

## 地方創生による地域経済の再生と社会基盤の強化策

石井晴夫

はじめに

1. 人口減少下における地域経済の再生と活性化
2. まち・ひと・しごと創生法の目的とその役割
3. 地方公共団体における総合戦略の策定
4. 地方創生の具体的推進方策
5. 地方拠点強化税制などの活用について
6. コンパクトな公共施設整備と交通ネットワークの構築
7. 地域の拠点機関を核にしたまちづくり
8. 地域経営における基本的な社会基盤の強化策

おわりに

はじめに

現在、人口減少や超高齢化というわが国が直面する大きな課題に対し、政府は「地方創生」という新たな施策を展開して、国・地方が一体となって取り組んでいる。同施策を具体的に推進させるために、2016年4月20日には「地方再生法の一部を改正する法律」が施行された。さらに、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生できるよう、内閣官房には「まち・ひと・しごと創生本部」が、内閣府には「地方創生推進室」が設置されている。こうした動きに連動して全国の都道府県や市区町村では、「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略」の策定を行っている。同戦略プランは、人口減少や超高齢化という国内の社会環境の変化に対してどのように対応し、これからの地域経営をどのように展開させていくのかを具体的に提起するものである。また、グローバル化が急速に進展している中で、新たな地域政策をどのようにビルトインさせるのかも重要な視点になっている。とりわけ、安倍政権で目指す地方創生は、①若者の就労、結婚、出産などの支援、②東京への一極集中の是正、③地域の特性の尊重、の3つをポイントとして掲げ、その具体策を地域自らが考え実行に移していくというのが基本的なスキームである。

地方創生をめぐる現状認識としては、まず人口減少が挙げられる。2015年の総人口は1億2,711万人で、2010年時（前回国勢調査）に比べ94万7,000人減少している。また、合計特殊出生率は1.46

となり、2014年から若干上昇しつつあり、年間出生数も100万5,656人と幾分上昇傾向にある。こうした中、東京への一極集中が加速しており、2015年に東京圏へ約12万人の転入超過（前年比約1万人増）となっている。その一方で、地域経済の現状をみると、有効求人倍率や賃金、就業者数など雇用面で徐々に改善しつつあるものの、消費の回復は大都市圏で先行しており、地域経済はなお低迷している。地方では全国的に若手・中堅の人手不足が顕在化している。

本稿は、政府が推進する地方創生の各種施策によって、どのように地域経済が再生され、また活性化されるのかを多面的に考察するものである。地域間競争のみならずグローバル競争が一段と進展する中で、持続可能な地域経営を目指して、今後の方向性を提起してみたい。

## 1. 人口減少下における地域経済の再生と活性化

周知のとおり、全国至る所で少子・高齢化と人口減少が深刻化しつつある。少子・高齢化の進行により、わが国の生産年齢人口は1995年をピークに減少に転じており、総人口も2008年をピークに減少に転じている。国勢調査によると、2010年のわが国の総人口は1億2,806万人（年齢不詳人口を含む）、生産年齢人口は8,103万人といわれる。国立社会保障・人口問題研究所の将来推計（出生中位推計）によると、総人口は2030年には1億1,662万人、2060年には8,674万人（2010年人口の31.7%減）にまで減少すると見込まれている。その結果、生産年齢人口は2030年には6,773万人、2060年には4,418万人（同45.5%減）にまで減少すると予測されている<sup>1)</sup>。つまりこのままで行けば、日本の総人口は、今後100年間で100年前の明治時代後半の水準に戻っていく可能性もあるのである。

こうした状況下において、2014年5月に増田寛也元総務大臣ら有識者グループが発表した「自治体消滅の危機」は、日本社会に大きな波紋を投げかけた。同グループが独自に試算した結果によると、このまま少子・高齢化と人口減少が続けば、地方では産業がさらに衰退し、雇用がなくなることから若年層の東京一極集中が一層加速し、結果として、2040年頃に消滅の恐れがある自治体は896にも上ると試算している。都道府県別では、秋田県・青森県・島根県など24の道と県で、半数以上の自治体が消滅する恐れがあると指摘し、今まで提供されていた各種公共サービスの維持はもとより、自治体自体の運営も危ぶまれると警鐘を鳴らしている。

このような厳しい現実を踏まえ、政府は人口減少を少しでも食い止め、地域経済の活性化を取り戻すべく、2014年9月に「まち・ひと・しごと創生本部（本部長・内閣総理大臣）」を設置した。そして、同年11月に「まち・ひと・しごと創生法」（平成26年法律第136号）を成立させた。同法では、

---

1) 総務省『2015年版情報通信白書』第2部第1節「(1) 少子高齢化の進行と人口減少社会の到来」による。

県・市町村は「地方版総合戦略」を策定するよう努めなければならないとし、自らの地方公共団体の人口動向を分析し、将来展望を示す「地方版人口ビジョン」と併せて2015年度中の策定を要請した。都道府県では、国の動きに先駆けて、地方創生や人口減少・少子化対策等について対策本部などを設置し、すでに地域の特性を踏まえた実効性の高い方策についてさまざまな議論を積み重ねている。2015年度末には、地方公共団体は自らの地方創生のための市民の知恵も結集した新たな体制づくりを進め、人口ビジョンと総合戦略を公表している。なお、図表1は、地方創生に関する政府の対応策と今までの経緯を示したものである。

図表1 地方創生に関する政府の対応策と経緯

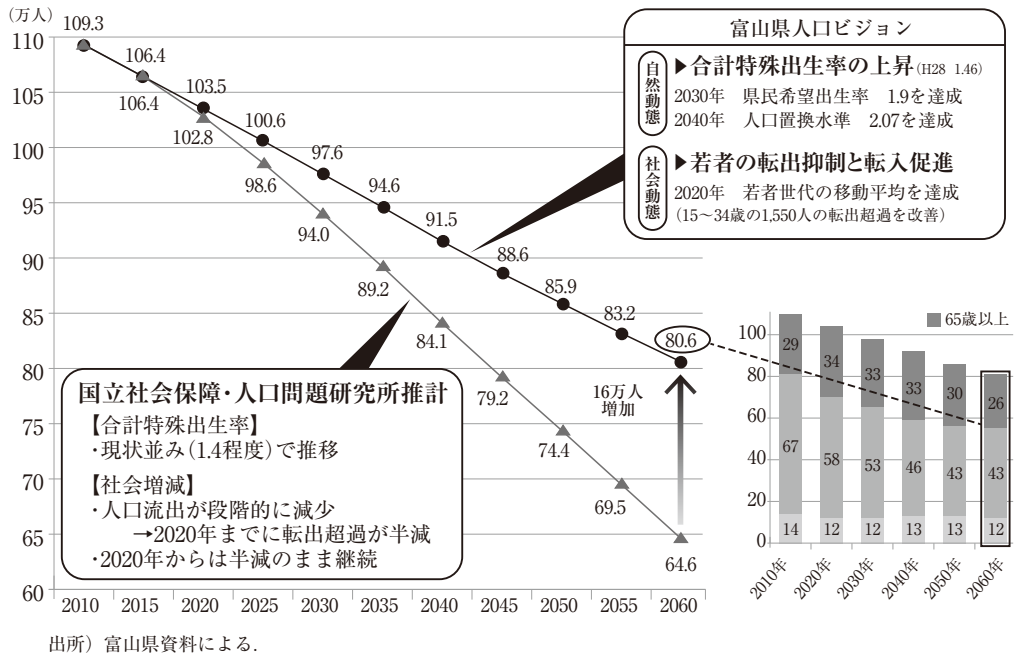
<2014年（平成26年）>	
9月3日	「まち・ひと・しごと創生本部」設置
9月29日	「まち・ひと・しごと創生法案」及び「地方再生法の一部を改正する法律」閣議決定
11月21日	「まち・ひと・しごと創生法案」及び「地方再生法の一部を改正する法律案」成立
12月2日	「まち・ひと・しごと創生法」施行
12月27日	「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略」閣議決定
<2015年（平成27年）>	
6月30日	「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」閣議決定
8月4日	「地方創生の深化のための新型交付金の創設等について」 まち・ひと・しごと創生本部決定
12月24日	「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」閣議決定
<2016年（平成28年）>	
3月22日	「政府関係機関移転基本方針」 まち・ひと・しごと創生本部決定
6月2日	「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」閣議決定

出所）政府関係資料により作成。

一方、富山県においても2015年5月に、産学官などからなる「とやま未来創造県民会議」（本部長・石井知事）を設置し、地方創生の戦略プランを策定するために、人口減少対策を多角的に検討してきた<sup>2)</sup>。戦略策定のポイントは、県民の知恵とパワーを結集し、2015年3月開業した北陸新幹線を活用した地域戦略の取組みをさらに深化させ、富山県の「良さ」や「強み」を最大限に活かす方策を提示し、多様な人材確保、生産性向上・産業高度化を図ることとしている。また、先駆的な富山モデルを磨き上げるとともに、県全体のバランスのとれた発展を目指し、連携と協働に

2) 富山県では、2016年3月31日に『とやま未来創生戦略2016改訂』を公表している。 [http://www.pref.toyama.jp/cms\\_sec/1400/kj00016383.html](http://www.pref.toyama.jp/cms_sec/1400/kj00016383.html)

図表2 2060年に総人口80.6万人を目指す富山県人口ビジョン



よる相乗効果で元気な“とやま”を創造する。これらは、県総合計画や他の計画等との整合性を図ることが重要であるとしている。図表2は、2060年に総人口80.6万人を目指した富山県における人口ビジョンを図示したものである。

## 2. まち・ひと・しごと創生法の目的とその役割

地方創生は、疲弊した地域経済の活性化を取り戻す最後の機会であると言われる。政府は、そうした危機感を共有しつつ、地方の実情は千差万別であることから、国が一律の政策を押しつけるものではなく、地方自身にやる気やアイデアを出してもらい、国はさまざまな形でそれを支援するというスキームである<sup>3)</sup>。

まち・ひと・しごと創生法の第1条の目的には、「この法律は、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

3) 政府による「まち・ひと・しごと創生本部」設置の目的は、以下のとおりである。人口急減・超高齢化というわが国が直面する大きな課題に対し政府が一体となって取り組み、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生できるよう、まち・ひと・しごと創生本部を設置した。 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/>

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。）が重要となっていることに鑑み、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ための計画（以下「まち・ひと・しごと創生総合戦略」という。）の作成等について定めるとともに、まち・ひと・しごと創生本部を設置することにより、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。」と規定している。つまり、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地域社会を維持していくために、総合的かつ計画的に具体的な施策を展開することとしている。

「まち・ひと・しごと創生」とは、以下の3つの施策を一体的に推進することである。①まちでは、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を意味している。②ひとは、地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保を行うことである。③しごとは、地域における魅力ある多様な就業の機会を創出するものである。

また、同法第2条の基本理念としては、まず第1に、国民が個性豊かで魅力ある地域社会で潤いのある豊かな生活を営めるよう、それぞれの地域の実情に応じた環境を整備する。第2に、日常生活・社会生活の基盤となるサービスについて、需要・供給を長期的に見通しつつ、住民負担の程度を考慮して、事業者・住民の理解・協力を得ながら、現在・将来における提供を確保する。第3に、結婚・出産は個人の決定に基づくものであることを基本としつつ、結婚・出産・育児について希望を持てる社会が形成されるよう環境を整備する。第4に、仕事と生活の調和を図れるよう環境を整備する。第5に、地域の特性を活かした創業の促進・事業活動の活性化により、魅力ある就業の機会を創出する。第6に、地域の実情に応じ、地方公共団体相互の連携協力による効率的かつ効果的な行政運営の確保を図る。そして第7に、国・地方公共団体・事業者が相互に連携を図りながら協力するよう努めると規定している。

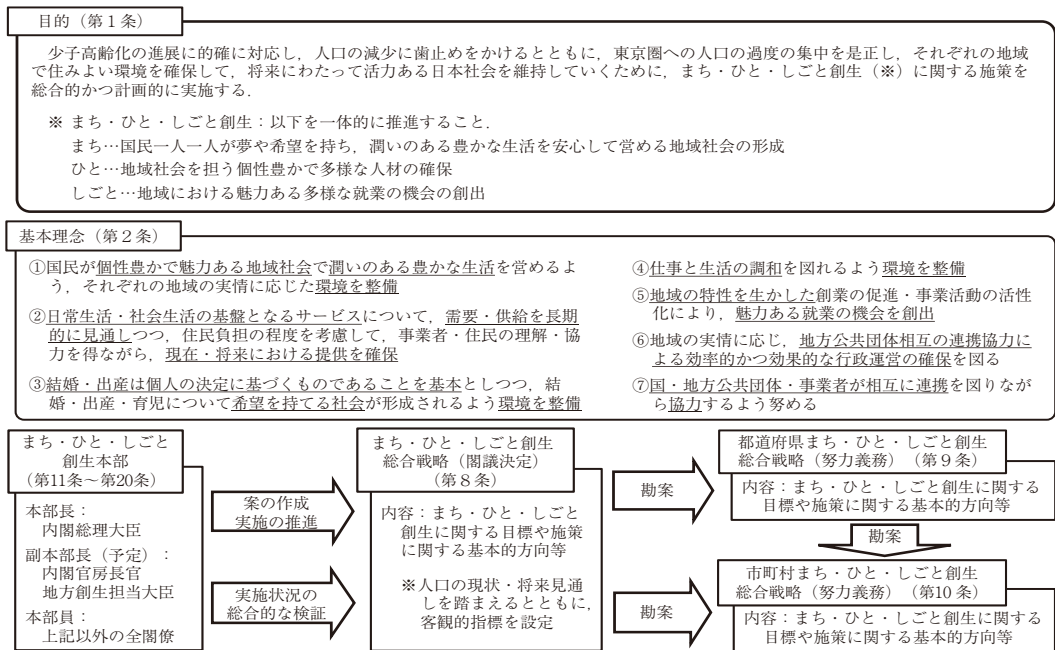
さらに、第3条では「国の責務」について、第4条では「地方公共団体」の責務について、第5条では「事業者の努力」について、第6条では「国民の努力」について、それぞれの責務と役割を述べている。また第11条～第20条では「まち・ひと・しごと創生本部」について規定されている。

加えて第8条第1項では、「政府は、基本理念にのっとり、まち・ひと・しごと創生総合戦略を定めるものとする。」とし、同条第2項では、「まち・ひと・しごと創生総合戦略は、次に掲げる事項について定めるものとする。（一）まち・ひと・しごと創生に関する目標、（二）まち・ひと・しごと創生に関する施策に関する基本的方向、（三）前二号に掲げるもののほか、政府が講ずべき

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ために必要な事項」を掲げている。同条第3項では、「まち・ひと・しごと創生本部は、まち・ひと・しごと創生総合戦略の案を作成するに当たっては、人口の現状及び将来の見通しを踏まえ、かつ、第12条第2号の規定による検証に資するようまち・ひと・しごと創生総合戦略の実施状況に関する客観的な指標を設定するとともに、地方公共団体の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。」と規定し、第4項では、「内閣総理大臣は、まち・ひと・しごと創生本部の作成したまち・ひと・しごと創生総合戦略の案について閣議の決定を求めるものとする。」とし、第5項では、「内閣総理大臣は、前項の規定による閣議の決定があったときは、遅滞なく、まち・ひと・しごと創生総合戦略を公表するものとする。」としている。第6項では、「政府は、情勢の推移により必要が生じた場合には、まち・ひと・しごと創生総合戦略を変更しなければならない。」とし、第7項では、「第3項から第5項までの規定は、まち・ひと・しごと創生総合戦略の変更について準用する。」と、政府によるまち・ひと・しごと創生に関する目標や施策に関する基本的方向等の総合戦略の策定を規定している。

ここでは、人口の現状と将来見通しを踏まえるとともに、客観的指標を設定し、今後の方向性を示すことが求められている。そして、第9条では都道府県の総合戦略の策定を、第10条では市町村における総合戦略の策定を努力義務として明記している。図表3は、まち・ひと・しごと創

図表3 まち・ひと・しごと創生法の概要



出所) 政府関係資料による。

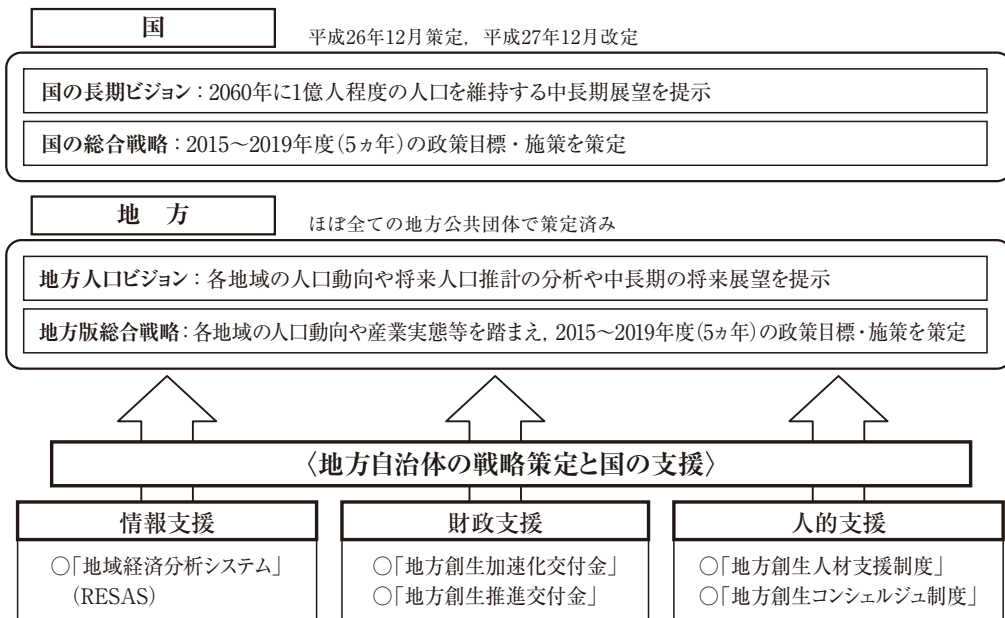
生法の概要を図示したものである。

### 3. 地方公共団体における総合戦略の策定

一方、国と地方のビジョン・総合戦略については、国の長期ビジョンとして2060年に1億人程度の人口を維持する中・長期展望を提示している。また、地方の人口ビジョンとしては、各地域の人口動向や将来人口推計の分析や中長期の将来展望を提示するとしている。この将来展望を基に、地方公共団体は各地域の人口動態や産業実態等を踏まえて、2015～2019年度までの5か年間の政策目標と具体的な施策である総合戦略を策定することとなった。総合戦略を策定する地方公共団体について、国は「情報支援」、「財政支援」、「人的支援」などを行うとしている。

総合戦略の策定に際して、県は市町村を包括する広域の地方公共団体として、広域にわたる施策や、市町村間の取組みに関する連絡調整などについても盛り込んでいる。また、総合戦略の策定段階において、市町村との間で目標設定や施策の方向性についても整合性を図るなど、市町村との密接な連携の下で人口ビジョンと総合戦略を策定することとしている。具体的な施策としては、若者や女性がいきいきと働き暮らせる魅力ある地域づくり、定住・半定住の環境づくり、産業・地域の活性化、観光の振興、地域の拠点と周辺との交通ネットワークの整備、健康で共に支え合う社会の形成などが挙げられている。図表4は、国と地方におけるビジョン及び総合戦略の

図表4 国と地方におけるビジョン及び総合戦略の策定



出所) 政府関係資料による。

策定のプロセスをみたものである。

総合戦略の策定を行う場合には、a. 目的を明確に定めて確実に達成すること、b. 目的を達成するために効率的なアプローチと手法を選択すること、c. 外部環境の変化に適切に対応すること、d. 組織構造や作業プロセスが柔軟であること、e. 組織学習を通じて、組織内での構成員が創造性を発揮しやすい環境を整備すること、f. 組織を取り巻く多様なステークホルダーの利害に配慮するよう社会的責任を果たすこと、g. 組織において内部意思決定プロセスや組織行動、さらには結果報告並びに評価が適正に行われていることなど透明性の確保を図ること、h. 新しい価値観と新しいプロセスで事業を創造するためにリエンジニアリング（事業の再構築）を推進すること、i. 国内外の外部組織との協働体制を確立する組織連合を形成すること、j. 多様な組織間連携を推進すること、などが挙げられよう。

#### 4. 地方創生の具体的推進方策

2016年6月2日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2016について」では、地方創生の本格的な事業展開を進める上での各種施策が提起されている<sup>4)</sup>。地方創生を具体的に推進させるということは、少子・高齢化に一定の歯止めをかけ、地域の人口減少と地域経済の縮小を少しでも改善し、将来にわたって持続可能な成長力を確保することを目指すということである。このため、国は、2014年（平成26年）に「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（平成26年12月27日閣議決定）を、さらに「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成26年12月27日閣議決定）を策定している。この総合戦略は、2015年12月24日の閣議決定によって、同年末に改訂が行われている。

総合戦略においては、「東京一極集中の是正」、「若い世代の就労・結婚・子育ての希望実現」、「地域の特性に即した課題解決」を基本的視点として掲げ、これに基づき、地方創生に関する政策パッケージを推進するとともに、地方公共団体に対して情報・人材・財政面からの支援を展開している。地方においても、2016年3月末までに47都道府県すべてと、1,737市区町村で「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」（地方版総合戦略）が策定され、各地域の実情に即した具体的な取組みが開始されている<sup>5)</sup>。地方版総合戦略の策定に際しては、首長をトップとして産官学をはじめ多様な関係者の参画を得て多面的な検討が行われ、殆どの地方公共団体で地域住民からも意見を聴取している。つまり、地方創生の実現のためには、住民が自らの地域の現状と課題に対して、真正面から向き合うことがまず重要となる

---

4) 詳しくは、以下のURLを参照されたい。 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h28-06-02-kihonhousin2016hontai.pdf>

5) 具体的な策定状況については、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方版総合戦略の策定状況」2015年11月10日を参照のこと。



のである。

一方、国家戦略特区については、2015年度末までの2年間を集中取り組み期間として、これまでに都市再生・まちづくり、医療、保育、雇用、教育、農業等の幅広い分野において、全国的措置等を含め50以上の規制改革を実施している。また、10の指定区域において、合計175の事業が政府によって認定されている。内閣官房では地方分権改革について、2016年においても地方からの提案を如何に実現するかという基本的スタンスに立脚して、着実かつ強力に進めるとしている。

こうした状況を踏まえ、地方創生プロジェクトは、平成26及び27年度の国及び地方の「戦略策定」を経て、2016年度から本格的な事業展開を推進する段階を迎えている。地域における先駆的な事業を支援する「地方創生加速化交付金」（2015年度補正予算）なども設けられている。人口移動の東京一極集中の傾向が加速する状況において、地方移住の潜在的希望者に対しては地方への移住や定着に結び付け、地方への新しい「ひと」の流れを形成することが、「しごと」と「ひと」の好循環を確立することにつながるのである。

一方、地方創生プロジェクトを具体的に推進させるためには、地域におけるインフラストラクチャー（社会的生産基盤）を今後とも維持・管理していかなければならない。総務省では、総務大臣名で平成26年4月22日に、全国の都道府県知事・指定都市市長並びに市区町村長宛に「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」という文書を発出している。ここでは、公共施設等総合管理計画の策定を要請している。2016年度までには、都道府県及び指定都市は全団体、その他の市区町村においても99.4%の団体において、公共施設等総合管理計画の策定が完了する予定である<sup>6)</sup>。

今後、人口減少や少子・高齢化といった公共施設を取り巻く外部環境の変化がさらに大きくなることが予想されることから、施設の老朽化といった課題に対応するためには、当該地域における各施設や設備の改築・更新の必要性はさらに再検討されなければならない。従って、物理的側面、機能的側面、社会的側面、経済的側面、耐震性等を改めて評価し、多方面から診断する必要が生じている<sup>7)</sup>。

## 5. 地方拠点強化税制などの活用について

地方創生を成功させるためには、まず企業の地方への拠点強化が課題となろう。東京への一極集中を是正し、地方での安定した働き甲斐のある雇用の創出を通じて、東京から地方への新しい流れを生み出すことが可能となる。そのためには、新設された「地方拠点強化税制」の利用促進

6) [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000435999.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000435999.pdf)

7) 一般的に、インフラの更新診断は、施設・設備を①土木施設・建築施設、②機械・電気・計装設備、③管路・通路に区分して行われている。

のための制度の周知を図らなければならない。同税制は、企業が地方拠点強化実施計画の承認を受けて、地方の本社機能を強化したり、大都市圏から地方へ移転した場合に、優遇税制を受けることができるというものである。この地方拠点強化税制には、「拡充型」と「移転型」があり、さらにそれぞれについて、オフィス取得減税と雇用促進税制の優遇がある<sup>8)</sup>。また、本社機能の移転等を検討している事業者に対しては、都道府県等と協力しつつ、事業計画策定のための情報提供や策定支援を行うものである。

さらに、深刻化しつつある地域の熟練労働者など人手不足などに対応するため、新しい働き方を促進するための施策についても検討を要する。女性やアクティブシニアを含めた UIJ ターンや勤務地限定正社員など新しい働き方を促進することも必要であり、その結果、東京一極集中の是正や地域における労働供給力の強化等に資することになる<sup>9)</sup>。

特に、健康や子育て環境に恵まれた地方居住の推進に向けた気運の醸成を図るとともに、都市農村交流や地域おこし協力隊等を通じ産官学とコミュニティが連携して地方居住に向けた取組みの加速化を図らなければならない。また、中高年齢者が希望に応じて地方や「まちなか」に移り住み、地域の住民（多世代）と交流しながら、健康でアクティブな生活を生涯にわたって送り、必要に応じて医療・介護などを受けることができる地域づくりを進めるため、すでに地域再生法（平成17年法律第24号）が改正され、地域再生計画に「生涯活躍のまち形成事業」が位置付けられている。

コンパクト・プラス・ネットワークの推進として、都市の規模やまちづくりの重点テーマに応じたモデル都市の形成、先進的な取組み事例の公表等により、ノウハウの蓄積をはじめ横の展開も図り、「コンパクトシティ」への取組みの裾野を拡大することを目指している。また、健康面や経済効果等の指標の開発・提供により、市町村による取組みの効果検証を促すとともに、関係府省庁が継続的にモニタリングできるように制度設計を行い、これらを通じて支援メニューの充実を図る。加えて、人の移動に関するビッグデータの解析等を通じ、ユーザー目線での最適な施設配置の計画手法等を開発するとともに、公共交通の利便性向上を進めることを主眼としている。

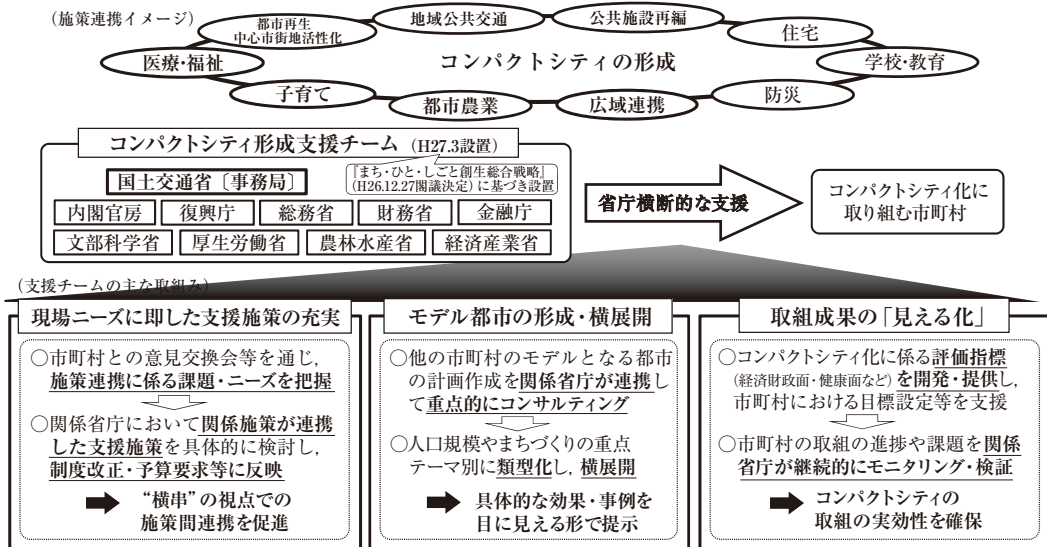
図表5は、コンパクトシティ形成支援チームによる省庁横断的な支援の仕組みを図示したものである。

---

8) 地方拠点強化税制に関する問い合わせ先は、経済産業省経済産業政策局地域経済産業グループ地域企業高度化推進課（Tel：03-3501-0645）であり、また、雇用促進税制に関する問い合わせ先は、厚生労働省職業安定局雇用政策課（Tel：03-3502-6770）である。さらに、地方活力向上地域特定業務施設整備計画の作成等に関しては、以下のURLを参照されたい。<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/sakusei.html>

9) 国土交通省では、地方振興の一環として、都市住民が農山漁村などの地域にも同時に生活拠点を持つ「二地域居住」などの多様なライフスタイルの推進を奨励している。

図表5 コンパクトシティ形成支援チームによる省庁横断的な支援



出所) 政府資料による。

## 6. コンパクトな公共施設整備と交通ネットワークの構築

本格的な人口減少社会を迎え、公共・民間部門を問わず各種の施策を展開する場合には、従来からの概念を根本から転換しなければならない。同時に、少子化と高齢化が加速度的に進展しつつある中で、地域のモビリティ（移動）を確保するための公共交通事業を取り巻く経営環境は年々厳しさを増している。特に、地方部においては、公共交通機関の輸送人員の減少により、公共交通ネットワークの縮小やサービス水準の低下が懸念されている。国土交通省の調べでは、乗合バスについては、2007年度（平成19年度）以降で約10,206kmの路線が完全に廃止され、鉄道については、2007年度以降で約186kmの路線が廃止されている。具体的には、乗合バスのバス停に500m以上離れているか、または鉄道駅に1km以上離れている地域がわが国の可住地面積の約30%にも及び、公共交通空白地域拡大の深刻さを物語っている。

他方、すでに述べたように、人口減少社会において地域の活力を少しでも維持・強化するためには、コンパクトで移動が容易な“まちづくり”を構築しなければならず、そのためには地域公共交通のネットワークを確保することが重要である。このような状況下において、地域の総合行政を担う地方公共団体を中心として、関係者の合意の下に持続可能な地域公共交通ネットワークの再構築を図るため、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律」が2014年5月21日に公布され、同年11月20日に施行されたのである。また、2015年8月26日には、地域

公共交通活性化及び再生に関する法律及び独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法の一部を改正する法律（2015年法律第28号）により、認定軌道運送高度化事業等に対する出資等の制度が創設された。国土交通省では、地域公共交通網形成計画等の作成を通じ、持続可能な地域公共交通ネットワークの形成を図る取組みについて、さまざまな形で支援を行っていくとしている。

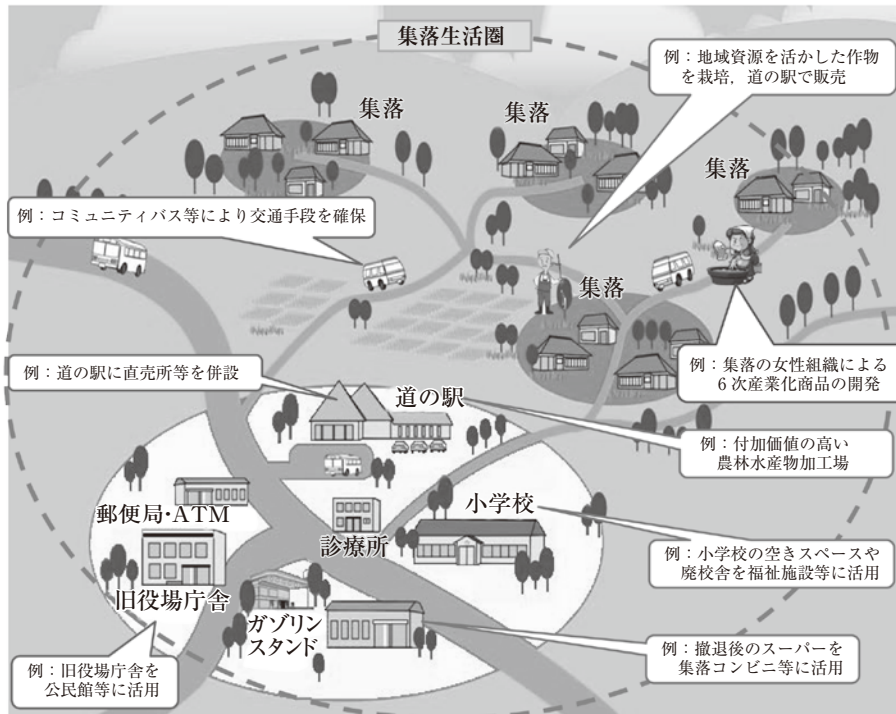
将来の急激な人口減少に対応し、住民生活に必要な不可欠な行政サービス等の効率的かつ効果的な供給体制を構築していく観点から、地方公共団体においては、「生涯活躍のまち」形成や都市のコンパクト化等を進める際に、公共施設等総合管理計画や立地適正化計画に基づき、公共施設の集約化・複合化及びその後の利活用を引き続き進める。現状では、公共施設の老朽化問題と施設の運営効率の改善は深刻である。その際、施設・設備の広域化を図ることによって、利用効率を高めつつ、PPP・PFIの導入などによって、民間ビジネスのノウハウの活用とビジネス機会の拡大を図ることが大切である。

こうした中、政府は、連携中枢都市圏の取組み内容の深化を進めるために、2020年度には連携中枢都市圏の形成数を30圏域とすることを目指している。各圏域における取組みをさらに深化させ、人口減少下においても一定の圏域人口を確保し、活力ある社会経済の維持・発展に取り組んでいくため、圏域の取組み状況や課題について関係各府省庁と情報共有・意見交換を行うとともに、連携中枢都市圏構想の推進に向け、さらなる支援の充実を図っている。同時に、圏域全体に効果を発揮する事業については、関係各府省庁が連携して全国展開を図り、各圏域における取組みのレベルアップを支援する。定住自立圏構想の取組み内容の深化としては、2020年度には定住自立圏の形成数を140圏域とすることを目標に掲げている。各圏域の取組みをさらに推進させるためには、これまでの取組みの成果を再検証しつつ、雇用増対策など定住自立圏の取組みの支援策の拡充が必要である。

## 7. 地域の拠点機関を核にしたまちづくり

図表6は、コンパクトシティを推進した際に形成される「小さな拠点」（集落生活圏の維持）への取組みイメージ図である。ここでは、役場などの公共施設や診療所・郵便局などがまちの中心部に位置し、生活する上で必要となる場所（機関）には概ね徒歩で行けるよう配慮されている。小さな拠点が形成できるかどうかの前段の課題としては、以下のようなことが挙げられよう。まず第1は、自動車やバイク等を運転できない学生や生徒、高齢者、障害者、妊婦などの交通手段を確保することであり、地域住民の移動手段を如何に確保するかが重要である。第2は、諸機能が集約した拠点間の連携、あるいは拠点と居住エリアを結ぶ交通手段の提供など、新たなまちづくりや地域整備を如何に進めるかである。第3は、外出機会の増加によるまちのにぎわいの創出や、歩いて暮らせるまちづくりによる健康増進など、まちのにぎわいの創出や健康増進策の創出であ

図表6 「小さな拠点」形成（集落生活圏の維持）への取組みイメージ図



出所) 政府資料により，一部修正。

る。第4に、観光旅客などの来訪者の移動の利便性や回遊性の向上により、人の交流を如何に活発化できるかである。

コンパクトシティとはどちらかというと、当該行政エリア内で人々の生活やモビリティ（移動）を完結させるのに対して、中心となる市と近隣の市町村が相互に役割分担し、連携・協力することにより、圏域全体として必要な生活機能等を確保する「定住自立圏構想」は、面的な広がりを目指し・推進した制度である。つまり、地方圏における定住の受け皿を形成する仕組みである。例えば、南信州定住自立圏では、救急医療体制の確保や産業センターの運営による産業振興、公共交通の利便性の向上、図書貸出の利便性の向上など、圏域全体のメリットのみならず、中心市にもメリットのある取組みとなっている。この定住自立圏構想は、国への申請や承認が必要ない分権的な仕組みであるが、当該地方公共団体は議会の議決を経て協定を締結することになる<sup>10)</sup>。

また、人口減少によって疲弊しつつある地方部において、都市形成やまちづくりにも小さな拠点の形成など新たな視点が要請されている。こうした取組みの一つの拠点となるのが郵便局である。全国津々浦々に展開する約24,000の郵便局並びに郵便局ネットワークは、いわゆる地域社会に

10) 詳しくは、総務省の以下の URL を参照されたい。 [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/teizyu/](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/)

における「生活インフラ」ともいうべき存在である。すでに多くの企業や業界が「戦略的提携」や「サプライチェーン・マネジメント」(SCM)を展開している中で、郵政事業においてもクローズド・システム(閉鎖的事業経営)からオープン・システム(開放的事業経営)へとビジネスの方向を転換しており、こうした傾向は時代の趨勢ともいうべきである。

全国ネットワークで存在する郵便局は、三事業のサービスを「ワンストップ」で一体的に提供していることから、地元の行政や企業にとっても住民サービスや地場産品などを販路を拡大する際の提携先として、大きな魅力を有している。民間金融機関をはじめ流通分野においても郵便局ネットワークを活用したサービスが徐々に増えつつある中で、郵便局のさらなる活用は政府が進める地方創生の観点からも重要なツールになるものと思われる。

## 8. 地域経営における基本的な社会基盤の強化策

地域経営における基本的な社会基盤の強化策としては、地域と地域が連携してさまざまな課題解決に取り組む「広域連携」の推進が考えられる。広域連携に関しては、地方自治法でも推進のための法制度が用意されている<sup>11)</sup>。とりわけ老朽化に伴う公共施設の更新や改築には、当該地方公共団体はもとより、行政区域を超えた広域連携の推進が求められている。例えば、ライフラインの基本的なレイヤーである上・下水道事業などでは、施設の効率化と流域ごとの施策の展開が必要とされており、最も広域化が期待されている分野であろう。ここでは、国の役割として、水道事業者間の連携は水道の持続性を高めるために重要な取組みであることから、国は、都道府県や市区町村による広域的な連携の推進の取組み状況について定期的なフォローアップを行い、広域連携のあるべき方向性を示すことが必要である。これにより、都道府県の認識が高められ、その取組みが推進される。その際、国は都道府県などに対し、広域連携の参考事例や課題等について情報提供を行い、全国的な共有化を図るとともに、職員派遣等の取組みに対しても財政支援などが求められている。

また、都道府県の役割としては、都道府県下の水道事業者の連携強化を図り易くするように、都道府県の広域連携に対する取組みを強化することも検討されるべきであろう。ここでの具体策としては、「協議会」の設置である。都道府県は、都道府県下の水道事業者の連携を図るため、主導して協議会のような場を設けることが重要であり、こうした取組みは、限界集落や中山間地域

---

11) 現在の地方自治法においては、共同処理の制度ごとに、規約の手続や必要的記載事項等が定められている。普通地方公共団体については、普通地方公共団体相互間の協力として、連携協約、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、事務の代替執行などがある。また、特別地方公共団体には、一部事務組合、広域連合がある。前者は法人の設立を必要としない仕組みであり、後者は別法人の設立を要する仕組みである。

に点在する簡易水道事業を抱える小規模水道事業者に対する支援措置などに有効である。同時に、他のインフラ整備についても、協議会の設置によって問題点を洗い出し、行政区域を超えて地域で真に必要なとされる各種施策の展開が可能になるものと考えられる。

そうした中で、広域連携の必要性や重要性の共通認識を図るとともに、地域の実情を踏まえつつ、当該市区町村の同意を得ながら協議をして計画を策定することが必要である。広域連携については、地域の実情に応じて、できることから相互協力することが重要であり、特に、水道事業における用水供給事業と末端給水事業との統合などの事業統合に限らず、浄水場や配水池などの施設の共同設置、維持管理業務の共同実施や共同委託、各種システムの共同化等についても幅広く検討し積極的に推進していくことが必要であろう<sup>12)</sup>。

## おわりに

2008年に始まったわが国の人口減少は、今後さらに加速することが予想される。人口減少は地方のみならず、都市部においても拡大しつつあり、今後、日本の社会経済システムに大きな負の影響を与えるものと考えられる。その一方で、東京圏には過度に人口が集中しており、こうした傾向は今後も続く可能性が高い。首都直下型地震の発生も危惧される中で、政府は防災・減災への備えはもとより、国土の均衡ある発展のためにも、地方への定住や移住に積極的に取り組まなければならない。

加えて、地方は地域の特性にあった施策を展開し、自らの地域資源を活用した多様で魅力ある地域社会の形成を目指すべきである。これによって、他地域との差別化が図られ、地方の自立とオリジナリティの確立につながるような道筋が立てられるのである。政府は、地方創生がもたらす地域社会への効果として、①地方に仕事をつくり、安心して働けるようにする（ローカル・アベノミクスの実現）、②地方への新しい人の流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる（地域アプローチによる少子化対策の推進）、④時代に適合した地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域とを連携することとしている。

そのためには、住む人が安全で安心できる、魅力ある“まちづくり”と、老後においてはコンパクトで生活しやすい拠点整備とその運営組織の構築が必要となろう。地方創生の実現には、ハードとソフトの両面からの施策の展開が必要であり、その実現には幾多の困難も予想される。しかし、今まで経験したことのない人口減少と超高齢社会の到来という現象下において、公共施設の集約や複合化と新たな時代に適合した公共施設の再構築は待ったなしである。まち・ひと・しご

12) 厚生科学審議会水道部会「水道事業の維持・向上に関する専門委員会」では、2016年度に水道法の改正を視野に入れ、さまざまな審議を行っている。<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-kousei.html?tid=335087>

と創生法に基づいて、各地方公共団体で作成された「地方版総合戦略」に対して、多方面からきめ細かい財政・情報・人材（財）・法令等の各支援策が期待されているのである。

#### 参考文献

- 石井晴夫（1995）『交通産業の多角化戦略』交通新聞社。  
石井晴夫編著（1996）『現代の公益事業：規制緩和時代の課題と展望』NTT出版。  
石井晴夫（2001）『交通ネットワークの公共政策（第二版）』中央経済社。  
石井晴夫・金井昭典・石田直美（2008）『公民連携の経営学』中央経済社。  
石井晴夫・樋口徹（2014）『組織マネジメント入門』中央経済社。  
石井晴夫・宮崎正信・一柳善郎・山村尊房（2015）『水道事業経営の基本』白桃書房。  
衛藤卓也監修、大井尚司・後藤孝夫（2011）『交通政策入門』同文館出版。  
衛藤卓也監修、根本敏則・大井尚司・後藤孝夫（2015）『現代交通問題考』成山堂書店。  
金本良嗣・山内弘隆編（1995）『公的規制と産業④交通』NTT出版。  
国土交通省『国土交通白書』各年度版。  
塩見英治編（2011）『現代公益事業：ネットワークの新展開』有斐閣ブックス。  
塩見英治・山崎朗編著（2011）『人口減少下の制度改革と地域政策』中央大学出版部。  
塩見英治・谷口洋志編著（2014）『現代リスク社会と3・11複合災害の経済分析』中央大学出版部。  
新日本パブリック・アフェアーズ(株)編（2006）『これでわかる「市場化テスト」』東京リーガルマインド。  
竹内健蔵（2008）『交通経済学入門』有斐閣ブックス。  
日本交通学会編（2011）『交通経済ハンドブック』白桃書房。  
首相官邸ホームページ <http://www.kantei.go.jp/>  
内閣府ホームページ <http://www.cao.go.jp/>  
総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/>  
国土交通省ホームページ <http://www.mlit.go.jp/>  
経済産業省ホームページ <http://www.meti.go.jp/>  
その他、関連のホームページ

（東洋大学経営学部教授 博士（経済学））