

地方創生施策の展開と地方分権 — 「目標管理型統制システム」の有効性 —

磯崎 初 仁

1 地方創生6年を振り返る

2014年末の「まち・ひと・しごと創生」（以下「地方創生」という）のスタートから6年が経過した。第1期（2015～19年度）の成果を踏まえて、2020年度から第2期（2020～24年度）の取組みがスタートしている。この政策は国が主導して進められてきたが、巨額の財政支出もあってすべての自治体を巻き込み、国内最大の「政策運動」になっている。

そもそもこの地方創生のきっかけは、2014年6月に公表されたいわゆる「増田レポート」である（増田・日本創成会議2014。増田編著2014も参照）。このレポートは、人口の減少と大都市圏への流出の傾向を前提として、2040年までに若年女性人口が5割以下に減少する自治体が896にのぼることを指摘し、これらを「消滅可能性都市」と呼んでそのリストを公表した。このレポートには、議論としては多くの問題点がある⁽¹⁾。

第1に、レポートはこれらの自治体は「いずれ消滅する可能性がある」と指摘したが、「消滅」とはどのような状態をいうのか、いつまでにどの程度の可能性で消滅するのかなどの基本的事項さえ記載していない。確かに住民がゼロになれば長や議会の選挙もできないため、適法に存続することは不可能になるが、そこにいたる相当前の時点で何らかの対応が行われることになるが、その時点を推測することは難しい。第2に、第1の点にもつながるが、自治体は制度的に設置された法人だから、その存続は基本的には人口の増減とは関係がなく、むしろ合併や制度改革（大阪都構想など）によって人為的に「消滅」する可能性の方が大きい。第3に、人々の暮らしを支える点では、社会的実体としての集落（コミュニティ）の存続に注目すべきであるが、こちらは既に多くの集落が消滅している

(1) 増田レポートの問題点については、小田切2014：2-14、43-46、大森2015：83-95、山下2014：12-24、108-142、山下2018：20-39、岡田2015、槇平2018など参照。

し、「限界集落」や「集落移転」の議論もある。制度的存在である自治体の存続よりも、地域に根ざした人びとの暮らしをどう支援するかという視点が重要ではないか。第4に、消滅すると「宣告」された地域の地域づくりの意欲を削ぎ、当該地域への移住や投資を抑える効果を持ち、かつ地域振興策からの当該地域の切り離しが生じるおそれがある。

実はこのレポートの内容を正確に表現すれば、これらは「若年女性急減自治体」とでも呼ぶべきであり、これを「消滅可能性都市」と名づけたのは、社会的インパクトをねらった「レッテル貼り」であった（磯崎2015b）。しかし、これが功を奏してメディアに取り上げられ、国政上の重要課題となったのだから、問題提起としての意義は評価する必要がある。

安倍晋三内閣（当時）は、これを受けて早々に「骨太の方針」に基本的方針を書き込むとともに、「まち・ひと・しごと創生法」（2014年）を制定し、これに基づいて「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（以下「長期ビジョン」という）と2015～19年度の5年間を対象とする「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「総合戦略」という）を策定した。また、都道府県と市町村にも「人口ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「地方版総合戦略」という）を策定するよう求め、地方創生関係交付金の獲得もあってほとんどの都道府県・市町村がこれらを策定し、地方創生の取組みを進めてきた。なお、これらの地方創生施策では、増田レポートのように自治体の「消滅可能性」の視点は採用していないし、「消滅可能性自治体」の支援を断念して地方都市を重視するといった選別の方針は示されていない。

さらに国では、この5年間（第1期）の成果を検証したうえで、第2期（2020～24年度）に向けて長期ビジョンの改訂と第2期総合戦略の策定を行い、これに連動して都道府県と市町村も第2期「地方版総合戦略」を策定し、地方創生の取組みを展開している。

一方、日本では、1990年代後半から分権型社会の実現を目的として地方分権改革が進められており、現在も提案募集方式による第2期分権改革が進められている。そこでは、自治体が「地域における行政」を自主的かつ総合的に実施するとともに、国と自治体の適切な役割分担と自治体の自主性・自立性の発揮が求められている（地方自治法1条の2参照）。

これまでの地域振興施策が十分な効果を挙げられなかった中で、地方創生施策はいかなる目的を掲げ、どのような政策手段を用意したのだろうか。また第1期を通じてどのような効果を生み、第2期に向けてどのような組み替えを行ったのか。そして地方創生施策は、地域振興政策としてどのような意義と問題点を有し、地方分権にどのような影響をもたら

しているのか。

地方創生のスタートから6年、ウィズコロナの行財政への転換も進む中で、その意義と成果を振り返るとともに、地方分権の視点から分析・評価を試みよう。

2 これまでの地域振興政策は成功したか

戦後日本では、これまでも様々な地域振興政策が行われてきた。地域振興政策とは、地域の人々の暮らしや経済・文化等の活動を活性化し、地域社会の維持発展を図る政策である。特に人口、経済等の活力が低下している地域に対して、これを回復・再生させることによって、他の地域との格差を是正し、均衡を確保する点にその要点がある。従来は、そうした目標として「国土の均衡ある発展」という理念が使われてきた。以下では、地方創生と比較するため、これまでの主な地域振興政策を簡潔に振り返ってみよう⁽²⁾。

(1) 全国総合開発計画による振興政策（1960～90年代）

まず国土全体を対象とするマクロな政策として、全国総合開発計画（以下「全総」という）による政策が挙げられる。全総はこれまで5次にわたって策定されてきた（以下は小田2016 a, 2016 bを参照）。

最初の全総（1962年）では、「地域間の均衡ある発展」を基本目標として工業と人口の分散を図るため、「拠点開発方式」を採用し、新産業都市や工業整備特別地域を指定した。これらの拠点に指定されると、当該地方の開発発展の中核となるよう産業の立地条件と都市施設の整備に向けて地方税の特別措置、地方債の利子補給、補助率のかさ上げなどの税財政上の措置が講じられたため、全国の自治体はこれらの指定を受けようと活発な陳情を行い、予定より多くの地域が指定され（新産業都市として15地域、工業整備特別地域として6地区）、政策の効果が希薄化する結果となったが、全国的な重化学工業の配置に一定の効果をもたらし、高度経済成長を支えることになった（一方で、公害の全国化ももたらした）。

続く二全総（1969年）では、過疎と過密の深刻化を受けて、新幹線、高速道路等の

(2) 以下は、磯崎・金井・伊藤2020：124－127（磯崎執筆）を基礎として執筆した。ほかに岡田2005：68－90、小磯2015：55－63、金井2016、小川2016、内貴2017を参照。

交通ネットワークを整備するとともに、大規模な工業開発、流通基地、畜産開発基地等を整備するという「大規模プロジェクト方式」がとられた。この交通ネットワークについては進展し、今日の列島の主な幹線となっているが、大規模工業開発（苫小牧東、むつ・小川原等）等については十分な効果を挙げられなかった。

三全総（1977年）では、経済の低成長への移行等を受けて人間と自然との調和のとれた「人間居住の総合的環境」の整備を基本目標として、新しい生活圏を確立するという「定住構想」を提示した。地方圏から大都市圏への人口移動が沈静化し、「地方の時代」や「一村一品運動」が提唱される時代において、大規模開発に依存しない国土計画をめざしたが、個別の行政計画や施策に十分に反映されず、中途半端なまま計画期間が終了した。

その後、四全総（1987年）では、東京一極集中の進展等を受けて「多極分散型国土」の構築を基本目標として、「交流ネットワーク構想」を掲げた。五全総（1998年）は、名称を「21世紀の国土のグランドデザイン」とし、多軸型国土構造形成の基盤づくりを目標として、多様な主体と地域連携によって国土づくりを進める「参加と連携」の考え方を示した。1990年代以降の地方分権や現在の地方創生にも共通する国土の考え方であるが、いずれも大きな効果は挙げられなかった。

なお、全総は、環境保全や地域資源の活用等の観点から廃止され、国土形成計画（2008年～）に切り替えられた。

（2） 条件不利地域の振興政策（1950年代～現在）

条件不利地域とは、自然的または社会的な制約条件のために自立的な発展が困難な地域をいう。前述の全国総合開発計画が広く全国を対象にするのに対して、自立的な発展が難しい地域に限定して国によって地域振興を図る政策であり、この2つが長く日本の地域振興政策を形成してきた。

まず地形、気象等の自然的制約条件を抱える地域の振興を図るため、離島振興法（1953年）、豪雪地帯対策特別措置法（1962年）、山村振興法（1965年）、半島振興法（1985年）等がある。これに対し、人口減少という社会的制約条件を抱える地域の振興を図るため、過疎地域自立促進特別措置法（新過疎法、2000年）がある。

これらの法制度では、概ね、一定の条件不利性に着目して「地域」を指定し、国や都道府県等が地域振興のための「計画」を策定し、これに基づいて円滑に事業が行われるよう税財政、金融等の「支援策」を講じるという仕組み（3点セット）が採られ

ている。国では、これらの法律に基づいて公共事業の重点的实施、国庫補助金の優遇、地方債の特別措置等の措置を講じてきた。

これらの政策は当該地域では大きな効果をもたらしたが、道路等の社会基盤が整うにつれて政策効果が薄れるとともに、地域の側も国の振興策に依存するようになり、画一的な地域づくりになって真の自立化（内発的發展）が図れないという問題が生じている。

一方、これらの地域は、国土保全・災害防止、自然環境・地球環境の維持、すぐれた景観継承という点では、国民全体にとって重要な価値を持つ。そこで、都市住民の参加や負担を含めてこうした地域を支える仕組みが必要になっている。中山間地域の農地等を保全するために、農業活動を継続する集落に対して国が一定の交付金を支給する中山間地域直接支払制度（2000年度～）や、温室効果ガスの排出削減や災害防止等を図るための森林整備等に必要な地方財源を確保するための森林環境税（2024年度～）や市町村・都道府県に対する森林環境譲与税（2019年度～）の制度も、こうした目的を持つ制度であり、制約条件を抱える地域を支える仕組みだといえる。

地域振興策は、当該地域の振興と格差の是正という目的があるが、環境保全・災害防止など国民全体にとって必要になっているのであり、地方創生にも同様の視点が求められよう。

（3） リゾート法による地域振興とふるさと創生（1980年代後半）

1980年代後半には、人びとが長期滞在するためのリゾート（保養地）の重要性が指摘され、バブル経済の下でリゾートブームが生まれた。国では、ゆとりある国民生活の実現や地域振興を目的として総合保養地域整備法（リゾート法、1987年）を制定した。リゾート地域に指定されると、税、金融、財政上の支援措置が受けられるため、当時のバブル経済（カネ余り）にも支えられて、多くの地域が競ってリゾート地域の指定を受け（全国42地域で構想を作成）、民間資本や第三セクターを活用してリゾート開発に取り組んだ（以下は今村編著1992参照）。

しかし、多くの地域でゴルフ場、スキー場、大型ホテルの「3点セット」と言われるように同じような開発を行ったことや、1990年代に入るとバブルが崩壊し景気が後退したことから、多くの開発計画は頓挫することになった。自治体の中には、第三セクターへの投資や債務保証によってその後の財政負担に苦しむところも少なくなかった。

この政策は、国がフレームをつくり地域指定を行ったが、具体的な構想を描き、事業を主導したのは都道府県等の自治体であった。また地元の観光資源等を生かす事業ではあったが、そのノウハウ（人材）や資本は東京などの大都市圏から呼び込む「外発型」のプロジェクトであり、それゆえバブルがはじけると一斉に破綻することになった。この教訓から、その後は「内発的發展」をめざすことが一般的となった。

この時期、竹下登内閣が進めた「ふるさと創生」（1988～89年）も、地域振興策のひとつである。この事業は、地域振興のために地方交付税として市区町村（地方交付税の交付団体）に一律1億円を交付したものである（ふるさと創生一億円事業とも呼ばれる）。自治体の規模に関係なく1億円を交付したこと、使途が限定されず市町村が自由に使える（知恵を出す）ことが特徴であり、観光整備など地域経済の活性化に使われる一方、使い道に困って金塊の購入やモニュメントの製作などに使用された例も多く、無駄遣いと批判も招いた。

後述するように国庫補助金は、国の方針・意向に拘束・誘導されるという問題があるが、自由に使える交付金方式もあったことは注目してよい。同時に、有意義な使われ方をしなかったとすれば、一律の一時金だったという限界を考慮しても、自治体側の意欲と能力が問われる事例だったといえよう。

（４） 特区制度による地域振興（2000年代～現在）

2000年代に入ると、市場原理の活用を基本として、一定の区域を指定して集中的に規制改革等を実施することによって、地域の活性化を図る制度がつくられた。

まず「構造改革特区」（2002年～）は、実情に合わなくなった国の規制が民間の経済活動や自治体の事業を妨げている場合に、地域を限定して規制を改革することによって構造改革を進め、地域の活性化を図る制度である。次に「総合特区」（2011年～）は、経済社会情勢の変化に対応して、産業の国際競争力の強化と地域の活性化に関する施策を総合的かつ集中的に推進する制度であり、国際戦略総合特区と地域活性化総合特区に分けられる。さらに「国家戦略特区」（2013年～）は、「世界で一番ビジネスがしやすい環境」の創出を目的として、経済社会情勢の変化の中で、自治体や事業者が創意工夫を生かした取組みを行ううえで障害になっている「岩盤規制」について、規制の特例措置や関連制度の改革等を総合的かつ集中的に実施する制度である。なお、特区制度は、東日本大震災復興特別区域法（2011年）のように大規模災害の被災地の振興を図るためにも活用されているが（磯崎2012 a, b 参照）、一般的な地域

振興とは異なるため、本稿では深入りしない。

いずれも現場から寄せられた規制改革のニーズを実現する制度であるが、構造改革特区はいったん措置された規制改革はどの地域でも活用できる制度であり、総合特区は地域の特定テーマの取組みを財政支援も含めて総合的に支援する制度であり、国家戦略特区は活用できる地域を厳格に限定し、国の成長戦略に資する岩盤規制改革に突破口を開くことをめざす制度である（以上、内閣府地方創生推進事務局ウェブサイトより）。

いずれも民間企業の活動も対象とし、規制改革を進めることによって地域活性化につなげる政策であり、大都市圏と地方圏の格差是正というより、競争力のある地域をその提案に基づいてさらに活性化するタイプの政策といえる。

なお、同時期の地域振興施策として、地域再生法（2005年）に基づいて、地域経済の活性化、雇用機会の創出その他の地域の活力の再生を総合的かつ効果的に推進するため、地域が行う自主的かつ自立的な取組を国が支援する「地域再生制度」がある。しかし現在では、地方創生を図るための具体的な支援措置を提供する制度となっているため、後述の地方創生の一環として扱うこととする。

（5） 東京一極集中是正をめぐる国の政策（1980年代後半～現在）

厳密な意味での地域振興政策ではないが、地方創生と密接な関係のある東京一極集中に対して、国がどのような政策方針をとってきたかについても振り返っておこう。

前述の四全総（1987年）では、東京一極集中の進展等を受けて「多極分散型国土」の構築を掲げるとともに、条件不利地域の振興、リゾート開発、各種特区制度による地域振興を図ってきた。また道路、鉄道、空港等の公共事業も、地方圏の生活環境と産業基盤を整備し、大都市圏と地方圏の格差是正をもたらす側面を有している。地方創生の中でも、地域大学振興法（2018年）を制定し、東京23区に所在する大学の定員増を原則10年間禁止している。

しかし一方では、東京一極集中を許容し、または進める施策も行ってきたと考えられる。

たとえば、1980年代前半の都市開発における規制緩和と民間活力の導入（いわゆるアーバン・ルネッサンス）は、特に東京都心部の容積率・高さ制限の見直しと再開発を促進した。首都圏への産業と人口の過度の集中を防止するために制定されていた工業等制限法（1959年）は、大学の教室も対象としていたため、1970年代以降、大学の

郊外移転が進んだが、2002年に同法が廃止されたため、大学のキャンパスの高層化と都心移転が進み、地方出身者を含めて多くの学生が東京都心部に引き寄せられた（その後、前述のとおり定員増を制限）。さらに2000年代以降は、前述の国家戦略特区等を用いて容積率・用途等の規制緩和が行われ、タワーマンションの建築や再開発が進められ、人と企業を吸い寄せている。

一方、地方圏においては、大型店の立地を制限していた大店法が2000年に廃止され（大店立地法に転換）、大型店の郊外立地が進み、商店街など中心市街地の空洞化と地域商業の衰退を招き、地方都市の活力低下につながった。国の主導によって平成の市町村合併（2006年まで）が進められ、合併された自治体では周辺部の人口減少に拍車がかかったとみられるし、2000年代以降に進められた小中学校の統廃合は、廃止された地域からの子育て世帯の流出とコミュニティの脆弱化を招いたと考えられる。

もちろんそれぞれの施策には様々な評価がありうるが、国は東京一極集中に対してアクセルとブレーキを同時に踏んできたのではないか。このことを踏まえて、地方創生施策を考える必要がある。

（6） 小 括

以上のように、戦後日本ではほぼ切れ目なく何らかの地域振興政策が講じられてきたが、その効果は、全総の拠点開発方式と大規模プロジェクト方式および条件不利地域振興制度を除いて限定的であり、リゾート法のように負の遺産を残したものもある。それほど地域振興を実現することは容易ではないのである。東京一極集中にも、集中するだけの原因があり、集中のメリットもあるため、その是正は簡単ではない。このように過去の多くの地域振興政策では、都市の資金や活力を移転するような外発型の開発やハード中心の振興策では十分な効果がなかったのであり、今後は「内発的發展」（鶴見1996）の考え方に立った施策が求められる（稲葉2016：2－11参照）。

3 地方創生施策の枠組みとその特徴

以上のような経緯の中で、2015年度から地方創生が開始された。この政策は、どのような目的と手段を採っているのだろうか、そしてその目的は適切なのだろうか。なお、手段の妥当性については、4の地方創生施策の成果検証を踏まえて、6において検討する。

(1) 地方創生施策の目的

まち・ひと・しごと創生法は、「急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかける」とともに、「東京圏への人口の過度の集中を是正」し、「それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していく」ためには、「国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成」「地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保」「地域における魅力ある多様な就業の機会の創出」を一体的に推進すること（まち・ひと・しごと創生）が重要となっていることに鑑み、その基本理念、国等の責務、政府が講ずべき施策を総合的かつ計画的に実施するための計画の作成等について定めるとともに、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施することを目的とする（1条）。

前述のとおり増田レポートには多くの問題があるが、この時点で国が地方創生を重要課題ととらえて地方創生施策を開始したことは的確な判断だと考える。このままでは人口減少に歯止めがかからず、地域の活力低下、大都市圏への人口流出、さらなる人口減少という負のスパイラルに陥る可能性が高い。そして、この問題が日本社会の構造的な問題である以上、国が危機感を持って人口減少対策に取り組むことは重要であり、むしろ時期的には遅すぎたともいえる。また、人口減少に歯止めをかけ、人口の東京一極集中を是正するためには、国民が豊かな生活を営める地域をつくることが重要だという認識は適切であり、それを「まち・ひと・しごと」という概念にまとめたことは、ネーミングを含めて巧みな制度設計といえる⁽³⁾。

しかし、問題点もある。

第1に、これだけ幅広く総合的な目的を設定することは、その施策実施に大きなコ

-
- (3) この点に関連して、金井2016：28-34は、高度経済成長期につくられた「国土の均衡ある発展」体制は、「国の雇用創出政策のセーフティネットの上に、各地域・自治体の内発的発展競争が付加されたもの」であり、「内発的発展に『失敗』しても、地域住民生活が維持されることが原則とされた」が、小泉政権による構造改革の時期に、「地域間競争を国が煽りつつ、一部の地域に差別的支援を国が与えるという、不公平・人為的な競争促進方策」が導入され、「国土の均衡なき停滞」体制につくられたとする。そして「地方創生」でも「緊縮財政と大都市圏偏重の構造制約」によってこの体制が継続されるため、セーフティネットが綻んでいる中で地域間競争を繰り広げることは危険が大きいと指摘する。マクロな理解は妥当だと思われるが、地方創生施策をどう評価するかは、地域のセーフティネットとしての地方交付税制度などを含めてより総合的な検証が必要だと思われる。

ストを要するし、目的実現の可能性を低くする可能性がある⁽⁴⁾。まして現行の総合戦略のように5年間という期間を設定すると、その間に何らかの実績を生み出そうと無理な取組みを進める可能性があるし、逆に総合計画等で予定していた施策事業を地方創生に移し替えて、取組みを進めたという「アリバイづくり」につながる可能性もある。この点は、4の第1期の成果に関する分析において検討しよう。

第2に、人口減少に歯止めをかけるという目的については、労働政策（働き方改革）、高等教育政策（特に大学等の教育費問題）、社会保障政策（特に経済格差の是正）などむしろ国の政策努力が求められる問題であり、これを自治体の課題としたことにはやや無理がある。

たとえば河野2007：184-207, 256-260は、人口学では、出生率変動の社会経済的要因に関する理論・仮説として、①合理的選択の理論（子どもを持つ効用と不効用のバランスで決まる）、②相対的所得仮説（夫婦が子ども時代に経験した生活水準より現在または将来の生活水準が高ければ多くの子どもを持つととする）、③リスク回避論（将来が不透明であるため子どもが将来受けるリスクを考慮する）、④価値観の変化と低出生率規範の伝播・拡散論（現代の少子化は親が個人の権利や自己実現を優先する価値観が広がった結果とする）、⑤ジェンダー間不均衡論（家庭内の役割の不均衡平によって結婚を忌避し、または出産を先延ばしする）があるとし、OECDの調査研究では19の加盟国の少子化は、①税金の控除や児童手当の増額、②育児休業期間の延長、③保育施設の整備強化、④パートタイムの就業機会の増大という条件が達成されていないために生じているという結果を紹介している。

また山田2007：10-15, 208-214は、日本の少子化の主因は、①若年男性の収入の不安定化と、②「パラサイト・シングル現象」（未婚者が親と同居することによって結婚を先送りする現象）の合わせ技にあるとし、その対策として、①すべての若者に、希望が持てる職につけ、将来にわたって安定した収入が得られる見通しを与えること、②どんな経済状況の親の元に生まれても、子どもが一定水準の教育が受けられ、大人になることを保証すること、③格差社会に対応した男女共同参画を進めること、④若

(4) 横平2018：48は、「地方の危機」は、①大都市の集積の不利益による出生率の低下、②サービス産業化等による雇用維持の困難、③補助金依存の地方財政危機という「多面的な要因によってもたらされているにも関わらず、主流な『地方創生』の議論は、要因の異なる3つの問題を混同して論じ、かつ社会減対策によって人口の地方分散を図り、地方人口減少反転を通じてそれらがすべてが解決するようなイメージを抱かせる点で問題が多い」と指摘する。

者にコミュニケーション力をつける機会を提供することを提案している（山田2020：118－156，180－187も参照）。

このように少子化対策では、社会保障制度、雇用・所得政策、高等教育政策が重要なのであり、これらは主として国が対応すべき問題である。さらに先取りしていえば、第1期地方創生において達成状況がよくないのは結婚・出産の分野であったことも、自治体の施策事業にこれらの課題解決を期待することの限界を示している⁽⁵⁾。国は、東京一極集中の是正を含めて、国が取り組むべき問題を地方創生の問題にすり替えているのではないか。この点では、「国は土俵に上がらないで、行司のように振る舞」っているとの批判（山下・金井2015：22（金井執筆））や、「未曾有の国家的課題に対する中央政府の自治体への責任転嫁という側面を有している」との指摘（吉澤2019：18）は妥当である。ただ、自治体ごとに出生率の差異があることも事実であり、自治の活力を維持するためにも、地域レベルで少子化対策に取り組むことも重要である。自治体は、まず国が抜本的な少子化対策を行うことを提案・要求しつつ、地方創生の一環として少子化対策に取り組むべきであろう。

（2） 地方創生施策の手段1 — 地方版総合戦略の策定

次に地方創生の手段として、どのような仕組みと方法が採られているか、その制度設計は妥当なのか、検討しよう。

地方創生法は、前述の目的のために、国は「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を定め（8条）、「まち・ひと・しごと創生に関する施策を実施するため必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講ずる」ものと定めている（7条）。この法律は、地方創生を進めるための枠組みを定めるものであり、施策・取組みの内容は「総合戦略」に委ねられている。国では、1で述べたとおり、2014年12月に「長期ビジョン」を策定し、2060年に1億人程度の人口を確保すること等を定めるとともに、以下のような「総合戦略」を策定した（ここでは当初の2014年版を取り上げる。それ以降、毎年度改訂された）。

-
- （5） 坂本2018：99－100も、「そもそも自治体を人口減少対策の主体として位置づけ（祀り上げ）て人口減少対策の実行をさかんに促しても、全国人口が減少傾向にあるなかでは、結局は縮小するパイの奪い合い（マイナス・サムゲーム）にしかならないのは自明である。全国規模の人口減少への対応は、自治体単位の努力のみでどうにかなるものではなく、本来的には国の役割である」と指摘する。

第1に「基本的な考え方」では、1) 人口減少と地域経済縮小の克服（①東京一極集中を是正、②若い世代の就労・結婚・子育ての希望を実現、③地域の特性に即して地域課題を解決）、2) まち・ひと・しごとの創生と好循環の確立（①しごとの創生、②ひとの創生、③まちの創生）を掲げている。この内容は、(1)で検討したとおり概ね妥当であろう。

第2に「政策の企画・実行に当たっての基本方針」では、まず「1) 従来の方針の検証」として、①府省庁・制度ごとの縦割り構造、②地域特性を考慮しない全国一律の手法、③効果検証を伴わない「バラマキ」、④地域に浸透しない表面的な施策、⑤短期的な成果を求める施策、という問題点があったと率直に指摘したうえで、「2) 創生に向けた政策5原則」として、①自立性、②将来性、③地域性、④直接性、⑤結果重視を掲げるとともに、「3) 国と地方の取組体制とPDCAの整備」として、①5か年戦略の策定（KPI・重要業績評価指標の設定等）、②データに基づく地域ごとの特性と地域課題の抽出（地域経済分析システム（RESAS）の活用等）、③国のワンストップ型の支援体制等と施策のメニュー化、④地域間の連携推進、を挙げている。

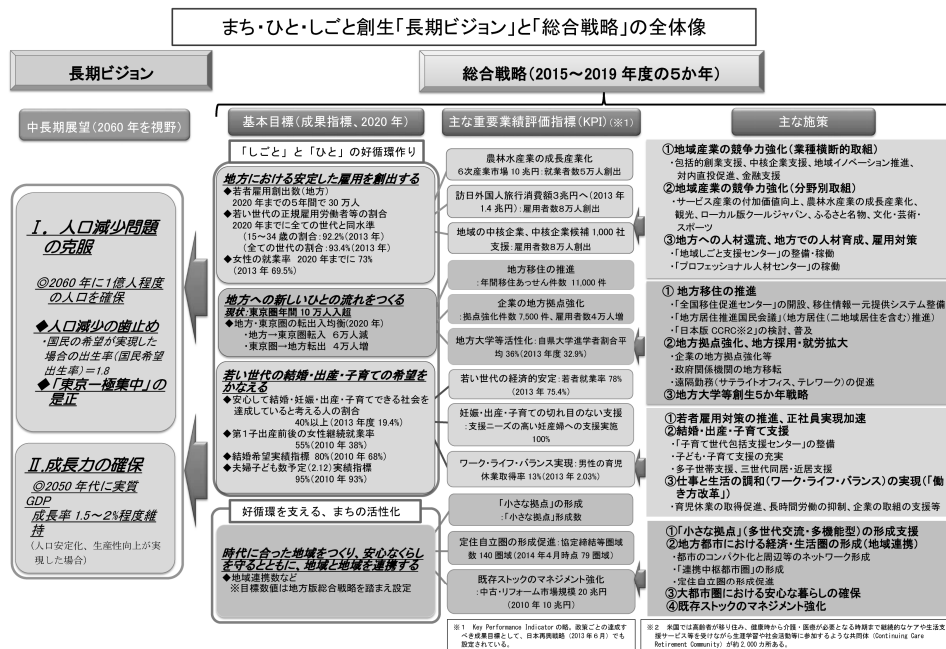
ここでは、「全国一律の手法」を戒めながら地域経済分析システムの活用を提唱したり、「短期的な成果を求める施策」を批判しながら地方にも5か年戦略を押しつけるなどの矛盾も見られるが、新しい施策に挑戦しようという姿勢は評価すべきであろう。

第3に「今後の施策の方向」では、「1) 政策の基本目標」として、①成果（アウトカム）を重視した目標設定、②4つの基本目標、③取組に当たっての基本的な考え方を挙げたうえで、「2) 政策パッケージ」として、①地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする、②地方への新しいひとの流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④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、という4つの基本目標ごとに多くの施策を掲げた（図1参照）。短期間にここまでの施策内容を用意したことは評価してよい。

この総合戦略を踏まえて、都道府県と市町村は「地方版総合戦略」を定めるよう努めなければならない（同法9条1項、10条1項）。国と異なり努力義務であるが、後述の財政的インセンティブによって、2017年3月末までに東京都中央区を除くすべての自治体（47都道府県、1,740市町村）が策定し、中央区も第2期に向けて2020年3月に策定したため、第2期開始までにすべての自治体がこれを策定した。

地方版総合戦略の策定にあたっては、国の総合戦略を「勘案する」ことが求められるし、国は「情報の収集及び提供その他の支援」に努めることとされている（同法3条3項）。実際に国は、後掲の表1のとおり、「地方版総合戦略策定のための手引き」（2015年1月）など各種の基準、参考資料等を提示している。これらは技術的助言であり、法的拘束力を有するわけではないが、後述の関係交付金の交付を受けるには地方版総合戦略に当該事業を位置づけることが必要になることや、自治体側に限られた期間で独自の指標や方法を検討する余裕がないことから、自治体の取組みを誘導・統制する指針として機能していると考えられる⁽⁶⁾。

図1 第1期地方創生施策の全体像



(出典) 内閣府「まち・ひと・しごと創生『長期ビジョン』と『総合戦略』の全体像等」2015年

(6) 後出の市区町村調査 (地方自治総合研究所2018) では、「総合戦略の策定期間は十分に確保できましたか」の設問に、「あまり確保できなかった」が726市区町村 (54.1%)、「全く確保できなかった」が30市区町村 (2.2%) であったという。また、総合戦略の策定にあたり1,037市区町村 (77.3%) がコンサルタント等に委託したとされ、その理由として「専門知識を補うため」(79.6%)「職員の事務量軽減のため」(72.8%)「国からの交付金があったから」(62.3%)が多かったという。国の交付金があったため、限られた時間内にとりあえず策定したという実態がうかがわれる。

表1 地方創生施策に関する主な通知・ガイドライン等

区分	名称	作成・発出者	年月
人口ビジョン・地方版総合戦略関係	「地方人口ビジョン」及び「地方版総合戦略」の策定に向けた人口動向分析・将来人口推計について	内閣官房	2014年10月20日
	都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について（通知）	内閣官房	2014年12月27日
	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（未定稿）	内閣官房	2014年12月27日
	地方版総合戦略策定のための手引き	内閣府	2015年1月
	地方版総合戦略等の検証について	内閣官房	2019年3月27日
	次期「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定等について（通知）	内閣官房	2019年6月21日
	地方版総合戦略の策定に当たって参考となる政府統計指標の一覧	内閣官房・内閣府	2019年6月21日
	都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について（通知）	内閣官房・内閣府	2019年12月20日
	地方人口ビジョンの策定のための手引き（令和元年12月版）	内閣府	2019年12月20日
	地方版総合戦略の策定・効果検証のための手引き（令和元年12月版）	内閣府	2019年12月20日
交付金関係	地方創生推進交付金制度要綱	内閣府・農林水産省・国土交通省・環境省	2016年4月20日 （2018年6月1日改正）
	地方創生推進交付金交付要綱	内閣府	2020年12月25日改正
	地方創生拠点整備交付金制度要綱	内閣府	2020年3月27日改正
	地方創生拠点整備交付金交付要綱	内閣府	2020年12月25日改正
	地方創生事業実施のためのガイドライン——地方創生関係交付金を活用した事業の立案・改善の手引き	（内閣官房）	2020年3月改訂
	地方創生整備推進交付金の活用に向けた地域再生計画作成の手引き	内閣府	2020年7月
	地方創生関係交付金の活用事例集	内閣府	2020年3月
その他	地方創生人材プラン	内閣官房	2015年12月25日
	地域少子化対策検討のための手引き——働き方改革を中心に（第1版）	内閣官房	2016年2月
	地方創生に係る特徴的な取組事例	内閣府	—

（注） ガイドライン等は原則として最新版を示す。「作成・発出者」欄の記載は次を示す。内閣官房＝内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局、内閣府＝内閣府地方創生推進室。

（出典） 内閣官房・内閣府「地方創生」ウェブサイト等から筆者作成。

第1期地方創生の進捗状況に関する国の調査結果でも、「複数の自治体から、KPIの設定が難しい（馴染まない）事業があり、各自治体の実情を踏まえ、柔軟な対応を可能にしてほしいとの要望が出ている」「進行管理や効果検証に係る事務負担が大きく、事務の簡略化等を検討してほしいとの要望が出ている」「『総合計画』との差別化、あるいは整合に苦労している自治体も多く、計画期間や目標の設定等、自治体の裁量に任せてもよいのではないかと意見がある」と紹介している（内閣官房2019a：57）。

（3） 地方創生施策の手段2 — 地方創生関係交付金

さらに地方創生の手段として、地方創生関係交付金（国庫補助金）を取り上げる必要がある。前述のとおり、ほとんどの自治体が地方版総合戦略を策定し、地方創生の施策事業に取り組んでいるのも、これらの交付を受けるためと考えられる。

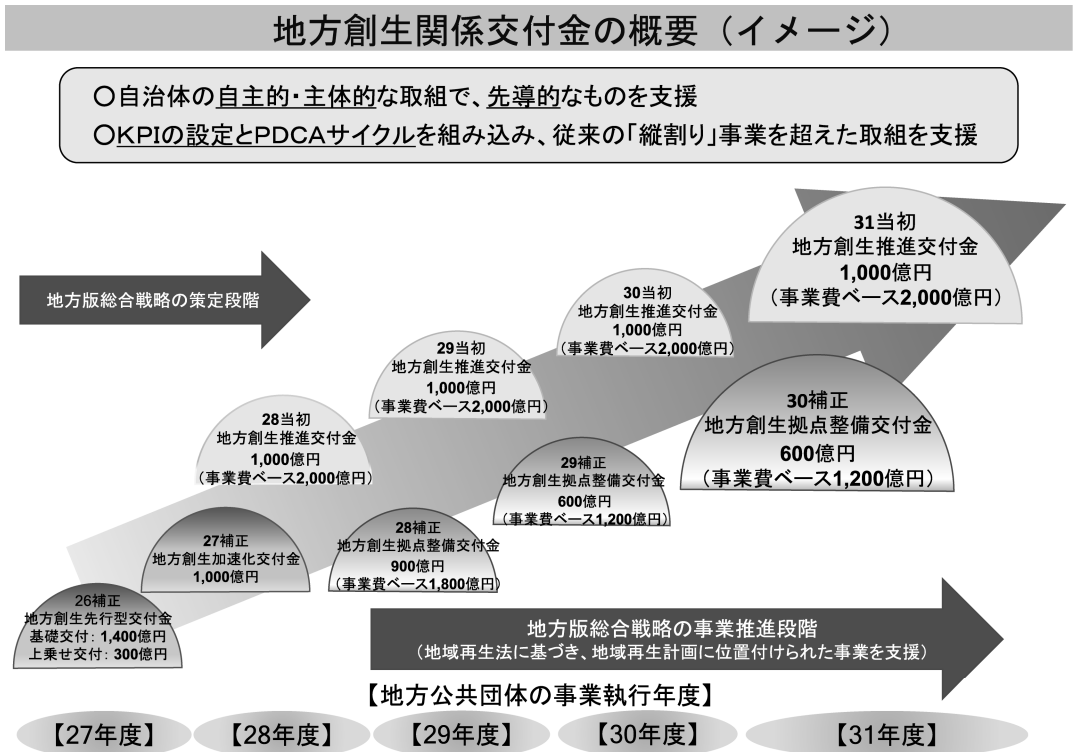
地方創生関係交付金としては、**図2**のとおり、①地方創生先行型交付金（2014年度補正、1,700億円）、②地方創生加速化交付金（2015年度補正、1,000億円）、③地方創生推進交付金（2016～19年度当初、計4,000億円）、④地方創生拠点整備交付金（2016～18年度補正、計2,100億円）が交付されてきた（予算額計8,800億円）。

これらの交付金の申請や活用については、前出の**表1**のとおり制度要綱、交付要綱のほか、ガイドライン、手引き、活用事例集などが提示されている。たとえば「地方創生事業実施のためのガイドライン」（2020年3月改訂）は、「総論」で「導入編」としてKPI設定の視点、ポイント、分野別のKPIの例、参考となる政府統計指標を提示し、「事業化プロセス編」としてPDCAの段階ごとの工夫・留意点を提示するとともに（**図3**参照）、「各論」で①ローカルイノベーション、②農林水産、③観光振興、④地方へのひとの流れ、⑤働き方改革、⑥まちづくりの6分野ごとに、KPI設定の例やPDCA段階ごとの工夫・留意点をわかりやすく示している。こうした手引類は、全国の自治体の取組みを支援・促進する機能を果たすと同時に、関係交付金の交付に直結することによって、画一化の方向に誘導・統制する機能を果たしていると考えられる。

この交付金の運用について、自治体側はどのように評価しているだろうか。

第1期地方創生の進捗状況に関する国の調査結果では、「多くの自治体が、交付金のおかげでいままで取り組めなかった（躊躇していた）事業に取り組めたと回答している」一方で、「多くの自治体から、交付金の『採択条件が厳しい（緩和してほしい

図2 地方創生関係交付金の概要（イメージ）



(出典) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「第1期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』に関する検証会の状況報告」2019年4月9日

い)』との要望が出ている」「採択基準や不採用の理由が不明確で、きちんと明示してほしいとの意見がある」と紹介している(内閣官房2019a:55-57)。

また、(公財)地方自治総合研究所による市区町村調査(地方自治総合研究所2018)の自由記入欄に記載された「地方創生政策に対するネガティブコメント」では、「交付金の運用が硬直的で制約が大きく、活用しづらい」(63市町村/回答市町村242)が最も多かったという(坂本2018:94)。

さらに、村上2018:52-55は、北海道と四国2県の市町村調査に基づいて、地方創生交付金の予算額について、「期待通り」が45.8%、「期待よりやや少ない」が38.4%、「期待より非常に少ない」が12.1%であったことや、「先行型」より「加速化」の交付金の方が使いづらいものになったこと等を指摘している。

松井（督）2020：73も、大分県内の市町村調査に基づいて、「市町村がやりたい事業と国が理想とする交付金事業のギャップが、今回の『地方創生』の大きな壁になっていた」と指摘する。地方創生関係交付金は、あくまで国の方針・意向に沿った場合に交付されているのである。

なお、上記の市区町村調査（地方自治総合研究所2018）では、地方創生施策全体に関する設問であるが、「国の地方創生政策（交付金事業等を含む）に関する役所全体の事務量についてどのようにお感じですか」という設問に対して、「大きな負担だった」が565市町村（42.1%）、「まあまあ負担だった」が725市町村（54.0%）であったという。自治体の取組みを支援する地方創生施策が、自治体に相当な事務負担を負わせているのである。

図3 地方創生関係交付金事業の実施手順（概要）

1. 事業のPDCAの各段階で取り組むべきこと			
PDCAサイクルに基づく地方創生関係交付金事業の基本的な実施手順や取り組むべきことは次の通りです。			
事業の段階	手順		取り組むべきこと
Plan 段階	手順1： 達成目標の確認 (達成目標の例： 地方版総合戦略に掲げ られた目標等)	課題・ニーズの 明確化	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域の課題・ニーズの共有と明確化 ● 定量的・客観的な分析
		事業手法の検討	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域資源の活用 ● 外部の人材・知見の活用 ● 異なる政策間・複数の地域間での連携の検討
	手順2： 達成手段(個別事業)の 企画立案	事業実施体制の 構築	<ul style="list-style-type: none"> ● 既存の組織・ネットワークの活用 ● 関係者の役割・責任の明確化
		自立性の確保	<ul style="list-style-type: none"> ● 自走を意識した計画 ● 経営の視点からの検証
	手順3： KPIの選定	達成すべき目標・ 水準の設定	<ul style="list-style-type: none"> ● 詳細な工程計画の策定 ● 効果・進捗を確認できるKPIの設定
	手順4： 目標水準の設定 ※P4,5参照		
Do 段階	手順5： 事業実施	事業の実施	<ul style="list-style-type: none"> ● 事業主体間の緊密なコミュニケーション ● こまめな進捗と質の管理
		事業の継続	<ul style="list-style-type: none"> ● 安定した人材の確保 ● 地域の理解醸成を促す情報提供 ● 地域主体の更なる参加促進
Check /Action 段階	手順6： KPIによる事業評価 (成果の確認、進捗状況 のチェック等)	事業の評価体制・ 方法	<ul style="list-style-type: none"> ● 外部組織・議会等による多角的検証 ● KPIが未達成の要因分析・課題の把握
	手順7： 評価に基づく事業改善 (未達成要因の分析、 改善の方向性検討等)	改善への取組	<ul style="list-style-type: none"> ● 事業改善・見直し方針の明確化 ● 事業実績の報告・次年度事業計画へ反映

(出典) 内閣府「地方創生事業実施のためのガイドライン（概要版）」2020年3月

4 第1期地方創生の成果と第2期地方創生の課題

(1) 第1期地方創生の成果

以上のような仕組みによって、第1期地方創生の取組み（2015～19年度）が国と1,787（都道府県47、市区町村1,740）の自治体で進められた。その成果は、多くの分野・項目で検証する必要があるが、ここでは内閣府のとりまとめに基づいて確認しておこう。

まず、国の総合戦略の進捗状況については、表2のとおり、4つの基本目標のうち、第1の「雇用」に関するKPIの達成率が高く（順に90%、100%、64%）、次に第4の「地域づくり」に関するKPIの達成率も高い（順に59%、94%、100%、200%・20%・10%、24%）。これに対して、第3の「結婚・出産・子育て」に関するKPIは良好なものと苦戦しているものに分かれており（順に102%、89%、0%、0%）、さらに第2の「人口移動」に関するKPIはいずれも苦戦している（順に-40%、-37%、-40%）。

また、地方版総合戦略等のKPIの進捗状況については、図4のとおり、子ども・子育て（平均値3.07）、観光（3.02）、教育・文化・スポーツ（2.93）、交通ネットワーク（2.92）の分野は概ね良好であるが、結婚・出産（2.47）、まちづくり（2.77）の分野はやや遅れているという（数字は目標達成に関する平均値）。様々なKPIが含まれていること、期間の途中状況であること、自治体側の認識を数値化したものであることに留意が必要であるが、全体の傾向は読みとれよう。

総括的にいえば、雇用、観光等の分野や子育て分野の進捗状況は良好だが、結婚・出産、人口移動の分野は苦戦しており、地域づくり・まちづくりは両様の傾向が混在しているといえる。地域経済に関する分野は、アベノミクスの効果もあって好調であるのに対し、少子化対策や地方移住の分野は容易に効果が出るものではないためと推測される。特にアウトカム目標については、施策の効果よりも他の要因が達成状況に

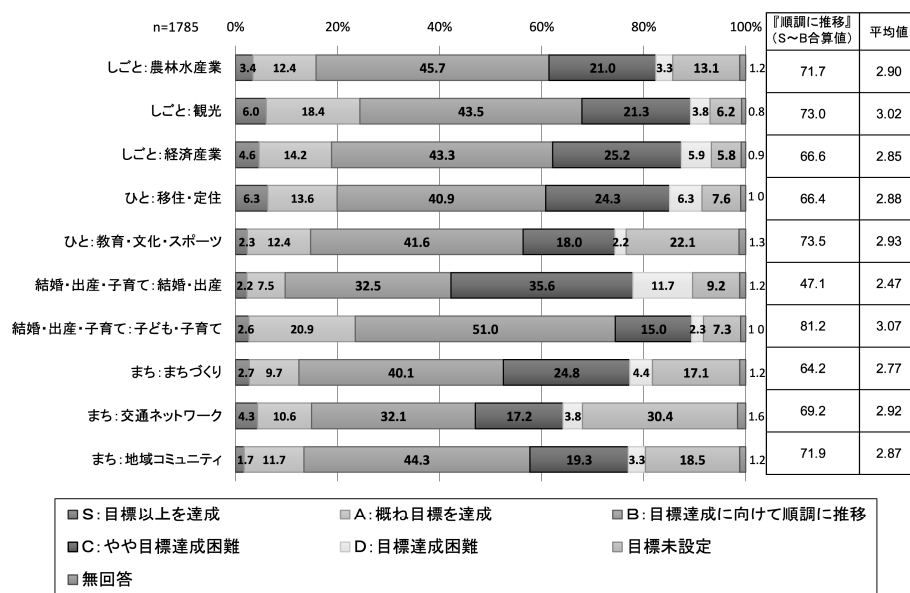
表2 第1期地方創生（全国版総合戦略）の主なKPIの進捗状況

No.	成果指標	2020年目標	現在値	進 捗
1. 地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする				
1	若者雇用創出数（地方）	5年間で30万人	27.1万人（2017年度推計値） [90%]	①B
2	若い世代（15～34歳）の正規雇用労働者等の割合	全ての世代と同水準	95%（2017年） < 全世代：95.0% > [100%]	①A
3	女性（25～44歳）の就業率	77% ※総合戦略2015改訂時に73%から変更	74.3%（2017年） [64%]	①B
2. 地方への新しいひとの流れをつくる				
47	地方・東京圏の転出入均衡（2013年時点で 転入：466,844人 転出：370,320人 転入超過96,524人）	地方→東京圏転入6万人減	24,159人増加（2018年） [-40%]	②
48		東京圏→地方転出4万人増	14,917人減少（2018年） [-37%]	②
49		東京圏から地方への転出入均衡	135,600人転入超過（2018年） [-40%]	②
3. 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる				
71	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	40%以上	40.5%（2018年3月） [102%]	①A
72	第1子出産前後の女性の継続就業率	55%	53.1%（2015年） [89%]	①B
73	結婚希望実績指標	80%	68%（2015年） [0%]	②
74	夫婦子ども数予定実績指標	95%	93%（2015年） [0%]	②
4. 時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する				
92	立地適正化計画を作成する市町村数	300市町村 ※総合戦略2017改訂時に150市から変更	177都市（2018年8月末） [59%]	①B
93	都市機能誘導区域内に立地する施設数の割合が維持又は増加している市町村数	評価対象都市の2/3	63都市/100都市（2018年度） [94%]	①B
94	居住誘導区域内の人口が占める割合が増加している市町村数	評価対象都市の2/3	44都市/65都市（2018年度） [100%]	①A
95	公共交通の利便性の高いエリアに居住している人口の割合	（三大都市圏）90.8%（地方中枢都市圏）81.7%（地方都市圏）41.6%	（三大都市圏）91.1%（地方中枢都市圏）79.3%（地方都市圏）38.9%（2017年度） [200%、20%、10%]	①B
96	地域公共交通再編実施計画認定総数	100件※総合戦略2016改訂時に公共交通網形成計画100件から変更	24件（2018年8月末） [24%]	①B

(注) 「進捗」欄は次により記載。①＝目標達成に向けて進捗している（A＝数値目標を定めており、現時点で目標を達成している、B＝数値目標を定めており、現時点で目標を達成していない、C＝数値目標を定めていない）、②＝現時点では目標達成に向けた政策効果が必ずしも十分に発現していない、③＝その他（現時点において統計上実績値の把握が不可能なもの、2018改訂版で新たに成果指標を置いたもの等）

(出典) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「第1期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』に関する検証会の状況報告」（2019年4月9日）から抜粋

図4 第1期地方版総合戦略等のKPIの進捗状況（2018年9月1日現在）



(出典) 内閣府「地方版総合戦略等の進捗状況等に関する調査結果」（2019年3月27日）21頁

影響することにも留意する必要がある⁽⁷⁾。

以上のような取組みの結果、第1期の地方創生に関わる全体的状況は、次のようなものとなった（第2期総合戦略・序論第2章「地方創生の現状」より）。

(7) 佐藤文俊氏（元総務官僚）は、4つの基本目標のうち「第1、第4の目標については達成に向けて進捗しているが、第2、第3の目標については各施策の進捗の効果が十分に発現するまでに至っていない」ことを取り上げ、「手段としての施策をひとつひとつみれば概ね順調に進められているのに、それが基本目標の達成に結びついていない」のは、「目標と施策が合っていないか、あるいは施策が十分でないということだろう。このことは深刻に受け止めなければならない。」とする。佐藤2020：8－9参照。

- ① 就業者数は増加傾向にあり、2015年から263万人増加し、2018年に6,664万人となった。正規雇用労働者数は男女ともに増加しているが、非正規雇用労働者数も増加している。
- ② 完全失業率は、2015年から2018年まで全ての都道府県で下降傾向にある。有効求人倍率も全ての都道府県で上昇傾向にあり、2018年に全ての都道府県で1.0を超えている。
- ③ 合計特殊出生率は、2015年には1.45まで上昇していたが、2018年に1.42となるなど微減している。年間出生数は2015年の100万6千人から2018年に91万8千人と、減少が続いている。
- ④ 総人口は2015年から2018年まで66万人減少し、2018年10月時点で1億2,644万3千人となった。65歳以上の老年人口は3,557万8千人、高齢化率は28.1%と過去最高値となっている。
- ⑤ 2015年から東京圏への転入超過数は増加傾向にあり、2018年には13万6千人の転入超過（23年連続）を記録した（東京圏からの転出者数35万5千人に対し転入者数49万1千人）。その大半は若年層（15～29歳）であり、男女別には女性の転入超過数が男性を上回っている。

以上のように、2015～18年の間に、雇用・経済の状況は改善しているが、少子高齢化と東京一極集中の状況は悪化している。第1期地方創生は、全体的には期待された成果を挙げることはできなかったのである。

なお、前出の市区町村調査（地方自治総合研究所2018）では、「国の地方創生政策（交付金事業等を含む）は、地域に対して十分な成果をあげているとお感じですか」という設問に対して、「大きな成果をあげている」が82市町村（6.1%）、「まあまあ成果をあげている」が835市町村（62.2%）であるのに対し、「あまり成果をあげていない」が396市町村（29.5%）、「全く成果をあげていない」が15市町村（1.1%）であったという。この政策の主たる実施主体である市町村の3割が否定的な回答であったことは軽視できない。なお、人口減少率の高い市町村の方が肯定的に評価しているという（坂本2018：92）。6（2）で触れるとおり、こうした市町村に集中して施策を実施すべきだったかもしれない。

(2) 第2期総合戦略の特徴と課題

第1期の成果・進捗を踏まえて、国は第2期総合戦略（2019年12月）を策定した。その変更点・特徴は次のような点にある（永渕2020：36－39も参照）。

第1に、人口減少と東京一極集中がもたらす危機を国と自治体が共有した上で、各地域の自主的・主体的な取組みが重要であり、「この取組を国が支援することが基本である」としつつ、「国が自ら取り組むべき施策については、国が積極的に進めることが必要である」とした（21頁）。3－(1)で述べたとおり、人口減少は主として国が対応すべき課題であるため、国が積極的に施策を進めるとしたことは評価できるが⁽⁸⁾、今後の具体的な施策が肝心である。

第2に、4つの基本目標を立てる点は第1期総合戦略と変わらないが、**図5**のとおり、ここに2つの「横断的な目標」を追加した。すなわち、1つは「多様な人材の活躍を推進する」として、多様な人材が活躍できる環境づくりを積極的に進め、若者、高齢者、女性、障害者、外国人など誰もが居場所と役割を持ち、活躍できる地域社会を目指すとした。2つ目は、「新しい時代の流れを力にする」として、地域における Society 5.0に向けた技術（未来技術）の活用と、持続可能な開発目標（SDGs）を原動力とした持続可能なまちづくりや地域活性化の推進を掲げた。

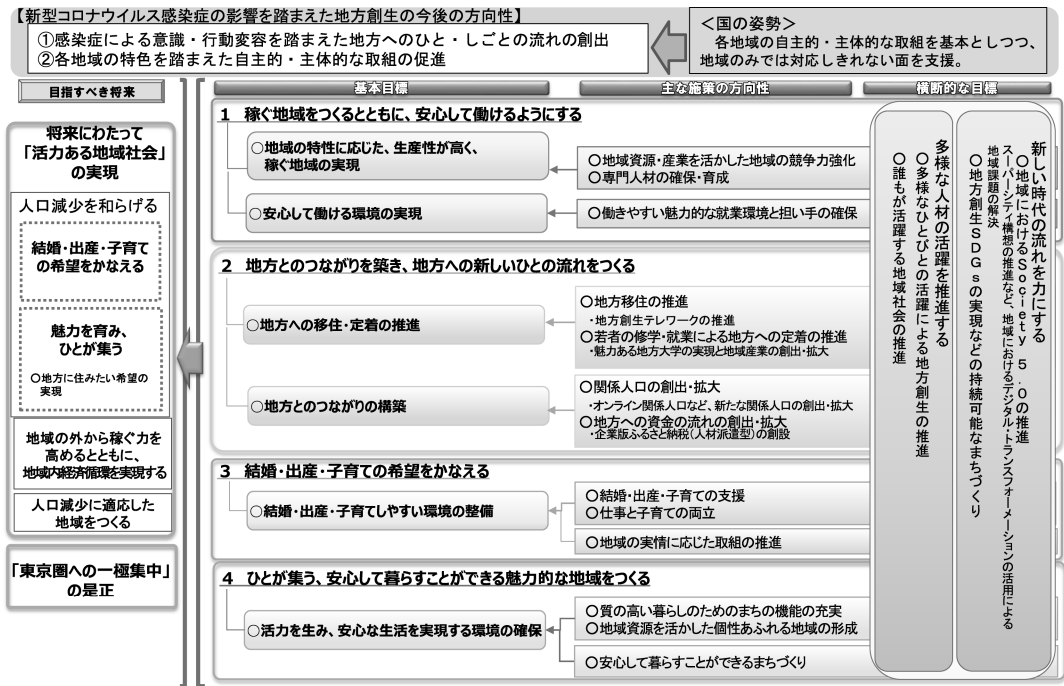
第3に、4つの基本目標の一部を見直した。すなわち、基本目標2に「地方とのつながりを築く」という観点を追加し、地域や地域の人々に多様な形で関わる「関係人口」を地域の力にしていくことをめざすとともに、基本目標1、4に「ひとが集う、魅力を育む」という観点を追加し、地方に雇用の創出にとどまらず、稼げる地域をつくり、賃金ややりがいの面で魅力的なしごとの場を創出するとともに、人々の様々な希望をかなえる「まち」の魅力をつくることを掲げた。

第4に、「多様なアプローチの推進」として、従来の「しごと」起点のアプローチに加え、「ひと」起点、「まち」起点という多様なアプローチを柔軟に行い、まち・ひと・しごとの好循環をつくり出すことを掲げた。

こうした視点の追加や表現上の工夫も悪くはないが、人口減少と東京一極集中に対

(8) この記述の後に「東京圏についても、人口の一極集中やそれに伴う弊害を是正しつつも、集積のメリットや、それによるイノベーションの創出機会を最大限に活かせるような環境づくりを進め、グローバル競争におけるプレゼンスを高めていく。」（22頁）としているが、このように東京圏の競争力を強化すれば、東京一極集中はさらに進む。国の本音が出ている感もあるが、関西圏、中京圏、九州圏などの国際競争力を強化するという選択肢もあるのではないか。

図5 第2期「総合戦略」（2020改訂版）の概要



(出典) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局・内閣府地方創生推進事務局「第2期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』（2020改訂版）について」（2020年12月）

しては、社会保障制度の見直しや教育費負担の軽減など国が取り組むべき政策や課題を定めるなど、より効果の期待できる施策を盛り込むべきだったと思われる⁽⁹⁾。

(3) コロナ禍を踏まえた対応

第2期地方創生がスタートした2020年、新型コロナウイルスのパンデミックが世界を覆った。日本の政治行政も経済も社会も、新型コロナウイルスによる制約を受け、それとの闘いを継続している。地方創生も影響を免れない。

(9) 前出の佐藤2020：9は、第2期総合戦略について、「国は、（中略）必要かつ十分な支援を行うと同時に、国がなすべきこと、国でなければできないことに果敢に取り組んでいく必要がある。そういう視点で第2期の総合戦略をみても、残念ながら物足りなさは否めない」とし、今後の見直しの機会には、「従来の延長線上に止まることなく、大胆な発想で実効ある施策を打ち出してほしい」とする。

国では、2019年12月に策定した「第2期総合戦略」を1年後の2020年12月に改訂した。そこでは、感染症によって、(1)地域経済・生活への影響〔①マクロ経済や景況、地域経済を支える産業への影響、②雇用情勢への影響（完全失業率の上昇、有効求人倍率の低下）、③地域における社会的な影響（感染拡大への過度の対応、感染者差別の発生、交流人口の減少等）〕、(2)国民の意識・行動変容（テレワークの普及と地方への関心の高まり、地方へのひとの流れ、企業の意識・行動変容）が生じていることを踏まえて、「感染症が拡大しない地域づくり」に取り組むとともに、デジタル・トランスフォーメーション（DX）、脱炭素社会（グリーン社会）、地方創生テレワーク、魅力ある地方大学の創出、オンライン関係人口、企業版ふるさと納税（人材派遣型）、スーパーシティ構想などの新たな取組みを総合的に推進することを盛り込んだ。

すなわち、コロナ禍によって経済的には困難な状況が生まれる一方、テレワークの普及や地方への人の流れなどの社会的には有利な要素も生まれているため、これを地方創生につなげることが求められている（藻谷2020参照）。この追加は妥当といえよう。

5 地域振興政策の比較検討と地方創生施策の特徴

この地方創生施策について、2で振り返った地域振興政策と比較し、その特徴を位置づけておこう（表3参照）。このうち⑤では、類似する3つの特区制度があるため、最も地域振興の意味の強い「総合特区制度」を取り上げる。

第1に「目的」は、地域振興という点では共通であるが、全総は「国土の均衡ある発展」という理念をもつダイナミックな制度であり、総合特区は産業競争力の強化という目的も強いが、地方創生は全国的な人口減少と東京一極集中の是正という幅広い目的をもつ。それだけ効果を挙げるのが難しいといえよう。

第2に「対象地域」は、条件不利地域振興制度、リゾート法、総合特区制度が特定の地域を指定して振興策を講じるのに対し、全総、ふるさと創生と同様に、地方創生は全国を対象とする（実際の交付金等は総合戦略を策定した自治体が対象になるが、第2期にはすべての自治体が策定済み）。全総も1全総では新産業都市等の指定を受けた地域を対象としたし、ふるさと創生は定額であり小規模自治体を手厚い支援であったのに対し、全国を

対象とした本格的な地域振興策である点で特異な政策になったといえよう。その意義と限界は、(2)で検討する。

第3に「実施期間」は、リゾート法と総合特区制度は基本的に期間設定がなく、ふるさと創生は1度限りであるのに対し、全総は計画改訂ごとに原則10年、条件不利地域振興制度も新過疎法など一部は振興計画ごとに10年の期間があるが、地方創生は目的と対象が幅広いにもかかわらず、総合戦略は5年という短い期間が設定されている。これだけの規模をもつ事業であるため、期限は必要だと思われるが、さらに実現可能性は低くなる。

第4に「実施主体」は、全国的な地域振興政策であるため、国が主体に含まれることは当然だが、ふるさと創生（市町村を対象）、総合特区制度（市町村のみでも認定可能）を除いて、都道府県が振興計画の策定や事業の調整に重要な役割を果たしており、地方創生も同様である。

第5に「方針・計画」は、全総は基本的には国の計画のみであり、ふるさと創生は決められた計画等はないが、他は国が全国的な基本方針等を策定し、都道府県（または市町村等）が地域限定の計画を策定するという2段階の計画システムが採られている。

第6に「手段・方法」は、①公共事業、②国庫補助金が多く、一部には③税制特例、④地方債特例、⑤地方交付税、⑥金融支援という財政上の支援・特例があり、特区制度では⑦規制緩和が、地方創生では⑧情報支援、⑨人材支援も重視されている。かつては公共事業が重要であったが、社会基盤整備が進んだ現在、ソフト事業を含めた国庫補助金制度が多用されているほか、多様な手段・方法が用意される傾向にある。

第7に「評価・検証」は、多くの制度では各計画・構想の改訂の際に事実上、評価・検証が求められ、また総合特区制度では毎年度の評価が求められるのに対し、地方創生では総合戦略にKPIの設定が求められ、かつ総合戦略の見直しの際に効果検証が必要とされている。バラマキにならないための配慮によるが、6(2)で述べるとおり数値目標の設定・評価にはマイナス面もあると考えられる。

以上のとおり、地域振興政策としての地方創生は、①広く全国を対象とすること、②国—都道府県—市町村の3段階の計画体系を持つこと、③比較的短い期間で総合戦略を見直すこと、④国庫補助金を主たる手段としつつ、情報支援・人材支援により総合的な支援を行っていること、⑤数値目標の設定と効果検証というPDCAの対応を求めていること、という点に特徴がある。またこうした特徴のために、6(2)で述べる地域振興政策としての問題点や、7(2)で述べる地方分権の観点からみた問題点も生じるといえよう。

表3 これまでの地域振興政策の比較（要点）

項目	① 全国総合開発計画	② 条件不利地域振興	③ リゾート法	④ ふるさと創生	⑤ 総合特区制度	⑥ 地方創生施策
1) 目的	国土の均衡ある発展	特定地域の振興等	ゆとりある国民生活と地域振興	市町村を通じた地域振興	産業競争力の強化と地域活性化	人口減少の歯止め、東京集中の是正、住みよい環境確保
2) 対象地域	全国（新産業都市等）	各指定地域	特定地域、重点整備地区	全国（地方交付税交付団体）	総合特別区域	全国（総合戦略策定自治体）
3) 実施期間	原則10年	各制度による	なし	1度（2年間）	なし	5年（総合戦略期間）
4) 実施主体	国、都道府県	国、都道府県（市町村）	国、都道府県、民間事業者	国、市町村（交付団体）	国、認定地方公共団体、協議会	国、都道府県、市町村
5) 方針・計画	全国総合開発計画	基本方針/振興計画等	基本方針/基本構想	なし	基本方針/総合特別区域計画	長期ビジョン・総合戦略/人口ビジョン・総合戦略
6) 手段・方法	拠点開発方式、大規模プロジェクト方式等（公共事業等）	公共事業、補助金優遇、地方債特別措置	公共施設整備課税特例、出資・補助、許可等の配慮	地方交付税による一律1億円の交付（使途自由）	規制特例、税制特例、財政支援、金融支援	地方創生事業、財政支援、情報支援、人材支援
7) 評価・検証	（計画改訂）	（計画改訂）	（構想見直し）	なし	毎年度評価	効果検証（PDCAサイクル）

（出典） 筆者作成。

6 地方振興政策としての地方創生施策の評価

（1）地方創生施策のすぐれた点

以上を踏まえると、地域振興政策としての地方創生施策には、次のようにすぐれた点がある。

第1に、省庁別の縦割りをこえて総合的・横断的な施策体系をつくり、内閣の統合

機能の下で一体的に推進していることである。「まち・ひと・しごと」のうち、「まち」は都市行政、交通行政等を含み、「ひと」は福祉行政、教育行政、移住支援等を含み、「しごと」は産業行政、労働政策等を含み、自治体行政の大半を対象としている。また、政権の指示の下で内閣官房・内閣府が、省庁別の縦割りをこえて長期ビジョンと総合戦略をつくり、情報支援・財政支援・人材支援という総合的な政策パッケージを運用している。自治体行政に関して、国がここまで広範かつ総合的な施策を展開したことはなかったと思われる⁽¹⁰⁾。

第2に、地域の実情に基づきつつ、自治体の自主性・自立性を重視して、効果的な施策事業を行おうとしていることである。第1期総合戦略（7頁）では、前述のとおり政策5原則で「自立性」と「地域性」を掲げるとともに、「まち・ひと・しごとの一体的な創生を図っていくに当たっては、地方の自立につながるよう地方自らが考え、責任をもって『総合戦略』を推進し、国は伴走的に支援することが必要である」とする（この考え方を「国＝伴走論」と呼んでおこう）。実際に自治体は自ら人口ビジョン・地方版総合戦略を定めるものとし、関係交付金も多様な事業に交付可能となっている。「国＝伴走論」については、3（1）で述べたとおり国が「伴走」にとどまるとよいかという疑問と、7（2）で述べるように「伴走」こそ日常的な統制にならないかという疑問があるが、地域の実情に基づいて自治体が主体的に課題解決を図るという方針自体は、「内発的発展」にもつながる発想だといえよう。

第3に、施策推進の方法として総合戦略に目標を設定するとともに、PDC Aプロセスを実行することによって、実証性・客観性と検証可能性・応答性を確保しようとしていることである。地方版総合戦略の策定にあたり、地域経済分析システム（RESAS）を活用して、アウトカム指標を基本とするKPI（重要行政評価指標）を設定するよう求めるとともに、政策5原則で「結果重視」を掲げ、政策効果を客観的な指標により検証することを求めている。いわば目標管理による成果主義の導入である。こうした方法論は、1990年代に日本でも広がった、公的組織に民間経営の発想や方法を導入しようというNPM改革（新しい公共管理）の延長線上にあるものであり（大住2010：1章参照）、そこには限界や副作用もあるが、施策の展開を検証可能なものとし、説明責任を重視した仕組みとしたことは評価できる。

(10) 山崎（朗）2017：395は、「地方創生は、産業立地政策、農業保護、公共事業とは異なる、多様な省庁の政策を地域政策として活用する新しい試みであり、その点は高く評価すべきである」とする。

(2) 地方創生施策の問題点

一方、地方創生施策には、地域振興政策としての限界や問題点もある。

第1に、既存の制度・政策をそのままにして、新たに法律と計画（総合戦略等）をつくり、政策パッケージを追加しても、その効果には限界がある。地方圏では、農林業の衰退、製造業の海外移転等によって地方経済が空洞化する中で、農業政策や産業政策の改革は進まず、耕作放棄地が増えても農地法等の縛りのため企業参入や農地転用は認められなかった（磯崎2015b参照）。また、地域づくり・暮らしづくりに関する国の法令の規律密度が高く、自治体の自主性や工夫を生かすことは難しい（磯崎2021：第2章、第3章）。さらに2(5)でも指摘したように、国の制度・政策が地域経済の疲弊や東京一極集中を促し、許容してきた面がある。このような既存の制度・政策を見直すことなく地方創生を図ろうとしても限界がある。今後は、地域の視点で既存の制度・政策を見直していくことが求められよう。

第2に、KPIの設定やPDCAサイクルの履行など、実証性と検証可能性を求めるNPM的な方法には限界や副作用も少なくないし、短期間で成果を求めることにも無理がある。2000年代に広がったマニフェスト政治について指摘されたように、数値目標が過剰に重視されることによって政策の理念や質的な評価が軽視されるし、アウトカム指標は経済状況など施策以外の影響を受けやすく、施策との因果関係が明確でないという問題がある。たとえば、4(1)でみたように、第1期には地域の就業者数等の経済的指標は軒並み改善したが、これは金融緩和等による全般的な景気回復の結果であり、地方創生施策の効果とは考えにくい。また、総合戦略を一律5年間の計画とし、かつ成果を求めるため、中長期的な目標は軽視されてしまう。全国的な集計や比較のために一定の計画期間を設定することは必要かもしれないが、たとえば5年後に中期目標、10年後に長期目標を設定するなどの工夫が必要だったのではないか⁽¹¹⁾。

国自身が、従来の政策には「『短期的』な成果を求める施策」という問題があった

(11) 山崎（朗）2017：391, 395も、「地方創生政策の問題点の一つは、国土計画で取り上げられてきたような、長期的問題への対応という視点を欠いている点にある。おそらく官邸から具体的成果について、強い要求があるのであろうが、短期的な成果にこだわるあまり、政策の整合性、政策の副作用、長期的な効果などを十分検討しないままに、五月雨式に（多様な省庁にまたがる）、短期間で成果を期待できる小粒な（予算規模の小さな）政策が実施されるようになっていく」と指摘し、「とくに、国主導で、『地方版総合戦略』を全市町村に同時に作成させるという強引な手法には疑問が残る。国が設定した多数のKPIは、地方総合戦略策定の前提条件となるため、地域独自の個性ある計画の策定は難しくなる。」とする。

とし、政策5原則に「将来性」を掲げたが（第1期総合戦略4－5頁）、地方創生の仕組みも短期的な成果を求めるものになっている。その背景には、早期に成果を挙げたいという政権・所管省庁の思惑があったのかもしれないが、国の一方的なスピード感で地方創生を求めてもうまくいかないであろう。

第3に、地方創生施策は広く全国を対象にする振興施策であり、その効果は広く薄くならざるを得ないし、地域間の再配分機能を期待することができない。5でみたとおり、多くの地域振興政策は、振興すべき地域を特定して資源を投下するため、まがりなりにも「選択と集中」の効果が期待できたし、大都市圏から地方圏への資源再配分の機能も有していたが、地方創生施策は地域振興の効果は薄く、バラマキにならざるを得ない⁽¹²⁾。

たとえば地方創生推進交付金（先駆・横展開タイプ及び移住・起業・就業タイプ）の活用状況をみると、東京圏1都3県の計212市区町村のうち、130市区町村（61.3%）に交付されている（地方創生推進交付金のあり方に関する検討会2019：9）。東京一極集中の是正を掲げながら、東京圏にも交付金を交付しているのである。

7 地方分権からみた地方創生施策の評価

日本では、長く集権的な行財政システムが続いていたが、地方分権推進法（1995年）に基づいて第1次分権改革（2000年施行）が実行されるとともに、地方分権改革推進法（2006年）等に基づいて現在も第2期分権改革（2006年～現在）が進められている。では、地方創生は、地方分権の視点からどのように評価すべきだろうか。

（1）地方分権に適合・貢献する側面

まず地方分権に適合し、貢献する側面として、第1に、地方創生施策では、政策5原則に自主性と地域性を掲げ、自治体に自ら総合戦略を策定し、自らPDCAを履行することとし、国はあくまで「伴走」役にとどまることを明らかにしている。少なく

(12) 第1期総合戦略4，6頁では、「効果検証を客観的・具体的なデータに基づいて行う仕組みが整っていない施策」はバラマキとの批判を受けやすいとし、政策5原則に「結果重視」を掲げ、「政策効果を客観的な指標により検証」するとしているが、「バラマキ」とは通常、必要性の乏しい対象を含めて一律に金銭等の利益を提供し、財源を無駄遣いすることであり、効果検証は事後的な確認手段にすぎない。この点はすり替えであろう。

とも施策の理念・建前としては、地方分権と共通の基盤に立っているといえる⁽¹³⁾。

第2に、地方創生が成功し、地域社会の活力が高まれば地方分権に寄与することになる。地方分権という主として制度改革が念頭に置かれるが、実際に「まち・ひと・しごと」が活力を失うと、地域の自立は困難となり、地方分権を求める声も小さくなるし、逆に活力があれば地方分権の「受け皿」ができ、そのメリットを生かすことができる。両者には相乗効果があるのである。

(2) 地方分権と矛盾・対立する側面

一方、地方分権と対立し、これを妨げる側面も少なくない。

第1に、地方創生施策では、多くの自治体は国庫補助金の獲得をめざして国の方針や意向に沿って施策事業を企画するため、国の主導性と自治体の依存性が強まっている。自治体が地方創生関係交付金等の補助金について、「もらわなければ損」（自らの地域から徴収された国税が他の地域のために使われることを放置できない）という意識を持つのは当然であり、地域の利益を守るためにも補助金獲得競争に参加せざるを得ない⁽¹⁴⁾。そして補助金獲得の可能性を高めるために、全国版総合戦略や前述のガイドライン等に依拠しつつ、国の意向を「忖度」して総合戦略を策定し、交付金申請を行う。その結果、全国の自治体が国の方針や意向に沿った事業展開を競うように

(13) 大森2017：5－6は、地方創生法は枠組み法になっていることを指摘し、「国が押し込んで見えているように見えるが、「具体的な政策内容の決定では市町村が頑張れることになっている」ため「自治体側から押し込んでほしい」「創生法が枠組み法であることを自治体側が精一杯活用することが期待され」とする。地方創生は主として財政的統制であり立法的統制ではないため、枠組み法になっていることは当然であり、またガイドラインや通知が出されていることに留意する必要があるが、自治体側の主体性・積極性が重要であることは確かであろう。

(14) 松井（望）2017：44－45は、すべての自治体が総合戦略を策定した理由として、①計画化の必要性、②計画策定に伴う財政措置の期待、③国による管理（トップダウン的な管理）の3つの理解が示されてきたとするが、②の理由が大きいと考えられる。山崎（朗）2017：381は、「国がビジョンや総合戦略の策定を事実上強制し、1,000億円程度の予算で、政府目的実現のために、地方自治体を管理しようとする中央集権体制の強化にも賛同できない。」とするが、年1,000億円は1自治体当たり5,600万円であり、これをみすみす失うわけにはいかないのである。

なり、国の方針・意向への「過剰同調」が生まれる⁽¹⁵⁾。

3(3)でみたとおり、地方創生関係交付金について自治体側には、採択条件が厳しい、運用が硬直的で制約が大きい、市町村がやりたい事業と国が理想とする交付金事業のギャップが壁になっているといった指摘が多い。吉澤2019:17も、「地方創生先行型交付金の対象となる事業内容や手法については、自治体の自由度が高まった一方で、制度枠組みや手続きについては中央政府が強い統制を残す形になった」と指摘している。

第2に、総合戦略等の計画手法によって、自治体が自主的・主体的にP D C Aサイクルを実行することが求められるため、国の主導性・統制力が高まっている。自治体はこの「地方創生運動」に参加すると、その「主人公」として総合戦略でK P Iの達成を約束し、フルセットの施策に取組み、その効果検証を求められる。一方で、国は自ら総合戦略を策定するものの、その実現は自治体の施策事業によるため、自治体の伴走者・審判員に転じることができてしまう。

第1次分権改革後の国・自治体関係では、法律で行政計画の策定を位置づけ（努力義務・任意規定を含む）、それを補助金や規制緩和の前提にすることによって事実上義務づけを行い、国の施策方針を浸透させるという、「行政計画による統制」が問題となっている（磯崎2021:第3章6参照）。地方創生施策でもこの手法が採られているが、この場合はK P Iの設定やP D C Aの実行を求めている点で、さらに濃密な統

(15) 後出の嶋田2016:40は、「ようやく芽生えてきていた『現場から考え、地道に一歩ずつ進んでいく』という自治の流れが、今回の『地方創生』の流れによって押し戻されつつある」「“分捕れるものは分捕る”というかつての『モノトリー的な発想』へと部分回帰してしまった自治体が少なくない」と指摘する。利用できる補助金を利用するのは、置かれた環境下では「合理的」な行為だと思われるが、重要な指摘である。中村2015:46も「補助金・交付金の支給を自治体による総合戦略策定のインセンティブの中心に位置づけ、……（中略）……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がはらんでいる」「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」と指摘する。

制となっている⁽¹⁶⁾。

このように、自治体が施策事業のP D C Aを回す自主性・自立性を認められながら、国が主導性・統制力を発揮できるという仕組み・構造を、どのように理解し、評価すべきだろうか。

吉澤2019：13，18は、地方創生施策の形成過程を観察した結果、「国の総合戦略は、自治体の自主的な取組みや政策アイデアを尊重し支援する立場をとる中央政府と、地方の責任の下で、自主性・主体性が発揮できる仕組みを構築したい地方六団体等の利益が一致した結果として生み出された」とし、その結果、「『地方創生』政策には、自治体が自己決定・自己責任の下に『地方創生』の取組みを推進し、中央政府はそれを伴走的に支援するという政府間関係が構造化されることとなった」と指摘し、「これは、自治体の自主性・自立性の尊重という分権的な考え方も整合性が取れるものであるとしている。

これに対して嶋田2016：41，40は、「資金獲得競争への参加にせよ、プランの作成にせよ、外形上は、自治体が自主的・自発的に行っている」が、それは「自治体があるような行動をとらざるを得ないような『構造』になっているからこそ生じているのであって、必ずしも自治体が自ら進んで選び取った行動であるとは言えない。にもかかわらず、『自分たちが自主的・自発的に決めた』という外形的事実のみによって、自治体は責任を負わされる」と指摘し、「『地方創生』をめぐる動きの中から見えてくるのは、自らの意向を上から押し付けてくるような古典的な『集権』の姿ではなく、より巧妙でずるい《集権》の姿である」とする。自治体が自主的に取り組んでいるように見える巧妙な構造があると、否定的に捉えている（山下・金井2015：21-34（金井執筆）も参照）。

第1に述べた補助金の存在を考えると、後者の理解が適切であろう。地域の利害を

(16) 松井（望）2017：40-42，49-50は、「基本方針による管理」として「命令一元化的な指揮命令関係を回避し、実施段階では実施主体に一定程度の判断の幅を認めながら、方針により一定程度の枠付をおこなう管理」に着目する。また政令指定都市の総合戦略の観察結果を踏まえて「外形的には『付度・追従』のような管理メカニズムのもとで総合戦略を策定したように見えてくる」が、「総合戦略の内容からは、既存の政策体系を総合戦略が内包していることが多い」とし、「実態上は自治体に強いられた計画化が進んでいるという認識（『付度・追従』の管理メカニズム）とは少し異なり、各自治体が自らの既存政策体系を用いながら自主的・自発的に計画化を選択している」とする。確かに総合戦略の内容はある程度自由であろうが、交付金申請の事業をみると「付度・追従」が表れていると思われるし、そうしたからめ手の「統制」が「自治」を内部から取り崩す可能性があることに注意が必要だろう。

背負う自治体としては、相当額の補助金獲得の可能性がある以上、これを断念することは難しい。そこで「地方創生運動」に参加すると、自ら目標を掲げてP D C Aを回して施策事業を管理する立場になるし、その責任を果たすため一層、国の方針・意向に合わせることになり、国の主導性・統制力は自動的に高まる⁽¹⁷⁾。

注意を要するのは、国は自治体の効果検証（Check）を個別に強制していないし、効果が出なくてもその後の補助金交付に反映させていない（実は成果が出るほど支援が不要になるという背理がある）ため、国の統制は緩やかだという見方がありうることである。しかし、個別の介入をしなくても、被統制者が統制者の意向に沿って自主的に行動する状態こそが理想の統制状態であろう。その点で、地方創生施策は「巧妙な集権」であり、後述する「目標管理型統制システム」の問題性があると考えられる。また、6（1）でみたように国は「国＝伴走論」を提示するが、駅伝競技の伴走車にみられるように、「伴走」ほど本人を日常的に鼓舞・統制し、精神的に支配するものはないともいえる。

第3に、国が地方創生施策の枠組みや内容を定める際に、自治体側の意見や意向を聴取し反映する手続をとっておらず、また都道府県の役割も軽視していることである。地方創生施策の政策過程をフォローした吉澤2019：6－7は、「地方創生」が中央政府の政策課題として取り上げられる過程は、「非常に狭い範囲の限定的なアクターによって担われたもの」「当初から中央政府、とりわけ内閣府の強いイニシアティブの下にある政策」であり、「地方六団体や自治体首長といった地方の意見や利益を代表するアクターの参加はほとんど見られなかった」と指摘する。地方創生施策を具体化する過程でも、担当大臣と地方六団体の意見交換会が行われ、地方創生に期待する旨の要望は行われたものの、地方側からのヒアリングや地方との実務的な協議などは行

(17) 前出の市区町村調査（地方自治総合研究所2018）でも、「全般的に国から市区町村に対する統制（制約）は強まっていると感じますか」という設問に対し、「強まっている」が130市町村（9.7%）、「どちらかと言えば強まっている」が730市町村（54.4%）となっており、「どちらかと言えばゆるくなっている」433市町村（32.3%）、「ゆるくなっている」3市町村（0.2%）をかなり上回っている。また、自由回答欄に記載された「地方創生政策に対するネガティブコメント」でも、「国主導の強いコントロールの下で進められており、地域の実態に見合った運用になっていない」という記載が相当数あった（30市町村／回答市町村242）という（坂本2018：95）。これらを踏まえて、坂本2018：99－100は、「国からの統制（制約）が強まっているという認識が市町村に広がっている」「地方分権改革が進む一方で、多くの市町村がそれとは異なるベクトルを感じている」と指摘し、「地方創生政策の市町村における実相や「地方自治の最前線の現場に漂うある種の閉塞感」は「地方分権とは何だったのか、どうあるべきなのか……（中略）……議論していく時期にあることを指し示している」とする。

われていない⁽¹⁸⁾。また、従来の地域振興政策では、都道府県が地域振興計画を策定するなど重要な役割を担うことが多かったが、地方創生施策では、都道府県も市町村も自ら総合戦略を策定し、またそれぞれ関係交付金を申請することとされており、都道府県の役割は軽視されている⁽¹⁹⁾。

第4に、そもそも地方創生施策は国が実施すべき施策か、国がここまで地方創生に深入りすることが国と自治体の役割分担原則に反しないかという問題がある。地方自治法では、国は「国際社会における国家としての存立にかかわる事務」「全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施」などの「国が本来果たすべき役割」を重点的に担い、「地方公共団体との間で適切に役割を分担する」こととされている（1条の2第2項）。地方創生施策が自主性と地域性を重視すべきものだとすれば、国が貴重な財源と人材を用いて実施すべきものか、むしろ国は子育て・教育の費用軽減や東京一極集中の是正など、国でなければできないことに力を入れるべきではないかとも思われる。

(3) 「目標管理型統制システム」とは何か

以上のような地方創生における統制の仕組みは、「目標管理型統制システム」と呼ぶことができると思われる。

目標管理（Management By Objectives）とは、企業経営において広く採用されている人事・業務管理手法であり、「組織のリーダーがメンバーに自ら目標を設定させ、目標達成のために自律的に仕事をさせることで組織を方向づけていく」手法であり、その目的は「組織の方向性を踏まえた目標設定を行うことで、組織と個人の目標をリンクさせ、組織の目標達成と個人のモチベーションの維持向上を同時にかなえること」

(18) もっとも、施策の実施段階では国が市町村の意見や要望に配慮しているといえる。前出の市区町村調査（地方自治総合研究所2018）では、「全般的に市区町村から国に対する要望は届きやすくなっていると感じますか」という設問に対し、「届きやすくなっている」が51市区町村（3.8%）、「どちらかと言えば届きやすくなっている」が832市区町村（62.0%）と、肯定的な回答が多くなっている。

(19) 前出の市区町村調査（地方自治総合研究所2018）では、総合戦略の「策定過程における都道府県庁（出先機関を含む）の関与はどの程度ありましたか」の設問（複数回答有）に対し、「交付金の申請に関する技術的な助言」が637市町村（47.5%）、「研修会や検討会の主催」が508市町村（37.9%）、「都道府県の総合戦略との整合性を求める助言」が386（28.8%）と多くなっている。実態は精査する必要があるが、都道府県はどちらかといえば技術的・受動的な役割であったと推測される。

にあるとされる（富士通ラーニングメディア2020。五十嵐2003、金津2008も参照）。この「組織—個人」の関係を「国—自治体」の関係に置き換えれば、国の統制の仕組みとして機能させることができる。

すなわち、ここで「目標管理型統制システム」とは、①国がある政策課題に対する目標・方針を定め、②自治体がこれに適合する目標・方針を定め、③その実現に向けて施策事業の実施と効果検証を行い、④このプロセスを履行する自治体に財政支援等のメリットを与えるシステムである。このシステムの特徴は、自治体自身が目標・方針を定め、その実現に向けて主体的に努力することであり、その結果、国も目標を実現できるという連動性がある。しかし、かといって、自治体の自主性が確保されるかといえばそうではなく、国の目標・方針に縛られること、目標・方針の策定や評価など幅広い負担が発生すること、努力しても財政支援等が得られる保証がないことなど、単純な国庫補助金制度と比べても自治体の負担や国の影響力は大きいものとなる。もちろん制度設計によって異なるが、国にとって限られた財政支援によって多くの自治体の幅広い政策努力を行わせることができ、効果的な「統制」システムだといえよう。

こうしたシステムが他の行政領域にどの程度存在するかは精査を要するが、NPM改革や目標管理がひと昔前のマネジメント手法になっている中で、国・地方関係では広がる可能性がある。

そもそも国の統制の仕組みには、表4のとおり、A：法令による立法的統制、B：国の関与等による行政的統制、C：補助金等による財政的統制、D：行政計画による計画的統制があると考えられる（磯崎2015c参照）。第1次分権改革によって関与のルールが明確になったことから、B類型は制約を受けるようになり、第2期分権改革の義務づけ・枠づけの見直しによってA類型の法令による義務づけも縮小の方向にある。これに対してC類型は、三位一体改革で縮小されたものの、その後は復活し、国の統制の支柱になっており、A・B・C類型の合わせ技ともいえるD類型はA類型やB類型が使いつらなくなった分、近年増加している（さしあたり磯崎2021：第3章6参照）。

こうした中で、新しい「目標管理型統制システム」は、行政計画を手段とする点でD類型に属するが、背景に補助金交付がある点でC類型との共通性もある。このシステムは、自治体が自ら目標を掲げてその実現に向けて自主的・主体的に努力することを原則とするが、それだけに（子どもの教育において、自分で方法を考えさせ、実行させ、反省させることが有効であるように）自治体を鼓舞し、競わせ、国の意向を自

表4 国の統制システムの比較（暫定版）

項目	A：立法的統制	B：行政的統制	C：財政的統制	D：計画的統制	
				同上	D2：目標管理型統制システム
1) 定義	法令による義務づけ・枠づけによる統制	省庁等の関与による統制	補助金、国税減免、寄附等による統制	行政計画の義務づけ、補助金等による実質的義務づけ	国の方針に合わせた自治体の自主的な目標管理
2) 例示	各種法律、政省令等による義務づけ・基準等の拘束	技術的助言、勧告、許可・同意、指示、代執行等	各種補助金制度、特区制度	中心市街地活性化基本計画、食品ロス削減計画	まち・ひと・しごと総合戦略
3) 統制の効果	直接的かつ硬直的だが、基準等が明確	間接的かつ柔軟だが、基準等が不明確	間接的かつ効果は大きい、短期的	間接的かつ柔軟だが、負担が大きい	間接的かつ柔軟だが、負担が大きい
4) 自治体の選択	不可(受動的)	不可(受動的)	可能(申請しなければ損)	義務の場合は不可、その他は可能	可能(補助金等の誘導あり)

(出典) 筆者作成。

自治体の行動原理にまで浸透させる可能性がある。国にとってより効果的な統制システムになるかもしれない。今後の推移と影響を注視する必要がある。

地方創生は必要である。しかし、その進め方は、地方分権の理念・原則に適合したものにすることが必要である。

(いそぎ はつひと 中央大学副学長、法学部教授)

キーワード：地方創生／まち・ひと・しごと創生／地方版総合戦略／地方創生関係交付金／計画的統制／目標管理型統制システム

【参考文献】

- 飯田泰之ほか(2016) 『地域再生の失敗学』 光文社
 五十嵐英憲(2003) 『新版 目標管理の本質 — 個人の充足感と組織の成果を高める』 ダイヤモンド社
 磯崎初仁(2012 a, b) 「東日本大震災復興特別区域法の意義と課題 — 円滑・迅速な復興と地方分権(上・下)」自治総研2012年5月号、7月号

- 磯崎初仁 (2015 a) 「法令の過剰過密を乗り越え立法分権を」自治日報2015年2月13日号
- 磯崎初仁 (2015 b) 「地方創生には政策の見直しと地方分権を」自治日報2015年6月12日号
- 磯崎初仁 (2015 c) 「地方版総合戦略と地方分権」月刊ガバナンス2015年9月号
- 磯崎初仁 (2017) 『知事と権力 — 神奈川から拓く自治体政権の可能性』東信堂
- 磯崎初仁 (2019) 「人口減少を生かす知恵と改革を」自治日報2019年9月20日号
- 磯崎初仁 (2021) 『立法分権のすすめ — 地域の実情に即した課題解決へ』ぎょうせい
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次 (2020) 『ホーンブック地方自治 (新版)』北樹出版
- 稲葉光彦 (2016) 「地方創生の背景と地域活性化について」常葉大学保育学部紀要3号
- 今井 照 (2020) 「『地方創生』政策の検証 — 第2期に向けてどう対応するか」月刊自治研2020年2月号
- 今村都南雄編著 (1992) 『リゾート法と地域振興』ぎょうせい
- NHKスペシャル取材班 (2017) 『縮小ニッポンの衝撃』講談社
- 大住莊四郎 (2010) 『行政マネジメント (BASIC公共政策学7巻)』ミネルヴァ書房
- 大淵 寛 (2005) 「少子化と人口政策の基本問題」大淵寛・阿藤誠編著『少子化の政策学 (人口学ライブラリー3)』原書房
- 大森 彌 (2015) 『自治体職員再論 — 人口減少時代を生き抜く』ぎょうせい
- 大森 彌 (2017) 「『地方創生』をどう受け止めるべきか？」地方自治ふくおか61号
- 岡田知弘 (2005) 『地域づくりの経済学入門』自治体研究社
- 岡田知弘 (2015) 「地方消滅論批判 — 地域経済学の視点から」農業問題研究47巻1号
- 小川 長 (2016) 「地域活性化と地方創生」尾道市立大学経済情報論集16巻2号
- 小川克彦・山口信也 (2017) 『地方創生は日本を救うか — KPI ランキングで読み解く日本の未来』NTT出版
- 小田切徳美 (2014) 『農山村は消滅しない』岩波書店
- 金井利之 (2016) 「『地方創生』の行政学」都市社会研究8号
- 金津健治 (2008) 『目標管理の手引 (第2版)』日本経済新聞出版
- 熊谷文枝 (2018) 『「地域力」で立ち向かう人口減少社会 — 小さな自治体の地域再生策』ミネルヴァ書房
- 小磯修二 (2015) 「地域政策の歴史的文脈と地方創生」都市問題2015年7月号
- 小磯修二 (2020) 『地方の論理』岩波書店
- 小磯修二・村上裕一・山崎幹根 (2018) 『地方創生を超えて — これからの地域政策』岩波書店
- 河野稠果 (2007) 『人口学への招待』中央公論新社
- 小田 清 (2016 a) 「新産業都市建設促進法の制定」(公財) 地方自治総合研究所監修『戦後自治の政策・制度事典』公人社
- 小田 清 (2016 b) 「国土総合開発法と全総計画」(公財) 地方自治総合研究所監修『戦後自治の政策・制度事典』公人社
- 坂本 誠 (2018) 「地方創生政策が浮き彫りにした国—地方関係の現状と課題 — 『地方版総合戦略』の策定に関する市町村悉皆アンケート調査の結果をふまえて —」自治総研2018年4月号
- 佐藤文俊 (2020) 「これからの10年 — 地方分権と地方創生」地方自治2020年4月号
- 澁谷彰久・波木井昇・安達義通編著 (2016) 『人口減少社会と地域力の創造 — 山梨県立大学共同プロジェクト』日本評論社
- 嶋田暁文 (2016) 「『地方創生』のこれまでと自治体の現在 — 求められる自治体の『軌道修正』」

- 地方自治ふくおか60号
- 其田茂樹 (2015) 「『地方創生』は政策目的か～まち・ひと・しごと創生法・地域再生法の一部を改正する法律～」自治総研2015年5月号
- 田村 秀 (2014) 『自治体崩壊』イースト・プレス
- (公財) 地方自治総合研究所自治体行政計画研究会 (2018) 「『地方版総合戦略の策定に関するアンケート』の結果」http://jichisoken.jp/pdf/Results_of_questionnaire_implemented_in_November_2017.pdf
- 地方創生推進交付金のあり方に関する検討会 (2019) 「地方創生推進交付金のあり方に関する検討会 最終取りまとめ」(5月23日)
- 鶴見和子 (1996) 『内発的発展論の展開』筑摩書房
- 内閣官房 (2014 a) 「まち・ひと・しごと創生『長期ビジョン』と『総合戦略』の全体像等」
- 内閣官房 (2014 b) 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン<参考資料集>」(12月27日、まち・ひと・しごと創生本部事務局)
- 内閣官房 (2016) 「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況」(4月19日、まち・ひと・しごと創生本部事務局)
- 内閣官房 (2019 a) 「地方版総合戦略等の進捗状況等に関する調査結果」(3月27日)
- 内閣官房 (2019 b) 「地方版総合戦略等の進捗状況等に関するQ & A」(3月27日現在)
- 内閣官房・内閣府 (2020) 「第2期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』(2020改訂版)について — 感染症の影響を踏まえた今後の地方創生」(2020年12月)
- 内閣府 (2019 a) 「地方版総合戦略等の進捗状況等に関する調査結果」(3月27日)
- 内閣府 (2019 b) 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン(令和元年改訂版)及び第2期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』(概要)」
- 内閣府地方創生人材支援制度派遣者編集チーム (2016) 『未来につなげる地方創生 — 23の小さな自治体の戦略づくりから学ぶ』日経BP社
- 内貴 滋 (2017) 「継承されるべき地域づくりの理念と自治のこころ — 一村一品運動、ふるさと創生、地方創生そして地域主義へ」地方自治2017年12月号
- 中尾隆一郎 (2018) 『最高の結果を出すK P I マネジメント』フォレスト出版
- 中藤康俊 (2018) 『過疎地域再生の戦略 — 地方創生から地域再生へ(改訂版)』大学教育出版
- 永渕智大 (2020) 「第2期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』と今後の取組について」地方自治2020年4月号
- 中村祐司 (2015) 「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」宇都宮大学国際学部研究論集40号
- 林直樹・齋藤晋編著 (2010) 『撤退の農村計画 — 過疎地域からはじまる戦略的再編』学芸出版社
- 富士通ラーニングメディア (2020) 「MBO(目標管理)とは? 目的やメリット、課題からみる効果的な活用方法」<https://www.knowledgewing.com/kcc/talent-management/blog/2019/02/13/mbo.html>
- 槇平龍宏 (2018) 「『地方創生』をめぐる論点と農山村地域政策の課題」経済地理学年報64巻5号
- 増田寛也・日本創成会議人口減少問題検討分科会 (2014) 「提言 ストップ『人口急減社会』」中央公論2014年6月号
- 増田寛也編著 (2014) 『地方消滅』中央公論新社
- 増田寛也監修・解説 (2015) 『地方創生ビジネスの教科書』文藝春秋社
- 松井督治 (2020) 「地方創生の成果と課題 — 大分県市町村アンケート調査から」大分大学経済論集 72巻2号

- 松井 望 (2017) 「『基本方針による管理』と計画化 — 総合戦略と総合計画を事例に」 公共政策研究17巻
- 溝口 洋 (2015 a・b・c) 「『まち・ひと・しごと創生』の概要と留意点(上・中・下)」 地方自治2015年3月号、4月号、5月号
- 宮崎雅人 (2021) 『地域衰退』 岩波書店
- 宮本みち子・大江守之編著 (2017) 『人口減少社会の構想』 放送大学教育振興会
- 村上裕一 (2018) 「自治体担当者は地方創生をどう受け止めたか」 小磯修二・村上裕一・山崎幹根 『地方創生を超えて — これからの地域政策』 岩波書店
- 藻谷ゆかり (2020) 『コロナ移住のすすめ — 2020年代の人生設計』 毎日新聞出版
- 山崎 朗 (2017) 「地方創生の政策課題と政策手法」 経済学論纂 (中央大学) 57巻3・4号
- 山崎史郎 (2017) 『人口減少と社会保障』 中央公論新社
- 山崎史郎・小黒一正編著 (2018) 『どうする地方創生』 日本経済新聞出版社
- 山下祐介 (2012) 『限界集落の真実 — 過疎の村は消えるか?』 筑摩書房
- 山下祐介 (2014) 『地方消滅の罨 — 「増田レポート」と人口減少社会の正体』 筑摩書房
- 山下祐介 (2018) 『「都市の正義」が地方を壊す — 地方創生の隘路を抜けて』 P H P 研究所
- 山下祐介・金井利之 (2015) 『地方創生の正体 — なぜ地域政策は失敗するのか』 筑摩書房
- 山田昌弘 (2007) 『少子社会日本 — もうひとつの格差のゆくえ』 岩波書店
- 山田昌弘 (2020) 『日本の少子化対策はなぜ失敗したのか? — 結婚・出産が回避される本当の原因』 光文社
- 吉澤佑葵 (2019) 「中央政府における『地方創生』の政策過程と政府間関係」 政治経済学研究論集 (明治大学) 4号