

地方創生のための支援制度の改善について

客員研究員 小浪 博英（一般社団法人国土政策研究会 専務理事）

1. まえがき

1971年、我が国はニクソンショックにより戦後最大の変革期を迎えた。それまで1ドル360円だったのが、1971年8月のニクソン大統領によるドル防衛策により12月には一挙に1ドルが308円に、続いて翌年には260円前後となり、その後も円高が続いて、2012年には80円までになった。この間、1973年にはオイルショックもあり、我が国の経済は世界の波に翻弄され、デフレ経済も発生して、最近20年間の成長率はOECD諸国の中で最下位グループとなっている。これらにより輸出産業は大打撃を受け、製造原価を下げるために工場を賃金の安い国外に移転することが始まり、これは製造ノウハウが現地の外国人技術者などに流出することにもなって、国内の製造業に関しては空洞化現象とさえ呼ばれる雇用の喪失や低賃金化を招くことになった。

これに先立ち、1979年には大分県平松守彦知事による一村一品運動、ほぼ同じころ掛川市の榛村純一市長による「ナンバーワンよりオンリーワン」などが言われはじめて、1988年、竹下登総理大臣のもと、用途を定めない地方交付金が地方自治体に配布された時には、各自治体は「ふるさと創生」の掛け声のもと、知恵を絞ってオンリーワンの地域創生を競ったのである。

それから30年。社会党・自民党連立政権、阪神・淡路大震災、民主党政権、東日本大震災などの歴史的出来事を経験するなか、若者が極端に減少してしまった地方の現状に対して国家的危機感を抱くようになり、地方活性化、地方創生などがうたわれるようになった。以下、それらの動きと課題について分析してみた。

2. 問題の本質

2014年、日本創生会議は20代、30代の出産適齢期女性数を市町村別に推計して、全市町村の約半数は将来大幅な人口減少をきたし、ついには消滅してしまう可能性があるとして発表した。これを受けて既存の制度の拡充、新しい制度の導入などが幅広くなされているが、その問題の本質について考察してみる。

1) ふる里が無くなる

平成24年の総理府統計によって都道府県別出生者数と死亡者数を調べてみると、三大都市圏を南関東1都3県、愛知県、阪神2府3県（滋賀、兵庫、奈良）として、その出生者数は約52万人、死亡者数は約54万人であり、それ以外の道県ではそれぞれ52万人と72万人となっている。出生者数だけを見れば三大都市圏とそれ以外とで均衡しているが、死亡者の数が三大都市圏以外では大きくなっている。これと高等教育および就職のための人口移動とが相まって、地方部での人口減少が顕著になっているのである。

その結果として地方圏について言えることは、地方圏経済の低迷、農林地の荒廃、漁業の衰退、独居老人の増加、廃止小中学校の続出、伝統文化の喪失、店舗の廃業や交通を含む公共サービスの低下など、数え上げたらきりが無いが、ここでは「ふる里の消失」を指摘したい。

マイナビが2018年卒業の大学生にアンケート調査 (<http://mcs.mynavi.jp/enq/uturn/>) をした

ところ、40%以上の学生が「両親の近くで暮らしたい」、「実家から通えば経済的に楽」、「地元の風土が好き」などを理由に出身地での就職を希望しており、出身地以外でも、「自然の中で楽しめる時間を持てる」、「新しい人との出会いがある」とか「有名なお祭りがある」などの理由で地方部での就職を希望する学生はやはり40%程度存在することが分かった。このように、将来を担う若者のおよそ4割が地方の自然と人のつながりに興味を持っており、そのふる里が荒廃することは日本人の心と文化の荒廃を招く恐れがある。定量的に明示することは困難なテーマであるが、ふる里の喪失が最大の問題ではないかと考える。

2) 暮らしができない

居住者の側から見ると、近くの小学校が廃校になって子供の教育が大変、診療所が閉鎖になって病気になった時が心配、商店が廃業して買い物ができない、美容・理容ができない、バス路線・鉄道路線が廃止になってマイカーに頼るしかない、などの困難が現実発生しているのである。人口の減少ということはこのようなゴースト集落を生み出すのである。

3) 国土がもたない

国土保全の観点から見ると、農林漁業者の後継者が無いため農地も林地も荒廃が進み、山が荒れば沿岸域の海底も変化するため沿岸漁業の衰退を招き、永い間には人が住めない所になってしまう。また、その間に大量の降雨・降雪・地震などがあれば残っている居住者に対して計り知れない災害をもたらすこととなる。理想的には全国各地に最小限の人々が定住して、国土の保全につくしてもらい必要があり、それがまた観光などの新しい産業を生み出すことにもなる。

4) 官民の資産がお荷物となる

リゾートマンションなどの民間資産、道路・給排水施設などの公的資産がいずれも無駄になるか、無用な維持管理費が出ていくのである。そこに注がれた資金が新しい生産や需要を生み出すことによって経済が成り立つのであるが、これが止まってしまうのである。ましてや、空き家などに至っては治安上・安全上の問題もはらんでおり、除却などの更なる公的投資を必要とするかもしれないのである。道路・橋梁の維持補修においてもある程度の利用者が無い限り地方自治体にとってはお荷物となってしまう。

3. 現行の主な施策

以上のような本質的問題に対して、現在行われている各種施策や提案の主なものは次のとおりであるが、必ずしも2. に述べた問題への対応を分かりやすく説明したものはない。

1) ふるさと納税

ふるさと納税は平成20年の地方税法改正により実現した制度で、個人が地方自治体に寄付した場合、2000円を超える額について所得税について税額控除を受けることができ、その分住民税についても控除が発生する。更に自治体によっては魅力的な返礼品を送ってしてくれるのである。平成27年の利用者は100万人を超えており、28年の総額は3000億円を超えるほどになっている。自治体によってはその用途を寄付者が選べるようになっていて、被災地や観光地の財政支援に大いに役立っている。寄付先の地方自治体の選定については何ら制限はない。

2) クラウドファンディング

起業家が大衆から少しずつ資金提供を受けて事業を興す制度で、それを手助けする組織がインターネット上に多数存在する。古くはニューヨークの自由の女神像の資金不足にも活用されたアイデアであって、本当に優れた提案であれば資金集めの一手法として有用である。

日本でのサイトとしては平成 23 年 **Readyfor**、**Campfire**、**Motion Gallery** が、平成 25 年以降、**Makuake**、**A-port**、**Japan Giving**、**Motion Gallery**、**FAAVO** などが相次いで参入しており、寄付型、投資型、貸付型、サービスの購入型などの別に、ある一定期間に目標額の資金が集まらなかったら諦めるタイプと、目標額に達しなかった場合でも集まった資金を基にして起業するタイプとがある。ふるさと納税ほど税制の恩典は無いが、個人またはグループなどへの直接の支援なので面白味は大きく、1 件当たりの支援額は多くても数千万円程度ではあるが、ファンド総額は百億円に近づいているものと思われる。政府が本格的に支援し始めたのは平成 26 年からであり、地方の起業家に利用されることが期待される。

3) 二地域居住

平成 15 年頃から「半定住」とか「金帰月来」とかの言葉で、観光客や居住者とは異なる、定住と一時滞在の中間的居住形態が提唱されるようになった。リゾートマンションなどもその一環として多数供給された。しかしながら、住民税の徴税方式、社会保険の適用方式など制度的に未整備な部分も多く、必ずしも一般的ではない。とはいえ、空き地、空き家が大量に存在するようになった現在、少しでも多くの人に地方での暮らしを楽しんでもらいたいものである。定住希望者のうち住居を新築する者に対して地元木材の無償提供をする自治体も出てきた。NPO 空き家バンクによる空き家の紹介、仏間・仏壇の客間からの分離のためのリフォーム費用助成などの支援もある。

4) 地域おこし協力隊

総務省が平成 21 年に創設した制度で、政府による地方自治体への人材の派遣である。平成 28 年度には 11 府県、875 市町村に対して約 4000 人が派遣された。多くは数人以下の受け入れであるが、10 人以上を受け入れている自治体もあり、隊員の定住、定着が期待されている。費用は一人当たり年間 400 万円程度が特別交付金として政府から地方自治体に支給され、任期は原則として 1~3 年、終了後起業資金が必要な場合は更に 100 万円以内を公的支援することとなっている。人材が不足する自治体にとっては大いに活用してもらいたい制度である。

5) 農福連携

障害者に農業分野で活躍してもらおう制度であり、平成 28 年の「ニッポン一億総活躍プラン」にも農福連携の推進が盛り込まれている。平成 27 年度におけるハローワークを通じた障害者の農林漁業就業者数は 3000 人程度ではあるが、農業は自然を相手にするので障害者にとっても精神的負担が軽く、財政的にも農山漁村振興資金の活用、障害者を雇用する子会社の障害者数を親会社において雇用した障害者数として認定できる特例子会社制度もあって、農村の人手不足を解消する方策として注目されている。ちなみに、「障害者の雇用の促進等に関する法律」では、一定規模以上の事業主は雇用する労働者の 2.0%以上を障害者から雇用するよう義務付けられているので、

それをクリアするためにも有用な制度である。

「農福連携農場」は各地で相次ぎ開設されていて、鹿児島県南大隅町の「花の木農場」では茶畑や豚舎、パン工房などが配置され、100人近くの障害者が健常者とともに働いている。賃金も全国平均を上回るようになってきている。

6) 農業関係の各種規制緩和と支援

構造改革特区制度では農地の権利取得下限面積を緩和して、従来50アールであったものを10アールまで下げている。その他、「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」、「市民農園整備促進法」、「農業生産法人以外の法人に対する農地の貸付を可能とする農地法の特例措置（リース特区）」、「農業経営基盤強化促進法」に基づく農地保有合理化法人による農地利用の流動化など、農業活性化のための多くの規制緩和と支援がなされている。

7) 観光の振興

訪日外国人の増加が著しいが、その第一の理由は入国ビザ発給条件の緩和であろう。また、国際チャーター便やクルーズ船の入港時における税関の臨時開庁手数料も平成20年度から廃止された。平成29年7月時点で短期観光ビザ免除措置国は68ヶ国になっている。また、受け入れ側の農家民宿についても消防法の規制を緩和して、高額な設備投資は不要となっている。観光庁による我が国からの発信にも多くの予算が計上され、訪日外国人の増加はそのまま地方の活性化に結びつくものと期待されている。

8) 小さな拠点づくりと地域交通の確保

行政、医療、福祉、文化、教育などの公的施設をなるべく便利の良い所に集めて、地域生活者が利用しやすくなるように整備するための立地適正化計画を策定するとともに、国土交通省による地域公共交通確保維持改善事業によりデマンドタクシー、コミュニティバスなどの整備が進められている。

4. 今後の課題

施策はまさに百花繚乱であるが、地方で考える具体策は個々に異なっており、同一のものは殆ど存在しない。森林を活かした地域起こし、ブランド商品の開発、観光客の誘致、高齢者向け居住環境整備、道の駅の活用、などアイデアはあってもそれをどの制度に乗せるかは甚だ難しい。内閣府が、各省庁に設けてある地方創生コンセルジュ制度の活用状況を地方公共団体に聴いたところ次のような不満が明らかとなった。

- 相談をたらい回しにされないよう、ワンストップ窓口が必要。(4団体)
- 相談したが該当省庁に直接聞いてほしいと言われた。(1団体)
- 政策間連携など省庁横断的な施策は相談しにくい。(1団体)
- 回答に時間がかかった。(3団体)
- 職位が高く、相談しにくい。(2団体)
- 人数が多く、誰に相談をしたらよいかわかりにくい。(2団体)
- 意見交換会や顔合せの場を設けてほしい。(3団体)

○相談事例を公表してもらいたい。(4団体)

(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/concierge/160628concierge_kekka.pdf)

これらに対処するため、ワンストップ窓口として、総務省、農水省、国交省にそれぞれ過疎地域等自立活性化推進交付金、農山漁村振興交付金、「小さな拠点」を核とした「ふるさと集落生活圏」形成推進事業の相談窓口が設置されているが、地方自治体の担当が気安く相談に行けるような体制にはなっていないし、国側の担当は人事異動があるため、なじみになることは期待できない。

以前のように、随意契約によるハウスコンサルタントが市町村に継続的に駐在していれば相談ができるのであるが、現在は原則として競争入札によることとされているので、コンサルタントの継続的支援は期待できない。

法制度の面では国家戦略特区、総合特区または構造改革特区の指定を受けて各種規制を緩和することは可能であるが、実際に指定を受けるまでの手続きを進めるだけの知識と人材が中小都市には不足している。

「地域おこし協力隊」は活用されているようであるが、3年間というのは短か過ぎるのではないだろうか。最初の1年は地元に慣れることに使われるでしょうし、2年目はいろいろな人との交流と、企画作りであろうし、3年間にやっと具体的に動き出すのであろう。しかし、通常の事業においては起業してから2~3年間は黒字を期待できるはずもなく、経営が軌道に乗るまでに6~7年はゆうにかかるであろう。1~2年間は何の義務もなくその地方に住んでみて、それから3~5年かけて起業するような制度が必要だと思われる。

以上をまとめると、今後の課題として次の6点を提起することが出来る。

- 1) 専門のコンサルタントには国も地方も随意契約で仕事を出せるようにすること。
- 2) 特区制度の活用のための手続きを全て都道府県知事に移譲し、東京まで相談に来なくても良いようにすること。
- 3) 地域おこし協力隊の派遣期間を大幅に延長すること。
- 4) 地方が自由に使える資金を大幅に拡大すること。
- 5) 市区町村の地方創生業務責任者、またはその代理人は国による一定の研修を受けたのち氏名を国に登録して、原則として、当該業務が一応の成果をみるまでは、例えば10年程度の間は、当該業務から離れないような人事を行うこと。
- 6) 5) に述べた業務を成功に導いた公務員またはコンサルタントの職員に「地域おこし士」のような国家資格を与えること。

5. あとがき

本研究の推進にあたり、一般社団法人国土政策研究会に地方創生研究部会（部会長、司波寛）を設置して勉強の機会を与えて下さった、岩井國臣前会長及び脇雅史会長、並びに研究部会に参加された多くの関係者に感謝します。