

人口減少時代の 持続可能な地域づくり

一般財団法人地域総合整備財団（ふるさと財団）理事長、元復興庁事務次官 末宗 徹郎

日本全国の自治体が 人口減少に直面している現実

皆さん、こんにちは。ふるさと財団の理事長をしております末宗徹郎と申します。

本日ご参加の自治体を人口規模で見てみると、一番小さいところでは2,700人、一番大きいところで69万人と規模の大小はありますが、現在、または近い将来人口減少に直面して、コミュニティをどう維持しよう、産業をどう活性化しようなど課題がたくさんあるのではないかと思います。

人口減少に適応しながら持続可能な地域づくりをどうやっていけばいいのかということは、恐らく、それぞれの自治体や地方議会で盛んに議論がなされているかと思います。こうした様々な課題に対して、私がこれまで地方創生や過疎対策等に携わった経験を生かしながら、皆さまの参考になるお話をできればと思っております。

1. 戦後80年の地域づくり政策の俯瞰

高度成長期に三大都市圏と 地方の格差拡大

2025年は、ちょうど戦後80年の節目の年でもあります。80年の間に、時代の流れが高度経済成長期、安定成長期、低成長期と日本経済が変化する中で、人の動きも大きく変化をし、それに伴い政策課題、国の地域づくり政策も変化をしてきました。まずその全体像を俯瞰しましょう。

1945年にアジア太平洋戦争で敗戦をしたときの日本の人口は7,200万人でした。

それからサンフランシスコ平和条約で主権を回復した後、1950年代の半ばから1973年くらいが高度経済成長期で、年平均10パーセント程度の成長をし、東京圏だけでなく名古屋圏、大阪圏、いわゆる三大都市圏に人口が集中します。都市と地方との格差が拡大したため、「国土の均衡ある発展」というフレーズで、都市と地方の格差是正が課題となり、1970年に「過疎地域対策緊急措置法」が制定されます。この法的としては、過疎地の人口の過度の減少防止、生活環境等の地域格差の是正ということで、財政力の弱い人口減少の著しい市町村を対象に補助率のかさ上げや過疎債などの財政支援が実施されました。

1972年に発表された田中角栄内閣の「日本列島改造論」は、工業を全国に再配置し、新幹線、高速道路、情報通信の全国ネットワークの形成によって地方の過疎と都市の過密、公害問題を一挙に解消するという構想でした。しかしながら、開発候補地での土地の買い占めや地価上昇、インフレが起り、田中首相の辞任などもあり日本列島改造論は途中で終わります。

「地方の時代」、 さらに中央集権行政の問い合わせへ

高度成長期の半ばで人口は1億人を超え、第2次ベビーブームで人口はまだまだ増えていましたが、オイルショックを契機に経済も低迷期を迎えます。そして、1970年代の後半から「地方の時代」ということが呼ばれるようになりました。背景には、工業化によって公害も発生し、人間復興、地

末宗 徹郎（すえむね てつろう）

略歴

千葉県出身。東京大学法学部卒業後、1983年自治省（現総務省）入省。
地方勤務は岡山県、奈良県課長、茨城県総務部長。総務省では過疎対策室長、地方債課長、財政課長などを歴任。内閣府で地方分権改革に従事。第2次安倍内閣の地方創生発足時から4年間勤務。2019年復興庁事務次官に就任。退任後は福島復興再生総局事務局長などを経て2022年から現職。



方の再評価という視点の中で、こうした社会思想が出てきたわけです。この流れの中で1980年、大平正芳内閣のときに「田園都市国家構想」が提唱されます。「都市に田園のゆとりを、田園に都市の活力を」というキャッチフレーズです。

しかし、また少し経済が回復して安定成長期に入ると、今度は三大都市圏ではなく東京圏への一極集中が生じ、その是正が課題となります。また、当時の補助金行政は各省の縦割り運営で画一的で

したが、もっと地方の自主性を尊重すべきということも政策課題になります。

そこで1988年、竹下登内閣のときに「ふるさと創生」が打ち出されます。ふるさと財団もこの時に発足しております。「自ら考え自ら行う地域づくり」を掲げたふるさと創生は、中央が型にはめるのではなく、地方が知恵を出して中央が支援をするという発想の転換のもと、市町村の自主的・主体的な地域づくりを支援するために、規模の大小

戦後80年の地域づくり政策の全体像

	政治・経済社会	主な政策課題	国の地域づくり政策
1945年	45年 アジア太平洋戦争敗戦(人口7200万人) 47~49年 第1次ベビーブーム 51年 サンフランシスコ平和条約(主権回復)	戦後の地方自治制度改革	市町村の体制強化
1955年	50年代半ば~73年頃 高度経済成長期(年平均10%)	3大都市圏への人口集中 地方との格差拡大	均衡ある国土の発展 都市と地方の格差是正
1965年	67年 人口1億人 71~74年 第2次ベビーブーム 73年 第1次オイルショック		56~61年 昭和の大合併 70年 過疎地域対策緊急措置法 72年 日本列島改造論
1975年	73~91年 安定成長期(年平均4%)	地方の時代 画一的な補助金行政 東京圏への人口集中	80年 田園都市国家構想
1985年	93年 バブル経済崩壊	地方の自主性の尊重 東京一極集中の是正	88年 ふるさと創生 88年 多極分散型国土形成促進法
1995年	低成長期 中央集権行政の問い合わせ ゆとりと豊かさの追求	地方分権 地域価値の創造	95~01年 第1次地方分権改革 99~10年 平成の大合併 2000年 過疎地域自立促進特別措置法
2005年	08年 日本の人口ピーク(12800万人) 人口減少社会の到来	人口減少対策	14年 地方創生 まち・ひと・しごと創生法
2015年			21年 デジタル田園都市国家構想 24年 地方創生2.0

出所：著者作成

に関係なく、全国の市町村に一律1億円の地方交付税を交付しました。

その後、政治の場において中央集権行政を問いたい直そう、そして同時に、バブル経済の崩壊を機に、ゆとりと豊かさを求めようという流れになります。

1995年から「第一次地方分権改革」が始まり、国と地方の関係を、「上下・主従の関係」から「対等・協力の関係」へということが提唱されました。国あるいは都道府県から市町村への権限移譲も進み、市町村の体制強化ということで、平成の大合併となりました。

また、過疎対策も、2000年に「過疎地域自立促進特別措置法」が制定され、地域格差の是正に加え「美しい国土の形成」という目的が追加されます。都市と地方の格差をなくすという発想だけではなく、地域の価値に気づき、その価値を磨くという大きな流れがこの時期に出てきました。

ここまででは、人口減少の地域はあるものの、日本全体で見るとずっと人口増加の時代でした。人口増加期の地域づくり政策の方向性をまとめると、次の4つが大きなポイントになるでしょう。

- ①中央集権から地方分権へ
- ②格差是正から地域価値創造へ
- ③都市と地方の共生
- ④東京一極集中の是正

2008年をピークに人口減少期に突入 東京一極集中は依然解消されず

日本の人口は2008年の1億2,800万人をピークに人口減少の時代に入ります。今後100年間で約110年前の水準に戻るといわれています。出生率は地域差はあるものの低下は否めません。そんな中、依然として東京一極集中の状態は続いています。欧米諸国と比べても、その集中度合いは非常に高い傾向にあります。東京一極集中の背景には、やはり若者の意識に、魅力的な仕事あるいは大学が地元にはない、地方は男女の固定的な役割意識があり息苦しい、といった理由があるようです。

こうした中で人口減少がどんどん進むと、経済社会にどんな影響が出てくるのかといえば、働き手の減少に伴い、私たちの生活に大きなウェイトを占める社会保障、この持続可能性が困難になる

といった問題が浮上します。もう1つ、地方の立場からすると、地域経済社会が成り立たなくなってしまうという深刻な問題も出てきています。

人口減少による地方の弱体化は、都市部にも影響を及ぼします。それまで地方からの人材流入が続いていた大都市にも人材が流入しない、つまり大都市の衰退も招き、日本全体の競争力の低下を招きかねません。

2. 人口減少期における国と地方の政策

推進法に基づき国と地方が総合的な計画を策定・実行

では、こうした人口減少に対して国はどのような政策をとってきたのでしょうか。

まず2014年、安倍晋三内閣のもと「地方創生」が打ち出されます。その特色は、これまでの地域づくり政策と異なり、人口減少対策の役割を担う総合的な推進法として、「まち・ひと・しごと創生法」が制定されたことです。

先に触れた日本列島改造論やふるさと創生なども政府としての政策ではありますが、内閣が変わったときに継承されずに終わっていました。しかし、この「まち・ひと・しごと創生法」というのは法律ですので、行政府だけではなく立法府も関与してきており、法律にのっとって人口減少対策を進めるという点で、大きな意味があるといえるでしょう。

「まち・ひと・しごと創生法」の第1条、目的には、人口減少に歯止めをかけ、東京圏への過度の人口集中を是正し、各地域で住みよい環境を確保し、将来にわたり活力ある日本社会を維持していく旨が書かれ、いわゆる持続可能性ということが国の法律に明記されています。そして国・都道府県・市町村はまち・ひと・しごと創生総合戦略を策定し、各種の事業を総合的・計画的に実施することとされています。さらに、国は、必要な支援措置を講ずることとされ、これを受けて、具体的には、総合戦略を推進するための交付金や企業版ふるさと納税、市町村への国家公務員等の派遣制度、企業の地方移転促進税制、地方移住の支援交付金などの施策が講じられています。

その後は、2021年、岸田文雄内閣で、デジタル

技術を活用して全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会を目指そうと「デジタル田園都市国家構想」が打ち出されます。

そして2024年、石破茂内閣では「地方創生2.0基本構想」が定められ、特に若者や女性に選ばれる地方ということを1つのキーワードとして進められました。

国の方針政策の課題 政策の継続性と司令塔は必須

こうした様々な取り組みが行われてきたわけですが、地方創生政策全体の今後の課題として私が思うのは、第一に、政策の継続性の確保です。

地域づくりというのは、結果が出るまでに5年、10年あるいはそれ以上の長期間を要します。しかも、国が主体というよりは、地方が主体性を持って取り組むものです。現に、地方自治体はまち・ひと・しごと創生総合戦略に基づいて計画的に様々な事業を進めています。そのため、制度面では、国は、まち・ひと・しごと創生法を定めた以上は、時代の変化に応じて施策を充実することは必要でしょうが、根幹となる看板そのものを、内閣が代わるたびにころころと変えるのではなく、地方自治体がまち・ひと・しごと創生総合戦略に基づいて安心して継続して仕事ができるような政策をやっていく必要があると思います。また体制面では、人口減少対策は広く各省庁に及ぶため、強力な司令塔組織に再構築する必要があると思います。その際、少子化対策との連携が重要です。

それから、東京一極集中を是正するためには、国が大胆な政策を実施していく必要もあるでしょう。例えば、出生率は都市部が低く地方部が比較的高いといった地域差に着目して、地方圏において、若者、女性の所得向上や正規化を促進する企業支援策の強化に取り組むほか、地方移転の企業への優遇措置を抜本的に強めるなど、思い切った措置を講じていくべきではないかと考えます。

また、外国人政策も重要です。2070年には、全人口の約1割が外国人になるとの将来予測も出ています。外国人政策については、昨今の傾向を見ると入国管理など規制の面が強調されすぎているのではないかと気になります。もちろん適切な対処は必

要でしょうが、例えば、介護や製造業、宿泊等の分野を見ても、日本の生産年齢人口だけでまかなっていける状況にはないわけです。数字を見ても、1億2,600万人の人口は、50年後には8,700万人と約4,000万人減るという推計であり、そのうち生産年齢人口は、約3,000万人も減ってしまうことになっています。こうした中で、単に外国人材を労働力だけの問題にしてしまうのではなくて、共生という視点から外国人を受け入れ、多文化共生政策について国民的な合意形成を図ることも大事になるだろうと思っております。

都市と地方の共生の視点を大事に 地域特有の価値を磨き上げる

持続可能な地域づくりを進めるにあたり、国としてなぜ地域づくりに取り組むのか、国が地域づくり政策に取り組む意義を確認しておきましょう。

1つ目は、国民の視点です。やはり、その地域に住み続けたい、あるいは地方に移住して、潤いのある豊かな生活をしたいという、こうした国民の希望に応えるという側面があります。

2つ目は、都市と地方の共生の視点です。都市は、事業活動等により国の経済力をけん引しています。一方で、地方は、食料生産や電力・水資源等の供給、災害防止等の国土保全、森林による脱炭素への貢献など多様な役割を担っており、相互に補完し合っています。人口減少により地方が衰退すると、都市の経済活動にもマイナスの影響が出るのは否めないことは先に触れたとおりです。

3つ目は、地域の視点です。人口急減に直面する地方からすると、この視点が一番切実な問題です。いかにして人口減少に適応し、地域経済社会の持続可能性を確保していくかが重要です。そして、地域特有の価値（自然、歴史、文化、食など）、あるいは誇り、その地域にしかないもの、そういうものを磨いて地域価値を絶やさないようにすることが大事なのだと思います。

3. 持続可能な地域づくりの進め方

地域資源を生かした仕事づくりや 地域に貢献する企業の誘致

では、地方自治体としては具体的にどんなこと

をすればいいのかといえば、基本方向としては、東京一極集中を是正し、地方において、若者や女性に魅力のある仕事や生活環境をつくり、持続可能な地域を目指す、ということになります。

この基本方向を主軸に、地方自治体の取り組みとしては、次の4つがポイントになるでしょう。

①魅力のある多様な仕事をつくる

②地方への人の流れをつくる

③結婚・出産・子育ての希望をかなえる

④豊かな暮らしを営むことができる生活環境

まずは、①の「魅力のある多様な仕事をつくる」ということで、地域資源を生かした仕事づくりについて具体的な取り組み事例を紹介します。

兵庫県豊岡市は、人口7万5,000人ほどのまちです。この地域は、もともとはコウノトリが住んでいたのですが1971年に絶滅してしまいます。しかし1989年に人工飼育に成功し、2005年には自然放鳥にまで至っています。

そこで当時の市長が、環境と経済が共鳴するまちをめざして、「コウノトリ育むお米」が誕生しました。コウノトリが住める環境というのは、米づくりにおいても農薬ができるだけ使わないか、あるいは無農薬でつくるということです。これにより米の付加価値が増して、売値も高くなる、そうすると、農家の所得も高くなるということで、環境保全が経済の向上につながった例になります。

このように、地域資源を生かして仕事をつくるという内生的な取り組みも大事ですが、もう1つ、外から企業を誘致して、地元との関係性をつくり、地域に貢献する企業に成長していくといった外生的な取り組みも有効でしょう。このとき大事なのは、地域に根づいてもらうということです。

例えば、Orbray（オーブレー）という会社は、東京都足立区に本社を置く精密加工等の企業ですが、1967年に事業拡大のため秋田県湯沢市で操業を開始して以降、ここを拠点に規模を拡大し、2026年には本社を湯沢市に移転する予定だといいます。私も工場見学に行きましたが、地域の方々とのワークショップを開催したり、子どもたちの工場見学を実施したりというような取り組みもしており、工場の地元雇用比率は約8割だといいます。

ほかに大企業では、小松製作所が石川県の小松

市に本社教育機能を移転したり、YKKは富山県黒部市に本社管理部門を移転したりといった例もあります。こうした企業移転については、先に触れた税制優遇措置などを活用しながら誘致活動をしていくことが有効であろうと思います。

「**移住者や関係人口を拡大して 地域経済の活性化を図る**」

②の「地方への人の流れをつくる」については、移住者や関係人口の拡大ということで、島根県海士町の事例を紹介します。

海士町は、隠岐諸島にある人口2,200人ほどの自治体ですが、「ないものはない」をスローガンに地域の魅力化や若者の還流を促進し、人口減少に歯止めをかけている好事例です。

岩ガキや黒毛和牛のブランド化を図り、海士町らしい仕事を創出しています。また、隠岐島前高校において、地域課題解決型学習の導入や公立塾との連携などの魅力化プロジェクトに取り組んでいます。この取り組みにより、廃校寸前だった高校に、島留学として全国から生徒が集まり、最少時の倍の生徒数を維持しています。

さらに、この大人版として「大人の島留学」を2020年度から実施し、5年間で延べ500人ほどの大学生や社会人が参加しています。こうした取り組みの結果、国的人口推計予測を上回って、ここ15年あまり人口がほぼ横バイで推移しているのは、驚異的といえましょう。

「**若者や女性が働きやすい 経済対策や職場環境に取り組む**」

③の「結婚・出産・子育ての希望をかなえる」については、岸田内閣のときに、出産・子育て支援として「こども未来戦略」を打ち出し、財源も増やして子育て関係の政策の充実が図られた経緯があります。

しかし、今足りないのは、結婚をしたいけれども所得が低いのでまだそこまで行けない、という子育て以前の政策ではないでしょうか。ただし、この若者・女性の経済対策の充実というのは、なかなか自治体だけでは取り組みにくい政策といえますので、国の役割として、所得を向上する、ある

いは社員の正規化に取り組む企業に対して、もっとインセンティブを与えていくことが必要だと考えます。

また、若者や女性が働きやすい職場環境をつくるという意味では、山形県の酒田市が良い取り組みをしています。ここは、庄内地域にある人口9万人ほどの自治体ですが、2017年に「日本一女性が働きやすいまち」を目指す宣言をしています。

例えば、ITスキルを活用できる女性を育成し、企業からはホームページ制作やSNS発信などの業務を受注しています。これにより、女性がまとまった時間ではなくて切り分けた時間でも仕事ができるようになっています。また、IT関連企業の立地による雇用創出にも積極的に取り組んでいます。

女性が働きやすい企業の創出にも積極的で、酒田市には、えるぼし企業が9社あります。えるぼし企業とは、女性の採用や管理職比率、残業時間をおさえるなど、一定の基準を満たした企業を国が認定するものです。えるぼし企業になると、女性の採用にも好影響をもたらすとの評価があるので、こうした取り組みも大事であると考えます。

コミュニティがしっかりと市民協働のまちづくり

④の「豊かな暮らしを営むことができる生活環境」については、過疎地では、地域運営組織の活用により、高齢者の見守りや買い物支援など生活サービスの維持が重要です。

また、豊かな生活環境のためには、コミュニティをどう維持していくのかというのも大きなポイントといえるでしょう。これについては、福井県大野市の事例を紹介したいと思います。

大野市は人口3万人弱の自治体で、特別豪雪地帯です。私も現地を訪問しましたが、水が豊富で、名水百選の湧水地も多く点在し、地域の人は非常に水を大事にしています。そうした背景から、地下水量を維持するために、冬季は雪を溶かす融雪用の水を制限するなど、住民の協力体制がしっかりとっています。

また、星空が大変きれいなところで、そのきれいな星空を維持するために、光害対策ということで、防犯灯に傘をかぶせ上に反射しないように工

夫したり、夏の一定の時期には住民が協力して消灯したり、みんなで星空を楽しもうといった取り組みを実施しています。こうした取り組みにより、観光客も来てくれるという星空観光にも発展しています。

このように、大野市はコミュニティがしっかりと機能しており、市民協働のまちづくりの好事例といえるでしょう。

長期的な目線で地方議会と執行部が活発な議論を

まだまだいろいろな好事例がありますが、時間との関係で割愛します。

私が地方自治体に勤務していたときの経験から申し上げますと、地域づくりというのは、地域資源を活用した取り組みなど、地域の独自性を發揮しやすい分野ですので、執行部と議会がよく議論を行って、より良い施策を生み出していただければと思っております。

先ほど紹介をした海士町では、「大人の島留学」について自由に人材を受け入れるだけでなく、募集段階から農業等の専門人材を呼ぶようなことをやってみてはどうか、といった町議会側から提案があり、施策の充実に取り組んでいると聞いております。

また、酒田市では、市議会では、女性だけではなくて、若者や外国人にとっても働きやすいまちにすべきではなどとステップアップの議論もなされていると聞いております。

最後に、地域づくりというのは、本当に結果が出るまでに時間がかかります。好事例として紹介しました海士町の事例も、10年、15年かけて、それなりの成果になってきているということです。人口の将来推計を見ると暗くなるかもしれません、悲觀するのではなく、それを少しでも上向けるために、また持続可能性を高めていくために、議会と執行部とが車の両輪になって、短期的な視点ではなくて、長期的な視点を持ちながら議論を重ねることが大事だと思っています。ぜひ皆さんには、問題意識を持って、地域づくりを追求していただき、御活躍していただきたいと思っております。

本日は御清聴ありがとうございました。