

人口構造の変化と政策形成 ～いかにして人口減少を勝ち抜くか

一般財団法人地域開発研究所上席主任研究員 牧瀬 稔

本稿は市町村職員中央研修所（市町村アカデミー）の「長期ビジョンの策定と実践」（2015年9月7日～11日実施）という科目において、筆者が担当した「人口構造の変化と政策形成」（9月9日実施）について記している。紙幅の都合上、前半の「人口構造の変化」に焦点を当てて詳述していく⁽¹⁾。

1 日本の将来人口推計の予測

人口減少を正しく認識しているか？

読者は、日本が人口減少の道を進んでいることは漠然と理解しているだろう。そこで、どの程度認識しているかを把握するために、下記の5つの質問に回答してほしい⁽²⁾。すべて数字が入る。設問にある自治体は市町村と特別区であり、都道府県と政令市の行政区は含まない。

- [問1] 2035年から2040年にかけて、○%の自治体で総人口が減少している。
- [問2] 2040年に、2010年に比べて総人口が2割以上減少する自治体は約○%である。
- [問3] 2040年に、総人口が5千人未満になる自治体は約○%である。
- [問4] 2010年の人口数を1とした場合、2040年に1以上の団体は○自治体である。
- [問5] 2014年の1年間で日本は約○万人を減少させた。2030年から2039年の10年間で、毎年平均約○万人が減少すると推測される。

回答を示していく。問1は、2035年から2040年にかけて「98.4」%の自治体で総人口が減少すると予測されている。問2は、2040年には2010年に比べて総人口が2割以上減少する自治体は約「70」%となっている。

問3の回答を記す。2040年には、約「20」%の自治

体において総人口が5千人未満になる可能性がある。総人口が5千人未満ということは、職員数は30名前後と予測される。30名前後の職員数では自治体運営は難しいだろう。そこで再び市町村合併の機運が高まるかもしれない。いや、実は市町村合併の動きは起きないと考えるほうが妥当である。なぜならば、総人口が5千人未満の自治体を編入合併することは、一般的には合併する自治体にとってメリットが（少）ないからである。その結果、合併されなかった自治体は、放置されじり貧状態に陥るだろう⁽³⁾。

問4の回答は「80」自治体である。読者は「80自治体もある」と捉えるのか、「80自治体しかない」と考えるのか、どちらだろうか。2010年と比較して2040年に人口「数」では1を維持しているものの、人口の「中身」は大きく異なっているのが実情である。つまり2010年で平均年齢が若い自治体は、2040年には平均年齢が確実に高年齢化している。

問5は、まずは約「27」万人が回答である。総務省が発表した住民基本台帳に基づく人口調査によると、2015年1月1日現在の日本人の総人口は、前年同期より27万1,058人減少した。次に2030年から2039年の10年間で、平均すると毎年約「80」万人ずつ減少すると予測される。

ここで紹介した数字は、日本の人口減少を捉える一部である。この数字をどのように考えるかは、読者の立ち位置や価値観などにより異なる。筆者は「間違いなく自治体の形が大きく変わる（地方自治が変わらざるを得ない）」という感想を持つ⁽⁴⁾。

人口減少に伴い財政も悪化する？！

一般的には、労働力人口（15-64歳）が減少すると歳入が縮小していく。一方で老年人口（65歳以上）



牧瀬 稔 (まさせ みのる)

〈略歴〉

法政大学大学院人間社会研究科博士課程修了。博士（人間福祉）。株式会社社会工学研究所、横須賀市都市政策研究所、財団法人日本都市センター研究室を経て、2006年より、財団法人地域開発研究所勤務となる（2013年4月より、一般財団法人地域開発研究所に名称変更）。そのほか、法政大学大学院公共政策研究科兼任講師などを兼ねている。専門は自治体政策学、地域政策、地方自治論、行政学で、市区町村のまちづくりや政策形成に広くかかわっている。公的活動としては、新宿区新宿自治創造研究所政策形成アドバイザー、戸田市政策研究所政策形成アドバイザー、春日部市かすかべ未来研究所政策アドバイザー、鎌倉市政策創造専門委員をはじめ、多くの自治体でアドバイザーをしている。

【著作】

『条例探訪—地域主権の現場を歩く—』（時事通信社）、『政策形成の戦略と展開～自治体シンクタンク序説～』（東京法令出版）、『条例で学ぶ政策づくり入門』（東京法令出版）、『政策条例のポイント～政策立案の手法を学ぶ』（東京法令出版）など多数

が増加すると扶助費等の増加により歳出が拡大していく。図表1は東大和市における2010年と2040年における労働力人口と老年人口の変化を示している⁽⁵⁾。

東大和市は、2010年に53,347人いた労働力人口が2040年には44,516人まで減少する。これは83.4%に落ち込むことを意味する。一方で18,089人の老年人口が26,788人まで増加する。これは148.1%の拡大である。

議論を単純化すると、例えば、2010年における東大和市の歳入が1,000円あったものが、労働力人口の減少に伴い2040年には834円に落ち込むことになる。つまり「166円」足りなくなる。一方で歳出を考えると、2010年を1,000円とすると、高齢者数の増加により2040年には1,480円まで悪化する。すなわち「480円」不足する。この差額である「-646円」（「-166円」+「-480円」）を埋めることができなければ、財政面から捉えた東大和市の持続的な自治体運営は不可能である。

東大和市だけが厳しいのではなく、都市圏の自治体はどこも厳しい状況になる。参考までに図表2は東京都多摩地域の自治体における労働力人口と老年人口の変化になる。なお、ここでの例示はかなり単純化している。そこで読者なりに再度考えてほしいし、自分たちの自治体に当てはめてシミュレーションをしてほしい（問題提起という意味がある）。

昨今の人口減少に関する議論を確認すると、多くの場合が人口3区分の「割合」に注目が集まる。これらの数字に注目する必要もあるが、さらに重要なことは人口3区分の「実数」の把握も大事である。また人口が増加しても、高齢者が増加していけば、歳入の増加を100%約束されたわけではない。人口が増加しても、老年人口が労働力人口よりも大きく拡大すれ

図表1 東大和市の労働力人口と老年人口の変化

	2010年	→	2040年	増減率
労働力人口	53,347人	→	44,516人	83.4%
老年人口	18,089人	→	26,788人	148.0%

資料) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）』から作成

ば財政はひっ迫していく可能性が高まる。そこで将来人口推計を観察する時は、人口3区分の実数の変化を捉えていくことも重要である⁽⁶⁾。

2 人口減少を勝ち抜く視点～住民の創造

今日、多くの自治体が「経営」という言葉を使用しつつある。自治体の組織名にも行政経営課や経営政策課など経営という2文字を使う事例が増えてきた。また基本構想をはじめ各種行政計画の中にも経営が多用されつつある。しかし一昔前の自治体の行政文書を見ると、経営ではなく「運営」が多く使われていた⁽⁷⁾。

経営という言葉を用いている自治体が、どの程度、その意味を認識しているかわからない。しかし「経営」と「倒産」は表裏一体にあることを指摘しておきたい。自治体が「自治体経営」と日常的に使用している昨今では、当然「自治体倒産」も起こりえる。このことをしっかり理解して、経営という言葉を使用する必要があるだろう。

読者は「経営」の意味を明快に言えるだろうか。経済学や経営学の教科書を見ると、「経営は企業の行動目的を意味している」と明記されている。その行動目的は「利潤最大化」と書かれている。企業は経営を利潤最大化として捉えている。利潤最大化を仮定として、経済学や経営学では様々なモデルが組み

図表2 多摩地域における自治体の労働力人口と老年人口の変化

	生産年齢人口			老年人口			増減の差
	2010年	2040年	増減	2010年	2040年	増減	
八王子市	387,293	309,049	79.8%	120,432	186,951	155.2%	75.4
立川市	119,912	90,312	75.3%	38,417	58,041	151.1%	75.8
武蔵野市	96,985	69,551	71.7%	27,286	43,749	160.3%	88.6
三鷹市	129,748	108,228	83.4%	34,770	64,410	185.2%	101.8
青梅市	174,751	147,046	84.1%	46,624	79,504	170.5%	86.4
府中市	174,751	147,046	84.1%	46,624	79,504	170.5%	86.4
昭島市	74,496	56,558	75.9%	23,261	33,062	142.1%	66.2
調布市	154,186	122,778	79.6%	42,485	72,962	171.7%	92.1
町田市	276,538	231,977	83.9%	92,476	144,423	156.2%	72.3
小金井市	83,210	69,042	83.0%	22,218	38,922	175.2%	92.2
小平市	125,512	94,967	75.7%	37,678	58,751	155.9%	80.3
日野市	119,349	92,070	77.1%	37,488	57,166	152.5%	75.3
東村山市	99,302	87,986	88.6%	34,436	50,746	147.4%	58.8
国分寺市	83,634	67,337	80.5%	22,896	39,462	172.4%	91.8
国立市	51,956	40,818	78.6%	14,471	25,492	176.2%	97.6
福生市	40,403	24,869	61.6%	12,260	16,579	135.2%	73.7
狛江市	53,080	36,636	69.0%	17,145	25,210	147.0%	78.0
東大和市	53,347	44,516	83.4%	18,089	26,778	148.0%	64.6
清瀬市	46,165	33,133	71.8%	18,426	24,167	131.2%	59.4
東久留米市	74,245	53,401	71.9%	27,345	35,770	130.8%	58.9
武蔵村山市	44,582	32,879	73.7%	14,594	19,085	130.8%	57.0
多摩市	99,004	67,362	68.0%	30,909	48,655	157.4%	89.4
稲城市	57,141	52,902	92.6%	14,721	28,951	196.7%	104.1
羽村市	37,813	27,133	71.8%	11,164	17,154	153.7%	81.9
あきる野市	50,265	36,794	73.2%	19,231	24,628	128.1%	54.9
西東京市	132,421	108,758	82.1%	39,973	62,614	156.6%	74.5

資料) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口(平成25年3月推計)』から作成

れている⁽⁸⁾。

筆者は、利潤最大化という概念は自治体の世界においては馴染まないと考えている。もし自治体が利潤最大化を行動目的にすると、不採算部門の廃止、市場価値のない行政分野からの撤退などにより、最終的には住民の福祉が減退する可能性が強い。そもそも論として、自治体の行政分野のほとんどが不採算部門である。不採算部門であるからこそ、当然、企業の対象領域とはならない。そのため自治体が様々な分野を担当していると筆者は理解している。それでは自治体における「経営」とは何だろうか。

ピーター・ドラッカー(Peter Ferdinand Drucker)は、企業の持続性を担保するためには、「The purpose of the business is to create customers」と指摘している⁽⁹⁾。その意味は「経営の目的は顧客の創造である」となる。確かに持続的に企業を活動していくためには、顧客を創造していかななくては倒産してしまう。このドラッカーの言う「顧客の創造」を自治体経営にあてはめると「住民の創造」となる。この「住民の創造」が自治体経営の行動目的と解される。

人口減少を勝ち抜く視点は「住民の創造」となる。

しかし住民も多様である。老若男女すべてが住民になるし、自然人に加え法人も広い意味で住民となる。そこで自治体経営においては、ある特定の住民をターゲットとして絞り、政策展開していく必要があるだろう。

実は住民の創造は難しいことではない。端的に言及すると「自然増」と「社会増」しかない。以下では、ターゲットとして絞り住民を創造していくためのヒントを提起する。ただし一部の議論は、やや極論的な観点も入っている。そこで読者なりによく考えて欲しい。

3 人口を増加させる視点～自然増か社会増か

自然増は4手段しかない

自然増とは、一定期間(多くの場合は1年間になる)において、出生者数が死亡者数を上回った状態を意味する(出生者数>死亡者数)。逆に出生者数より死亡者数が多いと「自然減」と捉える(出生者数<死亡者数)。自然増は「出生者数を増加」させるか、「死亡者数を減少」させるしかない。

自然増を達成するには、大きく4手段しかない。ま

ずは「出生者数の増加」という観点から言及する。第1に、夫婦（既婚者）に「現状よりも一子以上多く産んでもらう」ことである（もちろん子どもを希望している夫婦が対象である）。第2に、「独身者に結婚してもらい」ことである。国立社会保障人口問題研究所によれば、夫婦の最終的な子ども数とみなされる「完結出生児数」は1.96人となっている。この数字は、結婚から15年から19年の期間の夫婦の平均出生子ども数が1.96人であることを意味している。つまり結婚すれば、平均的に2人弱の子どもを産むということの意味している。

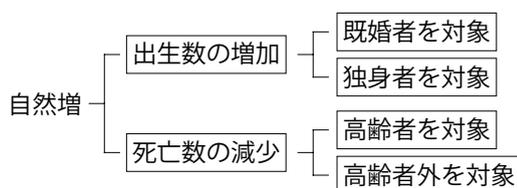
次に「死亡者数を減らす」取組みも重要である。そこで第3として、一人でも多くの高齢者にいつまでも元気で長生きしてもらうことが考えられる（健康寿命の延伸）。しかし高齢者の長生きは死亡時期を遅らせるだけであり限界がくる（人は、いつかは死ぬ）。第4の視点として、高齢者以外の死亡者数の減少が考えられる。死亡の原因は、老衰によって死亡するばかりではない。例えば、5～14歳では不慮の事故と悪性新生物が死因の原因となっている。

不慮の事故とは交通事故だけに限らない。家庭内事故である転倒・転落、溺死なども該当する。悪性新生物とは一般的には「癌」になる。また、15歳以上は自殺も増えてくる。この不慮の事故や悪性新生物、自殺等を少なくしていくことも、自然増（の可能性）を高めることにつながる。図表3は自然増を実現するためのセグメント化（類型化）になる。

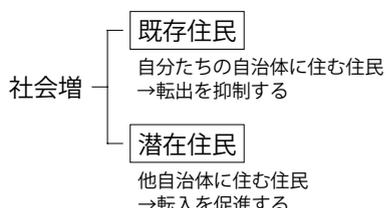
社会増は2手段しかない

社会増とは、一定期間（多くの場合は1年間になる）において、転入者数が転出者数を上回った場合

図表3 自然増を実現するためのセグメント化



図表4 社会増を実現するためのセグメント化



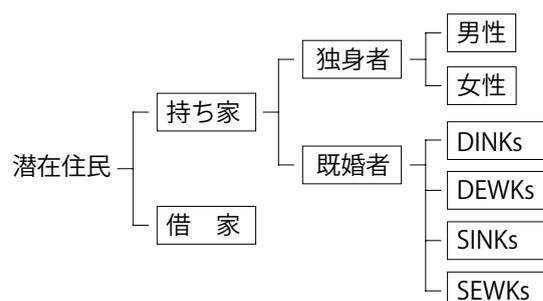
は「社会増」と言う（転入者数>転出者数）。逆に転入者数より転出者数が多いと「社会減」と捉える（転入者数<転出者数）。

社会増の視点も単純である。社会増は住民を2類型に区分する必要がある。それは「既存住民」と「潜在住民」である（図表4）。前者の既存住民とは「現在自分たちの自治体に住んでいる住民」である。そして後者の潜在住民とは「自分たちの自治体外に住む他自治体の住民」である。社会増を達成するためには、①既存住民の転出を抑制する（引っ越しにより出て行かせない）ことと、②潜在住民の転入を促進する（引っ越しにより来てもらう）、という2手法しかない。

さらに潜在住民は図表5のように、セグメント化される。まず「持ち家」と「借家」に分かれる。そして「持ち家」は、「独身者」と「既婚者」という類型に区分できる。さらに「独身者」は「男性」と「女性」に分類できる。また「既婚者」は、4つに分けることができる。第1に「DINKs」である。これは「Double Income No Kids」の略であり、「夫婦共働きで子どもがいない世帯」を意味する。第2に「DEWks」であり、「Double Employed With Kids」の略となる。つまり「夫婦共働きで子どもがいる世帯」である。第3に「SINKs」という概念も存在するだろう。これは「Single Income No Kids」の略であり、「夫婦のどちらか一人だけ働いていて子どもがいない世帯」である。そして第4に「SEWks」がある。これは「Single Employed With Kids」となり、「夫婦のどちらか一人だけ働いていて子どもがいる世帯」に分けられる。

さらに細分化できる。男性や女性、DINKsやDEWksなどは、それぞれ10歳代や20歳代など年代

図表5 潜在住民（定住人口）のセグメント化



注) 上記は一例である。なお、後段の「借家」も、持ち家と同じ構造になる。また、「男性」「女性」や「DINKs」等の右には、世代別や年収別がくる。

毎にもわけて捉える必要もある。年収を200万円や300万円と年収別に考えていくことも重要である。企業においては、商品・サービスをどの層をターゲットにして売りたいのか、細かく決めている。そのターゲットは、セグメンテーションをして考えている。自治体経営においても、同じような思考は必要だろう。

「絞る」ことの重要性

自治体経営の目的の一つに「住民の創造」をおくのなら、すべての住民をターゲットとするのではなく、創造すべき住民を明確にしていく必要があるだろう。ただし注意しなくてはいけないことは、ターゲット以外の住民を完全に無視するわけではない（ターゲット以外の住民を切っけはいいけない）。

自治体は営利を追求する企業ではないため、「すべての住民を対象に政策を実施することが大前提」にある。すなわち自治体はすべての住民を対象とし、「住民ニーズ」の充足を目指していく。同時に一部の住民（メインターゲット）の「住民ウォンツ」を提供していくことも求められる（本当はすべての住民のウォンツを提供すべきである。しかし財政的に不可能である）。自治体が住民ウォンツを提供することで、自治体外から転入者（潜在住民）が増加するのである⁽¹⁰⁾。

ここで強調したいのは「絞る」ことの大切さである。自治体はメインターゲット（対象層）を明確にし、何を提供するのか。そのためには優先順位をつけていく必要がある。メインターゲットを決定することが、人口の維持を担保し、あるいは継続的に増加させる第一歩である。しかしながら、既存の多くの政策は老若男女すべてを対象としている傾向が強いため効果がでない現状がある。

政策や対象等のメインターゲットを決定し絞り込む視点は、企業経営で言う「選択と集中」である。これからの自治体経営には限られた行政資源を絞り込み投下していくことが求められるだろう⁽¹¹⁾。

4 おわりに

～ますます政策形成が必要になってくる

筆者が担当した「人口構造の変化と政策形成」は、次の3つの話をして締めくくった。本稿も問題提起を含めつつ、3つの話をして終わりにしたい。

「地方創生」の意味

筆者の考える「地方創生」に言及したい。一般的

に「地方」と言うと「全体社会の一部を構成する地域、田舎」という意味がある。しかし、国が使用している地方創生の「地方」とは、一般的な意味ではない。地方自治における地方とは「地方自治体」である。その意味では東京都や東大和市も地方になる。

そして創生の意味を調べると「作り出すこと。初めて生み出すこと。初めて作ること。」とある。この観点から考えると、地方創生とは「自治体が、従前と違う初めてのことを実施していく。あるいは、他自治体と違う初めてのことに取り組んでいく。」という意味になるだろう。すなわち自治体政策にイノベーションを起こす取り組みである。このことを認識している当事者は少ないようだ。自治体関係者は、地方創生の時代に入ってきたことに気付かなくてはいいけないだろう。

「lg」への変貌

地方分権一括法をはじめとする地方分権の進展により、自治体は国の政策に頼ることなく、自らの責任と判断で進むべき方向を決定し、自立した自治体経営（自治体運営）を行うことが求められている。自治体は国から自立・自律し、自己責任のもと進めていかなくてはいいけなくなった。その結果、自治体は、自らの特徴に合致した地域づくりを進めていかなくてはならず、いま改めて政策形成（力）が求められている。

今日、少なくない自治体がドメインに「lg」を使っている。この「lg」の意味を読者は知っているだろうか。この「lg」とは、「local government」の頭文字である。すなわち「地方政府」という意味である。国の「中央政府」に対して地方の「地方政府」である。地方分権の時代においては、自治体は地方政府としての気概を持たなくてはいいけない。中央政府なみの政策形成（力）が求められつつある。中央政府に対して地方政府は、言うべきことは言っていく時代でもある。そのためには、政策形成（力）が必要である（なお、地方政府は中央政府とケンカしろと言っているわけではない）。

「茹でガエル現象」に注意

経営学（組織論）に「茹でガエル現象」という逸話がある。同逸話は、しばしば企業経営における環境の変化に俊敏に対応することの重要性を意味している。「茹でガエル現象」の内容は次になる。

「煮えたぎった鍋の中にカエルを入れると、カエルは熱さに驚き飛び跳ねて鍋から逃げ出す。一方で水が入った鍋であればカエルはおとなしく入り、鍋の中

で泳ぎはじめる。その後、カエルが泳いでいる鍋を火にかけると、カエルは自分が茹でられていることに気づかず、最終的には水温の上昇を知覚できずに茹で上がって死亡する。」

組織（私たち）に、大きな危機が一気に襲いかかってくれば、その大きな危機に気がつき対応することができる。しかし、小さな危機の場合は認知できないことがある（中には、敢えて小さな危機に目を瞑る組織もある）。見逃した小さな危機の積み重ねが最終的に大きな危機となる。そして大きな危機に気がついたときには、既に手遅れの場合が多く、その結果、組織は終焉を迎えることになる。同逸話は小さな危機に気づく重要性を指摘している。

本稿は筆者が担当した「人口構造の変化と政策形成」の講義のエッセンスを記してきた。字数の関係上、やや議論が飛躍した点もあるかもしれない。時間があれば脚注で記した文献を参照していただくと幸いである。本稿が読者にとって何かしら参考になれば嬉しい。

(1) 後半の「政策形成」については、次の文献を参照していただきたい。

牧瀬稔 (2014)「政策形成から行政評価まで (上)」ぎょうせい『判例地方自治平成26年5月号』、104-109頁

牧瀬稔 (2014)「政策形成から行政評価まで (下)」ぎょうせい『判例地方自治平成26年6月号』、110-114頁
これらの文献は、筆者が2013年7月に市町村職員中央研修所において担当した「政策形成から行政評価まで」の講義の内容を記している。

(2) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口 (平成25年3月推計)』を参考にしている。

(3) 地方自治法に「連携協約」制度が加わった (地方自治法第252条の2)。連携協約とは、人口の減少により単独では既存の行政サービスを維持できない自治体に対し、都道府県や近隣自治体と事業や費用負担を分担する制度である。連携協約について、総務省は「連携協約を活用し、地方中枢拠点都市圏の形成、条件不利地域における都道府県による市町村の補完」と言及している。確かに「条件不利地域における都道府県による市町村の補完」という側面はあると思われる。しかし実態は市町村合併されなかった自治体の都道府県の直轄地化と指摘することもできるだろう。これからの時代は、小規模自治体にとって苦難の時代を迎えるかもしれない。

(4) この点については、下記の文献を参照していただきたい。

牧瀬稔 (2014)「人口減少自治体の行政サービスと職

員の能力開発の展望」ぎょうせい『ガバナンス2014年4月号』、21-23頁

(5) 東大和市を例示しているのは深い意味はない。単に筆者がアドバイザーをしているだけの理由である。

(6) 財政面から捉えた持続的な自治体運営を検討する一視点として「タックスペイヤー」(納税者)と「タックスイーター」(食税者)の実数を把握していくことが大事である。なお「食税者」という3文字は、筆者はよい表現ではないと思っている。

また「人口が減っても歳入が確保できればいい」という考えもある。その一つの取組みとして「税外収入」の拡大がある。税外収入とは「税金によらない収入」を意味する。例えば、ふるさと納税や命名権などが該当する。税外収入に関心を持たれた読者は、次の文献を参照していただきたい。

牧瀬稔 (2015)「地方議員が開く「政策の窓」～税外収入による財政の補完」中央文化社『地方議会人2015年5月号』、54-59頁

(7) 筆者は、自治体は「経営」よりも「運営」の思考が望ましいと思っている。運営の意味は「団体などの機能を発揮させることができるように組織をまとめて動かしていくこと」である。運営という思考のほうが住民の福祉の増進には合致しているような気がする。そうは言っても「これからの時代は自治体運営だ!」と力説しても誰も振り向いてくれないため、筆者は「仕事だから」と割り切って自治体経営を使うことが多い。

(8) 現実的には、すべての企業が「利潤最大化」を基準とはしていない。企業の中には採算度外視で動いている企業もある。しかし、それが続くと倒産してしまう。そこで経済学や経営学では「企業の経営は利潤最大化を行動目的としている」を前提として議論を進めている。

(9) ピーター・ドラッカー (1977)『現代の経営』ダイヤモンド社 (現代経営研究会訳)

(10) 住民ニーズ (needs) とは、文字通り「必要性」のことである。それは「人間生活の上で、ある充足状況が奪われている状態」と定義できる。この状態を改善するのが自治体の役割でもある。住民ウォンツ (wants) とは、文字通り「欲求」のことである。つまり「ニーズを満たした上で、特定のものを欲しいという欲望」と定義できる。住民ニーズと住民ウォンツをしっかりと区別することが大事である。

(11) この議論に関心を持った読者は、次の文献を参照していただきたい。自然増や社会増に加え、交流増 (観光増) や雇用増のヒントを記している。

牧瀬稔 (2015)「戦略的に捉える「地方創生」～「人口減少克服」と「地域経済活性化」」第一法規『政策法務Facilitator vol.48』、2-9頁

牧瀬稔 (2015)「自治体経営で人口流入を図る」公益財団法人大阪府市町村振興協会『マッセOSAKA研究紀要第18号』、17-28頁