

## 【研究ノート】

# 地方人口ビジョンにおける目標設定状況とその実現可能性について

——地方人口ビジョン策定に関する地方自治体調査を通じて

千葉大学大学院人文社会科学研究所公共研究専攻博士前期課程

新海 史紗

## 1. 研究の背景

2014年11月、地方創生に関する「基本的な<sup>1</sup>」法律である「まち・ひと・しごと創生法」が施行された<sup>2</sup>。同じ年の2014年5月には、元総務大臣の増田寛也氏が座長を務める日本創成会議が発表したいわゆる「増田レポート<sup>3</sup>」が多くのメディアによって取り上げられ、多くの自治体に衝撃を与えていた。このレポートは「2040年までに全国の計896自治体で、20～39歳の女性が半減する」とした独自の試算<sup>4</sup>をしたものであり、896自治体は「消滅可能性都市」と呼ばれた。実際に日本の人口は2008年の1億2,808人をピークに減少傾向にあり、2017年7月1日現在（確定値）では1億2,678万人<sup>5</sup>、将来的には2053年に1億人を割って9,924万人、2065年には8,808万人になると推計されている<sup>6</sup>。人口減少も日本全体で一様には進行しておらず、都道府県ごと、市

<sup>1</sup> 溝口洋（2015）「まち・ひと・しごと創生の経過と今後の展開」『アカデミア』113:38-43

<sup>2</sup> 創生本部、総合戦略に関する規定は、2014年12月2日施行。

<sup>3</sup> 「増田レポート」は通称であり、日本創成会議・人口減少問題検討分科会の「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』（平成26年5月8日）」が正式な名称である。（<http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>、2017年12月20日）

<sup>4</sup> 「若年女性、896自治体で半減 民間機関試算、2040年には」『朝日新聞』2014年5月9日、電子版（<http://database.asahi.com/library2/main/top.php>、2017年12月16日）

<sup>5</sup> 総務省統計局（2017）「人口推計（平成29年12月報）」（<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/201712.pdf>、2017年12月20日）

<sup>6</sup> 国立社会保障・人口問題研究所（2017）「日本の将来推計人口（平成29年推計）」（[http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29\\_ReportALL.pdf](http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_ReportALL.pdf)、2017年12月20日）

区町村ごとに傾向が異なっている。

そのような状況の中で策定された「まち・ひと・しごと創生法（以下、創生法）」では、特に地方自治体に対して戦略を策定することが求められた。国が基本理念に則り「まち・ひと・しごと創生総合戦略（以下、総合戦略）」を策定することは責務であり、都道府県・市区町村は国の総合戦略を勘案してそれぞれ「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略（以下、都道府県総合戦略）」「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略（以下、市町村総合戦略）」（都道府県総合戦略と市町村総合戦略の両方を合わせて「地方版総合戦略」と言われている）の策定は努力義務であるとされた。また、総合戦略と地方版総合戦略策定のためには「人口の現状及び将来の見通しを踏まえ」る必要があるとされており<sup>7</sup>、中長期的な将来展望を示した「長期ビジョン」及び「地方人口ビジョン」が総合戦略の前提として策定されている。

国が策定した長期ビジョンでは、現在の人口問題に対する基本的な認識を述べた上で、今後取り組んでいく方向性を示し、将来の展望を示した形となっている。特に将来展望に関しては「人口減少に歯止めをかける」方向性で施策を行ない、その結果「若い世代の希望が実現」し、「出生率は1.8程度に向上する」としている。さらにその結果「2060年に一億人程度の人口が確保される」という総人口の長期展望を示している。この展望は合計特殊出生率が2030年1.8、2060年2.07という水準まで上昇した場合を想定したものである<sup>8</sup>。

また、総合戦略は「2015年度を初年度とする今後5か年の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめたもの」であり、「『長期ビジョン』が提示する日本の将来像に向け、過去の政策の反省に立ち、厳格な効果検証を伴いつつ限られた政策資源を有効に活用するという基本認識に立脚したもの」である<sup>9</sup>。特

<sup>7</sup> 「まち・ひと・しごと創生法」

<sup>8</sup> 閣議決定（2014）「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン—国民の『認識の共有』と『未来への選択』を目指して—（平成26年12月27日）」（<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/20141227siryou3.pdf>、2017年12月20日）

<sup>9</sup> 閣議決定（2014）「まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成26年12月27日）」（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou5.pdf>、2017年1月19日）

に社会動態に着目すると、「東京一極集中を是正する」ことを目指して「2020年時点で東京圏から地方への転出・転入を均衡」という目標を掲げている。そのために「東京圏から地方への転出4万人増加（2020年時点、2013年比）」・「地方から東京圏への転入6万人減少（2020年時点、2013年比）」を達成するとされている<sup>10</sup>。つまり、国が策定している長期ビジョン・総合戦略においては、総人口が2060年に1億人程度となることを目指し、自然動態については施策推進により合計特殊出生率が2030年1.8、2060年2.07に回復することを想定、社会動態については2020年に東京圏から地方圏への転出入を均衡することを目標としている。

このような国の長期ビジョン・総合戦略を勘案して、地方自治体に策定が求められたのが地方版総合戦略と地方人口ビジョンである。地方人口ビジョンでも国のものと同様に、現状の分析を踏まえ、自然動態や社会動態、総人口など将来展望を示す構成になっている。2017年12月時点では地方版総合戦略を東京都中央区が策定していないことを除けば、全ての自治体で策定済みとなっている。

そこで、本研究では地方自治体における地方人口ビジョン・地方版総合戦略の現状を把握し課題を抽出するために、2017年3月から4月にかけて47都道府県・1741市区町村を対象にアンケート調査を実施した。調査項目は地方人口ビジョンと地方版総合戦略の策定の有無と対象とする期間、対象期間を設定した理由、設定している目標と具体的な目標値、目標値の設定理由、回答担当者が感じる目標の実現可能性、地方版総合戦略に記載している施策、ユニークな取り組み等を尋ねている。設定している目標は自然動態に関して「合計特殊出生率目標」、社会動態に関して「純移動率目標」「転入・転出者数目標」、その他独自に設定している目標を特に取り上げた。調査方法は、調査票を郵送で送付・依頼、ホームページ上でも調査票を入手できるようにした上で、郵送またはメールで返送、回答を得た。市区町村については、回答数611（回答率35.1%）、都道府県では回答数27（回答率57.4%）、全体の回答率は35.7%であった。

---

<sup>10</sup> 閣議決定（2014）同上

## 2. 調査結果概要と考察

### 2-1 設定している数値目標

地方版総合戦略・地方人口ビジョンを策定している自治体に対して、①合計特殊出生率目標、②純移動率目標、③転入・転出者数目標、④その他の目標の4つに関してそれぞれ設定しているかどうかを尋ねた。選択肢の「その他」には無回答・不明を含んでいる。

市区町村では4つのうち「合計特殊出生率目標」を設定している割合が最も多く84.1%にのぼった。その次は「その他の目標」で52.8%、「転入・転出者数目標」40.1%、「純移動率目標」35.4%と続いた。

都道府県では市区町村と同様に「合計特殊出生率目標」が77.8%と最も多く、その後に「その他の目標」59.3%、「転入・転出者数目標」51.9%、「純移動率目標」14.8%となっている。以下では、それぞれの目標について具体的な目標値と、目標の設定理由を尋ねた結果を見ていく。

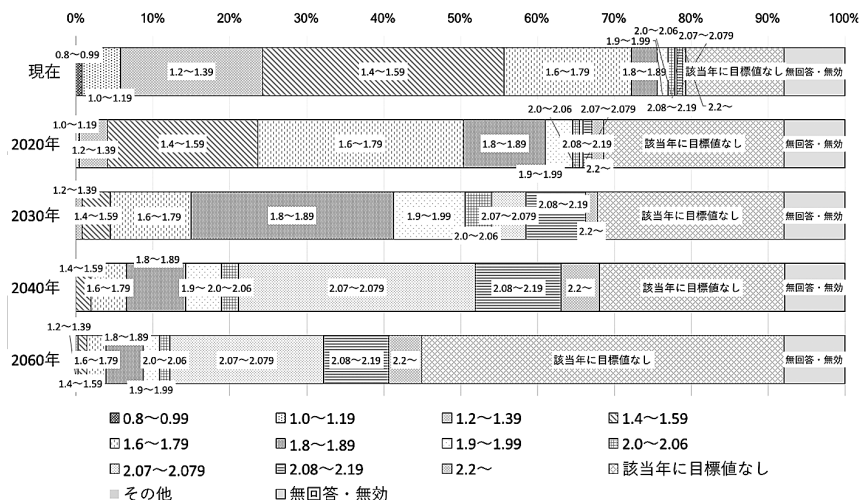
### 2-2 合計特殊出生率目標

#### 2-2-1 目標値

合計特殊出生率目標を設定していると答えた自治体に、現在の合計特殊出生率と将来の目標を尋ね数値で回答を得た。設定していると回答した自治体は、市区町村は513(84.1%)、都道府県は21(77.8%)であった。なお回答方法としては、目標年を2020年、2030年、2040年、2060年のように筆者で設定した状態で、該当する年代に該当する数値を記入する形となっている。

図1は市区町村の合計特殊出生率目標をまとめたものである。縦軸が目標の設定年(現在は現在値を表している)、横軸がそれぞれの年で設定されている数値目標がどの程度の割合で変化しているのかを表したものである。「該当年に記入なし」は、現在値の記入はあるが該当する年に目標値の記入が無かった回答であり、無回答とは区別している。現在から2060年へと推移するなかでより高い数値の目標値の割合が増えていることがわかる。

図1 【市区町村】 合計特殊出生率目標 (n=513)



(出典) 筆者作成

市区町村の回答から「無回答・無効」を除いて (n=475)、合計特殊出生率の分布をみてみよう。

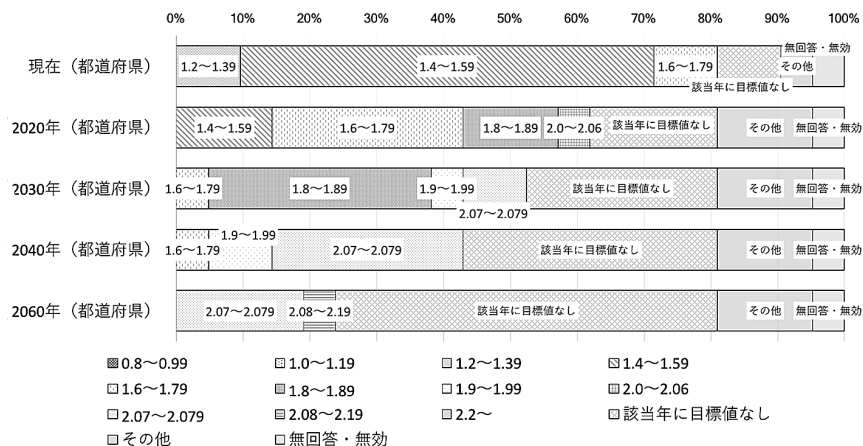
まず、現在の合計特殊出生率で最も多いのは「1.4~1.59」で34.1%、その次に「1.2~1.39」で20.0%、その次は「1.6~1.79」18.1%と続いている。

次に、将来目標である。2020年の目標値で最も多いのは「1.6~1.79」29.1%、次いで「1.4~1.59」21.3%、「1.8~1.89」11.6%であった。

2030年では「1.8~1.89」という目標が28.6%で最も多い。2030年の1.8は国の長期ビジョンで掲げられている目標であり、その目標に準拠していることが考えられる。しかしながら、それ以下またはそれ以上の目標も掲げられていることにも注目する必要がある。「2.2~」という高い目標を設定している自治体も1.7%存在している。

2040年には「2.07~2.079」の割合が4.8%から33.4%へと急激に増加している。国の目標値では2060年が2.07(人口置換水準)と設定されているが、それよりも早く達成することを見込む自治体も存在することが伺える。

図2 【都道府県】 合計特殊出生率目標 (n=21)



(出典) 筆者作成

最後に2060年では、過半数の市区町村で「該当年に目標値なし」という結果になった。しかしその中でも、目標値を設定している市区町村では国が掲げる2.07に該当する目標値が21.7%と最も多く、その次には「2.08~2.19」が9.3%を占める結果となった。

このように、市区町村の合計特殊出生率目標では国の目標値と同程度の目標を設定している自治体が年毎に見られるが、それよりも前倒しで目標を設定している自治体も存在することがわかる。

都道府県に対しても、市区町村と同様の質問をして回答を得た。現在から2060年に推移するに従って、目標値を定めていない自治体が増加している(図2)。

都道府県についても「無回答・無効」は除いて目標値の分布を調べてみた(n=20)。現在の合計特殊出生率では「1.4~1.59」が65.0%で最も多く、その次は「1.2~1.39」「1.6~1.79」が10.0%となっている。

2020年には「1.6~1.79」30.0%、次いで「1.4~1.59」「1.8~1.89」15.0%という割合になっている。

2030年は市区町村と同様に、「1.8~1.89」が35.0%と最も多い。国の長期ビ

表 1 合計特殊出生率（現在値との差）

|           | 都道府県   |        | 市区町村   |        |
|-----------|--------|--------|--------|--------|
|           | 2030 年 | 2060 年 | 2030 年 | 2060 年 |
| 目標値あり     | 9      | 5      | 310    | 215    |
| 現在値記入なし   | 2      | 2      | 66     | 66     |
| 該当年に目標値なし | 6      | 10     | 99     | 194    |
| その他       | 3      | 3      | 0      | 0      |
| 無回答       | 1      | 1      | 38     | 38     |
| 合計        | 21     | 21     | 513    | 513    |

（出典）筆者作成

表 2 合計特殊出生率目標（現在値との差・平均）

|      | 現在値と 2030 年目標の差（平均） | 現在値と 2060 年目標の差（平均） |
|------|---------------------|---------------------|
| 都道府県 | 0.352222222         | 0.58                |
| 市区町村 | 0.359877419         | 0.539446512         |

- （備考）1. 2035 年・2055 年などの年で目標値を設定しているものは、2030 年・2060 年に含めている。
2. 現在値は自治体ごとに人口ビジョン記載の数値を記入してあるため、自治体全体で年は統一されていない。
3. 「1.9 以上」など、範囲で設定している場合は最低の数値を採用している。

（出典）筆者作成

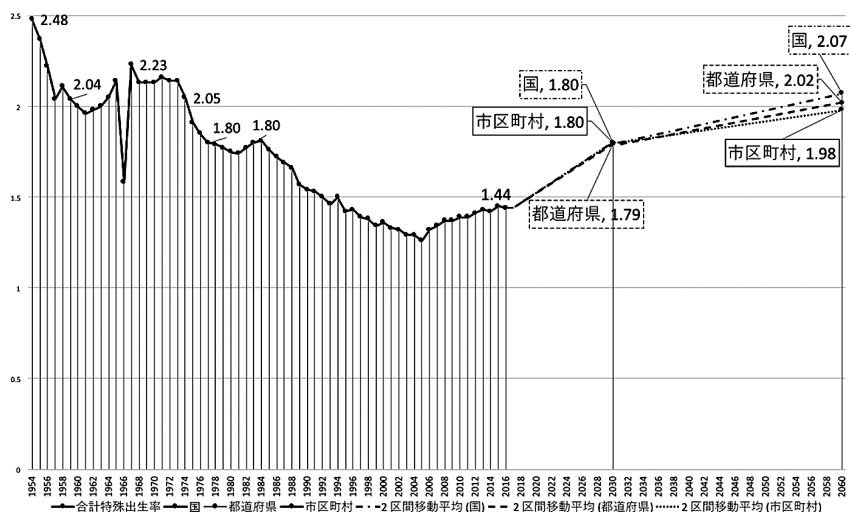
ジョンでは 2030 年に 1.8 という合計特殊出生率を想定している。2040 年は「該当年に目標値なし」が最も多いが、1.9 以上の目標を定めている割合が 40% となっている。2060 年は目標値の記入が無い回答が 60.0% であった。数値目標としては、都道府県においても「2.07～2.079」という目標値が 20.0% と最も多い。国の長期ビジョンでは人口置換水準である 2.07 を想定しており、その目標と同等もしくはそれ以上の「2.08～2.19」を設定していることが分かった。

## 2-2-2 現在値と目標値の差

市区町村・都道府県の両方について、現在の合計特殊出生率と 2030 年・2060 年の目標値とどれくらい差があるのか、アンケート調査の回答を元に分析した。合計特殊出生率目標を設定していた都道府県の 20 回答のうち、現在値と目標値の両方を回答していたのは 2030 年 9 自治体、2060 年 5 自治体であった。また、市区町村では 475 自治体のうち 2030 年 310 自治体、2060 年 215 自治体が現在値と目標値の回答があった（表 1）。これらの自治体を対象に現在値と目標値の差をとって平均を出したものが表 2 である。都道府県に関しては



図3 合計特殊出生率 1954年～2060年(推計)



(出典) 厚生労働省 (2017)、アンケート調査の回答より筆者作成

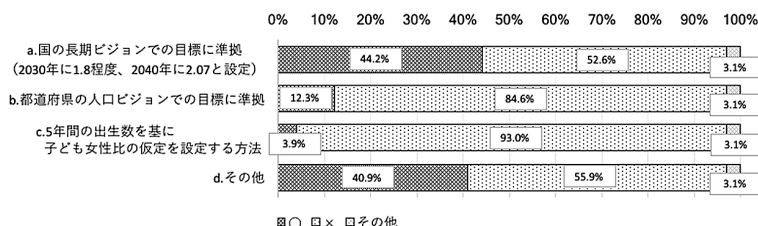
2030年には現在値に約0.35、2060年には現在値に0.58プラスした目標値を掲げており、また市区町村では2030年には現在値に約0.36、2060年には現在値に約0.54プラスした目標値を平均で掲げていることがわかった。

図3は合計特殊出生率の現在値を2016年の1.44に統一し、表2の市区町村・都道府県の現在値と目標値の差を1.44に足し合わせたものである。国の長期ビジョンに記載された2030年1.8、2060年2.07という数値も追加している。

現在値と目標値の差を1.44に足し合わせた結果、2030年では市区町村では1.80、都道府県では1.79と国の長期ビジョンが示す展望とほぼ同程度になった。2060年については、国の2.07が最も高く、その次に都道府県が2.02、市区町村は1.98と2を切る結果になった。1.8という数値は1983年時点、2.07という数値は1974年2.05、1959年2.04という数値に近い。近年合計特殊出生率は回復傾向にあるとはいえ、社会情勢も大きく変わった中で再び以前と同様の数値に回復させることは容易ではないことが考えられる。



図4 【市区町村】 合計特殊出生率目標の設定理由 (n=513)



(出典) 筆者作成

### 2-2-3 設定理由

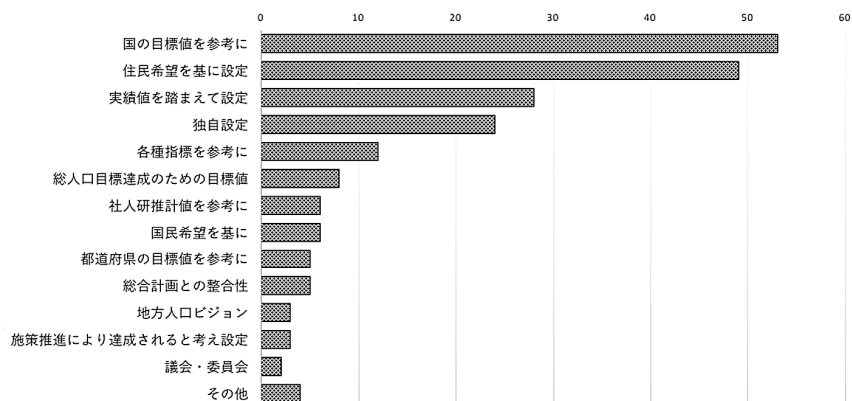
ここまで合計特殊出生率の目標値を具体的に見てきたが、自治体はどのような理由でこの目標を設定したのだろうか。4つの選択肢で尋ねたが、市区町村の回答で最も多かったのは「a. 国の長期ビジョンでの目標に準拠 (2030年に1.8程度、2040年に2.07と設定)」で44.2%であった(図4)。その次に40.9%と多かった「d. その他」の具体的な内容は図5で取り上げている。

図5では「d. その他」に自由記述があったものを筆者が内容ごとに分類し整理した。最も多かった回答は「国の目標値を参考に」というものであったが、これは国の目標値を参考にしながら「国の長期ビジョンの目標に準拠しつつ、出生率の上昇は長期的なビジョンで考える必要があると判断して、2040年に1.8まで上昇させるように設定した」「国や県の目標値を勘案しつつ、市の今までの実績から目標の設定値として妥当と思われる数値を採用」など独自の設定を加えて設定したものである<sup>11</sup>。その次に多かったのは「住民希望を基に設定」である。住民へ意向調査などを行なうことで希望する子どもの数等を調査し、それを元にした「希望出生率」を採用しているという回答である。「実績値を踏まえて設定」「独自設定」は自治体独自の状況を踏まえて数値設定を行なったとする回答であるが、推計方法や現在の数値を記入したものが多く見られた。

都道府県の合計特殊出生率目標の設定理由では「c. その他」が最も多く

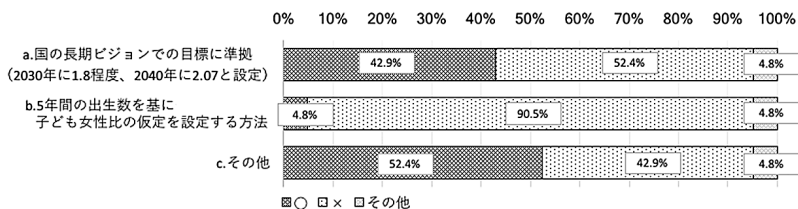
<sup>11</sup> 「市区町村における地方創生政策に関する調査」の回答より引用

図5 【市区町村】 合計特殊出生率目標の設定理由－d. その他



（出典）筆者作成

図6 【都道府県】 合計特殊出生率目標の設定理由（n=21）

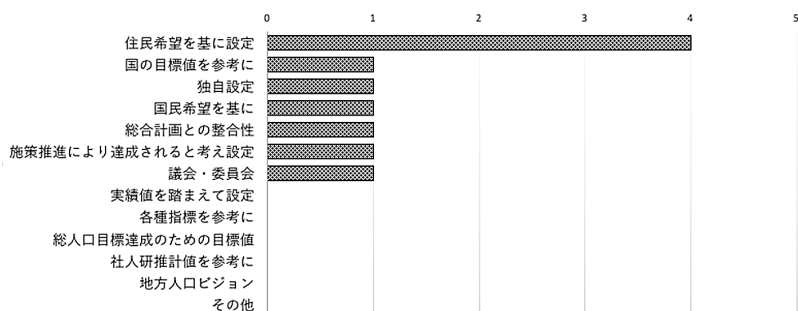


（出典）筆者作成

52.4%、その次に「a. 国の長期ビジョンでの目標に準拠（2030年に1.8程度、2040年に2.07と設定）」が42.9%、「b. 5年間の出生数を基に子ども女性比の仮定を設定する方法」が4.8%という順になった。市区町村・都道府県共に「5年間の出生数を基に子ども女性比の仮定を設定する方法」を設定理由として選んだ自治体は10%に満たない低い割合だった。

都道府県の「c. その他」の記述内容では、市区町村の回答でも2番目に回答が多くあった「住民希望を基に設定」という回答が最も多かった。これは、望ましい子供の人数をアンケート調査して、それを合計特殊出生率目標とするというタイプのものである。

図7 【都道府県】合計特殊出生率目標の設定理由－c. その他



(出典) 筆者作成

## 2-3 純移動率目標

### 2-3-1 目標値

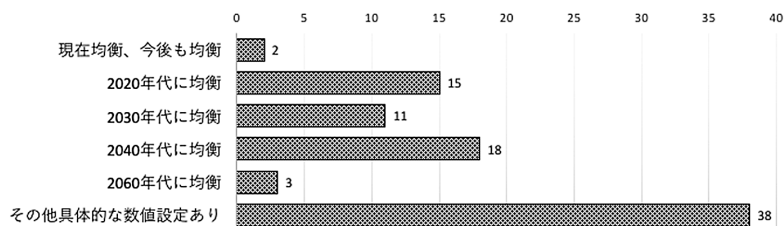
人口の増減は「自然動態」と「社会動態」によって左右されるが、これまで自然動態に関して分析してきた。以下では社会動態目標に関する結果を見ることとする。

本調査で各種目標設定状況を聞いたところ、「純移動率目標」を設定している自治体は、市区町村では 35.4%、都道府県では 14.8%であった。また、「転入・転出者数目標」を設定している自治体は、市区町村では 40.1%、都道府県では 51.9%となっていた。全体的な傾向としては「転入・転出者数目標」を設定している自治体が「純移動率目標」を設定している自治体よりも多いことが分かる。

調査票は純移動率目標について現在の数値と、2020 年・2030 年・2040 年・2060 年の目標値を尋ねる形となっている。それぞれの自治体が具体的な数値を回答していたが、分析にあたっては「何年に均衡を目指しているか」という視点で回答を分類した。その他に独自の数値や設定がある場合は「その他具体的な数値設定あり」という分類にまとめている(図8)。その結果、均衡を目指す考え方の中では 2040 年代に均衡を目指す自治体が最も多く、その次に 2020 年代、2030 年代と続いた。

図8のように分類できなかった回答を表3に整理している。該当年に具体的

図8 【市区町村】純移動率目標 (n=216)



(出典) 筆者作成

な数値目標を定めている自治体、性別・年齢別に目標を設定している自治体、社人研推計に準拠している自治体などに分類した。

なお、都道府県のうち「純移動率目標を設定している」と回答した都道府県は4都道府県であり、そのうち具体的な目標の記入があったのは「社会動態について、日本創成会議推計の移動率をベースとし、2030年までに29歳以下の流出超過を30%抑制」とする1県のみであった。

社会増減の均衡に関して、国は2014年策定の総合戦略の中で「2020年に東京圏から地方への転出を4万人増、地方から東京圏への転入を6万人減少させ、東京圏から地方の転出入を均衡」という目標を掲げている<sup>12</sup>。この目標はあくまでも「東京圏」と限定はしているが、現在転出超過の自治体においても東京圏への転出抑制を念頭に置いていることが予想されるため、アンケート調査の回答と国の目標と比較して考えると、市区町村では国が示す2020年よりも2040年代に均衡を目指す考え方が多いことが分かる。国の2020年よりも長期的に2030年以降に均衡を目指す自治体は、均衡の目標を掲げている49市区町村のうち、65.3%の32市区町村となった。

### 2-3-2 設定理由

なぜ2020年代という国の目標よりも長期的な視野で考えた目標を設定したのだろうか。目標設定の理由を尋ねて回答を得たものが図9、図10である。市

<sup>12</sup> 閣議決定(2014)「まち・ひと・しごと創生総合戦略(平成26年12月27日)」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou5.pdf>, 2017年12月15日)

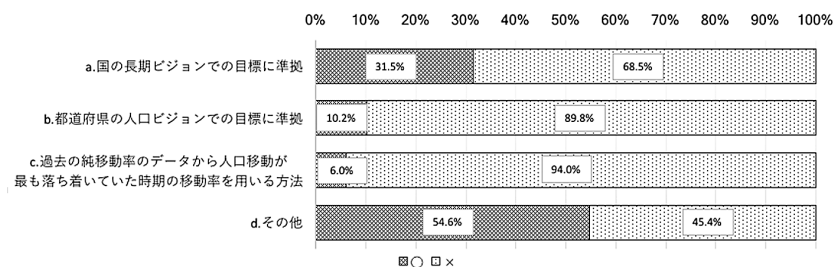
表3 【市区町村】純移動率目標（n=216）

|                              | 現在                | 2020年                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 2030年                                          | 2040年    | 2060年   |  |
|------------------------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------|---------|--|
| 数値目標                         | -0.4185<br>-0.204 | -0.106<br>-0.00361                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                |          |         |  |
|                              |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                | -0.275   |         |  |
|                              | -0.00498          | -0.00248                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | -0.00276                                       | -0.00184 | -0.0028 |  |
|                              | 1.0069%           | 1.0061%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 1.0037%                                        | 1.0031%  | 1.0002% |  |
|                              | 1.80%             | 1.90%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 2.20%                                          | 2.60%    | 3.50%   |  |
|                              |                   | 0.5<br>(2010年の純移動率を1とする)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 0.438                                          | 0.375    | 0.25    |  |
|                              | 現状を1              | 0.5倍<br>0.5倍に縮小                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 同左<br>値が一定で推移                                  | 同左       |         |  |
|                              | 現在を1              | 0.97倍                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 0.9倍                                           | 0.9倍     | 0.9倍    |  |
|                              | -0.043            | -0.028                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 以降の2040年までは15～64歳（生産年齢人口）の純移動率を5年間で1.5ポイントずつ上昇 |          |         |  |
|                              | 性別・年齢別            | 2010年国勢調査を基に、男女別・年齢5歳区別で設定→国勢調査年～2035年にかけて、純移動率を5年ごとに概ね1/2ずつ縮小させ、2040年以降は、転入・転出が均衡し人口移動が無いものと設定<br>49歳以下のマイナスの純移動率について最低でも均衡（ゼロ）とする。<br>基本は社人研ベースで、ターゲットとする0-49歳に任意の値を上積みしている<br>若者世代の純移動率を転入2.1割増、転出を2.8割減とした<br>性別年齢別に設定している<br>男女別・年代別に設定。詳細は別添資料『土浦市まち・ひと・しごと創生 人口ビジョン・総合戦略』の51～52頁を参照。<br>男女別・年齢別目標あり<br>男女別、年齢区分別で設定<br>町独自で、年少期、自立期、現役期、熟年期、長寿期ごとに異なる純移動率を設定している<br>現在マイナスとなっている年齢層の純移動率を均衡（2030年）<br>2005年から2010年の社会移動を基準にした社人研の推計値に対し、2030年に若い世代（25-34歳）とその子供世代（0-15歳）の社会移動を段階的にゼロにする。<br>性別・年齢5歳階級別の社会増減を2040年までに移動率が半減するものとして設定<br>性別・年齢5歳階級別に設定<br>社人研推計値の3割<br>社人研推計値を準拠<br>社人研の将来推計人口における仮定値設定方法（平成22年から平成27年は、それ以前の純移動率に対して約0.707倍、平成27年から平成32年は、それ以前の純移動率に対して約0.5倍、平成32年以降の期間については、0.5倍まで縮小させた値を一定）<br>社人研推計の純移動率に、年間57人の純移動数増を見込む |                                                |          |         |  |
| 転出超過に係る移動率を2040年までに半減し、その後維持 |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                |          |         |  |
| 転出が超過している移動率を0.5倍に縮小         |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                |          |         |  |
| その他                          |                   | 2015年の純移動率から不変（別添えの通り）<br>2020年までに移動率（転出超過分）が50%縮小、2025～2035年までは5年ごとに移動率（転出超過分）が50%縮小、20～30代女性の純移動率（転出超過分）を2035年までの5年ごとに10%程度の増加<br>過去15年平均値まで改善<br>現在の純移動率が3割改善するように設定<br>2015年度から半減（2030年）<br>1.008（2025年度までは現状維持。以降は現状の9割水準を目標とする）                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                |          |         |  |

（出典）筆者作成

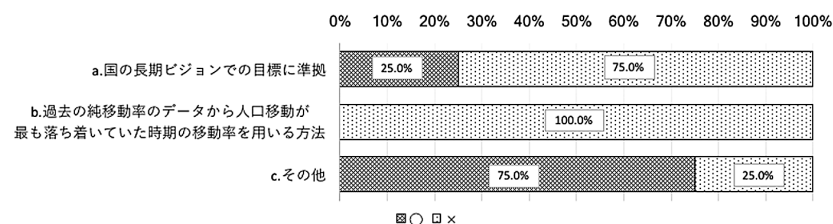
区町村では国の長期ビジョンに準拠したものが31.5%、都道府県の人口ビジョンに準拠したものは10.2%であった。都道府県の回答では、国の長期ビジョンに準拠したものが25.0%、「b. 過去の純移動率のデータから人口移動が最も落ち着いていた時期の移動率を用いる方法」を理由として挙げた都道府県は0で

図9 【市区町村】純移動率の設定理由 (n=216)



(出典) 筆者作成

図10 【都道府県】純移動率目標の設定理由 (n=4)

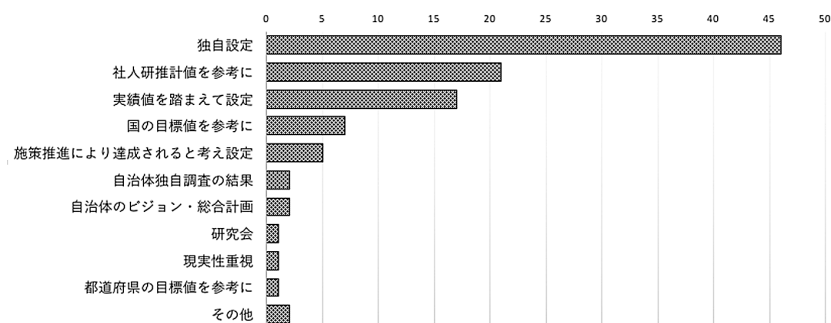


(出典) 筆者作成

あった。市区町村・都道府県共に最も多かったのは「その他」の回答であり、その中に独自の年代を設定した理由があることが考えられる。

合計特殊出生率目標と同様に、その他の設定理由を筆者で分類を行なった(図11)。市区町村で最も多かったのは「独自設定」、その次に「社人研推計値を参考に」、「実績値を踏まえて設定」、「国の目標値を参考に」と続いた。「独自設定」は「本市は市内に23の大学等が立地している学園都市であり、その特徴として、15歳から19歳までの層が転入超過である一方、男性で20歳から39歳まで、女性では20歳から34歳までの層の転出超過が起こっている。この転出幅を、平成32年までに実績値の1/4に抑えることを目標として設定した。」という年齢区分別の目標を設定したもの、「2025年に転入と転出が均衡し、純移動率がゼロになるものとした。」という均衡を目指すものなど独自設定の中でも様々な設定が見られた<sup>13</sup>。しかし、合計特殊出生率目標の独自設定と同様

図 11 【市区町村】純移動率目標－d. その他の設定理由



(出典) 筆者作成

に、推計方法の説明となっている回答が多く見られた。

なお、都道府県の回答は、該当する都道府県が少ないため回答自体も少なくなっている。県の総合計画の目標に準拠したもの、また独自の設定として合計特殊出生率の上昇と 2023 年に社会増減の均衡を目指すものがあつた。この回答も国が目指す 2020 年の 3 年後に均衡を達成すると想定している。

## 2-4 転入・転出者数目標

### 2-4-1 目標値

続いて、社会動態目標の一つである転入・転出者数目標については、都道府県では 51.9%、市区町村では 40.1%の自治体が「設定している」と回答した。今回は、転入者数と転出者数それぞれに対して目標を設定する形となっているため、両方を組み合わせてどのような目標が設定されているか見る categorization ことができるように分類した。表 4 は市区町村の転入・転出者数目標の回答である。「転出入（社会増減）」は、転入者数・転出者数それぞれに対して目標は設定しておらず、両方を合わせた転出入目標を設定しているというもの・また、それ以外では転入者数目標が「増加」「減少」「現状維持」の場合に転出者数目標がどの

<sup>13</sup>「市区町村における地方創生政策に関する調査」の回答より引用



表4 【市区町村】転入・転出者数目標 (n=245)

| 転入者数目標     |         | 転出者数目標 | 回答数 |
|------------|---------|--------|-----|
| 転出入（社会増減数） |         |        | 27  |
| 増加         | 減少      |        | 13  |
|            | 現状維持    |        | 1   |
|            | 増加      |        | 1   |
|            | 目標値記入なし |        | 34  |
| 減少         | 減少      |        | 2   |
|            | 目標値記入なし |        | 2   |
| 現状維持       | 減少      |        | 1   |
|            | 目標値記入なし |        | 2   |
| 目標値記入なし    |         |        | 5   |
| その他        |         |        | 6   |
| 無回答        |         |        | 151 |
| 計          |         |        | 245 |

(出典) 筆者作成

表5 【都道府県】転入・転出者数目標 (n=14)

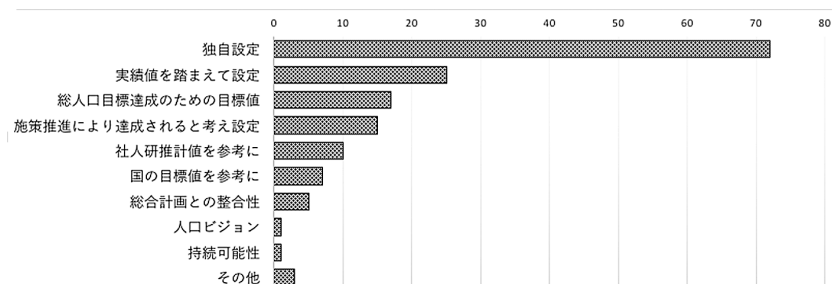
|      | 転入者数                                                             |       |       |       |       | 転出者数  |       |       |       |       |
|------|------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|      | 現在                                                               | 2020年 | 2030年 | 2040年 | 2060年 | 現在    | 2020年 | 2030年 | 2040年 | 2060年 |
| 数値目標 | 12029                                                            | 13232 |       |       |       | 14593 | 13134 |       |       |       |
| 361  | 550<br>(2019)                                                    |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| その他  | 転入数・転出数それぞれの目標ではなく H27～H31 の5年間に於ける転入転出者数を均衡                     |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|      | 転出超過数 2014年度 度 14 数                                              |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|      | 5年間 (2015年～2019年) で 65000 人の転入超過を目標 (現在値 (2015年) : 17219 人の転入超過) |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|      | H31において、転出超過を H26 (3512人) から 1200人以上の縮小                          |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|      | (参考) 都道府県間人口移動数を設定している 目標 (現在▲参考) 都人 2019年▲▲19 都人)               |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|      | 人口の社会増減を平成 31 年に▲に▲に▲社人程度 (平成 26 年▲▲度 (人))                       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| その他  | 15～34 歳の転入数・転出数の均衡                                               |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|      | 総合戦略の具体的目標「転出超過率 (対東京圏) 前年を下回る」(H26 : 0.13%)                     |       |       |       |       |       |       |       |       |       |

(出典) 筆者作成

ようになっているかをそれぞれ「増加」「減少」「現状維持」「目標値記入なし」で表したものとなっている。現在値記入はあったが目標値が記入されていないものは「目標値記入なし」、これらの分類に該当しないものは「その他」としてまとめている。

市区町村の転入・転出者数目標のうち最も多かったものは「増加目標値記入なし」、その次が「転出入 (社会増減数)」、「増加減少」、「目標値記入なし」となった。回答数は少ないが、「減少減少」転入者数が減少し転出者数も減少するという目標や「増加増加」転入者数が増加するが転出者数も増加するというものを設定している自治体も存在することがわかった。多くの自治体が転入増

図 12 【市区町村】転入・転出者数目標の設定理由－d. その他



(出典) 筆者作成

を目指した目標を設定している中で、すでに転入増を期待することが難しく目標として設定していない自治体も存在する、ということは自治体間にも意識の差・状況の差が生まれているということができるとは思いませんか。

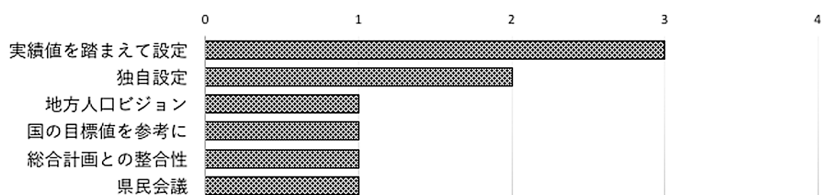
また、都道府県の回答においても転入・転出者数両方を分けて設定している自治体は少なく、両方を合わせた転出入（社会増減数）目標を設定しているという回答が多かった。

## 2-4-2 設定理由

これらの目標を設定した理由として4つ（都道府県は3つ）の選択肢を挙げ、回答を得た。市区町村では「a. 都道府県の人口ビジョンでの目標を参考として貴市町村分を推計する方法」「b. これまでのUIJターン数の推移を踏まえて設定する方法」「c. 過去の転入・転出者数のデータから最も人口が増加した時期の転入・転出者数を用いる方法」と、それ以外の「d. その他」という全部で4つの選択肢を示していたが、「a. 都道府県の人口ビジョンでの目標を参考として貴市町村分を推計する方法」「b. これまでのUIJターン数の推移を踏まえて設定する方法」はそれぞれ11.8%、「c. 過去の転入・転出者数のデータから最も人口が増加した時期の転入・転出者数を用いる方法」を選択した回答は5.3%に過ぎなかった。最も多かったのは64.9%で「d. その他」の回答という結果になった。「その他」の内容は図12に整理している。

最も多いのが「独自設定」、その次が「実績値を踏まえて設定」、「総人口目標

図13 【都道府県】転入・転出者数目標の設定理由－d. その他



(出典) 筆者作成

達成のための目標値」、「施策推進により達成され则认为設定」と続いている。純移動率目標でも取り上げたが、「独自設定」は自治体独自で推計を行なった数値であり、設定の理由としては具体的な推計方法の記入が多い。「実績値を踏まえて設定」は自治体の直近の実績値を踏まえて、目標値を設定したもの、また「総人口目標達成のための目標値」は、自治体において総人口の将来展望を行なっているがそれを達成するために社会動態として必要な目標数を設定した、というものである。「施策推進により達成され则认为設定」は、移住・定住のための施策などを推進することにより、将来的に達成されるであろう数値を設定したというものである。例えば、「今後の移住・定住の取り組みによる期待値。」「人口の流入をもたらし施策・事業により人口の減少に歯止めをかけ、五年後に社会増減±0を目標とした数値。」という回答が例として挙げられる<sup>14</sup>。

都道府県では、転入・転出者数目標の設定にあたって「これまでのUIJターンの推移を踏まえて設定する方法」「過去の転入・転出者数のデータから最も人口が増加した時期の転入・転出者数を用いる方法」は6.7%にとどまり、73.4%は「その他」を選択した。

「その他」の回答の内容は図13に示しているが、「実績値を踏まえて設定」「独自設定」という回答が多く見られた。「実績値を踏まえて設定」の回答としては「H26の実績(3512人)の転出超過を2020年代でゼロとするため、毎年234.1人程度の縮小を続けていくこととし、5年後に現状値から1200以上の縮

<sup>14</sup> 「市区町村における地方創生政策に関する調査」の回答より引用

小を目指すもの」、「独自設定」の回答としては「2020年：均衡、2030年：約3500人転入超過/年、2040年：2500人転入超過/年」などの回答があった<sup>15</sup>。

ここまで純移動率目標、転入・転出者数目標という社会動態目標の設定理由を見てきたが、「国の目標値を参考に」という回答が自然動態目標の合計特殊出生率目標と比較すると少ないことが社会動態目標の特徴として考えられる。

特に純移動率目標の均衡を目指す年代についても、国は2020年の均衡を目標としているが市区町村では2040年を目標とする回答が最も多く、2030年代以降を想定した市区町村が65.3%であった。これらの結果から、自治体の目標設定の傾向として、自然動態目標に関しては国の目標に準拠して設定する一方で、社会動態目標に関しては自治体独自の方法により目標を設定する傾向があると言うことができる。

## 2-5 その他の目標

合計特殊出生率目標、社会動態目標に続いて最後は「その他の目標」である。「その他の目標」を設定している自治体に対して、具体的な内容を尋ねた(表6)。

都道府県・市区町村どちらも最も多いのは社会増減数についての目標であった。社会動態に関する質問の選択肢は「b 純移動率」「c 転入・転出者数」の2つに限り、さらに具体的な目標値を2020年・2030年・2040年…のように年ごとに尋ねていたため、その回答方法に馴染まない目標がその他の回答に含まれていたことが考えられる。よって、社会動態に関する目標は2つの選択肢に加えて社会増減数全体での目標も多く設定されており、地方自治体において重視されている目標だと言える。社会増減数に関する目標は、「就業層(20～44歳)の社会移動率をH17→22(国勢調査)の水準よりも0.5ポイント増やす」「2016年から毎年5組の4人家族と男女各々15人の移入」のように特定の年齢層・ターゲットを絞った移動率・転入数の改善を目指したものの等があった<sup>16</sup>。

<sup>15</sup> 「都道府県における地方創生政策に関する調査」の回答より引用

<sup>16</sup> 「市区町村における地方創生政策に関する調査」の回答より引用

表6 【市区町村・都道府県】その他の目標

| 大分類     | 小分類        | 市区町村 | 都道府県 |
|---------|------------|------|------|
| 年齢区分別人口 | 年齢区分別人口    | 14   | 0    |
| 総人口目標   | 総人口目標      | 43   | 1    |
| 社会動態    | 移住・UIJ ターン | 8    | 1    |
|         | 移動率        | 13   | 0    |
|         | 交流人口       | 23   | 2    |
|         | 社会増減数      | 125  | 16   |
| 自然動態    | 結婚         | 4    | 0    |
|         | 健康         | 10   | 1    |
|         | 子育て        | 8    | 0    |
|         | 自然動態       | 1    | 0    |
|         | 出産         | 26   | 2    |
| 産業・雇用   | 産業・雇用      | 33   | 4    |
| その他     | その他        | 2    | 0    |
|         | まちづくり      | 5    | 0    |
|         | 教育         | 3    | 0    |
|         | 空き家        | 1    | 0    |
|         | 公共交通機関     | 3    | 1    |
|         | 施設         | 3    | 0    |
|         | 住民の社会参加    | 3    | 0    |
|         | 住民意識・満足度   | 17   | 1    |
|         | 人材育成       | 1    | 0    |
|         | 安全         | 0    | 1    |

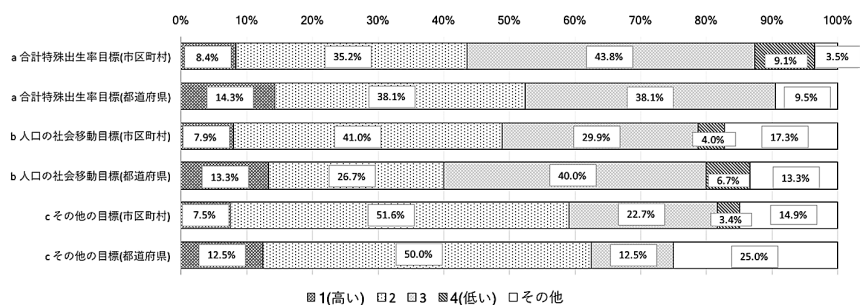
(出典) 筆者作成

## 2-6 数値目標の実現可能性

これまで、合計特殊出生率目標・社会動態目標・その他の目標について見てきたが、自治体の担当者はこの目標についてどのように感じているのだろうか。本研究のアンケート調査において、回答担当者に目標に対する主観的な実現可能性を尋ねた。合計特殊出生率・人口の社会動態目標・その他の目標の3つに対して、高いから低いまで4段階の中から選択する形になっている。

図14では左側が「実現可能性が高い」と回答している割合、右側が「実現可能性が低い」と回答している割合である。その他の回答は「その他」の分類をしている。3つの目標で比較すると、最も実現可能性が高いと担当者が感じているのは「c. その他の目標」である。また、「a. 合計特殊出生率目標」については、ハードルが高いと感じている担当者が3つの目標の中では比較的多いと言える。

図 14 【市区町村・都道府県】数値目標の実現可能性



(出典) 筆者作成

### 3. まとめと今後の展望

本稿では、自然動態と社会動態の両方の側面から自治体の人口ビジョンで設定された目標の分析を行なった。はじめに自然動態に関して、特に合計特殊出生率目標を取り上げ、具体的な目標値と目標値の設定理由を尋ねた。目標値については、①国が目標とする年（2030年・2060年）には国の目標値（2030年1.8・2060年2.07）と同様の目標値を掲げている自治体が多いこと、②それぞれの自治体の目標値と現在値の差の平均をとったものを日本の2016年合計特殊出生率1.44に足し合わせると、都道府県では2030年1.79、2060年2.02、市区町村では2030年1.8、2060年1.98という国の目標と同程度の数値になること、の主に2つが分かった。この目標となっている数値は、1983年1.8、1974年2.05と同程度の数値である。1983年、1974年は今から30年以上前であり、社会構造・人々の意識や考え方も現在とは大きく異なる時代である。その当時の合計特殊出生率を目指すとするならば、社会構造の大きな変革が起きるほどの政策が、国・自治体のそれぞれにおいて行われなければならないだろう。

このように、非常に野心的な目標値が設定されていることがわかったが、どのような根拠を持って自治体はこの目標値を設定したのだろうか。市区町村・都道府県共に、国の目標値に直接準拠したもの、国の目標値を参考に独自の設

定を加えたもの、住民希望を基に設定したものが特に多く見られた。住民希望は、それぞれの自治体の住民への意向調査や希望出生率の算出などを行なうことで数値を設定しているものである。設定理由として尋ねてはいるものの、推計の方法や仮定が示されているだけに過ぎず実際に達成可能な根拠を示す理由が示されているものは少数であった。

また、社会動態については純移動率目標と転入・転出者数目標の目標値と設定理由を尋ねたが、特に転出入の均衡を目指す年代が国のものとは差があることが明らかになった。国が目標とする2020年東京圏と地方の転出入の均衡よりも長期的に、2030年以降に均衡を目指すという市区町村が65.3%であった。転入・転出入目標で最も多かったのが「転入増加—転出目標値設定なし」、その次が転入・転出それぞれの目標設定ではなく「転出入（社会増減数）」の均衡を目指すもの、「転入増加—転出減少」という目標が続いた。多くの自治体が転入増や転出入の均衡を目指す一方で、「転入減少—転出減少」「転入増加—転出増加」という目標を掲げている自治体も存在する。自治体の中にも社会動態の目標に対して悲観的な想定をしている自治体が存在し、自治体間に意識の差が生まれていることが予想される。

社会動態目標の設定理由の特徴としては、国の目標値を参考に、という回答が合計特殊出生率目標に比べて少ないことが挙げられる。純移動率目標、転入・転出者数目標のどちらも最も多かったのは、自治体独自の設定により目標を決めたことを意味する「独自設定」である。この違いの要因として、国が示す合計特殊出生率目標は2030年1.8、2060年2.07と明確な数値を示しており都道府県や市区町村単位にも適用可能なものであるのに対し、社会動態目標は国の目標が「東京圏から地方への転出4万人増加（2020年時点、2013年比）・地方から東京圏への転入6万人減少（2020年時点、2013年比）上記により、2020年時点で東京圏から地方への転出・転入を均衡<sup>17</sup>」という東京圏と地方という大きくくりで捉えていて自治体単位では適用が難しい目標であったためでは

<sup>17</sup> 閣議決定(2014)「まち・ひと・しごと創生総合戦略(平成26年12月27日)」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou5.pdf>、2017年10月20日)



ないかと筆者は考える。

さらに、3つの目標に対して、自治体回答担当者に実現可能性を尋ねた。この3つの中では合計特殊出生率目標に対して実現可能性が「4（低い）」という回答の割合が多く、達成のハードルが高いと考えている担当者が多いことが分かった。その他の目標は3つの目標の中でも、実現可能性が「1（高い）」「2（どちらかという和高い）」という回答が最も多かった。自治体間の目標に対する実現可能性の感じ方は何によって変わるのか、本稿ではその要因まで明らかにすることができなかったため、今後の課題としていきたい。

（参考文献）

- 阿藤誠（2000）『現代人口学 少子高齢社会の基礎知識』日本評論社
- 久黎哲之介（2010）『地域再生の罫一なぜ市民と地方は豊かになれないのか？』ちくま新書
- 溝口洋（2015）「まち・ひと・しごと創生の経過と今後の展開」『アカデミア』市町村アカデミー、113:38-43
- 根本祐二（2013）『「豊かな地域」はどこがちがうのか—地域間競争の時代』ちくま新書
- 山下祐介・金井利之（2015）『地方創生の正体—なぜ地域政策は失敗するのか』ちくま新書
- 増田寛也 編著（2014）『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』中公新書
- 増田寛也 編著（2015）『東京消滅—介護破綻と地方移住—』中公新書
- 其田（2015）『「地方創生」は政策目的か ～まち・ひと・しごと創生法（平成26年11月28日法律第136号）・地域再生法の一部を改正する法律（平成26年11月28日法律第128号）～』『自治総研』地方自治総合研究所、（439）47-79
- 田村秀（2014）『自治体崩壊』イースト新書
- 朴澤泰男（2016）『高等教育機会の地域格差 地方における高校生の大学進学行動』東信堂
- 茨城県常総市（2016）「常総市まち・ひと・しごと創生の取組」（[http://www.city.joso.lg.jp/soshiki/kikaku/kikaku/kik02/gyomu/chihou\\_sousei/1433386671429.html](http://www.city.joso.lg.jp/soshiki/kikaku/kikaku/kik02/gyomu/chihou_sousei/1433386671429.html)、2017年1月12日）
- 厚生労働省（2017）「平成29年（2017）人口動態統計の年間推計」（<http://www.mhlw>

- go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/suikai17/index.html、2017年12月25日)
- まち・ひと・しごと創生本部 (2015)『『地方版総合戦略』等の策定等に関する都道府県・指定都市担当課長説明会』([https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chihouban\\_sougousenryaku/h27-01-28.html](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chihouban_sougousenryaku/h27-01-28.html)、2017年12月20日)
- まち・ひと・しごと創生本部 (2014)「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について (通知)」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/979.pdf>、2017年12月15日)
- 宮城県女川町 (2016)「女川町まち・ひと・しごと創生版総合戦略」([http://www.town.onagawa.miyagi.jp/machi\\_hito\\_shigoto.html](http://www.town.onagawa.miyagi.jp/machi_hito_shigoto.html)、2017年1月12日)
- 内閣府地方創生推進事務局 (2017)「関連法令・閣議決定等」([https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/kakugi\\_index.html](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/kakugi_index.html)、2017年10月27日)
- 内閣府地方創生推進室 (2015)「地方人口ビジョン策定のための手引き」([http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chihouban\\_sougousenryaku/pdf/siryou2-1.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chihouban_sougousenryaku/pdf/siryou2-1.pdf)、2017年12月15日)
- 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局 (2016)「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/h28-04-19-sakuteijoukyou.pdf>、2017年1月12日)
- 総務省統計局 (2017)「人口推計 (平成28年10月1日現在) —全国:年齢 (各歳), 男女別人口・都道府県:年齢 (5歳階級), 男女別人口—」(<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2016np/index.htm>、2017年12月14日)
- 総務省統計局 (2017)「日本の統計2017 I部第2章 人口・世帯」(<http://www.stat.go.jp/data/nihon/index2.html>、2017年12月1日)
- 産経ニュース (2016)「1784自治体が地方版総合戦略を策定 石破地方創生相『取り組みを支援』 (2016年4月19日)」(<http://www.sankei.com/politics/news/160419/pl1604190027-n1.html>、2017年12月19日)
- 東京都中央区 (2017)「『中央区人口ビジョン』を策定しました」(<http://www.city.chuo.lg.jp/kusei/kobetsukeikaku/kobetsukeikaku/zinkouvision.html>、2017年12月19日)
- 東京都足立区 (2017)「足立区人口ビジョン及び足立区人口ビジョンを実現する総合戦略」(<https://www.city.adachi.tokyo.jp/sesaku/jinkoubijonsougousennryaku.html>、2017年12月19日)

(しんかい みさ)  
(2017年2月26日受理)