

〔特論Ⅱ〕地方創生と2015年度予算

兼村 高文

明治大学大学院ガバナンス研究科教授

はじめに

4月の統一地方選挙を控えて政府与党は、アベノミクスを地方でも実感してもらうため内閣府に地方創生本部を設置し、新たな地方活性化策として地方創生事業をはじめた。地方創生事業はこれまで省庁別に支出していた地方への補助金を地方創生本部に集めて、集中的に配分するものである。地方活性化は国がさまざまなメニューを用意し実施してきたが、地域格差は拡大し東京への一極集中も収まっていない。地方創生事業は成果を上げられるのか。これまでの地方活性化事業をレビューしながら、2015年度予算（一部2014年度補正予算）で始められる地方創生事業を検討してみたい。

これまでの地方活性化の取り組み

戦後の定住状況を国土開発計画とともにサーベイしてみると、昭和30年代に国は重化学工業を中心に拠点開発を進めたことで都市集中を招いた結果、昭和37年に策定した「全国総合開発計画」（旧全総）の基本的課題には、都市の過大化の防止と地域格差の是正をあげていた。地方圏からの転出超過はすでに昭和37年がピークであった。つづく新全総から四全総までの計画文中には“過疎過密”の文字が散見され、四全総では東京一極集中を是正するため“多極分散型国土の構築”を計画

目標としていた。つづく五全総となる「21世紀の国土のグランドデザイン」（平成10年閣議決定、目標年次平成22年～27年）では、基本目標として多軸型国土構造形成の基礎づくりを掲げ、その背景の1つに人口減少・高齢化時代をあげていたのである。

昭和41年に政府の報告書で初めて過疎の用語が用いられたが、この現象はすでに30年代から起こっていたのであり、5つの全総を振り返ってみても、そのことがつねに指摘され課題としてあげられていた。そして今日でもなお過疎問題が重点課題として取り上げられることは、依然として解決されない困難な問題であることを示している。

これまで国が取り組んできた過疎対策を振り返ると、いまだなぜか記憶に新しい竹下内閣の「ふるさと創生事業」が想起される。昭和63年から翌年にかけて市町村に用途自由の資金1億円を地方交付税の交付団体に配分し、地域活性化につなげようとした事業である。金塊の購入や記念モニュメント、温泉掘削、預金などユニークな用途が話題となる一方でばらまきの批判も寄せられた。また平成11年に子育て支援や地域経済振興などを目的に小淵内閣で6千億円分の「地域振興券」が国民に配られた。子育て世帯や生活保護受給者の支援と消費喚起を目的に国民1人当たり2万円分の商品券が配られたが、結果的に消費拡大にはつながらなかった。さらに平成18年の第1次安倍内閣では「頑張る地方応援プログラム」があった。地方の活力なくして国の活力はないとの所信表明演説から、

やる気ある地方が取り組む独自のプロジェクトに3年間にわたって3千億円を交付税措置するものであった。そして民主党政権に代わってもマニフェストに掲げた地域主権改革に則ってひも付き補助金の一括交付金化が決められ、地域の知恵や創意を生かす財源として平成23年予算に一括交付金(地域自主戦略交付金)が約5千億円計上された。

これらの地域活性化を目指した国の施策は、これまでその結果を十分に検証することなく終わり、再び地域の問題が浮上すると国は地方に資金を渡して自らのアイデアと責任で取り組むことを求めてきた。個々には成果が見られた事例もあったであろうが、国全体で過疎過密が改善することはなく、政府も言及している日本創成会議の「消滅都市」の可能性が現実味をもって語られている状態にある。

地方創生本部の設置と 地方創生法等の施行

2014年6月に閣議決定されたいわゆる「骨太方針」では、人口急減・超高齢化の流れを変えるために、若者世代の支援を進めて2020年を目途にトレンドを変えることで、50年後にも1億人程度の安定的な人口構造の保持を見込むことが述べられた。そして2015年度予算の概算要求の基本方針には、「骨太方針」および「日本再興戦略」等を踏まえた「新しい日本のための優先課題推進枠」が設けられた。これらにより、9月の内閣改造で内閣総理大臣を本部長とする「まち・ひと・しごと創生本部」が内閣府に設置され、新たな内閣府特命担当大臣として、石破茂氏が地方創生大臣として任命された。地方創生本部では、地域づくりを進めるために3つの視点として、「若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現」、「東京一極集中の歯止め」、「地域の特性に即した地域課題の解決」をあげ、さらに“しごと”と“ひと”の好循環を実現するために4つの目標として、①地域における安定的な雇用の創出、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暮らしを守るとも

に地域と地域を連携する、をあげて、魅力あふれる地方を創生することで経済の回復を全国津々浦々で実感できるようにしますと述べている。

地方創生のための具体的な動きは、2014年11月6日に地方創生の理念等を定めた「まち・ひと・しごと創生法案」と活性化に取り組む地方自治体を国が一体的に支援する「地域再生法の一部を改正する法律案」の関連法案が可決・成立し同時に施行されスタートした。まち・ひと・しごと創生法の第1条には、「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、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。」と述べている。ここで、“まち”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める地域社会の形成」であり、“ひと”は「地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保」、であり、“しごと”は「地域における魅力ある多様な就業の機会の創出」であり、これらを一体的に推進することで目的の実現を目指すものである。

地方創生法の施行と同時に、国は「長期ビジョン」として人口問題の克服に向けて2060年に1億人程度の人口を確保することと、成長力の確保に向けて2050年代に実質GDP成長率1.5～2%程度を維持する中長期展望を提示した。また中期の政策目標・施策の「総合戦略」(2015～2019年度の5か年)を策定した。「総合戦略」では、2020年の基本目標として、地方の若者雇用創出30万人、女性就業率73%(2013年70.8%)、地方・東京圏の転出入均衡、結婚希望実績指標80%(2010年68%)などを掲げ、それに係る重要業績評価指標(政策ごとの達成すべき成果目標KPI)として、農林水産業の成長産業化〔6次産業市場10兆円：就業者数5万人創出〕、地方移住の推進〔年間移住あっせん件数11,000件〕、企業の地方拠点強化〔拠点強化件数7,500件、雇用者数4万人増〕、ワークライフ・バランス実現〔男性の育児休業取得率13%(2013年2.03%)〕などを示した。これを受

表1 2014年度補正予算におけるまち・ひと・しごと創生関連事業

(単位: 億円)

まち・ひと・しごと創生総合戦略における政策パッケージ	担当府省庁	事業名	補正額
①地方におけるしごとづくり、安心して働けるようにする	内閣官房	「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」の策定支援	1
	内閣府	プロフェッショナル人材事業 など	19
	総務省	地域経済活性化に資するコンテンツの海外展開支援事業 など	45
	農林水産省	新規就農・経営継承総合支援事業 など	145
	経済産業省	小規模事業者支援パッケージ事業 など	571
	国土交通省	地域観光振興緊急対策事業	5
	環境省	海岸漂着物等地域対策推進事業 など	38
②地方への新しいひとの流れをつくる	総務省	ふるさとテレワーク推進事業 など	19
	農林水産省	農山漁村活性化プロジェクト支援交付金	19
③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる	内閣府	地域少子化対策強化交付金	30
	厚生労働省	待機児童解消加速化プランの推進(保育所等の緊急整備) など	123
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	内閣府	地域再生戦略交付金	50
	総務省	G空間防災システムとLアラートの連携推進事業 など	5
	経済産業省	石油製品供給安定化促進支援事業 など	97
	国土交通省	鉄道施設の安全・バリアフリー化等対策事業 など	124
	環境省	循環型社会形成推進交付金	285
その他財政的支援(国家戦略特区・社会保障制度・税制・地方財政等)	内閣府	地域住民生活等緊急支援のための交付金(地方創生先行型)	1,700
	総務省	ふるさと納税の手続簡素化及びPR	2
計			3,275

出所: 内閣官房「まち・ひと・しごと創生本部」事務局。

けて地方自治体では、地域の状況を踏まえて「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」づくりを進めているところである。

2014年度補正予算と2015年度予算案で措置された地方創生事業

地方創生に関連する事業は、すでに2014年度補正予算に「総合戦略」の先行的実施として1,982億円(再掲事業を含めると3,275億円)が計上されている(表1を参照)。このうちには、地域住民生活等緊急支援のための新たな交付金(地方創生先行型)が1,700億円、地域再生計画に基づくモデル事業に50億円などが配分されている。新たな交付金はプレミアム商品券や地方移住支援などに支出され、地域再生計画は北海道下川町のバイオマスを使った熱電供給施設の建設や宮城県石巻市の生鮮市場を核とした市街地の観光拠点化など21事業が第1弾として認定されている。

2015年度予算案で地方創生関連事業でとくに予算措置されたものは、①総合戦略等を踏まえた個別施策(社会保障の充実に係るものを除く)に7,225億円(補正予算で措置した3,275億円と合わせ

ると1兆円超)が計上されている。ここでは「総合戦略」の4つの目標(i地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする(1,744億円)、ii地方への新しいひとの流れをつくる(644億円)、iii若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる(1,096億円)、iv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(3,751億円))別に計上されている(個別には表2を参照)。また②まち・ひと・しごと創生事業費(仮称)の地方財政計画の歳出として1.0兆円が計上され、そして③社会保障の充実に国と地方合わせて1.36兆円が措置されている。社会保障の充実に国の当初予算に地方財政計画を合わせると3兆円超の規模となる。

地方創生事業の見通しと国の姿勢

地方の危機感をいたずらに煽ったと言わざるをえない「消滅都市」の議論の中で登場した安倍内閣の地方創生は、成長の実感を地方に届けるためとして地方財政計画にも1兆円を計上して官邸主導で進められている。石破茂地方創生大臣は2014年12月に「長期ビジョン」「総合戦略」の閣議決定を受けて、「人口減少・超高齢化というピン

表2 2015年度予算案におけるまち・ひと・しごと創生関連事業

(単位: 億円)

まち・ひと・しごと創生総合戦略における政策パッケージ	担当府省庁	事業名	予算額
①地方におけるしごとづくり、安心して働けるようにする その他6件	内閣府	地方版総合戦略策定支援経費 その他3件	1.4
	総務省	地域経済イノベーションサイクル	23.1
		その他9件	40.7
	法務省	「観光立国実現のための出入国審査の充実」の内数	—
	外務省	国産酒類の活用推進 その他6件	0.7
	文部科学省	文化財総合活用戦略プラン	83.7
		その他6件	109.1
	厚生労働省	地域人材育成の強化	103.2
		その他5件	224.4
	農林水産省	新規就農・経営継承総合支援事業 その他8件	194.8
		その他7件	178.6
	経済産業省	革新的ものづくり産業創出連携促進事業 その他23件	128.7
		小規模事業対策推進事業	46.5
		その他22件	197.1
国土交通省	地域資源を活用した観光地魅力創造事業 その他9件	23.4	
環境省	公共施設への再生可能エネルギー・先進的設備等導入推進事業	190.0	
	その他16件	199.1	
②地方への新しいひとの流れをつくる	内閣府	沖縄科学技術大学院大学(沖縄振興策)	167.3
	総務省	ICTを活用した新たなワークスタイルの実現 その他2件	3.4
	文部科学省	人口減少の克服に向けた私立大学等の教育研究基盤強化	257.5
		その他12件	113.1
	厚生労働省	良質なテレワーク(雇用型)の推進	11.3
	農林水産省	農山漁村活性化プロジェクト支援交付金	61.5
		都市農村共生・対流総合対策	27.5
	国土交通省	テレワークの推進による多様な働き方の実現 その他1件	0.8
環境省	「環境首都水俣」創造事業	1.5	
③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる	内閣府	仕事と生活の調和推進調査研究等 その他2件	0.2
	文部科学省	幼稚園、保育所等の利用者負担の軽減(幼児教育無償化に向けた段階的取組)	323.4
		その他2件	39.7
	厚生労働省	非正規雇用労働者の雇用の安定と処遇の改善	311.9
総合的かつ体系的な若者雇用対策の充実 その他16件		221.5 199.3	
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	内閣府	沖縄振興一括交付金(沖縄振興策)	1,617.6
		地域再生基盤強化交付金	430.7
		地域再生戦略交付金	70.0
		その他3件	209.2
	総務省	集落ネットワーク圏の形成 その他5件	12.1
	文部科学省	学校の規模・配置適正化(へき地児童生徒援助費等補助金に係る部分) その他2件	17.9
	農林水産省	農村集落活性化支援事業	6.0
	経済産業省	地域エネルギー供給拠点整備事業	72.6
	国土交通省	スマートウェルネス住宅等推進事業 その他21件	320.0
		地域公共交通確保維持改善事業	290.1
		その他20件	338.3
環境省	循環型社会形成推進交付金(浄化槽分を除く) その他2件	356.2	
その他財政的支援(国家戦略特区・社会保障制度・税制・地方財政等)	厚生労働省等	社会保障の充実(子ども・子育て支援新制度等)	6,766.0
総計			13,991.0

出所: 内閣官房「まち・ひと・しごと創生本部」事務局、2015年1月より作成。

ちをチャンスに変える。地方創生は、日本の創生です。」と述べ、国は国家公務員の派遣や地方創生コンシェルジェによる人材支援、地域経済分析システム(ビッグデータ)の提供、新たな交付金等による財政支援などを表明している。また地方支援は2015

年度税制改正にも盛り込まれている。「ふるさと納税」は納税地からの高価な特産品をターゲットに人気が出てきていることから限度額が2倍に引き上げられる。例えば年収800万円のサラリーマンの場合6万円が12万円まで可能になる。また都市部から地方へ

の企業移転を促進させるため投資額の7%が法人税から引かれる。ただその一方で石破茂大臣は、競争の結果、格差が生じることはやむをえないとの考えもマスコミに語っている。

国は果たして成長の実感を地方創生で2020年までに届けられるのであろうか。表2の具体的な取り組みをみてもとくに斬新なものは見当たらない。予算額の多い文科省や厚労省の事業も従来とあまり変わらない。2020年までの5年間で「総合戦略」の基本目標が達成できるとは考え難い。

実際に足元の現実には厳しい。総務省が2015年2月に発表した2014年の人口移動報告によると、東京圏の人口集中が再び加速し5年ぶりに10万人超となる一方で、大阪・名古屋圏は2年連続で転出超となったとしている。皮肉にも景気回復が鮮明になるにつれて、雇用を求めて賃金の高い東京へ移動している。東京一極集中の是正を政府は半世紀以上も唱えながら、実態はいまだなにも解消し

てない。むしろ酷くなってきている。

なぜであろうか。もともと経済合理性からすれば、集積のメリットを求めて経済主体は動くので当然の結果でもある。しかも過密都市の弊害であった混雑や環境のマイナスの面は交通網の整備や環境技術の飛躍的な改善で解消されてきた。しかし新たな大きな問題として大震災の可能性が浮上してきた。防災面からは分散都市が喫緊に求められているはずである。地方創生はこうした面からも強調して進められるべき施策である。地方の責任で活性化するのも必要であるが、国の責任としては、大震災発生確率が高まるいまこそ、東京首都機能の分散を地方創生とともに進めるべきである。国会の移転も地方創生事業として進めるべきであろう。地方創生のため自ら行動すべきは国であることをこの際、自覚すべきであり、それを示してこそ地方は行動するのではなかろうか。

(かねむら たかふみ)

