

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	地方創生の推進に向けたこれまでの取組と課題 －地方創生 2.0 の始動を契機として－
著者 / 所属	上原 啓一 / 内閣委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	478 号
刊行日	2025-9-29
頁	136-150
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20250929.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

地方創生の推進に向けたこれまでの取組と課題

— 地方創生2.0の始動を契機として —

上原 啓一

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 地方創生の推進に向けたこれまでの取組
 - (1) まち・ひと・しごと創生
 - (2) デジタル田園都市国家構想
 - (3) 地方創生10年の取組と今後の推進方向
 - (4) 新しい地方経済・生活環境創生（地方創生2.0）
3. 地方創生の取組と今後の課題
 - (1) 当初の目標の達成状況
 - (2) 若者や女性にも選ばれる地域づくりに向けた取組
 - (3) 企業の地方移転
 - (4) 政府関係機関の地方移転
 - (5) 地方創生関係交付金
4. おわりに

1. はじめに

初代地方創生担当大臣を務めた石破茂内閣総理大臣（以下「石破総理」という。）は、地方創生を内閣の看板政策に掲げ、令和6年10月4日の所信表明演説において、「地方こそ成長の主演」であると述べ、地方創生をめぐる、これまでの成果と反省を活かし、地方創生2.0として再起動させる考えを示した。また、令和7年1月24日の施政方針演説では、地方創生を「令和の日本列島改造」と位置付けて日本全体の活力を取り戻すと訴えた。同年6月13日には、「地方創生2.0基本構想」が閣議決定された。

本稿では、平成26年からスタートした地方創生の取組について、これまでの主な動向を整理して紹介するとともに、残された諸課題について論じていくこととしたい。

2. 地方創生の推進に向けたこれまでの取組

(1) まち・ひと・しごと創生

平成26年5月に民間機関の「日本創成会議・人口減少問題検討分科会」（座長：増田寛也 東京大学大学院客員教授（当時））が「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』（通称：増田レポート）を公表し、この中で、大都市圏への人口移動が現状のまま進んだ場合、2040年に20～39歳の女性人口が5割以上減少する市町村が全国1,799のうちの896(49.8%)に上るとの推計を示し、こうした市町村の消滅可能性にも言及した。また、同年7月には、全国知事会が「少子化非常事態宣言」を取りまとめ、地方消滅につながり得る若年人口の減少と人口流出の問題について、我が国全体の活力を著しく低下させてしまいかねない指摘した。

こうした動きを受け、第2次安倍内閣は平成26年9月3日、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できるよう、内閣に、「まち・ひと・しごと創生本部」（本部長：内閣総理大臣）を設置することを閣議決定した。また、地方創生担当大臣が置かれ、初代大臣に現在の石破総理が就任した。

同年11月には「まち・ひと・しごと創生法」（平成26年法律第136号）が制定され、同年12月27日には、日本の人口の現状と将来の姿を示し、人口問題に関する国民の認識の共有を目指すとともに、今後取り組むべき将来の方向を提示する「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と、同ビジョンを踏まえ、今後5か年の政策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」が閣議決定された。

一方、地方公共団体では、まち・ひと・しごと創生法で、都道府県及び市町村（特別区を含む。以下同じ。）のまち・ひと・しごと創生総合戦略（いわゆる地方版総合戦略）を策定することが努力義務として規定されたことを受け、国が策定する総合戦略等を踏まえ、大半の地方公共団体で地方版総合戦略が策定された。

ア 第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」

平成27年度を初年度とする第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、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」の4つの基本目標を基に施策を策定し、国・地方公共団体ともに、5か年の戦略を策定・実行して、KPI（重要業績評価指標）で検証・改善する仕組み（PDCAサイクル）を確立することとした。なお、②においては、2020年（令和2年）時点で東京圏¹から地方への転出・転入を均衡させ、東京一極集中の流れを止めることを目指すとされた。

第1期における地方創生の現状について、政府は、訪日外国人旅行者数、農林水産物・食品の輸出額は増加傾向にあるなど、一定のプラス面があるとしている。その一方で、東京圏への転入超過数は平成30年には日本人移動者で見て約13.6万人の転入超過となっ

¹ 本稿において東京圏は、東京都、埼玉県、千葉県及び神奈川県の一都三県をいう。

ており、更なる取組が必要であるとしている²。

イ 第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」

令和2年度を初年度とする第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、令和元年12月20日、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（令和元年改訂版）」とともに閣議決定された。

第2期においては、基本的に第1期総合戦略の4つの基本目標を踏襲して、①「稼ぐ地域をつくるとともに、安心して働けるようにする」、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」とした上で、「多様な人材の活躍を推進する」及び「新しい時代の流れを力にする」という2つの横断的な目標を加え、将来にわたっ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共に目指すとされた。

特に、第1期でも課題とされた地方への新しいひとの流れをつくることについては、地方とのつながりの構築（関係人口³の創出・拡大等）の観点を新たに加えて施策を推進することとし、令和6年度を目標に地方と東京圏との転入・転出を均衡させるとされた。

東京圏への転入超過数は、新型コロナウイルス感染症の拡大の影響等により減少に向かったが、その後増加に転じている（後掲図表2）。

（2）デジタル田園都市国家構想

岸田文雄内閣総理大臣（当時）は、令和3年10月の就任時に、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ことで、世界とつながる「デジタル田園都市国家構想」を掲げた。

同年11月に発足した第2次岸田内閣では、デジタル田園都市国家構想の具体化を図るとともに、デジタル実装を通じた地方活性化を推進するため、「デジタル田園都市国家構想実現会議」（議長：内閣総理大臣）において議論を開始した。

令和4年6月7日に閣議決定された「デジタル田園都市国家構想基本方針」では、「全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会」を目指すとの基本的な考え方の下、構想の実現に向けて、①デジタルの力を活用した地方の社会課題解決、②デジタル田園都市国家構想を支えるハード・ソフトのデジタル基盤整備、③デジタル人材の育成・確保、④誰一人取り残されないための取組という4つの取組方針が示された。なお、デジタル田園都市国家構想は地方創生の目的を共有した上で取組を継承・発展するものであり、構想の実現に向けた取組を円滑に進めるためにも、まち・ひと・しごと創生法に基づく枠組みを有効に活用するとされ、年内を目途に国においてまち・ひと・しごと創生総合戦略を抜本的に改訂し、デジタル田園都市国家構想総合戦略を策定することとされた。

² 第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」策定に関する有識者会議「第2期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』策定に関する有識者会議中間取りまとめ報告書」（令和元年5月31日）1～3、6～7頁。

³ 総務省の二地域居住・関係人口ポータルサイトでは、関係人口について「移住した定住人口でもなく、観光にきた交流人口でもない、地域と多様に関わる人々」と説明している。

令和4年12月23日、令和5年度を初年度とする5か年の「デジタル田園都市国家構想総合戦略」が閣議決定された⁴。この中では、「社会情勢がこれまでとは大きく変化している中、『デジタル田園都市国家構想』という新しい旗の下、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」としており、同構想の実現を図るため、①「デジタルの力を活用した地方の社会課題解決・魅力向上」、②「デジタル基盤整備」、③「デジタル人材の育成・確保」、④「誰一人取り残されないための取組」を推進することとしている。その際、デジタル実装に向けた各府省庁の施策の推進に加え、デジタル田園都市国家構想交付金や地方財政措置等を通じて、分野横断的な支援を行うこととしている。

令和5年12月26日に閣議決定された「デジタル田園都市国家構想総合戦略(2023改訂版)」では、デジタル行財政改革の動きなどを踏まえて改訂が行われた⁵。

「デジタル田園都市国家構想総合戦略」は、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」と比較するとデジタルの活用をより強く意識しているものの、従前の地方創生に係る取組の継承と発展を謳っており、まち・ひと・しごと創生総合戦略の4つの基本目標を基本的に踏襲し、地方の社会課題解決のための施策の方向として、「地方に仕事をつくる」「人の流れをつくる⁶」「結婚・出産・子育ての希望をかなえる」「魅力的な地域をつくる」の4つを提示している。

(3) 地方創生10年の取組と今後の推進方向

令和6年6月10日、内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局及び内閣府地方創生推進事務局は、「地方創生10年の取組と今後の推進方向」と題する総括文書を公表した。この中では、地域によっては人口増加等をしているところもあり、一定の成果があったとする一方で、「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おらず、地方が厳しい状況にあることを重く受け止める必要がある」とし、少子化への対応、産業の創出、地方公共団体へのきめ細やかな支援などに取り組む方針を示した。

同年6月21日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2024」(骨太方針2024)においては、「地方創生10年の取組と今後の推進方向」を踏まえ、「人口減少、東京一極集中、地域の生産年齢人口の減少や日常生活の持続可能性の低下等の残された課題に対応するため、女性・若者にとって魅力的な地域づくり等地域の主体的な取組を、伴走支援を含めて強力に後押しし、国民的議論の下、強い危機感を持って地方創生の新展開を図る」とするとともに、「デジタルの力を活用して地方創生を加速させるとともに、行政区域にとら

⁴ 「デジタル田園都市国家構想総合戦略」は、まち・ひと・しごと創生法第8条の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」として策定された第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2020改訂版)(令和2年12月21日閣議決定)が変更されたものである。

⁵ 「デジタル田園都市国家構想総合戦略(2023改訂版)」では、「デジタル行財政改革の下、デジタル行財政改革会議における議論の進展や、『デジタル行財政改革中間とりまとめ』(令和5年12月20日デジタル行財政改革会議決定)なども踏まえつつ、規制改革を始めとする政策と連携しながら、先進事例の横展開など、一体的な推進を図る」とされている。

⁶ 「デジタル田園都市国家構想総合戦略」では、令和9年度に地方と東京圏との転出入を均衡させることを目標にしている(2023改訂版においても同様)。

われず暮らしに必要なサービスが持続的に提供される地域生活圏の形成や地方と東京の相互利益となる分散型国づくり等を進め、デジタル田園都市国家構想を国土形成に展開する」とした。

(4) 新しい地方経済・生活環境創生（地方創生2.0）

ア 石破内閣の発足から基本構想の閣議決定まで

石破総理は、令和6年10月4日の所信表明演説において、「地方こそ成長の主演」であると述べ、地方創生をめぐる、これまでの成果と反省を活かし、地方創生2.0として再起動させる考えを示した。また、今後の具体的な取組については、「少子高齢化や人口減少に対応するため、デジタル田園都市国家構想実現会議を発展させ、『新しい地方経済・生活環境創生本部』を創設し、今後10年間集中的に取り組む基本構想を策定」とするとともに、「ブロックチェーンなどの新技術やインバウンドの大きな流れなどの効果的な活用も視野に入れ、国民の生活を守りながら、地方創生を実現」していくと述べた⁷。

政府は同月11日、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、内閣総理大臣を本部長とする「新しい地方経済・生活環境創生本部」（以下「新地方創生本部」という。）の設置について閣議決定した。また、地方創生策に関して議論するため、新しい地方経済・生活環境創生担当大臣の下に、有識者で構成される「新しい地方経済・生活環境創生会議」（以下「有識者会議」という。）を開催することとした。

新地方創生本部では、今後10年間集中的に取り組む基本構想の策定に向けて議論を進めることとされ、同年12月24日に「地方創生2.0の『基本的な考え方』」を取りまとめた。この中では、平成26年から10年にわたる地方創生の取組について「東京一極集中の大きな流れを変えるには至らず、若者や女性が地方を離れる動きが加速」したなどと総括するとともに、これまでの反省を踏まえ、「人口・生産年齢人口が減少するという事態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ていく」、「若者・女性にも選ばれる地方（＝楽しい地方）をつくる」などとした。その上で、①安心して働き、暮らせる地方の生活環境の創生⁸、②東京一極集中のリスクに対応した人や企業の地方分散、③付加価値創出型の新しい地方経済の創生、④デジタル・新技術の徹底活用、⑤「産官学金労言⁹」の連携など、国民的な機運の向上、の5本柱に沿った政策体系を検討し、令和7年夏に基本構想を取りまとめることとした。

政府はその後の有識者会議における議論を踏まえ、令和7年6月13日に「地方創生2.0基本構想」（以下「基本構想」という。）を閣議決定した。

基本構想は、今後10年間を見据えた地方創生2.0の方向性を提示するものである。この

⁷ 第214回国会参議院本会議録第2号5頁（令6.10.4）

⁸ これを踏まえ、令和7年1月15日に「地域働き方・職場改革サポートチーム」が設置された。同サポートチームは、地域間・男女間における賃金格差の是正、非正規雇用の正規化の推進・待遇改善、女性のL字カーブ解消、男性の育児休業の取得促進の推進などの働き方・職場をめぐる課題の解決に向けた地域の取組を実務的にサポートすることを目的とする。

⁹ 産：産業界、官：地方公共団体や国の関係機関、学：大学等の教育機関、金：金融機関、労：労働団体、言：報道機関。

中では、10年後に目指す姿（社会像）として「関係人口を実人数1,000万人、延べ人数1億人創出する」等の定量的な目標を示すとともに¹⁰、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A I・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）ごとに、当面取り組む政策やプロジェクトを政策パッケージとして提示した。

また、国は、基本構想で示した方針を踏まえ、速やかに関連施策の展開及び新規施策の具体化を進めるなど、地方創生2.0の取組に早急に取り掛かるとともに、「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」を創出するという「目指す姿」の実現に向けた具体的な施策を記述した「総合戦略¹¹」を令和7年中に策定することとされている。

イ 地方創生1.0と地方創生2.0の相違点

過去10年の地方創生の取組（以下「地方創生1.0」という。）では、人口減少・地域経済縮小の克服を地方創生の基本的な考え方として位置付け、中長期展望として「2060年に1億人程度を維持」を提示し、人口減少に歯止めを掛ける前提で、移住施策などにより都市から地方への人の流れをつくることを目指した。しかしながら、政府が令和6年6月に公表した「地方創生10年の取組と今後の推進方向」では、「地方創生の取組においては、各自治体がそれぞれに人口増加を目指し、様々な施策を展開してきたが、成果が挙がっているケースも、多くは移住者の増加による社会増にとどまっており、地域間での人口の奪い合いになっていると指摘されている」と総括した。これを踏まえ、地方創生2.0では、少子化対策等により今後の人口減少のペースが緩まるとしても、当面は人口・生産年齢人口が減少するという事態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ていくとしている¹²。

また、地方創生2.0では、「若者や女性にも選ばれる地域づくり¹³」や「関係人口の創出」といったキーワードが目立つ。これらは岸田内閣の「デジタル田園都市国家構想総合戦略」においても既に言及されており、決して目新しいものではないが、これらのキーワードを強く打ち出しているのも地方創生2.0の特徴といえるであろう。今後、地方創生2.0の総合戦略が策定されれば、地方創生1.0との違いがより具体的に見えてくるかもしれ

¹⁰ 関係人口については注3参照。基本構想24頁では「地方創生2.0では、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ていく」としている。

¹¹ まち・ひと・しごと創生法第8条に規定する「まち・ひと・しごと創生総合戦略」として策定されるもの。総合戦略の策定に当たっては、基本構想で取りまとめた目指す姿の実現に向け、1年、3年、5年といった期間ごとの工程表を作成し、あわせて、各施策についてはKPIを設定し、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こととされている。

¹² 基本構想20頁。

¹³ 基本構想21頁では「地方創生1.0では、地方における安定的な雇用の創出や、若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえること等により、地方への人の流れをつくることで東京一極集中の是正を目指した。しかし、地域に魅力的な職場がないことや、アンコンシャス・バイアス等に対して有効にアプローチできなかったことなどから、若者や女性の地域からの流出が継続した。地方創生2.0では、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」としている。

ない。

3. 地方創生の取組と今後の課題

(1) 当初の目標の達成状況

既に2(1)で述べたとおり、第2次安倍内閣は、平成26年に「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、初代の地方創生担当大臣には現在の石破総理が就任した。また、「まち・ひと・しごと創生法」(平成26年法律第136号)が制定された後、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(いずれも平成26年12月27日閣議決定)が決定され、地方創生の取組が本格的に始まった。

長期ビジョンや総合戦略で掲げられた地方創生の課題は、人口減少問題の克服と成長力の確保の2つであったといえる。人口減少問題については、合計特殊出生率は1.8、2060年に1億人を目安に人口減少に歯止めをかけること、2020年(令和2年)時点で東京圏から地方への転出・転入を均衡させて東京一極集中を是正することが掲げられた。成長力については、2050年代に実質GDP成長率が1.5～2%であることが目安とされた。

しかし、10年間の取組の結果をみると、合計特殊出生率は平成26年に1.42であったのが令和5年には過去最低の1.20まで低下している。また、我が国の人口は年々減少の一途をたどる中で、東京圏への人口集中が続いている(令和5年は11.5万人の転入超過)。実質GDP成長率は年平均0.5%である(令和5年度までの10年の平均)(図表1)。

図表1 地方創生に関する当初の目標の達成状況

	当初の状況	将来の目標	10年後の実績
合計特殊出生率	1.42(平成26年)	1.8程度	1.20(令和5年)
2060年の人口の見通し	8,674万人(平成24年推計)	1億人程度	9,615万人(令和5年推計)
東京圏の転出入	10.9万人転入超過(平成26年)	2020年に均衡	11.5万人転入超過(令和5年)
実質GDP成長率	年度平均0.7%(平成25年度までの10年)	2050年代に1.5～2%程度	年度平均0.5%(令和5年度までの10年)

注：実績は、地方創生の取組が10年の節目を迎えた令和6年時点で確認可能なデータを参照している。

(出所) 内閣官房・内閣府資料等より筆者作成

政府は、地方創生10年の取組について、2(3)で述べたように、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らなかったと総括している。その要因として、前者の人口減少、特に少子化については、若い世代の所得、雇用の問題、出会いの少なさ、子育てに係る経済的負担や精神的負担、仕事と子育ての両立の難しさなどを背景とした婚姻数の減少、夫婦の子供数の減少が、また、後者の東京圏への一極集中については、進学や就職を契機として、10代後半及び20代の若者、特に女性の転入超過が続いたことなどが国会の政府答弁で言及されている¹⁴。

我が国の人口は平成20年をピークに減少局面にある中で(平成20年：約1億2,808万人⇒

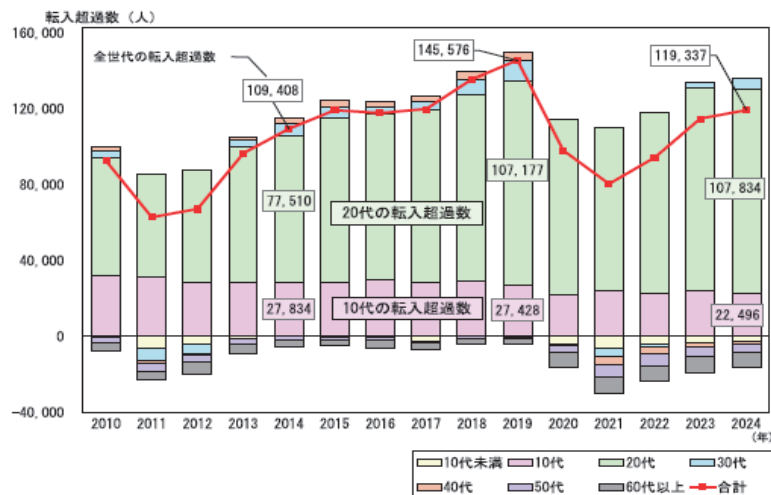
¹⁴ 第216回国会参議院地方創生及びデジタル社会の形成等に関する特別委員会会議録第3号2頁(令6.12.19)

令和6年：約1億2,380万人¹⁵⁾）、なぜ東京一極集中が続き、地方創生の実現はいまだ道半ばなのか、また、今後どのような取組が求められるのか、主要施策ごとに（2）以下で論じていきたい。

（2）若者や女性にも選ばれる地域づくりに向けた取組

地方創生の取組が本格的に始まった平成26年における東京圏への転入超過数は約10.9万人であったが、その後、東京圏への人の流れが強まり、新型コロナウイルス感染拡大前の令和元年には約14.6万人となった。新型コロナの影響もあって、令和2年には約9.8万人、令和3年には約8万人まで減少したが、令和4年には約9.4万人、令和5年には約11.5万人、令和6年には約11.9万人となるなど、東京圏への人の流れが再び強まりつつある。また、東京圏では、10代後半と20代の若者の転入超過が続いている（図表2）。

図表2 東京圏 年齢階級別転入超過数の推移



注：総務省「住民基本台帳人口移動報告」（日本人移動者）を基に作成したもの。

（出所）「地方創生2.0基本構想」（令和7年6月13日閣議決定）より抜粋

地方の人口減少に歯止めをかけ、地方が持続可能性を高めるためには、若者にとって魅力ある地域を目指すとともに、地域で生まれ育った若者の流出抑制と都市部からの若者の流入促進により、特に若年層の社会減を食い止める必要がある。また、魅力ある地域づくりのためには、若者を引きつける魅力的な産業が求められる¹⁶⁾。

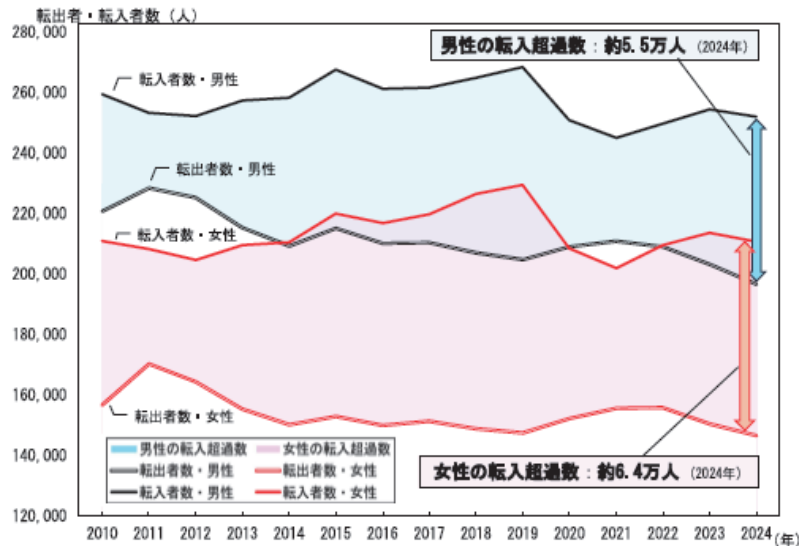
人口の東京圏への集中が進む中で、地方では10代後半と20代の若者の地方からの転出超過が続いていることは既に述べたが、その傾向は男性よりも女性において顕著なのが実情である（次頁図表3）。東北地方の地域シンクタンクである公益財団法人東北活性化研究セ

¹⁵⁾ 総務省統計局「人口推計（各年10月1日現在）」

¹⁶⁾ 若者の定着促進に関して、地方公共団体から、地域で生まれ育った若者の地元定着及び都市部の若者の地方部での就学・就職の促進、就職期世代が定着を希望する産業の育成や雇用の創出等に取り組む地方に対して、国の支援を求める提言が出されている（全国知事会「地方創生・日本創造への提言」（令和6年11月27日）7頁）。

ンターが18歳から29歳までの女性を対象に行った調査によると、地方から東京圏に転出した理由を尋ねたところ、やりたい仕事・やりがいのある仕事がないことが地方から転出した主な要因であることが明らかになった¹⁷。地域に魅力ある就職先をつくり、女性の雇用を創出する取組が求められる。

図表3 男女別 東京圏の転入超過数



注：総務省「住民基本台帳人口移動報告」（日本人移動者）を基に作成したもの。
（出所）「地方創生2.0基本構想」（令和7年6月13日閣議決定）より抜粋

地方の女性が東京圏に転出する要因としては、進学先や就職先の選択肢といった経済的な要因に加え、「男性は仕事、女性は育児・家事」といった固定的な性別役割分担意識や無意識の思い込み（アンコンシャス・バイアス）を避けて、女性が、多様な価値観が受け入れられる都市部を選好していることが考えられる。

「第5次男女共同参画基本計画」（令和2年12月25日閣議決定）では、固定的な性別役割分担意識や性差に関する偏見の解消、固定観念を打破するとともに、アンコンシャス・バイアスによる悪影響が生じないように、男女双方の意識改革と理解の促進を図るとされている。また、令和6年6月に政府が公表した「地方創生10年の取組と今後の推進方向」と題する文書においても、「東京圏への一極集中の主な要因である女性・若者に着目し、女性・若者の人生設計において地方での生活が選択されるよう、アンコンシャス・バイアスの解消等、女性・若者にとって魅力的な、働きやすい、暮らしやすい地域づくりに向けた検討を女性・若者の視点から行っていく必要がある」と今後の取組の方向性が示されている。

地方の女性活躍を後押しする意識改革について、三原じゅん子男女共同参画担当大臣は、令和6年12月13日の参議院予算委員会において「全国各地で地域における課題やニーズを

¹⁷ 公益財団法人東北活性化研究センター「人口の社会減と女性の定着に関する意識調査」（令和3年3月）11頁では、「やりたい仕事・やりがいのある仕事」が地方では見つからないが58.9%（複数回答）であった。
（https://www.kasseiken.jp/kassecms/wp-content/uploads/2021/03/20210312_press01-02.pdf）（令7.9.8最終アクセス）

きめ細やかに把握し、地域ぐるみで地域の男女共同参画の促進に必要な取組を展開していくことが必要であると考えており、各地域の関係者が取組を連携、協働して行う体制づくりとして、男女共同参画センターの機能強化¹⁸の検討を進めている」などと述べた¹⁹。女性活躍を後押しする意識改革には長い時間を要するものと思われるが、政府においては粘り強い取組が求められる。

加えて、男女間及び地域間において賃金格差²⁰が見られることから、その是正²¹が若者や女性にも選ばれる地方に向けた取組として重要であろう。

（３）企業の地方移転

東京圏への人口の過度な集中を是正し、地方への新しい人の流れを生み出すためには、地方において魅力ある事業環境を整備し、東京に過度に集積している本社機能等の地方への移転を含む企業の地方拠点の強化を行うことで、地方における安定した良質な雇用の場を確保することが重要である。

平成27年の地域再生法改正（平成27年法律第49号）により、地方に事務所等の本社機能を移転する企業に対し、課税の特例措置が設けられており、例えば、東京23区から地方へ移転した場合、建物の取得価額に対して特別償却25%又は取得価額の7%の税額控除を受けることができる。また、移転先での新規雇用者1人につき90万円の税額控除を受けることができる（地方拠点強化税制）。この税制措置については、令和7年7月までに787件が認定され、雇用創出数は3万3,173人であることが公表されている²²。

以下、地方拠点強化税制の効果について、企業の本社移転の動向を踏まえながら論じていきたい。

東京圏への一極集中が進む状況の中で、資本金10億円以上の大企業は東京都に集中しており、東京都だけで全国の半数以上（2,981社、51.9%）を占めている²³。

一方、帝国データバンクの「首都圏『本社移転』動向調査（2024年）」によると、令和6年に東京圏から地方へ本社を移転（転出）した企業は363社に上り、転出企業数から転入企業数を差し引いた転出超過社数は67社となり、コロナ禍以降4年連続で転出超過を記録した。その反面、この調査では、東京圏への転入企業では、成長や規模拡大が続く企業が多

¹⁸ 地方公共団体が設置する男女共同参画センターを法定する「独立行政法人男女共同参画機構法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（令和7年法律第80号）が第217回国会（令和7年常会）で成立した。

¹⁹ 第216回国会参議院予算委員会会議録第3号39頁（令6.12.13）

²⁰ 男性のフルタイム労働者の賃金の中央値を100とした場合の女性のフルタイム労働者の賃金の中央値について、OECD諸国平均値は88.7であるところ、我が国は78.0と、OECD諸国の平均値を下回っている（内閣府「男女共同参画白書令和7年版」（令和7年6月13日閣議決定）114頁）。また、基本構想7頁では、「都市圏と地方部で、生産性及び賃金の格差が見られる。業種ごとの労働生産性はほとんどの産業で都市圏の方が高く、地方部では労働生産性の低い労働集約的なサービス業の比率が高くなっている」と記述されている。

²¹ 男女間賃金差異及び女性管理職比率の情報公表を、常時雇用する労働者の数が101人以上の事業主に義務付けることなどを内容とする「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」（平成27年法律第64号）の一部改正が第217回国会で成立しており、これを契機として、雇用分野における女性活躍の推進が図られることが期待される。

²² 内閣府地方創生推進事務局「地方活力向上地域等特定業務施設整備計画の認定実績（令和7年7月末実績）」

²³ 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」（令和6年6月）参考資料集44頁

く見られるとし、東京圏全体で高機能オフィスの供給が拡大するなど移転企業の受入態勢が整っていることのほか、取引先との関係構築、人材採用や海外等へのアクセス面など、東京圏に本社を置くメリットが大きい点も、拡大・成長する地方の中堅企業が東京圏への本社移転を決断する要因と考えられると分析している。

同社の調査担当者は、「企業が移転を考える際に重視するのは、現地に商機があるかと労働力をいかに確保できるか。税制優遇も魅力がないわけではないが、企業を振り向かせる力は乏しい。『官製移転』は一極集中の傾向を変えるのにはつながっていない」と述べている²⁴。

地方拠点強化税制について、令和5年11月に総務省行政評価局が公表した「租税特別措置等に係る政策評価の点検結果」では、「他の政策手段や経済情勢等、他の要因の影響を除いた、本特例措置の直接的な効果が明らかにされていない」と指摘している。

令和7年6月の基本構想では、本社機能の地方分散に言及しており、具体的には、「地方での雇用や、地方への新たな人や資金の流れを創出するため、域外からの本社機能の移転・拡充を促す地方拠点強化税制について、制度の活用促進などによる環境整備や、制度を補完する地方公共団体等の好事例の普遍化と併せ、活用実績等の分析を踏まえた制度の見直しを検討する」とし、当面の目標として、「令和9年度までの3年間で本社機能の移転・拡充に伴う従業員増加数を約1万人とすることを目指す」としている。

しかしながら、地域経済に詳しい慶應義塾大学大久保敏弘教授からは、「企業が地方に移転するハードルは高く、税制で誘導するのは限界がある」との見方も示されている²⁵。また、移転先は依然として創業の地など所縁のある場所、事業所や工場など拠点が既にあるエリアに限られ、新たに進出する形での本社移転は少ないなど、本社移転の内容の偏りをどのように解消するかも課題とされている²⁶。

石破総理は令和7年1月24日の施政方針演説の中で、都市部に立地する企業の本社機能の移転を実現する環境整備を進める旨言及しているが、これまでの地方拠点強化税制とは異なった新たな施策を示していくのか、注目していきたい。

（４）政府関係機関の地方移転

平成26年9月16日、石破地方創生担当大臣（当時）は記者会見で、国として民間企業に地方創生（移転）をお願いするのであれば、隗より始めよということで、国の機関も移転すべきではないかと述べた。また、平成26年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」においても、政府関係機関について、地方からの提案を受ける形で移転を進めることが地方への新しい人の流れをつくることに資する旨言及されている。

政府関係機関の地方移転については、平成28年3月22日にまち・ひと・しごと創生本部で「政府関係機関移転基本方針」を決定しており、この中で、中央省庁の地方移転について、危機管理等官邸を始め関係機関との連携や国会对応に支障が生じないことなどを基本

²⁴ 秋田魁新報「地方創生」取材班『地方創生 失われた十年とこれから』（秋田魁新報社、令和6.9）126頁

²⁵ 「『23区から誘致』計画の1割 企業の移転、税優遇空回り」『日本経済新聞』（令和7.2.14）

²⁶ 帝国データバンク「首都圏『本社移転』動向調査（2024年）」6頁

方針としている。これに基づき、これまで文化庁を始めとした中央省庁7機関、研究・研修機関23機関50件において実施されてきた²⁷。

しかしながら、この基本方針が存在することから、政府関係機関の地方移転は、国会及び内閣との関係で、中枢性の高い政策立案等に係る機能は現状では移転対象とはされておらず、実現した数少ない大規模移転が令和5年3月の文化庁の京都移転であった。その他、消費者庁の一部の徳島県への移転（平成29年7月：消費者行政新未来創造オフィスの設置⇒令和2年7月：新未来創造戦略本部の設置）などの案件があったが、文化庁の後は大規模移転の事例が続かなかった。

石破総理は、令和7年1月24日の施政方針演説で、令和8年度中に設置するべく準備する防災庁など政府関係機関の地方移転、国内最適立地を推進すると述べている。また、林芳正内閣官房長官は、同年3月26日の記者会見で、今後、既に移転した機関の評価のほか、国会対応、人材確保や移転費用などの諸課題の検証を行う旨の発言を行っている。

令和7年5月27日、令和国民会議（通称：令和臨調²⁸）と連携する与野党国会議員有志による令和臨調超党派会議は、人口減少・地域・国土構想に関して検討した結果を「中間報告」として取りまとめている。その中では、明治維新以来の地方から東京への流れを大転換し、自立した国際都市・東京と、自立した地域による分散型国土に改めるなどとの方向性を示しており、具体的には、平成16年を最後に中断している国会での首都機能移転の議論を再開することや、国際金融センターなどとして東京の国際競争力の強化を図ることなどを提言している²⁹。

基本構想においては、「政府関係機関の地方移転に向けた取組を着実に進める」とし、「その際、機関の全面的な移転だけでなく、業務形態や地域の実情に応じ、職員が地方で一定期間業務を行うサテライト方式や部局単位での移転など様々な類型を提示した上で、地方からの提案を募集する」とした。また、「国においても、地方創生に寄与する政策実行機能を効果的に向上させる観点や、行政機能等を十全に発揮できる政府関係機関の国内最適立地を実現する観点から主体的に検討を進め、地方からの提案を踏まえて、国・地方双方にとって望ましい効果を生み出せるよう、順次結論を出す」としている³⁰。

政府では各省庁の部局単位での移転を検討しているとも報道されているが³¹、今後、好事例を示すことで政府関係機関の地方移転を推進していくことができるのか、注視していきたい。

（５）地方創生関係交付金

地方公共団体の自主的・主体的な地方創生の取組で、先導的なものを支援するため、石

²⁷ 基本構想56頁

²⁸ 令和臨調（茂木友三郎キックマン取締役名誉会長他3名が共同代表）は、経済界、労働界、学識者など各界有志約100名で構成され、合意形成活動・世論喚起を行っている。

²⁹ 令和臨調超党派会議「第三部会『人口減少・地域・国土構想』中間取りまとめ」（令7.5.27）

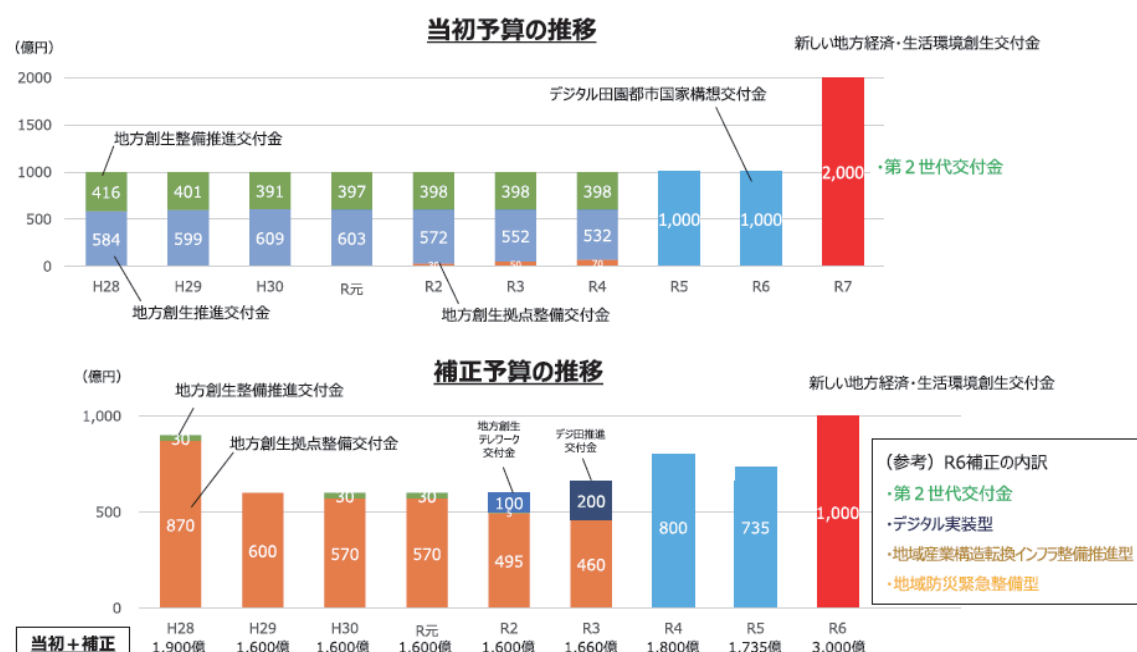
³⁰ なお、令和8年度中に設置することとされている防災庁については、地方の防災拠点についても、検討を進めるとされている（基本構想57頁）。

³¹ 「文化庁京都移転きょう2年、続く2拠点体制 メリット実感も他省庁追随せず」『産経新聞』（令7.3.27）

破総理が地方創生担当大臣を務めていた平成28年に「地方創生推進交付金」が創設され、その後「デジタル田園都市国家構想交付金」を経て、現在は「新しい地方経済・生活環境創生交付金」に移行し、支援が続けられている。この交付金には毎年度の当初予算及び補正予算で1,000億円を超える措置が行われてきており、石破内閣発足後の令和6年度補正予算及び令和7年度予算では、交付金が増額されている（図表4）。

図表4 地方創生関係交付金の推移

- R6補正予算において、「新しい地方経済・生活環境創生交付金（新地方創生交付金）」を創設。
- R7当初：2,000億円／R6補正：1,000億円（R6当初：1,000億円／R5補正：735億円）。



（出所）内閣官房、内閣府「新しい地方経済・生活環境創生交付金について」（令和7年4月）より抜粋

しかし、鳥取県知事を務めた片山善博元総務大臣が、「自治体は国が示した交付金の条件ばかりに着目し、地域振興のプロではなく、補助金獲得のプロになってしまった。コンサルへの丸投げもあり、金太郎あめのような計画ばかり³²」と指摘しているように、各地方公共団体で似たような事業が実施されているのが実情といわれる。

平成26年11月に制定された「まち・ひと・しごと創生法」の第10条では、市町村の努力義務として、まち・ひと・しごと創生に関する施策についての基本的な計画（市町村版総合戦略）を策定するよう求めている。努力義務とはいえ、政府は平成27年度中の総合戦略の作成を市町村に求めたことや、総合戦略に基づいて地方創生関係交付金が出されたため、大半の市町村が同年度中に作成した。

公益財団法人地方自治総合研究所が全市町村を対象に実施した「地方版総合戦略の策定に関するアンケート」の結果（平成30年3月公表）によると、地方版総合戦略を策定する

³² 「『一極集中』なお課題」『毎日新聞』（令6.4.25）

に当たってコンサルタント等に委託をしたのが、回答のあった全国1,342市町村の77.3%に当たる1,037市町村に上った。また、委託先の本社所在地で圧倒的に多かったのは東京都で、都内に本社を置くコンサルタントの受注額は合計約21億6,879万円で、全国のコンサルタントが受注した総計約40億6,690万円のうち53.3%を占めた³³。この調査を担当した研究員は、「市町村は業務が増え、人手も限られる中で戦略を早く策定しなければならなかった」「地方に余裕がない中、とりあえず国の言うことに合わせようと、政府の基本目標にある文言を入れ替えてつくったような総合戦略が多かったように思う」と述べている³⁴。

また、地方銀行系シンクタンクの研究員として地方版総合戦略の策定に携わった者は、「産業振興や子育て、出産支援、移住定住対策などは、どこも似たようなものになってしまった。よりユニークな発想で戦略を考えられればよかったのだろうが、時間的なこともあり、そこまではいかなかった」と述べている³⁵。

基本構想では、各地方公共団体が適切に地方版総合戦略の検証・見直しができるよう、必要な支援を行うこととされており、地方創生2.0の始動を契機として地方版総合戦略の見直しが進むことが期待される。

さらに、これまでの地方創生の取組を振り返って、地方公共団体の意識はどうすれば国から交付金をもらえるかに向かい、かえって中央依存を深めたとの見方も専門家の中では強いとされ³⁶、前宮城県知事の浅野史郎氏は、「現在の地方創生政策は、国が指令を出し、国から来た金で実施するという中央集権的なやり方」であると述べている³⁷。

地方創生関係交付金は、そもそも地方公共団体の自主的・主体的な取組で、先導的なものを支援するために設けられたものであるが、財政制度等審議会の「令和6年度予算の編成等に関する建議」（令和5年11月20日）では、交付金創設時においては、先駆的な取組への支援が半数を占めていたものの、近年、先駆的な取組への支援額や採択件数が大幅に減少していると指摘している³⁸。このため、同建議では、地域の「稼ぐ力」「地域の総合力」

「民の知見を引き出す」観点から先導性の高い地方公共団体の取組を支援していくため、地方創生関係交付金の実効性を高める枠組みに改め、地方創生に向けた支援の改善・強化を図るべきと言及している。具体的には、地方創生に効果的な事業に支援を集中させ、地方公共団体による事業実施の自立・自走化を徹底し、新たな支援に資源を振り向けていくことに加え、地方公共団体が交付金を活用した事業の具体的使途や成果の見える化を徹底することで、地方創生に向けた支援の改善・強化を図っていくべきなどとしている³⁹。

交付金制度をめぐっては、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（コロナ

³³ 坂本誠「地方創生政策が浮き彫りにした国－地方関係の現状と課題―「地方版総合戦略」の策定に関する市町村悉皆アンケート調査の結果をふまえて―」『自治総研』（平30.4）81～82、86～87頁

³⁴ 秋田魁新報「地方創生」取材班『地方創生 失われた十年とこれから』（秋田魁新報社、令6.9）61頁

³⁵ 同62頁

³⁶ 「地方政策 創生10年まず総括を」『朝日新聞』（令6.10.24）

³⁷ 「そこが聞きたい 地域主体の地方創生 前宮城県知事浅野史郎氏」『毎日新聞』（令7.5.25）

³⁸ 令和5年度の交付金による支援額の実績では、先駆的な取組への支援は全体の11%、同年度の新規採択件数では先駆的な取組の採択数は2件となっている（財政制度等審議会「令和6年度予算の編成等に関する建議」120頁、資料Ⅱ－10－2）。

³⁹ 財政制度等審議会「令和6年度予算の編成等に関する建議」（令5.11.20）121頁、資料Ⅱ－10－5

交付金)による支援の際に、新型コロナ対策で規模が一時拡大したこともあり、効果の疑わしい使途が問題となった⁴⁰。規模ありきで予算規模が拡大されれば、効果の乏しい案件にも交付金が交付される懸念もある。政府は、今後、地方創生関係交付金の規模を拡大するにしても、地方創生関係交付金の趣旨である先導性の高い地方公共団体の取組に支援を重点化する必要があるのではないかとと思われる。

地方創生を推進する上で最も重要なのは、各地域が自ら成長戦略を描き、実行していけるかである。国が地方創生関係交付金を増額したとしても、それを有効に活用することによってその地方の産業を活性化し、雇用を創出し、地域の経済価値を持続的に高めていくことができなければ、地方創生につながっていかないのではないだろうか。

4. おわりに

石破総理が師と仰ぐとされる田中角栄元総理が昭和47年に発表した『日本列島改造論』は、日本列島を高速道路や新幹線などの高速交通網で結び、地方の工業化を促進し、過疎・過密と公害の問題を同時に解決するというものであった。当時は追い付け追い越せの工業化時代であったため、農林水産業や観光業といった地方でなければできないものを大事にしようという視点はあまりなかったが、今日はそうしたものを最大限伸ばしていくことが日本国家の持続性の鍵であり、それが地方創生であると石破総理は著書で述べている。また、同著書では、今後の経済政策の柱の重要な一つは地方創生にあるとして、地方創生の取組を、従来どおりの地域活性化策としてのみ捉えるべきではないとも言及している⁴¹。

これまでの地方創生1.0は、**3(1)**で示したように東京圏から地方への転出・転入を均衡することなど当初の目標を達成しておらず、十分な成果を上げたとは言い難い。地方創生2.0では従前との違いをいかに打ち出していくのか、引き続き注視していく必要がある。

東京圏の中心である東京都は、我が国のGDPの約2割を占めるなど⁴²、我が国経済に大きな役割を果たしており、例えば金融や文化・芸術などの中心地として、その持続的な成長を図ることは重要であろう⁴³。一方で、東京一極集中が続くことにより、住宅費の高騰などの生活コストの上昇や大規模災害に対するリスクなどの課題が顕在化しており、我が国の持続的な成長の観点からも過度な一極集中を是正し、地方の経済社会の活性化を進めていく必要があろう。東京対地方という二項対立ではなく、我が国経済の持続的な成長と東京一極集中の是正をどのように両立させていくのか、真摯な議論が求められる。

(うえはら けいいち)

⁴⁰ コロナ交付金は、コロナ対応のための取組である限り、原則として使途の制限がなく、自由度が高かったため、モニュメントの設置などコロナ対策とは関係のない事業に交付金を使用した事例がある(「歯止めなきコロナ交付金」『朝日新聞』(令6.3.5))。

⁴¹ 石破茂『保守政治家一わが政策、わが天命』(講談社、令6.8) 204頁、237頁

⁴² 令和4年度の都内総生産(名目)は120.2兆円となり、対全国比は21.2%である(東京都総務局「都民経済計算(都内総生産等) 令和4年度年報」)。

⁴³ 令和臨調超党派会議「第三部会『人口減少・地域・国土構想』中間取りまとめ」(令7.5.27)の中では、金融や文化・芸術の面で東京の国際競争力の強化(東京のリ・デザイン)を提言している。