

国立国会図書館

地方創生をめぐる論点

—総論的な観点から—

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 838 (2015. 1. 6.)

はじめに

I 我が国の人口問題と各地域への影響

- 1 人口減少・少子高齢化の問題
- 2 過疎化の問題
- 3 東京圏への人口の偏りの問題

II 政府の地域振興政策—最近の動きと特色ある取組

- 1 最近の地域振興政策の動き
- 2 これまでの特色ある地域振興政策

III これからの地域の在り方の展望

- 1 地方自治体の特徴的な取組
- 2 民間の力を活かす
- 3 若者の力を活かす
- 4 高齢者等に優しい地域社会
- 5 これからの「住む」の在り方
- 6 スロー・シティ
- 7 サステイナブル・シティ

おわりに

- 我が国は、人口減少及び少子高齢化の問題に直面しており、地方の衰退が懸念されている。また、中山間地域を中心に過疎化が進んでいるとともに、東京圏への人口の偏りも危惧されている。
- 最近では、「まち・ひと・しごと創生本部」が内閣官房に設置され、地域が抱える問題に対し、政府が積極的に取り組む姿勢を見せているが、これまでも様々な地域振興政策が取り組まれてきている。
- 自治体や民間団体等によっても、地域再生に向けた特色ある取組がなされている。これからの「住む」の在り方や、新しい地域の在り方も模索されている。

国立国会図書館

調査及び立法考査局行政法務課

まつだ えり
(松田 恵里)

第 8 3 8 号

はじめに

人口減少及び少子高齢化が問題視されて久しいが、最近は特に、地域の再生の観点からこれらの問題が注目されている。民間有識者らで作る「日本創成会議」の人口減少問題検討分科会（座長：増田寛也元総務相）は平成 26 年 5 月、平成 52（2040）年に「消滅可能性都市」は 896 に達するという推計を公表し、人口減少に対する危機意識を促した。また、同年 9 月に人口急減・超高齢化という我が国が直面する大きな課題に対し政府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することを目的とした「まち・ひと・しごと創生本部」が内閣に設置されており（本部長：内閣総理大臣。本部の庶務は、関係行政機関の協力を得て、内閣官房において処理。）¹、政府もまた、地方が抱える問題に対し、積極的に取り組む姿勢を見せている。そして、地方創生関連法案である「まち・ひと・しごと創生法」（平成 26 年 11 月 28 日法律第 136 号）及び「地域再生法²の一部を改正する法律」（平成 26 年 11 月 28 日法律第 128 号）が同年 11 月 21 日に参議院で可決、成立している。

本稿では、人口減少・少子高齢化社会における地域の再生について、総論的な観点から、整理を試みる。はじめに、我が国の人口問題と各地域への影響を概観する。そして、それに対する我が国のこれまでの地域振興政策を振り返るとともに、大都市圏も含めた我が国の地域のこれからの在り方を見据えた、注目に値する試みをいくつか紹介する。

I 我が国の人口問題と各地域への影響

我が国は、人口減少及び少子高齢化の問題に直面しており、地方の衰退が懸念されている。また、中山間地域を中心に過疎が進んでいるとともに、東京圏への人口の偏りも危惧されている。ここでは、人口問題が各地域にもたらしている問題を整理する。

1 人口減少・少子高齢化の問題

人口減少・少子高齢化に関して、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）」によると、全ての都道府県において、平成 37（2025）年以降は人口が減少し、平成 52（2040）年には 65 歳以上の人口割合が 3 割を超えるとされている³。また、日本創成会議の人口減少問題検討分科会は、平成 26 年 5 月に、「日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）」を基にした独自の市区町村別将来推計人口⁴を公

* 本稿の執筆のために用いた情報は、平成 26 年 12 月 17 日までのものである。また、注におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 26 年 12 月 17 日である。

¹ 「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）首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/konkyo.pdf>>

² 「地域再生法」（平成 17 年法律第 24 号）は、地域再生を総合的かつ効果的に推進するための法的な枠組みを整備したものであり、地域再生の基本理念、地域再生計画の作成及び認定、地域再生計画の認定に基づき講ずる特別な措置（地域再生に資する事業に対する投資を促進するための課税の特例、地域再生基盤強化交付金の交付及び補助対象財産の転用承認手続の特例）等を定めるものである。

³ 国立社会保障・人口問題研究所編『日本の地域別将来推計人口 平成 22(2010)-52(2040)年（平成 25 年 3 月推計）』（人口問題研究第 330 号）厚生労働統計協会，2014.1，pp.36, 40. 国立社会保障・人口問題研究所ホームページ <<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/6houkoku/houkoku.pdf>>

⁴ 国立社会保障・人口問題研究所の推計は、人口移動が将来的に一定程度に収束することを前提としているの

表している。そこでは、人口の再生産を中心的に担う 20～39 歳の女性人口が、平成 22 (2010) 年から平成 52 (2040) 年にかけて、5 割以下に減少する自治体数は、896 に上るとされ、これらを消滅可能性都市としている。896 自治体のうち、平成 52 (2040) 年時点で人口が 1 万人を切る 523 自治体は、このままでは消滅可能性が高いと言わざるを得ないと指摘されている⁵。さらに、経済財政諮問会議が設置した専門調査会である「「選択する未来」委員会」(会長：三村明夫日本商工会議所会頭) は、平成 26 年 5 月に、日本の人口急減と超高齢化⁶に対応するため、出産・子育てへの政府の支援を倍増し、50 年後も 1 億人程度の人口維持を目指すことを求める中間報告⁷をまとめた。ここでは、50 年後には 4 分の 1 の自治体の消滅可能性が危惧されるとし、地域の拠点都市を形成し働く場所を創出することなども提言されている。

ただし、特に平成 23 年の東日本大震災以降、I ターン、U ターン及び二地域居住等の「田園回帰」と呼ばれる動きが顕在化してきていることに注目すべきであり、例えば、日本創成会議の報告で消滅可能性都市とされた中国地方の過疎地域でも、人口増加を実現した自治体があるとする指摘もある⁸。そのほか、人口減少・少子高齢化は、合計特殊出生率が人口維持に必要とされる 2.07 を下回ってから既に 40 年程度が経過しているのであるから、一朝一夕に回復できるわけではなく、人口減少社会への適応策を進めながら、人口減少の緩和策を受け入れる社会を創る変革を同時に成し遂げなければならないとの指摘もある⁹。

2 過疎化の問題

過疎化については、平成 26 年 4 月 1 日現在、過疎関係市町村¹⁰の数は 797 で、全国の 1,719 市町村のうちの 46.4%を占めている¹¹。過疎関係市町村の人口は約 1135 万人余 (平成 22

に対し、人口減少問題検討分科会の推計は、人口移動率が将来的に収束しないことを前提にしている (日本創成会議・人口減少問題検討分科会「人口再生産力に着目した市区町村別将来推計人口について」2014.5.8, pp.3-4。日本創成会議ホームページ <http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03_1.pdf>)。

⁵ 同上, p.4.

⁶ 一般的に高齢化率 (総人口に占める 65 歳以上人口の割合) が 7%を超えた社会を高齢化社会、14%を超えた社会を高齢社会と呼称。2013 年の高齢化率は 25.1%。本報告では、高齢化率の一段と高い状態 (3 割程度) を「超高齢化」、さらに高い状態 (4 割程度) を「超高齢社会」と呼ぶ (経済財政諮問会議専門調査会「選択する未来」委員会「未来への選択 人口急減・超高齢社会を超えて、日本発成長・発展モデルを構築」(これまでの議論の中間整理) 2014.5, p.1。内閣府ホームページ <<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/chuuka/nseiri/01.pdf>>)。

⁷ 同上

⁸ 小田切徳美「「農村たたみ」に抗する田園回帰 「増田レポート」批判」『世界』860 号, 2014.9, pp.188-200。例えば、人口減少問題検討分科会が消滅可能性リストに掲載した島根県邑南町 (おおなんちょう) は、出身者以外の都市住民が移住する I ターンが増えるような仕組みを築き、平成 23～26 年に 128 人が定住し、半世紀の間続いていた社会減に一定の歯止めがかかったという (「地方再生の視点 (下) 大阪市立大学准教授松永桂子氏 地域経営手腕が重要に、社会問題を事業化 (経済教室)」『日本経済新聞』2014.9.26.)。

⁹ 「地方再生の視点 (上) 豊橋技術科学大学学長大西隆氏 共助維持へコンパクト化、人口減少に適応を (経済教室)」『日本経済新聞』2014.9.25。

¹⁰ 過疎関係市町村とは、①過疎地域市町村 (「過疎地域自立促進特別措置法」(平成 12 年 3 月 31 日法律第 15 号) の要件 (人口要件かつ財政力要件) を満たす市町村 (第 2 条第 1 項))、②過疎地域とみなされる市町村 (過疎地域市町村を含む合併により第 2 条第 1 項の要件に該当しなくても、一定の要件に該当する市町村 (第 33 条第 1 項))、③過疎地域とみなされる区域のある市町村 (過疎地域市町村を含む合併により、第 2 条第 1 項及び第 33 条第 1 項の要件ともに該当しない場合でも、合併前に過疎地域であった市町村の区域 (第 33 条第 2 項)) のことをいう (「過疎のお話」全国過疎地域自立促進連盟ホームページ <<http://www.kaso-net.or.jp/kaso-about.htm>>)。

¹¹ 「平成 12 年 4 月 1 日以降の市町村数及び過疎関係市町村数の変遷」総務省ホームページ <<http://www.soumu>

年国勢調査人口)、全国の人口の8%余に過ぎないが、その面積は日本国土の半分以上を占めている¹²。

過疎関係市町村では、若者が流出するとともに高齢化が進んでおり、地域の主産業であった農林水産業の停滞や、商店や事業所などの閉鎖といった産業経済の停滞傾向が見られる。また、生活に必要な下水道や情報通信施設などの住民の生活基盤もまだ都市地域に比べ格差を残しているものが多く、厳しい状況は今なお続いている¹³。なお、平成11年から平成22年に至るまで行われた「平成の大合併」により、3,232あった市町村は約半数になっているが、合併により生まれた市町村の周辺部に位置付けられた旧市町村の過疎化の進行が指摘されている¹⁴。

3 東京圏への人口の偏りの問題

総務省が発表した「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」(平成26年1月1日現在)¹⁵によると、総人口1億2843万8348人のうち、東京圏(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)の人口は3505万7747人で、総人口に占める割合が27.3%となり過去最高を更新している。「日本の地域別将来推計人口(平成25年3月推計)」によると、2040年にはその割合が30.1%に高まると推計される。平成25年の転入・転出超過数を見ると、東京圏は9万6524人の転入超過となっている。また、東京圏の転入超過は18年連続となり、平成24年に比べ転入超過数は2万9315人の増加となっている¹⁶。

また、その他の三大都市圏の総人口に占める割合を見ると、平成26年1月1日現在、名古屋圏は8.84%、関西圏は14.37%であるが、平成52(2040)年にはその割合が名古屋圏は9.3%、関西圏は14.4%になると推計され、三大都市圏に人口が引き続き集中していくことが予想される。その中でも、特に東京圏への人口の集中が加速すると見られるが、東京圏に集中するのは若い世代に偏るため、その分、地方圏、特に中小都市や町村部での人口減少や高齢化が進むことになるとの指摘がある¹⁷。

II 政府の地域振興政策—最近の動きと特色ある取組

ここでは、Iで述べた我が国の地域が抱える問題を解決するために、政府が近年取り組んでいる地域振興政策を紹介する。そして、今後、どのような地域振興政策に国として取り組んでいくべきかを検討するため、我が国の特色ある地域振興政策を振り返ってみたい。

1 最近の地域振興政策の動き

go.jp/main_content/000288546.pdf>

¹² 「過疎のお話」前掲注(10)

¹³ 同上

¹⁴ 吉岡雅光「市町村合併と過疎地域の周辺化—山梨県身延町を事例として—」『立正大学大学院紀要』30号、2014、pp.45-69.

¹⁵ 「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数(平成26年1月1日現在)」総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_content/000297547.pdf>

¹⁶ 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告 平成25年結果 結果の概要」2014.1. <<http://www.stat.go.jp/data/idou/2013np/kihon/pdf/gaiyou.pdf>>

¹⁷ 『日本経済新聞』前掲注(8)

総務省は、平成 25 年 2 月に、地域活性化の視点から成長戦略を構築するため、省内横断的な推進体制として、「地域の元気創造本部」（本部長：新藤義孝総務大臣（当時））を設置している。具体的施策として、地域活性化に資する事業に取り組む民間事業者が、事業化段階で必要となる初期投資費用について、自治体が助成する経費に対し、地域経済循環創造事業交付金を交付している。そのほか、後述の「地域再生制度」により、自治体の地域再生計画を支援している。また、内閣官房の「地域活性化統合事務局」及び内閣府の「地域活性化推進室」では、職員が併任されており、地域活性化統合事務局は、地域再生本部を含む都市再生本部、構造改革特別区域推進本部、中心市街地活性化本部及び総合特別区域推進本部に係る事務を一元的に担っている。

なお、平成 26 年 6 月 24 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2014～デフレから好循環拡大へ～」(いわゆる「骨太の方針」)には、50 年後に 1 億人程度の安定した人口構造を保持することを目指し、少子化・人口減少の克服や地方再生などに総合的に取り組む方針が盛り込まれ、各地域の成長戦略を伴走支援するための「地域再生法」（平成 17 年法律第 24 号）改正などが盛り込まれた¹⁸。また、平成 26 年 9 月 3 日の閣議決定により、同年 9 月 12 日に、内閣府に、まち・ひと・しごと創生本部が設置されており、本部長に内閣総理大臣を、副本部長に地方創生担当大臣及び内閣官房長官を充てている。同本部の設置を定めた基本法（まち・ひと・しごと創生法）が、同年 11 月 21 日に参議院で可決され、成立している。

また、同年 5 月 15 日に首相の諮問機関である「第 31 次地方制度調査会」（会長・畔柳信雄三菱 UFJ 銀行特別顧問）が発足しており、人口減少社会に対応する三大都市圏・地方圏の地方行政体制のあり方が諮問事項の一つとなっている。

2 これまでの特色ある地域振興政策

以下では、これまでの我が国の地域振興政策のうち、特色のある財政政策として「ふるさと創生 1 億円事業」「地域振興券」「ふるさと納税」を、また、政府による地方創生の目指す方向性と近く、現在も取り組まれている施策として「地域おこし協力隊」「過疎対策に係るソフト事業の支援」「定住自立圏構想」「集約都市（コンパクトシティ）形成支援事業」「地域再生制度・特定地域再生制度」について振り返ってみたい。

（1）ふるさと創生 1 億円事業

「ふるさと創生 1 億円事業（正式名称：自ら考え自ら行う地域づくり事業）」とは、昭和 63 年度から平成元年度までの実施期間に、全市町村を対象に、個性的・魅力的な地域づくり施策の実施のために要する経費に対する財源措置として、一律 1 億円（昭和 63 年度補正措置 2000 万円、平成元年度当初措置 8000 万円）を地方交付税の基準財政需要額に増額算入した政策である¹⁹。自治省（当時）が、市町村に対し必要な情報の提供を行うとともに、平成元年 1 月 31 日に事務次官を本部長とし、「ふるさと創生推進本部」が設置されている²⁰。

¹⁸ 「経済財政運営と改革の基本方針 2014～デフレから好循環拡大へ～」(平成 26 年 6 月 24 日閣議決定) 内閣府ホームページ <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2014/2014_basicpolicies.pdf>

¹⁹ 内貴滋「ふるさと創生 「自ら考え自ら行う地域づくり」事業の概要」『地方自治』494 号, 1989.1, pp.34-43.

²⁰ 「「自ら考え自ら行う地域づくり」事業について」(平成元年 3 月 10 日自治画第 37 号)

全国で 10,613 事業がスタートし²¹、ばらまきであるという批判もあるが、市町村が主体的に考えるきっかけを作ったといった肯定的な評価もされている²²。

(2) 地域振興券

「地域振興券」とは、個人消費の喚起・地域経済の活性化を図り、地域振興に資することを目的として、「地域振興券交付事業費補助金交付要綱」（平成 10 年 12 月 15 日付け自治券第 2 号）に基づき、平成 11 年に市区町村が発行した商品券である。支給対象は 15 歳以下の児童を持つ世帯と低所得の高齢者などで、支給額は 1 人当たり 2 万円であった。経費は全額国が補助し、発行総額は約 6200 億円であり、使用できる地域は原則として地元の市区町村内に限られた。経済企画庁（当時）は、地域振興券の消費喚起効果の分析のため、全国約 9,000 の交付対象世帯に対して、利用実態等のアンケート調査を行ったところ、調査世帯については、平成 11 年 3～6 月、振興券使用金額の 32%程度分の消費を直接的に喚起したという結果を示している²³。

(3) ふるさと納税

居住地とは別の都道府県や市区町村に対して寄附をすると、寄附金のうち 2,000 円を超える部分について、一定の上限まで、原則として所得税・個人住民税から全額が控除される制度である（例えば、年収 700 万円の給与所得者（夫婦子なし）が、3 万円を寄附すると、2,000 円を除く 2 万 8000 円が控除される。）²⁴。「地方税法等の一部を改正する法律」（平成 20 年法律第 21 号）により、都道府県・市区町村がそれぞれの判断で、個人住民税の寄附金控除の対象となる寄附金を条例で指定できる制度が創設される形で導入された。寄附した人は税控除を受けられる上、自治体からふるさと納税の特典として特産品をプレゼントされる例もあり、利用者が拡大している。総務省によると控除を受けた人は平成 21 年度の約 33,149 人から平成 25 年度は約 106,000 人に、寄附総額も約 73 億円から約 130 億円に増えた。東日本大震災の影響を受け、平成 24 年度は寄附の利用者約 74 万人、寄附額約 649 億円と大幅に伸びた²⁵。

しかし、控除を受けるには税務署に確定申告する必要があるが、不慣れな確定申告の手続きを嫌い、利用をためらう例も多かった。そこで、平成 27 年の通常国会に向け、税の控除を住民税に一本化し、所得税の控除を受けるのに必要だった税務署への確定申告を省略するほか、税金が減額される寄附の上限も 2 倍にすることが検討されている²⁶。一方、ふるさと納税の普及を疑問視する声もあり、税金は行政サービスの対価であり、住んでいる自治体に納めず、他の自治体に納めるのは筋が通らないとする意見もある²⁷。

²¹ 「根づいたか「ふるさと創生」事業、生き残ったのは当時話題の事業」『日本経済新聞』1991.9.14.

²² 「検証「ふるさと創生事業」地方分権推進への貢献度はいかに？」『Forbes』6 巻 6 号, 1997.6, pp.42-48.

²³ 経済企画庁「地域振興券の消費喚起効果等について」1999.8.6. 内閣府ホームページ <<http://www5.cao.go.jp/99/f/19990806f-shinkouken.html>>

²⁴ 「都道府県・市区町村に対する寄附金（ふるさと納税）について」総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_content/000254924.pdf>

²⁵ 「ふるさと納税など個人住民税の寄附金税制」総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/080430_2_kojin.html>

²⁶ 「ふるさと納税、簡単に、地方活性化に一役、確定申告が不要、控除の上限 2 倍」『日本経済新聞』2014.8.13.

²⁷ 「ふるさと納税、特産品目当て？ 節約お助け、小口増える、税収移管、効果薄く（エコノフォーカス）」『日本経済新聞』2014.1.27.

（４）地域おこし協力隊

「地域おこし協力隊」は、地方自治体が、都市住民を受け入れ、地域おこし活動の支援や農林漁業の応援、住民の生活支援など「地域協力活動」に従事してもらい、併せてその定住・定着を図りながら、地域の活性化に貢献する取組であり、「地域おこし協力隊推進要綱」（平成 21 年 3 月 31 日付け総行応第 38 号）に基づき取り組まれている。国は、その設置に必要な報償費（上限 200 万円）や活動費（上限 200 万円）を特別交付税で交付することで、地方自治体を支援している。平成 25 年度の隊員は 978 人であり、318 自治体が隊員を受け入れている²⁸。定住促進への貢献としては、任期終了後の隊員の約 6 割が定住又は地域協力活動に従事しているほか、受け入れた自治体の約 7 割が今後も協力隊の活用を予定している²⁹。なお、平成 26 年 6 月に、安倍晋三首相は、「地域おこし協力隊」を現在の 1,000 人から 3 年間で 3,000 人に増やす考えも示している³⁰。

（５）過疎対策に係るソフト事業の支援

平成 22 年の「過疎地域自立促進特別措置法」（平成 12 年法律第 15 号）の改正により、過疎地域の市町村が取り組む創意工夫に富んだ地域医療の確保、住民に身近な生活交通の確保、集落の維持及び活性化などのソフト事業について、過疎対策事業債の充当が可能となった。

そのほか、過疎市町村等が行う先進的で創造性の高いソフト事業を幅広く支援するため、過疎地域等自立活性化推進交付金を交付する「過疎地域等自立活性化推進事業」がある。具体的には、産業振興（スモールビジネス振興）、生活の安心・安全確保対策、集落の維持・活性化対策、移住・交流・若者の定住促進対策、地域文化伝承対策、環境貢献施策の推進等のソフト事業を対象とし、採択された事業には 1 事業当たり最大 1000 万円が交付されている。一方、「過疎集落等自立再生対策事業」は、集落の維持及び活性化を図るための、ソフト事業を中心とした住民主導による総合的な取組を対象としている。採択された事業には 1 事業当たり最大 1000 万円が交付されている。

（６）定住自立圏構想・地方中枢拠点都市圏構想

「定住自立圏構想」とは、人口減少・少子高齢化社会においては、全市町村でフルセットの生活機能を整備するのは困難との認識から、人口が 5 万人程度である中心市³¹と周辺市町村³²が相互に役割分担、連携・協力し、圏域全体で必要な生活機能を確保する取組で

²⁸ 「地域おこし協力隊 制度概要」総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000066.html>

²⁹ 総務省地域力創造グループ地域自立応援課「平成 25 年度地域おこし協力隊の定住状況等に係るアンケート結果」2014.2.13. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000274320.pdf>

³⁰ 「地域再生へ省庁横断組織 「地方創生本部」首相表明」『読売新聞』2014.6.15.

³¹ 中心市となるための要件は、①人口が 5 万人以上であること（少なくとも 4 万人を超えていること。）、②昼間人口を夜間人口で除して得た数値が 1 以上であること、③三大都市圏の区域外に所在すること（三大都市圏であっても、東京 23 区や三大都市圏の指定都市に通勤通学している人の割合が 1 割未満の都市は中心市となり得る。）となっている。

³² 周辺市町村は、中心市と近接し、経済、社会、文化又は住民生活等において密接な関係を有する市町村であるものとし、中心市に対する通勤通学割合（中心市に対して従業又は通学する就業者及び通学者数を、常住する就業者及び通学者数で除して得た数値）が 0.1 以上であること等の要素も考慮して、関係市町村において、自主的に判断することとなる。

あり³³、「定住自立圏構想推進要綱」（平成 20 年 12 月 26 日付け総行応第 39 号）に基づいて、平成 21 年 4 月から進められている。国は、市町村に対して財政措置を講じている。平成 26 年 10 月 1 日現在、定住自立圏の数は 82 圏域となっている³⁴。

さらに、定住自立圏構想よりも人口規模の大きな都市を核にする「地方中枢拠点都市圏構想」が、「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」（平成 26 年 8 月 25 日総行市第 200 号）に基づき取り組まれている。この制度は、人口が 20 万人以上である中心市³⁵と近隣の市町村が、連携協約（「地方自治法」（昭和 22 年法律第 67 号）第 252 条の 2 第 1 項）を締結することにより圏域を制定するものである。第 30 次地方制度調査会（会長：西尾勝東京市政調査会理事長）の答申において、地方中枢拠点都市には、三大都市圏と並んで我が国の経済を牽引する役割が求められるとされている³⁶。

（7）集約都市（コンパクトシティ）形成支援事業

「集約都市（コンパクトシティ）形成支援事業」は、「集約都市形成支援事業制度要綱」（平成 25 年 5 月 15 日付け国都まち第 13 号等）に基づき、都市機能の近接化による集約型まちづくりの実現に向け、拡散した都市機能を集約させ、生活圏の再構築を進めていくため、医療施設、社会福祉施設、教育文化施設等の都市のコアとなる施設の集約地域への移転や、移転跡地の都市的土地利用からの転換を促進する支援制度として平成 25 年度に開始された。さらに、平成 26 年 8 月の「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」（平成 26 年法律第 39 号）の施行にあわせ、立地適正化計画制度³⁷が支援の対象に追加されている。ただし、コンパクトシティ化によって農村から都市部への居住を進めることは、住民の居住の選択肢を取り上げてしまうことになるという指摘もある³⁸。

（8）地域再生制度・特定地域再生制度

地域再生法に基づき内閣府に設置された地域再生本部は、平成 17 年度に創設された「地域再生制度」により、地方公共団体の地域再生計画を支援している。地域再生制度とは、地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出その他の地域の活力の再生を総合的かつ効果的に推進するため、地域が行う自主的かつ自立的な取組を国が支援するものである。地方公共団体は、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、当該地域再生計画に記載した事業の実施に当たり、財政、金融等の支援措置を活用することができる。

³³ 松田恵里「現地調査報告 定住自立圏構想の現状と課題—中海圏域と東備西播圏域の取組を中心に」『レファレンス』746 号, 2013.3, pp.109-120.

³⁴ 「全国の定住自立圏の取組状況について」（平成 26 年 10 月 1 日）総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_content/000317173.pdf>

³⁵ 地方中枢拠点都市となるための要件は、①指定都市又は中核市であること、②昼間人口を夜間人口で除して得た数値が 1 以上であること、③三大都市圏の区域外に所在すること（三大都市圏であっても、東京 23 区や三大都市圏の指定都市に通勤通学している人の割合が 1 割未満の都市は地方中枢拠点都市となり得る。）となっている。

³⁶ 第 30 次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成 25 年 6 月 25 日）総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_content/000233789.pdf>

³⁷ 立地適正化計画とは、住宅及び医療・福祉・商業、公共交通等の都市機能増進施設の立地の適正化を図るための計画であり、市町村が作成するものである（「都市再生特別措置法」（平成 14 年 4 月 5 日法律第 22 号）第 81 条第 1 項）。

³⁸ 小田切 前掲注(8), pp.195-196.

また、少子高齢化対応等、全国の地域に共通する重要な政策課題を国が特定政策課題として設定し、その解決に取り組む地域に対して重点的かつ総合的な支援を行う「特定地域再生制度」も平成24年に創設されている。さらに、地域再生計画の認定の申請をしようとする地方公共団体による、政府が講ずべき新たな措置に関する提案制度が創設されること等を内容とした地域再生法の一部を改正する法律が平成26年11月21日に成立している。

Ⅲ これからの地域の在り方の展望

ここでは、自治体や民間団体等による地域再生に向けた取組や、新たな地域の在り方に関する提言のうち、創意工夫があり、今後の地域振興政策を考えていく上で参考となり得るものを紹介する。

1 地方自治体の特徴的な取組

地方自治体の最近の特色ある地域振興政策としては次のようなものが挙げられる。

人口減少、少子高齢化のような人口構造の変化により、各自治体では税収減や高齢者福祉費の増加による財政危機のおそれがある。このようなリスクに対する地域振興策として、東京都三鷹市では、平成22年10月から「都市型産業誘致条例」を施行しており、環境配慮型・研究開発型の産業やコンテンツ関連産業などの誘致を積極的に進めている。また、その他の産業政策として、平成10年からSOHO（Small Office/Home Office）支援事業を他の自治体に先駆けて推進し、「SOHO CITY みたか構想」を掲げて、SOHOワーカーを中心として新たな産業の創出と新事業へ進出する企業や事業者の支援を行っている。³⁹

過疎化が進む高知県では、「集落活動センター」が設置されており、生活を守り、産業を育成するための取組を、県と市町村が協働して行っている。集落活動センターは地域住民などを中心として運営されている。また、その活動は多岐にわたるが、地域の実情に応じ、メニューを組み合わせることで内容を決定しており、市町村が雇用する「高知ふるさと応援隊」がその推進役を担っている。⁴⁰

島根県隠岐諸島に属する海士（あま）町は、人口2,400人余りであるが、定住促進政策が成功している町として有名で、平成25年度までに、236世帯361人のIターン者が定住するようになった⁴¹。海士町では、行財政改革に行政と住民が一丸となって取り組み、島に息づく地域資源と島外の若い人材の潜在能力を巧みに掛け合わせて新商品・新産業・新規雇用の創出を図っている。島の食文化を商品化したサザエカレー、鮮度を保ったまま魚介類を出荷できる「細胞蘇生システム（CASシステム）」、独自ブランドを確立した隠岐牛等による産業振興の成果として、島外からの移住・定住を増加させている⁴²。そして、Iターン者によって設立された株式会社「巡（めぐり）の環（わ）」の事業は、「これからの新しい生き方」を学ぶ学校づくりを目的とし、地域づくり事業、地域おこしに関する人づく

³⁹ 一條義治・小島卓弥「行政アウトソーシング新事例 最前線における現状と課題(43) 人口減少・少子高齢化の市財政への影響分析 東京都三鷹市」『地方財務』679号, 2011.1, pp.137-146.

⁴⁰ 水谷利亮「第6章 高齢者支援システムと行政システム」田中きよむほか『限界集落の生活と地域づくり』晃洋書房, 2013, pp.114-123.

⁴¹ 中島正博「島根県海士町の取組みから見た定住政策の課題」『経済理論』376号, 2014.6, pp.83-101.

⁴² 「地域資源を活用したまちづくり（島根県海士町）」『平成20年度優良事例集』総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_content/000063232.pdf>

り事業、島の製品の通信販売事業等を行っており、注目されている⁴³。

なお、グローバル化が進む中で、自治体も多文化共生への取組が求められている。群馬県邑楽郡（おうらぐん）大泉町（おおいずみまち）は、人口の約35%に当たる6,409人（平成26年11月30日現在）が、ブラジルやペルーからの労働者を中心とした外国人で占められている⁴⁴。町は、外国人店舗等に出向いて意見交換や各種制度の説明などを行う「多文化共生懇談会」、ポルトガル語通訳が常駐する多文化共生コミュニティセンターでの各種相談等の情報発信の機会を設けている⁴⁵。

2 民間の力を活かす

地域の活性化に向けての取組には、民間企業の力を活用することも重要である。企業も利益を追求するだけではなく「企業の社会的責任（CSR：Corporate social responsibility）」が求められるが、民間企業の潜在力には大きなものがある。

例えば、瀬戸内の12の島々を会場に行われた「瀬戸内国際芸術祭」は、平成22年は約93万人、平成25年は約100万人の集客があった。この芸術祭では、福武財団⁴⁶とベネッセホールディングス⁴⁷がアート作品の購入や展示施設の整備の多くを担いつつ、香川県や高松市を中心とした実行委員会と連携協力している⁴⁸。そのほか、地域が抱える課題を、そこに住む人が解決するための「コミュニティデザイン」に携わるstudio-L⁴⁹は、全国各地のまちづくりにおけるワークショップ、住民参加型の総合計画づくりなどに取り組んでいる。前述の海士町において、検討された住民提案を、関係する行政各課の担当者と検討し、最終的には住民が提案した政策や事業に基づく総合計画を策定していることはその一例である⁵⁰。

3 若者の力を活かす

地域づくりの際には、若者の力を活かすことも重要になる。前述の地域おこし協力隊は、その参加者の8割が20歳代及び30歳代であり、若者が地方で活躍する機会を与えている。その活動事例を紹介するウェブサイト⁵¹では、徳島県の事例として、古民家や空き家、有形登録文化財を利用した音楽イベントの企画や、道の駅のオープン運営等に取り組んだ隊員の活動が紹介されている。なお、任期終了後の隊員の約6割が定住又は地域協力活動に

⁴³ 水谷 前掲注(40); 株式会社巡の環ホームページ <<http://www.megurinowa.jp/index.html>>

⁴⁴ 「大泉町の人口・世帯（月別）」大泉町ホームページ <<https://www.town.oizumi.gunma.jp/01soshiki/06jyumin/01jyumin/1298960691-82.html>>

⁴⁵ 「地方のかがやき 群馬県大泉町 外国人集住率日本一 多文化共生のまちづくり」『総務省』135号, 2012.3, pp.20-23.

⁴⁶ 福武財団は、アート活動による地域の活性化、瀬戸内海における地域活動や学術研究に対する助成および自主事業等に関わっている財団法人である（公益法人福武財団ホームページ <<http://www.fukutake.or.jp/art/>>）。

⁴⁷ ベネッセホールディングスは、教育等を事業領域としている株式会社である（株式会社ベネッセホールディングスホームページ <<http://www.benesse-hd.co.jp/ja/>>）。

⁴⁸ 「特集 直島の奇跡 企業がけん引する町おこしのチカラ」『日経アーキテクチャ』998号, 2013.4.25, pp.26-40.

⁴⁹ studio-Lは、地域の担い手となるコミュニティをデザインすることを目的とし、まちづくりの計画作成等に関わっている株式会社である（株式会社studio-Lホームページ <<http://www.studio-l.org/>>）。

⁵⁰ 山崎亮『コミュニティデザイン 人がつながるしくみをつくる』学芸出版社, 2011.

⁵¹ 地域おこし協力隊ホームページ <<http://www.iju-join.jp/chiikiokoshi/>>

従事し、受け入れた自治体の約7割が今後も協力隊の活用を予定している⁵²。

また、仕事と暮らしの双方の充実感を大切にしながら、新しい働き方を模索した結果、地方で働くことのメリットに気づいた30代までの若い世代を中心に、「積極的な地方志向」が広がっているという⁵³。地方移住を決める若者が農業を始めることも多く、内閣府の調査によると、都市部に居住する20歳代の38.7%、30歳代の32.7%が農山漁村地域への移住を希望している⁵⁴。

4 高齢者等に優しい地域社会

少子高齢化社会においても、高齢者等が豊かに暮らせる地域づくりが欠かせない。例えば、高齢者と地域を結び付ける活動をしている千葉県木更津市のNPO法人井戸端介護が運営する「井戸端げんき」では、介護保険のデイサービスを核に、障害者や児童を受け入れる等、地域のニーズに対応し、様々な人が地域の中で共に生活を続けることを支援している⁵⁵。

なお、特に、人口の50%以上が65歳以上の高齢者で占められている「限界集落」⁵⁶においては、とりわけ高齢者の生活をどのように守り、その質を高めていくかという課題に直面している。例えば、徳島県上勝町は、人口は841世帯1,749人（平成26年12月1日現在）、高齢者比率が約50%という、過疎化と高齢化が進む町であるが、高齢者の女性を中心とした「いろどり」事業でまちおこしが行われている⁵⁷。この事業は、山や畑でとれた木の葉や小枝を、料理に添える「つまもの」として全国各地の大都市の高級料亭向けに出荷するもので、上勝町は、「葉っぱをお札に変えた町」として有名である。医療・介護産業を伸ばすだけでなく、上勝町のような革新的なビジネスモデルを通じ、高齢者が生涯いきいきと活躍できる社会を志向することも重要である⁵⁸。

5 これからの「住む」の在り方

少子高齢化が進む中では、個人の生活のスタイルも大切にしながら「住む」ことの在り方を見直す必要性もある。近年は都会志向が薄れつつあり、若年層の一部に、農山漁村に自らの新たな可能性を求めてIターンする田園回帰傾向が見られるとの指摘もある⁵⁹。実際に、まち・ひと・しごと創生会議で提示された「東京在住者の今後の移住に関する意向調査」の結果によると、東京在住者の4割（うち関東圏以外出身者は5割）が地方への移住を検討している又は今後検討したいと考えており、特に30代以下の若年層及び50代男性

⁵² 総務省地域力創造グループ地域自立応援課 前掲注(29)

⁵³ 「若者スコープ地域と共に（上）充実求め積極的に移住」『日本経済新聞』2013.2.4, 夕刊。

⁵⁴ 「農山漁村に関する世論調査」（世論調査報告書 平成26年6月）内閣府大臣官房政府広報室ホームページ <<http://survey.gov-online.go.jp/h26/h26-nousan/>>

⁵⁵ 「フォトレポート 地域の人とともにあるデイサービス 千葉県木更津市 井戸端げんき」『介護保険』141号, 2007.11, pp.3-7.

⁵⁶ 「限界集落」という用語については、「65歳以上の高齢者が集落人口の半数を超え、冠婚葬祭をはじめ田役、道役などの社会的共同生活の維持が困難な状態に置かれている集落」（大野晃「限界集落 その実態が問いかけるもの」『農業と経済』71(3), 2005.3, p.5.）という定義がある。

⁵⁷ 「いろどりストーリー」株式会社いろどりホームページ <http://www.irodori.co.jp/asp/nwsitem.asp?nw_id=2>

⁵⁸ 「育て地域ブランド(10)村から町から(5)徳島・上勝町（ドキュメント挑戦）」『日本経済新聞』2008.4.11, 夕刊。

⁵⁹ 小田切 前掲注(8), p.205.

の移住に対する意識が高いという⁶⁰。地方移住を希望する人に地方に住む機会を与えるためには、インターネットを使って仕事をする企業等の地方移転が考えられる。例えば、徳島県の山間地にある人口約 6,000 人の神山町は、徳島県内のほぼ全域に光ファイバー網などが整備されたことを利用し、町内の山間地域に IT 企業のサテライトオフィスが相次いで進出し、クリエイティブな人材が集まっているという⁶¹。そのほか、人口減少で悩む地方の自治体等を中心に、空き家の利活用促進策が取り組まれてきている。平成 25 年度の総住宅数に占める空き家率は、13.5%で、過去最高を記録しているが、空き家率が高い地域は、首都圏以外の県が占めている⁶²。空き家の利活用促進策の代表的な例として、自治体が空き家の登録を募り、ウェブ上で物件情報を公開するなどして、購入者や賃借人を探す「空き家バンク」がある。

なお、暮らしの拠点は一か所でなくてもよく、都会か田舎か、定住か移住かという二者択一ではなく、「多拠点居住」という住み方の提唱もされている。このような居住スタイルは、地方への定住の促進及び空き家対策にもなるほか、新たに移住してきた者による地域活性化の取組の推進に繋がる。⁶³

6 スロー・シティ

新しい地域の在り方の一つとして、1999 年にスローフード運動を母体としてイタリアで生まれた「スロー・シティ連合」(Citta Slow) がある。スロー・シティの指針には、「環境対策」「インフラ対策」「ホスピタリティ」「福祉」「地場産業の保護」の 5 つの項目に分かれた 59 の条件が連なる。スロー・シティに触発されて、さらに小さな山村や漁村、離島の連合が生まれており、2001 年には「イタリアで最も美しい村」連合が誕生している⁶⁴。なお、2014 年 10 月現在、世界 29 か国の 191 市町村がスロー・シティ連合に加盟しており、日本では宮城県気仙沼市が加盟している⁶⁵。

同じく日本でも平成 17 年に NPO 法人として「日本で最も美しい村」連合が創設されており、46 町村 7 地域 (2014 年 4 月 1 日現在) が加盟している⁶⁶。

7 サステイナブル・シティ

その他の新しい地域の在り方としては、「持続可能な都市 (サステイナブル・シティ)」が提唱されている。持続可能な都市とは、その都市に住む住民の生活の質が持続的に向上すること、その都市の活動が他地域の持続可能性を奪わないことである。持続可能な都市

⁶⁰ 「「東京在住者の今後の移住に関する意向調査」の結果概要について」(まち・ひと・しごと創生会議第 1 回配布資料 2) 首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/souseikaigi/dai1/siryoku2.pdf>>

⁶¹ 「先端企業が集う、徳島・神山町、創造力、過疎地が育む、NPO、細やか支援」『日経 MJ (流通新聞)』2013.2.11; 「[スカパー] 地方創生 自治体主導 「勝ち負け際立つ」 懸念の声」『読売新聞』2014.10.15.

⁶² 「平成 25 年住宅・土地統計調査 (速報集計) 結果の要約」総務省統計局ホームページ <http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/10_1.htm>

⁶³ 伊藤洋志・pha『フルサトをつくる 帰れば食うに困らない場所を持つ暮らし方』東京書籍, 2014.

⁶⁴ 島村菜津「スローシティの潮流 均質化する世界に、小さな町はいかなる対抗ができるのか」『CEL』105 号, 2013.11, pp.6-10.

⁶⁵ “CITTASLOW LIST.” Citta Slow HP <http://www.cittaslow.org/download/DocumentiUfficiali/CITTASLOW_LIST_integrale_october_2014.pdf>

⁶⁶ 「概要」NPO 法人「日本で最も美しい村」連合ホームページ <<http://www.utsukushii-mura.jp/outline>>

を実現するためには、都市の空間的膨張を抑えてエネルギーや公共サービス面での効率性を高める、住民の生活の質を支えるストックを維持向上させるといったアプローチが有効になると指摘されている。⁶⁷

おわりに

まち・ひと・しごと創生本部が、50年後の我が国の将来展望を示す「長期ビジョン」と、今後5か年の政府の施策の方向性を提示する「総合戦略」を決定した後、政府は、都道府県と市町村に「地方版総合戦略」を平成27年度中に策定することを求め、平成28年度から地方創生政策が本格始動することが想定されている⁶⁸。今後、省庁間の調整の在り方、予算の無駄にならない事業の選別等の課題にどう対処していくかが課題とされている。

ただし、今の日本の社会システムは、ほとんどが東京発の発想で作られており、日本という社会が効率的に機能していくためには、共通のルールによって統治していくことも大切であるものの、それが行き過ぎると、全国どこの地域も画一的な社会になってしまい、地域の個性や特徴が失われてしまう。それゆえ、健全で豊かな国づくりのためには、国内のそれぞれの地域の伝統や生活、活動の様式を尊重し、その多様性を活かしながら、国としての魅力を作り出すことが必要であるとする指摘もある。⁶⁹

そして、ある特定の地域だけが活性化するのではなく、全国各々の特色を持った地域同士が交流し、連携することで新たな価値やアイデアを生み、我が国全体が活力を得ることが望まれる。

⁶⁷ 沼田壮人「日本型「持続可能な都市（サステイナブル・シティ）」の提案」『季刊政策・経営研究』12号, 2009, pp.60-69.

⁶⁸ 「地方創生戦略 越年も 知事会「空白つくる余裕ない」」『産経新聞』2014.11.22.

⁶⁹ 小磯修二『地方が輝くために一創造と革新に向けての地域戦略15章一』柏艚舎, 2013, pp.28-30.