地域経済活性化に向けた課題と展望

畔柳 信雄

一 わが国の抱える構造的な課題

わが国の経済は、二〇一二年十二月の第二次安倍内閣発足以降、総じて改善傾向が続いている。しかし、少子高齢化の進行と既に到来した人口減少社会という、根本的、構造的な課題を抱えていることには変わりなく、東京オリンピックの景気浮揚効果が剥落すると見込まれる二〇二〇年以降や、団塊の世代が七十五歳以上となる二〇二五年以降など、少し長い目で見通すと、相当に厳しい状況が予想されると言わざるを得まい。一方、わが国の財政に目を転じれば、引き続き深刻な状況に陥っていることは論を俟たない。二〇一六年末の一般政府総債務残高は、対GDP比で二百三十九パーセントと、国際的にも類を見ない水準まで上昇しており、将来世代に対して、膨大なつかけを残している状況にある。

このような構造的な課題を所与のものとして、わが国経済の再生と財政健全化の両立を展望すると、やはり、

国内GDPの約七割を占めている地方経済の再生と活性化を通じて、経済の好循環を形成することは不可欠の取組みとなろう。というのは、とりわけ、地方においては既に、出生率の低下による人口の「自然減少」と、若い世代が大都市圏に流出する「社会減少」の両者が相俟って、高齢化と人口減少が加速度的に進行しており、この結果、労働力人口の減少による人手不足の深刻化と、域内人口の減少による地方経済の規模縮小が引き起こされているからである。さらにこれらは、地方自治体の税収減少を引き起こし、行政基盤の低下によって社会生活サービスの維持を困難にさせ、ひいては更なる人口流出、経済の規模の一層縮小、という悪循環に繋がっていく可能性が極めて高い。

本稿では、このようなわが国の課題を踏まえた上で、政府や経済界の地方経済活性化への対応状況について、考察してみたい。

二 政府の対応状況

私は、縁あって、第三十次地方制度調査会の副会長と、第三十一次地方制度調査会の会長を務めさせて頂いた。私がこの由緒ある公職をお引き受けしたのは、日本経済団体連合会（経団連）の副会長を務めていたことがその発端であり、その経団連副会長も、民間銀行を経営していたという経緯によるものである。このような経済界出身という立場のため、この調査会の検討の目的である地方制度に関して、特段の見識を持ち合わせていたわけではなかったが、議論に際して常に念頭に置いていたことは、わが国やわが国経済にとって何が最適か、という視

点である。そこで、本節では、その際の経験も踏まえながら、地方経済活性化という課題への政府の対応について考えてみたい。

第三十次地方制度調査会の諮問事項は「住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方、我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方及び東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」という、広範なものであったが、このうち、「大都市制度のあり方」と「基礎自治体の行政サービス提供体制」については特に時間をかけて議論を行い、この結果を「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」として取りまとめた。

議論の過程では、人口減少下にあっても経済を持続可能なものとし、人々が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるようにしていくために、どのような大都市制度や基礎自治体の行政サービス提供体制が必要か、という問題意識が各委員から示された。この問題意識は、答申の前文において、人口減少社会に入ることを真正面から受け止める形で盛り込まれた。その上で、「人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要」という大きな考えのもと、①三大都市圏についてはわが国の経済をけん引する役割を果たすことが求められる、②地方中枢拠点都市（指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市）を核とする圏域では、地方中枢拠点都市を中心とする広域連携を進め、地域の個性を発揮しつつ、三大都市圏と並んでわが国の経済をけん引する役割を力強く果たしていくことが求められる、③地方圏のうち地方中枢拠点都市を核とする圏域以外の地域は、中心市と近隣の基礎自治体との間で都

市機能の「集約とネットワーク化」を進めることによつて、引き続き住民が安心して生活できる基盤を維持していくことが必要、と整理した。大都市制度の見直しについては、効率的、効果的な行政体制を整備する観点から、いわゆる「二重行政の解消」を目指す指定都市制度の改革や、中核市、特例市制度の統合などを示した。また、基礎自治体の行政サービス提供体制に関しては、一部事務組合や事務の委託といった広域連携の枠組みを地域の実情に応じた形で活用し、地方圏では地方中枢拠点都市等を中心とした連携を進めることや、それが困難な地域では都道府県が補完することも選択肢であること、三大都市圏では水平的・相互補完的な連携を図ること等を示した。この答申を受けた地方自治法改正の結果、地方公共団体の「柔軟な連携」を可能とする仕組みを制度化するものとして、地方公共団体間で「連携協約」を締結できる新たな仕組みが整備されている。

続いて、私が会長を務めた第三十一次地方制度調査会においても、こうした考え方を受け継ぐ形で、「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」をとりまとめた。まず、人口減少社会に対する現状認識として、地方圏での生産年齢人口の大幅減少や、三大都市圏での高齢者の大幅増加などの将来的に続く課題を提起した上で、このような社会であっても、それぞれの地域において、地域経済が安定し、人々が快適で安心な暮らしを営んでいけるような持続可能な地域社会の形成が求められていることを示した。そして、地方行政体制のあり方については、地方圏や三大都市圏それぞれの特性に応じた方法により広域連携を推進すべきであり、その推進に当たっては、市町村間の連携を基本としつつ、中山間地や離島等の条件不利地域においては広域自治体としての都道府県が補完を行うこと、さらに、資源が限られる人口減少社会では、地方独立行政法人のような外部資源の活用も選択肢であることを示した。

特に、市町村間の広域連携が可能な地域については、連携協約制度を活用した連携中枢都市（地方中枢拠点都市から呼称が変更されたもの）圏等の形成を推進することが重要であり、連携中枢都市圏等と近隣市町村は、「特定の課題にとどまらず、幅広い分野の課題について総合的に検討することを通じて圏域のビジョンを協働で作成すべき」とし、圏域全体の経済の活性化に資する取り組みが必要であることも指摘した。

第三十一次地方制度調査会の議論と平行した動きとして、特筆すべきことは、二〇一四年五月に日本創成会議人口減少問題検討分科会から出された提言書「ストップ少子化・地方元気戦略」、いわゆる「増田レポート」であろう。地方から東京への人口流出を押しとどめ、地方再生に向けて手を打たなければ、二〇四〇年には全国約千八百自治体のうち五百二十三の自治体が消滅の危機に直面するという試算が示されたことは、人口減少と少子化対策が喫緊の課題であることが広く共有される契機となった。このような動きとも相俟って、二〇一四年九月の第二次安倍改造内閣発足と同時に、「まち・ひと・しごと創生本部」が設置され、「地方創生」が政府の重要な政策の一つに昇華したと言える。

この「まち・ひと・しごと創生」政策パッケージでは、地方が成長する活力を取り戻し、人口減少を克服することが目指されている。具体的には、国からは、わが国の人口の現状と将来の姿を示した「長期ビジョン」と、これを実現するための政策目標と基本施策を示した「総合戦略」が公表されている。この総合戦略は、毎年改訂されているが、大きな方向性は、地方に「しごと」を作ること、地方への新しい「ひと」の流れを作ること、結婚・子育ての希望を実現すること、時代にあった地域を作り安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携すること、とされている。そして、これらは地方が「自助の精神」を持って取り組むことが重要であり、国として

はそれを支えるために「情報支援」、「人材支援」、「財政支援」を行うとしている。これを受けて、地方自治体側も、人口減少対策としての「地方人口ビジョン」と、今後五カ年の政策目標となる「地方版総合戦略」を二〇一六年三月までに策定しており、現在は、これらを本格的に始動・展開していくタイミングにある。

例えば、まちづくりの中では、人口減少を前提とした「まち」づくりとして、コンパクトシティやネットワーク化が目指されている。ちなみに、コンパクトシティに関しては、富山市がLRT（次世代型路面電車システム）を整備したことが先行事例として有名であるが、現在、三百五十七都市が推進しているとされている。また、コンパクトシティやネットワーク化を支える方策として、連携中枢都市圏の形成に向けた取り組みの拡大や、各圏域の取り組みの深化などが推進されているところである。これらは、第三十次と第三十一次地方制度調査会を通じて整理されてきた「集約とネットワーク化」による広域連携の考え方が、国土交通省の「高次地方都市連合」や経済産業省の「都市雇用圏」などの構想とともに、地方創生の方策として、一段高い取り組みに結び付いてきたとも言える。

このように、政府の地域活性化への取り組みとしては、これまで各省庁でやや縦割りとも言える形で進められてきたものが、ようやく、「まち・ひと・しごと創生」として一つの大きな動きとなり、地方創生の実行段階に移行しつつある状況、と評価できよう。

三 経済界（経団連）の対応状況

私が副会長を務めていた日本経済団体連合会（経団連）においては、わが国の経済再生には地方経済の活性化が不可欠であるとの認識のもと、二〇一五年二月に提言「活力溢れる地方経済の実現」を取りまとめるとともに、二〇一五年九月には具体的施策である「地方創生に向けたアクションプログラム」を策定し、その実行に取り組んでいるところである。その考え方は、中長期的な人材の定着や活力の維持のためには地域における「しごと」（産業）の再生と創出が重要であり、地域の中核となる産業の競争力強化を通じて、新たな「ひと」の流れと交流を生み、「しごと」、「ひと」の流れが利便性の高い「まち」（都市）の構築を促していくという好循環の形成を目指すことが必要である、というものである。

とりわけ、経済界として特に重視しているのが、地域における「しごと」の創出である。地域に魅力的な「しごと」がなければ、中長期的に人は定着せず、活力の維持もおぼつかなくなる。持続的な発展を目指すのであれば、地域の産業集積や地域資源等の状況を踏まえながら、より強みのある産業・企業の競争力強化をいかに図っていくかが鍵となる。

このような観点から、具体的には、次のような活動を展開してきている。

① 経団連と自治体との間で、地域経済の実態をしっかりと把握し、地域の実情に沿った形で政策の実現を目指していく観点から、経団連の会合に各自治体の首長等をお招きする等して懇談や意見交換を実施している。これ

を踏まえ、経団連と政府関係者との間でも、地方創生に向けた施策のあり方等について意見交換を行っている。

これらの活動により、先に述べた政府の取り組みである「まち・ひと・しごと創生」に関しては、経済界、経団連の考え方も、相当程度に反映されてきている。また、各自治体が抱える政策課題を企業のサービス提供によって解決することに関しても、関心の高い基礎自治体と企業との間で試験的に始めるといった動きに繋がってきている。さらに、地域発のイノベーション・新興企業等の創出に向けて、これらに先進的に取り組む自治体による「スタートアップ都市推進協議会」との間で、制度改革の推進、産学官連携の促進などで協力する旨を表明している。こうした意欲の高い自治体との間で、継続的に活動が展開されるとともに、地域との交流を通じて得た知見に基づいて、地域企業・産業の活力向上につながることが期待されよう。

② 経団連と七つの地方経済団体との間で、各々の地域における定期的な懇談会を開催し、地域経済活性化に関する意見の交換や、実際に地域を視察すること等を実施している。こうした活動を通じて、地域の課題をお互いに共有した上で、それぞれの政策提言に反映していくことを目指している。最近では、懇談会の場において、「地方創生に向けた各地域の現状」といった形で地域経済の現状に関するデータを示し、各地域の強みや弱みを「見える化」しているほか、地方創生に向けた各地域の先進的な事例を紹介して「横展開」を図るなど、その取り組みは着実に前進している。

③ 地域の中堅・中小企業、地域の有効資源である観光・農業の活性化を後押ししていく観点から、経済界が有する技術・ノウハウを地域経済へと橋渡ししていく、いわゆる「プラットフォーム機能」の提供を進めている。

中でも進展著しいのが、地域に密着した地方経済団体と経団連との間での「地域経済活性化に向けた連携協定」

の締結である。協定は、地域の中核企業や大学等と経団連会員企業とのビジネスマッチング（相互紹介）や、地方版の規制改革推進（具体的には、地域経済活性化に資する施策・規制改革に関する意見交換や、関係機関に対する働き掛け実施等）を主な内容としている。各地域には、国内有数の技術やサービス等を持ちながら、首都圏を中心とした大企業にとっては認知度が低いという企業も数多く存在する。また、観光や農業といった首都圏には無い魅力ある資源を持つ地域もある。こうした地域の企業と首都圏を中心とした大企業とのマッチングや異業種間連携などが進めば、地域経済の底上げにつながるということが期待できる。すでに北陸経済連合会、四国経済連合会に続き、北海道経済連合会との間で締結されて、ビジネスマッチングでは実際の紹介事例も出てきているようである。首都圏企業との接点をもつことは、地域外への進出の重要な機会となりえることから、早期の事業化、プロジェクトの実施に向けて、腰をすえて取り組むことが重要である。

また、企業間・経済団体間にとどまらず、地域資源の代表である農業界との連携を視野に入れた活動も展開している。具体的には、農業の競争力強化・成長産業化に向けて、JAグループとの間で連携プロジェクトの創出に向けた取り組みを加速するとともに、この取り組みを基盤として、オール経済界・オール農業界による「経済界と農業界の連携プラットフォーム」を発足している。JAはもとより、農業法人協会、農研機構、地方自治体を巻き込みながら、マッチング、プロジェクトの創出に注力している。

④ 地域経済の活力維持・向上を図る上で企業の地方拠点強化が注目される中、各社においても、最適な機能配置やBCP（事業継続計画）、生産拠点・研究開発拠点の一体化、地方創生等の観点から、地方拠点強化を進める動きが出てきている。実際に、本社機能の一部移転など、地方拠点の強化が地域経済の活性化、雇用創出をも

たらしめたケースもある。また、海外の生産拠点を国内に回帰する動きもある。地方拠点の拡充を望む各企業に対し、機動的かつ最適な立地整備を可能とするためには、より大胆で一步踏み込んだ施策の展開が待たれるところである。

このように、経済界としても、地方創生に関しては、単なる提言活動にとどまらず、自らの問題として現実的な活動に軸足を置いて取り組んできているものと評価できよう。

四 課題と展望

わが国経済再生の重要な一環としての地域経済活性化、地方創生への取り組みは、政府においても、「まち・ひと・しごと創生」という形で動き出し、わが国の重要課題であるという問題意識はようやく関係者間において共有された段階にきたと言えよう。経済界も、地域活性化に資する現実的な活動に軸足を移しており、こうした活動を今後も継続的に展開していくことが求められよう。

その際、常に念頭に置いておくべき基本的な考え方をあらためて敷衍すれば、わが国が人口減少社会の中で目指すべき国づくりの方向性は次のようなものである。すなわち、三大都市圏は引き続き経済を力強くけん引していく役割を果たす。特に首都圏は、世界的な都市間競争を勝ち抜いて、グローバル化に対応し得るビジネス環境を整備することで、わが国経済全体をけん引することが期待される。地方では核となる都市を中心にした圏域を広域的に形成して各地域の特色を出しながら経済成長にも貢献する。人口減少の影響が生活基盤を揺るがしつ

つあるような都市ではコンパクトシティとネットワーク化によりこれを確保していく。さらに中山間地や離島などの条件が厳しい地域では都道府県がそのような機能を補完していく。そして、これらの各圏域が有機的に連携をしていく、といったことではないだろうか。

さて、このように、関係者がそれぞれ地方創生に向けたスタートラインに立つ中で、これを支える国や地方の行政システムについてあらためて考えてみると、なお改善の余地がある点もあるように思われる。各地域が自らの選択と責任において、地域の経営と独自の成長戦略を實踐できる体制へと改革していく必要がある中では、例えば、足元で進められている「特区」の更なる活用を目指すことが考えられる。特区に関しては、国家戦略特区の農業特区に指定され、企業による農地の所有が進められている兵庫県養父市が先行的な事例として有名であり、耕作放棄地の再生や雇用の創出といった成果を上げつつあるとされている。無論、同じ取り組みが他の地域に一樣に当てはまるわけではなく、各地域がその実情に応じて検討して行くことが必要である。さらに、特区制度そのものについても、認定された地域における経済効果の検証など、特区制度そのものの不断の見直しも求められよう。

また、企業の地方拠点の強化を促していく観点においても、企業がその地域を重要な拠点と位置づけ、中長期にわたつてとどまるための環境整備が不可欠である。そのためには、なにより地方分権改革の徹底を急がねばならない。実現へのステップとして、まずは、ビジネス展開上で必要となる全ての行政手続きを地方で完結出来るように、行政手続きや権限を地方へ移管、移譲していくことが求められる。この関連では、試行的に行われている政府機関の地方移転、さらには将来的な道州制の移行についても、様々な角度からの検証も必要と思われるが、

あらためての議論に値しよう。

他方で、先に触れたコンパクトシティに関しても、各地域にとつては理想的な計画であつても、各住民にとつては住み慣れた土地から簡単には離れ難いという感情が優先されることは当然に起こりうる話であり、全ての地域の施策が円滑に進捗することは考え難く、寧ろ相当に時間を要すると考える方が自然であろう。こうした中では、各地域が長期的なビジョンを確りと持ち、地道に丁寧に取り組んで行く姿勢も重要である。

いずれにしても、地方経済活性化、地方創生に向けては、地方自治体、経済界、学界等の各担い手が、主体的、自立的に取り組んでいくことが肝要であり、今後も不断の取り組み継続が求められよう。

(三菱東京UFJ銀行特別顧問)