

人口減少社会における地方自治体とICT

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課 今岡 直子

目 次

はじめに

I 地方自治体と人口減少

- 1 人口減少問題への危機意識
- 2 行政需要と行政体制の関係
- 3 行政体制戦略とその変遷
- 4 政策内容の自主性へ

II 政府関係機関の地方移転と ICT

- 1 政府の方針と政策目標
- 2 政府関係機関の地方移転をめぐる動向
- 3 多極分散型国土形成促進法に係る取組

III 徳島県下の地方創生とサテライトオフィス

- 1 高速ブロードバンド環境の整備
- 2 美波町の取組
- 3 神山町の取組

IV 福井県鯖江市の産業とオープンデータ

- 1 鯖江市の取組
- 2 福井県の取組

おわりに

要 旨

- ① 国や地方自治体はどのように人口減少問題と向き合うべきか。今や、地方自治体においても、その将来政策は、人口減少による影響を加味せずには進められないという認識が高まってきた。地方の行政需要と行政体制の関係を検討し、ICT活用の観点から、人口の急減を防ぎ、その人口減少に順応できる地方行政体制へ移行するための取組を紹介する。
- ② 人口が増加し、行政需要が増大していた時期は、「明治の大合併」や「昭和の大合併」のように、合併を行い、行政規模を拡大することで、行政需要との均衡を図り、効率的な事務処理が目指された。
- ③ 一方で、人口減少が始まり、行政需要が縮小する今日の局面では、人口減少を穏やかなものにするため積極的に施策を行うという方向性（「拡大戦略」）と、減少に順応するための適正化を行うという方向性（「縮減戦略」）の2つがある。ICT活用の観点からは、拡大戦略として、サテライトオフィスの環境整備やテレワークの推進等が挙げられる。また、縮減戦略として、情報インフラの合理化・再構築による情報システム経費の削減やICT活用を通じた業務改革が考えられる。
- ④ 政府関係機関の移転は、一極集中の東京圏から地方への人の流れを創出するもので、拡大戦略の1つに位置付けられる。京都府提案による文化庁、徳島県提案による消費者庁、和歌山県提案による総務省統計局等の中央省庁7機関とそれに関係する独立行政法人6機関を含む計34機関が検討の対象とされた。
- ⑤ ICTを活用した地方自治体の施策として、徳島県下でのサテライトオフィスの誘致を中心に進められる移住政策を紹介する。美波町及び神山町では、平成28年1月時点で、それぞれ12社のサテライトオフィスがあり、また、それぞれ誘致を積極的にサポートする団体や企業があり、地方自治体と協働して地域の活性化に取り組んでいる。
- ⑥ 福井県鯖江市では、地理的な好条件もあり、福井県下で唯一人口が増加している。古くから続くメガネ等の地場産業を活かしつつ、市民の声を取り上げ、「データシティ鯖江」としてオープンデータ政策を実施し、メガネ型ウェアラブル端末の開発等を行う等、ICTを新たな産業とすることを目指して積極的な取組が行われている。

はじめに

国や地方自治体は、どのように人口減少問題と向き合うべきか。人口の急減を防ぐための方策が、官民を問わず様々な地域、会議体、組織で深刻な問題として論じられている。人口減少が地域にもたらす影響に鑑み、地域社会の持続可能性についての危機意識が急速に高まっているとされる⁽¹⁾。

従来、地方自治体は、合併を行い、自治体規模を拡大し、行政事務の合理化を行うことで、行政資源と行政サービス需要の均衡を図ってきた。

今後は、日本全体の人口減少が避けられず、必要とされる行政サービスの総量も減少していくという前提の下、政策を進めることが求められる。すなわち、①人口減少に順応するため、行政資源の活用の方々の効率化を図るとともに、②東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県及び千葉県）への一極集中を防ぐため、行政需要の再配置を検討する必要がある。行政需要の再配置のためには、官民を含めた組織の地方移転、地場産業の活性化等を通して、地方への人の移動を興すことが求められる。

本稿では、地理的格差を大幅に縮小できる情報通信技術（Information and Communication Technology: ICT）の活用を中心に、過疎地域における人口の急減を防ぎ、人口減少に順応できる行政体制へ移行に関する取組をⅠで検討した上で、②の行政需要の再配置の取組事例として、政府関係機関の地方移転をⅡで、徳島県下でのサテライトオフィスの活用等による移住政策をⅢで、そして、福井県鯖江市を中心とする ICT と地場産業の融合を目指す取組をⅣで紹介する。

Ⅰ 地方自治体と人口減少

地方自治体における情報政策に関して、政府は次のような政策メニューを提示してきた。総務省の地方行財政政策の1つに「電子自治体」の取組がある。また一方で、旧郵政省時代からの取組として、ICT政策の1つに「地域情報化」がある。そして、これらは、人口減少が社会問題として取り上げられる中、地域経済の活性化へつながら新たな取組や人材不足を補う手段としても考えられるようになり、政府は自治体クラウド⁽²⁾や地域情報化を推進してきた。

しかし、「自治体は、これまでの霞ヶ関に責任をもつ行政から、住民に責任をもつ行政に変わらなければならない」とされ、「人口減を前提に制度やしきみを変えなければならない」という指摘もあるように⁽³⁾、地方公共団体は、地域の住民の声を活かし、自ら自律的に人口減少という課題の解決に取り組み、自治を遂行する必要がある。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2016年2月26日である。本稿中のデータ、情報等について特に典拠を明記していない場合は、徳島県美波町、同県神山町、福井県、同県鯖江市での2016年1月13～15日における現地調査によるヒアリングや入手資料に基づくものであり、関係者の方々から多くの御協力を得た。また、本稿の執筆に当たっては、原田大樹京都大学大学院教授、大杉覚首都大学東京大学院教授、湯淺壘道情報セキュリティ大学院大学教授に多くの示唆を頂いた。この場を借りて御礼申し上げる。

(1) 「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申（案）」（第31次地方制度調査会第28回専門小委員会配布資料）2015.12.25, p.1. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_content/000392270.pdf>

(2) 自治体クラウドとは、近年様々な分野で活用が進んでいるクラウドコンピューティング技術を電子自治体の基盤構築にも活用して、地方公共団体の情報システムの集約と共同利用を進めることにより、情報システムに係る経費の削減や住民サービスの向上等を図るものとされる。（「自治体クラウドポータルサイト」総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/lg-cloud/index.html>）

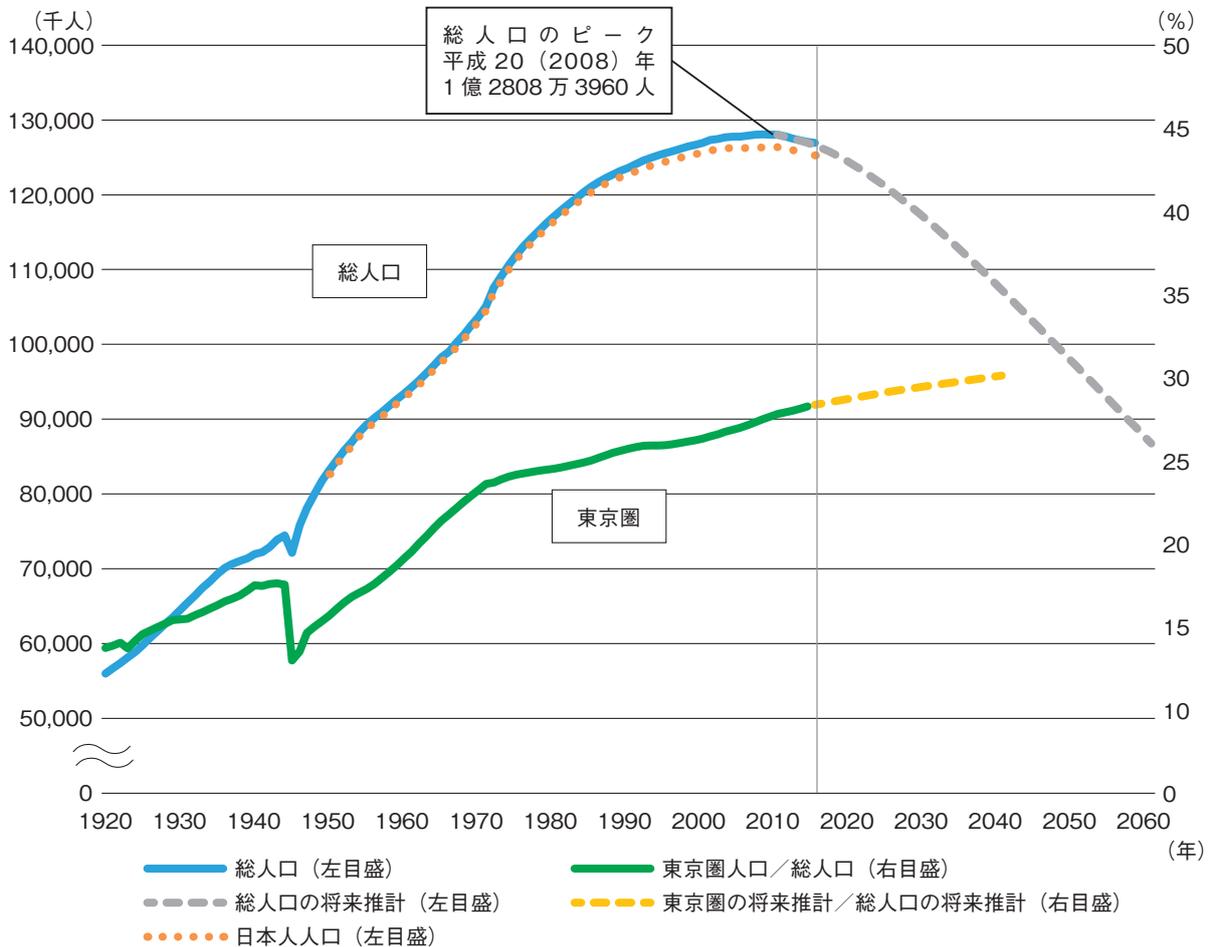
1 人口減少問題への危機意識

平成 27 (2015) 年国勢調査による同年 10 月 1 日現在の日本の人口は、1 億 2711 万 47 人 (速報値) となり、平成 22 (2010) 年から 94 万 7305 人の減少があった。5 年ごとに実施される国勢調査の数値としては、大正 9 (1920) 年の開始以来、初めての減少となった⁽⁴⁾。

また、各回の国勢調査結果を基準とした総務省の人口統計によると、平成 27 (2015) 年 9 月 1 日現在の日本の総人口は、1 億 2687 万 5654 人 (確定値) であり、各年 10 月 1 日現在の総人口のピークは、平成 20 (2008) 年の 1 億 2808 万 3960 人 (確定値) である⁽⁵⁾ (図 1 参照)。

現状の人口動態が続けば、2060 年には人口が約 8700 万人になると予想されており、地方圏での生産年齢人口の大幅減、三大都市圏での高齢者の大幅増により、2060 年になっても、日本全体の人口構成の不均衡が続く見込みであるとされる⁽⁶⁾。

図 1 日本の人口推移及び将来推計並びに東京圏が占める割合



(注) 国勢調査のほか、国勢調査による人口を基礎としてその後の人口動向を他の人口関連資料から得て算出された確定値を用いて筆者作成。東京圏とは、東京都、神奈川県、埼玉県及び千葉県をいう。
 (出典) 「人口推計の結果の概要」総務省統計局ウェブサイト <<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2.htm>>; 「日本の将来推計人口 (平成 24 年 1 月推計) —推計結果表— (出生中位・死亡中位推計) 国立社会保障・人口問題研究所ウェブサイト <<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/sh2401smm.html>>; 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口 (平成 25 (2013) 年 3 月推計) —平成 22 (2010) ~ 52 (2040) 年—」2013.3, p.14. <<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/1kouhyo/gaiyo.pdf>> を基に筆者作成。

(3) 佐々木信夫『自治体をどう変えるか』(ちくま新書) 筑摩書房, 2006, pp.18-20.
 (4) 総務省統計局「平成 27 年国勢調査 人口速報集計結果 全国・都道府県・市町村別人口及び世帯数 結果の概要」2016.2.26, p.1. <<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/kekka/pdf/gaiyou.pdf>>
 (5) 総務省統計局「人口推計—平成 28 年 2 月報—」2015.2.22. <<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/201602.pdf>>

人口減少問題が広く国民に受け止められるようになったのは、いわゆる「増田レポート」とそれをめぐる一連の報道やそれらを受けた行政や自治体側の動きによるところが大きであろう。

増田レポートとは、具体的には、増田寛也元総務大臣を座長とする日本創成会議・人口減少問題検討分科会が平成 26 (2014) 年 5 月 8 日に公開した「成長を続ける 21 世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」」(以下「創成会議レポート」という。)⁽⁷⁾や、増田氏らが執筆した、雑誌『中央公論』での複数の記事⁽⁸⁾を指している。

創成会議レポートでは、若年女性(20~39歳)の2040年の人口を独自の方法で推計し、その数が現状から5割以上減少する市町村を「今後、消滅する可能性が高い」とした。そして、その直後の平成 26 年 5 月 10 日に発売された雑誌『中央公論』でも、「消滅する市町村 523 全リスト」という特集⁽⁹⁾の下、「消滅可能性都市 896 全リストの衝撃—523 は人口 1 万人以下—」と題し、消滅率が最も高い 20 市町村と、消滅可能性のある全 896 市町村が掲載された。特に、増田氏らが「消滅可能性都市」と考える自治体を名指ししたことについては、それを憂う内容の報道が相次ぎ、名指しされた当の自治体からの反発等⁽¹⁰⁾も含めて大きな反響があった。

もっとも、「消滅可能性都市」の選定については、異なる意見も強い。例えば、30 年後に若年女性人口が半減すると「消滅可能性」があるとする根拠が乏しいとの指摘⁽¹¹⁾や、全国的な少子化による影響を捨象し、若年女性の急減があたかも東京への一極集中による人口流出を主因としているという誤解を生じさせているとの批判、また、合併前の旧市町村の実態を考慮していないとの指摘⁽¹²⁾もある。特定の自治体についての将来推計は、その根拠となるデータが十分であるかの確認も必要となろう。

また、増田レポートによる事実認識やそこで示された基本方向が、政府レベルでの方針と一体化しているのではないかと疑問視する見解もある⁽¹³⁾。

2 行政需要と行政体制の関係

こうした流れを受け、今や、地方自治体における将来政策は、人口減少による影響を加味せずに進められないという認識が高まってきた⁽¹⁴⁾。人口が減少すると、その地域で必要となる行政サービスの需要量は一般的には減少する。

そこで、地方自治体の経営スタイルに関する「行政需要と自治体戦略」という大杉覚首都大学東京大学院教授のモデルを基に、表 1 のとおり、戦略のための政策を具体化して示す。地方自治体の住民が必要としている行政サービスを行政需要ととらえ、その需要量の増減と、それに対する地方

(6) 「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申(案)」前掲注(1)

(7) 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「成長を続ける 21 世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」」2014.5.8. <<http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>>

(8) 増田寛也「戦慄のシミュレーション 2040 年、地方消滅。「極点社会」が到来する」『中央公論』1561 号, 2013.12, pp.18-31; 増田寛也, 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「ストップ「人口急減社会」」『中央公論』1567 号, 2014.6, pp.18-31; 小泉進次郎ほか「鼎談 東京通勤圏も被災地も足もとから崩れている—人口急減社会への処方箋はこれだ—」『中央公論』1568 号, 2014.7, pp.12-15, 26-37 ほか。

(9) 「緊急特集 消滅する市町村 523 全リスト」『中央公論』1567 号, 2014.6, pp.17-43.

(10) 坂本誠「「人口減少社会」の罨」『世界』860 号, 2014.9, p.203.

(11) 小田切徳美「「農村たたみ」に抗する田園回帰」『世界』860 号, 2014.9, pp.194-196.

(12) 坂本 前掲注(10), pp.202-205.

(13) 小田切 前掲注(11), pp.189-192.

(14) 大杉覚「「人口減少」を踏まえた自治体組織・行政サービス」『ガバナンス』146 号, 2013.6, pp.17-20.

の行政体制の戦略の方向性を検討する。行政体制戦略は、大きく積極的な方策としての「拡大（拡充）戦略」と、その逆に、変化へ順応し、時には撤退することも求められる「縮減戦略」の2つに分けて考えられる⁽¹⁵⁾。

表1 行政需要と行政体制戦略に係る具体的政策

		行政体制戦略と具体的政策	
		拡大（拡充）戦略	縮減戦略
行政需要	増大	充足化 需要の増大に見合うだけの行政サービスの供給の拡充を目指し充足させる。 ○合併、広域連携	沈静化 需要の増大のままに対応せず、抑制を図ることで行政サービスの膨張に歯止めをかける。 ○電子自治体、民間手法の活用
	減少	活性化（行政需要の再配置・創出） 行政サービスの需要を創出する。 政策内容の自主性が求められ、「選択と集中」の観点が必要。 ○移住促進、子育て支援、広域連携	適正化（行政資源の活用の効率化） 需要の減少に合わせて過剰な行政サービスの供給を制御し、適正な水準を維持する。 ○電子自治体、コンパクトシティ、「小さな拠点」

（出典）大杉覚「人口減少社会における行政サービス—地方分権・地方創生の取り組みの中で—」（平成27年8月3日国立国会図書館調査及び立法考査局説明聴取会）；同「人口減少」を踏まえた自治体組織・行政サービス『ガバナンス』146号, 2013.6, pp.17-20; その他関連資料を基に筆者作成。

3 行政体制戦略とその変遷

(1) 行政需要の増大と合併による規模の適正化

日本の市町村数については、明治21（1888）年には7万を超えていた⁽¹⁶⁾町村が、明治、昭和、平成と3度の大合併を経て、平成28（2016）年2月1日時点では1,718市町村（市790、町745、村183）にまで減少した⁽¹⁷⁾。

(i) 人口増大時期

「明治の大合併」は、行政上の目的（教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理）に合った規模と自治体としての町村の単位との隔たりをなくすために行われ、300～500戸を標準として、全国一律に町村の合併が実施された。また、「昭和の大合併」では、戦後、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設の事務、社会福祉、保健衛生関係の新しい事務が市町村の事務とされ、行政事務の能率的処理のためには規模の合理化が必要と考えられたことから、中学校1校を効率的に設置管理できる人口規模8,000人を標準として、町村の合併が推進された⁽¹⁸⁾。いずれの合併も、1自治体当たりの行政サービス需要を拡大し、効率的に事務処理をすることが可能な程度に増やすというものであった。

(15) 同上, p.18.

(16) 総務省「平成の合併」について（概要）2010.3, p.1. <http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf>

(17) 「広域行政・市町村合併」総務省ウェブサイト <<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>> なお、広域的な取組を進める方法としては、複数の市町村が合体して1つの市町村として取り組む市町村合併と、個々の市町村はそのまま連携調整して取り組む広域行政がある。市町村合併の進展等によって基礎自治体の行政体制整備が大幅に進んでいるが、個々の基礎自治体は規模、地理的条件等の事情が異なるため、事務事業によっては、広域的な連携の仕組みを積極的に活用し、複数の地方自治体が協力して実施することで、より効率的で、かつ、質的にも向上した事務処理が可能となるとされる。

(18) 「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」総務省ウェブサイト <<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>>

(ii) 地方での人口減少開始後

人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的として、平成 11（1999）年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進されてきた。この「平成の大合併」が行われた背景には、経済成長の反面、東京圏への一極集中が進み、「公共サービスの担い手としての市町村に対する負荷が増大」したことがあるとされ、加えて、「国・地方を通じた巨額の債務等の深刻な財政状況下において、複雑・多様化する住民サービスを提供しなければならないなど、市町村を取り巻く環境は厳しさを増してきた」とされる。⁽¹⁹⁾

不足した行政資源に対して、合併という手法を用いて、行政需要とのバランスを図り、規模の適正化が図られてきたと言えよう。

(2) 行政需要が減少する局面での戦略

行政需要が減少する局面では、戦略として、行政サービスの規模や量の拡大を行うよりは、むしろ、縮減戦略による適正化が求められる。行政需要が減少することで、相対的に既存の行政サービスが過剰なものとなる可能性があるためである。その過剰分を実需に見合った規模へと縮減する戦略は、従来の政策の中止又は撤退を意味するため、その決定には往々にして、少数ながらも現に存在する受益者からの抵抗を伴うことが多い。

一方で、行政需要が減少する場面においても、なお、積極的な戦略の意義はある。重要となるのは、行政需要を再配分し、又は、創出することで、需要減少を穏やかにするための戦略である。その際には、地域の実情に即した政策が行えるように、政策内容の自主性を重視し、サービスの質的な拡充が必要となる場合がある。これは、行政の総需要が減少するとしても、現実の需要構造は複雑となり、人口構成等へ配慮する必要があるからである。

(i) 拡充戦略

行政需要を再配分し、又は、創出することで、減少を穏やかにする政策としては、①移住及び誘致政策、②出生率の向上という 2 つが考えられる。①の移住及び誘致政策は、人口が集中している東京圏から地方への人口移動を促すことで、地方の人口の急減を防ぐもので、政府関係機関の移転や移住促進政策がある。また、②は、子育て環境を整備することで、出生率を向上させ、地域の人口減少を穏やかにするものである。

②の出生率の向上のための政策を政府の方針に基づき全国の自治体一律に行うことは可能であるが、①について、移動により住民増加を目指すという政策を全国一律で行うことは、所与の人口を自治体間で取り合うという帰結になってしまう。したがって、①の移住及び誘致促進に係る政策は、地域の実情に即した内容が求められ、選択と集中が求められる場面であると言えよう。

拡充戦略としての ICT 活用の観点からは、①については、サテライトオフィスの環境整備（Ⅲ）があり、②については、テレワーク⁽²⁰⁾の促進等がある。

サテライトオフィスとは、企業等が、本拠から離れたところに設置する遠隔勤務のためのオフィスを指す。複数の企業や自治体が提供する共同型のサテライトオフィスもある。東日本大震災以降、企業の BCP（業務継続計画）の観点からも注目を浴びている。⁽²¹⁾

(19) 総務省 前掲注(16), p.2.

(ii) 縮減戦略

一方で、縮減戦略としては、従来からも長く取り組まれてきたように、行政の効率化、適正化がある。特に、ICT活用の観点からは、自治体クラウドによる事務処理フローを共通化し、コストや資源を削減することが考えられる。

業務の更なる効率化のためには、ICTで処理できるものはできるだけシステムで処理し、併せて民間委託等による効率化も徹底して行われる必要がある。そうして捻出された人的資源を公務員が自ら対応すべき分野に集中投下するという「筋肉質の自治体」に生まれ変わる必要があるとされる。そして、情報インフラの合理化・再構築によるコストや資源の削減にとどまることなく、ICTを活用して業務改革を行い、行政サービスを向上させる取組を同時・一体的に推進することも必要である。特に、情報システムを複数団体で共同利用する自治体クラウドの導入に当たっては、できる限りシステムのカスタマイズを抑制する観点から、参加する自治体間において業務フローを統一する必要があるとされる。⁽²²⁾

さらに、マイナンバー制度⁽²³⁾の導入により、平成29(2017)年1月からは、情報提供等記録開示システム(マイナポータル)の運用、情報提供ネットワークシステムを利用した国の機関の情報連携が予定され、さらに、同年7月からは地方自治体も含めた情報連携が予定されている⁽²⁴⁾。このため、情報連携の事務フローも基本的には一律のものとなり、自治体における業務は標準化・効率化されることとなる⁽²⁵⁾。

また、電子的なインフラを構築する際には、情報セキュリティへの配慮が不可欠であり、政府からの助言が必要となる場面もあろう。地方自治体における情報セキュリティ対策においては、こうした事務フローの枠組みを適切に設定することで、人的負担が増大しないような配慮も必要となる⁽²⁶⁾。

4 政策内容の自主性へ

平成12(2000)年4月、地方分権一括法⁽²⁷⁾の施行に伴い、国と地方の役割分担が明確化され、機関委任事務制度が廃止され、地方自治体の政策に国が関与する際のルール化も図られた。以後、地方自治体は、地域の実情に沿った行政サービスを展開していくことが期待された。また、政策の実施手段よりも、政策内容についての自主性を認める方が、地域の課題に対して柔軟に対応することが可能になる⁽²⁸⁾。

(20) テレワークとは「tele=離れた所」と「work=働く」を合わせた造語で、ICTを活用した、場所や時間にとられない柔軟な働き方のことであるとされる(一般社団法人日本テレワーク協会「テレワークとは」<http://www.japan-telework.or.jp/intro/tw_about.html>)。また、テレワークは、働く場所によって、自宅利用型テレワーク(在宅勤務)、モバイルワーク、施設利用型テレワーク(サテライトオフィス勤務など)の3つに分けられるとする説明もある。

(21) 「用語集」<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20140624/sankou_yougo.pdf>(「世界最先端IT国家創造宣言の変更について」(平成26年6月24日閣議決定))

(22) 地方自治体における業務の標準化・効率化に関する研究会「地方自治体における業務の標準化・効率化に関する研究会報告書」2015.1, pp.3-4. 総務省ウェブサイト<http://www.soumu.go.jp/main_content/000336838.pdf>

(23) マイナンバー制度については、今岡直子「個人番号による情報連携とセキュリティ—マイナンバー制度の今後の展開について—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』873号, 2015.8.18. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9482618_po_0873.pdf?contentNo=1>を参照。

(24) 内閣官房社会保障改革担当室・内閣府大臣官房番号制度担当室「マイナンバー社会保障・税番号制度 概要資料」(平成27年11月版) pp.17-18. <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bangoseido/download/summary_zentai.pdf>

(25) 地方自治体における業務の標準化・効率化に関する研究会 前掲注(22), p.4.

(26) 湯浅壘道「行政と情報セキュリティ」(平成27年10月6日国立国会図書館調査及び立法考査局説明聴取会)

(27) 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(平成11年法律第87号)

そして、地方自治体が自ら戦略を立てる義務も法定されるようになった。「まち・ひと・しごと創生法」(平成 26 年法律第 136 号) 第 9 条及び第 10 条は、都道府県及び市町村(特別区を含む。)に対し、それぞれ、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(以下「地方版総合戦略」という。)を定める努力義務を規定している。政府は、「地方自治法」(昭和 22 年法律第 67 号) 第 245 条の 4 に基づく技術的な助言として、各都道府県知事宛てに通知を示しており、地方版総合戦略の立案の基礎と位置付ける「地方人口ビジョン」についても提出を依頼し、併せて、「地方版総合戦略」と「地方人口ビジョン」の双方について平成 27 (2015) 年度中という策定期限も示した⁽²⁹⁾。

もっとも、既に深刻な人口減少に直面している地方自治体が多数あるという状況で、自治体自身に戦略的な政策立案を行える能力があるのか、立案やコンサルタントを請け負う企業を利するだけではないか、国からの補助金や交付金の獲得競争に終わるのではないか、という疑問も呈されている⁽³⁰⁾。

実際、民間のシンクタンク、コンサルタント会社、監査法人、大学等に多くの自治体から「地方版総合戦略」の策定に関する業務委託が舞い込んでいると報じられている。日経グローバルが平成 27 (2015) 年秋に実施した全国首長調査によると、「地方版総合戦略」と「地方人口ビジョン」の作成に当たって外部機関・組織に「全て」の業務を委託したと回答したのは、48 自治体あり、「一部」を委託したと回答したのは、600 自治体であった。これらの回答を合わせると回答自治体の 8 割以上が何らかの外部委託を行っていたとされる⁽³¹⁾。

なお、内閣府地方創生推進室は、平成 27 (2015) 年 1 月に、「地方版総合戦略策定のための手引き」を公表しており、その中で、戦略策定に必要な調査等を民間コンサルティング企業等に委託することは差し支えないとしているが、戦略の起草作業自体は、住民や産官学金労言⁽³²⁾の参画を得ながら、地方公共団体自らが行うように依頼している⁽³³⁾。

II 政府関係機関の地方移転と ICT

1 政府の方針と政策目標

(1) 創生本部と長期ビジョン

平成 26 (2014) 年 9 月 3 日付けの閣議決定により、「人口急減・超高齢化という我が国が直面する大きな課題」に取り組み、「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」

(28) 原田大樹「人口減少時代における政策実現手法の展開」(平成 27 年 11 月 20 日国立国会図書館調査及び立法考査局説明聴取会)

(29) 「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の策定について(通知)」(平成 26 年 12 月 27 日閣副第 979 号) <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/979.pdf>>

(30) 「人口減に危機感、数値明記 政府原案「出生率 1.8、目指す水準」『朝日新聞』2014.12.19; 「社説 地方創生「住民が主役」を貫けるか」『朝日新聞』2015.9.28; 角田英昭「改訂版 どこを目指す、地方版人口ビジョンと総合戦略」2015.10.自治体問題研究所ウェブサイト <http://www.jichiken.jp/download/article_10.pdf>

(31) 中川内克行「地方版総合戦略全国調査から(上)」『日経グローバル』285 号, 2016.2.1, p.36.

(32) 産官学金労言とは、(産)産業界、(官)地方公共団体や国の関係機関、(学)大学等の高等教育機関、(金)金融機関、(労)労働団体、(言)メディアを指す(内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」「総合戦略」」p.2. <<http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2015/panf20150213.pdf>>)。

(33) 内閣府地方創生推進室「地方版総合戦略策定のための手引き」2015.1. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chihouban_sougousenryaku/pdf/siryou1.pdf>

できるようにすることを目的として、「まち・ひと・しごと創生本部」（以下「創生本部」という。）が内閣に設置された⁽³⁴⁾。創生本部は、内閣総理大臣を本部長として、全ての国務大臣から構成される。また、同年12月2日からは、「まち・ひと・しごと創生法」の施行に伴い、創生本部は法定のものとなった。

そして、同年12月27日には、「2060年に一億人程度の人口を維持する」という中長期展望を示す「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン—国民の「認識の共有」と「未来への選択」を目指して—」（以下「長期ビジョン」という。）が閣議決定された⁽³⁵⁾。

長期ビジョンでは、人口減少への対応には、「積極戦略」と「調整戦略」の大きく2つの方向性が考えられるとされた。「積極戦略」とは、出生率を向上させることにより人口減少に歯止めをかけ、将来的に人口構造そのものを変えていこうとするものであるとし、もう1つの「調整戦略」は、仮に出生率の向上を図っても今後数十年間の人口減少は避けられないことから、今後の人口減少に対応し、効率的かつ効果的な社会システムを再構築するものであるとした。そして、この2つの対応を同時並行的に進めていくことが必要となるとした。これは、Iで述べた行政サービスの需要が減少する場合に取り得る2つの戦略の方向性（表1の「活性化」及び「適正化」）に概ね対応するものでもある。

その上で、長期ビジョンは、基本的視点として、①「東京一極集中」を是正する、②若い世代の就労・結婚・子育ての希望を実現する、③地域の特性に即した地域課題を解決する、という3点を掲げた。

(2) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」

この長期ビジョンを前提として、同日、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「総合戦略」という。）が閣議決定された。この中で4つの基本目標とそれに対応する政策パッケージが示された。これらは、厳格な効果検証を伴いつつ限られた政策資源を有効に活用するという基本認識に立脚したものである⁽³⁶⁾。

そして、「地方への新しいひとの流れをつくる」という第2の基本目標の下、政策パッケージとして、「地方移住の推進」、「企業の地方拠点強化、企業等における地方採用・就労の拡大」、「地方大学等の活性化」の3点を掲げる。「企業の地方拠点強化…」では、「政府関係機関（独立行政法人等の関連機関を含む。）の地方移転」についても言及がある。都市部に居住せずとも地方に住みながら仕事ができるような環境を整備するため、ICT基盤の整備を進め、モデル実証等による好事例の把握や支援策の実施等を行うとして、「遠隔勤務（サテライトオフィス、テレワーク）の促進」についても示す。

また、第1の基本目標「地方における安定した雇用を創出する」に対応する政策パッケージとして、「ICT等の利活用による地域の活性化」も示されている。

政府関係機関が地方へ移転し、遠隔勤務に取り組むためには、このICT等の整備が必要となる。

⁽³⁴⁾ 「まち・ひと・しごと創生本部の設置について」（平成26年9月3日閣議決定）<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/konkyo_sankou2.pdf>

⁽³⁵⁾ 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン—国民の「認識の共有」と「未来への選択」を目指して—」（平成26年12月27日閣議決定）<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/20141227siryou3.pdf>>

⁽³⁶⁾ 「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）<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/20141227siryou5.pdf>>

有線・無線のブロードバンドの整備とその利活用の推進が不可欠であるが、未整備地域、整備後の利活用が進まない地域が依然として多数存在しているとされる⁽³⁷⁾。

(3) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015 改訂版）」

平成 27（2015）年 12 月 24 日の閣議決定により、総合戦略の全部が変更され、「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015 改訂版）」が示された⁽³⁸⁾。そこでは、「地方への新しいひとの流れをつくる」という基本目標の政策パッケージの冒頭に、「政府関係機関の地方移転」が新たに追加された。

また、今後の政府関係機関の新設に当たっては、真に東京圏内での立地が必要なものを除き、東京圏外での立地を原則とするとされた。

2 政府関係機関の地方移転をめぐる動向

政府関係機関の地方移転に関する最近の動向を次に述べる。

政府は、平成 27（2015）年 3 月 3 日から、地方創生に資すると考えられる政府関係機関について、地方自治体から機関誘致の提案募集を開始した⁽³⁹⁾。この目的は、地方の自主的な創意工夫を前提に、それぞれの地域資源や産業事情等を踏まえ、地方における「しごと」と「ひと」の好循環を促進することである。移転等に伴う弊害・問題点がある場合、それを上回る必要性・効果があると判断されれば、弊害をできるだけ少なくする措置を講じた上で移転を行うとされた。

東京圏（1 都 3 県）以外の道府県等を提案資格者とし、東京都にある政府関係機関と全ての研究機関・研修所を誘致対象としたところ⁽⁴⁰⁾、提出期限の平成 27（2015）年 8 月 31 日には、42 道府県から 69 機関について誘致の提案があった⁽⁴¹⁾。

有識者の意見を聴取し、その検討に資するため、「政府関係機関移転に関する有識者会議」（座長：増田寛也野村総合研究所顧問、東京大学公共政策大学院客員教授）を経た後⁽⁴²⁾、政府は、その中から、次の表 2 で示す中央省庁 7 機関とそれに関係する独立行政法人 6 機関を含む計 34 機関を検討の対象とした⁽⁴³⁾。

そして、中央省庁に係る地方移転については、政府では、平成 27（2015）年度中に成案を得ることが目指されている。また、既に、独立行政法人酒類総合研究所東京事務所は、平成 27（2015）年 6 月に広島県東広島市への移転が決定された⁽⁴⁴⁾。前掲の有識者会議を経て、最終的には、創生本部

⁽³⁷⁾ 同上, pp.30-31.

⁽³⁸⁾ 「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015 改訂版）」（平成 27 年 12 月 24 日閣議決定）<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h27-12-24-siryou2.pdf>>

⁽³⁹⁾ 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方創生に資すると考えられる政府関係機関の地方移転に係る提案について」2015.3.3. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/tihouiten_setumeikai/h27-03-13-siryou2.pdf>

⁽⁴⁰⁾ 「政府関係機関の地方移転について」（政府関係機関の地方移転に係る提案に関する説明会配布資料 1）2015.3.3. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/tihouiten_setumeikai/h27-03-13-siryou1.pdf>

⁽⁴¹⁾ 既に移転がなされた独立行政法人酒類総合研究所を含まない数。「政府関係機関の地方移転について」まち・ひと・しごと創生本部ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chihouiten/>>

⁽⁴²⁾ 「政府関係機関移転に関する有識者会議の開催について」（平成 27 年 8 月 7 日地方創生担当大臣決定）<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chihouiten/h27-08-07seihukikan_iten.pdf>

⁽⁴³⁾ 「中央省庁に係る地方移転の検討に当たっての重要な視点」（第 3 回政府関係機関移転に関する有識者会議配布資料 4）2015.12.17. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chihouiten_yushikisyakaigi/h27-12-17-siryou4.pdf>; 「政府関係機関移転対応方針のポイント」（第 8 回まち・ひと・しごと創生会議配布資料 4-1）2015.12.18. <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/souseikaigi/h27-12-18-siryou4-1.pdf>> 既に移転がなされた独立行政法人酒類総合研究所を含まない数。

表2 中央省庁に係る地方移転の検討について

機関	提案元	道府県の主な提案内容等	動向、府省庁の主な主張等	閣僚の発言
文化庁	京都府	文化財保存を支える人材。文化振興、文化財行政。国会の委員会出席回数は年平均20回程度。答弁は次長による著作権法関連の内容が大半。	国会対応等の一部の部署を除き、同庁長官を含めた機能を移転する予定。	馳浩文部科学大臣「移転を前提に検討」
消費者庁	徳島県	消費者行政・食の安全安心で全国モデルとなる各種政策。全国屈指の光ブロードバンド環境。関西・四国圏の人材等。(独)国民生活センター(港区・相模原事務所)等も併せて提案。	平成28(2016)年3月に消費者庁長官を含む職員を1週間程度派遣予定。同年7月には数十名の職員を1か月間程度派遣予定。テレビ会議の活用で機能を低下させずに任務達成が可能かを検討。	河野太郎内閣府特命担当大臣(消費者及び食品安全、規制改革、防災)「3月末時点で、移転しないということにはならない」
総務省統計局	和歌山県	大臣等と緊急に協議を要する案件は比較的少ない。事業のほとんどが都道府県への法定受託事務。ICTの活用。	実証実験を経て、平成28(2016)年8月末までに決定予定。統計局は政府統計の中核的機関。各府省と統計作成・統計情報のシステム管理で連携しており東京にあることが不可欠。	高市早苗総務大臣「統計の説明は対面が多い。専門人材を地方で確保できるかも重要な論点」
中小企業庁	大阪府	中小企業数は全国2位。製造業事業所数は全国1位。	国会、他府省、その他関係機関と密接な連携が不可欠で、移転のデメリットが非常に大きい。なお、製造業事業所数は東京都が全国1位。	林幹雄経済産業大臣「東京にある方が望ましい」
特許庁	長野県	南海トラフ巨大地震による津波の心配がなく、また主要活断層から離れていることから地震による影響が少ない。審査部門は、比較的独立性の強い分野であり、一部であれば東京圏以外への立地は十分可能。	最先端の審査に対応する極めて厳しい業務環境にあり、審査拠点の分散は、緊密な協議を妨げる。	
	大阪府	近畿の特許出願件数は全国の約2割で東京圏に次ぐ規模。	特許出願のほぼ100%はオンライン出願であり、かつ、書面主義による審査であるため、出願件数の多寡は地理的配置を決める重要な要素ではない。	
気象庁	三重県	伊勢湾台風や紀伊半島大水害などの経験。日本の防災・減災体制の充実に大きな役割。首相官邸等へ緊急参集する必要がある部署を除き誘致。	首相官邸への緊急参集、政府全体の危機管理対策の実施に重要。気象庁は一体として政府機能中枢域にあることが必要不可欠。	石井啓一国土交通大臣「移転すれば危機管理などの機能維持が困難」
観光庁	北海道	観光資源を豊富に有し、観光のポテンシャルが極めて高い。	特定地域の資源のみを背景とした施策立案を行うことは適切ではない。遠隔地に移転しての業務遂行が困難。平成27(2015)年7月に北海道運輸局に観光部が創設されている。	
	兵庫県	観光施策のモデル。国際会議場などMICEが充実。霞ヶ関、永田町との利便性。ICTを活用した情報共有。	特定地域の資源のみを背景とした施策立案を行うことは適切ではない。遠隔地に移転しての業務遂行が困難。ICTの活用等では対応が遅れる。	

(注) MICEとは、「企業等の会議(Meeting)、企業等の行う報奨・研修旅行(インセンティブ旅行)(Incentive Travel)、国際機関・団体、学会等が行う国際会議(Convention)、展示会・見本市、イベント(Exhibition/Event)の頭文字のことであり、多くの集客交流が見込まれるビジネスイベントなどの総称である。」(「MICEの開催・誘致の推進」2015.11.20。観光庁ウェブサイト<<http://www.mlit.go.jp/kankoch/shisaku/kokusai/mice.html#igi>>)

(出典)「中央省庁に係る地方移転の検討に当たっての重要な視点」(第3回政府関係機関移転に関する有識者会議配布資料4)2015.12.27.<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chihouiten_yushikisyakaigi/h27-12-17-siryou4.pdf>;「文化庁一部機能を京都に」『日本経済新聞』2016.1.16;「文化庁京都に「全面移転」政府案連絡役次長東京に」『読売新聞』2016.2.26;その他関連資料を基に筆者作成。

(44)「独立行政法人酒類総合研究所東京事務所の移転について」(平成27年6月30日まち・ひと・しごと創生本部決定)<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chihouiten/150630sakerui-sougou.pdf>>

が「政府機関移転基本方針決定」を示すことが想定されている。

なお、政府は、東京圏への一極集中の是正のため、高齢者の地方移住を促進するための地方での受け皿となる住まいや医療、介護、生涯学習など総合的な機能を備えた日本版 CCRC 構想⁽⁴⁵⁾とともに、民間企業の本社機能の移転や地方での事業拡充に対して手厚く税制、財政上の支援措置を講じ、地方での雇用創出や地域経済への波及効果を見込んでいる。このように、民間企業に対して、本社機能の地方移転を促している以上、政府としても、政府自らが政府関係機関の地方移転に積極的に取り組む姿勢を示さなければ、その真剣度が問われることにもなる⁽⁴⁶⁾。

3 多極分散型国土形成促進法に係る取組

そこで、比較の観点から、従来の政策にも簡単に言及する。昭和 63 年には、閣議決定「国の機関等の移転について」（昭和 63 年 1 月 22 日閣議決定）、「多極分散型国土形成促進法」（昭和 63 年法律第 83 号）に基づき、①東京都区部の過密の解消、②東京への諸機能の過度の集中の抑制、③地方の振興、④民間部門の地方移転の促進等のために、国の行政機関の官署及び特殊法人の主たる事務所の東京都区部からの円滑な移転が推進された。

そして、「国の行政機関等の移転について」（昭和 63 年 7 月 19 日閣議決定）において移転対象機関等が決定され、これに基づき、平成元（1989）年 8 月 24 日の「国の機関等移転推進連絡会議」において 76 機関及び自衛隊の 11 部隊等（廃止等により現在は 71 機関 11 部隊等）⁽⁴⁷⁾の移転先地等が取りまとめられた。既に 69 機関が移転し、又は具体的な移転先が決定している。しかし、移転機関のうち、関東外に移転した機関は 2 機関のみで、他は関東圏への移転にとどまった⁽⁴⁸⁾。

今回の総合戦略は、東京圏（1 都 3 県）以外の道府県を移転先の候補としているところが、多極分散型国土形成促進法に基づく政策とは異なると言えよう。

III 徳島県下の地方創生とサテライトオフィス

徳島県は、急速な少子高齢化の進行、人口減少や過疎化の進行などの課題に直面している⁽⁴⁹⁾。徳島県は、政府関係機関の誘致として、消費者庁、内閣府消費者委員会、独立行政法人国民生活センターの移転を提案している（表 2 参照）。これは、政府の行政サービス拠点を移動させることで、地方への人の移動を興すことを目指す取組であることから、行政需要・行政資源の再配分を行うも

(45) CCRC とは、Continuing Care Retirement Community の略で、「高齢者が移り住み、健康時から介護・医療が必要となる時期まで継続的なケアや生活支援サービス等を受けながら生涯学習や社会活動等に参加するような共同体」を指す。「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015 改訂版）」前掲注(38), p.45.

(46) 小山善一郎「問われる安倍政権の本気度—政府機関の地方移転—」『法令解説資料総覧』405 号, 2015.10, p.45.

(47) 「第 3 章首都圏整備の推進」国土交通省編『首都圏白書 平成 17 年版』2005.6, p.132. <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/syutoken_hakusyo/h16/images/h16syutoken_013.pdf>

(48) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略（抜粋）」（第 3 回政府関係機関移転に関する有識者会議参考資料 2）2015.12.17. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chihouiten_yushikisyakaigi/h27-12-17-sankou2.pdf> 平成 7（1995）年に独立行政法人酒類総合研究所（当時は「醸造研究所」）が東京都北区から広島県東広島市へ移転し、平成 9（1997）年に本州四国連絡高速道路株式会社（当時は「本州四国連絡橋公団」）が東京都港区から兵庫県神戸市へ移転した（国土交通省「国の行政機関等の移転実績マップ」『平成 26 年度首都圏整備に関する年次報告』p.94. <<http://www.mlit.go.jp/common/001092926.pdf>>）。

(49) 「「e-とくしま推進プランの総括」と「ICT とくしま創造戦略の策定」について」2015.8.21. 徳島県ウェブサイト <<http://www.pref.tokushima.jp/docs/2014032700164/>> そのほかに、直面する課題としては、南海トラフ巨大地震対策、経済雇用対策も挙げられている。

のであると評価でき、行政体制を「活性化」するものといえる。こうした提案の前提には徳島県の消費者教育等に関する取組への評価等も含まれるが、ここでは、特に、遠隔地での業務を可能にするために欠かせない高速ブロードバンド環境と、それによる企業誘致の動向、官民を挙げての取組を中心に紹介する。

1 高速ブロードバンド環境の整備

徳島県では、官民の有識者等から成る「e-とくしま推進会議」（事務局：徳島県地域創造課）が、平成16（2004）年3月に「e-とくしま推進プラン」⁽⁵⁰⁾を策定し、「県民誰もがICTの利便性を享受できる徳島」の実現を目指して、官民協働で10年間、地域情報化の推進を図るための取組が進められた。また、「e-とくしま推進プラン」に続き、ICTを課題解決ツールとして効果的・積極的に活用するための指針として、平成27（2015）年8月に新たに「ICTとくしま創造戦略」が策定された⁽⁵¹⁾。

そうした中で、特に他の都道府県と比較して際立つのは、ケーブルテレビの普及率である。徳島県は、平成24（2012）年から連続で、ケーブルテレビの普及率が日本の都道府県の中で最も高く、平成27（2015）年3月時点では、普及率は89.7%となっており、全国平均の53.6%を大きく上回っている⁽⁵²⁾。

ケーブルテレビの普及の背景には、平成23（2011）年7月24日に実施された地上デジタル放送への完全移行がある。

従来、徳島県の多くの地域では、県内のNHK2波と民放1波のほかに、近畿地方等県外の放送の「漏れ電波」を受信し視聴していたが、地上デジタル放送へ移行後は、県外の放送をアンテナで視聴することが難しくなることが分かった。そこで、徳島県は、平成14（2002）年から「全県CATV網構想」により総合的な情報通信基盤の整備を推進した⁽⁵³⁾。平成22（2010）年度末に全ての市町村でケーブルテレビ施設の整備が完了し、近畿等県外の放送を安定的に視聴できる環境が整った。

そして、この「全県CATV網構想」は、①地上デジタル放送対応にとどまらず、②高速ブロードバンド環境の整備、③域内無料のIP電話の普及、④コミュニティや防災情報などの地域情報の発信、といった効果ももたらした。

特に、②によるインターネット環境の向上は、徳島県下でのサテライトオフィスの誘致や移住する起業家に対するインフラ整備に大きく寄与している。

平成23（2011）年8月に、徳島県主導の「とくしま集落再生プロジェクト」検討委員会から、ブロードバンド環境を生かした企業誘致としてサテライトオフィス事業の提案があり、そして、同年9月から、徳島県の美波町と神山町では、サテライトオフィス実証実験が行われた。平成27（2015）年1月現在、美波町、神山町にはそれぞれ12社のサテライトオフィスが開設されている（図2）。

以下では、美波町と神山町を事例として採り上げる。なお、増田レポートによれば、両町ともに消滅可能性が高い都市であるとされているが、移住や誘致に関する積極的な取組が活発であり、近年、わずかながら、人口の社会増⁽⁵⁴⁾が生じた年もある。

50 「e-とくしま推進プラン 総括概要について」2014.3.17. 徳島県ウェブサイト <<http://www.pref.tokushima.jp/docs/2014032700164/files/soukatsu.pdf>>

51 「「e-とくしま推進プランの総括」と「ICTとくしま創造戦略の策定」について」前掲注(49)

52 総務省情報流通行政局地域放送推進室「ケーブルテレビの現状」2015.7. p.16. <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/pdf/catv_genjyou.pdf>

53 「全県CATV網構想とは何ですか」2013.4.18. 徳島県ウェブサイト <<http://www.pref.tokushima.jp/FAQ/docs/00027595/>>

54 一定期間における転入及び転出による人口の増加。

図2 徳島県下のサテライトオフィス数



(注) 平成 28 年 1 月現在。

(出典) 徳島県美波町、同県神山町での現地調査; 株式会社あわせ提供資料; 「美波町サテライトオフィス」美波町ウェブサイト<<http://minami-satelliteoffice.jp/>>; 「サテライトオフィス開設企業」Tokushima Working styles ウェブサイト<<http://tokushima-workingstyles.com/satelliteoffice/>> その他関連資料を基に筆者作成。

2 美波町の取組

美波町は、徳島県南東部の海沿いに位置する町で、うみがめが産卵する場所として知られる大浜海岸は貴重な観光資源である。

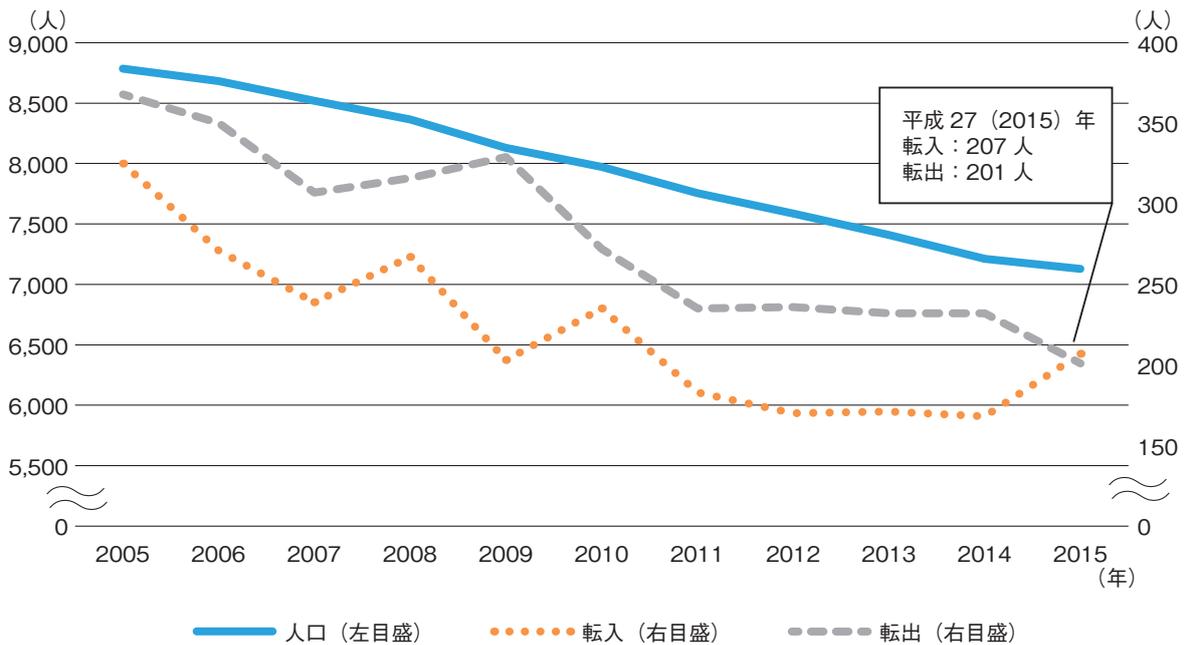
「美波町」というのは比較的新しい町名で、平成 18 (2006) 年 3 月 31 日に「由岐町」と「日和佐町」の合併により誕生した。ちょうど、「市町村の合併の特例に関する法律」(平成 16 年法律第 59 号)に基づき、合併特例債や合併算定替⁽⁵⁵⁾の大幅な延長といった手厚い財政支援措置が受けられる期限の日である。なお、現在でも、昭和の大合併前の町を単位にコミュニティが形成されており、祭りの時には、その町内会ごとに「ちょうさ」と呼ばれる神輿を担ぎ、盛り上がる。

平成 23 (2011) 年からの移住誘致に関する積極的な取組もあり、平成 27 (2015) 年、美波町誕生以来、初めて 6 人の社会増があった(図 3 参照)。

平成 24 (2012) 年 1 月に、徳島県サテライトオフィスプロジェクトにより、美波町の遊休地活用(旧県立老人ホーム跡)に、美波町第 1 号となるサテライトオフィスが誕生した。サテライトオフィス進出企業に対する補助制度としては、徳島県が実施している企業に対する補助金と、美波町が実施している移住者に対する支援(美波町定住促進補助金)がある。また、株式会社あわせ(下記)が、美波町の誘致関係の業務を受託している。進出企業には、ブロードバンド環境を活かせる IT 関連

(55) 合併後 10 年間は、合併前の市町村ごとに算定した普通交付税の総額が配分される。

図3 美波町の人口及び社会動態の推移



(注) 2005年・2006年の数値は由岐町と日和佐町の合計。
 (出典) 美波町役場提供資料を基に筆者作成。

企業が多いが、その他にも建築関連企業等がある。

平成25(2013)年には、サテライトオフィスの誘致を支援するため、美波町に本社を置く株式会社あわせ(図4)が設立された。具体的には、移住者への不動産物件の案内、短期間サテライトオフィスを利用し移住を体験するという「お試し移住」、美波町でサテライトオフィスを開設するための手続の伝達等を行っている。株式会社あわせでは、厚生労働省が実施する職業訓練(雇用型訓練)を活用することで、「地域ブランド発信アドバイザー育成」や「WEB技術者育成」の取組を行い、過疎地でもIT人材の確保に注力している。そのほか、美波町での企業誘致で培ったノウハウを他の地方自治体関係者等へ伝えるため、受講料を徴収しての研修も行っており、ビジネスとしても軌道に乗っている。

今後の課題として、進出企業は古民家を賃借し、改装してオフィスとすることが多いが、人が住んでいない古民家であっても、必ずしも借りられるわけではなく、有効に活用できる不動産を確保

図4 旧銭湯施設を改装したサテライトオフィス



(出典) 株式会社あわせ提供。

することが必要であるとされる。

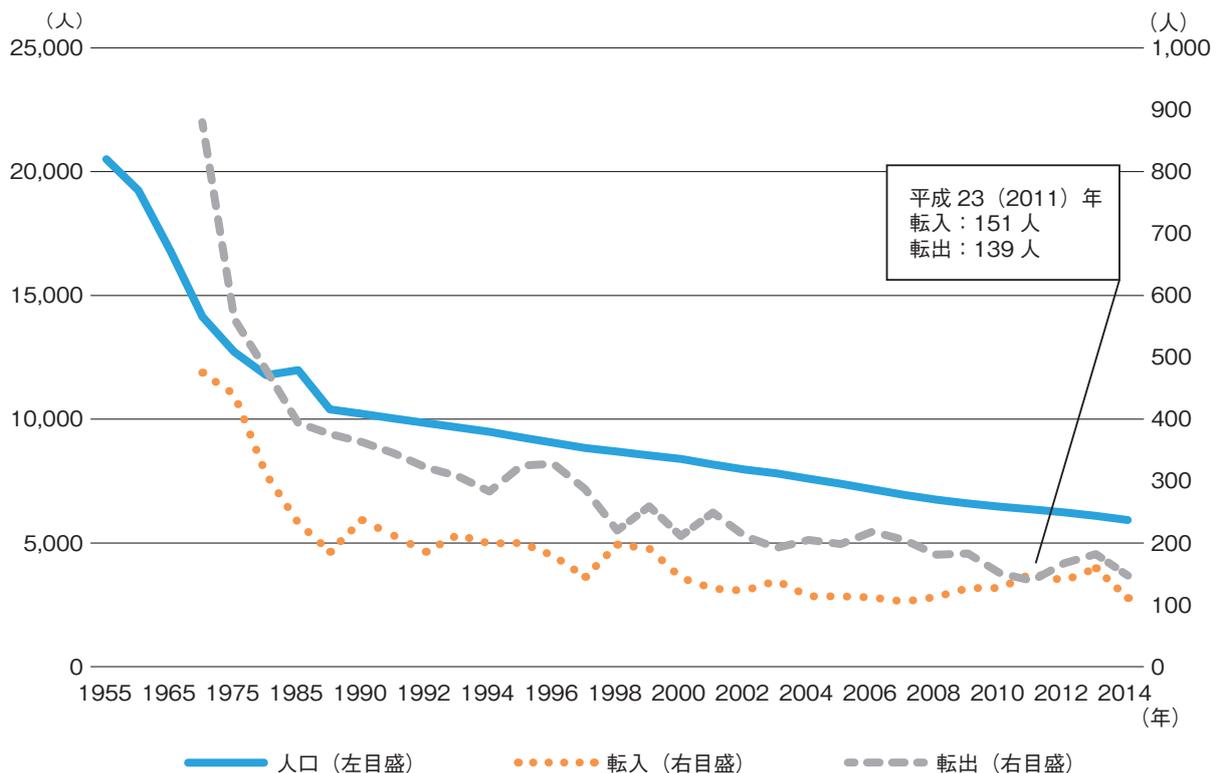
3 神山町の取組

神山町は徳島県の山間部に位置し、急な斜面に集落が点在している。ちょうど「昭和の大合併」の時期の昭和 30（1955）年に、「阿野村」「下分上山村」「神領村」「鬼籠野村」「上分上山村」の 5 村が合併して誕生した⁽⁵⁶⁾。かつては林業で栄えたが、木材価格の低迷により、人口は減少を続けている。神山町が平成 27（2015）年 12 月に公表した、「神山町創生戦略、人口ビジョン まちを将来世代につなぐプロジェクト」では、限界人口は 3,000 人と推計されている⁽⁵⁷⁾。

神山町の取組は早くからメディアに取り上げられたため、移住に関する視察や相談は多くある。平成 23（2011）年には、神山町誕生以来、初めての社会増もあった（図 5 参照）。もっとも、平成 27（2015）年 12 月の国勢調査の人口の速報値は、5,305 人であり、国立社会保障・人口問題研究所の予測値の 5,357 人を下回っている。

神山町は、平成 19（2007）年 10 月に、神山町移住交流支援センターを開設した。支援業務は NPO 法人グリーンバレーに委託されており、同センターが所在する神山町農村環境改善センター

図 5 神山町の人口及び社会動態の推移



(出典) 「人口と世帯数」神山町ウェブサイト <<http://www.town.kamiyama.lg.jp/office/juumin/residents/population.html>> を基に筆者作成。

(56) 「歴史・沿革」神山町ウェブサイト <<http://www.town.kamiyama.lg.jp/office/soumu/gyousei/topography.html>>

(57) 神山町「神山町創生戦略、人口ビジョン まちを将来世代につなぐプロジェクト」v.1.1, 2015.12.25. <http://www.town.kamiyama.lg.jp/office/soumu/kikaku/chihouseusei_v.1.1.pdf>

の維持管理を行う指定管理者も同法人である。

NPO 法人グリーンバレーは、平成 3（1991）年 3 月に設けられたアリス人形里帰り推進委員会、そして、翌年 3 月に設けられた神山町国際交流協会を母体として、平成 16（2004）に設立された。環境や芸術への取組を行いながら発展してきた。神山町出身の大南信也理事長は、人口構成を健全化させ、ビジネスの場としての価値を高めたいという思いから、「創造的過疎」という言葉を提唱し、外部からの人材誘致に取り組んでいる。

神山町第 1 号のサテライトオフィスは、名刺管理サービスアプリを提供する Sansan 株式会社（本社東京）であり、平成 22（2010）年に設置された。なお、積極的な誘致ではなく、新しい働き方を模索していた同社社長の発案によるものであった。

NPO 法人グリーンバレーは、「神山プロジェクト」として、IT、映像、デザイン等働く場所が比較的制限されにくい業種の企業を誘致し、平成 28（2016）年 1 月時点で、12 社がサテライトオフィスを設置している。また、「ワークインレジデンス」との名称で、町の将来にとって必要になる働き手や起業家を誘致している。移住者の増加に伴い、神山町のメインストリートに当たる寄井商店街では、空き店舗となった古民家が、サテライトオフィスや新しい商店へと変化している最中である（図 6 参照）。人材を誘致し、商店街を再生するためには、空き店舗の所有者と交渉し、不動産を確保することが課題の 1 つとなっている。

その他、グリーンバレーは、「神山塾」という名称で、厚生労働省の認定を受けた「緊急人材育成支援事業（基金訓練）」及び「求職者支援訓練」を行い、後続人材を育成している。これまでに 6 期 77 名が修了しており、そのうちの約半数が神山町へ移住した。

「神山町創生戦略、人口ビジョン まちを将来世代につなぐプロジェクト」では、協働体制として、今後、新たに一般社団法人を設立し、役場内に設置する会議体と連続性のあるプロジェクトを進めることを示している。

また、神山町では、移住のための補助制度が用意されている。これは、神山町空き家情報台帳に記載された空き家を改修し、神山町に定住しようとする移住者等に対して、空き家の改修及び修繕に要する費用の一部を補助することで、神山町への移住促進と空き家の有効利活用を図ることを目的としている⁽⁵⁸⁾。

図 6 神山町寄井商店街に新規開設されたサテライトオフィス（左）とフランス料理店（右）



（出典） 筆者撮影。

(58) 「神山町移住支援空き家改修事業補助金」神山町ウェブサイト <<http://www.town.kamiyama.lg.jp/office/sangyouenjoy/tourism/post.html>>

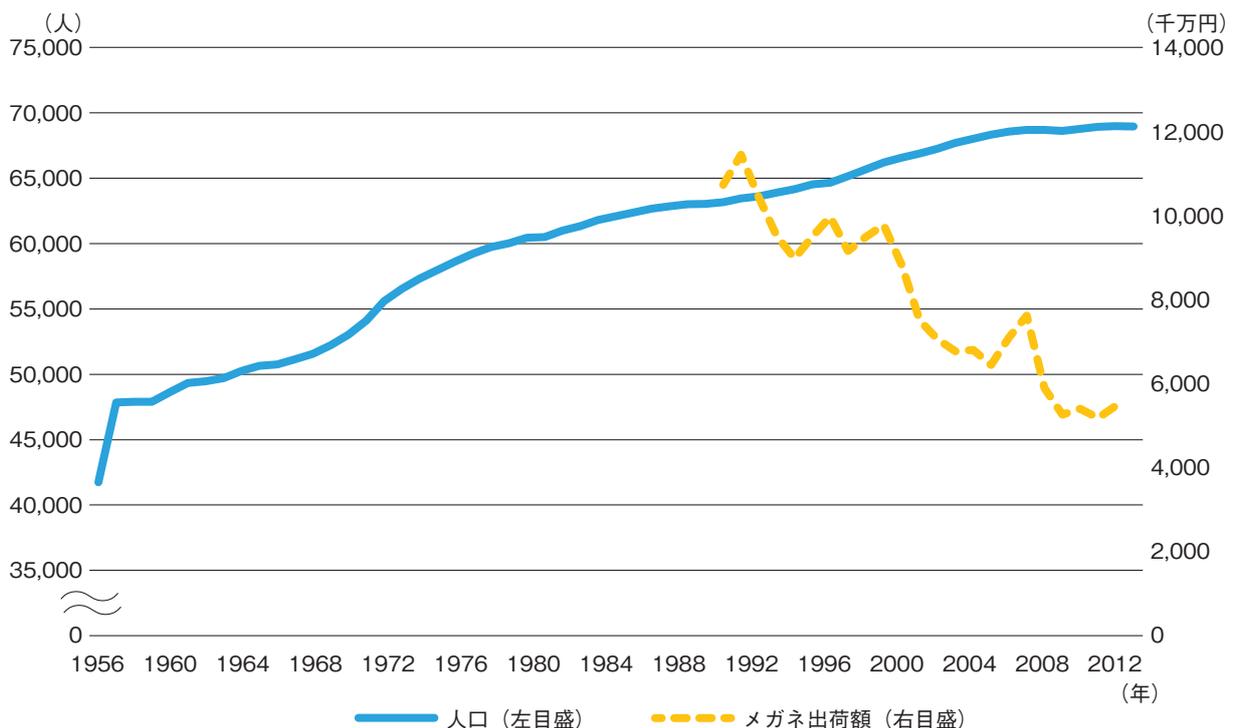
IV 福井県鯖江市の産業とオープンデータ

1 鯖江市の取組

福井県鯖江市は、日本で最初にオープンデータ⁽⁵⁹⁾を公表した自治体⁽⁶⁰⁾であり、また、「JK 課プロジェクト」⁽⁶¹⁾といった斬新な企画を作り、積極的な施策を行ったことから、近年、報道等でも頻繁に取り上げられるようになってきている。

福井県全体では、平成 12（2000）年から連続して人口が減少している中、鯖江市の人口は増加を

図 7 鯖江市の人口及びメガネ出荷額の推移



(出典) 「鯖江市統計書」鯖江市ウェブサイト <<http://www.city.sabae.fukui.jp/pageview.html?id=10838>>; 鯖江市役所提供資料; その他関連資料を基に筆者作成。

(59) オープンデータとは、営利目的も含めた二次利用が可能な利用ルールで公開された、機械判読に適したデータ形式のデータ」と定義される。機械判読 (Machine Readable) とは、「コンピュータプログラムがデータの論理的な構造を判読でき、構造中の値 (表中の数値、テキスト等) を自動的に編集・加工・改変等できること」をいうとされる (オープンデータ流通推進コンソーシアム「オープンデータガイドーオープンデータのためのルール・技術の手引き 第1版」2014.7.31, p.7. <<http://www.opendata.gr.jp/news/docs/opendata-guide-v1.pdf>>)。また、オープンデータについては、今岡直子「行政情報化とオープンデーターイギリスとエストニアの事例からー」『情報通信をめぐる諸課題 (科学技術に関する調査プロジェクト 2014)』(調査資料 2014-2) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2015, pp.131-155. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9104303_po_20140209.pdf?contentNo=1> を参照。

(60) 「福井・鯖江市 トイレ探しはスマホで 民間も住民サービス担当、行政情報活用しアプリ作成」『毎日新聞』(北陸版) 2013.3.8. コンピューターが自動解読でき、ソフト開発に適したデータ形式「XML」による公開に全国の自治体で初めて切り替えたとされる。

(61) JK 課プロジェクトとは、条例等で規定されている正式な鯖江市の部署というものではなく、仮想的に行政組織の「課名」を模した市民主体のプロジェクト名である。市と市民によるまちづくり協働事業となっており、鯖江市役所は、「これまで市役所や公共サービスに直接関わることの少なかった女子高校生 (JK) たちが自ら考え、やってみたいまちづくり活動を提案し、市役所をはじめ、大学やメディア、市民団体等と連携して具現化する実験的な新しい市民協働推進プロジェクト」であると位置付けている。「鯖江市役所 JK 課プロジェクト」鯖江市ウェブサイト <<http://www.city.sabae.fukui.jp/pageview.html?id=14528>>

続けている（図7参照）。鯖江市役所は、その理由として、鯖江市は、「国道8号、高速道路、JRと交通の便も良いことから隣市の福井市や越前市のベッドタウン」であり、また、「3世代世帯の割合も高く、共働きであっても子育てがしやすい環境」であることを挙げている⁽⁶²⁾。

主な地場産業は、約110年の歴史があるメガネ、約1500年続く繊維、漆器である。鯖江市は、「日本でもっとも早く中国にやられた町」⁽⁶³⁾とも表現され、安価な中国製品に取って代わられた部分もあるように、そうした地場産業だけに依存する成長にはやや陰りが見えていた。しかし、鯖江市は、激しいグローバル化の波にもまれつつも、長年のメガネ産業で培った技術を活かし、精密機器や医療分野などの異業種への参入も行っている。そして、市独自のメガネ産業を底堅いものとして踏みとどまり、地域の特性を活用して、人口流出を抑えている（図7参照）。こうした地域の特徴ある資源を活かした産業振興を実現し、雇用の拡大や住民の定着を実現している地域は、「産業開発型」と言われ、様々な自治体でも取り入れることが可能なモデルであるとも言われる⁽⁶⁴⁾。

以下では、鯖江市の産業開発と行政体制をめぐる動向を簡単に紹介する。

鯖江市では、平成16（2004）年8月に、福井市との合併協議の混乱の責任を問うため、当時の市長の解職を求める住民投票が行われた。結果、解職に「賛成」は1万8178票、「反対」は1万149票と、賛成票が約8,000票上回り、有効投票の過半数に達しリコールが成立し、市長は即日失職した⁽⁶⁵⁾。

平成22（2010）年4月には、「鯖江市民主役条例」（平成22年条例第1号）⁽⁶⁶⁾が制定された。同年10月には、市民から「データシティ鯖江」の提案がなされ⁽⁶⁷⁾、新市長の下、「データシティ鯖江」として、ITをメガネ、繊維、漆器に続く第4の産業にすることが目指された。その一環として、平成24（2012）年3月に鯖江市での最初のオープンデータ活用事例が登場した。それは、トイレの場所を示すアプリであり、その取組は、平成24（2012）年7月に政府が決定した「電子行政オープンデータ戦略」⁽⁶⁸⁾でも事例として取り上げられた。

また、現在、メガネ産業で培われた技術を基に、鯖江市の企業では、メガネ型のウェアラブル端末（鯖江市では、「脳メガネ」とも呼ぶ。）の開発も行われている。

この一連の産業開発と行政体制をめぐる動向は、隣接市との合併による単なる行政規模の拡大ではなく、新産業の育成に重点を置き、行政需要を創出する「充足化」又は「活性化」という拡大方向の行政体制戦略が採られたものと評価できよう。活発な産業の動きを受け、鯖江市では、オープンデータアプリコンテストと脳メガネコンテストを隔年で実施している。また、鯖江市役所は、クラウドファンディングのポータルを整備し、市自身や市民の取組への出資を募っている。例えば、近未来のメガネとして、防犯カメラ等による顔認識を防止する「プライバシーバイザー」⁽⁶⁹⁾の開発

(62) 「県下一若くて活気のあるまち」鯖江市ウェブサイト <<http://www3.city.sabae.fukui.jp/jiman/jinkou/jinkou.html>>

(63) 藤吉雅春『福井モデル—未来は地方から始まる—』文藝春秋、2015、p.2、119-181。

(64) 増田寛也編著『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減—』中央公論新社、2014、pp.133-139。ほかには、農業の産業化に成功している秋田県大潟村や、観光産業を活発化している北海道ニセコ町が産業開発型の事例として考えられている。

(65) 「辻鯖江市長が失職、リコール成立」『福井新聞』2004.8.29。

(66) 「鯖江市民主役条例」は、市民が市政に主体的な参加を果たし、未来に夢と希望の持てる鯖江の実現に向け、市民と市が共に汗を流すという意志と、それを実現するために市の施策の基本となる事項を定めることにより、自分たちのまちは自分たちがつくるという市民主役のまちづくりを進めることを目的としている（同条例第1条）。「鯖江市民主役条例」鯖江市ウェブサイト <http://www5.city.sabae.fukui.jp/reiki/reiki_honbun/ar40006181.html>

(67) 「データシティ鯖江」鯖江市ウェブサイト <<http://www.city.sabae.fukui.jp/pageview.html?id=12765>>

(68) 「電子行政オープンデータ戦略」（平成24年7月4日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定）<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/pdf/120704_siryou2.pdf>

は、このポータルを利用して資金が集められた⁽⁷⁰⁾。

さらに、鯖江市では、今後の IT 人材育成のため、プログラミングのクラブ活動を行う小中学校を増やす取組も行われている。平成 28（2016）年 1 月時点で、小学校 3 校と中学校 1 校の実績がある。

2 福井県の取組

鯖江市が全国的なトップランナーとして、オープンデータ政策を推進したことを受け、福井県庁は、県内のバランスの取れた発展を目指すべく、平成 25（2013）年度から公共データ民間利活用推進事業を推進している。福井県は、都道府県で唯一、県下全ての自治体（17 市町）での取組を始めた自治体である。平成 26（2014）年 11 月には、全ての市町でオープンデータの公開が開始され、平成 27（2015）年には、5 つ星オープンデータの提供も始まった。また、県内では、オープンデータの内容、形式を統一し、利用者の便宜を図っている。

福井県オープンデータライブラリ⁽⁷¹⁾では、平成 28（2016）年 1 月 4 日現在、124 件の県独自データ、4 件の県・県内全市町共同公開データ、1 件の民間企業・団体提供データを公開している。県による食品営業許可施設に関するデータの人気が高く、今後の課題としては、どのようなデータを公開すれば、民間で経済的な収益が上がるような活用がなされるのか検討する段階にまで到達していると考えられている。

平成 27（2015）年には、福井県内の IT 企業 43 社が集う福井県システム工業会の新たな取組として、オープンデータ委員会が発足した。同委員会は、行政のオープンデータに関して産業界での活用を探るための情報収集、行政へのオープンデータ化要望、企業からのオープンデータ検討等を行うことを目的とする。⁽⁷²⁾

おわりに

人口減少社会において、地方自治体は課題解決に適した行政体制へと移行する必要がある。人口が増加し、量的拡大が求められていた時代とは異なるため、行政体制には質的な変容が求められている。ICT は、地理的格差を最小化することで、行政資源・行政需要の再配分を可能にし、また、システム技術により、行政資源活用の更なる効率化に大きく寄与する。行政資源の再配分の 1 つとして、サテライトオフィス等を設けることで遠隔地での業務が可能となるという特性を生かし、東京圏から地方への人の流れを創出するという積極的な政策がある。また、自治体クラウドやマイナンバー制度の下では、事務フローを共通化し、事務の合理化を図るという縮減政策を行うことも可能となる。

徳島県は、高速ブロードバンド環境が整備済みであるという強みを生かし、県の取組、県下の町の取組、NPO や株式会社等の民間からの動きが相まって、多くのサテライトオフィスの誘致に成功し、地方創生のための取組が前進し始めている。また、福井県鯖江市は、市民の声を取り入れ、

(69) 「顔検出を防ぐ「プライバシーバイザー」商品化へ 研究成果を社会実装し、地場産業の発展に貢献」2015.8.6. 国立情報学研究所ウェブサイト <http://www.nii.ac.jp/userimg/press_20150806.pdf>

(70) 「めがねのまち鯖江が挑戦する『近未来のメガネ』開発に参加しませんか!」FAAVO ウェブサイト <<https://faavo.jp/sabae/project/726>>

(71) 「福井県オープンデータライブラリ」福井県ウェブサイト <<http://www.pref.fukui.lg.jp/doc/toukei-jouhou/opendata/>>

(72) 福野泰介「21 世紀を代表するインフラ「オープンデータ」『行政&情報システム』52(1), 2016.2, p.41.

地場産業に加え、ICTを新たな産業とすることを目指して取組を進めたところ、福井県もそれを受け、県内全体の調和の取れた政策を進めた。

このように、地域の特性を十分に活かした柔軟な行政体制で政策を進めることで、行政需要の再配分が進み、また、行政の効率化が図られ、適正な行政基盤の維持につながるであろう。

(いまおか なおこ)