

## 人口減少下の地域の成長戦略



法政大学大学院政策創造研究科 教授 小峰 隆夫

アベノミクスの第3の柱は「成長戦略」である。これは長期的な視点から日本全体の経済成長を促進していこうというものだ。この時重要なのは、地域の視点からも成長戦略を考えていくことだ。

### 求められる地域からの成長戦略

日本の成長戦略を考える時には、「地域からの成長戦略」についても合わせて考えていくことが必要である。それは次のような理由による。

第1に、日本全体の成長と地域の成長は相互に関係している。各地域の経済を合成したものが日本の経済なのだから、日本経済全体が不調であれば、地域経済もまた不調に陥らざるを得ない。経済の活性化を図る場合にも、各地域がその持てる資源を十分に活用して潜在的な成長力を十分に発揮していけば、日本全体の成長力も十分に発揮されることになるだろう。

第2に、地域格差の問題がある。当然ながら、経済構造には地域差があるから、地域の成長率にも格差が出る。例えば、2010年度の場合（これが県民経済計算としては最新のデータ）、全都道府県の成長率は2.31%だったのだが、最も高い成長率は山梨県の9.3%、最も低い成長率は鳥取県のマイナス1.9%だった。この時はリーマンショックからの回復期にあったわけだが、各地域の経済構造の差によってその影響の現れ方に大きな差が生じたのである。

このように成長力の地域差が大きいということは、日本全体が低成長に苦しんでいる時には、一部の地域は更に大きな苦しみに瀕しているのであり、日本の景気が全体として上昇している時にも、立ち遅れ

た地域は、景気拡大の恩恵を十分に享受出来ないということである。

第3に、人口問題を考えるとさらに成長が重要となる。日本全体の成長環境を見ると、長期的には人口変化が大きな問題になるのだが、これは地域にとっても大問題となる。この点を更に詳しく考えてみよう。

### 人口から見たこれからの地域

人口という視点からこれからの地域を考えてみよう。国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口（推計は2040年まで）」（2013年2月）に基づいて、地域別の人口の将来を展望すると、次のような姿が明らかとなる。

まず人口減少について考えよう。今後は日本全体の人口が今後減少するのだから、地域別に見ても人口が減るのは当然だ。推計によると、2015年から2020年には46都道府県（例外は沖縄だけ）で人口が減少するが、2020年から2025年には全ての都道府県の人口が減少する。市町村別にみても同じである。2015年から2020年には全1,683自治体のうち90.3%が人口減少となるが、2025年から2030年にはこれが96.7%、2035年から2040年では98.4%となる。日本の全地域が人口減少を前提として地域の経済社会を考えていかなければならないということである。

問題は、この人口減少度合いには地域差が大きいことだ。都道府県別に、2040年の人口が2010年に比べてどの程度減少するかを見ると、東京は6.5%程度なのだが、秋田県は実に35.5%、青森県は32.1%も減る。この結果、最も人口が少ない鳥

取県の場合、2040年の人口は44.1万人となる。これは現在の東京都葛飾区くらいの人口である。

市町村別に見ても同じである。2010年と2040年を比較すると、この間に人口が4～6割も減る自治体が全体の22%、2～4割減少が46.6%となる。簡単に言えば、約半数の自治体は人口が半以下になるということだ。

次に、高齢化について考えよう。高齢化については、比率と絶対数の違いが地方ではより鮮明に現れる。まず、高齢化比率は全都道府県で一貫して上昇する。2010年時点で最も高齢化比率が高いのは秋田県（29.6%）なのだが、同県の2040年の同比率は実に43.8%となる。まさに超高齢地域である。しかし、高齢者の絶対数という点では地域によってかなりの差が出る。すなわち、高齢者の絶対数は、2020年までは全都道府県で増加するのだが、その後は減少する県が現れる。

図表1は、都道府県別に65歳以上の高齢者数を2010年と2040年で比較したものだ。これを見ると、高齢者の増加分のほとんどは、東京、神奈川、大阪、愛知、埼玉などの大都市圏で生ずることがわかる。

## 人口オーナスを通じた悪循環の懸念

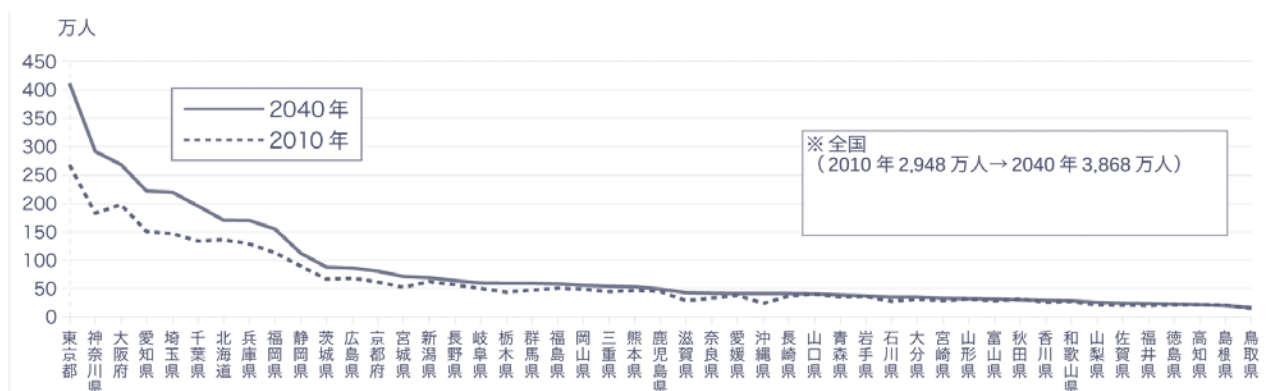
もう一つ、「人口オーナス」という視点から、これからの地域を考えよう。「人口オーナス」という概念はあまり知られていないので、簡単に解説しておこう。

「人口オーナス」は「人口ボーナス」の逆の概念として出てきたものである。「人口ボーナス」というのは、人口の動きが経済にプラスに作用する状態を示す言葉であり、概ね、従属人口指数（「老年人口と年少人口の合計」を「生産年齢人口」で割ったもの）が低下している局面がこれに当たる。逆に、従属人口指数が上昇するのが「人口オーナス（人口の重荷）」である。

少子化が始まってしばらく経つと、高い出生率の時代に生まれた人々が生産年齢人口になっていくため、従属人口指数は大きく低下する。この時が人口ボーナスの時代であり、日本の高度成長の時代がこれであった。

しかし更に時間が経過すると、新たに生産年齢人口に加わってくる人の数は減っていく一方で、かつて出生率が高まった時代に生まれた人々が次々に高

図表1 地域別に見た高齢者人口の推移



(注) 左から2040年で人口の多い順に配置。下記資料を基に日本経済研究センターの松崎いずみ氏が作成したもの。  
 (資料) 「日本の地域別将来推計人口 (平成25年3月推計)」 (国立社会保障・人口問題研究所)、全国は平成24年1月推計

齢者になっていくため、従属人口指数は上昇して行く。これが人口オーナスの時代であり、日本は1990年頃からこの段階に入っている。人口オーナスの下では、労働力人口が不足したり、貯蓄率が低下したり、社会保障制度が行き詰まったりする。このように見てくると、人口オーナス現象こそが人口問題にとっての根本的な問題だと言える。

人口オーナスは、地域にとっても大きな問題となる。人口移動がある分だけ日本全体よりも事態は深刻かもしれない。地域で人口オーナスが進むと、地域の働き手が少なくなるため、地域の活力が衰えることになるからだ。人口オーナスの程度は、従属人口指数(非生産年齢人口/生産年齢人口、これ高いほどオーナス度が大きい)によって見ることができる。地域別に従属人口指数の状況を見ると(図表2)、過去(1970年)、現在(2010年)、将来(2040年)いずれも、概ね発展性の高い都市部(東京、神奈川など)で人口オーナスの度合いが低く、発展性が低かった地方部(島根、秋田など)でその度合いは高いことが分かる。

こうした発展性の格差は、発展性の低い地方部から発展性の高い都市部への生産年齢人口の移動を引

き起こす。すると、地方部の人口オーナスはますます加速してしまう。つまり、人口オーナス度合いの差が発展性の格差を生み出し、その格差が人口移動を引き起こすことによって人口オーナスの地域差をさらに大きくし、それが発展性の格差をさらに拡大させるという悪循環が生じているのである。

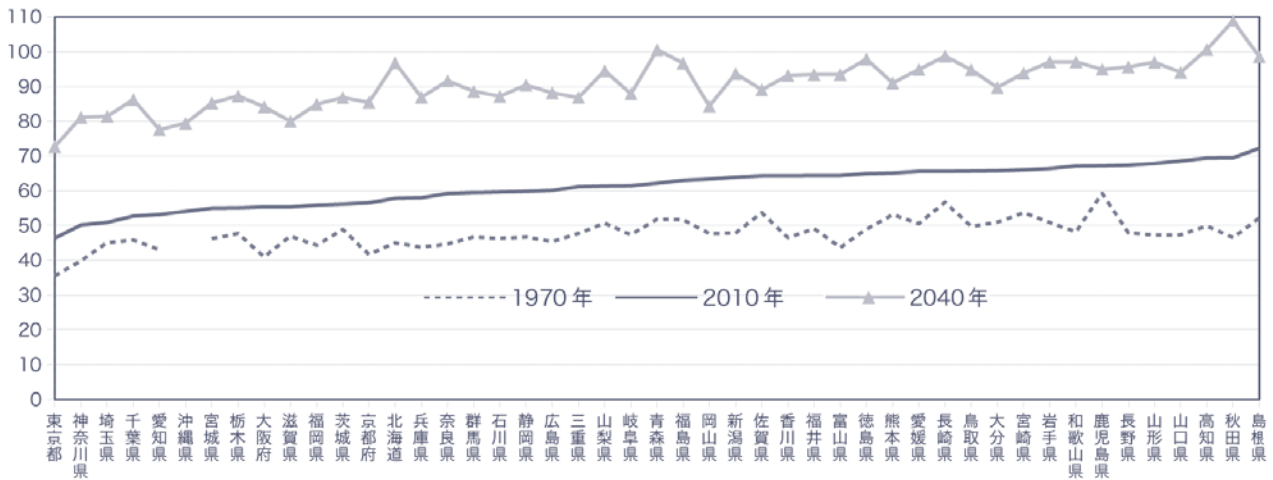
この悪循環を防ぐには、地域の安定的な雇用機会を増やし、生産年齢人口の移動を小さくしていくことが必要だ。私はこれこそが日本の地域にとっての最大の課題だと考えている。

### 成功事例から導かれること

以上のような人口減少という逆境を乗り越えて、地域を活性化させることは難しい課題である。しかし、立派に成果を上げている地域もある。私が最近実見してきた地域の例として、島根県海士町と長野県下条村のケースを紹介しよう。

島根県隠岐島の海士町は、町長の強力なリーダーシップの下で、1ターン者が集まるようになり、人口の社会移動がプラスになっている。海士町は、財政が危機的状況になる中で、町長を初めとして職員が給与をカットして地域再生に取り組み、岩ガキな

図表2 従属人口指数【(年少人口+老年人口)/生産年齢人口】の都道府県別推移



(出所) 日本経済研究センター松崎いづみ氏の作成による

どのブランド化、CAS（細胞を壊すことなく保存できる急速冷凍施設）の導入、地元高校の活性化などの取り組みなどにより、地域再生のモデル地区として、見学者が引きも切らない状況となっている。

また、長野県の下條村では、町長の強いリーダーシップの下に、まずは村役場の職員全員を民間のホームセンターに派遣して意識改革を行い、財政を健全化した。その上で、自己資金で低家賃の住宅を建設し、子育て層の移住を促進した。その結果、一時は出生率が2を上回るという成果を挙げた。

海外では、ヨーロッパ諸国の農林水産業が注目される。欧州の先進諸国では、農林水産業の生産性を高め、高い所得を稼ぎ出す産業として地域経済を支える例が続出している。その主な例としては、オランダの農業、デンマークの養豚業、ノルウェーの漁業、フィンランドやドイツの林業などがある。いずれも、イノベーションの仕組みが整備されていること、経営・流通・マーケティングなどの幅広い科学や知識の活用が勧められていること、業界と大学が協力して人材育成に取り組んでいることなどが共通している。

こうした事例を真似すればいいというわけではないことは言うまでもないが、強いて、成功事例の共通項を絞り込んでみると、次のようなことになるのではないか。

第1は、結局は「人」が重要ということである。「人」といってもその姿は多様であり、「ビジョンと熱意を持って全体をリードする人」「地域資源を見出して、それを活性化のため資源として育てていく人」「それぞれの地域の現場で活動する人」など、多くの「人」が関係している。地域活性化が一時的な成功に終わることなく、持続的なものとなっていくためには、地域を支える人材を継続的に再生産していくような仕組みが必要であろう。こうした点については、日本全体の人の流動性を高めていくこと、今後大量に発生する団塊の世代を地域再生に生かしていくこと、女性の力を活用していくこと、大学など

の組織的な教育機関との連携を深めることなどが有効な施策の方向として考えられるだろう。

第2は、民間活力を十分に発揮させていくことだ。官主導型の場合は、首長の交代、予算の制約、選挙の結果などにより政策の方向が一貫しない場合がありうる。民間の経済主体による、収益性に基ついた地域再生が軌道に乗れば、インセンティブも継続するから、継続的な活動が行えるようになるはずである。こうした観点からは、ソーシャル・ビジネスの推進、起業の促進、産官学の連携、地域ブランドの確立などが必要となろう。

第3は、経済社会の大きな流れに乗ることだ。地域にあっても、日本全体の流れに抗することは出来ない。経済・社会の大きな流れを見極め、こうした流れに沿った成長戦略を考えることが有効であろう。こうした流れの例としては、「グローバル化の進展」「豊かな文化的活動への欲求の高まり」「再生エネルギーへの期待の高まり」「嗜好の多様化」などが考えられる。自らが保有する地域資源と経済社会の流れを踏まえた成長戦略が必要となろう。

## 求められる地域づくりのイノベーション

こうした中で、私は、地域づくりのイノベーションが必要だと考えている。その方向としては次のようなことが考えられる。

第1は、「誰が地域の活性化を担うのか」という点だ。従来型の地域づくりでは、国が地域政策の主役だった。国土作りについての基本的な方針は国が策定する「全国総合開発計画」によって示され、それに基づいて国の施策が次々に立案されていった。しかし、こうした国主導型の地域政策は、財源の制約などにより限界に達した。それに代わって近年では、地方が開発の主役になり、地方政府、企業、大学、NPO、市民など多様な主体が地域づくりに参画するようになってきている。

第2は、「どんな方向を目指すのか」ということだ。従来型の地域づくりでは、「集中」を抑え「分

散」を促進するというコンセプトが維持されてきた。しかし、この考え方もまた時代に合わなくなってきており、近年ではむしろ「集中化」が志向されるようになってきた。サービス化の流れや情報通信革命が都市集中をもたらし、人口減少の中でコンパクトな地域づくりを目指すようになってきたからである。企業、研究機関などが地域的に集まることによって相乗効果を発揮していくという「クラスター」の考え方も、集中化の動きの一つである。

また、地域ごとにどんな発展の方向を目指すかという点についても、全国一律ではなく、各地域が地域資源を生かして個性的な方向を目指すようになってきた。

第3は、「どんな地域を対象にするか」という点である。地域政策はもともと「伸ばすべき地域を伸ばす」政策と、「取り残された地域を救う」という政策に二分されるのだが、従来型の地域づくりは、政策の中心は「遅れた地域をいかに救うか」ということだった。

しかし、近年のように成長率の底上げが求められるようになると、地域においても、地域の成長力をいかに最大限に発揮するかが問われるようになってきた。もちろん、後進地域への配慮は必要だが、これからは「本当に必要な地域を選択的に助ける」ことが求められる。近年の地域づくりは「伸びる地域をできるだけ伸ばし、立ち遅れた地域は対象を絞って集中的に助成する」という方向に進みつつある。

第4は、どんな手段を使うかである。従来型の地

域づくりでは、公共投資の拡大を中心としたハード路線が中心であった。しかし、この方式もまた限界に達しており、近年では、ハード面よりも、歴史的な伝統や人間同士の信頼関係などの「ソーシャル・キャピタル」をベースとして地域を成長させていくという考え方や、大学、研究拠点、起業環境などの知的資源を組み合わせることによって地域の成長力を高めていくという発想が強まりつつある。

各地域がどうやってこうしたイノベーションを進めて行くかに地域の将来がかかっているように思われる。

図表3 地域づくりの新たな方向

	従来型	今後は？
主体	国主導型	地方主導型（企業、住民、NPOなど）
目標	分散を志向して国土の均衡ある発展を目指す	選択的集中も必要（クラスター、コンパクトシティなど）
手法	公共投資、ハード中心	知識、ソーシャル・キャピタルなどのソフト資源中心
対象地域	後進地域	延びる地域を伸ばす一方で、取り残された地域に集中対応

（出所）筆者作成

寄稿者

小峰 隆夫（こみね たかお）

法政大学大学院政策創造研究科教授・日本経済研究センター理事

専門：現代日本経済、経済政策、人口と経済、経済成長と地域

経歴：東京大学経済学部卒業後、経済企画庁入庁、国土交通省国土計画局長を経て現職。

主な著書：「人口負荷社会」（日本経済新聞出版社）

「最新日本経済入門（第3版）」（日本評論社）等