

地方創生に定石はあるか

—和歌山県美浜町の未来づくり—

西山 巨章

Is there some process in regional revitalization: To concrete the future of Mihama town in Wakayama

Hiroaki Nishiyama

Mihama Town Office

【要約】 2016年4月から、地方創生人材支援制度で和歌山県美浜町に派遣されたが、先行研究と町役場で体験した地方創生業務では乖離があった。地方創生業務は、地域の歴史・文化・自然などに合わせて考えるべきものであり、地方創生に定石はないと実感した。本稿では、地方創生を巡る動き、美浜町の現状と課題、美浜町の地方創生、補助金の役割、地域運営組織法人化の動き、地方財政に関するミスマッチの問題を考察した。地方創生とは、各地がそれぞれの特徴を生かした自律的で持続的な社会を創ることであり、地域再生との違いは深刻度や危機感である。補助金頼みの地方創生は長続きしないと考えるが、キッカケとしての補助金は必要であり、初期段階から補助金終了後の姿を見通すことが大事である。それにより、将来性のある事業を真剣かつ具体的に考えることができるのではないか。中央政府の交付金を地方で受け取ることは、おカネのいわゆる他産地消の模範例であり、財政学的には一定の効果があると思う。地方創生の途はまだ途上であるが、人々の志や住民の絆は捨てたものではなく、試行錯誤しながら進めていくことにより明るい未来が待っていると信じ、本稿がそれらに貢献することを期待する。

【キーワード】 地方創生 補助金 地方財政 総合戦略 人口問題

目 次

はじめに

1. 地方創生を巡る動き
2. 美浜町の現状と課題～地方を駄目にする3つの「なし」と3人の敵
3. 美浜町の地方創生策
4. 補助金の役割～美浜町モデルは実現可能か
5. 地域運営組織の法人化の動き
6. 各主体から見た地方財政

おわりに

はじめに

2014年5月、増田寛也氏が座長をしている日本創生会議人口問題検討分科会は、「2040年までに全国約1,800市町村のうち約半数（896市町村）が消滅する」という「消滅可能都市」リストを発表し、各方面で波紋を呼んだが、それを遡る2012年1月に、国立社会保障・人口問題研究所は、「2008年度に1億2千万人あった我が国の人口が、2060年度に8,674万人、2110年度に4,286万人になる」という衝撃的な人口予測を公表した。

こうした問題を解決するため、第2次安倍政権は、ローカルアベノミクス3本の矢（ヒト、カネ、情報）を提唱したが、その一つであるヒトの支援のメニューに、地方創生カレッジや中央省庁職員が人口5万人以下の市町村に派遣される地方創生人材支援制度などがあり、筆者は、2016年4月に地方創生人材支援制度で和歌山県美浜町に派遣された。

筆者は、これまで30数年間国家公務員として財務省で勤務してきたが、現場で直接住民の方々と接するような業務経験は初めてであり、新鮮かつ人間味のある業務であった。本稿が出来上がる頃には、1年10か月程度の期間が経過していると想定されるが、視野に富む凝縮された期間であった一方、先行研究などで著されている地方創生論と現実の限界町役場で体験した地方創生業務では、かなりの乖離があった。各地域の地方創生業務については、当該地域の歴史・文化・自然などの特色に合わせて考えるべきものであり、地方創生業務に定石はないと実感した。

なお、この間の経験を、出来るだけ臨場感を持って伝えるため、本稿では、学術的ではない表現が各所に散見されることをお詫びしたい。

以上の点を効果的に説明するため、本稿では、第1章で地方創生を巡る動きについて、第2章で美浜町の現状と課題について、第3章で美浜町の地方創生策、第4章では美浜町を題材として補助金の役割についての考察、第5章で美浜町のプロジェクトに関わる法人化の動き、第6章で地方財政に関するミスマッチの問題を記載した。

1. 地方創生を巡る動き

2014年5月に増田寛也氏が「消滅可能都市」リストを発表した後、農業、観光、イノベーションなど様々な分野において、各所で活発に議論が行われてきたところであるが、2014年9月2日の時点では、麻生太郎副総理兼財務大臣が「今の段階でこれが地方創生なのだという定義がはっきりしていないように見える」と述べている。

その翌日の2014年9月3日、第2次安倍政権の総理記者会見で「改造内閣の最大の課題の一つが、元気で豊かな地方の創生であります。人口減少や超高齢化といった地方が直面する構造的な課題に真正面から取り組み、若者が将来に夢や希望を持つことができる魅力あふれる地方を創り上げてまいります。」と発表し、地方創生という用語が初めて公けに世間に出た。それまでは、「地域再生」という用語の方が一般的であったが、この会見以降、「地方創生」と「地域再生」という用語の意味の相違について話題に上ることが増えた。地域再生とは、地域経済の活性化、地域における雇用機会創出その他の地域活力再生を総合的かつ効果的に推進するため、地域が行う自主的かつ自立的な取組みを意味し、過去には、田中角栄内閣の「日本列島改造論」（1972年）、大平正芳内閣の「田園都市国家構想」（1979年）、竹下登内閣の「ふるさと創生」（1987年）など

の政策があった¹。これに対して、地方創生とは、各地がそれぞれの特徴を生かした自律的で持続的な社会を創生することを意味しており、東京一極集中を是正し、地方の人口減少に歯止めをかけ、日本全体の活力を上げることを目的とした一連の政策を指しており、石破（2017）は、これまでの地域再生との違いをその深刻度や危機感であるとしている²。

上記の総理記者会見と同じ2014年9月3日に「まち・ひと・しごと創生本部」が内閣官房に設置され、石破茂地方創生担当大臣が誕生した。その後、政府は、有識者会合を設置し、2014年12月に、地方創生の理念や全体的な戦略策定の方法などについて定めた「まち・ひと・しごと創生法」および地域の活性化に取り組む地方自治体を支援する「地域再生法の一部を改正する法律」の地方創生関連2法案を成立させたほか、人口減少克服に向けた政府の「長期の人口ビジョン」と5ヶ年の「総合戦略」を策定し、2015年6月には、「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」を閣議決定した。

これらを受けて、2016年3月までに、政府の総合戦略と連動する形で、努力義務として、都道府県および基礎自治体たる市町村（特別区を含む）が、地方から始まり、都市へと広がる人口減少の是正のため、各地域の人口動向や将来の人口推計である「地方人口ビジョン」を策定するとともに、各地の産業実態、国の総合戦略などを踏まえた「地方版総合戦略」を策定することになった。

国の総合戦略や地方版総合戦略は、単年度限りの取り組みではなく、中長期的な人口の見通しや経済社会分析に基づき、今後5ヶ年において取り組むべき政策を示すものである。しかも、客観的な指標（KPI）で各政策の効果を検証し、目標達成に向けて不断に見直していくPDCAサイクルを組み込んでいる。国及び地方公共団体は、具体的な事業の推進とその検証を通じて、各政策を真に効果の高いものとしていくことにより、将来にわたっての「人口減少問題の克服」と「成長力の確保」という長期的な目標を実現していく必要がある。

地方版総合戦略の策定と実施に際して、政府は、地方創生の深化の観点から、①各地域の「稼ぐ力」の引き出し、②熱意と意欲のある地域へのインセンティブ改革を通じた「地域の総合力」の引き出し、③民間の創意工夫を最大限に活用した「民の知見」の引き出しに取り組むことによって、人材と資金が積極的に地方に行き渡り、ひいては高度な技術や情報等が全国津々浦々で共有されるような、活力ある日本経済を取り戻していくことが重要であり、情報・人材（ヒト）・財政（カネ）といったローカルアベノミクス3本の矢を積極的に支援していくとしている。

また、上記の総合戦略では、地方の自立性、将来性、地域性、直接性、結果重視を政策5原則とすることにしており、政府は、政策5原則に即して、雇用の創出、地方への人口流入、若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえ、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、地域間の連携を推進することで、地域の活性化とその好循環の維持の実現を目指すとしている。

1 石破は、『日本列島創生論 地方は国家の希望なり』（2017）において、「この政策を実行しなければ、日本国そのものが維持できない」という危機感が今日の地方創生の根本にあると述べている。

2 石破（同）は、「地方創生」については、危機感の違い、人口問題に取り組むという姿勢が明確であること、中央と地方との関係を根幹から変えるという点が「地域再生」と異なるとしており、「再生」と「創生」の違いは、「夢よう一度」という発想が通用するか否かであるとしている。

2. 美浜町の現状と課題～地方を駄目にする3つの「なし」と3人の敵

(1) 美浜町の現状

①沿革

美浜町は、和歌山県のほぼ中央部、日高川河口右岸から海岸線に沿って展開する町で北及び北西は日高町、東は御坊市に接し、南は黒潮おどる太平洋に、西は紀伊水道をへだて四国徳島をのぞむ瀬戸内海の南の入り口となっている。

万葉集で、「風早の 三穂の浦みを 漕ぐ舟の 舟人さわく 浪たつらしも」と詠われているように、美浜町は、遠く、奈良時代以前から開けていた。1619年（元和5年）、徳川頼宣が紀州藩主として入国以来、三尾浦、和田浦、入山村、吉原浦、田井村、浜の瀬浦として統合されてきた。1889年（明治22年）、町村制施行とともに三尾浦は三尾村、和田浦・入山村は和田村、吉原浦・田井村・浜の瀬浦は松原村となった。1953年（昭和28年）の町村合併促進法の施行により、1954年（昭和29年）10月1日、三尾・和田・松原の3村が合併し、人口8,667人の美浜町が誕生し現在に至っている。「美浜町」の町名は、合併当時公募により名付けられた。

②面積、人口、津波想定、財政状況、産業構造

図1のとおり、美浜町は、和歌山県内で太地町に次いで面積が小さい。人口密度は高いが、人口は急減しており、人口推移の将来推計はジェットコースター型³である。

また、南海トラフ発生時の津波想定は、町内の半数近くが浸水することになっており、最大津波高が18mとなっていることから、隣町の日高町への転居者が多いことが人口減少に拍車をかけている。

財政力は、0.30と低いが、財政状況自体はハコモノ行政を行っていないことから、それほど悪くはない。

図2のとおり、美浜町の年齢構成の高齢化比率は、和歌山県や全国と比べて高く、産業構造は、和歌山県や全国と比べて、人数ベース・生産ベースとも、第1次産業および第3次産業の比

図1 美浜町の概要

面積	12.77km ² （東西約9km、南北約2.5km）
人口	7,471人（2017年1月現在）
南海トラフ発生時の浸水想定	津波浸水面積割合 45.3%
	最大津波高 18m
財政力指数	0.30
実質公債費比率	6.8%（元利償還額 / 標準財政規模）
将来負担比率	42.4%（将来負担すべき実質的な負債 / 標準財政規模）

（出所）南海トラフ発生時の浸水想定は、内閣府「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」（2013年3月）。財務内容は、美浜町役場資料（2015年度決算）。

3 石破は、『まち・ひと・しごと創生基本方針2015－ローカル・アベノミクスの実現に向けて－』（2017）において、人口減少予測をグラフにすると、ちょうどジェットコースターの軌道を横から見たような曲線になるので、「人口推移のジェットコースター論」と呼んでいる。

図2 人口・産業の比較（美浜町、和歌山県、全国）

	美浜町	和歌山県	全国
年齢構成			
年少人口	11.0%	12.1%	12.6%
生産年齢人口	55.6%	57.0%	57.0%
高齢人口	33.4%	30.9%	26.6%
就業者別産業比率			
第1次産業	7.1%	9.0%	4.0%
第2次産業	20.8%	22.3%	25.0%
第3次産業	72.1%	68.7%	71.0%
生産額別産業比率			
農業算出額	4.5%	1.9%	1.1%
製造品出荷額	47.7%	60.9%	38.5%
商品販売額	47.8%	37.1%	60.4%

（出所）人口・就業者別産業比率は、2015年国勢調査。農業算出額は、生産農業所得統計（2014年）。但し、美浜町の農業産出額は2015年。製造品出荷額は、工業統計調査－経済センサス活動調査（2014年）。商品販売額は、商業統計調査－経済センサス活動調査（2013年）。

率が高い。第3次産業が多いのは、サラリーマンが多いためである。

③主たる観光地・観光収入

日ノ岬、煙樹ヶ浜海岸、全長約4.5kmを誇る近畿最大の松林（幅最大500m）といった自然資源や、アメリカ村、万葉の歌碑などの歴史資源、地引き網漁といった産業資源があるが、観光収入には結びついていない。

④役場の体制

図3のとおりであるが、地方創生を担当する地方創生統括官以外に、ふるさと納税を担当する総務政策課、企画業務を担当する防災企画課、観光業務を担当する産業建設課などに地方創生関係業務が分散しており、一体的な業務運営ができていない。

図3 美浜町行政組織機構図



(出所) 美浜町役場「美浜町行政組織機構図」

図4 美浜町の例

(美浜町の現状)	
役場 ← 放りっぱなし…	プロパー業務は確実に行うが、リスクのある業務は行わない。通常業務に追われている。政策効果の検証は余り行っていない。
企業 ← 頼りっぱなし…	主要産業はサラリーマン。農業者、漁業者は役場の補助金、税制優遇を期待しているが、流通構造は農協、漁協がほぼ独占している。商工会加盟の個人事業者はあるが、会社組織を持ったいわゆる企業がない。
住民 ← 関心なし…	住民はあきらめムード。役場職員は、役場主導でないと地方創生はできないと思っている。

(2) 3つの「なし」と3人の敵の該当性

①地域を駄目にする3つの「なし」

石破は、『日本列島創生論 地方は国家の希望なり』(2017)において、3つの「なし」の一番よくないパターンとして、市民は、「まあ、行政が何とかやってくれるさ」と危機感も抱かず無関心。市民が無関心なので、行政はいろんな政策は打つものの、どんな効果を上げたかという検証は行わない。民間企業にも、「自分たちが盛り上げる」という気概はなく、行政に対して「補助金を」「税制優遇を」と求めるばかりの頼りっぱなしという状況が多く見られた。このため、3つの「なし」という三位一体の構造で、どこを見ても自ら雇用と所得を産み出す仕組みにはなっていないとしている。

美浜町においても、図4のとおり、同様の傾向がみられた。

②地方創生を妨害する3人の敵…「予言者」、「評論家」、「聞いてないおじさん」

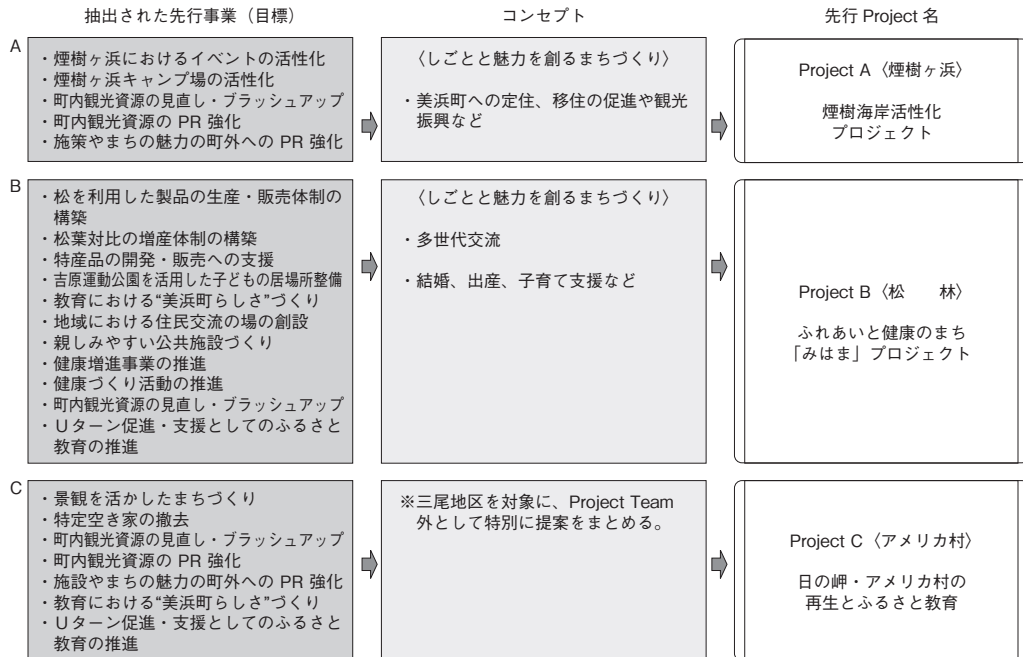
何もしなければ失敗しないが、何もしなければ未来もない。既得権益組織である農協・漁協の幹部は、現行の流通構造や体制を壊すことを恐れており、大きな変化を求めている。特に漁協幹部などは、美浜町が先導するプロジェクト（後述するプロジェクトC）について、「絶対失敗する。」と断言（予言者）している。また、役場職員も、「リスクがある。」と発言するだけで実行しない者（評論家）が多い。また、地方創生事業について、地区住民の中には、一部の人間が勝手にやっていると批判する「聞いてないおじさん」が多数存在し、何度、住民説明会を行ってもキリがない。木下は、『東洋経済 ONLINE』(2016)で、「聞いてないおじさん」は、自分で責任をとりたくない人か、そもそもそのプロジェクトなどが気に入らない人で、まともに相手をしていたら時間がなくなるとしている。

また、役場職員に事前説明した場合、実行前に企画を止められる可能性があり、やむを得ず事後承諾の手法を取ることが多かった。ただ、役場の若手クラスには、改革を求める声もあり、役場の内外を問わず、抑圧されている若者の意識を如何に鼓舞するかが、地方創生の進展にとって重大な課題であると感じた。

3. 美浜町の地方創生策

2016年6月に、美浜町役場の若手職員中心で各課横断のプロジェクトチームを結成した。メンバーには、自主的に参加した職員、上司から言われてやむなく参加した職員など、想いは様々であり、意見調整に苦労した。

図5 抽出された先行事業から、先行 Project への組み替え



（出所）美浜町「美浜創生総合戦略」（2015年11月）を筆者が加工。

基本的には、2015年11月に作成した美浜創生総合戦略に掲げられた項目のうち、優先度が高いものについて議論し、図5のとおり、以下の先行事案（プロジェクトA、B、C）を抽出した。

なお、図5では、プロジェクトBについて、「ふれあいと健康のまち「みはま」プロジェクト」と記載しているが、これは初期のプロジェクト名であり、最新のプロジェクト名は、「ふれあいと健康と起業のまち「みはま」プロジェクト」である。

（1）プロジェクトA：煙樹海岸活性化プロジェクト

①事業背景

煙樹ヶ浜海岸の雄大な自然は、今なお京阪神各地からの人々を惹きつけているが、来訪してもらってもお金を落としてもらう場所がないうえに、美浜町ならではの地元産品を販売する場所がないとの声もある。

②事業目的

訪れてくれた人々に楽しんでもらい、地元産品を買ってもらう場所作りを行う。地元産品のブランド化を図る。

③事業概要

2015年度から取り組んでいる6次産業化事業（地元産品のブランド化）の終着点として、2016年11月から、地方創生加速化交付金を活用して、既存施設（町営キャンプ場管理棟）を活用したアンテナショップを立ち上げた。地域住民が地元産品や手作りのインテリアなどを提供。2017年度からは、手数料1割を徴収。周辺イベントなどとも連携して一定の売上げの維持を目指してい

図6 プロジェクトAのKPI

	2016年度	2019年度
松関連製品の出荷額	4,200万円	4,500万円
第1次産業への新規就業者数	2人	10人
特産品の開発件数	1件	3件
転入者数	5人	20人

る。

④ KPI（重要業績評価指数）

日本の名勝100選に選ばれた「煙樹ヶ浜の松林」を活かして製造される松葉堆肥（環境型資材）を使用した松ブランド農作物（松キュウリ、松トマト、松イチゴ）を数年前から生産しているが、まだまだ生産量も少ないために市場で松ブランドの名前で流通していない。

また、松ブランド農作物を使用した特産品も数が少なく、販路の拡大に関しても効果的な取り組みができておらずPR不足であり、一般消費者に松ブランドがほとんど認知されていないのが現状である。こうした状況を打破するために、松ブランド農作物の生産量拡大や更なる品質向上、松ブランド農作物を使用した特産品の開発、アンテナショップやネットショップを利用した松ブランド農作物および特産品の販路拡大を関係団体が一体となって取り組むことにより、美浜町の産業の活性化を図り、松ブランド農作物を生産する新規就農者を増やす。

これらにより、3年後までには、図6のとおり、松関連製品の出荷額を300万円増やすことを目標としている。

⑤課題

2016年の春先は15万円程度／日の売上げをキープしていたが、このところ10万円／日以下に低迷している。売れ筋は食料品ということで、最近カフェ部門の充実、モーニングサービスの開始、イベントの実施、御坊駅での出張販売などの工夫を行っているが、場所が町外の人から見て分かりにくい、販売商品の種類・絶対量の制約などから、売上高については伸び悩みであり、当初目標である地元産品のブランド化の実験店舗という性格が置き去りにされているのではないかとこの疑問が残る。

今後は、地域おこし協力隊の相談相手、アンテナショップの売上向上のためのアドバイザーの起用などが必要ではないかと考える。

（2）プロジェクトB：ふれあいと健康と起業のまち「みはま」プロジェクト

①事業背景

美浜町は、海に面し、煙樹ヶ浜海岸や東西延長4.5kmの松林の背後にある、幅約500m程度の細長い高台に、役場、病院、福祉施設、文教施設および住宅地が集積した、極めてコンパクトな町である。しかしながら、その自然を満喫し、あらゆる世代の住民が憩える場所がない。美浜町では、核家族化（61.4%）が全国平均（56.3%）より進んでおり、特に高齢独居（14.5%）が全国平均（9.2%）より大きく進んでいる。

②事業目的

市街地の中心部にある、今はあまり利用されていない吉原運動公園の隣接地（保安林）2ha

図7 プロジェクトBのKPI

	2018年度 増加分	2019年度 増加分	2020年度 増加分	2021年度 増加分	KPI 増加分の累計
拠点収入額（千円）	465	3,005	3,380	6,200	13,050
松葉堆肥販売額（千円）	0	20	40	50	110
吉原・新浜地区転入者数（人）	2	5	8	10	25

をリニューアルする。子供から高齢者まで幅広く憩える場を整えることにより、コミュニティの強化、子育て支援、健康増進、ふるさと教育等を推進するとともに、起業の場を設けることにより、松葉堆肥のブランド化、地元製品の販売、雇用の創出などとの政策連携が可能となり、そこに住んでよかったという心の豊かさを満喫できるまちとしたい。また、町外から子育て世代を呼び込みたい。

③事業概要

地方創生拠点整備交付金および地方創生推進交付金を活用して、吉原運動公園の隣接地をリニューアルし、健康遊具を含む遊具や遊歩道などを整備してあらゆる世代の住民が交流できる拠点とするとともに、ファブラボ室や製品コーナーを設置して、当拠点を憩いの場、起業の場とする。

将来的には、住民組織が公園を管理し、管理費用を賄えるようにするため、地元住民を主体とする「ふれあいと健康と起業のまち創生協議会」を設立し、活発に将来構想について議論している。

④ KPI（重要業績評価指数）

ファブラボ室⁴や製品コーナーが設置され、松林空間もドッグラン等に利用されることから、将来の収入が期待できる。また、美浜町の治山治水事業として雑木を伐採（一部松を間伐）することから、良質の松葉堆肥のブランド化に資するほか、製造量も増加され、個人販売も可能となる。これらの結果、当拠点の魅力が増すことにより、町外からの流入が見込まれることから、次のKPIをもって計測値とすることが適当であり、5年後までには、図7のとおり、拠点の収入額を13,050千円増やすことを目標としている。

⑤課題

松以外の雑木を伐採したことから、松林の純化が進み、松葉堆肥の増産や松露（日本版トリュフ）栽培に道筋をつけることを目指している。協議会の議論は多世代交流イベントに傾斜しているが、収益性がある事業を考えていくことが重要である。中核人材を確保し、法人化を実現することが最大の課題である。

（3）プロジェクトC：日ノ岬・アメリカ村の再生とふるさと教育

①事業背景

美浜町三尾地区は、かつて多くの住民をカナダへ移民として送り出した地区であり、その当時

4 ファブラボ室とは、工芸のための工具や地元産品などの製造設備を備えた次世代のものづくりのためのインフラである。

の関係資料が多く残されているが、日ノ岬にあるカナダ資料館が2015年2月から施錠されており、一般の目に触れることができない状態となっている。また、カナダから帰国した人が建てた洋風建築もかつては多く残されていたが、高齢化等の影響で、今は数少なくなっている。三尾小学校も2008年から廃校となり、高齢化率も5割と、他地区に比べて飛び抜けて高い。

②事業目的

移民文化を後世に残すとともに、それらを活用して、三尾地区全体の活性化につなげ、将来的には、三尾小学校の再開を目指す。

③事業概要

アメリカ村らしい歴史的建築物等の再生・保存や公民館改修で、地元産品を活かしたレストランの運営、ゲストハウスの整備を行うとともに、カナダミュージアムを設置することにより、カナダ移民関係資料の整理・展示を行う。また、ふるさと教育・移民文化継承・インバウンドの推進のための英語版語り部ジュニアの育成、バンクーバー使節団の派遣、観光地誘致のための観光ルートの整備などを行う。本プロジェクトを推進するため、地元住民を主体とする「日ノ岬・アメリカ村再生協議会」を立ち上げ、2018年1月25日に、協議会の部会を母体にNPOを設立した。

④ KPI（重要業績評価指数）

美浜町、特に三尾地区には、既存の観光資源・スポットだけではなく、歴史と文化を背景にした多様な地域資源や自然資源がある。公民館や歴史的建築物等を活用した観光・産業開発として、カナダミュージアムや地元海産物を利用したレストランなどを設けることにより、美浜町としての魅力が向上する。また、地域の観光PR施策としてアメリカ村を中心とするタウンウォッチングを実施することとし、その際にふるさと教育をかねて、まちを案内するための英語で話せる「語り部ジュニア」の養成を行う。これらにより、美浜町を“訪れてみたい町”、“住んでみたい町”とするとともに、ふるさと教育によってふるさとを愛する心を醸成し、進学や就職で町外に出た若者たちが将来美浜町に戻って来たくするようにする。

また、アメリカ村レストランやカナダカフェで販売する特産品の開発も行うことから、次のKPIをもって計測値とすることが適当であり、図8のとおり、5年後までには、観光収入額を11,420千円増やすことを目標としている。

⑤課題

今後、設立されたNPOが持続可能な活動を行っていくことが出来る組織とすることが最大の課題であり、そのためには、レストラン等の売上確保策を早急に策定する必要がある。現在、レストランのコンセプトをカナダレストランとする方向で検討中であるが、中心となる調理人の確保やメニュー作りが課題となっている。

図8 プロジェクトCのKPI

	2018年度 増加分	2019年度 増加分	2020年度 増加分	2021年度 増加分	KPI 増加分の累計
観光収入額（千円）	0	4,020	3,800	3,600	11,420
観光者数（人）	0	500	500	500	1,500
アメリカ村転入者数（人）	0	3	4	1	8

(4) ブランド化の動き

松葉堆肥を使った農作物（松キュウリ、松イチゴ、松トマト）のブランド化を検討してきたが、そのうち最大のシェアを誇る松キュウリについて、農協を経由する流通過程のネックなどから、町外に松キュウリの名前で出回ることがほとんどない。

【要因】農協を使わざるを得ない最大のネックはキュウリ荷捌き場の償却問題とこれまでのしがらみである。また、松葉堆肥も量的に不足しているため、地方創生加速化交付金でバキュームスウィーパー、 Yunbo 等を整備し、プロジェクト B で松葉かき予算も確保している。但し、松葉堆肥製造に 1 年半の期間が必要である。

(5) 金融機関に対する認識

従前から、ブランド化について、地元金融機関に相談に乗ってもらっており、松キュウリ等のブランド化のため、「ぐるなび」などの業者を紹介していただいた。古民家改修については、地元金融機関に協力要請したが、際立った協力は得られなかった。

30年度以降、B・C プロジェクトについては営業が開始されるところであり、営業アドバイスや立ち上がり時の金融支援について、地元金融機関から協力が得られることを期待している。

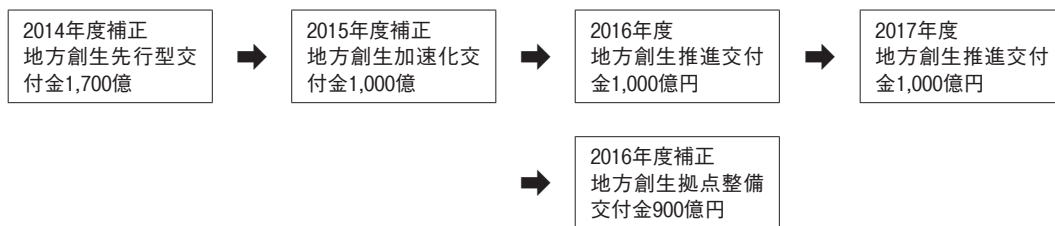
4. 補助金の役割～美浜町モデルは実現可能か

従来から言われている地方創生の考え方は、志を持った人たちが集まってプロジェクトを企画し、地域運営組織を立ち上げるとともに、資金集めを行い、自分たちで事業計画を実行していく。場合によっては補助金を利用するが、そもそも当てにはしない。

それに対して、今回の美浜町の事案は役場主導でスタートしており、図 9 の内閣官房まち・ひと・しごと創生本部の交付金（地方創生加速化交付金、地方創生推進交付金、地方創生拠点整備交付金）の採択が、本プロジェクトを推進するきっかけとなっている。

これに対して、木下（2015）は、まちづくりを成功させる「10の鉄則」の一つとして、「補助金をあてにするな」を挙げており、「補助金を入れた瞬間に、その事業は本来の機能を失い、誰

図 9 地方創生関連の予算措置について（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部）

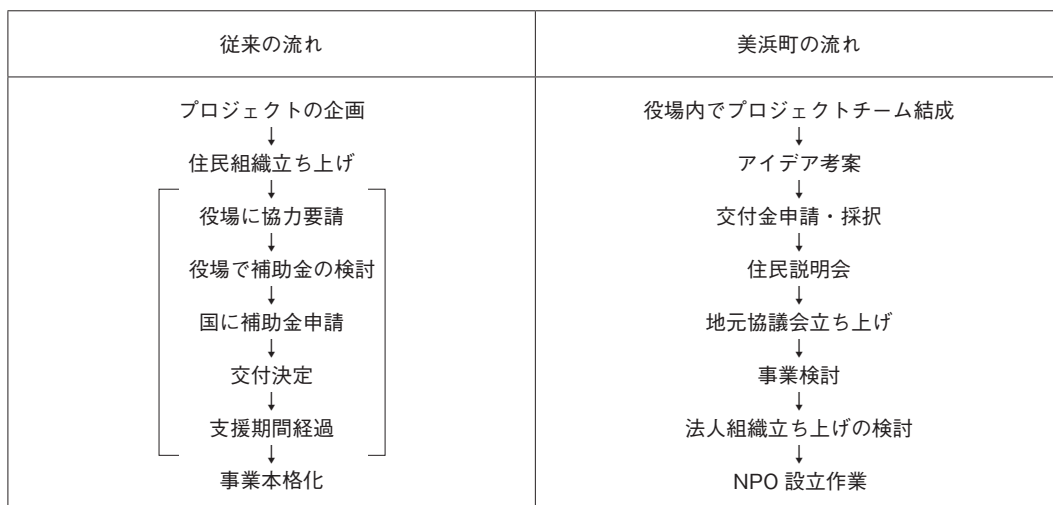


〔参考〕美浜町が獲得した交付金

2015年度補正予算	地方創生加速化交付金	2,800万円（2,800万円）
2016年度補正予算	地方創生拠点整備交付金（第1回）	1,450万円（2,900万円）
2017年度予算	地方創生推進交付金	5,082.5万円（1億165万円）
	地方創生拠点整備交付金（第2回）	3,566.5万円（7,133万円）
	地方創生拠点整備交付金（第3回）	1,670万円（3,340万円）

（注）括弧内は事業費ベース。

図10 地方創生の流れ比較図



も対価を支払うような取組みではなくなり、補助金なしには継続できない状況にまで追い込まれてしまう」としており、『東洋経済 ONLINE』（2015）でも、「地方に必要なのは一過性の補助金（おカネ）ではなく、『おカネを継続的に生み出すエンジン』だからです。しかも、補助金を使い一見うまくいったように見える事業も、実は補助金なくしては継続不可能なものが多いのです。補助金を使わずに官民が連携して知恵を絞って独自の稼ぎを生み出すのが本当の地方創生です」と主張している。また、小林（2015）も、「過去の地方活性化や中小企業対策に見られたような公共投資や補助金頼みではなく、各地域が自立して持続的に経済成長を続けられるようなシステムを進めていくことが最終的な目標となります」としている。

これらに対して、美浜町の事案については、プロジェクト A は、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部の地方創生加速化交付金事業、プロジェクト B,C については、同じく内閣官房まち・ひと・しごと創生本部の地方創生拠点整備交付金事業（ハード事業）および地方創生推進交付金事業（ソフト事業）を基にプロジェクトが構築されている。

木下は、『東洋経済 ONLINE』（2016）で、地方創生加速化交付金について、「予算がつきそうな分野」に集中すれば、全国各地で似たような事業が展開され、共倒れになってきた過去とあまり変わらない。成果目標（KPI）についても、①事業の推進に税金が使われているにもかかわらず、成果はおカネではなく、人数などをターゲットにしている例が多い、②直接的な影響を図れない数値を重要業績（KPI）としている例もあるが、本来は、より直接的でシンプルな地域の「稼ぎ」を捉えられるような指標にしないといけなとしている。

特に、後者の地方創生推進交付金事業については、町役場が直接事業を行うのではなく、地域運営組織が中心となることが事業採択要件となっており、当該交付金も、（役場を通じて）地域運営組織に交付される仕組みとなっている。両事業とも、交付金採択が決まる前から、中心になるとみられる住民に説明して回ったが、単なる夢物語としか受け取られず、特段の進展もなかったが、採択が決まった後に、初めて住民が一堂に会して、真剣に議論する場が実現した。また、住民との取組みが本格化したのも交付金採択後であった。

上記のとおり、先行研究では、補助金ありきの地方創生は必ず失敗すると言われてきたが、図10の美浜町モデルは一つの試金石であり、2014年度から、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部が行ってきた地方創生関連の予算措置（地方創生関係交付金、地方財政計画）が地方創生にとって有効であったか否か、今後も実証研究の対象としていきたい。

5. 地域運営組織の法人化の動き

（1）プロジェクトA

2017年7月より、地域おこし協力隊が1名就任し、臨時職員と協力しながら、アンテナショップの企画・運営を行っている。販売方法は、町内住民が地元産品や自身で制作したインテリア・雑貨などを店内に持ち込み、売上げの1割を手数料として、役場に納めるという手法を取っている。（原則毎週日曜日9～16時営業） 地域おこし協力隊を中心とした法人化の検討が必要と考えられるが、今のところその動きはない。

（2）プロジェクトB

2017年7月より、ふれあいと健康と起業のまち創生協議会を立ち上げ、吉原運動公園周辺を多世代交流と起業のまちにすべく、地元住民を中心に話し合っている。協議会には個性的なメンバーが集まっており、ワークショップなどを通じて、意見は活発に出ているものの、参加住民の職業がバラバラで、住所も多地区に亘っているため、まだ法人化の動きには至っていない。

当面は参加住民の一体感を芽生えさせるため、キックオフイベントを企画したほか、今後も積極的にイベントや視察等を行い、それらの企画・運営を通じて一体感の醸成や中核人材の発掘を行っていききたい。更に、法人化についても、早急に検討を行う必要がある。

（3）プロジェクトC

2017年5月より、日ノ岬・アメリカ村再生協議会を立ち上げ、日ノ岬・アメリカ村の再生とふるさと教育を実現すべく、鋭意協議を行っている。本プロジェクトは、アメリカ村の所在する三尾地区の住民を中心に行っているため、適当な規模であり、目指す方向も同一であることから、法人化の動きが想定以上に進んだ。NPOを設立するための準備委員会を設置して、2018年1月25日に設立が認可された。

先行研究では、補助金頼みの地方創生やハコモノ先行の地方創生はうまくいかないと言われていた。本プロジェクトはハード事業先行で、事業活動内容が確定する前にNPO設立ということで、通常の地域再生と順番が違うが、仮に本プロジェクトが成功すれば、美浜町モデルとして、地方創生の新たな地平が見えることとなり、大きな成果であると考えられる。

6. 各主体から見た地方財政

（1）補助金の活用は悪か

国から地方公共団体に財政移転する資金の総称を国庫支出金といい、国庫支出金の交付が行われるケースとしては、①義務教育など国と自治体経費を分担しあって仕事をする場合、②国会

議員の選挙など国の仕事を自治体が代わって行う場合、③様々な政策分野について国が政策奨励または財政援助を行う場合などがあり、上記①は国庫負担金、②は国庫委託金、③は国庫補助金に該当する。

このうち、国庫補助金とは、国が直接的または間接的に公益上必要がある場合に、民間や下位の政府に対して交付する金銭的な給付であり、奨励型補助金と援助型補助金とがある。また、①用途指定の有無によって、用途が指定されない一般補助と用途が指定される特定補助、②地方歳出に応じて交付額が変化する定率補助と定額補助、③定率補助に上限を設ける閉鎖型補助と上限が設けられない開放型補助がある。

補助金提供者である国から見た補助金と、補助金受領者である町役場から見た補助金との相違点について、それぞれの立場から考察する。例えば、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部が出す交付金は、自立性、官民協働、地域間連携、政策間連携、事業推進主体の形成、中核的人材の確保・育成などがその前提となっており、特に地方創生推進交付金では、先駆性のある取り組みやそれらの横展開、既存事業の隘路を発見し、打開する取り組みが対象となっている。国としては、先駆的な取組等を後押しすることにより、地方における安定した雇用創出、地方への新しい人の流れ、まちの活性化など、地方創生を深化させ、地方の平均所得を向上させるという政策目的が達成されるということを期待している。

このように、国は、効率的な資源配分、所得の再分配、経済調整機能といった財政の3機能を達成するための政策誘導ツールとして交付金を考えている。これに対して、地方側、特に美浜町のような限界町役場では、国のようなマクロ的な発想ではなく、交付金を個々の政策を行うキッカケといったミクロ的な発想で考えており、町負担があるかないか、あるとしたらどの程度の負担かが最大のメルクマークであり、10/10の交付金（町負担がない交付金）は特に魅力的であると考えている。

（２）各主体から見た地方財政

国から見た地方財政として、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部などは、地方公共団体が財政規律を守りつつ、公共投資よりも、稼ぐ工夫を行い、平均収入を向上すべきであるとしている。

但し、国土強靱化計画とのバランスも勘案する必要があるとしている。

これに対して、美浜町のような限界町役場では、そもそもお金がないので、何もしなければ失敗はない。町負担は嫌だけどお金は欲しい。ふるさと納税は邪道と思うが、よその町に取られる位なら税金は欲しい。公共事業は欲しいが、高速道路よりも生活道路を充実してほしいということで、国と限界町役場の現場ではミスマッチが生じている。

なお、国と町役場の中間的な立場に位置する県（本稿では和歌山県）では、高速道路網の拡大と既設道のメンテナンスを中心課題に挙げており、同じ地方公共団体とはいえ、やはり立場は異なる。

おわりに

本稿では、筆者の和歌山県美浜町での地方創生業務を題材として、限界町役場の実態、補助金

や地方財政についての国と地方とのギャップ、地方創生についての課題や展望などについて述べてきたが、現実の業務は理屈通りには物事が進まず、ドロドロした部分や現地での軋轢などを経験した。しかし、それらを数倍も上回るやりがいや住民との絆を体感することができ、美浜町での勤務は、かけがえのない日々となった。

時間的な制約や筆者の能力不足のため、論理的ではない記載も散見されるが、感覚的には間違いないと考えており、該当部分を今後の研究の中で論理的に詰めていきたい。住民全員が賛成する地方創生は現実的には難しく、時には、役場内でのコンセンサスを得ることなく、事後承諾で物事を進めていく必要もあるため、ある意味、孤独との戦いの部分もあったが、活性化の姿が見えてくると理解してくれる人も増えていくというのが地方創生の特色である。何もしなければ失敗はないが、未来もない。

また、筆者自身も補助金頼みの地方創生は長続きしないと考えているが、突然スーパーマンが現れない限り、限界集落の住民がいきなり地方創生について考え出す可能性は少ない。地方創生について住民が話し合いを始めるためには、やはりキッカケとしての補助金は必要であり、最初の段階から補助金終了後の事業の姿を見通して考えることが大事である。それによって、初めて将来性のある事業を真剣かつ具体的に考えることができるのではないか。クラウドファンディングなども自立に向けての一方策であるが、如何に夢を語れるかが集金の極意であり、そのためにも、事業の将来性についての更なる議論・検討が必要であろう。

また、資源配分の適正化の観点からも、東京一極集中の打破のため、中央政府から出される交付金を地方で受け取るということは、おカネのいわゆる他産地消の模範例であり、財政学的には一定の効果があると考ええる。

我が国はおろか、和歌山県や美浜町ですら地方創生の途はまだ途上であるが、人々の志や住民の絆は捨てたものではなく、それぞれの地域に合った地方創生策を試行錯誤しながら進めていくことにより、これからの明るい未来が待っていると信じ、本稿がそれらに貢献することを期待したい。

●参考文献

- 石破茂 (2017) 『日本列島創生論 地方は国家の希望なり』新潮新書
上村敏之 (2007) 『コンパクト 財政学』新世社
大澤健 (2010) 『観光革命—体験型・まちづくり・着地型の視点』角川学芸出版
木下斉 (2015a) 『稼ぐまちが地方を変える：誰も言わなかった10の鉄則』NHK 出版新書
木下斉 (2015b) 「地方創生のリアル 不都合な真実と変革の一手」『東洋経済 ONLINE』東洋経済新報社
小林淳 (2015) 「地方創生の取組みの概要と課題」『KMPG Insight』Vol.13、KMPG ジャパン
地域仕事創生会議編著 (2017) 『地域仕事づくりへの挑戦』中央公論新社
土地総合研究所 (2015) 『明日の地方創生を考える』東洋経済新報社
内閣官房まち・ひと・しごと創生本部 (2017) 『まち・ひと・しごと創生基本方針2015—ローカル・アベノミクスの実現に向けて—』首相官邸
畑農鋭矢・林正義・吉田浩 (2015) 『財政学をつかむ』有斐閣
増田寛也・富山和彦 (2015) 『地方消滅 創生戦略編』中央公論新社
美浜町役場 (2015a) 『美浜創生総合戦略』
美浜町役場 (2015b) 『美浜町人口ビジョン』