

# 「地方創生」の着地点を見据えて

～「連携・選択・集中」と「共生型社会」～

まつだ えいじ  
松田 英嗣

一般財団法人青森地域社会研究所 主任研究員

2015年度から5年間の政策目標・施策である「地方版総合戦略」も、最終年次である2019年度まで残すところ1年余りとなった。

地方版総合戦略とは、「まち・ひと・しごと創生法」に基づき人口減少圧力に耐え得る力強い地域を創ることを目的として、全国の自治体が策定したものであり、地方創生を成就させるための具体的施策である。青森県内においても、県のほか全40市町村で総合戦略が策定され、現在は事業推進の最終段階に入っている。

本稿では、ややもすれば定性的な観点から語られることの多い地方版総合戦略やその先にある地方創生を、定量的視点から読み解き、青森県における地方創生の課題と方向性について考察する。

## 1. 「地方版総合戦略」の究極の目的

国立社会保障・人口問題研究所（以下、「社人研」）が公表した「日本の将来推計人口（2012年1月推計）」によると、2060年の日本の総人口は約8,700万人まで減少すると見通されている。そのうえ、人口減少は地方から始まり、高齢化の進展とと

もに労働力人口の減少をもたらし、地域の経済社会に対して大きな重荷になるとしており、既に地方では人手不足問題など目に見える形で地域社会の成長制約要因になっている。

地方版総合戦略の目的は、その政策効果により社人研が示した人口減少の幅を下振れさせることにあり、それでも縮小した人口のなかで地域住民が幸せな暮らしを維持できる環境をつくることが最終目標である。

図表1は、県内各市町村が「人口ビジョン」で目標とした将来人口の合計と社人研準拠による推計人口の差を示したものである。いわば、地域住民が幸せな暮らしを営むために上振れさせなければならない人口だ。つまり、各市町村が策定した地方版総合戦略の政策効果により、青森県の将来人口を2040年時点で102,101人、2060年時点で213,900人上振れさせることが、地域社会の維持には必要だとみることができる。そして、将来人口を上振れさせるための施策目標がKPI（Key Performance Indicator, 重要業績評価指標）に表れている。

図表1 政策効果による目標人口

	2040年	2060年
1) 各市町村の目標人口合計	987,729 人	743,037 人
2) 社人研準拠の推計	885,628 人	529,137 人
1) - 2)	102,101 人	213,900 人

資料：各市町村作成の「人口ビジョン」により、当研究所作成  
※2040年は、1市1町未公表につき、県内38市町村の合計  
※2060年は、2市未公表につき、県内38市町村の合計



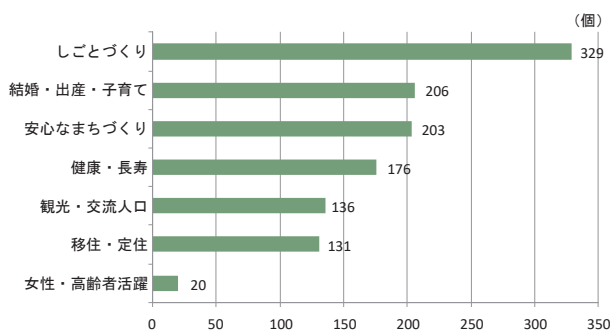
【松田英嗣氏のプロフィール】  
 青森県弘前市出身  
 青山学院大学経済学部経済学科卒業  
 1987年 (株)青森銀行入行  
 2016年 (一財)青森地域社会研究所に outward 現職

## 2. KPI からみた「地方版総合戦略」の政策内容

ここでは、県内各市町村が地方版総合戦略のなかで策定した KPI から、その政策内容を概観する。

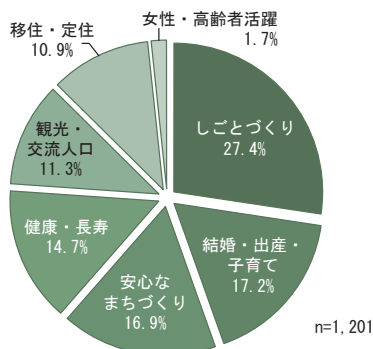
KPI とは、地方版総合戦略で掲げた政策の達成状況を各自治体が自己評価する客観的指標であり、「観光入込客数〇万人」、「新規開業事業者〇件」、「移住相談件数〇件」など、具体的な数値目標とし

図表2 県内市町村の KPI 分野別総数



資料：各市町村「まち・ひと・しごと創生総合戦略」により、当研究所作成

図表3 県内市町村の KPI 分野別割合



資料：各市町村「まち・ひと・しごと創生総合戦略」により、当研究所作成

て明記され、KPI 達成が政策の成否と紐付けされている。なお、県内40市町村においては、総計1,201個の KPI が設定されている。

図表2、3は、県内市町村の KPI を「しごとづくり」「観光・交流人口」「女性・高齢者活躍」「移住・定住」「安心なまちづくり」「結婚・出産・子育て」「健康・長寿」の7分野に分類・集計したものである。

それによると、県内では人口の社会減対策である「しごとづくり」分野に関する施策が最多で、329個の KPI が設定され全体の27.4%を占めている。次いで、人口の自然減対策である「結婚・出産・子育て」分野の206個 (17.2%)、人口減少社会への対応策である「安心なまちづくり」分野の203個 (16.9%) と続く。

KPI の設定状況からみると、県内市町村は「働く場の創出」をメインに据えた人口減少対策を展開することとしており、「しごとづくり」⇒「人口の定着」⇒「活力ある地域社会の維持」といった好循環を企図している様子がうかがえる。一方、産業として伸びしろが大きいとされる観光関連施策の「観光・交流人口」分野は136個 (11.3%) と設定数が比較的少ない状況にある。

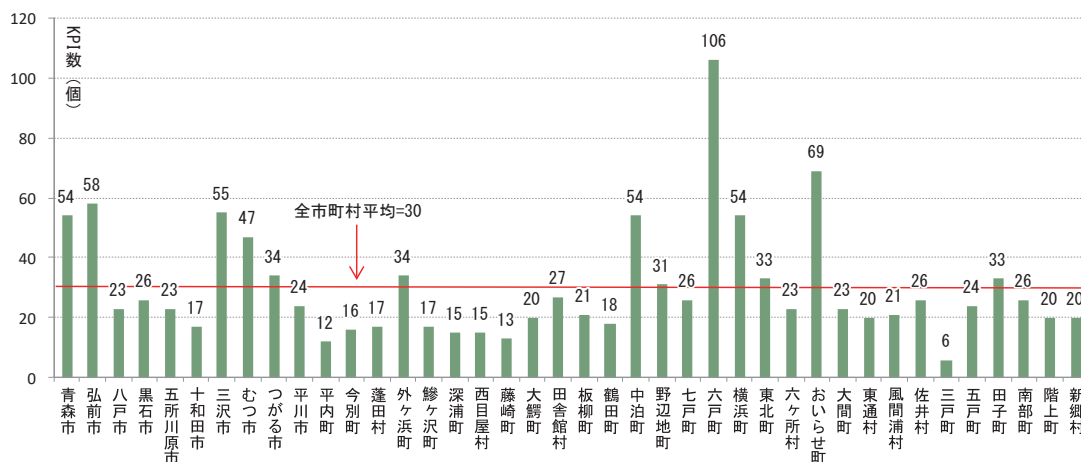
いずれにしても、これら KPI の達成が地方創生の成否の鍵を握っている。

## 3. 市町村別にみた KPI の設定状況

### (1) 市町村別にみる KPI 数

先にみたように、社人研準拠による推計人口に対して、2040年時点では最低102,101人、2060年時点では最低213,900人上振れさせるためには、KPI 達

図表4 市町村別 KPI 数



資料：各市町村「まち・ひと・しごと創生総合戦略」により、当研究所作成

成による地方版総合戦略の着実な遂行が必要である。図表4は、市町村別のKPI設定数を示している。

設定したKPI数の多寡より、むしろその実効性や着実な遂行が重要なことは当然であるが、40市町村の平均が30個となっているなか、最多は六戸町の106個、最少は三戸町の6個と、自治体間での格差がみられる。

(2) 市町村職員数からみる KPI の実行可能性

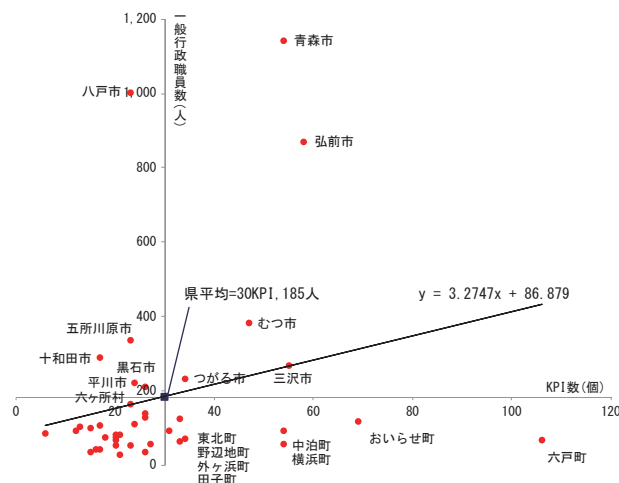
図表5は、一般行政職員数とKPI数の関係を、県平均を交点に置きプロットしたものである。

傾向線から下位に離れるほど、職員数に比してKPI数が多いと判断され、職員の負担感が重いと考えられる。逆に、傾向線から上位に離れるほど、県平均に比して負担感は軽くなっている。

なお、傾向線から上位にプロットされている自治体は11あり、特に傾向線から大きく離れているのは、青森市、弘前市、八戸市、五所川原市、十和田市、むつ市の6市となっている。

図表6は、各市町村の一般行政職員数とKPI処理負担を示したものである。ここでは、「KPI数を一般行政職員数で除した数値」、すなわち「職員1名で何個のKPIを処理しなければならないか」を

図表5 一般行政職員数・KPI数（相関）

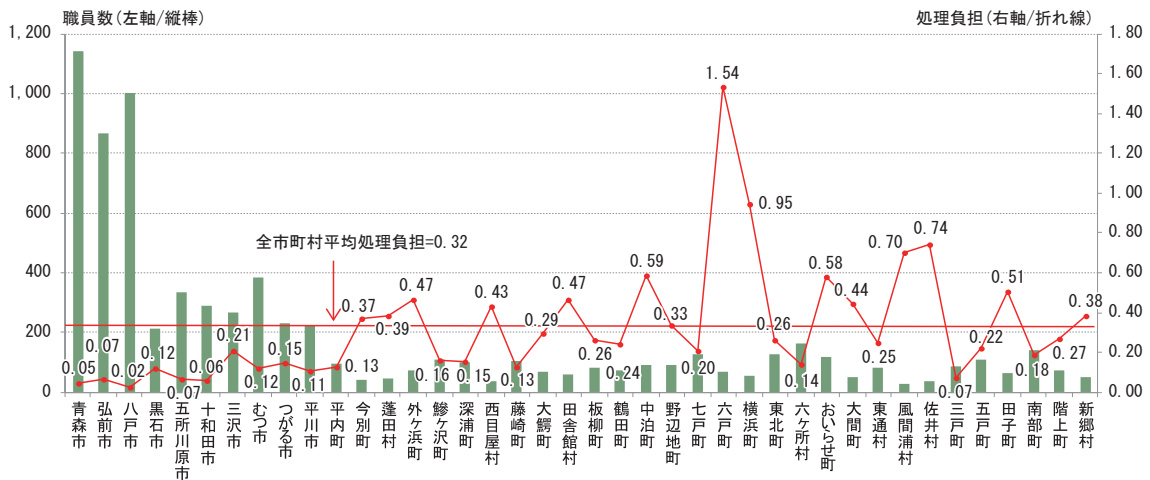


求め、KPI 処理負担を表した。

それによると、県平均で職員1名あたり0.32個のKPI、すなわち約3名で1個のKPIを処理することになる。また、比較的規模の小さな町村ではKPI処理の負担が重くなっており、最高は1.54、すなわち職員1名で1個以上のKPIを担当しなければならない計算となる。一方、最低は0.02、すなわち職員50名で1個のKPIを担当していることになり、市町村間でKPI処理の負担にかなりの差が認められる。

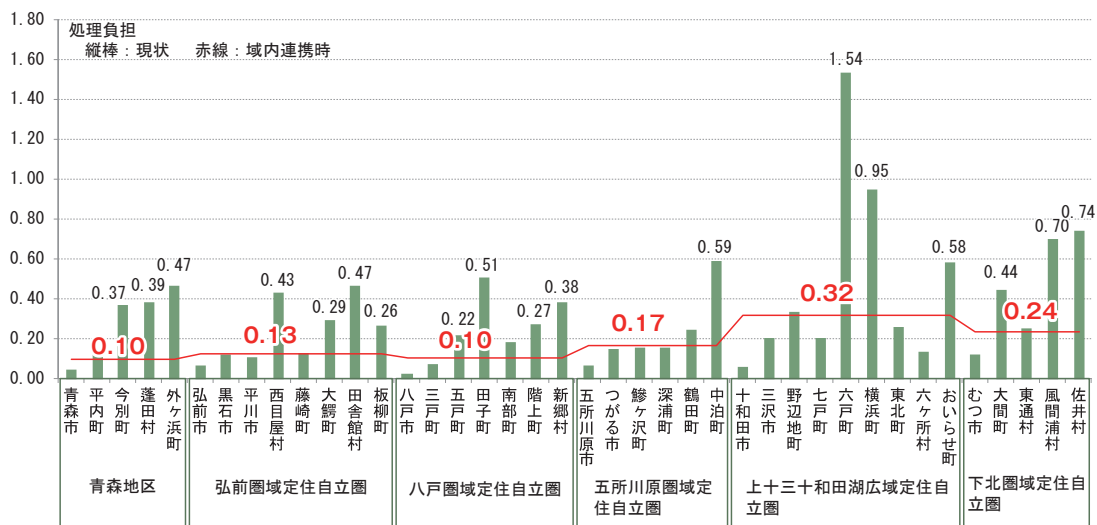
図表5の傾向線から上位に大きく離れた弘前市、

図表6 市町村別一般行政職員数と KPI 処理負担



資料：各市町村作成「まち・ひと・しごと創生総合戦略」により、当研究所作成総務省「平成29年地方公共団体定員管理調査結果」

図表7 圏域内連携時の KPI 処理負担イメージ



八戸市、五所川原市、十和田市、むつ市の5市は、それぞれ「広域定住自立圏」の中心都市である。また、青森市は広域定住自立圏を構成していないもの県都である。

仮に、定住自立圏内の市町村で連携して圏域内のKPIに対応すると、図表7の通り、負担感は赤線で示した水準に平準化され、小規模な町村のKPI処理の負担も大きく軽減されることになる。

(3) 地方創生関連交付金決定状況からみるKPIの実行可能性

国は地方版総合戦略の事業推進に向け、図表8の通り2015年度以降「地方創生先行型交付金」をはじめ4種類の地方創生関連交付金の予算措置を行い、これまで3,078億円の交付を決定している。

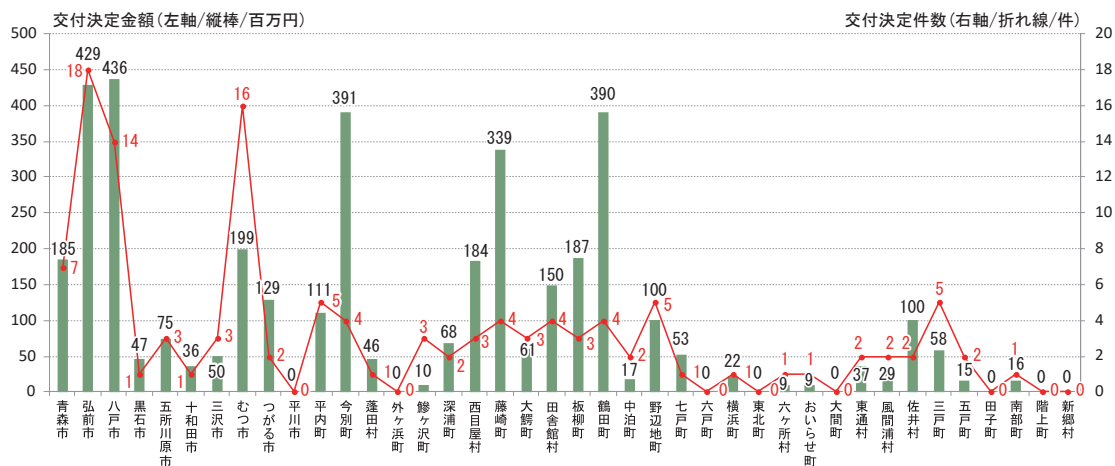
地方創生関連交付金は、各自治体から内閣府への申請を要し、当該事業の先駆性、事業の自立性、経済的波及効果などの観点から審査のうえ決定に至る

図表8 地方創生関連交付金の交付決定状況

	事業執行年次	交付金名	1) 予算額	2) 交付決定額	青森県内への交付決定状況		
					3) 県+市町村分	4) うち市町村分	本県決定率: 3)÷2)
総合戦略策定段階	2015年度	地方創生先行型交付金	300 億円	303 億円	565 百万円	367 百万円	1.9%
	2016年度	地方創生加速化交付金	1,000 億円	906 億円	1,747 百万円	1,079 百万円	1.9%
総合戦略事業推進段階	2016, 2017, 2018年度	地方創生推進交付金	3,000 億円	990 億円	1,523 百万円	809 百万円	1.5%
	2017年度	地方創生拠点整備交付金	1,500 億円	879 億円	1,917 百万円	1,731 百万円	2.2%
合計			5,800 億円	3,078 億円	5,752 百万円	3,986 百万円	1.9%

資料：内閣府地方創生推進事務局「地方創生関係交付金の交付対象事業の決定について」（2018年3月29日現在まで）  
 ※地方創生先行型交付金の「基礎交付」分は、個別市町村分が未公表に付き未計上  
 ※県内での連携事業については、主たる事業者に一括計上とした  
 ※県域を跨ぐ連携事業については、案分計上とした

図表9 市町村別地方創生交付金決定状況



資料：内閣府地方創生推進事務局「地方創生関係交付金の交付対象事業の決定について」  
 ※連携事業への交付金は、主たる事業者に一括計上とした  
 ※地方創生先行型交付金タイプIIは、14市町村分129,308千円を案分計上とした

交付金であり、各自自治体のアイデアや事業性が問われる内容となっている。

施策展開によるKPIの実施に必要な交付金だが、これまで青森県内（県と市町村合計）には約57億円の交付が決定しているが、本県への決定率は全国比1.9%にすぎない。地方創生関連交付金の性格上、大都市圏への交付額は小規模であることを勘案すると、本県への決定率は決して大きな割合とはいえない状況がみてとれる。

青森県内への交付額のうち、県を除く市町村分は約39億円であり、市町村別の交付額および件数は図

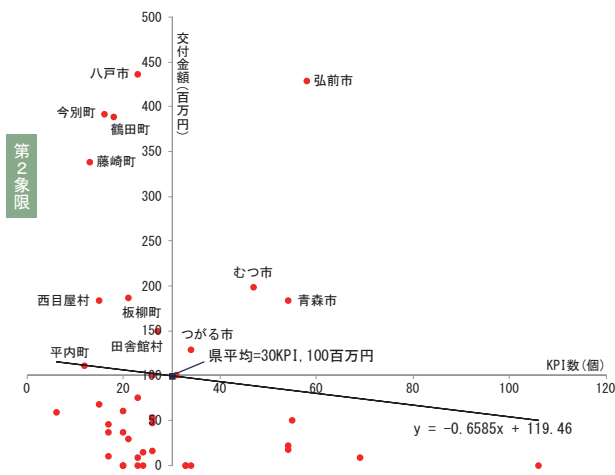
表9の通りとなっている。

これによると、市町村間でかなりのバラツキがみられ、小規模な町村であっても相応の交付額が決定している一方で、8市町村では交付決定がゼロの状態にある。市町村単独で事業推進のための財源が存在するのであれば問題はないが、少なくとも予定事業数に応じた交付金の申請はなされてしかるべきである。

図表10は、交付金額とKPI数の関係を、県平均を交点に置きプロットしたものである。この2項目の関係には負の相関が認められ、KPI数に応じた交



図表10 交付金額・KPI数（相関）



傾向線：相関は弱いものの、県平均の大まかな傾向を捉えるものとして使用した

付金が獲得できていないことを意味している。

少なくとも、予定事業数に応じた交付金申請がなされているとの前提に立てば、申請したにもかかわらず交付決定には至らなかったことが考えられる。

また、注目すべきは第2象限にプロットされた市町村であり、これらは県平均比で少ないKPI数にも関わらず、県平均以上の交付金が決定しているグループである。これらの市町村では的を絞ったKPIを設定のうえ、十分に練られた交付金申請を行った結果と考えられる。

#### 4. 求められる「連携・選択・集中」

2015年度から5年間の政策目標・施策である地方版総合戦略の推進段階も、残すところ1年余りとなった。日本全国の自治体において、地域の未来を賭けてさまざまな施策が展開されている。

地方版総合戦略は各市町村の生き残り戦略であり、生き残りのためには社人研が示した将来人口を上振れさせる必要がある。

県内においては、社人研の示した将来人口を地方版総合戦略の政策効果により、2040年時点で10万人、2060年時点で20万人、それぞれ上振れさせる目標が示されている。そのためには、残された年月で

KPIを着実に達成し、人口減少に歯止めをかける種を数多く作っていくことが必要である。

人員や財源の不足といった行政上の課題はあろうが、施策実施不能が招く地方創生の失敗は地域住民や地域事業者等を巻き込むことにつながる。折角の地方版総合戦略が人員や財源不足のために展開不能となる事態は避けなければならない。

人員不足感の強い自治体は、これまで以上に広域定住自立圏の中心都市を巻き込んだ広域連携等により、自治体の枠を超えた施策展開を模索する必要がある。すなわち、図表5の傾向線から上位に大きく離れている青森市、弘前市、八戸市、五所川原市、十和田市、むつ市の6市が中心となることにより、KPI処理負担感を域内で平準化させることが求められる。これらの中心市も周辺町村部の活力維持こそが域内全体の生き残りにつながることを認識すべきだ。

さらには、自治体の枠を超えるだけでなく、官民の枠も超える必要がある。地方版総合戦略に対して主体として責任を持つのは行政だが、地域おこし活動を行っている各地域のキーマンや民間企業など地域で生活し生業を立てている関係者を巻き込むことも重要である。これにより、人員不足解消のみならず、新たな知見の活用につながる展開が期待できる。

規模の小さな自治体ほどネットワークづくりや連携による外部資源の活用、すなわち外部を「巻き込む力」が求められる。

財源の問題では、相当数のKPIを掲げたにもかかわらず、8市町村で交付決定がゼロとなっているなど、必ずしもKPI処理に必要な財源が手当てされていない状況がみてとれる。

地方創生関連交付金は、各市町村からの申請内容を内閣府が事業の先駆性、自立性、経済性等を審査し決定するもので、正に各市町村の力量が問われる

ものである。交付金申請の巧拙により、地方版総合戦略の展開に遅れをとる事態は避けなければならない。まだ、予算枠が残っている交付金や新たに予算措置がなされる交付金もあり、今後新たな申請の機会もあるはずだ。交付決定に至らない市町村は、十分に練られた交付金申請を行ったであろう図表10で傾向線より上位にプロットされる市町村の手法を参考にすべきである。

また、地方創生関連交付金以外にも、各省庁や県の補助金、助成金等の活用も十分に検討すべきである。さらには、市町村が自主財源を得る貴重な手段である「ふるさと納税」の積極的利用も考えられる。

地方版総合戦略の施策期間もあとわずかとなり、事業実施が遅れている市町村は、施策の絞り込みが必要な時期に入っている。総花的な施策展開を脱し、地域の実情に照らして十分な効果が期待できる実現可能な施策のみを選別し、的を絞った事業に対して大胆に人員と財源を投入することが必要である。

## 5. おわりに

### ～共生型社会の実現とその先～

本稿では、県内市町村のKPI数をベースに市町

村職員数や交付金決定状況からその実現可能性を極力定量的に概観してきたが、職員数や財源の観点から課題のある自治体の存在が明らかになった。

定住自立圏での共同施策の展開や民間を巻き込んだ施策展開は有効な手段と考えられるが、その根底には関係者全員が「多少の痛みを甘受しながらも、地域を助けあう」といった共生型社会に向かう覚悟が必要だ。

さらに、避けることのできない人口減少圧力のもと、共生型社会の実現だけでは立ち行かなくなる自治体も発生しよう。つまり、皆が勝ち残るとは限らないことから、いずれは人口減少圧力に屈しこぼれ落ちる自治体が出てくることも想定して、セーフティネットも必要となる。その際には、従来型の市町村合併とは全く次元の異なる発想が求められる。例えば、「国や県が直轄運営する自治体（地域）」といった大胆な発想も求められる。今後は、こぼれ落ちる自治体を選定する準備に入る時期でもあろう。

人口減少問題は「起こるかもしれない危機」ではなく「今確実に起きつつある危機」である。従来の発想を超えた新たな次元での対応が求められる。