

No. 1331 (2025. 9. 9)

地方創生のこれまでの取組と今後の在り方

はじめに

- I 地方創生のこれまでの取組
 - 1 第1期地方創生
 - 2 第2期地方創生
 - 3 デジタル田園都市国家構想
 - 4 これまでの取組に対する政府の振り返り
 - 5 これまでの取組に対する評価

II 地方創生の今後の在り方

- 1 地方創生 2.0 の概要
- 2 地方創生 2.0 の特徴・論点
- 3 地方創生の今後の展望

おわりに

キーワード：地方創生、地方創生 2.0、デジタル田園都市国家構想、人口減少、東京一極集中

- 政府による地方創生の取組が開始されて 10 年が経過した。第1期地方創生、第2期地方創生、デジタル田園都市国家構想の 3 段階で進められたこれまでの取組に対しては、様々な評価がある。
- 現在、政府では「地方創生 2.0」の議論が進められている。地方創生 2.0 では、これまでの地方創生の成果と反省をいかすとされ、スマートシティ、関係人口、アンコンシャス・バイアスの解消等の考え方を取り入れられているとされる。
- 地方創生の今後の展望に関し、有識者等からは、若者や女性の雇用の質的・量的改善に向けた取組、関係人口に関する取組の充実、拠点都市への集中、東京一極集中の是正のための施策等について提言が行われている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課 岩垣 京之介

第 1331 号

はじめに

人口減少や東京一極集中による地方の衰退が問題視され、これら的是正を目指した地方創生の取組が開始されて 10 年が経過した。この間、様々な取組が行われたことにより一定の成果は見られるものの、人口減少や東京圏への一極集中などの大きな流れを変えるには至っていないとされた。このような中、政府は令和 6 (2024) 年 10 月、「新しい地方経済・生活環境創生本部」を設置し、これまでの地方創生の反省を踏まえ、「地方こそ成長の主役」との考え方の下、地方創生 2.0 を起動するとした。また、令和 7 (2025) 年 6 月には、今後 10 年間の地方創生の取組の方向性を示した「地方創生 2.0 基本構想」を策定し、同年末までにより具体的な政策目標や施策の方向性を示した総合戦略の策定を予定するなど、今後の動向が注目されている。

本稿では、まずこれまでの政府の地方創生の取組やこれに対する評価を概観する。その上で、現在議論が進められている地方創生 2.0 の特徴や論点を整理し、地方創生の今後の展望に関する提言等を紹介する。

I 地方創生のこれまでの取組

これまでの政府の地方創生の取組は、第 1 期地方創生、第 2 期地方創生、デジタル田園都市国家構想の 3 段階で進められてきた。本章では、これらの概要や政策方針、成果等を紹介する。

1 第 1 期地方創生

(1) 概要・特徴

平成 26 (2014) 年 5 月、民間有識者で組織される日本創成会議・人口減少問題検討分科会は、全国の自治体の約半数に当たる 896 自治体が消滅可能性都市に該当するとする独自推計を発表した¹。また、同月、経済財政諮問会議の専門調査会である「選択する未来」委員会が、中間報告において、人口急減・超高齢社会という未来を変えるための改革・変革の方向性を提言するなど²、人口減少や少子高齢化、地方の衰退等の問題が大きく注目された。

こうした中、政府は、同年 9 月、「人口急減・超高齢化という我が国が直面する大きな課題に対し政府一体となって取り組み、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生」することを目的として、「まち・ひと・しごと創生本部」を設置した³。また、同年 11

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 7 (2025) 年 7 月 31 日である。また、本稿中の人物の肩書は、全て当時のものである。

¹ 平成 22 (2010) 年から令和 22 (2040) 年までの間に「20~39 歳の女性人口」が 5 割以下に減少する自治体を「消滅可能性都市」と定義し、896 自治体（全体の 49.8%）が該当するとした。また、このうち令和 22 (2040) 年時点での人口が 1 万人を切る 523 自治体（全体の 29.1%）は、このままでは消滅可能性が高いと言わざるを得ないとされた（「人口再生産力に着目した市区町村別将来推計人口について」2014.5.8, p.4. 日本創成会議ウェブサイト <http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03_1.pdf>）。

² 経済財政諮問会議専門調査会「選択する未来」委員会「未来への選択—人口急減・超高齢社会を超えて、日本発成長・発展モデルを構築—〔これまでの議論の中間整理〕」2014.5. 内閣府ウェブサイト <<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/chuukanseiri/01.pdf>>

³ 「まち・ひと・しごと創生本部の設置について」（平成 26 年 9 月 3 日閣議決定）地方創生ウェブサイト <https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/konkyo_sankou2.pdf> なお、まち・ひと・しごと創生本部は、まち・ひと・しごと創生法の施行に伴い、同法に基づく法定の本部とされた。

月には、「まち・ひと・しごと創生法」（平成 26 年法律第 136 号）が成立し、「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とともに、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やすい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していく」ための「まち・ひと・しごと創生」⁴の基本的枠組みが示された。その後、政府は、同法に基づき、日本の人口の現状と将来の姿や、今後目指すべき将来の方向を示した「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）と 5か年（平成 27（2015）～令和元（2019）年度）の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめた「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）を策定した。ここでは、目指すべき将来の方向として「出生率 1.8 程度」、「2060 年に総人口 1 億人程度」等を掲げるとともに⁵、表 1 に示す 4 つの基本目標を掲げた。

地方創生施策のこれまでの地域振興策との違いとしては、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、①自立性、②将来性、③地域性、④直接性、⑤結果重視の政策 5 原則に基づき施策を展開することが挙げられる⁶。また、地方創生施策の手段として、自治体は、国の総合戦略を勘案し、「地方版総合戦略」を策定するよう努めることとされたことや、地方版総合戦略に基づく自治体の自主的・主体的で先導的な取組に対して、国が地方創生関係交付金を交付することも特徴として挙げられる⁷。

表 1 第 1 期地方創生の基本目標

- | |
|---|
| 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、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する |

（出典）「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）pp.10-13. 地方創生ウェブサイト <<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/20141227siryou5.pdf>> を基に筆者作成。

（2）成果・評価

第 1 期地方創生の 4 つの基本目標については重要業績評価指標（KPI）が設定され、進捗を検証することとされた⁸。そのため、令和元（2019）年 5 月、政府は、第 1 期地方創生の終了に向けて、KPI の達成状況を検証した（表 2）。ここでは、4 つの基本目標のうち、①と④については、おむね目標達成に向けて施策が進展しているとされた。一方で、②と③については、現時点では効果が十分に発現していない KPI があるとされ、その要因の分析と更なる取組の検討が必要であるとされた⁹。

⁴ 同法第 1 条において、「まち・ひと・しごと創生」とは、「国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成、地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保及び地域における魅力ある多様な就業の機会の創出を一体的に推進すること」と定義されている。なお、「地方創生」は「まち・ひと・しごと創生」と同義であるとされる（第 187 回衆議院地方創生に関する特別委員会議録第 3 号 平成 26 年 10 月 15 日 p.26.）。

⁵ 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）pp.11-12. 地方創生ウェブサイト <<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/20141227siryou3.pdf>>

⁶ 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）pp.4-6. 地方創生ウェブサイト <<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/20141227siryou5.pdf>> なお、従来の政策の弊害として、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の 5 点が挙げられている。

⁷ 磯崎初仁『地方分権と条例—開発規制からコロナ対策まで—』第一法規、2023, pp.105-110.

⁸ 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」前掲注(6), p.7.

⁹ 「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」2019.5.31, p.3. 地方創生ウェブサイト <https://www.chisou.go.jp/sousei/meeting/senryaku_kensyou/r01-05-31_chuukan.pdf>

表2 第1期地方創生の基本目標のKPI達成状況

項目番号	成果指標	第1期目標値	当初の数値	評価時点の数値	進捗 ^(注)
1 地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする					
(1)	若者雇用創出数（地方）	5年間で30万人	-	27.1万人 (2017年度推計値)	①B
(2)	若い世代（15～34歳）の正規雇用労働者等の割合	全ての世代と同水準	92.2%（2013年） <全世代：93.4%>	95.0%（2017年） <全世代：95.0%>	①A
(3)	女性（25～44歳）の就業率	77%	69.5%（2013年）	74.3%（2017年）	①B
2 地方への新しいひとの流れをつくる					
(4)	地方・東京圏の転出入均衡 (転入：466,844人 転出：370,320人 転入超過96,524人) (2013年)	地方→東京圏 転入6万人減	-	24,159人増加 (2018年)	②
(5)		東京圏→地方 転出4万人増	-	14,917人減少 (2018年)	②
(6)		東京圏から地方への 転出入均衡	-	135,600人転入超過 (2018年)	②
3 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる					
(7)	安心して結婚・妊娠・出産・子育てできる社会を達成していると考える人の割合	40%以上	19.4% (2013年度)	40.5% (2018年3月)	①A
(8)	第1子出産前後の女性の継続就業率	55%	38%（2010年）	53.1%（2015年）	①B
(9)	結婚希望実績指標	80%	68%（2010年）	68%（2015年）	②
(10)	夫婦子ども数予定実績指標	95%	93%（2010年）	93%（2015年）	②
4 時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する					
(11)	立地適正化計画を作成する市町村数	300市町村	-	177都市 (2018年8月末)	①B
(12)	都市機能誘導区域内に立地する施設数の割合が維持又は増加している市町村数	評価対象都市の2/3	-	63都市／100都市 (2018年度)	①B
(13)	居住誘導区域内の人口の占める割合が増加している市町村数	評価対象都市の2/3	-	44都市／65都市 (2018年度)	①A
(14)	公共交通の利便性の高いエリアに居住している人口の割合	(三大都市圏) 90.8% (地方中枢都市圏) 81.7% (地方都市圏) 41.6%	-	(三大都市圏) 91.1% (地方中枢都市圏) 79.3% (地方都市圏) 38.9% (2017年度)	①B
(15)	地域公共交通再編実施計画認定総数	100件	-	24件 (2018年8月末)	①B

(注) ①は、「目標達成に向けて進捗している」を表す。このうち、①Aは「現時点で目標を達成している」、①Bは「現時点で目標を達成していない（上方修正前の目標を達成している場合も含む）」を表す。②は、「現時点では目標達成に向けた政策効果が必ずしも十分に発現していない」を表す。

(出典) 「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」2019.5.31, 付随資料2. 地方創生ウェブサイト <https://www.chisou.go.jp/sousei/meeting/senryaku_kensyou/r01-05-31_chuukan.pdf> を基に筆者作成。

2 第2期地方創生

平成26（2014）年に策定した総合戦略が令和元（2019）年度で終了することを受け、政府は、令和2（2020）年度からの5年間を「第2期地方創生」と位置づけ、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」を改訂するとともに、「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」」（令和元年12月20日閣議決定）を策定した。ここでは、目指すべき将来として「活力ある地域社

会」の実現と「東京圏への一極集中」の是正を掲げ¹⁰、表3に示す4つの基本目標と2つの横断的な目標を掲げた。なお、策定に際して、全体の枠組みについては、「継続を力にする」という姿勢で長期ビジョンと総合戦略の枠組みが維持され、4つの基本目標についても基本的に維持しつつ必要な見直しが行われた¹¹。

第2期地方創生の特徴としては、4つの基本目標のうち、基本目標②に「地方とのつながりを築く」観点が追加されたことや、基本目標①・④に「ひとが集う、魅力を育む」観点が追加されたことが挙げられる¹²。また、第1期地方創生では、まち・ひと・しごとの好循環を実現するためには「しごと」起点のアプローチを基本戦略としていたが、第2期地方創生では「しごと」起点に加え、「ひと」起点、「まち」起点という多様なアプローチを柔軟に行い、まち・ひと・しごとの好循環をつくり出すとされた¹³。

表3 第2期地方創生の基本目標と横断的な目標

- | |
|---------------------------------|
| ① 稼ぐ地域をつくるとともに、安心して働くようにする |
| ② 地方とのつながりを築き、地方への新しいひとの流れをつくる |
| ③ 結婚・出産・子育ての希望をかなえる |
| ④ ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる |
| 【横断的な目標①】多様な人材の活躍を推進する |
| 【横断的な目標②】新しい時代の流れを力にする |

(出典)「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」」(令和元年12月20日閣議決定) p.23. 地方創生ウェブサイト <<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/r1-12-20-senryaku.pdf>> を基に筆者作成。

3 デジタル田園都市国家構想

令和3(2021)年10月、岸田文雄首相は、所信表明演説において、新たな地方活性化策として「デジタル田園都市国家構想」を掲げ、地方からデジタルの実装を進め、新たな変革の波を起こし、地方と都市の差を縮めていくと述べた¹⁴。その後、政府は、まち・ひと・しごと創生法に基づき「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」」を抜本的に改訂し、令和5(2023)～令和9(2027)年度の5か年を対象とする「デジタル田園都市国家構想総合戦略」(令和4年12月23日閣議決定)を策定した¹⁵。ここでは、表4に示すようにデジタルの力を活用した地方の社会課題解決・魅力向上を図るための4つの取組とデジタル実装の前提となる3つの取組を推進することとされた。

なお、デジタル田園都市国家構想総合戦略においては、地域の個性を生かしながらデジタルの力によって地方創生の取組を加速化・深化させていく必要があるとされたが、これまでの地方創生の各種取組についても、デジタル活用に限定することなく、全国で取り組まれてきた中で蓄積された成果や知見に基づき、改善を加えながら推進していくことが重要であるとされた¹⁶。

¹⁰ 「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」」(令和元年12月20日閣議決定) pp.21-22. 地方創生ウェブサイト <<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/r1-12-20-senryaku.pdf>>

¹¹ 「まち・ひと・しごと創生基本方針2019」(令和元年6月21日閣議決定) pp.5-6. 地方創生ウェブサイト <<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/r01-06-21-kihonhousin2019hontai.pdf>>

¹² 「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」」前掲注(10), p.25.

¹³ 同上, p.26.

¹⁴ 「第二百五回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説」2021.10.8. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/100_kishida/statement/2021/1008shoshinhyomei.html>

¹⁵ 「デジタル田園都市国家構想総合戦略」(令和4年12月23日閣議決定) p.3. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denens/pdfs/20221223_honbun.pdf>

¹⁶ 同上, pp.1-3.

表4 デジタル田園都市国家構想の施策の方向

【デジタルの力を活用した地方の社会課題解決・魅力向上を図るための取組】

- ① 地方に仕事をつくる
- ② 人の流れをつくる
- ③ 結婚・出産・子育ての希望をかなえる
- ④ 魅力的な地域をつくる

【デジタル実装の前提となる取組】

- ① デジタル基盤の整備
- ② デジタル人材の育成・確保
- ③ 誰一人取り残されないための取組

(出典)「デジタル田園都市国家構想総合戦略」(令和4年12月23日閣議決定) p.3. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/pdf/20221223_honbun.pdf> を基に筆者作成。

4 これまでの取組に対する政府の振り返り

政府は、令和6(2024)年6月、まち・ひと・しごと創生法が施行されて地方創生の取組が本格的に始まってから10年の節目を迎えることを受け、「地方創生10年の取組と今後の推進方向」を取りまとめた。ここでは地方創生の10年の成果として、①地方創生に関する地域の関係者の意識・行動の高まり、②各自治体による主体的な取組の推進、③各自治体による必要な財源の確保、④地方創生関連事業等の成果、⑤地方移住への関心の高まり、移住者数の増加、⑥人口に係る一定の成果を挙げつつも、「人口減少や東京圏への一極集中などの大きな流れを変えるには至って」いないとされている¹⁷。また、残された課題、新たな課題と今後求められる取組方向として、表5に示す10項目を挙げている。

表5 地方創生の残された課題、新たな課題と今後求められる取組方向

- ① 東京圏への過度な一極集中への対応
- ② 少子化への対応
- ③ 地域の生産年齢人口の減少への対応
- ④ 地域資源を生かし、付加価値を高める産業・事業の創出
- ⑤ 地域における日常生活の持続可能性の低下などへの対応
- ⑥ 都市部と地方との連携機会の拡大
- ⑦ 大規模災害被害からの創造的復興に向けた貢献
- ⑧ 地方創生の取組に悩みを抱える自治体へのきめ細やかな支援
- ⑨ 地方創生の取組を加速化・深化するデジタル活用の更なる拡大
- ⑩ 地域・社会課題の解決に向けた規制・制度改革

(出典)内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局・内閣府地方創生推進事務局「地方創生10年の取組と今後の推進方向」2024.6.10. pp.5-12. <https://www.chisou.go.jp/sousei/meeting/chisoudecade/pdf/chisoudecade_honnunn.pdf> を基に筆者作成。

5 これまでの取組に対する評価

これまで見てきた政府の地方創生の取組に対しては、有識者等の間でも様々な評価がある。本節では、これまでの取組に対する評価について、肯定的な評価と否定的な評価に分けて紹介する。

¹⁷ 内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局・内閣府地方創生推進事務局「地方創生10年の取組と今後の推進方向」2024.6.10. pp.1-5. <https://www.chisou.go.jp/sousei/meeting/chisoudecade/pdf/chisoudecade_honnunn.pdf>

(1) 肯定的な評価

(i) 全体的な評価

10年間の地方創生の取組が十分な成果を出したとは言い難いものの、地方創生の取組がなければ現状はもっと悪化し、人口減少はより加速していたであろうとする評価がある¹⁸。

(ii) 地方創生の推進方法

地方創生の推進方法に関して、優れた点が見られるとする評価がある。具体的には、省庁別の縦割りを超えて自治体行政の大半を対象とするような総合的・横断的な施策体系をつくり、内閣の統合機能の下で一体的に推進していることや、総合戦略に目標を設定するとともに、PDCA（計画・実施・評価・改善）プロセスを実行することによって、実証性・客観性と検証可能性・応答性を確保しようとしていることなどが挙げられている¹⁹。

(iii) 内発的な地域づくりの展開

地方創生の取組が、地域住民が主体となり、地域資源を活用し、地域経済を循環させるという内発的な地域づくりの展開の後押しになったとする評価がある²⁰。地方創生では、地域の実情に基づきつつ、自治体の自主性・自立性を重視して、効果的な施策事業を行おうとしており、自治体は自ら地方版総合戦略を定めるものとされるなど、自治体が主体的に課題解決を図るという方針が、地域の内発的な発展につながっているとされる²¹。

(2) 否定的な評価

(i) 地方創生の目標

地方創生を推進していく上で、実現困難な目標設定がされたとの評価がある。具体的には、「2060年に総人口1億人程度」を掲げたことについて、人口減少に正面から向き合わなかったという指摘がある²²。平成24（2012）年における令和42（2060）年の日本の将来推計人口は約8700万人であり、これを約1億200万人とするためには、合計特殊出生率が令和12（2030）年に1.8程度まで向上する必要があるとされた²³。しかし、合計特殊出生率は昭和60（1985）年以降1.8に達したことがなく、地方創生開始以後も減少傾向にあるなど現実的な目標ではなかったとされる²⁴。

また、東京一極集中の是正を大きな柱としたことについても、東京圏に人や企業が集まるのはそれぞれの意思で選択した結果によるもので、政策的にその方向を変えることは極めて難しく、無理に実現しようとするとかえって日本全体の活力が失われる可能性があるという指摘がある²⁵。

¹⁸ 「東京一極集中 解消は 政府対策から10年 進む自治体の疲弊」『東京新聞』2025.1.9; 「(山陰創生 課題を開く 上) ばらまきより現場主義で 鳥取県知事 平井伸治氏」『日本経済新聞』(地方経済面 中国) 2025.1.21.

¹⁹ 磯崎 前掲注(7), pp.118-119.

²⁰ 宮下聖史「地方分権改革から地方創生政策への展開とポスト地方創生のもとでの社会生活をめぐる諸論点」『信州自治研』384号, 2024.2, p.15.

²¹ 磯崎 前掲注(7), p.118.

²² 河合雅司「(日曜講座 少子高齢時代) 新たな地方創生 「3つの失敗」を繰り返すな」『産経新聞』2024.10.20.

²³ 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」前掲注(5), pp.11-12, 17.

²⁴ 牧瀬稔『地域づくりのヒント—地域創生を進めるためのガイドブック—』先端教育機構社会情報大学院大学出版部, 2021, pp.109-110. なお、合計特殊出生率とは、15～49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、一人の女性がその年齢別出生率で一生の間に生むとしたときの子どもの数に相当するとされる（「合計特殊出生率について」厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai24/dl/tfr.pdf>>）。

²⁵ 小峰隆夫「経済を見る眼 石破政権「地方創生2・0」への注文」『週刊東洋経済』7206号, 2024.11.30, p.9.

(ii) 人口減少対策の地域間競争（人口の奪い合い）

地方創生の推進により人口減少対策の地域間競争が生まれたとの評価がある。具体的には、国が人口減少対策を盛り込んだ地方版総合戦略の策定を自治体に求めたことで、自治体は短期的な成果を出すため人口が社会増²⁶となる移住者の増加を狙うようになり、自治体同士の人口の奪い合いになったという指摘がある²⁷。平成 27（2015）年 4 月、内閣府に「子ども・子育て本部」が設置され、地方創生戦略から少子化対策・自然減対策が事実上切り離されたことも、各自治体の地方創生が社会減対策に特化するようになった一因とされる²⁸。こうした地域間競争については、自治体同士が人口の奪い合いをしても、全国で見れば無意味であり、むしろ近隣と広く協力して取り組む視点が必要であったと指摘されている²⁹。また、地域間競争に勝ち抜くため筋違いな事業を実施することで逆に地域が疲弊してしまう事例も見られるとの指摘³⁰や、人口の奪い合いに敗れた自治体に対する考え方足りなかつたのではないかとの指摘もある³¹。

(iii) 地方版総合戦略

上述のように、各自治体は国の総合戦略を勘案し、地方版総合戦略を策定するよう努めることとされた。国の調査によるとほぼ全ての自治体で地方版総合戦略が策定されているが³²、これらの地方版総合戦略について、各自治体で内容が酷似した、いわゆる「金太郎あめ」になってしまっているとの指摘がある。その原因としては、多くの自治体で、国と同じ楽観的な出生率の仮定を置き、国が示した活性化策の柱をそのまま総合戦略の柱として使ったことや、他の自治体の成功例をまねするために、東京のコンサルタントと契約して計画づくりを行ったことが挙げられている³³。

II 地方創生の今後の在り方

本章では、近時、議論が進められている地方創生 2.0 の概要や特徴を紹介するとともに、地方創生の今後の展望に関する提言等を紹介する。

1 地方創生 2.0 の概要

令和 6（2024）年 10 月、石破茂首相は、所信表明演説で、地方創生について、「地方こそ成

²⁶ 人口の変動には死亡数と出生数の差による「自然増減」と、流出数と流入数の差による「社会増減」の 2 つの側面があり、出生数が多い場合は自然増、死亡数が多い場合は自然減、流入数が多い場合は社会増、流出数が多い場合は社会減とされる（「第 3 章 人口・経済・地域社会をめぐる現状と課題」『選択する未来—人口推計から見えてくる未来像—』内閣府ウェブサイト <<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/sentaku/index.html>>）。

²⁷ 「（インタビュー）「消滅可能性都市」10 年 人口戦略会議副議長・増田寛也さん」『朝日新聞』2024.2.21.

²⁸ 中川内克行「検証・地方創生 10 年 限られた成果一本誌市区調査 3 割が人口減に歯止めかけられず」『日経グローカル』486 号, 2024.6.17, pp.9-10.

²⁹ 『朝日新聞』前掲注(27)

³⁰ 大杉覚「（地域発！マルチスケール戦略の新展開 第 41 回）地方創生 10 年とこれから」『ガバナンス』280 号, 2024.8, pp.82-83.

³¹ 萩原淳司「「地方創生」10 年 行き詰るデジタル田園都市国家構想—迷走する地方政策—」『現代総有』6 号, 2024.6.20, pp.95-96.

³² 令和 6（2024）年 4 月 1 日現在、全自治体 1,788 団体のうち 1,786 団体が地方版総合戦略を策定済みと回答している（内閣官房新しい地方経済・生活環境創生本部事務局「地方版総合戦略の策定状況等に関する調査結果」2024.12.26, p.2. <<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chihouban/pdf/sakuteijoukyou241226.pdf>>）。

³³ 小峰 前掲注(25); 『朝日新聞』前掲注(27)

長の主役」との考え方の下、これまでの成果と反省をいかし、地方創生 2.0 として再起動させると述べた³⁴。その後、政府は、「地方創生 2.0 の「基本的な考え方」」（令和 6 年 12 月 24 日新しい地方経済・生活環境創生本部³⁵決定）において地方創生 2.0 の必要性を示すとともに、今後 10 年間の方向性を示した「地方創生 2.0 基本構想」（令和 7 年 6 月 13 日閣議決定）を策定した。ここでは、地方創生 2.0 の目指す姿として、「強い」経済と「豊かな」生活環境の基盤に支えられる多様性の好循環が「新しい日本・楽しい日本」を創ることが掲げられ³⁶、これまでの地方創生の取組の反省を踏まえた地方創生 2.0 の基本姿勢・視点（表 6）、目指す姿の実現に向けた政策の 5 本柱（表 7）、政策パッケージ等が示された。

なお、地方創生 2.0 とは、10 年前に開始された地方創生「1.0」ではなく、これを全く新しいものにするという意味を込めて名付けられたものとされる³⁷。また、地方創生 2.0 は、単なる地域活性化策ではなく、我が国の活力を取り戻す経済政策であり、多様な幸せを実現するための社会政策であり、地域が持つ本来の価値や楽しさを再発見する営みであるともされている³⁸。

表 6 地方創生 2.0 の基本姿勢・視点（地方創生 1.0 との違い）

基本姿勢・視点	地方創生 1.0 の取組及びその反省	地方創生 2.0 の特徴
①人口減少を正面から受け止めた上での施策展開	人口減少に歯止めをかけるとの考え方の下、人口減少や少子高齢化等の課題解決の取組が中心に行われた	人口減少を正面から受け止めた上で、人口規模が縮小しても経済成長し、社会を機能させる適応策を講じる
②若者や女性にも選ばれる地域づくり	地方への人の流れをつくることで東京一極集中是正を目指したが、若者や女性の地域からの流出が継続した	若者や女性にも選ばれる地域づくりを、地域に関わる政策の基本的な姿勢・視点として重視する
③異なる要素の連携と「新結合」	地方における「しごと」づくりの観点から安定した雇用の創出を目指したが、地方の生産性は伸び悩んだ	異なる分野や領域に属する要素同士を従来にはなかった形で組み合わせる「新結合」の視点を重視する
④AI・デジタルなどの新技術の徹底活用と社会実装	デジタル技術の活用はデジタル田園都市国家構想を機に本格的に進められた	急速かつ飛躍的に発展する AI・デジタル技術を徹底活用し、地域に展開させる
⑤都市・地方の共生関係の強化と人材循環の促進	移住施策などにより都市から地方への新しい人の流れをつくることを目指した	都市と地方が相互に補完し合う共生関係を強めることで、我が国全体の持続可能性を高める
⑥好事例の普遍化	市町村の現場主義で取組を進めることを目指したが、好事例が全国に広がるには至らなかった	各地で生まれた好事例を点で終わらせず、面へと広げる「普遍化」を進める

（出典）「地方創生 2.0 基本構想」（令和 7 年 6 月 13 日閣議決定）pp.20-26. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_chihousousei/pdf/20250613_honbun.pdf> を基に筆者作成。

³⁴ 「第二百十四回国会における石破内閣総理大臣所信表明演説」2024.10.4. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/102_ishiba/statement/2024/1004shoshinhyomei.html>

³⁵ 同本部は、地方がそれぞれの特性に応じた発展を遂げることができるよう、日本経済成長の起爆剤としての大規模な地方創生策を講ずるため設置された（「新しい地方経済・生活環境創生本部の設置について」（令和 6 年 10 月 11 日閣議決定）内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_chihousousei/pdf/konkyo.pdf> ）。

³⁶ 「地方創生 2.0 基本構想（概要）」p.1. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_chihousousei/pdf/20250613_gaiyou.pdf>

³⁷ 「地方創生 2.0 基本構想」（令和 7 年 6 月 13 日閣議決定）p.2. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_chihousousei/pdf/20250613_honbun.pdf>

³⁸ 同上

表7 地方創生 2.0 の政策の5本柱

- ① 安心して働き、暮らせる地方の生活環境の創生
- ② 稼ぐ力を高め、付加価値創出型の新しい地方経済の創生～地方イノベーション創生構想～
- ③ 人や企業の地方分散～産官学の地方移転、都市と地方の交流等による創生～
- ④ 新時代のインフラ整備とAI・デジタルなどの新技術の徹底活用
- ⑤ 広域リージョン連携

(出典)「地方創生 2.0 基本構想」(令和7年6月13日閣議決定) pp.27-28. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_chihousousei/pdf/20250613_honbun.pdf> を基に筆者作成。

2 地方創生 2.0 の特徴・論点

(1) これまでの地方創生との違い

これまでの地方創生との違いとして、スマートシルクリング³⁹や関係人口⁴⁰、アンコンシャス・バイアス（無意識の思い込み）⁴¹の解消等の考え方が盛り込まれていること⁴²や、人口減少を前提とした縦（国一都道府県一市区町村）ではなく横（町と町）の連携、「産官学金労言」⁴³関係者のパートナーシップの下で自発的に行動を起こすこと、客観的なデータを活用した活動などを強調していること⁴⁴が指摘されている。また、これまでの地方創生と比較すると、人口減少を所与のものとして経済成長を目指すなど、より現実に即した課題設定が行われているとの評価がある⁴⁵。

一方で、国が用意した各種補助金制度に沿った取組を自治体が実施するという、本質的な構図は変わっていないとの指摘⁴⁶や、過去10年間の地方創生から大きな変化はなく、基本構想には「焼き直し」の政策が並んでいるとの指摘⁴⁷もある。

(2) スマートシルクリング

地方創生 2.0 では、人口減少を正面から受け止め、人口が減少しても経済成長し、社会を機能させる適応策を講じていくとされた⁴⁸。こうした人口減少を前提としたスマートシルクリングの考え方が盛り込まれていることについては、これを肯定的に捉えた上で、人口問題と地方の持続可能性を切り離し、スマートシルクリングの徹底で後者の問題に真剣に取り組む必要があるとの指摘⁴⁹や、人口減少はかなり長期にわたって続くと考えられるため、それを考慮してスマ

³⁹ 「スマートシルクリング」とは、人口減少と共生し、人口が減っても地域住民のウェルビーイングが向上するような道に向かうべきであるという考え方である（小峰隆夫「「地方創生 2.0 の「基本的な考え方」を読む」2025.1.15. 大正大学地域構想研究所ウェブサイト <https://chikouken.org/report/report_cat01/16506/>）。

⁴⁰ 「関係人口」とは、移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもない、地域と多様に関わる人々を指す言葉である（「関係人口とは」総務省ウェブサイト <<https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/index.html>>）。

⁴¹ 「アンコンシャス・バイアス（無意識の思い込み）」とは、自分自身は気づいていない「ものの見方やとらえ方のゆがみや偏り」である（「性別による無意識の思い込み（アンコンシャス・バイアス）の解消等に向けた普及啓発用動画」内閣府男女共同参画局ウェブサイト <<https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/movie.html>>）。

⁴² 小峰 前掲注(39)

⁴³ 「産官学金労言」とは、産業界（産）、行政機関（官）、教育機関（学）、金融機関（金）、労働者（労）、報道機関（言）といった地域の多様なステークホルダーのことをいう（「第二百十四回国会における石破内閣総理大臣所信表明演説」前掲注(34)）。

⁴⁴ 小口裕「地方創生 2.0 とサステナビリティ～地方創生 SDGs 推進に向けて重要度が高まる「データ利活用」」『ニッセイ基礎研レポート』2025.1.24, p.2. <https://www.nli-research.co.jp/files/topics/80853_ext_18_0.pdf?site=nli>

⁴⁵ 木下茂「「地方創生 2.0」への期待」『共済総研レポート』197号, 2025.2, pp.27-28.

⁴⁶ 中村健「（地域経営シンカ論 第1回）総括：地方分権一括法&地方創生法」『ガバナンス』288号, 2025.4, pp.104-105.

⁴⁷ 「地方創生 にじむ検証不足」『日本経済新聞』2025.5.23.

⁴⁸ 「地方創生 2.0 基本構想」前掲注(37), pp.20-21.

⁴⁹ 小黒一正「地方創生 2.0 を成功に導くために何が必要か」2024.11.19. 独立行政法人経済産業研究所ウェブサイト <https://www.rieti.go.jp/columns/a01_0769.html>

トシュリンクの取組を進める必要があるとの指摘がある⁵⁰。

(3) アンコンシャス・バイアスの解消

地方創生 2.0 では、地域社会に残る「男は仕事、女は家庭」等の固定的な性別観に関わるアンコンシャス・バイアスが若者や女性が地方から転出する一因であるとされ、こうしたアンコンシャス・バイアス等の意識改革や魅力ある職場づくりにより、若者や女性に選ばれる地域を作ることとされた⁵¹。

地方創生 2.0 にアンコンシャス・バイアスの解消が盛り込まれたことについては、人口の社会移動の実態を踏まえたものであるとして、積極的な取組への期待が見られる⁵²。一方で、アンコンシャス・バイアスの解消は人々の価値観に関するものであるため政策的に働きかけることが難しく、解消のために何をするのかが課題であるとも指摘されている⁵³。

(4) ふるさと住民登録制度

地方創生 2.0 では、人口が減少しても多様な人材同士が影響し合い地域の活力を高める姿を目指すため、関係人口の量的拡大・質的向上を図るとされ、その一環として「ふるさと住民登録制度」を創設することとされた⁵⁴。この制度は、住所地以外の地域に継続的に関わる者を「ふるさと住民」として登録することで関係人口の規模や地域との関係性などを可視化し、地域の担い手確保や地域経済の活性化等につなげる仕組みである⁵⁵。登録者は登録した自治体から情報提供や行政サービスの提供を受けられることなどが想定されており⁵⁶、さらに政府の有識者会議の委員からは、登録自治体への積極的な参画や住民税の分割納税の仕組みの導入等が提案されている⁵⁷。

この制度については、副業・兼業やオンライン活動などを通じて、地域外からの人材・知恵・資金が流れ込むことで、地域経済に新たな循環が生まれるとの期待が見られる⁵⁸。一方で、各自治体が登録者を増やすため特典などを強調することでふるさと納税のような自治体間競争が生まれるとの懸念や、住民税を分割納税した場合の選挙権の取扱いに関する課題も指摘されている⁵⁹。

3 地方創生の今後の展望

本節では、地方創生の今後の展望について、有識者の主な提言等を紹介する。

⁵⁰ 「賢く縮む「スマートシュリンク」という選択肢 小峰隆夫氏×坂本貴志」2025.3.28. リクルートワークス研究所 ウェブサイト <<http://works-i.com/research/project/turningpoint/ronsou/detail004.html>>

⁵¹ 「地方創生 2.0 基本構想」前掲注(37), pp.21-22; 「地方創生 2.0 基本構想（概要）」前掲注(36), p.2.

⁵² 片山善博「（片山善博の「日本を診る」第 185 回）石破政権の「地方創生 2.0」への期待と注文」『世界』992 号, 2025.4, p.142.

⁵³ 小峰 前掲注(39)

⁵⁴ 「地方創生 2.0 基本構想」前掲注(37), pp.57-58.

⁵⁵ 同上

⁵⁶ 「「ふるさと住民登録制度」の創設について」総務省ウェブサイト <https://www.soumu.go.jp/main_content/001010766.pdf>

⁵⁷ 「雨風太陽（取組：ふるさと住民登録・住民税の分割納税制度）」（第 1 回新しい地方経済・生活環境創生会議 高橋委員提出資料）2024.11.29, p.4. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_chihousousei/yusikishakaigi/dai1/03_takahashi.pdf>

⁵⁸ 福嶋一太「「住んでいない住民」が地域を変える～新制度「ふるさと住民登録制度」の衝撃と可能性」2025.6.4. SOMPO インスティチュート・プラスウェブサイト <https://www.sompo-ri.co.jp/topics_plus/20250604-18848/>

⁵⁹ 「「ふるさと住民登録制度」って？ 地方創生へつながるのか」『東京新聞』2024.12.14; 「地域の風 「ふるさと住民」実現の壁」『日本経済新聞』（地方経済面 東京）2025.3.20.

(1) 若者や女性が地方で働くことのできる環境の整備

今後地方創生を進めていく上で、若者や女性に選ばれる地方をつくるには、各地において、若者や女性の雇用の質的・量的改善に向けた取組が必要であると指摘されている⁶⁰。具体的には、出産や子育てのために仕事を辞めたり、非正規雇用に移ったりする女性が多いため、正社員としての雇用を維持することを後押しする施策が必要であるほか、地方での男女の賃金格差の是正も課題であるとされる⁶¹。その一環として、鳥取県では、身分の安定しない任期 1 年の非正規公務員である会計年度任用職員の待遇改善のため、令和 7 (2025) 年度より、人材確保が課題の保育士や看護師、歯科衛生士、臨床心理士など資格が必要な職種で、育児や介護で短時間勤務を希望する人などを対象に、短時間勤務の正職員制度を導入している⁶²。

(2) 関係人口に関する取組の充実

上述のように、地方創生 2.0 では「ふるさと住民登録制度」が導入されることとなったが、このほかにも関係人口に関する提言が見られる。具体的には、大都市に住む地方の出身者や関係者が、兼業や副業、プロボノ⁶³等の形で国の制度に応募し、複数名でその地方に関わりながら、地域経済の再興や地方創生の推進を行う「関係人口派遣制度」が提言されている。この制度では、関係人口として既に土地勘のある地方に人材が派遣されることで地方とのミスマッチが減り、複数名で参画することでより組織立った動きができるようになるとされている⁶⁴。

このほか、関係人口を増やす取組として、被災した場合の避難エリアを自宅のある地域以外に登録することも提言されている⁶⁵。実際に鳥取県智頭町では、加入（登録）者の住む地域で地震等の災害が起きたときに町内の宿泊場所と食事を提供する「疎開保険」の制度を導入しており、疎開が行われた事例はないものの、災害時の備えとして活用されるとともに、関係人口の創出につながっているとされる⁶⁶。

(3) 拠点都市への集中等

今後地方創生を進めていく上で、これまでのようすに自治体単位で地方創生を捉え、人口維持

⁶⁰ 藤波匠「地方創生 2.0 の成功に向けて」2025.5.16, pp.8-9. 日本総研ウェブサイト <<https://www.jri.co.jp/file/report/vicewpoint/pdf/15805.pdf>>

⁶¹ 「地方創生の現状と課題」『経済の進路』755 号, 2025.2, pp.5-6.

⁶² 「時短勤務正職員 県が導入」『読売新聞』（大阪本社版 鳥取）2025.3.4. 会計年度任用職員は週 30 時間や月 17 日などの勤務で、昇給はなく、手当も期末勤勉手当に限られるのに対し、短時間勤務の正職員は週 30 時間勤務で昇給があり、手当も扶養手当、住居手当、通勤手当、期末手当、勤勉手当、退職手当等を通常の正職員と同様に支給を受けるとされる。

⁶³ プロボノとは、「公共善のために」という意味のラテン語を語源とする言葉で、「社会的・公共的な目的のために、仕事で培ったスキルや専門知識を生かしたボランティア活動」を意味する（三浦哲司「住民と行政の関係」入江容子・京俊介編著『地方自治入門』ミネルヴァ書房, 2020, p.349.）。

⁶⁴ 井村圭「地方創生 2.0 に対する提言～地域経済再興論」2024.10.15. 日本総研ウェブサイト <<https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=108931>> 現在、政府は、地方創生を人材面から支援するため、自治体への人材派遣を支援する「地方創生人材支援制度」を実施している。この制度との違いとして、関係人口派遣制度では、派遣人材が国家公務員、大学研究者、民間専門人材に限定されず公に開かれることや、派遣先が市町村に限定されず、まちづくり会社や NPO なども含まれることが挙げられている。

⁶⁵ 河合雅司「（日曜講座 少子高齢時代）東京一極集中は終焉へ　日本人の転入者数が減少傾向」『産経新聞』2025.2.16.

⁶⁶ 「智頭町疎開保険」智頭町ウェブサイト <<https://www.chizutown.jp/contents/sokaihoken/>>; 清野貴幸「全国初の「疎開保険」、利用は 14 年間でゼロ　でも関係人口増に貢献」『朝日新聞デジタル』2025.2.7. 鳥取県智頭町の疎開保険は、災害がなく疎開が行われなかつた場合には特産品が加入者に届けられるほか、町内の民泊施設・森林セラピーの利用料が半額になる等の特典がある。平成 23 (2011) 年 4 月の制度開始以降の加入者は延べ約 2,600 人で、特典を利用した町内の民泊施設利用者は延べ 242 人（令和 6 (2024) 年 12 月 1 日時点）とされる。

を目指すことは現実的ではないとの指摘もある⁶⁷。そのため、自治体の区域にとらわれず、一定の圏域で住環境を整える「地域生活圏」という考え方をとることや、中都市以上の都市圏単位を人口維持の単位とし、人口集約を進めることができると提言されている⁶⁸。

また、札幌・仙台・広島・福岡など各地域の中核・中核都市への集約を進め、東京に対抗できる都市をつくることが、地方から東京へという人の流れを変え、各地域が自立した経済圏を確立することや東京への過度の集中を避け非常時のリスク分散を確保することにつながるとの指摘がある⁶⁹。

(4) 東京一極集中の是正のための施策

東京一極集中を是正していくためには、国による規制策や大規模な地方誘導策を検討すべきであるとの意見もある。具体的には、都心中心部での高層建築を規制することや医師の偏在解消のため診療報酬に差をつけること⁷⁰、東京にオフィスや住居を持つ場合の税負担を高くすること⁷¹、企業が地方に本社の移転や工場の設置を行った場合に法人税や固定資産税を減税すること⁷²などが提言されている。

終わりに

本稿では、地方創生のこれまでの取組や今後の在り方について見てきたが、地方創生を進めていく上で重要なことは、各地域の住民・関係者や自治体が主体性と当事者意識を持つことであるとも指摘されている。地域の課題や人材・資源など不足しているものが何かを把握しているのは各地域の住民・関係者や自治体であり、任せやコンサルタント頼みではなく、こうした主体が地域本位に考える力を養い、地域の将来に責任を持つ覚悟があるかどうかが肝心であるとされる⁷³。

政府は、地方創生 2.0 に関して、令和 7 (2025) 年末までに具体的な施策や政策目標を示した総合戦略を策定するとしている⁷⁴。今後の地方創生では、こうした国の方針を踏まえつつ、各地域の住民・関係者や自治体が主体性を持って、長期的な目線で地域の課題に取り組んでいくことが期待される。

⁶⁷ 河合 前掲注(22); 鈴木文彦「地方創生 10 年 そして地方は創生したのか」2024.7.23, p.10. 大和総研ウェブサイト <https://www.dir.co.jp/report/research/policy-analysis/regionalecnmy/20240723_024524.pdf>

⁶⁸ 鈴木 同上, p.10; 「(読売広論セミナー) 人口減 縮小社会へ対応を 増田寛也 日本郵政社長」『読売新聞』(大阪本社版) 2024.10.5.

⁶⁹ 中里透「(るべき地方創生とは 中) 中核都市に集積進めよ」『日本経済新聞』2025.1.21.

⁷⁰ 『読売新聞』前掲注(68)

⁷¹ 磯崎初仁「新たな発想と枠組みで地方創生を進めよ」『自治日報』2025.1.27.

⁷² 岡本全勝「あすへの考 地方創生 本気で 大胆に」『読売新聞』2025.6.8.

⁷³ 片山善博「(るべき地方創生とは 上) 地域の主体性向上が不可欠」『日本経済新聞』2025.1.20.

⁷⁴ 「地方創生 2.0 基本構想」前掲注(37), p.35.