

「関西圏における地方創生政策：2 府 4 県の自治体に対するアンケート調査をもとに」¹

早川有紀²・金崎健太郎³・北山俊哉⁴

1. はじめに

少子高齢化による日本全体の人口減少、および東京一極集中と地方における人口減少が急速に進んでいる。こうしたなかで第二次安倍政権時に制定されたのが 2014 年にまち・ひと・しごと創生法である。本法は、活力ある日本社会を実現するために各地域がそれぞれの特徴を活かして自律的で持続的な社会を生み出すことが目的とされた。地方創生政策は、地方自治体が作成した地方版総合戦略をもとに地方創生関係交付金を交付され、自治体の自主的・主体的な取り組み、かつ先導的なものについて国の積極的な支援が取り組まれてきたものである。

一連の地方創生政策については否定的にとらえる見方もあるが⁵、実際の取り組みについて第 1 期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する検証会 (2019) で検証が進められているほか、研究者グループによる分析も進められている。村上ほか (2017) では、北海道における道内自治体調査の結果が分析され、さらに村上ほか (2018) における愛媛県・香川県における四国調査との比較も試みられ、小磯ほか (2018) で北海道を中心とした地方創生政策の意義や課題について検討された。また、坂本 (2018) では全国の自治体へのアンケート調査結果をもとに、地方創生政策がどのように取り組まれたのかが分析されている。

本稿では、こうした先行研究を受けて、2018 年 7 月～10 月に関西 2 府 4 県の全自治体の地方創生政策担当部局を対象として行ったアンケート調査の結果⁶をもとに、地域社会の維持や活性化を目的とした本政策が関西圏における各自治体でどのように受け止められ、地方版総合戦略が策定されたのかを分析することを通じて、地方創生政策の意義や課題を分析することを目的とする。関西圏における特徴を明らかにするために、先行して行われている北海道や愛媛・香川などの地域調査や全国自治体調査との比較を可能な限り試みること

¹ 未定稿につき、引用の際はご連絡ください。

² 関西学院大学法学部准教授<hayakaway@kwansei.ac.jp>

³ 関西学院大学法学部教授<kentaro.kanasaki@kwansei.ac.jp>

⁴ 関西学院大学法学部教授<kitayama@kwansei.ac.jp>

⁵ たとえば、金井 (2016 : 33-34) や山下・金井 (2015 : 68-69) では、自治体が人口増を目指す自治体間競争を促すことに対して否定的見解が述べられている。

⁶ 本調査の結果について詳細は早川 (2019) を参照されたい。

としたい。

関西圏の地域的特徴とはいかなるものであろうか。まず、大阪を中心とする大都市圏を有していることである。大阪、神戸、京都を中心とする関西大都市圏は人口1700万人を有し、その人口規模は日本において東京圏に次いでいる。また、関西圏は鉄道が都市圏全域に整備されていることから公共交通の利便性がすぐれているだけでなく、豊かな自然環境と大都市圏が共生していることや文化遺産や歴史的資産を数多く有していることは、国内外の観光客を惹きつける魅力とされる（関西経済連合会，2011：2，7-8）。

一方で、都市圏全体としては将来的な人口減少が予測されている。大阪府・京都府・兵庫県・奈良県を合わせた大阪圏では2010年代以降に人口減少が始まり、若年人口が減って高齢化率が高まる傾向にある。そして、この傾向は今後も急速に進展することが予測されている（図1「地域ごとの将来推計人口の動向⁷」）。特に山間部では過疎化が進んでおり、人口減少が地域の大きな課題として認識されている。都市圏に近いとはいえ、公共交通の便が悪い山間部では中心部への人口流出が進みやすい状況がある。また、近年では都心部の再開発によって人口の都心回帰と大都市近郊の地域における人口減少が指摘される。このように中心部と同時に過疎化が進む地域を有しているという点にも留意する必要がある。

図1 「地域ごとの将来推計人口の動向⁷」



資料) 2040年までは国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」(平成25年3月推計)の中間推計
2050年以降は国土交通省による試算値

⁷ 地域区分は以下のとおりである。東京圏とは埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県である。名古屋圏とは岐阜県、愛知県、三重県である。大阪圏とは京都府、大阪府、兵庫県、奈良県である。地方圏とは東京圏、名古屋圏、大阪圏以外の地域である。

出典：国土交通省（2015：6）

政治学・行政学において地方創生政策に対する自治体の取組みを調査した先行研究では、坂本(2018)で全国的な自治体対応を分析していること、村上ほか(2017)、村上ほか(2018)、小磯ほか(2018)ではさらに詳細で多岐にわたる調査項目により、人口減少に直面する特定地域における取組みの特徴を明らかにしているという点に大きな意義がある。しかし、関西圏のような大都市圏を含む地域における地方創生政策の受け止めや大都市圏と比較的近いにも関わらず人口減少が進む地域における地方創生政策については、十分な検証が行われてこなかったと考えられる。東京一極集中が進む中、大都市圏やその近郊における地方創生政策を検証することは、今後の中央・地方政府関係のありかたを含めて、東京以外の都市圏あるいはその近郊における地方創生政策の意義と課題について新たな視座を提供しうるものである⁸。

以下では、まず関西2府4県の全自治体を対象とした本アンケート調査の方法について、記述する。続いて、地方創生担当部局が地方創生政策にどのように取り組んだのかについて、分析する。それらを踏まえ、関西2府4県の自治体における地方創生政策への対応の特徴を検討すると同時に、地方創生政策の意義と課題について考察する。最後に本分析から得られる結論と今後の課題を示す。

なお、本稿では関西圏の199自治体を、人口規模と都市の置かれる状況に着目して次の三つに分類し、この分類を必要に応じて分析に用いる。第一に、人口20万人以上の自治体を、「都市自治体」として分類した。人口20万人とする理由は、中核市を申し出ることができる要件になっているためである。人口規模が大きく様々なインフラが整っている自治体や、関西圏のベッドタウンが多く含まれる。第二に、過疎地域自立特別支援促進法に当てはまる地域を含む自治体を「過疎自治体」とした。過疎地域自立支援特別措置法とは、人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域に対して、必要な施策を実施することを目的として平成12年に制定されたものである。ここに分類される自治体は、高齢化の進展や急激な人口減少などに伴い、地域の様々な問題に直面していると考えられる⁹。最後に、上述した二つのカテゴリーに当てはまらないその他の自治体を「周辺自治体」とした。周辺自治体は都市自治体ほど人口規模がないものの、都心部まで通勤圏にありベッドタウンに位置付けられる自治体が多い。もちろん人口規模だけが自治体の置かれる状況を示すものではないが、まち・ひと・しごと創生会議においても人口規模を基準として地域ごとに将来人口の減少時期

⁸ 地方創生政策における大都市圏の立ち位置の難しさについては、関係者も認識していたと考えられる。たとえば、大阪府については大西（2015：61-62）で述べられている。

⁹ なお、京都市は旧京北町の地域がある点では過疎自治体の対象となるが、京都市は政令指定市で人口20万人以上の都市自治体に当てはまるため、このカテゴリーから除いた。

の段階が異なるという推計が参照されているため¹⁰、この分類を一つの指標として用いたい。なお、本調査に対して回答に応じた自治体数はそれぞれ、都市自治体が 21、周辺自治体が 100、過疎自治体が 51 であった。

2. 調査の方法

本調査では、関西 2 府 4 県の全市町村の「地方創生担当部局」に対するアンケート調査を行った。調査項目については、村上ほか (2017) で用いられた調査票を参考に¹¹、他の調査と比較可能なものとなるように留意しながら、自治体の対応やその内容を中立的に描き出せるよう作成した (全 31 問)。質問項目については、選択理由について問う形で 2 問の自由記述欄を設けたものの、ほぼすべてを選択式とした。第一部では総合戦略の策定について、第二部では国と地方自治体との関係について聞いた¹²。

調査依頼にあたってはまず府県庁へ問い合わせ、各自治体の地方創生担当部局の連絡先を調べた。そして、兵庫県で 2018 年 7～8 月に先行調査を行ったのち、同年 9～10 月に大阪府、京都府、滋賀県、奈良県、和歌山県に調査を同時に行った。調査は地方創生担当部局に対しメールで調査依頼を送り、回答そのものは Qualtrics (クワルトリクス) のシステムを用いて総合戦略の担当者にウェブで回答してもらうように依頼した。調査依頼から 3 週間後にいったん締め切り、回答催促のメールを送付してから 2 週間後、その時点で回答のない自治体に改めて個別に電話依頼を行った。なお、個別の自治体のシステムの都合により Qualtrics での回答が困難な自治体には、回答ファイルをメール添付で送ってもらうことで対応した。

全回答数は 172/199 (回答率 86.7%¹³) と非常に高かった。その内訳は、大阪府 38/43(88.3%)、京都府 24/27(88.8%)、兵庫県 40/41 (97.5%)、滋賀県 15/19(78.9%)、奈良県 31/39(79.4%)、和歌山県 24/30(80.0%)、であった。

¹⁰ まち・ひと・しごと創生会議第 1 回 (平成 26 年 9 月 19 日) 参考資料

<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/souseikaigi/h26-09-19-sankou.pdf>>

(最終アクセス 2019 年 4 月 26 日)

¹¹ 村上裕一先生 (北海道大学) をはじめ、北海道調査に関わられた先生方には、調査票を快くご提供いただいた。また、関西調査における調査票の作成にあたっては篠原舟吾先生 (国際大学) に多くの有益なアドバイスをいただいた。改めてお礼申し上げたい。

¹² なお、回答は総合戦略の担当者に依頼したが、総合戦略の策定は 2015 年度に中心に取り組まれていたため、当時の担当者とは異なることが想定される。また、特に第二部の国と地方自治体との関係については担当者の個人的な認識についてお答えいただくようお願いした。

¹³ 小数点 2 位以下を四捨五入した。以下同様。

3. 調査結果

3.1 地方創生への体制

1) 組織

まず、地方創生担当部局の組織体制についてである。部署が第二次安倍政権（石破大臣）下の地方創生に応じて新設されたものか聞いたところ、126自治体（73.2%）が既存の部署であると答えた。総合戦略づくりのために新設した自治体は少なく（13自治体、7.6%）、既存の部署を格上げまたは改組したなど何らかの形で既存の部署を活用したものを含めると、実に9割近い150自治体（87.2%）が既存の部署により取り組まれたことになる。こうした組織体制は、「総合計画」の策定と変わらないと答えた自治体が最も多く（115自治体、66.9%）、拡充した（34自治体、19.8%）、あるいは縮小した（21自治体、12.1%）と答えた自治体を大きく上回った。総合戦略の策定における組織体制について既存の部署が活用されることは、北海道でも76.9%、愛媛・香川県内でも73.5%とされるため（村上ほか、2017：122；村上ほか、2018：53）、どの地域でも一定程度共通する傾向と見受けられる。

また、地方創生政策における担当部署の「総合戦略」の担当者数（所属長は除く）について聞いたところ、平均は約2.0人で、1人ないし2人と答えた自治体が132（76.7%）と最も多かった。この数は、北海道の平均約3.2人（村上ほか、2017：123）や愛媛県・香川県の平均約2.7人（村上ほか、2018：52）より少ない結果となった。なお、関西圏の都市規模別で平均担当者数を比較すると、都市自治体では2.2人、周辺自治体では2.1人、過疎自治体では1.8人であった。都市自治体に比べ、過疎自治体ではより少ない人数配置により対応が進められていたことがわかる。

2) 総合戦略の策定過程

総合戦略の策定過程については次の点が明らかになった。まず、各自治体において「総合戦略」策定に対する首長の姿勢がこれまでの地域活性化に向けた政策と比べてどうであったか聞いたところ、ほとんどの自治体が積極的であったと評価され（165自治体、95.9%）、その内訳は「これまでの地域活性化政策と比べてより積極的」（37自治体、21.5%）、「これまでの地域活性化政策と同じく積極的」（128自治体、74.4%）であった。ほとんどの自治体の首長は地域活性化政策に前向きに取り組んでおり、地方創生政策もその一部として積極的な姿勢が見られたことがわかる。

「総合戦略」の策定への議会の関与についても聞いたところ、常設委員会での議論した自治体が84（48.8%）、特別委員会や協議会など特別な場を設けて議論や質問を行った自治体が14（8.1%）と約半数だった。一方、その他の対応した自治体も多く（73自治体、42.4%）、全員協議会などで議論する機会を設ける場合は多くみられた。もちろん、報告のみで終わらせたという自治体も複数あったが、この結果からは何らかの形で地方議員もある程度積極的に総合戦略の策定に対して関与していたことがわかる。

また、住民参加の機会が「総合計画」のときと比べてどのように確保されたのかも聞いた。

「総合計画と変わらない」と答えた自治体が最も多く、74自治体(43.0%)であった。「大幅に機会を増やした」、「機会を増やした」、「やや機会を増やした」のいずれかと答えた自治体は、38自治体(22.1%)であった一方、「大幅に機会を減らした」、「機会を減らした」、「やや機会を減らした」のいずれかと答えた自治体は、58自治体(33.7%)であった。住民参加の機会が総合計画のときと比べて機会を減らしたと回答した自治体の方が機会を増やしたとする自治体に比べて多かった点について、どのように解釈すればよいかは難しい。しかし、各自治体の「総合戦略」は、「総合計画」の一部と位置づける自治体より、「総合計画」とは別のもので位置づけられている自治体がやや多い傾向があった(前者は68自治体39.5%、後者は102自治体59.3%)ことを考えると、総合戦略の内容、総合戦略の策定までの時間や、職員数など、様々な制約があったことにより、住民参加の機会が減った自治体が一定数あったことが想定される。

3) 国、府県庁との関係

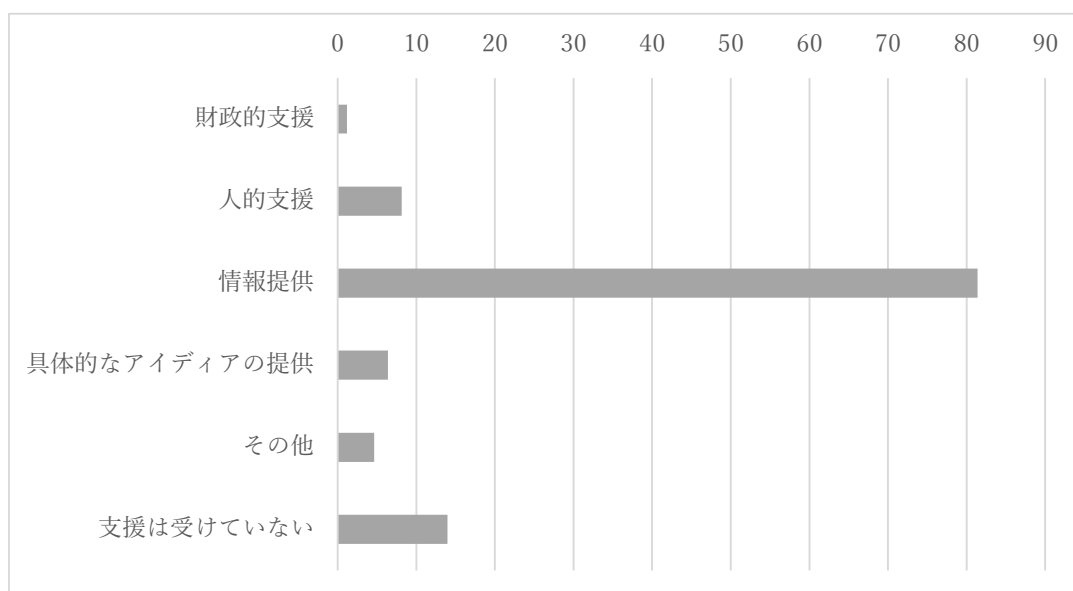
つぎに、各自治体と国や府県庁との関係についてである。「『総合戦略』策定について、まち・ひと・しごと創生本部事務局や地方創生推進事務局とやり取り・交流があった場合、それはどのようなルートを通じてですか」(複数回答可)という質問に対しては次のような回答を得た。担当部局から直接国へと答えた自治体は37自治体(21.5%)、担当部局から県庁を通じてと答えた自治体は100自治体(58.1%)であった。他に考えられうるルートとして、首長を通じて、議会を通じて、あるいは県選出の国会議員を通じてといったものがあるものの、これらを選択した自治体はほとんど見られなかった(それぞれの自治体数は5、1、1)。一方、特にやり取り・交流はなかったという自治体も一定数あった(55自治体、32.0%)。

各自治体と国との関係については、北海道調査では国と特にやり取りがなかった割合が無回答などと合わせて約8割(村上ほか、2017:55)、愛媛・香川調査でも73.5%であったことを考えると、関西圏では何らかの形で問い合わせが行われた割合が比較的多い傾向にあった。

つぎに、府県庁から各自治体への具体的な支援についてみていきたい(図2「府県庁から各自治体への具体的な支援」(複数回答可))。「『人口ビジョン』や『総合戦略』の策定について、県庁からどのような支援を受けましたか」(複数回答可)という質問に対しては、140自治体の回答が「情報提供」に集中した(81.4%)。自由記述欄には、意見交換会や情報交換の場の設定、審議会の委員として参加といったものがあった。財政的支援や人的支援、具体的なアイデアの提供といったものは少なく、府県庁は自治体に対して情報提供を行う役割を担ったことがわかる。なお、支援は受けていないという自治体も、24自治体(14.0%)あった。過疎自治体ほど「情報提供」以外の「人的支援」や「具体的なアイデアの提供」を受ける傾向にあったが、都市自治体でも「情報提供」を受ける自治体は7割以上あった。北海道ではほとんどの自治体が道庁から何らかの支援を受けたのに対し(村上ほか、2017:124)、愛媛・香川調査では県庁からの具体的な支援が「特になかった」と答えた自治体が

35.3%であったこと（村上ほか，2018：55）と比較すると、関西圏では府県庁が比較的支援を行っていたとみることができる。もちろん、情報提供といっても様々な内容が考えられるため、自治体のニーズと合致していたかについては今後検討する必要がある。

図2 「府県庁から各自治体への具体的な支援（複数回答可）」



(単位：%)

出典：本調査による回答をもとに筆者作成

4) 周辺自治体との連携・調整

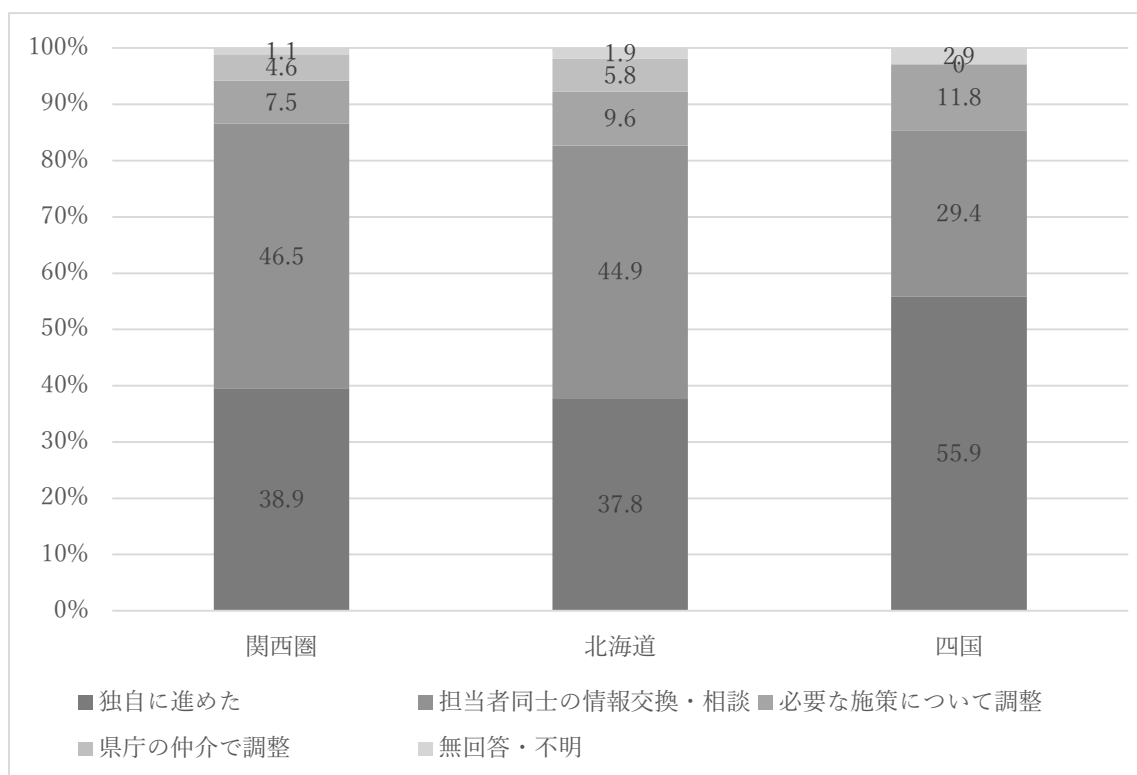
地方創生政策は、周辺自治体との連携を促すことが主眼とされたわけではない。しかし政策の性質上、地域内における連携・調整も重要であるため¹⁴、総合戦略の策定にあたって、周辺地域の自治体と連携・調整があったかどうかについて聞いた。その結果、「担当者同士で事務的な情報交換・相談を行った」と答えた自治体が 82 自治体 (47.7%) と最も多く、次いで「特に連携・調整の機会はなく、独自に進めた」と答えた自治体が 67 自治体 (38.9%) と多かった。一方、「必要な施策については調整を行った」とした自治体は 13 自治体 (7.6%)、「府県庁の仲介で調整した」自治体は 8 自治体 (4.7%) と、調整を行った自治体の方が少ない結果となった。前述したように、府県庁は情報提供を行う役割は果たしていたものの、実際にこうした情報提供のネットワークに基づいた調整はほとんど行われなかったと考えられる。なお、周辺地域の自治体との連携・調整のありかたと、人口や財政力指数との相関はみられなかった。同じ質問項目について、北海道調査（村上ほか，2017：126）愛媛・香

¹⁴ まち・ひと・しごと創生法第 2 条 6 号も、「(中略) 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こと」と定められている。

川調査（村上ほか，2018：57）と比べた場合、関西圏では担当者同士の情報交換・相談がやや多い傾向がみられた。

このため、地方創生を受けて周辺自治体との連携が促進されたかどうかについて聞いた問いについても、「これまでと変わらない」と答えた自治体が最も多く、77自治体と半数近かった（44.7%）。一方、「大幅に促進された」（4自治体、2.3%）、「促進された」（36自治体、20.9%）、「やや促進された」（48自治体、27.9%）を合わせると、半数を超える51.1%が促進されたと認識している。同様の質問項目について、北海道調査や愛媛・香川調査とは聞き方が違うので単純比較は難しいが、北海道や愛媛・香川に比べて関西ではやや連携が促進されたという認識が強い傾向にある。しかしながら、周辺地域の自治体との連携・調整が本格的に取り組まれたものではないために、変わらないと答えた自治体が多かったものと考えられる。

図3 「周辺地域の自治体との連携・調整」



出典：本調査における回答結果、村上ほか（2017：126）、村上ほか（2018：57）をもとに筆者作成

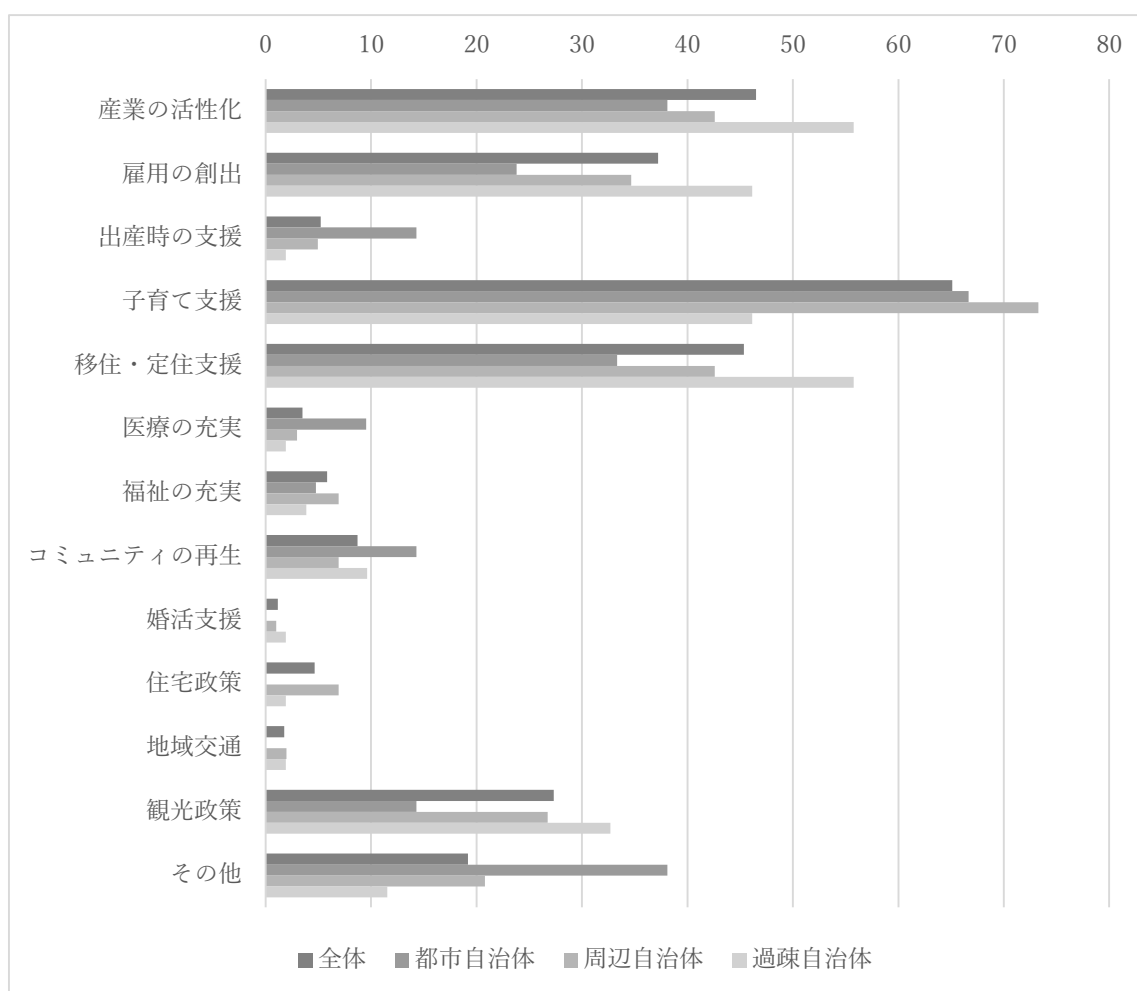
3.3 「総合戦略」の内容

1) 総合戦略の目玉・特徴

つづいて、総合戦略の内容について検討したい（図4「総合戦略の目玉・特徴（回答は3

つまで)：関西圏の自治体規模別比較)。各自治体に「総合戦略」の目玉・特徴として最大三つまで選んでもらったところ、「子育て支援」が最も多く(64.5%)、「産業の活性化」(46.5%)、「移住・定住支援」(44.8%)、「雇用の創出」(36.6%)が続いた。子育てのしやすい地域づくり、経済活動の活性化を行って若い世代を呼び込もうとする政策が重視されていることが予測できる。また、関西には関西空港や伊丹空港などの国内・国際空港や各種鉄道のターミナル駅も多く、大阪、京都、奈良、神戸を中心に国内外の観光客が多く集まることの影響してか、「観光政策」(27.3%)も一定の回答があった。「その他」と答えた自治体の自由記述欄からは、安心・安全の地域づくり、教育政策、健康政策、大学との連携といった回答が複数みられた。

図4 「総合戦略の目玉・特徴(回答は3つまで)：関西圏の自治体規模別比較」



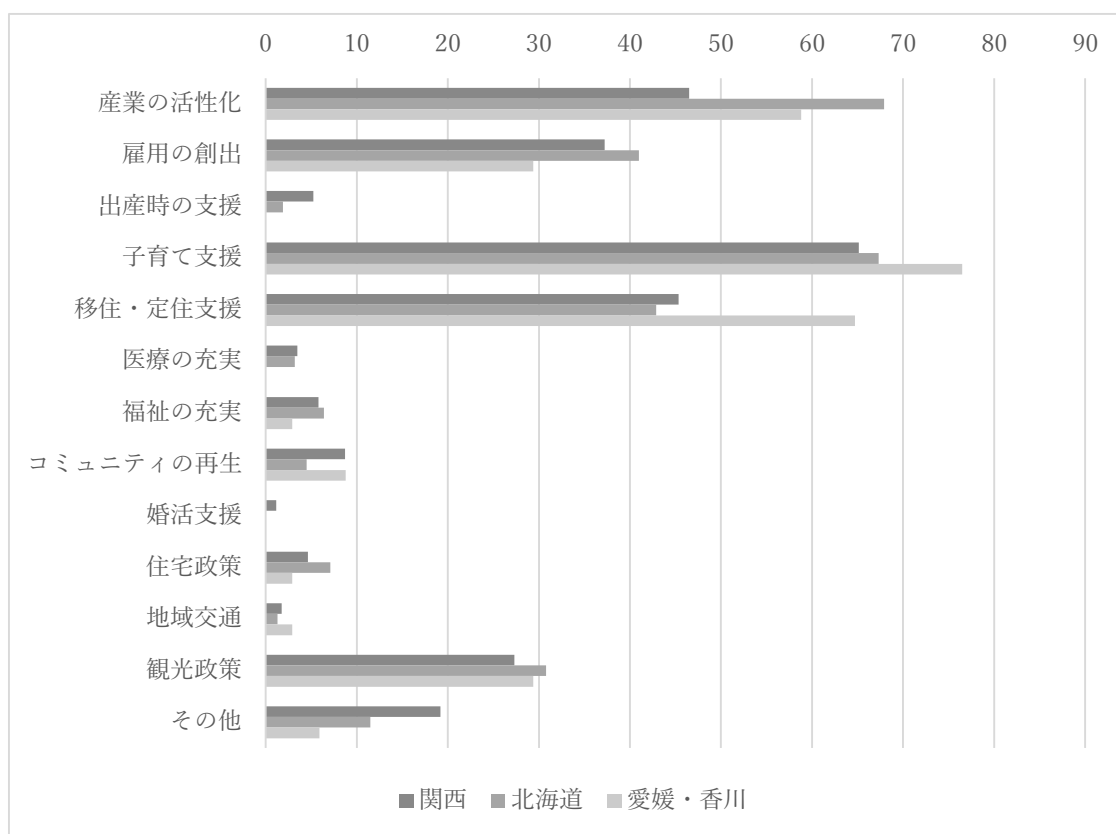
(単位：%)

出典：本調査の回答結果をもとに筆者作成

都市規模別にみた場合の特徴として、都市自治体および周辺自治体で特に重要視されて

いるのは「子育て支援」である。同じ子育て世代に対する対策でも、「出産時の支援」より、保育所の充実化などを含む「子育て支援」が重視される傾向にある。関西地域には京阪神地域で働く世代のベッドタウンが多いため、子育て世代に対する支援をいかに充実化させるかは、各自治体において重要な課題であると判断されていることが示されているとあってよいだろう。一方、過疎自治体は他の都市自治体や周辺自治体と比べて「産業の活性化」や「雇用の創出」に重点が置かれている。地域の活性化において、産業や雇用面の必要性が高いと判断している過疎自治体が多いことが表れている。また、「移住・定住支援」は、人口減少に真っ先に直面している過疎自治体で重視されている。過疎自治体にとって人口を増やすことは重要な課題であることがうかがわれる。また、「観光政策」も過疎自治体が力を入れていることが表れている。過疎自治体が重視するのは、いかに外から人を呼び込むかという観点であることであると考えられる。

図5 「総合戦略の目玉・特徴（回答は3つまで）：関西圏と他地域との比較」



(単位：%)

出典：本調査の回答結果、村上ほか（2017：128）、村上ほか（2018：59）をもとに筆者作成

他の地域と比較においても、特に関西圏で多かった「子育て支援」は、他の地域でも重視

されていることがわかる（図5「総合戦略の目玉・特徴（回答は3つまで）：関西圏と他地域との比較」）。ただ、もともとの経済活動や経済圏の規模が大きいため、関西圏において「産業の活性化」は北海道や愛媛・香川ほど多くない。また、「移住・定住支援」は愛媛・香川ほど多くない。さらに、関西圏の都市自治体が多かった、「その他」に含まれる独自政策は他の地域より多く、人口規模の大きい都市圏にある自治体はニーズに合わせた個別政策が積極的に取り組まれてきたものと考えられる。

2) 重要業績指標（KPI）について

「重要業績指標 KPI：Key Performance Indicator）」とは施策ごとの進捗状況を検証するために設定する指標のことである。総合戦略では、国が自治体に対して KPI 指標を設定して活用することを求めた。

各自治体はどのように KPI を設定したのであるか。設定された KPI について最も多いものを聞いたところ、「新たに設定したもの」と答えた自治体が 94 自治体（54.7%）と最も多かった。また、「既存の数値目標を加工して作成」が 39 自治体（29.7%）、「行政評価・事務事業評価等、既存の数値目標をそのまま利用」が 37 自治体（21.5%）と続いた。総合戦略の策定の過程で新たに数値を設定した自治体が多いものの、これまでの政策で用いた数値を何らかの形で使用した自治体も半数以上を占めていることがわかる。限られた時間内で多くの指標を作るにはコストがかかるために、過去の数値を用いることが有用であると判断されたことが想定される。

続いて、KPI 指標の必要性についても聞いた。総合戦略の策定・推進における KPI の指標設定については、「必要だと強く思う」（10 自治体、5.8%）、「必要だと思う」（81 自治体、47.1%）、「どちらかといえば必要だと思う」（53 自治体、30.8%）のいずれかを選んだ自治体が 83.7%と、必要であるという認識が大半を占めた。KPI 指標は、自治体が施策ごとの進捗状況を確認するのに、一定のメリットがあると感じる自治体が多かったといえる。この傾向は交付金事業における KPI 指標の設定についても当てはまっており、「必要だと強く思う」（4 自治体、2.3%）、「必要だと思う」（69 自治体、40.1%）、「どちらかといえば必要だと思う」（57 自治体、33.1%）のいずれかを選んだ自治体は、75.5%を占めた。

4. 考察

関西地域の総合戦略の特徴として、たとえば子育て支援政策が重視されたことや、産業の活性化やといった他の人口減少地域に比較的好くみられる政策とは異なる独自の政策を行おうとしたことは、傾向として読み取れた。しかし、たとえば組織体制や、政策の進め方については他の地域との共通点も多かった¹⁵。このため以下では、関西地域の特色を踏まえて、

¹⁵ 村上ほか（2018）や坂本（2018）においても、府県が異なっても地方創生政策への各自治体の取り組みについて、共通する特徴がみられることが指摘されている。

地方創生政策における重要業績指標 (KPI)、国・地方関係および自治体間関係、政策としての地方創生という三つの切り口から地方創生政策の意義や課題について考察する。

1) 重要業績指標 (KPI)

今回の地方創生事業の総合戦略の作成においては、具体的な数値目標(重要業績評価指標 (KPI : Key Performance Indicators))を設定し、効果検証と改善を実施することとされている。

実際にどのような数値目標がたてられているのかを、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」のなかの結婚支援施策でみてみよう。A市町村では、KPIとして、婚活事業件数を0件(H26)から10件(H31)に増やすことが挙げられているかと思うと、B市町村では婚活イベント実施事業のカップル成立率(参加者のうちカップルが成立した割合)を40%にすることとなっている。C市町村では、イベントでのカップル成立数を、平成31年度までに延べ40組とすることとしている。またD市町村では、20~29歳男女の未婚率を、男性83.8%、女性78.7%(H26)から、男性83.0%、女性78.0%(H31)に減少させることとしている(ずいぶん控えめではある)。

公共政策学では、どれだけの実績が行われたかという意味での出力(output)と、事業や政策がどれだけ目標を実現したかを成果(outcome)といい、さらに本当にこの事業・政策がなかった場合の状態と成果とを比べたものをインパクトと呼ぶことが多いが、上述の市町村の場合、指標としては、事業の出力が挙げられているところと、最終的な成果を挙げているところが混在している。もちろん、各市町村がどのような数値目標を目指すかについて、統一する必要はないであろうし、まして中央政府が統一するのも望ましくない。しかしながら、このようにそれぞれが当初の数値目標をたてているのかについては、他の自治体の施策・事業について、どのようにしてどのような出力があり、どのような成果を達成しているか(これは時間がかかる)について、相互に学習することが必要であろう。このようなバリエーションが見られた中で、どのような数値目標をたてるのが、よりよいプラクティスであったのかについては、関係者間でのlearning by doingで自然と評判が決まっていくのではないかと思われる。

その上で述べれば、成果についての数値目標はやはり判断が難しいだろう。例えば、未婚率を減少させることが目標であれば、20代の独身の若者がその市町村を離れてしまえば、未婚率は減少する。しかしながらこれはそもそもの市町村の人口を増加させるという大目標からすれば、逆の方向である。

インパクトをはかるのが難しいことは社会科学者の中では「因果推論の根本問題」として知られているが、それと同様に、KPI間、大目標との間のトレードオフについても注意が必要なのである。

最後に、全自治体に対して、人口ビジョンと総合戦略、およびKPIの設定を事実上、義務付けることについては、地方自治の目標を「地方政府の自律性」とする見方からすると、

好ましい状況ではない。しかしながら、地方政府の自律性のみが地方自治の目的ではない。中央政府と地方政府が統合されて「国民・住民の福祉を実現」していくことを目標とするのであれば、人口という問題に対して従来は十分目を向けてこなかった自治体にその（貴重な）機会を提供することになったと考えるのであれば、それは十分に評価されるであろう。アンケートにおいても、KPI 設定についてはある程度自治体自体が評価がしていたこともこれを裏付けると言えるかもしれない。

地方政府の自律性を強調するのがリバタリアン的なアプローチであるとするれば、地方政府に義務付けるのはパターンリズム的なアプローチである。近年では、この両者を止揚するあり方として、行動経済学で使われてきたナッジを組み込むことの重要性が主張されてきている。中央と地方との間にも、選択の自由を尊重しつつ、介入も許容されるとする、リバタリアン・パターンリズムのあり方を探ることが地方創生において必要ではないかと思われるのである（もちろん、ナッジをうまく考えつくのは言うは易く行うは難しではあるが）。このことは、次の、国・地方感関係の問題でもある。

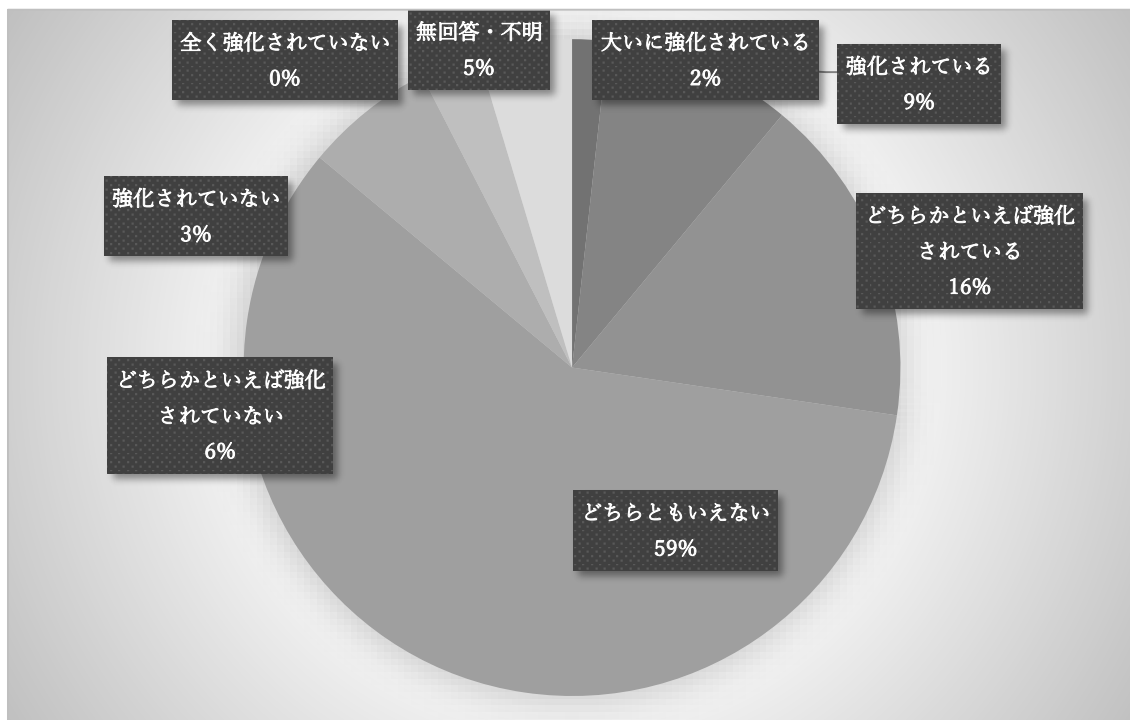
2) 国・地方関係および自治体間関係

本調査では地方版総合戦略の策定において自治体間の連携・調整について、次のような傾向が読み取れた。すなわち、自治体間の連携・調整は必ずしも積極的に図られたとはいえない点である。政策の性質上、必要に応じて自治体間の調整も行われる必要があったが、独自に政策を進めた自治体が多く、連携や調整も担当者間での事務的な情報交換・相談にとどまっている。こうした傾向は北海道や愛媛・香川調査とも共通する傾向であり、山崎（2018：29）は、地方創生政策においても広域連携が積極的に実践されていないと評価する。

また、本調査の結果からは府県庁がそうした調整役を果たしたとはいえない。府県庁によって調整が行われたと答えた自治体は少なく、また府県庁が市町村に対して行ったのは情報提供が主であった。本来であれば、府県庁がそうした調整役を引き受けるべきであり、似た政策の調整や効率化を図る必要があったといえよう。また、国が直接的に自治体に交付金を出すだけでなく、こうした調整や必要な施策を実施するために府県庁に交付金を出すことも必要であったのではないかと考えられる。こうした連携・調整を行うためには一定の期間が必要であるため、期間を十分に設ける必要があることは言うまでもない。地方創生において地域間連携が適切に図られ、またその中で府県庁が調整役や必要な政策サポートを行う制度を整えることが課題と言えよう。

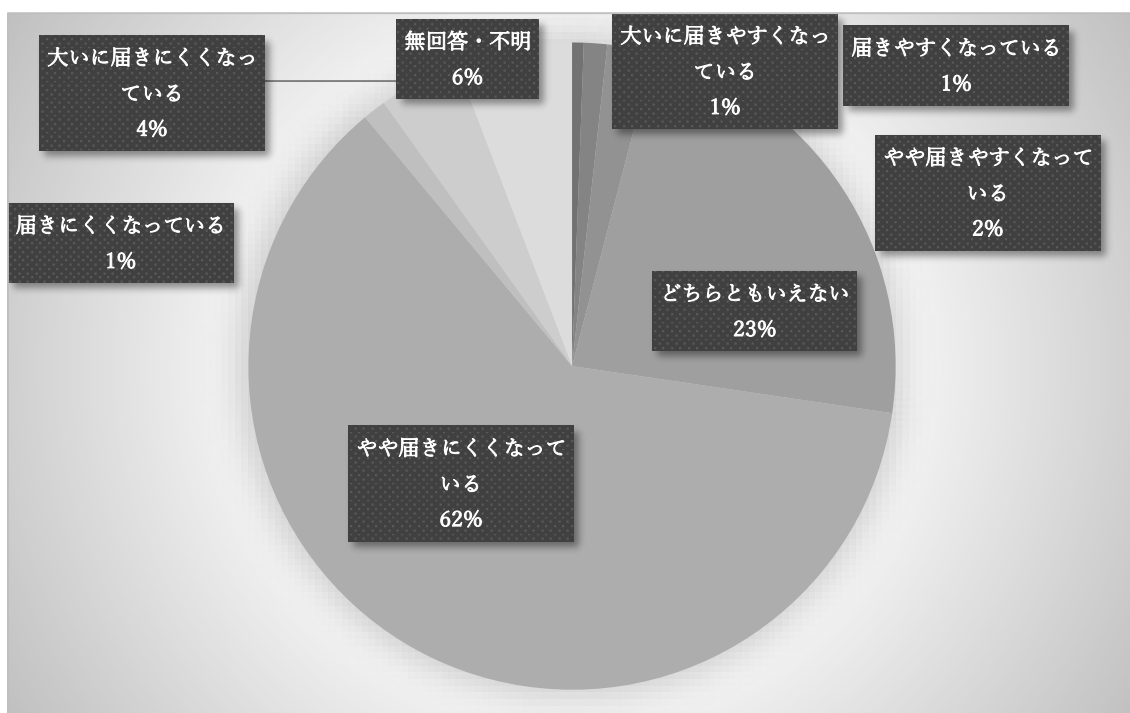
さらに本調査の第二部では、国と地方自治体の関係についても質問した（図6「国から各自治体へのコントロールは強化されているか（単一回答）」）。「国から各自治体へのコントロールは概して強化されていると感じますか、強化されていない（自治体の自由度が大きくなっている）と感じますか」という質問に対して、「どちらともいえない」と答えた自治体が最も多かった（101自治体、58.7%）ものの、強化されていない（自治体の自由度が大きくなっている）という認識に比べ、強化されているという認識がそれをやや上回っている。

図6 「国から各自治体へのコントロールは強化されているか（単一回答）」



出典：本調査の回答結果をもとに筆者作成

図7 「各自治体から国への声は届きやすくなっているか（単一回答）」



出典：本調査の回答結果をもとに筆者作成

また、「各自治体から国に対する声・要望は、概して届きやすくなっていると感じますか、届きにくくなっていると感じますか」という質問に対しては、「やや届きにくくなっている」と認識している自治体が106自治体(58.7%)と最も多く、全般的に届きやすくなっているという認識に比べ、届きにくくなっていると感じている自治体が多くなっている(図7「各自治体から国への声は届きやすくなっているか(単一回答)」)。

これら二つの項目については、地方創生政策と切り離して質問していることと、回答項目に変更を加えて聞いた¹⁶ために、北海道や愛媛・香川の地域調査や全国自治体調査と単純に比較することはできない。しかし、こうした違いがあることを踏まえたうえで、全国調査の結果(坂本, 2018: 96-97)と比較すると、国から各自治体へのコントロールは強化される傾向にあるという点で全国とも共通する回答傾向にあるものの¹⁷、自治体から国に対する声や要望は届きにくくなっているという回答が多い点は、関西圏の回答傾向の特徴である¹⁸。

関西圏で各自治体から国に対する声や要望が届きにくくなっているという評価が多い傾向になった理由については、今後詳しく検討する必要があるが、回答の理由や具体例について聞いた自由記述欄をみると、地方創生政策との関係で提出資料の多さや資料の煩雑さ、計画修正の際の手続きの煩雑さなどを挙げている自治体が多かった¹⁹。地方創生政策をはじめ、自治体から国に対して直接連絡を取るチャンネルは広がっているが、こうした要望を国に伝えているにも関わらず、状況があまり改善されない状況が、自治体の声が国に対して「届きにくくなっている」と感じさせている一因になった可能性があると考えられる。ここから、地方創生政策を含む地域政策については特に、地方の声や要望を効果的に反映させる仕組

¹⁶ 本調査ではこの質問について、前述の通り質問票の第二部として聞いた。また、回答項目については、強化されている／強化されていない、届きやすくなっている／届きにくくなっているという二択ではなく、図7および図8に示したように、「大いに強化されている(届きやすくなっている)」から「全く強化されていない(大いに届きにくくなっている)」まで、「どちらともいえない」を含む7段階で問うた。

¹⁷ 問：全般的に国から市町村に対する統制(制約)は強まっていると感じますか(単純回答)(n=1342)「強まっている」9.7%、「どちらかと言えば強まっている」54.4%、「どちらかと言えばゆるくなっている」32.3%、「ゆるくなっている」0.2%、「無回答・不明」3.4%(坂本, 2018: 97)。

¹⁸ 問：全般的に市町村から国に対する要望は届きやすくなっていると感じますか。(単数回答)(n=1342)「届きやすくなっている」3.8%、「どちらかと言えば届きやすくなっている」62.0%、「どちらかと言えば届きにくくなっている」29.1%、「届きにくくなっている」3.1%、「無回答・不明」2.0%(坂本, 2018: 96)。

¹⁹ 本調査の第二部は一般的な問いとして設定したにも関わらず、質問数等の関係で第一部の地方創生政策と関連付けて回答された傾向にあることは否定できず、この点も今後の課題である。

みづくりも今後の課題といえよう。

3) 政策としての地方創生

国土形成計画、都市計画などの土地利用に関する計画、行財政に関する中長期計画などを筆頭に国や地方公共団体が主体となる計画には多種多様なものが存在する。計画行政（Planning Administration）とは政府・公共部門のみならず民間部門における計画管理をも含む概念であるが、今日では政府・公共部門における計画の役割は著しく増大し、福祉、環境、エネルギーなどあらゆる行政分野に数多くの計画が存在している。計画に基づく行政のメリットとして、計画策定プロセスにおける科学的分析に基づく目標設定や他の計画体系、政策体系との整合性の確保、策定プロセスにおける住民参加手法の活用、実施プロセスにおける PDCA（Plan-Do-Check-Action）サイクルの確保などがある。一方で計画の策定には多大な労力と時間が必要であり、新規に策定すべき計画が次々と追加される一方で様々な既存計画の改定が定期的に求められるため、地方公共団体では計画の策定や改定に多大な人員と予算が投入されている。今回のアンケート調査結果においても、地方創生政策をチャンスと捉える一方で、事務作業に忙殺されたという回答が一定数を占めていることからこのことが伺える。言うまでもなく計画行政の真の目的は計画に基づく行政の実施による政策目標の実現であるが、計画策定に多大なエネルギーが費やされその後の実施にはあまり関心が寄せられないという本末転倒の事態も起こりうる。国が何らかの計画策定を地方公共団体に求めるのは、地方分権改革の一環としての計画構想等の義務付けの原則廃止の流れを踏まえ、その必要性を明らかにした上で計画行政のメリットを引き出すことの出来る場合に限られるべきである。地方創生という政策目標の実現のために、地方公共団体に対して地方創生総合戦略の策定を求めた今回の一連の政策プロセスが国の政策手段として有効であったか否かは、今後の検証において考察されるべき事項である。

国が地方公共団体に計画策定を求める理由として、国際条約や国の計画などの上位計画との整合性の確保の必要性が存在する場合がある。この場合の計画策定は、国と地方の政策の方向性を一致させるために必要な手段といえる。一方でこのような必要性がない場合にも、今回のように国が政策目的を実現するために地方公共団体に計画策定を求め、その計画に基づく事業に対して財政支援等のインセンティブを与えるという手法がある。総合特区や構造改革特区、地域再生、中心市街地活性化など地域活性化を目的とした一連の政策はこの手法を活用して進められてきた。地方創生がそうであるように、近年において地域経済や地方都市の活性化はその地域のみならず国の政策としても重要な位置付けを持つものである。一方で各省庁は地域経済や街づくりの状況についての情報をつぶさに把握する手段を持たない。法制度や予算を主たる政策手段とする各省庁が、具体のプロジェクト企画や関係者の説得や巻き込み、住民との協働といった言わば泥臭い仕事が不可欠な地域振興の現場を担うことも困難であろう。また限られた予算を配分するにあたり応募方式で全国の地方公共団体で発案されたプロジェクトの優劣を国

が直接決めることは、現場の情報が乏しく実務的なノウハウを有しない各省庁にとって難しいと言わざるを得ない。重要な地域振興に関連する政策を進めるための唯一無二の手段として、地方公共団体への計画策定の要請とそれに対するインセンティブの付与という政策手法が用いられているのではないか。

地方公共団体に計画を策定させ、それに位置付けられた事業にインセンティブを与えるという政策手法は、地方公共団体の創意工夫によるプロジェクトを実現する手助けとなり、また KPI という科学的分析に基づく政策目標の設定や PDCA サイクルの実施など地方公共団体の政策立案、行政実施に関する能力を向上させるという副次的効果を生むものであることは事実であろう。今回のアンケート調査結果でも KPI の設定は必要だとする回答が多く総合戦略策定をきっかけとしてこれが進んだことが分かる。しかし一方で国からの自由度が高まったという認識は見られず、逆に地方の声は国に届きにくくなっているという回答も多かった。

地方のことは地方に任せるという視点は地方分権時代においてもはや当然とも言えるが、経済や人口など地方公共団体や地域の取り組みのみでは解決することが困難な課題について、国の役割を計画の審査とインセンティブを与えることのみで特化し具体的取り組みを地方公共団体のみ委ねることは、重要課題に対する国の政策責任を限定し地方公共団体に過剰な政策責任を課するという点で問題であると言わざるを得ない。各地方公共団体が策定した総合戦略に基づき実施する事業の評価は今後実施されていくであろう。しかし国の政策としての地方創生については、別個の視点での評価が必要であることに留意する必要がある。

5. 終わりに

本稿では、関西圏における地方創生政策の受け止めと総合戦略の策定に関する特徴を明らかにすると同時に、地方創生政策の意義と課題について考察することを目的とした。そして、調査の方法を紹介した(2)のちに、結果全体についての分析(3)と合わせ、地方創生政策の意義と課題についても考察した(3、4)。

まず、関西圏に地方創生政策の取り組みや受け止めの特徴として、以下の点があげられよう。関西圏の各自治体において地方創生政策を担当した地方創生担当部局は、新設されたものではなく、何らかの形で既存の部署を活用された組織である傾向が強く、限られた人員で運営されていた。また策定した総合戦略に対しては積極的に取り組まれ、既存の総合計画とは別のものとして位置づけられた自治体はやや多かった。各自治体が総合戦略を策定する過程において、府県庁は情報提供を行う傾向がみられた。総合戦略をまとめる過程では周辺自治体の担当者同士は事務的な情報交換・相談が行われたことが多く、こうした取り組みの結果として周辺自治体との連携がやや促進されたと認識される傾向にあった。総合戦略の内容については、全体的な傾向として子育て支援政策が多いこと、移住定住政策はそこまで多くなく、特に都市自治体において独自の政策がみられることが特徴的であった。戦略内で

用いられた KPI 指標については、新たに設定されたものが多く、これらの必要性についても認識される傾向にあった。こうした関西圏における地域創生政策の特色は、たとえば組織体制や政策の進め方について、他の地域との共通点も多かった。このため、こうした特徴を踏まえ地方創生政策の意義と課題を考察した。

地方創生政策の意義と課題として、重要業績指標 (KPI)、国・地方関係および自治体間関係、および政策としての地方創生という三つの観点から考察を進めた。KPI についていえば、意外と多くの自治体が指標設定については好意的であったことは、強制的であれ、人口問題に注意を払うきっかけになったことへの評価が好意的であったのかもしれない。KPI のあり方はバリエーションが多く、その意味では自治的であったが、その評価を自治体間で行う必要があるだろう。またそれほど強制的でないように自治体に KPI を設定させるようなナッジが望ましいことも指摘した。国・地方関係および自治体間関係については、地方版総合戦略の策定について自治体間の連携・調整が十分に進められたとは言えない状況や、府県庁が調整役を十分に果たしていないことを課題として挙げた。また、国と自治体との関係については、さらなる分析が必要であるが、自治体の要望や声が国に届きやすい制度づくりが求められることを指摘した。政策としての地方創生については、全ての地方公共団体に総合戦略の策定を求めそこに位置付けられた事業に対して財政支援を行うという一連の政策手法について、国と地方公共団体とのあるべき役割分担と関わり方の観点、また国の政策としての有効性の観点から別個の評価が必要であることを述べた。

最後に、本分析では関西圏全体の傾向と特徴を明らかにすることと、地方創生政策の意義と課題を考察することを目的としたため、関西圏の府県ごとあるいは地域ごとの違いは検討しなかった。一口に関西圏といっても、各自治体の人口規模や自治体を取り巻く地理的な条件は多様であり、これらの条件が総合戦略策定の過程で府県庁が果たした役割や、総合戦略の内容そのものに与えた影響は異なると考えられる。このため、関西圏における府県および地域ごとの違いを明確にすることは今後の課題である。また、ここで考察した地方創生政策の意義と課題が他の地域全体に当てはまるかどうかを検討することも今後の課題として挙げたい。

【謝辞】

本稿で用いたアンケート調査では、関西地域において地方創生政策に携わられている多くの自治体職員の方々にご協力をいただいた。また、本稿執筆の過程で、一部の自治体職員の方にインタビューをおこなった。貴重な時間を提供してくださった職員の方々にお礼申し上げます。

参考文献

今井照 (2018) 「『計画』による国－自治体間関係の変化：地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に」『自治総研』477号：53－75。

- 大西のぶえ (2015) 「大阪における『地方創生』の意義：東京一極集中の是正に向けて」『日本不動産学会誌』第 29 巻第 2 号：61—67.
- 金井利之 (2016) 「『地方創生』の行政学」『都市社会研究』第 8 号：55—109.
- 小磯修二・村上裕一・山崎幹根 (2018) 『地方創生を超えて：これからの地域政策』岩波書店.
- 関西経済連合会 都市創造・文化・観光委員会関西都市圏における都市施策研究会 (2011) 『関西都市圏における都市施策の調査研究報告書』公益社団法人関西経済連合会.
- 国土交通省 (2015) 『平成 26 年度 国土交通白書』国土交通省.
- 坂本誠 (2018) 「地方創生政策が浮き彫りにした国—地方関係の現状と課題：『地方版総合戦略』の策定に関する市町村悉皆アンケート調査の結果をふまえて」『自治総研』474 号：76—100.
- 第 1 期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する検証会 (2019) 『第 1 期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する検証会中間整理』まち・ひと・しごと創生本部.
- 内閣府地方創生推進事務局 (2018) 『地方創生推進交付金事業の効果検証に関する調査報告書』内閣府.
- 早川有紀 (2019) 「関西圏における『地方創生』政策：関西 2 府 4 県の自治体調査の結果と全体像の考察」『法と政治』70 巻 2 号.
- 村上裕一・小磯修二・関口麻奈美 (2017) 「『地方創生』は北海道に何をもたらしたか：道内自治体調査の結果とその分析を通して」『年報公共政策学』第 11 号：119—137.
- 村上裕一・小磯修二・関口麻奈美 (2018) 「『地方創生』は地域に何をもたらしたか：愛媛県・香川県内自治体調査結果の基礎集計と予備的考察」『年報公共政策学』第 12 号：49—72.
- 山崎幹根 (2018) 「自治政策・国土政策から見た国と地方：広域連携から考える」小磯修二・村上裕一・山崎幹根 (2018) 『地方創生を超えて：これからの地域政策』岩波書店：97—124.
- 山下祐介・金井利之 (2015) 『地方創生の正体：なぜ地域政策は失敗するのか』筑摩書房.

参考 URL

首相官邸 まち・ひと・しごと創生本部

http://www.kantei.go.jp/jp/headline/chihou_sousei/

内閣官房・内閣府 地方創生

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/index.html>