

《全国自治体アンケート No. 3》

2015年5月20日
No.2015-008

地方創生—政府戦略に対する首長の判断③— —懸念される人口争奪戦、地方創生の在り方には改めて議論が必要—

調査部 副主任研究員 星 貴子

《要 点》

- ◆ **総じて自治体の将来に危機感、一方で楽観的な首長、なかに深刻な人口減少の自治体も**
自治体の将来については、人口動態や都市規模に関係なく、消滅への危機感を抱く首長が大宗であった。一方で、数は少ないとはいえ、人口減少が続く地方圏の自治体にもかかわらず、楽観論に立つ首長も存在するように見受けられる。今後、政府の地方創生戦略を受けて自治体間の人口争奪戦が激化するおそれがあるほか、一旦人口減が定着すれば、企業流出などを通じて更なる人口減をもたらす悪循環も懸念される。首長には、こうしたマイナスの影響を正視し、地域性を反映した対応が求められよう。
- ◆ **経済支援による移住策を選好する地方圏、新たな財政負担に**
人口減少が深刻な自治体ほど、人口減少対策として、子育て環境の充実といった定住促進策ではなく、家賃補助のような経済支援による応急処置的な移住策が選好される。経済支援については、若い世代の誘引策として一時的な効果は否定しないものの、持続的な定住策としての効果は未知数である。多くの自治体が厳しい財政状況にあるなか、もともと財政基盤の弱い自治体では、経済支援が新たな財政負担となり、弱体化に拍車をかけることが懸念される。バラマキを競い合うのではなく、人口の流出入のバランスや雇用動向など様々な側面から費用対効果を検証し、自治体の実態に合った施策を打ち出すことが求められる。
- ◆ **地方創生は人口の奪い合いではない**
総人口の減少が確実視されるわが国において、すべての地域で人口を維持することはできない。それ故、政府の地方創生戦略には、各地方自治体が、人口減少のみならず、地域の活力低下、財務基盤の弱体化、行政機能低下などの想定される様々な課題を正しく認識し、その影響緩和に向け、地域の実情に即した戦略の策定を促すことが求められる。にもかかわらず、政府戦略が地方自治体から「補助金などによる応急処置的な移住政策を推奨している」とみられているのであれば、今後、無用な人口の奪い合いが助長され、多くの小規模自治体の疲弊を増すことが懸念される。わが国が目指す地域再生については、改めて国民的な議論が必要といえよう。

本件に関するご照会は、調査部・星貴子宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-1666

Mail: hoshi.takako@jri.co.jp

1. はじめに

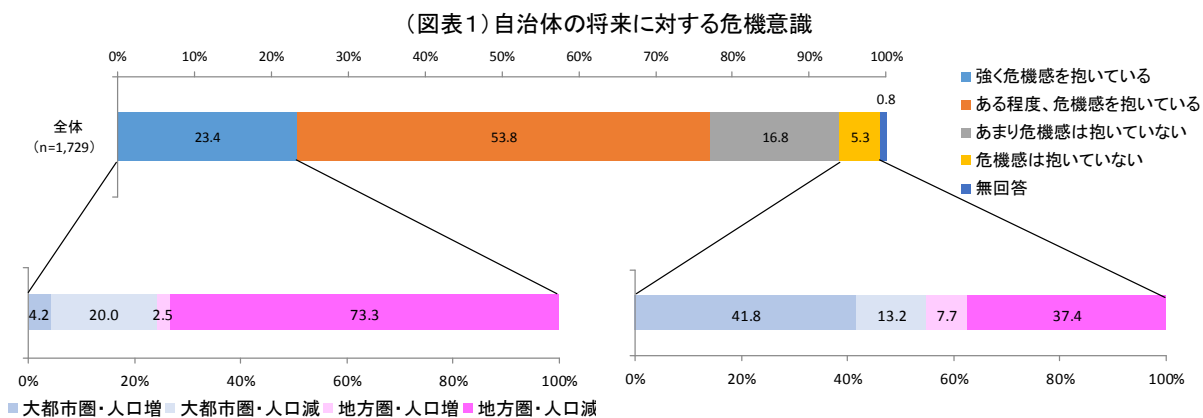
「全国自治体アンケート¹」シリーズのレポートでは、一般社団法人共同通信社よりアンケート調査結果の原データを入手し（入手の経路はシリーズ第1報（2015年4月21日付リサーチフォーカス No. 2015-004）参照）、地域性や自治体規模別の集計、設問間のクロス集計、自由記述データの解析など、すでに新聞紙面で発表されている水準よりも踏み込んだ分析を行っている。本稿では、自治体の将来に関する首長の意識と人口減少対策について、多方面（人口動態²、都市規模）からの分析を行った。調査票は、本稿で分析した設問に限り巻末に掲載した（全内容はシリーズ第1報を参照）。

なお、都市規模は、総務省によるカテゴリー区分を基に大都市圏と地方圏に分類した³（分類方法はシリーズ第2報（2015年4月30日付リサーチフォーカス No. 2015-005）を参照）。

2. 自治体の将来に対する危機感

問6 自らの自治体が将来、単独では立ち行かなくなり、「消滅」しかねないとの危機感を抱いていますか（選択肢）。またその理由についてもご記入ください（自由記述）。

大半の市区町村長が、自らの自治体の将来に対して、消滅への危機感を抱いている。「強く危機感を抱いている」と回答した首長は全体の23%に上り、「ある程度、危機感を抱いている」を合わせると、78%に及ぶ首長が危機感を持っていることになる（図表1）。



(資料) 共同通信社アンケート調査結果を基に日本総合研究所作成

自由記述にみる危機感の最大の要因は人口の減少であるものの、少数とはいえ、人口が増加している大都市圏においても、強い危機感を有する首長もみられる。こうした首長は、「消滅」そのものよりも、財源不足や社会保障費の増大による財政基盤の弱体化や地域の活力低下、更には人口減少により将来顕在化するであろうマイナス影響への懸念がある。

¹ 「全国自治体トップアンケート」。2015年1～2月実施。47都道府県、790市、754町、183村、23東京都特別区の計1,788自治体に、文書とメールで回答を依頼し、うち1,776自治体(47都道府県、1,729市区町村)から回答があった(回収率=99.3%)。回答対象は、2015年1月28日時点で在任している各自治体の首長。

² 人口の増減は平成22年国勢調査の人口と前回調査(平成17年)との比較。

³ 当該アンケート調査の回答自治体は、大都市圏が592市区町村、地方圏が1,137市町村であった。

例えば、危機感の理由として、「生産年齢人口の減少が進めば行財政運営がままならなくなるといふ強い危機感から中長期的な総合計画を策定」を挙げるなど、マイナス影響を最小限に抑えるために危機感を持って対策を講じる必要があるとの意識が窺われる。

これに対して、「危機感を抱いていない」首長では、大都市圏の市区町村長が過半数であったものの、地方圏の人口が減少傾向にある自治体の首長も3分の1以上を占めた。人口減少にもかかわらず自治体存続に危機感を抱かない理由をみると、「すでに人口減少対策に取り組んでいる」、「(一時的に)人口増に転じた」といったように施策の効果を挙げる首長がいる一方で、「自治体が消滅することはない」、「いままで存続できているから」など、「消滅」しないことに関する根拠が必ずしも明確でない首長も少なくない。

今後、政府の地方創生戦略を受けて自治体間の人口争奪戦が激化するおそれがあるほか、一旦人口減が定着すれば、企業流出などを通じて更なる人口減をもたらす悪循環も懸念される。首長には、こうしたマイナスの影響を正視し、地域性を反映した対応が求められる。

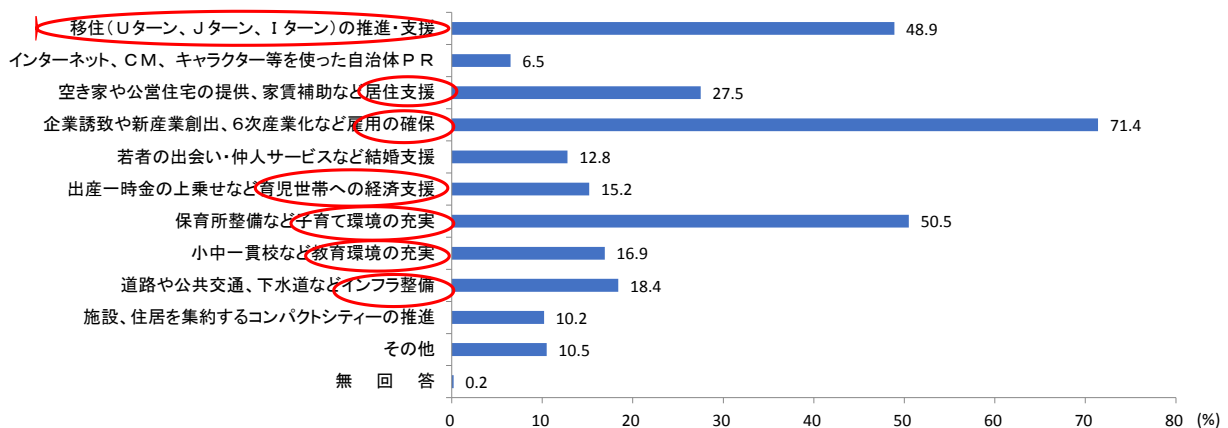
3. 自治体における人口増加策

(1) 今後注力したい施策

問9 人口の維持、増加のため、特に力を入れていきたい施策は何ですか（選択肢、複数選択可、なお、その他については自由記述）。

今後注力したい人口増加策としては、「企業誘致や新産業創出、6次産業化など雇用の確保」、「保育所整備など子育て環境の充実」、「移住（Uターン、Jターン、Iターン）の推進・支援」の3施策に回答が集中した（図表2）。全体の90%以上の首長が、上記3施策のいずれかを選択したうえ、60%以上の首長がこれらのうち二つ以上を選択した。

（図表2）「注力したい」人口増加策（複数回答）

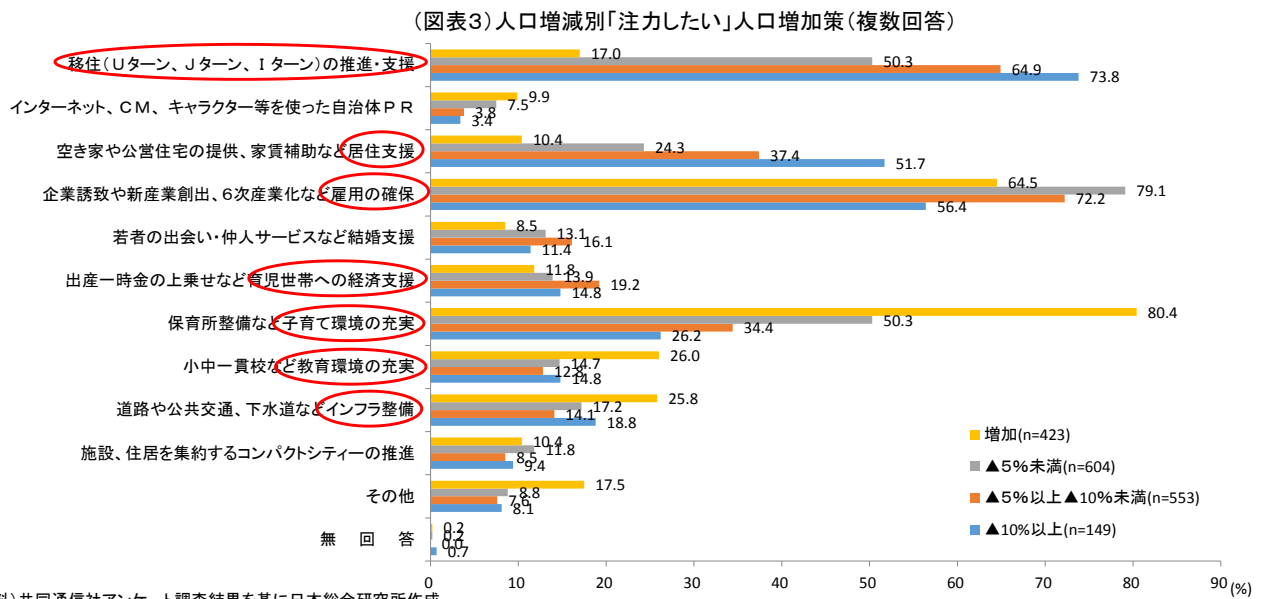


（資料）共同通信社アンケート調査結果を基に日本総合研究所作成
（注）囲みは本文中で使用した文言。

「その他」として、医療・介護体制の充実、防災・防犯の強化、観光業の振興策も目立った。高齢化の進展、多発する激甚災害、相次ぐ詐欺や強盗などの凶悪犯罪を受けて、自治体内に住民を定着させるには社会不安の解消や住民の安全・安心の確保が重要との認識があるとみられる。また、産業のなかでも観光業の振興に注力したいとする首長が多い背

景には、外国人観光客および国内旅行をけん引する団塊世代による消費拡大や他産業への波及効果に対する期待があると思われる。

さらに、当該設問の調査データを人口の増減別に集計したところ、人口が増加している自治体では回答が「子育て環境の充実」、「雇用の確保」に集中した（図表3）。出生率の上昇や人口流出の阻止を図り、人口の増加基調の維持を目指していることの表れといえよう。一方、人口減少にある自治体では減少幅が大きいほど「移住の推進・支援」や「居住支援」を選択する傾向が強く、とりわけ10%以上減少している自治体では「移住の推進・支援」が最重要視されていた。短期間で人口減少に歯止めをかけるには、生活環境の整備よりも域外からヒトを誘引する施策の方が有効と考える首長が多いためと考えられる。



(資料) 共同通信社アンケート調査結果を基に日本総合研究所作成
(注) 囲みは本文中で使用した文言。

ちなみに、当該設問と自治体の将来に対する危機感（問6）との関連をみたところ、強い危機感のある自治体では、「移住の推進・支援」、「居住支援」、「雇用の確保」の選択割合が危機感のない自治体より高く、即効性が期待できる施策を選択する傾向にある。これに対して、危機感のない自治体では、「育児世帯への経済支援」、「子育て環境の充実」、「教育環境の充実」、「インフラ整備」の割合が高く、人口流出の抑制や自然増を可能にする生活環境の整備・充実を重視する傾向がある。この違いは強い危機感のある首長の大半が地方圏の自治体である一方、危機感のない首長の過半数を大都市圏の首長が占めることに起因しており、シリーズ第2報で分析した都市規模による政策の方向性の違い⁵と合致している。

⁵ 大都市圏は地域産業活性化や企業間競争を可能とする環境整備を望み、地方は再分配や財政支援のような政策を求めている(Research Focus 2015-005)。

(2) 首長が効果大とする施策

問 10 実施している人口対策で、効果の大きいものを具体的にご記入ください(自由記述)。

すでに実施された人口減少対策のなかで、効果が大きい取り組みを自由記述で尋ねた。

挙げられた施策は、概ね図表2と重なり、妊娠・子育て支援、雇用の創出・地域産業の振興、移住・定住促進の3分野に分類できる

(図表4)。各分野を更に細かくみると、妊娠・子育て支援については、最も多くの指摘があり、児童・

生徒に対する医療費の無料化、第3子以降の保育料・給食費の無料化や助成金支給、治療費の補助など不妊治療への経済的支援、保育ママ制度の導入や保育所の整備等の保育環境の拡充などがあった。

記述内容をみると、単独の施策ではなく、例えば妊娠・子育て支援策とあわせて雇用の創出・地域産業の振興、移住・定住促進など、複合的な政策パッケージを挙げた首長が多い。背景に、人口減少の抑制や人口増加には、単一の施策では効果を見込むことが難しく、育児、教育、雇用、産業振興、移住など様々な分野の施策を複合的に実施することが重要であるとの認識があるためと考えられる。

もっとも、住宅提供や補助金によって移住者が増加したとする自治体でも、実際は転出や自然減によって人口減少が持続しているケースや、奨励金により企業件数は増加したものの未だ雇用者数の増加には至らないケースなどが多数みられた。結局、地域出身の若い世代が地域から出ていくことを食い止められない状況で、それを移住促進で埋め合わせようとしても、コストばかりがかさみ、トータルとしての人口減を改善するに至る例は少数にとどまっている。

さらに、「(人口減少対策の) 効果が確認できない」、「効果のある施策はない」など人口減少に対する効果的な対策が見出せない自治体もある。また、「検討中」との意見が複数あり、施策に対する客観的な評価ができないなか、施策の方向性を決めあぐねている自治体は少なくないと思われる。

そこで、人口が増加している自治体の施策から人口減少対策のヒントを得ようと、それぞれの回答をテキストマイニングの分析法の一つである共起ネットワーク分析にかけた。しかしながら、人口が減少している自治体で空き家の活用を含め住宅の整備や移住者の定住支援をやや重視する傾向があるものの、それぞれの施策に特筆すべき違いはなく、人口増の自治体の施策から人口減の自治体への示唆を導き出すことができなかった。

(図表4) 首長が効果大とする具体的な施策例(自由記述)

妊娠・子育て支援	<ul style="list-style-type: none"> ・児童・生徒に対する補助金支給・医療費の無料化 ・第3子以降の保育料・給食費の無料化 ・第3子以降に対する助成金の支給 ・不妊治療に対する補助金の支給 ・保育ママ制度の導入 ・保育所の整備 ・出産祝い金の支給 ・産後ケアセンターの設立
雇用の創出・地域産業振興	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の特性を生かした観光業の振興 ・企業誘致(企業立地奨励金の支給) ・起業奨励金制度 ・新規就農・就漁支援 ・地元大学との連携によるICTを活用した産業創出
移住・定住促進	<ul style="list-style-type: none"> ・移住者への補助金・助成金の支給 ・空家バンク制度の導入 ・移住体験ツアー催行 ・住宅の無償貸し付け・無償譲渡

(資料) 共同通信社アンケート調査結果を基に日本総合研究所作成

(3) 人口増加策における自治体のスタンス

ここまでの問9と問10の分析から、人口減少が深刻な自治体ほど、奨励金や家賃補助のような経済支援によりIターン・Uターンを促す応急処置的な移住策を選好する傾向が強い。経済支援について、経済力の弱い若い世代の誘引策として一時的な効果は否定しないものの、持続的な定住策としての効果は未知数である。にもかかわらず、それらが多用される背景には、今後激しさを増すであろう自治体間での若い世代の奪い合いがある。地方版地方創生戦略の策定に伴い、支給金額の引き上げや対象期間の延長など自治体間での経済支援の競い合いが招来される可能性は否めない。

しかしながら、多くの自治体が厳しい財政状況にあるなか、もともと財政基盤の弱い自治体では、経済支援が新たな財政負担となり、弱体化に拍車をかけることが懸念される。バラマキを競い合うのではなく、人口の流出入のバランスや雇用動向など様々な側面から費用対効果を検証し、自治体の実情にあった施策を打ち出すことが求められる。

4. まとめ

以上、人口動態や都市規模など様々な側面から、首長による自治体消滅への危機感と人口減少対策についてみてきた。自治体消滅については、人口動態や都市規模による差異はなく、危機感を有する首長が大宗であった。しかし、なかには人口減少が続く地方圏の自治体にもかかわらず、楽観論に立つ首長も存在するように見受けられる。人口減少は、地域経済の規模の縮小のほか、税収の減少や人材不足を背景に自治体機能の低下を招く可能性がある。首長には、人口減少によるマイナスの影響を正視し、地域性を反映した対応が求められよう。

人口減少対策については、人口動態および都市規模によって施策の方向性に違いがみられた。大都市圏や人口が増加している自治体では一定以上の人口規模の維持を目的に生活環境や雇用環境の整備を重要視する傾向がみられるのに対し、地方圏では人口減少が深刻な自治体ほど補助金・助成金の支給といった経済的支援による移住政策を選択する傾向がある。

総人口の減少が確実視されるわが国において、すべての地域で人口を維持することはできない。それ故、政府の地方創生戦略には、各地方自治体が、人口減少のみならず、地域の活力低下、財務基盤の弱体化、行政機能低下などの想定される様々な課題を正しく認識し、その影響緩和に向け、地域の実情に即した戦略の策定を促すことが求められる。にもかかわらず、政府戦略が地方自治体から「補助金などによる応急処置的な移住政策を推奨している」とみられているのであれば、今後、無用な人口の奪い合いが助長され、多くの小規模自治体の疲弊を増すことが懸念される。わが国が目指す地域再生については、改めて国民的な議論が必要といえよう。

参 考 資 料

本稿で分析を行った設問は下記の通り。

2015年 全国自治体トップアンケート

一般社団法人共同通信社

問6. 自らの自治体が将来、単独では立ちゆかなくなり、「消滅」しかねないとの危機感を抱いていますか。
 以下の選択肢より**1つだけ**回答してください。またその理由についてもご記入ください。

- | | |
|--|---|
| <input type="radio"/> 1. 強く危機感を抱いている | <input type="radio"/> 2. ある程度、危機感を抱いている |
| <input type="radio"/> 3. あまり危機感は抱いていない | <input type="radio"/> 4. 危機感は抱いていない |

修正

●上記を選択した理由についてご記入ください。

問9. 人口の維持、増加のため、貴自治体が特に力を入れていきたい施策を以下の選択肢より**3つまで**回答してください。

- 1. 移住（Uターン、Jターン、Iターン）の推進・支援
- 2. インターネット、CM、キャラクターなどを使った自治体PR
- 3. 空き家や公営住宅の提供、家賃補助など居住支援
- 4. 企業誘致や新産業創出、6次産業化など雇用の確保
- 5. 若者の出会い・仲人サービスなど結婚支援
- 6. 出産一時金の上乗せなど育児世帯への経済支援
- 7. 保育所整備など子育て環境の充実
- 8. 小中一貫校など教育環境の充実
- 9. 道路や公共交通、下水道などインフラ整備
- 10. 施設、住居を集約するコンパクトシティの推進
- 11. その他

問10. 貴自治体で実施している人口対策で、効果が大いものを具体的にご記入ください。