

2016年3月25日 全21頁

《実践》公共インフラ関連ビジネス

「地方創生」をいかに成功させるか

地方(前向きな取組)＋国(的確な支援)＋時流(ローカル志向)の調和がポイント

経営コンサルティング本部
主席コンサルタント
太田 達之助

[要約]

- 地方創生が政策の最優先課題のひとつと位置付けられている。背景にあるのは、今後確実に到来する人口減少社会に対する危機感と、地方が元気にならなければ日本が元気にならないという認識である。
- 高度経済成長期に、地方から都市へと大量の人口が移動した結果、過密と過疎が発生し、高齢化の段階が異なる地方と都市のそれぞれが、今後別の危機を迎えることになる。
- 地方創生の主役である地方において、地域活性化が進む自治体や集落には、共通する成功パターンがある。
- 若い世代を中心に高まっている地元志向・ローカル志向は、地方創生を実行するにあたって、ポジティブな要因となる。
- ローカル志向という時流を追い風に、成功モデルを創り上げるための地方の前向きな取組と、人材面・財政面など国の的確な支援とをリンクさせることが、地方創生を成功させるポイントである。

1. はじめに

2014年、国において「まち・ひと・しごと創生法」が制定され、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定された。その中で、少子高齢化の進行に的確に対応し人口減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正しそれぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある

日本社会を維持していく方針が示された。

政府は各自治体に 2016 年春までに地方版人口ビジョンと総合戦略を策定するように求め、各自治体では住民の意見を反映させる形で策定に取り組んだ。

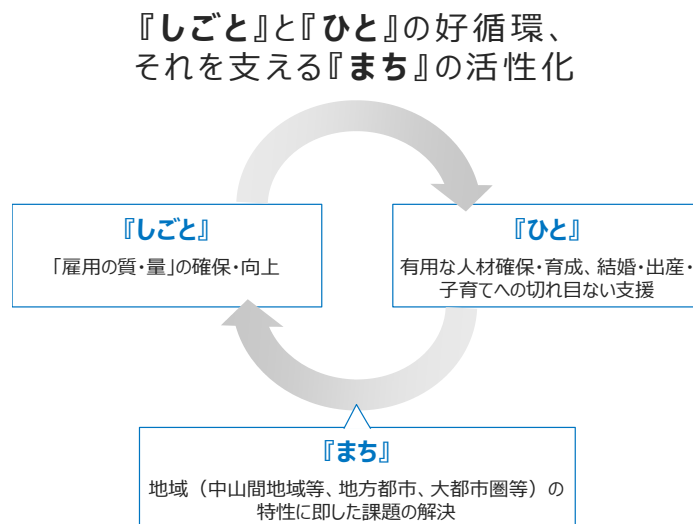
地方創生支援人材制度¹の一期生として京都府綾部市に派遣され、地方創生の現場を知る筆者の立場から、地方創生の成功の条件について考察を行う。

2. 地方創生に向けた政府の取組

国の「長期ビジョン」では、2008 年に始まった人口減少が今後加速度的に進み、人口減少による消費・経済力の低下が日本の経済社会に対して大きな重荷になると認識し、人口減少に歯止めをかけ、2060 年に 1 億人程度の人口を確保することを目指している。その中長期展望を実現するための具体的な政策目標・施策として国の「総合戦略」が示されたわけである。

「総合戦略」では基本的な考え方として、人口減少と地域経済縮小を克服するために、①東京一極集中の是正、②若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現、③地域の特性に即した地域課題の解決の三つの目標を掲げ、まち・ひと・しごとの創生と好循環の確立を目指すしている。

図表 1. 「総合戦略」の基本的な考え方



出所：内閣官房資料

¹ 小規模市町村に対して、戦略の策定等を支援するために、国家公務員・大学研究者・民間人材を市町村長の補佐役として国から派遣する制度。

政策の企画に当たっては、まず過去に行われた地域経済・雇用対策や少子化対策がなぜ十分な効果を生まなかったかの検証が行われた。その結果、①府省庁・制度ごとの「縦割り」構造、②地域特性を考慮しない「全国一律」の手法、③効果検証を伴わない「バラマキ」、④地域に浸透しない「表面的」な施策、⑤「短期的」な成果を求める施策、の5点が効果を生まなかった要因として挙げられた。

そこで従来の政策の弊害を排除し、地方創生を確実に実現するために、総合戦略では以下の5つの政策原則に基づき施策を展開することとなった。

政策5原則

- 1. 自立性** 各施策が一過性の対症療法的なものにとどまらず、構造的な問題に対処し、国の支援がなくとも地域・地方の事業が継続する状態を目指す
- 2. 将来性** 地方が自主的かつ主体的に、夢を持って前向きに取り組むことを支援する施策に重点を置く
- 3. 地域制** 国による画一的手法や「縦割り」的な支援ではなく、各地域の実態に合った施策を支援する
- 4. 直接性** 限られた財源や時間の中で、最大限の成果を上げるため、ひとの移転・しごとの創出やまちづくりを直接的に支援する施策を集中的に実施する
- 5. 結果重視** 効果検証の仕組みを伴わないバラマキ型の施策は採用せず、明確なPDCAメカニズムの下に、短期・中期の具体的な数値目標を設定し、政策効果を客観的な指標により検証し、必要な改善策を行う

これらの政策5原則に基づき、国と地方が役割分担をして、まち・ひと・しごとの一体的な創生を図ることになる。

「長期ビジョン」を踏まえた「総合戦略」において、国は政策の「基本目標」を設定し、それに基づき適切な施策を内容とする「政策パッケージ」を提示するとともに、政策の進捗状況について重要業績評価指標（KPI）で検証し、改善する仕組み（PDCAサイクル）を確立する必要がある。

具体的には、以下の4つの「基本目標」と目標年次である2020年のアウトカム（実現すべき成果）を重視した数値目標、それらに対応する政策パッケージが設定された。

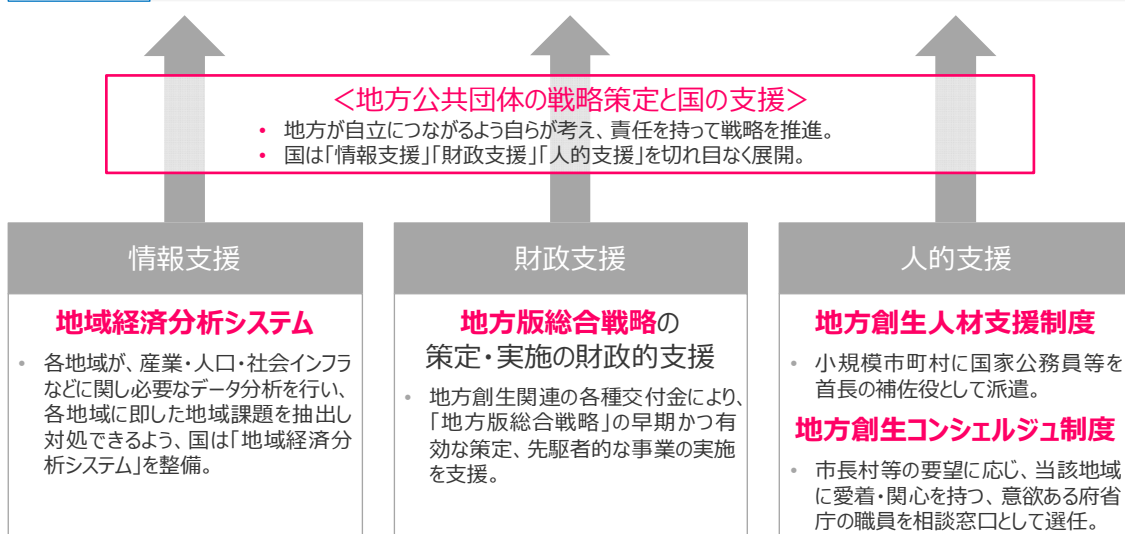
4つの基本目標

- 基本目標 ①** 地方における安定した雇用を創出する
- 基本目標 ②** 地方への新しいひとの流れをつくる
- 基本目標 ③** 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる
- 基本目標 ④** 時代に合った地域をつくり、安全な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する

国はすべての都道府県及び市町村に対し、2015 年度中に「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」の策定を求め、情報面・財政面・人材面での支援を行うとした。

図表 2. ビジョン・戦略策定に向けた国から地方への支援内容

国	長期ビジョン：2060年に1億人程度の人口を確保する中長期展望
	総合戦略：2015～2019年程度（5か年）の政府目標・施策
地方	地方人口ビジョン：各地方公共団体の人口動向・将来人口推計の分析や中長期の将来展望
	地方版総合戦略：各地方公共団体の2015～2019年度（5か年）の政策目標・施策



出所：内閣官房資料をもとに大和総研作成

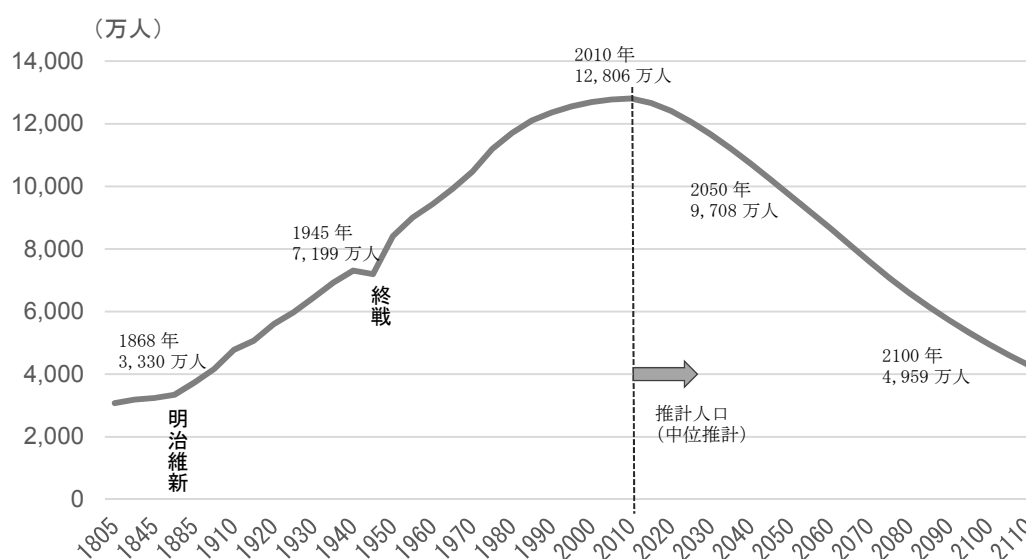
2015 年改訂版「総合戦略」においては、地方創生の現状を踏まえた検証・改訂が行われ、ローカル・アベノミクス²の実現、政府関係機関の移転、「生涯活躍のまち」構想など政策メニューが拡充されるとともに、「地方創生版・3本の矢」と称する地方への情報支援・人的支援・財政支援の内容も拡充された。

² 地域の技の国際化（ローカルイノベーション）、地域の魅力のブランド化（ローカルブランディング）、地域のしごとの高度化（ローカルサービスの生産性向上）、人材の地方還流。

3. 地方創生が重要とされる背景

そもそもなぜ地方創生が重要な政策課題になっているかについて整理しよう。国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、日本の人口は2008年をピークに減少に転じ、2050年には1億人を下回り、2100年には5,000万人を割り込む見通しとなっている。

図表3. 日本の長期人口推移と長期予測（中位推計）

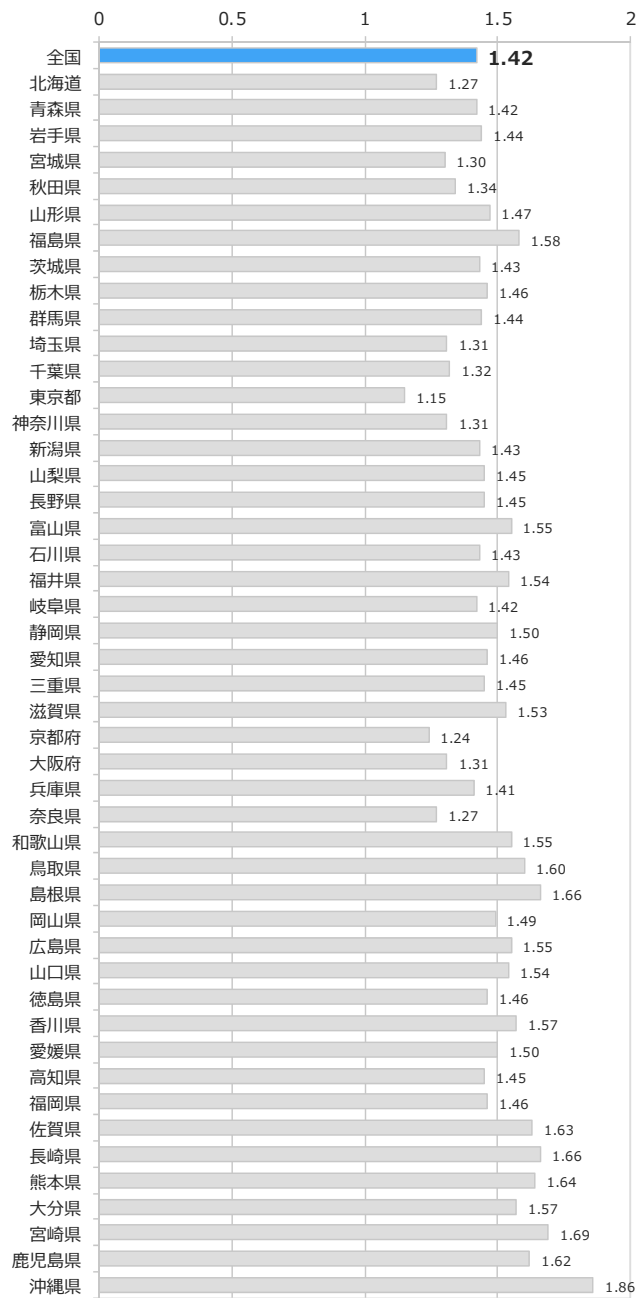


出所：国土交通白書 2014：2010年以前は総務省「国勢調査」、同「平成22年国勢調査人口等基本集計」、国土庁「日本列島における人口分布の長期時系列分析」（1974年）、2015年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（2012年1月推計）」より国土交通省作成

今後加速化する人口減少は、経済・社会に大きな影響を与えることになる。とりわけ地方の中小規模の自治体への影響は大きく、政策提言機関である「日本創成会議」が896の市町村を「消滅可能性都市」と2014年に公表したことが大きな話題となった。この提言を受けて、少子化対策・地方の人口増加や地域経済の活性化等を目指した「地方創生」のための施策が強力に推進されることになったのである。

国内の人口移動に注目すると、若い世代を中心に地方から東京圏への人口移動が続いており、東京圏の過密と地方の過疎への対策が課題となっている。また都道府県別の合計特殊出生率をみると、東京都が最も低くなっており、低い出生率の東京に若い世代が集中することが日本全体の人口減少に拍車をかけているという見方もできる。

図表 4. 都道府県別の出生率 [2014 年]



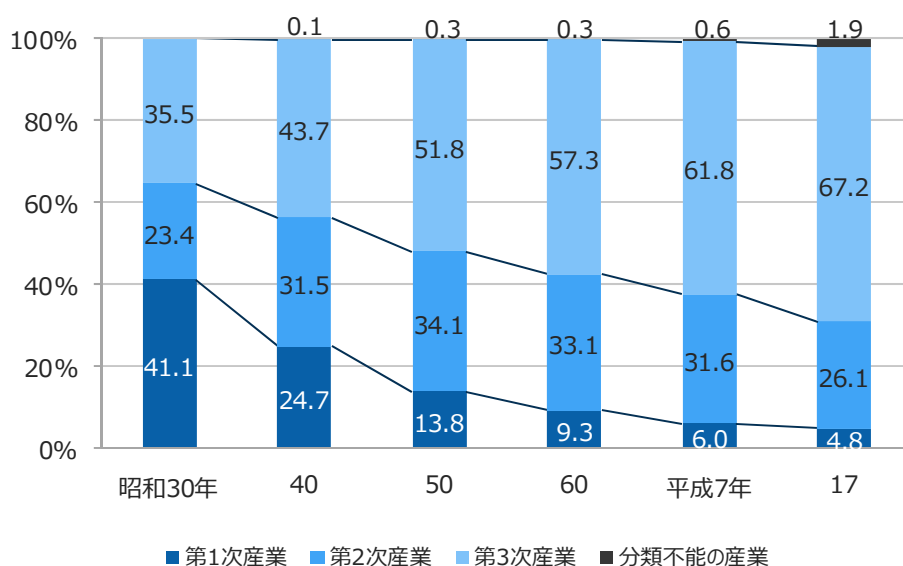
出所：厚生労働省「人口動態統計」

2015 年後半になり、「日本再興戦略改訂 2015」において、アベノミクス第 2 ステージとして、「未来投資による生産性革命」とともに「ローカル・アベノミクスの推進」が掲げられた。具体的には、①中堅・中小企業・小規模事業者の「稼ぐ力」の徹底強化、②サービス産業の活性化・生産性の向上、③農林水産業、医療・介護（ICT 化含む）、観光産業の基幹産業化を鍵となる施策としている。

アベノミクスによって、企業業績が過去最高水準となったが、地方経済も含めた日本全体でみると、今ひとつ景気回復感がないという指摘も多い。これは製造業を中心とするグローバル企業の好業績が経済全体に波及しにくくなったからだといえる。

GDP に占める製造業の割合は 20%を割り込み、大企業はすでにグローバルな分業体制を構築しているため、製造業主導の景気回復は限定的とならざるを得ない。産業別の就業者構成割合をみると、第 3 次産業が約 7 割を占めており、地方にも広く存在するサービス業の強化が日本再興の鍵を握る。つまり、地方が元気にならないければ、日本が元気にならない。「地方創生なくして経済成長なし」というわけである。

図表 5. 産業別就業者構成割合の推移



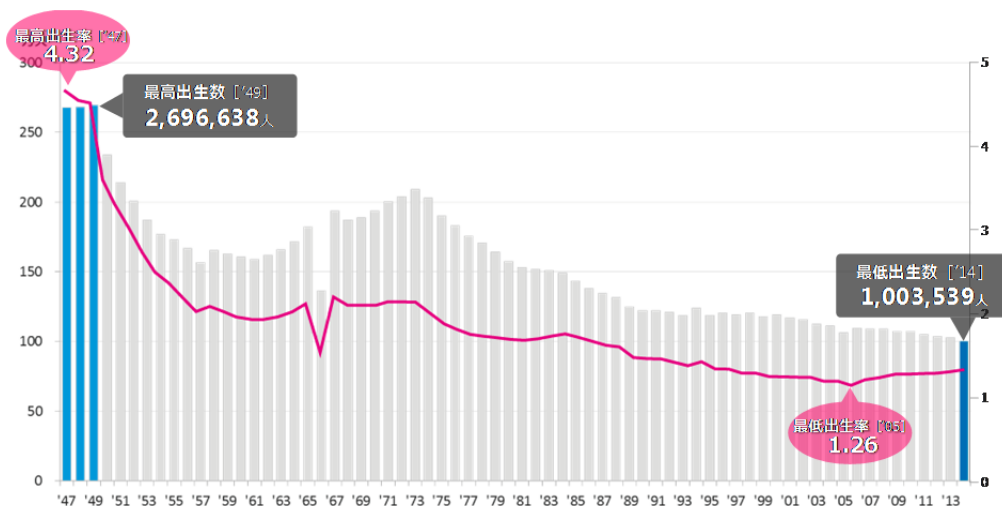
出所：総務省統計局「国勢調査」

4. 地方と都市のそれぞれの危機

次に地方創生の実現に向けた対応策を考察するにあたり、人口減少問題についてもう少し掘り下げた分析を試みる。

少子高齢化によって、全国的に「地域の高齢化」が進みつつあるが、地方と都市では過去の人口移動の状況により高齢化の段階が異なっている。人口構成の分析を行うためには、現在生存している高齢者が誕生した戦中・戦後にさかのぼって、人口の自然動態³・社会動態⁴を追う必要がある。

図表 6. 出生率及び合計特殊出生率の年次推移



出所：厚生労働省「人口動態統計」

日本の人口は終戦直後の1945年には約7,200万人であったが、その後急増し1967年には1億人を超えるに至った。特に1947年から1949年の戦後ベビーブームと言われた時期には、年間260万人以上が誕生した(2015年の出生数は約100万人)。この世代は、後に「団塊の世代」と呼ばれ、戦後日本の社会・経済・文化の形成に大きな影響を与えることになる。1950年代後半から始まる工業化をベースとした「高度経済成長」は、技術の進歩・安価なエネルギーの供給・消費市場の拡大とともに、良質で安い労働力の大量供給によってもたらされたといえる。

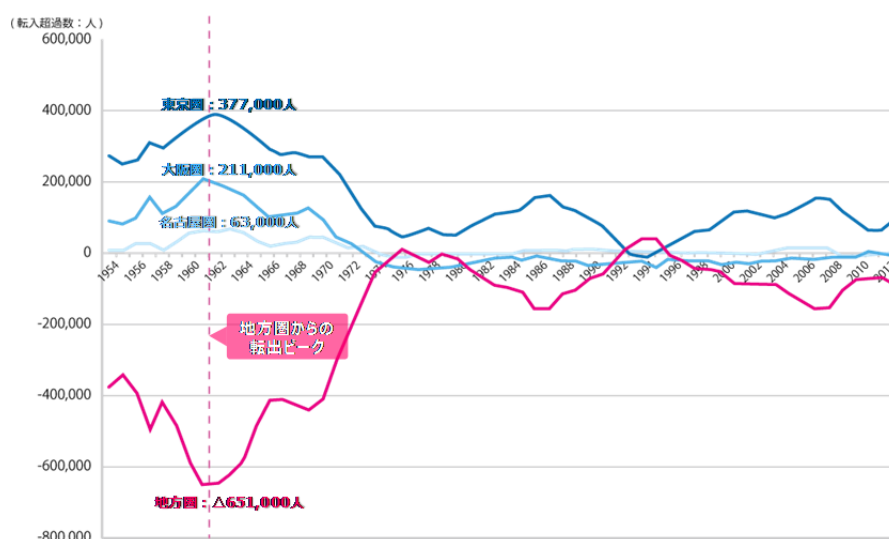
この時期に地方から都市へ大量の人口が移動し、都市では核家族向けの大規模な団地が造成され、社会資本の整備が進められた。一方、地方では人口移動により「団塊の世代」

³ 一定期間における出生・死亡に伴う人口の動き。

⁴ 一定期間における転入・転出に伴う人口の動き。

が流出したため、戦後の「農地解放」によって農地を取得した「昭和ひとけた世代」が地域の担い手となった。規模・効率性を追求した工業化が進んだ都市と小規模な第一次産業主体であった地方において、経済力の格差が拡大し、結果的に地方から都市への人口移動を加速させた。

図表 7. 三大都市圏及び地方圏における人口移動（転入超過数）の推移



出所：総務省「住民基本台帳人口移動報告」

地方と都市に分けてみた場合、地方は若年世代の都市への流出という「社会減」が続いたが、これは単に人口そのものの減少にとどまらず、子どもを産む人の減少により出生数が減少することにつながり、加速度的に人口減少が進む結果となった。地方、とりわけ中山間地域では、「昭和ひとけた世代」が半世紀にわたって産業を担ってきたが、全員が 80代となる 2015 年にはこの世代が引退を余儀なくされる。次代の担い手が育っていない地域は、産業・文化の存続の危機を迎えることになる。

一方、人口の「社会増」となった都市においては、新たな居住形態として大規模団地が造成されたが、それから 30～40 年経過した 2015 年には団地の一斉高齢化という深刻な問題が生じている。企業戦士であった「団塊の世代」の人たちは、すでに定年を迎え、地域とのつながりが希薄ななかで老いていくことになる。都市圏の高齢化は今後急速に進み、独居高齢者世帯が急増すると予想されている。都市部の団地は高齢者に住みやすい環境とは言い難く、古い団地ではエレベーターに担架も棺桶も乗せられないことが多い。高齢者世帯の住環境の整備は、不足する医療・介護分野の人材の確保とともに、都市部の大きな課題といえる。

以上、地方と都市のそれぞれについて分析した結果、人口問題には大きく分けて次の3つの要因があると考えられる。

人口問題の3つの要因

- ① 国全体の人口構造の変化をもたらした少子高齢化、特に**出生率の低下**
- ② 高度経済成長期の**地方から都市への人口移動による過密と過疎の発生**
- ③ 人口移動・人口減少がもたらす**地方における経済規模の縮小**

これらの要因は密接に絡み合っているが、根本的な解決にはそれぞれ別の処方箋が必要だ。本稿では、地方自らの努力で効果が期待できる③の地方の経済規模縮小への対策を中心に論を進める。

なお、①の出生率に関しては、アベノミクス「新3本の矢」の1つに合計特殊出生率を1.8に回復させる目標が掲げられた。目標達成のためには、出生率が全国最低の東京都をはじめとした各地域の努力が必要ないかというまでもないが、税制や労働政策の大胆な改革など国家レベルでの政策を総動員することが必要であろう。

また、②の過去の大量の人口移動による歪みは、いわば高度経済成長の負の遺産である。国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」において、都市圏の高齢者が地方に移住し、地域社会に溶け込むための環境を整備する「生涯活躍のまち（日本版 CCRC⁵）」構想の推進が掲げられた。

図表 8. 「生涯活躍のまち」構想と従来の高齢者施設等との比較

従来の高齢者施設等		『生涯活躍のまち』構想
主として要介護状態になってから選択	居住の契機	健康時から選択
高齢者はサービスの受け手	高齢者の生活	仕事・社会活動・生涯学習などに積極的に参加 (支え手としての役割)
住宅内で完結し、地域との交流がない	地域との関係	地域に溶け込んで、多世代と協働

出所：日本版 CCRC 構想有識者会議資料

この構想は、健康長寿を目指すシニア層が地域とかかわりながら「第二の人生」を楽しみ、医療介護が必要な時に地域で継続的なケアを受けられるというのが基本コンセプトである。都市部での高齢者増加問題の緩和と地方での仕事の創出という一石二鳥が期待されるものであり、今後の展開に注目したい。

⁵ Continuing Care Retirement Community（継続介護付きリタイアメント・コミュニティ）。

5. 各自治体の地方創生への取組

地方創生の主役である地方自治体での取組はどうであろうか。国の「長期ビジョン」「総合戦略」に対応する形で、すべての都道府県及び市町村にも、2015年度中に「地方人口ビジョン」「地方版総合戦略」を策定することが求められた。具体的な策定のポイントは、産官学労言⁶、女性、若者、高齢者など幅広い住民の意見を反映させることである。

人口ビジョン・総合戦略の策定過程で、若い世代を巻き込むことによって、まちの活性化に成功した事例は多いとみられるが、典型的な2つの事例を紹介しよう。

<長野県飯綱町>

総合戦略推進会議の委員に、高校生・大学生を選定したほか、女性主導で女性活躍に関する施策を検討したり、若者だけで構成する部会を設けたりして、若者・女性の意見を積極的に採り入れる仕組みをつくった。行政サイドも、役場の若手職員のみで構成するグループを組織して総合戦略の施策を検討するなど、次世代を担う層の意見を尊重する方針を徹底した。



長野県 飯綱町

人口:11,061人

面積:75.00km²

課題を抽出する過程で、具体的な課題解決には、分野横断的な対応が必要だということがわかったため、事業ごとに役場内に部署をまたいだプロジェクトチームを組織し、縦割りを廃して広い視野で検討することとなった。

このようなプロセスを経て、総合戦略において今後実行する34の施策を策定し、貨客混載バスの導入⁷、ヤギ大活躍プロジェクト⁸などが始動した。

多くの町民からは、「役場職員が明らかに変わってきた。雰囲気がとてもよい。希望とやる気に満ちている」という声があがり、まちの活性化につながっている。

<岐阜県池田町>

「まちづくりは人づくり」という町長のリーダーシップのもと、まずは、既に特徴的な活動をされているユニークな町民を訪ね、まちづくりに巻き込むことから始めた。

次に、住民ワークショップでは、10～50代の女性から構成される「池女会」と、老若男

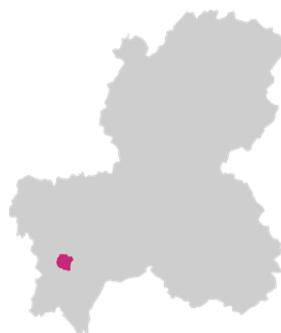
⁶ 産（産業界）官（行政機関）学（教育機関）金（金融機関）労（労働団体）言（メディア）。

⁷ 赤字が続く路線バスの存続が危ぶまれる状況で、町を縦断してヤマト運輸が貨物を輸送していることが判明。ヒトとモノを同時に輸送する貨客混載バスの導入により、交通弱者の保護を狙う。

⁸ 耕作放棄地でヤギを放牧し、ヤギの乳を加工したチーズの開発に取り組む。ヤギで癒されたい都会の住民をターゲットにした「ヤギオーナー制度」（飼育資金を提供するかわりに、ヤギ動画やチーズの提供を受ける）を導入。

女から構成される「アイデア工房会議」を各5回（合計15時間）開催し、テーマごとに課題と解決策の議論を重ね、役場だけでは出てこない斬新なアイデアが集まった。

さらに、ワークショップで生まれた15のプロジェクトを実践するために、役場スタッフ（各課横断で5名）と町民（3～5名）が参加する実行委員会を全6チーム編成した。各チームは、レンタルサイクルを通じた体験交流ツアーの実施、キャリア教育の普及、農産物販売サイトの構築、動画コンテストの実施など取り組んだ。



**岐阜県
池田町**
人口:24,660人
面積:38.79km²

こういった中で、町民と役場によるまちづくりが今後も続いて欲しいとの思いから、「池田町に会社を興して、まちづくりをサポートしたい」という人材が現れるまでになった。

これらの2つの事例は、「地方創生人材支援制度」により派遣された総務省の小澤氏（飯綱町では副町長）、文部科学省の早田氏（池田町では理事）が触媒の役割を果たし、まちのポテンシャルを引き出すことに成功したケースといえる。

<京都府綾部市>

筆者の派遣された京都府綾部市では、人口減少による地域活力の低下が課題であるということをいち早く認識し、人口動態の改善に取り組んだ。人口の社会動態は政策により修正可能であり、社会動態の改善が自然動態にも好影響をもたらすという認識のもと、全国の自治体に先駆けて定住交流の促進に特化した「定住交流部」を設置して定住支援のワンストップサービスを行うようになった。その結果、活動を開始した2008年度以降の7年間で、30歳代を中心に136世帯・324人を呼び込むことに成功した。



**京都府
綾部市**
人口:33,531人
面積:347.10km²

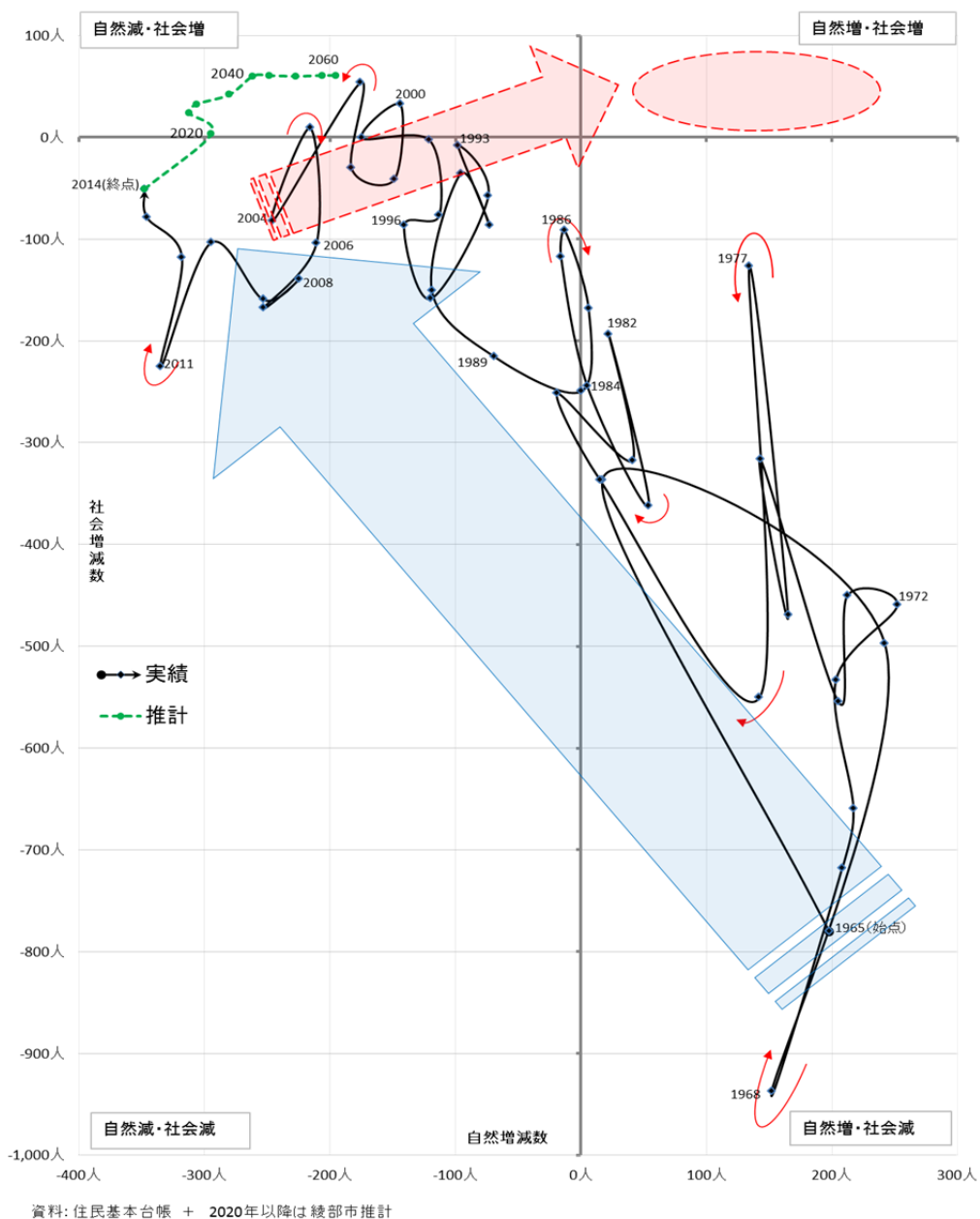
一方で、高速道路のクロスポイントという地の利を活かし、企業誘致と投資を促進する政策を行うことによって、工業団地の完売や京セラ関連会社の工場増設などで数百人規模の雇用拡大も実現した。

「半農半X⁹」といった田舎暮らしにあこがれる人を引きつけるとともに、安心して働ける場を確保するために、相対的に競争力がある製造業の強化による雇用機会の創出を狙ったわけである。このような取組が功を奏し、人口の社会減は低下傾向にある。（図表9参照）

⁹ 半自給的な農業を営みつつ、芸術やNPO活動など別の分野でも活躍する人。

縦軸に人口の社会増減、横軸に人口の自然増減をとり、1965年以降の綾部市の人口動態をみると、右下の象限の「社会減・自然増」から、社会減のレベルを減らしながら左下の「社会減・自然減」の象限へ動いてきたことがわかる。「綾部市まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、2020年に社会動態を均衡させることを目標とし、将来、「自然増・社会増」となることを目指している。

図表9. 綾部市の人口動態の実績と推計



出所: 綾部市まち・ひと・しごと創生総合戦略

より小さな集落単位で地域活性化に成功している取組¹⁰も多いが、これらの自治体や地域には、規模の大小の違いがあっても共通した成功パターンがある。

起点になるのは人である。意欲と能力のある人材が中心となって、地域の課題とその解決策を見出し、解決に向けたアクションを行うためのプラットフォームをつくるのがまず必要となる。そこから新しい事業や住民サービスを創出して、持続可能なまちづくりにつなげていくというのが成功パターンのプロセスである。プロセスを図式化すると以下のようなになる。

図表 10. 地域活性化の成功パターン



出所：大和総研作成

地域活性化で最も重要なポイントといえる「コアとなる地域人材の発掘・集約」は、地域をより良くしようという熱い思いを持つ人材や地域づくりをコーディネートできる人材をいかに輪の中に引き入れるかということである。

国（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局）は、首長の補佐・総合プロデューサーといった役割の人材を派遣する「地方創生人材支援制度」に続き、地域コミュニティのリーダー、各事業分野の専門家など、幅広い人材育成に向けた「地方創生人材プラン」を策定した。地方創生人材育成に向けたプラットフォームの形成や地方創生カレッジ（仮称）の創設といった方向性が示されたが、地方には専門人材が不足しているだけに、今後の展開に期待したい。

コア人材が中心になって進める地域活性化のプラットフォームづくりには、3つのステップがある。

まず「地域住民による課題の発見」には、ワークショップ形式で住民同士の意見交換を行うことが効果的だ。従来の地方での意思決定では男性・年配者の意見に偏りがちなので、若者・女性の意見を積極的に採り入れるべきである。そうすることにより、今までにない

¹⁰ 例えば、2016年1月に開催された地方創生「小さな拠点」づくりフォーラムでは、山形県川西町吉島地区、和歌山県紀美野町上神野地区、広島県安芸高田市小原地区の素晴らしい取組事例が紹介された。

斬新なアイデアが生まれることが多い。

次の「課題解決に向けた合意形成」では、地域が抱える課題と地域の強みや地域資源の整理をしたうえで、幅広いアイデアの中から地域の資源を活かした解決案を立案し、計画策定に向けた合意形成を行う。

そして「住民参加の組織づくり」においては、コアとなる人材が自治会・地域振興会やNPO法人などをベースとした組織をけん引し、地域住民が主役となり、行政がそれをサポートする形にすることによって、住民の当事者意識を高めることが効果的である。

「新しい事業の創出」では、実現可能なことから始めて、小さな成功体験を積み重ねていくことがポイントである。成功体験による満足感が空気を明るくし、より多くの意欲的な人を巻き込んで次の事業にチャレンジしていくという好循環になることが望ましい。事業実施にあたって、ユーザー視点を常に意識することも重要なポイントである。

「持続可能なまちづくり」で重要な点は、市場原理に基づいて自律的に経済を循環させる仕組みをつくることである。補助金への過度の依存は、永続性がなく地域の自立を妨げる結果となってしまう。地方創生を真に達成するためには「損益分岐点分析」や「費用対効果分析」など経営の基礎知識が必要となる。

このような「成功パターン」を築き上げ、新たな事業や住民サービスを定着させるためには、息の長い取組が必要である。課題の発見から解決に向けた合意形成をし、実際に事業を実施して効果が発現するまでに相当の期間を要することが多い。地方創生を担う人材が、高い志を持ってぶれない姿勢でやり抜くことが重要である。

6. ローカル志向と価値観の変化

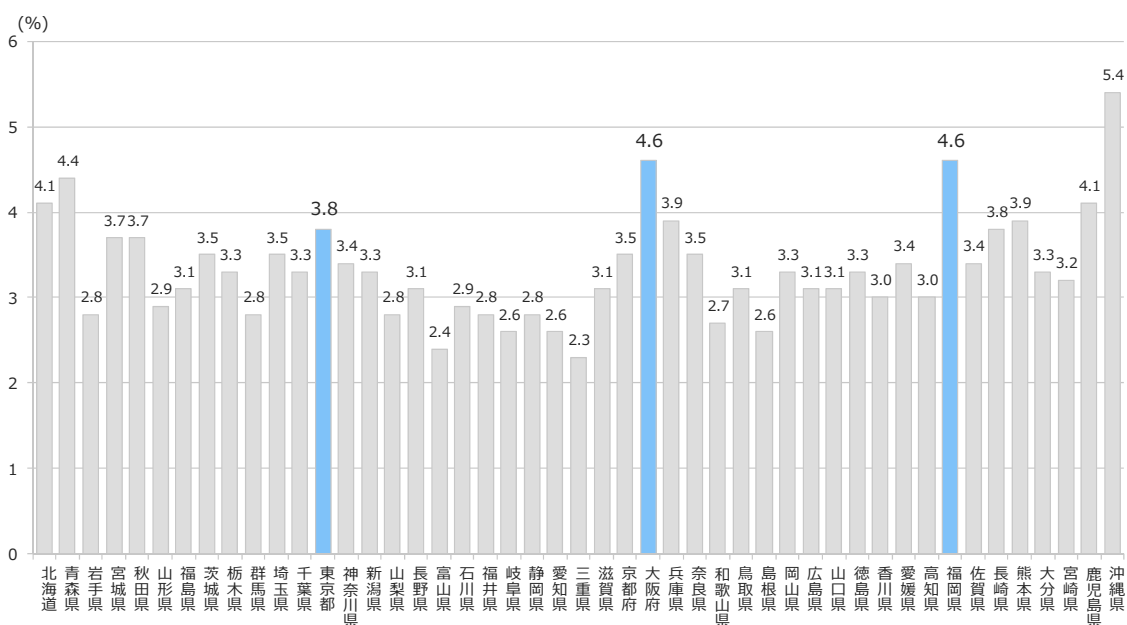
都会から脱出して田舎暮らしをしたいという人は増加傾向にあり、若い世代の地元志向も強まっているといわれる。地方創生を考えるにあたって、ローカル志向が着実に高まっていることにも留意すべきである。

リクルート進学総研の調査（2013年）によると、大学進学者の49%が地元進学を希望しているが、これは4年前に行われた調査より10ポイント、2年前の調査より3ポイント高くなっている。内閣府が18～24歳の若者を対象に行った調査（2007年）では、いま住む地域に永住したいと答えた人の割合が43.5%と、1998年の調査から10ポイント近く高まった。京都府綾部市の市民を対象とした定住意向調査（2014年）においても、16～19歳の若者の52%が地元に残りたい、あるいは進学等で地元を離れても将来地元に戻りたいと答えている。20歳代では同様の回答が29%であり、若い世代の地元志向が高まっているという

見方もできる。

「都会は居住コストが高いため暮らしにくい、都会に出なければ仕事がない」と一般的に考えられているが、現実はずしもそうではない。都道府県別の失業率のデータをみると、意外にも大阪府・福岡県・東京都など都会の失業率が高いことがわかる。

図表 1. 都道府県の失業率 (2014 年)



出所：総務省統計局「労働力調査（モデル推計値）」

しかも都会ではブラック企業の見分け方が難しく、非正規雇用も多い。若い世代を中心とした地元志向・ローカル志向の高まりは、都会で暮らすことのコストパフォーマンスの低下を感じ取っているからかもしれない。

東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故により、少なからぬ日本人の価値観が変わった。人とのつながり、自然との共生、循環型社会への転換を志向する人々が増加したのである。このような考え方は、ヨーロッパを中心に広まっている環境維持を重視した循環型社会を作ろうという動きとも相通じるものである。

経済の成長や効率性の追求よりも環境維持を重視しようという考えが広まる背景には、非常に大きな時代の流れがある。

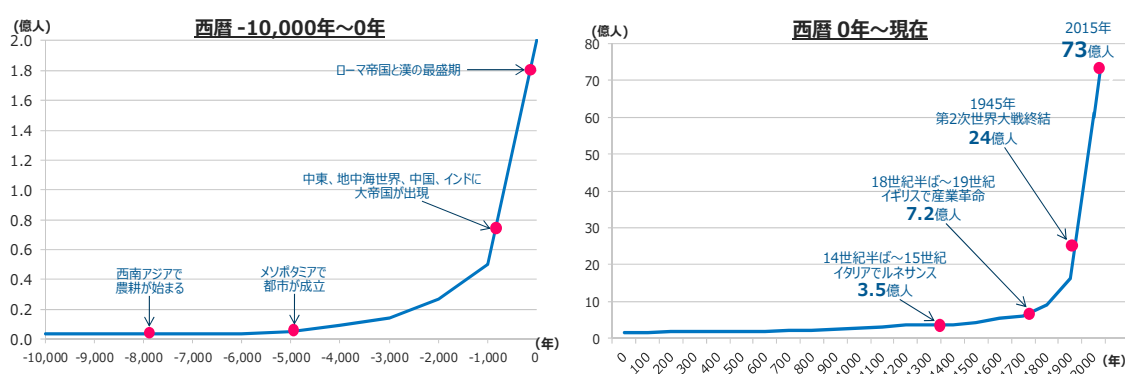
人類の歴史をひもとくと、過去二度にわたり飛躍的に人口が増加した時代があった。

一度目は、農耕の発明とその発展によるものである。約 1 万年前に西南アジアで始まり

世界に広まった農耕は、それまでの狩猟採集とは異なり、共同体の形成を促進した。灌漑などの農業技術が進化した紀元ゼロ年前後にはローマ帝国や漢の最盛期となり、世界人口は約2億人に増加したと推計されている。

二度目は、化石燃料の活用による産業革命とその後の工業技術の発展によるものである。紀元後の約1500年間は人口の伸びが鈍化していたが、産業革命以降に増加ペースを速め、20世紀には16億人から61億人へと爆発的に増加した。

図表12. 世界の人口推移



出所：クライブ・ポインティング（石他訳）『緑の世界史』（左図）

出所：Colin McEvedy and Richard Jones, 1978, "Atlas of World Population History より
大和総研作成（右図）

では、古代から中世にかけて、なぜ人口が増加しなくなったのか。その理由は資源の枯渇である。食糧増産や薪や炭などの燃料確保のための森林伐採が進み、森林面積が急速に縮小した。人口100万人に達した古代ローマでは、当時緑豊かであった北アフリカの穀倉地帯から食糧を、森林地帯¹¹から燃料を調達していたが、次第に砂漠化が進んで調達が困難になったと推定されている。

農耕文明の発展による人口増加・エネルギー消費の拡大が、「環境破壊」をもたらし、資源・環境が制約条件になって成長が鈍化したといえる。豊富な物財供給で栄えたローマ帝国・漢帝国は、ほぼ同時期に周辺民族の侵入¹²で崩壊した。

物質文明で栄えた古代帝国崩壊後の「中世」の時代には、資源・環境制約から人々の物財への欲求は抑えられ、価値観が変わっていった。「物を消費するより心豊かに暮らしたほうがいい」という中世的発想が、西洋でも東洋でもみられ、人々の興味・関心は、宗教な

¹¹ 紀元前2世紀にカルタゴ（現チュニジア）の将軍ハンニバルが、象に乗ってアルプスを越えローマに攻め入った。当時の北アフリカには、象が生息できる肥沃な土地と、象と大軍を乗せて地中海を渡る大型船が建造できる豊富な森林資源があった。

¹² ローマ帝国はゲルマン民族の大移動、漢は五胡十六国の乱で弱体化し、崩壊に至った。

ど内面的・精神的なものに向かった。その結果、物を作る技術、物を観察する能力が退化し、経済は停滞、自然科学も衰退し、人口が増加しなくなった。

中世の「成長しない時代」は1000年前後続いたが、石炭・石油など化石燃料の発見とその利用技術の発明による「産業革命」が、資源・環境制約のブレイクスルーとなり、産業・経済・科学が発展、人口も急激に増加するようになった。

近代以降の「成長の時代」には、「物を消費して豊かな暮らしをしたほうがいい」という価値観に変わり、中世は「暗黒の時代」と位置付けられた。しかし、中世の人々はその時代の価値観で「正しい人生」を送っていたと解釈すべきであろう。

1970年代に、人類は新たな資源・環境制約に直面することになった。地球上に数億年かけて蓄積された化石燃料の枯渇が意識されるとともに、1973年のオイルショックによりエネルギー価格が急騰したのである。「エネルギーを大量に消費しても、大きいことはいいことだ¹³」とする価値観は徐々に後退しはじめた。21世紀になってからは、ヨーロッパを中心に、地球環境保護を優先すべきとする発想が浸透しつつある。

長い人類の歴史を概観すると、現代が古代末期と非常によく似た状態であることがわかる。技術の発達による生産性の向上から人口が爆発的に増加し、その結果、資源・環境制約への対応が必要になった。

先に述べたように、中世の人々は、「物を消費するより心豊かに暮らしたほうがいい」という価値観の変化で対応し、宗教など内面的・精神的な満足を求めた。現代の先進国において環境志向が高まっているのは、「成長しない時代」の価値観に緩やかに変化しているとみるべきではないか。

21世紀になって、東南アジアやラテンアメリカ諸国でも出生率の低下傾向が顕著になってきた。貧困などにより未だ「多産多死」の段階から抜け出せないアフリカ諸国等を除き、出生率の低下は世界的な現象だ。古代ローマでも同様の現象がみられたが、資源・環境制約によって成長率が伸び悩み、生産量・富の総量が増加しなくなると、一人当たりの富を確保するために出産を控えようとする「知恵」が出生率の低下につながっていると解釈できる。

筆者は、現代の「さとり世代」といわれる若者の価値観（物欲がない・上昇志向がない・恋愛に淡泊など）も、中世的発想に近いと考えている。宗教に変わる内面的・精神的な興味・関心事は何かというと、今のところ電腦空間での緩い双方向のコミュニケーションとあったところだろうか。

¹³ 過去最大の巨大タンカーやジャンボジェット機が建造されたのは1970年前後であり、80年代以降は自動車も含め、燃費性能がより重視されるようになった。

「中世的な価値観」のもとでは、都会より地方の方が暮らしやすいといえる。現に中世においては国家が弱体化し、教会を中心とした地域集落が生活の基盤となっていた。

若い世代を中心とした「価値観の変化」は、地方創生にとってポジティブな要因であることは間違いない。ただし、成長戦略のなかに地方創生を位置付けるという発想では、方向性を見誤る可能性がある。人とのつながり・自然との共生など精神的な満足が得られることが、地方での暮らしのアピールポイントになる。

島根県中山間地域研究センターの調査によると、「過疎」という言葉が生まれた県とされる島根県において、山間部や離島といった「田舎の田舎」で若年層の定住が増加する「田園回帰」が始まっているという。新しい価値観を持った人々をひきつけるための取組も地方創生のポイントのひとつになると考えられる。

7. まとめ — 地方創生を成功させるためには

ここまで、地方創生に向けた国と地方の取組に関して、地方創生が重要とされる背景や現代についての歴史認識も含めて論じてきた。

国の「長期ビジョン」・「総合戦略」は、人口減少問題の克服と成長力の確保という二つの大きな目標設定を行い、活力ある日本社会を維持するための手段として地方創生を位置づけている。政策の企画・実行に当たっての基本方針から政策の基本目標と KPI、目標を実現するための政策パッケージに至るまで、非常にロジカルで体系的である。内容についても、国の英知を集め、行政機関の弱点であるタテ割りを廃して省庁横断的に作成されただけあり、良く練られたものとなっている。2015 改訂版においては、地方での生産性向上や「稼ぐ力」の強化など、成長戦略とのリンクがより強調された印象だ。

一方で、地方創生の究極の目的は、その地域で暮らす住民が幸せになるような社会をつくることであり、その実現のために成長を追求するのではなく持続可能な循環型社会を形成することである、という意見も有力である。

一見相反する立場に見えるが、どちらの立場に立ったとしても、地方創生の主役である地方がやるべきことに変わりはない。人口減少が進む中で、地域の活力を維持するためには、地方創生を担う人材が起点になって知恵を出し合い、地域の資源を活用した課題解決を行う成功モデルを創り上げなければならない。

国の支援はどうあるべきか。先に述べたように、人口問題の 3 つの要因のうち、国が主導して地方と協力しながら解決策を推進すべき「出生率の低下」および「団塊世代の都市部への集中」と、地方が自ら課題を解決すべき「地方の経済力の低下」は、分けて考える

必要がある。

例えば、子ども・子育て支援の充実やワーク・ライフ・バランスの実現、日本版 CCRC 構想の推進などは、国がグランドデザインを描く方が効果的だ。一方で、地方の活性化策に関しては、地方で不足するコア人材の供給など人的支援を中心とし、各地域の自主性を尊重した方がいいのではないかと感じる。国の財政支援策である地方創生関連の各種交付金¹⁴は、先駆性を求める適用要件や事業の実施期間が厳格であり、「政策5原則」でいう「将来性」や「地域性」に反する可能性が否定できない。「頑張っている地域を応援する」という発想には賛同できるが、政策の実行プロセスには改善の余地がある。

地方創生を成功させるためには、時間軸の調整が必要になる。地方で成功モデルを築き上げるには、息の長い取組が欠かせないし、若い世代を中心としたローカル志向や田園回帰の動きは、さらに長い時間をかけて進行している。国の支援も、短期的な成果を求め過ぎずに、もう少し長い目で地域を応援した方がいい。ローカル志向という時流を追い風に、成功モデルを創り上げるための地方の前向きな取組と、人材面・財政面など国の的確な支援とをリンクさせることが、地方創生を成功させるポイントである。

最後に、地方創生を担う人材をどう育成するかについて私見を述べたい。まず役場などの若手行政職員と、首長あるいは行政トップの人とがチームをつくり、「我がまちの将来」を思い描く。最初は小さいこと・できることから始めて、周りの前向きな人々を巻き込んで大きく育て、空気を変えていくのである。トップの「お墨付き」を得た若手行政職員が起点となって、地元の才能豊かな人材を発掘・集約することは、どの市町村にでも実現可能である。

—以上—

¹⁴ 2015年度の地方創生加速化交付金、2016年度以降の地方創生推進交付金など。

参考文献

- 増田寛也（編）（2014）「地方消滅 東京一極集中が招く人口急減」中公新書
- 富山和彦（2014）「なぜローカル経済から地方は甦るのか」PHP 新書
- 藤山浩（2015）「田園回帰 1%戦略」農文協
- 塩見直紀（2003）「半農半X という生き方」ソニーマガジズ
- 堺屋太一（2010）「東大講義録文明を解く I」日経ビジネス人文庫
- 広井良典（2015）「ポスト資本主義 科学・人間・社会の未来」岩波新書
- 広井良典（2016）「2030年、人口減少社会の希望」月刊ガバナンス 2016年1月