

IV. 地域ごとの人口推計の重要性

IV. 地域ごとの人口推計の重要性

ここまで、人口推計から本市の各地域の特性をみてきた。6 地域の分析では、市域を大きく区分した場合の大まかな特性を捉えており、14 地域の分析では、さらに詳細な地域単位の特性を浮き彫りにした。

本章では、地域特性の裏付けとなる人口推計の位置づけと推計上の留意点、そして日頃からどのような形で基礎データの蓄積を行っていけば良いか、という点についてまとめたうえで、基礎自治体が自ら地域ごとの人口推計を行うことの意義について述べる。

1. 人口推計の位置づけと推計上の留意点

基礎自治体が事業や施策を実施する際、その根拠となるものは要綱や個別計画など、様々である。では、その方法や内容は何に基づいて決めていけば良いのだろうか。これまでの経緯や市民の要望を重視することは当然であるが、根本となるのは地域の実情を知ることであろう。

人口がこれまでの増加トレンドから減少トレンドへと転換する今、将来にわたる人口動態を詳しく把握することは事業の内容や方向性を決めるうえで必須となっている。また、人口が減少トレンドに転じたといっても、八王子市の全ての地域の人口が一様に減少していくわけではない。今後急激に人口が減っていく地域もあれば、当面は増加傾向を維持する地域もある。前章では、将来人口の推計を通じて、6 地域の間で人口動態に差が生じているだけでなく、東南部地域に属する由井と北野の両地域や、北部地域に属する加住と石川の両地域のように、6 地域内のさらに細かい区分ごとに差異がある例を挙げてきた。これだけ多様な地域を有する八王子市において政策立案を行うためには、この地域を構成する最も重要な要素の一つである市民の人口動態を把握することが非常に重要だといえよう。

（１）政策立案の基礎資料としての人口推計

本市に居住する市民の年齢や性別といった人口構造は年々変化していく。それに伴って、市民のニーズはその人口構造に応じたものとなり、本市が抱える行政課題も様々に変わっていくことが予想される。たとえば子育て世代が流入してくれば、そこには子育て施策の充実が求められるし、高齢者人口が多くなっていけば高齢者福祉に関する事業の必要性が高まるだろう。よって、施策の優先順位を決定したり、効果的な実施手法を考えたりするうえでは、人口動態に関する最新のデータが大きな助けとなる。また、本市内の各地域という単位で捉えた場合も、これと同じことが言える。地域ごとに人口構造に差が生じた場合、当然そこには地域ごとに異なる行政課題が存在する。一例を挙げると、今回の人口推計で将来にわたって 20～30 代の流出が続くという予測が示された加住地域と、比較的多くの現役世代が地域に定住すると予想される石川地域では、同じ北部地域であっても行政課題は異なってくるであろう。

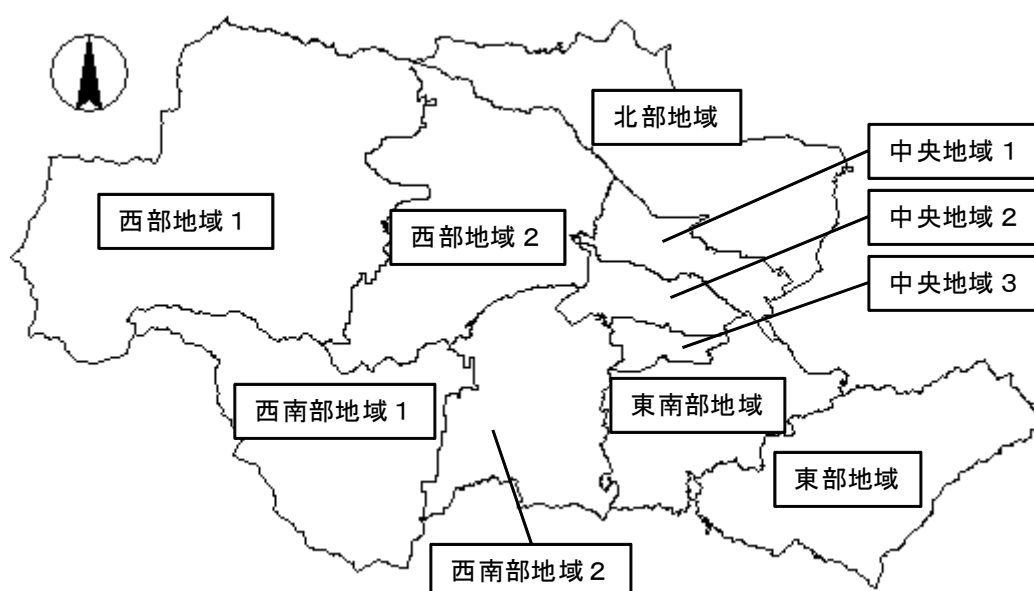
以上から、本市は地域において解決すべき課題となっている事柄を把握するとともに、その地域で将来どのような課題が生じる可能性が高いかということも認識したうえで、事業や施策を効果的に実施していかなければならない。従って、本市は市民の総数や男女比、年齢構成の変化といった人口動態に関するデータを常に把握したうえで、それらを政策立案の基礎資料として活用することが重要となる。

（２）人口推計上の留意点

地域ごとの人口構造の現状と将来推計を政策形成の基礎資料とするためには、人口推計を行ううえで留意すべきポイントが2点ある。

一つは、地域の実情に合わせて事業や施策を実施していけるよう、当該の地域区分に合わせた人口推計がなされなければならない、ということである。事業を実施していくうえでは、分野によって対象となる地域区分が様々に異なる。たとえば本市の「都市計画マスタープラン」では、6地域区分の中央地域を3つに、西部地域及び西南部地域をそれぞれ2つに細分化している（図表4-1参照）。また、介護保険に関する事業では地域包括支援センターの管轄地域をそれぞれの日常生活圏と捉えている。子育て関連施策の中には民生児童委員の担当地区を活用しているものもある。こうした状況の中で、個々の地域がどのような姿をしており、それがどのように変化していくか、そしてそこではどのような施策を展開していくべきかを考えるためには、市全体での人口推計に加えて、適切な地域区分ごとの人口推計も求められる。

図表 4 - 1 都市計画マスタープランの地域区分



出所：『八王子市都市計画マスタープラン』を基に作成

もう一つは、人口推計を効果的に実施するためには、必ず定期的にデータの更新を行い、その時点で最新のデータを用いて人口推計を行うということである。第Ⅰ章で述べたように、日本が直面している人口減少の大きな要因は、少子高齢化を背景とする年齢構成の偏りである。将来の人口動態を探る鍵が地域の年齢構成にある以上、基礎自治体は地域の人口構造を最新のデータによって把握していなければならないと考える。また、今後は過去の人口拡大期において行政が培ってきたノウハウや経験則だけでは対処できない場面が増えることが予想される。基礎自治体は、これまで経験したことがない環境下での舵取りを求められるわけであり、こうした時代においては常に最新の人口推計が羅針盤としての役割を果たすと考えられる。

これまで、本市でも地域ごとの人口推計は行われてきたが、その実施時期は基本構想・基本計画を始めとする何らかの計画策定時に限られてきた。しかし、人口が転換期を迎えたこれからは、政策を立案する際には必ず最新のデータに基づく将来人口の動向を睨みつつ検討を進めていかなければならない。

2. 人口及び地域資源に関する各種データ蓄積の必要性

本報告書では、CSPS3 を用いた本市の人口推計を地域単位で行い、それに基づく地域特性の分析を行った。今後、このような人口推計を継続的に行っていくということは、これらの作業に必要な各種データの蓄積が必要になるということである。ここでは、本市が将来にわたって人口関連データを蓄積していくうえで留意すべきことについてまとめた。

（１）人口推計に使用するデータ

人口推計を行うためには、出生者数や死亡者数、転入者数、転出者数等の人口関連データが、複数年分、男女別に必要となる。また、それらを全て町丁別に取得し、整理しておくことがポイントである。人口関連データを政策課題に応じて様々な地域ごとに組み替えるためには、基となるデータを町丁別に整理しなければならない。これは非常に膨大なデータを取り扱う作業であり、時間も必要になるが、過年度分の人口関連データを一旦作成すれば、その後はある程度の期間ごとにデータ追加を行うだけとなる。そのうえで、人口推計を行う直前には、第Ⅱ章にも記述したように人口関連データのマスターシートとなる「初期値原表」と、入力用シートとなる「Intbl シート」を作成する。これは様々なファイルから必要なデータをコピーして貼り付けるといふ、相当な集中力と人口関連の統計についての知識が求められる。

なお、人口関連データの取得先としては、5年おきに行われる国勢調査と、1ヵ月単位で集計が行われる住民基本台帳の2つが挙げられるが、CSPS3 を用いた人口推計においては、その両方を取得することが必要となる。国勢調査の結果は総務省統計局のホームページから、住民基本台帳に基づく集計結果は、本市のホームページから取得可能である。

（２）中長期データの保存について

本市を含む基礎自治体では、住民基本台帳による人口関連データを町丁目単位で記録・保管しているが、必ずしもそれをそのまま分析に使用できるわけではない。分析に必要なデータを揃え、入力に適した形に整理するためには、必要な年数が多ければ多いほど大きな手間がかかる。とくに人口推計を行う場合はデータ量も膨大であり、一度に数年分の人口関連データを集めようとする、多くの作業時間を要する。加えて、常に最新のデータに基づいて将来人口の推計を行うためには、定期的なデータ収集と入力が必要である。

また、今回の人口推計においては、データを保管している部署が、行政の一般的な文書保存ルールに従って保存期間を5年間で定め、その期間が経過したデータについては廃棄しているという事例も見受けられた。確かに、町丁目ごとの人口関連データは容量が非常に大きく、保存や管理にはそれに応じた体制が必要となる。しかし、人口推計を行う際、過去5年間だけのデータから出生・死亡・社会移動に関するトレンドを抽出するよりも、さらに過去へと遡ったデータからトレンドを抽出した方が、より正確に将来の人口を推計することができる。たとえば、大規模開発等による大量の入居が始まった地域では、人口増加のトレンドのみが強調されたり、東日本大震災が発生した2011（平成23）年は、本市でも例年と異なる人口動態が確認されるなどの例もある。こうした短期間での「特異値」を長期的な「トレンド」と取り違えることなく、将来の人口動態を予測するには、より長期間のデータが必要となる。

もちろん、これは人口推計だけに限ったことではない。地勢、工業、商業、農業、教育や環境など、あらゆるデータを可能な限り細かい地域単位で中長期的に集積し、政策立案の基礎資料として活用していくことこそ、基礎自治体に求められている。

3. 本市が独自の人口推計を行うことの意義

これまで、本市が将来人口の見通しをもとに政策を考えると、主に活用されていたのは国立社会保障・人口問題研究所が発表している「日本の市区町村別将来人口推計」であった（注11）。これはあくまで本市全体における将来人口の推計値を示したものであり、本市域をさらに細分化した地域ごとの推計までは行われていない。しかし、これからの本市には、市の各地域における変化の詳細な把握が求められている。なぜならば、人口の増減だけでなく人口構造そのものの変化を、政策課題ごと、地域ごとに捉え、そのうえできめ細かく政策を立案していく意識が、人口減少社会の中で求められているからである。

羽貝（2009）は、『まちづくり研究はちおうじ』第6号の中で、「では、こうした地域分析は誰のため、何のためにあるのだろうか。（中略）地域の現状と変化を深く知り、それを行政全体として共有することは極めて重要なことであろう」と述べている（注12）。今回の分析で明らかになったとおり、将来の人口構造が地域ごとに大きく異なる本市においては、地域の現状と変化を深く知るための人口推計を定期的に行っていくことの重要性が高いと考えられる。そして、その人口推計は本市が自ら実施する必要がある。一般的に提供されている人口推計は、市町村単位で行われており、本市全体としての将来人口の動態を掴むことはできるが、上述のとおり、本市に求められているのは政策課題ごと、地域ごとの人口構造の変化を詳しく知ることである。そのためには、本市は各地域の人口に関する基礎データを体系的に収集・整理し、政策立案を行う際には、適切な地域区分について判断し、自ら人口推計を行っていかなければならない。こうしたデータ収集から人口推計までの一連の流れを本市の政策立案過程の中で確立することが、自律的な行政運営を行ううえで求められているといえよう。

