

## その2 山形県の取り組み状況

インタビュー 山形県企画振興部企画調整課長 墳崎 正俊氏に聞く

# 人口減少を克服し、人と地域が輝く 「やまがた創生」の実現に向けて

### ■山形県の総合戦略策定の状況

——人口減少が国家的課題となった。山形県の状況は。

山形県の人口は毎年約1万人ずつ減っている。国立社会保障・人口問題研究所の推計では、平成42（2030）には94.9万人、平成52（2040）年までに現在よりも約3割減って83.6万人になると推計されている。一方、老年人口割合は現在の30.0%から平成52年には39.3%に上昇することが見込まれ、これは同時期に年少人口と生産年齢人口が大幅に減少することを意味する。働き手の減少は、本県経済規模の減少、ひいては、社会保障をはじめとする地域サービスの低下等につながる。人口減少の要因は主に出生数の減少からなる自然減と、東京をはじめとする県外への転出超過による社会減に起因するが、両面からこの減少をいかに抑制するか（積極戦略）、人口減少局面でいかに地域活力を維持するか（調整戦略）が課題になる。

### 《山形県の人口の動きについて》

#### ■総人口の推移と将来推計

◎山形県の人口は113万268人（平成26年11月1日現在の山形県推計）  
◎国立社会保障・人口問題研究所の将来推計では、山形県の人口は、平成22年から平成52年までの30年間で、約3割少ない、約83万6千人まで減少すると予測



出典：平成22年まで 総務省「国勢調査」  
平成27年以降 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（H25.3推計）」

——国の総合戦略は「地方における安定した雇用を創出する」「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、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する」を基本目標に掲げている。



■墳崎 正俊（つかさき・まさとし）氏

#### 【略歴】

- 2001年～ 国土交通省入省（総合政策局配属）
- 2003年～ 内閣官房へ出向（都市再生本部事務局）
- 2005年～ 国土交通省海事局、大臣官房
- 2008年～ EU日本政府代表部（在ベルギー）
- 2011年～ 観光庁国際交流推進課 海外旅行促進官
- 2013年～ 山形県企画振興部交通政策課長
- 2015年～ 山形県企画振興部企画調整課長

山形県では、昨年6月、「人口減少対策プロジェクトチーム」を設置した。人口減少の要因は自然減と社会減だから、自然減への対応策として「総合的な少子化対策」を、社会減への対応策として「人材の県内定着・県内回帰」を掲げ、これらの基盤となる取り組みとして、「産業振興・雇用創出」と「活力ある地域づくり」を掲げ、12月に「中間報告」をとりまとめた。

例えば、「総合的な少子化対策」では、本県女性の平均初婚年齢が27.3歳（平成17年）から28.8歳（平成25年）まで上昇し、第1子を20歳代で出生する割合が64.2%から52.3%にまで低下していることから、「やまがた出会いサポートセンター」の設置など結婚支援、

出会い支援を充実・強化することとしたし、「人材の県内定着・県内回帰」では、特に20歳代の女性の県外転出超過が顕著であることから、女性や若者等による創業・スモールビジネスの後押しについて、平成27年度予算から取り組みを先行して開始している。

——県の総合戦略、進み具合はどうか。

本年4月に知事を本部長とし、全部局長から構成される「山形県総合戦略推進本部」が設置された。また、県と市町村の連携推進会議を開催し、市町村間の連携の促進や、市町村による戦略策定の支援体制を整えた。加えて、大学、金融機関、企業経営者、移住者、新規就農者、大学生などと個別の意見交換を行っているほか、5月から1カ月間、パブリックコメントによって広く県民の皆さまからご意見を募集した。

これら検討やご意見を踏まえ、7月上旬に「総合戦略（骨子案）」をとりまとめたところ。骨子案では、

- ・「豊かな山形の資源を活かして雇用を創出」、
- ・「山形に住もう・帰ろうプロジェクトを推進」、
- ・「若い世代の結婚・出産・子育ての希望を実現」、
- ・「安心と活力ある地域を創出」

の4つを基本目標とし、それぞれ主要プロジェクトを提示している。今後は、各界からさらに具体的なお助言、ご意見をいただきながら、10月を目指して総合戦略の策定に取り組んでまいりたい。（※なお、「総合戦略（骨子案）」については、山形県HPに掲載している。）

<http://www.pref.yamagata.jp/ou/kikakushinko/020060/kikaku/sogosenryakusakutei/sogosenryaku.html>

## ■地方版総合戦略

### ～今までと何が違うのか？

——今般の総合戦略は既存の総合計画などと比較して何が違うのか。

大きく2つあると思う。1点目は、「人口減少」にフォーカスした点。従来からの総合計画には人口減少対策に直結しない政策も含めて、およそすべての政策分野が含まれる。しかし、今般の総合戦略は県や各市町村の人口をどのように維持するのか（減少を抑制するのか）という目標に向けて戦略を練り直すことになる。これまでの政策がベースにはなるが、「人口減少」という観点で点検すると、抜け落ちていた取り組み、

高度化が求められる取り組み、連携や総合化が求められる取り組みが見えてくるのではないかな。

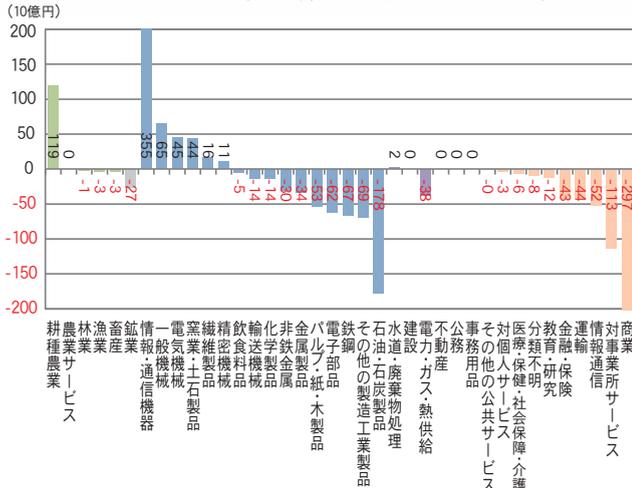
2点目は、根本的な話になるが、各地方の総合戦略が国家戦略の一翼を担っているという点だろう。「地方創生」という冠が付き、分かりづらくなったが、今回の議論は、もともとは日本全体の人口減少問題にどう対処すべきかであったはずだ。日本の人口はこのままでは約100年後の2100年には5,000万人を切り、1911年（明治44年）と同じような人口となる。しかも高齢化率は、明治期は5%程度にすぎなかったが、40%を超えてしまう。人口減少と急速な高齢化、働き手の減少にどう対応するか。その要因や対策を検討するなかで、「地方創生」という考え方がでてきた。大都市圏と地方圏では出生率に大きな差があるのだから、超低出生率の東京圏に人が集まる現在の潮流を是正し、より出生率の高い地方に人を誘導するという方向である。（平成26年度の合計特殊出生率は山形県が1.47に対し、東京都は1.15である。）

これまでも「地域再生」など、政府による地方振興策はさまざまあったわけだが、それらはどちらかと言えば地方だけのための政策にすぎず、国家的視点は薄かったように思うし、総合計画はあくまで各自治体が自発的に取り組んできたものだ。今回は日本全体の人口減少対策の一環として、地方創生がうたわれている。だからこそ、政府側から地方に対して大きな期待が寄せられているし、地方側も、国全体の動向や政府の戦略を踏まえた取り組みが求められているということではないか。昨年成立した「まち・ひと・しごと創生法」が、地方版総合戦略に政府の総合戦略を勘案することを求めている通り、政府の「人口ビジョン」や「総合戦略」は、しっかり抑えたうえで戦略策定にあたらなければならない。

——市町村からは「今までも散々やってきた。総合戦略を練るといっても何をどうしたものか…」という声が聞かれる。アドバイスをお願いしたい。

「追い風」ととらえて前向きに取り組まないといけない。政府では、県や市町村の取り組みを支援するツールが続々と登場している。「交付金」に注目が集まりがちだが、人的支援、情報支援などにも有用なものが少なくない。例えば、「地域経済分析システム（RESAS）」が構築・提供されているが、これを活用すれば、各自

山形県 産業別域外収支実額 (2005年)



経済産業省「山形県の地域経済分析」(平成27年3月)

自治体の産業構造が把握できる。別表は山形県の域外収支の産業別状況である。少しデータが古いものもあるが、どの産業が山形県に富を蓄積しているのか、こうしたデータから強み・弱みが見えてくる。ただし、データはあくまで過去・現在の状況を示すものであり、これらを前提にどの未来を目指すかは、各自治体の判断だ。

また、地方創生は運動論的な展開を見せていることにも注目すべきだ。地方創生という言葉が各界でかなり使われ、自分の地域を自分たちで何とかしなければならぬという意識が一般の方々にも浸透している。以前は、一緒に取り組みを進めようと声をかけても、「いやいや、私はあまり関係ないですよ」というような雰囲気が少なからずあったかもしれないが、現在は、より幅広い層との協働を行いやすい環境にある。県内のいくつかの市町村で、住民が主体的にこの問題に取り組もうという動きがでてきており、協働にあらためてトライしてみる良いタイミングだ。

——自治体間競争に対する怖さがある。

確かに、約1,800の市町村が全国一斉に取り掛かるなかで、自らのまちが埋没するのではないかと焦りを感じざるを得ない。県でも、「山形らしさ」をいかに出すかという点に知恵を絞っているが、最終目標がいずれの自治体も「人口減少の抑制」で同じだから、容易でない。すでに総合戦略を策定・公表した自治体を見ると、「基本目標」には、国の総合戦略が示した4つの基本目標(「雇用創出」、「新しいひとの流れ」、「若い世代の結婚・出産・子育て」、「地域づくり」)に沿ったものを掲げているところが多い。個人的見解だが、

この基本目標レベルで、他の自治体と大きな差別化をするのはなかなか難しい気がする。

おそらく、それら基本目標への到達ルートや実現方法といった「山の登り方」に各自治体の独自性が出てくるのではないかと。同じ100人の雇用創出という基本目標を立てても、近くに空港や高速道路といった交通網も整備されている市町村では、県外や海外への輸外型・装置型の製造業を誘致し、それに適した人材の定着を目指すことになるだろうし、森林などの地域資源に着目して、小ぶりだが高付加価値の産業を起こそうという市町村もあるだろう。

なお、数値目標のレベルは野心的すぎても、保守的すぎてもいけない。「ちょっと背伸びする」くらいが良いと思う。いずれにせよ、地方創生担当の石破大臣は、本年6月の政府会合で以下のような発言もされている。乗り遅れないよう取り組みたい。

**【参考】平成27年6月12日、石破地方創生担当大臣**

「地方創生も、正直言って、随分と市町村、都道府県でばらつきが出てきたという感じがあります。これは、当然、そうなるのでありまして、適当にやっても、最後は何とかなるだろうとお思いの方がいるかもしれませんが、最後は何ともなりません。私どもとしては、とにかく目いっぱい支援をして、お困りの方はぜひとも御相談ということを何度も何度も申し上げておりますので、よろしくお願ひいたしたいと存じます。」

**■最優先は「しごと」ではないか。  
～ストーリーが重要に**

政府は「まち・ひと・しごと創生総合戦略」という名称を用いているが、戦略の優先順位は「しごと」→「ひと」→「まち」ではないかと思う。政府の総合戦略には、「地方において毎年10万人の若い世代の安定した雇用を創出し(しごと)」、「生み出す毎年10万人分の雇用を活用し、地方から東京圏への転入者を毎年6万人減少させ、東京圏からの地方への転出者を毎年4万人増加させ(ひと)」、「こうした好循環に向けた取り組みを次の世代に引き継ぐため、若い世代が安心して結婚・出産・子育てをしやすい社会を実現し、それ

を「活気にあふれたまちづくりによって、しっかりと地域に根付かせていく」（まち）と、各政策を一連の流れをもって説明している。

今回の地方創生は、地方創生「計画」でなく、地方創生「戦略」とされている。ここには、こうした「ストーリー」が重要であるとの考えがある。6月に本県の吉村知事が石破大臣を訪問した際も、「地域ごとにしっかりとストーリーを作ってほしい。そうした取り組みを新しい交付金で積極的に支援していく。」とのコメントを頂戴している。政策の総花的な羅列でなく、政策を相互に関連性をもった一連の体系、優先順位をつけた戦略として示そうとしている点は従来になかった点で、意を用いる必要がある。

なお、雇用については、「数」のみならず、「質」にも着目した政策が期待されよう。賃金ややりがいなど、東京より魅力ある職でないと、新しい流れは作れない。何より、人口減少局面では、生産性を高めないと経済規模を維持できない。本県でも、芸大を卒業した女性が、東京での販路拡大に積極的な食品会社に就職し、パッケージデザインなどを一手に引き受け、高付加価値製品の売り上げを伸ばしているという例もある。こうした例を増やしたい。

## ■PDCAは軌道修正のための仕組み

——国は今般の総合戦略で地方自治体に対してKPI<sup>(注1)</sup>の設定とPDCA<sup>(注2)</sup>の着実な実施を求めている。市町村では、来年度に創設が予定される新型交付金との関係

(注1) KPI :

Key Performance Indicator (重要業績評価指標) の略。目標の達成度合いを計る定量的な指標のこと。目標に向かって事業を進めていくにあたり、「何を持って進捗とするのか」を定義するために設定される尺度で、現況を指し示す様々な指標の中から、進捗を表現するのに最も適していると思われるものが選択される。

(注2) PDCA :

Plan (計画) : 従来の実績や将来の予測などをもとにして業務計画を作成する

Do (実施・実行) : 計画に沿って業務を行う

Check (点検・評価) : 業務の実施が計画に沿っているかどうかを確認する

Action (処置・改善) : 実施が計画に沿っていない部分を調べて処置をする

この4段階を順次行って継続的に業務改善を図る方法。

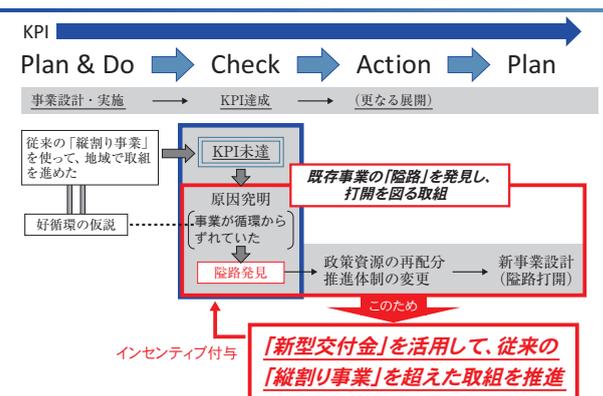
で、とまどいの声が聞かれる。KPIの達成度合いによって後年の交付金が減額されるのではないかといった疑心暗鬼などところもあるようだ。

KPIやPDCAというのは答えが分からない世界だからこそ必要になる目標管理手法だ。高度成長期のように、国も地方も皆の目指すべき方向や達成する手法がひとつしかなくて、がむしゃらにさえやれば結果がでる時代には、KPIもPDCAも必要なかった。

今は、世の中が複雑化・多様化しているし、動きがはやい。まずは「仮説」をたてて、「行動」してみながらでないと正解にたどりつけない。KPIとは最終到達点(総合戦略においては基本目標における数値目標)に向けた通過点を確認するための補助的・中間的な指標であり、立ち位置をしっかりと把握・確認するための仕組みである。

### 「新型交付金」: 従来の「縦割り事業」を超えた取組支援

(例) 「既存事業の「隘路」を発見し、打開する取組」



6月に政府が示した資料(上図)には、KPIを設定し、PDCAを回した結果、目標達成に向けた隘路(=KPI未達成部分)が発見された。そこを打開する地方の取組に新型交付金をあてるとのイメージも示された。数値目標を達成できないとひどい仕打ちが待っていると恐れるのではなく、目標が達成できなかったときに、その原因をただちに究明し、軌道修正できる仕組づくりに重きを置くことが求められているのではないか。

なお、新型交付金については、6月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」において、  
①官民協働や地域間連携の促進、地方創生の事業推進主体の形成、中核的人材の確保・育成等の観点で先駆性のある取り組みや、  
②地方自らが既存事業の隘路を発見し打開する取組

み（政策間連携）、  
 ③先駆的・優良事例の横展開  
 を積極的に支援するとされた。今後、来年度予算編成プロセスのなかで、より詳細な要件などが明らかになってくるものと思われる。

——総合戦略の中で向こう5年の目標を立てるわけであるが、悪くすれば行政機関として目標に固執しがちになるのではないかと。何が何でもやらなければと。

例えば、出羽三山への観光客数を増やそうと思えば、  
 ①出羽三山の存在を知ってもらう（認知度）、②認知した人のうち出羽三山を好きな人の割合を増やす（選好率）、③好きな人のうち、実際にお金をだして宿を予約する人の割合を増やす（購入率）、④実際に来訪する（観光客数＝最終目標）などの消費者行動に関する「仮説」が考えられる。取り組みの結果、最終目標である観光客数が増えなかったときに、①の認知度が低ければ、そもそも出羽三山を知らない人が多かったわけだから、次年度からはPR予算に重点をおくことになるし、③が隘路ならば、旅行会社や地域とともに、魅力的な商品や格安の商品を増やすことに重きをおくことになる。現実には、統計上、データ上の制約があり、望ましいポイントすべてにKPIを設定するのは難しいが、最終目標を達成できなかったとき、その原因を明確にし、軌道修正できる点にKPIやPDCAの意義がある。

## ■人口減少対策は超ロングスパンの課題。 まずは最初の5年から

——人口減少対策は30年～40年、一世代～二世代と時間のかかる課題である。そうした超ロングスパンの課題に5年間の総合戦略で対応しようとするに無理があるのではないかと。

昨年12月に政府の「人口ビジョン」が策定されているが、ここでは現在の出生率等のトレンドが続けば、「2100年に5,000万人を切った後も、人口はいつまでたっても安定しない」とされた。一方、仮に2030年に1.80（若い世代の希望が実現した場合の出生率）、2040年に2.07（人口を維持するために必要な出生率）の出生率となれば、「2060年に総人口1億人程度を確保できる」とされている。この5年、10年の取り組み次第で、50

山形県の市町村支援体制

	総合支庁	本庁企画振興部	
		市町村課	企画調整課
総括		地域振興主査 五十嵐 023-630-2680	
村山	村山総合支庁 地域振興課・音山 023-621-8354	地域振興主査 鈴木 023-630-2680	企画主査 佐藤 023-630-2172
最上	最上総合支庁 地域振興課・丸山 0233-29-1239	主事 清野 023-630-2234	企画主査 保利 023-630-2172
置賜	置賜総合支庁 地域振興課・永沢 0238-26-6021	主査 伊藤 023-630-2234	主査 岡田 023-630-2895
庄内	庄内総合支庁 地域振興課 [鶴岡市] 石名坂 0235-66-5440 [酒田市] 山本 0235-66-5442 [三川町・庄内町・遊佐町] 榎 0235-66-5439	主事 長岡 023-630-2234	企画主査 笹原 023-630-2895

年後100年後の未来が大きく変わることをよく認識しないといけない。

県では上記政府の仮定等に倣い、県版の人口ビジョンの検討を進めている。（※なお、県の人口ビジョンの検討状況は県のホームページに掲載している。）50年スパンの人口推計と現実の延長である5年後を突き合わせながら、総合戦略を立てていくことになる。

——国も走りながら考えているせいか、情報が小出しにされている印象がある。先の状況が見えづらいため、市町村では人口ビジョンや総合戦略策定に関する県のサポートを強く望んでいる。県の支援体制はどうか。

県内4カ所の総合支庁に相談対応窓口を設置している。また、本庁にも企画振興部の企画調整課と市町村課に地域ごとの担当者を設置した。市町村の皆さんには、遠慮なくご活用願いたい。現在のところ、総合戦略の策定スケジュールなど基本的な問い合わせが多い。市町村では、夏までに体制を整えて人口ビジョン、総合戦略の中身の検討をはじめるところが多いと聞いており、今後、具体的な問い合わせが増えてくるのではないかと考えている。

（聞き手：(株)フィデア総合研究所 理事 熊本 均）