

自由な発想で自律と自立を 目指す地方創生

～地域の多様性を活かす国づくり～

鈴木 準／溝端 幹雄／神田 慶司

要 約

人口の社会増減率と自然増減率には正の相関がある。地方創生は、人々を惹きつけることができ、子どもを生み育てやすい環境をどのように各地域が実現するかという問題である。人口の姿はむしろ結果であろう。

地方創生に関する議論は政府内のいくつかの会議体でなされている。それらを整理すると、地方創生とは中央政府に依存するのではなく、地域の個性・強みを活かすことである。また、ある地域とある地域を相互補完的に連携させる視点が求められ、地方創生を推進するには人材やネットワーク、関係者の合意を図っていくためのガバナンスやルールが重要である。

地域に関する現在の魅力を示している将来推計人口を都市雇用圏で再集計すると、人口規模が一定以上では規模の経済がほぼ働いていない。また、人口規模がそれほど大きくなくとも生活水準の向上率が高いと見込まれる圏域は多く、大都市でなければうまくいかないというわけでは決していない。

地方創生はそれぞれの地域が自由な発想で自律と自立を目指すということである。ある程度の人口規模があれば、民間と地方政府の知恵と工夫によって魅力ある地域づくりは可能ではないか。

目 次

- 1章 地方が抱える人口面の課題
- 2章 地方創生の具体策には何があるのか
- 3章 地方創生の望まれる方向性と成功している地域
- 4章 おわりに

1章 地方が抱える人口面の課題

1. 都市圏と地方圏の人口変動

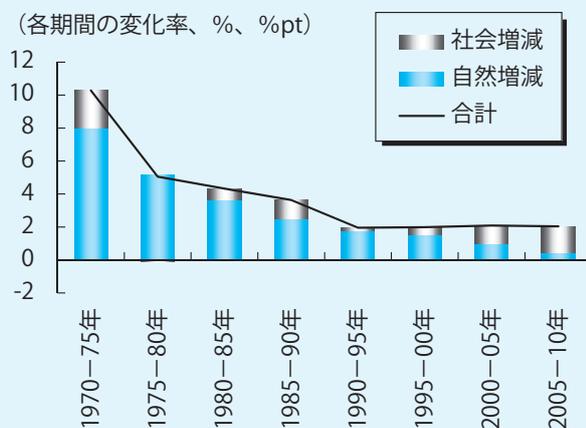
日本の人口は2008年にピークをつけた後、減少傾向にある。合計特殊出生率は2006年から改善が続いているが、2013年で1.43と長期的に人口規模を維持できる水準（人口置換水準、2.07）を大きく下回っている。出生率が大幅に上昇しなければ、今後も人口減少に歯止めがかからず高齢化も進む。国立社会保障・人口問題研究所によると、合計特殊出生率が長期に1.35前後で推移すると想定した場合、人口は2040年代末に1億人を、2050年代後半に9,000万人を割り込む見通しである（死亡中位の仮定による推計）。また、現在26%の高齢化率（65歳以上人口が総人口に占める割合）は、2060年に40%へ上昇すると見込まれている。

ただし、これまでの人口面の変化は、全国的に均質に進んできたわけではない。まず、都市部と地方部における人口減少のそれぞれの特徴を整理するために、ここで東京圏・大阪圏・名古屋圏の三大都市圏¹（都市圏）と、それ以外の地域（地方圏）に分けてこれまでの人口の推移を確認しよう。

図表1・図表2は都市圏と地方圏における総人口の変化を、社会増減（地域間の人口移動による増減）と自然増減（出生数と死亡数の差がもたらす増減）の2つの要因に分解したものである。これら

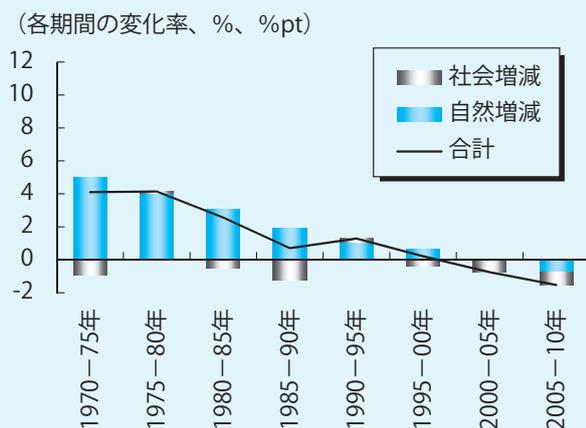
を見ると、地方圏から都市圏への人口移動が超長期にわたって生じてきたことが分かり、足元でもその傾向は続いている。図表には掲載していないが、都市圏の中でも東京圏の社会増は顕著であり、中でも東京都への流入がとりわけ多いのが日本の戦後の歴史である。他方、自然増による人口の押し上げ幅は、都市圏でも地方圏でも時間の経過とともに縮小してきており、地方圏では都市圏に先

図表1 三大都市圏の人口推移



(出所) 総務省統計から大和総研作成

図表2 地方圏（非三大都市圏）の人口推移



(出所) 総務省統計から大和総研作成

1) 東京圏は埼玉、千葉、東京、神奈川の1都3県。大阪圏は京都、大阪、兵庫、奈良の2府2県。名古屋圏は岐阜、愛知、三重の3県。

んじて 2000 年代に自然減へ転じ、長期に続く社会減と相まって人口減少が加速している。地方圏では、仮に出生率が高い地域があったとしても、出生数と死亡数のバランスで自然増減率がマイナスであることが多い。

2. 社会増減と自然増減のダイナミックな関係

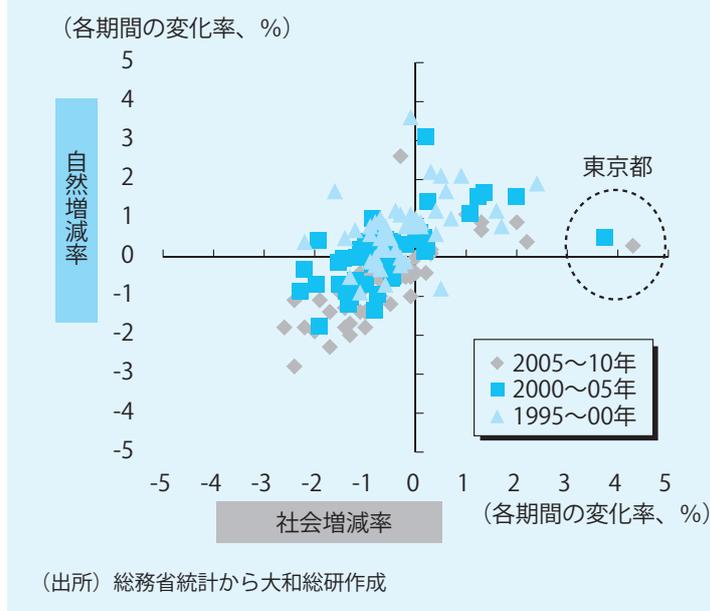
以上の姿は、地方圏において生産された人口が都市圏に移動してしまい、地方圏が衰退するものと捉えるべきだろうか。実は、都道府県別に社会増減率と自然増減率の関係を観察すると、両者の間には正の相関関係が見られる（図表3）。すなわち、人口純流入（純流出）の多い地域ほど、出生数が多い（少ない）、あるいは、死亡数が少ない（多い）という関係があるということである。

これは人口流出超である地方圏では高齢化が進んだことで、出生数が少なく死亡数が多いという

要因が大きいだろう。ただ、一般的に言われる「出生率は都市圏で低く、地方圏で高い」そして「地方で生まれ育った若者が都市圏へ移動してしまう」という単純なイメージに基づいた捉え方は、図表3から推察するとミスリーディングであるかもしれない。社会増減率と自然増減率はトレードオフの関係にあるのではなく、両者とも相対的に高い地域とは、雇用があり、生活しやすく、子育てしやすく、医療が整っている地域であるはずだ。教育機会があり、賃金の高い仕事がある場所へ人々は移動し²、また、雇用と所得の環境が良好であれば、そうでない場合と比べて結婚しやすく、子どもをもうけやすい。うまくいっている地域では、子どもが生まれ、域外からの人口流入もあるため、さらにうまくいくということが起こる。本来これは、あらゆる地域にチャンスがあるという

もちろん反対は悪循環である。人口流出が多い

図表3 都道府県別に見た自然増減率と社会増減率の関係



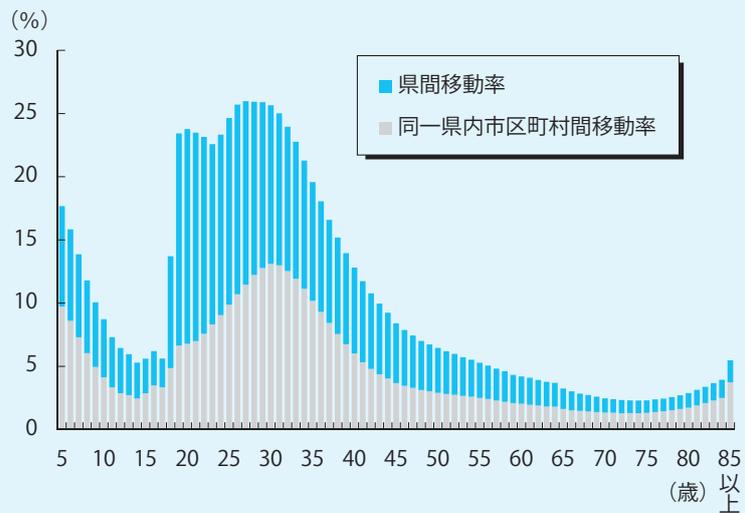
2) 厚生労働省「毎月勤労統計調査地方調査」によれば、人口流入が最も多い東京都の現金給与総額は 40.6 万円 / 月 (2012 年平均) であり、全国平均を 3 割ほど上回っている。

ということはその地域が魅力に欠けるからであり、一般に人口流出が多い地域ほど高齢化が進展する。なぜなら、図表4に見る通り、年齢別に見た人口移動率は20歳代～30歳代で高く、いくつから客観的にみて魅力に欠ける地域であったとしても、高齢になればもはや移動することは少なくなるからである。若年期や壮年前期には進学や就職・転職、結婚等が移動機会になることが多く、退職後は賃金の高さは無関係になる。年金はどこに住んでも同じ金額だから、むしろ物価が低い地域に住むのが合理的である。長年住んだ地域には愛着が湧き、移動することは逆にストレスになるというのは人間の本性だろう。

図表5は都道府県別に1990年以降の人口増減率と現在の高齢化率の関係を見たものである。回帰線の説明力の高さ(図表中の R^2)にも表れているように、社会増減と自然増減の結果、人口が増えている(減っている)地域ほど高齢化率は低い(高い)という関係性が非常に強い。これは若年層の人口動向が非常に重要であることを示している。一般に都市圏では人口が増加し、高齢化率は相対的に低い水準にあるが、それは都市圏だからそうだというよりも、

人口面でうまくいくメカニズムが働いているからこそ都市圏を形成できていると言った方が正しいだろう。小売店や飲食店といった産業を考えると、そうした業種は人口密度の高い地域に立地した方が収益率を高めやすいため、都市圏には多様で豊

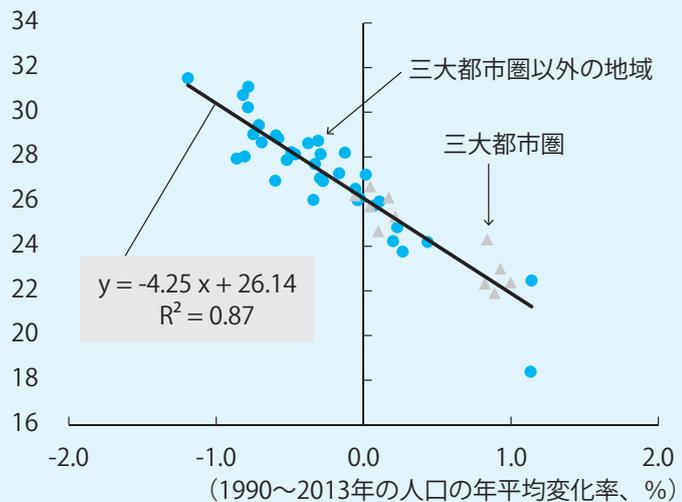
図表4 年齢別の常住地移動率



(注) 5年前から常住地が変わった者の人口に占める割合(自市内移動は表記していない)
(出所) 総務省「国勢調査」(2010年)から大和総研作成

図表5 都道府県別に見た人口増減率と高齢化率

(2013年の65歳以上人口比率、%)



(出所) 総務省統計から大和総研作成

富な商品・サービスが揃っている。産業の集積や雇用機会の多さと生活の拠点は、相互に作用した結果として決まってくる。

もっとも、前出図表3に見るように2000年以降の東京都は異常な状況にある。他地域に比べて社会増加率は突出して高いにもかかわらず、自然増加率が極めて低い。2000年から2010年の間に東京都の人口は他地域からの流入によって8%強増加したが、自然増による同期間の増加率は1%にも満たなかった。東京都の死亡率は特別に高いわけではないことから、東京都は保育所待機児童問題などを背景に³、希望通りに出産・育児を行えない地域になっていることが強く示唆される。実際、東京都の合計特殊出生率は1.13と全国最低である（2013年）。

以上の議論を踏まえると、目下の政策課題となっている地方創生は、人々を惹きつけることができ、子どもが生まれて育つ環境をそれぞれの地域がどのように実現するかという問題である。それは従来の都市部になることを目指したり、従来の都市部が実施してきた政策を単にまねたりすることではないだろう。各地域には現在の都市部を含む他の地域にはない歴史・文化や自然、産業、観光資源などがあるはずであり、それを活かして独自性の高い魅力づくりを進めることが必要である。全ての地域が均一に発展することは元来ありえず、知恵と工夫をこらした地域が報われることになっていく。これはある程度の地域格差を認めるということでもあり、そうでなければそれぞれの地域の活力は生まれまいだろう。

2章 地方創生の具体策には何があるのか

では、これからそれぞれの地域はどのような取り組みをしていけばよいのであろうか。安倍政権は地方創生を重要な政策の柱に掲げ、国としても地域の活力回復と発展を目指そうとしている。具体的な議論はいくつかの会議体でなされている。そこで本章では、経済財政諮問会議の「選択する未来」委員会や「まち・ひと・しごと創生本部」（以下、創生本部）などで行われている具体的な議論のポイントを整理する。

1. 「選択する未来」委員会の提言

地方創生について経済財政諮問会議では、2014年1月に設置された「選択する未来」委員会の「地域の未来ワーキング・グループ」で具体的な議論が行われ、その報告書が同年10月に発表された⁴。「未来は選択できる」というメッセージを同年11月にとりまとめた「選択する未来」委員会は、未来を人口に結びつけて描くことをコンセプトとし、およそ50年先までの構造変化を見据えつつ、東京五輪が開催される2020年ごろまでに取り組むべき課題や対応の方向性についての具体的な提言を行っている。人口、経済、地域社会をめぐる課題に一体的に取り組むアプローチをとっており、特に地域社会に関しては、地域の個性・強みを活かし、内発的で持続性があるモデルの構築が必要であるとしている。この背景には、人口減少・高齢化や地方圏から都市圏への人口移動など経済社

3) 保育所や放課後児童クラブの待機問題は、子どもを持つ親にとっての問題でもあるが、需要超過となっている現状は、子どもをもうければ就労が難しくなる（所得を失うことになる）という意味で、子どもをもうけないという選択を強く促していると考えられる。

4) 「選択する未来」委員会 地域の未来ワーキング・グループ「地域の未来ワーキング・グループ報告書～個性を活かした地域戦略と地域再生のための集約・活性化～」2014年10月。

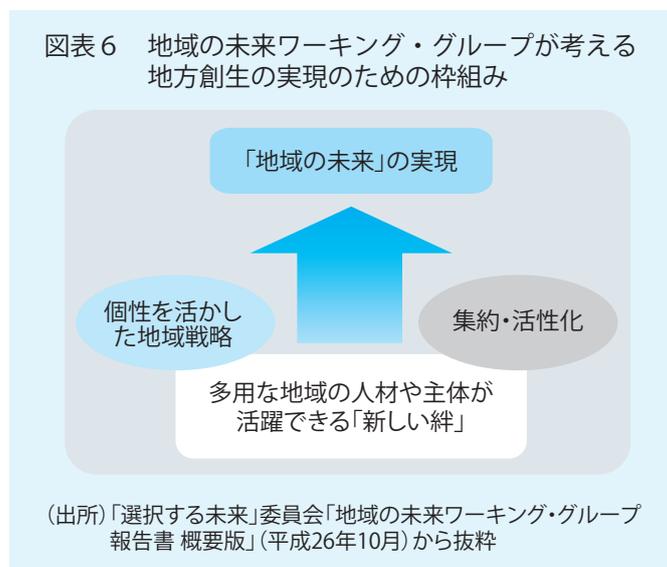
会の構造が現状のまま推移した場合、日本経済はプラス成長を維持することが困難になり、規模の縮小が国民生活の低下を招く縮小スパイラルに陥る恐れがあるという強い危機感がある。既に安倍政権は、「経済財政運営と改革の基本方針 2014」（骨太の方針、2014年6月24日閣議決定）において「人口急減・超高齢化に対する危機意識を国民全体で共有し、50年後に1億人程度の安定した人口構造を保持することを目指す」という目標を掲げている。

地域の未来ワーキング・グループの報告書における地方創生の基本的な方向性は、東京と地方は相互補完の関係にあり、それぞれが担う役割を高めていくことで東京一極集中を是正し、わが国の長期的な成長を実現するというものである。東京は世界から資金や人材を呼び込んで国際競争力を高めるのが役割であり、地方はそれぞれの個性を活かしながら地域づくりを進めるという整理である。地方に住みたい人の希望の実現を支援し、産業や雇用の場の創出やコンパクトシティ化、地方への本社機能等の移転誘導などにも取り組む必要があるとしている。

さらに地方創生を実現するにあたって、図表6に示されているように、多様な地域の人材や主体が活動できる「新しい絆」（地域の人と人、地域コミュニティ、民間企業、教育機関、非営利組織、地方自治体をつなぐ外に開かれた新たなネットワーク）の下で、「個性を活かした地域戦略」と「集約・活性化」を進めるという枠組みが提案されている。

「個性を活かした地域戦略」を推進するには、地域の主体性と創意・人材が重要であると報告書は述べている。経済状況や産業・人口構造、立地条件などは地域によって様々である以上、地域が発展するための戦略もまた様々である。そのため、国が全国一律に戦略を提示するのではなく、各自治体や地域住民が主体性をもって創意工夫を行い、戦略の立案や実行できる人材を地域の内外から集め、地域の個性に適した戦略を推進する必要がある。また、ICT（情報通信技術）を利用して多様な人材や産学官民の連携・交流を促進することにより、新たな付加価値を創出することも考えられる。国はこうした地域の独自の取り組みを支援する役割を担っている。

図表6 地域の未来ワーキング・グループが考える地方創生の実現のための枠組み



また、産業・雇用の創出とともに、行政サービス等を市街地中心部に集約化させ、生活の利便性の向上や経済活動の活性化を図る「集約・活性化」を早急に推進しなければならない。人口減少と高齢化が進展している地方自治体では、経済活動の低下による歳入の減少や人口密度の低下による住民一人当たりの歳出の増加（行政効率の低下）によって、将来的に行政サービスやコミュニティの維持が困難になる恐れがある。

報告書によれば、「集約・活性化」の取り組みにはいくつかの方向性があるとされる。具体的には、「一つの都市の中で、公共交通の活用と市街地の集約・集積を図るコンパクトシティの取組もあれば、単独ですべての公共サービスを提供するのではなく複数の都市が連携協約を結んで生活関連サービスの向上や地方経済成長の牽引を目指す地方中枢都市圏の形成、さらには集約・活性化の図られた都市相互を公共交通などの交通ネットワークで接続し、広域的な機能分担・連携等を行う方策が考えられる」という。すなわち、それぞれの地域が自前主義に陥らず、より広い視野での取り組みの必要性が掲げられている。

集約・活性化は従来の都市構造を大きく変えるものである。郊外の行政サービス水準を引き下げたり、郊外住民に中心部への転居を促したりするなかでは、地域住民など関係者から反対の声が出てくる可能性が高いだろう。その意味で、関係者の合意形成を図るガバナンスと手続きが極めて重要である。報告書では、「このまま状況を放置した場合の客観的指標、解決に向けた手続、ルールや選択肢について地域住民と情報を共有し、市民討議会等の手法を活用しながら討議を重ね、住民自治の理念の下で合意形成を図りつつも、最終的には政治の決断とリーダーシップで施策の実現を図っていくことが必要

などの方針が挙げられている。

土地の利用のあり方の見直しや公的資産の適切なマネジメントなど、合意形成のほかにも集約・活性化を推進する上での課題は多い。しかし、報告書で紹介されている富山市やドイツ・シュテンダール市、米国・ポートランド市などのように、既にコンパクトシティ化に取り組み、一定の成果を挙げている自治体もある。都市構造を抜本的に見直すためには地方議員や自治体関係者、地域金融機関、地域の経営者やオピニオンリーダーなどの地道で継続的な努力が求められる。

2. 地方創生の司令塔である「まち・ひと・しごと創生本部」での議論

2014年11月に創生本部において議論されていた、地方創生の基本方針を定めた「まち・ひと・しごと創生法」と、地域活性化関連施策を統合的に運用しワンパッケージで実現する「地域再生法の一部を改正する法律」の2つの法律が成立した。これらを基に政府は、2014年12月、人口の現状と将来の姿を示して今後向かうべき方向性を明示した「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（以下、長期ビジョン）と、それを踏まえた地域活性化の5カ年計画を明示した「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、総合戦略）の2つを閣議決定した。今後、地域活性化の具体策が政府によって本格的に進められることになる。また、当該「長期的ビジョン」「総合戦略」の方向性に沿った形で、都道府県や市町村のレベルでも2つの戦略（「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」）を作成することが決まった。

1) 人口減少対策としての「長期ビジョン」

各地域で作成される戦略の指針となる政府の

「長期ビジョン」で述べられているのは、地方創生の柱となる人口問題への対策であり、そのための人口問題への共通認識の醸成と解決のための基本的視点が提示されている⁵。

人口減少に対する基本的視点には2つある。第一に「人口減少に歯止めをかけるとともに、社会システムを再構築する」ことである。具体的には、当面の目標とする出生率として1.8程度の実現を図り出生数の引き上げを目指す「積極戦略」と、人口減少を前提にした効率的・効果的な社会システムを構築する「調整戦略」の2つから成り立っている。

第二の人口減少対策としては、「国民の希望の実現に全力を注ぐ」ことであり、人々が希望する結婚や出産・子育て、地方への移住を実現しやすくすることである。20～30歳代の人々の年収の低下が結婚や出産を思いとどまらせている現実や、保育所不足による子育てコストの増加が出生数の減少につながっているとの認識がある。さらに地方への移住を希望する都市圏の居住者が多い中、地方での雇用の少なさ等が大きな障害となっている現実もある。まずはそうした希望を妨げている障壁を撤廃し、地域の人口減少を食い止めようというものである。

これらの対策の実施により、50年後の2060年には1億人程度の人口が維持されて、高齢化率もある時点から低下に転じて人口構造も若返り、活力ある日本社会が維持されるとしている。さらに、地域の人口構成が若返ることで、豊かな地域資源を活用したイノベーションが地域から起こり、同時に東京圏は一層安全・安心が高まった国

際都市として発展することで、各地域が強みを活かす、多様な日本社会が実現されることを目指している。

2) 当面5年間の課題を列挙した「総合戦略」

一方、政府が示すもう一つの指針である「総合戦略」は、地方創生を確実に実行していくための政策5原則（自立性・将来性・地域性・直接性・結果重視）に基づき、長期ビジョンを実現すべく政府が取り組むべき当面5年間の課題が数値目標などと共に列挙されたものである。「総合戦略」は地方創生の中間目標として位置づけられており、個別政策はすぐに取り組むべき緊急的課題とその他の中長期的課題に分けられ、さらに、総合戦略は毎年必要に応じて内容が改定されることになっている。

政策パッケージには4つあり、まず「①地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」ための経済・雇用政策がある。例えば、地域特性や課題を抽出する「地域経済分析システム」を政府が開発し、各都道府県に産官学金労が連携した統合戦略本部を設置することによって、地域経済の雇用戦略の企画・実施体制を整備すること、そして地域中小企業等への人材還流を支援する「地域しごと支援センター（仮称）」の整備や中堅・中小企業の事業経営に参画するプロフェッショナルな人材の派遣支援を行う「プロフェッショナル人材センター（仮称）」の設置等を通じて、大都市から地方への「人材還流システム」を構築すること等である。特に、サービス産業⁶、農林水産業⁷、

5) 政府の「長期ビジョン」で述べられている内容は、民間組織である日本創成会議が2014年5月に「ストップ少子化・地方元気戦略」で提言したものと問題意識がほぼ共通している。そこでは、2025年の希望出生率を1.8程度とし、2035年には出生率を人口置換水準である2.1程度まで上昇させることで、2090年には9,500万人弱で人口が安定、高齢化率もピークアウトした後に26.7%まで低下することで、人口構造が若返ることが示されている。

6) 地域の大学等におけるサービス経営人材の育成等。

7) 生産現場の強化、バリューチェーンの構築、需要フロンティアの拡大。

観光の振興・地域資源の活用⁸により地域を支える個別産業分野を戦略的に推進し、また個人事業主等による創業を通じた新たなビジネスが地域で創造されることによって、地域経済の国際競争力の強化を狙うものである。

次に「②地方への新しいひとの流れをつくる」ことによる、人口の社会減を軽減する政策である。内閣府のアンケートでも地方移住を希望する人々が多いことから、それを実現する地方移住の推進⁹、企業の地方拠点機能の強化や地方での採用・就労の拡大¹⁰、地方大学等の活性化¹¹が列挙されている。

さらに「③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」ことによる、人口の自然増を促す政策である。結婚・出産・子育てには一定の費用が掛かるが、現在、若い世代の賃金は平均的には低く抑えられている。そうした若い世代の経済的安定を目指し、さらに妊娠・出産・子育てまでの切れ目のない支援¹²や子ども・子育て支援の充実¹³、そして子育てに必要な時間を確保するためのワークライフバランスの実現¹⁴が列挙されている。

また「④時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する」ことで、まちづくりの観点から地域活性化を行うものである。例えば、中山間地域等に多世代が交流することができ、かつ、経済活動や生活を行う上で必要な様々な機能を集約した「小さな拠点」を

形成することや、コンパクトシティの実現や周辺都市との連携による地方都市における経済・生活圏の形成¹⁵、人口減少等を踏まえた道路や橋などの既存ストックのマネジメントの強化¹⁶が挙げられている。一方、都市圏等では高齢化・単身化による医療・介護サービスへのニーズが拡大しており、それを地域全体で受け止める「地域包括ケア」の推進や公的賃貸住宅団地の再生・福祉拠点化等によって、都市圏での安心な暮らしの確保を目指すとしている。

これら4つの政策パッケージに加えて、長期ビジョンにおける「調整戦略」（人口減少下であっても効果的・効率的に機能する経済・社会システムの構築）を実現するために、地域創生に資する国家戦略特区・社会保障制度・税制・地方財政・地方分権・規制改革等についての理念や基本的考え方を検討する旨が述べられている。例えば、地方の自主性・主体性を最大限に発揮させるような地方財政措置、地域間の税源偏在の是正、「ふるさと納税」の拡充等の税制見直し、創意工夫により魅力あふれる地域を造る地方分権改革の推進（農地転用許可に関する要望への対応）、等が挙げられている。

これらの政策体系を確実に実行に移して成果につなげるためには、運用体制の強化が必要である。例えば、政策の進捗状況を把握するKPI（数値目標）の設定によりPDCAサイクルの「見える

8) 観光地域づくりの推進、消費税免税店の拡大等。

9) 移住関連情報をワンストップで提供する「全国移住促進センター（仮称）」の設置、二地域居住の本格支援等。

10) 政府関係機関の地方移転、本社機能一部移転、遠隔勤務。

11) 地域産業の振興を担う人材育成、高専・専門学校・職業系高校等の人材育成機能の強化等。

12) それらの支援と子ども・子育て支援新制度と一体的に行う「子育て世代包括支援センター（日本版ネウボラ）」の整備、地域の助産師等の活用。

13) 幼児教育の無償化に向けた取り組み、三世代同居・近居の支援等。

14) 育児休業の拡充、地域レベルでの年次有給休暇の取得促進、地域や職務を限定した多様な正社員の普及等。

15) 圏域概念の統一による新たな都市圏の形成、定住自立圏の形成。

16) 公共施設・公的不動産の利活用における民間活力の活用、空き家対策の推進、中古住宅市場の整備等。

化」を実現することや、国のワンストップ型の支援体制の構築、そして各地域が必要な施策を選択できるような支援施策のメニュー化がある。

さらに、総合戦略の企画と取り組みの実施を担う人材の育成と確保も求められる。例えば、小規模の市町村に国家公務員や大学研究者、民間シンクタンク職員を派遣する「地方創生人材支援制度」や、各府省庁の相談窓口に、市町村等の要望に応じて当該地域に愛着を持つ職員を選任する「地方創生コンシェルジュ制度」による人的支援が取り上げられている。こうした支援も含めて、地域内外の有用な人材の積極的な確保・育成を早急に検討してその実現を図ることが、地方自治体・民間事業者・個人等の自立を促すためには重要であると総合戦略で指摘されている。

3. 創生本部の議論に先行する議論

1) 地域活性化に資する規制改革を行う「規制改革会議・地域活性化WG」

地域活性化を推進する上で「まち・ひと・しごと創生本部」がその司令塔となって議論を進めているが、その他にも、地域活性化に資する特定の分野に焦点を当てたいくつかの議論が複数の会議体で行われている。

政府の規制改革会議の傘下にある地域活性化ワーキンググループ（以下、地域活性化WG）はその一つである。地域活性化WGでは、人口減少下における効果的・効率的な経済・社会システムの構築に必要な規制改革に焦点を絞り、議論を行っている。様々な論点があるが、代表的なものとしては、①「空きキャパシティ」の再生・利用、②地域における道路の多面的機能の発揮、③地方版規制改革会議の設置——の3つがある。

例えば、空き家や空き商店、閉校した学校等の

空き公共施設の再生・利用により、コミュニティ維持・再生のための地域交流拠点の整備や雇用創出を狙うことは、地域の生産性と所得を引き上げることそのものである。その際、所有権と利用権の分離、公物管理法制の柔軟化等が必要とされる。また、商店街内の道路のような地域に密着した道路を一種の広場として活用するには、道路管理に関する複雑な法制度や慣行の整理が必要である。

さらに、規制緩和の要望の中には地方自治体所管の規制も多いことから、地域活性化WGでは地方自治体内における地方版規制改革会議の設置を提案している。ただし、地域活性化WGを擁する規制改革会議は、活動期間が3年間であり2015年度末で終了することから、それまでに地域活性化に資する規制改革事項が可能な限り提言される必要がある。

2) 地域限定で岩盤規制を突破する「国家戦略特別区域諮問会議」

地域活性化WGが人口減少に悩む地域全体の活性化に役立つ規制改革に焦点を絞っているのに対して、特定地域に限定することで、改革が進まない岩盤規制の突破口を開くことに重点を置いたものが国家戦略特区である。国家戦略特区には東京圏などの都市圏が多く含まれており、人口減少対策にはウェイトは置かれていない。

国家戦略特区では、国の国家戦略特別区域諮問会議（以下、特区諮問会議）において特区が目指すべき全体の方向性や各特区が選択できる規制改革のメニューを決定する。一方、各特区に設置された国家戦略特別区域会議では、特区諮問会議が示したメニューの中から各特区が必要と考える規制改革項目を選択し、さらに新たに追加的な規制改革の要望を国に提示することで、それらの計画

図表7 国家戦略特区の区域計画

「養父市 中山間農業改革特区」

- ・ 農業委員会と市町村の事務分担に係る特例
- ・ 農業生産法人に係る農地法等の特例
- ・ 農家レストラン設置に係る特例
- ・ 農業への信用保証制度の適用関連事業
- ・ 古民家等に係る旅館業法施行規則の特例

「福岡市 グローバル創業・雇用創出特区」

- ・ エリアマネジメントに係る道路法の特例
- ・ 雇用条件の明確化のための「雇用労働相談センター」の設置

「関西圏 国家戦略特別区域」

- ・ 保険外併用療養に関する特例
- ・ 病床規制に係る医療法の特例
- ・ 雇用条件の明確化のための「雇用労働相談センター」の設置
- ・ 都市計画法等の特例
- ・ エリアマネジメントに係る道路法の特例
- ・ 旅館業法の特例
- ・ 「公設民営学校」の設置

「新潟市 革新的農業実践特区」

- ・ 農業生産法人に係る農地法等の特例
- ・ 農業委員会と市町村の事務分担に係る特例
- ・ 農家レストラン設置に係る特例
- ・ 農業への信用保証制度の適用
- ・ 雇用条件の明確化のための「雇用労働相談センター」の設置

「東京圏 国家戦略特別区域」

- ・ 民間都市再生事業計画の認定に係る都市再生特別措置法の特例
- ・ 保険外併用療養に関する特例
- ・ 病床規制に係る医療法の特例
- ・ 雇用条件の明確化のための「雇用労働相談センター」の設置
- ・ エリアマネジメントに係る道路法の特例
- ・ 旅館業法の特例
- ・ 二国間協定に基づく外国医師の業務解禁
- ・ 国際的な医療人材の育成のための医学部等の新設に関する検討

「沖縄県 国際観光イノベーション特区」

- ・ 都市計画法等の特例
- ・ エリアマネジメントに係る道路法の特例

(注) 下線部は2014年12月時点で認定済みのもの
(出所) 国家戦略特別区域会議ウェブサイトから大和総研作成

図表8 国家戦略特別区域法改正案等に掲載されている規制改革事項等

①外国人を含む開業促進など

外国人の活躍環境の整備

- ・ 創業人材等の多様な外国人の受入れ促進など
- ・ 外国人家事支援人材の活用

法人設立手続の簡素化・迅速化

- ・ 外国人を含めた起業・開業促進のための各種申請ワンストップセンターの設置
- ・ 公証人の公証役場外における定款認証

②規制改革による地方創生

- ・ 医療法人の理事長要件の見直し
- ・ 農業等に従事する高齢者の就業時間の柔軟化
- ・ 「地域限定保育士」（仮称）の創設
- ・ NPO法人の設立手続きの迅速化
- ・ 国有林野の民間貸付・使用の拡大
- ・ 外国語による観光案内人材の育成*

③民間ノウハウの活用など

- ・ 公立学校運営の民間開放（民間委託方式による学校の公設民営）
- ・ 官民の垣根を越えた人材移動の柔軟化
- ・ 公社管理有料道路運営の民間開放*

（注）* は構造改革特別区域法の一部改正

（出所）内閣府地域活性化推進室・内閣官房地域活性化統合事務局「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案の概要」（平成26年10月31日）から大和総研作成

を国の特区諮問会議が認定するという仕組みになっている（図表7¹⁷）。

2013年12月に公布された国家戦略特別区域法では、各区域が選択できる規制改革のメニューが提示されている。これまで6つの特区のうち、兵庫県養父市、福岡県福岡市、関西圏（大阪府、兵庫県、京都府）の3つの特区の提案が認定されており、既に実行段階に移りつつある。一方、他の3つの特区についても、新潟県新潟市や東京圏（都心9区、神奈川県、千葉県成田市）も2014年12月末に区域計画が政府により認定され、沖

縄県の計画認定は2015年明け以降になりそうである。ただ、これらの特区による規制改革のスピードは全体的に遅いと言わざるを得ない。

さらに、2014年10月には国家戦略特別区域法等に新たに追加されるべき規制改革事項等が特区諮問会議によりまとめられており、現在、法律制定に向けての準備が進められている（図表8）。また、新たな特区の指定を受けようと、宮城県仙台市などが国家戦略特区の第2弾の指定地域として名乗りを上げており、2015年春ごろには追加の特区が決定されることになりそうだ。また、地

17) 図表7で示される区域計画の内容は、国家戦略特別区域法第2条第2項に列挙されている規制事項と、そこにはまだ列挙されていないが「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針（平成25年10月18日）」で示された規制事項から選ばれたものである。さらに本稿では省略しているものの、各区域計画素案等では、今後追加に向け検討すべき規制改革事項もいくつか取り上げられている。

方創生に一層焦点を当てた特区として、新たに「地方創生特区」を設ける案も出ている。

先述したように、特区の本来の目的は全国規模での規制改革が進まない中、エリアを限定することで規制改革を推し進めていくという次善の策としての側面がある。規制改革にしる、地方創生にしる、あまりに特区に依存しすぎると本来行うべき政策の全国的な推進力が弱まる可能性が否定できない。

しかしその一方で、都市圏と地方圏を比べた場合、同じ規制や制度が運用されているのであれば、集積の経済の恩恵に浴することのできる都市圏で経済活動を行う方が合理的なのは確かである。そうであれば、そうしたアドバンテージのある都市圏に対抗するためには、地方圏で先行的に規制改革を行うことで各地域の比較優位を活かした産業集積を進めることが、むしろ地方創生の趣旨にかなうところもあるだろう。「今後は地方のほうがおもしろいことができる」と人々に思わせる政策の展開が地方に仕事や人を呼び込む大きなポイントになると思われる。その意味で、新たに提案されている「地方創生特区」において、都市圏もしくは海外でもできないような大胆な規制改革を打ち出すことができれば、最も効果的な地方創生につながるのではないだろうか。

ただし、課題となるのは乱立気味の特区の整理・統合である。現在、安倍政権が推進する「国家戦略特区」の他にも、小泉内閣（当時）の下で設けられた「構造改革特区」や2011年に菅内閣（当時）が設置した「総合特区」があり、それらに加えて新たに「地方創生特区」が設けられる意義は乏しいようにも思われる。似通った理念を持つ既存の特区を時代に対応させて整理・統合し、例えば国家戦略特区に一本化していくことが検討され

てもよいのではないか。それぞれの特区制度のコンセプトは異なるとしても、政治的理由で目新しい制度を次々に創設していくのは建設的でない。

3章 地方創生の望まれる方向性と成功している地域

1. 地方創生を考える際の評価軸

第2章では、政府の会議体等における議論のポイントを整理した。それらを全体的にみたときに浮かび上がるのは以下の諸点であろう。それらは地方創生において望まれる方向性であり、また、個別の政策の意義を考えるときの評価軸となるべき事柄である。

第一に、地方創生とは地域の個性・強みを活かすことであり、中央政府依存ではないということである。国はあくまで地域の活動を後方から支援するものであり、地域が活性化するために政府が画一的な施策を行うのは時代遅れの「国土の均衡ある発展」型政策への回帰となりかねない。自立を求められるのは地域にとって厳しいことであるが、逆にその地域の未来をその地域自身が決められないことの方がもっと問題だろう。そして、その地域に居住する人々の希望を実現することに最大の価値が置かれなければならない。地方創生は人口政策と密接な関係があるが、人口そのものはむしろ結果であり、結婚や出産・子育て、移住といった人々の希望が地方創生の原動力である。

第二に、地域ごとの特徴が活かされてくれば、ある地域とある地域を相互補完的に機能させるような地域づくりが可能になるという視点が打ち出されている。今後は、地域同士が連携することでうまくいくケースが増えていくだろう。ビジネスの分野においてさえも自前主義には限界があると

言われ始めており、オープン・イノベーションが有効という考え方が広がってきている。人口減少社会では自地域の利害だけに固執するのは得策でない。東京も含めた地域ごとの役割分担という考え方が、地方創生の流れである。

第三に、地方創生を推進するには、人材やネットワーク、関係者の合意を図っていくためのガバナンスやルールが重要ということである。もちろん、地域における各分野のリーダーの役割も大きい。誰もが理解できる具体的な数値目標が必要であり、それを実現するために何が必要かという発想に立たねばならない。その上で地方創生政策のPDCAサイクルを回し、情報を透明化する必要がある。

2. 成功している地域とは

1) 都道府県別将来推計人口の概観とその意味

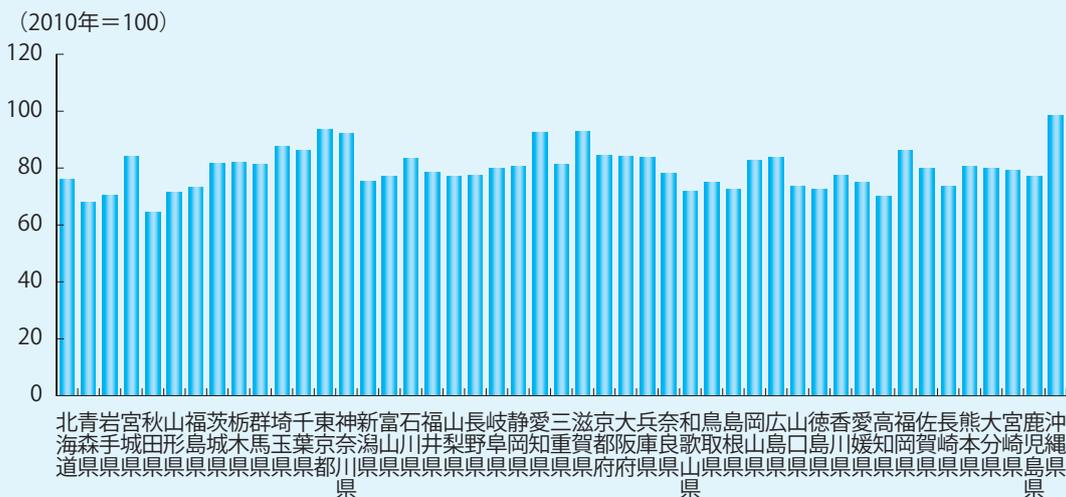
地域別（都道府県・市区町村）の将来人口は国立社会保障・人口問題研究所が推計している。図

表9は2010年を100としたときの2040年の都道府県別総人口を示したもので、全ての都道府県で人口が減少すると見込まれている。ただ、人口減少率が比較的小さいのは東京都、神奈川県、愛知県といった辺りで、沖縄県を除くと地方圏の人口減少率は大きい。

また、図表10は横軸に高齢者（65歳以上人口）の実数の動き（2010年を100としたときの2040年の指数）を、縦軸に2040年の高齢化率をとってその関係性を見たものである。しばしば、「地方は既に高齢化が進み切っているが、東京ではこれから高齢者数が増えるから大変だ」という議論が聞かれる。確かに、東京都やその周辺の県や愛知県は図表で右側に位置しており、高齢者数が今後劇的に増える。

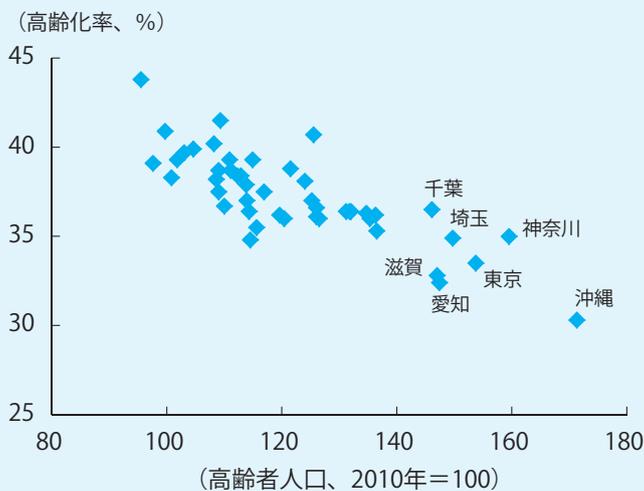
しかし、高齢者数が増える地域の高齢化率は全国的に見ると、むしろ低い見通しである。その理由は第1章で述べた通りであり、高齢者数が増える（あまり減らない）地域とは、若年層や壮年層も増える（あまり減らない）地域である。そのた

図表9 2010年を100としたときの2040年の都道府県別人口推計



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」から大和総研作成

図表10 都道府県別に見た2040年時点の高齢者人口と高齢化率



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口 (平成25年3月推計)」から大和総研作成

め、高齢者数が増える地域は高齢社会を何とか維持することができるだろう。他方、高齢者数が現在から横ばいしないし多少減るような地域の高齢化率は非常に高いものとなり、地域の経営は厳しいものになる。

ただし、この未来図は予想ではなく、現在の延長線上に投影された景色にすぎない。図表9や図表10は、推計上厳しく見込まれている地域が落胆すべきものでは本質的にない。なぜなら、こうした将来推計は近年の出生・死亡動向や人口移動の状況を延長（正確には人口移動率には一定の縮小等が想定されている）することで作成されており、将来的に生じ得る賃金・物価や地価といった価格メカニズムを通じた変化を織り込んでいるものではないからである。換言すれば、図表9や図表10が示しているのは、これまでのところで経済的・社会的に人々を惹きつける力があつた地域に、人々

が移動を続ける想定になっている。人口が増加し、あるいは、相対的に減少率が小さい地域には、それなりの理由が背後にあり、各地域のこれからの努力や工夫がその地域の将来を決めるということである。

2) 都市雇用圏別に見た人口推計が示唆すること

地方創生を考えるに際しては、都道府県という単位だけでなく、より現実的な経済圏・生活圏単位も重要である。そこで本稿では、東京大学空間情報科学研究センター（金本良嗣教授）が作成公表している251の都市雇用圏（Urban Employment Area: UEA、2005年基準）の概念を用いて、国立社会保障・人口問題研究所の市区町村別将来推計人口¹⁸を各都市雇用圏別に再集計し、その人口動態の変化を見てみた¹⁹。都

18) 本稿で利用した2013年3月推計データでは、福島県内の市町村の将来推計人口が公表されていない。そのため以下の分析は、46都道府県の都市雇用圏を対象としている。

19) 本稿の都市雇用圏を用いた分析は、基本的に鈴木・原田[2006]での分析をアップデートしたものである。都市雇用圏の定義や市区町村別の将来推計人口について直近のデータを用いた。

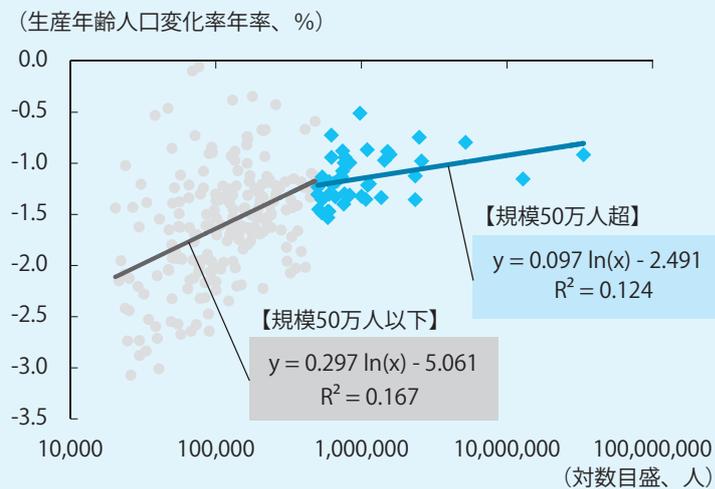
市雇用圏とは人口集中地区（Densely Inhabited District：D I D）の人口が1万人以上の市町村を含み、周辺市町村から中心市町村への通勤率（通勤者数／就業者数）が10%以上などの要件を満たす圏域として定義されている。251の都市雇用圏で総人口94.1%のカバレッジである。将来の市区町村別推計人口は、既述の通り近年の人口移動や出生の動向をもとに作成されているから、地域の工夫や努力によって産業・生活の面での魅力が高まっている都市雇用圏ではそのトレンドが反映され、そうでない都市雇用圏は逆のトレンドが示されていると考えられる。

図表11は横軸に2010年の人口規模を、縦軸に2040年までの生産年齢人口の推計された変化をとったものである。現時点（2010年）の人口規模が大きい（小さい）地域では、推計された生産年齢人口の減少率は小さい（大きい）傾向が基本的にある。これは、規模の経済が一定程度働いていて、雇用機会が多く、社会インフラが整い、楽しい消費機会が多い圏域に、これまでもこれから人々は移動するだろうということを示している。人口が多いために人口が減りにくいのではなく、現在の人口が多いことには理由があり、その理由があるからこそ今

後も減りにくいということである。ただし、図表11に都市雇用圏の規模（総人口が50万人超か以下か）に応じて2本の回帰線が引いてあるように、都市雇用圏の規模が一定以上になると規模の経済の寄与は非常に小さくなっている。規模50万人超の回帰線の傾きは規模50万人以下のそれの3分の1にすぎない。

また、図表12は、人口と生産年齢人口の変化と、1.5%の生産性上昇率²⁰を前提としたとき、現在の人口規模と2040年における都市雇用圏住民1人当たりの生活水準（人口1人当たり実質所得、住民には働かない〈働けない〉人も含む）がどうなるかを示したものである。これによれば、高齢化により労働力率が低下する中であっても、いずれの都市雇用圏でも平均的な生活水準の伸びが見込まれる。ただし、規模の経済が働かない小規模

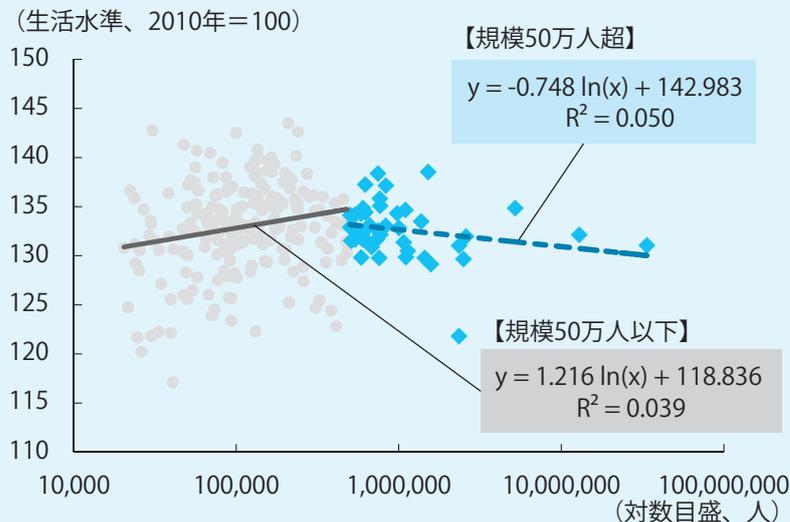
図表11 都市雇用圏の規模と生産年齢人口変動見通し



(注1) 横軸は2010年の人口規模、縦軸は2010年から2040年にかけての生産年齢人口変化率。
都市雇用圏は東京大学空間情報科学研究センターが公表している2005年基準の定義に準拠
(注2) 回帰式の傾きのt値は、規模50万人以下で6.322、規模50万人超で2.375
(出所) 国立社会保障・人口問題研究所、東京大学空間情報科学研究センターから大和総研作成

20) 労働生産性の変化をどう見込むかは難しい問題であるので、図表12では一律に年率1.5%の上昇を仮定している。つまり、生産年齢人口増減率に1.5%を加えたものを経済成長率と考えている。全ての地域に一律の生産性上昇率を仮定することには無理があるが、本稿の主眼は地域別の人口動態にある。また、1.5%の生産性上昇率を想定するのは、現在政府が掲げている成長戦略に照らすと、控えめな想定である。

図表12 都市雇用圏の規模と2040年の生活水準



(注1) 縦軸は2010年の圏域人口1人当たり実質GDPを100としたときの2040年の値。実質GDPは生産年齢人口増減率+1.5%で成長するものとした(地域間の所得再分配は考慮していない)
 (注2) 回帰式の傾きのt値は、規模50万人以下で2.847、規模50万人超で▲1.455
 (出所) 国立社会保障・人口問題研究所、東京大学空間情報科学研究センターから大和総研作成

既述したように、生産年齢人口の減少率が低い地域はそのような魅力的な地域である可能性が高い。本稿で利用した地域別人口の将来推計は、近年のその地域の出生率や人口移動に基づいているから、生産年齢人口があまり減らない圏域の人口推計には、そこで人々が生活し、働くに当たっての魅力や利便性がそれだけ高いことが反映されている。

具体的に人口規模が30万人未満について都市雇用圏の中心市名で挙げていく

な都市雇用圏では生活水準の向上が相対的に見込めないケースが散見される。

しかし、ここで重要であるのは、図表12にも、都市雇用圏の規模に応じて2本の回帰線を引いて示したように、大規模な都市雇用圏においては規模の経済は働いていないとみられる点である。都市雇用圏の規模がかなり大きい大都市で、将来の住民1人当たりの生活水準がより高まると見込まれるわけではない。すなわち、大都市でなければ人口減少によって立ち行かなくなるということでは必ずしもなく、逆に現在の人口規模が大きければ安心ということでもない。

図表12を見ると、規模50万人以下についても人口規模で生活水準が決まる部分は小さく、上下の散らばりは大きい。20万人前後の都市雇用圏であっても、生活水準の向上率が高いと見込まれる圏域は多い。では、小さめの都市雇用圏であっても魅力的な地域とは、どのような地域だろうか。

と、千歳市、小山市、伊勢崎市、御殿場市・裾野市、半田市、碧南市、刈谷市、安城市、西尾市、彦根市、近江八幡市、守山市、野洲市、東近江市、小野市、東広島市、鳥栖市、国分市、沖縄市、石垣市、名護市、読谷村といった都市雇用圏は、生産年齢人口の減少率が年率1%未満と推計されている。これら各圏域の特徴は、人口当たりの製造品出荷額が多い工業都市、人口当たりの小売販売額が大きい商業都市、観光客数が増大している観光都市、住みやすさを追求した産業が存在している住宅都市(ベッドタウン)などである。

これらは、前述した地方創生の評価軸の一つである、地域の個性・強みを活かすという点に合致するものだ。また、地理的な優位性を活かした広域交通の要衝を占めているケースは、地域同士の連携や相互補完の一例といえる。さらに、上記の都市雇用圏には、おそらく、地域を活性化させるための知恵を出し合い、実行する何らかのしくみ

があり、各分野のリーダーを支える雰囲気醸成されているのではないかと想像される。成功している地域がなぜ成功しているのかの調査研究は引き続きの課題としたい。

4章 おわりに

第3章で示したように、現在の都市部以上の生活水準向上が見込み得るくらいに頑張っているとみられる地域が既にあり、地域間の格差が見られている。日本全体の人口が減少するのだから、衰退する地域が生じることは長期的に避けられないが、そもそも、多様な地域が等しく発展することは不可能である。

ただし、それぞれの地域が自信を失う必要は全くないだろう。人口規模がそれほど大きくなるとも、経済の活性化に成功している地域は存在し、政府は全力で地方を応援しようとしている。これからは地方の時代であるということの意味は、それぞれの地域が自らの自由な発想と自らの責任（自律と自立）で地域を盛り上げていくということであり、後に地方創生が成功したかどうかを評価する際には、その結果の多様性が基準となるだろう。

ある程度の規模は必要だが、一定の規模があれば、集約化を進めるなど民間と地方政府の知恵と工夫によって魅力ある地域づくりは可能ではないだろうか。人口減少・超少子高齢社会を迎えた日本の将来がどのようなものであるかは、頑張る地域がどれだけ増えるかにかかっている。

【参考文献】

- ・鈴木準、原田泰 [2006] 「人口減少と地域経済」大和総研レポート（2006年5月10日）
- ・内閣府 [2011] 「地域の経済 2011」2011年11月4日
- ・廣嶋清志、三田房美 [1994] 「都道府県別将来人口推計における社会増加と自然増加：1990～2010年」『人口問題研究』1994年1月（第49巻第4号）
- ・土屋宰貴 [2009] 「わが国の『都市化率』に関する事実整理と考察—地域経済の視点から—」日本銀行ワーキングペーパーシリーズ、2009年7月

[著者]

鈴木 準（すずき ひとし）



主席研究員
パブリックポリシーリサーチ担当
担当は、日本の経済社会、税制・財政問題、人口問題等に関する中長期的な視点からの調査・分析

溝端 幹雄（みぞばた みきお）



経済調査部
主任研究員
担当は、日本経済（中期予測）、経済構造分析

神田 慶司（かんだ けいじ）



パブリック・ポリシー・チーム
エコノミスト
担当は、日本の経済・社会構造分析、中長期予測