

地方創生に向き合う

上席専門職 平沼 浩

目次

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| 1. はじめに | 4. 「まち・ひと・しごと創生法」の意義 |
| 2. 克服課題としての少子高齢化・人口減少 | 5. まとめ |
| 3. 日本創成会議の提言 | |

1. はじめに

人口減少と高齢化。人の活力が低下する地域にとって、地域の再生は抜き差しならない喫緊の課題である。その一方で個々の地域の盛衰の行方は、めぐりめぐって将来の日本のあり方に影響する深刻な問題も孕んでいる。加速する少子高齢化と人口分布の歪みが、やがて地方も都市も関係無く個々の生活を圧迫するとすれば、誰も他人事ではられない。

平成26（2014）年末に施行された「まち・ひと・しごと創生法」は、少子高齢化・人口減少社会への総合的な対策の基本的な方向性を示し、人口問題の克服過程でなすべき取組として地方創生を掲げた。ただし、地方創生にはコレといった決め手となる特効薬があるわけではなく、国と地方公共団体は知恵を絞り、地道に政策動員していくしか結果に近づく道のない難題である。それだけに改善の兆しを注意深く見守ることができるか、諦めずに一握りの知恵を出し合えるような国民・住民側の関心の程が成否のカギを握っているともいえるし、同時に経済問題ばかりでなく多くの知恵を取り込めるような幅広い議論の継続が政策促進にとって重要だろう。

そういう意味で、「地方創生」は、私たち自身と社会の未来に跨るキーワードでもある。既に多くの書籍や論考が存在するが、区切り

として地方創生は2年目を迎えた。克服課題としての少子高齢化・人口減少、「まち・ひと・しごと創生法」の意義を概観するなかで、あらためて地方創生の意味を確認したい。

2. 克服課題としての少子高齢化・人口減少

日本が「高齢化社会」といわれるようになったのは、1970年の国勢調査で高齢化率¹が7%を超えてからである。「少子化」という言葉が一般的に使用されるようになるのは、1992年の国民生活白書からだが、出生率（合計特殊出生率²）は1975年から2.0を割り込み続けている（厚生労働省・平成26（2014）年人口動態統計）。つまり、少子化も高齢化も、1970年代から顕在化していたのである。

国立社会保障・人口問題研究所（略称：社人研）の「日本の将来推計人口」（平成24年1月推計）によれば、総人口は2060年には8,674万人と見込まれ、高齢化率は2010年の23.0%から2060年には39.9%、2.5人に1人が65歳以上になると見込まれている。このシナリオが現実化するなら、将来の産業社会のあり方や日々の暮らし、公的部門が担う社会保障のあり方に対して、楽観的ではられない。少子高齢化・人口減少は、ジワジワと進行する夕チの悪い「天下の一大事」である。

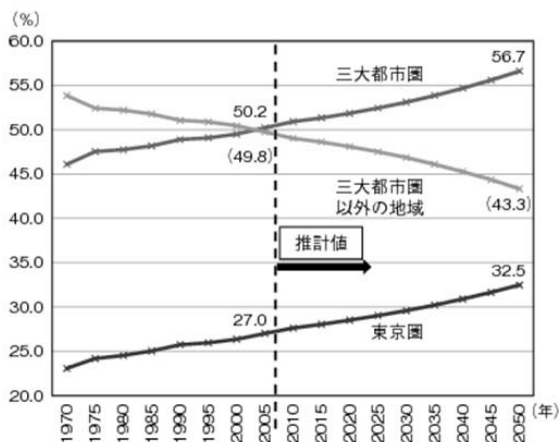
1 総人口に占める65歳以上の高齢者人口の割合。

2 その年における15～49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもの。

国土交通省の国土審議会政策部会長期展望委員会「国土の長期展望」中間とりまとめ（平成23年2月21日）では、もう少し身近な生活環境に引き寄せた報告を行っている。注目したいポイントをいくつかあげてみる。なお、この推計は、過去最低を記録した平成17（2005）年の出生率1.26で推移する前提である。

- 全国を《約1km²毎の地点》で見ると、全国的な人口減少率（約25.5%）を上回って人口が減少する地点が大多数を占め、特に人口が半分以下になる地点が6割以上を占める。人口が増加する地点の割合は2%以下となる。
- 世帯類型は、「夫婦と子」からなる世帯は2050年には少数派となり、代わって単独世帯が約4割と一番多い世帯類型となる。また、単独世帯のうち高齢者単独世帯の割合は5割を超え2050年まで増加し続ける。
- 高齢人口（65歳以上の人口）は、三大都市圏がそれ以外の圏域を上回るスピードで増加し、特に東京圏では増加率、増加数ともに突出する。

（図1）三大都市圏及び東京圏の人口が総人口に占める割合



（出典）国土交通省国土審議会政策部会長期展望委員会「国土の長期展望」中間とりまとめ

（増加率：全国平均46.6%、東京圏87.1%）
（増加数：全国計約1,200万人、東京圏約520万人）

○総人口に占める三大都市圏の人口割合は、それ以外の地域の合計を大きく上回り、人口の偏在が加速する（図1）。

「国土の長期展望」中間とりまとめを踏まえて、筆者の危機感を1つ述べておきたい。図1は、単に人口の偏在を示すだけでなく、日本の国土と国民を前提にした民主主義への大きな構造変化も暗示している。このまま人口の偏在が進行すれば、1票の格差を巡る問題（憲法第14条「法の下での平等」）にともない公職選挙法の改正は繰り返されることになる。記憶に新しいところでは、平成25（2013）年7月施行の改正公職選挙法等で、福井県、山梨県、徳島県、高知県、佐賀県の5県で衆議院小選挙区の定数がそれぞれ1減（0増5減）し、17都県42選挙区の区割りが見直された。極端に人口の偏在が進めば、国政そのものが三大都市圏の高齢者と都市部に強い組織によって左右されかねない。

3. 日本創成会議の提言

日本創成会議・日本人口問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」（平成26年5月8日）は、人口問題に関してかつてない踏み込んだ提言を行い、「まち・ひと・しごと創生法」の成立を後押しした。とりわけ、踏み込んだものとして、3点をあげてみたい。

- ① 長期的な政策の評価指標を具体的に提示したこと
- ② 課題は複合的阻害要因の除去にあることを明らかにしたうえで、多分野にわたる総合的な対策を早急に講じる必要性を提言したこと
- ③ 東京一極集中の是正を政策目標とする

よう提言したこと

まず、1つ目の政策評価指標だが、「国民の希望が叶った場合の出生率（希望出生率）」を1.8と割り出し、「長期的に人口規模が維持される出生率（人口置換水準出生率）」を2.1と示したうえで、次の提言を行った。

2025年を目処に「出生率=1.8を実現すること」を基本目標とする。

基本目標は、今後の出生動向を踏まえ、目標となる水準・時期を再検討し、出生率=2.1を視野に置きながら設定し直す。

希望出生率という考え方自体は、目新しいものではないとしても正面切って打ち出したことに意味がある。なお、資料には、「『希望出生率』はあくまでも政策が適切かどうかの『評価指標』として活用すべきで、国民に押し付けたりするようなことがあってはならない。」と註釈が付されている。

「希望出生率=1.8」の算出根拠は次のとおりである。社人研の出生動向基本調査結果(2010年)において、夫婦の理想の子ども数は平均2.42人、「夫婦の予定子ども数」は平均2.07人であること、独身者(女性)の「結婚希望率」は89.4%「独身者の理想の子ども数」は2.12人であることなどを踏まえ、以下の方式で算出された。

希望出生率=

[既婚者割合×夫婦の予定子ども数+未婚者割合×未婚結婚希望割合×理想子ども数]×離別等効果

1.8≒ [34%×2.07人+66%×89%×2.12人]×0.938

従来、子どもを何人産み、育てるかは、専ら個人の自由(幸福追求権、自己決定権)の領域に帰する問題であって、公が口を挟むべき問題ではないという人権論を前に、人口問

題に関する踏み込んだ議論は停滞していたことは否めないだろう。「希望出生率」は、「個人」の幸福追求権を「公」が支援するための指標とするかたちで、個人と公を橋渡しした。コンセンサスを得やすい政策指標が目に見える形のマイルストーンとして、前向きな議論の足がかりを提供した。

2つ目は、課題は複合的阻害要因の除去にあることを明らかにしたうえで、多分野にわたる総合的な対策を早急に講じる必要性を提言したことである。

出生動向基本調査結果(2010年)に反映された一般的な夫婦の思いは2人以上の子どもを望み、独身女性の9割が結婚を望んでいる。しかし、その望みは現実化していない。望みを断念させる要因が、一筋縄ではいかない阻害要因として複合的に存在するからである。そこで、課題は複合的な阻害要因を取り除く総合的な環境整備にあるとした。ごく当たり前の思考といえればそれまでだが、実際に取り組むとなれば、国や地方公共団体は従来以上の難題を抱え込むことを意味している。多岐にわたる提言内容を紹介する余裕はないが、象徴的なものは、10項目ある「戦略の基本方針」のうち、以下の3項目に現れていた。

○人口減少に関わる課題は、長期的な視点から考える必要がある。また、社会経済全般に関わることから、子育て支援だけでなく、産業・雇用、国土形成、住宅、地方制度など総合的な取組が不可欠である(「I. 戦略の基本方針」(2)抜粋)。

○結婚・出産は個人の自由が最優先されるべき事柄である。それを前提とした上で、戦略の第一の基本目標を「国民の希望が叶った場合の出生率(希望出生率)を実現すること」に置く。この基本目標の実現のため、

結婚をし、子どもを産み育てたい人の希望を阻害する要因（希望阻害要因）の除去に取り組む（「I. 戦略の基本方針」(3)抜粋）。

- 「20歳代～30歳代前半に結婚・出産・子育てしやすい環境づくり」と「第2子や第3子以上の出産・子育てがしやすい環境づくり」のため、全ての政策や取組を集中し、制度・慣行の改革に取り組むべきである（「I. 戦略の基本方針」の(4)抜粋）。

この他に「男性の働き方や育児」、また斬新なものとして「政策財源に関わる高齢者政策の見直し」等にも言及している。「I. 戦略の基本方針」(2)で、わざわざ、「子育て支援だけでなく」と断りを入れているのも、過去の子育て支援では少子化対策としては不十分だったことを端的に示している。

3つ目は、「東京一極集中に歯止めをかけること」、「地方から大都市へ若者が流出する人の流れを変えること」を政策目標とするよう提言したことである（「I. 戦略の基本方針」の(7)）。そもそも何処に住もうと何を職業にしようとする原則自由なのだから、誤解を恐れずにいうなら、華やかに映る大都市とそうではなく映る地方の2項対立構造を転換しない限り、若者の関心が都市に向かう流れは止まらない。

この提言は、大都市も地方も含めて将来の日本社会に統合される少子高齢化・人口減少の文脈で、従来大都市と地方という明暗2項対立のパラダイムに転換を求めた点で画期的である。裏を返せば、「東京一極集中」に歯止めがかかる程度にまで地方の魅力を総合的な観点から高めようというのである。確かに、「言うは易し、行うは難し」で容易なことではないとしても、過去の繰り返しよりは思い切った希望を語る方が意義はある。

4. 「まち・ひと・しごと創生法」の意義

(1) 「まち・ひと・しごと創生法」の意義

「まち・ひと・しごと創生法」（以下「創生法」という。）は、第1章の総則部分が成立日と同日の平成26（2014）年11月28日から、その他の部分は同年12月2日に施行された。

創生法の主な構成は次のとおりである。掲げたテーマや時間的な広がり大きさの割には、僅か20条の法律である。

第1章 総則（第1条～第7条）

第2章 まち・ひと・しごと創生総合戦略（第8条）

第3章 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（第9条・第10条）

第4章 まち・ひと・しごと創生本部（第11条～第20条）

その第1条前段は、「我が国における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、」（傍点筆者）と、目指す将来像を前置きしながら、そのための重要な政策課題として、「まち・ひと・しごと創生」を次のように定義している。

「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及び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（以下「まち・ひと・しごと創生」という。）」

第1条後段は、本法の目的として、まち・ひと・しごと創生について、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である「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の作成等を定め、「まち・ひと・しごと創生本部」を設置するとしている。

平成26（2014）年12月27日に閣議決定された「総合戦略」と「長期ビジョン」が、政府の目指すところを明示している。2015年を初年度とした5年間の「総合戦略」では、地方の「しごと」「ひと」の好環境作りとその好環境を支える「まち」の活性化を官民挙げて取り組むとした。また、それにより、「長期ビジョン」として、国民希望出生率（1.8）の実現、東京圏一極集中の是正等をはかり、人口減少問題の克服や成長力の確保を目指すとした。あわせて、仮に2020年に出生率が1.6程度、2030年に1.8程度まで向上し、2040年に人口置換水準（2.07）が達成されるとすれば、2060年に総人口1億人程度を維持するとの将来見通しを示した。

図2は「まち・ひと・しごと創生法」の目指すところを単純化したイメージ図である。

創生法の法的性格について、制定過程に携わった溝口洋氏（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局参事官）は、『会報No.90』（一般社団法人全国市町村振興会・2015年1月）への寄稿で次のように述べている。

「創生法は、まち・ひと・しごと創生の目的、

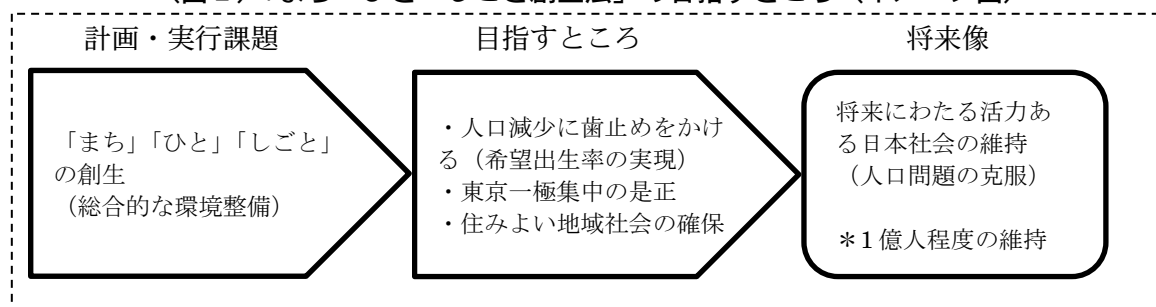
基本理念、その推進体制を定めることを眼目としており、具体的に政府や地方公共団体が行う施策を定めることをミッションとはしていない。こうしたことから、創生法は、今後我が国がまち・ひと・しごと創生を中長期にわたり取り組んでいくに当たっての、基本的な枠組みを示した『基本法的な』法律といえる。」

言い換えれば、創生法は、法の形をとった少子高齢化・人口減少社会への総合的な対策の方向性を示す基本的な構想図であり、その下で予算も含めて個別具体的な法律や制度等がどれだけ用意されるかは、「総合戦略」の中心にいる政府次第、その背中を押すも押さないも有権者次第という構造がみえてくる。同様の構造は、地方公共団体（首長や議会）と住民の関係にもあてはまる。

また、創生法制定の意義について、溝口氏があげる3点を要約して紹介する。

- ① 人口減少問題についての国民の意識共有
創生法は人口減少問題が国家的緊急課題であることを鮮明にし、国民間の意識の共有を目指すことの意義は大きい。我が国の法律で初めて「人口減少の歯止め」と「東京圏への人口の過度の集中の是正」を明記したことは特筆すべきことである。
このことは、戦前のように国が「産め

（図2）「まち・ひと・しごと創生法」の目指すところ（イメージ図）



創生法第1条および政府の「長期ビジョン」に基づき筆者作成。

よ増やせよ」と人口増加を国民に押し付けるものではまったくない。政府や地方公共団体がなすべきことは、個人個人の希望を実現させるために、いかに環境整備や支援ができるかということである。

② 政府における推進体制の整備

創生法は第11条以下で「まち・ひと・しごと創生本部」の設置を定めた。「まち・ひと・しごと創生本部」は創生法の制定前から存在したが、閣議決定を根拠としていた。人口減少問題への取組は、一つの内閣で成し遂げられるようなものではなく数十年という息の長い取組を必要とする。もちろん、法律で決めたことを法律改正することは可能であるが、少なくとも一内閣や時々政権の意向のみによって変更することはできない。

③ 国・地方公共団体を挙げた取組の確保

創生法は、政府が「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定することを規定し、地方公共団体に対しても、「総合戦略」の策定を努力義務として課している。地方分権の考え方から、純粋な義務ではなく努力義務規定としているが、地方創

生を図り人口減少問題を克服するという課題は、まさに地方公共団体の取組がカギとなるという考え方を地方公共団体と共有するには十分過ぎる規定といえる。国、都道府県、市町村が一体となって、取り組むことが明らかにされたことの意義は極めて大きい。

(2) 創生法と関連法の関係

創生法の意義は、目的において関係深い関連法と対比すると、より明瞭になる。少子化社会対策基本法（平成15年9月施行）、地域再生法（平成17年4月施行）の成立背景を振り返ることを通して、創生法の意義を確認したい。図3は、創生法とこれら2法の関係をごく単純化したイメージ図である。

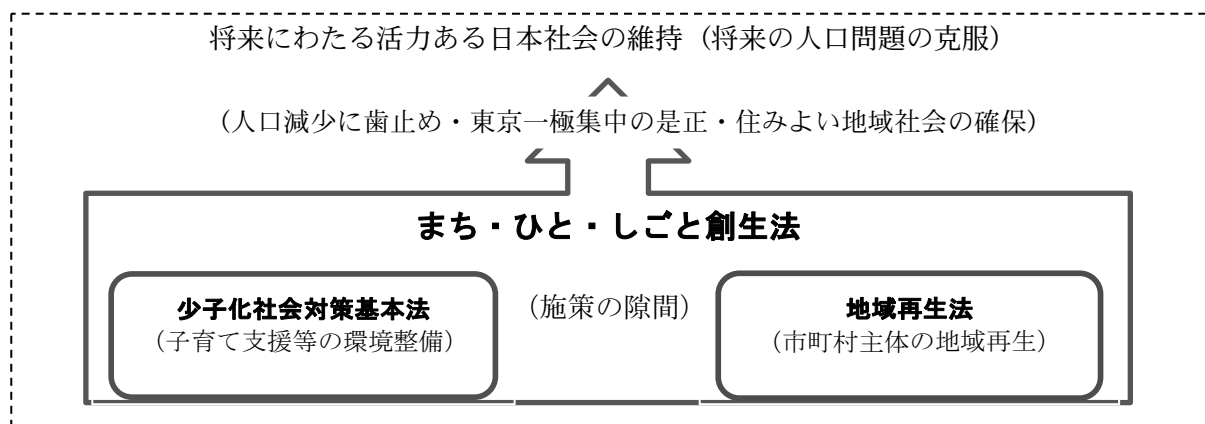
創生法は別々に存在する法律やその法律を根拠とする政策を1つの方向に連携させる要ともなっている。

【少子化社会対策基本法】

少子化社会対策基本法は、議員立法として平成15（2003）年7月23日に成立した少子化対策の基本法である。まず目を引くのは憲法前文に匹敵する程に長い前文である。

「…我らは、紛れもなく、有史以来の未曾

(図3) 創生法と少子化社会対策基本法、地域再生法の関係（単純化イメージ）



創生法が関連法の政策を連携させていることに基づき、筆者作成。

有の事態に直面している。…我らに残された時間は、極めて少ない。…生命を尊び、豊かで安心して暮らすことのできる社会の実現に向け、新たな一步を踏み出すことは、我らに課せられている喫緊の課題である。…」云々と、危機感をもって少子化に対処するための総合的な施策の必要性を宣言している。

衆議院での審議では廃案を求める立場の意見を一部反映して、前文に「結婚や出産は個人の決定に基づくものである」が追加され、施策対象者にあたる「子どもを生み育てる者」が前文および各条文において「子どもを生み、育てる者」に修正された（国会図書館・日本法令検索サイト会議録）。議員立法だったことは当時の政府の問題意識の裏返しともいえ、少子化社会対策基本法は、野党からは不要と叩かれ、政府からは優先課題とされない状況下で成立した、いわば鬼っ子的な異端の存在だったのである。

前文、目的（第1条）、施策の基本理念（第2条）が少子化に対する総合的な対策の必要性を強調し、総合的かつ長期的な少子化対策のために「少子化社会対策大綱」の策定を政府に義務づけ（第7条）、そのための少子化社会対策会議を内閣府に設置することや運営組織を定めている（第18条・第19条）。

基本的政策（第10条～第17条）の内容は、直接あるいは間接的な「子育て支援」であり、学校教育の内容・方法・入試その他の教育環境の改善、居住環境の改善、命の尊厳の教育広報等におよぶ幅広い内容を含むものだが、政権交代等の紆余曲折を経て、政策の中心は直接的な「子育て支援」に範囲を狭めていった（「子ども・子育てビジョン」平成22（2010）年1月29日閣議決定）。

創生法以降の「少子化社会対策大綱」（平成27（2015）年3月20日閣議決定）では、従来の「子育て支援」の促進に加え、晩婚化・非

婚化対策としての婚活支援や地方創生との連携が加えられた。

【地域再生法】

地域再生法は平成17（2005）年4月1日に成立し同日施行された。当時、政策目的別の対策本部が閣議決定により内閣に置かれ、それに対応する法律が整備されていた変遷をみると地域再生よりも都市再生が優先されていたことが推察される。都市再生特別措置法の成立は平成14（2002）年6月1日である。

「聖域なき構造改革」を掲げた当時の政府は、国と地方の財政再建、地方分権の確立という大義の下、国と地方の行財政の見直しを行った。「三位一体の改革」をスローガンとする「地方交付税交付金の一体的な見直し」、「国庫補助負担金の廃止・縮減」、「税財源の移譲」が代表例である。また、平成の大合併とよばれた市町村合併特例法（平成17年4月1日施行）による合併誘導策が実行された。

こうしたなかで施行された地域再生法の第1条は「地域再生」を次のように定義した。

「近年における急速な少子高齢化の進展、産業構造の変化等の社会経済情勢の変化に対応して、地方公共団体が行う自主的かつ自立的な取組による地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出その他の地域の活力の再生（以下「地域再生」という。）」（傍点筆者）

確かに、暮らしやすい豊かなまちづくりを推進するのは地方公共団体の本来業務だが、地方行財政の大リストラの最中に「地域の活力の再生」という大きな難題を背負う格好となった。当初の地域再生法の特徴は、政府が予め定める基本方針の範囲内で地方公共団体が地域再生計画を作成し、これを国が認定した場合に地域再生基盤強化交付金を交付する

という内容である。地域再生基盤強化交付金といっても限られた財源のなかで交付金交付手続等に弾力性をもたせる手続を整備したもので、地域再生の成否は、専ら地方公共団体の取組次第というものだった。

しかし、こうしてスタートした地域再生法だが、その後の内閣交代や政権交代の紆余曲折を経て、数度にわたる改正により、制度的肉付けが追加されてきている。

制度的肉付けの時期を大きく2つに区分するならば、第1段階は、第1次安倍内閣（平成19年4月改正）での地域再生協議会の組織化と野田内閣（平成24年11月改正）での地域再生推進法人の業務参加だろう。これによって地方公共団体は、地域再生の計画と実践を総合的かつ効果的に協議する地域再生協議会を組織し、そのメンバーとして民間シンクタンクの知恵と経験を活かす基盤が作られた。

第2段階は、第2次安倍内閣以降の法改正（平成26年11月改正、平成27年6月改正、11月改正）による地方創生との連携である。特に地域再生法の条文数は制定当初の2倍以上に増えており、平成27年改正の未施行分が平成28年4月に施行予定である。当初は地方分権の建前から講じられることのなかった地方公共団体への人的支援、情報支援、財政的支援も地方創生の大義の下で講じられるようになってきている。

5. まとめ

創生法も2年目を迎え、平成27（2015）年度中には、都道府県版と市町村版の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定される。実際に、都道府県や市区町村のホームページには各々の「総合戦略」がアップされ始めている。

そうした状況や環境変化等を勘案して、政府は国の「総合戦略」を改訂した（平成27年12月24日閣議決定）。2015年を初年度とする5

か年戦略であることや基本目標など大きな骨格に変更はなく、改訂版では改訂の意義を「『戦略策定』から『事業推進』の段階へ」の表題で説明している。

ところで、「地方創生」という頻出のキーワードについて、政府のホームページを見る限り公式に定義は示されていない。そのため、向き合う課題と立場によって自由に地方創生論が展開されているのが現状である。また、そうできるところが、このキーワードの長所でもあり妙味かもしれない。はっきりしているのは、「再生」とは、仮死状態から再び生かされることの意味だが、「創生」の意味は生み出すことである。

地方創生についての最低限の理解は、少子高齢化・人口減少社会への総合的な対策として、国民の代表者で構成される国会で議決された法律に基づく公共テーマであり、国及び地方公共団体を中心に官民挙げて取り組むべき優先課題であるということだろう。

ただし、冒頭で述べたとおり、地方創生に特効薬があるわけではない。政府、国会、地方公共団体が政策動員して取り組めるのは、条件整備や環境作りまでであって、実際に「住む」、「暮らす」、「働く」、「子を産み」、「子を育てる」といった生活の営みの大部分は、国民・住民の側の個別問題である。

万事政府依存一辺倒ではなく、国民・住民が主体的に考え行動できるはずの日本であるのだから、政府、国会、地方公共団体の進める条件整備や環境作りに期待しつつも、私たちは行動の及ぶ範囲の身近な問題を通して、それぞれの地方創生に向き合っていけばよいのではないだろうか。現世代の未来社会への希望は、次世代を育てることにあるといっても過言ではないだろう。その意味で、他人の子も他人の孫も希望である。私自身はそのあたりから地方創生に向き合いたい。