

# 「地方創生」は競争淘汰的かバラマキか？ —東海地方における市町村アンケート調査と交付金データから—

中村 悦大

## Is the Nature of the Policies Related to the Promotion of Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy (POPDVLE) Competitive and Selective?

Etsuhiro NAKAMURA

### Abstract

In 2014, Japanese government has started a series of policies named the Promotion of Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy (POPDVLE) as the five-year program, which aimed to help municipalities to keep their population against the aging society. We conducted a survey on the POPDVLE policies among municipalities in Tokai area in 2019. In addition, I also made a dataset of the allocation of the grant for the municipalities for the POPDVLE purposes. With these two datasets, I investigate the nature of the policies and municipalities' reactions to them.

Previous research considers POPDVLE policies encourage the competition and selection among municipalities. However, based on the municipal survey, municipalities in Tokai area, especially economically weak ones, appreciate the positive aspects of POPDVLE policies. In addition, although the POPDVLE grant is competitive fund and the proposals from municipalities are reviewed, the allocation of POPDVLE grant is more generous and easier for small municipalities to apply for. Therefore, POPDVLE policies contribute the equalization of municipalities.

増田寛也元総務相を座長とした日本創成会議・人口減少問題検討分科会が消滅可能性都市を大々的に打ち出した2014年から、国は地方自治体と協力し第1期地方創生に関わる取り組みを開始した。著者は、名古屋圏に在住する行政学者の協力を得て、2019年度にこの第1期地方創生が終了するのにあわせ、愛知・岐阜・三重の東海三県の市町村に地方創生に関するアン

ケート調査を行なった。本稿では、この調査の結果および地方創生関連交付金の配分データから、地方創生に関する政策の特徴の一部を明らかにすることを目的とする。

本稿は次のように進む。まず、第一節では地方創生に関連した政策について、それを政府主導の競争促進のアイデアを反映したものであるとする見方が存在することを紹介する。またそれゆえに総じて地方創生に関しては批判的な見方が多いことも指摘される。続く第二節では、市町村が地方創生に対してどのような評価を行っているのかを、東海三県における市町村を対象とした地方創生アンケートから明らかにする。この中で、地方創生に関しての評価は、先行研究が指摘するほどには悪くなく、評価は一次産業比率や交付金事業の採択数と関連していることを示す。第三節では、地方創生関係の交付金の配分は、人口の多い自治体に多く配分されている一方で、むしろ財政的に厳しい自治体にも手厚く配分されており、競争という形を取りながらも市町村間の格差拡大というよりも平等化をもたらしている可能性を示す。最後に、本稿の結論をまとめ終わる。

## 1. 地方創生のアジェンダ化とその特徴に関する議論

この節では地方創生のアジェンダ化と関連する政策の立案、およびその変化について確認する。そのなかで、地方創生を、経済中心の政策、選択と集中、さらに競争と淘汰の促進とみる見方があることを確認する。

### 1.1. 地方創生のアジェンダ化と地方創生関連政策の立案

2014年5月のいわゆる「増田レポート」と呼ばれる日本創生会議・人口減少問題検討分科会のレポートの公表を機に、地方創生は急速に重要なアジェンダとなった。増田レポートは地方の衰退と少子化問題、および自治体の持続可能性という漠然とした問題を結び付け、特に大都市圏への人口流出が止まらない場合、2040年に20-39歳の女性の数が半減するいわゆる消滅可能性都市が市区町村のおよそ半数にあたる896都市にのぼるとした。この日本創生会議の提言を受け、政府は7月には内閣官房に「まち・ひと・しごと創生本部設立準備室」を設置し、11月には「まち・ひと・しごと創生法」が成立、2015年度より地方創生の実施段階となった（この経緯に関しては嶋田 2016b）。

関連して、地方自治体は地方版総合戦略の策定を努力義務として求められたが、2016年3月末までにはほぼすべての地方自治体が各々の地方版総合戦略を策定した。今井（2018）によれば、このように地方版総合戦略をほぼすべての自治体が策定した背景には都道府県を通じての圧力などもあったという。のちに見るように、この地方版総合戦略に位置づけられた事業に対して、政府は交付金を設定し、地方の独自の取り組みを後押しするとした。

### 1.2. 地方創生関連政策に関する批判

増田レポートには、発表されるや否や、非常に多くの批判が寄せられることとなった。嶋田

(2016a) のまとめによると、増田レポートへの批判は分析への批判と処方箋への批判に分けられるが、特に処方箋への批判に関しては「「地方中核都市」への選択と集中は農山村の切り捨てにつながる」などの4つに分けられるという（嶋田 2016a:11）。ここで第一に上げられているのは、「選択と集中」という発想への批判である。特に日本創生会議による提言には、地方のすべての自治体を均等に扱うのではなく、むしろ地方の中核市程度の規模の都市を東京への人口流出を防ぐための人口ダムとして成長させなければならないという考えがあった。嶋田（2016a）も指摘するように、そもそも増田レポートの意図としては中核市程度の規模を持った都市に周囲の自治体を牽引させるという意図であったが、多くの論者はこれをいわゆる「選択と集中」を示すものとして、実際には中核市程度の市へのリソースの集中投資は、その市への人口集中と周辺市町村の衰退を引き起こすと批判した（たとえば森川 2016）。

当初は、この増田レポートの強調した選択と集中の方針がそのまま政策に反映されるかのようには考えられていた面もあった。たとえば岡田（2015）は、「「自治体消滅」論は、「地方消滅」というショック療法により、小規模自治体に自治体としての存続を諦めさせ」（岡田 2015:22）、「中枢拠点都市や三〇万人基礎自治体への「選択と集中」政策、それを統合した「地方創生」政策へと帰結していった」（岡田 2015:24）と、増田レポートに、一連の地方創生関連の政策との一体的な関係を見ている。

しかし、増田レポートの方針がそっくりそのまま政府の地方創生に採用されたわけではない。代表的な増田レポートへの批判論者である山下も、長期ビジョンにおいては「政府は増田レポートのように「選択と集中」は採用しておらず、具体的な政策・事業の方向性も異なっている」（山下 2018:44）という。このように地方創生に関して増田レポートは比較的強く「選択と集中」という視点を打ち出したが、政策に落とし込んでいく中では様々な要素が入りこまざるをえない。

その上で、山下（2018）では、政府の地方創生策に関して、経済指標を通じての自治体間競争を促す仕組みが導入されていることに対して批判を行っている。たとえば山下（2018）では、（政治家の意図を超えて）自治体に競争を促すという言葉が独り歩きし、経済や人口獲得のための補助金獲得を目的とした「自治体間の競争」（山下 2018:57）が行われることになったために、地方創生は冷静に東京一極集中への対応を考えるよりも、「各自治体の財源確保と、そのための算定基準となる人口確保の競争」（山下 2018:63）に転換したという。この競争は市町村の「自然淘汰になる可能性もあり、競争させてむしろ消滅を急がせる」（山下 2018:64）ことにもつながるといえる。

もう少し別の角度から、同じく代表的な地方創生に対する批判論者である金井は、この補助金獲得のための競争に関しては、特に各市町村にKPIを設定させるといった方式をとったことから、これにより「「地方創生」で自治体は困り果てる」と予想した（金井・山下 2015:16）。というのも地方創生が補助金（交付金）獲得競争になった以上、補助金（交付金）獲得のためのKPIの吊り上げ競争にならざるを得ない。その結果、事後的に行政上の責任を取らされるのは地方自治体の側であるという。

確かに、地方創生に関する政策は競争促進的な手法が用いられている。一方で、この競争的手法はあくまで見せかけであり、実態はバラマキ政策に過ぎないという指摘もある。たとえば山田（2016）では、地方創生は旧来的なバラマキ政策であると指摘し、地方創生に関する新型交付金に対しては十分に練られていない事業計画が採択されている例を複数指摘している（山田 2016：第4章）。北海道の地方創生を検討した高原（2016）も交付金事業に関しては総花的な性格は否めず地域選択と集約にはつながりにくいことを指摘している。

まとめると、初期の地方創生に関しては、一部の文献を除いてその本質を競争促進的なものとみる見方が多く、またそれゆえに条件不利な地方自治体にとって望ましくないという見方が多い。第二節では東海地方における地方創生に関するアンケート調査から、先行研究の見方と市町村による地方創生の評価の整合性について検討する。

## 2. 地方創生に対する評価

この節では、著者を含む名古屋圏の大学に所属する研究者が共同で行った東海地方における地方創生に関する市町村アンケート調査を利用し、市町村からの地方創生に対する評価が特に悪いものではなく、またこの評価が特に一次産業就業者比率や交付金の配分と関連していることを示す。まず、地方創生に関連する東海地方におけるアンケートの概要を説明する。次に、地方創生関連の評価の概略を確認し、評価がどのような変数と関連しているのかを示す。

### 2.1. アンケート調査の概要

著者たちの研究グループは国の第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が2019年度で終了するのに合わせて、東海三県の市町村に地方創生に関するアンケート調査を行った。調査は2019年11月—12月の二か月間に東海三県（岐阜県・愛知県・三重県）の125市町村に対して行われたもので、各市町村の地方創生担当課に回答を依頼し、期限内に110市町村から回答があった（回収率88%）。調査票の作成にあたっては先行研究（村上・小磯・関口，2017，村上・小磯・関口 2018，坂本，2018，早川，2019）を参考にした。また、同様に市町村の地方創生に対する評価をアンケート調査から論じたものとして松井（2020）が存在する。

東海地方はコロナ流行前には景気が良く、また自動車産業の集積地ということもあり、特に愛知県には財政的には豊かな市町村が多い。一方で、岐阜県や三重県には消滅可能性都市も多く、多様性に富んでいる。そのため、限られた地域ではあるが地方自治体の地方創生関連政策に対する評価を見るに十分興味深い知見を提供すると考える。

### 2.2. 地方創生への評価の状況

まず、地方創生に関する政策への評価が総体としてどのようになっているのかを見てみよう。今回のアンケートでは地方創生に関する評価を、回答した市町村への影響と全体的な評価の二つの点から確認している。まず回答した市町村への影響をみてみよう。これには5つの質問を

用意している。正確な質問文は論文末の付録に示されている。

表 1 自治体への第一期地方創生の影響

		そのように評価できる	幾分かはそのように評価できる	どちらともいえない	あまりそのように評価できない	そのように評価できない	合計
交付金の獲得などにより財政的にプラスの影響があった	度数	38	47	18	6	1	110
	%	34.5%	42.7%	16.4%	5.5%	0.9%	100.0%
地域経済や人口の維持・拡大にプラスの影響があった	度数	6	50	41	10	3	110
	%	5.5%	45.5%	37.3%	9.1%	2.7%	100.0%
自治体の政策や方針の改善にプラスの影響があった	度数	6	53	42	7	2	110
	%	5.5%	48.2%	38.2%	6.4%	1.8%	100.0%
職員の政策立案能力向上等にプラスの影響があった	度数	2	39	55	13	1	110
	%	1.8%	35.5%	50.0%	11.8%	0.9%	100.0%
事務作業の負担が重く、職員が忙殺されるなどのマイナスの影響があった	度数	17	55	30	4	4	110
	%	15.5%	50.0%	27.3%	3.6%	3.6%	100.0%

アンケートでは財政的な影響、地域経済への影響、政策改善への影響、職員の政策立案能力への影響、事務作業の負担という5つの観点から各々5段階で各市町村への影響を尋ねている。「そのように評価できる」、「幾分かはそのように評価できる」の二つを合わせた場合に最も評価が高かったのは「交付金の獲得などにより財政的にプラスの影響があった」という項目で、全体の77%が肯定的な回答を寄せている。一方で、事務作業の負担が重く職員が忙殺されるなどマイナスの影響があったという質問にもそのように評価できるという回答は65%の市町村にのぼる。その他の項目はこれら2つの質問に比べて肯定的な回答はやや少なく、経済や人口の維持拡大と自治体の方針で50%、職員の政策立案能力の向上で37%ほどのプラスの回答となっている。全体としては、肯定的な回答とそうでない回答がある程度割れる結果となっているが、否定的な回答は多くはない。

各市町村への影響に特定せず、「総体として、国の進めた第一期創生総合戦略をどのように評価しますか」という質問に対しては、ある程度を含め高く評価する側が、53%弱である一方で、「どちらともいえない」、「あまり高く評価できない」、「評価できない」を合わせておおよそ45%の市町村が第一期総合戦略に関してそれほどポジティブにとらえていないという状況になった。つまり、総合戦略全体としての評価も割れるものとなったが、こちらも否定的な回答はそれほど多くない。松井（2020）では、大分県の市町村の77%は地方創生をチャンスとポジティブにとらえていたという報告があるが、東海地方でも同様に、多くの先行研究が批判するほどには、市町村は地方創生に否定的ではない。

表2 地方創生の総体としての評価

	非常に高く評価する	高く評価する	ある程度高く評価する	どちらともいえない	あまり高く評価できない	評価できない	全く評価できない	無回答・非該当	合計
度数	0	2	56	42	5	2	0	3	110
%	0.0%	1.8%	50.9%	38.2%	4.5%	1.8%	0.0%	2.7%	100.0%

このような市町村ごとの評価はどのような違いから説明できるだろうか。市町村属性との相関を表3にまとめたので見てみよう<sup>1</sup>。表中、5%水準で有意な結果には背景を薄く影付けしてある。まず人口、財政力、高齢化率との相関をみたところ、人口の少ない市町村ほど地方創生関連の政策が人口や経済の維持拡大に効果があったとは感じていないようである。これに関しては小規模な市町村では実際に人口減少を止められていないという現実が反映されているのだろう。また、財政力が弱い市町村、高齢化が進んでいる市町村では事務作業上の負担が重かったようである。一次産業就業者比率と第一期総合戦略への総体的な評価の相関はプラスの方向で有意になっており、一次産業就業者比率が高い市町村ほど国の総合戦略を評価し、また財政的にプラスの影響を受けていると回答している。産業としては一般に競争力が弱いとみられている一次産業のさかんな市町村の方がむしろ地方創生を評価しているという傾向があるのが分かる。他市区町村への通勤者の比率が高い市町村は財政的にプラスの影響もなく、また職員が忙殺されることもなかった。おそらく、地方創生に対するコミットが相対的に弱いのではないかと考えられる。

表3 市町村属性と地方創生への評価の相関

	財政的にプラスの影響	地域経済や人口の維持・拡大にプラスの影響	自治体の政策や方針の改善にプラスの影響	職員の政策立案能力向上等にプラスの影響	職員が忙殺されるなどのマイナスの影響	総体として第一期創生総合戦略への評価
人口(対数変換)	0.13	0.21	0.01	-0.03	-0.03	-0.07
財政力指数	-0.05	-0.01	-0.15	-0.17	-0.22	-0.13
高齢者65歳以上人口割合	0.04	0.05	0.18	0.21	0.20	0.15
第1次産業就業者比率	0.22	0.01	0.16	0.17	0.11	0.26
他市区町村への通勤者比率	-0.20	-0.18	-0.14	-0.18	-0.25	-0.17

表4 市町村属性・政策と地方創生への評価の平均

		財政的にプラスの影響	地域経済や人口の維持・拡大にプラスの影響	自治体の政策や方針の改善にプラスの影響	職員の政策立案能力向上等にプラスの影響	職員が忙殺されるなどのマイナスの影響	総体として第一期創生総合戦略への評価
消滅可能性都市	非該当	3.1	2.4	2.4	2.2	2.6	3.4
	該当	3.0	2.4	2.6	2.4	2.9	3.7
中核中核都市	非該当	3.0	2.4	2.5	2.2	2.7	3.5
	該当	3.4	3.1	2.6	2.4	3.1	3.7
人材派遣制度	非利用	3.0	2.4	2.5	2.3	2.7	3.5
	利用	3.5	2.8	2.5	2.3	2.6	3.6

もう一つ重要な変数として、消滅可能性都市かどうかという変数があるだろう。表4に示してあるように、これに関しては地方創生の評価には有意な平均の差は存在しない。

政府の支援策と市町村の地方創生に対する評価の間に関係があるだろうか。先行研究が指摘する政策面での優遇ではどうだろうか。平成 28 年には「活力ある地域社会を維持するための中心・拠点」として、中枢中核都市の指定が行われた。東海三県においても岐阜市、名古屋市、津市など 8 市が指定を受け、各種の支援・優遇策を受けている。表 4 に示すように、政策的な優遇にもかかわらず、これらの市町村とそれ以外に地方創生総合戦略に対する評価の差はほとんどなかった。ただし、中枢中核都市の方が、地域経済や人口の維持・拡大にプラスの影響があったという項目において有意に高い評価をしている。より正確には、中枢中核都市にあたらない都市の方が、地域経済や人口の維持拡大にプラスの影響があったという項目においてそうは思わないという回答する率が高い。先も述べたように現実に少子高齢化が進行している地域では、維持拡大にプラスの影響があったとは答えづらいのではないと思われる。

また、国家公務員や大学教員・民間企業の人材を市町村に派遣する地方創生人材支援制度は東海地方においても 9 つの市町村が利用している。このうち欠損値を除く 8 市町村と制度を利用していない市町村における評価の差も計算したが、これも利用している市町村としていない市町村の間において、地方創生に対する有意な評価の差は無かった。

地方創生関連の交付金についてはどうだろうか。地方創生関連の交付金に関しては、平成 26 年の補正予算で先行型交付金が計 1700 億円設定され、平成 27 年度補正予算の加速化交付金を経て、平成 28 年度から地方創生推進交付金、地方創生拠点整備交付金が毎年設定されている。交付金には個別の自治体が申し込むことができる通常事業だけでなく、複数の自治体が協力する広域連携事業も設定されている。この交付金のスキームは現在まで続いており、毎年 1000 億円以上を確保している。

この交付金は市町村から見た場合、使い勝手の良い面と悪い面の両方が存在するといわれる。まず、省庁横断的な課題に取り組むことが可能であり、また交付金ということで特定事業に対する補助金よりも自由に地方のアイデアを生かすことができるとされている。公表されている限りでは採択率も当初の補助率 100% の先行型交付金・加速化交付金で各々 66%、70%、補助率 1/2 の 28 年度推進交付金で 94% である。きわめて競争的な交付金というわけでもないため、ある程度の計算はできる。

このように通常の補助金よりも融通が利きながら、なおかつかなりの割合で採択が見込めるという面が存在するが、一方で、この交付金には事業のテーマがある程度決められており、細かな制約がついているなど使い勝手の面での問題が存在する。具体的にはたとえば平成 28 年度地方創生推進交付金では事業分野については「各地方公共団体において、それぞれの総合戦略に位置づけられた（ないしは位置づけられる予定である）事業全般を対象とする」とする一方で、具体例として (1) しごと創生 (2) 地方への人の流れ (3) 働き方改革 (4) まちづくりがあげられ、さらにしごと創生の具体例として、日本版 DMO などがあげられている。たしかに具体例がなければどのような事業が対象となるのかを想定するのが難しいが、地方の側としては具体例にあわせて事業の枠組みを整える方が採択されやすいのではないかという考えが生まれる。加えて、地方創生推進交付金ではハード事業の割合などの制約や事業の仕組み、企業

や他自治体との連携に関する要件なども定められており、様々な制約を受けることになる。このため、この地方創生関係交付金は使い勝手が悪いというという批判がしばしば地方からあげられてきた。(松井 (2020) も参照)

この交付金事業について、第一期の採択件数や交付総額、また地方創生推進交付金の使い勝手に対する評価と地方創生に対する評価の相関は次の表5のようにになっている。5%で有意な相関にはうすく影をつけている。

表5 交付金事業に関する変数と地方創生に対する評価の相関

	財政的にプラスの影響	地域経済や人口の維持・拡大にプラスの影響	自治体の政策や方針の改善にプラスの影響	職員の政策立案能力向上等にプラスの影響	職員が忙殺されるなどのマイナスの影響	総体として第一期創生総合戦略への評価
通常事業交付金総額	0.39	0.35	0.20	0.24	0.05	0.22
総採択数	0.44	0.16	0.16	0.13	0.11	0.20
通常事業採択数	0.41	0.31	0.16	0.20	0.00	0.21
広域連携事業採択数	0.25	-0.08	0.07	-0.01	0.17	0.08
地方創生推進交付金の使い勝手	0.37	0.29	0.20	0.16	0.06	0.35

表5から分かるように、交付金事業に関しては金額も採択件数も使い勝手に関する評価も第一期総合戦略への評価に広く関連しているということがわかる。最も関係が強いのは当然、財政的にプラスの影響という評価であるが、地域経済や人口の維持拡大、自治体の政策や方針、職員の政策立案能力とも関係しており、またやや意外であるが職員が忙殺されるという評価とは関係していない。これは交付金事業の数が多くとれる市町村は基本的にはあまりマンパワーが不足してはいないということとも思われる。交付金関連の変数は個別の自治体に対する影響だけでなく第一期創生総合戦略全体への評価とも相関している。また交付金に関する使い勝手の変数が非常に強く関連している。

ここまでをまとめよう。地方創生に関しては東海地方の市町村からは全般的にある程度は評価されており、特に財政面での評価は高いが、同時に負担が増えたという評価も多い。市町村からの評価は、市町村の人口や財政力とはあまり関係しておらず、意外なことに一次産業の就業者比率とは関連している。また政策としては地方創生関連の交付金の採択状況や使い勝手の評価と関連している。

この交付金事業の採択数や使い勝手の評価と地方創生への評価が強く関連しているという点はいろいろ示唆に富んでいる。まず、単純に交付金が獲得できたという財政面で評価できるということもあるだろう。しかし、使い勝手の評価の相関が高いということは、国の付けた制約があまり制約と感じられないような市町村において地方創生に対する評価が高いということだと思われる。つまり、そもそも国の方針と近い考えを持つ、あるいは国の作ったフレームに乗りやすい市町村からは評価が高いのではないかと思われる。それはどちらかといえば条件が不利で、かつ観光や農業など国が考える重点分野を支援したいと考えていた市町村ではないかと考えられる。

このように、市町村における地方創生に関する評価をみた場合、地方創生が「選択と集中」

を引き起こしており、小規模自治体や消滅可能性都市から評価されていないという印象はうけない。むしろ一次産業の就業者の多い自治体から評価されるなど、どちらかといえば政府の設定した地方創生のフレームに適合的な、条件的に不利な自治体から評価されているのではないとも考えられる。また、交付金の獲得金額や採択数と関連していたということは、交付金事業の KPI により「困り果てる」という金井の懸念に反して、市町村はよりしたたかに交付金事業を活用したのではないと思われる。

しかしながら競争的な資金である交付金配分に関して、選択と集中が起きている可能性がないわけではないと思う読者もいるだろう。よって次の節では、東海地方において地方創生関連の交付金がどのように配分されているのかに関して、検討を行う。

### 3. 地方創生関連交付金の配分

この節では地方創生関連の交付金事業に関して東海地方の配分からどのようなことが確認できるかをみてみよう。まず 3.1 節ではデータの説明と東海地方における交付金事業の配分の概要を示す。次に、統計分析により交付金の配分が特段、経済的に強い市町村に偏っているわけではないということを示す。最後に、交付金事業がいわゆる消滅可能性都市にどのように配分されているかを確認する。

#### 3.1. 交付金事業の配分

地方創生関連の交付金に関してはすでに前節で説明したように、地方創生に関する情報支援・人材支援に並ぶ財政支援の政策の一つの柱として毎年 1000 億以上の資金が投じられている。内閣官房の資料によると地方創生推進交付金は、都道府県においては全 47 団体が、市区町村においては 1,547 団体（88.9%）が活用し、地方創生拠点整備交付金は、市区町村においては 1,741 団体のうち 767 団体（44.1%）が活用している<sup>2</sup>。

東海地方においてこの交付金はどのように配分されているだろうか<sup>3</sup>。まず第一期の通常事業の交付金総額と通常事業の採択件数のヒストグラムから確認しよう。

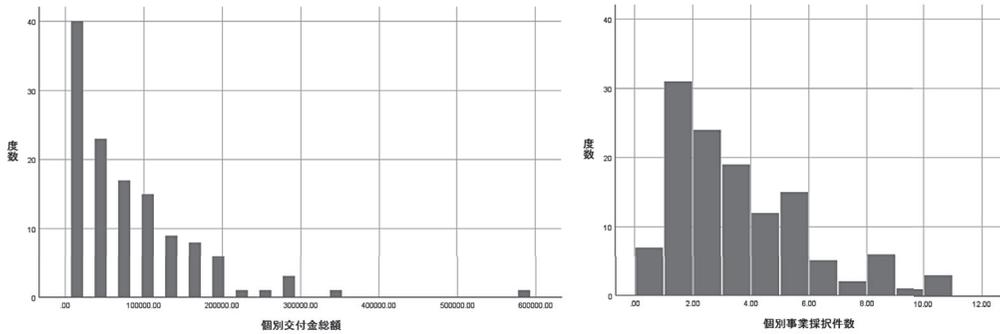


図1 通常事業交付金総額と通常事業採択件数のヒストグラム

個別自治体が申請する通常事業に関しては第一期を通じて最も多く採択されているのが名古屋市など3市であり、10のプロジェクトである。一方、採択件数のモードは件数1であり、全体の1/4にあたる31の市町村は1件のみの採択数である。愛知県を中心として通常事業の採択件数が0件の市町村も6市町村存在する。統計的には正規分布していないということが明瞭なデータである。

個々の自治体により申請される通常事業の採択数および複数の自治体により共同で行われる広域連携事業の採択数を棒グラフとして図示したのが次の図2である。

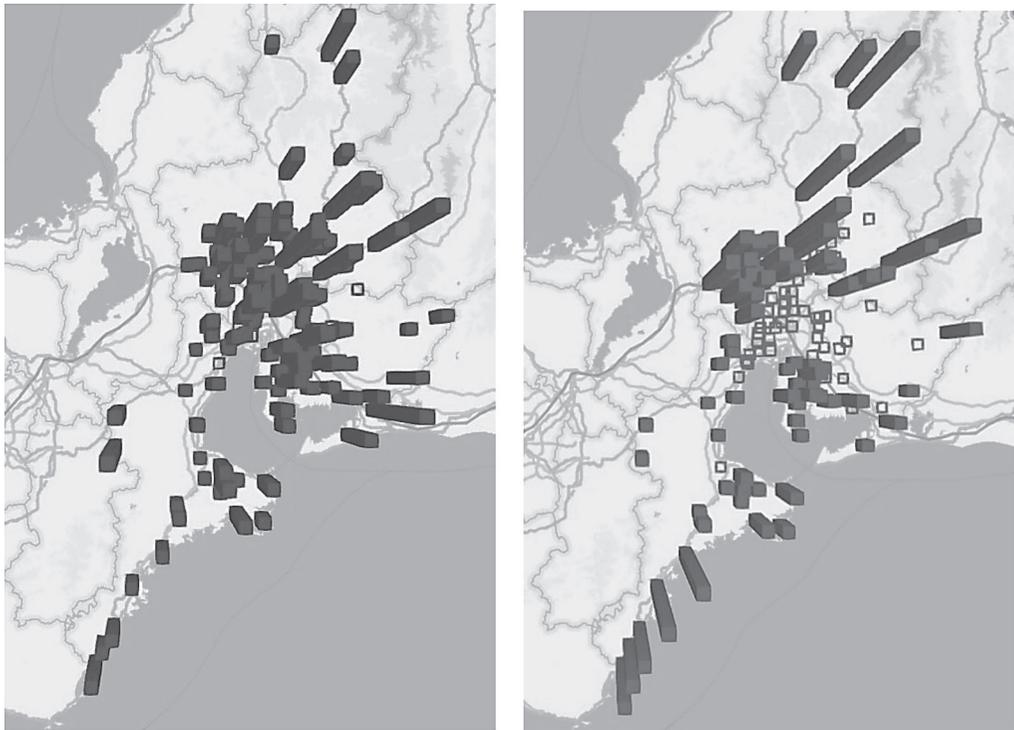


図2 通常事業の件数（左）と広域連携事業の件数（右）の棒グラフ

印象としては通常事業に関しては名古屋市周辺の財政力が高く比較的小さな市町村において採択件数が少ないところがあるように見える。

市町村がいくつの広域連携事業に参加したかに関しては県ごとの違いが明瞭である。岐阜県は全般的に広域連携事業が多く行われているようである。これには県が参加する事業も多く存在する。三重県は特に南部において広域連携事業を行う市町村が多い。観光でトピックが作りやすいのも要因だが、また県の参加する事業も複数存在する。交付金データから県ごとに地方創生への反応が大きくことなるということは松原（2016）でも指摘されているが、東海地方の第一期地方創生のデータからも同様に理解できる。

このようにしてみた場合、確かに市町村ごとに採択件数の違いは大きい。しかしながら、必ずしも都市部において非常に多くのプロジェクトが採択されているわけでもないようだ。むしろ目立つのは名古屋市周辺の市町村で人口規模の割には採択件数が少ないということである。大都市近郊のベッドタウンに近い性質を持つ市町村では、地方創生に関連する政策を無理に行わなければならないほど困窮していないうえに、人口が増えている自治体もあるなど国の重点政策と市町村の置かれた状況が離れており地方創生に関連した交付金事業のトピックが作りづらいのではないかと想像できる。

### 3.2. 交付金事業の採択の分析

それではどのような市町村が多くての交付金事業を行っているかを統計的に検討しよう。従属変数として設定するのは通常事業の採択件数、通常事業と広域連携事業を合計した採択件数、通常事業の交付金総額の3つである<sup>4</sup>。

まず自治体属性による影響を考えよう。基本的に、人口規模に応じて採択件数も増えると考えるのが普通だろう。財政力に関しては人口が増えたほうが財政力も一般的には高くなるため、この事情を考えれば財政力の高い市町村で採択件数が増えそうだが、財政力の高い市町村には何が何でも資金を取りに行くというインセンティブにかけるため、どのように作用するかはわからない。また、第一次産業の比率のような産業構造の影響も確認しておきたい。加えて、他市町村への通勤比率が高い市町村では、ベッドタウンの色彩があるため交付金事業の企画等が立てにくい可能性がある。これらの属性の影響を確認しよう。

次に、各都市の制度的な属性についても考えてみよう。まず中枢中核都市には申請件数の上限の緩和等の措置が行われているため有利である可能性がある。次に、各県庁の働きかけにより広域連携事業の件数等は異なる可能性が高いので、所在県の影響も検討する必要があるだろう。

最後に政治的要因として、首長の姿勢も重要だろう。我々が東海地方で行ったアンケートには、首長の姿勢に関して、「総合戦略策定当時、地域産業の活性化に積極的でしたか」とする質問があるため、この首長の産業活性化に対する姿勢を加えて検討したい。先ほど説明したように、一見、交付金事業は競争的ではあるが、実際の採択率はかなり高い。よって、首長が獲得の意思を示せばかなりの確率で獲得できるのではないかと考える。

表6 採択件数の分析 (負の二項回帰モデル 括弧内は標準誤差)

	モデル1	モデル2	モデル3	モデル4	モデル5	モデル6
<b>従属変数</b>	<b>合計採択数</b>	<b>合計採択数</b>	<b>合計採択数</b>	<b>個別採択数</b>	<b>個別採択数</b>	<b>個別採択数</b>
人口(対数変換)	0.23 (0.07)	0.27 (0.07)	0.28 (0.09)	0.35 (0.08)	0.37 (0.09)	0.34 (0.10)
財政力指数	-1.66 (0.45)	-0.70 (0.48)	-0.76 (0.60)	-1.02 (0.48)	-0.80 (0.57)	-0.94 (0.71)
高齢者比率	-0.03 (0.02)	0.00 (0.02)	0.00 (0.02)	-0.01 (0.02)	0.00 (0.02)	0.00 (0.03)
第一次産業従業者比率	0.00 (0.01)	0.02 (0.01)	0.01 (0.01)	0.02 (0.02)	0.02 (0.02)	0.02 (0.02)
他都市への通勤者比率	-0.01 (0.00)	-0.01 (0.00)	-0.01 (0.01)	0.00 (0.01)	0.00 (0.01)	0.00 (0.01)
中枢中核都市ダミー		-0.16 (0.25)	-0.16 (0.25)		-0.08 (0.27)	-0.05 (0.27)
岐阜県ダミー		0.54 (0.16)	0.49 (0.17)		0.15 (0.19)	0.04 (0.21)
三重県ダミー		0.17 (0.16)	0.11 (0.18)		-0.03 (0.19)	-0.06 (0.20)
首長の産業志向			0.43 (0.14)			0.34 (0.17)
定数項	1.48 (1.20)	-0.74 (1.32)	-2.15 (1.71)	-1.55 (1.36)	-2.24 (1.64)	-2.68 (2.00)
ln(alpha)	-1.81 (0.31)	-2.15 (0.39)	-2.36 (0.47)	-2.15 (0.48)	-2.21 (0.50)	-2.25 (0.53)
Log Likelihood	-300.75	-294.46	-252.62	-251.12	-250.44	-220.40
N	125	125	109	125	125	109

従属変数はすべて非正規分布であると考え、交付金の総額に関してはトービット回帰を、採択件数に関しては負二項回帰を用いて分析を行った<sup>5</sup>。まず交付金の採択件数から確認しよう。

まず、広域連携事業・通常事業の双方を足し合わせた全体の採択件数と市町村属性との関係を見たモデル1を見ると、人口に関しては予想通りプラスの方向で作用している。一方で、財政力の係数は有意にマイナスであり、財政力が高くなれば採択件数が減少するという関係がある。他都市への通勤者比率も統計的に有意にマイナスの影響を及ぼしており、ベッドタウンの

表7 配分総額の分析（トービットモデル 括弧内は標準誤差）

	モデル1	モデル2	モデル3
従属変数	個別交付金総額	個別交付金総額	個別交付金総額
人口(対数変換)	36,823.47 (9,161.73)	40,516.26 (9,796.64)	40,199.24 (12,559.10)
財政力指数	-105,181.58 (54,854.04)	-46,567.93 (57,764.70)	-34,731.11 (85,911.53)
高齢者比率	-674.86 (2,464.36)	801.19 (2,463.75)	870.18 (3,308.84)
第一次産業従業者比率	2,206.04 (2,005.18)	3,242.49 (2,050.15)	3,320.00 (2,352.92)
他都市への通勤者比率	-312.64 (620.10)	-114.7 (624.61)	83.36 (797.98)
中枢中核都市		-9,871.04 (36,374.85)	-13,021.51 (39,034.91)
岐阜県		39,901.82 (21,691.83)	44,017.21 (25,731.09)
三重県		14,190.72 (21,655.65)	17,979.94 (25,390.69)
首長の産業志向			23,139.14 (19,057.50)
定数項	-211,188.26 (161,881.38)	-364,539.73 (182,849.24)	-444,740.06 (252,494.98)
var(個別交付金額)	6.57E+09 8.62E+08	6.38E+09 8.37E+08	6.82E+09 9.53E+08
Log Likelihood	-1507.38	-1505.60	-1330.00
N	125	125	109

ような市町村での申請が少ないと思われる。このように地方創生関連の交付金の必要性が薄い市町村では人口規模が大きくなろうと採択件数が増えないのではないかとと思われる。

モデル1に、中枢中核都市ダミー、岐阜県ダミー、三重県ダミーの3つの変数を投入したモデル2では、財政力等の影響が消える代わりに、岐阜県ダミーの係数がプラスで有意となっている。岐阜県が広域連携事業を企画し、市町村をコーディネートした成果が出ていると考えられる。中枢中核都市に関しては有意な影響は出なかった。東海地方に関しては中核中枢は人口規模以上に多くのプロジェクトを企画しているというわけでもなさそうだ。

最後にモデル3ではこれまでの変数に加えて首長の産業政策に対する積極性を投入したところ、こちらは有意にプラスの影響を及ぼすことが確認できた。交付金の獲得に際して獲得する意志と能力の双方が必要であると考えた場合、市町村においては首長の意向が決定的であるだけでなく、比較的採択されやすいという特徴があるため能力よりも意志の影響がストレートに出たのではないかとと思われる。

同様に、個別自治体が申請する通常事業の採択数のみを従属変数にした分析を行ったのがモデル4-6である。モデル4では人口と財政力が有意な影響を及ぼしており、これは総採択件数と同じである。一方で、モデル5ではモデル2で有意であった岐阜県のダミー変数の係数が有意ではない。やはり県は広域連携事業を通じて市町村の政策に影響を与えているのだろう。最後に首長の産業政策志向を投入すると、やはりこれも有意な影響を及ぼしている。

このように、採択件数に関しては、そもそも交付金事業の競争率がそれほど高いというわけではないため、資金が必要な条件が揃った市町村において、首長が積極的であれば、採択件数を増やすということができるということがわかる。また、県によっては、広域連携事業を多く企画することで市町村の地方創生に関与することができることもわかった。

一方で、高齢化率や一次産業従業者比率は件数には影響しなかった。確かに高齢化率や一次産業従業者比率が高い市町村のほうが地方創生の必要性が高いと思われるが、しかし、事業の立案には不利ではあろう。このあたりの事情から影響がキャンセルアウトしている可能性があると思われる。

同様な分析を、従属変数を通常事業の交付金総額に変えて分析を行った結果が次の表7のモデル1-3である。件数では多くの変数が有意な影響を及ぼしていたことが明らかになったが、通常事業の交付金の総額に関してはほとんどの変数が影響を与えていない。事業の規模に関しては人口などで大枠が決まることが多く、首長の産業志向等から説明することは難しいのではないかと考えられる。

さて、結局、交付金の事業に関しては、人口が多ければそれだけ採択件数は増えるが、交付金獲得のインセンティブが強い財政的に不利な市町村が件数を取る傾向があり、また首長が産業政策志向であればそれだけ件数も増えるということがわかった。また、単独の市町村での事業が難しい場合でも、県が広域連携事業を企画するという形で市町村に交付金を配分できるということもわかった。

交付金に関しては、競争的な資金配分が行われているということは事実であるが、財政的に

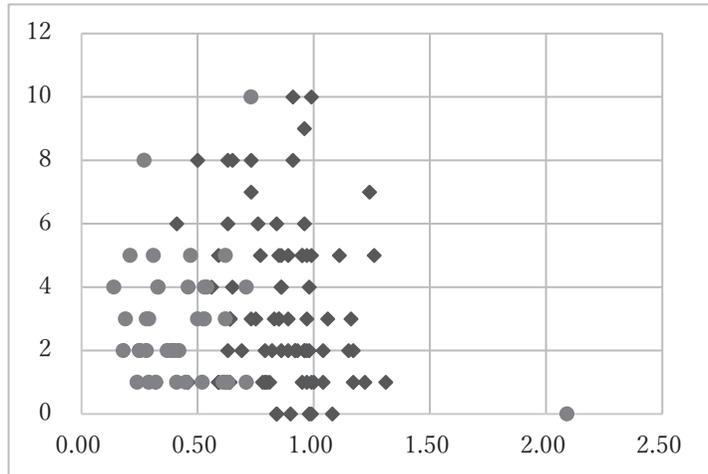


図3 通常事業採択件数 財政力 消滅可能性都市

不利で首長が望めば件数が増えるということは、自治体の淘汰が起きているというよりもむしろ平等化に資している可能性がある。これも、そもそもの国の提示する地方創生のフレームに条件不利な自治体の方が当てはまりやすいからではないかと思われる。

### 3.3. 消滅可能性都市と交付金事業

東海地方における交付金の採択状況についてももう少し説明したい。地方創生において危険視されたことの一つは、競争に適應できない自治体は交付金を獲得できず、いわゆる負け組が生まれるのではないかということである。つまり弱者の中での格差が広がるのではないかという懸念である。そこで図3に財政力指数と通常事業採択件数をプロットしてみた。

上の図3の丸は消滅可能性都市を、ひし形はそれ以外をあらわし、また財政力は右に行くほど豊かな自治体となる。東海地方における消滅可能性都市は左側の財政力が低い層となっている。消滅可能性都市では、交付金事業が採択されていない市町村が一つ存在するが、日本でももっとも財政状況がよい自治体のひとつであり、そもそも交付金事業に応募していないと考えられる。それ以外の市町村では必ず一つの事業は採択されている。すでに見たように、人口を考慮すれば財政力が低いほど採択件数は増える傾向にあったので、人口規模が小さな割には、消滅可能性都市は交付金事業が採択できていると考えられる。また、消滅可能性都市は小規模である一方、三重県南部や岐阜県に関しては県も関与した広域連携事業が行われていた。東海三県の消滅可能性都市と非消滅可能性都市で採択された事業数がどれくらい異なるのかを見てみよう。次の表8では各々の平均を示しており5%で有意な差がある項目にうすく影をつけている。

表 8 消滅可能性都市と交付金事業

	総採択数	通常事業採 択数	広域連携事 業採択数
非消滅可能性都市	4.5	3.1	1.4
消滅可能性都市	6.1	3.0	3.0

このように、あくまで東海地方においてはであるが、人口規模は小さいにもかかわらず消滅可能性都市の方が事業採択数は有意に多い。これは、財政力の高い愛知県の市町村が通常事業に積極的でないという事情があるが、広域連携事業の採択数において消滅可能性都市の方が多いためである。つまり、消滅可能性都市に関しては単独で多くの事業を行うことは難しいかもしれないが、しかし県の企画や仲介などもあり、広域連携事業に多く参加する傾向がある。詳細は別稿に譲るが、全国的にみた場合には消滅可能性都市は個別事業の採択数は少ないが、広域連携事業の採択数はやや多く、総採択数は同程度になっている。このように県を中心とした広域連携事業の活用なども含めて、地方創生というフレームのもとでの交付金競争はむしろ平等化を促進した面があるのではないか。

#### 4. まとめと今後の課題

本稿をまとめよう。本稿では第一節において、地方創生が開始された初期には、地方創生に関する政策は競争に基づいた仕組みを取り、地方にとって利益が少なくまた一部の自治体に淘汰を迫る可能性があるとも考えられていたことを見た。しかしながら、実際の政策が展開された後に行われた東海地方の市町村に対する地方創生のアンケートによれば、全体として地方創生に対する評価はそれほど悪くなく、しかも評価しているのはむしろ第一次産業の就業者比率が高い市町村であり、また政策としては交付金事業を多く獲得した市町村であった。交付金事業に関しては、人口が多い市町村が件数でみれば多く獲得するという傾向がある一方で、人口の影響をコントロールすれば財政力が弱い市町村、首長が産業拡大志向の市町村において数多く獲得できるという特徴がある。つまり地方創生関連の交付金は獲得する意思があれば獲得できる資金である可能性が高い。このため、一定の審査と競争があるためバラマキとまではいえないとしても、ある意味では平等促進的な仕組みのように見える。また東海地方においては岐阜県が積極的であったということもあるが消滅可能性自治体の方が広域連携事業を多く行っており、このような仕組みを通じても平等促進的に作用している。

このような事情を考慮すれば、地方創生に関する政策に関しては、確かに一部は競争的な手法を取ってはいるが、決してその競争は弱肉強食の戦いというわけではなく、むしろ経済的に豊かな市に関してはトピックが作りづらいなどのある程度のハンデ戦となっているように思われる。またアンケートの回答全体からうける印象では、中核中枢都市に関しても特に優遇されているという回答も意識も無く、第一期地方創生に関しては決して選択と集中という形での地

方創生にはならなかったのではないかと考えられる。一方で、それでは消滅可能性都市や一般的に条件が不利な市町村が非常に高く第一期地方創生を評価しているかという点もそう簡単でもない。詳細は中村他（2020）を参照していただきたいが、（地方自治体は努力をしているにもかかわらず）第一期地方創生に関して、結局は地方への人の流れを作ることができなかったという面もあるため、自由回答には国によるより大胆な東京一極集中の是正策を求める声もあった。

本稿では東海地方におけるアンケート調査と地方創生関連交付金データから第一期地方創生の基本的な特徴を検討した。ここから日本全体の地方創生への評価もある程度は可能であると考えられるが、一方で、今回検討したのはあくまで経済が好調な東海地方に限定したデータであるということも間違いない。アンケート調査にはさらに多くの調査項目があり、また交付金データもさらに活用できると考えられるが、その分析は今後の課題としたい。

注

- <sup>1</sup> 市町村属性の変数は全て 2015 年のものを用いている。データは e-stat より入手した。
- <sup>2</sup> 内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局・内閣府 地方創生推進事務局 2020 「地方創生推進交付金等について」 [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/tihouseisei\\_setumeikai/pdf/r02-07-21-shiryoul8.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/tihouseisei_setumeikai/pdf/r02-07-21-shiryoul8.pdf)
- <sup>3</sup> データはまち・ひと・しごと創生本部の地方創生関係交付金の web ページ (<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/kouhukin/index.html>) より、第一期地方創生に関連する交付金の交付対象の決定に関する文章から作成した。ただし、地方版総合戦略先行策定分は件数に含まれていない。
- <sup>4</sup> 広域連携事業のみでは県ごとの違いが大きいため、これは省略した。
- <sup>5</sup> 推定には stata 15 を用いた

参考文献

- 今井照 (2018) 「『計画』による国-自治体間関係の変化 ~地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に」 自治総研, 477 号, pp.53-75.
- 岡田知弘 (2015) 「『地方消滅』論の本質と『地方創生』・道州制論」岡田知弘, 榎原秀訓, 永山利和編 『地方消滅論・地方創生政策を問う』 自治体研究社.
- 坂本誠 (2018) 「地方創生政策が浮き彫りにした国-地方関係の現状と課題:『地方版総合戦略』の策定に関する市町村悉皆アンケート調査の結果をふまえて」自治総研, 474 号, pp.76-100.
- 嶋田暁文 (2016a) 「『増田レポート』再考「自治体消滅」論とそれに基づく処方箋は正しいのか?」地方自治ふくおか, 201610 号, pp.3-20.
- 嶋田暁文 (2016b) 「『地方創生』のこれまでと自治体の現在~求められる自治体の『軌道修正』~」地方自治ふくおか, 201610 号, pp.21-43.
- 高原一隆 (2016) 「『地域拠点都市』と地域の持続性—『地域拠点都市』は地域経済の再生を担えるか?—」地域経済学研究, 32, pp.16-28.
- 中村悦大・入江容子・京俊介・高松淳也 (2020) 「資料 地方創生に関する東海三県市町村アンケート調査単純集計」愛知学院大学 総合政策研究 23 (1), pp.21-45.
- 早川有紀 (2019) 「関西圏における『地方創生』政策:関西 2 府 4 県の自治体調査の結果と全体像の考察」法と政治, 70 号 2 巻, pp.29 (727) -58 (756).
- 松井督治. (2020) 「地方創生の成果と課題:大分県市町村アンケート調査から」大分大学経済論集, 72 (2), 55-83.
- 松原宏. (2016) 「地方創生関連政策の策定過程と政策評価に関する覚書き」経済地理学年報, 62 (4), 346-359.
- 増田寛也 (2014) 『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』 中公新書.
- 村上裕一・小磯修二・関口麻奈美 (2017) 「『地方創生』は北海道に何をもたらしたか:道内自治体調査の結果とその分析を通して」年報公共政策学 11 号, pp.119-137.
- 村上裕一・小磯修二・関口麻奈美 (2018) 「『地方創生』は地方に何をもたらしたか:愛媛県・香川県内自治体調査の基礎集計と予備的考察」年報公共政策学, 12 号, pp.49-72.
- 森川洋 (2016) 「連携中枢都市圏構想の問題点について再度考える」自治総研, 457 号, pp.50-64.
- 山下祐介・金井利之 (2015) 『地方創生の正体:なぜ地域政策は失敗するのか?』ちくま新書.
- 山下祐介. (2018) 『『都市の正義』が地方を壊す 地方創生の隘路を抜けて』PHP 新書.
- 山田順. (2016) 『地方創生の罫』 イースト新書.

## 付録 アンケート質問文

本論文では以下の質問項目を用いた。ただし、分析に際しては回答選択肢に関して、そのように評価できる、非常に高く評価する、の値が一番大きくなるように再コードを行った。

貴自治体にとって、第一期地方創生総合戦略に関連する政策は現在までのところどのように評価できますか

- ・ 交付金の獲得などにより財政的にプラスの影響があった
  - ・ 地域経済や人口の維持・拡大にプラスの影響があった
  - ・ 自治体の政策や方針の改善にプラスの影響があった
  - ・ 職員の政策立案能力向上等にプラスの影響があった
  - ・ 事務作業の負担が重く、職員が忙殺されるなどのマイナスの影響があった。
- ①. そのように評価できる ②. 幾分かはそのように評価できる ③. どちらともいえない  
④. あまりそのように評価できない ⑤. そのように評価できない

総体として、国の進めた第一期創生総合戦略をどのように評価しますか

- ①. 非常に高く評価する ②. 高く評価する ③. ある程度高く評価する ④. どちらともいえない ⑤. あまり高く評価できない ⑥. 評価できない ⑦. 全く評価できない