

「地方創生2.0」への期待

主席研究員 木下 茂

目次

- | | |
|------------------------|---------------------|
| 1. 石破政権のもと地方創生2.0が始動 | 4. 従来の地方創生からの変化 |
| 2. 昨年末までの政府の動き | 5. 石破首相の問題意識 |
| 3. 地方創生2.0の「基本的な考え方」概観 | 6. 移住者誘致策偏重から脱却できるか |
| | 7. 「地方創生2.0」への期待 |

1. 石破政権のもと地方創生2.0が始動

石破首相は年明け1月6日の年頭記者会見で地方創生について触れ、「令和の日本列島改造」と位置付けて「地方創生2.0」を強力に推進していく、と語った。初代の地方創生担当大臣を務めた石破氏は、地方創生について思い入れがある模様であり、昨年の首相就任以来地方創生の再起動について言及してきた。

2015年に開始された地方創生は、岸田前首相時代に「デジタル田園都市国家構想」に衣替えしていたが、石破首相のもと改めて再スタートすることになる。こうした状況を踏まえて本稿では、これまでに明らかになっている情報に基づいて地方創生2.0について概観しつつ、政策としての妥当性などについて検討していくこととしたい。

2. 昨年末までの政府の動き

元々昨年は地方創生開始10年目にあたり、政府も6月に「地方創生10年の取組と今後の推進方向」と称する報告書を公表していた。同報告においては地方創生について、地方での移住者増加など一定の成果はあったとしつつ「人口減少や東京圏への一極集中の流れを変えるには至っていない」と総括している。

その後の自民党総裁選において石破氏は地方重視の方針を示す中で地方創生についても言及していたが、首相就任後に行った10月

4日の所信表明演説では、地方創生2.0として再起動するとし、今後10年間で集中取組期間とする基本構想策定、関係交付金倍増を明言するなど地方創生でこ入れの姿勢を鮮明にした。

その後内閣に「新しい地方経済・生活環境創生本部」が設置され、12月24日には「地方創生2.0の「基本的な考え方」という文書が公表された。また、有識者会議として、「新しい地方経済・生活環境創生会議」も設置された。月1回程度のペースでテーマを設定し、関係者のヒアリング、地方での視察と意見交換などを通じ、地方の現場の意見を直接くみ取るという。

3. 地方創生2.0の「基本的な考え方」概観

ここで、上記「基本的な考え方」の内容を確認しよう。冒頭の「1 地方創生2.0起動の必要性」では、人口が増加した地域もみられる一方、東京一極集中の大きな流れを変えるには至らず、若者や女性が地方を離れる動きが加速していると指摘し、その上で、「我が国の成長力を維持していくためには、都市も地方も、楽しく、安心・安全に暮らせる持続可能な社会を創っていく必要」があると述べ、特に「人口減少が続く地方を守り、若者・女性にも選ばれる地方、高齢者も含め誰もが安心して住み続けられる地方の構築は待ったな

し」であると主張している。

続く「2 これまでの取組の反省」では、「地方創生2.0は、これまでの10年の反省をしっかりと踏まえたものでなければならない」とし、「若者・女性からみて「いい仕事」、「魅力的な職場」、「人生を過ごす上での心地よさ、楽しさ」が地方に足りないなど、問題の根源に有効にリーチできていなかったのではないか」などと述べている。

次の「3 地方創生をめぐる情勢の変化」では「この10年間に、我が国の経済社会情勢は大きく変化。地方創生2.0は、そのような変化に対応したものでなければならない」とした上で、「4 地方創生2.0を検討していく方向性（1.0との違い）」では今後の議論の方向性について述べている（図表1）。これらを踏まえて「5 地方創生2.0の基本構想の5本柱」では、5本の柱（図表2）に沿った政策体系を検討し、今後10年間集中的に取り組む基本構想を取りまとめる、とした。

4. 従来の地方創生からの変化

以上、「基本的な考え方」の内容について確認した。これを従来の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、総合戦略）と比較すると、より現実に即した課題設定が行われているように見受けられる。例えば、人口減少を所与のものとして経済成長を目指す、という視点が入った点である（図表1中の（基本姿勢）の部分）。何を今更、という感もないではないが、「総合戦略」（ここでは第2期・2020改訂版を参照している）では、人口減少が今後も進む点について言及していても、そこから具体的な政策につなげる場合、「人口減少を和らげるため、結婚、出産、子育ての希望をかなえる」といった人口減対策という文脈で用いられていた。

「若者・女性にも選ばれる地方をつくる」

（図表1）「地方創生2.0を検討していく方向性（1.0との違い）」（抜粋）

（基本姿勢）
<ul style="list-style-type: none"> ○ 今後減少のペースが緩まるとしても、当面は人口・生産年齢人口が減少するという事態を正面から受け止めた上で、人口規模が縮小しても経済成長し、社会を機能させる適応策を講じていく。 ○ そのために、「人を大事にする地域」、「楽しく働き、楽しく暮らせる地域」を創る。 ○ 災害に対して地方を取り残さないよう、都市に加えて、「地方を守る」。そのための事前防災、危機管理に万全を期す。
（社会）
<ul style="list-style-type: none"> ○ これまでの10年間では本格的に取り組んでこなかった「若者・女性にも選ばれる地方（＝楽しい地方）」をつくることを主眼とする。 ○ 賃金の上昇、働き方改革による労働生産性の向上、アンコンシャス・バイアス（無意識の思い込み）の解消など魅力ある働き方・職場づくりを官民連携で進める。 ○ 児童・生徒や学生が、地方創生の観点から我が町の魅力を再発見し、将来を考え、行動できる能力を重視する教育・人づくりを行う。 ○ 既に顕在化している人口減少の弊害に対し、国民一人ひとりの能力の拡大・活躍を進めることにより、年齢を問わず誰もが安心して暮らすことを可能とする。医療・福祉等の生活関連サービス、コミュニティの機能を維持する。
（経済）
<ul style="list-style-type: none"> ○ 文化・芸術・スポーツなどこれまで十分には活かされてこなかった地域資源も最大限に活用した高付加価値型の産業・事業を創出する。 ○ これまで本格的に取り組んで来なかったDX・GXなどの戦略分野での内外からの大規模投資や、域外からの需要の取り込みを進め、地域の総生産を上昇させる。 ○ 観光等の地域に密着した産業やサービスを支える教育・人づくりを進める。

（出典）地方創生2.0の「基本的な考え方」（新しい地方経済・生活環境創生本部）

（図表2）「地方創生2.0の基本構想の5本柱」

① 安心して働き、暮らせる地方の生活環境の創生
<ul style="list-style-type: none"> ○ 魅力ある働き方、職場づくり、人づくりを起点にした社会の変革により、楽しく働き、楽しく暮らせる場所として、「若者・女性にも選ばれる地方（＝楽しい地方）」をつくる。 ○ 年齢を問わず誰もが安心して暮らせるよう、地域のコミュニティ、日常生活に不可欠なサービスを維持する。 ○ 災害から地方を守るため、事前防災、危機管理に取り組む。
② 東京一極集中のリスクに対応した人や企業の地方分散
<ul style="list-style-type: none"> ○ 分散型国づくりの観点から、企業や大学の地方分散や政府機関等の移転などに取り組む。 ○ 地方への移住や企業移転、関係人口の増加など人の流れを創り、東京圏への過度な一極集中の弊害を是正する。
③ 付加価値創出型の新しい地方経済の創生
<ul style="list-style-type: none"> ○ 農林水産業や観光産業を高付加価値化し、自然や文化・芸術など地域資源を最大限活用した高付加価値型の産業・事業を創出する。 ○ 内外から地方への投資を促進する。 ○ 地方起点で成長し、ヒト・モノ・金・情報の流れをつくるエコシステムを形成する。
④ デジタル・新技術の徹底活用
<ul style="list-style-type: none"> ○ ブロックチェーン、DX・GXの面的展開などデジタル・新技術を活用した付加価値創出など地方経済の活性化、オンライン診療、オンデマンド交通、ドローン配送や「情報格差ゼロ」の地方の創出など、地方におけるデジタルライフラインやサイバーセキュリティを含むデジタル基盤の構築を支援し、生活環境の改善につなげる。 ○ デジタル技術の活用や地方の課題を起点とする規制・制度改革を大胆に進める。
⑤ 「産官学金労言」の連携など、国民的な機運の向上
<ul style="list-style-type: none"> ○ 地域で知恵を出し合い、地域自らが考え、行動を起こすための合意形成に努める取組を進める。 ○ 地方と都市の間で、また地域の内外で人材をシェアする流れをつくる。

（出典）地方創生2.0の「基本的な考え方」（新しい地方経済・生活環境創生本部）

と明記したことも目を引く。これまでの「総合戦略」やその他各種地方創生関連文書でも、東京圏への転入超過は主として若年層・女性が中心となっている、という指摘はなされてはいた。しかしながら、総合戦略における基本目標のひとつ「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」に関する説明では「なぜ地方から若年層・女性が流出しているのか」といった視点での言及はなく、政策パッケージとしてもこれに直接フォーカスしたものはなかった。本来であれば都市部と非都市部で雇用機会や所得水準に格差があることを認識したうえで、こうした格差をどのように解消していくか、というアプローチが必要であったはずだが、従来の総合戦略では、地方移住を促すための支援措置などに政策内容がやや偏っていたように思われる。

東京圏一極集中については引き続き課題としてあげられているが、「東京圏への過度な一極集中の弊害を是正する」とされており、「一極集中の是正」から変更されたことは大きな変化といえよう。振り返れば、2015年にスタートした第1期の地方創生には、根柢の考え方として、出生率の低い東京圏に若年層を中心に人口が集中していることが日本全体の人口減につながっている、というものがあつた。一方で人口が流出している地方では人口減により経済が疲弊していることから、活力ある地域社会維持のためには人口減少に歯止めをかける必要がある、とされていた（第1期「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」）。これは、地方経済活性化のためにも東京圏一極集中の是正が必要、という発想につながりやすい論理構成であったといえる。

翻って今回の地方創生2.0では、少なくとも「基本的な考え方」の記述をみる限り、上述の論理構成は放棄された模様である。図表2の「5本柱」における「②東京一極集中の

リスクに対応した人や企業の地方分散」の説明をみると、主としてリスク分散の発想によるもののようである。

地方経済の高付加価値化を目指す、としている点は従来の総合戦略でも記載があつたが、地域の中小企業の生産性引き上げが主眼とされていた（基本目標1の「稼ぐ地域をつくるとともに、安心して働けるようにする」における、「地域の特性に応じた、生産性が高く、稼ぐ地域の実現」）。中小企業の生産性向上はそれ自体重要な課題ではあるが、地方経済の生産性底上げ策としては十分とは言い難い。この点、今回は「戦略分野での内外からの大規模投資」（「5本柱」における「③付加価値創出型の新しい地方経済の創生」のうち、「○内外から地方への投融資を促進する。」に付されている説明）とされており、必要な場合には国が前面に出て地方の生産性向上に資するような大型投資を誘致していく、といった決意の表れであろうと考えられる。

5. 石破首相の問題意識

ここまで「地方創生2.0の「基本的な考え方」」の内容をみてきたが、石破首相の問題意識がより明確になる材料として、昨年11月30日開催の「日本創生に向けた人口戦略フォーラムinとっとり」において同首相が行ったスピーチの説明資料も確認しておこう。

資料冒頭で「若者や女性から選ばれる地方となるためには」として、アンケート調査の結果から「東京圏に転出した理由は、仕事に関する問題が多い」「東京圏へ転出した女性の約半数が「出身地では夫は働き、妻は家庭という意識がある」と認識」とのコメントを付した上で、「魅力ある働き方・職場づくり」を起点とした地域社会の変革が必要、という主張を導いている（図表3）。

そこから、「魅力ある働き方・職場づくり」

のため解決すべき4つの課題、として、1. 男女間の賃金格差の是正、2. 非正規雇用の「正規化」の推進、3. 「L字カーブ」（女性の正規雇用比率が30代以降に低下している現象を指す）の解消、4. 男性の育児休業の推進、につなげている。結局従来の地方創生で課題とされてきた東京圏一極集中の背景には上記賃金格差などの本質的要因があり、これらを解消しなければ地方からの若年層・女性の流出は止まらない、という点に首相自ら踏み込んだことは意義深いように思われる。

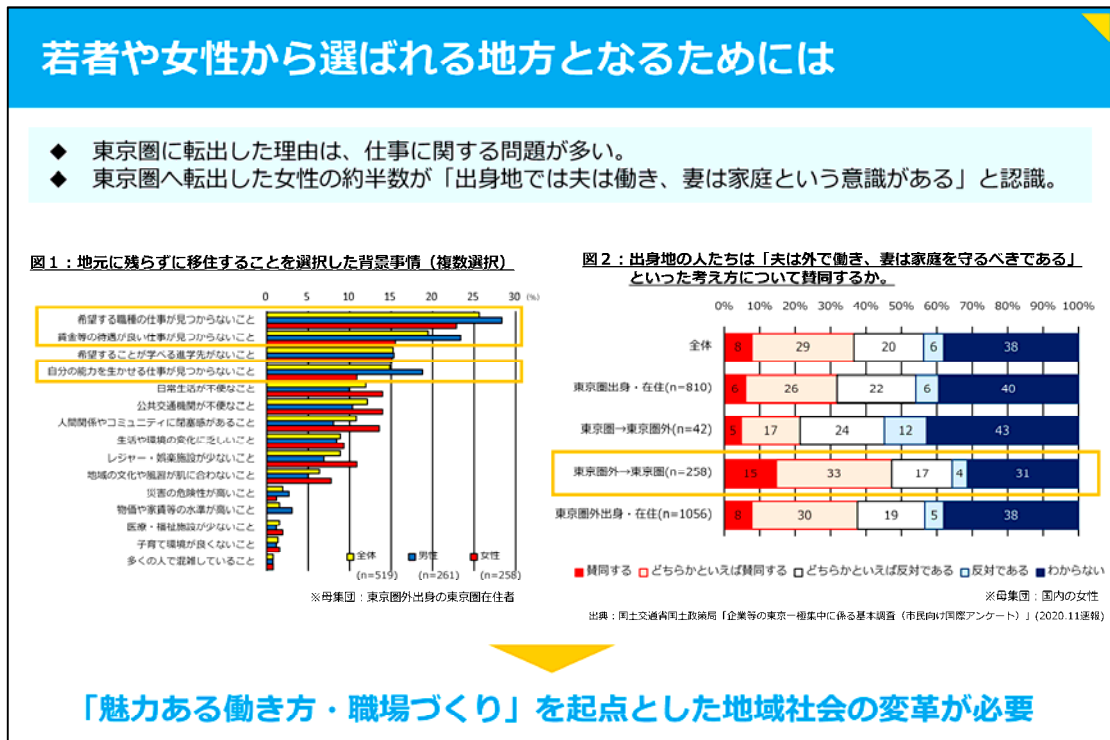
6. 移住者誘致策偏重から脱却できるか

改めて振り返ってみると、従来の地方創生は人口減少問題、ひいては東京圏への人口集中是正にやや重点を置き過ぎていたように思われる。

本来人口減少への対応は、高齢化・少子化への対応も含め、国レベルの中長期的課題であるはずだが、これまでの地方創生では、県・市町村としても5か年という（人口減少問題に取り組むには）比較的短期間での対応が求められた。このことが、国全体で人口減が進行する中であって、個々の自治体が社会増による人口増加を目指し、種々の補助・優遇策による移住者誘致策に傾斜することにつながったと考えられる。しかしながら、本来取り組むべき都市部・地方間の雇用機会・所得水準格差を脇に置いたままでは、限られた移住者の奪い合いを招くことになったケースも地域によってはあったようである。

今のところ未達に終わっている「東京圏一極集中の是正」についても、これ自体は災害リスクなどを考えると取り組むべき課題ではあ

(図表 3) 石破首相スピーチ説明資料 (抜粋)



(出典) 「魅力ある働き方・職場づくり」のために何をすべきか（「日本創生に向けた人口戦略フォーラムinとっとり」における説明資料）

る。ただ、上述したように、都市部・地方間の雇用機会・所得水準格差を放置したままで「xx年までに地方と東京圏との転入・転出を均衡」などといった目標を設定することには元々無理があったというべきだろう。

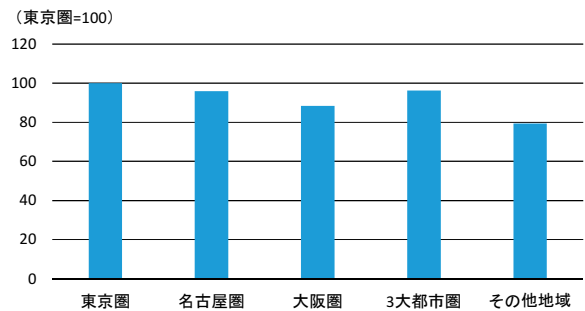
今回の地方創生2.0では、「東京圏への一極集中是正」が背景に退く一方、地方経済の生産性向上に正面からフォーカスしている印象を受ける。移住者誘致策偏重から脱却し、地方経済活性化のための政策に軸足を移していくなどの転換を期待したい。

7. 「地方創生2.0」への期待

以上、従来の地方創生に比べ、課題設定についてはより現実的に即したものとなった点についてみてきた。問題は実現可能性であるが、やはりキーとなるのは地方経済の生産性底上げであろう。特に東京圏との比較では大きく差が開いており（図表4）、この格差解消は容易ではないと思われる。もっとも、生産性の伸び率を比較してみると、都市圏だからといって必ずしも高いわけではなく、2015～19年の期間ではむしろ都市圏以外の地域の伸びの高まりが目立つという結果となっている（図表5）。また、全要素生産性の伸び率と地方創生関係交付金の関係をみると、これまでの交付金は全要素生産性の伸び改善に一定程度貢献していることが示唆されている（図表6、7）。こうした点をデータに基づき正しく評価し、修正を加えつつより適切な政策を投入していけば、地方圏の生産性を都市圏に近づけていくことは可能であろうと思われる。

一方、図表3の石破首相スピーチ資料で掲げられている「地域社会の変革」については、そのための具体的な方策も含め、対処は容易ではないと思われる。特に、地方における性別役割分担意識の根強さについて、掲載されているアンケート調査結果をみる限り東京圏

（図表4）地域別労働生産性（2021年度）



- （注1）労働生産性＝実質域内総生産／（就業者数×総労働時間）
（注2）東京圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県
名古屋圏：岐阜県、愛知県、三重県
大阪圏：京都府、大阪府、兵庫県、奈良県
（注3）内閣府、厚生労働省のデータより作成

（図表5）地域別労働生産性の伸び率比較（年度平均）

（単位：％）

	2011～15年度	2015～19年度
東京圏	1.00	1.21
名古屋圏	1.19	0.67
大阪圏	1.06	1.45
3大都市圏	1.06	1.18
その他地域	1.09	1.53

- （注1）労働生産性＝実質域内総生産／（就業者数×総労働時間）
（注2）東京圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県
名古屋圏：岐阜県、愛知県、三重県
大阪圏：京都府、大阪府、兵庫県、奈良県
（注3）内閣府、厚生労働省のデータより作成

外出身の女性は強く感じている模様であるが、こうした地域の風土・意識といったものを何らかの政策で変化させられるのか、という点も含め検討が必要だろう。

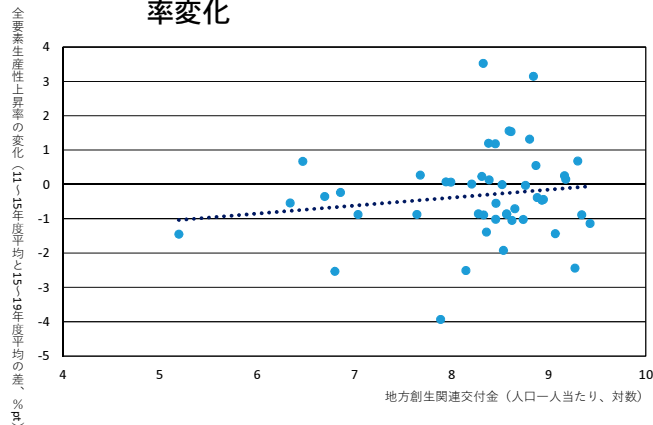
具体的な政策メニューについては、夏までに策定するとされている「基本構想」を待つ必要があるが、新たな視点での地方創生の政策展開について今後も注視していきたい。

（1月24日 記）

(参考資料)

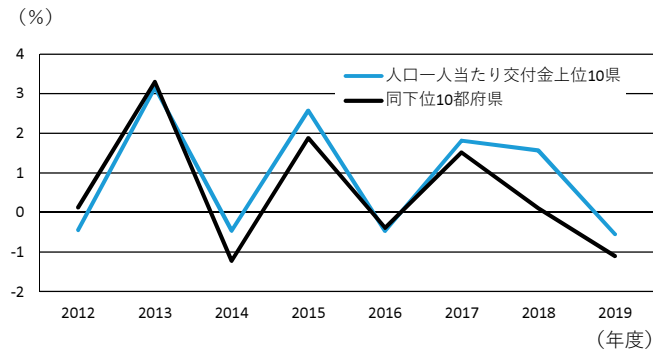
- ・第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(平成26年12月27日)(内閣官房・内閣府)
- ・第1期「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」(平成26年12月27日)(内閣官房・内閣府)
- ・第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2020改訂版)(内閣官房・内閣府)
- ・地方創生10年の取組と今後の推進方向(内閣官房・内閣府)
- ・地方創生2.0の「基本的な考え方」(新しい地方経済・生活環境創生本部)
- ・「魅力ある働き方・職場づくり」のために何をすべきか(日本創生に向けた人口戦略フォーラムinとっとり石破総理説明資料)
- ・「日本創生に向けた人口戦略フォーラムinとっとり」における石破首相のスピーチ動画
(https://www.gov-online.go.jp/press_conferences/prime_minister/202411/video-290859.html、2025年1月24日確認)

(図表6) 地方創生関連交付金(人口一人当たり)と地方創生開始前後の全要素生産性上昇率変化



- (注1) 交付金は2016~19年度合計。市町村データを都道府県ごとに集計後、都道府県人口により一人当たりに変換
- (注2) 全要素生産性上昇率=マンアワー当たり県内総生産上昇率-資本分配率×マンアワー当たり資本ストック上昇率
- (注3) 総務省「地方財政状況調査」「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」、内閣府「県民経済計算」「都道府県別経済財政モデル・データベース」、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7) 地方創生前後の地域別全要素生産性上昇率



- (注1) 人口一人当たり交付金の額をもとに上位10県と下位10都府県の全要素生産性上昇率を算出(単純平均)
- (注2) 使用データは図表6に同じ