

[illegible]

地方創生の取組みの概要と課題

有限責任 あずさ監査法人

地方創生支援室長

パートナー 小林 篤史

地方創生の背景としては、地方から東京圏への人口流出を原因とする人口減があり、将来的に全国の自治体の約半数が消滅する可能性も言及されています。政府は「まち・ひと・しごと創生」総合戦略によって、「しごと」と「ひと」の好循環と、それを支える「まち」の活性化により、人口減と地域経済縮小の克服を目指すとしており、各地域の自主的な取組みが求められています。地方創生の取組みに対する課題として、①各地域の特徴・資源を生かしたイノベーションの誘発、②地域の中小企業・サービス業の生産性向上、再編の必要性、③人口減社会を前提においた公共サービス提供体制の再編成が考えられますが、産官学金等が各々創意工夫を凝らし、地域全体の活性化に向けて継続的に取り組む必要があります。

本稿では、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部の公表資料等に基づき、地方創生の背景や、政府の総合戦略の概要、地方創生の取組みに係る課題について説明します。

なお、本文中の意見に関する部分は筆者の私見であることを、あらかじめお断りいたします。



こばやし あつし
小林 篤史
有限責任 あずさ監査法人
地方創生支援室長
パートナー

【ポイント】

- 日本は人口減社会に突入し、特段の対策が取られなかった場合、人口は2060年にはピーク時の32%減、2110年には同66%減も予測されている。
- 地方創生は従来の地方活性化策の反省に立ち、基本的には各地域が自主的に取り組むものであり、政府はその取組みに交付金を出す等の支援を行う。
- 地方創生のためには、従来型の取組みを超えて、地方が有するポテンシャルを最大限に引き出すための創意工夫、イノベーションを生み出す仕組みが必要である。また、中小企業の生産性の向上のような構造的課題の克服、人口減社会を前提にした新たな公共サービス提供の体制についても検討が必要である。

I

地方創生の背景と政府の総合戦略の概要

1. 地方創生の背景

「地方創生（まち・ひと・しごと創生）」は安倍政権の最重要政策の1つとして位置付けられており、現在、各地域において、

産官学金労言¹による取組みが行われようとしています。地方の活性化自体は、田中角栄政権の日本改造計画に始まり、重要な日本経済・社会の構造的な課題として、継続的に様々な施策が実行されてきました。それらは一定の成果をあげてはきたものの、残念ながら、全体としての地方経済・社会の疲弊・凋落には歯止めがかかっていないのが現実です。

今回の地方創生への取組みには、従来の地方活性化政策には見られなかった切実感、つまり今回の政策が失敗した場合、

1. (産) 産業界、(官) 地方公共団体や国の関係機関、(学) 大学等の高等教育機関、(金) 金融機関、(労) 労働団体、(言) メディア

「地方消滅」、さらには地方だけではなく日本社会全体の維持が困難になるのではないかと危機意識が強く感じられます。以下、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部の公表資料等に基づき、地方創生の背景や、政府の総合戦略の概要について説明します。

今回の地方創生の直接的な背景としては、少子高齢化に伴う人口減少が挙げられます。2008年（概ねピーク1億2,808万人）に始まった人口減少は、今後、加速度的に進み、2060年に8,674万人（ピーク時の32%減）、2110年には4,286万人（同66%減）という衝撃的な人口予測が公表されています（出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」）。

当該人口減少問題は全国一律ではありません。地方における都市への人口流出が続いている一方で、3大都市圏（特に東京圏）においては職住が離れていること等により子育てを行う環境が整わず、非常に低い出生率となっており（2014年：全国1.43／東京1.13）、東京圏への人口流入が日本全体の人口減少に繋がる構造となっています。日本創生会議が2014年5月に発表した総人口の将来推計によると、このまま特段の対策が取られなかった場合、地方で著しい人口減が進み、2040年までの間に全国の自治体の約半数である896自治体が「消滅可能性都市」に陥るとされています。

一方、東京等の大都市圏においても超高齢化社会になり（東京圏は2040年までに高齢化率35%に到達）、労働生産年齢人口は現状の6割まで減少し、それを補うためにさらなる地方からの人口流出を招くという悪循環が繰り返されることとなります。このような人口の著しい減少は各地方のコミュニティの維持を困難にし、内需の喪失、年金などの福祉の財政負担による日本経済社会の大きな重荷となることが避けられません。

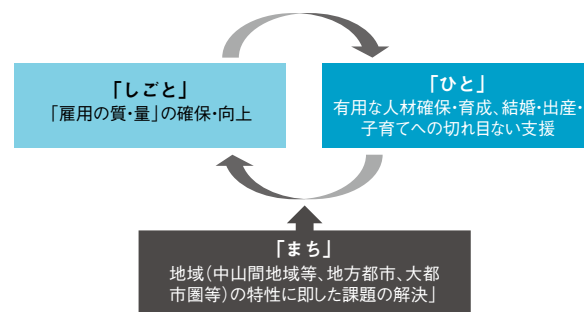
2. 政府のまち・ひと・しごと創生総合戦略の概要

（1）総合戦略の基本的な考え方と基本方針

まち・ひと・しごと創生の取組みは、前記のような人口減少に歯止めをかけ、国民の希望を実現しつつ2060年に1億人程度の人口を確保することを目指し、地方創生を併せて行うことにより将来にわたって活力ある日本社会を維持することを目的としています。2014年11月21日に地方創生関連2法案が成立し、12月27日に「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定されています。総合戦略の基本的な考え方と基本方針は以下のとおりです。

【基本的な考え方】

- ① 人口減少と地域経済縮小の克服
- ② まち・ひと・しごとと創生と好循環の確立
「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を確立すると共に、その好循環を支える「まち」に活力を取り戻す



出典：まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」「総合戦略」パンフレット

【政策の企画・実行に当たっての基本方針】

- ① 政策5原則
従来の施策（縦割り、全国一律、バラマキ、表面的、短期的）の検証を踏まえ、政策5原則（自律性、将来性、地域性、直接性、結果重視）に基づき施策展開
- ② 国と地方の取組体制とPDCAの整備
国と地方公共団体ともに、5か年の戦略を策定・実行する体制を整え、アウトカム指標を原則としたKPIで検証・改善する仕組みと確立

（2）今後の施策の方向

以下の4つの基本目標について政策パッケージが提示されています。

【基本目標① 地方における安定した雇用を創出する】 しごとの創生

東京圏への人口移動は、経済・雇用情勢の格差が影響しており、地方における雇用創出が東京一極集中是正に繋がることになります。具体的には地方において若い世代向けの雇用の創出（2020年までの5年間で30万人分）、若い世代の正規雇用労働者の割合の向上、女性の就業率の向上も目指します。政策パッケージとしては、地域経済雇用戦略の企画・実施体制を整備したうえで、業務横断的な取組みも含む地域産業の競争力の強化の実行、その他、ICT等の利活用による地域活性化、地方への人材還流、地方での人材育成、地方の雇用対策等も掲げられています。

【基本目標② 地方への新しいひとの流れをつくる】 ひとの創生①

現状で年間10万人超の東京への人口流入に歯止めをかけ、東京圏と地方の人口の転出入を均衡させるため、地方移住の推進、企業の地方拠点強化、企業等における地方採用・就労の拡大、地方大学等の創生への取組みが掲げられています。

【基本目標③ 若い世代の結婚・出産・子育てをかなえる】 ひとの創生②

人口維持のためには2.07の出生率が必要とされていますが、非正規雇用割合の増加等を原因として未婚率が上昇し、出生

率も2013年度で143という低水準にとどまっています。若い世代が安心して結婚・妊娠・子育てができるように、若い世代の経済的安定、子供・子育て支援の充実、妊娠・出産・子育ての切れ目のない支援、ワークライフバランスの実現の政策パッケージが掲げられています。

【基本目標④ 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】

まちの創生

地方においては人口減少に伴う生活サービスの提供等、地域の維持・活性化への対応が必要である一方、大都市は高齢化、単身化による医療・介護ニーズの拡大への対応が必要とされています。「小さな拠点」の整備や「地域連携」の推進を目指し、中山間地域等における多世代交流・多機能型拠点の形成、地方都市のコンパクト化、大都市圏の安全な暮らしの確保、人口減少等を踏まえた既存ストックのマネジメント強化、「連携・中枢都市圏」の形成等の政策パッケージが掲げられています。

(3) 国家戦略特区・社会保障制度・税制・地方財政等

地方創生は、各地域の産官学金等が中心となって自主的、自律的に取り組むことが想定されており、国は特区等の規制緩和や、地方創生プログラムを推進する社会保障制度・税制の整備、地方公共団体の取組みへの財政支援により、間接的に支援を行うことになっています。

(4) 今後の各地方の地方創生に向けた取組み

すべての都道府県および市町村は2015年度中に「地方人口ビジョン」「地方版総合戦略」を策定し、各地域特性を踏まえた自主的、自律的な取組みとして、2015～2019年度（5ヵ年）を対象とした総合戦略を推進することとされています。総合戦略は明確な目標とKPI（重要業績評価指標）を設定し、PDCAサイクルにより継続的な改善を行うことが求められています。

II

地方創生の取組みに係る課題と対応の方向性

過去の地方活性化施策は地方経済・社会の疲弊・凋落を止めることはできておらず、地方創生の遂行には様々な困難が伴うことが予測されます。以下、「しごと」「まち」創生関係を対象に、地方創生の実現に向けて、想定される主な課題と対応の方向性について、3つの視点より考察します。

1. 各地域の特徴・資源を生かしたイノベーションの誘発

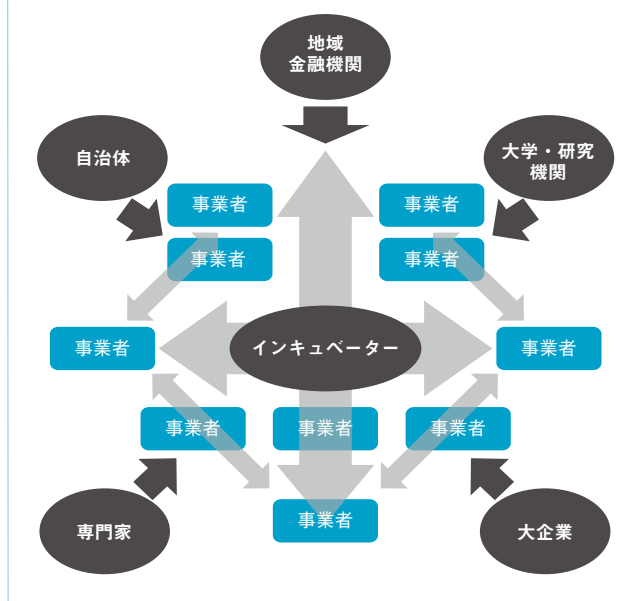
地方創生の起点となる、安定した雇用創出の実現は、各地域の民間事業者が主体となって取り組むべきものであり、自治

体等の官側の政策メニューは、そのサポートを行うに過ぎません。過去の地方活性化や中小企業対策に見られたような公共投資や補助金頼みではなく、各地域が自立して持続的に経済成長を続けられるようなシステムを作り上げていくことが最終的な目標となります。そのためには、各地域が潜在的に有しているポテンシャルを創意工夫により最大限に引き出し、イノベーションを誘発するような取組みが必要と考えられます。

具体的には、各地域において、新たなビジネスの立ち上げ・拡大を目指す民間事業者のネットワークを構築し、双方向の積極的なディスカッションや協働関係の構築を通して、アイデアを事業として具体化し、これを行政、大学、金融機関、専門家等がサポートして、地域全体の経済拡大・共存共栄を実現していくようなプラットフォームを構築することが考えられます。このプラットフォームが効果をあげるためには、地域のポテンシャルや事業者の創意工夫を引き出し、イノベーションに繋げていくことができる、リーダーシップ溢れるインキュベーターの存在が特に重要となります。このインキュベーターとしては、各地域において、人口減等の困難な課題をユニークな取組みで克服するビジネスを生み出したエッジの効いた経営者や、地元出身で海外・国内で成功を収めた経験者など、実際に自らで新たなビジネスを生み出した経験を有しており、地元への貢献の情熱を持った方を招聘することが望まれます。また、地方創生に向けた時間的余裕を生み出すため、第一線からは退いた経験豊富な経営者等を迎えることも考えられます（図表1参照）。

また、イノベーションを生み出す主体は各地域ではあるものの、そのシーズとして最先端の技術が必要になる場合もあります。現在の日本は課題先進国と言われておりますが、これを解決する技術とイノベーションを開発することにより、将来的に日本と同様の課題に悩まされることが予測される中国や東南ア

図表1 地域経済活性化に向けたプラットフォーム



ジア向けの「しなやかな経済社会」の構築に向けた巨大ビジネスの雛形に成り得る可能性もあります。たとえば、林業と組み合わせたバイオマス事業や洋上風力発電の商用化等の再エネルギー事業が考えられますが、研究機関や大企業等が、長期的な視点より、自らの研究成果や技術を有用な事業として具現化する手段として、各地方の事業化を積極的に支援していく取組みが望まれます。

2. 地域の中小企業・サービス業の生産性向上、再編の必要性

日本企業の課題という点、従来、グローバル対応ばかりに着目されている傾向があります。ただし、全労働者のうち、約7割は中小企業に勤めており（出典：中小企業白書 平成25年度版）、その大部分は各地域のサービス業です。地域の中小企業・サービス業が活性化し、地域の雇用を増やさなければ地方創生の目的を達成することはできません。しかし、これらの企業は生産性が低いことを要因とした低賃金等の課題を抱えており、安定的な家庭を築くのに必要な所得が得られない労働者が多数存在しています。長年、地域の中小企業向けに国・自治体からの支援策は行われてきていましたが、延命のための対症療法が中心で、低生産性という構造的問題の解決には残念ながら至っていないのが現状です。

経営共創基盤の富山和彦代表は、『なぜ、ローカル経済から日本は甦るか GとLの経済成長戦略』（PHP研究所 2014年）において、「ローカル経済圏のサービス業については、新規参入が難しいこと等を背景として、本当の意味での競争が起きづらく、生産性の低い企業の淘汰が進まないことが問題の根源」と主張しています。そして、「生産性の低い企業を能力の高い経営者の下に集約化し、別の企業のベストプラクティスを取り入れること（サービス業の場合、製造業に比較して同一地域にいないければ競合関係にならない）で、地域の中核企業の生産性を向上させていく必要がある」としています。

具体的な集約化の手段として、労働市場の規律強化により低賃金・労働環境劣悪の企業の退出を図ることや、資金の出し手である地域金融機関が中小企業の経営者の能力を見極めてM&Aや事業承継、事業再生の支援を通して、生産性の高い企業への集約化を促進していく取組みが考えられます。官としては、従来の現行企業の延命化ばかりではなく、生産性の向上という視点より、中小企業向けの労働規制や事業再編規制の見直しやサービス業のベストプラクティスの展開に取り組んでいくことが必要と考えられます。

3. 人口減社会を前提においた公共サービス提供体制の再編成

民間企業によるサービスが充実している都市部と異なり、地方においては相対的に公共機関によるサービスの提供の割合

が大きく、地域経済・社会を支える基盤としての公共サービスをどのように維持していくかが地方創生を考えるうえで重要な課題となります。特に、道路・橋梁等のインフラや公民館等のハコモノから構成される公共施設については、高度成長期に整備されたものが老朽化し、今後、維持・更新コストの著しい増加が懸念されています。

たとえば、さいたま市においては、従来どおりの方針で公共施設の維持・更新を行った場合、コストが現行の2.2倍に増加するとの試算を行っています（出典：さいたま市公共施設マネジメント 第1次アクションプラン）。もちろん、安易にコスト抑制のために必要な修繕を先送りすれば、最悪の場合、人命に危害を及ぼすような事故が発生するリスクが高まることになります。

また、ヒトの面についても、労働生産年齢人口は今後、一層減少していくため、公務員と公共サービスを担う労働者（外部委託を受けている民間企業社員等）も従来どおりの方法では不足していくことになります。

たとえば、高齢化を背景とした介護サービスの需要の大幅な増大は避けられず、介護職員の不足が懸念されています。このようなモノ・ヒトの公共サービスの課題に関して、それを支えるカネ、財源は、すでに国家レベルでは国債残高が2015年度末公債残高は807兆円、対GDP2338%と先進国のなかでは突出した状況下であり、消費税の増税効果があるとしても、人口減による国内市場の縮減を考慮すると長期的な税収増は難しいと考えられます。

このような人口減社会を背景とした公共サービスの維持運営の危機に対して、有効な処方箋を示すことができれば、地方創生の基盤自体が崩壊することになります。カネ・財源の中長期的な見通しの下で、モノ・公共施設とヒト・人員のリソースを適切に配分し、サステナブルな公共サービス体制の実現に早期に取り組む必要があります。想定される対策の方向性としては以下が考えられます。

① リソースの集約化

従来と同じ形態の公共施設の維持・更新に固執するのではなく、複合化・ダウンサイジング等により、サービス水準を落とさずに維持運営に必要なリソースを削減していくことが必要です。まちづくりの視点からすると、地方創生メニューにあげられた、中山間地域等における「小さな拠点」の形成や地方都市におけるコンパクトシティ化等が考えられますが、導入の仕方によっては一部の地域切捨て等の反発を招く可能性もあり、定性的・定量的な効果等を住民など関係者に明らかにしつつ、客観的な合意形成を進めていく必要があります。

② 民間の創意工夫

公共サービスは官だけが提供主体になるわけではなく、官民が連携しながら、各々の得意分野を生かした公共サービスの提供の手法を志向していく必要があります。従来から、公共

サービスの外部委託、指定管理者制度、PFI等の官民連携の手法がありますが、その範囲や深度をさらに拡大し、民間の創意工夫を活用した公共サービスの拡大を図ることが望まれます。また、複数の自治体を跨いだ広域の公共サービスについて、同一の民間事業者が包括的に提供することによる効率化も期待できます。

③ 隠れたリソースの活用

公共サービスを提供するにあたり、十分に活用されてこなかったリソースを使うことが考えられます。たとえば、まだまだ活躍できる高齢者を地域に密着した新たな公共サービスの担い手として位置付けることで、コストを抑えるだけではなく、高齢者のやりがい等の副次的効果も期待できます。最近、問題になっている空家等についても地域の公共サービスの拠点として活用することが考えられます。

④ 客観的データに基づく合意形成

上記のような公共サービスの提供形態の見直しは、多くの住民の生活に重要な影響を及ぼす可能性があり、その合意形成は簡単なことではありません。今後、詳細な固定資産台帳等をベースにした、新地方公会計制度が各自治体に導入されることとなります。その会計データを活用することによって、住民向けに各政策の効果・コストの説明を行い、客観的な議論の下、全体にとってバランスのとれた合意形成に繋げていくことが考えられます。

Ⅲ おわりに

少子高齢化とそれに伴う人口減少は日本経済の需要規模を縮小させ、財政悪化、デフレや生産体制の海外流出等の多くの悪影響の原因となっていることは確かです。ただし、マイナス面ばかり意識することは、必要以上に国民の日本社会の先行きに対する見方の悪化を招き、さらなる景気悪化の悪循環に陥る可能性があります。

少子高齢化等に伴う労働生産人口の減少は、見方を変えれば失業率の抑制に繋がるものであり、事実、2000～2010年の労働生産人口1人当たりのGDPの伸び率は日本が先進国のなかでトップであるというデータもあります（出典：2015年5月白川日銀総裁講演資料）。女性や高齢者の活用により労働生産人口の減少を補い、サービス業等の生産性の向上によって勤労者の所得を増加させ、世帯・1人当たりの所得を増やすことは十分に可能ではないかと考えられます。

少子高齢化という事実には悲観的になるばかりではなく、そのプラス面にも着目し、創意工夫によって積極的に課題の克服に取り組むことで、課題先進国としての解決策を世界に先駆けて開発し、サステナブルな成熟社会を確立するのだという志を

国民が持つことが、地方創生の成功と人口減社会の克服のための出発点になるのではないかと考えます。

有限責任 あずさ監査法人 地方創生支援室のご紹介

あずさ監査法人は、「地方創生支援室」を本年5月1日付で設置し、弊法人が有する実績・知見をベースに、地方自治体および地域金融機関・地域企業を対象とした地方創生やその基盤となる自治体マネジメントの高度化に係る専門的な支援を行います。地方創生支援室は公的機関向けアドバイザー経験者を中心に東名阪合わせて約20名により立ち上げ、金融機関・IPO・事業再生等の各部門および全国22ヵ所の地方事務所とも協働した以下のサービス提供を行います。

【地方創生関連サービス】

- 地方版総合戦略策定支援、PDCAサイクルの整備・運用支援
- 地域を担う中核企業の経営改善や生産性向上に対する支援
- 地域金融機関が取り組む地方創生支援、マネジメントの高度化支援
- 農業関連支援

【地方創生の基盤となる公共サービス体制見直し関連サービス】

- ヒトのマネジメント：業務改善・官民連携支援
- モノのマネジメント：公共施設に係るアセットマネジメント
- カネのマネジメント：新地方公会計・管理関係の導入支援

本稿に関するご質問等は、以下の担当者までお願いいたします。

有限責任 あずさ監査法人
地方創生支援室長
パートナー 小林 篤史
TEL: 03-3548-5801
atsushi.kobayashi@jp.kpmg.com

KPMG ジャパン

marketing@jp.kpmg.com
www.kpmg.com/jp



本書の全部または一部の複写・複製・転記載および磁気また光記録媒体への入力等を禁じます。

ここに記載されている情報はあくまで一般的なものであり、特定の個人や組織が置かれている状況に対応するものではありません。私たちは、的確な情報をタイムリーに提供するよう努めておりますが、情報を受け取られた時点及びそれ以降においての正確さは保証の限りではありません。何らかの行動を取られる場合は、ここにある情報のみを根拠とせず、プロフェッショナルが特定の状況を綿密に調査した上で提案する適切なアドバイスをもとにご判断ください。

© 2015 KPMG AZSA LLC, a limited liability audit corporation incorporated under the Japanese Certified Public Accountants Law and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Japan.

© 2015 KPMG Tax Corporation, a tax corporation incorporated under the Japanese CPTA Law and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved. Printed in Japan.

The KPMG name, logo and "cutting through complexity" are registered trademarks or trademarks of KPMG International.