

Working Papers

2015年5月1日

国民意識から見た「地方創生」の方向性

1. はじめに

「地方創生」の取り組みが政府を中心に強力に進められている。平成26年9月、政府に内閣総理大臣を本部長とする「まち・ひと・しごと創生本部」が設置され、11月には「まち・ひと・しごと創生法」が国会で成立した。さらにその翌月の12月には、本法律に基づく「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」(以下「ビジョン」という)及びビジョンを実現させるために今後5年間で取り組むべき具体的な施策を盛り込んだ「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定されるなど「地方創生」の旗印の下、様々な取り組みがスピード感を持って展開されている。

「地方創生」はその目的を「我が国が今後も活力を維持し、国民がどこでも潤いのある豊かな生活を安心して営むことのできる地域社会を形成すること」としており、国民の意識を的確に把握するとともに、その意識に働きかけながら国民とともに取り組みを展開していくことが推進上重要な意味を持つものである。

政府においても、その重要性を認識し、様々な形で国民意識の把握に努めるとともに、この問題への関心を高めるための働きかけを積極的に行ってきているところである。

本稿は、こうした視点から、国民意識の動向を把握するとともに、その結果から見た今後の「地方創生」の方向性について考察するものである。

2. 「暮らし」や「地域」などに関する国民意識の動向

本稿では、政府が実施した次の調査結果に基づき、国民意識の動向を整理した。

- ・「国民生活に関する世論調査」(毎年実施、最新の調査は平成26年6月実施)
- ・「社会意識に関する世論調査」(毎年実施、最新の調査は平成27年1月実施)
- ・「人口、経済社会等の日本の将来像に関する世論調査」(平成26年8月)
- ・「東京在住者の今後の移住に関する意向調査」(平成26年8月、東京都在住者へのインターネット調査)

それぞれの調査における地域区分は次のとおりである。

- a) 「大都市」：東京都区部及び政令指定都市
- b) 「中都市」：人口10万人以上の市
- c) 「小都市」：人口10万人未満の市
- d) 「町村」：町及び村

(1) 「暮らし」や「地域」に関する意識

1) 「暮らし」に関する意識

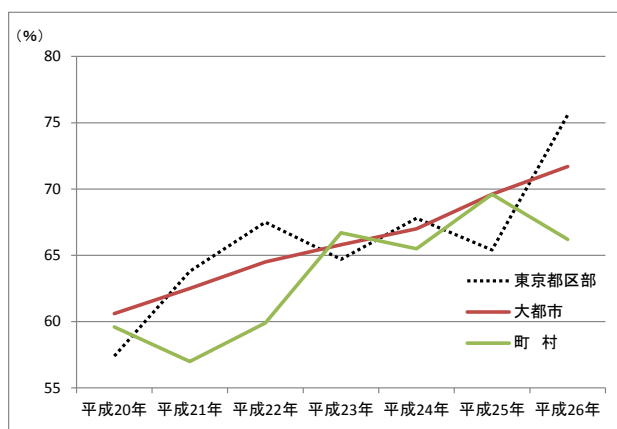
ア. 「現在の生活の満足度」(図表1)

- ・「満足」+「まあ満足」とする人々の割合は、平成20年以降一貫して高まってきており、「大都市」住民、「町村」住民ともこの傾向は同様である。
- ・「大都市」と「町村」を比較すると、「大都市」

住民の満足度が「町村」住民の満足度を上回る場合が多く、満足度について、一定の地域差は存在している、と見ることができる。

- ・直近の平成 26 年の調査結果では、「大都市」、特に「東京都区部」住民と「町村」住民の生活満足度に顕著な違いが見られ、本調査で地域別の結果が示されるようになってからは、最大の差となっている。

図表 1：現在の生活の満足度
（「満足」＋「まあ満足」の回答割合）



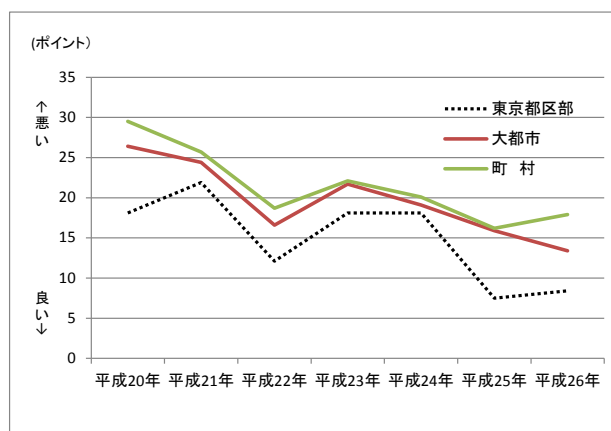
(資料)「国民生活に関する世論調査」に基づき作成。

イ。「今後の生活の見通し」(図表2)

図表 2 は「今後の生活の見通し」について(「悪い」－「良い」)の回答割合の差(数値が小さいほど見通しが明るい)の推移を示したものである。

- ・(「悪い」－「良い」)の数値は「悪い」が「良い」をかなり上回る状況が続いており、厳しい見方が続いているが、ここ数年は、大都市、地方ともやや改善の傾向にある。
- ・「大都市」住民と「町村」住民を比較すると、常に、「大都市」住民の方が、「町村」住民よりも(「悪い」－「良い」)の数値が小さく、特に「東京都区部」住民の数値は他地域と比較して小さい数値となっている。
- ・直近の平成 25、26 年の結果を見ると、地域間の意識の差が拡大する傾向にある。

図表 2：今後の生活の見通し
（「悪い」の回答割合－「良い」の回答割合）

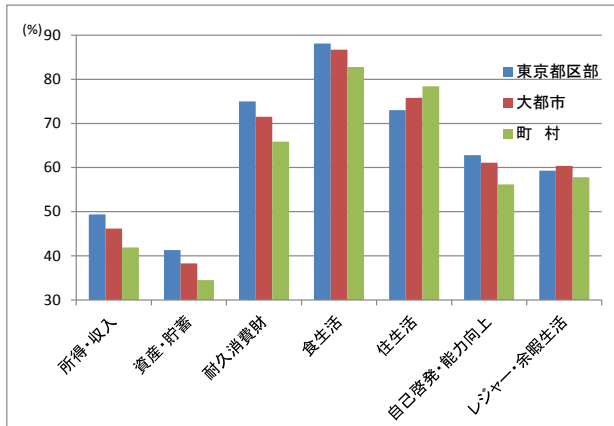


(資料)「国民生活に関する世論調査」に基づき作成。

ウ。「分野別の満足度」(図表3)

- ・全国的な傾向を見ると、「所得・収入」、「資産・貯蓄」など経済に関連する項目の満足度が相対的に低くなっている。
- ・地域別にみると、国民の満足度が低い「所得・収入」及び「資産・貯蓄」などの分野で地域差が大きくなっている。「町村」住民の満足度は、「大都市」住民と比較して、低水準にあり、「所得・収入」及び「資産・貯蓄」で「満足」あるいは「まあ満足」と答えた人の割合は 4 割程度である。さらに、「自己啓発・能力向上」についても「大都市」住民と「町村」住民の満足度の差が大きい。一方で、住生活では、「町村」住民の満足度が「大都市」住民の満足度を上回っている。

図表 3：分野別の生活の満足度（平成 26 年）
（「満足」+「まあ満足」の回答割合）



（資料）「国民生活に関する世論調査」に基づき作成。

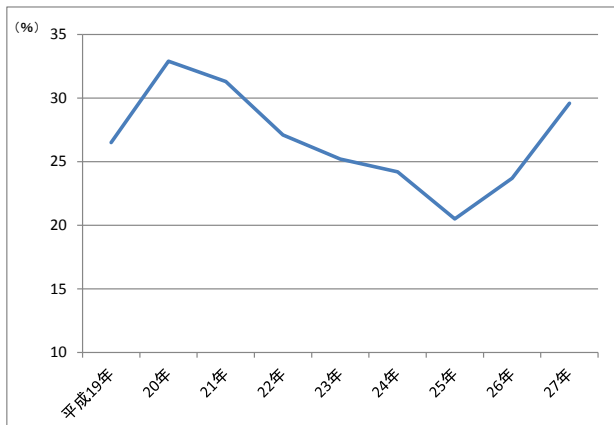
2) 「地域」に関する意識

ア. 「地域格差について」（図表4）

図表 4 は、「世の中で悪い方向に向かっている分野」として「地域格差」についての意識を聞いた結果である。

- ・「悪い方向に向かっている」との回答割合は、平成 20 年調査の 32.9% をピークに減少傾向にあったが、平成 26 年調査では 23.7% と徐々に前年比増加に転じ、27 年調査では 29.6% に達し、大きく上昇している。
- ・暮らしている地域による意識の差はあまり見られず、「大都市」住民、「地方」住民とも全国と同様の傾向を示している。

図表 4：「地域格差」が悪い方向に向かっているとの回答割合

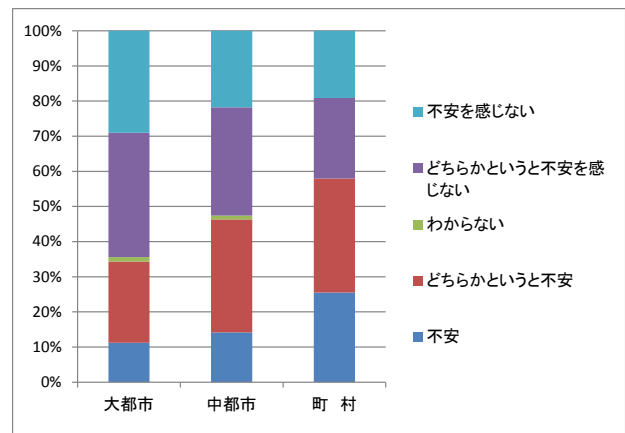


（資料）「社会意識に関する世論調査」に基づき作成。

イ. 「地域の将来について」（図表5）

- ・居住地域の将来に対する見方は、居住地によって大きく異なっており、「町村」住民で「不安」あるいは「どちらかという不安」と回答した割合は、「大都市」住民の割合を 10 ポイント以上上回っている。地方圏に暮らす人々の地域の将来に対する見方は、「大都市」住民と比較して厳しいものとなっている。

図表 5：地域の将来に対する意識（平成 26 年）



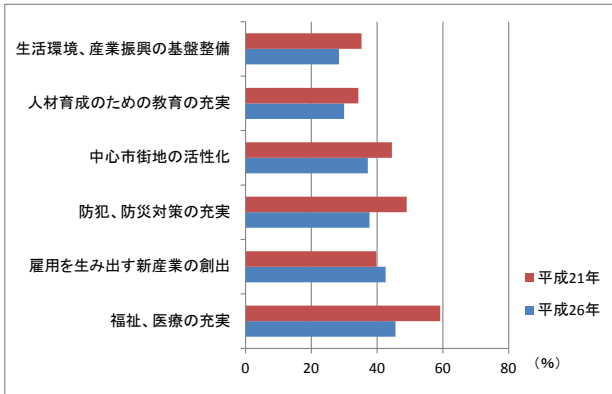
（資料）「国民生活に関する世論調査」に基づき作成。

(2) 「政策」に関する意識

ア. 「地域が活性化するために特に期待する政策について」（図表6、図表7）

- ・全国ベースで見ると、「多様な世代が共に暮らせるための福祉、医療の充実」が 45.6% で最も多く、次いで「地域に雇用を生み出す新産業の創出」42.6%、「安心して住み続けるための防犯、防災対策の充実」37.7% の順となっている。同様の調査は平成 23 年にも実施しており、その時の結果と比較すると、ほとんどの選択肢の回答割合が低下する中、唯一「地域に雇用を生み出す新産業の創出」の回答割合だけが増加をしており、地域の活性化にとって雇用の創出が重要である、という意識が強まっていることがうかがえる。

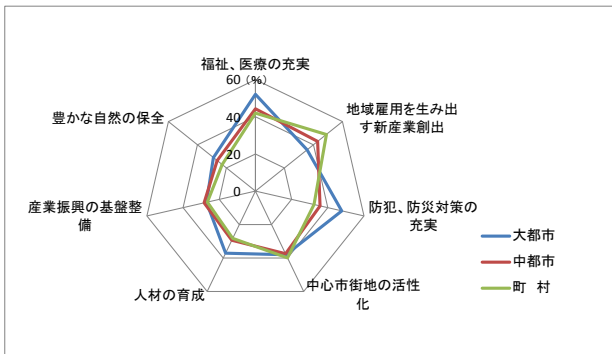
図表 6：地域が活性化するために特に期待する政策（時系列）



(資料)「人口、経済社会等の日本の将来像に関する世論調査」に基づき作成。

- ・「大都市」住民や「東京都区部」住民の回答と比較して、「町村」住民では、地域の活性化のためには、「地域に雇用を生み出す新産業の創出」が重要と回答する割合が際立って大きなものとなっている。

図表 7：地域が活性化するために特に期待する政策（平成 26 年）（地域別）



(資料)「人口、経済社会等の日本の将来像に関する世論調査」に基づき作成。

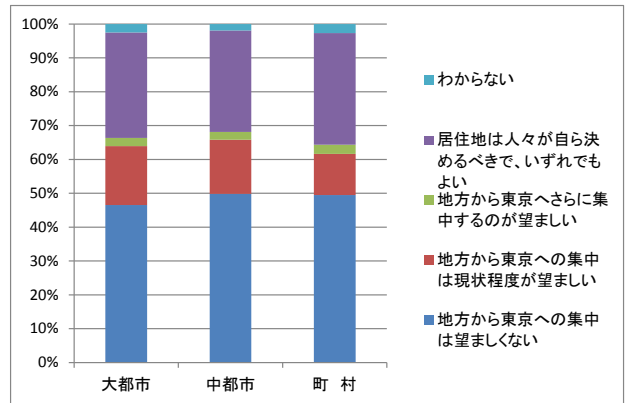
イ. 「東京一極集中について」（図表8）

- ・「地方から東京への集中は望ましくない」との回答は、選択肢の中では最も多いが、その割合は全体の半数に達していない。「地方から東京へさらに集中するのが望ましい」とする意見はさすがに少数派であるが、「居住地は人々が自ら決めるべきで、いずれでもよい」とす

る意見は全体の 3 分の 1 近くに達している。

- ・居住地域別の意見を見ると、大都市圏と地方圏の間に大きな傾向の違いは見られない。地域や地域政策に対する意識が居住地によってかなり差があることは異なる結果となっている。

図表 8：東京一極集中に対する考え方



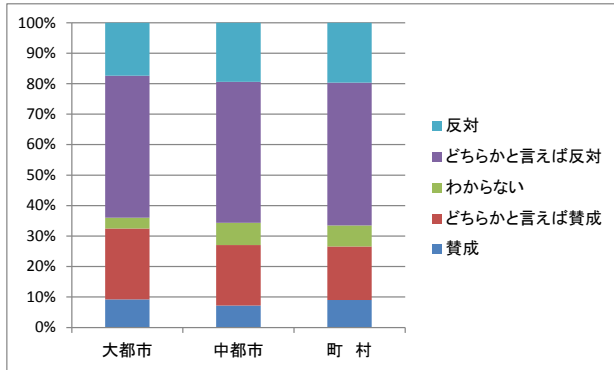
(資料)「人口、経済社会等の日本の将来像に関する世論調査」に基づき作成。

ウ. 「居住地の中心部への集約に対する意識」（図表9）

人口減少、高齢化の進展に合わせ、政策的に居住地を集約化する必要性について聞いた結果が図表 9 である。

- ・全体として「反対」及び「どちらかという反対」が回答の 3 分の 2 を占め、「賛成」及び「どちらかという賛成」は 3 割を切っている。
- ・地域別にみると、身近な問題と考える人が多いと思われる「中都市」、「町村」住民の反対の割合がやや大きい。大きな地域差はなく、大都市でも反対の声は強い。

図表 9：居住地の中心部への集約に対する意識



(資料)「人口、経済社会等の日本の将来像に関する世論調査」に基づき作成。

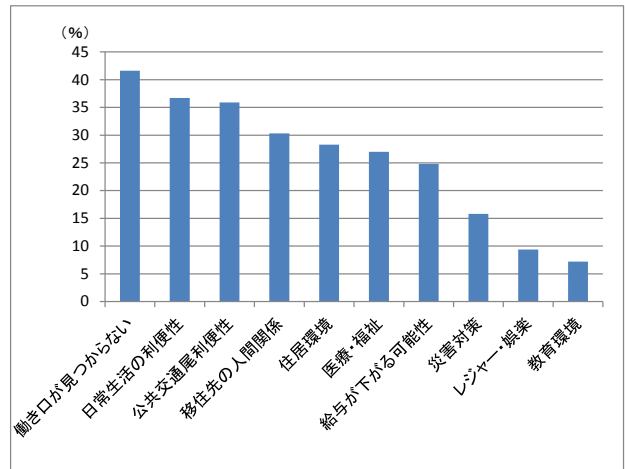
(3) 地方移住に関する意識

政府が平成 26 年 8 月に実施した「東京在住者の今後の移住に関する意向調査」(インターネット調査)の結果を「働く場」との関わりを中心に整理すると次のとおりである。

ア.「移住する上での不安・懸念点」(図表10、図表11)

- ・東京都から移住する予定又は移住を検討している人約 4 割に上っている。一方で、1 年以内に移住を予定・検討としている人はわずかである。
- ・移住する上での不安・懸念点としては、「働き口が見つからない」を挙げる人が 41.6%で最も多かった。特に、働き盛りの 30～40 歳代ではその割合が高まり、例えば 40 歳代女性 56.8%、30 歳代男性 56.3%となっている。

図表 10：移住する上での不安・懸念点 (平成 26 年)



(資料)「東京在住者の今後の移住に関する意向調査」に基づき作成。

図表 11：移住する上での不安・懸念点 (年齢層別)

(単位：%)

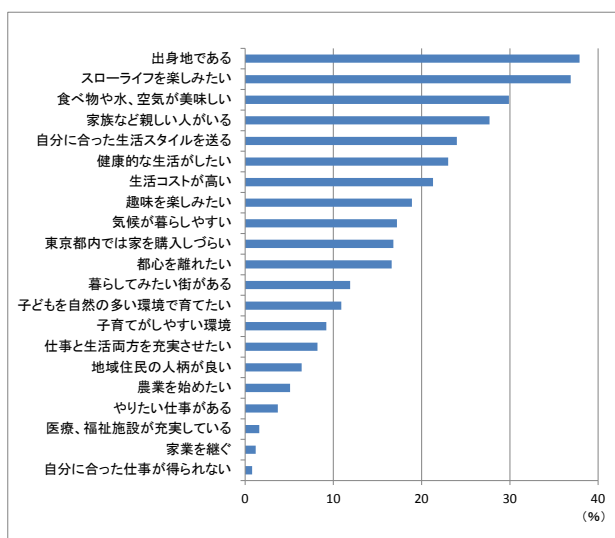
年齢層	男性	女性
10, 20 代	① 公共交通の利便性(48.2) ② 働き口が見つからない(42.9)	① 働き口が見つからない(66.1) ② 公共交通の利便性(53.6) ③ 給与が下がる可能性(53.6)
30 代	① 働き口が見つからない(56.3) ② 給与が下がる可能性(43.8)	① 働き口が見つからない(42.6) ② 公共交通の利便性(34.0)
40 代	① 日常生活の利便性(43.9) ② 働き口が見つからない(40.4)	① 働き口が見つからない(56.8) ② 日常生活の利便性(45.5)
50 代	① 働き口が見つからない(37.7) ② 移住先の人間関係(32.8)	① 日常生活の利便性(36.6) ② 公共交通の利便性(36.6) ③ 移住先の人間関係(36.6) ④ 住居環境(36.6)
60 代	① 医療・福祉(50.0) ② 日常生活の利便性(29.5) ③ 住居環境(29.5)	① 日常生活の利便性(52.9) ② 医療・福祉(52.9) ③ 住居環境(52.9)

(資料)「東京在住者の今後の移住に関する意向調査」に基づき作成。

イ. 「移住したい理由」(図表 12)

- ・移住したい理由について見ると、「出身地であるから」が最も多いが、次いで、「スローライフを実現したい」、「食べ物や水、空気が美味しい」、「自分に合った生活スタイルを送りたい」などライフスタイルに関する理由が上位を占めている。一方で、「やりたい仕事があるから」、「農業を始めたいから」などの「働く場」に関する積極的な理由を挙げる割合は小さなものとなっている。

図表 12：移住したい理由（平成 26 年）



(資料)「東京在住者の今後の移住に関する意向調査」に基づき作成。

3. 国民意識から見た「地方創生」に関する幾つかの示唆

以上の意識調査から、今後、「地方創生」に取り組んでいく上で示唆を与える次のような結果が読みとれる。

① 地域経済の疲弊と生活実感の違い

図表 1、図表 2 に見られるように、現在の生活の満足度や将来の生活見通しについては、楽観的とは言えないものの、ここ数年、改善の方向にはあり、この傾向は、大都市、地方の間に

差は見られない。

特に、地方における状況を見ると、そこに暮らす人々の生活実感と「地方経済の疲弊」や「シャッター通りとなった中心商店街」という表現で特徴づけられる地域社会における現象との間には、一定の乖離が存在するように見える。人々の暮らしは、地域経済の動向の影響を受けると同時に、年金をはじめ様々な生活に関する補助の仕組みで支えられている面があり、こうした様々な要素を反映して形成される意識構造の実態を見極める必要がある。

② 大都市住民よりは劣る地方住民の生活満足度と生活の将来見通し

①で示したように、大都市、地方とも将来の生活に対する見通しは厳しいながらも改善の方向にあるが、一方で、居住地別にみると、地方に居住する人々の意識は、大都市よりも悲観的、という傾向がここ数年続いている。近年、豊かな自然環境や温かい人間関係など地方の暮らしやすさを評価し、人々の地域に対する意識も変わってきている、とする指摘もあるが、意識調査の結果から見ると、居住者の生活実感としての地域差は依然として存在している。

③ 直近は大都市と地方の住民意識の違いが拡大

地域格差に関する意識調査の結果(図表 4)に示されるように、直近では、地域格差が拡大している、と感じる人が増えてきている。こうした意識の変化を背景に、生活の満足度や生活の将来の見通しについても大都市と地方との住民意識の差が拡大し、地方では悲観的な見方が拡大する傾向も見える(図表 1、図表 2)。この意識変化については、現段階でその要因を即断することはできないが、アベノミクスの経済効果のプロセスや構造的な人口減少社会に対する危機意識の高まりなどいくつかの背景が考えられ、今後の動向を注視していく必要がある。

④ 地域の将来に厳しい見方をしている地方住民

図表 5 に示したように、地方に居住する人々は、地域の将来について、大都市の住民より厳しい見方をしている。①で示したように、地方の地域社会は、医療・年金・公共インフラなど様々な分野における税財政措置を中心とした支援措置に支えられているが、こうした仕組みが将来も持続可能であるかどうか、についての懸念が意識調査の結果にも表れているのではないかと考えられる。

⑤ 「働く場」を創出し、持続させていくことを最も重視

図表 6 の結果は、持続可能で安心して暮らしていける地域社会の形成に向けて「働く場」を創出し、持続的に確保していくことが極めて重要であることを国民が意識していることを表わしている。上記④で示した意識も、地方において自律的で持続可能な形で「働く場」が形成できていない実態を反映していると見ることもできる。

⑥ 東京一極集中の是正の必要性には様々な意見

政策的には、東京一極集中を是正する必要がある、との共通認識があるが、国民意識の上では、様々な意見があり、東京一極集中の是正に大きく偏ったものとはなっていない。

地方に居住し、地方の実態を実感している人々の地域や地域政策に対する見方は大都市住民より厳しいが、地方を再生していく上で、東京一極集中の是正が必要との意見の割合は、大都市住民と比較して特に多いというわけではない。グローバル化や情報化が急速に進展する中で、いつまでも東京との関係ばかりにこだわっていても、展望は開けない、という意識が現場感覚として見え始めているのではないかと考えられる。

「働く場」の創出についても、東京からの分

散ばかりに力点を置くより、東京に依存せず、地域資源を活用して直接、世界とつながる産業を如何に創り出し、展開させていくか、と言った発想に重心を移していくことが必要であると考えられる。

⑦ 居住地の中心部への集約には多くの人が反対

居住地の集約については、政策導入の可能性が高い地方に居住する人々をはじめとして全国的に反対意見が強い。これは、切り捨てられる地域が出てくるのではないかと、との懸念が根底にあるものと考えられる。

本来、集約化は、人々が暮らすすべての地域の持続可能性を確保するための政策であり、人々の移動を促すものではない、と筆者は考えている。政府においても、「コンパクト」＋「ネットワーク」という概念の下、どこに居住していても、豊かな生活が営めるよう、生活サービスの集約化による拠点づくり、各地域を結ぶ交通ネットワークの形成などの将来像を示している。集約化の意味するところについて、国民を含めた幅広いコンセンサスの形成が望まれる。

⑧ 大都市住民の地方移住願望は強まっているが、現実には「働く場」の確保が壁

地方移住に対する関心は高まっており、現実に I ターンなどの動きも見られるが、こうした意識や行動の変化が大都市と地方の間の人の流れに大きな変化をもたらすか、と言うとそうした展望は持ちにくいのが実態である。

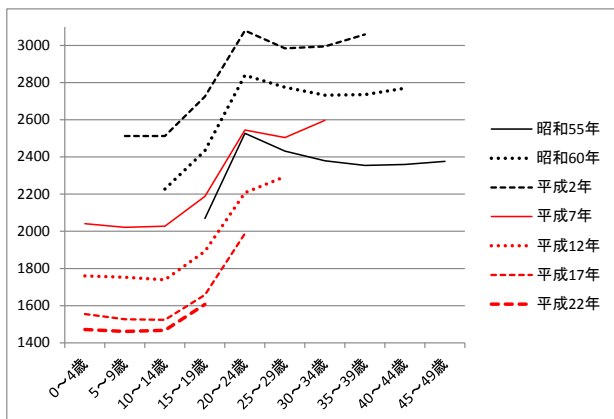
「東京在住者の今後の移住に関する意向調査」の結果を見ると、移住を予定あるいは検討しているとする人の割合は、10・20 歳代の男女と 50 歳代の男性で大きいですが、30 歳代から 40 歳代の働き盛りの世代では小さくなっている。こうした世代では、現在の仕事との関係から、関心はあっても、実際に移住しようというところまでにはなかなかいかないというのが現実であろう。働く人々の多くを占める被雇用者にとって、

「働く場」の確保が地方移住の最大の壁となっている傾向は近年一層強まっていると見られ、特に、40歳代の女性にその傾向が象徴的に表れている。

現実の人の動きもこうした動きを反映しており、かつては、東京から地方への人口移動数が東京への転入数を上回っていた20歳代後半から40歳代の動きが、近年は東京への転入超過に変わってきている（図表13）。こうした動きは、多様なニーズに応える「働く場」が東京に一層集中していることを反映した結果であり、この構造が変わらないと、人の動きも簡単には変わらない、ということを示している。

地方移住を志向する人々の移住を円滑に実現する支援策を講じていくことは重要であり、引き続き積極的な取り組みが求められるが、大都市から地方への人と機能の本格的な流れを実現しようとするのであれば、多様なニーズに応えた魅力ある「働く場」を如何に地方に創出していくか、ということについて中長期的視点に立って地道に取り組んでいく以外にはないと考えられる。

図表13：東京圏のコーホート人口の推移



(注) 本図のそれぞれの折れ線グラフは、凡例に示した時期に15~19歳層であった人口の集団(コホート)が、その後、東京圏と地方の間でどのように移動したのか、という点を東京圏における人口の推移で示したものである。

(資料)「国勢調査」に基づき作成。

4. 国民意識を踏まえた「地方創生」実現の道筋

「1. はじめに」でも述べたように、「地方創生」は、地域の主体性を尊重し、国民目線での取り組みにより、新たな地域社会づくりを実現しようとするものであり、国民運動的な一面を持つ取り組みである。その意味で、国民意識の動向を的確に把握することと同時に、国民意識に働きかけ、多様な主体が「地方創生」の担い手となっていく枠組みをどのように構築していくのかが、重要な課題である。

例えば、「地方創生」の実現には、「働く場」づくりが最も重要な課題」という国民の意識が調査結果から明確に示されている。こうした意識構造があるのであれば、地域の住民が「働く場」づくりに積極的に参画できるような枠組みを構築していくことによって新たな展望が開けることが期待される。一方で、居住地の集約化については、国民の反対意向が強い、という調査結果が示されている。こうした意識構造の下で、いきなり集約化の取り組みに住民の参画を促しても、期待する成果は得られにくいであろう。この場合は、コンセンサスの形成にさらに時間をかける、というプロセスが必要となろう。

このように、国民意識がどのような方向性を有しているのかを的確に把握することは、政策の成否に直結する重要な作業である。その上で、「地方創生」に向けた新たな枠組み作りが必要となる。なぜなら、これまでの地方再生や活性化の取り組みの延長線上では、今日の危機的な状況の打開にはつながらないからである。

新たな枠組みは、地域の個性にあわせて構築されるべきもので一様なものではないが、共通する基本軸は、これまでの枠組みを超える二つの連携の概念であると考えられる。

一つは、広域連携であり、もう一つは官民連携である。

その具体的な論点について本稿では扱わないが、こうした連携の必要性は、これまで指摘

をされてきた。しかし、実行が伴わないという現実がある。なぜなら、こうした連携がこれまでの枠組みを変える実質を持てば持つほど調整が難しくなるからである。

これまで、市町村が中心となって汗をかいてきた関係者の調整を誰がどのような仕組みで担っていくのが、大きな課題である。同時に、政策手段についても、これまでの地域外からの税財政措置中心の体系から、地域金融システムの活用や NPO 等の活動を通じた人材の確保、育成など地域の内発的な発展を促す支援措置を含めた多元的な体系に変えていく必要がある。しかし、この点についても、国民の意識構造も含め既存の枠組みとの調整は簡単ではない。

こうした課題を乗り越えていくために、地域の住民も含めた民間セクターが担っていく役割は、当然のことながら大きいものがある。筆者は、民間セクターの中でも、地域の実情に精通し、金融に関するノウハウを有する地域金融機関が、「地方創生」の担い手として、これまで以上に大きな役割を担っていくことが、重要ではないかと考え、その取り組みに期待をしている。

最後に、本稿は筆者の個人的見解を述べたものであり、みずほ総合研究所(株)の見解を示すものではないことをお断りする。

みずほ総合研究所 社会・公共アドバイザー一部
上席参与 幾度 明
akira.kido@mizuho-ri.co.jp

本資料は、情報提供のみを目的として作成されたものであり、法務・貿易・投資等の助言やコンサルティング等を目的とするものではありません。また、本資料は、当社が信頼できると判断した各種資料・データ等に基づき作成されておりますが、その正確性・確実性を保証するものではありません。利用者が、個人の財産や事業に影響を及ぼす可能性のある何らかの決定や行動をとる際には、利用者ご自身の責任においてご判断ください。