

2016年7月19日 全14頁

地方版総合戦略は地方の持続可能性を高めるのか

～都道府県における総合戦略の中身や位置付け等を通じて考える～

経済環境調査部
主任研究員 市川拓也

[要約]

- 都道府県の地方版総合戦略はすべて2015年度中に策定された。大枠はいずれも似ているが、類似性は地方に地方創生を取りこぼすことなく実施してもらうために国が行った策定支援策の結果であり、一定の意義がある。
- 成長産業としてみている分野としては、ヘルスケア及び環境・エネルギー分野や航空・宇宙関連も広く共通認識となっている。これらが地域の中核的な産業に育つようであれば、地方創生に大きく貢献するだけに、地方の本気度が試されるところである。
- 地方版総合戦略は“戦略”とはいえ政策運営の“計画”であり、位置づけとしては既存の上位の政策運営計画と合せて一体と整理する傾向が見られる。
- 地方創生であれ地域活性化であれ、重要なことは、地方の持続可能性が高まるような施策を自らが編み出し実行できることである。国と自治体には、長期に亘ってそれぞれの地域住民の“希望”がかなえられるよう一層の取組に期待したい。

はじめに

2015年度中という期限を設けて自治体に策定の努力義務が課されていた地方人口ビジョン（以下、人口ビジョンという）及び地方版総合戦略（以下、総合戦略という）が期限年度内にはほぼ出揃った。都道府県ではすべて策定済みであり、本格的な取組みが始まっているとみられる。

人口ビジョンで将来的な地域の人口動向を見据え、総合戦略で今後取るべき人口減少抑制策と地方創生策を講じるという枠組みの下で、それぞれの自治体がどのような具体的な戦略を打ち出しているのか興味深い点である。また、総合戦略なるものが本当に地方の将来のために資するものなのかという点についても考える必要がある。以下では、こうした視点から、都道府県の総合戦略を考察するものである。

1. 地方版総合戦略の策定状況と特徴

(1) 総合戦略の策定状況

図表1は人口ビジョン及び総合戦略の策定状況を示したものである。都道府県の策定割合については、2015年の「10月までに策定」がそれぞれ83.0%及び80.9%であり、年度末の2016年3月末までにいずれも100%策定されていることがわかる。既に総合戦略の改定が行われているところもあり、期限の遵守という点では比較的順調であったといえる。

図表1 人口ビジョン及び総合戦略の策定状況

	地方人口ビジョン				地方版総合戦略			
	10月末 までに 策定	12月末 までに 策定	3月末 までに 策定	未策定	10月末 までに 策定	12月末 までに 策定	3月末 までに 策定	未策定
都道府県 (全47)	39 (83.0%)	3 (6.4%)	5 (10.6%)	0 (0%)	38 (80.9%)	4 (8.5%)	5 (10.6%)	0 (0%)
市区町村 (全1,741)	758 (43.5%)	201 (11.5%)	779 (44.8%)	3 (0.2%)	729 (41.9%)	189 (10.9%)	819 (47.0%)	4 (0.2%)

(注) 2016年3月31日現在。

(出所) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況」(平成28年4月19日)

各都道府県の人口ビジョン及び総合戦略については、形式的に両者を分けて策定しているところが多いが、宮城県や栃木県などのように人口ビジョンに相当する部分が総合戦略と一体化しているところも見られる。ページ数にはかなりの開きがあり、中には総合戦略だけで200ページを超えるところも見られる。

図表2は本稿で触れている、都道府県の総合戦略名の一覧である。「『東京と地方が共に栄える、真の地方創生』の実現を目指して」(東京)や「vs東京『とくしま回帰』総合戦略」(徳島)を除けば、総じてシンプルに見える。図表2では基本的にサブタイトルを掲載していないことにより、違いがわかりづらくなっている点は否定できない。ちなみに秋田県には「『高質な田舎』を思い描きながら」、「『日本に貢献する秋田、自立する秋田』を目指して」の2行のサブタイトルが下に付けられ、山形県には「～『自然と文明が調和した理想郷山形』を目指して～」という一行のサブタイトルが上に付されている。また、沖縄県の「沖縄県人口増加計画(改定版)(沖縄県まち・ひと・しごと創生総合戦略)」は、文字通り既存の人口増加計画を改定してつくられたものである。

図表2 都道府県別地方版総合戦略の名称等

都道府県	地方版総合戦略の名称	参照版
北海道	北海道創生総合戦略	2015年10月
青森県	まち・ひと・しごと創生青森県総合戦略	2015年8月
岩手県	岩手県ふるさと振興総合戦略	2015年10月
宮城県	宮城県地方創生総合戦略	2015年10月
秋田県	あきた未来総合戦略	2015年10月
山形県	やまがた創生総合戦略	2015年10月
福島県	ふくしま創生総合戦略	2015年12月
茨城県	茨城県まち・ひと・しごと創生総合戦略	2015年10月
栃木県	栃木県版「まち・ひと・しごと創生総合戦略」とちぎ創生15戦略	2015年10月
群馬県	群馬県版総合戦略	2016年3月
埼玉県	埼玉県まち・ひと・しごと創生総合戦略	2016年3月発行
千葉県	千葉県地方創生「総合戦略」	2016年2月発行
東京都	「東京と地方が共に栄える、真の地方創生」の実現を目指して～東京都総合戦略～	2015年10月
神奈川県	神奈川県まち・ひと・しごと創生総合戦略	2016年3月
新潟県	新潟県創生総合戦略	2015年10月
富山県	とやま未来創生戦略	2015年10月
石川県	いしかわ創生総合戦略	2015年10月
福井県	ふくい創生・人口減少対策戦略	2015年10月
山梨県	山梨県まち・ひと・しごと創生総合戦略	2015年12月
長野県	長野県人口定着・確かな暮らし実現総合戦略	2016年3月25日
岐阜県	「清流の国ぎふ」創生総合戦略(岐阜県版「まち・ひと・しごと創生総合戦略」)	2015年10月
静岡県	美しい“ふじのくに”まち・ひと・しごと創生総合戦略	2015年10月
愛知県	愛知県人口ビジョン・まち・ひと・しごと創生総合戦略	2015年10月
三重県	三重県まち・ひと・しごと創生総合戦略	2016年3月
滋賀県	人口減少を見据えた豊かな滋賀づくり総合戦略	2015年10月
京都府	京都府地域創生戦略 京都流 地域創生	2015年10月
大阪府	大阪府まち・ひと・しごと創生総合戦略	2016年3月
兵庫県	兵庫県地域創生戦略	2016年3月
奈良県	奈良県地方創生総合戦略	2015年12月
和歌山県	和歌山県まち・ひと・しごと創生総合戦略	2015年6月
鳥取県	鳥取県元気づくり総合戦略	2015年10月
島根県	まち・ひと・しごと創生 島根県総合戦略	2015年10月
岡山県	おかやま創生総合戦略	2015年10月
広島県	広島県まち・ひと・しごと創生総合戦略	2015年10月
山口県	山口県まち・ひと・しごと創生総合戦略	2015年10月
徳島県	vs東京「とくしま回帰」総合戦略	2015年7月
香川県	かがわ創生総合戦略	2015年10月
愛媛県	愛媛県版まち・ひと・しごと創生総合戦略	2015年10月27日
高知県	高知県まち・ひと・しごと創生総合戦略	2016年3月
福岡県	福岡県人口ビジョン・地方創生総合戦略	2015年12月発行
佐賀県	佐賀県まち・ひと・しごと創生総合戦略	2015年9月
長崎県	長崎県まち・ひと・しごと創生総合戦略	2015年10月
熊本県	熊本県まち・ひと・しごと創生総合戦略	2015年10月
大分県	まち・ひと・しごと創生大分県総合戦略	2016年3月
宮崎県	宮崎県まち・ひと・しごと創生総合戦略	2015年9月
鹿児島県	鹿児島県まち・ひと・しごと創生総合戦略	2016年3月
沖縄県	沖縄県人口増加計画(改定版)(沖縄県まち・ひと・しごと創生総合戦略)	2015年9月

(注1) 人口ビジョンを含むものもある。サブタイトルは表記しないが、東京都はウェブサイトでサブタイトルを含む使用方法が見られるため、表中には「～」以下も加えた。改定版、改訂版、年度版の記載があるものもあるが、原則として表記せず。栃木県を除くふりがな、下線も表記せず。島根県はウェブサイトで空欄を挟んだ使用方法が見られるため、空欄を設けた。

(注2) 参照した総合戦略の作成時期が特に記載のないものは、発行時を記載した。なお、富山県は同県によると2016年3月31日に改訂(同県ウェブサイト)、福井県は同年3月に第2版を策定(福井県ウェブサイト)するなど、更新されているところもある点に注意。

(注3) 都道府県の順序は総務省「全国地方公共団体コード」における昇順。

(出所) 各都道府県ウェブサイトより大和総研作成

(2) 大枠は類似

各都道府県の総合戦略の大枠はいずれも似通っている。順序を別とすれば、(i) 総合戦略がまち・ひと・しごと創生法第9条によるものであること、(ii) 2015年度から2019年度の5年程度¹の計画期間、(iii) P D C Aサイクルによる評価見直し、(iv) 民間人を加えた審議会を通じた策定、(v) 市町村との連携の重要性、(vi) 基本目標から基本的方向、重要業績評価指標等（以下、K P I という）、具体的施策という一連の流れ、からなるのが標準形かと思われる。

基本目標は、まち・ひと・しごと創生総合戦略（以下、国の総合戦略）における①地方における安定した雇用を創出する、②地方への新しいひとの流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守る、の観点に沿ったものが一般的である。

図表3 通知で示された総合戦略の基本目標達成のための「施策の基本的方向の例」

<p>①地方における安定した雇用を創出する</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域の産業構造や自然環境等を分析した上で、農業や観光業など、雇用機会の確保や創出につながる地域の特性を生かした産業政策に取り組む ・多様な知識や経験を有する人材の大都市圏からの還流や、潜在的な労働供給力の活用も含めた地元の人材の育成・定着などを通じて、地域産業を支える人材の確保を図る 等 <p>②地方への新しい人の流れをつくる</p> <ul style="list-style-type: none"> ・移住希望者の視点に立ち、雇用や住まい、教育等の移住の受け皿に関する総合的な環境整備を行うとともに、全国移住促進センター(仮称)の活用などを通じて、移住希望者向けの情報提供に取り組む ・地方においては、若者の大学進学時や就職時に東京圏への転出が多数に及んでいることから、地方大学等の活性化、企業等における地方採用・就労の拡大に取り組む 等 <p>③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる</p> <ul style="list-style-type: none"> ・若者が希望どおり結婚し、子供が持てるよう、若い世代の経済的安定を図る ・子育て世代包括支援センターの整備や周産期医療の確保などを通じて、妊娠・出産・子育てについて、切れ目のない支援を行う。 ・サービスの充実や子育てに係る負担の軽減などを通じて、子ども・子育て支援の充実を図る ・育児休業の取得促進や多様な働き方の普及などを通じて、ワーク・ライフ・バランスの実現を図る 等 <p>④時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「小さな拠点」づくりやコンパクトシティの推進など、地域の実情に応じたまちづくりを推進する ・人口減少等を踏まえた既存ストックのマネジメント強化や地域のサービス提供機能の維持を図る ・連携中枢都市圏や定住自立圏など、地域の実情に応じた地域間連携施策を推進する 等 <p>(出所)「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について(通知)」(平成26年12月27日)より大和総研抜粋</p>

総合戦略が似通っている点については尤もな理由がある。国の総合戦略の閣議決定日同日には、都道府県知事宛てに地方版総合戦略の策定についての通知がなされているが、そこには2015年度中に国のものを勘案した地方人口ビジョン、地方版総合戦略の策定要請があり、産官学金労の推進組織による審議などの幅広い関係者の意見の反映及びP D C Aサイクル確立の重要性

¹ 東京都は2015年度から東京オリンピック・パラリンピックが開催される2020年度まで、沖縄県は2014年度から2021年度まで。

等、総合戦略については、平成 27 年度から平成 31 年度を 5 年間とすることや、国の総合政策の政策分野ごとの基本目標を達成するために講ずべき施策の基本的方向を記載することが求められている。図表 3 は「施策の基本的方向の例」にかかる部分であるが、要となるこの基本目標部分に関して、通知でこれだけ詳細な例が示されているのである。

さらにその一月ほど後に行われた『地方版総合戦略』等の策定等に関する都道府県・指定都市担当課長説明会」の資料に「地方版総合戦略策定のための手引き」²（以下、手引きという）があるが、総合戦略に関し策定プロセスや、数値目標等の設定等について記されており、骨格の具体例は見た目からして雛形に近い。これに準じて策定したとすれば形式的には同じようにならざるを得ないだろう。

しかし、重要な点がしっかりと押さえられていることの意義は大きい。図表 4 で当初の「第 1 回まち・ひと・しごと創生本部会合」配布資料である「基本方針（案）」³（平成 26 年 9 月 12 日）について見てみると、検討項目として「① 地方への新しいひとの流れをつくる」、「② 地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」、「③ 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」、「④ 時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守る」、「⑤ 地域と地域を連携する」というのが基本目標の実現のために集中的な検討を進める項目であった。これが国の総合戦略にも基本目標として引き継がれ、図表 3 で示した通知における「施策の基本的方向の例」にも表れている。総合戦略の類似性は、地方に取りこぼすことなく実施を促すために国が行った策定支援策の結果ということができよう。総合戦略を全分野に亘って現段階で評価することは難しいため、こうした理解の下、以下では地方版総合戦略において目を引く施策について見てみよう。

図表 4 基本方針（案）にみる地方創生

3. 検討項目と今後の進め方

(1) 検討項目

各本部員は、基本目標の実現のため、以下の項目について集中的に検討を進め、改革を実行に移す。

- ① 地方への新しいひとの流れをつくる
- ② 地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする
- ③ 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる
- ④ 時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守る
- ⑤ 地域と地域を連携する

(以下、省略)

(出所) まち・ひと・しごと創生本部決定「基本方針（案）」（平成 26 年 9 月 12 日）（第 1 回まち・ひと・しごと創生本部会合 資料 2）より大和総研抜粋

² 内閣府地方創生推進室「地方版総合戦略策定のための手引き」（平成 27 年 1 月）（『地方版総合戦略』等の策定等に関する都道府県・指定都市担当課長説明会（平成 27 年 1 月 28 日） 資料 1）

³ まち・ひと・しごと創生本部決定「基本方針（案）」（平成 26 年 9 月 12 日）（第 1 回まち・ひと・しごと創生本部会合（平成 26 年 9 月 12 日） 資料 2）

(3) 目を引く施策

大分県と宮崎県の「東九州メディカルバレー構想」といった県を跨ぐ構想も昨今の地方創生のあり方を考える上で興味深い。各県固有とみられるものもまた、自治体独自の地域戦略への期待という点では重要である。香川県では、「産学官連携による研究成果である希少糖を本県産業の成長につなげるため、大学等の希少糖研究体制の強化や研究成果の発信により、世界をリードする『知の拠点』を形成」するとして、「『かがわ希少糖ホワイトバレー』プロジェクト」を推進し、「『希少糖＝香川県』のイメージ」の発信とブランドの確立を図る戦略である。

徳島県といえばLEDで有名であるが、「LED関連企業の開発・生産、ブランド化、販路開拓などを支援し、LED産業クラスターの形成を推進する」としている。加えて、観光誘客として「デジタルアートを核とした国内外からの観光誘客による交流人口の拡大を図るため、ものづくり企業とクリエイターとのコラボレーションによるLEDを使ったデジタルアート作品を展示する『LEDアートミュージアム（仮称）』を創設する」ともある。

この他、熊本県の産学官連携等で創出された「KUMADAI マグネシウム合金」⁴等の新技術支援もまた固有の技術支援を通じた地方創生という点では個性的な部分といえる。鹿児島県の「国内唯一のロケット打上げ施設」という特徴を生かして「JAXAと連携して企業等を対象としたセミナーやフォーラムを開催」という点は上記の固有技術支援とは異なるが、“鹿児島県ならではの”という側面はある。

これらの各県の固有ともいえる個別の取組が新たな2次、3次の産業群として展開できれば、一定の差別化の中で先行者として有利に競争を進めることができる。各県人口における社会減抑制の観点からすれば、こうした高度な産業が作り出されれば「地方に、『しごと』が『ひと』を呼び、『ひと』が『しごと』を呼び込む好循環を確立する」（「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成26年12月27日閣議決定））ことも可能かもしれないだけに極めて重要である。それぞれの自治体の本気度が試される場所である。

2. 総合戦略の中で何を地域の成長産業として捉えているか

上記のような個性的な技術も含まれるが、自治体としては地域に合った将来有望な産業を見抜き育てることが地域の持続可能性との関係において非常に大切である。この点は地方創生の観点から総合戦略として反映されていると考えるのが普通であろう。都道府県レベルでは個別総合戦略のなかで、どのような産業を実際の成長産業として挙げているかという点について見てみよう。

⁴「熊本大学で開発された次世代耐熱マグネシウム合金（KUMADAI マグネシウム合金）は、超々ジュラルミンや耐熱アルミニウム合金を凌駕する高耐熱で高強度のマグネシウム合金」（熊本県ウェブサイトより）。
URL: http://www.pref.kumamoto.jp/saiyou/ki_ji_13346.html

(1) ヘルスケア及び環境・エネルギー

まず多くが注目しているとみられるのが、ヘルスケアと環境・エネルギーである。「健康・医療、環境・エネルギーといった成長産業」（北海道）や「市場規模の拡大が見込まれる健康・医療、新エネルギー等の成長分野」（千葉）が典型例として挙げられる。「健康・医療、環境・エネルギー、危機管理等の都市課題を解決する成長産業分野」（東京）では、都市課題解決分野も加わっている。その他、「県では、成長産業の代表格として、未病産業、ロボット産業、エネルギー産業、観光産業の創出・育成・振興に取り組んでいます」（神奈川）、「『自然共生型産業（アグリ・バイオ・ヘルスケア・食品加工・環境等）』など、新たな成長産業の創出」（熊本）といったのも似通っている。

確かにヘルスケアは食を通じて一次産業にもつながり地理的にも広範に及ぶ。環境・エネルギー政策は国際協調の中で国策として推進されるものであり、再生可能エネルギーは地方に有利とみられる。自治体としてもこの分野は取り組みやすいとみている可能性はある。

(2) 航空・宇宙関連

成長産業として多くの地域で認識されているのが航空・宇宙関連である。「医療機器、ロボット、航空機関連など新たな成長分野」（岩手）、「航空機産業など、今後の成長が見込まれる産業分野への新たな事業展開や拠点形成」（秋田）、「自動車、航空機、ロボット等の成長期待分野」（山形）、「将来性と市場性が見込まれる航空・宇宙産業」（群馬）、「今後の成長が見込まれるナノカーボン、医療イノベーション、ロボット、新エネルギー、航空・宇宙」（埼玉）、「ロボット産業、航空機産業、ナノテクノロジー、次世代自動車など成長産業の創出・育成」（富山）、「今後成長が見込まれる次世代産業（航空機、ロボット、環境・次世代エネルギー、先端医療等）」（兵庫）、「今後大きく成長することが見込まれる航空機関連産業など」（広島）、「航空機産業など新たな成長分野」（福岡）と航空・宇宙に関する表記が多く見られる。

当然のことながら、上記以外にもアジア No. 1 航空宇宙産業クラスター形成特区⁵として指定されている長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県でも総合戦略への航空宇宙産業への期待がうかがわれる内容の記載が見られる。経済産業省ウェブサイトによると「航空機産業は、裾野が広く、他産業への技術波及効果が高く、今後 20 年間で民間機市場が倍増すると予想されている成長産業」⁶ということであるから、長期的な雇用拡大に繋がることが期待される。こうし

⁵ 同特区は、「長野県、飯田市、長野県下伊那郡松川町、高森町、喬木村、豊丘村、岐阜県、岐阜市、大垣市、関市、中津川市、美濃市、瑞浪市、恵那市、美濃加茂市、各務原市、可児市、郡上市、海津市、岐阜県羽島郡笠松町、不破郡垂井町、安八郡神戸町、輪之内町、安八町、揖斐郡大野町、加茂郡坂祝町、川辺町、可児郡御嵩町、静岡県、浜松市、愛知県、名古屋市、豊橋市、岡崎市、一宮市、半田市、春日井市、津島市、安城市、西尾市、犬山市、常滑市、江南市、小牧市、稲沢市、新城市、東海市、大府市、知多市、尾張旭市、豊明市、日進市、愛西市、清須市、北名古屋市、弥富市、みよし市、あま市、愛知県西春日井郡豊山町、丹羽郡大口町、海部郡蟹江町、飛島村、三重県、津市、伊勢市、松阪市、桑名市、鈴鹿市、亀山市、いなべ市、三重県桑名郡木曾岬町、員弁郡東員町、名古屋港管理組合」からなる（内閣府地方創生推進事務局ウェブサイトより）。

URL: http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/toc_ichiran/toc_page/k5_koukuuutyuu.html

⁶ 経済産業省ウェブサイトより。

たことから、地域を問わず、多くの自治体が注目しているということであろう。

(3) その他（炭素繊維等）

その他、「炭素繊維複合材料やライフサイエンス等といった今後の市場拡大が見込まれる産業分野」（石川）、「本県の強みである『LED』と『全国屈指の光ブロードバンド環境』の『2つの光』を活用した成長分野関連産業」（徳島）、「エネルギー・環境関連分野や、ロボット関連分野、自動車関連分野、革新的なものづくり技術である3D積層造形関連など、今後、高い成長が期待される分野等」（香川）、「今後の成長が見込める分野（コスメティック構想^(※)や6次産業）」⁷（佐賀）、「今後、成長が期待され、かつ、人手不足のICT、農林漁業、フードビジネス、福祉・介護の産業分野」（宮崎）といったところも参考になるであろう。

これら総合戦略で見込んでいる成長産業は、国家としての成長分野と捉えている産業をもってそのまま地域での成長産業としている側面も否定できない。しかし、地域における特定分野の企業や技術者の集積、地理的条件といった地域に根差す要因を反映した上で、地域の成長分野とみているものもあろう。もし、この中から本当に地域の中核的な産業に育つものも出てくるならば、“稼ぐ力”という側面から将来に亘って地方創生に大きく貢献することになる。

3. 自治体にとっての総合戦略

(1) 戦略か計画か

総合戦略は、「各地方公共団体自らが、客観的な分析に基づいてその課題を把握し、地域ごとの『処方せん』を示すもの」⁸である。しかし、筆者が個別の都道府県の総合戦略を見る限り、各種の膨大な縦割り施策を横向きの視点でまとめ上げた自治体の各種施策計画の集合体との印象であった。“戦略”といえ、相手との競争に勝利すべく、優先すべきことや後回しにすることを選別し、一定の順序の下に効果的に展開するための最上位のものとしてイメージされる。しかし、縦割り排除によって横の視点で捉えているために同一施策の再掲が多く、重複によってボリュームが高増しされており、イメージされる戦略からは大きく外れたものとなっている。

もともと、この“戦略”という言葉についても、まち・ひと・しごと創生法では「まち・ひ

URL: http://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/aerospace/index.html

⁷佐賀県「佐賀県まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成27年9月）には、コスメティック構想（※）について「フランス・コスメティックバレー（CV）と唐津市との連携協力協定（H25.4.12）を活かして、唐津市・玄海町を中心とした北部九州に美と健康に関するコスメティック産業を集積し、コスメティックに関連する天然由来原料の供給地となることを目標としている。中長期的にはアジアのコスメティック産業の拠点となることを目指している。」とある。

⁸「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について（通知）」（平成26年12月27日）より。

と・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための計画（以下『まち・ひと・しごと創生総合戦略』という。）」（第1条より）とあることからしても、計画を指していると考えられる。そもそも地方創生が本質的な“戦い”を意味するものではないとすれば、“計画”が前述の一般にイメージされる“戦略”たるかについての議論については、これ以上踏み込むべきでない。むしろ、各々の個別施策が戦略的であり、その戦略群或いは総体として総合戦略が存在すると捉え直すことで理解した方がよいであろう。

（２）同一主体に２つの計画

国からの総合戦略の策定要請を都道府県が受け入れたかたちにあるが、都道府県が計画なしに政策運営を行ってきたというわけではない。通常、約10年後を見据えた4年程度の総合的な運営計画が存在し、この改定を繰り返しつつ、政策運営を進めていくのが一般的であろう。今般、新たに総合戦略を策定したことで、上位の総合計画が2つとなった。例えば、秋田県でいえば、2014年度から2017年度の「第2期ふるさと秋田元気創造プラン」（平成26年3月）⁹があり、且つ、2015年度から2019年度の今般策定戦略の「あきた未来総合戦略」（平成27年10月）がある。こうした2つの上位計画は政策運営上、互いに支障を来さないのか気になるところである。

この点に関して前述の手引きでは、「地方版総合戦略は人口減少克服・地方創生を目的としていますが、いわゆる総合計画等は、各地方公共団体の総合的な振興・発展などを目的としたものであり、両者の目的や、含まれる政策の範囲は必ずしも同じではありません。また、地方版総合戦略においては数値目標や重要業績評価指標（KPI）を設定することとなっていますが、こうした手法は、総合計画等においては義務付けられたものではありません。」というように、当初より別物となることを容認している。自治体が一体として政策運営する上で、目的や政策範囲が異なる上位計画が2つあるということはどういうことなのだろうか。

（３）総合戦略の位置付け

そこで都道府県は実際、総合戦略をどのように位置付け¹⁰しているかについてみてみよう（図表5）。前述の秋田県の総合戦略では、「第2期プランの方向性と異なるものではない。人口問題を切り口に政策分野を整理した上で、取組の充実、強化を図るものであり、『人口減少の克服』と『秋田の創生』の実現に向けた施策・事業という位置付け」としている。また、長野県では「人口減少への歯止めと人口減少を踏まえた地域社会の維持・活性化に向けた施策について、さらに深化・展開させるもの」と位置づけている。

これらは一般的な位置付けであるが、中には宮城県のように「『宮城の将来ビジョン』や『宮

⁹ URL: http://www.pref.akita.lg.jp/www/contents/1396240376723/files/second_plan.pdf

¹⁰ 位置付けに類するものを含む。

『城県震災復興計画』に包含されるものと位置づけ」と既存計画の中に入るとするところもある(図表6)。また、新潟県では既に人口減少対策を主眼とした最上位の行政計画(「新潟県「夢おこし」政策プラン)をまとめていることなどから、「政策プランの基本理念・政策目標を踏襲しつつ、国が策定した『まち・ひと・しごと総合戦略』も勘案しながら、政策プランが掲げる政策を再構成し、政策プランの一部として策定したもの」¹¹としている。

図表5 総合戦略の位置付けの例(類するものを含む)

	位置付けに関する記載箇所(法的位置づけを除く)
青森県	『『青森県基本計画未来を変える挑戦』のうち、人口減少対策に係る施策について、数値目標や方向性等を記載した『実施計画(アクションプラン)』として位置づけ』
岩手県	「県政全般を対象としたいわて県民計画の関係する分野を展開するための戦略と位置づけ」
宮城県	『『宮城の将来ビジョン』や『宮城県震災復興計画』に包含されるものと位置づけ』
秋田県	「秋田県版の総合戦略は、国の総合戦略(取組方向や財政支援等)を踏まえて策定するものであるが、第2期プランの方向性と異なるものではない。人口問題を切り口に政策分野を整理した上で、取組の充実、強化を図るものであり、『人口減少の克服』と『秋田の創生』の実現に向けた施策・事業という位置づけ」
新潟県	「政策プランの基本理念・政策目標を踏襲しつつ、国が策定した『まち・ひと・しごと総合戦略』も勘案しながら、政策プランが掲げる政策を再構成し、政策プランの一部として策定したもの」
福井県	「将来ビジョンに掲げる政策のうち、人口減少対策を中心に施策を具体化し、とりまとめたもの」
長野県	「しあわせ信州創造プランを基本とし、人口減少への歯止めと人口減少を踏まえた地域社会の維持・活性化に向けた施策について、さらに深化・展開させるもの」
鳥取県	「地方創生を実現する鳥取県の目指す姿を県民の皆様と共有し、共に取組を進めるための指針となるもの」
山口県	「チャレンジプランの中で、『まち・ひと・しごと』の創生に資する施策を戦略化し、実践的な取組を重点的に推進するための計画として策定」
愛媛県	「本戦略は、第六次愛媛県長期計画『愛媛の未来づくりプラン』をはじめとする県の各種計画と一体的に推進」

(注) 新潟県の「政策プラン」は「新潟県「夢おこし」政策プラン」、秋田県の「第2期プラン」は「第2期ふるさと秋田元気創造プラン」、福井県の「将来ビジョン」は「福井県民の将来ビジョン」、山口県の「チャレンジプラン」は「元気創出やまぐち！未来開拓チャレンジプラン」。

(出所) 図表2の各県地方版総合戦略より大和総研作成

図表6 既存計画の中に入る総合戦略



(出所) 宮城県「宮城県地方創生総合戦略」(平成27年10月)

¹¹ 「まち・ひと・しごと総合戦略」は原文ママ。

ここでのポイントとして、いずれにせよ“総合戦略”は都道府県にとって政策運営上の最上位の戦略に位置付けられていないという点である。総合戦略は中長期の総合計画の一部、或いは、総合計画を進めるための起爆剤的なものとして位置付けているのである。別物であってもよいとはいえ、自治体としては混乱を来さないよう両計画の整合性を取ることが必要であることから、最上位ではないにせよ一体であるとして整理したということであろう。

4. 総合戦略は地方のためなのか

(1) 地方創生の目指したものは

総合戦略の策定も終わり、多くの自治体では本格的な取組みが始まっているとみられる。そこで、改めて地方創生とは何を指したのか振り返ってみよう。図表7にあるように、まち・ひと・しごと創生本部としては、「地方が成長する活力を取り戻し、人口減少を克服する」ために、「国民が安心して働き、希望通り結婚し子育てができ、将来に夢や希望を持つことができるような、魅力あふれる地方を創生し、地方への人の流れをつくる」ことが当初の目標にあったことがわかる。

図表7 基本方針（案）にみる地方創生

1. 基本目標

地方が成長する活力を取り戻し、人口減少を克服する。

そのために、**国民が安心して働き、希望通り結婚し子育てができ、将来に夢や希望を持つことができるような、魅力あふれる地方を創生し、地方への人の流れをつくる。**人口減少・超高齢化という危機的な現実を直視しつつ、景気回復を全国津々浦々で実感できるようにすることを目指し、従来の取組の延長線上にはない次元の異なる大胆な政策を、中長期的な観点から、確かな結果が出るまで断固として力強く実行していく。

(以下、省略)

(注) 太字は大和総研。

(出所) まち・ひと・しごと創生本部決定「基本方針（案）」(平成26年9月12日)(第1回 まち・ひと・しごと創生本部会合 資料2)より大和総研抜粋

これが地方創生のかたちならば、地方において、まずは地域住民の安定雇用がやはり鍵となるだろう。宮城県の総合戦略には県民意識調査として「地方創生の実現のために最も優先すべき項目」の結果が掲載(図表8)されているが、1位が「若い世代の経済的安定」、2位の後半部分が「企業等における地方採用・就労の拡大」であり、いずれも雇用の安定に関わってくる。優先順位としては、やはり安定的な仕事が地方創生に資するものであると考えられる。地域の持てる資源として、観光や農林水産業、前述の航空宇宙産業等の新たな成長産業でも構わないが、地方において経済的安定につながるような仕事が重要であり、当人がその仕事に資する人材となることも必要である。これはまさに国の総合戦略のいう「長期的には、地方で『ひと』をつくり、その『ひと』が『しごと』をつくり、『まち』をつくるという流れ」につながってくる。

こうした地方創生を下支えするものとして、教育、医療、防災、治安維持、各種インフラの整備というものも重要となってくる。これらが一体で底上げされてこそ地方創生がなされるということであり、教育は他に負けないが医療体制が全く不十分といったことでは「安心して働き、希望どおり」（図表 7）といった地方創生にはつながらないといえよう。

図表 8 地方創生実現のために最も優先すべき項目（宮城県の県民意識調査）

地方創生の実現のために最も優先すべき項目	
1. 若い世代の経済的安定(31.8%)	6. 妊娠・出産・子育てまでの切れ目のない支援(6.8%)
2. 企業の地方拠点機能強化、企業等における地方採用・就労の拡大(14.3%)	7. 地域連携による経済・生活圏の形成(4.9%)
3. 地方都市における経済・生活圏の形成(9.8%)	8. 地域経済雇用戦略の企画・実施体制の整備(4.7%)
4. 地域を支える個別産業分野の戦略推進(7.9%)	9. 地方移住の推進(3.7%)
5. 子ども・子育て支援の充実(7.1%)	10. 大都市から地方への「人材還流システム」の構築等(2.3%) ※選択肢全18項目中、上位10項目

(出所) 宮城県「宮城県地方創生総合戦略」（平成 27 年 10 月）（調査実施は平成 26 年 12 月）

（２）地方創生には競争が必要か

各都道府県の掲げる K P I は様々である。各 K P I の指標としての妥当性はさておき、目標時に全国平均を基準として“以上”や“上回る”として設定している例が散見される点はここで触れておく必要であろう。例えば、小学校 6 年生と中学校 3 年生の「全国学力・学習状況調査結果(平均正答率)」の 2 項目に対して「全ての教科で全国平均を毎年度上回る(H27～H31 年度)」とした鳥取県や、「全国調査の教科に関する調査における平均正答率の状況」で平成 31 年度に「8 区分中 8 区分で全国平均以上」とした佐賀県、「女性の就業率」で「全国平均を上回ること」とした大阪府などである。上を目指して切磋琢磨するのは望ましいとしても、仮に全自治体が同一の K P I において単純に全国平均を上回るという目標設定の仕方をしたならば、通常、理論的には K P I が全国同時に達成される時は訪れないと考えられる。

また、医師の数を K P I に入れているところが多い点も気がかりである。例えば、「医療従事者の確保・定着促進」を図ろうとする山梨県では「医師数(H30):1,990人(H24 現在:1,840人)」という K P I を設定しており、主な実施内容として「総合診療専門医養成プログラムの実施」や「医師キャリア形成支援セミナー等の開催」、「医師修学資金、研修資金の貸与」、「若手医師の海外留学資金の貸与」などを掲げている。医師の確保は地域医療を巡る喫緊の課題であることから重視するのは当然である。しかし、日本全体を考えた時に、医師の絶対数が限られる中で、自治体間で施策の競争を通じて医師を奪い合うようなことがあるのであれば、結果として国の想定する地方創生に資するのか疑問である。

岩手県の総合戦略には、医療費助成についての記述があり、東京 23 区は 0 歳から中学卒業まで全額助成ができていて、こと等に対して県内のある市では全額助成を実施しておらず、助成も

小学校卒業時までにとどまる点を指摘しているが、こうした違いは自治体間競争に大きく影響するものとみられる。「それぞれの地域が自らの地域を住みやすく、その魅力を高めることは、今後、一層重要な取組となってきますが、出産、子育て等に必要なサービスについては、地方の財政力によって差が出ないことが望ましいと考えます。」（同県）とあるが、やはり地方創生の観点からすれば競争とは相容れない部分が相当程度含まれるものとする必要がある。総合戦略では地域間の連携も期待されるところであるが、地方創生を持続的なものとするには競争や対立を通じたものでないことが必要であろう。

（３）国の地方創生と地方の持続可能性

今般の総合戦略策定を地方分権の立場から考えると、国からの一方的な要請のように捉えられなくもない。宮城県では「今般の地方創生に関する国の施策をみると、国の方針の下、地方自治体に一律に計画策定を求め、制約のある交付金に基づく事業を全国一斉に実施するような進め方には、課題があるものと考えます。」と、今般の地方創生の支援の仕方自体が分権的でないとも読める指摘がある。確かに、総合戦略は新たな法律によって策定が要請され、地域活性化・地域住民生活等緊急支援交付金の地方創生先行型については総合戦略に記載することを想定するもの¹²であり、同上乗せ分のタイプⅡにあつては2015年10月末までに総合戦略を策定することを要件とする¹³など、交付金を絡めて国主導で行われているという印象は否定できない。

地方創生のためとはいえ、国に財源と決定権があるため、地方が自由に動けないのが実情のようである。岩手県では「国の経済政策や労働政策によるところが大きく、地方だけの取組では十分な改善が困難」としており、新潟県では「出生の増減や人口の移動に大きな影響のある制度設計や政策などは、依然として国に決定権があり」、続いて「県は人口減少問題について総力を挙げて取り組むが、大きな権限を持つ国に対して、今後も引き続き、財源の確保を含め、実効性のある施策がスピード感を持って継続的かつ総合的に実施されるよう、積極的に提案・要請していく。」として地方分権を迫っているようにみえる。「地方創生においては、地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図っていくことが重要であり、そのための基盤として、地方分権改革のさらなる推進や地方税財源の充実強化を図っていくことが必要」とする愛知県も同様である。

前述の医療費助成に関連するが、長崎県では総合戦略ではなく人口ビジョンの方で「国との役割分担と連携」において「子育てにかかる経済的負担軽減など、全国一律、同水準で提供すべきユニバーサル・サービスは国の責務として推進することが必要」としており、国の責務として問題に迫っている。また大阪府では「地域経済の活性化を推進し、地方創生を図っていく

¹² 「地域住民生活等緊急支援のための交付金の考え方」（まち・ひと・しごと創生総合戦略及び地域住民生活等緊急支援のための交付金に関する説明会（平成27年1月9日）資料6）

URL: http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/koufukin_setsumeikai/pdf/siryoku6.pdf

¹³ 内閣府地方創生推進室「地域活性化・地域住民生活等緊急支援交付金（地方創生先行型）地方版総合戦略先行策定分（タイプⅡ）の交付対象の決定について」（平成27年11月10日）

URL: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/h27-11-10-uwano-se-type2.pdf>

ためには、地域・民間の創意工夫や実情に応じた取組みの障害となる規制を改革していく必要があります。」と国の規制が障害となっている点を述べている。これらからは上記の地方分権も含め、国自らの取組に期待を寄せているとみることができる。

本年度の地方財政計画の規模が「85兆7,700億円程度」¹⁴に対して、同当初予算における“地方創生の深化のための新型交付金”は「1,000億円（事業費2,000億円）」¹⁵である。この規模が十分か否かは、国の考える地方創生と、都道府県及び市町村自身が考える個別の地域活性化のあり方がどの程度一致しているかによるのかも知れない。地方創生であれ地域活性化であれ、重要なことは、地方の持続可能性が高まるような施策を自らが編み出し実行できることである。国と自治体には、長期に亘ってそれぞれの地域住民の“希望”がかなえられるよう一層の取組に期待したい。

¹⁴ 総務省自治財政局「平成28年度地方財政対策の概要」（平成27年12月24日）。

URL: http://www.soumu.go.jp/main_content/000391986.pdf

¹⁵ まち・ひと・しごと創生本部ウェブサイト「平成28年度地方創生関連予算等について」

URL: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/pdf/h27-12-24-h28tousyo.pdf>