

## 第10回 「地方創生」とは何だったのか (その2)

京都橘大学教授 岡田 知弘

今回は、「地方創生」政策が登場してきた背景とねらいについて説明しました。そこで今回は、「地方創生」の政策群と実施過程を概観したうえで、この政策が当初からはらんでいた矛盾や問題点について述べてみたいと思います。

### 地方創生関連二法の制定と地方創生総合戦略づくり

第二次安倍政権は、改憲発議ができる3分の2の議席確保をめざし、2014年11月22日に衆議院の解散を行います。その直前の21日、政府・与党は「まち・ひと・しごと創生法」（地方創生法）を成立させます。この法律には、地方創生の基本理念と創生本部設置の組織規程、国及び地方自治体での総合戦略策定の責務規程が盛り込まれました。同法によって地方自治体には、15年度中に地方自治体の総合戦略をつくる努力義務が課されることになりました。また関連法として地域再生法の一部が改正されました。ここでは、コンパクトシティの推進などに加え、事業実施にあたっての首相の調整・勧告権限が新設され、国主導の「成長」政策への条件整備がなされます。

さらに、総選挙後の12月26日に国の地方創生総合戦略が決定されました。その重点分野は、移住（移住希望者支援、企業移転促進、地方大学の活性化）、雇用（農業、観光、福祉）、子育て、行政の集約と拠点化（拠点都市の公共施設・サービスの集約、小さな拠点整備）、地域間の連携（拠点都市と近隣市町村の連携推進）でした。

さらに、国は2060年の人口目標1億人、50年代成長率1.5～2.0%という数値目標を決定します。国が人口目標を掲げるのは戦時下での閣議決定「人口政策確立要綱」以来のことで、当時の「産

めよ、殖やせよ」「一億総動員」とうり二つのスローガンである「一億総活躍」という言葉や子どもを産まない女性への蔑視発言も飛び出しました。

もっとも、上記のような数値目標は地方自治体が動くことなしには実現しません。そこで政府は、地方自治体の総合戦略と人口ビジョンの策定を実質義務化します。同年度内にほとんどの自治体が地方版総合戦略を策定しましたが、結果的にコンサルタント業者に丸投げされ、住民参加の戦略づくりがなされたところのごくわずかでした。

### 地方版総合戦略の進行管理手法

地方版総合戦略の策定にあたり、政府は各自治体に基本目標（数値、客観的指標）と目標達成のために講ずべき施策の明記を求めました。その数値目標がKPI（重要業績評価指標）です。例えば、雇用創出、人口流入、結婚子育てなどの目標のもとに、「新規就農者数、観光入込客数、移住相談件数、進出企業数、若者就業率、小さな拠点数」をKPIとしました。これらの達成状況を政府が5年後に評価することによって交付金額を増減させる、あからさまな財政誘導のしくみでした。

このようなKPIの活用による財政誘導に加え、国家公務員・民間「専門家」の地方自治体への人的派遣、地域経済分析システム（RESAS）などによるビッグデータの活用強制、情報の一元化によって、政府は地方自治体行政の把握を強化してきました。

### 「連携中枢都市圏」・「小さな拠点」づくり

拠点都市と周辺町村との連携強化は、前回も紹介した連携中枢都市圏構想として具体化します。中心となる連携中枢都市と周辺町村が「連携協約」

を締結し、行政サービスの広域連携を推進するものであり、75万人の圏域人口を抱える拠点都市には2億円を交付、連携協定を結ぶ市町村にも交付金を分配するという財政誘導付きです。連携中枢都市は、おおむね人口20万人以上の中核市・政令市が想定されましたが、実際にはそれに満たない都市も認定されました。さらに農村部でも、集落の「選択と集中」をすすめる「小さな拠点」づくりやその核となる「地域運営組織」の強化を図りました。後者への民間資本の参入も認めます。

### 「骨太の方針2015」及び「地方創生基本方針」

さらに15年6月、政府は表記の2方針を決定しますが、そこでは医療・社会保障分野での歳出抑制が大前提とされます。地方財政支出を削減するために、地方交付税算定方式を市場化前提の「トップランナー方式」に切り替えると同時に、成果主義的算定分を拡大するとしました。また、成長戦略の一環として社会保障分野、教育・科学技術、地方行政、社会資本整備分野で「公的サービスの産業化」を推進します。その一環として、社会教育施設をはじめとする公共施設・小中学校の統廃合や民営化を一気に促進していきました。

### 「地方創生」政策がはらむ矛盾

「地方創生」政策は、当初から重要な矛盾をはらんでいました。第一に、現状の地域経済の衰退は、野放図なグローバル化と構造改革政策に起因するものです。地域の再生と地域産業を一層破壊するTPP推進策とは根本的に矛盾していました。

第二に、「少子化」・人口減少問題は、派遣労働者の拡大政策による青年の非正規雇用化と低賃金によって生じています。ところが、この問題にメスを入れるどころか、2015年秋の安保国会において労働者派遣法を改悪し、派遣労働の拡大に道を開いたのです。

第三に、東京に本社をおく大企業のほとんどが、地方への「本社機能」移転には否定的でした。経団連の調査(2015年9月)によれば、将来的に本社機能を移転する可能性があるかと回答した企業の比率は7.5%にすぎませんでした。また、「地方創生」で主として潤うのは、規制緩和やPPP、PFIで参入する大企業や多国籍企業であり、地元の中

小企業や農家ではありません。

第四に、16年2月29日に、第31次地方制度調査会答申がまとまります。結局、答申文のなかには、「道州制」の文言は入りませんでした。前述したように連携中枢都市圏の対象範囲の拡大や定住自立圏の活用を盛り込みました。これは、道州制導入に伴うさらなる市町村合併に対して全国町村会、町村議長会から猛烈な反発があったからであり、それを裏付けるように西尾勝元<sup>さんたん</sup>地方制度調査会会長が国会で「平成の大合併は惨憺たる結果」と証言したのです(『参議院 国の統治機構に関する調査会会議録』第一号、2015年3月4日)。とはいえ、連携中枢都市圏や定住自立圏も、周辺町村の行財政能力・団体自治権の空洞化を加速する可能性があり、警戒感が広がりました。

第五に、何よりも、これまでの構造改革や「選択と集中」による地方制度改革を通して、住み続けることができない地域が広がっている点です。災害が続発するなかで、仮に人口20万人以上の中心都市に行政投資や人口を集中すると、国土面積の9割を占める小規模自治体に対する行政投資が削減され、災害リスクを高めることとなります。

### 「地方創生」政策運用をめぐる問題点

最後に、これまでの「地方分権」の流れに逆行する、政府による中央集権的な手法がめだち、地方自治への介入がなされていることが大きな問題です。それは、財政誘導による数値目標(KPI)、施策メニューの押し付け、国家公務員、民間「専門家」の地方自治体への人的派遣、ビッグデータの活用強制(マイナンバーも含む)と情報一元化による自治体行政の支配、さらに長期的総合的にとりくむべき地域づくりについて短期的成果を求めることに表れています。

このような形での地方自治の破壊や形骸化は許されるものではありません。しかも、地域づくりには住民の合意が不可欠であり長期の時間が必要であるにもかかわらず、5年のPDCAサイクルで国が恣意的に評価し、それを地方交付税に反映させるしくみが拡大強化されたのです。このような国によるトップダウン的な政策手法に対して、多くの地方自治体関係者から不満や不安の声があったのは当然のことでした。