

まち・ひと・しごと創生総合戦略

(抜 粋)

平成 26 年 12 月 27 日

まち・ひと・しごと創生総合戦略

I. 基本的な考え方

1. 人口減少と地域経済縮小の克服

- 我が国は、2008年をピークとして人口減少局面に入っている。今後、2050年には9,700万人程度となり、2100年には5,000万人を割り込む水準にまで減少するとの推計がある。加えて、地方と東京圏の経済格差拡大等が、若い世代の地方からの流出と東京圏への一極集中を招いている。首都圏への人口集中度が約3割（東京都、埼玉県、千葉県及び神奈川県の一都三県の数値）という実態は、諸外国に比べても圧倒的に高い。地方の若い世代が、過密で出生率が極めて低い東京圏をはじめとする大都市部に流出することにより、日本全体としての少子化、人口減少につながっている。
- 人口減少は、地域経済に、消費市場の規模縮小だけではなく、深刻な人手不足を生み出しており、それゆえに事業の縮小を迫られるような状況も広範に生じつつある。こうした地域経済の縮小は、住民の経済力の低下につながり、地域社会の様々な基盤の維持を困難としている。2020年オリンピック・パラリンピック東京大会開催を前に、東京一極集中と地方からの人口流出はますます進展している。
- このように、地方は、人口減少を契機に、「人口減少が地域経済の縮小を呼び、地域経済の縮小が人口減少を加速させる」という負のスパイラル（悪循環の連鎖）に陥るリスクが高い。そして、このまま地方が弱体化するならば、地方からの人材流入が続いてきた大都市もいずれ衰退し、競争力が弱まるることは必至である。人口減少を克服し、地方創生を成し遂げるため、以下の基本的視点から、人口、経済、地域社会の課題に対して一体的に取り組むことが何よりも重要である。

① 「東京一極集中」を是正する。

地方から東京圏への人口流出に歯止めをかけ、「東京一極集中」を是正するため、「しごとの創生」と「ひとの創生」の好循環を実現するとともに、東京圏の活力の維持・向上を図りつつ、過密化・人口集中を軽減し、快適かつ安全・安心な環境を実現する。

②若い世代の就労・結婚・子育ての希望を実現する。

人口減少を克服するために、若い世代が安心して就労し、希望通り結婚し、妊娠・出産・子育てができるような社会経済環境を実現する。

③地域の特性に即して地域課題を解決する。

人口減少に伴う地域の変化に柔軟に対応し、中山間地域をはじめ地域が直面する課題を解決し、地域の中において安全・安心で心豊かな生活が将来にわたって確保されるようにする。

- この構造的な課題の解決には長期間を要する。仮に短期間で出生率が改善しても、出生数は容易には増加せず、人口減少に歯止めがかかるまでに数十年を要する。一方で、解決のために残された選択肢は少なく、無駄にできる時間はない。国及び地方公共団体は、国民とともに問題意識を共有しながら、これまでにない危機感を持って、人口減少克服と地方創生に取り組む必要がある。

2. まち・ひと・しごとの創生と好循環の確立

- 地方創生は、言うまでもなく「ひと」が中心であり、長期的には、地方で「ひと」をつくり、その「ひと」が「しごと」をつくり、「まち」をつくるという流れを確かなものにしていく必要がある。

その上で、現在の課題の解決に当たって重要なのが、負のスパイラル（悪循環の連鎖）に歯止めをかけ、好循環を確立する取組である。都市部には、仕事等の条件がかなえば地方への移住を希望する人が約4割いるとの調査結果もある。悪循環を断ち切るには、地方に、「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を確立することで、地方への新たな人の流れを生み出すこと、その好循環を支える「まち」に活力を取り戻し、人々が安心して生活を営み、子どもを産み育てられる社会環境をつくり出すことが急務である。

このため、以下に示すような、まち・ひと・しごとの創生に、同時かつ一体的に取り組むことが必要である。

(1) しごとの創生

地域に根付いたサービス産業の活力、生産性の向上、雇用のミスマッチに対する経済の状況や変動に応じた円滑な対応など、『雇用の質』の確保・向上に注力する。特に、若い世代が地方で安心して働くことができるようになるためには、「相応の賃金」+「安定した雇用形態」+「やりがいのあるしごと」といった要件を満たす雇用の提供が必要となる。こうした『雇用の質』を重視した取組こそが、労働力人口の減少が深刻な地方では重要であり、経済・産業全体の付加価値や生産性を継続的に向上させていくことが必要となる。

また、高付加価値商品の開発や地域への新たな人の流れなど、地域経済に新たな付加価値を生み出す核となる企業・事業の集中的育成、企業の地方移転、新たな雇用創出につながる事業承継の円滑化、地域産業の活性化等に取り組み、将来に向けて安定的な『雇用の量』の確保・拡大を実現する。さらに、付加価値の高い新たなサービス・製品を創出するには、多様な価値観を取り込むことが重要で、この点からも女性の活躍が不可欠である。女性が活躍する場をつくることは、女性がその地域に魅力を感じ、居場所を見出し、住み続けることにつながることから、地域における女性の活躍を推進する。

(2) ひとの創生

地方への新しい人の流れをつくるため、しごとの創生を図りつつ、若者の地方での就労を促すとともに、地域内外の有用な人材を積極的に確保・育成し、地方への移住・定着を促進するための仕組みを整備する。

くらしの環境を心配することなく、地方でのしごとにチャレンジでき、安心して子どもを産み育てられるよう、結婚から妊娠・出産・子育てまで、切れ目のない

支援を実現する。

（3）まちの創生

「しごと」と「ひと」の好循環を支えるためには、人々が地方での生活やライフスタイルの素晴らしさを実感し、安心して暮らせるような、「まち」の集約・活性化が必要となる。また、それぞれの地域が個性を生かし自立できるよう、ＩＣＴを活用しつつ、まちづくりにおいてイノベーションを起こしていくことが重要である。

このため、中山間地域等において地域の ^{きずな} 絆の中で人々が心豊かに生活できる安全・安心な環境の確保に向けた取組を支援するとともに、地方都市の活性化に向けた都市のコンパクト化と公共交通網の再構築をはじめとする周辺等の交通ネットワーク形成の推進や、広域的な機能連携、大都市圏等における高齢化・単身化の問題への対応、災害への備えなど、それぞれの地域の特性に即した地域課題の解決と、活性化に取り組む。

○ これらの取組は、個々の問題事象への対症療法的なものではなく、「しごと」、「ひと」、「まち」の間における自立的かつ持続的な好循環の確立につながらなければならない。このためには、個々の地域の実態の正確な把握と分析に基づき、各政策がバラバラになることなく一体的に取り組まれ、相乗効果の発揮も含めて効果の検証と見直しを行っていく体制を確保することが必要である。

こうした課題意識の下で、まち・ひと・しごと創生会議の構成員である有識者も参画して、地方公共団体の首長や関係府省庁からヒアリング・意見交換を行い、地方創生に関する各府省庁の新たな政策の在り方を中心に検証し、今後のあるべき総合的な戦略の方向性等について検討を進めてきた。

○ まち・ひと・しごと創生総合戦略（以下「総合戦略」という。）は、以上のような検討結果や各界から寄せられた数多くの提言等を踏まえ、まち・ひと・しごと創生法（平成 26 年法律第 136 号）第 8 条に基づき、2015 年度を初年度とする今後 5 か年の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめたものである（付属文書の「アクションプラン（個別施策工程表）」においては、個別施策の「成果目標」と「緊急的取組・2015 年度の取組・2016 年度以降の取組」を盛り込んでいる。）。

前提となるまち・ひと・しごと創生長期ビジョン（以下「長期ビジョン」という。）は、「2060 年に 1 億人程度の人口を維持する」という中長期展望を示し、その実現に向けた「総合戦略」の重要性を指摘している。

「総合戦略」は、「長期ビジョン」が提示する日本の将来像に向け、過去の政策の反省に立ち、厳格な効果検証を伴いつつ限られた政策資源を有効に活用するという基本認識に立脚したものである。

II. 政策の企画・実行に当たっての基本方針

1. 従来の政策の検証

これまで講じられてきた、地域経済・雇用対策や少子化対策は、個々の対策としては一定の成果を上げたが、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るっていない。その要因として、次の5点が挙げられる。

(1) 府省庁・制度ごとの「縦割り」構造

地域の経営人材の確保・育成に関しては、各府省庁で政策手法が似通うことが多く、事業相互の重複や、小粒な事業が乱立する傾向にある。一方で、移住希望者向けのワンストップ窓口を設置した地方公共団体が移住希望地の上位に急上昇した事例等にみられるように、「縦割り」排除の効果は非常に大きい。

(2) 地域特性を考慮しない「全国一律」の手法

各府省庁の個別補助金政策は、個別政策目的の観点から実施されるため、使用目的を狭く縛ってしまうことが多く、結果として地域特性や地域の主体性が考慮されないことが多い。また、公募型事業等では、全国から多数の申請が出され、「小粒で似たような」事業が全国で多数展開される傾向がある。

(3) 効果検証を伴わない「バラマキ」

財源が限られている中、効果検証を客観的・具体的なデータに基づいて行う仕組みが整っていない施策は、「バラマキ」との批判を受けやすい。政策目的が明確でないこと、適切かつ客観的な効果検証と運用の見直しのメカニズムが伴っていないこと等に、根本的な原因がある。

(4) 地域に浸透しない「表面的」な施策

従来の施策の中には、対症療法的なものにとどまり、構造的な問題への処方箋としては改善の余地があったものも多い。地方で起きている社会経済現象は有機的に絡み合っており、各分野の施策を構造的に組み立て、「深み」のある政策パッケージを立案・推進する必要がある。しかし、現実には表面的で単発の施策が多い。

(5) 「短期的」な成果を求める施策

政策が成果を出すためには、一定の時間が必要とされる。それにもかかわらず、中長期的な展望やプランを持たずに、単年度のモデル事業という形で取り組まれている施策や、短期間で変更・廃止を繰り返している施策が多い。また、専門人材の育成には一定の時間が必要となるが、地方公共団体において、必要となる専門人材の育成が不十分との指摘もある。

2. まち・ひと・しごとの創生に向けた政策5原則

こうした従来の政策の弊害を排除し、人口減少の克服と地方創生を確実に実現するため、次の5つの政策原則に基づきつつ、関連する施策を展開することが必要である。

「まち・ひと・しごと創生」政策5原則

(1) 自立性

各施策が一過性の対症療法的なものにとどまらず、構造的な問題に対処し、地方公共団体・民間事業者・個人等の自立につながるようなものであるようとする。また、この観点から、特に地域内外の有用な人材の積極的な確保・育成を急ぐ。

具体的には、施策の効果が特定の地域・地方、あるいはそこに属する企業・個人に直接利するものであり、国の支援がなくとも地域・地方の事業が継続する状態を目指し、これに資するような具体的な工夫がなされていることを要する。また、施策の内容検討や実施において、問題となる事象の発生原因や構造的な背景を抽出し、これまでの施策についての課題を分析した上で、問題となっている事象への対症療法的な対応のみならず、問題発生の原因に対する取組を含んでいかなければならない。

(2) 将来性

地方が自主的かつ主体的に、夢を持って前向きに取り組むことを支援する施策に重点を置く。活力ある地域産業の維持・創出、中山間地域等において地域の絆の中で心豊かに生活できる環境を実現する仕組み等も含まれる。

なお、地方公共団体の意思にかかわらず、国が最低限提供することが義務付けられているナショナルミニマムに係る施策に対する支援は含まれない。

(3) 地域性

国による画一的手法や「縦割り」的な支援ではなく、各地域の実態に合った施策を支援することとする。各地域は客観的データに基づき実状分析や将来予測を行い、「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」及び「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「地方版総合戦略」という。）を策定するとともに、同戦略に沿った施策を実施できる枠組みを整備する。国は、支援の受け手側の視点に立って人的側面を含めた支援を行う。

したがって、全国的なネットワークの整備など、主に日本全体の観点から行う施策は含まれない。施策の内容・手法を地方が選択・変更できるものであり、客観的なデータによる各地域の実状や将来性の分析、支援対象事業の持続性の検証の結果が反映されるプロセスが盛り込まれていなければならず、また必要

に応じて広域連携が可能なものである必要がある。

(4) 直接性

限られた財源や時間の中で、最大限の成果を上げるため、ひとの移転・しごとの創出やまちづくりを直接的に支援する施策を集中的に実施する。地方公共団体に限らず、住民代表に加え、産業界・大学・金融機関・労働団体（産官学金労）の連携を促すことにより、政策の効果をより高める工夫を行う。

この観点から、必要に応じて施策の実施において民間を含めた連携体制の整備が図られている必要がある。

(5) 結果重視

効果検証の仕組みを伴わないバラマキ型の施策は採用せず、明確なPDCA¹メカニズムの下に、短期・中期の具体的な数値目標を設定し、政策効果を客観的な指標により検証し、必要な改善等を行う。

すなわち、目指すべき成果が具体的かつ適切な数値で示されており、その成果が事後的に検証できるようになっていなければならない。また、成果の検証結果により取組内容の変更や中止の検討が行われるプロセスが組み込まれており、その検証や継続的な取組改善が容易に可能である必要がある。

¹ PLAN（計画）、DO（実施）、CHECK（評価）、ACTION（改善）の4つの視点をプロセスの中に取り込むことで、プロセスを不断のサイクルとし、継続的な改善を推進するマネジメント手法のこと。

3. 国と地方の取組体制と PDCA の整備

政策5原則に基づき、まち・ひと・しごとの一体的な創生を図っていくに当たっては、地方の自立につながるよう地方自らが考え、責任を持って「総合戦略」を推進し、国は伴走的に支援することが必要である。そのためには、各地域経済・社会の実態に関する分析をしっかりと行い、中長期的な視野で改善を図っていくためのPDCAサイクルを確立することが不可欠であり、以下のような国と地方との役割分担の下、地方を主体とした枠組みの構築に取り組んでいく必要がある。

(1) 「5か年戦略」の策定

① 国と地方の「5か年戦略」

国は、日本全体の人口の将来展望を示す「長期ビジョン」とそれを踏まえた今後5か年の「総合戦略」を策定し、地方と連携して地方創生に取り組む。

各地方公共団体は、国の「長期ビジョン」と「総合戦略」を勘案し、遅くとも2015年度中に、中長期を見通した「地方人口ビジョン」と5か年の「地方版総合戦略」を策定し実行するよう努めるものとする。また、そのための体制を整えるため、地方においても「縦割り」や「重複」を排除し、地域における産業、雇用、企業等の技術開発やイノベーション創出等の施策を一体的に推進する組織として、産官学金労に加え住民代表からなる総合戦略推進組織を整備することが望まれる。

2016年度以降は、「地方版総合戦略」に基づき、データによる政策効果検証を行い改善を進めるPDCAサイクルを本格的に稼働させる必要がある。なお、「地方版総合戦略」策定に当たっては、補助金、減税、規制緩和といった従来型の手法のみならず、負荷をかける手法も含めて施策を検討することが望まれる。また、地域金融機関、政府系金融機関等の知見等を積極的に活用する。

② 政策目標設定と政策検証の枠組み

国は、適切な短期・中期の政策目標を伴う政策パッケージを示し、それぞれの進捗についてアウトカム指標²を原則とした重要業績評価指標（KPI³）で検証し、改善する仕組み（PDCAサイクル）を確立する。

各地方公共団体も、国と同様に、地域課題に基づく適切な短期・中期の政策目標を設定し、各「地方版総合戦略」の進捗を検証し、改善するPDCAサイクルを確立することが重要である。それに当たって、地域の特性や資産を的確に把握し、「地方版総合戦略」の企画立案、PDCAサイクル管理等を担うことができる

² 政策の実施により結果として国民にどのような便益がもたらされたのか（アウトカム）を示す指標。

³ Key Performance Indicatorの略。政策ごとの達成すべき成果目標として、「『日本再興戦略』改訂2014」（平成26年6月24日閣議決定）でも設定されている。

地域内外の有能なマネジメント人材を早急に確保・育成し活用することが必要である。

(2) データに基づく、地域ごとの特性と地域課題の抽出

国は、「地方人口ビジョン」や「地方版総合戦略」の策定・実行を地方公共団体が円滑に進められるよう、ビッグデータ⁴を活用した「地域経済分析システム」を整備し、各地域による地域課題の抽出及びPDCAサイクルの確立等をデータ分析面、人材面から支援する。

各地方公共団体は、産業や人口、社会インフラ等の現状や将来の動向に関し必要なデータ分析を行い、各地域の強み・弱みなど特性に即した地域課題等を踏まえ「地方版総合戦略」を策定し、それに基づく施策のPDCAサイクルを確立していくことが求められる。このため、国は、行政区域を超えた企業間取引関係、地域経済を支える「地域中核企業」に求められる要素、観光地における人の動き、現在及び将来の人口構成、人口流入・流出先等に関するビッグデータを活用し、地域の特性を分析できる「地域経済分析システム」を2014年度中に開発する。

2015年度には、各地方公共団体に当該システムの提供を開始し、地方公共団体が策定する「地方版総合戦略」に活用できる体制を整備する。また、国は当該システムの普及を図るとともに、活用支援を担う人材を各地域ブロックに配置し、各地方公共団体がビッグデータ分析等に基づき「地方版総合戦略」を策定できるよう支援する。

2015年度以降は、各地方公共団体が適切にPDCAサイクルを実行することができるよう、データの更新・補正等を実施しつつ、利用者となる地方公共団体等からの要望等に基づき、地域経済循環や農業、医療・福祉等、「地方版総合戦略」策定に必要となる他の分野について、機能の追加を検討する。

(3) 国のワンストップ型の支援体制等と施策のメニュー化

国は、各地域の取組を支援する施策を用意するに当たり、各地域の取り組みやすさに配慮しつつ、関係施策の目標、内容や条件等を関係府省庁間で統一又は整理し、可能な限りパッケージ化するとともに、ワンストップ型の執行体制の整備に努める。また、国は、各地域の特性を生かした個性あふれる地方創生が実現されることを目指し、全国一律ではなく、各地域が必要な施策を選択できるよう、支援施策のメニュー化及びホームページの活用等による各府省庁の支援施策の一元的な情報提供やマッチングを進める。さらに、小規模の市町村に国家公務員等を派遣する「地方創生人材支援制度」や、当該地域に愛着や関心を持ち、意欲ある各府省庁の職員を相談窓口として選任する「地方創生コンシェルジュ⁵制度」による人的支援

⁴ IT（情報通信技術）の進展により生成・収集・蓄積等が可能・容易になる多種多量のデータのこと。

⁵ コンシェルジュとは、ホテルで宿泊客の様々な相談に応える係のことから広がり、客が何でも

を行う。

「地方創生人材支援制度」は、2014年度中に人材マッチングを開始し、派遣する人材の事前研修を行い、2015年度に派遣を実施する。

「地方創生コンシェルジュ制度」についても、2014年度中に選任作業を開始し、各府省庁に設置する。

(4) 地域間の連携推進

国は、地方公共団体間の広域連携に関し、重複する都市圏概念を統一し、経済成長のけん引などの機能を有する「連携中枢都市圏」の形成を促進し、財政面やデータ分析面での支援等を行う。併せて、従来からの定住自立圏の形成を進め、全国各地において、地域連携による経済・生活圏の形成を推進する。

各地方公共団体は、こうした地域連携施策を活用しつつ、地域間の広域連携を積極的に進めることとし、現状分析もその連携エリア単位で行い、抽出された課題を各地方公共団体の「地方版総合戦略」に順次反映させていくこととする。また、都道府県は、市町村レベルの地域課題を、自らの「地方版総合戦略」にも反映させ、市町村と連携をとり地方創生を進める。

相談できる窓口を設け、対応する者を称している。