

地方創生の隘路—求められる論理と検証

小野 達也*

はじめに

日本の人口は、未曾有の危機に向かいつつある。少子化は加速し、東京圏への一極集中も収束しない。「地方創生」は安倍政権の肝煎り政策として開始されたが、10年間の取り組みの成果は捗々しくない。政府も一部認めているように、失敗したというべきかもしれない。

本稿は、国を挙げての人口対策であったはずの地方創生について、政策評価という観点でその立案段階から進行管理、効果検証に至る過程について考察する。地方創生はなぜ成果を上げられなかったのか。そもそも評価に足る政策だったのか。現在策定作業が進む地方創生2.0には何を求めるべきか。そして日本の人口対策はどうあるべきだろうか。

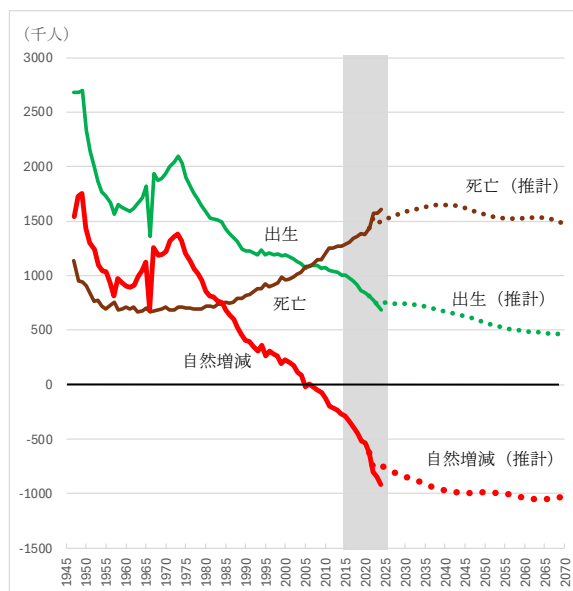
1 日本の人口の現状

まず、地方創生10年間の人口の推移を確認しておきたい。

図1は、日本人人口の自然増減を出生数・死亡数の推移とともにみたもので、2004年までの実績と、2021年以降の社会保障人口問題研究所（以下「社人研」と呼ぶ）による推計（出生中位・死亡中位、以下同様）を示す。自然増減は減少に転じた2007年以降も継続的に下降を続けている。図中で網掛けした地方創生の10年間は、皮肉にも人口減少が一際加速したことがわかる。ただし、この急加速の要因の一部は2020年からのコロナ禍である。

将来について、死亡数は人口の年齢構成から特段のことがない限り予想通りになると考えられるが、不確定要素の大きい出生数の方はその低下ペースが緩和する想定（後

図1 自然増減及び出生・死亡の推移（日本人人口）



（出所）厚生労働省「人口動態統計」、社人研「日本の将来推計人口」に基づき作成。

*追手門学院大学 地域創造学部教授

述)であることに注意が必要である。

図2は、総人口の年齢階級3区分(年少人口、生産年齢人口、老年人口の3区分)について100年間の推移をみたものである。2020年までが実績、2021年以降は推計である。人口減少は少子化がもたらしたものであり、年齢構成は大きく変わる。図中の二重線は、生産年齢人口を老年人口で除した比率である(倍率変化の実質的な意味を示すため右側の軸は対数目盛にしている)。地方創生の10年間は、老年人口の急増が落ち着いたことで、この比の変化がやや緩んだ時期だったが、2030年代には変化の再加速が予想されている。

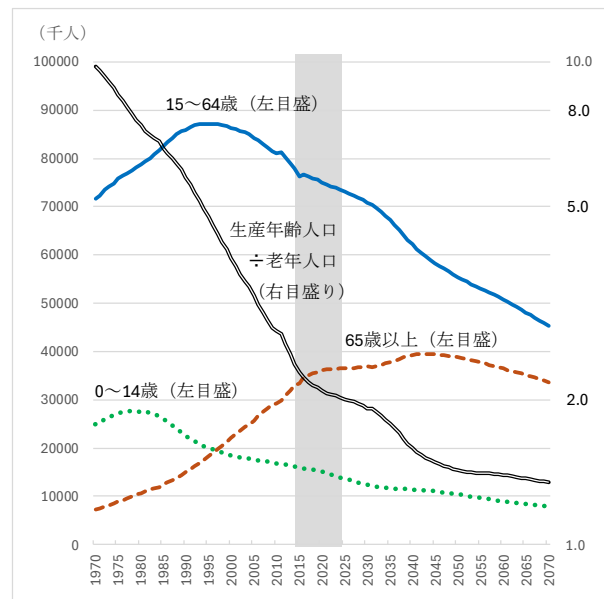
近年は高齢者の就業率が上昇しており、それほど悲観する必要はないとの見方もあるが、高齢者の就業率上昇がいつまで続くか、高齢の就業者を非高齢者と等しく同一視できるか、そしてこの比の変化の影響の拡大傾向を考えると、やはり楽観はできない。

出生数の変化の要因は、大まかには出産する年代の女性人口の変化と、1人の女性による出生率の変化に分けてみるができる。図3は、出生数、20代・30代の女性人口、合計特殊出生率(何れも日本人)の2024年までの実績と2021年以降の推計値(合計特殊出生率は中位の仮定値)を示す。

20代・30代の女性人口は、少なくとも今後20年間はこの通りに減少するだろう。出生数の減少スピードが緩む推計となっているのは、専ら合計特殊出生率の楽観的にも見える仮定のゆえである。地方創生の10年間に急激な

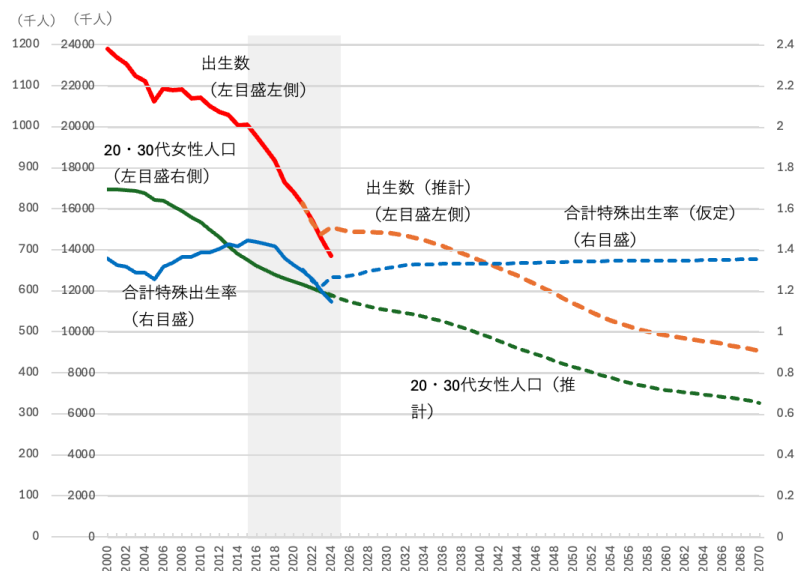
低下に転じた合計特殊出生率は、果たしてV字回復が可能だろうか。合計特殊出生率の低下の加速はコロナ禍前の2019年からであった。

図2 年齢3区分別人口の推移



(出所) 総務省「人口推計」、社人研「日本の将来推計人口」に基づき作成。

図3 出生数、若年女性人口、合計特殊出生率の推移



(出所) 厚生労働省「人口動態統計」、総務省「人口推計」、社人研「日本の将来推計人口」に基づき作成。

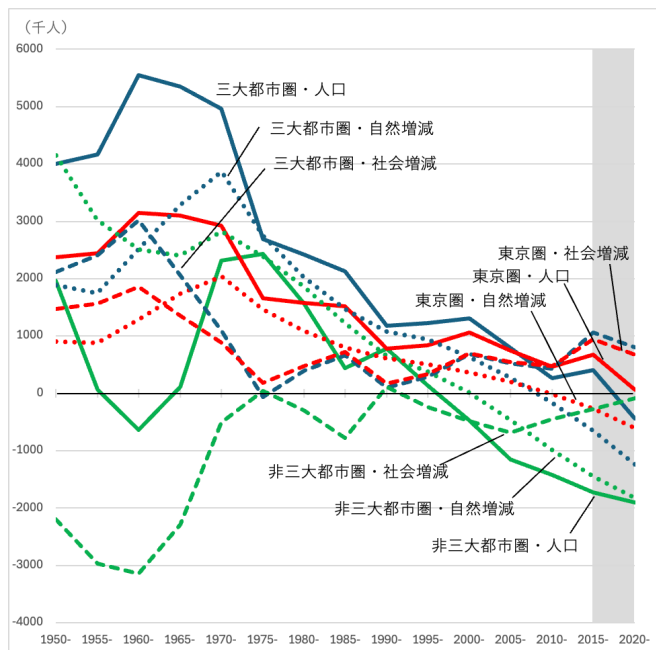
コロナ禍の結婚等への影響は甚大であったが、コロナ禍後の回復も思わしくない。

図4は、三大都市圏と三大都市圏以外、東京圏の3圏域について、人口増減・自然増減・社会増減の推移（5年単位、ただし最後は2020～2024年の4年間）を示したものである。三大都市圏以外の人口減少は、近年は社会減よりも自然減によってもたらされていることがわかる。三大都市圏も自然減によって人口減少に転じた。また、2000年以降の三大都市圏の社会増のほとんどは東京圏のそれである。なお、地方創生の期間に三大都市圏以外の社会減の量が縮小したのは、残念ながら地方創生の成果ではなく、コロナ禍の一時的な影響と外国からの転入増によるものだろう¹。

最後に図5は、都市圏への人口移動が再び顕著となった1996年以降の日本人の移動について、東京圏と三大都市圏の転入超過数の推移を示す。地方創生の10年間、コロナ禍の影響を除けば減少したようには見えない。

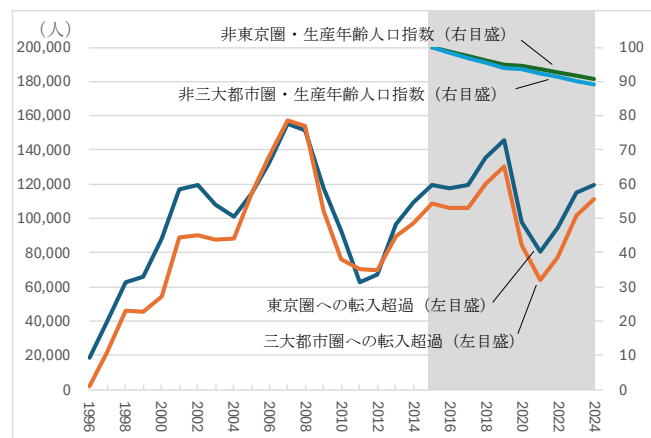
図中の上部に示したのは、非東京圏及び非三大都市圏の生産年齢人口（日本人）の減少度合いを示す指数（2015年を100とする）である²。この9年間に1割前後減少しており、東京圏・三大都市圏への人口移動の量は、地方創生開始時点と現在を比べるならば、実質的に1割ほど拡大して解釈する必要があるだろう。

図4 圏域別の人口増減



（出所）総務省「住民基本台帳人口移動報告」に基づき作成。

図5 東京圏・三大都市圏への転入超過の推移（日本人人口）



（出所）総務省「住民基本台帳人口移動報告」及び「人口推計」に基づき作成。

¹ 近年、外国人労働者が急増している。厚労省「外国人雇用状況の届出状況」によれば、地方創生の10年間（2014年10月末～2024年10月末）に、79万人から230万人へ151万人増加、そのうち51万人は非三大都市圏における増加である。

² 2024年の都道府県間の移動者の88%は生産年齢人口である。

2 地方創生 1.0 はなぜ失敗したか

2015 年からの地方創生 1.0（現在策定中の 2.0 との関係で 1.0 と呼ばれる）が十分な成果を上げられなかったということは、衆目の一致するところであろう。その開始時点及び終了時点の人口の状態をみれば明らかでもある。地方創生 1.0 とは何であったのだろうか。

(1) 国の長期ビジョンと総合戦略のロジック

2014 年の時点ですでに遅きに失した観もあったなか、政府の人口対策としての地方創生は、将来のビジョンに基づく明確な目標を定め、それを着実に達成するための戦略を述べるものでなければならなかった。そしてその目標達成は容易なものとなるはずがない。そうであればなおの事、客観的な進行管理と達成状況の検証は必須であった。

果たして 2014 年末に策定された「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（以下では「政府の長期ビジョン」とする）と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下では「政府の総合戦略」とする）とはどのようなものであっただろうか。

政府の長期ビジョン（2060 年までを視野）では、まず人口問題に対する基本認識が述べられる。加速しながら進む人口減少、人口減少の地域差と東京圏への集中、経済社会への深刻な影響など政府の危機感が示され、この「待ったなし」の課題に対し、的確な政策を展開し官民を挙げて取り組みば「未来は開ける」との意気込みが表明される。

続いて人口減少への対応にはその主たる原因である少子化への対策（長期ビジョンは「積極戦略」と表現、本稿では「原因対策」と呼ぶ）と、今後避けられない人口減少の結果への対策（長期ビジョンは「調整戦略」と表現、本稿では「結果対策」と呼ぶ）があり、この二つを同時並行で進める必要があると、標準的な整理がなされる。

ところが、ビジョンの本論として述べられる「基本的視点」や「目指すべき将来の方向」では、この二つの視点は埋もれてしまう。出生数の改善など原因対策はその成果が経済社会に及ぶまで少なくとも二、三十年はかかるが、だからこそ直ちに本格化する必要がある。一方、結果対策もすでに様々なニーズがあり、時間の経過とともに急速に増大していく。そして長期的には原因対策の成果が結果対策のニーズを左右する。しかし、長期ビジョンの時間軸において二つの視点がどう絡むのかは全く示されない。

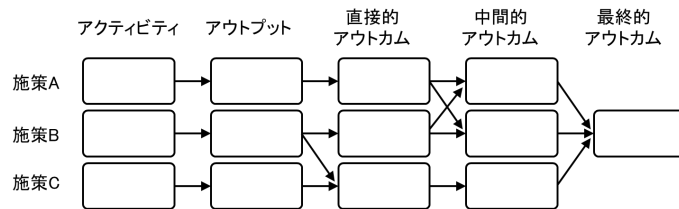
地方を創生する現場は自治体である。各自治体が「地方人口ビジョン」（以下「自治体の人口ビジョン」とする）と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「自治体の総合戦略」とする）を策定することによって、地方で「しごと」がつくられ、それが「ひと」を呼び、さらに「ひと」が「しごと」を呼ぶ好循環が確立されて「まち」が活力を取り戻すというキャッチフレーズが示されるが、個々の自治体のビジョンや戦略が政府のそれとどのような関係にあるのかは語られない。自治体の取り組みの成果の集合が国全体の成果となる一方で、政府の取り組みの成果が自治体の取り組みを支える、あるいは前提となる側面も多いはずだ。国（政府と自治体）を挙げて長期に取り組む地方創生という政策全体のロジックが見えないのである。

ここでロジックとは、実施した取り組みがどのような結果をもたらし、それがどのような変化を生み、さらに最終的に目指す成果をどのようにもたらすかという、行政資源の投入か

ら最終成果の発現に至るロジック(論理)である。今日の公共政策の立案や評価においては、このロジックを踏まえて議論・分析を行うことが要請される。ロジックを明示する方法として、図6のようなロジックモデルと呼ばれる流れ図が政府の政策評価制度など各所でよく描かれるようになっている。

国と自治体が取り組む政策を具体的に述べる政府の総合戦略においても、ロジックの不在は同様である。当初の総合戦略は2015～2019年度の5か年を対象とするが、これは対策の最初の5年であるに過ぎず、長期の視点も欠かせない。そして、自治体における原因対策は

図6 ロジックモデルのイメージ



注1. 政策レベル、事務事業レベルについても同様の図を描くことができる。
注2. アクティビティのさらに左側にインプット(行政資源の投入)を置くこともある。

自然増減(出生と死亡)と社会増減(流入と流出)の2側面に分類できるが、両者は時間軸上で密接に絡み合う。短期と中長期の両方で自然増減と社会増減は互いの原因となり結果ともなる。しかしながら全45頁の政府の総合戦略は、原則論と具体策の列挙であり(これらは何れも必要だが)、この重要な政策全体のロジックは示されない。

2019年末には、5年間の経過を受け、また社人研の新しい推計も踏まえて政府の長期ビジョン改訂版と第2期の総合戦略が策定された。しかし上述の意味でのロジックの不在は変わらない³。

(2) 政府のKPI(重要業績指標)は機能したか

ところで、地方創生政策が打ち出された際の「(今度も)予算のバラマキではないか」との批判に対する、初代担当の石破大臣の応答の1つに「政策の進捗が検証できるように数値目標を設定している」というものがあった。上述の通り政策全体のロジックが不明のままでは、本格的な効果検証は至難というほかないが、評価指標と目標値が設定されれば個々の取り組みの進捗管理と目標達成状況の評価はできる。ただし、この意味での評価が実効性を持つためには、評価指標と目標値の妥当性が前提となる(小野2025)。ここで妥当性とは、指標として測定すべきものが測定され、設定すべき水準の目標値が設定されていることである。

政府の長期ビジョンにおいて発表当初に波紋を呼んだ数字が「国民希望出生率=1.8」である。「国として実現すべき成果(アウトカム)を重視した数値目標」の1つ目に掲げられた。社人研の「出生動向基本調査」結果をもとに、有配偶者の予定子ども数、独身者で結婚を希望する者の割合と希望子ども数に離死別等の影響を加味して計算した合計特殊出生率である。出産の押しつけではないか等の批判に対し事務局が「政府の数値目標ではない」と釈明したり、石破大臣も「子どもを産むか産まないか、政府が介入すべきものではない」と述

³ 後に言及する行政事業レビュー及び政策評価制度における説明資料では、地方創生の全体を数個のブロックで説明するきわめて大括りのロジックモデルは描かれた。

べたりする迷走気味の事態となった。

合計特殊出生率は、人口対策としての地方創生を代表する評価指標のはずである。筆者の観点では、2つの点で地方創生の弱みが露わになっているとみる。第一に、人々の結婚や出産の希望を叶えるために、様々な阻害要因の軽減・除去に政府・自治体に取り組むのは当然のことであり、設定した目標値を達成できなければそれは政府の責任であって国民のせいではない。なぜそのような説明ができないのだろうか。少子化の進行や今後の回復に向けての取り組みについて、政府が責任を重く感じていないとすれば危機的である。

第二に、2030年に1.8という目標値の水準である。これはいわば理想的な状態であり、日本の現状（当時）からいって非現実的というほかない。この数字は、当時の社人研の推計で2060年の総人口が8,674万人となっているのに対し、切りのよい1億人を確保できれば2090年頃には定常状態になる、そのためには2040年に人口置換水準の2.07に回復しなければならない、というところからの機械的な逆算に過ぎない。長期的な観点から理想的な水準を目標値とすることは一般論としてありうる。しかし、差し迫った人口の現状においては、挑戦的な取り組みによって現実に目指せる水準（ストレッチターゲット）を設定すべきだっただろう。総合戦略の具体的な取り組みとの間のロジックを明確にした、実効性のある目標値があるべきであった。

さて、政府の総合戦略では、基本目標レベル（地方における雇用創出、地方への人の流れ、結婚・出産・子育ての希望、「まち」の活性化の計4本）で15本、個々の施策レベルで116本の評価指標が設定された（2018改訂版における本数）。これらはKPI（重要業績指標）と呼ばれ、そのほとんどに数値目標も設定されている。

5年間の総合戦略の進行管理と成果検証の可否はKPIの運用次第である⁴。すなわち、第一にKPIの設定、第二に目標値の設定、第三に目標達成状況の把握という3点の妥当性が問われる。

まずKPIの設定では、重要業績指標という名の通り、政策の重要部分をよく代表することが求められる。このような意味での評価指標の妥当性は、政策のロジックを踏まえることで得られる。政府の総合戦略が強調するアウトカム重視となれば、当然政策のロジックの整理が不可欠である。

総合戦略の記述をみると、個々の基本目標の中ではロジックに相当するような記述も見られ、そこでのKPIの位置づけが一定程度わかる。しかし、個々の施策となるとその概要の記述に続いて「こうした観点から、KPIを以下の通り設定する」との定型表現があってKPIと目標値が列挙されるのみであり、ロジックは曖昧である。

これらのKPIについて2019年の中間整理（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）を参照し子細に点検した田中（2025）によれば、全131本のKPIのうちインプット指標（行政資源の投入量を測る）9、アウトプット指標（提供された財・サービス量を測る）71、アウトカム指標51である。そもそもロジック抜きで妥当性のあるアウトカム指標を設定するのは難しい。アウトカム重視は半ば看板倒れであった。

⁴ KPIに限らない分析や、手段と成果の因果関係を掘り下げる分析は、総合戦略をみる限りほぼ想定外であった。

KPI131本のうち目標値が設定されていない、中間整理の時点でデータがないなどが19本あったが（田中 2025）、筆者は大きな問題として、目標値の設定根拠がほとんど明らかになっていないことを指摘したい。また、目標値を達成することの難しさについての言及もほとんどない。目標値を達成した、あるいは達成まであと僅かだったという結果の意味は、その目標値の設定根拠や達成する難しさによって大きく変わるからである。

続いて、総合戦略の目標達成状況の把握はどのようになされただろうか。2019年5月の中間整理における検証では、達成状況を判断できるものについて、目標の達成状況を「①目標達成に向けて進捗している」92%、「②目標達成に向けた政策効果が十分に発現していない」8%に大別している。①の内訳は「A目標を達成」11%、「B目標を達成していない」68%、「C数値目標なし」13%であり、Bの内訳は「進捗率80%以上100%未満」16%、「同50%以上80%未満」24%、「同50%未満」28%である。指標によって測定時点は区々ではあるが5年間のうち概ね3年を経過した時点で目標値の50%を超えた指標が約50%である。少しでも改善すれば進捗というのも日本語として間違っていないとはいえ、「目標達成に向けて進捗している」が92%とは、目標を達成しそうというニュアンスがあっても過大な表現である。

しかも、アウトカム指標の設定率が4割未満、目標値の設定根拠・困難度も不明である。この検証結果なるものに積極的な意味を見出すことは難しい。

(3) 地方の人口ビジョンと総合戦略

まち・ひと・しごと創生法では自治体の総合戦略策定が努力義務とされたが、果たしてほとんど全ての自治体が直ちに人口ビジョンと総合戦略を策定している。

自治体の人口ビジョンは、各地域の人口動向や将来人口推計を分析し、中長期の将来展望を提示するものとされる。ここでは将来人口の推計が基礎作業として求められた。自治体には3通りの推計パターンが提示されている（内閣官房『「地方人口ビジョン」及び「地方版総合戦略」の策定に向けた人口動向分析・将来人口推計について』2014年）。社人研の推計、日本創生会議の推計（人口移動があまり縮小しないとして「消滅可能性都市」を列挙したもの）、そして自治体が「独自に出生や移動の仮定を設けた推計」である。

やはり目立ったのは独自に政策効果を仮定した希望的観測であった。例えば鳥取県の20団体（県及び19市町村）の「目標人口」はすべて社人研の人口を上回っており、それらの社人研推計に対する超過率をみると、2040年人口は最大45%、平均で16.5%であった。2060年人口になると超過率は最大145%、平均45%となる。この超過率は、社人研推計で人口が大きく減少するところほど大きい（小野 2016）。あまりに楽観的というべきだが、同時に社人研によって推計された人口減少は各地において容易には受け入れがたいものであったと思われる⁵。

総合戦略の策定は、多くの自治体が大わらわで取り組むこととなった。限られた時間で産

⁵ だが現実には厳しい。秋田魁新報(2024)の調査によれば、2025年時点の推計人口を掲げた1288団体のうち53%が2023年時点で既にその人口を割り込んでいた。

官学金労言の策定体制をつくり、総合計画（すでに人口対策は様々取り組んでいる）との関係を調整し、KPI を揃えなくてはならない。自治体の総合戦略にも明確なロジックは求められておらず、しかし交付金のメニューはある。KPI のリスト作成は必須だが、ロジックに基づく設定が求められた訳でもない。KPI もアウトカム指標が原則でありながら「行政活動そのものの結果に係る指標を設定することも差し支えない」（内閣官房『地方人口ビジョン・地方版総合戦略の策定にあたっての参考資料』2014 年）との説明もある。大まかに括ってしまえば、失礼ながら自治体にありがちな計画書が並ぶこととなった。

自治体の総合戦略は KPI によって進行管理され、検証されることになっていたが、すでに何らかの行政評価の経験をもつ自治体（2013 年時点で全ての都道府県と政令市、市区町村の約 6 割）にとっては、特段の深掘りを求められない限り、通常業務として淡々と KPI を計算し報告すること自体は難しい作業ではない。総合計画などとは別に、より積極的に総合戦略の進行管理を行った自治体はほとんどないと思われる。

政府は、自治体の総合戦略の進捗状況や成果を全体としてどのように把握・検証したのであろうか。政府の第 2 期の総合戦略（2019 年、全 85 頁）には「地方版総合戦略の検証」という約 2 頁の項目があり、主として 2 つの検証結果が示された。1 つは 97.5% の団体が「効果検証」をしており、実施した団体の方が KPI の達成割合が高いという。2 つ目は、全自治体の KPI について分野別に集計すると「目標以上を達成」が 3~13%、「概ね目標を達成」が 16~40% などという結果である。政府の示した指標例を元にしたとしても自治体によって KPI は異なり、仮に同じ指標であっても目標値の水準は区々である。この集計は政府の総合戦略のそれよりも一層曖昧なものである。

地方創生関係の交付金事業は、政府の全事業を対象に点検を行う行政事業レビューにおいて、その効果検証のあり方など 3 度にわたり有識者から「抜本的な改善」を要請されている。2017 年度の公開プロセスでは、自治体が行う KPI の設定や効果検証の方法を国が明確に示すことが必要とされた。2019 年年度の秋のレビューでも効果検証の指摘があり、2022 年度の公開プロセスでは、事業効果の検証や国家戦略目標に適切な KPI の明記、東京一極集中と人口減少についての説明などが求められている。何れももっともな指摘である。

なお、2022 年度の公開プロセスにおける交付金の説明資料では、それまでの指摘を踏まえ「事業の効果検証」という項目（スライド 10 枚）がある。そこでは検証作業の実施や報告の状況に続いて、KPI 目標を 1 つ以上達成した事業の割合が 73% など目標達成に関する集計、事業効果や苦勞に関する自治体アンケートの結果、事業全体の社会的・経済的な効果の検証、交付金活用事例の調査結果が示される。

この中で「効果検証」そのものに近いのは「事業全体の社会的・経済的な効果の検証」と題された 1 枚のスライドである。2 種類の解析結果がある。まず、交付金事業総体としての経済波及効果を産業連関分析により試算した結果、1.6 倍程度となったとある。これはよくあるパターンの主張だが、供給の弾力性が無限大（どの地域の産業も注文があればいくらでも新規の生産ができる）と仮定した計算である。ここで計算される生産誘発効果は理論的に可能な最大値であり、もし各地の産業における供給増がなければ効果はゼロである（小野 2024）。

もう1種類は、①交付金活用団体と未活用団体とでは人口減少割合に有意差が見られた、②市町村別の1人当たり交付金支出額が農業生産額の伸び率にプラスの影響があった、③「取り組みに熱心」（アンケート結果）な都道府県は観光入込客数の伸びが大きい、という3件である。①②は効果がゼロ（またはマイナス）でないということを示したもので、③には強力な交絡因子がありそうである。

(4) 地方創生 1.0 のアウトカムの多くは不明

総じて、地方創生 1.0 の成果は不明であるといわざるをえない。少子化や東京一極集中という最終的アウトカムについて結果が出ておらず、その点で成功しなかったのは明らかである。ただし政府・自治体の政策のロジックが不明であり、政策との因果関係は不明である。

KPI により国・自治体の進捗を管理し、成果を確認する仕組みも形式的なものにとどまった。これは政府・自治体の業績測定型評価（評価指標を用いた目標管理）に共通する課題でもあり、政府の政策が自治体を通じて実施される際の評価が抱える課題の典型例でもある。効果の検証と KPI による進行管理についても、地方創生は失敗したことになる。

もちろん関係各所の尽力による好事例は沢山ある。しかし、好事例をいくら挙げても総額 1.3 兆円とされる交付金や政策全体の効果及び費用対効果のエビデンスとはならない。

ところで、政策全体のロジックの不在が背景にあると思われるが、政府が好事例として挙げるものには不安を覚えるものもある。「地方創生 10 年の取組と今後の推進方向：参考資料集」（内閣官房 2024 年、以下「2024 年参考資料」とする。）の事例として兵庫県明石市が紹介されている。今では有名事例だが徹底した子育て支援により転入超過と人口増加が 11 年続く。しかし、この転入はその大半が近隣の神戸市などからの転入である。明石市は近隣から人口を奪うことを隠さずに目指しており、その意味での成功事例である。しかしこの種の人口の奪い合いに国費を投じているとすれば、それはいかなる地方創生なのだろうか。

また同じ資料では地方創生の動向を象徴する動きとして、ふるさと納税の受入額及び受入件数の継続的な増大が紹介されている。総務省のサイトにはたしかに「ふるさと納税で地方創生」というキャッチフレーズがあるが、都市部から非都市部への財源移動の過程で半分以上が費用として消えてしまう非効率、一連の過程で発生する便益享受と費用負担のあからさまな不公平など、これは地方創生という以前に、そもそも政府の政策として正当化できるのだろうか。

3 地方創生 2.0 への期待と懸念

2025 年 6 月に地方創生 2.0 の基本構想が発表された。最大の注目点は、その守備範囲を人口減少の結果対策（基本構想では「適応策」）と、地方の社会減対策に絞り込んだ点である。前者については、当面の人口減少が続くことを正面から受け止める、とある。基本構想は 10 年間を対象としており、2025 年中に策定する「総合戦略」は 5 年間と考えられるが、5 年、10 年という期間であれば原因対策と切り離れた方が、政策のロジックもシンプルになるだろう。

後者の社会減対策については、東京ブラックホール論の類の俗説とは一線を画し、「若者

や女性に選ばれる地方をつくる」と打ち出したことも評価したい⁶。出生率低下の問題に限って単純化するとすれば、問題があるのは若年層が流入する東京ではなく流出する地方の方であろう⁷。

本稿執筆の時点で総合戦略の策定まで時間は残っておらず、現実には期待できないことながら、必要性を強く主張したいのは地方創生 1.0 の掘り下げた検証である。2024 年 11 月 8 日に石破総理（当時）は「何がよくなかったのかを検証して反省をきちんとしないとこれから先の展望はない」という趣旨の発言をしている。この発言から 3 週間後の 11 月 29 日付の資料（内閣官房「第 1 回新しい地方経済・生活環境創生会議：これまでの地方創生の成果と課題」、以下「1.0 の成果と課題」とする。）は 1.0 の成果と課題を説明しているが、これは検証からは程遠い。25 年 6 月策定の 2.0 基本構想では成果と反省が 3 頁余りの文章で定性的に述べられているだけである。

国民生活に深く関わる重要政策について、政府によって深く掘り下げた検証が行われた例は、その実行を約束していたものも含めて、記憶にない。2.0 の総合戦略の策定後でも構わない。少なからぬ国民は、地方創生 1.0 の本格的な検証を待っているのではないだろうか。

1 つの提案がある。上で言及した「2024 年参考資料」と「1.0 の成果と課題」には「人口に係る一定の成果」と題する 1 枚のスライドがあり、次のようなデータが示されている。

①2020 年の総人口が 2015 年よりも増加している市区町村

・全国 → 317 団体、東京圏以外 → 219 団体

②2013 年時の 2020 年人口推計よりも 2020 年人口実績が増加している市区町村

・全国 → 736 団体、東京圏以外 → 610 団体

③10 年連続（2014～2023 年）で社会増となっている市区町村⁸

・全国 → 317 団体、東京圏以外 → 219 団体

④10 年間トータル（2014～2023 年）で社会増となっている市区町村

・全国 → 736 団体、東京圏以外 → 610 団体

何れも一見興味深い数字だが、地方創生の成果のエビデンスとはいえない。まず指摘すべき点は、これらが自治体人口の推移の改善を示すか否かという意味での指標の妥当性である。

①について、5 年間隔の国勢調査の度に人口が増加する市町村数は減少してきたが、2020 年までの 5 年間はほぼ横這いに転じた。しかし、この 5 年間に全国で外国人人口が 83 万人増えている。そして、近年は国勢調査における人口の捕捉率が向上してきている。2020 年

⁶ 出生率が低い東京が若者を飲み込み少子化が加速するという類の東京ブラックホール論に対し、東京の出生力は過小に評価されているとの主張もある。しかしコーホート合計出生率や有配偶のコーホート合計出生率を見ても東京都の出生力が低いことは明白である（小池 2024）。ただし、これは移動する人々の人生における選択の結果である。

⁷ 例えば NHK（2024）では、結婚・出産・育児の希望をかなえるという地方創生の基本目標と、東京圏以外の地方において女性を囲む職場・地域・学校・家庭における現実との深刻というほかないギャップが描かれる。

⁸ 「住民基本台帳人口移動報告」が資料として挙がっていることから、③と④は日本人人口に関するデータと思われる。

人口には、2015 年調査からの捕捉率向上による 44 万人が含まれている⁹。これらは総人口の 1%に満たないとはいえ、市町村単位で人口が増加から減少に転じるか否かというタイミングの集計に少なからず影響を与える可能性がある。

その上で、人口減少にブレーキがかかったかという観点では、2010～2015 年の 5 年間の変化との差を比べる必要がある。さらに、非東京圏の自治体の人口の合計など、人口そのものの推移の変化をまず示すべきであろう。また自治体数を数えるにしても、単に減少したか否かではなく、どの程度増加・減少したか階級別の集計の推移をみたい。

②は、2010 年の国勢調査結果に基づく社人研の 2020 年推計値と 2020 年の国勢調査人口との比較である。社人研の推計は一定の仮定に基づくシミュレーションであり、ここでは社人研の自然増減・社会増減の仮定に対し、実績がどれだけ好転しているかを具体的に示すべきだろう。ただし、それは地方創生の評価ではなく、社人研の置いた仮定の評価に相当する。

③と④は、まず地方創生 1.0 の前の期間との比較を示すべきだろう。そして社会増の団体数では、減少にブレーキがかかったかの判定は難しい。①と同様、増加か否かより社会増減の量の変化をみるべきだろう。また多くの自治体で自然減によって人口減少が加速するなか、社会増は当該自治体には朗報としても、人口の奪い合いの激化の結果かもしれない。

なお、地方創生の成果を特定の指標で示そうというのであれば、予め KPI として（ロジックを踏まえて）設定しておかねばならない。チェリーピッキング（都合の良いところだけをとり出す）を疑われかねないからである。

さて、妥当性を有する指標に改善できたとして、次は自治体ごとの地方創生 1.0 への取り組みとこれら指標との相関をみたい。相関があるとなれば、因果関係の追究へと進むことができる。

この「人口に係る一定の成果」については、1 枚のスライドでお終いにしないことを切に願いたい。2.0 には間に合わないとしても、検証の結果にもとづいて総合戦略のバージョンアップが行われ地方創生 2.1 となれば大いに結構なことである。また地方創生に限らず今後の少子化対策に大いに資するはずである。

1.0 の効果検証以外に 2.0 に求めたいことは、1.0 の問題点として指摘した事柄、すなわち進行管理と効果検証に必要なすべての改善であるが、この観点での反省は 2.0 の文書において具体的な記述が少なく、懸念材料である。しかし、2.0 基本構想には「各施策については（中略）進捗や成果を客観的かつ的確に把握できる評価指標（KPI）を適切に設定し、施策の不断の検証と改善を通じて、戦略全体の実効性を高めていく」との記述もある。その際、自治体における進捗状況を政府として把握することは不可欠だろう¹⁰。KPI の例示にとどまることなく、政策全体のロジックを踏まえてアウトカム段階の共通指標を設定することで一

⁹ 2015 年 10 月時点の国勢調査人口をもとに毎月の自然増減と社会増減を加える人口推計の 2020 年 10 月時点の推計値と、2020 年調査で把握された人口の差である。なお、総務省の人口推計では、国勢調査結果が確定する度に前回の国勢調査時点まで遡って補間補正が行われる。

¹⁰ 山下・金井(2015)は、KPI について国の責任転嫁に使われかねないと警鐘をならしていたが、国による効果検証とはそのようなものであってはならず、まずは全体の水準と分布をみるべきものである。

定程度可能なはずである¹¹。

4 地方創生と人口対策のあるべき姿

地方創生 2.0 が人口移動対策と人口減少の結果対策に守備範囲を絞ったことは幸いである。地方創生のロジックがシンプルになることで、進捗管理と効果検証が容易になる。そしてより本質的には、困難さと重要度が高まるばかりの少子化対策は政府が直接全国を対象に進めるべきことが多いはずだからである。

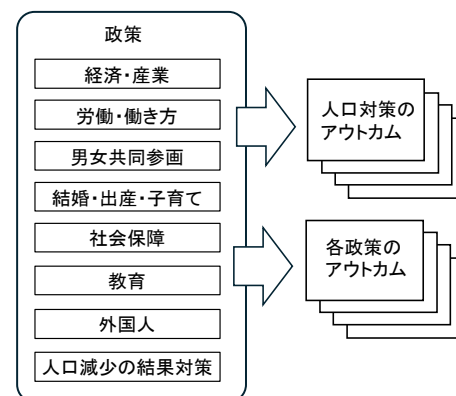
現在進行中の出生率低下の背景には、結婚・出産・子育てに直接関わることの他に、若年層の雇用・賃金、働き方、ジェンダーバイアスなどの様々な要因があることは政府も含め広く共有されつつある。出生率低下は、このような現在の社会経済の状態をもたらししている長期・短期の様々な政策（あるいはその欠落）の結果であるといえよう。いわば少子化の現状は諸政策の結果である。

すると、今や国の将来を大きく左右すると考えられる少子化対策は、政府各部門の直接的な関連施策を寄せ集めたパッケージとしてではなく、出生率の回復に直接・間接に影響を及ぼしうるすべての政策の体系を、言葉本来の意味で「異次元」と呼べる少子化対策と位置付けるべきではないだろうか。これは藤波(2023)がいう「日本の社会が（中略）あらゆる面で変わっていく」ような「総力戦」に相当するだろう。

さらに、現在は地方創生 2.0 に含まれる人口移動対策も、まずは政府による国全体を対象とした政策が必要と考える。東京圏一極集中は国の構造の問題であり、多くの自治体からの若年層・女性の流出の要因も、雇用環境や職場・地域・学校・家庭におけるジェンダーバイアスなど共通点が多いはずである。個々の自治体の努力に託せば結局人口の奪い合いになるだろう。一方、人口減少の結果対策は地域の実状に応じた工夫が何よりも求められ、それを政府が支援する地方創生のような枠組みが、少なくとも当面は有効であろう。

このように考えると、国全体のあるべき人口対策のイメージを図7のように表せる。各領域の政策において少子化や人口移動の抑制というアウトカムに繋がる施策の集合が、国の少子化対策である。国の支援による自治体の取り組みも含まれる。少子化と人口移動の抑制に至るロジックは体系的かつ一体的に整理し、KPI にもとづく進捗管理と効果検証を行うことが必須である。政府の知恵を結集する司令塔も必要となる¹²。

図7 国を挙げての人口対策のイメージ



¹¹ 政策評価においてロジックモデルを必須とする内閣府が 2.0 の骨格を表すロジックモデルを描いている。これを細密化し自治体の取り組みと繋げれば KPI の妥当性が得られる。

¹² この司令塔は、2024 年時点で 29 もつくられた（秋田魁新報 2024）という地方創生の有識者会議のようなものであってはならない。

人口対策は長期戦であり¹³、国を挙げて取り組むほかない。その過程では大きな方針の選択が求められるはずである。例えば、地方創生には当初より、自治体に強いられた自主性が地方分権に反するとの批判があった。大きな成果を上げた第一次分権改革も、財政自主権など未完のままであることは明らかなが、人口減少下では得策でないとの見解も様々ある¹⁴。そして政府及びその周辺では地方分権は過去に行われた改革という見方がすでに示され、自治体戦略 2040 構想とそれを受けた地方制度調査会のように、人口減少に対応するための地方行政見直しの議論がある¹⁵。

地方創生の地方とは何だろうか。その単位は必ず現在の自治体なのだろうか。光多(2025)は内発的發展論の観点から広域のブロック単位で推進すべきとする。また地方をいかに守るかという議論が盛んになる中、都市とは、あるいはより一般に地域とはそもそも自治体の境界で区切られている訳ではないとの見方もある。

さらに東京圏一極集中も、日本経済の成長や国土のリダンダンシーなど人口問題とは別の観点の議論が必要だろう。また、将来人口を決定的に左右する出生率の向上、とりわけ明確な効果が得られる可能性がある結婚と 1 人目の出産・子育ての支援にどれだけ比重を置くべきか。これまでの子育て支援策は出生率の低下を抑制できていない。他にも、社会保障や外国人政策など、人口の動向に応じて重大な選択が必要となるに違いない。

何れの選択も先送りするメリットはないが、政府の決断には国民からの信用と支持が必要であろう。近年の政治情勢や国民意識のありようが懸念されるところである。

参考文献・資料

秋田魁新報(2024)『地方創生：失われた十年とこれから』秋田魁新報社

朝日新聞「未来への発想委員会」(2014)「地方分権を問い直す」『朝日新聞』2014 年 3 月 7・8 日

NHK(2024)「女性たちが去っていく 地方創生 10 年・政策と現実のギャップ」『クローズアップ現代』2024 年 6 月 17 日放送

小野達也(2016)「人口減少自治体における政策目標のあり方に関する研究」鳥取大学『山陰の地域課題研究を通じた人口希薄化社会の新たな価値発見・創造のための教育研究プログラム』平成 27 年度報告

小野達也(2024)「統計が政策のエビデンスとなる条件：遥かなる EBPM の呼び声」『統計』75 巻 1 号

小野達也(2025)「目標達成は政策評価のエビデンスとなるか：指標と目標値による管理が機能するための 12 の条件」『評価クォーターリー』73 号

小池司朗(2024)「東京出生率 0.99 の衝撃 基本から知る低出生の現実」人口戦略会議編著『地方消滅 2：加速する少子化と新たな人口ビジョン』中央公論社

田中秀明(2025)「人口半減に対応するための戦略」田中秀明編著『人口半減ショック 地域の新戦略：賢く

¹³ 短期決戦を長期間に渡って繰り返すことになる。例えば藤波(2023)も指摘する通り、団塊ジュニアの子供世代にあたる 20・30 代女性人口の減少が今後 10 年近く緩やかになる(本稿の図 3 において緑色の破線の傾きが緩やかになる部分)。少子化対策の結果を出す最後の好機となるかもしれない。

¹⁴ 例えば、朝日新聞「未来への発想委員会」(2014)では、経済学や政治学、哲学など様々な立場から人口減少下の地方分権の適否について率直な意見が交わされている。

¹⁵ 自治体戦略 2040 構想研究会の第一次報告(2018)の冒頭部分には、地方分権改革を「人口も地域における行政需要も増大する中で、行われてきた改革」であったとする記述がある。

縮み乗り越える』日本経済新聞出版

藤波匠(2023)『なぜ少子化は止められないのか』日経 BP・日本経済新聞出版

光多長温(2025)「地方創生について」『季刊 都市化』2024 vol.4

山下祐介・金井利之(2015)『地方創生の正体：なぜ地域政策は失敗するのか』筑摩書房