

# 政策としての「地方創生」への展望

～矛盾点と可能性～

きど ひろし  
城戸 宏史

北九州市立大学大学院マネジメント研究科 教授

## はじめに

平成26年12月に、政府が「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、総合戦略）を閣議決定してから、早くも3年半が経過した。また、総合戦略は平成27年度から平成31年度を対象としていることから、昨年度、平成29年度は中間年であった。そのため、政府は有識者から成る「まち・ひと・しごと総合戦略のKPI検証チーム」（以下、KPI検証チーム）をまち・ひと・しごと創生担当大臣の下で開催し総点検を行っている。

一方、現場である地方自治体においては、「地方版まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定を行った平成27年度当時の熱気はほぼ収まっており、あらためて自らの地域のあり方を考えるタイミングを迎えている。

そこで本稿では、まち・ひと・しごと創生、いわゆる「地方創生」を政策として問い直し、今後の地域政策や国土政策、人口政策について考察を試みたい。

## 1. 地方創生のそもそもの目的とは

そもそも地方創生が打ち出された背景には、「地方消滅」に象徴される地方圏における人口減少とそれに伴う地方経済の縮小がある。このことは多くの人々の認識であろう。しかし、地方創生の理念編ともいえる「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（以下、長期ビジョン）において最も強調されているのは、わが国全体が人口減少社会を迎えたことの危機感である。長期ビジョンでは「人口減少は、地方に限ったことではない。地方の人口が減少し、地

方から大都市への人材供給が枯渇すると、いずれ大都市も衰退する。日本の人口減少は、地方から始まり、その後地方の中核都市に及び、そして最後は大都市を巻き込んで、日本中に広がっていくことにある」としている。

そして、「厳しい住宅事情や子育て環境などから、地方に比べてより低い出生率にとどまっている東京圏に若い世代が集中することによって、日本全体としての人口減少に結び付いていると言える」との認識を示している。つまり、まずは日本全体の人口減少に歯止めをかけることが重要であり、その解決のキーとなるのが東京一極集中の是正であるとしているのである。

それを裏付ける形で、長期ビジョンでは3つの基本的視点として、①「東京一極集中」を是正する、②若い世代の就労・結婚・子育ての希望を実現する、③地域の特性に即した地域課題を解決する、を掲げている。要するに、最大のテーマは、日本全体の人口問題の解決なのである。ちなみに、冒頭の「はじめに」には、「本長期ビジョンは、日本の人口の現状と将来の姿を示し、人口減少をめぐる問題に関する国民の認識の共有を目指すとともに、今後、目指すべき将来の方向を提示することを目的としている。これにより、人口減少をめぐる問題や地方創生の在り方について国民的な議論がより一層深まることを心から期待したい」と綴られている。

以上のことから、「まち・ひと・しごと創生」は一般に「地方創生」と称されているが、2つの目的、すなわち日本全体の人口問題の解決と地方の活性化（地方創生）から構成されていることがわかる。



### 【城戸宏史氏のプロフィール】

1964年生まれ。九州大学文学部卒。財団法人九州経済調査協会（現・公益財団法人九州経済調査協会）に入職後、情報開発部研究員、調査研究部主任研究員、調査研究部次長等を歴任。2005年に公立大学法人北九州市立大学に移籍。経済学部准教授、大学院マネジメント研究科准教授を経て現職。NPO法人夢追いサポートセンター理事、都市再生機構九州支社「地域懇談会」委員、北九州市「キタQ繁華街魅力発信プロジェクト」アドバイザー、直方市「中小企業振興審議会」会長、川崎町「総合戦略推進委員会」委員長等を務めながら、地域産業振興や地域事業創造の実践的な調査研究に従事。主な著書に、「西南日本の経済地域」（ミネルヴァ書房）共著、「半導体クラスターへのシナリオ」（西日本新聞社）共著、「クラスター戦略」（有斐閣選書）共著、「産業クラスターと地域経営戦略」（多賀出版）共著、「九州産業読本」（西日本新聞社）共著。

## 2. KPI 検証チームの中間年における 総点検が意味すること

長期ビジョンを踏まえて打ち出された総合戦略では4つの基本目標を設定している。すなわち、①地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする、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、安心して暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する、である。先に触れた3つの基本的視点と照らし合わせると図表1のようになる。人口問題の解決のキーとされる「東京一極集中」を是正すると最も関連が強いのは、②地方への新しい「ひと」の流れをつくる、と推察される。一方、地方の活性化を最も体現している基本的視点である、地域の特性に即した地域課題を解決するは、④時代に合った地域をつくり、安心して暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する、と最も関連が強いものの、他の3つの基本目標ともそれなりの関連があると推察される。

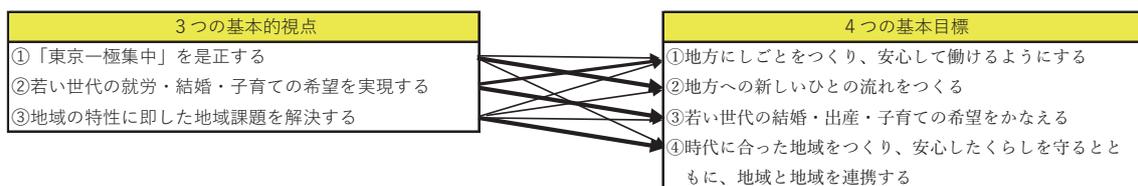
先に触れたように、既にKPI検証チームでは総点検を実施している。その結果、基本目標①、③、④については、概ね目標達成に向けて施策が進展し

ていると評価。しかし、基本目標②の地方への新しい「ひと」の流れをつくるについては、各種施策を講じているものの、現時点では効果が十分に発現していないとしている。

実際、成果指標をみると、地方から東京圏への転入は、基準値である2013年の466,844人から2000年には60,000人減を目標としているのに対して、2016年は10,946人増となっている（図表2）。また、東京圏から地方への転出は、基準値である370,320人から2000年には40,000人増を目標としているのに対して、2016年は10,398人減少となっている。つまり、効果があがるどころか状況は悪化しているのである。その結果、地方・東京圏の転出入について2020年には均衡することを目標としているものの、2016年は東京圏への転入超過は117,868人と2013年の96,524人を上回っている。

この結果を受ける形で、KPI検証チームでは、約12万人の東京圏への転入超過数のうち、15～24歳の若年層が約10万人を占めること、東京圏への転入超過数を、各都道府県別に見ると絶対数が多いのは大阪府、兵庫県、愛知県といった大都市圏を構成する府県であり（図表3）、これらの府県においては15～24歳以外の世代も幅広く東京圏に転出超過してい

図表1 地方創生における基本的視点と基本目標の関係イメージ



資料：「ひと・まち・しごと創生長期ビジョン」、「ひと・まち・しごと創生総合戦略（2017改訂版）」より  
筆者作成

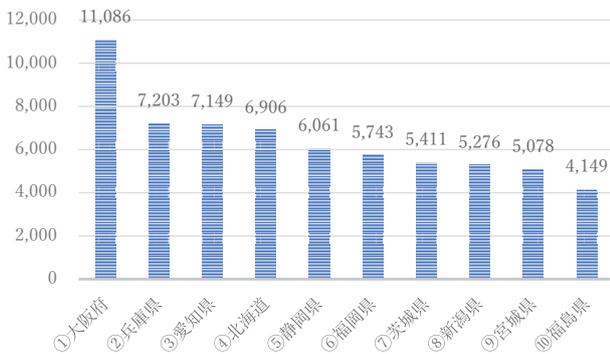
図表2 基本目標②「地方への新しいひとの流れをつくる」の中間年の評価

成果指標	2000年目標	基準値	現在値	進捗
地方から東京圏への転入	2013年比6万人減	466,844人 (2013年)	10,946人増加 (2016年)	(B)
東京圏から地方への転出	2013年比4万人増	370,320人 (2013年)	10,398人減少 (2016年)	(B)
地方・東京圏の転出入	転出入均衡	東京圏への転入 超過96,524人 (2013年)	東京圏への転入 超過117,868人 (2016年)	(B)

注：(A) 標を達成しているもの及び実績値が当初の値より上昇しているもの  
 (B) 現時点では、実績値が(A)以外のもの  
 (C) その他(現時点において統計上実績値の把握が困難なもの等)

資料：「まち・ひと・しごと創生総合戦略2017改訂版」

図表3 東京圏への転出超過数 上位10都道府県 (2016年)



注：東京圏とは東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県  
 資料：総務省「住民基本台帳人口移動報告」

ることを指摘している。そして、「まち・ひと・しごと創生」の取組の多くが開始して2年程度しか経っていないことなどから、現時点で「地方・東京圏の転出入均衡」という目標の見直しを行うべきではないこと、そのうえで一層の取組強化により、「地方への新しいひとの流れをつくる」ことで目標の達成を目指すべきとの認識を示している。

以上のことは興味深い2つの仮説を提供してくれる。第一には、基本目標①の「地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」と基本目標②の「地方への新しいひとの流れをつくる」が、少なくとも設定したKPIを想定する限り、十分に連動していないことである。実際、基本目標①の成果指標は中間年の進捗は3つすべて(A)となっているに

も係らず(図表4)、先に見たように、基本目標②の進捗はすべて(B)なのである。このことは現在の目標設定では、地方で若者の雇用が創出されても直接的には東京への若者の流れは止められないということである。よって、KPI検証チームの認識にあるとおり、目標を見直さないのであれば一層の取組強化が必要なのは明らかである。

第二には、地方において若者の雇用が創出されても、東京の若者がその対象になるわけではなく、地方の中で循環しているとみられることである。つまり雇用の玉突き現象がおこっていると推察される。具体的に言えば、東京圏への流入は、大阪府、兵庫県、愛知県に加えて、北海道、静岡県、福岡県等の政令指定都市を抱える府県であるが、これら政令指定都市を抱える府県には周辺の県から少なからずの流入があるものとみられる。

いずれにせよ、現時点では地方への新しい「ひと」の流れをつくること、長期ビジョンの基本的視点である「東京一極集中」を是正することへの筋道をつけることはできていないのである。さらに踏み込んで言えば、「まち・ひと・しごと創生」の最大の目的である人口問題の解決についても十分な展望を見出せる状況とはなっていないのである<sup>1</sup>。

### 3. 政策としての「地方創生」の矛盾点

地方創生の中間点を迎えて、あらためて考えてお

図表4 基本目標①『地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする』の中間年の評価

成果指標	2000年目標	基準値	現在値	進捗
若者雇用創出数（地方）	5年間で30万人	—	18.4万人 (2016年度推計値)	(A)
若い世代（15～34歳）の 正規雇用労働者の割合	全ての世代と同水準	92.2%（2013年） 全世代：93.4%	10,398人減少 (2016年)	(A)
女性（25～44歳）の就業率	77%	69.5%（2013年）	72.7%（2016年）	(A)

注：(A) 標を達成しているもの及び実績値が当初の値より上昇しているもの

(B) 現時点では、実績値が(A)以外のもの

(C) その他（現時点において統計上実績値の把握が困難なもの等）

資料：「まち・ひと・しごと創生総合戦略2017改訂版」

きたいことは、地方への新しいひとの流れをつくる政策的な主体はどこかということである。地方への新しいひとの流れをつくるには、政策主体として地方圏の自治体だけでは十分とは言い切れない。供給元である東京圏の自治体においても政策的な後押しが必要である。しかしながら、東京圏であっても既に人口減少社会に突入している自治体もあり、多くの自治体が今後人口減少社会を迎える可能性が高いことを考えると、すべての東京圏の自治体が積極的に地方圏へのひとの流れを推し進めていくことは考えにくい。つまり、わが国全体の人口問題の解決に向けた政策主体を地方自治体が担うことは困難なのである。だからこそ、国が政策主体となり、地方自治体と連携しながら、人口政策のみならず、人口配置といった国土政策としての視点も加味しながら人口問題の解決を図っていくべきである。

実は、国は長期ビジョンで人口問題に対する基本的な認識を示し、目指すべき将来の方向も示してい

る。しかし、これらは「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」などのマクロ的な人口構造に係る目標的なものにとどまっており、あるべき空間的な人口配置といった国土政策的な視点は示されていない。

もちろん、総合戦略においては、人口20万人以上の市を中心とする連携中枢都市圏の形成や、人口5万人程度以上の市を中心とする定住自立圏の形成、さらには人口減少や高齢化が著しい中山間地域等の集落生活圏の維持を目指す「小さな拠点」の形成などが打ち出され、既に推進されている。しかし、これらは地域の人口減少に対処するものであり、新しいひとの流れをつくることとは直接的に関連するものではない。また、東京圏や大都市圏とされる大阪圏、名古屋圏、さらには地方中枢都市とされる札幌、仙台、広島、福岡における、将来の適正な人口規模・人口配置についての示唆は見当たらない<sup>2</sup>。

言うまでもなく、わが国における人口減少や少子

<sup>1</sup> 人口問題の解決との関連性の強い基本目標③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかねるについて、検証チームは成果指標である「安心して結婚・妊娠・出産・子育てをできる社会を達成していると考える人の割合」は、2020年の目標40%以上（基準値19.4%（2013年））に対して、現在値42.6%（2017年2月暫定値）で進捗（A）、「第1子出産前後の女性継続就業率」は、2020年の目標55%（基準値38%（2010年））に対して、現在値53.1%（2015年）で進捗（A）、「結婚希望実績指標」は、2020年の目標80%（基準値68%（2010年））に対して、現在値68%（2015年）で進捗（B）、「夫婦子ども数予定（2.12）実績指標」は、2020年の目標95%（基準値93%（2010年））に対して、93%（2015年）で進捗（B）としている。

<sup>2</sup> 「まち・ひと・しごと創生基本方針2018」（2018年6月）で、新たに地方経済の中核・中核都市等への投資の喚起が打ち出され、地方経済のエンジンとなる中核・中核都市等への更なる投資の喚起を図り、地方創生を加速し、地方経済の活性化と地方における国民所得の向上を図り東京一極集中を是正していくとしているが、人口問題に係る具体的なことは記されていない。

化の責任は、急激な人口減少や少子化に見舞われている地方の過疎地域にのみに責任があるわけではない。地方の過疎地域の人口問題が解決したら、わが国全体の人口問題が解決するわけでもない。つまり、人口問題はあくまでわが国全体の問題である。そういった意味では、地方創生政策は、国が政策主体となってわが国全体を俯瞰して進めるべき人口政策・国土政策と、地方自治体が主体となって自らの創意工夫によって進めるべき地域政策と分けて考えるべきである。

#### 4. 熟考できなかった地方版総合戦略

地方に住み、地方の活性化に取り組んでいる多くの人々にとって、地方創生が政策として打ち出された時、大きな期待を寄せたのは事実である。とりわけ、地方は自主的に地域資源に着目し、活用していくことで、自立性を高め、来るべき分権社会の確立を目指すとした方向性を打ち出したことの意義は地方にとって極めて大きかった<sup>3</sup>。

しかしながら、現時点で振り返ると多くの地方自治体における取組みのスタートは厳しいものであった。その最大の要因のひとつは地方版まち・ひと・しごと総合戦略を立案する時間があまりに限られていたことである。2014年12月27日に長期ビジョンおよび総合戦略が閣議決定されると同時に、「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及びまち・ひ

と・しごと創生総合戦略」(以下、地方版総合戦略)の策定について通知があり、「地方人口ビジョン・地方版総合戦略の策定に当たっての参考資料」が示された。そして、年が明けた1月14日に、地方創生担当大臣名で各地方公共団体の長及び議会の長に書簡が発出され、「地方版総合戦略策定のための手引き」が示された。

地方版総合戦略の策定期限は翌2016年3月とされたものの、国は地域活性化・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)の交付条件を2015年10月30日までに地方版総合戦略を策定させることにするなど早期の策定を促した<sup>4</sup>。地方自治体の仕事に対してスピード感を求めることは理解できるし、「地域経済分析システム」を提供するなどの支援を行なったことは評価できる。しかし、これらの期間で、住民・産官学金労言の参画を求める推進組織を固め、そこで審議・検討を適切に行ないつつ、KPIの設定などこれまでに経験のしたことがない地方自治体が、作業を行なっていくことは困難である<sup>5</sup>。また、幸いに策定ができたとしても十分な検討・審議を経ない、場合によっては実効性が乏しい地方版総合戦略となっている例もないとはいえない。これでは本末転倒である。

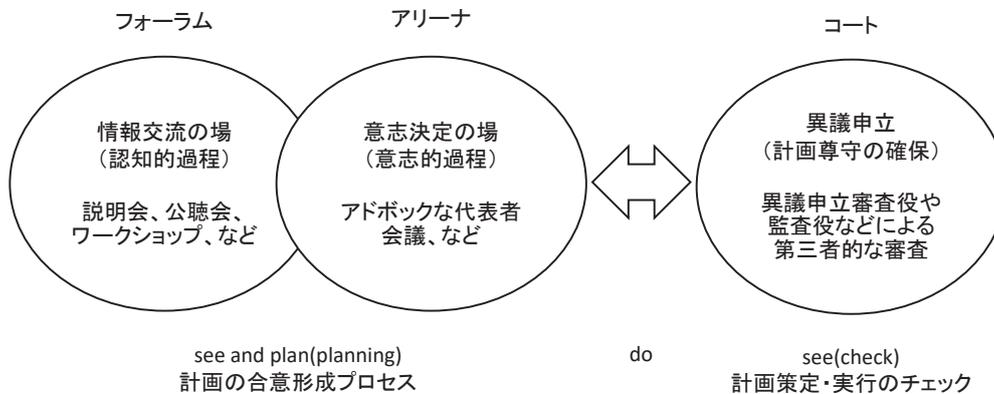
現代社会で、とりわけビジネスの世界でスピード感が求められるのは重々承知ではあるが、人口減少

<sup>3</sup> 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」の「目指すべき将来の方向」の中にある「地方創生がもたらす日本社会の姿」には次のような記述がある。「地方創生においては、人口拡大期のような全国一律のキャッチアップ型の取組ではなく、それぞれの地方が、独自性を活かし、その潜在力を引き出すことにより多様な地域社会を作り出していくことが基本となる。そのためには、地方自らが、将来の成長・発展の種となるような地域資源を掘り起こし、それらを活用していく取組を息長く進めていく必要がある。地域に「ないもの」ではなく、「あるもの」を探していくことや、「ないもの」をチャンスととらえ、チャレンジしていくことが重要となる。また、地方の自主性・自立性を高め、分権社会を確立することもその基盤となる」

<sup>4</sup> 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」(2016年4月)によると、2015年10月末までに都道府県の80.9%、市区町村の41.9%が、12月末までに都道府県の8.5%、市区町村の10.9%、2016年3月末までに都道府県の10.6%、市区町村の47.0%が地方版総合戦略を策定している。

<sup>5</sup> 山下(2018)は、「地方版総合戦略も、早期策定を求められたことから多くの自治体がコンサル会社に丸投げし、地方に落ちるはずのカネが結局は中央に回収されたという批判も少なくない」と指摘している。

図表5 計画策定と実行における参加の場



資料：原科幸彦編著「市民形成と合意形成」(p.25)

社会への突入という大きな時代の転換点において、国や地方のあり方を抜本的に変革しようとする局面では、多くの人々と忌憚のない意見を交換し、多くの人々との共感を見出し、多くの人々が自らも係りをもっていこうと思える政策・施策を立案しなければならないはずである。つまり、政策・施策立案の現場における「巻き込み力」が求められるのである。

では、多くの人々を巻き込むにはどうすればいいのだろうか。この点については、公共計画の策定・実行における参加民主主義のあり方を検討した原科(2005)の整理が有益な示唆を与えてくれる。原科は公共計画の合意形成プロセスを情報交流の場である「フォーラム」と意志形成の場である「アリーナ」に分けて整理している(図表5)。フォーラムとは情報交流の場であり、集会形式で自由度の高い説明会や公聴会、ワークショップなどの意見交換はするが意思決定には至らない場である。これに対して、アリーナとは意志決定の場であり、何らかの代表者による検討の場である。

地方版総合戦略の策定にあたっては、アリーナとしての住民・産官学金労言の参画による推進組織が

設置されてはいたが、フォーラムとしての場は十分に機能していたとは言い難いのが実情と推察される<sup>6</sup>。「総合戦略(2017改訂版)」では、「地方版総合戦略」の策定に当たっては、多様な関係者の参画を得た検討が行なわれ、ほぼ全ての地方公共団体が地域住民から意見を聴取し、8割以上の地方公共団体が中高大学生を含む若者から意見を聴取している」としている。しかし、これらはフォーラムとしての意見交換・情報交流の場にはなっておらず、あくまで意見聴取にとどまっているのが実情と推察される。自主的な新たなアイデアの創出には十分とは言えず、「巻き込み力」を発揮するには至っていない。こういった状況に陥った最大の原因は時間不足である。

近年、よく使われる常套句に「待ったなし」というのがある。実は、長期ビジョンにおいても「人口減少への対応は、「待ったなし」の課題である」と明記されている。また、「まち・ひと・しごと創生基本方針2018」では、「地方創生の取組みは、……(中略)……我が国の現状に鑑みると、一刻の猶予もないことも事実である」としている。いずれも

<sup>6</sup> 地方創生加速化交付金事業の効果検証に関する調査報告書(2018年4月)によると、地方公共団体が事業を進める中で特に苦労したことの第一位は「庁外・組織外との調整・合意形成」であり、全体の50.9%の地方公共団体があげている。

まっとうな指摘ではあるが、性急に物事を進めれば良いというものではない。地方創生を進めていくためには、組織を背負って参画するアリーナの間ももちろんであるが、個人の資格で自由に議論できるフォーラムの間でも、しっかりと政策・施策の方向性および具体性を見極めなければならない。そのため十分な時間は確保されるべきである。

## 5. 西成特区構想からの教訓

十分な時間をかけたフォーラムでの議論の重要性を示唆する事例としては西成特区構想があげられる。西成特区構想とは日雇い労働者や生活保護受給者が集中する大阪市西成区のあいりん地区（通称：釜ヶ崎）を中心とした地域の社会的課題を解決するために、教育・子育て支援・環境改善・治安・住宅などの分野で、各種の支援や優遇措置などの施策を実施・推進するものである。橋下徹前・大阪市長の主導のもと2012年から5ヵ年計画で進められ、橋下氏が退任した2018年度現在も新たな5ヵ年計画として引き継がれている。当初、西成特区構想の成果については危ぶむ声もあったが、短期集中対策としての不法投棄対策、防犯対策、結核対策、中長期対策としてのプレーパーク事業や簡易宿所設備改善助成事業などで確実な成果をあげている（図表6）。そして、あいりん地区で長年懸案となっていたあいりん総合センターの建替え事業についても合意に到っている。

この背景には橋下氏のリーダーシップや、西成特

区構想有識者会議の座長を務め、西成特区構想をとりまとめた鈴木亘・学習院大学教授のコーディネーター力が存在している<sup>7</sup>。しかし、ここで注目したいのは行政が主体となって進めた西成特区構想有識者会議の前の段階から存在していた、民間主導の釜ヶ崎のまち再生フォーラム（1999年始動、現在も定例まちづくり広場として活動中）や、2003年に発足した萩之茶屋小・今宮中学周辺まちづくり研究会、そして、同研究会から発展し、2008年に開催された（仮称）萩之茶屋まちづくり拡大会議の存在である。

釜ヶ崎のまち再生フォーラムと萩之茶屋小・今宮中学周辺まちづくり研究会は、まちづくりに係る人々や関心を寄せる人々が個人の資格で意見交換を重ねるフォーラムの間であった。そして、（仮称）萩之茶屋まちづくり拡大会議は、行政はオブザーバー参加ではあったが賛同団体が組織を背負って参画するアリーナの間となり、本格的なアリーナの間となる西成特区構想有識者会議に引き継ぐ役割を担ったのである。つまり、ボトムアップのまちづくり<sup>8</sup>を実現するために、フォーラムの間からアリーナの間に移行するのに約10年をかけたのである。あいりん地区の特殊な事情を割り引いても、多くの人々を巻き込んで実行力のある施策を立案・実施するためには、フォーラムやアリーナに多くの時間がかかることが理解できる。

実は「まち・ひと・しごと創生基本方針2018」には、既に「平成32年度以降の次期5か年の「総合戦

<sup>7</sup> 西成特区構想が打ち出された後の動向については、鈴木編（2013）や鈴木（2016）が詳しい。また、西成特区構想以前からの動きも含めて整理されているものとしては白波瀬（2017）などがある。

<sup>8</sup> 西成特区構想の推進にあたっては、施策の実施・検討には住民等の意見を反映することが不可欠であることから、有識者・住民・団体・行政等からなる「エリアマネジメント協議会」を設置し、提言についてテーマ別に「ボトムアップ方式」で議論を重ねている。また、西成特区構想の5年間の総括とし、西成区役所は「行政主導ではなく、地域住民やさまざまな活動をしている人々が主体となる「ボトムアップ方式」による議論の仕組みができたことが、特区構想推進の大きな原動力」としている。

図表6 西成特区構想5年間（2012～2017年度）の主な取組みと成果

分類	主な取組み	概要・成果
短期集中的対策	不法投棄対策	徹底した清掃・収集、ごみの不法投棄抑制に向けた巡回などを実施。さらに警察と連携した不法投棄抑制により、不法投棄ごみ収集量が大幅に減少した。[一般廃棄物収集量：2013年度1631トン → 2016年度1003トン]
	落書き対策	あいりん地域内における落書きの消去及び再発防止策を実施し、再落書きの被害もほぼなくなった。[落書き消去実績：2015年度15カ所 約516㎡、2016年度56カ所 約816㎡]
	迷惑駐輪対策	自転車置場整備、迷惑駐輪自転車撤去等を実施し、迷惑駐輪台数が減少した。自転車置場の利用も好調である。[迷惑駐輪台数：2014年度（着手前）4500台 → 2017年3月 2560台]
	防犯対策	あいりん地域を中心に、防犯カメラ設置、安心安全活動拠点整備、道路照明灯LED化に取り組んできた。また、警察との連携により、覚せい剤の路上売買・違法露天等の取締りが強化され、ほぼ解消された。西成区全体として、青パトによる巡視等を実施し、該当犯罪発生件数が大幅に減少した。
	結核対策	結核健診に拡充による患者の早期発見・早期治療の推進と長期間にわたる服薬に対する支援（DOTSなど）を充実したことにより、結核新登録患者数が着実に減少してきた。[西成区の新登録者数の推移（2009年＝100）：2013年75.2、2015年69.3]
中長期的対策	プレーパーク事業	こどもの生きる力を育む居場所として実施。2014年度適地調査、2015年度モデル実施を経て、2016年度からトライアルを実施し、3つの場（遊び場・学び場・たまり場）を展開。毎年来場者数が増加し、2017年度は区外来場者が約3割。課題を抱える子どもの生きる力に寄与。保護者の交流に場にもなっている。[日数・来場者数の推移：2014年度5日・485名、2015年度58日・2866名、2016年度60日・5525名、2017年度（4～6月）21日・3935名]
	簡易宿所設備改善助成事業	大阪の外国人観光客等の増加に対応するため、西成区内の簡易宿所の事業者に対して、設備改善工事費の一部助成を実施することで、観光客等の受け入れ環境の整備を促し、地域のにぎわいを創出。[2015年度7施設、2016年度12施設]
将来のための投資プロジェクト ・ 大規模事業	あいりん総合センター建替え	あいりん総合センターは、耐震化について早急な対策が求められていたが、国・府・市が所管する施設が合築した建物であること、地域の行政への不信任などから、なかなか議論が進まなかった。しかし、「あいりん地域まちづくり会議」で地域の関係者をはじめ国・府・市も同じテーブルに着いて議論を重ねた結果、市営萩之茶屋住宅及び大阪社会医療センターの移転、労働施設の仮移転について合意が得られた。

資料：大阪市西成区役所「今後の西成特区構想について（平成30年度～平成34年度）」を基に筆者作成

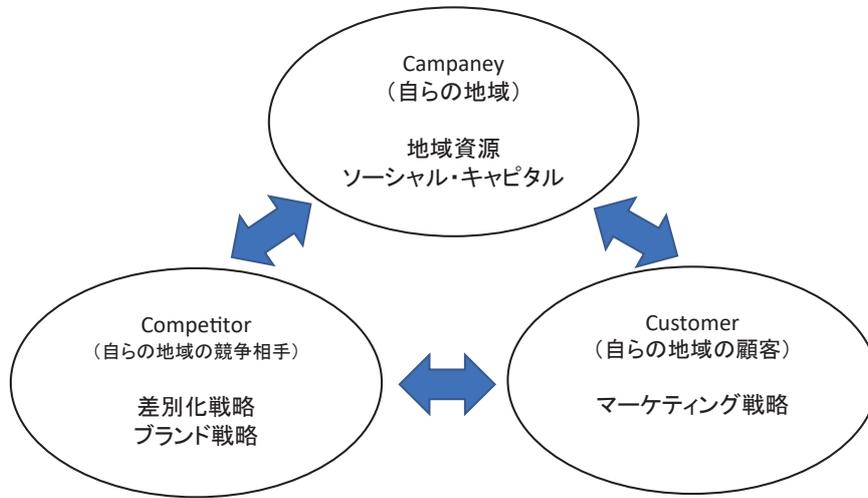
略」に向けて」という項目が「地方創生の基本方針」として掲げられている。そして、「地方創生は、平成72年という、次の世代やその次の世代の危機感を共有し、人口減少に歯止めをかけて、それぞれの地域に活力を取り戻していくための長い政策である」と記されている。そうであるならば、ボトムアップ方式のまちづくり・地方創生の仕組みを構築するために、次期5か年の総合戦略の策定に際しては、十分な時間をかけて、より多くの人々と丁寧な議論を重ねていくべきである。

ところで、西成特区構想に向けてフォーラムの場



写真1 あいりん総合センター  
(2018年3月9日 筆者撮影)

図表7 地域づくり成功の3要素（まちづくりの3C）



資料：塩沢由典・小長谷一之編著「まちづくりと創造都市－基礎と応用－」（p.63）を基に筆者作成

となった釜ヶ崎のまち再生フォーラムの定例まちづくり広場は2018年6月までに213回を数えており、まもなく20年になろうとしている。この取組みが長期にわたって継続していることの素晴らしさもさることながら、この取組みがソーシャル・キャピタル<sup>9</sup>の構築に繋がったことは特筆される。2000年前後、野宿者問題（ホームレス問題）でさまざまな意見がぶつかりあっていたあいりん地区で、まずは個人としてそれぞれの意見・考えを自由奔放に語り合うために設置した場は、意見が違ってそれぞれを認め合うことを促した。だからこそ、アリーナの間である（仮称）萩之茶屋まちづくり拡大会議や西成特区構想有識者会議に繋がり、多くの人々を巻き込んでいったのである。

図表7は小長谷（2008）が提唱する「まちづくり成功の方程式」を参考に、基本的な経営のフレームワーク3Cにあてはめて整理したものである。地域づくりが成功するには、マーケティング戦略と差別

化戦略が必要なことは、長期ビジョンや総合戦略でも繰り返し強調されていることでもある。また、それら戦略の起点となるのが地域資源であり、地域資源を磨くことの重要性についても長期ビジョンや総合戦略で指摘している。しかしながら、産官学金労言士の連携推進というアリーナの場の重要性は強調しつつも、ソーシャル・キャピタルの醸成に繋がるフォーラム的な場の重要性は省みられていない。次期5か年の総合戦略の策定に際しては、この点についても十分な留意が求められる。

### むすびにかえて ～注目される地方分権の行方～

既に指摘したように、現在の地方創生政策は国が政策・施策の主体となって推進すべき人口政策や人口配置を含めた国土政策と、地方自治体が主体となって推進すべき地域政策が混在している。もちろん、地域政策の中には従来のように国のリーディン

<sup>9</sup> ロバート・パットナム（1993）は、シャル・キャピタルとは、協調的行動を容易にすることにより社会の効率を改善しうる信頼・規範・ネットワークなどの社会的仕組みの特徴、としている。また、小長谷・北田・牛場（2006）は、パットナムその他の議論からみて、ソーシャル・キャピタルは、少なくとも①ネットワーク、②信頼、③互酬性・規範という3つの要素からなっているとされている。

グ産業の振興策など国が主体的に係る政策はあるが、地方創生政策の場合、地域資源への着目や地域での仕事づくりが大きなウエイトが占めていることを考えると、これまで以上に地方自治体の主体性が重要になっているのは明らかである<sup>10</sup>。よって、次期総合戦略の策定に向けて、現在の地方創生政策は人口政策・国土政策と地域政策とに分けて、それぞれが連携しつつも、前者をトップダウン方式の国主導とし、後者をボトムアップ方式の地方自治体主導とすべきと考える。

また、地域政策においては財政面を含めて地方分権化を進めるべきである。現在の仕組みでは、地方自治体が主体的に考えたり、選んだりした施策について、国が財政的に支援するにあたっては「コンテスト」があり、少なからず国の意向に沿った形で施策を提案せざるを得ないとの指摘がある<sup>11</sup>。つまり、国は地域政策における「ゲートキーパー」ではなく、コンテストの「レフリー（裁定者）」として存在しているという指摘である。この状況が続くと画一的で硬直的なレフリーによって、現場における創意工夫が十分に生かされない可能性も否定できない<sup>12</sup>。だからこそ、地方分権が必要なのである。そもそも、先にも触れたように、長期ビジョンにおいては、地方の自主性・自立性を高め、分権社会を確立することを目指すべき将来の方向として示している。まさに、このことこそが地方創生政策が目指すべき方向である。次期総合戦略に向けた冷静かつ真摯な議論を期待したい。

#### 主要参考文献

- R.D.Putnam,R.leonardi and R.Y.Nanetti (1993)  
*Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press (河田潤一訳 (2001))『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』NTT 出版
- 片山善博 (2016)「ミッション間違いの「地方創生」」  
中野晃一編『徹底検証 安倍政治』岩波書店
- 城戸宏史 (2016)「「地方創生」政策の問題と今後の市町村合併の可能性」『経済地理学年報』第62巻第4号
- 小長谷一之・北田暁美・牛嶋智 (2006)「まちづくりとソーシャル・キャピタル」『創造都市研究』第一巻創刊号
- 小長谷一之 (2008)「マーケティングと創造都市」  
塩沢由典・小長谷一之編『まちづくりと創造都市—基礎と応用—』晃洋書房
- 白波瀬達也 (2017)『貧困と地域 あいりん地区から見る高齢化と孤立死』中公新書
- 鈴木亘編 (2013)『脱・貧困のまちづくり「西成特区構想」の挑戦』明石書店
- 鈴木亘 (2016)『経済学者 日本の最貧困地域に挑む あいりん改革 3年8ヵ月の全記録』東洋経済新報社
- 原科幸彦編 (2005)『市民参加と合意形成』学芸出版社
- 山下佑介 (2018)『「都市の正義」が地方を壊す』PHP 新書

<sup>10</sup> 総合戦略においては、政策5原則の第一として自主性が掲げられ、「施策の効果が特定の地域・地方、あるいはそこに属する企業・個人に直接利するものであり、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し、これに資するような具体的な工夫がなされていることを要する」としている。

<sup>11</sup> 鳥取県知事や総務大臣を歴任した片山善博は、ある自治体がプレミアム付き商品券は「地方創生」に効果的でないと考え、それよりも別の施策を実施したいと県に伝えたところ、そんなことをするようだと国の支援は受けられないと一蹴されたという話を紹介している。

<sup>12</sup> 山下 (2018) は、地方創生について「政策の決め打ち、をし、次々と事業を押し込んでいくことで、それ以外のことを進める可能性を窒息させられていく。ある方向へと「集中」することとは、それ以外の可能性を「排除」することだ」と指摘している。