平成２６年度

政 策 形 成 実 践 研 究 報 告 書

2025 年時代の総合計画

……持続可能なまちづくりに向けて……

公益財団法人　神奈川県市町村振興協会市町村研修センター

はじめに

地方分権が進展する中、各自治体では様々な行政課題を抱え、自主的、自立的な取り組みが求められております。

そこで、これらの課題について自治体が共同して調査を行い、職員の問題解決、政策形成能力の向上を図るとともに、県内自治体の施策研究の向上に資することを目的に政策形成実践研究を実施しています。

平成 26 年度は、「2025 年時代の総合計画」をテーマとし、2025 年時代の社会状況を想定し、そこから浮き彫りになる課題をもとに、その時代における総合計画策定にあたっての視点等について調査・研究を進めてまいりました。

当研究は、神奈川県内の自治体から推薦を受けた研究員が月に１回から２回の割合で集まり、半年を超える期間、研究を重ね、ここに研究成果を報告するものです。今回の研究成果が県内外の自治体の施策の参考になれば幸いです。

最後になりましたが、本研究のアドバイザーをお引き受けいただいた相模女子大学人間社会学部の松下啓一教授ならびに神奈川県内外の自治体などの各関係機関の皆様に、多大なご協力とご指導を賜りましたことを厚くお礼申し上げます。

平成 27 年２月

公益財団法人神奈川県市町村振興協会
理事長　　内　野　　優

目　　次

第１章　本研究の背景と目的
１　本研究の背景 …… １
２　本研究の目的 …… １
３　本研究の方法・構成 …… １

第２章　2025 年時代の姿 …… ３
１　人口の推移 …… ３
２　人口動態の推移 …… ４
３　人口ピラミッドの推移 …… ５
４　世帯数・家族類型の推計 …… ７
５　少子高齢化の背景 …… ７
６　まとめ …… １０

第３章　2025 年時代における課題 …… １１
１　地域の暮らしにおける課題 …… １１
２　地域の経済における課題 …… １７
３　地方財政における課題 …… ２７

第４章　2025 年時代を見据えた先進事例研究 …… ３３
１　高齢化を地域で支える取り組み（福岡県大牟田市） …… ３３
２　外国人住民のコミュニティ参加の取り組み（群馬県邑楽郡大泉町） …… ４２
３　過疎化・高齢化地域における生産年齢者を呼び込む取り組み
（徳島県名西郡神山町） …… ４８
４　高齢者の活躍の場を作るための取り組み（徳島県勝浦郡上勝町） …… ５５
５　子育て世代を呼び込む取り組みとファシリティマネジメントの取り組み
（千葉県流山市） …… ６２

第５章　2025 年時代の総合計画に対する提案 ･･ ７０
１　地域の暮らしに対する提案 ･･ ７０
２　地域の経済に対する提案 ･･ ７３
３　財政課題に対する提案 ･･ ７９

第６章　2025 年時代の総合計画を考える上で欠かせない視点 ･･････････････････････ ８６

あとがき ･･ ８９
神奈川県内市町村における「2025 年時代の総合計画」等に関する調査結果 ･･････････ ９０
神奈川県内市町村アンケート回答課および担当課等一覧 ･･････････････････････ ９４
研究員名簿 ･･ ９７

第１章　本研究の背景と目的

１　本研究の背景

国立社会保障・人口問題研究所（以下「社人研」という。）「日本の将来推計人口（平成 24 年１月推計）」によれば、今後、日本は急速な人口減少と少子高齢化が進展していく。このことは、医療、福祉をはじめ、経済、教育、都市基盤などあらゆる分野に影響を及ぼす。特に、人口最大のボリュームゾーンである団塊の世代（1947 年～49 年生まれ）が後期高齢者（75 歳以上）となる 2025 年頃には、介護や医療費などの社会保障費が急増することが見込まれており、「2025 年問題」として大きく取り上げられている。

市町村においても、地域の活力低下や労働人口の減少による地方税収入の減少、高齢者にかかる扶助費の増大など自治体運営への影響は計り知れない。これまで以上に人口構造や環境の変化、それに伴って浮かび上がる固有の問題をきめ細かく把握し、的確な取り組みを推進することが求められている。

２　本研究の目的

本研究会では、自治体を取り巻く環境が大きく変わると思われる 2025 年頃を「2025 年時代」として取り上げ、想定される状況から課題や問題等を把握し、2025 年時代に向けた総合計画の策定にあたっての考え方を示すことを目的とする。

３　本研究の方法・構成

本研究は、神奈川県内の自治体職員７名によって、アドバイザーの助言を受けながら、月１回から２回程度の研究会を開催し行われた。具体的には、まず 2025 年時代の社会状況についてできる限り正確な予想をするため、国等の統計や各種白書からデータの収集と整理をし、それらについて分析を行った。次いで、神奈川県内の現状を把握するため、アンケートを実施した。加えて、全国の先進事例を研究し、先進自治体の取り組みを詳しく知るために視察を実施し、最終的な案をとりまとめた。

以下、第２章は、人口減少・少子高齢化社会の進展による 2025 年時代の社会状況とその要因について考察し、第３章は、2025 年時代に想定される課題を考察し

た。そして、第４章は、2025 年時代に想定される課題に対し、既に取り組みを行っている先進自治体への視察を行い、その取り組みを考察した。第５章は、視察の結果を踏まえて 2025 年時代の総合計画における施策を提案し、第６章は、総合計画に欠かせない視点をまとめた。

第２章　2025 年時代の姿

第２章では、まず、2025 年時代の姿として、人口推計、人口動態などを示すとともに、その背景や要因についても明らかにしていく。

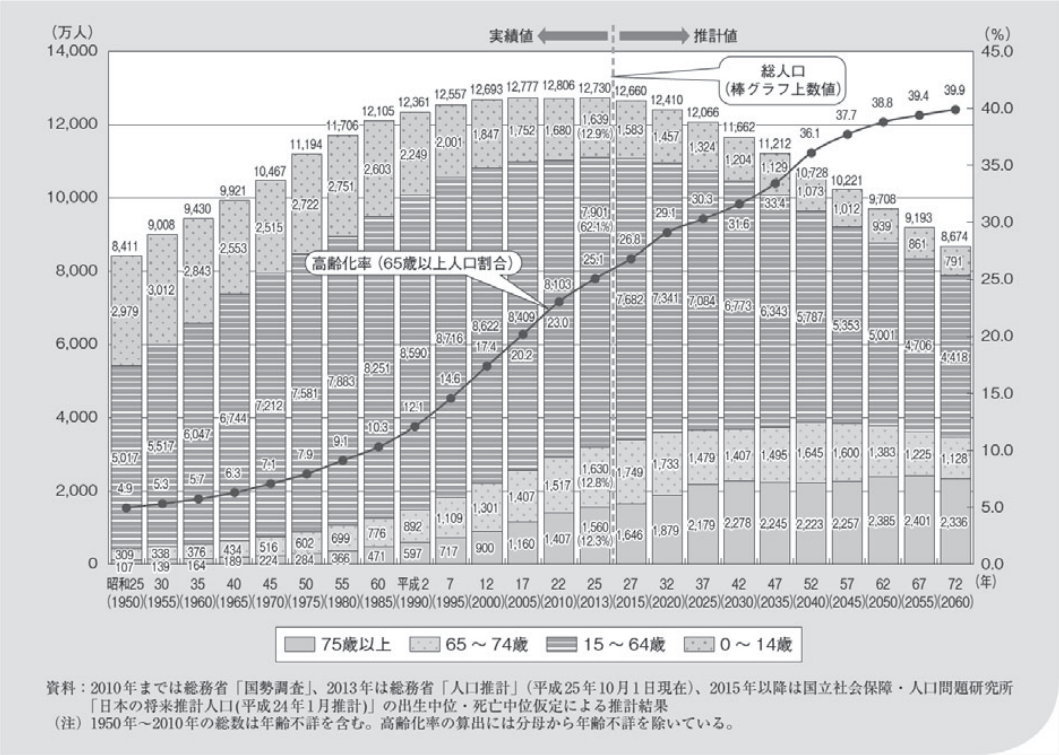
１　人口の推移

日本の人口の推移（実績値）を見ると、2008 年の１億 2,808 万 4,000 人をピークとなっており、既に人口の減少が始まっているといえる。

社人研の日本の将来人口推計によると、図表２－１のとおり、2014 年４月に１億 2,713 万 3,000 人であった人口が、2025 年の１億 2,065 万 8,000 人を経て、2048 年には１億人を割り、9,913 万人になると推計されている。2014 年から 2048 年の 34 年間で、人口が 2,800 万人減少する推計である。

また、高齢化率（65 歳以上人口の比率）は、高い水準で上昇を続け、2013 年には４人に１人、2035 年には３人に１人が高齢者という状況が予測されている。

図表２－１　日本の将来人口推計



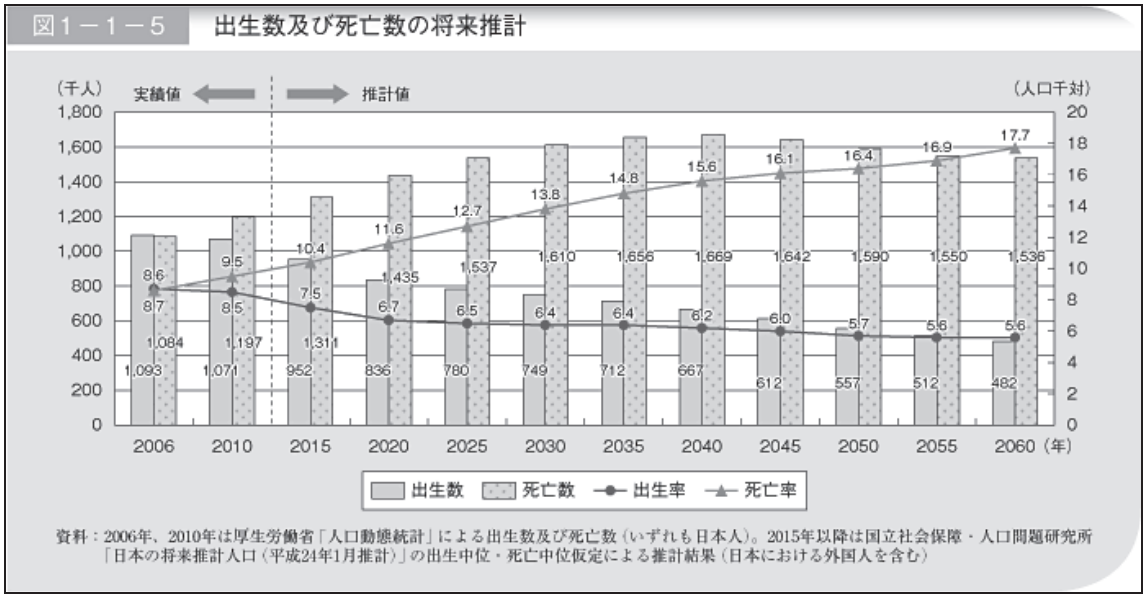
出典：内閣府『平成 26 年度版高齢社会白書』

なお、当研究の補足データを得るために県内の 33 市町村を対象としてアンケート調査を実施した。この中で、社人研の 2025 年の推定人口に対し、各市町村の総合計画における同年推定人口が上回っているかどうか調査したところ、「上回っている」と回答した市町村は全体の約３分の２であった。この理由としては、各自治体が独人行う人口減少対策事業による増加分を見込んでいるものと考えられる。

２　人口動態の推移

図表２－２は、社人研の出生数及び死亡数の推計を利用して内閣府が作成した人口動態の推計である。2010 年から死亡数が出生数を上回っており、それ以降、その傾向は変わることなく、さらには、かい離が大きくなる推計である。

図表２－２　出生数及び死亡数の将来推計



出典：内閣府『平成 26 年度版高齢社会白書』

３　人口ピラミッドの推移

図表２－３は、社人研の日本の将来人口推計を利用して作成した人口ピラミッドである。

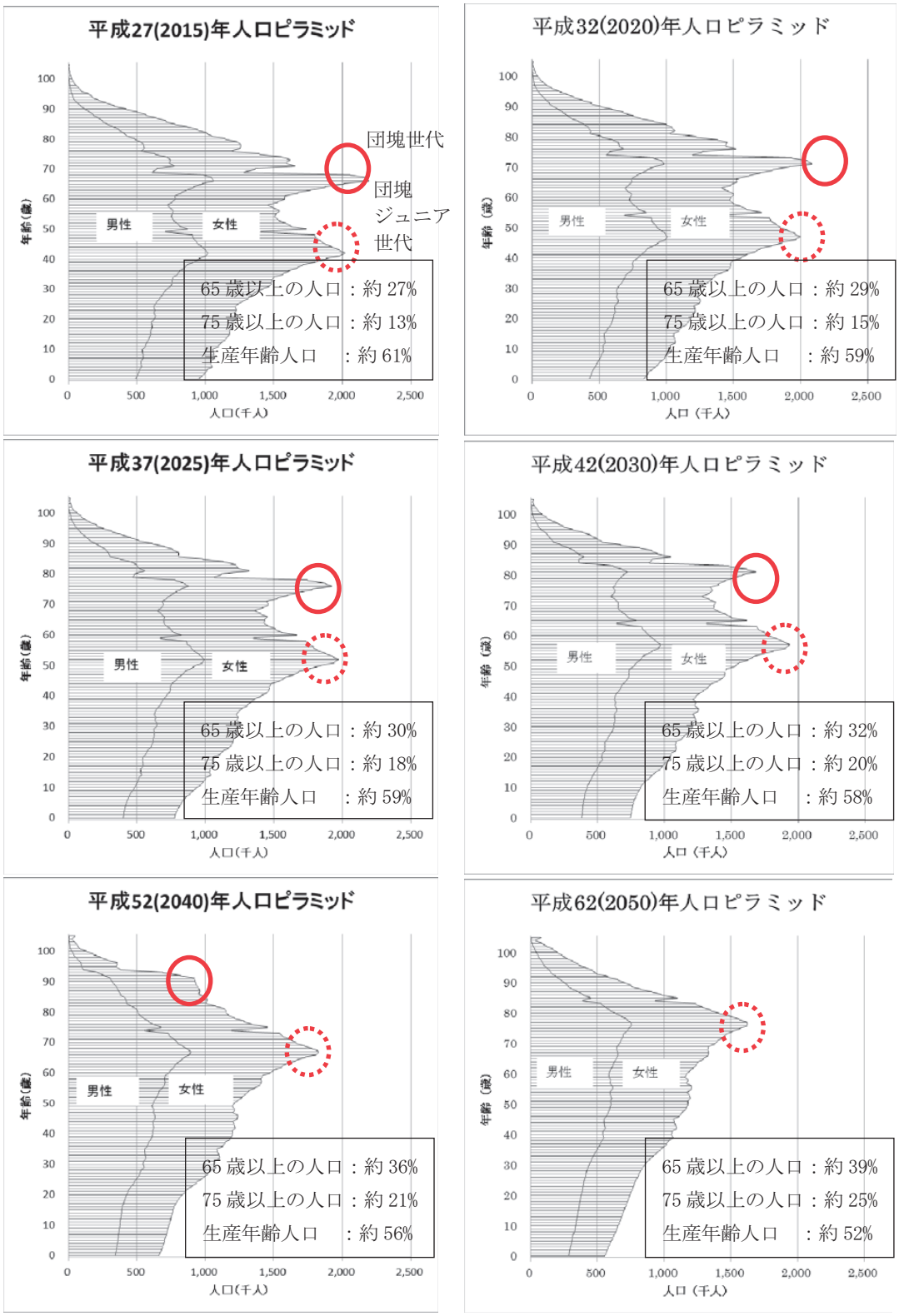
人口の最大のボリュームゾーンである団塊の世代は 1947～49 年生まれ、次のボリュームゾーンである団塊ジュニア世代は 1971～74 年生まれの世代を指している。

2015 年には団塊の世代が全員 65 歳以上になる。この時の 65 歳以上が人口に占める割合は約 27％となる推計である。2020 年以降は 65 歳以上の人口の半分以上が、75 歳以上になると推定され、特に 2025 年には団塊の世代全員が後期高齢者（75 歳以上）に達することから、「2025 年問題」と言われており、後述する社会保障の分野における課題につながる。

また、2040 年には団塊ジュニア世代が全員 65 歳以上になる。この時の 65 歳以上が人口に占める割合は約 36％となる。

一方で、生産年齢人口は、2015 年には約 61％、2020、2025 年には約 59％、2030 年には約 58％、2040 年には約 56％と、徐々に減少していく推計である。

図表２－３　人口ピラミッドの推移[1]



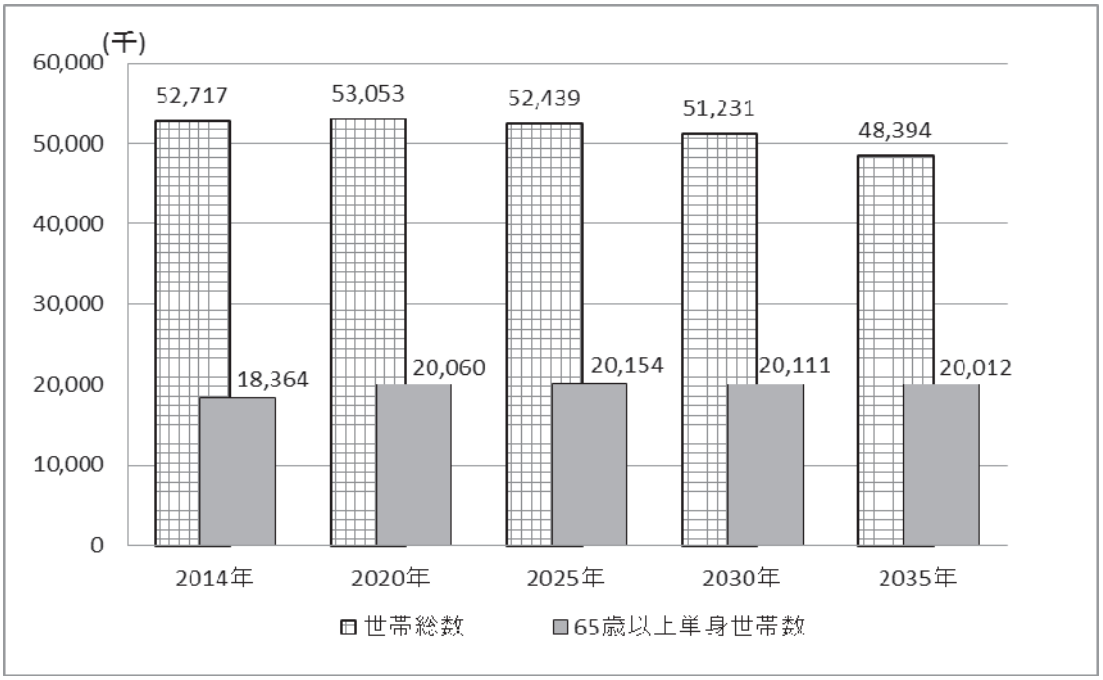
[1] 『国立社会保障・人口問題研究所ホームページ』を参考に作成
http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2013np/index.html（2014 年 10 月 8 日閲覧）

４　世帯数・家族類型の推計

図表２－４は、社人研の世帯数の推計を利用して作成した世帯総数と 65 歳以上単身世帯数の推移である。

世帯総数については、2020 年をピークに減少に転じるものの、65 歳以上の単身世帯数は 2,000 万世帯以上という高い値で推移していく。

図表２－４　世帯総数と 65 歳以上単身世帯数の推移[2]



５　少子高齢化の背景

では、１～４で述べた少子高齢化の背景・要因は何なのか。

まず、少子化の背景としては、未婚化、晩婚化、晩産化が挙げられる。

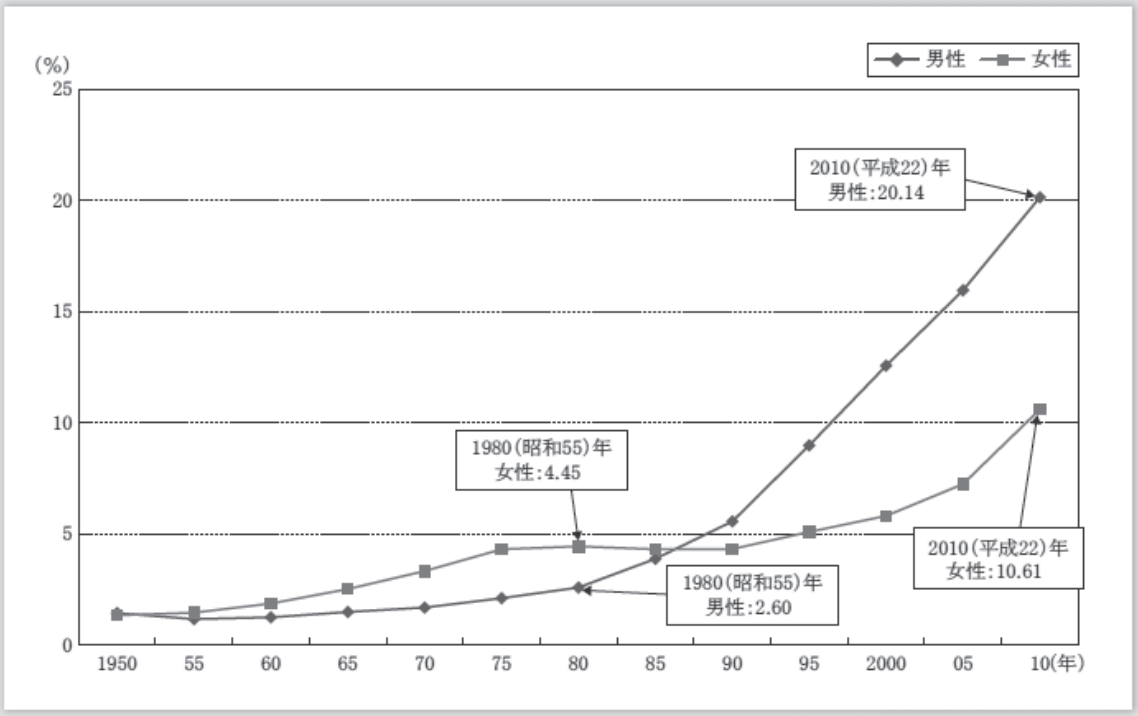
生涯未婚率の 1950 年からの年次推移を見ると、図表２－５のとおり、男女ともに年々上昇しており、1980 年と 2010 年とを比較すると、男性は 2.60%から 20.14%へと 17.54 ポイントの上昇、女性は 4.45%から 10.61%へと 6.16 ポイント上昇しており、その上昇のスピードも加速していることがうかがえる。

---

[2] 『国立社会保障・人口問題研究所ホームページ』を参考に作成
http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2013/gaiyo_20130115.pdf（2014 年 10 月 8 日閲覧）

「結婚」と「出産」がほぼセットとなっている日本においては、未婚率の上昇は出生率の低下に直結し、今後も未婚率の高止まりが続く限り、出生率の改善は難しい。

図表２－５　生涯未婚率の年次推移

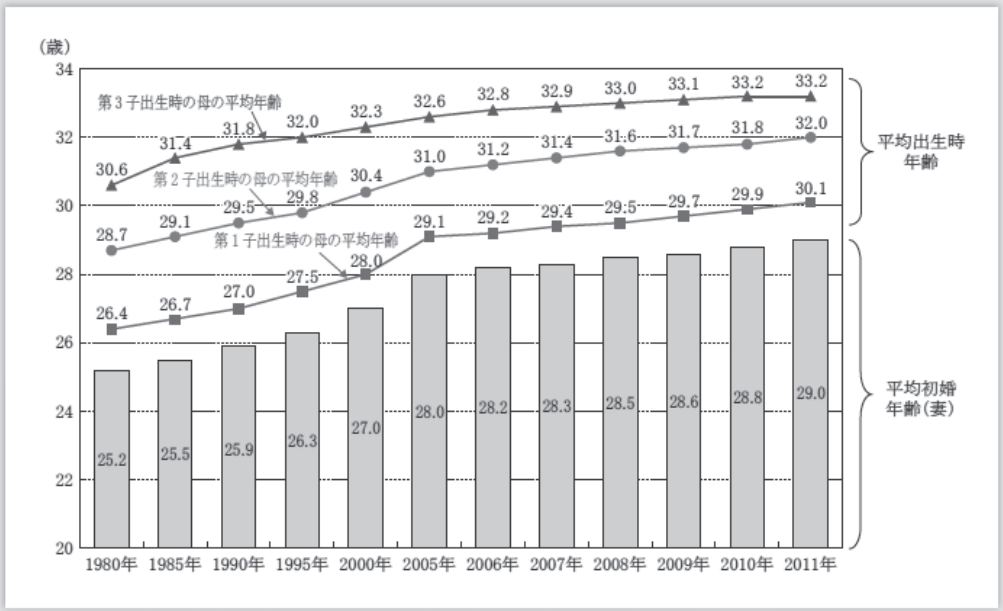


資料:国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集2013」
注:生涯未婚率は、45～49歳と50～54歳未婚率の平均値であり、50歳時の未婚率。

出典：内閣府『平成 26 年度版少子化社会対策白書』

また、平均初婚年齢と母親の平均出生時年齢の年次推移を見ると、図表２－６のとおり、平均初婚年齢は 1980 年の 25.2 歳に対し 2011 年は 29.0 歳となっており、30 年間で約４歳上昇している。平均出生時年齢も、それに押し上げられる形で上昇しており、2011 年には、ついに第１子出産時の母親の平均年齢が 30.1 歳と 30 歳を超えている。

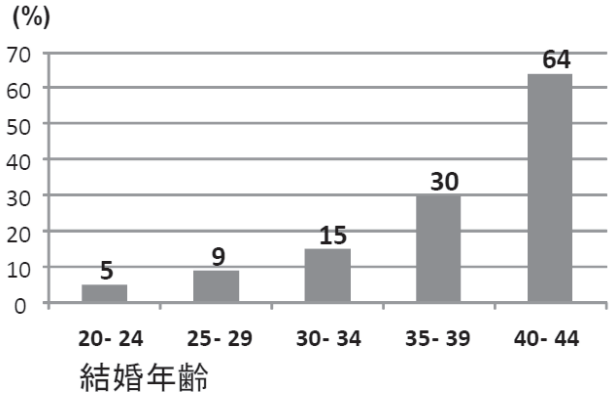
図表２－６　平均初婚年齢と母親の平均出生時年齢の年次推移



出典：内閣府『平成 26 年度版少子化社会対策白書』

次いで、女性の結婚年齢と生涯不妊率（子どもを産まない人の割合）の関係を見てみると、図表２－７のとおり、20～24 歳が５％、25～29 歳が９％、30～34 歳が 15%、35～39 歳が 30%、40～44 歳が 64%と、年齢が上がるにつれ生涯不妊率も加速度的に上昇しており、晩婚化の進行は、確実に少子化をもたらしていることがうかがえる。

図表２－７　結婚年齢と生涯不妊率の関係



出典：Menken j et al:Science233 (4771)：1389-94、1986

高齢化の要因としては、主に死亡率の低下による平均寿命の伸長と、団塊の世代の高齢化が挙げられる。

日本人の平均寿命の推移を見ると、1975（昭和 50）年には男性が 71.73 歳、女性が 76.89 歳だったが、生活環境の改善、食生活・栄養状態の改善、医療技術の進歩等による死亡率の低下により、2012（平成 24）年には男性は 79.94 歳、女性は 86.41 歳まで延びている（図表２－８）。

図表２－８　平均寿命の年次推移

（単位：年）

和暦	男	女	男女差
昭和22年	50.06	53.96	3.90
25-27	59.57	62.97	3.40
30	63.60	67.75	4.15
35	65.32	70.19	4.87
40	67.74	72.92	5.18
45	69.31	74.66	5.35
50	71.73	76.89	5.16
55	73.35	78.76	5.41
60	74.78	80.48	5.70
平成2	75.92	81.90	5.98
7	76.38	82.85	6.47
12	77.72	84.60	6.88
13	78.07	84.93	6.86
14	78.32	85.23	6.91
15	78.36	85.33	6.97
16	78.64	85.59	6.95
17	78.56	85.52	6.96
18	79.00	85.81	6.81
19	79.19	85.99	6.80
20	79.29	86.05	6.76
21	79.59	86.44	6.85
22	79.55	86.30	6.75
23	79.44	85.90	6.46
24	79.94	86.41	6.47

注:1) 平成 12 年以前、平成 17 年及び平成 22 年は完全生命表による。
2) 昭和 45 年以前は、沖縄県を除く値である。

出典：厚生労働省『平成 24 年簡易生命表の概況』

６　まとめ

日本は既に人口の減少期に入っており、2048 年には、1 億人を割り込む予測である。また、日本の人口減少は、未婚化、晩婚化などの少子化、平均寿命の延伸による少子高齢化とともに進行していると言え、このことが、労働力や介護など、幅広い問題に繋がるものと考えられる。

第３章　2025 年時代における課題

第３章では、少子高齢化の進展や生産年齢人口の減少がもたらす大きな課題について、「地域の暮らし」、「地域の経済」、「地方財政」の３つの観点から取りあげることとした。

１　地域の暮らしにおける課題

人口の 10 人に３人が高齢者となる 2025 年時代は地域住民の生活にも変化が生じる可能性がある。高齢者人口の増加に伴う地域の暮らしの課題について取りあげる。

（１）地域コミュニティの衰退

地域の暮らしの課題としてまず挙げられるのが「地域コミュニティの衰退」である。地域での対応を必要とする社会問題が増大する中で、地縁組織の長や民生委員などへの負担は増すばかりである。

更に、近年全国的に自治会などの地縁組織へ加入しない世帯も増加しており、各自治体では、加入条例を制定するなど対応に追われている。ここでは地域コミュニティ衰退の要因を挙げていく。

①　自治会加入率の減少

地域の高齢者の数が増え、地縁組織の長や民生委員には、見守り活動や声掛け運動など求められる役割は増加している。しかし、近年では自治会等への加入率は減少傾向にある。

その原因は、地域活動への煩わしさや、共働き夫婦の増加によるライフスタイルの変化、アパートやマンションなど住環境に対する生活様式の変化など様々な要因が考えられる。加えて自治会加入についてメリット・デメリットを考えてしまうなど、以前の自治会へ加入するのが当たり前とされた時代から、個人の価値観が尊重される時代への変化という点についても大きな要因なのではないかと推測される。

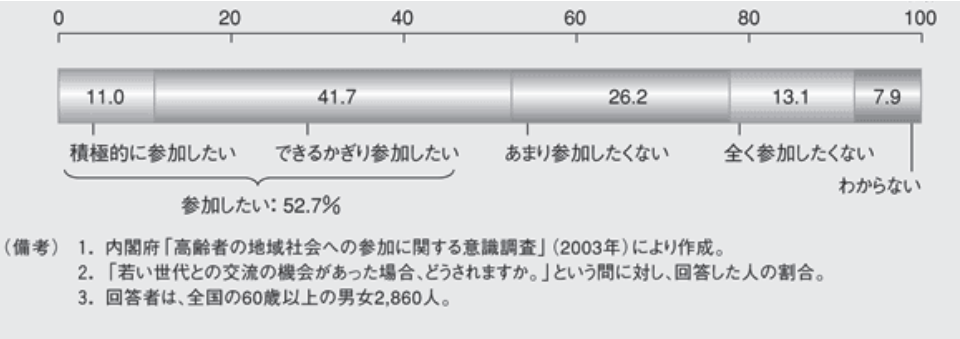
②　世代間交流の希薄化

以前は３世代での同居生活などは当たり前に見られ、高齢者と子供との世代間交流が自然とできる環境であったが、核家族化が進行してきた現代では、多世代間での交流が希薄化している。

一方で図表３－１のとおり平成 19 年度版国民生活白書の結果によるとアンケートに答えた半数以上の高齢者は若年層との交流を希望しているという結果も出ている。

近年では、自治体等へ登録した地域の高齢者が、日中の保育できない子育て世帯の子供の世話をする「ファミリーサポート制度」や、地域のコミュニティセンター等での学童保育など、高齢者と未就学児が交流する取り組みが注目されている。しかし、10 代から 20 代の若者世代と高齢者の交流や、若者の同世代間での地域交流などについてはあまり事例がないようである。

図表３－１　高齢者の若い世代との交流への参加希望



出典：内閣府『平成 19 年度国民生活白書』

（２）高齢者を取り巻く諸問題の増加

人口に占める高齢者の割合が増加する中で、地域の暮らしの周囲で起こる高齢者を取り巻く問題について挙げる。

①　介護の負担増加

後期高齢者が増加することに比例して、要介護認定者の増加が予測される。高齢者の介護と一口にいっても食事をはじめとした健康管理や掃除、洗濯、入浴、排せつなど幅広く、中には入浴など力を必要とする介助も少なくない。「介護地獄」

と言われるように、介護者である身内の負担、不安、苦悩は相当なものである。最悪の場合では、殺人事件にまで進展してしまう事例も少なくはない。

また、高齢者が高齢者を介護する「老々介護」の増加も懸念される。老々介護は介護者本人も介護が必要になってくる年齢であり、急に介護ができなくなってしまう事も多々ある。いざ介護ができなくなってから介護保険の申請を行い、介護サービスを利用しようとしても、申請から認定までに時間がかかるため、その間に金銭的な負担が発生してしまう。更に、介護保険申請すらできないといったようなこともある。

② 徘徊高齢者の増加

厚生労働省研究班（代表者・朝田隆筑波大教授）の調査によると、2025 年の認知症高齢者は推計 470 万人となる。さらに、認知症予備軍は 380 万人いるとされ、合わせると約 850 万人となる。[1]これは、2025 年には、高齢者人口の４人に１人が認知症患者となるということであり、人口 100 人当たり認知症患者が７人いるというになる。[2]この比率は、2025 年の 10 歳未満の子供よりも多い。[3]

認知症の症状の中でも、特に、徘徊行動は、昨今でも問題となりつつあり、警察庁生活安全局生活安全企画課の発表によると、2013 年の一年間で認知症の疑いで徘徊し、行方不明届を提出された件数は１万件を超すとされる。

さらに、2014 年７月 21 日の毎日新聞の記事によると、認知症の疑いで保護され身元不明のまま施設などで暮らす人が全国で 14 人いるとのことである[4]。これら身元不明者の施設での生活に関わる費用は、保護をした自治体も負担することになっている。

また、認知症の影響で交通ルール等が分からなくなってしまい鉄道線路内へ立ち入ってしまう事例や、複数車線ある道路を無理やり横断してしまう事例など、認知症徘徊が原因で起きた交通事故で命を落としてしまうという痛ましい事例もある。この場合、親族に対し莫大な損害賠償の請求がされることもあり、問題と

---

[1] 『日本経済新聞ホームページ』を参考に作成
http://www.nikkei.com/article/DGXNASDG0102K_R00C13A6CR8000/（2014 年 11 月 13 日閲覧）
[2] 認知症高齢者数（8,500 千人）÷総人口（120,659 千人）×100≒7.04%
[3] 将来推計人口全国版出産中位死亡中位の場合（０～４歳 3.29%）+（５～９歳 3.60%）≒6.89%
[4] 『毎日新聞ホームページ』を参考に作成
http://mainichi.jp/feature/news/m20140721org00m040998000c.html（2014 年 11 月 13 日閲覧）

なっている。

③　買い物弱者の増加

日常の買い物をすることに困難を抱える「買い物弱者」の増加が見込まれる。買い物弱者とは、日常生活に不可欠である生鮮食品や衣料品など生活必需品の買い物が困難になる人たちを指す言葉であり、買い物難民などとも呼ばれ社会問題化してきている。

高齢者の買い物弱者の増加の主な理由として、買い物をする店舗の減少が挙げられる。現在でも顕著化しているが、商店街の衰退は著しく、以前のような街中の商店自体が珍しくなっている。それはモータリゼーションを背景とした郊外型の大型ショッピングセンターの隆盛が影響していると考えられ、特に地方都市などでは顕著化している。

気軽に出かける手段のない高齢者は、買い物が難しくなり、近隣に店舗がなく、公共交通や徒歩でしか郊外の店舗に買い物に行けない高齢者にとっては生活すること自体が困難になっている。

農林水産省の農林水産政策研究所は自宅から生鮮食料品を扱う店まで 500m以上あり、自動車を持たない 65 歳以上の買い物弱者が 2025 年には、全国で 598 万人に上ると発表した。[5]

④　孤独死の増加

近年、社会問題として「孤独死」や「孤立死」といった言葉が取りざたされる。「孤独死」とは、一人孤独な最期を迎え、亡くなってから何日も発見されないような事例である。

この孤独死について、内閣府の平成 26 年度高齢社会白書では、死因不明の急性死や事故で亡くなった人の検案、解剖を行っている東京都監察医務院が公表しているデータによると、図表３－２のとおり東京 23 区内における一人暮らしで 65 歳以上の人の自宅での死亡者数は、2013 年に 2,733 人となっている。

また、独立行政法人都市再生機構が運営管理する賃貸住宅約 75 万戸において、

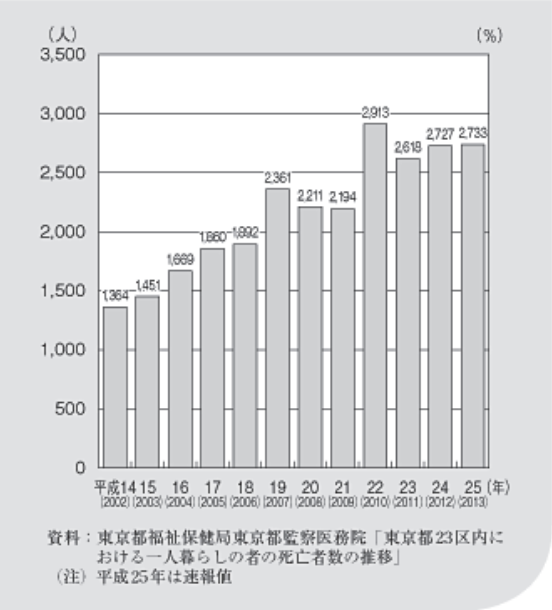
---

[5] 『農林水産省農林水産政策研究所「食料品アクセス問題と高齢者の健康」』を参考に作成
http://www.maff.go.jp/primaff/meeting/kaisai/2014/pdf/20141021.pdf（2014 年 12 月 9 日閲覧）

単身の居住者で死亡から１週間を超える相当期間経過後に発見された件数は、図表３－３のとおり 2012 年度に 220 件、65 歳以上に限ると 157 件となり、2008 年度に比べ全体で約４割、65 歳以上では約８割の増加となっていると記されている。単独居住者で死亡から相当期間経過後に発見された件数は、2008 年度より毎年増加しており、単身世帯が増加し、かつ高齢者の増加する時代を迎える 2025 年時代においては、更に増加の一途を辿ると考えられる。

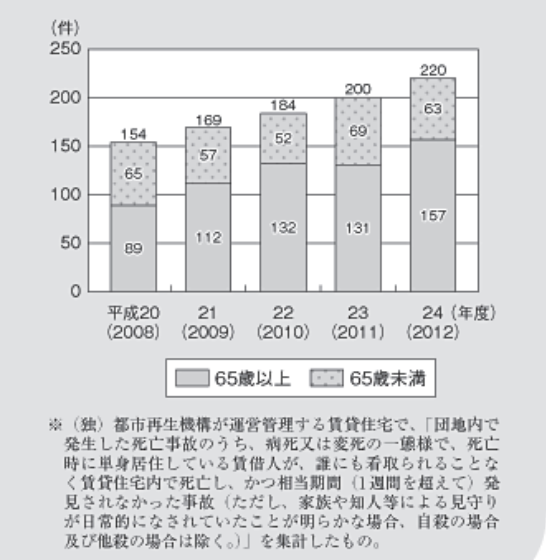
地域で孤立しない様に声掛けや、見守り・訪問活動が有効であるが、それを担う自治会等の地域コミュニティへの負担は増すばかりである。

図表３－２　東京 23 区内で自宅で死亡した 65 歳以上一人暮らしの者の推移



出典：内閣府『平成 26 年度高齢社会白書』

図表３－３　単身居住者で死亡から相当期間経過後に発見された件数



出典：内閣府『平成 26 年度高齢社会白書』

（３）空き家の増加

劣化や腐朽した空き家は、防犯・防災・衛生上の問題源や景観の悪化など地域の問題となる可能性が高い。

平成 25 年度土地統計調査速報によると、2013 年（平成 25 年度）は空き家率 13.5％で過去最高値であったが、2012 年の富士通総研の調査では[6]、現状のままでは 2028 年には空き家率は 23.7％まで上昇するという予測もなされている。なお、高齢者の持家比率は約９割と高く、対策等をとらなければ、空き家率は年々増加することは間違いないであろう。

空き家がもたらす問題について地域全体で捉えた場合、空き家が増加するということは、居住人口の減少が伴っており、その地域の公共施設配置のバランスが崩れ始める。例えば、保育所や学校の定員割れ、施設利用者の減少などが挙げられる。さらに利用者減少などの影響を受け、公共交通サービスなどのレベルが低下する。公共交通のレベルが低下すると、バスなどの運行本数が減るなど、地域の利便性が低下し、更に空き家などが増加するといったような負の循環が起こる懸念がある。

---

[6] 『富士通総研ホームページ』を参考に作成
http://jp.fujitsu.com/group/fri/report/research/2012/report-392.html（2014 年 11 月 13 日閲覧）

２　地域の経済における課題

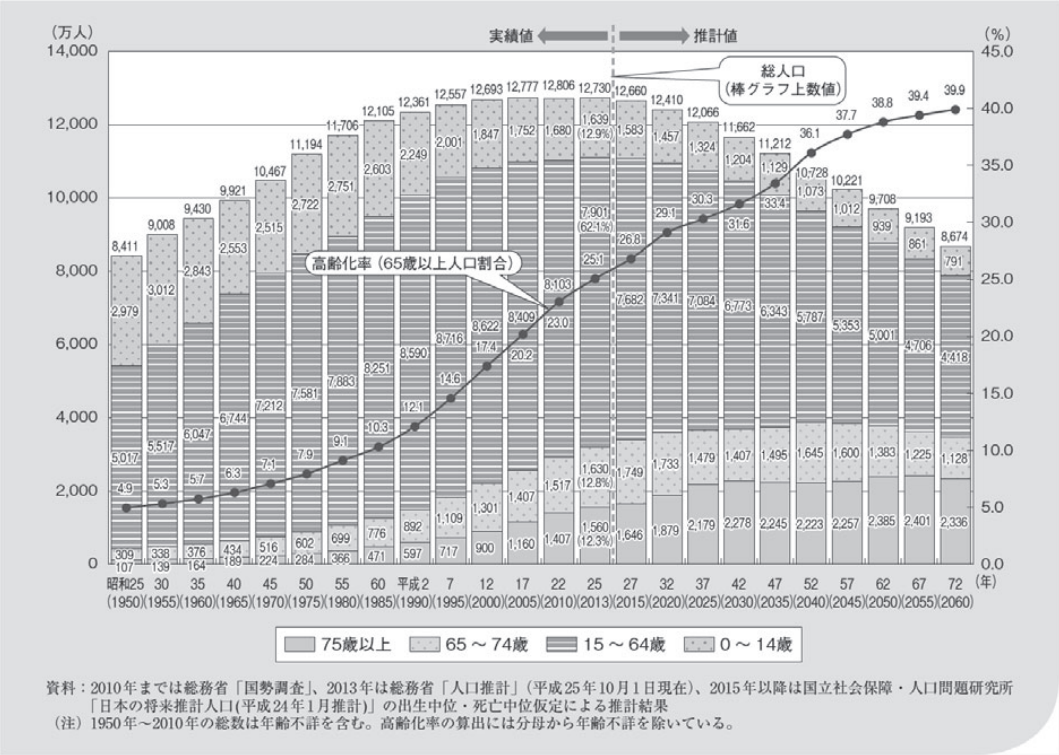
2025 年時代の地域の経済の課題は、複雑かつ多岐にわたるが、ここでは、「労働力の減少」、「地域経済の停滞・不振」、「東京一極集中による弊害」の３点について、取りあげる。

（１）労働力の減少

労働力の中心となる生産年齢人口（15～64 歳の人口）は、図表３－４のとおり 2010 年の 8,103 万人、63.3%から減少を続け 2025 年には 7,084 万人、58.7%となり、その後も減少し続けると見込まれている。

この生産年齢人口の減少は労働力の供給サイドの縮小をもたらし、さらに総人口の減少は国内需要の縮小をもたらすことにより、我が国の経済活動の規模は、供給と需要の両面から規模縮小に向かう傾向となる。

図表３－４　日本の将来人口推計（再掲）



出典：内閣府『平成 26 年度版高齢社会白書』

ただし、産業別就業者の見込みでは、図表３－５のとおり医療福祉は、2012 年の 706 万人から 2030 年には 908～962 万人と 200 万人以上の増加が見込まれており、これに対応するためには、生産年齢人口が減少する中で現在以上の割合でこれらのサービスに従事する人材を確保する必要があることを意味している。

このように分野別には需要と供給の動向が相反する場面も想定され、そうした状況が生じる前に対策を講じることが重要である。

なお、近年の外国人労働者数は、図表３－６のとおり 70 万人前後で推移しており、外国人労働者の受入れも対応の１つとして考えられる。

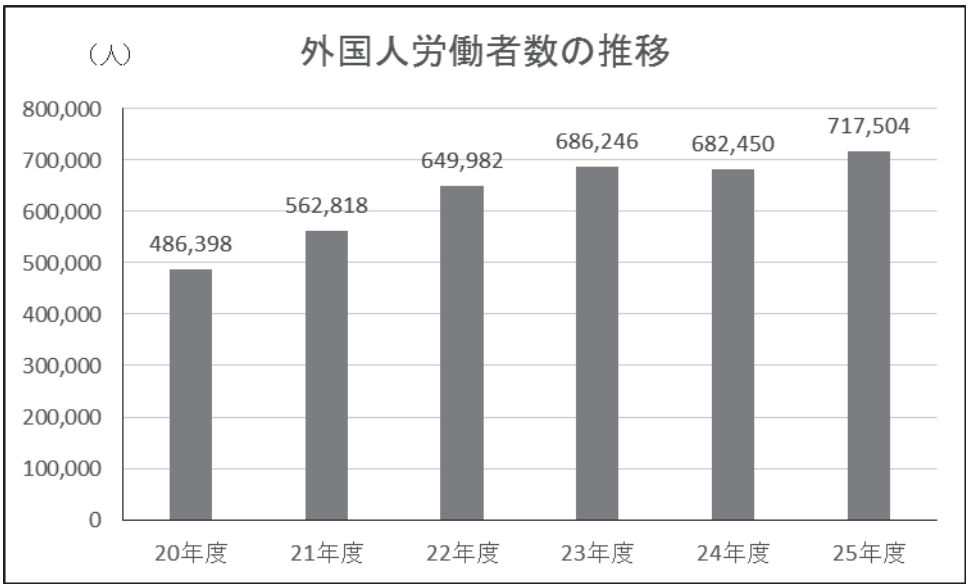
図表３－５　産業別就業者数の推移[7]

		実績	推計					
			2020年			2030年		
		2012年	ゼロ成長・参加現状	参考・参加漸進	経済再生・参加進展	ゼロ成長・参加現状	参考・参加漸進	経済再生・参加進展
産業別就業者数（万人）	農林水産業	240	215	233	248	173	201	220
	鉱業・建設業	506	459	464	470	409	413	416
	製造業	1032	951	986	1048	870	926	994
	食料品・飲料・たばこ	145	126	131	138	98	111	118
	一般・精密機械器具	133	128	136	143	113	129	139
	電気機械器具	157	146	156	168	132	147	158
	輸送用機械器具	115	94	97	105	93	98	103
	その他の製造業	482	457	465	494	434	441	476
	電気・ガス・水道・熱供給	31	29	30	31	24	25	27
	情報通信業	209	219	223	228	216	223	242
	運輸業	319	302	309	313	275	279	297
	卸売・小売業	1093	979	990	1042	806	867	941
	金融保険・不動産業	248	210	212	220	175	176	205
	飲食店・宿泊業	325	302	308	316	249	269	299
	医療・福祉	706	800	834	850	908	944	962
	教育・学習支援	295	265	265	266	220	220	223
	生活関連サービス	163	144	151	163	114	147	160
	その他の事業サービス	319	314	319	324	292	309	334
	その他のサービス	449	467	470	477	468	475	504
	公務・複合サービス・分類不能の産業	335	291	293	293	248	251	279
	産業計	6270	5947	6088	6291	5449	5725	6103

出典：独立行政法人労働政策研究・研修機構『平成 25 年度　労働力需給の推計』

[7] 『独立行政法人労働政策研究・研修機構ホームページ』
http://www.jil.go.jp/press/documents/20140210.pdf　(2014 年 9 月 30 日閲覧)
※2012 年実績値は総務省統計局「労働力調査」(労働力需給推計の表章分類に合うように組み替え)、2020 年及び 2030 年は推計値。
※経済再生・動労参加進展：経済成長、及び若者、女性、高齢者などの労働市場参加が進むシナリオ
参考・労働参加漸進：経済成長、及び若者、女性、高齢者などの労働市場参加が一定程度進むシナリオ
ゼロ成長・労働参加現状：ゼロ成長に近い経済成長で、性・年齢階級別の労働力率が 2012 年と同じ水準で推移すると仮定したシナリオ

図表３－６　外国人労働者の推移[8]



（２）地域経済の停滞・不振

①　人口減少による影響

地域経済を担っている中小企業数は、図表３－７のとおり、1999 年の 484 万から 2012 年の 385 万と減少傾向にある。2012 年の 385 万のうち 87%にあたる約 334 万が小規模事業者であり、中小企業全体の従業者数でみると約 3,217 万人[9]のうち 37%にあたる約 1,192 万人が小規模事業者に属している。

また、図表３－８のとおり小規模事業者の商品の販売地域は、同一市町村～同一県内が５割以上を占めており、地元の需要を賄い、地域の生活基盤を支える役割を担っている。

小規模企業の収益は業種毎に若干異なるものの概して大企業・中規模企業に比べて低い。さらに図表３－９のとおり人口増減率と小売額増減率は正の相関関係が見られることから、人口減少により小売販売額は減少して行くことが見込まれる。

[8] 『厚生労働省資料（「外国人雇用状況」の届出状況まとめ）』を参考に作成
http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/gaikokujin-koyou/06.html（2014 年９月 30 日閲覧）

[9] 中小企業庁『2014 年版中小企業白書』より

図表３－７　中小企業数の推移

（単位：万）

	1999 年	2001 年	2004 年	2006 年	2009 年	2012 年
中小企業	484	469	433	420	420	385
小規模事業者[10]	423	410	378	366	367	334
中規模企業	61	59	55	53	54	51

出典：中小企業庁『2014 年版中小企業白書』

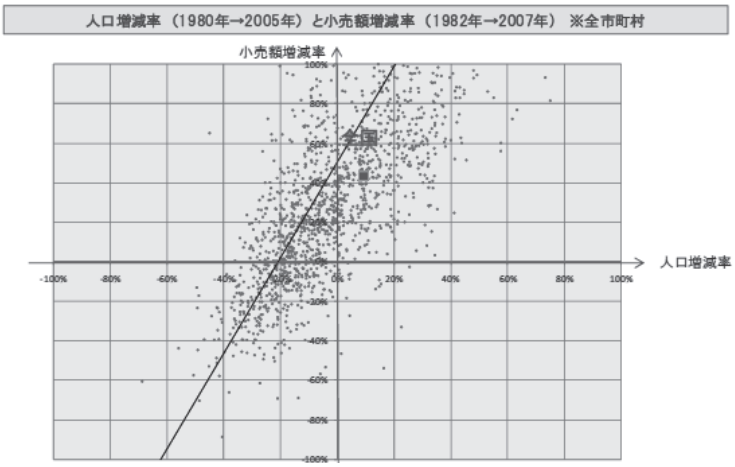
図表３－８　従業員規模別の商品の販売地域

（%）

	5人以下	6～20人	21～50人	51人以上
同一市町村	19.2	12.0	8.6	6.0
近隣市町村	21.3	17.9	11.0	8.6
同一県内	16.0	19.8	16.6	12.4
近隣都道府県	22.7	24.6	24.5	23.6
国内全域	16.6	22.3	32.7	36.1
海外	0.7	0.4	0.8	0.0
国内・海外問わず	3.6	3.1	5.8	13.3

出典：中小企業庁『2014 年版中小企業白書』

図表３－９　人口増減率と小売額増減率の相関



出典：日本政策投資銀行『人口減少問題研究会　最終報告書』

[10] 小規模事業者とは、中小企業基本法第２条第５項に定める小規模企業者をいう。
※製造業・その他：従業員 20 人以下
※商業・サービス業：従業員５人以下

また、図表３－10 のとおり大企業の海外設備投資比率は、2002 年には 17.7%であるのに比べ、2012 年には 47.5%と、国際化も急速に加速してきており、一方で下請企業等において国内の受注量が減少している。

このように、人口減少による国内需要の減少や製造業の空洞化の加速等により地域経済は立ち行かなくなっていく。地域経済を支える中小企業が社会に応じて変化して行かなければ、各地で進行する需要の減少、企業数・就業人口の減少、地域経済の疲弊に歯止めをかけることが難しいのではないか。

図表３－10　海外設備投資比率[11]

出典：中小企業庁『小規模企業の振興を図るための施策のあり方について―小規模企業基本政策小委員会報告書』

②　高齢化による影響

人口という量の面のみならず、人口を構成する年齢層という質の変化が与える地域経済への影響も大きい。

図表３－11 は１世帯当たりの平均所得金額について、生産年齢者層を中心に構成される児童のいる世帯と高齢者世帯を比較した表である。

[11] 調査対象は、資本金 10 億円以上の大企業（製造業・非製造業）

図表３－11　所得の種類別にみた１世帯当たり平均所得金額及び構成割合

平成25年調査

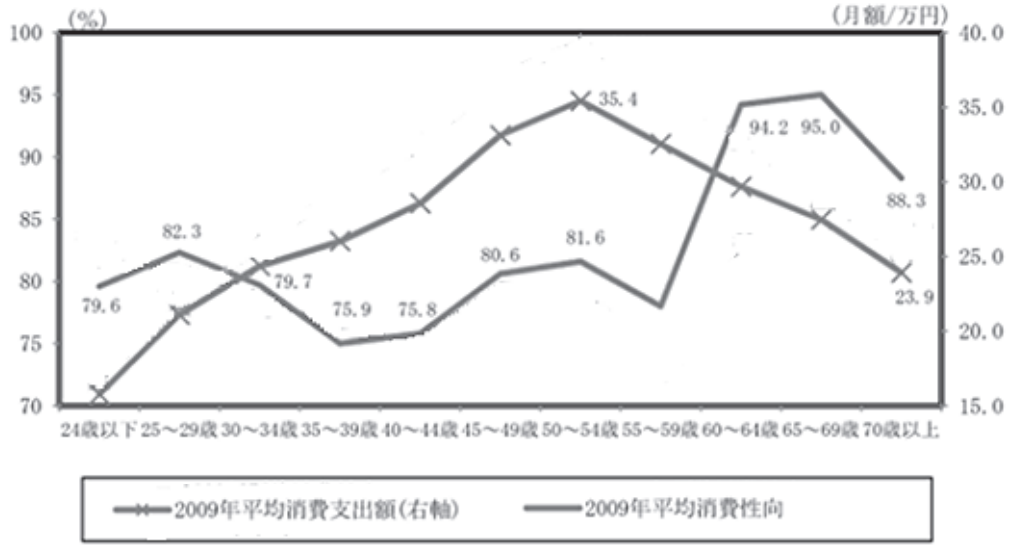
世帯の種類	総所得	稼働所得	公的年金・恩給	財産所得	年金以外の社会保障給付金	仕送り・企業年金・個人年金・その他の所得
	1世帯当たり平均所得金額（単位：万円）					
全世帯	537.2	396.7	102.7	16.4	8.6	12.8
高齢者世帯	309.1	55.7	211.9	22.2	2.5	16.8
児童のいる世帯	673.2	603.0	29.1	11.5	23.2	6.3
	1世帯当たり平均所得金額の構成割合（単位：%）					
全世帯	100.0	73.8	19.1	3.1	1.6	2.4
高齢者世帯	100.0	18.0	68.5	7.2	0.8	5.4
児童のいる世帯	100.0	89.6	4.3	1.7	3.4	0.9

出典：厚生労働省『平成 25 年度国民生活基礎調査』

本表より児童のいる世帯の総所得は 673.2 万円であり、高齢者世帯の総所得は 309.1 万円と２倍以上の開きがあることが分かる。さらにその内訳を見てみると児童のいる世帯の稼働所得は 603 万円、所得全体に占める割合は 89.6%と約９割である。一方、高齢者世帯の稼働所得は 55.7 万円であり、所得全体に占める割合は 18.0%程度であることから、高齢者世帯の所得の大部分が公的年金等の非課税割合の大きな所得によって構成されていることが分かる。稼働所得が少なくなり、税額控除の多い公的年金等の収入に依存する世帯が増えるということは、地方自治体の税収面から考えれば住民税の減少につながると考えられる。

次に図表３－12 は高齢者層と生産年齢者層の消費に関する比較である。

図表３－12　年齢層別消費支出額・消費性向と人口構成



出典：内閣府『地域の経済 2011』第３章第３節消費の推移と高齢化

図表３－12 から、所得に占める消費の割合を示す平均消費性向については、高齢者層の方が生産年齢者層よりも高い。一方で平均消費支出額は生産年齢者層の方が高齢者層よりも大きい。生産年齢層のピーク時は月額 35.4 万円である一方で高齢者、特に 70 歳以上については、23.9 万円とピーク時の３分の２の消費額であることなどから、平均消費支出額は生産年齢者層の方が大きいといえる。

よって人口減少のみならず、高齢化が進むことによっても地域経済が停滞する可能性が高いと考える。

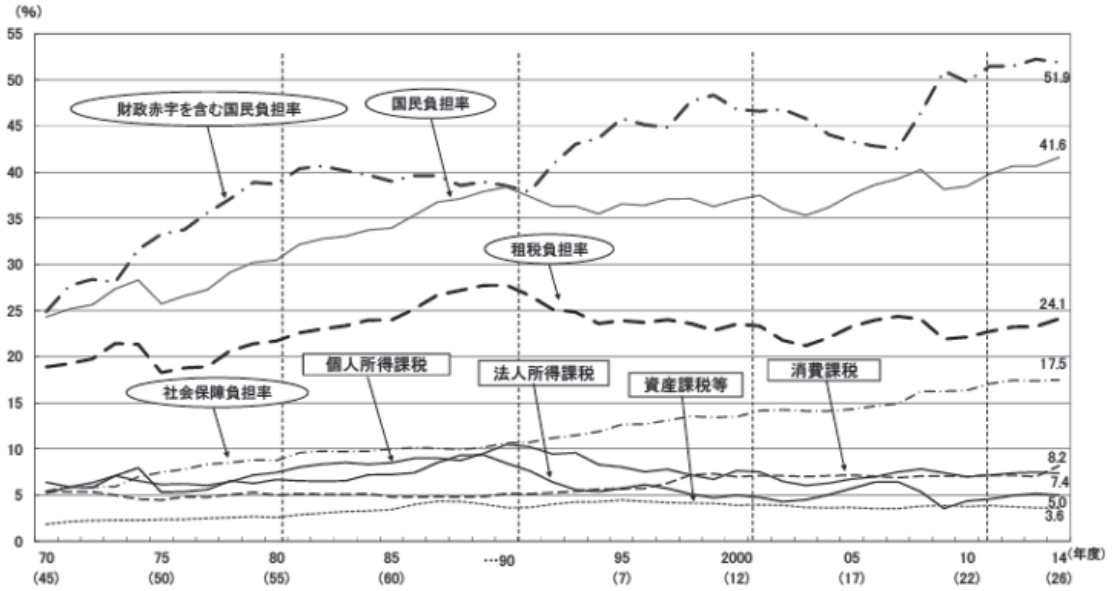
③　国民負担率の増加による可処分所得[12]の減少

さらに将来の予測として社会保障関係費用の増大による国民負担率の増加懸念がある。一人当たりの高齢者を支える生産年齢者層が減少していくことにより年金制度や医療制度において給付が増えるものの、それに見合う財源を確保することが難しくなり、これまでの水準の保険料率では制度それ自体を維持していくことができなくなる。結果として保険料率を引き上げざるを得なくなる。これらは、税と同じように納付しなければならないものであり、家計における可処分所得は

[12] 可処分所得：個人や世帯の家計収入から、支払い義務のある税金や社会保険料などの非消費支出を差し引いた後の金額

現在の水準と比べて低下する可能性が高くなる。

図表３－13　国民負担率及び租税負担率の推移（対国民所得比）[13]



（注）１．2012年度までは実績、2013年度は実績見込み、2014年度は見通しである。
２．租税負担率は国税及び地方税の合計の数値である。また、所得課税には資産性所得に対する課税を含む。

図表３－13 を見てわかるとおり、国民所得に占める租税の割合である租税負担率については、1990 年にピークとなりその後落ち着きを見せる。しかしながら 2014 年には 2010 年から比べて再び上昇基調となっており、国民所得に占める年金や医療の保険料等によって構成される社会保障関係負担の割合である社会保障負担率においては、一貫して右肩上がりである。結果、2014 年の国民負担率は 1970 年代以降最大となっており、可処分所得の割合が低下していることが読み取れる。今後の動向については、社会保障と税の一体改革において国が試算しているものを参考として挙げたい。

[13] 『財務省ホームページ　わが国税制・財政の現状全般』
http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/241a.htm（2014 年 12 月 9 日閲覧）

図表３－14　社会保障関係負担率等の推計[14]

制度		平成24年度（2012）	平成27年度（2015）	平成32年度（2020）	平成37年度（2025）
年金					
	国民年金	月額14,980円	月額16,380円（平成16年度価格(注2)）	月額16,900円（平成16年度価格(注2)）	月額16,900円（平成16年度価格(注2)）
	厚生年金	保険料率16.412%（～8月）16.766%（9月～）	保険料率17.474%（～8月）17.828%（9月～）	保険料率18.3%	保険料率18.3%
医療					
	国民健康保険（2012年度賃金換算）	月額7,600円	月額8,100円程度	月額8,800円程度	月額9,300円程度
	協会けんぽ	保険料率10.0%	保険料率10.8%程度	保険料率10.9%程度	保険料率11.1%程度
	組合健保	保険料率8.5%	保険料率9.2%程度	保険料率9.2%程度	保険料率9.4%程度
	後期高齢者医療（2012年度賃金換算）	月額5,400円	月額5,800円程度	月額6,200円程度	月額6,500円程度
介護					
	第1号被保険者（2012年度賃金換算）	月額5,000円	月額5,700円程度	月額6,900円程度	月額8,200円程度
	第2号被保険者（国民健康保険、2012年度賃金換算）	月額2,300円	月額2,700円程度	月額3,300円程度	月額3,900円程度
	第2号被保険者（協会けんぽ）	保険料率1.55%	保険料率1.8%程度	保険料率2.3%程度	保険料率3.1%程度
	第2号被保険者（組合健保）	保険料率1.3%	保険料率1.5%程度	保険料率1.9%程度	保険料率2.5%程度

図表３－14 によれば年金、医療、介護全ての保険料・率が上昇する見込みとなる。このことからも先に挙げた社会保障負担率は今後も上昇を続け、国民負担率はさらに上昇するため、総所得が増加しない限り、可処分所得は減っていくことと考えられる。

以上より人口減少及び高齢化の側面に加え、今後増加すると思われる国民負担率の増加が地域経済を取り巻く環境をより一層厳しくするものと考えられる。

（３）東京一極集中による弊害

東京圏への転入超過数と有効求人倍率格差の推移には、図表３－15 のとおり強い相関関係がある。このような結果となるのは、日本は地域間の労働移動が起こりやすく、所得格差があるとその分だけ労働が移動してしまうことに原因がある。言い換えると、地元には雇用の受け皿がないため、仕事のある東京をはじめとする都市圏へ出てゆく若者が多いということである。

また、三大都市圏への人口流入と地域間所得格差とのグラフを重ねあわせてみると、図表３－16 のとおり所得格差が大きい時期には都市圏への転入超過も大きいことが明瞭に表れている。実際に 2011 年の東京都への移動状況を見ると、図表

[14] 『厚生労働省ホームページ　社会保障各制度の保険料水準の見通し《改定後（平成 24 年３月）》（改革後）』http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/dl/shouraisuikei.pdf（2014 年 12 月 9 日閲覧）

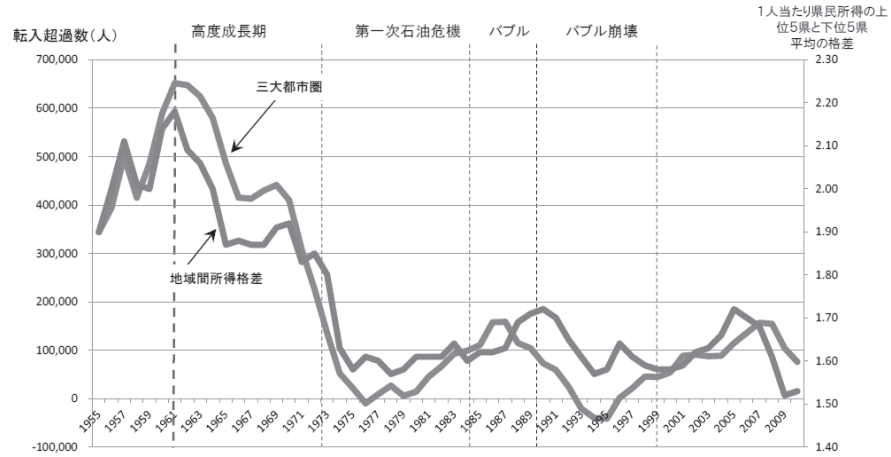
３－17 のとおり大都市の中でも東京都への集中が著しいことが表れている。

このように我が国の人口移動と所得格差の相関関係は強く、それにより東京一極集中は続いてきた。この原因は、地方と都市圏の所得格差であり、地域に雇用があったとしても給与があまりに低ければ、やはり若者は流出してしまう。このため、地方に付加価値の高い雇用を作ることができれば少なくとも人口の社会減は食い止められる可能性がある。

図表３－15　東京圏への人口移動（転入超過数）と有効求人倍率格差の推移[15]

（出典）総務省「住民基本台帳人口移動報告」、厚生労働省「職業安定業務統計」
（注）ここでいう「有効求人倍率格差」とは、東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）における有効求人倍率（有効求人数／有効求職者数）を東京圏以外の地域における有効求人倍率で割ったもの。

図表３－16　三大都市圏への人口移動と地域間所得格差の推移[16]

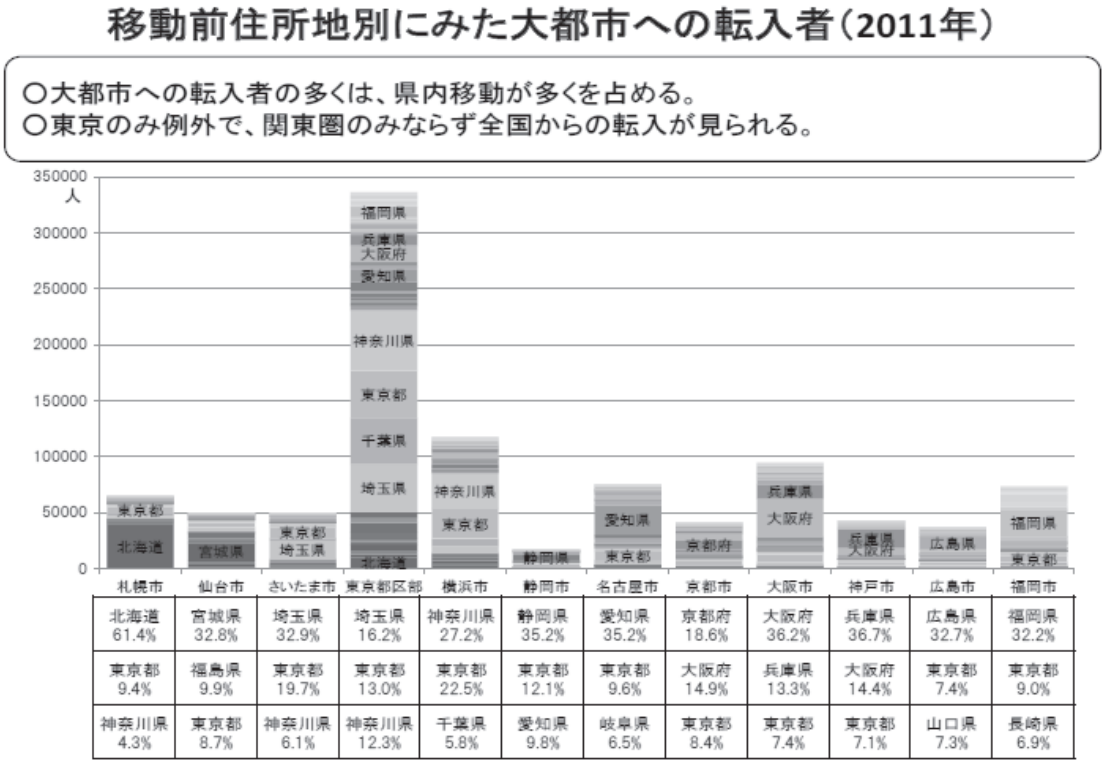


（出典）総務省「住民基本台帳人口移動報告」
（注）上記の地域区分は以下の通り。
三大都市圏：東京圏（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）、名古屋圏（愛知県、岐阜県、三重県）、関西圏（大阪府、京都府、兵庫県、奈良県）
（出典）内閣府HP「県民経済計算旧基準係数」、2001年以降「平成22年度県民経済計算」
2010年度の上位1～5位は、東京都、滋賀県、静岡県、愛知県、茨城県。上位5件の平均は333．7万円である。
2010年度の下位1～5位は、沖縄県、高知県、宮崎県、岩手県、鳥取県。下位5件の平均は218万円であり、1．53倍となっている。

15 『全国知事会 in 佐賀 少子化非常事態宣言　日本を救うラストチャンス　少子高齢化対策待ったなし！東京大学大学院客員教授　増田寛也』
http://www.nga.gr.jp/data/document/2014/1405670988035.html（2014 年９月 30 日閲覧）

16 『全国知事会 in 佐賀 少子化非常事態宣言　日本を救うラストチャンス　少子高齢化対策待ったなし！東京大学大学院客員教授　増田寛也』
http://www.nga.gr.jp/data/document/2014/1405670988035.html（2014 年９月 30 日閲覧）

図表３－17　東京都への人口集中状況[17]



３　地方財政における課題

2025 年時代の地方財政は、人口減少・少子高齢化の進行による税収の減収、社会保障関係費用の増加及び公共施設・インフラの老朽化に係る施設の維持管理費の負担により非常に厳しいものになると考えられる。

（１）税収の減少

人口減少や高齢化により税収は落ち込むものと考えられる。ここでは、人口減少と高齢化に分けて検証をしていきたい。

[17] 『全国知事会 in 佐賀 少子化非常事態宣言　日本を救うラストチャンス　少子高齢化対策待ったなし！東京大学大学院客員教授　増田寛也』
http://www.nga.gr.jp/data/document/2014/1405670988035.html（2014 年 9 月 30 日閲覧）

①　人口減少による税収の減少

人口が減少すれば納税者数が減少することとなり、納税額は減少する。図表３－18 は、みずほ総合研究所が公表している人口減少による地方税収の影響を分析した結果である。

図表３－18　人口減少による各地方税への影響度[18]

	都道府県			市町村			地方消費税
	都道府県民税		法人事業税	市町村民税		固定資産税	
	個人分	法人分		個人分	法人分		
人口減少の影響	大きい	やや大きい	やや大きい	大きい	やや大きい	小さい	やや大きい

本調査によれば人口減少によって大きな影響を受けるのは、市町村であれば市町村民税の個人分が最も大きく、固定資産税については、その影響度が小さいとされている。これは、住民税が域内に住んでいる人に賦課されるため、住人の数に影響される一方で、固定資産税は資産に対して賦課されることなどから短期的には人口減少の影響を受けにくいためと考えられる。影響度が小さいとはいえ、人口が減ることによって税収減となることには変わりはなく、人口減少によって地方税収が減ることは間違いない。特に東京、大阪、名古屋などの三大都市圏を除いた地域においては、人口減少の時期やスピードが異なることからその傾向が顕著になると予想される。

②　高齢化による税収の減少

次に高齢化によって一人あたり納税額の減少が予想される。ここでは、所得による影響を大きく受ける住民税納税額において高齢者層と生産年齢者層間にどのような差があるのかを検証していく。検証にあたっては、第３章の２地域の経済(2)地域経済の停滞・不振　②高齢化による影響の検証にあたり用いた１世帯当た

[18] 『みずほリポート　人口減少が地方財政に与える影響～地方税制見直しへの視点～』
http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/report/report06-0330.pdf
（2014 年 12 月 9 日閲覧）

り平均所得金額のデータを用い、ここでは横浜市が公表している住民税額計算シミュレーションにて所得及び年齢以外の条件を全て同一に設定した上で比較を行った。結果は図表３－19 のとおり。

図表３－19　住民税計算シミュレーション内での計算結果[19]

算出税額（高齢者層）

税額	市民税	所得割額	51,500円
		均等割額	4,400円
	県民税	所得割額	34,500円
		均等割額	1,800円
	年税額		92,200円

控除不足額	市民税	円
	県民税	円
充当額		円
還付額		円
充当後年税額		92,200円

算出税額（生産年齢者層）

税額	市民税	所得割額	235,600円
		均等割額	4,400円
	県民税	所得割額	158,000円
		均等割額	1,800円
	年税額		399,800円

控除不足額	市民税	円
	県民税	円
充当額		円
還付額		円
充当後年税額		399,800円

算出にあたっての条件設定

・算出に用いた収入は合計が所得全体の9割程度を占める稼働所得及び公的年金・恩給のみ。
・収入欄に入力した数値については、前章のデータ(所得の種類別にみた1世帯当たり平均所得金額及び構成割合)より以下のとおり。
　高齢者層　　稼動所得55．7万円　公的年金・恩給　211．9万円
　生産年齢者層　稼動所得　603万円　公的年金・恩給　　29．1万円
・年齢設定　高齢者層　65歳(昭和24年4月1日生まれ)　生産年齢者層　50歳(昭和39年4月1日)
・上記以外の条件については、一切入力しておらず、同一の条件としている。

本シミュレーションは一人あたり平均所得を算定に用いているのではなく、高齢者層世帯と生産年齢者層世帯の１世帯あたりの平均的な収入を算定に用いていることに留意されたい。

本シミュレーションの結果では、モデル高齢者層 65 歳においては、その収入の大部分を年金等の非課税割合の高いものに依存しており、また稼動収入が 55.7 万円では基礎控除等により住民税が非課税となることから、市民税所得割額の納税額が51,500円と生産年齢者層の235,600円に比べ遥かに少なくなることが分かった。実際には世帯構成、稼動人員等による違いがあることからあくまでも本検証結果はモデルケースを設定した上での結果であるが、傾向として高齢者層の納税額が生産年齢者層の納税額を大きく下回ることが考えられる。

以上、①人口減少による税収の減少及び②高齢化による税収の減少の両側面からの圧力により人口減少及び少子高齢化の進む将来においては、地方税制の改正

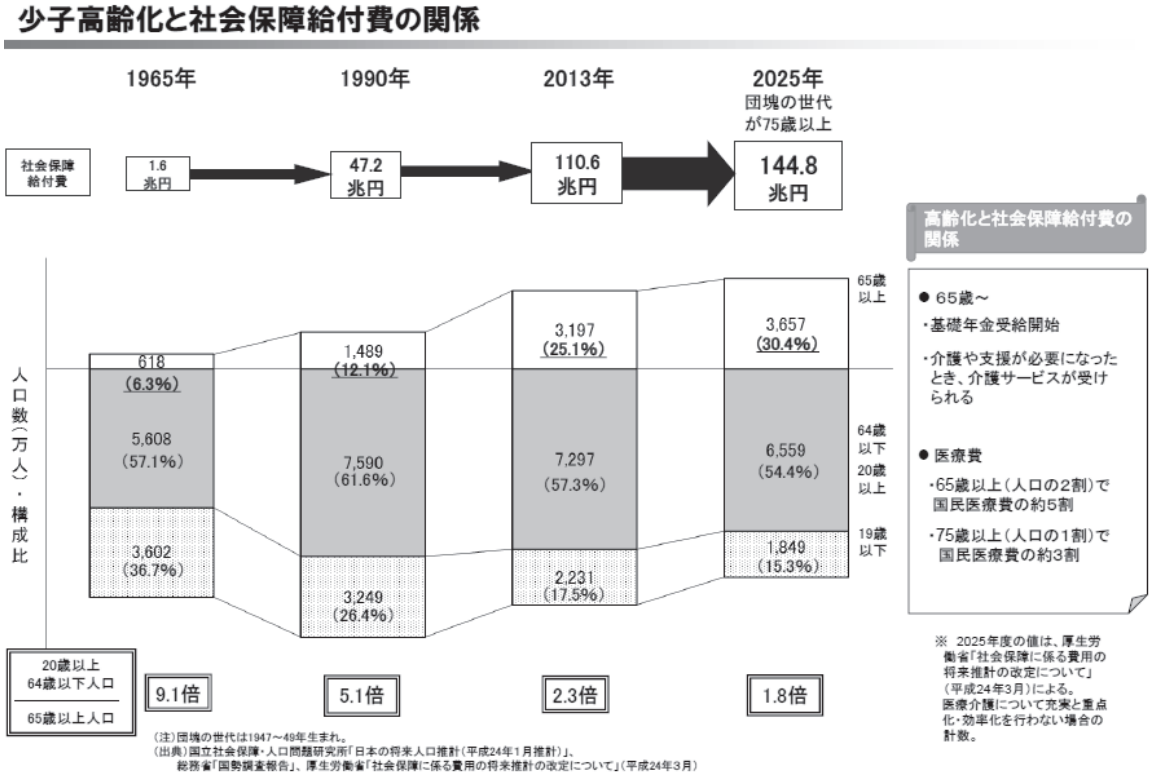
[19] 『横浜市住民税額計算シミュレーション』
http://zei.city.yokohama.lg.jp/tax-project/YokohamaMenuAction.do（2014 年 12 月 19 日閲覧）

がない限り、地方税収は大きく落ち込むことと考えられる。

（２）少子高齢化による社会保障関係費の増大

少子高齢化により医療、介護、障がいなどの社会保障関係費は増大していく。高齢者は生産年齢者層に比べ、病気になりやすく、年金や介護などはそもそも原則として高齢者を対象とした制度であるからである。給付を受ける側、受け手に高齢者がおり、保険料により給付の財源を支える支え手の中心に生産年齢者層がいる。支え手が減り、受け手が増えることとなるため、各地方自治体は財源の不足が生じる。結果、各特別会計への繰出金を増やさざるを得ず、財政の硬直化を招きやすくなると考えられる。図表３－20 は 2025 年までの社会保障関係費の推計である。

図表３－20　社会保障関係費の将来推移について[20]



[20] 『財務省ホームページ　少子高齢化と社会保障給付費の関係』
http://www.zaisei.mof.go.jp/pdf/240927　少子高齢化と社会保障給付費の関係（65→90→13→25）.pdf
（2014 年 12 月 9 日閲覧）

これによれば 2013 年には 110.6 兆円であった社会保障給付費が 2025 年には 144.8 兆円となり、約３割も社会保障給付費が伸びる試算となっている。

保険給付は急激に増加する一方、生産年齢者層の減少により保険料収入は減少することとなるため、少子高齢化の進行により地方自治体の財政状況は非常に苦しくなるものと予想される。

（３）公共施設・インフラの老朽化

高齢化が直接の原因ではないものの、2025 年時代の財政を考える上で公共施設やインフラの老朽化は大きな要素である。過去に建てられた学校や庁舎などの公共施設や上下水道、道路、橋りょうなどのインフラの多くが更新を迫られる。また、高齢化及び人口減少により公共施設によっては、利用率の低下が進むものと考えられ、需要と供給のバランスが崩れる可能性もある。老朽化について総務省自治財政局が 2012 年３月に調べた図表３－21 を参照いただきたい。

図表３－21　公共施設等の老朽化の状況

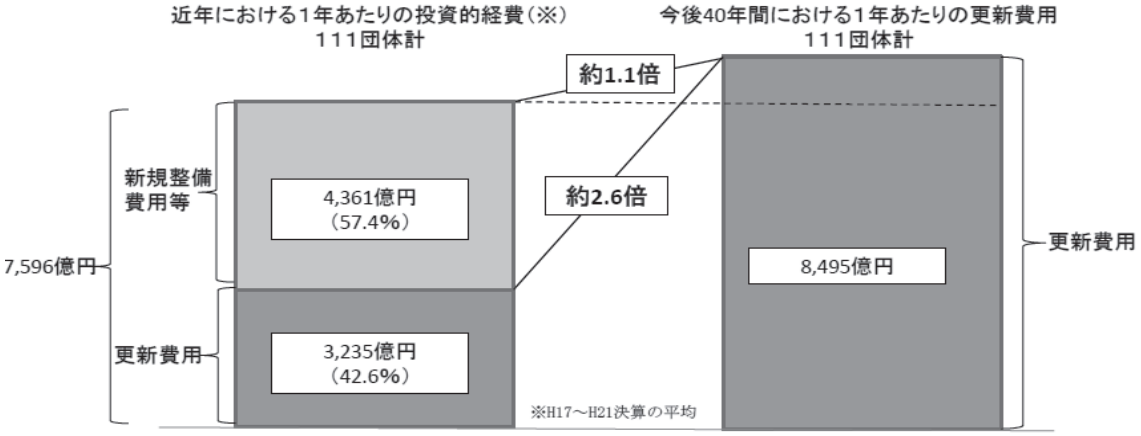
		公共施設（建設後30年以上）	橋りょう（整備後50年以上）	上水道管（整備後30年以上）	下水道管（整備後40年以上）
老朽化の状況（耐用年数まで10年未満及び耐用年数を超えたものの割合）（%）	全国平均値（加重）	43.1	13.2	33.7	9.7
	中央値	39.2	12.9	30.3	0.0

出典：総務省『公共施設の総合的かつ計画的な管理による老朽化の推進　平成 26 年５月』

本調査は総務省が調査を依頼し、回答のあった 111 市町村をとりまとめた結果である。それによれば 2012 年３月時点で建設後 30 年以上を経過している学校等の公共施設は約 43%に上り、水道管においても整備後 30 年を経過している部分が約 34%にも上る。2012 年から 13 年後の 2025 年にはこれらが整備後 40 年以上を経過することとなり、「減価償却資産の耐用年数等に関する省令」によれば一例として病院の耐用年数を 39 年としていることなどから多くの公共インフラが建

替えを迫られる可能性が高くなる。今後 40 年間に見込まれる１年あたりの更新費用を調査したものが同調査における図表３－22 である。

図表３－22　公共施設及びインフラ資産の将来の更新費用の比較分析に関する調査結果



出典：総務省『公共施設等の総合的かつ計画的な管理による老朽化対策の推進　平成 26 年５月』

本調査によれば、2012 年以降の 40 年間における１年あたりの更新費用は、近年における１年あたりの更新費用の約 2.6 倍になると試算されており、これはどこの自治体も同じ状況になると考えられる。今後、増加していく更新費用は地方自治体の財政に大きな影響を及ぼすこととなる。

第４章　2025 年時代を見据えた先進事例研究

第４章では、2025 年時代に想定される課題に対し、既に取り組みを行っている自治体の事例について「高齢化を地域で支える取り組み」「外国人住民のコミュニティ参加の取り組み」「過疎化・高齢化地域における生産年齢者を呼び込む取り組み」「高齢者の活躍の場を作るための取り組み」「子育て世代を呼び込む取り組みとファシリティマネジメントの取り組み」の５つを紹介する。

以下、視察調査を行った、福岡県大牟田市、群馬県邑楽郡大泉町、徳島県名西郡神山町、徳島県勝浦郡上勝町、千葉県流山市の取り組みについて報告する。

１　高齢化を地域で支える取り組み（福岡県大牟田市）

今後、高齢化の進展により高齢者の数が増加していくため、これまで以上に高齢者に対応する施策を実施することが必要になってくる。

このため､他の都市の 10 年先をゆくといわれるほど高齢化が進んでいる大牟田市を例に、認知症徘徊ネットワークに代表される認知症の高齢者とその家族を地域で支える取り組みがどのように発展してきたかを紹介する。

（１）大牟田市の概要

福岡県の最南端、九州の中部に位置し、西は有明海に面している。また、みやま市や熊本県荒尾市、玉名郡南関町に隣接している。江戸時代から石炭採掘が行われてきたが、1997 年３月に炭鉱が閉山した。かつては「炭鉱の町」として栄えていた（図表４－１）。

面積は 81.55 平方キロメートルで、アジアの玄関口、九州のほぼ中央に位置する中部有明地方の中核的都市であり、九州新幹線、有明海沿岸道路、三池港などの交通インフラの整備も進んでいる。

2014 年 10 月１日現在の人口は 121,096 人で、地域の経済を支えていた炭鉱が 1997 年３月に閉山した影響もあり、ピーク時の 1960 年頃の 205,766 人から約 41.1％減少している。また、現在の人口のうち約 32.9％にあたる 39,811 人が 65 歳以上と他の都市の 10 年先をゆくといわれるほど高齢化の進んだ市である。

図表４－１　大牟田市の位置[1]

（２）大牟田市を取り巻く現状

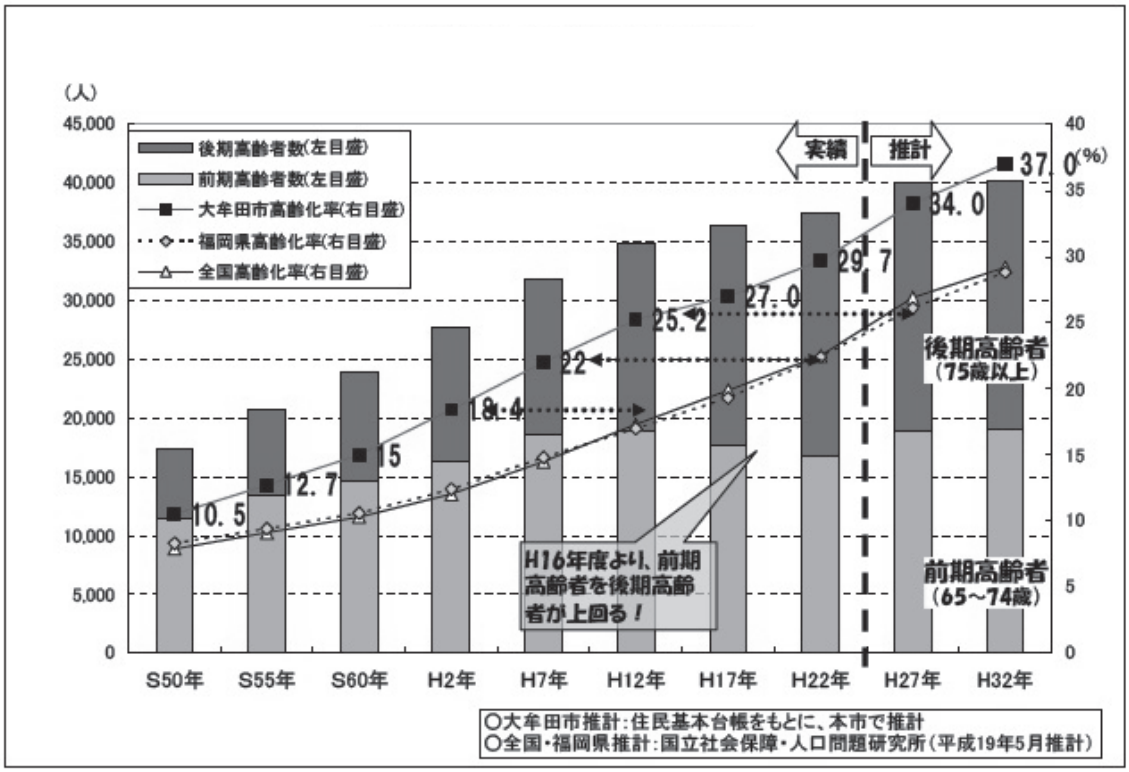
かつて「炭鉱の町」として栄えた大牟田市であったが、1960 年代初頭からはじまった国のエネルギー政策の転換により、基幹産業である石炭産業が打撃を受け、企業の経営合理化が図られたことにより、人口、特に働く世代の流出が続き、相対的に高齢者の割合が高くなっていった。

大牟田市の高齢化率は 32.9%[2]（2014 年 10 月 1 日現在）となっており、全国の 25.6%[3]や福岡県 24.1%[4]と比較すると高い数値となっている（ともに 2014 年４月１日現在）。特に、2004 年度（平成 16 年度）以降、前期高齢者（65 歳～74 歳）より後期高齢者（75 歳以上）の数が上回り、全国と比較しても後期高齢者の割合が高くなっており、2025 年時代を先取りしていると言えよう。また、この数字は、

1　ホームページ『世界地図｜SEKAICHIZU』を参考に作成 http://www.sekaichizu.jp/（2014 年 12 月 11 日閲覧）
2　大牟田市の高齢化統計資料
3　総務省統計局人口統計
4　福岡県高齢者福祉関係基礎資料集計

今後ますます医療や介護を必要とする高齢者が増加していくことを意味している（図表４－２）。

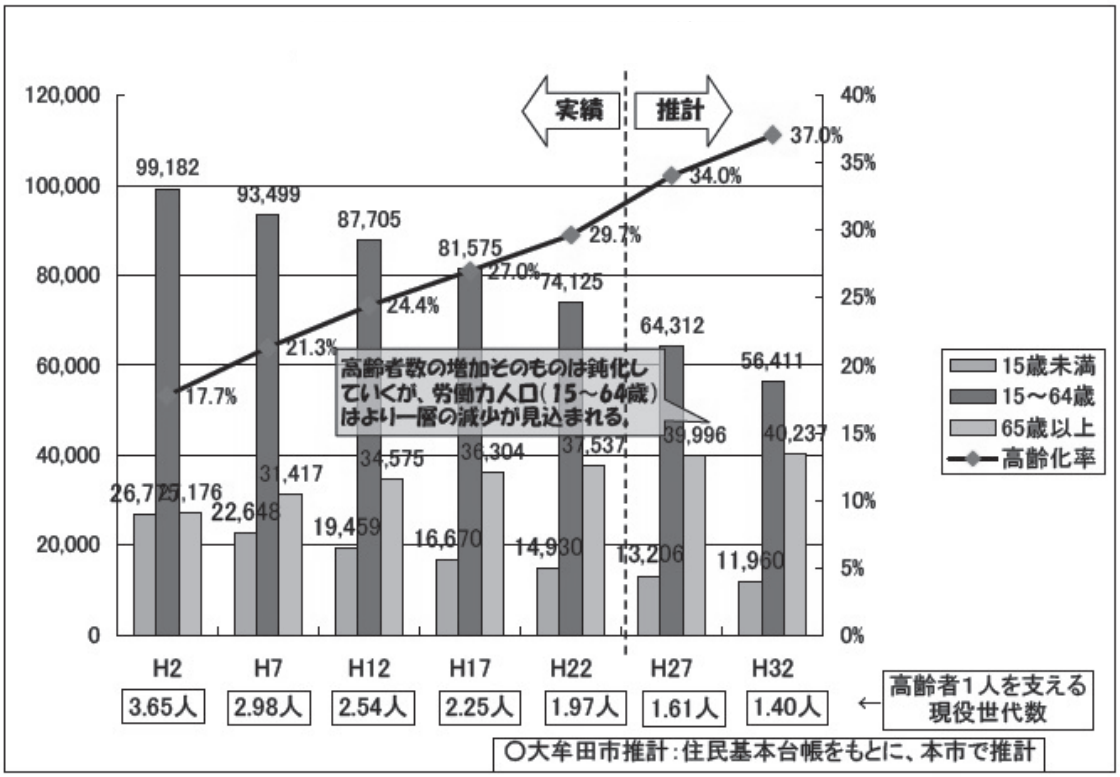
図表４－２　大牟田市高齢者の推移



出典：大牟田市『大牟田市高齢者保健福祉計画・第５期介護保険事業計画』

また、図表４－３のように人口構成についても、2010 年（平成 22 年）の時点で高齢者１人あたり 1.97 人の生産年齢人口で支えているという構図になっており、今後も 15～64 歳の生産年齢人口の減少が見込まれ、現役世代の負担はますます重くなっている状況である。高齢者数の増加は鈍化していくが生産年齢人口が更に減少し、2020 年（平成 32 年）には高齢化率 37.0%、高齢者１人を 1.4 人で支えるという推計をしている。そのため、市税収入の大幅な増加は見込めず、扶助費の負担が増加していくと想定される。

図表４－３　大牟田市の世代別人口推移

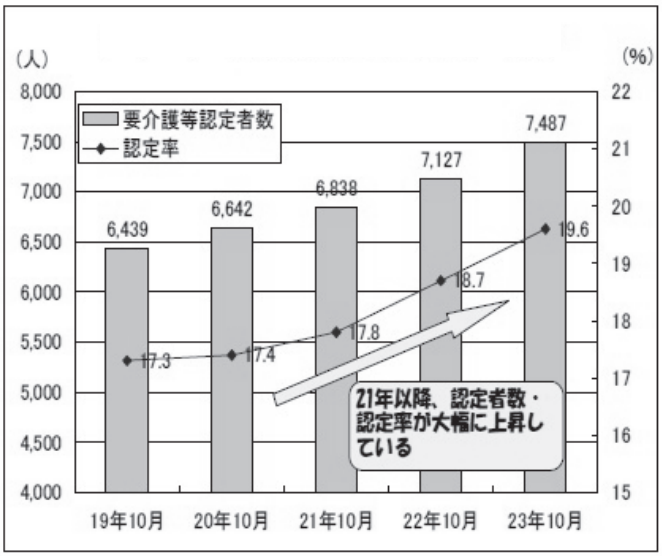


出典：大牟田市『大牟田市高齢者保健福祉計画・第５期介護保険事業計画』

（３）高齢者施策の必要性について

高齢化率の増加と比例するように要介護等認定者数・認定率は増加しており、特に、2009 年度（平成 21 年度）以降急激に増加している状況がうかがえる。高齢者に占める後期高齢者の割合が増加していることで、更に要介護等認定者数・認定率が増加していると考えられ、高齢者施策を打ち出していく必要があった（図表４－４）。

図表４－４　大牟田市の要介護認定者と認定率の推移



出典：大牟田市『大牟田市高齢者保健福祉計画・第５期介護保険事業計画』

このような中、「認知症になっても、誰もが住み慣れた家や地域で安心して豊かに暮らし続けることができるよう、地域全体で認知症の理解を深め、認知症の人と家族を支えるまちづくり」として、後に解説する「大牟田市認知症ケアコミュニティ推進事業」の取り組みが始まった。大牟田市認知症ケアコミュニティ推進事業ではまず、施策の必要性を検証するため、市内全世帯の実態調査を行った。この中に、「地域で認知症の人を支える意識や仕組みが必要だと思うか？」という設問があり、その回答と市民から寄せられた約 1500 の自由意見から導き出された地域づくりの提言は図表４－５のとおりである。

図表４－５　地域づくりの提言

地域づくりの提言 １．向こう三軒両隣、隣組、小学校区単位の身近なネットワークの構築 ２．公民館、民生委員の機能の復活と地域資源の活用 ３．認知症を隠さず、恥じず、見守り、支える地域全体の意識向上 ４．行政と地域の連携、推進者の育成・配置、介護現場の質の向上、いつでも相談できるサポートセンターの設置 ５．子どものときから学ぶ、触れる機会をつくる ６．家族への支援、家族介護の負担の軽減

（４）取り組みの内容

①　はやめ南人情ネットワーク

公民館加入率（いわゆる自治会加入率）の減少もあり、地域コミュニティの衰退も見られたが、一方で地域住民が主体的に行っている活動もあった。駛馬（はやめ）南校区では高齢者有志による見守り活動を行っており、住民同士で足りない面を補完する土壌ができていた。

2004 年、その駛馬（はやめ）南校区において「誰もが住み慣れたまちに安心して住み続けること」を目指し、「はやめ南人情ネットワーク」の活動が始まった。このネットワークは町内公民館や子ども会、ＰＴＡ、老人会といった既存の地域組織、病院やタクシー会社、郵便局、介護サービス事業者などが集まり、「駛馬（はやめ）南校区の幼なじみ・顔なじみによる情報収集」「世話焼き運動」「コミュニティの場作り」「ほっと・安心（徘徊）ネットワーク」の４本柱を主軸とし、高齢者の見守り、世代間交流、情報の集まり場作り、認知症の人やその家族を地域で支えるための活動などを行っている。特に「ほっと・安心（徘徊）ネットワーク」の「徘徊模擬訓練」についてははやめ南人情ネットワークから全校区へ、そして大牟田市から全国へと取り組みが広がっている。

②　大牟田市地域認知症ケアコミュニティ推進事業

市の高齢化の進展に伴い、今後ますます増加が予測される認知症高齢者とその

家族を、地域全体で支え見守る体制づくりのため、行政、介護サービス事業者、地域住民や関係団体等が一体となった取り組みを進めている（図表４－６）。

図表４－６　大牟田市地域認知症ケアコミュニティ推進事業

出典：大牟田市提供資料

ア　認知症コーディネーター養成研修

図表４－５の地域づくりの提言４と６を受けて認知症ケアと地域づくりの要となる推進者を育成する目的で、2003 年から認知症コーディネーター養成研修を実施している。認知症コーディネーター養成研修は、デンマークをモデルに、認知症ケアやまちづくりの牽引役を育成するための大牟田市独自の人材育成プログラムである。

履修期間は２年間、約 400 時間の研修プログラムであり、カリキュラムも専門性の高い、しかも人間味あふれる内容で、モラルから医学的知識、コミュニケーションや人権、住居に関する知識などを幅広く学ぶ。

2014 年６月時点で 95 名が修了し、大牟田市のさまざまな取り組みをサポートしている。

イ　もの忘れ予防・相談検診～介護予防教室「ほのぼの会」

もの忘れ予防・相談検診は、早期発見・早期対応を目標として、誰もが気軽に相談できる「脳の健康を守る入口」として実施している。まず１次検診をし、認知症の疑いがある、あるいは実際に日常生活で困っていることがあるような場合、２次検査を行う。２次検査で認知症が疑われた場合、もの忘れ相談医や専門医の問診、認知症コーディネーター、地域包括支援センター、介護予防相談センター等への相談、またはミニ予防教室へとスムースに移行できる体制が整えられている。

また、もの忘れ相談検診の結果から、まだ認知症を発症してはいないが、このままでは認知症になる可能性が高い方などを対象に認知症予防教室「ほのぼの会」を開催している。ほのぼの会では、元気なうちから認知症予防について取り組み、参加者の７割は維持または改善という結果も出ている。

ウ　小中学校の絵本教室と認知症サポーター養成講座

図表４－５の地域づくりの提言３と５を受けて、子どもの時から、認知症の人の気持ちや支援について学ぶため、認知症啓発のためのオリジナルの絵本を作り、2004 年から小中学校の出前教室が始まった。教室では認知症の絵本の読み聞かせとグループワークを行っている。かつて小中学校で絵本教室を受けた子どもが成人し始めており、多世代により認知症の問題を考える環境が年々整ってきている。

また、国が進める「認知症サポーター養成講座」も積極的に開催し、認知症の正しい理解の普及啓発に努めている。受講者にはサポーターの証しである「オレンジリング」というブレスレットが配布され、認知症サポーターであることがわかるようにしている。

エ　高齢者等ＳＯＳネットワーク　～徘徊模擬訓練～

先に述べたはやめ南人情ネットワークの取り組みを一つのモデルとして、認知症の人と家族を支え、見守る地域の意識を高め認知症の理解を促進していくことを目的とした、ほっと安心（徘徊）ネットワークを市全体に広げている。

この取り組みでは、徘徊行方不明者を隣近所、地域ぐるみ、多職種協働により可能な限り、声掛け、見守り、保護していく実効性の高い仕組みを構築し、認知

症になっても安心して暮らせるために「徘徊＝ノー」ではなく、「安心して徘徊できる町」を目指している。

具体的な取り組みとしては、警察署、市役所、消防署、郵便局、駅、タクシー協会などにより大牟田地区高齢者等ＳＯＳネットワークを構築した。家族等から徘徊者の行方不明者届が出されると、警察署からネットワークの各団体へＦＡＸによる情報伝達がなされ、情報を受け取った市の長寿社会推進課はメール配信システム「愛情ねっと」により登録者にメール配信を行っている。このように、多くの市民の協力により、徘徊行方不明発生時に行方不明者の情報を伝達し、無事に発見・保護する仕組みを構築している。

現在では、福岡県南 12 市町による「ちくご高齢者等ＳＯＳネットワーク」及び熊本県北部（荒尾、南関、長洲）と広域に連携している。

また、高齢者等ＳＯＳネットワークの実効性を高めるために、毎年、徘徊模擬訓練を開催している。認知症の人が行方不明になったという設定のもと、高齢者等ＳＯＳネットワークを活用して、「通報～連絡～捜索～発見・保護」の情報伝達の流れの訓練を行っている。2004 年に駛馬（はやめ）南校区で始まった同訓練は 2011 年度からは全校区で実施され、他市町村等からの視察も多く、同様の訓練を行う自治体も現れている。

（５）取り組みの結果により生じた変化

これらの取り組みによって他者を気遣う土壌ができている。認知症への対応をきっかけに、例えば絵本教室で高齢者を敬う気持ちや共に助け合い支え合う地域社会の大切さを、徘徊模擬訓練をとおして認知症を理解するのみならず、地域コミュニティの再構築もなされている。多職種協働、多世代交流、地域協働のまちづくりの推進が図られているのである。特に、徘徊模擬訓練については、2014 年度で 11 回目の開催となり、当初１校区で始まった取り組みが、「認知症を地域全体で支え見守る」という共通認識を醸成しながら全校区に広がっている。なお、市内全域のみならず県外へも徐々に広がっており、2011 年には高校生ら４人が、2012 年には中学生３人が道に迷った高齢者を保護し、警察より感謝状が授与されている。

（６）今後の課題

大牟田市では､他の都市の 10 年先をゆくといわれるほど高齢化が進んでいる中、独自の取り組みを推進し、認知症ケアや地域づくりを行ってきた。

しかし、今後も高齢化は進み、2020 年（平成 32 年）には高齢化率 37.0％、高齢者１人を現役世代 1.4 人で支えるという推計をしており、また、町内公民館の加入率の減少は止まっていない。更なる対応が必要となってくるであろう。

中学生３人が道に迷った高齢者を保護し､警察から感謝状が授与されるなど｢認知症を地域全体で支え見守る」という共通認識が醸造されてきているが、このような意識はすぐに定着し、目に見えて効果が出る類いのものではない。

これからも住民が地域の課題を他人事としてではなく自分が関わり解決していくべき問題だという認識を持ち、行政と住民が協働して問題解決に当たれるよう協力関係を維持発展していく必要があろう。

２　外国人住民のコミュニティ参加の取り組み（群馬県邑楽郡大泉町）

2025 年時代では、日本人の人口が減少する一方で、労働力確保などの面から、外国人住民の人口は増加していくことが予測される。しかしながら、意思の疎通の難しさや文化の違いなどにより、外国人住民の人口増加が地域コミュニティの崩壊を招くことも危惧される。このため自治体は、外国人住民を地域の生活者・定住者と捉え、コミュニティへの参加を促す施策の充実が必要になると考えられる。

ここでは、既に人口の 15％が外国人住民である、群馬県大泉町の事例研究を通して、外国人住民のコミュニティ参加を促すには、どのような視点が必要かを考察する。

（１）大泉町の概要

大泉町は、群馬県の東南に位置し、東は邑楽町、千代田町、西と北は太田市、南は利根川をはさんで埼玉県熊谷市に接している（図表４－７）。

首都圏から比較的近く、高速道路網は最寄りの北関東自動車道太田桐生ＩＣを経由して、東には東北自動車道、西には関越自動車道があり、全国へのアクセスが良好である。また、町内には東武鉄道の駅が３つあり、首都圏と直接つながっ

ている。

面積は 17.93 平方キロメートルで、群馬県で一番小さな町だが、1960 年の首都圏整備法に基づく市街地開発区域の指定を受けて以来、工場誘致や市街地整備を積極的に推進し、北関東屈指の製造品出荷額を誇る産業都市となった。

2014 年 10 月現在、まちの人口は 40,909 人で、うち約 15%にあたる 6,248 人が外国人住民の人口となっている。

図表４－７　大泉町の位置[5]

（２）大泉町を取り巻く現状

前述のとおり、「工業の町」として栄えた大泉町では、工業製品出荷額が順調に伸びる一方で、多くの中小企業では、慢性的な労働力不足の問題があり、そのため、不法就労者が増加していった。

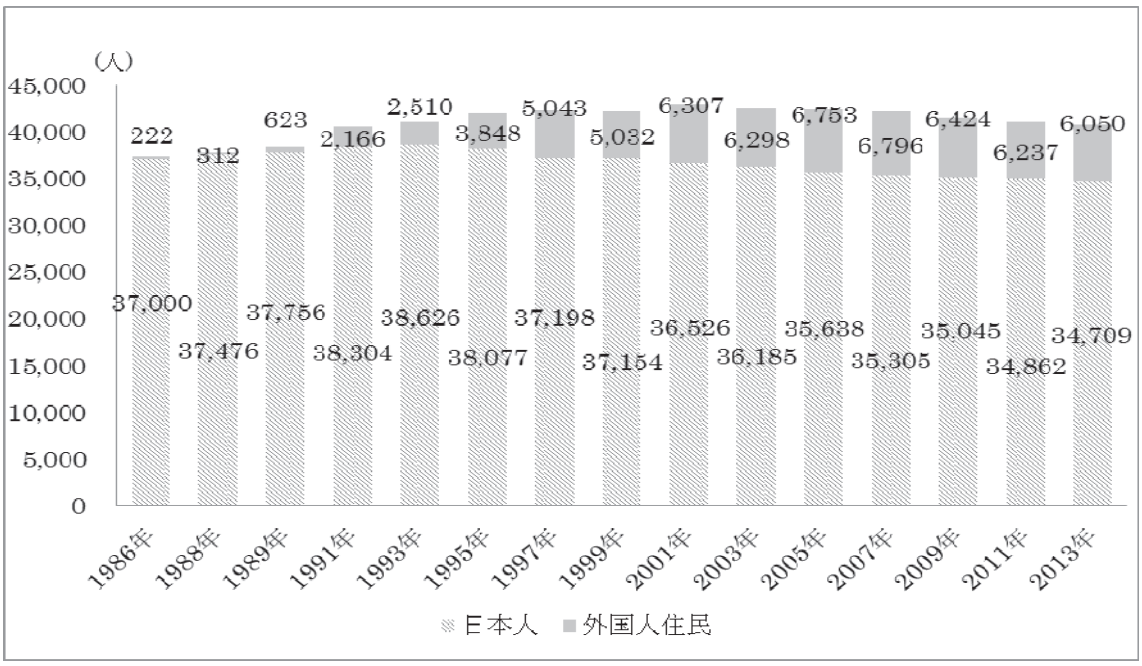
そのような状況が大泉町含む各地で進む中、1990 年６月に「定住者」の在留資

[5] ホームページ『世界地図｜SEKAICHIZU』を参考に作成 http://www.sekaichizu.jp/（2014 年 12 月 11 日閲覧）

格を新たに整備するという入管法(出入国管理及び難民認定法)の改正が行われ、不法就労者本人だけでなく、雇用主などに対しても罰則規定が設けられた。他方、日系の２世、３世に対しては、活動や就労を制限しないという改正も盛り込まれた。

時を同じくしてブラジルでは、経済情勢が悪化し、失業者が増大しており、慢性的な労働力不足という問題を抱えた日本と、不安定経済下のブラジルの、双方の経済的背景が重なり、日本への「出稼ぎ」が増加し、これに伴い、大泉町の外国人住民の人口が増加した（図表４－８）。

図表４－８　外国人住民の人口推移[6]



（３）外国人施策の必要性について[7]

当初「出稼ぎ」として単身で来日した外国人も、母国では日本と同等の賃金が得られないことや、結婚し家庭を持つことなどで、その滞在が長期化する傾向がみられてきている。

町が 1991 年に、外国人住民を対象に実施したアンケート調査では「これからど

---

[6] 『大泉町資料』（視察時入手）及び大泉町ホームページを参考に作成
[7] 『大泉町資料』（視察時入手）より部分的に抜粋

のくらい日本に滞在するか？」という問いに、約 70%が「３年未満」、11%が「未定」と回答していた。その後、2000 年の同調査では、「３年未満」が 18.6%、「未定」が 66%となり、外国人住民のなかで、日本での定住の意識が芽生え始めていると捉えられる。

このような中、2008 年秋には未曾有の世界経済危機が発生し、日本経済の悪化が、国民生活に大きな影響を与えるとともに、外国人労働者の雇用にも影響を与えた。

この影響により、帰国する外国人が増加する一方で、労働という生活基盤が崩壊してもなお、日本にとどまる選択を行う外国人も多くいた。

このような外国人住民の意識の変化を受け、外国人住民を生活者と捉え、コミュニティへの参加を促すための施策実施の必要性が、改めて浮き彫りになった。

（４）取り組みの内容

大泉町では、外国人住民を「労働力」として捉えるのではなく、長く地域に住む生活者、地域住民と捉え、コミュニティへの参加を促すための施策を進めている。言葉や習慣の違いにより、外国人住民に情報が行き届かないことが共生や協働の一番の障壁なってと認識しており、各種の施策は「情報の伝達」を主眼において実施されている。

①　通訳の配置

大泉町では、窓口業務のある部署には、必ず一人通訳を配置している。これにより、行政的な手続きなどの効率化を図っている。

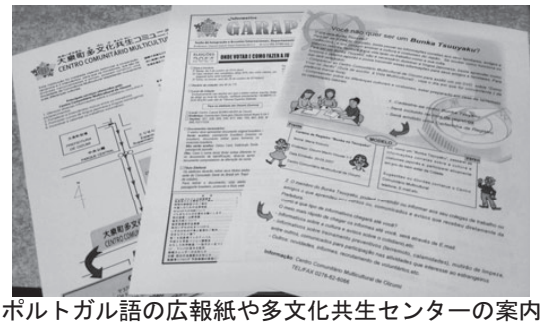
②　多文化共生コミュニティセンター設置

大泉町には、外国人住民が正しい情報を得ることができる専門の施設として多文化共生コミュニティセンターが設立されている。外国人住民が、町や地域からのさまざまな情報や日本での生活や習慣、文化などの知識が得やすいような環境が作られている。

大泉町多文化共生センター外観

③　ポルトガル語による広報紙の発行

大泉町に居住している外国人住民の約 60%がブラジル出身であることから、毎月 25 日に、町の情報などをポルトガル語で紹介した広報紙「ＧＡＲＡＰＡ（ガラッパ）」を発行している。広報紙は、ホームページ上で公開するほか、役場やコミュニティセンター、図書館などの公共施設、町内のブラジル店舗などに配架されている。



ポルトガル語の広報紙や多文化共生センターの案内

④　多文化共生懇談会の開催

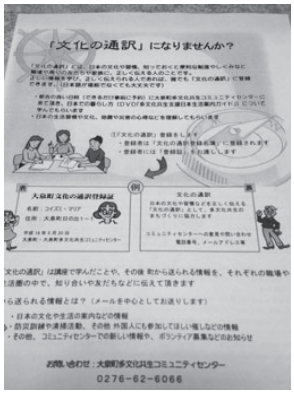
町内の外国人店舗や外国人学校に出向き、外国人住民が参加しやすい状況を作ったうえで、ごみの出し方や税金、保険などの制度について、資料やパネルなどを使って説明している。

⑤　「文化の通訳」登録事業

「文化の通訳」とは、『日本の文化や習慣、知っておくと便利な制度やしくみなどを、職場や周りの友達、家族に正しく伝える人』とされており、そのような外

国人住民を登録する事業である。

「文化の通訳」に登録した外国人住民が、いわゆる「口コミ」の要領で周囲の人に情報を発信することで、外国人住民が独自に形成しているネットワークをとおし、より多くの外国人住民へ正しい情報が伝わることを目指している。知り得た情報を母国語で共有すれば良く、日本語が堪能ではない外国人住民でも、情報伝達の担い手になれるシステムとなっている。現在、300 人以上の外国人住民が「文化の通訳」として登録している。



文化の通訳登録募集

文化の通訳の実施風景[8]

（５）取り組みの結果により生じた変化

様々な手法で正しい情報を伝達することにより、外国人住民が日本で「生活する」ことへの負担が減ってきていると感じられる。

さらに、「文化の通訳」登録事業により、日本の習慣や文化などについても情報の伝達を図ることで、日本人住民と外国人住民の理解が深まり、ただ「生活する」だけでなく、「コミュニティに参加する」という下地が形成されつつある。

（６）今後の課題

2025 年時代においては、外国人住民の人口増加が予測される。自治体においては、外国人住民の増加がコミュニティの崩壊につながらないよう、外国人住民のコミュニティへの参加を促す必要がある。

---

[8]『総務省 ホームページ』http://www.soumu.go.jp/main_content/000116684.pdf
（2014 年 10 月 8 日閲覧）

大泉町の事例からは、正しい情報の伝達が最も重要な施策であるといえるが、ゴミ出しや制度のような「生活する」ための情報ばかりではなく、文化や習慣などの「コミュニティに参加する」ための情報についても発信していくことが必要であると言える。また、その情報の発信が行政だけにとどまらず、「文化の通訳」のように、外国人住民自らが発信するという視点も必要であると考えられる。

いままでどこか他人事のように捉えていた外国人住民へ情報発信についても、日本人住民と同じコミュニティの参加者と捉え、主体的に考えることが重要であると考える。

３　過疎化・高齢化地域における生産年齢者を呼び込む取り組み（徳島県名西郡神山町）

現在、多くの地方都市で過疎化・少子高齢化が進み、地方での活力が失われつつあると叫ばれて久しい。そのため、過疎化・少子高齢化対策及び雇用の創出等、地域活性化への取り組みが急務である。

そのような中、そうした諸問題に直面している徳島県神山町では、それらに取り組みながら、近年、成果を上げている。しかも、その主体が行政ではなく、民間が舵を取って行っているのである。その取り組み内容及び成果について、以下に示していくこととする。

（１）神山町の概要

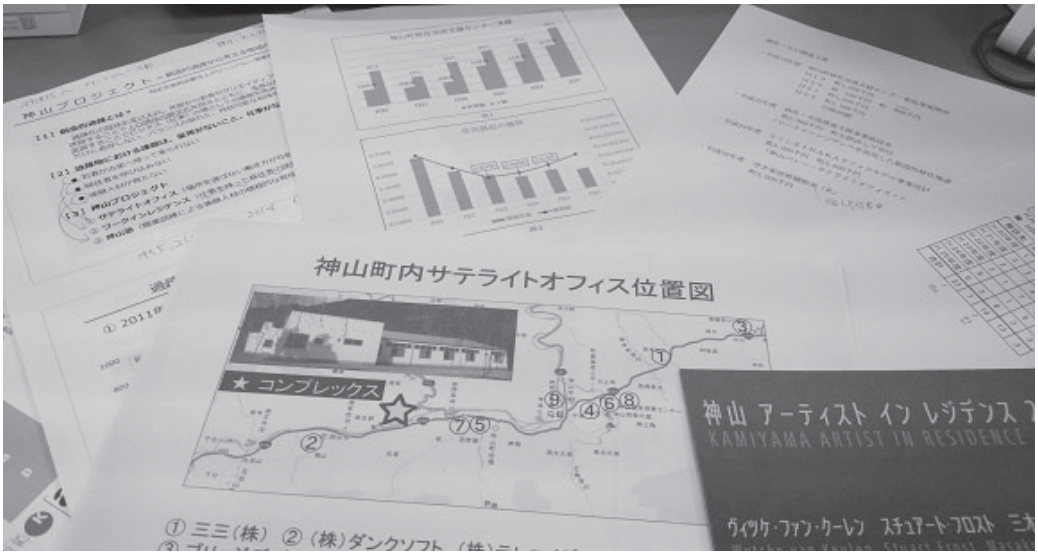
徳島県東部の名西郡に属し、緑の中を流れる清流と四季の変化に富んだ渓谷美を誇る鮎喰川の上流に位置する神山町（図表４－９）は、豊かな山林をはじめとする大自然に恵まれた町である。

面積は、徳島県内 24 自治体の中で９番目に大きい 173.31k ㎡で、町の中央を東西に横断する鮎喰川流域に農地と集落が点在し、その周囲を町域の約 83％を占める 300～1,500m級の山々が囲んでいる。

年平均気温は 14℃前後、年間降水量は 2,100 ㎜前後であり、季節によって寒暖の差が大きく、地区によっては冬に数㎝の積雪がある。

人口は、2014 年９月現在で、6,015 人となっている。

図表４－９　神山町の位置[9]



視察時資料

[9] ホームページ『世界地図｜SEKAICHIZU』を参考に作成 http://www.sekaichizu.jp/（2014 年 10 月 24 日閲覧）

（２）神山町を取り巻く現状

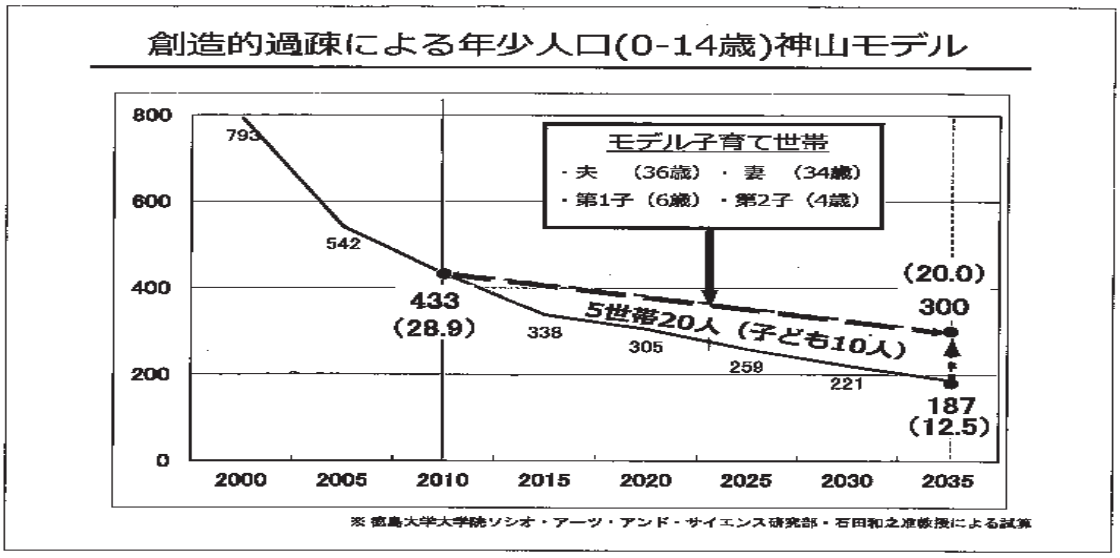
神山町では、統計を取り始めた1950年から人口は減少の一途をたどり、社会動態人口に至っては多いときには年間200人近く減少し、1970年からの35年間で町の人口はほぼ半減してしまった。また、人口減少が続いていただけでなく、中山間地域という土地柄から大規模な工場誘致は見込めず、30年ほど前に誘致した企業も撤退をしてしまっており、雇用もなく、人口流出に歯止めがきかない状態であった。

（３）過疎化・少子化に対する取り組みの必要性について

前述のとおり、神山町では人口減少が進み、特に子どもの数が減っている。2004年の徳島大学の石田和之准教授の将来人口推計によると2035年には、町の人口は約3,000人になるという試算が出された。小学校１クラスの人数にすれば、2010年の28.9人から12.5人までの減少となる（図表４－10）。１クラス20人を維持しようと思えば、親２人子２人の家族を毎年５世帯受け入れる必要がある。そのためには、住む場所と働く場所を作り出さなければならない。

神山町が直面している課題は、過疎化、少子化、経済の衰退である。その解決のためには、過疎化の現状を受け入れ、外部からの子どもを連れた若者夫婦や起業家や仕事を持っているクリエイティブな人材といった移住者を誘致することで人口構成の健全化を図るとともに、多様な働き方を実現することでビジネスの場としての価値を高めることのできる施策が必要であった。また、そうした施策に取り組み、農林業だけに依存しない、バランスの取れた持続可能な地域を目指すことを創造的過疎と呼んでいる。

図表４－10　年少人口の試算[10]



（４）取り組みの内容

創造的過疎実現のために、神山町は 2007 年に移住者支援事業である神山町移住交流支援センターの運営をＮＰＯ法人グリーンバレーに委託をし、事業を開始した。同センターは、もともと徳島県が県下８市町村に設置したものだが、神山町のみが民間に運営を委託した。

事業内容としては、ホームページによる情報提供、空き家調査、家主との交渉・契約、清掃・荷物整理、改修、お試し住宅による移住体験等であるが、民間に委託をすることによって、迅速かつ柔軟な対応をすることができた。

例えば、行政では個人情報保護の観点から移住希望者の外への情報提供は不可能であるが、民間であるため、移住希望者の個人情報の入手や提供ができた。また、子どものいる若者夫婦や仕事を持っている人、起業家といった町が求める人材を兼ね備えている移住者を優先的に支援することも可能とした。後述となるが、これがワークインレジデンスの元となる。

この他にも、神山町の施策は行政よりもＮＰＯ法人グリーンバレーが主体的に取り組んできたものが多い。そこで、そのＮＰＯの歴史を徳島県や神山町の出来事とともに以下の図表４－11 を用い、紐解くこととする。

[10] 『神山町及びＮＰＯ法人グリーンバレー資料』（視察時入手）を参考に作成

図表４－11　神山町に関する年表[11]

西　暦	出　来　事
1991 年	アリス里帰り推進委員会の設立
1992 年	神山町国際交流協会の設立
1997 年	県による徳島県新長期計画の開始
1999 年	神山アーティストインレジデンスの開始
2004 年	ＮＰＯ法人グリーンバレー設立
2005 年	徳島県内全域において光ファイバー網の完備
2007 年	町が移住交流支援センターをグリーンバレーに委託し、事業開始
2008 年	website イン神山を開設
2010 年	ワークインレジデンス第１号の開始 サテライトオフィス第１号を開設
2011 年	社会動態人口において転入者が転出者を上回る

1991 年にアリス里帰り推進委員会が設立され、それが 1992 年に神山町国際交流協会へと変わり、1997 年からの徳島県新長期計画の中のとくしま国際文化村プロジェクトの一貫として、1999 年に神山アーティストインレジデンスを開始する。

これは、海外２人、国内１人の芸術家を町に招聘し、作品の創作を支援する仕組みである。制作に訪れる芸術家を毎年呼ぶことによって、場の価値を高めており、職人等の制作補助により町の雇用の創出も促している。なお、この制度は現在も続いている。

そして、2004 年にＮＰＯ法人グリーンバレーとなり、前述のとおり、2007 年に神山町移住交流支援センター事業を町から委託され、2010 年には、アーティストインレジデンスと移住交流支援をかけあわせたワークインレジデンス第１号がスタートとなる。

ワークインレジデンスとは、町の将来にとって、必要と思われる働き手や起業家を逆指名し、そういった業種・職種の人だけを受け入れることである。それま

[11] 『神山町及びＮＰＯ法人グリーンバレー資料』（視察時入手）を参考に作成

で芸術分野のみで行われていたことを、職人やデザイナーなどといった幅広い分野から人材の確保を展開していくことができたのである。

また、ほぼ同時期にそれと並行するように徳島県が主導で光ファイバー網の整備を県内全域に推し進め、2005 年には光ファイバー網が県内全域で完備された。こうした全国屈指の高速情報通信網が整備されたことも相まって、ＩＴ関連企業によるサテライトオフィス進出も後押しされた。

空き家改修利用によるサテライトオフィス視察風景

（５）取り組みの結果により生じた変化

神山町移住交流支援センター事業を 2007 年より開始した後にＮＰＯ法人グリーンバレーは、2008 年に website イン神山を開設し、そのアクセス数等により神山町への潜在的移住希望者、特に空き家への移住希望の需要の高さが判明する。その後、年々、転出数が減少し、それに反比例するように転入数が増加していき、ついに 2011 年には神山町として初めて社会動態人口が増加（図表４－12）となった。

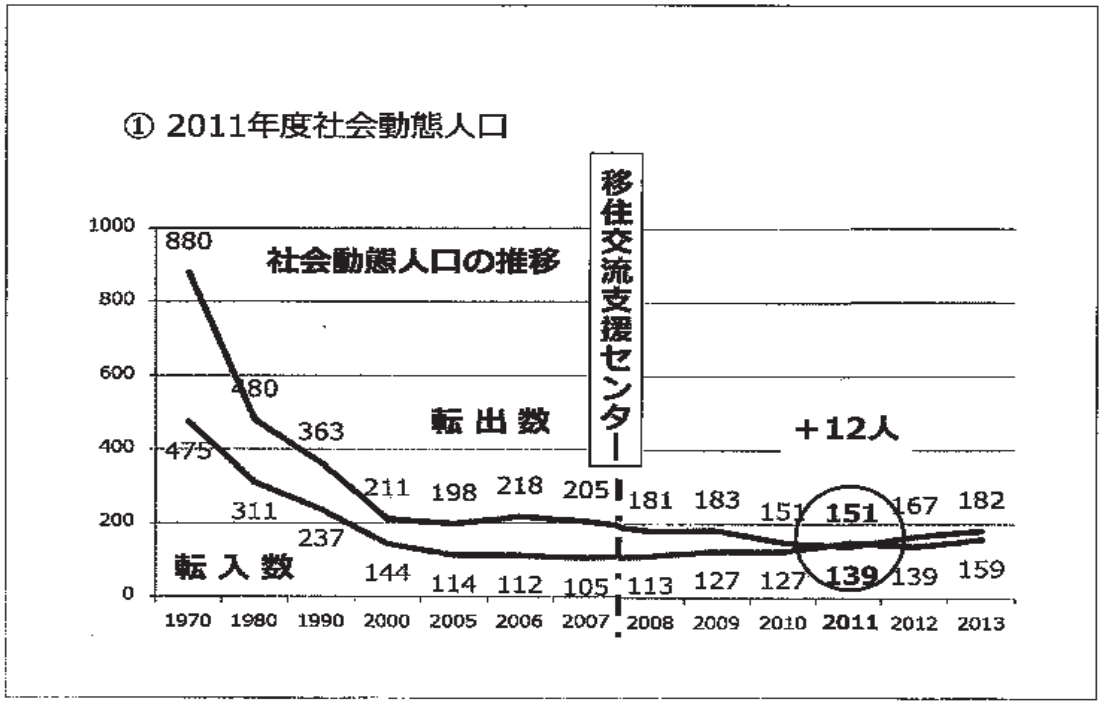
2013 年に、神山町は町内全域の空き家調査を実施したが、老朽化した空き家も多く、実際に提供できる空き家はわずかであるため、空き家だけに頼った移住定住施策にも限界があり、若者定住住宅建設も計画している。しかしながら、需要が高いのは、古民家である空き家に対してのみであるという。

2014 年には、町が移住者支援策として、神山町移住支援空き家改修補助金を創設し、個人住宅用空き家改修に対して補助を行っている。

このように、神山町ではワークインレジデンスによって、外部から子どもを連れた若者夫婦や起業家や仕事を持っているクリエイティブな人材といった移住者

を誘致し、サテライトオフィスによって、雇用の促進を図ることができ、過疎化・高齢化・少子化・経済の衰退に対応した施策を打ち出すことに成功したのである。

図表４－12　社会動態人口の推移[12]



（６）今後の課題

これまでの成果は、国の方針や県からの助成等による部分もあるが、やはり民間主導であったため上げられたと言えよう。行政としては、民間の力により現在の神山町があると見ている。民間のこの力の維持とそれに伴う行政の関わり合い方が、これからの課題となってくるのではないかと考えられる。

他の市町村においても、2025 年時代に起こりうるさまざまな問題に対し、こうした民間の力が解決のポイントになってくるであろうが、当然のこととして、潜在的な民間活力の掘り起こしが今後の課題となり、それと同時に民間活用制度の構築、整備などが今後必要となってくるであろう。

[12] 『神山町及びＮＰＯ法人グリーンバレー資料』（視察時入手）を参考に作成

４　高齢者の活躍の場を作るための取り組み（徳島県勝浦郡上勝町）

上勝町では、既に人口が 2,000 人以下で、その５割以上が高齢者という極端な過疎・高齢化に加え農林業など基幹産業の衰退、ゴミ問題など生活にかかる行政の問題が生じていた。

これらの課題に対し、小さな自治体ながらも高齢者が活躍できる新たな仕事の創出、移住支援の取り組み、ゴミ問題への先進的な取り組みなど地域の活性化においても成果を上げている取り組みについて報告する。

（１）上勝町の概要

上勝町は、四国山地の南東に位置し、徳島県庁から南西方向に 40km（車で約 50 分）の位置にある（図表４－13）。標高 1,439mの高丸山を最高峰とする連山がそびえ、東流する勝浦川は深い渓谷をなし、その流域にごくわずかな平地が見られるほかは、大部分が山地であり、標高 100mから 700mの間に大小 55 の集落が点在している典型的な中山間地域である。

面積は 109.68k ㎡、このうち 89％が山林であり、そのうち 82％が杉を主体とした人工林となっている。

人口は、1,761 人（2014 年９月１日現在）で高齢化率は 51.05％となっており、平成の市町村合併に加わらず四国で最も人口が少なく、徳島県で最も高齢化率が高い町である。

図表４－13　上勝町の位置[13]

（２）上勝町を取り巻く現状

人口は、1955 年の 6,265 人をピークに毎年減少し、2000 年には 2,124 人と 45 年間で 66%の減少となり、その後 14 年間でさらに減少し現在は 1,761 人、高齢化率は 51.05%であり、過疎と人口減少、少子高齢化が依然として進んでいる。

このような中、みかん生産が盛んであったが、1981 年の寒冷害によりほぼ全滅状態となり、香酸柑橘のすだちも枯死寸前となり、農業は大打撃を受けた。

また、林業は 1965～1975 年代の高度経済成長に伴い、外材の輸入が増大し採算が合わなくなり、間伐のされていない山林が増加している。

さらに、1997 年の廃棄物処理法の改正やダイオキシン問題の影響を受け、それまで行ってきた野焼きができなくなったにもかかわらず、焼却場の建設の目処が全く立たず、ゴミの行き場を失った。

[13] ホームページ『世界地図｜SEKAICHIZU』を参考に作成 http://www.sekaichizu.jp/（2014 年 12 月 11 日閲覧）

（３）地域活性化への取り組みの必要性について

基幹産業である農業への被害により、当面の収入がストップし、先の見通しが立たず、苗木を植えたとしても数年かかる状況のなか、都市部への移住とともに少子高齢化により過疎化が進展するなかで、高齢者は田舎に取り残されている感情も相まって、負け組、あきらめの気持ちが蔓延しており、これら打破するための取り組みが求められていた。また、行き場を失ったゴミの根本的な対策も求められていた。

（４）取り組みの内容

①　彩（いろどり）事業

彩（いろどり）事業は、もみじや椿の葉、梅や桜、桃の花などを、料理のつまものとして商品化し、栽培、出荷、販売するビジネスのことであり、通称「葉っぱビジネス」と呼ばれている。

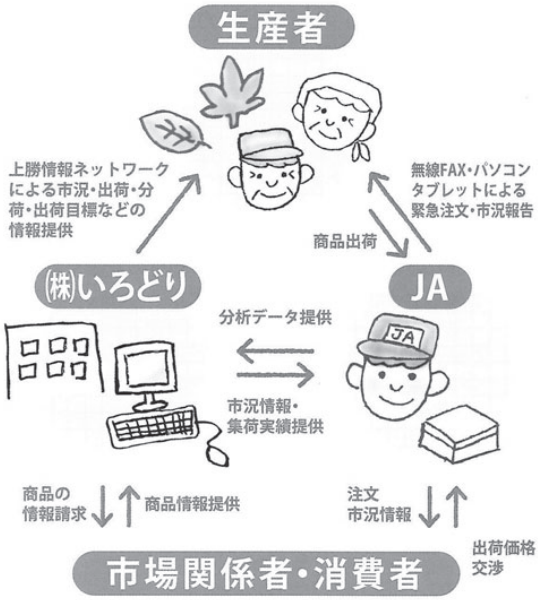
この葉っぱビジネスは、1981 年のみかんやすだちの寒冷害による被害を契機とし５年間の試行錯誤を経て事業化されたもので、料理店で、近くの席にいた女性客たちが「この葉っぱ、かわいいね」「持って帰ろうか」をヒントに葉っぱなら山に沢山あり、商品が軽量で綺麗であるため、高齢者でも取り組みやすいことから始めた事業であり、現在は、平均年齢 70 歳の高齢者が、主な生産者となっている。

また、葉っぱビジネスは、非常にニッチな産業であるがゆえに、需給が合致して初めて市場が生まれ、ビジネスとして成り立つそうである。このため生産者、農協、市場をネットワークで結び、農協で収集した販売単価や出荷数量などのデータを株式会社いろどりで分析し、農家へ伝達。農家はこれを分析し、翌日の生産量や品目の選定の目安にすることで消費者が欲しいタイミングで、欲しい商品を、適切な量だけ供給できる体制を整えている（図表４－14）。

さらに、出荷・受注業務を効率化するために、当初からＦＡＸやパソコンを積極的に導入した仕組みづくりを行っており、2007 年には光ファイバーを使用した新システムを稼働、2012 年にはタブレット端末を本格的に導入している。いずれも高齢者の方でも使いやすい工夫を行っている。加えて生産者の売上ランキングを表示するなど、生産者のやる気を出させるツボをついた情報を提供しており、意欲を刺激する仕組みを取り入れている。

この彩事業は、地域の資源を生かして新たな需要を創出している点、そして高齢化が進む中で、高齢者の方が元気に働ける職場を創出している点で大変優れた仕組みを作り上げている。

図表４－14　彩事業の仕組み[14]



②　移住支援の取り組み

彩農家にアンケートを行ったところ、半数の農家が５年以内に引退すると回答した。この結果を受けて「後継者」を呼び込むために、内閣府の地域密着型インターンシップ研修事業を実施した。

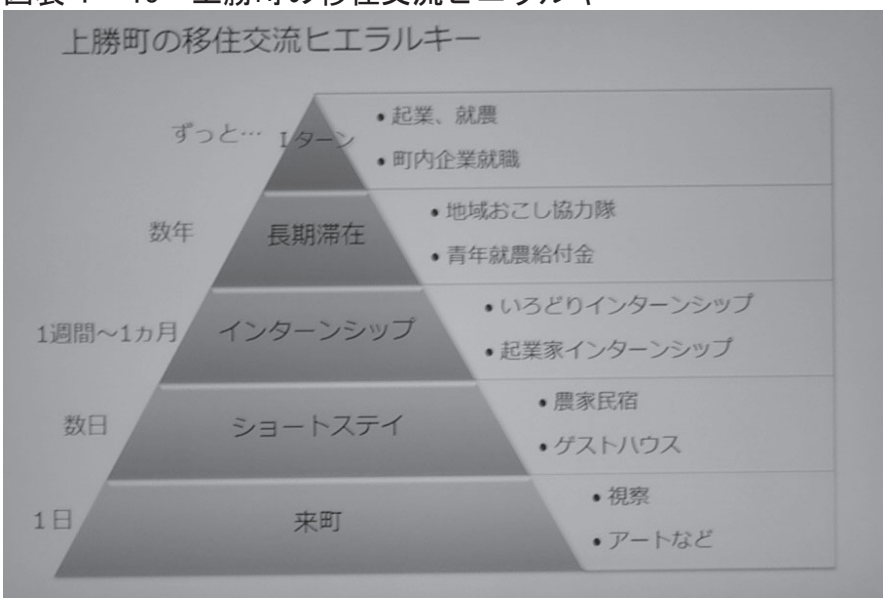
これは、地域ビジネスの人材育成を目的とした事業で、株式会社いろどりが事業主体となり、上勝町など地域ビジネスを展開する４地域で 2010 年度から 2011 年度にかけて実施された。全国各地から 236 人の研修生が上勝町に集まり、１ヶ月交代で彩事業などを学んだ。

内閣府の事業終了後、町単独で同様の事業を継続させた「いろどりインターンシップ」や、地域資源を活用した起業家を育成する「起業家育成インターンシップ」も実施されている。その後、やる気のある人には地域おこし協力隊等として

[14]『上勝町視察時資料（上勝町　町の取組みについて）』より

長期滞在の支援を行うことにより、Ｉターン、Ｕターンに繋げる段階的な移住支援の仕組みが整えられている（図表４－15）。

図表４－15　上勝町の移住交流ヒエラルキー[15]



③　ゼロ・ウェイストの取り組み

この他、上勝町の特徴的な取り組みとして「ゼロ・ウェイスト」とは、リデュース・リユース・リサイクルなどの実践や、そもそもごみにならない仕組みやものづくりを求めることによって資源を有効に活用し、焼却・埋め立てごみを限りなくゼロに近づけようとする取り組みである。

上勝町では 2003 年に日本で初めて 2020 年までに上勝町のごみをゼロにすることを決意したゼロ・ウェイスト宣言を行い、2004 年には住民主導による普及啓発のための組織としてＮＰＯ法人ゼロ・ウェイストアカデミーが設立された。

ごみ処理方法は、生ごみは全量たい肥化、その他のごみは収集車で収集するのではなく、各家庭がゴミステーションまで持込み 34 種類に分別している。

この際、区分別にごみの処理先と処理・売払料金（処理はマイナス、売払いはプラス）を表示し、ごみ処理に係る「行き先と費用」の見える化が図られている。

また、雑紙など分別に手間がかかるものは、ポイントカードを利用してポイン

[15]『上勝町視察時資料より』

ト還元することにより回収率を上げる工夫がされている。

その後、2006 年に上勝小学校の子供たちが、総合学習の時間に日本や上勝町のごみ問題を調べ、その学習の一環として物の再利用（リユース）を進めることを目的に「くるくるショップ」を開設した。

また、2007 年には、高齢者が不要となった布を加工し、バックや草履などの商品を製作し、販売する「くるくる工房」が開設された。この取り組みは、ある女性が不要になったとされる布団の綿を使って、座布団の手作りをはじめたことをきっかけに、要介護にならないように予防する「介護予防」のための場として設置され、当初は、座布団の作製・販売がメインであったが、来訪者が増えたことで、工房の活動も活発となり、リユースの推進になるとともに介護予防にも役立っている。

視察風景

（５）取り組みの結果により生じた変化

①　彩（いろどり）事業

1981 年の寒冷害から５年間の試行錯誤を経て、1986 年に４軒の生産者でスタートした彩事業。初年度の 116 万円の売上げだったものが、2013 年には２億 6,000 万円ほどに成長しており、現在では年収 1,000 万円以上稼ぐ高齢者もいる。

また、高齢者に仕事ができたことで出番と役割ができ、これまで以上に生き生きと働けるようになった。さらに、その姿が映画化されるなど、取り組みが全国に発信され彩事業のみならず上勝町もブランド化されている。

②　移住支援の取り組み

2010年８月の事業開始からこれまで４年間で500名を超える若者が全国各地から集まり、そのうち30名以上が町内に移住・就業している。2011年度は26名、2012年度は２名の転入超過となり社会動態の増に転じている。

また、インターンシップ研修生を受け入れることで多世代交流が行われ、高齢者も仕事に張り合いが生まれ、以前より元気になるという効果も生じている。

さらに、近年は、これらの転入者が上勝町内で地域資源を活かしたビジネスに挑戦し、新たな展開を見せ始めている。

③　ゼロ・ウェイストの取り組み

2012年のリサイクル率が、60.8%で全国の10万人未満の市町村で第８位という結果が出ていることに加え、ごみステーションが、３Ｒの意識の浸透の場だけではなく、環境教育やコミュニケーションの場にもなっている。

ゼロ・ウェイストの理念は、そもそも処理ではなく発生を抑制することである。その一環として、2013年にオープンした「上勝百貨店」では、パスタやスパイス、シャンプーにいたるまで量り売りが行われ、包装容器などのごみを出さない売り方がなされている。

また、ゼロ・ウェイスト運動を通じて、同様にゼロ・ウェイスト宣言を行った福岡県大木町や熊本県水俣市や、県内でも逗子市や葉山町ではゼロ・ウェイストのまちづくりを進めており、これら同じ理念を持つ全国の自治体との繋がりも広がっている。

（６）今後の課題

今回の視察では、民間団体と上勝町役場の両方に視察を行った。

株式会社いろどりとＮＰＯ法人ゼロ・ウェイストアカデミーの民間団体では、特色ある事業の取り組みについて視察を行った。説明者は、２団体とも私たちと同世代の方で、新たな取り組みを行う中で試行錯誤しながら民間主導で取り組んでいることと自分の町に誇りを持っている様子が印象的であった。

また、上勝町役場では、これら民間団体への関わり方などについて伺ったが、当初は、株式会社いろどりは第３セクター、ＮＰＯ法人のゼロ・ウェイストアカ

デミーも設立時は行政主導であったが、現在は民間主体で活動を行い行政はサポートを行う関係であり、好循環に繋がっているように感じられた。

今後の課題としては、インターンシップ事業により社会増に繋がった部分はあるが、自然減までは賄えないという人口減少の問題や高齢化による彩事業の継承問題、起業者の自立可能な経営支援などがあげられる。

５　子育て世代を呼び込む取り組みとファシリティマネジメントの取り組み（千葉県流山市）

全国的に少子高齢化、人口減少が問題とされる中、定住人口の増加に取り組み成功している自治体がある。千葉県流山市である。

流山市では、マーケティングの手法を活用し、共働きで子供のいる世帯いわゆる「ＤＥＷＫＳ[16]」をターゲットに設定しそのターゲットのニーズに合った施策を展開するとともに、シティプロモーション[17]を積極的に行い定住人口の増加に成功している。また、公共施設の維持・管理費を削減するためのファシリティマネジメントにも積極的に取り組んでいる。

流山市では第３章で述べたような 2025 年時代に想定されている状況が顕在化しているわけではない。しかし、近い将来、人口減少や少子高齢化により自治体運営が困難になることは明らかであり、それを未然に防いだという点において、非常に参考となるため取り上げている。

（１）流山市の概要

千葉県北西部に位置する流山市は、東京都心から 30 ㎞圏内にあり、北は野田市に、東は柏市に、西は江戸川を挟んで埼玉県三郷市に、南は松戸市に接している（図表４－16）。

かつて、江戸川や利根運河を使った舟運、醸造業で栄えた流山市は、昭和 30 年代後半からの高度経済成長に伴う東京圏の外延化を背景に、鉄道沿線の宅地開発により急速に発展し、ＪＲ常磐線、東部野田線、ＪＲ武蔵野線、流鉄流山線の

---

16 「《Double employed with kids》子供のいる共稼ぎの夫婦。」（小学館『デジタル大辞泉』から引用）

17 地域を持続的に発展させるために、その魅力を発掘し、内外に効果的に訴求し、人材、物財、資金、情報などの資源を地域内部で活用可能としていくこと（公益財団法人日本都市センター『シティプロモーションによる地域づくり』掲載の東海大学文学部広報メディア学科教授河井孝仁氏による定義）

鉄道沿線に市街地が形成されてきた。

現在は、これらの鉄道沿線の市街地に加え、2005年の鉄道つくばエクスプレス開通に伴い、市内４地区約 640ｈａの区画整理事業が進行しており、流山おおたかの森駅を中心とした市街地を形成しつつ整備を図っている。

図表４－16　流山市の位置[18]

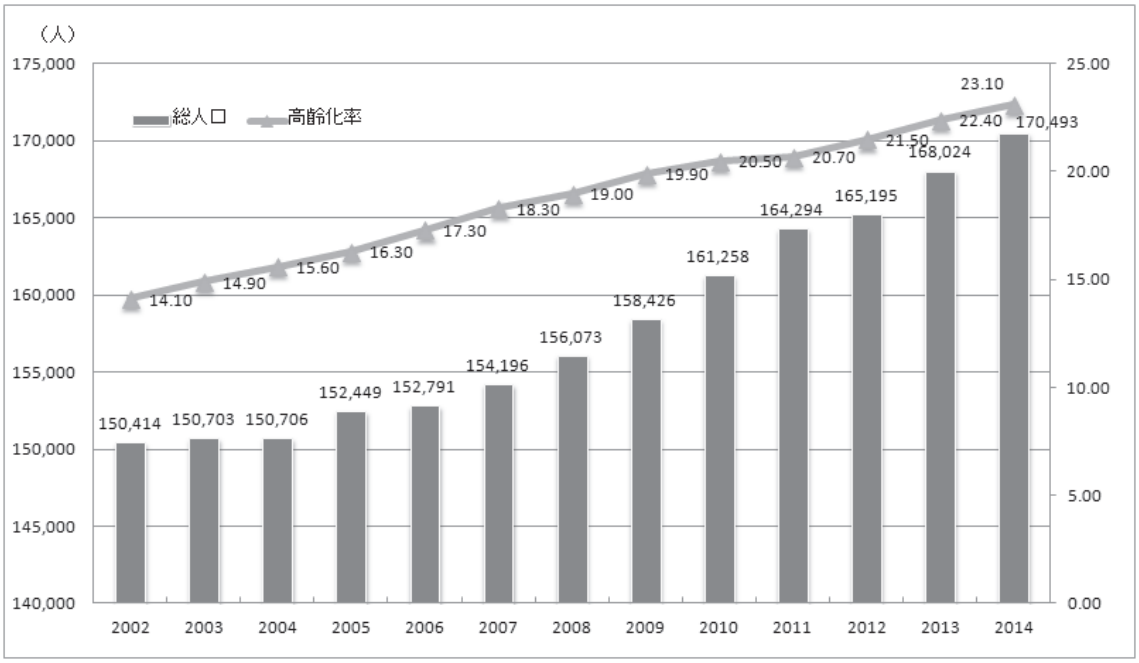
（２）流山市を取り巻く現状

流山市の人口は2014年４月１日現在で170,493人であり、2002年から約13.4%増加している。また、同日現在の高齢化率は23.10%であり、2002年と比較して約10ポイント以上増加しているものの、全国的な平均よりは低い(図表４－17)。

2012年度決算状況によると、財政力指数は0.89、経常収支比率は85.5%、実質公債費比率は5.5%、将来負担比率は18.8%であり、比較的安定した財政状況である。

[18] ホームページ『世界地図　SEKAICHIZU』を参考に作成　http://www.sekaichizu.jp/（2014年12月９日閲覧）

図表４－17　流山市の総人口と高齢化率の推移[19]



（３）取り組みの必要性について

流山市は、給与所得者の多い住宅都市であり一般会計歳入のうち個人住民税が約４分の１を占めているため、人口減少・少子高齢化の影響を大きく受けることになる。加えて、公共施設の老朽化や利用需要の変化にも直面しており、公共施設の全体の状況を把握し、新設、更新、統廃合や長寿命化などを計画的に行う必要があった。

また、2005 年８月のつくばエクスプレス開業により、沿線自治体における都市間競争に直面し、選ばれる自治体となるために流山市の持つ潜在的な可能性や魅力を広く発信する必要があった。

（４）取り組みの内容

①　ＤＥＷＫＳのニーズに合わせた施策展開

流山市では、まず、共働き子育て夫婦をあらわす「ＤＥＷＫＳ」をターゲット

[19] 流山市ホームページ『グラフで見る流山　年齢別人口推移（住民基本台帳より、各年４月１日現在)』を参考に作成
http://www.city.nagareyama.chiba.jp/dbps_data/_material_/_files/000/000/002/232/nennreibetuzinkoh26.pdf（2014 年 12 月 17 日閲覧）

に設定した。持続可能な発展をつづけるためには、共働きでかつ子どものいる家族の定住による世代循環が必要であるからだ。

そして、ＤＥＷＫＳのニーズに合わせた施策として、駅前送迎保育ステーションや保育園の新設・増設による子育て世帯向けの施策、グリーンチェーン戦略[20]やゆとりある住宅環境の確保などの良質な街づくりに向けた施策などを展開している。

以下、特徴的な施策として有名な「駅前送迎保育ステーション」について紹介する。

ア　駅前送迎保育ステーション

駅前送迎保育ステーションとは、駅前に設置した送迎保育ステーションと市内の指定保育所（園）を安心・安全のバスで結び、登園・降園することができるシステムである。2007 年に流山おおたかの森駅に、2008 年に南流山駅に設置している（図表４－18）。

保護者にとっては通勤駅で子どもを預けることができるため通勤時間の短縮につながるとともに、市側にとっても交通アクセスの悪さから人気のない保育所にも入所させることができるため定員の平準化につながるというメリットがある。

図表４－18　駅前送迎保育ステーション[21]

[20] つくばエクスプレス沿線整備の４つの区域内及び市内全域の流山市開発指導等要綱に規定する開発事業で個々の開発事業における「緑の価値」づくりの取り組みを支援し、その取り組みを連鎖させることで、緑豊かな街全体の環境価値を創造するもの。

[21] 流山市視察時資料『街のポテンシャルを魅力的に伝える』より

②　シティプロモーションの徹底

いくらＤＥＷＫＳ向けの施策を充実させても、それを市外の人に知ってもらわなければ意味がない。また、「子育て世代に魅力あるまち」は多くの自治体が標榜しており差別化が難しい。そこで、流山市では、シティプロモーションにより知名度をあげることをミッションとした専門部署である「マーケティング室[22]」を立ち上げた。そして、シティプロモーションを進めていくためには、既成の政策の延長ではなく、行政の枠にとらわれない着想・発想、高い専門性が必要とされるため、民間から職員を採用した。

流山市のシティプロモーションの特徴としては、「イメージ重視」「波及効果を狙う」が挙げられる。例えば、「母になるなら、流山市。」などインパクトがあるキャッチコピーの使用や、ポスターやパンフレットには流山市のイメージを端的に伝える写真を使用し、文字は極力少なくしている。また、テレビや新聞などのメディアに取り上げられるよう、タイミング等も工夫している。

以下、代表的なシティプロモーションの手法のひとつである「首都圏向けＰＲ広告」について紹介する。

ア　首都圏向けＰＲ広告

2010 年度から首都圏の駅に大型駅貼りポスターを展開している。2012 年度から専用ホームページへの誘因も開始した。

ポスターには従来の行政広報にはない視点や工夫が凝らされており（図表４－19)、例えばモデルとなった家族は実際に都内から転入して来た人を探し出しお願いしている。また、情報はあえて減らしイメージ重視の広告とし、興味を持った者への受け皿としてＰＲサイトを制作し誘引までの仕掛けとしている。

この広告が実際に駅に掲示されたのは、実は２週間だけである。しかし、そのことを新聞、ニュース、各種雑誌で、何度も継続的に取り上げられたことにより、実に多くの人の知るところとなった。

---

[22] 2003 年 10 月 1 日に企画部企画経営課内にマーケティング室が設置され、2004 年４月１日には、マーケティング課として独立した。

図表４－19　ポスターに込めたコンセプト[23]

③　ファシリティマネジメント[24]の導入

流山市の財政状況は決して悪くないが、このまま同じことを続けていては社会が変わり新しいサービスが必要になったときに対応できないという危機感から積極的に公共施設の維持管理費の削減に関する改革に取り組んだ。その一環であるファシリティマネジメントの導入は効果をあげており、市民にとってよりよいサービスを最少のコストで提供している。

元々、職員の間で所有する公共施設の営繕業務の非効率性などの問題を認識していたが、全庁的な計画策定や政策・予算への位置づけには至っておらず、やむを得ず場当たり的な維持管理業務を行っていた。しかし、2008 年、当時進めていた学校施設の耐震化工事終了後に、学校の改修・改築を戦略的に進めていくための長期修繕計画が必要という議論になった際、教育委員会の中だけで策定しても、予算と連動せずに絵に描いた餅になってしまうため、市長部局の施設も含めた保全計画を策定したいという提案があり、2009 年１月に「公共施設保全計画」の導入が決定され、ファシリティマネジメントを推進していくこととなった。

なお、流山市はファシリティマネジメントの取り組みが評価され、2013 年３月

[23] 流山市視察時資料『街のポテンシャルを魅力的に伝える』より
[24] 企業・団体等が保有又は使用する全施設資産及びそれらの利用環境を経営戦略的視点から総合的かつ統括的に企画、管理、活用する経営活動。単に手法という範疇から、より広くＦＭを経営的視点に立った総合的な活動として捉えられる。（公益社団法人日本ファシリティマネジメント協会による定義）

に公益財団法人日本ファシリティマネジメント協会が主催する第７回ファシリティマネジメント大賞奨励賞を受賞している。

（５）取り組みの結果により生じた変化

①　ＤＥＷＫＳのニーズに合わせた施策展開とシティプロモーション

図表４－20 に示すとおり、2008 年（平成 20 年）から 2013 年（平成 25 年）におけるつくばエクスプレス沿線の足立区からつくば市まで８市区の年代別人口の変化を見たとき、流山市は総人口増加率、増加数における 30 歳代構成比率、０～９歳の構成比率で上位に位置している。

このことからターゲットであるＤＥＷＫＳを主とした定住人口の増加に成功していることがわかる。

図表４－20　つくばエクスプレス沿線各自治体との人口推移比較[25]

（DEWKSに選ばれる街になっているかを検証するための資料）　　2013年8月23日

	H25					H20→H25 の変化					
	総人口	30歳代の人口	30歳代の人口構成比	0～9歳の人口	0～9歳の人口構成比	人口増加数	人口増加率	30歳代の増加数	人口増加数のうち30歳代が占める割合	0～9歳の増加数	人口増加数のうち0～9歳が占める割合
足立区	669,143	100,663	15.0%	54,908	8.2%	38,246	5.7%	-5,400	-14%	1,574	4%
八潮市	84,155	13,841	16.4%	7,876	9.4%	4,554	5.4%	-828	-18%	172	4%
三郷市	134,255	20,130	15.0%	11,424	8.5%	3,736	2.8%	-810	-22%	140	4%
流山市	**168,024**	**27,254**	**16.2%**	**16,194**	**9.6%**	**10,293**	**6.1%**	**994**	**10%**	**2,030**	**20%**
柏市	402,337	61,543	15.3%	35,935	8.9%	10,793	2.7%	-4,012	-37%	318	3%
守谷市	63,103	10,280	16.3%	6,857	10.9%	4,968	7.9%	341	7%	523	11%
つくばみらい市	46,022	7,153	15.5%	4,356	9.5%	3,840	8.3%	924	24%	655	17%
つくば市	214,047	33,808	15.8%	22,141	10.3%	7,369	3.4%	-2,132	-29%	948	13%
松戸市	485,876	71,851	14.8%	40,073	8.2%	1,258	0.3%	-13,770	-1095%	-3,298	-262%
船橋市	615,876	98,513	16.0%	56,747	9.2%	21,272	3.5%	-11,887	-56%	1,219	6%
浦安市	162,155	26,677	16.5%	16,068	9.9%	2,124	1.3%	-6,042	-284%	-1,905	-90%
横浜市	3,671,125	534,952	14.6%	313,456	8.5%	74,070	2.0%	-78,855	-106%	-14,278	-19%
千葉県	6,240,461	887,101	14.2%	526,673	8.4%	41,372	0.7%	-121,426	-293%	-23,570	-57%
日本	127,446,000	17,112,000	13.4%	10,668,000	8.4%	-288,000	-0.2%	-1,636,000	568%	-622,000	216%

出展：各都県のHPから
千葉県、茨城県は4月1日付
東京都、埼玉県は1月1日付

マーケティング課

[25] 流山市視察時資料『街のポテンシャルを魅力的に伝える』より

②　ファシリティマネジメントの導入

流山市のファシリティマネジメントの成果としては、既存公共施設の維持管理費の削減や新しい手法の導入によるサービスの向上はさることながら、公共ファシリティマネジメントの敷居を下げ「どの自治体でも展開可能としたこと」にある。実際に流山市の取り組みの詳細はすべてホームページ等で公表するとともに、他自治体からの視察や相談に積極的に応じており、他の自治体のファシリティマネジメントの導入にも一役かっている。

（６）今後の課題

流山市においては、市内４地区約 640ｈａの区画整理事業が進行しており、新しい市街地が形成されつつある。それに伴い、保育園や小中学校の建設も進められており、公共施設は増加傾向にある。

また、新市街地に住んでいる住民は 30～40 代の子育て世代と子どもの世帯である。仮に 20～30 年たって子どもが独立すると、現在東京郊外で問題になっているニュータウンのように一気に高齢化が加速することになる。

流山市の人口は増加局面にあるが、中長期的に見れば、いつかは安定し、そして日本全体の急激な人口減少にともない減少していくだろう。その時に、公共施設等の再編や新市街地の高齢化問題などが顕在化する。そのことは既に庁内では認識されているが、まだ事前の予防策を検討するには至っておらず、今後の課題となっている。

今回話をうかがって、印象に残った発言が２つある。１つ目は「決裁なんてとらなくたって、できることは沢山ある。」その職員は、職員一人ひとりがプロとなり付加価値を高めることで、総和として市役所全体が変わっていくことの重要性を説いた。２つ目は「庁内連携は大変だ。」シティプロモーションのような施策を進めるに当たっては、時にはスピード、柔軟性が優先されることもある。

現在、流山市が様々な先進的な取り組みで脚光を浴びる中、井崎市長のリーダーシップがクローズアップされがちである。しかし、それを具現化するのは職員であり、時にはいわゆる市役所的なお行儀の良さや価値観といったものを物ともしないことも必要である。この二人の発言は思いがけないものだったが、我々自治体職員へのエールとも聞こえた。

第５章　2025 年時代の総合計画に対する提案

戦後のベビーブームに生まれた団塊の世代が 75 歳以上となる 2025 年、高齢化だけではなく、人口の減少も進む多くの自治体が第３章に挙げた問題に直面することとなる。本研究会では、調査や視察を通じて持続可能なまちへのロードマップである総合計画のあり方を考えてきた。第５章では、第４章で述べた視察の結果も踏まえ、2025 年時代の総合計画を考える上で第３章に挙げた課題に対するいくつかの提案をしたい。

１　地域の暮らしに対する提案

（１）課題に対する取り組みの視点　～他人事から自分事へ～

地域住民に密接な課題として、地域の暮らしの課題をとりあげたが、過疎化や高齢化が進み、すでに地域の暮らしの課題が顕在化し、対応を迫られている自治体が多くある。

その中でも、大牟田市の取り組みは、確実に地域に浸透し、地域全体で取り組まれている。行政の主導でなく、住民が高齢者の認知症や徘徊に対し危機感を抱き、自発的に取り組んでいたからこそ、住民の課題として取り組まれていたのではないだろうか。

地域課題に対して行政が主導して取り組んでいても、住民は誰かがやってくれるだろうと、どこか「他人事」として捉え、地域課題への関心は希薄化し、非協力的になってしまいがちである。

住民が地域課題に対し自主的に関わり、「自分事」として捉え、自分が関わろうとする意識を促す仕組みづくり、きっかけづくりを行政が行い、地域課題に対し「他人事」から「自分事」へ意識を変えられるよう支援していくことが 2025 年時代の地域課題への取り組み方になるのではないだろうか。

（２）地域の課題を自分事にするための取り組みに向けて

住民が地域の暮らしの課題を自分事として捉え、行動へ移すためには、地域への愛着を持つことは欠かせない要因の一つである。更に、地域にはどのような課題があるか認識することも必要である。

そこで行政の役割としては、住民の地域への愛着心の形成と、課題認識の機会の提供を担うとともに、住民が担うべき役割を住民に託し、住民の活動を後方から支援していくことが必要となる。

（３）提案の紹介

①　地域への愛着心の形成

愛着心を形成するために効果的な方策として、「幼少期からの取り組み」、「若者への取り組み」、「地域の魅力の発見」と３つあげる。

ア　幼少期からの取り組み

地域への愛着心を根付かせるため、未就学児や小学生からの地域活動への参加等による意識啓発が必要である。幼少期から地域活動に取り組むことで、自分も地域の一員であるという、一種の自負心を育み、地域への愛着心の形成のきっかけを促す方策である。

大牟田市では小学生から認知症の支援について理解啓発を進めるため、絵本の読み聞かせを行っており、その結果、認知症の人への理解が深まり、道に迷った高齢者を助けるなど、地域で支え合う取り組みが根付いている。

イ　若者への取り組み

自治体行政が行うまちづくりや政策に若者の意見を取り入れることで、若者に自分が地域の一端を担っていると意識させる取り組みを実施することも一つの方策である。若者は大学への進学や、就職などの理由により、地域を離れる可能性が高い。そこで、若者に対し、自分が地域の一端を担っていると意識させることで地域への愛着を持たせ、地域に残り生活したいという思いを促し、地域に若者をつなぎとめ、たとえ一度転出してしまっても再び帰ってきたいと思わせることが有効である。

実際に、市を「若者が活躍するまち」「若者が住みたくなるまち」にするため、若者目線で政策を練り上げていく愛知県新城市の「若者政策ワーキング」や、「自分たちのまちは自分たちでつくる」という基本理念のもと、地元女子高生が企画立案する福井県鯖江市の「ＪＫ課」などの取り組みがあり、若者に対し取り組み

を行う自治体も増えてきている。

ウ　地域の魅力の発見

地域への愛着に欠かせないこととして、その地域に何らかの魅力を感じることが重要である。地域の魅力は、人それぞれ多様であり、地域の住環境や、風景、特定の建築物、祭り、住民間の絆なども魅力なのである。ただ、地域の魅力は、その地域にいると当たり前として捉えられ、気づかないという場合も多い。

そこで、自治体行政は、転入者や外国人住民といった、新しい視点を活用し、地域の魅力の発掘に努めることも欠かせないであろう。

神山町は地域課題であった「空き家」を、異なる視点から捉え「古民家」として魅力のあるものとした。上勝町では、ごみ問題を、ゼロ・ウェイストの取り組みにより、エコで環境に優しい暮らしとして、その地域の魅力としている。

②　課題認識の機会

住民の自主的な行動を促すために、地域の課題について何が問題なのか、どのような状況に置かれているのかを認識する機会の提供が必要である。地域が今置かれている状況について検討するワークショップの開催や、地域コミュニティを組み込んだ検討委員会の設置が方策となる。

大牟田市では市内全世帯の実態調査を実施し、その結果を基に、地域づくりの提言をまとめた。その提言がきっかけとなり、認知症高齢者を地域で支える仕組みづくりへとつながっていったのである。

③　行政の役割の変化

今までの自治体行政は、住民からの要望に対して、実施主体としての役割を担ってきた。これからの 2025 年時代に自治体行政は、住民が取り組むべき事業については思い切って手を引く事や、支援をすべき事に対して段階に応じて支援をし、住民の「自助」、「共助」を促すコーディネーターという役割も担うべきである。

自治体が事業を止めるには、住民や議員からの反対も多く出るだろう。そこで、自治体と住民の間での合意形成が重要となる。そのため、職員が意識すべきことは、情報を小出しに伝えるのではなく、正確に伝えることが必要である。

また、事業を大きく展開していくために、段階に応じた支援が必要となる。そこで重要となることは、理念や理想を押し付けるのではなく、できる事から始めてもらうことが重要である。大牟田市の高齢者を支える取り組みも、最初は住民間の隣近所の声掛け運動から発展し、行政が段階に応じた支援により関わることで、市全域や県内に広がっていったのである。

自治体行政が持っている情報を住民と共有することが、住民協働を推進するために必要なことである。

２　地域の経済に対する提案

（１）課題に対する取り組みの視点　～依存から自立へ～

自治体の地域の経済に対するこれまでの取り組みは、域外資本に依存した工場等の企業誘致や国の経済対策としての公共事業などの施策が中心であった。

2025 年時代においては、人口減少に加えて、財政状況の悪化、企業の国際競争力の低下や生産の海外移転の進展を考慮すると、国からの財政支援や工業団地の整備等の従来型の企業誘致のみに依存することは難しい。それならば地域において、新しい産業創出、あるいは既存産業を強化し、自立を図るしかない。

地域経済の自立とは、企業誘致や公共事業に極力依存しないで、民間主導で地域経済が成り立つことと考える。

自治体は、地域の経済が依存から自立するための取り組みを支援することにより、将来の地域経済・社会を支える若者をはじめとする生産年齢者層が、地域で生き生きと暮らし働ける就労環境を確保することを目指すべきと考える。

（２）地域の経済を自立させるための取り組みに向けて

地域の経済の自立に向けて自治体が取り組むべき視点は、地域内での地域資源の活用や地域の課題解決に向けた起業・創業に焦点を合わせた内発的な振興を行うとともに、地域の強みの発掘などブランドイメージを向上させることを通じて企業誘致等の外発的な振興をあわせて行うことで、新たな需要や外部資源を呼び込む好循環の実現を目指すことである。

なお、神奈川県内の自治体が、地域の経済への支援策についてどのような取り組みを行っているか、アンケート調査を行った結果においても、起業支援に係る

施策がある自治体は、図表５－１のとおり、全 33 団体中 18 団体で、都市では、約７割の団体が起業支援策を導入しているが、町村では、約３割に留まっているという結果となった。

図表５－１　起業支援に係る施策の有無

項目	回答数
施策がある	18
施策がない	15
計	33

また、企業誘致のうち本社機能の移転に特化した施策の有無について調査した結果、図表５－２のとおり、全 33 団体中５団体で施策を行っている状況であった。なお、このうち、企業誘致施策により過去３年間に企業の本社機能の移転があったのは、図表５－３のとおり全 33 自治体中４団体のみで横浜市は、過去３年間に 10 企業前後が移転しているが、それ以外の３団体は、３年間で１企業のみと本社機能の移転を意図した企業誘致施策が、現状では大半の自治体で行われていないという結果となった。

図表５－２　企業誘致施策のうち本社機能の移転に特化した施策の有無

項目	回答数
施策がある	5
施策がない	28
計	33

図表５－３　企業誘致施策により過去３年間で本社機能を移転した企業の有無

項目	回答数
本社機能を移転した企業がある	4
本社機能を移転した企業がない	28
計	32

※1市については企業誘致施策による移転か不明の為未回答

（３）提案の紹介

①　地域の資源・地域の課題を解決するための起業支援

地域の経済の自立に向けた起業支援については、ベンチャー企業への支援とともに社会的課題（高齢化問題、環境問題、子育て・教育問題など）を市場として捉え、その解決を目的とする仕事であるソーシャルビジネスへの支援や、特に地域資源を活かしながら地域課題の解決をビジネスの手法で取り組む仕事であるコミュニティビジネスへの支援が重要であると考えられる。

ベンチャー企業への支援としては、ＩＴ関係の会社や映像・デザイン会社は、情報通信基盤が整った現在では場所を問わず仕事ができる企業であり、大都市に立地する必要性は薄れているため、これらの誘致を目指すべきである。

実際に視察を行った神山町では、サテライトオフィスとして、このような企業の誘致を進めており、さらに一歩進んでサテライトオフィスは、当初、本社の人間が循環して滞在するため、雇用は生まないと捉えられていたが、小さな会社であるが本社の移転や新会社なども生まれたことにより、既に 30 数名の新規雇用が生まれている。

また、ソーシャルビジネスについては、地域外の資本に頼るのではなく、地域の課題とニーズに基づき、新たな需要、雇用、資金循環を生み出すなど、地域の活性化にも一定の役割を果たすため、今後はどの自治体でも支援による活性化が望まれる。

視察を行った上勝町では、ＮＰＯ法人ゼロ・ウェイストアカデミーは、ゴミステーションの管理やゼロ・ウェイスト普及啓発の取り組みだけでなく、リユース推進活動と介護予防を合わせたくるくる工房の運営や、過疎化によって上勝町内から民間のバス・タクシー会社が撤退することになり、お年寄りの移動手段確保のために一般町民の登録ボランティアドライバーが自家用車で輸送事業を行う有償ボランティア輸送事業の事務局を請け負うなど、様々な取り組みを行っている。

また、コミュニティビジネスへの支援としては、地域に根ざした特産品を作り、それをビジネスにすることで、地域の雇用機会を生み出し、労働者が金銭収入と働く喜びを分かち合うための取り組みが必要である。

先進地視察のなかで小規模団体である上勝町では、彩事業の成功により、高齢者や女性達に仕事ができたことで出番と役割ができ、生き生きと働くその姿が映

画化されるなど全国に発信され彩事業のみならず上勝町のブランド化にも貢献している。

これらの取り組みにあたっては、行政の関わり方とブランドイメージの創出が重要と考える。

例えば、神山町では、他の自治体が直営で行っている移住交流支援センター事業をＮＰＯ法人に委託をした。その結果、効果が現れている。行政が行うよりも民間が行った方が、迅速さがあり、自由があり、動きやすく、結果として熱意を持った多様な人が集まる仕組みが構築され、様々なアイデアや魅力が創出されるのではないか。

また、地域の経済の担い手となる生産年齢者層を増やすためには、その地域に来てもらう必要がある。このためには、神山町のサテライトオフィスやワークインレジデンスのように若者から「かっこいい」と思われるイメージや、上勝町のように高齢者が生き生きと働く姿や、ゼロ・ウェイストというエコな暮らしのイメージを発信することなどにより町の魅力をブランド化し、興味を持って来てもらうためのきっかけが必要である。

そのためには、各自治体がその地域に興味を持つきっかけとなるような事業や理念を住民とともに自ら掘り起こすことが必要である。

②　企業の本社機能移転の促進

起業支援とあわせて地域の経済の自立には、本社機能の移転による新たな企業誘致もあわせて行うことも必要である。この際、企業の本社機能は大都市にあることが多いが、生産機能は地方にあるケースも多い。大都市にある企業の本社機能のうち、地方にあってもよい機能の移転を推進することが重要と思われる。

社員もかつては、過密で混雑した東京での仕事に打ちこむというのを尊ぶ風潮があったが、現在の若者の意識は異なり、特に東日本大震災以降、仕事やライフスタイルに対する考え方が急速に変化していると思われる。また、企業としても情報網も発達した今の時代、何も東京にこだわる必要はないという発想の転換が必要である。

この一例として建設機器メーカーのコマツでは、本社機能の中の購買本部を石川県に移転し、地方採用枠を決めて採用した。

新しく大規模な研修センターを作り、教育グループを移転し、社内の大規模な国際会議も実施することにより、全世界から年間３万人が集まるとのことである。この際、通常では、専用宿舎や社内食堂を併設するが、それを整備せずに市内の温泉宿も含めて空き情報を全部調べそこに割り当てる。食事は、市内のレストランからケータリングで調達する。そのことにより、地元に年間 15 億円の経済波及効果があるとのことである。

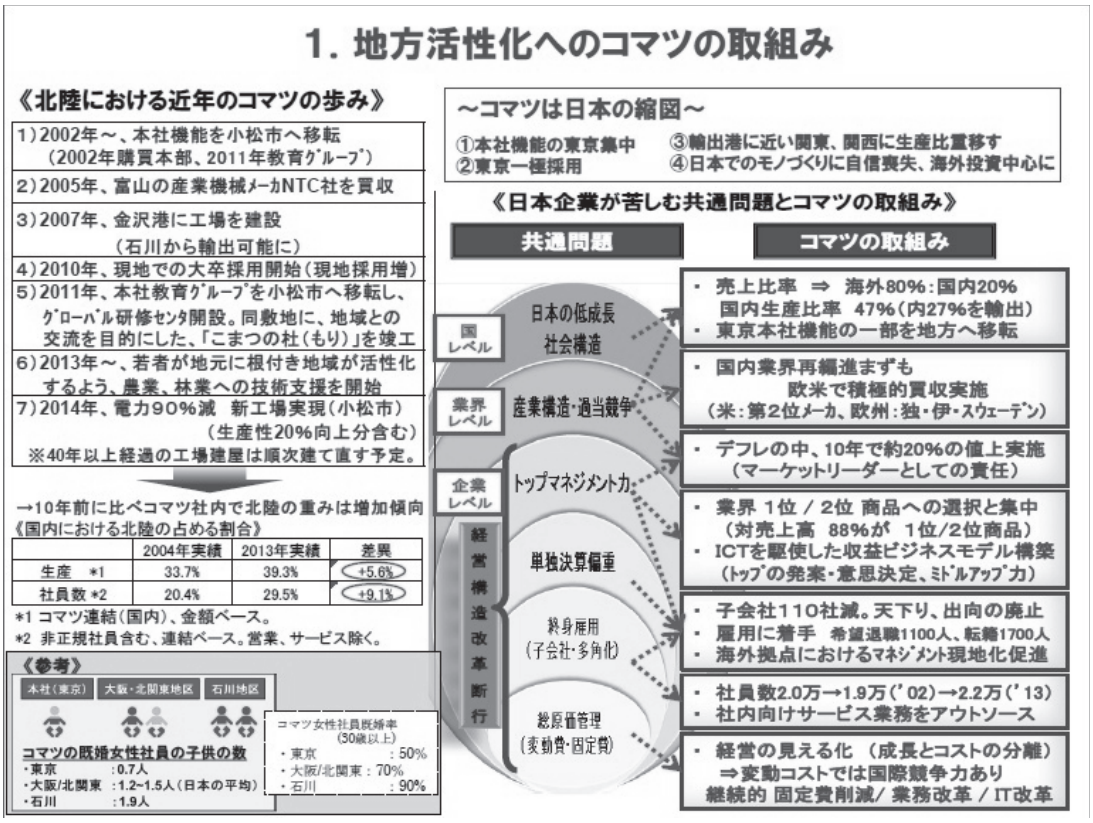
また、電力 90％減の新工場を整備した際に地下水を使った冷暖房装置を導入したが、これを導入する過程でドイツ製の既製品ではコストがかかるため、コマツと付き合いがある中堅企業に製作を依頼し、今後は、この装置の販売を全国展開できるのではないかとのことである。

さらに、コマツの 30 歳以上の既婚女性の子供の数は東京で 0.7 人、石川は 1.9 人、これを管理職だけに限ると 2.8 人とのことである。また、婚姻率は、東京では 50％、石川では 90％と、偉くなろうとすると子供をつくれないというのは東京の論理で石川では、偉くなりながら子供を増やせるとのことである。

結果的に、この 10 年間に日本の中における北陸の割合は、生産比率で 5.6％、社員数で 9.1％増えており、本社機能の一部移転による外発的な振興により新たな需要や外部資源を呼び込むことで、地域の経済の自立を目指す成功モデルになると考えられる（図表５－４）。

このようなこの取り組みをさらに進めて行くためには、国が企業の地方移転の後押しなどの政策に乗り出すとともに、自治体では、県内アンケート結果でも少数の団体しか見られなかった本社機能の移転に特化した補助金等の取り組みを行うとともに、東京への交通アクセスのよさなど地域の強みを見える化し、企業の本社機能の移転を促進するための取り組みが必要である。

図表５－４　地方活性化へのコマツの取り組み[1]



③　労働力の減少への対応

起業支援や本社機能の移転により、生産年齢者層の仕事の場の確保を目指すものであるが、当面の間は、人口減少により労働力の不足が現実となることが想定される。

この対応として政府は2014年６月にとりまとめた改定成長戦略において、女性の活躍促進と働き方改革の１つとして外国人が日本で活躍できる社会を目指し、外国人技能実習制度の見直しや、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等に向けた緊急措置としての建設及び造船分野における外国人材の活用、国家戦略特区における家事支援人材の受入れ、及び介護分野における外国人留学生の活躍を位置付けており、今後は外国人労働者の増加が見込まれる。

この際、自治体では、労働力の不足を補うとともに地域を元気にすることを目指すことも必要であると考える。

---

[1] 『第２回まち・ひと・しごと創生に関する有識者懇談会時資料』
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/kondankai/dai2/siryou5.pdf（2014年12月４日閲覧）

このためには、地域住民が外国人を受け入れる環境をつくる必要があるが、神山町ではアーティストインレジデンスにより、毎年、海外２人、国内１人を招聘し、よそ者である町外者が、日常的に存在し交流することで、その後の移住者の受入れもスムーズに行ったように、日常的に交流する機会を設けるための取り組みが必要となる。

この際には、大泉町のように、外国人住民を「労働力」として捉えるのではなく、長く地域に住む生活者、地域住民と捉え、コミュニティへの参加を促すための取り組みが必要である。

３　財政課題に対する提案

（１）財政課題に対する取り組みの視点　　～運営から経営へ～

第３章で述べたとおり 2025 年時代には、人口減少と高齢化問題を抱える多くの自治体が税収減による歳入の減少と社会保障関係費や施設の更新費用等歳出の増加に直面し、非常に厳しい財政状況となると思われる。このような中、行政は、自治体財政を持続可能とすべく、長期的視野に立った行政、地域の経営をしていかなければならないと考える。これまでの「運営」という考え方からより財源の確保や経費の削減に重きを置いた「経営」という考え方にシフトしていくことが重要である。

（２）財政を持続可能なものとしていくために

経済や財政、また地域そのものが持続可能であるためには、地域の担い手となる生産年齢者層が地域に住み続け、子どもを生み育て、その子どもが地域の担い手となっていく必要がある。また、非常に厳しい財政状況になることが予想される中で人口に応じた適切な行政サービスの量となるように事業の縮小や施設の統廃合など効率的な行財政の経営をしていかなければならない。人口が減り税収が減少しても今までどおり変わらぬ行政サービスを提供し続けることはできない。持続可能な財政を実現していくためには、長期的な視点に立った将来に渡っての「歳入の確保」に関する取り組みと「歳出の削減」に関する取り組みを同時並行で進めていかなければならないと考える。

（３）提案の紹介

視察の結果を踏まえ、この課題に対する取り組みとして自治体の魅力を外部に伝え、生産年齢者層の確保につなげる「シティプロモーション」と公有財産を経済効率的に管理していく「ファシリティマネジメント」、その中でも特に「施設の統廃合」を提案したい。

なお、ファシリティマネジメントについては、本研究会が行った神奈川県内自治体に対する人口減少社会への対応に関するアンケート結果からも多くの自治体が重視していることが窺える（図表５－５）。

図表５－５　神奈川県市町村における「2025 年時代の総合計画」等に関する調査結果（人口減少社会の到来に向け、自治体で実施、もしくはこれから実施しようとする事例について）

項目	回答数
①人口減少対策を専門とする部署やプロジェクトチームの立ち上げ	8
②民間への委託ではなく地域住民にお願いする等、行政の役割の見直し（従来、施設の塗装を民間に委託していたが、地域ボランティアにお願いした等）	10
③事務事業の縮小	5
④ファシリティマネジメント	17
⑤その他（独自の少子化対策など）	16

（複数回答可）

①　～将来に渡っての歳入確保に向けて～
生産年齢者層の確保を意識したシティプロモーション

人口の減少が叫ばれ、多くの自治体が人口増加策を考えている。人口が増える要因は出生数が死亡数を上回る自然増か転入が転出を上回る社会増のどちらかとなる。自然増は結婚や経済的な問題に関わるものであり、自治体レベルで独自の施策展開をしていくことは難しい。一方で社会増は企業誘致や自治体のブランドイメージにより達成することが可能であり、地域特性による自治体間の差が生まれやすいといえる。理想を言えば社会増の中でも自然増につながる社会増は将来に渡る生産年齢者層の確保につながり、継続して納税してもらうことで財政が安定することとなる。

そのような意味で第４章で紹介した流山市のシティプロモーションは正に将来につながる人口増加策といえる。流山市では、共働きかつ子どものいる夫婦、いわゆるＤＥＷＫＳをターゲットとして、駅前送迎保育ステーションや保育園の新設・増設による子育て関連施策を展開し、「母になるなら、流山市。」などのキャッチコピーを掲げるなど「子どもを産み、育てやすいまち」を都市ブランドイメージとして定着させ、外部に発信してきた。流山市においては、つくばエクスプレスが 2005 年に開通するなど首都圏へのアクセスが良いことから沿線自治体との競争が背景にあり、シティプロモーションに取り組むことがより効果的であったと思われる。

このような地域特性は全ての自治体が持つものであり、その自治体に適したまちづくりやシティプロモーションのあり方が存在すると考える。例えば第４章で紹介した徳島県神山町は地域資源である自然を生かし、まちの将来にとって、必要と思われる働き手や起業家にターゲットを絞るワークインレジデンスを施策として展開しており、地域特性に沿った人口確保の取り組みといえる。

自治体として人口の減少を受け止めるのではなく、地域の特性にあったまちづくりの展開、シティプロモーションを進めることによって意図した生産年齢者層を積極的に確保していくことは、長期的視点に立った「地域の経営」そのものである。

②　～将来に渡っての歳出削減に向けて～
住民の理解を得て進める施設の統廃合

第３章で述べたとおり、多くの自治体で公共インフラの老朽化が進んでおり、人口減少や少子高齢化が進む地方自治体は、財政を持続可能なものとするため、公有財産すべてを経営にとって最適な状態（コスト最小、効果最大）で保有し、運営し、維持するための総合的な管理手法、いわゆるファシリティマネジメントに取り組む必要があると考える。

ファシリティマネジメントには具体例を挙げると図表５－６のような手法がある。

図表５－６　ファシリティマネジメントの具体例

・長寿命化の推進
　施設の長寿命化とは従来の耐用年数が経過し、施設が老朽化して修繕をやむなく必要とする段階で施設自体の大規模修繕を行うのではなく、早い段階で予防的に修繕を行うことで、更新費用を含めればトータルでのライフサイクルコスト削減を目指すもの。

・公民連携（PPP）の推進
　公民が連携して公共サービスの提供を行う事業手法をPPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ：公民連携）と呼び、PPPには、PFIや指定管理者制度の導入などがある。

・既存公共施設のコストダウン
　人口減少社会を見据えて統廃合の検討は進めるが、併せて既存の公共施設のコストダウンも心がけなければならない。流山市においては、既存公共施設のコストダウンにも力を入れており、施設の運営経費削減に関するプロポーザルを実施し、建設工事におけるCM導入 、ESCO事業 の導入などを行うことによって既存公共施設のコストダウンを達成している。

・公共施設利用に係る受益と負担の見直し
　施設の性質により利用に係る適正な受益者負担を考えていくもの。

・公共施設の統廃合
　公共施設の機能集積化や老朽化した集会所等の解体など。

用語解説
PFI：Private Finance Initiiative民間の資金や技術などを活用して、公共施設の設置、維持管理、運営等を行うこと。
CM：Construction Managementの略。建設プロジェクトにおいて、建設発注者から準委任を受けたコンストラクション・マネジャー（CMr）により、中立的に全体を調整して、所期の目的に向かって円滑に事を運ぶ為の行為。
ESCO：Energy Service Company事業の略。顧客の光熱水費等の経費削減を行い、削減実績から対価を得るビジネス形態のこと。

このようにファシリティマネジメントの具体的な手法はいくつかあるが、施設の統廃合以外の施策は、その維持管理コストを縮小できたとしても多額の維持費用が自治体に圧し掛かることに変わりは無く、人口減少社会においては、根本的な解決にならない。廃止を検討する公共施設に関し、民間企業等のニーズがあればその活用は考えられるが、ニーズが少なくなった公共施設については、統廃合など施設そのもののあり方を見直していく必要がある。ここでは、ファシリティマネジメントの中でも施設の統廃合を人口減少社会における根本的な解決の手法として着目し、統廃合を進めていくにあたって必要不可欠な住民の理解をどのようにして得ていくのかを述べたい。

ア　施設の統廃合に住民の理解が必要な理由

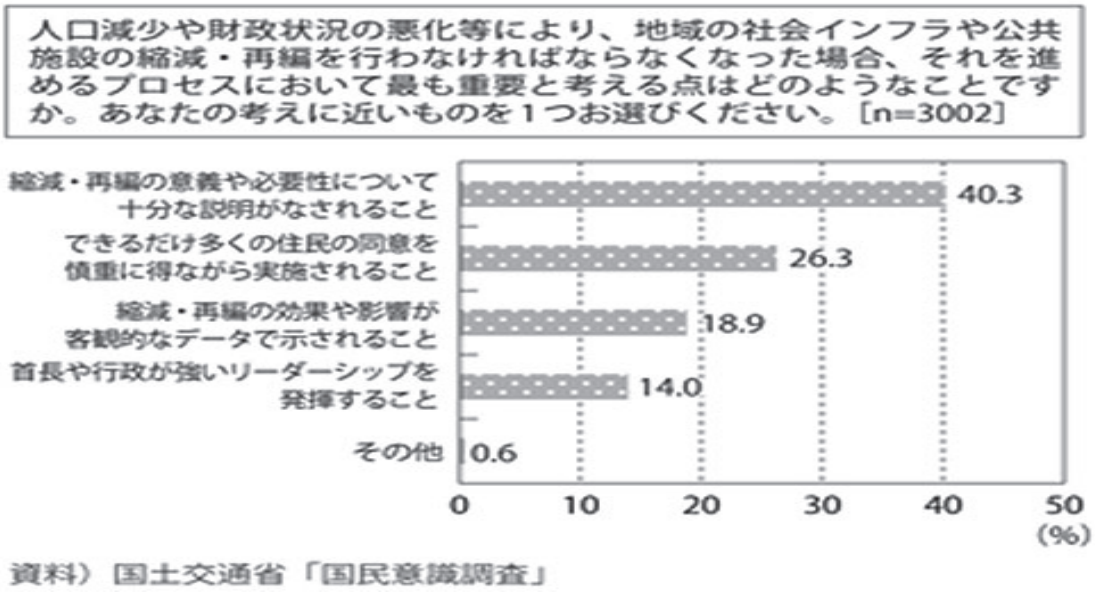
支所一つをとっても昔は合併前の村役場などとして機能していた例であったり、地域コミュニティの一部となっている例も珍しくなく、地域のモノとしての意識が強いケースが多い。それら施設の活用方法の変更や施設の廃止となれば行政サービスの縮小と捉えられ、少なからず反発が予想される。住民による選挙で選ば

れる首長が住民の反対が大きい取り組みに前向きになるとは考えにくい。住民が反対することを議会が承認することも難しい。いかに画期的で効果のあるファシリティマネジメントの手法を思い立ったとしても住民の理解なしには進めることは難しいことから、なにより住民の理解を得るプロセスが重要であると考える。

イ　住民の理解を得るためにはどうすればよいのか

図表５－７は、行政が公共施設の見直しを進めるにあたり、住民が重視するものに関する調査である。

図表５－７　公共施設の見直しに当たり重視するもの（プロセスについて）



出典：国土交通省『平成 25 年度国土交通白書』

本調査によれば「縮減・再編の意義や必要性について十分な説明がなされること」を求める声がもっとも多いことが分かる。つまり、「今まであった施設をなぜ廃止しなければならないのか、なぜ機能が変わるのか、どこからどういう理由でその要請がきているのか」といった情報を求めていて、その情報の内容と伝え方が重要になるのである。

ファシリティマネジメントを進める秦野市は丁寧に住民への情報提供を行った結果、2012 年 12 月に実施したアンケートによれば、「公共施設の再配置」の考え

に賛成する者が 76.8%にも上ったという。このように住民理解が得られている背景には、公共施設白書の公表をはじめとした積極的な広報に加え、取り組みの必要性を数値で示したことで住民の納得感を醸成したことが大きく影響していると考えられる。秦野市の公共施設白書はストレートだ。中身を見ると図表５－８のように記述されている。

図表５－８　秦野市『秦野市公共施設白書』より一部抜粋

第5章　公共施設再配置の取り組み

第　1節　公共施設更新問題について

１　人口減少と高齢化社会の進展

２　建築時期の集中

３　老朽化の進展

４　既に始まっている高齢化社会

５　財政負担の試算

６　もう一つの根深い問題

７　現実になりつつある更新問題

第１節を要約すると、「人口減少や高齢化は全国的な問題であり、高度経済成長期の波に乗って公共施設の建設が集中した結果、秦野市だけでなく、全国的に公共施設の老朽化が進んでいる。老朽化した公共施設の更新費用は膨大であり、将来に渡っての重い財政負担となる」と図などを用い、分かりやすく述べられている。このような状況・背景を分かりやすい言葉で丁寧に説明している。その上で８のまとめにおいては、図表５－９のとおり結論づけている。

図表５－９　秦野市『秦野市公共施設白書』

第５章公共施設再配置の取り組み　８まとめ

①　現在のハコモノをすべて維持することは不可能です。 ②　秦野市が放漫経営をしてきたなど、特殊事情にあるからではありません。 日本全国で同じことが起こります。これは日本の構造的問題・社会問題です。 ③　現在の市民の便利さや豊かさばかり求めることは、子や孫の世代に大きな負担を 負わせることになります。

当該白書においては、今ある公共施設を全て維持していくのは不可能であると言い切るとともにその影響が将来世代にも及ぶことになると危機感を持って説明している。その後、第２章においては施設の統廃合等の方針を説明している。

公共施設問題の解決にあたり、多くの住民の理解を得ることが出来た秦野市では、現在、施設の統廃合に限らず、ファシリティマネジメントに取り組むことができている。

以上より、秦野市のように「なぜ施設の統廃合や公共施設の利用料金見直しなどのファシリティマネジメントに踏み切らなければならないのか」をその背景から結論まで丁寧に分かりやすく説明していくことで施設の統廃合などに対する理解が得られるものと考えている。住民の理解が得られ、首長と職員一丸となってファシリティマネジメントに取り組めば、長期に渡る歳出の削減により持続可能な財政が達成されるものと考える。

第６章　2025 年時代の総合計画を考える上で欠かせない視点

2014 年５月に民間有識者らで構成される政策発信組織「日本創生会議」から「消滅可能性都市」の発表があり、全国に衝撃が走った。我が国の高齢化率は世界一であり、人類史上類のない超高齢社会に突入している。これまで一部地域の問題と思っていた地域コミュニティや地域経済の崩壊、財政状況の悪化が 2025 年にはより身近な問題となり、これまでの行政のあり方では地域の運営が成り立たなくなる恐れがある。

2025 年時代の総合計画を考えるにあたって何が重要なのかを研究してきた結果、それぞれの解決策の多くに共通する一つの視点があると感じた。それは、住民と行政の間に「情報共有」がなされる必要があるというものである。厳しい社会・経済環境に突入する中、地域が自立して課題の解決にあたり、行政も住民の生活に関わる施策の転換などを行うに際には、住民と行政の役割や行政サービスのあり方が変わることの必要性を住民が理解していることが重要である。この理解は情報共有なしに成し遂げられることはない。

課題への対応は、これまでの行政のあり方、地域のあり方そのものを変えていくものである。変化が生じれば住民の中でそれに反発する動きが出てくる。例えば地域経済を衰退させないための外国人受け入れなどは、地域のあり方を大きく変えてしまうものであり、なぜ外国人受け入れが必要なのかということに対する理解がなければ実行に移すことは難しい。自治体の首長が住民により選出される我が国の政治システムを鑑みれば住民の反発が多い変化を伴う施策を進めることは難しい。そういった意味で施策を進めるにあたっての土壌として住民の理解を得る必要がある。

住民の理解を得るための情報共有にあたっては、行政側が提供する「情報」を自分たちに都合の良いように加工して提供するのではなく、分かりやすく丁寧に伝える必要がある。分かりやすくというのは、単に施設の維持管理コストが今後膨らんでいくというようなものではなく、コストが膨らみ、財政状況が悪化した結果、利用料金の値上げなど住民の生活にどのような影響を及ぼす可能性があるのかを伝えていく。自分達の生活や将来の子や孫にも影響がでてくるかもしれないといった危機意識が生まれてくればこれまで「他人事」として考えがちであっ

た行財政や地域のことを「自分事」として考える下地が生まれてくると考える。この危機意識が地域や行政が変わることの理解につながる。

我々行政関係職員は、広報紙、首長挨拶、住民説明等、外部に対する情報発信の機会において、プラスの情報を積極的に伝え、マイナスの情報はなるべく表に出さないようにしてきてはないだろうか。

また、住民の理解を得るための情報共有にあたっては、住民側の事情や考えを行政が理解することも必要である。住民側の意見を聞く手法として住民説明会やパブリックコメントなど実施している自治体は多い。しかし、参加者も意見もそれほど多くはなく、行政側のアリバイ作りになってしまっているケースはないだろうか。一方的に行政側の事情を押し付けるだけでなく、住民側の事情も理解した上で説明し対話することが住民の理解を得るための第一歩である。

行政が危機感を抱くその「情報」を住民とも共有し相互理解を進めることで、行政と住民が持続可能なまちを築き、担っていく真のパートナーになることができると信じている。

あとがき

本研究会は、神奈川県内の自治体職員７名によってメンバーが構成され、事前課題のレポート作成からスタートしました。

ちょうどその頃、日本創生会議により自治体別の消滅可能性自治体のリストとストップ少子化・地方元気戦略が公表され、地方の置かれた状況がリアルに認識されたことを契機に、９月の第２次安倍改造内閣の地方創生担当大臣の創設や、まち・ひと・しごと創生本部の設置、さらには、地方創生関連２法案が可決されるなどの国の動きとともに、自治体においても人口減少対策について検討組織の設置などの対応が図られています。

このような中、「2025 年時代の総合計画」をテーマに具体的な研究内容をメンバーで議論してきましたが、人口減少や少子高齢化の進展への対応は広範な内容となるため、最終的には総合計画全般に対する提案は行えず、焦点をしぼった提案としました。

県内市町村では、人口減少のピークやスピードが異なりますが、2025 年時代には、人口減少に伴う課題が顕在化し、多くの団体でかつてない困難が待ち受けていると想定されます。この際には、これまで以上に、市町村のまちづくりの道しるべである総合計画の役割が重要となりますが、本報告書が、その策定にあたって一助となれば幸いです。

本研究会を進めるにあたり、毎回アドバイザーとして出席いただいた松下啓一相模女子大学人間科学部教授、沼田主任をはじめとする神奈川県市町村振興協会の皆様に、心よりお礼申し上げます。

また、本研究会では、県内の自治体向けのアンケート調査と県外の先進事例調査を実施しました。アンケート調査では、県内すべての自治体から回答をいただき、研究内容を充実することができました。先進事例調査では、ご多忙の中、視察を快諾していただき、予定の時間を超えて、多くの事例を丁寧にご教示頂きました。ご協力いただいた皆様に、この場を借りて深くお礼申し上げます。

そして、本研究会に快く送り出してくれた研究員の各職場の皆様に、心から感謝とお礼を申し上げます。

神奈川県内市町村における
「2025年時代の総合計画」等に関する調査結果

（1）国立社会保障・人口研究所の報告より、各市町村の人口推計が発表されましたが、この推計値に対して、貴自治体の総合計画等における2025年の人口推計は以下のどれにあたりますか。（2025年の推計がない場合は、2020年もしくは、2015年の推計値と比較した場合）

項目	回答数
①上回っている	23
②下回っている	10
計	33

（2）人口減少社会の到来に向け、貴自治体で既に実施している、もしくは、これから実施しようとしている事例はありますか。

項目	回答数
①人口減少対策を専門とする部署やプロジェクトチームの立ち上げ	8
②民間への委託ではなく地域住民にお願いする等、行政の役割の見直し（従来、施設の塗装を民間に委託していたが、地域ボランティアにお願いした等）	10
③事務事業の縮小	5
④ファシリティマネジメント	17
⑤その他（独自の少子化対策など）	16

自治体名	⑤その他の内容
横浜市	子育て支援、女性活躍支援、青少年育成・自立支援、シニアパワー発揮支援
川崎市	待機児童ゼロ対策など
相模原市	人口減少社会への対応は関係部署が連携して対応していくことが重要であると考えており、回答①（部署やPTの立上げ）のような所までいくかわからなが、情報交換を行える体制作りを検討している。
横須賀市	市内外の結婚・子育て世代から「住むまち」として選ばれるための取り組み（子育て・教育環境、不動産環境の充実、民間事業者などとの意識の共有、効果的なプロモーションの展開、まちぐるみ定住応援事業（すかりぶ））
逗子市	シティプロモーション研究部会の設置（地域資源の探索や本市にふさわしいシティセールスの在り方について検討する）
厚木市	子育て支援センター,子育てコンシェルジュ（AKC）.幼稚園送迎ステーション事業、定住促進施策等
大和市	・人口減少とともに高齢化が進むと、社会保障制度の安定的な維持が困難となることや、まちの活力が失われてしまうことなどが想定されます。 ・こうした中では、人口減少を少しでも緩やかにすることが重要と認識しており、子どもを産み育てやすい環境の実現に向け、不妊・不育治療費や給食費の助成などに取り組んでいます。 ・また、高齢の方の生活習慣病や介護予防を図ることも大切で、保健師等による戸別訪問を行っているほか、社会参加を促進していくためには外出機会を増やすことが必要と考え、コミュニティバスのルート拡大などに取り組んでいるところです。高齢の方が元気に過ごすことで、これまで培ってきた経験や知識を活かして地域で活躍でき、また、医療や介護にかかる費用の抑制にも繋がることが期待できます。
伊勢原市	不育症治療費助成事業

自治体名	⑤その他の内容
南足柄市	●不育症治療費・特定不妊治療費助成 ●出産・子どもネウボラ
大磯町	特定地域再生事業　http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/tiikisaisei/bosyuu/h26_1.html
松田町	子育て世帯の水道料金減免措置など
山北町	出産祝金金制度、紙おむつ支給事業、新築祝金、空家活用助成金、利子補給制度など
開成町	人口減少対策を講じる必要が現時点ではない。（当町は人口増加傾向にあり、当分の間増加が続くとみられることから、更なる人口の獲得と居住者の囲い込みを進める。）
湯河原町	子育て支援給付金、ファミリーサポートセンターの設置

※　2市町については、⑤その他の内容について回答なし

（3）過去3年間で企業誘致施策により本社機能を移転した企業はありますか

項目	回答数
本社機能を移転した企業がある	4
本社機能を移転した企業がない	28
計	32

※1市については企業誘致施策による移転か不明の為未回答

自治体名	年度	企業数	企業名
横浜市	25年度	12	オーケー㈱、富士通ｺﾐｭﾆｹｰｼｮﾝｻｰﾋﾞｽ㈱、㈱PFU、㈱ｼﾞｪｲﾃﾞﾊﾞｲｽ、Cloud Testing Service㈱、PFUｱﾌﾟﾘｹｰｼｮﾝｽﾞ㈱、ｱﾄﾗｼｱﾝ㈱、㈱ｴﾌ･ﾄﾚｰﾄﾞ、ｴﾊﾞｰｽﾍﾟｯｼｬｰ･ｴｸｿﾞｰｽﾄﾃｸﾉﾛｼﾞｰ･ｼﾞｬﾊﾟﾝ㈱、ｺﾈｸｻﾝﾄ･ｼｽﾃﾑｽﾞ㈱、ﾋﾞｰｱｲﾋﾟｰ㈱、日本ﾗｯｸｽｼｪｱ･ｱｲｼｰﾃｨｰ㈱
	24年度	9	服部板金工業㈲、㈱ﾃｲﾝ、㈱ｶﾔｯｸ、ｽﾘｰｴﾑ ｼﾞｬﾊﾟﾝ㈱、ｹｲ･ｼﾞｪｲ㈱、㈱ｱｰﾁ技研、ｻｲｴﾝﾄ㈱、㈱ﾐｽﾎﾟ、㈱ﾍﾞﾘﾌｫｱ
	23年度	11	Blue Trident㈱、富士通ﾈｯﾄﾜｰｸｿﾘｭｰｼｮﾝｽﾞ㈱、JXｴﾝｼﾞﾆｱﾘﾝｸﾞ㈱、㈱ｲﾝﾌﾟﾚｯｼｮﾝ、㈱NGR、㈱ﾒﾃﾞｨｶﾙ･ﾌﾟﾛﾃｵｽｺｰﾌﾟ、㈱LoiLo、KUKAﾛﾎﾞﾃｨｸｽｼﾞｬﾊﾟﾝ㈱、㈱日本ｺﾑﾈｯﾄ、VAT㈱、他1社（非公表）
厚木市	25年度	0	
	24年度	0	
	23年度	1	(株)マルイチ
伊勢原市	25年度	0	
	24年度	0	
	23年度	1	一光工業株式会社
山北町	25年度	1	オージーフィルム((株))
	24年度	0	
	23年度	0	

（4）企業誘致施策のうち本社機能の移転に特化した施策はありますか（本社機能移転の場合、通常の企業移転よりもインセンティブを与える場合も含みます）

項目(複数回答あり)	回答数
施策がある	5
施策がない	28
計	33

自治体名	具体的な施策内容
横浜市	■建物を新築・増築・取得する場合等 本社・研究所は助成率を高く設定 ■建物を賃借する場合 ・大規模な本社・研究所等の設置 本社等を対象とした制度 ・医療、環境、IT等、本市が定める重点産業を営む企業の事業所等の設置 本社または研究開発機能とそれ以外の事業所で助成内容を区分 ※詳細は、別添のリーフレット「横浜市企業立地支援制度の御案内」の裏面をご覧ください。
相模原市	※本市の現行の産業集積促進方策（STEP50）においては、本社機能の移転に対するインセンティブはありませんが、平成27年4月からの同制度改正においては設定予定です。
伊勢原市	企業立地促進条例の適用
大磯町	大磯町創業者支援利子補給金交付要綱に則り、利子額（限度額10万円）を補給する
山北町	固定資産税の不均一課税の2年間延長

※　1市については、具体的な施策について回答なし

（5）起業支援に係る施策を行っていますか

項目(複数回答あり)	回答数
施策がある	18
施策がない	15
計	33

自治体名	具体的な施策内容
横浜市	・市内ベンチャー企業に対して企業OB等を顧問として通年で派遣 ・優れたビジネスプランを持つ起業家が市内で行う事業に対する助成 ・女性起業家向けの相談対応、セミナー実施 ・女性専用のスタートアップオフィス、トライアルスペースの提供 ・女性経営者・起業家同士の情報交換会の開催、交流会・勉強会開催費補助 ・ベンチャー企業が資本性借入金を活用する際の金利の一部補助
川崎市	創業フォーラム、起業家塾、起業家オーディション等の開催等を実施している 詳細はホームページを御参照ください　http://www.city.kawasaki.jp/280/page/0000060420.html
相模原市	創業支援融資制度(信用保証料補助、利子補給)、チャレンジショップ支援事業（講習会、奨励金）、女性起業家応援セミナー、創業相談（産業振興財団、商工会議所事業）
横須賀市	創業セミナー、ビジネスオーディション、市内創業者支援利子補給、創業相談
平塚市	市と民間事業者が連携し、創業希望者に対し、窓口相談、コンペティション、経営・事業拡大支援など、創業段階とニーズに合わせた体系的かつ総合的な支援を行う。
鎌倉市	商工業元気アップ事業、中小企業融資制度（創業資金）
藤沢市	当市は国から創業支援事業計画（産業競争力強化法2014/3/20認定）の認定を受け、ワンストップ創業相談体制の構築、商工会議所による創業塾、産業振興財団によるビジネスコンテスト、利子や信用保証料を補助する創業資金支援、2つのインキュベーション施設を通じた支援など、創業者・創業予定者のニーズに対応した総合的な支援を実施しています。

自治体名	具体的な施策内容
小田原市	「おだわら街なか起業家支援センター」設置・運営・支援事業（入居者支援、創業セミナーなど）
茅ヶ崎市	・神奈川県の創業支援融資に係る信用保証料補助金の交付 ・創業支援セミナーの実施 ・中小企業診断士による無料経営相談
秦野市	商店街区域内に限定されますが、空き店舗を活用して開業する場合、広告費、改装費、店舗の賃借料の一部に対して補助をしています。補助を決定する前に審査会を開催します。
厚木市	本市の創業支援事業計画が産業競争力強化法に基づく認定を受けたことから、あつぎ起業スクール、相談サポート、創業者支援利子補給制度など、各種の創業者支援事業を強化している。
大和市	①商工相談事業：創業に関する事項を商工指導専門員（中小企業診断士）が相談内容に的確に指導・助言を行う。 ②間接融資制度：起業予定または起業後1年未満の個人、法人に対し、企業支援資金として設備、運転資金を市内金融機関を通じて間接融資を行う。
南足柄市	●女性のためのコミュニティビジネス起業入門セミナー ●起業アドバイザー制度
綾瀬市	創業支援基金の融資制度
二宮町	情報の提供などを通して、商業者や町民などによる起業を支援します。
開成町	【開成町創業者支援利子補給制度】 開成町で新たに事業を始める方などで、創業に必要な融資を日本政策金融公庫から受けた方を対象に、利子の一部を補給する制度
真鶴町	創業促進経営改善支援事業として、起業予定者へのセミナーなどの開催、コンサルによるノウハウの伝授をしている。
愛川町	起業支援・店舗再活性化事業 町民やNPO法人のコミュニティビジネスを含む起業を支援し、併せて空き店舗を起業の拠点に活用した場合に改造・改築費用を補助する。さらに起業家への空き店舗賃貸が円滑になるよう店舗所有者に奨励金を交付する。 （補助金） ・一般起業補助（個人）…起業にかかる経費の5分の1以内、10万円限度 ・コミュニティービジネス起業補助（個人・NPO法人）…起業にかかる経費の5分の1以内、15万円を限度 ・改築補助…改造・改築にかかる経費の3分の1以内、10万円限度 （奨励金） ・空き店舗所有者…5万円（賃貸契約の締結が条件）

（「－」標記は、不明または未集計）

神奈川県内市町村アンケート回答課および担当課等一覧

自治体名	アンケート回答課等	担当課等	関係課等
横浜市	政策局　政策課	政策局　政策課	―
川崎市	経済労働局工業振興課 経済労働局次世代産業推進室 総合企画課企画調整課	―	―
相模原市	職員研修所		産業政策課 企画政策課
横須賀市	総務部人事課	―	政策推進部都市政策研究所 経済部企業誘致・工業振興課 経済部経済企画課
平塚市	企画政策課計画推進担当	産業振興課	―
鎌倉市	経営企画部経営企画課	経営企画部経営企画課	市民活動部観光商工課
藤沢市	職員課研修担当	―	企画政策部企画政策課 経済部産業労働課
小田原市	企画政策課	企画政策課	産業政策課企業誘致係 産業政策課産業政策係
茅ヶ崎市	企画経営課 産業振興課	―	―
逗子市	経営企画部企画課	―	―
三浦市	総務部人事課	―	政策部政策課 政策部市長室
秦野市	市長室人事課	市長室人事課	政策部企画課 環境産業部商工課
厚木市	政策部企画政策課	産業振興部産業振興課	産業振興部産業振興課 政策部企画政策課
大和市	総務部人材課	―	政策部総合政策課 総務部市民税課 市民経済部産業活性課
伊勢原市	総務部職員課	―	経営企画課 子育て支援課 商工観光課
海老名市	職員課	―	企画財政課 商工課
座間市	総務部職員課	―	企画政策課 商工観光課
南足柄市	企画部企画課	―	―
綾瀬市	職員課	商工振興課	政策経営課
葉山町	企画調整課	―	―
寒川町	企画政策課	産業振興課	―
大磯町	政策課	政策課	―
二宮町	総務課	総務課	―
中井町	総務課	企画課	―
大井町	総務安全課	企画財政課	―
松田町	企画財政課	企画財政課	環境経済課
山北町	総務防災課		企画財政課 商工観光課
開成町	行政推進部総務課	行政推進部企画政策課	まちづくり部産業振興課
箱根町	総務部総務防災課	企画観光部企画課	―
真鶴町	総務課	企画調整課	産業振興課
湯河原町	地域政策課	庶務課	―
愛川町	総務部総務課	総務部企画政策課	環境経済部商工観光課
清川村	政策推進課	政策推進課	―

（「－」は、回答の無かった項目）

市町村研修センター　501研究室にて

前列左から

稲畑研究員、松下教授、辻満研究員、稲井研究員

後列左から

古谷研究員、北原研究員、磯部研究員、今泉研究員、沼田事務局員

平成26年度　政策形成実践研究　研究員名簿

	氏　　名	所　　属
研究員	辻　満　陵　一 （リーダー）	箱根町　企画課
	稲　畑　千　尋 （サブリーダー）	小田原市　企画政策課
	磯　部　英　寿	茅ヶ崎市　議会事務局
	稲　井　麻　美	逗子市　企画課
	今　泉　英　久	大和市　総合政策課
	北　原　慎　也	開成町　子ども子育て支援準備室
	古　谷　龍　一	公益財団法人 神奈川県市町村振興協会 市町村研修センター（箱根町）
アドバイザー	松　下　啓　一	相模女子大学 人間社会学部 教授
事務局	沼　田　英　治	公益財団法人 神奈川県市町村振興協会 市町村研修センター（横須賀市）

平成26年度政策形成実践研究報告書

2025 年時代の総合計画

…持続可能なまちづくりに向けて…

発　　行　　日　平成 27 年2月

編　集　・発　行　公益財団法人神奈川県市町村振興協会

市町村研修センター

〒247-0007 横浜市栄区小菅ヶ谷 1-2-1-4

TEL　045-896-2288

FAX　045-896-2930

E-mail　fureup3@ks－sinko. or. jp

印　　刷　株式会社　シーケン