

2年目を迎える「デジタル田園都市国家構想」

—求められる政策効果の検証—

主席研究員 木下 茂

目次

- | | |
|--------------------------------|---------------------------|
| 1. 23年版「デジタル田園都市国家構想総合戦略」を閣議決定 | 3. 地方創生関連交付金と生産性上昇率の関係を検証 |
| 2. 求められる政策効果の検証 | |

1. 23年版「デジタル田園都市国家構想総合戦略」を閣議決定

政府は昨年12月26日、「デジタル田園都市国家構想総合戦略(2023改訂版)」を閣議決定した(図表1)。22年の12月23日に閣議決定した同総合戦略の更新版となる。

同総合戦略は、安倍政権のもとで開始された「地方創生」を受け継ぐ「デジタル田園都市国家構想」の政策内容を具体化したものである。計画年度を23～27年度としており、来年度は計画期間の2年目ということになる。

「基本的考え方」として、デジタル化により「全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会」を目指す、などとしており、その実現のための「施策の方向」として、4つの「取組方針」が提示されている。具体的には、①地方に仕事をつくる、②人の流れをつくる、③結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④魅力的な地域をつくる、というものである。また、これらの実現のための条件整備(国によるデジタル実装の基礎条件整備)として、①デジタル基盤の整備、②デジタル人材の育成・確保、③誰一人取り残されないための取組、が掲げられている。

今回の23年版の変更点としては、①デジタル行財政改革、②デジタルライフライン全国総合整備計画、への言及があげられる。①については、「デジタルを最大限に活用して公共

(図表1) デジタル田園都市国家構想総合戦略(2023改訂版)の全体像

総合戦略(2027年度までの5か年計画)の基本的考え方	
・「全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会」を目指す。 ・デジタルの力を活用して地方創生を加速化・深化し、各地域の優良事例の横展開を加速化する。 ・これまでの地方創生の取組についても、改善を加えながら推進する。	
施策の方向	
地方の社会課題解決	① 地方に仕事をつくる ・中小・中堅企業DX、地域の良質な雇用の創出等、スマート農業、観光DX等 ② 人の流れをつくる ・移住の推進、関係人口の創出・拡大、地方大学・高校の魅力向上等 ③ 結婚・出産・子育ての希望をかなえる ・結婚・出産・子育ての支援、少子化対策の推進等 ④ 魅力的な地域をつくる ・地域生活圏、教育DX、医療・介護DX、地域交通・物流・インフラDX、防災DX等
国によるデジタル実装の基礎条件整備	① デジタル基盤の整備 ・デジタルインフラの整備、デジタルライフライン全国総合整備計画、マイナンバーカードの普及促進・利活用拡大等 ② デジタル人材の育成・確保 ・デジタル人材育成プラットフォームの構築、職業訓練のデジタル分野の重点化、高等教育機関等におけるデジタル人材の育成等 ③ 誰一人取り残されないための取組 ・デジタル推進委員の展開、デジタル共生社会の実現等

(出所) デジタル田園都市国家構想総合戦略(2023改訂版)(概要)

サービス等の維持・強化と地域経済の活性化を図り、社会変革を実現する」として、「人口減少・高齢化・過疎化・人手不足への対応、経済成長・スタートアップ支援、行財政の効率化・不便の解消の観点から、教育、交通、介護等、子育て・児童福祉、防災、インバウンド・観光、スタートアップ等の分野における改革を進める」と謳っている。内容としては、23年10月に発足したデジタル行財政改革会議による「デジタル行財政改革中間とりまとめ」（令和5年12月20日）を踏まえたものとなっている。

②は、デジタル技術を全国で活用できるようにするためのハード・ソフトを含めたインフラ整備を推進するものである。高齢化・過疎化が進む地方においてはドローンや自動運転などのデジタル技術活用が地域住民の生活基盤・コミュニティを維持するための鍵となっている。こうした技術を実際に活用していくにはハード・ソフト・ルールなどのインフラ（＝デジタルライフライン）整備が必要となる。こうした点を踏まえ、5～10年単位で全国にこの「デジタルライフライン」を整備するための計画（デジタルライフライン全国総合整備計画）を23年度内に策定し、実行していくという。内容的には、22年版において「デジタル社会実装基盤全国総合整備計画（仮称）」として説明されていたものとほぼ同じであるが、23年6月に召集された「デジタルライフライン全国総合整備実現会議」が同年9月に提出した「中間取りまとめ」を踏まえている。

ところで、政策の内容とは別に、23年版では今後の「総合戦略」の扱いについて新たな情報が明らかになった。本文中、「第1章 デジタル田園都市国家構想の実現のために」の最後に「（総合戦略の進捗管理）」という項が立てられているが、22年版と23年版を比較す

（図表2）「デジタル田園都市国家構想総合戦略」における「総合戦略の進捗管理」についての記述

22年版
各地域における地域ビジョンの実現を強力に後押しするため、総合戦略に位置付けた施策間連携や地域間連携に係る取組について、その進捗状況や効果等を関係府省庁で定期的にフォローアップし、引き続き連携の強化に取り組んでいく。また、EBPMを推進する観点から、全国におけるデジタル実装の取組状況も含め、ロードマップに係る取組状況については、Well-being指標を用いた評価手法や地域経済に関するデータ等も活用しながら、定期的にフォローアップを行い、施策の改善につなげ、取組の着実な進捗を目指す。さらに、KPIの達成状況等については、2025年度中に中間検証を行い、人口の現状や将来の見通しを示す「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（2024年に改訂予定）や社会経済情勢の変化も踏まえつつ、必要に応じて総合戦略の見直しを行う。
23年版（変更部分）
さらに、KPIの達成状況等については、2025年度中に中間検証を行うとともに、総合戦略の基本方針に変更等の必要が生じた場合に、人口の現状及び将来の見通しに関する最新の統計や社会経済情勢の変化も踏まえつつ、総合戦略の見直しを行う。

（出所）「デジタル田園都市国家構想総合戦略」、「デジタル田園都市国家構想総合戦略（2023改訂版）」

ると（図表2）、24年に改訂予定とされていた「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（人口の現状や将来の見通しを示す）についての記述が削除されるとともに、「総合戦略の基本方針に変更等の必要が生じた場合に、（中略）総合戦略の見直しを行う」と記されている。22年版でも「必要に応じて総合戦略の見直しを行う」とされていたことから、大きな変化はないともみえるが、23年版「総合戦略」の原案が提示された「デジタル田園都市国家構想実現会議（第15回）」（23年12月14日開催）

の議事要旨によれば、河野太郎大臣の発言として「昨年、5か年の計画としてデジ田戦略を策定いたしました、(中略) 今後は毎年ルーチン的な閣議決定は実施せずに、節目節目でしっかり改訂をすることにしてまいりたいと思います」とある。これらを合わせてみると、今後「総合戦略」の改訂は必要が生じた場合にのみ行う、ということのようである。この点からは、毎年末に改訂版が閣議決定されていた「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に比べて政府のスタンスが後退している印象を受ける。

2. 求められる政策効果の検証

ところで、このようにして打ち出されている政策の進捗度合いやこれを受けた地域経済の変化などについて、政府自身はどのように認識してきたのだろうか。「地方創生」第1期(2015~19年度)においては、政府は有識者からなる検証会議を開催して各種KPI(重要業績評価指標)の達成度を評価するなどしていたが、現在の「デジタル田園都市国家構想」についても25年中に中間検証を行う、とされている。

もっとも、この「検証」の対象は「総合戦略」において設定されている各種KPIである点には注意を要する。KPIの中には成果指標も含まれてはいるものの、一方で「インプット指標」(例えば、「xxの政策に取り組む自治体数(割合)」といった類)も入っており、結果(成果)を待つことなく着手した時点で目標達成、と評価される可能性がある点は問題といえよう。また、こうしたKPIの達成にこだわる結果、本来その先にあるはずの一般的な意味での「地域経済の活性化」が実現できたのか否かが明確にならない可能性がある。

一般的な地域経済の動向についての政府

の認識、という点でいえば、かつての「まち・ひと・しごと創生総合戦略」文書においては、毎年の改訂版に直近の地域経済の動きなどを説明するセクションが設けられていた(図表3)。これも、「各種政策が地域経済を活性化したか」といった検証的観点から作成されていたわけではないが、現在の「デジタル田園都市国家構想総合戦略」にはそうした説明さえ掲載されていない(22年版公表の際には基礎データ集が附属していたが、23年版では更新されていないようである)。本来であれば、政府の政策の進捗状況やこれを受けた地域経済の動向を政府がどう受け止めているかについて何らかの情報発信が必要と思われるが、この点についても政府のスタンスは後退しているように見える。

なお、上で述べたKPIに関する検証作業とは別に、地方創生関連交付金事業の効果検証作業が2017年度以降毎年実施されている(直近は2022年度版)(図表4)。こちらは交付金が各自治体でどのように使われ、政策効果を発現しているか否か、といった視点で事例分

(図表3) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」及び「基本方針」における「地域経済の状況」の説明

公表年	総合戦略	基本方針
2014	記述なし	-
2015	文章のみ8行	文章のみ8行
2016	文章のみ7行	文章のみ10行
2017	文章のみ7行	文章のみ8行
2018	文章のみ15行	文章のみ15行
2019	図表込み5ページ	文章のみ15行
2020	図表込み6ページ	図表込み6ページ
2021	-	図表込み7ページ

(注1) 「総合戦略」は毎年12月、「基本方針」は毎年6月に改訂版が公表されていた

(注2) 「基本方針」は2015年版が最初の公表、「総合戦略」の21年版は公表されていない

(注3) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」及び「まち・ひと・しごと創生基本方針」各年版より作成

析や統計分析を交えて幅広く検討を行っている点が特徴である。直近の2022年度版（地方創生推進交付金）における統計分析をみると、農業、観光、ローカルイノベーション関連の交付金が実際の所得や観光客数、起業数に結びついているかどうかについて検証が行われている。本来であれば、こうした評価・分析結果を「総合戦略」文書でも掲載・紹介していくべきではないかと思われる。

3. 地方創生関連交付金と生産性上昇率の関係を検証

以下では、こうした政府による情報発信・政策評価スタンスの状況を踏まえ、簡単なものではあるが地方創生政策の効果検証を独自に試みることにしたい。基本的には、政府による交付金が地域経済の活性化を実現したか、という観点から検討を行った。ここで、「地域経済の活性化」をどのような指標で計測するかが問題となるが、都道府県レベルであれば内閣府「県民経済計算」のデータが2020年度まで利用できる。これを用いて都道府県別に「全要素生産性」（TFP）の上昇率を計算し、これが地方創生前後で変化したかどうかを交付金の大小と関連づけて確認した。

ここで、TFPとは、県内総生産（国レベルでいえばGDPにあたる）を生み出す際の労働と資本以外の部分による貢献を示し、経済全体の効率性をあらわすとされる。このTFPの上昇率が高ければ、仮に人口減少などによって労働の寄与がマイナスとなっても、県内総生産の成長が維持できることになる。この点で、TFP上昇率は非常に重要というわけである。

結果を要約すれば、地方創生関連の交付金は、都道府県レベルのTFP上昇率の改善に一定のプラスの効果を及ぼしている可能性があることが示唆された。まず、地方創生前後のTFP上昇率変化と交付金の大小の関連をみ

（図表4）地方創生関連交付金事業の効果検証報告書一覧

平成29年度	・地方創生推進交付金の効果検証に関する報告書（2017年度）
平成30年度	・地方創生推進交付金の効果検証に関する報告書（2018年度） ・地方創生拠点整備交付金の効果検証に関する報告書（2018年度）
令和元年度	・地方創生推進交付金の効果検証に関する報告書（2019年度） ・地方創生拠点整備交付金の効果検証に関する報告書（2019年度）
令和2年度	・地方創生推進交付金の効果検証に関する報告書（2020年度） ・地方創生拠点整備交付金の効果検証に関する報告書（2020年度） ・地方創生推進交付金の活用事例に関する調査・分析
令和3年度	・地方創生推進交付金の効果検証に関する報告書（2021年度） ・地方創生拠点整備交付金の効果検証に関する報告書（2021年度）
令和4年度	・地方創生推進交付金の効果検証に関する報告書（2022年度） ・地方創生拠点整備交付金の効果検証に関する報告書（2022年度）

（出所）「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

ると、人口一人当たり交付金（図表5）が大きい地域ほどTFP上昇率が改善しているという関係が極めて緩やかながら観測された（図表6）。

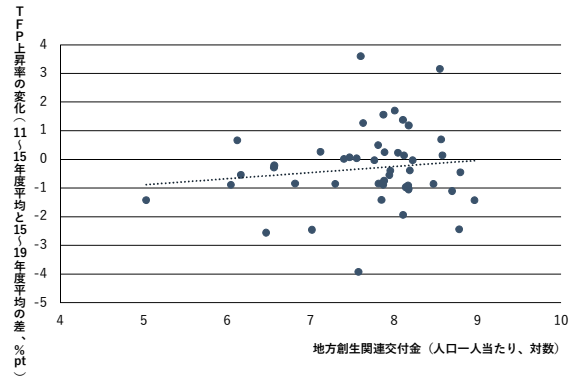
次に、47都道府県から、人口一人当たり交付金の大小により上位10県と下位10都府県ごとにTFP上昇率を算出し、両者を比較してみた。すると、地方創生政策後において上位10県のTFP上昇率が下位10都府県のそれを概ね上回っているという結果になった（図表7）。仮に、上位10県を地方創生政策に積極的であった地域、下位10都府県を消極的であった地域とみなすとすれば、上位10県に交付金の効果が出ているとみることができるだろう。

(図表5) 都道府県別地方創生関係交付金
(2016~19年度)

	地方創生関係交付金	人口	人口一人当たり
北海道	18,291,693	5,323,749	3,436
青森県	4,449,117	1,311,076	3,393
岩手県	3,182,166	1,263,875	2,518
宮城県	4,395,946	2,295,364	1,915
秋田県	2,559,827	1,018,146	2,514
山形県	5,649,010	1,106,053	5,107
福島県	6,143,410	1,915,877	3,207
茨城県	10,074,793	2,895,302	3,480
栃木県	5,391,819	1,950,888	2,764
群馬県	2,796,733	1,942,990	1,439
埼玉県	5,110,760	7,195,124	710
千葉県	4,353,851	6,152,968	708
東京都	2,036,218	13,078,727	156
神奈川県	4,097,899	8,970,245	457
新潟県	5,844,758	2,275,088	2,569
富山県	3,210,383	1,056,073	3,040
石川県	7,260,215	1,138,643	6,376
福井県	2,517,457	779,665	3,229
山梨県	2,854,055	826,769	3,452
長野県	13,432,554	2,087,390	6,435
岐阜県	4,615,402	2,011,831	2,294
静岡県	4,427,093	3,668,933	1,207
愛知県	4,689,694	7,312,815	641
三重県	3,325,658	1,791,825	1,856
滋賀県	2,850,031	1,393,784	2,045
京都府	6,122,946	2,509,499	2,440
大阪府	4,092,081	8,637,185	474
兵庫県	4,929,226	5,494,619	897
奈良県	3,494,149	1,364,016	2,562
和歌山県	4,840,188	973,420	4,972
鳥取県	2,634,882	568,633	4,634
島根県	5,194,100	686,376	7,567
岡山県	6,379,989	1,898,591	3,360
広島県	3,076,876	2,805,174	1,097
山口県	2,678,431	1,386,922	1,931
徳島県	3,817,210	755,073	5,055
香川県	1,570,149	984,050	1,596
愛媛県	4,035,435	1,388,222	2,907
高知県	4,164,058	724,761	5,745
福岡県	8,821,820	5,059,961	1,743
佐賀県	2,920,615	830,199	3,518
長崎県	3,781,345	1,374,926	2,750
熊本県	6,477,092	1,781,732	3,635
大分県	2,778,047	1,161,047	2,393
宮崎県	3,628,297	1,110,425	3,267
鹿児島県	4,115,123	1,653,150	2,489
沖縄県	620,054	1,454,168	426

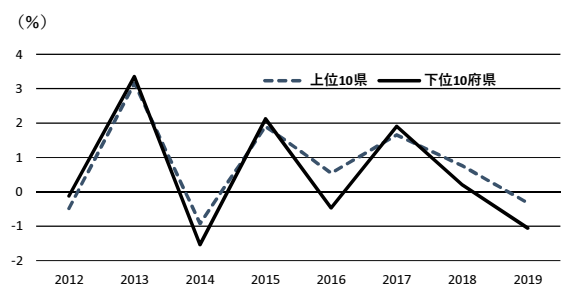
- (注1) 地方創生関係交付金は市町村ごとの2016~19年度の合計金額を都道府県単位で集計したもの
(注2) 人口は2016~2019年の平均(日本人)
(注3) 総務省「地方財政状況調査」「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」より作成

(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TFP上昇率変化(47都道府県)



- (注1) 交付金は2016~19年度合計。市町村データを都道府県レベルで集計後、都道府県人口により一人当たりに変換
(注2) $TFP上昇率 = \text{マンアワー当たり県内総生産増加率} - \text{資本分配率} \times \text{マンアワー当たり資本ストック増加率}$
(注3) $\text{資本分配率} = 1 - \text{労働分配率}$ 、 $\text{労働分配率} = \text{県民雇用者報酬} / \text{県内総生産}$
(注4) 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TFP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都道府県のTFP上昇率を算出(人口による加重平均)
(注2) 使用データは図表6に同じ

こうした結果についてはデータの取り方や期間設定などにより結果が左右されやすいとみられることから様々な角度からの検証が必要であり、一定の幅をもってみるべきだろう。一方で、政府による検証作業においても、政策が地域経済を一般的な意味で活性化したかどうか、という視点からの検討を期待したいところである。

(1月22日 記)

(補論) DID分析の考え方に基づく政策効果計測

本文で触れた交付金の政策効果につき、DID（差分の差分）分析の考え方に基づいて考えてみよう。DID分析は政策効果の測定にしばしば用いられる手法である。何らかの処置を施した群を「処置群」、施していない群を「対照群」として、各群の処置前後のアウトカム指標の値の差をとり、さらにその差をとれば、処置の効果を求めたことになる、というものである。ここでは、本文における上位10県を「処置群」、下位10都府県を「対照群」とみなし、2012～15年度のTFP平均成長率を政策前指標、2016～19年度の同成長率を政策後指標として計算した結果を表に示す。

(補論図表) 政策効果の計測例 (TFP成長率)

(%, %pt)

	2012～15年度 (a)	2016～19年度 (b)	b-a
上位10県(c)	0.915	0.660	-0.256
下位10都府県(d)	0.956	0.149	-0.807
c-d	-0.041	0.510	0.552

(注) 図表7のデータを元に計算

<参照資料>

- ・「デジタル田園都市国家構想総合戦略」（令和4年12月23日閣議決定）
- ・「デジタル田園都市国家構想総合戦略（2023改訂版）」（令和5年12月26日閣議決定）
- ・「デジタル行財政改革会議」ページ
(URL:https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_gyozaikaikaku/index.html)
(2024年1月22日最終確認)
- ・「デジタルライフライン全国総合整備計画」ページ
(URL:https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/digital_architecture/lifeline.html) (2024年1月22日最終確認)
- ・「デジタル田園都市国家構想実現会議」ページ
(URL:https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/index.html) (2024年1月22日最終確認)
- ・「まち・ひと・しごと創生総合戦略」各年版
- ・「まち・ひと・しごと創生基本方針」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) (2024年1月22日最終確認)