



人口減少社会と地方創生

加藤久和（明治大学）

長野県人口定着・確かな暮らし実現会議
2014年12月17日

目次

1. 地方消滅？極点社会の衝撃

日本創生会議の問題提起と基本目標

896の市町村の消滅危機

2. 人口減少時代の地域づくりを考える

地域づくりと新しい国土計画

地方創生の条件 これからの自治体の課題

1. 地方消滅？極点社会の衝撃

ストップ少子化・地方元気戦略

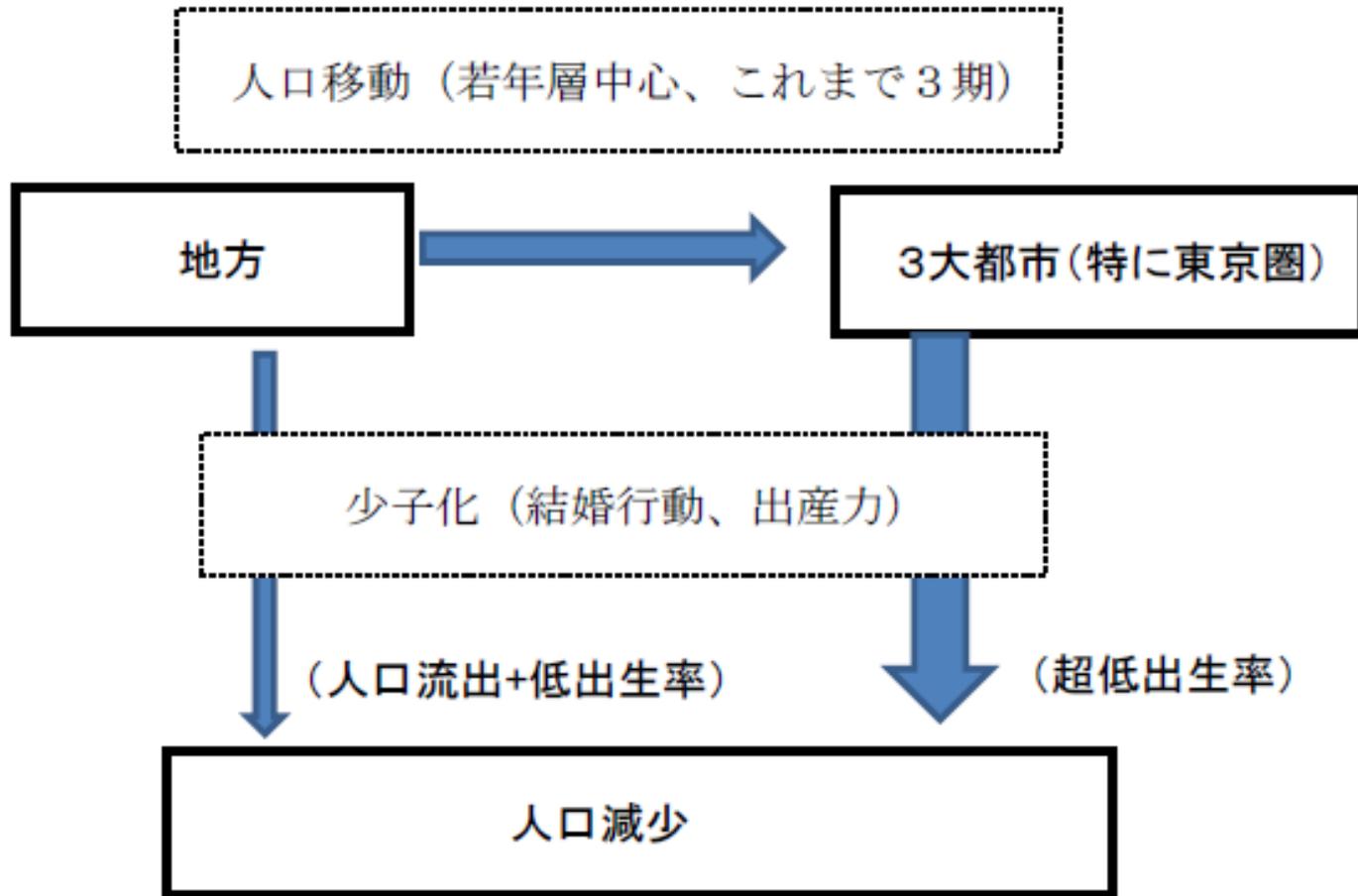
日本創成会議・人口減少問題検討分科会

2014.5.8

基本的な姿勢

- 「不都合な真実」を正確かつ冷静に認識する
- 対策は早ければ早いほど効果がある
- 基本は「若者や女性が活躍できる社会」を作ることである

極点社会の論理



基本目標 希望出生率1.8

- 希望出生率：国民の希望が叶った場合の出生率
- 結婚をして子どもを産みたい人の希望を阻害する要因（就業と育児の両立困難、保育施設の不足、若者の就業難・非正規化等）の除去
- 希望出生率はいくまでも「評価指標」であり、国民に押し付けるものではない

○直近の平成 22 年出生動向調査結果において夫婦の「理想の子ども数」は平均 2.42 人、「予定子ども数」は平均 2.07 人であること、独身者（女性）の結婚希望率が 89.4%、「理想の子ども数」が 2.12 人であることなどを踏まえ、以下の方式で算出した。

希望出生率＝

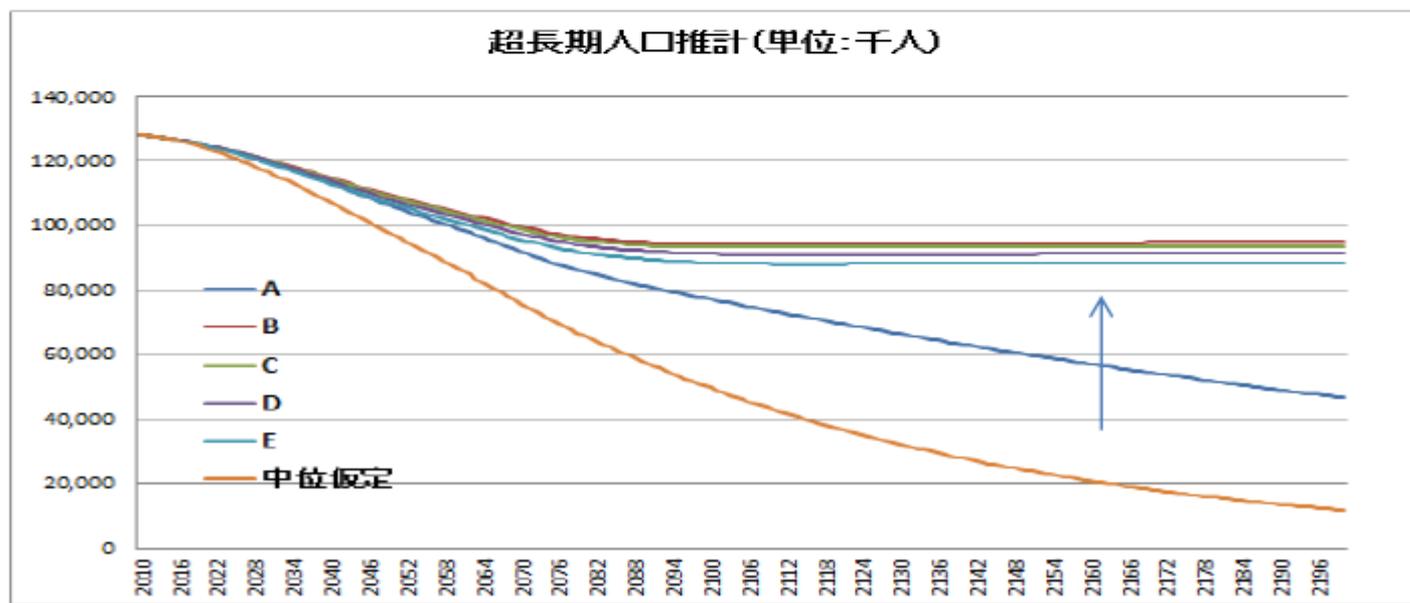
$$\frac{[\text{既婚者割合} \times \text{夫婦の予定子ども数} + \text{未婚者割合} \times \text{未婚結婚希望割合} \times \text{理想子ども数}]}{\text{既婚者割合} + \text{未婚者割合} \times \text{未婚結婚希望割合}} \times \text{離別等効果}$$

$$1.8 \div \{ (34\% \times 2.07 \text{人}) + (66\% \times 89\% \times 2.12 \text{人}) \} \times 0.938$$

- 2010年時点でOECD諸国ではそのほぼ半数の国でTFRが1.8を超えている。
- また2013年では、沖縄県のTFRが1.94、宮崎県が1.72であるなど、達成可能な範囲にあると考える。

人口の超長期推計結果

	前提(出生率)	2090年の人口	2010年-2090年	高齢比率
ケース A	2025年 1.8	8,101万人(安定しない)	▲4,705万人	31.5% (2095年)
ケース B	2025年 1.8→2035年 2.1	9,466万人(安定)	▲3,340万人	26.7% (2095年)
ケース C	2025年 1.8→2040年 2.1	9,371万人(安定)	▲3,435万人	26.7% (2100年)
ケース D	2025年 1.8→2050年 2.1	9,200万人(安定)	▲3,606万人	26.7% (2105年)
ケース E	2030年 1.8→2050年 2.1	8,945万人(安定)	▲3,861万人	26.7% (2110年)
中位仮定	TFR=1.35	5,720万人(安定しない)	▲7,086万人	41.2% (2100年)



第二の基本目標

□ 地方から大都市へ若者が流出する『人の流れ』を変える。『東京一極集中』に歯止めをかける。

(1) 地方から大都市への若者流出がもたらしたこと

① 若者の流出は地方の人口減少の最大原因である。

- ✓ 日本は、若年層を中心に地方から大都市（東京圏）への「地域間移動」が激しく、戦後3度にわたって地方から大都市圏に大量に人口が移動した。このことが、地方の人口減少の最大要因である。
- ✓ この「人口移動」の特徴は、移動した対象が一貫して「若年層」中心であったことである。将来子どもを産む若年層を「人口再生産力」とするならば、地方は単なる人口減少にとどまらず、「人口再生産力」そのものを大都市圏に大幅に流出させることとなった。

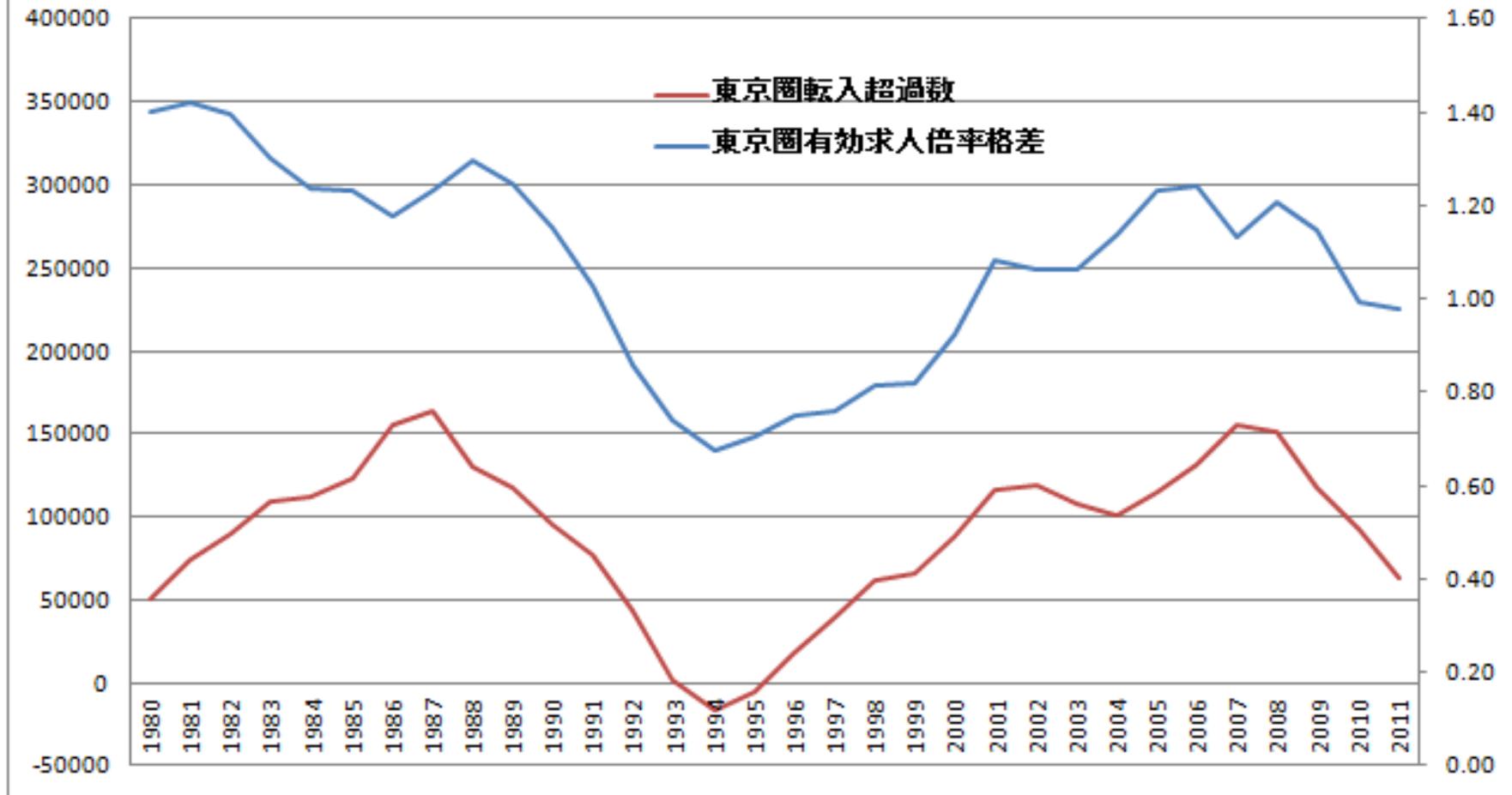
第二の基本目標

- ②このままでは、多くの地域は将来消滅するおそれがある。
- ✓ 地方はこのまま推移すると、多くの地域は将来消滅するおそれがある。人口の「再生産力」を表す簡明な指標として「若年女性(20～39歳の女性人口)」の状況を見ると、若年女性が高い割合で流出し急激に減少するような地域では、いくら**出生率が上がっても将来的には消滅する**おそれが高い。
 - ✓ 地域間の人口移動が将来も収束しないと仮定して独自に推計してみると、若年女性人口が2040年に**5割以上減少する市町村は869**(全体の49.8%)に達し、そのうち人口1万人未満は523(全体の29.1%)にのぼる結果となる。

(2)『人の流れ』を変えることを基本目標に

- ①「人の流れ」を変えることは日本全体の「出生率向上」にもむすびつく。
- ✓ 人口過密の大都市は、住居や子育て環境や地域での孤立などから出生率が低いのが一般的である。各種データを見ても**人口密度が高いほど出生率が低い**という**相関関係が認められる**。地方から大都市への「若者流入」は日本全体の「人口減少」に拍車をかけていると言える。
- ②「東京一極集中」に歯止めをかけ、東京圏は「国際都市」へと発展。

図 有効求人倍率格差と東京圏への転入超過数

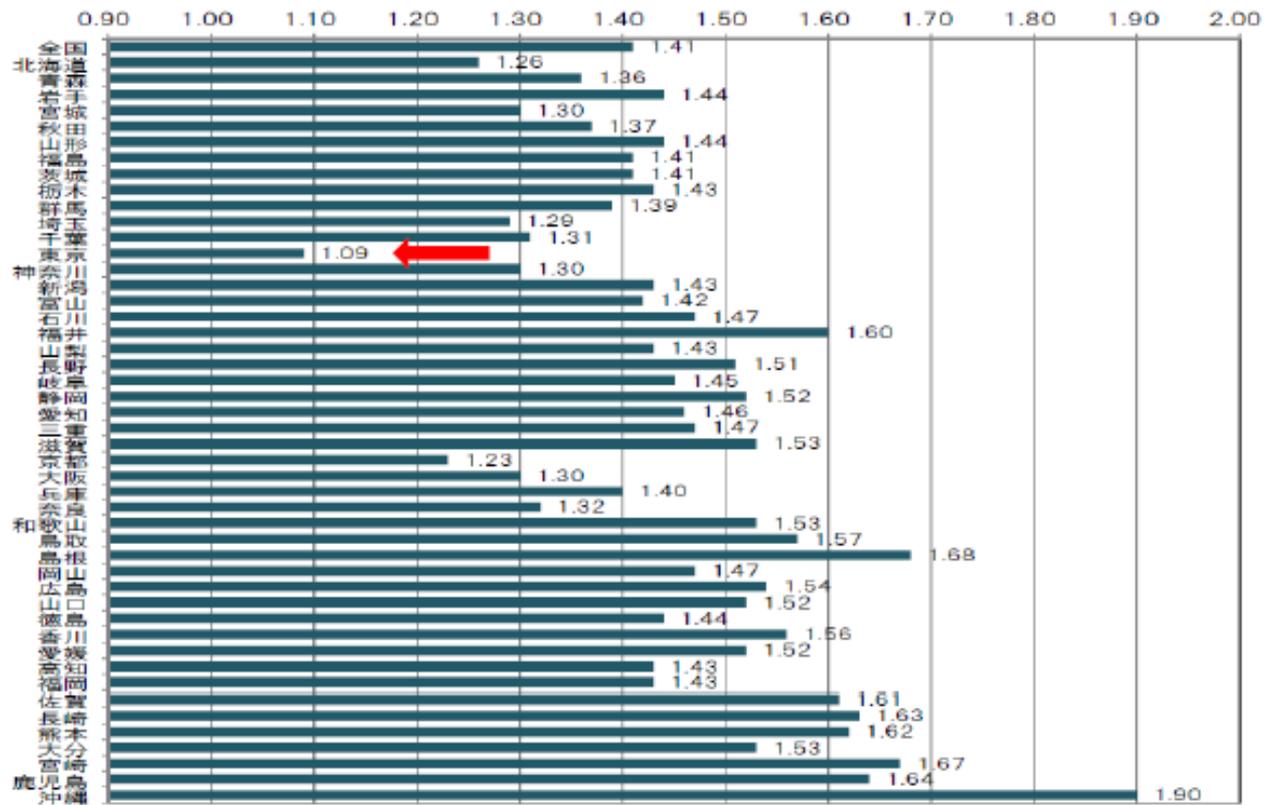


$$\text{転入超過数} = -15.2 + 23.61 \times \text{東京圏有効求人倍率の比率} \quad 1985\text{--}2011\text{年}$$

$$(-6.90) \quad (11.2)$$

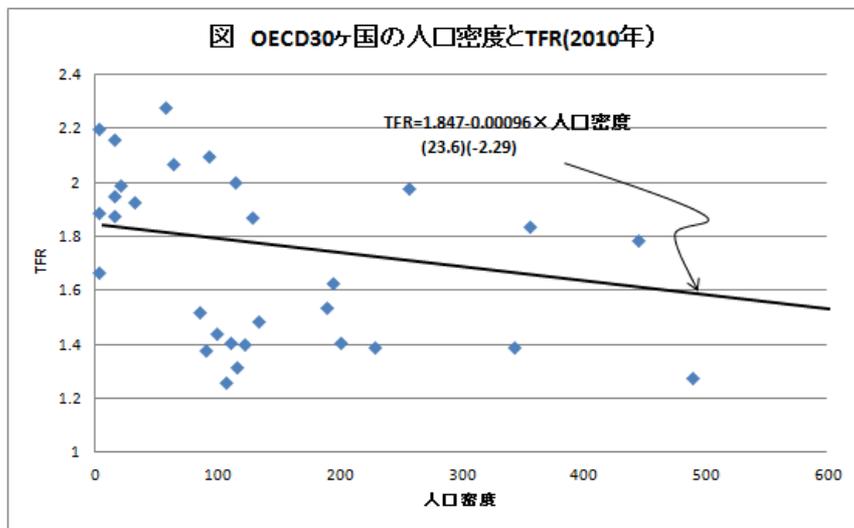
- 人口稠密な大都市圏の出生率は低い。東京の合計特殊出生率は1.09(日本全体では1.41)。
- 東京への若者の流入が増えれば、人口減少のスピードはさらに加速する。

都道府県の合計特殊出生率(2012年)

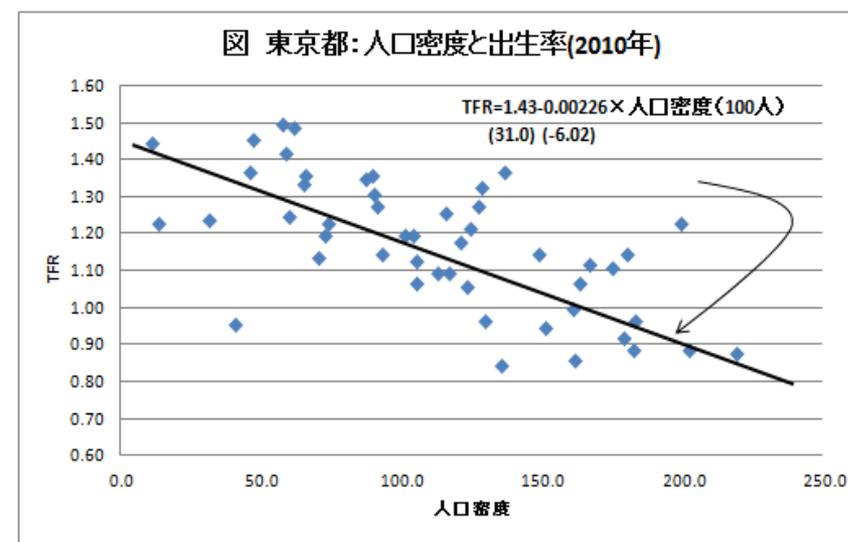
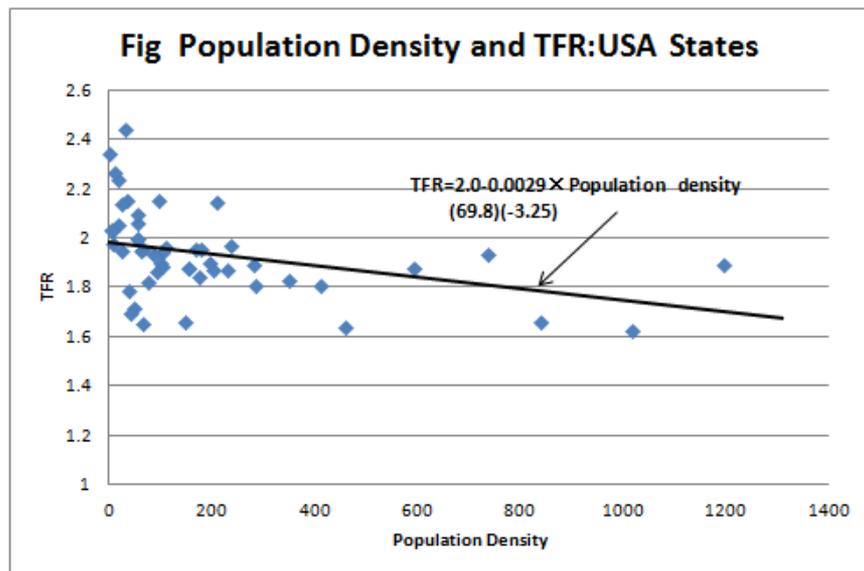
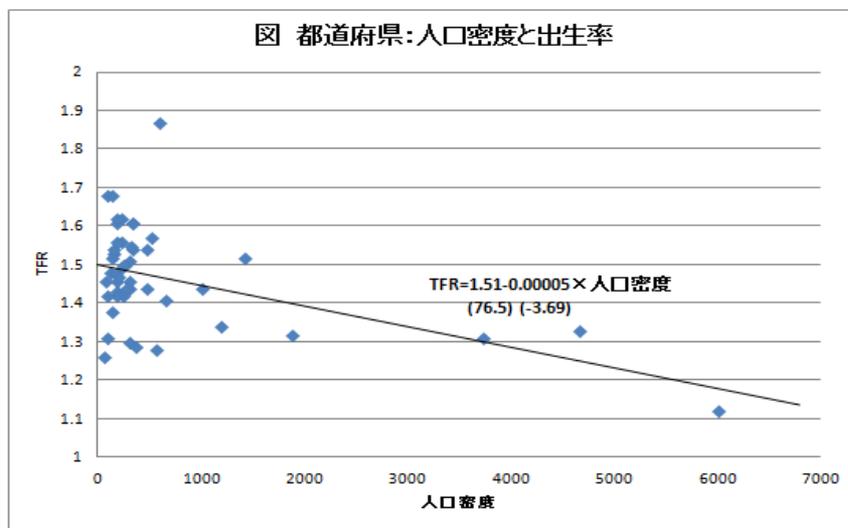


(備考)厚生労働省「平成24年人口動態統計」より作成。

人口密度と出生率の関係



資料: UN "Demographic Yearbook 2011"、World Bank "World Development Indicators"



注:東京都は23区+市部(48サンプル)

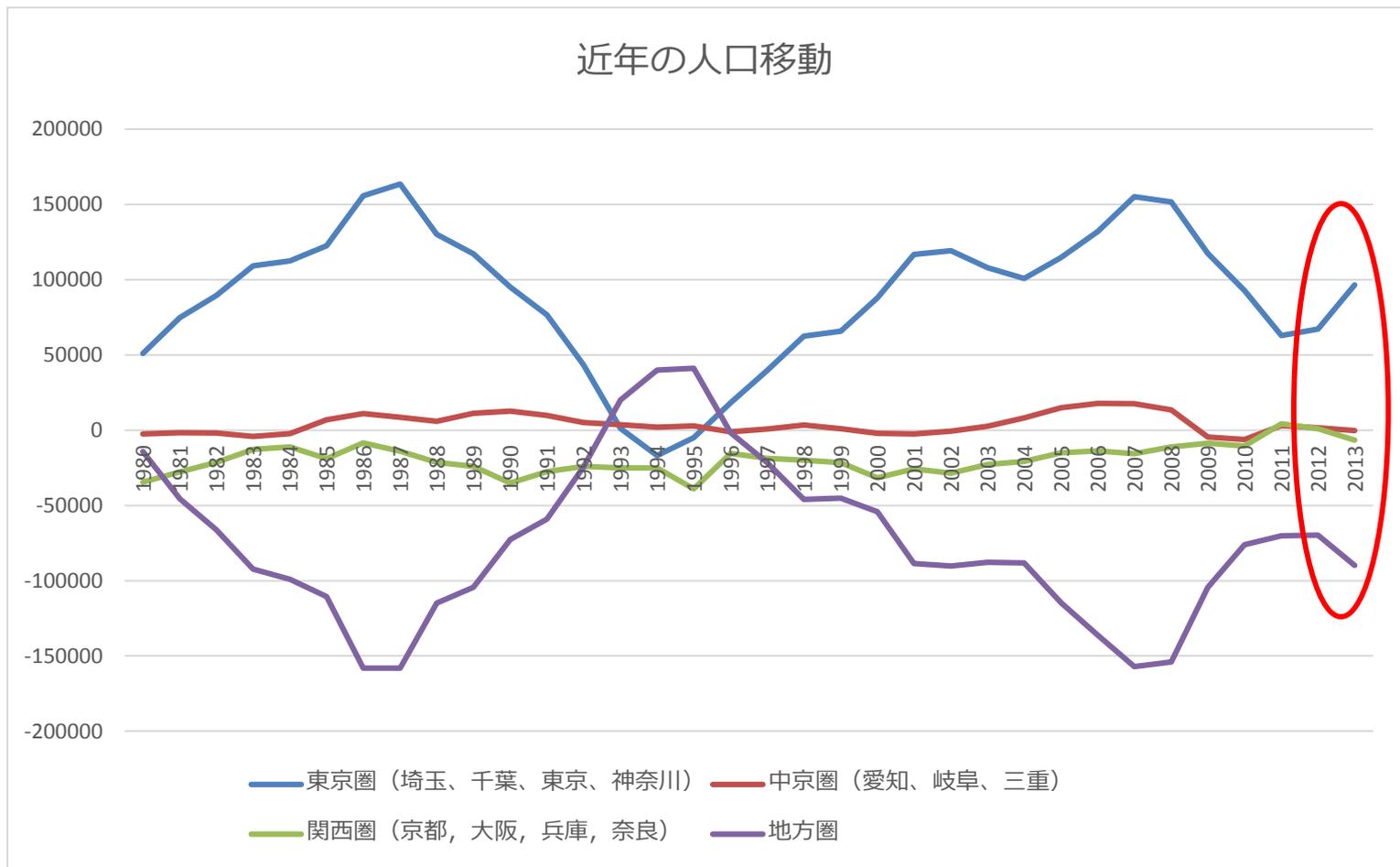
人口推計の考え方

● 社人研推計(2013)の考え方

「本推計では、原則として、純移動率が平成17（2005）→平成22（2010）年以降、平成27（2015）→平成32（2020）年にかけて0.5倍まで定率に縮小すると仮定する（平成22（2010）→平成27（2015）年は約0.707倍）。平成32（2020）年以降の期間については0.5倍まで縮小させた値を一定とする。」（「日本の地域別将来推計人口 平成25年3月推計」報告書p.6及びp.9）

● 日本創成会議での試算

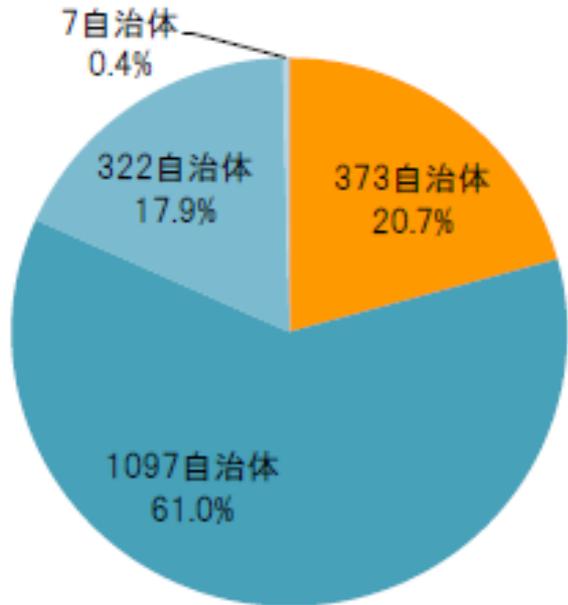
「国立社会保障・人口問題研究所（社人研）が公表している「日本の地域別将来人口（平成25年3月推計）」は、人口移動率が将来的には一定程度に収束することを前提としている。地域間の人口移動が将来も収束しないと仮定して独自に推計してみると、若年女性人口が2040年に5割以上減少する市町村は869（全体の49.8%）に達し、そのうち人口1万人未満は523（全体の29.1%）にのぼる結果となる。」



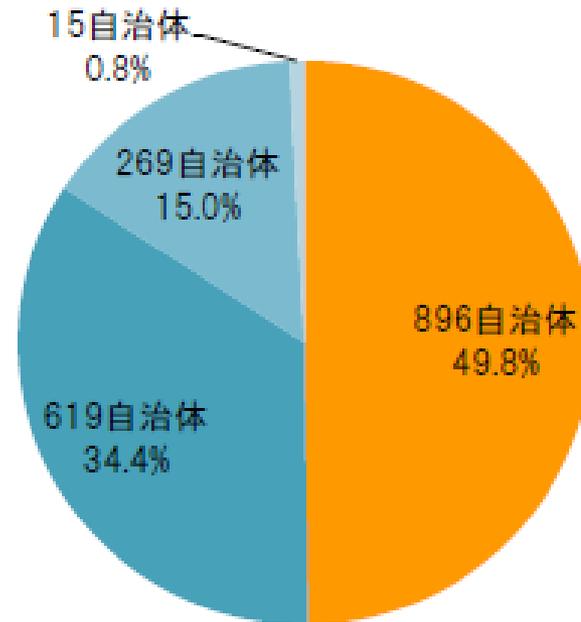
近年、再び人口移動は活発化の兆しを見せている。

資料：総務省「住民基本台帳移動報告」

2010～2040年にかけて「20～39歳女性人口」が減少する自治体



人口移動が収束するケース
(社人研推計(2013))



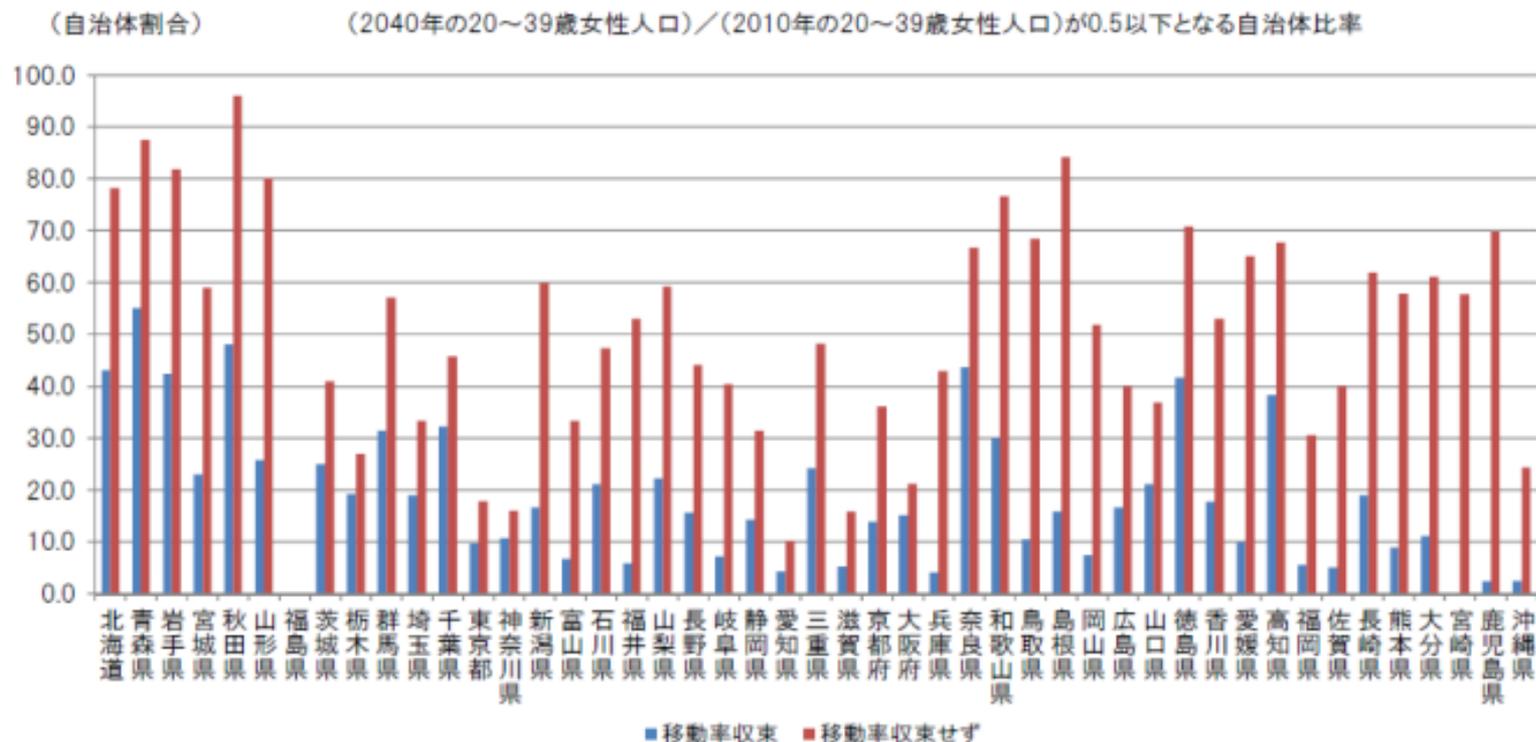
人口移動が収束しないケース

- 5割以上減少
- 3割以上5割未満減少
- 3割未満減少
- 維持・増加

20～39歳女性が半分以下になる自治体比率(2010～2040年)

○国立社会保障・人口問題研究所の推計を前提とした場合、20～39歳女性人口が2010年から2040年にかけて半分以下になる自治体比率は20.7%。

○さらに人口移動が収束しないとする仮定を置くと、20～39歳女性人口が2010年から2040年にかけて半分以下になる自治体数は49.8%。



(備考)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)」及びその関連データから作成

論点1 地方の少子化をどう改善するか

- 産みやすさへの支援

出生率の引き上げ、少子化対策
→ 具体的な政策は後述

- “数”の確保

若者の地方定住、都市部からのJターン等
雇用の創出

キーポイントは

「高学歴女性の雇用と生活満足感の向上」

論点2 東京一極集中をどう考えるか

- 「集積の経済」のメリット

人口移動では一人勝ちの東京圏（雇用、教育等）
国際金融都市、2020年東京オリンピック

- 子育てしやすい東京へ

出生率は都道府県でワースト1
長い通勤時間、高い未婚率

東京の強さを削ぐことではなく、地方を強くすることがポイントである。

論点3 拠点をどこにおくか

- キーワードは「**選択と集中**」、**コンパクト化**
- **多層多重的な集積**（ヒエラルキーを持った多地域での集積）が必要
 - ブロック拠点都市（「**札仙広福**」）
 - 1) 地方中枢拠点都市（総務省）→周辺拠点市→基幹集落
 - 2) 高次地方都市連合（国交省）→小さな拠点
 - 3) 地域活性化プラットフォーム（内閣府）
- 平成の大合併とは何だったのか？
 - ・ 市町村数：3,232（H11.3.31）⇒1,730（H22.3.31）
 - ・ 面的な拡大（コンパクト化ではない）、合併特例債利用による財政悪化、行政の非効率化

(参考) 経済財政運営と改革の基本方針2014 について

(「人口急減・超高齢化」16の克服)

デフレ脱却・経済再生の先に、もう一つ超えなければならない高いハードルがある。現在の日本は、「人口急減・超高齢化」へ確実に向かっている。この流れを変えなければ、持続的・安定的な成長軌道に乗っていくことはできない。

人口急減・超高齢化の流れを変えることは容易でなく、流れが変わっても効果が現れるまで長期間を要する。人口急減・超高齢化の流れを変えられない場合には、経済規模が収縮し、縮小スパイラルに陥るおそれがある。そこに至っては、もはや回復は困難となろう。従来の少子化対策の枠組みにとらわれず、福祉分野以外にも、教育、社会保障、社会資本整備、地方行財政、産業振興、税制など、あらゆる分野の制度・システムを若者・子ども世代や次の世代のためになっているか、結婚しやすく子育てしやすい環境を実現する仕組みになっているかという観点から見直し、2020年を目途にトレンドを変えるために抜本的な改革・変革を推進すべき時期に来ている。

希望通りに働き、結婚、出産、子育てを実現することができる環境を整え、人々の意識が大きく変わり、2020年を目途にトレンドを変えていくことで、**50年後にも1億人程度の安定的な人口構造を保持することができる**と見込まれる。

(望ましい未来像に向けた政策推進)

人口急減・超高齢化への流れを変え、望ましい未来像に向けた改革・変革を進めていくことにより、以下のような道筋が描かれる。

① 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**

(以下、省略)

(参考) 「選択する未来」委員会 最終報告書

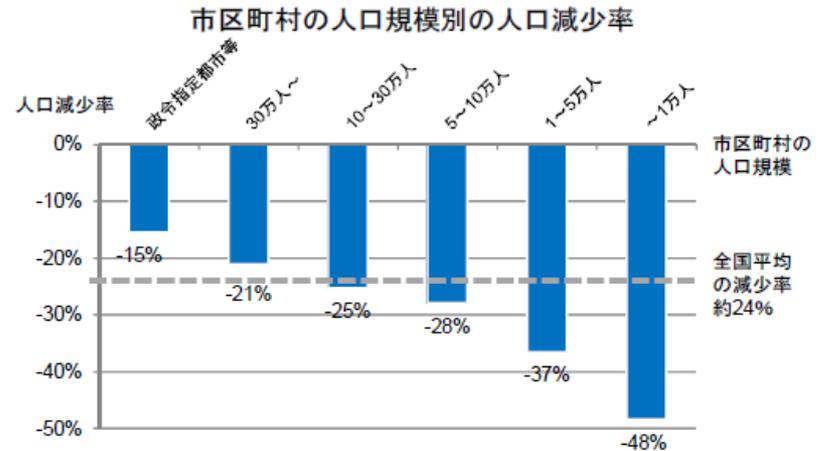
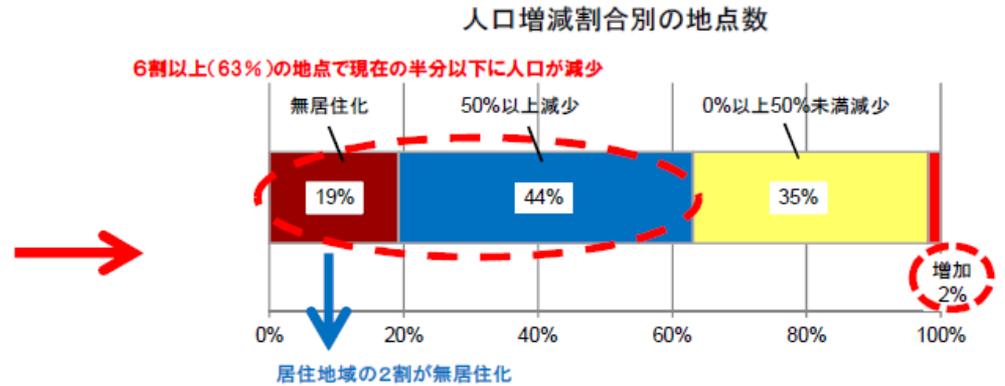
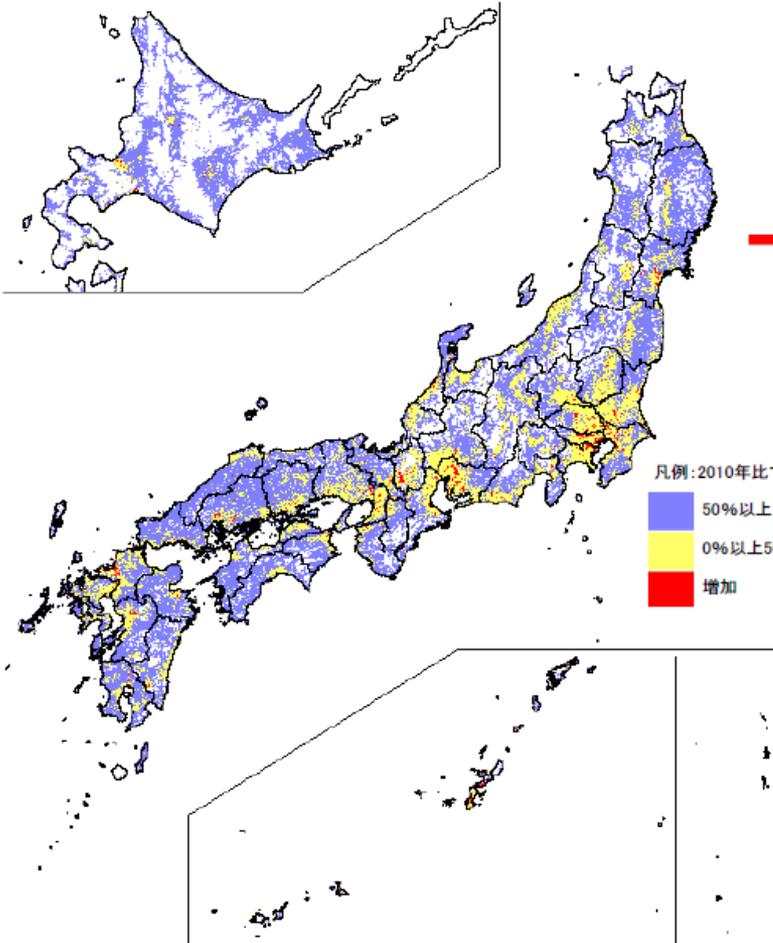
- 人口が50年後においても1億人程度の規模を有し、将来的に安定した人口構造を保持することを目指すべきである。
- 一つは、若者の希望がかなえられることが大切だということである。現在と50年後の中間点くらいまでに、もし希望通りに9割の若者が結婚して2人超の子どもを産み育てる状況が実現したとすれば、人口減少のスピードは大きく緩和され、50年後の人口は1億人程度となり、その後人口の減少は収まると推計される。
- 少子化対策（家族関係支出）については、2020年頃を目途に早期の倍増を目指す。

2.人口減少時代の地域づくりを考える

国土全体での人口の低密度化と地域的偏在が同時に進行(2010年→2050年)

- 全国を「1km²毎の地点」で見ると、**人口が半分以下になる地点が現在の居住地域の6割以上**を占める(※現在の居住地域は国土の約5割)。
- 人口が増加する地点の割合は約2%**であり、主に大都市圏に分布している。
- 「市区町村の人口規模別」にみると、**人口規模が小さくなるにつれて人口減少率が高くなる傾向**が見られる。特に、現在人口1万人未満の市区町村ではおよそ半分に減少する。

【2010年を100とした場合の2050年の人口増減状況】



(出典) 総務省「国勢調査報告」、国土交通省国土政策局推計値により作成。

これまでの地域の活性化とその限界

1) 産業誘致・雇用の創出

→縮小する国内需要、拡大する海外市場に対応可能か

2) 地域資源の利用（特産品、観光その他）

→継続可能か？ 雇用を生むか？

3) 文化・歴史等の発信

無形資産（歴史）の発信 → 経済効果はあるのか

八コモノの建設（博物館等） → 財政逼迫

4) 農村、自然環境等の保全

→誰が負担するのか？

参考：若年女性人口が増加している六つ自治体のモデル

- 産業誘致型

代表例：石川県川北町（ジャパンディスプレイ）、鳥取県日吉津村（王子製紙・イオン）

- ベッドタウン型

代表例：福岡県粕屋町（福岡市）、群馬県吉岡町（高崎市、前橋市）

- 学園都市型

代表例：愛知県日進市（名古屋商科大学、愛知学院大学、椛山女学園大学等）

- コンパクトシティ型

代表例：愛知県高松市丸亀町

- 公共財主導型

代表例：京都府木津川市（関西文化学術研究都市）、大阪府田尻町（関西国際空港）

- 産業開発型

代表例：秋田県大潟村（農業）、福井県鯖江市（中小製造業）、北海道二セコ町（観光）

“地方活性化”の限界

- 市町村の限界

生活圏と市町村行政区域との齟齬
市町村単位での自立はもはや困難

- 一村一品運動の限界

特産品ひとつで地域を活性化するには限界がある
一村一品活動がすべて成功したわけではない

- 企業誘致の限界

企業の立地戦略はグローバル化の視点で行われている。
従来型の企業誘致には限界がある。

- 大学誘致の限界

大学は質の時代を迎え、大学であればいいというわけではない
18歳人口減少により、大学経営そのものが難しい

均質から突出へ：新たな自治体の政策

● 均質な地方都市

地方都市A, 地方都市B, 地方都市C…



どこにも顔がない

商業施設も中堅の工場も地場産業もある

歴史的な名勝も観光資源もある

コンビニも高校も, 最近では大学も

V.S.

● 突出した地方都市

港湾機能, 物流機能, 文教機能, 商業機能…



顔の見える都市

そこにしかない機能とは？

自治体間競争－ゼロサム・ゲームと自治体疲弊

自治体Aにおける大型商業施設or大学等の誘致



近隣自治体Bも同様の施設の誘致



一定の商圈, 通学圏内の経済・人口を奪い合う
“ゼロサム・ゲーム”



圏域の経済・人口は有限であり, それぞれの自治体が疲弊するだけの結果に終わる。

コンパクトシティと生活圏

- 地方都市と周辺市町村との提携・ネットワーク化の推進



- コンパクトな中心部＋周辺部とのネットワークの形成

- 1) コンパクトシティによる都市機能の集約化

重複を避けた効率的な機能の配置

集積効果を想定した中心部の開発

- 2) 周辺市町村とのネットワーク化

ネットワークの整備：交通，情報…

高齢者の移動手段等の確保

【テーマ1】超高齢化・人口減少社会における持続可能な都市・地域形成(農山漁村・過疎地域等)モデルケースのイメージ例

地域住民(団体)、集落外の組織・住民(NPO、都市)等と連携し、豊かな地域資源等を活用して、新たな需要を発掘し地場産業の振興を図るとともに、「交流」による地域コミュニティの再生や、医療・福祉、日用品の買物支援、生活交通確保等の取組を総合的に支援。

○「小さな拠点」形成

⇒商店、診療所などの日常生活に不可欠な施設・機能や地域活動を行う場所を歩いて動ける範囲に集めた「小さな拠点」と、周辺集落とのアクセス手段を確保した「ふるさと集落生活圏」の形成を支援

⇒「道の駅」における地域経済、福祉、観光、防災、文化等の地域拠点機能の強化とそれらのネットワーク化の取組を支援

⇒廃校舎等の遊休施設を活用、再編改修し、「小さな拠点」関連施設として活用することを支援(過疎地域遊休施設再整備事業など)

⇒定住促進のための集落整備を支援(過疎地域集落再編整備事業)

○医療体制の確保

○地域包括ケア等

⇒住み慣れた地域で暮らし続けることができるよう地域包括ケアシステムの構築を支援

⇒民間とも協働して家事援助、配食、食材配達等多様な主体による生活支援サービスの充実を支援

○地場産業振興・生活機能確保

⇒地域資源を活用した地場産業の振興や日用品の買物支援といった日常生活機能の確保等の総合的な取組を支援(過疎集落等自立再生対策事業)

○都市と農村との交流

⇒小学校における農山漁村での宿泊体験活動等を支援(子ども農山漁村交流プロジェクト)

⇒農山漁村の空き家・廃校・耕作放棄地等の地域資源を活用した交流等を支援

⇒交流農園や農林産物直売所、農家レストラン等の整備を支援

⇒地域資源を活用した「売れる」旅行商品を開発する等観光地域づくりをビジネスにつなげる取組を支援

○生活交通・情報通信の確保・維持

⇒地域の実情に応じた地方バス路線、離島航路・航空路等を支援

⇒バリアフリー化等快適で安全な公共交通の構築に向けた取組を支援

⇒ガソリン等の安定供給の確保を支援

⇒情報通信基盤の整備を支援

○低炭素・循環型都市形成

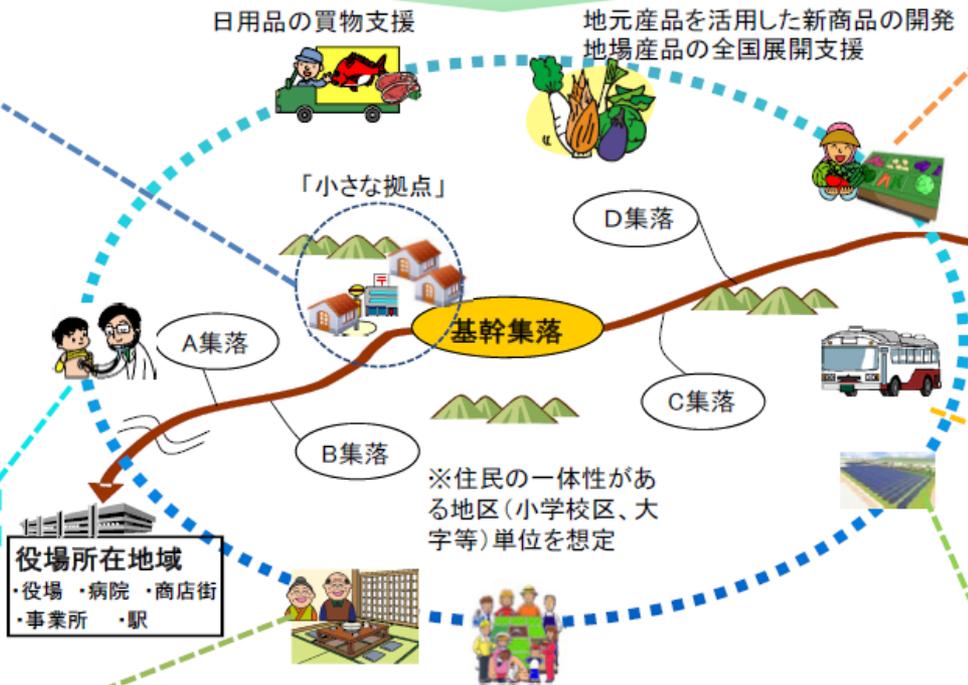
⇒地域低炭素投資ファンド、グリーンプラン・パートナーシップ事業、エコタウン等で支援

○地域活動の担い手支援

⇒都市住民を受け入れて、地域おこしの活動を支援(地域おこし協力隊)

⇒集落対策のノウハウ等を有した人材の活動を支援(集落支援員)

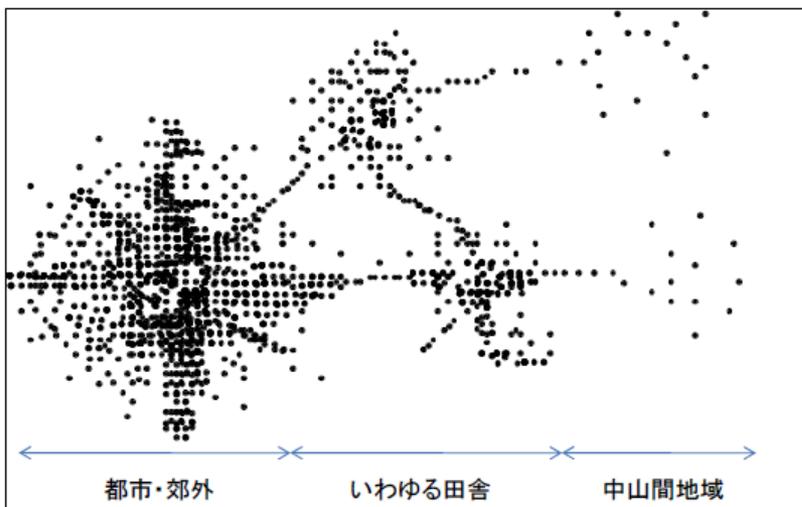
⇒NPO等による専門的な研修等を通じたマネジメント人材の育成と同時に、NPO等の中間支援機能を強化



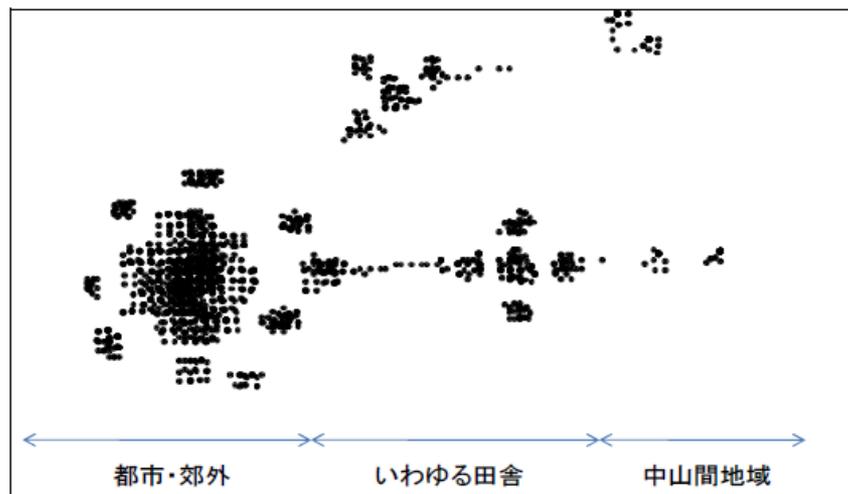
役場所在地
・役場・病院・商店街
・事業所・駅

※住民の一体性がある地区(小学校区、大字等)単位を想定

コンパクトシティとネットワークのイメージ



(現在)成り行きにしたがった人口・建物等の凝集



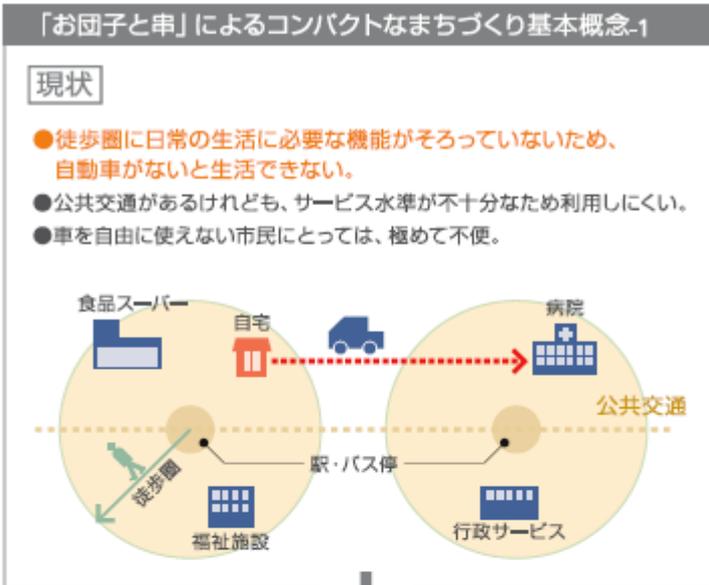
(目標)各地域にふさわしい人口・建物等の凝集

出所：中部経済連合会「人口減少時代に適応した新しい地域社会づくり」平成22年10月

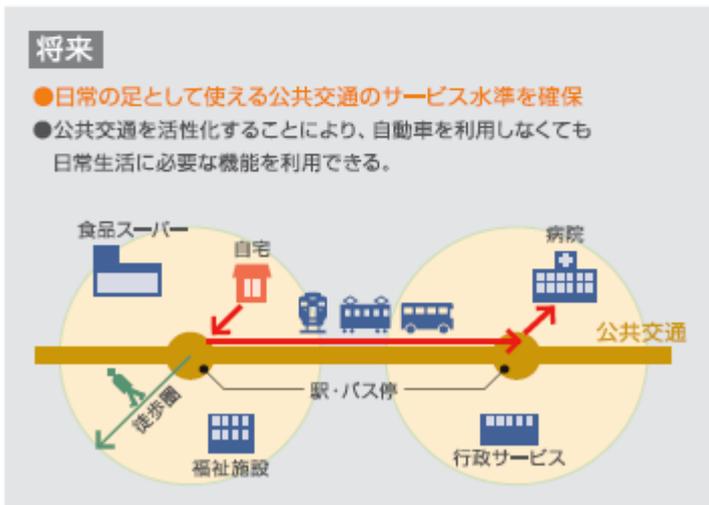
コンパクトシティとその課題

- 機能の集約化…行政，文教施設，商業施設を中心部に集約化。
- 都市計画…既存の利用状況から離れて都市計画を再構築。
- コンパクトシティの課題
 - 1) 既存の居住者との権利関係
 - 2) 周辺住民の中心部への移動
→ どうインセンティブをもたせるか？
 - 3) 地価：中心部の上昇と周辺部の低下

富山市コンパクトシティー構想



↓
こう変えたい



- ✓ 7市町村の合併：面的な広がり，中心部を作る必要性があった。
- ✓ 必ずしも市民全員が車を使えるわけではない（路面電車ポータルム，ネットワークの整備の必要性）。
- ✓ 市街地の活性化の必要性。

→コンパクトシティーの推進

富山市が目指す「お団子と串」の都市構造



「国土のグランドデザイン2050」 (国土交通省)

● 理念

- (1) 多様な選択ができる国土をつくる (ダイバーシティ)
- (2) 連携革命により新しい集積の形をつくる (コネクティビティ)
- (3) 災害と正面から向き合い、粘り強くしなやかに対応する (レジリエンス)

● 2050年の目指すべき国土の姿

- ・ 重層的な拠点とネットワークにより、多様な集積を形成
- ・ 地方の多様性が大都市の国際競争力を支え、また大都市で生まれるイノベーションが地方に環流され、大都市と地方が相互に「対流」

● 地方都市

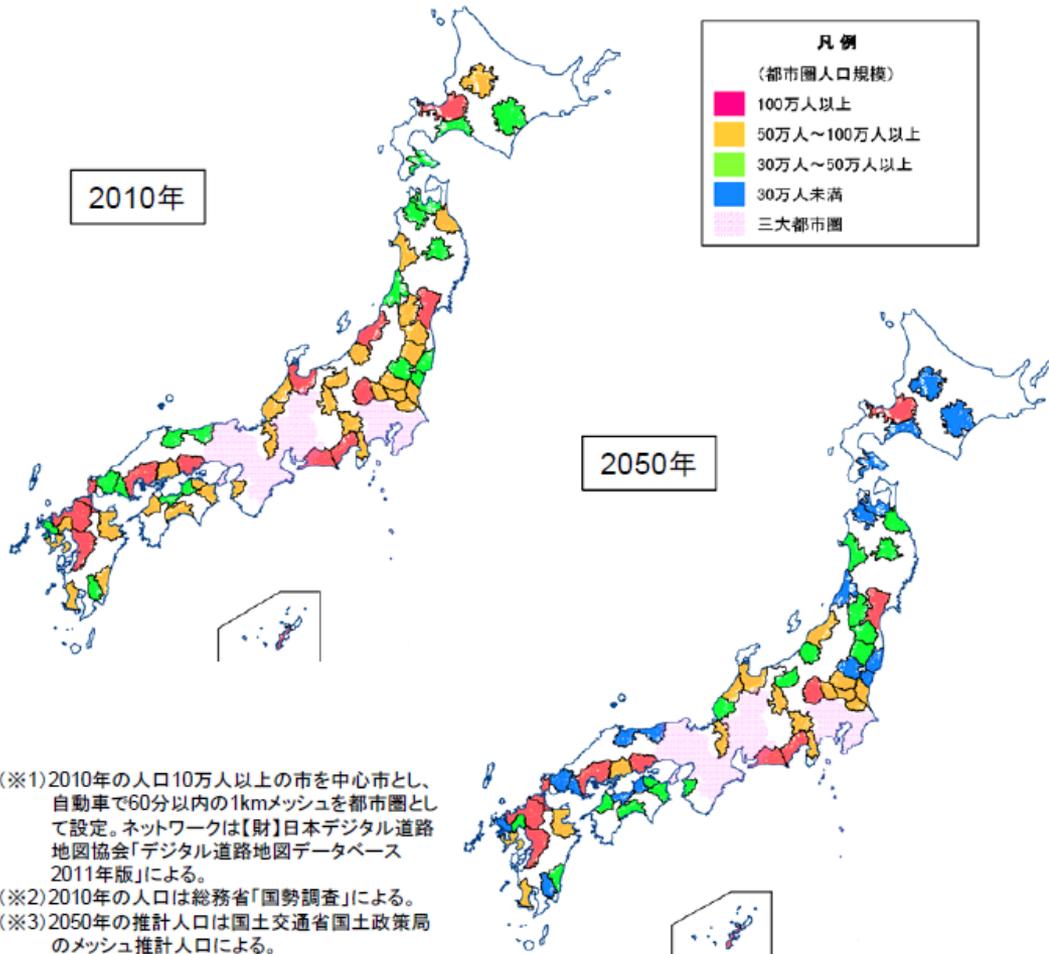
- ・ コンパクトシティ
(市役所等を中心とする街なかの機能の再整備)
(街なかと周辺部を交通ネットワークでつなぐ)
(住宅は時間軸を考慮して徐々に集約)
(まちづくりと持続可能な地域公共交通ネットワークが一体化)

高次地方都市連合（国交省）：30万人以上の集積

○30万人以上の都市圏※は、61(2010年)から43(2050年)へと激減。

※)三大都市圏を除く。

2010年に人口30万人以上の都市圏(三大都市圏を除く)の人口の変化



(※1) 2010年の人口10万人以上の市を中心市とし、自動車で60分以内の1kmメッシュを都市圏として設定。ネットワークは【財】日本デジタル道路地図協会「デジタル道路地図データベース2011年版」による。

(※2) 2010年の人口は総務省「国勢調査」による。

(※3) 2050年の推計人口は国土交通省国土政策局のメッシュ推計人口による。

2050年に人口30万人を維持できる都市圏(中心市)
【43都市圏】
札幌・小樽・江別
八戸
盛岡
仙台・大崎
秋田
山形
福島
郡山
水戸・ひたちなか
土浦・つくば
宇都宮・鹿沼
栃木・小山・筑西
足利・佐野・桐生・太田
前橋・高崎・伊勢崎
新潟・三条・新発田
長岡
富山・高岡
金沢・小松・白山
福井
甲府
長野
松本
沼津・三島
静岡・富士・富士宮・焼津・藤枝・島田
浜松・掛川・磐田・豊橋・豊川
長浜・彦根・東近江
和歌山
岡山・倉敷
福山・尾道・三原
広島・呉・廿日市・東広島・岩国
徳島
高松
松山
高知
北九州・下関
福岡・飯塚・筑紫野・春日・久留米・唐津
佐賀
長崎・諫早
熊本・大牟田・八代
大分・別府
宮崎
鹿児島
那覇・浦添・沖縄・うるま

2050年に人口30万人を維持できない都市圏(中心市)
【18都市圏】
函館
旭川
帯広
苫小牧
青森
弘前
鶴岡・酒田
いわき
日立
那須塩原
鳥取
米子
周南
山口・防府
丸亀
新居浜・西条
佐世保
都城

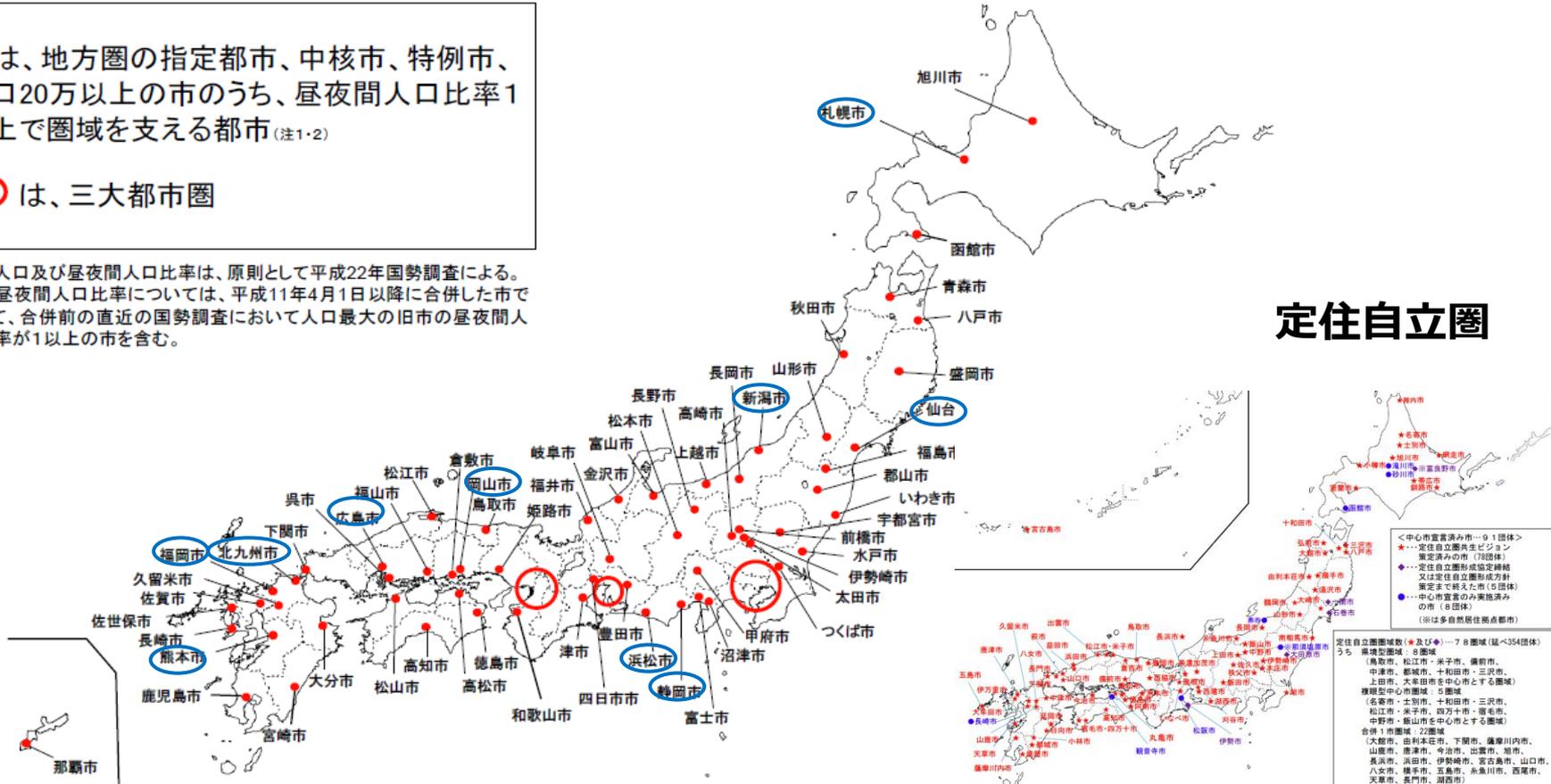
地方中枢拠点都市

- 1) 首都圏、大阪圏、名古屋圏の3大都市圏以外で、①人口20万人以上、②昼夜人口比率1以上の都市
- 2) 高度医療、福祉、人材育成などの機能を集中
- 3) 拠点都市と周辺市町村が広域連携する「集約とネットワーク化」

● は、地方圏の指定都市、中核市、特例市、人口20万以上の市のうち、昼夜間人口比率1以上で圏域を支える都市(注1・2)

○ は、三大都市圏

(注1)人口及び昼夜間人口比率は、原則として平成22年国勢調査による。
 (注2)昼夜間人口比率については、平成11年4月1日以降に合併した市であって、合併前の直近の国勢調査において人口最大の旧市の昼夜間人口比率が1以上の市を含む。



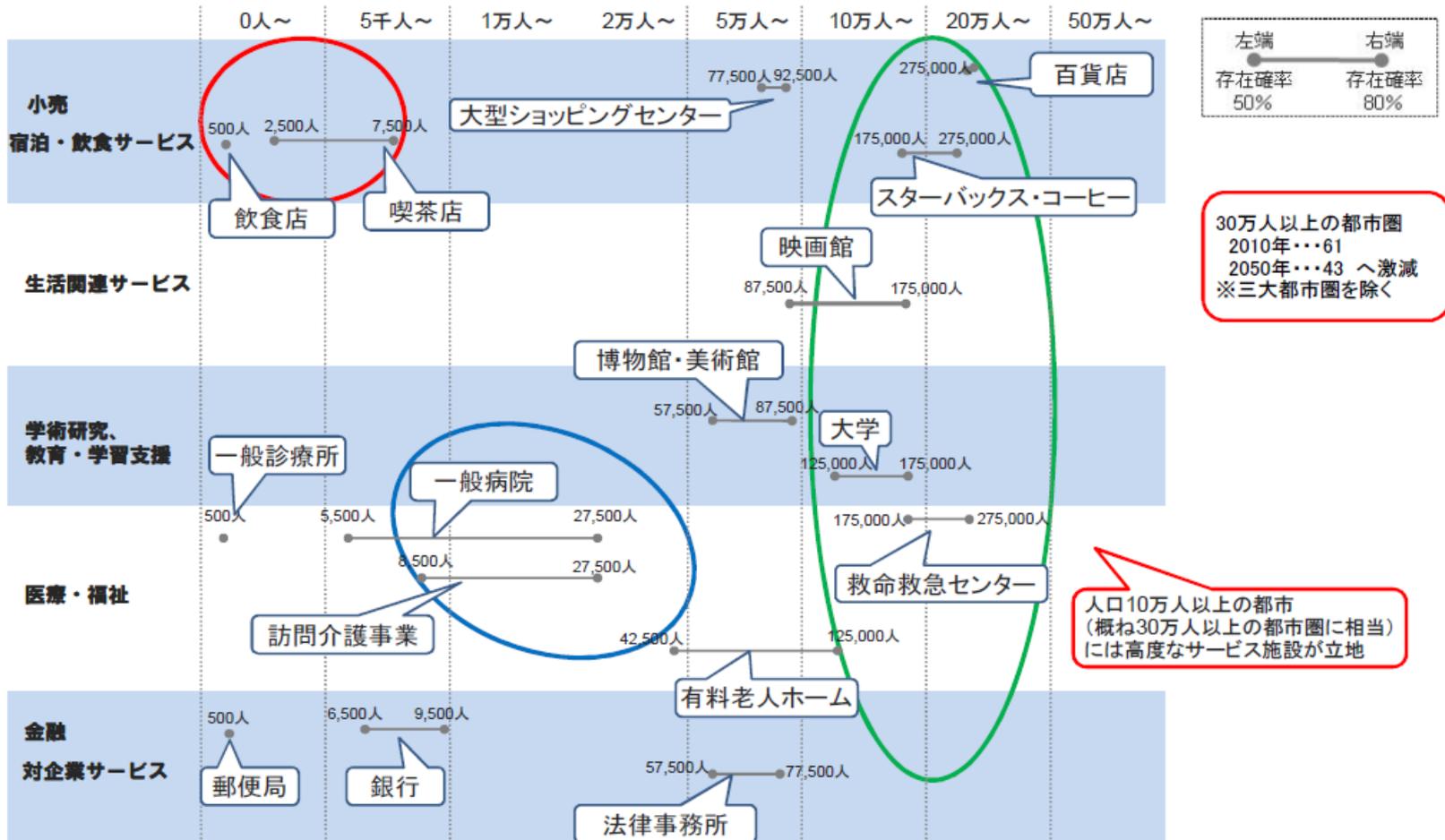
定住自立圏

地方中枢拠点都市と定住自立圏構想の2段階構え

○一定の規模を維持できない都市圏ではサービス提供機能と雇用※が消失するおそれ。

※三大都市圏を除いた地方の雇用に占める第3次産業の比率は65%

サービス施設の立地する確率が50%及び80%となる自治体の人口規模(三大都市圏を除く)



(出典) 各種資料をもとに国土交通省国土政策局作成



徳島は宣言する VS 東京

共通コンセプトの狙い

この「vs 東京」というコンセプトが意味するものは、単に東京に喧嘩を売る、ということではありません。地方都市のプロモーション活動が活性化している中、各県の特徴が微差になってしまい、徳島県が後発としてプロモーションを行っても難しい状況にあります。他の都道府県のプロモーション合戦に埋もれる事なく、クレバーに、そしてインパクトのある共通コンセプトを持って徳島県を打ち出して行く、それが「vs 東京」に込められた思いです。

勝機

他都道府県のプロモーション合戦が、「微差」を必死でプレゼンテーションし合うのに対して、仮想敵として「東京」を据え置く事で、「徳島 vs 東京」の構図ができあがります。「徳島 vs 高知（あるいは他県）」は微差かもしれませんが、「徳島 vs 東京」の間には圧倒的な差が存在します。地方の価値を、都市生活者にプレゼンテーションする事によって都市生活者の目を徳島（地方都市の代名詞としての「徳島」）に向けることが狙いであり、勝機です。つまり、東京をはじめとした大都市には無い価値を、自ら見つけて、産み出して、アピールしていく、というのが共通コンセプトが目指すゴールです。



地方創生の条件

- キーポイントは「雇用創出・生活満足」
- 「高学歴・20-39歳女性」の活用
- 拠点都市への集積支援（選択）
- 周辺市町村は「コンパクト化」（集中）
- バラマキの排除と効率化

これからの自治体の課題

- 自治体間の連携／広域行政と役割分担
- 30年後を考えた自治体連合と新たな集約
- 面的な合併から機能面の合併へ
- 都道府県・市町村という枠組みの再考
- 残る自治体と消滅する自治体

ご清聴ありがとうございました。

