

地方の構造変化

—いま、地方で何が起きているのか—

予算委員会調査室 藤井 亮二

1. 都市への人口流入	1
2. 地域経済の状況	4
2-1 高齢化の進展がより深刻な地方圏	
2-2 所得の落ち込みと消費の低迷	
2-3 雇用情勢も地域でばらつき	
3. ひっ迫する財政	9
3-1 税収の低迷	
3-2 財政状況の悪化	
4. 今後の課題	13
4-1 中心市街地への人口集積策	
4-2 広域連合の取組	

近年、人口減少と少子高齢化が急速に進む中であって、地域間格差、特に都市と地方の格差の拡大が指摘されている。我が国では、昭和30年代以来、5次にわたる全国総合開発計画が策定され、「国土の均衡ある発展」が政策目標とされてきた。しかし、現実には地方の過疎化に歯止めがかからず、地方の活性化も期待どおりには進んでいない。郊外の大型商業施設に客を奪われた駅前通りはシャッター通りとなり、後継者難から家業廃止に追い込まれる自営業者は後を絶たない。

その一方で、首都圏を始めとする大都市の再開発には拍車がかかり、都心では1泊の宿泊料が200万円以上という超高級ホテルの建設も相次いでいる。

地方の経済・財政の現状はどうなっているのか。地方衰退の原因は何か。格差拡大が国会論議で頻繁に取り上げられ、政府の重要な政策課題となっているこの機会に改めて整理してみたい。

1. 都市への人口流入

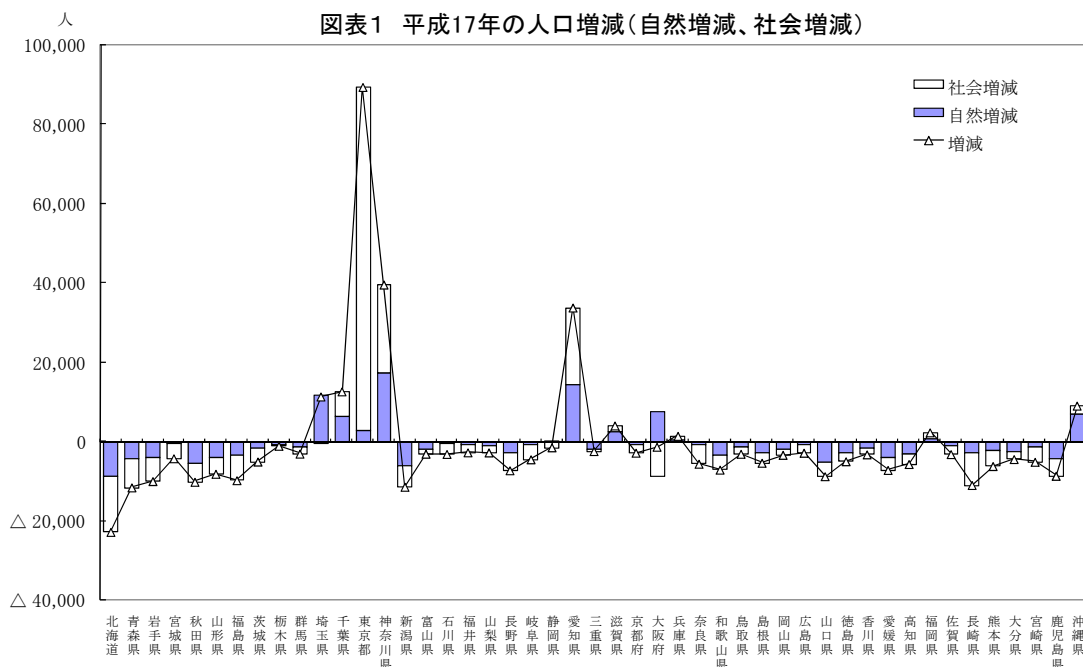
我が国の人口は、現在、1億2,777万人¹であり、この10年間で1.8%の人口

¹ 平成17年10月1日現在（総務省「平成17年国勢調査」による）。

増加が見られる。しかし、各都道府県単位で見ると、21 都府県で人口増加が見られる一方、その他の 26 道県では人口が減少しており、その増減にはかなりの幅がある。増加率の高い 5 都県（①滋賀県、②沖縄県、③東京都、④神奈川県、⑤愛知県）では、10 年間の人口増加が平均 6.5% 増であるのに対して、人口減少の大きい上位 5 県（①秋田県、②長崎県、③和歌山県、④山口県、⑤島根県）では 10 年間で平均 4.4% の人口減少となっている。

また、人口数で見ると、増加数の多い 5 都県（①東京都、②神奈川県、③愛知県、④埼玉県、⑤千葉県）では、この 10 年間で合わせて 229 万人の人口が増加し、首都圏への人口集中が示されている。一方、人口が減少している上位 5 道県（①秋田県、②長崎県、③北海道、④山口県、⑤新潟県）では、10 年間で合計 32 万人が減少している。

これらの人口増減は、主に、出生数と死亡数の差による「自然増減」と転入者数と転出者数との差による「社会増減」という 2 つの要因が考えられる。図表 1 において、自然増減と社会増減の視点から、平成 17 年中の人口増減を分析してみた。全国ベースでは、死亡数 108.4 万人に対して出生数 106.3 万人と、死亡数が出生数を 2.1 万人上回り自然減が生じている。しかし、神奈川県の 1.7 万人増、愛知県の 1.5 万人増、埼玉県の 1.2 万人増など、一部の県では自然増となっている。



(資料)厚生労働省「人口動態調査」、総務省「住民基本台帳人口移動報告年報平成17年統計表」より作成。

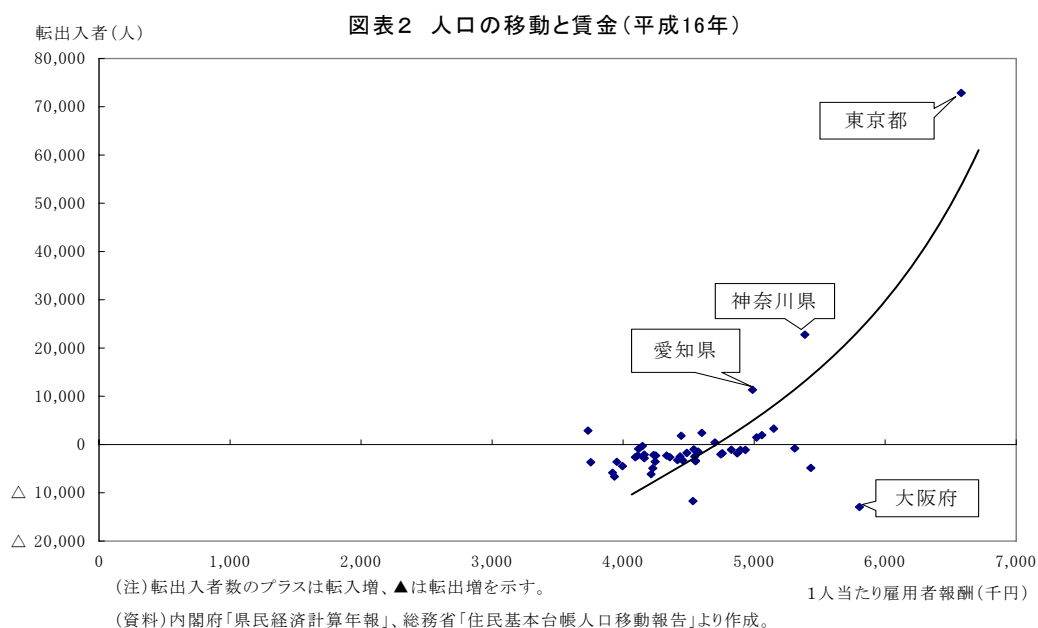
その他、図表 1 からわかるのは、人口増減の幅が大きい地方では自然増減よりも社会増減による影響の方が強いことである。東京都は平成 17 年中に 8.7

万人の転入超、神奈川県も 2.2 万人の転入超となり、大幅な人口増加の背景には社会的増加があることがわかる。

では、なぜ東京都や神奈川県などの大都市に、人口が集中するのであろうか。続いて、大都市圏に人口が流入する動機を確認しておきたい。国立社会保障・人口問題研究所が実施したアンケート調査「第 5 回全国人口移動調査（平成 13 年 7 月実施）」では、現住地ブロック別に見た「出生地が他の都道府県である者の割合」、つまり、現在住んでいる所とは異なる地域で生まれた者の割合は、東京圏が 44.1%と群を抜いて高く、続いて大阪圏 30.3%、名古屋圏 25.4%となっている。これは、東京圏在住者の約 4 割が他の地域出身者、大阪圏在住者の約 3 割が他の地域の出身者であることを示している。逆に、他の地域出身者の割合が低いのは、北海道の 6.7%、東北の 8.0%などである。つまり、北海道や東北に居住する者の 9 割以上は、地元で生まれたことを示している。

同調査によると、他の都道府県を出生地とする者が初めて親元を離れた理由として挙げている割合は、「就職・転職・転勤など」としている者が 40.7%、「入学・進学」としている者が 24.9%、「結婚」としている者が 22.0%等である。就職や進学によって初めて親元を離れ、それを契機に他の地域、特に大都市圏に移り住む者が多いことがわかる。

最後に、人口が流入する地域の特徴を見ておきたい。図表 2 によると、人口が流入する、つまり転入者超となっている地方は、相対的に賃金が高いことがわかる。これは、東京都や神奈川県等は企業活動が活発であり、景気回復の影響によるものと考えられる。



2. 地域経済の状況

本章では、都市への人口集中の結果として、地方の経済財政や社会状況がいかに変化したかを見ていきたい。

2-1 高齢化の進展がより深刻な地方圏

中学校や高等学校を卒業した若者が、進学や就職のために地方から都市へ移住する傾向が続いているために、地方圏では人口の減少と同時に住民の高齢化が問題となっている。

「平成 17 年国勢調査」によると、全国の高齢化率（65 歳以上人口が人口に占める割合）は 20.1%、最高の島根県では 27.1%、続いて秋田県で 26.9%、高知県で 25.9%と、これらの県では 4 人に 1 人以上が 65 歳以上の高齢者となっている。逆に高齢化率が最も低い沖縄県では 16.1%、次が埼玉県で 16.4%と、65 歳以上の割合は 6 人に 1 人とどまっている（図表 3）。

一方、平成 2 年から 17 年にかけての高齢化率の上昇の程度を見ると、高齢化率の上位 5 県も低位 5 県も、おおむね 8～9 ポイント程度上昇している。例えば、高齢化率が高い島根県では、平成 2 年の 18.2%から 17 年には 27.1%へと 8.9 ポイント上昇し、一方、高齢化率の低い埼玉県でも 8.3%から 16.4%へと 8.1 ポイント上昇している。なお、両県の高齢化率の上昇ポイントは、いずれも 8 ポイント台とほぼ同じであっても、既に高齢化が進んでいる地方圏における高齢化

図表3 高齢化率の上位5県、下位5県

(単位:%) [参考]

		平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	15年間の 上昇ポイント
高い 上位 5県	①島根県	18.2	21.7	24.8	27.1	8.9
	②秋田県	15.6	19.6	23.5	26.9	11.3
	③高知県	17.2	20.6	23.6	25.9	8.7
	④山形県	16.3	19.8	23.0	25.5	9.2
	⑤山口県	15.9	19.0	22.2	25.0	9.1
低い 上位 5県	①沖縄県	9.9	11.7	13.8	16.1	6.2
	②埼玉県	8.3	10.1	12.8	16.4	8.1
	③神奈川県	8.8	11.0	13.8	16.8	8.0
	④愛知県	9.8	11.9	14.5	17.2	7.4
	⑤千葉県	9.2	11.2	14.1	17.5	8.3

(資料)総務省「国勢調査」より作成。

率の上昇と、まだそれほど高齢化が進んでいない都市圏における高齢化率の上昇では、社会に与えるインパクトに差異があると考えられる。そのため、これからは都市圏における高齢化がもたらす影響にも注意していかなければなるまい。

次に、高齢化が進んだ地方における家族構成の変化について考察しておきたい。最近では、高齢化の加速度的な進展とともに、高齢者だけの核家族世帯が増えている。平成 17 年現在、65 歳以上の者がいる世帯は 1,829 万世帯である

が、そのうち 843 万世帯が「65 歳以上の者のみの世帯」となっている（全体の 46.1%）²。「65 歳以上の者のみの世帯」の多くは、高齢者が 1 人で生活している、あるいは、高齢者夫婦だけで生活している世帯である。平成 7 年には、こうした「65 歳以上の者のみの世帯」が 437 万世帯であったものが、この 10 年間でほぼ倍増している。特に、地方圏は都市圏に比べて、こうした高齢者だけの世帯の割合も多い。

図表 3 に示された高齢化率の高い地方は、いずれも若者が都市圏に流出して過疎の問題を抱えている。地方圏で目立つ高齢者のみの世帯の増加は、最近の高齢者を狙った違法な押し付け訪問販売等の犯罪、あるいは、災害時の避難や救助への対応などを考えた場合、住民の安全・安心の面からも問題や課題が多いことが指摘できる。

2-2 所得の落ち込みと消費の低迷

我が国経済は、平成 14 年 1 月を景気の谷としていざなぎ景気を超える長い景気回復過程にある。しかし、地方圏では景気回復の実感は乏しく、ますます停滞感や閉塞感が強まっていて、都市と地方の格差の大きさを指摘する声は多い。

しかし、国際比較をすると、我が国の地域間格差は必ずしも大きいとはいえない。OECD「Region at a Glance 2005 年版」は各国の 1 人当たり GDP の地域間格差（ジニ係数）を比較しているが、そこでは我が国は OECD 諸国 26 か国中、最も格差が小さいスウェーデンに次いで 2 番目に格差が小さいと見られている。

それにもかかわらず、地域間の格差が大きいと感じている原因はどこにあるのだろうか。近年、格差の拡大が進んでいることが挙げられる。図表 4 で、平成 13 年度から 16 年度にかけての各都道府県の 1 人当たり県民所得と雇用者報酬の伸び率を見ると、景気回復期間にあるにもかかわらず、それぞれ△0.4%、△2.7%と減少している（全国ベース）。

しかし、1 人当たり県民所得が総じて減少する中であって、関東ブロックは 0.7%

図表 4 所得と賃金の伸び率

（単位：%）

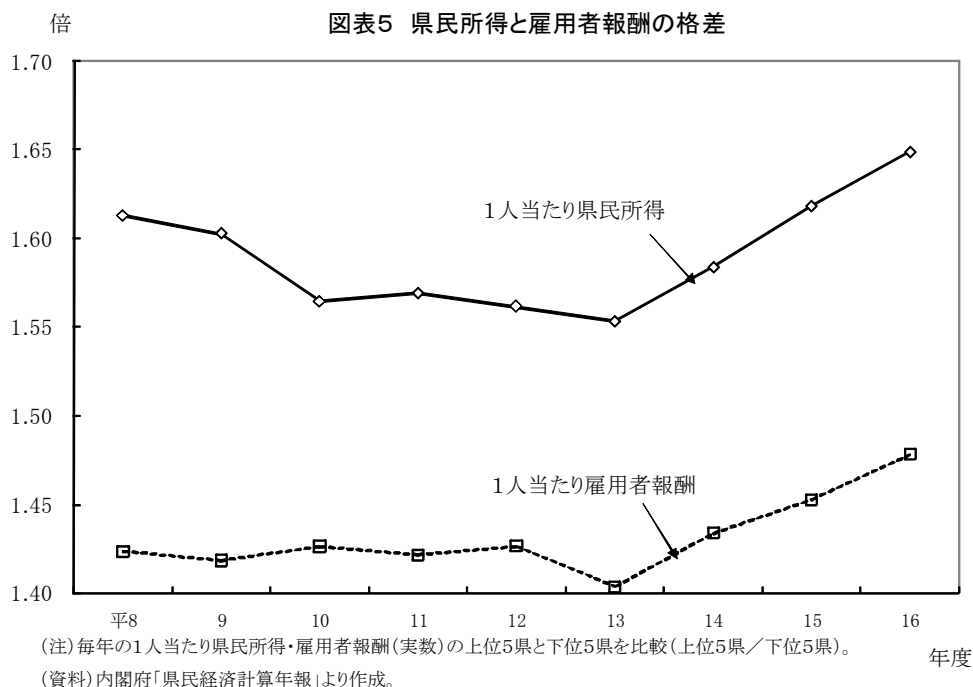
	1人当たり県民所得	1人当たり雇用者報酬
北海道・東北	△ 2.8	△ 4.4
関東	0.7	△ 0.6
中部	1.5	△ 3.1
近畿	△ 1.3	△ 3.8
中国	△ 2.1	△ 5.0
四国	△ 3.5	△ 2.0
九州	△ 2.1	△ 5.6
計	△ 0.4	△ 2.7

（注）平成13年度から16年度にかけての伸び率。
（資料）内閣府「県民経済計算年報」より作成。

² 厚生労働省「国民生活基礎調査の概要（平成 17 年）」による。

増、中部ブロックも 1.5%増と他地域とは異なる動きを見せている。県民所得は企業所得も含んでいるために、域内に立地している企業業績が改善すると県民所得も増加する関係にあり、この2地域の1人当たり県民所得の増加は域内の好調な企業業績を反映したものと考えられる。

他方、1人当たり雇用者報酬について見ると、雇用者報酬は勤労者の受け取り分であって、その増減は家計の実感に近いと考えられる。1人当たり雇用者報酬の伸び率を見ると、13年度から16年度にかけて全体で減少するとともに、すべての地域でマイナスの伸び率となっている。しかし、ここで注目すべきは、地域によって減少幅にばらつきがあることである。関東ブロックでは $\Delta 0.6\%$ にとどまっているのに対して、九州ブロックでは $\Delta 5.6\%$ と大幅に減少し、落ち込みの度合いが大きく異なる。地方の方が、景気の厳しさをより実感していることが示されている。



図表4では、地域ごとの1人当たり県民所得や1人当たり雇用者報酬の伸び率のばらつきを確認したが、両者の指標における格差拡大の傾向は、図表5によって明確に示される。図表5は、毎年の1人当たり県民所得及び1人当たり雇用者報酬の少ない5県の平均値に対して、それが多い5県の平均値を比較して何倍の格差で推移しているかを示したグラフである。

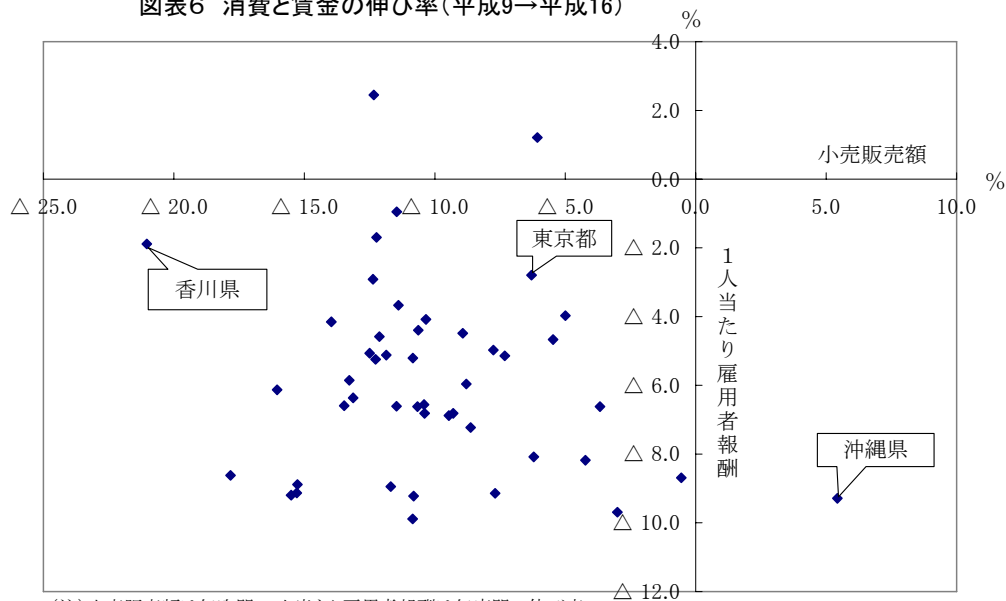
実線で示した「1人当たり県民所得」の格差は、平成8年度から13年度にかけて縮小傾向にあったが、平成14年2月からの景気回復とともに格差が拡大している。都道府県ごとに見ると、平成13年度において東京都と沖縄県の間

差は2.16倍であったが、16年度には東京都と沖縄県との格差は2.29倍に拡大している。また、点線で示した「1人当たり雇用者報酬」の格差も、14年度以降、1人当たり県民所得と同様に上向いていて、賃金の高い地方公共団体と賃金の低い地方公共団体との間で格差が広がっていることがわかる。

ここに示された今回の景気回復過程における所得や賃金の格差拡大が、所得の少ない地域や賃金の低い地域の不況感を、より強く実感させるものになっている。こうした個々人の賃金の減少は消費の減少を招き、地域の不況感を更に高めていると考えられる。

次に、消費の側面から地域の格差をとらえてみたい。経済産業省「商業統計」調査は、すべての卸売業・小売業の事業所を対象に実施する、精度の高い調査である。この調査に基づいて、平成9年から16年にかけての小売販売額の増減を見ると、46都道府県で小売販売額の総額が減少している。最も減少したのは香川県で、平成16年の販売額は9年に比べて21.0%減少している。これに対して、唯一沖縄県だけは5.4%増と増加している（図表6）。

図表6 消費と賃金の伸び率(平成9→平成16)



(注)小売販売額は年次間、1人当たり雇用者報酬は年度間の伸び率。

(資料)経済産業省「商業統計」、内閣府「県民経済計算年報」より作成。

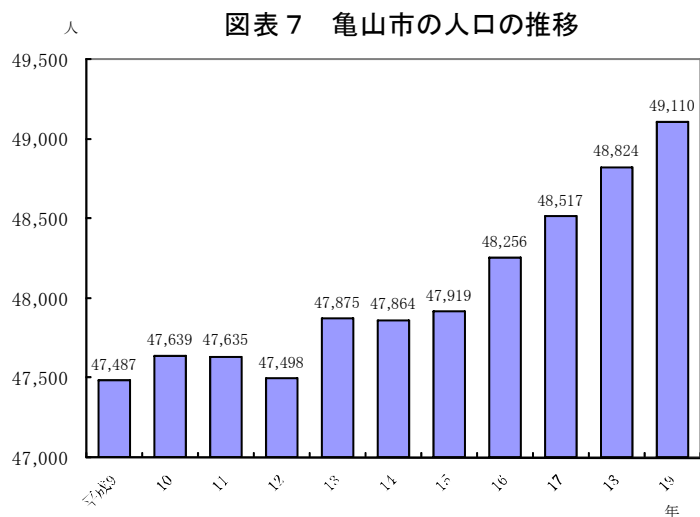
沖縄県の小売販売額が伸びた背景には、沖縄県の産業が観光業に大きく依存しているという特殊な産業構造があると考えられる。沖縄県の1人当たり雇用者報酬は、平成9年から16年にかけて9.3%も減少しており、県内居住者だけの消費では小売販売額がそれほど伸びないと思われるが、台湾などの海外も含めて、県外から多くの旅行者を呼び込み、こうした旅行者による消費が活発であったために小売販売額が伸びたことも要因であろう。

2-3 雇用情勢も地域でばらつき

多くの企業が過去最高の経常利益を更新し、好調な設備投資が行われる中で、雇用は順調に改善している。有効求人倍率（季節調整値）は、平成17年12月に13年3か月ぶりに1.0倍を超え、その後も改善を続けて18年後半に1.08倍程度まで上昇した。その後、19年前半にやや低下したものの、現在は1.06倍程度で推移している。しかし、地域間の格差は大きく、直近の19年7月の有効求人倍率を都道府県別に見ると、最高の愛知県が2.03倍、最低の沖縄県は0.43倍と5倍近い格差がある。その他、雇用が厳しい青森県では0.49倍、高知県でも0.50倍など、求人数が求職者数の半分に満たない地域がある。

ここで、雇用状況が改善している地域を確認しておく。現在の景気回復は、パソコンや通信機、半導体などのIT関連企業と、自動車を中心とする輸送用機械や一般機械、電気機械などの輸出型の機械産業に牽引されている。愛知県等の東海地域は域内総生産に占める製造業、特に機械産業の比重が高く、また、北陸地方や中国地方などの機械産業の比重が高い地域でも、これらの産業による成長率への寄与度が高い³との分析がある。輸出型産業、あるいは機械産業に比重が置かれている地域では企業活動が活発で、労働力需要が強く有効求人倍率も高い傾向が示されている。全国的に雇用状況が改善する中で、特にこうした産業に重点を置く地域における景気の改善傾向が明確に現れている。

例えば、今回の景気回復過程の中で、経済活動が最も活発化した地域の一つに三重県が挙げられる。平成13年度から16年度にかけての県内総生産（名目）の伸び率は、全国平均0.5%増に対して、三重県は6.6%増と最高で、それに続く京都府の4.0%増、愛知県の3.9%増を大きく引き離している。三重県は液晶パネルから液晶テレビ組立てまで一



(注) 1. 各年4月1日現在。 2. 平成16年以前は、旧・亀山市に閩町を加えた人口。
(資料) 三重県亀山市資料より作成。

³ 篠原哲 (2007) 「地域景気の格差とその要因」 ニッセイ基礎研 REPORT2007.6

貫生産するシャープ亀山工場、NAND型フラッシュメモリーの量産拠点である東芝四日市工場、年間約50万台の小型車を生産するホンダ鈴鹿製作所等が県内に立地し、16年度の県内総生産（名目）に占める機械産業（一般機械＋電気機械＋輸送用機械）の割合は21.6%と全国最高を示し、愛知県の20.1%よりも高くなっている（全国平均は8.1%）。亀山市ではシャープ亀山工場が稼働を開始した16年1月以降は人口が大幅に増加しており、企業誘致が地域活性化につながったことが見て取れる（図表7）。

逆に、依然として雇用情勢が厳しいのは、これまで公共投資に依存してきた地域である。名目県内総支出に占める総固定資本形成（公的）を「公共投資比率」と考えて、県内総支出に占める割合を比較してみた。内閣府「県民経済計算年報」によると、平成5年度は北海道・東北地方が12.1%、四国地方が11.1%と高く、バブル崩壊後の景気対策で公共投資を拡大した10年度にかけて、これらの地域では公共投資比率が上昇している。その後、政府が財政構造改革への

取組を強めて公共投資関係費の縮減を続けた10年度から16年度において、公共投資比率は、北海道・東北地方で5.0ポイント減、四国地方で4.3ポイント減と、他の地域よりも減少幅が大きくなり、地元経済への影響が大きかったと考えられる（図表8）。

図表8 地域別公共投資比率

(単位: %、ポイント)

	平成5年度	平成10年度	平成16年度	平5→平10	平10→平16
北海道・東北	12.1	12.2	7.2	0.1	△ 5.0
関東	6.4	4.8	3.4	△ 1.6	△ 1.4
中部	7.2	6.5	4.5	△ 0.6	△ 2.0
近畿	8.1	6.2	4.0	△ 1.8	△ 2.3
中国	10.2	9.5	6.1	△ 0.7	△ 3.4
四国	11.1	11.2	6.9	0.1	△ 4.3
九州	10.7	10.4	7.1	△ 0.3	△ 3.3

(注) 公共投資比率は、名目県内総支出に占める総固定資本形成(公的)の割合。
 (資料) 内閣府「県民経済計算年報」より作成。

「県民経済計算年報」で経済活動別県内総生産を見ると、16年度の建設業の規模は、10年度の規模に比べて3/4にまで縮小している。その間の建設業の倒産件数は、毎年4,000～6,000件⁴で推移している。北海道・東北地方や四国地方では、建設業の規模は16年度までの6年間で、いずれも2/3以下に縮小している。これらの地方では、現在、建設業に従事していた者の雇用対策が課題となっている。

3. ひっ迫する財政

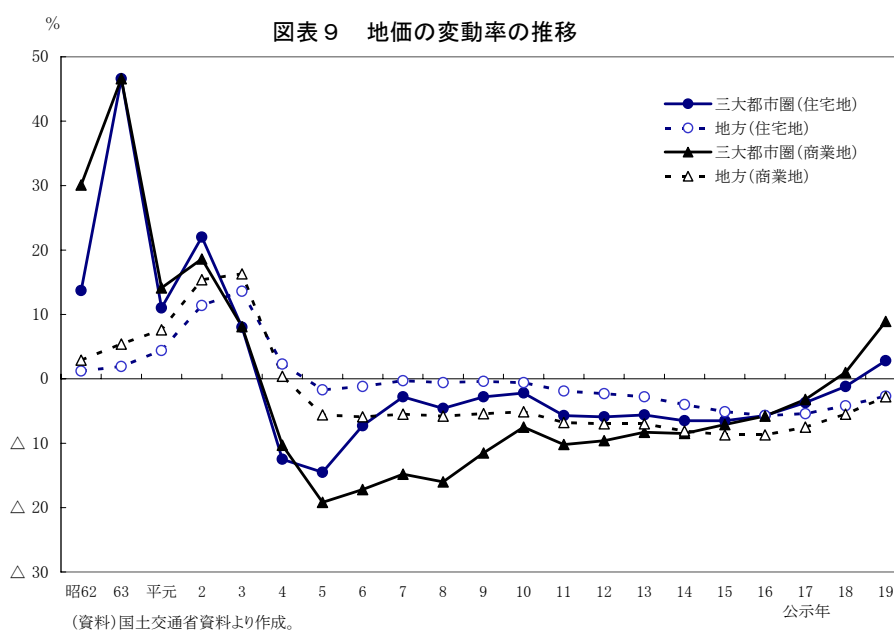
本章では、地方財政の視点から、厳しい地方の状況を見ておきたい。

⁴ 株式会社東京商工リサーチ調。

3-1 税収の低迷

地方公共団体の自主財源として、地方自治を財政面で支える基盤が地方税(道府県税と市町村税)である。平成17年度決算によると、1人当たり地方税収(道府県税収と市町村税収の合計)は、最高の東京都が49.6万円であるのに対して、最低の沖縄県は15.3万円で、3.2倍の格差がある。1人当たり地方税収の少ない県は、その他長崎県17.2万円、宮崎県17.8万円、鹿児島県18.2万円などになっており、全国のうち14県において1人当たり地方税収が20万円を下回っている。

地方税収は、安定的な固定資産税を中心とする市町村税と、景気の影響を受けやすい法人事業税・法人道府県民税を中心とする道府県税から構成されている。まず、前者の固定資産税の算定基礎とされる公示地価(地価)の動きを見ておこう。都市圏・地方圏のいずれにおいても、バブル期の地価高騰と、バブル崩壊後の地価急落、そして10年以上に及ぶ地価低迷が続いた後に、近年になって地価の回復という共通の傾向が見られる(図表9)。



しかし、都市圏と地方圏の地価の動向に共通の傾向が見られるとはいうものの、その変動の幅や回復の状況は必ずしも同じとはいえない。三大都市圏(東京圏、大阪圏、名古屋圏)の地価を見ると、昭和62年に商業地で対前年比30.1%上昇、住宅地でも同13.7%上昇し、翌63年には商業地・住宅地ともに対前年比46.6%と急上昇している。平成元年には変動率に若干の低下が見られたものの、それでも商業地で同14.1%上昇、住宅地で同11.0%上昇と高水準を保っている。しかし、バブル崩壊後は一転して地価は急落し、平成4年には商業地で

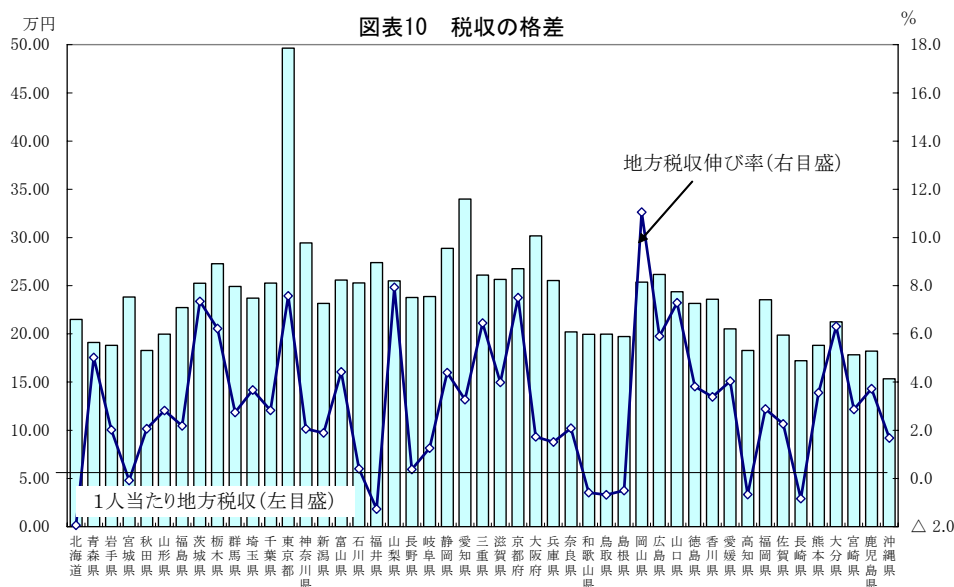
対前年比 10.3%下落、住宅地で同 12.5%下落し、以後 10 年以上にわたって地価水準が前年を割り込む状況が続いた。商業地は平成 18 年になってようやく前年の水準を上回り、住宅地も 19 年に変動率がプラスに転換した。

一方、地方圏の地価は、平成 3 年に商業地で対前年比 16.3%上昇、住宅地で同 13.6%上昇のピークを記録し、平成 5 年から対前年割れを続けている。しかし、その下落幅は三大都市圏の下落幅ほど大きいものではなく、比較的小幅の下落幅で推移している。

マクロ的には、都市圏の地価の変動幅は大きく、地方圏の地価の変動幅は小さいといえることができるものの、これを個別の地点で見ると、地価が急騰している地点と下落幅の大きい地点との両極化が見られる。例えば、「平成 19 年地価公示」によると、東京都港区南青山では対前年比 45.5%上昇しているのに対して、大分県別府市では同 15.7%下落している。

地方圏における最近の地価の下落は、経済活力の低下を反映するものであり、固定資産税の減収という形で財政的にも直接影響を及ぼし、地方が疲弊する要因となっている。

次に、法人事業税・法人道府県民税を中心とする道府県税について見ておきたい。地方税収の伸びが高い地方は、法人事業税や法人道府県民税などの法人関係税の寄与が大きい⁵との分析があるように、地方税収の動向は、当該都道府県内に立地する法人活動に影響を受けやすい。



⁵ 市川拓也 (2007)「広がる地方税収の格差」大和総研レポート、2007. 5. 28。

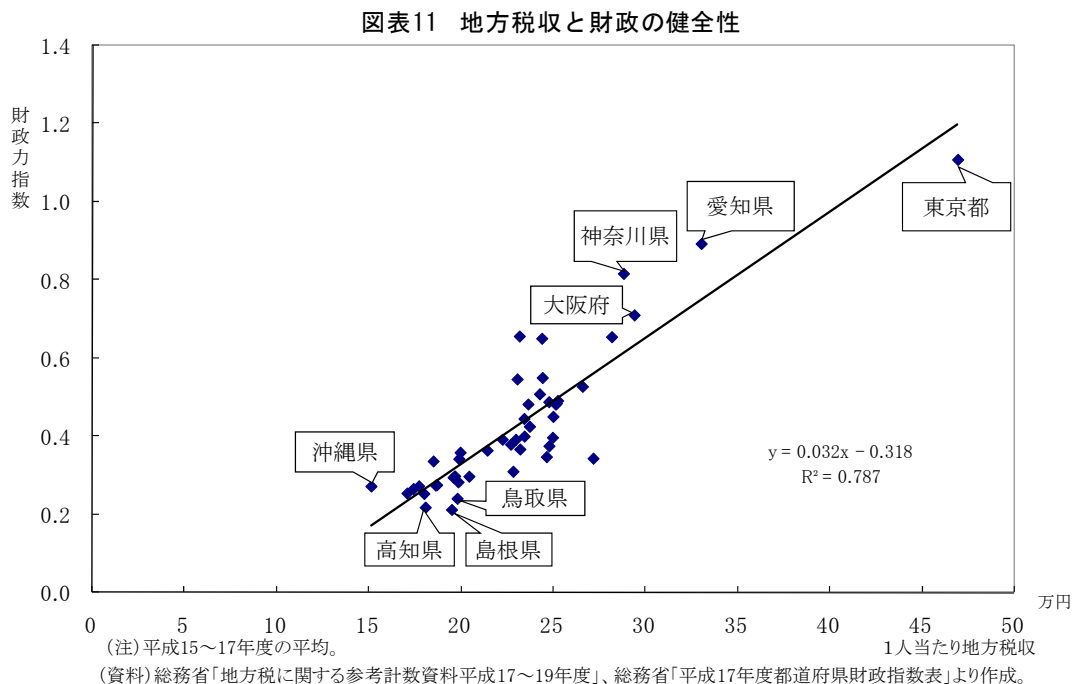
図表 10 の折れ線グラフは、平成 14 年度から 17 年度にかけての地方税収の伸び率である。これを見ると、今回の景気回復局面において、活発な企業活動が行われている東京都や三重県などでは、地方税収が 6%～8%増加している。

これに対して、企業活動が活発でない地方や企業・工場が撤退している地方では、北海道で 1.9%減、福井県で 1.3%減、長崎県でも 0.8%減となるなど、3 年前よりも地方税収が落ち込む地方も幾つか見受けられる。

3-2 財政状況の悪化

地方財政の健全性を図る指標の一つに「財政力指数」がある。財政力指数は、基準財政収入額を基準財政需要額で除した計数の過去 3 年間の平均値で、財政力指数が高いほど財政基盤が強い、すなわち財政が健全であるとされている。

横軸に 1 人当たり地方税収を、縦軸に財政力指数をとると、地方税収が多い地方ほど財政の健全性が強いという相関関係が認められる(図表 11)。1 人当たり地方税収が少ない都道府県を見ると、第 1 位が沖縄県で 15.1 万円、第 2 位が長崎県で 17.1 万円、第 3 位が宮崎県 17.4 万円、以下、鹿児島県 17.7 万円、秋田県 18.0 万円等が続き、これらの都道府県の財政力指数は 0.2～0.3 にとどまっている。人口が減少傾向にあり、大企業の進出もあまり活発とはいえないこれらの地方では、地方の主な自主財源である地方税収も伸びず、財政力の弱さが目立っている。



平成 14 年 6 月に閣議決定した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針

2002」において、補助金改革・税源移譲・交付税改革を一体として見直す「三位一体改革」が示された。三位一体改革の下では、平成16年度から18年度に総額5.1兆円の地方交付税の抑制（臨時財政対策債を含む）が行われた。今後も地方交付税の拡充がそれほど期待できない状況の中では、地方税収の格差の拡大は、財源を地方税収に期待できない地方にとって一層の財政状況悪化につながりかねない。

しかも、こうした地方は高齢化率も高く、社会保障関係の経費が歳出に占める割合は、都市よりも大きくなっている。1人当たり年間総医療費（国民医療費）を比較すると、平成14年度において最も高い鹿児島県が33.6万円であり、最も低い埼玉県18.0万円の1.9倍となっている（全国平均24.4万円）⁶。過疎化が進み、高齢化率が上昇して、若者が少なくなる地方は経済活力が失われていくと同時に、社会保障関係経費の支出が増大して財政が硬直化していく。そこに住む住民の負担はますます増大し、生活条件が悪化する地方からは更に人口の流出が進むという悪循環が進む可能性が高まっていると言えよう。

4. 今後の課題

多くの地方で、戦後一貫して若者の都市部への流出が続いてきた。そのために、地方では後継者不足や労働力不足が起き、経済活力が次第に失われるという問題が生じている。しかし、中には、島根県海士町のように、離島であるにもかかわらず、平成16年からの3年間で72世帯138人のIターンを受け入れた実績のある地方もある⁷。地方における再活性化努力の好例と言えよう。

以下、人口減少と高齢化という困難な問題に直面している地方が、それなりに活力を維持し、地域の人々が安心して生活できる地域社会を保っていくための方策について考えてみたい。

4-1 中心市街地への人口集積策

地方が活力を失う最大の原因は、人口の減少と人口密度の希薄化にあると考えられる。将来的に総人口の減少が見込まれる中であって、地方圏から都市圏への人口流出は、数多くの限界集落⁸を生じさせている。国土交通省の「過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査結果（中間報告）平成19年1月」によると、平成18年4月時点での過疎地域の集落数は62,271集落、うち

⁶ 厚生労働省「平成17年版厚生労働白書」166頁。

⁷ 第166回国会参議院予算委員会会議録第9号18頁（平19.3.13）。

⁸ 65歳以上の高齢者が、当該自治体の過半数を占める状態に至った集落。限界集落は、いずれ「消滅集落」に向かうとみられている。

65歳以上の高齢者が半数を超える集落は7,873集落(全体の12.6%)にのぼる。既に集落としての機能を維持することが困難となっている集落は2,917集落(同4.7%)に達している。さらに、今後「10年以内に消滅する」集落は422集落(同0.7%)、「いずれ消滅」する集落は2,219集落(同3.6%)との結果が出ており、「10年以内に消滅」と「いずれ消滅」を合わせると2,641集落(同4.3%)が消滅の可能性があると考えられている。もはや生活基盤としての単位が成立しないほどの過疎化が進んでいるのである。

一定規模の地方都市であっても、人口流出によって市街地の中に誰も住まない家屋や店舗が増加し、あるいは、無人の家屋や店舗を取り壊して更地が虫食いのように増えている所も多い。こうした地方では効率的な行政サービスの提供に支障をきたし、行政コストが一層嵩むことになる。

こうした現象に対して、青森市はコンパクトシティの実現によって人口を市の中心部に集中させ、コストに見合うサービスの提供を目指している。また、富山市は鉄道を基軸に、分散した都市機能を有機的に連携させて都市の活性化を図るなど、画期的な取組の例も出てきている。減少する人口を集積させて、行政コストの低減を図るとともに、地方に居住する者が期待する生活環境を向上させる行政サービスの提供が求められている。中心市街地への人口の集積に向けた地方自治体の創意工夫と、実効性のある政策実現のための国の取組が重要な課題と言えよう。

4-2 広域連合の取組

地方公共団体の広域的な連携や地域ブロック化による経済活性化・財政健全化も検討すべきであろう。

平成12年度末に3,227であった市町村は合併により、18年度末には約1,800にまで減少している。市町村合併の効果は、今後、検証していかなければならないが、それとは別に、市町村や都道府県が広域的な連携を更に強化していく必要がある。緊急医療や災害発生時の対応などは、一つの自治体による対応では限界がある。例えば、通信網やIT技術を活用した救急病院の円滑な受入態勢の構築やアフターケアの充実、県境を越えた被災者救済や生活復旧支援など、自治体の広域連合化によって相互補完すべき分野は多いと考えられる。

また、道州制の導入も本格的に検討すべき時期に来ているのではなかろうか。例えば、図表5で見た平成16年度の1人当たり県民所得の上位5県と下位5県の格差は1.65倍であるが、地域ブロックに整理すると最も高い関東地域(342.7万円)と最も低い九州地域(239.1万円)の格差は1.43倍に縮小する。同年度

の1人当たり雇用者報酬も上位5県と下位5県の格差1.48倍が1.28倍に縮まる。地域内の連携を図って一体となって企業誘致に取り組み、県域を超えた居住政策を展開して機動的な労働力の移動・配置に取り組み、不況に直面している地方の底上げにつながる可能性もあろう。

また、財政的観点から、橋本・吉田（2004）⁹が、地域ブロック化の一形態として道州制を導入した場合に1人当たり税収（地方税収＋地方譲与税収）は東京と沖縄を除いてかなり均等化されると試算¹⁰しているほか、現在の都道府県の区切りでも人口規模が大きくなるほど、1人当たり歳出額が減少して財政効率が向上する傾向を示し、地域ブロック化による財政健全化の可能性を示している。

人口減少という長期的趨勢の中で、疲弊した地方の再活性化を図り、経済活力を維持すること、そして、持続可能な地方財政を構築していくことは極めて困難な課題ではある。しかし、困難な問題だからといって、手をこまねいているわけにはいかない。地方公共団体自らの創意工夫や努力とともに、国としてもガイドラインを示し、地方の政策支援を行う等、国としての取組を強化していかなければならない時期に来ていると言えよう。

（内線 3123）

⁹ 橋本恭之・吉田素教（2004）「地方財政改革と道州制の可能性について」ディスカッションペーパー、財務省財務総合政策研究所。

¹⁰ 道州区分を、北海道、東北、北関東、東京、南関東、北陸信越、東海、関西、中国、四国、九州、沖縄に区分している。