

一般社団法人 JA 共済総合研究所
調査研究部 主席研究員

きの した
木 下

しげる
茂

アブストラクト

安倍政権が政策スローガンとして掲げる「地方創生」は今年で5年目に入り、政策効果の検証を行うとともに、次期5か年計画を策定するタイミングに差し掛かっている。本稿では、政府の「地方創生」をめぐる動向を概観するとともに、「地方創生は地域経済を活性化したか？」という問題意識のもと、最近の地域経済のパフォーマンスを確認してみた。あわせて、政府が重要課題としている「東京一極集中の是正」との関連から、最近の国内人口移動の状況についての分析・考察も行った。

(キーワード) 地域経済 地方創生

目 次

- | | |
|-----------------------|--------------------------|
| 1. はじめに | 4. 「地方創生」前後の地域経済のパフォーマンス |
| 2. 「地方創生」をめぐる政府の最近の動向 | 5. おわりに |
| 3. 最近の国内人口移動の状況 | |
-

1. はじめに

安倍政権が政策スローガンとして掲げる「地方創生」は、計画期間を5か年として2015年度にスタートしたわけであるが、本年はその最終年度にあたる。また、政府は「地方創生」を息の長い取組みであるとして、2020年度を開始年度とする次期計画を策定する方針である。このようなタイミングで、「地方創生」政策が行われてきた下での地域経済の状況を改めて振り返っておくことには一定の意義があるだろう。こうした状況に鑑み本稿では、「地方創生は地域経済を活性化したか？」という命題を念頭に置きつつ、「地方創生」をめぐる政府の最近の動向を振り返ったうえで、「地方創生」第1期である2015～2019年度における地域経済のパフォーマンスを点検する。あわせて、政府が重要課題としている「東京一極集中の是正」との関連から、最近の国内人口移動の状況にも触れることとしたい。

2. 「地方創生」をめぐる政府の最近の動向

本節では、まず、「地方創生」をめぐる政府の最近の動向について、これまでの政策の総括とそれを踏まえた次期計画策定への取組みを中心に振り返っておく。

(1) これまでの経緯と政府の検証結果

現在政府が取り組んでいる地方創生政策は、2014年11月28日に公布された「まち・ひと・しごと創生法」を根拠法とし、同年12月27日に閣議決定された「まち・ひと・しごと

(図表1) 4つの基本目標

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">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 |
|---|

(出所) まち・ひと・しごと創生総合戦略

創生長期ビジョン」「まち・ひと・しごと創生総合戦略」をベースとして2015年度にスタートしたものである。同「総合戦略」では計画期間を2015～2019年度の5か年としたが、これに合わせて各地方公共団体も「地方版総合戦略」を策定、地方創生関係交付金を活用した事業などを通じ地域活性化の取組みを行ってきているところである。

さて、本年は上記5か年の計画期間の最終年度にあたるとともに、次期「総合戦略」(計画期間：2020～2024年度)スタートを翌年に控えていることから、政府は今年・来年を重要な局面と位置付け、現行の「総合戦略」の検証作業を行う一方で、次期「総合戦略」策定に向けての検討も開始している。

まず、2015～2019年度を第1期とする現行の「総合戦略」の検証については、「第1期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』に関する検証会」が設置され、今年5月末に中間報告書が提出されている。これによれば、政府が掲げた4つの基本目標(図表1)のうち、1. 及び4. については、目標達成に向けて概ね進展しているとする一方で、2. 及び3. については政策効果が十分に発現するまでに至っていない、とされている(次頁図表2)。

(図表2) 第1期「総合戦略」の基本目標に関する検証結果

1. 地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする			
成果指標	2020年目標	直近値	進捗
若者雇用創出数（地方）	5年間で30万人	27.1万人（2017年度推計値）	①B
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	95.0%（2017年） <全世代：95.0%>	①A
女性（25～44歳）の就業率	77%	74.3%（2017年）	①B
2. 地方への新しいひとの流れをつくる			
成果指標	2020年目標	直近値	進捗
地方・東京圏の転出入均衡 （2013年時点で 転入：466,844人 転出：370,320人 転入超過96,524人）	地方→東京圏転入6万人減	24,159人増加（2018年）	②
	東京圏→地方転出4万人増	14,917人減少（2018年）	②
	東京圏から地方への転出入均衡	135,600人転入超過（2018年）	②
3. 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる			
成果指標	2020年目標	直近値	進捗
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る人の割合	40%以上	40.5%（2018年3月）	①A
第1子出産前後の女性の継続就業率	55%	53.1%（2015年）	①B
結婚希望実績指標	80%	68%（2015年）	②
夫婦子ども数予定実績指標	95%	93%（2015年）	②
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			
成果指標	2020年目標	直近値	進捗
立地適正化計画を作成する市町村数	300市町村	177都市（2018年8月末）	①B
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	63都市/100都市（2018年度）	①B
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	44都市/65都市（2018年度）	①A
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% （地方中枢都市圏）81.7% （地方都市圏）41.6%	（三大都市圏）91.1% （地方中枢都市圏）79.3% （地方都市圏）38.9% （2017年度）	①B
地域公共交通再編実施計画認定総数	100件	24件（2018年8月末）	①B

(注1)「進捗」欄における評価記号の意味は以下のとおり

① 目標達成に向けて進捗している

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

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

(注2)「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」より作成

(2) 次期「総合戦略」策定に向けた動き

こうした検証作業と並行して政府は次期「総合戦略」策定に向けた検討作業も開始している。具体的には「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」が設置され、今年5月には同会議による「中間とりまとめ報告書」が提出されている。同報告書については、別途設置された個別テーマに関する関連諸会議（図表3）での検討結果も盛り込まれており、幅広い内容を含む

(図表3) 個別テーマに関する諸会議一覧

未来技術×地方創生検討会
人材・組織の育成及び関係人口に関する検討会
地域経済社会システムとしごと・働き方検討会
地方創生×少子化対策検討会
地方創生×全世代活躍まちづくり検討会

(出所) 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

ものとなっている。

今年12月までに策定される予定の次期「総合戦略」の全体的な方向性については、上述の「報告書」及び今年6月21日に閣議決定さ

(図表4)「基本方針2019」の主な内容

- 第2期「総合戦略」に向けての基本的な考え方
 - ・第1期で根付いた地方創生の意識や取組を2020年度以降も継続、現行の枠組みも維持
 - ・4つの基本目標を維持
 - ・基本目標に向けた取組を行うにあたり、次の「新たな視点」に重点を置く
 - (1) 地方へのひと・資金の流れを強化する
 - ◆将来的な地方移住にもつながる「関係人口」の創出・拡大。
 - ◆企業や個人による地方への寄附・投資等を用いた地方への資金の流れの強化。
 - (2) 新しい時代の流れを力にする
 - ◆Society5.0の実現に向けた技術の活用。
 - ◆SDGsを原動力とした地方創生。
 - ◆「地方から世界へ」。
 - (3) 人材を育て活かす
 - ◆地方創生の基盤をなす人材に焦点を当て、掘り起こしや育成、活躍を支援。
 - (4) 民間と協働する
 - ◆地方公共団体に加え、NPOなどの地域づくりを担う組織や企業と連携。
 - (5) 誰もが活躍できる地域社会をつくる
 - ◆女性、高齢者、障害者、外国人など誰もが居場所と役割を持ち、活躍できる地域社会を実現。
 - (6) 地域経営の視点で取り組む
 - ◆地域の経済社会構造全体を俯瞰して地域をマネジメント。
- 第2期「総合戦略」の策定
 - ・年内に「長期ビジョン」を改訂し、第2期「総合戦略」を策定
 - ・各地方公共団体も次期「地方版総合戦略」の策定を進める

(注)「まち・ひと・しごと創生基本方針2019」より作成

(図表5) 第2期(2020年度～2024年度)の重点事項

- (1) 東京一極集中の是正
- (2) 人材・組織の育成及び関係人口
 - ① 関係人口の創出・拡大
 - ② 地方創生を担う人材・組織の育成
- (3) 新しい時代の流れを力にする
 - ① Society5.0の実現に向けた技術の活用
 - ② 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

(出所) 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

れた「まち・ひと・しごと創生基本方針2019」(図表4)に示されている。同報告書によれば、従来の基本方針で掲げられていた

4つの基本目標の枠組みは維持しつつ、第2期において重点的に取り組むべき事項(図表5)として「東京一極集中の是正」を改めて強調している。特に、「2020年時点で東京圏から地方への転出・転入を均衡」という目標については、「達成が難しい状況」と認めつつも、期限を再設定した上で目標自体は維持する方針である。また、第2期「総合戦略」の策定に合わせて、地方公共団体も次期「地方版総合戦略」の策定を求められることになる。

(3) Society5.0、SDGsと「地方創生」

今回、次期「総合戦略」における重点事項として掲げられた関係人口、Society5.0、SDGsについては若干の説明が必要だろう。関係人口については、国内人口移動との関連から後段で改めて触れることにして、ここではSociety5.0及びSDGsと「地方創生」の関係について、政府の説明を参照しつつ確認しておこう。

実は、「Society5.0」という語自体は、2018年の改訂版「総合戦略」において既に登場している(ただし、この段階ではまだ見出し項目としては立てられていなかった)。同「総合戦略」の説明によれば、Society5.0は、「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、新たな社会を指すもので、第5期科学技術基本計画(平成28年1月22日閣議決定)において初めて提唱された」という。

また、具体的な内容としては、「サイバー空間とフィジカル空間を高度に融合させることにより、地域、年齢、性別、言語等による格差なく、多様なニーズ、潜在的なニーズに

きめ細やかに対応したモノやサービスを提供することで経済的発展と社会課題の解決を両立し、人々が快適で活力に満ちた質の高い生活を送ることのできる、人間中心の社会」であり、政府としてもこの実現を目指すという。そして、Society5.0において実現している未来技術を活用すれば、人手不足や少子高齢化・人口減少への対応、生産性向上、地域交通の確保といった、地方においてより深刻な課題の解決にも資すると見込まれるため、「地方創生」の文脈からもSociety5.0の実現が重要である、というわけである。

次に、SDGsであるが、「総合戦略」においては2017年の改訂版より言及されている（厳密に言えば2016年版にも記載はあるものの、この時は地球温暖化対策という文脈で用いられており、今回とは扱いがやや異なる）。

2017年版「総合戦略」の説明によれば、SDGs（持続可能な開発目標）は「全ての関係者（先進国、途上国、民間企業、NGO、有識者等）の役割を重視し、『誰一人取り残さない』社会の実現を目指して、経済・社会・環境をめぐる広範な課題に統合的に取り組むもの」であり、こうした、経済・社会・環境の三側面における「多様な目標の追求は、日本の各地方における諸課題の解決に貢献し、地方の持続可能な開発、すなわち地方創生に資するものである」としている。

さらに、「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」においては、「人口減少や高齢化の状況の中で、女性、高齢者、障害者、外国人など誰もが生き生きと活躍し、暮らすことができる社会の実現が必要」であり、「第

2期の地方創生においては、全ての関係者の役割を重視し、『誰一人取り残さない』社会の実現を目指したSDGsの考えの下、地方創生のより一層の充実・強化に取組み、地方創生SDGsに向けた『自律的好循環』を形成することが重要」と謳っている。ここでは、経済や開発という側面よりも、社会的包摂をやや意識した記述になっているように見受けられる。

（４）検証会における東京一極集中についての議論

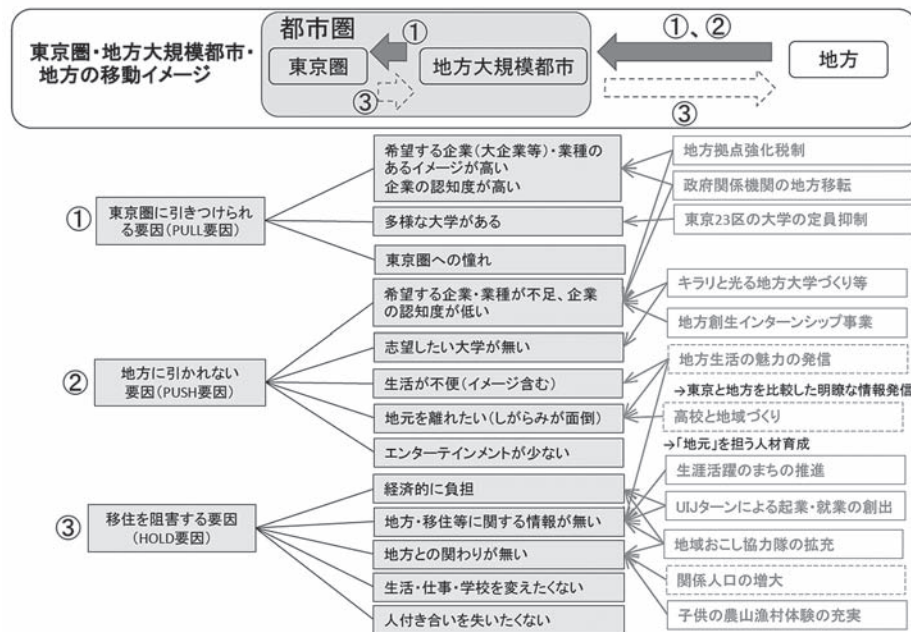
次に、上述の検証会において「政策効果が十分に発現するまでに至っていない」とされた「地方への新しいひとの流れをつくる」という目標につき、どのような総括がなされたのかを簡単に振り返っておこう。

まず、東京圏への転入者の内訳については、①10代後半や20代の若者が多くを占める、②女性の転入超過数が男性の転入超過数よりも多い、③大都市や東京近郊からの転入超過数が多い、といった特徴を指摘している。

こうした事実認識を踏まえた上で、東京圏への集中の要因として、進学・就職が一つのきっかけになっているとともに、東京圏には地方に比べて「専門的・技術的職業」や「情報サービス業」、「専門サービス業」など、大学・大学院卒業者が多く就職する仕事・産業が多く、また、大企業が集中していることなどをあげている。

また、政府が実施した若年層に対する意識調査では、「男女ともに、給与水準ややりがいの点で東京圏の仕事に魅力を感じる一方、地方には希望する仕事や進学先が少ないと感

(図表6) 東京一極集中に影響を及ぼす可能性のある要因の整理と対応施策



(注) 図中右側の施策群のうち、点線枠囲みは今後の取組みの方向性、その他は既存施策を示す
(出所) 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

じている」とする回答者が多いほか、女性の場合「一都三県で暮らしたかった」「親元や地元を離れたかった」とする者も多く、特に若い女性の場合は進学・就職のみならず、地元離れの意向が強いことも要因と考えられる、という指摘を行っている。これらも含め、検証会の報告書では、東京一極集中の種々の要因を整理したうえで、対応する施策例をまとめたものを提示している（図表6）。

（5）「関係人口」に関するこれまでの議論と今後の課題

本節の最後のトピックスとして、次期「総合戦略」の重点事項として掲げられた「関係人口」について改めて触れておこう。

まず、関係人口の定義については指出（2016）における「『地域と関わってくれる人口』のこと。自分のお気に入りの地域に週ごとに通ってくれたり、頻繁に通わなくても

何らかのかたちでその地域を応援してくれるような人たち」及び高橋（2016）での「交流人口と定住人口の間に眠る『関係人口』」が参照されることが多いようだ。また、2018年度より「「関係人口」創出事業」を実施している総務省では、同事業のポータルサイトにおいて、「「関係人口」とは、移住した「定住人口」でもなく、観光

にきた「交流人口」でもない、地域や地域の人々と多様に関わる人々のことを指します」と説明している。

次に、この「関係人口」に関する政府における議論の系譜につき確認しよう。そもそも政府内の研究会などで「関係人口」を明示的に取り上げたのは総務省「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会」（座長：小田切徳美 明治大学教授）及び国土交通省「住み続けられる国土専門委員会」（委員長：小田切徳美 明治大学教授）が嚆矢であった。

このうち、総務省の検討会は2018年1月に報告書を提出しているが、同報告書は、人々の「ふるさと」との関わり方が多様化している点を指摘している。具体的には、当該地域に現に居住していない者であっても、継続的に地域コミュニティ活動に参加する、帰省や墓参り、空き家となった実家の見守り等を通じて地域との関わりを継続的に持つ、といっ

た活動、あるいは特に東日本大震災以降、ボランティア活動を通じて縁のできた地域に対して資金や知恵、労力を提供するといった取組みがみられているという。そして、同報告書では、このような活動を行っている人々を「長期的な「定住人口」でも短期的な「交流人口」でもない、地域や地域の人々と多様に関わる者である関係人口」として着目することが必要である、と述べている。

また、国土交通省の委員会の報告書（「2018年とりまとめ」、2018年6月提出）でも「二地域居住、生活・就労、さらには移住等しなくとも居住地以外の縁のある地域などに対し、クラウドファンディングやふるさと納税（寄付）を通じた資金の提供やボランティアなどで労力を提供する取組など人々の地方への関心が高まりをみせている」とし、「これらの動きは、最近特に各所で使われ始めている「関係人口」という言葉で表現することができる」としている。

結局、両報告書で指摘されているように、地域との多様な関わり方を実践する人々が増えていく中で、政府内でもこれを「関係人口」という概念を使って積極的に評価しようという機運が生まれ、「地方創生」政策としてもこれを取り入れる流れになったのではないかと考えられる。

こうして次期総合戦略の重点項目としても明記された関係人口であるが、この考え方自体は、人々の地域との多様な関わり方に着目する点で、柔軟性を持ったものであるといえる。例えば、同一人物が関係人口として複数の地域と関わりを持てることから、一地域に限定される移住・定住と比べ、より可能性

を持っているともいえよう。

さて、今後この関係人口は何らかの形のKPI（重要業績評価指標）と関連付けて政策目標化される可能性が高い。その場合いくつかの課題を抱えることになると思われる。

まず、この関係人口という考え方自体が地域住民に受容されるには時間を要するのではないか、という点である。関係人口は、もともと実践者の間で共有されていた考え方が政府の研究会で取り上げられたことで自治体などにも広まったわけであるが、一般の認知度は依然高いとはいえない。例えば、今後各自治体の予算で関係人口関連の事業が立ち上げられる場合、どのようなメリットがあり、将来の移住・定住にどのようにつなげていくのか、といった点も含め、地元のコンセンサスを丁寧に得る必要が出てくるだろう。

また、これまでの移住者誘致策同様、関係人口について各自治体の競争が激化する可能性も危惧されるところである。今回、関係人口についての議論を行った「人材・組織の育成及び関係人口に関する検討会」では、特に学生など若年層が地方を頻繁に訪れようとした場合、その際の移動費用が重い負担となっていることからこれを支援できないかという意見が聞かれた。実際、一定の条件を満たした来訪者に対しては補助を出している自治体も既に存在している。ただ、この種の支援措置を多くの自治体が導入した場合、過度な関係人口奪い合い競争に陥る可能性がある。

さらに、政策目標化による枠組み面での弊害にも留意が必要であろう。往々にして何らかの数値目標が設定され、いったんPDCAサイクルの枠組みに組み込まれると、これを達

成すること自体が自己目的化するケースが多い。関係人口の本来の考え方は、人々の多様な地域との関わり方を認め、より柔軟に地域活性化につなげていくことにあるはずだが、数値目標達成を重視するあまり、本来の理念とは乖離した結果を招かないか、注意する必要があるだろう。

3. 最近の国内人口移動の状況

本節では、政府が重要課題として掲げている「東京一極集中の是正」との関連から、最近の国内人口移動について確認するとともに、その背景・要因について考えてみる。

(1) 強まる東京一極集中の動き

2018年の「住民基本台帳人口移動報告」(総務省)によれば、昨年の3大都市圏の転入超過数は12.0万人であった。このうち東京圏は13.6万人となり、16年の11.8万人、17年の12.0万人に比べて増加している。これに対して名古屋圏と大阪圏は近年転出超過となっており、国内人口移動における東京一極集中の動きは一段と強まっている(図表7、8)。こうした都市部への人口集中の背景には、地方に比べて相対的に良好な都市部の雇用・所得環境があるとみられる。都市部と地方の雇用関連指標を比べてみると、有効求人倍率の格差については足元横這い圏内で推移しているものの(図表9)、賃金上昇率は18年に都市部が地方を大きく上回っている(都市部への人口移動と都市部・地方間の賃金上昇率格差を比較してみると、両者の間には緩やかな相関が認められる。次頁図表10)。

ここで、上記の2つの変数に財政支出格差

(図表7) 3大都市圏の転入者数、転出者数、転入超過数の推移(日本人移動者)

(単位:人)

	2015年	2016年	2017年	2018年	
					前年比
3大都市圏					
転入者数	813,906	795,328	796,693	808,772	12,079
転出者数	704,993	689,158	690,718	688,519	-2,199
転入超過数	108,913	106,170	105,975	120,253	14,278
東京圏					
転入者数	487,251	477,790	481,289	491,003	9,714
転出者数	367,894	359,922	361,510	355,403	-6,107
転入超過数	119,357	117,868	119,779	135,600	15,821
名古屋圏					
転入者数	122,609	119,006	117,509	118,026	517
転出者数	123,699	121,369	122,488	125,466	2,978
転入超過数	-1,090	-2,363	-4,979	-7,440	-2,461
大阪圏					
転入者数	204,046	198,532	197,895	199,743	1,848
転出者数	213,400	207,867	206,720	207,650	930
転入超過数	-9,354	-9,335	-8,825	-7,907	918

(注1) マイナスは転出超過を示す

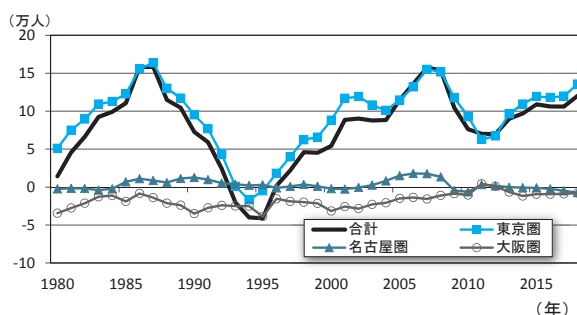
(注2) 東京圏: 東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県

名古屋圏: 愛知県、岐阜県、三重県

大阪圏: 大阪府、兵庫県、京都府、奈良県

(注3) 総務省のデータより作成

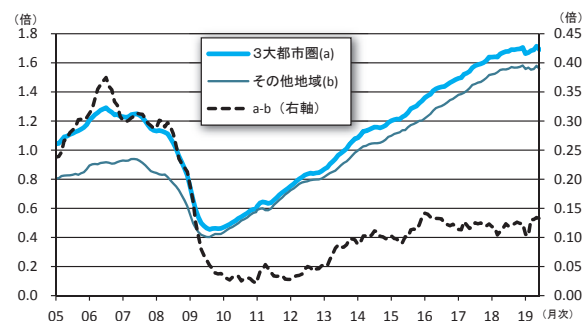
(図表8) 3大都市圏の転入・転出超過数の推移(日本人移動者)



(注1) マイナスは転出超過を示す

(注2) 総務省のデータより作成

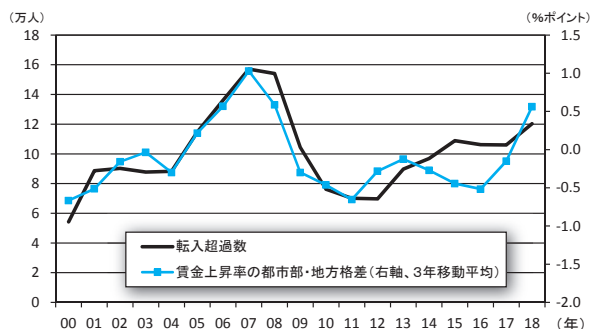
(図表9) 都市部、地方の有効求人倍率とその格差の推移



(注1) 季節調整値

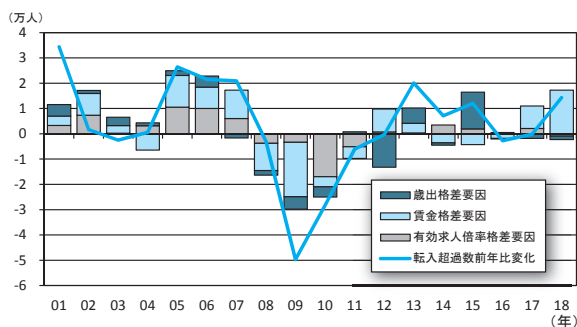
(注2) 厚生労働省のデータより作成

(図表10) 3大都市圏の転入超過数と賃金上昇率の都市部・地方格差



- (注1) 賃金上昇率の都市部・地方格差＝3大都市圏の賃金上昇率－その他地域の賃金上昇率
(注2) 賃金上昇率＝毎月勤労統計地方調査の時間あたり現金給与総額前年比
(注3) 総務省、厚生労働省のデータより作成

(図表11) 3大都市圏の転入超過数変化の要因分解



- (注1) 都市部・地方間の有効求人倍率格差、賃金上昇率格差、財政支出格差を説明変数とした回帰式を元に作成
(注2) 総務省、厚生労働省のデータより作成

をあらわす変数を加えた3変数を用いて3大都市圏への人口流入を説明する回帰式を推計(推計式の詳細は末尾補論1を参照)したうえで、変動要因分解をおこなってみると、17・18年については賃金格差要因が都市部への人口流入に対して大きく寄与していることが確認できる(図表11)。

(2) 転入超過市町村数も減少

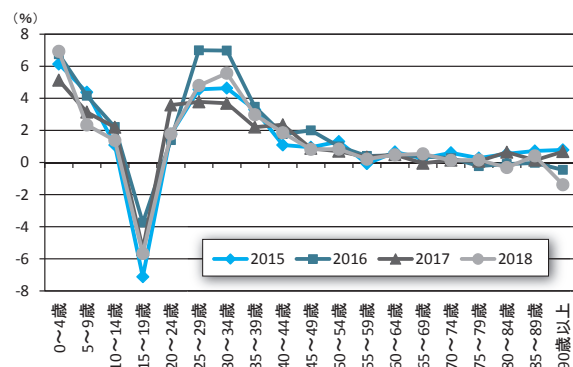
次に、市町村レベルの動きを確認するため、転入超過となっている市町村数をまとめた図表12をみると、18年の転入超過市町村

(図表12) 都道府県別にみた転入超過の市町村数

	2016年		2017年		2018年	
		割合(%)		割合(%)		割合(%)
北海道	25	14.0	28	15.6	23	12.8
青森県	3	7.5	2	5.0	4	10.0
岩手県	4	12.1	2	6.1	3	9.1
宮城県	13	37.1	6	17.1	8	22.9
秋田県	1	4.0	1	4.0	2	8.0
山形県	5	14.3	1	2.9	2	5.7
福島県	12	20.3	5	8.5	5	8.5
茨城県	11	25.0	12	27.3	11	25.0
栃木県	5	20.0	7	28.0	6	24.0
群馬県	7	20.0	6	17.1	6	17.1
埼玉県	30	47.6	29	46.0	29	46.0
千葉県	24	44.4	22	40.7	21	38.9
東京都	25	62.5	31	77.5	29	72.5
神奈川県	16	48.5	19	57.6	19	57.6
新潟県	2	6.7	3	10.0	2	6.7
富山県	4	26.7	4	26.7	4	26.7
石川県	5	26.3	5	26.3	4	21.1
福井県	2	11.8	1	5.9	2	11.8
山梨県	7	25.9	8	29.6	6	22.2
長野県	24	31.2	18	23.4	17	22.1
岐阜県	7	16.7	6	14.3	5	11.9
静岡県	7	20.0	5	14.3	4	11.4
愛知県	26	48.1	29	53.7	26	48.1
三重県	6	20.7	6	20.7	5	17.2
滋賀県	6	31.6	8	42.1	7	36.8
京都府	8	30.8	5	19.2	5	19.2
大阪府	10	23.3	12	27.9	14	32.6
兵庫県	5	12.2	7	17.1	5	12.2
奈良県	9	23.1	7	17.9	6	15.4
和歌山県	6	20.0	5	16.7	4	13.3
鳥取県	3	15.8	3	15.8	2	10.5
島根県	5	26.3	7	36.8	4	21.1
岡山県	8	29.6	8	29.6	5	18.5
広島県	5	21.7	6	26.1	5	21.7
山口県	3	15.8	2	10.5	3	15.8
徳島県	5	20.8	4	16.7	4	16.7
香川県	4	23.5	4	23.5	2	11.8
愛媛県	4	20.0	3	15.0	3	15.0
高知県	9	26.5	7	20.6	9	26.5
福岡県	23	38.3	24	40.0	21	35.0
佐賀県	3	15.0	3	15.0	7	35.0
長崎県	4	19.0	2	9.5	3	14.3
熊本県	3	6.7	6	13.3	8	17.8
大分県	3	16.7	3	16.7	1	5.6
宮崎県	4	15.4	2	7.7	2	7.7
鹿児島県	6	14.0	7	16.3	7	16.3
沖縄県	17	41.5	17	41.5	24	58.5
合計	424	24.7	408	23.7	394	22.9
(3大都市圏を除く)	258	20.6	235	18.7	230	18.3

(注) 総務省のデータより作成

(図表13) 転入超過市町村における年齢階層別転入超過率



(注1) 各年における転入超過率上位50市町村の平均値

(注2) 転入超過率=転入超過数/人口

(注3) 3大都市圏以外の市町村について集計

(注4) 総務省のデータより作成

数の全国合計（3大都市圏を除く）は230であった。16年の258から2年連続で減少しているが、このことは、政府の地方創生関連予算などを裏付けとして近年各自治体が行っている人材誘致策の効果のピークが16年であった可能性を示唆している。

ここで、やや視点を変えて、転入超過となっている市町村には主としてどのような年齢層の人々が移動しているのかを確認してみよう。図表13は、3大都市圏以外の市町村のうち、転入超過率（転入超過数/人口）が上位50の市町村について年齢階層ごとの平均値を示している。これをみると、20歳代後半から30歳代前半、及び10歳未満の年齢層の転入超過率が高いことがわかる。このことは、住民誘致にあたってこうした層の取り込みが重要であることを示しているように思われる。

(3) 「地方創生」によって市町村の人口移動は変化したか？

次に、2019年度が「地方創生」の計画期間最終年度であることを念頭に置きつつ、市町村レベルでみて国内人口移動に変化が生じたのか否かについて、簡単にではあるが検証してみよう。

ここでは、各市町村における人口の「社会増減」を重視して、市町村ごとに転入超過率を計算し、その集計値の動きをみることにする。図表14には集計対象市町村（ここでは3大都市圏以外の市町村とした）の転入超過率の単純平均値、中央値、及び転入超過市町村数の時系列推移を示している。これをみると、各指標とも2016年にいったん上昇（または増加）したものの、2018年にかけて再び低下（または減少）していることがわかる。

さらに、転入超過率の水準ごとの市町村数の分布を次頁図表15でみてみよう。もし都市部以外の市町村で広範に人口流入が生じていればグラフは右寄りに膨らみつつシフトするはずであるが、少なくとも2014年と18年の比較ではそのような姿にはなっていないようだ。以上、4（1）ではマクロベースの人口移動において都市部集中の構図を確認した

(図表14) 市町村の転入超過率、転入超過市町村数の推移

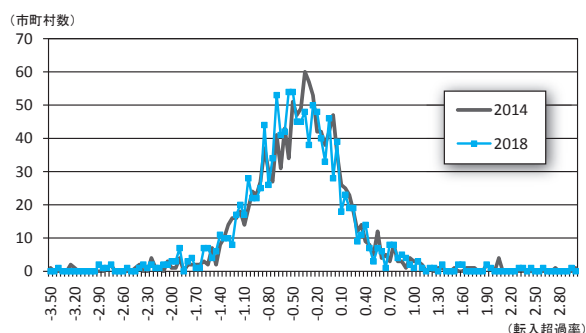
	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
転入超過率					
単純平均値(%)	-0.411	-0.459	-0.406	-0.445	-0.468
中央値(%)	-0.400	-0.473	-0.418	-0.442	-0.474
転入超過市町村数	247	236	258	235	230

(注1) 集計対象は3大都市圏以外の市町村

(注2) 転入超過率=転入超過数/人口

(注3) 総務省のデータより作成

(図表15) 転入超過率ごとの市町村数の分布



(注1) 集計対象は3大都市圏以外の市町村
(注2) 転入超過率=転入超過数/人口
(注3) 総務省のデータより作成

が、非都市部の市町村レベルでみた人口移動においても、5年の間に大きな変化が生じているとは言い難いことがわかった（こうした状況を踏まえ、どのような要因が市町村レベルの人口移動を促しているのか、という問題意識から計量分析を試みた結果を末尾補論2に示す）。

人口移動の東京一極集中の背景には、これまでみてきたような所得格差など一定の経済合理性があると考えられることもあり、人為的な政策誘導によって人の流れを逆転させるのは容易ではないように思われる。東京一極集中是正の達成については今後も困難な道のりが予想される。

4. 「地方創生」前後の地域経済のパフォーマンス

本節では、「地方創生は地域経済を活性化したか？」という命題を意識しつつ、近年の地域経済の動きを点検する¹。

(1) 各地域の企業景況感は大きく改善

まず、代表的な企業サーベイである「日銀短観」の地域データを用いて、近年の地域経済の動きを振り返ってみよう。図表16には地域ごとの景況感指数の推移を、やや期間を長くとりつつ示している。これをみると、各地域とも企業景況感の水準は2010年代前半に比べ2010年代後半において高まっていることがわかる。特に、特徴的と思われるのは、非製造業の景況感改善が目立つ点であろう。より長い目でみると、非製造業の景況感指数は多くの地域において2000年代半ばの景気回復期（いわゆる「いざなみ景気」）においてもDIがマイナスのままであったのに対し、現局面では大きく改善し、平成バブル末期の水準まで達している。

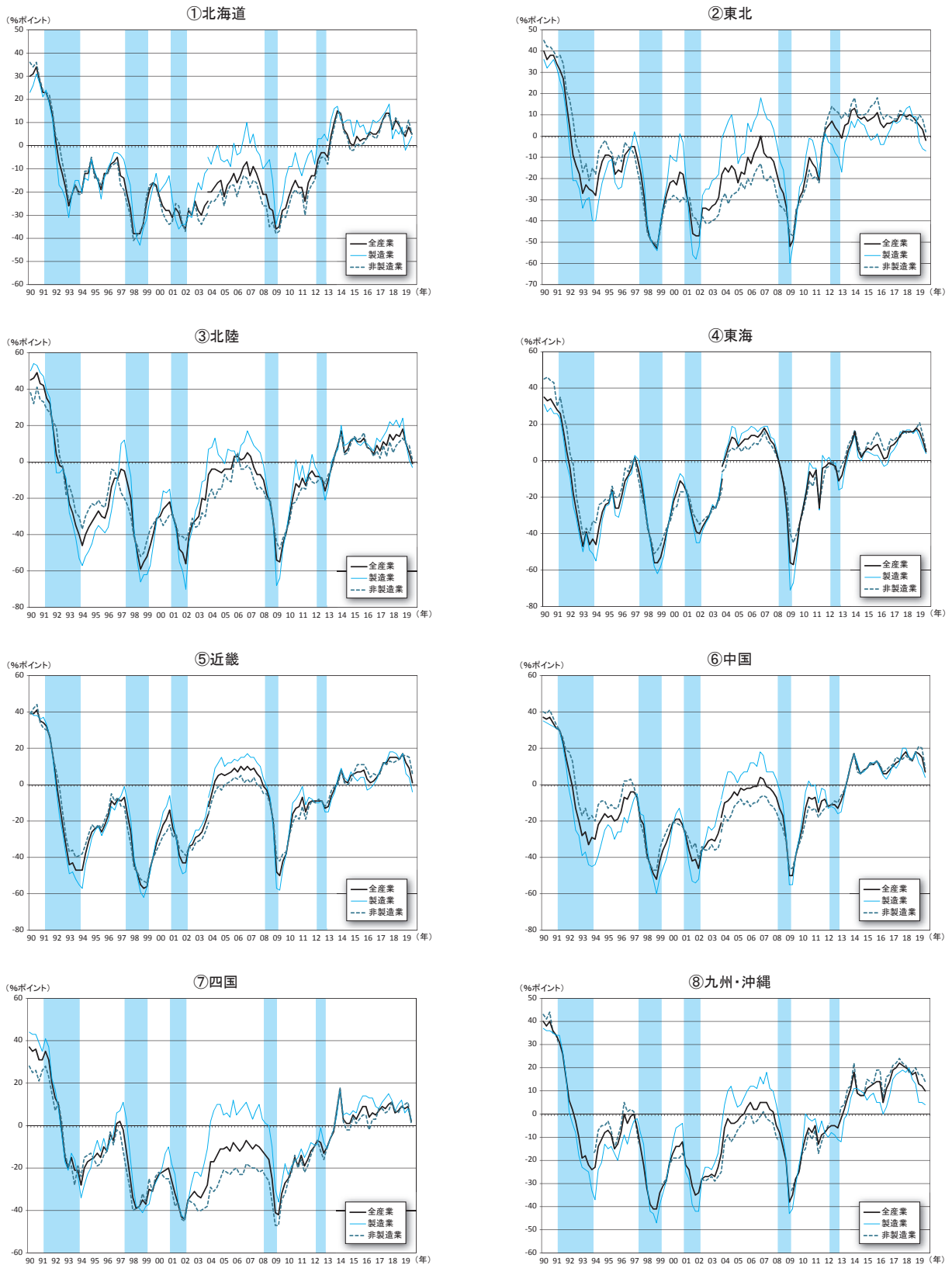
もっとも、各地域のDIが大きく改善しているのは、2012年から13年にかけてのタイミングであり、これは「アベノミクス」による大規模な金融緩和と財政出動の効果、及びそれを先取りした期待感の盛り上がりを反映したものである可能性が高い。「地方創生」がスタートした2015年以降は各地域のDIはむしろ横這い気味の動きとなっており、この点からみれば「地方創生」による地域経済活性化効果を読み取るのは難しいだろう。

(2) 都道府県別データを用いた検討

次に、都道府県別のデータを用いて「地方創生」前後の地域経済の動向を振り返る。まず、需要面からのアプローチという観点から、内閣府が作成・公表している地域別の支

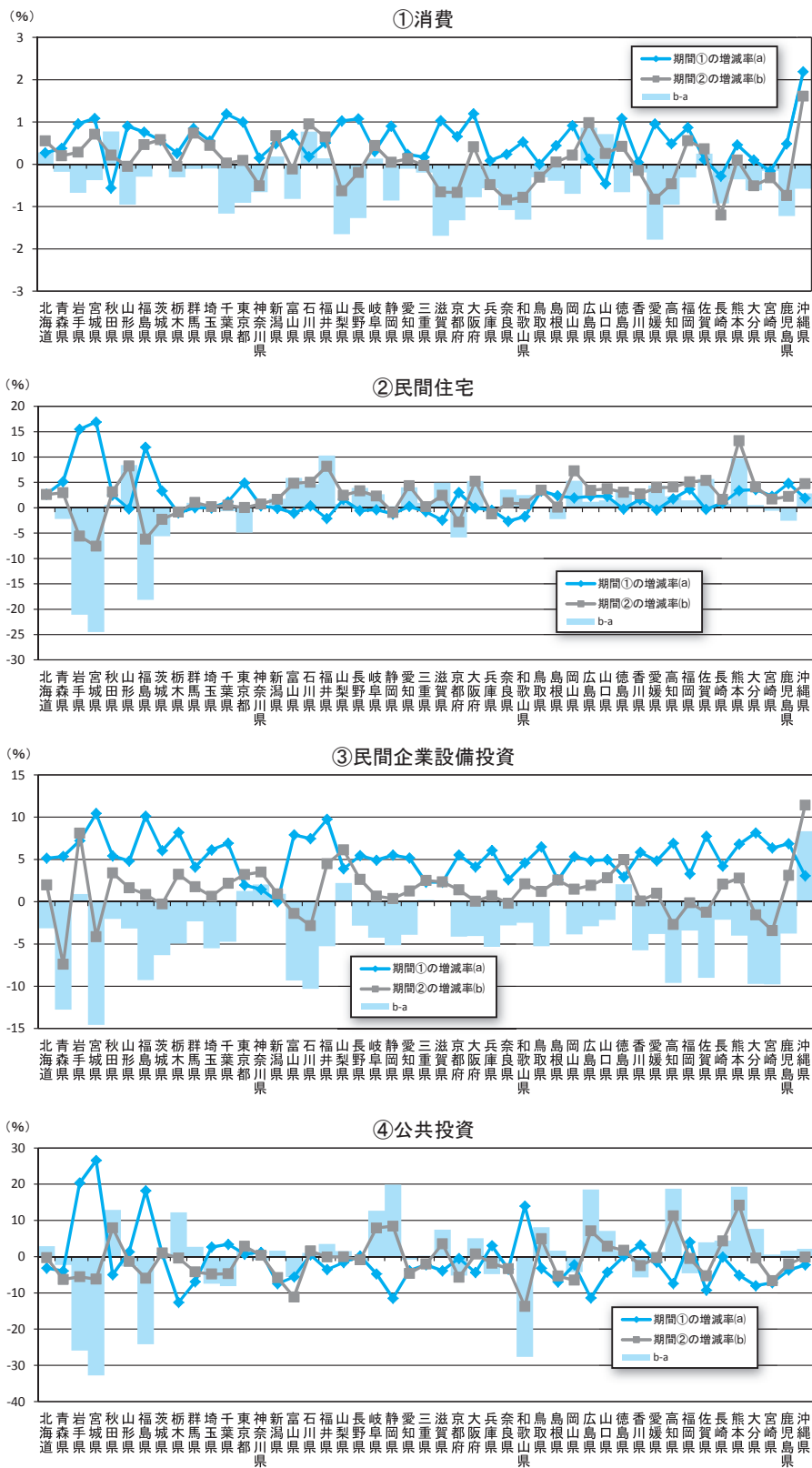
1 足元の短期的な地域経済の動向については「最近の地域経済の動向—製造業中心に景況感が悪化—」（『共済総研レポート』No164）を参照されたい。

(図表16) 地域別業況判断DIの推移



- (注1) 網かけは景気後退期 (内閣府調べ)
 (注2) グラフの直近部分は19年9月予測値を表示
 (注3) 日銀各支店の短観データより作成

(図表17) 都道府県別支出総合指数の増減率



(注1) 期間①：2010年1－3月期～2015年1－3月期、期間②：2015年1－3月期～2019年1－3月期

(注2) 伸び率は年率

(注3) 内閣府のデータより作成

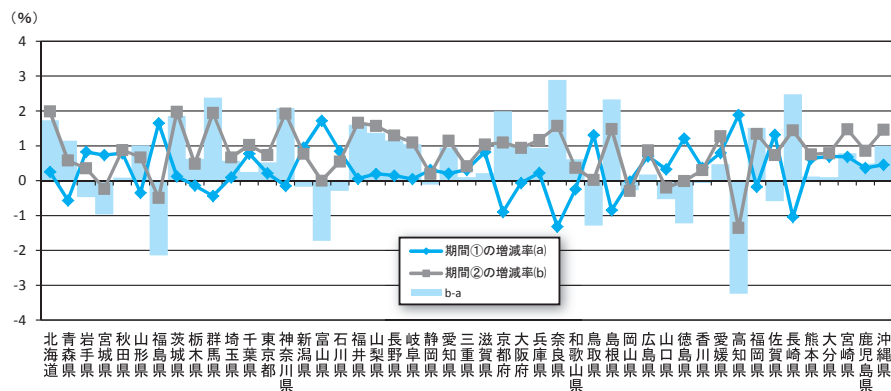
出総合指数を用いてみよう。同指数は個人消費、民間住宅、民間設備投資、公共投資の各指数が作成されているので、同4指数につき、「地方創生」前後を意識して期間①：2010年1－3月期～2015年1－3月期と期間②：2015年1－3月期～2019年1－3月期の2期間の各指数の伸び率を比較してみた(図表17)。

これをみると、住宅投資については①の期間よりも②の期間の方が伸び率が高い地域が多いものの、個人消費と民間設備投資に関し

ては①の期間の方が伸び率が高い地域が多く、公共投資については地域によりまちまち、という結果となった。これについては、①の期間はリーマンショック後の回復期や東日本大震災後の復興期に該当し、全体として指標が強めの動きを示した時期を含んでいるという事情を反映しているとみられる。

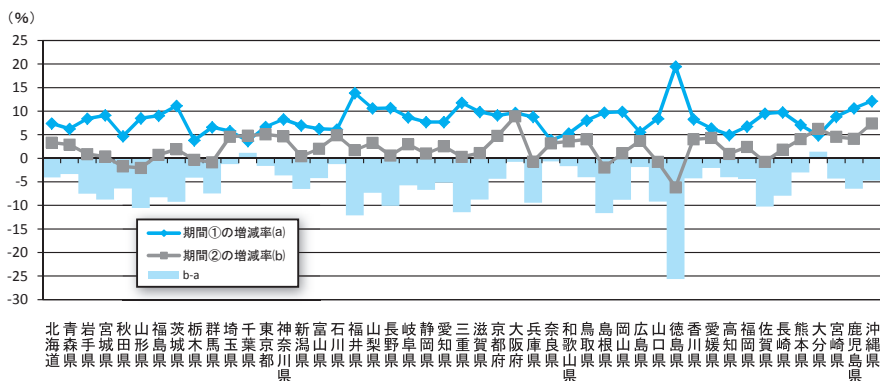
これに対して、賃金の動向はどうなっているのだろうか。ここでは、厚生労働省「毎月勤労統計」の地方調査のデータ(現金給与総額、時間あたりベース)を用い、

(図表18) 都道府県別賃金増減率(現金給与総額、時間あたり)



(注1) 期間①：2010～2014年、期間②：2014～2018年
(注2) 伸び率は年率
(注3) 厚生労働省「毎月勤労統計・地方調査」のデータより作成

(図表19) 都道府県別延べ宿泊者数(万人泊)増減率



(注1) 期間①：2010～2014年、期間②：2014～2018年
(注2) 伸び率は年率
(注3) 観光庁「宿泊旅行統計調査」のデータより作成

期間①：2010～2014年、期間②：2014～2018年として2期間の伸び率比較を行ってみた（前頁図表18）。これによれば、多くの地域で②の期間において賃金の伸びが高まっていたことがわかる。近年の日本経済における人手不足は地方でこそ深刻、という指摘がしばしばなされるが、この結果はこうした事情を反映したものであろう。

続いて、近年盛り上がりを見せているインバウンド需要を意識しつつ、旅行関連指標についてもみることにする。ここでは観光庁「宿泊旅行統計調査」のデータを用いて、都道府県別の延べ宿泊者数（人数×泊数）について調べてみる。日帰り客が対象外という難点はあるものの、旅行需要の強さを測るという観点からこのデータをみる意義はあるだろう。

結果（前頁図表19）をみると、期間①に比べて期間②は各地域とも伸びが鈍化したほか、期間②においては伸びがマイナスに転じている地域も散見される。これは、2010年代前半が全体としてインバウンド需要の伸長期であったのに対して、2010年代後半は一時話題になった中国人旅行者による「爆買い」も鎮静化するなど、全体として成熟段階に入ったことを反映しているとみられる。

以上、都道府県別データを用いた観察からは、住宅投資や賃金の動向を除けば「地方創生」開始前の方が強めの結果を示す指標が多かったようである。

（3）市町村別データを用いた検討

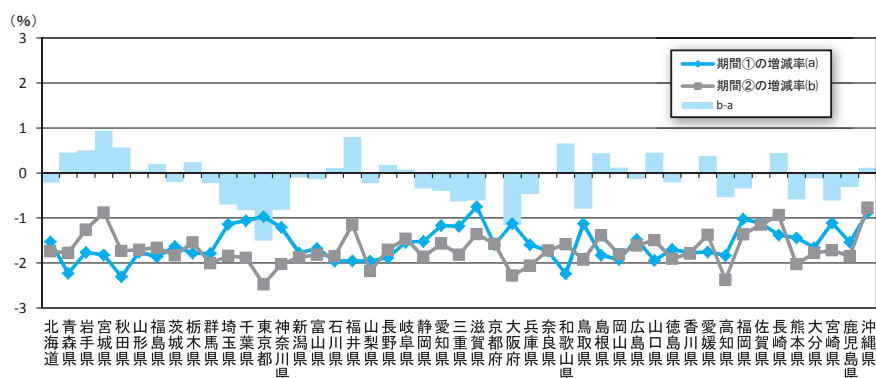
最後に、市町村別データを用いて「地方創生」前後の地域経済の動向を振り返る。国の「総合戦略」策定に合わせて各市町村も個別

に「地方版総合戦略」を策定し、地方創生関連交付金などを通じて「地方創生」を推進していることに鑑みれば、市町村レベルでの政策効果をみることも重要であろう。

もっとも、市町村レベルでの経済指標は作成・公表の足が遅く、例えば最新の「経済センサス・活動調査」でも、事業所の売上や費用など経理項目については2015年分までしかデータがない（事業所数、従業員数などの時点データについては2016年が利用可能）。こうした制約に直面しつつも、現時点で可能な範囲で「地方創生」前後の市町村経済の状況把握を試みる。用いるデータは、上述の経済センサスにおける事業所数と従業員数、及び市町村別課税所得データ（直近は2018年度）である。

経済センサスについては、本来各地域における企業活動の状況をみるのであれば、売上・利益・付加価値などを観察対象とするのが適切であるが、上述のとおりこうした経理項目データは最新値が2015年度であり、「地方創生」の効果測定という見地からは明らかにデータ不足である。そこで、次善の策として、2016年の数値が利用可能な事業所数と従業員数をみることにした。これらの数値は直接的に企業活動の状況をあらわすものとは言い難いが、代理変数としての意味はあると考えた。結果を図表20、21に示す。これをみると、期間①（2009年と2014年の比較）、②（2014年と2016年の比較）とも各地域においては事業所数の減少傾向が続いているが、その中でも一部においては減少ペースが緩和している地域が散見される。一方、従業員数については、期間①に比べ期間②において減少幅が縮

(図表20) 都道府県別事業所数の増減率（市町村データの中央値）

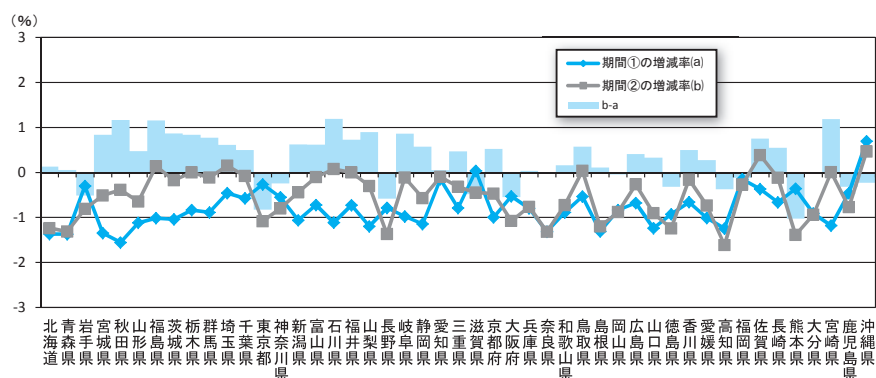


(注1) 期間①：2009年と2014年の比較、期間②：2014年と2016年の比較

(注2) 伸び率は年率

(注3) 総務省・経済産業省「経済センサス」のデータより作成

(図表21) 都道府県別従業者数の増減率（市町村データの中央値）

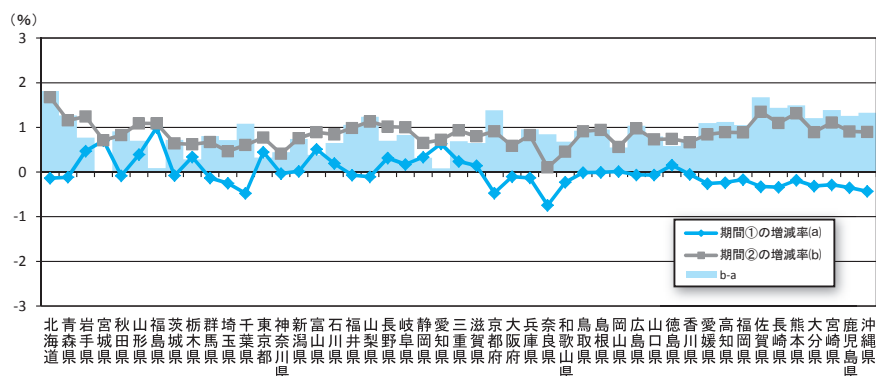


(注1) 期間①：2009年と2014年の比較、期間②：2014年と2016年の比較

(注2) 伸び率は年率

(注3) 総務省・経済産業省「経済センサス」のデータより作成

(図表22) 都道府県別課税所得の増減率（市町村データの中央値）



(注1) 期間①：2010～2014年、期間②：2014～2018年

(注2) 納税義務者一人あたり

(注3) 伸び率は年率

(注4) 総務省「市町村税課税状況等の調」のデータより作成

小している地域が多くなっているほか、わず
かではあるが、伸びがプラスに浮上している
地域も出てきている。

次に課税所得（納税義務者一人あたり）の
動向をみると（前頁図表22）、こちらは明ら
かに期間②において伸び率が高まり、かつ伸
び率自体もプラスに転換している地域が大半
である。

以上の観察からは、市町村レベルのデータ
においては主として雇用・所得面で「地方創
生」後の期間に好転しているという傾向があ
るように窺われる。

5. おわりに

以上、政府の検証作業が、「総合戦略」上
で設定された種々のKPIに関する目標達成度
合いを主たる対象としているのに対し、本稿
ではより一般的に経済状況をあらわす指標を
用いて点検を試みた。結果を要約すれば、住
宅投資、賃金、従業員数、課税所得など、ど
ちらかといえば家計・労働者関連のデータに
おいて、「地方創生」開始後の方が改善を示
す指標が多かったように思われる。もっと
も、全国レベルのマクロ指標でさえ19年前半
のデータがようやく出揃った段階であり、地
域経済についてはデータの蓄積が不十分な段
階での検証になったことは否めない。「地方
創生」の政策評価については、より多くのデ
ータ蓄積を待ち、多角的に行う必要があろう。

なお、今回の「地方創生」の枠組みにおい
てはKPIを設定し、これをPDCAサイクルで
回していくことが想定されているため、政府
の検証作業もKPIを中心としたものになるの
は当然のことかもしれない。ただ、本来「地

方創生」が目指すのはKPIそのものの目標達
成や改善などではなく（それはあくまで中間
的な手段として位置付けられるべきものであ
ろう）、当然のことながら最終的な目的は地
域経済活性化のはずである。個別のKPIの検
証が今後の政策立案の透明性を確保するうえ
でも必要であることは認めたとえ、これに
とどまらず、「現実には地域経済は活性化した
か？」という観点から政策効果を評価するス
タンスもまた必要であろう。本稿では既存の
政府統計を利用するにとどまったが、例え
ば、各自治体住民に対して直接的に「地方創
生」政策の妥当性や効果の実感の有無、近年
各自治体が積極的に導入している移住者誘致
策の評価を問うアンケート調査を実施すると
いったように、多角的に検証を行うための工
夫の余地はあるように思われる。

（参考文献）

- ・ 岩城博之（2018）「関係人口による地方創生」、みずほ総合研究所
- ・ 小田切徳美、橋口卓也（2018）『内発的農村発展論－理論と実践』、農林統計出版
- ・ 指出一正（2016）『ぼくらは地方で幸せを見つける（ソトコト流ローカル再生論）』、ポプラ社
- ・ 高橋博之（2016）『都市と地方をかきまぜる－「食べる通信」の奇跡』、光文社
- ・ 田中輝美、法政大学社会学部メディア社会学科藤代裕之研究室（2015）『地域ではたらく「風の人」という新しい選択』、ハーベスト出版
- ・ 田中輝美、シーズ総合政策研究所（2017）『関係人口をつくる－定住でも交流でもないローカルイノベーション』、木楽舎
- ・ 渡辺靖仁（2019）「『日本人の意識調査』からみたムラの意識の近年動向とその含意」、『共済総合研究』Vol.78

(補論1)

図表11で用いた回帰式の計測結果は以下のとおり。

(補論1図表) 人口移動の関数推計 (被説明変数: 3大都市圏への超過流入数)

定数項	有効求人倍率格差 (1年ラグ)	賃金上昇率格差 (3年移動平均)	財政支出額増加率格差 (3年移動平均、1年ラグ)	決定係数
93675.0	92397.1 (2.9197)	24275.7 (3.3452)	3469.9 (2.2234)	0.8969

(注1) 有効求人倍率格差=3大都市圏の有効求人倍率-その他地域の有効求人倍率

(注2) 賃金上昇率格差=3大都市圏の賃金上昇率-その他地域の賃金上昇率

(注3) 賃金上昇率=毎勤地方調査の時間あたり現金給与総額前年比

(注4) 財政支出額増加率格差=3大都市圏の歳出増加率-その他地域の歳出増加率

(注5) 歳出増加率=人口一人あたり都道府県の歳出前年比

(注6) カッコ内はt値、計測期間は2000～2018年

(注7) 総務省、厚生労働省のデータより作成

(補論2)

市区町村レベルの人口移動の背景要因を探るため、各種変数を用いて回帰分析を試みた。結果は以下のとおり。

(補論2図表) 市区町村の人口移動の関数推計 (被説明変数: 各市町村の転入超過率、14～18年平均)

定数項	一人あたり課税所得 (自然対数)	1km ² 当たり事業所数 (自然対数)	介護老人福祉施設・定員 (人口比)	過疎地ダミー	決定係数
-4.5832	0.6899 (7.6821)	0.1374 (14.7306)	2.4145 (6.6046)	-0.1118 (-3.8854)	0.3745

(注1) 一人あたり課税所得は15～17年度平均、1km²当たり事業所数は16年、介護老人福祉施設・定員(人口比)は13～17年平均

(注2) 過疎地ダミーは「過疎地域自立促進特別措置法」により規定される地域に設定

(注3) カッコ内はt値

(注4) サンプルは継続データが入手可能な1,739市区町村

(注5) 総務省、経済産業省、厚生労働省のデータより作成