

地方創生政策の特徴と課題 : 関西2府4県自治体アンケート調査をもとに

著者	早川 有紀, 金? 健太郎, 北山 俊哉
雑誌名	法と政治
巻	72
号	2
ページ	1(743)-24(766)
発行年	2021-08-31
URL	http://hdl.handle.net/10236/00029788

地方創生政策の特徴と課題

——関西2府4県自治体アンケート調査をもとに——

早川 有紀

金崎 健太郎

北山 俊哉

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の2014年に制定されたのがまち・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。本法をもとに進められた地方創生政策では、地方自治体が作成した地方版総合戦略をもとに国が地方創生関係交付金を交付し、自治体の自主的・主体的な取り組み、かつ先導的なものを積極的に推進しようとされた。

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、地方創生関係交付金によって各自治体で様々な取り組みが進められていたことも事実である。まち・ひと・しごと創生本部によって全体の振り返りが行われているほか（第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する検証会，2019）、アンケート調査を活用した分析も進められている。村上ほか（2017）、村上ほか（2018）、小磯ほか（2018）では北海道内の自治体調査を中心として愛媛県・香川県における四国調査と比較、坂本（2018）で

は全国自治体調査、中村ほか（2020）、中村（2021）では東海三県の調査、松井（2020）では大分県調査に基づいて地方創生政策がどのように試みられてきたのかが分析されている。

筆者たちは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、人口規模の大きい都市自治体を含む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を試みた。その結果、関西圏の自治体において地方創生政策の取組み、たとえば政策を進める組織体制や外部コンサルタントの活用などは、他の地域との共通点が多いことを示した。他方、それら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、特に人口規模の大きい都市圏にある自治体では住民のニーズに合わせて独自の政策を行おうとしたことが明らかになった⁽³⁾（早川，2019）。

本稿では、この関西2府4県の自治体に対するアンケート調査の結果を用いて、各自治体の地方創生政策への対応についてさらに分析を進め、地方創生政策の意義と課題を明らかにすることを目的とする。分析の中で重視するのは、他の地域と共通性があり重要であったと考えられる、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、政策手法という三つの視角である。

「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。今回の地方創生政策でも各自治体が KPI を設定することが求められた。政策目標を設定することは以前から使われてきたものであるが、具体的な政策効果を検証するものとして数値目標を掲げて、それを検証することが求められたのである。政策評価に関する研究は現在増えてきており（例えば、デュフロ（2019）、南島（2020）、西出（2020）、池田（2021））、さまざまなかたちで

2(744) 法と政治 72巻2号 (2021年8月)

評価についての評価も行われている。いずれにおいても、評価の難しさが指摘されている。

国・地方関係および自治体間関係についても、地方創生政策の検討を進めるうえで重要な要素の一つである。それは、地方創生政策の目的に地方における人口減少に対する対策を掲げているためであり、各地域での取り組みを政府が様々な形でサポートする体制の構築が図られた（まち・ひと・しごと創生本部，2014：7-8）ためである。政策の特徴として事業内容や手法について自治体の自由度が高いものの、総合戦略の策定やKPIの設定や検証では手続き的に中央政府の統制が強い政策と評価される（吉澤，2019）。また、まち・ひと・しごと創生法第2条6号では、「（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、人口減少に対応した効率的・効果的なまちづくりも同時に目指され（平岡，2015）、地域間の広域連携を積極的に進めることが示された（まち・ひと・しごと創生本部，2014：9）。このため、地方創生政策において自治体間における連携も重要な視点である。自治体間連携については、相当規模の人口を擁する「圏域」を形成や、公共施設再編のための財政措置が採られたことが特徴として挙げられる（平岡，2016：76-79）。しかし、北海道や四国における調査からは、国が目指した方向性に対して地方自治体は積極的に実践していないという対応の差異が指摘されている（山崎，2018：99-100）。

最後に地方創生という政策の政策手法についてである。地方創生は安倍内閣の目玉政策として掲げられた国の看板政策であった。人口減少に歯止めをかけ、東京圏への人口の過度の集中を是正して活力ある日本社会を維持するために、まち・ひと・しごとの3つの側面から総合的な政策を実施するという政策目的は、少子高齢化が進み疲弊する地域を多く抱える我が国において夢と希望を与え得るものである。しかし一方で地方創生に関

する政策手段の内容は、国の策定する「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に呼応する形で全国の地方自治体に人口ビジョンと地方版総合戦略の策定を求め、国はそれに対して情報支援、人材支援、財政支援を「地方創生版・三本の矢」として実施するというものであり、地方公共団体における取り組みが主たるものとなっている。地方自治体が策定を行う行政計画をめぐる現状に対しては全国知事会における調査報告でも地方の負担となってしまうとの指摘がある（全国知事会、2020）。また勢一（2020）は行政計画の策定では地域の自主性に対して様々な制約要因があることを指摘している。地方創生という旗印のもとで実施された政策が果たして国の政策手段として妥当なものであったのか、改めて検討する必要がある。

このように、三つの視座は関西圏における地方創生政策のみならず、地方創生政策全体に関する意義と課題を考えるうえで重要である。以下では、三つの観点に関西圏におけるアンケート調査の結果を踏まえながら順に論じ、最後にそれらをまとめて地方創生政策の意義と課題を示したい。

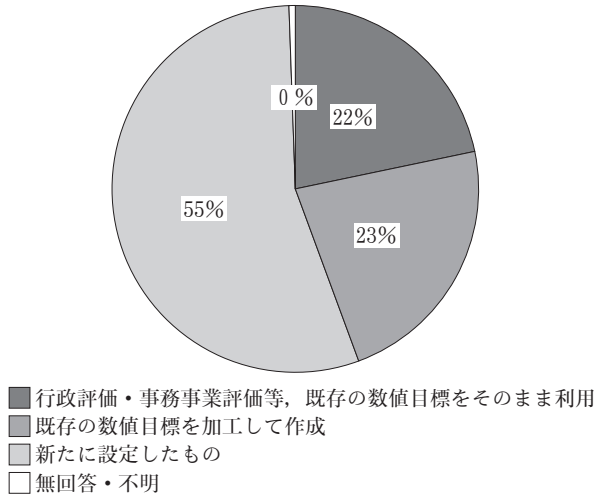
2. 重要業績指標（KPI）

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。

関西地域における各自自治体でも KPI への取り組みについて、次のような回答を得た。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4(746) 法と政治 72巻2号 (2021年8月)

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ことにはコストがかかるために、過去の数値目標が存在するのであれば、それ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。とはいえ、今回新たに考え、設定した数値目標も多かったことをおさえておきたい。

図1 最も多いKPIはどれですか

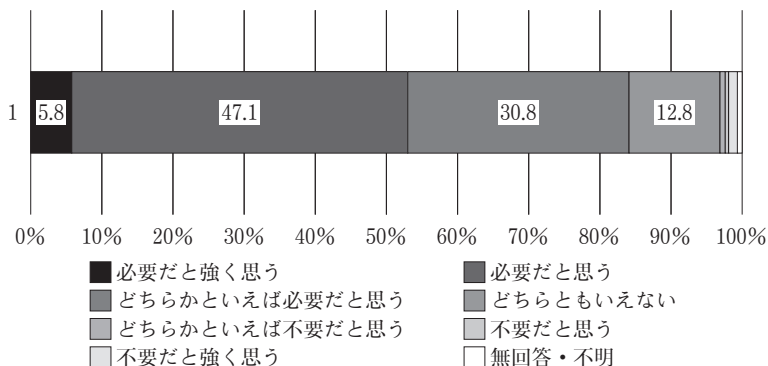


出典：関西2府4県調査結果をもとに筆者作成

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

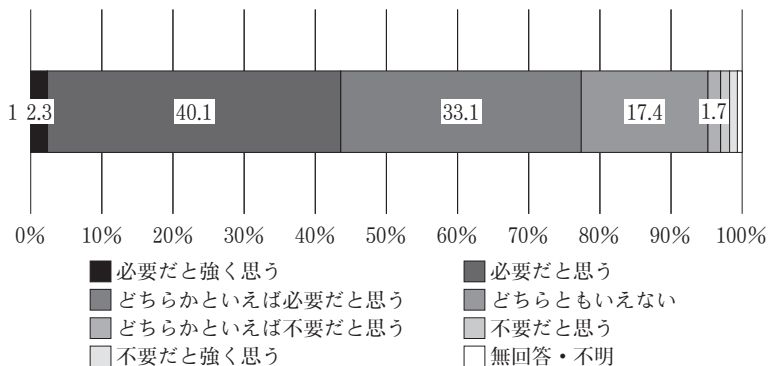
%) のいずれかを選んだ自治体は、75.5%を占めた。

図2 総合戦略策定・推進に対する KPI 指標の必要性



出典：関西2府4県調査結果をもとに筆者作成

図3 交付金事業に対する KPI 指標の必要性



出典：関西2府4県調査結果をもとに筆者作成

ここではより一般的に KPI において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 自治体では、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
6(748) 法と政治 72巻2号 (2021年8月)

と思うと、B自治体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自治体では、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自治体では、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、どれだけの事業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の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（婚活事業件数）が挙げられているところと、最終的な成果（カップル成立率、成立数、さらには未婚率）を挙げているところが混在している。さらにいえば、結婚後、その自治体に住み続けて、そこで子どもを産むということまでいかないと、最終成果とまではいかない。しかしそのカップルが当該自治体に住み続けるという保証はない。そうであるならば、この政策は地方でおこなうというよりは国の資金によって行うべきということになる。住民の移動を止めることはできないからである。

また、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ことは望ましくない。各市町村が知恵を絞り、画期的なアイデアを思いつき、それが全国の市町村や国に拡散することが地方自治の意義の一つと考えられるからである。しかしながら、それぞれの自治体がどのような数値目標をたてているのか、どのような施策・事業をおこなっているのか、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、相互に参照・学習することは必要であろう。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。しかしながらそもそも市町村の人口を増加させるという大目標からすれば、これは望ましくない、逆の方向への発展である。

インパクトをはかるのが難しいことは社会学者の中では「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、大目標との中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ともに、「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（自由放任）的なアプローチであるとすれば、地方政府に義務付けるのはパターナリズム（家長主義・温情主義）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・パターナリズムのあり方を

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・地方間関係の問題でもある。

3. 国・地方関係および自治体間関係

本調査では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。2府4県の結果として「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。つまり、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。政策を独自に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。

まち・ひと・しごと総合戦略会議のなかでも、「…また、都道府県は、市町村レベルの地域課題を、自らの『地方版総合戦略』にも反映させ、市町村と連携をとり地方創生を進める」（まち・ひと・しごと創生本部、2014：9）とされるため、地域内における連携・調整を果たす役割として、都道府県庁をまず考えることができよう。しかし、「府県庁の仲介によって調整した」自治体の割合が低いことから、本調査の結果からは府県庁がこうした調整役を果たしたとはいえない。

さら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。「『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

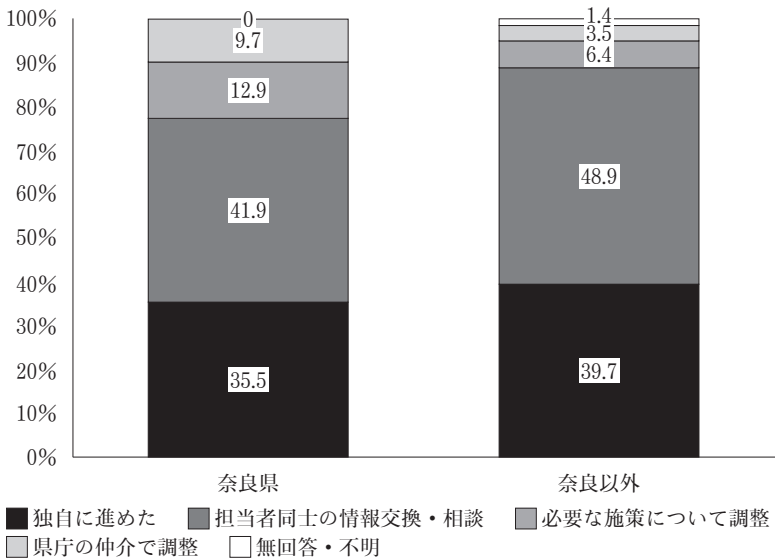
情報交換の場の設定、審議会の委員として参加といったものがあった。財政的支援や人的支援、具体的なアイディアの提供といったものは少なく、府県庁は自治体に対して情報提供を行う役割を担ったことがわかる。なお、支援は受けていないという自治体も、24自治体（14.0%）あった。

このように、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。

しかし、県別に対応を見た場合、奈良県においてはこれと異なる傾向がみられた。他の自治体との連携・調整の有無に関する質問について、他の府県と比較した場合に独自に進めたとする自治体の割合がやや低く、代わりに、必要な施策について調整を行った自治体の割合が約2倍、また県庁の仲介で調整を進めた割合が約3倍と高かった。このため、奈良県は他の府県に比べ積極的に調整や連携が図った可能性を指摘できる。

具体的な支援についても、奈良県とそれ以外の関西府県では異なる傾向がみられる。奈良県では支援を受けていないという自治体は少なく（3.2%）（他の府県では16.3%）、財政的支援を受けたという自治体は他の府県（0.7%）の約4.5倍（3.2%）、人的支援を受けたという自治体は他の府県（7.0%）の2倍近い（12.9%）。また、9割以上の自治体は情報提供を受けており（93.5%）、具体的なアイディアの提供を受けた自治体は他の府県

図4 他の自治体との連携・調整



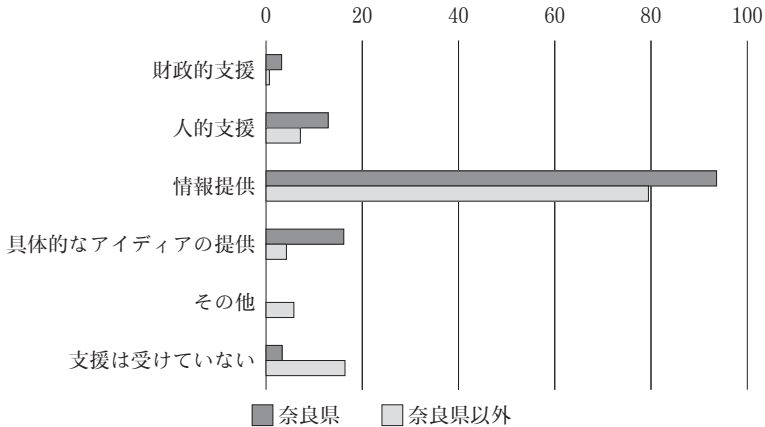
出典：関西2府4県調査結果をもとに筆者作成

(4.3%) の4倍近い(16.1%)。したがって、奈良県では各自治体に対して関西の他の府県と比べて、より具体的な支援が行われていたことがわかる。

このように、自治体間や自治体と府県庁との連携・調整について、奈良県で他の府県と異なる傾向がみられる点については今後さらに調べる必要があるものの、奈良県では「奈良モデル」とよばれる奈良県と県内の市町村が連携して、効率的な行政運営の検討を行う取り組みを2008年から継続して取り組んでいること(奈良県地域振興部, 2015)が影響している可能性を指摘できる。奈良県では、これまで市町村の合意のもとで県が委託を受けて道路施設維持管理業務を支援したり、市町村間での消防の広域化を県が支援したり、県と市町村が共同で事業を実施する形で過疎地域における広域医療体制を整備したりするといった取り組みが行われてきた。こうした継続的な取り組みによって、県庁から各自治体への具体的な支援が行

われたり、自治体間での調整の機会がもたれたりしたことで地方創生政策でもスムーズに調整や支援が進んだことが考えられる。

図5 府県庁から各自治体への具体的な支援（複数回答可）（奈良県とそれ以外府県）



出典：関西2府4県調査結果をもとに筆者作成

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。「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」（単一回答）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（全く強化されていない0%、強化されていない2.9%、どちらかといえば強化されていない6.4%）に比べ、強化されているという認識（大いに強化されている1.7%、強化されている9.3%、どちらかといえば強化されている16.3%）がそれをやや上回っている。

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
12(754) 法と政治 72巻2号 (2021年8月)

いると感じますか、届きにくくなっていると感じますか」(単一回答)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(大いに届きやすくなっている0.6%、届きやすくなっている1.1%、やや届きやすくなっている2.3%)に比べ、届きにくくなっていると感じている(大いに届きにくくなっている4.1%、届きにくくなっている1.1%、やや届きにくくなっている61.6%)自治体が多くなっている。

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や、回答項目の関係から、他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、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、関西圏の回答傾向が読み取れる⁽⁴⁾⁽⁵⁾。

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、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⁽⁶⁾。地方創生政策では国に直接連絡を取ることが基本とされており、こうした政策は他にも広がっている。自治体から国に対して直接様々な要望を国に伝える機会が増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、自治体の声为国に対して「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。

地方創生政策においては、交付金を使いにくいと感じる自治体が一定数あり、その自由記述欄からは手続きが煩雑であることや計画変更が容易ではないといった意見がみられた。マンパワーが十分でない自治体にとって

は国の目的や意図等も十分に伝わりにくい可能性があるものと考えられる。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みづくりも今後の課題といえよう。

最後に、関西広域連合についても触れたい。関西2府4県が加入する団体として関西広域連合が存在する。関西広域連合は、府県域を越えた広域連合として地方創生政策で独自の「関西創生戦略」を策定した。基本方針として関西の転出入の均衡や国の経済成長率を超える成長を目指すことが掲げられて、産学官連携、観光事業など経済活動全般について関西一丸となって取り組むことが示されている（関西広域連合、2016）。このため、関西広域連合が個別の自治体の取り組む事業について具体的な取り組みをしたものではないことから、県庁や自治体と個別の事業についてさらなる連携が求められるものと考えられる。

4. 地方創生という政策手法

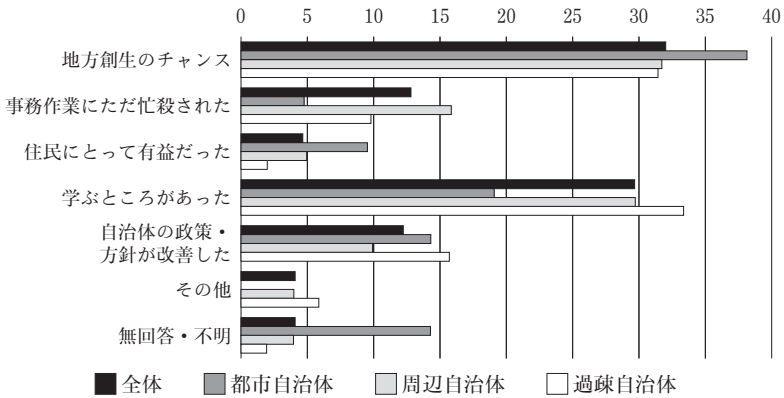
地方創生の旗印のもとで実施された一連の政策は、国が策定した「まち・ひと・しごと創生法」に基づく。法律では国は2060年に一億人程度を維持する中長期展望を示した人口ビジョンと総合戦略を、都道府県と市町村には各地域の人口ビジョンと地方版総合戦略の策定を努力義務として課し、ほぼ全ての地方自治体が策定することとなった。一方で国は地方自治体に対する支援を「地方創生版・三本の矢」とし、地方自治体が地域経済分析に活用できるシステム（RESAS）の導入などの情報支援、国の人材を地方自治体へ派遣する地方創生人材支援制度などの人材支援、そして地方創生推進交付金を中心とした財政支援を実施した。全国の地方自治体では財政支援と引き換えに短期間での2つの計画策定を事実上余儀なくされたといえる。

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
14(756) 法と政治 72巻2号 (2021年8月)

中長期計画などを筆頭に国や地方自治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、地方自治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。

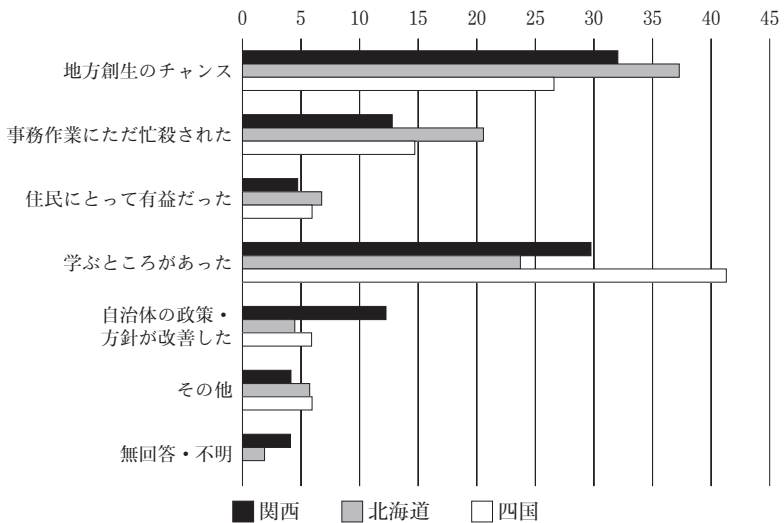
今回のアンケート調査結果においても、地方創生政策をチャンスと捉える一方で、事務作業に忙殺されたという回答が一定数を占めていることからこのことが伺える。言うまでもなく計画行政の真の目的は計画に基づく行政の実施による政策目標の実現であるが、計画策定に多大なエネルギーが費やされその後の実施にはあまり関心が寄せられないという本末転倒の事態も起こりうる。国が何らかの計画策定を地方自治体に求めるのは、地方分権改革の一環としての計画構想等の義務付けの原則廃止の流れを踏まえ、その必要性を明らかにした上で計画行政のメリットを引き出すことの出来る場合に限られるべきである。言うまでもなく地方創生は、少子高齢化や人口減少、東京一極集中といった我が国が抱える課題に対応するための国の政策である。その政策目標の実現のために、地方自治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。

図6 あなたやあなたの自治体にとって、今般の地方創生策は一言で言えば何でしたか（関西都市規模別）⁽⁷⁾



出典：関西2府4県調査結果をもとに筆者作成

図7 あなたやあなたの自治体にとって、今般の地方創生策は一言で言えば何でしたか（他の地域との比較）



出典：村上ほか（2018：67）および関西2府4県調査結果をもとに筆者作成

通常、国が地方自治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自治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自治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、地方自治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。

地方自治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、地方自治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自治体の政策立案、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。

全国知事会の「地方分権改革の推進に向けた研究会が出した報告書」(2020)においても、計画策定を住民自治の理念に適う効果的な手法であるとしつつも、現実には国庫補助金の交付の要件に計画等の策定が求められるなど、国の過剰な関与が存在しその対応に多大な労力を要するとの課題が指摘されている。とりわけ人口構造や一極集中といった国土構造、経済活性化や人口増加などに関する政策は本来、地方自治体が単独でなし得るものではなく、国家的見地からの戦略的な政策展開が必要な分野である。地方自治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、国の役割を情報の提供や計画の審査、インセンティブのみに特化し具体の取り組みを地方自治体に委ねることは、重要課題に対する国の政策責任を限定し地方自治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。各地方自治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。しかし国の政策である地方創生の一連の取り組みが政策手法として適したものであったのか否かは、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2府4県の自治体における地方創生政策への対応について分析を進めることで、地方創生政策の意義と課題を明らかにしようとしてきた。具体的には、重要業績指標(KPI)、国・地方関係および自治体間関係、および地方創生における政策手段という三つの観点から分析を行った。

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
18(760) 法と政治 72巻2号 (2021年8月)

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。しかし、各自治体が策定した数値目標の評価を自治体間で行うことが重要である。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を考慮すること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、その連携・調整において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。地方創生政策における関西広域連合は経済政策など活動領域が限定的であったため、今後より幅広く自治体間の連携・調整活動を行うことが期待される。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、特に自治体の創意工夫を求めるような地方創生政策のような政策においては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。

地方創生において採用された政策手法については、全ての地方自治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等を行うという手法について、国と地方自治体とのあるべき役割分担と関わり方の観点、また人口政策や国土政策といった国家レベルの政策課題についての国の政策責任、そして有効性の観点から課題があり別個の評価が必要であることを述べた。

このように三つの観点からは、地方創生政策は地方自治体の創意工夫が活かされる可能性が広がったという一定の意義があったものの、国と地方自治体の地方創生政策への関わり方が課題であることが明らかになった。KPIの設定方法のあり方の再検討、政策評価の多元性の確保、市区町村への都道府県庁の関わり方、国との役割分担や政策責任のあり方といった点

は、地方創生政策を考えるうえで非常に重要であり、今後も引き続き検討を重ねる必要がある。

最後に、本稿で十分に分析できなかった点を今後の課題として挙げたい。

自治体間関係について、府県別でみた場合には奈良県のように異なる取り組みが行われた可能性を指摘した。このため、府県別の分析をさらに進め、異なる取り組みが行われた要因をさぐる必要がある。

人口減少と少子高齢化は現在もお勢いを増して進行中である。また人口減少が進む自治体を中心に日常的な行政サービス提供への支障が危惧されるところも多い。一方でコロナ禍で人口の東京への集中の緩和や在宅勤務など働き方の多様化など地方創生が想定していなかった事象も出現している。住み良い環境を確保し活力ある日本社会を維持するという地方創生の目的は将来の日本にとって今なお重要な政策課題である。その実現のための手段は、真に実効性のあるものとなるよう、国のやるべきことと、地方自治体のやるべきこと、その責任を明確にした上で、国・地方連携のもと協働で実施していくべきではないかと考えるが、実現に向けての深い考察は今後の課題としたい。

【謝辞】

本稿の元となる分析は、2019年度日本政治学会研究大会のポスターセッションで報告の機会を得た。貴重なコメントをくださった会員の皆様にお礼申し上げます。

注

- (1) 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。
- (2) メールで依頼しウェブで回答していただいた。全回答数は172/199（回答率86.7%）であり、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。本調査の方法や結果についての詳細は早川 (2019) を参照されたい。
- (3) こうした政策特徴は、北村 (2019) で指摘される財政状況が比較的よく、高齢化率が高くない自治体の子育て政策をはじめとする住民満足度を高める政策を行おうとするという指摘と一致する。
- (4) 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)。
- (5) 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)。
- (6) 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。
- (7) ここでは、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ている。「都市自治体」は人口20万人以上の自治体、「過疎自治体」は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、そしてこれら以外の自治体を「周辺自治体」としている。この分類について詳しくは早川 (2019) で説明している。

参考文献

- 池田葉月 (2021) 『自治体評価における実用重視評価の可能性 —— 評価結果の報告方法と評価への参加に着目して ——』晃洋書房。
- 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。
- 金井利之 (2016) 『『地方創生』の行政学』『都市社会研究』第8号：55—109。
- 関西広域連合 (2016) 「関西創生戦略」平成28年4月。
- 北村旦 (2019) 「日本における地方創生」『阪大法学』第69巻第3・4号：543—576。
- 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。
- 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.

澤俊晴（2021）「地方政府による政策実施の「拒否」－食品ロス対策を事例として－」『季刊行政管理研究』No. 173：50-62.

勢一智子（2020）「地域の自主性を考える－行政計画策定を例に」『月刊地方自治』第877号：2-23.

全国知事会（2020）『地方分権改革の推進に向けた研究会報告書』

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.

デュフロ、エステル他（2019）『政策評価のための因果関係の見つけ方 ランダム化比較試験入門』日本評論社.

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.

中村悦大・入江容子・京俊介・高松淳也（2020）「資料 地方創生に関する東海三県市町村アンケート調査単純集計」『愛知学院大学総合政策研究』23巻1号：21-45.

中村悦大（2021）『『地方創生』は競争淘汰的かバラマキか？：東海地方における市町村アンケート調査と交付金データから』『政策科学』28巻3号：233-251.

南島和久（2020）『政策評価の行政学』晃洋書房

奈良県地域振興部（2015）「奈良県と市町村の自治体連携・協働 地域の活力の維持・向上を目指す『奈良モデル』」『地方行政』（10603）：8-12.

西出順郎（2020）『政策はなぜ検証できないのか：政策評価制度の研究』勁草書房

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.

平岡和久（2015）「地方財政と『地域創生』政策」岡田友弘・榊原秀訓・永山利和編著『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究社.

平岡和久（2017）「地方創生政策下における自治体間連携をめぐる現状と課題」『季刊 自治と分権』第68号：76-86.

村上裕一・小磯修二・関口麻奈美（2017）『『地方創生』は北海道に何をもちたか？：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』は地域に何をもちた

- 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.
- まち・ひと・しごと創生本部（2014）「まち・ひと・しごと創生総合戦略」平成26年12月27日.
- 松井督治（2020）「地方創生の成果と課題：大分県市町村アンケート調査から」『大分経済論集』72巻2号：55-83.
- 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.
- 吉澤佑葵（2019）「中央政府における『地方創生』の政策過程と政府間関係」『政経経済学研究論集』第4号：1-20.

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>

Implementing Regional Revitalization Policy in Japan: Municipal Questionnaire Survey Results in Six Prefectures in the Kansai Region

Yuki HAYAKAWA
Kentaro KANASAKI
Toshiya KITAYAMA

The purpose of the regional revitalization policy in Japan is to maintain and revitalize the local community under the “Act on Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy in Japan”, which was enacted in 2014. This paper analyzes the characteristics and issues concerning the regional revitalization policy, based on the questionnaire survey responses by the regional revitalization policy bureaus of all municipal governments in 6 prefectures in the Kansai area (Osaka, Kyoto, Hyogo, Shiga, Nara, and Wakayama). This paper focuses on the Key Performance Indicators (KPI), the inter-governmental relationships, and the policy tools of the regional revitalization policy. Although we find the ingenuity of local governments, a number of issues regarding the national and local governments involvement with the regional revitalization policy are identified, in particular the better way to come up with the KPIs setting and policy evaluations and the adequate role of prefectural and national governments in the policy making in municipalities. It is suggested that future efforts be made to evaluate the involvement of each prefecture in the Kansai area and to comprehensively analyze the relationships between the central and local governments in regional revitalization policy.