

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

本稿では、政府が本年6月に閣議決定した「地方創生2.0基本構想」の内容を概観し、政策としての妥当性について検討した。課題設定としては地方創生1.0に比べて現実に即しており、かつ問題の根底に踏み込んだ内容となっている一方で、野心的な定量的目標も設定されており、今後の政策メニュー具体化が注目される。また、政府が地方創生1.0期の包括的な効果検証を実施していないことを踏まえ、後段では地方創生関係交付金の効果分析もあわせて行った。今後のより適切な政策形成に資する意味でも政府自身による効果検証は不可欠であろう。

(キーワード) 地方創生2.0 地方経済

---

### 目 次

---

1. はじめに
  2. 「地方創生2.0基本構想」全体の構成
  3. 「地方創生2.0基本構想」の内容
  4. 地方創生1.0と比べて何が変わったのか
  5. 「地方創生2.0」における目標の妥当性
  6. 求められる地方創生1.0の包括的な効果検証
  7. おわりに
-

## 1. はじめに

政府は本年6月13日、「地方創生2.0基本構想」を閣議決定した。石破前首相が就任以来主張してきた地方創生の再起動（＝地方創生2.0）の具体化の一環である。今後は個々の政策を整理した「総合戦略」を2025年中に策定するとともに、地方においては「地方版総合戦略」の見直しが行われるという。以上のような政策の動きを踏まえて本稿では「基本構想」の内容を概観し、地方創生2.0の政策としての妥当性について検討する。あわせて、政府が地方創生1.0期の包括的な効果検証を実施していないことを踏まえ、この点についても確認することとしたい。

## 2. 「地方創生2.0基本構想」全体の構成

最初に同構想の全体の構成を眺めてみよう（図表1）。まず、「地方創生をめぐる現状認識」という章が設けられ、人口動態や人口移動、地方経済の現状などについて説明した後に、過去10年間で地方創生を取り巻く社会情勢の変化、地方創生10年の成果と反省について触れている。

続く「地方創生2.0の起動」という章では、今回の地方創生2.0によって「10年後に目指す姿」を定量的に提示したうえで、これを実現するための「地方創生2.0の基本姿勢・視点」を掲げている。これらを踏まえ、「目指す姿」実現を目指して地方創生2.0を展開していくための「政策の5本柱」を示している。その後は、「各主体が果たす役割」、「今後の進め方」、「政策パッケージ」が述べられている。

（図表1）「地方創生2.0基本構想」の構成

|     |                               |
|-----|-------------------------------|
| 第1章 | はじめに                          |
| 第2章 | 地方創生をめぐる現状認識                  |
| 1.  | 人口・東京一極集中の状況                  |
| (1) | 人口動態                          |
| (2) | 人口の移動、若者と女性の地方からの流出           |
| 2.  | 地域経済の状況                       |
| (1) | 経済成長の動向                       |
| (2) | 労働生産性及び賃金                     |
| 3.  | 地方創生をめぐる社会情勢の変化               |
| 4.  | これまでの地方創生10年の成果と反省            |
| (1) | これまでの成果                       |
| (2) | 反省すべき点                        |
| 第3章 | 地方創生2.0の起動                    |
| 1.  | 目指す姿                          |
| (1) | 「強い」経済                        |
| (2) | 「豊かな」生活環境                     |
| (3) | 「新しい日本・楽しい日本」                 |
| 2.  | 地方創生2.0の基本姿勢・視点               |
| (1) | 人口減少を正面から受け止めた上での施策展開         |
| (2) | 若者や女性にも選ばれる地域づくり              |
| (3) | 異なる要素の連携と「新結合」                |
| (4) | AI・デジタルなどの新技術の徹底活用と社会実装       |
| (5) | 都市・地方の共生関係の強化と人材循環の促進         |
| (6) | 好事例の普遍化                       |
| 3.  | 政策の5本柱                        |
| (1) | 安心して働き、暮らせる地方の生活環境の創生         |
| (2) | 稼ぐ力を高め、付加価値創出型の新しい地方経済の創生     |
| (3) | 人や企業の地方分散                     |
| (4) | 新時代のインフラ整備とAI・デジタルなどの新技術の徹底活用 |
| (5) | 広域リージョン連携                     |
| 4.  | 各主体が果たす役割                     |
| 5.  | 今後の進め方                        |
| 6.  | 政策パッケージ                       |

（出典）地方創生2.0基本構想

## 3. 「地方創生2.0基本構想」の内容

以上を念頭に置きつつ、同構想の内容をやや子細にみていこう。

### （1）地方創生をめぐる現状認識

「第2章 地方創生をめぐる現状認識」では、前半において統計図表を用いつつ客観的な事実確認を行っている。説明されているのは、将来予測も含めた年齢別の人口推移、東京圏をめぐる人口移動（年齢別・男女別の転

入超過数の動向)、都市圏・地方部別の経済成長、生産性・賃金格差、男女間賃金格差である。

このうち、人口移動の項では、東京圏への大幅な転入超過が続いていること、その大半は若年層が占めていること、男女別にみると女性の転入超過数の方が男性よりも多いこと、などが説明されている。また、あわせて、地方ではその地域の中心都市に人口が移動している、一度東京圏に転入した女性は男性に比べて地方に戻らない傾向にある、といった説明も付されている。

生産性と賃金の項では、地方が豊かになるためには、①生産性の向上、②付加価値に見合った価格設定、③地域資源の高付加価値化、を通じて実質賃金の上昇を図ることが必要、という主張を述べたうえで、図表を添えてほとんどの産業分野で労働生産性と賃金は地方部よりも都市圏の方が高く、地方部では労働生産性の低い労働集約的なサービス業の比率が高い、という指摘を行っている。男女間の賃金格差については、近年縮小傾向にあるものの国際比較では依然大きい一方、都市圏と地方部でその格差の程度については大きな違いはない、といったコメントが付されている。

第2章の最後の項「4. これまでの地方創生10年の成果と反省」では過去10年の成果と反省点が述べられている。成果としては、雇用の創出、産官学連携の促進、地方移住への関心の高まり・移住者数増加、民間団体での数多くの優良事例、などをあげている。

一方で、反省すべき点として掲げられているのは、①人口減少を受け止めた上での対応の不足、②若者や女性が地域から流出する要

因へのリーチの不足、③国と地方の役割の検討の不足、関係機関等の連携の不足、④地域の多様なステークホルダーが一体となった取組の不足、である。

まず①については、地方創生1.0において人口減少に歯止めをかけるとの考え方を強調したことから、自治体レベルでは子育て支援や移住促進策が中心となり、人口の奪い合いにつながった、という。本来であれば人口が減少する中でそれに対応する産業構造の再構築や制度の設計、労働生産性の向上などに取り組むべきであったが、そのような議論・対応が十分ではなかったのではないかと指摘している。

②については、若者や女性が地域から流出している問題の根源は、地域における魅力的な職場の欠如、性別役割分担についての地元での圧力の息苦しさなどである旨をアンケート結果も交えて指摘したうえで、若者や女性にとって魅力的な地域づくりが十分になされなかったのではないかと述べている。

③では、地方公共団体における人的資源の不足が深刻化している結果、目の前の課題への対応にリソースの大半を割かざるを得ず、将来視点での地方創生への取組みが十分とはいえなかった点などについて指摘している。

④では、地方創生1.0では、地域ごとに関係者会議が開かれたものの、「意見を聴く」ととどまり「議論」には至らなかった点、地方公共団体が地方創生に係る戦略や企画の立案の大部分を外部に委託していた事例がある点などをあげ、当事者意識が不十分な地域もあったのではないかと指摘を行っている。

## (2) 地方創生2.0の起動

上述の地方創生1.0における成果・反省点などを踏まえて、続く「第3章 地方創生2.0の起動」という章では、まず、「10年後に目指す姿」が、「強い」経済、「豊かな」生活環境、「新しい日本・楽しい日本」という3つのカテゴリーごとに提示されている（図表2）。ここで注目すべきは、この「目指す姿」について定量的な指標が設定されていることであろう。例えば、「東京圏以外の道府県の就業者1人当たり年間付加価値労働生産性を東京圏と同水準とする」、「東京圏から地方への若者の流れを倍増する」、「関係人口を実人数1,000万人、延べ人数1億人創出する」といった具合である（図表3）。

これに続き、第3章の次の項では「地方創生2.0の基本姿勢・視点」が掲げられている。この部分は、地方創生1.0との対比で記述がなされており、1.0での反省点を踏まえて2.0でのスタンスを表明している（図表4）。

例えば、「人口減少への認識の変化」においては、人口減少に歯止めをかけるという考え方の下、1.0では地方移住や若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる施策などが行われたのに対して、2.0では、人口・生産年齢人口が減少するという事態を前提にして、経済を成長させ、社会を機能させる適応策をとっていく、という。

「若者や女性にも選ばれる地域」では、地方への人の流れをつくることで東京一極集中の是正を目指したのが1.0であったのに対し、2.0では若者や女性にも選ばれる地域づくりを重視する、としている。

「都市と地方が互いに支え合い、人材の好

（図表2）「10年後に目指す姿」の内容

- |                                                   |
|---------------------------------------------------|
| (1)「強い」経済                                         |
| ・ 自立的で持続的に成長する「稼げる」経済の創出により、新たな人を呼び込み、強い地方経済を創出   |
| (2)「豊かな」生活環境                                      |
| ・ 生きがいを持って働き、安心して暮らし続けられる生活環境を構築し、地方に新たな魅力と活力を創出  |
| (3)「新しい日本・楽しい日本」                                  |
| ・ 若者や女性にも選ばれる地方、誰もが安心して暮らし続けられ、一人一人が幸せを実感できる地方を創出 |

（出典）地方創生2.0基本構想（概要）

（図表3）「10年後に目指す姿」についての定量的目標（一部抜粋）

- |                                                 |
|-------------------------------------------------|
| ・ 魅力的な環境整備により、東京圏から地方への若者の流れを倍増する               |
| ・ 東京圏以外の道府県の就業者1人当たり 年間付加価値労働生産性を東京圏と同水準とする     |
| ・ 地方発の農林水産物・食品の輸出額とインバウンドによる食関連消費額の合計を3倍とする     |
| ・ 地域の買物環境を維持・向上する取組が行われている市町村の割合を10割とする         |
| ・ 地域の医療・介護サービスを維持・確保する取組が行われている地方公共団体の割合を10割とする |
| ・ 「交通空白」地区において、それを解消する取組が行われている市町村の割合を10割とする    |
| ・ 生活がこれからよくなっていくと思う人の割合を3倍とする                   |
| ・ 関係人口を実人数1,000万人、延べ人数1億人創出する                   |
| ・ AIやデジタルなどを活用し、地域課題の解決を図る市町村の割合を10割とする         |

（出典）地方創生2.0基本構想

循環の創出」においては、1.0では移住施策などにより都市から地方への新しい人の流れをつくることを目指したが、2.0では都市と地方が相互に補完し合う共生関係を強める、都市と地方は二項対立的な構造ではない、などと述べている。

「地方創生の好事例の普遍化と、広域での展開を促進」では、市町村の現場主導で取組を進めることを目指したものの大きなうねりとして全国に広がるには至らなかった、という1.0での反省から、各地で生まれた優良な事例や新たに創出される好事例を点で終わら

(図表4) 地方創生2.0の基本姿勢・視点

|                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ・人口減少への認識の変化                                                                                                               |
| 1.0では…人口減少に歯止めをかけるための取組に注力<br>2.0では…人口減少を正面から受け止め、社会・経済が機能する適応策も講じる。                                                       |
| ・若者や女性にも選ばれる地域                                                                                                             |
| 1.0では…安定的な雇用創出や子育て支援等を推進したが、流出が継続<br>2.0では…地域社会のアンコンシャス・バイアス等の意識変革や魅力ある職場づくりにより、若者や女性が地方に残りたい、東京圏から地方に戻りたい／行きたいと思える地域をつくる。 |
| ・人口減少が進行する中でも「稼げる」地方                                                                                                       |
| 1.0では…企業誘致や産業活性化等を目指したが、連携や支援不足で伸び悩み<br>2.0では…高付加価値化、地域産品の海外展開などにより、自立的な地方経済を構築                                            |
| ・AI・デジタルなどの新技術の徹底活用                                                                                                        |
| 1.0では…ICT活用やブロードバンド整備を目指したが、限定的<br>2.0では…AI・デジタルなどの新技術を徹底活用し、地方経済と生活環境の創生を実現                                               |
| ・都市と地方が互いに支え合い、人材の好循環の創出                                                                                                   |
| 1.0では…移住支援などで都市から地方への人の流れを目指したが、道半ば<br>2.0では…関係人口を活かし、都市と地方の間で人・モノ・技術の交流・循環・新たな結び付き、分野を越えた連携・協働の流れをつくる。                    |
| ・地方創生の好事例の普遍化と、広域での展開を促進                                                                                                   |
| 1.0では…市町村で様々な取組が実施されたが面的な広がりには欠けた<br>2.0では…好事例の普遍化と広域での展開を促進                                                               |

(出典) 地方創生2.0基本構想 (概要)

せず、面へ広げる「普遍化」を進めていく、としている。

### (3) 政策の5本柱

これらを前提に、「目指す姿」で掲げた日本を実現するため創り出していくための政策の5本柱として、①安心して働き、暮らせる地方の生活環境の創生、②稼ぐ力を高め、付加価値創出型の新しい地方経済の創生、③人や企業の地方分散、④新時代のインフラ整備とAI・デジタルなどの新技術の徹底活用、⑤広域リージョン連携、を掲げている。

## 4. 地方創生1.0と比べて何が変わったのか

以上、過去10年間の経験から生じた反省点なども踏まえて、地方創生2.0の各方針が組み立てられている点についてみてきた。以下では、政策スタンス全体として1.0と2.0では何が変わったのか、という点について改めて確認したい。

第1に、人口減少が続く現実を前提として考える、と明記している点である。1.0では、このまま放置すれば地方が消滅する、といった危機感を背景として各自治体に人口減対策を迫る、という構図が結果的に形成され、近隣自治体間での移住者誘致競争を招いた面があったことも否定できない。本来人口減対策は国レベルにおいて中長期的視点で行うべきものであり、これを総合戦略の計画期間5年という枠組みで自治体に任せれば、目先の子育て支援や移住者誘致策に走るのは避けられなかった、ということであろう。この点からいえば、今回の「基本構想」が10年後を見据えているという部分も適切であるように思われる。

次に、地方から人口流出が止まらないのはなぜか、という問題設定から出発して、「若者や女性にも選ばれる地域づくり」にまで踏み込んだ点である。1.0においては、根底的な考え方として「東京一極集中の是正」があり、これを起点として「地方への新しいひとの流れをつくる」といった基本目標が設定されていた(図表5)。しかしながら地方の各自治体に移住者誘致策を展開しても東京圏への全国的な人口移動の動きは止まらなかったという現実、地方部からの人口流出の主因は

女性・若年層であるという実態に即して、2.0のような課題設定に至った、ということであろう。さらに「若者や女性にも選ばれる」ため、地域社会に残っているとされる「男は仕事・女は家庭」等の固定的な性別役割意識といった地域風土まで変えていく必要があるという趣旨の論理構成となっている。

地方経済の生産性を東京圏並みに引き上げる、という定量目標を掲げた点も大きな変化といえよう。1.0においては「地方における安定した雇用を創出する」という基本目標があり、その具体的な内容として、「2020年までの5年間の累計で地方に30万人分の若者向け雇用を創出」が掲げられていた。ただ、都市圏・地方部間の賃金・生産性格差を放置したままで雇用創出に取り組んだとしても限界はあろう。この点今回は、地方からの女性・若年層を中心とした人口流出の背景にある根本原因まで踏み込んだという印象を受ける。

さらに、都市と地方の関係について、二項対立的な構造ではない、と明記したことも新しい。振り返れば、1.0では、国全体の人口減に歯止めをかけるためにも「東京一極集中の是正」が重要、というロジックが強調され

た結果、各自治体に移住者誘致策に走り、都市圏・地方部間で人口を奪い合うという面もなかったとはいえない。今回の2.0では、1.0のような「xx年までに東京圏・地方間の人口流出入をバランス」といった目標設定もされなかった。

全体としてみれば、1.0に比べて現実・問題の核心をより見据えた課題設定となったように思われる。ただ、その分、根の深い、克服に時間を要すると思われるような問題にも向き合う必要が生じた、という印象も受ける。この点今後策定される総合戦略でどのような具体策が提示されるのかが注目ポイントとなろう。

## 5. 「地方創生2.0」における目標の妥当性

上でみてきたような2.0における変化を踏まえつつ、今回掲げられた政策目標の妥当性について考えてみよう。ここでは、定量的目標として掲げられた「東京圏以外の道府県の就業者1人当たり年間付加価値労働生産性を東京圏と同水準とする」、「地方の魅力を高め、地方への転入希望を増やす環境整備を進めること等により、東京圏から地方への若者の流れを倍増する」、「関係人口を実人数1,000万人、延べ人数1億人創出する」についてみる。

最初の生産性目標については、非東京圏の生産性を東京圏並みに高めれば都市圏・地方部間の賃金格差が解消し、地方部からの人口流出にも歯止めがかかる、という発想から設定されたものであろう。これが実現すれば日本全体の生産性向上にも寄与し、ひいては日

(図表5) 地方創生1.0における4つの基本目標

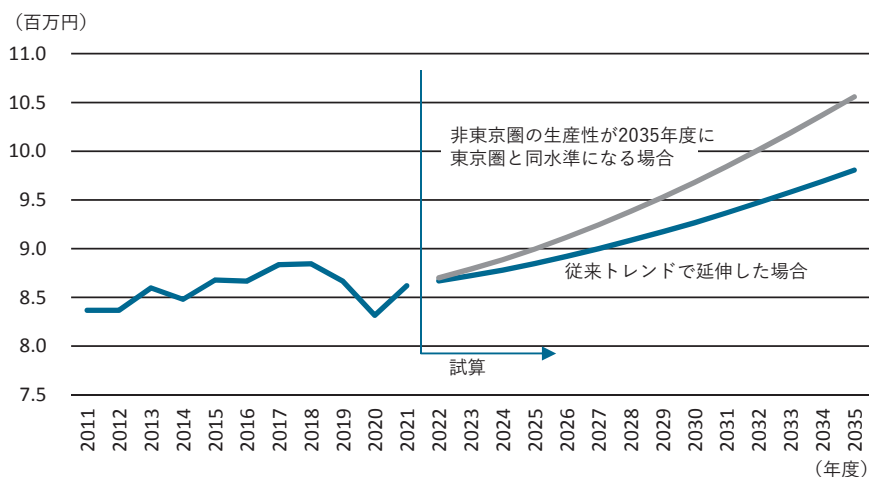
1. 地方における安定した雇用を創出する
  - ・ 2020年までの5年間の累計で地方に30万人分の若者向け雇用を創出
2. 地方への新しいひとの流れをつくる
  - ・ 2020年に東京圏から地方への転出を4万人増、地方から東京圏への転入を6万人減少させ、東京圏から地方の転出入を均衡
3. 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる
  - ・ 2020年に結婚希望実績指標を80%、夫婦子ども数予定実績指標を95%に向上
4. 時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する
  - ・ 「小さな拠点」の整備や「地域連携」を推進する

(出典) まち・ひと・しごと創生総合戦略(平成26年12月27日閣議決定)

本全体の潜在成長力を高めることにもつながろう（図表6）。「基本構想」に掲載されている図表によれば、地方部の生産性水準は都市圏の約66%、賃金は82%にとどまっており、この格差を是正することは確かに望ましいだろう。

ここで、現実のデータを確認しておこう（図表7、8）。従来のトレンドで労働生産性が推移した場合、「基本構想」の計画期間最終年度時点（2035年度）では東京圏・非東京圏間の格差は大きく開いたままとなる。2035年度時点で両者の生産性が同水準となるため

（図表6）東京圏・非東京圏を合わせた労働生産性推移



（注1）労働生産性＝県内総生産／県内就業者数

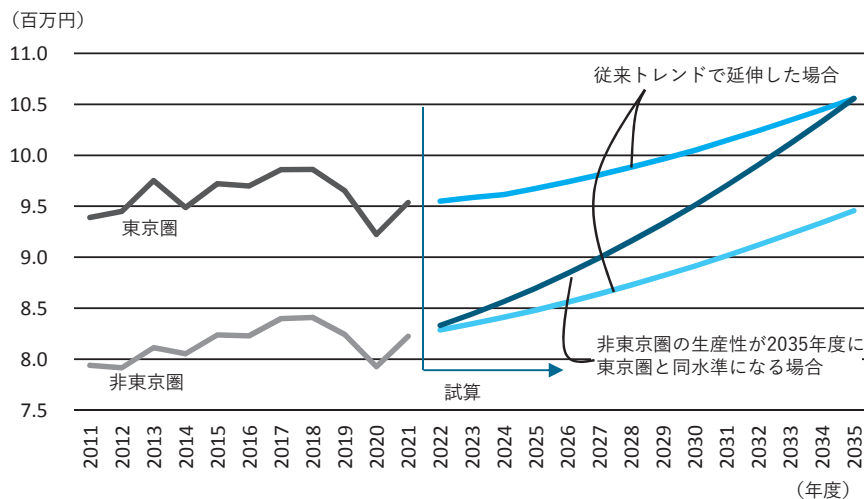
（注2）東京圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県

非東京圏：東京圏以外の地域

（注3）将来試算部分はコブ＝ダグラス型生産関数を元に算出。各種設定は末尾（注）に記載

（注4）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」のデータより作成

（図表7）東京圏・非東京圏別の労働生産性



（注1）労働生産性＝県内総生産／県内就業者数

（注2）東京圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県

非東京圏：東京圏以外の地域

（注3）将来試算部分はコブ＝ダグラス型生産関数を元に算出。各種設定は末尾（注）に記載

（注4）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」のデータより作成

(図表8) 非東京圏の成長率等 (2011～19年度)

|                                              |      |
|----------------------------------------------|------|
| 実 質 県 内 総 生 産                                | 0.72 |
| 就 業 者 数                                      | 0.25 |
| 労 働 生 産 性                                    | 0.47 |
| 実 質 民 間 企 業 設 備 投 資                          | 2.19 |
| 実 質 民 間 企 業 資 本 ス ト ッ ク                      | 0.61 |
| 資 本 装 備 率<br>( 資 本 ス ト ッ ク / 就 業 者 数 )       | 0.36 |
| 資 本 分 配 率<br>( 1 - 県 民 雇 用 者 報 酬 / 県 民 所 得 ) | 0.32 |
| 全 要 素 生 産                                    | 0.35 |

(注1) 非東京圏：東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県以外の地域

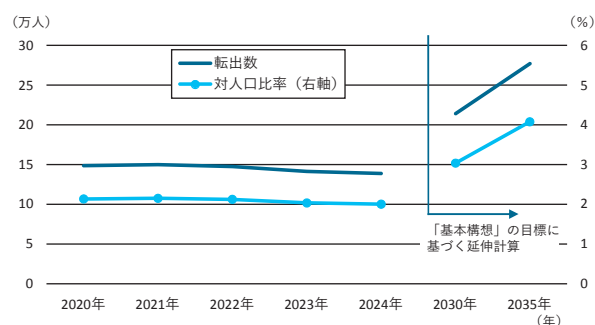
(注2) 資本分配率のみ水準（期間中の平均）、その他は平均成長率（%）

(注3) 内閣府「県民経済計算」のデータより作成

には、非東京圏の生産性の伸びが大きく加速する必要がある。こうした野心的な目標を達成するために、どのような具体策が提示されるかがひとつのポイントとなろう。現状地方では低生産性・労働集約型のサービス業の比重が高く、これを効率化しようとするれば大規模な設備投資や人材投資が必要になると思われるが、低収益のゆえに設備・人材投資もままならない、という現実があるはずであり、この点資金面のバックアップを含め総合戦略での政策パッケージの具体化が期待される。

次に、「東京圏から地方への若者の流れを倍増する」についてである。この人口移動に関する目標は、東京圏の転入超過数ではなく「東京圏→地方」という方向で設定がなされた点に注目すべきだろう。政府としては、人口移動に関する目標を全く放棄したわけではなく、「若者」にターゲットを絞り、しかもネットではなくグロスで設定した点でより現実を見据えた、ということかもしれない。ただ、なぜ倍増なのかという点については説明はなされていない。また、10年という目標期

(図表9) 東京圏からの「若者」の転出数推移



(注) 総務省のデータより作成

間を前提にした場合、若年層人口は減少していくはずであるが、そうした状況下でもこれは現実的な目標設定なのか、という点についても疑問は残る（図表9）。

「関係人口を実人数1,000万人、延べ人数1億人創出する」については、総人口が減少していく中で地方の人材不足に鑑みて、多様な地域との関わり方を認める「関係人口」という概念を導入し、その具体的な数値目標を設定した、ということであろう。関係人口が基本目標で取り上げられたのは第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（令和元年12月20日閣議決定）（図表10）においてであるが、個別の政策パッケージでは「総合戦略2017改訂版」（平成29年12月22日閣議決定）から言及されていた。当時はこれをどのように可視化するのが課題になっていたように思われるが、今回は先行している自治体で実施している「ふるさと住民登録制度」の普及を推進するという（「基本構想」施策集では「国が構築する」との記述（p.57））。ただ、「基本構想」での関係人口についての説明をみると、「特定の地域に継続的に多様な形で関わる関係人口を中心とした人材の結び付き

(図表10) 第2期「総合戦略」における基本目標

|                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>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</b>                                                                                              |
| ○地域の特性に応じた、生産性が高く、稼ぐ地域の実現<br>◆地方における若者を含めた就業者増加数、100万人(2019年～2024年)<br>○安心して働ける環境の実現<br>◆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を維持 等 |
| <b>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</b>                                                                                           |
| ○地方への移住・定着の推進<br>◆UIターンによる起業・就業者数、6万人(2019年～2024年)等<br>○地方とのつながりの構築<br>◆「関係人口」の創出・拡大に取り組む地方公共団体の数、1,000団体                        |
| <b>3. 結婚・出産・子育ての希望をかなえる</b>                                                                                                      |
| ○結婚・出産・子育てしやすい環境の整備<br>◆第1子出産前後の女性継続就業率、70%(2025年)等                                                                              |
| <b>4. ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる</b>                                                                                          |
| ○活力を生み、安心な生活を実現する環境の確保<br>◆市町村域内人口に対して、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等                                                   |

(出典) 第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(令和元年12月20日閣議決定)

が促進されることで、地域と人々との様々な関係が新たに生まれていく」という漠然とした記述にとどまっており、関係人口の増加が地域社会に対してどのような影響を及ぼすのか、といった点などについては説明されていない。また、そもそもこの1,000万人という数値の積算根拠についても示されていない。これらについても今後のより精緻な論理構築を期待したい。

なお、定量的目標ではないが、「若者や女性にも選ばれる地域づくり」という部分では、地方における画一的な役割意識が若者や女性にとっては心理的な負担となっており、この点を解消する必要がある、という趣旨の構成になっている。こうした地域の風土・意

識といったものを何らかの政策により変革していけるのか否かも課題になっていくように思われる。

最後に指摘しておきたいのが、「xxの政策に取り組む自治体の割合\*\*%」といった類の目標設定が一部でなされている点である。これは地方創生1.0においても散見されたものであるが、本来であれば「xxの政策に取り組む自治体が増えた結果、住民の利便性・満足度が向上した」というところまで見据えた設定とすべきであろう。こうしたインプット指標による目標設定は往々にして、形式的に取り組んでいれば問題なし、という状況を生じさせやすいように思われる。現実問題として実態把握が困難であることは認めつつも、結果責任まで踏み込んだ目標設定が望ましいと思われる。

## 6. 求められる地方創生1.0の包括的な効果検証

以上、「地方創生2.0基本構想」の内容を確認してきた。全体を通してみると、まず1.0での反省点を示し、そこから2.0での方向性を導出するという構成が特徴的であった。ただ、そうした反省点のいくつかについては定量的に検証可能なものもあるように思われるが、いずれも何らかのエビデンスが明示されているわけではない。そこで想起されるのは、1.0期の政策効果について包括的な検証がなされていない、という点である(地方創生第1期においては、有識者からなる検証会議において各成果指標の達成度を評価していた(図表11)が、各指標の達成度合いを機械的に評価するにとどまっており、「地域経

(図表11) 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）<br><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<br>（2013年時点で<br>転入：466,844人<br>転出：370,320人<br>転入超過96,524人） | 地方→東京圏転入<br>6万人減                               | 24,159人増加（2018年）                                           | ②  |
|                                                                         | 東京圏→地方転出<br>4万人増                               | 14,917人減少（2018年）                                           | ②  |
|                                                                         | 東京圏から地方への<br>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<br>できる社会を達成していると<br>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<br>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、安心な暮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<br>施設数の割合が維持又は増加<br>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<br>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<br>居住している人口の割合                                          | （三大都市圏）90.8%<br>（地方中枢都市圏）81.7%<br>（地方都市圏）41.6% | （三大都市圏）91.1%<br>（地方中枢都市圏）79.3%<br>（地方都市圏）38.9%<br>（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) 「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

(出典) 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

済は実際に活性化したか」という視点を含むものではなかった)。そのような包括的分析・検証を行わないままでは、今回列举された反省点は果たして妥当なのか、という疑問が生じることになる。

特に2025年度予算では、地方創生関係交付金を24年度当初に比べて倍増して2,000億円が計上されている。このような措置をとるといことは、政府の意思決定プロセスの背後に、同交付金には一定の効果があり、これを

(図表12) 地方創生関係交付金の効果分析

| 被説明変数                | 交付金の係数   | 標準偏差     | t 値   | p 値   |
|----------------------|----------|----------|-------|-------|
| 農業産出額<br>(人口1人当たり)   | 0.002719 | 0.001140 | 2.380 | 0.017 |
| 製造品出荷額<br>(従業員1人当たり) | 0.001041 | 0.001151 | 0.900 | 0.366 |
| うち所得第3分位市町村          | 0.004983 | 0.002293 | 2.170 | 0.030 |
| うち所得第4分位市町村          | 0.007376 | 0.002669 | 2.760 | 0.006 |

(注1) 固定効果モデルとして推計

(注2) 説明変数は人口1人当たり地方創生関係交付金(1年ラグ)、納税義務者1人当たり課税対象所得(1年ラグ)、人口、財政力指数。被説明変数とも対数変換して使用

(注3) サンプル期間：農業産出額は2014～2020年、製造品出荷額は2011～2020年

(注4) サンプル自治体：東京都23区を除く1718市町村

(注5) 網掛けは5%水準で有意

(注6) 農林水産省、経済産業省、内閣府などのデータより作成

倍増すればそれに見合った効果が発現する、というロジックがあるはずであるが、同交付金が地方経済を全体としてどの程度活性化したのか、という視点での検証作業は政府では行われていない(分野を限定した分析については、毎年 of 交付金事業の効果検証に関する調査報告書の中で実施されている)。

こうした状況を踏まえ、ここでは地方創生関係交付金の効果検証を試みることにする。同趣旨の分析は拙稿「『地方創生』は地方経済を活性化したか」(『共済総合研究Vol.89』)でも行っており、結果は、地方創生関係交付金は市町村レベルで一部産業分野に一定の効果を及ぼしていた、というものであった。今回はデータや対象期間などを変更し、別の角度から上記結果を改めて確認することにする。

上記前回分析では産業分野の網羅性を考慮して経済センサスのデータを用いたが、今回は時系列データのサンプル数を増やしてチェックするという点を重視し、年次毎のデータが公表されている農業産出額と工業品出荷統計を対象を限定した(経済センサスは5年ご

との実施)。また、各市町村の多様性に鑑み、必要に応じて所得階層別(納税義務者1人当たり課税対象所得により5分割)の分析もあわせて実施した。結果(図表12)をみると、地方創生関係交付金(人口1人当たり)は農業産出額及び工業品出荷額(所得階層のうち第3・第4分位に該当する市町村)を一定程度押し上げる効果があったことが確認された。

これまで縷々述べてきたように、今回の「基本構想」では1.0での反省点を元に2.0での新しい目標などが組み立てられていることが大きな特徴といえる。そうした反省点の妥当性を担保する意味でも、また、今後の適切な政策形成に資するためにも、過去10年にわたる政策の包括的な効果検証の実施が求められよう。

## 7. おわりに

地方創生1.0の包括的な効果検証の必要性について述べたが、「地方創生によって当事者である地域住民の満足度は向上したのか」といった視点の調査も必要と思われる。内閣官房の地方創生事務局の対自治体アンケート

でも住民の意識の変化などについて問う調査は実施しているが、直接住民に尋ねる形式のものは全国レベルでは実施されていない模様である。例えば、各自治体住民に対して「地方創生」政策の妥当性や効果の実感の有無、各自治体が積極的に導入してきた移住者誘致策の評価を問う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。

(10月23日 記)

(注) 図表6、7の将来試算部分の主な設定

①従来トレンドで延伸した場合

- ・民間設備投資は2011～19年度の平均伸び率で増加するとした
- ・就業者数は社人研の将来推計人口に直近の就業者／15歳以上人口比率の上昇傾向を加味して算出
- ・民間企業資本ストックは毎期の設備投資と直近の減耗率から算出
- ・全要素生産性は2011～19年度の平均伸び率で上昇するとした

②非東京圏の生産性が2035年度に東京圏と同水準になる場合

- ・民間設備投資、全要素生産性が2011～19年度の平均伸び率の1.8倍のペースで増加するとした

参考文献

- ・「地方創生2.0 基本構想」（令和7年6月13日閣議決定）
- ・「新しい地方経済・生活環境創生会議」各回議事要旨
- ・「まち・ひと・しごと創生総合戦略」各年版
- ・「デジタル田園都市国家構想交付金事業（旧地方創生推進交付金事業及び旧地方創生拠点整備交付金事業）の効果検証」ページ  
(URL： [https://www.chisou.go.jp/sousei/about/kouhukin/koukakensyo\\_index.html](https://www.chisou.go.jp/sousei/about/kouhukin/koukakensyo_index.html))（2025年10月23日最終確認）