

まち・ひと・しごと創生の経過と今後の展開

内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局
内閣府地方創生推進室

参事官 溝口 洋

市町村にとって、目下の最重要課題の1つは、まち・ひと・しごと創生、すなわち、地方創生であろう。国は、都道府県と市町村に対し、平成27年度中に「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定することを要請している。

本稿においては、これまでの国におけるまち・ひと・しごと創生に関する取組を解説し、今、市町村に求められていることが何であるのかを明らかにしていきたい。

1. これまでの動き

政府においては、昨年夏以来、まち・ひと・しごと創生の取組を本格化させてきた。

昨年7月に「まち・ひと・しごと創生本部設立準備室」が内閣官房に設置され、9月の内閣改造の折、地方創生担当大臣が置かれる（石破茂国務大臣）とともに、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚で構成される「まち・ひと・しごと創生本部」が設置された。その際、「まち・ひと・しごと創生本部設立準備室」は、そのまま「まち・ひと・しごと創生本部事務局」へと移行した。

同事務局において、まち・ひと・しごと創生を進めるための基本法的位置付けを持つ「まち・ひと・しごと創生法案」の起草が行われ、9月末に閣議決定して国会へ提出、11月21日、衆議院の解散直前にして参議院において可決され、平成26年法律第136号として、「まち・ひと・しごと創生法」（以下「創生法」という。）が成立した。

人口減少克服・地方創生のための我が国の5か年戦略である「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「国の総合戦略」という。）と、我が国の人口問題についての将来の展望を示す「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（以下「長期ビジョン」という。）について

は、法案の審議中も、年末の閣議決定を目指し、鋭意検討が続けられていた。衆議院の解散・総選挙により、当初の予定からは若干延びたものの、12月27日、両者が閣議決定された。また、同日には、「地方創生先行型」の交付金を盛り込んだ「地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策」が取りまとめられた。

12月30日には、企業の本社機能等の地方移転を促進する税制を含む平成27年度税制改正大綱が与党の税制調査会において決定された。

そして、年が明け、1月9日に前述の緊急経済対策のための平成26年度補正予算が閣議決定され、地方創生先行型の交付金の規模は1,700億円とされた。14日には、平成27年度当初予算が閣議決定され、まち・ひと・しごと創生関連事業として約7,200億円が盛り込まれた（平成26年度補正予算で計上されたまち・ひと・しごと創生関連予算約3,300億円と合わせると、約1兆円の規模となる。）。また、地方財政計画には、まち・ひと・しごと創生事業費として、1兆円が歳出に計上された。

このようにまち・ひと・しごと創生が本格化してくるにつれ、その事務内容が、内閣の司令塔として企画立案機能を担う内閣官房では収まりきらなくなってきたことを受けて、1月20日には内閣府に地方創生推進室が設置され、国が直接行う事業や地方公共団体に対する具体的な支援などについての執行体制が整備された。

そして、2月3日には平成26年度補正予算が成立し、まち・ひと・しごと創生は、まさに実行段階に入ったといえる。

2. まち・ひと・しごと創生法の概要

まず、創生法のポイントについて概説する。

溝口 洋 (みぞぐち ひろし)

平成元年4月 旧自治省入省
 平成15年3月 市町村アカデミー調査研究部長
 平成20年7月 内閣法制局第1部参事官
 平成25年8月 総務省自治税務局市町村税課長
 平成26年7月 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部設立準備室参事官
 // 9月～現職 (平成27年1月より内閣府地方創生推進室兼務)

(1) 「人口減少の歯止め」と「東京一極集中の是正」の明記

創生法の内容として特筆すべきは、「人口減少の歯止め」と「東京一極集中の是正」を明記したことである。

すなわち、創生法は、第1条の目的規定において、「我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかける」ことと、「東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保」することを掲げている。

このように「人口減少の歯止め」と「東京一極集中の是正」を法律上明記したのは初めてのことであり、創生法は、今後数十年にわたる我が国の将来に大きな影響を与える、極めて重大な意義を有する法律であるといえることができる。

ここで、「人口減少の歯止め」と「東京一極集中の是正」について、長期ビジョンの内容を紹介する形で解説していきたい。(前述のとおり、時系列的には長期ビジョンより創生法のほうが先に成立しているのであるが、長期ビジョンの内容そのものが、創生法を制定することとなった「立法事実」となっているため、長期ビ

ジョンの内容を理解することは、とりまおさず、創生法制定の背景を理解することとなるのである。)

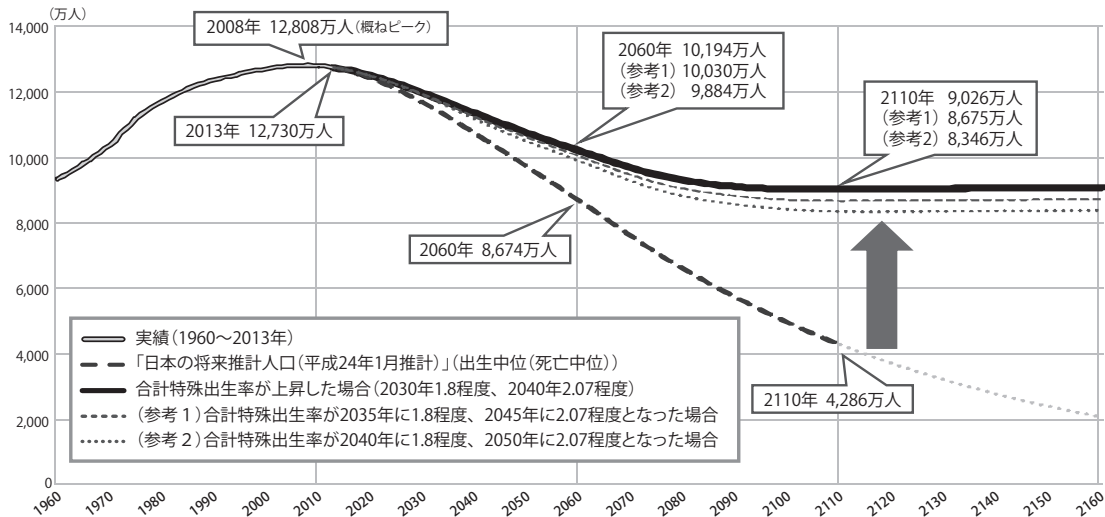
○「人口減少の歯止め」

我が国の人口は2008年に概ねピークを打ち、既に人口減少時代に突入している。図「我が国の将来人口推計」の太い破線が示すとおり、このまま特段の対策を講じなければ、日本の人口は、2060年には約8,700万人となり、2100年には5,000万人を切ると推計されている(国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」(出生中位(死亡中位)))。

そして、この人口減少は、単に人口が減るだけでなく、「超高齢化」を伴うことに留意しなければならない。このような「超高齢化」を伴った人口減少は、我が国の経済社会に対して、大きな重荷となることが強く懸念される。すなわち、高齢化によって働き手の大幅な減少が起きると、総人口の減少度合いを上回って経済規模の縮小が生じ、1人当たりの国民所得も低下するおそれがあるのである。

そして、この問題は、人口急減に既に直面している地方にとり、さらに深刻なものとなる。地方における人口急減は、労働力の減少と消費市場の縮小をもたらし、

図 「我が国の将来人口推計」



(注1) 実績は、総務省統計局「国勢調査」等による(各年10月1日現在の人口)。国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」は出生中位(死亡中位)の仮定による。2110～2160年の点線は2110年までの仮定等をもとに、まち・ひと・しごと創生本部事務局において機械的に延長したものである。
 (注2) 「合計特殊出生率が上昇した場合」は、経済財政諮問会議専門調査会「選択する未来」委員会における人口の将来推計を参考にしながら、合計特殊出生率が2030年に1.8程度、2040年に2.07程度(2020年には1.6程度)となった場合について、まち・ひと・しごと創生本部事務局において推計を行ったものである。

地域の経済規模を縮小させる。それは、社会生活サービスの水準低下を招き、更なる都市部への人口流出が起きる、という悪循環につながっていく。

こうしたことから、人口減少を放置するのではなく、歯止めをかけていくことが必要なのである。

○「東京一極集中の是正」

従来、地方から三大都市圏（東京圏・名古屋圏・関西圏）への人口流入が起きているといわれていたが、近年においては、専ら東京圏のみへの人口流入となっている。国の総合戦略においては、東京圏の人口転入超過を約10万人として基本目標等の数字を組み立てているが、本年2月5日、さらに東京一極集中が進んでいることを示す2014年の数値が公表された。2014年においては、東京圏の転入超過数が、前年比1万2,884人増の10万9,408人となったのである（総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」）。

東京圏への人口の流入には、特徴的な点がある。それは、東京圏への転入超過数の大半は、20歳から24歳、15歳から19歳という若い年齢層が占めているということである。2013年には、東京圏への転入数10万9,000人のうち、20歳から24歳が5万7,000人、15歳から19歳が2万7,000人を占めており、これは、大学卒業後の就職、大学進学時の転入が非常に多いということを示している。大手企業の本社が東京に集中し、また大学が東京に集中的に立地しているという、我が国の特徴的な社会構造が、こうしたことの背景にあると考えられる。

長い通勤時間、高い住宅価格、保育所の不足といった課題を抱える東京の出生率は、全国1.43に対し、1.13と圧倒的に低い。このような東京圏の出生率の低さは、前述の地方から東京圏への人口流入、特に若者の人口流入と相まって、日本の人口減少に拍車をかけていると考えられ、人口減少対策の1つとして、東京圏への人口の過度の集中を是正する必要があると考えられるのである。

（2）政府における恒久的な推進体制の整備

創生法は、第11条以下において、まち・ひと・しごと創生本部の設置について定めている。

人口減少問題に取り組むまち・ひと・しごと創生は、1つの内閣で成し遂げられるようなものではなく、数十年という息の長い取組を必要とするものである。閣議決定で決められたことは、論理的には同じ閣議決定で覆すことが可能である。（もちろん、法律で決めたこと

も法律改正をすれば変更することは可能であるが）人口減少問題という国家的課題を、国民の代表で構成され、国権の最高機関である国会で法律上位置付けたことの重みは非常に大きく、法律で定めた以上、少なくとも一内閣や時々の政権の意向のみによって変更することはできない。人口減少に歯止めをかけるという結果が出るまで、我が国がまち・ひと・しごと創生に継続的に取り組んでいくことが、法律という最も重い方法によって示されたのである。

（3）国・地方公共団体を挙げた取組の確保

創生法は、政府が今後5か年の政府の施策の方向性を明示する「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定することを規定し、地方公共団体に対しても、「地方版総合戦略」の策定を努力義務として課している。地方分権の考え方から、純粋な義務ではなく努力義務としているが、地方創生を図り人口減少問題を克服するという課題においては地方公共団体の取組がカギとなる、という考え方を国と地方公共団体が共有するには、十分な規定といえる。創生法により、国、都道府県、市町村が一体となって、まち・ひと・しごと創生に取り組んでいくという方向性が明示されたのである。

（4）「客観的な指標」の設定と「検証」の実施

創生法は、第8条において、国の総合戦略の策定について規定しており、現にこの条文に基づき、昨年末の12月27日に、政府は「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を閣議決定したわけであるが、同条には、今回の国の総合戦略が、これまで政府が策定してきたさまざまな計画や戦略と一線を画すものであることを明確にする規定が含まれている。第3項がそれである。

閣議決定される国の総合戦略の案は、まち・ひと・しごと創生本部がつくることとなっているが、その「総合戦略の案」は、「人口の現状及び将来の見通しを踏まえ」たものでなければならない。「長期ビジョン」が、この「人口の現状及び将来の見通し」に当たる。

次に、「総合戦略の案」には、創生法第12条第2号の規定による「検証」（注）に資するよう、総合戦略の実施状況についての「客観的な指標」が設定されていなければならない。「まち・ひと・しごと創生総合戦略」には、「基本目標」と様々な施策が盛り込まれているが、この「基本目標」は数値目標を伴ったものとなっており、個別の施策には、KPI（重要業績評価指標。Key Performance Indicatorの略）と呼ばれる指

標が設定されている。

注：創生法第12条第2号では、「総合戦略についてその実施状況の総合的な検証を定期的に行うこと」が、まち・ひと・しごと創生本部の事務の一つとされている。

これらの指標は、それぞれの施策や基本目標がどの程度達成されたかについての「検証」を行う際に活用される。

これまでもさまざまな形で少子化対策や地域活性化策が講じられてきた。もちろん、一定の効果を有したのもあったが、全体としては、今日問題となっている人口減少問題が起きることを防ぐまでの効果は有していなかった。

今後行う人口減少対策や地方創生も、同様にそれほど容易なことではなく、試行錯誤は当然に予想される。すなわち、成果を上げることできた施策はどんどん継続・拡大していけばよい。しかし、効果の低い施策については、事業内容を見直したり、あるいは打ち切りを決断しなければならない。効果のある施策を息長く続けていく以外に、人口減少に歯止めをかける手立てはないといってもよい。

このために、これから行うまち・ひと・しごと創生のための施策については、「客観的な指標」の設定と「検証」の実施が、法律上明確に規定されているのである。

(5) 特徴的な用語の解説

① 「まち・ひと・しごと創生」と平仮名を使う意味

法律上の表記として、漢字が使えるにもかかわらずわざわざ平仮名を使っている例は、多くはない。いうまでもなく、漢字で表現するのが通常なのであれば、法律上の用語としても、当然漢字で表記すべきだからである。

しかし、創生法における「まち」・「ひと」・「しごと」とは、単に「町」（又は「街」）・「人」・「仕事」ではない。

ここでは、「しごと」を例にとって説明すると、「しごと」といっているのは、「仕事」であれば何でもよいということではないということを表現しようとしているのである。まち・ひと・しごと創生における「しごと」とは、安定した雇用形態で、相応の対価が支払われ、やりがいがある仕事、すなわち特に若者にとって魅力のある、“質の良い雇用”を増やしていかなければならないというのが基本的な考え方である。

同様に、「まち」については、行政単位や地理的エリアだけを想起させる「町」や「街」ではなく、「一人ひとりが夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる場所」を、「ひと」については、単なる生物的な意味や法律上の主体としての「人」ではなく、「地域で活躍し、地域づくりを担う人材」という意味を込めている。

② 「東京圏」の定義

創生法第1条には、「東京圏」という用語が登場する。

「東京圏」という用語を使用している法律には、多極分散型国土形成促進法（昭和63年法律第83号）など4つあるが、その定義はそれぞれ異なる。

創生法においては、「人口の過度の集中により、都心部への長時間通勤や保育所不足といった問題を抱えている地域」を表現しようとしており、東京23区及びこれと社会経済的に一体となっている地域のことを指している。

③ 「それぞれの地域」の示す意味

創生法第1条には、「東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保し」とあるが、ここでいう「それぞれの地域」とは、「東京圏」を含む日本のあらゆる地域のことである。

「東京圏への人口の過度の集中の是正」とは、単に、東京の人口が減り、地方の人口が増えればよいというものではない。東京圏には、過度な人口の集中により前述のとおりさまざまな問題が存在していることから、その人口の集中を是正することは、東京圏自身の住みよさを増大させることを意味する。まち・ひと・しごと創生＝地方創生とは、東京と地方を二項対立的にとらえるのではなく、東京も地方もそれぞれが住みよい地域であることを目指すものである。

3. 「長期ビジョン」の示す今後の方向

長期ビジョンは、我が国が目指すべき将来の方向として、「将来にわたって活力ある日本社会を維持」（創生法第1条にもまったく同じ文言が規定されている。）することを掲げ、人口減少に歯止めをかけていくための今後の基本的視点として、以下の三つを挙げている。

- ① 東京一極集中の是正
- ② 若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現
- ③ 地域の特性に応じた地域課題の解決

具体的なステップとしては、ア) 現在1.43である合計特殊出生率を、若い世代の希望を実現することに

よって、1.8程度上げ、イ) この水準を2030年までに達成し、さらに、2040年に2.07程度まで上昇させると、2060年の人口は約1億200万人となると推計されている(この2.07という数値は、我が国の現在の人口置換水準(人口規模が長期的に維持される水準)である。)

前掲の図「我が国の将来人口推計」の2本の細い破線は、今述べた1.8や2.07を達成する年次が5年遅くなるごとに、将来の定常人口が概ね300万程度ずつ少なくなることを示している。人口減少への対応は、早く取組を始めるほど効果が期待できるということであり、逆にいえば、この課題が「待ったなし」といわれるゆえんでもある。

そして、ウ) このようにして人口減少に歯止めがかかると、人口構造が「若返る」こととなる。図の太い破線のケースでは、高齢化率は、将来的に41%程度にまで向上することになってしまうが、太実線のケースでは、2050年の35%程度をピークに、長期的には27%程度まで低下するものと推計されている。これは、直近の数値である26.1% (総務省統計局「人口推計-平成26年12月報」(平成26年12月22日)による平成26年12月1日現在の概算値) と大差ない水準である。

エ) このように人口の安定化を図り、同時に産業部門において生産性の向上を図れば、2050年代において、1.5~2%程度の実質GDP成長率が維持できると期待できるのである。

4. まち・ひと・しごと創生総合戦略

このような長期ビジョンで示された「将来にわたって活力ある日本社会を維持」するための道筋を実現するために、国の総合戦略がとりまとめられた。以下、その策定経緯も含め、ポイントとなる点を述べる。

(1) 従来の施策の検証

国の総合戦略の策定作業を進めるに先立ち、政府においては、過去の政策の検証を行った。その結果、これまで政府がさまざまな対策を講じてきたにもかかわらず、大局的には、地方の人口流出が止まらず、少子化に歯止めがかかっていない要因として、次の5点が指摘された。

- ① 府省庁・制度ごとの「縦割り」構造
- ② 地域特性を考慮しない「全国一律」の手法
- ③ 効果検証を伴わない「バラマキ」
- ④ 地域に浸透しない「表面的」な施策
- ⑤ 「短期的」な成果を求める施策

(2) 「まち・ひと・しごと創生」政策5原則

こうした従来の政府の政策の弊害を排除し、人口減少克服・地方創生を確実に実現するため、「まち・ひと・しごと創生」政策5原則(担当大臣の名を冠して「石破5原則」ともいう。)が示された。①自立性、②将来性、③地域性、④直接性、⑤結果重視の五つである。

(3) 国の総合戦略の構造

国の総合戦略においては、政策の「基本目標」を掲げ、「基本目標」それぞれごとに「数値目標」を設定している。

「基本目標」は以下の四つである。

- ① 地方における安定した雇用を創出する
- 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

(4) 政策パッケージ

4つの「基本目標」それぞれごとに、「政策パッケージ」がとりまとめられている。そして、政策パッケージを構成する個々の施策には、重要業績評価指標(KPI)が設定されている。

以下、2つ目の基本目標「地方への新しいひとの流れをつくる」を例にとって説明する。

基本目標「地方への新しいひとの流れをつくる」は、(ア) 地方移住の推進、(イ) 企業の地方拠点強化、企業等における地方採用・就労の拡大、(ウ) 地方大学の活性化、の3つから構成されており、それぞれごとにKPIが設定されているが、例えば、(ア) 地方移住の推進については、以下のようなKPIが設定されている。

- 年間移住あっせん件数 11,000件
- 「お試し居住」に取り組む市町村の数を倍増(2014年23%の市町村で実施)
- 都市と農山漁村の交流人口 1,300万人(2013年度925万人)

そして、(ア) 地方移住の推進には、「地方移住希望者への支援体制」、「地方居住の本格推進」、「日本版CCRC」の検討、「地域おこし協力隊」と「田舎で働き隊」の統合拡充」という、4つの具体の施策が盛り込まれているが、これらの今後の進め方については、総合戦略本体の「付属文書」である「アクションプラ

ン（個別施策工程表）」の中にまとめられている。

そして、今後、前述のとおり、創生法第12条第2号に基づき、「基本目標」に設定された「数値目標」や、個々の施策についてのKPIが、どの程度達成されたかについての検証を行い、必要に応じ、改善を行っていくこととなる。

5. 地方人口ビジョン

創生法第9条及び第10条の規定により、都道府県・市区町村には、「地方版総合戦略」の策定について努力義務がかかっている。その策定については、国の総合戦略を勘案することとされているので、国が長期ビジョンを策定し、そこで示された中長期展望を実現するために総合戦略を策定したように、地方公共団体においても、地方版総合戦略の策定に当たっては、それぞれの都道府県・市区町村の人口の現状を分析し、今後目指すべき将来の方向と人口の将来展望を提示する「地方人口ビジョン」を策定することが必要であり、その対象期間としては、国の長期ビジョンと同様、2060年を基本として設定することが実効的である。

その際、国の長期ビジョンと地方人口ビジョンにおいて、一点明確な違いがあることに留意する必要がある。それは、国の長期ビジョンは、我が国と他の国との人口の出入りを一切考慮していないが、逆に、地方人口ビジョンにおいては、「東京一極集中の是正」が大きなテーマとなっていることから推察できるように、地方公共団体間の人口移動がどのようになっているかをよく分析し、それに対する展望をどのように持つかということが、非常に重要な課題になるということである。

6. 地方版総合戦略

地方版総合戦略の策定に当たっては、前述のとおり国の総合戦略を勘案することとされている。国の総合戦略においては、前述のとおり、KPIなどの「客観的な指標」が設定されており、戦略の実施状況について「総合的な検証」を行うこととなっている。したがって、地方公共団体においても同様な対応が期待されることである。

以下、地方版総合戦略において「検証」の具体的な手法である「PDCAサイクル」がどのように機能するかについて述べる。Planは、数値目標・客観的な指標を設定した効果的な地方版総合戦略を策定することであるといえる。Doは、まさに、地方版総合戦略に基づく施策を実施することにほかならない。Checkにおいて

は、数値目標・客観的な指標の達成度を通じて、地方版総合戦略の成果を客観的に検証する。そして、Actionとして、検証結果を踏まえて施策を見直すとともに、必要に応じて、地方版総合戦略の改定を行う。このような流れで進むものといえるだろう。

4. で述べたとおり、国の総合戦略においては、4つの「基本目標」にそれぞれ数値目標が設定されており、個々の施策にはKPIが、「客観的な指標」として設定されている。地方版総合戦略においても、同様に、数値目標を設定した「基本目標」、KPIを設定した具体的な施策を盛り込み、その策定期間については平成27年度中に策定し、対象期間としては、国の総合戦略と同様、平成27年度を初年度として、平成31年度までの5か年としていただきたいと考えている。

策定プロセスとしては、幅広い年齢層からなる住民をはじめ、産業界・関係行政機関・教育機関・金融機関・労働団体・メディア等で構成する推進組織でその方向性や具体案について審議・検討するなど、広く関係者の意見が反映されるようにすることが重要である。

地方版総合戦略の実施状況の検証については、その妥当性・客観性を担保するため、行政の中だけで行うのではなく、できる限り、外部有識者などを含む検証機関を設置することが望まれる。検証機関は、「基本目標」の数値目標、そして具体的な施策についてKPIの達成度を検証する。もちろん、地方議会においても、施策の効果検証について、十分な議論を行うことが期待される。

おわりに

現在、それぞれの地方公共団体においては、地方人口ビジョンと地方版総合戦略の策定作業が本格化し、地方創生先行型交付金の予算化が図られつつあり、また、小規模市町村に国家公務員等の人材を派遣する「地方創生人材支援制度」における人材派遣の調整が進められ、そして地方公共団体の地方創生についての霞が関における相談窓口となる「地方創生コンシェルジュ制度」が動き出したところである。

創生法の制定と「長期ビジョン」・「国の総合戦略」の策定が行われた平成26年度に続き、まち・ひと・しごと創生の取組が本格化する平成27年度は、日本の将来を左右する重要性をもった年といっても過言ではないであろう。ここに、まち・ひと・しごと創生のこれまでの進捗状況を記し、今後これが力強く進んでいくことを強く願いつつ、本稿を閉じたい。