

# まち・ひと・しごと創生法について —その制定の背景と条文のポイント—

内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局

参事官 溝口 洋

## 1 はじめに

本稿では、我が国で人口減少と超高齢化が進行する中、地方創生（＝まち・ひと・しごと創生）を図ることによって、日本全体が活力ある社会であることを維持していこうとする、今後数十年の我が国にとって極めて大きな意義を有する、まち・ひと・しごと創生法（以下「創生法」という。）について、その制定の背景と法律のポイントを述べようとするものである。

## 2 創生法制定の背景

### (1) 日本の人口減少

我が国の総人口は、2008年（平成20年）から減少局面に入っている。

2010年（平成22年）の我が国の総人口は、1億2806万人であったが、国立社会保障・人口問題研究所（以下「社人研」という。）の推計によれば、合計特殊出生率（以下単に「出生率」という。）が1.35で推移した場合、その30年後の2040年には1億728万人、2060年には8674万人、2090年には5727万人、2010年から100年経った2110年には4286万人にまで減少すると予測されている。

全人口を、14歳以下の年少人口、15歳から64歳以下の生産年齢人口、65歳以上の老年人口の3つに分けた場合、年少人口と生産年齢人口は一貫して減少を続けるが、老年人口については、前述の2010年から2040年、2040年から2060年、2060年以降で比較すると、2040年までは増加し、2040年から2060年の間は微減にとどまり、2060年以降急激に減少する。

こうしたことから、日本の人口動向を考える場合、以下の3つに分類して整理する考えがある。

第1段階：高齢人口が増加する時期

第2段階：高齢人口が維持・微減となる時期

第3段階：高齢人口さえも減少する時期

すなわち、現在の日本は「第1段階」の状態にあるが、いずれ、「第2段階」を経て、「第3段階」へと突入するのである。

### (2) 地域ごとに見た人口動向

(1)で述べたのは、日本全体の人口動向についてであったが、前述の3つの人口の「減少段階」

は、地域によって大きく異なっている。

2010年と2040年の人口を、2010年を100として比較すると、東京都区部では、総数は94と微減だが、老年人口は153と大きく増加する。中核市などの都市部では、総数が85と減少するが、老年人口は135と増加する。これら2つの地域類型では、「第1段階」にあるといえる。人口5万人以下の市町村になると、総数は72と大きく減り、老年人口は102と「維持」の様相を示す。すなわち、「第2段階」である。そして、過疎地域の市町村では、総数が60と非常に大きな減となり、老年人口も81に減少するという「第3段階」を既に迎えているわけである。

これからの日本では人口減少対策が急務であることはいうまでもないが、このように、人口減少の様相は地域によって大きく異なっており、打つべき対策も地域によって異なってくるということである。

また、ひとくちに人口減少といっても、その原因にも様々な様相がある。

人口増減は、出生数と死亡数の差である自然増減と、転入と転出の差である社会増減の二つに分解される。ある市町村で、人口減少が起きている場合、自然減の要素が強いのか、社会減の影響が大きいのか、きちんとした分析を行うことが、適切な対策を講じるための第一歩となるのである。

後述のように、創生法においては、国が、日本の人口減少に歯止めをかける等の目的のために、「総合戦略」を策定することとしている（第8条）が、都道府県と市町村に対しては、それぞれの総合戦略を策定することを努力義務として課している（第9条・第10条）。これは、国が日本全体の人口減少問題について大きな方向を示しつつ、都道府県、そして、それぞれの市町村が前述のように様々な様相を示す人口減少問題を含むその地域の実情に応じた対策を自主的に講じていくことが重要であるという考え方に基づいているものといえる。

### (3) 人口移動の状況

今回のまち・ひと・しごと創生（地方創生）においては、「ひとの流れ」に大きく着目し、現在見られる、東京への「ひと」の流れを変えようということが一つの基本的方向として位置づけられている。

ここで日本の戦後の人口移動の状況を概観すると、3回にわたって、地方から大都市への人口移動の大きな波が起きていたといえる。

第一の波は、1960年から1973年（オイルショック）までであり、この時期は、ピークで65.1万人が三大都市圏以外の地方圏から三大都市圏に転出し、転入側からみると、東京圏（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）に37.7万人、関西圏（大阪府、京都府、兵庫県、奈良県）に21.0万人、名古屋圏（愛知県、岐阜県、三重県）に6.3万人が転入していた。この第1人口移動期は、まさに地方圏から三大都市圏への大きな人口移動が起きていたものである。

ところが、第2人口移動期（1980年から1990年代（バブル崩壊前まで））及び現在の第3人口移動期（2000年～）においては、様相が異なる。地方圏からの移動先が三大都市圏ではなく、専ら東京圏となっているのである。例えば、2013年では、東京圏の転入超過数は約9万7千人であるが、関西圏は6591人の転“出”超過、名古屋圏も147人とわずかではあるが転“出”超過となっているのである。（数字は、いずれも総務省「住民基本台帳人口移動報告」）

東京圏への人口の流入には特徴的な点があり、東京圏への転入超過数の大半は、20歳から24歳、15歳から19歳という年齢層が占めているのである。2013年には、東京圏への転入数10万9千人のうち、20歳から24歳が5万7千人、15歳から19歳が2万7千人を占めており、これは、大学

卒業後の就職、大学進学時の転入が非常に多いということを示していると考えられる。

こうした状況を見ると、大企業本社の多くが首都東京に集中しており、大学が東京に密集しているという日本の社会構造に特徴的な点について、対策を考えていく必要があるであろう。

#### (4) 東京圏への人口一極集中

次に、このような東京圏への人口の一極集中のどこに問題があるかを考えてみる。

まず、一つは、東京自身の“住みにくさ”の問題である。

国土交通省の調べによると、都市別の平均通勤時間（片道）は、ロンドンが約43分、ニューヨークが約40分、パリが約38分であるのに対し、我が国首都圏は68.7分と非常に長い。通勤時間が長いことはそれ自身が不快の素であるだけでなく、子育て世代のことを考えると、保育所への送り迎えもそれだけより困難を伴うなど、様々なデメリットがある。

また、住宅価格の高さの問題もある。2013年の東京の住宅価格を100とすると、ニューヨークが59.5、ソウルが58.3、ベルリンが40.1である（平成25年世界地価等調査結果）。都心部の住宅価格が高いことにより、いきおい住宅購入は郊外で、ということになり、前述の通勤時間の問題と一体となっているともいえるし、価格が高いためにある程度の広さの住宅で我慢することになると、それは持とうとする子供の数にも影響を与えることになるかもしれない。

そして、保育所の待機児童数の多さについては、述べるまでもなく、平成26年4月1日の厚生労働省の「保育所関連状況取りまとめ」においては、東京都の待機児童数が8672人、埼玉県が905人、千葉県が1251人、神奈川県が1079人であり、全国計の2万1371人の実に56%を東京圏が占めているのである。

もう一つは、東京の出生率の低さが日本の人口減少問題全体に影響を与えるという点である。一般に、出生率は都市部ほど低い傾向にあるが、都道府県別にみると、東京都の出生率は圧倒的に低い。前述のように平成25年は全国で1.43であったが、東京は1.13である。東京の次に低いのが、京都1.26、3番目に低いのは北海道で1.28である。埼玉及び千葉は1.33、神奈川が1.31であり、出生率が最も高いのは沖縄で1.94である。（厚生労働省「平成25年人口動態統計月報年計」）

(3)で述べた地方から東京圏への人口流入、特に若者が、出生率の極端に低い東京圏に数多く流入してきていることは、日本の人口減少に拍車をかけていると指摘されているのである。

また、今後のことを考えるとき、「東京圏の高齢化」という点も大きな問題である。特に東京の近郊市の高齢化が急速に進むと指摘されており（第9回社会保障制度改革国民会議（平成25年4月19日）国際医療福祉大学大学院教授高橋泰教授）、高齢者の医療・介護ニーズをいかに満たすか、また、介護サービスを提供するためさらに多くの若年層が地方から東京圏に流入し、日本全体の人口減少がさらに進むのではないか、などの問題が指摘されている。

#### (5) 出生率低下の要因

このような出生率低下の要因は、「未婚率の上昇」と「夫婦の子供数の減少」にあるといえる。

未婚率は、1970年代以降、男女ともに上昇傾向が続いており、晩婚化あるいは非婚化が相当程度進んでいるとみられる。例えば、30歳から34歳という年代の未婚率をみると、1960年には男性が9.9、女性が9.4とともに10%以下であったが、男性が1975年には14.3%に上がり、その後急激に上昇して、2010年には44.5%と半数近い男性が未婚となっている。女性については、1980年代までは低い水準（1970年で7.2%）にあったが、1990年前後から大きく上昇を始め、2010年には32.5%となっている。25歳から29歳の層でみると、2010年には、男性が66.9%、女性が57.8%となっている。

結婚した夫婦であっても、生まれる子供の数は1990年代以降減少傾向にある。夫婦の最終的な平均子供数である「完結出生児数」は、2000年代初めまでは、2.2人程度で安定的に推移していたが、2005年に2.09、2010年には2を下回って1.96となっている。

#### (6) 雇用・働き方の問題

このような晩婚化、少子化の背景として、特に若年層を中心とする雇用の問題、そして女性を中心とした働き方の問題を挙げることができる。

非正規雇用割合は、一貫して上昇を続けており、2013年では36.7%にのぼっている（総務省統計局「労働力調査（詳細集計）」）。また、2013年の完全失業率は、全年齢では4.0%であるのに対し、15歳から24歳の若年層では6.9%となっており（総務省統計局「労働力調査」）、若年層が依然として厳しい雇用環境にさらされていることが指摘できる。

また、正規雇用と非正規雇用の給与を比較すると、男性の場合、正規の平均給与が521万円であるのに対し、非正規は226万円、女性については、正規が350万円、非正規が144万円であり（国税庁「民間給与実態統計調査」（2012年））、正規と非正規の間には歴然とした給与格差が存在している。

このような所得水準の低い非正規雇用の増加は、特に男性の有配偶率に影響を与えていると考えられる。

女性の就労については、近年いわゆるM字カーブ（女性の各年齢階級ごとにその就業率をプロットした場合、その折れ線がM字を描く）は明瞭ではなくなっているが、出産・育児を機に労働市場から退出する女性が多い。2005年から2009年に第1子を出産した女性の出産前後の就業の変化の状況をみると、出産前に職に就いていた女性のうち、38%は育児休業の利用等により就業を継続しているが、62%は出産を機に退職をしている（社人研「第14回出生動向基本調査（夫婦調査）」）。女性の出産後の就業の継続には、依然として困難が伴っているといえよう。

以上のことから、今回のまち・ひと・しごと創生においては、「しごと」の面にとりわけ力を注ぐ必要があると考えられている。「しごと」とひらがなで表記しているのは、「仕事」であればどんな仕事でもよいというわけではなく、安定的な雇用で、相応の給与が支払われ、やりがいもあるといった“質”の伴った「しごと」を増やしていくことが重要であるというメッセージとも考えられる。また、女性や育児をする男性など、あらゆる働き手がライフ・ワーク・バランスの伴った「しごと」ができるようにするという「働き方の改革」も重要な視点として、取組を進めていくべきなのである。

#### (7) 今後の希望

このように、我が国の人口減少問題は、我々に様々な形で厳しい現実を突き付けているわけであるが、明るい要素も無論ある。

一つは、未婚者も結婚への意思が持っていないわけではないということである。社人研の「出生動向基本調査」によれば、未婚者のうち「いずれ結婚するつもり」と答えた者の割合は、2010年で男性が86.3%、女性が89.4%であり、1987年時の男性91.8%、女性92.9%と比べても、さして低下しているわけではない。

また、子供の数についても、前述の調査によれば、夫婦の理想子供数は、近年若干低下しているものの、2010年で2.42人であり、夫婦が子供を持ちたいという気持ちはそれほど弱まっているわけではないのである。

さらに、(3)で述べた東京への人口流入との関係では、近年“田舎暮らし”への興味・関心が高まっ

ているという明るい話題もある。

筆者の所属する内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局が夏に実施した調査によれば、東京在住者の約4割が、今後地方への移住を予定又は検討したいと考えており、東京在住者のうち関東圏以外の出身者に限ると、この数字は49.7%と5割近くにのぼるという結果が出た。他方で、移住についての不安としては、「働き口が見つからない」や「日常生活の利便性」、「公共交通の利便性」といったことが多く挙げられた。

こうした面からも、地方においていかに「質」の伴った「しごと」を増やしていくか、地方の生活におけるサービスをいかに充実・維持していくかが大きな課題であり、また、東京等の大都市部に住み、移住に興味・関心を持つ人に対して情報提供を行う体制を整えていくかも重要なテーマとすべきと考えられるのである。

人口減少問題は深刻かつ緊急の課題であるが、今述べたとおり、希望はまだ十分に残されているといえるのである。

OECDが2005年に行った出生率回復シミュレーションによれば、日本の出生率は、「育児費用の直接的軽減」、「入学前児童の保育の拡大」などによって、2.0まで回復可能と指摘している。（逆に、これまで対策をとってきているにもかかわらず、出生率の低い状態にあるドイツやスペインのような国は、今後の回復可能性は低いと指摘されている。）また、このレポートは、出生率回復には、子供を産み育てることに寄与する様々な分野にわたる総合的な取組を継続的に実施していくことが重要と指摘している。

#### (8) 早急な取組の必要性

以上述べてきたように、人口減少問題についての我が国の現状は危機的なものではあるが、幸いにしてまだ諦める必要はないといえる。

そして、人口減少対策は、早く取組を始めれば始めるほど、将来の結果が改善されるという性質を持っている。

日本創成会議・日本人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」によると、例えば、出生率1.35が継続すると仮定すると、2090年の総人口は5720万人であるが、人口減少はその後も続き、人口は減少の一途を辿ることとなって、人口は「安定」しない（ケース1）。「国民の希望が叶った場合の出生率」＝希望出生率を1.8と置き、これが2030年に実現し、人口置換水準出生率（人口規模が維持される出生率）2.1が2050年に達成されるとすると、2090年の人口は8945万人であって、その後も人口はこの水準で安定する（ケース2）。これをさらに早く実現することとして、希望出生率1.8を2025年に実現、人口置換水準出生率2.1を2035年に達成したとすると、2090年の人口は9446万人と、ケース2より500万人強が増えた形で人口が安定するのである（ケース3）。

さらに、このようにして人口減少問題を克服すると、高齢化問題の改善にもつながる。前述のケース1の場合、2100年時点の高齢化比率は41.2%にのぼるが、ケース2及びケース3の場合は26.7%（ケース2が2110年時点、ケース3が2095年時点）にとどまることとなるのである。

---

---

### 3 まち・ひと・しごと創生法

#### (1) 創生法の性格

2. で述べたような人口減少問題を背景に、創生法は制定された。

創生法は、まち・ひと・しごと創生の目的、基本理念、その推進体制を定めることを眼目としており、具体的に政府や地方公共団体が行う施策を定めることをミッションとはしていない。こうしたことから、創生法は、今後我が国がまち・ひと・しごと創生を中長期にわたり取り組んでいくに当たっての、基本的な枠組みを示した「基本法的な」法律といえる。

#### (2) 創生法制定の意義

創生法制定の意義については、以下のように説明できる。

##### ア) 人口減少問題についての国民の意識共有

人口減少問題は、政府だけの取組によって解決できるものでは、およそない。国民一人一人が、我が国の人口の現状と将来の見通しについて適切な認識を持ち、それが人々の生活にどのような影響を与え、我が国をどのような国としていくのか、国民それぞれがしっかりと考えを持つことが重要である。

創生法は、第1条において、「我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかける」ことを掲げた。国民の代表で構成され、国権の最高機関である国会が定める法律において、人口減少問題が国家的緊急課題であることを鮮明にし、国民の間における意識の共有を目指すことの意義は誠に大きい。

もちろん、このことは、戦前のように国が「産めよ増やせよ」と人口増加を国民に押し付けるものではまったくない。創生法第2条第三号にあるとおり、「結婚や出産は個人の決定に基づくものであり、政府や地方公共団体がなすべきことは、個人個人の希望が実現されるために、いかに環境整備ができるか、いかに支援ができるかということである。

##### イ) 政府における推進体制の整備

創生法は、第11条以下において、まち・ひと・しごと創生本部の設置について定めている。創生法の制定前から、「まち・ひと・しごと創生本部」は存在したが、これは閣議決定が根拠となっているものである。

人口減少問題に正面から取り組むまち・ひと・しごと創生は、一つの内閣で成し遂げられるようなものではなく、数十年という息の長い取組を必要とするものである。閣議決定で決められたことは、論理的には同じ閣議決定で覆うことが可能である。もちろん、法律で決めたことも法律改正をすれば変更することは可能であるが、人口減少問題という国家的課題を、前述のとおり国民の代表で構成され、国権の最高機関である国会で位置づけたことの重みは非常に大きく、法律で定めた以上、少なくとも一内閣や時々の政権の意向のみによって変更することはできない。創生法によって、我が国がまち・ひと・しごと創生に人口減少に歯止めをかけるという結果が出るまで継続的に取り組んでいくことが明らかにされたのである。

##### ウ) 国・地方公共団体を挙げた取組の確保

創生法は、政府が今後5か年の政府の施策の方向性を明示する「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定することを規定し、地方公共団体に対しても、「総合戦略」の策定を努力義務として課している。地方分権の考え方から、純粋な義務ではなく努力義務規定とし

ているが、地方創生を図り人口減少問題を克服するという課題は、まさに地方公共団体の取組がカギとなるという考え方を地方公共団体と共有するには十分すぎる規定といえる。創生法により、国、都道府県、市町村が一体となってまち・ひと・しごと創生に取り組んでいくということが明らかにされたことによる意義は極めて大きい。

### (3) 法文のポイント

以下、特に地方公共団体にとって重要と考えられる条文を示しながら、そのポイントとなる点を解説する。

#### (目的)

第1条 この法律は、我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくためには、国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成、地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保及び地域における魅力ある多様な就業の機会の創出を一体的に推進すること（以下「まち・ひと・しごと創生」という。）が重要となっていることに鑑み、まち・ひと・しごと創生について、基本理念、国等の責務、政府が講ずべきまち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための計画（以下「まち・ひと・しごと創生総合戦略」という。）の作成等について定めるとともに、まち・ひと・しごと創生本部を設置することにより、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施することを目的とする。

#### ア) 人口減少の歯止めと東京圏への人口の過度の集中の是正

第1条の最大のポイントは、我が国の法律として、①人口減少問題と、②東京圏への人口の過度の集中を是正することを初めて明記した点である。①と②の問題が密接に関係していることは、2(4)で述べたとおりであり、②を解決することが①を克服するための一つの重要な要素となっていると考えられるのである。

#### イ) 「東京圏」の定義

それでは、「東京圏」とはどのような地理的範囲か。「東京圏」という用語を使用している法律は、多極分散型国土形成促進法（昭和63年法律第83号）、国会等の移転に関する法律（平成4年法律第109号）、首都直下地震対策特別措置法（平成25年法律第88号）、大阪湾臨海地域開発整備法（平成4年法律第110号）の4つであるが、その定義はそれぞれ異なる（大阪湾臨海地域開発整備法では具体的な定義はなされていない。）。

創生法においては、人口の過度の集中などによって、都心部への長時間通勤や保育所不足といった問題を抱えている地域を表現しようとしており、東京23区及びこれと社会経済的に一体となっている地域のことである。他の法令における概念で説明しようとするれば、首都圏整備法（昭和31年法律第83号）第2条第3項に規定する既成市街地及び同条第4項に規定する近郊整備地帯が創生法にいう「東京圏」に相当するといえるが、前述のとおり、創生法は「基本法的」法律であって、個別の行政作用を定めるものではない

ことから、厳密な地理的定義に拘泥することはあまり実益がない。そうした具体的定義は、創生法の下で個別の作用法や制度が作られる場合に、そうした法律や制度の中で定められるべきものである。

ウ) 「それぞれの地域」とはどこか

「東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保し」とあるが、ここでいう「それぞれの地域」とは、「東京圏」を含む日本のあらゆる地域のことである。

「東京圏への人口の過度の集中の是正」とは、単に、東京の人口が減り、地方の人口が増えればよいというものではない。東京圏には、過度な人口の集中により2(4)で述べたような問題が存在していることから、その人口の集中を是正することは、東京圏自身の住みよさが増大することを意味する。まち・ひと・しごと創生＝地方創生とは、東京と地方を二項対立的にとらえるのではなく、東京も地方もそれぞれが住みよい地域であることを目指すものである。

エ) なぜ「まち・ひと・しごと創生」と平仮名を使うのか

法律上の表記として漢字があるにもかかわらず平仮名を使っている例は、多くはない。法の地の文の中で、「まち」、「ひと」、「しごと」という平仮名をそのまま使用することは難しいであろうが、創生法はそうではなく、あくまで定義する言葉として登場させているに過ぎない。すなわち、①「国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成」を「まち」のイメージにつなげ、②「地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保」に「ひと」を想起させ、③「地域における魅力ある多様な就業の機会の創出」で「しごと」を含意させ、そして、①・②・③の3つを一体的に推進することを「まち・ひと・しごと創生」と定義しているのである。

なぜ平仮名を使用しているかについては、わかりやすさや親しみやすさを込めたということに加え、漢字では表現しきれないイメージを持たせようとしているからである。「まち」については、「町」や「街」ではどうしても行政単位や地理的エリアだけを想起させてしまうが、「まち」と書くことにより、「一人ひとりが夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる場所」を表そうとしている。「ひと」については、単なる生物的な意味や法律上の主体としての「人」ではなく、「地域で活躍し、地域を担う人材」という意味を込めている。「しごと」については、「仕事」であれば何でもいいというわけではなく、「相応の対価が支払われ、安心してやりがいをもって働くことができ、家庭や地域も大事にできる」という意味を持たせようとしているのである。

(基本理念)

第2条 まち・ひと・しごと創生は、次に掲げる事項を基本理念として行われなければならない。

- 一 国民が個性豊かで魅力ある地域社会において潤いのある豊かな生活を営むことができるよう、それぞれの地域の実情に応じて環境の整備を図ること。
- 二 日常生活及び社会生活を営む基盤となるサービスについて、その需要及び供給を長期的に見通しつつ、かつ、地域における住民の負担の程度を考慮して、事業者及び地

- 域住民の理解と協力を得ながら、現在及び将来におけるその提供の確保を図ること。
- 三 結婚や出産は個人の決定に基づくものであることを基本としつつ、結婚、出産又は育児についての希望を持つことができる社会が形成されるよう環境の整備を図ること。
- 四 仕事と生活の調和を図ることができるよう環境の整備を図ること。
- 五 地域の特性を生かした創業の促進や事業活動の活性化により、魅力ある就業の機会の創出を図ること。
- 六 前各号に掲げる事項が行われるに当たっては、地域の実情に応じ、地方公共団体相互の連携協力による効率的かつ効果的な行政運営の確保を図ること。
- 七 前各号に掲げる事項が行われるに当たっては、国、地方公共団体及び事業者が相互に連携を図りながら協力するよう努めること。

第2条については、各号が「まち」・「ひと」・「しごと」のいずれと主に関係するのか、政府はどのような施策を展開しようとしているのか、という観点から説明を加えたい。

第一号については、主として「まち」に関するものであり、前述のとおり、東京も、東京以外の「地方」も、それぞれの地域を住みよくしていこうとするものである。東京の過度な人口の集中を是正し、人口減少が著しい「地方」を元気にする方法として、前述のように「東京から地方への移住」が大きなテーマとなると、政府としては考えている。移住を進めようとする、当然「しごと」も重要となる。地方での安定した良質な雇用確保を図っていくためには、企業の本社が東京に密集している状況、また、東京で一括して行われている企業採用の在り方について対応を考えていく必要がある。また、若者が東京へ流出することを抑制するには、地方大学の活性化も大きなテーマである。

第二号も、主として「まち」に関わる。ここでは「サービス」について述べられているが、その「サービス」とは、行政サービスに限らず、民間事業者から提供されるものも含め、日常生活や社会生活にとって不可欠なあらゆるサービスを念頭に置いたものである。この課題は、地域によって、アプローチが異なる。例えば、中山間地域等においては、生活・福祉サービスを一定のエリア内に集め、周辺集落と交通ネットワーク等で結ぶ多世代交流・多機能型の「小さな拠点」の形成、地方都市においては、都市のコンパクト化（「コンパクト・シティ」）と周辺のネットワーク化、大都市圏では、今後急速に進む超高齢化に対応した医療・介護サービスの提供体制の整備、このように地域の特性に応じた施策を講じていくことが重要であると考えられる。

第三号は、「まち」と「しごと」と考えられる。例えば、妊娠期から子育て期まで総合的に支援するために、フィンランドで制度化されている子育て支援施設「ネウボラ」（フィンランド語で「アドバイスする場所」の意）のような、包括的に子育てを支援する施設の整備などが検討されている。また、前述のとおり、結婚し、子を持つためには、若い世代の経済的安定を図ることも急務である。

第四号は、文字通り、ワークライフバランスの問題を述べたものであり、「しごと」や「まち」に関わるといえる。政府としては、長時間労働の問題や、企業における転勤制度の見直しをはじめ、様々な形で「働き方改革」を進めていくことが重要と考えている。

第五号は、まさに「しごと」である。地方に「しごと」がなければ、地方移住を進めること

も若い世代が結婚し、子を育てることも難しい。その意味においては、「しごと」づくりは、まち・ひと・しごと創生の最重要課題といってもよい。地域の強みを生かしたビジネスの創業支援、地方へのビジネス人材の還流、サービス産業、農林水産業、観光業等それぞれの地域産業の分野における競争力の強化など、対処すべき政策分野は多岐にわたる。

第六号は、第五号までとは性質が異なる。第六号は、第一号から第五号までの施策を行うに当たっては、市町村同士、あるいは都道府県と市町村との連携が重要であることを述べているものである。

第七号も同様であり、まち・ひと・しごと創生を行うに当たっては、国、地方公共団体、民間事業者が一体となって進めていくことが必要である旨を述べているものである。

紙数の関係で、第3条から第7条までは条文自体の紹介は省略するが、第3条から第6条までは、国と地方公共団体の責務、そして事業者と国民の努力について規定している。

これまでも繰り返し述べてきているように、まち・ひと・しごと創生は、国、地方公共団体、民間事業者、国民それぞれの立場で取り組んでいく必要がある。そこで、第3条第3項は地方公共団体等が行うまち・ひと・しごと創生のために情報提供等の支援を行うことを、同条第4項はまち・ひと・しごと創生について国民の関心と理解を深めるよう努めることを、それぞれ国に求めている。

地方公共団体については、第8条及び第9条において、総合戦略策定の努力義務が課せられているが、第4条は、地方公共団体に関わる、まち・ひと・しごと創生について一般的な規定であり、地方公共団体はその区域の実情に応じた自主的な施策を策定し、実施する責務を有していることを規定している。

第5条及び第6条については、事業者と国民を名宛人とした規定であり、責務規定ではなく、努力規定にとどまっている。

第7条は、他の多くの法律にも見られる規定であり、政府は、今後策定する総合戦略に基づき、まち・ひと・しごと創生のために必要な法律改正、財政措置、税制措置等を講じることとなるが、本条はそれらの法律上の根拠となるものである。

第8条 政府は、基本理念にのっとり、まち・ひと・しごと創生総合戦略を定めるものとする。

2 まち・ひと・しごと創生総合戦略は、次に掲げる事項について定めるものとする。

一 まち・ひと・しごと創生に関する目標

二 まち・ひと・しごと創生に関する施策に関する基本的方向

三 前二号に掲げるもののほか、政府が講ずべきまち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施するために必要な事項

3 まち・ひと・しごと創生本部は、まち・ひと・しごと創生総合戦略の案を作成するに当たっては、人口の現状及び将来の見通しを踏まえ、かつ、第12条第二号の規定による検証に資するようまち・ひと・しごと創生総合戦略の実施状況に関する客観的な指標を設定するとともに、地方公共団体の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。

4 内閣総理大臣は、まち・ひと・しごと創生本部の作成したまち・ひと・しごと創生総

合戦略の案について閣議の決定を求めるものとする。

- 5 内閣総理大臣は、前項の規定による閣議の決定があったときは、遅滞なく、まち・ひと・しごと創生総合戦略を公表するものとする。
- 6 政府は、情勢の推移により必要が生じた場合には、まち・ひと・しごと創生総合戦略を変更しなければならない。
- 7 第3項から第5項までの規定は、まち・ひと・しごと創生総合戦略の変更について準用する。

第8条は国が総合戦略を定めることを規定したものであるが、ポイントは第3項にある。総合戦略は、閣議決定により決定されるものであるが、その案をまち・ひと・しごと創生本部が策定する際の手法を規定しているものである。

まず、総合戦略の案は、「人口の現状及び将来の見通しを踏まえ」たものでなければならない。政府は、日本の人口の現状と将来見通しを示す「長期ビジョン」を策定することとしているが、この「長期ビジョン」こそ、「人口の現状及び将来の見通し」に当たるものである。

次に、総合戦略の案には、第12条第二号の規定による検証（注1）に資するよう総合戦略の実施状況についての客観的な指標が設定されていなければならない。政府では、この客観的指標のことをKPIと呼んでいる。KPIとは、Key Performance Indicatorの略である。KPIは、施策分野ごとに様々なものが考えられる。例えば、総合戦略の目標年次である2020年（注2）までに、「しごと」の分野であれば、東京圏から地方へのビジネス人材の〇〇万人還流させる、働き方改革であれば、2013年で2.03%である男性の育児休業取得率を〇〇%まで向上させるなどが考えられる。

注1：第12条第二号では、「総合戦略についてその実施状況の総合的な検証を定期的に行うこと」が、まち・ひと・しごと創生本部の事務の一つとされている。

注2：創生法には、総合戦略の年限は規定されておらず、総合戦略を5か年の計画とするのは、政府において決めた事柄である。

#### （都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略）

第9条 都道府県は、まち・ひと・しごと創生総合戦略を勘案して、当該都道府県の区域の実情に応じたまち・ひと・しごと創生に関する施策についての基本的な計画（以下「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」という。）を定めるよう努めなければならない。

- 2 都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略は、おおむね次に掲げる事項について定めるものとする。
  - 一 都道府県の区域におけるまち・ひと・しごと創生に関する目標
  - 二 都道府県の区域におけるまち・ひと・しごと創生に関し、都道府県が講ずべき施策に関する基本的方向
  - 三 前二号に掲げるもののほか、都道府県の区域におけるまち・ひと・しごと創生に関し、都道府県が講ずべき施策を総合的かつ計画的に実施するために必要な事項
- 3 都道府県は、都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略を定め、又は変更したときは、

遅滞なく、これを公表するよう努めるものとする。

第9条は、都道府県に、当該都道府県版の総合戦略を策定することについての努力義務を課したものである。

その策定に当たっては、第1項で、「まち・ひと・しごと創生総合戦略を勘案」することとされており、国の総合戦略と同様、当該都道府県の人口の現状と将来見通しを示す「人口ビジョン」を策定すること、そして、総合戦略にはKPIを設定し、講じた施策について、その効果の検証を行うことが求められている。

なお、法律上の要請ではないが、政府は、都道府県と市町村に対し、平成27年度のできるだけ早い時期、遅くとも平成27年度中に、総合戦略を定めることを求めている。

(市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略)

第10条 市町村（特別区を含む。以下この条において同じ。）は、まち・ひと・しごと創生総合戦略（都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略が定められているときは、まち・ひと・しごと創生総合戦略及び都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略）を勘案して、当該市町村の区域の実情に応じたまち・ひと・しごと創生に関する施策についての基本的な計画（次項及び第三項において「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」という。）を定めるよう努めなければならない。

- 2 市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略は、おおむね次に掲げる事項について定めるものとする。
  - 一 市町村の区域におけるまち・ひと・しごと創生に関する目標
  - 二 市町村の区域におけるまち・ひと・しごと創生に関し、市町村が講ずべき施策に関する基本的方向
  - 三 前二号に掲げるもののほか、市町村の区域におけるまち・ひと・しごと創生に関し、市町村が講ずべき施策を総合的かつ計画的に実施するために必要な事項
- 3 市町村は、市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略を定め、又は変更したときは、遅滞なく、これを公表するよう努めるものとする。

第10条は、市町村の総合戦略について規定している。その内容は、基本的に都道府県と同様であるが、市町村については、都道府県の総合戦略と整合しない戦略を立てることには問題があるので、その策定に当たっては、国の総合戦略のみならず、都道府県の総合戦略を勘案することが求められている。前述のように、都道府県・市町村とも、平成27年度のできるだけ早い時期、遅くとも平成27年度中に、総合戦略を定めることが求められているが、市町村においては、都道府県の総合戦略が出来上がるのを受動的に待つのではなく、都道府県と積極的に連絡・調整を図りながら、できる限り早急に、総合戦略を策定することが期待されている。

(設置)

第11条 まち・ひと・しごと創生総合戦略の推進を図るため、内閣に、まち・ひと・しごと創生本部（以下「本部」という。）を置く。

(所掌事務)

第12条 本部は、次に掲げる事務をつかさどる。

- 一 まち・ひと・しごと創生総合戦略の案の作成及び実施の推進に関すること。
- 二 まち・ひと・しごと創生総合戦略についてその実施状況の総合的な検証を定期的に行うこと。
- 三 前二号に掲げるもののほか、まち・ひと・しごと創生に関する施策で重要なものの企画及び立案並びに総合調整に関すること。

第13条以下の附則までの条文は省略するが、第11条から第19条までは、まち・ひと・しごと創生本部についての規定である。まち・ひと・しごと創生本部は、総理大臣を本部長（第14条第1項）、副本部長に内閣官房長官及び地方創生担当大臣をもって充て（第15条第1項に基づき指定）、これら以外の全閣僚が本部員となっている（第16条第2項）。

まち・ひと・しごと創生本部の事務は、総合戦略の案の作成及びその実施の推進（第12条第一号）、総合戦略について実施状況の総合的な検証を定期的実施すること（第12条第二号）、そして、まち・ひと・しごと創生に関する施策で重要なものの企画・立案、総合調整を実施すること（第12条第三号）であり、この第12条第三号が、まち・ひと・しごと創生本部が、霞が関の“司令塔”として、府省庁ごとの“縦割り”構造を廃し、全府省庁が一体となってまち・ひと・しごと創生を行っていくことの法律上の根拠規定となっている。

第20条に基づく政令は現在は制定されておらず、今後、その必要に応じ検討されることとなる。

附則第1項は施行期日を定めているが、法の目的、基本理念等を定めた第1章は平成26年11月28日から、その他の部分は12月2日から施行されているところである。

前述のとおり、まち・ひと・しごと創生は息の長い取組を必要とするものであるが、まずは、施行後5年以内に検討を加えることとし、将来実現すべき人口の減少の克服に向けて見直しを行っていかうとするものである。

---

## 4 おわりに

この稿を執筆している平成26年12月15日時点、政府においては、国の「長期ビジョン」、「総合戦略」の策定作業を進めているところである。取組の早い地方公共団体においては、既に、当該団体の「人口ビジョン」、「総合戦略」の策定に向けた作業に入っているものと考えられる。国の「長期ビジョン」、「総合戦略」が策定されれば、こうした地方の動きも一層加速されていくこととなると考えるが、そうした国の「長期ビジョン」、「総合戦略」の具体的内容や、国の地方を支援するメニューなどについては、本稿の対象外とせざるを得なかった。いずれ機会があれば、そうした点についても解説することとしたい。