

地方公共団体における 将来人口推計の活用に向けた課題

政策コンテンツ交流フォーラム・コアメンバー
株式会社 富士通総研 公共事業部

鬼澤 翔太

はじめに

地方人口ビジョン・地方版総合戦略や総合計画の策定時などに行う将来人口推計は、地域の現状や課題・要因の正しい認識を促し、効率的・効果的な行政運営に大きく寄与する基礎資料である。しかし、地方公共団体の実態は、地方人口ビジョン・地方版総合戦略の策定過程で見られたように、政策形成とは分離した形で、形式的、

手続き的に人口推計が実施され続けている。

人口減少・少子高齢化など社会経済情勢の急激な変化と、住民ニーズの多様化・複雑化に対応するため、政策立案・実施・評価といった政策議論における将来人口推計の活用が求められている。地方創生を真に地域の活力につなげるためにも、将来人口推計の活用に向けた課題を整理する。

1 地方人口ビジョン・地方版総合戦略の 実態・限界

昨年度、多くの地方公共団体が策定した地方人口ビジョン・地方版総合戦略では、年度内の策定にむけた厳しい時間的制約や、政治的判断・議会の承認など様々な要因が複雑に絡み合った結果、以下のような事態を招いた。

地方人口ビジョンでは実績ベースの人口推計のほか、政策の効果を見込んだ場合の人口の将来展望（展望人口）を算出している。一部の地方人口ビジョンの展望人口では、急激な出生率の上昇や政策的コントロールの困難な進学・就職による若者の転出の抑止など、地域にとって「都合の良い条件設定」によって、歪められた地域の将来像が示されている。極端な事例としては、2060年時点の展望人口において実績ベースの将来推計人口の約3倍の総人口を見込んでいる場合もある。

もちろん、地方版総合戦略に都合の良い条件設定を実現するだけの方向性や施策・事業が示されていれば問題ない。しかしながら、効果の有無の検証と無関係に既存

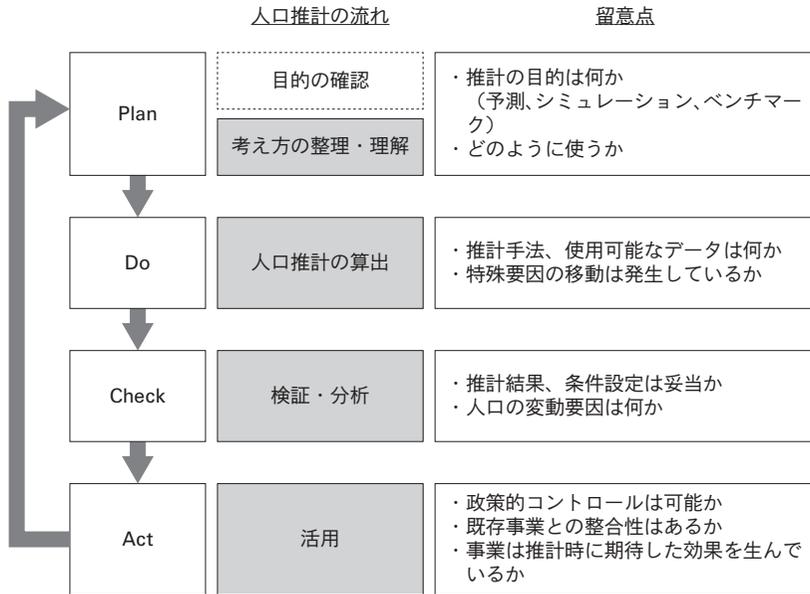
事業が転記されているものや、住民参加手法などを通してまとめられた一部の住民の主観的意見を事業として安易に並べたものなど、両者の内容が噛み合っていない場合が多い。

2 地方公共団体が将来人口推計を実施する意義

一部の地方人口ビジョン・地方版総合戦略の策定過程で見られたように、人口推計は地方公共団体の政策議論において十分に活用されているとはいえない。多数の利害関係者や政治的な調整の結果として歪められた展望人口が示され、その結果のみが取り上げられることで誤解を生む事態も懸念される。しかしながら、地域の人口データは今後の行政運営においては貴重な基礎資料であり、実効性・実行性の高い取組の検討・実施のためには必要不可欠である。

人口推計を実施する意義には、政策立案の基礎資料として最も起こりうる状態を想定した「将来人口の予測」、政策や個別事業の効果を測定するための条件下における人口変動の「シミュレーション」、実施済みの政策の評価指標として推計時の見込みと将来的な人口推移の

図表1 人口推計の流れと留意点



実績を比較・検証する「ベンチマーク」などがある。政策議論において利活用するためには、いずれの場合にも推計結果だけではなく、推計手法や推計時の条件設定・データの選択から推計主体の意図を理解することが非常に重要となる。以下では人口推計の流れと留意点を整理する。

3 人口の推計手法―コホート要因法

ある地域の居住者数を「人口」と定義する場合、人口は地域内での出生の分だけ増加し、死亡の分だけ減少する。また、転入・転出による移動の分だけ増減する。出生と死亡の差は自然動態（自然増減）、移動による転入と転出の差は社会動態（社会増減）と呼ばれる。この出生・死亡・移動を「人口変動の三要素」という。つまり、基準となる時点の人口（基準人口）と、将来における人口変動の三要素の仮定値によって将来人口の推計が可能となる。

将来人口推計の手法にはいくつかの考え方があるが、日本や国連などの公式推計の基本的な枠組みは「コホート要因法」である。コホートとは同期間に出生し

た集団であり、コーホート要因法とは、人口変動の三要素に関して将来における仮定値を男女別・年齢別に設定し、基準人口から一定期間後の将来人口を推計し、同様の操作を繰り返すことで中長期的な将来人口の推計を試みる手法である。

コーホート要因法の詳細な推計フローは割愛するが、注意すべきは推計時の仮定値の設定の際に推計を行う側には裁量があり、推計結果のコントロールが可能となる点である。特に、出生・移動は社会経済動向の影響を受けやすく、精緻な予測には限界がある。最も注意が必要な移動の条件設定は、地方から都市部への就職・進学などの「構造的要因」と、住宅開発や大規模災害などによって短期間で再現性のない急激な変化をもたらす「特殊要因」の峻別が重要となる。したがって、推計側には厳格な説明責任が求められる。一方、利用側も推計側の意図を正しく理解することが必要となる。

4

推計結果の活用に向けた準備 ― 推計結果の検証・分析

(1) 検証

推計結果の活用にあたっては、まず推計結果の検証を行う。検証とは、推計結果の妥当性の判断である。推計結果が過去の傾向からみて不自然に推移していないか、特に不適当な条件設定がないかを注意深く確認することが必要となる。しかしながら、地方人口ビジョンなどでは推計時の条件や仮定値が明記されず、推計結果の検証が困難な場合も多い。人口推計に限らず統計や数値を取り扱う際には、結果と併せて前提となる条件を明記し再現性を担保することは必須条件である。

(2) 分析

検証の次に推計結果の分析を行う。分析とは、人口変動の規模や速度の程度や、少子化・高齢化、生産年齢人口の減少など影響を受ける対象を定量的に把握することである。特に推計結果の分析の場合、一般的な人口分析に加えて、人口変動に大きな影響を与える要因の特定が

図表2 推計結果の検証時に確認すべき項目

確認項目	推計時の条件	確認すべき点
推計方法	(推計方法の選択)	推計方法は何か。 コーホート要因法を用いる場合が多いが、推計の目的によっては他の方法を採用している場合、コーホート要因法であっても部分的に独自の手法を取り入れている場合がある。
実績人口データ	基準人口	国勢調査・住民基本台帳について、集計の時点や集計方法を考慮し、地域の実態の把握に適したデータを使用しているか。 注意が必要な例： 大学進学にともなう転入が見込まれる地域の場合、住民基本台帳では居住の実態を十分に反映できていない可能性がある。
出生	出生率（15歳から49歳女性） 出生性比	出生率はどのように算出しているか。 出生率の仮定値の設定が精緻な予測には限界があるが、入手可能なデータをもとに設定する。
死亡	生残率	生残率はどのように算出しているか。
移動	純移動率	実績移動率の算出時に特殊要因による移動を含めていないか、または将来の仮定値の設定時に特殊要因による移動を見落としていないか。

出典：鬼澤翔太「地方自治体における人口推計結果の評価・活用のあり方(2)
—地方人口ビジョン・地方版総合戦略の策定を地方創生につなげるために—」
http://www.pppnews.org/files/research/2016/re_2016_1_160425.pdf

5 推計結果の活用

重要となる。主たる要因は自然動態（出生・死亡）、社会動態（転入・転出）のどちらであり、社会動態の影響が大きい場合は、転入数の減少と転出数の増加のいずれの影響によるか特定する。また、出生数の減少が合計特殊出生率の低下だけではなく、15歳から49歳女性人口の転出によって引き起こされている場合など、自然動態・社会動態の複合的な要因から人口変動が発生している可能性にも留意する。

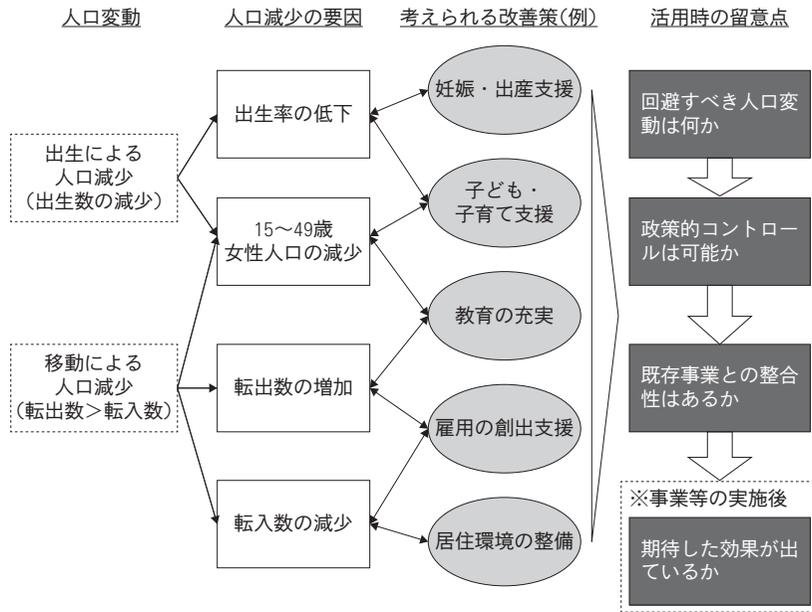
推計結果の検証・分析によって、目的に応じた人口推計の利活用が可能となる。起こりうる将来の予測のために推計を実施した場合、地域において将来的にどのような人口が推移するかを定量的に示すことが可能となる。回避すべき予測が示された場合、対策を講じるための政策議論を展開することができる。

また、具体的な施策・事業の検討に際しては、推計結果から地域への影響が大きい人口変動要因を特定し、誰にどのような取組を実施することが望ましいかを見極めることが可能となる。その際に留意すべきことは、地域

に大きな影響を与える人口変動要因に対する政策的コントロールの可否の判断である。例えば出生率は、社会経済情勢に大きく左右されるため、多くの場合において国レベルでの取組が必要になる。また、基礎自治体レベルの取組では、大学・企業などの受け皿と通学・通勤のための交通手段の提供は困難な場合が多く、進学・就職に伴う移動のコントロールは現実的ではない。一方で、結婚・出産をきっかけとした新たな住居取得に起因する転入・転出の場合は、子ども・子育て支援や教育支援、居住環境の整備など、周辺地域よりも良質な生活環境を提供することで政策的に転入増加を促す可能性がある。

新規の事業を実施する場合、当該事業の効果の有無だけでなく、既存事業との住み分けや相反する効果を見込む事業との効果の相殺の回避が可能か確認を行うことが重要である。具体的な適用条件や要因を加味しないまま行われる他の地域の成功事例の模倣や流行に合わせた安易な事業実施は、効果を見込めない可能性が高い。政策立案の段階から各人口変動要因の課題解決に有効で、地域において実現可能な改善策の検討・備蓄を進めておくことが重要である。

図表3 推計結果の活用時の視点



事業の実施後も推計と実績の比較によって、個別事業の期待効果や事業内容の修正、事業の中止の必要性の検証が可能になる。

おわりに

地方公共団体では、人口減少・少子高齢化といった人口問題の克服に向けた取組が今まで以上に求められる。地方公共団体が人口推計を実施する場面は少なくないにもかかわらず、人口推計は政策形成と分離した形で形式的、手続き的に行われ、人口推計を政策議論に活用するという意識は希薄となっている。

地方公共団体が人口推計を実施する意義は、推計結果の提示よりもむしろ、推計の過程を通して地域の人口変動要因を正しく把握し、その影響の程度を見込むことによつて現実的・戦略的に行政運営を行う活用にあると言える。人口推計をはじめ各種の人口統計について正しく理解し、その活用の幅を広げていくことが求められる。

〔注〕

(1) 人口の推計手法に関しては、下記を参照。

鬼澤翔太「地方自治体における人口推計結果の評価・活用のあり方(1)―地方人口ビジョン・地方版総合戦略の策定を地方創生につなげるために―」『政策研究3月号』2016年3月 http://www.pppnews.org/files/research/2015/re_2015_12_160325.pdf

(2) 人口の推計結果の検証・分析・評価に関しては、下記を参照。

鬼澤翔太「地方自治体における人口推計結果の評価・活用のあり方(2)―地方人口ビジョン・地方版総合戦略の策定を地方創生につなげるために―」『政策研究4月号』2016年4月 http://www.pppnews.org/files/research/2016/re_2016_1_160425.pdf

*政策コンテンツ交流フォーラムは、株式会社富士通総研公共事業部、北海道大学法学研究科宮脇研究室、神戸シティ法律事務所が連携ハブとなり、国・地方自治体・民間企業のメンバーを架橋し、政策的課題を多面的に検討するネットワークです。本コラムを通じて、フォーラムにおける課題認識、政策創造の視点等を紹介します。