

地方版総合戦略の推進に向けて ～人口減少の影響と地方創生の課題考察～

株式会社フィデア総合研究所 理事 熊本 均

■はじめに

地方創生の議論の発端は、平成26年5月に民間研究機関「日本創成会議」（座長：増田寛也 元総務大臣）が公表した「成長を続ける21世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」（通称、増田レポート）、および「人口再生産力に着目した市区町村別将来推計人口について」である。

同レポートによれば、平成22年～平成52年の30年間に20歳～39歳の女性人口が5割以下に減少する自治体数は、896自治体（全体の49.8％）に達する。これらを「消滅可能性都市」と定義した。さらに、これら896自治体のうち、平成52年時点で人口が1万人を切ると推計される523自治体（全体の29.1％）は、このままでは消滅可能性が高いとしている。同レポートで「消滅可能性都市」の具体名を公表したことから、自治体関係者を中心に大きな衝撃をもたらした。人口減少問題の「不都合な事実」を正確かつ冷静に認識すべきとする同レポートの意図は十分に達せられたと言える。

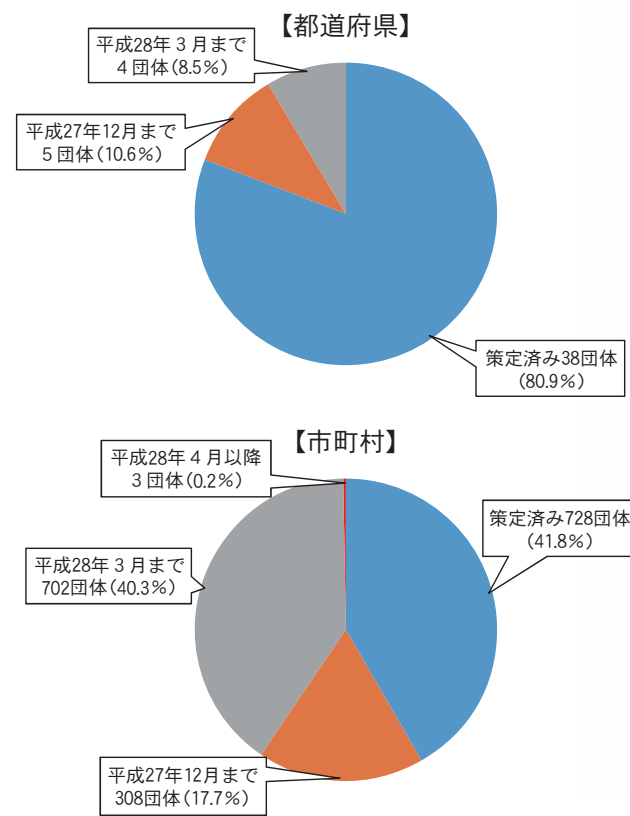
思い起こせば、国は約1年前（平成26年12月27日）に「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン―国民の「認識の共有」と「未来への選択」を目指して―」、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を、約半年前（平成27年6月30日）に「まち・ひと・しごと創生基本方針2015―ローカル・アベノミクスの実現に向けて―」をそれぞれ閣議決定し、地方創生の推進をスタートさせた。また今般、平成27年12月24日には、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の全面改訂を閣議決定し、地方創生の動きを一層加速させつつある。

一方、地方はと言えば平成26年11月の「まち・ひと・しごと創生法」に基づき全国の都道府県、市町村が地方版人口ビジョン、地方版総合戦略を平成27年度中に策定する努力義務を負った。平成27年10月末時点では都道府県38団体（80.9％）、市町村728団体（41.8％）が

その策定を終えている。平成27年度末にはおおむねすべての地方自治体の総合戦略が出そろう予定である。

国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」の表現を借りれば、「地方創生は、2016年度から具体的な事業を本格的に推進する段階」を迎えることとなったのである。

図1 地方版総合戦略の策定状況
(平成27年10月30日現在)



資料：内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方版総合戦略の策定状況」

当社は山形県内、秋田県内の多くの市町村の人口ビジョン、総合戦略に関し、その策定を支援する委託業務を受託した。その経験も踏まえ、ハイピッチで進む地方創生の動きを今一度振り返り、人口ビジョン、地方創生の意味を整理し、いくつかの留意すべき点を示すのが本稿の目的である。

■人口ビジョン策定の意義

全国すべての自治体で人口ビジョンを策定する意義は決して小さくないように感じる。

その第一点目は、人口ビジョン策定の過程で自治体職員はもとより、住民の多くに自分の住む地域の人口の現状と将来像の共通認識をもたらししたことである。当社研究員が出席の機会を得たいくつかの自治体での「総合戦略策定会議」（名称は各自自治体でさまざまである）の席上、地域の産・官・学・金・労・言の各界から多様な人々が集い、会議参加者の多くが「こんなに人が減るのか!」といった危機感を口にする場面を多々目撃している。従来、漠然ととらえられていた人口減少の実態と将来見通しが数値として共有され、人口問題の厳しい実状を知り、人口の将来像も極めて厳しいとの認識を共有することができたのである。

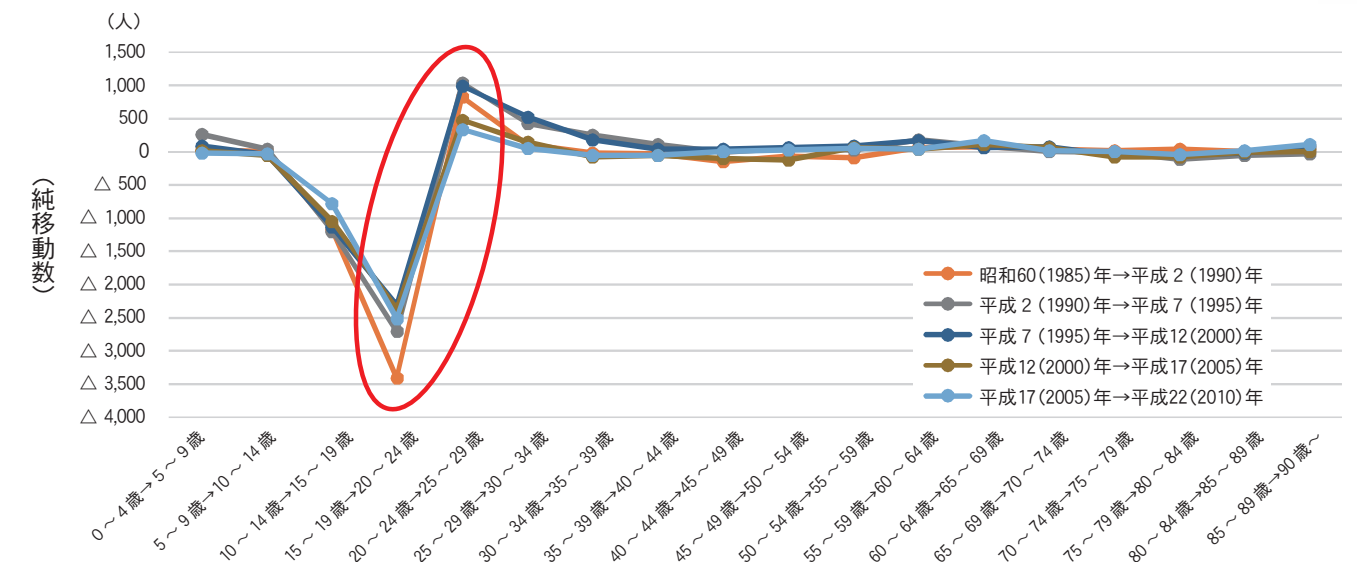
第二点目は、各自自治体の人口の明確な将来展望を得たことである。従来から、自治体が策定する総合計画では計画のフレームとしての将来人口を設定してきた。しかし、従来の見通しは強いて言えば“あまい見込み”

に陥りがちであったのではないか。今般の人口ビジョン策定にあたって国は、人口ビジョンに以下の事項を記載するよう求めていた。¹

- ・人口動向分析
- ・将来人口の推計と分析
- ・人口の変化が地域の将来に与える影響の分析・考察
- ・将来展望に必要な調査分析
- ・目指すべき将来の方向
- ・人口の将来展望

しかも、分析の事例や分析に必要なデータ、ツール等を提示・提供も行っており、その結果、自治体においてはこれまでにない精緻な将来人口推計と、それに基づく将来展望を得ることができた。この点は、大いに評価すべきであろう。明確な人口の将来展望を得たことは、これまでともすればあいまいであった将来人口に関し、このまま何もしなければ、ここまで減るが、出生率、人口移動の目標を置き、人口減少を何年後までにどの線で食い止める（あるいは、減少率を緩和させる）か、そのターゲットを確定させたことによって、覚悟を決めることができたと考える。

図2 山形県内A市の年齢階級別移動数



資料：まち・ひと・しごと創生本部「地域経済分析システム（RESAS(リーサス)）」のデータに基づき、㈱フィデア総合研究所が作成

1 国は都道府県知事に宛てた「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について(通知)」(平成26年12月27日、内閣審議官)の中で、記載事項を規定している。

■若者層の雇用創出が最重要

山形県内、秋田県内の多くの市町村の人口ビジョン策定にかかわった経験を踏まえ、総合戦略との兼ね合いで人口減少問題に関して特に留意すべき点を整理したい。

第一に、ごく一部の市を除いて、両県の市町村における人口減少問題は極めて似かよった構造的要因を持っていることである。ほとんどの市町村の人口は、自然動態、社会動態の両方とも減少している。その構造は、社会動態において高校卒業時の就職、進学に伴う10～14歳→15～19歳、15～19歳→20～24歳の大幅な転出超過、逆に20～24歳→25～29歳の大学等卒業時の地元回帰（転入）の少なさが影響し、これら世代の大きな社会減が生じている（図2）。この傾向が継続した結果、子どもを産む年代（おおまかに、20～39歳）が減少し、同時に趨勢的な出生率の低下と相まって出生数の減少が生じている。さらに、老年人口は年々増え続けていることから死亡数は増加している。結果、人口の自然減が拡大し、若者世代の社会減と相まって総人口の減少が常態化しているのである（図3）。

高校を卒業した世代（18歳、19歳）が数年後の大学卒業時（23歳～25歳）時点で地元回帰しない（回帰が少ない）こと、これが解決されるべき最優先課題ということである。このことが解決されない限り、多少の出生率向上が図られたとしても人口減少問題の解決に

は至らない。

国は、自治体の策定する総合戦略に関して、国の総合戦略が定める下記4つの政策分野を勘案して、政策分野ごとの5年後の基本目標を設定するように求めている。このため、自治体にとっては事実上、ほぼ自動的に、この4つを基本目標とせざるを得ない状況であった。

国の総合戦略が定める政策分野・基本目標

- ① 地方における安定した雇用を創出する
- ② 地方への新しい人の流れをつくる
- ③ 若い世代の結婚・出産。子育ての希望をかなえる
- ④ 時代にあった地域をつくり、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つのうち、最重要・最優先の目標は「①地方における安定した雇用を創出する」であると断言して差しつかえなかろう。より厳密には、「地方に若者層の安定した雇用を創出する」であろうか。なぜなら、前述したとおり、人口減少の出発点は高校卒業時の就職、進学に伴う若者層の大幅な転出超過、大学等卒業時の地元回帰（転入）の少なさにあり、これを解消するために地方に雇用機会を創らないことには何をどうがんばろうと人口の回復（人口減少の抑制）は望めないと考えるからである。

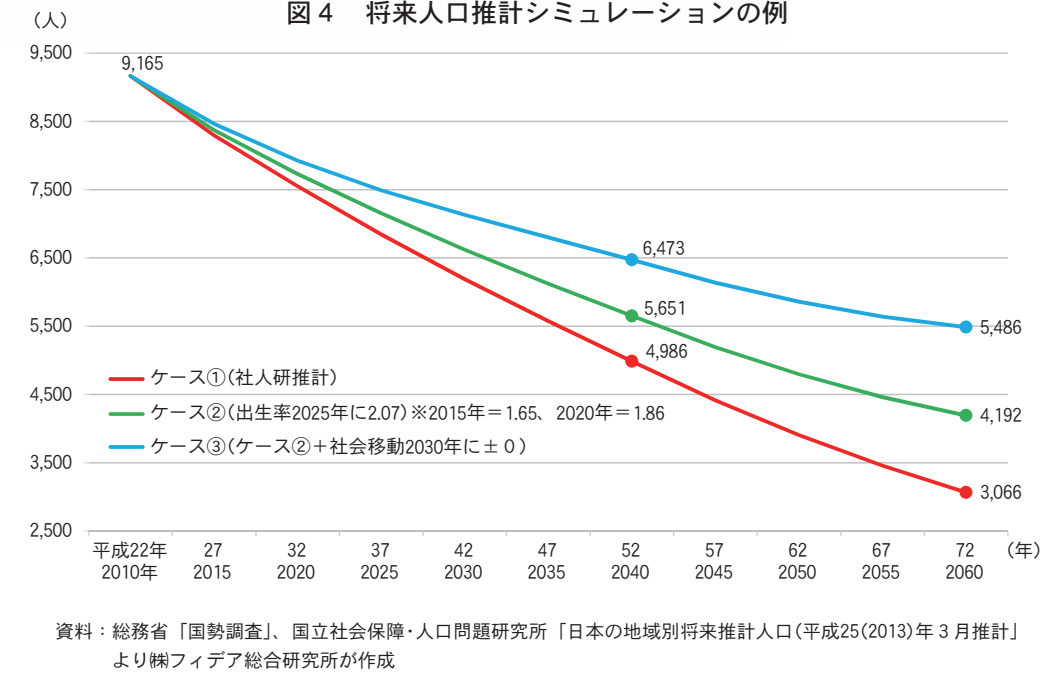
この点に関して山形県企画振興部企画調整課長・墳崎正俊氏は「戦略の優先順位は「しごと」→「ひと」→「まち」ではないかと思う」と述べている。（詳細は、平成27年7月31日、Future SIGHT No.69「特集地方創生」第1回 その2「山形県の取り組み状況」をご参照）総合戦略では4つの政策分野・基本目標を規定しているが、ことを人口の回復（人口減少の抑制）にフォーカスすれば、これだけで十分とすら思える。

■人口は減少する前提で

第二に、ごく一部の自治体を除いて、人口を増加させることは不可能であることが改めて明らかになったことである。

いくつかの自治体についてさまざまな仮定において

図4 将来人口推計シミュレーションの例



将来人口に関するシミュレーションを行った今般の経験から言えば、人口増加を不可能とする理由は以下のとおりである。

- ・高齢者人口が他の年齢階層に比して多いため、死亡数が多い（高齢者の死亡を主因とする自然減の高止まり）
- ・シミュレーション上、高齢者の死亡による自然減をカバーするために出生数を引き上げようとすると、およそ非現実的な出生率を仮定しなければならないこと（出生率回復の限界）
- ・同時に、社会減を緩和することについても、例えば現状の純移動率²のマイナスを向こう15年間程度で±0にする（転入数と転出数を均衡させる）といった極めて困難な仮定をおいても、人口は回復しないこと（社会移動の限界）

事例として、山形県内の人口約9,000人の自治体で以下のケースを比較してみる（図4）。

2 純移動率：

特定の時期、場所における転入と転出の差を表した人口統計用語。例えば、ある時点での人口が10,000人の地域で、転入が100人、転出が200人であったとすると、転入と転出の差（純移動数）は▲100人である。この場合、純移動率（純移動数の人口に対する割合）は▲100人÷10,000人＝▲0.01となる。

ケース①

国立社会保障・人口問題研究所（以下、社人研）の「日本の地域別将来推計人口（平成25(2013)年3月推計）」

ケース②

合計特殊出生率を平成37年までに人口置換水準2.07に引き上げた場合

ケース③

②に加えて、純移動率を平成42年までに±0にした場合（この自治体の社人研推計による平成22年～平成27年の純移動数は▲353人）

社人研の将来人口推計は、「このまま何もしなければ、おそらくこうなる」と考えるべき数値である。一方、この自治体の平成20年～平成24年の平均の合計特殊出生率は1.44であり、②、③ともに極めて実現困難な仮定である。こうした大胆な仮定をおいても人口増が生じないことがお分かりいただけるであろう。

人口減少を前提とした場合、特に人口規模が小さい

自治体において問題となるのは中山間地等における集落維持、維持するための行政コストである。当社がかかわったいくつかの自治体の将来人口推計の中には、近い将来、ある集落における世帯数が2世帯～3世帯となるケースや、集落におけるほぼすべての世帯が高齢者1人世帯、または高齢者2人世帯となるケースが少なからずあり得た。いわゆる限界集落の問題であるが、ここに至っていよいよ待ったなしの印象を強くしている。

この点に関して国は「まち・ひと・しごと総合戦略(2015改訂版)」の中で、「小さな拠点(集落生活圏の維持)の形成」³⁾を掲げ、そのKPI(重要業績評価指標)を、

- ・小さな拠点(地域住民の活動・交流や生活サービス機能の場)の形成数:1,000カ所を目指す
- ・住民の活動組織(地域運営組織)の形成数:3,000団体を目指す

としている。

しかし、当社がかかわったいくつかの自治体の総合戦略策定検討に際しては、この問題を正面切って取り扱うべきか否か、自治体内でもちゅうちょされる場面があった。要は、「小さな拠点」の形成を議論するとすると中山間地等集落住民の移住(場合によっては集落移転)への言及が避けられず、そのことを総合戦略に具体的に盛り込むことは困難とする判断があるようである。

人口ビジョンの策定によって、ほぼ間違いなく近い将来に顕在化することが明らかとなった集落維持問題をどうするか、地域住民の意向も踏まえた合意形成を得るためにどのような手法・施策があり得るのか、課題は課題のまま残っている。

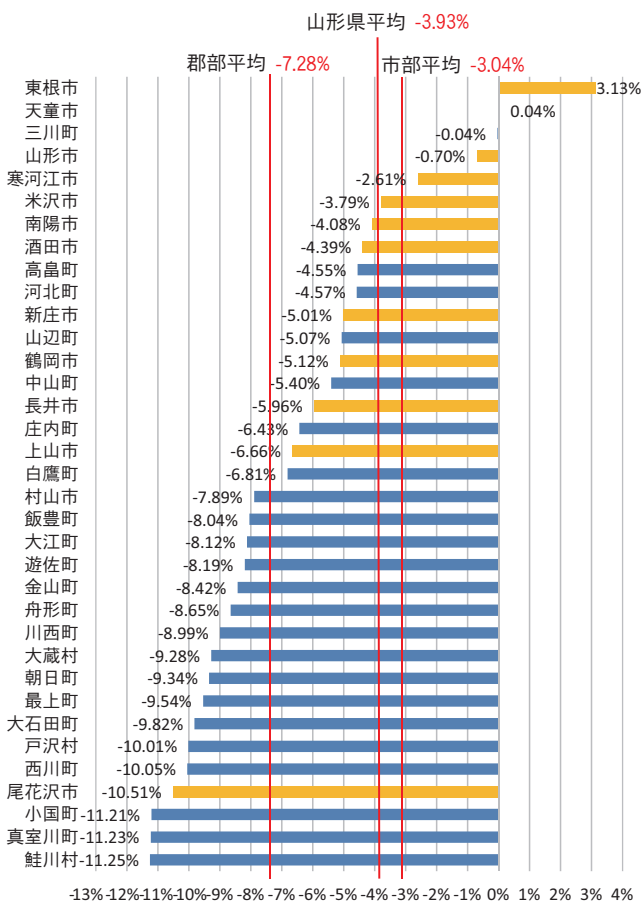
■自治体間連携の重要性

第三に、人口減少は自治体によってかなりの度合いの違いをもって進行することである。

先ごろ、山形県は「平成27年国勢調査人口速報集計山形県結果」を公表した。それによれば、平成27年10月1日現在の山形県の人口は1,122,957人、前回の平成22年国勢調査に比べ3.9%の減少となった。

山形県内4地域別の前回調査対比の人口減少率(村山地域2.3%、最上地域7.6%、置賜地域5.2%、庄内地域5.0%)の差もさることながら、市部(減少率3.0%)と郡部(減少率7.3%)の差が注目される。総じて人口規模の大きい市部の人口減少率は小さく、人口規模の小さい郡部の人口減少率が大きい結果となっていることである(図5)。

図5 山形県内市町村別人口増減率(平成22年～平成27年)



資料：山形県企画振興部「平成27年国勢調査人口速報集計 山形県」
注：グラフの ■ は市部、■ は郡部

詳細は、今後公表される年齢階級別人口、昼夜間人口比、あるいは住民基本台帳人口移動報告と照らし合わせて検証する必要があるが、現段階で考えられることは、

- ・市部に比して総じて高齢化率が高いと考えられる郡部の死亡率(総人口に対する死亡数の割合)が高かったため、郡部の人口自然減の進行度合いが大きかったこと
- ・郡部の人口が近隣の市部に移動した結果、郡部の社会減が拡大し、相対的に市部の社会減が抑えられたことである。

市部と郡部、相対的に人口規模の大きい自治体と小さい自治体との人口規模格差は今後拡大することが予想される。

自治体間の人口格差が拡大すると、相対的に人口規模が小さい自治体の住民は、通勤・通学、買い物、通院、文化活動等の生活の多くの場面で近隣の相対的に人口規模が大きい自治体へ出向く機会、施設利用が増加し、相対的に大きな自治体への依存関係が強まると考えられる。山形県河北町(平成27年国勢調査による人口:19,046人)の近隣自治体への通勤・通学の状況を例にとれば、山形市、寒河江市、東根市、天童市との関係が強いことが分かる(図6)。

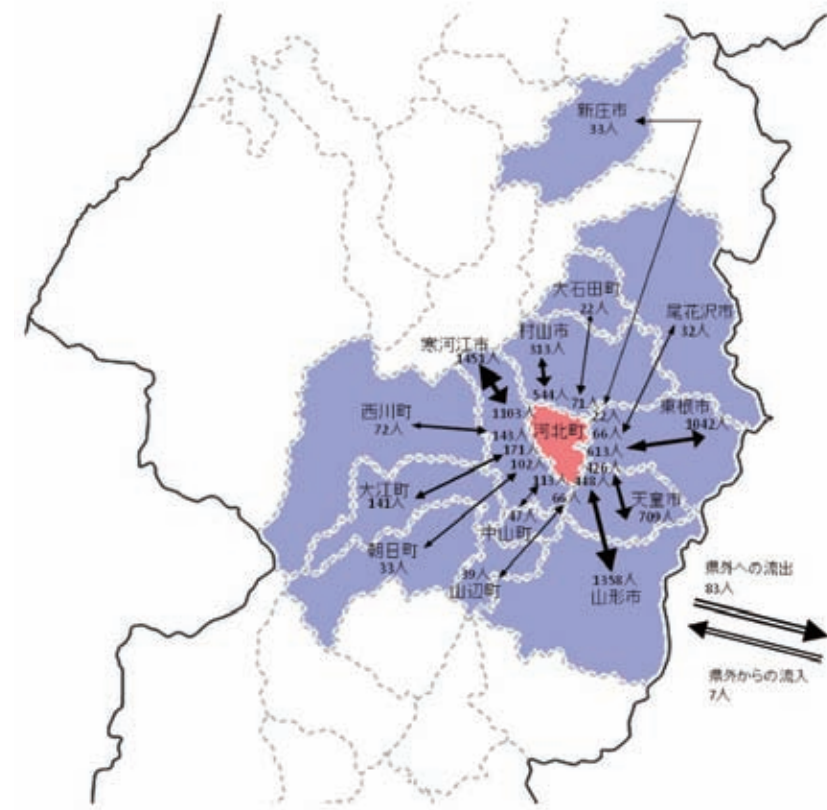
総合戦略では、こうした関係に留意した自治体間にもたがる広域連携の視点が重要となるはずである。

例えば、多くの就業者が近隣自治体の事業所で働いている実態を踏まえれば、当該自治体単独で雇用機会の創出を検討しても限界があるのは自明である。

国では「まち・ひと・しごと総合戦略(2015改訂版)」の中で、「まちづくりにおける地域連携の推進」を掲げており、そのKPI(重要業績評価指標)を、

- ・連携中枢都市圏の形成数:30圏域を目指す
 - ・定住自立圏の協定締結等圏域数:140団体を目指す
- としている。

図6 河北町の通勤・通学による流入・流出口(15歳以上)(平成22(2010)年)



資料：河北町「河北町人口ビジョン」
注：山形県内で30人以上の流入者または流出者のいる市区町村を掲載

国は、もっぱら“まちづくり”の観点から地域連携を推進する姿勢を示しているようであるが、“まちづくり”に限らず、雇用創出・産業振興に係る施策での広域連携こそ重要になると考える。

当社が主催した地方創生に関する自治体職員による座談会では「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。(中略)連携できる部分を自治体間で持ち寄り、時間も金もかかることをじっくり検討する時間が欲しかった」(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／詳細は、平成27年10月30日、Future SIGHT No70「特集地方創生」第2回 座談会「地方創生～地域の課題と展望～」をご参照))との意見があった。

残念ながら、総合戦略に係る自治体間連携に関しては時間的にも無理があったし、結果的に踏み込みが不足していたようである。今後には課題を残したと言えよう。