

# 第2期まち・ひと・しごと創生 総合戦略を読み解く

大和総研 エコノミスト 鈴木雄大郎

## 第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略が 始動

2015年度から始まった地方創生は新たなステージに入った。2014年9月、人口減少・超高齢化社会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可能な社会を創生する、すなわち「地方創生」を実現することを目的に、「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、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」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。

そして2019年12月、まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（令和元年改訂版）および、第2期「ま

ち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定された。本稿では、第1期総合戦略を振り返り、その上で第2期総合戦略における変更点を概観する。

## 第1期総合戦略の概要と振り返り

総合戦略では4つの基本目標を掲げ（図1）、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KPI（重要業績評価指標）をそれぞれ設定していた。

第1期の総合戦略を基本目標ごとに振り返ると、基本目標1や3といった「しごと」に関する取り組みはおおむね計画通り進捗しているのに対して、基本目標2の「ひと」に関する施策は現時点では成果が表れていない。

創生本部は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①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）、②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、③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。

総合戦略の4つの基本目標に対する15件のKPIに関しては、①が8件、②が5

図1 総合戦略の4つの基本目標における変更点

第1期総合戦略
1. 地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする
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、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する
第2期総合戦略
1. 稼ぐ地域をつくるとともに、安心して働けるようにする
2. 地方とのつながりを築き、地方への新しいひとの流れをつくる
3. 結婚・出産・子育ての希望をかなえる
4. <u>ひとが集う</u> 、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる

注）第2期の太字、下線部は第1期から変更された点。  
出所）まち・ひと・しごと創生本部資料より大和総研作成

件、③が2件であった。個別に確認すると、基本目標1の3件のKPIは全て①であるのに対し、基本目標2の3件は全て②、基本目標3の4件は①と②がそれぞれ2件、基本目標4の5件は①が3件、③が2件であり、基本目標ごとに評価が分かる結果となった。

### 第2期では基本目標2のKPIを大幅修正

KPIの点検から、基本目標2は第2期総合戦略において対策の強化が必要であるという結果が示された。以下、具体的に見ていくことにする。

第1期総合戦略では基本目標2のKPIは①2020年までに東京圏から地方への転出者数を2013年比で4万人増やす、②地方圏から東京圏への転入者数を2013年比で6万人減少させる、③東京圏から地方への転出・転入を均衡させる、の3つが設定されていた。

①～③に関して、2019年までのデータを確認すると、東京圏から地方圏への転出者数、地方圏から東京圏への転入者数ともに、目標とは逆の推移をたどっている(図2)。結果として、2019年の東京圏への転入超過数は14.6万人と2013年以降で最多となった。

こうした状況を踏まえ、第2期総合戦略では①、

②の目標が削除され、③は2024年度の達成目標とされた。さらに、(1) UIJターンによる起業・就業者数を2024年までの6年間で6万人生み出す、(2) 公立高等学校において、「ふるさと教育」などの取組の推進方針を教育振興基本計画の中に位置付けている設置者の割合を2024年度までに100%にする、(3) 東京都外から東京都内の大学に入学した学生の割合を2024年度までに2019年度対比で減少させる、(4) 関係人口の創出・拡大に取り組む地方公共団体を2024年度までに1,000団体を目指す、の4つが加わった。

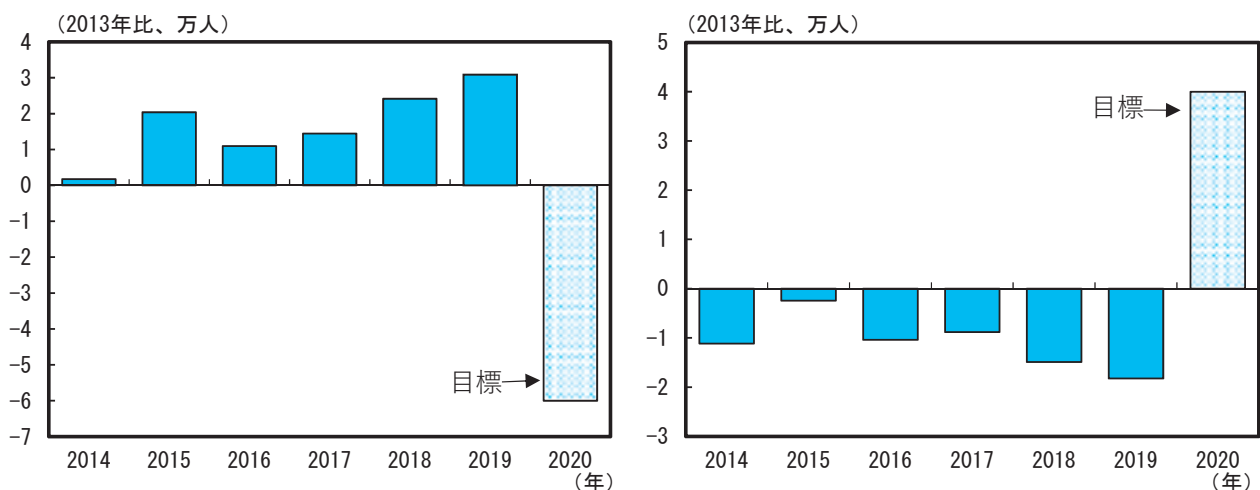
第1期では「人口移動」のみに焦点が当てられていたが、第2期では「関係人口」(後述)により重きが置かれている。そして、基本目標自体も「地方とのつながりを築き」という表現が追加された。

今回の関係人口に重きを置いたのは、人口移動を政策目標に位置付けて直接的にアプローチするには限界があるため、まずは関係人口の増加に取り組むことで定住人口を増やし、最終的に東京圏への転出入の均衡を目指すという姿勢への変化の表れといえるだろう。

### そもそも関係人口とは何か

上述の通り、第2期総合戦略では「関係人口」

図2 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年は第1期総合戦略における目標値。

出所) 総務省統計、まち・ひと・しごと創生本部資料より大和総研作成

がキーワードとなった。そもそも関係人口とは何か、簡単に説明する。

総務省は、2016年11月より「これからの移住・交流施策の在り方に関する検討会」(以下、検討会)を開き、2018年1月に報告書を公表した。報告書の中で関係人口とは「地域や地域の人々と多様に関わる者」と説明されている。関係人口は観光や通勤・通学のために他の地区から流入する「交流人口」と「定住人口」の間として位置付けられ、段階的にその地域との関わりを深める層を指している(図3左)。人口減少や高齢化などが深刻化する地方において、地域の力を維持していくためには、都市部からの人口の流動性を高めることは重要になる。

報告書では、関係人口のカテゴリーとして「近居の者」「遠居の者」「何らかの関わりがある者」「風の人」の4つに整理されている(図3右)。こうした地域外の人材とその地域に定住する人材が複層的なネットワークを形成することによって、継続的に地域づくりの担い手となることが期待されている。

**最近の社会・経済状況を反映した、横断的  
目標が追加される**

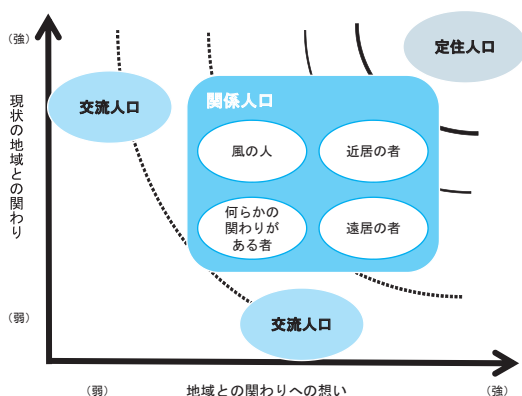
第2期総合戦略では、①多様な人材の活躍を推進する、②新しい時代の流れを力にする、という

2つの横断的な目標が新たに設定された。いずれも、2019年5月31日に公表された「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とりまとめ報告書」の内容に沿ったものであり、最近の社会・経済状況の変化を反映した内容といえるだろう。ただし、既存の目標に加え、のではなく、「横断的な目標」という形で追加された点が注目される。

横断的な目標のうち2点目の「新しい時代の流れを力にする」の中には、「地域におけるSociety 5.0の推進」「地方創生SDGsの実現などの持続可能なまちづくり」の2つの政策目標が掲げられている。この中でも、Society 5.0は、地方における「しごと」を大きく変える可能性を秘めている。Society 5.0とは、IoT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である。

場所や距離といった物理的制約が都市部よりも強い地方では、IoTの進展によってこうした制約が緩和される余地は大きいと考えられる。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、地方で就業できる可能性は高まるだろう。また、IoTとAI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が進むことが期待される。

図3 関係人口のイメージと概要



関係人口	概要
近居の者	その地域にルーツがあり、近隣の市町村に居住する者
遠居の者	その地域にルーツがあり、遠隔の市町村に居住する者
何らかの関わりがある者	その地域にルーツはないが、過去にその地域での勤務や居住、滞在等の経験等を持つ者
風の人	ビジネスや余暇活動、地域ボランティア等をきっかけにその地域と行き来する者

出所) 総務省資料より大和総研作成

## コロナ禍は長期的には地方創生に追い風？

コロナ禍は地方経済にも飲食・宿泊サービス業や娯楽業を中心に大きな打撃を与えていることはいうまでもない。ただし、景況感の悪化度合いは景気ウォッチャー調査や商業動態統計などを確認すると、地方圏は特定警戒都道府県に指定されていた3大都市圏などと比べ幾分緩やかである。

さらに、コロナ禍は社会生活にも大きな影響を与えている。多くの企業においてこれまでの働き方の見直しやBCP（事業継続計画）などを見つめ直すきっかけとなったことだろう。また企業のみならず、学校においても授業がオンラインで行われるなど、あらゆる面でデジタルトランスフォーメーションの波が押し寄せている。

新型コロナウイルスは観光業や娯楽業などを中心に地方圏にも深刻な打撃を与えたが、東京一極集中の是正・地方創生という長期的な視点に立った場合、追い風となる可能性を秘めている。総合戦略では、テレワークの推進や地方でのサテライトオフィスの設置、BCPとしての拠点分散の推進は東京一極集中の是正に効果があるとしている。

図4は地方圏から東京圏への年齢階級別の転入超過数を示したものである。転入超過数が最も多いのは20～24歳である。次いで、25～29歳、15～19歳と若年層が多い。これは、就学・就業のタイミングで東京圏へ流入していることが要因だと考えられる。こうした若年層の東京圏への人口流入は短期的には社会増減によって、また長期的には、自然増減によっても一極集中を招く可能性がある。流入した若年層が子供を産んだ時、その子供は地方圏との関わりが薄いまま、東京圏に定住してしまうからである。そのような状況になると、東京一

極集中の解消はより一層難しくなるため、若年層の転入超過の是正は地方創生にとって喫緊の課題である。

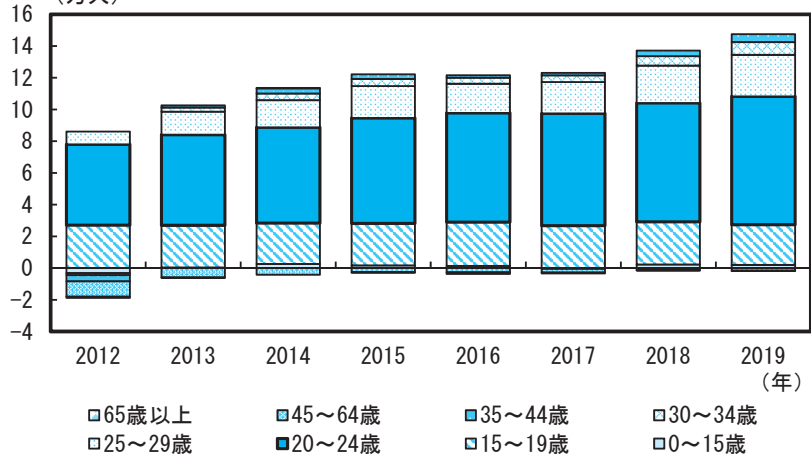
しかしコロナ禍によって、大学の授業や就職活動、さらには企業のテレワークや拠点分散が標準化していけば、就学・就業のタイミングで、東京圏へ転入する必要がなくなる可能性がある。

政府は、地方創生・東京一極集中の是正は2060年までの長期的な課題として粘り強く取り組む方針を示しているが、コロナ禍によって生じたデジタルトランスフォーメーションの波は、東京一極集中を是正できる大きなチャンスとなるだろう。

ただし、こうした動きが加速するかどうかは、変革の機運が高まっているこの数年間のうちに定着にまで至ることが鍵となる。感染収束後にコロナ禍以前の在り方に戻ってしまえば絶好の機会を失うことになってしまうことになろう。

これまでも震災や台風などの自然災害に見舞われた度に、テレワークやBCPは議論されてきたが、人材集積のメリットを上回ることができず、本格的な導入には至らなかった。コロナ禍はこれまでと異なり、集積することのリスクを浮き彫りにした。今回こそは、企業によるテレワークの拡大、BCP拠点の分散が定着し、長期的には地方経済にとってプラスに働くことを期待したい。

図4 年齢階級別東京圏への転入超過数  
(万人)



出所) 総務省統計より大和総研作成