

人口減少対策、活性化策に限界 小規模自治体では移住促進政策も選択肢にすべき

政策調査部主任研究員

岡田豊

03-3591-1318

yutaka.okada@mizuho-ri.co.jp

- 2013年度は、雪害による孤立が問題になった山梨県早川町や、衰退が進む北海道南西沖地震の津波被災地の奥尻町のように、人口減少に苦しむ小規模自治体の苦境が露呈した年といえよう。
- 小規模自治体の人口減少の主因は、若者、特に女性の流出である。女性の流出は、次代の子どもの減少という形で人口減少を加速している。
- 若者の流出を止めるには、雇用の場の確保が必要不可欠であるが、人口減少が進む小規模自治体では非常に難しい。残された住民の都市部への移住促進策も、合わせて検討していくべきであろう。

1. 2013年度は人口減少率の高い小規模自治体で苦境が露呈した年

2013年度に入って、小規模自治体の様々な苦境がメディアに大きく取り上げられてきた。例えば、2013年7月には1993年に発生した北海道南西沖地震から20年を迎えたが、被災地である奥尻町は衰退が一層進み、復興が果たされていない現状が明らかとなっている。同町は被災者一人あたりの公費投入額が約4000万円と、同じ津波被災地である東日本大震災とほぼ同額であり、また、高台移転、土地のかさ上げ、防潮堤の整備など、復旧・復興スキームも似通っている。そのため、奥尻町の苦境から、東日本大震災の復興の行く末が案じられている。

また、2014年2月に関東甲信越を襲った豪雪では、山梨県早川町が、積雪による道路封鎖などから長期にわたり孤立するという事態に陥った。車社会の進展と公共投資による道路網の整備もあって、人間の小規模自治体といえども、今では生活必需品の調達の多くを地域外に依存している。そのため、豪雪による道路封鎖で生活必需品を地域外から調達する手段を奪われることは、住民の生活難に直結してしまう。自給自足的な色合いが濃かった小規模自治体に、都市的なライフスタイルが浸透していく中で、都市部とのつながりを保つための道路網の維持は、小規模自治体の住民にとって必要不可欠といえるが、豪雪などの災害時にはその道路網の脆弱性がさらけ出されてしまう。道路網の寸断による小規模自治体の孤立は、豪雨などの水害でもたびたび問題になっているが、抜本的な対策は難しいのが実情だ。

特に注目されるのが、この山梨県早川町、北海道奥尻町が日本の町の中で2005～2010年の人口減少率上位1位（早川町18.8%減）と2位（奥尻町16.7%減）であったことであろう。2013年度は、人口減少率の高い自治体が、いかに災害に苦しんでいるのかが、露呈した年といえる。

2. 人口減少は若者の流出が主な原因

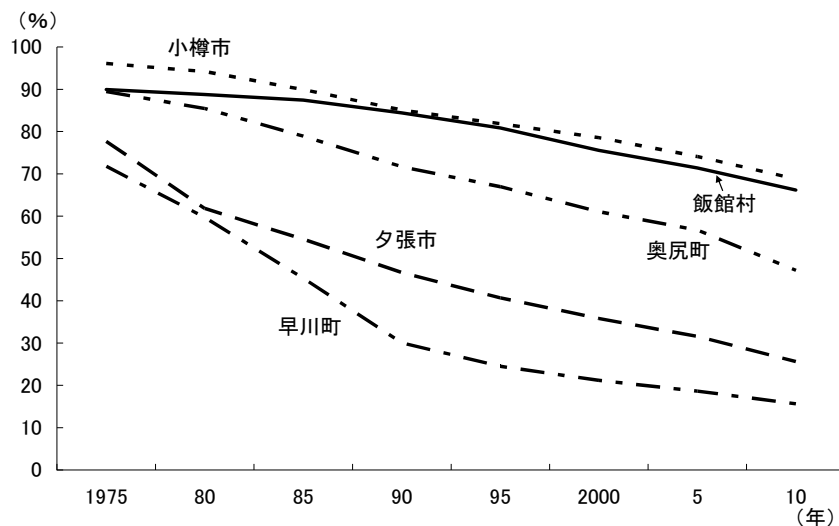
(1) 山梨県早川町と北海道奥尻町のこれまでの人口動向とその背景

まず山梨県早川町のこれまでの人口動向を振り返ってみよう。国勢調査における人口動向をみると、1970年の4862人から、2010年は1247人（1970年の26.5%）まで大きく減少している（図表1）。ちなみに、2010年の人口1247人は、日本の全町の中で最少であった。

このような人口減少をもたらした背景には、大きな転出超過がある。日本全体でいえば、現段階では自治体の転出・転入にあたる移民が少ないため、日本の人口動向は少子高齢化により大きな影響を受けている。一方、地域別人口を大きく左右するのは、出生率が際立って高い沖縄県など一部を除いて、基本的に転出・転入である。

転出・転入の統計としては、住民基本台帳に基づく「住民基本台帳移動報告」がよく知られている。ただし、この統計は、近年まで年齢別の統計がなく、かつ住民票登録の必要な日本人だけを対象にしてきた。したがって、転出・転入の統計としてはやや不完全なものとなっている。そこで、年齢別の人口移動を見るために、地域別将来人口の推計に用いられているコーホート要因法を参考に、国勢調査結果をコーホート別に分析することとする。コーホート別とは生まれ年別ということである。例えば、1970年に15～19歳であった者は、1975年には20～24歳になっているので、ある地域の1970年の15～19歳の人口と1975年の20～24歳の人口を比較することで、おおよその転出・転入がわかる。地域別人口に影響を与えているのは、出生・死亡・転出・転入であるが、出生が大きな影響を与えるのは0歳人口のみであり、高齢にならない限り死亡率は無視していいほど低いというえ、地域差も少ない。そのため、一般には、地域人口に大きな影響を与えるのは、若者の転出・転入とされ、国勢調査によってそれをコーホート別に分析することで、転出・転入のおおまかな動きをつかむことができる。

図表1 人口減少が進行している各自治体の人口動向（1970年＝100）



（資料）総務省統計局『国勢調査報告各年版』

早川町について分析してみると、1970年に0～4歳（1966～70年生まれ）の男性は、2010年には40～44歳になっているが、1970年には170人いたにも関わらず、2010年には40人（1970年の23.5％）に減少している（図表2）。特に減少が大きいのは、10～14歳から15～19歳の間と、15～19歳から20～24歳の間である。おそらく、早川町のように大学が近隣に少ない自治体では、若者は大学進学を契機に町を離れ、仕事を町外にみつけて、戻ってこない者が多いのであろう。

同様に女性について分析すると、若者の減少傾向がさらに際立っている。1970年に0～4歳の女性は131人いたにも関わらず、2010年の40～44歳の女性は19人（1970年の14.5％）にまで減少している。これは男性以上に大きな減少となっている。

若い女性の減少は、地域の将来に大きな影響を与える。女性しか子どもを産めない以上、その地域における若い女性の減少は、地域の子どもの数に直結するからだ。実際に、早川町における0～4歳の人口数は、1970年の301人から2010年の21人まで激減している。

奥尻町についても同様の分析を進めてみよう。1970年に0～4歳の男性は302人いたにも関わらず、2010年の40～44歳の男性は95人（1970年の31.5％）に減少している（図表3）。また、女性についても、1970年の0～4歳人口は307人だったにも関わらず、2010年の40～44歳人口は58人（1970年の18.9％）に減少している。そして、このように男性以上に女性が減少していった結果、奥尻町における0～4歳の人口数は、1970年の609人から2010年の81人まで激減している。

図表2 早川町のコーホート別人口動向（各コーホートの0～4歳人口=100）

								(歳)
(男性)	5～9	10～14	15～19	20～24	25～29	30～34	35～39	40～44
1966～70年生まれ	86.5	73.5	42.4	27.6	25.9	25.9	28.2	23.5
1971～75年生まれ	87.6	77.5	40.4	39.3	38.2	31.5	28.1	
1976～80年生まれ	102.4	97.6	57.1	78.6	83.3	88.1		
1981～85年生まれ	88.9	83.3	63.9	77.8	63.9			
1986～90年生まれ	90.3	80.6	61.3	58.1				
1991～95年生まれ	87.0	100.0	34.8					

								(歳)
(女性)	5～9	10～14	15～19	20～24	25～29	30～34	35～39	40～44
1966～70年生まれ	84.0	67.9	39.7	21.4	22.9	11.5	15.3	14.5
1971～75年生まれ	84.9	77.9	34.9	27.9	30.2	20.9	22.1	
1976～80年生まれ	111.1	100.0	55.6	46.7	53.3	46.7		
1981～85年生まれ	77.3	56.8	40.9	31.8	34.1			
1986～90年生まれ	93.0	79.1	67.4	46.5				
1991～95年生まれ	77.3	86.4	31.8					

(資料) 総務省統計局『国勢調査報告各年版』

(2) 小規模自治体の活性化策の有効性

これまでの人口動向、特にコーホート別の人口動向を踏まえて推計された将来推計人口では、早川町と奥尻町の先行きは厳しい。このままでは、共に今後も急激な人口減少が避けられない。

そこで、このような急激な人口減少に歯止めをかける手段があるのか考えてみよう。地域活性化の代表例といえば、以前は製造業の工場誘致であったが、製造業はグローバルな競争にさらされており、容易に誘致できなくなった。一方、バブル期以降に広がりだした方策には、夕張市に見られるような観光振興がある。観光では、人口減少を観光客という外部からの交流人口増加で補うことができるからだ。その成果を見るため、夕張市と小樽市の人口動向をみてみよう。

夕張市は炭鉱都市として最盛期には10万人を超える人口を抱えた北海道でも有数の都市であったが、炭鉱の相次ぐ閉鎖とその代わりとなるべき産業がないなか、人口流出が止まらなくなった。そのため、夕張市では1990年代以降、相次ぐ地域振興策を実施し、特に観光を振興した。その施策により地域活性化に成功した町と喧伝されることが多かったものの、当該事業の失敗による財政破綻により、夕張市は今後が見通せない状況になっている。

そこで、夕張市の人口動向をみると、確かに90年代の観光振興策の効果は見て取れる(図表4)。例えば、1970年時の0～4歳人口を2010年の40～44歳人口と比較すると、男女ともに約1/10に激減しており、炭鉱閉鎖が地域の雇用を激減させたことがうかがえる。しかし、その後は男女ともに地域への歩留まり率が徐々に高くなっており、観光振興のある程度の成果がうかがえる。結局、これが一時的な成果に終わってしまうのは、観光業の破綻のためであった。バブル期には全国各地で地域活性化を狙って公的資金による観光振興が図られながら、その後は芳しくない地域が目立つ。観光業といえども、公的資金中心の官製ビジネスでは成功が覚束ないという証左になってしまった。

図表3 奥尻町のコーホート別人口動向(各コーホートの0～4歳人口=100)

		(歳)							
(男性)		5～9	10～14	15～19	20～24	25～29	30～34	35～39	40～44
1966～70年生まれ		92.7	86.1	45.0	33.1	45.4	40.1	37.7	31.5
1971～75年生まれ		99.6	87.2	54.6	76.2	70.5	54.6	35.7	
1976～80年生まれ		98.6	85.6	55.5	57.4	60.8	43.1		
1981～85年生まれ		96.3	84.7	49.7	50.9	58.3			
1986～90年生まれ		92.1	80.0	54.3	50.0				
1991～95年生まれ		86.2	75.2	45.0					
		(歳)							
(女性)		5～9	10～14	15～19	20～24	25～29	30～34	35～39	40～44
1966～70年生まれ		92.2	86.3	46.3	16.6	28.7	25.1	24.8	18.9
1971～75年生まれ		91.0	84.8	53.4	32.7	39.5	37.2	26.0	
1976～80年生まれ		100.5	86.9	45.1	33.0	44.7	36.4		
1981～85年生まれ		107.2	88.8	47.4	31.6	30.3			
1986～90年生まれ		95.1	81.6	53.4	22.3				
1991～95年生まれ		76.8	67.7	40.4					

(資料) 総務省統計局『国勢調査報告各年版』

一方で、観光振興で著名な小樽市を見てみよう。1970年に0～4歳の男性は7051人いたにも関わらず、2010年の40～44歳の男性は3500人（1970年の49.6％）に減少している（図表4）。また、女性についてもみると、1970年の0～4歳人口は6970人いたにも関わらず、2010年の40～44歳人口は4017人（1970年の57.6％）に減少している。但し、歩留まり率はこれまで見てきた都市に比べて、男女ともにかかなり高く、特に男性以上に女性の歩留まり率が良いのは、ここまで取り上げた4自治体の中では小樽市だけである。これらから、小樽市のように比較的人口集積があり、観光業を初めとする第三次産業が健在であれば、若者、特に若い女性の人口流出にはある程度歯止めがかかるのがわかる。

図表4 タ張市、小樽市のコーホート別人口動向（各コーホートの0～4歳人口=100）

<タ張市>

(男性)	(歳)							
	5～9	10～14	15～19	20～24	25～29	30～34	35～39	40～44
1966～70年生まれ	77.3	71.7	44.2	10.9	12.7	11.3	12.0	11.9
1971～75年生まれ	96.2	79.9	42.1	17.0	19.1	20.1	18.7	
1976～80年生まれ	84.9	57.6	38.2	22.8	25.3	21.6		
1981～85年生まれ	57.0	51.1	34.2	20.6	21.5			
1986～90年生まれ	85.6	79.9	56.5	35.9				
1991～95年生まれ	93.6	87.6	63.7					

(女性)	(歳)							
	5～9	10～14	15～19	20～24	25～29	30～34	35～39	40～44
1966～70年生まれ	78.5	72.6	46.0	13.1	12.5	11.0	10.6	9.4
1971～75年生まれ	96.0	80.4	45.1	18.9	18.7	18.5	16.1	
1976～80年生まれ	83.3	57.1	38.1	21.4	19.9	16.0		
1981～85年生まれ	61.7	51.9	37.4	20.9	20.2			
1986～90年生まれ	84.8	80.6	60.0	33.3				
1991～95年生まれ	92.4	83.4	61.4					

<小樽市>

(男性)	(歳)							
	5～9	10～14	15～19	20～24	25～29	30～34	35～39	40～44
1966～70年生まれ	94.8	92.7	91.2	67.9	54.2	54.2	51.1	49.6
1971～75年生まれ	98.1	95.7	94.1	73.1	61.3	56.2	53.5	
1976～80年生まれ	98.3	97.3	97.5	78.7	60.7	55.2		
1981～85年生まれ	98.4	100.0	101.4	83.6	59.9			
1986～90年生まれ	102.9	102.9	106.2	85.1				
1991～95年生まれ	103.6	102.0	106.8					

(女性)	(歳)							
	5～9	10～14	15～19	20～24	25～29	30～34	35～39	40～44
1966～70年生まれ	92.7	91.8	94.0	79.7	64.7	61.5	58.8	57.6
1971～75年生まれ	98.1	97.0	98.1	87.3	71.8	63.6	60.8	
1976～80年生まれ	98.3	96.9	102.7	88.2	68.7	60.6		
1981～85年生まれ	99.1	100.6	105.0	92.5	66.7			
1986～90年生まれ	105.0	106.2	109.0	94.1				
1991～95年生まれ	103.3	101.9	103.8					

(資料) 総務省統計局『国勢調査報告各年版』

しかし、小樽市は市でありながら急激な人口減少が進んでおり、2010年に過疎地に認定されている。小樽市は札幌市に隣接しており、以前は札幌市で働きながら住居を小樽市に構える住民が少なくなかったが、近年の都心回帰の進展で住居を札幌市に求める住民が増加している。観光振興では比較的成功しつつあった小樽市といえども、人口流出に歯止めがかからないのが現状である。

これらからわかるのは、地域の将来を支える若者、特に若い女性の流出を止めるために、観光業を始めとする第三次産業の振興はある程度効果が期待できるが、人口減少トレンドを変えるほどのインパクトは現段階では期待できない、ということであろう。

もちろん、出生促進政策でも人口減少のトレンドを変えるのは難しい。若い女性の半数近くが流出していく中で、人口規模を維持するには、出生率を数倍にも上昇させるという、極めて非現実的な成果が必要だからである。

3. 地域活性化一辺倒では難しい

(1) 衰退している地域における活性化策の限界

大都市部の巨大な人口集積による第三次産業の発展は、若者にとって多様で魅力的な仕事を多く生んでおり、非大都市部がそれに対抗して、若者の流出に歯止めをかけるのは並大抵のことではない。したがって、日本全体の人口が減少し始めているなか、地域活性化一辺倒では、人口の減少が進む非大都市圏の苦境は、ほとんど改善されることはないであろう。地域活性化が難しいこと、ひいては、地域がいずれ衰退してしまうことを前提にした地域政策、地域の「ターミナルケア」ともいえる政策が必要な時期に来ているのではないだろうか。

山梨県早川町は自給自足の生活が基本であった時代なら、豪雪でも生活必需品の不足に困ることはあまりなかったはずだ。しかし、そのような小規模自治体も、道路網が整備され、車で出かけることが容易になるにつれ、便利な都市型ライフスタイルが浸透し、生活必需品の多くを地域外に依存するようになっていく。さらに、都市型ライフスタイルの浸透が、非大都市圏の若者の、大都市部への誘引を高めている側面も見逃せない。そして、小規模自治体のほとんどは、現在の窮状を打破できるほどヒト・モノ・カネに余裕がない。

また、小規模自治体である北海道奥尻町は、被災後、多額の公的支援で安全・安心の街づくりを押し進めてきたが、被災前から顕在化していた衰退化に歯止めがかからない。津波への対策では最先端の街であっても、仕事がなければいけないのは明らかだ。医療サービスも不足しており、フェリーを使って函館に通う高齢の患者も少なくない。このままでは震災復興時に整備されたインフラだけが目立つ過疎地となりそうだ。

以上の分析を通して、地域政策の転換の方向性が見えてくる。衰退が進む地域に対しては、追加的なインフラ整備はできる限り避けるべきだ。また、ヒト・モノ・カネ、全てに余裕がない地域に地域活性化を委ねても、持続可能な地域への変貌は非常に難しい。したがって、今後は衰退している地域を含む広域をカバーする組織、例えば都道府県や道州単位で地域活性化のあり方を考え、その中で人

口集積に向けた政策、具体的には都道府県や道州単位のコンパクトシティ化を進めるため、小規模自治体から都市部への移住政策をより検討していくべきであろう。

（２）移住政策は、まず東日本大震災の原発被災地から検討されるべき

最後に、このような政策の転換は、原発被災地である福島県の小規模自治体対策で、まずは検討されるべきと考える。例えば、原発被災地である福島県飯館村は、地域活性化に多彩なアイデアを奮う名物村長の下、小規模自治体としては財政状態も悪くなく、比較的賢明な地域運営が行なわれてきたことで知られる。確かに、飯館村の人口動向を見ても、村とは思えないほど減少率はあまり高くない。

しかし、1970年に0～4歳の男性は329人いたにも関わらず、2010年の40～44歳の男性は118人（1970年の35.9%）に減少している（図表5）。また、女性も、1970年の0～4歳は295人いたにも関わらず、2010年の40～44歳は135人（1970年の45.8%）に減少している。その結果、飯館村における0～4歳人口は、1970年の625人から2010年の218人まで減少している。どれほど知恵を絞っても、減少傾向にある人口動向を変え、衰退が免れるまでにはいかなないのが実情なのだろう。

原発被災地の多くは、原発関連産業がなくなれば、人口を維持するのは難しい。除染の費用対効果が不透明であること、地域外に避難している住民の帰還意識が年々薄れていること、などを考えると、被災者の生活を再建するためには、帰還以上に移住に重きを置いた政策が用意されるべきであろう。

図表5 飯館村のコーホート別人口動向（各コーホートの0～4歳人口=100）

		(歳)							
(男性)		5～9	10～14	15～19	20～24	25～29	30～34	35～39	40～44
1966～70 年生まれ		96.0	97.6	66.3	40.4	40.7	39.8	39.2	35.9
1971～75 年生まれ		101.2	100.0	76.1	48.4	46.0	48.7	49.0	
1976～80 年生まれ		101.3	101.1	78.4	48.8	45.9	41.2		
1981～85 年生まれ		99.4	99.4	73.6	52.8	49.6			
1986～90 年生まれ		101.9	103.0	79.5	53.2				
1991～95 年生まれ		103.4	101.7	71.8					

		(歳)							
(女性)		5～9	10～14	15～19	20～24	25～29	30～34	35～39	40～44
1966～70 年生まれ		97.6	100.7	62.4	37.3	49.5	48.1	45.8	45.8
1971～75 年生まれ		95.4	95.7	66.7	40.4	45.7	45.7	48.6	
1976～80 年生まれ		102.4	100.3	71.1	35.3	34.7	34.7		
1981～85 年生まれ		96.8	95.2	73.6	43.1	39.5			
1986～90 年生まれ		98.3	95.3	68.5	42.1				
1991～95 年生まれ		102.0	102.0	70.8					

(資料) 総務省統計局『国勢調査報告各年版』

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データ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。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。