

自治体の将来人口と人口減少に対する意識

Population Projection of Local Governments and Their Awareness of Coming Population Decrease

平 修久*・桑野 斉**

Nobuhisa Taira and Hitoshi Kuwano

A questionnaire survey regarding population projection and population decrease with target of local governments in Kanto Region reveals that two thirds of local governments still hope population increase, although the peak of population is approaching at the corner. Most of them project future target population in a bullish manner. However, only one sixth of local governments consider that their target population can be obtained. Also, most of the local governments are aware that population will decrease before long. These results show that local government officers are perplexed with large gaps of official statement vs. personal opinion, and ideal situation vs. the reality with respect of population.

Keywords : Population Decrease, Long-term Comprehensive Plan, Questionnaire Survey

人口減少、長期総合計画、アンケート調査

1. はじめに

厚生労働省社会保障・人口問題研究所では、我が国の人口は2006年にピークを迎えると予測している。関東地方については、2015年がピークという予測になっている。

少子化、高齢化に関しては、多くの自治体において様々な施策や事業が実施され、それらに関する調査研究がなされている。一方、少子化を背景にした人口減少に関しては、年金など我が国全体の社会経済問題は研究が進められているが、自治体レベルにおける総合的な取り組みは、現時点においてあまりなされていない。そして、人口減少が地域社会や地方自治体に及ぼす影響を総合的、体系的に研究したものは見られない。

そこで、人口減少期に移行した際に、自治体はどのように運営すべきかという研究を2002年より開始した。その一環として、自治体の人口政策、人口減少問題への取組、意識などについてアンケート調査を実施した。ここに、その調査結果の概要を報告したい。

2. 調査の概要

実施したアンケート調査の概要⁽¹⁾は次のとおりである。

- 調査対象：関東地方の市区町村（471団体、三宅村を除く）の企画担当部課の課長又は担当者
- 回収票数：288票（回収率 61.1%）
- 実施時期：2002年8月
- 調査方法：郵送調査法

回答した団体の概要は、次のとおりである。

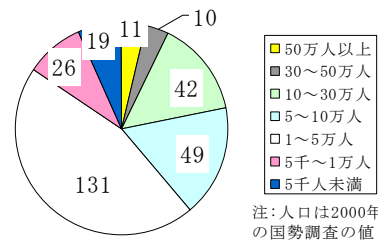


図1 人口規模別回答団体数

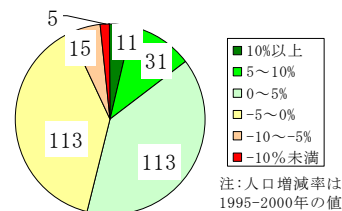


図2 人口増減率別回答団体数

3. 主な調査結果

(1)人口に関する意識

人口減少が間近に迫っている中で、67.1%の団体が、「現在よりも人口を増加させることが望ましい」と考え、32.2%が「現在の人口を維持させていくことが望ましい」としている。「人口を抑制・減少させていくことが望ましい」は2団体にとどまっている。

人口規模別にみると、現在の人口規模を過小と評価する傾向は、人口5~10万規模の市区町村で顕著であり、回答のあった49団体のうち39団体が「現在の人口を増加さ

* 正会員 聖学院大学 コミュニティ政策学科

** 財団法人地方自治研究機構 調査研究部

せることが望ましい」と考えている。これに対して、人口が大規模な団体と小規模な団体では、「現在の人口を増加させることが望ましい」と考える割合は減少し、「現状維持が望ましい」と考える割合が高くなる。

適切な人口規模は、「1～1.5倍」が70.9%と多く、「2倍以上」は8.6%となっている。人口30万以上の市はすべて「1～1.5倍」である。反対に2倍以上の増加が望ましいと考える団体はすべて人口10万未満であり、さらに3倍以上の増加が望ましいと考えるのは人口5万未満の小規模な団体となっている。このように、適正な自治体の人口規模は10万人以上と考える団体が多いと言える。

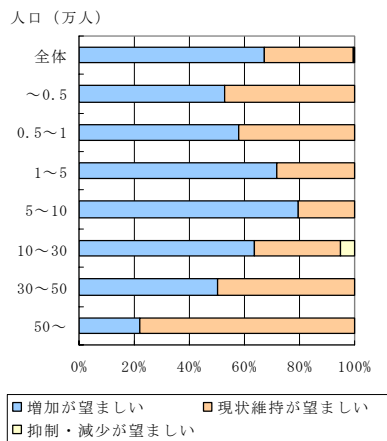


図3 現在の人口規模に対する評価

表1 市区町村が望ましいと考える人口規模

人口規模	市区町村数	割合 (%)
3倍～	4	2.3%
2.5～3倍	1	0.6%
2～2.5倍	10	5.7%
1.5～2倍	36	20.6%
1～1.5倍	124	70.9%
合計	175	100.0%

(2) 人口増加のメリットと人口減少がもたらす影響

自治体にとっての人口増加のメリットは、第1位が「税収の増加等による財政の安定・充実」(88.4%)、第2位が「行政体制の拡充による行政能力・サービスの向上」(61.1%)、第3位が「住民自治、コミュニティ機能の拡充」(53.0%)である。

人口規模別にみると、すべての人口規模において、「財政の安定・充実」が最も高い割合を示している。特に人口10～30万規模の市区町村では97.6%と高い割合になっている。これに対して人口50万以上の市では80.0%にとどまっている。「住民自治・コミュニティ機能の向上」については、人口が大規模な団体では割合が低いが、人口が小規模になるにしたがい、高い割合を示すようになる。特に、人口5,000人未満では78.9%と高い割合を示している。また、「行政能力・サービスの向上」は人口30万以上の市では25.0%に留まるが、人口30万未満の市区町村にな

ると63.6%を占めている。

一方、人口減少がもたらす影響は、第1位が「税収入の減少」(88.1%)。第2位が「地域経済の停滞・不振」(59.6%)、第3位が「国民健康保険料等の住民負担の増加」(48.1%)となっている。

人口規模別にみると、いずれの人口規模においても「税収入の減少」、「地域経済の停滞・不振」が第1位、第2位を占めている。「コミュニティ崩壊・地域のスラム化」は、人口規模が小さい団体ほど高い割合を示し、特に5,000人未満の市区町村では38.9%と第3位を占めている。

表2 人口増加のメリット (複数回答)

メリット	市区町村数	割合 (%)
財政の安定・充実	252	88.4%
行政能力・サービスの向上	174	61.1%
住民自治・コミュニティ機能の拡充	151	53.0%
自治体の格の向上	40	14.0%
市町村合併の回避	4	1.4%
その他	17	6.0%

注：構成比は有効回答数285に対する値

表3 人口減少がもたらす影響 (複数回答)

影響	市区町村数	割合 (%)
税収入の減少	251	88.1%
地域経済の停滞・不振	170	59.6%
住民負担の増加	137	48.1%
コミュニティ崩壊・地域のスラム化	64	22.5%
余剰施設、遊休施設の発生	58	20.4%
行政職員の余剰や行政改革	53	18.6%
その他	7	2.5%

注：構成比は有効回答数285に対する値

(3) 目標人口とその達成状況

既に計画期間が終了した前回の基本構想において、251団体(87.5%)が将来人口⁽²⁾を明記した。

前回の基本構想における目標人口を、「策定年次の人口より増加する」と設定した団体は97.2%に上る。一方、「策定年次の人口より減少する」としたが6団体(2.4%)、「策定年次の人口と同じ」としたが1団体(0.4%)であった。設定された将来人口の性格は、努力目標の意味合いの濃い目標人口であったり、直近の人口動態に基づいた予想人口であったりするが、いずれにしても、人口の増加を想定した構想づくりを行った市区町村が大多数を占めている。

しかし、前回の基本構想で掲げた目標人口を「達成した」団体は7.6%にすぎない。政令指定都市、中核市、特例市は、いずれも目標人口に達成しなかった。50%未満の達成にとどまった団体は79.1%と多い。

目標人口が達成されなかった理由としては、「予定した住宅開発・整備が進まなかったため」(61.1%)が第1位である。以下、第2位は「地域経済の不況、労働力需要の低下などがあったため」(52.5%)、第3位は「企業の誘致に失敗した、企業が撤退したため」(14.5%)、「定住環境・条件が低下・悪化した(家賃の高騰など)ため」(14.5%)

となっている。このように、達成できなかった理由として、最近の社会経済状況等の外部要因を挙げる団体が多い。その他の具体的な回答として、「目標が過大であった」や「推計が甘かった」という内容が5団体あった。

表4 タイプ別目標人口達成度別団体数

達成度 (%)	政令指定都市	中核市 特例市	市	特別区	町村	計
100～	0	0	11	3	5	19
75～100	0	1	4	0	10	15
50～75	0	1	12	0	15	28
25～50	1	2	20	1	23	47
10～25	0	2	18	0	21	41
0～10	0	2	9	1	13	25
～0	0	0	13	2	35	50
計	1	8	87	7	122	225

注：達成度100%未満は目標未達成。0%未満は人口減少

表5 前回の基本構想の目標人口の未達成の理由 (複数回答)

	区市町村数 (%)	
住宅開発・整備の不調	135	61.1%
地域経済の不況	116	52.5%
企業誘致失敗・企業撤退	32	14.5%
定住環境・条件の悪化	32	14.5%
多死	10	4.5%
大学・学校の閉校・減員	0	0.0%
行政サービスの低下	0	0.0%
自然災害の発生	0	0.0%
その他	57	25.8%

注：構成比は有効回答数221に対する値

現行の基本構想においても、「策定年の人口よりも増加」させた目標人口を掲げている団体は91.5%と大半を占めている。「策定年より減少」は7.8%と少数派であるが、前回構想の6団体から20団体へと増加している。

表6 現行の目標人口の設定内容

	区市町村数 (%)	
策定年より増加	236	91.5%
策定年と同じ	2	0.8%
策定年より減少	20	7.8%
合計	258	100.0%

目標人口の設定方法としては、「コーホート法などの科学的な推計方法の結果に政策的な要素を加えて設定」が61.9%で第1位であり、「首長・議会が決定した人口に設定」は2.3%にすぎない。

表7 目標人口の設定方法

	区市町村数 (%)	
科学的推計方法に政策的要素を加味	161	61.9%
政策的な要素の積み上げ	48	18.5%
科学的推計方法	35	13.5%
首長・議会の決定した人口	6	2.3%
その他	6	2.3%
合計	260	100.0%

目標人口と計画期間から人口増加率(年率)を求め、前回と現行の基本構想の値を比較すると、現行の値の方が大きい団体が49、小さい団体が183である。前回目標が

達成できなかったことを踏まえて、年率を1%以上も下げた団体が41.8%あった一方で、1%以上も上げた団体が6.0%あった。前回の目標人口を達成したのは19団体のみであったことから考えると、依然として「強気」の団体が少なからずあることを示している。

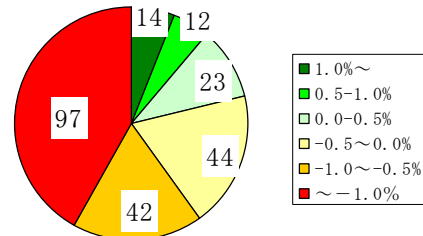


図4 前回と現行の目標人口の増減率(年率)の比較

現行の基本構想において掲げた目標人口の達成が可能な団体(「容易に達成することができる」+「達成することが可能」)は41(16.1%)にすぎない。逆に、達成困難もしくは不可能な団体は106(41.5%)にのぼる。

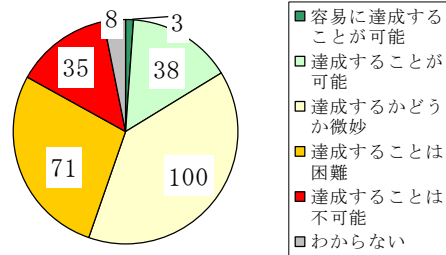


図5 現行の目標人口の達成の見通し

企画担当部局以外の部局において、総合計画とは別に目標人口を設定している団体が34.4%ある⁽³⁾。総合計画の目標人口が他部局の値よりも大きい比率は74.7%と高い。このように、目標人口を使い分けている団体が多く、目標人口の中でも総合計画の値は「タテマエ」の値として高めに設定している団体が目立つ。

(4) 人口問題と対策

政策上の人口問題は、第1位が「高齢化」(96.6%)、第2位が「少子化」(94.0%)となっており、少子高齢化が大半の団体にとっての共通問題となっている。

表8 政策上の人口問題(複数回答)

	区市町村数 (%)	
高齢化	257	96.6%
少子化	250	94.0%
過疎化	56	21.1%
都市化	16	6.0%
その他	13	4.9%
過密化	10	3.8%
特になし	0	0.0%

注：構成比は有効回答数266に対する値

実施している人口政策としては、人口に関する問題を背景に、「高齢化に対応した保健・福祉、生きがい・社会参加対策」(84.5%)、「少子化に対応した保健・福祉・教

育対策」(80.3%)が高い割合を示している。人口抑制対策を実施する団体は少なく、人口増加・誘導・定住対策を実施する団体が多い。また、これらの人口政策は単独の部課で推進している団体が多く、庁内の横断的組織を有している団体は限られている。

表9 実施している人口政策(複数回答)

	区市町村数(%)
増 高齢化対応の保健・福祉対策	223 84.5%
増 少子化対応の保健・福祉・教育対策	212 80.3%
増 道路等の社会インフラ整備対策	138 52.3%
増 企業誘致・雇用創出対策	107 40.5%
増 住宅開発・公営住宅拡充対策	102 38.6%
増 合併対策	51 19.3%
増 特定人口層への定住促進対策	19 7.2%
増 U I J ターン対策	18 6.8%
増 その他の人口増加対策	12 4.5%
抑 反社会的団体・構成員の転入防止	12 4.5%
抑 居住型福祉施設の規制・指導	2 0.8%
抑 特定居住施設建設の規制・指導	1 0.4%
抑 その他の人口抑制対策	1 0.4%
他 人口問題にかかる調査研究	5 1.9%

注1: 増=増加対策、抑=抑制対策、他=その他の対策

注2: 構成比は有効回答数264に対する値

(5)人口減少に関する認識

人口減少期の到来について「想定していない」という自治体は16.4%にすぎず、全体としては、人口減少に対する認識が高まっている。

人口規模別にみると、「すでに人口減少期に入っている」と考える団体は、人口30万未満で多く見られ、特に人口5千人未満ではその比率は68.4%である。また、50万以上の市では27.3%が「具体的な人口減少期の到来を予測している」と回答している。

最近5年間の人口動向別(平成7年と12年の国勢調査人口の差)にみると、既に人口が減少している団体では、「すでに人口減少期に入っている」が58.6%を占めているが、「人口減少期の到来を想定しない」が6.8%見られるなど、4割以上団体が人口減少期に入っているとは認識していない。公団住宅の建替えなど特殊な事情で減少し、今後人口増に復帰する可能性がある自治体もあるが、大半の自治体ではそのような可能性は乏しく、人口減少を認めたくないという感情が調査結果から推察される。一方、人口増加の区市町村では、58.4%が「人口減少期の到来は想定している」と考え、「既に人口減少期に入っている」も3.9%見られた。

人口減少期におけるまちづくり上の問題点・課題としては、第1位が「職員の意識改革・発想の転換・教育」(68.5%)となっており、企画部門と現業部門の間に人口減少に対する温度差があることが読み取れる。第2位は「規制緩和による柔軟な行政運営の展開」(53.3%)、第3位は「首長・議会の意識改革、発想の転換」(46.3%)である。

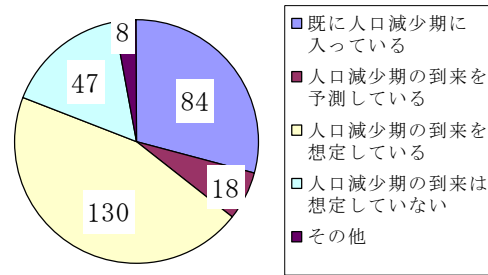


図6 人口減少に関する認識

表10 人口減少期におけるまちづくり上の問題点・課題(複数回答)

	区市町村数(%)
職員の意識改革・発想転換・教育	185 68.5%
規制緩和による柔軟な行政運営	144 53.3%
首長・議会の意識改革・発想転換	125 46.3%
地方分権による権限の拡充	108 40.0%
人口減少を容認する住民意識の涵養	56 20.7%
その他	13 4.8%

注: 構成比は有効回答数270に対する値

4. 調査のまとめ

人口減少が喫緊の重要課題となりつつある中で、依然として、3分の2の自治体が人口増加を望んでおり、総合計画の目標人口も強気の団体が目立つ。しかし、目標人口が達成可能と判断している自治体は6分の1であり、人口減少がやがて訪れることは大半の自治体が認識している。このように、人口に関して、タテマエとホンネ、理想と現実の乖離に、自治体企画部門の職員の迷いが見られる。

最後に、アンケート調査にご協力頂いた市区町村の職員の方々には、この場を借りて感謝の意を表したい。

補注

- (1) アンケート調査票及び集計結果は、http://www.seigakuin-univ.ac.jp/souken/pop_001.htmを参照されたい。
- (2) 埼玉県と市町村が共同で作成した総合計画に関するマニュアルでは、基本的に人口フレームは基本構想に盛り込むことになっていることを受けて、「前回の基本構想において、人口を明記していますか。」という設問にした。そのため、人口を基本構想には明記していないが、基本計画には明記してある団体の一部は「明記していない」と回答した可能性がある。
- (3) 各自治体で、介護保険のための将来人口を推計している。ただし、単なる基礎データという捉え方をしている自治体もある。教育部門では一般に独自の将来人口推計を持っておらず、学校を建設する場合は、別途、学校区の将来人口推計を行う。庁舎の建設の場合も、別途、人口推計を行うことが一般的である。