

提言

国土構造の将来像を踏まえた
第2期地方創生施策の実施に向けて



令和2年（2020年）9月1日

日 本 学 術 会 議

地域研究委員会

人文・経済地理学分科会

この提言は、日本学術会議地域研究委員会人文・経済地理学分科会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

日本学術会議地域研究委員会人文・経済地理学分科会

委員長	松原 宏	(第一部会員)	東京大学大学院総合文化研究科教授
副委員長	岡橋 秀典	(連携会員)	奈良大学文学部教授
幹 事	吉田 道代	(連携会員)	和歌山大学観光学部教授
	石川 義孝	(第一部会員)	帝京大学経済学部教授
	伊藤 悟	(連携会員)	金沢大学人間社会研究域教授
	碓井 照子	(連携会員)	奈良大学名誉教授
	岡本 耕平	(連携会員)	愛知大学文学部教授
	小田 宏信	(連携会員)	成蹊大学経済学部教授
	田原 裕子	(連携会員)	國學院大學経済学部教授
	中澤 高志	(連携会員)	明治大学経営学部教授
	橋本 雄一	(連携会員)	北海道大学大学院文学研究院教授
	氷見山幸夫	(連携会員)	北海道教育大学名誉教授
	増田 聡	(連携会員)	東北大学大学院経済研究科教授
	水内 俊雄	(連携会員)	大阪市立大学都市研究プラザ教授・大学院文学研究 科教授
	宮町 良広	(連携会員)	大分大学経済学部教授
	村山 祐司	(連携会員)	筑波大学名誉教授
	矢野 桂司	(連携会員)	立命館大学文学部教授
	山川 充夫	(連携会員)	福島大学名誉教授
	山下 博樹	(連携会員)	鳥取大学地域学部教授
	山本 健兒	(連携会員)	帝京大学経済学部教授

本提言の作成にあたり、以下の方々に御協力いただいた。

大西 隆	日本学術会議前会長・東京大学名誉教授
矢田 俊文	九州大学名誉教授
車 相龍	長崎県立大学地域創造学部教授
伊藤 夏生	国土交通省

本提言の作成にあたり、以下の職員が事務を担当した。

事務局	高橋 雅之	参事官(審議第一担当)
	酒井 謙治	参事官(審議第一担当)参事官補佐
	實川 雅貴	参事官(審議第一担当)審議専門職付

要 旨

1 作成の背景

2014年9月から始まった地方創生施策は、2020年度より第2期を迎えることになる。第2期に向けた有識者会議の場でも話題になったが、2020年代後半には、リニア中央新幹線の品川-名古屋間の開通が予定されるなど、国土構造の大きな変動が予測される。また、現下の新型コロナウイルスの感染拡大は、人々の生活様式や企業の立地行動のみならず、東京と地方との関係についても大きな変容をもたらしつつある。感染症や災害など、今後も予想される社会の危機に対処するため、国土構造のあり方を踏まえた第2期の地方創生施策の展開が重要になると考えられる。本提言では、第2期の地方創生施策が始動するにあたり、留意すべき点を指摘し、地方創生施策が実効あるものになることを提言する。

2 現状及び問題点

2019年11月のまち・ひと・しごと創生会議において、「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の基本的方向」が提示され、12月には第2期の「長期ビジョン」と「総合戦略」が閣議決定された。4つの基本目標は、第1期とほぼ同じ内容だが、第1期と異なるのは、Society5.0やSDGsといった「新しい時代の流れを力にする」、「多様な人材の活躍を推進する」という横断的な目標が掲げられた点である。第1期と比べ、政策の体系性が見えやすくなったと評価することができるが、具体的な施策展開において、施策間での連携を強め、相乗効果が発揮されるような一層の工夫が求められる。

第1期の検証会で中心的に議論された東京一極集中については、要因分析を的確に行うとともに、有効な施策を今後一層進めていくことが求められる。また、第1期の「地方版総合戦略」の策定においては、十分な準備ができなかった自治体も少なくなかったが、第2期の地方創生においては、ボトムアップで「地方版総合戦略」を打ち出していくことが重要であろう。地域経済分析システム（RESAS）などのオープンデータを政策立案に活かしていく工夫も求められる。

地方創生関係交付金については、効果検証が進められ、ガイドブックがまとめられている。有効に交付金を使っていくことが引き続き求められる。交付金がいかなる地域間の格差を生んでいるか、また新たな試みとして、KPI(Key Performance Indicator、重要業績評価指標)やPDCAサイクル(Plan、Do、Check、Actを継続的に繰り返し、事業の管理・改善を行う手法)が導入されたが、こうした政策の効果を検証するしきみをどのように活かしていくか検討する作業を行い、今後の政策評価につなげていくことが重要であろう。

ところで、国土政策については、21世紀に入り、全国総合開発計画の時代から、国土形成計画の時代に移行した。今後、新型コロナウイルス対策をも踏まえつつ、「第二次国土形成計画」のフォローアップが進められていくと考えられるが、第2期の地方創生施策との関係性を強化し、連携した動きをつくっていくことが重要となろう。

また、「第二次国土形成計画」で取り上げられた「スーパー・メガリージョン」については、むしろ三大都市圏と地方圏との地域間の格差が拡大することが懸念され、第2期の地方創生施策には、この点を留意した施策展開が重要となる。

3 提言の内容

(1) 東京一極集中の是正について実効性のある第2期地方創生施策の展開

東京への高次機能の新たな集積が進むなかで、地方に魅力のある雇用の創出がどうしたら可能であるのか、実効性のある政策展開が求められる。

地方中枢・中核都市においては、各地域の個性を活かしながら都市機能の魅力を高め、とくに東京圏への転出が顕著な若年女性にとって魅力のある雇用の場を創出し、生活環境を向上させることが重要である。政府関係機関の地方移転については、第1期の成果を検証しつつ、第2期においては、出先機関への機能移転も含めた新たな施策展開が求められる。民間企業の本社機能を地方に移転する施策については、現在進められている税制優遇を通じた地方移転促進策を強化するとともに、新型コロナウイルスに対処するため、リモートワークの推進やサテライトオフィスの整備、工場の国内回帰への支援を進めていくことが重要となる。また、グローバル競争が激化する中でも、地方都市において本社が競争力を発揮できることを、具体例をもって示していく、大規模災害に対するリスク管理を徹底させるなど、合理性があり社会的合意が得やすい形で進める必要がある。

さらに、これまで日本人労働力が不足する一方、外国人労働力の貢献が不十分だった地方圏へ、彼らを政策的に誘導することも検討すべきである。そのために、出入国管理及び難民認定法の改正に伴って新設された「特定技能1号」を、地方創生に積極的に活かすことは、時宜を得た有望な施策である。

(2) 地域の知を活かした地方創生の推進

地方創生を担う人材の育成という観点からは、この間地方大学で増えてきた地方創生関係の学部・学科における教育を強化・充実させていくことが重要である。

また文部科学省では、地方創生に関する高等学校の機能強化を進めているが、必修化される「地理総合」を、地域学習の重要な柱にしていくことが求められる。さらに、学校教育の現場だけにとどまらず、大学生や社会人を含め、幅広い層が地域について学ぶ機会を増やし、「地域の学」を発展させていくことも必要である。

(3) 国土政策を踏まえた地方創生の推進

まち・ひと・しごと創生本部は、国土構造の将来像を踏まえて、第2期の地方創生施策を展開すべきである。これにかかわっては、とくにリニア中央新幹線による国土構造の改変が、三大都市圏と地方圏との地域間格差を拡大することが懸念されるところではあるが、第2期の地方創生施策においては、地方圏の広域地方計画に、中枢・中核都市、中小都市等を位置づけ、人口減少をおさえ、魅力ある雇用の場を創出するとともに生活環境の向上を図り、魅力のある「まち・ひと・しごと」の創生に力を尽くすべきである。

また、日本の森林政策は、明治以来の大きな変革期を迎えており、この成否は、森林を有する農山村地域の再生にとってきわめて重要である。第2期の地方創生施策は、この点にも留意すべきである。さらに、南海トラフ巨大地震や首都直下地震などの激甚災害への対応として、救助・復旧・復興の拠点として地方都市は重要であり、東京に集中する企業のBCP（事業継続計画）を考える場合でも、リスクの分散を図るべきである。

目 次

1	作成の背景	1
2	現状及び問題点	3
(1)	地方創生施策の成果と課題	3
①	施策全体の総合性・一体性	3
②	KPI の設定とその達成率	5
③	東京一極集中の分析と有効な施策	7
④	地方圏における外国人の存在と入管法の改正	9
⑤	地方版総合戦略・交付金・RESAS	10
(2)	国土政策の現状と課題	12
①	全国総合開発計画から国土形成計画へ	12
②	スーパー・メガリージョン	14
③	国土利用と国土保全—森林政策をめぐって	15
3	提言の内容	17
	＜参考文献＞	20
	＜参考資料1＞審議経過	23
	＜参考資料2＞公開シンポジウム	24

1 作成の背景

2014年9月に、人口急減・超高齢化というわ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、まち・ひと・しごと創生本部（以下、「創生本部」という）が設置された。創生本部は、府省庁横断的な組織として設置され、この間、東京一極集中の是正や地方創生を目指す多様な施策を立案・実施してきている。

創生本部では、「地方創生関係交付金の活用事例集」を作成しているが、そこでは、廃校となった小学校の校舎を、起業家やクリエイター用のコワーキングスペースや地域住民も利用可能な集客スペースとして改修し、ビジネス拠点かつ地域住民の交流拠点として活用している事例、地域の一次産品や加工品の直販を行う地域商社を設立し、道の駅間の連携を基軸にした広域連携を推進することで、6次産業化や新商品開発、移住相談会や観光客誘致等、多様な事業を展開し、若年層の雇用増につながった事例など、多くの成功事例が紹介されている[1]。

しかしながら、創生本部が、2020年までに「東京圏への転入超過人口をゼロにする」という重要業績評価指標(Key Performance Indicator、以下、KPI)は、達成が困難の見通しで、むしろ転入超過数は、2018年の12万人から2019年には13.6万人へと増加傾向を示している。

こうした地方創生施策は、2020年度より第2期を迎えることになり、創生本部では、第1期の地方創生の検証、第2期に向けた有識者会議などにおける議論を経て、2019年6月に基本方針を閣議決定し、同年12月に第2期地方創生について、国の総合戦略を公表した[2]。

ところで、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でも話題になったが、2020年代後半には、リニア中央新幹線の品川-名古屋間の開通が予定されるなど、国土構造の大きな改変が予測される。また、現下の新型コロナウイルスの感染拡大は、人々の生活様式や企業の立地行動のみならず、東京と地方との関係についても大きな変容をもたらしつつある。感染症や災害など、今後も予想される社会の危機に対処するため、国土構造のあり方を踏まえた第2期の地方創生施策の展開が重要になると考えられる。

1950年に制定された国土総合開発法は、2005年に国土形成法に改正され、わが国の国土政策は、全国総合開発計画（「全総」）の時代から、地方分権の進展にもとづき「広域地方計画」に重きを置いた時代へと軸足を移してきている。2014年には、「対流促進型国土」を掲げた「国土のグランドデザイン 2050」が公表され、これを踏まえて2015年には国土形成計画の「全国計画」が閣議決定され、2016年には「広域地方計画」が策定された。

国土交通省では、2017年9月に「スーパー・メガリージョン構想検討会」を設置し、2019年5月には最終とりまとめを公表している。さらに、国土審議会の下に「国土の長期展望専門委員会」が設置され、2019年10月より議論が始められている。そこでは、今後の国土のあり方を考える上で重要な論点として、①人口減少・少子高齢化、②世界の中の日本、

③地球環境問題、④自然災害リスクの増大、⑤新技術、ライフスタイルが挙げられている。

日本学術会議では、すでに2015年8月に第一部地域研究委員会に属する人文・経済地理学分科会と地域情報分科会が合同で、「人口減少下における地方の創生策はいかにあるべきか―東京一極集中是正の可能性―」と題した公開シンポジウムを開催し、2017年3月には、提言「人口減少時代を迎えた日本における持続可能で体系的な地方創生のために」を発出した。

また、地方創生施策に国土構造のあり方といった新たな要素を加えた政策的課題を学術的に検討するために、2018年8月に第一部地域研究委員会人文・経済地理学分科会が、公開シンポジウム「国土のグランドデザイン2050の意義と課題」を開催した。さらに、2019年12月には、同地域学分科会が、公開シンポジウム「第2期を迎えた地方創生と地域学のパースペクティブ」を開催した。同人文・経済地理学分科会では、これらのシンポジウムを踏まえ、現代日本における重要な政策的課題である地方創生と国土政策に関し、特に創生本部と国土交通省に向けた提言を作成し、これらの問題の解決への貢献を目指すことになった。

本提言では、第2期の地方創生施策が始動するにあたり、留意すべき点を指摘し、地方創生施策が、地域の課題解決にとって実効あるものになることを期待したい。以下では、まず第1期の地方創生施策の成果と課題について整理をした後に、第2期の地方創生施策において留意すべき点を指摘することにしたい。

2 現状及び問題点

(1) 地方創生施策の成果と課題

① 施策全体の総合性・一体性

創生本部の設置から5年が経過し、2019年に入り、第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する検証会（以下、第1期の検証会）、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」の策定に向けたKPI検討会など、多くの会議が開催されてきた。

第1期の検証会では、これまでの地方創生施策と各種の有識者会議等の流れを整理している（図1）[3]。この中では、まず第1に、2014年10月の「基本政策検討チーム」での集中的な議論が重要で、検証会で出された意見等をもとに、「基本政策検討チーム報告書（案）」がまとめられ、10月31日に開催された第2回「まち・ひと・しごと創生会議」に提出された[4]。そこでは、基本的な考え方として、「人口減少と地域経済縮小の克服」、「まち・ひと・しごとの創生と好循環の確立」が掲げられるとともに、従来の政策の検証のなかで、府省庁・制度ごとの「縦割り」構造、地域特性を考慮しない「全国一律」の手法、効果検証を伴わない「バラマキ」、地域に浸透しない「表面的」な取組、「短期的」な成果を求める施策を主な問題点として整理された。

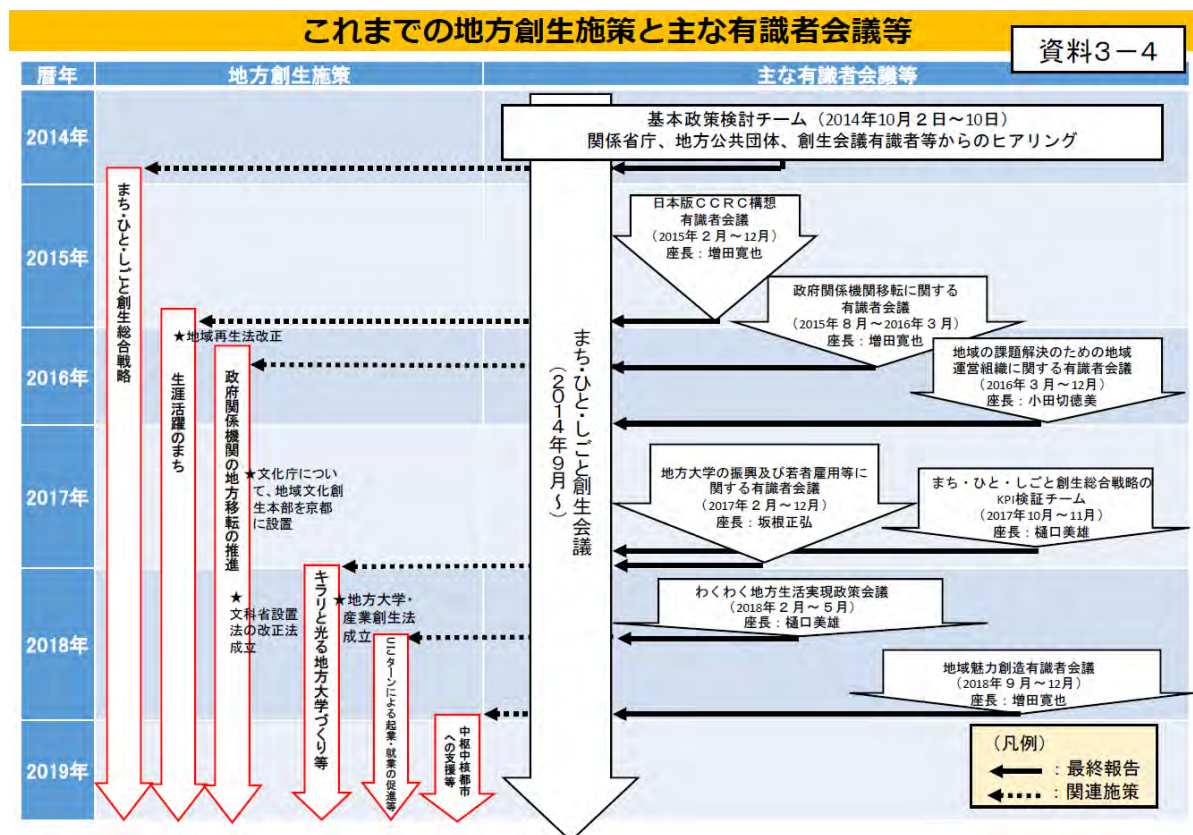


図1 第1期の地方創生施策と主な有識者会議

（出典）まち・ひと・しごと創生本部（2019）第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する検証会（第2回）配布資料3-4

その上で、①自立性、②将来性、③地域性、④直接性、⑤結果重視の5点をまち・ひと・しごとの創生に向けた政策5原則（「石破5原則」とよばれる）とし、地域主体の取組体制とPDCA（Plan、Do、Check、Actを継続的に繰り返し、事業の管理・改善を行う手法）の整備、総合戦略の企画と取組の実施を担う人材の育成と確保の重要性が指摘されている。

2014年12月には、国の「長期ビジョン」と「総合戦略」が策定された[5]。2060年を視野に入れた「長期ビジョン」では、人口減少問題の克服が第1の課題とされ、2060年に1億人程度の人口を確保すること、そして「東京一極集中」を是正することが打ち出された。また第2の課題には、成長力の確保（GDP成長率1.5～2%程度の維持）が挙げられた。

その上で、2015年度～2019年度までの「総合戦略」の中では、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、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する、といった4つの基本目標の下で、多くの具体的な施策が列挙された。

こうした「長期ビジョン」と「総合戦略」について、前述の日本学術会議の提言では、「以上の全体像は一見すると体系だっているようにみえるが、「長期ビジョン」の課題がなぜこの2つなのか、「東京一極集中」を是正して、どのような国土構造を目指すのか、に関する展望は必ずしも明確ではない。「総合戦略」の4つの基本目標や政策パッケージについても、各部署の目標や課題は明確であるものの、全体としての地方創生施策の一体性の確保については、さらなる検討が必要」との指摘を行った[6]。

この間、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、2015年、2016年、2017年、2018年と毎年のように改訂版が出されてきたが、一部の文言や数値の加筆・修正が中心で、枠組みに大きな変更はなかった。しかしながら、2019年12月19日の創生会議で公表された第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（案）では、「長期ビジョン」、「総合戦略」とともに、大幅な変更がなされている（図2）[7]。

第2期「総合戦略」の政策体系（案）は、ブラッシュアップされ、第1期と比べて見やすくなっている。目指すべき将来については、引き続き「東京圏への一極集中の是正」が掲げられ、「将来にわたって「活力ある地域社会」を実現する」という大きな目標の下で、「地域の外から稼ぐ力を高めるとともに、地域内経済循環を実現する」という地域経済の方向性が示されている（第1期では、国全体の成長率のみであった）。

4つの基本目標は、第1期とほぼ同じ内容だが、4番目の基本目標から「地域間の連携」の表現がなくなっている。主な施策の方向性に関しては、地域の競争力強化、専門人材の確保・育成、関係人口の創出・拡大といった新たな事項が登場している。第1期と大きく異なるのは、Society5.0やSDGsといった「新しい時代の流れを力にする」、「多様な人材の活躍を推進する」という横断的な目標が掲げられた点である。このように、第1期と比べ、政策の体系性が見えやすくなった点、国内のみの「内向きな内容」から国際的にも課題を共有しうる内容に広がった点は評価することができ

る。今後の具体的な施策展開においては、創生本部内部での情報共有や意見交換を行うなど、一体的な組織運営に努め、施策間での連携を強め、相乗効果が発揮されるよう一層の工夫が求められよう。

なお、第2期の「総合戦略」については、2019年4月に、日本商工会議所・東京商工会議所が、「第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略策定に向けた意見―地方と東京が連携した地方創生の仕組みづくりを一」[8]、公益社団法人経済同友会が、「地方創生のさらなる推進のために―第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定に向けて―」[9]を相次いで公表した。いずれも提言は多岐にわたるが、前者においては、地方と東京との連携が、後者においては、既存の行政区域単位にとらわれず、複数の市町村などから成る地方創生の推進に適切な「圏域」での施策展開が強調されている点が、第1期と比べ新しい視点で、政策効果を実現する上で、注目される。



図2 第2期「総合戦略」の政策体系

（出典）まち・ひと・しごと創生本部（2019）まち・ひと・しごと創生会議（第21回）配布資料

② KPIの設定とその達成率

第1期の検証会では、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」のKPI（総数131件）の達成率が取り上げられ、図2の「基本目標の①しごとと④地域については、おおむね目標達成に向けて施策が進展しているものの、②地方へのひとの流れと③結婚・出産・子育てについては、「現時点では効果が十分に発現するまでに至っていない」、とされ

た [10]。

2019 年 5 月末に公表された「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」では、KPI の進捗率についての集計結果が示されるとともに（表 1）、131 の KPI のそれぞれについての 2020 年目標と 2014 年から現在値までの各年の数値の詳細が示された。しかも、統計データの出典も点検されているなど、EBPM（Evidence Based Policy Making、証拠に基づく政策立案）を重視する姿勢は評価される。

表 1 第 1 期地方創生施策の KPI 達成状況

進捗率等		全体	基本目標1	基本目標2	基本目標3	基本目標4
①A (達成済)		12件 (11%)	3件 (7%)	2件 (9%)	2件 (11%)	5件 (18%)
進 捗 率	①B	74件 (68%)	28件 (68%)	14件 (64%)	14件 (78%)	18件 (64%)
	80%以上100%未満	17件 (16%)	6件 (15%)	2件 (9%)	4件 (22%)	5件 (18%)
	50%以上80%未満	26件 (24%)	13件 (32%)	4件 (18%)	2件 (11%)	7件 (25%)
	50%未満	31件 (28%)	9件 (22%)	8件 (36%)	8件 (44%)	6件 (21%)
①C (数値目標を定めていない)		14件 (13%)	8件 (20%)	2件 (9%)	0件 (0%)	4件 (14%)
②		9件 (8%)	2件 (5%)	4件 (18%)	2件 (11%)	1件 (4%)
③		22件	5件	2件	3件	12件
合計		131件	46件	24件	21件	40件

※①Bは、上方修正前の目標を達成している場合（全体：9件、基本目標1：6件、2：1件、3：0件、4：2件）も含む。

※目標年が2020年でない成果指標がある点、成果指標によって現在値の時点が様々である点に留意。

※同一の成果指標に対し複数の指標がある場合には、各指標の進捗率の単純平均を当該成果目標の進捗率として整理。

（出典）まち・ひと・しごと創生本部（2019）「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」付随資料 2 p. 3

ただし、地域の戦略分野の担い手となることが期待される有望企業群である「地域中核企業候補等の平均売上高」や「UIJ ターンによる起業・就業者数」は、数値が示されておらず、また「企業の地方拠点強化件数」や「地方拠点における雇用者数」が、それぞれ目標の 23%、38%の達成率に留まり、①B（数値目標を定めており、現時点で目標を達成していない）と評価されているにもかかわらず、最終的には①（目標達成に向けて進捗している）に分類されている点は、楽観的すぎるように思われる。また、「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人の割合」のように、客観的に把握できない KPI が設定されていたり、居住機能や都市機能の誘導によりコンパクトシティを目指す「立地適正化計画を作成する市町村数」や「都道

府県及び市区町村における SDG s の達成に向けた取組の割合」のように、実績値よりも取組数を挙げていることが適当かどうか判断に迷うケースがあったり、数値として評価が難しい KPI や目標に照らして不適当な KPI を立てているものも目立った。

これに対し、第 2 期の KPI 検討会では、KPI の数が絞り込まれるとともに、評価可能な KPI が選択され、改善がみられる。ただし、第 2 期で新たに登場した「関係人口」や「SDG s」、「Society5.0」、「多様な人材の活躍」について、適切な KPI が見出せていない。複数の KPI 候補の中から最適な KPI を選択するといったプロセスは明示されておらず、また KPI 相互の関係や体系性についても意識されておらず、さらには地方版総合戦略での KPI 設定にも参考となる「知恵を絞った KPI」の設定には未だ到達しておらず、一層の工夫が求められる。

③ 東京一極集中の分析と有効な施策

第 1 期の検証会で中心的に議論された点は、東京一極集中の是正であった。第 1 期の総合戦略では、2020 年までに東京圏への転入超過数をゼロにするという目標を立てていたが、1990 年代半ばから 23 年連続で東京圏への転入超過の状況が続いており、しかも 2018 年の転入超過数は 13.6 万人で、2017 年の 12 万人からさらに増えてきている。その内訳をみると、10 代後半や 20 代の若者が多くを占め、また 2010 年代以降、女性の転入超過数が男性を上回る傾向を示し（図 3）、しかも仙台や大阪、札幌、名古屋、福岡などの大都市から、女性転入者が目立つ点の特徴となっている[11]。これについては、男女の賃金差や非正規雇用の問題など、若い女性が地方で働きにくい要因を検討し、改善を図っていく必要がある。

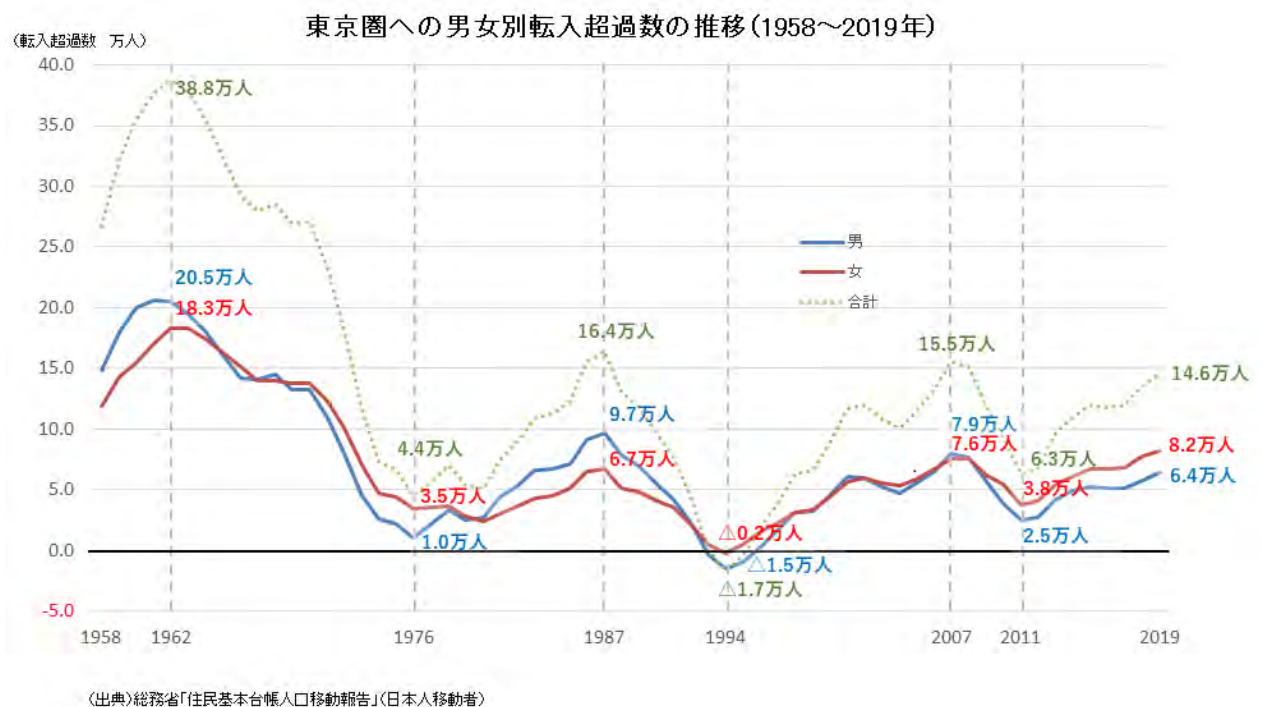


図 3 男女別にみた東京圏への転入超過人口数の推移

（出典）まち・ひと・しごと創生本部提供資料

こうした東京一極集中の要因については、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にて、アンケートやヒアリング調査の結果が示されるとともに、参考資料として「東京一極集中の要因分析に関する関連データ集」が添付された。そこでは個人の要因や企業の動向についての分析が中心で、より総合的な要因把握のためには、東京都心部での活発なオフィスビル開発や本社などの中枢管理機能の集積などについて、都市地理学やオフィス立地論等の専門的な分析が必要である。

ところで、第1期の検証会では、地方への新しいひとの流れをつくるこの間の主な取組例が整理されている（図4）。このうち、本社等の地方移転を進める地方拠点強化税制、地域再生計画および特定業務施設整備計画の認定状況については、これまでに45道府県（52計画）の「企業の地方拠点強化」に関する地域再生計画を認定し、これを受けて、道府県において事業者による295件（雇用創出人数12,364人）の整備計画が認定されている（2019年1月末）。ただし、計画を実行した企業は未だ少なく、税制優遇だけで東京から本社を地方に移転させることは困難といえよう。一方で、研究所の移転・拡充が多くなっていた点は、地方における雇用の場を拡充することにつながり、注目に値しよう。こうした地方の工場の進化を促す政策を強化していくことにより、研究開発機能ひいては本社機能の地方移転につなげていくことが重要であろう。

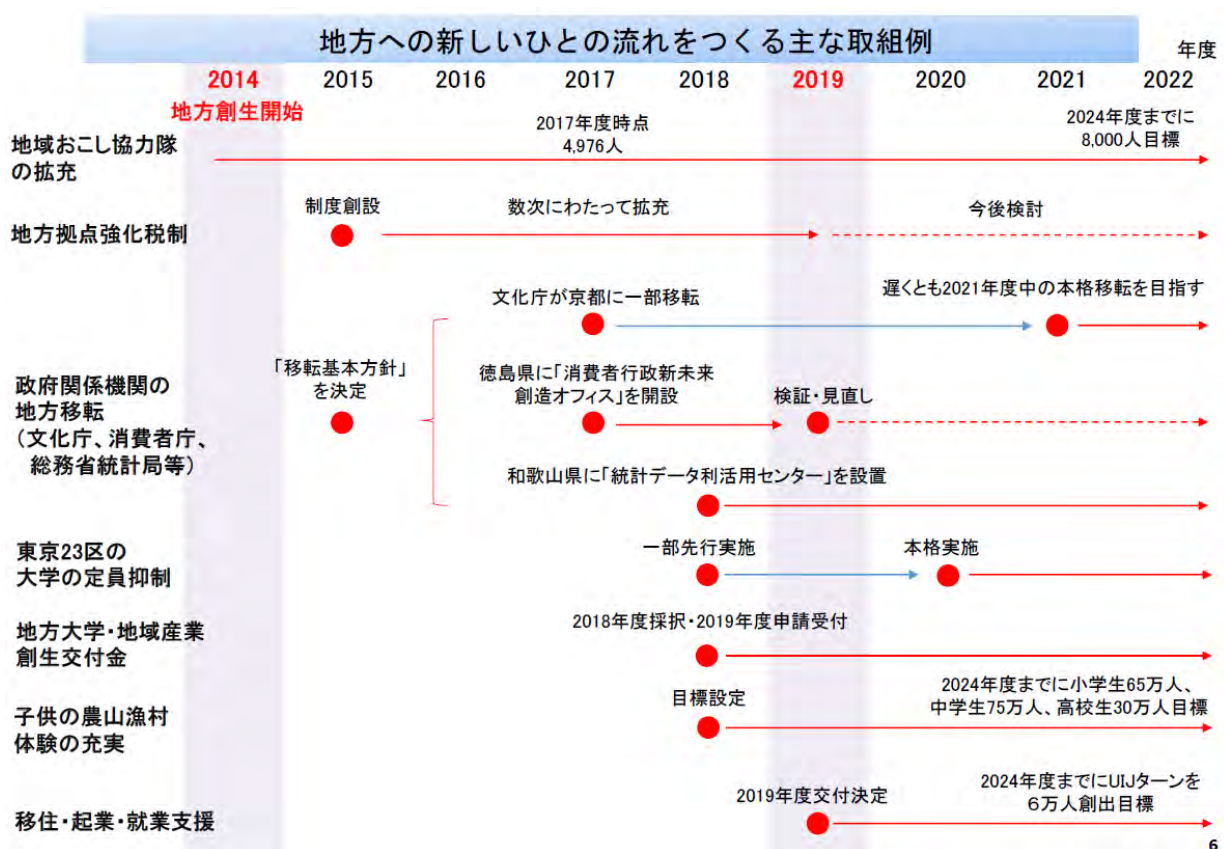


図4 地方への新しいひとの流れをつくる主な取組例

（出典）まち・ひと・しごと創生本部（2019）「第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する検証会（第4回）」配布資料2 p.6

加えて、民間企業のみならず、国も率先して東京一極集中の是正に取り組む姿勢をみせる必要があるとの理由から、政府関係機関の移転が取り上げられることになった。2015 年 12 月の政府関係機関移転に関する有識者会議（図 1 参照）で取りまとめられた「政府関係機関の地方移転について」では、研究機関・研修機関に関する提案と中央省庁に関する提案とを分け、研究機関・研修機関について、具体的検討を進める提案（31 の研究機関と 16 の研修機関等）と具体的検討を進めない提案が公表された。

国の研究機関等の移転では、全部移転はなく、一部移転のみであったが、地方の大学や公設試験研究機関と連携して、地域で新たな産業・企業を興し、雇用を増やすことが期待される。これに対し、中央省庁の地方移転は、「なぜその地域なのか」、この点について納得のいく説明ができない案件がほとんどで難航したが、2016 年 3 月には文化庁を京都に移転させる案や消費者庁の一部を徳島県に移転させる案など、「政府関係機関移転基本方針」が決定された。

その後、政府関係機関の移転については、2017 年および 2018 年に「政府関係機関移転に関する有識者懇談会」が開催され、取組の進捗状況の確認が行われるとともに、今後のフォローアップの方向性についての議論がなされてきた。こうした取組を第 1 期のみで終わらせるのか、第 2 期においても行うのか、という判断は示されていないが、東京一極集中が是正されない現状を鑑みると、第 2 期における施策のひとつとして、政府関係機関の移転を改めて検討する意義は大きいと思われる。その際、第 1 期の地方創生で実施された移転策のみならず、これまで実施されてきたすべての施策や、中央官庁の機能を地方中枢都市に置かれている出先機関に移していくことの可能性、海外における首都機能移転などを踏まえて、専門家による周到な検討を行い、合理性のある地方移転案を、創生本部のイニシアティブにより進めていくことが求められよう。

④ 地方圏における外国人の存在と入管法の改正

2019 年 5 月に公表された「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とりまとめ報告書」では、「長期ビジョン」の改訂に関して、「現時点では、長期にわたる外国人の出入国の状況を見通すことが困難なことから、総合戦略の作成のために長期の推計を行うにあたっては、今後の外国人の転出入を考慮しないが、今後、その動向を注視していく必要がある」、また「地方人口ビジョン」の改訂に関して、「外国人人口が全体の多くを占める地方公共団体や今後その増加が見込まれる地方公共団体においては、外国人人口の影響についても留意する必要がある」、と記載されている[12]。

これに関連して、2018 年 12 月における出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）の改正に基づき、2019 年 4 月から在留資格「特定技能 1 号」が施行されたことが注目される[13]。従来、地方圏における外国人労働力としては、「技能実習」という在留資格を有する外国人が重要な役割を果たしてきた。しかし、この資格は、日本で得られた技能を海外に移転し、国際協力に資することを主たる目的としているために、地方

圏における労働力不足に十分対応できなかった。しかし、「特定技能1号」は、労働力が不足している分野における労働力の確保をめざして新たに設けられたので、この資格を持つ外国人を地方圏における労働市場の活性化に積極的に活用できる環境が整った。

国内におけるエスニックな少数派である移民は、海外諸国では、労働力であるか非労働力であるかを問わず、一般的にホスト国の大都市圏（特に最大の大都市圏）に集中する傾向がある[14]。この傾向は日本にもあてはまる。エスニックな少数派をさして、日本では一般的に、政府統計に情報のある国籍から識別される外国人という用語が使われる。ちなみに、「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」（2019年1月1日現在）によると、日本人住民全体の51.7%、外国人住民全体の70.1%が三大都市圏に集中している。とりわけ東京圏への集中が顕著で、日本人住民全体の28.5%、外国人住民全体の41.1%が同圏に集中している。つまり、外国人は日本人以上に東京一極集中が進んでいる。各種の指標から国内における外国人分布を示した一連の地図をみても、三大都市圏、とりわけ東京圏が圧倒的に大きく、地方圏が小さい[15]。これは、地方圏では外国人の貢献が弱いことを意味しており、この点に目をむけずに現状を黙認して、外国人受け入れを進めることは、東京一極集中と地方の衰退の加速につながる。外国人の受け入れは、地方圏においてこそ効果が大きい[16]。「特定技能1号」を利用した、地方への外国人の政策的な誘導は、東京一極集中の是正と地方の創生に貢献することになる。この時期に「特定技能1号」が新設されたことは、時宜を得ており、地方創生に積極的に活かす好機といえよう。

⑤ 地方版総合戦略・交付金・RESAS

第1期の「地方版総合戦略」に関しては、『日経グローバル』が47都道府県知事と813市区長を対象に2015年10月末時点での策定状況について、アンケート調査を行った。回答のあった770自治体の回答結果によると、地方版総合戦略の中で設定した「5年後の基本目標（数値目標）」で最も多かったのは、合計特殊出生率で、以下転入者数、就業者数、雇用創出数、転出者数となっていた[17]。また、KPIについては、観光入込客数が最も多く、以下、起業支援件数、新規就農者数、企業誘致件数が続いていた。

その後、「創生本部」では、2019年3月に「地方版総合戦略等の検証について」と題した資料を、第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する検証会に提出している。そこでは、KPIの目標設定状況に関して、「経済産業」や「観光」、「子ども・子育て」、「移住・定住」を設定する地方自治体が多かった点、KPIの進捗状況（自己評価）に関して、「子ども・子育て」では順調に推移しているものの、「結婚・出産」では低くなっている点が、指摘されている[18]。

この間の地方創生の動きは、「中央政府に強いられて地方の側がアイデアを絞り出し、そうしたアイデア競争に地方が駆り出されている」[19]、とする批判があり、その一方で、「創生本部」の検証資料によると、国からの指示を契機に、集落単位での会

合を開催し、中学生や高校生の意見などを踏まえて、地域の将来について真剣な議論を行い、総合戦略を策定した地方自治体もある[20]。このように、地方創生をめぐる中央と地方との関係をどのように評価するかは、意見が分かれるところといえよう。とはいえ、財政難にある多くの地方自治体、とりわけ財政状況が厳しい小規模自治体にとっては、交付金を得られるか否かは、将来にわたって地域間の格差をひきずるほど重要な問題である。しかも、地方自治体自らのアイデアがどこまで出せるかといえ、人材が足りないなどの問題がある。

第1期の「地方版総合戦略」の策定自体が初めての取組であり、しかも国の「総合戦略」が閣議決定された2014年12月から「地方版総合戦略」の策定まで、時間があまりなかったことは確かである。こうした第1期の地方創生の反省に立って、第2期の地方創生においては、各地域が地方創生を自らのこととして位置づけ、ボトムアップで「地方版総合戦略」を打ち出していくことが重要であろう。

とはいえ、国の支援が必要ないということではなく、第1期の検証会では、「地方創生版・三本の矢」、すなわち「財政支援の矢」、「人材支援の矢」、「情報支援の矢」の成果と課題が明らかにされた。このうち、「人材支援の矢」は、地方創生人材支援制度を通じて、2015年度以降5年間で227市町村に228人を派遣するなどとしているが、支援対象がより広い「財政支援の矢」と「情報支援の矢」を以下ではみていくことにする。

「財政支援の矢」としての地方創生関係の交付金は、地方創生推進交付金が当初予算1,000億円、地方創生拠点整備交付金が補正予算で600億円というように、大きな額が毎年用意されてきた。地方創生推進交付金については、2016年度から18年度までの累計で、全国1,300市区町村が活用し、総採択額は1,392億円という数字が創生本部から示された。

予算消化率が高くない背景には、自治体側が事業費の2分の1を負担しなければならない点、また新規事業の申請上限数が設けられている点などが考えられるが、自治体側の申請意欲を高めていくことも必要であろう。地方創生関係交付金については、有識者による「地方創生交付金効果検証調査検討委員会」が設置され、KPIの実績や交付金全体の効果について、自治体へのアンケートやヒアリング調査がなされるとともに、「地方創生事業実施のためのガイドライン」と「地方創生関係交付金の活用事例集」が公表されている。事例集には、交付金を上手に活用して、地域活性化を進めている自治体が紹介されているが、交付金をほとんど活用していない自治体もあり、地域間の格差が拡大していくことが懸念される。

また、2017年2月から「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議」が開催され、それが「地方大学・産業創生法」の制定につながり、「地方大学・地域産業創生交付金」が新たに設けられることになった。2018年度には7件が採択されたが、地域の優位性のある産業を担う大手企業、地方大学および自治体の組合せが多く、これらの取組が地域経済の国際競争力の強化と地方大学卒業生の地域定着を促すことが期待される。

「情報支援の矢」としては、地域経済分析システム（Regional Economy Society Analyzing System、以下 RESAS とよぶ）が挙げられる。これは、創生本部が、経済産業省と連携して、地域経済に関わる様々なデータをわかりやすく「見える化」するシステムを構築することで、地方自治体による真に効果的な政策の立案、実行、そして検証、PDCA を支援するものとして位置づけられている。

RESAS のメニューは、2015 年 4 月の 25 メニューから 2019 年 2 月には 81 メニューに拡充されるとともに、出前講座、政策立案ワークショップ、アイデアコンテストなど、さまざまな取組が行われている。今後もこのシステムの充実のためにデータの充実と利用方法の改善が求められるが、当然ながら、RESAS はツールであり、これをもとに、いかなる政策を打ち出すかが問題となる。政策立案ワークショップや地方創生政策アイデアコンテスト等を活用して、政策立案につなげていくことが重要であろう。

さらに、RESAS にとどまらず、様々なオープンデータが公表され、それら情報の流通が促進されて利用が高まることが、有効な政策の立案に資すると考えられる。

ところで、第 2 期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、「自らの地域を知ることが、将来的な U ターン、そして、地域の将来を支える人材の確保につながる可能性がある」として、「小学校・中学校・高等学校において、各教科等の学習を通じて、地域の産業や文化等への理解を深める「ふるさと教育」等により、地域に誇りを持つ人材の育成を推進する」、「地域への課題意識や貢献意識を持ち、将来、地域ならではの新しい価値を創造し、地域を支えることができる人材の育成に向けて、高等学校の段階で地域を知り、親しむ機会を創出することが重要である」と述べられている。

文部科学省では、「地域との協働による高等学校教育改革推進事業」を 2019 年度より始めるなど、高等学校の機能強化を進めているが、第 2 期の有識者会議でも議論があったように、2022 年度より必修化される「地理総合」が、そうした地域学習の重要な柱になることが期待される。上述の RESAS も地理教育の現場で地域づくりのあり方を考えさせるための有力なツールとなることが期待される。日本学術会議の地域研究委員会・地球惑星科学委員会合同地理教育分科会が提言[21]をまとめているが、そうした提言を活かした地理教育の充実が求められる。また、学校教育の現場だけにとどまらず、大学生や社会人を含め、幅広い層が地域について学ぶ機会を増やし、「地域の学」を発展させていくことも重要である。

(2) 国土政策の現状と課題

① 全国総合開発計画から国土形成計画へ

1950 年以来日本の国土政策の柱をなしてきた全国総合開発計画は、21 世紀に入り、その役割を終えることになった。2005 年に「国土形成計画法」が成立し、地域の自立的発展を強調する「国土形成計画」が打ち出されるようになった。全国計画のほかに、新たに登場した広域地方計画は、東北や九州などのように、法律で定められた地方ブロック区分に従い、各地方ブロックに設けられた国の出先機関、経済団体、各県の担当者等からなる広域地方計画協議会での協議の上で、策定されることになった。

2008年に全国計画が、東アジアとの円滑な交流・連携、災害に強いしなやかな国土の形成、新たな「公」を基軸とする地域づくりなどを柱に策定された。これを受けて2009年8月には、概ね10年を計画期間に各地方の広域地方計画が公表された。なお2009年に、これまで道路、治水、港湾など事業分野別に策定されてきた長期計画を統合した「社会資本整備重点計画法」（2003年4月制定）に基づき、「地方ブロックの社会資本の重点整備方針」も策定された。

その後、2014年7月には、国土の長期ビジョンとして位置づけられる「国土のグランドデザイン 2050」が策定された[22]。そこでは、急激な人口減少、少子・高齢化、巨大災害の切迫、インフラの老朽化、ICTの劇的な進歩などを背景に、「コンパクト＋ネットワーク」をキーワードに、多様性と連携による国土・地域づくりを進めるとしている。また、多様性（ダイバーシティ）、連携（コネクティビティ）、災害への粘り強くしなやかな対応（レジリエンス）を国土づくりの3つの理念として、「小さな拠点」と高次地方都市連合、スーパー・メガリージョンと新たなナレッジ・リンクの形成、田舎暮らしの促進による地方への人の流れの創出など、12項目からなる基本戦略を打ち出している。さらに、実物空間と知識・情報空間が融合した「対流促進型国土」を目指すべき国土の姿として描いている。

こうした「国土のグランドデザイン 2050」を踏まえて、2015年8月には、「第二次国土形成計画」（全国計画）が閣議決定された[23]。そこでは、国土の基本構想として、それぞれの地域が個性を磨き、異なる個性を有する各地域が連携することにより、イノベーションの創出を促す「対流促進型国土」の形成を図ることとし、その実現のための国土構造として、「コンパクト＋ネットワーク」の形成を進めるとしている（図5）。また、「対流促進型国土」形成のための具体的方向性については、個性ある地方の創生、活力ある大都市圏の整備、グローバルな活躍の拡大などが挙げられている。

国土の基本構想

「対流促進型国土」の形成：「対流」こそが日本の活力の源泉

- ・「対流」とは、多様な個性を持つ様々な地域が相互に連携して生じる地域間のヒト、モノ、カネ、情報の双方向の活発な動き
- ・「対流」は、それ自体が地域に活力をもたらすとともに、イノベーションを創出
- ・地域の多様な個性が対流の原動力であり、個性を磨くことが重要

「対流促進型国土」を形成するための重層的かつ強靱な「コンパクト＋ネットワーク」

- ・「コンパクト」にまとまり、「ネットワーク」でつながる
- ・医療、福祉、商業等の機能をコンパクトに集約
- ・交通、情報通信、エネルギーの充実したネットワークを形成
- ・人口減少社会における適応策・緩和策を同時に推進

東京一極集中の是正と東京圏の位置付け

- ・東京一極滞留を解消し、ヒトの流れを変える必要
- ・魅力ある地方の創生と東京の国際競争力向上が必要

都市と農山漁村の相互貢献による共生

「対流」のイメージ：「個性」と「連携」

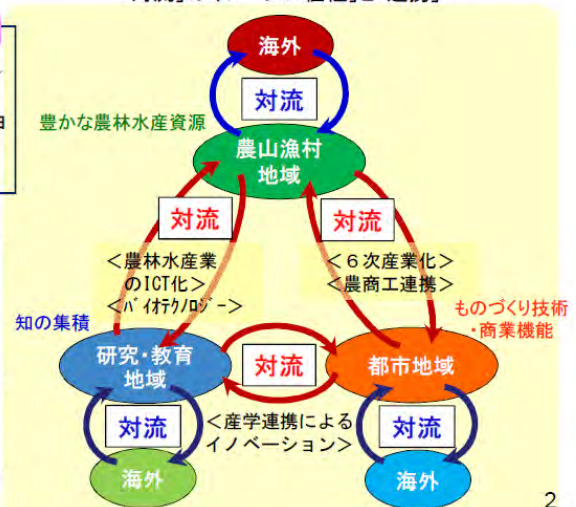


図5 第二次国土形成計画の概要

（出典）国土交通省（2015）「第二次国土形成計画（全国計画）概要」

全国計画を受けて2016年3月には、「第二次国土形成計画」（広域地方計画）が、

国土交通大臣によって決定された。各ブロックの広域地方計画の将来像をみると、東北圏では日本海・太平洋2面活用による震災復興からの自立的発展、首都圏では13の「連携のかたまり」を創出する「対流型首都圏」に転換すること、また中部圏では「世界ものづくり対流拠点」、近畿圏では「歴史とイノベーションによるアジアとの対流拠点」、中国圏では「瀬戸内から日本海の多様な個性での対流」の構築、九州圏では基幹都市連携圏、都市自然交流圏、基礎生活圏といった三層の重層的な圏域構造が目指されている。

それぞれの広域地方計画では、対流の用語が多用されている点は共通しているが、個々別々で、相互の関係性はみられない。また、中部圏、関西圏、四国圏では「道の駅」の機能強化、九州圏では人材育成といった観点から、地方創生に言及されている程度で、広域地方計画と地方創生施策とを連動させる動きはほとんどみられない。

これに対し、第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、基本目標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」において、コンパクト・プラス・ネットワーク等の推進による魅力的な地方都市生活圏の形成、「小さな拠点」や地域運営組織の形成による魅力的な集落生活圏の形成、国際競争力を強化するなどの中核・中核都市等の機能強化、広域連携や経済圏レベルでの連携による魅力的な地域圏の形成が、掲げられている。

さらに、南海トラフ巨大地震や首都直下地震などの激甚災害[24]への対応として、救助・復旧・復興の拠点として地方都市は重要であり、東京に集中する企業のBCP（事業継続計画）を考える場合でも、リスクの分散を図るべきである。

今後、「第二次国土形成計画」のフォローアップが進められていくと考えられるが、第2期の地方創生施策との関係性を強化し、連携する動きをつくっていくことが重要となろう。

② スーパー・メガリージョン

「第二次国土形成計画」では、「リニア中央新幹線の開業により東京・大阪間は約1時間で結ばれ、時間的にはいわば都市内移動に近いものとなるため、三大都市圏がそれぞれの特色を発揮しつつ一体化し、4つの主要国際空港、2つの国際コンテナ戦略港湾を共有し、世界からヒト、モノ、カネ、情報を引き付け、世界を先導するスーパー・メガリージョンの形成が期待される」とされた[25]。すでにリニア中央新幹線は、国土交通省交通政策審議会において、走行方式（超電導磁気浮上方式）、走行ルートなどの整備計画が2011年5月に決定され、建設主体及び営業主体については、東海旅客鉄道株式会社が指名された。同新幹線は、現在東京都・名古屋市間が建設中で、開業予定の2027年には、品川・名古屋間が40分で結ばれるとされている。

これらの動きを受けて、国土交通省では2017年9月に「スーパー・メガリージョン構想検討会」を設置し、2019年5月には「人口減少にうちかつスーパー・メガリージョンの形成に向けて」と題した最終とりまとめが公表された[26]。

そこでは、リニア中央新幹線がもたらすインパクトについて、(1)フェイス・トゥ・

フェイスコミュニケーションが生み出す新たなイノベーション、(2) 時間と場所からの解放による新たなビジネススタイル・ライフスタイル、(3) 海外からの人や投資の積極的な呼び込み、(4) 災害リスクへの対応、といった4点が指摘された。また、目指すべき方向性として、①個性ある三大都市圏の一体化による巨大経済圏の創造、②中間駅周辺地域から始まる新たな地方創生、③スーパー・メガリージョンの効果の広域的拡大の3点が打ち出された。

確かに、「スーパー・メガリージョン構想検討会」(以下、構想検討会)が指摘するように、フェイス・トゥ・フェイスの接触が重視される分野においては、そうした業務にかかわる人材の交流が一層に緊密になり、産業の融合も生まれる可能性が出てこよう。また、インバウンドも含め、観光客の流動が活発になるとともに、観光行動圏の広域化も実現するであろう。さらには、中間駅の活用により、多様なライフスタイルの出現も期待されよう。

しかしながら、「第二次国土形成計画」で打ち出され、構想検討会で議論された「スーパー・メガリージョン」なるものが、現実形成されるかどうか、また仮に形成されたとしても、指摘されているような良いことばかりが生じるとは限らない。これらがもたらすかもしれない悪影響についても、慎重に検討していくことが求められよう。

「リニア中央新幹線は、その速達性に加え、航空機と比較して輸送頻度が高く、輸送量が多いという優位性があり、我が国の高速交通ネットワーク全体に変化をもたらす可能性があり、我が国の国土に大きなインパクトをもたらす」ことは確かであろう。その結果として、三大都市圏の一体化どころか、支店の統廃合など、都市間競争の激化が予想され、また東京に集積している高次の情報・通信業、専門サービス業、各種のクリエイティブ産業の市場が拡大し、かえって東京一極集中が加速されることも予測される。

中間駅についても、駅前開発がどのように進むのか、周辺地域への波及効果がどの程度であるのか、こうした点についても、過大な予測にもとづく乱開発や地価高騰を招かぬよう、地域の関係主体の合意のもとに計画を策定し、第2期の地方創生施策と連携しながら、事業を進めていくことが重要であろう。

また、仮に「スーパー・メガリージョン」が形成されるとしても、「スーパー・メガリージョンの効果の広域的拡大」がもたらされるよりもむしろ、三大都市圏と地方圏との地域間格差が拡大することが懸念される。

なお、リニア中央新幹線の建設においては、赤石山脈(南アルプス)等が走行ルートに含まれることから、自然環境の改変にともなう問題が生じないように進めることは当然のことといえよう。

③ 国土利用と国土保全—森林政策をめぐって

国土政策においては、国土構造の再編とともに、森林、農地、海洋などからなる国土の利用と保全も大きな課題である。「国土のグランドデザイン 2050」においても、国土資源を持続可能な形で最大限利用することの重要性が提起されている。また、第

2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、基本目標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」において、農林水産業の成長産業化を、基本目標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」では、地域資源を活用した農山漁村(むら)づくりを掲げ、この方面の課題への対処がみられる。

しかしながら、日本の国土の7割近くを占める森林については、未だ十分な検討がなされているとは言えない。緑に覆われた列島である日本にとって、森林の利用と保全は、SDGs、低炭素社会、防災、景観など、持続可能な国土の形成に関わる重要な政策課題であろう。そうした中で、現在、日本の森林政策は明治以来の大きな変革期を迎えており、1) 林業の成長産業化、2) 「新たな森林管理システム」、3) 森林環境税を3本柱として一気に進められつつある。森林を有する農山村地域にとって、今後の地域の再生に大きく関わる政策であり、それゆえ第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」においても、「林業については、成長産業化と森林資源の適切な管理の両立を図るため、森林経営管理制度の下、森林の経営管理の集積・集約化を推進する」と記載されており、1)と2)を踏まえた提案を行っている。しかし、そこには、森林管理を行う主体である市町村の力量、森林管理を行う前提としての森林の所有者不明や境界の未確定問題、不十分な森林の機能区分など、政策の円滑な遂行を妨げる多くの課題が残されている。2024年度から本格的に動き出す3)の森林環境税を有効に機能させるためにも、これらの課題に対処することが、国土政策上重要な課題であることを指摘しておきたい。

3 提言の内容

以上、2014 年から始められてきた地方創生施策が、第 1 期から第 2 期に移行するにあたり、また「第二次国土形成計画」のフォローアップが今後予定されるなかで、これまでの地方創生施策と国土政策の流れを振り返り、現状と課題を検討してきた。今後の政策のあり方について、「創生本部」と国土交通省に対して、以下では 3 つの点について、提言を行いたい。

(1) 東京一極集中の是正について実効性のある第 2 期地方創生施策の展開

第 2 期地方創生施策においては、東京一極集中の是正という大きな方針は継続して掲げられているが、東京圏への転入超過数をゼロにするという KPI は、目標年次を伸ばしただけで、第 1 期の施策の点検も含めて、新たにどのような施策を実施していくかについての具体策は示されていない。より抜本的で効果的な施策の導入なくして、東京一極集中の是正が図れるのかどうか、はなはだ疑わしい。

しかも、東京一極集中は、新たな段階に入ったという見方もあり、東京一極集中のメカニズムについての厳密な分析が必要になる。「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」で示された図[27]において、大企業の本社の集中率やオフィス人口が増加した理由、卸売業年間販売額、研究開発、情報サービス業の東京一極集中がさらに強化されてきた理由については、インターネット通販などの普及、IoT、AI 対応人材を高額の給与で雇用しようとする動きなどを踏まえた分析が必要となる。

こうした東京への高次機能の新たな集積が進むなかで、地方に魅力のある雇用の創出がどうしたら可能であるのか、実効性のある政策展開が求められる。

地方中枢・中核都市においては、各地域の個性を活かしながら都市機能の魅力を高め、とくに東京圏への転出が顕著な若年女性にとって魅力のある雇用の場を創出することが重要である。イノベーションや創造性を醸成する地理的環境という面では、東京の過密状態はこれを阻害するもので、地方都市の方が、高度人材が生産性の高い業務をする上では優れた環境を提供している。創造性に関しては、自然豊かな中山間地域や離島の方が適していることを示す事例は少なくない。

政府関係機関の地方移転については、第 1 期の成果を検証しつつ、第 2 期においては、出先機関への機能移転も含めた新たな施策展開が求められる。民間企業の本社機能を地方に移転する施策については、現在進められている税制優遇を通じた地方移転促進策を強化するとともに、新型コロナウイルスに対処するため、リモートワークの推進やサテライトオフィスの整備、工場の国内回帰への支援を進めていくことが重要となる。グローバル競争が激化する中でも、地方都市における本社が東京における本社と遜色なく競争力を発揮できる、否、むしろ地方都市の方が、競争力を発揮できることを、具体例をもって示す必要がある。大規模災害に対するリスク管理を徹底させるなどして、合理性があり、かつ、社会的合意が得やすい形で進める必要がある。

さらに、これまで日本人労働力が不足する一方、外国人労働力の貢献が不十分だった

地方圏へ、外国人を政策的に誘導することも検討すべきである。新規学卒者としての若年の日本人労働力が三大都市圏（特に東京圏）に流出する傾向が顕著であり、地元での雇用機会を埋めることができず、労働力不足の状態が一般化しているが、外国人労働力の活用で、この窮状を打開できる可能性があるからである。特に、入管法の改正によって新設された在留資格「特定技能１号」を、地方創生に積極的に活かすことは、時宜を得た有望な施策である。

(2) 地域の知を活かした地方創生の推進

第１期の地方創生施策の多くは急ごしらえであったために、地域経済や地域政策にかかる既往の理論を考慮することなく進められてきた。政策の立案や推進にあたっては、これらの理論をはじめとする地域に関わる多様な学知、すなわち「地域の学」の成果を取り込むことが望まれる。RESAS の活用が必須とされているが、使いこなした上での政策立案になっているものは未だ多くはない。「地域の学」を教授する大学等では RESAS をはじめ地域情報の活用に通じた人材を育成する学習課程を整備していることから、それら人材の活用にとどまらず、さらなる育成・強化が望まれる。

地方創生を担う人材の育成という観点からは、この間地方大学で増えてきた地方創生関係の学部・学科における教育を強化・充実させていくことが重要である。

また文部科学省では、地方創生に関する高等学校の機能強化を進めているが、必修化される「地理総合」を、地域学習の重要な柱にしていくことが求められる。さらに、学校教育の現場だけにとどまらず、大学生や社会人を含め、幅広い層が地域について学ぶ機会を増やすこと、すなわち地域課題解決の「知」としての「地域の学」を確立することが必要となる。より具体的には、リカレント教育を含め、地方創生をターゲットとする教育研究プログラムを設置・推進する地方大学等への政策支援を強化することが望まれる。

(3) 国土政策を踏まえた地方創生の推進

まち・ひと・しごと創生本部は、国土構造の将来像を踏まえて、第２期の地方創生施策を展開すべきである。とりわけ、リニア中央新幹線による国土構造の改変が、三大都市圏と地方圏との地域間格差を拡大することが懸念される。第２期の地方創生施策においては、地方圏の広域地方計画に、中枢・中核都市、中小都市等を位置づけ、人口減少をおさえ、魅力ある雇用の場を創出し、魅力のある「まち・ひと・しごと」の創生を行うことに力を尽くすべきである。

また、日本の森林政策は、明治以来の大きな変革期を迎えており、この成否は、森林を有する農山村地域の再生にとってきわめて重要である。第２期の地方創生施策は、この点にも留意すべきである。

現下の新型コロナウイルスの感染拡大は、東京一極集中の危険性を知らしめるとともに、地方創生を進め、分散型の国土構造を目指すことの重要性を明確に示している。グローバル化の進んだ産業の立地についても、国内生産の再評価を含め、海外と日本国内

との分業のあり方を再検討することが求められている。このように、感染症や災害など、今後も予想される社会の危機に対処するため、あるべき国土構造の方向性を踏まえて第2期の地方創生施策を進めていくことが重要である。

<参考文献>

- [1] 内閣府地方創生推進事務局（2018）「地方創生加速化交付金事業の効果検証に関する調査報告書」
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/h300427kasokuka_houkokusho.pdf
まち・ひと・しごと創生本部（2019）「平成30年度版地方創生関係交付金の活用事例集」https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/h310415suisin_jireishu.pdf
- [2] まち・ひと・しごと創生本部（2019）「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（令和元年改訂版）」「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/souseikaigi/r01-12-19-shiryou1.pdf>
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/souseikaigi/r01-12-19-shiryou2.pdf>
- [3] まち・ひと・しごと創生本部（2019）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、p.1
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/senryaku_kensyou/r01-05-31_chuukan.pdf
- [4] まち・ひと・しごと創生本部（2014）基本政策検討チーム報告書（案）
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/souseikaigi/h26-10-31-siryou2.pdf>
- [5] まち・ひと・しごと創生本部（2014）長期ビジョン・総合戦略の閣議決定について
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou1.pdf>
- [6] 日本学術会議地域研究委員会人文・経済地理学分科会・地域情報分科会（2017）「人口減少時代を迎えた日本における持続可能で体系的な地方創生のために」p.3
<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-t242-1.pdf>
- [7] まち・ひと・しごと創生本部（2019）「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（案）」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/souseikaigi/r01-12-19-shiryou3.pdf>
- [8] 日本商工会議所・東京商工会議所（2019）「第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略策定に向けた意見―地方と東京が連携した地方創生の仕組みづくりを―」
<https://www.jcci.or.jp/kikaku/20190418-chihousousei03.pdf>
- [9] 公益社団法人経済同友会（2019）「地方創生のさらなる推進のために―第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定に向けて―」
<https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2019/190419a.html>
- [10] まち・ひと・しごと創生本部（2019）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、pp.2-4 及び付随資料2
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/senryaku_kensyou/r01-05-

- 31_chuukan. pdf
- [11] まち・ひと・しごと創生本部（2019）東京一極集中の是正について―第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する検証会（第5回）資料―
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/senryaku2nd_sakutei/r01-05-17-siryoul.pdf
- [12] まち・ひと・しごと創生本部（2019）「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とりまとめ報告書」p.12～p.13
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/senryaku2nd_sakutei/r01-05-31-chuukan.pdf
- [13] 法務省入国管理局（2018）「新たな外国人材の受入れに関する 在留資格「特定技能」の創設について」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dai2/siryou2.pdf>
- [14] 山下清海編（2008）『エスニック・ワールド―世界と日本のエスニック社会―』明石書店
- [15] 石川義孝編（2019）『地図でみる日本の外国人（改訂版）』ナカニシヤ出版.
- [16] 毛受敏浩（2017）『限界国家―人口減少で日本が迫られる最終選択―』朝日選書.
- [17] 中川内克行（2016）「地方版総合戦略 出生力向上最多 全国首長調査」『日経グローバル』No.283
- [18] まち・ひと・しごと創生本部（2019）地方版総合戦略等の検証について―第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する検証会（第3回）資料―
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/senryaku_kensyou/h31-03-27-shiryous.pdf
- [19] 石田信隆・（株）農林中金総合研究所編（2015）『「地方創生」はこれでよいのか―JAが地域再生に果たす役割』家の光協会
- [20] 前掲18 p.8
- [21] 日本学術会議地域研究委員会・地球惑星科学委員会合同地理教育分科会（2020）
「「地理総合」で変わる新しい地理教育の充実に向けて―持続可能な社会づくりに貢献する地理的資質能力の育成―」
<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-24-t295-1.pdf>
- [22] 国土交通省（2014）「国土のグランドデザイン 2050」
<http://www.mlit.go.jp/common/001047113.pdf>
- [23] 国土交通省（2015）「国土形成計画（全国計画）」
<http://www.mlit.go.jp/common/001100233.pdf>
- [24] 防災対策推進検討会議（2013）「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ最終報告」
http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg/pdf/20130528_houkoku_s2.pdf
「首都直下地震対策検討ワーキンググループ最終報告」
http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg/pdf/syuto_wg_report.pdf

- [25] 前掲 23 p. 35
- [26] 国土交通省スーパー・メガリージョン構想検討会（2019）「人口減少にうちかつスーパー・メガリージョンの形成に向けて」
www.mlit.go.jp/common/001289678.pdf
- [27] まち・ひと・しごと創生本部（2019）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、p. 11～p. 12
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/senryaku_kensyou/r01-05-31_chuukan.pdf

＜参考資料 1＞審議経過

平成 30 年

- 1 月 22 日 地域研究委員会人文・経済地理学分科会（第 1 回）
「日本の国土政策の現状と課題」について議論をし、今後、国土政策に関する公開シンポジウムを開催し、提言を目指すことにした。
- 4 月 22 日 地域研究委員会人文・経済地理学分科会（第 2 回）
公開シンポジウムの開催日時・テーマ・報告者について、審議した。
- 8 月 27 日 地域研究委員会人文・経済地理学分科会（第 3 回）
国土交通省より伊藤夏生氏を講師としてお招きし、国土政策の現状について報告いただき、質疑を行った。

令和元年

- 6 月 30 日 地域研究委員会人文・経済地理学分科会（第 4 回）
スーパー・メガリージョンなど、国土交通省での委員会資料をもとに議論を行い、提言（案）を次期の分科会で審議することを確認した。
- 12 月 22 日 地域研究委員会人文・経済地理学分科会（第 5 回）
提言（案）について審議した。
- 12 月 22 日 地域研究委員会地域学分科会（第 6 回）
提言（案）を提示し参考意見を聴取した。
- 12 月 23 日～2020 年 1 月 31 日
人文・経済地理学分科会の委員の間でのメールにて審議し、提言（案）を更新し、承認した。

令和 2 年

- 7 月 9 日 日本学術会議幹事会（第 294 回）
提言「国土構造の将来像を踏まえた第 2 期地方創生施策の実施に向けて」について承認

＜参考資料2＞公開シンポジウム

公開シンポジウム「国土のグランドデザイン 2050 の意義と課題」

主 催：日本学術会議地域研究委員会人文・経済地理学分科会

後 援：日本地理学会、人文地理学会、経済地理学会

日 時：平成 30 年 8 月 27 日（月）13：00～17：00

場 所：日本学術会議講堂

次 第：

司会 吉田 道代（日本学術会議連携会員、和歌山大学観光学部教授）

趣旨説明 松原 宏（日本学術会議第一部会員、東京大学大学院総合文化研究科教授）

13：10～13：50

基調講演 大西 隆（日本学術会議前会長、豊橋技術科学大学学長）：国土のグランド
デザイン 2050 の意義と課題

13：50～15：30

報告 1 岡橋 秀典（日本学術会議連携会員、奈良大学文学部教授）：森林と国土保全
—「緑の列島」はサステナブルか—

報告 2 小田 宏信（日本学術会議連携会員、成蹊大学経済学部教授）：サテライトオ
フィス誘致を通じた地域活性化—「徳島美波モデル」の可能性—

報告 3 中澤 高志（日本学術会議連携会員、明治大学経営学部教授）：地方圏にお
ける公共セクターの雇用と若者

報告 4 水内 俊雄（日本学術会議連携会員、大阪市立大学都市研究プラザ教授）：仕
事とハウジングをセットにしたセーフティネット構想

報告 5 車 相龍（長崎県立大学地域創造学部教授）：韓国における国土政策の行方—
第 5 次国土総合計画樹立の主要論点と展望

15：30～15：50 休憩

15：50～16：05 総括コメント 矢田俊文（北九州市立大学元学長）

16：05～16：50 総合討論

閉会の辞 石川 義孝（日本学術会議第一部会員、帝京大学経済学部教授）