

明日の地方創生を考える

北海道大学法学研究科 教授 宮脇 淳
みやわき あつし

1. はじめに

2015年春の統一地方選挙を経て、多くの地方自治体で大きな課題となっているのが、安倍内閣が掲げる地方創生政策、その柱である「まち・ひと・しごと創生」の「地方版総合戦略」策定である。既に、都市部・非都市部を問わず多くの地方自治体が前提となる人口推計、アンケート調査等を経ながら戦略策定に取り組んでいる。本稿では、2015年夏に閣議決定となった「新国土形成計画」も踏まえつつ、地方創生の本質とは何かを改めて問い直し、日本経済社会の持続的発展に必要な「明日の地方創生」の姿を検証する。そのため、まず、地方創生政策始動の経緯、そして、創生政策に取り組む地方自治体側の課題とリスク、新たな国土形成計画が掲げる「対流」の理念等を整理し、超少子高齢化・グローバル化時代に求められる地域の内発的エンパワーメントと地域間政策ネットワークの重要性を指摘する。

2. 地方創生政策の経緯と特性

(1) 地方創生政策の始動経緯

安倍内閣の「まち・ひと・しごと創生」を柱とする地方創生政策の大きな流れは、2014年の消滅自治体議論から本格化した。消滅自治体とは、2040年までに東京都豊島区を含む896の基礎自治体が消滅することを2014年5月に予測した日本創生会議（元総務大臣増田寛也座長）の結論である。この結論の前提・内容となる分析等に関する適否の

議論はあるものの、消滅自治体議論は、都市部・非都市部を問わず、多くの地方自治体、とくに基礎自治体の子育て等諸政策に影響を与えると同時に、その後の安倍内閣の政策舵取りと連動する動きを形成している。それまでの安倍内閣の政策は、東京オリンピックの誘致をはじめとして、都市部に相対的にウェイトをおいたイメージが強く、当時、2015年春に控えていた統一地方選に向けて地方への政策を強力に打ち出すことが求められていた。この政治課題に呼応して、問題提起と議論の発端を提示したのが消滅自治体議論であった。これにより東京圏の適切な発展は維持しつつも、東京を中心とする大都市集中を是正し、地方分散型社会を「人口の維持」と「地域経済の活性化」で実現しようとする財源・権限を国に維持した官邸主導の地方創生の流れが本格始動することになった。なお、平成22年の国勢調査結果で消滅自治体とされた東京都豊島区は、その後のマンション建設等による住民流入で消滅自治体状態は脱していると見込まれている。

さらに、政府として初めて人口に関する目標値を設定、50年後に1億人程度の人口維持を目指す方針を明示し、合計特殊出生率を1.8、さらには2030年2.0強に引き上げる方向性を提示した。その具体化に向けた制度設計のひとつが「創生関連法」の成立であった。2014年11月21日、衆議院解散当日、地方創生の理念等を定めた「まち・ひと・しごと創生法案」と、地方の活性化に取り組

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」、いわゆる地方創生関連2法案（以下「創生関連法」）が国会で成立している。この法律の成立を受けて政府は、国の「長期ビジョン」と今後5年の国の計画を示す「総合戦略」の取りまとめ作業をスタートさせている。それと共に、法律に基づき地方自治体の取組みを支援するための2015年度予算編成の詰めに入っている。地方自治体に対しては活性化に向けた計画の策定を努力目標としつつも、計画策定を行った地方自治体への予算措置を設定し推進すると共に、策定した計画を国が認定することで予算・税制面での政策措置等を実施する国主導の地域創生に取り組む構造が形成されている。

(2) 地方創生政策の特性

創生関連法は、安倍内閣の地方創生政策の理念や政府の取り組み体制等を定める抽象的内容であり、創生政策の基本法的性格を有している。通常の法体系では、国民や地方自治体の権利・義務を明確にするため、さらに下位の法令で具体的な内容を定めるいわゆる行政作用法の設定が一般的である。しかし、創生関連法では、基本的に行政作用法を通じて行政主体が国民の権利等に対して具体的に影響を与える事項を明確にしていない。こうした創生関連法の特性は、地方自治体の創意工夫を広範に受け止める柔軟な体系となっている一方で、PDCAサイクルによる評価等は組み込まれているものの、国や地方自治体の役割・責任関係等政策構図の明確性が問われる姿となっている。

地方創生政策は、形式上、地方自治体が自主的な計画を作成し、それに国が予算・税等の面で支援するボトムアップ型を形成している。しかし、国と地方自治体の行政相互間は当然のこと、国民との関係でも政府の裁量権が実質的に広範に展開可能であり、財源・権限を国に留保する中で移住等政策パッケージが示される等地方自治体においては、実質的に「限定された選択肢（自由）」の中の政策選択にならざるを得ない側面を持っている。このため、近接地方自治体間で類似政策が展開さ

れ重複投資や過度な競争が発生し、意図した活性化が生ぜず逆に相互の活力を相殺し合う「逆機能」を生じさせる危険性があることに留意する必要がある。こうした「限定された選択肢（自由）」の中で国の実質的裁量権が広範に保留されている現状から、地方創生政策の実行と結果に対する政府の説明責任は、極めて高く求められると言える。

地方版総合戦略の策定において国の創生政策は、自立性を求めている。自立性とは、地方創生政策が景気変動等短期的な政策課題への対処ではなく、長期構造要因への対処を本質とし、同時に特定の地域に効果が帰着し、国の支援が将来なくなった後も地域自身で政策の持続性確保を行うことを意図している。こうした政策の自立性は、地方分権政策と共に重要な視点であるものの、国から地方自治体への交付金等財政的誘導策が拡大する中で、当面の財源確保策として地方創生を受け止める構図も少なくない。本来は、国の支援をトリガーとしつつも継続可能な政策、そして、コストとリスクを認識した自治体経営、地域経営が本質となる。しかし、地方自治体では既存の総合計画を活用しコンサル依存の中で策定するケースも少なくなく、自立性の確保に向けて実施するPDCAサイクルの質を担保できるケースも限られる。そうした実態は、国と地方自治体を通じて後述する「合成の誤謬」へのリスクの拡大要因となる。

また、国の創生政策は当然のこと地域性も求めている。特定の業界等タテ割り単位ではなく、地域経営として民間も含め横断的に形成され効果が地域全体に帰着することを意味する。国の政策パッケージとしては、①地方における安定した雇用の創出、②地方への新しい人の流れの形成、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望への対応、④時代に合った地域づくり、安心なくらしを守り、地域と地域の連携が掲げられている。こうしたパッケージも特定分野に効果が帰着するのではなく、地域全体への帰着の広がりがあることを求めている。しかし、パッケージ化は、移住等人口減や抑制を求められる都市部自治体の地方創生への関心を制約する要因を強めるほか、周辺地方自治体か

ら人口等の流入で拡大してきた地方中核都市だけでなく、過疎自治体の個別事情を政策に反映させる要因を制約し、前述した「限定された選択肢(自由)」を強める側面を有している。加えて、規制改革、地方への権限や財税源移譲は進んでおらず、国からの予算配分や実際上の事務処理もタテ割り体質を強く温存しているため、パッケージとしての有効性自体も限定的とならざるを得ない。

3. 合成の誤謬と整合性問題

前節で指摘した「合成の誤謬」がもたらすリスクについて、さらに整理する。人口政策は、最終的には国全体の課題であり、個々の市区町村・基礎自治体からのボトムアップ型で担うことには限界がある。また、地域の雇用、所得政策も基礎自治体単位で効果を上げることは不可能であり、経済社会活動は基礎自治体の行政単位を越えた圏域として展開されている。創生政策で複数の基礎自治体の連携は示唆しているものの、議会権限、予算措置等を踏まえれば、ほとんどの地方版総合戦略は基礎自治体単位での形成となる。その中で、基礎自治体ごとに人口の維持あるいは増加を意図し、それぞれで類似・重複政策を展開することも避けられない。仮に、それぞれの基礎自治体での政策が優れた内容であったとしても、全体の人口が減少する過程では、地域間で相互に影響を与え合い全ての基礎自治体が雇用や人口の目標値を達成することは困難である。各基礎自治体が達成に努力することが、政策意図とは異なった結果をもたらす合成の誤謬の構図を抱える。創生関連法の5年間での見直し規定、そして新型交付金とリンクしたPDCAサイクルによる「中止」を含めた見直しの仕組みがあることを踏まえると、人口ビジョンや目標値の市区町村間の整合性が十分に確保できない場合、自治体間競争が結果として強まり、最終的に機能面における地域の選択と集中が生じる可能性がある。

同時に重要な問題として、地方自治体が策定している基本構想から体系化されている総合計画との関係を明確化する必要がある。地方自治体の総

合計画は、その前提として将来人口推計をベースとしている。この人口推計は、国の社会保障・人口問題研究所(以下「社人研」)の推計や国勢調査等をベースにする場合から独自推計を行う地方自治体まで多様である。しかし、地方版総合戦略の策定では、多くの地方自治体は時間的制約が強い中で議会審議や住民参加の充実をも求められ、既存ないしは、作成中の総合計画の中から重点項目を抽出し活用するケースが多い。こうしたケースの是非は別として、地方自治体の既存総合計画でPDCAサイクルに対応できる実質的な目標値を設定しているものは少なく、地方創生政策の策定から実施に当たって意図どおりの政策執行管理が可能か大きな課題となる。また、地方自治体内にある福祉や教育、その他の水道、下水道、病院、交通等諸事業に関する計画との整合性も問題となる。人口減や年齢構成の変化に伴い諸事業のコスト、投資活動、収益等にも変化を与え、経営戦略自体の見直しを必要とする。しかし、現実にはこうした個別事業計画と地方創生の目標値とは切り離した形での自治体運営が展開され、自治体全体としてのリスク管理に大きな歪みをもたらす危険性がある。

なお、平成22年度国勢調査のデータは、調査票の回収等で統計整理的に課題があり、地方自治体ごとに精度にも差があるため、その活用においては十分留意する必要がある。

4. 新しい国土形成計画の視点

以上、地方創生政策が持つ課題について整理した。こうした地方創生政策が展開されると同時並行的に、地方自治体の政策に直接間接に影響を与える国土形成計画の見直しが昨年来進められてきた。新たな国土形成計画の策定は、2014年9月に国土審議会(国土交通省)の下に設置された計画部会で継続的な審議が進められ、2015年7月末に国土審議会できりまとめが行われた。新たな国土形成計画は、2014年7月に公表した「国土のグランドデザイン2050」等を踏まえ、急激な人口減少や巨大災害の切迫等に対応した今後10年間の国

土づくりの基本的方針等を示すものであり、安倍内閣の「まち・ひと・しごと創生」とも当然、連携した内容である。

新たな国土形成に関する大きなポイントの第1は、国土の基本構想としての「対流促進型国土」が明示された点である。従来の国土形成計画では、「交流」の語句が基本となっていたのに対して「対流」の語句を新たに打ち出している。国語的には「交流」は、異なる地域・組織等に属する人や物が行き来することとされ、「対流」は本来、流体の中での相反する流れを意味する。新国土形成計画の「対流」の意味は、多様な個性を持つ様々な地域が相互に連携することで生じるヒト、モノ、カネ、情報等の双方向の流れであり、対流自体が地域に活力をもたらすイノベーションの創出を生み出す原動力と位置づけている。国土審議会の審議でも「対流」に関する議論が多く展開されたものの、「まち・ひと・しごと創生」が「移住」を柱とするのに対して、①都市部・非都市部という二項対立的な視点ではなく、②都市部・非都市部のそれぞれの個性や環境の違いを踏まえ相互に関連し合い、地域の特性と環境の生み出す特性差が地域間の新たな流れを生むことを意図している。

ポイントの第2は、「コンパクト+ネットワーク」概念の提示である。この概念は、都市間・地域間連携を基本に、必要とされる機能に応じた「圏域人口」を確保することである。具体的には、連携中軸都市圏（経済成長の牽引、高次地方都市機能の集積・強化等を目指す圏域ネットワーク）、定住自立圏（生活機能やネットワークの確保・強化等を目指す圏域ネットワーク）、都市機能誘導区域・居住誘導区域から形成されるコンパクトシティと小さな拠点による地域構造、そしてネットワークの形成である。基礎自治体単位だけでなく基礎自治体間を政策・機能的に結び付けて圏域として持続性を確保し、住民が従来の家や地域に住み続けながら必要なサービスを受けるために、機能の集約化を行い住民や他の地域と結び付けることで利便性の低下を回避することを意図している。

ポイントの第3は、「ICT等の技術改革やイノベ

ーションの導入」である。「国土を取り巻く時代の潮流と課題」について、①人口減少、少子化と地域偏在、②異次元の高齢化の進展、③変化する国際社会での競争激化、④巨大災害の切迫とインフラ老朽化、⑤地球環境問題と並んで新たな活力の視点として「ICT等の技術改革やイノベーションの導入」を提示している。ICT等の技術革新やイノベーションの導入による成果を柔軟に受け止められる経済社会システムの構築を意図している。

新国土形成計画は、閣議決定を受け「まち・ひと・しごと創生」と連携して地方創生に資する位置づけにある。しかし、地方自治体ごとの特性・多様な環境を積極的に受け止めた「対流」、そして、基礎自治体単位だけでなく相互に機能・政策的にネットワーク化した圏域という新国土形成計画の視点をより重視した戦略形成が重要となる。新国土形成計画には直接的な予算は連動しておらず、多くの予算が直接連動する「まち・ひと・しごと創生」の視点を地方自治体の取り組みでも重視せざるを得ない。その際に、より大きな視点、長期的視点から地域を見つめ直し、対流、圏域の概念も含めた地域活性化のシナリオ形成が不可欠となっている。

5. 地方創生政策の求められる本質

京都府京丹後市では2015年2月に他の地方自治体に先駆けて、地方版総合戦略策定に向けた人口ビジョンの案を提示している。同ビジョンの人口目標は、日本の将来人口について政府が目標としている約1億人を過去においてほぼ到達した1970年時点の京丹後市人口約7万5千人であり、この時点の国土全体の人口構造のバランスは、過去の経験値と極めて調和・整合していることから、東京一極集中が過度に進む以前の国の成長活力ある時期の人口バランスとほぼ同じであり合理性を持つとしている。その内容の当否は別として、他の地方自治体に先駆けて人口ビジョンを示し、地方創生を巡る新たな議論を提示した点でその意義は大きい。それを踏まえ、今後、地方版総合戦略を検討するに当たって重要な点は、過去に日本の人

口が約1億人に達した1970年の人口構成を形成した経済社会を動かす力関係（パワー）と、今後、21世紀の人口構成を生み出す経済社会を動かす力関係とは大きく異なる点である。これまでの日本経済の成長期は産業国家、すなわち大量生産・大量消費の中で展開されてきた力関係であり、今後は情報化社会、すなわち ICT（情報通信革命）が大きな影響力を持つ中で人口政策の展開となる。そこでは、地域の経済社会を動かすパワーがひとつの国内に完結せずグローバルに展開すること、常に資源の流動性が高まることなど経済社会を動かす力関係が大きく変化するパワーシフトが生じる中での政策であることを踏まえる必要がある。

(1) パワーシフト

東京一極集中の是正、そして地方創生を考える場合、超少子高齢化、さらに新興国の台頭や情報化にはじまるグローバル化による変動要因の拡大を将来に向け動的に正面から認識する必要があることは言うまでもない。そして、本質的には地域を支える経済社会の様々な活力構造の変化、すなわち経済社会を動かすパワー自体が変化する「パワーシフト」の時代を迎えたことを住民、行政、議会を通じた地域全体で認識する必要がある。地方版総合戦略を形成する過程で、議会、住民と共にこの地域で生じているパワーシフトの実態を共有する意義は大きい。単に人口面で政策的に地方分散を実現しても、新たなパワーシフトの構図に対応できる経済社会の構造的変化を実現しなければ、持続性ある成果を生み出すことはできない。仮に、パワーシフトが生じているにも関わらず、政治、行政、議会そして地域がその変化を十分に認識せず、自ら形成してきた従来の既得権的構造を堅持すれば、新たに求められている構造と衝突し地域の活力を失わせる大きな原因となる。地方版総合戦略がそうした原因となることは、避けなければならない。

1990年代に日本の経済社会が直面したパワーシフトとは何か。それは、前述した産業国家から情

報国家への進化による経済社会を動かす力関係の変化である。具体的には、先進国と新興国の関係、ICTの進化による情報ネットワーク構造の変革等により、①従来の行政と民間の関係、経済社会の縦割り構造の枠組みにとらわれない資源の最適活用の追求が不可欠になると同時に、②様々な活動に伴うリスクの適切な把握と配分による管理、そして、③グローバル化戦略と地域化戦略の融合を図ることが重要となっていることを意味する。グローバル化に対応しつつも翻弄されない地域づくりであり、国が提供する外発的・画一的な枠組みから地域が脱却し、地域資源を個性的に自ら創造し多面的な高付加価値化を目指す視点の重要性である。

日本の経済社会の発展に関し明治時代以降、60年サイクルの社会変化が生じているとする検証がある（公文俊平「地域情報化をめぐる課題」『地域情報化の課題』晃洋書房）。第1の波は、19世紀末期から20世紀前半の明治・大正・昭和初期にかけての時代に生じた波であり、「威」をコアとする軍事力を柱とした「国家化の波」である。文明開化や富国強兵などの言葉に象徴される時代でもある。第2の波は、20世紀の中頃から全体を通じて発生した「富」をコアとした「産業化の波」である。軍事力を柱とする波を初期には抱えつつも、徐々に民主国家形成と経済発展重視に柱が移行し、市場への対応が重要な位置づけとなった産業国家の時代である。ここでは、大量生産・大量物流・大量消費による効率性が優先し、標準化・階層化が重視される中央集権的体質を官民間わず強めている。第3の波は、地球化（グローバル化）と地域化（リージョナリズム）の進展を背景を持った「知」の概念がコアとなる「情報化の波」である。軍事力や産業力が経済社会を形成する柱ではなく、「知の力」が経済社会の充実の可否に大きく影響する社会である。「知の力」を最大限に引き出すインフラが情報化であり、情報から創造される付加価値が決定的な影響力を持つ情報国家の時代への移行である。そこでは、標準化・階層化ではなく多様性とタテ割りを克服した異領域間ネットワー

クの充実が重要となる。地方創生の視点も、まず地域そして圏域の視点から生じているパワーシフトの構図を認識し、その上でネットワークのあり方を見つめる視野が必要となる。情報化の波はグローバル化と重なり合い、地域のメタ情報を集積し活用できるかはパワー形成に大きな影響を与える。

(2) リージョナル化

21世紀の日本の経済社会は、グローバル化社会と共に60年サイクルの社会変化の中で「知」の概念をコアにした情報化の波の時代に入っている。そこでは、グローバル化が進展する一方で地域に根ざした価値を引き出し拡充するリージョナル化が重要な要素となる。産業国家時代と情報国家時代の大きな違いは、前者が画一化と階層化による中央集権体質の中で、地域では外部要因を取り込みそれに合わせることで内部の力を最大限に発揮する「外発型エンパワーメントの時代」であった。これに対して、情報化時代は自ら価値を生み出す「内発的エンパワーメント」が柱となる。外発的エンパワーメントだけでは、グローバル化に翻弄されつつ対応できても、持続性を支えるリージョナル化の充実には資さない。なぜならば、外発的パワーのほとんどは外部の都合に地域が合わせることで展開され、地域にとっての差別化された付加価値の形成を自主的に展開することは困難となるからである。地方創生政策に対する対応も「外発的エンパワーメント」の姿勢で取り組んだとすれば、一時的な財源調達には資しても長期的・構造的活性化には結び付かない。地域にある資源を生かし、地域に所得が循環する社会構造を生み出すには、地域内の視点から創造する内発的エンパワーメントの強化が必要となる。地域のメッシュ情報の集積と活用の意義もここに存在する。

(3) 内発的エンパワーメントの戦略思考

①戦略思考の基礎

地域が直面している環境には、外発要因となる外部環境と内発要因となる内部環境がある。外部

環境は、第一義的には当該地域から環境を積極的に左右できない外発要因であり、どの地域にも共通する一般的環境である。(もちろん、地域の設定規模等によって一般的環境の質も異なる)。これに対して内部環境は、当該地域が自らガバナンスできる内側の環境要因を意味する。外部環境と内部環境の両方の視点から環境認識を行い、その中から「鍵となる要因」(key factor)を抽出することが地域政策では重要となる。鍵となる要因とは、環境認識によって与えられる情報の中から「雑音的情報」を排除し、「サイン的情報」・「シグナル的情報」を抽出することを意味する。こうして認識は地域への観察と分析から形成した「鍵となる要因」を地域全体で内発的思考として共有することからはじまる。内発的思考とは、外部からの思考ではなく内部の思考として地域に同着していることである。たとえば、外部環境からもたらされた「鍵となる要因」であっても、それを内部の問題として位置づけ、自ら自立的に生み出す思考によって対処するシステムを形成することで、単純に外部環境に翻弄されることのない持続性を地域は持つことが可能となる。但し、地方版総合戦略の策定に際して、こうした「鍵となる要因」を見つけ出すための地域に対する観察・分析が基礎自治体で十分に展開できているか規模の大小に関わりなく疑問が多い。地域の主観的感覚に基づく情報は多いものの、政策として体系化するための地域のメッシュ情報に乏しい実態に有る。今回の地方創生において、地域を観察・分析する情報基盤を形成することに資する取り組みが展開されるとすれば、その意義が大きい。地域を客観的に観察できる体制が不可欠である。それなしでの「ないもの探し」では、地域の活性化は実現しない。

②地方版総合戦略への発想の留意点

内発的戦略を強め、安倍政権が進める地方版総合戦略等を検討するに際して留意すべきことは、①地域の特性・資源と直接的関連性のない実効性・波及効果の低い従来型の外部からの誘致分野への支援戦略は避けること、②景気変動に対処するための短期的需要拡大等をメインとする事業へ

の支援ではなく、長期的な地域のパワーシフトを認識した構造変化に対する支援であり、従来の既得権の構造変革への対処であること、③施設・設備等ハード系からの接近による事業形成ではなく、より大きな付加価値を生み出すソフト、ネットワークからの接近に基づく発想が重要であること、④公共サービスも含め提供サイドからの視点ではなく、利用サイド・住民サイドの視点からの接近を重視した事業形成と展開であること、⑤従来型政策形成の中心を占めた地域利害調整型の支援・事業形成ではパワーシフトに対応することは困難であり、タテ割りの利害関係を克服した融合型での視点・発想のための場の形成とネットワークを強めること、⑥リスク管理や地域のメッシュ情報の集積を重視し、マネジメント機能の重要性を再認識すること、⑦小規模事業や個別の発想を単に寄せ集めただけの合成の誤謬に陥りやすい戦略形成から脱却する努力を図ること、⑧東京等大都市圏から地方への人口等資源移転だけでは日本全体の経済社会は活性化されないこと、⑨地域経済の他の地域の模倣等平均水準の引上げにとどまれば、他の地域との間の相対的競争力は向上しないこと、⑩政策効果の広がりたる裾野問題を意識しつつ、トリガー形成による資源配分の重点化をまず図ること、等である。

③東京一極集中の本質

東京一極集中問題は、人口の偏りや経済規模で可視化される。しかし、その根底にはより本質的な①マネジメント機能の集中、②ベンチャー的資金の集中、そして③グローバル情報の集中が存在する。一方で、東京一極集中は、地域ごとのメッシュ情報の共有を困難化させている。外発的エンパワーメントの時代では国・東京が中心となり、トップダウン型で経済社会のネットワークを形成してきた。このため、縦割り構造の中で地域ごとに分断しつつ、分断された地域のメッシュ情報の集積はほとんど実現してこなかったのが実態である。しかし、グローバル化が進展する今日、①官民を通じた地域メッシュ情報のマクロ的活用、②それに基づく地域企業の付加価値向上等重要な課

題となっており、この点の充実が図られてはじめて地方版総合戦略の策定や持続的・地方創生が可能となる。とくに、ICT技術の活用によるメッシュ情報の集積は、地方都市が産業構造の柱とするサービス業の付加価値への特化等重要な戦略要素となる。

さらに、消滅自治体議論を提起した日本創成会議・首都圏問題検討分科会が今年6月4日に、東京圏(東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県)の2025年における介護需要が2015年に比べ45%増え172万人に増加、入院需要も同21.8%増加する試算を公表したことは周知の通りである。この試算を受けて、同会議は2040年には医療や介護を支える体制が崩壊しかねないとし、高齢者の地方への移住を促すため、移住費用の支援や「お試し移住」の導入などを提案している。こうした高齢者等のお試し移住等の提案は、新しい視点ではなくすでに東京都杉並区等では具体的に検討され、お試し移住等を期待する年齢層やコスト負担、高齢者の本格移住となった際の医療・介護コストの負担、不動産等の活用処理等移住先との思惑の違いや財政負担、地域政策面で国においても詰めるべき課題が多いことも認識されている。

また、都市部と地方の高齢化ピーク時期のズレだけでなく、その前段として近接地方自治体間の高齢化ピーク時期のズレとそれによる人材や施設の再配分・再活用に向けた連携モデルの構築等が喫緊の課題となる。近接地方自治体でも産業構成や居住携帯の違いにより、65歳以上の高齢者人口がピークを迎える時期にズレがあり、そのズレが施設や人的資源の過不足を生む。その過不足を政策的な自治体間連携でプラス方向に活用することが不可欠となる。但し、自治体間連携の必要性が指摘される中で、消防・ゴミ処理等事務事業ベースの連携から政策連携に進化させる積極的制度設計の議論が議会のあり方や行財政制度も含めて十分に展開されていない。

移住政策は安倍政権の地方創生政策の柱であり、地方自治体に対する交付金制度や企業移転等に対する税の優遇措置等を展開している。こうした政

策により外発的に移住政策を推進すること以上に、最終的に重要な点は地域の内発的エンパワーメントを発揮する環境を創り出すことである。例えば具体的には、地域への「企業誘致」から地域での「起業・人材誘致育成」へ進化することである。進化とは、一時的な外部要因による変革に取り組むことではない。内発的に持続的な変化を自ら生み出すことである。移住政策においても、従来から独自で展開し成果を生み出している地方自治体が存在する。地方自治体がまちづくりの一環として人材、そして人の誘致を掲げ施策を積み上げてきているのである。有名な先行事例として、北海道伊達市、東川町、喜茂別町等が挙げられている。たとえば、北海道上川の東川町では、1990年代の国の合併政策への危機感から行政組織自体を見直し、基礎自治体として硬直的な官僚組織から脱却しつつ、イベント運営や企画、集団及び個人のコミュニケーションの改善やパートナーシップの確立等に取り組み、行政そして地域一体化した開放的な問題解決志向型組織を形成することから始めている。移住政策は、当然のこと大都市部との関係だけでなく、自治体間の競争関係を加速させる。その自治体間競争を消耗戦的な補助金等財政支援政策に依存していれば、持続性を確保することはできない。

(4) 自治体間政策連携ネットワーク形成の重要性

前述したように、人口減少と高齢化が進む中で、単独の市区町村で完結する生活・経済活動は極めて限られるほか、行政サービスの面でも単独の基礎自治体だけで提供し持続性を担うのではなく、複数の自治体が連携して担う仕組みの充実が不可欠となっている。

もちろん、従来も地方自治体間の連携の仕組みは展開されてきた。具体的には、①任意協議会、②一部事務組合、③広域連合等である。①任意協議会は、自主的かつ法的な拘束力を受けない任意の協議会・研究会を設置し、自治体間の参加・連携を行う形態であり、各自治体の単費事務事業（国・県等補助事業外）に適するほか、民間企業

や各種団体等の多様な主体と連携する事務事業でも有効性を発揮してきた。②一部事務組合方式は、事務の一部を処理するため、複数の自治体が共同して組織を設置する形態であり、構成自治体から独立した位置づけとなり、独自の議会・執行機関が設置される。また、③広域連合は事務を広域的に実施するため、複数の自治体が共同して設置する形態であり、直接公選・官設公選で独自の議会・執行機関が設置される。広域連合と一部事務組合との違いは、広域連合が各構成自治体を経ずに国や都道府県等から直接権限移譲を受けられること、事務執行上必要な事項を構成自治体に勧告等ができること、必要な規約変更を構成地方自治体に要請できるなどの点にある。さらに、圏域を視野に入れた政策として、④定住自立圏構想は、圏域全体として必要な生活機能等を確保するために設けられた連携制度である。⑤「地方中軸拠点都市圏の形成」は、「過疎集落等の維持・活性化」、「定住自立圏構想の推進」を越えて政令指定都市や新中核市等をハブにして、経済成長の牽引、都市機能の集積、生活関連サービスの向上を、連携協定の導入、先行モデルに対する交付税等支援措置等によって図る内容となっている。

しかし、今後求められる地方自治体間連携の仕組みは、個別事業だけでなく政策を圏域で形成し実施する「政策連携」の本格化であることを踏まえる必要がある。その上で、構成する各基礎自治体がそれぞれ役割を分担しつつ結び付く「連担」のネットワークを構成することである。大きな中核的大都市をハブとした都市求心型ネットワークだけでなく、中心となる地方自治体はあるものの構成自治体が相互に役割分担し並列的に支え合うネットワークの形成である。各基礎自治体が重複した事業や政策を展開するのではなく、医療、福祉、安全・安心等核となる役割をそれぞれ分け合い相互に担い圏域として結び付く仕組みである。この圏域を中心に地産・地消的な経済的循環構図を厚くすることで、グローバル化に対する地域の耐久力を充実させる。圏域の人口を安定型に近づけ持続させていくことは極めて重要である。同時

に、地方自治を支える行政機関等の職員ピラミッドを如何に安定的に構成するかも重要である。単独の自治体ごとにフルセットで業務を担う職員構成を確保することは生産年齢人口が急速に減少する中で都市部も含めて不可能に近い。行政機関の持続性を確保する上でも「連担」の仕組みは不可欠となる。現在、地方自治体ごとに公共施設の再編に関する取組みが進められている。そうした取り組みも単独自治体単位の見直しではなく、圏域での視野での再編見直しが重要となる。その際にさらに重要となるのは、行政機関だけでなく議会間連携である。議会は単に行政をチェックするだけの機関ではない。議会は、地域の民主主義を育てつつ、政策を形成し進化させる役割をも担う。このため、地方自治体の行政区域に止まるのではなく住民の経済社会活動の循環に目を配り、複数の地方自治体をネットワーク化した圏域での政策展開の目を議会も重視することである。もちろん、そのためには地方行財政制度等の柔軟化や多様化も求められることはもちろんである。