

人口半減ショック 地域の新戦略

— 賢く縮み乗り越える —

明治大学公共政策大学院
ガバナンス研究科
田 中 秀 明

去る6月に編著者として出版しました

人口半減ショック

地域の 新戦略



賢く縮み乗り越える

New Strategies for Japan's Population Being Halved

田中秀明 編著

序章 人口半減に対応するための戦略

第Ⅰ部 地方の自律と財政責任

- 1章 国・地方の責任の明確化と地方政治制度改革
- 2章 人口減少社会に合わせた地方財政の広域化と標準化の推進
- 3章 国の財政危機と地方財政
- 4章 多様性による豊かさの追求

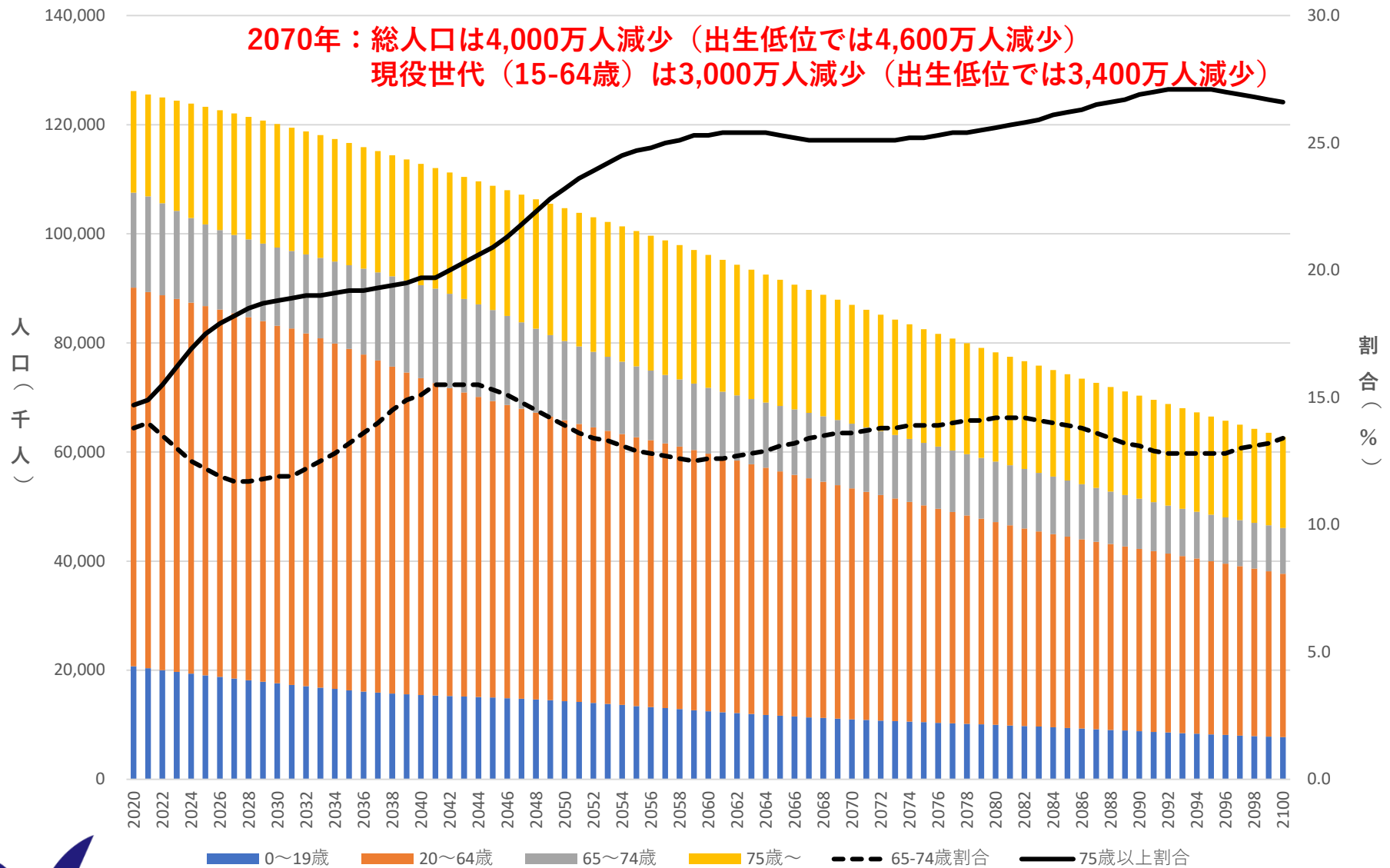
第Ⅱ部 役割分担とサービスの供給システム

- 5章 一極集中是正ではなく、集積の促進を
- 6章 人口減少時代における医療・介護・福祉の自治体改革
- 7章 国土形成計画の積極的活用と地方庁構想
- 8章 持続可能な地域社会の行政サービスを実現する地方自律型道州制

日本経済新聞出版

1. 急速な人口減少
2. 地方創生の失敗
3. 国への財政的な依存
4. 賢く縮むための基本戦略
5. おわりに

1-1 急速な人口減少(特に働き手の減少)

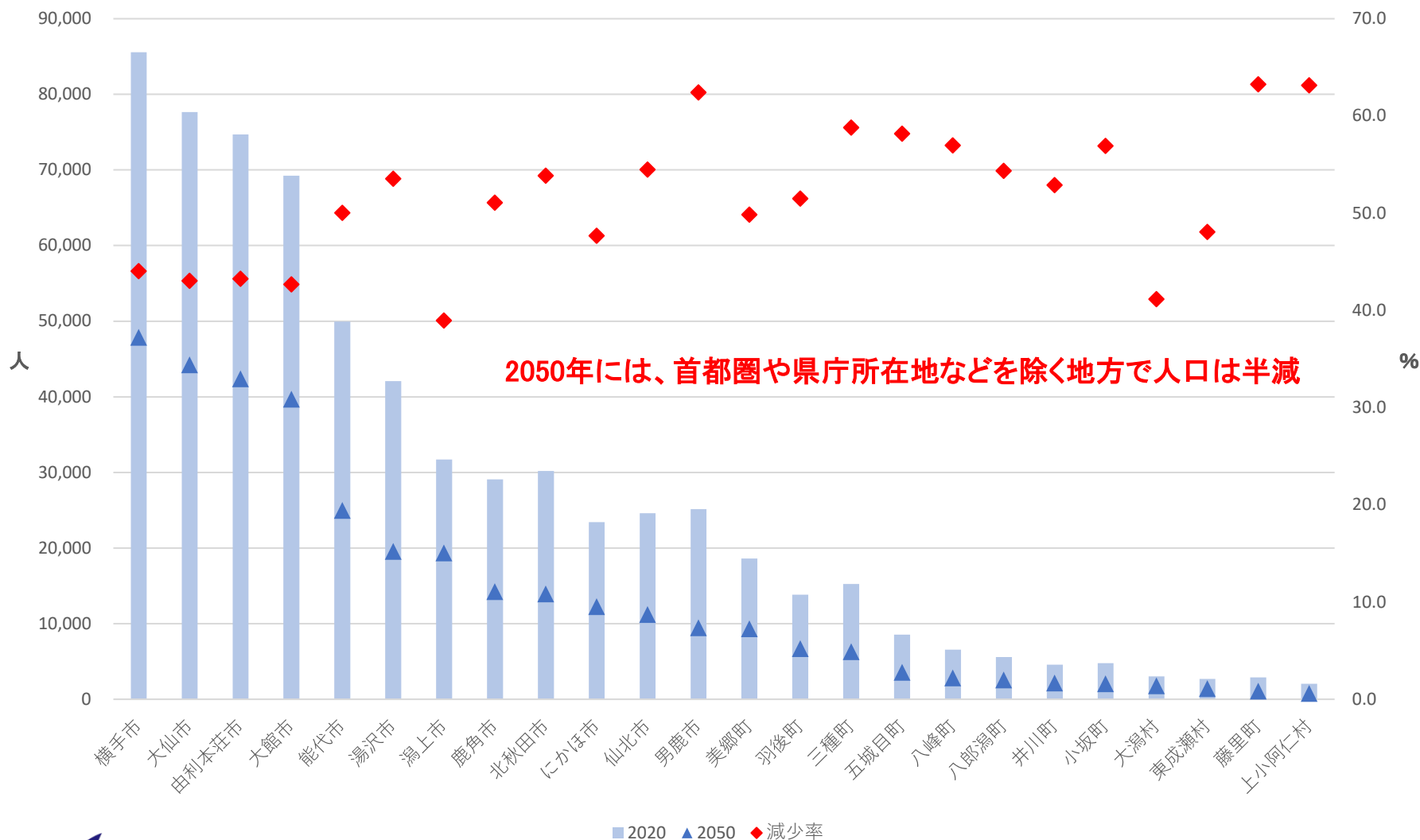




4

1-3 秋田県の市町村人口推計

2020年→2050年



1-4 人口1万人未満の自治体数

	2020年	割合%	2050年	割合%	増加数	増加率%
北海道	124	69.3	145	81.0	21	16.9
東北	80	37.4	125	58.4	45	56.3
関東	40	12.7	71	22.5	31	77.5
北関東	13	12.5	29	27.9	16	123.1
南関東	27	12.7	42	19.8	15	55.6
中部	84	26.6	108	34.2	24	28.6
近畿	48	21.1	77	33.9	29	60.4
中国	25	23.4	46	43.0	21	84.0
四国	35	36.8	50	52.6	15	42.9
九州・沖縄	85	31.0	115	42.0	30	35.3
総計	521	30.2	737	42.7	216	41.5

1万人超の市区町村数は1,207→991

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所(2023)「日本の地域別将来推計人口」(中位出生・中位死亡)に基づき作成
割合＝当該地域における自治体総数に対する割合

1-5 人口戦略会議の提言

『人口ビジョン2100』—安定的で、成長力のある「8000万人国家」へ—2024年1月人口戦略会議

1. 人口は半減、4割が高齢者に

・このままだと、総人口は年間100万人のペースで減っていき、わずか76年後の2100年に6300万人に半減。これは高齢化率が40%の「年老いた国」でもある。

2. 遅れを挽回するラストチャンス

・出生率は過去最低の1.26、年間出生数も77万人まで低下し、少子化の流れは全く歯止めがかかっていない。
・遅れはあるが、まだまだ挽回可能。決して諦めず、世代を超えて取り組まなければならない。政府も「2030年までがラストチャンス」と危機感を明らかにしている。

3. これまでの対応に欠けていたこと

・第一は、人口減少の深刻な影響と予防の重要性について、国民へ十分な情報共有を図ってこなかったこと。
・第二は、若者、特に女性の意識や実態を重視し、政策に反映させるという姿勢が十分ではなかったこと。
・第三は、「現世代」には、社会を「将来世代」に継承していく責任があることを正面から問いかけてこなかったこと。

4. 安定的で、成長力のある「8000万人国家」を目指す

・2100年を視野に据えて、目指すべき目標を提示。

第一は、総人口が“急激”かつ“止めどもなく”減少しつづける状態から脱し、8000万人で安定化させること。

第二は、現在より小さい人口規模であっても、多様性に富んだ成長力のある社会を構築すること。

・これらを通じて、国民一人ひとりにとって豊かで幸福度が世界最高水準である社会の実現を目指す。

5. 「定常化戦略」と「強靱化戦略」

・人口減少の流れを変えるには長い期間を要するため、今からすぐ有効な施策を実行しなければならない。その戦略として、①「定常化戦略」(人口定常化を図る)と、②「強靱化戦略」(質的な強靱化を図る)を提示。

・政府が人口戦略の立案・遂行体制を整備するとともに、国会において超党派で取り組んでいくことを期待。

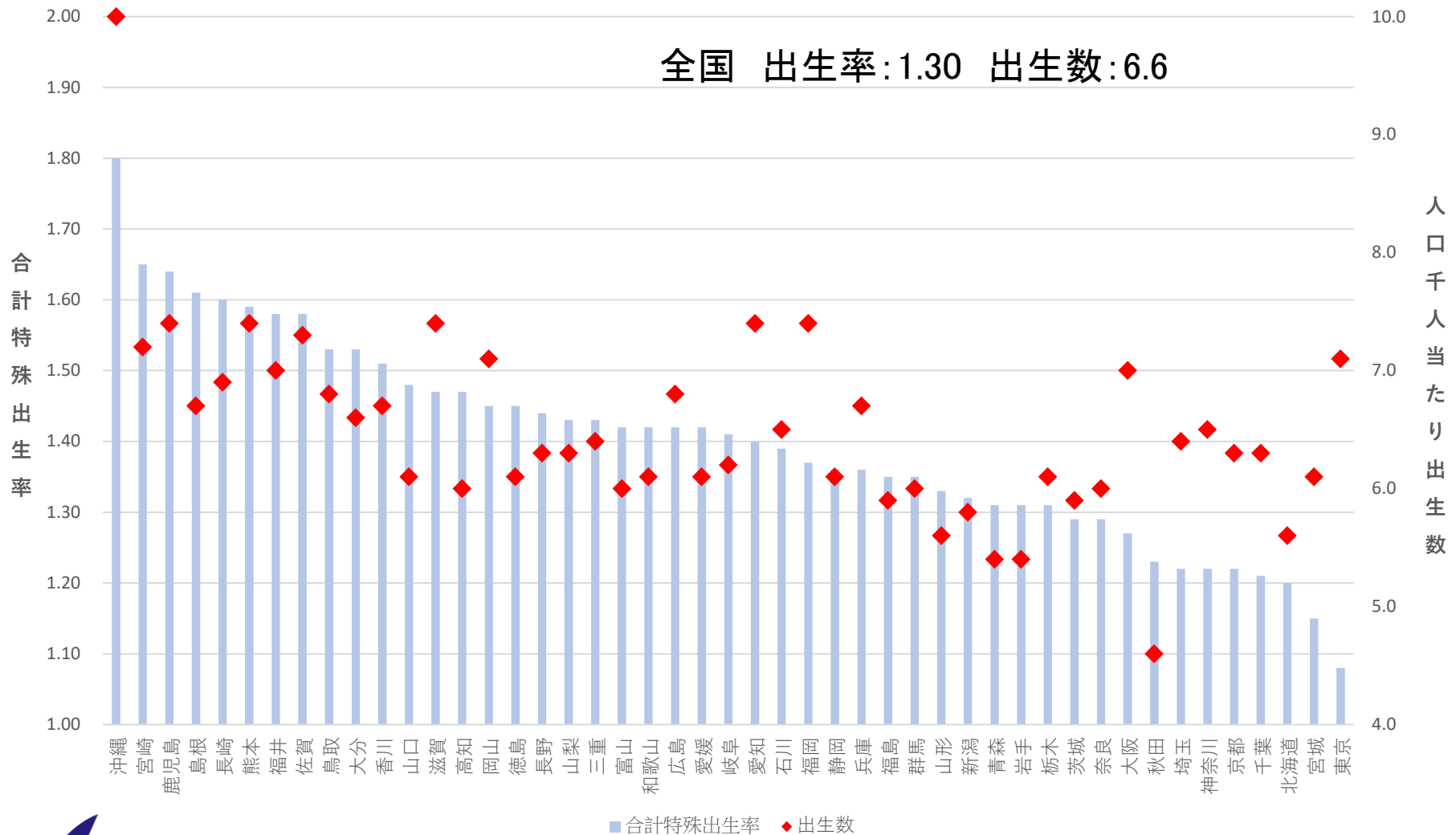
・働き方改革など社会規範をめぐる課題や個人の価値観にも関わるようなテーマが多く、企業をはじめとする民間や地域の取り組み、国民的な論議が重要。

6. 今こそ総合的な「国家ビジョン」を

・今まさに、国民全体で意識を共有し、官民あげて取り組むための「国家ビジョン」が、最も必要。

1-6 都道府県別の出生率と出生数

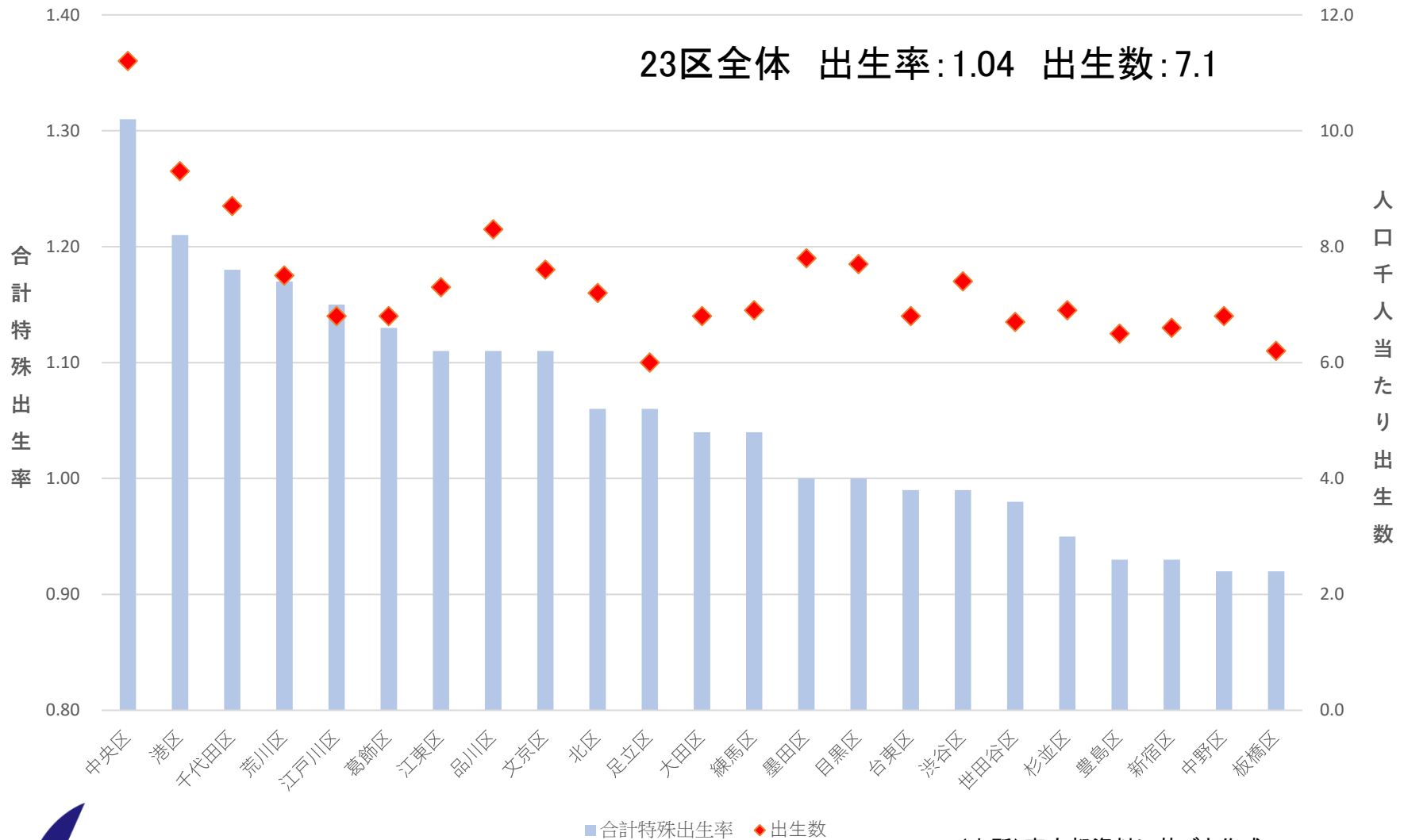
都道府県別の合計特殊出生率と人口千人当たり出生数（2021年）



（出所）厚生労働省「人口動態調査」に基づき作成

1-7 東京23区の出生率と出生数

東京23区合計特殊出生率と人口千人当り出生数（2022年）



(出所)東京都資料に基づき作成

1－8 合計特殊出生率

合計特殊出生率は「15 歳から49 歳までの女性の年齢別出生率を合計したもの」
一般に「1年間」の出生状況に着目する。 ※社会保障・人口問題研究所

赤ちゃんの数
≡既婚女性の赤ちゃんの数

既婚女性の数

未婚女性の数

赤ちゃんの数と同じでも

- ①未婚女性の数が増えると、出生率は減少
- ②未婚女性の数が減ると、出生率は増加

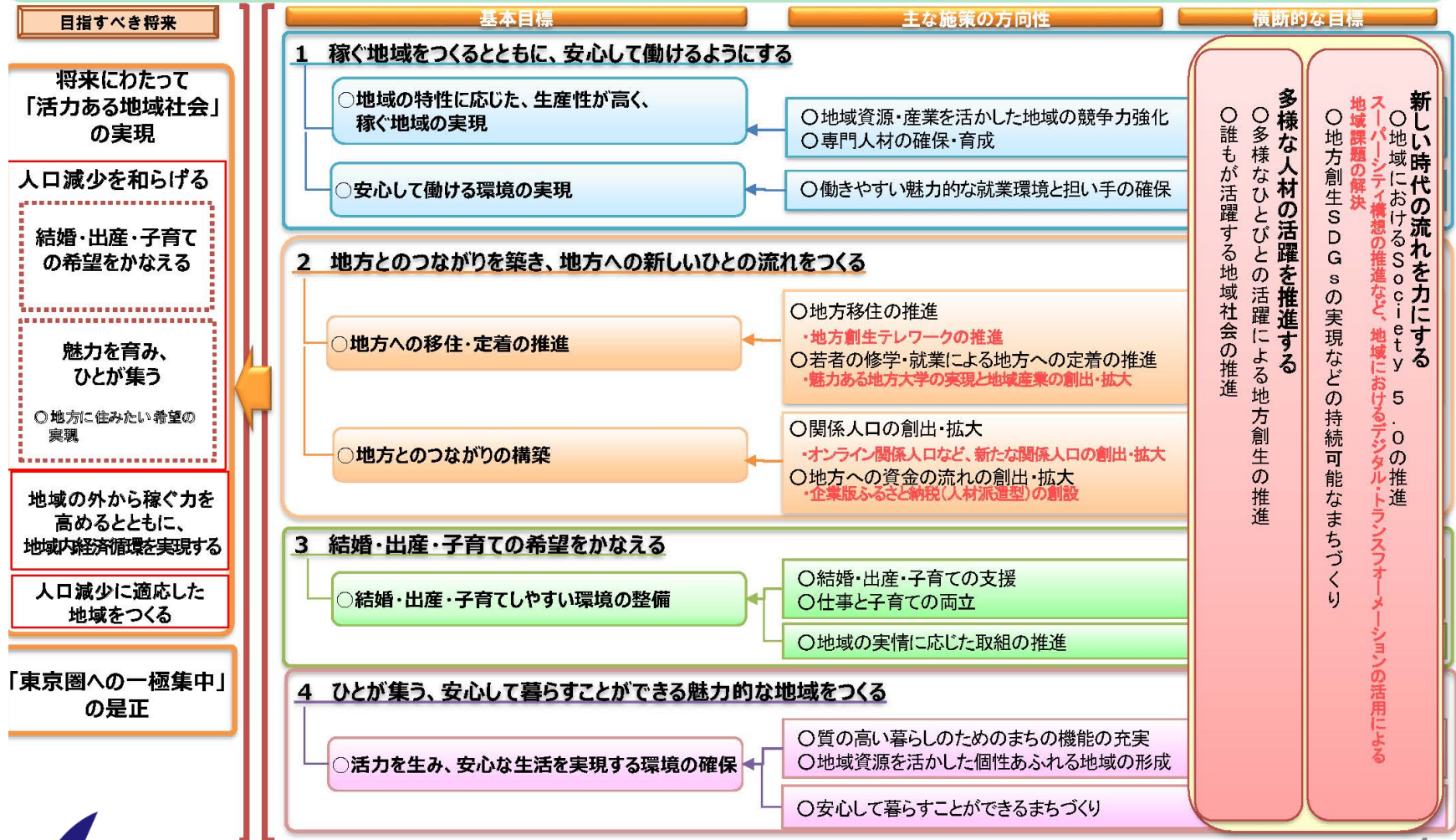
2-1 第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略(2020改訂)」

【新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた地方創生の今後の方向性】

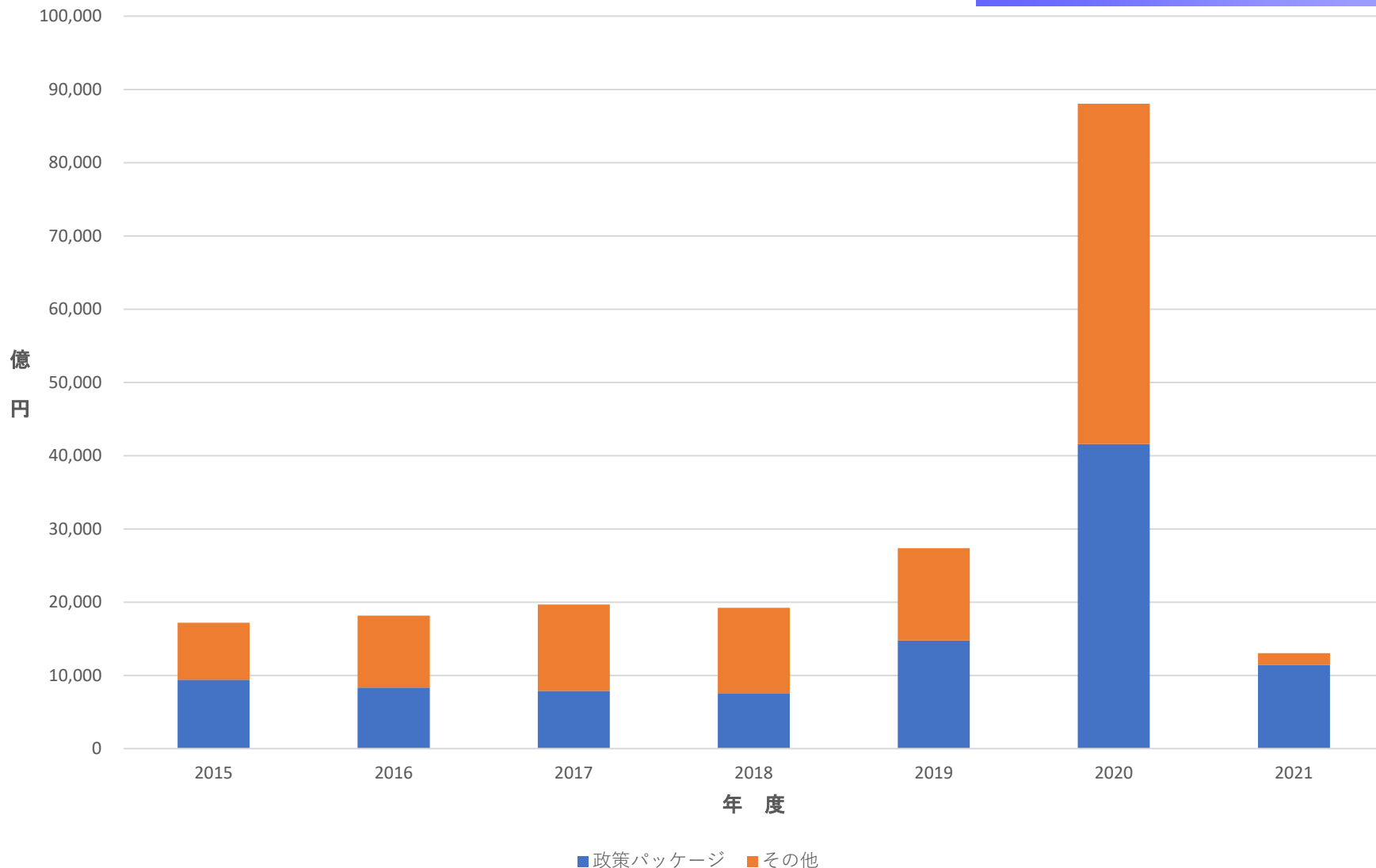
- ① 感染症による意識・行動変容を踏まえた地方へのひと・しごとの流れの創出
- ② 各地域の特色を踏まえた自主的・主体的な取組の促進

<国の姿勢>

各地域の自主的・主体的な取組を基本としつつ、地域のみでは対応しきれない面を支援。



2-2 地方創生関係予算



(出所)内閣官房「まち・ひと・しごと創生関連事業予算」(各年度)に基づき作成 当初・補正予算の合計

2-3 地方創生総合戦略のKPI検証①

(各基本目標のKPIの進捗状況)

1. 地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする

成果指標	2020年目標	総合戦略2014	総合戦略2015	総合戦略2016	現在値	進捗
若者雇用創出数(地方)	5年間で30万人	— →	5.9万人(参考値) →	9.8万人(2015年度推計値) →	12月更新予定	①
若い世代(15~34歳)の正規雇用労働者等の割合	全ての世代と同水準	92.2%(2013年) → <全世代:93.4%>	92.7%(2014年) → <全世代:93.7%>	93.6%(2015年) → <全世代:94.0%>	94.3%(2016年) <全世代:94.5%>	①
女性(25~44歳)の就業率	77%	69.5%(2013年) →	70.8%(2014年) →	71.6%(2015年) →	72.7%(2016年)	①

2. 地方への新しいひとの流れをつくる

成果指標	2020年目標	総合戦略2014	総合戦略2015	総合戦略2016	現在値	進捗
地方・東京圏の転出入均衡 (2013年時点で 転入:466,844人 転出:370,320人 転入超過96,524人)	地方→東京圏 転入6万人減	— →	1,732人増加 (2014年) →	20,407人増加 (2015年) →	10,946人増加 (2016年)	②
	東京圏→地方 転出4万人増	— →	11,152人減少 (2014年) →	2,426人減少 (2015年) →	10,398人減少 (2016年)	②
	東京圏から地方 への転出入均衡	— →	109,408人 転入超過 (2014年) →	119,357人 転入超過 (2015年) →	117,868人 転入超過 (2016年)	②

3. 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる

成果指標	2020年目標	総合戦略2014	総合戦略2015	総合戦略2016	現在値	進捗
安心して結婚・妊娠・ 出産・子育てできる社会を 達成していると考える人の割合	40%以上	19.4%(2013年度) →	19.4%(2013年度) →	19.4%(2013年度) →	42.6%(2017年2月 暫定値)	①
第1子出産前後の女性 継続就業率	55%	38%(2010年) →	38%(2010年) →	53.1%(2015年) →	53.1%(2015年)	①
結婚希望実績指標	80%	68%(2010年) →	68%(2010年) →	68%(2010年) →	68%(2015年)	②
夫婦子ども数予定 (2.12)実績指標	95%	93%(2010年) →	93%(2010年) →	93%(2015年) →	93%(2015年)	②

「まち・ひと・しごと創生総合戦略のKPI検証に関する報告書」
(2017年12月13日 まち・ひと・しごと創生総合戦略のKPI検証チーム)

2-3 地方創生総合戦略のKPI検証②

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

成果指標	2020年目標	総合戦略2014	総合戦略2015	総合戦略2016	現在値	進捗
立地適正化計画を作成する市町村数	150市町村	— →	〇市町村	→ 4市 (2016年9月末時点) →	112都市 (2017年7月31日時点)	①
都市機能誘導区域内に立地する施設数の割合が増加している市町村数	100市町村	(未設定) →	—	→ (今後の調査により把握)	2018年度中に進捗を把握	③
居住誘導区域内の人口の占める割合が増加している市町村数	100市町村	(未設定) →	—	→ (今後の調査により把握)	2018年度中に進捗を把握	③
公共交通の利便性の高いエリアに居住している人口の割合	(三大都市圏) 90.8% (地方中枢都市圏) 81.7% (地方都市圏) 41.6%	(未設定) →	(三大都市圏) 90.5% (地方中枢都市圏) 78.7% (地方都市圏) 38.6% (2014年度)	(三大都市圏) 90.6% (地方中枢都市圏) 79.1% (地方都市圏) 38.7% (2015年度)	(三大都市圏) 90.9% (地方中枢都市圏) 79.3% (地方都市圏) 38.9% (2016年度)	①
地域公共交通再編実施計画の認定総数	100件	— →	—	→ 13件 (2016年9月末) →	21件 (2017年9月末)	①

注) 「未設定」とは、当該総合戦略において、そもそも施策が設定されていない又は施策は設定されていたが当該KPIが設定されていないもの。

「サービス産業の労働生産性の伸び率」、「放送コンテンツ関連海外売上高」、「全ての小・中学校区に学校と地域が連携・協働する体制を構築」、「男性の育児休業取得率」などは、東京一極集中是正に関して意味あるKPIか？

2-4 地方創生のKPIの評価

	総合戦略 2014		中間検証 2019		第2期総合戦略 2020	
	件数	割合%	件数	割合%	件数	割合%
関連性	106	100.0	131	100.0	22	100.0
ある	19	17.9	13	9.9	4	18.2
低い	19	17.9	23	17.6	1	4.5
ない	68	64.2	95	72.5	17	77.3
達成度	78	100.0	131	100.0	—	—
達成	4	5.1	9	6.9	—	—
進捗	23	29.5	31	23.7	—	—
未達・進捗低い	38	48.7	55	42.0	—	—
未計測	13	16.7	36	27.5	—	—

(出所) 総合戦略(2014/12/27)の附属文書アクションプラン) など関係資料に基づき作成

政府の資料では、「目標達成に向けて進捗している」指標が全体の76.3%

2-5 東北6県の人口推計

(万人、%)

	2040年			2060年		
	人口ビジョン	社人研	相 違	人口ビジョン	社人研	相 違
青森県	96.2	90.9	5.8	79.6	61.5	29.4
岩手県	103.7	95.8	8.2	89.0	69.0	29.0
宮城県	201.0	193.3	4.0	172.1	143.5	19.9
秋田県	71.2	67.3	5.8	54.0	41.6	29.8
山形県	99.0	83.0	19.3	79.0	59.0	33.9
福島県	153.0	143.0	7.0	128.0	100.0	28.0

(出所)各県の人口ビジョン(2020年等における改訂版)に基づき作成

(注)社人研とは国立社会保障・人口問題研究所、相違は人口ビジョンの数値が社人研の数値より何%多いかを示す

2－6 地方創生の失敗

地方創生の最も重要な目標は「東京一極集中是正」であるが、関連するKPIは
「地方→東京圏転入6万人減」→24,159人増(2018年)
「東京圏→地方転出4万人増」→14,917人減(2018年)
「東京圏から地方への転出入均衡」→135,600人転入超過(2018年)

なぜ失敗したのか？

1. 東京圏集中の現状と原因についての分析がなかった(ようやく2019年に検証)
2. 最初の「総合戦略」のKPIの数は103もあり、一極集中是正とは必ずしも関係がないものが多かった(ロジックモデルが構築されていなかった)
3. PDCAが回っていなかった(評価とは「仮説の検証」)
4. 多くの地方自治体が作成する人口ビジョンでは、**将来の出生率が2.0を超える**水準となっており、非現実的
5. 地方創生交付金が何でも使えるバラマキのようになってしまった。地方交付税が供給拡大にインセンティブを与えている

3-1 国と地方の歳入と歳出

租税総額119.4兆円

国税76.3兆円(64.0%)

地方税 43.0兆円(36.0%)

国 : 地方

64 : 36

地方交付税・国庫支出金等

91.9兆円(44.1%)

116.6兆円(55.9%)

44 : 56

歳出総額(純計) 208.4兆円

2022年度
決算ベース
総務省資料

3-2 地方交付税制度

1. 地方交付税制度は、地方間の歳入の不均衡を調整し、地方公共団体が適切なサービスを供給できるように保障する(税ではなく歳出)

【財政調整機能＋財源保障機能】

2. 法定財源

所得税・法人税の33.1% 酒税の50%
消費税の19.5% 地方法人税の全額

3. 種類

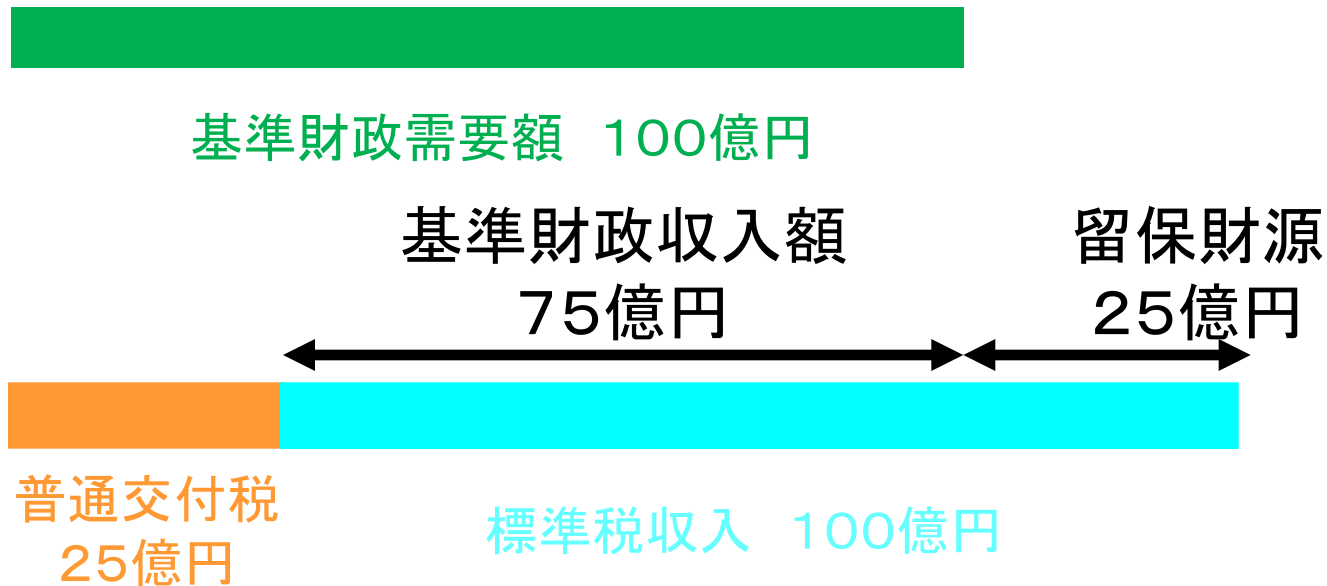
- ① 普通交付税：財源不足団体に交付(総額の94%)
- ② 特別交付税：特別の財政需要に対応(同6%)

3-3 普通交付税額の算式

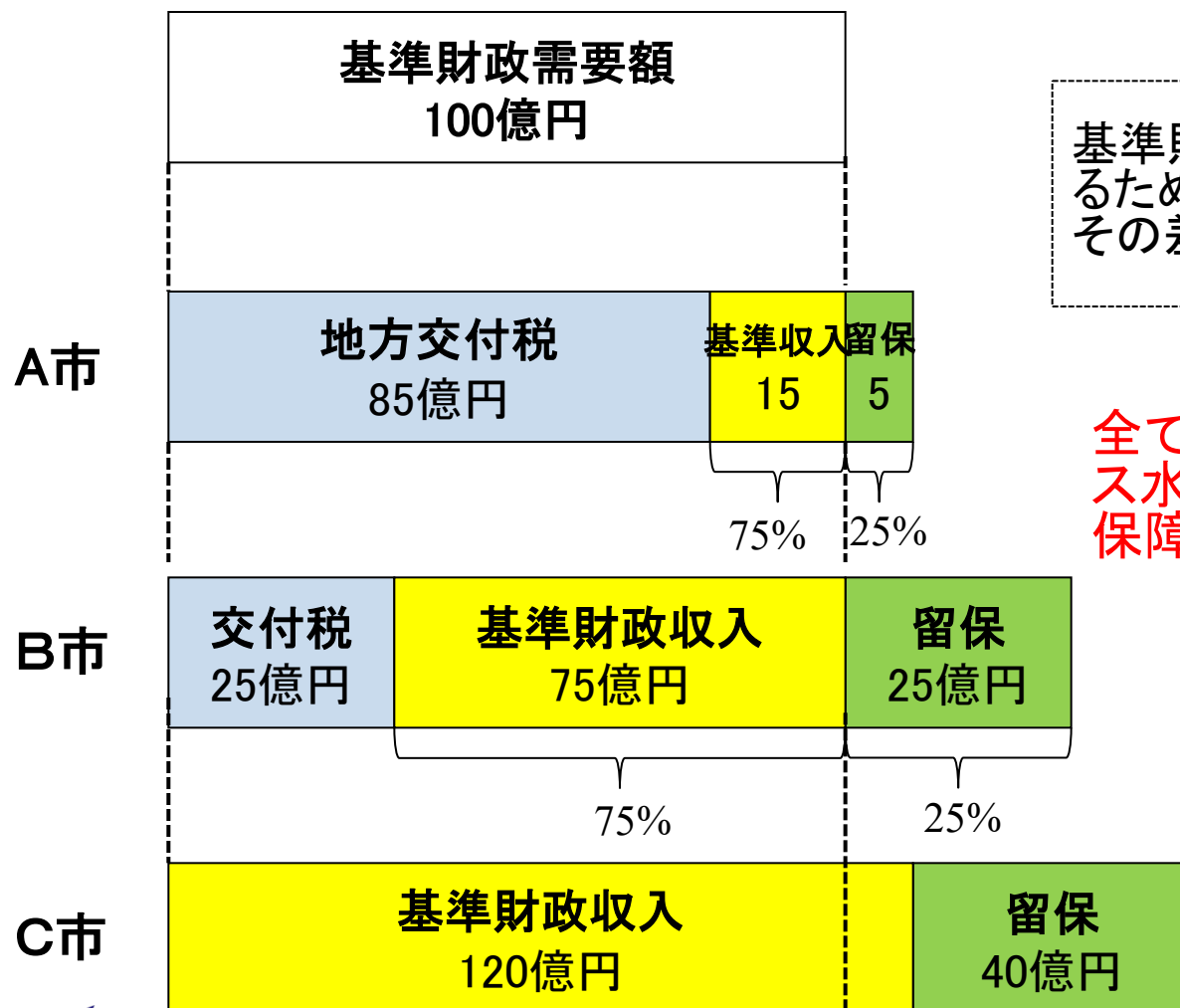
$$\begin{aligned} & \text{財源不足額(交付基準額)} \\ & = \text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額} \end{aligned}$$

基準財政需要額 = 単位費用 × 測定単位 × 補正計数

基準財政収入額 = 標準税収入の75% + 譲与税



3-4 自治体による相違



基準財政収入額が自治体間で異なるため、財政需要を満たせない場合その差額を地方交付税で補てん

全ての自治体で一定のサービス水準を維持するため財源を保障

3-5 地方交付税の問題

役割1：財政需要に対する財源保障

役割2：地方公共団体の均等化（調整）

過剰？

戦後復興期において国土の均衡ある発展のために、行政サービスの量的拡大に必要な仕組みであったが、現在では、

1. 不透明で複雑な仕組み

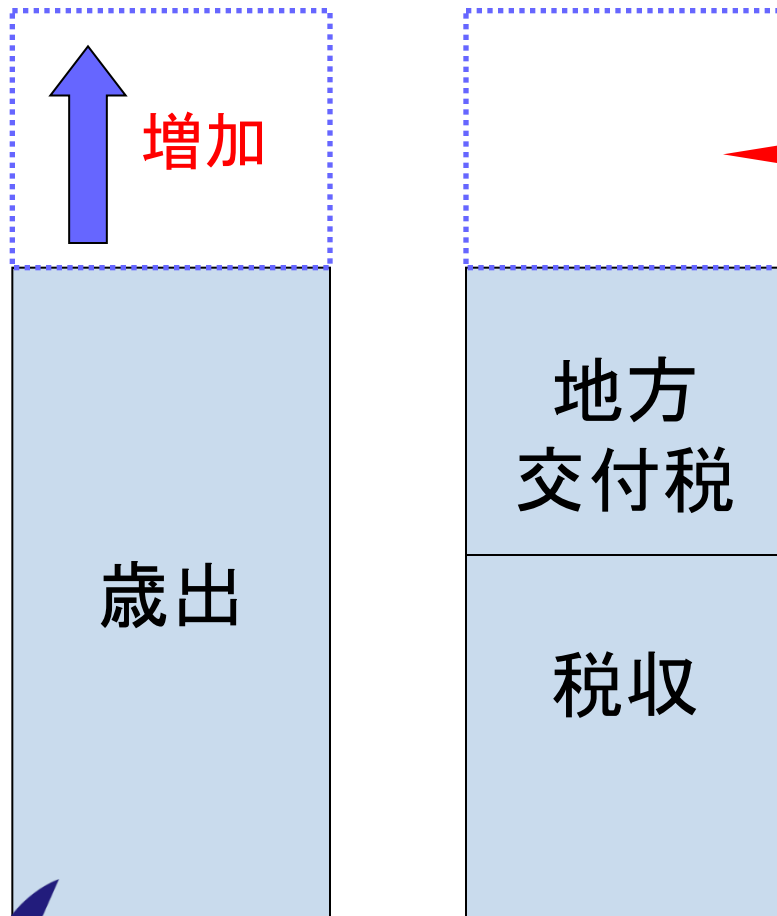
（公共サービスを交付税、補助金、自己財源で賄う仕組みになっており、交付税は事実上裁量が乏しい）

2. 非効率へのインセンティブとモラルハザード

（税収増ではなく国へ依存、予算極大化、不要な支出の拡大）

3-7 地方交付税の問題: マクロ

地方財政計画



財源保障

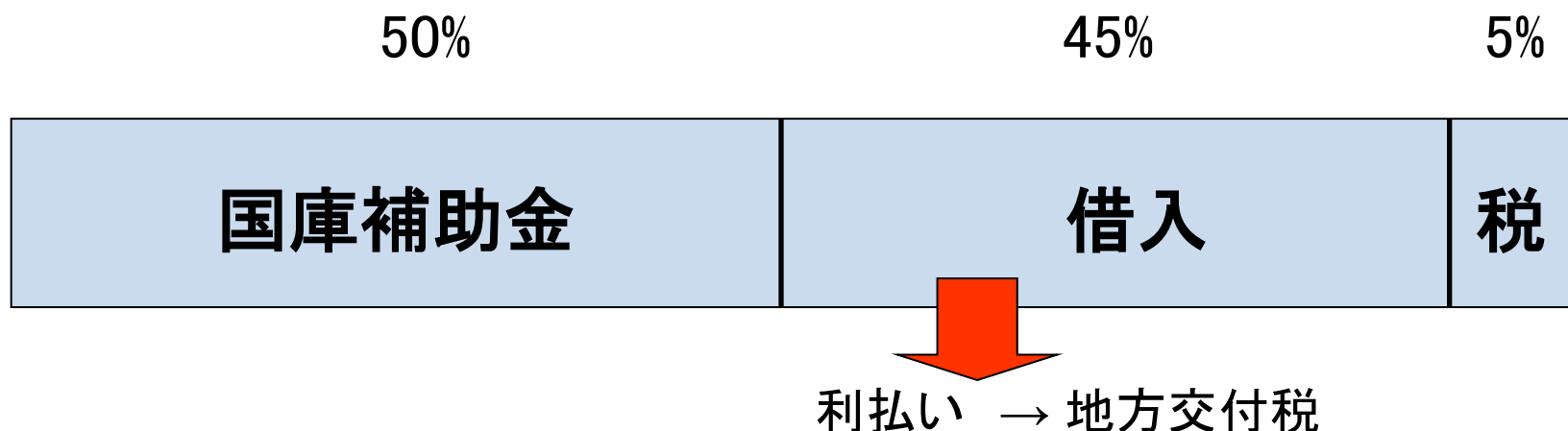
[2003年度の例]

合計	17.4 兆円
公債	8.4
借入	1.8
繰入	6.1

※地方税収が当初計画より増収になっても調整しない(借金を減らさず、追加支出も)

3-8 地方交付税の問題:ミクロ

[ダム事業の財源調達]

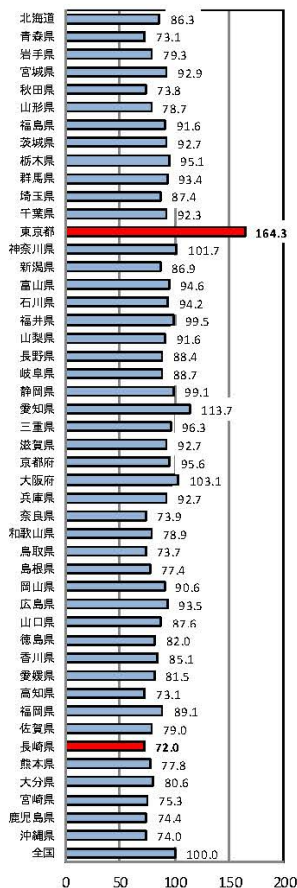


1. 不要な支出を増大させる
2. 税ではなく借金によって賄う
3. ナショナル・ミニマムを超えるサービス水準
(ミニマム→ナショナル・マキシマム)

3-9 税源の偏在

地方税計

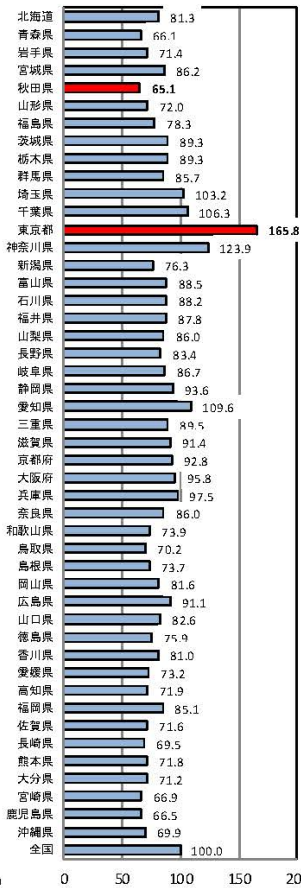
最大／最小:2.3倍



43.0兆円

個人住民税

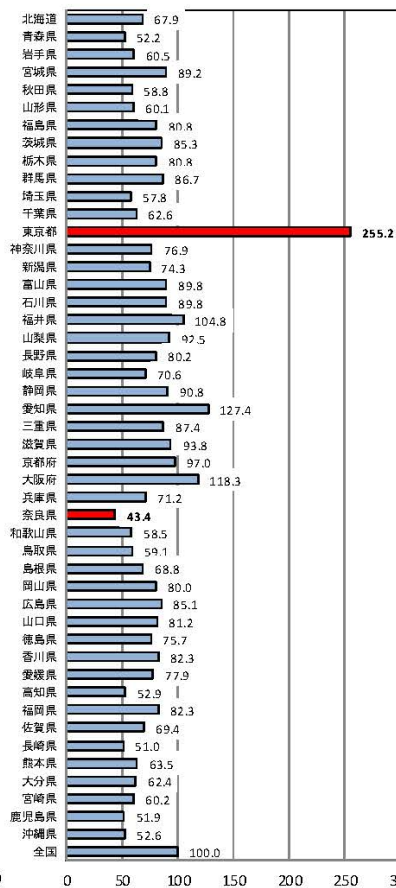
最大／最小:2.5倍



13.2兆円

地方法人二税

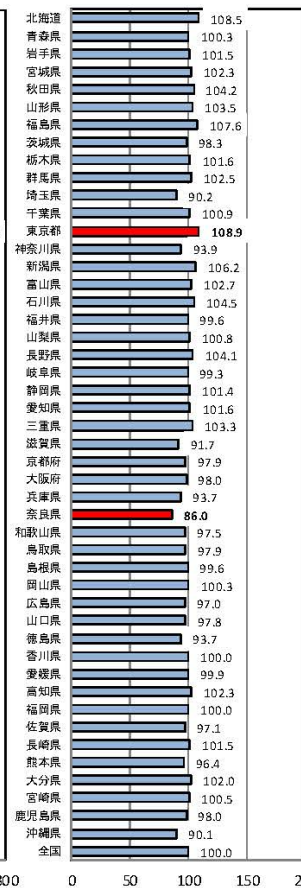
最大／最小:5.9倍



6.9兆円

地方消費税(清算後)

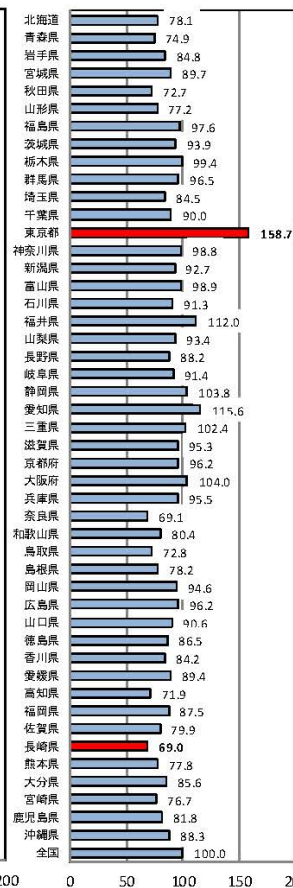
最大／最小:1.3倍



6.4兆円

固定資産税

最大／最小:2.3倍

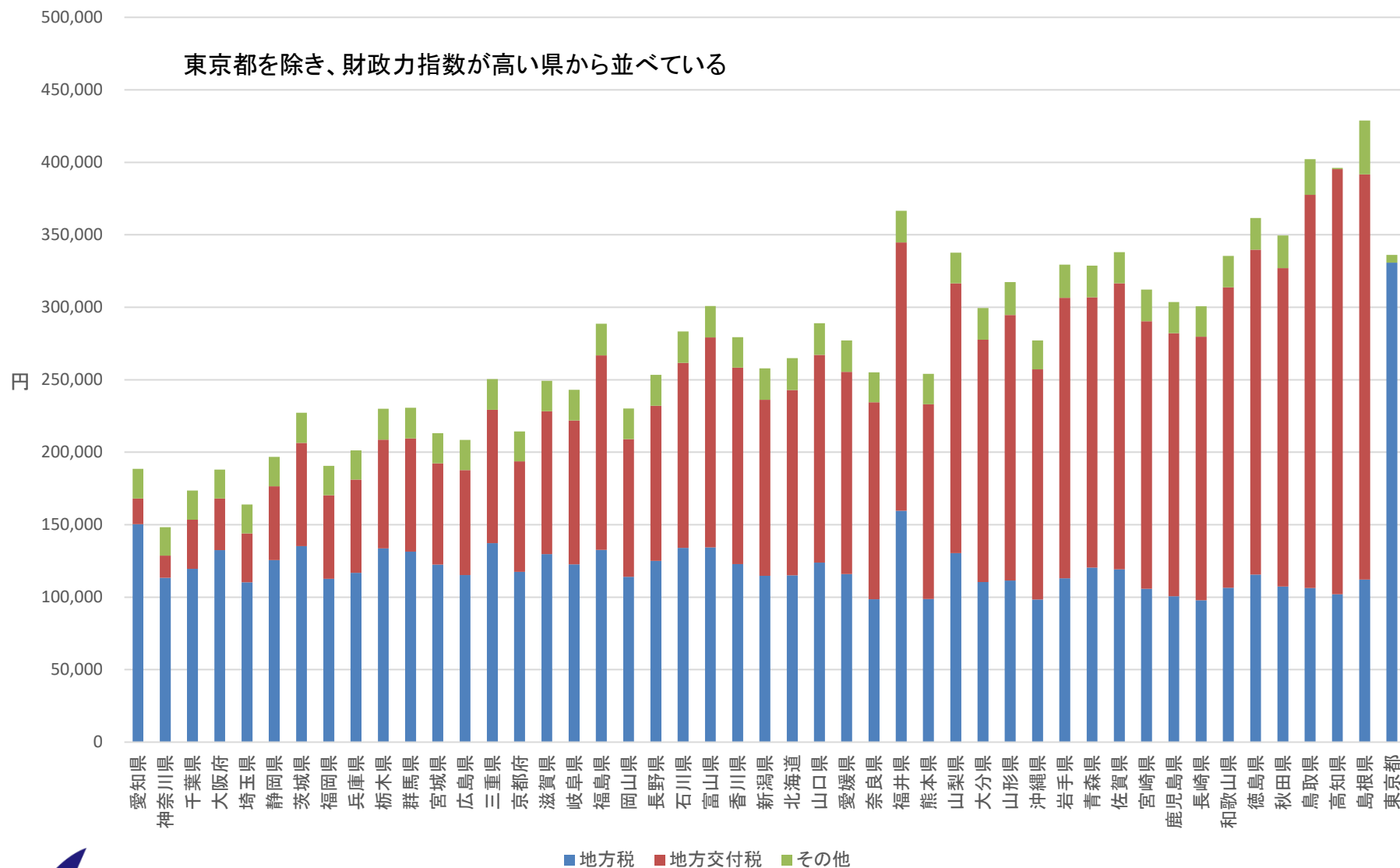


9.6兆円

(注1) 上段の「最大／最小」は、各都道府県ごとの人口1人当たり税収額の最大値を最小値で割った数値であり、下段の数値は、税目ごとの税収総額である。
(注2) 地方税計、地方法人二税は特別法人事業譲与税を含まない額である。

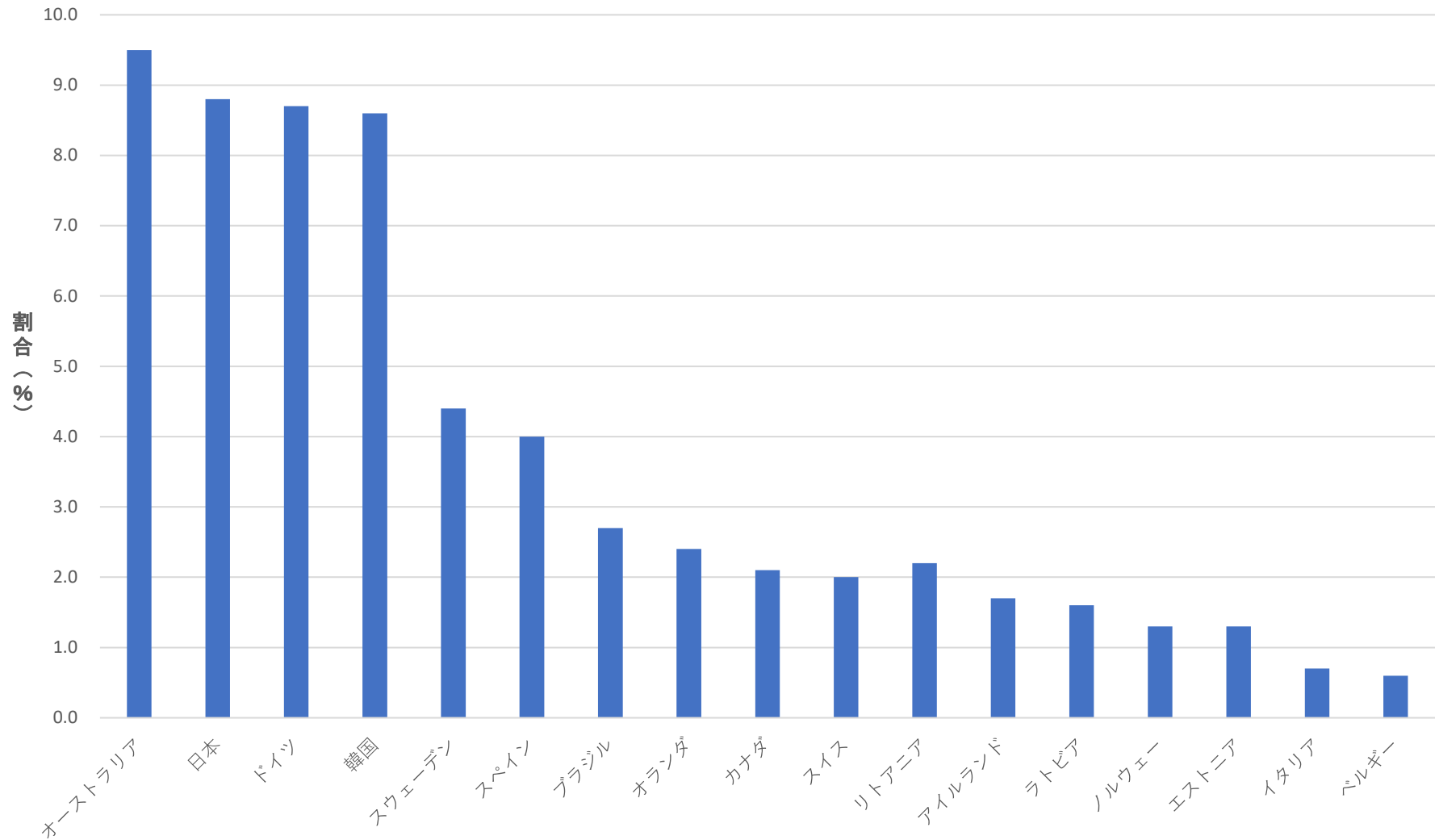
(出所)総務省資料、2022年度決算ベース

3-10 1人口一人当たり一般財源(2022年度)



(出所)総務省「地方財政の状況」(2024年3月)に基づき作成

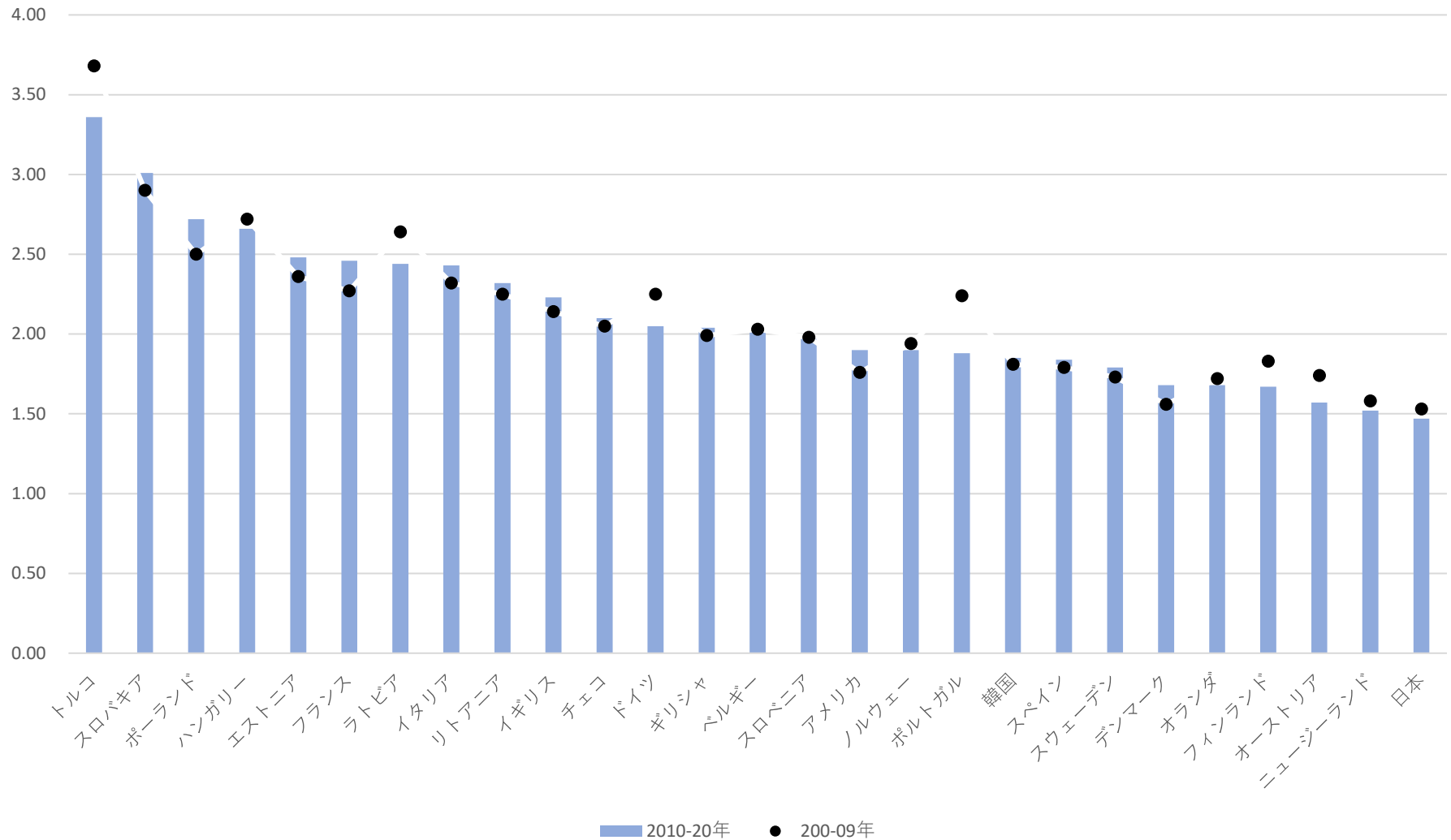
3-11 財政調整の規模(2017年)



(出所) Dougherty and Forman(2021)Figure 3に基づき作成

政府支出合計に対する割合

3-12 1人当たりGDPの地域格差の水準



(出所) OECD Regional Outlook 2023のAnnex 2.Bに基づき作成

トップ20%の人口の1人当たりGDPの下位20%のそれとの比率

4-1 国・都道府県・市町村の役割・関係

地方自治法

国：①国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務、③全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施

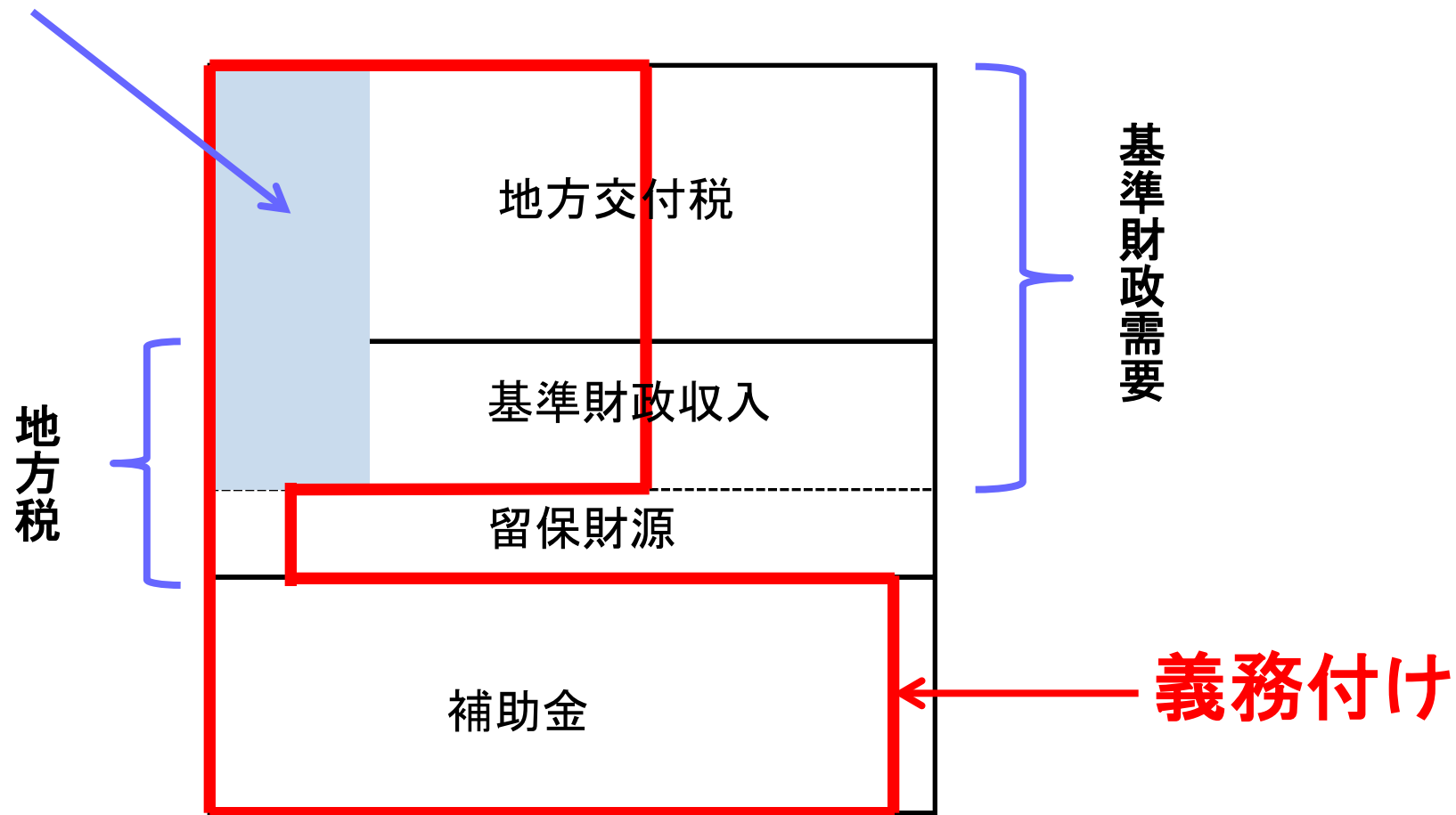
地方公共団体：地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの
都道府県：広域的な事務、市町村に関する連絡調整、市町村が処理することが適当でないもの（ただし市町村に能力があれば担うことが可能）を担うとされ、都道府県と市町村は、事務処理において競合しないようにする

そもそも曖昧な関係

- ・これまでの地方分権は市町村の役割を強化する方向だったが、人口減少を受けて、一部のサービスにおいて都道府県の役割を強化する動きも（国民健康保険等）
- ・新型コロナウイルス感染症を受けて、大規模災害、デジタル化などにおいて国の役割りを強化する動きも
- ・国・都道府県・市町村の関係は一層複雑になっている

4-2 不明瞭な責任と財源

補助金裏負担



4-3 地方自治体職員の確保困難

地方公共団体の職員数

1994 年の328.2 万人から2023 年の280.2 万人へと14.6%減少

警察・消防部門は、同じ期間で13.4%増えているが、一般行政部門は19.8%、教育部門は16.8%減少。特に、交通56.1%、水道41.1%、下水道38.7%が大きな減少

臨時・非常勤職員(会計年度任用職員・臨時的任用職員・特別職非常勤職員)

2016 年4 月1 日の64.3 万人から2020 年4 月1 日の69.4 万人へと8.0%増加(会計年度任用職員にあっては272.6%増)

地方公務員の採用試験の受験者数

2013 年度の58.4 万人から、2022 年度の43.9 万人へと24.8%減少。競争率も、同じ期間で、7.9 倍から5.2 倍へ低下

技術職不足は深刻であり、2023 年4 月現在、全市区町村のうち、37.7%の建築技師が、25.7%の土木技師が不在

デジタル化の担当職員数が3人以下の市区町村は全体の49%

4-4 政府が提唱する人口減少対策

地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」(2020年)

- ①地方行政のデジタル化
- ②公共私連携
- ③地方公共団体の連携

※地方公共団体の共同処理制度: 連携協約・協議会・事務の委託・事務の代替執行、一部事務組合・広域連合

これで人口半減を乗り越えられるか？

4-5 賢く縮むための基本戦略

1. 危機意識の醸成

- ・人口動態は変えられないと認識する必要
- ・人口半減を前提とした計画を策定（地方の公共施設は引き続き増えているのが現状）

2. 都道府県と市町村の一体化

- ・市町村主義の分権はもはや成り立たない（消滅自治体）
- ・役割分担を明確にするべきであるが、時間がかかるので、都道府県と市町村が一体的に人口半減を乗り越えるように努力する（地方によって状況が異なることを踏まえ）

3. 地方交付税制度の改革

- ・財源保障機能と財源調整機能を区別
- ・基本的には、1人当り税収を地方公共団体間で均等するような仕組みに改革する（ドイツのように）。サービスの水準は地方が決める

4-6 賢く縮むことを実践する自治体

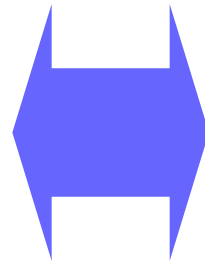
岡山県美咲町 12,385人(2025年7月末)
(2005年に3町が合併した当初の人口は約1.65万人)

町長のリーダーシップの下

- ・「賢く収縮するまちづくり」と子育てを両立
- ・コンサルに頼らず、人口減が前提の計画を策定
- ・建築系公共施設の延べ床面積が全国平均の2倍以上あったので、これをほぼ半減させる計画を策定
- ・分散・老朽化した施設を撤去し、複合施設(多世代交流拠点施設)に集約
- ・小中学校を統合した義務教育学校を地域の核に
- ・子育て支援は将来に負担を残さない範囲で
- ・住民アンケートによる意見の聴取と合意形成

5-1 「地方自治」とは

集権・統治



分権・自治

- ・「地方分権」・「自治」を望んでいるのか？
- ・公的サービスは、「全国平等」なのか？
- ・格差を許容するのか？できるのか？
- ・許容する場合、どこまで許容するのか？