

人口減が地方を強くする

株式会社日本総合研究所調査部 上席主任研究員
藤波 匠



今年2019年は第1期地方創生戦略（まち・ひと・しごと創生総合戦略）が動き出して5年目にあたり、現在、政府を中心に第2期に向けた見直し作業が行われている。過去4年間、各地で移住促進や地域活性化、産業振興、子育て支援などが積極的に取り組まれてきたが、直近のデータでは東京圏の転入超過が増えるなど、国・地方が思い描いたような成果は上がっていない。

東京の人口吸引力は依然として力強く、しかも日本全体で少子高齢化が進んでいる状況では、すべての地方自治体が若い世代を呼び込もうとしても、結果的に限られたパイの奪い合いの様相を呈することとなる。ここでは、政府の掲げる地方創生戦略で目指すべきものを問い直し、2020年以降の取り組みについて考えてみたい。

人は豊かさを求めて移動する

結論から言えば、若い世代は経済的な豊かさを求めて移動するものであり、この動きは極めて経済合理性が高い。第二次大戦後の東京圏に向けた人の流れは、時期によって大きく増減を繰り返してきたが、基本的に仕事のある場所、高い所得を得られる地域を目指した人口流動であると考えることができる（図表1）。

1960年代には、高度経済成長をけん引した三大都市圏や太平洋ベルト地帯の人口吸引力が強く、いわゆる「金の卵」と呼ばれた団塊の世代の

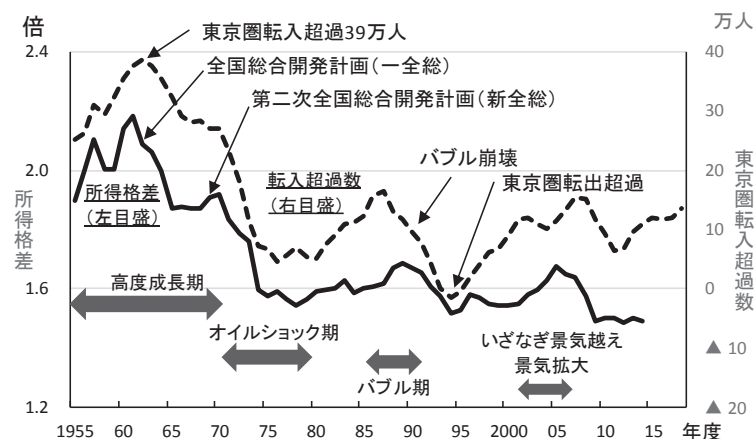
人々を中心に、多くの若い世代を呼び込んだ。1962年には、東京圏（千葉県・埼玉県・東京都・神奈川県）の転入超過数が年間39万人に達した。

ところが1970年代に入ると、大都市に向けた人の移動は停滞する。一時は年間39万人に達した東京圏の転入超過は、1970年代にはピークの10分の1にまで急減している。

正確には、東京圏に入ってくる人がわずかに減じ、逆に東京圏から出ていく人の数が増えることによって、両者が高い水準で均衡したのである。なぜ東京圏の転出入が均衡したかと言えば、当時の経済政策が、大都市と地方の所得格差の縮小を目指した全国総合開発計画など、地方に手厚いものであったためである。地方において製造拠点の誘導や土木工事中心の公共投資が積極的に行われ、地方の若い世代はわざわざ東京に出ていなくても仕事を得られるようになり、1960年代に東京などの大都市に出ていた団塊の世代の一部も、

人口減が地方を強くする
特集／研修紹介

図表1 わが国の所得格差と東京圏の転入超過数の推移



（注）所得格差＝一人あたりの県民所得の上位5県÷一人あたりの県民所得の下部5県（沖縄県を除く）。図中の全国総合開発計画は、経済的な地域格差を縮小するため、公共事業や製造拠点の地方誘致を推進した経済政策。

（出典）内閣府「県民経済計算」、総務省「住民基本台帳人口移動報告」

この時期に東京から出ていった。一般に1970年代と言え、2度にわたるオイルショックを原因とする経済の混乱が想起されるが、実はこの時期、東京など大都市と地方の経済的な格差が縮まり、日本中に豊かさが広がっていった時期でもある。

同様の人口流動のうねりは、1980年代後半以降のバブル景気とその崩壊の時期にもみられる。東京圏の転入超過は、バブル景気によって押し上げられ、1987年には16万人を数えた。ところが、バブル崩壊後の1994年、1995年には東京圏の転入超過はマイナス、すなわち転出超過となった。戦後、東京圏が転出超過になったのは、この2年間だけである。

バブル崩壊後の景気対策として、例年およそ20兆円だった日本全体の公共事業費が40兆円まで積み増され、それが主に地方圏で消化された。雇用は地方で生み出され、バブル景気からの経済的な落ち込みの激しさと相まって、東京の求人倍率は全国平均を下回る水準まで落ち込んだ。この時期に新社会人として社会に出て行った団塊ジュニア世代は、それ以前の世代に比べて就職活動が困難を極め、現在も不本意ながら非正規社員に甘んじる人が多いなど、バブル崩壊後の30年近い年月にわたって続いた低成長の悪影響をもっとも受けた世代となった。

こうした人口移動の大きなうねりは、わが国の景気変動とそれに対応した経済政策によるところが大きい。とりわけ好景気の反動から景気が悪化した時期には、その対策として地方に手厚い景気刺激策が実施され、それが地方における雇用創出と大都市への人口流出の抑制をもたらしたのである。

地方創生マネーも、経済合理性に勝てず

2014年、まち・ひと・しごと創生総合戦略（以下、地方創生戦略）が策定され、地方に向

けた新たな人の流れを作り、2020年には東京圏の転入超過をゼロにするという目標が設定された。しかし、バブル崩壊後20兆円の公共事業費を倍増することによってようやく東京圏の転入超過がほぼゼロになった経緯を踏まえば、予算額数千億円の地方創生交付金ではパワー不足は否めず、相対的に経済活力のある東京など一部の大都市に人が集まる傾向は変わっていない。

2014年に11万人だった東京圏の転入超過は、2015年以降12万人程度で推移した後、2018年には前年比13%増の13.6万人となった。目標に掲げられた地方に向けた新たな人の流れが生まれているとはいいがたい状況にある。

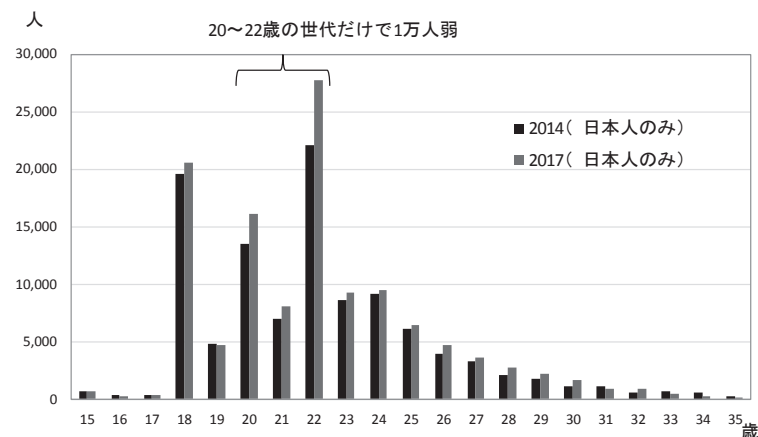
2014年と2018年を比較すると、転入超過が拡大した都道府県は、東京圏を構成する1都3県と福岡県のみであり、大阪府は転出超過から転入超過に転じた唯一の都道府県である。逆に、転出超過が拡大したのは、全国29府県に及び、地方からの人口流出傾向が顕著となっている。近年は、景気が比較的堅調に推移していることもあり、地方創生戦略を策定した2014年と比較しても、経済活力のある地域に人が流れやすい環境にある。

加えて、近年の人手不足も、東京への人口集中を後押ししていると考えられる。2017年の東京圏の転入超過数（日本人に限る）は、2014年対比でおよそ1万人増であったが、これを1歳刻みのデータでみると、20歳～22歳の増加分だけで、およそ1万人に達する（図表2）。すなわち、東京圏の転入超過を押し上げているのは、20歳から22歳の専門学校や大学の新卒世代であることがわかる。近年、東京都の新規求人倍率は他地域に比べて高い水準で推移している。これは、日本経済をけん引している東京の企業が、好条件で若い世代の積極採用に動いていることの表れであるが、こうしたことも、東京圏の転入超過数を押し上げていると考えられる。

もちろん、地方でも人手不足感は、バブル期に匹敵するほど強い状況にある。日銀短観の雇用人員D.I.*をみると、近年、とりわけ規模が小さい企業ほど「不足」とする企業が多いことがわかる（図表3）。一般に地方では、中

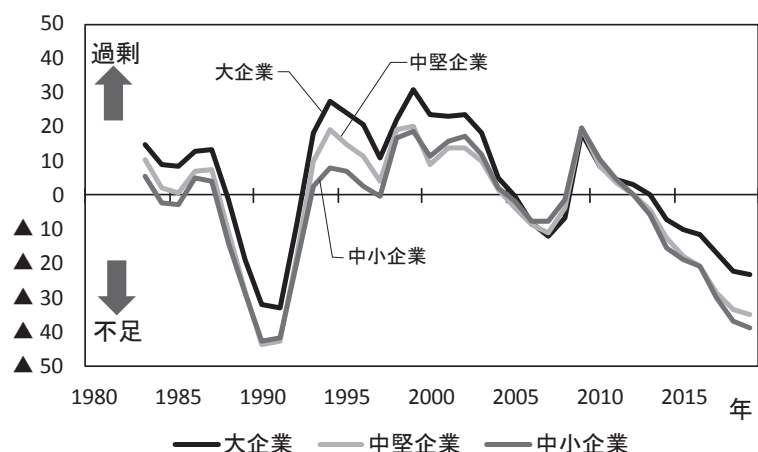
小企業が雇用の受け皿として中心的な役割を担っており、近年地方でも人手不足は深刻な状況にあるものの、具体的な採用活動においては、東京など大都市に本拠を置く大企業の後塵を拝しているのである。

図表2 年齢別東京圏の転入超過の変化（2014年→2017年）



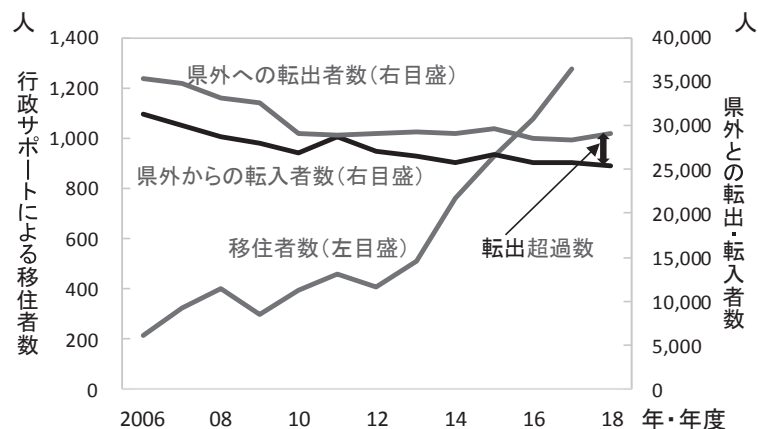
（出典）総務省「住民基本台帳人口移動報告」

図表3 企業規模別雇用人員D.I.



（出典）日銀「短観」

図表4 長野県の移住者数と転出入者数の推移



（注）移住者数は、行政サポートを受けて移住した人数
（出典）長野県資料、総務省「住民基本台帳人口移動報告」

こうした状況にあって、各地方自治体では流出した人口を少しでも取り戻すべく、移住促進策に力を入れている。移住者がもっとも多いとされる長野県では、2014年から移住者の数が急増しており、2017年には1,300人となった（図表4）。しかし、この間県全体の転出超過は概ね3,000人前後で推移しており、目立って減ってはいない。東京圏の人口吸引力が強く、若い世代を取り込んでいる現状では、各地方自治体が移住促進に力を入れても、全体でみれば限られたパイの奪い合いになっているのである。

*人員が過剰か不足かを問う企業アンケートに基づき、「過剰」－「不足」で算出された値（ともに回答社数構成比）。

地方創生戦略見直しのポイント

以上のような状況を踏まえると、国、地方ともに、今後、地方創生戦略を見直していく過程において、地方からの人口流出にばかり注目し、専らそれを食い止めることに注力するような政策形成は好ましくない。東京一極集中とはいっても、決して若者がすべて東京に向けて流出しているわけではなく、実は一定数の若者が地方に定着しているのである。第2期地方創生戦略は、この地方に定着する若者の所得環境や暮らしぶりの改善に力点を置くべきである。

東京圏の転入超過は、年齢別にみ

ると、17歳まではほぼゼロであり、18歳になると一気に増加し、30歳までに動きは終息するという特徴がある（図表5）。18歳～30歳の世代を除くと、東京圏の転入超過は概ねゼロとなる。

この人口移動を模式的に表したのが、図表6である。例えば2015年に17歳だった世代は、日本全体で120万人であった。このうち東京圏在住者は30万人、地方圏在住者は90万人であった。東京圏の転入超過数が年間12万人であるなら、彼らは18歳になると地域間移動を始め、30歳になるまでに東京圏42万人、地方圏78万人という人口バランスとなる。

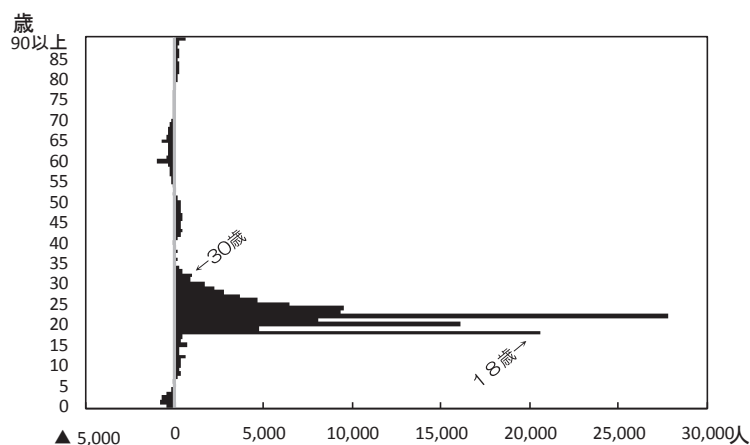
現在の地方創生戦略では、こうした地方からの人口流出を問題視して、12万人におよぶ

東京圏の転入超過をゼロにすることが、もっとも重要な数値目標とされた。政府は、2020年を目標年度とする第1期地方創生戦略では、この目標の達成は困難と総括したものの、現在検討中の第2期においても、この目標は取り下げないとの方針を明確にしている。

しかし、冷静にみれば、30歳時点で12万人が地方圏から東京圏に移った同世代においても、なお78万人の若者が地方に定着しているのである。人口流出が止まらない地方の問題の本質は、若者が出て行ってしまうことではなく、30歳以降地方に定着する78万人が、希望するような仕事や所得が得られないことであると考えべきではないだろうか。

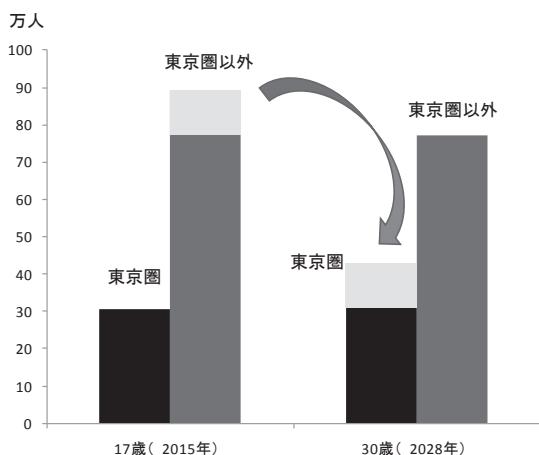
地方に暮らし続ける78万人の若い世代の所得や暮らしぶりの改善無くして、流出した12万人が戻ってくることはない。過去の経緯をみれば、たとえ補助金や公共事業などによって地方に人が回帰する動きが生じて、地域の経済的な活力が自律的で持続的なものでなければ、人口の回帰は一時的なものにとどまる可能性が高い。流出人口を取り戻す以前に、地域に残る若い世代の暮らしや所得、彼らが希望の仕事に就けているかどうかといったことを、改めて点検して改善を図ることが、何より重要なのではないだろうか。

図表5 年齢別東京圏の転入超過数（2017年）



（注）データは、日本人のみ
（出典）総務省「住民基本台帳人口移動報告」

図表6 東京圏転入超過のインパクト（2015年、17歳を基準に）



（出典）総務省「国勢調査」

人口減少を所与とした地方創生

そうした視点に立てば、次期地方創生戦略は、第1期の戦略から大きく方針を変更する必要がある。経済合理性に乏しい人口移動を促進するのではなく、人口減少を所与としつつ、産業の生産性や地域社会の効率性の向上を前面に押し出したものとすべきである。すなわち、各地において、仕事の量ではなく仕事の質や所得を高めるとともに、住民サービ

スの効率性の向上を目指すのである。

まず産業分野である。都道府県レベルで見れば、現在では東京都の県（都）民一人あたりの付加価値額や所得が、他地域に比べひときわ高い状態にある。そうした状況が続く限り、東京への人口流入は止まらない。しかしながら、福岡市や大阪市、名古屋市は、市域に限ってみれば、一人あたりの県民所得額が東京圏の平均値に匹敵する水準にある（図表7）。現に福岡市は、若い世代の人口比率が東京都を凌駕する水準にある。福岡市の天神あたりを歩けば、若い人が多く、空き店舗がほとんどないことに気づくだろう。福岡市は、官民で産業戦略、ベンチャー支援などの連携が図られており、若者が希望するような仕事が多く、九州全域から多くの若い世代が流入してくる。

G20や万博の開催、統合型リゾートの誘致に動く大阪も、近年スタートアップが盛り上がっており、関西エリアでは数少ない人口吸引エリアとなっている。大阪市の転入超過は、2018年には前年対比約30%増の13,796人となった。開業率も東京都を大きく上回る水準で推移している。

大阪、福岡に限らず、若い世代の所得水準を引き上げ、彼らの望む仕事を創出することが可能であれば、自ずと若い世代の定着率は高まってこよう。地方において中核的な役割が期待されている都市、例えば札幌や仙台、名古屋、岡山、広島などにおいては、官民一

体となった産業戦略によって生産性を高め、周辺の都市や地域を巻き込みつつ、東京と比肩する広域産業都市に成長することが求められる。その際、ある程度の人口減少を所与のものと捉え、なるべく少ない労働投入でより多くの富を生み出す工夫が必要となる。

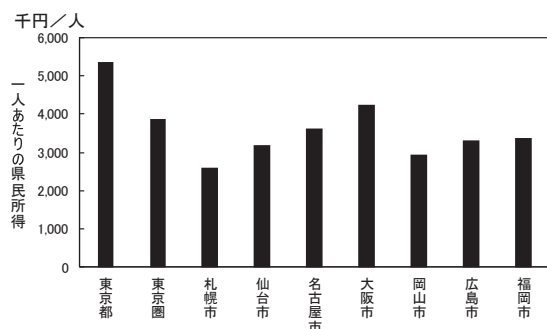
人口減少を踏まえば、地域社会の効率性向上も極めて重要な取り組みとなる。地域の支え手となり得る若い世代が少なくなりつつある地方圏では、コミュニティの維持のために求められる様々なサービスの効率性を高めていくことは喫緊の課題である。地域コミュニティにおける役回りの多さに耐えかね、若い世代が都市に流出するというのは、決して珍しい話ではない。過疎集落こそ、これまでのやり方を見直し、効率性を重要視した地域運営のあり方が問われることとなる。

第2期地方創生戦略の策定に向けては、企業、地域を問わず、人口減少を前提とした地域の将来ビジョンを打ち出していくことが必要となる。技術革新の成果を積極的に取り込み、より少ない人口でより多くの富を生み出し、地域社会を維持していくことが必要となるのである。

過疎エリアこそ技術革新の取り込みを

人口減少を踏まえば、技術革新の成果を事業活動や地域社会に取り込んでいくことが不可欠であることは論をまたないが、残念ながら、日本はICT分野のイノベーションを社会に実装していく点で、中国やシンガポールなど、アジア新興国に完全に後れをとってしまった。日本は、技術革新の恩恵ともいえるキャッシュレス決済や様々なシェアリングエコノミー、個人認証、EC（電子商取引）といった新しいサービスなどの普及するスピードが、近隣アジアの諸国に比べて、緩慢であることは否定し得ない。日本が築き上げてきた各種

図表7 都市別一人あたりの県民所得（2015年）



（出典）内閣府「県民経済計算」

制度・システムの堅牢さの裏返しでもあるが、重層的に張り巡らされた規制や、高齢社会ゆえの新しいものに対する感度の低さ、変化に対する抵抗感なども大きく影響していると考えられる。

そうしたなかでも、すでに成果が上がりつつある分野や、今後積極的なICTの取り込みが期待されるサービスも散見される。産業分野では、技術革新の成果を実装するうえで、ベンチャー企業（スタートアップ）の重要性が指摘され、一部にはそうした取り組みが成果を上げ始めている。福岡では、国家戦略特区「グローバル創業・雇用創出特区」の指定を受け、官民を挙げて起業支援に力を入れており、その中で育ったスタートアップが、若い世代の定着に一定の貢献を果たしている。官民が一体となって、スタートアップの支援をすることが地域の産業振興の最重要課題と言えよう。

ICTの取り込みやスタートアップの立ち上げに不可欠な人材が地域に不在というのであれば、大都市に暮らす高度人材をテレワークによって活用することも考えるべきであろう。この発想は、地方に暮らしながら、大都市の企業において働くという通常のテレワークとは逆の発想である。常住人口を増やすことにこだわるのではなく、必要な人材をシェアして活用する発想である。

地方における住民サービスにおいても、技術革新の成果を取り込んでいくことは喫緊の課題と言えよう。交通弱者である高齢者の移送サービスや独居高齢者の見守りなど、若い世代に過大な負荷をかけることなく、より少ないマンパワーでサービスを維持していくためには、技術革新の成果を取り込んでいく以外にない。すでに各地で自動運転による公共交通サービスの社会実験が進み、一部地域では、空飛ぶクルマを離島地域の足にするためのチャレンジも動き出している。

終わりに

経済的な豊かさの希求こそが、戦後の人口移動の方向性を左右するもっとも主要な要因であった。こうした過去の経緯を踏まえれば、各自治体による単発的な移住促進策は地方への若者定着の決定打とはなり得ないことは当初から予見可能であったとも言え、実際東京への人口流入は、今なお高い水準にある。

今後、移住者を誘致するためにこれまで以上の補助金を投じて、地方に向けた着実な人の流れが生まれることを見通すことはできない。地方の各都市・各地域が、ある程度の人口減少を前提に、企業の生産性と地域運営の効率性を高め、それぞれが豊かな地域を形づくっていくことが求められる。

地方各地でみられるあらゆる分野・組織における担い手不足という状況は、技術革新やより効率的な仕組みの導入を促す社会環境の変化であると認識すべきである。常住人口を増やすことで地域課題の解決を目指すのではなく、技術革新の取り込みやスタートアップを後押しすることによって、若い世代の暮らしぶりを改善し、一人でも多くの人が豊かに暮らせる社会を実現していくことが求められる。そして、各地に暮らす若い世代が新しいことにチャレンジし、活躍できる環境をつくることこそ、地方創生であり、持続的な地域づくりの第一歩と言えよう。

著者略歴

藤波 匠（ふじなみ・たくみ）

1992年東京農工大学大学院修了、東芝に入社。その後、さくら総合研究所を経て2001年から日本総合研究所調査部。途中、山梨総合研究所への出向を経て、2015年から現職。

専門は、地方政策、環境・エネルギー政策。

著作に、『「北の国から」で読む日本社会』（2017年、日本経済新聞出版社）、『人口減が地方を強くする』（2016年、日本経済新聞出版社）など。