

第9回 「地方創生」とは何だったのか (その1)

京都橘大学教授 岡田 知弘

「地方創生」政策の挫折が明確に

2019年5月23日、首相官邸に置かれた〈第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」策定に関する有識者会議（増田寛也座長）〉が、第1期の「地方創生総合戦略」の「中間とりまとめ報告書」を公表しました。同報告書では「東京一極集中に歯止めがかかるような状況とはなっていない」と率直に認めています。さらに、同年6月には新聞各紙が最新の人口動態統計の結果を報じ、2018年の合計特殊出生率は1.42となり、3年連続で減少したと報じました。つまり、2014年9月に鳴り物入りで開始された「地方創生」政策の2つの目標（東京一極集中をストップし、少子化に歯止めをかける）がうまくいっていないということです。

第二次安倍政権以降、菅政権にも引き継がれている「地方創生」政策が、地方の地域経済や社会の発展に結びつくかといえば、実はそうならないという根拠があります。それは、この連載でもたびたび指摘してきたことでもあります。ここであらためて「地方創生」政策について、2回に分けて、ふりかえってみたいと思います。

第二次安倍政権と「地方創生」政策の流れ

まず、時系列的に「地方創生」政策の流れを追ってみます。第二次安倍政権が「地方創生」を打ち出した背景には、2014年4月の消費税増税後、「アベノミクス」の効果が「地方」に波及していないという指摘が、各方面からなされてきたことがありました。「地方創生」の直接の契機は、前回紹介した増田寛也元総務大臣が座長を務める日本創成会議が鳴り物入りで同年5月8日に発表した「増田レポート」でした。同レポートは、2040

年までに半数の自治体が消滅する可能性があるとし、全国の自治体に衝撃が走りました。

同年9月の内閣改造で、安倍首相は、「自治体消滅」の危機への対応として「地方創生」を掲げ、石破茂自民党幹事長を担当大臣に指名します。その後、安倍政権は、同年冬の解散・総選挙を仕掛けます。その解散前に、あえて「地方創生関連法案」の成立にこだわりました。その後、同法に基づき、国とともに地方自治体の地方創生総合戦略づくりを2015年度にかけて実施する体制をつくっていきます。

さらに、15年10月に大筋合意となったTPP（環太平洋経済連携協定）も「地方創生」と深くかかわっています。安倍首相は、16年1月の施政方針演説において、「地方創生」の第一の柱としてTPPの活用を強調し、それと「地方創生」とを「直結」させるとしたのです。

「地方創生」政策登場の政治経済的背景

以上の経過からも推測されるように、第二次安倍政権が「地方創生」政策を打ち出したのは、単に衰退した地域をなんとかしたいという意図からではありませんでした。

同政権は、民主党政権期に休止していた経済財政諮問会議や規制改革会議を再開、日本経団連や経済同友会、新経済連盟の役員を政策決定機関に取り込むとともに、民間企業職員の任用を各省庁で推進し、政官財抱合体制を拡大強化しました。

その政策決定機関では、財界の要求に基づく政策が次々と決定されていきました。14年の規制改革会議では国家戦略特区制度を提案します。その重点は、雇用（労働時間規制の緩和）、農業（農協・農業委員会制度改革等）、そして医療（混合診療）で

した。また、産業競争力会議では、多国籍企業の「稼ぐ力」(=収益力)重視を前面にだした「日本再興戦略」を改訂します。そこでの重点は、雇用(女性、外国人労働力の活用)、福祉(公的年金資産での株式運用増)、農業(農林水産物輸出推進)、エネルギー(原発早期再稼働)、医療(医療法人の持ち株会社制度)でした。つまり医療を、成長戦略のターゲットにしたのです。

14年9月、内閣改造で「地方創生担当大臣」が新設された際に、経団連は歓迎のコメント(9月3日「新内閣に望む」)を発表します。そこでは、「地域の基幹産業である農業や観光の振興、防災・減災対策、国土強靱化、PFIやPPPによる民間参加などにより地域経済を活性化する」と述べ、「ローカル市場」への参入欲求を露わにしました。

この財界サイドの要望を、自民党は14年総選挙向けの政権公約で盛り込みます。そこには、「地方創生を規制改革により実現し、新たな発展モデルを構築しようとする『やる気のある、志の高い地方自治体』を、国家戦略特区における『地方創生特区』として、早期に指定することにより、地域の新規産業・雇用を創出します」と明記されていました。そして、総選挙に勝利した後、真っ先に指定したのが愛媛県今治市であり、そこでの加計学園獣医学部の設置認可でした。

「地方創生」と自治体再編の野望

「地方創生」のもう一つの柱は、地方制度改革でした。増田レポートが公表された直後に、第31次地方制度調査会が発足します。その会長には、日本経団連副会長・道州制推進委員会委員長の畔柳三菱東京UFJ銀行特別顧問が就任しました。会議直後に、同会長は「自然に道州制の議論にもなるだろう」と表明したのです(『自治日報』2014年5月23日)。安倍首相からの諮問事項は、「人口減少社会に対応した地方行政体制再編」のあり方を検討するということであり、増田レポートを前提に、専門小委員会を中心に答申文の作成作業を行います。ちなみに、その小委員長に指名されたのは、翌年の国会で、安保関連法案は違憲であると陳述した長谷部恭男早稲田大学教授でした。

また、「地方創生」と道州制、地方制度改革との関係については、石破茂担当大臣を指名した際

の、「今回、地域活性化のほか、地方分権、道州制改革など、ありとあらゆる地方政策に関わる権限を集中して、新たに地方創生担当大臣を創設いたしました」という安倍首相による記者会見記録(2014年9月3日)によって確認することができます。「地方創生」は、道州制に向かうための地ならしという位置づけです。実際、先の「自民党政権公約2014」では、「道州制の導入に向けて、国民的合意を得ながら進めてまいります。導入までの間は、地方創生の視点に立ち、国、都道府県、市町村の役割分担を整理し、住民に一番身近な基礎自治体(市町村)の機能強化を図ります」と書いていたのです。

国土計形成計画の見直しとコンパクトシティ

さらに、「地方創生」は国土計画の見直し作業とも連動していました。国土交通省では、『国土のグランドデザイン2050』を、14年7月4日に決定していましたが、その状況認識として増田レポートを前提にした「地域存続の危機」を強調していました。それに対する基本戦略としてコンパクトな拠点とネットワークの構築など10項目をあげています。なかでも、リニア新幹線建設を大前提に三大都市圏を結合した「スーパーメガリージョン」形成と「コンパクト+ネットワーク」による「高次地方都市連合」(人口30万人程度)構築、農村集落再編を念頭において中心集落に公共施設を集中させる「小さな拠点」整備を盛り込んでいるのが大きな特徴です。なお「高次地方都市連合」は後に「連携中枢都市圏」と改称されます。

国土交通省では、これをもとに、15年8月に「国土形成計画(全国計画)」を決定、さらに8ブロックでの広域地方計画策定を行いました。また、19年5月までに全国の250自治体がコンパクトシティ推進のための立地適正化計画を策定しました。実はこのコンパクトシティの中核機能として、大型の病院が位置付けられ、都市の再開発事業において中心的な役割が与えられることとなります。病院の再編とも関係したものでした。例えば兵庫県姫路市を中心とする「播磨圏域中枢都市圏」では、JR姫路駅前再開発事業の基幹事業として民間病院の一部病床も統合し、700床規模の県立医療センターを建設中です。