

稼ぐ自治体を創る



株式会社ローカルファースト研究所 代表取締役
関 幸子

1 日本創成会議の試算では896の自治体が消滅する

今年6月に、「日本創成会議」の人口減少問題検討分科会では、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口のデータ（2013年）を基に、2040年に20～30代の女性が2010年と比較して半分以下に減る「消滅可能性都市」は全自治体の49.8%に当たる896市区町村となると発表した。

こうした試算だけでなく、地方自治体はこの30年で大きな変化を迎えてきた。平成の合併が進む中、かつて1980年代には約3,300あった自治体が2013年10月末で1,742にまで減少。そのうち1万人未満の自治体は、485自治体で28%、1万人から5万人未満では、693自治体で40%となり、合計すると5万人未満の自治体は1,178で、全自治体の68%にもあたる。しかし、人口は2,014万人で全体の16%に過ぎない。

一方で、370万人を抱える横浜市を筆頭に人口20万人以上の自治体は134で、全体の8%を

占めるに過ぎない。しかしながら、その定住人口は6,756万人で、なんと総人口の53%にもなり、日本国内の自治体規模は大きく異なるとともに、都市部、中核市への人口集中は進んでいる。

加えて、東京、埼玉、千葉、神奈川県の上3県では、2030年には65歳以上の高齢者の実数が1,000万人を超え、現状の医療機関や介護施設などのサービスと施設では賄いきれないことが予想されている。

以上のことから、日本国内では、急激な人口減少と20～30代の女性数の偏在によって将来人口が著しく減少する地域が出現し地域崩壊が危ぶまれるとともに、都市部へ人口が集中し、都市間格差が一層大きくなるという課題が浮き彫りになってきている。

2 地域にあった戦略の必要性

今後の日本の地域再生や活性化で重要な

はいうまでもなく、実はこの7割に近い人口5万人未満の自治体をしっかりと存続させることにある。が、この5万人未満の自治体のほとんどが、都市から遠いことや広い面積を抱え、さらに人口減少と高齢化、最大の悩みは、人材がないという5重苦にあえいでいる。

従来この地域間格差は次の手法で埋められてきた。すな

市町村数と人口

人口規模	自治体数	割合	人口(万人)	割合
1万人未満	485	27.8%	248	1.9%
1人以上5万人未満	693	39.8%	1,766	13.8%
5人以上10万人未満	274	15.7%	1,901	14.8%
10人以上20万人未満	156	8.9%	2,167	16.9%
20人以上50万人未満	99	5.7%	3,129	24.4%
50人以上100万人未満	24	1.4%	1,641	12.8%
100万人以上	11	0.6%	1,986	15.5%
	1,742	100.0%	12,837	100.0%

総務省 住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成25年3月31日現在）より作成
※外国人居住者198万200人含む

わち、戦後の第4次までの全総事業等を背景とした全国一律主義による公共施設建設によるハード型公共投資と、三大都市圏で集めた税金の交付税としての再配分である。これらのしくみは、地方の河川や山々を必要以上に灰色のコンクリートで埋め尽くし、気がつけば地域の最大産業が建設業という現状を作ってきた。加えて、人口規模による交付税での再配分は、自治体の自主性や積極的な改革意識を育ててこなかった。

一方、都市の高齢者数の増加は巨大であるために、今後は、都市にこそ福祉、医療施設の充足に莫大なお金が必要とされているばかりでなく、雇用を牽引してきた自動車や家電を中心とした製造業も空洞化が顕在化している。さらに日本の赤字国債は、GDPの2倍にも達し、これ以上財政出動ができないほどの借金大国になっている。加えて、2011年に発生した東日本大震災の被害も大きく、その再生に5年間で25兆円もの予算を必要としている。となると、これまでのように都市の税金と赤字国債発行で集めたお金を、地域に分配するという手法は通用しない。

今後は、地域が交付税や公共事業を当てにした「与えられる」経営から、「地域で創る・地域で稼ぐ」という自立した地域経営への転換が不可欠となっている。最も重要なことは、どの方向に舵をきるのか、だれが、どのような戦略で改革を進めるのかという問題にある。

3 アベノミクスと地方分権

安倍内閣は発足以来、経済政策を最重点にすえ、アベノミクスとして3本の矢を放ってきた。この戦略は、①大胆な金融政策として、インフレ目標の設定、無制限の量的緩和、円高の是正、日本銀行法改正、②機動的な財政政策として、大規模な公共投資（国土強靱化）、日本銀行の買いオペレーションを通じた建設

国債の買い入れ・長期保有、③民間投資を喚起する成長戦略として、政策金利のマイナス化（マイナス金利）等、10年以上にわたるデフレ脱却を目指してきた。それにより株価が回復基調であり、円安も進み、最近では給与増に繋がり、日本経済の活性化が動き出したように見える。

それだけでなく、2006年に地方分権改革推進法が成立して以来、地方の主権と自主性、自立性を拡大するために、地方分権一括法を1次から4次にわたって成立させてきた。その中で、国と地方自治体は上下の関係から対等の関係となり、イコールパートナーとしての位置づけとなった。加えて、自立型の地方経営が進められるように大胆な規制緩和を進めるとともに、窓口のワンストップ化、二重行政の解消、特区制度等を導入し、「個性を生かした自立した地域をつくる」ことを目指してきた。その上で、従来からの課題解決型からさらに自立を進める発意と多様性を重視し、提案募集型、手挙げ方式を採用し、やる気のある自治体を応援する体制を整えてきた。

ある意味、自治体の手腕や首長のリーダーシップ如何によって、地域の経営に大きな差が生まれることになり、今こそ、自治体の実力が試される時期を迎えたと言えよう。そして、人口減少が急激に進む中で、人口規模や地域差を認識し、全国一律の政策から地域の規模や地勢、文化、歴史に根差した独自の戦略が求められている。

4 「稼げる地域」づくりと「自治体も稼ぐ」という発想

自立した地域経営を行うには、基盤となる財源の確保と雇用の確保が最優先課題となる。しかしながら従来のように、不足部分は地方交付税での補填と行革、そして企業誘致という他の地域から持って来るといった手法だけで

は限界となる。

今後は、「稼げる地域」を創るとともに「自治体自らが稼ぐ」という、自らの地域力を高める手法が不可欠となっている。

4-1 「稼げる地域」づくり=LOCAL FIRSTという考え方

最初の「稼げる地域」とは、産業政策を基盤とし、地域の優位性や地域資源を活かして足元から産業と雇用をつくり出し地域振興を図るというものである。ここではさらに一歩進めて、「LOCAL FIRST」（ローカルファースト）という考え方を提案したい。「LOCAL FIRST」とは、「地域の目線にたって、地域を第一にそして優先的に考え、地域の資源、文化、歴史を大切に、持続可能な地域社会を形成していく」という考え方である。

この根底にあるのは、顔の見える関係を基に、地域コミュニティの中で「地域の資源（素材）」を活かして「人の営み（人間力）」と「暮らしの営み（経済力）」を大切に、自分達の知恵や手法で地域のまちづくりを進めようとする考え方である。

具体的な戦略としては、

- ①地域分析 = 自分達のまちの現状と課題把握と分析
- ②地域資源の発掘 = 地域の強みは何か、地域の宝探し
- ③資源の活用 = その地域資源を活用して、新たな商品、商材、しくみや制度、ブランドを作り上げること
- ④人材の登用 = 席をあける、席をゆずる、新しい席をつくる（人材交流）
- ⑤内発型産業創造 = 地域に立脚した「産業」を生み出す

これらにより、そこに住む人が近くで働けること、それによって家庭が形成され、コミュニティや文化が醸成され、「地域の暮らし」が守られるという好循環をつくりだすことにある。

この「LOCAL FIRST」の考え方は、言い換えれば、地域の他自治体との競合や比較ではなく「自らが答えを出す。答えは足もとにある」という概念である。

ここで、「産業」と「産業振興」「産業振興政策」について少し整理しておきたい。どの自治体でもこの3つを混同していると思えるからである。

もともと、産業とは、社会の課題を解決するとき生まれ、時代を反映し、時代とともに変化する。産業とは「人間」が欲しい、そして必要としている「道具・物」や「サービス」「事」「時」を生み出したり、提供したりする経済活動のことでそれぞれの地域や文化の特色に立脚して生まれてきている。産業とは、社会の変化や人間の価値観、生活スタイルによって産業構造も変化し、市民生活を向上するための手段となる。こうした概念に立てば、自治体は実は人間を中心に「ゆりかごから墓場まで」の公共サービスを実施しているわけで、見方を変えれば、自治体が最も産業に近い存在と言える。

一方、産業を振興させるということは、一定の戦略に基づき、成長が期待できる分野や意欲的に取り組む企業を徹底的に支援することである。いわば、意図的に応援する、特別待遇するなど、全ての産業を平等に扱うという考え方は当てはまらない。どちらかといえば、差別化を図る依怙最良することにある。伸び行く分野や企業を高みに上げ、底辺を広げ、業界全体もしくは地域の裾野（土台）を拡大することで、社会的、経済的な効果をもたらすことになる。

産業振興政策とは、産業を振興させる上で、差別化や特別待遇を図れるように、合理的にその成長分野や企業を選定可能とする制度設計である。産業振興政策の基本は、機会の平等化、公平性を担保することにある。加えて、

企業選定を行うこととなる。

したがって、産業振興政策の制度設計には、必ずどの業界に焦点をあてるのか、もしくはどの企業を成長させたいのか、その数はなど、意図や目標を持つことが重要である。

4-2 稼げる地域づくり事例＝島根県海士町

稼げる地域のモデルとして、島根県海士町^{あまちよう}の取り組みを紹介しよう。海士町は、島根県の北、日本海沖60kmに浮かぶ隠岐諸島の一つ島で、人口約2,400人、面積33.46km²、後鳥羽上皇流刑の島として知られている。島の人口は、1965年に5,145人であったが、1989年には、3,119人にまで減少し、高齢化が進む中であって、自治体の存続への危機感を募らせてきた。改革を唱えた山内道雄氏が2002年に町長に就任してから、町長50%、町幹部は30%の人件費カット等の大胆な行財政改革を進めてきた。同時に、隠岐諸島は白イカや岩牡蠣などの海産物が豊富に獲れるが、離島であるために市場に出すまでに1日余計にかかるというハンディキャップを抱えていた。そこで、海士町の漁港のまん前にCASシステム（CELLS ALIVE SYSTEM：水分子をコントロールして細胞組織を破壊せずに急速に凍結するシステム）の技術を導入した冷凍工場を整備。従来の凍結技術で損なわれていた食材の鮮度、食感、旨味、色味などを保持したまま、消費地に届けられるようにした。

加えて、公共施設の建設が減少し、仕事が減ってきた民間の建設業者の業種転換を促すために特区を取得し、建設会社が隠岐牛の飼育を行うことを可能としてきた。海風にあたり、ミネラルをたくさん含んだ牧草で飼育された牛は、味が良く、市場でも高値で取引されている。

同時に、有給の研修員制度を設け、IターンやUターンを促進し、新しい住民確保も行ってきた。最近では、地元の高校生が減少して

きた県立隠岐前高校を全寮制にして、全国から高校生を募集し、高校の廃校を食い止めようとしている。本土の高校に通うと結局、島に誰も戻ってこなくなる。高校の存続は、次世代が住み続ける重要な要素なのだ。

こうした海士町の多重で多層な戦略は、まさに「答えは足元にある＝ローカルファースト」の実践となる。他者と比較せず、地域の弱みを強みに変える戦略と実践。海士町から見えてくるのは、「small is strong」。小さい遠いは言い分けに過ぎない。

4-3 自治体でも稼ぐという発想

もう一つの「自治体も自ら稼ぐ」という発想が重要となってきた。往々にして、自治体は市場経済におけるプレーヤーではなく税金を基に公共事業を担う主体だと考えられてきた。しかしながら、各年度予算を元手に公務員が事業遂行する場合でも、民間に事業を発注する場合でも、生産者（販売者）と消費者（購入者）が財の交換を行うことになるので、それは経済行為とみなされる。もともと市場における生産活動とは、労働と投資資金を投入して財を生産することであり、その対価として賃金と配当を配分する。地方自治体が会社と異なるのは、利益追求型でないこと、利益を配分しない非営利の公共事業体であるというだけで、市場から見れば、自治体も立派な経済主体となっている。自治体にも今後、経営感覚が求められていると言える。

実際に産業規模からみても、2013年度の中央官庁予算（人件費含む）は90.3兆円で、金融、証券に次いで第2位、地方自治体は81.8兆円で第4位となり、第7位の自動車産業48.1兆円の2倍弱の規模となる大きな産業となっている。

4-4 税金を2回転、3回転させる

市場から見て地方自治体が交付税以外に自主的な財源を持つことは、地域に対して投資できる資本が強化されるという意味を持つ。

自治体は、行財政改革への強力な指導もあり、往々にして節税することが、良い公務員もしくは優秀な公務員という評価を得てきた。もちろん自治体が無駄に税金を使う必要はないが、活性化や景気対策から見れば、安いことが効果的なわけではない。

かつてある自治体で公立保育園を民間の企業に委託したところ、経費が公営の時の半分となった。このことだけを見ると、民営化は、税金の無駄を省き議会からも評価される事業と見える。しかし民間の市場から見れば、経費が半分で経営できるという背景には、園長は正職員だが、その他の保育士は、低賃金の派遣労働者もしくは短期雇用者となり、雇用不安をつくり出しているという側面ともなっている。非正規雇用や短期就労者は、常に身分保障に不安を抱えており、得た対価（給与）を使うというよりも貯金に回してしまう確率が高く、結局市場の中で消費に回されず、お金が1回転しかしないという悪循環を引き起こす。

自治体は常に、税金の削減を優先するのではなく、効率的な公共サービスの実施に取り組むとともに、そのお金の行方にも注目し、市場に出たお金が2回転、3回転することになっているのかを検証することが大切となってきている。安いことが正しいのではなく、そのお金が最大の価値を生む「VALUE FOR MONEY」、そのお金が市場で効果の高い役割を果たせる金額となっているのかという視点に立つ必要がある。

4-5 競争的補助金の獲得へ

自治体が稼ぐ手法として二つ目は、積極的な国の制度や競争的補助金の獲得に挑戦することにある。安倍政権は地方主権を積極的に勧めており、手挙げ方式や法律の枠を超えてその地域だけを優遇する各種の特区制度を創設してきた。また、各省庁で公募型支援メ

ニューも多く存在することから、国家戦略に基づく計画策定、認定等を得ることで、基礎人口による交付税以外の競争的補助金を獲得することが重要となっている。

具体的には、国は国家戦略特区構想、総合特区構想を掲げ、構造改革を重点的に推進し、国際的な経済活動の拠点、産業の国際競争力の強化及び地域の活性化に関する施策を総合的かつ集中的に推進する地域を申請により認定し、集中した支援を開始している。

その他に、駅前商店街地域の活性化を目指した中心市街地活性化計画、地域における雇用機会の創出、地域活力の再生のために地域が行う自主的かつ自立的な取り組みを定めた地域再生計画の認定など、積極的に自らの地域を活性化、再生する地域には計画認定を行うことで利用できる補助メニューの枠を拡大してきた。都市再生計画、環境モデル都市・環境未来都市などの分野別の公募も存在している。

しかしながら、1998年に制定された中心市街地活性化法に基づき基本計画が認定された自治体は119にとどまるだけでなく、応募する自治体も大都市圏を中心に人口規模が10万人以上のところに限られている。

こうした状況は、情報不足であるとともに、最初から諦めているのか、関心がないのか、いずれにしても、応募自治体の少なさを直視する必要がある。公募型予算の獲得には、公募が始まってからでは間に合わない。自らが何をしたいのかどのようなまちとしたいのかという政策を持っていないと、急な応募に対応できない。同時に企画書を作成できる公務員の人材育成も不可欠である。最近では、制度を国が作るのではなく、地方主権を目指して、自治体が主体となった提案型も増加しており、今こそ自治体の力量が問われている。

4-6 自治体自らが企業化する

産業や仕事を創り出すことは民間だけの専売特許ではない。かつては、神戸市が「株式会社神戸市」と言われてきたように、いくつかの自治体でも株式会社を設立して、積極的に地域で仕事や事業に取り組んできた自治体もある。

私が以前勤めていた東京都三鷹市もその一つだろう。もともと三鷹市は、1973年に下水道普及率100%を達成したのを手始めに、その後はコミュニティ行政を中心に据え、市民参加のまちづくりをこの30年間進め、自ら考えて自主的に動き出すいわば「成熟した市民」を育成することに力を注いできた。共働是三鷹市の代名詞であり、市民による積極的な参加こそが、公共サービスの効果を大きくし費用を少なくできるという利点をもたらしてきた。

一方で、バブル崩壊後の税収の落ち込みを回復するために、1998年には中心市街地活性化法に基づき、タウンマネジメント機関(TMO: Town Management Organization)となる「株式会社まちづくり三鷹」を設立。まちづくり三鷹では、地域からの創業を促す「SOHO CITY みたか構想」を推進するために、6㎡から20㎡程度の小さい零細企業用のオフィスとなるインキュベーション施設を駅前中心の5箇所に整備してきており、現在では100以上のユニットの経営にあたっている。こうしたハード整備だけでなく、「身の丈創業塾」で人材育成を、また、地元信用金庫と提携して低利な融資制度を創設するなど、ソフト支援の厚みも持たせてきた。加えて、ビジネスプランコンテストでは、優秀な企業を選定し表彰するだけでなく、自ら出資も行い企業が大きくなるための資金も提供している。その内の1社はマザーズに上場した実績を持つ。最近のまちづくり三鷹は、三鷹図書館の司書の

ノウハウを基に、日本で開発されたコンピュータ言語「Ruby」で図書館システムを開発し、他の自治体にも販売している。販売が好調ということもあり、販売会社を別に分社化している。

三鷹市の事例が示唆することは、自治体が公共事業を民間に委託する手法だけでなく、自治体自らが株式会社を設立し、「企業」として経営感覚を持って市場に参入し、そこから利益を獲得することも可能だということであろう。社会資本から見れば税金だけでなく、市場にあるMONEY自体も自治体が動かせる時代を迎えたと言えよう。

今後自治体は、大きく変化する社会を的確に捉えられるリーダーとしての役割を果たすだけでなく、目指すべき方向を予測し、それに投資する判断力をも兼ね備えることが重要となろう。

著者略歴

関 幸子 (せき・さちこ)

法政大学大学院政策科学研究科修士課程修了。三鷹市役所、財団法人まちみらい千代田専門調査員、内閣府企業再生支援機構政策企画調査官(非常勤)等を経て2010年10月、ローカルファースト研究所を設立。同代表取締役のほか、内閣府経済社会総合研究所客員研究員、一般社団法人震災復興ワークス理事長、NPO法人地域産業おこしの会理事、東洋大学客員教授。

まちづくり、中心市街地活性化事業、地域ブランド・産業創出、地域産業政策、中小企業再生、SOHO等の創業支援、NPOの育成支援、次世代育成支援等子育て政策、地域ネットワーク形成、図書館振興など幅広い分野で活躍。2003年、内閣官房より「地域産業おこしに燃える人」の称号を授与、2005年度日経ウーマン・オブ・ジ・イヤーなど受賞多数。著書に『21世紀の地域産業振興戦略』(共著、新評論、2000年)、『インキュベータとSOHO』(著作編著、新評論、2005年)がある。