

# 総合戦略から探る令和時代の 地方創生に必要なことは何か

経済調査部 鈴木 雄大郎 / 金融調査部 長内 智

## 要 約

他国よりも早いペースで高齢化が進展した日本は、既に人口減少社会に突入している。ただし、人口減少の影響は地域ごとに濃淡があり、とりわけ地方において深刻化し始めている。

こうした中、安倍内閣は、人口減少問題の克服と成長力の確保を中長期目標として「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」を掲げ、そのための5か年ごとの施策・計画を取りまとめた「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定した。また、地方公共団体も地域経済・社会の課題を主体的に考え、克服することで、地方創生を実現するために、2015年度を初年度とする第1期5か年計画「地方版総合戦略」「地方人口ビジョン」を策定し、実行している。2019年度は、それらの最終年であるが、地方の持続可能性に対する懸念は依然として根強い。

本稿では、地方の現状を概観し、戦後の「全国総合開発計画」から今日の「地方創生」に至る地域政策の歩みを踏まえた上で、第1期総合戦略から見てきた課題を分析し、令和時代に地方創生を実現するため、第2期総合戦略に求められる4つの視点を提示する。また、「Society 5.0」に象徴される新たな経済社会の到来をめぐる論点や、米国の地方創生の成功事例も取り上げる。

## 目 次

はじめに

1章 地方の持続的発展を脅かす2つの厳しい現実

2章 戦後の地域政策の変遷と「地方創生」の誕生

3章 総合戦略は地方創生の切り札となるか

4章 「令和」という新時代の地方創生の在り方

おわりに

## はじめに

2019年5月、平成が幕を閉じ、令和という新しい時代が幕を開けた。平成の30年間で深刻さを増したのが、少子高齢化とそれに起因する地方の衰退である。わが国は他国に先駆けて人口減少社会に突入した。これまで政府は、高度経済成長期から累次の地方経済活性化策を打ち出してきたが、人口に焦点を当てたものはなく、工業発展やインフラ整備、生活環境の整備などが中心であった。

こうした中、安倍晋三内閣は人口急減・超高齢化という大きな課題に対して政府一体となって取り組み、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生する、すなわち地方創生を実現するため、2014年9月に「まち・ひと・しごと創生本部」を設置した。

さらに同年12月、人口の現状と将来の姿を示し、今後、目指すべき将来の方向を提示する「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」(以下、長期ビジョン)と、2015～19年度の5か年を第1期とする地方創生の施策・計画である「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(以下、総合戦略)が閣議決定された。これを踏まえて地方公共団体では、「地方人口ビジョン」と「地方版まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定されるなど、地方創生の取り組みが進められることとなった。

2019年度は第1期「総合戦略」の最終年にあたることから、現在、その成果と課題への関心が高まっている。そこで本稿では、地方を中心に人口・企業数が減少している現状を概観し、わが国で行われてきた戦後以降の地域政策を整理した上

で、第1期総合戦略の成果と課題について検討する。さらに、「Society 5.0」に象徴される将来の経済社会の大きな変化を見据えつつ、2020年度から始まる第2期総合戦略の策定に向けた課題と提言を述べたい。

## 1章 地方の持続的発展を脅かす2つの厳しい現実

### 1. 「ひと」の減少への対策は待ったなしの状況

#### 1) 2065年の総人口はピークから3割超減少

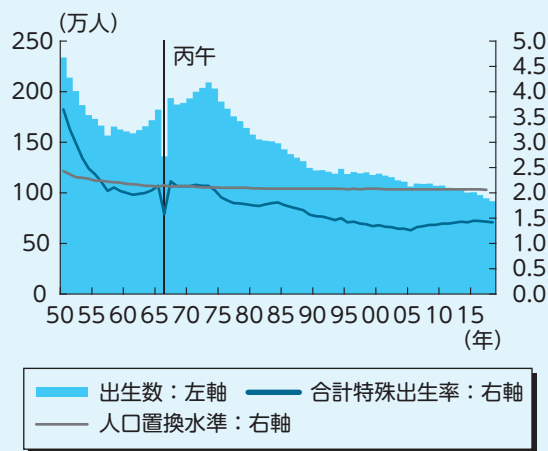
日本の総人口は2008年<sup>1)</sup>の1億2,808万人をピークに減少しており、2018年10月1日時点で1億2,644万人である。人口増減に大きな影響を与えるのは自然増減(出生数－死亡数)であり、現在の日本では社会増減(海外からの転入数－海外への転出数)の影響は小さい。日本が人口減少社会に突入した要因は、長期的な出生数の低迷である。一人の女性が生涯に産む平均的な子どもの数を示す「合計特殊出生率(TFR: Total Fertility Rate)」は、第一次ベビーブームの1947～49年の平均で4.42であったが、その後低下傾向が続き、2005年には過去最低の1.26まで低下した(図表1)。足元では1.42(2018年、概数値)まで回復しているものの、人口を維持するために必要な出生率である「人口置換水準(2017年で2.06<sup>2)</sup>)」を大きく下回る。日本のTFRは人口置換水準を1974年から下回り続けており、この影響が長い時を経て2008年以降に顕在化したのである。

国立社会保障・人口問題研究所の推計(出生

1) 総務省「人口推計」(国勢調査結果による補完補正人口)による。総務省「国勢調査」ベースでは2010年(1億2,806万人)がピークとなる。

2) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集 2019年版」の推計値。

図表1 日本の出生関連指標の推移



(出所) 厚生労働省、国立社会保障・人口問題研究所統計から大和総研作成

中位・死亡中位) によると、わが国の総人口は2053年に1億人を割り込み、2065年には8,808万人とピークから3割超減少する見込みである。また、同推計では死亡数の増加ペースが加速することで、総人口の減少率が高まっていく見通しである。すなわち、2015～40年の25年間の減少率は▲13% (年率▲0.5%) だが、2040～65年の25年間では▲21% (年率▲0.7%) に拡大すると見込まれている。

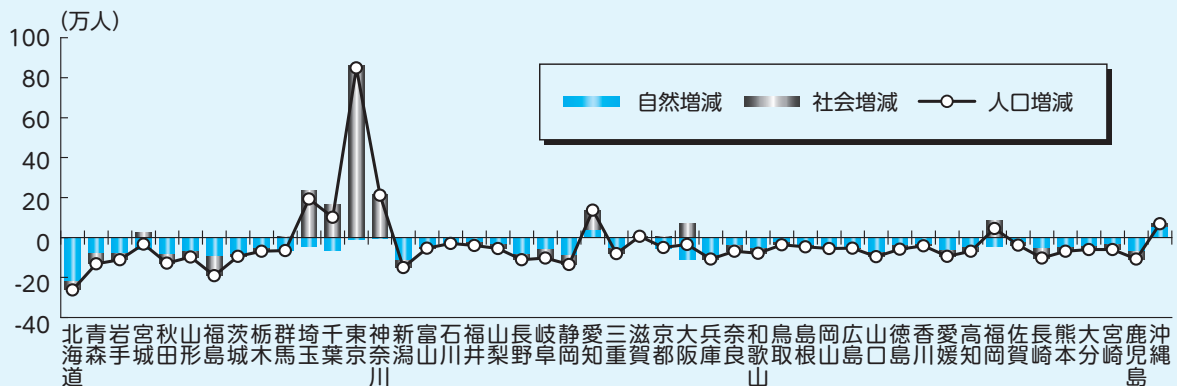
## 2) 多くの地域では自然減・社会減で人口減少が加速

先述したように、日本全体の人口増減に大きな影響を与えてきたのは自然増減だが、都道府県ごと、あるいは市区町村ごとに見ると、自然増減以上に社会増減(転入数-転出数)の影響が大きい。

図表2は、日本が人口減少社会に突入した2008年と2018年の人口の変化幅を都道府県ごとに見たものである。このうち自然増減に注目すると、2018年でTFRが1.89と全国平均(1.42)を大幅に上回る沖縄や愛知、滋賀を除く44都道府県で減少している。次に、社会増減<sup>3</sup>を見ると、東京圏(埼玉、千葉、東京、神奈川)や宮城、愛知、大阪、福岡といった大都市を有する都道府県への人口流入が見て取れる。大都市を持たない地域では、自然減と社会減のダブルパンチによって人口減少が加速している。

社会増減の動きをさらに細かく見ると、都道府県の中心都市に人口が流入して、その人口密度が高まる傾向が浮かび上がってくる。図表3では、都道府県全体に占める都道府県庁所在都市の人口(常住人口)の割合を、2010年と2015年で比較

図表2 都道府県別の総人口の変化の要因分解(2008～2018年)



(注1) ここでの社会増減は、人口増減-自然増減による。自然増減は、出生数-死亡数

(注2) 2018年は速報値

(出所) 総務省、厚生労働省統計から大和総研作成

3) ここでの社会増減は国内での人口移動についてのみ考えており、国内外の社会増減は考慮していない。

図表3 都道府県全体に占める都道府県庁所在都市の常住人口割合  
(単位：%)

	市町村名	2010年	2015年		市町村名	2010年	2015年
1	特別区(東京)	68.0	68.6	25	大阪市	30.1	30.4
2	京都市	55.9	56.5	26	福岡市	28.9	30.2
3	仙台市	44.5	46.4	27	松江市	29.1	29.7
4	高知市	44.9	46.3	28	佐賀市	27.9	28.4
5	高松市	42.1	43.1	29	神戸市	27.6	27.8
6	広島市	41.0	42.0	30	奈良市	26.2	26.4
7	熊本市	40.4	41.5	31	宇都宮市	25.5	26.3
8	大分市	39.6	41.0	32	大津市	23.9	24.1
9	横浜市	40.8	40.8	33	盛岡市	22.4	23.3
10	金沢市	39.5	40.4	34	甲府市	23.1	23.1
11	富山市	38.6	39.3	35	山形市	21.8	22.6
12	和歌山市	37.0	37.8	36	那覇市	22.7	22.3
13	岡山市	36.5	37.4	37	青森市	21.8	22.0
14	松山市	36.1	37.2	38	岐阜市	19.9	20.0
15	鹿児島市	35.5	36.4	39	静岡市	19.0	19.1
16	宮崎市	35.3	36.3	40	長野市	17.7	18.0
17	札幌市	34.8	36.3	41	さいたま市	17.0	17.4
18	新潟市	34.2	35.2	42	前橋市	16.9	17.0
19	徳島市	33.7	34.2	43	千葉市	15.5	15.6
20	福井市	33.1	33.8	44	津市	15.4	15.4
21	鳥取市	33.5	33.8	45	福島市	14.4	15.4
22	長崎市	31.1	31.2	46	山口市	13.5	14.1
23	秋田市	29.8	30.9	47	水戸市	9.0	9.3
24	名古屋市	30.5	30.7				

(注1) 合併した市町村は2015年基準に調整

(注2) 横浜市、甲府市、津市は丸め込みの関係で横ばいだが、小数点第二位まで見ると上昇している。

(出所) 総務省統計から大和総研作成

している。この割合は、沖縄を除く全ての都道府県で上昇した。マスコミ報道等では、人口が東京などの大都市圏に集中することがよく取り上げられるものの、実は各都道府県内において、人口が郊外から都市部へ移動している点にも目を向ける必要がある。

### 3) 地方の人口減少問題は戦後間もない頃から存在

既に42道府県が人口減少社会に突入したが、人口が減少し始めた時期や減少の速度は地域に

よって大きく異なる。図表4は都道府県別に総人口がピークを迎えた年(図表中の▲印で、将来ピークを迎える地域については見込み時期を△印で示している)と、そこから2015年までの変化率を示したものである。

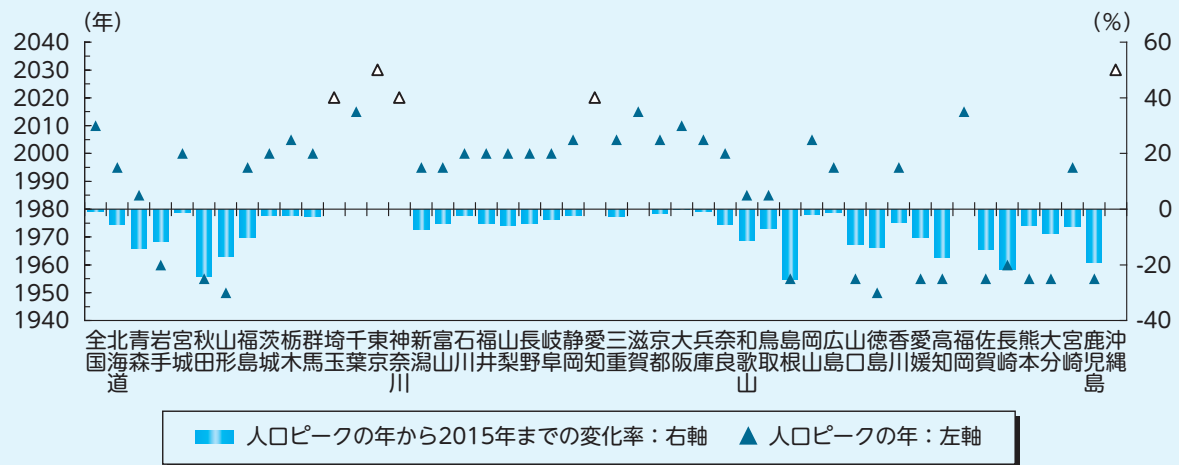
都道府県の中で最初に総人口がピークとなったのは山形と徳島の2県であり、今から約70年も前の1950年にさかのぼる。その後、1955年に9県、1960年に2県がピークを記録した。日本全体で人口減少が始まったのは約10年前と比較的最近のことであるが、地域別に見れば、人口減少問題は戦後間もない頃から存在した。

国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計(出生中位・死亡中位)によると、現

在も人口が増加している埼玉、東京、神奈川、愛知、沖縄も2020年から2030年までにはピークを迎え、人口減少社会に突入すると予想されている。地方からの人口流入に支えられてきたこれらの都県においても、将来の人口減少時代を見据えた各種制度の見直しや、まちづくりが今後一層重要になるだろう。

後述するまち・ひと・しごと創生本部が「長期ビジョン」で示した推計によると、2014年に1.42であったTFRが2030年に1.8程度、2040年に2.07程度まで上昇すると、2060年の日本の総人口は1億200万人程度と予測されている。しか

図表4 都道府県別の総人口のピークとその後の変化率



(注) まだ総人口がピークを迎えていない都県は、将来人口推計でのピークとしている（図表は白抜きで表記）  
 (出所) 総務省、国立社会保障・人口問題研究所統計から大和総研作成

しながら、2018年のTFRは2014年と同水準にあり、当時の見込み通りには上昇していない。同本部の推計では、TFRが1.8程度、2.07程度に到達する時期がそれぞれ5年遅れる場合の推計結果も示しているが、2060年の人口は前出の将来推計に比べて160万人程度少なくなるという（さらに長期で見れば300万人程度少なくなる）。

「長期ビジョン」では2060年に1億人程度の人口を維持することを目標に掲げているが、足元のTFRが伸び悩んでいる現状を踏まえると、人口減少に対する取り組みは、まさに待ったなしの状況にあると言えよう。

## 2. 「しごと」の場である企業数の減少

### 1) 全国的に小規模の企業減少が顕著

「ひと」に「しごと」の場を提供する主体である民間企業は、地方経済の担い手として非常に重要な役割を担っており、人口問題と同様に地方創生の議論において無視することができない。

2009～16年の企業数（会社企業数ベース）変化率を都道府県別に見たのが図表5である。沖

縄を除く全ての都道府県で企業数が減少しており、12都道府県では減少率が10%を超えた。また、企業規模別に見ると、常用雇用者数が100人以上の企業が増加した一方、0～4人、5～99人といった比較的小規模の企業は多くの地域で減少した。

一般に、企業・事業所の規模が大きいほど「規模の経済」が働きやすく、生産性が高まりやすい。そのため、平均的に見た企業・事業所の規模の拡大は、日本経済全体の生産性を押し上げてきたと考えられる。

### 2) 大規模化は必ずしもプラスとは言えない

しかし、地方経済の活性化という観点で見ると、大規模化には「合成の誤謬」が生じる可能性がある。すなわち小規模の企業・事業所が減少し、大規模の企業・事業所が増加すると、日本全体で見れば経済にプラスの効果をもたらすが、地方経済に限れば、むしろマイナスの効果の方が大きくなる恐れがある。

例えば、ある地域に本社機能が都市部にある大



図表5 都道府県別会社企業数の変化率（常用雇用者規模別、2009年～2016年）



規模なショッピングモールが建設され、その影響を受けて商店街の店舗が減少した場合を考えよう。

ショッピングモールは幅広い商品やサービスを提供し、雇用を創出するため、その地域の失業率の低下や家計所得の増加、消費の拡大といった経済効果が見込まれる。ただし、その一方で、ショッピングモールの稼いだ利益の一部は、本社のある域外の都市部に移転される。

地元の商店街が稼いだ利益のほぼ全ては地元住民の所得となるため、域内で資金が循環しやすい。これに対して、本社機能が都市部にあるショッピングモールの場合、都市部に所得が流出する分だけ、域内での資金循環が縮小する。ショッピングモールの建設による経済活性化と、域外への所得流出という2つの要因の大きさによって地域経済への影響が左右されるだろうが、後者の効果が前者よりも大きい場合には、企業の大規模化は、むしろ地域を衰退させる可能性がある。

さらには、ショッピングモールの収益が悪化し、その地域から撤退する可能性も十分に考えられる。これまで多数の従業員を雇用していたショッピングモールが撤退し、それを補うための地元商店街の再活性化などが起こらなければ、雇用を吸収しきれず、失業を招いたり都市部へ雇用が流出

したりする可能性がある。

今後、地方経済の活性化を考える上では、こうした企業・事業所の大規模化の「負の側面」も忘れてはならない。

## 2章 戦後の地域政策の変遷と「地方創生」の誕生

こうした中、政府は高度経済成長期から累次の地方活性化策を打ち出してきた。そこで本章では、戦後の取り組みの特徴について整理した上で、現在の「地方創生」という概念が誕生したきっかけや、5か年の具体的な政策・計画などがまとめられた「総合戦略」について概観する。

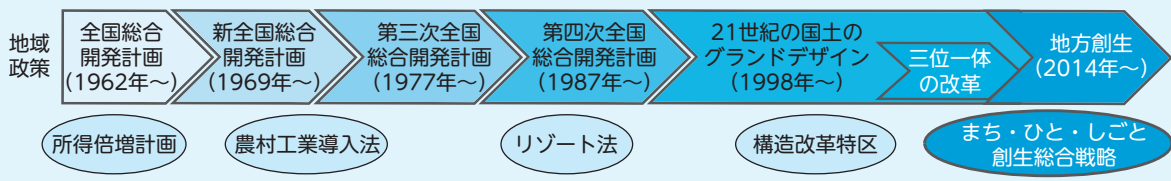
### 1. 五次にわたる全国総合開発計画

#### 1) 高度成長期に目標とされた「国土の均衡ある発展」

戦後日本では、地方経済活性化のための本格的な政策として、「全国総合開発計画」（全総）が五次にわたって打ち出された（図表6）。その出発点は、高度経済成長期の1962年に策定された「全国総合開発計画」（いわゆる一全総）である。

当時、高度経済成長下で三大都市圏への人口・

図表6 戦後の地域政策の概要



	一全総	新全総	三全総	四全総	21世紀のGD (五全総)
目的	都市の過大化防止と地域格差の縮小	高福祉社会を目指し、人間のための豊かな環境を創出	地域特性を生かし、人間居住の環境の整備	多極分散型の国土の形成	多軸型国土形成の基礎づくり
開発方式	拠点開発構想	大規模プロジェクト構想	定住構想	交流ネットワーク構想	参加と連携
内閣	池田勇人内閣	佐藤栄作内閣	福田赳夫内閣	中曽根康弘内閣	橋本龍太郎内閣

(出所) 国土交通省各種資料、報道発表資料等から大和総研作成

経済活動の集中が急速に進み、地域間格差や地方の停滞が懸念され始めた。一全総はこうした課題に対処するために策定されたという経緯がある。また、1960年に策定された「国民所得倍増計画」で打ち出された「太平洋ベルト地帯構想」に対して、その構想に入らなかった地域からの批判が噴出したことも一全総の策定につながったと指摘されている。

一全総の特徴として、都市の過大化防止と地域格差の是正を目標に、開発効果の高い地域から集中的に政策を実施する「拠点開発構想」方式によって、地方の発展を試みたことが挙げられている。具体的には、東京などの大都市以外に、地方の核となるような拠点（新産業都市、工業整備特別地域）を設定し、その地域を中心に都市や工業地帯の整備を進めた。大分や岡山県南といった新産業都市に設定された地域や、工業整備特別地域になった鹿島などは、今なお、地方の拠点として重要な役割を担っている。

その後、政府は1969年に「新全国総合開発計画」（新全総）を打ち出した。新全総は拠点開発を重視した一全総とは異なり、新たなネットワー

クの構築によって地域振興を図ることに力点を置いた。具体的には、新幹線や高速道路といったインフラ整備を全国に展開する「大規模プロジェクト構想」を掲げて、国土利用の偏在を是正し、過密・過疎や地域格差の解消を目指した。

他方、一全総と新全総に共通する点としては、都市部に比べて開発が遅れていた地方の社会資本の建設や、重化学工業中心の工業化に重点を置いたことが挙げられる。

**2) 安定成長期に居住圏整備の重要性が高まる**

日本経済がニクソン・ショック後の急速な円高やオイルショックなどを経験し、高度経済成長期から安定成長期へと移行した1977年に「第三次全国総合開発計画」（三全総）が策定され、そして1987年からは「第四次全国総合開発計画」（四全総）が始まった。

三全総では、大都市への人口と産業の集中を抑制するため、「定住構想」という新たな開発方式が打ち出された。定住構想とは、全国300市町村を「モデル定住圏」と設定し、そこで総合的な生活基盤整備を進めて住みやすい地域づくりを目

指すというものである。この頃は、政府の財政悪化による公共投資の抑制や経済成長率の低下により、高成長を前提とした大規模プロジェクトに見直しが迫られるようになった時期である。こうした中、政府はこれまでの工業発展やインフラ整備を重視する政策から、生活基盤の整備を重視する政策へと舵を切った。

四全総では「多極」をキーワードとして、「交流ネットワーク構想」という開発方式を取った。これは、定住圏を一つの極として、それらの交流拡大による地域間の分担と連携関係の深化を推進し、多極分散型の国土形成を目指すというものである。つまり、三全総の定住構想をある程度引き継いだ上で、地域間の交流促進をより強調した内容となっている。また、各地域が地元の特徴を活かしつつ、創意と工夫による地域整備の推進を試みるなど、これまでの全総に比べて地域の主体性を重視した点も注目される。

交流ネットワーク構想には、全国にリゾート施設を備えた保養地を開発し、大都市とその保養地を新幹線、高速道路、航空路でつないで長期滞在型の保養・観光を実現させる狙いもあった。

四全総と同じ年に制定された「総合保養地域整備法」（いわゆるリゾート法）には、開発許可の弾力化といった規制緩和と税制優遇制度が盛り込まれ、その結果、全国各地にゴルフ場、スキー場、温泉などのリゾート施設が誕生し、大都市から多くの観光客が押し寄せた。しかしながら、後にバブルが崩壊すると、多くの施設が不良債権化し、それらは地方経済の負の遺産となった。

### 3) 五全総では地域性をより重視する方針に転換

1998年3月に策定された第五次の全国総合開

発計画の名称は、「21世紀の国土のグランドデザイン」（以下、五全総）という名称に変更された。これは開発や経済成長を重視した第四次までの総合開発計画と一線を画したものにするという意図があったと考えられる。

五全総では、「多軸型国土構造形成の基礎づくり」が政策目的として設定された。これまでの東京・太平洋ベルト地帯を中心とする一極一軸型の国土構造から、それと同様の複数の都市が長く連なる圏域である「国土軸」を新たに形成し、それらが相互に連携し合う多軸型の国土構造への転換を目指した。

新たな国土軸としては、「北東国土軸」「日本海国土軸」「太平洋新国土軸」「西日本国土軸」の4つが提示された。実際の開発方式として「参加と連携」をキーワードとし、各地域が主体的に参加するとともに、相互に連携して国土づくりを進めるべきとした。また、多軸型国土構造への転換を実現するための戦略として、①多自然居住地域の創造、②大都市のリノベーション、③地域連携軸の展開、④広域国際交流圏の形成——の4つが掲げられた。

五全総は、第四次までの全総に比べて、より地域性を重視するように方針が大きく転換されており、このスタンスは現在の「地方創生」にも引き継がれていく。

## 2. 人口減少に焦点を当てた「地方創生」

### 1) 大きなインパクトを与えた「増田レポート」

日本の地域政策に関して、「地方創生」という言葉が誕生する先駆けとなったのは、日本創生会議・人口減少問題検討分科会による提言「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」（2014年5月）と言われている。こ



の提言書は、同分科会で座長を務めていた増田寛也・東京大学公共政策大学院客員教授（当時）の名前を取り、「増田レポート」とも呼ばれた。増田レポートでは、2010～40年に若年女性（20～39歳）人口が50%以上減少すると見込まれる地方公共団体を「消滅可能性都市」と定義し、その将来推計を通じて人口減少と地方都市の衰退に強い警鐘を鳴らした。

実際、増田レポートで示された推計結果（人口移動率が将来も収束しないと仮定した深刻化ケース）は衝撃的なものであり、全地方公共団体の49.8%が消滅可能都市に該当し、2040年に人口1万人未満となる地方公共団体は523市町村（29.1%）という内容であった。都道府県別に見ると、青森、岩手、秋田、山形、島根では、8割以上の市町村が消滅可能性都市に該当しており、東京都豊島区や複数の県庁所在地も含まれている。深刻な人口減少は地方に限った話ではなく、都市部でも十分に起こり得る問題であることが再認識されたのである。

## 2) 地方創生の司令塔を内閣の下に設置

増田レポートと同様、安倍内閣も人口減少に対する強い懸念を持っていた。そこで2014年1月に経済財政諮問会議の下に設置されたのが「選択する未来」委員会である。この委員会では半世紀先を見据え、持続的な成長・発展のための課題とその克服に向けた対応策について検討が進められた。同年5月に取りまとめられた中間整理を踏まえ、同年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2014」（骨太の方針）では、50年後に1億人程度の安定した人口構造を保持することを目指し、少子化・人口減少の克服や地方創生などに総合的に取り組む方針が盛り込まれた。

この骨太の方針が閣議決定される少し前の2014年6月14日、安倍首相は視察で訪れた鳥取県境港市で記者団に対し、地方を活性化させるため、自らをトップとする「地方創生本部」を新設すると表明した。「地方創生」というワードが誕生したのはこの時である。

安倍内閣は同年9月に地方創生の司令塔を担う「まち・ひと・しごと創生本部」を内閣の下に設置し、同年11月には地方創生の理念等を定めた「まち・ひと・しごと創生法」と、地方の取り組みを国が支援する措置を新たに盛り込んだ「地域再生法の一部を改正する法律」を成立させた。まち・ひと・しごと創生法は、「人口の減少に歯止めをかける」ことと、「東京圏への人口の過度の集中を是正」することが初めて明文化された法律である。

まち・ひと・しごと創生本部は同年12月、人口の現状と将来の姿を示し、今後、目指すべき将来の方向として、2060年に1億人程度の人口を維持するという中長期展望を描いた「長期ビジョン」と、その将来展望の実現に向けた5か年ごとの地方創生の施策・計画などを取りまとめた「総合戦略」を策定し、地方創生の具体的な方向性を国民に示した。

総合戦略では、地方創生の中心は「ひと」であると考えられている。地方から東京への人口流出に歯止めをかけることで、地方に「ひと」が残り、その「ひと」が「しごと」をつくることで、長期的には「まち」がつくられるという「まち・ひと・しごとの創生と好循環の確立」を目指している。

## 3) これまでの地域政策との主な相違点

総合戦略では従来の地域政策の課題として、(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つが挙げられている。

さらに、こうした課題に対処するため、①「自立性」(構造的な問題に対処して各主体の自立につなげること)、②「将来性」(地方が夢を持って前向きに取り組めるようにすること)、③「地域性」(各地域の実態に合った施策を支援すること)、④「直接性」(ひとの移転・しごとの創出やまちづくりを直接的に支援すること)、⑤「結果重視」(具体的な数値目標を設定して、計画・実施・評価・改善というPDCAサイクルを回すこと)——を政策5原則として定め、人口減少の克服と地方創生を確実に実現しようとしている。

少し具体的に見ておくと、これまでの全総は、国土庁(現国土交通省)が中心となって取り組んでいたが、他の府省庁でもそれぞれ似通った政策や制度を策定するなど、政府の地域政策はいわゆる「縦割り」構造にあった。しかし、地方創生の司令塔となる、まち・ひと・しごと創生本部を内閣の下に設置することで、府省庁横断的な施策を打ち出し、かつ相互に連携して取り組めるような体制になった。

また、総合戦略では、これまでの国による画一的な支援ではなく、各地域の実態に合った政策支援を行い、「地方の自立につながるよう地方自らが考え、責任を持って『総合戦略』を推進」することが掲げられた点も注目される。国が行うことを「情報支援」「人材支援」「財政支援」<sup>4</sup>の3つにとどめ、各地方公共団体が実際の政策を主体性を持って、かつ自立的に取り組めるようにした。

そもそも、企業の経営戦略と同様、地方公共団体の置かれている状況や、その強み・弱みは様々であり、全ての地方公共団体の地方創生にとって有効な万能の施策があるわけではない。こうした中、国による画一的な支援を行わず、地方公共団体が、各地域の特性に即した政策を自ら分析・実行するように促す総合戦略は、これまでの地域政策とは大きく異なると評価できる。

### 3章 総合戦略は地方創生の切り札となるか

本章では、まず長期ビジョンおよび総合戦略について概観した上で、地方版総合戦略が各地方公共団体にもたらした効果について確認する。次に、地方創生を実現するために設定された国のK P Iの進捗状況について、4つの基本目標に関するものを中心に進捗状況を点検する。また、第1期の中間年に行われたK P Iの総点検の結果からK P Iの評価方法の課題を明らかにする。

#### 1. 地方創生に向けた国と地方の枠組み

##### 1) 長期ビジョンと4つの基本目標

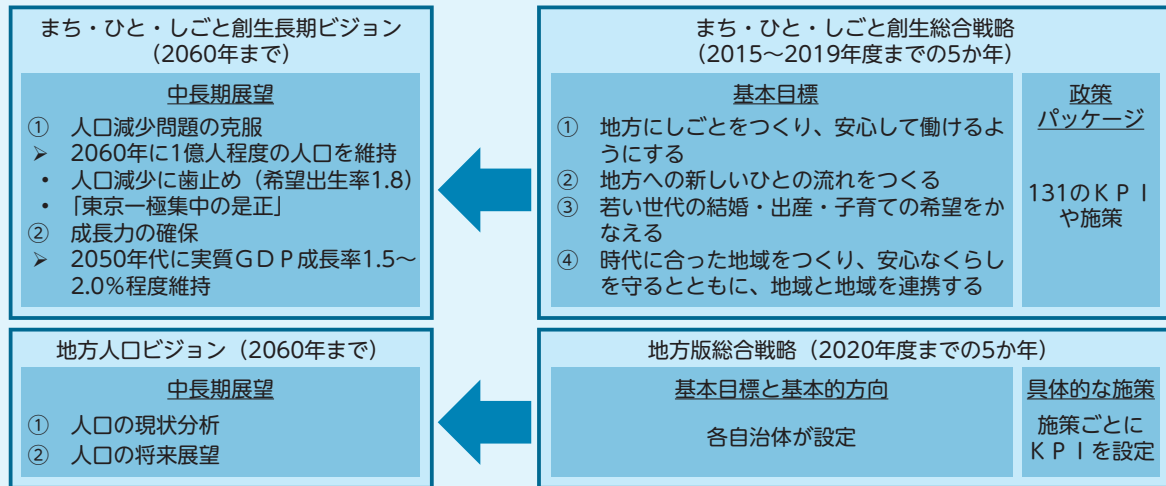
長期ビジョンでは「2060年に1億人程度の人口を維持」「2050年代に実質GDP成長率1.5~2%程度維持」という2つの長期展望が掲げられており、総合戦略ではこれらを達成するために5か年の施策・計画が盛り込まれている(図表7)。

総合戦略には4つの基本目標があり、その目標達成のための施策と、取り組みの進捗状況を把握するための131件のK P I(重要業績評価指標)<sup>5</sup>

4) 情報支援として、地域経済分析システム(R E S A S)を提供し、人材支援に関しては、地方創生人材支援制度、地方創生カレッジ、プロフェッショナル人材事業などが挙げられる。また、財政支援として、地方創生推進交付金、地方創生応援税制(企業版ふるさと納税)、まち・ひと・しごと創生事業費などがある。

5) 当初、施策とK P Iの数は120件であったが、毎年改訂において施策とK P Iが追加され、現在は131件となっている。

図表7 まち・ひと・しごと創生総合戦略の概要



(出所) まち・ひと・しごと創生本部資料から大和総研作成

が設定されている。4つの基本目標とは、①地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする<sup>6</sup>、②地方への新しいひとの流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する——である。

基本目標①～③は、「しごと」と「ひと」に関するものである一方、基本目標④は、「まち」に関するものであり、コンパクト化や交通ネットワークの整備など、人口減少に対応したまちづくりを推進する内容である。

## 2) 地方の人口ビジョンと総合戦略

総合戦略では、全地方公共団体に対して、2060年までの中長期展望を示した「地方人口ビジョン」と、それを実現するための計画である「地方版総合戦略」<sup>7</sup>の策定を求めている。2019年3月時点では、全都道府県と市区町村が地方人口ビ

ジョンを策定済みであり、全都道府県と東京都中央区を除く1,740市区町村が、地方版総合戦略を策定済みである<sup>8</sup>。

地方人口ビジョンでは、各公共団体が人口の現状分析を行うとともに、2060年までの人口の将来展望を示すことになっている。長期ビジョンでは人口だけでなく経済成長率についての展望も示されているが、地方人口ビジョンはその名の通り人口に焦点が絞られている。

そのため、各公共団体が策定する総合戦略においても、人口に関する施策が中心となっている。また、国の総合戦略と同様、各公共団体が定めた目標達成に向けて施策ごとにKPIが策定されている。

## 3) 地方版総合戦略の策定による意識の変化

図表8は、まち・ひと・しごと創生本部が地方公共団体に行ったアンケート調査(2018年9月

6) 2016年度の総合戦略までの基本目標①は、「地方における安定した雇用を創出する」であり、「地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」は政策パッケージの1番目に掲げられていた。

7) 「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」および「市区町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」の総称である。総合戦略の名称は各地方公共団体によって異なる。

8) 東京都中央区は、2019年度中に策定予定である。

調査)の結果である。地方版総合戦略の策定が地方公共団体にもたらした効果として、「地域の将来像を考えるきっかけ」(78.1%)や「人口減少問題に対する意識の高まり」(66.3%)という回答が上位にきている。

多くの地方公共団体では、将来の地域の姿や人口動向について詳細に分析する機会がこれまで限定的であった。しかし、今回の地方版総合戦略や人口ビジョンの策定を通じて、地域の現状や将来についてより深く考えるようになったとみられ、この点において一定の評価ができるだろう。

一方、「PDCAサイクルに対する意識の高まり」(45.2%)、「KPI等の数値目標を設定する習慣」(34.1%)といった項目の回答割合は50%に満たない。これは、政策目的を明確化した上で具体的な数字や合理的な論拠(エビデンス)に基づいて政策を立案すべきであるという、いわゆる「EBPM(Evidence-based Policy Making)」に対する意識が、地方公共団体では低いことを示唆する結果だと言えよう。この点は、今後の大きな課題であり、地方公共団体の意識改革が求められる。

## 2. 国のKPIの検証とその課題

### 1) 4つの基本目標に対するKPIの進捗状況

総合戦略は毎年改訂されており、その中で各KPIの進捗状況が示されている。図表9は、総合戦略の4つの基本目標に対するKPIの進捗状況を示したものである。

基本目標のうち、①地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、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、に関しては、総じてKPIが着実に目標数値へと近づいている。

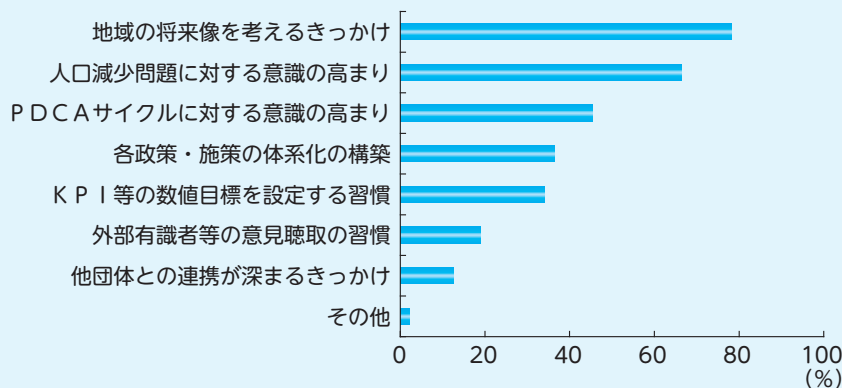
ただ、①と③に関するKPIのうち、「女性(25~44歳)の就業率」と「立地適正化計画を作成する市町村数」は、2018年の改訂時点で目標値まで距離がある。これは、過去にKPIの進捗が予想を上回ったことを受け、当初の目標値が上方修正されたことも影響している。

一方、基本目標②の地方への新しいひとの流れをつくる、に関しては、各KPIに施策の効果が十分表れていない。基本目標②では、(1)2020年時点で地方から東京圏への転入者を2013年

比で6万人減少させる、(2)2020年時点で東京圏から地方への転出者を2013年比で4万人増加させる、(3)2020年時点で東京圏から地方への転出・転入を均衡させる——という3つのKPIが掲げられている。

ここで、地方から東京圏への転入者数の動

図表8 地方版総合戦略の策定がもたらした効果(複数回答)



(出所) まち・ひと・しごと創生本部資料から大和総研作成



図表9 まち・ひと・しごと創生総合戦略における基本目標のKPIの進捗状況

No.	成果指標	2020年の目標	総合戦略2014	総合戦略2015	総合戦略2016	総合戦略2017	総合戦略2018	
基本目標①地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする								
1	若者雇用創出数(地方)	5年間で30万人	→	5.9万人(推計値)	→	9.8万人(推計値)	→	27.1万人(推計値)
2	若い世代(15~34歳)の正規雇用労働者の割合	全ての世代と同水準	→	92.2%(2013年) <全世代:93.7%>	→	93.6%(2015年) <全世代:94.0%>	→	94.3%(2016年) <全世代:94.5%>
3	女性(25~44歳)の就業率	77% (73%から上方修正)	→	69.5%(2013年)	→	71.6%(2015年)	→	72.7%(2016年)
基本目標②地方への新しいひとの流れをつくる								
47	地方・東京圏の転入均衡	地方→ 東京圏転入6万人減	→	1,732人増加 (2014年)	→	20,407人増加 (2015年)	→	14,445人増加 (2017年)
48	(2013年時点)で転入:466,844人、転出:370,320人、転入超過96,524人	東京圏→ 地方転出4万人増	→	11,152人減少 (2014年)	→	2,426人減少 (2015年)	→	10,398人減少 (2016年)
49	東京圏から地方への転出入均衡	東京圏から地方への 転出入均衡	→	109,408人転入超過 (2014年)	→	119,357人転入超過 (2015年)	→	119,779人転入超過 (2017年)
基本目標③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる								
71	安心して結婚・妊娠・出産・子育てできる社会を達成していると考えられる人の割合	40%以上	→	19.4%(2013年度)	→	19.4%(2013年度)	→	42.6%(2017年暫定値)
72	第1子出産前後の女性継続就業率	55%	→	38%(2010年)	→	53.1%(2015年)	→	53.1%(2015年)
73	結婚希望実績指標	80%	→	68%(2010年)	→	68%(2010年)	→	68%(2015年)
74	夫婦子ども数予定(2.12)実績指標	95%	→	93%(2010年)	→	93%(2015年)	→	93%(2015年)
基本目標④時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する								
92	立地適正化計画を作成する市町村数	300市町村 (150から上方修正)	→	0市町村	→	4市 (2016年9月末)	→	112都市 (2017年7月)
93	都市機能誘導区域内に立地する施設数の割合が増加している市町村数	100市町村	→	(未設定)	→	(今後の調査により把握)	→	(今後の調査により把握)
94	居住誘導区域内の人口の占める割合が増加している市町村数	100市町村	→	(未設定)	→	(今後の調査により把握)	→	(今後の調査により把握)
95	公共交通の利便性の高いエリアに居住している人口の割合	(三大都市圏)90.8% (地方中核都市圏)81.7% (地方都市圏)41.6%	→	(三大都市圏)90.5% (地方中核都市圏)78.7% (地方都市圏)38.6% (2014年度)	→	(三大都市圏)90.6% (地方中核都市圏)79.1% (地方都市圏)38.7% (2015年度)	→	(三大都市圏)91.1% (地方中核都市圏)79.3% (地方都市圏)38.9% (2017年度)
96	地域公共交通再編実施計画の認定総数	100件	→	(未設定)	→	13件(2016年9月末)	→	21件(2017年10月末)

(出所) まち・ひと・しごと創生本部資料から大和総研作成

向を2013年比で見ると(図表10左)、これまで2013年比で転入者数が減少した年はない。むしろ2016年以降は増加傾向にあり、2018年は2013年比で2.4万人増加している。また、東京圏から地方への転出者数に関しても、2013年比で増加した年はない(図表10右)。直近の2018年は2013年比で1.5万人減少しており、2017年から減少幅が拡大した。こうした転入・転出状況の結果、2014年以降、東京圏の転入超過数は毎年10万人を超えている。これら3つのKPIの進捗状況からは、人口の東京一極集中の是正に関する基本目標②の施策は、第1期の総合戦略の期間においてほとんど成果が上がっていないと評価できよう。

地方から東京圏への転入者を年齢階級別に見ると15～24歳が圧倒的に多く、その構造は足元でも変わっていない。これは大学進学時や就職時に東京圏へ引っ越す人が多いためである。政府はこうした現状を把握しており、東京23区内の大学定員増加抑制<sup>9</sup>などの施策を打ったところである。

基本目標②のKPIは、地方に「ひと」が残る

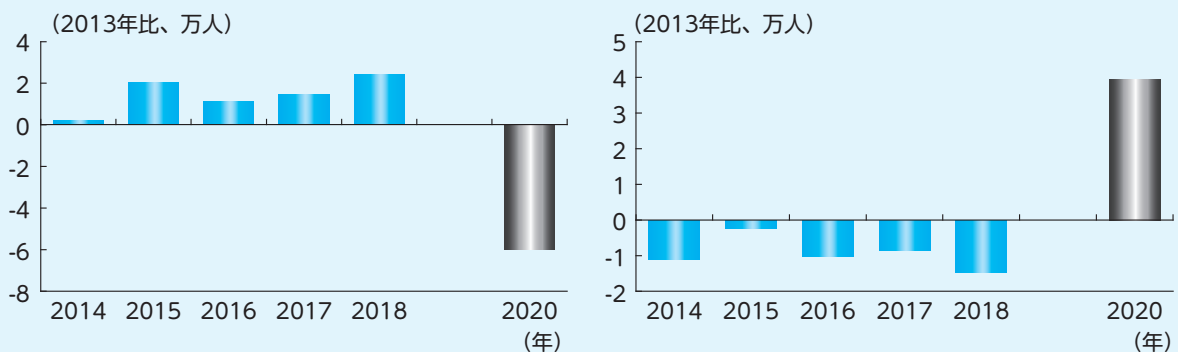
という、前述した「まち・ひと・しごとの創生と好循環の確立」の起点となるものである。しかし、KPIの進捗状況から明らかなように、地方から「ひと」が流出し続けている。第2期の総合戦略では、基本目標②を達成できるかどうかが目玉される。

## 2) 中間年に行われた総点検の全体像

まち・ひと・しごと創生本部は、第1期の中間年である2017年に「まち・ひと・しごと創生総合戦略のKPI検証チーム」を立ち上げ、KPIの総点検を行った。総点検の結果を取りまとめた「まち・ひと・しごと創生総合戦略のKPI検証に関する報告書」(2017年12月)では、全てのKPIの進捗状況を(A)目標達成に向けて進捗している(目標を達成しているもの及び実績値が当初の値より上昇しているもの)、(B)現時点では、目標達成に向けた政策効果が必ずしも十分に発現していないもの、(C)その他(現時点において統計上実績値の把握不可能なもの等)——の3つに分類して評価している<sup>10</sup>。

当時の全120件のKPIのうち、(A)が86件、

図表10 地方から東京圏への転入者数(左)と東京圏から地方への転出者数(右)の推移



(注) 2020年は総合戦略での目標値

(出所) 総務省統計、まち・ひと・しごと創生本部資料から大和総研作成

9) 詳細は、市川拓也「大学進学時の人口移動抑止策は地方創生に有効なのか」『大和総研調査季報』2018年春季号(Vol.30)を参照。

10) まち・ひと・しごと創生総合戦略のKPI検証に関する報告書では①、②、③という表記で評価を分類しているが、本稿では、基本目標の表記(①～④)との区別や、後述する日本再興戦略等のKPIとの比較を分かりやすくするため、(A)、(B)、(C)と表記している。

(B) が 12 件、(C) が 22 件という評価になった。現時点で評価できない (C) を除いて (A) と (B) の割合を計算すると、(A) が 88%、(B) が 12%となる。

また、総合戦略の 4 つの基本目標に対する 15 件の K P I に関しては、(A) が 8 件、(B) が 5 件、(C) が 2 件であった。個別に確認すると、基本目標①の 3 件の K P I は全て (A) であるのに対し、基本目標②の 3 件の K P I は全て (B)、基本目標③の 4 件の K P I は (A) と (B) がそれぞれ 2 件、基本目標④の 5 件の K P I は (A) が 3 件、(C) が 2 件であり、基本目標ごとに評価が分かれる結果となった。

この報告書では、(A) 評価の K P I が全体の約 9 割を占めたことから、数字だけを見れば地方創生が順調に進捗していると評価できる。しかし、その評価方法の詳細を確認すると、この結果が実態を適切に表しているかという点に疑問が生じる。そこで、以下では、総点検における 2 つの課題について取り上げたい。

### 3) 総点検の課題①：インプット指標の扱い

第一に、評価の中身である。(A) と評価された 86 件の K P I のうち、29 件がインプット指標であり、国や地方公共団体が施策を実行するだけで評価される指標である。インプット指標の K P I としては、例えば、「立地適正化計画を作成する市町村数」や「都道府県での成長戦略策定に係る協議会等組織の設立数」などが挙げられる。

総点検において、インプット指標の K P I は全て (A) と評価されている。確かに、国や地方公共

団体が計画通りに実行しているかどうかをチェックすることは重要であり、インプット指標が全て (A) というのは、その点において評価できる。しかし、施策を実行しても期待された効果を発揮するとは限らない。そのため、基本目標の達成に向けては成果 (アウトプット) に関する K P I の方が重要である。総点検では、インプット指標とアウトプット指標が並列に評価されており、結果として全体の評価が実態以上に押し上げられているように見える。こうしたバイアスを避けるためには、インプット指標とアウトプット指標を整理して、K P I を体系的に評価する工夫が必要である。

### 4) 総点検の課題②：進捗ペースの評価

第二に、進捗ペースの評価方法である。総点検では、K P I が少しでも進捗すれば、目標達成の確度が低くても (A) と評価されている。図表 11 ではその一例を示したが、これらの K P I は、進捗が見られるため (A) と評価されたものの、2020 年の目標値までは相当の距離があり、現実的には目標達成が非常に難しい状況にある。

この点、政府の成長戦略 (日本再興戦略、未来投資戦略) では、以下のような進捗管理の工夫が見られる。すなわち、「目標達成期間に対する経過期間の割合以上に、K P I が目標達成に向けて

図表11 報告書で (A) と評価された K P I (抜粋)

K P I	当初の数値	報告書での数値	2020年の目標	評価
非製造分野におけるロボットの市場規模	600億円 (2012年)	1,239億円 (2015年)	1.2兆円	(A)
開業率・廃業率	開業率4.8% 廃業率4.0% (2013年度)	開業率5.2% 廃業率3.8% (2015年度)	共に10%台	(A)
男性の育休取得率	2.03% (2013年)	3.16% (2016年)	13%	(A)

(出所) まち・ひと・しごと創生本部資料から大和総研作成

進捗している」場合に（A）と評価されている。ここでの（A）は、K P Iの現時点の数値を開始時点以降のペースで線形に伸ばした場合、最終年に目標が達成できるか否かで判断していると言い換えることもできる。

この定義に従って総点検のK P Iを再分類すると、（A）から（B）へ評価が変わる項目は、全120件のうち14件あった。

K P Iは政策の効果や進捗状況を確認するために設定されたものであり、適切に評価しないと、政策の見直しと改善が遅れてしまう恐れがある。これはP D C Aサイクルの「C（Check）」の段階に関わるものであり、そこで十分に評価できなければ、適切な「A（Act）」にもつながらない。

もちろん、全てのK P Iが一定のペースで進捗するわけではなく、最終年の直前になって急速に進捗するケースも十分考えられる。そのため、必ずしも全てのK P Iを政府の成長戦略の評価方法で分類するのが適切とは言えない。重要なことは、K P Iの評価に進捗ペースを考慮すべきという点であり、個々の政策の性質等を見極めつつ、柔軟かつ適切に評価方法を変えることが望ましいだろう。

## 5) K P Iの評価方法の違いによる影響度

これまで見てきた総点検における2つの課題を考慮して、K P Iをあらためて評価し直すと、図表12のようになる。

（A）と評価されたK P Iは86件から39件に減少し、割合は88%から59%へ低下する。この

ように、K P Iの評価方法によって、実際の結果が大きく異なることが分かる。

ただ、この試算の目的は地方創生が遅れていると非難することではなく、現在のK P Iの評価方法における課題を明示して、次回の総点検時の改善に役立てることにある。

こうした課題について、「第1期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』に関する検証会中間整理」（2019年5月）では、現在の（A）の項目を以下のように3つに細分化し、より詳細に進捗状況を点検している。分類方法は、「A 数値目標を定めており、現時点で目標を達成している」「B 数値目標を定めており、現時点で目標を達成していない（上方修正前の目標を達成している場合も含む）」「C 数値目標を定めていない」である<sup>11</sup>。また参考値として、Bの部分は進捗率ごとに3つに分類されている。

分類項目を増やすことは、より精緻にK P Iの進捗状況を分析することを可能にするため、こうした取り組みは高く評価される。そして、これは、総合戦略のP D C Aサイクルをうまく循環させていく上でも重要となろう。

図表12 再分類後のK P Iの進捗状況

評価	件数	割合
A（目標達成期間に対する経過期間の割合以上に、K P Iが目標達成に向けて進捗しているもの）	39 (86)	59% (88%)
B（AほどK P Iが進捗していないもの）	27 (12)	41% (12%)
F（施策の実行自体がK P Iとなっており、年度ごとの施策状況を確認するもの）	29	
N（今後、データが得られるため、現時点で評価困難なもの）	25 (22)	

（注1）件数、割合の括弧内は、報告書記載の数値

（注2）上方修正されたK P Iは修正前の目標値に対する評価として計算

（注3）今後指数的に変化するK P Iも考えられるため、試算結果には幅を持って見る必要がある

（出所）まち・ひと・しごと創生本部資料から大和総研作成

11) 報告書では、①、②、③という表記で評価を分類しているが、脚注10と同様、本稿ではA、B、Cと表記している。



## 4章 「令和」という新時代の地方創生の在り方

### 1. 第2期総合戦略に向けた新たな視点

#### 1) 基本的な枠組みの維持と7つの重点項目

まち・ひと・しごと創生本部は、2020～24年度の第2期総合戦略の策定に向けて、基本的な方向性や取り組むべき施策について検討するため、2019年3月に「第2期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』策定に関する有識者会議」を設置した。その後、5回の会議開催を経て、同年5月31日に、「第2期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』策定に関する有識者会議中間取りまとめ報告書」を公表した。

この報告書では、総じて、第1期の長期ビジョンと総合戦略の枠組みが維持された。これは、地方創生そのものが長期的な取り組みであることによる。他方、最近の社会・経済状況の変化の反映や、第1期の検証を踏まえた対応などについて言及された点も注目される。

例えば、第2期において重点的に取り組む項目として、(1) 東京一極集中の是正、(2) 人材・組織の育成及び関係人口、(3) 新しい時代の流れを力にする（Society 5.0、地方創生SDGsの推進）、(4) 地域経済社会の活性化の強化、(5) 個々人の希望をかなえる少子化対策、(6) 誰もが活躍する社会の実現、(7) 持続可能で魅力的なまちづくりの推進——という7つが挙げられた。このうち、(3)は最近の社会・経済状況の変化を反映したものであり、(1)は、先述のように第1期で進捗が遅れた項目である。

今後、この報告書で示された意見や提言を活かしつつ、第2期総合戦略の策定が行われる予定だ。そこで以下では、筆者が第2期総合戦略の策定の

際に検討すべきだと考える、新たな4つの視点について述べたい。

#### 2) インプット指標はその一歩先へ

第一に、第2期のKPIではアウトプット指標を拡充することが求められる。3章で述べたように、第1期総合戦略を確認すると、当初掲げられた120件のKPIのうちインプット指標は29件存在した。

地方創生に関する施策の取り組み状況を測定するためのKPIとしては、基本的に、施策を実行すること自体が目的となるインプット指標よりも、施策を実行したことで、域内にどのような効果が表れたのかを計る、いわゆるアウトプット指標の方が重要となる。

第2期総合戦略では、アウトプット指標や施策実施後も継続的に取り組みがなされているかどうかを測ることなどを、より重視するべきである。

インプット指標はPDCAサイクルのPの部分に該当し、サイクルの最初にすぎない。ここからC、Aへのサイクルを循環させるためには、アウトプット指標をKPIとして設定することが重要だろう。

アウトプット指標には、既存の経済統計でカバーできない場合が多いという課題がある。しかし、政府が、2060年までの長期ビジョンを掲げるのであれば、中長期的な視点に立ち、インプット指標をアウトプット指標へとつなぐような補完指標を今後作成していくことも、政府の選択肢の一つになるのではないかと。

#### 3) KPIの検証の完全実施と検証方法の改善

第二に、KPIを設定した地方公共団体の「全て」がKPIの検証を定期的に行い、かつ検証方

法の改善を図ることが重要である。

まち・ひと・しごと創生本部の資料（「地方版総合戦略等の進捗状況等に関する調査結果」（2019年3月27日）（以下、進捗状況調査））によると、第1期地方版総合戦略の効果の検証を実施している地方公共団体は1,642団体（全体の92%、都道府県は100%、市区町村は91.8%）であった。KPIを設定する目的は、PDCAサイクルをしっかりと回し、政策の効果を検証することである。その検証を行わないのであれば、KPIを設定した意義が失われてしまう恐れがある。そのため、第2期においては、KPIを設定した全ての地方公共団体がその検証を行うべきだと考える。

また、KPIの評価方法についても改善の余地が大きいことは、3章で指摘した通りである。

さらに、地方版総合戦略のKPIの一部では、定性的かつ主観的に評価されているものがある。例えば、進捗状況調査では、各地方公共団体に対して、KPIの進捗状況をS（目標以上を達成）、A（概ね目標を達成）、B（目標達成に向けて順調に推移）、C（やや目標達成困難）、D（目標達成困難）、の5つから回答する形となっている<sup>12</sup>。これらは評価区分が定性的であり、例えばBとCのどちらを選ぶかは地方公共団体の担当者の裁量に委ねられる部分が多いだろう。

また、市区町村が策定した総合戦略を見ていくと、KPIの進捗状況が定性的な確認にとどまるものが非常に多い印象を受ける。中には、目標値と現状値を列挙することにとどまる事例なども見受けられる。一方で、愛知県豊川市のように、総合戦略策定のために住民に対しアンケート調査を行い、KPIの検討などに活かす地方公共団体も

あり、地域ごとに取り組みに対する本気度の違いが明確になっている。

KPIの評価では、より定量的かつ客観的な結果を示すことが重要であり、これは、先述の総合戦略の政策5原則のうち、⑤「結果重視」が求めていることでもある。

もし、KPIの検証についてのノウハウが不足している地方公共団体が存在する場合には、国が情報や人材面で支援することが重要となろう。

#### 4) より広域のエリアで目標値を設定

第三に、第2期の地方版総合戦略の策定においては、経済的な結びつきの強い地方公共団体間で連携して、例えば「就業圏」ごとに目標値を設定するといった総合戦略の広域化が重要である。

第1期の地方版総合戦略は、基本的に、それぞれの地方公共団体が単独で作成した。実際、まち・ひと・しごと創生本部が行ったアンケート調査（進捗状況調査）も、92%の地方公共団体が「地方版総合戦略の策定または改訂にあたって、他の地方公共団体と連携したことはない」と回答している。

現実には、地方経済は自治体ごとに独立しておらず、互いに密接につながっている。企業が集中しているまちやベッドタウンの機能を担っているまち、農産物の生産に特化したまちなどがあり、一つの市区町村内で、こうした経済圏が完結している地方公共団体はほとんどない。

そのため、総合戦略の策定は市区町村単位だけでなく、より広域のエリア、例えば「就業圏」レベルで目標値を設定することが有効だと考える。

ただし、現実には、市区町村単位で議会や予算が組まれること等により、複数の地方公共団体間

12) それ以外に、「目標未設定」「無回答」も選択肢にはある。

で連携して何かを行う際、その調整に相当な時間と労力を要するという問題が生じる。そのため、国や都道府県が各地方公共団体の連携を、情報・人材・財政面で支援することも検討すべきであろう。

## 5) 地方版総合戦略に地元の声を反映

第四に、地方版総合戦略の策定において、地元の声、とりわけ若者の声を一層反映させる必要がある。というのも、第1期の地方版総合戦略の多くは民間の声が十分に反映されていない印象を強く受けるからだ。

図表13は、地方版総合戦略の策定時に若者(29歳以下)から意見聴取を行った地方公共団体の割合を示している。都道府県は76.6%、市区町村は83.2%が若者から意見を聞いているが、裏を返すと、都道府県の4分の1が、市区町村の5分の1が若者から意見を聞いておらず、これからの地域を支えていくことになる人たちを軽視しているともいえる。さらに属性別に細かく見ると、市区町村では、社会人に意見を聞いている割合に比べて、高校生、大学生の割合が低く、その水準は5割に満たない。

地方公共団体が持続的に発展をしていく上で、進学や就職時における若者の人口流失を少しでも食い止めることが望ましい。また、仮に、若者が高校や大学進学時にいったん域外に流出したとしても、その後、彼らが就職時に地元へ戻ってくるようなロールモデル(規範となる手本)があれば、将来的な人口流入につながる。

総合戦略の策定に、若者がより積極的に関わることになれば、自分が生まれ育った地元に対する理解が深まるとともに、愛着が一層高まるという効果も期待できる。さらに、地元における「しごと」の姿を具体的に示すことができれば、就職時における人口流出の抑制や、いわゆる「Uターン就職」の増加によって、中長期的に定着率を高めることになるのではないだろうか。

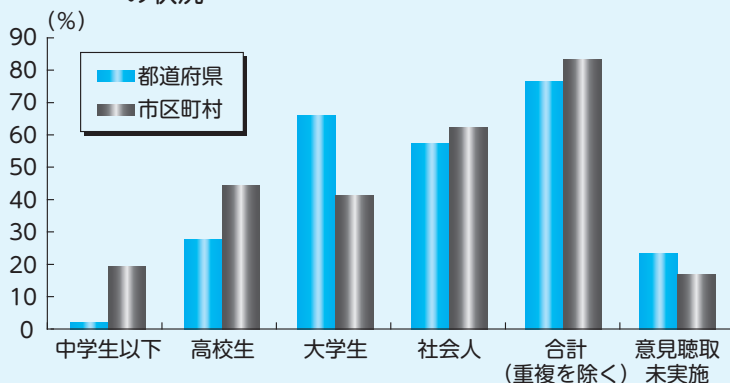
## 2. 新たな経済社会の到来と地方創生

### 1) 経済社会の変化への柔軟な適応が課題

北海道の夕張市など、現在も人口減少に歯止めがかからず、将来的に消滅が危惧されている地方公共団体の中には、かつて炭鉱や交通の要所として栄えていた「まち」が幾つも見受けられる。こうした「まち」は、経済社会の構造変化に柔軟に適応できなかったことが衰退の一因にあったと考えられる。

このような過去の事例を踏まえると、第2期の総合戦略をはじめ、これからの地方創生においては、新たな経済社会の到来を見据えた対応や取り組みが欠かせない。そこで、以下では、最近注目

図表13 地方版総合戦略策定時における若者からの意見聴取の状況



(注) 2016年3月31日時点、29歳以下が調査対象  
(出所) まち・ひと・しごと創生本部資料から大和総研作成

されている「Society 5.0」「シェアリングエコノミー」「農林漁業の6次産業化」という3つのテーマに関わる地方創生の論点について、それぞれ簡単に取り上げることにはしたい。

## 2) 「しごと」の面で地方の距離的制約が緩和

第一に、Society 5.0という大きな潮流を支える代表的な技術であるI o T (Internet of Things) やA Iの活用を進めていくことが重要である。

Society 5.0とは、第5期科学技術基本計画において、政府が提唱した日本が目指すべき未来社会の姿を指す。狩猟社会 (Society 1.0)、農耕社会 (Society 2.0)、工業社会 (Society 3.0)、情報社会 (Society 4.0) に続く新たな社会である。そこでは、I o Tであらゆるモノと人がつながり、様々な知識や情報が共有され、新たな価値が生み出される社会が描かれている。

地方では、場所や距離といった物理的制約がI o Tの進展によって緩和される可能性がある。例えば「しごと」の面では、サテライトオフィスやテレワークなどの普及により、これまで地方にとってハンディとなっていた物理的制約が大きく緩和されることになる。また、I o TとA Iの技術を組み合わせることで、定例業務の削減といった省人化や物流システムの効率化などを通じ、地方の人手不足の問題を一定程度和らげる効果が期待できる。

## 3) シェアリングエコノミーのポテンシャル

第二に、「シェアリングエコノミー」の普及を通じて、地方の課題に対処するという視点が求め

られる。

既に、地方で人口減少が加速し、人々の意識が「所有から利用へ」と変化する中、「シェアリングエコノミー」を活用するという発想が重要になってきている<sup>13</sup>。具体的には、地域内で車や住居などを共同で利用することは、それらの稼働率を高めるとともに、それらを購入するより費用が抑えられるというメリットもある。

例えば、地方財政が悪化している地域では、今後、鉄道やバスといった公共交通サービスが縮小される可能性が高く、それによって、いわゆる交通弱者が増えることが考えられる。ライドシェアなどのサービスは、こうした人たちの移動手段の確保にもつながるだろう。

また、シェアリングエコノミーには、モノのシェア以外に、仕事のスキルといったサービスのシェアも含まれる。例えば、インターネットなどによる「しごと」のマッチングサービスは、地方に居住する個人の持つ技術と都市部などの遠隔地の依頼者をつなぐ新たなビジネスを生み出し始めている。

## 4) 農林漁業が盛んな「まち」の稼ぐ力を強化

第三に、「農林漁業の6次産業化」などを地方の所得水準の向上につなげることが課題である。

地方が持続的に成長していくためには、その地域の産業が稼ぐ力を保持し続けることが必須であろう。稼ぎ方は様々であるが、地域ごとにその特性を活かすことが重要だ。

ただ、これまで農林漁業が盛んな「まち」は、工業地域に比べて相対的に稼ぐ力が弱く、所得水準も総じて低い傾向にあった。そして、このこと

13) シェアリングエコノミーの詳細は、市川拓也「シェアリングエコノミーへの期待と課題」『大和総研調査季報』2016年秋季号 (Vol.24) を参照。



が、人口流出に寄与してしまっていた面もある。

しかし、これからの農林漁業は、1次産業としての農林漁業、2次産業としての製造業、3次産業としての小売業等の事業を総合的かつ一体的に進めて新たな付加価値を創出する6次産業化という取り組みにより、稼ぐ力を強化して、所得水準の向上を図ることが重要となる。

さらに、IoTやAIの技術を活用したスマート化の推進、製品のブランド化、大規模化による生産性・効率性の向上を実現させることができれば、それも地域の所得水準に対してプラスに作用する。また、今後、物流網の効率化・迅速化やe-コマースが一層進展すると、域外からお金を稼ぐビジネス機会の拡大につながる。

このように、これまで農業が盛んな「まち」が無理に工業化しなくても、自らの特性を強みに変えることで、持続的な発展を実現できる可能性は十分にあるだろう。

## おわりに

### ～地方創生は長期的な視点で～

最後に米国における地方創生の成功事例を紹介しよう。

コロラド州のリトルトン市は、かつて軍需産業で栄えていたが、1980年代末の冷戦終結に伴う産業構造変化のあおりを受けて軍需工場が閉鎖され、高い失業率に悩まされることとなった。その後、同市は雇用対策および地域活性化策として、企業や工場の誘致ではなく、地元の将来性のある中小企業が成長できる環境整備を、長い年月をかけて重点的に進めた。

具体的に、同市は地元の企業に対して、道路や

文化施設といった生活の質を保つためのインフラ整備、企業と支援者の交流・意見交換の場の提供、市場情報や市場分析の情報提供など、企業の経営戦略全般に関する様々な支援を行った。こうした支援策の効果もあり、1990～2005年の15年間で、同市の新規雇用者数は1.4倍に増え<sup>14</sup>、税金も大幅に増加した。

同市の事例は、「エコノミックガーデニング」と呼ばれる地域活性化政策の先駆けでもある。エコノミックガーデニングという名称は、地域を「庭」に、地域の中小企業を「植物」に見立て、長い年月をかけて大切に庭造り（ガーデニング）を進めることで地域を活性化させるという考え方からきている。そして現在、このエコノミックガーデニングは全米各地に広がり、ウィスコンシン州やオレゴン州など多くの地域で採用されている。

このように、地方創生は短期間で実現できるものではなく、長い年月をかけて取り組むことで、地域の持続的な成長につながるものである。現在、日本が取り組んでいる地方創生も、過去の教訓やエコノミックガーデニングの考え方を活かしつつ、必ずしも総合戦略の区切りとなる5年という期間で成果を求めるのではなく、より長期的な視点で粘り強く取り組んでいくべきではないだろうか。

### ～地方公共団体に求められる役割とは～

シェアリングエコノミーなどが普及するSociety 5.0のような新たな社会では、地方公共団体に求められる役割の比重が、経済発展から社会的課題の解決へとシフトしていく可能性があるだろう。

これまで地域経済の発展を考える際には、「ヒ

14) 出所：米国センサス局 (United States Census Bureau)

ト」「モノ」「カネ」の3つが重要な要素であった。しかし、地域経済が成熟化して多様な社会的課題に直面する新たな社会では、それらに加えて「情報」の重要性が増してくるだろう。具体的には、「情報」が核となり、それに「ヒト」「モノ」「カネ」が有機的に結合することで新たな価値を創造し、社会的課題の解決を目指すような世界が想定される。

このような社会において、地方公共団体は、先述のリトルトン市の事例でも見られたように、地域の潜在的な課題やビジネスチャンスを生むような一次的な情報を地元企業に提供し、それを地元企業の長期的かつ持続的な成長につなげることが重要な課題となる。

そうした情報を取得するため、例えば、地方公共団体には、RPA（ロボティック・プロセス・オートメーション）の導入などによって手の空いた人員を使い、地域の実地調査や住民の意識調査などを実施することが求められる。地域と密着することで初めて得られた情報は、地方創生の取り組みにとって何よりも価値のあるものとなろう。

このように、今後到来する Society 5.0 のような新たな社会において地方公共団体に求められる役割とは、地域経済の発展にとどまらず、「情報」を核にして、これまで以上に住民や地元企業と密着・連携しつつ、地域の多様な社会的課題を解決していくことだと考える。

#### 【参考文献】

- ・中村良平（2014）『まちづくり構造改革』日本加除出版
- ・中村良平（2018）『まちづくり構造改革Ⅱ』日本加除出版
- ・山本尚史（2010）『地方経済を救うエコノミックガーデンング』新建新聞社
- ・増田寛也（2014）『地方消滅』中公新書
- ・日本創成会議・人口減少問題検討分科会（2014）「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」
- ・まち・ひと・しごと創生本部（2014～18）「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2014～2018改訂版）」（まち・ひと・しごと創生本部ウェブサイト、2014～18年）
- ・まち・ひと・しごと創生本部「地方版総合戦略等の進捗状況等に関する調査結果」（まち・ひと・しごと創生本部ウェブサイト、2019年3月27日）
- ・長内智、鈴木雄大郎（2019）「地域銀行の貸出増加は長期的に持続可能か？」（大和総研レポート、2019年2月15日）
- ・市川拓也（2016）「シェアリングエコノミーによる地域の課題解決」（大和総研レポート、2016年11月10日）

#### 【著者】

鈴木 雄大郎（すずき ゆうたろう）



経済調査部  
エコノミスト  
担当は、日本経済、地方経済

長内 智（おさない さとし）



金融調査部  
主任研究員  
担当は、金融資本市場