

# 人口誘導に活路を求めない地方創生 ～人口が減っても持続的な暮らしができる地域を作る～



(株)日本総合研究所 調査部 上席主任研究員 藤波 匠

## 1 はじめに

東京が若い世代を吸収し、吸い取られる地方では、人口減少と高齢化が急速に進み、多くの地方の都市や地域が近い将来消滅する。地方の過疎化した村や限界集落と呼ばれる地域が増えている現状をみれば、こうした東京一極集中の弊害は、一般に受け入れられやすく、政府の地方創生戦略にも色濃く反映されている。

2014年に策定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、様々な取り組みを進めることで、新しい地方への人の流れをつくり、2020年までに東京と地方の転出入を均衡させるという目標を掲げている。

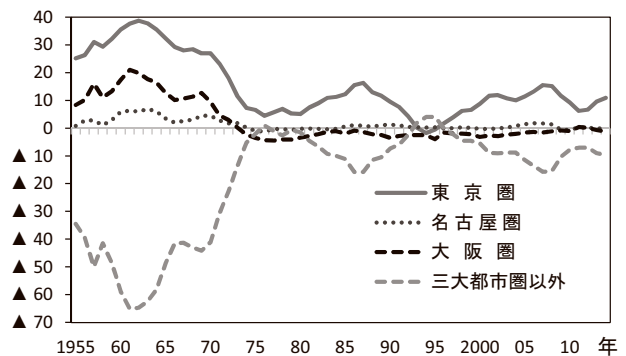
しかし、データを分析すると、東京に若い世代が集まっている事実はあるものの、決して“一極”に相当する状況ではなく、その規模も地方の若い世代を根こそぎ吸い上げてしまうものではないことがわかる。東京一極集中が日本を滅ぼすという誤った認識が、人口減少が進む日本全体の衰退を助長するとともに、地方の持続性をも危ういものとする可能性がある。

本稿では、日本の人口移動の状況を分析し、若い世代がどこにいるのかといったことを中心に検証したうえで、中山間地域や都市の在り方について検討する。

## 2 年間10万人の転入超過の意味

初めに、三大都市圏の転入超過の推移を見る（図1）。

図1 都市圏別転入超過数の推移



(資料)総務省「住民基本台帳人口移動報告」

(注) 東京圏:千葉県、埼玉県、東京都、神奈川県  
名古屋圏:愛知県、三重県、岐阜県  
大阪圏:京都府、大阪府、兵庫県、奈良県

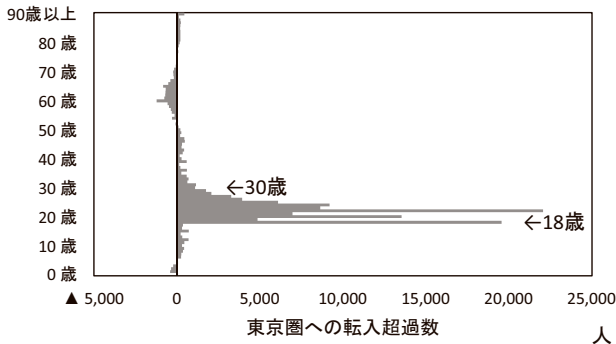
都市圏とは、一体の経済圏のことであり、域内の人の転居や通勤・通学が頻繁な地域のことである。例えば東京圏は、東京都のほか、千葉、埼玉、神奈川の3県を含む。高度成長期には、三大都市圏への人口流入が膨れ上がり、転入超過は最大で東京圏40万人、大阪圏20万人、名古屋圏7万人であった。こうした状況が、オイルショックを契機に大阪圏では転出超過に転じ、名古屋圏は転出と転入が拮抗し、現在までそうした状況が続いている。

一方、東京圏は、増減を繰り返し、近年では10万人程度の転入超過で推移している。三大都市圏の中で、東京圏のみが転入超過を維持している状況が、一極集中との印象を強くさせている。

では、この東京圏における10万人の転入超過が、地方にどれだけのインパクトを与えているのかを考えてみよう。年齢別に東京圏の転出入をみると、転入超過は高校を卒業する18歳から、進学、就職、転勤やUターンなどがひと段落する30歳くらいまでに集中し、その前後は極端に少ない（図2）。2014年における東京圏の18歳から30歳までの転

入超過を積算すると、10万人を上回る。すなわち、これ以外の世代では転出超過・転入超過が少ないだけでなく、延べでプラスマイナスゼロに近くなる。

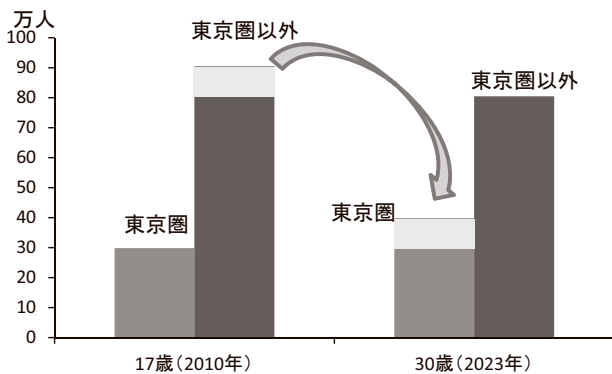
図2 東京圏への年齢別転入超過数 (2014年)



(資料) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」  
(注) 東京圏: 千葉県、埼玉県、東京都、神奈川県

そこで、議論を簡単にするために、18歳から30歳の人だけが、東京圏に毎年10万人転入超過し続けると仮定して、議論を進める。2010年に17歳だった世代が、30歳となる2023年までの13年間に、東京圏への転出入を繰り返し、その結果生じる、東京圏とそれ以外の人口バランスの変化を見てみよう。

図3 東京圏への年間10万人の転入超過のインパクト



(資料) 総務省「国勢調査」  
(注) 東京圏: 千葉県、埼玉県、東京都、神奈川県

図3にあるように、2010年に17歳だった世代は全国で120万人おり、そのうち東京圏在住者は30万人、それ以外の地方在住者は90万人であった。18歳から30歳までの東京圏への転入超過が年間10万人という状況が継続すると、2010年に17歳だった世代は、彼らが30歳になる2023年には、東京圏在住者が40万人、地方在住者が80万人というバラ

ンスになる。

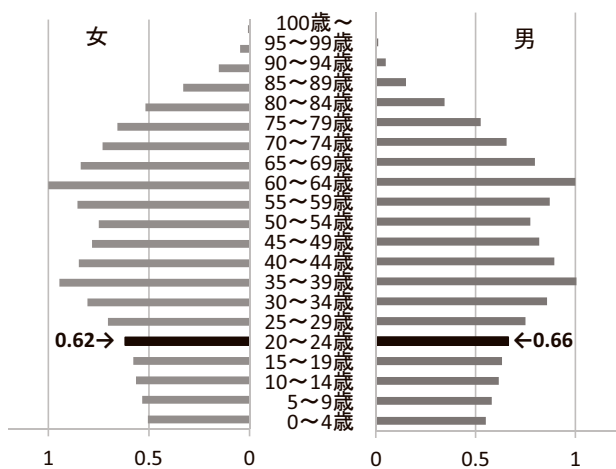
確かに地方から、若い世代が流出していることは事実であるものの、地方出身者のおよそ9割（前出の90万人から10万人減って80万人になる）に相当する人口が、30歳以降も地方に居住していることになる。地方からの1割強の人口流出に対する賛否は様々であろうが、東京一極集中という言葉から受ける印象とは異なる実態があると考えられるべきといえよう。

### 3 若者はどこにいるのか

一般的に考えられているよりも、若い世代は地に定着していると考えられるべきであるが、一方で過疎の地域や限界集落で若い世代が少なくなっていることも確かである。では、若い世代はどこにいるのだろうか。

まず、2010年における、日本全体の人口ピラミッド（男女別）を示す（図4）。この人口ピラミッドは、団塊の世代が中心となる60歳から64歳の世代の人口が1となるように調整してある。ここから、団塊の世代1に対して、20歳から24歳の世代は、すでに0.6強（女0.62、男0.66）しかいないことがわかる。少子化の表れである。

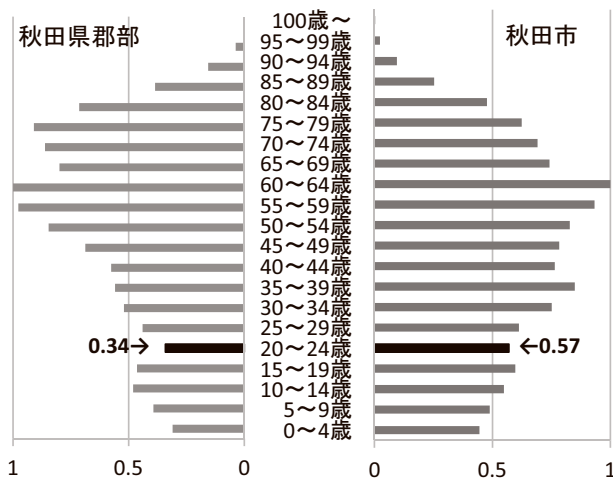
図4 日本全体の人口ピラミッド (2010年)



(資料) 総務省「国勢調査」  
(注) 60～64歳の世代を1とした時の各世代の人口比

次に、人口流出の激しい秋田県の年齢別人口ピラミッドを見てみよう(図5)。この人口ピラミッドは、日本全体のものと同じように、団塊の世代が1となるように調整してあるが、左側には秋田県の郡部(町村)、右側には県庁所在地である秋田市の人口を年齢別(男女合計)に示した。

図5 秋田市、秋田県郡部の人口ピラミッド(2010年)



(資料) 総務省「国勢調査」

(注) 60～64歳の世代を1とした時の各世代の人口比

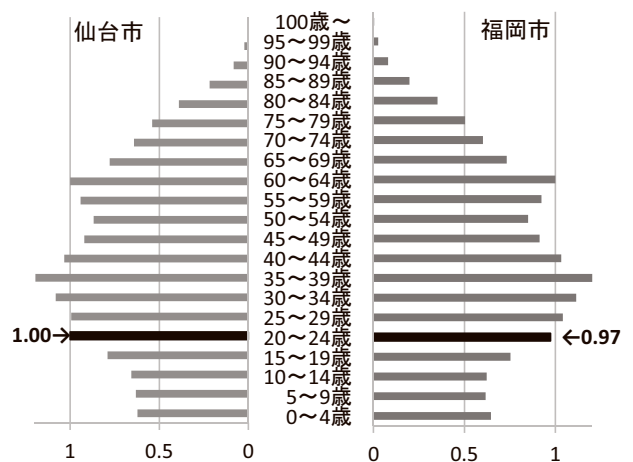
左側に示した秋田県郡部では、団塊の世代1に対して、20歳から24歳の世代は0.34しかおらず、20歳以上の世代が地域外に激しく流出したことがわかる。一方、秋田市では、20歳から24歳の世代は0.57あり、わずかに流出している様子は認められるものの、全国平均に近い水準にあることから、郡部のような一方的な流出には歯止めがかかっていることがわかる。当然、秋田市からも東京を中心とする他都市への流出も相当数あると考えられることから、それを補う規模の郡部から秋田市への移動があることが推察される。

このような郡部からの若い世代の流出と県庁所在地への集積という関係は、他県ではさらに顕著である。人口流出が秋田県ほど顕著ではない石川県や山梨県では、金沢市や甲府市の20歳代前半の世代が、ともに0.7を超えている。市域外からの流入があることは明らかである。

さらに、人口流入のある宮城県や福岡県の20歳

代前半の世代は、仙台市がほぼ1、福岡市は0.97(図6)である。実は、東京圏を同様の手法で分析すると、仙台市や福岡市ほど、若い世代が集積していないことがわかる。図示していないものの、東京都全体の人口ピラミッドでは、20歳代前半は0.87で、23区に注目しても0.9程度である。さらに、長期にわたり転出超過の状況にある大阪圏では、大阪府を切り取っていても20歳代前半は0.66と全国平均と同水準に過ぎない。

図6 仙台市、福岡市の人口ピラミッド(2010年)



(資料) 総務省「国勢調査」

(注) 60～64歳の世代を1とした時の各世代の人口比

#### 4 人口移動は結果に過ぎない

以上より、若い世代に注目すると、東京だけが人を集め、地方は一方的に吸い取られるだけではないことがわかる。地方の中核・中枢都市には、一定の人口吸引力があり、たとえ人口流出の続く県でも、県庁所在地には若者の集積がある。さらに、仙台市のような広域圏の中で中心的な都市である中枢都市では、東京圏をしのぐ人口吸引力が認められることもある。

こうした人口の流れは、雇用の所在を考えれば自然な動きといえよう。農山漁村の多い郡部では、そもそも雇用の場が限られた中で、国内製造拠点の海外流出など、数少ない就労の場が失われつつあることもあり、若い世代を引き留めきれない。さらに、子供の教育環境やその他都市的な住環境が、大都市

に比べ見劣りする郡部からは、若い世代の流出が止まらない。

結局、若い世代は、仕事と都市的な暮らしを求めて、都市へと流れているのである。しかも政府は、地方創生と並行して、地方の中核・中核都市の機能を高め、都市圏全体の持続性を向上させようという戦略をとっており、こうしたことも都市部への人口集積を促している。

若い世代は都市へ向かうのが自然な流れであるとするれば、政府が目指す東京圏と地方の人口移動の均衡化は、本当に達成可能なのであろうか。また、東京への転入超過を抑えることができたとしても、地方の中核・中核都市への集積が進む現状において、中山間地域への定着促進というような手品のようなことなどできるものなのであろうか？

結局、人口移動というのは、経済活力や魅力といった各都市の有する総合的な力のバランスにより決まってくるのであり、個人個人の意思の表れに過ぎないと思えるべきである。自然な人口移動を補助金等で逆転させようとしても、必ずしも期待する経済的な効果をもたらされることはないだろう。

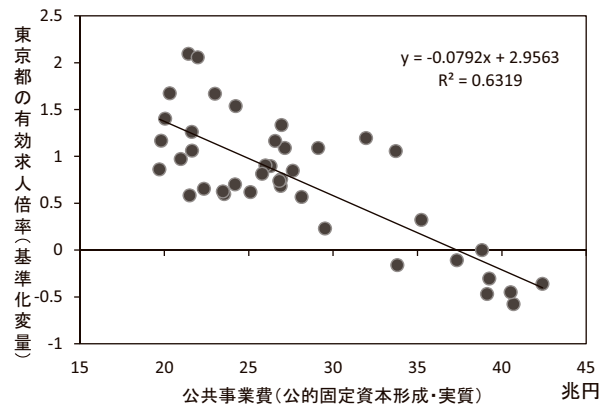
## 5 公共事業や補助金で人を誘導しない

人口減少が進む中山間地域で、移住を誘致することなどにより人口維持を図ろうという考え方を、全面的に否定することはできない。しかし、日本全体で人口が減少する状況で、そうした取り組みの大半は成功しないことはあらかじめ認識しておくことが必要である。政府が推進する地方への移住政策も、マクロ的な見地から日本全体の人口分布をみれば、限られた人口、特に減少しつつある若い世代を奪い合うだけに終わる可能性が拭い去れない。

過去、東京圏が転出超過になったのは、1994年、1995年の2年間しかない。当時の政府は、バブル崩壊後の景気対策として、通常の2倍に相当する40兆円近い公共事業を実施し、地方における雇用創出を図った。

経験的に、公共事業費が35兆円程度になると、東京の有効求人倍率は全国平均と同水準にまで低下する（図7）。すなわち、通常20兆円の公共事業費に15兆円が積み上げられると、東京圏への転入超過をゼロにするだけの仕事が、地方に新たに生み出される計算になる。

図7 公共事業費と東京の求人倍率の関係（1973年～2013年）



(資料) 内閣府「国民経済計算」、厚生労働省「一般職業紹介状況」  
(注) 東京都の有効求人倍率の基準化変数 = (東京都の有効求人倍率 - 各都道府県の有効求人倍率の平均) / (各都道府県の有効求人倍率の標準偏差)  
ゼロの時は、東京都の有効求人倍率が、全国平均に等しいことを意味する。

では、15兆円の公共事業は、どれほどの雇用を生むのであろうか。産業連関表で計算すると、およそ200万人分の雇用を、新たに創出することがわかる。現状を考えれば、これだけの雇用を生み出すことは容易ではなく、それを無理に達成しようとするれば、巨額の公共事業や定住補助金のような公的資金に依存したものとならざるを得ない。

## 6 人口減少を所与とする地域づくり

そもそも、人口減少に向かう日本で、地域が人口を奪い合うことに注力しているのは、国力の低下を招くばかりである。地方はもちろん、大都市であろうと、人口減少を前提とした都市や経済を作ることが不可欠である。

そのためのポイントは次に示す2点である。

1点目は、生産性の向上である。日本全体で、産業の生産性を高めたり、より生産性の高い産業に労

働力を振り向けたりすることで、特に若い世代の所得を引き上げることである。

これまであまり生産性という発想がなかった農業に関しても、こうした発想が必要となる。平均的な農家の所得を考えれば、米作の専業農家で生計を成り立たせていくには、10軒分の農地を集約することが必要である。担い手の減少を前提として、農地を集約することで食える農家を育てることが望ましい。すでにそうした動きは持続的に続いており、過去10年で、一経営体当たりの水田面積は、1.5倍になった。農地集約の動きは確実に進み始めている。

同様に、地方において、現状低賃金の介護職を仕事の受け皿とすることも、好ましい地域活性化策とは言えない。政府は、東京在住の高齢者の地方移住を促す政策を試みているが、介護が雇用の受け皿であるという認識を持ったままでは、その地域の平均的な所得水準を今後も低く抑えることになってしまう。介護分野でも、サービス水準を落とさず、より少ない人手で介護にあたるために、ICTやロボットなどを導入し、担い手の所得を引き上げていくことが求められる。

政府の地方創生戦略では、地方への若い世代の定着に固執することで、成長力のある地域への人の流れを阻害することが懸念される。今考えるべきは、成長力のある都市や地域に向けた人の移動を妨げないことであり、もちろんその受け皿は、必ずしも大都市とは限らない。

2点目は、技術革新やICTなどを活用して、人が減っても、これまでと同様、あるいはそれ以上の利便性を確保することである。

例えば、地方の過疎集落をめぐる路線バスでは、慢性的な赤字の状況にあるだけでなく、今後運転手の確保も困難になることが予想される。このような状況下、特に高齢者の移動手段として、自動運転による小型電気自動車への期待は大きい。ICTとの組み合わせで、希望する高齢者の送迎を無人で行うイメージである。当然、道路もそうした自動車が

走行することを前提とした改良が必要となる場合も出てこよう。

ただし、規制により既存自動車と同等の走行性と、それに伴うハイスpek的な安全性への配慮を求めれば、車体の価格が押し上げられるだけでなく、開発に時間を要し、導入時期の遅れは必至である。例えば、高齢者向けに導入されているシニアカーに替わる交通弱者の新たな移動の足として、中山間地域の限界集落や郊外のニュータウンなどのエリア限定で試験的に導入すれば、早期の実用化が可能となろう。もちろん、特区といった手法も検討に値しよう。

自動運転の普及を皮切りに、デリバリーサービスの省力化に向けた動きも、一気に加速することが予想される。人口密度が低下する地方都市において、陸送・空輸を問わず、配食・宅配、さらに踏み込んで災害時の救援物資輸送などの局面でも、無人化への期待が高まる。

さらに降雪地域では、除雪の安全性・効率性を高めるためにICT技術を活用することや小型の無人除雪機なども提案されている。自動運転に限らず、今後進む人口密度の低下をイノベーションによってカバーする発想が必要となる。

技術開発やICTの活用は、人口が少なくなっても豊かさや利便性を維持することを可能とする。補助金などに依存して、慌てて人口を増やすに苦心するのではなく、持続的な暮らしを営める仕組みと、若い世代が住み続けられる仕事を作ることに注力すべきといえよう。

また、ICTとは異なるが、これまで専業の事業者により支えられていた様々なサービスを一手に引き受けるような事業者の登場が望まれる。これまで、バスは交通事業者、デイサービスは介護事業者、買い物支援は物流事業者がそれぞれ担ってきたかもしれない。しかし、こうした単一サービス事業者は、サービス需要の減少と担い手の確保ができなくなるにより、サービス供給を維持できなくなりつつある。

多様なサービスを一手に引き受ける、いわゆる「何でも屋」の存在が、中山間地域の持続性を高める。すでにそうした事業者は、出現している。

岡山県笠岡市の笠岡諸島で集落を維持するために必要とされるサービスを一手に引き受ける、かさおか島づくり海社というNPOがある。当該NPOは、デイサービスやコミュニティバス、買い物支援、保育園、地域特産品開発、空き家活用や移住者支援など、多様なサービスを提供し、極端に高齢化が進んだ離島の生活を支えるとともに、雇用を生み出している。

また、高知県は、集落の維持を目的とした複合的なサービス供給を担う「集落活動センター」を県内各地に設置した。このうち、四万十市では、大宮産業という株式会社が事業を受託している。

とりわけ中山間地域では、地域の持続性を高めるために、技術革新とともに社会の仕組みを持続的な形に変える総合的なイノベーションを必要としている。

## 7 人を集める大都市の責務

田舎暮らしブームや農業に対するあこがれから、たとえ若い世代の中山間地域への移住が顕著となったとしても、全体から見ればごく少数派となることが見込まれる。都市部に若い世代が集積する状況は、今後も続くことになろう。しかしながら、その受け皿となる大都市においても、多くはすでに人口減少に転じ、東京圏でも間もなく人口減となる。そうした状況で、各都市はどのような方向性で、持続的な地域づくりを目指すべきなのであろうか。

結局は大都市においても、基本的な方向性は中山間地域と同じく持続的な雇用を創出し、地域としてより多くの富を生み出すことである。しかし、生み出す富の規模は、決して中山間地域と同じではない。

たださえ減少する若い世代を中山間地域や郡部から集める以上、東京はもちろん、県庁所在地クラスに至るまで、大都市にはより多くの付加価値を生

み出し、日本全体や周辺地域の経済をけん引する責務と、広域都市圏の社会システムを維持するための中心的役割を負わされていると考えるべきである。

東京圏は、世界中の都市との競争に競り勝たなければならず、地方でも中枢都市クラスともなれば、それぞれの強みを生かし、成長を追い求めることが必要である。それらに準ずる県庁所在地クラスの中核都市では、地域社会をけん引する広域的なハブ機能やより良質な雇用を積み上げ続けることが求められる。

## 8 おわりに

地方消滅という言葉が広く認知されて以降、自治体による人口誘導に対する意識は高まった。特に政府の求めにより各自治体が人口ビジョンを策定するに当たり、そうした意識の高まりは顕著となっている。

もちろん、各地域で持続的な暮らしが営める仕事が次々生み出される状況にあれば、地方への移住は、我が国の経済成長や都市の持続性を考えるうえで、最良の解となろう。しかし、いきなり東京圏と地方の人口移動を均衡させるというように、いわば人口移動の逆流を生み出そうとすれば、補助金などに依存した移住促進策やベッドタウン同士で子育て世代を奪い合うような目先の人口誘導策が、各地で見られることになるだろう。各地方自治体には、わが自治体だけでも消滅を免れようと、なりふり構わぬ人口誘導に乗り出していないか、自戒してほしい。

加えて言えば、人口が減少し続けることで消滅するのは、自治体という枠である。人口が減少し、自治体のサービスが非効率になれば、自治体サイドからすれば受け入れがたいかもしれないが、市町村合併という選択肢もある。

消滅する地域や集落がゼロということはないとしても、意外と地域は粘り強いと考えた方がよい。総務省と国交省の調査によれば、今後「10年以内に消滅する」と見られた集落の大半が存続しており、

集落が消滅するペースは意外と遅いことが分かっている（注）。

極論すれば、一人でも人が暮らす限り、その地域は消滅しない。どんなに人口が減っても、農地がある限り、農業を生業とする人は必ず地域に暮らし続ける。また、全国隅々にまで張り巡らされたインターネット環境により、郊外で働くことが可能となる人もあるし、サテライトオフィスのような形態の働き方も普及するだろう。

地方消滅という言葉正面から受け取り、さも地方から誰もいなくなってしまうと錯覚して、慌てて補助金などをつけて人口を増やすことに注力しても、移住者が暮らし続けられる環境がない限り、彼らは、いつかは出て行かざるを得なくなる。

人口が減少する日本で重要なことは、大都市、中山間地域を問わず、特に若い世代がより付加価値の

高い仕事に就けるような社会を構築することと、人が減っても暮らしやすい地域を築くことである。決して、日本が直面する人口減少問題の解決の糸口を、人口誘導競争に求めるべきではない。

埼玉県に目を転じれば、本稿では東京圏と一括りの議論に終始してきたが、実際には東京のベッドタウンもあればさいたま市のような百万都市、逆に人口5千人に満たない郡部など多様性があり、中にはすでに人口減少に直面している自治体もある。

しかし、中長期的にはほとんどすべての自治体が人口減少に陥ることを踏まえれば、人口の引っ張り合いに活路を求めるのではなく、それぞれ地域に仕事を創出し、人口減でも持続的な社会を構築するという考え方が、人口規模にかかわらず大切なことである。

---

## 脚注

総務省「過疎地域等における集落の状況に関する現状把握調査 平成23年3月」など関連調査

## 参考文献

- ◎小峰隆夫「公共投資回帰では何も解決しない」『中央公論』、2013年12月号、40-45頁
- ◎増田寛也ほか「提言 ストップ「人口急減社会」」『中央公論』、2014年6月号、18-31頁
- ◎藤波匠『地方都市再生論』、日本経済新聞出版社、2010年

---

## 寄稿者 PROFILE

**藤波 匠**（ふじなみ たくみ）

株式会社日本総合研究所 調査部 上席主任研究員

**経 歴**：東京農工大学農学研究科修了。(株)東芝等を経て1999年入社。

地方の活性化こそが、わが国全体の活力の源泉であるという信念のもと、マクロとミクロのバランス感覚を持った政策を提言。

**研究・専門分野**：地方政策・地方活性化・環境政策

**主な著書**：「地方都市再生論 暮らし続けるために」（日本経済新聞出版社）

**メー ル**：fujinami.takumi@jri.co.jp