

# 地方創生（地域活性化）の取組成果測定法の比較検討

## Measuring the Impact of Regional Revitalization Policy

鈴木英之

合同会社ファイン・アナリシス

Hideyuki SUZUKI

Fine Analysis, LLC.

suzuki@finea.co.jp

**抄録：** 地方創生政策の下、地方自治体（広域・基礎）は、地域活性化施策に対する KPI と成果指標の設定が求められ、27 年度までにほぼ全ての自治体がそれぞれ自らの目標数値を決定した。但し、自治体が設定した成果指標の多くは人口（自然及び社会）増減に関するものに集中しており、政策効果の波及機序の複雑性を考慮すると、PDCA サイクルを前提とした政策評価に十分な情報であるとは必ずしも言えない。また、指標測定上の時空間的な粒度の面からも、利用上の限界を指摘することが出来る。本報告では、これらの成果指標を補助、代替する方法を検討する。既に地域活性化状態を測定するための幾つかの提案が先行研究に存在するため、それらを自治体実データに適用した。その結果、市町村より小さな集計単位を持つ統計資料を用いた分析の有用性を確認した。

**Key Words:** 地方創生(地域活性化), 地域経営, PDCA サイクル, エビデンスベースな政策形成 (EBPM)

### 1. 背景

地方創生政策の下で、それぞれの（広域・基礎）自治体は、地方版「総合戦略」を策定することが求められた。総合戦略では、地方政府が自律的に PDCA サイクルを回し、エビデンスベース (EBPM) な地域経営の実施が期待されており、そのため施策の実行状況を示す「KPI」とその成果指標を示す「基本目標」が客観的な数値指標として設定されている。

多くの地方自治体は、KPI として観光入込数、就業支援数、創業数等を取り上げている。また成果目標として出生数や転入者数等の人口変化（自然増減、社会増減）に関連する指標が取り上げられている[1]。

### 2. 問題の所在

しかし、PDCA サイクルが機能しない原因としての KPI の不適切さについてはこれまでも繰り返し指摘されてきた。著者は、KPI 及び成果指標の問題点として以下に整理して提示する。

#### 2-1. 比較可能性の弱さ

KPI の多くは自治体に個別の測定方法に依存するため自治体間比較分析は容易ではない[2]。(例えば、観光者の入込数の測定法については、平成 21 年より国土交通省が「共通基準」を設け一部の広域自治体で運用されている。ただし参加していない都道府県が存在することや基礎自治体レベルでの比較可能性は保証されていない、等の課題が未だ残されている。)

また自治体比較のための横断的データベースの整備は、国が整備する従前の公的統計を除けば、充分とはいえない。

成果指標の多くは、人口・出生率等の公的統計資料として客観的に把握し得るものが選択されている。ただし下記の問題点を指摘しうる。

#### 2-2. 時間的なスケールの適切さ

藤山(2015)は、地域において近視眼的な人口増加政策が、かつてのニュータウン開発の轍を踏むものとして、むしろ中長期にわたる持続性を損なう恐れがあることを指摘する[3]。

人口指標の変動は、ある程度の中長期的な傾向と短期的変動とに分解される。前者は出生率、婚姻率や人口動態の構成比率等の自然増減数と関連し、後者は転入出等の社会増減数と関連付けて理解することが出来る。前者と後者は必ずしも連動しておらず、むしろ短期的な人口増加が中長期的には人口減少の要因になるケースも多い。

したがって、人口統計は利用が容易な統計指標ではあるが、その用法には充分の留意が必要である。とりわけ、シティプロモーションや若年世代の移住施策等の短期的成果を評価するための KPI として人口統計を利用する際には、併せて社会経済的な指標を測定する等の慎重な分析と多面的な評価が必要であると思われる。

#### 2-3. 空間的なスケールの適切さ

宮副(2014)は、小売販売額などの経済指標データが、地域における個別プロジェクトレベルの成果を把握するには粗すぎる点を指摘した上で、行政界単位より小さな地域活性化プロジェクト単位で、取り組みの効果がわかる評価指標づくりが望まれる、とする[4]。

既存の統計資料の多くは、その空間的な最小集計単位を現行の市町村界としているが、地域における個別の取り組みの成果を評価する際には、それ以下の小地域統計

を必要に応じて利用する検討が求められるであろう。

農業分野や観光分野において、歴史的文化的な空間境界(旧市町村界)を利用する動きも見られる[5][6]。今後、適切な空間集計単位の模索とともに効果的に小地域空間を分析する方法の確立が求められるものと考え。

## 2. 目的

本研究は、地域経営・地域診断に資する事を想定し、地域施策のKPI及び地域活性化の成果指標に対して、その補助となる指標、関連する指標を検討することを目的とする。同時に、それら数値の評価手法や応用的な分析方法を検討する。

ただし、自治体や地域事業者による利活用を想定し、利用するデータについては、自治体間比較および経年比較の可能性やデータの入手可能性を考慮する。また、数値指標の分析方法については、解釈の容易さや利活用ニーズへの対応を考慮するものとする。

## 3. 方法

成果指標やKPIを補助し得るものとして、前述した目的の役に立つ統計資料は自ずと限られる。政府による地域分析の試みとして内閣府経済財政諮問会議「選択する未来」委員会(2015)がある[7]。これによる分析では国勢調査による人口データ、経済センサスによる事業所、製造販売額データの他に、農業産出額や地方税課税データが利用された。また経済産業省の中心市街地活性化情報提供サイト「まちげんき」には地域分析に利用可能な統計資料として①人口(国勢調査)、②産業構造(経済センサス)に続けて③所得水準・消費額(住民税課税データ、家計調査、観光入込数)、④地価(地価公示額)がリストアップされている[8]。

これら利用可能な統計資料群の中から、先行分析事例や分析方法に関する言及のあるものとして1.農業産出額データ、2.住民税課税データ、3.地価データの3つの資料を選定した。これらの資料から基礎自治体別の集計表を作成し、地域活性化状態の観測データと見做した。それぞれについて、指標としての有用性を検討する。

具体的には、内閣府による「地方創生総合情報サイト：地方創生に向けた事例集」[9]に取り上げられた自治体を模範的な活性化「事例群」とし、その他対象群との間に指標上の差が見られるかどうかについて確認する。(事例自治体は表1に示す5分野に整理されており、このうち広域自治体および政令市を除くものを対象とした。対象群も同様に政令市を除く基礎自治体とした。)

空間的な集計単位としては、通常の自治体集計を基本とするが、より小地域での指標が得られるものについては、以下の各項で示す方法で用いた。

### 3-1 農業産出額データ

内閣府「選択する未来」委員会が利用した農業産出額の直近の値は集計されていない。森本(2016)は、現行

の「農林業センサス」農業経営体販売金額階級別表を用いて、市町村別に農業産出額を推定する方法を提案している[10]。なお農林業センサスは、市町村界とは別に市町村合併前の昭和25年度行政界による集計を行っているため、多くの市町村について現行の境界より狭域での分析が可能である。

本報告では、地域内農林業経営体について販売金額規模別経営体数の自治体集計表を利用し、森本の方法を用いて経営体あたりの販売額及び販売額合計値を2010年と2015年とにおいて推定し、5カ年の増減値を算出した。これを地域活性化状態の変化を示す指標と見做す。

また現行自治体の集計表とは別に、旧行政界推計表からも同様の方法で指標を算出した。これによる狭域指標値から、より小さなプロジェクトの成果も検知可能かどうかを確認する。

### 3-2 公示地価データ

公示地価と地域経済の対応関係について細かい説明は不要であろう。国土交通省による「平成28年度地価公示」では上昇が見られた個別地点として、1.交通インフラの整備・再開発事業等の進展、2.高度商業地等における店舗需要の高まり、3.大規模物流施設の立地需要の高まり、4.観光・リゾート需要の高まり、として地域経済要因からの地価変動の概況説明を例示している。

本報告では、各年度において前年の地価が存在するものに限って、変化率を算出し市町村別に平均値を集計した。ここでは2011-16年にわたる変化率の累積を地域活性化状態の変化を示す指標と見做す。また公示地価の各地点の変化率のうち自治体内にて最大値のものを集計し、同様に指標化した。これによる狭域指標値から、より小さなプロジェクトの成果も検知可能かどうかを確認する。

### 3-3 地方税(住民税)課税データ

鈴木(2016)は、地域活性化のKPIとして住民税課税標準額を利用することを提案し、県民所得と地方税収(住民税法人割+所得割の合計値)は、ほぼパラレルな関係にあることを確認した[11]。

本報告では、総務省による「市町村税課税状況等の調」から、各年度について納税義務者と所得割額を抽出し、一人あたりの所得割額および所得割額合計値を再集計した。ここでは2012年から2015年に至る変化率を計算したものを、地域活性化状態の変化を示す指標と見做す。

## 4. 結果と考察

### 4-0 事例群データについて

事例群の自治体について人口規模及び社会増減数の現況は(表1)のとおりである。人口規模については、「しごとづくり」および「まちづくり」事例自治体において有意に大である。社会増減については、「まちづくり」群において有意に大である。サンプルサイズにより有意差が出やすいという傾向はあるにせよ、「しごとづくり」、「まちづくり」施策の実行条件として、ある程度の規模

表 1. 事例自治体と対照自治体の人口規模、社会増減

	n		人口規模(2016)				社会増減率(2014-2016)/2014			
	事例群	対照群	事例群平均 (sd)	対照群平均 (sd)	t値	p-値	事例群	対照群	t値	p-値
しごとづくり	64	1634	79517.9 (80964)	52899.3 (83475)	2.505	0.0123*	-0.00627 (0.0098)	-0.00671 (0.0125)	0.274	0.784
子育て・ひとづくり	27	1671	81532.1 (106836)	53456.1 (83048)	1.734	0.083	-0.00413 (0.0144)	-0.00673 (0.0124)	1.080	0.280
移住・交流支援	50	1648	66347.0 (121210)	53525.0 (82123)	1.070	0.285	-0.00632 (0.0109)	-0.00670 (0.0124)	0.217	0.828
まちづくり	138	1560	117533.0 (138337)	48274.0 (74297)	9.585	<.0001*	-0.00467 (0.0101)	-0.00687 (0.0126)	1.994	0.0463*
農林水産業	36	1662	67114.3 (84140)	53616.4 (83502)	0.959	0.338	-0.00366 (0.0116)	-0.00676 (0.0124)	1.477	0.140
観光・その他	34	1664	56512.9 (84827)	53849.2 (83511)	0.184	0.854	-0.00879 (0.0143)	-0.00665 (0.0124)	-0.991	0.322

表 2. 対照群に対する事例群の地域活性化指標の差：通常の市町村集計

	農業センサス販売金額変化値(2010-15)			農セ経営体当たり販売額増減値(2010-15)			公示地価住宅地変化率平均(2011-16)		
	差 ※	t値	p-値	差	t値	p-値	差	t値	p-値
しごとづくり	-1950	-0.157	0.875	-4.51	-0.084	0.933	-0.001	-0.941	0.347
子育て・ひとづくり	-11416	-0.604	0.546	-26.11	-0.318	0.751	0.005	0.242	0.809
移住・交流支援	-16846	-1.206	0.228	-34.60	-0.569	0.569	-0.017	-1.221	0.222
まちづくり	-15180	-1.756	0.079	-53.83	-1.422	0.155	0.000	-0.386	0.699
農林水産業	-18383	-1.121	0.263	-32.27	-0.453	0.651	-0.011	-0.773	0.439
観光・その他	-40075	-2.379	0.018	-24.54	-0.335	0.738	-0.058	-3.802	0.0002*

  

	公示地価商業地変化率平均(2011-16)			住民税総額増減率(2010-15)			一人あたり住民税増減率(2010-15)		
	差	t値	p-値	差	t値	p-値	差	t値	p-値
しごとづくり	-0.041	-3.003	0.003	-0.009	-0.561	0.575	-0.203	-0.170	0.865
子育て・ひとづくり	0.002	0.090	0.928	0.003	0.135	0.892	0.000	0.000	0.999
移住・交流支援	-0.034	-1.958	0.050	-0.012	-0.654	0.514	-0.201	-0.150	0.881
まちづくり	-0.002	-0.187	0.852	-0.004	-0.350	0.727	0.016	0.019	0.985
農林水産業	-0.003	-1.334	0.183	0.006	0.296	0.767	0.198	0.126	0.900
観光・その他	-0.004	-2.144	0.032*	-0.018	-0.789	0.430	-0.680	-0.419	0.675

※ 差は事例群の平均から対照群の平均を差し引いたもの

表 3. 対照群に対する事例群の地域活性化指標の差：通常の市町村集計：小地域比較  
(農業センサスは旧行政界データの最大値、公示地価は地点データの最大値による)

	農業センサス販売金額変化値(2010-15)			農セ経営体当たり販売額増減値(2010-15)			公示地価住宅地変化率最大(2011-16)		
	差	t値	p-値	差	t値	p-値	差	t値	p-値
しごとづくり	20263.2	3.219	0.0013*	225.748	2.336	0.0196*	0.026	1.723	0.085
子育て・ひとづくり	1729	0.180	0.857	-88.05	-0.598	0.550	0.043	1.590	0.112
移住・交流支援	7987	1.123	0.262	-16.49	-0.151	0.880	-0.003	-0.150	0.880
まちづくり	11993.5	2.731	0.0064*	166.246	2.450	0.0144*	0.026	2.582	0.009*
農林水産業	11754	1.409	0.159	107.45	0.840	0.401	0.005	0.233	0.816
観光・その他	-3990	-0.465	0.642	72.76	0.553	0.580	-0.036	-1.744	0.082

	公示地価商業地変化率最大(2011-16)		
	差	t値	p-値
しごとづくり	-0.009	-0.550	0.582
子育て・ひとづくり	0.045	1.565	0.118
移住・交流支援	0.014	0.690	0.490
まちづくり	0.039	3.516	0.0005*
農林水産業	-0.004	-0.184	0.854
観光・その他	-0.003	-0.126	0.900

表 4. 対照群に対する事例群の住民税額水準の差

	一人あたり住民税額(2015)		
	差	t値	p-値
しごとづくり	-5.632	-1.989	0.0469*
子育て・ひとづくり	-0.627	-0.145	0.885
移住・交流支援	-8.411	-2.638	0.0054*
まちづくり	-0.029	-0.015	0.988
農林水産業	-7.713	-2.060	0.0396*
観光・その他	-11.03	-2.868	0.0042*

と、そうした施策を選択する余力を有する自治体に限定されるという選択が働いている可能性がある。いずれにせよ、以下の分析ではこの点を考慮に含める必要がある。

#### 4-1 農業産出額データについて

通常の市町村集計の比較では二群に差は認められない。(表2)旧市町村界で、その最大値を集計することで算出された集計表(表3)では、「しごとづくり」、「まちづくり」群で有意な平均値の差が認められる。これらの群では、自治体全域とはいえないが、一部の地区において農業産出額の著しい増加が認められることが意味される。

#### 4-2 公示地価データ

通常の市町村集計の比較では、住宅地・商業地共に「観光・その他」群において負の効果が認められる。比較的小規模で社会減少の目立つ自治体が多く含まれていることが原因とみられる。公示地価地点の変化率最大値による集計では住宅地・商業地共に「まちづくり」事例群に正の効果が認められる。これらの群では、自治体全域とは言えないが、一部において経済効果が現れている地区が存在することが窺われる。

#### 4-3 地方税(住民税)課税データ

二群間の比較では差は認められなかった。その原因を求めて、一人あたり住民税額の水準を確認したところ、「しごとづくり」「移住・交流支援」「農林水産業」「観光・その他」の4群において、水準自体の低さが顕著に認められた(表4)。住民税額の水準は概ね産業化の傾向に規定される。事例群は、大多数の都市圏郊外自治体に対する、農村の経済の税額水準として有意な差が認められたものと解釈し得る。税額に対する景気変動の反応は、都市経済と農村経済とで大きく異なることから、多くの事例群では、直近の景気回復で恩恵を受益してこなかったとする見方も可能ではあるが、即断は避けたい。

いずれにしても住民税額という単一のモノサシで、産業構造の異なる全ての地域経済を一刀両断に評価することの困難さを示しているものと思われる。

## 5. まとめ

本研究は、地域経営におけるKPIについて、自治体間の比較可能性や時空間的なスケールの適切さを念頭に、地域の個別取り組みを評価するための方法を試行検討した。その結果、市町村より小さな集計単位を持つ統計資料を用いた分析の有用さを確認することが出来た。

ただし、地方税課税データでは、有意義な利活用手法

を見出すには至らなかった。就業者年齢や産業種別、所得種別の構成比率等の地域経済の多様性を統制するなどの資料の取扱方法や空間分析の工夫等の検討余地が残される。今後の課題としたい。

また、今回の事例群が二群比較の分析対象としてそもそも適切だったのか、という疑問も存在する。事例群は、政府が地方創生に向けて参照すべき取り組みとして選定した自治体ではあるが、必ずしも既に成果が現れているところばかりとは限らないであろう。今後の進捗状況をも含めて、再度の検証を実施したい。

## 文献

- [1] 日経グローバル 2016.1.7「特集地方版総合戦略出生率向上最多全国首長調査」, 2016
- [2] 近藤早映・瀬田史彦, 「中心市街地活性化施策の評価のまとめ」, 地域開発, 580, 40-49, 2013
- [3] 藤山浩, 「現在も続く使い捨て型の人口生産構造」, 『田園回帰1%戦略』, 農文協, 30-35, 2015
- [4] 宮副謙司, 「地域活性化取り組みの評価の課題」, 『地域活性化マーケティング』, 同友館, 125-126, 2014
- [5] 観光庁, 「平成24年観光地域経済調査」, <http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/kouzou.html>, 2015
- [6] 農林水産省, 「2015年農林業センサス報告書業センサス」, <http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc2015/280624.html>, 2016
- [7] 内閣府経済財政諮問会議, 「選択する未来」委員会 <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/index.html>, 2015
- [8] 経済産業省 まちづくり情報サイト, 「まちげんき」 <https://www.machigenki.go.jp/>, 2015
- [9] 内閣府まち・ひと・しごと創生本部, 「地方創生に向けた事例集」 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/case/index.html>, 2017
- [10] 森本健弘, 「農林業センサスデータからの推計による農業土地生産性の地域的検討」, 人文地理学研, 36, 1-10, 2016
- [11] 鈴木文彦, 「地域活性化の成否を地方税ベースの業績評価指標(KPI)で測定する試み」大和総研重点テーマレポート, 2016

---

## Measuring the Impact of Regional Revitalization Policy

**Abstract:** In this paper, the regional activation indicators were examined to support conventional KPI and outcome indicator. First, the fluctuations index of agricultural output was calculated from the census of agriculture and forestry. Next, the activation indicators of regional economies were calculated from the public land price data. Finally, the indicators were created from the inhabitant taxation data. These indicators were applied to actual municipalities. As a result, the usefulness of analysis using statistical data for small areas was confirmed.

**Key Words:** Local Revitalization Policy, local management, PDCA, evidence-based policy making (EBPM)