

# 地方創生に求められる政策とは —滋賀県の政策を基に—

法学部法律学科 国際政治と法コース

J130210 田所侑希子

## 目次

第1章	はじめに	2
第2章	戦後から現在までの政府政策概要	3
第3章	地方消滅論について	10
第1節	概要	11
第2節	増田氏が掲げる人口減少の対策	11
第3節	小括	12
第4章	滋賀県の事例を踏まえた人口増加背景	12
第1節	人口増加背景と原因	13
第2節	滋賀県の政策	15
第3節	平成の大合併に伴う滋賀県の影響	18
第5章	比較対象事例	20
第1節	アメリカ・カリフォルニア州ランカスター市の事例	20
第2節	徳島県美波町の事例	21
第3節	小括	23
第6章	まち・ひと・しごと創生法の課題と必要な政策とは	23
第1節	地方消滅論の批判	24
第2節	企業誘致がカギを握る	25
第7章	考察	26
	参考文献	28

## 第1章 はじめに

日本は2010年を契機に少子高齢化や若年女性の未婚、晩婚化などに伴った人口減少時代に突入している。増田(2014)の見解では、今までの地域政策は全国的に画一的で地域の独自性や本来の文化を軽視するような政策を行ってきたと考えている。これらの地方の人口減少、都心部の人口過密が顕在化したため政府は様々な地域振興に関する政策を初め、地方創生本部を設置し、若年層の人口流出を防ぐための地域政策に乗り出している。

しかし、これらの政策は確実に成果を上げているとは言い難く、このままでは地方は消滅し、日本の経済成長は縮小せざるを得なくなる。

総務省が発表した人口推計(2013年10月1日時点)によると、全国の総人口は前年比で21万7000人の減少であるという中、47都道府県のうち人口が増えたのは東京都、愛知県、神奈川県、福岡県などの大都市と共に、近畿圏で唯一人口増加を示したのが滋賀県であった。

そこで本研究は、地方消滅論を提唱した増田寛也氏が挙げている課題や対策は既存の画一的な地域政策の延長線上にあることを指摘し、滋賀県の事例を分析した上で、地域の実情に沿った新たな開発モデルとして提唱することを目的とする。まず、これまで政府が行ってきた地域活性、都市開発に関する政策を現在に至るまで研究し、諸政策が一定の幅を持ちながらも画一的な政策の「押しつけ」になっていることを議論する。その上で、まち・ひと・しごと創生の課題を検討し、一地方である滋賀県が全国的に人口減少時代に突入している中でなぜ人口を増加させるに至ったかを地域政策をはじめ、産業、経済などを多角的な分野で検討し、また、類似した都市との比較や実地調査を通じた分析を行う。まず、第2章では戦後の日本政府が行ってきた政策、とりわけ地域を開発するために行ってきた政策の根拠法を概観し、各地域の裁量が小さく、地域政策が画一的であったことを議論する。第3章では増田(2014)の「地方消滅論」についての概要と人口減少の対策について述べる。第4章では地方都市で唯一人口が増加した滋賀県にフォーカスし、人口増加の背景や政策、産業などの様々な分野を取り上げて議論する。第5章では滋賀県の事例において重要とみられる「企業誘致」という観点から、同じく企業誘致によって発展してきた都市を取り上げて比較と分析を行う。これにより滋賀県モデルがある種の普遍性を持つことを指摘したい。第6章ではこれまでの議論を踏まえた上で、改めて地方創生について考え、まち・ひと・しごと創生法の課題提議、必要とされる開発モデルについて結論づける。

## 第2章 戦後から現在までの政府政策概要<sup>1</sup>

まず、まち・ひと・しごと創生法とは、「地方創生」「輝く女性の時代」という地方活性化をうたった政策が打ち出されたことを背景に、2015年に定められた法である。同法は、少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京の人口過密を是正したうえで、それぞれの地域で住みよい環境を確保し、活力ある日本社会を維持していくことを目的としている。本章では、まち・ひと・しごと創生法(2015)の施行以前に国が地方に対してどのような影響を与え改革を行ってきたのかを論じる。この際、戦後の政府の地域開発の政策にフォーカスを当て、歴史的変遷をたどり、その都度制定されてきた法律や計画について論じていく。

松岡(2016)の見解によると、戦前から全国的に工業地帯が形成されていたため戦後から高度経済成長期にかけては、重化学工業化が進んでいた中で雇用が創出されたため地方都市から工業地域への人口流出を招いた。そこで政府は、地域の開発政策に着手するために様々な法の制定を行ったのである。以下の法に基づく計画を概観すると、画一的かつ没個性の政策から徐々に地域の独自性を重視した政策に転換していったことが分かる。以下、法令に着目して日本の政策変遷を簡単に論じていく。

### 2.1.国土総合開発法(1950) [現・国土形成計画法(2005)]

この法が定められた背景として戦前から存在した工業地帯への人口流出を防ぎ、地方都市への工業進出を図ることがあげられる。同法は、様々な視点から見て総合的な国土の利用、開発、保全を図るために制定され、地域の開発政策に関する初めての法律的な枠組みであった。その後、様々な計画が立案、改正を繰り返していくこととなる。

#### ① 全国総合開発計画(1962)

1950年の国土総合開発法に基づいて初めて計画されたのが全国総合開発計画、通称「一全総」であった。当時、内閣総理大臣であった池田勇人は国民所得倍増計画を実現すべく全国的な開発計画としてこの計画を行った。計画の目標として「地域間の均衡ある発展」が挙げられ、この目標は以後行われる計画の基本となった。この開発の方式として全国15ヵ所の新産業都市、6ヵ所の工業整備特別地域が指定された。これにより重化学工業の工場を地方に誘致し、多くの工業整備が行われた。しかし、この計画は均一化ではなく特定の

---

<sup>1</sup>本章は松岡 (2016) 3-32 頁を中心に記述した。以下特に断りのない場合は松岡(2016)を参照のこと。

拠点を増やしただけであった。

## ② 新全国総合開発計画(1969)

一全総に次いで計画されたのが新全国総合開発計画、通称「二全総」である。この計画の背景として、前計画で成されなかった都市部の人口集中解消が挙げられ、目標としては「豊かな環境の創造」であった。開発方式として新幹線や高速道路の交通ネットワークの発展を背景に大規模なプロジェクト推進が行われようとしたが、1973年の石油危機に伴った高度経済成長期の終焉で大きく事は進まなかった。

## ③ 第三次全国総合開発計画(1977)

高度経済成長期の終焉や安定成長の移行を経て、1977年第三次全国総合開発計画、通称「三全総」が立てられた。この計画の目標として、「人間移住の総合的環境の整備」とし二全総と同様の自然との調和のとれた開発が行われた。方式として「定住構想」として全国44か所に「モデル定住圏」を指定した。

## ④ 第四次全国総合開発計画(1987)

バブル経済のため改めて人口や企業の東京一極集中が進んだ1987年に第四次全国総合開発計画、通称「四全総」が立てられた。この目標として、多極分散型国土の構築を挙げ、交通網の発展、通信システムの整備で地方への交流を図る「交流ネットワーク構想」が方式として掲げられた。同計画の下で様々な法整備が成されたが、バブル崩壊の一因となったのである。

## ⑤ 21世紀の国土のグランドデザイン(1998)

最後の全国総合開発計画として指摘できるものが1998年の21世紀の国土のグランドデザインである。この計画の目標として「多軸型国土構造形成の基礎づくり」が挙げられ、2005年の国土開発総合法の改正(国土形成計画法)を経て、2008年と2015年の2回にわたり国土形成計画が立案された。2014年には「国土のグランドデザイン 2050—対流促進型国土の形成」が公表されている。

この内容として①急激な人口減少と少子化。②異次元の高齢化の進展。③都市間競争の激化などのグローバリゼーションの進展。④巨大災害の切迫・インフラの老朽化⑤食料・

水・エネルギーの制約、地球環境問題。⑥ICT の進歩などの技術的革新などの背景からコンパクト+ネットワークの意義と必要性を定義しており質の高いサービスを効率的に提供し、コンパクト化を求めることだけでなく、人・モノ・情報の呼応密度な交流によって新価値を創造すること、多様性と連携による国土地域づくり、人と国土の新たな関わりを創出し、災害に対して粘り強い対応などが目標とされている。

## 2.2. 全国保養地域整備法（リゾート法）（1987）<sup>2</sup>

これは1987年の第四次全国総合開発計画の下で制定された法律である。その背景として、プラザ合意の経済情勢の中で、内需拡大が重要な政策課題となっていたことが挙げられる。この方式として従来の工場や企業の地方誘致に代わる地方のリゾート開発による地域開発が行われた。

この計画は、民間主導で地域の開発を促進することを目的としていた。具体的内容として①課税の特例措置、②地方税の不均一課税に伴う措置、③資金確保に対する低利融資あるいは無利子融資、④公共施設の整備、⑤地方債の特別措置、⑥各種規制法による処分の配慮が挙げられる。これらが行われたために民間や地方自治体が有利となる施策を行ったため多くの施設が不良債権化しバブル崩壊のシンボルとなってしまった。

## 2.3. まちづくり3法

まちづくり3法とは、中心市街活性化法(1998)、都市計画法(1998)、大規模小売店立地法(2000)の総称である。土地の利用規制を促進することや、生活環境への影響などの社会規制の側面から大型店出店の新たな調整の仕組みを定めることで中心市街地の空洞化を防ぐことを目的として大型小売店出店調整の限界が挙げられる。1998年に各自定められたものである。

まちづくり3法の制定の背景として、以前の大店法によって人々の繋がりや薄れがもたらされる場合や、中小小売店に影響を及ぼす恐れがある場合に大規模小売店の出店の規制がされてきた。しかし、中小小売店の店舗数減少は顕著に表れた。また、政府が国の権限を地方自治体に委譲し始めたことによって、地方分権や経済のグローバル化が進み、従来の商業手法が受け入れられない状況となった。外資系小売企業の参入に伴う世界基準の仕

---

<sup>2</sup> 1987年制定の全国保養地域整備法（リゾート法）。本間（2007）を参照。

組み作りが求められた事も法整備の理由として挙げられる。

① 中心市街地活性化法(1998)

大型小売店の郊外進出や病院や学校などの公共施設の移転などの理由により衰退した中心市街地の活性化を目的としている。主に TMO (town management organization) の企業に対して補助金の給付を行い、無秩序な開発を行う企業などに対して抑制する法である。

② 都市計画法(1998)

街並みの保全や計画的な商業開発を可能にし、特別用途地域の設定がなされた。

③ 大規模小売店舗立地法(2000)

前法が規制緩和され交通、騒音、廃棄物などの生活環境維持の視点を中心に住民の意見を取り入れながら条件に大型店舗の出店調整を行う。

以上の 3 法が制定されたが大型商業施設などが建設されたが、周辺地域の小規模小売店舗が地方都市を中心に衰退し、再生が喫緊の政策課題となった。こうした中で日本は、人口減少時代、超高齢化社会を迎え、歴史上の大きな転換点に直面している。これまで都市の拡大成長を前提としたまちづくりを行ってきたが、これからは都市機能を集約させたコンパクトなまちづくりへと転換することが必要であるためまちづくり三法の見直しが進められた。これを踏まえ、都市計画法等の改正案、中心市街地活性化法の改正案が成立した。内容は以下の通りである。

① 都市計画法の改正案(2006)

広域的に都市機能やインフラに大きな影響を及ぼす大規模集客施設について、広域の施設の建設の立地が可能とされていたこれまでの土地利用の原則を転換し、一旦立地を制限したうえで、その立地について都市計画の手続きを要することとし、地域の判断を反映した適正な立地を確保することを定めている。

② 中心市街地活性化法の改正案(2006)

政府が一丸となって、中心市街地の活性化に取り組むために内閣に中心市街地活性化本部を設置する。さらに、やる気のある市町村を重点的に支援するために、中心市街地活性化基本計画を内閣総理大臣が認定することとする。そのうえで、2006年に創設された「暮らし・にぎわい再生事業」「中心市街地共同住宅供給事業」や「まちづくり交付金」などの様々な支援策を重点的に実施することを定めている。

## 2.4.地方分権

### ① 地方分権一括法(2000)<sup>3</sup>

機関委任事務の廃止や事務自治と法定受託事務への再編成がなされ、中央政府の関与の見直しと地方自治体の自己決定の拡大がなされた。これによって団体自治や住民自治が強化し規制緩和されることで地方分権を図っている。これらが求められた背景として 5 つの点が挙げられる。

1 つ目が、中央集権制度の制度疲労である。明治維新以来の中央集権型行政システムは、日本を近代化させたが一方で近年、権限・財源・人間・情報を中央に過度に集中させ、地域ごとの個性ある生活文化を衰退させてしまっている。2 つ目が変動する国際社会への対応が必要になったことである。これは、中央省庁の負担を軽減させるためである。3 つ目が東京一極集中の是正である。高度経済成長期やバブル経済などの景気変動による東京への人口一極集中は歯止めがかからず、地震などの大災害に弱いため多極分散型の国土形成を実効あるものとするために地方分権すべきであったためである。

4 つ目として、個性豊かな地域社会の形成である。ナショナル・ミニマム<sup>4</sup>にも達しない地域社会が残存するような地域間格差は国の責任で解消し、地域格差を全国画一に引き上げるべきではなく、地域の差異を個性差と考えるべきとされたためである。5 つ目が、高齢化・少子化社会への適応である。地方ごとの公私協働のサービス・ネットワークをつくり、住民に身近な市町村がより創意工夫すべきといった背景から、地方分権型行政システムの構築が進められ、機関委任事務が廃止し地方自治体の事務として行い、国による関与の在り方などが見直された。

しかし、権限移譲に伴う税財源の移譲が十分ではなく、地方財政改革において「地方交付税の見直し」が重要なものとなっている。

### ② 地方交付税制度(2007)

地方交付税制度は、地方の財源保障や地方間の財源格差調整などの複数の機能を同時・複合的に果たすことで、地域住民が安全で、健康的かつ快適に暮らせるような地方自治の

---

<sup>3</sup>宮崎(2003:8-10)を参照。

<sup>4</sup> ナショナルミニマムとは国民生活環境最低水準を意味し、国家が国民に保障する最低限度の生活を営むために必要な基準のことである。

実現に大きな役割を果たしてきた。

しかし、各機能それぞれにおいて整合性が十分保たれない場合が多く、問題点として地方の財源保障の拡大が挙げられたことで地方交付税の見直しが行われた(小沢 2003:68-81)。

### ③ 平成の大合併<sup>5</sup>

地方分権化社会が進む中で、地方自治体が地域のニーズを十分に捉え、住民満足度を向上させる方策の 1 つとして複数の自治体が連携、統合して効率化に取り組むことである。この例として市町村合併が挙げられる。

大合併の背景として、少子高齢化の進展とともに、長期的に人口の減少が見込まれていることが挙げられる。特に過疎地域では著しく高齢化が進み、過疎地域を抱える自治体には地方交付税への依存が高まっていることから合併が進められた。合併を各自治体に促すために政府は、地方分権の推進による自町村の自立の必要性や少子高齢化による市町村サービスの多様化、水準を確保するため小規模では成し得ないといった小規模自治体に対するマイナスイメージを持たせて全国的に合併を推し進めたが、合併には否定的な意見が存在した。否定的な意見の中には①中心市街地とその周辺の格差が生まれること。②地域の歴史文化が薄れ連帯感がなくなる。③住民の意見が反映されにくくなる。④きめ細かなサービスができにくいこと。⑤行政サービス水準の格差を埋めることが困難であること。などが挙げられる。結果的に合併を経て地方交付税などの政府からの補助金に頼りすぎてしまい、市町村の独自性やサービスの低下などの格差を生み出してしまったのであった。地方分権を名目に政府は、様々な政策を打ち出してきたが、これらは地方を疲弊させるに過ぎなかったのである。

## 2.5. 地方再生法(2005)<sup>6</sup>

2005 年から地方公共団体が行う自主的・自立的な取組（地域再生計画）を支援することを定めた法律である。「地域再生法」に基づく施策として以下が挙げられる。

- ① 地方創生推進交付金
- ② 地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）
- ③ 地域再生支援利子補給金

<sup>5</sup> 小沢(2003:68-81)を参照。

<sup>6</sup> 本間(2007)参照。

- ④ 企業の地方拠点強化の促進に係る税制の特例等
- ⑤ 「小さな拠点（コンパクトビレッジ）」形成に係る 手続の特例
- ⑥ 「生涯活躍のまち」形成に係る手続の特例
- ⑦ 農地等の転用等の許可の特例 ⑧補助対象施設の転用手続の一元化・迅速化の特例（その他：特定政策課題の解決に資する事業への支援措置）

また 2016 年地域再生法の一部を改正する法律が成立し、内容は地方創生に準じたものとなっている。

- ① 地方創生推進交付金の創設。地方公共団体の自主的や主体的な事業で先導的なものに関する支援措置を行う。
- ② 地方創生応援税制の創設。地方公共団体が行う地方創生プロジェクトに対する企業の寄附に係る税制優遇措置を行う。
- ③ 「生涯活躍のまち」の制度化 ・中高年齢者が移り住み、健康でアクティブな生活を送り継続的なケアを受けられる 「生涯活躍のまち」形成促進を行う。

戦後から現在にかけて様々な国土開発計画が行われてきたが、経済の安定成長から低成長時代に突入し、著しい少子高齢化、人口減少時代を迎えた今日、国主導の産業誘致には限界を迎えた。そして、「国土の均衡ある発展」と「地域間格差の是正」といった目標を掲げていたために画一的な政策が成され、地域特有の独自性(没個性)が失われてしまったのが現状だ。しかし、2014 年から施行されたまち・ひと・しごと創生法は新たな地方都市開発を提唱し、政策が行われている。

## 2.6. まち・ひと・しごと創生法(2014)<sup>7</sup>

21 世紀に入り衰退する地域の活性化のため、新しい地方都市開発の必要性が求められてきた。そして 2014 年第二次安倍内閣の時代になってようやく「地方創生」「輝く女性の時代」という地方活性化をうたった政策が打ち出されたことを背景にまち・ひと・しごと創生法が定められた。同法の目的として少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京の人口過密を是正しそれぞれの地域で住みよい環境を確保して活力ある日本社会を維持していくためにまち・ひと・しごと創生に関する施策を計画的

<sup>7</sup> 小林(2015:2-4)を参照。

に実施することである。以下を一体的に推進することが挙げられる。

- ① まち…国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営める地域社会の形成
- ② ひと…地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保
- ③ しごと…地域における魅力ある多様な就業の機会の創出

また、基本理念としては以下が挙げられる。

- ① 国民が個性豊かで魅力ある地域社会で潤いのある豊かな生活を営めるよう、それぞれの地域の実情に応じて環境の整備を図る。
- ② 日常生活、社会生活の基盤となるサービスについて、需要・供給を長期的に見直しつつ、住民の負担の程度を考慮して、事業者・住民の理解と協力を得ながら現在・将来における提供の確保を図る。
- ③ 結婚・出産は個人の決定に基づくものであることを基本としつつ、結婚・出産・育児について希望の持てる社会形成されるよう環境の整備を図る。
- ④ 仕事と生活の調和を図れるよう環境の整備を図る。
- ⑤ 地域の特性を生かした創業の促進・事業活動の活性化により、魅力ある就業の機会創出を図る。
- ⑥ 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。
- ⑦ 国・地方公共団体・事業者が相互に連携を図りながら協力するように努める。

まち・ひと・しごと創生法が施行されてからは各自治体が地方創生に関する計画書の提出が義務付けられたため、地方を消滅させないために様々な計画が自治体で立案されたのであった。しかし、戦後から現在に至るまで政府が行ってきた政策やその結果を踏まえるとこれらは成し得ることができるのか疑問に感じる。実際、各自治体が提出した計画立案の中の人口目標が合計で2億人を突破しているのである。このような状態では過去と同様、失敗に終わってしまうのではないだろうか。人口減少対策を初め、地方創生を成し遂げる新たな手段を模索する必要がある。

### 第3章 地方消滅論について

本章では、地方消滅論について述べていく。地方消滅とは、現在政府が地方創生を掲げ、まち・ひと・しごと創生法を定められた要因の一つである。地方消滅論は、元総務大臣であり日本創生会議の座長である増田寛也氏が発表したものである。この内容として、「ストップ少子化・地方元気戦略」(通称増田レポート)による独自推計の結果をまとめたものである。

#### 第1節 増田(2014)「地方消滅論」についての概要

日本は、本格的な人口減少時代を迎えており人口減少の要因として未婚化、晩婚化という結婚行動の変化と出生力の低下が挙げられる。人口減少に対する基本的認識の中で以下のような誤解があるという<sup>8</sup>。

- ① 本格的な人口減少は遠い将来のことではないこと。
- ② 人口減少は現在以上に大都市圏の人口過密を招くこと。
- ③ 東京の出生率は人口再生産力に乏しく地方人口の減少は東京衰退を招くこと。
- ④ 東京への人口集中は短期的生産性を向上させるが長期的には衰退するとされ、一極集中中の改善が必要であること。
- ⑤ 現在出生率が向上しても若年女性の人口が減少するため出生数は減少する。
- ⑥ 出生率改善が5年遅れるごとに将来の安定人口は300万人減少するとされ、人口維持のためには対策が急務であること。
- ⑦ フランスやスウェーデンでは政策の効果により出生率は向上している。
- ⑧ 子育て支援だけでなく総合的な対策を行うことで効果があらわれる。
- ⑨ 多民族国家の移転は人口減少問題の現実的策ではないこと。が挙げられている。

また、出生率を2.1%に引き上げることが人口減少を食い止めるとされているが出生率改善されない限りは5年遅れるごとに300万人程度人口減少する結果となる。人口減少のプロセスとして、このままいけば2048年には1億人を切り、2110年には5000万人を下回る推計が出ている。消滅可能性都市として2010年から40年までの若年女性(20から39歳)人口が5割以下となる市町村数896自治体と推計されている。

---

<sup>8</sup>以下、本章は増田(2014:5-9)を参照して記述した。

## 第2節 増田が掲げる人口減少の対策

日本全国で若年女性人口が減少していることが将来の人口減少の原因となっているが、若年女性人口増加率が上位の市町村をもとに主に産業、所得、財政面から類型化を行い人口減少対策の在り方を分類した。

- ① 工場や大規模商業施設などを誘致することで財政基盤の安定化を図り、住環境整備を進め、人口流入を実現させていく産業誘致型。
- ② 大都市や地方中核都市の近郊に位置することを活かして住環境整備を重点的に進め定住人口を増加させていくベッドタウン型。
- ③ 大学や高等専門機関、公設、私設研究機関を集積させることにより若年人口の継続的な流入を実現しローカル経済を持続させていく学園都市型。
- ④ 将来の人口減少を見据えて従来に町の機能を中心地に集約しローカル経済圏としての効率化を目指すコンパクトシティ型。
- ⑤ 国家プロジェクト規模の大規模施設の立地を契機として地域の在り方を作り替え財政基盤の安定を図ることで人口減少を防ぐ公共財主導型。
- ⑥ 地域の特徴ある資源を活かした産業振興を実現し雇用の拡大や住民の定着を実現する産業開発型。

以上が増田(2014)の「地方消滅論」の内容となっている。

## 第3節 小括

ここまで国が行ってきたまち・ひと・しごと創生法を初めとする諸政策や増田(2014)による地方消滅論の概要について述べてきた。この議論としては、地方そのものの衰退や地方自治体の経営が破綻すること、国単位の少子化の3つを繋げて地方創生政策の基軸となっていたことがわかる。増田(2014)の地方消滅論は、国をも動かすほどの影響を与えたのである。しかし、第2章で述べた画一的な地域ビジョンから抜け出せていない現状を踏まえると、地方創生によって行われる政策は、必ず成功し地方を救うことは可能なのであろうか。次章では、一地方である滋賀県にフォーカスして議論を進めていく。

## 第4章 滋賀県の事例を踏まえた人口増加背景

総務省が発表した人口推計<sup>9</sup>によると、全国の総人口は前年比で21万7000人の減少の中、近畿圏で唯一人口増加を示したのが滋賀県であった。そこで、滋賀県の人口増加の背景や要因を辿ると地方消滅を打開する可能性を見出すことができるのではないかと考えた。ここからは、滋賀県がどのようにして発展してきたか述べていく。

### 第1節 人口増加の背景と要因

日本のほぼ中央に位置する滋賀県は、名神高速道路や東海道新幹線、北陸自動車道といった高速交通網が整備され、京阪神、中京、北陸などの各圏から時間的にも物理的にもアクセスしやすい環境にある。これらの地理的に条件が整った地域はそう多くなく、これらを活かして企業誘致による産業振興を推進し工業団地を建て、多くの大企業や研究機関などが集積する日本有数のモノづくり地域としての発展や、教育機関の誘致も含めた産学官連携を進めている。

また、人口も2014年の時点で人口は増加しており、2040年に向けた人口減少幅も日本の総人口は16.2%(2100万人)減少に対して滋賀県は7.2%(10万人)である。これらの要因として以下が挙げられる。

- ① 近隣に大阪、京都の都市部があり、地価が比較的安いいためベッドタウン化した。
- ② 京都や大阪からの大学移転、新設による学生数の増加。
- ③ 企業誘致における雇用創出。
- ④ 子育て環境や福祉、医療サービス充実。

しかし、2014年を節目に人口減少に転じ、合計特殊出生率は2.0を大きく割り込む結果となったが子育て世代の転入超過などにより出生数は維持されているのが現状だ。一方、死亡数は1988年から年々増加し数年先には出生数に近づき自然減に転じるとみられている。

1968年以降企業進出や転入者が増えたため社会増が続いていたが徐々に縮小し社会減となった。しかし、人口の年齢構成比から見ると相対的に若く、2010年の時点で総人口の15%が年少人口の割合を占めている(辻田 2016:191-212)。

これらの背景を踏まえ、著者は滋賀県庁に赴きヒアリングを行った。滋賀県を工業県へと発展させ、人口増加に至った要因をより具体的にし、これまでの成果を今後どのように

---

<sup>9</sup>総務省 人口推計 (2013年10月1日時点) <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/>(最終閲覧日 2016年12月4日)。

は発展させていくかといった内容を以下に記載する。

### 滋賀県が抱える課題—滋賀県庁職員のヒアリングを通して—

ここからは、著者自身が滋賀県庁に赴き職員の方に取材した際の内容である。人口増加を踏まえた今後必要な施策や今の滋賀県についてはスマートファクトリーと呼ばれる機械化によって製造業に人手が必要なくなってきた時代に突入したことで第二次産業の雇用面は鈍化している。また、各企業の参入具合や事業配置によって人口の流入が変わってくるので新たな産業の参入が雇用面で人口流出を防ぐ 1 つの手段である。より滋賀を魅力的にかつ、第三次産業の拡充が課題であると述べている。

#### ▽ 質問

Q1.人口増加は地理的要因か政策的要因どちらの方に影響力があったのか。

A. 地理的要因がやはり強いといえるが地理的優位性があったからこそ政策が進められたためどちらの要素も重要である。

Q2.地理的要因が強い理由とこれからどう活かしていきたいか。

A.近隣に大阪、京都が近く、ベッドタウン化が進んだことや企業誘致を行うにあたって高速道路を建設したことでより滋賀県に工場を建設するということの魅力を企業にアピールしたことで今まで第二次産業(製造業)に頼ってきたが、これから更なる企業誘致+人を誘致できる滋賀の魅力づくりが必要である。

Q3.政策的要因が反映された背景と今までで行ってきた政策で効果的だと思った政策は何か。

A.交通の利便性を向上させるために滋賀県に名神高速道路を建設することに力を入れた。  
また、住宅団地の建設に伴う土地開発政策によって住環境を整備したことが挙げられる。

Q4.地方創生法を基に滋賀県の政策はどのような独自性があるか。

A.環境に関する政策の一択。琵琶湖を活用した水やバイオなどの環境ビジネスの企業誘致も行っていることで経済と環境の両立を目指している。滋賀県は、琵琶湖の環境保全活動にも力を入れていること、環境と経済の両立を基本理念に持続可能な経済発展にも取り組んでいる。

Q5.滋賀県が抱える問題点とは何か。

A.滋賀の魅力の発信不足を改善しブランド力向上が急務であることが問題だと思われる。

Q6.企業誘致による雇用創出がされてきたが近年、生産工場の海外進出による影響はあるのか。

A.生産工場の海外進出は全国的に進んでいるがすぐに減ることはない。その理由は、元々あった滋賀県内の工場+海外の工場で生産するパターンや工場の集約先が滋賀県になることが多いため工場がなくなったという話はあまり聞かない。

Q7.北陸新幹線のルート変更や JR 湖西線の第三セクター化による人口流動は考えられるか。

A.現に湖西線沿線の高島市は雇用が少ないため人口減と高齢化が著しく進んでいる。これらの変化は人口流動に影響する可能性はある。

Q8.地方創生を進める国についてどのように考えるか。

A.国が政策を進めるにあたって各自治体は補償金につられ、地方に政策内容を任せている要素が強い。完全におまかせではなく国は国の役割をもっと全うすべきだろう。

Q9.流入による人口増加が多かった(2010年に逆転しているが)が生産人口の増加はどうしていくのか。

A.元々の人口の増減には杯が決まっている中で、いきなり人口増加させるのは難しい。より魅力的な産業を創出し人口を分散させないことがまず大切である。また、東京一極集中が進んでいる中で、より晩婚化、未婚率、出生数が減少しているので若年人口を地方に分散させることで生産人口を増やしていくことが大切だと思われる。

## 第2節 滋賀県の政策<sup>10</sup>

かつての滋賀県は、水稻栽培が古くから盛んで繊維、土石、木材、医薬などの地場産業が盛んであったが、高度経済成長期に農業県から工業県への転換期を果たした。これに伴い、名神高速道路や東海道新幹線が開通したが、この理由として地理的優位性が挙げられる。滋賀県は工業団地などの社会的資本の整備を進めた結果、工場立地件数や出荷量が増加したのであった。

<sup>10</sup> 本節は松岡(2016).3-32頁を参照して記述した。

これらの飛躍的な発展も滋賀県が整えてきた基盤によって成し遂げられた。以下は高度経済成長期から現在に至るまでに滋賀県が発展を遂げる要因となった条例や法を年代に沿って述べていく。

#### 4.2.1.1960年代

##### 県工業開発促進条例(1960)

1950年代の国が制定した国土総合開発法や高度経済成長期に伴い、滋賀県では工業振興を掲げ、「工業誘致政策委員会規定」を作成し工場誘致を目指した。そして県内で初めての総合開発計画「県勢振興の構想」をまとめ、行政の長期的な基本指針を定めることで県民の所得を引き上げることを目的に県工業開発促進条例を制定し工場誘致による地域振興を行った。これにより県内には工場の立地が進み、工業出荷量、県民所得は増加し1950年代から目標としてきた工業振興は達成されたのであった。

##### 県公害防止条例(1969)

しかし、工業の誘致に伴い工業廃水などが起因し琵琶湖の水質汚染による公害問題が発生したため環境保全に対する法整備が求められたため1969年には県公害防止条例が策定された。

#### 4.2.2.1970年代

##### 県総合発展計画～より豊かな湖国の創造へ(1973)

##### 県長期構想～みずうみと歴史のくに～明日の滋賀(1979)

国の新全国総合開発計画(1969)によって工業再配置促進法(1972)が施行され、工業構造が臨海型から内陸型に移行したことを背景にこの法によって滋賀の工業は発展した。また、「滋賀県独自に県総合発展計画～より豊かな湖国の創造へ」を策定し、大都市圏からの人口流入に対する課題や環境保全を全面的に取り組んだ。それに加え、第三次産業の育成や工業の量的拡大から質的向上への転換を図り、産業構造の改革を行った。

#### 4.2.3.1980年代以降

##### 滋賀県産業振興指針(1995)<sup>11</sup>

滋賀県の産業政策課題は、産業構造の相対的不均衡による新産業の創造・育成、第三次

---

<sup>11</sup> 滋賀県(1995)参照。

産業分野の振興や総合的・積極的な政策展開が求められ「活力に満ちた新しい産業の振興」を目指した。また、指針推進に向けて産業・学術、研究機関・県民、行政機関が自らの役割を十分に果たし相互に連携することで産学官民が一体となることが求められた。

#### 滋賀県長期構想新・湖国ストーリー2010～ひと・暮らし・自然～滋賀らしく(1997)

2010年を目標年とした「創造・共生・交流で拓く～しが・産業新時代」を基本理念として①新しい価値と活力の創造し、ダイナミズム溢れる産業社会②人・環境・世界と共生し、産業フロンティアに挑む産業活動③生活者や地域社会と交流し、ゆとりとアメニティを育む産業社会を目指した。

#### 滋賀県産業振興新指針(2003)<sup>12</sup>

全国的なIT化やグローバル化が進んだことや景気低迷の長期化を背景に滋賀県は、産業振興に向けて新たな枠組みを構築するため滋賀県産業振興新指針を策定した。基本理念として「産学官連携体制の構築と創造型・自律型産業構造への転換」を掲げた。

#### 滋賀県産業振興新指針改定版(2008)<sup>13</sup>

「活力ある“滋賀”の未来を拓く産業の創出」を基本目標として①三方よしの理念を活かした産業振興の推進②中小企業の力強い成長に向けての基盤強化③環境と共存する持続的な産業・経済の発展を視点に中小企業の本来持っている多様性や創造性を最大限活かすことでさらなる産業振興を図ることを目指した。また、環境、健康福祉、観光、バイオ、ITなどの新産業の創造を重要分野とした結果新エネルギー分野を初めとした環境産業が促進された。

#### 滋賀県産業振興ビジョン(2015)<sup>14</sup>

全国的に人口減少、少子高齢化が進んだことや製造業の生産工場が海外進出する比率の上昇、東日本大震災などによる社会情勢の変化などを踏まえ滋賀県は、「世界にはばたく成長エンジンと地域経済循環の絆で形づくる“滋賀発の産業・雇用”の創造」を基本理念とした滋賀県産業振興ビジョンが策定された。

#### 滋賀県中小企業活性化推進条例(2013)<sup>15</sup>

企業誘致をベースに滋賀県は経済発展を遂げ、1990年代半ばから中小企業を地域経済の

---

<sup>12</sup> 滋賀県(2003)参照。

<sup>13</sup> 滋賀県(2008)参照。

<sup>14</sup> 滋賀県(2015)参照。

<sup>15</sup> 滋賀県(2013)参照。

成長エンジンとして積極的に評価する傾向があった。国の中小企業憲章(2010)が発表され、2013年に滋賀県中小企業の活性化の推進に関する条例として滋賀県中小企業活性化推進条例を定めた。この条例の目的として、「中小企業が本県経済の持続的な発展の原動力となり、また、地域に貢献する企業として成長するよう、様々な関係者による一層の連携と協力の下に、中小企業の活性化を推進していくことを決意し、ここに滋賀県中小企業の活性化の推進に関する条例を制定する。」としている。

滋賀の経済や社会が今後も持続的に発展していくには、中小企業の活性化が不可欠であるとし、地域でヒト、モノ、カネ、情報の集積と好循環が生まれていくことや、厳しい経済や社会の状況の中にあっても、中小企業には、未来に向け果敢に事業活動を展開するとともに、強みや可能性を伸ばしながら様々な課題を乗り越え、地域で生き生きと活躍することが強く求められている。

#### 人口減少を見据えた豊かな滋賀づくり総合戦略(2015)<sup>16</sup>

滋賀県の人口将来推計によると2040年には130.9万人になると見られており、2010年と比較して7.2%の減少が予想されている。この人口減少は、暮らし、地域経済、地方行政など様々な面で影響を及ぼすと考えられる。これに伴い、地域コミュニティーの弱体化することで地域文化の伝承が困難になる。また、生産人口の減少による労働力不足や県土の環境保全などが挙げられる。そこでこの総合戦略は、将来人口を2040年に約137万人、出生率1.94に、2060年には約128万人、出生率2.07とし、若者の社会増減を2020年に1000人以上増加させることを目的に挙げている。

### **第3節 平成の大合併に伴う滋賀県の影響**

ここからは、国による政策の中で滋賀県に大きく影響を受けたものの中で「平成の大合併」について取り上げる。国は、全国の地方自治体数を約3200から約1700までに減らすことを目的とした住民満足度を向上させる方策を行った。複数の自治体が連携、統合して効率化させることになったが、滋賀県は50の市町村が19市町までに減少したが市町村の合併に対して疑問の声もあった。

滋賀県における合併の特徴として①「合併しないとやっていけない」という国や県からの圧による「非自発的駆け込み合併」であったこと。②合併率が全国的にも高く、減少率

---

<sup>16</sup> 滋賀県(2015)参照。

62%であったことが挙げられる。以下は、滋賀県内の市町村合併の特徴を分類したものである(高橋・瓜生・松本 2016:19-27)。

(表 4-1) 合併の類型化

① 小規模合併型	愛荘町、湖南市、野洲市(2自治体合併)
② 中規模対等型	米原市(2段階、3町+1町)
③ 中規模「中心周辺」型	高島市(1村5町)、甲賀市(5町)
④ 小規模吸収合併型	大津市(1市1町)、近江八幡市(1市1町)
⑤ 大規模吸収合併型	長浜市(1市2町+6町)、東近江市(1市4町+2町)

(高橋・瓜生・松本 2016:28)

(表 4-2) 新市建設計画の分類

① 抽象的計画型	大津市
② 各自治体ばらまき型	⇒ほとんどの合併自治体がこれにあてはまり、実施段階では財政困難、周辺部が疎かになった。
③ 中心へのハードの集中型	
④ 懸案課題投資集中型	近江八幡市

(高橋・瓜生・松本 2016:29-30)

(表 4-3) 施策の統一に関する分類

① 中心地への統一型
② 高値統一型
③ 平均値設定型
④ 一定期間不均衡型

(高橋・瓜生・松本 2016:31-32)

(表 4-2)で挙げられている②各自治体ばらまき型や③中心へのハードの集中型は中心市へ町の機能を集中させることが特徴として挙げられている。③は、将来の人口減少を見据えて従来の町の機能を中心地に集約しローカル経済圏としての効率化を目指すコンパクトシティという人口減少対策に類似している。平成の大合併における滋賀県全体の特徴は以下が挙げられる。

- ① 地域の特性やきめ細かな施策が平準化の名の下で消失した。
- ② 愛荘町や野洲市などの小規模合併自治体では相対的にきめ細かな施策が維持された。

③ 吸収合併型の自治体はすべて中心都市に背策を合わせた。以上が挙げられている。

結果的に滋賀県の市町村合併は中心市街地の活性化をもたらし、周辺部が疎かになった。これに起因し、地域経済の衰退に拍車をかけ、合併後の地方議会の機能が低下したことで住民の意見が反映されにくいことなども課題が提議されたのであった。

ここまでは、合併を行った市町村の特徴について述べてきたが、滋賀県内には合併を行わないという選択した市長も存在する。しかし、合併しなかった市町が必ずしも合併を後悔しているということはない。細かな政策を行えることで住民の意見を反映でき、地域本来の独自性を守ることができたからである。また、政府が現在進めている「まち・ひと・しごと総合戦略」のモデルの一つとして合併を選択しなかった「小さくても輝く自治体」の取り組みが挙げられている(高橋・瓜生・松本 2016:37-38)。

## 第5章 比較対象事例

本章では、前項で述べた滋賀県の企業誘致による発展を通して、人口が増加したことを背景に、企業誘致型の政策モデルが人口減少対策に大きく影響を与えるものと推察した。以下では企業誘致によって滋賀県と同様に発展を遂げた都市を事例として挙げ、比較していきたい。

### 第1節 アメリカ・カリフォルニア州ランカスター市の事例

アメリカ・カリフォルニア州に1977年の時点で37,000人だった人口を2010年の国税調査では156,633人と、33年間で4.2倍に人口増加させた「ランカスター」という都市がある。ランカスターはロサンゼルスから北110kmのモハーベ砂漠のカリフォルニア側にある都市で、19世紀末にはサンフランシスコとロサンゼルスをつなぐサザンパシフィック鉄道の一時的停車駅に過ぎず、ホテル1軒、数件の家屋があるに過ぎなかった。しかし、1890年に金と硼砂が発見され小さなブームを起こし1933年にはエドワーズ空軍基地、ボーイング、ロッキード、ノースロップ・グラマンなどの一流企業の従業員が移住するようになったことで都市として順調な発展を見せた。

しかし、ランカスターは、航空機産業の進出による自然増で人口が増えたというわけではなく、市制が敷かれて以降の行政のたゆまざる都市づくりの結果で人口が増大したのである(波形 2015:229-232)。

### 5.1.1.ランカスター市の政策

ランカスターの人口増加政策として初めに外部からの企業を誘致し、そのうえで定住人口を増やすという間接的な人口増加策を行ったことである。ランカスターは当初は冒頭で述べた通り砂漠の中にある小さな町だったため、地元産業が存在せず発展性がなかったためである。その契機として、1933年のアメリカ陸軍航空隊空軍基地の設立や多くの航空機産業の工場が進出したことが挙げられる。基地や工場ができたことで従業員が増え、更に基地が拡充することで、関連従業員も増加するという波及効果を生み出したのである。

ランカスター市の開発委員会はこの動向を見て大手メーカーとその関連企業を合わせて招き工業団地をつくれれば、部品調達、所内物流棟が活発に行われ、経営効率化に寄与できると考え、大手メーカーの誘致を進めたのであった。それに加え、誘致にあたり大手メーカーに対して有利な条件を示し、砂漠地帯という広大な土地を安価にし、高速道路などの開発を行うことを約束したため申し込みが殺到し今日では5か所の工業団地が建設されたのである。これにより多くの雇用を生み出し、さらなる人口増加を図ったのであった(波形2015:229-232)。

### 5.1.2.滋賀県との類似点と比較

滋賀県での人口増加の背景と、カリフォルニア州ランカスター市での人口増加の背景の類似点として①1960年～1970年代という早い段階で人口増加政策に着手していたこと、②地元産業の育成を通じた雇用増加の手法ではなく、外部からの企業誘致を行うことで定住人口の増加や雇用の増加を行うといった企業誘致型政策をとったこと、③行政が高速道路やインフラの整備を行ったことで外部の企業から見ても魅力ある土地開発を行っていたこと、④土地が広大(滋賀は農村地、ランカスターは砂漠地帯)な土地を市が所有していたことが挙げられる。

## 第2節 徳島県美波町の事例

全国的でも高齢化率が高い徳島県は、企業誘致事業として「とくしまサテライトオフィスプロジェクト」を掲げ、過疎地域とITを融合させ、生産人口を増加させる取り組みを進めてきた。このプロジェクトの背景として2011年の東日本大震災が挙げられる。この震災を機に首都圏の企業を中心に事業継続対策の一環としてインターネットやコンピューターなど情報通信技術(ICT)を活用した、場所、時間に囚われない「在宅勤務」などが検討さ

れていることに注目した。

その中でも美波町は企業誘致を先進的に取り組んできた町である。美波町は徳島県の南東部に位置し、海岸や美しい山に囲まれ大自然が残っている。

しかし、1970年に約1万3000人いた住民は、2015年1月現在約7100人と半分近くまで減少した。また、町内の高校の廃校によって若者の人口はさらに減少し、高齢化率は41%を超えている。その、美波町における生産人口増加という課題解決するために始まった企業誘致活動「サテライトオフィス」を進めた。また、地域活性化のために起業する若者が現れた。

美波町の事業や経営者による起業の特徴として①美波町出身のIT企業経営者が地元を元気づけたこと。②企業の進出にあたって地域の地域活動への積極的な参加をしたこと。③より地域の交流を深めたことで地域の課題が明白となり、事業を発展させることができたこと。④地域支援事業会社を美波町に起業することで、多様な人材の供給源である地方の衰退に伴う都市部の活力を失うことを食い止め、住民(ナカ)だけでなく、地域進出者(ソト)、自治体の3者が連携して行動することで相乗効果を生み出す。

このような課題解決と価値創造を同時に考えることで経済的価値や社会的価値の同時実現を果たすという考えは、「売り手よし」、「買い手よし」、「世間よし」という近江商人の三方よしに近い考え方である(松島 2015:36-42)。

### 5.2.1. 企業誘致のメリットと地域創生の条件

企業誘致による成功のポイントとして①企業が魅力感じるインフラの整備、文化、風土の情報発信。これは、その地域が企業やそこで働く人々の求めるものを持っており、情報発信を積極的に行っていた。②企業の進出目的は明確か。補助金目当てでの地方進出ではなく、進出目的とその地域が提供するものが一致していたこと。③ソトから来た人による地域への継続的な貢献。積極的に地元の活動に参加、協力することはもちろん、企業が持っている能力を地域に還元する仕組みがあるかどうか。また、地域住民の雇用創出ができたこと。④地域住民のおもてなしの心。外部からの新しい住民に対してのけ者にせず地域住民として受け入れる努力ができていないこと。⑤元気になるコミュニティーの形成と周囲への感謝。今ある遊休資源を含めた地域資源を有効活用しつつ、地域住民同士がうまくコミュニケーションが図れる環境にあること。以上が1つも欠けることなく連携していくことが重要であることを美波町は示している(松島 2015:43-44)。

### 5.2.2.滋賀県との類似点と比較

滋賀県での人口増加の背景と、美波町での人口増加の背景の類似点として①企業誘致に力を入れ、地域の独自性を見出していること。②地域密着によって地域独自の問題点を見出し、価値創造を同時に考えることで経済的価値や社会的価値の同時実現を果たすという「売り手よし」、「買い手よし」、「世間よし」という近江商人の「三方よし」の考え方が根本に存在することが挙げられる。しかし、高齢化が顕著に表れていることもあり、企業誘致が人口増加政策に繋がるかの判断は困難な部分がある。

## 第3節 小括

ここまで3つの都市を事例に述べてきたが、改めて共通して言える点をいくつか提示する。まず1つ目が、企業誘致による人口流入や地域経済を循環させていることである。規模は様々であるが、より早い時点でこのような取り組みを行った地域がより効果的であるといえる。2つ目が、企業誘致と共にインフラ整備やネットワーク環境を充実させることでより大きな相乗効果を図ったことである。企業を誘致するだけでは企業も魅力的に感じ、この地域に拠点を設けるための判断材料が必要となってくる。そこで鉄道や高速道路などのインフラ整備を行ったことで企業誘致に成功したといえる。しかし、インフラ整備が進んだ近年の場合、インターネットやコンピューターなど情報通信技術（ICT）を取り入れることで新たな勤務スタイルを確立することでライフワークバランスを保つことを新たな魅力として誘致している。3つ目が、少なからず地理的な要因も挙げられる。滋賀やランカスター市は、企業誘致する以前は広大な土地が広がっていた。しかし、美波町は交通の便には適さないが自然に囲まれ過ごしやすい環境があることや、近年日本でみられる「田園回帰」と呼ばれる人口流動が後押しする可能性を秘めている。これらを踏まえて、地方創生に求められる政策を次章で考察していく。

## 第6章 まち・ひと・しごと創生法の課題と必要な政策とは

これまでは、国が行ってきた政策から人口が地方都市で唯一人口増加した滋賀県の事例について述べてきたが、まち・ひと・しごと創生法に考えられる課題は①今まで政府が行ってきた政策は地方自治体の没個性を招き、画一的なものにすぎない、②地方自治体に対して法に基づく計画立案を求めるなど地方分権故の各自治体におまかせ状態であること、

③平成の大合併に見られたように今回も国が各自治体に対して政策を押し付け、補助金などの甘い誘惑で自治体を惑わせていること、④実際各自治体が提出した計画立案の中の人口目標が合計で 2 億人を突破する事態となっていることから、各自治体が個々で考えた計画だからこそ生じる「都合」と「願望」が織り交ざった非現実的な計画内容にすぎないこと、⑤地方消滅論でも地域が生きるモデルの 1 つとして「企業誘致型」提示されているが、政府は、コンパクトシティといった中心市街地の活性や集約することを重視している傾向があることが挙げられる。このような形ばかりの建前の計画は少なからず地方消滅の可能性を高めているのではないだろうか。

### 第 1 節 地方消滅論の批判

増田(2014)による地方消滅論を批判しているのが小田切(2014)、岡田(2014)、坂本(2014)である。まず、小田切(2014)は、増田レポートが各界に与えた影響として、「消滅可能性都市」を名指ししたことで国民に関心を持たせたことや「選択と集中」と呼ばれる特定の地域に対して撤退を勧めていることを挙げている。また、このレポートを基に様々な政策が成されたことで 3 つの反応があった。1 つ目は、「農村たたみ論」と呼ばれるものである。これは、消滅可能性都市の予想を踏まえて地方への人口を促す奨励政策をやめて大都市中心だけで高度の経済発展を図るといったものである。2 つ目は「いずれ消滅するならあきらめよう」自虐的な意見である。3 つ目は、「制度リセット論」という人口減少をチャンスとして従来の社会システムや制度を見直す急進改革である。

ここで小田切は、このような地方消滅論に対してこのように指摘している。1 つ目は 30 年後に若年女性人口が減少すると「消滅可能性」といえるか。2 つ目に「消滅可能性」と「消滅」の基準が曖昧であること。3 つ目に「田園回帰」と呼ばれる人口流動を過小評価していることである。田園回帰は、2011 年の東日本大震災後に見られた傾向で「逆都市化」とも呼ばれ、I ターン、U ターン、二地域移住などによる都市部から地方へ移り住むことである。これが進むことは先程述べた「農村たたみ論」を否定し東京一極集中を緩和させるのである。

これらの指摘に加えて坂本(2014)は「平成の大合併」以前の旧市町村単位の実態を見落としていることを挙げている。増田(2014)は、2000 年以降の 10 年間の若年女性人口減少率ランキングにおいて平成の大合併後の人口統計を用いている。しかしランキング上位 20 町村はいずれも「平成の大合併」を行い新たな市町村の一部と化した「旧町村部」なのである。

また、合併を行った町村で若年女性人口の減少が高い傾向にあることも指摘している。

最後に岡田(2014)は、政府が増田レポートを政治的に利用しすぎている点も挙げている。政府は、地方創生本部の設置や第三一次地方制度調査会を発足した際には諮問事項に「人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制の在り方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方」というものでありこれは増田レポートを大前提としている点、「国土のグランドデザイン 2050」では、増田レポートをベースとした「地域存続の危機」と「巨大災害の切迫」が指摘されこれに対する基本戦略としてコンパクトな拠点とネットワークの構築などの項目を挙げ、「日本版コンパクトシティ」づくりの根拠として活用されている。しかし、コンパクトシティは「平成の大合併」の手法によっては類似している点があり、周辺部の人口減少に伴った中心市街地の人口も減少するといった傾向が全国都市部で見られることや、それと同時に、周辺部では議員や役場職員が著減し行財政権限が奪われることで行政体制が弱ってしまうことだけでなく、坂本(2014)でも述べた「合併を行った町村で若年女性人口の減少が高い傾向にあることも指摘している。」ということ念頭に置くと、最善の手法であるとは言い難いのである。

これらを踏まえ、地方消滅論は各界に大きな影響を与え、政策にも大きく反映されてきたが増田(2014)による「地方消滅論」は完全なものではないと言える。様々な視点を踏まえた上で、地方創生やまち・ひと・しごと創生を考察する必要があるのではないだろうかと考える。

## 第2節 企業誘致がカギを握る

滋賀県や比較対象事例の中で最も共通して言えるのは、「企業誘致」を通して人口増加または生産人口を誘致しているものであり、著者は企業誘致における人口流出の防止が今必要なものではないかと考える。また、企業を誘致する政策だけでなく地元にある中小企業の活性化に力を入れる政策も必要不可欠である。

滋賀県には、「成長産業サプライチェーン調査」というものを行っている。これは、成長企業のサプライチェーンを調査し、県内経済活性化に必要な企業を抽出し、県内には無い誘致すべき分野の企業を誘致することによって滋賀県内の経済をけん引する企業群が相乗効果で拡大し、安定した雇用の確保や人口の定着を目指すことが期待される。こういった企業誘致を目指すことで雇用面が充実し他都市にはない新たな魅力を創出することが可能となるのである。

また、滋賀県庁でのヒアリングにおいて人口増加を踏まえた今後必要な施策や今の滋賀県について、「スマートファクトリーと呼ばれる機械化によって製造業に人手が必要なくなってきた時代に突入したことで、第二次産業の雇用面は鈍化している。また、各企業の参入具合や事業配置によって人口の流入が変わってくるので新たな産業の参入が雇用面での人口流出を防ぐ 1 つの手段である。より滋賀を魅力的にかつ、第三次産業の拡充が課題である」と述べていることから、既存している産業だけでなく、新たな産業を生み出すことで雇用に幅が生まれるのではないだろうか。これらを踏まえ新たな産業の一つとして農商工連携と 6 次産業化について述べていく。

農商工提携とは、地域経済の活性化を目的とし、農林水産業者と商工業などの中小企業者が連携する事業を農林水産省及び経済産業省が横断的に支援するというのが基本的な枠組みとなっている。政府は「農商工等連携促進法」および企業立地促進法改正法の農商工等連携関連 2 法を制定した。これらは、各種支援策によりサポートするものである。また、制定するにあたっての基本的要件として中小企業、農業者がそれぞれの経営資源、ノウハウを持ち寄り明確な役割分担を行うことを初め、様々な規定を定めている。

6 次産業化とは、2011 年に制定された「地域資源を活用した農林水産漁業者による新事業の創出及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」によって施行された概念である。農産物の生産、販売の生産コストの低減だけでなく、その地域に由来する様々な地域の資源を活かしつつ第一次、第二次、第三次産業を総合的かつ一体的に融合させた事業展開を図ることが求められている。また、基本計画においては食生活の変化や地域の実情、品目ごとの特性を踏まえて、農産物の品質向上、加工や直接販売等による付加価値の向上やブランド化の推進による販売価格の向上を図ることが記載されている。6 次産業化の目的は、各産業を総体的な経営な多角化を図り、今まで個々でおこなってきた役割を共に担う付加価値や新しい産業を生み出していくことである(長命 2016:89-101)。

この 2 つの手法を各地域に取り込むことは、新たな雇用創出や地域の独自性を見出し、人口の流出を防ぐ一因になることで地方創生が達成されるのではないかと考える。

## 第 7 章 考察

本研究では政府が行ってきた政策を現在に至るまで研究し、まち・ひと・しごと創生の課題を検討、一地方である滋賀県が全国的に人口減少時代に突入している中で、なぜ人口を増加させるに至ったか地域政策を多方の視点で考察し、また、類似した都市との比較、

分析を行ってきた。地方創生の課題は、政府が行ってきた「国土の均衡ある発展」と「地域間格差の是正」といった画一的な政策が根強く残っていること、地方消滅論が見落とししていた「田園回帰」と呼ばれる人口流動現象が発生していること、コンパクトシティ型の手法に偏りすぎたことによる周辺地域の衰退に伴った中心市街地の衰退といった地方行政の疲弊など様々な課題があるといえる。

また、地方創生に新たに求められることは、地方分権によってある程度の分権は図れたが地方創生に関しては、国は各自治体に「おまかせ状態」であるという現状や実現可能性の低い「建前な計画」を自治体が立案していることは、国や地方自治体だけでなく私たち国民にも今後大きく影響を及ぼすことを前提に考え、国は、まち・ひと・しごと創生法の内容を見直し、新たな人口政策を考える必要がある。地方消滅論に偏っては政策にも偏りが生じるため様々な意見に耳を傾けることが重要であると考え。また自治体は、非現実的な計画立案をやめ、地域が活きる計画立案を行い、人・モノ・金を地域内で循環させる社会形成、農業や地場産業などのローカル経済を活性化させることで失われていた地域の個性を創出し、育んでいくことが重要なのではないかと考える。

現在は経済成長が鈍化し、更には少子高齢化や人口減少による生産人口が減ることによる経済の悪化が危惧されている。政府は、まち・ひと・しごと創生法に基づく地方創生を掲げているが第6章で述べたように小田切(2014)の批判を無視するわけにはいかず、同法は地方が活きる正しい選択とは言い切れない。

ここで改めて地方消滅論によると、人口減少のプロセスとしてこのままいけば2048年には1億人を切り、2110年には5000万人を下回る推計が出ている。100年近く先のことと言われてみれば想像し難く、あまりの減少率に驚かされるのではないだろうか。本研究では地方消滅論の批判を取り上げているが、今現在も尚、人口は減少し続けていることは事実である。これを踏まえ、国や各自治体による地域が活きるそれぞれの地方創生が成されることに期待し、今後の政策の動向に目を向ける必要があるといえる。

## 参考文献

- ・ 岡田知弘(2014)「さらなる「選択と集中」は地方都市の衰退を加速させる」『世界』861号 64-73頁。
- ・ 小沢康英(2003)「地方交付税制度の見直しと市町村合併」宮崎正康・地域研究会編『地方分権 改革と課題』山川出版社 68-88頁。
- ・ 小田切徳美(2014)「農村たたみ」に抗する田園回帰『世界』860号 188-200頁。
- ・ 金子勝(2014)『『地方創生』という名の『地方切り捨て』—地方に雇用を生み出す産業戦略を』『世界』861号 74-79頁。
- ・ 小林勇治(2015)「地方創生事業の考え方と進め方」小林勇治・波形克彦編『地方創生でまちは活性化する』同友館 2-11頁。
- ・ 坂本誠(2014)「人口減少の罣」『世界』860号 201-208頁。
- ・ 滋賀県資料(2015)「滋賀県産業振興ビジョン」
- ・ 滋賀県資料(2015)「人口減少を見据えた豊かな滋賀づくり総合戦略」神野直彦(2015)『『地方分権』と『税』の新しいかたち。』『潮』673号 50-55頁。
- ・ 高橋進・瓜生昌弘・松本利寛著(2016)「論説 滋賀県における平成の大合併の総合的研究—政策調査、住民・首長アンケート及び人口動態分析を手がかりに—」『龍谷法学』第48号第4号。
- ・ 辻田素子(2016)「滋賀県の産業振興」松岡憲司編『人口減少化における地域経済の再生』新評論 191-220頁。
- ・ 長命洋佑(2016)「畜産経営における経営革新と新たな事業展開」松岡憲司編『人口減少化における地域経済の再生』新評論 89-110頁。
- ・ 都市計画・中心市街地活性化法制研究会(2006)『概説まちづくり三法の見直し』ぎょうせい。
- ・ 土居丈朗(2005)『三位一体改革ここが問題だ』東洋経済新報社。
- ・ 波形克彦(2015)「アメリカにおける地方創生事例」小林勇治・波形克彦編『地方創生でまちは活性化する』同友館 229-232頁。
- ・ 久繋哲之介(2010)『地方再生の罣』ちくま新書。
- ・ 広井良典・藤井聡(2015)「対談 地方創生を実現させるために。」『潮』673号 42-49頁。
- ・ 堀内重人(2014)『『移動する権利』の保障が地域の可能性をひらく 公共交通が果たしうる役割』『世界』861号 105-111頁。
- ・ 本間義人(2007)『地方再生の条件』岩波新書。

- ・ 増田寛也(2014)『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』中公新書。
- ・ 松岡憲司(2016)「人口現状の現状と問題解決の途—総論と先行研究」松岡憲司編『人口減少化における地域経済の再生』新評論 3-32 頁。
- ・ 松岡憲司・辻田素子(2016)「IT を活用した過疎地域再生—徳島県神山町・美波町の取り組み」松岡憲司編『人口減少化における地域経済の再生』新評論 178-187 頁。
- ・ 松島大介(2015)「まち・ひと・しごとを創生する地域」小林勇治・波形克彦『地方創生でまちは活性化する』同友館 36-44 頁。
- ・ 宮崎正康(2003)「地方分権 改革と課題」宮崎正康・地域研究会編『地方分権 改革と課題』山川出版社 8-29 頁。
- ・ 矢部拓也(2000)「地方小都市再生の前提条件—滋賀県長浜市第三セクター『黒壁』の登場と地域社会の変容—」日本都市社会学会年報。
- ・ 国土交通省(2016)「国土計画：『国土のグランドデザイン2050 ～対流促進型国土の形成～』」 [http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku\\_tk3\\_000043.html](http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000043.html) (最終閲覧日 2016 年 12 月 4 日)
- ・ 地方創生推進事務局「地域再生」 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/> (最終閲覧日 2016 年 12 月 4 日)
- ・ 統計局 (2016)人口推計 <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/> (最終閲覧日 2016 年 12 月 4 日)