

## 沖縄県の地方版総合戦略にみる産業振興の 評価スキームに関する一考察

—第1期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』の検証から—  
A Study on the Evaluation Scheme for Industrial  
Emerging in Okinawa Industrial Development Viewed in  
“Local Version Comprehensive Strategy of Okinawa Prefecture”  
—From the first evaluation of “Comprehensive Strategy for  
Overcoming Population Decline and Revitalizing  
Local Economies for the First Phase”—

平 敷 卓<sup>1</sup>  
HESHIKI Taku

### 【要 約】

本稿の目的は国の「地方創生」の第1期（2015年～2019年）の中間評価を振り返り、今後の「地方創生」関連施策の評価に関する課題を析出することにある。国の「総合戦略」の基本目標とする地方における産業振興・雇用創出、地方への人の流れをつくる取組について、国の検証会においては一定の達成が見られたと評価が行われているものの、地方中小企業の経営効率化や若年層の東京圏への転入傾向は続いており、目標への達成の道りは未だ厳しい状況にある。第1期においてKPIの追加的設定、定性的なKPI設定が加えられている中、総合的な目標達成に向けて個別施策評価の積上げがどう寄与するのか明確でない点も課題となっている。沖縄県における「地方創生」の取組評価では地方創生法に基づく交付金事業の評価と既存の計画の評価が混在し、事業評価と総合的なKPIの評価の関係を今一度整理し、第2期の「地方創生」に取り組む必要がある。

### 【目 次】

1. はじめに
2. 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の中間検証
3. 沖縄県における地方版総合戦略のKPI達成状況
4. 市町村の「地方版総合戦略」の取組評価に向けて
5. おわりに

<sup>1</sup> 沖縄国際大学経済学部講師 t.heshiki@oku.ac.jp

## 1. はじめに

本稿の課題は、「地方創生」を巡る政策過程において、第1期にあたる2015年から2019年の期間、沖縄県で実施されてきた地方版「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の取組の現状と課題について、国及び沖縄県の地方創生推進会議等の効果検証等を振り返りながら、今後の「地方創生」の取組に関する課題を抽出することである。特に、国及び県の事業から産業振興に係る重要業績評価指標（KPI：Key Performance Indicator）（以下、KPI）の設定と進捗状況を確認し、第2期の『まち・ひと・しごと創生総合戦略』における県内自治体の地域振興のあり方と評価について、考察を加えていきたい。

2014年、急速な少子高齢化に対応し、人口減少に歯止めをかけ、さらに東京圏への人口の過度な集中の是正等を目的とし、地域において多様な就業の機会創出を推進すること等を目的として、「まち・ひと・しごと創生法」（以下、地方創生法）が成立した。その目的の下、政府は「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、総合戦略）を定め、各都道府県、市町村においても「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」、「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、あわせて地方版総合戦略という）の策定に努めることとされ、また、人口の現状、将来の展望を提示するため「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（以下、人口ビジョン）が閣議決定され、地方公共団体においても2020年現在、全ての都道府県、市区町村において、「地方人口まち・ひと・しごと総合戦略」（以下、地方人口ビジョン）が策定及び改定が行われている。

上記の経緯から、2015年から2019年までを第1期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』と位置づけ、政府においてもこれまでの「地方創生」の成果や課題についてとりまとめ、2019年12月、第2期の「総合戦略」を策定し、2020年度から同戦略の下、各種事業が実施されている。

こうした「地方創生」を巡る動きについては、日本創生会議・人口減少問題検討分科会報告書（『成長を続ける21世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」』2014年5月8日）（以下、創生会議報告書）に端を発するが、一連の「地方創生」関連施策について、人口減少に対しての現状認識と要因分析、それに適切な施策が取られているのかという点でいくつか問題点も指摘されている。地方自治体の人口政策を国土デザインの問題からアプローチしている点について、高寄(2015)は人口対策・過疎解消が構造改革という問題であるとの認識が希薄であるとの指摘や、既に各省庁で取り組まれている国土計画等との整合性を問題視している<sup>2</sup>。また榎平(2018)は人口減少要因については、第一に大都市部の「集積の不経済」の過大による非婚、晩婚化による出生率の低下の問題であり、課題は都市部での非正規雇用増加に伴う所得格差是正と子育て環境整備である点、第二に大都市部への人口集中は、経済のサービス産業化とグローバル化による伝統的地域産業の衰退によるものであるという点、第三に小泉政権以降の三位一体改革による補助金改革に伴う自治体財政危機を背景とした地域の統治機能の低下に対し、どう自律的・持続的な行財政運営を構築するのかという議論が不十分である点を指摘し、「地方の危機」の要

<sup>2</sup> 高寄 (2015)、P13、P14

因は多様であることを踏まえると、此度の「地方創生」施策が社会減対策としての「人口の地方分散」を図るとしつつも、地方の雇用創出、公共サービスのあり方の具体的内容、施策を担保するための自治体財政のあり方について議論が十分に行われていないことを問題視している<sup>3</sup>。

上記で指摘されているように、「地方創生」に至るこれまでの地域政策の帰結、政策的な位置付けや手法、地域振興の主体である地方自治体の財政への手当についても改めて検証すべき課題があるが、ここでは第1期の「地方版総合戦略」の進捗状況を確認する中で、どのような枠組みで第1期の評価が行われてきたのか、国及び沖縄県の間接検証を改めて確認する中で、課題を洗い出していくことを目的としたい。

本稿では、上記を踏まえ、国の総合戦略及び沖縄県における地方版総合戦略の実施状況と5年間を通じての取組評価を確認する中で、各分野で設定されてきたKPIの内容や及び達成状況及び評価について整理し、今後の地方創生に係る施策展開のあり方について考察を加えたい。沖縄県内市町村における第1期の地方版総合戦略の現状評価については、各自治体における検証の進捗状況の違いから、現段階で直接取り上げることは難しいが、まず国及び県全体の間接評価を確認しつつ、市町村レベルでの「地方創生」関連施策を評価するための足掛かりを得ることとする。これらの作業を通じて今後の市町村等における地方創生を進めて行く上での課題についても整理しておきたい。

以下、第2節では国の「総合戦略」の間接評価について概観し、第3節で沖縄県における中間検証及び第2期の総合戦略の内容について検証する。第4節では、市町村における「地方創生法」関連施策の事業評価をするための視点を整理し、最後に、第2期以降の地方創生の取組と評価の方向性、財政のあり方について若干の考察を加えたい。

## 2. 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の中間検証

2014年12月「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」が策定され、その中で、日本における人口を2060年度に1億人程度で維持するとの中長期展望が描かれた。その展望に向けて「総合戦略」が閣議決定されている。そして、2015年度から2019年度までの期間を第1期と位置付けた上で、4つの「基本目標」を掲げて各種取組が進められてきている。すなわち、「地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」、「地方への新しいひとの流れをつくる」、「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、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する」ことであり、端的には地域での産業振興と雇用創出、都市部から地方への移住促進、結婚、出産支援及び子育て環境の整備とまちづくり、地域連携等に関わる取組に関する政策をパッケージ化し、政府は「地方創生版 三本の矢」と称して、「情報支援の矢」、「人的支援の矢」、「財政支援の矢」により地方の取組を支援するとしている<sup>4</sup>。

<sup>3</sup> 槇平 (2018)、P48

<sup>4</sup> 内閣府 (2019b)、P1

そして、2019年5月、第2期の総合戦略の策定・実施に向けて、第1期の取組について検証会の中間整理が公表された<sup>5</sup>。その中で、「基本目標」の達成状況についてはアウトカム指標としてKPIの進捗状況及び達成状況を網羅的に確認している<sup>6</sup>。各基本目標の施策に関する総数131件のKPIの達成状況について以下のように、大きく3つに分類し評価を行っている。1つ目に①「目標に向けて進捗している」ものとして、そのうち「A数値目標を定めており、現時点で目標を達成している」（以下①A）もの、「B数値目標を定めており、現時点で目標に達成していない（上方修正前の目標を達成している場合も含む）」（以下、①B）もの、「C数値目標を定めていない」（以下、①C）と細目を設け評価し、2つ目に②「現時点では、目標達成に向けた政策効果が必ずしも十分に発現していない」、3つ目に③「その他（現時点において統計上実績値の把握が不可能なもの、新たに成果指標を置いたもの等）」として評価している。以上の評価区分を行った上で、全体のKPIの達成度を以下、（表1）のように整理している。

各基本目標の進捗状況については、概ね①に分類されるKPIの割合が高いものの、「基本目標2」については、②の「現時点では、目標達成に向けた政策効果が十分に発現していない」の割合が16.7%と高くなっており、十分な効果が得られていない項目があることが確認できる。また、全体的に、進捗は見られるものの、①Bの数値目標に達していないKPIの割合が多数を占めていることから、より厳しい評価をすると、中間評価では4割から7割近くのKPIは未だ目標を満たしていない状況にあることがわかる。

表1 第1期総合戦略のKPIの達成度

| 基本目標                                | 評価   | 基本目標・各施策の<br>KPI(件数) | 構成比(%) | 基本目標   | 評価   | 基本目標・各施策の<br>KPI(件数)                          | 構成比(%) |
|-------------------------------------|--|----------------------|--------|--|------|---|--------|
|                                     | 基本目標1<br>「地方にしごと<br>をつくり、安心<br>して働けるよう<br>にする」 | ①                    | 39     |  | 84.8 | 基本目標3<br>「若い世代の結<br>婚・出産・子育<br>ての希望をかな<br>える」 | ①      |
|                                     | ①A   | 3                    | 6.5    |  | ①A   | 3   | 6.5    |
|                                     | ①B   | 28                   | 60.9   |  | ①B   | 28  | 60.9   |
|                                     | ①C   | 8                    | 17.4   |  | ①C   | 8   | 17.4   |
|                                     | ②  | 2                    | 4.3    |  | ②    | 2   | 4.3    |
|                                     | ③  | 5                    | 10.9   |  | ③    | 5   | 10.9   |
|                                     | 合計   | 46                   | 100.0  |  | 合計   | 46  | 100.0  |
| 基本目標2<br>「地方への新し<br>いひとの流れを<br>つくる」 | 評価   | 基本目標・各施策の<br>KPI(件数) | 構成比(%) | 基本目標4<br>「時代に合った<br>地域をつくり、<br>安心な暮らしを<br>守るとともに、<br>地域と地域を連<br>携する」 | 評価   | 基本目標・各施策の<br>KPI(件数)                          | 構成比(%) |
|                                     | ①  | 18                   | 75.0   |  | ①    | 18  | 75.0   |
|                                     | ①A   | 2                    | 8.3    |  | ①A   | 2   | 8.3    |
|                                     | ①B   | 14                   | 58.3   |  | ①B   | 14  | 58.3   |
|                                     | ①C   | 2                    | 8.3    |  | ①C   | 2   | 8.3    |
|                                     | ②  | 4                    | 16.7   |  | ②    | 4   | 16.7   |
|                                     | ③  | 2                    | 8.3    |  | ③    | 2   | 8.3    |
|                                     | 合計   | 24                   | 100.0  |  | 合計   | 24  | 100.0  |

出所：内閣府（2019a）、P2-4、より筆者作成

<sup>5</sup> 内閣府（2019a）

<sup>6</sup> 設定するKPIは交付金を活用した取組によって得られる成果・効果を客観的に示す「事業のアウトカム指標」と取組の活動量を示す「事業のアウトプット指標」と区別されている。内閣府地方創生事務局（2018b）、P13。本稿でアウトプット指標と記載する際は、「事業のアウトカム指標」を意味する。

地方における産業振興、雇用創出に関連する「基本目標1」及び地方への人口分散を企図した「基本目標2」について詳しく確認していくと、まず、「基本目標1」については、主要な基本目標のKPIにおいては3つの成果指標として、「若者雇用創出」（以下、若年雇用）、「若い世代の正規雇用労働者等の割合」（以下、正規雇用率）、「女性の就業率」（以下、女性就業率）を掲げ、2020年度の目標としてそれぞれ、「5年間で30万人」、「全ての世代と同水準」、「77%」と定め、実績では、若年雇用が2017年度推計で27.1万人、正規雇用率が95.0%と全世代水準と並び、女性就業率は74.3%と概ね目標に近い水準に達成していることが確認できる。一方、その他の関連施策では、「サービス産業の労働生産性の伸び率」や「伝統工芸品の生産額、従業者数の減少傾向」、「事業引き継ぎ件数」、「開業率・廃業率」、「テレワークを導入している企業の割合」等の成果指標において、達成度が低い状態にあり、地域の中小企業が抱える経営者の高齢化と事業継承や経営効率化、IT化への対応の遅れを反映しているものと伺うことができる<sup>7</sup>。5年間の見直しの中で追加的に設定されたKPIも多いが、「各道府県での成長戦略策定に係る協議会等組織の設立数」、「主要な施策についての地域企業、その他の関係者の認知度等」など、事業推進体制構築や関連施策についての認知度向上そのものが成果指標に加えられており、その意義は理解できるものの事業のアウトカム指標とは捉えがたいKPIも含まれており、実質的な進捗・達成状況はより厳しく評価を行う必要がある<sup>8</sup>。

また、地方への人口分散を図ることを目標とした「基本目標2」においては、数値目標として、「地方・東京圏の転出入均衡」を成果目標としているものの、地方から東京圏への転入は増加傾向が止まらず、東京圏から地方への転出も減少、結果として転出入均衡は図れず東京圏への転入超過状態に歯止めがかかっていない状況にある<sup>9</sup>。こうした背景には、10代後半から20代の若年層の進学・就職をきっかけとした東京圏への転入を要因としたものが大きいと指摘されている。関連するKPIでは「地方での自道府県大学進学者割合」を2020年目標として、「平均36%」に掲げ、実績では2018年度で33.1%、「新規学卒者の道府県内就職割合」を2020年目標では「平均80%」としているものの、2012年度段階で71.9%、2016年度で63.2%と8ポイント超低下している状況にある。若者の地元での進学率は伸び悩む一方で、他地域での就職が増加傾向にあり、地方からの若年層の流出が続いている<sup>10</sup>。

そして、「基本目標2」に関連する施策のうち、企業の地方拠点強化に関する取組では、「企業の地方拠点強化件数」の2020年度の目標として、「7,500件」と設定しているが、2018年11月

<sup>7</sup> 各施策のKPIの詳細については、内閣府（2019a）の付随資料において各KPIの目標と現状値が示され、検証が行われている。事業そのものの活動量がKPIとなっている指標も含まれるため、ここでは、経済活動指標として数値目標が示されているものを取り上げた。

<sup>8</sup> 地方公共団体の総合戦略に関連する施策への支援機関、金融機関等の関与や、施策への認知度が評価指標に含まれているため、施策を実施した上でのアウトカムとして評価が困難なKPIも設定されている。

<sup>9</sup> 具体的には、「地方から東京圏への転入6万人減」、「東京圏から地方への転出を4万人増」、これにより「東京圏から地方への転出入均衡」を目標としているが、地方から東京への転入は24,000人超（2018年11月時点）、東京から地方への転出は15,000人弱減少（前出時点）、結果として「東京圏への13万人超の転入超過状態」にある。

<sup>10</sup> 内閣府（2019a）、P35

現在で、1,690件、「地方拠点における雇用者数」の2020年の目標設定として「4万人増」としているものの、同時点で16,000人弱と企業の地方移転とそれによって期待される雇用創出も達成には困難な道のりにあることがわかる<sup>11</sup>。

ここでは2つの基本目標のみ取り上げたが、「基本目標1」においては基本目標のKPIの達成は概ね順調に達成しているものの、地域経済の今後を考える意味で地域経済を支える中小企業の事業継承やサービス産業の労働生産性向上、テレワーク環境整備と実施企業の伸び率は低迷しており、また、総合戦略施策の具体化にかかる関連団体の関与や連携体制強化等の体制構築が成果指標に含まれていることから、具体的に他団体との連携や支援によってどのような直接的効果が期待できるのかという点が不明なものとなっている。またKPIの設定において、定性的な目標設定や、数値目標の設定根拠等が示されていないものが多く、第2期「総合戦略」の中で、地域での取組をどのように評価するのかという点でも課題が残されている。無論、地方の実情にあわせ各分野のアウトカム指標は異なるものと考えられるが、目標に満たない指標についてなぜ達成が難しいのか、その要因を分析し、目標を達成するまでの工程を示すという作業が必要であるが、そこまでの検証には至っていない。

「基本目標2」においては、東京圏への一極集中の要因等について、検証会の中においても「個人の要因」、「企業の動向」、「社会的な背景」を中心に引き続き要因分析を行う必要があるとされているが<sup>12</sup>、これまで東京への企業、人材の集中や地方移住への阻害要因の軽減等やそれに対応した施策として、「地方拠点強化税制」、「政府関係機関の地方移転」、「東京23区の大学定員抑制」等が設けられてきたが、先述のように各KPIの達成は難しい状況にある<sup>13</sup>。

いずれにおいても、第1期の総合戦略においては、地方への人への流れを作るための地方における産業創出という観点、また企業や行政の地方拠点の拡充を図る形での雇用創出等を主目的とした目標設定が目につくが、実際の各地域における産業振興の実態は「地方版総合戦略」においてどのような成果目標が掲げられ、事業が実施されてきたのかを確認しなければならない。そこで、次節においては沖縄県を例に第1期「地方版総合戦略」の取組状況を確認し、産業振興の観点からどのような施策が展開されてきたのか確認する。

### 3. 沖縄県における地方版総合戦略のKPI達成状況

沖縄県では、2014年11月の地方創生法の施行を受け、12月の総合戦略を勘案し、2014年3月に策定された「沖縄県人口増加計画」（以下、沖縄版総合戦略）に関連施策を盛り込み、かつ、

<sup>11</sup> 内閣府 (2019a), P35

<sup>12</sup> 内閣府 (2019a), P 9

<sup>13</sup> この点について第二期「総合戦略」では「基本目標2」に「地方とのつながりを築く」との観点を追加し、地域外に居住する人々が地域の活動に多様な形で継続的に関わる「関係人口」を増加させることを目的とした施策を展開し、国の目標としては、「関係人口の創出・拡大に取り組む地方公共団体の数」を2024年度において1,000団体を目指すものとしている。内閣府 (2019b), p48参照

KPIを改めて設定する形で沖縄版総合戦略<sup>14</sup>として位置づけることとなった。その中において、沖縄が目指すべき社会に向けて3つの取組を行うとし、以下、「自然増を拡大するための取組」、「社会増を拡大するための取組」、「離島・過疎地域の振興に関する取組」を掲げ、地方創生交付金等を活用した各種事業を展開することとしている。そのため、政府の総合戦略で掲げられた4つの「基本目標」に直接対応せず、総合戦略で目標に掲げられている「基本目標1」と「基本目標2」に係る地域での産業振興、雇用創出や地域への人の流れを作るといった基本的な指標については、「社会増を拡大するための取組」及び「離島・過疎地域の振興に関する取組」の中でKPIが設定され、進捗状況の検証が行われている<sup>15</sup>。

表2 沖縄版総合戦略のKPI設定及び達成状況（社会増関連）

| 関連施策            | KPI（関連指標）        | 基準値                              | 現状値(2018年)                                    | 目標値(2021年)                         |                                |
|-----------------|------------------|----------------------------------|---|------------------------------------|--------------------------------|
| 社会増を拡大するための主な取組 | 雇用創出と多様な人材の育成・確保 | 正規雇用者（役員を除く）の割合                  | 59.6%<br>(2012年)                              | 61.4%                              | 62.5%                          |
|                 |                  | 就業者数                             | 62.7万人<br>(2012年)                             | 70.7万人                             | 69万人                           |
|                 |                  | 新規学卒1年目の離職率                      | 高校29.5%<br>大学25.2%<br>(2010年)                 | 高校23.8%<br>大学14.6%<br>(2017年卒)     | 高校20.0%<br>大学13.0%<br>(2020年卒) |
|                 |                  | 情報通信関連企業の立地数・雇用者数                | 237社<br>21,758人<br>(2011年)                    | 470社<br>29,403人                    | 560社<br>42,000人                |
|                 |                  | 臨空・臨港型産業における新規立地企業数・雇用者数         | 50社<br>699人<br>(2012年)                        | 178社<br>2,859人<br>(2017年)          | 260社<br>5,400人                 |
|                 | 環境整備             | 移住にかかる相談件数                       | 58件<br>(2013年)                                | 99件                                | 145件                           |
|                 |                  | 全国学力・学習状況調査における平均正答率の全国の差（小・中学校） | 小学校<br>△5.3ポイント<br>中学校<br>△9.0ポイント<br>(2012年) | 小学校<br>+0.4ポイント<br>中学校<br>△5.3ポイント | 小学校<br>+2ポイント<br>中学校<br>+1ポイント |
|                 | 交流人口の拡大          | 入域観光客数（外国人除く）・外国人観光客数            | 554万人<br>38万人                                 | 699万人<br>300万人                     | 800万人<br>400万人                 |
|                 |                  | 修学旅行者数                           | 43.5万人<br>(2012年)                             | 43.2万人<br>(2017年)                  | 45.2万人                         |

出所：沖縄県「沖縄県人口増加計画（沖縄まち・ひと・しごと創生総合戦略）の進捗状況」令和元年度第1回沖縄県地方創生会議、2019年9月11日より筆者作成

<sup>14</sup> 正式には「沖縄県人口増加計画（沖縄県まち・ひと・しごと創生総合戦略）-沖縄21正規ビジョンゆがふしまづくり-」としている。またKPIの設定では沖縄振興特別措置法に基づく沖縄県の計画である「沖縄21世紀ビジョン基本計画」の成果指標との整合が図られている。

<sup>15</sup> 沖縄県「沖縄県人口増加計画（沖縄まち・ひと・しごと創生総合戦略）の進捗状況」令和元年度第1回沖縄県地方創生会議

地方創生関連交付金<sup>16</sup>を活用した事業の効果検証は各年度において有識者会議に関連事業の評価を実施することとなっており、(表2)は2019年度の検証結果を示している。雇用創出関連の取組を取り上げると、「情報通信関連企業の立地数・雇用者数」及び「臨空・臨港型産業における新規立地企業数・雇用者数」が関連指標として掲げられており、他「正規雇用者(役員を除く)の割合」、「就業者数」、「新規学卒1年目の離職率」を成果指標として掲げている。情報通信関連産業、臨空・臨港型産業の振興は「沖縄県21世紀ビジョン」において新しいリーディング産業として位置付けられていることから、企業立地と雇用者数を成果指標として定めることで整合性をとっている。両指標については、目標値との乖離が大きいものの一定の前進が見られる状況になっている。ただし、他、「就業者数」等のKPIを、県全体のマクロ指標としていることから、その他産業の事業効果の積み上げとして評価可能なものか判断が難しい。同様に、「交流人口の拡大」では入域観光客数をKPIに設定しているが、観光施策全般の成果となる総合的なアウトカム指標として捉えられるため、事業効果として直接的に得られた成果と捉えがたい。国の交付金を活用することを背景にこうした評価が行われているが、個別の事業成果の積み上げとして評価するのであれば、より丁寧な検証が必要となる。では、地方創生に関連する事業はどのような財源を活用しているのだろうか。

これら地方創生に係る事業については、以下のような予算措置が講じられている。国による新型交付金として、2014年度及び2015年度は補助率10/10の「地方創生先行型交付金」<sup>17</sup>(以下、先行型交付金)や「地方創生加速化交付金」(以下、加速化交付金)が予算措置され、2016年度以降は、地域再生法に基づく補助率1/2とする法律補助として、「地方創生推進交付金」が用意された<sup>18</sup>。

こうした新型交付金とともに、地方創生に要する事業の一般財源からの負担については、地方財政計画において「まち・ひと・しごと創生事業費」に対応した交付税算定に組み込み、各自治体に財政的な支援を行うこととなっている。

さらに、沖縄県では地方創生に係る事業についても、沖縄振興一括交付金<sup>19</sup>を活用している事業も含まれることから、沖縄版総合戦略の全体評価を地方創生推進交付金の成果として直接評価することは困難である<sup>20</sup>。では、地方創生関連交付金によってどのような事業が行われているのか、具体的に見ていくこととする。以下、地方創生関連交付金により実施された事業数と事業費は(表3)の通りとなっている。

<sup>16</sup> ここでは、「地方創生先行型交付金」、「地方創生加速化交付金」、「地方創生推進交付金」をさす。

<sup>17</sup> 「地域活性化・地域住民生活等緊急支援交付金」

<sup>18</sup> 地方創生に係る財政措置とその成立に至る経緯に関しては、鎌田素史(2015)に詳しい。

<sup>19</sup> 沖縄振興に資する沖縄の特殊性に基因する事業等に活用できる国庫支出金。ここではソフト事業に係る沖縄振興特別推進交付金をさす。

<sup>20</sup> 沖縄県では、「一括交付金で実施できず、かつ地方創生推進交付金で実施可能な取組に対しては、地方創生推進交付金を活用している」としている。2018年度第一回沖縄県地方創生推進会議、議事要旨より



表3 地方創生関連交付金を活用した事業等

| 交付金名               | 件数 | 事業費(千円)   | 補助率   |
|--------------------|----|-----------|-------|
| 地方創生先行型交付金(2014年度) | 27 | 1,034,187 | 10/10 |
| 地方創生加速化交付金(2015年度) | 6  | 354,668   | 10/10 |
| 地方創生推進交付金(2016年度)※ | 4  | 191,379   | 1/2   |

※地方創生推進交付金については2016年度当初予算において開始された事業

出所：沖縄県「地方創生関連交付金の活用について」(2016.7.26)第1回沖縄県地方創生推進会議資料より筆者作成

地方創生関連交付金を活用し、かつ雇用創出、人材育成等に関連する主要な事業として、「沖縄機能性食品推進モデル事業」や「製造業雇用拡大事業」、「地域力活用型販路拡大応援事業」、「沖縄デジタルコンテンツ産業人材基盤構築事業」、「おきなわ型農業成長産業化推進事業」、「沖縄版広域連携型地域ブランド共創事業」、「移住定住促進事業」等、農業から観光、移住促進等に至る多様な分野において事業が実施されている<sup>21</sup>。特徴として、農林水産物の6次産業化、高付加価値化、中小企業等の販路拡大、広域観光プロモーション事業、情報通信関連産業に関する人材育成事業が主な取り組みとなっている。各事業に成果目標についてみると、例えば情報通信関連産業の人材育成事業については、表2の「情報通信関連産業の立地数・雇用者数」に紐づけて評価が行われているが、一部の事業では因果関係は類推できるものの直接的成果として妥当な指標か検討が必要なものも含まれている。「おきなわ型農業成長産業化推進事業」では機能性食品の開発やプロモーション活動が含まれる事業だが、KPIを「園芸品目の農業産出額」、「新規就農者数」としており、同事業の直接的な成果が、全体のKPIにどの程度寄与するのかは不明なものとなっている。

<sup>21</sup> 沖縄県「地方創生関連交付金の活用について」(2016.7.26)第1回沖縄県地方創生推進会議資料

表4 沖縄版総合戦略に係る事業

| 施策体系             |                  | 事業数(件) |
|------------------|------------------|--------|
| 自然増を拡大するための取組    |                  |        |
| (1)              | 婚姻率・出生率の向上       | 17     |
| (2)              | 子育てセーフティーネットの充実  | 33     |
| (3)              | 女性の活躍推進          | 7      |
| (4)              | 健康長寿おきなわの推進      | 49     |
| 小計               |                  | 106    |
| 社会増を拡大するための取組    |                  |        |
| (1)              | 雇用創出と多様な人材の育成・確保 | 52     |
| (2)              | 地域産業の競争力強化       | 14     |
| (3)              | UJIターンの環境整備      | 21     |
| (4)              | 交流人口の拡大          | 40     |
| (5)              | 新しい人の流れを支えるまちづくり | 2      |
| 小計               |                  | 129    |
| 離島・過疎地域の振興に関する取組 |                  |        |
| (1)              | 定住条件の整備          | 53     |
| (2)              | 特色を生かした産業振興      | 18     |
| (3)              | Uターン・移住者の増加      | 3      |
| 小計               |                  | 74     |
| 合計               |                  | 309    |

出所：沖縄県「沖縄県人口増加計画に係る主な事業一覧」（2019.2.8）第2回沖縄県地方創生推進会議資料より筆者作成

沖縄版総合戦略全体において、地方創生関連交付金をはじめ、その他、沖縄振興一括交付金、県単独事業や補助事業等によって実施されている事業全体を確認すると、(表4)のように整理できる。

施策については、「自然増を拡大するための取組」において、「健康長寿おきなわの推進」や「子育てセーフティーネットの充実」等に手厚い事業展開が見られるとともに、「社会増を拡大するための取組」では「雇用創出と多様な人材の育成・確保」、「交流人口の拡大」関連の事業が多く見られる。内容について確認すると、就農支援から情報関連産業のIT技術者の人材育成事業等、離島交流事業等が幅広く展開されている。事業の財源については、先行型交付金や加速化交付金等で実施されてきた事業に加え、先行型交付金の事業終了後も継続的に事業実施をはかるため沖縄振興一括交付金を活用した事業に転換したものも含まれている<sup>22</sup>。

以上のように、沖縄版総合戦略に係る一連の事業については、地方創生関連交付金や各個別事業においてKPI設定がされていない事業も含まれており<sup>23</sup>、成果の積み上げがどのように総合

<sup>22</sup> 沖縄振興一括交付金においても沖縄固有の地域課題に即して事業を実施できることとなっているため、先行型交付金を活用した「離島生活コスト低減事業」は後継事業として沖縄振興一括交付金を活用している。

<sup>23</sup> 沖縄振興一括交付金を活用する沖縄振興特別推進交付金事業では成果目標が公表されているが、事業実施そのものが成果として設定されており、アウトカム指標とはなっていない。

的なKPI達成に導かれるのか明らかでない。

また、地方創生が求める理念に立ち戻ると、沖縄県全体の評価は県内市町村の地方版総合戦略の達成状況を含めた成果を鑑みなければならないが、この事業評価のスキームにおいては、県が展開する各種事業のKPIの達成そのものがマクロ指標の成果指標とリンクしてしまうため、より手厚い産業振興が必要な分野や地域を取り残すことになる。県の総合戦略と市町村の総合戦略の関連性、また市町村の総合戦略の達成状況をKPIに含めた県の成果指標の必要性が問われることとなる。

以上の状況を踏まえ、市町村の「地方版総合戦略」に向けて必要な評価、視点等をまとめておきたい。

#### 4. 市町村の「地方版総合戦略」の取組評価に向けて

地方創生法の制定を受けて、沖縄県内の全市町村においても2015年度中に人口ビジョン及び地方版総合戦略が策定された。多くの市町村では、市町村の基本構想や総合計画との整合性を図る形で策定・各事業が実施されてきている。

このため第1期の中間検証を含め、次期総合戦略の策定期間についても各市町村で異なっているため、網羅的な評価検証は今後の課題となるが、以下の観点が重要になってくると考えられる。

第一に、各市町村の地方版総合戦略の取組について、市町村が自ら現状を把握した上で目標設定可能であり、その成果の積み上げが地域全体の振興にどのようにつながるのか道筋を確認する必要がある。4つの基本目標に基づき、基本指標のKPIを設定し、そこに関連施策・事業を実施し、更にKPIを設定し評価していく形となっているが、事業毎にアウトプット指標やアウトカム指標が設定されているため、全体的評価を行う上では注意が必要となる。これは個別施策の評価を行う点ではある程度有効ではあるが、例えば、産業振興や雇用創出等に係る事業において、人材育成や販路拡大等の各種事業の展開が結果として全体の成果にどのようにつながっていくのか明確にしておく必要がある。中長期的な取組によって事業成果が徐々に現れると期待できる事業であれば、各年度の達成度ではなく、その継続によって得られる状況を成果の一つとしても評価する視点も重要である。

第二に、離島や中山間地域等の振興を軸においた取組の継続性・持続性を評価する視点が必要である。その点でそれらを支える離島・中山間地域と隣接する周辺の自治体においても、広域的な連携・各種主体の支援を前提においた事業とその評価がポイントとなると考えられる。

「地方創生」の目標の一つが、創生会議報告書で指摘された「消滅可能性都市」における人口減少に歯止めをかけることであり、沖縄版総合戦略において「離島・過疎地域の振興に関する取組」は重要な柱となっていることから、離島や中山間地域等の条件不利地域での地域経済の維持、及び雇用創出を目指すことが優先的な課題となる。人口減少そのものは今に始まるものではなく、また当該地域の責任に帰せられるものではない。過去の政策の帰結でもある事を踏

まえると当該自治体の取組そのものを評価する視点のみではなく、広域的な観点から適切な支援等が必要な体制と継続的な事業展開について析出できるような評価の枠組みが必要である。

第三に、上記に関連し、「基本目標4」の「…地域と地域を連携する（傍点筆者）」という視点は地域全体の振興を図っていく視点に立ち返れば、各市町村の取組が波及的・継続的な事業展開に広がるよう、地域で活動する主体との連携、市町村間の広域的な連携を総合的に評価することが必要となってくる。2020年3月に策定された改訂版の沖縄版総合戦略、「沖縄21世紀ビジョンゆがふしまづくり計画（沖縄県まち・ひと・しごと創生総合戦略）」では、「持続可能な開発目標（SDGs）」の理念に沿って、地域における経済団体や労働団体、企業、NPO、県民等の多様な主体との連携の必要性を謳っている。SDGsの「誰一人として取り残さない」という基本理念を念頭においた評価軸も今後の産業振興のあり方を考える上では重要であろう。

### おわりに

以上を踏まえ、今後の課題を整理し、本稿のまとめとしたい。地方創生に係る評価スキームについて、国及び県の間評価を踏まえて検討を加えて来たが、事業の財政的な裏付けである交付金のあり方やその具体的な事業評価については、踏み込んで検証する必要がある。

地方自治体における地方版総合戦略は総合戦略を勘案しつつ、県や市町村の総合計画等との整合を図りながら策定されているため、各種事業について後付けでKPIを設定している例も見受けられる。さらに地方創生関連交付金は毎年度の事業評価を適切に行うことを求めているが、その財源は各自自治体の単独補助や別の法的根拠を持つ補助金等も活用されており、多様であることから、交付金事業そのものの事業評価を実績のみで測る難しさが伴う。

地方創生推進交付金について、補助率を1/2としているのは「自立化」を意識した交付金という意義が大きい。上記の「自立化」が地方自治体の一般財源による事業継続を含む意味をもつものであるならば、地方自治体の継続的、安定的な事業を担保する意味での一般財源の拡充・強化の議論は避けられない。また、地方創生で芽吹いた意義のある取組が「自立化」を背景に頓挫することがないように、財政力の弱い自治体を考慮した財政支援のあり方も検討する必要がある。小規模の離島市町村を抱える沖縄県においては、現状においても裏負担の問題から地方創生推進交付金による事業実施は困難な状況にあり、その点でも地域の実情に応じた手当が必要である<sup>24</sup>。

今後、地方創生関連交付金の動向とともに、今後の経済情勢の変化に応じて、また地域の実情に対応した施策展開がなされているのか、現状の財政的な枠組みでの地域振興をすすめていくことの意義と限界について検討する必要がある。今後の課題としたい。

<sup>24</sup> 過疎地域自立促進特別措置法が期限を向かえ、新過疎法の制定に伴い、これまで指定を受けている沖縄県内18市町村のうち9市町村が指定から外れる可能性があるとの報道もあり、財政的な問題は引き続き予断を許さない状況にある。「過疎新法9市町村除外 本紙試算県内指定、現在の半数」『琉球新報』10月15日朝刊

## 参考文献

- 小田切徳美 (2015) 『農山村は消滅しない』岩波書店。
- 高寄昇三 (2015) 『「地方創生」で地方消滅は阻止できるか 地方再生策と補助金改革』, 公人の友社。
- 増田寛也 (2014) 『地方消滅:東京一極集中が招く人口急減』中央公論新社。
- 山下祐介 (2014) 『地方消滅の罨』筑摩書房。
- 石井晴夫 (2017) 「地方創生による地域経済の再生と社会基盤の強化策」『経済学論纂』第57巻 3・4号、頁1-16。
- 川北泰伸 (2016) 「地方創生における自治体の現状と政策実施」『同志社政策科学研究』特集号、頁27-43。
- 鎌田素史 (2015) 「地方創生の取組への財政支援-新型交付金とまち・ひと・しごと創生事業費-」『立法と調査』371号、頁18-29。
- 城戸宏史 (2016) 「「地方創生」政策の問題と今後の市町村合併の可能性:-一村一品運動のインプリケーションを踏まえて-」『経済地理学年報』第62巻4号、頁306-323。
- 木村武雄 (2017) 「地方創生と日本経済」『経済学論纂』第57巻5・6号、頁1-13。
- 武田公子 (2018) 「地方創生戦略における国と地方の財政関係」『金沢大学経済論集』第39巻1号。
- 濱田康行、金子勇 (2017) 「地方創生論にみる「まち・ひと・しごと」」『経済学研究』第67巻2号、頁29-97。
- 榎平龍宏 (2018) 「『地方創生』をめぐる議論の整理と農山村地域政策の課題 (第85回研究発表会シンポジウム 統一テーマ農山漁村における地域再生の実相と課題)」『農業・食料経済研究』第62巻1号
- 森川洋 (2020) 「地方創生政策とその問題点」『人文地理』第72巻3号、頁299-315。
- 吉澤佑葵 (2019) 「中央政府における「地方創生」の政策過程と政府間関係」『政治経済学研究論集』第4号、頁1-20。

## 参考資料

- 内閣府地方創生事務局 (2018a) 「地方創生加速化交付金事業の効果検証に関する調査報告書」
- 内閣府地方創生事務局 (2018b) 「地方創生事業実施のためのガイドラインー地方創生推進交付金を活用した事業の立案・改善の手引」
- 内閣府地方創生事務局 (2019) 「地方創生推進交付金事業の効果検証に関する調査報告書」
- 内閣府 (2019a) 「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」
- 内閣府 (2019b) 「第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略」
- 沖縄県 (2014) 「沖縄県人口増加計画-沖縄21世紀ビジョンゆがふしまづくり-」
- 沖縄県 (2020) 「沖縄21世紀ビジョンゆがふしまづくり計画 (沖縄県まち・ひと・しごと創生総合戦略)」
- 沖縄県ホームページ 「沖縄21世紀ビジョンゆがふしまづくり計画 (沖縄県まち・ひと・しごと

創生総合戦略) について」

<https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/jinnkouzoukakeikaku.html> 2020年

11月1日アクセス