

時論

真に必要な「地方創生」とは

2015年度からスタートした「地方創生」、いわゆるローカル・アベノミクスが第二期を迎えようとしている。導入当時は「消滅可能性都市」の試算結果がセンセーショナルに取り上げられ、地方における人口減少、少子・高齢化への問題認識が一気に高まった。こうした危機感が後押しして、東京都中央区を除くすべての都道府県および1,740市区町村が「人口ビジョンと地方版総合戦略」を策定、実践してきた。

施行から5年が経過し、有識者会議なども踏まえ、6月に次期「まち・ひと・しごと創生基本方針」が公表された。現在、2020年度からの次期「全国版総合戦略」の具体的な施策を詰めているところである。

見直しに先立ち、2014年に策定された現行「全国版総合戦略」の進捗状況も検証されたが、結果は芳しくない。目標毎に設けられた全131項目のKPI(主要評価指標)のうち、現時点で評価が困難なものを除く109項目中、目標を達成した件数は合計12件、割合で11%に止まる。

4つの基本目標毎に見ると、「①地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする(地方経済活性化)」は7%、「②地方への新しいひとの流れをつくる(東京一極集中是正)」は9%、「③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる(少子化・子育て対策)」は11%、「④時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する(地方都市再構築)」は18%となっている。進捗率50%以上の項目に基準を緩めても、それぞれ54%、36%、44%、61%であり、状況は厳しい。

確かに、東京一極集中と出生率低下には歯止めが掛かっていない。東京圏(東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県)への日本人移動者は、2018年まで23年連続で転入超過を記録し、2015年の11.9万人から2018年の13.6万人へと、むしろ超過幅が拡大している。一人の女性が生涯に産む子供の数を示す「特殊合計出生率」は、2005年の1.26をボトムに回復してきたが、2015年の1.45以降、再び低下基調に戻り、2018年は1.42まで後退している。同様に、地方経済活性化と地方都市再構築についても、一定の成功事例は出てきているものの、情勢を反転させるには至っていない。

こうした背景には、一部に高めの目標設定もあったと考えられるが、大半の自治体は最優先課題として取り組んできたはずである。それだけ人口減少、少子・高齢化の勢いが強いということに加えて、そもそもの課題設定にズレがあったのではないだろうか。あるべき「地方創生」の方策について考えてみたい。

まず第一に必要なのは、人口減少を正面から受け止め、その弊害をミニマイズするという発想の転換である。「地方が成長する活力を取り戻し、人口減少を克服する」という地方創生のスローガンを「人口減少を前提としつつも、豊かさを実感できる地方の街づくり」という形に変えていくことに他ならない。

実際、社会保障・人口問題研究所の将来推計人口によれば、今後2040年までを見据えると、全国の人口減少は年間88万人を超える水準に達する。単純計算ではあるが、これをすべて出生増加でカバーし、人口規模を維持していくためには、2040年の出生数予想値74万人を2倍以上に引き上げる必要がある。また、例えば在留外国人増加で埋め合わせるとすれば、2018年の純増実績17万人を5倍以上に引き伸ばす必要があり、2040年時点の在留外国人数は約1,800万人と現状の6倍を超える水準になる計算である。これらは、いずれも現実的な見積もりとは言えない。

人口減少、少子・高齢化は進行するスピードは緩やかにできても、その流れを反転させたり、克服することはかなり難しい状況である。

そこで第二に必要なのは、地方都市の「コンパクトシティ」化であり、「スマート・シュリンク(賢い縮退)」を計画的に進めていくことである。コンパクトシティとは、徒歩による移動を重視し、住宅・事務所・公共施設などの機能を中心エリアに集積させた都市を指す。2014年の法改正に基づき、市町村がコンパクトシティを目指す「立地適正化計画」を立案し、居住と都市機能の誘導区域を設けることで、人口の低密度化や思わぬところに空き家・空きビルが生じる、いわゆる「スポンジ化」現象を抑える仕組みである。

5月時点で、250市町村が本計画を作成、取組みを進めている。2016年度までに計画作成した都市のうち、69.8%で居住誘導区域内の人口が増加し、63.0%で都市機能誘導区域内の施設が維持・増加した。しかし、誘導区域外での開発届出に対して斡旋・勧告を行った事例は1件(開発継続)に止まり、地価が安く用地が確保し易い郊外開発は続き、肝心の「スプロール化」に歯止めが掛かっていない。

また、コンパクトシティについては、駅前再開発などハコモノ建設での失敗事例が多かったこと、プランや移転に関する合意形成が難航しがちなことなどから、ネガティブな印象を持たれる場合もある。

この点、OECDの報告書「コンパクトシティ政策」では、コンパクト化の利点として、①経済成長への寄与、つまり職住接近や商圈密度改善により労働生産性が上がり、社会資本の維持・管理コストも削減できること、②コミュニティ形成への貢献、つまり人口密度が高いほど市民の交流拡大や文化・スポーツ振興に繋がり、ネットワークや知的資産蓄積の相乗効果も得られること、そして③グリーン経済化の促進、つまり自動車依存度低下や移動短縮により環境負荷が改善し、空き地の緑地化なども期待できること、を挙げている。まさに「豊かさを実感できる街づくり」という前向きな発想である。

公共交通と移転補助金を活用した富山市の手法、土地所有とテナント利用権の分離を核にした丸亀町商店街(高松市)の取組みなど成功事例も積み上がってきている。緊急性の高い防災対策などは最優先し、それ以外の項目は長期的な課題として時間を掛けつつ、着実に推し進めていく必要がある。

その上で第三に必要なのが、自治体の広域連携と行政サービスのスマート化である。コンパクト化は住民サービスやインフラ更新の費用軽減により、地方財政の持続可能性を高める狙いもあるが、各自治体がフル装備を維持したまま、コンパクト化するだけでは限界がある。近隣自治体との相互補完や都道府県レベルでの全体最適化が不可欠である。加えて、タウンマネジメントには相応の専門性が求められ、適切な人材が確保できない恐れもある。その場合、広域連携でカバーすることも選択肢である。

情報通信技術の発展に伴い、自治体の行政手続きや窓口業務などのデジタル化も重要になる。実際、国連の「電子自治体ランキング」では世界40都市中、東京が19位に止まり、OECDの「デジタル化報告」でも地方を含む公共機関への個人のネットアクセス率は34か国中、日本は最下位に甘んじている。街がコンパクト化するとともに、自治体業務も電子化やネット活用による利便性向上を目指す必要がある。

こうした地方都市再構築に関する課題は、基本方針にも盛り込まれている。但し、基本方針そのものも毎年拡充され、今回はページ数、具体的取組の例示数とも当初の3割増しになっている。重点課題が埋もれてしまわないために、基本方針や総合戦略の絞り込み、コンパクト化も求められよう。

(フェロー役員 調査部長 井上 一幸 : Inoue_Kazuyuki@smtb.jp)

※ 調査月報に掲載している内容は作成時点で入手可能なデータに基づき経済・金融情報を提供するものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。また、執筆者個人の見解であり、当社の公式見解を示すものではありません。