
Quarterly "Urbanization" 2024 vol.4

季刊「都市化」2024 vol.4

地方創生について

光多 長温

2025 年 3 月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。
内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

地方創生について

2025 年 3 月
光多 長温*

目次

I. 地方再生とは	1
II. 地方創生への経緯	2
1. 戦前の地域振興政策	2
2. 戦後の地方振興政策	3
III. 地方創生	7
1. これまでの動き	7
2. これまでの地方創生の課題	10
3. 今次地方創生	12
4. 地方創生スキーム	13
5. 終わりに	15
【資料 1】下河辺淳氏講演「地域を考える視点」より抜粋	17
【資料 2】元宮城県知事浅野史郎氏「地方自治とは何ぞや」 地方創生論抜粋	18
【資料 3】全国総合開発計画及び国土形成計画変遷	19
【資料 4】今次地方創生関係資料	20

I. 地方再生とは

まず、言語の意味から始めたい。地方と地域、地方創生に関する言語の解釈である。

地方と地域の相違には経緯がある。地方は都市に対峙した意味であり、地域とは都市・地方に関係なく、一定の空間を示す。英語では共に、**region** であるが、むしろ、地方は **local** と言った方が分かりやすい。因みに、地域学は **Regional Science** という。1970 年前後は「地方の時代」とも言われ、「地方」は、日常的に使われたが、その後、都市への集中傾向の中で、1980 年頃以降は余り使われなくなった。しかし、安倍内閣で「地方」消滅が大きな問題となったために、改めて地方に正面から向き合い、地方を創生するという意味で使われるようになった。

創生と類似・同義で使われる言葉に、「開発」「振興」「創成」がある。開発とは、地域の産業等を豊かにするという意味であるが、バブル経済崩壊後に既存の施設を取り壊して新たに創り直すという意味に解されるようになり（政策的に）余り使わ

* 公益財団法人 都市化研究公室 理事長

れなくなった¹。振興とは学術や産業を興すこと、盛んにすることであり、開発に比べてややソフトな感じを受ける。

創成と創生とはやや混同して使われることがあるが、創成とは、「既存の資源や構造を活用して新たな価値や組織を生み出すプロセスで、地方創成は地域の特性を活かした新しいビジネスモデルを構築するといった場合に用いられる。これに比べて、地方創生とは、地域経済の活性化や若者の定住促進等により、地域の持続的な発展を目指し地域内の人々がその土地で安心して暮らし、働き、育てることができる社会を創り上げることを指す。「地方創成」は地域において特定の組織や価値を新たに形成することに焦点を当てるのに対し、「地方創生」は地域全体の活性化や持続可能な社会の実現に向けた広範な政策である。安倍内閣以降の地方創生政策は、消滅する懸念がある地方を維持発展させることが目的である。本論も、地方創生に焦点を当てて論じることとする²。なお、石破政権になって使われる「地域再生」は、それらを実現する具体的な取組を支援するためのメニューを取り揃えているものである。

Ⅱ. 地方創生への経緯

今回の地方創生政策は、これまでの地方振興、地方開発といった様々な政策の延長線上にあるため、これまでの国土計画・地域振興政策を振り返ることとする³。

1. 戦前の地域振興政策

明治時代の貧困な地域を振興する施策は、中央集権化と工業化が軸となる。明治政府は、統治の対象としての地方に多大の関心を寄せた。また、明治政府の富国強兵、殖産興業の方針は、積極的に外来型産業を導入し地方に普及させようという、いわば「上から」の政策実施であり、国家的方針を先決して地方が事業を進めるというものであった。

もう一つの背景として、西欧を起源とする産業革命による工業化がある。第二次産業でも繊維工業等の軽工業奨励から、やがて鉄鋼業等の重工業化が推し進められた。これらの地方改良事業は、ある面、西欧の地域主義と似てはいたが、上からの政策であり実態は異なるものであった。1929年の世界大恐慌時に行われた時局匡

¹ 開発は既存のものを壊し施設等を創り新たな財政支出を要するとされ、開発という語が使われなくなった。外国で、Where did you develop yourself?というときは、出身大学や教育を受けた場所を聞かれるものであり、決してどこで破壊したのかということを知っているのではない。

² 内閣府は、「地方創生」の目的として、「しごとの創出」、「人の流れの創出」、「結婚・出産・育児の希望の実現」、「時代にあった地域づくり」としている。

³ わが国の国土計画・地域振興政策に詳しい川上征雄の論を参考にした。

救事業も不況対策としての公共事業であり、治水、港湾、道路、鉄道や開墾事業として実施されたが、失業救済事業、救農土木事業という側面が強調されたため、実施に当たっては一時的な雇用対策に重点が置かれ、経済全体の好循環を促すものではなかった。

結局、戦前の地域振興政策は、中央集権化及び富国強兵のためのツールとしての地域振興政策であり、地域振興そのものが政策目的ではなかったのである。

2. 戦後の地方振興政策

では、地域別では、具体的にどのような状況にあるのか、地方圏の中でいかなる地域が縮退しているのか、また、縮退している地域の中で県別にはどのようなになっているのであるかを次に見ることとする。

(1) 政策論

戦後の国土計画及び地方振興政策は 1950 年施行の国土総合開発法(国総法)を中心に行われる。各次全総計画（末尾参照）についての詳説は省略するが⁴、ここでは地方創生の観点からこれを概観する。開発論及び発展論からのアプローチである。

開発論からのアプローチとして、低開発国発展理論⁵からの「拠点開発論」と「均衡成長論」がある。拠点開発論はアメリカのハーシュマン (Albert Otto Hirschman) が主張したもので、成長可能性がある拠点に社会資本や資金、人材等を集中的に投下することにより経済全体の成長を牽引していく。拠点以外の地域は、拠点地域からの滴り効果 (Trickle-down Effect) が発生し社会全体が豊かになるとするものである。

これに対して、均衡成長論は、ロシア生まれのヌルクセ (Ragnar Nurkse) が主張したもので、経済成長のためにはすべての産業・地域が均衡的に、同時に拡大することが望ましいとする考え方である。拠点開発論に対しては、拠点以外の地域への滴り効果はそれほど小さくなく、衰退地域が成長の足を引っ張って結局は全体の成長パイは小さくなってしまうと批判する。

発展論からのアプローチとして、「内発的发展論」と「外発的发展論」がある。内発的发展論 (Endogenous Development) は、1975 年スウェーデンのダグ・ハマーショルド財団が国連経済特別総会に提出した報告書の中で始めて用いられたものであり、発展途上国の経済発展論として盛んに議論された。持続的成長のため

⁴ 川上征雄「地方振興政策の系譜」計画行政：2017 参照

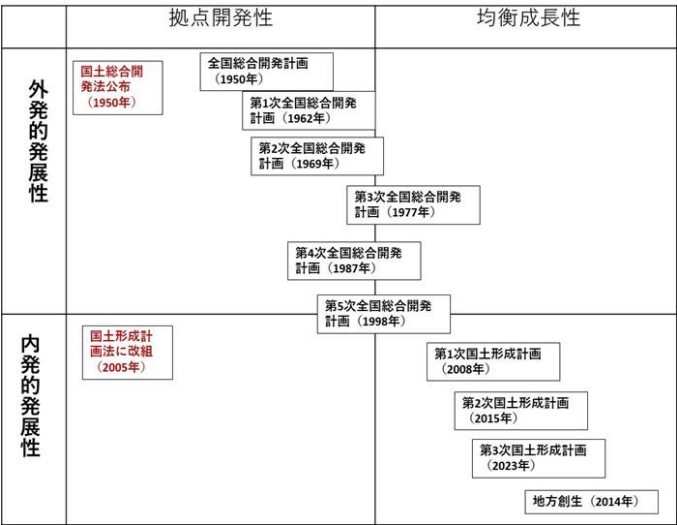
⁵ 論者の大学時代のゼミの参考書は A. O. Hirschmann「経済発展の戦略」であった。なお、当時は、低開発国、後進国という表現が使われていたが、その後、発展途上国という表現が用いられるようになった。

には地域の社会や文化・歴史の内側から発展を求めることが必要とするものであり、地域の住民が主体となって取り組む点に特徴がある。わが国では鶴見和子が代表的論客であり、特に、三全総の定住構想においてしばしば用いられた。これに対して、外発的発展論(Exogenous Development)は、インフラ整備を行うことにより内外からの投資が引き起され、外部からの工場建設が図られ、経済が成長するとする考え方である。経済成長のスピードは速くなるが、地域に根付かない外部の企業・工場が立地した場合に企業の都合で撤退する懸念がある。

一般論としては、「拠点開発⇔外発的発展」「均衡成長⇔内発的発展」となる。わが国においては、戦後の高度経済成長を達成するための開発論は基本的に拠点開発論を採用しているが、後述するように拠点が絞り切れずに「均衡成長的拠点開発論」という特異な形態を取った。また、戦後の高度経済成長に対応するために、外発的発展論を採用してきた経緯がある。その場合の外部からの誘致対象は、当初は工場等の生産機能であったが、産業構造の変化に伴い、研究開発機能、更には人材等のソフトな機能にシフトしてくる。そして、低経済成長時代になるに従って内発的発展論に移行していく。この開発論と発展論を軸に、戦後のわが国の国土計画と地域振興の歴史を追ってみることとする。

(2) 地域振興の推移

前述のように、戦後の地域振興政策は、国土総合開発計画を軸として進められた。1950 年、国土総合開発法(国総法)が制定され、同法に基づいて北上、只見など全国 21 か所の特定地域総合開発区域が指定された。治山治水、水資源開発、電源開発などに供する多目的ダムを基軸とする河川総合開発であり、全総にはカウントされていないが第 0 次全総とも言える開発計画であった。このプロジェクトは、アメリカの TVA プロジェクトを参考に治山治水、水資源開発、電源開発などに供する多目的ダムを基軸とする河川総合開発であった。当初、2～3 カ所⁶を指定する予定であったが、戦後復興期でもあり全



⁶ 北上川、只見川、天竜川が予定されていたとされる。

国から指定要望が多く、結局ほぼ全国を網羅する 21 の河川域が指定された。「均衡成長論的拠点開発」モデルの嚆矢である。

次いで、1962 年第 1 次全国総合開発計画が策定された。石油コンビナートを中心とする重化学工場を誘致するため、太平洋ベルト地帯以外の地区を新産業都市として指定した⁷。しかし、経済界からわが国の経済成長には指定地域を太平洋ベルト地帯にも行うべきとの意見が出され、太平洋ベルト地帯を軸に工業整備特別地区が指定され、結局、新産業都市 15 カ所、工業整備特別地区 7 カ所の合計 22 カ所が指定された。このほかに、1961 年に、「低開発地域における工業の開発を促進することにより雇用の増大に寄与し地域間における経済的格差の縮小を図り、もって国民経済の均衡ある発展に資することを目的とする。」ために低開発地域工業開発促進法が制定され、ほぼ全国を網羅する形で低開発地域工業開発地区が指定され、これら 3 つを合わせるとほぼ全国都市を網羅する形で工業誘致地区が指定された。まさに、均衡成長論的拠点開発である。結果は、太平洋ベルト地帯を中心に指定された工業整備特別地域及び新産都市の中での大分鶴崎、岡山水島（いずれも太平洋ベルト地帯）が大きな成果を挙げたが、それ以外は大きな成果を挙げるには至らなかった。

産業構造が重化学工業から加工組立産業にシフトした 1960 年代後半以降、全国の地方都市で工業団地が造成され電気・自動車等の加工組み立て工場が立地したが、これに併せてこれら内陸部の工場を結ぶ交通網として、鉄道（新幹線）、道路（自動車専用道路）、港湾、空港が整備された。しかし、拠点を絞り込むことは難しく、全国を網羅する形でこれら交通網が整備された。例えば港湾は全国津々浦々にきめ細かく整備され、1990 年代以降の国際間ハブ港湾競争で東アジアの釜山、上海、香港港等に後れを取ることとなる。また、本来、道路・空港・鉄道等が連携して交通体系を整備していくべきであったが、縦割り行政の弊害もありこれらの間の連携が取れていない状況となっている⁸。

1970 年代のいわゆる地方の時代を経て、1977 年第三次全総が策定された。定住構想と言われるが地方への定住を促進するというのではなく、人びとがどこに住んでも安定して住めるようにという居住環境の整備を図るという趣旨であった。一見、内発的発展のように見えるが、地方に定住することができるための経済環境を整える必要があるとして、1983 年、全国に高度な科学技術研究開発機能、テクノ

⁷ 岡山水島及び大分鶴崎は太平洋ベルト地帯ではあるが、すでに動き出していたこともあり新産業都市として指定された。

⁸ 物流港湾と農業港湾とが、それぞれの所管官庁別に整備された。

ポリスの整備を図る「高度技術工業集積地域開発促進法」が策定された⁹。高度技術を持つ研究機能等を誘致するという趣旨で外発的発展的な面を持つと言える。定住構想における定住地域は全国にわたっており、本来内発的発展であるものの、高度技術の誘致という面では外発的発展であり、やはり均衡成長的外発的発展である。思想的には内発的発展、手法的には外発的発展と言っても良いのかも知れない。

バブル経済の最中に策定されたのが四全総である。金融、情報、サービス産業等第三次産業のウェイトが高まったが、これは集積・集中の利益を享受し、大都市とりわけ東京への諸機能の集中が加速した。四全総では、当初、この東京一極集中を是正することが検討されたが、計画策定段階で政治的動きもあり東京一極集中を半ば容認し、その上で首都的機能を全国多極に分散させるというやや複雑な構図となった。東京に関しては内発的発展と言えるかもしれないが、多極分散地域に指定された地域においては拠点開発＋外発的発展という構図となった。

その後、1998 年策定に第五次全総が策定されるが、従来の全総と趣を異にするために、国土のグランドデザインとも言う。本稿の拠点開発及び内発的発展軸の観点からは中立的と言える。

2005 年、国土総合開発計画法は国土形成計画法に衣替えし、以降は国土形成計画が策定されることとなる。これは、「開発中心主義からの転換」と「国と地方の協働によるビジョンづくり」の二つを眼目とした。即ち、開発概念から自立的発展に、まさに内発的発展に衣替えしたのである。更に、計画は全国計画とブロック単位の広域地方計画との二層の構成となった。(2008 年、2015 年、2023 年の) 3 次の国土形成計画が策定されているが、基本目標は、第一次計画では「多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築/美しく暮らしやすい国土の形成」、第二次では「対流促進型国土の形成」、第三次では「新時代に地域力をつなぐ国土～列島を支える新たな地域マネジメントの構築～」としており一般には分り難い。また、開発方式等では、第一次国形が「持続可能な地域の形成等 5 つの基本目標」、第二次国形が「重層的かつ強靱なコンパクト＋ネットワーク」、第三次国形が「重層的かつ強靱なコンパクト＋ネットワーク」としており、いかなる国土を目指すのか分り難い。

全総では、次期全総策定段階で、前全総のフォローアップ作業が策定作業と同程度に精力的に行われ、その結果を踏まえて次期全総が査定された。国土形成計画においてはこのフォローアップ作業がいかん、また十分行われたか明確ではない。また、全総におけるフレームワーク論も明確ではなく、何のために国土計画を策定す

⁹ テクノポリス整備と三全総における定住構想との関係性について種々の意見がある。

るかはっきりしない。日本の国土をどう形創っているかの観点はほぼ消えており、地方ブロック計画もほとんど理解しがたく住民にも分かりにくいし関心も低い¹⁰。拠点性・均衡性に関してもほぼ中立的である。但し、もはや外部の工場等を誘致することにより地域を形成していくという観点はほぼ消滅し（消滅せざるを得ないのかも知れない）内発的発展性が高まっている。

これまで戦後の全国国土計画を拠点開発性・均衡成長性、及び外発的発展性・内発的発展性の軸から見てみたが、（必ずしもうまく分析できたとは言えないことは認めざるを得ないが）大きな流れとしては拠点開発性・外発的発展性⇒均衡成長性・内発的発展性に動いているのではないだろうか。

Ⅲ. 地方創生

1. これまでの動き

1998 年の五全総（国土のグランドデザイン）の後は、地方振興・地方再生等の言葉は殆ど聞かれなくなった。新自由主義経済が主流となる中で、衰退都市については、「街の仕舞い方」といった議論さえ出てきた。この地方衰退の背景の一つには、バブル経済期における地方の第三セクターによるテーマパーク等のリゾート施設赤字問題（自治体倒産に至るケースさえあった）、バブル経済に乗れなかった地方からの不満に対応して 90 年代に不採算施設の典型とされる地域総合整備事業債（整備費の 90%が国からの補助。運営費補助はナシ）による地域間交流施設等の「政策の失敗」がある。更に、小泉内閣においては、2002 年都市再生特別措置法が制定されむしろ市場経済原則に基づいた大都市の大規模都市開発プロジェクトが推進された¹¹。

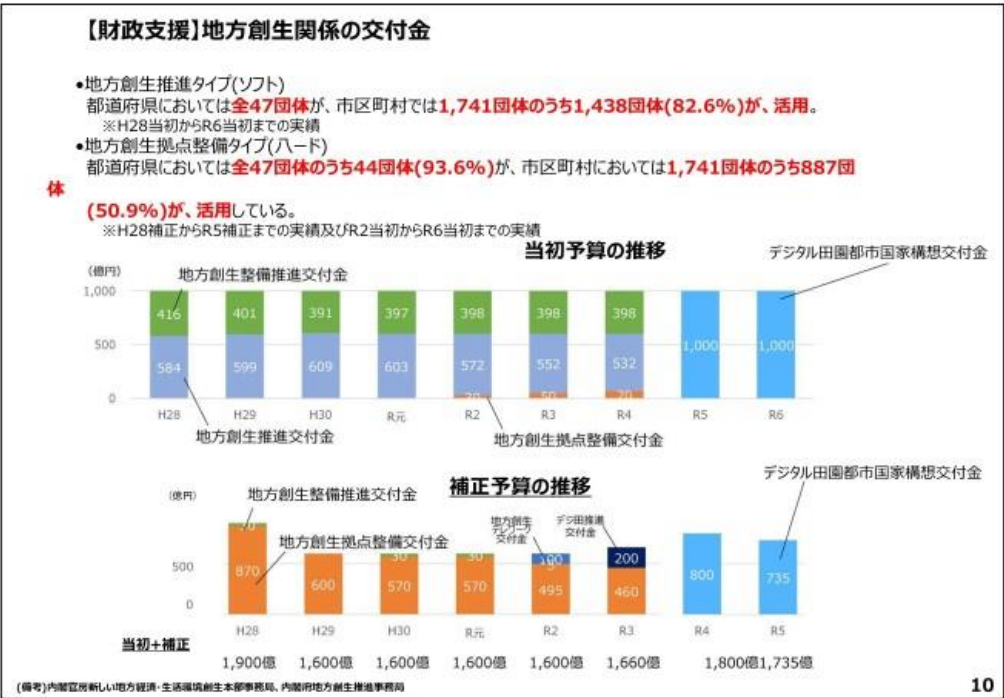
地方創生の契機となったのは、2014 年日本創成会議・人口減少問題検討分科会により発表された「2040 年までに全国の市町村のうち、約 3 割が消滅する」との衝撃的なレポートであった。安倍内閣は、地方創生担当大臣に石破茂氏を任命し、「まち・ひと・しごと創生本部」を設置して、地方創生に乗り出した。そして、全

¹⁰ 正直のところ、論者は国土形成計画が今一つ理解できない。国土形成計画の目的は、同法第 1 条にあるように「国土の利用、整備及び保全を推進するため、…現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に寄与すること」を目的とするとするが、「現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができること」が、コンパクト＋ネットワーク、シームレスな拠点連結型国土、更には二地域居住や関係人口の増加等で実現できるものであろうか、また、その場合、いかなる国土が形成されていくのか理解し難い。

¹¹ 都市再生特別措置法の特徴は、①国が都市再生本部を設置し、首相を本部長、国務大臣を副本部長および本部員として、首相自らが都市再生基本方針、緊急整備地域、地域整備方針を決定する。②民間都市再生事業計画を積極的に奨励するため、民間開発業者の計画申請から認定までの期間の大幅短縮、事業資金の貸付け・補助・債務保証など各種優遇措置の付与等、各種の例外的な特別措置を講じる、③自治体が民間都市再生事業計画と連動した都市再生整備計画を策定して事業化するときは、特別交付金を交付して事業を推進することである。

国の自治体に地方創生総合戦略の策定を推奨し、地方創生に取り組む自治体に対しては国が特別交付金を交付することとし、先ず 2014 年補正予算で 1700 億円を組んだ。

内閣府資料によると、2016 年度～2024 年度の 9 年間の地方創生交付金は、14,495 億円（2024 年度は当初予算）に上っている。地方創生推進タイプ(ソフト)は、47 都道府県全てが、市区町村では 1,741 団体のうち 1,438 団体(82.6%)が活用、地方創生拠点整備タイプ(ハード)は、都道府県 47 団体のうち 44 団体(93.6%)、市区町村においては 1,741 団体のうち 887 団体(50.9%)が活用している。膨大な金額であり、かつ活用実績も大である¹²。



補助金の特徴は、「①多岐にわたる②小さな事業の積み重ね③件数が多い」である。対象事業（内閣府による事業の項目分類）は、令和 3 年度内閣府実施報告によると、

A 仕事創生

- ① ローカルイノベーション
- ②農林水産
- ③観光

B. 地方へのひとの流れ

- ①生涯活躍のまち

¹² なお、2025 年度より、デジ田交付金（デジタル田園都市国家構想交付金）が合併し、デジ田新しい地方経済・生活環境創生交付金（デジタル実装型）（新地方創生交付金）となっている。

②移住・人材

C.働き方改革

①若者雇用対策

②ワークライフバランス

D まちづくり

①小さな拠点

②コンパクト・シティ

で、件数合計 2,898 件（2 月まで。令和 2 年度は、2,756 件）である。都道府県事業 584 件、市町村事業 2,311 件、その他 3 件となっている。要するに、地方における地方創生に関係するほぼあらゆる事業を対象に補助金を出している。内訳としては、ローカルイノベーション 16%、観光 25%、移住・人材 26%、コンパクト・シティ 15%が主なものである。細切れバラマキである。補助要件も比較的緩やかで補助対象も公的セクターだけでなく幅広いものとなっており、かつソフトな事業も対象となっているし、真面目に地域創生に取り組んでおられる方には大変失礼であるが、壮大な無駄なお金の使われ方がなされた懸念も残る。地方創生支援金と思えばよいのかもしれない。この他に、地方交付税で地方創生に関わるもの、郵貯の預金者不明講座からの預金保険機構からの地方創生支援金《隠れたる財政支出で内容は公開されていない。また、事業支出の監査も不十分》等もある。要するに、地方創生関係ではお金はジャブジャブである。これだけ、多額の補助金が導入されているのになぜ、地方創生効果があがらないのであろうか。安倍内閣、その後の菅・岸田内閣における地方創生はいかなる効果があったのか、今次石破内閣における地方創生の再スタートに当たってサーベイしておく必要がある。

結論から言えば、（一般にも言われているが）期待された効果は殆どなかったというのが真実のところであろう。2024 年 6 月に内閣府地方創生推進事務局から出された「地方創生 10 年の取組と今後の推進方向（下記）」においても、「人口増加等をしているところもあり、この中には地方創生の取組の成果と言えるものが一部あると評価できる。しかしながら、国全体で見た時に、人口減少や東京圏への一極集中などの大きな流れを変えるには至っておらず、地方が厳しい状況にあることを重く受け止める必要である」と（内閣が代わっていることも影響していると思われるが）行政文書としては、かなり厳しい自己評価がなされている。付帯する関連データでも政策効果が出ているデータはほとんど見られない。第二に、具体的データでも効果はほとんど見られないどころか、地方の人口減少は留まらないのが実情である。当財団「季刊都市化」2024 vol.3「全国人口移動について—2000 年以降の動き—」に詳しく分析しているが、安倍内閣の地方創生が人口対策として行われたと

すれば、全国の人口が引き続き減少していることに加え、地域間で更に大きな格差が生じており、問題はむしろ拡大している。

事業効果を測定することは難しいが（マクロで人口増効果はなかったことは前述）事業者の補助金申請時の KPI と結果の事業者からの自己評価 KPI で比較しているのみである。確かに、従来の補助金（特にハード）の政策効果を測定するには、従来の会計検査院型のインデックスでは難しいであろう。しかし、この KPI による事業採択、効果の測定は十分行われているのであろうか。KPI の適用において、いかなる適用がなされているか明確ではないが、KPI 値は事業者の事業目的でかつ申し出通りの値を採用して結果を検証している可能性が高い。KPI 値を低く設定しては何の意味もない。Public と協議して適切な値を設定することが必要である。また、この値は必ずしも守られなくても、補助金等の返還にはならない（さもないと、KPI 値を低く設定することとなる）。個々の事業においては、KPI が達成されて地域又は全国としては、合成の誤謬が発生している可能性もある。また、個々の KPI 値が地方の人口増にどの程度寄与しているかも明確ではない。

地方創生推進交付金事業におけるKPIの設定について 資料2-1	
地方創生推進交付金について 地方公共団体の自主的・自発的で先導的な事業を支援。 地域再生法に基づく法律補助の交付金として、地域再生計画の認定の下、3年から5年の間、安定的に地方公共団体を支援。 〔平成28年度創設。申請事業約1,940件(令和3年度)〕 ・(先導性要素) 自立性、政策連携、官民協同、地域間連携、事業推進主体の形成、人材の確保・育成 ■(対象分野) 農林水産業、観光振興、ローカルイノベーション、地方へのひとの流れ、働き方改革、まちづくり ■(1事業当たりの事業実績額) 3,413万円(令和元年度) うち市町村分2,096万円 ・(KPIの設定状況) 採択された事業に対し、一事業当たり約3個のKPIが設定されている	地方創生関係交付金事業におけるKPIにより、地方版総合戦略等に掲げられた地域の目指す目標に対して、どのような取組プロセスを経れば、その目標が達成可能なかを考えて設計された交付金事業において、その取組プロセスを実現できているかどうかを数値で計測する。 地方創生関係交付金事業におけるKPI設定の視点 地方創生関係交付金事業では、取組の自立性が確立されることを重視。取組の自立性を確立するためには、①事業のマネジメントサイクル(PDCA)への意識を高めること、②明確なPDCAサイクルの稼働を実現するために適切なKPIを設定・管理することが必要である。 地方創生関係交付金事業におけるKPIの設定にあたっては、事業の成果・進捗を測るため、下記の基本的な視点に留意することが重要である。 視点1:「客観的な成果」を表す指標であること ○成果・効果を捉えたアウトカム指標となっていること ○主観的でない、定量化されたKPIとなっていること 視点2:事業との「直接性」のある効果を表す指標であること ○達成を目指す目標と交付金事業のKPIとの因果関係が明確であること ○交付金事業によって現れた成果だと説明できるKPIであること 視点3:「適切な水準」の目標が定められていること ○目指す水準の根拠が説明できるKPIとなっていること ○費用対効果の観点からも妥当なKPIとなっていること ○到達を予測できる低い水準のKPIを設定しないこと ○事業環境を踏まえた目標水準とすること その他の留意すべき視点 ○事業目的に合致したKPIが設定されていること ○複数の観点でKPIが設定されていること ○事業進行中を含む評価や進捗管理に適したKPIとなっていること ○KPIや目標水準の検証を行うこと

〔地方創生事業実施のためのガイドライン(令和3年3月)より抜粋〕 4

2. これまでの地方創生の課題

地方創生は、これまでの拠点開発性・均衡成長性、及び外発的発展性・内発的発展性の軸から見れば、(思想としては) 均衡成長性+内発的発展性となる。しかし、この地方創生にはいくつかの問題点があった。以下、小磯修二（前釧路大学学長）編著「地方創生を超えて—地方創生という「実験」は何をもたらしたのか」2018

年岩波書店、及び磯崎初仁「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—」自治総研通巻 511 号 2021 年 5 月号を参考に論者の意見を述べる。

第一に、思想的に内発的発展論を軸とするが、自治体の発案に委ねるのではなく、国が個々の事業の例示を行い、財政的資源の配分を誘引としつつ自治体及び対象事業者がこれに同調するという、いわば「お仕着せ型」地方創生である。地方からの発想ではなく全国画一的に国が大きな方向を示し、それに即して対策、立案を図るというものであった。当時、全国的に推奨されたプロジェクトとして「日本版 CCRC (Continuing Care Retirement Community : 継続介護付きリタイアメントコミュニティ)」があった。これは、「東京圏をはじめとして(仕事を退職した)高齢者が、自らの希望に応じて地方に移り住み、地域社会において健康でアクティブな生活を送るとともに、医療介護が必要な時には継続的なケアを受けることができるような地域づくり」を目指すというものであった。海外で見られる、健康な高齢者が地方に移住し、介護や医療ケアが必要になっても終身暮らせる生活共同体のことであるが、わが国においては事業のフィージビリティは小さかった。

第二に、計画立案は東京の大手コンサルタントが立案し(このコンサル費用に対して国から補助金が拠出される)、地方自治体は事業のことを(自ら発案したわけでもないため)ほとんどのケースで地方が自らのこととして認識することが欠けていたことである。しかも、(官民連携としつつ)民間主導で行うスキームであったこともこれに輪をかけた。本来、均衡成長的内発的発展の考えであるべきであるのに、外発的かつ拠点主義的色彩が包含されていた、これでは物事は進まない。

第三に、2015 年創設された地方創生本部事務局が推進主体となったが、陣容は各省庁からの出向者で占められ、出身母体の立場で(出身省庁にマイナスにならないように)進められた。安倍内閣で中核を担った経済産業省出身者がリードした面が強かったとも言えるが、微妙な各省庁のバランスと既存の政策と齟齬がないように進められ、結局、既存の官僚体制を突き崩すことは難しかった。これは、国土強靱化、復興庁等の新たな組織でも既存官庁の枠内に取り込まれる傾向があったことと軌を一にする。

第四に、政府は真に地方創生を図ることを目的としていたのかである。発端は、地方の都市消滅が予想されこれに対する対策であった。その消滅可能性都市に対して集中的に再生措置を図るべきであったが(なぜか)全国的に政策展開した。また、人口対策であれば国が率先して行うべきであるが、地方自治体単位で行うスキームとした。CCRC の事例として金沢市郊外や鴨川等でいくつかの事例が紹介されたが、1970 年代の高齢者ホームに近いものが多く、消滅可能性都市で適用されるものはほとんどなかった。

そして、第四に、(これが最も重要であると思われるが) 地方主体で実施されたケースがほとんどなかったことである。後述するが、内発的発展事業には地方分権、地方主体体制が必須である。「国主導の内発的発展プロジェクト」という奇妙な政策が実施されたのである。

3. 今次地方創生

現在、石破政権の重要な政策の柱である地方創生 2.0 が動き出しており、財政措置として地方創生交付金(24年度補正+25年度当初予算で計 3,000 億円)が措置されている。「新しい地方経済・生活環境創生本部」が設置され、「新しい地方経済・生活環境創生会議」が開催されている。現在の概要は添付の通りである。今後に期待したいが、概要版で見る限り従来の議論の繰り返しであり余り期待できるものは見当たらない。

地方創生は、基本的には地方創生は内発的発展論をベースに行うものであろうが、会議の議事録を見ると、再び政府主導の地方創生となりかねない。安倍内閣の時のような、政府が推奨事業を列記しこれを行う自治体に対して財政措置を行うという「お仕着せ地方創生」になり兼ねない。

第三に、会議の趣旨・役割が明確ではないことである。地方創生の方向を議論する会議か、具体的に地方創生事業を選定、選択、支援する機能を持つのか、現在までに開催された会議の資料や議事録を見ても明確ではない。安倍内閣時には地方の人口増を政策目的としたため効果が現れなかったが、今回の石破地方創生ではどうか。人口減少対策だけではなさそうであり期待が持てるが、ここを明確にしておかない限り具体的な政策が出てこない。最も懸念されるのはお金のばらまきに終わることである。

2025 年 1 月 24 日の第 217 国会における石破首相の所信表明演説において、首相は、地方創生について、楽しい日本を創る「令和の日本列島改造」として具体的方策として次の 5 つを挙げている。

- (1) 若者や女性にも選ばれる地方。新たな人の流れを太くするため、いわゆる関係人口に着目し、都市と地方といった二地域を拠点とする活動を支援する。地域に継続的に関わる方々が登録でき、地域づくり活動に参加する担い手となる「ふるさと住民登録制度」等の有効性について検討を行う。

日本各地で事業を起こそうと考えている若者や女性の方々の起業の障害を解決し、ネットワークの構築を支援する等の取組を強化する。暮らしやすいまちづくりのため、官民で、AI・デジタル技術を活用し、地方の持続

可能な生活インフラを作っていく。これらの取組を応援するため、地方公務員の兼業・副業の弾力化、会計年度任用職員の在り方の見直し等により、地域の中の方々が力を発揮できる環境を整備する。

- (2)産官学の地方移転と創生。防災庁など政府関係機関の地方移転、国内最適立地を推進する。都市部に立地する企業の本社機能の移転などを実現する環境整備を進める。地方大学による実践的な人材の育成を進める。
- (3)地方イノベーション創生構想。地方における新結合を通じた新たな産業分野の創造やイノベーションの開花を目指す。大学・企業・自治体等が連携し、地域にイノベーションの主役を生み出し、地域活性化や社会課題解決を実現するスタートアップとして大きく育てていける環境を整備する。農林水産業・食品産業を、徹底的な高付加価値化により、基幹産業として確立させる。官民連携により文化芸術・スポーツの振興を図る。
- (4)新時代のインフラ整備。GX、DXを支える「新時代のインフラ」を軸として、産業拠点や生活拠点の再配置を促進する。再生可能エネルギーや原子力といった脱炭素電源、そして水素等の次世代燃料供給拠点を拡大するとともに、その供給網を効率的に整備していく。脱炭素電源の整備と新たな産業用地や関連インフラの整備を共に促す施策を具体化する。
- (5)都道府県域を超えた広域連携の新たな枠組みである「広域リージョン連携」を強力に推進する。自治体が、他の自治体との縦横のつながりを最大限にかせる最適な体制を築く。

全く、従来の議論、政策の繰り返しであり何ら新味がない。これまで地方創生の効果がなかったことの検証も含まれていない。これまでの地方創生の二番煎じとなる可能性もある。「楽しい地域」の謳い文句が宙に浮いている感がする。前述のように、いくらお金をばらまいても効果はない。

4. 地方創生スキーム

地方創生に関して、膨大な資金と多くの努力が積み重ねられていることは事実である。しかし、実績が上がっていないことも事実である¹³。地方創生に具体策として次の3つを提案したい¹⁴。

第一に、地方創生の環境整備を行うことである。地方創生社会的共通資本の整備

¹³ これだけの地方創生への努力をやっていなければもっとなっていたのではないかと反論もあり得る。このような業績評価においてしばしば使われえる論であるが、適切ではない。

¹⁴ 本来、地方再生会議は（再生のジャンルではなく）このような事業のスキームを議論すべきではないかと思う。

として、生活関連社会資本の整備や、地方創生向けの新たな農業を整備することである。特に、現在問題となっている上下水道は、National Minimum となっている。利用者からの料金収入で公営事業として行う体制を改め、(少なくとも地方においては) ごみ処理等と同じく公共サービスとして税金投入で行うことが必要である。

第二に、地方への人材派遣である。これまでも地方創生人材支援や地域おこし協力隊が行われているが、実態が良く分からない。ドイツ都市会議のように、これら人材の基地を作り、現実には派遣される人たちを支援することを考えるべきであろう。また、(現地派遣に加えて) 地域振興アドバイザーを増員することも必要である。これらは即効的な効果が期待できるために、ぜひ考えていただきたい。地方創生人材派遣 1 万人計画とでもすればアピールするであろう¹⁵。

【人材支援】地域おこし協力隊(実績)												
隊員数、取組自治体数の推移 (令和5年度に10,000人を目標)												
年別	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	31年度	32年度	33年度	5年度
隊員数	89人	257人	413人	517人	578人	5,525人	5,798人	6,060人	6,575人	5,530人	5,503人	7,200人
自治体数	33自治体	102自治体	141自治体	169自治体	181自治体	841自治体	875自治体	883自治体	947自治体	1,081自治体	1,071自治体	1,164自治体

隊員数の特徴		任期終了後の隊員の動向(R5.3末調査時点)	
・隊員の約4割は女性		・制度創設以来、R4末までに任期終了した隊員は、およそ65%が同じ地域に定住	
・隊員の約7割が20歳代と30歳代		・直近5年に任期終了した隊員については、およそ70%が(うち、約5割が起業、約4割が就業、約1割が就農・就林等)	

【人材支援】地方創生人材支援制度(実績)												
※地方公共団体からの派遣受入の希望申請(に基づき、 各都府県、大学、民間企業と地方公共団体とのマッチング協議の支援 を実施) ※派遣前(に)に 社行会を開催 するとともに、年(に)数回、派遣者の取組報告や派遣先での課題を共有する 報告会・情報交換会を開催し、派遣者間のネットワーク構築をサポート												
【派遣実績】												
	派遣先自治体数	派遣先自治体数	派遣先自治体数	派遣先自治体数	派遣先自治体数	派遣先自治体数	派遣先自治体数	派遣先自治体数	派遣先自治体数	派遣先自治体数	派遣先自治体数	合計
国家公務員	42	42	44	39	23	20	21	16	21	14	282	
地方公務員	15	3	2	1	4	2	2	3	1	1	34	
民間企業等	12	13	9	2	7	35	65	87	69	98	397	
合計	69	58	55	42	34	57	88	106	91	113	713	

(令和5年3月末現在)

第三に、全総発想からのスキームである。

地方創生は、内発的発展論を軸に考えていくことが必要である。前述のように、内発的発展論は「地域の持続的成長のためには地域の社会や文化・歴史の内側から発展を求めることが必要とするものであり、地域の住民が主体となって取り組む点に特徴がある。」ものである。

地方創生政策を立案するには、次のようなプロセスが良いのではないかな。

(1) 政府の地方創生会議と並行して、地方に地域創生ブロック会議を設置する。

これは、国土形成計画におけるブロック会議が軸となる¹⁶。

(2) この地域ブロック会議は、国土形成計画策定時メンバーに加えて、JR等の地域の地方創生に貢献することが期待される法人¹⁷及び地域の住民代表も参加する。

¹⁵ 石破首相は、「地方創生支援官」として、23 府省庁の国家公務員 180 人を地方創生支援官として、地方自治体を副業的に支援することを開始した。国での職務経験を地域活性化に生かす。任期は 1 年で、3 人 1 組のチームを編成する。北海道森町や沖縄県与那国町など全国 60 市町村を支えるとする。今後、期待したいが、専任の方が望ましいし、いかにも規模が小さい。

¹⁶ 本件、国土形成計画策定時のブロック会議はここで存在感を示していただきたい。国土形成計画における地方ビジョンは地域によって本件地方創生にかなり使えるものとそうでない地域があるが、ここで再基軸を図ることが望まれる。

¹⁷ JR が中心になった九州観光機構や東北観光推進機構等が大きな成果を挙げている。

- (3) このブロック会議は、地元で運営し、地元の大学の積極的参加を求める。
特に、2000年代に設置された地域関係学部は主導的役割を担うことが期待される。東京のコンサルタントの参加は厳に慎む¹⁸。
- (4) 各ブロックで集中議論を行う。この際、政府会議は適宜サポートする。議論すべきことは、①各ブロックにおける地方創生の方向、②具体的政策、③地域創生事業（含む、事業スキーム）である。これには、公共交通体系¹⁹、インフラ整備（群マネを含む）、医療福祉（含む、健康加齢）、雇用政策、農業政策²⁰等が含まれる。
- (5) 議論は公開し、適宜議論の状況を公開する。抽象的ではなく、現実的具体的な議論を行う。ブロック単位で政府会議に順次提出し、政府で資金措置を講じる²¹。また、制度的措置が必要であれば政府で積極的かつ早急に措置する。

地方創生の検討プロセスこそが地方創生である。また、狭い日本でしかも情報、交通が至便性を高めているときに、地方創生を県単位、ましてや市町村単位で行うことは実効性がない。このブロック単位の地方創生推進のために地方創生カウンティを創設する。地域によっては、道州制になるところもあり得る²²。

5. 終わりに

内発的発展論による地方創生は地方分権が前提となる。（いかなる形かは別として）更なる地方分権が必要である。他方、わが国で地方分権が中々進まない。99年地方分権推進法に関しても逆噴射が起こっている。なぜ、わが国で地方分権が進まないのだろうか。

第一に、財政制度の問題である。財政学の専門家である一橋大学佐藤主光教授は、2000年地方分権一括法が施行されたが、地方財政制度が伴っていないと指摘する。即ち、①地方財政計画による財源保障とそれを実現する地方交付税制度は、国が決めた政策を確実に自治体に実行させるという集権的分散システムを前提にした補助金である。②一括交付金化が進んだとはいえ地方の創意工夫が十分に発揮される状況にはない。地方創生関係交付金は先進的自治体に取り組みを支援するとするが、

¹⁸ 安倍内閣の地方創生で、東京のコンサルタントに丸投げして（レベルが高い？）全国画一的でレポートができて地域での実現性に欠けてお蔵入りになったケースの二の舞にならないようにする。コンサルタントの使い方も地方創生のキーファクターの一つである。

¹⁹ 不採算路線への対応や上下分離等の諸方策も含む。

²⁰ 地方再生では農業政策に力を入れていただきたい。現在の細切れの農地、埼玉県の面積に相当する耕作放棄地、農協主導型の三ちゃん農業では日本の農業の前途は暗い。地方創生には農業改革は必須である。

²¹ 地方毎に資金のばらつきがあることはやむを得ない。

²² まず、地域創生事業カウンティから始めるのはいかがだろうか。

何が先進的かは国の判断によるところとなっており、国の政策に添うとされるケースが指定される傾向も見受けられる。③国の財源保障は地方債にも及び地方は究極的に財政責任を持たない。要するに、住民の財政責任、即ち、住民が地域の政策、事業に責任を負う「限界的財政責任」が欠如していることを指摘する。このため、住民の自治意識を確立させるための住民の財政責任を明確にすべきとし住民への応益課税制度も検討すべきとする。

第二に、99 年地方分権推進法は、政府の都合で、本来地方で行うべき業務を地方に移したものであり、国民、市民が勝ち取ったものではない。市民に根付いていないということであり、定着していない。

第三に、官僚制度の問題である。官僚が族議員と結びついた硬直的体質の中で、これに抵触する地方分権や制度改革はよほど強い政治力か社会改革がない限り実現できない。また、中央政府は、中央政府の直接コントロールが可能な県や（これの影響下にある町村）を除いて、特に市やアクティブな町村を信用していない。要は、中央政府は支配したいのである²³。

内発的發展に基づいた地方創生には、まず更なる地方分権が必要であろう。安倍政権の時のような中央主導型の内発的發展に成功は覚束ない。

（以上）

²³ 明治時代ならいざ知らず、現在において中央政府はなぜ地方を支配したいのであろうか。

【資料 1】 下河辺淳氏講演「地域を考える視点」より抜粋

縦軸に社会というのがあり、そして反対側に自然というものがある、人間が作った社会というものと自然が作った自然というものが縦の線に並んでいます。横の線としては人間にとっての過去、歴史というものがありますが、それはやがて横軸で未来というものに繋がっていく、縦軸に社会から自然、横軸に歴史から未来ということが交差するポイントのところは、今日非常に重要でありまして、この交差点というのが現場というか地域ということの意味している訳で、その原点に至った学問というのが非常に重要であります。その周辺に従来からあります歴史学とか考古学というものもあれば、或いは又、反対の軸に政治学、社会学、言語学、経済学、民俗学、法学というような学問体系もありますし、そして歴史と自然ということから見れば、生物史から環境史というものも出てきましたし、未来に向けては今日、生態学、農業学、環境学と云うものが存在しているというようなことになりますので、これらの学問体系をもう一度見直して体系化して、その原点で地域学というものを作っていきたいということが一つの大きな宿題であるというふうに私は思っているところでもあります。

今、ちょっと、話をまた変えますと、定住ということが私達にとってとても重要なことで、その人間が定住する条件、環境とは何かという議論がとても重要なことはいまでもありません。

江戸時代の藩政時代に出来た藩の地域というのは未だに歴史・伝統が残っておりまして、今私達が全国にコミュニティーエリアを地域学の立場から作ろうとして研究をしていますと、何かいつのまにか、江戸時代の藩・お国という言葉が非常に適切であります。お国という姿が地域として見えてくる。従って、地域学が江戸の藩政時代の文化にさえ関連を持ってきたというようなことを認識することはとても面白いことであります。縄文時代だとやっぱり人々は暮らしやすい所を探して異動していたという、そのために日本列島に方々の地域に縄文の遺跡が見つかることは皆さんもご承知のとおりであります。それがだんだんと稲作ということで、弥生文化が出てきた頃からやはりその水田管理との関係でそこへ定住することが出てきたって思ったりしております。縄文人が丘の上に住んでいたことに対して、弥生人達は丘からおりて水田に近い、山の麓に住んだという歴史がありますが、それがやがて都市化が進み工業化が進むという中で、その日本列島の定住する場所が都市というところに移ってきてまして、そしてコンクリートで力をもって征服していくだけの土木技術、建築技術というものが生まれてきて、いわゆる都市が出来てきた。

【資料 2】元宮城県知事浅野史郎氏「地方自治とは何ぞや」地方創生論抜粋²⁴

地方自治を考えるうえで国と地方自治体の役割分担という観点から、地方創生という施策の進め方には問題がある。「国が主導する地方創生」というおかしな形が見えている。

安倍晋三首相(当時)が地方創生を最も重要な内政課題として取り上げ、その推進に力を入れていた歴代政権は、田中角栄内閣の「列島改造論」、竹下登内閣の「ふるさと創生事業」など、手を変え、品を変え、名称を変えて、何度も地方創生に挑んできた。しかし、それらの政策は失敗の連続である。

地方創生の政策は国が主導して進めてきた。国主導の地方創生はうまくいかないことは、これまでの失敗の歴史が教えている。地方創生の主役は、地方自治体であり、地域の住民たちであるのに……。

地方創生、地域振興は、地域(自治体)自身が、悩み苦しみ、知恵を絞り、地域の組織、人材を動員して進めるべきものである。地域には住民の生活の営みがあり、独特の文化伝統と自然環境がある。国の役所、役人が上から目線でやってできるものではない。

地方には地方の生き方がある。地域の人口が減るのは衰退か、高齢化率が高いのは悪いことか、所得が低いのはダメか。数値的指標だけが地域の力を表すとは限らない。逆に、ストレスなき生活、伸び伸び育つ子どもたち、美しい自然環境に囲まれた生活、家族団らん、こういった指標化できない価値こそが地方の魅力である。

国からのお声掛けで始まった地方創生。現状を見ても成功例はほとんど見られない。これから先も好転する兆しは見えない。

「国のお声掛けで始まった」というところが失敗の原因である。国は自治体の衰退、人口の減少、その裏返しとしての人口の東京一極集中、これらに危機感を持った。現在の状況を国難と思っている。だから、地方に「地域振興を進めなさい」と号令をかけた。「ヨーイドン」で全国 1740 の市区町村に一斉にスタートさせた。危機感を覚えておらず、「今のままでいい、今のままだいい」と思っている自治体もあるのに、ヨーイドンの一斉スタートである。

国のお声掛けはまだある。自治体は地域再生計画を作成し、内閣総理大臣の認定を受けることで、その地域再生計画に記載した事業の実施に当たり、地方創生推進交付金の交付を受けることができる。誰がどういう経緯でこの地域再生計画を作成したか。地域の住民たちの関与はあったのか。自治体の中には計画作成をコンサルタント会社に丸投げする自治体も少なくない。

²⁴ 日本の再生を考える勉強会編著「日本再生の道を求めて」2024年11月中、地方自治とは何ぞやより

地域再生の主役は地域の住民たちである。国でもない、自治体でもない。自分たちがまったく関与していない官製の計画、そんな計画に沿った事業を実施する主体になれるはずがない。しかも地域の住民たちは心の準備もできていない。

本来あるべき形は次のようにして始まる。

「このままではこの地域が消滅してしまう」という危機感を共有していることが前提であるが、その危機感に押されて「なんとかしなければならぬ」と考える住民が複数出てくる。どんな事業をすれば地域再生に資するのかについての作戦会議が始まる。会議は参加と熟議、まさに民主主義である。住民自治の発現である。そこで決まった事業の実施に財源が必要なら自治体において、国に対する地方創生推進交付金の交付申請をしてもらう。こういう手続きを踏んで採用された事業には、住民たちは積極的に関与し自らが実行役として活躍することが期待される。なにしろ、住民たちが中心になって作った計画なのだから。

これが地方自治である。国から「この事業にとりかかれ」と言われても、それを(今は)やらない自由がある。機が熟してから動き出す。それも自分たちなりにやらしてもらう。これが地方自治の基本である。本来の地方創生は、まさにこの地方自治の精神で成し遂げるべきものである。

【資料 3】 全国総合開発計画及び国土形成計画変遷

戦後の国土づくり：5次の全国総合開発計画と3次の国土形成計画								
国土計画の変遷								
	全国総合 開発計画 (一全総)	新全国総合 開発計画 (新全総)	第三次全国総合 開発計画 (三全総)	第四次全国総合 開発計画 (四全総)	21世紀の 国土の グランドデザイン	国土形成計画 (全国計画)	第二次 国土形成計画 (全国計画)	第三次 国土形成計画 (全国計画)
根拠法			国土総合開発法				国土形成計画法	
内閣	池田勇人(2次)	佐藤榮作(2次)	福田赳夫	中曾根康弘(3次)	橋本龍太郎(2次)	福田康夫	安倍晋三(3次)	岸田文雄(2次)
閣議決定	昭和37年10月5日 (1962年)	昭和44年5月30日 (1969年)	昭和52年1月4日 (1977年)	昭和52年6月30日 (1987年)	平成10年3月31日 (1998年)	平成20年7月4日 (2008年)	平成27年8月14日 (2015年)	令和5年7月28日 (2023年)
目標 年次	昭和45年	昭和60年	(概ね10年間)	概ね平成12年 (2000年)	平成22年(2010年) (2010-2015年)	(概ね10年間)	(概ね10年間)	(概ね10年間)
背景	1 高度成長経済への 移行 2 過大都市圏、所得 格差の拡大 3 所得倍増計画 (太平洋ベルト 地帯開発)	1 高度成長経済 2 人口、産業の 大都市集中 3 情報化、国際化、 技術革新の進展	1 安定成長経済 2 人口、産業の 地方分散の兆し 3 国土資源、 エネルギー等の 有限性の顕在化	1 人口、諸機能の 東京一極集中 2 産業、社会の急激な 変化等により、地方 圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展	1 地球環境、大気 ・水・資源、アジア諸国 との交流 2 人口減少、高齢化 の加速 3 高度情報化 時代	1 経済社会情勢の大転 機(人口減少・高齢化 ・グローバル化、情報 通信技術の発達) 2 国際の価値観の 多様化 3 国土をめぐる状況 (一極一軸型国土 構造等)	国土を取り巻く時代の 潮流と課題(急激な 人口減少・少子化、異 文化の融合、巨大災 害、気候変動、IT・革 新技術、エネルギー の活用等) 2 国民の価値観の多 様化(ライフスタイル の多様化、安全・安 心に対する意識の高 まり) 3 国土上の変化 (低・未利用地、空き 家の増加等)	「時代の重大な転機に 立つ国土」 1 地域の持続性、安全・ 安心を脅かす社会の 課題(少子高齢化・人 口減少・若者の人口 減少、少子高齢化、巨 大災害・防災・気候 変動) 2 働き方の変化(新た な働き方・働き場所 の移動) 3 激動する世界の中 での日本の立ち位置 の変化
基本 目標	地域間の 均衡ある発展	豊かな環境の 創造	人間居住の 総合的環境の 整備	多極分散型国土 の構築	多軸型国土構造 形成の基盤づくり	多様な広域ブロックが 自立に発展する国土を 構築/美しく暮らす 国土の形成	対流促進型国土の 形成	新時代に 地域力をそぐ国土 →地域を支える新たな 地域マネジメントの構築等
開発 方式 等	拠点開発方式 目標達成のため主要 部分を重点的に整備 する必要がある。東 京等の高度大車圏 と関連する重点拠 点を重視し、交通 網の整備、都市 の発展を促進す ることにより、国 土全体の発展を 実現する。都市 の発展を促進す ることにより、国 土全体の発展を 実現する。	大規模開発 プロジェクト型 幹線幹線、高度道路 等のネットワーク を整備し、沿線沿 線に重点的に開 発する。重点開 発プロジェクト を推進すること により、国土の 発展を促進す ることにより、国 土全体の発展を 実現する。都市 の発展を促進す ることにより、国 土全体の発展を 実現する。	定住構想 大都市への人口と 産業の集中を抑制 し、沿線沿線に 重点的に開 発する。重点開 発プロジェクト を推進すること により、国土の 発展を促進す ることにより、国 土全体の発展を 実現する。都市 の発展を促進す ることにより、国 土全体の発展を 実現する。	交流ネットワーク 構想 多極分散型国土を 構築するため、 重点的に開 発する。重点開 発プロジェクト を推進すること により、国土の 発展を促進す ることにより、国 土全体の発展を 実現する。都市 の発展を促進す ることにより、国 土全体の発展を 実現する。	交流と連携 多極分散型国土を 構築するため、 重点的に開 発する。重点開 発プロジェクト を推進すること により、国土の 発展を促進す ることにより、国 土全体の発展を 実現する。都市 の発展を促進す ることにより、国 土全体の発展を 実現する。	(5つの戦略的目標) 1 都市・地方の交流・ 連携の促進 2 持続可能な地域 の形成 3 資源の活用 4 美しい国土の 管理と整備 5 新たな公共空間 とまちづくり	重層的かつ多様な 「コンパクト ネットワーク」 (国土の形成) 1 美しい国土の 管理と整備 2 新たな公共空間 とまちづくり	シームレスな 拠点分散型国土 (国土の形成) 1 美しい国土の 管理と整備 2 新たな公共空間 とまちづくり

【資料 4】 今次地方創生関係資料

地方創生2.0の「基本的な考え方」概要

令和6年12月24日
新しい地方経済・生活環境創生本部決定

「地方創生」を10年前に開始して以降、「まち・ひと・しごと創生法」の制定、政府関係機関の地方移転や地方創生の交付金などにより、全国各地で地方創生の取組が行われ、様々な好事例が生まれたことは大きな成果である。一方、こうした好事例が次々に「普遍化」することはなく、人口減少や、東京圏への一極集中の流れを変えるまでには至らなかった。

好事例の普遍化は、なぜ進まなかったのか。自治体は、国－都道府県－市区町村という「縦」のつながりのみならず、他の町といった「横」の関係をあらためて意識することが必要ではないか。各地域において、学生などの若者も含めて、「産官学金労官」の関係者が、「女性や若者にも選ばれる地域」となるため、自ら考え、行動を起こすことが必要ではないか。その際、RESASなどを活用した客観的なデータの分析も重要ではないか。

明治維新の中央集権国家体制において、「富国強兵」のスローガンの下で「強い国」が目指され、戦後、敗戦からの復興や高度経済成長期の下で「豊かな国」が目指された。こうした中、特に東京が首都となって以降、効率的に資源を集積するかたちで、東京圏への一極集中が進んできた。世界に大都市圏が多くある中で、極端に一極集中の国は日本と韓国のみであるとも言われている。

一方、国民の持つ価値観が多様化する中で、多様な地域・コミュニティの存在こそが、国民の多様な幸せを実現する。そのためには、一人ひとりが自分の夢を目指し、「楽しい（※）」と思える地方を、民の力を活かし、官民が連携して作り出していく必要がある。「都市」対「地方」という二項対立ではなく、都市に住む人も、地方に住む人も、相互につながり、高め合うことで、すべての人に安心と安全を保障し、希望と幸せを実現する社会を実現する。

地方創生2.0の「基本的な考え方」概要

1

今後、人口減少のペースが緩まるとしても、当面は人口・生産年齢人口が減少するという事態を正面から受け止めた上で、人口規模が縮小しても経済成長し、社会を機能させる適応策を講じていく。このため、

- 一極集中をさらに進めるような政策の見直し、
- 持てるポテンシャルがまだまだ眠っているそれぞれの地域の経済・社会、これらを支える人材の力を最大限に引き出す政策の強化、
- 若者や女性にも選ばれる職場や暮らしを実現する政策の強化、
- 都市と地方の新たな結びつき・人の往来を円滑化する政策の強化

などに取り組む。

こうした「地方創生2.0」の目指す先をこの「基本的な考え方」で確認し、「地方創生2.0」を起動させる。

(※) 2025年大阪・関西万博の開催を迎える中、1970年大阪万博に参画された堺屋太一氏の最後の著書「三度目の日本 幕末、敗戦、平成を越えて（祥伝社新書）」を参考としている。

2

地方創生2.0の「基本的な考え方」概要

◆地方創生2.0起動の必要性

- 我が国の成長力を維持していくためには、**都市も地方も、楽しく、安心・安全に暮らせる持続可能な社会**を創っていく必要。
- 特に、**人口減少が続く地方を守り、若者・女性にも選ばれる地方(＝楽しい地方)**、**高齢者も含め誰もが安心して住み続けられる地方の構築**は待たなし。
- 地方創生2.0は、単なる地方の活性化策ではなく、**日本の活力を取り戻す経済政策**であり、**多様性の時代の多様な幸せを実現するための社会政策**であり、我がまちの良さ、楽しさを発見していく営み。
- それぞれの地域の「楽しい」取組が広がっていくよう、**次の10年を見据えた地方創生2.0を今こそ起動し、この国の在り方、文化、教育、社会を変革する大きな流れをつくり出す。**

◆これまでの取組の反省

- 若者・女性からみて「いい仕事」、「魅力的な職場」、「人生を過ごす上で心地よさ、楽しさ」が地方に足りないなど問題の根源に有効にリーチできていなかったのではないかな。
- 人口減少がもたらす影響・課題に対する認識が十分に浸透しなかったのではないかな。
- 人口減少を前提とした、地域の担い手の育成・確保や労働生産性の向上、生活基盤の確保などへの対応が不十分だったのではないかな。
- 産官学金労言の「意見を聞く」にとどまり、「議論」に至らず、好事例が普遍化されないなど、地方自らが主体的に考え行動する姿勢や、ステークホルダーが一体となった取組、国の制度面での後押しが不十分だったのではないかな。
など

◆地方創生をめぐる情勢の変化

- **地方にとって厳しさを増す変化**
 - ・ 人口減少と出生数・出生率の低下が想定を超えるペースで進み、高齢化が進むことで、特に地方では労働供給制約、人手不足が進行。
 - ・ 地域間・男女間の賃金格差や、様々な場面にあるアンコンシャス・バイアス（無意識の思い込み）などにより、若者・女性の地方離れが進行。
 - ・ 買物、医療・福祉、交通、教育など日常生活に不可欠なサービスの維持が困難な地域が顕在化、深刻化 など
- **地方にとって追い風となる変化**
 - ・ インバウンドの増加、特に、地方特有の食や景観・自然、文化・芸術、スポーツなどを評価して地方を訪れ、商品・サービスを求める外国人の増加
 - ・ リモートワークの普及、NFTを含むWeb3.0などデジタル技術の急速な進化・発展 など

3

地方創生2.0の「基本的な考え方」概要

◆地方創生2.0を検討していく方向性（1.0との違い）

（基本姿勢）

- 当面は**人口・生産年齢人口が減少するという事態を正面から受け止めた上で**、人口規模が縮小しても経済成長し、社会を機能させる**適応策**を講じていく。
- そのために、「**人を大事にする地域**」、「**楽しく働き、楽しく暮らせる地域**」を創る。人手不足が顕著となり、人材や労働力が希少となるがゆえに、教育・人づくりにより人生の選択肢・可能性を最大限引き出すとともに、その選択肢を拡大していく。
- **災害に対して地方を取り残さないよう、都市に加えて、地方を守る**。そのための事前防災、危機管理に万全を期す。

（社会）

- 「**若者・女性にも選ばれる地方（＝楽しい地方）**」をつくることを主眼とする。
- 賃金の上昇、働き方改革による労働生産性の向上、アンコンシャス・バイアス（無意識の思い込み）の解消など**魅力ある働き方・職場づくりを官民連携で進める**。
- 児童・生徒や学生が、地方創生の観点から我が町の魅力を再発見し、将来を考え、行動できる能力を重視する**教育・人づくり**を行う。
- **年齢を問わず誰もが安心して暮らすことを可能とする**、医療・福祉等の**生活関連サービス、コミュニティの機能を維持する**。

（経済）

- 文化・芸術・スポーツなどこれまで十分には活かされてこなかった**地域資源を最大限活用した高付加価値型の産業・事業を創出**する。
- これまで本格的に取り組んで来なかったDX・GXなどの戦略分野での内外からの大規模投資や、域外からの需要の取り込みを進め、**地域の総生産を上昇**させる。
- 観光等の地域に密着した**産業やサービスを支える教育・人づくりを進める**。

（基盤）

- GX・DXインフラの整備を進め、NFTを含むWeb3.0など**急速に進化するデジタル・新技術を最大限活用**する。
- **地方と都市の間で、また地域の内外で人材をシェアし**、人・モノ・技術の交流、分野を超えた連携・協働の流れを創る。

（手法・進め方）

- 政策の遂行においては、**適切な定量的KPIを設定し**、定期的な進捗の検証と改善策を講ずる。

4

地方創生2.0の「基本的な考え方」概要

◆地方創生2.0の基本構想の5本柱 ※考えられる各省の施策項目を列挙。基本構想に向けて具体化

○以下の5本柱に沿った政策体系を検討し、来年夏に、今後10年間集中的に取り組む基本構想を取りまとめる

①安心して働き、暮らせる地方の生活環境の創生

- 魅力ある働き方、職場づくり、人づくりを起点とした社会の変革により、楽しく働き、楽しく暮らせる場所として、「若者・女性にも選ばれる地方（＝楽しい地方）」をつくる
- 年齢を問わず誰もが安心して暮らせるよう、地域のコミュニティ、日常生活に不可欠なサービスを維持
- 災害から地方を守るための事前防災、危機管理

②東京一極集中のリスクに対応した人や企業の地方分散

- 分散型国づくりの観点から、企業や大学の地方分散や政府機関等の移転などに取り組む
- 地方への移住や企業移転、関係人口の増加など人の流れを創り、過度な東京一極集中の弊害を是正

③付加価値創出型の新しい地方経済の創生

- 農林水産業や観光産業を高付加価値化し、自然や文化・芸術など地域資源を最大活用した高付加価値型の産業・事業を創出
- 内外から地方への投資促進
- 地方起点で成長し、ヒト・モノ・金・情報の流れをつくるエコシステムを形成

④デジタル・新技術の徹底活用

- ブロックチェーン、DX・GXの面的展開などデジタル・新技術を活用した付加価値創出など地方経済の活性化、オンライン診療、オンデマンド交通、ドローン配送や「情報格差ゼロ」の地方の創出など、地方におけるデジタルライフラインやサイバーセキュリティを含むデジタル基盤の構築を支援し、生活環境の改善につなげる
- デジタル技術の活用や地方の課題を起点とする規制・制度改革を大胆に進める

⑤「産官学金労官」の連携など、国民的な機運の向上

- 地域で知恵を出し合い、地域自らが考え、行動を起こすための合意形成に努める取組を進める
- 地方と都市の間で、また地域の内外で人材をシェアする流れをつくる

◆基本構想の策定に向けた国民的な議論の喚起

- 地方の現場をできるだけ訪問・視察し、意見交換を幅広く重ね、地方の意見を直接くみ取り、今後の施策に活かす
- 有識者会議でテーマごとに地方の現場で地方創生に取り組む関係者のヒアリングや現地視察を行い意見を直接くみ取る