

地方創生総合戦略の評価・検証方法の一考察

(株) みらい政策研究機構
主任研究員 田口薫

1. 香川縣市町村人口ビジョンの予測値と目標値

地方創生において、香川県及び県内市町村が策定した人口ビジョンを見ると、2040年と2060年の予測値¹と目標値は以下の表の通りとなっている。

目標値は、各地方公共団体が、合計特殊出生率や移動率などを改善するための政策を打った場合の目標であるが、2040年時点で最も予測値と目標値の乖離が見られるのは土庄町の33.08%となっている。2060年時点でも土庄町の103.77%が最も高くなっている。

都道府県	市町村	2040年 (予測)	2040年 (目標)	予測と の差	2060年 (予測)	2060年 (目標)	予測と の差
香川県		773,076	840,000	8.66%	-	760,000	-
香川県	高松市	349,117	393,796	12.80%	277,407	358,004	29.05%
香川県	丸亀市	93,880	101,559	8.18%	77,361	93,092	20.33%
香川県	坂出市	40,019	45,501	13.70%	30,065	42,096	40.02%
香川県	善通寺市	24,681	27,790	12.60%	18,654	24,678	32.29%
香川県	観音寺市	44,628	49,119	10.06%	32,633	42,231	29.41%
香川県	さぬき市	35,269	39,687	12.53%	23,994	32,160	34.03%
香川県	東かがわ市	19,479	23,912	22.76%	12,046	19,709	63.61%
香川県	三豊市	48,127	52,223	8.51%	35,678	44,852	25.71%
香川県	土庄町	8,591	11,433	33.08%	5,275	10,749	103.77%
香川県	小豆島町	9,307	-	-	5,903	9,567	62.07%
香川県	三木町	22,506	24,174	7.41%	17,438	-	-
香川県	直島町	2,155	2,737	27.01%	1,554	3,002	93.18%
香川県	宇多津町	20,013	20,631	3.09%	19,059	20,902	9.67%
香川県	綾川町	17,069	20,766	21.66%	12,172	20,352	67.20%
香川県	琴平町	6,213	7,183	15.61%	4,242	6,064	42.95%
香川県	多度津町	18,880	19,909	5.45%	15,210	17,486	14.96%
香川県	まんのう町	13,124	14,442	10.04%	9,820	12,368	25.95%

資料：各地方公共団体の人口ビジョンを基に (株) みらい政策研究機構作成

¹ RESASに掲載されているデータのうち、最も多いパターンを掲載。国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」に基づきまち・ひと・しごと創生本部作成されている。

2. 人口ビジョンの問題点

人口推計は、5歳階級による男女別コーホート要因法を用いており、合計特殊出生率や社会移動率などの係数を変化させることによっていくつものパターン分析が行える。合計特殊出生率を人口置換水準の2.07にした場合や、社会移動が均衡になった場合など、いつから係数を変化させるかなどによって推計結果は変化するようになっている。

しかし、一部の自治体では、いくつかの推計パターンの中から目標人口を選ぶのではなく、目標人口ありきで、推計の係数を変化させるなどの方法をとっていることが見られる。この考え方は、決して間違っているとは断定できないが、現在の首長などが「〇〇万人を切らないように」という命令を出して、その数字を達成するための推計を行っている場合、根拠が乏しいばかりか、2040年や2060年になって検証した際に、もはや誰も責任をとれないような状況が容易に想像つく。

さらに、人口ビジョンは今から25年後や45年後の人口規模を推計し、目標を立てているのに対して、その目標を達成するための手段として策定されている総合戦略は、2015～2020年度までのわずか5年間の計画期間となっており、人口ビジョンと総合戦略の期間があまりにも乖離しすぎていることや、合計特殊出生率のような単年度では取りにくい指標などが設定されていたりして、毎年度義務付けられている検証は大変困難な状況となるだろう。

3. 人口減少対策の流れ

人口減少対策を講じていく際に、どういった視点が必要かを詳細に分析してみると、自然動態（特に出生数）を改善していくことよりも、社会動態に着目していくべきだという考えが大勢を占めているのではないだろうか。高齢化によって死亡者数は今後増えていくことが予想され、晩婚化や晩産化によって出生者数は今後も大きな増加は見通しにくい中、地方公共団体が主導して自然動態を改善するための動きとしては、健康寿命の延伸と若者の出会いの場づくりなどが考えられるが、限界がある。それよりも、社会動態の改善（よそから人を呼んでくることや今の住民がよそに行かないようにする）の方が、住宅政策や観光政策、子育て支援、教育、雇用対策など、地方公共団体として対策が打てることがたくさんある。つまり、自然動態よりも社会動態の方が政策として打ち出しやすいことが要因として考えられる。

ここで問題なのは、そもそも人口の奪い合いをしたとしても、外国から人を呼び寄せない限り日本全体の人口が増えることにはつながらないし、それはさておき、東京一極集中を是正することが重要だとして、社会動態の改善策を打つにしても、同じような移住促進対策を、全国的に一斉に打ち出していくことから、情報量が膨大になり、利用者にとっては選択肢が広がり過ぎてしまう恐れがある。そこで重要なのは、地方公共団体等の情報発信力やメディアの効果的活用、マーケティング力など、外に向けた対策を行っていくことだが、この分野は、多くの地方公共団体にとっては不得意とする分野で、競争して勝ち取っていく企業のような概念が、根底的に染みついていないのではないだろうか。

さらに、人口減少対策の大きな流れとして、地方公共団体が主体となって行う社会動態を改善する動きは、短期的に結果が出るものは多くなく、長期的に実施しながら、かつ、他所とは違う工夫などを取り入れて色々な関係者を巻き込みながら実施していくことが必要だろう。

4. 総合戦略の評価・検証の方法

施策の検討と同時に、今回の総合戦略では、KPI（Key Performance Indicators：重要業績評価指標）が施策ごとに設定され、施策をたばねた基本目標ごとに数値目標が設定されている。どちらも定量的に効果を図ることが目的で、毎年度の評価・検証が国から求められている。

平成 27 年 1 月に内閣府地方創生推進室から出された「地方版総合戦略策定のための手引き」には、数値目標と KPI について次のように書かれている。

4-1 基本目標における数値目標

地方版総合戦略には、盛り込む政策分野ごとに 5 年後の基本目標を設定します。この基本目標には、行政活動そのものの結果（アウトプット）ではなく、その結果として住民にもたらされた便益（アウトカム）に関する数値目標を設定する必要があります。

仮に、定性的な目標を設定する場合には、創生法第 8 条第 3 項の規定に基づき、その目標の達成度合いを検証できるよう、客観的な指標を定める必要があります。

4-2 各施策における重要業績評価指標（KPI）

各政策分野の下に盛り込む具体的な施策については、それぞれに対して、客観的な重要業績評価指標（KPI）を設定する必要があります。この重要業績評価指標（KPI）は、原則として、当該施策のアウトカムに関する指標を設定するものとします。なお、アウトカムに関する指標が設定できない場合には、アウトプットに関する指標を設定することも差し支えありません。

また、総合戦略の評価・検証については、上記の指標設定を踏まえ、以下のように書かれている。

7-1 PDCA サイクル

まち・ひと・しごと創生を実現するためには、従来の政策の反省の上に立ち、PDCA サイクルを確立することが必要です。具体的には、まず、効果的な総合戦略を策定し、着実に実施していくとともに、4. で設定した数値目標等を基に、実施した施策・事業の効果を検証し、必要に応じて総合戦略を改訂するという一連のプロセスを実行していくこととなります。

総合戦略においては、数値目標や KPI の指標を毎年度検証していくことが基本と考えられる。

しかし、上記4-1では、5年後の目標設定を行うこととなっており、多くの地方公共団体では、平成27年度から5年後の平成31年度の数値目標は設定しているものの、その間の平成28~30年度についてはほとんど設定されていない。さらに、毎年度測定できるような指標ばかりでなく、アンケートによる住民満足度など、5年後に実施することを想定して設定しているものなどは、指標の検証は困難な状況である。

このため、数値目標やKPIの評価・検証を行う場合は、以下のような整理を行うことが必要である。

- 短期的に効果が測定できる指標と長期的にしか効果が測定できない指標を選別
- 毎年度指標を測定できるかどうかを確認
- 上記を踏まえ、長期的効果に選別された指標と、毎年度測定が不可能な指標については、代替指標の設定（アウトプット指標）や、設定している指標を補うような枝指標の設定などを検討
- 数値による目標設定が困難な場合には、定性的な指標を検討
- 上記とともに、各施策の実施が具体的にどういった効果をもたらすか、施策ごと仮説を立て、数値目標やKPIの指標と一致しているかの整合性を確保

また、今後、総合戦略を見直す際には、「数値目標やKPIを達成するためには、どういった事業が必要か」という視点で見直すことも検討するべきであろう。

5. おわりに

地方創生は端緒についたばかりだが、全国一斉に始まっていることを忘れてはならない。インターネットをはじめ、全国的な情報が手軽に入手できる現代にあって、消滅する集落が増えていかないことを心より願う。

一部の地方公共団体では、住宅政策を大胆に行い、かつての都市近郊のような大規模流入を見込む開発を民間企業等と協力して行う政策を打ち出しているところもあるが、人口が全体的に減少していく中でとる政策としてはあまりに時代遅れである。

地方創生は、国が交付金などで地方公共団体を支援していく形ができていく。そのあり方に対して今更異議を唱えるつもりもないが、競争原理の中だけでものごとを捉えず、過去・現在・未来を考えながら、地方が自ら考え、選択していく姿を望むとともに、あまりにも短い期間で策定した人口ビジョンと総合戦略を、毎年度確実に見直していくことが必要だと考える。5年や10年先では地方創生の真価を問えないだろうが、これから大人になる子どもや、生まれてくる子どもの叫びを、耳を澄まして聞いていくことが必要だろう。