治体の区画に限定せず、人やモノや金や情報を全国レベルで考えます。また、国土政策は望ましい国土の利用という政策目的を達成するために、国内の社会経済活動全体に働きか

けるという特徴があります。

これに対して自治政策からの領域主義は、市町村や都道府県の秩序形成を前提として進められます。さらに、そこで市町村長や知事が選ばれ、地方議員が選ばれるため、政治的正当性があり、政治的な意味合いや役割が加わってきます。

両者のこの関係にどう折り合いをつけるのか。それが一筋縄ではいかなかったというのが、戦後の自治政策、国土政策の系譜ではないかと考えています。

市町村へのヒアリングでは、中心市と周辺市町村の調整が非常に難しいことを実感しました。その要因は、利害調整や参加のコストが、広域連携の効果よりも高いということだと思います。

市町村間の広域連携では、地域経済を活性化させるという政策が担われ、拠点都市を中心とする広域圏間の競争も加速しています。国の地域指定、補助金などの政策資源獲得の自治体間競争、企業の誘致合戦や観光客の取り合い、移住者の取り合いなど、あらゆる資源を圏域外から調達する競争に加えて、広域的課題を解決するための政策案、アイデアを創出する競争も展開されています。

広域連携では、領域主義と機能主義という2つの原理をどのように折り合いをつけていくのか、そして中心市と周辺市町村が連携や参加、調整のコストを上回る成果を実感できるかどうか。この2つをどのように解決していくのかが、今後の課題だと思います。

### 基調報告 3

#### 地域政策の新たなパラダイムを探る

地域政策プランナー・元北海道大学公共政策大学院特任教授

#### 小磯修二



「地方創生」という言葉が登場して4年ほど経ちますが、今では地域の活性化や地域政策、地方が元気になるためのまちづくりなど、幅広い意味合いで使われるようになり、言葉としては非常に浸透しました。

私は、道内市町村の地方版総合戦略づくりでは、座長などの立場でいくつか関わりましたが、現場で強く感じることは、国の責務として残された取り組みが多くあることです。例えば、東京一極集中を打破していくためには、首都機能移転などの骨太の政策展開が必要です。さらに大きな課題は人口減少そのものを転換する政策で、出生率の回復を狙う政策は、地方自治体では対応が非常に難しく、これは国の責務です。丁寧な家族政策や子育て支援政策がなされていない状況に対して、しっかり地方からも声を挙げていくことが大事だと思っています。

今日のテーマである「地域政策の新たなパラダイム」ですが、私はこれからの地域政策の展開に向けて、大胆に3つの関係から、その方向性をお話しします。

まず、「大都市と地方」の関係です。日本の国土政策は、地域間不均衡問題からスタートしていますが、その問題意識を忘れてはいけません。

日本を北海道や東北、関東などのブロックに分けて、各ブロックに同じ1単位の民間建設投資が行われた場合の生産誘発係数を、地域間産業連関表で分析してみました。例えば、北海道で1兆円の民間建設投資があると、生産誘発効果は9,600億円です。沖縄は9,200億円、九州は1兆2,800億円ですが、東京を中心とする関東は5兆1,800億円に上ります。全国に同じ単位の投資をしても、東京を中心とする関東圏にお金が集まっていく構造があるのです。地域政策や財政政策を考える際、日本の地域経済がこうした構造にあることを前提に組み立てられる必要があるのです。

しかし、そのような議論は東京からは出てきません。今の日本の政策の中にも、そのような考え方はほとんど見られません。ですから、こうした構造をベースに政策を展開していくべきだということを地方から主張していくことが大事だと考えています。

また、このデータの推移を見ていくと、東京を中心とする関東圏の生産誘発係数は年々高くなっていて、地方の生産誘発係数は低くなっています。日本における地域間格差は、拡大していると言えるのです。こうしたメカニズムをしっかり認識した上で、地方創生を

進めていくことが必要であったと思います。

東京都の産業連関表には、ほかの地域の連関表にはない「本社産業」という部門があり、サービス部門に次いで大きな割合を占めています。産業の実態はなくとも本社という機能があることによって成り立っている資金の流入です。東京都の財政が潤沢なのは、そのような構造があるからです。

東京都の人口は日本の10.6%ですが、大学生は26.0%が集まっています。首都に高等教育機能がこれほど集中している例は、先進国ではほとんどないと思います。しかも15年前に比べると、その比率は上昇しています。その中心になっているのが私立大学です。高等教育機能を市場メカニズムに委ねた政策展開によって、このような現象が起きているのです。少なくとも高等教育政策においては、地域政策の視点が全く欠けています。大都市と地方の関係を考える上で、大切なテーマなので、問題提起させていただきました。

著書では、ほかに「国と地方」、「官と民」の関係についても書かせていただきました。国と地方の関係については、地方分権を考える意味で、北海道の道州制特区の経験について書いています。国の権限を移譲し、地方分権を実行していくには、したたかな戦略が必要だという主張をしており、フランスなどの経験を紹介しています。

官と民については、市場メカニズムを有効に活かしながら、民間企業の力によって経済活性化や雇用創出を図っていくという視点が基本となります。国土政策や地域政策の原点は、市場メカニズムでは解決できない問題や弊害を是正していくことであり、そのためには経済メカニズムを理解し、その仕組みを有効に使いながら誘導していく地域政策というものが、極めて質の高いものだと思っています。

日本の民活の系譜をたどっていくと、民営化に始まってPFIやコンセッションなど、試行錯誤の中で進められています。空港のコンセッションも進んでおり、今は非常に大事な時期です。民と官の信頼関係、互惠関係をしっかり発展させていくことが大事だと思っています。