

地方創生は「転職なき移住」が鍵 骨太の方針2021の地方創生に関する評価と課題

みずほリサーチ&テクノロジーズ
調査部
03-3591-1318

- 2021年6月18日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2021」（骨太の方針2021）では、日本の成長を生み出す4つの原動力の1つに地方創生が挙げられた
- 地方創生は、2014年以降の骨太の方針で施策が毎年打ち出されてきたが、最大の目標である東京一極集中是正は達成できていない。政府は、コロナ禍を地方分散のチャンスと捉えている
- 個別の地方創生施策を有機的に結びつけるキーワードは「転職なき移住」である。本職を持ちながら地方に移住する者に地域の活力を生む原動力になってもらう必要がある

1. 骨太の方針2021で成長を生み出す「4つの原動力」の1つとされた地方創生

翌年度以降の政権の重要課題とそれに向けた翌年度の予算編成の方向性を示す「経済財政運営と改革の基本方針」（骨太の方針）では、地方創生が2014年以降連続して取り上げられており、2021年も重点項目の一つとなった。

6月18日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2021」（骨太の方針2021）は菅政権発足後、初めての骨太の方針であり、新型コロナウイルス感染症が拡大してから2度目の骨太の方針である。

骨太の方針2021では、コロナ禍でデジタル技術を活用した柔軟な働き方やビジネスモデルの変化、環境問題への意識の高まり、東京一極集中が変化する兆しなど、未来に向けた変化が大きく動き始めていると指摘されている。副題は「日本の未来を拓く4つの原動力～グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策～」となっており、これらの分野への投資を重点的に促進し、経済社会構造の転換を実現するとしている。

このうち、「活力ある地方創り」に関しては、感染症を契機とした地方への関心の高まり、テレワーク拡大、デジタル化といった変化を後押しして地方への大きな人の流れを生み出し、新たな地方創生を展開し、東京一極集中を是正することが目指されている。地方の所得を引き上げ、ひいては日本全体を元気にする目的がある。

以下では、地方に仕事をつくることによる東京一極集中の是正を目的とした地方創生のこれまでの施策をその評価とともに振り返るとともに、今後の課題、特に「転職なき移住」で地方に大都市圏の仕事を持ったまま移住する者が地方に定住するための取り組みについて必要な視点を提示したい。

2. これまでの地方創生の取り組み

本節では、これまでの地方創生の主な施策を分析し、東京一極集中是正が進まずに様々な施策が試行錯誤されてきたこと、コロナ禍での人口の地方分散の兆しを政府が大きなチャンスと捉えていることを示す。

地方創生は、安倍政権時代から政策の柱の一つである。2014年5月の「選択する未来」委員会¹の中間整理において、日本全体の「人口急減・超高齢化」と多くの地方自治体の「消滅可能性²」に対する懸念が指摘された。これらを踏まえ、骨太の方針2014では、まず、アベノミクスの成果を地方に浸透させること（ローカル・アベノミクス）が重要とされた。そして、そのためには、地方で若者向けに魅力ある仕事を創出し、出生率の低い東京圏から出生率の高い地方への人の流れを作ることにより、地方の人口減少だけでなく日本の総人口減少も抑えていく地方創生が必要であることが記された。その後、2014年12月には、2015年度から2019年度にかけての目標や施策の基本的な方向、具体的な施策を提示する「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（総合戦略）が閣議決定され、2015年度から2019年度が地方創生の第1期と位置付けられた³。

2015年以降の骨太の方針は、具体的な施策に関する記載が中心となった。骨太の方針2015では、地方で生産性の高い産業を振興するために、国の地域経済分析システム（RESAS）の活用などを通じて各自治体が地方版総合戦略を作成することが推奨された。実際にほとんどの自治体で地方版総合戦略が策定され、地方創生への自治体ごとの取り組みが始まった。

骨太の方針2016では、日本版DMO（DMOはDestination Management Organizationの略で、観光資源の活用や観光地域づくりを担う組織）や地域商社などの地域資源を活用した活性化策とともに、大都市への学生集中の抑制、国の機関の地方移転などが柱となった。

しかし、2015年の東京圏（東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県）の転入超過数（転入者数－転出者数）は約12万人と2014年の約11万人より増加し、地方創生の一丁目一番地といえる「東京圏の転入超過数ゼロ」を第1期（2015年度から2019年度）に達成できない可能性が高まった。そこで、骨太の方針2017では、より強力な東京一極集中是正策として、東京23区における私立大学の定員増の不許可方針や中央省庁のサテライトオフィスの実証実験が打ち出された。このうち、私立大学の定員増抑制により、東京圏では15～19歳の転入超過数の増加に歯止めがかかったものの、その他の年齢層で転入超過数が増加したため、全年齢計の東京圏の転入超過数は横ばいで推移した。また、中央省庁のサテライトオフィスの実証実験は徳島県等で行われたものの、実際の中央省庁移転の決定は文化庁移転（実施は2022年度以降）など小規模にとどまった。

骨太の方針2018では、企業の本社機能の地方移転促進に加え、住民のライフステージに応じた移住支援が強調され、大学進学で一度地方を離れた若者のUIJターン⁴や地方での女性・高齢者等による起業・就業の促進に重点が置かれた。しかし、東京圏への企業本社の移転数は転出を転入が上回り続け、住民の転入超過数も減少しなかった。

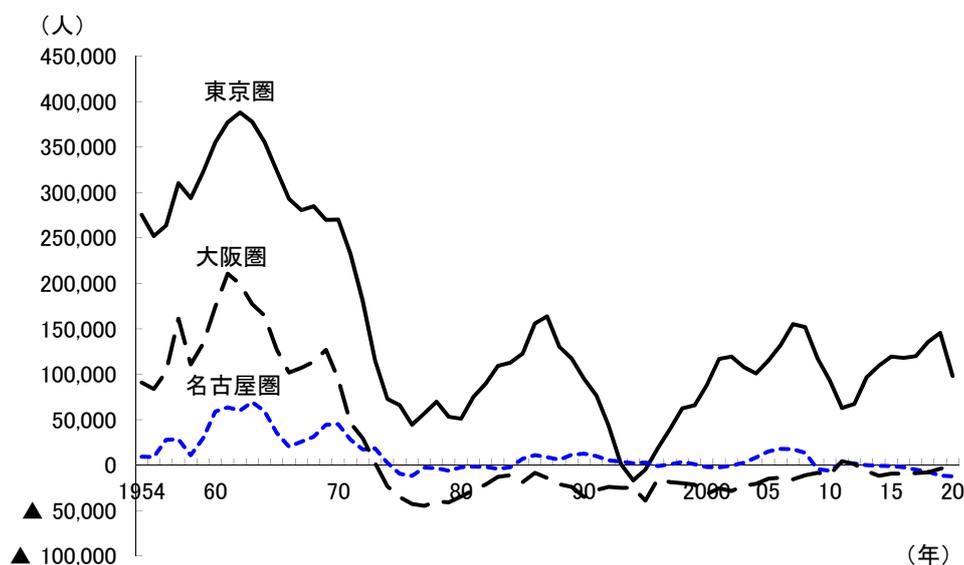
近年の骨太の方針では、政策の継続性が尊重され、長期的視野に立つ政策において大きな変更点が示されることはあまりない。地方創生も2014年に初登場以降、そうした流れと無縁ではなく、初登場の2014年を除き、2015年から2018年までは、総合戦略で掲げられた東京一極集中是正の早期実現に向

けて、様々な政策が記された。

しかし、骨太の方針2019では、地方創生の第1期の重要なKPIであった「東京圏の転入超過数ゼロ」が未達成であること（図表1）から、地方創生の第2期となる2020年度から2024年度にかけては、東京一極集中是正を5年先ではなく2060年までに果たすべき目標とし、長期的な視点からの施策が増えた。大学進学時や大学卒業時により多くの若者が地方にとどまることができるよう、「地域人教育」の必要性がうたわれ、地域に求められる人材育成機関として高等学校、高等専門学校、大学の機能強化が提示された。また、ボランティアなど特定の地域に継続的に多様な形で関わる、観光以上定住未満の「関係人口」を増加させ、将来の定住につなげる必要性が述べられた。さらに、IT分野の新しい技術で地域課題の解決に取り組む意欲のある先駆的な自治体に重点的な支援を行うことが強調された。

骨太の方針2020では、2019年版の長期的な視点に加えて、「新たな日常」が実現される地方創生」と題し、コロナ禍の社会変化に対応した地方創生が強調されるようになった。「場所にとらわれず仕事ができる」という表現で、コロナ禍の「新しい日常」が会社の所在地と居住地の切り離しに成功しつつあるとし、また「首都圏において地方移住への関心が高まっているこの機を捉え」という表現で、コロナ禍の変化をチャンスとして地方創生につなげる考えが強調された。実際に、2020年の東京都の転入超過数は激減している（図表2）。そして、東京一極集中是正の受け皿となるのは、人口が集積し、大学も立地している政令指定都市及び中核市等が中心と明示され、そこでスマートシティ化を推進することが記された。さらに、それを実現するために、二地域居住の推進や地方での兼業・副業支援の強化などの必要性が強調された。

図表1 三大都市圏の転入超過数の推移（日本人）



（注）転入超過数は転入者数から転出者数を差し引いた数。転入超過数がマイナスの場合は転出超過を示す。
（資料）総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」各年版より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

3. 骨太の方針 2021 における地方創生施策と評価

骨太の方針2021には、前年の流れを受けて、引き続き、コロナ禍で起きた変化を地方創生に活かすための具体的な施策が記された（図表3）。本節では、これらを紹介するとともに今後の地方創生の課題を探る。

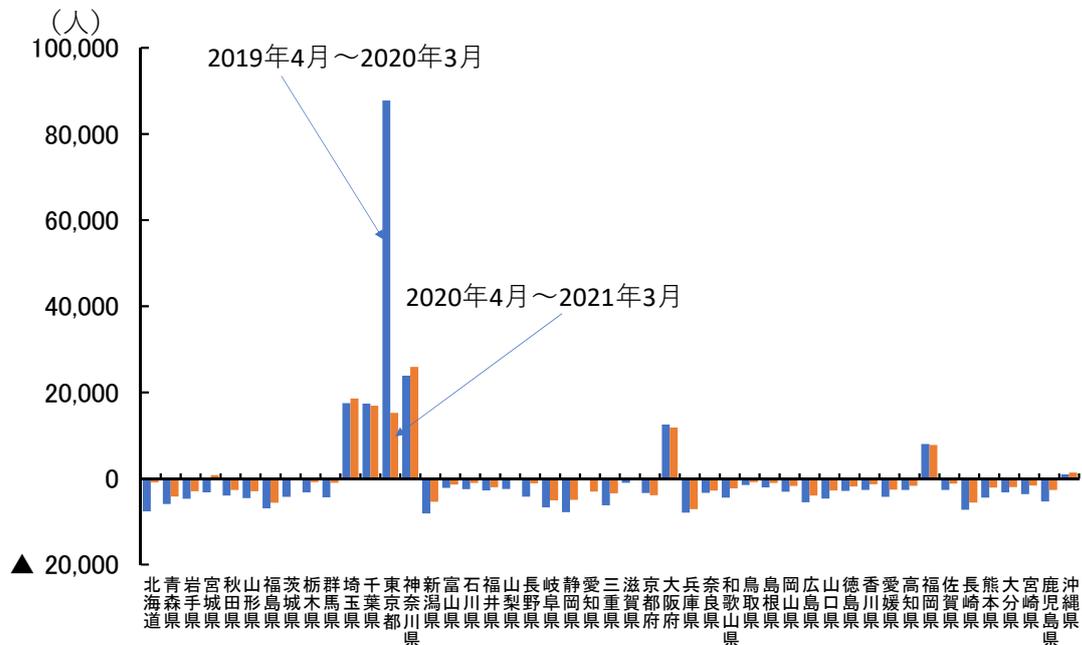
これまで、大都市圏から地方への人口移動増加を大きな目的とする地方創生にとって、地方での魅力的な仕事づくりが大きな課題となっていた。しかし、コロナ禍で今後も増加が期待される「転職なき移住」というチャンスを生かし、地方での魅力的な仕事づくりに移住人材を最大限に活用する発想の転換が求められる。

骨太の方針2021における地方創生施策のうち、特に注目すべきは、(1) 地方への新たな人の流れの促進、(2) 活力ある中堅・中小企業・小規模事業者の創出、(3) 賃上げを通じた経済の底上げ、(4) 観光・インバウンドの再生である。

まず、(1) 地方への新たな人の流れの促進では、テレワークの活用により、東京圏をはじめとする大都市在住者が仕事を継続したまま地方へ移住することを「転職なき移住」と称し、住居では二地域居住・多拠点居住等を促進することとされた。

この「転職なき移住」は地方にとってチャンスではあるが、課題も残る。東京圏等の企業に勤めたままどこでも移住できるのであれば、地方に定住しない可能性が残るからだ。実際に、二地域居住・多拠点居住（マルチハビテーション）等の人口はすでに約600万人に上ると推計されているが、メインの居住地+リゾート地などサブの居住地のような使われ方が多い⁵。

図表2 都道府県別の転入超過数（日本人）



(注) 転入超過数は転入者数から転出者数を差し引いた数。転入超過数がマイナスの場合は転出超過を示す。

(資料) 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」各月版より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

また、仕事とバケーションを一体化させた「ワーケーション」も大きな話題になっているものの、あくまでリゾート地での短期間での居住が主な目的である⁶。このような形で大都市圏以外に何らかの形で住まう新しいライフスタイルが広がっていくことは、「関係人口」としての意義はあるが、その「関係人口」を「定住人口」につなげる工夫が必要になる。

次に、(2) 活力ある中堅・中小企業・小規模事業者の創出では、生産性向上等に取り組む企業の支援策として、支援機関や専門家の見える化、民間の支援ビジネスとの連携による経営支援体制の整備等が挙げられている。さらに、女性起業家、地域の社会的課題をビジネス手法で解決する社会起業家の支援、中小企業の事業承継の支援等が記されている。

図表3 骨太の方針2021で示された地方創生施策の概要

日本全体を元気にする活力ある地方創り～新たな地方創生の展開と分散型国づくり～	
・感染症を契機とした地方への関心の高まり、テレワーク拡大、デジタル化等の変化を後押しし、地方へ大きな人の流れを生み出し、新たな地方創生を展開し、東京一極集中を是正	
(1) 地方への新たな人の流れの促進	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方企業への就業や起業等により、都市部人材が地方に移住・定着できるよう取り組む ・ 地方でテレワークを活用し「転職なき移住」を実現するため、サテライトオフィスを整備・利用促進 ・ 多様な二地域居住・多拠点居住を促進するため、地方自治体向けガイドラインを本年度中に策定
(2) 活力ある中堅・中小企業・小規模事業者の創出	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生産性向上等に取り組む企業を支援、地域コミュニティの持続的発展を支援 ・ 下請中小企業の労務費等の上昇を取引価格に転嫁できるような施策を展開
(3) 賃上げを通じた経済の底上げ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生産性向上等に取り組む中小企業への支援強化等により、最低賃金を早期に全国加重平均1,000円とすることを目指す ・ 「同一労働同一賃金」に基づき、非正規雇用の処遇改善推進、非正規雇用の正規化を支援
(4) 観光・インバウンドの再生	<ul style="list-style-type: none"> ・ 感染拡大防止策を徹底し、地域観光事業支援を実施 ・ ワケーションや休暇取得促進等により、旅行需要を平準化し、混雑を低減 ・ 観光業と異業種の連携によるコンテンツ造成等を推進 ・ 多言語表記やバリアフリー等の受入環境整備、観光地への交通の充実等で観光客誘致
(5) 輸出を始めとした農林水産業の成長産業化	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農林水産業を成長産業としつつ、所得向上、活力ある農山漁村の実現、食料安全保障を確立
(6) スポーツ・文化芸術の振興	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域スポーツの普及・発展を図る ・ 地域の文化資源の保存・活用を一体的に推進できる体制を強化
(7) スマートシティを軸にした多核連携の加速	<ul style="list-style-type: none"> ・ 持続可能なスマートシティを2025年度までに100地域構築
(8) 分散型国づくりと個性を生かした地域づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方における付加価値の高い雇用の創出に向け、地域の個性を生かし、外需取り込みと内需再構築に取り組む

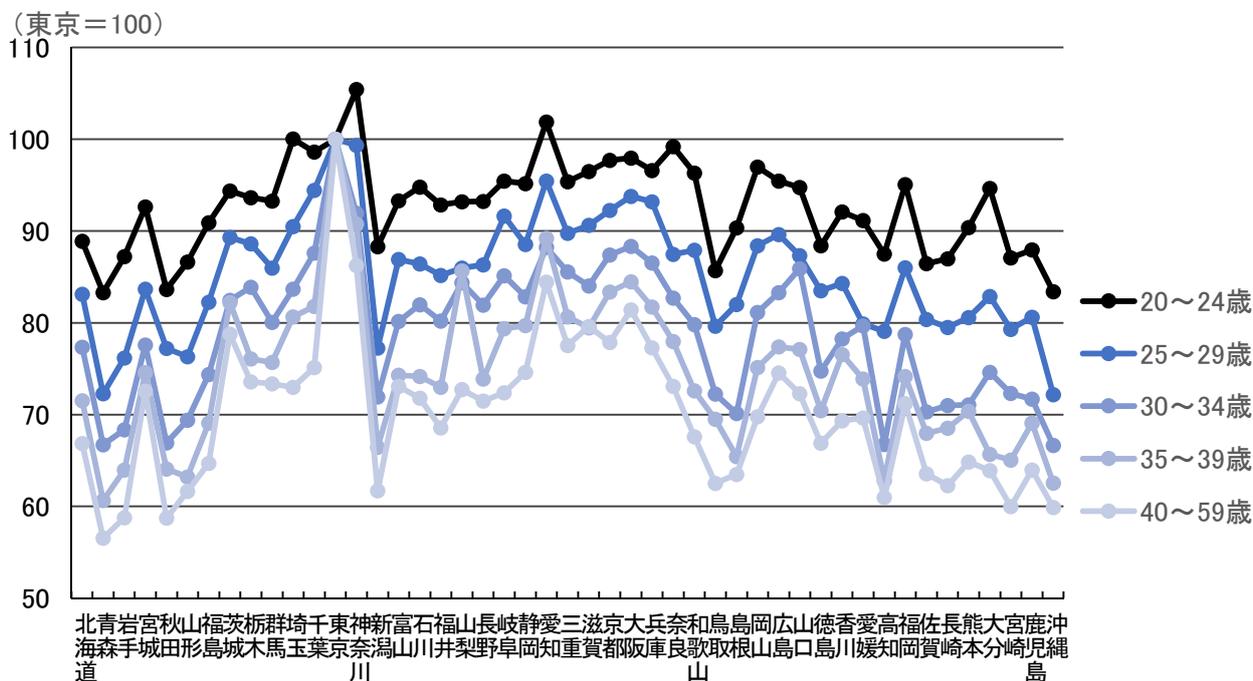
(資料)「経済財政運営と改革の基本方針 2021」(2021年6月18日閣議決定)より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

これらの施策は地域経済の活性化策として幾度となく叫ばれてきており、より実行力のある施策が求められている。筆者は(1)で課題とされた、「転職なき移住」による地方に分散した大都市の人材活用が肝要であると考えている。大都市から転職せずに地方に移住した人材に、副業・兼業として地方企業の支援に当たってもらうのである。テレワーク実施率が特に高いのは業種別では情報通信業であり、職種別ではIT関係職種が上位にある⁷。「転職なき移住」によって大都市圏等から地方に移住するIT人材が少なくないと考えられるため、IT分野での地方企業の支援に積極的に登用すべきである。地方での副業・兼業を通じて、地方企業から地域コミュニティに足掛かりを広げ、最終的に地方に定住する、という流れの促進が、コロナ禍を生かす地方創生といえる。

また、(3) 賃上げを通じた経済の底上げに関しては、最低賃金を早期に全国加重平均 1,000 円にすることや、非正規雇用の処遇改善、非正規雇用の正規化が挙げられている。

最低賃金の引き上げ⁸や非正規雇用の処遇改善等は、地方創生の重要課題ではあるものの、地方圏と東京圏の正社員の賃金格差も東京一極集中の一因となっており、対策が必要である。一般労働者（短時間労働者以外）の賃金水準を都道府県別、年齢階級別に比較すると、20～24 歳では地方圏においても東京圏とそれほど大きな差はないが、年齢が上がると差が拡大する傾向がある（図表 4）⁹。このことが、20 歳台後半から 30 歳台の若者が、より高水準の賃金を求めて、地方圏から東京圏の企業に転職する要因になってきたと考えられる。

図表4 都道府県別の年齢階級別の年収水準の比較



(注) 企業規模計（10人以上）、一般労働者（短時間労働者以外）、男女計。「きまって支給する現金給与額×12+年間賞与とその他特別給与額」を年収とした。東京都の水準を100とした指数。

(資料) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」（2020年）より、みずほリサーチ&テクノロジーズ作成

これまで地方が取り組んできた「地方での魅力的な仕事づくり」の難しさが明らかになる中、テレワークの利用により地方に在住しながら東京圏の企業に在籍できれば、正社員の賃金格差を理由として地方の若者が東京圏へ流出することを抑制したり、東京圏の企業に在籍しながら地方への移住を増やしたりすることが可能になる。コロナ禍でテレワークを実施する企業が増加したが、今のところテレワーク利用は勤務日の一部にとどまることが多い¹⁰。テレワークを前提とした居住地を問わない雇用の拡大も今後の地方創生の重要課題であり、政策的な働きかけが必要であろう。

(4) 観光・インバウンドの再生は、骨太の方針2020ではあまり記載されていなかったが、骨太の方針2021では観光業がコロナ禍で大きな打撃を受けたことを踏まえ、観光立国実現に官民一丸で取り組むとされ、記述が大幅に増加している。

ここで特徴的な記述は、筆者も昨年コロナ禍の観光振興として提言した¹¹「旅行需要平準化」である。2020年度に実施されたGo Toトラベル事業は、コロナ禍で苦しむ旅行業界にとって大きな意義があったものの、土日休日の主要観光地や著名宿泊施設が大混雑に陥り、感染拡大のリスクが高まるとの批判もあった。ワーケーション等の振興により混雑しない平日泊の需要が高まるのであれば、感染拡大予防としても有効であろう。

さらに、コロナ前からの課題である旅行需要の平準化は、繁閑の差から非正規雇用に依存しがちな旅行業において人材の正社員化がもたらされ、旅行業の生産性向上につながる可能性がある。骨太の方針2021では、観光客が戻るまでの施策として、経営力底上げやDX推進等による生産性向上、観光業と異業種の連携によるコンテンツ造成、デジタル技術の活用等が記されている。このような旅行業の生産性向上に結び付く事業に、全国に「転職なき移住」で分散したIT人材を副業・兼業を通じて活用するとともに、最終的にはそのような人材を正社員に登用したり、起業を促したりすることで、観光業全体に活気をもたらすのが望ましい。

例えば、骨太の方針2021に例示されているスノーリゾートは、世界有数の雪質を誇る日本の大きな観光資源であり、長期滞在のインバウンド増加を通じて地方に大きな利益をもたらす。「転職なき移住」者の間でもアウトドアが楽しめる地域は人気があり、こうしたスノーリゾート整備においても移住者活用の余地は大きいと考えられる。

4. 「転職なき移動」が鍵を握る今後の地方創生

地方創生は2014年以降、骨太の方針で毎年取り上げられているように、菅政権以前から長く政策の大きな柱の一つであり続けている。しかし、地方創生を含め、骨太の方針2021において成長の原動力とされた4つの分野は全て、これまでの成果が不十分とされてきたものである。これらを重点とする以上、過去の成果に対する冷静な視点に加えて、コロナ禍やアフターコロナを見据えた環境の変化に対応した新しい方針が望まれる。

骨太の方針2021では、地方創生は今がチャンス、というメッセージが色濃く反映されている。それに対し、個別の施策が列挙されている。この個別の施策を有機的に結び付けるキーワードは「転職なき移住」である。そして、「転職なき移住」が定住に至るには、副業・兼業を通じた地方企業との関係性強化や地方企業の生産性向上が鍵を握る。骨太の方針2021で大きな話題となっている最低賃金の

引き上げが地方の賃金水準の底上げに結び付けば、副業・兼業の誘因にもなろう。さらに、IT関連職種でテレワークが広がっていることから、コロナ禍で地方に分散が進むIT人材を活用して地方企業が生産性を高め、また各地で多発的に新たなビジネスが興ることが期待される。

実際に、自治体や企業ではIT人材を副業・兼業で募集する事例が出てきている。例えば、静岡県は市内のDX推進を担う「スマートワークコーディネーター」を副業（週1回程度で1日2万円）で募集した¹²。また、札幌市の企業は、企業のDXニーズについて「副業・兼業」としてDX人材とマッチングさせるサービス「DXパートナー」を開始している¹³。その際、副業・兼業の報酬は月に数万円から数十万円を相場としている。

このようなIT人材の「転職なき移住」による副業・兼業を広げるためには、まず、国は普段働くオフィスより遠く離れた地方で勤務することを想定したテレワークのガイドラインを充実させる必要がある。国や自治体に勤める公務員において率先して「転職なき移住」を推進し、移住先での副業・兼業を認めていくことも一計であろう。次に、上記のようなIT人材の副業・兼業事例について、国の地方創生のHPなどで公開するなどにより自治体や企業に広く周知させるとともに、国がIT人材の副業・兼業にかかる人件費の一部（最初の数カ月程度）を補助したり、もしくはワーケーションの副業・兼業版ともいえる「ジョブケーション」¹⁴におけるIT分野の活用例の人件費を補助したりするなど、「お試し」利用を促進することも効果的だろう。

コロナ禍で生じた変化を地方創生に結びつけるために、スピーディーな施策の立案と遂行が求められる。

¹ 2014年1月に経済財政諮問会議に設置された専門委員会。

² 2010年から2040年にかけて20～39歳の女性が5割以下に減少する自治体が消滅可能性都市と定義された。

³ その後、2019年12月に「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定され、2020年度から2024年度が地方創生の第2期と位置付けられた。

⁴ 地方に移住するUターン、Iターン、Jターンの総称。Uターンとは地方の出身者が出身地に帰ることを、Iターンとは都市部出身者が地方に移住することを、Jターンとは地方出身者が出身地に近い地方都市に移住することを、それぞれ表す。

⁵ 一般社団法人不動産流通経営協会「複数拠点生活に関する基礎調査」(2020年7月)による。現在複数拠点生活を行っている人は、調査対象(20～79歳)の6.6%で推計約617万人。サブの居住地での居住期間は平均して60日程度にとどまる。

⁶ その他、アドレスホッパーと呼ばれる、地方を渡り歩くようなライフスタイルも登場しており、その需要に合わせて、全国各地の住居を毎月同額で利用できる賃貸住宅のサブスクリプションも広がりつつある。

⁷ 例えば、パーソル総合研究所の2020年5月～6月の調査によると、テレワーク実施率は業種別には情報通信業(64%)が最も高く、職種別にはコンサルタント(75%)、WEBクリエイティブ職(69%)、企画・マーケティング(66%)、経営企画(64%)、IT系技術職(62%)が高い。

⁸ 中央最低賃金審議会(厚生労働相の諮問機関)は、2021年度の最低賃金改定の目安を全都道府県ともに28円と答申した(2021年7月16日)。28円引き上げられると、全国加重平均は920円となる(現在は902円)。

⁹ 40歳以降の格差はそれほど拡大していない。

¹⁰ 国土交通省「企業等の東京一極集中に係る基本調査(企業向けアンケート調査結果)」(2020年8月時点、東京都内に本社をおく上場企業が対象)によると、東京本社所属の従業員全体の勤務日のうち、テレワーク利用日数の割合が9割以上である企業は5%にとどまる(有効回答数384社)。

¹¹ 詳細は、岡田豊「コロナ禍の観光振興～平日国内宿泊旅行振興が重要～」(『みずほインサイト』2020年6月1日)。

¹² 詳細は静岡県庁のHP(<https://www.pref.shizuoka.jp/soumu/so-030/documents/0506kishateikyou.pdf>)を参照。

¹³ 詳細はリージョンズ株式会社のHP(<https://regions.co.jp/lp/dx-partner/>)を参照。

¹⁴ ジョブとワーケーションを重ね合わせた造語。旅先等でワーケーション(本業の仕事を旅先等に持ち込み、本業もバケーションも楽しむ)をしながら、旅先の地域の仕事にも副業・兼業として関わっていくことを表す。元九州財務局長の大津氏がまち・ひと・しごと創生本部での勤務経験を生かして提唱し、熊本県など九州各地で九州財界などと組んで先駆的な取り組みを重ねているケースが代表例である。

[共同執筆者]

調査部 経済調査チーム 上席主任研究員 岡田 豊 yutaka.okada@mizuho-ir.co.jp
調査部 主席研究員 堀江奈保子 naoko.horie@mizuho-ir.co.jp

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。