

2024 年 8 月 20 日 全 8 頁

地方創生 10 年 人口減に歯止めをかける小規模自治体の 所得向上戦略

観光で集客し、地域資源にちなむ新商品をコトで売るエコシステム

政策調査部 主任研究員 鈴木文彦

[要約]

- 地方創生 10 年をふりかえると、人口水準を維持できたケースは大都市に多く、小規模自治体でも大都市圏に属していることが多い。都市圏に属さない小規模自治体の 8 割弱は人口減少に歯止めがかからず、その多くが「消滅可能性都市」と重なる。人口の社会動態は所得水準と関係があり、所得水準が相対的に低い地域ほど人口減少ペースが速い傾向がうかがえる。ただし、実績は少ないが、都市圏外の小規模自治体でも地域資源に恵まれ、的を射た戦略を構築できた地域で、所得水準を保ち人口減少にある程度の歯止めをかけた例はある。
- 人口減少は雇用の減少と重なるが、人口をある程度維持できた地域は雇用も維持している。中でも都市圏に属さない小規模自治体の就業構成をみると、人口 5～10 万人クラスの小都市では製造業、5,000 人未満の小町村では農林漁業や宿泊・飲食サービス等の観光関連業の構成比が高かった。人口減少ペースが速いケースでは建設業や医療福祉の構成比が高い傾向がみられた。
- 情報重視への産業構造の変化が大都市に有利なことを踏まえ、都市圏外の小規模自治体の競争優位を考えると、人口減に歯止めをかける所得向上戦略は自ずと限られる。観光で集客し、地域資源に紐づけて開発した新商品を、ストーリーやライフスタイルと抱き合わせて販売する戦略である。宿泊・飲食サービスを新商品・新サービスの体験型アンテナショップと位置付け、観光振興を組み込んだエコシステム（連携を伴う産業体系）を構築することが期待される。

目次

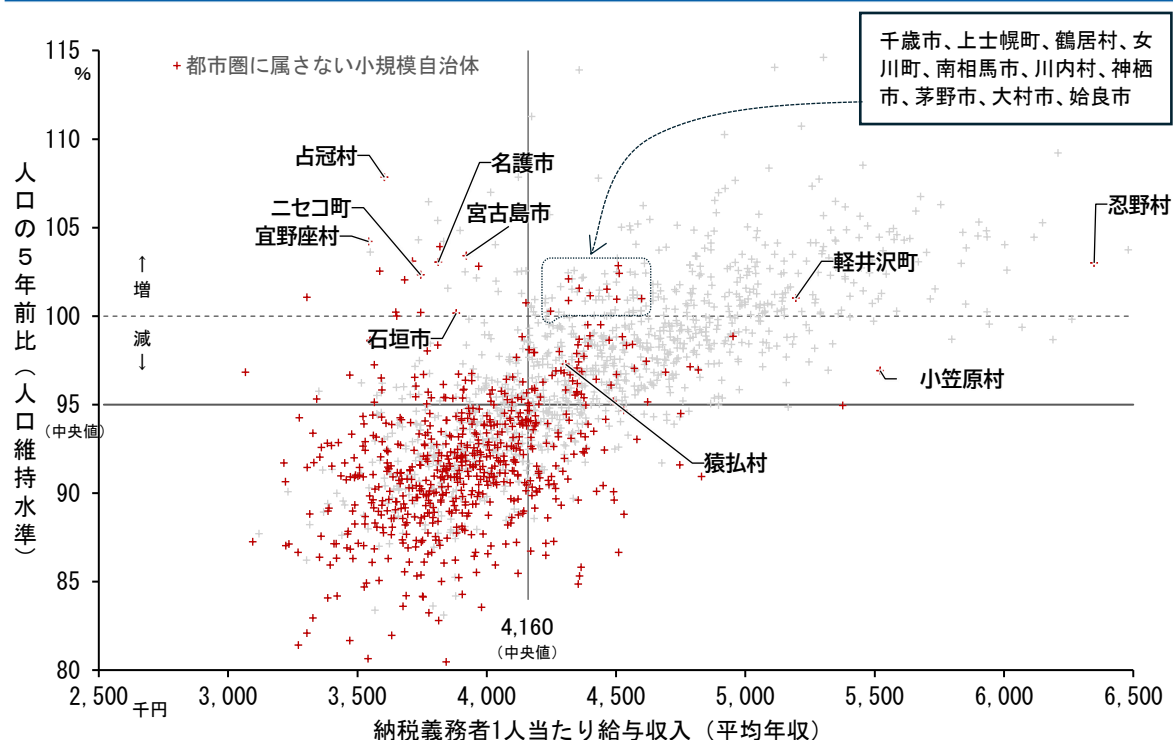
1. 所得水準と人口減少の関係.....	2
2. 人口を維持できた小規模自治体の主力産業.....	3
3. 小規模自治体に有利な産業中分類.....	4
4. 「しごと」起点の好循環をもたらす地域経済エコシステムの設計.....	6

1. 所得水準と人口減少の関係

「地方創生 10 年」の前回レポートで示した通り、地方創生の主たる課題である人口減少に一応の歯止めがかかったケースは総じて大都市に多かった¹。小規模自治体でも比較的維持できたケースはあったがその多くは大都市圏に属していた。2020 年において、都市圏に属さない 805 の小規模自治体の 8 割弱は 5 年前に対する減少率が 5%を超えており、人口減少に歯止めがかかっていない²。なお、地方創生と同じ 2014 年に日本創成会議から指摘された「消滅可能性都市」の約 7 割は都市圏に属さない小規模自治体である。

人口の社会動態は所得水準と関係がある。すなわち人口を維持している地域は所得水準も高く、逆に、所得水準が低い地域ほど人口減少に歯止めをかけるのが難しい。図表 1 は平均年収（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である。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は前回レポートでも説明したが、今回、都

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。

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

¹ 拙稿「地方創生 10 年 そして地方は創生したのか」, 大和総研レポート, 2024. 7. 23

https://www.dir.co.jp/report/research/policy-analysis/regionalecnmy/20240723_024524.html

なお同レポートおよび本稿で「人口減少に一応の歯止めがかかった」とは国勢調査の人口において 2015 年に比べた 2020 年の比が 95%以上のものとしている。

² 本稿で小規模自治体とは人口 10 万人未満の市町村をいう。小規模自治体は小都市、町村、小町村に区分している。小都市とは人口 5 万人以上 10 万人未満の市（人口 2 万人以上の町村を含む）、町村は人口 5,000 人以上の町村（人口 5 万人未満の市を含む）、小町村は人口 5,000 人未満の町村。また「都市圏に属する」とは国勢調査上の 3 大都市圏に属すること、または常住人口に対する流出人口（自市町村以外に通勤・通学する人）が 20%以上かつ大都市・中都市に通勤する人が 5%以上であるケースをいう。なお本稿の検討対象から 2015 年時点で人口がゼロないし極端に少ない福島県富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村の 6 町村を除く。

市圏に属さない小規模自治体を抽出してみると、その多くで所得水準が低いことがわかる。

他方、少数だが 5 年前の人口水準を維持できたケースはある。本稿ではそうしたケースにおける産業上の共通点を抽出し、都市圏に属さない小規模自治体における地方創生戦略について検討する。観光振興が決め手となるケースは横展開が難しいが、地域資源に恵まれた地域での射た戦略を構築できた場合、人口減少に歯止めをかけることも不可能ではない。

2. 人口を維持できた小規模自治体の主力産業

この 5 年間で人口が減少した自治体では就業者数も同様に減少している。5 年前の水準を保っているケースは就業者数も維持している。雇用なくして生活なし、人口維持には雇用の確保がカギになる。

図表 2 は、都市圏に属さない小規模自治体を、5 年前比 95% を基準に人口減に歯止めがかかっていないケースとある程度維持できたケースに分けた上で、2015 年における就業者の産業別構成比をまとめた表である。就業構成をみると、まずは小町村の農林漁業のウェイトの高さが目に留まる。町村も 10% を超える高さだ。小都市も、都市圏に属するものが 3.7% であるのに比べれば倍以上となっている。なお、都市圏に属する小都市は 278 団体中 255 団体が 5 年前比 95% 以上の人口を保っている。

人口減にある程度の歯止めがかかったケースを団体区分別にみると、小都市においては製造業のウェイトが高い。また、小町村は農林漁業のウェイトが高い。宿泊・飲食サービス業や生活関連サービス、教養娯楽業も同様である。町村は小町村と小都市の両方の性質が混在している

図表 2 5 年前人口をある程度維持できた小規模自治体の 2015 年の主力産業

項 目	小都市				町村			小町村		
	都市圏 に属する	都市圏に属さない			同左			同左		
		人口減	維持	差異	人口減	維持	差異	人口減	維持	差異
団体数	278	48	54	6	379	80	-299	203	41	-162
平均人口 (2020)	52,429	59,173	67,581	8,407	17,803	21,021	3,218	2,694	2,229	-464
中央人口の5年前比	99.0	93.5	96.8	3.3	91.3	96.8	5.4	89.5	97.7	8.2
値 就業者5年前比	98.6	93.9	96.9	3.0	92.6	97.7	5.0	91.7	99.7	8.1
農林漁業	3.7	9.5	7.6	-1.9	14.0	10.6	-3.3	23.7	26.8	3.0
建設業	7.4	9.1	8.2	-0.9	9.3	8.4	-0.9	10.3	8.3	-2.0
製造業	20.5	17.4	21.4	4.0	15.9	18.2	2.3	10.8	9.5	-1.3
卸小売業	15.2	14.4	13.6	-0.7	13.0	13.1	0.1	9.8	8.0	-1.9
宿泊・飲食サービス	4.9	5.9	5.6	-0.3	5.8	6.8	0.9	6.3	9.0	2.7
生活/教養娯楽	8.0	7.6	7.6	0.0	7.2	7.6	0.4	6.3	7.9	1.6
金融/専門技術	8.4	4.9	5.2	0.3	4.0	5.1	1.1	2.5	2.7	0.2
医療福祉	11.7	13.8	12.2	-1.5	13.8	12.8	-1.0	11.9	8.7	-3.1
その他	20.2	17.5	18.6	1.1	17.0	17.4	0.4	18.3	19.0	0.7
合計	100.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0

出所：総務省「令和 2 年国勢調査」から大和総研作成

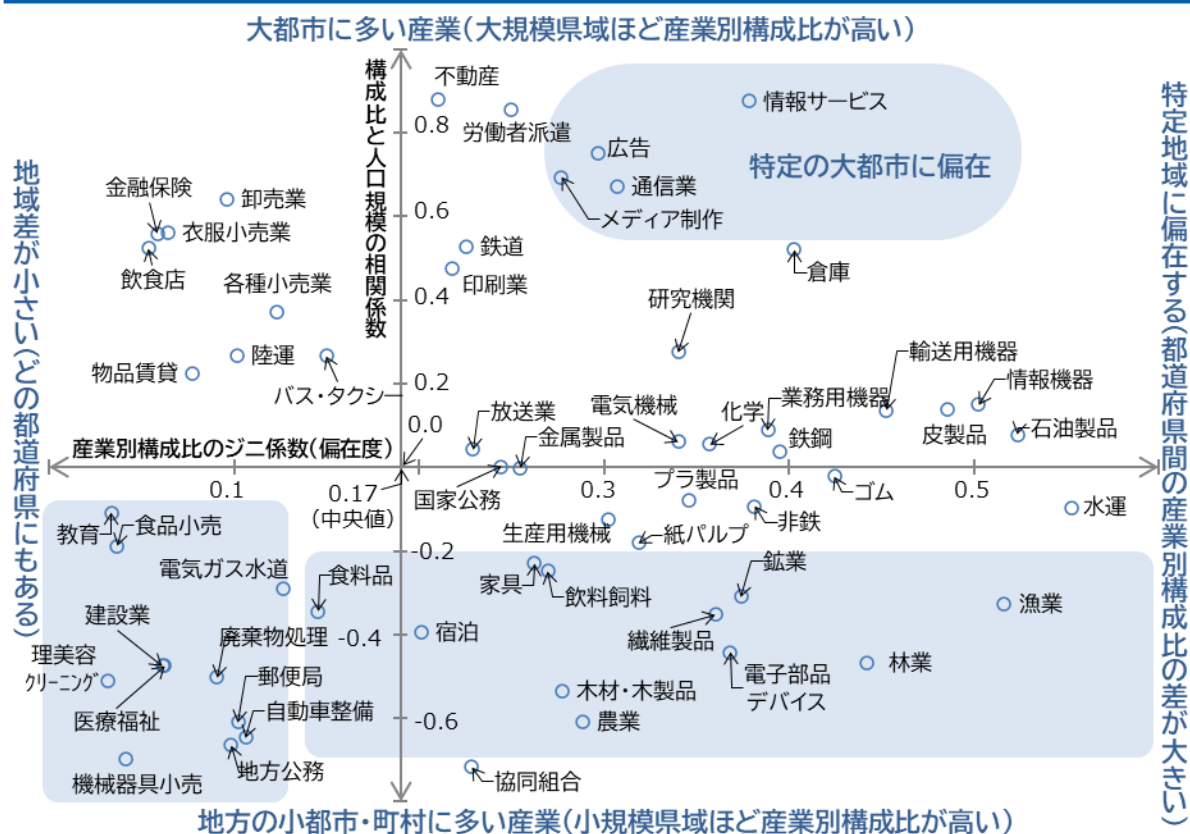
ようだ。差異で最も大きいものは製造業である。

農林漁業が主力の小町村でも高めの平均所得と人口を維持することは可能だ。小町村に分類される北海道猿払村の2020年の人口は2,611人で5年前比97.3%だった。主要産業は酪農やホタテ漁やこれら農水産物の加工業である。2020年の就業構成をみると農林漁業（32.4%）と製造業（19.6%）で過半を占める。納税義務者1人当たりの給与収入は431万円だが、給与所得者以外を含めた就業者1人当たりの市町村民税は290千円で、東京都武蔵野市（306千円、平均年収は648万円）、世田谷区（297千円、平均年収は660万円）と比べてもそんな色ない。

3. 小規模自治体に有利な産業中分類

都市圏に属さない小規模自治体が人口減少に歯止めをかけるために注力すべき産業について、産業中分類の粒度で検討する。まずは産業中分類の特徴を図表3のポジショニング図に整理した。就業者の産業別構成比を47都道府県別に算出し、都道府県間のジニ係数を横軸、人口規模との相関係数を縦軸とする平面上にプロットした。国勢調査の場合、市区町村別の抽出表では分類が産業大分類となり戦略分野を特定するには粒度が粗い。他方、産業中分類の粒度を求めると都道府県別の集計となる。本章の論点は産業中分類であるため、分析にあたっての地域区分は市区町村でなく都道府県とした。

図表3 産業中分類と立地の関係（2020年）



ジニ係数は1に近い、すなわち図の右方にあるほど都道府県間で産業別構成比の差が大きく、その産業が特定地域に偏在していることを示唆する。逆に0に近く左方にあるほど地域差が小さく、どの都道府県にも平等に存在する産業となる。縦軸は、図の上方にあるほど人口規模と産業別構成比の関係が強い。こうしたことから大都市に多い産業と推測される。下方には人口が少ない県ほど構成比が高くなる産業が分布する。これらは地方の小都市や町村に多いと推測される。

大都市に有利な産業

はじめに大都市特有の産業を検討する。言い換えれば小規模自治体にとって競合上不利な産業である。まず、図の左上には都道府県で大規模なものほど構成比が高い産業中分類が位置する。ここには金融保険や卸売業、飲食店が位置する。大きな消費市場を持ち、拠点立地を生かして周辺から顧客を吸引するのに有利な業種である。

図の右上には都道府県のうち大規模なものほど産業別構成比が高い上に、都道府県間の産業別構成比の差が大きい産業中分類が分布する。図中で「特定の大都市に偏在」と示したグループには情報サービスなどが含まれている。情報サービスの構成比を都道府県別にみると東京7.7%、神奈川4.1%に対しその他45道府県の平均が0.9%となっている。歴史的にみても、出版や印刷などメディア関連業は東京の「地場産業」である。

情報に関する業種はコミュニケーション環境が整った大都市が有利だ。東京一極集中は、経済全体が知識集約型になってきたことが背景にある。グローバル化が進めば東京も世界の「地方都市」にならざるを得ない。世界市場での競争優位を得ようとすれば東京一極集中はなお進む。

小規模自治体の活性化戦略の観点から言えば、大規模自治体に有利な分野は難しい。ネット技術が発達し在宅勤務も普及した昨今では大都市の優位性が相対的に低下した可能性はあるが、活性化戦略として有効か評価は定まらない。小規模自治体でも都市圏に属するものは人口減少が緩やかだ。新幹線や高速道路の開通、在宅勤務の普及は通勤・通学圏の拡大にはたらく。生活の質やコストの優位性をアピールし大都市を拠点とする通勤・通学者を誘致する策もあるが、中期的に都市圏に属する予定のない小規模自治体の活性化策にはならない。

地域資源の強みがある農林漁業、加工業および観光業

横軸近傍にある産業中分類は産業別構成比と人口との相関が小さい。よって人口に関係なく立地が可能である。右側に近づくほど地域性が強まるが、ここには石油製品、情報機器、輸送用機器などの製造業が分布する。小都市のうち人口減少が緩やかなケースで製造業のウェイトが高いこととも符合する。定番だが工場誘致は小規模自治体が選択可能な活性化策である。

図の下方に位置する産業中分類は県の規模が小さくなるほど構成比が高くなる。そのうち左下は構成比の地域差が少ない産業中分類である。例を挙げると、地方公務は、住民数に関わらず

最低限のサービスを提供しなければならない。基礎的な公共サービスに関する就業者数は地域人口に対して下方硬直的であり、従ってその構成比は人口が少ないほど高くなる。郵便局にも同様の背景があると考えられる。

医療福祉、建設業も小規模自治体、特に人口減少に歯止めがかからない地域で構成比が高まる業種である。医療福祉は過疎地の高齢化を反映している。建設業が主力産業となる遠因には、地場産業の衰退に伴う雇用対策としての公共事業がある。他の産業が乏しいことの反映でもある。医療福祉、公共事業を主とする建設業のいずれも補助金などの外部資金に拠るところが大きい。ため、国と自治体の財政の持続可能性にとっても課題となる。

この象限には自動車整備、自動車を含む機械器具小売もある。商業、サービス業の中では食品小売や理美容・クリーニングの構成比が高い。商圈が狭く、人口規模に関係なくどの地域にも存在する業種であることを示唆している。左下のグループを俯瞰すると、いずれも地域住民を対象とする産業中分類である。こうした特性の産業のことを総称して「域内市場産業」という。域内市場産業の就業者を増やそうにも地域の人口規模に応じて上限が決まるため増やしようがない。要するに域内市場産業は地方創生の牽引役にはなり得ない。域内市場産業を増やすには、域外に商品やサービスの販路が広がる「域外市場産業」を育成し住民を増やすのが原則である。

図の左下の域内市場産業に対し、図の右下には小規模自治体に特有の域外市場産業が位置している。ジニ係数が高い、すなわち産業別構成比の地域差が大きく、地域の個性を発揮できる産業中分類である。地域資源の観点でみると、漁業、林業、農業の一次産業が目にとまる。繊維製品といえば伝統織物、飲料³といえば地酒が代表例だ。木材・木製品、家具など工芸品もこのグループに属する。グループの左方には食料品や宿泊が位置する。ここで食料品とは農畜水産物に関する食品加工業である。

4. 「しごと」起点の好循環をもたらす地域経済エコシステムの設計

産業構造の大都市に有利な変化を踏まえ、都市圏に属さない小規模自治体の競争優位を考えると、人口減に歯止めをかける所得向上戦略は自ずと限られる。戦略産業となり得るのは、気候、土壌、漁場など自然条件を生かした農林漁業と、農畜水産物を原料とする食品加工業である。その他、地域資源に関連する分野には地酒、伝統織物、工芸品がある。かつての主力産業だったものの、外国製品との競争や消費行動の変化で衰退した伝統産業を持つ地域は少なくない。このような伝統産業をデザインの刷新や機能の向上で再興させることも小規模自治体の重要な選択肢となる。着手すべきは新商品、新サービス開発と提供方法の革新である。

かつての主力産業においては、就業者の高齢化が目下の問題となるケースも散見される。所得水準の低さもあいまって後継者難に陥り、廃業を余儀なくされるケースもある。この点、地方創

³ 図表3の飲料飼料

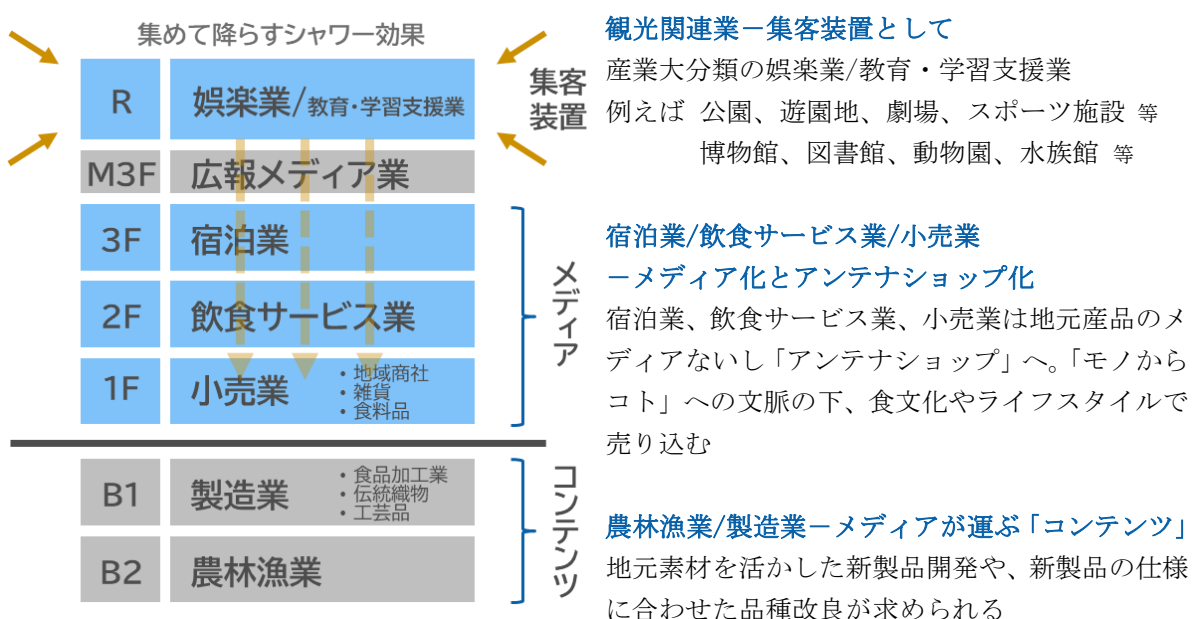
生とは事業承継ないし再生の取り組みと言い換えることもできる。地域資源を俯瞰し、生産性の向上を図った上で所得水準を確保し、事業承継、再生を経た上で、拡大することが早急に求められる現場レベルの活性化策だ。

小町村で人口に一応の歯止めがかかったケースは宿泊・飲食サービス業の構成比が相対的に高かった。観光施設のうち公園や遊園地、劇場などは産業分類上の娯楽業に分類される。さらに教育・学習支援業に分類される博物館や水族館を合わせ観光関連業といえる。観光分野も戦略的な地域資源となり得るのは言うまでもない。課題は、地元の農畜水産物、これらを原材料とした食品加工業、伝統織物や工芸品と広義の観光業をいかに結びつけるかである。宿泊・飲食サービス業を新商品・新サービスの体験型アンテナショップと位置付け、地域の産業体系を再編あるいは構築することが支援策として望まれる。

図表4は、観光振興を組み込んだ地域経済エコシステムを、百貨店の「シャワー効果」に例えて表現している。ここで観光は、最上階に顧客を誘導し、下階への回遊と購買を促す催事場の役割を担う。いわゆる「集客装置」である。宿泊業や飲食サービス業、小売業は、「モノからコトへ」の文脈の下、地元産品を要素とした食文化やライフスタイルを提案、提供する「メディア」の役割も期待される。これらをメディアとすれば、下階の農林漁業、製造業はメディアが伝えるべき「コンテンツ」である。地元素材を活かした新製品開発や、新製品の仕様に合わせた品種改良が求められる。

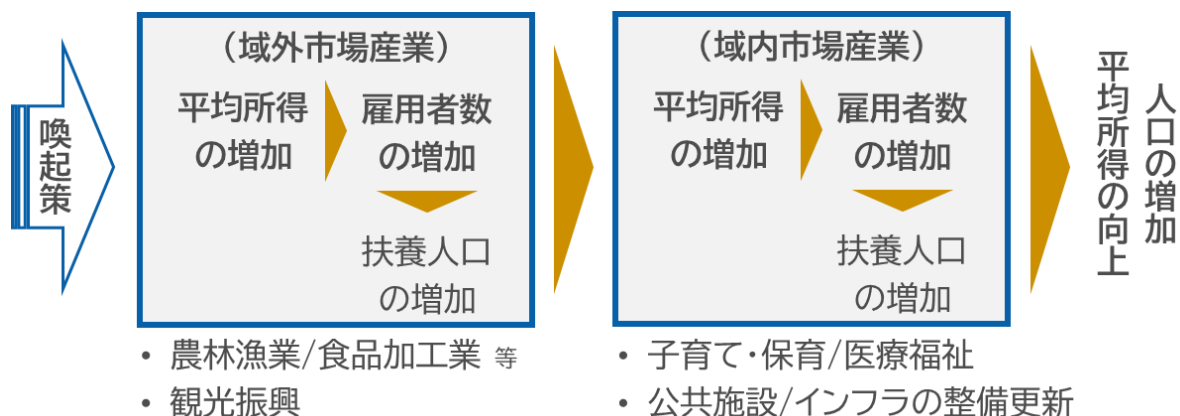
最後に、自治体、商工会議所・商工会、地域金融機関には、以上のような、観光で集客し、地域資源を活かした新商品をコトで売る地域経済エコシステムを構築する役割が期待される。

図表4 観光振興を組み込んだ地域経済エコシステムのイメージ図



出所：大和総研作成

図表5 「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環のメカニズム



出所：大和総研作成

地域資源の強みを持って新商品・新サービスを開発し、域外市場産業を牽引役として地域の産業体系の再編を促す考え方そのものは地方創生でも指摘されていた。

2015年に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」では、地域経済を牽引する地域中核企業を傾斜的に支援することによるイノベーションの促進が挙げられた。サービス産業を中心とした生産性向上、地元製品のブランド化や販路開拓も提言されている。

「平均所得の向上」の目標が掲げられた「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）」には「『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。」の一節があった⁴。この一節を図表5で整理した。1番目の「しごと」が域外市場産業、2番目の「しごと」が域内市場産業である。まずはイノベーション促進、生産性向上、販路開拓、ブランド化で平均所得の増加を図る。所得向上で雇用者数が増えれば、扶養人口を加えた総人口が増加する。総人口が増えれば、域内市場産業の市場が拡大し売上が増える、一こうした好循環によって地域全体の平均所得の向上ひいては人口増がもたらされる。

「まち」、例えば公共施設、公共インフラ等は、人口水準の増加に歩調を合わせて充実拡大される。蟹は甲羅に似せて穴を掘る、といわれる。子育て・保育施設の拡充で住民を誘致する逆のパターンは、都市圏辺縁の自治体を中心都市から夜間住民を誘致する戦略であり、都市圏外の小規模自治体が採用すると非稼働施設ひいては次世代の財政負担が増えるので注意が必要だ。

以 上

関連資料

拙稿「地域資源を活かす活性化戦略の考え方（下）過疎に悩む中小自治体が着眼すべき産業は何か」『日経グローカル』, No. 487, 2024. 7. 1, pp. 40-41

⁴ 「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）」, p. 19