

常葉大学の杉村です。本日は貴重な機会をいただきありがとうございます。

報告の前に

今日は人口問題に対する自治体の取り組みについてお話させていただきます。この報告の内容は、令和 2 年～3 年にかけて実施された常葉大学の学内共同研究、「人口減少/少子高齢化に対する方策とその実現可能性」の成果に拠るものとなっています。今日の内容も私一人が調べたものではなく、多くは共同研究者の先生方のお力によるものです。発表の際に用いる資料も、本学の公開講座で用いたパワーポイントを元にしたものとなっておりますので、ご承知おきいただければと思います。

なお、本報告の内容は 2023 年 3 月に共著論文「人口減少・少子高齢化に対する地方自治体の取組みと静岡市のまちづくり」として常葉法学第 10 号第 2 巻に掲載される予定ですので、詳細についてはそちらをご参照ください。

本研究の目的

前置きが少し長くなりましたが、本題に入りたいと思います。今、日本では人口減少や少子高齢化が大きな問題となっております。特に地方においてこの問題は、早急な対応が求められる深刻なものとなっております。こうした人口問題にどう対処していけばよいのか、という点が今回の報告の中心的な問題意識です。この問いを考える上で、日本各地の自治体の取り組みは非常に参考になります。数々の地域で創意工夫に満ちた政策が実施されており、この問題の解決・緩和に大きく貢献しているものもあるからです。そういった取り組みから学ぶことで、他の地域でも有効な方策が取れるのではないかと考えられます。そこで、本報告では人口問題に対する各自治体の取り組みを紹介するとともに、他地域でのその適応可能性について考えてみます。その際、静岡市を事例に検討してみることで、具体的に考察を進めてみようと思います。

人口問題の進行

まずは、人口問題の現状を整理させていただきます。日本の人口は 2008 年以来、減少を続けています¹。この傾向は地方において顕著です。もちろん静岡も例外ではありません。私が子どもの頃に比べて明らかに街の活気はなくなっているように感じます。また、高齢化が進んでいることも忘れてはいけません。年々少子化が進む中で総人口に占める高齢者の割合は急速に増えています。2060 年には高齢化率が 38%を超えるとも推定されています²。労働人口の確保や社会福祉制度の維持を考える上で、少子高齢化は非常に深刻な問題といえるでしょう。

人口減少の内訳

¹ 自治体戦略 2040 構想研究会「自治体戦略 2040 構想研究会 第一次報告」（2018 年 4 月）2 頁
〔https://www.soumu.go.jp/main_content/000548066.pdf（最終閲覧日 2023 年 3 月 25 日）〕。

² 内閣官房・内閣府「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（令和元年改訂版）」（2019 年 12 月 20 日）5 頁
〔<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/r1-12-20-vision.pdf>（最終閲覧日 2023 年 3 月 25 日）〕。

さて、人口の増減にも 2 つの種類があります。一つは出生数と死亡数の差による自然増減、もう一つは転入者数と転出者数の差による社会増減です。このうち自然減を止めることは非常に難しいと考えられています。2021 年の合計特殊出生率は 1.3 くらいですので、このことは明らかでしょう³。他方で、社会減については地域によって状況が大きく異なりますが、概して人口は地方から大都市部、特に東京に流れています。地方では、この社会減を止めることが大きな課題であるといえるでしょう。

静岡市の場合

ここで、静岡市の状況を少し詳しく見てみましょう。静岡市の人口は 1990 年以来減っています。この傾向は今後も続くものと見られ、2040 年ごろに総人口は 50 万人代半ばになると予想されています。また合計特殊出生率は 1.4 くらいですが、これには未婚率の上昇や晩婚化が影響していると考えられています。社会増減については、マイナスの傾向にあります。近年改善がみられています。なお、社会増減に関しては、大学進学や就職による若者の流出が大きく影響しているようです⁴。

静岡市の政策

では、静岡市の政策についても確認してみましょう。第一期総合戦略では 2025 年に人口 70 万人を維持することを目指していました⁵。しかし、これが難しいことが分かってくると目標は実質的な社会活動の持続を志向するものになります。策定中の第 4 次総合計画では、「人口活力を高め、まちと暮らしを豊かにする」ことを目指すとしています⁶。状況が変化する中で市の政策は、非現実的な定住人口の維持よりも、実現の見込みがある交流人口や関係人口の確保を目指すものとなったのです。

静岡市の課題と必要な政策

静岡市が対応しなければならない課題についても確認しておきましょう。市が抱える大きな問題としては、中山間地域における急激な人口減少、所得に比して物価が高いこと、空き家率が高いことがあります。一つ目は人口問題自体であり、三つ目はそれによって直接的にもたらされた問題です。他方で二つ目は移住者を募ったりして人を呼ぶ際の障害となるものです。人口問題を考える際には、このような市民に生活に関わる問題も解決していかないとはいけません。

以上の静岡市の目指す政策やここに挙げた課題を踏まえ、私たちの共同研究では他自治体で行われている住宅支援策、経済的支援策、交流人口・関係人口を増やす方策を調べました。まずはそれらを順に紹介していきます。

住宅支援策について

³ 厚生労働省「令和 3 年（2021）人口動態統計（確定数）の概況」（2022 年 9 月 16 日）3 頁
〔https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei21/dl/15_all.pdf（最終閲覧日 2023 年 3 月 25 日）〕。

⁴ 静岡市「静岡市人口ビジョン」（2015 年 10 月 29 日）5、7、9、13 頁
〔<https://www.city.shizuoka.lg.jp/000703765.pdf>（最終閲覧日 2023 年 3 月 25 日）〕。

⁵ 静岡市「静岡市総合戦略」（2015 年 10 月 29 日）4 頁〔<https://www.city.shizuoka.lg.jp/000746053.pdf>（最終閲覧 2022 年 10 月 28 日）〕。

⁶ 静岡市「第 4 次静岡市総合計画基本構想・基本計画原案」（2022 年 7 月）6 頁
〔<https://www.city.shizuoka.lg.jp/000945423.pdf>（最終閲覧日 2023 年 3 月 25 日）〕。

住宅支援策については、住宅の紹介や提供や住宅を借りる際の資金援助などが広くみられる政策になります。ここでは、その中でも特徴的なものをいくつか紹介したいと思います。郡上八幡の「チームまちや」では、空き家所有者からが建物を直接借り、各所を改修した上で、居住希望者や新規開業希望者に貸し出しています⁷。この際の費用は、郡上市、郡上八幡産業振興公社出資の「空き家活用基金」から出し、賃貸と借賃の差額をその回収に充てています。またそれだけでなく、この地域では「町家オイデナーレ」という和服で地域を歩くイベントなどが行われています。こうした企画はまちを知ってもらうための第一歩になっています。

もうひとつは、金沢市の事例です。金沢市は、一般社団法人移住・住みかえ支援機構（JTI）の「マイホーム借り上げ制度」を積極的に紹介しています⁸。これは高齢者が持ち家を空き家にしたり手放したりすることなく円滑に住み替えができるように支援する制度です。具体的にはシニア（50 歳以上）の住宅を JTI が借り上げ貸し出します。そうすることで住宅の所有者が住みかえ資金を蓄えることができるようになっています。こちらは、ライフスタイルに合ったより住みやすい場所での暮らしを望む高齢者のニーズの充足と、空き家問題の解決の両面に貢献できる仕組みであるといえます。

住宅政策には様々なものがありますが、郡上八幡のように単に住宅を提供、紹介したり資金を支援したりするだけでなく、体験イベントなどにより地域の特色や魅力を知ってもらおうとするものは注目に値します。また、予算の確保は政策を行う上で非常に重要なのですが、チーム町家の取り組みはその点も考慮したものになっており、参考にできる点は多いのではないかと思います。

経済的支援策について

次に経済的支援策について見てみましょう。経済的支援策は奨学金等の返済補助や、地域で暮らしたり働いたりする際の資金援助として各地で行われています。経済的なメリットを示すことで転入者を増やすというのが、その狙いの一つであるといえます。例を挙げると、北海道の栗山町では町内の企業等に正規雇用された人、または町内で起業した人の奨学金返済額の一部を助成しています⁹。助成額は、1 年間に返済した額の 2 分の 1 以内(上限額 15 万円)で助成金を受けた最初の年度から 3 年度の助成を行っています。

佐賀県嬉野市は、市外から転入する人に対する多種多様な「移住促進応援金」を支給しています¹⁰。各種の「移住促進応援金」は嬉野市のホームページ上で一括して見ることができます。このように包括的な政策を一つのプラットフォーム上で紹介していることは重要です。通常、様々な制度を設けると必要な情報が無秩序に散らばってしまっていて、最適な支援を受けにくくなるからです。また、この制度では金銭的支援だけでなく、温泉入浴券の配布など地域の特徴を活かした取り組みも行われています。

交流人口・関係人口を増やす方策について

最後に交流人口・関係人口を増やす方策について見てみましょう。岩手の「いわてふるさとワーキング

⁷ チームまちや〔<https://team-machiya.com/>（最終閲覧日 2023 年 3 月 25 日）〕。

⁸ 金沢市高齢者や子育て世代等の住み替え支援（マイホーム借上げ制度）〔<https://www4.city.kanazawa.lg.jp/soshikikarasagasu/jutakuseisakuka/gyomuannai/1/6305.html>（最終閲覧日 2023 年 3 月 25 日）〕。

⁹ 栗山町 UI ターン等奨学金返済金助成事業〔<https://www.town.kuriyama.hokkaido.jp/soshiki/46/810.html>（最終閲覧日 2023 年 3 月 25 日）〕。

¹⁰ 嬉野市移住促進応援金〔<https://www.city.ureshino.lg.jp/kurashi/teijsu/ijuouenkin.html>（最終閲覧日 2023 年 3 月 25 日）〕。

ホリデー」では、岩手で仕事をし、同時に地域の人たちと交流等を行うことができます¹¹。この制度は、その際の賃金、滞在費を補助しています。仕事と日常生活の両面から地域社会の全体を体験できるというのがこの取り組みの特徴です。

もう一つ、この方策に関して注目すべきものに、鹿児島県の南種子町の「南種子町宇宙留学制度」があります¹²。これは種子島で生活し、南種子町内の小中学校へ通うための留学制度です。留学には、里親のもとで1年間留学する里親留学（小学2年生～中学3年生）、宇宙留学連絡協議会事務局が指定する住宅に家族で1年間留学する家族留学（小学1年生～中学3年生）、町内の親戚（3親等以内）のもとで1年間留学する親戚留学（小学1年生～中学3年生）があります。期間は原則として1年間で、その間に種子島宇宙センターでのロケット打ち上げの見学や、JAXA協力の下での学習体験ができます。

これら取り組みで多くみられるのは、地域独自の体験を地元の人たちが提供するというものです。ここでは、交流人口・関係人口を増やす方策として取り上げましたが、これらは移住支援策にもつながるものです。移住に関しては、希望者に住居や資金の提供をするだけでは不十分で、やはり本人にその社会を知って安心してもらうことが必要になります。そういった点でも、地元の人たちが様々な体験を提供することには大きな意味があるのではないかと思います。

適応可能性

時間の都合上簡単にではありますが、以上のような取り組みが静岡市で実施できるかどうかについて考えてみたいと思います。住宅支援策については、その多くが適応可能ではないかと思います。例えば静岡市のまちづくり公社等を通じて空き家を借り上げ、貸し出すことなどは十分できるでしょう。もちろん、地域体験などをそこに組み合わせることも可能です。移住・住みかえ支援機構を通じた空き家の活用策もとりわけ市中心部では有効なのではないかと思います。

経済的支援政策についても同様です。奨学金返済支援や移住等のための金銭的補助の制度は財源があれば適応可能です。実は、静岡市にも「育英奨学金」という一部返済免除の規定がある奨学金制度があります¹³。こういった制度の対象を拡大していくことは有効なのではないかと思います。先ほど紹介した嬉野市の事例は、ふるさと納税を一部活用しているのですがそういった事業運営方法もその際に参考になるのではないのでしょうか。

交流人口・関係人口を増やす方策についても様々な試みが可能だと思われます。「お試し住宅」を作り生活体験の機会を提供することや、駿府ウェイブや葵トラベラーなどの組織と協力し地域の観光案内や情報発信することもできるでしょう。教育と連携することで中山間地での「留学」の制度を作ることもできるのではないかと思います。

このように、静岡市にも新たな政策を支えるための基礎はあり、他の自治体の取り組みを取り入れることは十分に可能であると考えられます。

政策実現のための課題

もちろん、そこには課題もあります。先行事例を取り入れるにはどういった点を解決する必要があるの

¹¹ ワーホリ！いわて〔<https://wh-iwate.shigotoba-iwate.com/>（最終閲覧日 2023 年 3 月 25 日）〕。

¹² 南種子町宇宙留学制度〔<http://www.town.minamitane.kagoshima.jp/education/ucyuryugaku.html>（最終閲覧日 2023 年 3 月 25 日）〕。

¹³ 静岡市「静岡市奨学金 貸与型奨学金制度（育英奨学金）について」〔https://www.city.shizuoka.lg.jp/000_006118.html（最終閲覧日 2023 年 3 月 25 日）〕。

か考えてみましょう¹⁴。実は、静岡市にも先ほど紹介した取り組みに似たような制度がいくつか存在していたり試みられようとしていたりしています。こうした制度があるのに、なぜ期待されるほどの成果を上げられないのでしょうか。

まず、制度等が個別に打ち立てられており体系的な方策がとられていないという点が挙げられます。利用者が情報を得てから制度を活用し、目的を実現するまでには様々な段階があります。一連の過程をスムーズに行うためには「つなぎ」となる仕組みが必要ですが、制度が縦割りの的に配置されているため、「つなぎ」を失った状態になってしまっています。

また、そもそも存在する制度自体があまり知られておらず利用者が少ないという状況にあります。しかし新聞等の主流メディアが絶対的な存在感を失い、人々の情報獲得の経路が多様化した今日において、そのための情報発信を的確に行うことは容易ではありません。ターゲットに合わせ、広報や新聞、テレビ、HP、SNSなどの発信方法を選択すること、体験した人が自ら情報を発信する仕組みの検討が必要であるといえます。

以上二点ほど課題を上げましたが、特に情報発信は非常に重要であると考えられます。それにより利用が増えることで、行政側の経験も蓄積されます。また、実際に制度を運用していく中で問題点を洗い出し改善していくこともできます。ここで挙げたようなものに限らず制度全般にいえることですが、制度は使われてこそ成熟していきます。そうして初めて、期待される政策効果は現実のものになるのではないのでしょうか。

むすびにかえて

以上が今日の報告の内容になります。ここまで見てきたように、日本各地には人口減少や少子高齢化に対応する上で、参考になる様々な取り組みがありました。それらの多くは、他の自治体でも取り入れることができるのではないかと思います。もちろん、そのためには情報発信の方法など考えなければならぬ課題もあります。そうした課題をいかにして乗り越えていくのかという点については、今後さらに検討していきたいと考えています。

最後に静岡のことについて少し補足したいと思います。静岡市には人口問題への対応策を練る上で、非常に有利な条件が揃っているといえます。豊かな自然や温暖な気候など環境面で恵まれており、同時に文化的・歴史的にもアピールできる場所は多いからです。最も重要な点は都市圏への交通の便も非常に良いことでしょう。こうしたこともあり、実際に移住先としての人気も高いとされています¹⁵。だからこそ、他の自治体の政策を取り入れるだけでなく、このような地域の持つ利点をそこに組み合わせることで独自の政策にすることが今後ますます重要になってくるのではないかと思います。

以上

¹⁴ 以下については、報告者らが2022年3月16日静岡市役所にて静岡市企画課副主幹らを対象に実施したインタビュー調査の内容も参考にした。

¹⁵ 認定NPO 法人ふるさと回帰支援センター「2021年移住希望者の動向プレスリリース」（2022年2月22日）

[https://www.furusatokaiki.net/wp/wp-content/uploads/2022/06/webnews_furusato_ranking2021__202225.pdf]（最終閲覧日 2023年3月25日）。