

巻頭言

「地方創生」に期待すること



国土技術研究センター
理事長

谷口 博昭

平成27年度最初のJICEレポート発刊に当たり、日頃JICEの各種事業推進に当たって格段のご高配を戴いていただき、皆様方にまずもって厚く御礼を申し上げる次第です。

さて本号は「地方創生」特集です。「地方創生」に関する政府等のこれまでの取り組み状況の概要を紹介し、「地方創生に期待すること」、「地方創生」に関して日頃想いを考えていることを私見として述べてみたいと思います。

今世紀は、グローバル化の進展、少子高齢化・人口減少等の大きな変化の時代です。既に人口減少は始まっていますが、特に年齢構成による地域差が顕著であります。「2040、地方が消滅、極点社会」というショッキングな増田レポートを受け、東京一極集中に歯止めをかけ「地方創生」を図ることが現下の最重要課題となり、地方創生本部が創設、担当大臣に石破大臣が就任、昨年秋の臨時国会で「ひと・まち・しごと創生」法が成立、12月末「長期ビジョン」と「総合戦略」が策定されました。

「長期ビジョン」では、目指すべき将来の方向として

- 人口に歯止めをかける
- 若い世代の希望が実現すると、出生率は1.8程度に向上する
- 人口減少に歯止めがかかると、2060年に1億人程度の人口が確保される
- さらに、人口構造が「若返る時期」を迎える
- 「人口の安定化」とともに「生産性の向上」が図られると、

2050年代に実質GDP成長率1.5～2%程度が維持される

が示され、地方創生がもたらす日本社会の姿として

- 自らの地域資源を活用した、多様な地域社会の形成を目指す
- 外部との積極的なつながりにより、新たな視点から活性化を図る
- 地方創生が実現すれば、地方が先行して若返る
- 東京圏は、世界に開かれた「国際都市」への発展を目指す
- 地方創生は、日本の創生であり、地方と東京圏がそれぞれの強みを活かし、日本全体を引っ張っていくと示されています。

更に、2015年度を初年度とする今後5箇年の政策目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめた「総合戦略」では、政策5原則、即ち自立性・将来性・地域性・直接性・結果重視、今後の基本目標として

- 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、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する

が示され、「しごとの創生」と「ひとの創生」の政策パッケージと「まちの創生」の政策パッケージや国家戦略特区・社会保障制度・税制・地方財政等が示されています。

去る1月下旬には、改正地域再生法に基づく第一弾として

21の地域再生計画が認定され2014年度補正予算「地域再生戦略交付金」（地域消費喚起・生活支援型＋地方創生先行型＝4200億円）で支援するほか、2015年度予算には「ひと・まち・しごと創生事業費の創設」（1兆円）が新規に盛り込まれ、3月には地方創生特区が認定され、4月には「支援制度」により38道府県69市町村（原則人口5万人以下）に「地方創生人材」が派遣され、新たな規制緩和の項目を盛り込んだ国家戦略特区法改正案、国から地方公共団体への事務や権限の移譲を促進する第5次地方分権一括法案、企業に地方移転を促す地域再生法改正案の地方創生関連3法案の審議が4月下旬から開始されています。今後6月には基本方針をまとめ骨太方針に盛り込み、2016年度予算の概算要求と税制改正要求に反映し、2015年度内に地方版総合戦略が策定され、2016年度交付金の拡充等が図られる等具体化される予定であります。以上がこれまでの取り組み状況の概要です。

「地方創生」は、地方経済を支えた公共事業や企業誘致頼みの嘗ての“地方再生”と異なるとの石破大臣の発言が報道されています。「地方創生」に関連してこれまでも幾多の地方活性化策が策定・実施されてきたにもかかわらず東京一極集中・地方衰退に歯止めがかからない現状を打破するには、厳しい現状を直視し、「ひと」、「まち」、「しごと」同列で無く、経済的損得を超え、「人生どう生きるか」、「豊かさとは何か」といった「ひと」に係る根源的な思考を踏まえつつ、「地方」が東京と対立することなくセットで日本全体における「地方」の意義・価値を勘案し、これまでの延長上で無い画期的な政策やプロセスによる腰を据えての長期的な取り組みが求められます。

脆弱な国土である一方、四面環海、南北3千キロの広がりのある国土であります。この多様な国土を強靱化・保全し、グローバルな経済効率のみでない多様な価値観に基づく多様な暮らし方を活かすことが「地方創生」の肝であり、そのことによって、イノベーションが促進され、レジリエントな社会が構築され、日本の底力を発揮した“日本の創生”が可能となります。

「地方創生」は「ひと・まち・しごと創生」とも言われますが、まち・しごとや経済産業に留まらず国土保全や国土利用等を踏まえた幅広い議論が期待されます。フローとしての公共事業に偏った議論に終始することなく、新しい世紀の暮らしや産業を支えるインフラ、高齢化・老朽化するインフラの維持管理・更新、産業としての建設ビジネスの視点を踏ま

えた議論、更には、財政再建の観点から公共投資の負の面のみを議論するのではなく、経済成長・循環の観点からストックとしてのインフラ整備・保全という公共投資の正の面に着目した議論が期待されます。

「長期ビジョン」や「総合戦略」は、統一地方選挙を意識し昨秋の臨時国会後から昨年末の短期間に手順を尽くし体系的に整理・策定されましたが、現時点では具体性・新鮮味に欠ける面があります。例えば、3月24日発表されました「地域再生戦略交付金」は、約9割の地方公共団体がプレミアム付き商品券に宛てている状況であります。地方版総合戦略が策定される中で、広範な議論を踏まえての深化、具体化が期待されます。以下に、議論に関する8つの視点を述べてみたいと思います。

1. “地方・民が主役、国・官は脇役”を基本に

「地方創生」は、“地方が主役、国は脇役”を基本とすることが肝要であります。スピード感が要求される最重要課題ではありますが、国主導で拙速に枠組みを決めていくことはこの基本を崩すことになりかねません。地方版総合戦略策定に関し東京のシンクタンクやコンサルタント頼みということも耳にします。“地方創生は一日にして成らず”。最初が肝腎であります。地方の価値・魅力に関する地方からの発信が肝要です。弱体化している地方自治体に多くを期待できないとの意見も有りますが、老婆心を抑え、地方に突き放した形でボールを投げかけ、良いお酒が醸成するまでの様に一定期間の猶予を持たせ得るかが問われているように思います。

地方創生有識者会議のメンバーである富山和彦氏が主張されているように、GDPの3割のグローバル（G）企業でなく7割のローカル企業に注目すべきであります。ローカル（L）企業は其の企業活動の場である地方によって異なりますから、其の地方の声を的確に反映できるような枠組と国と地方との不断のコミュニケーションが必要不可欠であります。そしてこれまでの取り組みを改善すべき点が判明した場合には、必要に応じ総合戦略を修正するなど、より一層効果的な施策とするよう努めることが大切であります。

また、「小さな政府」、成熟社会における官の役割の変化が求められその役割は相対的に小さくなってきており、“民が主役、官は脇役”を基本とすべきであります。当面のスタート初期においては官が主導することも効果的ではありますが、アベノミクスの第三の矢・民間投資を喚起する成長戦略に沿って官から民へのスムーズなバトンタッチを組み入れた展開が重要であります。

2. 長期的見通し、ビッグピクチャー

「地方創生」はこれまでの地域活性化と異なり広範な政策であります。経済計画、国土計画や国土強靱化等の他の計画との関連性を明確にするとともに、財源や税制等の見通しを立てることが肝要であります。アベノミクスによって日本全体が緩やかな成長を遂げつつ必要に応じ適切な格差是正、調整を図ることが望まれます。また、国土の約7割を占める森林・中山間地から里山、平野・沿岸部、海へと流域を通じて繋がっています。流域の保全なくして国土の保全、地方の保全はありえません。防災・減災等に資する国土強靱化による地方の安全・安心が確立されてこそ、人の安住や産業立地が可能になり、「地方創生」が可能になるのであります。

「地方創生」のビジョンは50年後、総合戦略は5年後を目標とされているが、10年オーダーの長期的な大きな見通しが求められます。エビデンスに基づく見通しがベストですが、私は大まかな見通しという意味の「ビッグピクチャー」が必要不可欠と提唱しています。総合戦略に記述されている税制、地方財政、規制改革等の具体化が待たれますが、しっかりと

した裏付けが無いと国民の信頼を得ることは困難であります。例えば或る構想を具現化するため計画を立て事業を実施するのに、どのような規模のものをどのような過程でいつまでに完成するのかを決定し費用の見積もりをしないと資機材や人手の手配や段取りが出来ず着手し具体化することができません。裏付けがないと歯車が回らず、絵に描いた餅になりかねません。増田レポートに答えるためにも、作文に終始するのではなく精緻でなくても出来るだけ数値に基づく説明により全体像と行程を明らかにする努力が求められます。財政制約が厳しい状況下にあっても数値を明示する事は困難であっても、説得力のあるストーリーにより国民の信頼が得られる様努めることが大切であります。

3. 部分でない全体最適、価値観の共有と共創

高度成長期でない成熟社会にあっても、老若男女、国と地方、大都市と地方、大企業と中小企業、元請と下請け等々利害の対立や価値観の多様化が進展しています。しかし財源や人材に限られている現状では、バラバラの取り組みでは上手く噛み合わず大きな効果が発揮できません。ケーススタディや事例紹介に留まらず、各施策の相互関係を明らかにし、軽重、後先、取捨選択し、部分最適でない全体最適を目指すことが肝要であります。そのためには、包括可能な数値による検討を伴ったビッグピクチャーの策定と共有が重要であります。

「自立と共生（ともいき）」、多様な暮らし方を活かせる様、国や東京等大都市頼みでなく互いに自立するもシェアし支え合う精神、足を引っ張り合うことなく手を携えて前に進む「共創」の精神の共有が大切であります。小異を捨て互いを認め合う大きな価値観、国と地方、官と民とのパートナーシップ精神、相互互惠精神が、「1. “地方・民が主役、国・官が脇役”を基本に」の根底に据えられることが望まれます。

大分県唯一の村である姫島では、人口2千人を維持していくために、車えび等の養殖だけでなく村職員の給与水準を下げ多くの職員を採用するワークシェアを実施しているとのこと、また、島根県隠岐の島海士町ではIターンやJターン等都会出身の若者が地域コミュニティ活動に参画し「隠岐牛」等の地域資源を掘り起こし付加価値を高めているとのこと。

グローバルや大都市と異なる価値観と発想、ローカルや地方独自の価値観と発想が大切であります。プチでもネットワーク化すればコンビニの如く大きな効果を発揮します。



大分県東国東郡姫島村 夕暮れの風景



島根県隠岐郡海士町 「島生まれ、島育ち、隠岐牛」

4. 選択と集中、尖鋭的な特色ある事業

地域のオリジナリティー、個性・特性、自然・環境、歴史・文化等地域固有の資源を活かすことが基本であります。ひと・モノ・カネに限界がありますので、「選択と集中」の精神が求められます。「選択と集中」は弱いもの切捨てではありません。どんぐりの背比べでなく、高さではありませんがスカイツリーのような尖がったオンリーワンを創出、其の効果を一定の時間軸で周辺に波及させていくプロセスが大切であります。例えば足の引っ張りあいによる共倒れの愚を避けるため、或る道府県の市町村の1割に限られた資源を集中すれば、均等に配分される場合に比べて10倍の効果が発揮でき、其の効果を周辺、他市町村に伝播していくプロセスが考えられます。

中央公論2月号には、脱「地方消滅」成功事例として、香川県高松市の「商店街」の中心市街地の活性化、北海道二セコ町のパウダースノーを活用した「観光」、福井県鯖江市の伝統ある眼鏡の「ブランド化」、福島県磐梯町の子供の「英語教育」、徳島県神山町の「ITベンチャー」による雇用、岡山県真庭市の地域資源を産業化した「バイオマス」の6つの事例が掲載されています。その他多くの事例が紹介されています。「地方創生」は人口が減少する中での地方間の厳しい競争ですので、こうした成功事例のカタチのみを模倣しても必ずしも成功しません。成功事例の革新に学び、自らの背丈・自らの地域に合致した事業とやり方で地域独自のユニークで他の地方と差別化できる取り組みをすることが肝要であります。

5. まち・しごととインフラ、インフラの進化

インフラは、暮らしや経済社会活動を支えるため時代のニーズに対応してきていますが、今後防災・減災等の国土強靱化やコンパクト+ネットワーク化等のまちの変化に適切に対応していくことが肝要であります。一方インフラの高齢化・老朽化が緊急的な課題となってきましたので、まちの変化に対応してサービスの廃止を含めライフサイクルコストを考慮したマネジメント力による適切な維持管理・更新を実施していくことが肝要であります。インフラのイノベーション、単なる“技術革新”、ハードの技術開発でなく、ソフトを含めた“創造的な破壊”、新たな価値を創造するインフラの進化が期待されます。

フローである公共事業批判に固執することなく、ストックとしてのインフラに着目し、民間投資を喚起するインフラ整備が重要であります。インフラの整備・保全とまちづくりと

の一体的で効率的・効果的な実施が期待されます。例えば、スーパー堤防や立体道路制度の活用その他、最近のゲリラ豪雨の治水対策と一体的に沿道建築物に雨水貯留施設を設置、無電化の推進のため沿道建築物に変圧器を設置等でありませぬ。この際厳しい財政状況に鑑み、投資余力のある内に、インフラのイノベーションや民間事業との連携によるPPP(官民連携)事業の実施、良いしごと創出の成功事例が望まれます。このことは、成長戦略にも資することでありませぬ。

日経コンストラクション(2015.3.23)に、“土木で引き出す地方の力”の特集記事が掲載されました。“「ハードを造って地域に活力」という旧来の手法では、同じ轍を踏みかねない。地域の活力を引き出す基本は、あらゆるインフラ事業において、施設を活用するためのソフトや維持管理の仕掛けといった面を考え抜く点にある。”と強調されています。

6. まち・しごとと産業、建設業の進化

先述の富山和彦氏によると、Gの世界は、製造業、大企業を中心、モノ、情報という持ち運び可能な商品、雇用は知識集約であるが、Lの世界は、非製造業、中堅・中小が中心、生産と同時にその場で消費、労働集約型の雇用であるとされています。Gの世界とLの世界の違いを勘案し、ワーク・働き方とライフ・生き方とのバランスを重視することが望まれます。

まちが持続するためには、若者が定住することが不可欠でありますので、生計を維持できる雇用の場が求められます。4.で述べた尖鋭的な特色ある事業が効果的ですが、東京からの企業移転や人口移住、ITやハイテク産業に頼ることなく、「地産地消」、地方を根拠にサービスし自立し得る産業が肝要であります。

地方の安全・安心と雇用・経済の両方を支え適えることができるのは建設業であります。既に地方建設業の「建設トップランナー」が先行的に取り組まれている様に、建設業のみでは持続できない場合は、農林水産業や介護等福祉産業との連携が大切であります。建設業の進化が期待されます。「地産地消」が小さなまちで困難である場合には、連携・交流により広域的な地域単位で可能にすることが大切であります。併せて「地産地消」の理念で、太陽光、風力、波力、潮力、地熱、小水力等の再生エネルギーの活用が促進が図られることが期待されます。「ひと・まち・しごと創生」に資する建設ビジネスが地方創生に貢献し、建設界の若い担い手がまちの担い手になること期待しています。

7. 自助、共助、地域とともに

2020年プライマリーバランス黒字化を目指して財政健全化計画が6月末にまとめられる予定であり、当面厳しい財政状況が続きます。自助、共助、公助といわれますが、平常から公助に凭れ過ぎない自助、共助を主体とした社会を目指すべきであります。

インフラに関してもつくる時代から守り活かすメンテナンスの時代といわれますので、痒いところに手が届くような肌理細やかなメンテナンスには自助、共助の精神が求められます。道の文化といわれるわが国においては、嘗て“向こう三軒両隣”といわれる地域社会が存在していました。高度成長で都会に若者が流出、核家族化が進み車社会になり嘗ての地域社会が崩壊してしまいました。郊外での車生活が出来かね歩いて暮らせる生活を求める高齢者とそれを支える若者が勤め生活できる都心や中心市街地への再生に向けて都市のコンパクト化が求められています。また、子育て支援等と共に災害時のみならず平時においても公助に凭れすぎない自助、共助の地域社会が期待されます。例えば、消防団、水防団でなくても、沿川の巡視に近い管理や沿道の植栽等の維持管理は地域社会の自助・共助が期待されます。最近CSRを超えCSV (Creating Shaerd Value、共有価値創造) ということが提唱されています。「地方創生」に資する産業として、地域に貢献すること、地域とともに歩んでいくことにより、持続可能な産業となることが望まれます。

「公」と「私」は対立概念ではありません。「公」は開かれた場所という意もあります。ITの時代だからこそ“Face to Face”の触れ合いや交流の場を通じての「新しい公」が大切であります。

8. 変化への対応、PDCAサイクル

IT、新エネルギー開発、ナノ等の技術革新は日進月歩、変化のスピードが速いです。其の変化のスピードに対応するに

は、PDCAサイクルの各段階で深みに嵌り悪戯に時間を浪費する事のないような適切なマネジメントが求められます。

ともすれば計画策定にエネルギーを浪費し実行への余力が残っていないということのない様、計画が絵に描いたもちにならない様に、それなりの検討を踏まえて多少拙速でもP (Plan : 計画) をD (Do : 実行) に移し、C (Check : 評価)、A (Act : 改善) を的確に実行し、計画の修正、見直しをするPDCAサイクルの適切な運用が大切であります。各段階の主体間、トップとフロント・現場との不断と普段のコミュニケーションによる信頼関係の構築・維持が大切であります。

特に、緊急的な課題となっています維持管理・更新は、施設の履歴が異なるため、施設ごとの肌理細やかな点検・診断に基づく適切な措置が不可欠ですので、維持管理現場からの声を反映した対応が求められています。

成功事例よりも失敗事例に学ぶ事も効果的ではありますが、小さくても周辺を巻き込むような仕掛けで展開し、失敗を前向きに生かし大きく展開する運動論が大切であります。

以上、日頃想い考えていることを私見として述べさせていただきましたが、この稿作成は6月上旬時点でありますので、本JICEレポート発刊の7月時点で諸情勢が好転或いは進展していることを願っています。

結びに、(一財) 国土技術研究センターは、国土の保全、防災・減災等に資する国土強靱化、地方創生、暮らしや経済活動を支えるインフラの整備・保全、建設技術の向上という国土交通省のミッションの補完的な役割を果たすべく、前回特集の「国土強靱化」や今回特集の「地方創生」等時代の要請に的確に対応しつつ、役職員一同、研鑽を積み進んでいく所存です。関係各位の引き続きのご指導、ご支援をお願い致します。