

アフターコロナを見据えた地方創生のあるべき姿 —ニューノーマルを地方創生の追い風にするために—

調査部 上席主任研究員 藤波 匠

目 次

1. はじめに
2. 新型コロナ禍以前の地方創生戦略の成果
3. 新型コロナが地方経済に与えた影響
 - (1) 一部産業では人手が過剰に
 - (2) 地方創生の柱であった観光業を直撃
 - (3) 学生・新卒者の就業
4. 新型コロナによる人口動態の変化
 - (1) 足元の東京圏転出超過は流入者の減少によるもの
 - (2) テレワーク移住の影響は見えていない
 - (3) 変化を余儀なくされる地方創生の視点
5. アフターコロナ、ニューノーマルは地方移住を増やすか
 - (1) テレワーク普及の影響
 - (2) 潜在的な地方テレワーカーの規模推計
 - (3) テレワーカーの増加は地方移住者の増加を担保するものではない
6. ニューノーマル下の地方創生
 - (1) 兼業・副業への追い風
 - (2) テレワークによってフルタイムワーカーの採用も地域の壁を越える
 - (3) ニューノーマルが地方創生に与える負の影響
7. ニューノーマルを地方創生に生かす
 - (1) 地方が東京の潜在的フルタイムテレワーカーを取り込むために
 - (2) ネットワーク時代の地域産業戦略
8. おわりに

要 約

1. 新型コロナウイルス（以後、新型コロナ）の感染が拡大し、東京など人口密度の高い大都市のリスクの高さが認識されるようになった。企業がテレワークの導入に取り組むなど、わが国では、様々な主体が、新しい日常（ニューノーマル）に適した社会の在り方を模索し始めた。
2. 新型コロナは、人の移動にも影響を与えた。2020年3月まで、東京圏への人口流入は高い水準で推移していたが、4月以降は一転、昨年実績に比べて大幅に落ち込み、ついに7月には転出超過を記録した。これは、新型コロナ禍によって景気が下振れし、とりわけ東京において、仕事を得ることが難しくなり、東京に向けた人の流れが滞っているからに他ならない。
3. 景気の低迷が長期化すれば、東京での就業を求める若い世代の意向と、新規採用を抑える企業の動きにミスマッチが生じ、地方にとどまらざるを得ない若い世代が増えることになる。しかし、過去5年間にわたり取り組まれてきた地方創生戦略にもかかわらず、東京と地方の生産性や雇用吸収力の差異は埋めがたく、新型コロナ直前まで、東京圏の転入超過は増え続けていた。地方の雇用対策が、今後も賃金の低い仕事を分け合うようなものに終始すれば、東京の景気が回復し、雇用環境が改善するとともに、地方からの人口流出は再び拡大する可能性が高い。
4. 新型コロナの感染拡大の結果として、ニューノーマルと呼ばれる新しい生活様式や働き方が定着しつつある。そうしたニューノーマルの代表格が、テレワークであろう。テレワークが拡大することによって、居住地選択の自由度が高まり、例えば地方都市に暮らしながら、東京の企業に就業するというライフスタイルの普及に対する期待も大きい。
5. 2020年4月から5月にかけて、東京都に拠点を置く事業者の従業員のうち、およそ50万人のフルタイムテレワーカーが、地方でのテレワークに高い関心を示した。しかし、この数字をもって、新型コロナを契機に、地方に向けた人口移動の大きな流れが生じると期待するのは早計である。そもそも、地方移住に関するアンケート調査は、実体の移住者数に比べて過大評価であることが多く、上記50万人は、地方移住の可能性を有した人材という位置づけに過ぎず、テレワークの普及は地方への移住者増にとって「追い風」程度との認識が必要である。
6. 地方創生において、今後考えるべきは、働き方改革の流れのなかで、テレワークの母数を増やすことやネットワーク社会の利点を生かし、居住地にかかわらず、様々な地域の企業に就労できる環境を構築し、それを戦略に反映させることである。
7. 一つは、地方自治体と企業の連携強化である。企業は、近年の自然災害の増加や新型コロナ禍などから、東京に拠点が集中していることをリスクと考えるようになっており、BCP（事業継続計画）を策定するとともに、なかには拠点分散を模索している事業者もある。地方自治体には、本社の一部機能の誘致や社員とのつながりを創出する「企業のふるさとづくり」的発想が必要となる。これは、

従来の企業誘致よりも、企業が地域により深く入り込む形であり、サテライトオフィスの設置にとどまらず、地域と連携して新たにプロジェクトを立ち上げ、地域課題の解決に取り組むことなどが期待される。

8. もう一つは、地方企業や地方自治体が、デジタル化の進展により、人材や知恵、資本を日本中、世界中から調達できる環境を生かした産業戦略を構築することである。例えば、地方企業の成長に必要な高度人材を、テレワーク可能な遠隔地の副業人材から採用することが容易となった。そこで、地方自治体やハローワーク、地域金融機関が、副業・兼業を含む高度人材の募集・あっせん、これまで以上に注力することが望まれる。大都市で増えることが見込まれる副業・兼業人材にターゲットを絞り、地方企業でのテレワークを紹介することも有望な選択肢である。
9. 若い世代の低所得が課題となっているわが国においては、次代を担う彼らが、生産性が高く、賃金も高い仕事に就き、豊かに暮らすことができる社会をつくることこそが重要であり、これが地方創生の本質でもある。新型コロナ禍により、一時的に地方にとどまる若い世代が増えると予想されるなか、その雇用対策が喫緊の課題となるが、同時に雇用の質の向上にも配慮することが求められる。地域の多様な主体が連携を強めることで、地域産業の強化をはかり、ニューノーマルの時代に即した、柔軟性と強さを兼ね備えた雇用を生み出すことが、地方創生の目指すべき方向といえよう。

1. はじめに

新型コロナウイルス（以後、新型コロナ）の感染が拡大し、東京など人口密度の高い大都市のリスクの高さが懸念されている。2020年4月に、国によって緊急事態宣言が発出されると、通勤や職場での過密な状況を避けるため、企業は、一部の従業員に自宅待機や時差出勤を命じるとともに、テレワークが可能な体制づくりに取り組んだ。

従前より、働き方改革やICT技術の有効活用の観点から、わが国においてはテレワークの導入が期待されていたものの、普及割合は低水準にとどまっていた。総務省の「平成30年通信利用動向調査」によれば、2018年9月時点において、在宅勤務を含むテレワークを導入している企業は19%に過ぎず、たとえ導入していたとしても、その半数近くの企業がテレワークを実施している従業員は5%未満と回答している。すなわち、実質的にテレワークを実施していた労働者はごく少数であったことになる。

もっとも、新型コロナ禍をきっかけに事態は急変している。国や地方自治体からの要請もあり、わが国においてもテレワーク可能な労働者が急増した。大都市を中心に、企業はテレワークに必要な機材の導入を進め、労働規約の変更などに取り組んだ。4月以降、首都圏の通勤電車や主要駅の混雑が大きく緩和するなど、出社を控える動きが顕在化した。

こうしたテレワークの普及は、居住地選択の自由度が増すことから、東京一極集中の緩和を促す好機であるとの指摘もある。実際、2020年4月以降、月別の東京圏の転入超過数は、昨年実績に比べて低水準で推移している。地方創生戦略が2015年に発表されて以降、東京への人口の流入を抑制する取り組みが進められてきたものの、逆に好景気に促され、2019年までは東京圏の転入超過は拡大傾向にあった。新型コロナによって、その動きに歯止めがかかり始めたと思われる。

一方で、逆風もある。新型コロナによって景気が悪化することや、企業の商談がオンラインで進められるような状況が一般的となることなどによって、出張機会が減少し、ビジネスホテルなどの関連ビジネスへの影響が懸念される。また、企業が足元の景気悪化を永続的なものと判断すれば、地方拠点の統廃合に動く可能性もある。したがって、地方創生にとって好機ともいえるテレワークの普及や居住地分散の機運を、一過性のものに終わらせないために、政策的な後押しが不可欠と考えられる。

そこで、本稿では、新型コロナの感染拡大以降の人口移動の状況を予測するとともに、地方創生戦略の在り方、地方の産業戦略の進め方などについて考える。

2. 新型コロナ禍以前の地方創生戦略の成果

ここでは、新型コロナの感染が拡大する以前の地方創生戦略の流れについて概観する。

2015年にスタートした地方創生戦略は、地方においても若い世代が豊かに、そして安心して子育てをしながら暮らすことができる社会環境の創造を目指し、年間1,000億円の予算を投入して進められてきた。しかし、その実現に向け、地域産業の生産性を高め、強い産業構造の構築が取り込まれるはずであったが、地方創生戦略が実施された5年間に限っては、そうした成果が得られた地域は少ない。

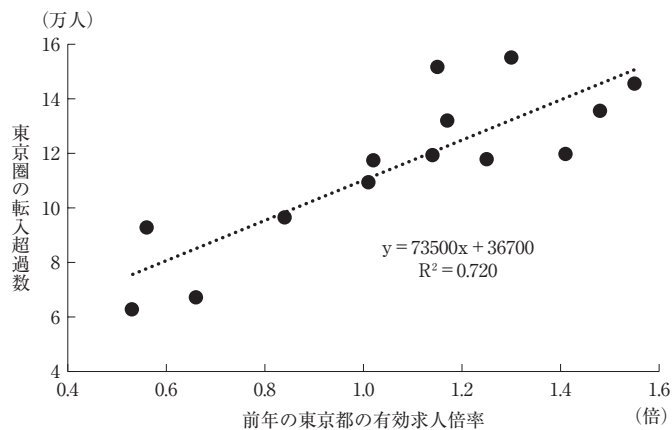
この背景には、2020年までに東京圏の転入超過数をゼロにするという政府が設定した目標が、逆に地方自治体の政策執行をゆがめてしまった可能性が指摘できる。地方創生に取り組む地方自治体は、成果が得られるまで時間のかかる産業戦略よりも、移住促進のような手っ取り早く結果が出やすい政策に傾

注した。

人口移動は、経済の動きに影響される傾向があり、生産性の高い地域に向けた人口移動が生じやすい。東京圏の転入超過数は、1年前の東京都の有効求人倍率と高い相関関係にある（図表1）。地方創生戦略にもとづき、多くの地方自治体が移住者獲得に取り組んできたにもかかわらず、人の流れはおおむね経済情勢により決定され、比較的景気の良かった2015年以降は、東京圏の転入超過が膨らんだ。結局、5年間の地方創生によっても東京と地方の生産性や雇用吸収力の差異は埋めがたく、結果的に東京圏の転入超過は増え続けたことになる。

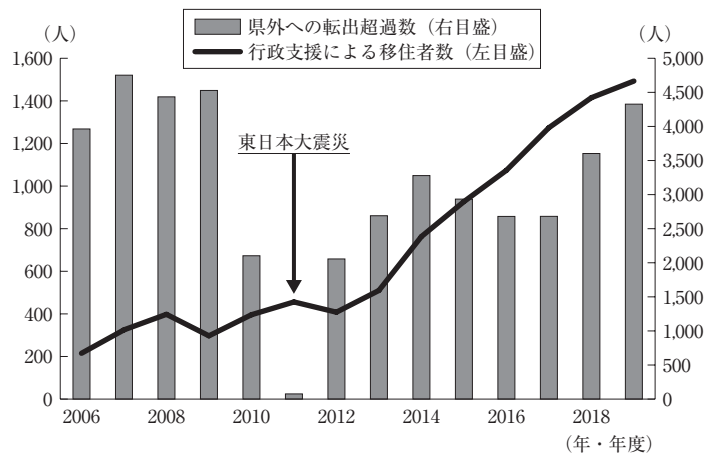
近年、移住促進に最も成功したとされ、年々順調に移住者が増えている長野県でも、県外への転出超過が大きく減少しているとはいいがたい状況にある（図表2）。すなわち、地方創生戦略にもかかわらず、地方においては、生産性が高く、雇用吸収力のある産業の育成はかなわなかったといえよう。

（図表1）東京都の有効求人倍率と東京圏の転入超過数の関係



（資料）厚生労働省「一般職業紹介状況」、総務省「住民基本台帳人口移動報告」より日本総合研究所作成

（図表2）長野県の移住者数と転出超過数の推移



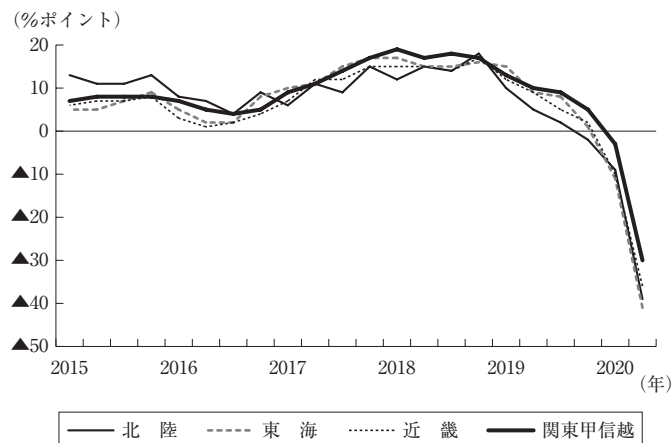
（資料）長野県公表資料と総務省「住民基本台帳人口移動報告」より日本総合研究所作成

3. 新型コロナが地方経済に与えた影響

(1) 一部産業では人手が過剰に

地方創生が必ずしもうまく進んでいない状況下で、新型コロナの感染拡大を契機に、景気は大幅に悪化する事態となった。足元、日銀短観の地域別業況判断D.Iは、全国的に2019年3月から悪化傾向が認められ、2020年3月に新型コロナの影響により一気に下げ足を速めてマイナス圏に入り、6月には全国平均で▲30%ポイント（＝「景気が良い%」－「景気が悪い%」）まで悪化した。なかでも、北陸、東海、近畿での悪化が顕著で、業況判断D.Iは関東甲信越よりも数ポイント悪い水準にある（図表3）。とりわけ自動車関連産業への依存度の高い東海は、製造業の業況判断D.Iが6月時点で▲53%ポイントまで悪化しており、地域経済の落ち込みが危ぶまれる状況にある。

（図表3）各地の業況判断D.Iの推移



（資料）日銀「短観」より日本総合研究所作成
 （注）関東甲信越と足元でそれより悪いエリアのみ記載。

景気の急速な悪化を受け、これまで深刻であった人手不足感は、全国的に解消されつつある。日銀短観の雇用人員判断D.I.によれば、2020年3月の段階では業種、事業者規模を問わず、大幅に「不足」と回答していた企業が多かった（▲28%ポイント＝「過剰%」－「不足%」）が、6月調査では人手不足はかなり解消している（▲6%ポイント）。3月には、とりわけ中小・中堅企業で深刻な人手不足の状況にあったが、わずか3カ月でそれもほぼ解消した形である。

地方では、とくに製造業で雇用人員が過剰（雇用人員判断D.I.がプラス）な地域がみられ始めた。6月の製造業における雇用人員判断D.I.では、全国平均（11%ポイント）に比べ、北陸で22%ポイント、東海で23%ポイントと著しく高くなっている。

日銀が発表している地域経済報告（さくらレポート）の2020年7月号によれば、これまで人手不足で採用がかなわなかった地方の中小企業などで、人手不足が解消し、人材を採用することができたとするアンケートの回答がある一方で、今後の採用活動、とりわけ2021年の新卒採用に関しては、縮小・取りやめの回答が目立つ。東海のように、産業構造として、製造業の割合が高い地域では、雇用対策が喫緊の課題となろう。

(2) 地方創生の柱であった観光業を直撃

とりわけ強い産業基盤のない地域においては、観光業が地方創生の柱となっていた。新型コロナは、その観光業を直撃した形となっている。

観光業への依存度の高い地域では、労働者の自宅待機や一時帰休、さらには解雇など、雇用情勢は極めて厳しいものに一変した。新型コロナの感染拡大以前に、インバウンドでにぎわいをみせていた大分県別府温泉では、Go To トラベルキャンペーンが本格的に動き出した9月になっても、依然として週末しか営業しないホテルや旅館が一部にあるなど、営業日数を抑えざるを得ない状況が続いている。別府温泉は、もともと日本人客の少ない平日はインバウンドで稼働率を上げる戦略をとるホテルや旅館が多かったが、新型コロナが平日の収益源を直撃した形となった。

別府以外の観光地も似たような状況にあり、ホテル・旅館以外にも、観光客を主な顧客としてきたタクシーやバスなどの旅客事業者や飲食業界などの関連産業でも、雇用環境は極めて厳しい状況にある。そうした地域では、当面雇用の質よりも数の確保を優先せざるを得なくなっている。

(3) 学生・新卒者の就業

新型コロナは、企業の新卒採用・学生の就職活動にも影響を与え始めた。リクルートキャリアが実施した調査（注1）によれば、2021年卒業予定の大学生の就職内定率は、前年度実績に比べやや低い水準で推移している。とりわけ文系学生における低下が顕著で、8月1日時点の実績で76.9%と昨年度よりも12.9%ポイント低下している。3月、4月ごろまでは、前年度実績を上回って推移していたことを考えれば、学生の就職活動が、新型コロナの影響をまともに受けた形となったといえよう。また、いまのところ報告数は少ないものの、2021年に入社予定の内定者の採用取り消しの動きも報じられている。

企業側では、バブル崩壊以降の度重なる景気悪化の際に、新卒採用を絞ったことが就職氷河期を生み、バランスの悪い従業員の年齢構成を招いてしまった反省などもあり、説明会や面接などが実施しづらい状況下でも、様々な工夫で採用活動を継続している。しかし、さらに景気低迷が長引くようなことになれば、企業の採用数を抑える動きも長期化することが予想される。

すでに、6月にリリースされた日銀短観において、新卒者採用状況の先行きは、厳しい見通しが示されている。全産業平均、2020年度（2020年4月～2021年3月）の採用に関しては、前年度並みの0.2%増を予定しているが、2021年度（2021年4月～2022年3月）の採用に関しては前年度比▲5.6%を見込んでいる（注2）。2021年3月の新卒採用に関しては、すでに内定を出している企業も多いことから、極端に採用数が減ることはないと思われるが、日銀短観の見通し通りであれば、まだ内定を得られていない学生にとっては、厳しい就職戦線となろう。

一方、新型コロナ禍は、学生の就職意向には思ったほど影響を与えていない。

内閣府が実施した新型コロナによる生活意識や行動の変化に関するアンケート調査（注3）（調査期間：5月25日～6月6日）によれば、学生の就業地に対する意向は、新型コロナ以前と比べて地方での就職志向が高まったとしたのは16.3%で、東京圏での就職志向が高まったとする7.6%よりもわずかに高い程度にとどまった。62.3%は変わらないと回答しており、学生の就職活動は、これまで通り東京中心に展開されると考えられる。

景気の低迷が長期化すれば、東京での就業を求める学生の意向と、新規採用を抑える企業の動きにミスマッチが生じ、多くの学生が非正規での就労を選択せざるを得なくなる可能性がある。一部では、就職氷河期の再来を懸念する声が出始めている。

(注1) リクルートキャリア就職みらい研究所「就職プロセス調査(2021年卒)「2020年8月1日時点 内定状況」」<https://www.recruitcareer.co.jp/news/20200806oj8yx.pdf>

(注2) 2021年3月卒予定の学生は、日銀短観では2021年度で集計される。

(注3) 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6月21日。

4. 新型コロナによる人口動態の変化

(1) 足元の東京圏転出超過は流入者の減少によるもの

新型コロナは景気のみならず、人の移動にも影響を及ぼしている。2020年7月、東京圏(埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県)の人口移動が、1,682人の転出超過となった(日本人のみ集計)。転出超過とは、転出者数から転入者数を差し引いた余剰分である。経済の中心である東京圏は、長らく転入超過で推移してきており、月単位での転出超過は、東日本大震災の影響が色濃く残っていた2012年12月以来となる。今回の転出超過は、新型コロナの感染拡大とテレワークの普及により、地方移住が注目されているという文脈でマスコミにも取り上げられた。

しかし、データを詳細にみると、足元の転出超過は、必ずしも地方への移住が増えたことによるものとは言いきれない。7月に限らず、緊急事態宣言が発動された4月以降、東京圏の転入超過は昨年実績に比べて低い水準で推移していたことがわかる(図表4)。

そこで、東京圏の転入超過を、転入者数と転出者数に分けてみると、4月以降、前年同月と比べ転入者数が明らかに減少している(図表5)。転出者数が、昨年実績に比べて10%程度の減少にとどまっているのに対し、転入者数は20%減少している。移住者の増加により

地方への転出が増えるという期待とは裏腹に、東京圏からの転出者数は微減で推移している。もとも7月は、他の月に比べて転入者数が少なく、今回の転出超過は、季節的な要因の影響も大きい。

以上から、4月以降、東京圏の転入超過が減少しているのは、地方への流出が増えているからではなく、東京圏への流入が減少したことによるものといえる。移動自粛などによって、全国的に人口移動が停滞するなか、東京に限っては、転入者数の減少が顕著に表れた格好となっている。

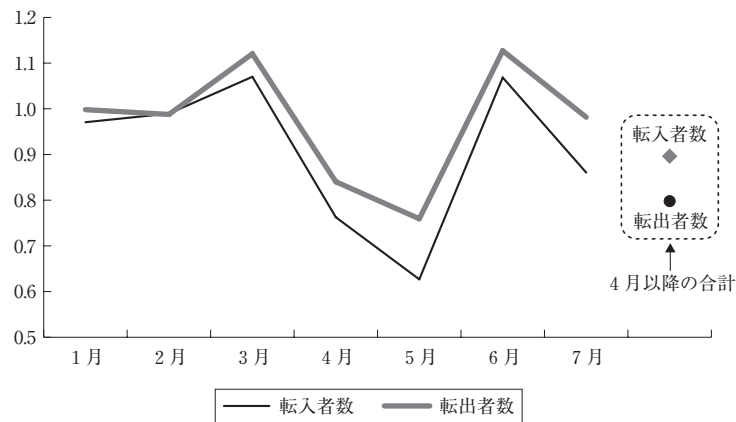
東京圏への流入が減少した理由は、経済環境の悪化である。新型コロナ禍によって、急速に景気が冷え込むなかで、東京では有効求人倍率が急低下しており(図表6)、仕事を求めて地方から東京へ向かう人の流れが滞っていることが、東京圏への流入を押しとどめる主因と考えられる。

(図表4) 月別、東京圏の転入超過数

	2019年	2020年	差
1月	6,089	5,343	▲746
2月	6,921	6,888	▲33
3月	68,306	70,087	1,781
4月	26,145	14,497	▲11,648
5月	7,558	1,167	▲6,391
6月	4,983	4,027	▲956
7月	2,173	▲1,682	▲3,855
累計	122,175	100,327	▲21,848

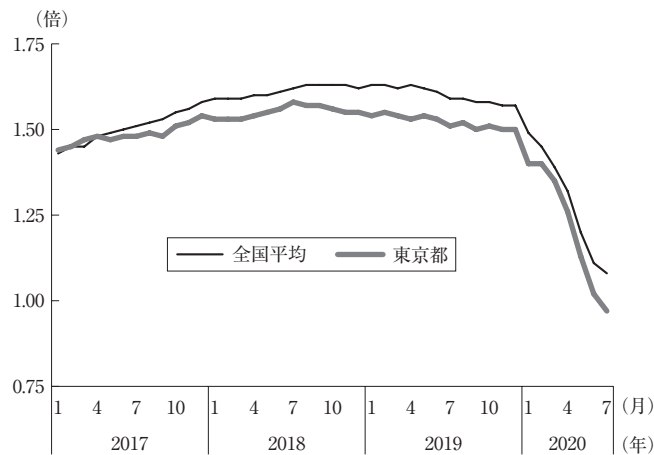
(資料) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」より日本総合研究所作成

(図表5) 2020年の月別東京圏の転出者数と転入者数(2019年=1)



(資料) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」より日本総合研究所作成
 (注) 各月、2019年実績を1とした時の2020年実績。日本人のみの集計。

(図表6) 全国平均と東京都の有効求人倍率の推移(季節調整値)



(資料) 厚生労働省「一般職業紹介状況」より日本総合研究所作成
 (注) 東京都については、就業地データ。

(2) テレワーク移住の影響は見えていない

新型コロナの感染拡大の結果として、ニューノーマルと呼ばれる新しい生活様式や働き方が定着しつつある。そうしたニューノーマルの代表格が、テレワークであろう。テレワークが拡大することによって、居住地選択の自由度が高まり、例えば地方都市に暮らしながら、東京の企業に就業するというライフスタイルの普及が期待される。

早くも、そのような暮らし方を選択した移住者に注目が集まり、ニューノーマルにフィットした働き方として、テレビ番組などで取り上げられることもあり、社会の変化が東京の一極集中解消に貢献することを期待する意見も散見される。しかし、こうした移住者は、現段階においては例外的な存在であると考えられる。すでに示したように、4月以降の東京圏からの転出者数は、例年よりも低水準にとどまっており、これまでのところ新型コロナが地方への移住者を増やしている様子は見受けられない。逆に

短期的には、新型コロナ対策の影響などにより、東京圏の転入者数は前年対比で大幅に下回る水準にとどまっている。

(3) 変化を余儀なくされる地方創生の視点

地方創生戦略は、これまで地方における人口流出や人手不足の解消を目標の一つとしてきたが、一転、新型コロナでその状況が大きく変化することになる。東京圏の転入者数（地方圏からの転出者数）は、2013年から一貫して増加傾向にあったが、4～7月の実績をみる限り、2020年の転入者数は大きく減じることが見込まれる。当面、東京圏の転入超過は大きく減少（地方定着率が上昇）する可能性が高く、前出の図表1の近似式を用いて転入超過数を推計すると、東京都の有効求人倍率が、年間を通して1倍を下回る水準で推移するようなことがあれば、2019年に15万人近かった東京圏の年間転入超過数は、10万人を割り込む水準まで下がることが見込まれる。

それはすなわち、希望する東京で仕事を得られない新卒者や就職希望者などが地方にとどまることに他ならない。しかし、地方でも求人倍率は急速に悪化しており、各地で就職難の状況が生じることとなる。

経済の停滞下、地方に残る若い世代が増えることになれば、2015年以降の地方創生戦略の過程で、生産性の高い雇用を生む努力が不十分なままに、単に移住支援に傾注してきたような地域では、彼らが、生産性が低く低賃金の仕事に就くことを余儀なくされる可能性が高い。そうした動きが、新たな就職氷河期世代を生むことにつながる懸念される。すでに、海外ではロックダウン世代、国内ではコロナ世代なる造語までささやかれ始めた。

当面の地方創生の視点は、地方に滞留する若い世代の雇用対策に向かわざるを得ない。しかし、雇用の質を度外視した数合わせ的な一時しのぎの雇用対策ばかりでは、景気が回復してくれば、東京に向けた人の流れは再び増加に転じ、景気拡大期に東京への人口流入が加速してきたこれまでの繰り返しとなる可能性が高い。

一時的な地方への若い世代の定着率の上昇をもって、地方創生の成果があがっていると考えられるのではなく、これまで以上に雇用の質の改善に向けた取り組みが必要となる。地方自治体や地域の産業界は、緊急的な雇用対策と並行し、中長期視点で地域産業の生産性向上や質の高い雇用の創出に向けた不断の取り組みに、力を注いでいくことが望まれる。

5. アフターコロナ、ニューノーマルは地方移住を増やすか

(1) テレワーク普及の影響

足元では、テレワークの普及が地方への移住者数を押し上げている状況にはない。しかし、就労時間のすべてでテレワークが可能な職種であれば、企業の拠点がどこにあろうとも、居住地を自由に選択することが可能となる。そのため、こうした人材が増えることによって、中長期的には居住地分散が後押しされ、人口の東京一極集中が緩和されることに期待が高まっている。その実現に向け、テレワークの普及や新しい働き方などの、いわゆるニューノーマルを前提とした社会の在り方を模索することが必要となろう。

ヤフー株式会社（以下、Yahoo）では、一時期、宮城県石巻市や長野県白馬村など、地方都市のなかでも、とりわけ被災地や中山間地域にBaseと呼ばれるコワーキング機能を備えた拠点を設置し、それぞれの地で社員が働くことができる環境を整備した。なお、すでにYahooでは、フルタイムでのテレワークが普及しているため、各地にBaseを置く取り組みを終息させつつある。ただ、Baseのような拠点を整備したYahooの取り組みは、通常は東京本社を拠点に就労している社員が、例えば冬季は白馬Baseに移動して勤務し、オフの時間にはスノーボードを楽しむような、いわゆるワーケーション（休暇を楽しみながらテレワーク）が早くも実現されたとして注目を集めた。

こうした、居住地や勤務地の自由度の高い労働者が増えることは、地方移住や二地域居住など、地方創生の目指す人口の東京一極集中の緩和を進めるうえでの一助となることが期待される。では、東京には、こうした労働者がどの程度の規模で存在するのであるだろうか。

もちろん、新型コロナによって注目されたいわゆるエッセンシャルワーカーに類する労働者の多くは、遠隔地に居住することはできないだろう。また、顧客などとの面会が多い営業職や特定の設備を要する製造業に従事する労働者の多くも対象外である。そこで次節では、東京都に拠点を構える企業で働く労働者について、常時テレワークが可能で地方移住の意向もある労働者を潜在的な地方テレワーカーと定義し、4～5月に実際にそうした働き方をしていた人数を推計する。

(2) 潜在的な地方テレワーカーの規模推計

東京都の調査（注4）によれば、都内に事業所を置く企業において、新型コロナの影響がなかった2019年12月の段階では6%程度（人日で計算）であったテレワーク実施率が、2020年4月には61%となった。労働者数に換算すると、テレワーク経験者は約490万人にのぼる。

ただし、テレワークを導入している企業でも、その導入実態は千差万別であり、事業所以外での勤務が認められていた日数が、週1日から5日までと幅があったことは事実である。通勤による居住地制約がなく、地方居住や二地域居住に適すると考えられるのは、定期的な出勤を求められることのない、週5日テレワークが認められているフルタイムテレワーカーのみであると考えられる。

そこで、上記テレワーカーのうち、週のうち1日も出勤を義務付けられていないフルタイムテレワーカーの数を、東京商工会議所のアンケート調査（注5）をもとに推計すると、5月の段階で全労働者の22.8%に相当する210万人となる。なお、この210万人が全員、在宅勤務などで不都合なく従前の業務を遂行できたとは考えにくく、なかには、実質的には休業状態やワークシェア、自宅待機の労働者もあったことが推測されるため、ある程度割り引いて考えなければならない。また、緊急事態宣言終了後、テレワーク制度を取りやめるなど、揺り戻しの動きも認められる。実際、日本生産性本部の調査（注6）によれば、個人のテレワークの実施率は、5月調査では31.5%であったが、7月の調査では20.2%へと低下し、オフィス就労への回帰が進んでいる。首都圏の通勤電車の混雑状況は、新型コロナ以前の水準に近いところまで戻ってしまったという指摘もある。一方で、押印などの慣習や機器・ソフトウェア導入の遅れによる出勤という側面もあったこと等を踏まえ、ここでは、緊急事態宣言という特殊事情の下ではあるものの、都内の事業所には、潜在的には200万人以上のフルタイムテレワーカーがいると考える。

もちろん、都内の潜在的フルタイムテレワーカー210万人がすべて、地方移住予備軍と考えることはできない。テレワーク経験者のうち、24.6%が地方への移住に関心が高まった（「やや高まった」も含む）としており（注7）、潜在的フルタイムテレワーカーも同様の比率が当てはまるとすれば、約50万人（労働者の5.6%）が、地方でのテレワークに関心の高い潜在的フルタイムテレワーカーと考えられる。

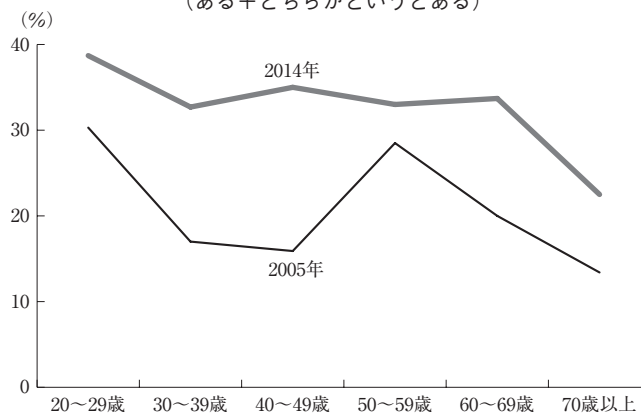
(3) テレワーカーの増加は地方移住者の増加を担保するものではない

24.6%のテレワーク経験者が、地方移住に関心が高まったとするアンケート結果や、都内の潜在的フルタイムテレワーカーのうち50万人がそれに該当するという数字をもって、新型コロナを契機に、地方に向けた人口移動の大きな流れが生じることに期待するのは早計である。とりわけ、統計データに上がってくる地方への転居という形で人の移動が目に見えて生じるかどうかについては、不透明な点が多い。すでに示したように、少なくとも7月までの段階では、逆に地方への転居者数は減少傾向にあり、しかも緊急事態宣言解除後は、早くもテレワーク実施率が低下し、オフィス回帰の兆候が見られている。

そもそも、アンケートから浮かび上がってくる地方移住への希望は、往々にして過大評価であることが多い。例えば、内閣府の「農山漁村に関する世論調査」によれば、都市住民の農山漁村への定住願望（「ある」および「どちらかというところ」）は、2014年の段階では、前回調査（2005年）に比べて11.0%ポイント上昇し、31.6%と高い水準にあった。2005年の調査では、20歳代と50歳代で移住希望が高く、30歳代、40歳代で低い傾向にあったが、2014年にはほぼ全世代で高まり、70歳代を除くと年代別に差異はなくなっている（図表7）。2014年の調査結果から、東京都民の約3割、およそ400万人が、いつかは農山漁村へ移住したいという願望を持っていることになり、その願望は年々高まっていると考えられるが、人口移動の実態にそうした兆候は見られていない。

内閣府による調査が実施された2005年、2014年とも、東京圏の転入超過は10万人を超える高い水準にあった。しかも、移住希望者の割合が高まっているにもかかわらず、逆に東京圏からの転出者数は2005

(図表7) 都市住民の農山漁村への定住願望
(ある+どちらかというところ)



(資料) 内閣府「都市と農山漁村の共生・対流に関する世論調査（2005年11月）」、「農山漁村に関する世論調査（2014年6月）」より日本総合研究所作成

(注) 農山漁村への定住願望を尋ね、「ある」と「どちらかというところ」の合計。

年の41万人から2014年には36万人に減少した（注8）。すなわち、近年、都市住民の地方移住に対する希望は高まっているものの、現状ではあくまで願望に過ぎず、必ずしも人口移動の数としては表れているとはいえないのである。

こうした傾向は、新型コロナ禍での調査で、地方への移住に関心が高まったとするテレワーカー24.6%についても同様とみるべきである。地方でのテレワークに関心の高い潜在的フルタイムテレワーカー、およそ50万人は、地方移住の可能性を有した人材という位置づけに過ぎず、テレワークの普及は地方への移住者増にとって「追い風」程度との認識が必要である。今後考えるべきは、働き方改革の流れのなかで、テレワークの母数を増やすことによって、居住地にかかわらず、様々な地域の企業に就労できる環境を構築し、それをいかにして地方創生に生かしていくのかということである。東京など大都市に拠点を置く企業に就労しながら、地方に暮らすスタイルはもとより、大都市に暮らし地方で働くというスタイルがあってもよい。

（注4）東京都「テレワーク「導入率」緊急調査結果」2020年5月11日。

（注5）東京商工会議所「「テレワークの実施状況に関する緊急アンケート」調査結果」2020年6月17日。

（注6）公益財団法人日本生産性本部「第2回働く人の意識に関する調査 調査結果レポート」2020年7月21日。

（注7）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6月21日。

（注8）転出者数の減少は、そもそも都道府県間移動をする人口が減少傾向にあることを反映したものであり、直接的に地方移住者の減少を示すものではない。ただ、地方移住を希望する人が増加しているにもかかわらず、地方への転出者が増えていないことを表すデータとして示した。

6. ニューノーマル下の地方創生

(1) 兼業・副業への追い風

新型コロナを契機として、インターネットを介して、どこにいても働くことができる環境が様々なところで構築されつつあることは、企業の採用行動にも変化を生じさせると予想される。

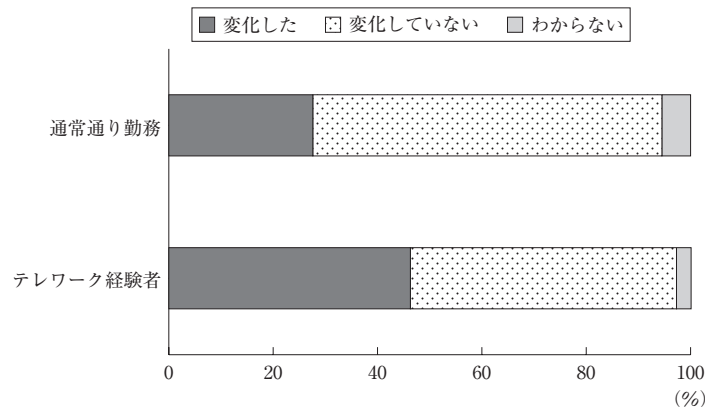
前出の内閣府が実施した新型コロナによる生活意識や行動の変化に関するアンケート調査によれば、テレワーク経験者の46.3%が、「感染症拡大前に比べて、職業選択、副業等の希望は変化した」と回答している（図表8）。テレワークによって時間的余裕ができた労働者は、その経験のない労働者に比べて、兼業・副業への関心が高まっていることが推察される。しかも、新型コロナの感染が拡大してわずか2カ月の間に、「新たに副業を検討し始めた（9%）」、「副業を持った（2%）」（複数回答可）と回答しており、副業などに対する関心は急速に高まっている。

また、リクルートキャリアが2020年9月9日にリリースした調査結果（注9）によれば、「新型コロナウイルス禍の影響を受けて仕事選びの重要項目」として、給料の高さとともに、テレワークが可能であることと、副業が認められていることが大きく増加している。労働者に働き方の自由度を求める動きが高まっており、新型コロナがそうした動きを後押ししていると考えられる。

労働者の兼業・副業への関心の高まりとともに、国の政策的な後押しもあり、企業でも、近年多様な就労形態を認める方向に動き始めている。機密保持や労災、雇用保険等、クリアしなければならない課題も多いが、流れとしては、多様な働き方を認める方向にあるといえよう。

兼業・副業の普及は、地方がネットを介して活用できる人材の増加につながる。地方の中小企業では、

(図表8) テレワーク経験による職業・副業への意識変化



(資料) 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6月20日)」より転載

IT人材はもとより、国際業務や高度な法務・財務管理など、専門性が高く、企業の成長に不可欠な高度人材が不足している場合が多い。ただし、人件費の面から、こうした人材をフルタイムで採用することが難しい場合もあろう。大都市に集中しがちの高度人材を兼業・副業という形でネットを介してパートタイムで採用することができれば、地方の中小企業にとっては、費用対効果の高い人材獲得策となる。

近年は、「ふるさと兼業」(注10) などとして、兼業を希望する都市人材と地方の企業や活動をつなぐ取り組みも動き始めている。都市の高度人材の地方兼業に対する期待は高まっているといえよう。

(2) テレワークによってフルタイムワーカーの採用も地域の壁を越える

大都市に集中する傾向が顕著な高度人材を、地方の中小企業がフルタイムで採用する場合にも、テレワークの普及が後押しとなる。移住を前提に地方企業が大都市から人材をスカウトするのも一つの方法であるが、そのほかにも、リモートでフルタイム就労するという選択肢も可能となった。

2010年、アメリカに本拠地を置き、東京に日本法人を置くイオン交換樹脂メーカーであるピュロライト株式会社は、テクニカルサポートをする部門を立ち上げる際、東アジアをマーケットとする日本法人において、主業務である化学分析とともに、営業サポートなど、幅広い業務をこなすことができる人材として、博士号を持つ京都在住の人材をヘッドハンティングした。

採用に際して、ピュロライト社は、その人材に日本法人が拠点を置く東京への転居を求めることなく、京都府のJR丹波口駅に隣接する京都リサーチパークにラボを立ち上げさせ、国内外に向けたテクニカルサポートを遠隔で行う就労形態を提示した。通信と物流が高度に発達した現代社会においては、就労場所の分散は、事業運営のハンディキャップとはならないことの証左である。採用された人材は、いままも自ら立ち上げた京都のラボで、一人分析や営業サポートの業務に従事している。

新型コロナ禍を経て、地方自治体の関心は「テレワーカーの移住誘致」に集まっており、そのためにサテライトオフィスの誘致やコワーキングスペースの設置を急ぐ動きがみられる。しかし、その前に地方の企業と兼業・副業を含む都市テレワーカーをつなぐというワンクッションがあってしかるべきといえよう。

(3) ニューノーマルが地方創生に与える負の影響

A. テレワーク導入企業に人材が集中する

しかしながら、地方はこうした「兼業・副業」「テレワーク」といった追い風を生かしきれない可能性が懸念される。

新型コロナ禍を契機にテレワークへの注目度が高まったことから、テレワーク制度の有無が学生や求職者が就業先を検討する材料の一つになっている。地方企業は、一般的に東京の企業に比べテレワークの導入に後れを取っており、景気回復後の就業先としては、東京の企業が選ばれやすい状況にある。テレワーク導入が遅れる地方の中小企業や、新型コロナの感染拡大期にあっても、社会を動かすために通常通りの勤務を求められた、いわゆるエッセンシャルワーカーなども、テレワークへの切り替えが困難と考えられるため、中長期的に人材確保が困難となる事態が予想される。

エッセンシャルワーカーには、もともと在宅勤務などが適さない対人サービスを提供する業種が多い。連日マスクミでは、医療・介護関係者を中心として、こうしたエッセンシャルワーカーの貢献について周知する報道を繰り返した。しかし、エッセンシャルワーカーに注目が集まれば集まるほど、それらの業種の労働環境の厳しさもあらわとなっており、こうした仕事に対する印象も、就業希望者の減少につながる懸念される。

地方は、元来こうしたエッセンシャルワーカーの就業者人口比率が高い。例えば、医療・福祉産業への就業者人口比率は、南関東（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）と東海（岐阜県、静岡県、愛知県、三重県）で低く、その他の地域で高い傾向にある（図表9）。地方においては、社会を回すうえで必要不可欠な存在であるだけでなく、雇用としても重要な産業分野であることから、人材育成とともに、これらの業種においてもICTなどを導入し、生産性向上を図ることが必要となる。

（図表9）就業者に占める医療・福祉分野の割合

	男女計	男	女
北海道	14.7	6.2	24.8
東北	13.2	5.5	22.9
南関東	10.7	4.8	18.4
北関東・甲信	11.5	5.2	19.6
北陸	12.9	5.3	22.0
東海	10.6	4.3	18.8
近畿	13.2	6.1	22.0
中国	14.9	6.3	25.3
四国	15.6	7.0	25.6
九州	16.4	8.0	27.1
沖縄	15.1	7.7	24.2
全国平均	12.5	5.6	21.2

（資料）総務省「令和元年労働力調査年報」より日本総合研究所作成
（注）「北関東・甲信」は、茨城県、栃木県、群馬県、山梨県、長野県。
「東海」は、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県。

B. 営業所の統廃合、出張自粛の可能性

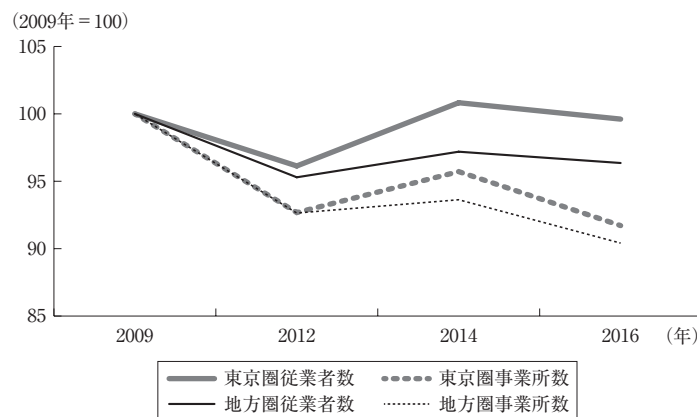
新型コロナに伴う不況や移動自粛の長期化、テレワークの普及などによって、大都市に拠点を構える企業が、地方拠点の統廃合や社員の出張の抑制を図る可能性がある。とりわけ緊急事態宣言以降、企業はインターネットを活用した会議や商談の導入にシフトしており、これまでの不況期以上に、各地に配置してきた拠点や営業所の統廃合を進める可能性がある。

経済センサスによれば、リーマンショックを経て、わが国の事業所数は、2009年から2012年の間に▲7.5%減少した。この傾向は、東京圏、地方圏にかかわらず見られたが、その後の回復は、地方圏は東京圏に見劣りする状況にある（図表10）。2014年までに、東京圏では2009年比▲4.3%まで回復したが、

地方圏では▲6.4%とほとんど回復しなかった。従業者数で見るとその差は一層顕著で、東京圏では2014年には2009年水準を回復したが、地方圏は2012年に下がった水準で推移している。

すなわち、企業は景気悪化に伴いスリム化を図るが、その後景気回復とともに新規参入などが生じる東京圏と異なり、地方圏では下がった水準のまま定着してしまうことが懸念される。今回の景気悪化の局面においても、企業は事業所の統廃合など、スリム化を選択する可能性が高いが、新型コロナ禍を経て一気に進むことが予想される業務におけるインターネット利用やニューノーマルの定着が、こうした傾向を一層後押しすることが予想される。

(図表10) 東京圏・地方圏別、従業者数と事業所数の推移



(資料) 総務省「経済センサス」より日本総合研究所作成
 (注) それぞれの地域で、2009年を100としたときの推移。

加えて、商談等がWeb会議で済ませられるようになったため、東京から地方への出張も減ることが見込まれる。本稿執筆時点で、すでに緊急事態宣言が解除されて4カ月が経過し、東京における朝夕の通勤ラッシュも以前に近い水準に戻りつつあるが、地方への出張は回復していない。これは、各企業が、新型コロナの感染拡大を抑制するため、海外はもとより、国内であっても出張を極力抑制する方針を堅持しているからに他ならない。

Go To トラベルキャンペーンの効果もあり、国内観光客の移動が戻りつつあるため、週末は地方のホテルの稼働率も回復傾向にあるが、平日の稼働率は依然として低い状況にある。出張需要の減少にインバウンドの減少が相まって、平日のホテルや交通機関の需要回復を見通すことは難しい。

都市人材が仕事を通じて地方とつながりを持つことは、一種の関係人口に位置づけられる。関係人口は、地方創生戦略において極めて重要な要素であり、今後それらの減少が、地方の経済的活力を削ぐことが懸念される。

(注9) リクルートキャリア https://www.recruitcareer.co.jp/news/20200909_01wth5k.pdf

(注10) 「ふるさと兼業」は、運営主体は、岐阜県に拠点を構えるNPO法人G-net。 <https://furusatokengyo.jp/>

7. ニューノーマルを地方創生に生かす

(1) 地方が東京の潜在的フルタイムテレワーカーを取り込むために

テレワークの普及を受け、地方自治体はこぞってサテライトオフィスの誘致やコワーキングスペースの設置に動き出す可能性がある。しかし、現状では、第1期地方創生戦略において各地で積極的に取り組まれた移住促進策と同じで、成功につながるのはい部と考えられる。

上述の通り、緊急事態宣言の解除に伴い、テレワーク実施率は低下傾向にあり、オフィス就労への回帰が進行している。そのため、東京都の企業に勤め、地方でのテレワークに関心の高い潜在的フルタイムテレワーカーは5章で推計した、およそ50万人から一段と減少することが予想される。

こうした事態を回避するために、まずは、フルタイムテレワーカーの母数を増やすことが重要である。とりわけ中小企業向けに、テレワークの機材導入に向けた国による支援の拡充が望まれる。また、多様な働き方として、副業・兼業を認める社会風土をつくっていくために、官民連携による意識改革や仕組みづくりが求められる。

さらに地方自治体は、新型コロナ禍を経て、企業が大都市集中をこれまで以上にリスクと考え、拠点分散を図る動きを好機ととらえ、積極的に企業との連携を模索すべきである。企業は、近年の自然災害の増加などから、東京に拠点が集中していることをリスクと考えるようになっており、BCP（注11、事業継続計画）を策定するとともに、なかには拠点分散を模索している事業者もある。新型コロナ禍は、企業の危機意識を一層強めた可能性が高く、地方自治体には、工業団地を造成するような従前の企業誘致とは異なる、本社の一部機能の誘致や社員とのつながりを創出する「企業のふるさとづくり」的発想が必要となる。

本社の一部機能を地方に移転する事例としては、石川県に人材育成機能を移転した株式会社小松製作所や、富山県に本社機能の一部を移転したYKK AP株式会社が有名である。加えて、2020年9月には株式会社パソナグループが、2023年までに本社機能の大部分、社員の3分の2を兵庫県淡路島に移転することを発表している。

すでに多くの自治体で、企業誘致に様々な優遇策を設けているが、こうした先行事例に続く企業を増やすため、本社機能の一部など、実際に社員の移動が生じる企業の取り組みについては、税制優遇などの拡充を検討することが望まれる。

加えて、実際に本社機能の移転まではいかないものの、前述のYahooのように、地域と社員のつながりを創出する取り組みも重要となる。すでにわが国には、企業の森づくり制度があり、森林保全を介して、従業員や企業と森林地域のつながりを形成する取り組みには、長い歴史がある。

企業の森づくり制度には、様々な形のものがあるが、代表的なものとしては、地方自治体が企業と連携し、企業が森林に企業名を冠して、その維持管理に責任を持つとともに、従業員の教育・研修や福利厚生場として活用する例がある。従業員が定期的に地域住民と触れ合い、交流するとともに、当地において消費を行うため、経済効果も期待できる。

こうした取り組みを森づくりだけにとどめることなく、地方都市が大都市の企業・従業員と、様々な形で連携を図ることで、いわば「企業のふるさとづくり」にまで広げていくことが期待される。従来の企業誘致よりも、企業が地域により深く入り込む形である。企業が主体的にサテライトオフィスを設置

するだけではなく、地域と連携して新たにプロジェクトを立ち上げ、地域課題の解決に取り組むことなどが期待される。実際に、Yahooのほかに、地方都市に研究拠点を設置しつつ、その地域で進行しているスマートシティ戦略に参画するIT事業者や、地方に美術館などの観光施設を設置し、地域活性化や地方創生に貢献する例などが出てきている。

(2) ネットワーク時代の地域産業戦略

大都市からの企業や人の移転・移住を促しても、その地方に魅力がなければ、その動きは一過性の動きにとどまることは自明である。したがって、地方企業や地方自治体は、デジタル化やネットワーク社会の進展により、人材や知恵、資本を日本中、世界中から調達できる環境を生かした産業戦略を構築すべきである。例えば企業の成長に必要な高度人材を、テレワーク可能な遠隔地の副業人材から採用することが容易となったことを生かした戦略である。

しかし、地方の中小企業は、そうした新しい採用手法が導入できる企業ばかりとは限らない。そこで、地方自治体やハローワーク、地域金融機関が、副業・兼業を含む高度人材の募集・あっせんに、これまで以上に注力することが望まれる。

とりわけ、地域金融機関に対する期待は大きい。地域金融機関が担うべき人材供給の役割として期待されるのは、IT分野や海外業務経験を有する高度人材の不足しがちな地方に、大都市の人材を紹介するようなマッチング業務である。地域金融機関が、地方中小企業の一段の成長のために必要な高度スキル等のニーズを掘り起こし、人材紹介事業者が保有する転職・副業希望者のデータベースとマッチングさせるのである。大都市で増えることが見込まれる副業・兼業人材にターゲットを絞り、地方企業でのテレワークを紹介することも有望な選択肢である。中小企業とつながりの深い地域金融機関の仲立ちによって、企業のニーズと人材のミスマッチが生ずるリスクを低減させることが期待される。地域金融機関は、地元中小企業との長い付き合いのなかで、企業の財務内容はもちろんのこと、強みのある技術分野や弱みなどを熟知しており、それをもとに、融資や事業支援を行っている（一般に、リレーションシップバンキングと呼ぶ）。

こうしたリレーションシップバンキングをさらに発展させ、地方の中小企業の人材マッチングサービスのみならず、経営支援やオープンイノベーションの仲介役としても期待が大きい。すでに、札幌に拠点を構える北洋銀行は、日本人材機構と連携し、人材紹介業務のみならず、地元企業の本社機能（財務や経営診断など）の支援も手掛け始めている。

2020年9月16日に内閣総理大臣に就任した菅義偉氏は、自民党総裁選の公約として、地域金融機関の再編に言及した。アベノミクス下の低金利によって弱体化している地域金融機関の経営基盤が、再編によって強化されれば、地域経済の成長にとってプラス要因となる。

一方、再編が、本来必要な機能を削ぐような過度なリストラにつながり、地域金融機関と企業の関係性が希薄化するようなことになれば、地方中小企業の成長に不可欠なリレーションシップバンキングが不可能となり、地域経済のマイナス要因になってしまう恐れもある。地銀再編が実現する際には、銀行と地域産業の連携強化に目配りすることにも期待したい。

(注11) BCPとは、企業が自然災害などの際にも中核的な事業への影響を最小限に抑え、継続するために事前に用意しておく計画であり、拠点分散はそのための有力な手法の一つである。新型コロナによって、事業の継続に支障をきたした企業も多く、感染症も事業継続のリスクと考えられる。

8. おわりに

地方創生は、強い地域経済を構築することに他ならない。とりわけ、若い世代の低所得が課題となっているわが国においては、次代を担う彼らが、生産性が高く、賃金も高い仕事に就き、豊かに暮らすことができる社会をつくることこそが重要であり、これが地方創生の本質でもある。

新型コロナ禍により、一時的に地方にとどまる若い世代が増えると予想されるなか、その雇用対策が喫緊の課題となるが、同時に雇用の質の向上にも配慮することが求められる。年々変化する人口移動に一喜一憂することなく、中長期視点に立ち、地域の多様な主体が連携を強めることで、地域産業の強化をはかり、ニューノーマルの時代に即した、柔軟性と強さを兼ね備えた雇用を生み出すことが、地方創生の目指すべき方向といえよう。

(2020. 10. 6)

参考資料

- ・ 広井良典 [2019]. 『人口減少社会のデザイン』 2019年 東洋経済新報社
- ・ 藤波匠 [2016]. 『人口減が地方を強くする』 2016年 日本経済新聞出版社
- ・ 東京商工会議所 [2020]. 「「テレワークの実施状況に関する緊急アンケート」調査結果」 2020年
- ・ 公益財団法人日本生産性本部 [2020]. 「第2回働く人の意識に関する調査 調査結果レポート」 2020年7月21日
- ・ 内閣府 [2020]. 「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
- ・ リクルートキャリア就職みらい研究所 [2020]. 「就職プロセス調査 (2021年卒) 「2020年8月1日時点 内定状況」」
- ・ 東京都 [2020]. 「テレワーク「導入率」緊急調査結果」 2020年
- ・ 公益財団法人日本生産性本部 [2020]. 「第2回働く人の意識に関する調査 調査結果レポート」 2020年7月21日