

地方創生の本格展開に向けた国の施策と 地方公共団体に求められる取組について

信金中央金庫 地域・中小企業研究所 しんきん地方創生支援センター長

大野 英明

(キーワード) 地方創生の本格展開、先駆的な取組、稼ぐ力の向上、生産性の向上、KPIの検証

(視 点)

2015年度までにほぼ全ての地方公共団体が地方版総合戦略の策定を完了しており、地方創生は戦略策定から本格的な事業展開の段階へと移行している。

一方、2015年の日本の総人口は1億2,711万人で、5年前の同調査に比べ94万7千人減少しており、東京一極集中の動き（東京圏は12万人転入超過）も加速化している。

これを受けて国は、2016年6月にこれまで取り組まれてきた戦略策定や政策メニューづくりの実績を踏まえた「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」を公表し、地方創生の本格展開に向けた先駆的な取組の推進と、地方公共団体に対する支援策を掲げている。

本稿では、「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」の概要と地方創生に向けて地方公共団体に求められる取組について整理する。

(要 旨)

- 「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」においては、「ローカル・アベノミクスの実現」により、地域経済に人材と資金を呼び込めるような、生産性の高い、活力に溢れた産業を形成し、若者や女性、働き盛りの世代にとって魅力のある職場を生み出すことを目指している。また、「地方創生推進交付金の創設」など、国による多様な支援策を掲げている。
- 地方創生推進交付金の対象となる事業は、「先駆性のある取組」、「先駆的・優良事例の横展開」、「既存事業の隘路を打開する取組」としており、自立性・官民協働・地域間連携・政策間連携等の観点から評価される。
- 地方創生において取り組まれている事業は、今後、KPI（重要業績評価指標）に基づく効果検証を受けることとなる。しかしながら、KPIの水準は地方公共団体間で格差があり、各事業でKPIを達成しても、人口減少の抑制や稼ぐ力の維持・向上といった主要目標を達成できないケースが想定される。
- 真の地方創生を成し遂げるためにも、経済波及効果や資金循環の観点からKPIの妥当性の検証に多くの地方公共団体が取り組むことを期待したい。

はじめに

人口減少・少子高齢化の進展によって、多くの地方公共団体の消滅可能性が指摘されたことを踏まえ、「経済財政運営と改革の基本方針（骨太方針）2014」において、地域の活力を維持し、東京への一極集中傾向に歯止めを掛けるとともに、少子化と人口減少を克服することを目指した総合的な政策を推進することが掲げられた。

これを受けて、2014年11月に、地方創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための「まち・ひと・しごと創生法」が成立。12月には、同法に基づき、2015年度を初年度とする5年間の政策目標や施策の基本的方向、具体的な施策が取りまとめられた「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定された。

国は、2015年を「地方創生・元年」と位置付け、6月に「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」を閣議決定し、地方創生の深化に向けた当面の取組方針を示した。

また、9月にはアベノミクス第2ステージとして「一億総活躍社会」を創り上げる方針が示され、地方創生は「一億総活躍社会」の実現に向けて最も緊急度が高い取組の一つと位置づけられている。こうした趣旨を踏まえ、12月には地方創生の深化に向けて政策メニューの拡充を図るとともに、地方公共団体からの要望や実態を踏まえ目標数値を再設定した「まち・ひと・しごと創生総合戦略2015 改訂版」が公表された。

国の総合戦略を踏まえて、地方公共団体は

人口減少克服と地方創生の実現に向け、いわゆる「地方版総合戦略」を策定してきたが、2015年度末時点において、ほぼ全ての地方公共団体が戦略策定を完了しており、地方創生は「戦略策定」から本格的な「事業展開」の段階へ移行している。

一方、2015年国勢調査によると、日本の総人口は1億2,711万人で、前回2010年の国勢調査から94万7,000人減少し、国勢調査において初めての減少となった。また、東京一極集中は加速化しており、東京圏においては、若年層を中心に約12万人の転入超過（20年連続）を記録している。地域経済は、雇用面の改善は見られるが、所得水準、消費活動において地方と大都市の格差が見られるうえ、人口減少に加え、若年層の人口流出により人手不足が深刻化している。

これを受けて、2016年6月に地方創生の本格展開に向け、これまで取り組まれてきた戦略策定や政策メニューづくりの実績を踏まえ、①各分野の政策の推進（政策パッケージの推進）、②地域特性に応じた戦略の推進、③多様な地方支援の推進を基本とした「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」を閣議決定した。

また、地方公共団体が地方創生に中長期的見地から安定体に取り組むための財政支援として、2016年度予算において「地方創生推進交付金」が創設された。

以下では、「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」の概要と、地方創生に向けた事業に対する国の評価ポイント等について整理している。

1. 「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」の概要

(1) 地方創生の本格展開に向けた基本的な取組

地方は少子高齢化や過疎化の最前線であり、地方創生は「一億総活躍社会」の実現において、最も緊急性の高い取組の一つとされている。

また、「ニッポン一億総活躍プラン」においても、ローカル・アベノミクスの実現による地方での安定した雇用創出など、「しごと」「ひと」「まち」それぞれの創生につながる方向性が示されている。これを受けて「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」では、地方創生の本格的な事業展開に向け、「一億総活躍社会」の取組と相互に連動した、3つの基本的な取組を進めることとしている。

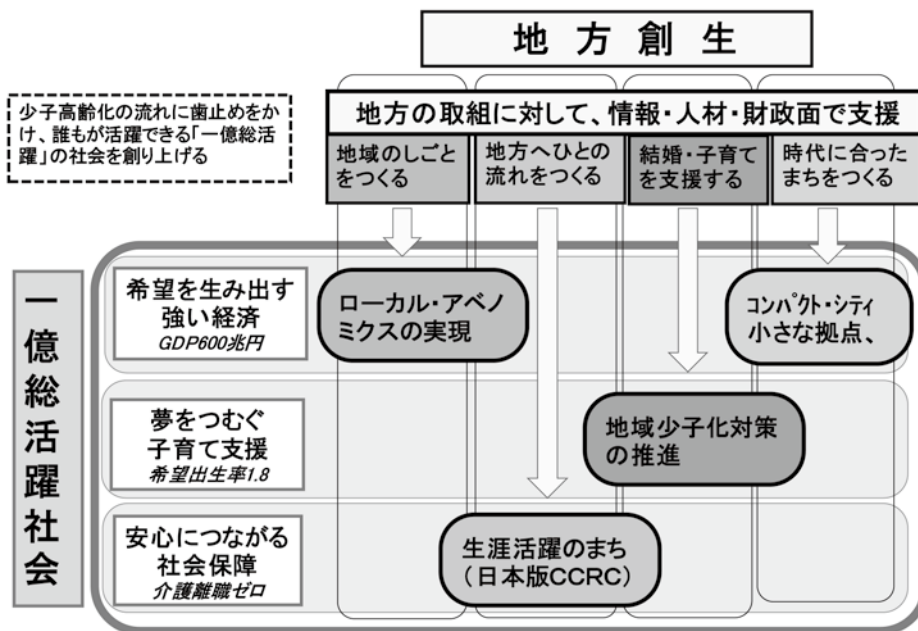
「各分野の政策推進」においては、「地方に

しごとをつくり、安心して働けるようにする」、「地方への新しいひとの流れをつくる」、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」、「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」という地方創生の深化に向けた4つの分野の政策パッケージの推進を掲げている。

また、「地域特性に応じた戦略の推進」においては、若者の地方還流・地方定着に向けた取組の強化と将来の急激な人口減少に対応した行政サービス等の効果的・効率的な供給体制の構築を図ることとしている。

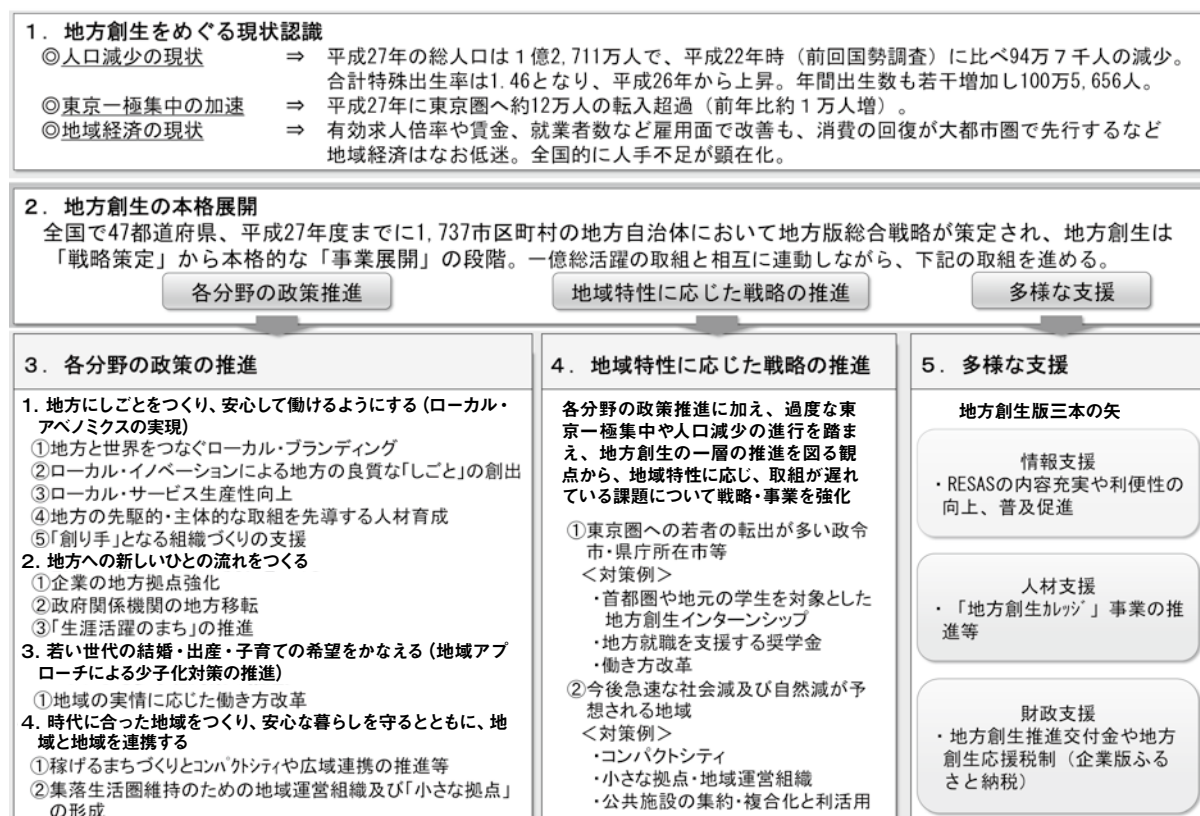
地方公共団体が人口減少を克服するため、各自の戦略に沿って、施策の企画立案、事業推進、効果検証を進めていくにあたり、国は、情報面・人材面・財政面から側面的な支援を続けることとしている。

図表1 一億総活躍社会の実現に向けた地方創生の主な取組



(出典) まち・ひと・しごと創生本部事務局

図表2 まち・ひと・しごと創生基本方針



（出典）まち・ひと・しごと創生本部事務局

（2）各分野の政策（政策パッケージ）の推進

政策パッケージにおいて第一に掲げられている政策は、ローカル・アベノミクスの実現で、地域経済に人材と資金を呼び込めるような、生産性の高い、活力に溢れた産業を形成し、若者や女性、働き盛りの世代にとって魅力のある職場を生み出すことを目指している。

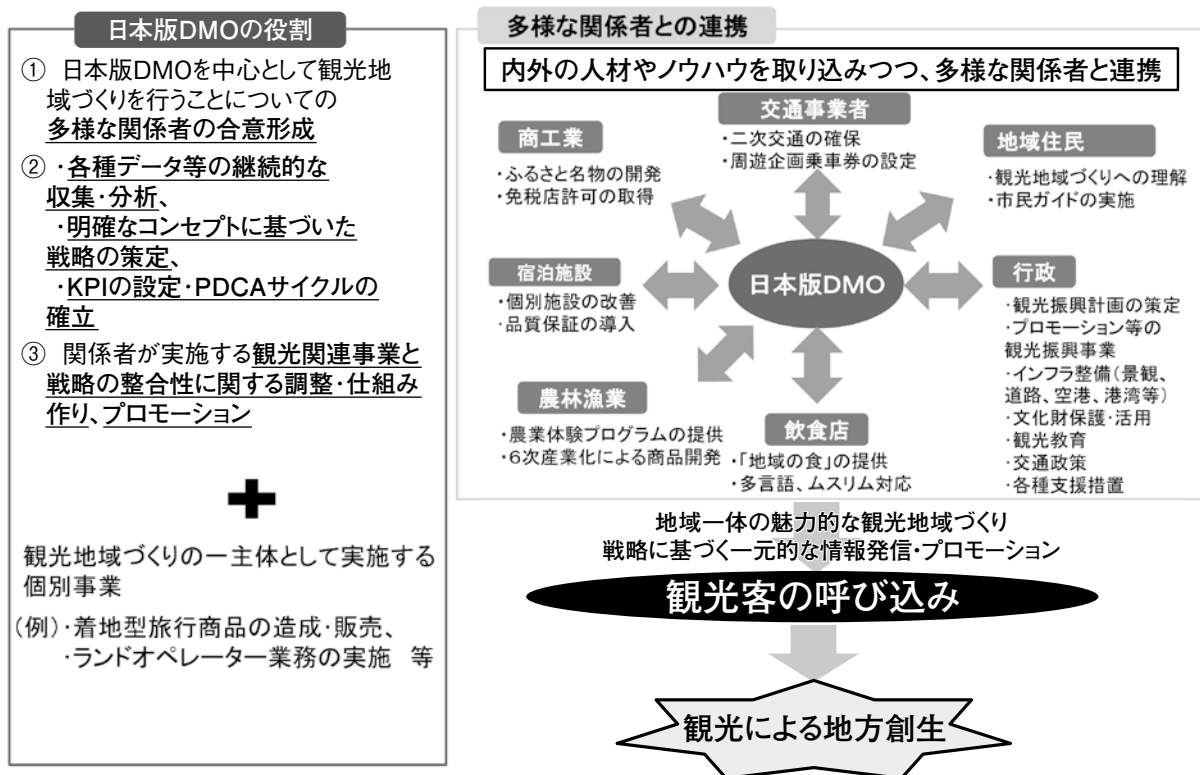
具体的には、①地方と世界をつなぐローカル・ブランディング、②ローカル・イノベーションによる地方の良質な「しごと」の創出、③ローカル・サービス生産性向上、④地方の先駆的・主体的な取組を先導する人材育成、⑤「創り手」となる組織づくりの支援に取組むこととしている。

ローカル・ブランディングにおいては、先駆

的な取組として、日本版DMO（Destination Marketing/Management Organization）を核とする観光地域づくり・ブランドづくりの推進と地域商社機能を核とする地域産品市場の拡大をあげており、普及に向けた取組を継続するとともに先導的な事例を横展開することとしている。

また、人口減少局面において稼ぐ力を維持するためには、生産性の向上が必要となるが、日本の雇用の7割を支えているサービス業の生産性は、欧米に比して低い水準にとどまっている。特に生産性が米国の半分以下となっている小売・流通、飲食・宿泊などの分野は、今後の賃金・最低賃金の上げも視野に生産性向上を促す必要があるとされており

図表3 日本版DMOの概要



(出典) 観光庁

り、IoTの戦略的活用や、生産性向上に向けた取組支援にかかるワンストップ窓口の設置、サービス業の経営に関する専門的・実践的な教育プログラムの策定などに取組むこととしている。

一方、人口移動の東京一極集中の傾向が加速している状況下において、地方への新しいひとの流れをつくるため、企業の地方拠点強化や政府機関の地方移転、「生涯活躍のまち」の推進を図ることとしている。「生涯活躍のまち」構想では、中高年齢者が希望に応じて地方や「まちなか」に移り住み、地域の住民（多世代）と交流しながら、健康でアクティブな生活を送り、必要に応じて医療・介護を受けることができる地域づくりを進める

ため、先導的事例の横展開を図ることとしている。

まちづくりにおいても稼ぐ力の向上を課題としている。地域間連携の推進やコンパクトシティの実現、人口減少を踏まえた既存ストックのマネジメント強化などによって、まちに賑わいと活力を生み出し、雇用と所得の創出を目指している。

一方、人口減少や高齢化が著しい中山間地域においては、日常生活圏を構成している「集落生活圏」の維持が課題とされており、住民生活に必要な不可欠なサービスの効率的・効果的な供給体制を構築するための「小さな拠点」と地域運営組織の形成に取り組むこととしている。

図表4 先駆的な事業例

<p>◆地域の技の国際化(ローカルイノベーション)</p> <p>・明確な出口戦略の下、大学、研究機関、企業、金融機関等の連携を促進し、日本型イノベーション・エコシステムの形成や地域中核企業等への支援等が出来るためのネットワーク形成等を通じて、IoTを活用した新たなイノベーションの創出をはじめ、地域の「稼ぐ力」を引き出す取組を行う。</p>	<p>◆地域の魅力のブランド化(ローカルブランディング:日本版DMO・地域商社)</p> <p>・地域の「稼ぐ力」向上のため、様々な連携を図りながら地域経済全体の活性化につながる観光戦略を実施する専門組織として日本版DMOを確立し、これを核とした観光地域づくりを行う。</p> <p>・地場産品を戦略的に束ね、安定的な販路開拓・拡大に取り組む地域商社を核に、地場産品市場の拡大、地域経済の活性化を目指す。</p>
<p>◆地域のしごとの高度化(ローカルサービスの生産性向上等)</p> <p>・地域経済を支えるサービス産業の生産性向上に向け、各業種に即した生産性改善の取組に加え、地域間、異業種間等を問わず、事業者等の様々な連携により新たなビジネスモデルを生み出し、ITの活用や対内直接投資も含めた生産性向上に資する戦略的投資を呼び込む取組などを促進する。</p>	<p>◆地方創生推進人材の育成・確保</p> <p>・全国規模で行われる地方創生人材の育成・確保の取組(「地方創生カレッジ」を含む)と連動しながら、その地域独自の人材ニーズに基づき行われる人材育成・確保の取組を行うとともに、それを通じた地域の総合力の底上げを目指す。(他の分野の事業の中で併せて取り組む場合も含む。)</p>
<p>◆移住促進/生涯活躍のまち</p> <p>・人材ニーズを踏まえた雇用創出・人材育成との連携や、地域コミュニティの活性化を伴う移住促進施策を実施する。</p> <p>・特に、高齢者等が希望に応じて移住し、地域住民や多世代と交流しながら健康でアクティブな生活が送れるよう、「生涯活躍のまち」構想の実現に向けた取組を進める。</p>	<p>◆地域ぐるみの働き方改革</p> <p>・若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえるため、地方公共団体だけでなく、地域の産業界や労働界、金融機関等の地域の関係者が「地域働き方改革会議(仮称)」の下に集い、地域ぐるみで働き方改革に取り組む。</p>
<p>◆広域的な取組による「小さな拠点」の形成・活性化</p> <p>・地域住民を主体とした「小さな拠点」が連携して、広域的な取組を行うことにより、生活機能の確保に加え、地域資源の活用によるコミュニティビジネスの活性化や都市部との交流を図り、持続的な集落生活圏の維持・形成を図る。</p>	<p>◆都市のコンパクト化と公共交通ネットワークの形成等</p> <p>・都市のコンパクト化や公共交通網の再構築、公共インフラや既存ストックの有効なマネジメントなどに資する取組を推進するとともに、これらの取組との連携による「稼げるまちづくり」を目指したまちの賑わいを創出する等戦略的な取組を進める。</p>

(出典) まち・ひと・しごと創生本部事務局

(3) 多様な支援

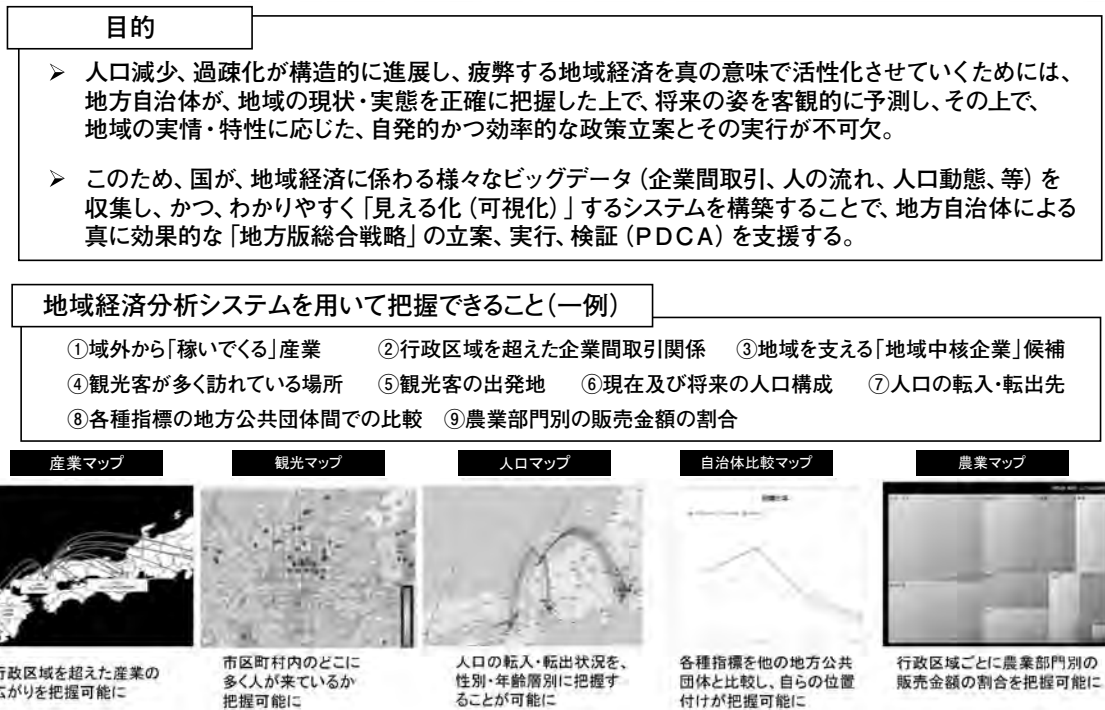
2015年4月より、国から地域経済に関する官民のビッグデータを「見える化」した地域経済分析システム (RESAS) が提供されている。当該システムにより、地域の現状や課題の把握、強み・弱みや将来像の分析、KPIの設定、PDCAサイクルの確立など、地方公共団体の地方創生に向けた取組を情報面から支援している。

財政支援については、2014年度補正予算に計上した地方創生先行型交付金の基礎交付1,400億円により、全ての地方公共団体の地方版総合戦略の策定などを支援しつつ、同交

付金の上乗せ交付300億円により、官民協働・地域間連携・政策間連携の観点から先駆性のある取組を支援している。また、2015年度補正予算では、地方版総合戦略に基づき実行される地方公共団体の取組について、先駆性を高め、レベルアップの加速化を図る観点から地方創生加速化交付金1,000億円を計上している。

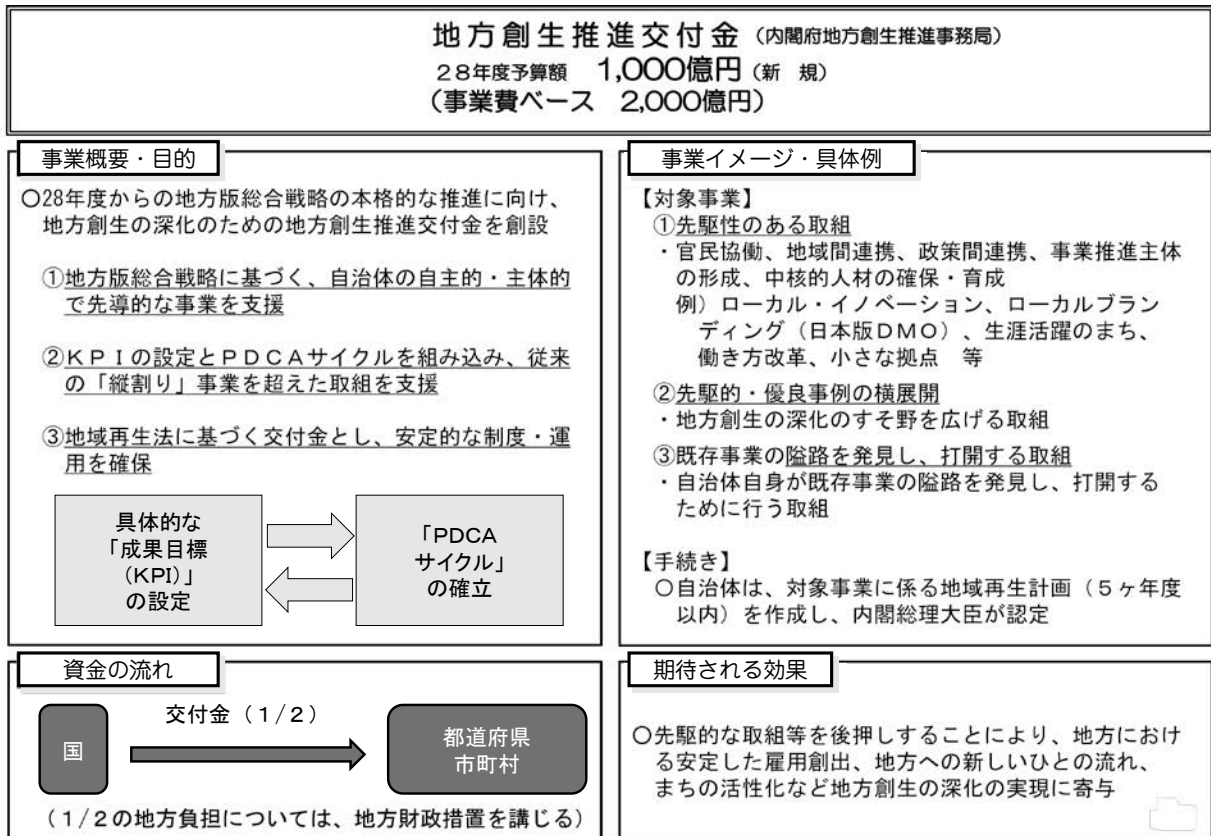
2016年度については、地方公共団体が複数年度にわたって取り組む先導的な事業を安定的・継続的に支援するため、地域再生法を改正して地方創生推進交付金を創設している。対象となる事業は、官民協働・地域間連携・政策間連携・事業推進主体の形成・中核

図表5 地域経済分析システム (RESAS) の概要



(出典) まち・ひと・しごと創生本部事務局

図表6 地方創生推進交付金の概要



(出典) まち・ひと・しごと創生本部事務局

的人材の確保と育成の観点からみた「先駆性のある取組」と「先駆的・優良事例の横展開」、「既存事業の隘路を発見し、打開する取組」としている。

なお、2016年度予算は1,000億円計上され、事業費ベースでは2,000億円となっているが、1/2の地方負担については、地方財政措置が講じられることになっている。

2. 地方創生に向けた事業に対する国の評価ポイント

地方創生推進交付金の対象となる事業の設計に際しては、前提として、地域経済分析システム（RESAS）などの客観的なデータに基づき、地域の強み・弱み、産業構造等を把握していることと、事業にふさわしいKPIを設定し、PDCAサイクルを整備することが求

められている。

また、KPIの設定に際しては、人口ビジョン・地方版総合戦略との整合性を確保することと、達成にかかる費用対効果が適切であることが求められており、事業の効果よりもKPI達成を意識した低水準な目標を設定した場合、見直しが求められる可能性がある。

なお、交付事業の選定に際しては、**図表7**にある7つの視点から評価されており、特に自立性・官民協働・政策間連携・地域間連携が重要視されている。

おわりに

地方創生が事業展開の段階に入り、先行して取り組まれてきた事業は、今後、KPIに基づく効果検証を受けることとなる。

KPIを事業プロセスごとに細かく設定して

図表7 地方創生推進交付金の評価ポイント

評価項目	ポイント
自立性	事業を進めていく中で、「稼ぐ力」が発揮され、事業推進主体が自立していくことにより、将来的に行政からの補助金等に頼らずに、事業として自走していくことが可能となる事業であること。
官民協働	地方公共団体のみでの取組ではなく、民間と協働して行う事業であること。また、単に協働することとどまらず、民間からの資金（融資や出資など）を得て行うことがあれば、より望ましい。
地域間連携	単独の地方公共団体のみでの取組ではなく、関係する地方公共団体と連携し、広域的なメリットを発揮する事業であること。
政策間連携	単一の政策目的を持つ単純な事業ではなく、複数の政策を相互に関連づけて、全体として、地方創生に対して効果を発揮する事業であること。また、利用者から見て意味あるワンストップ型の窓口等の整備を行う事業であること。
事業推進主体の形成	事業を実効的・継続的に推進する主体が形成されること。特に、様々な利害関係者が含まれつつ、リーダーシップを持つ人材がその力を発揮できる体制を有した推進主体であることが望ましい。
地方創生人材の確保・育成	事業を推進していく過程において、地方創生に役立つ人材の確保や育成を目指すものであること。
国の総合戦略における政策5原則等	国の総合戦略における政策5原則（将来性、地域性又は直接性）の観点や新規性など、他の地方公共団体において参考となる先駆的事业であること。

(出典) まち・ひと・しごと創生本部事務局

いる地方公共団体については、未達成にかかる要因を分析することが可能であるため、効果的に対策を施すことができる。

しかしながら、KPIの設定においては、地方公共団体間で大きな格差があり、明らかに低水準なものや、投資額に比して費用対効果の面で問題のあるケースもみられる。

地方創生推進交付金においては、複数年にわたり交付金を受領することも可能とされているが、KPIの達成状況が検証されるため、達成状況が不十分な場合、事業期間中であっても計画の見直しを求められる可能性がある。

また、事業設計に際し、経済波及効果や地域内での資金循環を考慮しなければ、各事業のKPIを達成しても、期待された効果が発揮されない可能性がある。例えば、工場誘致1社というKPIを設定し、達成したとしても、地域内企業との取引が少なければ、工場の生産額に比して、経済波及効果は限定的とな

る。また、中心市街地や商店街の魅力が乏しいため、住民が地域外のショッピングモールやロードサイド店で消費した場合、地域内に分配された所得は地域に還流せず、地域外に流出することから、地域内で新しい付加価値を生むための資金の流れが細くなり、地域の稼ぐ力が狙い通りに向上しない状態となる。

当該要因を分析するためには、地方版総合戦略で設定されたKPIの妥当性を「産業連関表」と「地域経済計算」を用いて、経済波及効果や資金循環の観点から検証する必要がある。当該データは、地域経済分析システム（RESAS）で展開されている「地域経済循環分析」において利用されており、地方公共団体、地域金融機関、研究機関等は個別に入手することができるようになっている。

真の地方創生を成し遂げるためにも、KPIの妥当性の検証に多くの地方公共団体が取り組むことを期待したい。