

地域力指標の開発と全自治体の地域力の評価について

(静岡県編)

2019年6月25日

公益財団法人中部圏社会経済研究所

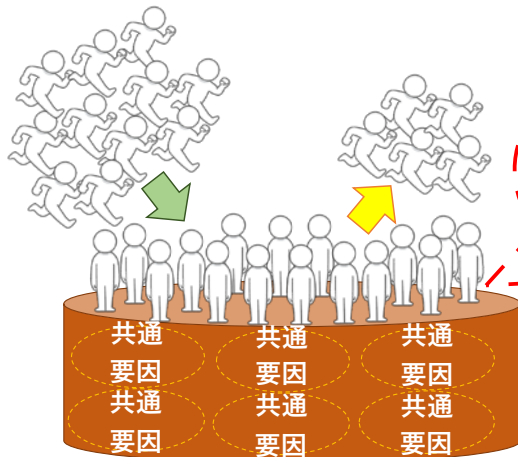
要旨

本研究では、全国の1741の全基礎自治体を対象とし、人口変動との関係で地域の貨幣価値と非貨幣価値の双方から自治体の魅力を評価した**地域カフロー指標**と、地域経済の循環を支える側と支えられる側の人数構成から自治体の持続可能性を評価する**地域カストック指標**の2指標を計算した。これら2つの指標を総称して地域力指標と呼ぶ。

地域力指標（地域カフロー指標と地域カストック指標）のイメージ

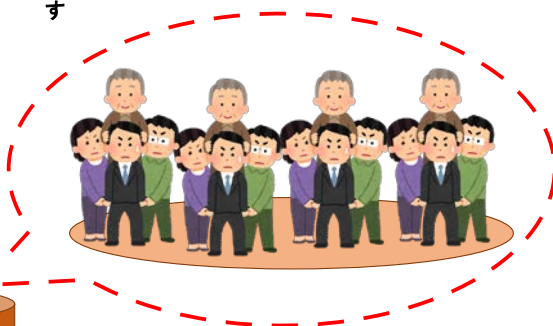
地域カフロー指標

人の移動（フロー）から見たその時点における地域の人を呼び込む魅力のうち共通した要因を示す



地域カストック指標

人口移動の蓄積（ストック）の結果としての人口バランスから見た地域の長期的な持続可能性を示す



地域カフロー指標

本研究では、多様な価値観を持った個人と多様な魅力を持つ自治体を前提として、**より多くの人々を引きつけたり、多くの人々が子を産み育てる自治体に共通した貨幣的及び非貨幣的要因**を明らかにするため、117種類の統計データに機械学習（AI）の手法を応用し、推計されたパラメータによりウェイト付けして総合化することで**地域カフロー指標**を試算した。

試算の結果、117種類のデータのうち、**人口移動の観点から自治体の魅力を表す指標は、機械学習の手法によって、「生活基盤」「教育」「コミュニティ」「住民・福祉」「女性の活躍」の5分野17指標**が選択されることが分かった。さらに、地域の魅力を貨幣価値と非貨幣価値に分けた場合、**貨幣価値は地域の魅力の3割に過ぎず、7割が非貨幣価値から構成される**ことも明らかになった。

地域カフロー指標の試算結果を見ると、**浜松市や静岡市など相対的に人口規模が大きい市や長泉町などが上位に位置し、下位には東伊豆町や南伊豆町など貨幣価値的魅力に恵まれない自治体が位置している。**

地域カフロー指標 静岡県

順位		自治体	総合得点	全国順位 ※ 下記の（ ）内はウェイトを示す				
県内 (位)	全国 (位)			生活基盤 (0.322)	教育 (0.296)	コミュニティ (0.179)	住民・福祉 (0.138)	女性の活躍 (0.066)
1	138	静岡県長泉町	63.52	209	25	358	160	173
2	178	静岡県清水町	61.38	130	249	1357	71	253
3	270	静岡県三島市	58.42	267	150	824	797	882
4	303	静岡県裾野市	57.70	224	417	415	312	619
5	315	静岡県浜松市	57.44	347	314	497	791	424
6	317	静岡県静岡市	57.42	225	410	639	648	390
7	325	静岡県富士市	57.24	274	354	558	656	197
8	331	静岡県藤枝市	57.19	249	388	279	565	277
9	359	静岡県御殿場市	56.55	312	616	345	519	229
10	367	静岡県袋井市	56.36	300	519	447	523	66
11	393	静岡県磐田市	55.66	237	496	454	625	365
12	404	静岡県掛川市	55.51	203	431	573	612	207
13	418	静岡県沼津市	55.29	287	480	908	1071	534
14	452	静岡県菊川市	54.59	159	608	645	776	192
15	471	静岡県湖西市	54.29	131	700	616	862	205
16	474	静岡県焼津市	54.26	235	763	515	485	356
17	482	静岡県富士宮市	54.11	422	380	831	616	642
18	518	静岡県伊東市	53.50	676	330	1170	196	472
19	542	静岡県島田市	53.03	599	779	466	515	238
20	564	静岡県伊豆の国市	52.72	880	570	579	1031	704
21	567	静岡県吉田町	52.66	555	831	1043	557	209
22	581	静岡県函南町	52.52	799	681	602	904	1083
23	653	静岡県小山町	51.52	665	1114	259	1376	371
24	788	静岡県熱海市	49.78	517	895	1431	1265	1499
25	796	静岡県牧之原市	49.67	861	924	1110	829	77
26	799	静岡県伊豆市	49.65	699	828	373	1133	736
27	847	静岡県御前崎市	49.12	211	952	993	1410	65
28	973	静岡県森町	47.63	1409	914	589	1382	304
29	1086	静岡県下田市	46.35	1098	607	1467	1249	1598
30	1149	静岡県河津町	45.79	1603	804	952	1354	522

31	1255	静岡県松崎町	44.48	1677	479	852	1578	1268
32	1310	静岡県西伊豆町	43.59	933	1113	1447	691	908
33	1426	静岡県川根本町	41.97	1413	1428	750	1427	968
34	1429	静岡県南伊豆町	41.94	1613	1028	609	1530	1672
35	1517	静岡県東伊豆町	40.29	1121	1196	1680	1512	392

(出所) 弊所試算

地域カストック指標

自治体の持続可能性の観点から、移住してきた人々や元からいた人々を含めた**地域住民全体のどれだけが地域社会や地域経済の運営に参画し支えているのか**に着目し開発したのが**地域カストック指標**である。

具体的には、**一人の高齢非就業者を、年齢や性別に関わらず何人の就業者が支えているか**を表すものである。

本研究では、**地域カストック指標が 2.5 を上回れば持続可能、1.5 以上 2.5 未満であれば準持続可能、1.5 未満であれば持続不可能な自治体**であると定義した。

試算結果を見ると、必ずしも人口規模が上位ではない自治体が高く評価されていることがわかる。こうした自治体においては、**高齢となった後も農業等居職接近した産業に従事できること**で生涯現役に近い生活が送れるのに対して、都市部では高齢者が就ける仕事が極端に限られるためである。一方、**下位の自治体には社会参加よりも医療・福祉の対象となる後期高齢者の割合が高く**、しかも地域カフロー指標の低さにも鑑みると多くの人を呼び込める状況ではない。しかし、**全国の類似自治体で、地域カフロー指標の評価は低いものの、地域カストック指標の評価が高い自治体があることを考えれば、高齢者への就労支援等で、高齢者に地域を支える側に回ってもらえる環境整備が重要**となる。

地域カストック指標 静岡県

順位		自治体	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045
県内 (位)	全国 (位)								
1	63	静岡県吉田町	3.25	2.81	2.51	2.28	2.09	1.92	1.79
2	74	静岡県袋井市	3.17	2.71	2.42	2.23	2.09	1.92	1.79
3	80	静岡県菊川市	3.15	2.76	2.52	2.38	2.28	2.18	2.10
4	89	静岡県長泉町	3.10	2.82	2.69	2.55	2.34	2.08	1.88
5	100	静岡県御殿場市	3.05	2.62	2.38	2.19	2.02	1.82	1.68
6	128	静岡県牧之原市	2.97	2.56	2.22	1.96	1.76	1.59	1.47
7	133	静岡県御前崎市	2.95	2.48	2.12	1.86	1.65	1.47	1.34
8	166	静岡県掛川市	2.86	2.45	2.19	2.01	1.88	1.76	1.68
9	167	静岡県小山町	2.86	2.49	2.20	1.99	1.80	1.64	1.51
10	194	静岡県湖西市	2.80	2.44	2.25	2.09	1.93	1.76	1.64
11	198	静岡県裾野市	2.80	2.34	2.11	1.95	1.82	1.68	1.58
12	216	静岡県清水町	2.75	2.44	2.26	2.10	1.90	1.68	1.53
13	282	静岡県磐田市	2.62	2.26	2.06	1.94	1.87	1.77	1.69
14	336	静岡県浜松市	2.55	2.23	2.03	1.89	1.76	1.61	1.51
15	424	静岡県島田市	2.46	2.15	1.96	1.82	1.71	1.60	1.51
16	435	静岡県富士市	2.45	2.10	1.88	1.72	1.55	1.39	1.27
17	447	静岡県藤枝市	2.44	2.11	1.93	1.84	1.76	1.65	1.56
18	448	静岡県富士宮市	2.43	2.09	1.90	1.78	1.66	1.52	1.42
19	453	静岡県焼津市	2.43	2.11	1.93	1.80	1.68	1.54	1.43
20	456	静岡県三島市	2.42	2.10	1.94	1.81	1.68	1.52	1.42
21	484	静岡県森町	2.40	2.06	1.80	1.64	1.52	1.44	1.39
22	563	静岡県静岡市	2.32	2.05	1.92	1.81	1.71	1.58	1.50
23	661	静岡県沼津市	2.23	1.94	1.77	1.63	1.49	1.34	1.23
24	724	静岡県伊豆の国市	2.17	1.89	1.75	1.66	1.57	1.46	1.38
25	816	静岡県函南町	2.09	1.77	1.62	1.51	1.41	1.28	1.18
26	1169	静岡県伊豆市	1.84	1.52	1.30	1.13	0.99	0.88	0.80
27	1227	静岡県河津町	1.79	1.52	1.40	1.31	1.23	1.18	1.15
28	1411	静岡県東伊豆町	1.62	1.31	1.13	1.00	0.87	0.76	0.68

29	1434	静岡県川根本町	1.58	1.43	1.31	1.19	1.08	1.00	0.95
30	1474	静岡県下田市	1.52	1.31	1.17	1.07	0.98	0.88	0.81
31	1497	静岡県伊東市	1.49	1.28	1.18	1.10	1.01	0.91	0.84
32	1554	静岡県松崎町	1.41	1.28	1.19	1.14	1.10	1.08	1.07
33	1609	静岡県熱海市	1.29	1.14	1.06	1.02	0.97	0.91	0.85
34	1628	静岡県南伊豆町	1.23	1.08	1.02	0.99	0.96	0.92	0.91
35	1640	静岡県西伊豆町	1.20	1.03	0.92	0.85	0.79	0.73	0.68

(出所) 総務省統計局「国勢調査」及び国立社会保障人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30年)」により弊所試算

1. はじめに

日本全体で少子化、高齢化、人口減少が続いている。特に地方ほど深刻であり、「限界集落」や「消滅可能性都市」という概念が提起される中、自治体の持続可能性について各方面から関心が高まっている。このような中、流出する人口を抑え、さらに進んで人を呼び込むことで持続可能性を回復しようと、2014年に地方創生が開始された。多くの自治体は、人口水準の維持に欠かせない若者世代の呼び込みと定着のため、産業振興等各種施策等を実施し、地域の経済的魅力を高めることに注力した。しかし、地方創生開始後の2015年に実施された国勢調査やそれに基づき新たに推計された国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」、さらには現在に至るまでの人口動向から評価する限り、大きな成果を挙げたとは言い難い状況にある。

自治体の魅力は、経済規模、所得水準、雇用状況、歳出規模、租税負担額等の「貨幣価値（経済的魅力）」と自然環境、地域のつながり・絆、教育、文化・教養、安心・安全等の「非貨幣価値（非経済的魅力）」とに分けられる。人は自らの価値観（自治体の貨幣価値や非貨幣価値の構成要素のどれをどれだけ重視するか）に照らし合わせて、その価値観に合った居住自治体を選択する。したがって、現在の居住自治体を出てほかの自治体へ移住する場合もあれば、現在の自治体にそのまま住み続ける場合もある。つまり、現居住自治体に満足しない者は自らの満足度をより高められる自治体へ移動し、家族を形成するなどして、次第に定着していく。これは、一般的に、進学や就職、結婚、子育て（就園・就学）などに際して若いほど移動し歳を取るほど移動しなくなるものと整合的である。地方創生のように、自治体の魅力の一側面に過ぎない貨幣価値を向上させる施策に終始しても、元々経済規模が大きく、したがって所得水準も高く、仕事も豊富な都市部（全国では首都圏、地方ではその中心自治体¹、都道府県にあっては県庁所在地）が有利であり、地方創生による地方の持続可能性の回復が困難であることは明らかであった。

地方の持続可能性の維持・回復を考えるのなら、総人口というパイの大きさが一定もしくは縮んでいくなか、人口増加に固執し、誰もが自治体の貨幣価値にのみ魅力を感じ移住してくるとの暗黙の想定の下、もっぱら自治体の魅力を貨幣的な側面から強化・アピールし、人口の奪い合いというゼロサムゲームで自治体を疲弊させるのでは意味はない。むしろ、人は自らの価値観に応じて、多様な価値観を持った個人と多様な魅力を持つ自治体を前提として、貨幣価値・非貨幣価値両側面からトータルで各々の自治体の魅力を評価したうえで、自らの価値観に合致する自治体を選択する。したがって、人を多く呼び込むことができる自治体ほどより多くの人にアピールできる複層的な魅力を持つと解釈できる。しかし、人を呼び込む魅力は、地域の力をその時点において評価する意味

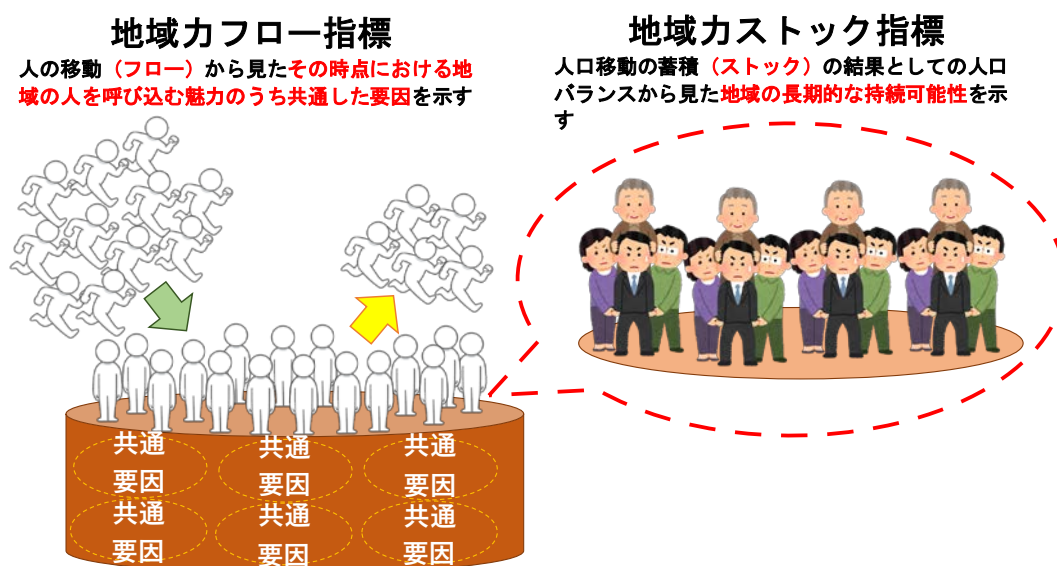
¹ 東北地方では宮城県仙台市、首都圏では東京都、中部地方では愛知県名古屋市、関西地方では大阪府大阪市、中国地方では広島県広島市、九州地方では福岡県福岡市。

では極めて重要であるものの、それが一時的な現象にとどまった場合、地域の持続可能性をむしろ低下させる要因にもなりえる点に注意が必要である。60～70年代以降に開発が進み、当時の比較的若い世代を多く呼び込んだ東京郊外のニュータウンが近年急速な高齢化・過疎化に悩むようになってきていることは典型的な例と言えよう。このように、人の流入（出産含む）・流出という動き（フロー）が蓄積（ストック）されていく結果、その地域が持続可能となるかどうかという視点も、長期的に地域の力を評価する際には重要となる。

次に、選択された自治体内での経済・社会を支えあう人口構造に着目する。結論から言えば、自治体の持続可能性は、人口水準もさることながら、当該自治体の経済・社会の維持活動にどれだけの人口が参加しているのかあるいは参加していないのか、その人口バランスが重要なのである。なぜなら、地域経済・社会の担い手が少なければ、都市の規模にかかわらず、一人当たりにかかる経済的・社会的負荷が過重になるからである。もちろん、人口のバランスが持続可能性を担保するものであったとしても、あまりにも流出が激しければ地域社会は成立しない。地域の力を評価するうえでは、人を呼び込む魅力と持続可能性をバランス良く考慮していかななくてはならないのである。

こうした観点から、本研究では、人口変動との関係で地域の貨幣価値と非貨幣価値の双方から自治体の魅力を評価した「地域カフロー指標」と、地域経済の循環を支える側と支えられる側の人数構成から自治体の持続可能性を評価する「地域カストック指標」の2指標を提案する。これら2つの指標を総称して地域力指標と呼ぶ（図1）。

図1 地域力指標（地域カフロー指標と地域カストック指標）のイメージ



(出所) 弊所作成。なお、イラストについてはいらすとや (<https://www.irasutoya.com/p/terms.html>)

ただし、本研究では、地域力フロー指標と地域カストック指標に何らかのウェイトをつけて総合化（一本化）することはしないこととしている。なぜなら、地域の総合力を評価するうえで、人口フローに焦点を当てる地域力フロー指標と、人口のストックに焦点を当てる地域カストック指標のどちらをどれだけ重要であると考えerかは、利用者の価値観や利用目的に依存してさまざまであり、なによりウェイト付けするための適切な科学的手法が現段階では存在しないと考えているからである²。

2. 地域力フロー指標

貨幣価値のみならず非貨幣価値も含めて、地域の魅力をさまざまな既存統計を用いて指標化し、最終的には分野毎の各指標を総合化し一本化する試みは、これまで経済企画庁「新国民生活指標（豊かさ指標）」をはじめとしていくつか行われてきた。

そこでは、主観に基づき恣意的に集められたデータにより、暗黙裡に様々な強い仮定が置かれたうえで作成された集計指標³の大小がそのまま住民の幸福度や暮らしやすさと一対一で対応すると仮定され、その指標の大小に基づいて自治体がランキング付けされてきた。

そうして試算された指標に基づいて、47都道府県の暮らしやすさや幸福度がランキング付けされているが、実際には指標として問題点が多いように思われる。具体的には、暮らしやすさや幸福度ランキングとその根拠となる指標が正しいとすれば、暮らしやすさや幸福度ランキングの低い自治体から高い自治体への一方向の人の流れのみ観察されるはずであるが、実際には暮らしやすさや幸福度ランキングの高い自治体から低い自治体にも人口が流出している。

合理的な人間が敢えて幸福度を下げる行動をわざわざ取るはずもないので、少なくとも非合理的な人間が仮定されているか、暮らしやすさや幸福度を適切に測れていないかのどちらかであろう。

このように、暮らしやすさや幸福度ランキングの根拠とされる指標には問題点があると考えざるを得ず、自治体経営の観点から言っても、暮らしやすさや幸福度の高低と人口の流出入に正の相関がないのであれば、こうした指標を人口政策目標とすることは難しいと考える⁴。

² OECDの「より良い暮らし指標」(Better Life Index: BLI)では、様々な観点から検討した幸福度に関係ある(ありそうな)11項目(物質的な生活条件(住宅、収入、雇用)と生活の質(共同体、教育、環境、ガバナンス、医療、生活満足度、安全、ワークライフバランス)の指標を提供するが、その使い方に関しては利用者に委ね(どの項目を参照するか(全ての指標を使うか否か)、ウェイトをどうするか、統合するかしないかなど)、総合化せず、ランク付けもしていない。

³ 標準化されたすべての構成指標を単純平均したりウェイト付けせずに合計することで算出される。

⁴ 行政から報告される幸福度指標は、選挙で選ばれた首長が、地域経営に資するため、自らの価値観に応じて(もしくは首長の命を受けた機関により)実施されるアンケート調査(主観的

本研究では、多様な価値観を持った個人と多様な魅力を持つ自治体を前提として、より多くの人々を引きつけたり、多くの人々が子を産み育てる自治体に共通した貨幣的及び非貨幣的要因を明らかにし、貨幣価値及び非貨幣価値を包摂した指標を開発するため、全国の 1741 の全基礎自治体を対象とし、117 種類の統計データに機械学習 (AI) の手法を応用し⁵、推計されたパラメーターによりウェイト付けして総合化することで地域カフロー指標を試算した。

地域カフロー指標は、自治体経営の観点から、得意分野を伸ばしたり、不得意分野にテコ入れするなどして、自治体の魅力と価値観が合致する者を一人でも多く獲得もしくは定着させるための施策を **evidence** に基づいて企画立案する手がかりを提供する。

推計の結果、117 種類のデータのうち、人口移動の観点から自治体の魅力を表す指標は、機械学習の手法によって、「生活基盤」「教育」「コミュニティ」「住民・福祉」「女性の活躍」の 5 分野 17 指標が選択され、分野毎の指標は図 2 のとおりである。

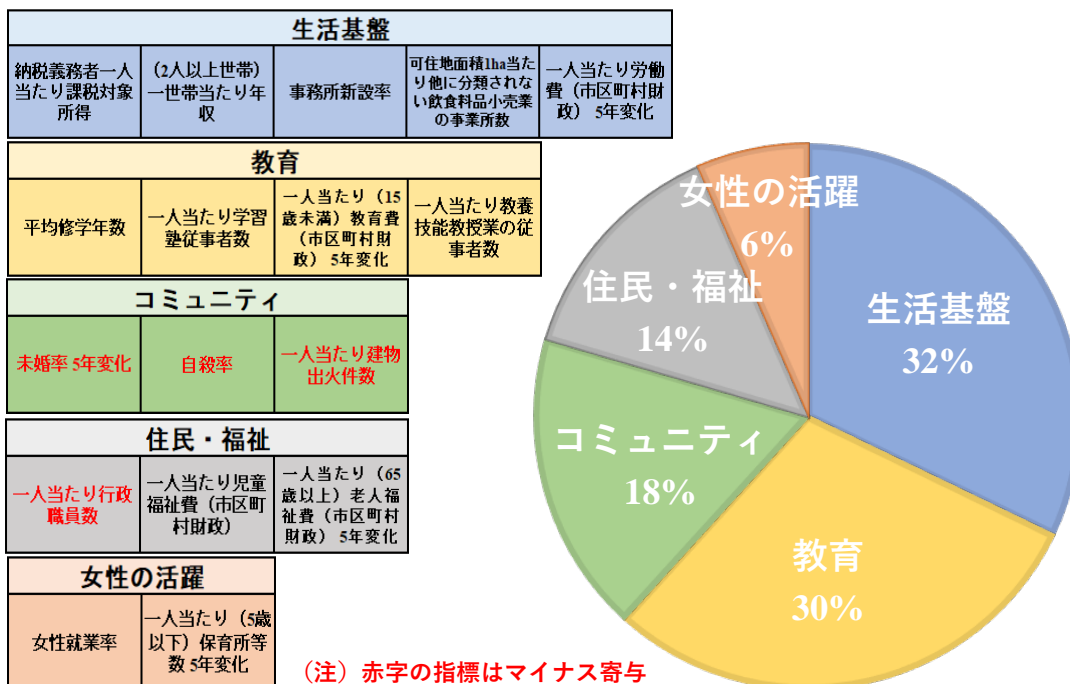
「生活基盤」分野を構成する指標のうち、納税義務者一人当たり課税対象所得及び一世帯当たり年収 (2 人以上世帯) は所得水準を表し、事務所新設率はリスクを取って起業する者の多さ、可住地面積 1ha 当たり他に分類されない飲食料品小売業の事業所数は生活の利便性を示すコンビニの数、一人当たり労働費 (市区町村財政) 5 年変化は自治体が地域住民の就業支援にどれだけ熱心であるかを示す。「教育」分野を構成する指標のうち、平均修学年数は地域住民の学習年数、一人当たり学習塾従事者数は私的教育の充実度、一人当たり (15 歳未満) 教育費 (市区町村財政) 5 年変化は自治体がどれだけ義務教育に熱心であるか、一人当たり教養技能教授業の従事者数は生涯学習の充実度を表す。「コミュニティ」分野を構成する、未婚率 5 年変化、自殺率、一人当たり建物出火件数の 3 つの指標は、当該自治体の人と人とのきずなの強さを表す。「住民・福祉」分野を構成する指標のうち、一人当たり行政職員数は、自治体の行政規模が適正であるか否か、一人当たり児童福祉費 (市区町村財政) 及び一人当たり (65 歳以上) 老人福祉費 (市区町村財政) 5 年変化はそれぞれ自治体が子どもや高齢者をどれだけ重視しているかを表す。「女性の活躍」分野を構成する指標のうち、女性就業率、一人当たり (5 歳以下) 保育所等数 5 年変化は、女性の就業環境がどの程度整っていて実際に女性が家庭の外で働いているかを表す。

地域の魅力を貨幣価値と非貨幣価値に分けた場合、貨幣価値 (「生活基盤」) は地域の魅力の 3 割に過ぎず、7 割が非貨幣価値 (「教育」、「コミュニティ」、「住民・福祉」、「女性の活躍」) から構成されることも明らかになった。

幸福度) もしくは既存統計から算出されている (客観的幸福度)。したがって、首長が考える幸福度は首長によって異なるので自治体間比較には馴染まないし、自治体間比較から分かるのは、あくまでも分析者の価値観に基づいた自治体間の幸福度の違いであり、それに基づくランキングに絶対的な意味があるわけではない。

⁵ 機械学習の手法としてはサポートベクトル回帰を用いた。

図2 選択された指標と分野別ウェイト



地域カフロー指標の試算結果を見ると、浜松市や静岡市など相対的に人口規模が大きい市や長泉町などが上位に位置し、下位には東伊豆町や南伊豆町など貨幣価値的魅力に恵まれない自治体が位置している。つまり、人を惹きつける魅力は都市部やその周辺に多く備わっていると考えられる。さらに、分野ごとにブレイクダウンすると、上位の自治体では「生活基盤」、「教育」で、全市区町村平均を上回る。一方、下位の自治体では総じてみれば、全分野で全市区町村平均を下回るが、なかでも「生活基盤」、「教育」のほか、「住民・福祉」で弱さが見られることが多い(表1)。

表1 地域カフロー指標 静岡県

順位	県内 (位)	全国 (位)	自治体	総合 得点	全国順位 ※ 下記の()内はウェイトを示す				
					生活基盤 (0.322)	教育 (0.296)	コミュニティ (0.179)	住民・福祉 (0.138)	女性の活躍 (0.066)
1	138		静岡県長泉町	63.52	209	25	358	160	173
2	178		静岡県清水町	61.38	130	249	1357	71	253
3	270		静岡県三島市	58.42	267	150	824	797	882
4	303		静岡県裾野市	57.70	224	417	415	312	619
5	315		静岡県浜松市	57.44	347	314	497	791	424
6	317		静岡県静岡市	57.42	225	410	639	648	390
7	325		静岡県富士市	57.24	274	354	558	656	197

8	331	静岡県藤枝市	57.19	249	388	279	565	277
9	359	静岡県御殿場市	56.55	312	616	345	519	229
10	367	静岡県袋井市	56.36	300	519	447	523	66
11	393	静岡県磐田市	55.66	237	496	454	625	365
12	404	静岡県掛川市	55.51	203	431	573	612	207
13	418	静岡県沼津市	55.29	287	480	908	1071	534
14	452	静岡県菊川市	54.59	159	608	645	776	192
15	471	静岡県湖西市	54.29	131	700	616	862	205
16	474	静岡県焼津市	54.26	235	763	515	485	356
17	482	静岡県富士宮市	54.11	422	380	831	616	642
18	518	静岡県伊東市	53.50	676	330	1170	196	472
19	542	静岡県島田市	53.03	599	779	466	515	238
20	564	静岡県伊豆の国市	52.72	880	570	579	1031	704
21	567	静岡県吉田町	52.66	555	831	1043	557	209
22	581	静岡県函南町	52.52	799	681	602	904	1083
23	653	静岡県小山町	51.52	665	1114	259	1376	371
24	788	静岡県熱海市	49.78	517	895	1431	1265	1499
25	796	静岡県牧之原市	49.67	861	924	1110	829	77
26	799	静岡県伊豆市	49.65	699	828	373	1133	736
27	847	静岡県御前崎市	49.12	211	952	993	1410	65
28	973	静岡県森町	47.63	1409	914	589	1382	304
29	1086	静岡県下田市	46.35	1098	607	1467	1249	1598
30	1149	静岡県河津町	45.79	1603	804	952	1354	522
31	1255	静岡県松崎町	44.48	1677	479	852	1578	1268
32	1310	静岡県西伊豆町	43.59	933	1113	1447	691	908
33	1426	静岡県川根本町	41.97	1413	1428	750	1427	968
34	1429	静岡県南伊豆町	41.94	1613	1028	609	1530	1672
35	1517	静岡県東伊豆町	40.29	1121	1196	1680	1512	392

(出所) 弊所試算

3. 地域カストック指標

高齢化と人口減少が全国的に続く日本にあっては、勤労世代の流入と、自治体の持続可能性とは、必ずしもリンクしない。なぜなら、ある時点で多くの勤労世代が流入してきたとしても仕事を定年退職した後、職に就かない高齢世代が増えるならば、彼らを支える勤労世代に経済的・社会的負担が重くのしかかることになるからだ。勤労世代が高齢

世代以上に増え続けるのであればかかる事態は杞憂に過ぎないが、実際には高齢化と人口減少が続くのでいずれかの時点で勤労世代の数は高齢世代の数を下回ることになり、持続可能性が失われる事態に陥る。つまり、自治体人口の年齢構成が重要視される所以である。逆に言えば、たとえ人口が流出し、高齢化が進んでいてもその地域の高齢者が、その他の世代に支えられる側に回るのではなく自らも地域を支える側に回るのであれば、地域は十分回っていくし、年齢を問わず地域社会や地域経済の運営に参画する者が多ければ多いほどその地域の持続可能性は強化される。つまり、「限界集落」や「消滅可能性都市」の主張とは異なり⁶、自治体の持続可能性は必ずしも人口水準やその変動、年齢構成にのみ左右されるものではない。人口が減少していたり、高齢者に極端に偏った歪な年齢構造をしていたとしても、年齢を問わず地域社会や地域経済運営に参画する者が一定の割合で存在するならば、その自治体は持続可能となる。さらに言えば、地域を支えるのはある特定の性や年齢に限定されるのではなく、老若男女問わず誰もが地域を支える側に回ることが可能なので、結局、持続可能な自治体であるためには、ある特定の性や年齢に固定的な役割を負わせるのではなく、エイジフリー、ジェンダーフリーを実現した社会であることが求められる。

こうした考え方にに基づき、自治体の持続可能性の観点から、移住してきた人々や元からいた人々を含めた地域住民全体のどれだけが地域社会や地域経済の運営に参画し支えているのかに着目し開発したのが、地域カストック指標である。

具体的には、一人の高齢非就業者を、年齢や性別に関わらず何人の就業者が支えているかを表すものである。

本研究では、地域カストック指標が 2.5 を上回れば持続可能、1.5 以上 2.5 未満であれば準持続可能、1.5 未満であれば持続不可能な自治体であると定義した⁷。

地域カストック指標の試算結果を見ると、2015 年には持続不可能な自治体は 5 であるものが、2025 年には 10 自治体と倍増し、その後も持続不可能な水準に陥る自治体は増加し、2045 年には 21 自治体にまで増加し全体の 6 割となる（表 2）。

表 2 地域カストック指標による自治体判定 静岡県

	持続可能	準持続可能	持続不可能	合計
2015	14 (40.0)	16 (45.7)	5 (14.3)	35 (100.0)

⁶ 消滅可能性都市が主張するような出生率上昇や特定の年齢や性別の人口水準を政策目標とすることは、個人の価値観やライフスタイルに行政が介入することに繋がる危険性ははらむし、何より地域の持続可能性のある特定の性の特定の年齢層の問題に歪曲化する差別的な施策を生み出しかねない。

⁷ 基準となる 2.5、1.5 という基準の数値については、世代間連帯を基本とした社会保障制度を支える世代別人口バランス「騎馬戦型 (2.5)」、「肩車型 (1.5)」に準じた。

2020	6 (17.1)	21 (60.0)	8 (22.9)	35 (100.0)
2025	3 (8.6)	22 (62.9)	10 (28.6)	35 (100.0)
2030	1 (2.9)	24 (68.6)	10 (28.6)	35 (100.0)
2035	0 (0.0)	23 (65.7)	12 (34.3)	35 (100.0)
2040	0 (0.0)	19 (54.3)	16 (45.7)	35 (100.0)
2045	0 (0.0)	14 (40.0)	21 (60.0)	35 (100.0)

(出所) 総務省統計局「国勢調査」及び国立社会保障人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30年)」により弊所試算

(備考) 下段の()内の数値は総数に占める割合

さらに、静岡市が県内22位となっていることに代表されるとおり、必ずしも人口規模が上位ではない自治体が高く評価されていることがわかる(表3)。

表3 地域カストック指標 静岡県

順位		自治体	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045
県内 (位)	全国 (位)								
1	63	静岡県吉田町	3.25	2.81	2.51	2.28	2.09	1.92	1.79
2	74	静岡県袋井市	3.17	2.71	2.42	2.23	2.09	1.92	1.79
3	80	静岡県菊川市	3.15	2.76	2.52	2.38	2.28	2.18	2.10
4	89	静岡県長泉町	3.10	2.82	2.69	2.55	2.34	2.08	1.88
5	100	静岡県御殿場市	3.05	2.62	2.38	2.19	2.02	1.82	1.68
6	128	静岡県牧之原市	2.97	2.56	2.22	1.96	1.76	1.59	1.47
7	133	静岡県御前崎市	2.95	2.48	2.12	1.86	1.65	1.47	1.34
8	166	静岡県掛川市	2.86	2.45	2.19	2.01	1.88	1.76	1.68
9	167	静岡県小山町	2.86	2.49	2.20	1.99	1.80	1.64	1.51
10	194	静岡県湖西市	2.80	2.44	2.25	2.09	1.93	1.76	1.64
11	198	静岡県裾野市	2.80	2.34	2.11	1.95	1.82	1.68	1.58
12	216	静岡県清水町	2.75	2.44	2.26	2.10	1.90	1.68	1.53

13	282	静岡県磐田市	2.62	2.26	2.06	1.94	1.87	1.77	1.69
14	336	静岡県浜松市	2.55	2.23	2.03	1.89	1.76	1.61	1.51
15	424	静岡県島田市	2.46	2.15	1.96	1.82	1.71	1.60	1.51
16	435	静岡県富士市	2.45	2.10	1.88	1.72	1.55	1.39	1.27
17	447	静岡県藤枝市	2.44	2.11	1.93	1.84	1.76	1.65	1.56
18	448	静岡県富士宮市	2.43	2.09	1.90	1.78	1.66	1.52	1.42
19	453	静岡県焼津市	2.43	2.11	1.93	1.80	1.68	1.54	1.43
20	456	静岡県三島市	2.42	2.10	1.94	1.81	1.68	1.52	1.42
21	484	静岡県森町	2.40	2.06	1.80	1.64	1.52	1.44	1.39
22	563	静岡県静岡市	2.32	2.05	1.92	1.81	1.71	1.58	1.50
23	661	静岡県沼津市	2.23	1.94	1.77	1.63	1.49	1.34	1.23
24	724	静岡県伊豆の国市	2.17	1.89	1.75	1.66	1.57	1.46	1.38
25	816	静岡県函南町	2.09	1.77	1.62	1.51	1.41	1.28	1.18
26	1169	静岡県伊豆市	1.84	1.52	1.30	1.13	0.99	0.88	0.80
27	1227	静岡県河津町	1.79	1.52	1.40	1.31	1.23	1.18	1.15
28	1411	静岡県東伊豆町	1.62	1.31	1.13	1.00	0.87	0.76	0.68
29	1434	静岡県川根本町	1.58	1.43	1.31	1.19	1.08	1.00	0.95
30	1474	静岡県下田市	1.52	1.31	1.17	1.07	0.98	0.88	0.81
31	1497	静岡県伊東市	1.49	1.28	1.18	1.10	1.01	0.91	0.84
32	1554	静岡県松崎町	1.41	1.28	1.19	1.14	1.10	1.08	1.07
33	1609	静岡県熱海市	1.29	1.14	1.06	1.02	0.97	0.91	0.85
34	1628	静岡県南伊豆町	1.23	1.08	1.02	0.99	0.96	0.92	0.91
35	1640	静岡県西伊豆町	1.20	1.03	0.92	0.85	0.79	0.73	0.68

(出所) 総務省統計局「国勢調査」及び国立社会保障人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30年)」により弊所試算

こうした自治体において地域カストック指標の評価が高いのは、県内で第1次産業就業者比率が相対的に高く、高齢者の就業率が高い菊川市や牧之原市などのように、高齢となった後も農業等居職接近した産業に従事できることで生涯現役に近い生活が送れるのに対して、都市部では高齢者が就ける仕事が極端に限られるためである。逆に言えば、都市部の持続可能性を高めていくには、高齢者の就労支援を強化したり、高齢者でも働きやすい職を増やす施策を講じなければならない。

次に、地域カストック指標について、下位の自治体を見ると、後期高齢者の割合が高い地域が目立つ。下位の自治体には社会参加よりも医療・福祉の対象となる後期高齢者の割合が高く、しかも地域カフロー指標の低さにも鑑みると多くの人を呼び込める状況で

はない。しかし、全国の類似自治体で、地域力フロー指標の評価は低いものの、地域力ストック指標の評価が高い自治体があることを考えれば、高齢者であっても地域を支える側に回ってもらえる環境整備が重要となる。つまり、地域の実情に応じてではあるものの、非就業高齢者への就業支援が欠かせない。

仮に、2020年以降全自治体で65歳以上の高齢者の就業率が秋田県大潟村⁸並みになったとすると、2045年に持続不可能と判定される自治体は21から7と激減することからも、高齢者の社会参加の重要性がうかがえる（表4）。

表4 地域力ストック指標による自治体判定 静岡県（シミュレーション結果）

	持続可能	準持続可能	持続不可能	合計
2015	14 (40.0)	16 (45.7)	5 (14.3)	35 (100.0)
2020	25 (71.4)	10 (28.6)	0 (0.0)	35 (100.0)
2025	25 (71.4)	10 (28.6)	0 (0.0)	35 (100.0)
2030	23 (65.7)	11 (31.4)	1 (2.9)	35 (100.0)
2035	18 (51.4)	15 (42.9)	2 (5.7)	35 (100.0)
2040	11 (31.4)	21 (60.0)	3 (8.6)	35 (100.0)
2045	8 (22.9)	20 (57.1)	7 (20.0)	35 (100.0)

（出所）総務省統計局「国勢調査」及び国立社会保障人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30年）」により弊所試算

（備考）下段の（ ）内の数値は総数に占める割合。

自治体の持続可能性を確保するためには、地域力フロー指標から明らかになった当該自治体の魅力に照らし合わせて、それに合致した価値観を持つ人を一人でも多く獲得し、一人でも多く地域経済の循環に参画できるよう政策資源を振り向けつつ、同時に広域連

⁸ 秋田県大潟村は産業の主力がコメ作りで、実に77.0%が従事している（全国平均では3.4%）。年齢別高齢者就業率は、65～69歳88.7%（全国平均41.4%）、70～74歳84.7%（同25.3%）、75～79歳73.8%（同15.3%）、80～84歳46.9%（同8.8%）、85歳以上13.1%（同3.9%）とすべての年齢階層で全国平均を大きく上回っている。

携等を加速させ、当該自治体の持続可能性を高めていく必要がある。



Chubu Region Institute for Social and Economic Research

公益財団法人
中部圏社会経済研究所

本資料に関するお問い合わせは、研究部（代表 052-212-8790）までご連絡下さい。

公益財団法人中部圏社会経済研究所とは

当財団は、財団法人中部産業活性化センター、社団法人中部開発センター、財団法人中部空港調査会の3団体から理念と事業を継承し、中部圏である中部広域9県（富山・石川・福井・長野・岐阜・静岡・愛知・三重・滋賀県）を事業エリアとする総合的・中立的な地域シンクタンクとして、産業の活性化および地域整備をすすめるため、「広域計画」、「地域経営」、「産業振興」、「航空・空港」を4つの柱として事業を展開しています。

地域や時代のニーズに応え、地域社会の発展に貢献するため、調査研究能力を一層強化し、産学官の連携の中で、中部広域9県という事業エリアを意識して、調査研究をすすめ、広く社会に情報発信しております。

所在地等 〒460-0008
名古屋市中区栄四丁目14番2号 久屋パークビル3階
Tel (052)212-8790 Fax(052)212-8782
ホームページ:<http://www.criser.jp>
E-mail:criser@criser.jp