

2020年3月3日 全8頁

## 第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略を読み解く

第2期総合戦略のキーワードは「稼ぐ力」と「地方とのつながり」/  
人口減少、東京一極集中是正のために、まずは地方経済を活性化

経済調査部 エコノミスト 鈴木 雄太郎

### [要約]

- 2015年度に開始した地方創生政策の目玉である、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の第1期がまもなく終了する。第1期では、「しごと」に関する施策はおおむね計画通り進捗しているのに対し、東京一極集中の是正など「ひと」に関する施策は、現時点では成果が表れていない。
- 2019年12月20日、第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定された。第2期では従来の4つの基本目標に加え、新たに「横断的な目標」が追加された。横断的な目標には「多様な人材の活躍を推進する」、「新しい時代の流れを力にする」の2点が設定された。また、4つの基本目標については多少の修正が加えられたものの、内容はおおむね維持された。第1期からの変更点は4つの基本目標や施策に「稼ぐ地域」や「地方とのつながり」といったキーワードが追加された点である。
- 総合戦略の改定を受け、今後各地方公共団体は3月末を目途に第2期地方版総合戦略を策定する見込みである。第2期総合戦略ではこれまで以上に地域の自主性が求められる内容となっており、地方版総合戦略ではより具体的な施策を示したものになると想定される。地方公共団体はそれぞれの地域の特性を分析し、それを強みに変えることで、長期的かつ持続的な発展を目指していくことになる。

2019年12月20日、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、2015年度から始まった第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<sup>1</sup>の概要と振り返り

日本の総人口は2008年の1億2,808万人をピークに減少しており、2020年2月1日時点で1億2,601万人（概算値）である<sup>2</sup>。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<sup>3</sup>。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）」を大きく下回る。そして、2019年の出生数は86万4,000人と過去最少を記録し、少子化のトレンドに変化は見られない<sup>4</sup>。

## 人口減少に焦点を当てた「地方創生」開始から5年が経過

2014年9月、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」を実現することを目的に、「まち・ひと・しごと創生本部」を設置した。そして、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。

長期ビジョンとは人口減少をめぐる問題に関する国民の認識の共有を目指すとともに、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性を示したものである。「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。総合戦略には4つの基本目標があり（**図表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131件のKPI（重要業績評価指標）が設定されている。

<sup>1</sup> 第1期総合戦略に関する詳細は、鈴木雄一郎・長内智「[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](#)」（『大和総研調査季報』2019年夏季号（Vol. 35）、pp. 62-83）や市川拓也「[地方版総合戦略は地方の持続可能性を高めるのか](#)」（2016年7月19日、大和総研レポート）を参照。

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 厚生労働省「人口動態調査」令和元年（2019）人口動態統計の年間推計による。

図表 1 : 第 1 期総合戦略の 4 つの基本目標

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. 地方への新しい人の流れをつくる
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

(出所) まち・ひと・しごと創生本部資料より大和総研作成

### 第 1 期から見えた課題

次に、第 1 期総合戦略から見えた課題を KPI から振り返る。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 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れる結果となった。

KPI の検証から浮かび上がってきたのは、基本目標 1 はおおむね計画通りに進んでいるのに対し、基本目標 2 に関する施策は現時点では成果が表れていないことである。この点については、第 2 期において、対策の強化が必要であると考えられる(詳細は後述)。

### 第 2 期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定

第 2 期では従来の 4 つの基本目標に加え、新たに 2 つの横断的な目標が追加され、4 つの基本目標に関しても、内容はおおむね維持されたものの 3 つの目標において表現が修正された。以下、第 2 期総合戦略における主な変更点を概観する。

#### 最近の社会・経済状況の変化を反映した、横断的な目標が追加される

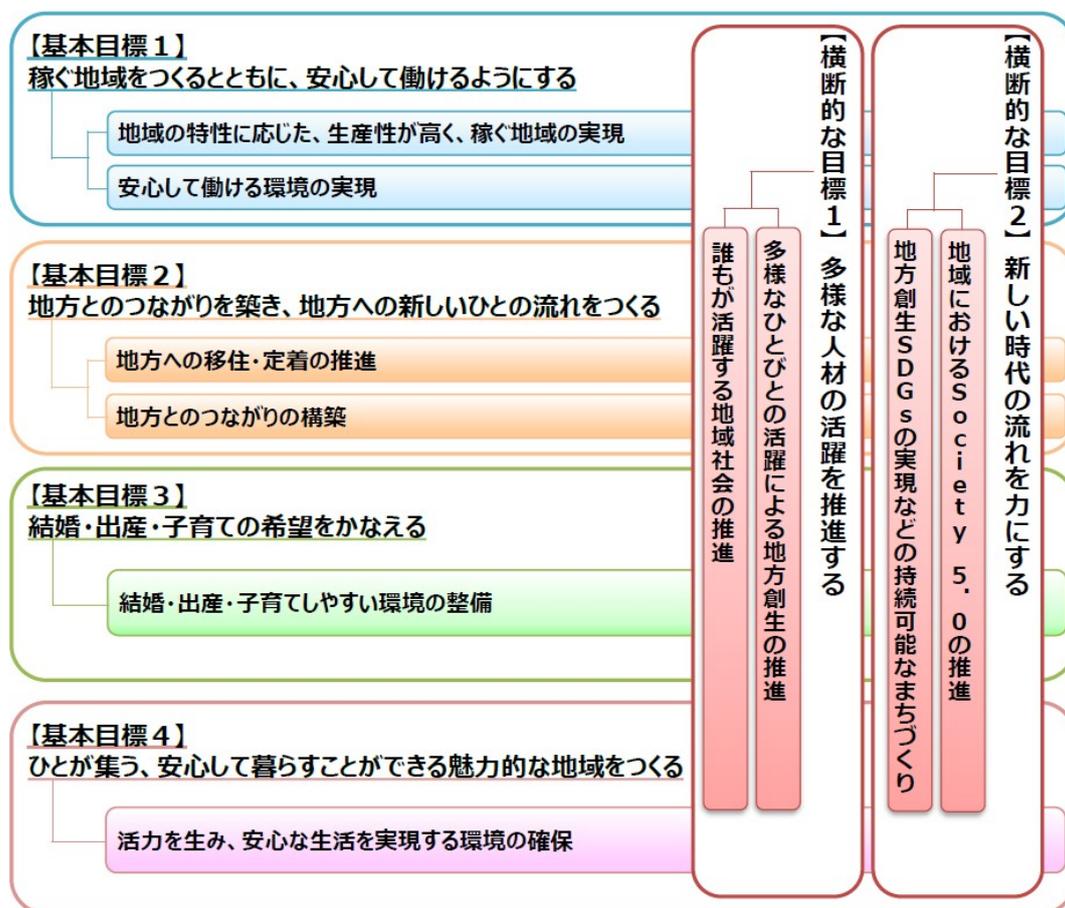
第 2 期総合戦略では、①多様な人材の活躍を推進する、②新しい時代の流れを力にする、という 2 つの横断的な目標が新たに設定された(図表 2)。いずれも、2019 年 5 月 31 日に公表された「第 2 期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』策定に関する有識者会議中間とりまとめ報告書」の内容に沿ったものであり、最近の社会・経済状況の変化を反映した内容といえるだろう。ただし、既存の目標に加えるのではなく、「横断的な目標」という形で追加された点が注目され

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。このなかでも、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。

図表 2 : 横断的な目標が追加される



(出所) まち・ひと・しごと創生本部資料

第 2 期では基本目標を微修正、「稼ぐ地域」、「地方とのつながり」がキーワード

第 1 期で掲げられた 4 つの基本目標については、多少の修正が加えられたものの、内容はおおむね維持された(図表 3)。「『継続は力なり』という姿勢を基本」にすると述べられたように、2060 年までの長期プロジェクトに対して、粘り強く取り組んでいくというスタンスを明確にし

たといえるだろう。

第1期において進捗状況が順調であった基本目標1では、「稼ぐ地域」というワードが追加された。「稼ぐ地域」とは、地域の特色や強みを活かした産業の振興や企業の競争力の強化を図り、効果的に域外から稼ぎ、効率的に域内で富を循環させる地域経済構造の構築を意味する。そして、域外から獲得した「外貨」を域内で循環させる地域経済構造の構築を目指している。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。

例えば、農林水産業に強みを有する地域であれば、6次産業化の推進や作業の効率化、省力化ということが考えられる。農産物をそのまま売ることと比べ、加工・製品化すれば付加価値が高まり、収益を増やすことができる。また製造業における域内経済循環を考えた時、関連企業の誘致や育成などが有効な施策となるだろう。例えば、ある工場が製品の間接財を域外から移入していた場合を想定しよう。域外から調達すれば、その分だけ資金が域外へ流出することになる。製造コストが変化しないという前提のもと、中間財の工場を誘致したり、地場産業として育成したりすることができれば、中間投入における域内調達比率を上昇させることになり、域内に資金をとどめることができる。そうすれば、域内での資金の循環を高め、生産波及効果を高めることにつながるだろう。

地方において、稼ぐことができる産業を構築することができれば、大学進学を機に東京圏へ流出した人が就業のタイミングでUターンすることも考えられる。また、就業を機に流出していた人口も域内にとどめることも期待できる。

他方、東京一極手中の人の流れに歯止めがかかっていない、基本目標2に関しては、「地方とのつながりを築き」という表現が追加された。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」により重きが置かれている。「関係人口」については後述する。また、基本目標4については、「ひとが集う」という表現が追加された。元々、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った。今回の修正は、こうした方向性を基本目標の中でも明確に示す意図があったと考えられる。

図表3：第2期総合戦略における4つの基本目標の変更点

第2期総合戦略	
1.	<u>稼ぐ地域をつくるとともに</u> 、安心して働けるようにする
2.	<u>地方とのつながりを築き</u> 、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) 赤字、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

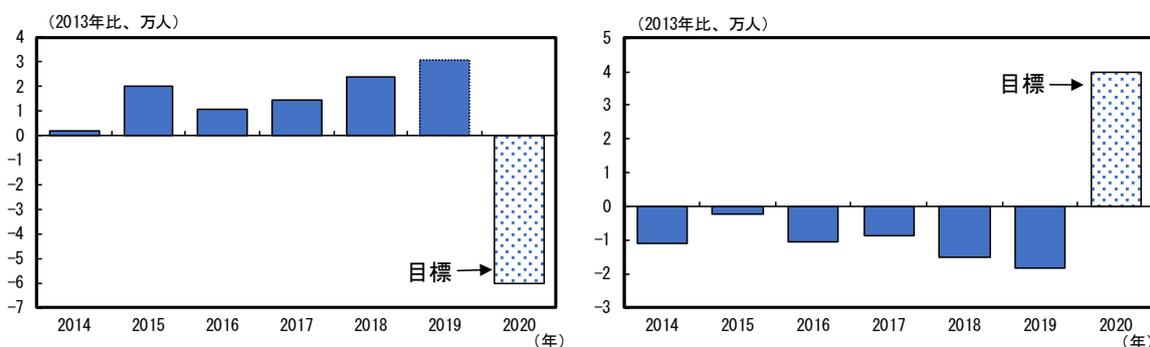
## 基本目標 2 は KPI を大幅に修正

基本目標 2 の重要業績評価指標 (KPI) において、これまでは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が、①、②の目標が削除され<sup>5</sup>、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。

従来 KPI (上述の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 (図表 4)。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。

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。

図表 4 : 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

## 多様なアプローチによる地方創生

第 1 期総合戦略では、まち・ひと・しごとの好循環を生み出す起点を「しごと」としていた。地方の「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を確立した上で、その好循環を「まち」で支えることを基本戦略としてきた。

この点に関して、第 2 期では「ひと」を起点にしたアプローチが加わった。昨今のサテライトオフィスの普及などもあり、一人一人の力で「まち」を大きく変えるきっかけが生まれることが背景にあると考えられる。実際、筆者も 2019 年 10 月に福島県南相馬市に出張した際に、「ひと」が「しごと」をつくり、「まち」を変えた事例を垣間見ることができた。東日本大震災とその後

<sup>5</sup> ③に関して、第 2 期総合戦略では基本目標 2 の枠組みの中の目標から外れ、4 つの基本目標の総括部分の KPI として設定されている。

の原子力災害によって避難指示が出ている最中から南相馬市小高地区で起業した方に、食堂や仮設商店を開業、ハンドメイドガラス細工の工場を設立、スモールビジネスの創出の場として、コワーキングスペースを設立した経緯をヒアリングした。その地域の課題を見つけ、「しごと」を生み出し、帰還する住民の雇用・暮らしを支えている。

こうした事例のように、第2期では地域の特性に応じて「まち」、「ひと」それぞれを起点とする多様なアプローチから、地方創生の好循環を生み出すことが期待されている。

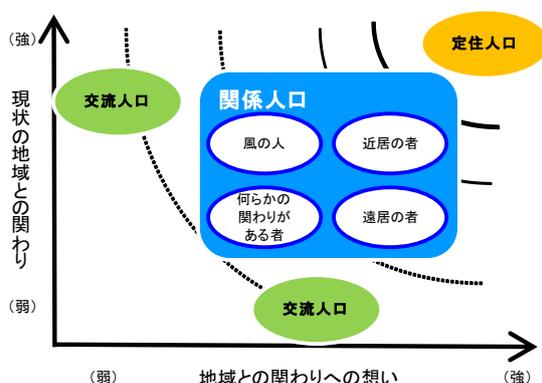
## そもそも関係人口とは何か—関係人口とは地域や地域と人々と多様にかかわる者

上述の通り、第2期総合戦略では「関係人口」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」の中間として位置づけられ、段階的にその地域との関わりを深める層を指している（**図表5**）。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、関係人口の具体例として「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（**図表6**）に整理されている。

図表5：関係人口のイメージ



(出所) 総務省資料より大和総研作成

図表6：関係人口の概要

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

## 地方版総合戦略は順次策定される見込み

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>6</sup>」の策定を求めている。

総合戦略の改定を受け、各地方公共団体は2020年3月末を目途に地方人口ビジョンを見直し、

<sup>6</sup> 「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。

第2期地方版総合戦略を策定する見込みである。第2期総合戦略ではこれまで以上に地域の主体性が求められる内容となっており、地方版総合戦略ではより具体的な施策が示されたものになると想定される。こうした方向性は、総合戦略が一貫して掲げている政策5原則の中の「自立性、将来性、地域性」に沿ったものである。地方公共団体はそれぞれの地域の特性を分析し、それを強みに変えることで、長期的かつ持続的な発展を目指していくことになろう。

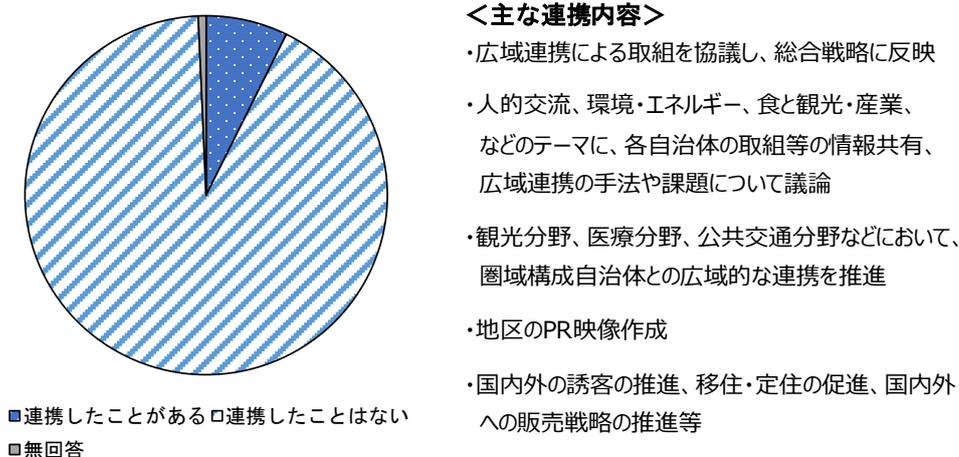
## 地域間の連携も忘れてはならない

第2期総合戦略では、基本目標4の中に新たに「地域連携に取り組む地方公共団体の割合<sup>7)</sup>」を2024年度までに75%（2019年10月時点：52.3%）にするという目標が追加された。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<sup>8)</sup>では、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（図表7）。

経済は自治体ごとに独立しておらず、地域間で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。こうした点からも、第2期地方版総合戦略の策定は市区町村単位に加えて、経済的な結びつきの強い地方公共団体間で連携し、例えば「就業圏域」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だろう。

第1期では、島根県と鳥取県の5市が「中海・宍道湖・大山圏域市長会 地方版総合戦略」を策定するなど、一部ではこうした動きも出始めている。今後、こうした複数の地方公共団体が圏域ごとに総合戦略を策定するといった、広域連携の動きが広がることを期待したい。

図表7：総合戦略の策定・改訂における地域間連携の有無、主な連携内容



（出所）まち・ひと・しごと創生本部資料より大和総研作成

<sup>7)</sup> 地方創生を実現するための地域間連携に関する政策・施策等を地方版総合戦略に記載している地方公共団体。

<sup>8)</sup> 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」（2019年3月27日）