

《地方創生再考シリーズ No.1》

2019年6月19日  
No.2019-008

## “人口”から地方創生戦略を検証する — 人口の一極集中是正と若者の地方定着の道筋は見たか —

調査部 上席主任研究員 藤波 匠

### 《要 点》

- ◆ 2014年に制定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略（以後、地方創生戦略）」が、見直し時期に差し掛かっている。ここまでの成果の振り返りと今後の第2期地方創生戦略策定に当たってのポイントについて、複数回に分けて、分析、提言を行う。その第1弾となる本稿では、過去4年間の人口の地域間移動について分析を行う。
- ◆ 「東京圏の転入超過数をゼロにする」という目標を掲げ、国・地方自治体がそれぞれ地方創生戦略を策定したにもかかわらず、東京圏の転入超過は増加傾向にあり、目標は達成できない見通し。地方でも深刻な人手不足になっているにもかかわらず、東京圏企業の積極採用の影響もあり、2018年には、2014年に比べ29の府県で転出超過が拡大し、その間、東京圏の転入超過数は24.7%増加した。
- ◆ 人口移動は、経済情勢や企業の雇用ニーズに影響を受けやすく、一部自治体が力を入れ、成果を誇示している移住促進政策も、人口の流入促進・流出抑止に明示的な効果は認められない。例えば、最も多くの移住者を獲得している長野県でも、県外からの転入者数が順調に増えている訳ではない。
- ◆ 地方においては、各地で地域の持続的な発展に有効と考えられる取り組みが実践されている。しかし、その成果は人口誘致に成功していないというだけで、過小に評価されている。地方創生戦略の再構築に向け、東京圏の転入超過や地方の移住者獲得にばかり注目した目標設定や政策形成のあり方を見直し、各自治体が不毛な消耗戦に走らないための工夫が必要であろう。
- ◆ 「東京圏の転入超過をゼロにする」という国全体の目標を取り下げ、まずは各地で若い世代が豊かに暮らせる環境整備を進めるべきである。たとえ地方からの人口流出がゼロにならなくても、補助金に依存した移住者獲得にばかり注力するのではなく、企業の生産性や市民活動の効率性を高め、地域に豊かさをもたらす地道な取り組みが正当に評価される地方創生戦略を立案すべきである。それらを着実に進めることが、人口減少時代に地域の持続性を高める活性化策と言えよう。

本件に関するご照会は、調査部・上席主任研究員・藤波匠宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-2460

Mail: fujinami.takumi@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

## 1. はじめに

2014年に政府が制定した「まち・ひと・しごと創生総合戦略（以後、地方創生戦略）」が、見直し時期に差し掛かっている。そこで、これまでの成果や今後の第2期地方創生戦略策定にあたってのポイントについて、複数回に分けて、分析、提言を行う。その第1弾となる本稿では、特に過去4年間の人口移動について掘り下げ、第2期の地方創生戦略策定のあるべき姿について考察する。

2018年までの進捗状況を概観すると、東京圏の転入超過数は増加基調にあり、主要な数値目標として政府が設定した「2020年に東京圏の転入超過数をゼロ」の達成は、極めて困難な状況にある。各自治体が策定した地方版の総合戦略においても、人口減少の抑制を目標とし、若い世代の定着に向け様々な政策を繰り出したが、大都市圏を中心とする景気の良さも手伝って、東京への人の流れを引き戻すことはできていない。政府自ら、目標の達成を断念したとの報道もある（注1）。

そもそも地方創生の取り組みの成果を人口移動の多寡で測ることについては、地方創生戦略策定時より、経済的な豊かさの地域間格差により生じる大きな人口流動のうねりに埋もれてしまう可能性が高いことが予想されていた（注2）。さらに、地域経済・社会の持続性向上に資する産業政策やまちづくり政策などは、成果が出るまで相当の時間を要することもあり、優先順位が低くなることが危惧された。

本稿では、人口移動の分析を基に、政府が目指した東京圏の転入超過をゼロにすることの意義や政策の妥当性について、改めて考察する。

注1：2019年6月13日NHKニュース7

注2：藤波匠『人口減が地方を強くする』2016年日本経済新聞出版社

## 2. 東京圏への流入拡大

### （1）地方で雇用創出も東京圏への流入止まらず

2014年に策定された地方創生戦略は、若い世代が出生率の高い地方に暮らした方が、わが国の人口を押し上げる効果が期待できるという基本的な考え方のもと、人口の東京一極集中是正を目指すものである。地方に雇用を創出し、10万人に上る東京圏の転入超過をゼロまで引き下げることが政策の柱となっている。

政府が策定した地方創生戦略において示された、4つの基本目標は下記の通りである。

#### 基本目標

- ① 2020年までの5年間の累計で地方に30万人分の若者向け雇用を創出する
- ② 2020年に東京圏から地方圏への転出を4万人増、地方から東京圏への転入を6万人減少させ、東京圏から地方の転出入を均衡（東京圏の転入超過10万人をゼロに）
- ③ 2020年に結婚希望実績指標を80%、夫婦子ども数予定実績指標を95%に向上
- ④ 「小さな拠点」の整備や「地域連携」を推進する

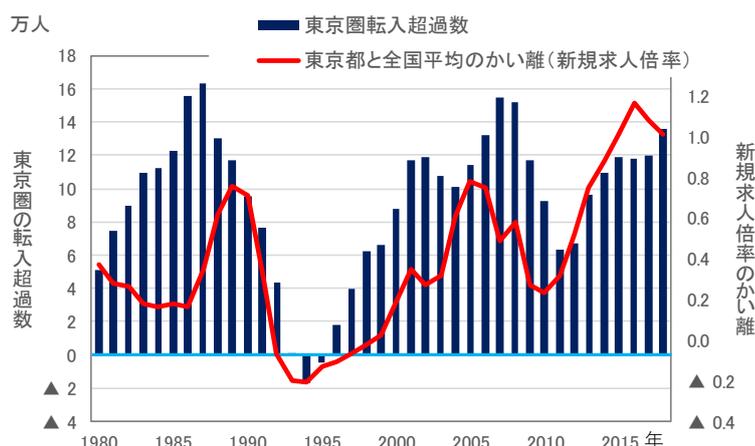
本稿では、4つの基本目標のうち、①と②について分析を行う。

各地方自治体で地方版総合戦略が策定され、その執行のために、国から毎年1000億円（総額）を超える地方創生推進交付金、地方創生拠点整備交付金が、主に地方の自治体に分配された。景気の堅調な拡大に交付金の効果も相まって、地方圏では、目標①を優に超える雇用が創出されている。

労働力調査による就労者は、東京圏を除く地域全体で、2014年から2018年までの4年間に164万人増えた。さらに、職業安定統計によれば、同地域において、2014年末に166万人だった有効求人数は、208万人へと42万人分増加した。各地で、就労者数が増えても、なお労働需要に供給が追いつかない状況にあることが分かる。

しかしながら、東京圏の転入超過は減少するどころか、逆に増加傾向にある（図表1）。2014年に10万9千人だった東京圏の転入超過は、2015年以降12万人程度で推移した後、2018年には13万6千人と前年比13%増となった。2020年に東京圏の転入超過をゼロにするという目標②の達成は、到底困難な状況にある。

図表1 東京圏の転入超過と新規求人倍率の推移



出所：総務省「住民基本台帳人口移動報告」、厚生労働省「一般職業紹介状況（職業安定業務統計）」

## （2）東京圏の転入超過が増える背景

総務省の「住民基本台帳人口移動報告」のデータを中心に、地方創生戦略が立案された2014年と、最新の2018年（データ更新の状況によっては2017年）を比較することなどにより、各県、各圏域の人口移動の動向を概観する。

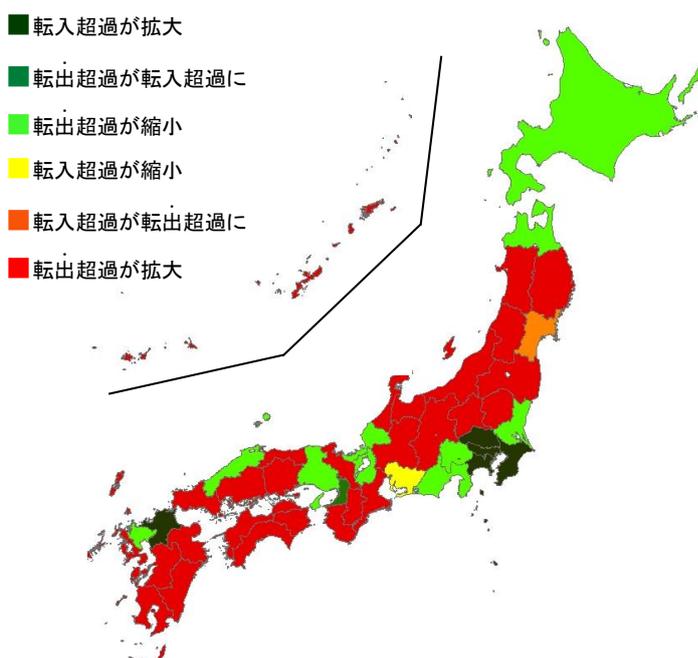
過去4年間を通して転入超過であったのは、東京圏を構成する1都3県（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）と愛知県、福岡県のみ。このうち愛知県は、転入超過は維持しているものの、年々転入超過数が減少傾向にある。また、大阪府は、転出超過から転入超過に転じた。なお、名古屋圏、大阪圏は、圏域全体では転出超過である。

残りの道府県のうち、29府県で転出超過が拡大し、宮城県は転入超過から転出超過に転じている（図表2）。

このように東京など特定の大都市に人口が集中する背景には、各地域の経済的な豊かさの差異がある。図表3は、2015年の一人あたりの県民所得と、4年間の各都道府県の転入超過率の関係を示している。三大都市圏は、圏域でまとめてプロットした。

概ね右肩上がりとなっており、地域の経済な豊かさが、人口を呼び込む上で重要な要因となっていることが改めて確認される。こうした状況は、景気が堅調で、景気対策としての公共事業費が抑

図表2 県別転出入状況の変化（2014年→2018年）



出所：総務省「住民基本台帳人口移動報告」

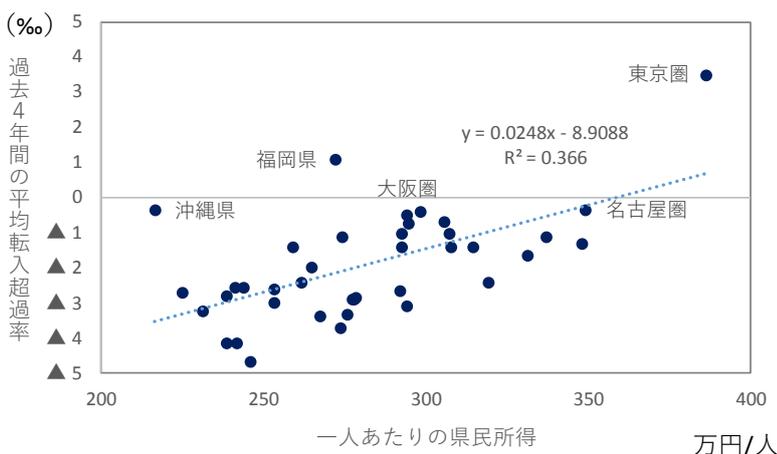
制的な時期には、似たような状況になることが知られており、2000年代を切り取っても、同様な図が描ける。

近年、とりわけ東京圏の転入超過数が増加傾向を示す背景には、東京における人手不足の影響が多分にある。足元、景気が堅調に推移しているため、全国各地で人手不足が生じているが、なかでも東京の求人倍率は高い状態を維持している。新規求人倍率について、東京都の値と全国平均の差異を計算すると、近年は、1980年以降例がないほどかい離して東京都の求人倍率が高いことが分かる(図表1)。そして1990年以降、新規求人倍率のかい離と、東京圏の転入超過数との間に高い連動性が見い出せる。

2017年の東京圏の転入超過数(日本人に限る)は、2014年と比較すると、およそ1万人増となった。これを1歳刻みの年齢データでみると、20歳~23歳の増加分だけで、およそ1万人に達する(図表4)。すなわち、東京圏の転入超過を押し上げているのは、22歳を中心とする大学新卒年代であることが分かる。東京都の新規求人倍率が他地域に比べて高いことからわかる通り、わが国経済をけん引している東京の企業が、好条件で若い世代の積極採用に動いているため、東京圏の転入超過数が押し上げられているとみられる。

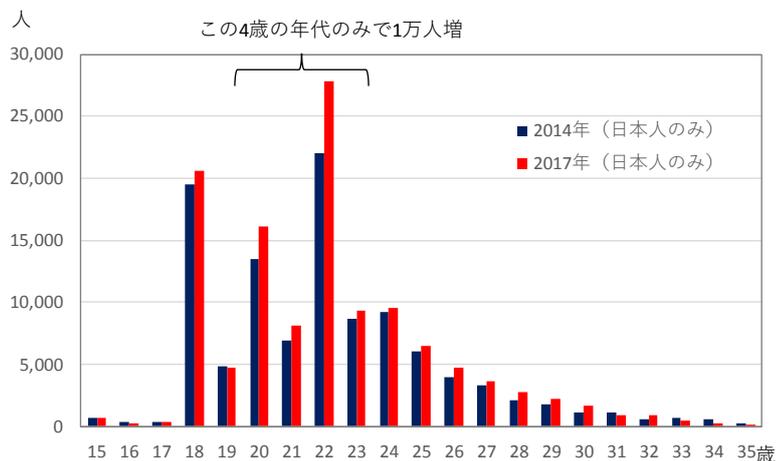
一方、地方でも人手不足感は高まっている。日銀短観の雇用人員D.I.を見ると、近年、とりわけ規模が小さい企業ほど「不足」とする企業が多いことが分かる(図表5)。一般に地方では、中小企業が雇用の中心な役割を担っており、近年地方でも人手不足は深刻な状況にあるものの、具体的な採用活動においては、東京の企業の後塵を拝していると言えよう。

図表3 道県、圏域別の県民所得と転入超過率の関係



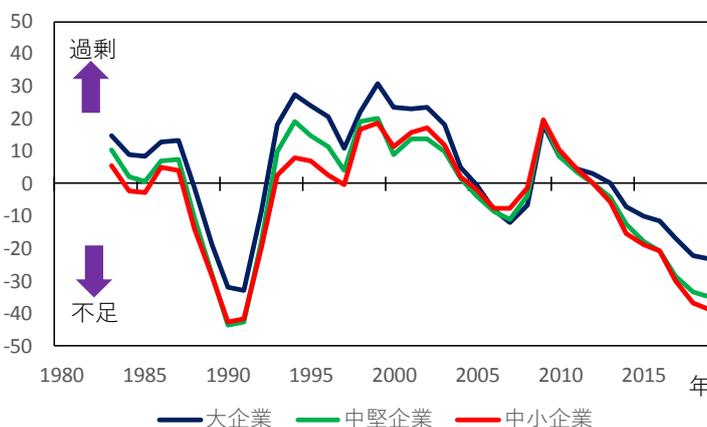
出所：総務省「住民基本台帳人口移動報告」、内閣府「県民経済計算」  
注：一人あたりの県民所得は、2015年の値

図表4 年齢別の東京圏転入超過数の変化(2014年と2017年)



出所：総務省「住民基本台帳人口移動報告」

図表5 企業規模別雇用人員D.I.



出所：日銀「短観」

### (3) 市区町村の人口移動はどう変わったか

東京圏の転入超過が増加しているということは、地方圏全体で見れば、地方創生戦略にもかかわらず、転出超過が拡大していることになるが、その状況は自治体によってまちまちである。なかには、移住支援策が功を奏し、転入者の獲得に成功している地域もあるが、多くの市町村で、転出超過が一層深刻になっている。

そうした状況を定量的に把握するため、全国 1741 市区町村を 2 つに分けて、転出入の変化を概観する。県・圏域別で転入超過が増えた東京圏、福岡県、転出超過から転入超過に転じた大阪府の市区町村をグループ A とし、それ以外の市町村をグループ B とし、転出入の状況を明らかにする。

2014 年と 2018 年の人口移動の状況を市区町村ごとに比較する（図表 6）と、グループ A では、転入超過が拡大した市区町村と転出超過が拡大した市区町村数がほぼ同水準にある。すなわち、転入超過傾向にあるグループ A であっても、すべての市区町村に人口が流入しているわけではなく、自治体間で人口の吸引力の優劣が明らかとなっていることが分かる。

一方、グループ B では、転入超過が拡大した市町村は 4.6%に過ぎず、転出超過が拡大した市町村は 37.7%に達する。地方創生戦略にもかかわらず、数多くの自治体で人口流出が加速したことが分かる。また、グループ B で転出超過から転入超過に転じた市町村は 120 団体、8.4%に過ぎない。すなわち、移住支援策などにより、それまで転出超過であった状況が、転入超過に転じたという市町村の事例を耳にすることもあるが、そうした自治体は例外的な存在であり、依然として多くの市町村が、人口流出や過疎にあえいでいるのである。

各自治体では、自ら作成した人口目標の達成をめざし、多少なりとも人口流出の緩和を図り、将来人口の減少に歯止めをかけることを目論んでいたものの、厳しい現実が突き付けられた格好になっている。政府が設定した 2020 年に東京圏の転入超過をゼロにするという目標も、現状では達成困難である。

## 3. 成功とされる地域でも人を引き留めきれしていない

### (1) 地方同士で限られたパイの奪い合いとならない工夫が必要

地方創生戦略の枠組みにより、年間 1 千億円以上の予算を地方創生交付金などの形で地方自治体に分配し、一部の自治体では、若い世代の流入増により、過疎の状況に改善がみられる地域も出てきたとの評価もある。しかし、全体的な人口移動の結果を見れば、その成果を実感することは難しい。東京への人口集中が続く現状では、結果的に、決して多くはない若い移住希望者を、地方同士で取り合っている格好となっている。

もちろん、地方創生交付金などの予算的裏付けが無ければ、東京への人口集中はさらに進んだはずとみることも可能であるが、その検証は容易ではない。地方自治体が「移住者」としてカウントし

図表 6 市区町村別転出入状況の変化(2014年→2018年)

	グループ A 東京圏・大阪府・福岡県		グループ B 左記を除く道府県	
	市区町村数	割合 (%)	市町村数	割合 (%)
転入超過が拡大	66	21.0	65	4.6
転出超過が転入超過に	43	13.7	120	8.4
転出超過が縮小	71	22.5	478	33.5
転入超過が縮小	46	14.6	76	5.3
転入超過が転出超過に	27	8.6	150	10.5
転出超過が拡大	62	19.7	537	37.7

出所：総務省「住民基本台帳人口移動報告」

注：表中の色分けは、図表 2 の凡例と合わせてある

ているのは、あくまで行政のサポート制度を利用して移住した人の数に過ぎず、移住者全体を補足しているわけではない。

例えば、最も多くの移住者を取り込んでいる県の一つとされる長野県は、2014年以降急激に移住者が増えている（図表7）。先に指摘の通り、これは行政の制度を利用して移住した人の数に過ぎない。一方で、長野県から他県へ移住してしまった数はカウントしておらず、正味の移住者数は把握できていない。

別の視点では、長野県の場合、住民基本台帳上で「県外からの転入者」とされる人の数は、長期にわたって緩やかに減少傾向にあり、

移住者が増えた2014年以降においても、微減傾向に変わりはない。転入超過数も、▲2600人～▲3600人の間で推移しており、依然として転出超過の状態にある。移住者が増えているとは言っても、結局は県外から転入してくる人の一部が、様々な支援措置を受けられる行政が用意した制度を利用した人数をカウントしているに過ぎず、その規模も転出超過を反転させるほどにはなっていない。

そもそも人口移動は、経済情勢や企業の雇用ニーズに影響を受けやすいものであり、東京圏の転入超過をゼロにするという目標設定自体に無理があったとも考えられる。しかも、地方創生戦略が、各自治体に転出超過状態の改善を求めたため、手っ取り早く成果につながる移住者の獲得に力を入れてきたが、期待通りの成果を得ている自治体は少なく、逆にそれが自治体の政策から自由度を奪っている可能性すらある。

地方自治体の担当者への聞き取り調査によれば、多様な政策メニューの中には、地域の持続的発展に資すると考えられ、実際に手ごたえを感じられるような取り組みもあるが、そうした取り組みが、短期的な視点に基づく評価によって人口の維持、あるいは増加に効果なしと判断されてしまえば、次年度から予算が付かなくなるリスクがあるということである。また、各種施策を通じて若い世代を呼び込み、転入者数を押し上げるようになるには、第1期地方創生戦略でターゲットとした5年という時間は短すぎるとの指摘もあった。

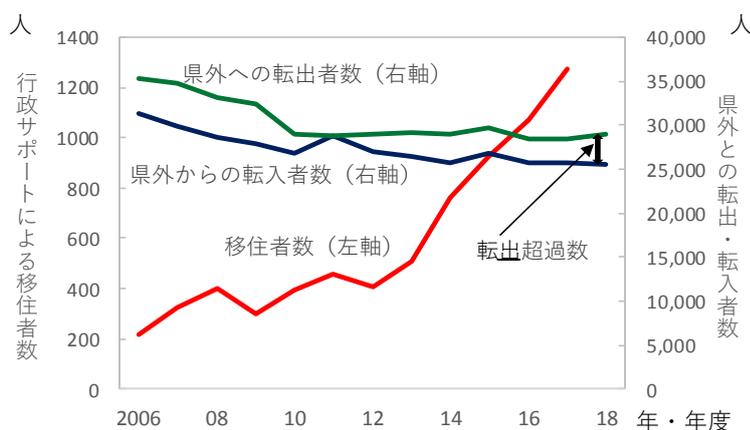
## （2）転出超過の市町村が失敗とは言い切れない

近年、地方における転出超過自治体の中にも、地元出身者、移住者を問わず若い世代が活躍し、注目を集めているような市町村もある。その中には、着実に地方の経済・社会の持続性を高めるような取り組みを実践しているにもかかわらず、転入超過とはなっていない自治体も少なくない。

以下では、そうした事例を紹介する。

- **島根県**は、徹底した移住者に対する支援、職業紹介、とりわけ医療福祉系従事者となるものに対する支援に積極的で、近年移住者の獲得に成功しているとされる。それでも、県全体では2014年に1601人だった転出超過数が2018年に1457人と、わずかに減少したに過ぎず（▲9%）、転出超過からの脱却を見通すことは難しい状況である。
- **島根県雲南市**は、NPOが中心となり、コミュニティナースという地域における新たな役割を定

図表7 長野県の移住者数の県外からの転入者数の推移



出所：長野県資料、総務省「住民基本台帳人口移動報告」

着させたほか、地域産業の活性化に取り組むなど、若い世代の活躍が目覚ましいが、転出超過数は増加傾向にある。なお、コミュニティナースとは、看護師が過疎地などに暮らしながら、地域作りや高齢者の健康づくりなどを実践する活動を担う働き方である。

- **徳島県神山町**は、サテライトオフィスが集積し、リモートワークを実践する人が多く移り住んでくる。飲食業など、移住者向けの様々なサービスを提供する人材も移り住むなど、過疎の町から移住希望者注目の町へと一変したという認識が一般的であるが、転出超過数は2014年対比で20%ほど増加した。
- 優れた景観を活かして「写真の街」や家具製造の街としても名高く、近年移住者が集まる街として注目を集める**北海道東川町**では、特色ある移住支援策を実施。2014年に41人だった転入超過数は2017年には108人と、67人の増加となった（日本人のみカウント）。ただし、東川町は、隣接する旭川市のベッドタウンとしての側面も持っており、増加した転入超過人数67人のうち過半数の34人は旭川市との間での人口移動の結果である。東川町では、県外に対する吸引力と同等以上に、旭川市から人口を呼び込む力が働いているといえる。

なお、旭川市は、近年転出超過数が拡大傾向にあり、2014年に▲239人だったものが、2017年には▲830人となっている。旭川市は、北海道のなかでは、札幌市に次ぐ中核的な都市であり、多くの周辺都市からの人口流入がある一方で、札幌市や東川町などの隣接町村への人口流出の方が勝り、全体としては大幅な転出超過となっている（注3）。

上記事例は、転入超過となっていない自治体も多いが、地方創生の視点からは、優れた取り組みの実践がみられる。目先の移住者獲得にばかり注力することなく、長期的な視点で地域経済の活性化や住民本位のまちづくり、市民活動の活発化など、地道な取り組みを実践することがより重要であると言えよう。また、各地方自治体の取り組みが、人口誘致に成功していないという一面的な基準で過小評価されている状況にあるとすれば、地方創生戦略の再構築に向け、目標設定のあり方を根本から見直し、自治体が移住希望者を奪い合う不毛な消耗戦に陥らないよう、工夫を凝らす必要がある。

注3：旭川市周辺では、当麻町、比布町も転入超過となっている。

#### 4. 新たな地方創生戦略の策定に向けて

これまでの4年間を振り返ると、各市町村それぞれの取り組みにもかかわらず、必ずしも移住者の獲得を目標通り達成できたわけではなく、転出超過が拡大した例の方が多い。そもそも東京圏の転入超過を5年でゼロにするという政府の目標設定には無理があり、各地方自治体がそれに振り回され、消耗戦を余儀なくされた面は否定しえない。

個々の取り組みの中には、着実に若い世代の定着をもたらし、地域産業の活性化に資するものもあるだろう。にもかかわらず、転出超過が拡大している場合には、わが国全体の経済の動きや周辺市町村との人口の奪い合いの影響が、個々の取り組みの効果を上回ったものと考えられる。移住者の獲得を最重要課題に位置付けてしまえば、地域の持続性にとって意義ある政策の効果が、外部要因による人口の流動性に埋もれてしまい、適正に評価されず、かえって地域社会の持続性を損なうことが危惧される。

政府は、新たな地方創生戦略において、再び東京圏の転入超過の抑制に言及し、新たなターゲットの時期を設定しようとしているとの報道もあるが（注4）、それではこの4年間の失敗の轍を踏むことになる可能性が高い。「地方活性化の本質」を吟味しないまま、移住者誘致や若者の定着にこだわり続ければ、これまで以上の補助金のばらまきとならざるを得ない。

新たに地方創生戦略を構想し直すにあたっては、これまでの政策を振り返り、個々の政策ごとに、持続的な地域の発展に資するかどうかという評価軸で吟味することが必要である。その上で、「東京圏の転入超過をゼロにする」という国全体の目標を取り下げ、まずは各地で若い世代が豊かに暮らせる環境整備を進めるべきである。たとえ地方からの人口流出がゼロにならなくても、補助金に依存した移住者獲得ばかりに傾注すること無く、企業の生産性や市民活動の効率性を高め、地域に豊かさをもたらす地道な取り組みを着実に進めるべきであり、それこそが人口減少時代に地域経済・社会の持続性を高める活性化策と言えよう。長期にわたる地方創生戦略の方向性を定める時期だけに、慎重な議論が求められる。

引き続き、各地の子供の出生数の変化に関する分析や、第2期地方創生戦略の具体的な取り組みの方向性について検討を行い、順次レポートをしていくことを予定している。

注4：2019年6月13日 NHK ニュース7

以 上

#### 【参考資料】

- ・藤波匠『人口減が地方を強くする』2016年日本経済新聞出版社
- ・森川正之『生産性 誤解と真実』2018年日本経済新聞出版社