

2024年10月23日 全13頁

日本経済見通し：2024年10月

石破政権の「地方創生2.0」「2020年代に最賃1500円」は実現するか

経済調査部 シニアエコノミスト 神田 慶司
エコノミスト 田村 統久
エコノミスト 秋元 虹輝

[要約]

- 都道府県間の経済の地域間格差の是正は長期的に進まず、労働生産性上昇率は大都市部を含めて全国的に低下してきた。地方創生の取り組みが本格的に始まった2010年代後半以降も改善は見られない。大都市部への就業者の偏在も進んだが、日本の労働生産性上昇率への直接的な影響は限定的と試算され、各地域の生産性の動向がマクロの生産性の伸びを決定付けてきた。
- 過去10年の地方創生策がマクロレベルで成果が上がらなかった理由の1つに、KPI（重要業績評価指標）の設定による進捗管理が不十分だったことが挙げられる。まち・ひと・しごと創生では130個を超えるKPIが設定されたが、点検・検証が表面的でPDCAサイクルが回ったとはいえない。2023年から始まったデジタル田園都市国家構想では国の取り組みが「後方支援型」となり、成果の進捗管理が一段と曖昧になった。石破茂政権の「地方創生2.0」では、幅広い地域をデジタルの実装段階へと早期に移行させるとともに、「伴走型」で国が地方と一体となってPDCAサイクルを確立することが重要だ。
- 石破政権は、最低賃金（以下、最賃）を2020年代に全国加重平均で1,500円に引き上げる方針だが、達成には過去最高を上回る引き上げ率が要求される。最賃の急速な引き上げで企業負担が過重になり、最賃法で保護すべき低賃金労働者の雇用環境が悪化するリスクはとりわけ地方部で大きい。石破首相の重視する地方創生に逆行する恐れもある。「2020年代」という新たな達成時期は経済実態に照らして柔軟に見直すべきだろう。中小企業の生産性向上支援などを加速させるとともに、EBPM（証拠に基づく政策立案）の強化が一層求められる。

1. 地方経済の振り返りと「地方創生 2.0」に向けた課題

石破政権は交付金倍増や中期計画策定などを通じて地方創生を加速させる方針

2024年10月1日に誕生した石破茂政権は、岸田文雄前政権の経済政策を継承しつつ、成長分野に官民挙げての思い切った投資を行うことで「賃上げと投資が牽引する成長型経済」を目指す方針である¹。

中でも石破首相が重視しているのが地方創生だ。「地方こそが成長の主演」との考えの下、これまでの成果と反省を活かし、「地方創生 2.0」と呼ばれる政策を実施する。石破首相は10月4日の所信表明演説で、「全国各地の取組を一層強力に支援するため、地方創生の交付金を当初予算ベースで倍増することを目指します。少子高齢化や人口減少に対応するため、デジタル田園都市国家構想実現会議を発展させ、『新しい地方経済・生活環境創生本部』を創設し、今後十年間集中的に取り組む基本構想を策定します。ブロックチェーンなどの新技術やインバウンドの大きな流れなどの効果的な活用も視野に入れ、国民の生活を守りながら、地方創生を実現してまいります」と述べた²。

地方創生の取り組みが本格的に始まったのは、現在から10年前の2014年である。石破首相が初代の地方創生担当大臣だった同年11月にまち・ひと・しごと創生法の一部が施行され、12月に政府は「長期ビジョン」と「総合戦略」を策定した。地方自治体も「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定し、国と地方が一体となって地方創生に取り組んだ。さらに、地方創生の交付金創設や、KPI（重要業績評価指標）の設定による進捗管理、「産官学金労言」（産業界・行政・教育機関に加え、金融機関や労働団体、地元の報道機関など地域のステークホルダーが協力して進めること）など、従来にない制度や仕組みも導入した。

2021年10月に誕生した岸田前政権も地方創生を重視し、「デジタル田園都市国家構想」（以下、デジ田）として推進してきた。これはデジタル技術の活用により、これまでの地方創生の取り組みを加速させ、東京一極集中を是正して多極化を図り、地方の社会課題解決を成長の原動力とする取り組みである。デジタルの活用を重視する点や成長戦略と位置付けている点などは、石破政権の「地方創生 2.0」と大きく重なる。

こうした10年間の取り組みに関して、政府は2024年6月に「地方創生10年の取組と今後の推進方向」を取りまとめた³。地方創生に関する地域の関係者の意識・行動の高まりや、一部の自治体で人口増加が見られることなどの成果が上がった一方、国全体では人口減少や東京圏への一極集中などの大きな流れを変えるには至っておらず、地方が厳しい状況にあることを重く受け止める必要があると総括している。さらに、今後は施策の検証や優良事例の横展開などを推進することで、それぞれの自治体が主体的に行う地方創生の取り組みを強力に後押ししていくという。

¹ 石破政権の経済政策については、神田慶司・秋元虹輝「[石破新政権誕生、経済政策の注目点は？](#)」（大和総研レポート、2024年10月3日）で取り上げた。

² https://www.kantei.go.jp/jp/102_ishiba/statement/2024/1004shoshinhyomei.html

³ <https://www.chisou.go.jp/sousei/meeting/chisoudecade/index.html>

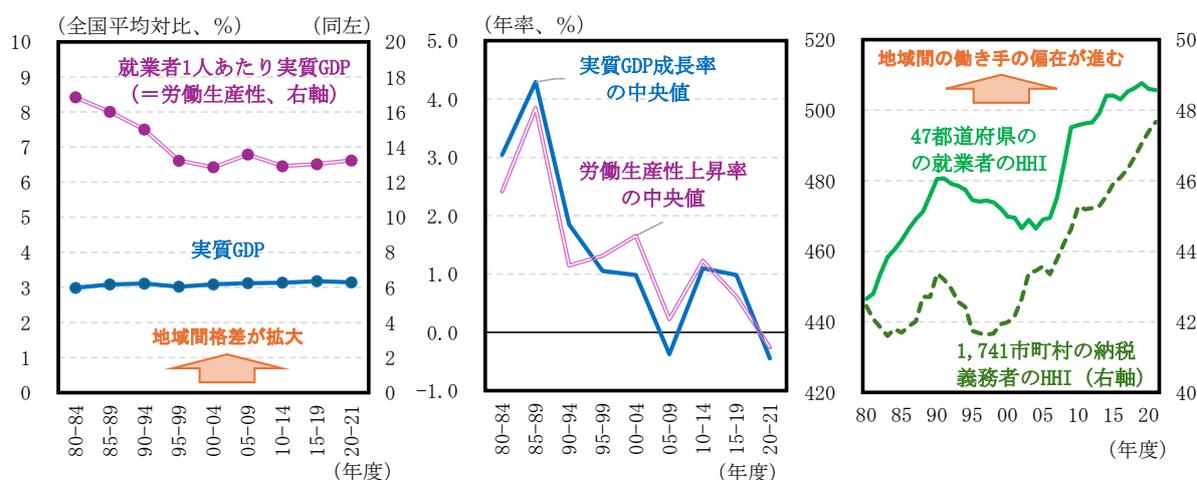
直近でもマクロレベルで地方創生の明確な成果は見られず

地域版の GDP 統計ともいえる内閣府「県民経済計算」などから見ると、地方創生の取り組みがマクロレベルで明確な成果を上げたとはいいいにくい。

47 都道府県の実質 GDP⁴の標準偏差（ばらつきの度合い）から経済の地域間格差の動向を確認すると、全国平均対比 3%程度で長期的に安定しており、低下傾向は見られない（**図表 1 左**）。就業者 1 人あたり実質 GDP（＝労働生産性）の標準偏差は 1990 年代後半にかけて低下傾向が続いたものの、その後は緩やかながらも上昇傾向が見られる。地方創生の取り組みが本格化した 2010 年代後半以降もその傾向に変化は見られず、格差の是正には至っていないようだ。

日本経済の潜在成長率は長期的に停滞しているが⁵、それは地域単位で見ても同様である。**図表 1 中央**は 47 都道府県における実質 GDP 成長率と労働生産性上昇率の各年度の中央値（伸び率の高い順に並べて真ん中に当たる値）を 5 年ごとに平均して示したものである。いずれも資産バブル期にあたる 1980 年代後半をピークに低下傾向にあり、2020 年代初めはコロナ禍を受けてマイナス圏まで低下したが、コロナ禍前の 2010 年代後半でも低水準にとどまった。

図表 1：47 都道府県における実質 GDP・労働生産性の標準偏差（左）と変化率の中央値（中央）、HHI で見た地域間の働き手の偏在度合い（右）



(注) 都道府県で産出される付加価値は「GRP」（県内総生産、Gross Regional Product）と呼ばれるが、ここでは一般的に知られている「GDP」を使用した。中央図は対数階差で算出。右図のハーフィンダール・ハーシュマン指数（HHI）はシェアの2乗を総和したもので（最高値は10,000）、数値が高いほど偏在していることを表す。

(出所) 内閣府統計、内閣府「経済・財政と暮らしの指標『見える化』データベース」より大和総研作成

地域間の働き手の偏在はとりわけ 2000 年代から進んだ。**図表 1 右**で試算したハーフィンダール・ハーシュマン指数（HHI、シェアの2乗を総和したもの）は、数値が高いほど地域間の働き手の偏在が進んでいることを表す。都道府県別の就業者数から算出した HHI は 1980 年代後半と 2000 年代後半に急上昇し、2010 年代も緩やかな上昇傾向が見られた。就業者のシェアが東京圏

⁴ 正確には「GRP」（県内総生産、Gross Regional Product）と呼ばれるが、本稿では一般的に知られている「GDP」を使用した。

⁵ 内閣府の推計によると、1980 年代で年率+4%超だった潜在成長率は 1990 年代後半にかけて同+1%程度へと低下し、2000 年代後半以降は同+0.5%前後で推移している。

などの大都市部で高まったことなどが背景にある。地方部から大都市部への人口移動はコロナ禍直後に緩やかになったものの、関連統計を見ると 2022 年頃からは再び加速している。また、1,741 市町村の納税義務者数から算出した HHI は 2000 年代初めから上昇傾向が見られ、2010 年代後半以降も上昇ペースを維持している。都道府県間だけでなく、都道府県内においても都市部での就業者の偏在が継続的に進んだことが示唆される。

地域間労働移動による日本の労働生産性上昇率への直接的な影響は限定的

地域間の労働移動は日本の労働生産性上昇率にどの程度の影響をもたらしたのだろうか。新川他（2023）⁶などを参考に、日本の労働生産性上昇率を、①各都道府県の生産性上昇率の影響（地域内効果）、②各都道府県の就業者シェアの変化⁷が日本の労働生産性に与える影響（地域間効果）、の2つに要因分解したのが**図表 2**である。このうち地域間効果は、高生産性地域の寄与（全国対比で労働生産性水準が高い地域における就業者シェアの増減による効果）と、低生産性地域の寄与に分けている⁸。

図表 2を見ると、全ての時期で地域内効果が大宗を占め、高生産性地域の寄与と低生産性地域の寄与を相殺したネットの地域間効果は限定的だったことが確認できる。日本では地域間の労働移動によるマクロの労働生産性上昇率への直接的な影響は限定的で、地域内の生産性要因がマクロの生産性の伸びを決定付けてきたといえる。

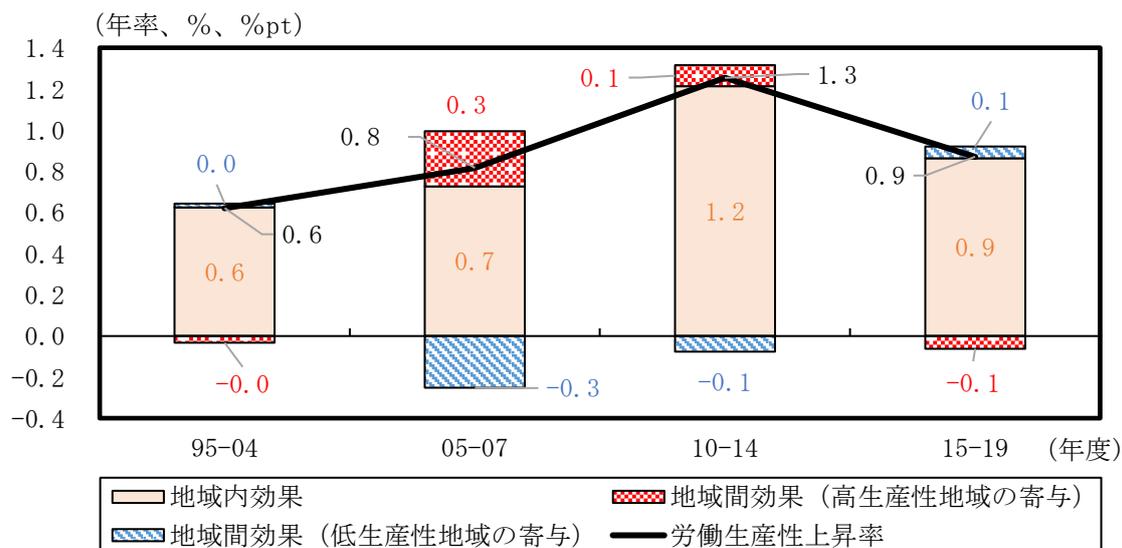
地域間効果の中身をより詳しく確認すると、特に 2000 年代後半では高生産性地域の寄与が拡大した。大都市部への労働移動などを背景として地域間の働き手の偏在が進み（**前掲図表 1 右**）、相対的に労働生産性の高い地域の就業者シェアが高まったためである。もともと、低生産性地域のマイナス寄与と相殺したネットの地域間効果は小幅のプラスにとどまる。一方、2000 年前後や 2010 年代後半では高生産性地域の寄与がマイナスとなっており、大都市部などの労働生産性が相対的に高い地域から低い地域への労働移動が幾分進んだことが示唆されるが、低生産性地域のプラス寄与と相殺したネットの地域間効果はごく僅かだった。

⁶ 新川他（2023）は産業間労働移動の効果を分析し、産業内の生産性上昇率の影響を「Within 効果」、産業間の労働移動の影響を「Between 効果」と呼んでいる。本稿では地域間労働移動の効果として分析し、Within 効果を「地域内効果」、Between 効果を「地域間効果」と整理した。詳細は、新川真帆・玄馬宏祐・佐川明那・野村華・林奈津美・桃田翔平（2023）「産業ごとに見た労働生産性上昇率—労働移動と生産性上昇の成果配分—」（財務総合政策研究所『「生産性・所得・付加価値に関する研究会」報告書』第 6 章，pp. 86-99）を参照。

⁷ 地域間の労働移動だけでなく、人口動態に伴う労働者の就職・退職の増減による影響も含まれる。

⁸ 地域間効果は、労働生産性の「水準」の高い地域の就業者シェアが上昇することによる押し上げ効果（Static 効果）と、労働生産性の「上昇率」が高い地域の就業者のシェアが上昇することによる押し上げ効果（Dynamic 効果）に分けることができるが、**前掲図表 1 左**で示したように、1990 年代以降、地域間の労働生産性水準の格差は縮小せず維持されてきた（都道府県別に見た労働生産性の全国対比の相対値の最高水準と最低水準の乖離率は長期的に 60%pt 前後で推移）。一方、労働生産性上昇率については全国的に低位で推移してきたこともあり、地域差も僅少（最も伸びが高い地域と最も伸びが低い地域との差は期間を通じて年率 10%pt 前後で推移）であったことから、地域間効果は主に Static 効果で決まってきたとみられる。そこで本稿では、Static 効果の決定要因である労働生産性の「水準」に着目した。

図表 2 : 日本の労働生産性上昇に対する地域間労働移動の効果



(注)「地域内効果」は各都道府県の労働生産性上昇率を名目 GDP シェアで加重和したもの。「地域間効果」は、各都道府県の全国対比の相対労働生産性を就業者シェアの変化幅で加重和した項 (Static 効果) と、各都道府県の労働生産性の全国対比の相対値に労働生産性上昇率を乗じたものを就業者シェアの変化幅で加重和した項 (Dynamic 効果) の合計。詳細は、新川他 (2023) を参照。2008、09 年はリーマン・ショックを契機とした世界同時不況の影響が労働生産性上昇率に色濃く反映されたため掲載期間から除外した。

(出所) 内閣府統計、新川真帆・玄馬宏祐・佐川明那・野村華・林奈津美・桃田翔平 (2023) 「産業ごとに見た労働生産性上昇率—労働移動と生産性上昇の成果配分—」(財務総合政策研究所『「生産性・所得・付加価値に関する研究会」報告書』第 6 章, pp. 86-99) より大和総研作成

これまでの地方創生の議論では、東京一極集中の是正など大都市部から地方部への人口移動に焦点を当てるものが多かった。だが前掲図表 1、2 の分析を踏まえると、経済の地域間格差の是正が進まず、成長力が大都市部を含めて全国的に低下してきたことをより重視すべきである。なお、仮に地域間格差の是正が進むことで、生産性の水準が相対的に高い大都市部から低い地方部への労働移動が活発になったとしても、日本の労働生産性上昇率への下押し圧力は引き続き限定的なものになる。

地方創生の取り組みが本格的に始まった 2010 年代後半以降も地方の経済状況はさほど改善しておらず、関連施策の再構築が求められる状況にある。石破政権は人口移動を地方創生の「手段」ではなく「結果」と捉え、経済の地域間格差の是正や各地域の成長力強化に向けた取り組みを「地方創生 2.0」を通じて加速させる必要がある。

KPI による進捗管理が不十分だった「地方創生 1.0」

2014 年から始まった「地方創生 1.0」にあたる「まち・ひと・しごと創生」では、従来の施策の問題点⁹に対応するため「政策 5 原則」（自立性・将来性・地域性・直接性・結果重視）¹⁰に基づき、1 期 5 カ年の「総合戦略」などが策定された。また前述のように、地方創生の交付金創設や KPI の設定による進捗管理などの新たな制度や仕組みも導入した。それにもかかわらず、なぜ明確な成果が上がらなかったのだろうか。

様々な要因があるだろうが、その 1 つとして KPI の設定による進捗管理が不十分だったことが挙げられる。第 1 期「総合戦略」では、4 つの基本目標とそれに関する 15 個の KPI（**図表 3**）、さらに基本目標を達成するための施策とこれらに対応した 110 個超の KPI が設定された。第 1 期の終盤には KPI の点検・検証が行われ、2019 年に策定された第 2 期「総合戦略」¹¹に反映されたという経緯がある。

だが点検・検証結果に関する資料¹²を見ると、KPI の進捗の有無や進捗率などの表面的な整理にとどまったと評価できよう。KPI 間の体系的な整理や、十分に進捗していない指標の背景に関する分析、KPI の再設定を含む改善策の検討などはほとんど見当たらないからだ。これでは PDCA サイクルの「Check（評価）」が機能せず、有効な「Action（改善）」につながらないため、「Plan（計画）」や「Do（実行）」の繰り返しになりやすい。

例えば、第 2 期「総合戦略」では基本目標 1（「地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」）について、25～44 歳女性の就業率などの KPI が改善したことを踏まえ、「目標達成に向けて進捗している」と評価された。だが、同目標の施策の KPI として設定された「サービス産業の労働生産性の伸び率を約 3 倍（2.0%）に拡大」は進捗していなかった。生産性の伸び悩みについては**前掲図表 1 中央**で指摘した通りで、その状況を確認するための KPI は重要なアウトカム（成果）指標である。だが、第 2 期ではサービス産業の生産性について、改善に向けた施策が盛り込まれた一方で KPI の採用指標からは外され、進捗管理が曖昧になった印象を受ける。

⁹ 府省庁・制度ごとの「縦割り」構造、地域特性を考慮しない「全国一律」の手法、効果検証を伴わない「バラマキ」、地域に浸透しない「表面的」な施策、「短期的」な成果を求める施策などが指摘された。

¹⁰ ①自立性（地方公共団体・民間事業者・個人等の自立につながること）、②将来性（地方が自主的かつ主体的に、夢を持って前向きに取り組むことを支援すること）、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（最大限の成果を上げるため、直接的に支援する施策を集中的に実施すること）、⑤結果重視（PDCA の仕組みの下、具体的な数値目標を設定し、効果検証と改善を実施すること）。

¹¹ <https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/r1-12-20-senryaku.pdf>

¹² 「まち・ひと・しごと創生総合戦略の KPI の検証について（修正版）」（2019 年 3 月）などを参照。

図表3：第1期のまち・ひと・しごと創生総合戦略で基本目標として掲げられた4つの社会課題と関連するKPIの変遷

1. 地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする

まち・ひと・しごと創生（第1期）		まち・ひと・しごと創生（第2期）		デジタル田園都市国家構想	
若者雇用創出数（地方）	累計30万人 （5年間）	➡ 若者を含めた就業者増加数 （地方）	累計100万人 （6年間）	社会課題解決のためのスタートアップや中小企業等の取組の促進・定着・実装が見られる地域 地域経済を牽引する中小・中堅企業の生産性の伸び	900地域程度 （27年度） 年2%以上 （23～27年度幾何平均）
若い世代（15～34歳）の正規雇用労働者等の割合	全ての世代と同水準	同左	全ての世代と同水準を 維持	農業の担い手のほぼ全てがデータを活用した農業を実践 デジタル林業戦略拠点構築に向けた取組を実施する都道府県	（25年） 47都道府県
女性（25～44歳）の就業率	77%	➡ 同左	82% （25年）	漁獲情報を電子的に収集する体制を整備した漁協・市場 観光地経営の高度化を図るため、旅行者の来訪状況、属性、消費額等のデータに基づいて策定されたDX戦略を有する登録DMO	400か所以上（23年度） 90団体 （27年度）

2. 地方への新しいひとの流れをつくる

まち・ひと・しごと創生（第1期）		まち・ひと・しごと創生（第2期）		デジタル田園都市国家構想	
地方・東京圏との転出入	均衡	➡ 同左（※）	均衡	同左	均衡
東京圏→地方転出	4万人増加 （13年比）	関係人口の創出・拡大に取り組む自治体の数 UIJ ターンによる起業・就業者数	1,000団体 6万人 （6年間）	同左	1,200団体
地方→東京圏転入	6万人減少 （13年比）	東京都外から東京都内の大学に入学した学生の割合 「ふるさと教育」などの推進方針を教育振興基本計画の中に位置付ける設置者	減少 （19年度比） 100%	サテライトオフィス等を設置した自治体 企業版ふるさと納税を活用したことのある自治体	1,200団体 （1,000団体、24年度） 1,500団体

3. 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる

まち・ひと・しごと創生（第1期）		まち・ひと・しごと創生（第2期）		デジタル田園都市国家構想	
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ている人の割合	40%以上	➡ 同左	50% （25年）	同左	50% （25年）
第1子出産前後の女性の継続就業率	55%	➡ 同左	70% （25年）	同左	70% （25年）
結婚希望実績指標	80%	➡ 同左	80% （25年）	同左	80% （25年）
夫婦子ども数予定実績指標	95%	➡ 同左	95% （25年）	同左	95% （25年）
				デジタル技術も活用し相談援助等を行うこども家庭センター設置市区町村	全国展開（1,741市区町村）

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

まち・ひと・しごと創生（第1期）		まち・ひと・しごと創生（第2期）		デジタル田園都市国家構想	
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	評価対象都市の2/3	➡ 同左	評価対象都市の2/3	同左	評価対象都市の2/3 （24年度）
立地適正化計画を作成する市町村数	300市町村			30都市モデルの整備都市	500都市 （27年度）
都市機能誘導区域内に立地する施設数の割合が維持又は増加している市町村数	評価対象都市の2/3			誰もが居場所と役割を持つコミュニティの要素を取り込んだ全世代・全員活躍型の「生涯活躍のまち」に関する構想等を策定している自治体	200団体 （24年度）
地域公共交通再編実施計画認定総数	100件	➡ 同左	200件	同左	200件 （24年度）
				新たなモビリティサービスに係る取組を行う自治体	700団体（25年）
				物流業務の自動化・機械化やデジタル化により、物流DXを実現している物流事業者の割合	70% （25年度）
公共交通の利便性の高いエリアに居住する人口の割合	三大都市圏：90.8% 地方中核都市圏：81.7% 地方都市圏：41.6%	地域連携に取り組む自治体の割合	75%	65～69歳の就業率	51.6%（25年）
				1人1台端末を授業でほぼ毎日活用している学校の割合	100% （25年度）

（注）全体の統一性の観点からKPIの表現を一部修正。赤字は前期（デジ田の場合はまち・ひと・しごと創生（第2期））から修正が加えられた箇所。青字は前期から変更がないもの。「※」は、第2期において、4つの基本目標の外の目標に移っているが、変遷を明らかにする観点から関連するKPIとして記載している。第2期には、4つの基本目標に加え、2つの横断的な目標が策定されたが、本図表では割愛している。なお、各期の期中改訂版においてKPIの修正や追加が行われたものについては、最終改訂版のKPIを記載している。

（出所）まち・ひと・しごと創生本部、内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局、内閣府地方創生推進事務局ウェブサイトより大和総研作成

デジ田での国の取り組みは「後方支援型」にシフトし、成果の進捗管理が一段と曖昧に

地方創生の取り組みは、2023年に岸田前政権の下で策定されたデジ田の「総合戦略」に引き継がれた。だがその過程で、まち・ひと・しごと創生における基本目標のKPIの約半数と、各施策のKPIのほとんどが目標期限の到来と効果検証を待たずして外れることになり、関連施策や成果の進捗管理が一段と曖昧になったとみられる。

デジ田の「総合戦略」で設定された計38個¹³のKPIを詳しく見ると、およそ8割は新たに追加されたものだ。多くはアウトカム指標ではなく、インプット（投入）指標である（例えば、「企業版ふるさと納税を活用したことのある自治体」など、**図表3**）。まち・ひと・しごと創生では「結果重視」の原則に基づいてアウトカム指標が重視された一方、デジ田では前出の4つの基本目標が「地方の社会課題」と捉えられ、地方自治体を中心に解決を図るものと位置付けられた。国の役割はデジタル基盤の整備やデジタル人材の育成・確保、デジタルデバйд対策といった「デジタル実装の基礎条件」の整備に注力する形に変わった。

地方創生の取り組みに関する進捗管理は、「地方版総合戦略」の下、地方自治体により主体的に行うこととなった。国の関与の在り方は、従来の「伴走型」から「後方支援型」へと変化したといえよう。デジ田の「総合戦略」でKPIの数は大幅に削減された一方、地方自治体への国の支援の進捗を測る指標を中心にKPIに採用されたことなども、こうした変化を反映しているとみられる。

だが、生産性向上などにかかる取り組みの成果がマクロレベルで見られない場合に、市町村などの地方自治体のみで問題の所在を特定するのは困難だ。デジ田では地方自治体のPDCAサイクルが十分に回っているかどうかを国が点検・検証する仕組みも見当たらないため、改善策が打たれないまま時間だけが経過する可能性がある。

石破政権はデジタルの実装段階への早期移行と「伴走型」のPDCAサイクルの確立を

「地方創生2.0」が日本経済の起爆剤となるには、まずは岸田前政権下で進められた地方のデジタル基盤整備などの取り組みを継続・加速させるだけでなく、幅広い地域が実装段階（デジタルの活用で経済社会が活性化する段階）へと早期に移行する必要がある。

さらに、過去10年間で進捗が見られなかった経済の地域間格差や東京一極集中の是正などの本丸の課題においても成果を上げる必要がある。石破政権がこれから作成する今後10年間の基本構想では、これまでの延長線上にない有効な政策を盛り込めるかがカギとなるが、その点でも「伴走型」で国が地方と一体となってPDCAサイクルを確立することが重要だ。

¹³ **図表3**に示したまち・ひと・しごと創生総合戦略で基本目標として掲げられた4つの社会課題と関連するKPIのほか、デジタル実装の基礎条件整備に係る目標と関連するKPIなどを含めた全KPI数。

2. 「2020年代に最賃 1500 円」による地方経済への影響は？

政府の「最賃 1500 円」目標の達成時期は「2030年代半ば」から「2020年代」へ

石破政権が具体的に示した経済政策の中でとりわけ関心を集めているのが、最低賃金（以下、最賃）の引き上げ加速である。石破首相は所信表明演説で、「適切な価格転嫁と生産性向上支援により最低賃金を着実に引き上げ、二〇二〇年代に全国平均一五〇〇円という高い目標に向かってたゆまぬ努力を続けます」と述べた¹⁴。これまでの政府目標の達成時期は「2030年代半ば」だったから、大幅な前倒しだ。

新目標を達成するには 2025～29 年度に最賃を、年平均で少なくとも 89 円ずつ引き上げていく必要がある。引き上げ率に換算すれば年平均 7.3%と、目安制度が始まった 1978 年度以降の平均値（2.8%）や、最も高かった 1980 年度の 6.9%を上回る。経済・物価動向に関わらず、過去最高を更新する引き上げ率を 5 年間継続する必要がある、この点で極めて達成困難な目標といえる。

最賃法では、最賃の目的を低賃金労働者の「労働条件の改善」や「生活の安定」としている（1 条）。石破首相は自由民主党（自民党）総裁選での政策集において、「働けば暮らしていける実効性のあるセーフティネットを確立」するための施策として、2020 年代での最賃目標の達成を挙げた¹⁵。だが政府の新目標の達成を重視するあまり、経済実態に見合わないペースで最賃が急速に引き上げられれば、企業の人件費の負担は過重となり、低賃金労働者の雇用環境がかえって悪化する恐れがある。

積極的な引き上げなどを背景に地方部の最賃は平均賃金対比ですでに高水準

前述のように、石破首相はとりわけ「地方創生」を重視しているが、中小企業が多くて生産性も低い傾向にある地方では、最賃の積極的な引き上げによる影響を強く受ける可能性がある。

図表 4 は最賃の絶対額と平均賃金対比を都道府県別に示したものである¹⁶。平均賃金などの賃金相場に比した最賃の相対水準は「カイツ指標」と呼ばれ、諸外国では最賃の水準の妥当性を測るために参照される。最賃が平均賃金対比で高い（低い）場合には、最賃近傍で働く労働者が多い（少ない）状況にあるため、最賃引き上げにより低賃金労働者の雇用環境が悪化しやすい（にくい）。また、図表中に記載した A～C のランクは厚生労働省の中央最低賃金審議会が経済実態に応じて分類したものであり、同審議会は毎年度の最賃引き上げ額の目安をランクごとに提示している。

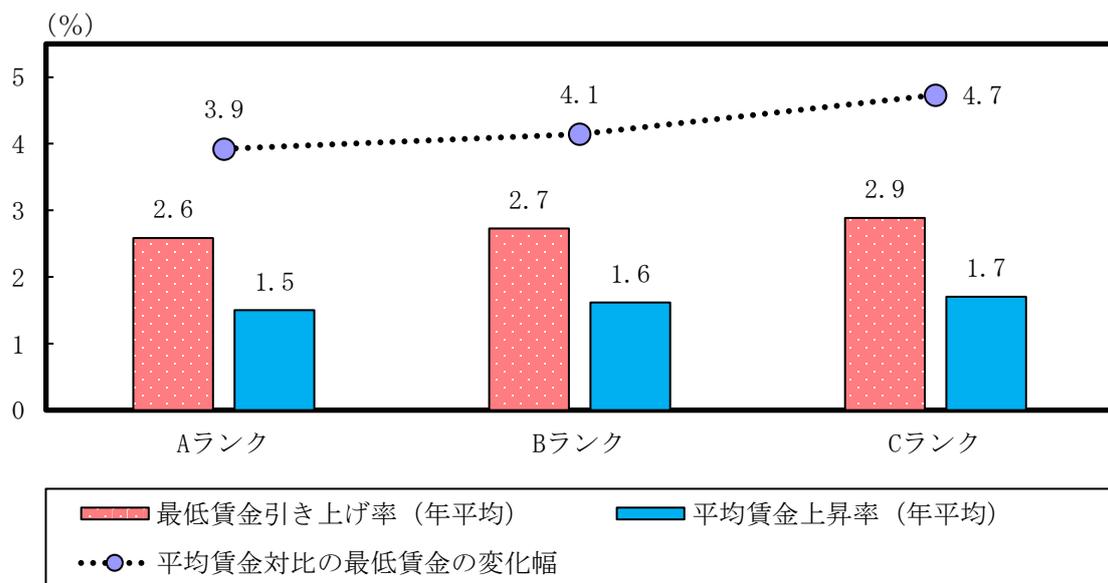
¹⁴ 脚注 2 に同じ。

¹⁵ https://ishiba2024.jp/contents/wp-content/uploads/2024/09/20240910_ishiba_policy.pdf

¹⁶ ここでは国際比較のしやすさから、「国民経済計算」（いわゆる GDP 統計）における「賃金・俸給」を時給換算したものを平均賃金と呼んでいる。ただし、賃金・俸給には現物の給与や役員報酬などが含まれており、「賃金」の集計範囲が広いことに留意する必要がある。なお、田村統久・神田慶司「[石破政権の看板政策『2020年代に最低賃金 1500 円』は達成可能？](#)」（大和総研レポート、2024 年 10 月 17 日）では、諸外国におけるカイツ指標の利用例を紹介したり、カイツ指標の水準を国際比較したりしている。

実際、2013年度から2023年度までの最賃の引き上げ率（年平均）をランク別に確認すると、とりわけ上昇が顕著だったのはCランクだ（**図表5**）¹⁹。同時期の平均賃金の上昇率もCランクが最も高いが、最賃引き上げ率に比べると地域差が小さく、平均賃金対比の最賃の水準はCランクで大きく上昇している。

図表5：最低賃金引き上げ率と平均賃金上昇率（2013～23年度）



（注）2013、23年度の都道府県別の平均賃金は、GDP統計における「賃金・俸給」（時給換算で一部試算）に、厚生労働省「毎月勤労統計調査（地方調査）」における当該地域の時間あたり現金給与総額の全国平均比（2013、23年）を乗じることで作成。最低賃金は期間平均。
（出所）内閣府、厚生労働省、総務省統計より大和総研作成

最賃の新目標達成はとりわけ地方部で負担大

こうした現状を踏まえつつ、「2020年代に最賃1500円」という新目標が実現すると地方経済への影響はどうか。最賃が2029年度に全国加重平均で1,500円になると想定し、都道府県ごとに最賃の平均賃金対比を算出した上で、ランク別に集計した結果が**図表6**である。

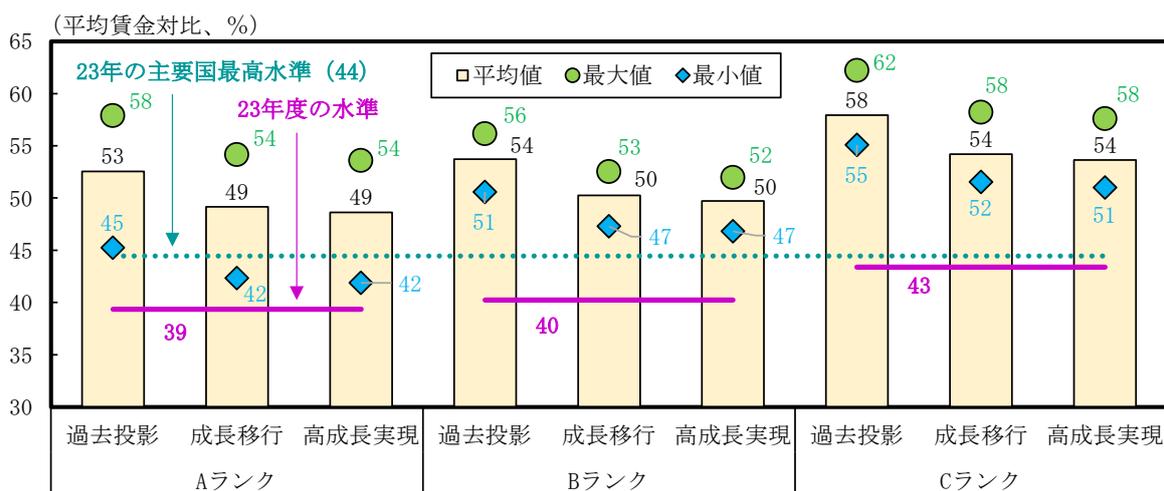
図表中には2023年度におけるランクごとの平均賃金対比の水準を掲載しているが、これは**前掲図表4**における都道府県別データを集計したものである。Cランクの13県の平均値は2023年度で43%と、同様の手法で算出可能なOECD加盟16カ国の最高水準（2023年、スペインの44%）並みで、すでに高水準にある。また、2024～29年度の最賃引き上げ率と平均賃金上昇率は全都道府県で一律と仮定している。賃金上昇率は2024年7月29日公表の内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（中長期試算）における「過去投影ケース」（年率+1.7%）、「成長移行ケース」（年率+2.9%）、「高成長実現ケース」（同+3.1%）に基づく²⁰。

¹⁹ なお、2013～24年度平均ではAランクが年平均2.7%、Bランクが同2.9%、Cランクが同3.1%である。

²⁰ 中長期試算では、「過去投影ケース」は「ゼロ近傍の成長を過去数値より投影しているケース」、「成長移行ケース」は「日本経済が『成長型の新たな経済ステージ』へと移行していき、実質で1%を安定的に上回る成

図表 6 によると、平均賃金が比較的高い A ランクの 6 都道府県では、2029 年度の最小値（東京都）が 42～45%にとどまるものの、東京都の次に低い愛知県は「高成長実現ケース」でも 47%となり、埼玉県と千葉県では 50%を超える。C ランクの地域では、「成長移行ケース」または「高成長実現ケース」が実現しても、平均で 54%に達する。「過去投影ケース」の場合には 58%となり、中でも沖縄県や青森県では 60%を上回る。

図表 6：2029 年度に政府目標を達成した場合の経済シナリオ別に見た平均賃金対比の最低賃金



(注 1) 2023 年度の都道府県別の平均賃金は、GDP 統計における「賃金・俸給」（時給換算で一部試算）に、厚生労働省「毎月勤労統計調査（地方調査）」における当該地域の時間あたり現金給与総額の全国平均比（2023 年）を乗じることで作成。2024～29 年度の最低賃金引き上げ率、賃金上昇率は全都道府県で一律と仮定し、賃金上昇率は内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2024 年 7 月 29 日）に基づく。

(注 2) 各ランクで最大値を取るのは、A ランクが埼玉県、B ランクが新潟県、C ランクが沖縄県。最小値を取るのは、A ランクが東京都、B ランクが滋賀県、C ランクが高知県。

(出所) 内閣府、厚生労働省、総務省、OECD 統計より大和総研作成

こうした試算の結果からは、石破政権の掲げた新目標を達成する過程で、地方企業の人件費負担がとりわけ重くなり、最賃引き上げによる悪影響が表れやすいことが示唆される。日本商工会議所の小林健会頭が 10 月 3 日の記者会見で指摘したように、最賃の大幅引き上げは地方創生に対して諸刃の剣となる可能性があり、地方部での今後の最賃引き上げペースは慎重に検討すべきだ。また、価格転嫁の円滑化や中小企業の生産性向上支援などを加速していくとともに、そうした取り組みの状況を十分に考慮して、引き上げペースを検討する必要がある。

EBPM の強化などにより経済実態に即した最賃引き上げを

諸外国のように、最賃の引き上げを行う際には雇用への影響や企業の対応などを精緻に分析することが望ましい。例えば、英国やドイツでは公労使三者が構成する最低賃金委員会が、またフランスでは学識経験者が構成する専門家委員会が最低賃金の改定に向けて膨大な分析を行い、200～300 ページに上る報告書を作成している。日本では、最低賃金審議会（中央・地方）の議

長が確保される」ケース、「高成長実現ケース」は「『成長移行ケース』より更に高い成長が実現するケース」と説明されている。

論や資料を見る限り、こうした取り組みは不十分といえる。これまで以上に最賃の引き上げ加速を試みるのであれば、EBPM（証拠に基づく政策立案）の強化にもより一層取り組むことが求められるが、目標達成まで最長でも5年しかなく、対策は急務だ。

前述のように、石破首相は所信表明演説で、「二〇二〇年代に全国平均一五〇〇円という高い目標に向かってたゆまぬ努力を続けます」と述べたが、自民党総裁選での政策集では同目標を「実現します」と書かれており、「努力目標」へとトーンダウンした印象を受ける。また、自民党が10月10日に発表した衆議院選挙での政権公約²¹には達成時期が明記されなかった。日本経済の成長力強化や価格転嫁の円滑化などは官民で積極的に取り組む必要があるが、「2020年代」という新たな達成時期については経済実態に照らして柔軟に見直すべきだろう。

図表7：日本経済見通し<第222回日本経済予測 改訂版（2024年9月9日）>

	2023			2024				2025				2026	2023年度	2024年度	2025年度
	4-6	7-9	10-12	1-3	4-6	7-9	10-12	1-3	4-6	7-9	10-12	1-3	(暦年)	(暦年)	(暦年)
実質GDP(年率、兆円)	563.3	557.2	557.5	554.1	558.1	561.1	564.0	566.4	567.9	569.2	570.5	572.0	558.2	562.4	570.0
<前期比、%>	0.7	-1.1	0.1	-0.6	0.7	0.5	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2	0.3			
<前期比年率、%>	2.8	-4.3	0.2	-2.4	2.9	2.2	2.1	1.7	1.0	0.9	1.0	1.0			
<前年同期比、%>	2.0	1.3	0.9	-0.9	-1.0	0.7	1.2	2.2	1.8	1.5	1.1	1.0	0.8	0.8	1.3
													(1.7)	(0.0)	(1.6)
民間消費支出(前期比、%)	-0.8	-0.3	-0.3	-0.6	0.9	0.7	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	-0.6	1.1	1.3
民間住宅投資(前期比、%)	1.4	-1.2	-1.1	-2.6	1.7	-1.2	-0.8	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	0.3	-2.5	-2.3
企業設備投資(前期比、%)	-2.0	-0.2	2.1	-0.5	0.8	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.3	2.1	2.0
政府消費支出(前期比、%)	-1.2	0.6	-0.1	0.3	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	-0.5	0.6	0.8
公共投資(前期比、%)	1.0	-1.9	-1.7	-1.1	4.1	-2.1	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.7	0.8	0.5
輸出(前期比、%)	3.2	0.1	3.0	-4.6	1.5	1.5	1.4	1.1	0.4	0.4	0.4	0.4	2.8	1.4	2.9
輸入(前期比、%)	-4.1	1.3	2.0	-2.5	1.7	0.8	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	-3.2	2.1	2.0
名目GDP(前期比年率、%)	8.1	0.0	2.8	-1.1	7.2	4.2	3.5	3.6	2.4	2.3	2.1	2.3	4.9	3.3	2.8
GDPデフレーター(前年同期比、%)	3.7	5.2	3.9	3.4	3.2	2.4	2.3	2.4	1.6	1.6	1.4	1.3	4.0	2.5	1.5
鉱工業生産(前期比、%)	1.2	-1.4	1.1	-5.1	2.7	1.0	1.5	1.0	0.4	0.4	0.3	0.3	-1.9	0.7	2.7
コアCPI(前年同期比、%)	3.2	3.0	2.5	2.5	2.5	2.6	2.3	2.6	2.3	2.1	2.1	1.8	2.8	2.5	2.1
失業率(%)	2.6	2.6	2.5	2.5	2.6	2.6	2.5	2.4	2.4	2.3	2.3	2.3	2.6	2.5	2.3
コールレート(期末値、%)	-0.08	-0.06	-0.04	0.07	0.08	0.23	0.25	0.50	0.50	0.75	0.75	1.00	0.07	0.50	1.00
10年物国債利回り(%)	0.40	0.67	0.74	0.72	1.00	0.94	1.04	1.14	1.17	1.24	1.35	1.40	0.63	1.03	1.29
前提															
原油価格(WTI、ドル/バレル)	73.6	82.2	78.5	76.9	80.7	75.2	69.2	69.2	69.2	69.2	69.2	69.2	77.8	73.5	69.2
為替レート(円/ドル)	137.4	144.5	147.9	148.5	155.8	149.2	143.5	143.5	143.5	143.5	143.5	143.5	144.6	148.0	143.5

(注) 網掛け部分は大和総研予想。原油価格、為替レートは直近の水準で一定と想定。

(出所) 大和総研

²¹ <https://www.jimin.jp/policy/pamphlet/>