

《全国自治体アンケート No.2》

2015年4月30日
No.2015-005

地方創生—政府戦略に対する首長の判断②

—地方創生戦略への期待、大都市圏は成長、地方圏は財政支援—

調査部 副主任研究員 星 貴子

《要 点》

- ◆ 一般社団法人共同通信社による「全国自治体アンケート」の集計結果を基に、政府の総合戦略の政策パッケージと企業の地方移転促進策に対する市区町村長の評価や見解について、主として大都市圏と地方圏の差異に注目して分析を行った。

①総合戦略政策パッケージ

大都市圏では、結果的に希望する数の子供を持たない夫婦が多いことから、妊娠期から子育て期までを通じた包括的な支援体制の整備を求める意見が多い。加えて、地域の課題に応じて地方自治体が機動的に対応することが重要であるとの認識から、規制緩和とともに権限・財源の自治体への移譲に対する要望も根強い。

これに対して、地方圏では、少子高齢化の進展とともに若い人材の流出が食い止められない地方の現状を映じ、人材還流や企業の地方移転に関する施策への期待が強く、その財源も新型交付金など政府の財政支援に依存している。本来、地方創生の目的は持続可能で自立的な地方を形成することではあるが、これまで人口減少や地域経済の弱さを財政支出でカバーしてきた多くの地方自治体にとって、地方創生もこれまでの政策の延長線上にあり、そこからの脱却が容易でないことを表している。

②企業の地方移転に関する促進策

政府が進める地方創生策の目玉の一つともいえる企業の地方移転にあたり、大都市圏では規制緩和や権限移譲に対する期待感が強く、地方圏では補助金など財政支援に対する期待度が高いなど、政策パッケージと同様の方向性の差異がみられた。一方で、企業の地理的配置は市場原理に任せることが望ましいといった意見や、新たな産業の創出や創業を促進すべきといったパイの奪い合いよりもパイの拡大を目指す方向性を示唆する意見もみられた。企業の地方移転政策に一石を投じる意見といえよう。

- ◆ 総合戦略の政策パッケージへの期待感にみられる大都市圏と地方圏の差異は、現行の経済力、財政力を如実に反映したものであった。こうした状況下、従来のような全国一律の画一的な施策では自治体が期待する地域再生・活性化にはつながらない可能性がある。加えて、全国の自治体が人材や企業の奪い合いに終始すれば、結局、経済基盤と財政力に富む大都市圏への集中という構図は崩しがたく、地方の疲弊は一層深刻なものとなる可能性がある。今後、具体的な施策を展開するにあたっては、国と自治体の連携の下、地域の実情や特性に即した機動的かつ柔軟な対応が必要となろう。

本件に関するご照会は、調査部・星貴子宛にお願いいたします。

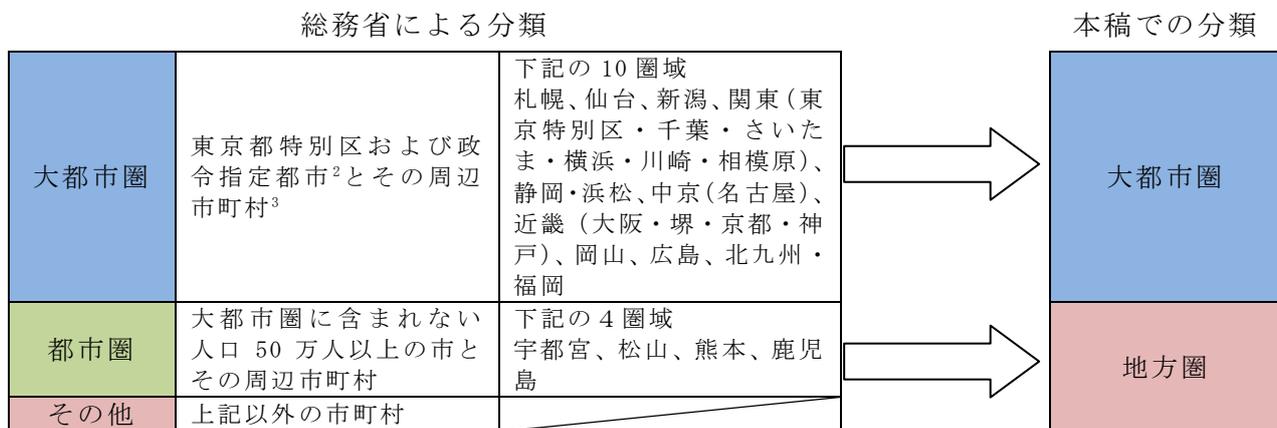
Tel: 03-6833-1666

Mail: hoshi.takako@jri.co.jp

1. はじめに

「全国自治体アンケート¹⁾」シリーズのレポートでは、一般社団法人共同通信社よりアンケート調査結果の原データを入手し（入手の経路はシリーズ第1報（2015年4月21日付リサーチフォーカス No. 2015-004）参照）、地域性や自治体規模別の集計、設問間のクロス集計とともに、自由記述データを解析するなど、すでに新聞紙面で発表されている水準よりも踏み込んだ分析を目指している。本稿では、政府の地方創生総合戦略に示された具体的な政策パッケージに対する市区町村長の評価について、大都市圏と地方圏に分けて分析を行った。調査票については、本稿で分析した設問に限り巻末に掲載した（全内容はシリーズ第1報を参照）。

なお、都市規模に関する分類は平成22年（2010年）国勢調査を基にした総務省の分類に準拠している。ただし、各カテゴリーのうち、大都市圏は総務省の区分通りであるものの、都市圏はその他を合わせて地方圏とした。ちなみに、当該アンケート調査の回答自治体は、大都市圏が592市区町村、地方圏が1,137市町村であった。



2. 総合戦略政策パッケージに対する評価

(1) 効果を期待する政策パッケージ

問2-1 総合戦略に示された政策パッケージのなかで特に効果が期待できる項目は何ですか（選択肢、複数選択可）。またその理由と【主な施策】のなかで特に効果的と考える施策をご記入ください（自由記述）。

総合戦略の政策パッケージに対する市区町村長の期待は、「子ども・子育て支援の充実」、「地方への人材還流、地方での人材育成、地方の雇用対策」、「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」、「妊娠・出産・子育ての切れ目の

¹⁾ 「全国自治体トップアンケート」。2015年1～2月実施。47都道府県、790市、754町、183村、23東京都特別区の計1,788自治体に、文書とメールで回答を依頼し、うち1,776自治体から回答があった（回収率＝99.3%）。回答対象は、2015年1月28日時点で在任している各自治体の首長。

²⁾ 2010年10月1日時点の政令指定都市19市（熊本市の指定は2012年4月1日であるため、大都市圏には該当せず）。

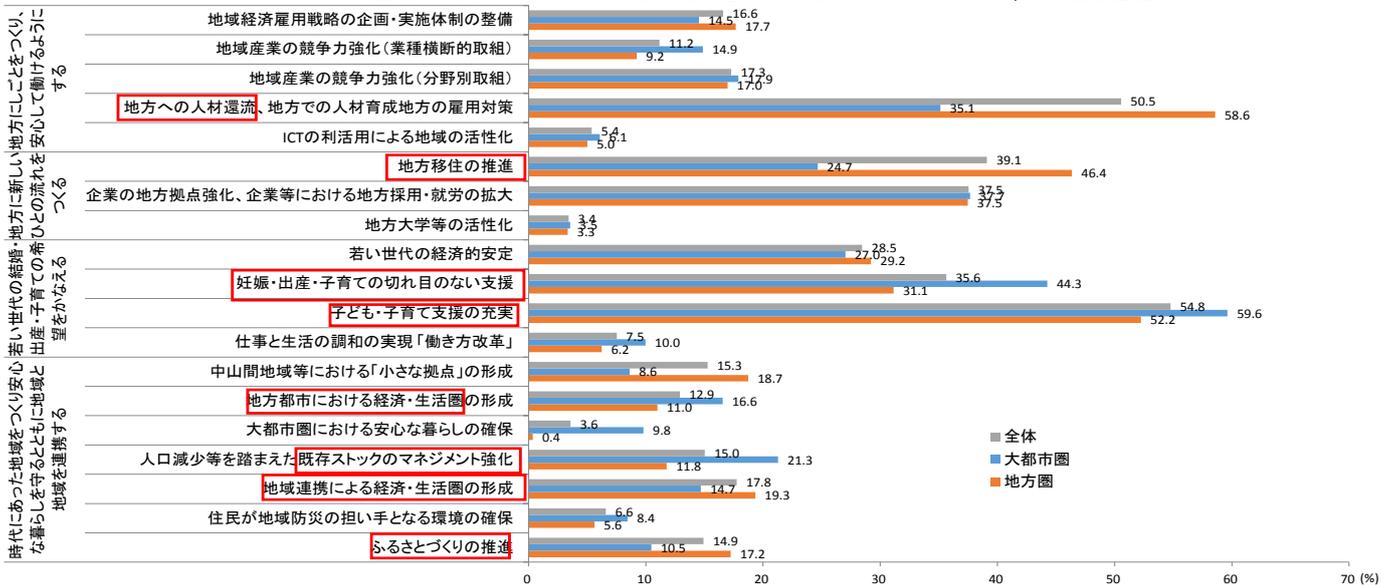
³⁾ 大都市圏および都市圏の中心市への15歳以上通勤・通学者数の割合が当該市町村の常住人口の1.5%以上であり、かつ中心市と接続している市町村。ただし、中心市への15歳以上通勤・通学者数の割合が1.5%未満の市町村であっても、その周囲が周辺市町村の基準に適合した市町村によって囲まれている場合は周辺市町村に該当。

ない支援」の5施策で高く、回答した市区町村長の97%がこれらのいずれかを選択した(図表1)。また、このうち二つ以上を選択した首長も、全体の約3分の1であった。

ただし、こうした傾向も、都市の規模別にみると、地域特性を反映した差異が明確となる。大都市圏では子育て支援に対する期待が強く、地方圏では人材の還流や移住に対する期待が強い傾向が顕著となる。

具体的にみると、大都市圏では「妊娠・出産・子育ての切れ目のない支援」と「子ども・子育て支援の充実」に選択が集中した。その選択理由に対して行った共起ネットワーク分析の結果では、「子育て」、「子ども」、「支援」が頻出し、かつそれらにつながる言葉から、妊娠、出産時の切れ目のない支援や子育て環境の整備が重視されていることを読み取ることができる(図表2)。大都市圏では、結果的に希望する数の子供を持ってない夫婦が多いことが政府の総合戦略でも課題として指摘されており、妊娠期から子育て期まで包括的な支援体制の整備が不可欠と考える首長が多いことの表れといえよう。

(図表1) 問2-1 市区町村長が効果を期待する政策パッケージ(n=1,729、複数回答)



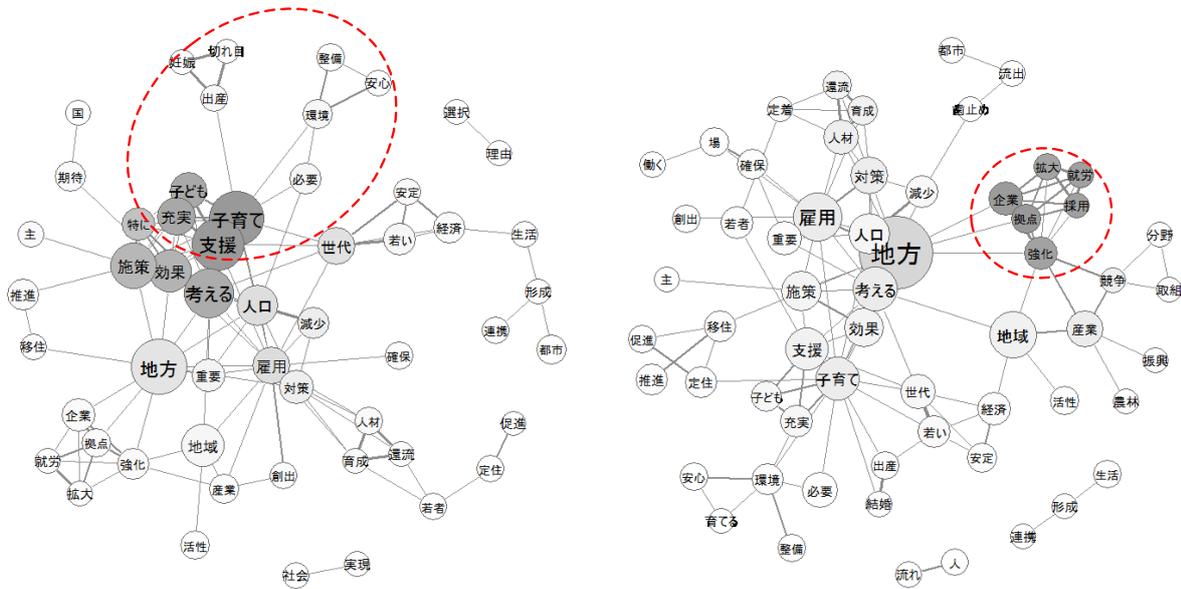
(資料) 共同通信アンケート調査結果を基に日本総合研究所作成
(注) 囲みは本文で取り上げた文言。

これに対して、地方圏では、「地方への人材還流」と「地方移住の推進」を選択した首長の割合が大都市圏に比べ有意に高く、選択理由の共起ネットワーク分析でも、「企業」、「拠点」、「就労」、「採用」といった言葉が頻出し、かつ結びつきが強い。少子高齢化の進展と若い人材の流出により、地域内では人材の確保が難しいという地方の現状を如実に表した結果といえよう。

このほか、期待度が全体的に低かった地域づくり関連の7施策に関しても、大都市圏と地方圏で期待度に明確な差異が生じている。地方圏では「地域連携による経済・生活圏の形成」や「ふるさとづくりの推進」を挙げる首長が多いのに対し、大都市圏では「既存ストックのマネジメント強化」を挙げる首長が多かった。地方圏ではUターン・Iターンの受け皿づくりや経済圏の拡大・強化の動きがみられる一方、大都市圏では膨れ上がったインフラの維持・更新等が注目されるという、ともに目の前の課題を反映したアンケート結

果といえる。

(図表2) 効果を期待する政策とその理由(自由記述) 共起ネットワーク分析
①大都市圏(n=592) ②地方圏(n=1,137)



(資料) 共同通信アンケート調査結果を基に日本総研研究所作成
(注) テキストマイニングには、KH Coderを使用。□
点線は、本文中で取り上げたテキスト群。

(2) 重点的な取り組みを要望する国の制度

問 2-2 総合戦略に国の制度についても人口減に対応して検討するとしています。そのなかで重点的な取り組みを要望する項目は何ですか(選択肢、複数選択可)。またその理由についてもご記入ください(自由記述)。

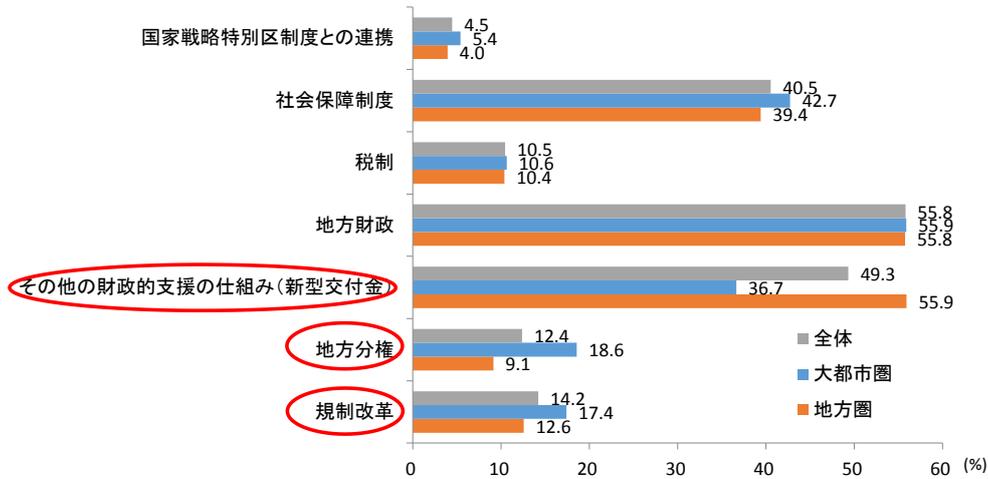
人口減少に対応して重点的な取り組みが要望されている分野としては、「地方財政」、「その他の財政支援の仕組み」、「社会保障制度」の三つに回答が集中した(図表3)。全体の95%の首長がこれら3分野のいずれかを選択し、さらに過半数の首長がこれらのうち二つ以上を選択していた。自由記述による選択理由をみると、「社会保障制度が整い、地方財政が充実していないと人口増加が見込めない」、「社会保障制度改革は喫緊の課題であり、また地方財政の充実無くして地方創生はあり得ない」など、社会保障制度の充実と地方財政の基盤強化を、地方創生に向けた方策の両輪として捉える首長が多いことが分かる。

しかしながら、大都市圏と地方圏に分けてみると、その重視度に明確な差異が生じている。大都市圏では、地方圏に比べ「地方分権」や「規制改革」を重視する割合が高い。「地域課題に応じた行政を行うには、より一層の分権が必要であるとともに、地方の創意工夫による施策を実行するため、規制改革に取り組んでもらいたい」といったように、地方自治体への権限移譲や規制緩和を望む声も多い。選択理由の共起ネットワーク分析の結果からも、「地方」、「財政」、「必要」といった中心的な言葉に「制度」、「改革」、「規制」、「緩和」、「分権」、「移譲」、「財源」などの言葉がつながり、規制改革・緩和、権限および財源の移譲、地方分権に対する要望が強いことは明らかである(図表4)。大都市圏には、地方創生に向けた経済対策や人口減対策の実効性を上げるために、地域の課題に応じて地方自治体

が機動的に対応することが重要であると考える首長が多いことが分かる。

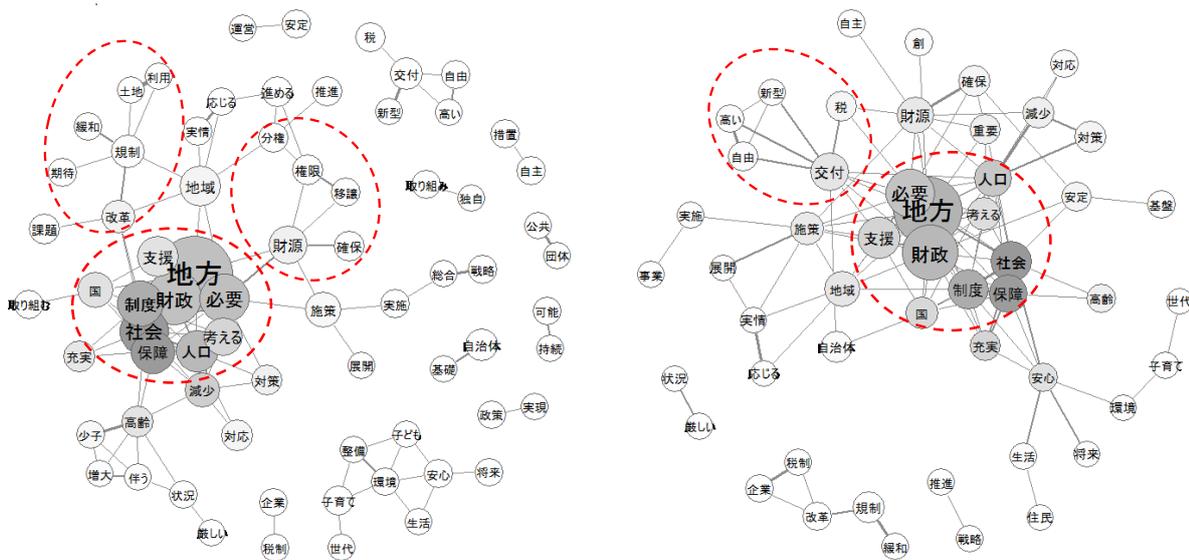
これに対して、地方圏では、大都市圏に比べ「その他の財政的支援の仕組み」を重視する傾向が強い。選択理由をみると「地方財政は逼迫し続けており、経常的経費のほかに使用できる財源は限られている」、「財政力の弱い小規模自治体として、自由度の高い交付金等、国の継続的財政支援は必要不可欠」などとなっている。共起ネットワーク分析でも、中心となる言葉は大都市圏と同様であるものの、それにつながる言葉として「交付」、「新型」、「自由」といった言葉が出現しており、新たな財政支援に対する期待の強さを読み取ることができる。これは、人口減少や地域経済の弱さを財政支出でカバーしてきたこれまでの地域活性化手法の延長線上に、依然として多くの自治体があることの表れといえよう。

(図表3) 問2-2 市区町村長が重点的な取り組みを要望する制度(n=1,729、複数回答)



(資料) 共同通信アンケート調査結果を基に日本総合研究所作成
(注) 丸印は大都市圏と地方圏で乖離が大きい項目。

(図表4) 重点的な取り組みを期待する制度の選択理由(自由記述) 共起ネットワーク分析
①大都市圏(n=592) ②地方圏(n=1,137)



(資料) 共同通信アンケート調査結果を基に日本総合研究所作成
(注) テキストマイニングには、KH Coderを使用。□
点線は、本文中で取り上げたテキスト群。

ここまでの問 2-1、問 2-2 の結果から、一口に地方創生と言っても、企業や人的資源に恵まれている大都市圏では、規制緩和や権限移譲を通じて人材を有効活用し、企業の活動を活性化することを目指しているのに対し、地方圏では人口減少に対する危機感から、国による財政支援を前提とした人材の獲得を目指していることが分かる。しかしながら、わが国の財政状況をみれば、国による財政支援は一時的なものにとどまることは自明であり、地方圏の地方創生策こそ、持続可能な経済基盤の構築を目指すことが必要といえよう。地方版の総合戦略策定においては、そうした視点での政策体系の構築が求められる。

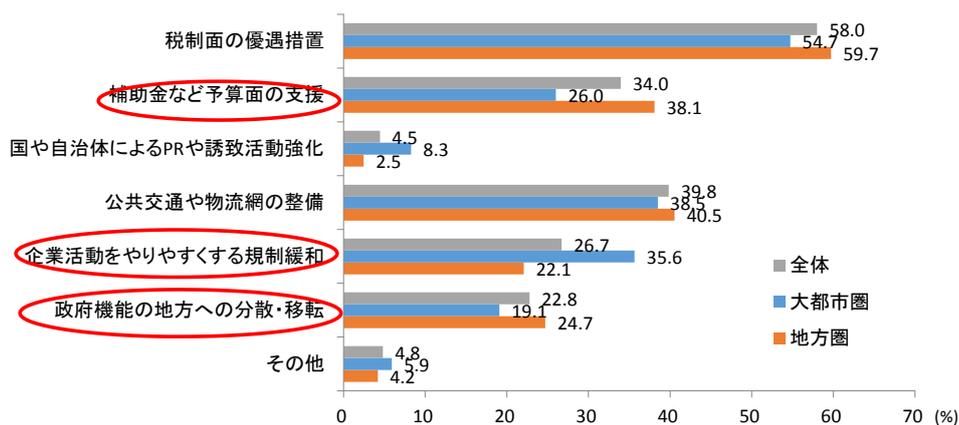
3. 企業の地方移転に対する施策に関する評価

問 16 企業の地方移転を進めるために有効な施策は何ですか（選択肢、複数選択可）。またほかに有効と考える施策があれば記入してください（自由記述）。

企業の地方移転は、政府総合戦略の目玉の一つである。問 2-1 において他の設問と横並びで「企業の地方拠点強化」として選択肢に設定されたが、ここではより踏み込んだ設問が設定された。

企業の地方移転の促進に有効な政策については、「税制面の優遇措置」を挙げる首長が最も多く、次いで「公共交通や物流網の整備」、「補助金などの予算面の支援」であった（図表 5）。税制優遇措置に関しては、自由記述欄に「都市からの距離によって差をつける」、「地方に限定した優遇措置の拡大」といった税率の傾斜を設けるべきとの意見が目立った。同じく自由記述欄には、その他意見として、農地転用など土地利用に関する規制緩和や権限移譲が最も多く、次いで高速通信網の整備など ICT 化の推進、人材育成や労働力確保に対する支援が続いた（図表 6）。

（図表 5） 問16 市区町村長が企業の地方移転に有効と考える施策(n=1,729、複数回答)



（資料） 共同通信アンケート調査結果を基に日本総合研究所作成

（注1）その他には、「その他」を選択せずに、自由記入欄にのみ記述した回答数を含む。

（注2）丸印は大都市圏と地方圏で乖離が大きい項目。

都市の規模別にみると、税制優遇や公共交通・物流網の整備については大きな差異は生じなかったものの、「補助金など予算面の支援」や「企業活動をやりやすくする規制緩和」

において大きな乖離が生じた。まず、予算面での支援については地方圏の首長で選択する割合が高い一方、規制緩和については大都市圏の首長で選択する割合が高かった。自由記述であるその他の施策についても、規制緩和や権限移譲を挙げる首長は大都市圏が大半であったが、財政支援に関する意見は地方圏の首長によるものが目立った。

こうした一連の大都市圏と地方圏の差異は、ここまで分析してきた結果と齟齬はなく、おおむね大都市圏は地域産業活性化や企業間競争を可能とする環境整備を望み、地方は再分配や財政支援のような政策を求めているといえる。

(図表6) 企業の地方移転を促進するための有効策(自由記述)

<p>土地利用に関する 規制緩和・権限移譲</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・企業のニーズに併せ、受け皿となる産業団地等を自由に整備できる環境 ・一律の法解釈ではなく、地域の実情に合った運用の展開(農地法・都市計画法など) ・開発許可、農振除外などの規制緩和 ・企業の誘致が可能になるよう農地転用の規制を最低限度に戻すこと(4ha以下→2haへ厳しくなったこと) ・土地利用規制の緩和 ・農振除外 ・農地等の扱いの規制緩和 ・移転希望があるにも関わらず、土地利用規制等のため実現しない ・土地利用等規制緩和 ・企業の受け皿となる産業用地等を整備するための規制緩和 ・農振除外、農地転用の規制緩和(企業の受け皿づくり) ・市街化区域への規制緩和 ・土地利用の権限を市町村に移譲する ・農地転用の許可権限を市長に移譲すること
<p>ICT化</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・高速通信情報網の整備 ・ICTの利活用 ・光通信網などの情報環境整備 ・国の高度情報通信基盤などのインフラ整備支援 ・地域情報化(超高速ブロードバンド整備など)
<p>人材育成・確保</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・企業が求める人材を供給できるようにするため、地方における教育や人材育成の充実 ・人材育成・確保に対する支援 ・労働力確保対策 ・雇用の確保に対する支援

(資料) 共同通信アンケート調査結果を基に日本総研研究所作成

地域産業の活性化や雇用創出には企業の地方移転が必要と考える首長は多く、なかには国が積極的に取り組むべきという意見もあった。しかしながら、少数ではあるものの、「市場原理に任せるべき」などの否定的な意見や、「新たな産業の創出や創業を促進すべき」といったパイの奪い合いよりもパイの拡大を目指すべきであることを示唆する意見があった。こうした意見は、大都市圏のみならず地方圏の首長からも発せられており、企業の地方移転政策の在り方に一石を投じるものとみることができよう。

4. まとめ

以上、総合戦略における地方再生に向けた政策に対する市区町村長の評価や考えについてみてきた。地域産業の活性化や住環境の整備を重視する姿勢に違いはみられないものの、実現策に関しては大都市圏と地方圏では方向性が異なる。大都市圏では、核となっている都市ばかりではなく、その周辺市町村においても、規制緩和や権限移譲に対する要望が多く、既存の産業、人材、設備等を活用し自らの裁量で活性化を図りたいとの意欲が強く感じられる。これに対し、地方圏では、新型交付金といった財政支援のほか、域外からの人材移住や企業移転などに期待する首長が多く、地域再生・活性化に外部の力や支援に依存する傾向が大都市圏に比べ強い。現行の経済力および財政力を映じた結果といえよう。

こうした状況下、従来のような全国一律の画一的な施策では、地方圏が期待する地域再生・活性化にはつながらない可能性がある。全国の自治体が人材や企業の奪い合いに終始すれば、結局、経済基盤と財政力に富む大都市圏への集中という構図を崩しがたく、地方の疲弊は一層深刻なものとなろう。地方圏の地方創生策こそ、従来型の財政支出に依存することなく、持続可能な経済基盤の構築を目指し、地域産業の創発、育成に取り組むことが必要といえよう。今後、具体的な施策を展開するにあたっては、国と自治体の連携の下、地域の実情や特性に即した機動的かつ柔軟な対応が必要となる。

参 考 資 料

本稿で分析を行った設問は下記の通り。

2015年 全国自治体トップアンケート

一般社団法人共同通信社

問2-1. 総合戦略は4分野(①~④)、19項目(1.~19.)の政策パッケージを示しました。特に効果が期待できる項目を**4つまで**選んでください。

①地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする

- | | |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1. 地域経済雇用戦略の企画・実施体制の整備 | <input type="checkbox"/> 2. 地域産業の競争力強化（業種横断的取組） |
| <input type="checkbox"/> 3. 地域産業の競争力強化（分野別取組） | <input type="checkbox"/> 4. 地方への人材還流、地方での人材育成、地方の雇用対策 |
| <input type="checkbox"/> 5. ICTの利活用による地域の活性化 | |

②地方への新しいひとの流れをつくる

- | | |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 6. 地方移住の推進 | <input type="checkbox"/> 7. 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 |
| <input type="checkbox"/> 8. 地方大学等の活性化 | |

③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる

- | | |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 9. 若い世代の経済的安定 | <input type="checkbox"/> 10. 妊娠・出産・子育ての切れ目ない支援 |
| <input type="checkbox"/> 11. 子ども・子育て支援の充実 | |
| <input type="checkbox"/> 12. 仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現「働き方改革」 | |

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

- | | |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 13. 中山間地域等における「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）の形成 | |
| <input type="checkbox"/> 14. 地方都市における経済・生活圏の形成 | <input type="checkbox"/> 15. 大都市圏における安心な暮らしの確保 |
| <input type="checkbox"/> 16. 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 | <input type="checkbox"/> 17. 地域連携による経済・生活圏の形成 |
| <input type="checkbox"/> 18. 住民が地域防災の担い手となる環境の確保 | <input type="checkbox"/> 19. ふるさとづくりの推進 |

●上記を選択した理由と政策パッケージの【主な施策】の中で特に効果的と考える施策をご記入ください。

問2-2. 総合戦略は国の制度についても人口減に対応して検討するとしています。政府に重点的な取り組みを要望する項目を**2つまで**選んでください。

- | | | | |
|--------------------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1. 国家戦略特区制度との連携 | <input type="checkbox"/> 2. 社会保障制度 | <input type="checkbox"/> 3. 税制 | <input type="checkbox"/> 4. 地方財政 |
| <input type="checkbox"/> 5. その他の財政的支援の仕組み（新型交付金） | <input type="checkbox"/> 6. 地方分権 | <input type="checkbox"/> 7. 規制改革 | |

●上記を選択した理由についてご記入ください。

問16. 企業の地方移転を進めるために有効な施策を以下の選択肢より2つまで回答してください。

- 1. 税制面の優遇措置
- 2. 補助金など予算面の支援
- 3. 国や自治体によるPRや誘致活動強化
- 4. 公共交通や物流網の整備
- 5. 企業活動をやりやすくする規制緩和
- 6. 政府機能の地方への分散・移転
- 7. その他