

高齢者移住と地域活性化—高齢者誘致戦略の可能性と限界

調査部 上席主任研究員 藤波 匠

目 次

1. はじめに
2. 高齢者の移動実態
 - (1) 高齢者の移住希望は過大評価の可能性
 - (2) 高齢者移動は年代により異なる動き
 - (3) 市町村レベルでも同様の動き
 - (4) 後期高齢者の移動は子供との同居・近居が主因
 - (5) 後期高齢者は若い世代の所在に影響される
3. 先進地域の現状
 - (1) 北海道伊達市
 - (2) 山梨県北杜市
4. 高齢者移住政策の方向性
5. おわりに

要 約

1. 政府は、「まち・ひと・しごと創生基本方針2015—ローカル・アベノミクスの実現に向けて」に、高齢者の地方移住を支援する旨の文言を盛り込んだ。これを受け、地方の一部の自治体では、今後積極的に元気な高齢者を呼び込む方向性を打ち出した。
2. しかしながら、一般にアンケートなどで把握される移住希望者は多いものの、実際に移住している高齢者は少なく、過大評価には注意が必要。20歳代では、年間の移動率が、県内他市町村間移動、県間移動ともに年齢層別人口の5%~7%に達するが、60歳以上では、唯一90歳以上の県内他市町村移動者が1.2%となっている以外、すべての年齢層で1%に届かない。高齢者誘致に取り組む自治体は増えることが予想されるが、目論見通り移住者を確保できる地域は少なくなることが予想される。
3. 移動者数は決して多くはないが、60歳~74歳（リタイア世代）は、東京や地方の大都市から地方の中小都市へ移動する動きが見られる。定年退職後、実家や農地の維持管理などのために、地元へUターンする動きである。逆に75歳以上（後期高齢者）は、地方の中小都市から、東京を含む大都市への動きが目立ち、その理由は、施設入所や大都市在住の子供や孫による呼び寄せであると考えられる。自らの希望や仕事の有無により移動する若者と異なり、高齢者は必要に迫られて移動するケースが多いと考えられる。
4. 高齢者誘致戦略のメリットとデメリットについて、他に先んじて取り組んできた北海道伊達市、山梨県北杜市を例に考察する。
 - A. 北海道伊達市
伊達市は、北海道にあっては温暖な地の利を生かし、高齢者を積極的に呼び込むウェルシーランド構想に基づき、住宅整備などを進めてきた。これにより伊達市は、多くの自治体がバブル崩壊後の長期にわたる景気低迷により税収の落ち込みに直面するなか、介護などの生活関連産業の伸長により若い世代も取り込みつつ、人口や税収の維持、増加に成功した。しかし、いったん景気回復や若い世代の減少などにより全国的に人手不足の状態となれば、介護関連の産業は若い世代の吸引力としては弱い転出超過となりやすく、高齢化率が急速に高まることが懸念される。すでに、伊達市は若い世代の流出と高齢者の転入の減少に直面している。高齢者誘致戦略は、長期にわたりコンスタントな流入が担保される仕組み作りが鍵となる。
 - B. 山梨県北杜市
北杜市は、自然環境の良さや東京圏への近さから、元来リゾートとして人気があったが、近年は「リトリートの杜」などの戦略を策定し、高齢者の移住にも力を入れている。その結果、転入が転出を大幅に上回り、人口減少が抑えられている。一方で、北杜市では、移住者が急拡大するなかで、元々無住だったエリアに移住者が住宅を建てるため、旧来からの集落で空き家が多く発生している。都市のスプロール化が進み、将来的には様々な課題に直面することが予想される。今後、転入者を如何にそうした空き家や集落内に誘導するかが課題となる。

-
5. 最近の高齢者移動の状況を踏まえれば、今後の介護政策・都市政策のあり方は下記の通り。
- A. 一般に市町村単位で作成される介護計画などを、中核的な都市を含む広域的な枠組みでも考える。とくに後期高齢者では、家族のいる都市部へ移動する例もあることから、公営住宅のような既存ストックのリフォームなどにより、家族との同居・近居を促すことで、介護の財政負担の軽減を視野に入れつつ、中長期的にはコンパクトな都市形成を模索する。
 - B. 高齢者誘致戦略の導入を図る自治体に対しては、政策を継続し続けられるだけの立地特性の見極めがポイントとなる。立地特性に恵まれた地域でも、選び続けられるために地域の魅力を向上させ、都市のスプロールを抑制し、既存ストックを可能な限り活用するなど、持続的な地域づくりが不可欠である。同時に、事業性を見極めや介護産業などのイノベーションの観点から、民間活力の有効活用が、政策の成否を左右する。
6. 政府が高齢者移住を支援する方針を打ち出したことにより、今後多くの自治体はその誘致に乗り出すことになろう。しかし、人口減少に向かうわが国においては、自治体間で限られた人口を取り合う発想よりも、それぞれの都市や地域が自らの資源や強みを生かす独自性の高い戦略を構築することで、中長期的に地域の持続性を維持・向上させていく発想が重要となる。

1. はじめに

高齢者の地方移住に対する注目が集まっている。民間組織日本創成会議が、今後予想される東京圏における高齢者の急増に伴う医療・介護サービスの需給のミスマッチ対策の一つとして、希望する高齢者の地方移住を提言した。これを受け国でも、「まち・ひと・しごと創生基本方針2015—ローカル・アベノミクスの実現に向けて（6月30日）」に、高齢者の地方移住を進める文言を盛り込んだ。

「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」

Ⅲ. 地方創生の深化に向けた政策の推進

4. 時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する

(4) 東京圏の医療・介護問題・少子化問題への対応

①東京圏の医療・介護問題への対応 (p.41)

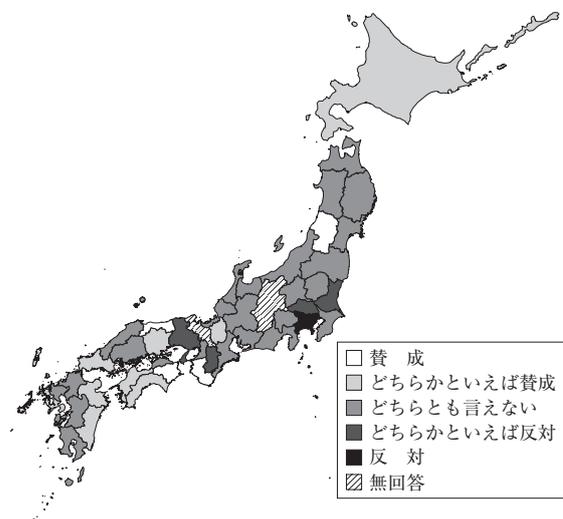
— 抜粋 —

東京在住者のうち、50歳代男性の半数以上、また50歳代女性及び60歳代男女の約3割が地方移住を予定又は検討したいとの意向を持っている。こうした希望の実現を図り、高齢者の地方移住の選択肢を支援していく。

地方の自治体では、こうした国の方針をおおむね好感している。共同通信社が実施した都道府県知事に対するアンケート調査では、高齢者移住政策に対し、東京圏、大阪圏の知事に反対が目立つ一方で、西日本を中心に「賛成」「どちらかと言えば賛成」が全国で13県を数えるなど、国の方針を支持する向きがある（注1、図表1）。すでに人口減少が進む市町村の一部では、今後積極的に元気なシニアを呼び込む方向性を打ち出している（注2）。

高齢者移住の受入れを前向きに検討する地方自治体がある以上、受入れ地域に一定のメリットがあることは容易に想像されるものの、一方で、将来的には地域における高齢化の一層の進展など、課題も予見される。そこで本稿では、とりわけ高齢者に注目し、全国の人口移動の現状を把握するとともに、高齢者移住の受け入れに先進的な地域の現状を分析することで、高齢者移住促進により生ずる課題を明らかにし、その解決策を模索する。

(図表1) 高齢者移住政策に対する知事の意向 (共同通信アンケート)



(資料) 共同通信社「高齢者の地方移住に関する全国知事アンケート」2015年6月実施より日本総合研究所作成

(注) アンケート質問「民間団体「日本創成会議」が東京圏（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）の高齢化問題に対応するため、東京圏の高齢者の地方移住を提言しました。東京圏の高齢者の地方移住を促進することについて、賛否をお聞かせください。」
図示する段階で、「どちらとも言えない」と回答した沖縄県を除いた。

(注1) 共同通信社が2015年6月に実施した「高齢者の地方移住に関する全国知事アンケート」。

(注2) 例えば、日本経済新聞2015年7月23日付夕刊1面「元気なシニアを呼び込め 200自治体、受入れ検討 経験を街づくりに」。

2. 高齢者の移動実態

(1) 高齢者の移住希望は過大評価の可能性

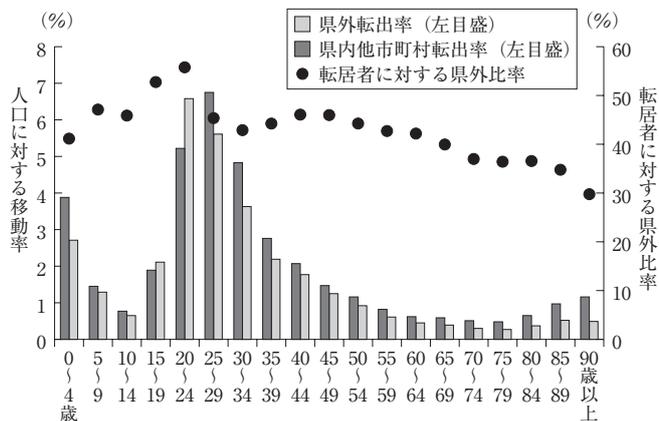
政府は、地方移住を希望する高齢者が多いことを政策の出発点としているものの、実際に移動する高齢者は、若い世代に比べて低水準にとどまる。1年間に移動（転居）する人口の割合は、県内他市町村間移動、県間移動ともに20歳代がピークで、各年齢層別人口の5%~7%に達する（図表2）。一方、60歳以上では、唯一90歳以上の県内他市町村移動者が1.2%となっている以外、すべての年齢層で1%に届かない。しかも、転居者における県外移動比率は20歳代前半が最大で56%に達し、50歳を超えると低下の一途となる。

政府の「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」では、2014年8月に実施した独自のインターネットアンケート調査（注3）を基に、「東京在住者のうち、50歳代男性の半数以上が地方移住を希望している」と結論付けたが、こうしたアンケートの結果に基づいて移住希望者の量的把握をする場合には、細心の注意が必要である。まず、内閣府が実施している世論調査やその他民間企業など、様々な機関により類似調査がなされているが、今回の政府アンケートは、一連の調査結果よりも移住希望がやや高めに出ている（注4）。

また、移住希望はあったとしても、個々人の様々な事情により、転居できる人は限定的であると考えるのが妥当である。政府のアンケート調査において、「50歳代男性の半数以上が地方移住を希望（50.8%）」とあるが、その過半が「（時期を問わず）検討したい」と夢を語っているレベルに過ぎず、具体的に「10年以内の移住を予定・検討」している50代男性は20%以下、女性に至っては10%に届かない。また、男性、女性とも移住適齢期である60代になると移住希望者が減少している。こうしたアンケート結果からあぶり出されるのは、定年退職を控えた50代男性が、将来的な移住を老後の選択肢の一つとしてイメージするものの、家族の反対やその他のハードルにより、徐々に移住意向をしばませていく姿である。

その結果、政府が地方移住のメインターゲットに据えていると考えられる60歳代前半の世代においては、実際に県外移動した人は、当該年齢層の0.5%（年間）に過ぎない。Uターンによる流出が多い東京都に限っては、同年代の県外移動率は1.0%であるが、ここには埼玉県・千葉県・神奈川県への転出が含まれる。60歳代前半の東京圏から圏域外への移動率は、全国平均に近い0.4%である。

（図表2）年齢別移動率および移動先の県内外比率



（資料）総務省「住民基本台帳人口移動報告」2014年より日本総合研究所作成

今後高齢者誘致に力を入れる自治体が増えることが確実視されるものの、目論見通り移住者を確保できる地域は少ないことが予想される。各自自治体で高齢者の移住政策を立案する際には、高齢者の移動希望を過大評価することなく、需要を冷静に見極めることが必要であると言えよう。

(2) 高齢者移動は年代により異なる動き

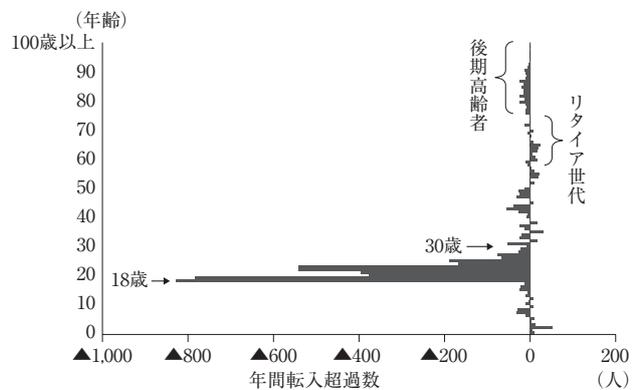
アンケートでは移住を希望する高齢者が多いことを示唆しているが、実際に移住するのはごくわずかである。具体的に秋田県を取り上げ、地方の県の人口移動の実態を明らかにする。

図表3は、秋田県の年齢別の転入超過数を示している。秋田県では、18歳～30歳の世代がゼロよりも大きく左側に振れており、この世代が仙台などの地方中枢都市や東京圏へ移転し、転出超過となっていることを表している。

秋田県では、会社を定年退職する60歳前後から前期高齢者に相当するリタイア世代(60歳～74歳)はわずかに転入超過となり、逆に後期高齢者(75歳以上)は転出超過となる。定年退職者が出身地にUターンするという話を聞くことが多いが、実際にはそうした事例はごく限られたものであるといえよう。

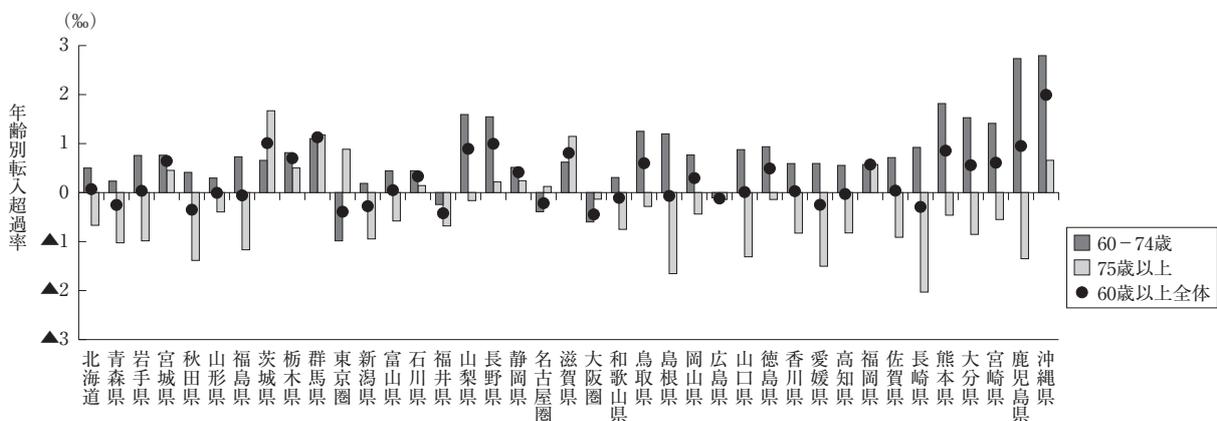
ただし、量的に少ないとはいえ、こうした高齢者の年齢層により生ずる逆向きの人口流動は、秋田県に限らず全国で見られる(図表4)。図中黒で示したリタイア世代は、大都市圏を除くほとんどの県で転入超過となり、とりわけ甲信、山陰、南九州、沖縄で顕著である。一方、灰色で示した後期高齢者は、

(図表3) 秋田県の年齢別転入超過数 (2013年10月～2014年9月)



(資料) 秋田県「H26年秋田県人口移動理由実態調査報告書」2015年より日本総合研究所作成

(図表4) 年齢別高齢者の転入超過率 (2013年10月～2014年9月)



(資料) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」「国勢調査」より日本総合研究所作成

多くの地方の県で転出超過となり、転入超過が目立つのは関東全域、滋賀県、沖縄県に限られる。リタイア世代の地方への移動と、後期高齢者の関東圏への回帰は、全国的な傾向と言えよう。

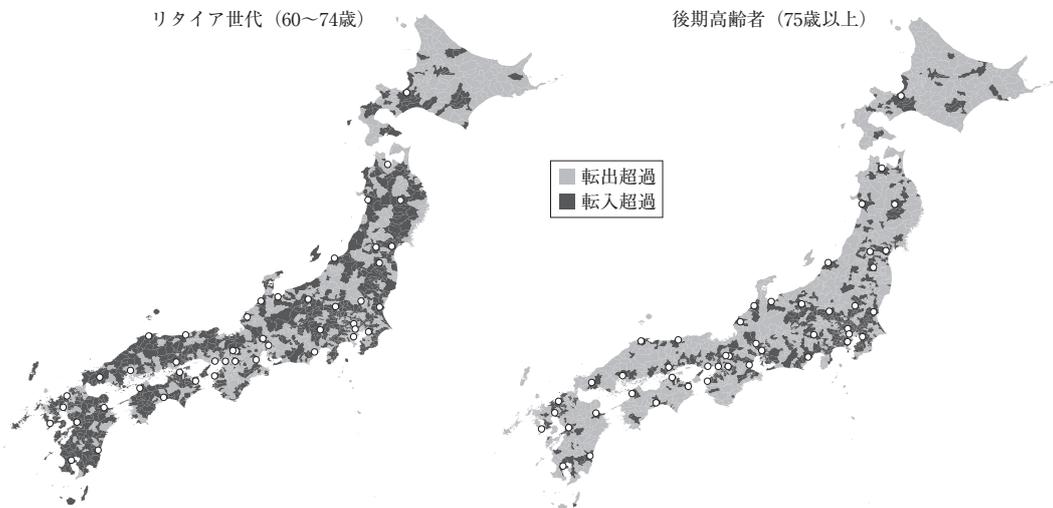
(3) 市町村レベルでも同様の動き

都道府県の転出入に見られる、「リタイア世代は地方へ、後期高齢者は関東圏へ」と同様の動きは、市町村レベルでも見ることができる。図表5の左図はリタイア世代の人口移動、右図は後期高齢者の人口移動を表し、それぞれ灰色は転出超過、黒が転入超過の市町村を表している。

リタイア世代（左図）は、東京圏では転出超過の市町村が多く、転入超過の市町村が西日本を中心に広く展開している。静岡市や広島市など、地方の県庁所在地やそれに準ずる中核都市でも転出超過が目立つ。一方で、後期高齢者（右図）では転入超過の市町村は絞り込まれ、東京圏、および各県の県庁所在地などごく限られた都市となる。

地方の郡部（町村）では、全年齢層で見れば人口流出に歯止めがかかっていないものの、特定の年齢層を切り取ることで、異なる動きが見出せる。東京圏を除く全国861の町村では、リタイア世代ではおよそ5割の自治体が転入超過で、逆に後期高齢者では65%の町村が転出超過となっている。

(図表5) 市町村別高齢者の転出入状況(2014年)(沖縄県を除く)



(資料) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」より日本総合研究所作成

(4) 後期高齢者の移動は子供との同居・近居が主因

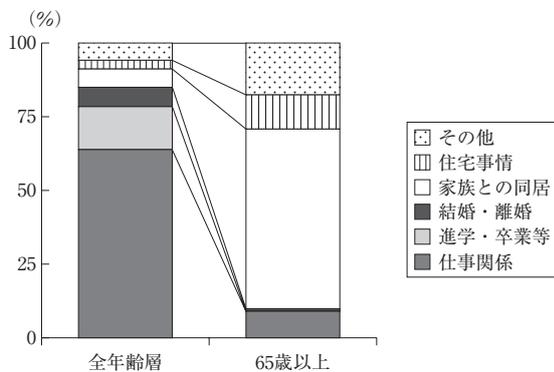
高齢者移動は、年代により異なる方向性を示している。人口流出が進む秋田県は、毎年「人口移動理由実態調査報告書」を出版している。それぞれの年代の移動理由について見てみたい。

まず、本報告書の平成26年版を基に、地方における人口移動の理由を概観する。秋田県の県外転出の理由は、全年齢層で見れば「仕事関係」と「進学・卒業」を合わせると75%を超えるが、65歳を超える高齢者では、「家族との同居」がおよそ60%を占める(図表6)。65歳以上では、移動者が高齢となって

いることもあり、家族との同居のうち、95%が子や孫との同居である。また、65歳以上で「家族との同居」に次いで多い「その他」は、施設入所、病気療養などを含んでおり、そうした目的の転居も多いことが分かる。

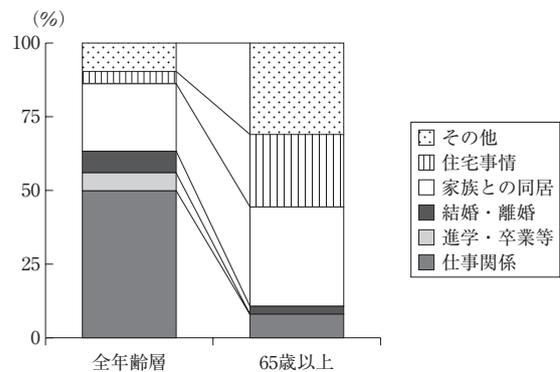
逆に、県外からの高齢者の転入理由に注目すると、転出と異なり、「家族との同居」が減り、「住宅事情」が増える傾向にある（図表7）。定年退職後、大都市から実家や農地の維持管理、場合によっては「家族との同居」に含まれると考えられる親の介護などのため、地元へUターンしている状況が推察される。

（図表6）年齢層別県外転出の要因



（資料）秋田県「H26年秋田県人口移動理由実態調査報告書」2015年より日本総合研究所作成

（図表7）年齢層別県内転入の要因

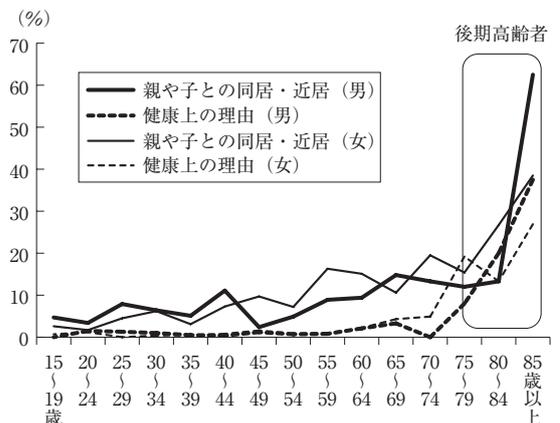


（資料）秋田県「H26年秋田県人口移動理由実態調査報告書」2015年より日本総合研究所作成

以上より、リタイア世代の大都市から地方への転出は実家や農地の維持管理のためのUターン、逆に後期高齢者の地方から大都市への動きは、子供や孫との同居、および施設入所であるとの仮説が成り立つ。

図表8は、国立社会保障人口問題研究所が定期的に行っている人口移動調査報告書の年齢別移動理由（一部）である。公表データには県内外、転入転出の区別はない。男女とも、年齢が上がるに従い「親や子との同居・近居」と「健康上の理由」の割合が高まり、85歳を超えると、男女とも移動理由の過半を占める。なお、後期高齢者の場合、「親や子との同居・近居」は子との同居または近居であり、健康上の理由の多くは、施設入所などであろう。したがって、地方在住の後期高齢者が、関東などの大都市に在住している子や孫に呼び寄せられるような形で移動しているとの仮説に違和感はない。

（図表8）5歳階級別移動理由（一部）



（資料）国立社会保障人口問題研究所「第7回人口移動調査報告書」より日本総合研究所作成

（注）2011年の調査であり、被災地である岩手、宮城、福島は含まない。県内移動かどうか、転入、転出の区別はない。

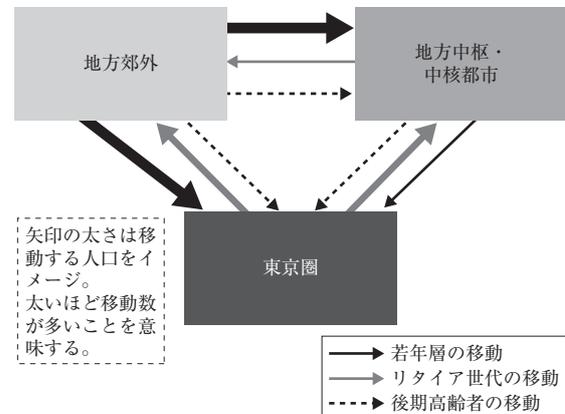
(5) 後期高齢者は若い世代の所在に影響される

以上の考察より、わが国の人口移動の概要を図表9にまとめた。若い世代は地方の郊外から地方の中核・中核都市や東京圏へ移動し、リタイア世代では一時的に地方の郊外へのUターンも見られるが、後期高齢者では、子との同居や施設入居などのため、再び都市部への回帰が起こる。

昨今、若い世代が東京に一極集中することが地方の衰退に拍車をかけているという論調が一般的であるものの、地方の郊外から地方の都市部への若者の移動も無視できない。既報（注5）の通り、年代別の人口比率を見れば、仙台市や福岡市のような中核都市は東京よりも若い世代が集積しており、人口減少が著しい県であっても県庁所在地クラスの都市には、若い世代の集積が見られる。

若い世代の流出が進む郊外の地域では、たとえ地元で職を持っていても、県庁所在地など一定規模の都市に移り住み、そこから地元に通勤するという例もある（注6）。若い世代は都市的な暮らしを求めて、県庁所在地などに移り住むため、郊外の居住者は高齢者中心となる。そうした状況で、郊外に住む高齢者が年を重ね、介護が必要となったり、郊外での暮らしが困難になったりする結果、都市部に暮らす子供らによる「呼び寄せ」という行為へとつながっている。

(図表9) 年代別人口移動のイメージ



(資料) 日本総合研究所作成

(注3) まち・ひと・しごと創生会議（第1回）資料「東京在住者の今後の移住に関する意向調査」、インターネット調査、東京都在住18～69歳男女1,200人、2014年8月21日(木)～8月23日(土)実施

(注4) 例えば、株式会社インテージリサーチによる「1万人の移住意向調査」では、東京圏在住者のうち、圏外への移住意向がある人は11.0%（2択）。インターネット調査、2015年3月16日(月)～18日(水)。

また、住宅・不動産情報サイトのO-uccinoによる「高齢者の地方移住」では、東京圏在住の65歳以上の男女では、移住希望者は16.7%（2択）。2015年6月30日発表。

内閣府が実施している世論調査でも、移住希望者の割合は、まち・ひと・しごと創生会議の調査が指摘するほど高くはない。2014年6月に実施した「農山漁村に関する世論調査」では、農山漁村への定住願望がある（ある+どちらかという+ある）と回答したのは、東京都都区部住民で35.0%（12.5%+22.5%）であった。ただし、2006年調査では、20.5%（9.1%+11.4%）であったので、希望者は増えている。

(注5) JRIレビュー「イノベーションによる地方都市の持続性向上―「東京一極集中説」と「地方消滅」に惑わされない地方再生―」2015年5月26日。http://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/8129.pdf。

(注6) 宮崎県小林市でのヒアリング結果。

3. 先進地域の現状

政府は、今回地方創生の一環として高齢者の地方移住に力を入れることにしたが、すでにそうした政策を導入している自治体がある。ここでは、北海道伊達市と山梨県北杜市を取り上げ、高齢者の誘致により地域にもたらされた変化について見てみたい。

(1) 北海道伊達市

A. 伊達ウェルシーランド構想

北海道伊達市は、北海道にあっては降雪量が少なく、気候が温暖であり、明確な高齢者誘致政策を打ち出す前から、道内各所からリタイア世代の居住地として人気があり、Iターンなどの移住者も比較的多かった。こうした地の利を生かし、高齢者を積極的に呼び込むことで、新たに生活関連産業が立ち上がり、女性や若者の雇用を促進するという理念のもと、2002年に官民協働でウェルシーランド構想プロジェクト研究会が立ち上がった。その後、構想に従い住宅供給が進められ、高齢者の移住とともに、実際に生活関連企業も起業された。

B. 伊達市における高齢者移住政策の効果

過去5年間の伊達市の転入超過数を人口ピラミッドに表した(図表10)。

10代後半から20代前半では、転出超過となっているものの、その他の世代はほぼ転入超過となっている。また、60歳以上のすべての年齢層で転入超過となり、全年齢層合計でも転入超過であった。政策効果の表れと言えよう。

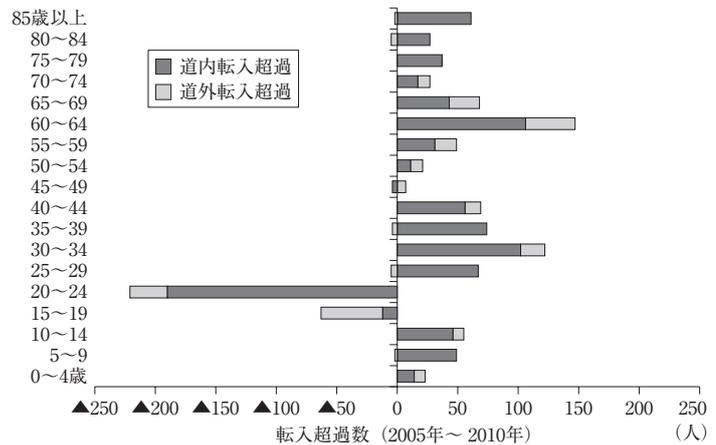
伊達市における転出入の特徴は、30歳代で大きく転入超過となっていることと道内からの転入が多いことが挙げられる。30歳代での転入超過は、高齢者の増加に伴い雇用が増加していることが貢献している可能性がある。また、10代後半から20代前半を除き、全世代にわたって道内からの転入が多いことは、人口流出が止まらない自治体(札幌市を除く)が多い北海道にあって、伊達市が道内移動者の数少ない受け皿の一つとなっていることをうかがわせる。

伊達市の戦略は、その他にも地域に様々なメリットをもたらしている。ここでは、北海道内の類似団体(注7)として、網走市、三笠市、滝川市を選び、人口や税収などを比較する。

まず、人口の推移をみる(図表11)。主力産業が石炭であった三笠市は人口の減少スピードが際立って速いが、網走市、滝川市も15年間で10%以上減少した。一方、伊達市の人口減少は緩やかであり、2010年頃までは、2000年対比で横ばいであった。転入が転出を上回っていた効果である。

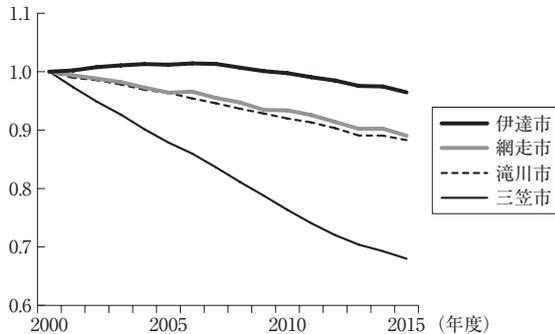
固定資産税収を見ると、近年伊達市の類似団体は減少が顕著であるが、人口流入のある伊達市では住宅開発もあり、地価下落が食い止められ、固定資産税収が維持されている(図表12)。もし、網走市と同様のペースで固定資産税収が低下していれば、伊達市の税収はおよそ3.2億円減少することが予想され、これは総税収の8%に相当する。こうしたことは、伊達市が取り組んでいるウェルシーランド構想が、地域戦略として一定の妥当性があったことを示している。

(図表10) 北海道伊達市の年齢別転入超過数(道内外別)



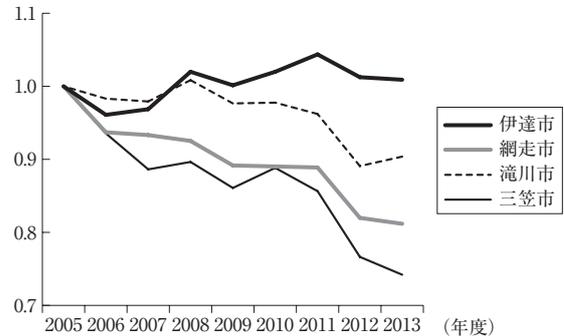
(資料) 総務省「国勢調査」より日本総合研究所作成

(図表11) 北海道伊達市とその類似団体の人口の推移
(2000年度=1)



(資料) 北海道「住民基本台帳」より日本総合研究所作成

(図表12) 北海道伊達市とその類似団体の固定資産税収の推移
(2005年度=1)



(資料) 総務省「市町村別決算概況」より日本総合研究所作成

C. 伊達市における高齢者移住政策の課題

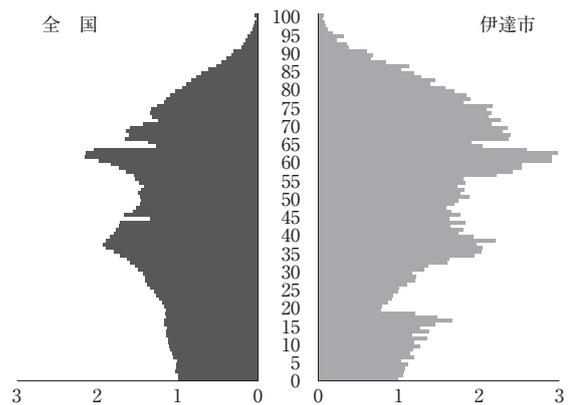
一方で、高齢者移住を進めたことにより、ここに来て歪みも生じ始めている。伊達市の人口ピラミッドを全国と比較することで、高齢者に偏った伊達市の人口構成がわかる。図表13に示した人口ピラミッドは、0歳児人口を1とした時の各年齢層の人口を示している。

全国も伊達市も、団塊の世代(図中では61歳～63歳)が最も多いことに違いはないが、その世代が、全国では0歳児の2倍程度にとどまっているのに対し、伊達市では3倍に達している。しかも、伊達市では後期高齢者の層がさらに厚く、例えば75歳では、全国が1.25であるのに対し、伊達市では2.16となっている。当初より想定されていたこととはいえ、高齢化率は高まりつつある。

今後もこの傾向は変わらず、伊達市の後期高齢者の割合は、北海道平均や類似団体との比較でも高めに推移する。国立社会保障人口問題研究所による人口の将来推計によれば、今後の伊達市の後期高齢者比率は、とりわけ高い三笠市を除く他の類似団体や北海道平均、全国平均を上回って推移する(図表14)。

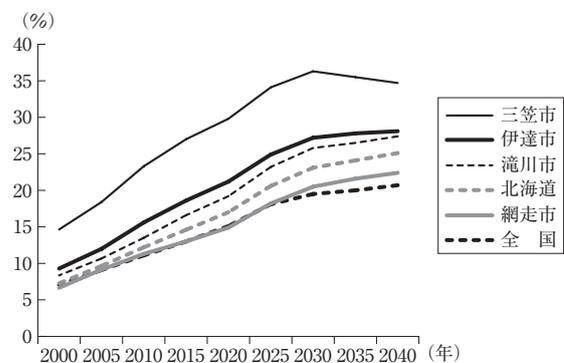
伊達市でもこうした現状を把握し、市としての財政負担の増加を予想している。「伊達市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画第6期計画」に

(図表13) 北海道伊達市と全国の人口ピラミッド
(ゼロ歳=1 2010年)



(資料) 総務省「国勢調査」より日本総合研究所作成

(図表14) 今後の後期高齢者率の予想



(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人口(平成25年3月推計)」より日本総合研究所作成

よれば、今後、後期高齢者の伸び率以上に、要介護認定者の急増を想定している(図表15)。2010年度を基準に考えれば、2025年度までに後期高齢者数は1.4倍となるが、要介護認定者数は2.1倍となる。これは、高齢者の増加だけでなく、年を追うごとに高齢者の年齢構成も高まり、要介護者が必然的に増加することが背景となっている。

高齢化率の上昇自体は、こうした政策を導入する以前から予想されていたが、近年はその高齢者の流入が頭打ちで、若い世代も流出超過となり、結果的に人口動態が流出傾向に転じ、誤算が生じ始めた。2010年以前の5年間は年平均60人程度の転入超過であったが、近年は転出超過の年も出現し、とくに生産年齢人口は転出超過が定着した。高齢者の転入超過も2005年～2010年までは年間40人以上あったが、2010年以降は15人にとどまる。

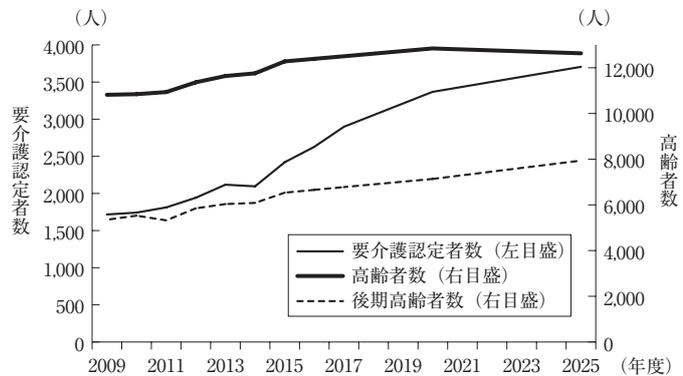
高齢者移住のポイントは、比較的若いリタイア世代の転入者を確保することである。リタイア世代は、健康でアクティブであることから、地域コミュニティの維持にとって欠かすことのできない人材との認識が一般的であり、多くの地方自治体における高齢者誘致も、こうした世代をターゲットとしている。近年、伊達市ではこの世代の流入が減っていることから、後期高齢者が極端に多い年齢構成となると同時に、地域コミュニティの持続性にも懸念が生じる。

伊達市の高齢者誘致政策の最も成功した点は、高齢者だけでなく、若い世代の流入が確保できたことであるが、それが近年転出超過に転じている。伊達市の政策は、バブル崩壊後の長期にわたる景気低迷期にあっては、若い世代も吸引しつつ、人口や税収の増加に貢献した。しかし、いったん景気が回復し、全国的に求人が増えてくると、介護関連の産業は若い世代の吸引力としての弱さが無視できなくなる。そうした産業に依存した自治体では、若い世代が転出超過となりやすく、今後伊達市では、高齢者比率の上昇ペースが速まることが懸念される。

政府による高齢者地方移住政策についての新聞取材に対し伊達市長は、「2008年以降は社会増(転入超過)が頭打ちで、一人当たり医療費が高くなっており、現状のままで再び高齢者を受け入れろと言われても難しい」としている(注8)。伊達市の高齢者誘致戦略が、曲がり角に来ていることを示唆している。

地域の持続性の観点からは、高齢者や若い世代の流入が途切れることなくコンスタントにあることが望ましい。若い世代は難しくとも、せめて高齢者のなかでも比較的若い世代のコンスタントな流入があることで、コミュニティ維持の担い手が確保される。しかし、伊達市ほどのポテンシャルに恵まれた地域でも、政策の曲がり角に差し掛かっていることが示すように、コンスタントな流入を確保することができる自治体は多くない。

(図表15) 北海道伊達市における要介護認定者の推移と見込み



(資料) 北海道伊達市「高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画」より日本総合研究所作成

(2) 山梨県北杜市

A. 北杜市の環境と移住者取り込み施策

山梨県北杜市は、田舎暮らしブームで注目が高まった地域であるものの、それ以前から環境の良さやわが国の一般的な田園風景とは一線を画す高原的な風景などにより、リゾートとして人気があった。近年は、単なるリゾートにとどまらず、北杜市でも「リトリートの杜」などの戦略を策定し、高齢者の誘致に力を入れている。

リトリートの杜とは、南アルプスと八ヶ岳に囲まれた自然環境を生かし、癒しの時間や空間を提供することで、都会から多様な世代を取り込む北杜市の政策である。具体的には、森林療養や温泉セラピー、農林業体験などのメニューを提供し、長期滞在者を取り込むことを目指す。長期滞在をメインターゲットとしているものの、移住も視野に入っており、東京からの近さもあり、近年は移住先としての人気も集めている。

北杜市でこうした取り組みが成功する要因を列挙すれば、下記の通りである。

- 多くの地元観光事業者がそれぞれ地域の魅力を高める努力をし、情報発信に努めている
- 地域のイメージに合致するような化粧品や医薬品の関連企業が進出し、PRやCSRを実施
- 同じ高原型リゾートである軽井沢よりも地価が安く、移住しやすい

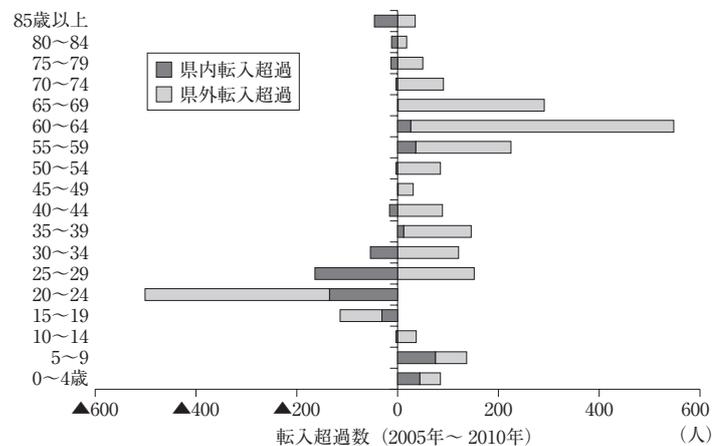
B. 北杜市における転出入の現状

図表16に、2005年～2010年の北杜市の年齢別転入超過数を移転の県内外別に示した。10歳代後半から20歳代前半では、大幅な転出超過となっているが、25歳以上に限定すれば、県外との人口の流出入では、一貫して転入超過となっている。一方、県内他市町村との人口の出入りは、34歳まで転出超過であり、その後はほとんど動きがなくなる。結果的に、全世代を通じた転出入では、県内移動は転出超過、県外移動は大幅な転入超過となっている。

北杜市に見られるこのような転出入の傾向は、特異である。一般には、前出の伊達市のように県内移動が中心の自治体が多い。北杜市でこうした特徴が表れる理由は、東京圏に近く、若い世代の転出が東京圏に引っ張られることと、東京圏の居住者から見て、北杜市が移住先として魅力的であることが指摘可能である。

とりわけ高齢者の移住先として人気が高く、55歳以上で県外からの転入超過が急拡大している。ピークは60～64歳であり、北杜市におけるこの世代は元々の人口を、5年間で13.1%押し上げた計算になる。

(図表16) 山梨県北杜市の年齢別転入超過数(県内外別)



(資料) 総務省「国勢調査」より日本総合研究所作成

C. 北杜市における転入超過増加の課題

多くの市町村で人口減少が大きな課題となっている状況で、北杜市のように転入が転出を大幅に上回るのは稀有な例であり、地域の持続性の観点から望ましいと言えよう。しかし北杜市では、移住者が急拡大するなかで、都市のスプロール化が進み、将来的には様々な課題に直面することが予想される。

図表17は、山梨県の過去10年間の人口変化を、1 kmメッシュで地図に落としたものである。甲府中心市街地で人口が減少し、その周辺部で増加しており、ドーナツ化現象が進んでいることを示している。

山梨県の北西部に位置する北杜市に注目すると、人口減少地域と増加地域が均衡しているものの、新規居住地域の広がりが見られる。新規居住地域は、無住だったエリアに、10年間で新たに居住者が現れた地域である。ここでは、こうした郊外の過疎地域や無住地域に点状に分布する新たな住宅地を、新たに開発された別荘地も含め、「新僻地集落」と呼ぶ。

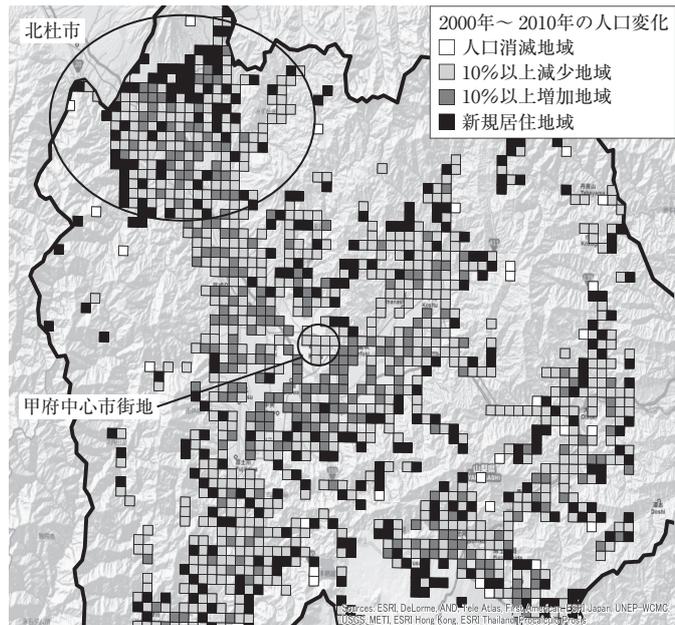
北杜市では、市域の一部が過疎地指定されており、そうした地域では人口が減少しているにもかかわらず、主として県外からの転入者が無住エリアに住宅を建てる傾向にあるため、都市の拡大が進んでいる。2010年までの10年間で新僻地集落の人口はおよそ4,500人となり、北杜市の総人口4.7万人と比較すれば、人口の11人に一人が10年前には無住地区だったエリアに住んでいることになる。ちなみに、同期間に、北杜市の人口は、1,000人ほどの減少であった。新規居住地域に人口流入が進む一方で、旧来の集落では人口が減少していることになる。

北杜市では、山林を開発して新たに住宅を建設する例が多いが、この背景には、北杜市のほぼ全域で実質的に都市計画による開発規制がかかっていないことがある。このため、農地以外は基本的に住宅を建設することが可能であり、見晴らしの良い傾斜地などは、二地域居住や移住のための住宅建設に格好の適地となっている。

北杜市における高齢者の流入は、将来的に伊達市長が示唆するような一人当たり医療費の上昇だけではなく、都市のスプロールという懸念材料ももたらしている。都市のスプロール、とりわけ新僻地集落のように、周囲から孤立した地域の新しい住宅は、全国のニュータウンが現在直面している様々な課題に、将来必ずや直面することになる。

新僻地集落は、公共交通網から外れており、場合によってはコミュニティが形成されていないことによる互助機能の欠如もあり、そもそも年齢の高い住人が多いこうした地域は、そう遠くない将来、生活

(図表17) 山梨県の人口変化 (2000年→2010年 1 kmメッシュ)



(資料) 総務省「国勢調査」より日本総合研究所作成

維持が難しくなることは想像に難くない。加えて、従来の別荘地の利用状況などを見れば、住民の入れ替わりが起りにくいことは容易に想像され、初期入居者一代限りとなる可能性が高いエリアといえよう。このような新僻地集落の形成は、実質的に限界集落もしくは消滅集落の予備軍の乱造となっていると危惧される。北杜市でも、旧来からの集落では空き家が多く発生している現状から、どのように転入者をそうした空き家や集落に誘導するかが課題と言えよう。

(注7) 総務省が、市区町村を人口と産業構造（産業別就業人口の構成比）から類似するグループに分けたもの。同じグループに分けられた自治体を類似団体と呼ぶ。

(注8) 2015年6月25日付日本経済新聞朝刊9面「高齢化、地方移住という処方箋」、2015年7月6日北海道新聞朝刊9面「＜月曜討論＞高齢者の地方移住促進は可能か＊高橋泰さん、菊谷秀吉さん」。なお、伊達市長は一人当たりの医療の増加を指摘しているものの、今のところ市の財政上、明確な負担増は見られていない。

4. 高齢者移住政策の方向性

政府では、高齢者に対し地方移住という選択肢を増やす政策を検討している。しかし、統計データから見れば、アンケートなどの結果に見られる移住希望の多さに過大な期待を寄せるべきではない。現在の高齢者の移動状況から見て、目論見通り高齢者を誘致できる自治体は少ないことが予想される。伊達市のような環境や立地に恵まれた都市でも、高齢者を吸引し続けることは難しく、参入自治体が増えるほど、人口の増加や財政的なメリットは一時的なものにとどまる例が増えることになる。

もっとも、若い世代に比べれば少ないとはいえ、高齢者でも一定の移動はみられる。リタイア世代では、実家や農地の維持管理、場合によっては親の介護などの必要性から、地方、とくに中小都市へのUターンを中心とした人口移動がみられる。後期高齢者では、自らの介護の問題などにより、東京圏のほか、地方の中核的な都市への逆流が生じる。そこで、前記のような必要性に基づき生じている人口流動をとらえ、地方の過疎地域の持続性を確保しつつ、同時に中核的な都市に人口を集めるコンパクトシティ化を図ることを第一に模索すべきである。

現時点で生じている人口流動を踏まえた地域政策の方向性を簡潔に述べれば、次の通りである。

○介護等、高齢者対策の方向性

近年の地方の居住形態を見ると、若い世代は都市的な暮らしを求め、親世代が暮らす地元からそれほど遠くない中核的な都市部に居住している例が散見される。また、後期高齢者は、介護施設への入所や子との同居のために大都市への移動が見られる。このため、郊外の小規模な自治体が単独で介護計画等を構築すると、サービス需給の見通しを誤る可能性もある。

そこで、地方の介護の体制を、中核都市を中心とする広域的な連携を念頭に置いたものとする必要がある。とくに過疎の小規模自治体が、施設整備や担い手不足の問題から、自前で介護体制を完結させることは困難となりつつあり、それを補完するうえでも、中核的な都市との連携は欠かせない。各自治体が独自の計画を策定するほか、周辺の大都市や県庁所在地などと連携する重層的な計画づくりが必要となろう。

また、後期高齢者が家族のいる都市部へ移動する際の受け皿として、公営住宅などの既存ストックの

活用が望まれる。UR（独立行政法人都市再生機構）では、「近居」という新しい発想のライフスタイルを提案している。子世帯、高齢者世帯が一定の条件のもと、物理的に近距離のURの賃貸物件にそれぞれ入居することで、家賃の割引を受けられることができる近居促進制度である。近居は、都市部の空き住宅の有効活用につながるるとともに、家族の安心感の醸成、郊外独居者に対する介護サービス供給の非効率の改善が期待され、都市のコンパクト化にもつながる。

○中小地方都市における高齢者誘致戦略

小規模自治体が高齢者誘致戦略を導入する際には、立地特性の見極めが重要である。継続的に高齢者や若者が流入してくるだけのポテンシャルがなければ、一時的な高齢者の流入をもたらすだけにとどまり、明確なメリットが見出せない可能性がある。ポテンシャルがあると判断できる地域にあっても、選り続けられるために地域の魅力を向上させ、都市のスプロールを抑制し、既存ストックを可能な限り活用するなど、持続的な地域づくりが不可欠と言えよう。同時に、事業性を見極めや介護産業などのイノベーションの推進の観点から、民間活力を有効活用することは、政策の成否を大きく左右する。

ところで政府では、まち・ひと・しごと創生基本方針2015において、日本版CCRCの推進をうたっている。日本版CCRC構想有識者会議が作成した『「生涯活躍のまち」構想（中間報告）』によれば、CCRCとは、東京圏をはじめとする地域の高齢者が、希望に応じ地方や「まちなか」に移り住み、地域住民や多世代との交流により健康でアクティブな生活を送り、必要に応じて医療・介護を受けることができるような地域づくりを目指すものとされている。

地方都市を中心に、日本版CCRCに意欲的な自治体は多い。政府の調査（注9）によれば、積極的に取り組む意向を持っている自治体は202団体、現在作成中の地方創生にかかわる地方版総合戦略に盛り込む予定の自治体は75団体である。

たとえCCRCによって高齢者を積極的に受け入れる場合でも、基本的な発想は同じである。郊外に高齢者向けの新たな街を建設するのではなく（注10）、Uターンはもちろん、リタイア世代のIターンも旧来の市街地や集落に誘導しつつ、介護が必要となる後期高齢者世代では、家族との同居もしくは近居を促すことが効率的である。かつ、一時的な流入増ではなく、流入が持続的となる仕掛けが必要と言えよう。

（注9）日本版CCRC構想有識者会議（第4回）配布資料 2015年5月14日。

（注10）『「生涯活躍のまち」構想（中間報告）』によれば、CCRCは、多様な街の形を提案しており、街なかタイプや田園地域型、既存ストックを活用した旧来の集落への誘導タイプなどが示されている。

5. おわりに

政府が高齢者移住を支援する方針を打ち出したことにより、今後多くの自治体はその誘致に乗り出すことになろう。しかし、わが国における高齢者の移動数は限定的であり、定年退職後のUターンや、介助が必要となった場合に家族のもとへ身を寄せるときなどに限られていた。田舎暮らしが注目を集めているが、その受け皿は北海道伊達市や山梨県北杜市など、それだけのポテンシャルを持った地域である。

人口減少に向かうわが国においては、自治体間で限られた人口を取り合う発想よりも、それぞれの都

市や地域が自らの資源や強みを生かす独自性の高い戦略を構築することで、中長期的に地域の持続性を維持・向上させていく発想が重要となろう。

参考文献

- ・閣議 [2015]. 「まち・ひと・しごと創生基本方針2015－ローカル・アベノミクスの実現に向けて」
2015年6月30日閣議決定
- ・日本創成会議 [2015]. 「東京圏高齢化危機回避戦略一都三県連携し、高齢化問題に対応せよ」2015年
6月4日発表
- ・藤波匠 [2010]. 『地方都市再生論』日本経済新聞社、2010年