

人口急減少下の地方創生を考える

<要旨>

2014年9月「まち・ひと・しごと創生法」の制定とともに地方創生が打ち出されてから昨年10年の節目を迎え、今年6月に「地方創生2.0基本構想」がまとめられた。地方創生1.0では、①出生率の低下に歯止めをかけること(主に育児支援)、②人口の偏在是正(都市部への流出抑制、都市部からの移住を増やす)が柱となってきたが、この10年を振り返ると、日本全体で出生数の減少に歯止めはかかっておらず、東京一極集中の動きも、特に生産年齢人口でみるとむしろ2010年代以降加速している状況にある。①、②の施策を通じて、個々の地域における合理的な取り組みが必ずしも全体としてプラスの効果を生むとは限らず、人為的に人の流れを変えることがいかに困難であるかがわかる。

地方創生2.0では、地方創生1.0の反省を踏まえ、“生産年齢人口が減少するという事態を正面から受け止めた上で、人口規模が縮小しても経済成長し、社会を機能させる適応策を講じる”としているが、具体的な施策をみると、従来の考えの延長線上に位置するものも多く、地方創生1.0と同様の結果に陥りかねない。

今後待ち受ける人口急減少かつ超高齢化社会において、すべての自治体で現在享受できているサービスすべてを維持することは困難である。近年ますます甚大化する災害の不安も高まる中、安心して暮らし続けるためには居住の集約化が不可避であり、現状の自治体の括りそのものの見直しも含めて、都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画の着実な履行に向けた住民との対話と説得が求められる。

1. 地方創生1.0の振り返り

2014年9月「まち・ひと・しごと創生法」の制定とともに地方創生が打ち出されてから昨年10年の節目を迎え、今年6月に新たな地方創生策として「地方創生2.0基本構想」がまとめられた。

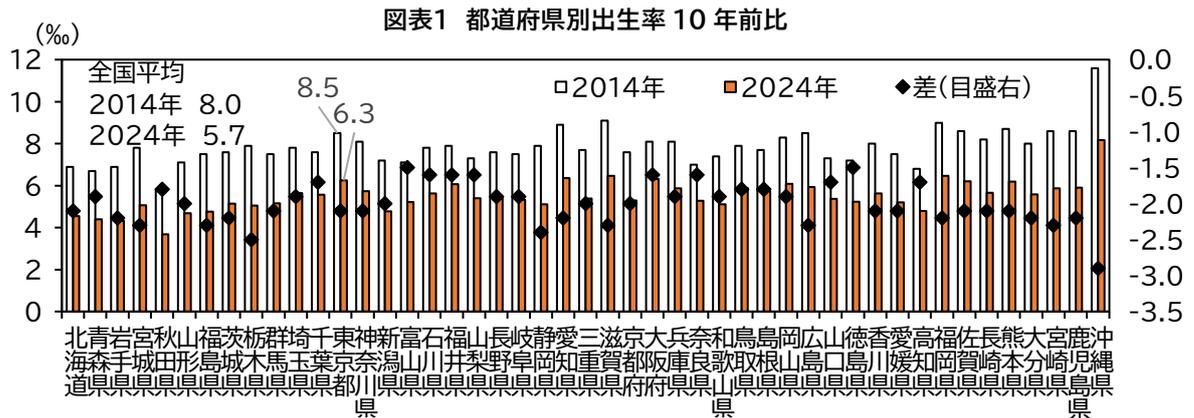
これまで人口減少(特に生産年齢人口の減少による人口構成の変化)による負の影響は先んじて地方で顕在化してきたため、人口減少問題といえば地方をいかに活性化させるかという取り組みが主で、①出生率の低下に歯止めをかけること(主に育児支援)、②人口の偏在是正(都市部への流出抑制、都市部からの移住を増やす)が柱となってきた。しかしながら、2024年には日本全体で出生数が70万人を切るなど、この10年で人口減少を抑止するどころか加速する状況にある。

地方創生2.0は地方創生1.0の取り組みに対する反省として“人口減少を真正面から受け止める”とうたいつつも、その施策の中心は地方創生1.0のマイナーチェンジも多く、現状の仕組みを維持したまま当面(今後10年)を乗り切ることには終始する印象が強い。本レポートでは、想定以上に早く人口急減少社会をむかえる中、地方創生1.0を数字で振り返るとともに、新たに掲げられた目標やキーワードについての実現性や居住地の集約化の必要性について考えた。

(1) 加速する出生数の減少 各地間支援策競争はマイナスサムゲームか

2024年の人口動態統計が公表され、2024年の日本人出生数は統計開始後初めて70万人を

下回った。2023年の日本の将来推計人口によれば、日本人出生数が68万人台となるのは2039年(中位推計)と想定されていたため、予測よりも15年早まったことになる。実際、地方創生が打ち出された2014年と2024年の都道府県別の出生率(人口1000人当たりの出生数:単位‰パーミル)の変化をみると、全国平均でみて8.0から5.7へと低下しており、すべての都道府県で低下している。東京都は分母となる女性の数に出生しない人が多く含まれていることもあって合計特殊出生率では全国最低であるなど出生率が低い印象があるが、2014年、2024年いずれも全国平均を上回っている。また、沖縄県は絶対水準は高いものの、2014年から2024年にかけての低下幅では最も大きい(図表1)。



(注)出生率は人口1000人当たりの出生数、2024年は統計月報年報の値

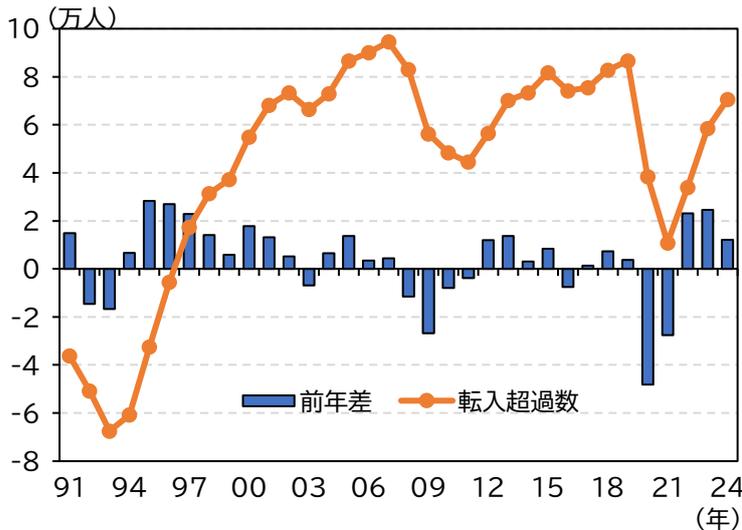
(資料)厚生労働省「人口動態統計」

手厚い育児支援等を行うことで出生率が上向くという事例が欧州諸国や先進的な取り組みを行った自治体でもみられたともあり、各市区町村レベルでこぞって移住や子育て支援の拡充を競いあってきた。その結果として、例えば小児の医療費無料などは今や全自治体で実施されるようになるなど、社会全体として地域間の格差が小さい子育て環境の改善や意識変化につながった面はある。しかしながら、この間日本全体で出生数の減少に歯止めがかからなかった事実を踏まえると、単に出産意欲が高い人が、支援の手厚い自治体に移住する(東京はその逆の可能性も)効果はあるものの、支援策があるからといって出産意欲のある人を全体として増やす効果があったとはいにくい。各地間での支援策競争はあたかも少ないパイを奪い合うマイナスサムゲームであったようにも思われる。

(2) 続く東京一極集中

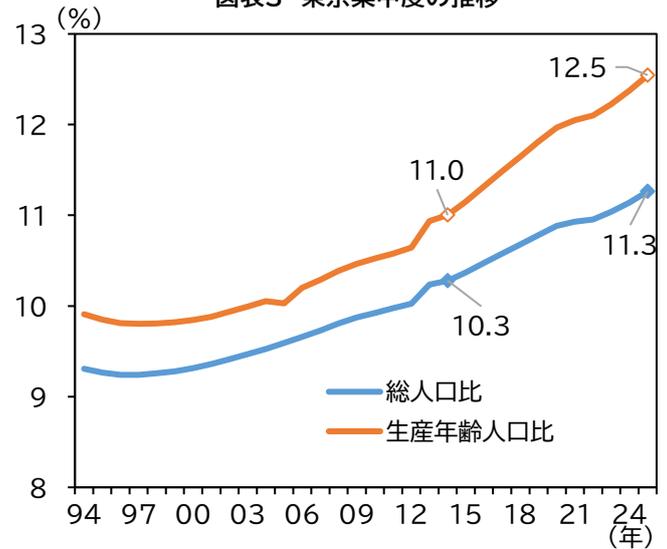
また、東京一極集中に関しては、地方では、出生数の減少以上に、若年層を中心に東京等への流出が地方圏の人口減少及び人口構成の逆三角形化を加速させるとして、いかに大都市圏(特に東京・東京圏)への転出を防ぎ、かつ地方への人の流れを作るか(産業振興、魅力のある街づくり)が施策の柱となってきた。東京都への転入超過数の推移をみると、コロナ禍の時期に東京への転出超過幅が大幅に縮小したこともあり、東京一極集中の流れが変わるか注目されたが、コロナ禍の終息に伴い再び増勢に転じている(次頁図表2)。東京への集中度の推移をみると、確かに2019年から2021年にかけてやや増勢の傾きが緩やかになったものの、あくまで一過性の動きにとどまっており、肝心の生産年齢人口でみるとむしろ2010年代以降加速している状況にある(次頁図表3)。

図表2 東京都の転入超過数の推移



(資料)総務省「住民基本台帳人口移動報告」

図表3 東京集中度の推移



(注)2013年以前は各年3月31日現在の人口、2014年以降は各年1月1日現在の人口

(資料)総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」

2. 地方創生 2.0 の新規性と限界

地方創生 1.0 では、人口減少や人口構成の急変をいかに食い止めるかに終始したが、上記でみたように、個々の地域における合理的な取り組みが必ずしも全体としてプラスの効果を生むとは限らず、人為的に人の流れを変えることがいかに困難であるかがわかる。

図表4 地方創生 ver2 の主な政策パッケージ

- (1)安心して働き、暮らせる地方の生活環境の創生
 - ①若者や女性にも選ばれる地方となるための社会変革・意識変革
 - ②魅力ある働き方・職場の創出
 - ③地域に愛着を持ち、地域で活躍する人材の育成
 - ④多様な人々が活躍する地域社会の実現
 - ⑤社会の情勢変化に適応可能な将来を見据えた地域のサービス拠点づくり
 - ⑥交通・医療・介護・子育てなど生活必需サービスの維持・確保
 - ⑦将来を考えたまちづくり
 - ⑧災害から地方を守るための国を挙げた防災力強化
 - ⑨地域の防犯力強化と地方消費者行政の充実・強化
- (2)稼ぐ力を高め、付加価値創出型の新しい地方経済の創生～地方イノベーション創生構想～
 - ①施策の「新結合」:多様な地域資源の一体的な高付加価値化
 - ②人材の「新結合」:多様な主体の連携による地域の支援体制の構築とイノベティブな人材の呼び込み
 - ③技術の「新結合」:AI・デジタル技術等の組合せ
 - ④「新結合」を全国各地で生み出す取組
- (3)人や企業の地方分散～産官学の地方移転、都市と地方の交流等による創生～
 - ①政府関係機関の地方移転
 - ②本社機能の地方分散
 - ③地方における高等教育の充実
 - ④関係人口の量的拡大・質的向上
- (4)新時代のインフラ整備とAI・デジタルなどの新技術の徹底活用
 - ①GX・DX時代の新たな産業集積の形成に向けたインフラ整備
 - ②デジタル・新技術の社会実装
 - ③デジタル技術の利活用に向けた環境整備
- (5)広域リージョン連携
 - ①都道府県域を超える広域リージョン連携の枠組みの創設
 - ②広域地方計画等に基づく「シームレスな拠点連結型国土」の実現
 - ③広域連携でのインフラ管理の推進
 - ④基幹的な道路・新幹線等の幹線鉄道等の交通ネットワークの整備

(資料)地方創生 2.0 基本構想

今年6月に閣議決定した地方創生2.0ではその反省を踏まえ、基本的姿勢・視点として、生産年齢人口が減少するという事態を正面から受け止めた上で、人口規模が縮小しても経済成長し、社会を機能させる適応策を講じるとしており、施策の検証や現実を踏まえた視点に立ったという点で評価できる。しかしながら、前頁図表4にあるようにそれを実現するための具体的な施策をみると、従来の考えの延長線上に位置するものも多いように見受けられる。以下では地方創生1.0と同様の結果に陥りかねない赤字の2項目についてみていく。

(1)意識を変えれば若者や女性に選ばれる地方になるのか？

地方創生1.0で若者や女性の流出に歯止めがかけられなかった要因として、地域に魅力的な職場がないことや、アンコンシャス・バイアス(男は仕事、女は家庭等の性別役割意識等)に対して有効にアプローチできなかったことをあげ、意識変革の重要性が述べられている。確かに指摘されるような旧態依然とした価値観のギャップが存在し嫌気がさすという面は多分にあると思われるが、仮に地域や職場の意識が変わったところで、職種選択肢の少なさや、報酬面での見劣りなどが改善するとは考えにくい。やや気になるのは、ここで例示されている性別役割意識は主に結婚後生じやすい問題の是正にはつながるものの、内閣府の満足度・生活の質に関する調査によれば(図表5)、若年層において重視される項目は、圧倒的に「家計と資産(年収等)」や「雇用環境と賃金(職の付きやすさ等)」、ワークライフバランスなど仕事に関する部分で占められており、子育てのしやすさの優先順位は低い。生活の楽しさ・面白さの優先順位も高く(楽しさ・面白さの中身までは調査でわからないものの)、基本構想では、「都市部では得難い多様で恵まれた自然環境、ゆとりある生活空間、そして季節の移ろいを身近に感じられる東京圏にはない「豊かさ」がある」と強調されるが、若年層においてはどちらかといえば刺激や娯楽的な要素の強いものへの憧れが強いことが想像される。

もちろん、前掲図表4の(1)②や(2)～(4)の施策を講ずることで魅力的な職場が創出される可能性を否定するものではないが、すべての地域で実現可能とは思えない。人口が多く人口密度が高いエリアにおいて多種多様なサービス業が多く集積するという関係がある以上、東京圏の優位は続くと考えるのが自然だろう。

図表5 年代別重視する項目

15～39歳		40～64歳		65歳以上	
家計と資産	65.2	家計と資産	72.4	健康状態	75.6
生活の楽しさ・面白さ	60.3	雇用環境と賃金	66.7	生活の楽しさ・面白さ	70.4
雇用環境と賃金	60.1	健康状態	66.1	家計と資産	59.8
健康状態	58.4	仕事と生活(WLB)	61.2	交友関係やコミュニティ	50.2
仕事と生活(WLB)	55.3	生活の楽しさ・面白さ	55.1	身の回りの安全	48.9
交友関係やコミュニティ	45.7	住宅	48.6	介護のしやすさ・されやすさ	41.7
住宅	42.5	身の回りの安全	42.7	自然環境	40.5
身の回りの安全	36.4	交友関係やコミュニティ	39.8	住宅	38.2
教育水準・教育環境	33.2	自然環境	34.1	政治・行政	32.4
子育てのしやすさ	30.5	教育水準・教育環境	28.4	仕事と生活(WLB)	30.1
自然環境	28.9	政治・行政	25.6	雇用環境と賃金	25.3
政治・行政	21.3	介護のしやすさ・されやすさ	24.8	教育水準・教育環境	15.7
介護のしやすさ・されやすさ	12.3	子育てのしやすさ	19.6	子育てのしやすさ	5.2

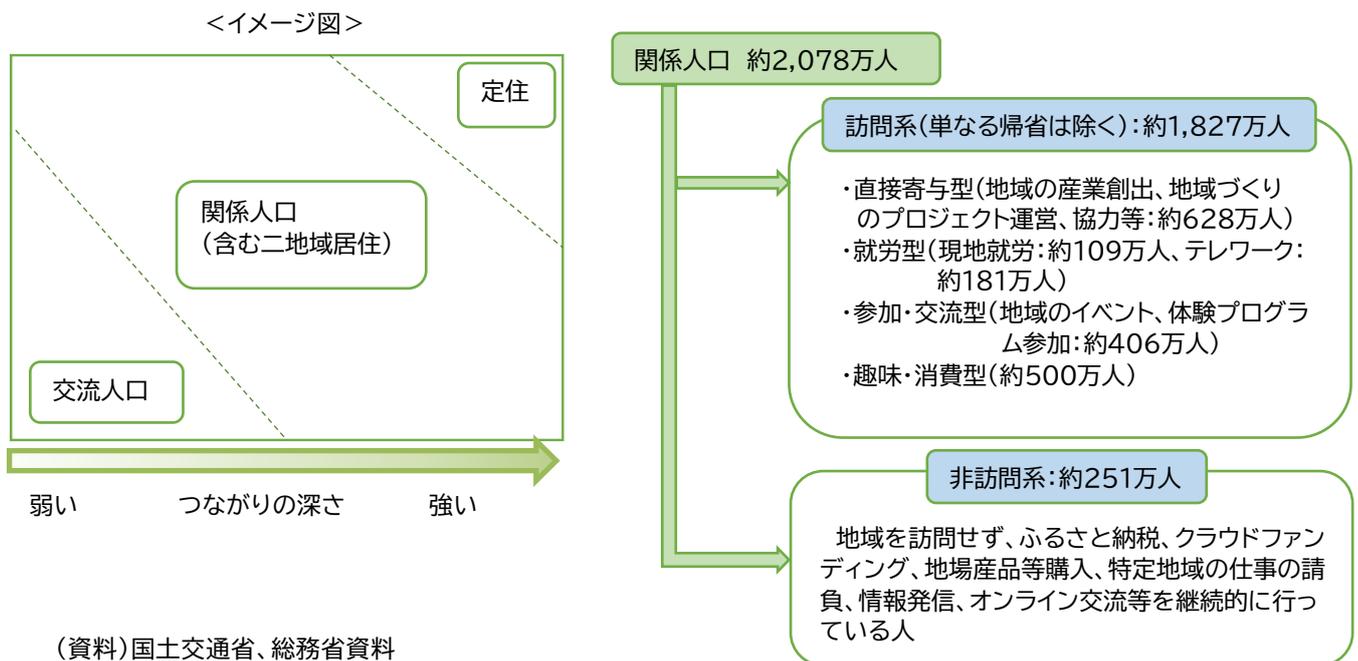
(注)13分野のうち、生活満足度を判断する際に重視した事項の第1位から第3位を「重視事項」としている
(資料)内閣府「満足度・生活の質に関する調査報告書2024」

(2)全体の総数が減る中で関係人口は増やせるのか？

また、関係人口の創出という点については、“関係人口を可視化し、今後10年間で実人数1000万人、延べ人数1億人を目指す”という明確な目標が掲げられ、そのために関係人口を可視化させる「ふるさと住民登録制度」の創設や、法制度による支援や補助金などの財政支援にも力を入れるなど、目玉的な施策となっている。

関係人口とは図表6の左図にあるように、移住による定住人口や、観光などの交流人口でもない中間に位置し、日常生活圏や通勤圏以外の特定の地域と継続的かつ多様な形で関わり、地域の課題の解決に資する人などのことをいう。2020年のアンケート調査等に基づく推計で約2000万人いるとされる。

図表6 関係人口のイメージ図(左)と現状の規模(右)



(資料)国土交通省、総務省資料

ただ、この人数にはふるさと納税など特定の地域とのつながりが必ずしも強いとはいえない地域を訪問しない関わりを持つ人や、訪問系の中でも例えば毎年フェスや花火大会に参加するといった交流人口との違いが分かりにくい人も多く含まれていると思われる。そこで以下では関係人口の中でも地域との関係性がより深いと考えられる二地域(複数)居住者について確認する。

二地域居住自体は2000年代に入ってから推進されている取り組みで、これまで複数回にわたってアンケート調査が実施されている(次頁図表7)。アンケート調査ごとに二地域居住の定義や対象層も異なる¹ため一概に比較できないものの、かなり該当範囲を広げた2022年の調査をもってしても人口比6.7%にとどまるなど、当初期待されたような形では進んではないといえそうである。

2000年代初め頃に想定したほどの広がりに至らなかった要因としては、主に増加すると期待された団塊の世代が定年延長の動き²で思ったほど増えなかったことに加えて、そもそも二地域居住

¹ 2004年の調査では都市住民が対象で地域も農山漁村をメインに、滞在期間もかなり長めで定住の一手前のような存在を意識していたが、2008年では期間の制約は緩和され、すでに移住・定住している層も含まれる。また、直近2022年の調査に至っては期間は1泊以上の滞在を年2回以上というほとんど交流人口との違いが分からない層も含まれる。

² 65歳までの雇用確保措置が2000年に「努力義務化」され、2006年に「法的義務化」がなされた。

を実現するためには、行き来のための交通費等や移動時間、体力、コミュニティの関係づくりなどのハードルがあるため、二地域居住に関心があるからといって実際に実施できる金銭的余裕がある人や実施に対して強い意志を有する人は限られるといったことが考えられる。

図表 7 二地域居住に関するアンケート調査の変遷

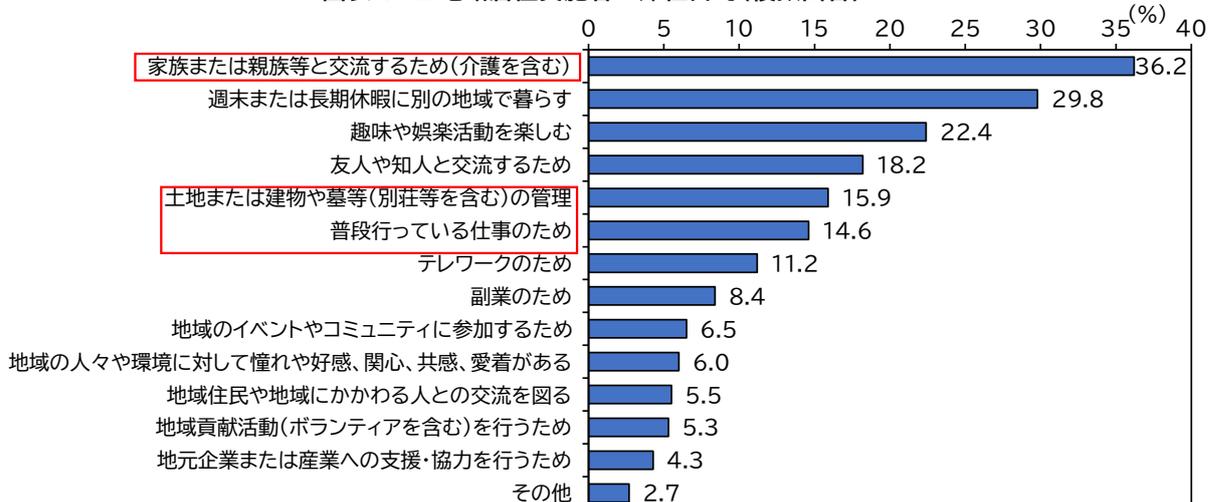
実施年	2004年12月	2008年1月	2015年8月	2020年7月	2022年9月
アンケート名	「二地域居住」に対する都市住民アンケート調査	二地域居住等の実態や関連市場に関する調査	国土形成計画の推進に関する世論調査	「複数拠点生活に関する基礎調査	二地域居住に関するアンケート
対象	都市住民(人口30万人以上)の15～79歳(1万617人)	20～69歳人口	20歳以上(3千人)	20～79歳(約15万人)	18歳以上(約12万人)
対象層人口	4,241万人	8457万人	1億375万人	9,363万人	1億495万人
二地域居住実施者割合(人数推計※)	2.5%(約106万人)	4.4%(約372万人)	0.6%(62万人)	6.6%(617万人)	6.7%(約701万人)
関心がある	51.5%	40.0%	29.6%	36.0%	27.9%
定義	都市住民が、本人や家族のニーズ等に応じて、多様なライフスタイルを実現するための手段の一つとして、 農山漁村 等の同一地域において、中長期(1～3か月、定期的・反復的に滞在すること等により、当該地域社会と一定の関係を持ちつつ、都市の住居に加えた生活拠点を持つこと	・主な生活拠点とは別に、特定の地域(ホテル等も含む)に生活拠点を設ける暮らし方 ・ 移住・定住も含む	異なる地域で同時に生活拠点を持つ	自身の主な住まいとは別に、週末や一年のうちの一定期間を異なる場所で生活することを指す(拠点の数、所有形態、目的などは不問)	主な生活拠点とは別に、特定の地域(ホテル等も含む)に生活拠点を設ける暮らし方をし、かつ 1泊以上の滞在を年2回以上実施しているもの
将来シナリオ	2010年:4%→2020年:17%→2030年:29%	<中位推計> 2013年:9.2%→2018年:13.1%→2023年:18.1%			

※二地域居住実施者の人数は二地域居住実施者割合をかけて算出。各アンケート調査で対象層人口、定義が異なるため単純に人数比較はできない

(資料)各アンケート調査を基に作成

実際、直近の 2022 年のアンケート調査によれば、二地域居住を実施していない人のうち「関心がある」と答えた人の割合は 27.9%にのぼるが、このうち「ぜひ行いたい(行う予定)」とする割合は 3%に過ぎず、残りは「条件が許せばやってみたい」というもので、過去の調査においてもほぼ同様である。一方で「過去に行っていたが、また行いたいとは思わない」という人の割合は 14%いるなどそのハードルの高さがうかがわれる。また、二地域居住を実施している人の滞在目的をみると(図表 8)、介護や空き家、お墓の管理、仕事上などどちらかといえさせざるを得ない人は多い。

図表 8 二地域居住実施者の滞在目的(複数回答)



(資料)国土交通省「二地域居住に関するアンケート(2022年9月)調査」

2025年には団塊の世代全てが後期高齢者となり、実現可能な人はかなり限定されてくると考えると、関係人口を増やすといっても限られた少ないパイを各地が奪いあう構図に陥る懸念があり、むしろこれまでの二地域居住の定義拡大の変遷等をみると、目標(人数)にこだわることの弊害も感じる。また、真に推進するのであれば、現状の二地域居住を前提にしている税体系をどう変え、公共サービスの提供や負担がどうあるべきかなどの議論を詰める必要もあるだろう。

3. 人口急減少社会に求められる“賢明な縮小”

地方創生 2.0 は地方創生 1.0 の取り組みに対する反省を踏まえ“人口減少を真正面から受け止める”とうたいつつも、その施策の中心は地方創生 1.0 のマイナーチェンジも多く、10年後の目指す姿としてすべての地域でインフラも医療・介護サービスも維持し、現状の交通空白地域を創意工夫(担い手を増やしたり IT 技術等)で克服する目標が掲げられるなど、当面を乗り切ること終始する印象が強い。一方で、待ち受ける人口急減少社会に向けて真に必要な施策と考えられる居住の集約化に関しては、前掲図表 4 の(1)の⑦将来を考えたまちづくりの内訳項目として“vi. 人口減少を踏まえたコンパクト・プラス・ネットワークの深化・発展による都市の持続性の確保”や(5)広域リージョンに集約の意図をにじませている程度である。

現状の暮らしを続けていきたいというのは多くの人にとっての願いであり、できる限り希望をかなえるに越したことはない。しかしながら、今の自治体数そのままに、暮らしを支えるうえで最低限の生活維持サービス(上下水道、ガス、電気、通信、廃棄物処理、医療や介護、買い物等)を受け続けることが可能なのかというと、そうではないという厳しい現実がある。

日本の地域別将来推計(2023年)に基づく、総人口の規模別にみた2050年までの市区町村数をみると(市区町村数は推計時の1,728がそのまま存続する形を想定)、総人口1万未満の市区町村が521から737に増加する一方、1万以上の市区町村はいずれも減少する(次頁図表9)。一方で次頁図表10にあるように、主な個人サービス施設が存続するためにはある程度の人口規模が維持される必要がある。すでに交通空白、買い物難民といった事態に直面する地域も増えているが、こうした事態に直面する地域は一人二役、省力化技術、行政だけでなく住民全体で支えるといっても限界があるだろう。現状では多くの人がこうした生活維持サービスを享受できているものの、下水道陥没事故などインフラの老朽化は今後さらに深刻化していくことは必至な一方で財政は厳しくなるため、すべての自治体で今受けているサービスすべてを維持することは困難だろう。

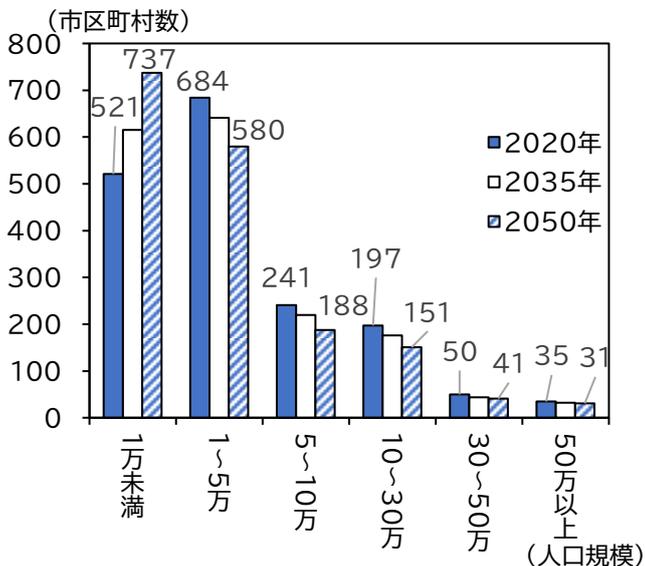
人口減少や高齢化によって顕在化する問題は従前からわかっていたことでもあり、国や自治体においてもこうした事態を十分に認識し、大きな方向性として一定の居住地の集約化が望ましいという点で一致している。しかしながら、都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画³で居住誘導地域計画を定める動きはあるものの、計画を実行にうつせない状況が長らく続いてきた。

近年ますます甚大化する災害の不安も高まる中、想定以上に早く進む人口急減少かつ超高齢化社会を安心して暮らし続けるうえで居住の集約化は不可避であり、現状の自治体の括りそのも

³ 都市再生特別措置法は2002年に施行。当初は都市の再開発や規制緩和による民間投資の促進を狙ったものであったが、2014年には人口減少や高齢化等に対応し都市機能を維持するためのコンパクトな街づくりを支援する方向で改正され、8月に立地適正化計画が創設された。さらに2020年には、近年の自然災害の頻発を受けて災害ハザードエリアにおける新規開発の抑制や移転の促進等を目的に改正された。

の見直しも含めて、立地適正化計画の着実な履行に向けた住民との対話と説得が求められる。

図表9 総人口の規模別市区町村数の将来推計



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計(2023年推計)」

図表10 主な個人サービス施設の立地と人口規模

分野	主な個人サービス施設	立地確立50% (撤退ライン)	立地確立80%
医療・福祉	地域医療支援病院	72,500	125,000
	救命救急センター	97,500	225,000
	病院	12,500	22,500
	一般診療所	2,500	5,500
	歯科診療所	2,500	3,500
	有料老人ホーム	17,500	42,500
	介護老人保健施設	8,500	27,500
	訪問介護事業	6,500	22,500
小売	通所・短期入所介護事業	2,500	6,500
	百貨店	225,000	375,000
	総合スーパー	57,500	77,500
	スポーツ用品	5,500	17,500
	コンビニエンスストア	2,500	3,500
	書籍・文房具	1,500	2,500
	飲食料品	500	—
金融	銀行	650	8,500
	郵便局	500	—
生活・娯楽・文化	映画館	67,500	175,000
	フィットネスクラブ	27,500	42,000
	カラオケボックス	17,500	37,500
	結婚式場	67,500	82,500
	葬儀	5,500	12,500
	理容	500	1,500
飲食	大手コーヒーチェーン	67,500	87,500
	ハンバーガー店	27,500	42,500
	喫茶店	2,500	6,500
	酒場、ビヤホール	500	3,500
教育・学	短期大学	225,000	325,000
	大学	92,500	225,000
	博物館・美術館	47,500	82,500
	学習塾	4,500	8,500
	人口1万人以上が必要(立地確立80%)		
人口5万人以上が必要(〃)			
人口10万人以上が必要(〃)			

(注) 立地確立人数は、総務省「令和3年経済センサス」、国土交通省「国土数値情報」、文部科学省「専修学校・各種学校一覧」、同「令和5年度全国大学一覧」、同「令和5年度全国短期大学一覧」、厚生労働省「地域医療支援病院について」、同「救命救急センター設置状況一覧」、マピオン「マピオン電話帳(2024年8月30日時点)」、日本百貨店協会「百貨店店舗所在地」、スターバックスコーヒージャパンWEBサイトをもとに、国土交通省推計

(資料) 地域生活圏専門委員会 とりまとめ報告書(令和7年6月13日)

(調査部 経済調査チーム 貞清 栄子)

※ 本レポートは作成時に入手可能なデータに基づく情報を提供するものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。また、執筆者個人の見解であり、当社の公式見解ではありません。ご質問等はchosainfo@smtbjpまでご連絡ください。