

TSS 文化大学一般教養講座  
平成 28 年 3 月 8 日 10:00~  
於 TSS 新館 9 階スタジオ

## 地方創生と広島

菅川健二

(前広島大学客員教授 (法学部))

### 1 人口急減社会への警鐘—全国の約半数の市区町村が消滅の可能性

地方創生がにわかにはクローズアップされたのは、日本創生会議(座長 元総務大臣 増田寛也)が2014年(平成26年)5月に「ストップ少子化・地方元気戦略」を提言したことによる。

その内容は、日本の人口が2008年の約1億28百万人をピークに減少に転じ下げ幅も拡大していることを踏まえ、出生率改善による少子化対策を講じるとともに、人口の東京一極集中に歯止めをかけ、地方への移住を促進する等地方活性化を図ることを提言したものである。

その中で衝撃的であったことは、日本の人口の将来推計を各市区町村毎に分析し、現状のまま推移すると、全国の約半数の896(うち広島県は12)市区町村が消滅の可能性(2010年~40年までの間に20~39歳の女性((生まれる子の95%がこの年齢層))人口が50%以下に減少する市区町村数)があると警鐘を鳴らしたことである。とりわけ消滅可能性の対象となった市区町村を中心として全国に波紋が広がったのである。



TSS文化大学で講演する著者

## 2 国のまち・ひと・しごと創生本部の設置、総合戦略の策定

国においては、国力の維持の観点から人口の急減に歯止めをかけることと、アベノミックスの地方への波及を図る必要性から、日本創生会議の提言を国政の主要な課題として取り上げ、翌2015年4月の統一地方選挙に間に合うように、矢継ぎ早に次々と政策を打ち出したのである。

- (1) 2014年9月 まち・ひと・しごと創生本部（本部長 総理大臣）の設置
- (2) 2014年11月まち・ひと・しごと創生法の制定
- (3) 2014年12月長期ビジョンと総合戦略の策定

### ① 「長期ビジョン」—2060年に1億人程度の人口を維持（2015年国勢調査結果1億27百万人）

そのために、出生率を2014年現在1.42から2030年には国民が希望する1.8程度に、2040年から人口の安定的な維持が可能な2.07程度に引き上げること、東京への一極集中を是正するため、現在、東京圏へ年間約11万人が転入超過しているのを2020年には転出入を均衡させること等を挙げている。

### ② 「総合戦略」（2015年度～19年度の5年間）

総合戦略には、4つの基本目標と主な業績評価指標、施策を挙げている。

その概要は、以下のとおりである。

- ・地方の仕事と雇用の創出（創業支援、観光の振興、農林水産業の成長産業化、中核的人材の育成）
- ・地方への移住の促進（企業の地方移転、地方移住希望者の支援、「生涯活躍のまち（日本版CCRC）」構想の推進、政府関係機関の地方移転、地方大学の活性化）
- ・出産、子育て対策（非正規雇用対策等若い世代の経済的安定、待機児童の解消等子育て支援、ワーク・ライフ・バランスの実現）
- ・まちづくり等地域の活性化（「連携中枢都市圏」・「小さな拠点」の形成、既存ストックの活用）

以上の施策のうち、本社機能の地方移転等に対する税制優遇措置、移住・交流情報ガーデンの開設、政府機関のうち文化庁の京都移転（広島県へは理化学研究所の一部機能移転）、待機児童対策等いくつかのものは、すでに具体化されてきている。

また地方創生の取り組みを地方自治体が自主的、主体的に行う場合、先駆性のある取り組みに対しては、国の2016年度予算で1千億円の地方創生推進交付金が支給されることとなったのである。

### 3 広島県の取り組み—広島県まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定

地方創生法では、国の総合戦略を勘案して、各都道府県、市町村が、2015年度末までに「人口ビジョン」と「地方総合戦略」を定めるよう努めなければならないこととなった。各自治体は、その策定を急いでいるところである。

広島県では、2010年10月に県政の長期ビジョンとして「ひろしま未来チャレンジビジョン」を作成しているが、2015年10月に改定版を作り、その実施計画として「地方創生総合戦略」を位置づけている。

それによると、県の人口は、1998年（平成10年）の288.5万人をピークに全国より10年早く減少をはじめ、2015年の国勢調査人口では284.5万人となっている。国の人口問題等研究所の推計によると、2060年には190.6万人と現在の約3分の2に減ると予測されている。それに対し、県の人口ビジョンでは、出生率（2014年現在1.55）を2025年には県民の希望出生率である1.85に、2035年以降2.07人に引き上げるとともに、社会動態で現在年間約2千人の転出超過を2020年から移動均衡させることを目途に、2060年には235.8万人と約8割強に人口減少をとどめるとしている。

県政の目指す姿としては、「仕事でチャレンジ」「暮らしをエンジョイ」が両立できる欲張りなライフスタイルの実現を挙げている。

そのためには、広島県独自の強みや元々持っている素地 ①イノベーション（フロンティア精神にあふれた県民性、イノベーションを起こした生産性）②ファミリー・フレンドリー（保育、教育、医療等住みたい環境）③都市と自然の近接を活かすとしている。

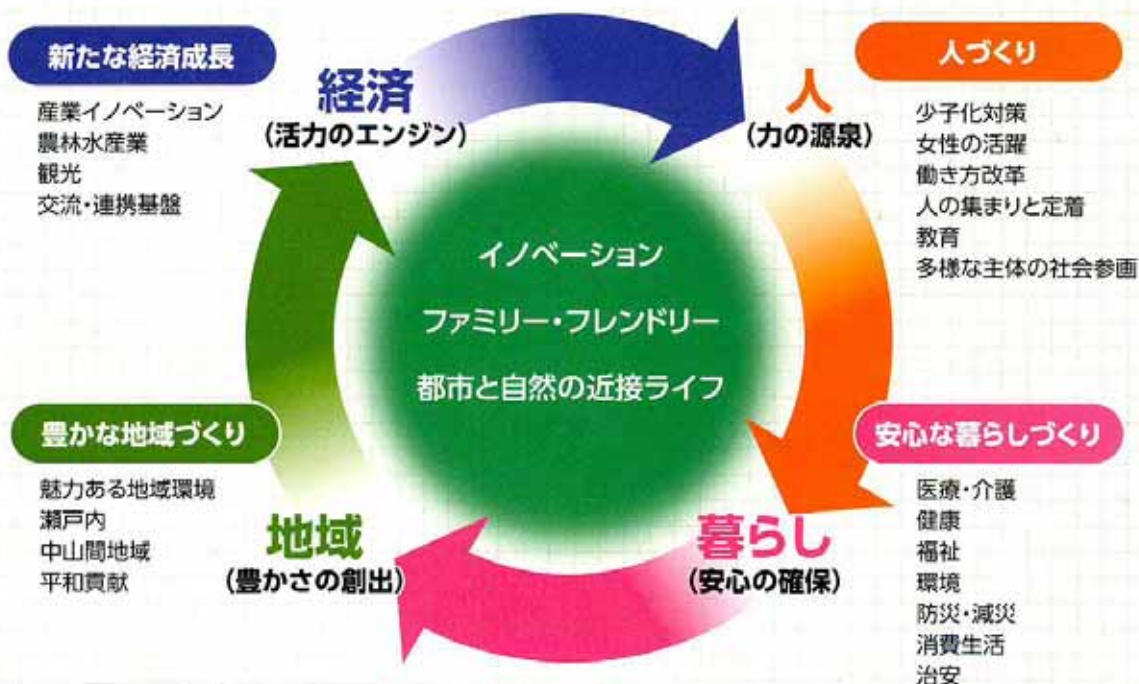
政策としては、第1表のように、4つの分野にわけ、相互に好循環を作り出すことにより、広島県で県民の希望がかなえられる社会を目指すとしている。

すなわち、①経済（仕事を作り、雇用を生む。）～②人（県外から移住を促進するとともに、出生率を引き上げる環境を整える。）～③暮らし（安心な暮らしを支える。）～④地域（各地域の個性や資源を生かし、豊かさを創出する。）の4分野の相互循環である。

ユニークな政策としては、①経済分野では、創業を活発化するための「ひろしま創業サポートセンター」の活用、県外企業誘致にあたり、家族分を含めた助成制度の新設、観光振興対策として、瀬戸内ブランド確立のために、関係7県による「せとうち観光推進機構」の設立、広島港に大型クルーズ船の誘致 ②人の分野では、県内移住促進策として、東京の「ひろしま暮らしサポートセンター」の強化、県外大学等に進学した学生に対して県内企業での現場体験型プログラムの開始、少子化対策として、結婚したい若者を応援する「こいのわ」プロジェクトの実施、保育士の離職防止等保育環境の整備、男性の育児休業取得率向上のため、経営層への「イクボス」の普及 ③暮らしの分野で

## 第1表 4つの政策分野の好循環

- ④ 4つの政策分野の好循環をつくり出すことで、県民一人ひとりが抱く希望を「広島県でならかなえられる」と感じることのできる社会を目指します。



(注)「ひろしま未来チャレンジビジョン改訂版」(概要版)の抜粋

は、それぞれの地域で完結する医療供給体制の構築、地域包括ケアシステムの整備  
④地域の分野では、広島のブランド力を高めるため、東京の広島ブランドショップ TAUの充実、広島の文化芸術（広島交響楽団、広島神楽等）、スポーツ（広島カープ、サンフレッチェ広島等）資源による発信等である。

広島県内の各市町村においても、順次、地方総合戦略を作成しているが、ご当地の広島市では、今年の2月に「人口ビジョン」と「世界に誇れる「まち」広島」創生総合戦略を公表している。このうち、「人口ビジョン」では、2015年の国勢調査人口は119.5万人であるが、2060年の推計人口は、国の人口問題等研究所が93万人に減少すると予測しているのに対して、110万人を維持することとしている。

合わせて、「広島広域都市圏発展ビジョン」を公表し、国の総合戦略の目玉の1つである「連携中枢都市圏」制度を活用して、「200万人広島都市圏構想」の実現を図ることとしている。

この目的は、広島市の都心部からおおむね60キロメートルの圏域にある24市町(広島県17市町、広島市、呉市、竹原市、三原市、大竹市、東広島市、廿日市市、安芸高田市、江田島市、府中町、海田町、熊野町、坂町、安芸太田町、北広島町、大崎上島町、世羅町、山口県7市町、岩国市、柳井市、周防大島町、和木町、上関町、田布施町、平

生町)が、連携協約を締結して、地域の資源を圏域全体で活用して、様々な施策を展開することによって、圏域経済の活性化と圏域人口200万人超を目指すものである。当該圏域の人口は、2015年の国勢調査では232.6万人であるが、国の人口問題等研究所によると、40年には196万人まで落ち込むと推計されている。そのため、16年度から5年間で、経済、生活、行政の3分野計63事業を圏域の関係市町が連携して展開し、人口減に歯止めをかけようとするものである。

この主な内容は、第2表のとおりである。

第2表 「広島広域都市圏発展ビジョン」(概要版)の抜粋

### III 広島広域都市圏の将来像—“200万人広島都市圏構想”—



#### 4 広島創生の若干の提言

私は、これまで50余年にわたり、地方自治に関する行政(うち広島県庁17年)、政治、教職に携わってきた。この間、我が国の高度成長の末期の1980年代初期に広島県の企画行政に携わり、停滞する県勢に対し、「県勢活性化の推進方策」を作り、主としてハード面からの基盤整備を推進することとなった。ポイントは2点で ①陸・海・空の基幹的交通ネットワークを整備すること(4本の井桁型の高速度道路の建設、広島空港の移転(観音～本郷へ)による機能強化、広島港の拠点港化)②重厚長大の産業構造から軽薄短小の産業を付加し、産業構造の高度化を図ること(NEC, シャープ等の電子産業の誘致)であった。幸い、その後の関係者の努力もあって、これらのハード面の整備はほぼ順調に進捗しているといえるが、今日、地域創生の観点から、これらの整備された



インフラをいかに有効に活用するかが問われている。一例を挙げれば、現在、国は2020年に外国人の観光客を4千万人と現在の倍増を目標としているが、これに呼応して広島に観光客を誘導するために、広島空港にLCC航空の誘致強化や広島市街、観光地へのアクセス手段の多様化、充実を図ること、高速道路も同様に単なる通過交通の手段としてではなく、地域の特産物の販売や観光地へのアクセスを強化し、滞在させること、広島港へ大型クルーズ船が立ち寄るための歓迎施設を建設すること等これまでに整備された広島空港、高速道路、広島港等交通インフラを一体として最大限に活用した観光振興対策の推進を期待したい。

また、広島都市圏についてであるが、かつて経済が拡大し、人口が都市に流入している時代においては、都市機能をいかに外延的に拡大し、分散配置していくかが大きな課題であった。その典型的な事例が、広島大学の東広島市への移転、広島空港の本郷への移転や大規模住宅団地の郊外への立地であった。

今後、人口が減少し、経済もそれほど伸びない時代の地域創生を考えると、都市機能をいかに集約し、都心機能をいかに強化するかが問われているといえよう。一例を挙げれば、懸案になっているサッカー・スタジアムの立地については、都心の既存のインフラが整備されている広場が活用できないか創意工夫が求められているし、郊外の災害危険地域にある住宅団地については、砂防ダムを設けて危険を除去することも重要であるが、一部は安全でより利便性の高い既存の住宅団地や空き家の活用ができないか等検討の余地があるのではないかと考える。

## 5 地方創生の意義—地域創生にあり

地方創生の本来の意義は、各地域が、それぞれの持つ自然、風土、歴史や文化の特徴を活かして、住民が生きがいを持って暮らせる地域社会を形成することにある。まさに、地方創生の本質とは、地域みずからが、主体的に、地域の活性化、地域創生を図ることにあるといえる。

ところが、このたびの地方創生の経過をたどると、中央政府が主導して、国全体の人口減少に直面して、地方が消滅する恐れがあるとの論理のもとに、総合戦略を作り、上から目線の上意下達方式のより、すべての自治体に対して、画一的に、人口ビジョンと地方総合戦略を作るよう押し付けてきたものである。その結果、自治体によっては、人口ビジョンを無理やり水増しして、総合戦略を作成しているところもあり、国が各自治体に人口の共喰い競争をさせ、ほとんどの自治体が、勝ち目のない負け戦にかりだされる、まさに「ヤレヤレ詐欺」ではないかとの批判もある（「地方創生の正体」東大教授金井利之等著）。また、昨年、財政難の時代にも関わらず、地方創生との名のもとに「プレミアム付き商品券」の販売など思

い付きの政策目標のあいまいな事業のバラマキも行われている。

本来の地方創生は、地方自治の本旨に基づく「地域創生」の観点から、自治体が、人口減少社会を直視して、住民とともに知恵を出し合い、いかに幸せな暮らしを確保していくかということであり、この観点から発想の転換が求められる。

したがって、地方創生の担い手は、主要には地方であり、国は、そのサポート役に徹し、情報提供や使途自由な一括交付金の援助等を行うのが基本であろう。

ただ、地方創生の主要な柱である少子化対策全般について、地方が主役に祭り上げられた感があるが、このうち出生率を引き上げる対策は、国の果たす役割が大きいといえる。少子化対策先進国といわれるフランスでは家族関係の支出が名目 GDP 比で日本の2～3倍で、中でも1980年から90年代にかけてフランス文化を継承する観点から人口の増加政策がとられ、シラク大統領のもとで「シラク3原則」が推進された。

「シラク3原則」1 子どもを持った人に新たな経済的負担を生じさせないこと。

2 無料の保育所を完備すること。待機児児童ゼロにする。

3 育児休暇から職場に復帰したときは、ずっと勤務していたものとみなして企業側が受け入れる。

このほか婚外子を差別しないことで、出生率が1994年の1.66から、わずか10年で2.0前後まで上昇して、その後安定している（2013年2.01）。

少子化対策のうち、出生率を引き上げる政策の基本は国の責務であり、国の実行力にかかっている。

地方創生を推進するにあたっては、少子化対策の基本部分は国が責任をもって進め、地方は、自らの創意工夫を発揮して地域の創生を図るという役割分担が重要である。

幸い、広島県は、県自体が自主的に策定した「ひろしま未来チャレンジビジョン」の改訂版の実施計画として、地方総合戦略を位置づけていることは、賢明であるといえよう。

## 6 地方創生の主役は、住民である。

これまで述べたように、地方創生は、各地域に生きる住民が生涯にわたって生きがいを持って安心して暮らせる社会をいかに築くかにある。そのためには、自治体まかせでなく、住民が主体的に参画することが不可欠である。

とりわけ、人口減少社会では、高齢者が新たな役割を担うことが期待されている。一口に高齢者といっても、現在、社会保障制度では65歳以上が若年層に支えられる側となっているが、この層が支える側に回れば、様相は大きく変わる。医者で著名な日野原重明氏は、74歳以下はジュニアで、シニアは75歳以上でよいのではないかと述べており、長野県のある自治体では「20歳から74歳」までを生産人口と定義している。高齢者にふさわ

しい多様かつ柔軟な働き方を用意すれば、生涯現役として働くこともできるし、地域活動に貢献することができるのではないかと思う。

また、子育て支援においても、孫世代への3世代住宅の提供等物質的な支援のみならず、孫の養育に対しても大きな役割を果たせるのではないかと考える。

いずれにしても、地方創生を実りあるものにするためには、地域に誇りを持ち、地域を元気にしたいと願う人々が、世代を超えて、それぞれの立場で参加する住民運動に発展することが期待される。

(本稿は2016年3月8日に行われたTSS文化大学における講演の概要の一部を加筆補正したものです。)