

《アベノミクスを考える No.8》

2015年2月3日

No.2014-49

地方都市再生①; 若者はどこにいるのか？

—“東京一極集中”説に潜む地方創生策の落とし穴—

調査部 主任研究員 藤波 匠

《要 点》

- ◆ わが国全体で若い世代が減少傾向にあるなかで、東京への人口の一極集中が、地方都市住民の世代バランスを悪化させ、地方の衰退に拍車をかけているとの見方が浸透しつつある。政府は、そうした見方に基づき、地方創生に向け東京圏への転入超過を抑制し、若い世代の地方への定着を図る姿勢を明確に打ち出した。
- ◆ しかしながら、1人あたりの域内総生産が高く経済活動が活発な地域ほど、転入超過率は高い傾向にあり、働き手である若い世代が東京へ流入することは、自然な動きといえよう。
- ◆ 逆に、相対的に好調な経済を背景に、現在東京は地方に比べ良好な雇用環境を維持しているが、東京圏への転入超過数は、過去の好況期に比べ低い水準にとどまっている。少子化を背景に、一極集中とされる東京でも、若い人材を集めることが難しくなりつつあるのが実情である。
- ◆ いまわが国で最も人口吸引力が強いのは、東京ではなく、仙台市や福岡市のような広域圏における中核都市である。高齢者と若い世代の人口ウエイトで見れば、これらの都市は、東京圏よりもバランスが良く、都市としての持続性は高いといえよう。衰退著しい地方の県庁所在地でも、若年層に一定の集積が見られる。結果的に、それら地域や東京への人口の供給源となっている地方の中山間地域で、人口流出が止まらない構図となっている。
- ◆ 地方の経済・都市政策において、東京対地方という対立構造に目を奪われ、“東京に吸い取られる若者”というイメージに固執し、人口を奪い合うという観点からの議論に陥ることは好ましくない。厳然として存在する経済力の地域格差を無視した政策で無理やり東京への流入を押しとどめようとすれば、効果が一時的なものとなりがちな補助金や従来型の公共事業に依存した政策に偏ることになりかねない。
- ◆ 地方の経済活性化や都市再生を図ることができれば、その結果として東京と地方に最適な人口バランスがもたらされるはずである。都市再生の面では、まずは地域全体が連携し、地方の強みである居住環境の快適性を一層向上させるとともに、弱みである利便性の低さを技術革新などにより改善していく政策が求められる。

本件に関するご照会は、調査部・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

1. はじめに

地方都市の衰退が言われて久しい。わが国全体で若い世代の減少が進むなか、特に地方から東京への若い世代の流出が、地方都市の衰退に拍車をかけ、それが国全体の少子化につながっているとの見方が浸透しつつある。政府は、地方創生を推進するに当たり、若い世代の地方への定着を図り、東京への人口の一極集中を抑制する姿勢を明確に打ち出した。

しかし、人口が経済活動の活発な地域に移動することは、至極当然のことである。逆に、“東京への若い世代の一極集中”とはいうものの、近年のわが国人口の分布や移動の状況を精査すれば、必ずしも若い世代の東京への流入規模は大きいとはいえない。むしろ、地方が大都市に一方的に人材を供給するという以前のような状況からは、脱しつつあるというのが、正しい見方である。

本稿を含む一連の地方都市再生シリーズのレポートでは、①現状は“東京への一極集中”とは言い切れず、②都市に対するニーズの変化と県レベルおよび都市圏レベルでの人口の偏在にこそ地方都市衰退の主因があり、③都市の“機能”に注目することで、地方都市衰退のペースを緩和すべきであること、などを示す。

シリーズ第1稿となる本稿では、“若者はどこにいるのか？”をキーワードに、若い世代の都市間移動の現状を明らかにするとともに、若い世代の地方定着を目的とした政府の政策の妥当性について検証を行う。

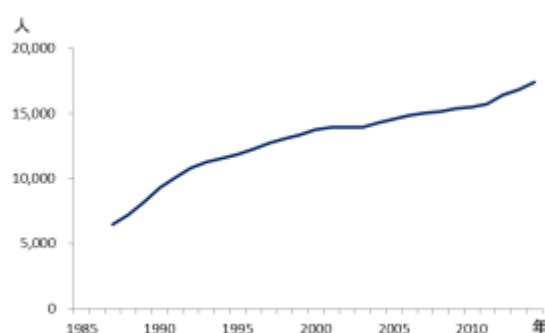
なお、本稿において「地方の中核都市」は、東北における仙台のような複数の都道府県にまたがる広域圏の中で中核となっている都市を指す。

2. 都市の持続性と若者の存在

都市の持続性を考える場合、財政的な視点と人口ピラミッドにおける世代バランスの視点がある。本稿では、基本的に後者の人口の世代バランスについて議論を行うこととする。

持続性のある都市づくりを検討するうえで、20歳～30歳代の若い世代の重要性があげられる。千葉県佐倉市のユーカリが丘では、「街の成長管理」をキーコンセプトに、1979年の分譲開始以来、ディベロッパーを中心にインフラ整備や住宅供給が計画的に進められてきた。そのため、若い世代の流入もあり、現在でも人口は増え続け（図表1）、高齢化率は千葉県全体の21.5%より低い18.7%となっている²。

図表1 ユーカリが丘における人口の推移



(資料) ユーカリが丘公式ポータルサイトのデータより、日本総合研究所作成
 (注) 各年1月末の人口

¹ 東京都の出生率が、他地域に比べ極端に低いことを根拠とした議論。

² 宮ノ台、ユーカリが丘、南ユーカリが丘をユーカリが丘とした。データは、2010年国勢調査。

逆の例として、高度成長期に東京近郊で開発された多くのニュータウンでは、分譲撤退型という言葉が示す通り、ユーカリが丘のような開発コンセプトは存在せず、同一世代が一斉に入居したため、近年地域全体の高齢化が深刻化し、“オールドタウン”なる言葉で評されることもある。街の持続性を高めるためには、長期的視座による開発と多様な世代がバランスよく居住していることが重要とされる。“街”よりも広域の“都市”レベルであっても、同様に年齢構成のバランスが取れていることが、持続性を測る一つの指標となる。

わが国全体が進む少子化により、高齢世代に比べ若年世代は少数派となっている。人口ピラミッドより、団塊の世代（2010年当時60歳～64歳とした）の人口を1とした時、20歳代前半の世代の人口は、男女とも0.6強にとどまる（図表2）。こうしたなかで、東京への人口の一極集中が進み、とりわけ地方において都市の持続性が危機に瀕しているという認識が一般的ではないだろうか。

次章では、減少しつつある若年世代はどこに暮らしているのか、についてデータから検証する。

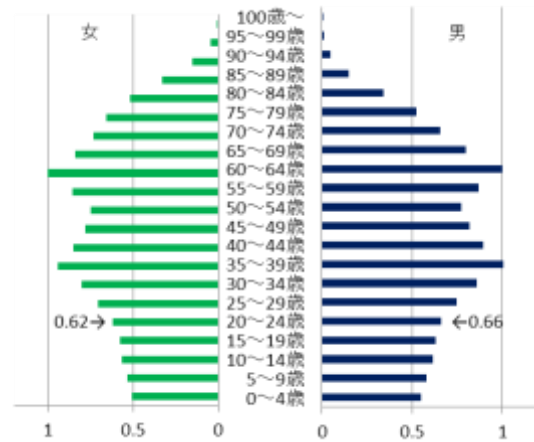
3. 若者はどこにいるのか？

(1) 東京一極集中の現実

近年、東京圏³（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）における転入超過数は年間10万人程度で推移している（図表3）。名古屋圏や大阪圏が長期にわたり流入と流出が拮抗するなか、東京圏のみ転入超過が続いており、まさに“一極集中”の様相を呈しているように見える。

しかも、地方からの流出は、ほぼ若い世代に

図表2 わが国の人口ピラミッド（2010年）



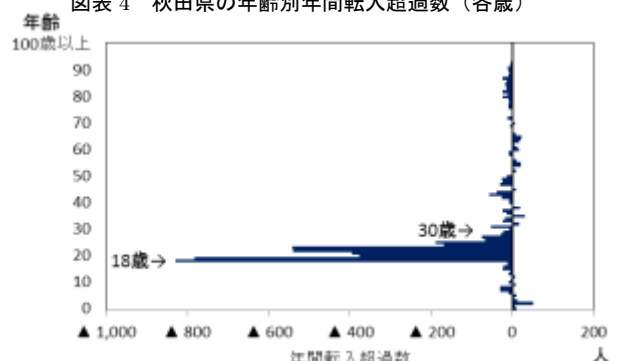
（資料）国勢調査より、日本総合研究所作成
（注）60～64歳の人口を1とし、各年齢層の人口を60～64歳に対する比で示している。

図表3 圏域別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」より、日本総合研究所作成
（注）東京圏：東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県
名古屋圏：愛知県、岐阜県、三重県
大阪圏：大阪府、兵庫県、京都府、奈良県

図表4 秋田県の年齢別年間転入超過数（各歳）



（資料）IEAデータベースより、日本総合研究所作成
（注）2013年10月から2014年9月までの転入超過数。18歳～30歳くらいまでは、大きくマイナスとなっており、転出超過となっていることを意味する。

³ 一体的な経済圏を築いている東京圏は、県単位ではなく、東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県を一つの地域ととらえ、人口移動を考える。名古屋圏、大阪圏も同様。

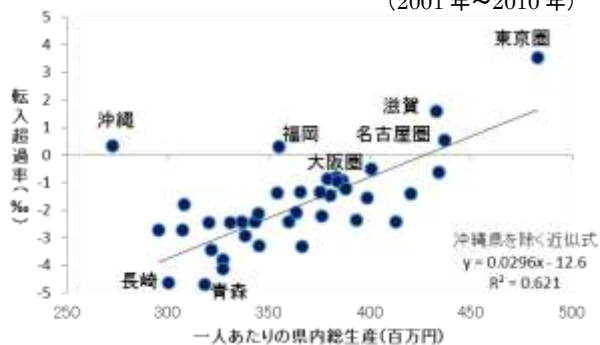
限られる。人口流出の多い秋田県のデータが示す通り、県境をまたぐ人口移動は、高校卒業の18歳から就職、転勤やUターンなどがひと段落する30歳くらいまでに集中し、その後は極端に減る⁴（図表4）。秋田県では、2014年（2013年10月～2014年9月）の転出超過数4,500人の9割が18歳以上30歳以下に集中している。なお、秋田県の例では、20歳代後半でも転出超過になっているが、大学卒業後のUターンなどによる逆流（転入超過）が認められる県もある。

名古屋圏、大阪圏の経済が伸び悩むなかで、東京圏にのみ若い世代が集まっているため、“地方から若者を吸い上げる東京”のイメージが定着しつつある。地方の活性化、人口減少の抑制などの観点から、こうした動きは好ましくないとの指摘が多く見られ、安倍政権が進める地方創生も、そうした認識に基づく地方への若者の定住促進策が中心となっている。

しかしながら、人口が経済活動の活発な地域に移動することは、至って当然のことである。図表5は、圏域もしくは各県の2001年～2010年における一人あたりの県内総生産と転入超過率の関係性を散布図に示したものである。それによれば、沖縄を除き、1人あたりの県内総生産が高い地域ほど、転入超過率が高い傾向にある。中長期的に見れば、人は経済活動が活発な地域に流れやすいことを示唆している。

逆に、現在の東京の経済状況から考えれば、転入超過は以前に比べ低い水準にとどまっていると見ることも可能である。これまで東京圏の転入超過数は、東京都の有効求人倍率の全国平均に対する相対的な高さ（基準化変量）に連動してきた（図表6）。すなわち、東京で景気が良くなり雇用が生じると、地方から東京に人が流入する構図となっていたことを意味する。しかし、2009年以降に限ってみれば、全国平均に対する東京都の求人倍率は、過去最高に匹敵する高い水準にありながら⁵、東京圏への転入超過数は、バブル期やリーマンショック前のピーク時には大きく及ばない。一極集中とされる東京でも、堅調な雇用環

図表5 地域・各県の一人あたりの県内総生産と転入超過率
(2001年～2010年)



(資料) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」、内閣府「県民経済計算」より、日本総合研究所作成

(注) 三大都市圏のみ、圏域で表記。近似した式及び線は沖縄を除いて算出。

図表6 東京都の有効求人倍率と東京圏の転入超過数



(資料) 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」より、日本総合研究所作成

(注) 東京都の有効求人倍率の基準化変量 = (東京都の有効求人倍率 - 各都道府県の有効求人倍率の平均) / (各都道府県の有効求人倍率の標準偏差)

⁴ 実際には、移動が減るのではなく、30歳を超えると転入と転出が均衡するようになるため、見かけ上移動が減っているように見える。

⁵ 2014年に限ってみれば、東京都の有効求人倍率基準化変量は、過去34年間で最も高い水準にある。

境の割に、人口吸引力は衰えつつあるといえよう。

(2) 若者の集積は地方の中核都市に

前節で見たように、近年は、一人勝ちに見える東京においても、堅調な雇用環境の割に、人口の流入は低調である。一方で、中山間地域の集落等では若者の流出に歯止めがかからず、高齢化が極度に進んでいる現状がある。

では、現代の若者はどこにいるのか。以下、その問題を検討する。

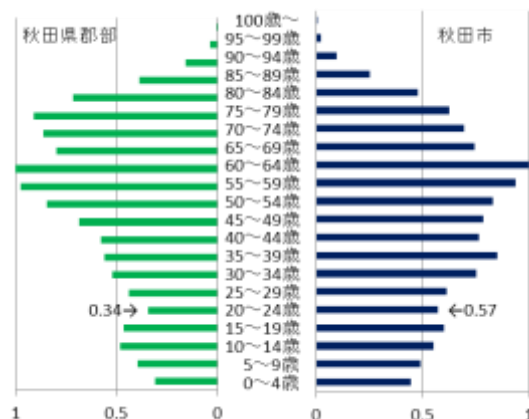
図表 7～12 は、2010 年の国勢調査に基づく地域別の人口ピラミッドで、図表 2 と同様、団塊の世代に相当する 60 歳～64 歳の人口を 1 とした場合の比により各世代の人口を表す。すでに図表 2 で示した通り、わが国全体では、男女とも、若い世代は団塊の世代に比べて少なく、20 歳～24 歳では男 0.66、女 0.62 となっている（男女平均で 0.64）。

人口減少が著しい県として秋田県、島根県、および人口は減少しているものの、多世代同居の割合が高く、世帯収入も高い石川県、富山県の人口ピラミッドを例示する。この人口ピラミッドは、男女別ではなく、地域別に示してあり、右側が各県の県庁所在地、左側が各県の郡部（町村の合計）の人口ピラミッドである。

まず、人口減少が著しい秋田県、島根県では、図表右側の県庁所在地の人口ピラミッドでは、20 歳～24 歳は、団塊の世代（60 歳～64 歳）に比べて、それぞれ 0.57、0.62 となっており、全国平均をわずかに下回る水準である（図表 7、図表 8）。しかし、両県の郡部では、それぞれ 0.34、0.33 と、大幅に低下している。すなわち両県では、郡部からの若い世代の人口流出が著しい一方で、県庁所在地が人口流出をせき止めるダムの機能を一定程度果たしていると推察される。

石川県、富山県の県庁所在地は、20 歳～24 歳がそれぞれ 0.76、0.55、両県郡部は、0.62、0.42 であった（図表 9、図表 10）。特に石川県は、県庁所在地である金沢市への若者の集中が顕著で、加えて郡部においても若い世代が多く、同地域の 20 歳～24 歳の人口は全国平均に達している。

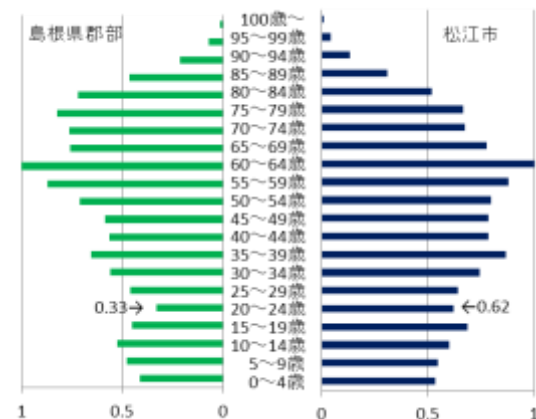
図表 7 秋田市・秋田県郡部の人口ピラミッド（2010 年）



(資料) 国勢調査より、日本総合研究所作成

(注) 60～64 歳の人口を 1 とし、各年齢層の人口を 60～64 歳に対する比で示している。

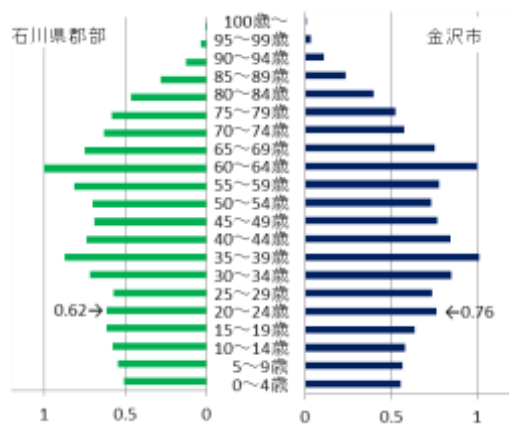
図表 8 松江市・島根県郡部の人口ピラミッド（2010 年）



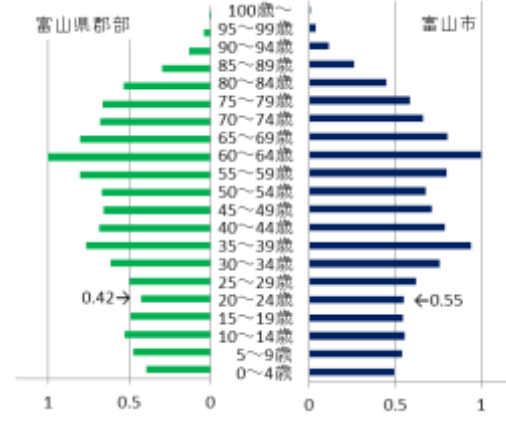
(資料) 国勢調査より、日本総合研究所作成

(注) 60～64 歳の人口を 1 とし、各年齢層の人口を 60～64 歳に対する比で示している。

図表9 金沢市・石川県郡部の人口ピラミッド（2010年） 図表10 富山市・富山県郡部の人口ピラミッド（2010年）



(資料) 国勢調査より、日本総合研究所作成
 (注) 60～64歳の人口を1とし、各年齢層の人口を60～64歳に対する比で示している。

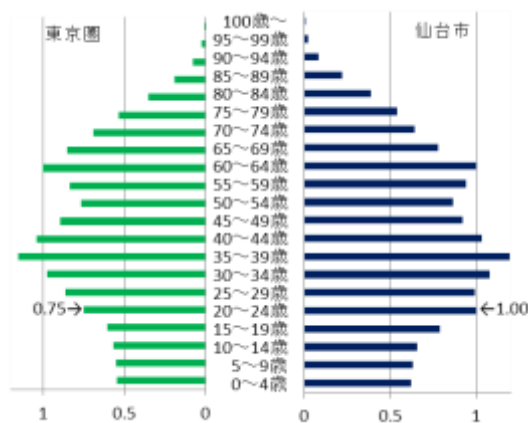


(資料) 国勢調査より、日本総合研究所作成
 (注) 60～64歳の人口を1とし、各年齢層の人口を60～64歳に対する比で示している。

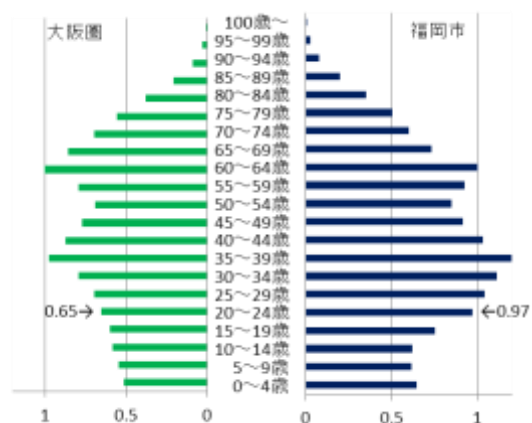
次に、広域圏における中核都市として、仙台市、福岡市を取り上げ、東京圏、大阪圏の人口ピラミッドと比較する。図表11では、右側に仙台市、左側に東京圏を示し、図表12では右側に福岡市、左側に大阪圏を示した。

図表11から、仙台市の若い世代の人口吸引力の高さが分かる。仙台市の20歳～24歳は、団塊の世代（60歳～64歳）と同水準（1.00）であり、東京圏の0.75を大きく上回っている。仙台市は、多くの大学や企業の集積により、宮城県を含む東北全域はもとより、全国から若い世代を吸引することに成功し、持続性の高い都市を築いている。一方東京圏では、一般的な地方の県庁所在地よりは若い世代のウェイトが厚いものの、わが国経済をけん引するグローバル都市として十分な水準であるかどうかは別途議論が必要であり、少なくとも今後急激に膨らむ高齢者に対する介護の担い手としては、不十分ともいえる。人口ピラ

図表11 仙台市・東京圏の人口ピラミッド（2010年） 図表12 福岡市・大阪圏の人口ピラミッド（2010年）



(資料) 国勢調査より、日本総合研究所作成
 (注) 60～64歳の人口を1とし、各年齢層の人口を60～64歳に対する比で示している。



(資料) 国勢調査より、日本総合研究所作成
 (注) 60～64歳の人口を1とし、各年齢層の人口を60～64歳に対する比で示している。

ミッドから見れば、東京圏よりも仙台市の方が、世代バランスが良く、都市としての持続性が高いことは明白である⁶。

同様に、図表 12 から人口吸引力における福岡市の強さと大阪圏の弱さが見て取れる。仙台市同様、福岡市の 20 歳～24 歳は、団塊の世代（60 歳～64 歳）と同水準（0.97）であり、大阪圏の 0.65 を大きく上回っている。大阪圏は、近年人口流入が少ないこともあり、若い世代の割合は、東京圏よりもさらに低く、全国平均の水準にある。

以上の分析より、世代バランスの観点で若い世代の層が厚いと言えるのは、仙台市や福岡市のような、地方における広域圏の中核都市であり、それに劣後する形で東京圏、地方の県庁所在地が続いている。東京への人口流入が続くなか、大阪圏や地方の中山間地域の人口吸引力が衰えたことで、仙台・福岡など地方の中核都市への人口集積が顕在化してきたとみるべきである。

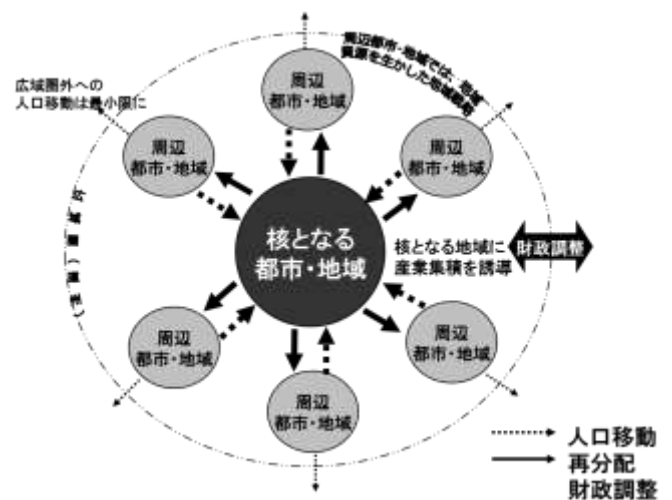
地方の発展のため、地域が広域的に成長戦略を構築し、その中核的な都市を人口流動のダムとして機能させるべきであることは、従前から望まれていた方向性である⁷（図表 13）。仙台のように、大学や企業が集積している中核都市への人口集中は、今後も進展する可能性が高い⁸。

（3）東京への人口集中問題の本質

現政権では、地方創生の名のもと東京圏への転入超過を抑制し、若い世代の地方への定着を図ろうとしている。地方の経済的発展は、わが国の経済成長に不可欠な要素であるものの、厳然として存在する経済力の地域格差を無視した政策で無理やり東京への流入を押しとどめれば、様々な矛盾が生じることが予想される。

たとえば、戦後東京圏が転出超過となったのは、1994 年と 1995 年の 2 年間しかない。90 年代は、バブル崩壊後の景気対策として未曾有の公共事業が実施され、その金額が最大となったのが 90 年代中盤である（図表 14）。そのため、94 年、95 年を中心に、90 年代は東京都の有効求人倍率は他地域に比べ低い状態が続き、それにより東京圏への転入超過も低い水準

図表 13 広域圏における人口流動のダムのイメージ



（資料）藤波匠『地方都市再生論』より転載

⁶ 若い世代の存在だけをとれば、東京都は仙台市と同様の人口バランスとなるが、東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県は、人口移動が極めて活発で、地域間の通勤・通学なども多く、一体的な経済圏を構築していることから、広域で一地域と考えている。

⁷ 藤波匠『地方都市再生論』2010年 日本経済新聞出版社 281ページ～284ページ

⁸ 地方における人口の地域間バランスについては別途議論を要する。

に抑えられた（5 ページの図表 6 参照）。地方に若い世代を押しとどめるには、東京よりも地方における雇用機会を増やす必要があり、その手っ取り早い手法が公共事業なのである。

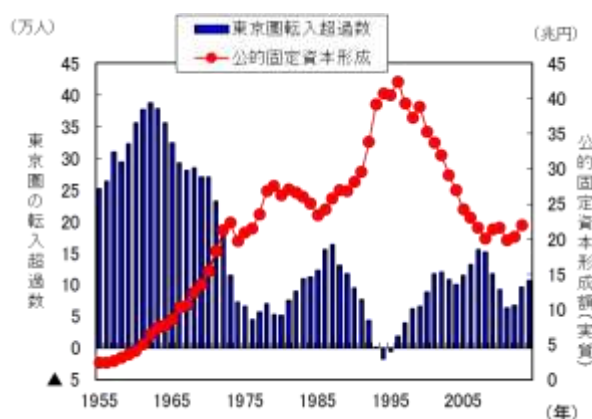
現政権では、公共事業に依存しない地方再生策に苦心しているが、依然として地方では公共事業待望論が根強く、難しいかじ取りを迫られている。そこで浮上している政策の一つが、地方在住者に対するプレミアム商品券等の給付である。国の 2015 年度予算案には、地域で発行できる 4,200 億円分の商品券向け交付金が盛り込まれている。1999 年に発行され、結果的に政策効果が乏しかったとされた地域振興券に類似した政策である。

一口に 4,200 億円というが、これを東京圏の年間転入超過数 10 万人で均等に分配すると考えれば、1 人あたりの受取金額は、民間企業給与所得者の年間給与 414 万円⁹にほぼ匹敵する 420 万円となる。実際にはこうした配布方法はとられることはないが、金額的には、一時的に東京圏への転入超過数をゼロにできるだけのインパクトのある政策となり得る。地方から東京への人口移動を能動的な政策によって抑制しようとするれば、このように効果が一時的なものとなりがちに補助金や従来型の公共事業に依存した政策に偏ってしまうことが懸念される。

やはり、国内における社会的人口移動は、あくまでも経済的な地域格差などを背景とした“結果”にとらえるべきであろう。それを無視し、若い人材の地方定住を無理にでも進めようとするれば、財政面に禍根を残したり、世代バランスの持続性に問題が生じたりすることになる。

地方政策で考えるべきは、わが国全体で少子化・人口減少が進むなか、①若い世代が長期にわたって定着することを可能にし得る産業や雇用機会を如何に維持・創出するか、②暮らしの快適性や機能を如何に高めていくか、ということに、焦点を当てるのが望まれる。①は、地域経済の底上げを考え、地域全体が連携し、すでにある産業や中小企業を育て、新たな産業を興す地道な産業政策である。②は、地方の強みである居住環境の快適性を、景観や環境を保全することなどにより一層向上させるとともに、地方の弱みである利便性の低さを技術革新などにより改善していくことである。

図表 14 公共事業費と東京圏の転入超過数の関係



(資料) 内閣府「国民経済計算」、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

(注) 公的固定資本形成額を公共事業費とした。公的固定資本形成のデータは、1993 年と 1994 年が接続していない。

⁹ 国税庁の民間給与実態統計調査結果（2013）。1 年間勤続したものの平均。

4. おわりに

地方の経済・都市政策において、東京対地方という対立構造に目を奪われ、“東京に吸い取られる若者”というイメージに固執し、人口を奪い合うという観点からの議論に陥ることは好ましくない。地方の経済活性化や都市再生を図ることができれば、その結果として東京と地方に最適な人口バランスがもたらされる。地方でいきなり大きな雇用を無理やり生むことに腐心するのではなく、地方において着実に産業を育成し、都市の暮らしをより快適なものとする努力を積み重ねることが必要といえよう。

地方都市再生シリーズの次稿では、人口減少が進む中山間地域や一定の人口集積がありながら衰退が止まらない県庁所在地クラスの都市を中心に、人口の偏在に注目し、今後の都市のあり方について検討を試みる。

参考文献

- ・小峰隆夫「公共投資回帰では何も解決しない」中央公論 2013年12月号
- ・藤波匠『地方都市再生論』2010年 日本経済新聞出版社
- ・増田寛也ほか「提言 ストップ「人口急減社会」」中央公論 2014年6月号