

# 「地方創生有識者懇談会」とりまとめ

令和2年12月

地方創生有識者懇談会

## はじめに

地方創生については、第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（令和元年12月20日閣議決定。以下「総合戦略」という。）において、地方創生の目指すべき姿や2020年度から5年間の施策の方向性が示されたところである。その後、新型コロナウイルス感染症（以下、「感染症」という。）の拡大により、営業の自粛や休業を余儀なくされる企業が出たほか、個人においては雇用や所得の落ち込みがみられるなど、地域経済・生活は大きな打撃を受けた。また、地方移住への関心の高まりやテレワークなどの新たな働き方の広がりなど、国民の意識・行動にも大きな影響が及んでいる。

こうした感染症の影響を踏まえた、今後の中長期的な地方創生の取組の方向性について、総合戦略に位置付ける必要がある。そこで、各界の専門家からなる「地方創生有識者懇談会」を本年10月から、計4回にわたり開催し、議論を行ってきた。各有識者からは、具体的かつ示唆に富むプレゼンテーションを含め多岐にわたる意見が開陳されたところである。このとりまとめは懇談会において各有識者から示された意見を整理したものである。

今後、政府においては、本とりまとめにおいて示された取組の方向性を受け止めて、本年末の総合戦略の改訂を進めていくことを期待したい。

# 1. 新型コロナウイルス感染症が地方創生に与えたさまざまな影響

## (1) 地域経済・生活への影響

緊急事態宣言が発出された2020年4-6月期においては、自粛要請により国民の移動が制限されたため、経済は大きく縮小し、実質GDPは前期比年率で28.1%の低下となった。特に、個人消費、輸出が大きく減少した。

景気ウォッチャー調査の現状判断DIは、2020年2月以降に急速に低下し、3月にはリーマンショック時(2008年12月に全国のDIが19.0を記録)を下回る水準に低下し、4月にはさらに低下した。5月より上昇に転じ、9月はいずれの地域も50前後の水準となった。

### ①産業の動向

感染症の拡大により、人々の移動や集合が制限を受けることになったため、多くの企業の売上が減少するとともに、感染対策の費用が追加的に発生し、収益を圧迫している。中でも、観光は交流人口の拡大に寄与し地域を支える産業であるが、移動の自粛等の影響を受け、2020年2月以降は急激な減少傾向を示した。県境を越える移動の制限が解除された6月以降は、増加に転じたものの、7月時点ではその回復が遅れており、すべての地域で前年の水準を依然として大きく下回っている。

### ②雇用情勢

完全失業率は、2019年から2020年1-3月期においては、すべての地域において3%未満であった。緊急事態宣言が発出された2020年4-6月期には、北関東・甲信を除くすべての地域において上昇し、北海道、南関東、近畿、九州・沖縄では3%以上となった。

有効求人倍率については、2019年では、すべての都道府県において1を超えていたものの、2020年に入り、すべての地域で低下傾向となった。この傾向は、非常事態宣言が解除された6月以降も多くの地域で続いている。特に、南関東、近畿、沖縄等は1を下回っている。

### ③地域における社会的な影響

地方は、医療リソースが限られ、高齢化率も比較的高いなど、感染症の拡大

があった場合に大きな影響を生じさせる要因が存在する。また、大都市圏と比べて感染拡大への対応の経験が少ないことから過度の対応を行ったり、大きな懸念を抱いている地域もある。また、感染者に対する差別・偏見などが強い地域もある。そうした地域で、感染者個人への非難が生じると、感染について周囲と相談しづらくなり、適切な情報共有がなされないためにさらに感染が拡大するおそれも生じる。

こうした影響を受けて、観光客などの交流人口が減少している。また、自治体や企業も感染症対応を優先せざるを得ず、地方創生に向ける余力が乏しくなっており、地域資源の活用、官民連携なども行いにくくなっている。その結果、これまで各地域で実施されてきた地方創生に係る取組を十分実施できない状況が生じている。

## (2) 国民の意識・行動変容

### ①テレワークの普及と地方への関心の高まり

緊急事態宣言下では、感染拡大への懸念から、テレワークを実施する企業が急増した。また、組織外とのやりとりにおいても、対面ではなくウェブ会議が普及しつつあり、東京圏とりわけ東京 23 区における傾向は顕著である。

テレワークについては、これまでも取り組んでいる企業はあったが大きな動きにはならなかった。しかしながら、今般の感染症の拡大により、緊急的な対応とはいえ、かなりの企業・個人がテレワークを実践したことによって、新しい働き方として社会的に広く認知され、新たな広がりを見せている。また、内閣府の調査<sup>1</sup>によると、テレワークの経験者は地方移住に関心を持つ傾向にあるなど、働く場所を問わないテレワークは地方移住の契機の一つとなり得ると考えられる。

### ②地方へのひとの流れ、企業の意識・行動変容

感染症の拡大を機にひとの流れや意識に変化が見られるようになっている。

---

<sup>1</sup> 内閣府「新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」(2020年5月25日～6月5日にインターネット調査を実施)

東京圏への転入超過数については、2020年4月以降、2018年、2019年の同月の水準を下回り、2020年7月～9月においては東京圏からの転出超過に転じている。その要因としては、東京圏が抱える感染拡大リスクが国民の間で認識されたことや大学の対面授業の開始が遅れていることなどが指摘されているが、いずれにしてもこれを地方への持続的なひとの流れにつなげていくことが求められる。

また、企業の意識・行動にも変化がみられる。テレワークの普及の動きに加え、感染症の流行によりBCPなどを意識して組織を見直す企業もあり、その中には本社機能を地方に移転する動きも一部でみられる。

以上のように、感染症の出現・拡大は、我が国の経済・社会に対して大きなダメージを与えた一方、これを機にテレワークをはじめとした新たな働き方や地方への関心やデジタル化を推進するニーズの高まりもみられるようになった。今後は、各地域において、必要な感染拡大防止の取組の推進や、地域における医療体制の強化など、数年は続くであろう感染症への対策を行いつつ、これまでの地方創生の取組を着実に進めていくことが必要である。その上で、感染症拡大を契機とする新しい動きを踏まえ、次に掲げる方向性に則り新たな地方創生の取組を進めていくことが重要である。

## 2. 今後の地方創生の取組の方向性

### (1) 基本的な考え方

感染症の拡大により、観光など地域を支える産業が大きな打撃を受けるなど、地域経済・社会は甚大な影響を被った。また、人口減少・少子高齢化、地域を支える産業の衰退、財政難など従来からの課題も引き続き残されている。

こうした複合的な課題に対応し、再び地域の経済・社会を活性化するためには、感染症による影響を踏まえ、以下に述べるような考え方に立ち、国として地方創生の大きな方向性を示した上で、地域が主体的・自律的に地方創生に取り組むことが必要である。

## ①国民の意識・行動変容を地方へのひと・しごとの大きな流れにつなげていく

今般の感染症が都市部を中心に拡大したこともあり、東京圏などへの人口集中のリスクが改めて浮き彫りになり、地方への移住や就業に対しての国民の関心が高まっている。こうした国民の意識・行動変容は、地方へのひと・しごとの流れを生み出すための追い風となる。これを追い風で終わらせることなく、大きな流れにつなげていくためには、各地域が新たな日常への対応を進める中で、暮らしやすさ、人々の絆の強さ、十分な水準の教育・医療、充実した ICT 環境など地域の魅力を高め、人を惹きつける地域づくりに取り組むことが必要である。

また、今般の感染症拡大を契機として、若い世代を中心に、恵まれた自然環境など生活の豊かさ、高いソーシャル・キャピタル<sup>2</sup>、災害や感染症拡大のリスクの低さなど、地域が持つ価値・魅力が再認識され、地方創生のパラダイム・シフトとも言うべき価値観の転換が起きている。こうした動きがさらに広がるよう、地域がその価値・魅力を東京圏に向けしっかりと発信していくことが重要である。

## ②地域の特色を踏まえ、各地域が自律的に取り組んでいく

地域の人口・産業等の状況、また感染症による経済・社会への影響は、地域ごとに実に様々である。したがって、地域における課題の解決や魅力の向上を実現し、地域内のエコシステムを構築していくなど多様な価値観に応じた地域社会を形成するためには、国が主導する画一的な対応ではなく、人口規模や産業特性等に応じてその地域に最も適した取組の方向性を模索することが必要である。例えば、人口や資本がある程度集積している地域においては、その強みを活かして、一層の経済発展を目指すことも考えられる。一方、地域によっては、人口減少を前提としつつも個性のある取組を通じて人や資金を惹きつける地域づくりを目指すことも考えられる。

---

<sup>2</sup> 信頼や規範、ネットワークなど、社会や地域コミュニティにおける人々の相互関係や結びつきを支える仕組みの重要性を説く考え方のこと。「社会的資本」「社会関係資本」とも訳される。

感染症対応についても、感染症の拡大状況や高齢化率、医療リソースなどの地域の状況に応じて、医療崩壊が起こらないよう取り組むことが重要である。

このような検討や対応の前提となる地域の特色や状況についてその地域が十分に把握し、どのような取組が自らにとってベストなのかを多角的かつ主体的に考えることが最も適切である。また、単独ではなく隣接する地域との積極的な連携を図ることにより、各々の地域が抱える弱点を補完し合い、強みの相乗効果を発揮することも期待される。例えば、医療の面では単独の地域で十分な対応が難しい場合に周辺地域と協力して広域の受入体制を整えることや、観光の面ではそれぞれの地域における観光資源を一体的に PR することにより広域周遊観光を盛り上げていくといった取組も考えられる。さらに、地域における中間支援組織の充実や自治組織の強化など、地域内のつながりを強めることも重要である。

また、自らの将来を主体的に考え、ソーシャル・キャピタルの向上などに自律的に取り組む地域、地域外の人を快く受け入れ、住民ひとりひとりが助け合う良質なコミュニティづくりに取り組む地域であってこそ、都市部の人々もそこに魅力を感じ、よい関係性が築かれるものと考えられる。

### ③国の役割

地方創生の推進に当たっては、国が総合戦略等において大きな方向性を示した上で、地域が主体となって具体的な取組を考えることが求められる。特に、感染症が拡大している現在、状況は地域ごとにさらに違ったものとなっていることから、このような取組の必要性は高まっている。

地域が取組を考える際の主体としては、地方公共団体はもとより、近年、起業支援や関係人口の分野で優れた実績を上げている中間支援組織など、民間団体が重要な役割を担うようになっている。さらには、今後、地域に暮らす住民ひとりひとりも積極的に取組に参画することが期待される。

地域の各主体が、地域の将来を「我が事」としてとらえ、自分たちの考えに基づいて取り組んでいくという「自律的な取組」を基本として、国は、「自らを助ける」地域の自律性を尊重しながら足らざる部分を支援する、このような形

で地域の自律性を担保していく仕組みが適切である。

国の支援については、財政面、情報面、人材面など様々なものがあるが、支援期間が終了した後の取組の継続性・自律性を高めていくことが課題となっている。そのため今後、国においては地域の特色に合わせた支援を行うなど支援策の充実を図っていくとともに、地域においてはこのような課題に対応し得るプランづくり、枠組みづくりに、地域内外の人材をフル活用し、その英知を結集して取り組む必要がある。

## (2) 具体的な取組方針

上記の基本的な考え方にに基づき、今後の地方創生の取組として、感染症が拡大しない地域づくりと感染拡大が生じた場合の対応強化に留意しながら、地方におけるテレワークの推進、地域を支える外部人材の活用、地方のデジタル化の推進に取り組むことが重要である。

### ①感染症が拡大しない地域づくりと感染拡大が生じた場合の対応強化に取り組む

感染症を地域で拡大させないためには、3密となる場面をできるだけなくし、体調が悪い場合には仕事を休み、外出を控え、医療機関を受診することを定着させるとともに、必要な場合には速やかに検査を受けられるような地域の体制を作っていく必要がある。その際、地域内での医療従事者を交えた協議体を作ることなども考えられる。

また、感染拡大が生じた場合は、広域で連携することなどにより必要な治療を受けられるようにする必要がある。加えて、自治体間、特に近隣の自治体間での良好事例の共有などにより、中長期的に地域での感染症の影響を低減できる「感染症が拡大しない地域づくり」も必要となる。

また、感染症に対する正しい理解を地域全体で共有することにより、地域間の移動を制限しすぎないようにするなど、感染症のリスクととるべき対策のバランスについて地域における理解を継続して深めることが必要である。このことにより、地域外も含めたひとの交流が可能となる。これは、ひとの移動に対する寛容さを生み、地域外の人材を受け入れる素地を作ることにもつながる。

## ②地方においてテレワークを定着・拡大させる

テレワークについては、感染症拡大に伴う外出自粛要請を契機として、多くの人が経験したことで社会における理解が進み、新しい働き方として受け入れられつつある。こうした意識の変化は、東京圏の企業の地方へのしごとの移転、社員等の地方移住や長期滞在等にもつながりうるものである。すなわちテレワークは単に東京圏の仕事を地方で行えるようにするだけではなく、働く人にとって地域とのつながりを持って充実した生活を送ることを可能とし、企業にとっても労働環境の改善、感染症などのリスク回避、オフィス賃料などのコスト削減等につながりうる地方創生にとってまさに画期的な働き方といえる。

一方で、各企業に広がりつつある、この動きを一過性のもので終わらせず、定着・拡大を進めていかなければならない。そのためには、国・地方公共団体による環境整備などの支援に加えて、東京圏の企業が「その地域」でテレワークを行うことにメリットを感じられるようにすることが必要である。受入地域においては、テレワーク拠点の整備に加えて、人材確保、地域貢献などの企業の動機・ニーズを踏まえた支援を行うことや、地元住民のコミュニティなどでの受入体制づくりなど、ここでも魅力ある地域づくりが求められる。

また、テレワークの本格的な実施を見据え、企業においては、テレワークの際の労働時間管理のあり方など就業ルールの整備や、テレワーカーが不安を感じることなく業務に取り組めるよう積極的にコミュニケーションを図る努力も求められる。併せて、国や地方公共団体においても、例えば、テレワークやワーケーションに対応した旅費の取扱いの見直しなども検討すべきである。

## ③内外の人材を活用して地域経済・社会を活性化する

感染症の拡大により大きなダメージを受けた地域経済・社会を立て直し、再び活性化するためには、地域における既存の人材をフルに活用することに加え、地域にはないノウハウや専門性を持つ地域外の人材の力をさらに活用していく必要がある。

具体的には、東京圏で本業を持ちつつ地方でも兼業・副業を行う人材やデジタル等の地方でノウハウが不足している分野の専門人材の発掘、移住・就業に

至らないまでも地域に様々な関わりを持つ、地域出身者を含む関係人口の創出・拡大をさらに進めていくべきである。その際、中間支援組織や自治組織などを活用して、人材活用の基盤づくりに取り組むことも有効である。特に関係人口については、現下の状況で直接現地を訪れない形でのいわゆる「オンライン関係人口」の取組も活発になっているなど、ポストコロナに向けて地域を立て直す力として大きな可能性を有している。

さらに、今後増加していく、地域でのテレワーカーも単に地域でテレワークをするだけでなく、様々なスキル、新しい視点、経験を活かして、地域社会に参画し、その活性化に貢献する人材として活躍することが期待される。また、企業にとっても、地方に魅力を感じ地方で働きたいと考える人材を派遣することは、単に社員等の望む働き方を尊重することにつながるだけでなく、社員の働く意欲の向上に資する取組でもある。企業のこうした取組を一層促進するため、人材を派遣する側の企業等においてもメリットが感じられるような取組も重要である。

#### ④地方のデジタル化を推進する

感染症による影響からの回復を図りつつ、地域の課題の解決や魅力の向上を実現するためには、雇用・医療・教育など地域におけるさまざまな分野において、地域におけるデジタル化を進め、定着させることが有効である。これにより、地域におけるさまざまな機能やサービスが効率化・高度化され、交通アクセスの状況など地理的・時間的な制約要因に関係なく、いずれの地域でも同様のサービス（例えば、オンライン教育やオンライン診療、IoT を活用した見守りサービスなど）を享受できるようになる。

地方におけるデジタル化は手段であり、地域における生活の利便性と満足度を高め、地域の魅力を一層向上させることを目的とするものである。具体的な目標を明確にしながら、デジタル化の定着を地域において強力に推進していくことが重要である。

**別冊**

- (付属資料 1) 地方創生有識者懇談会の開催について
- (付属資料 2) 地方創生有識者懇談会の開催状況

## 地方創生有識者懇談会の開催について

### 1. 趣旨

新型コロナウイルス感染症への対応に伴うテレワークなどの経験により、地方創生の分野においても地方移住や、働き方の見直し、ワークライフバランスの充実への関心の高まりが見られるなど、人々の意識や行動に大きな変化が生じつつある。

当面、当該感染症への継続的な対応がしばらく必要とされる見通しの下で、地方創生への影響と、それを踏まえた今後の地方創生の取組の方向性を検討するため、地方創生有識者懇談会（以下「懇談会」という。）を開催する。

### 2. 主な検討項目

- (1) 感染症が地方創生に及ぼす影響等の整理
- (2) 地方創生の今後の方向性

### 3. 委員（五十音順）

おおこそ	みつる	
大社	充	NPO法人グローバルキャンパス理事長
くすみ	ときお	
久住	時男	新潟県見附市長
じげ	せいじ	
地下	誠二	(株)日本政策投資銀行代表取締役副社長
たざわ	ゆり	
田澤	由利	(株)テレワークマネジメント代表取締役
ますだ	ひろや	
◎増田	寛也	東京大学公共政策大学院客員教授
みやぎ	はるお	
宮城	治男	認定NPO法人ETIC. 代表理事
わだ	こうじ	
和田	耕治	国際医療福祉大学教授
	◎ :	座長

## 地方創生有識者懇談会の開催状況

	開催日	テーマ
第1回	令和2年 10月13日	○新型コロナウイルス感染症による地方創生への影響等について ○今後の進め方について
第2回	10月29日	○第一回懇談会の振り返りについて ○委員からのプレゼンテーションについて ○総合戦略改訂に向けた取りまとめ骨子(案)について
第3回	11月5日	○第二回懇談会の振り返りについて ○委員からのプレゼンテーションについて ○「地方創生有識者懇談会」とりまとめ(たたき台)について
第4回	11月26日	○懇談会の取りまとめ(案)について