

地方自治体が将来人口推計を行う意義の 原点を振り返る

1 はじめに

まち・ひと・しごと創生法の制定および国の「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の閣議決定等による「地方創生」政策に基づき、人口減少と地域経済縮小の克服に向けて、各地方自治体が策定した「(第1期)地方人口ビジョン・地

方版総合戦略」が、2019年度をもって計画期間の終了を迎える。それにともない、地方自治体においては第2期の策定に関する動きが出てきている。

一方、厚生労働省が2019年6月に公表した「平成30年(2018)人口動態統計月報年計(概数)」によると、女性1人が一生の間に生む子どもの数とされる「合計特殊出生率」は1・42と、前年から0・01低下し

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 行政経営グループ

鬼澤 翔太

たものの概ね横ばいとなっている一方、2018年の出生数は91万8397人で過去最低を記録した。また、転入超過による東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）への人口集中も依然として進んでいる。

本稿では、人口問題への関心がかつてないほど高まっている一方、「地方創生」の実態としては改善の兆しが見えない現状を踏まえ、地域の現状や課題・要因の正しい認識を促し、効率的・効果的な自治体運営に大きく寄与する基礎資料としての「人口推計」の活用について留意すべき点を整理する。

2 将来人口推計の類型と使い方

人口推計の具体的な手法や、推計を実施する際の基礎的な留意点については割愛（注釈）するが、人口推計の類型は大きく3つに整理が可能である。

1つ目は、一般的にイメージされる人口推計であり、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を行うものである。

2つ目は、シナリオ提示としての人口推計であり、政

策効果の予測などを目的として「人口変動の三要素」である出生・死亡・移動（転入・転出）

に関して特定の条件を設定し、人口が受ける影響のシミュレーションを行うものである。策定済の（第1期）地方人口ビジョン・地方版総合戦略においても、出生や移動について異なる仮定値を設定した将来人口のシミュレーションや、政策の効果を見込んだ場合の将来人口の展望を実施している。

3つ目は、指標（ベンチマーク）としての人口推計であり、推計実施から時間が経緯した後、推計実施時の想定と実際の人口推移を比較・検証するものである。

図表1 人口推計の類型と使い方

類型	使い方
一般的な人口推計	過去の人口動態などをもとに、最も起こりうる状態を想定した将来人口を予測する。
シナリオとしての人口推計（人口展望）	出生・死亡・移動の人口変動要因について特定の条件を設定し、人口が受ける影響のシミュレーションを行う。
比較・検証のための人口推計（ベンチマーク）	推計実施時の想定と、その後の実際の人口推移を比較・検証する。

3 「地方創生」以降の将来人口推計に関する議論の概観

国全体が人口減少となる中、既に人口減少となっている地域が人口減少に歯止めをかけ一定の人口規模を維持することや、現時点では人口増加となっている地域において中長期的に増加傾向を継続させることの難しさは、改めて言うまでもない。

「地方創生」政策は、人口減少の現実とその結果としてもたらされる様々な影響を、行政・市民・事業者等の多くの関係者に対して広く認識させたという点では意義があると言える。一方で、人口減少に関する危機感や問題意識が広く認識されたことにより、人口減少の将来人口推計結果を提示することへの過度な拒否反応が生まれ、これまで以上に多数の利害関係者や政治的な調整的的となった。

当然ながら、人口推計は将来の状況に関する試算であり、仮に推計結果が人口減少を見込むものであったとしても、その規模（人数）や速度、対象（年齢、性別など）が実際にどのような変遷をたどるかは、その時を迎える

まで分らない。また、将来人口推計の結果を人口増加や維持・微減に調整したところで、人口減少の要因の把握と効果的かつ具体的な施策がなければ、将来の人口動態は推計結果とまったくの別物となるだけである。

しかしながら、推計の算出プロセスの妥当性とは別に、将来人口推計の「結果」のみが、ひとり歩きし、推計結果があたかも確定した未来であるかのように受け取られた。それに伴い、先述した人口推計の類型のうち、「（一般的な）人口推計」と「人口展望」が混在し、過去の人口動態等の客観的な根拠や、人口の維持・増加に向けた具体的施策が伴わない、希望的観測に基づく推計が示されることとなった。

また、将来人口推計の結果に関する合意形成には時間とコストを費やすのに対し、一度「確定」した将来人口推計に関して、その後の人口動態との比較や数値のズレに関する要因分析、人口政策の効果の検証はほとんどな

図表2 「地方創生」以降の将来人口推計の扱われ方

- | |
|-------------------------------|
| ① 人口減少への過度な拒否反応 |
| ② 実績ベースの人口推計と、シナリオとしての人口展望の混在 |
| ③ 人口推計と現実の人口動態の検証の未実施 |

されていないと考えられる。先述した人口推計の類型・使い方のうち、「比較・検証のための人口推計」としてはほとんど機能していないと見込まれる。

なお、希望的観測による将来人口推計が検証されないまま、「地方創生」以外の文脈において将来人口推計を実施する際にも波及し、総合計画策定や個別計画における行政需要の試算などに用いる推計においても、人口推計と人口展望が混在したような将来人口推計が示されているケースも散見されている。

4 将来人口推計を適切に活用するための留意点

以上のような現状を踏まえ、将来人口推計を適切に活用するための具体的な留意点を整理する。

(1) 推計結果の取扱い

第1に、推計結果の取扱いであるが、先述のとおり将来人口推計は確定していない未来に関する試算であり、推計結果よりもむしろ推計時の条件設定が重要となる点に留意が必要である。もちろん、過去の推移等の客観的

データに基づいていけば精度を無視してもいいということではなく、地域の関係者の主観的な印象等も踏まえ、より納得感のある推計を行うことが求められる。

(2) 詳細な条件設定と推計結果の精度の関連性

第2に、行政区域内の地区や小学校区・中学校区といった地域区分、児童・生徒数、高齢者といった対象者の属性を細かく設定することが、必ずしも推計の精度に寄与しないという点に留意が必要である。

① 地区別推計

行政区域内で人口動態が大きく異なる場合、地区別に推計を実施し、各地域の特徴を把握したいというニーズは高い。ただし、一般的に、母数となる人口の規模が小さくなるほど推計誤差は大きくなることから、地区で対象者を分類した際にどの程度の人口規模となるかを確認する必要がある。

例えば、コホート要因法で人口推計を行う場合、年齢別・男女別に人口変動の三要素（出生・死亡・移動）に関する仮定値を設定することになるが、母数と

なる人口の規模が限られ、既に人口減少がある程度進んでいる地域の場合は、1人当たりの人口変動が母数へ与える影響が大きくなり、推計結果が大きく増減する懸念がある。

地区別推計に当たっては、推計に要するコストに対して、推計結果の精度が見合わない場合が多いため、推計結果の使用目的に応じて地区別推計が本来に必要なか、推計を行う場合でも地区の分類や推計期間、年齢階級などを見直し、一定の規模を確保する必要がある。

② 対象者の属性別の推計

行政サービスの需要予測や公共施設の設置・統廃合の検討のために将来人口推計が行われることがあるが、総合戦略や総合計画等で実施する行政区域全体の推計とは推計の目的や使われ方が異なるため、そもそも流用することが適切かどうかの検証が必要となる。

例えば、小学校・中学校の統廃合に向けた検討に、児童・生徒数推計を用いる場合、児童・生徒数の推計結果を上げると、児童・生徒数に対して必要性の低い施設の洗い出しが十分に検討できない可

能性がある。その一方で、小学校・中学校の新設・増築を検討する場合では、児童・生徒数の推計結果を下げられってしまうと、児童・生徒数に対して必要な環境を確保できない可能性がある。

この場合、小学校・中学校の統廃合や新設・増築の検討において、児童・生徒数が、学校数や教室数の増減の基準となる値をまたぐ可能性がどれほどあるかを把握することが重要となり、総合戦略・総合計画の策定の基礎資料として用いる、全世代の人口動態を総合的に反映させた人口推計よりも、推計の目的に合わせたシナリオとしての人口推計が求められる。

5 おわりに

地方自治体が将来人口推計を実施する意義は、推計結果そのものを提示することではなく、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って現実的・戦略的に自治体運営を行う活用にある。

近年では、ある地域に居住する「定住人口」と観光等

によって地域を訪れた「交流人口」の中間に位置し、地域や地域の人々と多様に関わる人々のことを指す「関係人口」についての議論も進められているなど、自治体運営における人口問題はますます重要性を増していくと考えられる。

人口減少・少子高齢化といった人口問題の克服に向け、人口推計が政策形成と分離した形で形式的、手続的に行われている現状を脱却し、戦略的な自治体運営のために人口推計を適切に活用していくことが求められる。

〔注〕

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 https://www.pppnews.org/files/research/2015/research_12_160325.pdf）

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 https://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セクター、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ご紹介します。