

地方創生の「現在地」



主席研究員
萩原 淳司

はじめに

今年は、2014年に当時の安倍政権が「地方創生」の取り組みをはじめてから10年を迎える。人口減少と東京一極集中の是正を目標として掲げてきたが、2023年の全国の出生数は約72.7万人（人口動態調査概数）と過去最低を更新し、東京圏へ約12.7万人の転入超過（住民基本台帳人口移動報告）と成果は上がっていない。

当財団も、県内市町の地方創生総合戦略の策定にかかわってきた。その経験をもとに、地方創生の「現在地」を確認してみたい。

本レポートの構成

本レポートでは、地方創生は、1.「増田レポート」（2014年）を契機として、安倍政権の政策として開始され、2.菅政権のデジタル改革を経て、3.岸田政権で、デジタル田園都市国家構想（以下、デジ田）となったが、4.デジタルの活用ができていない現状と、5.デジタル行財政改革の重点政策化（2023年）により、位置付けが変化している経緯を示す。そして、6.新たな提言書「人口ビジョン2100」の公表と反応（2024年）を述べ、7.人口減少対策において地方創生に欠けていた政策と、8.地方創生の「現在地」を踏まえた上で、取り組むべき政策を明らかにしたい。

●地方創生・デジ田をめぐる主なできごと

2014年 5月	増田レポート:消滅可能性都市(896)リスト公表※	安倍政権	
11月	まち・ひと・しごと創生法施行		
12月	地方創生総合戦略策定		
2021年 5月	デジタル改革関連法案成立	菅政権	
9月	デジタル庁開設		
11月	デジ田実現会議設置	岸田政権	
2022年12月	デジ田総合戦略策定		
2023年10月	デジタル行財政改革会議設置		
2024年 1月	「人口ビジョン2100」公表		※
4月	消滅可能性自治体(744)リスト公表		※
6月	「地方創生10年の取組と今後の推進方向」公表		

※民間団体による

1. 安倍政権の「地方創生」(2014年11月~2020年9月)

2014年5月、増田寛也氏（東京大学大学院客員教授）を座長とする民間団体「日本創生会議」が、「ストップ少子化・地方元気戦略」として、2040年の若年（20~39歳）女性人口が2010年から50%以上減少すると推計される896市町村を消滅可能性都市と呼び、その原因を人口の東京一極集中として是正を訴える、いわゆる「増田レポート」を公表し、大きな反響を呼んだ。

当時の安倍政権は、この動きと連動して、同年9月、まち・ひと・しごと創生法を、内閣提出法案として国会に提出し、11月に成立・施行させた。

「地方創生」は、同法の「まち・ひと・しごと創生」に代わり使われたが、望ましい地方の未来の実現やそのための政策を指す用語として定着した。

安倍政権は、まち・ひと・しごと創生総合戦略（2014年12月閣議決定、以下、総合戦略）を、次いで、第2期総合戦略（2019年12月閣議決定）を策定し、推進してきた。総合戦略では、政策の基本目標を以下の4つに定めたが、これは10年間変わらずに取組みられてきた。

- <基本目標①> 地方における安定した雇用を創出する
- <基本目標②> 地方への新しいひとの流れをつくる
- <基本目標③> 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる
- <基本目標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

都道府県と区市町村のまち・ひと・しごと創生総合戦略（以下、地方版総合戦略）は、法律上、策定は努力義務とされているが、ほぼすべての自治体が策定して取り組んできた。

2. 菅政権(2020年9月~2021年10月)のデジタル改革

「デジタル敗戦」とは、世界的に流行した新型コロナウイルス感染症対策において、欧米諸国や台湾、シンガポール、インドなどでは、円滑に提供されたデジタル技術を活用した行政サービスが、我が国では実現できなかったことを指す、デジタル庁でも使われる用語である。菅政権は、デジタル敗戦の危機感を背景に、デジタル社会形成基本法など6法案を2021年5月に成立させ、9月にデジタル庁が発足した。

3. 岸田政権(2021年10月~)のデジタル田園都市国家構想

岸田政権のデジタル田園都市国家構想は、「デジタル技術が急速に発展する中、デジタルは地方の社会課題を解決する鍵であり、新たな価値を生み出す源泉となっている」との認識の下、地方創生に「デジタルの力」を取り入れたものである。

まち・ひと・しごと創生会議の後継として、デジ田実現会議が開催され、岸田政権は、この会議の議論に基づき、第2期総合戦略に代わるデジ田総合戦略を2022年12月に閣議決定した。地方公共団体には、デジ田総合戦略を勧告して、実施中の地方版総合戦略を改訂することを求めている。

4. デジタルの現在地

デジ田=地方創生+デジタルの力であり、デジタル活用の現状を確認しておく。現在、デジ田にかかわるデジタルの大きな課題は、地方公共団体の基幹業務システムの統一・標準化と、マイナンバーカードの普及と活用である。

【地方公共団体の基幹業務システムの統一・標準化】

地方公共団体の基幹業務システムの統一・標準化は、菅政権のデジタル改革で法制化され推進されている。これまで1,700以上ある自治体が個別に開発していたシステムの標準化を推進し、開発・運用コストの削減と、迅速なサービス提供を可能とすることを目的としている。目標として、2025年度までのガバメントクラウドを活用した標準準拠システムへの移行

と、情報システムの運用経費等の2018年度比で少なくとも3割の削減が掲げられている。総務省は、2023年度補正予算までに約7,000億円の予算を計上してきた。

しかし、各自治体が移行作業を進めるにつれ、行政や民間の専門人材の不足に、新設される子育て支援策や定額減税などの税制改正に対応するための改修と作業が重なり、2025年度までの移行が困難なことや、移行費用も移行後の運用経費等も当初見込みを超過し、選べる標準準拠システムが限られるため、利用コストや条件が為替やグローバル企業の方針に左右されるおそれがあるなどの実態が明らかになってきた。

2024年3月のデジタル庁の調査では、2025年度中に移行困難なシステムがあると回答したのは、埼玉県、さいたま市、川口市、上尾市、越谷市や札幌市、仙台市、千葉縣市川市、東京都台東区、渋谷区、荒川区、横浜市、川崎市など人口の多い自治体であり、団体数では約1割(171団体)だが、人口ではより多くの住民が影響を受けることが予想される。まだ、検討中の自治体も多く、今後さらに多くの移行困難な自治体・システムが明らかになる可能性が高い。

移行スケジュールや費用負担について、デジタル庁の必要な情報の公開が遅いとの指摘も含めて、総務省、デジタル庁に「地方公共団体情報システム標準化基本方針の改定に関する指定都市市長会緊急要請」(2023年11月1日付)がなされている。

【マイナンバー(個人番号)制度・マイナンバーカード】

自治体は、2020年と2022年に行われたマイナンバーカード普及促進策「マイナポイント」事業では窓口対応に追われ、コロナ禍での特別定額給付金のトラブルの矢面に立たされ、2023年の情報の紐づけの総点検でも、過剰な負担を強いられてきた。

そもそも、マイナンバーは、行政手続等における特定の個人を識別するための制度で、行政機関の情報連携により、各種の行政手続における添付書類の省略などが可能となる。その普及と活用は、国によるデジ

タル実装の基礎条件整備の柱に位置付けられている。

ところが、2024年5月公表の会計検査院の検査結果によれば、国と地方公共団体が多額の費用（2014～2022年度、約2,150億円）をかけて整備・運営しているマイナンバー情報照会のためのネットワークシステムにおいて、地方公共団体が照会する立場となる1,258手続のうち、利用実績0%の手続が485（38.5%）、及び10%未満の手続が649（51.5%）と、使われていない手続が多数あり、さらに「事務手続の所管府省庁は、実施状況の把握が不十分」「デジタル庁は、各地方公共団体の照会件数を所管府省庁に提供せず」などの事例が指摘された。

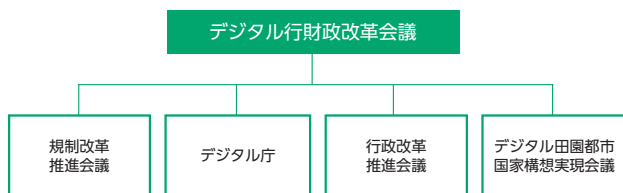
多額の費用をかけたシステムが、組織間で情報共有ができていないために活用されていない状況である。デジタルは、基盤整備の段階から、デジタル技術以前の問題で様々なトラブルが起きているという残念な現在地にいる。

5. デジタル行財政改革の重点政策化

2023年9月、岸田政権は、内閣改造時に重点政策として「デジタル行財政改革」を掲げた。

デジタル行財政改革会議を「規制改革・デジタル田園都市国家構想及び各府省庁の改革の司令塔」としており（第1回デジタル行財政改革会議 デジタル行財政改革担当大臣提出資料、以下の推進体制図も同じ）、2024年1月の岸田首相の施政方針演説には、デジタル行財政改革が入り、デジ田が消え、地方創生は項目として残っている状態である。

● 推進体制図



6. 「人口ビジョン2100」と消滅可能性自治体

2024年1月、民間団体「人口戦略会議」（増田寛也氏が副議長）が、提言「人口ビジョン2100」を公表

した。2100年に8,000万人で人口が定常化することを目標に、「定常化戦略（人口減少のスピードを緩和させ、最終的に人口を安定させることを目標とする戦略）」と「強靱化戦略（質的な強靱化を図り、現在より小さい人口規模であっても、多様性に富んだ成長力のある社会を構築する戦略）」の実行による「未来選択社会（未来として選択し得る望ましい社会）」の実現を提案し、それぞれの戦略の論点を挙げている。

2024年4月に「人口戦略会議」は、若年女性人口が2050年までの30年間で50%以上減少する「消滅可能性自治体」744市町村のリストを公表した。

これに対して、全国町村会は「一面的な指標をもって線引きし、消滅可能性があるとして自治体リストを公表することは、これまでの地域の努力や取組に水を差すもの」「今回の推計に示されるような事態となった大きな要因は、東京圏への一極集中と少子化であり、一自治体の努力だけで抜本的な改善を図れるものではなく、リストの公表によって一部の地方の問題であるかのように矮小化されてはならない」とのコメントを公表した。

また、岸田政権には、人口ビジョン2100について、増田レポートの時のような具体化に向けた熱気はないと報道されている（毎日新聞 2024年4月24日）。

7. 地方創生に欠けていた政策

これまで、地方創生の経緯をみてきたが、なぜ人口減少を止められなかったのだろうか。

一貫して地方創生にかかわってきた増田寛也氏は以下のようにインタビューで総括している。

2014年に始まった地方創生は、2015年に社会減対策、地方に仕事をつくることを目的となった。仕事づくりにしても就業率は上がったが、非正規雇用が中心だった（日本経済新聞 2024年1月21日）。

非正規雇用については、2022年2月の内閣府のいわゆるミニ白書「日本経済2021-2022 成長と分配の好循環実現に向けて」において、男性の非正規雇用比率の高まりにより、単身世帯の所得が伸び悩

み、若年層は、結婚して子どもを持つことが難しく、また、結婚していても、世帯所得が500万円未満の世帯では、同じく子どもを持つことが難しくなっていると分析している。そして、晩婚化や少子化への対応に当たっては、結婚や子育てを控える25~34歳の層の世帯所得の増加が重要と指摘している。

2014年の増田レポートには、若い世代の経済的基盤の確保として「若者・結婚子育て年収500万円モデル(仮称)」の検討、との項目があり、少子化を防ぐには、若い世代の経済的安定、収入の増加が必要との認識はあったと思われるが、国の総合戦略において、若者の所得の引き上げが主要な課題となることはなかった。

むしろ、この10年間、人件費の削減のため、非正規雇用を導入した結果、地域の雇用と消費を劣化させ、さらなる少子化と若者の流出を招いた地域も多かったのではないかと。

行政の分野でも、PPP/PFIや指定管理者制度において、公務労働者を非正規の民間人に入れ替え、支出を削減することが広く行われた。歯止めとなる賃金条項(労働者等に受注者等が支払うべき賃金の下限額に関する規定)のある公契約条例の制定は広がらなかった(2024年1月現在 全国で30自治体、埼玉県内は草加市、越谷市が制定 (一財) 地方自治研究機構調べ)。

「異次元の少子化対策」は唱えられるものの、高等教育の学費の高騰、奨学金の重い返済負担、公立学校の教員や介護・福祉関係職等の改善されない賃金や労働条件、司書や学芸員、研究員などの専門職の非正規化等、若い世代の将来の見通しを暗くし、結婚・子育てを躊躇させるような事象は多く残っている。

2024年の人口ビジョン2100は、若年世代の「所得向上」「雇用の改善」を最重要としており、これは、最優先で取り組まざるを得ない課題といえる。

8. 地方創生の「現在地」から考える

規模やスピードにおいてばらつきはあるものの、日

本全国のすべての自治体、地域において、少子高齢化と人口減少が進むことは当分の間、避けられない。

2014年の増田レポートには「東京圏高齢化危機回避戦略」(2014年6月)という第2弾があり東京圏(東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県)で増える高齢者を地方移住させる提案を行った。高齢者の地方移住について「生涯活躍のまち」として検討されたが、実施に至らず事実上、頓挫した。しかし、高齢者人口の増加は今後、本格化することは確実である。

「埼玉県5か年計画 日本一暮らしやすい埼玉へ」(2022年3月)では、埼玉県は、2030年まで、全国で最も速いスピードで後期高齢者が増加する「異次元の高齢化」と呼べる状況を迎え、2040年には現役世代1人が1人の高齢者を支える「肩車型社会」に迫ると予想する。異次元の高齢化は、人口急増期に流入した若かった人口が、高齢化し後期高齢期に入ることによって起こるが、人口流入の時期と地域と規模が異なるため、市町村間、市町村内での高齢化・少子化の進み方のばらつきは大きく、同じ人口減少下でも地域によって異なる様々な課題が発生する。埼玉県は、孤立しやすい地縁血縁の薄い都市型高齢者が多いことが特長であるが、高齢者には「肩車」をされるだけでなく、できるだけ長く自立し、高齢者同士で支えあう、または若い世代を支える側に回ることが期待され、そのために、就業と社会参加、その前提としてのリスクリングの機会が、低コストでできるだけ多くの方に提供されることが望まれる。そのような仕組みづくりに、生成AIをはじめとするデジタルの力は貢献できると思われる。

今年の6月に取組開始から10年の節目を機に国が公表した「地方創生10年の取組と今後の推進方向」は、不振の要因分析不足が指摘され、新たな展開も見られず、国が主導する地方創生の限界が感じられる。国は、地方に負担をかけない形でデジタル等の基盤整備を推進することに徹し、地方創生の大きな方向性については地方が主体的に決め実行する体制への転換が必要ではないだろうか。