
Quarterly "Urbanization" 2016 vol.1

季刊「都市化」2016 vol.1

地方創生への一考察

(日本における地方再生の評価)

—企業再建の視点からみて—

公益財団法人都市化研究公室 特別研究員 山田康治

2016年4月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。
内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

地地方創生への一考察（日本における地方再生の評価） —企業再建の視点からみて—

公益財団法人都市化研究公室 特別研究員 山田康治

“地方消滅”というセンセーショナルな言葉が世間を騒がし、896の自治体が将来消滅する可能性があるとして、名指しで指摘された。地方の実態は、高齢化、人口減少、自治体の財政逼迫化など厳しい環境下にあり、「地方創生」への期待が高まっている。これまで、地域活性化政策は繰り返し実施されてきたが、地方は厳しい実態から抜出せないでいる。域活性化の主な課題は、地方に事業を創出し、地域経済を活性化させることである。民間の事業創出（新規事業の立上げ）と行政による事業創出を比較して、地方創生の課題を検討する。

1. 民間における事業創出

(1) 民間における新事業の立ち上げ

事業を立ち上げるためには必ずその事業の経営戦略が不可欠であり、それを文書化したものが事業計画になる。経営戦略を策定するための視点などについては、経営学の教科書などに書かれているが、主なものは以下のとおり。

- ① 事業遂行に影響を及ぼす要因を漏れなく導き出す
- ② 事業遂行に必要な事実を客観的に観察し、論理的に分析する
- ③ 推論は必ず事実の組み合わせから導き出す
- ④ 事実と推論の整合性を確保する

これらの実施過程で不可欠なものは、徹底したリアリズムである。事業立ち上げに必要な課題と対処方法が明確になり、事業遂行のリスクの発見とそれが顕在化したときの損失の想定がより確実になる。リアリズムをさらに徹底させるためには、多くの目に晒され批判を受けることが求められる。組織内の関係者、資金調達先、事業立ち上げ後の市場の反応であり、彼等からの批判を率直に受取り、事業計画を常にブラッシュアップしていくことが事業を成功に導く要因である。

すべての事業の立ち上げが成功するわけではない。事業計画には必ず撤退要件（または撤退の検討を義務付ける経営数値など）を組み入れるべきであり、関係者の合意を得ておくことが必要である。収益が見込めない事業については、早々に事業を中止すべきであり、判断を延期すればするほど無駄な経営資源を投入することになって、多くの損失を被ることになる。その時点まで事業に投

入した経営資源は埋没費用として、撤退の可否を判断するための材料としてはならない。

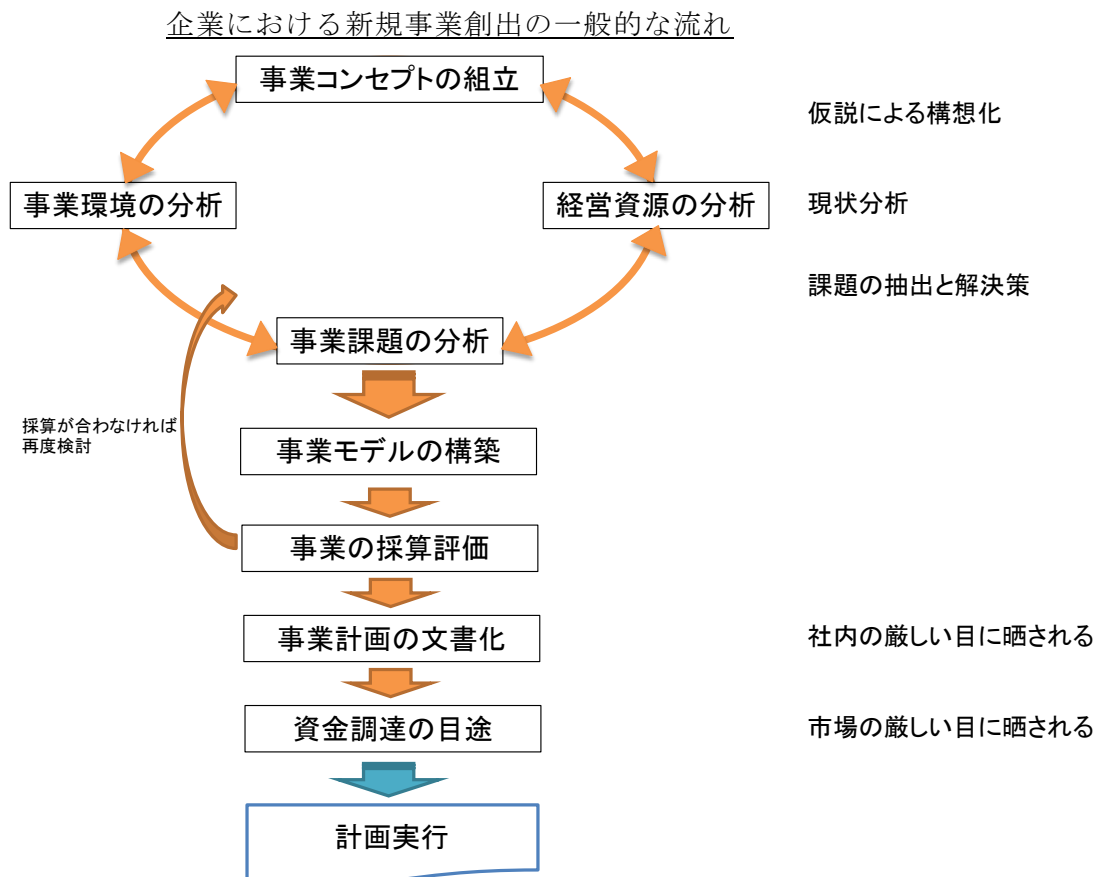
事業を遂行するための視点は下記のとおりと考える。

- ①事業グループのメンバーの権限と責任を明確にする
- ②事業進行状況を常に把握し、関係者間で情報共有する

経営陣は、プロジェクトリーダーに対して、事業の責任者として権限と責任の範囲を一致させ、権限委譲するべきである。責任だけを押し付けた場合、自律的な行動が期待できなくなり、組織としての重要な意思決定が不能になることや遅延するような事態が発生する。特に、事業撤退の意思決定の不能や遅延は、多額の損失を被る要因となる。

事業計画は将来を予測するものであり、将来発生する事象のすべてを予測し把握できるわけではない。事業開始の当初では、不測の事態が必ず発生し、その対処にスピード感が要求される。各メンバーが事業進行の状況を理解し、適切な権限委譲がなされていれば、自律的な行動が期待できる。

(2)民間企業における事業創出のプロセス



上記のフローは、民間企業における新規事業（事業創出）の立上げの一般的な過程を表したものである。この過程で新規事業の方向性や市場での位置づけを明確にして、商品・サービスの優位性を導き出し、新規事業で目指すところを定量的に表した事業目標が立てられる。新規事業が対象とする顧客層とニーズを明確に想定し、新設の商品・サービスが誰にどのように供給されるのか、また、費用対効果は顧客を満足させるのか、仮説・検証を繰り返す。同時に協力者に検討結果を報告し、協力を仰ぐことも行われ、企業内の決済における厳しい目や外部資金を調達する際の金融機関等の厳しい目に晒され、不十分な検討内容もブラッシュアップされていく。

すべての企業において上記のようなプロセスを経て、新規事業を立ち上げているわけではない。しかし、定型的なやり方ではなくとも、収益を稼ぐことや損失を被ることに対して敏感な者たちが、それぞれの立場で事業計画に対してあらゆる批判をぶつけてくる。プロジェクトマネージャーは事業を立ち上げるために躍起になり、それに対して社内の関係者は、それぞれの担当分野のリスクを軽減させるため、厳しい目でチェックを行う。また、事業を推進する立場や事業を中止させる立場にせよ、属人的なものに左右された批判も出る。これらの過程を経て、事業計画はブラッシュアップされる。ただし、強いリーダーシップと権限を持つものがリーダーになった場合など、自由に批判ができない状況に陥ると事業計画のリアリズムは失われ、不十分な事業計画が作成される危険が高くなる。

2. 日本における地方再生の評価

1990年代から始められた地域活性化政策は、十分な検証がされたとは言えず、どのような成功例と失敗例があるのか、特に失敗した事例について、その要因を分析しそれを公開することが不十分であったと思われる。そのため、失敗事例の情報が正確に収集されることなく、かつ、客観的に検証されることなく、繰り返し新たな地域活性化対策が実施されてきたと考える。このような状況は、地方自治体が自らの地域の事態を分析・検証することなく、国の施策で予算もあるから国の地域活性化施策に追従してしまう要因となった可能性が高い。

地域活性化の事業は継続性が求められ、地域で事業を立ち上げ、収益から雇用を生み出す循環が形成されることが不可欠である。収益を生み出すためには、需要と供給をマッチさせることが必要条件であり、その活性化事業について、誰が

それを実行するのか、誰がそのサービスを受けるのか、誰がそのサービスの費用を負担するのか、明確な対象を想定することが求められる。過去の地域活性化事業では、この事業収益の検証が疎かになっていたのではないかと考える。立派な施設を作ってしまうばかりでなく、事業収益（経営）の観点からの事業継続に関する事前および事後の検証が、地域活性化事業には求められている。

(1)過去の地域活性化政策の課題

過去の地域活性化政策の課題について、いろいろと言及されているが、それらの主なものを以下にあげる。

①国の総合計画→都道府県の総合計画→市町村の計画で決まる地域活性化事業

これまでの地域活性化事業において、国が方針を出して、予算化し、先進事例の参考まで紹介していることが多くみられた。このやり方では、地方自治体は国の方針に沿った同じような地域活性化案を策定することになってしまう。

地域の状況を把握しているのは自治体と住民である。そこから発信される地域活性化の提案に対して、国が支援をするという仕組みが作れないかと考える。

②事業規模が過大になる

地域の需要の検討が不十分なまま、国の方針に合うような目標値を設定することや多額の補助金獲得をめざして、立派な施設を計画することがこれまで多く見受けられた。その結果、事業開始後に事業収益を上回る多額のメンテナンスコストやランニングコストが発生し、最終的にそれらを自治体が負担することになり、自治体の財政に悪影響を及ぼすことになった。補助金で施設を作れば終わりではなく、その施設による事業の継続が本来の目的である。補助金獲得競争によって、収益の目標設定が多大になり、事業の収支計画の検討が疎かになっていたと思われる。

民間企業の事業創出においては、初期投資はできるだけ少額に抑えることが要求され、需要の拡大に合わせて供給体制を整えていくやり方が一般的である。また、初期投資の回収期間についても、事業進出の可否の判断材料となる。地域活性化政策においても、これらの考え方を取り入れるべきと考える。

③委員会などによって策定される事業計画の責任の曖昧さ

事業計画の策定に当たり委員会を設定した方が事業採択されやすくなるため、公募提案書の作成にはコンサルタント・学識経験者および地域の名士（事業の成功者）による委員会が設置される。

計画策定の責任の所在と計画実行の責任の所在が異なることは、事業実施の責任の所在を曖昧にする可能性が高い。

④事業内容の変更が容易にできない

事業計画の策定時は、事業プロセスの中で事業にかかわる情報が最も少ない状況であり、事業を進めていく過程で計画時の見込み違いが明らかになる。見込み違いを正し、それに合わせて事業計画を変更することは、事業を成功させるためには不可欠なことである。

また、事業計画には、撤退要件の明確な提示が求められる。事業途中で事業目的が達成されないと判断された場合は、それ以上の資金や経営資源の投入は無駄である。“これまでかけてきた資源を無駄にできないから、事業を継続させてこれまで発生した費用を取り戻す”という議論になりがちであるが、埋没費用として無視し、今後のコストとリターンに注目して、事業撤退の判断をするべきである。

(2)まち・ひと・しごと創生総合戦略について

平成26年11月に「まち・ひと・しごと創生法」が施行され、現在の日本の地方再生（地域活性化）の現状は、国が平成27年に「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、都道府県と市町村はそれぞれ「まち・ひと・しごと創生総合戦略（地方版総合戦略）」を作成し終わったところである。人口減少の問題の克服や地域活性化に取り組む新しい「地方創生」（地域活性化）が始まっている。

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」には、基本的な考え方として、人口減少に対する強い危機感があり、地域経済縮小を克服しなければ、「人口減少が地域経済の縮小を呼び、地域経済の縮小が人口減少を加速させる」という負のスパイラルに陥るリスクが高い」と強調されている。人口問題が解決しなければ、地方問題は解決せず、経済問題も解決しないとして、「人口・経済・地域社会の課題に対して一体的に取り組む」としている。しごとの創生、ひとの創生、まちの創生に同時、かつ、一体的に取組み、経済政策と社会政策を同時に実施しようとしている姿がうかがえる。

従来の政策に対する反省から、効果検証の仕組みを取り入れバラマキ政策からの脱却を図り、地方の自立性や地域性の尊重を政策原則に入れるなど、従来の地域活性化政策とは一線を画したものになっている。以下、特徴的な取り組みについて記述する。

①従来の政策の検証について

「創生総合戦略」には、「Ⅱ-1.従来の政策の検証」で、過去の政策が抱える課題として、

- 1)府省庁・制度ごとの「縦割り」構造
- 2)地域特性を考慮しない「全国一律」の手法
- 3)効果検証を伴わない「バラマキ」
- 4)地域に浸透しない「表面的」な施策
- 5)「短期的」な成果を求める施策

という5つを挙げ、対処が求められているとしている。従来の地域活性化政策の反省に基づいた姿勢が伺われ、従来の政策とは異なったものとなっている。しかし、これらの課題の具体的な検証は行われてはいない、どのような検証とマネジメントを実施すれば課題を克服できるかといった議論もない。このような課題を認識して後段の「Ⅲ-3.政策パッケージ」を策定したことになるかもしれないが、明瞭ではない。この「創生総合戦略」を勘案し、地方自治体は「地方版総合戦略」を策定することになるが、この認識が十分に活かされるのか疑問が残る。

②PDCA サイクルの確立について

「創生総合戦略」には、「Ⅱ-3.国と地方の取組体制とPDCAの整備」において、政策の進捗について、「アウトカム指標を原則とした重要業績評価指標（KPI）で検証し改善する仕組み（PDCAサイクル）を確立」するとし、目標とする成果を数値として認識し、常にその数値を意識しながら施策を推進することになっている。民間企業における事業遂行では、PDCAサイクルは常識であるが、地方自治体の場合、一度予算化された施策が想定した成果を期待できないと判っていても、予算書に示された方法でやり続けることが求められ、PDCAサイクルが実施された例は数少なかったと思われる。

従来の地域活性化政策では取組まれていなかった仕組みであり、地方自治体にとっては、施策に対する考え方や取組み方に関して大きな転換が求められる。「地方版総合戦略」の企画立案等を進めるにあたっては、地域金融機関や

政府系金融機関等の知見を積極的に活用するとされているが、このような検証が確実にできるかどうか疑問である。

また、「Ⅱ-2.政策5原則」における「(5)結果重視」の項目では、「成果の検証結果により取組内容の変更や中止の検討が行われるプロセスを組み込むことにより、その検証や継続的な取組改善が容易に可能である必要がある」と謳われており、施策の変更や中止の可能性がありうるとしたことは、注目に値する。しかし、施策の変更や中止が、どのような状況になった場合に検討されるのか、具体的な議論は見当たらない。

③重要業績評価指標（KPI）について

「Ⅲ-3.政策パッケージ」の項目では、各施策に関して「重要業績評価指数」が具体的な数値で示され、従来の地域活性化政策とは違った特徴的なものとなっている。具体的な数値の提示は、一見、判りやすい政策の到達目標となっている。しかし、どのような議論や検討の結果を経て、数値目標が決められたのかという過程が見えない。民間企業では、業績の数値目標を設定する場合、過去の数値がどう変化してきたのか、その変化はどんな傾向があるのか、地域別・属性別などによる変化の特徴はあるのか、過去に実施した対策の影響はどんなものかなど、数値の変化に対する要因について検討する。その上で、将来の数値目標を一貫性のある論理で導き出す。このような検討の過程を示さない「創生総合戦略」を勘案して、地方自治体が「地方版総合戦略」を策定することになると、数値目標（重要業績評価指数）が安易に設定される危険がある。また、数値の目標が設定された経緯が見えなければ、PDCAサイクルによって実際の数値と目標数値の乖離の要因について検証できない。

重要業績評価指標（KPI）の中には、「第一子出産前後の女性の就業率を55%に向上」や「地方における自道府県大学進学者割合を36%まで高める」などの数値目標があり、個人の生き方や価値観に係るようなものまで数値目標化されている。個人の生き方などの変化は、政策の結果であり、数値目標化することに対して違和感がある。

④政策パッケージについて

「Ⅲ-3.政策パッケージ」においては、「関係府省庁が一体となって準備した施策から構成され」、数多くの政策が提示されている。「いずれのメニュー

を組み合わせ採用し、どのようなスピード感で取組を進めていくかは、最終的に、地方が自ら、「地方版総合戦略」の策定を通じて、判断していくこととなる」とされている。地方で実施されるそれぞれの地域活性化事業において、国として統一感を持たせようとしていると考えられるが、逆に、地方にとってはこれ以外の地域活性化事業のメニューを主体的に考える契機をなくしてしまう可能性がある。

⑤ ローカル・アベノミクスの実現について

「創生総合戦略」には、「Ⅲ-2-(1).ローカル・アベノミクスの実現」という項目を設け、「地域経済に人材と資金を呼び込めるような、生産性の高い、活力に溢れた産業を形成し、若者や女性、働き盛りの世代にとって魅力のある職場を生み出すことによって、ローカル・アベノミクスの浸透を図ることが必要である」としている。地域経済の発展は、地域格差をなくし、「東京一極集中」からの脱却を図る有効な手段ではあるが、地域によっては、経済発展を期待できない自治体もあり、経済発展以外の方法で地域再生を目指すこともあり得るのではないかと考える。例えば、経済の拡大を目指さず、収入が増えなくとも、人口が減少しても、安心して心豊かに暮らせる地域づくりを目指すことに対して国が支援することも、地方の自主性を尊重するのであれば、考慮されてもよいと思われる。

⑥ 地方創生推進交付金について

「Ⅳ-3 財政支援の矢」における「地方創生推進交付金」は先駆的・優良事例に対して交付されるとしている。国が「地方版総合戦略」の事業内容を踏まえて交付することは、地方自治体間の競争を誘うことになると危惧される。各自治体は、交付金の獲得を目指し、国の政策に沿うような「地方版総合戦略」を策定することになり、結果として、地方の自立性や地域性が失われてしまうのではないかと考える。

また、“競争に勝った”自治体は予算措置で支援を受け、‘競争に負けた’自治体はさらに取り残され、地域間の格差の拡大につながる危険性がある。取り残された地方自治体はどうなるかという疑問が残る。‘負けた’自治体からは人口流出が予想され、東京一極集中をさらに加速させる恐れがある。‘負けた’自治体をそのまま放っておけないと考えるが、「創生総合戦略」では言及されていない。