

# 人口増を実現している小規模自治体に関する特徴と発展戦略の分析

氏名 安達明久 (新潟産業大学)

Keyword : 小規模自治体、発展戦略、類型化

## 【問題・目的・背景】

**問題・背景** ; 全国 1,741 の基礎自治体 (2017 年 12 月時点、市町村および東京特別区) のうち、小規模自治体 (人口 10 万人未満の市、および全町村)<sup>1)</sup> は 1,451 団体であり、自治体数で全国の 83%、人口では 30% を占める。これら小規模自治体の直近 10 年間 (2005 年~2015 年) における人口推移をみると、 $\Delta 5.2\%$  の減少 (人口合計ベース) となっており、日本全体の人口減少率  $\Delta 0.1\%$  を大きく上回る点が特徴となっている。少子高齢化等の影響が、小規模自治体において集中的に生じていることが背景となっているものと推察される。これら小規模自治体の人口減少を如何に抑制できるかが、今後の地域活性化の在り方を考える上で重要な要素となっていると言えよう。

かかる中、後述する様に、小規模自治体の中においても、人口増を達成している自治体が少なからず存在しており、その数は 216 団体、数では小規模自治体全体の 15% を占めている。具体的には、新宮町、大府市等があり、これら人口増を達成している小規模自治体の特徴や、発展戦略の在り方が注目されることである。

**目的** ; 本研究の目的は、人口増を達成確保している小規模自治体 216 団体に注目し、これらの自治体に共通している定量的な特徴を、「人口・雇用・財政」の 3 つの観点から抽出整理することである。その際、次の諸点に重点を置いた分析を行うこととした。

① 上記の分析にあたり、ベッドタウン型、製造業型など、自治体の特徴に即した類型化の視点を取り入れ、類型毎の人口増達成自治体の出現率 (人口増加自治体数 ÷ 全自治体数) と、類型毎の特徴 (発展戦略) の整理分析を行うこと。

② さらに、類型毎の特徴の分析にあたって、人口増を達成している自治体が、財政面でどの様な特徴 (有効性) を有するかについて、減少自治体と比較し明らかにすること。

**先行研究と本研究の特徴** ; 自治体の類型化は、もっぱら人口規模や政令都市等の行政区分を基準としたものが主となっており、他の基準による分析としては有村誠一郎 (2012) などがあるに留まる。また、自治体の活性化方策については木下斉 (2016) など多くの研究があるが、小規模自治体に対象を絞って定量的分析を行った事例は少ない。

これら先行研究と比較した本研究の特徴は、次の諸点である。① 「小規模自治体」に焦点をあてたこと。② 小規模

自治体の特徴を人口・雇用・財政の 3 点から定量的に分析し、その結果に基づいて「自治体の類型化」を行ったこと。

③ 上記類型を自治体の発展戦略として捉え、類型毎の特徴、すなわち「発展戦略の有効性」を、人口面 (人口増達成自治体の出現率、人口規模)、および財政面 (地方税収、基礎的歳出<sup>2)</sup>、財政力指数) の 2 つ観点から明らかにしたこと。

## 【研究方法・研究内容】

**研究方法** : 本研究は、次の 6 段階により実施した。

① **小規模自治の分析に必要なとなる基礎的データベースの構築** : 具体的には、国勢調査、経済センサス、工業統計、市町村別決算状況調等の計 9 つの基本統計を基に、本研究の目的に沿うデータ指標 (計 27 項目) を設定、全国 1,741 の基礎自治体のデータを蓄積整理し、その中から小規模自治体に関するデータを抽出した (原則 2015 年度ベース)。

② **人口増を達成している小規模自治体 216 団体の特性分析** : 上記の「人口・雇用・財政」の計 27 項目の指標について、人口増を達成している小規模自治体と減少自治体の各平均値を算定し、ウェルチ検定 (基準値片側 2.5%) により統計上の有意差異の有無について検定作業を行った。

③ **小規模自治体の類型化** ; ② の分析結果に基づいて、就業者の域外通勤比率<sup>3)</sup> と純雇用創出量上位業種<sup>4)</sup> の 2 つの指標に着目し、後述する基準に従って、小規模自治体を「ベッドタウン型」「農業型」「製造業型」<sup>5)</sup> 「電力ガス型」「物流拠点型」「宿泊型」「その他型」に分類した。

④ **類型毎の人口増達成自治体の出現率の算定** ; 類型毎に、人口増を達成している小規模自治体の出現率を算定した。

⑤ **類型毎の特徴の分析** : 次に、類型毎に、「人口・雇用・財務」の各項目について、人口増を達成している小規模自治体と全減少自治体 (1,235 自治体) の平均値とを比較、統計的に有意の差異を有する項目を特定する作業を実施し、(ウェルチ検定、基準値片側 2.5%)、人口増を達成している小規模自治体に共通する特徴を類型毎に抽出した。

⑥ **各類型の発展戦略としての有効性について分析** : さらに、上記の結果を利用し、類型毎に人口増が財政収入増等とどの様に結びついているかを分析し発展戦略の有効性を分析。

⑦ **各類型に関する個別自治体のサンプル収集と検証分析** : 新宮市など計 8 都市について、各種文献による事例調査を行い、①~⑥ の作業結果の検証を個別自治体毎に実施した。

## 【研究・調査・分析結果】

分析結果 (1) ; 人口増を達成している小規模自治体の概要

表1に示す様に、2005年から2015年の10年間において、人口増を達成している小規模自治体は、216 団体であり、数では小規模自治体計1,451 団体の15%に留まる。大中都市特別区においては、人口増加を達成している割合が52%を占める点と比較し、小規模自治体において人口増を達成することが非常に厳しい状況にあることが指摘できる。

表1 小規模自治体の概要

都市区分	自治体数	総人口 (千人)	平均人口 (千人)	人口:増減率2005-2015 (%)	人口増減による自治体数内訳		
					増加自治体	減少自治体	
基礎自治体	政令指定都市	20	27,497	1,375	3.4	16	4
	大都市	8	4,450	556	2.6	4	4
	中都市	232	47,519	205	0.0	105	127
	小都市	530	27,398	52	△ 4.7	94	436
	全都市計	790	106,864	135	△ 0.2	219	571
	町村	921	10,956	12	△ 6.5	122	799
	福島7町村特別区	7	1	-	-	-	-
	23	9,273	403	9.4	23	0	
全国計	1,741	127,095	73	△ 0.1	364	1,370	
小規模自治体	1,451	38,354	26	△ 5.2	216	1,235	
大中都市特別区	283	88,739	314	2.2	148	135	
福島7町村	7	1	-	-	-	-	

(注) 都市区分：大都市=人口50万人以上、中都市=人口10万人以上、小都市=人口10万人未満  
 小規模自治体：小都市および全町村(福島県の楢葉町など東北大地震被災計7自治体を除く)  
 人口：2015年国勢調査。人口増減率：2010年と2015年の各年国勢調査の数値を単純加算。  
 各区分毎の平均値は、人口による加重平均。

分析結果 (2) ; 人口増を達成している小規模自治体の特性

人口増を達成している小規模自治体の特性は、表2の通りであり、下記の諸点が指摘できる。

表2 人口増を達成している小規模自治体の特性

区分	番号	項目	単位	対象自治体の「単純平均値」			統計上の有意差の 有無
				計	増加自治体	減少自治体	
自治体数				1,451	216	1,235	
人口	1	人口	千人	26	43	24	*
	2	人口:増減率2005-2015	%	△ 9.7	6.4	△ 12.5	*
	3	65歳以上人口比率	%	33	24	35	*
	4	可住地人口密度	人/ha	8	21	6	*
	5	DID人口比率		0.18	0.48	0.13	*
	6	工業出荷額	千円/人	2,712	3,439	2,479	*
	7	小売販売額	千円/人	1,077	1,281	1,012	*
	8	中小企業数	社/百人	333	257	346	*
	9	大規模事業所数	所/千人	2.8	4.6	2.5	*
雇用	1	就業者数(居住地)	千人	12.7	20.4	11.4	*
	2	就業者比率		0.49	0.48	0.49	*
	3	域外通勤比率		0.39	0.58	0.35	*
	4	就業者数(勤務地)	千人	11.7	17.5	10.6	*
	5	雇用創出係数		0.94	0.93	0.94	
	6	純雇用創出量	人	△ 1,085	△ 2,918	△ 764	*
	7	純雇用創出業種		農林漁業 製造業 情報通信	運輸 飲食 小売業	農林漁業 宿泊業 複合	- - -
財政	1	地方税	千円/人	131	156	127	*
	2	市町村民税(個人)	"	41	52	39	*
	3	市町村民税(法人)	"	9	13	8	*
	4	固定資産税	"	69	76	67	*
	5	地方交付税	"	286	98	319	*
	6	基礎的歳出	"	543	394	569	*
	7	地方債残	"	728	393	787	*
	8	財政力指数		0.45	0.75	0.39	*
	9	教育費比率		14.3%	15.3%	14.2%	*
	10	農水費比率		8.8%	4.1%	9.6%	*
	11	商工費比率		4.0%	2.2%	4.3%	*

(注) \*印=増加自治体と減少自治体の平均値に統計上の有意の差異がある項目(基準値:片側5%)

(人口) 人口増を達成している小規模自治体の平均人口(43千人)は、同減少自治体の2倍弱の規模。また、高齢者比率が低く(24%)、人口密度(21人/ha)、DID比率(0.48)等も高く、コンパクトで賑わいのある居住構造となっている。

(雇用) 増加自治体は、自地域以外で就労する割合が高いことから(域外通勤比率 0.58)、域内での雇用創出力(雇用創出係数)では増加自治体と減少自治体で大差はない。

(財政面) 人口増を達成している小規模自治体では、住民当たりの税収が減少自治体に比して2割程度大きく、同基礎的歳出も同様に7割程度に抑制されている。このため増加自治体は、財政面で余裕があり、財政力指数では0.75(同減少自治体0.39)と大中都市の平均値に迫る水準を確保している。基礎的歳出に占める教育関係費の構成比(教育費比率)は、減少自治体に比して1%ポイント強高い水準を確保しており、逆に農林・商工関係費のウェイトは低い。

分析結果 (3) ; 類型化の基準と分類結果

①小規模自治体の類型化基準：本研究では、人口増を達成している小規模自治体の特徴である「域外通勤比率」の高さに着目し、小規模自治体を同比率を基準に「ベットタウン型」(同比率0.60以上)と「非ベットタウン型」(同比率0.60未満)に大きく2分し、さらに、後者を自地域内での純雇用創出産業(上位1~3位)の業種により農業型・製造業型(大企業型)・同(産地型)・電力ガス型・物流拠点型・宿泊型・その他型に細分類することとした。

② 分類結果：上記基準に基づいて、全小規模自治体1,451を8つの類型に分類した結果は、表3の通りである。

表3 小規模自治体の分類結果と出現率

	自治体数			出現率		
	増加自治体	減少自治体	計	増加自治体	減少自治体	計
ベットタウン型	125	136	261	48%	52%	100%
農業型	12	570	582	2%	98%	100%
製造業(大企業型)	33	151	184	18%	82%	100%
製造業型(産地型)	5	60	65	8%	92%	100%
電力ガス型	1	24	25	4%	96%	100%
物流拠点型	16	32	48	33%	67%	100%
宿泊型	12	127	139	9%	91%	100%
その他型	12	135	147	8%	92%	100%
計	216	1,235	1,451	15%	85%	100%

このうち人口増を達成している216の小規模自治体の類型分布を見ると、ベットタウン型が全体の6割弱の125団体を占め、次いで製造業型(大企業・産地型計)が2割弱の38団体となった。農業型、物流拠点型、宿泊型、その他型は、いずれも10程度、電力ガス型はわずか1団体(東海村)に留まった。

③ 類型毎の人口増加自治体の出現率：②の分析結果から、類型毎の人口増達成自治体の出現率を算定すると前掲表3(右欄)の通りである。最も高いのは、ベットタウン型の48%、次いで物流拠点型の33%となった。他方、製造業型(大企業型・産地型計)では15%に留まり、さらに、

宿泊型 9%、その他型 8%、電力ガス型 4%、農業型 2%の 4 類型では 10%を下回る低い水準となった。この様に人口増達成自治体の出現率には、類型毎に大きな差異が存在している点が特徴となっている。特に、ベッタウン型は、総数では全小規模自治体の 2 割弱を占めるとともに、人口増の達成率も 48%と最も高い数値を示めしている。他方、農業型では、全小規模自治体のうち当該類型に該当する自治体数は 582 と最大数を占めるにも関わらず、実際に人口増を達成している自治体は、北海道芽室町など 12 の自治体に限られ、出現率は 2%程度と極めて低いことが判明した。

#### 分析結果 (4) : 類型毎における人口増達成自治体の特徴

類型毎の特徴は、下記の通り。なお、紙面の都合上、具体的数値データについては次の URL を参照頂きたい。

<https://drive.google.com/drive/folders/19y7B4s2JFBFpDZjwEUQkUGdUpxE6jY70?usp=sharing>

**(ベッタウン型)** 8 類型の中では人口増を達成している小規模自治体の出現率が 48%と最も高く、さらに、人口増加率についても 7.3%と同じく最も高い点が特徴と言える。就業先は、自地域外に依存しているが、高齢化率は低い。人口密度、DID 比率が高くコンパクトな居住構造となっているほか、住民当り小売額が高く賑わいの面でも都市機能の整備が一定程度進んでいることが推測される。また、財政面でも税収が比較的豊かであり、住民当りの基礎的歳出 (281 千円/人) は 300 千円/人を下回り 8 類型の中で最も低い効率的な水準となっている。この結果、同地方債残高 (282 千円/人) も少なく、財政力指数は 0.82 と大中都市並みの良好な水準を維持している。歳出面では、教育費比率が高く教育関係費に重点を置く構造となっている。

**(農業型)** 12 自治体が人口増を達成しているものの、出現率は 8 類型中で最下位の 2%に留まる。人口規模も宿泊型と並んで 15 千人程度と小さく、就業者数は 8 類型中最下位となっている点が特徴である。平均値で見ると、人口密度、DID 比率も低く、人口増を達成してはいるものの、高齢人口比率が高く、雇用創出係数<sup>6)</sup>も 0.9 を下回っている。また、住民当り地方税収、財政力指数も、8 類型中で最も低く、減少自治体と比較した財政面での優位性に乏しい (例; 財政力指数平均値 0.40、同全減少自治体 0.39)。

**(製造業型)** 増加自治体 38 のうち、大企業が多く立地する大企業型が 33 と多くを占め、中小企業を中心に人口増を確保している産地型は 5 団体に留まる。このうち大企業型は、雇用創出力係数が 1 を超え、財政面でも固定資産税が豊かであり、財政力指数も 0.90 と高い水準を達成している。他方、産地型では、雇用創出係数は残念ながら 0.89 と低い水

準に留まっている。また、法人市町村民税 (11 千円/人)、財政力指数 (0.75) など、財政面での優位性も大企業型との比較では見劣りする状態となっている。

**(電力ガス型)** 人口増を達成している小規模自治体は、東海村の 1 自治体のみであり、他の 24 自治体においては、必ずしも人口増につながっていないことが示される結果となった。増加自治体 (東海村) では、その他業種 (原子力関連研究所・技術サービス) や情報通信業を中心に産業が発達し、雇用創出係数が 1 をやや上回る状態となっており十分な雇用が創出されている。さらに、住環境の面でも DID 比率が 0.43 と比較的高いことなどから、ベッタウン的な機能も醸成され域外からの人口流入が生じているものと推察される。なお、財政面では、増加自治体・減少自治体ともに、固定資産税に恵まれている点で共通しているが、特に増加自治体 (東海村) においては、住民当り地方税は 317 千円/人と極めて高水準となっていること、同地方債残高が 100 千円/人を下回っていること、財政力指数も 1 を大きく上回るなど、極めて良好な状態である点が特徴と言える。

**(物流拠点型)** 人口増を達成している小規模自治体としては、空港や高速道路 IC 等を有する 16 自治体が該当し、出現率は 33%と 8 類型の中で最も高い水準となっている。また、増加自治体の人口規模平均値は 57 千人と、その他型に次いで大きな規模となっている点が特徴である。さらに雇用面でも、空港関連等の公務のウェイトが高いことなどから、雇用創出係数の平均値は 0.98 と 1.0 に近い水準にある。財政面でも、増加自治体においては、住民当り基礎的歳出の平均値が 300 千円/人台に抑制されているほか、地方税収や財政力指数 (0.78) においても一定の優位性が確認された。

**(宿泊型)** 平均値で見ると、増加自治体では人口規模が 10 千人程度に留まること、人口密度・DID 比率も低い点で農業型と共通している。他方、雇用創出係数の平均値 (0.97) が農業型 (0.81) より高く、同域外通勤比率 (0.34) も 8 類型の中で最も低いことから、域内での雇用維持に一定の効果を創出していることが推測される。この様に宿泊型は、人口規模は小さいものの、成功すれば雇用面では一定の雇用創出が期待され、域外への通勤を抑制する効果が高いと推測される。但し、財政面では住民当り市町村民税 (個人) がやや大きくなっているほかは、財政力指数が 0.60 と農業型に次いで低い水準となっているなど、人口増加自治体と減少自治体の統計上有意な差異は確認できなかった。

**(その他型)** 人口増を達成した小規模自治体 12 のうち 10 自治体は、実質的にはベッタウンに近い特性を有することが確認された。また、残りの 2 自治体 (宗像市、上富田

町) は、いずれもスポーツ関連での特徴ある取り組みを行っている点で共通している。なお、これら 12 自治体については、人口規模の平均値が 8 類型中で最も大きい 60 千人に達している点が特徴となっている。このため、財政面では、住民当り地方税収の平均値は農業型に次いで低いものの、同基礎的歳出が低く抑制できており、財政力指数も 0.68 と一定の優位性を確保している点が特徴である。

**分析結果 (5) ; 類型毎の発展戦略の有効性** : 人口増を達成している小規模自治体について、各類型の特徴を人口、財政の観点から整理要約すれば、表 4 の通りである。

表 4 増加自治体の類型毎の特徴と有効性 (要約表)

	人口		財政			有効性	
	人口 (千人)	出現率	住民当り 地方 税収 (千円/人)	同基礎 的歳出 (千円/人)	財政力 指数		
人口増加自治体	ベッドタウン型	45	48%	148	281	0.82	4
	農業型	15	2%	106	430	0.40	0
	製造業(大企業型)	44	18%	176	319	0.90	5
	製造業型(産地型)	43	8%	140	302	0.75	2
	電力ガス型	38	4%	317	467	1.52	2
	物流拠点型	57	33%	149	307	0.78	3
	宿泊型	16	9%	155	418	0.60	0
	その他型	60	8%	128	312	0.68	2
	8類型単純平均	40	16%	165	355	0.81	
	減少自治体平均	24	85%	127	569	0.39	

(注) 有効性=単純平均を上回る項目数

「製造業型」(大企業依存型)「ベッドタウン型」「物流拠点型」の有効性が高いことが指摘できる。この 3 類型については、人口増を達成した自治体においては地方税収の増、基礎的歳出の抑制を通じて財政力指数が概ね 0.8 を上回っており、また、出現率も 2 桁台となっている。「電力ガス型」は財政面への効果は大きいものの、出現率が極めて低い点に留意する必要がある。

他方、「農業型」「宿泊型」は、出現率が 10%以下に留まること、人口規模が 15 千人程度の自治体が多い点が特徴となっている。財政面では、人口増を達成した自治体にあっても、税収増や基礎的歳出抑制の面で優位性は小幅に留まり、減少自治体と比した顕著な差異は確認できない。「製造業型」(産地型)もほぼ同様であるが、平均人口が 40 千人を超えること等から、財政面で一定の有効性が期待可能。

**分析結果 (6) ; 個別事例による検証** ; 8 つの類型区分毎に、人口増を達成している小規模自治体のサンプル事例として、新宮市、芽室町、大府市、鯖江市、東海村、千歳市、ニセコ町、宗像市の計 8 都市を選出し、各種文献による事例調査を行った。その結果、いずれの自治体も活性化に向けた特徴ある取り組みを行っており、上記で指摘した類型毎の人口、財政上の特徴を具備していることが確認された。

**【考察・今後の展開】**

考察 : 以上を総合すれば、下記の点が指摘できる。

①**類型化と出現率** ; 人口増を達成している小規模自治体は、8 つの類型に分類することができる。類型毎の人口増を達成している小規模自治体の出現率は、ベッドタウン型 48%が最も高く、以下、物流拠点型 33%、製造業型 15%、宿泊型 9%、その他型 8%の順であり農業型 2%が最も低い。

②**類型毎の発展戦略の有効性** ; 出現率に加えて財政面の特徴を併せて考えた場合、ベッドタウン型、物流拠点型、製造業型(大企業型)が自治体の発展戦略としては、有効性が高いと言える。また、製造業型(産地型)と電力ガス型については、出現率が低いものの、財政面での優位性が確認できた。他方、農業型、宿泊型については、自治体規模 15 千人程度と小規模であること、出現率が低いこと、人口増を達成した自治体の財政面もさほど良好ではない点に留意する必要がある。なお、宿泊型では、域外通勤比率が比較的低い点など、雇用面で一定の優位性が推測される。

**今後の展開** : 本研究は、統計データに基づく定量分析の段階に留まっている。今後は、本研究の結論を主要な個別自治体に適用し、妥当性を検証、人口増を達成した発展戦略の具体的内容を明らかにすることが必要である。現段階では、新宮市、大府市などを対象とした文献による事例調査を行っている段階にある。また、類型毎に出現率等に差異が生じている背景・要因の解明も重要な課題である。

**【注記】**

- 1) 本稿では、東北大震災の影響が大きく統計数値が特異値とみられる檜葉町など福島県の 7 町村を除外した。
- 2) 基礎的歳出 : 歳出合計-投資的経費-公債費-繰越金
- 3) 域外通勤比率 : 就業者数(居住地)のうち他の自治体で勤務する就業者数 ÷ 就業者数(居住地)
- 4) 純雇用創出量 : 就業者数(勤務地) - 就業者数(居住地)。なお、業種別内訳は次式により算定。業種別純雇用創出量 = 当該自治体の全純雇用創出量 × (当該自治体の業種別特化係数 - 1.0)。業種別特化係数 = 当該自治体の業種別就業者数構成比 ÷ 全国の同構成比
- 5) 製造業型は、大企業・中小企業の数により、更に「製造業型(大企業型)」「製造業型(産地型)」の 2 つに区分した。
- 6) 雇用創出係数 ; 就業者数(勤務地) ÷ 就業者数(居住地)。前者は当該自治体を勤務地とする総就業者数。

**【引用・参考文献】** 紙面の都合上最小限を記載

- ・有村誠一郎 (2012) 「一般地方財政篇 地方公共団体の類型化を通じた地方財政の分析について」地方財政 51(6), 78-114, 2012-06 地方財務協会
- ・木下斉 (2016) 『地方創生大全』、東洋経済新報社