

地方創生 ～地域の課題と展望～

■人口の将来展望と総合戦略策定の 悩みごと

—本日は、「人口ビジョン」「総合戦略」策定に際して、地方自治体の第一線でご活躍の政策担当者の皆さまにお集まりいただいた。初めに、人口の将来展望、総合戦略策定で苦慮されている点についてお話しいただきたい。

伊藤 にかほ市は平成17（2005）年10月に3町が合併してできあがった市で、今年の10月1日に合併10周年の記念式典を行ったところである。合併時は約2万9,000人の人口があったが、平成22（2010）年度の国勢調査では約2万7,500人まで減少している。その後、今年度までにまた千数百人減っており、現在の人口は約2万6,000人である。

国立社会保障・人口問題研究所（以下、社人研）推計準拠による将来推計人口では、平成52（2040）年に約1万8,000人、平成72（2060）年で約1万2,000人となっている。にかほ市の平成22年の合計特殊出生率^(注1)は

話し合った方々（順不同、文中敬称略）

- 秋田県にかほ市総務部企画課企画班 主査
伊藤 健 氏
- 山形県天童市総務部市長公室
室長補佐(兼)政策企画係長
結城 洋史 氏
- 山形県金山町総務課長補佐兼総合政策係長
藤山 一栄 氏
- 山形県西川町政策推進課 企画調整係長
柴田 知弘 氏
- (司会) フィデア総合研究所 理事
熊本 均

1.49だが、人口の将来展望として設定している合計特殊出生率は、平成47（2035）年に1.83、平成62（2050）年に2.07である。

社会増減に関しては、平成27（2015）年度から20年間は社会移動の純減がおおむね2分の1ずつ縮小するという仮定を立てて推計している。その結果、平成52年に社人研の推計よりも約2,600人多い2万6,777人、平成72年には同じく約5,000人多い1万7,000人を展望している。

これを達成するため、「総合戦略」では新規学卒者の雇用の場の確保に努め社会減の縮小を図ること、および若者の出会い、結婚・出産・子育てまで切れ目のない施策を充実させ自然減の縮小を目指すこととしている。また、人口減少によって地域コミュニティの維持や存続についての問題も当然予想されるので、持続

■伊藤 健 (いとう・けん) 氏
秋田県にかほ市総務部企画課企画班 主査



(注1) 合計特殊出生率：
人口統計上の指標で、1人の女性が一生に産む子どもの平均数を示す。

可能な活力ある地域づくりも必要であると考えている。以上、3つのポイントを掲げている。

「人口ビジョン」、「総合戦略」の策定に関して一番苦労している点は、自分の地域の特徴は何なのかを見いだすことである。例えば、秋田県男鹿市であれば「なまはげ」、大仙市は全国花火大会、仙北市では田沢湖といった全国的に知れ渡っている特徴的なものがあるが、にかほ市では、そうしたものが見当たらない。

もう一点は、総合計画との差別化が非常に難しいことである。「総合戦略」は人口減少対策という大前提があるが、市民には地方創生イコール“まちづくり”、まちおこしというイメージでとらえられている。本来であれば、仕事づくりや子育て支援が非常に重要なポイントになってくると思うのだが、「住民検討委員会」の場では、例えば「公園などの環境整備がっていない」、「道路整備がっていない」といった“まちづくり”全般についての話題になりがちだ。その都度論点の整理、方向性をきちんと保たなければならないので気を付けて進めている。

結城 天童市の「人口ビジョン」は、独自の推計を行っている。社人研によれば、現在約6万2,000人の人口が平成52年には約4万9,000人、平成72年には約3万7,000人まで減ると推計されている。一方、「戦略会議」の中では、夢のない推計によって今後のまちづくり、私たちの活力、市民の希望といったものを失わせてはいけないのではないかと意見をいただいております、社人研の推計によらずに独自の推計を行うことを決定したところである。

現在、天童市の合計特殊出生率は1.52程度であるが、これを平成42（2030）年に1.8、平成52年に2.07まで引き上げる目標を掲げている。

今後、増加する死亡数をカバーするため、合計特殊出生率を引き上げると同時に、20歳代から30歳代にかけての女性を中心に転入増を図らなければならないと考えている。

天童市から転出する若い世代が非常に多く、逆に転

■結城 洋史 (ゆうき・ひろし) 氏
山形県天童市総務部市長公室
室長補佐(兼)政策企画係長



入は少ない傾向にある。天童を愛する子どもたちをどうやって育てていくかが重要なポイントになるのではないかと、いかに天童にずっと住みたいと思うか、そういった子どもたち、若い世代をどうやって育てていくかが、今後の私たちに課せられた大きな使命なのではないか。こうしたことが「戦略会議」の中で話し合われたところである。

独自の人口推計では、合計特殊出生率2.07を達成し、社会増も図ることによって、人口のカーブはいったん下がった後に回復する、見ようによっては少し不自然な形を描くことになっている。しかし、このくらいでないと私たちは将来に向かって頑張っていけないとの思いもあり、平成72年の人口を約5万7,000人として独自に高い目標を掲げたところである。

日々、「総合戦略」と総合計画では何が違うのかと疑問に思いながら作業を進めているが、「総合計画のうち、人口問題に特化したものが総合戦略」という考え方をもち、ゆくゆくは「総合戦略」を総合計画に包含させ、噛み合わせて進めていきたいと考えている。

悩ましいことと言えば、KPI^(注2)である。おそらくこの自治体も総合計画を策定する際にKPIを設定するはずなので、特にKPIに対する抵抗はないが、地域連携に関することなどのKPIを設定しにくい分野がある。また、KPIの数値を把握することに関して「本当はこういう数値をつかみたいが、統計上はつかみきれない」といったこともある。国勢調査によってしか把握できないKPIも多いので、「途中の年をどうしようか?」という問題もある。毎年検証するとなると難しい。

藤山 金山町の人口は現在約6,000人と少し、おそらく今年度中には5,000人台に突入という状況である。「人口ビジョン」では5年後は5,707人という目標を掲げている。

現在、「策定委員会」を設置して検討を進めている。町内外の識者・町民計18名、「産・官・学・金・労・言」、すべての分野を網羅した方々に委員をお願いしている。「策定委員会」の中で苦労した点は、先ほど指摘があったように、町の総合計画との整合性をどう図るかである。町民の方々からはどうしても“まちづくり”全般に関する要望が多い。「総合戦略」の主たる目的はあくまでも人口減少に歯止めを掛けるということである。「言」、「金」については町民以外の外部からの就任をお願いしており、そうした方々の意見が良い刺激となって町民の委員の方々の理解が促されているのではないかと考えている。

「総合戦略」のつくり方については、国、県にはほぼ準じてはいるが、その中でも金山町の特徴を出さなければならないと考えている。KPIを掲げ具体的な事業もセットするわけだが、事業を絞り込む段階でどうしても事業数が増えてしまう。既存事業に加えて、先行型で動いている事業、昨年からの補正予算による事業も戦略に盛り込んでいる。

国の動きにも目を向けながら、「つくればよし」に

(注2) KPI :

Key Performance Indicator (重要業績評価指標)の略。目標の達成度合いを計る定量的な指標のこと。目標に向かって事業を進めていくにあたり、「何をもちよくとするのか」を定義するために設定される尺度で、現況を指し示すさまざまな指標の中から、進ちょくを表現するのに最も適していると思われるものが選択される。

■藤山 一栄 (ふじやま・いちえい) 氏
山形県金山町総務課長補佐兼総合政策係長



ならないように、「総合戦略」の成果検証をどうやっていくかなどについても並行してきちんと検討する必要があると考えている。

柴田 西川町の人口は、もう半世紀以上前の昭和25(1950)年ごろに約1万5,000人だったのがピークである。平成22(2010)年の国勢調査では6,270人まで減り、直近の住民基本台帳人口は6,000人を割っている。「人口ビジョン」策定に際して、町民が非常に危機的な感じを持つ現状を、もう一度明示しなければならないのはつらいところである。

西川町では平成26(2014)年度当初に、第6次の総合計画を策定している。今回の「総合戦略」策定にあたっては、「総合計画で実施していく部分を、総合戦略上でブラッシュアップしていく」考え方をとっている。

町内には12の地区があるのだが、各地区別の将来人口を推計し、それを積み上げて町全体の人口を推計した。その結果、12地区のうち限界集落化する地区が現れ、例えば1地区では平成52(2040)年に世帯数が4世帯で人口が13人になる推計となった。

西川町の平成22年の合計特殊出生率は1.41である。これを平成37(2025)年には1.93まで引き上げたいと考えている。本当に小さなパイの中で無謀とも思える

数字だが、そうでもしないと消滅する地区が発生する。総合計画の中でも「平成35(2023)年に5,000人を割らないようにする」目標を立てているので、そこに近似する推計値を算出し、人口の将来展望としている。

人口規模が小さい西川町にとって、今回の「人口ビジョン」策定は非常にづらいものである。1万人を割り込み5,000人程度の自治体になると、かなり生々しい数字にもなる。「これくらいの状況になるけれども、減らないように何をしていくか」を町民の方々に示し、「皆さんにはこういう役割を各コミュニティで担っていただかなければならない」といったことも含めて戦略を策定している。

■「総合戦略」でとりわけ重視する点

——「総合戦略」策定に際して、国は「地方において安定した雇用を創出する」「地方への新しい人の流れをつくる」「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」「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」、この4つの基本目標を掲げている。その中でも、各自治体においてとりわけ重要と考える論点・事項は何か。

藤山 人材の確保が最も重要であると考えている。町で育英会基金をつくって奨学金を貸し出し、町独自の育英会貸付金の返還免除事業が動き始める。金山育英会という組織の貸付金を借りている学生がいるので、その学生が金山町に戻ってきたら返還を免除するという取り組みを始める。まずは、医師、看護師、介護福祉士など新庄最上管内で特に人材として不足している資格を取得して金山町に帰り、町に5年間住んで金山町を含む8市町村に職場を求め、人材として活躍していただくために免除するという制度である。現在もそうであるが、これからますます医療分野や介護関係の人材不足が予想されるので、これに対応するものである。

また、金山町は本当に小さな町なので、雇用の場といっても企業も多くあるわけではない。金山町だけでは限界があるので、新庄・最上エリア広域での仕事の場づくりが必要である。

子育て支援環境の整備については、やり尽くした感がある。子育て支援の前に一番大事なのは、結婚してもらうことである。いわゆる「婚活支援」については、県でも力を入れているわけだが、新庄・最上地域でも自治体が参画して実行委員会をつくり、婚活イベント等のさまざまな取り組みを行っているが、なかなか成果が見えてこない。婚活パーティーだけではなく、県で取り組んでいる「やまがた縁結びたい」といった仲人制度の充実が重要であると思う。

結城 広域という話題が出たが、今回の「総合戦略」策定にあたって県や他の自治体との連携事業が最も重要であると実感している。「人口ビジョン」で非常に厳しい数字がどの自治体からも出てくることは予想されていた。「単独の自治体では将来もちませんよ」と暗に示されているようなことだったと思う。だから今回、自治体間で連携し、共存していくという考え方を持たなければならなかったのではないかと。しかし、そのために私たちに与えられた時間が少な過ぎた。連携できる部分を自治体間で持ち寄り、例えば、公共施設を共有するなど、時間も金も掛かることをじっくり検討する時間が欲しかった。本当の意味での自治体間連携が今後重要になると思う。

■柴田 知弘 (しばた・ともひろ) 氏
山形県西川町政策推進課 企画調整係長



今回、「総合計画と何が違うのか？」と疑問を持っていたが、こうした部分の重要性を考えさせられたという点では、意味があったのではないかと思う。

柴田 同感である。西川町でも、「総合戦略」を策定するにあたって、広域的な面を意識した。例えば、西川町は古くから出羽三山信仰文化で栄えた町でもあるので、月山を中心として羽黒山と湯殿山を利用した広域的な観光に関する仕事の創出について盛り込んでいる。

平成15（2003）年の合併の検討の時以来、今回は寒河江市とも広域的なことに関する話し合いの場を持った。加えて月山の関係でも、鶴岡市、庄内町、大蔵村、戸沢村と話をしている。月山山麓域では「ジオパーク」認定に向けての動きがある。月山は知名度も高いので、「総合戦略」では、このエリアでの仕事の創出につなげていくことを提示している。

こうしたこともあり、今回は他の自治体とかなりの回数話し合う機会を持ったとの印象がある。ただし、自治体によっては関心やレスポンスに温度差がある。

伊藤 広域的な連携について言えば、「ジオパーク」に関して由利本荘市、県境を越えて山形県の遊佐町、酒田市と4市町での取り組みがある。「ジオパーク」の事務局はにかほ市に置いているので、「総合戦略」にも盛り込みたいと考えている。

その他にも、象潟にある「道の駅」が、秋田県内で唯一の重点「道の駅」に指定された。石破地方創生担当大臣が「道の駅が小さな拠点としての重要な役割を果たすだろう」ともおっしゃっていたので、観光分野では「道の駅」を中心として、まずは由利本荘市と山形県庄内地方を含めて広域的な観光プロモーションの展開もある。そういったことも広域連携では取り入れている。

にかほ市には電子部品・デバイス関連企業が立地している。その関係で製造業に長く携わってきた人が多く、「やはり製造業で働きたい」という希望が多い。今後は、製造業の既存企業の成長に力を入れていきたい。

それと、移住・定住の促進に関して、なんとっても仕事がないと移住はできないので、仕事と移住の2つはリンクさせて考えるべきではないかと思う。にかほ市の隣・由利本荘市では、今年度から「由利本荘ま

ごと営業本部」という新しい部を設置した。その中には「仕事づくり課」と「まるごと売り込み課」という2つの課がある。「仕事づくり課」では、移住希望者とのつながりを持っている。もともとは移住と仕事探しをそれぞれ別の部署で担当していたが、それぞれの機能を融合させ、今まで縦割りだった組織を横断的な組織に変えて取り組んでいる。早速、若い20代、30代の家族での移住など、実際に成果が出ている。

にかほ市でも、にかほ市出身で一度にかほ市から転出した人の呼び戻し策として、転出者とのつながりを保つような取り組みを行う組織、名称は「お仕事支援センター」という仮称を付けているが、その「お仕事支援センター」が成功する否かによって、「総合戦略」がうまくいくかどうかの一つのキーになると考えている。

結城 天童市内に数カ所の工業団地がある。そこには中小の製造業が立地しているが、今後は、製造業のみならず研究開発型の企業を誘致したいと考えている。最近になって、そうした企業の誘致が実現しそうな状況にある。これをテコに雇用の場を増やしていくというのが今の方針である。

■国、県に望むこと

——「総合戦略」を策定し、今後、種々の事業を進める上で、国や県に望むことは何か。

柴田 先般、内閣府地方創生推進室の高官の話を聞く機会があった。地方創生に関連して平成28（2016）年度から創設される新型交付金について、基本的にはハード整備事業には使えないとされている。しかし、言い回しは非常に微妙ではあったが、「総合戦略に関連するものであれば、ハード整備事業も含めてかまわない。例えば、移住促進施策を進めるための空き家の改修などが考えられる」ということであった。

西川町のような小規模な自治体にとって、地方創生先行型交付金の上乗せ交付分を10月末に受け、年度内にソフト事業だけで1,000万円を使うことは時間的にかなり厳しい。もちろん目途を立てて上乗せ交付分の申請はしているが、冬季にソフト事業を実施する困難

さもあるので、交付のタイミング、時期的な問題を少し配慮いただきたいところである。

藤山 まったく同感である。われわれのような雪の多い地域、過疎地域の状況を考慮した上での制度設計をお願いしたい。せっかくの交付金を有効に活用したいものだが、時間的に非常に厳しいという思いはある。また、5年間で成果を求められても短すぎると思う。

話は変わるが、金山町は昨年度に過疎指定を受けたことによって過疎債を活用できることとなった。その過疎債を活用して新たに貸工場を整備し、そこに大手企業が進出することとなり工事が進んでおり、年明けから操業する予定である。さらにもう1社、食肉加工関連企業の立地の話もある。同じく過疎債を活用して貸工場を整備し、そこに立地してもらおう予定である。

過疎債は地方自治体にとって有利な起債ではあるが借金には変わらないので、企業誘致に関して言えば、こうした事業を過疎債ではなく交付金制度でできれば、なお良いのではと思う。

伊藤 にかほ市は合併後10年が経過し、来年度（平成28年度）から合併算定替の特例が段階的に縮減するため財源が減少していくこと、および市職員数の適正化によって年々職員数が減っている現状にある。「総合戦略」に関連して新たな事業を実施しようとする、マンパワー、財源の両面で不足してしまう。「総合戦略」を策定する初期の段階で市役所各関係課にヒアリングしたところ、「この事業、どの職員が、誰がやるのか？」という話が出てきた。特に観光や商工関係の部署は人員が不足している。

人員のことはやり繰りするしかないが、せめて国には財源保障のために、新型交付金をもう少し手厚くしていただきたい。制度内容に関してもハード整備事業にも使えるようにするなど、検討を願いたい。

山形県では、「総合戦略」に関して県と市町村の連携推進会議を開催し、市町村間の連携の促進や市町村による戦略策定の支援体制を整えたと聞いている。当然、秋田県でも組織的な対応によって市町村への連携や県との調整が図られるのだろうと思ったのだが、秋田県ではそうしたことがなく、非常に不安な中で仕事

を進めてきた。市町村の「総合戦略」ができあがってからも構わないと思うが、県には市町村間、県と市町村の間の調整を図りながら、より効果的な事業ができるようにしてほしいと思う。

結城 結局、今回の「総合戦略」は全国のすべての自治体がつくり始めて、向かうべきところも同じとなれば、どの自治体でも金太郎あめのように同じようなものができあがるのではないか。同じような「総合戦略」を各自治体がつくってしまったら、この先、どこに人が流れるかという、もともと条件が良かった地域にまた集中してしまうのではないか。その自治体が新型交付金等を使って新しい事業を立ち上げれば、当然、もともと条件的に不利な自治体は負けてしまう。結局、一極集中が解消されるどころか助長されてしまうのではないかと思う。

したがって、国には「総合戦略」をスタートさせる以前に、国の機関の地方移転や企業の全国への分散化を本気で進めてほしかった。企業もメリットのない地域には進出しない。企業を動かすことは個々の自治体ではとてもできないことだ。それができるのが国なのだろうと思う。そうしたことを進めることによって、地方の所得水準を引き上げて、本当の意味で地方を元気にさせることが、国が本来取り組まなければならないかと思う。

伊藤 個人的には、今後5年程度の間自治体間の人口や企業誘致についてのパイの奪い合いの場面で勝ち負けが決着し、5年後の交付税の算定は、そこに勝った自治体に交付税が増えているという状況になるだろうと思っている。

また、国の機関の地方移転に関して、地方側から移転してほしい国の機関を指名できるのならよいのだが、国が示したリストの中から選ぶという方式、「それは少し違うかな」という気持ちで見ている。

——「総合戦略」の今後にはさまざまな課題があると改めて認識した。

今日は貴重なお話、ありがとうございました。

（司会：㈱フィデア総合研究所 理事 熊本 均）