

2024年7月23日 全10頁

地方創生 10年 そして地方は創生したのか

都市圏単位の目標設定と所得向上策への回帰が再挑戦の課題

政策調査部 主任研究員 鈴木文彦

[要約]

- 国が2014年に取り組みを開始した地方創生が今年で10年の節目を迎える。もともと、少子高齢化や過疎化等の問題を踏まえ、地域の強みを活かした「稼ぐ力」を強化し、平均所得の向上を図る戦略体系だった。途中、SDGsやSociety5.0の理念が合流したり、デジタル田園都市国家構想に衣替えしたりを経て、成長力確保を踏まえた所得向上への関心は相対的に希薄化したものの、東京一極集中の是正の課題認識は一貫している。
- 一方、東京一極集中には歯止めがかかっていない。2015年から2020年まで5年間の人口増減を見ると、市区町村の約8割の1,419団体で人口減となり、さらにその約6割にあたる882団体は減少率が5%を上回った。逆に東京都特別区の人口は5%増加した。
- 人口10万人未満の小規模団体で人口水準を維持できたケースを見ると大都市圏に多い。「消滅可能性都市」と重なる、都市圏に属さない小規模団体こそ地方創生の主対象となりがえるが、こちらは総じて人口減少に歯止めがかかっていない。
- 少子化問題はともかく、災害リスク等の観点で東京一極集中の是正の重要性は変わらない。今後の地方創生の推進にあたっては、人口維持目標の単位を個別市区町村から都市圏としたほうがよい。地方の都市圏に人口を留めるには、所得水準と人口流出との関連を踏まえ、地方創生の第1期で前面に出された所得向上策に回帰することが重要だ。

目次

1. 「平均所得の向上」と地方創生.....	2
2. 人口流出と所得水準の関係.....	3
3. 人口水準を維持できたのは大都市圏.....	5
4. 都市圏外の小規模団体で人口増を果たした少数ケース.....	8
5. 都市圏を単位とした人口維持目標の設定と所得向上策への回帰を.....	9

1. 「平均所得の向上」と地方創生

人口維持と成長戦略の両輪が前提の第1期地方創生

2014年12月27日閣議決定の「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」で掲げられた地方創生の課題は人口減少問題の克服と成長力の確保の2つあった。人口減少問題については国民希望出生率の1.8、2060年に1億人を目安に人口減少に歯止めをかけること、2020年における地方・東京圏の転出入均衡を目安に東京一極集中を是正することが挙げられた。成長力については、2050年代に実質GDP成長率1.5~2%であることが目安とされた。

この長期ビジョンを実現するために定められた向こう5年間の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の4つの基本目標が、①地方における安定した雇用を創出する、②地方への新しいひとの流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、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——である。

その翌年の「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」で「稼ぐ力」というキーワードが登場した。実践策として、地域経済を牽引している地域中核企業を抽出し、傾斜的な支援によってイノベーションを促すことが挙げられた。他には、農林水産業や観光等のブランド化、販路開拓、サービス産業における生産性向上などがあった。

「稼ぐ力」は、さらにその翌年の「まち・ひと・しごと創生総合戦略(2016改訂版)」で「平均所得の向上」と一段具体的な目標となった。実際は次のように記載されている。「『しごと』が『ひと』を呼び、『ひと』が『しごと』を呼び込む好循環を確立し、その好循環を支える『まち』に活力を取り戻す地方創生の理念を実現する。そのためには、地域経済に人材と資金を呼び込めるような、生産性が高く、活力に溢れた、収益性のある産業を形成し、若者や女性、働き盛りの世代にとって魅力のある職場を生み出すことによって、地方の『平均所得の向上』を実現し、ローカル・アベノミクスの浸透を図ることが必要である」¹。

アプローチの多様化と「平均所得の向上」の希薄化

2019年12月に登場した第2期「まち・ひと・しごと総合戦略」では「地域におけるSociety5.0の推進」、「地方創生SDGsの実現などの持続可能なまちづくり」という横断目標が設定された。また、「従来の『しごと』起点のアプローチに加え、地域の特性に応じて、『ひと』起点、『まち』起点という多様なアプローチ」を行うこととなった²。アプローチの多様化の一方で、平均所得の向上がトーンダウンした感が否めない。基本目標の第1、「稼ぐ地域をつくとともに、安心して働けるようにする」に「稼ぐ」のキーワードは残ったが、本文に「平均所得の向上」の記載はなく、同時に改訂された長期ビジョンからは「成長力の確保」がなくなった。

2020年度から「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」が登場する。事業計画の策定が求められるものの認められる用途は幅広く実態的には地方自治体の一般財源のように

¹ 「まち・ひと・しごと創生総合戦略(2016改訂版)」,p.19

² 第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」,p.26

使われた。コロナ禍を受けた事業者に対する支援金であり、地方創生を称するものの、元の趣旨に整合的であるかといえば心もとない。地方創生は2022年12月に「デジタル田園都市国家構想総合戦略」に衣替えし「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の名称自体がなくなった。

2. 人口流出と所得水準の関係

2024年6月10日、内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局、内閣府地方創生推進事務局から「地方創生10年の取組と今後の推進方向」が公表された。ここでは、「国全体で見るときに人口減少や東京圏への一極集中などの大きな流れを変えるには至っておらず、地方が厳しい状況にあることを重く受け止める必要がある」としている。

直近の国勢調査における2020年10月1日現在のわが国の人口は1億2614万6千人で、2015年に比べ94万9千人減少した。この5年間は「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の第1期とほぼ重なる。減少率にすれば0.7%だが、市区町村別にみると約8割の1,419団体で人口減となり、その約6割にあたる882団体で減少率が5%を上回った。一方で東京都の23の特別区は5%増えており、東京一極集中の是正という目標と裏腹に悪化している。

人口の社会動態と平均所得の関係

前述のように「しごと」起点のアプローチだった第1期は「稼ぐ力」の涵養による「平均所得の向上」が目標となった。その土台にはまち・ひと・しごと長期ビジョンで掲げられた課題の1つ、成長力の確保がある。第2期のアプローチ多様化に伴ってトーンダウンしたが、人口減少問題の克服、東京一極集中の是正の観点から平均所得の向上が重要であることには変わらない。ついては、地方創生10年の結果から今後の方向性を検討するにあたって、第1期の前提となっていた人口の社会動態と平均所得の関係にかかる検証を試みる。

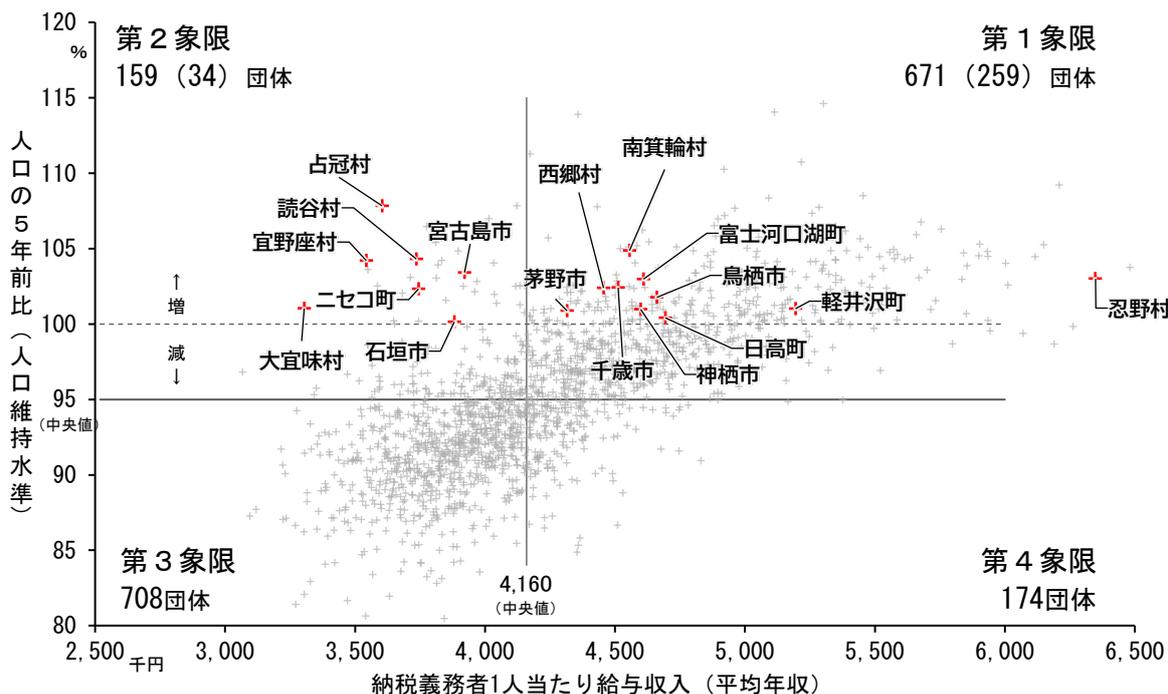
検証にあたっていくつかの前提を置く。まず、対象の自治体から東京都特別区と、2015年時点で人口がゼロあるいは極端に少なかった福島県富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村の6町村を除き1,712団体とする。次に、平均所得の指標は納税義務者1人当たりの給与収入とした³。以下、単に「平均年収」と表記する。そして人口増減は国勢調査による人口の2015年に対する2020年の比をもって評価する。正確には人口の5年前比が100%以上のときをもって人口増だが、わが国全体の人口が減少していること、人口増に絞ると対象自治体が少ないことから、5年前比が95%以上の場合をもって人口減に一応の歯止めをかけた、人口水準を維持

³ 平均所得の指標としては他に2つの方法を検討した。1つは、市町村民税現年課税分調定済額の5年平均を就業者数で除したものである。この場合、個人については所得割、法人については法人税割を採用した。文末の参考文献に掲載した拙稿ではこの方法を採用している。もう1つは「市町村税課税状況等の調」の個人について課税所得、法人については法人税割市町村民税の課税標準である法人税額をベースに計算する方法である。個人の課税所得に譲渡益など年別の特殊要因が多く、給与所得と給与所得以外の所得の捕捉率が異なること、課税標準である法人税額の年別の特殊要因が多く、法人税額から所得額を逆算するのも難しいことから採用しなかった。

できたケースとする。閾値の5%は全国の自治体の増減率の中央値でもある⁴。

以上前提において、平均年収（納税義務者1人当たり給与収入）と人口増減の関係を示した散布図（図表1）を作成した。これを見ると、平均年収と、2020年の人口の5年前比がおおむね比例関係にあることがわかる。要するに平均所得が高い団体ほど5年前の人口水準を維持しており、人口減が深刻な団体は所得水準も低い。

図表1 平均年収と人口維持水準の関係



(注) 納税義務者とは所得税の納税義務がある者。グラフ内の団体数は人口の5年前比が95%以上の団体の数。()内は100%以上すなわち人口が増加した団体の数。

出所：総務省「令和3年度 市町村税課税状況等の調」、「令和2年国勢調査」から大和総研作成

図表1では、互いの中央値で縦横軸を直交させる形で4分割し、全国1,712市町村をプロットした。平均年収の中央値は約4,160千円、人口5年前比の中央値が95%である。

順に説明すると、第1象限、すなわち平均年収が4,160千円以上かつ5年前比で人口水準を維持できた市町村は671あった。市町村の4割弱がこの象限に分布する。このうち人口の5年前比が100%以上つまり増加したものは259団体である。第2象限、人口5年前比が95%以上で平均年収が4,160千円未満の団体は159あった。159団体のうち人口が増加した団体は34ある。第1象限との合計、すなわち5年前の人口水準を維持できたケースは830団体で、その約8割の団体の平均年収がランキング上位50%の水準にある。

第3象限、平均年収が4,160千円未満の市町村で、人口減少に歯止めがかからず2015年からの5年間の減少率が5%を上回る団体は708あった。第4象限、所得水準が上位50%内にもか

⁴ 正確には、人口の5年前比において東京都特別区を含む1,741団体の中央値は94.8%、特別区除く1,718団体も同じで、特別区と福島県被災6町村を除く1,712団体では94.7%となる。

かわらず5年前比5%以上の人口減となったケースは174ある。第3象限と第4象限の合計、すなわち5年前比5%以上の減少率となった団体は882で、その約8割は平均年収においても下位50%の水準である。

3. 人口水準を維持できたのは大都市圏

人口水準を維持できた団体にはどのような特長があるか。図表1の第1象限に属する団体、すなわち平均年収ランキングで上位50%内にあり、人口の5年前比が95%以上の市町村の属性を団体区分、所属都市圏別に検討する。

大きな都市ほど人口を維持

図表2は、第1象限の該当率を団体区分別に見た表である。本稿において団体区分は大都市、中都市、小都市、町村そして小町村の5つある。大都市は政令指定都市、中核市および施行時特例市を指し、それ以外で人口10万人以上の市を中都市とする。小都市は10万人未満の市だが検証結果で似た特徴を示したため人口2万人以上の町村も含めた。同じ理由で、団体区分上の「町村」には人口5万人未満の市を含めている。最後に「小町村」は人口5,000人未満の町村である。5,000人以上の町村とは異なる分析結果を得たことから単なる「町村」と区別した。小都市、町村、小町村はいずれも人口10万人未満の市町村だが、本稿ではまとめて「小規模団体」と呼ぶことにする。

同じ団体区分で該当率が最も多いのは大都市の96.2%、次いで中都市の85.3%、小都市72.1%となった(図表2)。該当率は町村以下で低くなり町村は18.3%、小町村6.7%だった。5年前比100%以上すなわち人口が増えたケースに絞るとなお厳しく、大都市で37.1%、中都市で35.3%、小都市で31.6%となった。町村は4.8%、小町村は2.5%である。いずれにしても、大きな都市ほど人口を維持できており、町村以下の規模では人口減に歯止めがかからない。

図表2 団体区分別に見た第1象限(人口維持×所得上位50%)の該当率

	大都市		中都市		小都市		町村		小町村		合計	
団体数	105	100.0	156	100.0	380	100.0	787	100.0	284	100.0	1,712	100.0
人口の5年前比												
95%以上	101	96.2	133	85.3	274	72.1	144	18.3	19	6.7	671	39.2
(100%以上)	(39)	(37.1)	(55)	(35.3)	(120)	(31.6)	(38)	(4.8)	(7)	(2.5)	(259)	(15.1)

出所：総務省「市町村税課税状況等の調」、「国勢調査」から大和総研作成。図表3も同じ

小都市および町村でも大都市圏に属するものは人口を維持

次いで所属都市圏別に見る。図表3の行見出しで示した所属都市圏には3大都市圏、大都市圏そして中都市圏がある。3大都市圏は国勢調査でいう関東、中京、近畿の各大都市圏をいう。

また、「大都市圏」（または「中都市圏」）に分類されるケースは、常住地人口に対する流出人口（自市町村外に通勤・通学する人）の割合が20%以上で、かつ大都市（または中都市）に通勤・通学する人が5%以上である団体であることを意味する。

図表3から、人口増加ケースの合計259団体のうち59.8%が3大都市圏に属することがわかる。3大都市圏以外の大都市圏に属するものは23.2%であり、両方合わせると83.0%となる。逆に、中都市以上の都市圏に属していないものは全体の13.5%、35団体にすぎない。35団体のうち小都市が9、町村が10で小町村は4団体、3つ合わせて23団体である。

小都市および町村は所属都市圏によって結果が異なり、大都市圏に属するものは比較的人口を維持できている。例えば、小都市で5年前比95%の人口を保ったのは274団体だが、所属都市圏をみるとその50.0%の137団体は3大都市圏に属している。3大都市圏以外の大都市圏に属するものは30.3%で、両方合わせると80.3%に上る。分類の「その他」すなわち中都市以上の都市圏に属さないケースは14.2%にすぎない。同じく、町村で5年前比の人口水準を保った144団体のうち、3大都市圏に属するケースは29.2%、それ以外の大都市圏で33.3%となり、両方合わせると62.5%となる。

図表3 第1象限（人口維持×所得上位50%）の属性

		大都市		中都市		小都市		町村		小町村		合計	
		圏域別	構成比	圏域別	構成比	圏域別	構成比	圏域別	構成比	圏域別	構成比	圏域別	構成比
3大都市圏	95%以上	51	50.5	86	64.7	137	50.0	42	29.2	1	5.3	317	47.2
	(100%以上)	(29)	(28.7)	(46)	(34.6)	(65)	(23.7)	(14)	(9.7)	(1)	(5.3)	(155)	(59.8)
大都市圏	95%以上	1	1.0	10	7.5	83	30.3	48	33.3	1	5.3	143	21.3
	(100%以上)	(1)	(1.0)	(6)	(4.5)	(41)	(15.0)	(11)	(7.6)	(1)	(5.3)	(60)	(23.2)
中都市圏	95%以上					15	5.5	16	11.1	1	5.3	32	4.8
	(100%以上)					(5)	(1.8)	(3)	(2.1)	(1)	(5.3)	(9)	(3.5)
その他	95%以上	49	48.5	37	27.8	39	14.2	38	26.4	16	84.2	179	26.7
	(100%以上)	(9)	(8.9)	(3)	(2.3)	(9)	(3.3)	(10)	(6.9)	(4)	(21.1)	(35)	(13.5)
合計	95%以上	101	100	133	100	274	100	144	100	19	100	671	100
	(100%以上)	(39)	(100)	(55)	(100)	(120)	(100)	(38)	(100)	(7)	(100)	(259)	(100)

市町村単位の人口増でも東京一極集中となる可能性

図表4の通り、わが国の総人口は2015年から2020年の間に約95万人減少した一方で、東京都特別区の人口は約46万1,000人増加しており、一極集中が進んでいる。東京を中心とした関東大都市圏は約81万1,000人増加している。

増加幅は小さいが国勢調査の14ある大都市圏・都市圏のうち中京大都市圏、北九州・福岡大都市圏も増加している。札幌大都市圏、近畿大都市圏は5年前比マイナスだが全国ベースの減少率を上回っており都市圏間の流出入の面では横ばいとみなせよう。

他の都市圏はすべて減少しており、国勢調査の都市圏以外の地域では147万3,000人も減少している。14の大都市圏、都市圏の間の流出入からは、都市圏以外から都市圏への人口集中が続いていることが指摘できる。また流入都市圏の中でも東京一極の引力が際立って強い。

よって、市町村単体の人口が増えたとしても、それが地方創生の課題の解決を示すものか否かについては慎重な評価が要る。都市圏以外からの都市圏への流入、あるいは都市圏内の人口移転が考えられるからだ。例えば、2015年から5年で3.5%増えた兵庫県明石市は2020年時点で人口30万3,601人の中核市で、平均年収は5,113千円である。千葉県流山市は同じ期間で人口が14.6%増え19万9,849人となった。平均年収は5,301千円である。どちらも子育て支援が奏功して人口が増えたことで知られる。もっとも、明石市は近畿大都市圏に属し住民の24.2%が

神戸市はじめ市外に通勤、通学する。明石市の人口が増えた一方、近畿大都市圏は約9万5,000人減少しており、実態は都市圏内の人口移動である可能性がある。流山市は関東大都市圏に属し常住者の33.5%が市外に通勤・通学する。最も多いのが千葉県柏市で次が東京都千代田区だ。流山市の人口増は、地方創生の成功例よりむしろ広義の東京一極集中に近い。

図表4 14の大都市圏・都市圏の人口増減

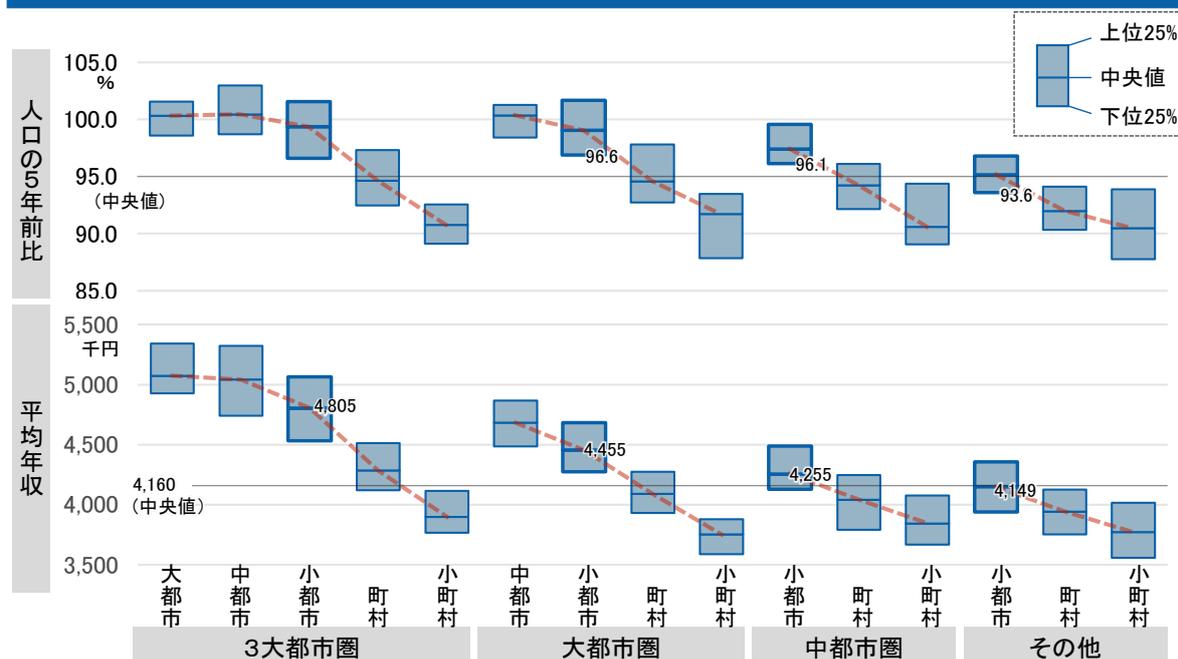
(千人、%)	2015年	2020年	増減	5年前比
札幌大都市圏	2,642	2,641	-0.1	⇒ 99.996
仙台大都市圏	2,257	2,229	-28	↓ 98.8
関東大都市圏	37,223	38,034	811	↑ 102.2
うち東京都特別区	9,273	9,733	461	↑ 105.0
新潟大都市圏	1,390	1,338	-52	↓ 96.3
静岡・浜松大都市圏	2,839	2,804	-35	↓ 98.8
中京大都市圏	9,156	9,192	36	↑ 100.4
近畿大都市圏	19,271	19,176	-95	⇒ 99.5
岡山大都市圏	1,639	1,623	-17	↓ 99.0
広島大都市圏	2,097	2,076	-21	↓ 99.0
北九州・福岡大都市圏	5,487	5,510	24	↑ 100.4
熊本大都市圏	1,493	1,468	-25	↓ 98.3
宇都宮都市圏	1,681	1,648	-33	↓ 98.1
関東・宇都宮重複分	-251	-251	-	-
松山都市圏	707	694	-13	↓ 98.1
鹿児島都市圏	1,127	1,098	-28	↓ 97.5
その他	38,339	36,865	-1,473	↓ 96.2
総計	127,095	126,146	-949	99.3

出所：総務省「国勢調査」から大和総研作成

大都市圏ほど人口水準を維持し平均年収が高い

図表5は、全国1,712市町村を所属都市圏と団体区分で分類し、各分類における5年前比と平均年収の分布を見たグラフである。箱は各々のレンジを表しており上辺が上位25%、下辺が

図表5 所属都市圏、団体区分の別にみた人口の5年前比・平均年収の分布



出所：総務省「市町村税課税状況等の調」、「国勢調査」から大和総研作成

25%、上辺と下辺の間の水平線が中央値を示している。人口の5年前比、平均年収のどちらも、同じ都市圏の中では都市規模が小さくなるほど低水準になることがうかがえる。

また、人口5年前比、平均年収ともに、同じ団体区分では3大都市圏、大都市圏、中都市圏、その他の順に低水準になることもわかる。例えば小都市の人口5年前比に着眼すると、大都市圏に属するケースは下位25%でも96.6%である。中都市圏でも96.1%だが、その他のケースで93.6%となる。平均年収の中央値は3大都市圏に属するものが4,805千円、大都市圏4,455千円、中都市圏が4,255千円だが、その他のケースでは4,149千円と全国1,712団体の中央値(4,160千円)をも下回る。小都市ほどではないが町村にも同様の傾向が見られる。もっとも小町村の場合、所属都市圏にかかわらず人口の5年前比、平均年収ともに低水準のようだ。

4. 都市圏外の小規模団体で人口増を果たした少数ケース

人口減に一応の歯止めをかけられたのは大きな都市、小規模団体でも大都市圏に属するものであり、都市圏に属していない小規模団体で人口を維持できたケースは少ない。2014年5月に日本創成会議・人口減少問題検討分科会から公表された「消滅可能性都市」の896市区町村の7割弱が本稿でいう都市圏に属していない小規模団体である⁵。また消滅可能性都市の約8割が5年前比95%未満だった。

図表6は、2015年からの5年間で人口が増え、中都市以上の都市圏に属していない小規模団体(小都市・町村・小町村)の一覧である。掲載41団体のうち平均年収4,160千円以上(図表1でいう所得水準の全国上位50%)が左列の23団体、それ以外は右列の18団体である。表は人口増減の降順で並べ替えた。

1位の長崎県大村市、以下2位の北海道千歳市、3位の佐賀県鳥栖市、9位の福島県西郷村は交通の要衝で高速道路の便もよい。10位の長野県南箕輪村は伊那市と寄木細工状に隣接しており、高速道路の伊那インターチェンジの出入り口と後背地を擁している。17位の岐阜県富加町は名古屋大都市圏に属する美濃加茂市と隣接している。

14位の長野県軽井沢町、7位の山梨県富士河口湖町、8位の茅野市などリゾート地を抱える団体もある。軽井沢町に隣接している11位の長野県御代田町も移住者が増えている。新幹線を使った遠距離通勤も可能だ。中都市以上の都市圏に属していないとはいえ、中都市以上の拠点都市へのアクセスが難しくない地域が多い。

平均年収が突出している12位の山梨県忍野村にはファナック本社と工場群がある。6位の茨城県神栖市は鹿島臨海工業地帯にある。なお宮城県女川町(16位)、福島県檜葉町(20位)、川内村(22位)は東日本大震災の復興に伴うと思われる。13位の和歌山県上富田町は隣接する田

⁵ 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」, 2014.5.8 なお「消滅可能性都市」896市区町村には札幌市南区など政令指定都市内の区も含まれている。

図表6 都市圏に属さない小規模団体で人口増となったもの

団体名	平均年収4,160千円以上				平均 年収	団体名	平均年収4,160千円未満				平均 年収
	2015	2020	増減	5年前 比			2015	2020	増減	5年前 比	
1 大村市	92,757	95,397	2,640	102.8	4,509	名護市	61,674	63,554	1,880	103.0	3,813
2 千歳市	95,648	97,950	2,302	102.4	4,512	宮古島市	51,186	52,931	1,745	103.4	3,921
3 鳥栖市	72,902	74,196	1,294	101.8	4,661	読谷村	39,504	41,206	1,702	104.3	3,735
4 南相馬市	57,797	59,005	1,208	102.1	4,315	宜野座村	5,597	5,833	236	104.2	3,543
5 始良市	75,173	76,348	1,175	101.6	4,357	恩納村	10,652	10,869	217	102.0	3,682
6 神栖市	94,522	95,454	932	101.0	4,599	ニセコ町	4,958	5,074	116	102.3	3,745
7 富士河口湖町	25,329	26,082	753	103.0	4,609	倶知安町	15,018	15,129	111	100.7	4,151
8 茅野市	55,912	56,400	488	100.9	4,316	石垣市	47,564	47,637	73	100.2	3,882
9 西郷村	20,322	20,808	486	102.4	4,456	龍郷町	5,806	5,817	11	100.2	3,744
10 南箕輪村	15,063	15,797	734	104.9	4,556	占冠村	1,211	1,306	95	107.8	3,604
11 御代田町	15,184	15,555	371	102.4	4,314	東成瀬村	2,610	2,704	94	103.6	3,549
12 忍野村	8,968	9,237	269	103.0	6,348	赤井川村	1,121	1,165	44	103.9	3,819
13 上富田町	14,989	15,236	247	101.6	4,285	大宜味村	3,060	3,092	32	101.0	3,305
14 軽井沢町	18,994	19,188	194	101.0	5,194	早川町	1,068	1,098	30	102.8	3,968
15 原村	7,566	7,680	114	101.5	4,329	座間味村	870	892	22	102.5	3,586
16 女川町	6,334	6,430	96	101.5	4,465	知夫村	615	634	19	103.1	3,712
17 富加町	5,564	5,626	62	101.1	4,471	留寿都村	1,907	1,911	4	100.2	3,647
18 日高町	7,641	7,673	32	100.4	4,694	大鹿村	1,023	1,023	0	100.0	3,651
19 六戸町	10,423	10,447	24	100.2	4,180						
20 檜葉町	975	3,710	2,735	380.5	4,608						
21 鶴居村	2,534	2,558	24	100.9	4,502						
22 川内村	2,021	2,044	23	101.1	4,400						
23 上士幌町	4,765	4,778	13	100.3	4,246						

(注) 上から小都市、町村、小町村の各分類における人口増減の降順。網掛けは北海道および沖縄県を示す。

出所：総務省「市町村税課税状況等の調」、「国勢調査」から大和総研作成

辺市の都市圏である。田辺市や白浜町の人口は減少しており、上富田町の周辺を含めた人口は増加していない。

小規模団体は所得水準と人口増減の関係が弱い。そこで、平均年収が4,160千円未満で人口増を果たした18団体を考察する。図表4の右列の顔ぶれを見ると北海道と沖縄県の自治体に偏った印象だ。6位の北海道ニセコ町、7位の倶知安町、10位の占冠村などリゾート地も散見される。北海道、沖縄県以外では9位のか鹿児島県龍郷町は奄美大島、16位の島根県知夫村は隠岐諸島である⁶。考えられるのは県単位での合計特殊出生率が高い沖縄県の地域要因である。観光振興による雇用要因もあるが所得水準に反映していない。背景の1つはサービス業の相対的に低い生産性、もう1つが給与所得でなく事業所得に反映している可能性だ⁷。

5. 都市圏を単位とした人口維持目標の設定と所得向上策への回帰

まとめると、人口減少に一応の歯止めがかかったケースは大都市に多かった。小規模団体でも、大都市圏に属しているものは人口を比較的維持できている。地方創生第1期の前提の通り、

⁶ なお、11位の秋田県東成瀬村は成瀬ダム建設に伴う作業員の長期滞在のため。「秋田県人口の減少率6.2%、過去最大 国勢調査」朝日新聞デジタル, 2021. 4. 29-10:30

⁷ 本稿で所得水準の指標に個人事業主の事業所得や法人の所得を加味しなかったのは、その捕捉率が不明確な上に変動が大きいからだ。観光業には飲食サービスはじめ自営業が少なくないことから、給与収入の平均にかかわらず所得水準が高い可能性はある。所得水準の把握精度は今後の課題としたい。

人口の社会動態は所得水準と関係があり、人口を維持できている地域は所得水準も上位の傾向がある。逆に、所得水準が低い地域ほど流出を止めるのが難しい。

積極策が奏功して人口増を果たしたケースもあるが、大都市圏のベッドタウンの場合、都市圏以外からの流入あるいは都市圏内の人口の移転である可能性もある。いずれにせよ、地方創生の目的である東京一極集中の是正、「消滅可能性都市」の再興に照らせば成功とは言い難い。

地方創生の10年の取り組みを踏まえ、今後いかに推進すべきか。少子化問題との関連性は別として、災害リスクの観点から東京一極集中の是正は引き続き重要な課題だ⁸。もっとも従来の地方創生のように全国1,741の市区町村が個々に戦略を講じ、人口を1,741拠点に分散させるのは現実性に疑問符が付く。都市圏外の小規模団体が人口減少に歯止めをかけるのは難しい。

ならば1,741市区町村ではなく都市圏を人口維持の単位とするほうが現実的だ。中都市以上の都市圏への集約を進め、都市圏単位で人口維持を目指すことで、3大都市圏とりわけ首都圏への流出を避ける方向性である。都市圏単位になっても平均所得の向上が人口維持の決め手となる点は変わらない。「しごと」起点のアプローチは第2期で希薄化されたが、「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環について再認識されるべきと思われる。

都市圏外の小規模団体は積極策を取らず、高齢者福祉中心の自治体経営に務めることになる。この場合、財源は大都市からの移転となるため受益と負担のバランスが崩れることが課題だ。広域合併、あるいは県の直轄化などの再編策も検討の余地があると考えられる。

他方、この10年を振り返ると極めて少数だが「例外」はあった。この場合、人口流出の引き留め要因の1つが観光振興である。本レポートの続編では、こうした数少ない「例外」に着眼し、都市圏外の小規模団体の再生戦略、具体的には地域資源が強みとなる業種を対象とした事業承継、あるいは創業の推進について検討する予定である。

以上

参考文献

拙稿「地域資源を活かす活性化戦略の考え方（上）平均所得の向上が人口減対策のカギ」『日経グローバル』, No. 485, 2024. 6. 3, pp. 48-49

⁸ 出生率が低い東京に若者が集まることで少子化ひいては人口減少が進行するという「ブラックホール」論については異論もある。合計特殊出生率の分母に進学や就職で上京する若年女性が含まれるため。例えば、中里透『東京はブラックホール』本当か 地域論壇・結婚している女性の出生率、東京区部高く』『日経グローバル』, No. 488, 2024. 7. 15, pp. 50-51

また、大都市圏への人口集中は地方の転出超過だけでなく高齢化率が高い地方における自然減要因もあり、近年は後者のウェイトが高まっている。もっとも問題解決策としては出産可能年齢の女性の転出に歯止めをかけること、Uターン・Iターンを増やすことが必要条件となる（十分条件ではない）。こうしたことから本稿では地方の過疎化から少子化問題と切り離し、社会動態に着眼している。