

野村総合研究所
顧問(元総務省事務次官)

岡崎浩巳氏

地方創生の要諦 「内発的」 「マイペース」が 持続的な地方創生の ポイント



住んでみて分かった 地方の特性

NRI 岡崎顧問は、自治省時代に様々な地方での行政経験がおありだとお聞きしていますが、その経験の中で、どのようなことを学ばれましたか。

岡崎 私が入省した自治省は、他の中央官庁に比べて地方勤務が多いことが特徴です。私の場合、4度の都道府県庁勤務を経験しました。国を退職し、地方公務員として地方の仕事に従事したという意味で、国家公務員の立場で出先機関に勤務することとは状況が異なります。

入省後20年のうち12年間は地方勤務でした。初めは長崎県に2年、それから秋田県に課長で赴任して5年。次に北海道で2年間課長をやり、最後は部長として再び長崎県に赴任し3年

勤めました。日本というのは狭いようで非常に広く、その土地、土地で全く違う顔を持っていることを、身を持って学べたと思っています。

私が生まれたのは群馬県ですが、関東平野北部の真っ平らなところですよ。一方、長崎県には平地が乏しく、入り組んだ海岸線や594もの島々があります。そのうち、72の島に人が常住しています。秋田県も海に面していますが、こちらは人が住んでいる島は1つもない。同じ海でも地方によって違った顔を持っているのです。また、秋田の海は干満の差が日本一小さく、大潮の日でも40cmぐらいしかありません。一方、長崎県の東シナ海や有明海では、1日の干満の差が6mにもなります。それぞれの地方において、自然の状況、人の住んでいる地域の状況が随分と違うわけです。

このような背景が分らないと、例え

ば諫早湾干拓の問題も理解できません。あの地域では昔から干拓が盛んに行われてきましたが、干拓地の標高はマイナス0.8m程度ですので、満潮時には排水もままならない。大雨や高潮になれば、容易に冠水被害が出てしまうのです。今回の干拓により、湾を堤防で閉め切り、内側の水面をマイナス1mに保つことで、こうした問題がようやく解決されたのです。同じ干拓でも、秋田県の八郎潟と長崎県の諫早湾では事情が全然違います。

NRI 地域によって状況が全く違うのですね。

岡崎 その通りです。こうした状況を目の当たりにすると、東京・霞ヶ関でひとつの政策を考案し、それをモデルに全国に展開しようとしても、上手くいかないだろうということを実感します。地方で政策を進めるためには、その

土地の人に権限を与え、その土地の人たちが自分で考えることが重要です。もともと地方自治や地方分権をライフワークにするつもりで自治省に入りましたので、実際に地方に赴き、そこでの生活を体験できたことはとても貴重な経験となりました。

地方消滅論の功罪

NRI まさに現地現物でないと分からないことが多いということですね。ところで、この地方の観点では、一昨年になりますが、私どもの顧問の1人である増田寛也さんが発表された「地方消滅」が大変な話題になりました。時を同じくして、石破茂国務大臣をヘッドとする「まち・ひと・しごと創生会議」を中心に、地方創生がスタートしました。現在のこうした取組みに対して、岡崎顧問は

俄かに注目されている地方創生。そのあるべき姿について、自治省に入り、総務省の事務次官を歴任された岡崎顧問に、立松が伺いました。(2015年8月6日実施、敬称略)

どのように感じになっていきますか?
岡崎 増田さんの論文は、発表されるやいなや、大きな話題になりました。何せ896もの地方公共団体が、若年女性が大幅に減少することによって消滅する可能性があり、中でも特に人口1万人以下の小さな団体については、現存する523団体のほとんどが消滅する可能性が高いといった内容でしたので、関係者の方々は大きなインパクトを持って受け止めました。中には、何とかしないといけないと奮い立つ団体もありますが、その一方で、絶望感に苛まれている団体も少なくありません。私はこのことをとても心配しています。

増田論文によれば、秋田県では25市町村のうち24が消滅する可能性の高い市町村とされていますが、ここまでの多いと、どう対応してよいのか分からなくなってくるわけです。1つ残ったのが八郎潟の干拓地である大潟村です。推計結果では、全国で2番目に若年女性が増えるとのことで、同論文では、農業で稼ぐことのできる「産業開発型モデル」の代表格に位置づけられています。ところが、地元感覚では、大潟村はもう生まれも育ちも全く違う特別な存在なのです。入植者は、1人あたり15haもの広大な農地を初めから持つ

比べ物になりません。あれをモデルに頑張ろうという気にはなれないわけです。地方公共団体をはじめ多くの人たちに対して警鐘を鳴らしたという意味で、増田論文は大いに評価できると思いますが、加えて、それによって絶望的になっている地域の関係者に対して、何らかの処方箋を提示していく必要があると考えています。簡単なことではないでしょうが、そうした人々が、頑張る気持ちになれるような政策を打ち立てていく責任があると思います。

地方中心・内発的・急がせない

NRI 現在、まち・ひと・しごと創生本部では、地方の自治体に対して、専門的な人材を派遣する取組みを進めています。今のお話を伺いますと、実際に現地で生活したことのある人でないと難しい局面も出てきそうですね。

岡崎 去年の夏に「まち・ひと・しごと創生本部」が設置され、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」が作成されました。現在は、今年度中を目処に、県・市町村版ビジョンと総合戦略の作成を進めているところです。

私は、地方の首長さんと議論する機会が多いのですが、多くの方が、あまり

に性急な進め方を危惧されています。

長崎県のある市長は、行政主導で性急に戦略を策定しても、実行段階では誰もそれを牽引しないし、誰もついて来ないだろうとの問題意識を強く持っておられました。長い目で見て本当に動く計画を策定するためには住民参加による議論が不可欠と考え、年内に前倒しで取りまとめる予定だった総合戦略を3月まで延期し、市民が十分に議論できる場をセットしたそうです。

国としては、補正予算による交付金事業が多いので実施を急いだ面もあるのですが、市町村が数値目標を盛り込んだ総合的な戦略を1年で取りまとめるのは非常に困難です。また、市町村の戦略を国がチェックし、交付金の配分に反映していくそうですが、ここまでくると中央集権的と言われかねません。

NRI 地元の考えや意見が反映されないビジョンを作っても、内発的に地域おこしをしていこうという力が育ちません。

岡崎 内発的な力を発揮してもらうためには住民参加は不可欠ですし、そのためには時間的な余裕も必要です。

過疎対策は、既に50年近く前から取り組んできましたし、その他にも、様々な地域振興策が実施されました。その中で、私が一番印象に残っているのは、今から27年前、第1次竹下内閣の「ふるさと創生1億円事業」です。正式

には「自ら考え自ら行う地域づくり事業」という名前で、人口300万人超の横浜市も人口200人弱の青ヶ島村も一律に1億円を交付しました。当時はバラマキとの批判も受けましたが、その頃は景気がよくて国の自然増収が7兆円も出る時代でしたから、せめて一部でも地方の創意で自由に使えるようにしたいという発想がその背景にあったわけです。

ポイントは「自ら考え自ら行う」ことでした。私は当時、梶山自治大臣の秘書官でしたが、「1億円の使途は一切問わないけれど、市町村長や住民の見識は問われますよ」という話をした覚えがあります。何に使ったかは住民や世間が評価するのであって、政府が評価するということはあえてしませんでした。また、知恵が出なかったら、すぐに使わなくてよかったのも同事業の特徴でした。期限を切って早く決めろということは一切言いませんでした。

NRI 当時はバラマキ批判がほとんどで、今、岡崎さんがおっしゃった話が出てくることはほとんどなかったと記憶しています。

岡崎 実は、目立たないけれども、いい仕事がたくさんありました。例えば、人材育成のための基金として使ったケースなどは印象に残っています。

この事業をいい仕事だったと評価する人もいれば、バラマキと批判する人

もいます。でも、国会で地方分権推進決議が行われる5年も前の事業であったことを考えると、かなり先駆的な発想だったと言えるのではないのでしょうか。今回の地方創生においても、「地方中心」「急がせない」といった発想が求められるような気がします。

町の形、コミュニティの形の大切さ

NRI 地方創生に向けては「コンパクトシティ」が注目されていますが、この点についてどのようにお考えですか。

岡崎 コンパクトシティは、都市機能を誘導する地域と居住機能の誘導地域を決めて、それらを上手く繋いでいくといった概念ですが、言い方を変えれば、誘導地域から外れたところには、「人は住まないほうがいいですよ」となるわけです。当然その地価は下がりますし、住んでいる人の反発も出てきますので、住民合意を得るのは非常に難しい取り組みだと言えます。それなのに、昨年、国土交通省が「集約都市形成支援事業費補助金」という仕組みを作ったところ、130以上の市町村から手が挙がり、コンパクトシティに向けた計画を策定しているそうです。

このままだと自分たちの市町村が消滅してしまうとの強い危機感や絶望



野村総合研究所
顧問(元総務省事務次官) 岡崎 浩巳氏

都会と異なり、学校区というのは地方では大きな意味を持ちます。学校は住民にとっての基本的なインフラのひとつなのです。地方創生を進めるのならば、地方の小中学校を安易に統廃合するのではなく、むしろそれを中心として再生を試みるべきです。

スケールではなくクオリティ重視の国づくりを

NRI 次は日本の人口規模についてお伺いします。現在、人口減少に歯止めをかけるために様々な議論がありますが、人口1億人を今後とも維持し続けられるのでしょうか。また、1億人は本当に必要なのでしょうか。

岡崎 人口規模については非常に難しい面があって、人によって見方が相当違ってきます。内閣府が昨年設置した「選択する未来」委員会では、若い人の希望を叶えてあげられるような環境を用意すれば、50年後も1億人を維持できると提言しています。しかし、現時点で生涯独身である層が男性で2割、女性で1割を占め、生まれてくる子供のうち35歳以上の母親が産む子供が3割近くになっています。こうした晩婚や晩産の流れをどこまで止めることができるのかは課題になります。

この点、外国のケースを引き合いに

感を背景に、早く手を打たなければとの焦燥感から、補助金に飛びついているのではないのでしょうか。ところが、このコンパクトシティの場合も、先ほどの地方創生の総合戦略などと同様に、住民を巻き込んだ議論がすっ飛ばされた格好になっている心配があります。

コンパクトシティ形成は、自分たちの町の形を大きく変えるわけですから、住民参加の議論が必要不可欠です。そこが不十分では、仮に計画ができて、実際には上手く動かないでしょう。

もうひとつ、町の姿を大きく変えることになるのが小中学校の統廃合です。文部科学省は、昨年の骨太方針を受け、実に60年振りに学校統廃合の手引書*1を改訂しました。その中で、スクールバスの普及を踏まえ、校区の範囲は「通学時間1時間以内」という新たな目安を示しました。しかし、小中学校は町や集落の中心的存在で、田舎に行くほど、その存在感は大きくなります。地方創生を進める上では、地域の

学校をどのように維持するのかを考えなければならないのに、統廃合はそれとは逆の方向です。学校をなくすことは、消滅の危機に苛まれている町や集落にダメージをするのと同義なのです。

もし、統廃合の背景が、小さな学校をたくさん維持するほどの財政的余裕がないことだとしたら、国がやるべきことは他にある気がします。例えば、東京では私の家から歩いて10分以内に小学校が4つも存在し、ほとんどが12学級の小さな学校です。同じ区内には6学級(1学年1学級)しかない小学校もありますが、100mほど離れたところには隣接区の小学校があるのです。田舎の子供はバスで1時間もかけて通学して、都会では徒歩10分のエリアにたくさんの小学校があるといった現実には、子供や地域住民の視点から見てもあまりフェアではありません。都市部の学校をもう少し整理するほうが、財政面ではむしろ寄与するのではないのでしょうか。

*1. 公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引

して、出生率をどのようにして高めていくかといった議論がよく行われます。日本が出生率1.43であるのに対し、イギリス、アメリカ、スウェーデンは1.9、フランスにいたっては2.0を超えています。とりわけ、フランスやスウェーデンはこの十数年で急速に回復したこともクローズアップされています。だから、「そうした国の政策を参考にすれば日本も…」といった意見もありますが、こうした国々では結婚をしないで子供をつくるケースが非常に多いのです。イギリスやアメリカでは生まれる子供の約4割が婚外子、フランスやスウェーデンだと5割を超えています。日本は約2%です。これには宗教や文化、国民性が大きく関与していますので、日本も外国と同じようにすれば出生率を回復できるというのは現実的ではないと思います。

NRI そうですね。戸籍問題まで手を加えていかなりますものね。

岡崎 そこまでして人口1億人を維持しないとイケないとは、私は思っていません。先ほど、イギリスやフランスの例を出しましたが、欧州の先進国の人口はドイツが8,100万人、英仏伊は6,000万人台で、その規模で十分に活力を保っています。1億人を下回ったら日本は滅びるみたいな議論はよくないと思います。

同じように野村総合研究所で顧問を

されている藪中さんは「中規模高品質国家」という概念を説かれています。非常にいい言葉だと思います。人口規模は必ずしも大きくなくて良いのです。それよりも、日本らしい国をつくっていくという中身の方が大事です。日本らしさについては、平和国家や福祉国家など、人によって違いますので、そこは議論が必要だと思いますが、

NRI スケールではなくてクオリティが重要ということですね。

岡崎 その通りです。皆が満足できるようなクオリティを有する中身の議論を一生懸命すべきだと思います。

価値観の変化から見た 都市と地方の関係性

NRI 価値観が多様化していると言われていますが、そういう中でこれから



執行役員
 コンサルティング事業本部 副本部長
立松 博史

の国づくり、地方創生についてはどのような方向性があり得るのでしょうか。
岡崎 都市と地方の観点で言えば、今までは都会が上だという意識があったように思います。私自身も、東京の大学に入って東京で仕事をするほうが、田舎に残って商売をするよりも何となく上みたいな感覚がありました。しかし、こうした価値観がここ数年の間でかなり変わってきたと思います。

幾つか兆候がありますが、その1つとして「ふるさと回帰支援センター」の移住相談件数が増えていることがあげられます。同センターは東京と大阪に窓口を持つNPOですが、窓口に寄せられる相談件数が、東京だけで、この5年間で4倍以上になりました。

総務省の政策として平成21年から始めた「地域おこし協力隊」でも同様の傾向が見られます。この制度は、都市部に住む方が住民票を移して、過疎地域等の条件不利地域に移住し、そこで地域おこし等に取り組んでもらうもので、隊員には受入れ市町村から年間200万円の報酬と200万円の活動費（いずれも上限）が支給されます。隊員数は、初年度の89人から平成26年度には1,511人にまで増加しました。内訳

を見ると、20～30代の若い人が約8割、女性が約4割を占めています。また、活動期間は3年以下なのですが、任期終了後、彼らがどうしているのか調べてみたら、なんと全体の6割の人が、移住した市町村やその近隣地域に定住しているのです。都会からきた女性が、「田舎の男性は格好良い」と言って、結婚したケースもあります。こういうことを見聞きしても、都会の方が上等だとの感覚が若い人の中でなくなってきているように感じます。

特に、4年前にあんな地震があって、カストロフィみたいな映像を見せられてから、都市部での生活に安住するよりもっと別なものが必要じゃないか、豊かでなくても何か満ち足りた暮らしがあるのではないか、ということを感じる人が確実に増えていると感じます。

NRI 規模ではなく、クオリティを追求する価値観を持つ若者が増えていることを象徴する事象と言えます。

岡崎 東京には、大手企業や大学が集まっていますので、数的には地方から東京への移動が圧倒的に多く、今申し上げたような地方への逆流の動きはまだまだ小さいです。ただ、この流れは決して一過性ではなく、意識の奥深いところから変わってきていると感じていますので、長い目で見ると、その差はだんだん小さくなっていくと思います。

ICTが紡ぐ地方創生

NRI 都市から地方への流れを促進するために、民間企業はどのような役割が期待されますか。

岡崎 民間企業について言いますと、昨年の諮問会議で小松製作所の坂根相談役がおっしゃっていましたが、社員の結婚する割合や子供を生む割合は、東京本社と石川県の粟津工場とでは大きな差があるそうで、同社の少子化対策の一環として、本社機能をできるだけ粟津工場に移す方針とのことでした。こうした取組みを行う企業がもっと増えてほしいですね。

地価や物価の高い大都市部に本社を置くよりは、少し分散させて、それらを繋いでいくことが望ましいのではないのでしょうか。繋ぐという観点では、テレワークやクラウドソーシングのような新しい手法が、今後、地方が頑張っていくための重要なツールになると思います。

NRI ICTを活用して地方創生に貢献していくということもあり得るということですね。その意味では、郵政省と自治省が一緒になった総務省の役割がますます重要になってくるのでは。

岡崎 テレワークは高市総務大臣も熱心で、総務省の幹部クラスも時には登庁しないで家でテレワークすることがあるようです。まだ実験的な面もあり

ますが、そのうち当たり前になってくるのではないのでしょうか。

テレワークは、将来的には個人サービスを含む広い範囲で利用されるようになると思います。その際には、高齢者も主たる利用者となってくると思います。特に、これから定年を迎える高齢者は、職場でパソコンを使い慣れていて、様々なノウハウを蓄積している方が多いので、テレワーク等を活用して、専門的なサービスを提供する人も出てくるのではないのでしょうか。

NRI テレワークだと距離の概念がなくなりますので、地方にいても十分に活用できます。

岡崎 地方は生活費が安いので、東京にいるときほどがっちり稼がなくても、クオリティの高い生活ができるはずです。その意味で、ワークシェアリングも可能なのです。例えば、東京で1人がやっている仕事を、田舎のお年寄りが3人で分担するようなケースも出てくるのではないのでしょうか。家に居ながら、子供を見ながら仕事ができるといった点がこれらの仕組みのメリットです。こうした発想は、これから地方に様々なキャリアのあるお年寄りが多く住むような時代にすごく有効ですし、若者の地方定住にも役立つと思います。

NRI 長時間ありがとうございました。

N