

<資料・研究ノート>

## 地方創生にいかに取り組むか

— VUCA を超えて拓く未来 —

Challenges for the Regional Revitalization of Japan

— Beyond the VUCA<sup>1)</sup> —

井上 芳郎\*

Yoshiro Inoue

2008年から続く人口減少は我が国の将来に暗い影を落としている。しかし、早い段階から種々の施策をうつことで未来を変えることは可能である。本稿で取り上げる「地方創生」は、未来を現状の延長線上で考えるのではなく、ありたい姿として創造しようという国家プロジェクトである。本稿は「地方創生の現在位置」を確認するとともに、「今後の地方創生のあり方」を構築するための提言を行ううえでの論点整理を目的としている。

キーワード：地方創生、長期ビジョン、総合戦略、基本方針、KPI

### I. 研究着手の動機

「地方創生」は、人口減少がもたらす我が国の危機的な将来を回避すべく、2060年ごろのありたい日本をイメージしながら、種々の施策を展開していくという、我が国の命運をかけた国家プロジェクトである。

筆者は長年にわたり企業経営、とくに中小企業経営に注目してきた。中小企業は事業所数では全事業者数の99.7%を占める<sup>2)</sup>。我が国経済に不可欠な存在である一方、「保護されるべき弱者」、「活力ある多数」、「変革の担い手」など、色々な見方をされてきた。そのような中小企業を身近に感じていくなかで中小企業を取り巻く環境への関心が高まり、さらに地域活性化へと興味広がった。具体的には、ベンチャー企業による新産業の創造や既存業界の活性化の状況、地域ブランドを通じた地場産業の活性化、そしてその先にある地域の復活などを調査・研究するとともに、その活動を支援してきた。そのような活動を通じて、元気な企業が業界を活性化し、魅力ある業界が豊かな地域を育て、豊かな地域の集合が幸せな国家を作り出す、と考えるようになった。

現在の日本経済は「元気がない、停滞している」といわれる。確かに一人当たり GNP などの順

---

\*流通科学大学商学部、〒651-2188 神戸市西区学園西町 3-1

(2021年3月24日受理)

©2021 UMDS Research Association

位を見ると、往時の面影はない。一時は世界最強、ジャパン・アズ・ナンバーワンと呼ばれた我が国経済はいわゆるバブル崩壊を境に坂道を転げ落ちるように低迷が続いているように見える。

そのようななか、「地方創生」というプロジェクトが始動した。上記のような想いを胸に、このプロジェクトに何らかの形で貢献したいと考えたのが、この研究を始めた動機である。本稿はそのような思いをもとに、どのような枠組みでこの研究を探るかの試行錯誤の経過を記したものである。よって「論文」ではなく「研究ノート」とした。

## Ⅱ. 地方創生の現在位置

### 1. 地方創生と人口減少

「地方創生」のロジックは明瞭である。2008年以降、我が国の人口は減少傾向にある。人口減少は一般的には徐々に進行するため危機意識を感じにくい、国家にとっては致命的な状況につながりかねない事態である。「静かなる危機」と呼ばれるゆえんである。

長い期間にわたって形成されてきた人口減少傾向の構造を克服するには、長期にわたる計画的かつ粘り強く、腰の据わった対応が必要である。そのような背景から、「地方創生」は2060年の我が国の姿を思い描いている。

現在のまま推移すると我が国の総人口は2060年の段階で約8,700万人にまで減少<sup>3)</sup>する。そのような状況を回避したうえで、将来的には1億人程度で安定させる構造を創り上げよう<sup>4)</sup>というのが「地方創生」のねらいである。

人口減少のパターンは様々であるが、大きく三段階で見ることができる<sup>5)</sup>。「第一段階」は、若年人口は減少するが老年人口は増加する段階である。「第二段階」は、若年人口の減少が加速化するとともに老年人口が維持から微減へと転じる時期を示す。そして「第三段階」は若年人口の減少が一層加速化し、老年人口も減少していく時期である。我が国の地域は上記三つの段階のいずれかに在るといえる。

このようなパターンを形成する際に影響を与える要因として以下の4点があげられる。

- ①合計特殊出生率（自然増減）
- ②平均寿命（自然増減）
- ③進学による地域間移動（社会増減）
- ④就職等による地域間異動（社会増減）

である。先に述べた三つの段階は上記4つの要因が時間的要素を加味しながら作用することで起こってくる。以下、各段階について確認する。

最も深刻な「第三段階」は、地域における若年者が進学先や就職先を地域外に求めることにより老年者の割合が増えている段階である。過疎地や限界集落といわれる地域は、この段階にあるといえる。「第一段階」は、地域において若年者や壮年者は相対的に多く存在する一方、種々の要

因から①が置換水準<sup>6)</sup>を下回るため子供の数が増えず、時間の経過とともに②が影響するために老年者が増えていく段階である。「第二段階」では「第三段階」ほどの地域外流出は見られないものの、前述した要因の③や④が影響して若年人口が減り、その減少が回復されないまま時間経過とともに老年者の割合が増えていく段階である。

現状では、東京都区部は第一段階であるが、地方の多くは第二段階か第三段階にあると認識されている<sup>7)</sup>。いわゆる過疎地は第三段階に位置づけられる。以下、三つの段階を、4つの要因を念頭に具体的にイメージしてみよう<sup>8)</sup>。

地方の若年者が東京圏に転出する、視点を変えれば東京圏に人口が集中する最初のきっかけは進学、特に大学進学である。続いて、その次のきっかけが就職である。

まず進学について確認する。東京圏（東京都23区、横浜市、千葉市、など）及び地方大都市圏<sup>9)</sup>（札幌市、仙台市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、福岡市、など）には多数の大学等の高等教育機関が存在し、多様な学びを提供している。自分の能力を高めたいと考える若年者にとって、東京圏及び地方大都市圏は魅力的な場であることは想像に難くない。夢や意欲のある若者は、その実現を目指して東京圏及び地方大都市圏に存在する大学等を選び、自らを磨き上げようとする。また、明確な夢を持たない若者は、夢を探して東京圏及び地方大都市圏へと向かう。この段階で、多くの地方の若年者は東京圏等の住民となる。

続いて就職について確認する。東京圏及び地方大都市圏で学んだ若年者の多くは、より多くの働き方が存在する東京圏や地方大都市圏にとどまろうと考える。自分が学んだことを十分に発揮できる場を求めるということは自然な流れであろう。あわせて、地方で学んだ学生の中には自分が学んだ地域ではなく、東京圏及び地方大都市圏に存在するより魅力的な勤め先および職業を求めて東京圏及び地方大都市圏に転出するものも少なくない。この傾向は、とくに女子学生に高い。地方で働くよりも、待遇面や正社員が多いという処遇面、さらに仕事の内容といった面で魅力的なのかもしれない。働く場を学んだ地以外に決めた段階で、地方に住まう若年者の割合はさらに低下する。「第一段階」と「第三段階」の明暗がくっきり分かれることとなる。

若年者の帰還（Uターン）あるいは転入（Jターン、Iターン）が期待できない地方では高齢化が進む。地方に立地する企業等の中には継続的な発展を実現するために必要な人材を獲得することができずに衰退するところも現れる。衰退を避けようとする企業等は東京圏や地方大都市圏、業種によっては海外へと移動する。その結果、地方の魅力はさらに低下し、経済的に成立しない規模まで縮小するという負のスパイラルに入り込むという結果になる。

東京圏は現在のところは転入超過ではあるが、それは主として社会増加（他の地域からの転入による増加）に支えられたものであり、自然増加（出産による増加）の寄与度は高くはない。東京圏への人口集中は、やがて同圏内での生活費のさらなる高騰化を招き、生活での利便性は低下する。これらの現象は人口の自然増に抑制的に働く。やがて東京圏も地方と同様に高齢化を迎え、

まちの活力は低下する。以上が、人口減少がもたらす恐怖のシナリオである。地方創生が叫ばれるきっかけとなった人口の動きは上記のようなシナリオを示している。さらに現在は地方大都市圏から東京圏に流れる割合が増え、東京圏一極集中という状況になっている。

しかし実は、恐怖のシナリオの中に、「地方創生」のヒントは存在する。上記のシナリオは単に人間を「物理的な数」としか見ていない。工夫をすればいろいろな可能性が出てくる。例えば、東京圏や地方大都市圏では提供していない（あるいはできない）学びを提供する場を持つ教育機関が地方に存在すれば学生を惹きつけられるかもしれない。実際、超一流の演劇人から演劇を学べるということをコンセプトとして全国から入学希望者を集めている専門職大学が存在する<sup>10)</sup>。また、学生が魅力を感じる仕事を提供できる企業が地方に存在すれば、学生を惹きつけられるかもしれない。本社機能を地方に移転し、新たな事業展開を志向している企業もある。いずれ、そのようなビジョンにあこがれて地方を目指す学生が増えるかもしれない。あるいは、ICT を活用した仕事環境があれば、事情は変わってくるかもしれない。自然豊かな地に住居を構え、一定の業務をテレワークで勤務できるような会社が増えれば、新しいシナリオが生まれるかもしれない。

多様な視点あるいは価値観から、じっくりと腰を据えて国を変えていこうというのが「地方創生」である、と筆者は考えている。まだまだ可能性は十分ある。あきらめてはいけないうし、あきらめるわけにはいかないのである。

## 2. 「地域創生」推進の枠組み（「長期ビジョン」「総合戦略」「基本方針」の閣議決定を俯瞰して）

本研究の対象である地域創生は、2014年12月27日に「まち、ひと、しごと創生長期ビジョン」（以下「長期ビジョン」）が閣議決定されたことに始まる。同時に「（第1期）まち、ひと、しごと総合戦略（以下「総合戦略」）も発表された<sup>11)</sup>。

その後、毎年「まち、ひと、しごと創生基本方針（以下、基本方針）」が発表されている。「基本方針」を受けて「総合戦略」が策定される。「長期ビジョン」は5年ごとに見直しがなされる。すなわち、「長期ビジョン」、「総合戦略」、「基本方針」は、このプロジェクトの三本柱といえるものである。なお、「総合戦略」には「施策パッケージ」と「工程表」が付け加えられる。

現段階で第1期は終了し、その検証が行われたのち「長期ビジョン」が改訂され、2019年12月20日に閣議決定された。この日の閣議では、「第2期総合戦略」も決定されている。

以上の流れをまとめたものが表1（次ページ）である。

表1を見ると、三本の柱の関係性がよくわかる。まず、5年に一度「長期ビジョン」が見直される。「長期ビジョン」の見直しに伴い「総合戦略」が再構築される。ただ VUCA の時代であるので環境変化は激しい。そのため「長期ビジョン」を微修正するものとして「基本方針」が毎年策定される。そして、毎年の「基本方針」を踏まえて「総合戦略」が再構築される。

この枠組みは、筆者が慣れ親しんでいる企業経営における「長期ビジョン」、「長期戦略」、「年

度方針」、「年度計画」との関係性とほぼ同じである。「地方創生」は40年にわたる長期プロジェクトである。常に見直しを実施する、PDCAを回すという意味で、優れた枠組みである。

表1. 「地方創生」に関わる閣議決定の流れ（抜粋）

番号	閣議決定日	年度	期	年目	ステージ	主題	副題あるいはキーワード	本文ページ数
1	2014.12.27	2014	1期	0	A	まち・ひと・しごと創生長期ビジョン	国民の「認識の共有」と「未来への選択」を目指して	19
2	2014.12.27	2015	1期	0	A	まち・ひと・しごと創生総合戦略		61
3	2015.6.30	2015	1期	1	A	まち・ひと・しごと創生基本方針2015	ローカル・アベノミクスの実現に向けて	45
4	2015.12.24	2015	1期	1	A	まち・ひと・しごと創生総合戦略2015改訂版	地方創生版三本の矢創設（情報、人材、財政支援）	84
5	2016.6.2	2016	1期	2	B	まち・ひと・しごと創生基本方針2016		27
6	2016.12.22	2016	1期	2	B	まち・ひと・しごと創生総合戦略2016改訂版	地方の「平均所得の向上」を通じたローカル・アベノミクスの推進 地方創生の新展開とKPIの総点検	24
7	2017.6.9	2017	1期	3	B	まち・ひと・しごと創生基本方針2017	地方創生の新展開に向けて	27
8	2017.12.22	2017	1期	3	B	まち・ひと・しごと創生総合戦略2017改訂版	ライフステージに応じた地方創生の充実・強化	26
9	2018.6.15	2018	1期	4	B	まち・ひと・しごと創生基本方針2018	わくわく地方生活実現生活パッケージ	39
10	2018.12.21	2018	1期	4	B	まち・ひと・しごと創生総合戦略2018改訂版	第1期の総仕上げと次のステージに向けて	25
11	2019.6.21	2019	1期	5	B	まち・ひと・しごと創生基本方針2019	第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」策定に向けて。	60
12	2019.12.20	2019	1期/2期	5/1	C	まち・ひと・しごと創生長期ビジョン令和元年改訂版		15
13	2019.12.20	2019	1期/2期	5/1	C	第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」		85
14	2020.7.17	2020	2期	1	D	まち・ひと・しごと創生基本方針2020	(なし)	65
15	2020.12.21	2020	2期	1	D	第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」2020改訂版	感染症の影響を踏まえた今後の地方創生	98

(出所) 内閣府ホームページで公開された閣議決定の内容をもとに筆者が作成

### 3. 「地域創生」の推進状況

さて、今日までの「地方創生」の推進状況は大きく分けて次の4つのステージにわけることができる。この4つは前出の表1にも「ステージ」として明記した。あわせて、セルの表示を変えることで区別しやすいようにしているので参照していただきたい。

- A. コンセプト段階（2014年度から2015年度まで）
- B. 第1期の推進段階
- C. 第2期のスタート段階（第1期の検証と第2期へ向かっての諸整備段階を含む）
- D. COVID19を踏まえての転換期（現在）

本来なら上記のすべての段階を詳細に検討すべきであるが、本稿の目的を踏まえ、全体を俯瞰することを主たる目的として、A及びBについては簡単に触れ、その後はC及びDを検討し、その中で必要に応じて、再びA及びBについて言及する。それぞれの段階についての精査は今後の研究でおこなう。なお、年度によって複数のステージの性格を含む場合もある。

繰り返し述べるが、2014年12月に閣議決定された「長期ビジョン」は、人口減少時代に入り、このままでは危機的状況を迎えるであろう我が国を新たな発展の道筋に乗せるべく、方向性を示したものであった。その際のキーワードは、「国民の認識の共有」、「未来への選択」であり、具体的に示したのは「東京一極集中の是正」、「若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現」そして「地域の特性に即した地域課題の解決」であった<sup>12)</sup>。

「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（以下、「長期ビジョン」）」と同日に閣議決定されたのが「（第1期）ひと・まち・しごと創生総合戦略（以下、「総合戦略」）」である。「総合戦略」は「長期ビジョン」を踏まえ、4つの基本目標<sup>13)</sup>を掲げ、その実現に向けて戦略を構築した。4つの目標とは以下である。

- 地方における安定した雇用を創出する
- 地方への新しい人の流れをつくる
- 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる
- 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

これらの目標ごとにKPIが設定された。KPIとは「目標達成に向けてカギとなる指標」である<sup>14)</sup>。

さらに、従来の地域経済・雇用対策や少子化対策が、個々の政策としては一定の成果をあげながら、大局的には地方の人口流出が止まらず少子化に歯止めをかけられなかった要因として次の5つの要因をあげている。

- 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「表面的な施策」
- 「短期的な成果」を求める施策

そして、同じ轍を踏まないために、政策5原則、すなわち

- 「自立性」、「将来性」、「地域性」、「直接性」、「結果重視」

をもってあたるとした。あわせて、スローガンだけに終わらせないために、取り組み体制とPDCA体制の整備を行うものとした。具体的には、

- 5か年戦略の策定
- データに基づく地域ごとの特性と地域課題の抽出
- 国のワンストップ型の支援体制等と施策のメニュー化（施策パッケージ）
- 地域間の連携推進

の4項目をあげている<sup>15)</sup>。

「長期ビジョン」と「総合戦略」を二つの柱として「地方創生」は動き出す。2015年度には、「長期ビジョン」を修正した「基本方針」をもとに「総合戦略」が全面的に再構築された。ここに本格的に「第1期地方創生5か年計画」が開始されたのである。

その後、毎年「基本方針」が見直され、「総合戦略」が再構築される、という繰り返しが続く。2017年度は第1期5か年の中間の3年目ということもあり、KPIの達成状況の検証が行われた。2017年度には「ライフステージ」という概念が導入された。すなわち若者が、地方で「学び」「働

き」「住む」ためにどのような舞台を整えるべきかというイメージが提示された。ここで我々大学人にも影響の大きい「東京 23 区の大学の定員抑制」という事項が「きらりと光る地方大学づくり」という項目の中で語られた。

「総合戦略 2018 年」では、東京圏一極集中により、地方の担い手であるべく人材が東京圏に転出し地方が立ちゆかなくなる、という状況を克服すべく、UII ターンによる企業・就業者創出、地方での女性・高齢者等の新規就業者の掘り起こし、加えて外国人材の受け入れを促進する各種政策を導入した。「わくわく地方生活実現政策パッケージ」がそれである。あわせて、地方の魅力を高めるまちづくりを推進するために、中枢中核都市<sup>16)</sup>の機能を強化するためのハンズオン支援を打ち出した。以上が A、B の概要である。

続いて C の段階に入る。「地方創生」は、2015 年に始まり 2060 年をゴールとする超長期プロジェクトである。よって、5 年ごとの大きな見直しが行われる。2018 年より第 2 期（2020 年から 2024 年まで）に向けての「長期ビジョン」の改訂と、「第 2 期総合戦略」の策定が行われた。

その前提として、「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、「検証会」）が設置<sup>17)</sup>され、第 1 期総合戦略の検証が行われた。「検証会」では 4 つの項目（①第 1 期「総合戦略」に掲げられた基本目標等の KPI ②東京一極集中の是正 ③「地方創生版・三本の矢」などの地域創生に向けた支援 ④地方版総合戦略）である。その「中間整理」<sup>18)</sup>では以下の通り報告されている。筆者の所感も含めて以下に整理しておく。

- ・ ①について。基本目標 1,4<sup>19)</sup>については、概ね目標達成に向けて施策が進展しているものの、基本目標 2,3<sup>20)</sup>の KPI については政策効果が十分発現するまでには至っていないものがみられる。「検証会」でも指摘されているが、大切なのは個々の KPI を達成することよりも最終的な KPI を達成することであり、最終的な KPI につながる下位の KPI がクリアされても最終的な KPI が実現されなければ、設定された下位の KPI に問題があるということである。
- ・ ②については、検証会で多くの議論がなされている。東京圏への転入超過の状態が続いており、その特徴として、転入超過の多くを若者が占めること、女性の転入超過数が男性の転入超過数を上回ること、大都市や東京近郊からの転入超過数が多いといったことがあげられている。裏を返せば、東京圏の魅力の高さと、政令指定都市や県庁所在市などの中規模・大規模都市の相対的な魅力の低さが浮き彫りになっているというわけである。この記述に東京圏に転入超過を許している他大都市圏の叱咤激励を感じた。さらに「検証会」では、東京圏一極集中の歴史的経路依存性を踏まえ、東京圏一極集中の要因を適切に抑えたうえで粘り強く施策を進める必要があるとし、より効果的な KPI 設定を期限を決めて行うべきであるとした。東京圏の発展を止めることなく、他の地域の発展を目指すべきであるという姿勢が重要であると感じた。

- ③については、種々の整理がなされている。筆者が見る限り、③の項目は手段であり、その手段を主役である地方自治体を使いこなせるような場を自ら作り出す必要があると強く感じた。あわせて、とくに人材育成においては、教育を受ける人材のレベルが適切であるかの検証も必要ではないかと感じた。
- ④については、「地方創生」に対して意欲的に取り組んでいる地方自治体がみられる一方、主体性が足りないと思われる地方自治体の存在が認められると指摘している。③との関係もあるが、きわめて重要な指摘である。②で述べたとおり、東京圏一極集中は歴史的経路依存性で成立しており、容易には打破できない。また、安易に東京圏一極集中を崩すことによって東京圏の魅力や競争力をそぐことになっては意味がない。我が国全体を見た場合、東京圏の強さや発展のスピードを緩めることなく、地方が自ら存在感を高めていく必要がある。それでこそ、国家の繁栄が実現できるのだ。角を矯めて牛を殺すようなことは現に慎むべきであろう。

以上が「検証会」での議論の要約及び筆者の見解である。

なお「内閣府創成本部」は、「検証会」が2019年1月に開始される前年末に、「2018年度総合戦略」で、「ひと」と「しごと」に焦点を当てた「わくわく地方生活実現政策パッケージ」を策定するとともに、「まち」に焦点を当てた、地方の魅力を高めるまちづくりの推進を目指すことを明確にしている。検証会の議論を先取りした戦略策定であると筆者は推察している。

以上を経て「長期ビジョン（改訂版）」と「（第2期）総合戦略」が構築された。

まず「長期ビジョン（改訂版）」では、「長期ビジョン」で確認した「人口問題をめぐる現状と見通し」をアップデートしている。従来の状況から若干の変化はあるが、基本的な危機的状況は変わらず、2060年を見据えた「地方創生」の取り組みの重要性は変わらないとしている。

「第2期総合戦略」においては、第1期の4つの基本目標について従来の枠組みは維持しつつ、「地方創生の目指すべき将来」として、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」をあげている。前者の実現のために、

- 人口減少を和らげる
- 地域の外からも稼ぐ力を高めるとともに地域内経済循環を実現する
- 人口減少に適応した地域を作る

の3大目標を掲げている。後者については、地方への移住・定着の促進を図るとともに関係人口<sup>21)</sup>の創出・拡大や企業版ふるさと納税の拡充などを進め、地方移住の裾野を拡大する方向性を打ち出している。表現を変えると、一極集中のなかで地方とのつながりを深めていこうという考え方であろう。

「（第2期）総合戦略」の目標で特徴的なのは、4つの目標を横申しにする「横断的な目標」を明示したことである。これは従来の「地方創生版三本の矢」と通ずるところはあるが、人材の活



躍を促進することと、新しいテクノロジー（Society5.0 など）や社会的な取り組み（SDGs など）を意識している点が従来に加味されている点である。

以上のような枠組みで立ち上がった第2期であったが、「長期ビジョン（改訂版）」、「第2期総合戦略」が発表されてほどなく、世界は COVID19 によるパンデミックに見舞われることになった。それを受けて、2020年7月17日には「基本方針2020」、2020年12月21日には「総合戦略2020」が、それぞれ閣議決定された。

国難ともいえる状況の中ではあるが、「総合戦略2020」においては、感染症による影響を踏まえ、デジタル・トランスフォーメーション、脱炭素社会、地方創生テレワーク、魅力あふれる地方大学の創出、オンライン関係人口、企業版ふるさと納税（人材派遣型）、スーパーシティ構想などの新たな取り組みを総合的に推進するとしている。いわゆるコロナ禍によって表出された課題解決を通じて「地方創生」を推進しようということであり、社会変化を先取りすることができれば「地方創生」が大きく動き出すきっかけになることが期待できると筆者は考えている。近く提示される「基本方針」、さらに「総合戦略2021」で、より具体的な内容に高められていることを期待する。いまこそ、「地方創生」の主役であるべき地域の関係者が、自分ごととして行動する機会であろう。

#### 4. PDCA を回すうえでの KPI

いままで何度か述べてきたとおり、「地方創生」では、プロジェクトを推進するうえでの重要な指標、判断材料として KPI が使用されている。これは日本再生本部が推進する「日本再興計画」、「未来投資計画」などと同様である。KPI の概念そのものは目新しいものではないが、政策目標達成のために積極的に KPI を利用するという例はあまりないように思う。その意味では非常に注目すべきことであると筆者は考える。視点を変えれば、プロセスの到達地点を明確にし、途中で問題があれば直ちに修正することによって、着実に「長期ビジョン」実現を目指すという姿勢と判断できる。いわゆるボックスキャンピング（逆算）の発想であり、国の本気度が推察される。それほど国の危機感が高いということになる。

しかしながら、設定された KPI が十分なものではないとの指摘がある<sup>22)</sup>。本気度はわかるが、まだこなれていない、また下位の KPI をクリアしても必ずしも上位の KPI をクリアできない場合もあるということであろう。残念ながら、このような KPI 設定では十分に機能するとは考えにくい。この点では企業経営の場での運用のほうがはるかに進んでいると筆者には思われる。事例をあげて確認しよう。

KPI をイメージするのに最も適した企業の活動は受注型の営業活動である。最終的な成約に至るまでのプロセスを明確化し、それぞれのプロセスごとの目標を明確にして管理していく場合 KPI はよく使用される。例えば 1,000 通のダイレクトメールを送付した時にどの程度の反響があり、その反響の中でどの程度が最終的な成約につながるかというロジックである。各段階での確

率が把握できれば、最終的な受注目標を達成するためにどの程度のダイレクトメールを送付すればいいかという「目安」が明らかになる。これが企業の営業活動における KPI である。具体的には、「成約数」「企画書提案数」「DM 反応数」「DM 送付数」であり、それぞれの項の間に「確率」が入ってくる。「確率」は案件の性格やライバル企業の状況によって異なってくるが、過去の経験値からおおよそ推察できる。ビッグデータの活用が進めば、より効率的な営業活動が期待できる。

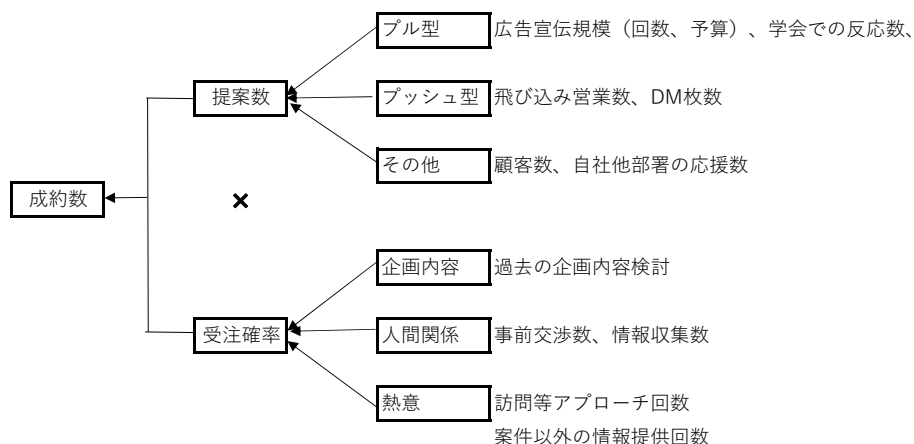


図 1. 受注型企業の成約シナリオ及び成約目標検討 KPI ツリー (筆者作成)

もちろん、世界第三位の GNP をもつ国家の経済活動と、企業の活動を同一の場で語ることに異論も多いだろう。完璧な、あるいはそれに近い KPI の設定自体が困難という考え方もあるかもしれない。確かに未知の領域に進むうえでの物差しである。試行錯誤の面はあるだろう。ただ、現状であきらめていては結果主義、成行管理である。PDCA サイクルを回わしているとは言えないだろう。

ここに筆者の考え方を提示したい。「地方創生」の場合、国家というものをいくつかの地域カテゴリーに分け、それぞれのロジックを組むことは可能であると筆者は考える。巨大な企業も、事業部、部、課、係、と細分化され、最終的には一人の社員になる。国も同様で、都道府県、市町村、隣戸、家族、そして国民となる。そのうえでポートフォリオを組めば、国の将来が見えるのではないだろうか。それを踏まえた「地域版総合戦略」ができれば、国全体の「総合戦略」は魂の入ったものとなる。ここまで考えると、地方での生活を魅力的なものにしようという国の呼びかけは腹落ちする。

すこし横道にそれたが、物事を成し遂げるうえで重要なのは、PDCA を確実に回すこと、さらに必要に応じて勇気をもって変えること、である。そして、PDCA を回しつつ種々の判断及び意思決定のガイド役であることが適切な KPI であることの要件であろう。

## 5. AI と KPI と地方創生

以上のようななか、「地方創生」を新たな切り口で検討する研究成果と遭遇した。AI を活用して KPI の意味を高め、これから数十年にわたる「地方創生」を実りあるものとしようという試みである。

従来、地域活性化等の研究は事例研究が中心であった。本稿を執筆する際に読み込んだ内閣府の資料にしても、具体的な成功事例紹介が随所に見られた。確かに、成功事例は有益である。取り組みの過程と結果を、エピソードとして提示してくれる。エピソードを読むと極めて多くの示唆を与えてくれる。そこには豊かな情景と魅力ある人物が存在する。

一方で、エピソードと同じような条件を整えることはそれほど容易ではない。また、エピソードを咀嚼したうえでつぎの行動に関するヒントを見出しにくい場合もある。

そこで筆者が目じたのは、京都大学心の未来研究センター広井良典教授を中心とするグループの行なっている研究である。詳細は広井教授と共同研究者による著書<sup>23)</sup>に譲ることとして、本稿では共同研究者が執筆された論文<sup>24)</sup>により当該研究のポイントを概観する。

我が国では、少子高齢化や産業構造の変化に伴って、成長・拡大時代からポスト成長（非成長・非拡大）時代へのパラダイムシフトが起きつつある。広井教授らは、発生する種々の社会問題を解決するためには、戦略的な政策立案とその政策を適切な時期に実行することが必要となると考えた。この考えを具体的に政策に反映させるため、ある社会要因が変化した場合、どのような社会的状態に至るかという、現在から未来に至るシナリオを構築した。そのシステムを活用して、「地方創生」という国家的プロジェクトに対して提言をおこなったのである。

ただ、「地方創生」の2060年<sup>25)</sup>という遠く曖昧な未来を検討するには、現在の社会に流通しているビッグデータを機能的に解析するだけでは不十分と考え、曖昧な未来をモデル化する段階では人間の知恵を織り込み、シミュレーション技術でいくつものパターンを作り出すという技術を開発した。

この技術では、政策提言に至るまで3つのステージを踏むことにしている。この3つのステージは、経営学者にはなじみの深いサイモンの意思決定モデルである。すなわち「情報収集」、「選択肢検討」、「戦略選択」である。3つのステージの初めの「情報収集」段階では、「地方創生」に関わるキーワードを列挙し、それぞれの因果関係を確認する。このキーワードが KPI と重要な関係を持つ。すなわち、どのような未来をつくりたいかという状況と深い関係を持つのが KPI なのである。続く「選択肢検討」段階では、期間中に起こる種々の変化をシミュレーションし、様々な未来像を描く。最後の「戦略選択」段階では、いくつかの「未来像」のうちどれが望ましいか、ありたい将来なのかを決める。そのうえで、ありたい未来に至るためにどのような手を打つべきかを逆算していくという手法をとった。ここには膨大なシミュレーションが行われる。まさしく、人間と AI の共同作業である。

広井教授らは、このような技術をもとに、いくつかの自治体で、実際の超長期計画策定の支援をおこなった。その詳細は、広井教授らの著書に詳しい。ご興味のある方は自治体の総合戦略と合わせてご確認いただきたい。

前述の通り、「地方創生」や地域活性化に関わる研究は事例研究が多い。その事例研究と広井教授らの研究を融合することができれば社会にとって有益なものとなるのではないかと筆者は考える。

### Ⅲ. 今後の研究シナリオ

地方創生について、筆者が抱いている想いを縷々述べてきた。以上をもとに、今後の研究シナリオとして3段階を考えている。

第1段階：「地方創生」の主演である「さまざまな地方」をカテゴライズする。

第2段階：カテゴリー別にライブラリーケースとライブラリーケースを蓄積する。

第3段階：カテゴリーごとのKPIを考案し、ツリー化する。

以下、具体的に述べる。

<第1段階：「地方創生」の主演である「さまざまな地方」をカテゴライズする>

基本的な分類区分は「行政単位」である。それを、定量・定性両面から、細分化していくことになる。分類を行う場合には事例が役に立つ。例えば「中規模の都市であるが、地理上の特徴を生かした産業を有するとともに、歴史文化的な魅力にあふれている」などである。

<第2段階：カテゴリー別にライブラリーケースとライブラリーケースを蓄積する>

第1段階を行う過程でポジショニングが進む可能性は高い。ほとんどはライブラリーケースになろうが、目に見える実績をあげているケースについては、インタビュー等を行って深く理解するようにしたい。

<第3段階：カテゴリーごとのKPIを考案し、ツリー化する>

どのような特性を持っている場合はどのようなシナリオが有効かをまとめ上げる段階である。マニュアル化を目指すことは地方の独自性を損なうことになりかねないが、一般的な「定石」を提示したいと考えている。

今後の研究シナリオは以上である。

我が国は敗戦後の荒廃から立ち上がり、経済的な繁栄を経験した。現在は、往時の繁栄と比較しては少々残念な状況かもしれない。しかし、色々な課題を抱えつつも素晴らしい国だと感じる場面は多い。この研究を通じて、我が国に対していくばくかの貢献が出来ればと思っている。

## &lt;注&gt;

- 1) V (Volatility:変動)、U (Uncertainty:不確実)、C (Complexity:複雑)、A (Ambiguity) の頭文字をつなぎ合わせた造語。現在の社会経済情勢の複雑さを表す用語。2016年開催のダボス会議で使われた。
- 2) 総務省、経済産業省「平成28年経済センサス-活動調査」、2018年6月28日
- 3) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口（平成24年1月推計）」。
- 4) 内閣府・まち・ひと・しごと創生本部「まち・ひと・しごと創生ビジョン」、p11、平成26年12月27日
- 5) 内閣府・まち・ひと・しごと創生本部「まち・ひと・しごと創生ビジョン」、p12、平成26年12月27日
- 6) 人口規模が長期的に維持される合計特殊出生率の水準。2014年現在では2.07である。
- 7) 内閣府「まち・ひと・しごと創生ビジョン」、P.2、平成26年12月27日
- 8) この前後の議論は、『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』を参考として、筆者の見解を踏まえたものである。
- 9) 「東京圏及び地方大都市圏」という概念は正式な用語ではない。令和2年度に実施された「学校基本調査（文部科学省）を参照して、筆者の判断で事例となる都市を列記した。
- 10) 兵庫県立芸術文化観光専門職大学 <https://www.tajima-kakeru.jp/>
- 11) 閣議決定等での正式名称には「第1期」の文言はないが、本稿で取り上げる「第2期」との違いを明確にするため、明確に「第1期」を示したい場合は（ ）つけて第1期であることを明らかにした。なお、第2期については、閣議決定等でも「期」が明記されている。あわせて「まち・ひと・しごと長期ビジョン」には「期」は付されていない。2060年を見据えているという思いがあるのであろう。
- 12) 内閣府「まち・ひと・しごと創生ビジョン」、P8-11、平成26年12月27日
- 13) 内閣府「まち・ひと・しごと創生総合戦略」、p11-13、平成26年12月27日
- 14) KPI：Key Performance Indicator の略。政策ごとの達成すべき成果目標として、『日本再興戦略』改訂2014』でも設定されている。
- 15) 内閣府「まち・ひと・しごと創生総合戦略」、p7-9、平成26年12月27日
- 16) 中核中枢都市とは、「東京圏以外の政令指定都市、中核市、施行時特例市、県庁所在市または連携中枢都市」を位置づけている。
- 17) 「第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する検証会」は、東京大学大学院総合文化研究科の松原宏教授を座長とし、平成31年1月28日から令和元年5月17日までに合計5回の会合を持ち、『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』を取りまとめた。
- 18) 第1期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に関する検証会『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』、令和元年5月17日、内閣府
- 19) 基本目標1は「地方に仕事をつくり、安心して働けるようにする」、基本目標4は「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」
- 20) 基本目標2は「地方への新しい人の流れをつくる」、基本目標3は「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」
- 21) 関係人口とは、地域課題の解決や将来的な地方移住に向けた裾野を拡大するため、定住には至らないものの、特定の地域に継続的に多様な形でかかわる人口及びそれらが属する企業等。
- 22) 詳細は「広井良典×須藤一磨×福田幸二著『AI×地域創生』東洋経済新報社、2020年3月19日」を参照のこと。

- <sup>23)</sup> 具体的には「広井良典×須藤一磨×福田幸二著『AI×地域創生』東洋経済新報社、2020年3月19日」を示す。
- <sup>24)</sup> 嶺竜治著『持続可能な未来の実現に資する「政策提言 AI」』日立評論 VOL.03.386-387,2021年2月28日、なおこの論文は、広井教授と日立京大ラボが行った「2050年の日本の持続可能性についての解析」について述べている。この研究の枠組みが『AI×地方創生』における我が国及び各地域の地方創生戦略の評価に利用されている。
- <sup>25)</sup> 嶺氏の論文では広井教授と京大ラボの研究を踏まえ「2050年の我が国」となっているが、ここではあえて2060年としている。2060年は地方創生の長期ビジョンの到達時点である。

<参考文献：書籍>

- (1) 広井良典×須藤一磨×福田幸二著『AI×地域創生』東洋経済新報社、2020年3月19日
- (2) 小川勝彦、須藤一磨著『地方創生は日本を救うかーKPI ランキングで読み解く日本の未来』、NTT 出版、2017年8月3日

<参考文献：論文等>

- (1) 中西 渉著「地方創生をめぐる経緯と取り組みの概要―「将来も活力ある日本社会」に向かって―」、『立法と調査』Np.371、参議院事務局企画調整室
- (2) 嶺 竜治著『持続可能な未来の実現に資する「政策提言 AI」』日立評論 Vol.03.386-387,2021年2月28日

<参考文献：国のデータ>

- (1) 内閣府『まち・ひと・しごと創生ビジョン ―国民の「認識の共有」と「未来への選択」を目指して―』平成26年12月27日閣議決定
- (2) 内閣府『まち・ひと・しごと創生戦略』平成26年12月27日閣議決定
- (3) 内閣府『まち・ひと・しごと創生基本方針―ローカル・アベノミクスの実現に向けて―』平成27年6月30日閣議決定
- (4) 内閣府『まち・ひと・しごと創生戦略（2015改訂版）』平成27年12月24日閣議決定
- (5) 内閣府『まち・ひと・しごと創生基本方針2016』平成28年6月2日閣議決定
- (6) 内閣府『まち・ひと・しごと創生戦略（2016改訂版）』平成28年12月22日閣議決定
- (7) 内閣府「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」平成29年6月9日閣議決定
- (8) 内閣府『まち・ひと・しごと創生戦略（2017改訂版）』平成29年12月22日閣議決定
- (9) 内閣府『まち・ひと・しごと創生基本方針2018』平成30年6月15日閣議決定
- (10) 内閣府『まち・ひと・しごと創生戦略（2018改訂版）』平成30年12月21日閣議決定
- (11) 内閣府『「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』、令和元年5月31日
- (12) 内閣府『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
- (13) 内閣府『まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（令和元年改訂版）』令和元年12月20日閣議決定
- (14) 内閣府『第2期「まち・ひと・しごと創生戦略」』令和元年12月20日閣議決定
- (15) 内閣府『まち・ひと・しごと創生基本方針2012』令和2年7月17日閣議決定
- (16) 総務省、経済産業省「平成28年経済センサス・活動調査報告」令和元年6月28日