The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	日本における地方創生
Author(s)	北村, 亘
Citation	阪大法学. 2019, 69(3-4), p. 157-190
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/87233
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

日本における地方創生

北村　亘

一　地方創生の多義性

本稿の目的は、日本の地方創生について、少子高齢化・人口減少の危機度、中央政府の政策的対応、そして地方政府の政策的対応の三点から分析することである。

実は、「地方創生」と一言でいっても非常に多義的であるため、網羅的に論じることが困難である。その理由のひとつにはターゲットの問題がある。つまり、政策目標として何を掲げるのかということで、地方創生の内容は大きく異なってしまう。地方創生のための人口増加策といっても、定住人口の増加なのか、観光客などの交流人口の増加なのか、通勤・通学などの流入人口の増加なのか、あるいは生産年齢人口（一五歳以上六五歳未満）の増加なのか、若年人口（一五歳未満）の増加なのかということで、地方政府が採るべきアプローチは大きく異なる。製造工場の誘致かサーヴィス産業の誘致なのか、景観保全か工場地区の開発整備なのか、あるいは保育園の増加や子育て政策を中心とすべきか、それとも老人福祉施設の整備や高齢者医療政策を中心にすべきか、というように、政策目標の置き方次第で地方政府の採るべき政策手段も大きく異なってしまう。

もうひとつの理由として、主体をとりまく社会経済環境の問題がある。換言すれば、大都市圏の基礎自治体と、農山漁村の基礎自治体では、課題対応に投入できる資源が異なるため、同列に論じることは難しい。人口の過半数が老年人口（六五歳以上）であるだけでなく急激な人口減少のためにもはや義務教育のための学校すら維持できない山間地では、地方税などの自主財源は減少するにもかかわらず、日々の買い物の移動にも難渋するために地域限定バスを公的資源で運営する必要も出てきて、財政支出だけが増加する。他方、大都市圏では、企業からの税収も潤沢であり、生産年齢人口世代にも恵まれている。交通網が発達した地域では、高層住宅群の建築抑制などによって実質的な人口抑制策を採る地方政府も登場している。

さらにいえば、地方創生の成否を論じることも非常に難しい。各施策の実施状況などの進捗管理を行うべく重要業績評価指標（Key Performance Indicators: KPI）も設定されている。しかし、何を政策目標に掲げるかということによって指標も異なるために、地方自治体間の比較を行うことは困難である。さらにいえば、実施のタイムスパンが非常に長いため、どの政策でどのような効果が直接的にあるのかもよくわからないだけでなく、どの時点で成否を論じるのかということでも評価が変わってしまう。何よりも問題なのが、各指標は数値化されていても全体的に評価する際には定性的に評価している地方自治体が多いということである。上がるべき数値が下がっていても最終的には「諸般の事情を勘案して順調な進捗である」と評価を下すことも少なくないため、評価だけを見ていてはわからないことも多い。

本稿は、捉えどころのない「地方創生」の政策展開を、中央政府の対応とそれに対する地方自治体の対応という観点から論じることにする。第一に、地方創生の前提となっている日本の少子高齢化・人口減少の深刻度について考察を加える。国際比較あるいは時系列比較の中で、日本の少子高齢化・人口減少が世界でも深刻な水準にあるこ

とが明らかになるだろう。第二に、地方創生に対する中央政府の政策パッケージについて概観する。日本政治の研究では、自由民主党政権は補助金を通じて「地方」を優遇してきたと論じてきたが、彼らの支持基盤である地方を揺るがす地方消滅を食い止めるために具体的にどのような措置を講じているのかということを明らかにする。第三に、中央政府の政策パッケージに対する地方政府の対応について四つの事例を用いて分析を行う。中央政府の提示した政策パッケージを地方政府がどのように活用して地方創生を行っているのかということを明らかにしていく。あわせて、中央政府の政策パッケージに依拠していない事例や、多くの事例で失敗している商店街活性化の事例についても触れておく。

二　理論的検討

（1）　日本政治の中の「地方創生」

地方創生の分析は、実はこれまでの日本政治研究を考えると、大きな意味をもつ。従来の日本政治研究は、都市での経済成長の果実を農山漁村に政治的に再分配することで「国土の均衡ある発展」が実現し、他の先進民主主義国家とは異なり「地域間での経済的な亀裂」が意識されずにきたと主張している。つまり、地域間格差が曖昧で、農山漁村にもそれなりの利益配分がなされてきた点に日本政治の特徴があるということになる。(1)

確かに、いまなお相次ぐ定数不均衡訴訟に見られるように、国会議員の定数が農山漁村に過剰に配分されており、農山漁村を中心とした地方が国政レヴェルで過剰代表されているのも事実である（その嚆矢として、広瀬一九八一）。また、政治学の研究は、一九九四年の公職選挙法改正まで長きにわたって採用されてきた中選挙区制度の下で、自由民主党の国会議員たちが地方への利益誘導を確約することで組織した個人後援会を核とする集票マシーン

を活用して再選を固めてきたことを明らかにしてきた（たとえば、中野一九九二、Kohno 1997、建林二〇〇四、砂原二〇一七）[2]。政党ラベルに左右されずに当選しうる農山漁村の選挙区の国会議員たちは、政策決定過程で大きな影響を与えることに成功してきたというわけである。こうした政治的遺産が、一九九六年衆議院議員総選挙での小選挙区比例代表制度の導入や二〇〇一年の省庁再編などのような制度変化とともに、現在の政策決定にも大きな影響を及ぼしている[3]。

しかし、二〇〇〇年代に再認識された少子高齢化と人口減少は、農山漁村の衰退や消滅につながりかねない問題である。従来の公共事業や農業部門などへの補助金支出での対応では、こうした問題の抜本的解決に効果がないことが明らかになった。しかも、全国規模で少子高齢化と人口減少は進行しているため、都市の経済的果実を地方に再配分するという手法も通じない。

二〇一二年一二月に再び政権の座を奪還した安倍晋三首相率いる自由民主党と公明党との連立内閣は、世論で大きな問題となった少子高齢化、人口減少に対して手をこまねいてきたわけではない。国政選挙が頻繁に行われる日本において、常に安定した議会運営を可能にする議席数を獲得しなければならないため、むしろ、世論が敏感な政策争点においては財政支出の拡大を厭うことはない[4]。二〇一二年一二月以降の安倍内閣は、地方創生においていかなる政策パッケージを示して、選挙基盤である地方を満足させようとしているのだろうか。

日本の中央政府は、外交、防衛、年金以外の政策領域で政策実施をほぼ地方政府に依存している「融合型」の中央地方関係である。地方創生という遠大な政策目標を中央政府が追求するためには、中央政府は地方政府にどのような政策資源を提供するのかということをパッケージにして提示しなければ、多くの地方政府は中央政府の意図通りに行動することはないだろう。中央政府が政策パッケージを提示して、地方政府が地方の置かれた課題や現状に

応じて自ら取捨選択することが、地方創生に向けて最も合理的な関係ということになる。

地方政府の政策選択を論じるにあたって、中央政府は、従来の補助金政治と呼ばれるように中央政府から地方政府に対する財源移転だけにとどまるのか、あるいはそれ以外の政策も組み合わせているのかという点を明らかにすべき点である。その上で、地方政府がどのような政策目標を追求するのかということで地方創生の全体像が浮かび上がってくるだろう。

(2) 本稿の仮説

中央政府が地方創生のための政策パッケージを打ち出したときに、地方政府はどのように対応するのだろうか。地方政府の直面する課題は多岐にわたっているが、簡便にその深刻度を示す指標として本稿では「高齢化率」に着目する。高齢化率は、住民の租税負担能力の低下や財政支出の膨張圧力の大きさのみならず、人口減少の切迫度を意味しているからである。他方、地方の課題に対応するための地方政府の行政能力についても、簡便な指標として「財政力指数」で測ることにする。[5] 財源がなければ、地方政府が十全に権能を行使することもかなわなくなるだけでなく、能力の高い職員の採用やつなぎ止めもできなくなるからである。

基礎自治体に着目したとき、高齢化率と財政力指数の観点から地方創生の中で最も重視する政策目標について四つのパターンが想定できる（**図表1**参照）。あくまで相対的な比較の中での位置づけである。

第一に、高齢化率は高いが財政状況には恵まれているという基礎自治体は、大きな地域課題に対して対処するだけの行政能力をもつがゆえに居住人口のみならず観光客のような交流人口や通勤・通学のような流入人口を増加させるための投資を行うだろう。こうした基礎自治体では、域外からの人口流入の促進を重視するだろう。

図表１：財政状況と高齢化率から見た地方創生の政策目標の選択

		財政力指数（地方政府の財政状況）	
		低い（貧困）	高い（富裕）
高齢化率	高	地域維持	流入促進
	低	雇用創出	快適追求

第二に、高齢化率は低いが財政状況が厳しい基礎自治体の場合、わずかしか投資は行えないが、まだ域内に居住する生産年齢人口の流出を抑えることを何よりも重視するだろう。その結果、地域経済活性化のための施策を優先し、彼らのための雇用創出が重視されると考えられる。

第三に、高齢化率が高いだけでなく財政状況も厳しい基礎自治体は、なによりも地域社会の維持あるいは地域づくりを優先するほかないと考えられる。とはいえ、課題も大きく、財政的にもままならないまさに末期的な状況である。基礎自治体として十分な政策展開ができない可能性もある。その場合、付近に食糧や生活雑貨を売る店舗もない「買い物難民」や病院などが生活圏にない「通院難民」になった住民が立ち上がることもあるだろう。

第四に、全国一律に地方政府は人口増加などの地方創生に取り組むことを事実上要求されているため、財政状況もよくて高齢化率も低いという恵まれた基礎自治体は、現在の居住者の快適さを向上させ、彼らの人口再生産力を重視すると考えられる。たとえば、財源を子育て環境の整備に投資することで、すでに居住している若い世代の出生率を上げることを目指すであろう。

日本の場合、中央政府は、自らの政策を実施するにあたって、基本的に地方政府に依存せざるをえない。「地方創生」においても例外ではなく、地方創生を論じる場合、地方政府がどのような政策を追求するのかという点まで含めて分析することが重要である。

三　事例分析

では、実際に中央政府がどのような地方創生の政策パッケージを打ち出して少子高齢化・人口減少に対処しようとしているのか、そして公共セクターで少子高齢化・人口減少の最前線にある基礎自治体が中央政府の施策を用いてどのような政策目標を追求しているのかということを分析する。

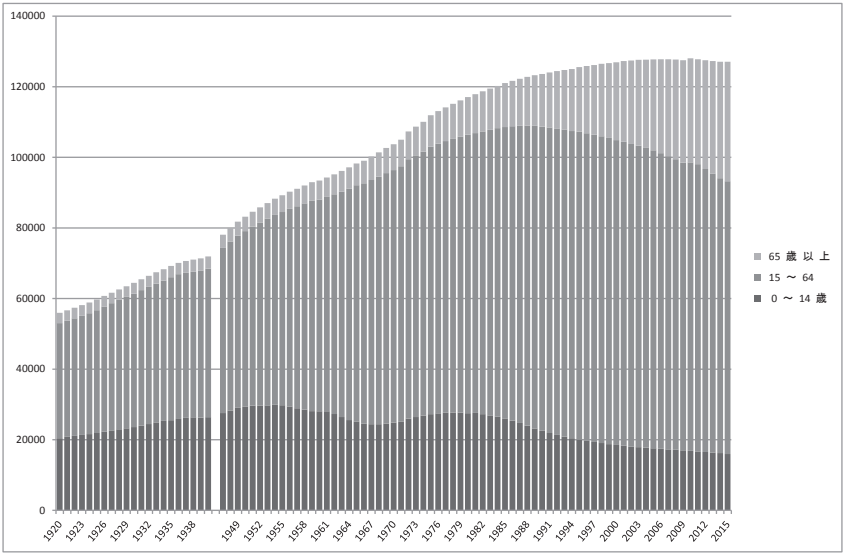
第一に、現代日本が直面している少子高齢化・人口減少の深刻度について概観する。第二に、中央政府の提示した政策パッケージを紹介する。第三に、中央政府の提示した政策パッケージの中で基礎自治体がどのような政策目標を追求しているのかということを内閣官房などがまとめた事例集を手掛かりに探っていく。あわせて、紙幅の許す限り、商店街振興の失敗についても議論を行うことにする。

（1）　日本の少子高齢化・人口減少の現状

二〇〇〇年代まで少子高齢化が進行していることは実感されていたが、総人口には大きな変化がなかった。しかし、出生率が落ち、徐々に高齢者も自然死を迎えていくと、老壮青の世代間のバランスが崩れているだけでなく、人口も減少していくことが現実の危機として浮上してきた（**図表2**参照）。

日本の高齢化率は、多くの国々と比較しても突出して高い（**図表3**参照）。中国をはじめとするアジア諸国でも現在、日本の後を追うかのように高齢化率が上昇している。高齢化率が七％から一四％になるまでにかかった年数を比較した調査によると、フランスは一八六四年から一九七九年の一一五年をかけたのに対して、日本は一九七〇年から一九九四年のわずか二四年しかかかっていない。韓国、シンガポールともに一九九九年からそれぞれ一八年、

図表２：日本の人口推移　1920～2015年



［出典］　総務省統計局「人口推計」より筆者作成。http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2.htm#series

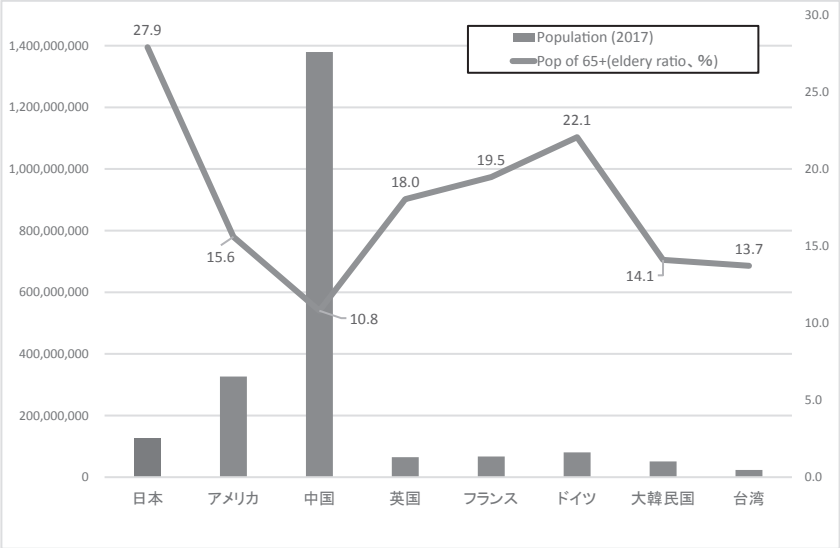
二〇年しかかかっておらず、中国も二〇〇二年から二〇二五年の二三年で高齢化率が一四％に達することが想定されている（内閣府『高齢化白書（平成三〇年版）』二〇一八年）。

このように少子高齢化と人口減少が急激に日本社会を襲う中、中央政府はどのような対応をとるのだろうか。そして、地方政府はどのような施策を実施していくのだろうか。

（2）「地方消滅」論と中央政府の政策対応

少子高齢化については二〇〇〇年代から大きな議論になっていたが、直接的に世論や政治にも影響を与えたのが二〇一三年一二月号の月刊誌『中央公論』での「特集　壊死する地方都市」である。[6] 岩手県知事を務めた増田寛也元総務大臣を中心とする人口減少問題研究会が全国の一七九二の基礎自治体（当時）の中で五二三自治体が人口消滅するという衝撃的な報告を発表した。[7] その後の論争

図表３：高齢化の国際比較



［出典］ CIA WORLD Factbook より筆者作成。https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/ja.html

の中で、彼らの議論は「地方消滅」論とまとめて呼ばれるようになった。

「地方消滅」論は、二〇一〇年から二〇四〇年までの三〇年間に人口減少で地方政府として立ち行かなくなることが予想される基礎自治体はどこかということを、出産が多い二〇歳から三九歳までの女性（「若年女性人口」）の人口推移に着目するという簡便な手法であぶり出そうとしたものである。仮に基礎自治体の人口が維持できたとしても、若年女性人口が減少している場合、その基礎自治体の人口の「再生産力」が低下し、「消滅可能性」が高いからである（増田編二〇一四）。

「地方消滅」論によれば、若者の大都市圏への人口移動が現状と同様に毎年六万から八万人の規模で生じ続ける場合、若年女性人口が五〇％以上減少することが推計される基礎自治体の中に人口一万未満の基礎自治体が五二三自治体も含まれている。これらの基礎自治体は消滅する可能性が非

常に高いと指摘されたわけである。

しかも若者が大都市圏に流入した場合、人間関係が希薄であり、仕事やエンターテイメントが充実して独身生活を謳歌できることから結婚がどうしても遅くなり、しかも、結婚したとしても地価や生活費が高いために子供の出産につながりにくいことも指摘している。つまり、若者が都会に移動した場合、出産や子育てにつながらない。大都市圏は、若者を吸い込んで何も生み出さない「人口のブラックホール」と見なされているわけである（増田編二〇一四）。人口減少を食い止めるためには、農山漁村で子供を増やすと同時に、増加分をできるだけ地元に、それが難しいなら近隣の拠点都市にとどめるようにして、大都市圏に若年人口が流れていかないようにすることが重要だという政策的含意をもつ。

「地方消滅」論は、日本中の基礎自治体のみならず与野党の国会議員、中央官庁、都道府県、各分野の研究者にも大きな影響を与えた。学界では多くの議論を巻き起こし、政治家や公務員、一般市民が手に取りやすい新書レヴェルで「地方消滅」論に関する出版が相次いでいく（たとえば、矢作二〇一四、小田切二〇一四、山下二〇一四、山下・金井二〇一五、飯田他二〇一六）。そのことがさらに世論を動かし、政府も無視できない動きとなっていく。

「地方消滅」論が大きな話題となる中で、二〇一四年九月、安倍晋三首相は内閣改造で石破茂元自民党幹事長を地方創生担当の内閣府特命担当大臣に任命した。石破元幹事長は、かつて安倍首相と総理総裁の座を争ったライヴァルであり、防衛大臣など閣僚経験も豊富であった。首相は、実力派政治家に、重要だが達成困難な地方創生を委ねたわけである。以後、地方創生が本格的に政治アジェンダとして浮上していく。[8] 二〇一四年一二月二七日に「「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定され、次々に施策が打ち出されていく。

図表４：「まち・ひと・しごと創生総合戦略2018　改訂版」の全体像

［出典］『まち・ひと・しごと創生総合戦略（2018年改訂版）』（閣議決定、2018年12月21日）。
URL:https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h30-12-21-sougousenryaku2018zentaizou.pdf

二〇一八年一二月二一日に閣議決定された『まち・ひと・しごと創生総合戦略（二〇一八年改訂版）』は、地域の現状分析のための各種データベースから成る地域経済分析システム（ＲＥＳＡＳ）の整備などの情報支援の矢、各種団体の実務家などからなる地域活性化伝道師の派遣などから成る人材支援の矢、そして地方創生関連交付金や税制措置などから成る財政支援の矢の地方創生版「三本の矢」を打ち出している（図表４参照）。二〇二〇年に達成すべき主要な基本目標は、①「地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」こと、②「地方への新しいひとの流れをつくる」こと、③「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」こと、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」ことの四つである。それぞれの基本目標に対して、実現のための主要施策や重要業績評価指標（ＫＰＩ）が設定されている。二〇

六〇年に人口を一億人規模で維持しながら出生率を一・八までに戻すとともに、実質国内総生産の成長率を二〇五〇年代には一・五％から二・〇％で推移できることが達成すべき中長期展望となっている。(9)

一例を挙げて説明すると、二〇六〇年を目途とした中長期展望の一億人程度の人口維持のために、二〇二〇年の基本目標として「地方での雇用創出［上述の①］」を掲げて、そのための成果指標として二〇一五年時点では二七万一千程度の若者の雇用創出数を五年で三〇万まで増やすこととしている。その成否を判断する重要業績評価指標（ＫＰＩ）のひとつとして、農林水産物等の輸出額一兆円が設定されているわけである。

中央政府の政策決定者は、「地方消滅」論が少子高齢化・人口減少を喫緊の政策課題として取り上げたことに対応して、地方創生のための政策パッケージを整備した。ただ、日本の中央政府は政策実施のための直接的な手段をほとんど有していない。外交、防衛、年金以外の政策領域で、中央政府と地方政府が協働して政策を実施していく仕組みになっている。このような融合型の中央地方関係の下では、中央政府は、権限、財源、情報などをうまく地方政府に移転させることで地方政府を中央政府の思う方向に誘導することが必要となる（北村他二〇一七、特に同書第九章参照）。地方創生も例外ではない。

次の課題は、一連の中央政府の政策パッケージに対して地方政府がどのような対応を採ったのかということを解明することである。

（3）　地方創生戦略　四つの基本目標に対応した四つの事例

二〇一六年一二月に内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局および内閣府地方創生推進事務局のまとめた『地方創生事例集（未定稿、平成二八年一二月一四日）』を手掛かりに地方創生の実例を見ていく。同事例集は、

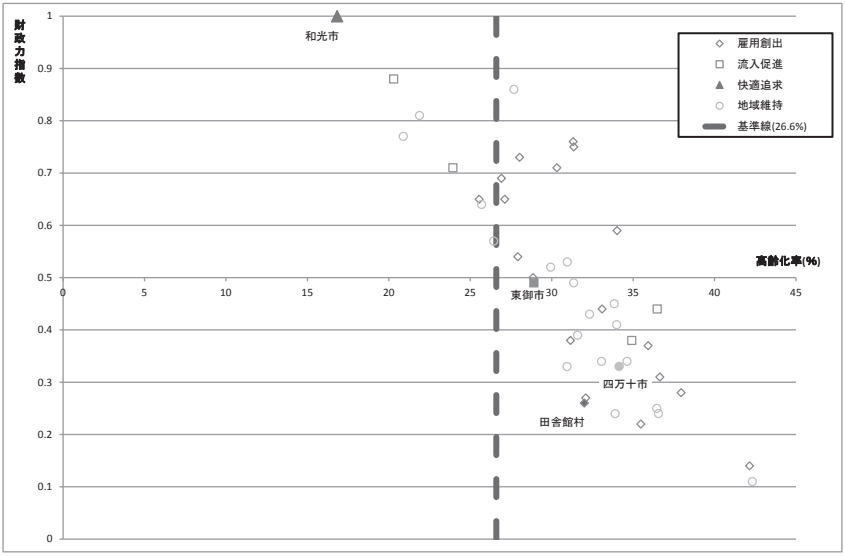
中央政府から見て、暫定的ながらも評価されている地方政府の取り組みとして八八の事例が紹介されている。事例の中には、都道府県と市町村の垂直的連携による取り組みもあれば、都道府県間あるいは市町村間の水平的連携による取り組みも含まれている。

本稿では、地方創生の成否ではなく、どのような市町村が、二〇二〇年までに達成すべきとされる主要な四つの政策目標の中でいずれを追求しているのかということを考察する。そのため、八八事例の中でも、単一の政策目標を掲げて取り組まれている基礎自治体の単独の四五の取り組みに焦点を当てる。なお、四つの政策目標の中で、①「地方にしごとをつくり、安心して働けるようにすること」を「雇用創出」と略し、以下も同様に、②「地方への新しいひとの流れをつくること」を「流入促進」に、③「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえること」を「快適追求」に、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こと」を「地域維持」と略する。

単独で施策を展開している四五の基礎自治体を、二〇一五年度の各市町村の高齢化率と財政力指数に着目してプロットしてみる（**図表5**参照）。同年度の高齢化率の全国平均は二六・六％であり、財政力指数の全国市町村平均は〇・五である。『事例集』で取り上げられている基礎自治体の多くは、高齢化率が高く、財政力も低い市町村であることがわかる。そして、その中では特に政策目標の選択に関して大きな傾向があるわけではない。[10]

しかし、高齢化率が高い自治体は、財政力とはあまり関係なく「雇用創出」にやや熱心に取り組んでいる傾向がみられる。さらに高齢化率も高く財政力が低い自治体は、「地域維持」にやや熱心に取り組んでいる傾向がみられる。「流入促進」については、ある程度の財政力が必要だと思われるが、高齢化率が低い自治体でも高い自治体でも取り組んでいることがわかる。興味深いのは、現在の住民の「快適追求」であるが、これは四五自治体のとどま

図表５：高齢化率と財政力指数からみた45市町村の位置づけ



［注記］　高齢化率の全国平均である26.6％には基準線として点線を引いている。
［出典］　地域経済分析システム（RESAS）利用
URL：https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/resas/
総務省『地方財政状況調査関係資料　平成27年度市町村決算カード』
URL: http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card-16.html

らず、事例集全体の八八自治体の中でも高齢化率が低く財政力が高い自治体の一例だけである。

それでは、事例分析を行うにあたって、第一に、高い高齢化率と低い財政力にもがきながらも雇用創出のための施策展開を行う青森県田舎館村を取り上げる。第二に、高齢化率は高いがその中では財政力が全国平均に近い長野県東御市の流入促進の施策を取り上げる。第三には、地方創生の必要がないと思われるぐらいの低い高齢化率と高い財政力を誇る和光市の快適追求の施策を取り上げる。第四に、高い高齢化率と低い財政力に喘ぐ高知県四万十市の大宮地区の「地域維持」のための独特な試みについて考察する。四つの自治体の詳細なデータは以下の通りである（**図表６**参照）。

図表６：４つの事例の基礎自治体のプロフィール

県	基礎自治体	1 人口(2015)	2 財政力指数	3 歳入総額(千円)	4 地方税収	5 自主財源比率	6 歳出総額(千円)	7 人件費	8 扶助費	9 人件費比率	10 扶助費比率	11 一般職員数	12 15歳未満人口(2015)	13 15～64歳人口(2015)	14 65歳以上人口(2015)	15 高齢化率
青森県	田舎館村	7,783	0.270	3,886,560	587,989	0.151	3,429,805	565,687	623,200	0.165	0.182	71	890	4,393	2,491	0.320
長野県	東御市	30,107	0.500	16,068,022	4,279,839	0.266	15,434,830	2,175,367	1,972,912	0.141	0.128	253	11,260	55,944	13,602	0.452
埼玉県	和光市	80,826	1.010	26,773,296	14,541,678	0.543	25,601,383	3,635,445	6,831,331	0.142	0.267	369	4,018	17,380	8,705	0.108
高知県	四万十市	34,313	0.330	21,702,595	3,583,049	0.165	21,296,327	3,309,100	3,763,395	0.155	0.177	407	4,052	18,391	11,716	0.341

［注記］　高齢化率の全国平均である26.6％には基準線として点線を引いている。
［出典］　１～11は総務省『地方財政状況調査平成28年度市町村決算カード』（2018年３月）より抜粋、うち５、９、10は筆者による加筆である。また、12以降は総務省統計局『統計でみる市区町村のすがた2018』（2018年６月）より抜粋した。

（a）雇用創出策　青森県田舎館村「田んぼアート」

青森県田舎館村は、二〇一五年国勢調査によると人口が七七八三人であり、高齢化率も三二・〇％の村である。人口が年々減少の一途をたどっている典型的な農村地帯の基礎自治体である。歳入総額は約三九億円であり、財政力指数を見ても〇・二七、自主財源比率を見ても一五・一％となっていて、極めて脆弱な状態にある。

持続可能性で非常に厳しい状態にあった田舎館村は、地方創生の中でも「雇用創出」を目的として「田んぼアート」に取り組んでいる。[11] 同村は、青森県内の有数の稲作地帯であり、もともと一九九三年から村おこし事業として水田に異なる色の稲を使って巨大な絵を描く事業を行っていた。同村全体で一般職員がわずか七一名しかいない中で、村役場の企画観光課の職員たちは、内閣府の「地方創生加速化交付金」および文部科学省の「地（知）の拠点大学による地方創生推進事業～地（知）の拠点ＣＯＣ＋～」を活用して一気に拡大し、七色一二種の異なる稲を用いて描いた巨大な絵を観光資源として打ち出している（**図表７**参照）。

「田んぼアート」事業は、非常に芸術性も高く、全国から毎年三〇万人以上が訪れるなど、その効果は絶大である。観覧者数は、二〇一五年度の観覧者数は三四万人であり、二か所の展望所の展望料収入（中学生以上三〇〇円、小学生一〇〇円、小学生未満無料）は六二〇〇万円にも達している。二〇一六年度の展望料収入でいえば、九三〇〇万円にも達している。

図表７：2018年の田んぼアートの例（映画『ローマの休日』）

また、事業に関連して、稲刈り体験ツアーなどの実施や、地元の大学と提携して大学生の田植えへの参加などのほか、二〇一六年冬からは冬季にも観光客数の増加を見込んで雪を活用して「冬の田んぼアート」事業として取り組んでいる。田んぼアート自体も、県外の農耕地帯にも波及し、現在では「全国田んぼアートサミット」が関係自治体で開催されるに至っているという。すぐに雇用創出につながることは難しいが、まさに東北の農村地帯ならどこにでもある水田や雪を活用して、地域経済を活性化させている好例といえよう。

（b）流入人口・交流人口の増加策

長野県東御市「千曲川ワインバレー」

長野県東御市は、人口三万人強で、すでに地方自治法上の市の要件である人口五万以上を満たしていない市である（二〇一八年になって三万人を下回った）。高齢化率は、四五・二％にも達し、青森県田舎館村より厳しい状況にある。ただ、歳入総額は約一六一億円の中で自主財源比率は二六・六％であって楽観視できる状況にはないが、財政力指数で見ると

〇・五となっていて全国平均である。消滅可能性を叫ばれる基礎自治体の中では財政的には深刻とまではいえない。

そもそも長野県は冷涼な気候を活かしてリンゴなどの果樹栽培や養蚕のための桑の栽培が盛んであり、東御市でも果樹栽培に適した傾斜地（水捌けのいいリンゴ畑や桑畑の跡）が広がっていた。しかし、地域特性を再発見して活用するには「若者、よそ者、馬鹿者」の視点が重要であると一般に言われているが、当時の東御市のもつ地域的な強みが理解されるには政策起業家（policy entrepreneur）ともいうべき人物の登場が必要であった。

一九九一年、東御市（当時は東部町）にやってきた政策起業家が、著名なエッセイストで画家でもある玉村豊男であった。彼は、一九四五年に東京都で生まれ、東京大学卒業後にパリ大学にも留学した経験をもち、日本でのワイン醸造を思い立ったという。彼は、農園ヴィラデストを始めた後、二〇〇三年に果実酒製造免許を取得し、東御市にワイナリーを開いた。そこで、日本では珍しい「ワイン用のブドウ（メルロー、ピノ・ノワール、シャルドネ、ソーヴィニヨン・ブランなどの品種）」の栽培に着手する。このことが大きな転機となった。地域の強みを再発見する「若者、よそ者、馬鹿者」という点でいえば、彼は若者ではなかったが、「よそ者」の視点で農村社会の問題点を冷静に眺めて、それに対して馬鹿者と思われたかもしれないぐらいに情熱的に土壌の改良やブドウの栽培に着手していく（詳細は、玉村二〇一三、同二〇一八）。さらに彼は後進の育成にも熱心であった。二〇一四年「日本ワイン農業研究所」を創立し、二〇一五年よりワイナリー「アルカンヴィーニュ」を立ち上げ栽培醸造経営講座「千曲川ワインアカデミー」を主宰している。

二〇〇四年四月一日に小県郡東部町と北佐久郡北御牧村が合併して人口約三万二〇〇〇人で発足した東御市も、民間主導の地域活性化の動きを手をこまねいて見ているわけはない。東御市もこの動きを支援しながら地方創生のために活用していく。

東御市でも、当然、ワインを通じての交流人口の増加を期待していた。すでに、隣県でもある山梨県では「ワイン・ツーリズム」を標榜する甲州市や笛吹市などでワイナリーやレストランを訪ねてくる観光客が増加していることは先行事例として知られていた。しかも、観光客だけでなく、新たにワイン用ブドウの栽培やワイン醸造に魅せられた人たちが新たな住民としてやってきて、放棄されていたリンゴ畑や桑畑を新たに復活させる可能性もあった。同市は、まさにワイナリーをめぐる環境整備を通じて域外からの人材流入を十分に期待できたわけである。

東御市は、内閣府の「構造改革特区制度」「地方創生加速化交付金」「地方創生推進交付金」「地域再生戦略交付金」、そして農林水産省の「機構集積協力金」を組み合わせて、ワイン用ブドウの生産拡大、日本ワインの生産環境の整備、そしてワイン業界への新規参入者への育成、支援事業に乗り出していく。たとえば、荒廃のうちを復旧し果樹の作付けをした場合、復旧費の二分の一を補助するだけでなく、ワイン用ブドウの苗木代の一部補助、農水省の補助金を活用して一定地域の荒廃農地の地元負担ゼロでの整備も行う。あわせて、玉村の「千曲川ワインアカデミー」のように、ブドウ栽培から醸造、販路拡大まで教える研修を補助するだけでなく、新規参入者に対しては安価に入居できる就農者住宅も市で整備していく。他の地域のブドウでつくったワインと差別化をはかるための原産地呼称制度を県とともに整備し、東御市産のワインの高品質化、ブランド化にも熱心である。

二〇一〇年度にはワイン用ブドウ畑の面積は一〇ヘクタール未満であったの対して、二〇一四年度には三六ヘクタールにまで急増している。ワインは一朝一夕で出荷することができないけれども、ヴィラデストで先駆的に生産されたワインは、二〇〇五年生産のシャルドネ種の白ワインが二〇〇八年七月の洞爺湖サミットで選ばれただけでなく、二〇一四年生産のシャルドネ種白ワインが二〇一六年五月の伊勢志摩サミットでも連続で選ばれ、主要先進国首脳会議に出席していた各国の首脳たちに供せられた。ワインの可能性が、そのまま東御市の地方創生の行く末

を明るくしているといえよう。とはいえ、空き家となった農家の活用や、農地の転用については、空き家の膨大な改修費用や登記の不正確さなど行政で解決すべき課題はまだまだ多い（玉村二〇一八）。

（c）現在の市民へのサーヴィス強化、快適追求　埼玉県和光市「わこう版ネウボラ」

ここで取り上げる基礎自治体の中で、埼玉県和光市は、財政的にも人口構成的にも恵まれた基礎自治体である。和光市は、人口八万人を超え、高齢化率も一〇・八％であり、全国平均を大きく下回る「若々しい市」である。歳入総額は約二六八億円であり、財政力指数は一・〇一で、自主財源比率も五四・三％であり、文字通りの「富裕な基礎自治体」である。

和光市にとって、無理な施策を打ち出して域外から人口流入を促進する必要性は限りなく低い。むしろ、市域内に若い現役子育て世代をたくさん抱えている以上、市のリソースを域内に居住する若い世代に投入することで、彼らの再生産力に期待することが合理的である。そこで、同市は、内閣府の「子ども・子育て支援交付金」と厚生労働省の「母子保健衛生費国庫補助金」を活用して、市内の若い世代の妊娠、出産、子育てにおける切れ目のない支援に乗り出す。

和光市は、地域の「ネウボラ」を五ヶ所設置し、子育て支援ケアマネジャーと母子保健ケアマネジャーを配置して、妊産婦の状況に応じた適切な支援を実施することを打ち出す[12]。保健師・助産師・看護師などの医療・母子保健の知識・経験を有する専門職を配置し、医療・ヘルス面の相談支援を実施するだけでなく、社会福祉や相談業務を行うことのできる保育士のように子育て支援やソーシャルワークの知識・経験を有する専門職も配置し、福祉面の相談支援を実施する体制を整備する。

具体的には、妊娠届出時に母子保健ケアマネジャーが面接を実施し、妊娠・出産・子育て期におけるリスク・アセスメントを全妊婦に対して行う。妊娠届出時にリスクがあると判断された場合、リスク判定会議においてリスク度を評価し、ハイ・リスクとされた家庭については、さらにコミュニティ・ケア会議で他制度を活用しながら各職種によるケア・チームを編成し、支援内容の検討と調整及びモニタリングと評価を行い、包括的な課題解決に向けた検討を行う。アセスメント結果にもとづいて作成された個別支援プランに従い、就学期に至るまでの継続支援を行うこととされている。プレパパママ教室、新米ママ学級、赤ちゃん学級などの産前・産後の教室も、地域の子育て世代包括支援センターで実施されており、子育ての各段階での切れ目が生じないように配慮されている。一連の措置は、転入者にも妊婦健診助成券申請時に面接を実施して同様に行うことになっている。

和光市は、子供を持とうとする若い世帯や子供を育児世帯への非常に手厚い措置を通じて、市の合計特殊出生率を二〇一三年度の一・四〇から二〇一九年度の一・五一に引き上げることを目指している。もともと若い住民が多く、財政的にも豊かであるがゆえに打ち出せる施策といえる。

裏返していえば、和光市の政策は、保健師をはじめとする一連の専門職の確保すら困難な農山漁村では真似をしたくとも現実には困難な政策である。政府が取り上げている八八の事例全体を通じて、域内居住者の快適さの追求を意味する「若い世代の結婚・出産・子育ての希望実現」で取り上げられているのは和光市だけであることが、その困難さを物語っている。

一般的に、全国で人口減少が進む中で、和光市のような大都市近郊の裕福な基礎自治体がさらに人口を集めると、農山漁村からの人口流出に拍車をかけることになってしまい、地方が一層衰退するというゼロサム的な関係があるところに地方創生の難しさがある。地方創生を求められている基礎自治体の多くでは、直面する社会的課題は大き

く、対応するための行政的資源は十分ではない。

（d）地域社会の維持　高知県四万十市「大宮産業」

二〇〇五年に中村市と西土佐村が合併して誕生した高知県四万十市は、二〇一七年国勢調査によれば人口三万四三一三人で、やはり人口減少に苦しんでいる市である。高齢化率も三四・一％であり、非常に高い。しかも、面積が広く、ほとんどが山間地である。さらにいえば、山の尾根や谷などの自然境界で小さな集落は分断されている。同市の歳入総額は約二一七億円で、自主財源比率も一六・五％である。財政力指数は〇・三三となっており、財政的にも非常に厳しい。

問題は、四万十川の上流にある四万十市の旧西土佐村の大宮地区で生活基盤が失われたことで突如浮上した。大宮地区は、一九七〇年代から少子高齢化・人口減少が進むが、いまなお一三五戸三〇一人が狭い川沿いに三集落に分かれて暮らしている地域である。ここで、二〇〇五年、住民が食料品やガソリン、軽油などの生活必需品などを購入してきたＪＡ（農業協同組合）大宮出張所が閉鎖してしまった。同地区の住民は、日用品などの購入ができなくなるばかりか、「買い物過疎地」である同地区から自家用車で買い物にいくにもガソリンの給油すらできないという事態に直面する。給油所でいえば、同地区から最も近い愛媛県松野町の給油所まで一五キロメートルもあり、旧西土佐村の中心である江川崎地区の給油所まででも二〇キロメートルはあり、生活の最低限の基盤が風前の灯であった（**図表8**参照）。

大宮地区の住民の中では日用品などを提供する店舗の存続のためにいろいろな選択肢が検討されたが、同地区での当時の比較的若手ともいえる五〇代後半の竹葉傳を中心に株式会社の設立を模索する。二〇〇六年四月から会社

図表８：大宮地区の位置

［出典］ Google Map より筆者作成。

法が改正されたために最低資本金の枠が恒久的に撤廃されたことが彼らに追い風となった。同地区内での協議を経て、最終的には住民の約八割にあたる一〇八人が平均六万円を出資し、資本金七〇〇万円の「（株）大宮産業」が発足する。代表取締役の竹葉を含む五人の取締役と従業員一名、パート社員一名そして全株主はすべて大宮地区の住民である。(13)

大宮産業は、店舗内での生活必需品の販売やガソリン、軽油の販売といったライフラインの維持のための事業に加えて、高齢者の見守りを兼ねた週二回の宅配サーヴィスのような地域住民のコミュニティづくりを支援する事業も行っている（物品の手渡しによって高齢住民への見守り効果もある）。また、地区外との人々のとの交流のための土曜夜市の開催も行うと同時に、地元の名産の大宮米を販売して利益を上げている。

大宮産業は、大宮地区の住民の生活を守り、地域コミュニティを維持することにも効果があったが、株式会社として利益を計上している点でソーシャル・ビジネスの先駆け的な試みとしても重要である。高齢者の自然減少を補うべく移住者を迎えることにも成功し、地区内で子供も誕生している。同時に、二〇

〇六年度には売上が三五七六万円だったが、二〇〇八年度には六三一六万円に達し、以後も売上高は六〇〇〇万円前後で推移している。つまり、会社発足当初の一・七倍の売り上げに達しており、発足当初からの八期連続の黒字化に成功している。

四万十市の「大宮産業」の事例が興味深いのは、政府の地方創生支援策をほぼ活用していない点である。四国や九州の山間部では二〇一〇年代を待たずに少子高齢化のみならず人口減少の脅威が襲っていた。追い込まれた住民たちは、高知県の単独補助事業だけを部分的に手掛かりにして、中央政府の対応を待たずして生活の維持のために自主的に動き出したわけである。(14)

とはいえ、山々に囲まれて小さいながらも結束力の高い集落という特殊条件を前提としているため、大宮地区の事例を地方創生の手法として一般化できるのかどうかについては慎重な評価をしなければならない。特に高齢化し、買い物過疎地化した各地の人口減少の集落で、同じような行動をとることは困難であろう。その意味では、買い物過疎化初期の段階で基礎自治体をはじめとする公共セクターが対応することが重要である。

(4) 商店街振興や地域イヴェントの失敗

これまでの成功例とは異なり、失敗例の多くは商店街の振興策に集中している。全体に共通点をまとめると、商店街への政府の支援措置がすべて「意図せざる結果」となっていることにある(久繁二〇一〇、二〇一三)。(15)

第一に、零細商店主に対して税制優遇措置をとってさびれた商店街を活性化しようとしている。具体的には、相続税(国税)や固定資産税(市町村税)の優遇措置が採られているが、これが皮肉にも、シャッター店主化あるいは不動産オーナー化を促進しているという。シャッターを閉めても他の収入源があるから生活ができる店主(シャ

ッター店主）に対してさらに固定資産税で優遇措置を与えると、シャッター店主が商店街にますますとどまってしまい、新しく店を開きたい人たちの参入が困難となる。つまり、商店街の新陳代謝がうまくいかず、住民の需要からかけ離れたままの古色蒼然たる錆のついたシャッターだらけの商店街のままとなってしまう。しかし、さらに事態が悪化すると、シャッター店主たちが商店街から郊外の住宅地などに引っ越して、店舗を全国チェーンの居酒屋やパチンコ屋に高い賃料収入を求めて貸し出すようになる。すると昼間はさびれたままで、ますます子供や女性が歩く場所ではなくなっていく。さらに進めば風俗店などへの貸し出しも行われるようになる。これこそ、商店街の死に至るパターンである。

第二に、自動車社会の進行の中で大型自動車駐車場をもつ郊外型大型店舗に押されている中で、府県や市町村が商店街の中の駐車場の整備や道路の拡張を行っている。しかし、これも皮肉にも、街の中心部に新しい道路が整備されることで、「新しい抜け道」として車が以前よりもたくさん走り抜けることになり、顧客となるべき歩行者を追い出してしまうことになっている。道路を挟んで反対側に移動するのも困難になり、高齢者や子連れ客を一掃追い出してしまい、「憩いの場」としての機能も消えてしまう。賑わっている商店街のほとんどが車両進入禁止である。

第三に、空き店舗対策として新規店舗開店に対する財政支援も市町村が積極的に行っている。ただ、残念なことに、そもそもシャッター街には人々を引き寄せる力を失っており、市町村の有力者の子弟が、予め得た役所の支援情報を活用して飲食店を開店している程度である。あるいは、利益率は低いが初期投資が少なくて済む雑貨屋が出店することもあるが、定着率は少ない。市町村も、安価で大量生産に適した食べ物を中心にしてB級グルメ祭りのようなイヴェントを支援して新たな購買層を域内外から獲得しようとするが、これもイヴェントのみに参加する人

が大量に集まるのみであり、コアとなる客層が形成されるわけでもなく、商店街振興の効果としては低い。

このように、商店街振興を掲げる場合、商店主たちにリスクをとってもビジネスを行うという気概がないと、政府や地方自治体の優遇措置に流されてむしろ衰退に拍車をかけてしまうことが多いといえよう。

(5) 縮小戦略

以上、地方創生における地方政府の対応を概観してきたが、行政にしかできない重要な機能について議論をしてこなかった。それは限界集落の集団移転作業と行政困難地区の指定という陰鬱な作業である。[16]

少子高齢化・人口減少がさらに進行していく中で、市町村内にどこでも同じ質と量の行政サーヴィスを提供することは限界に到達するということが容易に想定される。農山漁村の市町村からすれば、少子高齢化・人口減少に加えて、若い世代が都市圏へ流出していくわけである。高齢者であっても、よりよい介護・医療サーヴィスを求めて都市圏に流出していくだろう。このような中で、市町村は、日常的な行政サーヴィスや防災、救急などのサーヴィスの対象としてフルセットで提供できる地域と、居住権は認めるが行政サーヴィスを提供できない地域を峻別しなければならない可能性が高い。山間地の中の限界集落（六五歳以上の人口が過半数を超えた地区）の数軒のために行政リソースを投入することは困難である。行政サーヴィスを提供できない「行政困難地域」のようなものを制度として整備しなければならないかもしれない。

そこで、市町村が限界集落には集団移転を求めていく必要もあるだろう。買い物過疎地や交通網が極端に未整備な山間地などから、市町村内の便利なところに世帯で移動してもらうということである。これは、市町村内の中心部に公共施設も住民もすべて集中させるというコンパクト・シティ構想とは似て非なるものである。中心部には限

界集落の世帯を新たに受け入れる余地が限られている場合、既存の住民との間に軋轢が生まれる可能性があるからだ。あくまで限界集落のある山間地から少し麓の誰もがアクセスしやすいところに細々と存在していた集落を集約して、市域内に拠点となる地区を複数作り出すことが現実的である。市内中心部にもともと住む住民の生活環境の悪化を回避しながら、山間地などの住民の環境激変も緩和することが大切である。そうすることで、新しい集落内にコンビニエンス・ストアを一軒でも維持できる可能性も高まるだろう。

とはいえ、具体的に市町村がある地域を行政困難区域に指定するということは政治的にも難しい。あくまで例外的な地域でしか実施できない措置であろうが、実際に指定を行う場合は、市町村の情報をもとに都道府県が指定することになるだろう。中央政府では実情もわからず遠すぎるが、基礎自治体では実情をわかりすぎて近すぎるのであり、広域政府たる都道府県に期待できる仕事である。

他方、絶対に市町村がすべきでないのは、限界集落すべてに小粒な補助金を支出して限界集落を延命させることである。六〇代の健康な高齢者の集落に小さな道路整備などを委ねることが持続的な施策であるのかどうかよくよく考える必要がある。いま市町村がなすべきことは、引っ越しなどによる生活の再出発がまだ可能な六〇代の世代のうちに限界集落を集団移動させることである。災害対策や救急救命などのような負担から自由になった市町村は、冷静にコストを検討した上でミニバスなどを走らせることで獣害対策や里山機能の維持について検討することはありえるだろう。

四　結論と含意

日本が直面する少子高齢化・人口減少は、先進民主主義国の中でもアジア諸国の中でも先駆けて直面している課

題である。人口減少を克服しながら経済成長を維持するという世界史な課題に、日本を中心としたアジア諸国は答えを見つけ出さなければならない。

歴代の自由民主党政権は農山漁村に政治的な優遇措置を行ってきたが、地方創生が政治的なアジェンダとして浮上すると従来同様に積極的に地方創生のための施策を全国規模で打ち出していく。中央政府としてどのような政策パッケージを具体的に打ち出したのか、そして、中央政府の提示した政策パッケージの中で、地方政府はどのような地方創生のための施策を追求しようとしているのかという点が解明すべき課題であった。

二〇一三年以降、若年女性人口の推移という簡便な指標で消滅可能性がある基礎自治体を名指しした「地方消滅」論を契機として、地方創生は政治の中で急速に大きな政治課題となる。二〇一四年以降、矢継ぎ早に基本方針や戦略が閣議決定されていくが、二〇一八年一二月二一日に閣議決定された『まち・ひと・しごと創生総合戦略（二〇一八年改訂版）』で、情報支援、人材支援、そして財政支援が地方創生版「三本の矢」として打ち出された。そこでは、二〇二〇年に達成すべき四つの基本目標として、地方にしごとをつくり、安心して働けるようにすること、地方への新しいひとの流れをつくること、若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえること、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ことを掲げている。こうした目標を達成することで中長期的には、二〇六〇年に人口を一億人規模で維持しながら出生率を一・八までに戻すとともに、実質国内総生産の成長率を二〇五〇年代には一・五％から二・〇％で推移させるとしている。

こうした一連の政府の地方創生に関する政策パッケージに対して、地方政府は、どのような条件の下で地方創生戦略の中で目標を選択しているのかということを分析してきた。直面する課題の大きさや行政の対応能力である程度の政策選択のトレンドはあるけれども、むしろどの基礎自治体でも課題の大きさの前で行政の対応能力とはあま

図表９：4つの事例の整理

		地方政府の財政状況	
		貧困	富裕
高齢化率	高	四万十市 「大宮産業」	東御市 「千曲川ワインバレー」
	低	田舎館村 「田んぼアート」	和光市 「わこう版ネウボラ」

り関係なく必死で様々な目標を追求していることが明らかになったように思われる。

本稿で取り上げた四つの事例でいえば、以下のような整理が可能となるだろう（**図表9**参照）。第一に、財政状況は比較的厳しいが、高い高齢化率の自治体グループの中では比較的に低い青森県田舎館村の場合、雇用創出を重視した施策を展開している。まだ生産年齢人口が自治体の域内にいることから、住民の流出を抑えるために、地域経済を活性化するための「田んぼアート」を中心にした施策を展開し、相当の成果を出している。

第二に、財政状況も比較的厳しいだけでなく高齢化率も高い高知県四万十市では、なによりもまずは地域社会の維持あるいは地域づくりが大切である。近隣に生活雑貨や食品を売る店舗もなくなる中で「買い物難民」や病院などへの通院も困難な「通院難民」たちへの対応などの生活レヴェルでの安心安全こそが重要となる。移動手段としての自家用車を動かすためのガソリンや軽油の給油所や生活物資を販売する「大宮産業」という株式会社を住民で立ち上げて経営して地域社会を維持するだけでなく、黒字化も達成している。しかも、政府の支援が打ち出される前に、県の支援枠組みだけで対応した点も特殊な事例である。

第三に、財政状況が厳しい中でも比較的深刻ではないが高齢化率は相当高いという長野県東御市では、域外からの人口流入を促進することが重視視されていた。観光客のような交流人口や通勤・通学のような流入人口を増加させるため、民間主導ではじまっていた「日本ワイン」の製造やワイン用ブドウの栽培に対して市として投資を行い、

醸造家や農家を夢見る人々の流入と定住化をはかられていき、他方で、観光客もやってくるようになったわけである。

第四に、財政状況も比較的恵まれているのみならず高齢化率も低いという埼玉県和光市では、現在の居住者の快適さを向上させ、彼らの再生産力に期待することが可能であった。妊娠から出産、子育てまで切れ目なく子育てに市が対応する環境を整備していくことで、すでに居住している住民の満足度を上げ、自ずと出生率が上がると考えているわけである。

日本の場合、中央政府は、自らの政策を実施するにあたって、基本的に地方政府に依存せざるを得ない。地方創生も例外ではなく、地方政府がどのように対応するのかということが成否を分ける大きな要因となる。これまでは中央政府と地方政府との分離と、基礎自治体の強化が地方分権での大きな課題であったが、今後はいかにして中央と地方との間で協議して協力する仕組みをつくのかということが大きな課題となるだろう。

日本の地方創生はまだ始まったばかりであり、成功あるいは失敗の評価を下すには時期尚早である。しかし、もし現段階までの日本の経験から、これから少子高齢化・人口減少に苦しむアジア諸国に提供できる教訓は何かと尋ねられたとすれば、中央政府が地方創生の目標を一方的に定めて厳格に地方政府に押し付けるのではなく、いくつかの目標群の中から地方政府が選択できる余地を作るということではないかと思われる。少子高齢化・人口減少に苦しむという点では共通している地方政府も、その原因や対応力、置かれた状況などは全く異なっている。比喩的にいえば、コース料理ひとつしか提供しないという姿勢ではなく、メニューを見ながらアラカルトで選択できるほうが、牛肉好きの客、菜食主義者の客、お金があまりない客などの各々の満足度を高めることができるだろう。その上で、中央政府は、地方政府の選択に対して、財源移転だけでなく情報分析の環境整備や必要な場合は人材派遣

などを行うなどの支援体制を整備することが重要である。

あくまで肝心なのは、地方政府、そしてその背後にある地方のコミュニティが再び立ち上がりたいと思っているのかどうかということである。行政が実施して効果が上がっていることは、多くの場合、側面支援や後方支援であろう。小さなコミュニティがリーダーの下でまとまって何とか存続や復興を図りたいと考えているときに行政の一連の施策は効果を上げることが東御市や四万十市の例でも明らかである。

また、高齢者が現状維持のためだけに地方創生のためのリソースを浪費するようなことは回避しなければならない。場合によっては商店街再生のための財政優遇措置などのように「意図せざる結果」を生み出しているのであれば打ち切りが必要である。郷土愛があるからという理由で高齢者が山間地にとどまり続けながら、台風や地震のときには災害救助を求めたり、病気の時には救急車を求めたり、道路の舗装整備も要求したりするということに地方自治体はやはり応じられなくなっていくと思われる。まだ山間地に住む高齢者が元気な間に山を下りてもらうための一時金の支給などを行う措置も必要となってくるであろう。

少子高齢化・人口減少の中で衰退しなかった国は世界史上ないという。世界史的な課題に、これまで奇跡的な経済成長を遂げてきたアジア諸国がはじめて立ち向かうわけである。今後も試行錯誤しながら前進していくほかない。

［謝辞］ 本稿は、二〇一九年三月二九日に台湾・台北市の銘傳大學社会科学院で開催された銘傳大學社会科学院與中國地方自治學會の「二〇一九回顧與前瞻：地方制度法施行二十週年國際學術研討會」の基調講演のために提出した論文を加筆修正している（會議手冊一〇―四三頁、KITAMURA, Wataru (2019) “Making Local Government Work Again: Local Revitalizing Policy, Japanese Style,” A Paper prepared for the 2019 International Conference on the 20th Anniversary of Implementation for Local Government Act, School of Social Sciences, Ming Chuan University, Taipei, Taiwan, Fri-

day 29 March 2019)。ご招待いただいた紀俊臣教授（銘傳大學）、陳建仁教授（東海大學、台中）、王皓平博士（華夏科技大學兼任助理教授）、そして台湾政府監察院、国家発展委員会、内政部の関係者各位には心より御礼申し上げる。また、定年退官された竹中浩先生には、日頃の公私にわたるご指導に感謝し、新天地でのますますのご活躍をお祈り申し上げる。

［参考文献］

飯田泰之・木下斉・川崎一泰・入山章栄・林直樹・熊谷俊人（二〇一六）『地域再生の失敗学』（光文社新書・光文社）。
小田切徳美（二〇一四）『農山村は消滅しない』（岩波新書・岩波書店）。
北村亘・青木栄一・平野淳一（二〇一七）『地方自治論』（有斐閣）。
砂原庸介（二〇一七）『分裂と統合の日本政治　統治機構改革と政党システムの変容』（千倉書房）。
建林正彦（二〇〇四）『議員行動の政治経済学　自民党支配の制度分析』（有斐閣）。
建林正彦（二〇一七）『政党政治の制度分析　マルチレベルの政治競争における政党組織』（千倉書房）。
玉村豊男（二〇一三）『千曲川ワインバレー　新しい農業への視点』（集英社新書・集英社）。
玉村豊男（二〇一八）『村の酒屋を復活させる　田沢ワイン村の挑戦』（集英社新書・集英社）。
中野実（一九九二）『現代日本の政策過程』（東京大学出版会）。
濱本真輔（二〇一八）『現代日本の政党政治　選挙制度改革は何をもたらしたのか』（有斐閣）。
久繁哲之介（二〇一〇）『地域再生の罠』（ちくま新書・筑摩書房）。
久繁哲之介（二〇一三）『商店街再生の罠』（ちくま新書・筑摩書房）。
広瀬道貞（一九八一）『補助金と政権党』（朝日新聞社）。
増田寛也（編）（二〇一四）『地方消滅　東京一極集中が招く人口急減』（中公新書・中央公論新社）。
増田寛也（編）（二〇一五）『地方消滅　創生戦略編』（中公新書・中央公論新社）。
増田寛也・冨山和彦（編）（二〇一五）『東京消滅　介護破綻と地方移住』（中公新書・中央公論新社）。
松下高輝ほか（一九九三）「廃村へのソフトランディング　市町村枠を超えた集落移転による過疎地域の再編」、『自治研究』

第六九巻第四号、九八－一二二頁。
矢作弘（二〇一四）『縮小都市の挑戦』（岩波新書・岩波書店）。
山下祐介（二〇一四）『地方消滅の罠　「増田レポート」と人口減少社会の正体』（ちくま新書・筑摩書房）。
山下祐介・金井利之（二〇一五）『地方創生の正体　なぜ地域政策は失敗するのか』（ちくま新書・筑摩書房）。
Beramendi, Pablo (2012) The Political Geography of Inequality: Regions and Redistribution (Cambridge University Press).
Kohno, Masaru (1997) Japan's Postwar Party Politics (Princeton University Press).
Lipset, Seymour Martin, and Stein Rokkan (1967) Party systems and voter alignments: cross-national perspectives (Free Press).

（1）　先進民主主義国家では、都市と農村との亀裂（Urban-Rural Cleavages）は、資本家と労働者、教会と国家、中央と周辺といった亀裂とともに、政党政治を規定する大きな要因のひとつとされてきた（Lipset & Rokkan 1967）。近年、個人間の経済格差の問題と地域間の経済格差の問題との関係について改めて関心が高まっている（Beramendi 2012）。

（2）　中選挙区制度の下での政治家の政策選択については、合理的選択制度論を用いた研究がある（建林二〇〇四、濱本二〇一八）。また、近年では中央政府での選挙制度と地方政府での選挙制度の違いが政党組織のあり方や議員行動に影響を及ぼす「マルチ・レヴェルの政党政治」研究がさかんになっている（建林二〇一七、砂原二〇一七）

（3）　一九九六年に衆議院議員総選挙に小選挙区制比例代表並立制が導入されてから徐々に小選挙区制度の議席数が増えていくとともに定数是正も進んだことから、衆議院議員においては地方への利益誘導競争は以前に比べると激しくはない。しかし、参議院議員選挙では都道府県選挙区では中選挙区制が残存し、かつ、比例代表制でも個人投票が可能な非拘束名簿方式が採用されていることから、総じて政党レヴェルでは地方利益を無視した政治行動が採り得るわけではない。

（4）　二〇〇五年の衆議院議員総選挙で大勝した自民党が、安倍晋三首相を含む三名の首相が一年で総辞職に追い込まれ、二〇〇九年の衆議院議員総選挙で同じく大勝した民主党が、やはり鳩山由紀夫首相を含めて三名とも一年で総辞職に追い込まれた制度的原因のひとつに、国会の二院制の権限配分の問題がある。二〇一九年九月時点でいえば、衆議院の定数四六五議

席のうち過半数（二三三議席）を得るだけでは首班指名選挙で勝利し組閣できたとしても、おそらく予算案や法律案を通過させることができずに早晩総辞職あるいは衆議院の解散に追い込まれることになる。一七常任委員会の委員長ポストを委員会の過半数を握るためには絶対安定多数（二六一議席）を確保しなければならない。ましてや参議院で過半数の議席（一二三議席）以上を有していない場合、衆議院では三分の二以上の多数で参議院の議決に対して再議決（override）するためには衆議院で圧倒的多数（三一〇議席）を得ておかないと、いかなる党派性の政権与党でも安定的な政権運営はできない。もちろん、参議院での絶対安定多数の議席（一五二議席）を有していれば、憲法改正を考えない限り衆議院で必ずしも圧倒的多数は必要とされない。さらに付言しておくと、国会の各委員長は、提出された法案の採決をいつのタイミングで行うかということを決定できるため、首相に批判的な委員長であれば法案の採決をなかなか採らずに法案を審議未了廃案にして首相を政治的窮地に追い込むことも可能となる。頻繁に行われる国政選挙で大勝しなければ安定した政治運営が行えないことを十分に知る歴代首相は、世論を常に意識した財政運営を行わざるをえない。

（5）財政力指数とは、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去三年間の平均値のことである。端的にいえば、財政力指数が高いほど財源に余裕があるといえる。基準財政収入額や基準財政需要額などの説明については、総務省ホームページや教科書などを参照のこと（北村他二〇一七、特に同書第八章参照）。

（6）その後も『中央公論』は、二〇一四年六月号で「緊急特集：消滅する市町村五二三」、七月号で「特集：すべての町は救えない」という特集を組んで世論に大きなインパクトを与えた。のちに、特集記事はまとめられて中公新書として中央公論新社から発刊されている（増田編二〇一四、増田・冨山編二〇一五、増田編二〇一五）。

（7）増田座長を頂く人口減少問題研究会（のち検討分科会）は、二〇一一年に日本生産性本部が立ち上げた日本創成会議（Japan Policy Council）の分科会のひとつである。各界の有識者から構成されている（http://www.policycouncil.jp/）。二〇一九年三月時点では活動を休止していることが確認されている（最終閲覧日二〇一九年三月一七日）。

（8）二〇〇五（平成一七）年四月の地域再生法の施行以後、幾度の法改正を経て少子化対策や地域経済の活性化のための施策は打ち出されていた。なお、二〇一八年六月改正の地域再生法と「まち・ひと・しごと創生法（平成二六年法律第一三六号）」とあわせて法的には二本柱になっている。

（9）第一期（二〇一五～二〇一九年）を終えて、第二期（二〇二〇～二〇二四年）のために新たに「まち・ひと・しごと創

生基本方針二〇一九」が二〇一九年六月二一日に閣議決定されているが、二〇一八年の総合戦略に変更はない。

(10) なお、各自治体の政策目標の選択を従属変数として、高齢化率や財政力指数、面積などの各独立変数を投入して多項ロジット回帰分析を行ったが、特に有意な変数が見つかることはなかった。

(11) なお、写真引用にあたり、田舎館村より特別の許可を頂いた。心より御礼申し上げる。

(12) ネウボラとは、フィンランド語で"neuvo"は助言やアドバイス、"la"は場・場所を意味し、妊娠期から出産、子供の就学前までの間、母子とその家族を支援する目的で、地方自治体が設置、運営する拠点を指している。

(13) 詳細は以下のＵＲＬを参照のこと。http://www.jimototaberu.net/report/15_01.html#2
最終閲覧日二〇一九年三月一日。

(14) 給油所や店舗の購入などの二分の一を高知県が補助している。

(15) 久繁哲之介は岐阜市や松江市などの具体的な失敗事例を紹介している。他方、政府の事例集では商店街振興が成功している高松市丸亀町商店街の成功を取り上げている。そこでは、商店主にリスクを負わせているところが強調されており、久繁の主張と矛盾しない。

(16) このような問題意識は、地方消滅論を唱えた増田寛也元総務大臣がかつて岩手県知事を務めた際に彼自身が岩手県内で部分的ではあるが実施した政策や、一九九〇年代当時の地方公務員の先駆的な調査研究とも重なるものである（松下他一九九三）。