

東海地方における地方版 総合戦略の展開と変容

中村悦大

愛知学院大学 総合政策学部

enakam@psis.agu.ac.jp

問題意識

- 総合戦略の持つ政策としての特殊性
 - 国の目標のために地方に計画策定の義務
 - KPI設定などの要請
 - 交付金による誘導
- 中央地方関係を理解する素材としての地方創生
 - 中央政府による統制の強化/地方自治体の主体的政策形成

地方在住者として肌感覚の自治体の「歓迎」

問題意識

- 統制強化論
 - マニュアル・KPI・交付金による強い誘導
 - 目標管理によるソフトな集権
 - 交付金競争による行動制約、最終的に責任を取らされるのは市町村
- 主体的対応論
 - 地方は既存政策体系を維持
 - 負担を最小化しながら対応
- 本研究の立場
 - 統制 vs 自治？
 - 国の「統制」能力の低下
 - 法的権限 執行依存・計画立案も依存 cf.国が地方を動かすときは
 - 制度への自治体の戦略的適応と制度の実質変化

第一期調査：データの概要

- データ概要
 - 対象：東海地方の125市町村
 - 実施：2019年
 - 回収数：110自治体（回収率 約88%）
 - 回答者：地方創生担当職員
 - メールからweb回答、紙
- 内容
 - 総合戦略の立案過程
 - 組織体制
 - 国・県の関与
 - 評価

第一期調査：立案体制と立案過程

新設部署や組織改編は少数にとどまる

⇒ 立案体制は既存組織の流用

8割は総合計画を基礎

⇒ 計画そのものも既存の計画の延長

既存の組織・計画枠組みの活用による対応

⇒ 松井説を強く支持

一定の自治体は「これを機に」頑張ったが
部署を新設してまで対応した自治体は少数

| | 部署を新設 | 既存の部署を改組 | 既存の部署で担当 | その他 | 合計 |
|----|-------|----------|----------|------|--------|
| 度数 | 8 | 10 | 89 | 3 | 110 |
| % | 7.3% | 9.1% | 80.9% | 2.7% | 100.0% |

総合戦略策定部署

| | 「総合戦略」は「総合計画」の一部 | 「総合戦略」は「総合計画」とは別だが総合計画の項目を参考 | 「総合戦略」は「総合計画」とは別のもの | その他 | 合計 |
|----|------------------|------------------------------|---------------------|------|--------|
| 度数 | 25 | 60 | 20 | 5 | 110 |
| % | 22.7% | 54.5% | 18.2% | 4.5% | 100.0% |

総合計画と総合戦略の関係

第一期調査：立案体制と立案過程

首長・企画が影響力第一グループ

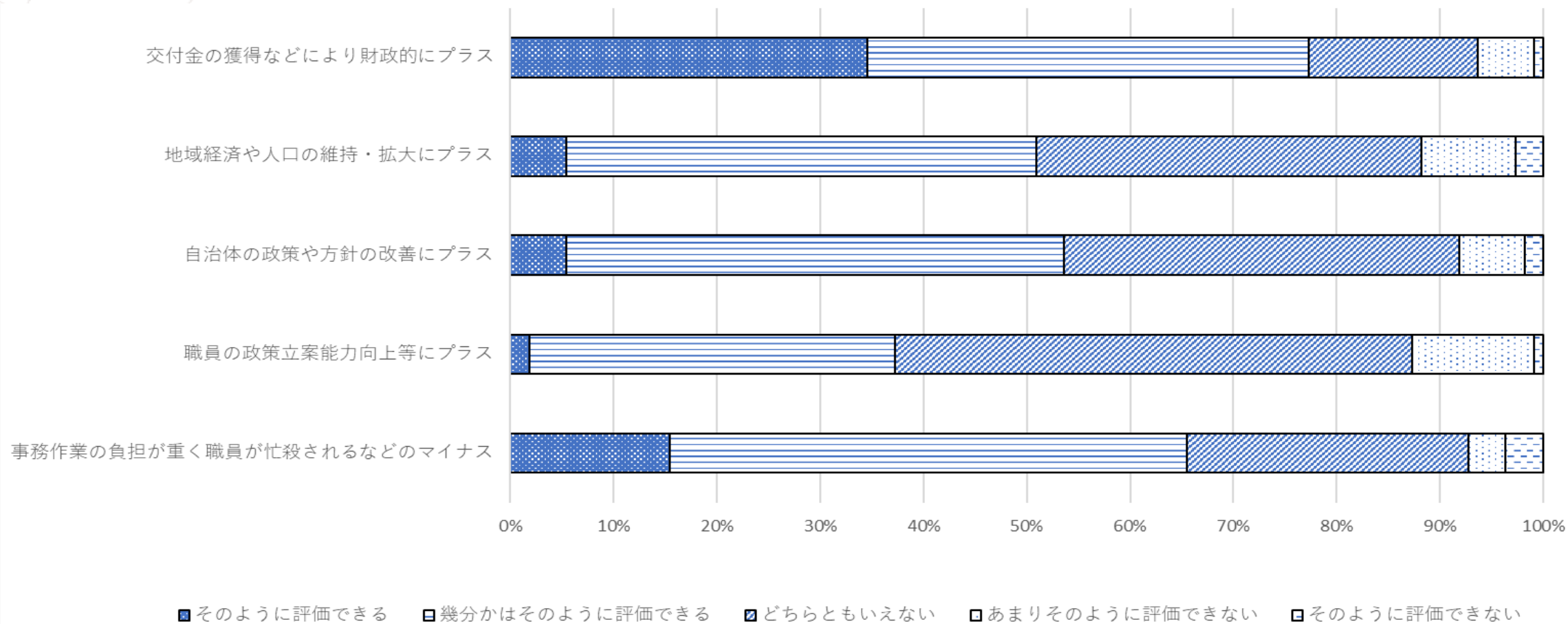
国は一定の影響力
第二グループ

ただし、有識者・専門家、住民なども同程度に強く、上からのみの力を受けた計画ではない

制度上は強い中央の関与も、地方は上手に付き合う対応

| | | 特に影響が強かった | 影響が強かった | あまり影響がなかった | ほとんど影響がなかった | 総合戦略の立案に関与していない | 無回答・非該当 | 全体 |
|------------------|----|-----------|---------|------------|-------------|-----------------|---------|--------|
| 市町村長 | 度数 | 31 | 54 | 22 | 0 | 1 | 2 | 110 |
| | % | 28.2% | 49.1% | 20.0% | 0.0% | 0.9% | 1.8% | 100.0% |
| 副市長村長 | 度数 | 13 | 68 | 21 | 1 | 4 | 3 | 110 |
| | % | 11.8% | 61.8% | 19.1% | 0.9% | 3.6% | 2.7% | 100.0% |
| 企画部局 | 度数 | 31 | 66 | 10 | 0 | 0 | 3 | 110 |
| | % | 28.2% | 60.0% | 9.1% | 0.0% | 0.0% | 2.7% | 100.0% |
| 財政部局 | 度数 | 6 | 46 | 47 | 6 | 2 | 3 | 110 |
| | % | 5.5% | 41.8% | 42.7% | 5.5% | 1.8% | 2.7% | 100.0% |
| 事業担当部局 | 度数 | 8 | 78 | 21 | 0 | 1 | 2 | 110 |
| | % | 7.3% | 70.9% | 19.1% | 0.0% | 0.9% | 1.8% | 100.0% |
| 議会 | 度数 | 3 | 38 | 52 | 10 | 3 | 4 | 110 |
| | % | 2.7% | 34.5% | 47.3% | 9.1% | 2.7% | 3.6% | 100.0% |
| 国 | 度数 | 13 | 49 | 30 | 7 | 8 | 3 | 110 |
| | % | 11.8% | 44.5% | 27.3% | 6.4% | 7.3% | 2.7% | 100.0% |
| 県 | 度数 | 3 | 38 | 50 | 9 | 7 | 3 | 110 |
| | % | 2.7% | 34.5% | 45.5% | 8.2% | 6.4% | 2.7% | 100.0% |
| 有識者・専門家 | 度数 | 13 | 69 | 20 | 2 | 2 | 4 | 110 |
| | % | 11.8% | 62.7% | 18.2% | 1.8% | 1.8% | 3.6% | 100.0% |
| 民間金融機関 や民間事業者 | 度数 | 2 | 46 | 46 | 9 | 4 | 3 | 110 |
| | % | 1.8% | 41.8% | 41.8% | 8.2% | 3.6% | 2.7% | 100.0% |
| 住民団体・住 民代表 | 度数 | 5 | 53 | 38 | 7 | 4 | 3 | 110 |
| | % | 4.5% | 48.2% | 34.5% | 6.4% | 3.6% | 2.7% | 100.0% |

第一期調査：評価



第一期調査：評価

- 最も高く評価されたのは財政面であり、75%以上の自治体がプラス評価
- 本来の目的である人口維持や経済活性化については評価が限定的であり、プラス評価は約5割にとどまる
- 自治体政策の改善については一定の評価も、職員の能力向上という効果は限定的。
- 約65%が負担増を認識。余分な仕事なのか、本来の業務なのか。
- 自治体に仕事をさせるインセンティブとして交付金は機能し、それ自体は評価されているが、人口減少問題の解決への機能は限定的

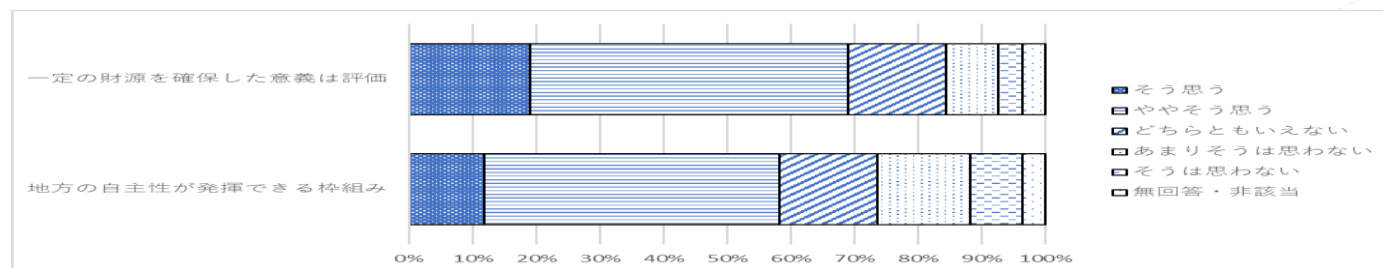
第一期調査：評価

- 総体としても高い評価

| 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 | | | | | | | |
|--------------------------------------|--------|------------|-----------|-------------|--------|---------|--------|
| | 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 | 無回答・非該当 | |
| 度数 | 2 | 56 | 42 | 5 | 2 | 3 | 110 |
| % | 1.8% | 50.9% | 38.2% | 4.5% | 1.8% | 2.7% | 100.0% |
| 国がすすめる第二期の創生総合戦略に対して貴自治体としては期待していますか | | | | | | | |
| | 強く期待する | ある程度期待する | どちらともいえない | あまり期待できない | 期待できない | 無回答・非該当 | |
| 度数 | 9 | 54 | 34 | 10 | 2 | 1 | 110 |
| % | 8.2% | 49.1% | 30.9% | 9.1% | 1.8% | 0.9% | 100.0% |

第一期調査 地方創生への総体的評価と期待

- 自主性に対しても一定の評価



第一期調査 財源確保と自主性に対する評価

第二期調査：データの概要

• データ概要

- 対象：東海地方（+静岡）の160市町村
- 実施：2021-22年
- 回収数：132自治体（回収率 約82.5%）
- 回答者：地方創生担当職員
- メールからweb回答

• 内容

- 総合戦略の立案過程
- 組織体制
- 国・県の関与
- コロナの影響
- 評価

第二期調査：立案体制と立案過程

- 計画期間の変化
 - 国の計画期間との不一致
 - 一致しない自治体：56.8%
 - 不一致の理由
 - 総合計画に合わせた：88.5%
 - 01年起点の総合計画の多さ
 - 同様な策定プロセスを重複させない

| | | 不一致 | 一致 | 合計 |
|-----|----|-------|-------|--------|
| 岐阜県 | 度数 | 14 | 19 | 33 |
| | % | 42.4% | 57.6% | 100.0% |
| 静岡県 | 度数 | 14 | 16 | 30 |
| | % | 46.7% | 53.3% | 100.0% |
| 愛知県 | 度数 | 31 | 17 | 48 |
| | % | 64.6% | 35.4% | 100.0% |
| 三重県 | 度数 | 16 | 5 | 21 |
| | % | 76.2% | 23.8% | 100.0% |
| 市 | 度数 | 47 | 38 | 85 |
| | % | 55.3% | 44.7% | 100.0% |
| 町村 | 度数 | 28 | 19 | 47 |
| | % | 59.6% | 40.4% | 100.0% |
| 合計 | 度数 | 75 | 57 | 132 |
| | % | 56.8% | 43.2% | 100.0% |

第二期調査 計画期間の一致

- 解釈
 - 国のスケジュールより自治体の計画体系を優先

| | 独自の計画の期間 | 首長任期サイクル | スケジュールに余裕 | パンデミック | 他の自治体 | その他 |
|-------|----------|----------|-----------|--------|-------|------|
| 度数 | 54 | 1 | 4 | 5 | 1 | 4 |
| パーセント | 88.5% | 1.6% | 6.6% | 8.2% | 1.6% | 6.6% |

第二期調査 計画期間の不一致の理由

第二期調査：立案体制と立案過程

- 総合戦略の位置づけの変化
 - 総合計画と一体＋一部：約4割
 - 完全に別：18% ⇒ 6.8%と激減
- 第一期との比較
 - 国の指導により別に策定とされた第一期
 - 総合計画が最上位計画であるという規範
 - 一体化の進展と希望
 - 事務負担を考えれば一体化が望ましい
- 実質的には総合戦略が総合計画に吸収されている状態

| | 度数 | パーセント |
|---------|-----|-------|
| 両者一体 | 22 | 16.7% |
| 総合計画の一部 | 29 | 22.0% |
| 総合計画を基礎 | 65 | 49.2% |
| 総合計画とは別 | 9 | 6.8% |
| その他 | 7 | 5.3% |
| 合計 | 132 | 100 |

第二期調査 総合計画と総合戦略の関係

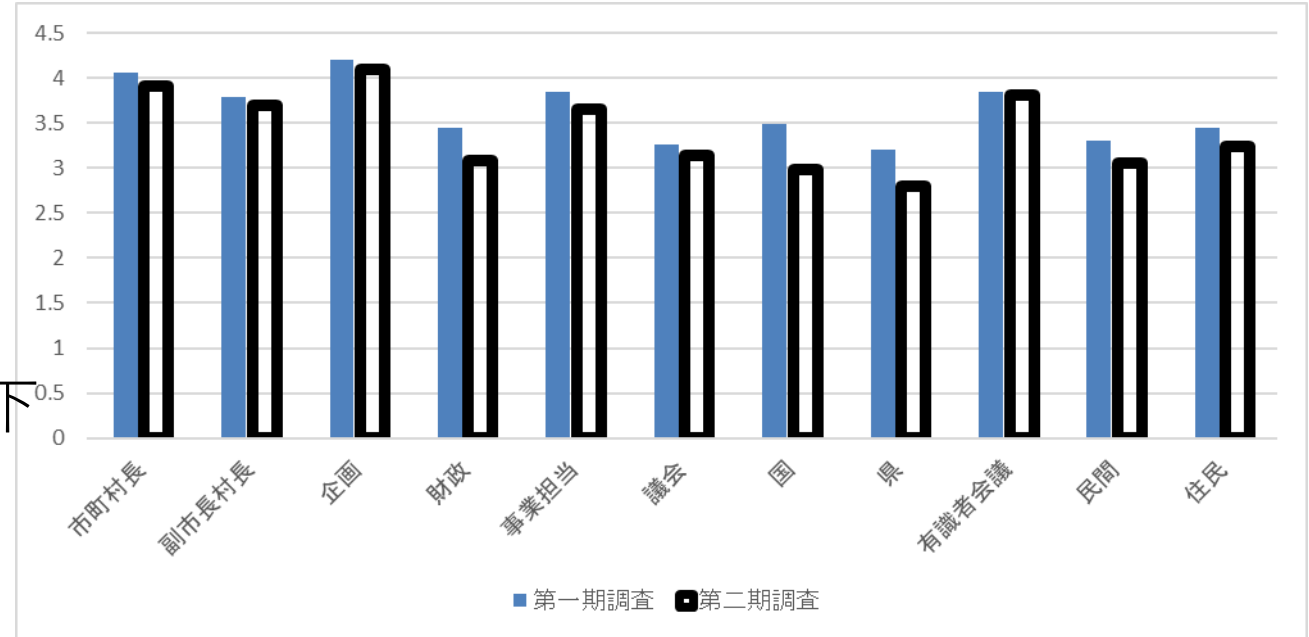
| | 度数 | パーセント |
|---------------------|-----|--------|
| 将来的には一体化が望ましい | 53 | 40.2% |
| どちらとも言えない | 30 | 22.7% |
| 総合戦略は総合戦略として残した方が良い | 13 | 9.8% |
| 非該当・無回答 | 36 | 27.3% |
| 合計 | 132 | 100.0% |

第二期調査 総合計画と総合戦略の関係

第二期調査：立案過程

● 影響力の変化

- 首長・企画が第一グループ
- 有識者・事業担当も強い
- 国と県の影響力が大幅に低下
 - 国の影響直低下は顕著
 - 最下位グループに



影響力の第一期調査・第二期調査比較

● 接触の「やや減」

- ある種のルーチン化
 - 初期の学習が終了
 - 内部における情報の蓄積

| | 国との接触 | | 県との接触 | | 他の市町村との接触 | |
|--------|-------|--------|-------|--------|-----------|--------|
| | 件数 | 割合 | 件数 | 割合 | 件数 | 割合 |
| 増加した | 1 | 0.8% | 0 | 0.0% | 0 | 0.0% |
| やや増加した | 1 | 0.8% | 3 | 2.3% | 6 | 4.5% |
| 変わらない | 101 | 76.5% | 100 | 75.8% | 97 | 73.5% |
| やや減少した | 11 | 8.3% | 13 | 9.8% | 12 | 9.1% |
| 減少した | 8 | 6.1% | 6 | 4.5% | 7 | 5.3% |
| 無回答 | 10 | 7.6% | 10 | 7.6% | 10 | 7.6% |
| 合計 | 132 | 100.0% | 132 | 100.0% | 132 | 100.0% |

第二期調査における減少

まとめ

- 制度への自治体の戦略的適応
 - 第一期
 - 突然の課題の提示
 - 自らの政策体系を活用し対応
 - 第二期
 - 自らの政策体系の一部へと吸収
 - 地方主導が更に明確
- 制度の実質変化
 - 総合戦略は自治体の政策体系の一部
 - 自治体自身の計画を推進するための資源 x 各政権による課題設定
- 一定の評価

東海調査と全国調査

- 自治体の政策体系の一部化
 - 国の計画期間との不一致 同程度？
 - 総合戦略の総合計画の部分化 45%程度が一部 同傾向
 - 策定プロセスもかなりの部分が共通
 - 国・県の影響力の小ささ 同傾向
- 評価
 - 共通点
 - 交付金に対する高い評価（時期が違うが）
 - 地方の裁量・イニシアティブ・主体的な取組支援を評価
 - 微妙に違う点
 - 東海地方における総体としての高い評価（時期が違うが）
 - 国の方針について
 - 重点の変更・制度の修正の連続への不満
 - 東海においては第二期の横断的目標は好意的であったが（時期の違いか？）
 - 主要課題
 - 東海は「子育て」（62.6）「産業」（54.2）「移住」（36.6）「雇用」（27.5）
 - 雇用的には製造業の存在により切迫していない
 - そもそも東海地方で聞いていない質問
 - 成果を上げることが難しかった政策としての雇用
 - ただし市区町村の産業政策は仕事として重視・できるという理解

参考文献

- 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州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.
- 中村悦大・高松淳也 (2020) 「計画における外部アクターの影響 東海地方における総合戦略の策定を題材に」 東京大学社会科学研究所リサーチシリーズ70 松井望・荒木一男 編『自治体計画の特質および地方分権改革以降の変化と現状』 pp.55-73.
- 中村悦大・入江容子・京俊介・高松淳也 (2021) 「東海地方における第一期地方創生 総合戦略の立案とその特徴」 愛知学院大学 総合政策研究 24(1), pp.1-14.
- 中村悦大・高松淳也 (2024) 「総合戦略と総合計画 東海地方における第二期地方版総合戦略」 愛知学院大学政策科学研究所政策科学 (15) pp.1-12.