

人口減少時代の地域運営

～地方版総合戦略と人口ビジョンをふまえて～



(一財)北海道開発協会開発調査総合研究所では、平成28年度から「人口減少時代の地域政策に関する調査研究」(座長：北海道大学公共政策大学院小磯修二特任教授)に着手しています。その一環として地方自治体を訪問し、「地方人口ビジョン」および「地方版総合戦略」^{※1}の策定に携わった担当者から、ご苦労や課題、展望等についてお話をうかがってきました。

そこでは、「地方消滅」という悲観的なシナリオではなく、地域と行政が一丸となって知恵を絞り、特色ある地域運営をしていこうという、力強い前向きな取組を実感することができました。

このたび、特色ある3自治体の皆様にお集まりいただき、小磯先生のアドバイスを交えた意見交換の場として2017年1月31日に座談会を開催しました。以下に、その概要をご紹介します。なお、座談会の全内容につきましては当協会ホームページ (<http://www.hkk.or.jp/kenkyusho/chosa.html>) をご参照ください。

出席者(順不同) ※所属は座談会開催時

飯束 亨 氏 西興部村地域総合戦略室長

大水 秀之 氏 初山別村企画振興室長

中川 信行 氏 厚真町理事兼まちづくり推進課長

アドバイザー

小磯 修二 氏 北海道大学公共政策大学院 特任教授

司会

草苺 健 (一財)北海道開発協会開発調査総合研究所長

テーマ1 「総合計画^{※2}と総合戦略」

草苺 今日、平成28年度にこれまでヒアリングにうかがった11自治体の中から、西興部村・初山別村・厚真町の3自治体の担当の皆さんに参加していただきました。人口減少時代の地域運営の戦略について、現状と展望をお聞きし、小磯先生らが行った「地方創生に関する道内179市町村一斉調査」のアンケート結果の話題やアドバイス、質疑を交えて意見交換を進めていきます。最初は「総合計画と総合戦略」についてです。27年にスタートした地方創生ですが、各自治体では既に総合計画が推進されていたと思います。突然、降っ

※1 「人口ビジョン」「総合戦略」：わが国における急速な少子高齢化に対し、将来にわたって活力ある社会を維持するため、国(内閣官房まち・ひと・しごと創生本部)より地方公共団体に人口の現状と将来の展望を提示する「地方人口ビジョン」と、今後5カ年の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめた「地方版総合戦略」の策定が指示された。

※2 総合計画：地方自治体が策定する自治体のすべての計画の基本で、行政運営の総合的な指針となる計画。座談会に参加の各町村での呼称は次のとおり。
 ・西興部村-総合計画
 ・初山別村-総合振興計画
 ・厚真町-総合計画

てわいた地方創生の中で、総合戦略の位置付けや苦心された点などについて、まずお話を聞きたいと思っています。



飯束 当村の総合戦略は、総合計画の基本的な考え方を踏襲して、今後の人口減少を見据えた人口ビジョンと、5カ年間で集中的に取り組むべき施策を取りまとめています。「地域コミュニティ」「観光と移住促進」「若い世代の子育て」「安定した人材確保と雇用創出」の4つの基本目標に具体的な施策を策定しており、総合計画と遜色のない内容となっています。

大水 初山別村では、2011年～2020年までの総合振興計画がありますが、地方版総合戦略の策定は突然のことだったので、総合振興計画の中の人口減少に特化した部門別の対策・計画という位置付けで策定しました。

策定に当たっては、住民や職員を巻き込み、「雇用」「子育て」「暮らしやすい生活環境」の3部門別に分かれて検討を行いました。

中川 厚真町では、平成28年度からの総合計画のために25年度から新しい総合計画策定の準備をしていたので、総合戦略も総合計画と同じように対応することにしました。総合計画と総合戦略の策定期間は、半年ほどの差なので、ほぼ同じものができあがったと思っています。

小磯 今回の座談会の意義は、それぞれの自治体における総合戦略や人口ビジョンでの経験を共有し、次の議論につなげていくことだと思っています。

昨年秋に地方創生を担当された方に実施したアンケート調査では、総合戦略はあくまでも総合計画の一部で、人口減少に向き合っていくための重点戦略だという認識が、全体の約7割を占めていました。皆様のご発言からも総合計画を有効に活用しながら、総合戦略策定に向き合っていくという、いい意味でのしたたかさが感じられました。また、アンケートからは、地方部ほど危機感を持って総合戦略づくりに取り組ん

でいたことが分かりました。

テーマ2 「人口減少との向き合い方」

草苺 いくつかの自治体では、総合計画でも今後の人口予測はある程度検討してきたが、精緻にシミュレーションはしていなかった、という声を聞きました。しかし、今回は総合戦略と人口ビジョンがセットだったので、より深く掘り下げて現状と対策を見つめられたと思います。改めて、人口減少をどうとらえて、具体的にどのような施策を用意したのか、ご紹介ください。

飯束 当村の人口は1,100人程度で、人口減少のとらえ方は、既に淘汰されているという認識です。その中で、先輩たちが福祉の村として、福祉関連の施策に力を入れてきたことが、今の特別養護施設や知的障がい者の施設に活かされており、人口減少が鈍化し、道内でも人口の減少率は低い自治体になっています。

残念ながら今年度は、村内で子どもが4人しか産まれておらず出生率は低いままです。その原因は子どもを産む世代が少ないことです。

現状では社会減^{※3}で出生率も低いので、人口が減る要素ばかりですが、人口ビジョンの目標設定数値は、社会増減0です。村民が誇れる、胸を張って住んでほしいといえる地域づくりをすることで、徐々に人口が増えるようにしたいと考えています。



大水 総合振興計画では、2020年度の人口を1,092人としており、人口ビジョンよりも厳しい数値を示していました。人口ビジョンでは、さらに2040年の人口が714人であることが示され、3ケタになるということで、村民にはかなりインパクトが強かったようです。

田舎が暮らしにくいので、人が都会に集まるのは、これまでの社会のつくり方である国の政策に原因があると思います。田舎の暮らしに魅力がないわけではなく、職場が少ないために求めている職がなく、出てしまうのです。しかし、移住相談では、一次産業に就きたい人がいます。その方々に田舎で暮らす道筋をつ

※3 社会減：地方人口ビジョンで将来人口を推計するにあたり、大きく影響する人口動態を示す項目として、自然増減（出生数-死亡数）と社会増減（転入数-転出数）がある。社会減とは、自治体において進学や就職などによる転入数よりも、転出数が多いことを意味する。

けるのが正攻法だと思います。

初山別村の農業は、辞めていく農家の農地を残っている農家が引き受けて、何とか維持しているのが現状です。今回の総合戦略では、農業だけでなく漁業も含めて、欠ける部分に新しい人が参入できる仕組みを再構築する5年間と考えています。

検証会議では、農家や漁師の繁忙期の人手不足を村内では賄いきれず、規模を縮小することがあるので、春先に建設業から人を回してもらったり、観光客に働いてもらうなど、労働力の融通ができないかという意見がありました。今、その仕組みをつくっているところです。即効性があるわけではなく、延命処置かもしれませんが、少しでも延命しながら、次につなげる人々を探す機会として取り組んでいます。



中川 厚真町では、農家戸数の減少や農業従事者の高齢化が進んでいます。しかし、基盤整備が終わった水田の後継者の定着率は非常に高いので、町では基盤整備に対する農家の負担を減らして応援しています。農業・林業・水産業の基盤整備を応援することで、生産者の創意工夫で生産性を上げたり、成長産業にできると考えています。

20年程前に、町内のある集落で将来を見通した議論が始まり、新規就農の受け入れが必要という意見から、就農希望者を集落全体で育ててもらいました。現在、その地域には空き家も空いた農地もありません。そこで育った就農者が、近くの集落にも広がっていて、このモデルを町内に広げていきたいと思っています。

平成23年度からは、総務省の「地域おこし協力隊」^{※4}の制度を活用し、春には5人目の新規就農者の独立が決まっています。これまで21人が協力隊で着任しましたが、6人が離任してしまいました。この状況を改善しようと、28年度から「厚真町ローカルベンチャースクール」に取り組んでいます。

また、移住・定住は、子育て世代の若年女性のいる世帯、あるいは年少者のいる家庭に絞っています。そ

の他に子育て支援、学校教育の充実などの取組を含め、人口の社会増を目指したいと思っています。

小磯 市町村レベルで人口減少に向き合うことは、非常に難しいと思います。人口問題は基本的に国の政策です。ところが、明快な指針と重点的な政策展開がない中で、地方の基礎自治体の皆さんが苦勞しながら頑張っているのが現状です。

今回の地方創生では人口ビジョンと総合戦略の2本立てで、手間を考えると大変だったのではないかと思いましたが、アンケートでは54.5%が人口ビジョンを策定したことを前向きに捉えていました。

大水室長の発言にあったように、人口減少の姿を具体的な数値で住民に示したことが、緊張感を持って人口減少に向き合う取組の議論につながっていったと思います。また、“労働力の融通”は、地方部で人口減少問題に向き合う大きなテーマです。

地方では、人口減少よりも労働力不足が問題となっています。若い人たちのニーズにマッチする仕事がないので都会に出てしまい、人が減って人手不足が起きています。一方で、地方に関心を持つ人が希望する一次産業部門が門を閉ざしているという側面もあります。

厚真町で20年前から取り組んでいる新規就農者の受け入れ経験を今後どう広めていくかなどは、これからの自治体の雇用政策として大切でしょう。

新規就農を積極的に受け入れている浜中町では、新規就農者の出生率が非常に高くなっています。地方部での人口減少対策の取組としては、“開かれた地域づくり”も重要です。

また、それぞれの持ち味を活かしながら、地域おこし協力隊を活用しています。これは若者が都会に向かう流れの中で、地方に関心を持つ貴重な人材です。地域に迎え入れて定着してもらい、地域の仕事で活躍し



※4 地域おこし協力隊：都市部の若者などが地方に移り住んで活動し、定住につなげるため、2009年度に総務省が始めた事業。任期はおおむね1年以上3年以下で、国から取組自治体に対し、活動に要する経費などを特別交付税により財政支援する。

てもらふことの有効性を、今日の話の中で改めて感じました。

テーマ3 「広域連携」



草苅 人口減少時代を乗り切る方法の一つとして、「広域連携」があると思います。皆さんの地域では広域連携をどのように進めようとしていますか。合併という選択肢など不確実な部分もありますが、この点についてお考えをお聞

かせください。

中川 胆振東部は、苫小牧市・白老町・安平町・むかわ町・厚真町の1市4町で、昭和47年から主に連絡調整を中心に活動しており、平成27年には東胆振定住自立圏を形成しています。

定住自立圏は、中心市と近隣町が機能分担して、人口流出のダム機能を果たすことが大きな目的です。苫小牧市は病院や障がい・福祉などの高次な機能を充実させ、周辺の町は苫小牧への食の提供を中心に連携し、医療と介護の一体化についても話し合いが進められています。

ただ、それぞれの自治体の考え方の違いもあり、政策決定のスピードは非常に遅いと感じています。中心市は取り組まなくても、近隣町だけで連携できる政策はたくさんあるので、それらを核にして、いずれは1市4町での取組になればいいと思います。広域行政や広域連携は、まだまだ温度差がありますが、いずれは密になると思います。一度、合併協議が壊れた地域なので、なかなかうまくいかないのかもしれませんが…。

大水 これまでも広域連携は、ゴミ・消防・医療・コスト削減・事務の合理化などメリットがあり、できるところはやってきています。

また、留萌管内の市町村がまとまって、移住相談会や観光部門の広域連携を行う新たな動きもあります。ただ、これからの時代を生き抜くための広域連携となると、何があるかと考えてしまいます。合併まで踏み込めば話は違いますが、現状では答えが出てきません。

飯束 西紋別地区は紋別市・滝上町・興部町・雄武町・西興部村の1市3町1村で、観光と福祉について協議をしているところです。

観光は“点”ではなく“面”で考えますが、紋別市や滝上町・湧別町はインバウンド^{※5}戦略を、興部町・西興部村・雄武町は国内の観光客を優先しています。私たちはまだインバウンドを受け入れる体制が整っていないので、それらをどう調整するかが課題です。

将来的な広域連携の中では、食で差別化が図れると考えています。西興部村では鹿肉の取組を充実させることと、季節限定の地域食材を検討しています。

小磯 今回の地方創生では、広域連携の視点があまりなかったように感じています。北海道では道庁の総合戦略と179市町村の総合戦略が策定されましたが、残念ながら広域的な広がりや人口減少問題にどう向き合うかの議論や検討



ができるスキームがありませんでした。今後は、それらを前向きな議論につなげることが大切です。定住自立圏は、中心都市が事務局を担い、全ての自治体の合意のもとで進められるので、調整に時間がかかります。また、既に事務組合や広域連合が進められていて、新たに何ができるのかという難しさもあります。

人口減少に向き合うためには、柔軟な発想でできることから連携することが必要です。観光や移住の取組を個別の自治体だけでやっていると、近隣での奪い合いになりかねません。施策を共有しながら協調して進めることが大切です。

大水室長は、合併まで踏み込めばと発言されました。平成の大合併^{※6}では、合併という政策の難しさを経験しましたが、その厳しい経験を忘れずに、活かしていくことが大切です。

人口減少時代に、住民ニーズに対応した一定の行政サービスを展開していくために、長期的には合併という選択肢を抜きに議論を進めていくのは無理があります。貴重な経験を活かし、恐れることなく、議論に挑

※6 平成の大合併：

平成11（1999）年から政府主導で行われた市町村合併。自治体を広域化することにより、行政基盤を強化し、地方分権を推進することなどを目的とする。取組自治体に対し、活動に要する経費などを特別交付税により財政支援する。平成17（2005）年前後に多くの合併が行われ、平成22（2010）年3月末に終了した。平成10年10月1日現在の市町村数3,232が、平成28年10月10日現在では1,718となっている（総務省）。

※5 インバウンド（Inbound）：外国人来訪客。

戦するマインドを持っていただきたいと思えます。

テーマ4 「展望、見通し」

草苻 自治体のトップ・職員・住民・企業等は、まちな将来像をどのように見えていますか。これまで実施した施策などの手応えや可能性なども踏まえて、お話しください。

中川 昭和45年に過疎法^{*7}が制定された時から、厚真町は過疎地域に分類されており、多くの町民は人口減少に対する危機感を持っています。町民には町が進める移住・定住施策や子育て施策を理解いただいているものと思います。

厚真町は、苫小牧市や千歳市の通勤圏であることも含めて、人口の社会増が2年続いています。これは、これまでの施策の相乗効果と分析しており、効果ある施策はできる限り続けようと考えています。

また、厚真町を含む周辺地域に人口が集まるように政策をPRする情報発信や情報提供をしていくことも重要だと考えています。

大水 市町村はある意味、尖るべきで、それぞれの個性が際立つように魅力的であるべきです。その要素には地勢的な風景や文化、食などがありますが、何よりもそこに住んでいる人が魅力的であるべきです。

今回の総合戦略は、それらを再発見する作業だったと考え、村の人が生き活きと暮らせることを目指して施策を進めています。また、外からも魅力的であることが必要です。初山別村は小さな村なので、やろうと思ってもできないこともありませんが、外にファンや応援団を持つことで、もつとまうまくいくことがあると思います。今後、初山別村の地域振興には外部の応援団の力が大きな要素になると思います。

飯東 全国の総合戦略の施策を見ましたが、金太郎あめのように、どこも同じようなことをしていると思います。その中で差別化して興味を示してもらうためには、そこに住み、そこで人生を終わることが良かったと思えることが基本で、それを村民と行政が一体となって進めることが大事です。

ただ、西興部村では、いろいろなことを議論して、あらかじめ考えておく準備が足りなかったと反省して

います。若い職員にそのような意識を持ってもらい、村民も意見を言うだけでなく、協力してもらえるように意識改革をしていかないと、小さな村の将来は見えませぬ。

村民は郷土愛や誇りがあり、先人が築いてくれた自治体を残したい想いがあります。それがなくなると、合併することになってしまいます。若い世代にその点をきちんと伝えて、その先の選択肢として合併があるならば、それはそれで良いと思います。

小磯 飯東室長から指摘があったように、これまでの経験をどう伝えるかが、大きなポイントです。今回の地方創生の経験を、皆さんの次の担当者や住民と共有しながら、伝えていくことが重要です。

20世紀の国の地域政策は、困っている地域は国の責任で救うのがミッションでした。ところが、21世紀は人口減少で収入が減って財政に限界があり、どこかを切り捨てなくてはならない時代の中で、人口減少問題に取り組みなければなりません。

その中で、皆さんのような地方の自治体に求められているのは、よい意味でのたたかさださだと思います。国や道が示す政策を受け身で執行するだけでなく、いかにそれを活用して、したたかに生き抜くかという視点が大切です。

地域にとっっては今や競争と連携の時代です。自治体が厳しい競争社会に置かれており、相互がライバルと なっています。一方で、近隣の地域同士が競争をしている間に、大都会は優位なまま維持されています。潜在的に地方に住むニーズを持った人たちを惹きつけるためには、地域のみんなで大都市圏に向き合って、人物・消費を地方に取り込むような連携も必要です。

自治体政策は、ややもすればそこに住んでいる人たちに目が行きがちですが、人口減少時代においては、そこに住民票を持っていないくても、つながりや関心を持っている外の人たちとのネットワークや連携を強めて、将来の住民としての可能性を見つめながら、政策を進めていくことも大事でしょう。

草苻 小磯先生から貴重なコメントをいただき、最後をまとめていただきました。ありがとうございます。

^{*7} 過疎法：昭和30年代の高度経済成長長期に、地方から都市へ大規模な人口移動が生じ、農山漁村で過疎問題が生じたため、これに対処するために制定された法律の略称。昭和45年に最初の「過疎地域対策緊急措置法」が制定されて以来、これまでに4次にわたり、いわゆる「過疎法」が制定され、各種の対策が講じられてきた。現行の「過疎地域自立促進特別措置」の期限は平成32年度まで。