

総合戦略策定から地域・民間主体での事業化実現に向けた支援

パシフィックコンサルタンツ株式会社 ○高橋 彩人
パシフィックコンサルタンツ株式会社 島中 誠司
パシフィックコンサルタンツ株式会社 有田 義隆
パシフィックコンサルタンツ株式会社 井爪 康夫

論文要旨

本稿は、まち・ひと・しごと創生法の制定に伴う地方版総合戦略の策定について執筆者が支援した10自治体を対象に、「地方人口ビジョン策定にかかる人口推計手法の特性」及び「総合戦略での施策の柱立ての特徴」について分析する。また、総合戦略にて位置づけられているプロジェクトについて、民間主体での事業化実現に結びようとして取り組んでいる奈良県五條市及び桜井市の事例を踏まえ、民間主体での事業化実現化方策について考察を行った。

キーワード：地方創生、人口ビジョン、総合戦略、官民連携

まえがき

まち・ひと・しごと創生法に基づき、各自治体において今後の人口動向に応じた地方版総合戦略の策定が行われた。この総合戦略は、人口減少の抑制や人口構造の改善のために必要な施策をとりまとめたものであり、その実施主体や内容については、行政主導のハード施策ではなく、住民や民間事業者の創意工夫を生かした継続性の高いソフト施策を中心に盛り込むこととされた。

そこで本稿では、地方版総合戦略への具体的施策の位置づけから、それを実際に事業化へとつなげていくための行政・事業者間の関係づくりや、事業者への支援のあり方について、実際の事例を交えて考察を行うものである。

1. 総合戦略策定の背景・目的と概要

1.1 まち・ひと・しごと創生法

日本の総人口は、平成20年をピークに減少傾向に転じ、今後加速的に進むと予測され、2050年には9,700万人程度になり、2100年には5,000万人を割り込むという推計がなされている。人口減少による消費・経済力の低下は、日本の経済社会に対して深刻な影響を与えることが懸念される。このような危機的状況に対し、2014年11月に公布・施行された「まち・ひと・しごと創生法」（以下「創生法」という。）に基づき、2060年に1億人程度の人口を確保する中長期展望を示した「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と、2015～2019年度（5か年）の政策目標・施策を示した「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定された。

創生法では、国と地方が一体となり、中長期的視点に立つて取り組んでいくため、各地方自治体が、地方人口ビジョン及び、2016年度から5か年の目標や施策の基本的方向、具体

的な施策をまとめた地方版総合戦略の策定に努めることが規定された。これを受け、2016年度中に全ての都道府県と1,737市区町村（99.8%）¹⁾で地方版総合戦略が策定された。

1.2 地方人口ビジョンの概要

地方人口ビジョンは、過去の人口動向の分析や将来人口の推計等を行い、人口変動に対する自然増減（出生率）・社会増減（転出超過）の影響度等を客観的に分析・把握し、自治体における人口減少傾向の緩和に向けた今後講ずべき施策の検討材料として策定ものである。

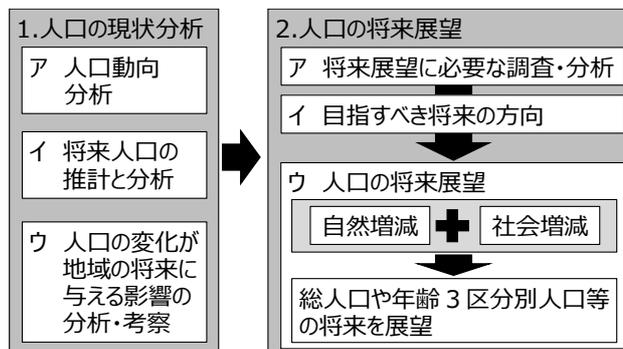


図1-1 地方人口ビジョンの概要

1) 人口増減要因を踏まえた仮定値の設定

地方自治体における人口減少の要因は、低い出生率と転出超過に大きく区分され、対応策は概ね3つに分類される。地方人口ビジョンにおいても、各自治体の傾向を踏まえた目標設定が行われている。（図2-1参照）

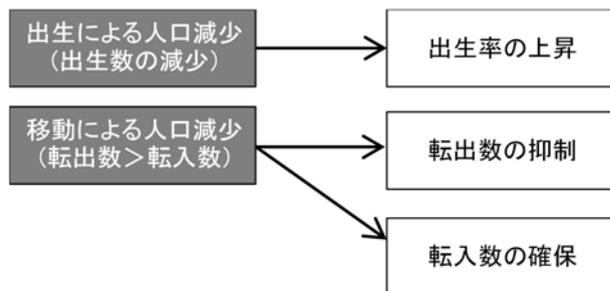


図1-2 人口減少要因と対策

2) 出生数の減少への対応

多くの自治体で、2040年に人口置換水準で安定させる国の目標水準を条件としているが、出生率が高い自治体では、現状維持や概ね20年後に希望出生率(子育て世代へのアンケート調査にて設定)や人口置換水準(人口を長期的に一定に保てる水準の2.1)に到達するという目標設定が行われている。一方、概ね30年後に人口置換水準に到達させるといった国が示す水準より低い目標設定を行っているケースもある。

3) 転出超過への対応

転出超過は多くの自治体共通の課題である。特に、転出超過傾向にある自治体では、社会増減の目標設定において、増減を均衡させるところまでは求めず、転出数の抑制や転入者の確保といった条件設定が行われている。一方、転出超過が相対的に小さい自治体では、流出過多の年齢層(10代後半～20代後半など)の社会移動を均衡させる条件設定を行っている。

1. 3 地方版総合戦略の概要

地方版総合戦略は、地方人口ビジョンの将来展望で設定した今後の人口の将来展望を実現するために必要な取り組みを示すものであり、基本目標の設定及びその目標の実現に向け、今後5年間に実施する具体的な施策が位置づけられている。

具体的な施策としては、①しごとづくり②ひとの流れ③結婚・出産・子育て④まちづくりに係る各分野を幅広くカバーすることが望まれている。特に、「しごとづくり」は、まち・ひと・しごと創生の好循環を生み出す重要分野であり、十分に位置づけることとされている。

さらに、各具体的施策に、客観的な重要業績評価指標(KPI)が設定されている。

表1-1 地方版総合戦略の概要

検討項目	概要
①基本目標	<ul style="list-style-type: none"> 政策分野を定めるとともに、政策分野ごとの5年後の基本目標を設定 【国の総合戦略に定める政策分野】 地方における安定した雇用を創出する。 地方への新しい人の流れをつくる 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる 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。
②講ずべき施策に関する基本	<ul style="list-style-type: none"> 基本目標を達成するために講ずべき施策の基本的方向を記載する。

検討項目	概要
③具体的な施策と客観的な指標	<ul style="list-style-type: none"> 基本的方向に沿って、政策分野ごとに具体的な施策を記載するとともに、各施策の効果を客観的に検証できるようにするため、施策ごとに重要業績評価指標(KPI)を設定する。
④客観的な効果検証の実施	<ul style="list-style-type: none"> PDCAサイクルを導入して、その進捗を基本目標に係る数値目標や具体的な施策に係る重要業績評価指標の達成度により検証し、改善する仕組みを構築する。

2. 地方版総合戦略への施策の位置づけ

ここでは、筆者らが実際に総合戦略の策定支援を行った自治体において、どのような目標設定や施策の位置付けがなされているのか整理する。

2. 1 基本目標の設定

国が定めた総合戦略では、表1-1に示すように、「①基本目標」として4つが示されている。これに対し、実際の総合戦略における柱立ては、以下の4つのパターンがあった。

- パターン1 概ね国の柱立てを踏襲した基本目標
- パターン2 基本目標I(雇用)とII(移住)が統合された基本目標
- パターン3 施策の対象とするターゲット層を絞り込んだ基本目標
- パターン4 I～IVのうち一部の柱立てのみを特化させた基本目標

パターン1は、国の示す柱立てに即し、バランスに留意した柱立てとなっている。こうした自治体は、人口動向において社会増減、自然増減において同程度の影響を受けている自治体である場合が多い。

パターン2は、特に1次産業を基幹産業としている自治体で多く見られる。こうした自治体では、基幹産業離れとともに、市内での雇用が少ないことを理由に市外に転出している傾向が強いことから、雇用と移住の促進を一体のものとして考えていることが伺える。

パターン3は、現状においても社会増減が均衡している自治体で見られ、市外からの転入促進よりも、市内の子育て層や女性をターゲットとしたまちづくりに力点を置いた施策が意識されている。

パターン4は、離島において見られ、観光以外の産業が乏しい一方で、出生率は現状も高い状況にあることから、観光以外の産業の創出や子育てに関連する基本目標の柱立てが行われていない。

表2-1 総合戦略における基本目標の設定パターン

	都道府県	市区町村	基本目標の特徴
パターン1	高知県	S町	国が示す基本目標の柱立てを踏襲
	奈良県	S市	
	奈良県	G1市	
パターン2	京都府	J市	「地方への新しいひとの流れをつくる」については、シティプロモーション的な目標設定
	兵庫県	M市	
	三重県	T市	

	都道府県	市区町村	基本目標の特徴
	京都府	U町	雇用と定住促進に関する目標が一体的目標として位置づけられている
パターン3	奈良県	G2市	主に若者層、子育て層にターゲットを絞った目標を位置づけている
	奈良県	I市	主に子育て層や女性をターゲットとした目標を位置づけている
パターン4	鹿児島県	Y町	観光交流の促進と定住促進に関する施策がそれぞれ位置づけられている。その他の産業(雇用)や子育て支援に関する明確な目標がない。

2. 2 特色ある施策

それぞれの基本目標の実現に向けた施策として、基本目標の設定パターン毎に表 2-2 に示すような特色ある施策が位置づけられている。

表 2-2 特色ある施策

パターン	I 地方における安定した雇用を創出する	II 地方への新しい人の流れをつくる	III 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる	IV 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
1	<ul style="list-style-type: none"> ・高速道路供用を起爆剤とした企業誘致等地域活性化 ・木質バイオマスの利用促進 ・クラウドファンディングによる資金調達 ・商店街・空店舗の再活用 	<ul style="list-style-type: none"> ・お試し滞在施設の整備 ・プロスポーツとの交流機会提供によるまちの活性化 ・旅行会社と協働したまちの魅力発信ツアーの開発 ・地域ブランドの創出・発信 	<ul style="list-style-type: none"> ・男女の出会いの場の提供(婚活) ・産科委員の誘致 ・コミュニティスクールの拡大 ・ワーク・ライフバランスの推進 ・女性活躍を推進するまちの実現 ・小中一貫教育の推進等教育の強化 	<ul style="list-style-type: none"> ・ネットワーク型のコンパクトな都市づくり ・集落連携による小さな拠点づくり ・公共交通機能の強化 ・近居・三世代同居の推進 ・地域包括ケアシステムの構築
2	<ul style="list-style-type: none"> ・地域外の人材活用による地場産品の開発・販売・PR ・地元の大学と連携した地域おこしの促進 ・地域内の高校生や転出した学生向けの情報発信 ・SNSを活用した魅力の発信 ・1次産業と観光の連携 ・インバウンド観光の推進 ・空家を活用した移住促進 	<ul style="list-style-type: none"> ・行政主催や市民・団体との協働で行われる楽しい公共・公益イベントの認定 ・トップアスリートと連携したスポーツイベントの開催 ・ロコミによる地域の魅力発信 	<ul style="list-style-type: none"> ・食育に取り組む学校を増やす ・競技スポーツで活躍できる人材育成 	<ul style="list-style-type: none"> ・多文化共生コミュニティの推進 ・地域力を創造するコミュニティの構築 ・観光地の防災対策 ・低炭素まちづくりの推進
3	<ul style="list-style-type: none"> ・空き家を活かした観光交流 ・インバウンド施策の推進 ・健康志向者を対象としたアウトドア・ツーリズム ・テレワークの推進 ・女性の活躍推進 ・起業に対する支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・行政主催や市民・団体との協働で行われる楽しい公共・公益イベントの認定 ・トップアスリートと連携したスポーツイベントの開催 ・ロコミによる地域の魅力発信 	<ul style="list-style-type: none"> ・幼稚園における幼保一体化の支援 ・病児保育機能強化 ・赤ちゃんの駅普及 ・パパのための子育てイベント開催 ・ママのプロボノ活動促進事業 	<ul style="list-style-type: none"> ・市外への就労場所への交通環境整備
4	—	<ul style="list-style-type: none"> ・若者の観光来訪の促進、島外からの生徒の受入、転出者による町のPRなど、町内外の若者を対象とした交流促進 ・移住体験や自然と共生したスタイルの発信 	—	<ul style="list-style-type: none"> ・移住者をフォローしながら、町民が住みたいまちを町民の手でつくる取組

雇用の創出に関しては、既存の1次産業資源に新たな知恵や資金調達方法を組み合わせて再生をめざす取組や、インバウンドを含む観光産業、さらに女性等による起業支援などが特色ある施策として挙げられている。

新しい人の流れの創出に関しては、地域の魅力やイメージを、様々な媒体を通して発信するとともに、空家等を活用した移住体験の機会づくりなどが挙げられている。

結婚・出産・子育てへの支援に関しては、保育機能の充実のみならず、教育機能の強化や親の世代どうしのつながり創出や社会貢献を応援する取組が挙げられている。

これらの取組は、行政のいずれかの部局単体で効果的に推進できるものではなく、複数の分野にわたる住民や事業者による主体的活動が連携されることによって効果を発揮されるものであり、行政はこうした総合戦略への位置づけを背景として、民間事業者による事業活動を喚起・支援することが求められる。

3. 先駆性のある事業への展開事例

ここでは、総合戦略で位置づけられている事業について民間の連携による事業化実現に繋げる取組を行っている奈良県五條市及び桜井市の事例を紹介する。五條市では、民間事業者、地元活動団体等の民間主導による地域活性化に向けた各地域での取組について、持続可能な具体事業に繋げるため、行政がサポートしている。また、桜井市では、奈良県との協定を締結(県から財政面等の支援の実施)した上で、総合戦略で位置づけた拠点づくりに向けた取組を推進している。それら各拠点づくりの実現化に向けて、地域住民や地元関係者を巻き込みながら、民間主導の動きに繋げている事例である。

表 3-1 五條市及び桜井市での取組概要

自治体	取組の概要
五條市	市内各所にて民間主導による取組が既に存在 → 民間主導による取組を行政がサポート
桜井市	行政主導による拠点づくりの実施 → 住民、地元関係者等との連携促進により民間主導の取組にシフト

3. 1 奈良県五條市での取組事例

1) 五條市での取組の経緯

奈良県五條市では、合計特殊出生率が国・県よりも低く、また若年層の流出が超過していることから、「若い世代、子どもを生き育てる世代」をターゲットとした五條市版総合戦略が策定されている。総合戦略では、重点施策として、子育て環境の充実・住環境の改善・新産業の創出・ブランド化づくりを挙げており、特に、その中でも「新産業の創出・ブランド化づくり」に向けた取組を行っている。

五條市内には、重要伝統的建造物群保存地区などの歴史資源をはじめ、柿・梅などの果樹類の生産や製材、木工等の生産など豊かな農林資源がある。また、地域資源を産業や交流へとつなげるための取組を行っている民間事業者や地元活動団体が存在する。しかし、そのような地域資源や取組が地域のイメージとして市外の人々に認知されておらず、「五條市」という地名を聞いても連想されるものがないという課題がある。

これらを踏まえ、平成 28 年度より国の地方創生加速化交付金を活用し、地域の自然資源と歴史・文化資源を核にした地域産業の一体的な活性化(新たな産業育成や雇用創出)に向けて、地域産業の6次産業化を含めた地域のブランド化に取り組むとともに、ブランド化を推進していくための民間主体の「産業連携組織」の設立の構築に向けた取組を行っている。

2) 「産業連携組織」の設立に向けた取組

「産業連携組織」の設立に向けて、市内で取組を行っている民間事業者や地元活動団体へのヒアリングを行い、五條の

ブランド化を形成する地域資源の掘り起こしや取り組みを行う上で課題把握を行った。ヒアリングの結果、「事業者相互の連携が必要」「事業者の活動に公益性があるという判断が必要」「地域資源を「地域振興」に活用するという大儀名分が必要」「シティプロモーションが必要」等の意見が出された。このように、既存の枠組み(個々の事業者・団体単体による動きや既存の組織体制)では新産業の創出・ブランド化づくりを持続的に発展させていくには、限界があることが明確となった。これらを踏まえ、「各事業者・団体が地域の課題を共有し、その解決に向けた協働での取組をコーディネートする場」、「新しい発想力と行動力を持った人材及び課題解決のための財源」の確保のため、平成 29 年 3 月、五條市内外の民間事業者の参画による五條市地域・産業ブランド推進協議会の立ち上げを行った。

3) 今後の展開

平成 29 年度は、本協議会にて産業連携組織の具体的な体制づくり、検討やモデル的な事業の実践を行い、平成 30 年度以降にブランド化展開に向けた方向性・具体事業・事業収支等の検討を行う予定である。

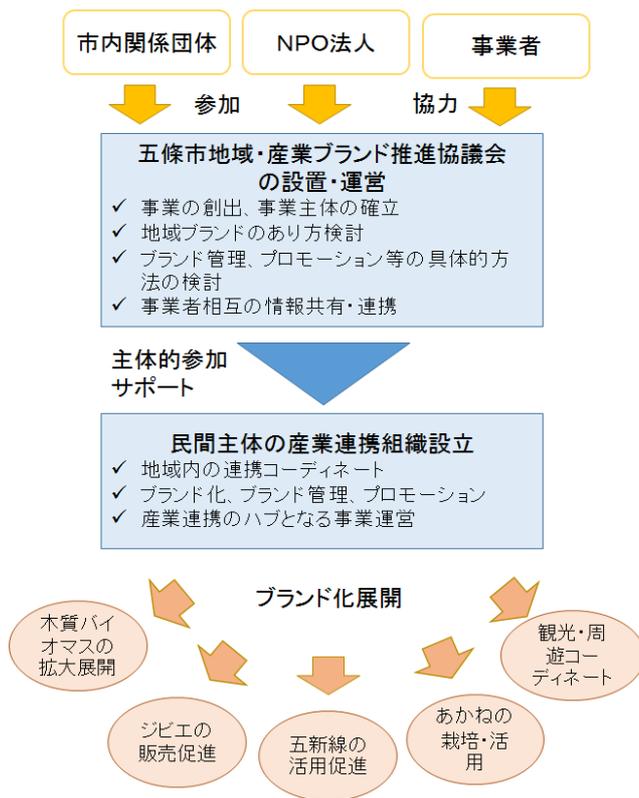


図 3-1 「産業連携組織」の展開イメージ

3. 2 奈良県桜井市での取組事例

1) 桜井市での取組の経緯

奈良県桜井市では、20代・30代の若者の市外への転出が人口減少の原因の一つとなっていることから、結婚・出産に大きく影響するこれらの世代の転出を抑える、移住定住促進な

どの人口動向等を踏まえた取組を進めることにより、2040年に人口約5万1千人を維持することを目指した取組を推進することとした。

総合戦略の施策体系は、桜井市第5次総合計画の政策体系に基づく施策・事務事業を組み合わせた「政策パッケージ」として位置づけ、総合計画の将来像を実現するための第一歩として戦略的に施策を展開するものとした。

具体的には、4つの基本目標に沿って、それらを実現のために実施すべき施策を集約・パッケージ化するとともに、奈良県とのまちづくりに関する連携協定をベースに進める5つの地域を、総合戦略における重点プロジェクトとして位置づけた。

重点プロジェクトでは、具体的な5つの対象地域について、基本方針に位置づけた施策を横断的に関連づけた拠点として位置づけ、ネットワークを図ることにより周辺まちづくりへと展開するものとした。

今後、桜井市の特徴である「観光・交流」を活かし、「しごと」と「ひと」の好循環と、それを支える「まち」の活性化を進めるため、重点プロジェクトと位置づけられた拠点まちづくりの取組を進めながら桜井市全体のまちづくり・活性化に波及させていくこととしている。

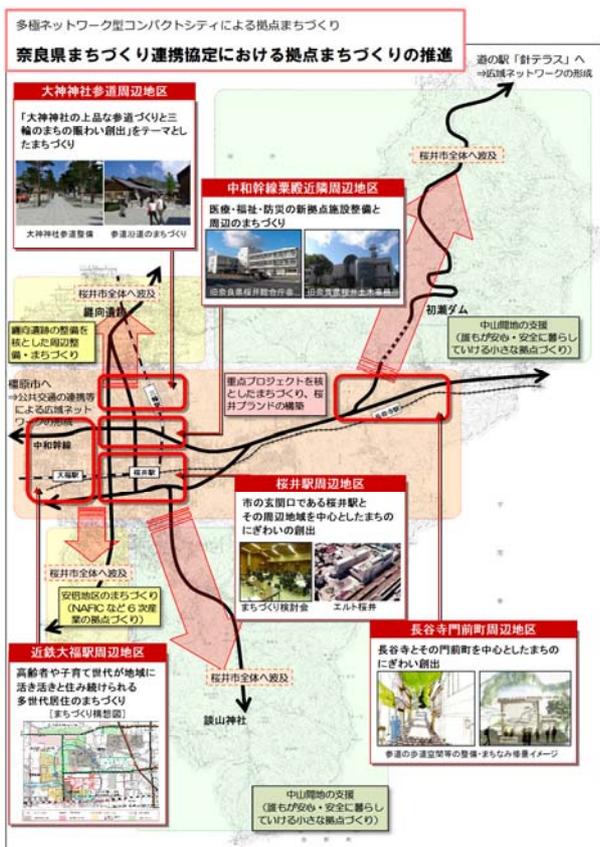


図 4-2 5つのエリアでの拠点づくりを契機とした様々な施策展開による桜井市全体の活性化イメージ

2) 住民、地元関係者等との連携による取組み

5つの拠点のうち、「大神神社参道周辺地区」では、三輪地

域で暮らしたい、何度でも訪れたいと思われるような魅力的なまち、活気のあるまちを取り戻すため、「大神神社」を核としたまちづくりとして、平成22年度より地域住民とともに大神神社参道周辺地区のまちづくりについて勉強会などを開催しながら検討を進めてきており、平成26年には奈良県と桜井市が連携・協力して参道沿道を核とした賑わいの創出に取組む「まちづくり包括協定」を締結し、翌年には持続的発展及び活性化を図ることを目的とした、まちづくりの基本構想を策定した。

総合戦略では、この地域を重点プロジェクトとして位置づけることにより、官主導による道路整備を契機とした住民・事業者等地域主導の沿道まちづくりを第5次桜井市総合計画の政策体系に基づく施策・事務事業を組み合わせた「施策パッケージ」として位置づけ、市全体のまちづくりに対する効果的な事業としての集中的な投資を後押ししている。

3) 今後の展開

基本構想で定めた4つのまちづくりの目標に対し、地域住民や地元事業者が参画する協議会や部会等の開催により、必要な事業メニュー・実施主体、実施スケジュールについて、行政・事業者・住民の役割を明確にした基本計画を平成28年度に策定しており、今後、計画に位置づけた事業の実施や進捗管理を行うべく、地域住民や事業者が参画するまちづくり協議会等を立ち上げながら、官民連携による取組みが進められていく予定である。

3.3 事例を踏まえた考察

本稿で述べてきたように自治体の抱える課題等の分析を踏まえ、実効性のある総合戦略が策定されている。また、計画の策定に留まらず、総合戦略で位置づけられている取組が進行しており、その中でも民間主導の動きが本格化してきている。

特に五條市や桜井市においては、地方創生に向けて、民間主導による地域資源の連携・活用が行われている。国においても、民間主導の先駆性のある取組に対して支援を行っており、五條市や桜井市の取組のように行政に依存しない民間主導での事業展開や管連携の促進が、地方創生を成功させる“鍵”となると考えられる。

参考文献

- 1) 地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況：平成28年4月19日内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局