

滋賀県における少子高齢化の 政策課題に関する基礎的分析

石 井 良 一

I. はじめに

少子高齢化による人口の減少と高齢者の増加は滋賀県における地方自治体、地域社会に大きなインパクトを与える。全国の多くの都道府県と比較すると、これまで順調に人口増加をしてきただけに自治体や県民の問題意識も相対的に希薄である。本論では、国立社会保障・人口問題研究所(以下、社人研と略す)「日本の市区町村別将来推計人口(平成20年12月推計)¹⁾を用いて、滋賀県における少子高齢化のインパクトを推計し、政策課題を提起することを目的とする。滋賀県全体で人口減少が始まるのは2015年とまだ先であるが、中山間地域を有する市町の中には既に人口が減少している市町もある。今後の自治体の政策立案の検討材料にして頂くことを期待している。

II. 滋賀県における少子高齢化の進展

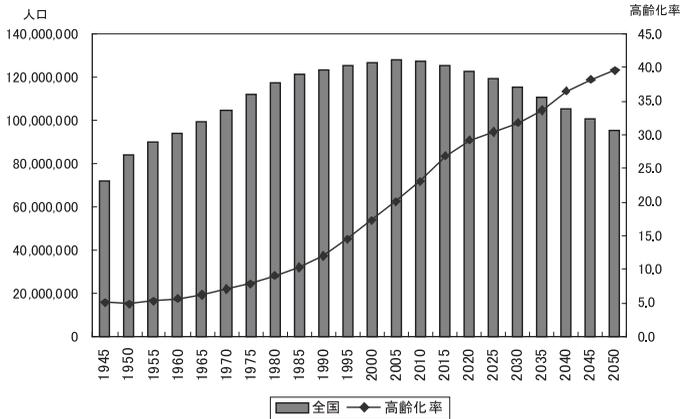
(1) 若い県である滋賀県でも急激に進展する少子高齢化

わが国の人口は、第1図に示すように、2005年の約1.28億人をピークに減少に転じると推計されている。高齢化率(65歳以上人口割合)も急増し、2005年の20.1%から、2020年には29.2%、2035年には33.7%に達する。

滋賀県は都道府県の中でも高齢化の進展が緩やかであり、第1表に示すように、高齢化率は2035年には47都道府県中45位である。しかしながら、その推移は全国に10年遅れるだけで同様な傾向をたどる。増加を続けていた人口は2015年をピークに減少に転じ、高齢化率は2005年の18.1%から、2020年には

1) 社人研「日本の市区町村別将来推計人口(平成20年12月推計)」<http://www.ipss.go.jp/>

26.1%, 2035年には29.9%に達する。



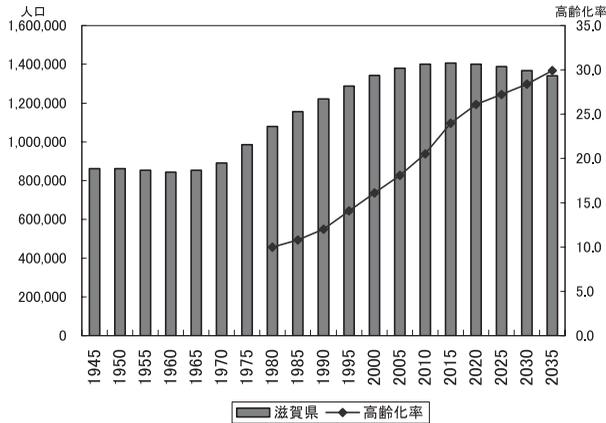
第1図 わが国の人口と高齢化の推移

(出所) 社人研「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」より作成

第1表 高齢化率(65歳以上人口割合)の将来見通し(%)

年		2005	2020		2035	
全国平均		20.2	29.2		33.7	
1	鳥根県	27.1	秋田県	36.5	秋田県	41.0
2	秋田県	26.9	鳥根県	34.9	和歌山県	38.6
3	高知県	25.9	山口県	34.9	青森県	38.2
4	山形県	25.5	高知県	34.6	岩手県	37.5
44	愛知県	17.3	滋賀県	26.1	東京都	30.7
45	神奈川県	16.9	愛知県	25.7	滋賀県	29.9
46	埼玉県	16.4	東京都	25.5	愛知県	29.7
47	沖縄県	16.1	沖縄県	22.6	沖縄県	27.7

(出所) 社人研「日本の都道府県別将来推計人口」(平成19年5月推計)より作成



第2図 滋賀県の人口と高齢化の推移

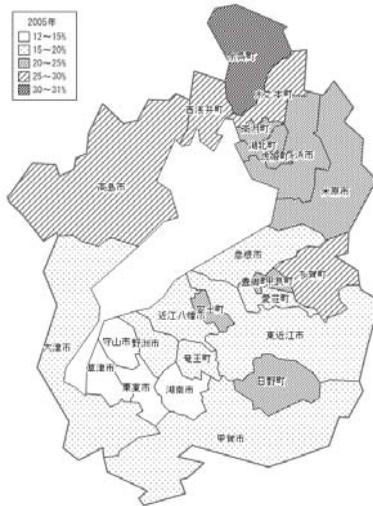
(出所) 社人研「日本の都道府県別将来推計人口」(平成19年5月推計)より作成

(2) 山間地を抱える市町では人口減少、高齢化が進展

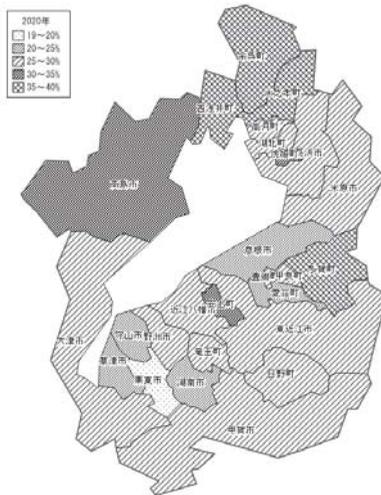
県内の市町別に見ると、山間部を抱える市町では人口減少、高齢化が深刻になる。例えば、高島市を見ると、人口は2005年の53,950人から2020年には47,749人と16%減、高齢化率は2005年の25.1%から2020年には34.9%と上昇する。

一方、滋賀県西南部の大津、草津、守山、栗東市などでは人口増加が継続する²⁾。栗東市の人口増加率(2020年/2005年)は14.5%である。高齢者割合も2020年でも19.4%と高島市の2005年の数値より低い。このように同一県内での少子高齢化の状態の差が大きくなることも特徴的である。

2) 湖南市は本推計では人口増加が見込まれているが、近年の景気悪化の影響を受けて、住民登録人口は平成20年10月の56,393人から平成21年9月に55,832人に減少した。今後の経済状況により本推計より人口が減少する可能性もある。



第4図 滋賀県市町における高齢化率（2005年）
 （出所）社人研「日本の市区町村別将来推計人口（平成20年12月推計）」より作成



第5図 滋賀県市町における高齢化率（2020年）
 （出所）社人研「日本の市区町村別将来推計人口（平成20年12月推計）」より作成

Ⅲ. 少子高齢化の地域社会へのインパクトの捉え方

少子高齢化の地域社会への主なインパクトを整理すると第6図のとおりである。次の5つのインパクトが地域社会に大きな影響を与える。その他、伝統芸能や祭りの担い手の減少、消防団の高齢化などの影響も無視できない。

①若年者対象施設の余剰

若年人口の減少から、小中学校、高校の余剰が顕著になる。その他、児童公園、児童館など若年者対象施設の利用が低調になる。

②地域産業の担い手の減少、売上減少

生産人口の減少から地域に根ざした農林業、商業、伝統産業などの担い手が減少し、生産額の減少につながる。その結果、耕作放棄地、放置山林、空き家、空き地などが増加する。

③域内消費の減少

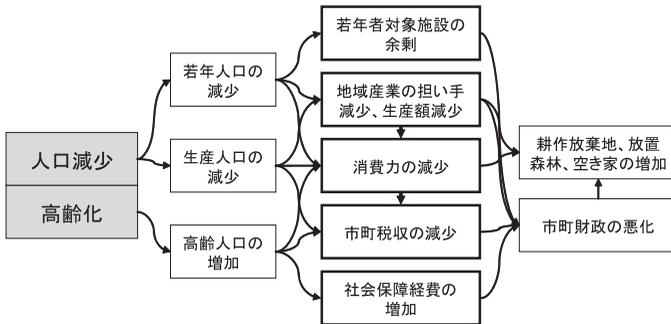
生産人口の減少、高齢人口の増加は購買力を低下させ、域内での消費額が減少する。

④市町税収の減少

人口の減少、高齢人口の増加は個人市町民税を減収させる。その他の普通税（固定資産税、軽自動車税、たばこ税等）や目的税（都市計画税等）も人口減少により減収となる。

⑤社会保障経費の増加

高齢人口の増加により扶助費、介護保険費、医療費などの社会保障経費が増大する。税収の減少ともあいまって、現状の枠組みでは市町財政は一層厳しくなることが予想される。



第6図 少子高齢化の地域社会への主なインパクト

IV. 少子高齢化のインパクト分析

滋賀県市町に対する先の5つの主要インパクトについて、約10年後の2020年の主要指標を推計する。

(1) 若年者対象施設の余剰

大津市など県西南部の市町においても人口増加は継続するものの小中学校の対象人口は今後減少することとなる。県全体では、小学校では2005年の3,251クラスが、2020年には2,662クラスとなる。現状の1校あたりクラス数で学校数を推計すると、小学校は2005年の234校が、2020年には192校、中学校は2005年の98校が、2020年には86校で足りることとなる。山間部や小規模自治体では小規模校化していくこととなり、早晚、小中学校の統廃合を検討せざるを得なくなる。

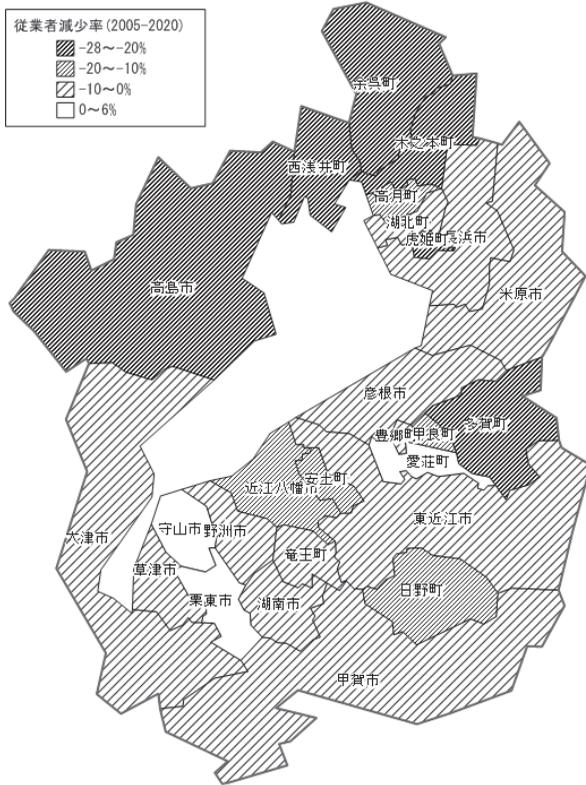
第2表 滋賀県市町における小中学校数の推計(2020年)

	6~11歳人口(人)		12~14歳人口(人)		小学校クラス数		小学校数		中学校クラス数		中学校数	
	2005年	2020年	2005年	2020年	2005年	2020年	2005年	2020年	2005年	2020年	2005年	2020年
大津市	20,242	16,293	10,144	8,857	675	543	37	30	298	260	18	16
彦根市	6,872	5,366	3,430	2,900	253	198	17	13	109	92	7	6
長浜市	5,375	4,593	2,616	2,458	212	181	13	11	87	82	6	6
近江八幡市	3,833	3,164	1,910	1,711	146	121	10	8	57	51	3	3
草津市	7,095	6,228	3,238	3,328	241	212	13	11	93	96	6	6
守山市	4,751	4,631	2,256	2,452	168	164	9	9	72	78	4	4
粟東市	4,270	4,750	1,849	2,470	147	164	8	9	53	71	3	4
甲賀市	6,035	4,477	3,137	2,435	257	191	23	17	100	78	6	5
野洲市	2,972	2,505	1,457	1,342	110	93	6	5	43	40	3	3
湖南市	3,545	2,759	1,787	1,500	135	105	9	7	59	50	4	3
高島市	3,236	2,028	1,719	1,136	149	93	19	12	63	42	6	4
東近江市	7,579	6,168	3,736	3,297	295	240	23	19	126	111	9	8
米原市	2,658	1,886	1,353	1,031	110	78	13	9	50	38	8	6
安土町	714	522	386	289	27	20	2	1	14	10	1	1
日野町	1,303	988	700	539	53	40	5	4	24	19	1	1
竜王町	812	518	472	283	31	20	2	1	14	8	1	1
愛荘町	1,328	1,234	638	647	50	46	4	4	24	24	2	2
豊郷町	399	374	218	203	19	18	2	2	7	7	1	1
甲良町	472	382	247	210	22	18	2	2	9	8	1	1
多賀町	464	300	246	164	21	14	2	1	10	7	1	1
虎姫町	322	199	175	111	14	9	1	1	8	5	1	1
湖北町	541	452	304	247	25	21	3	3	10	8	1	1
高月町	650	450	335	243	34	24	4	3	11	8	1	1
木之本町	486	258	271	143	33	18	4	2	13	7	2	1
余呉町	237	129	120	73	9	5	1	1	8	5	1	1
西浅井町	288	150	140	83	15	8	2	1	7	4	1	1
滋賀県	86,480	70,804	42,883	38,153	3,251	2,662	234	192	1,369	1,207	98	86

(注) 社人研「日本の市区町村別将来推計人口(平成20年12月推計)」に基づき、対象人口を推計し、現状のクラス数を将来の対象人口減少比を乗じて推計。最小限市町で1校を確保する。統計的な処理のため2005年の対象人口は実数とは差異がある。

(2) 地域産業の担い手の減少, 売上減少

滋賀県全体では15~64歳の従業者数は2005年の628千人から2020年には566千人と62千人減少すると推計される。減少度合いは市町で大きく差異があり、高島市などでは20%を超える減少となる一方、守山市などでは依然増加が見込まれる。従業者の減少は、地域に根ざした農林業、商業、伝統産業などの担い手の減少、生産額の減少につながるだろう。



第7図 滋賀県市町における従業者(15~64歳)減少率(2020年/2005年)

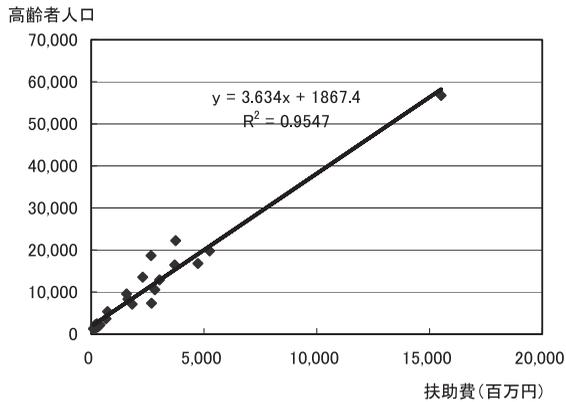
(注) 社人研「日本の市区町村別将来推計人口(平成20年12月推計)」の生産年齢人口に各市町の従業率(2005年)を乗じて試算

(3) 消費力の減少

人口の減少は地域の消費力を減退させる。滋賀県全体の消費額は、2005年の1,408億円が、2020年に1,430億円、2030年1,396億円とほぼ横ばいで推移すると推計されるが、地域差が大きく、多くの市町で消費額は2020年に減少する。

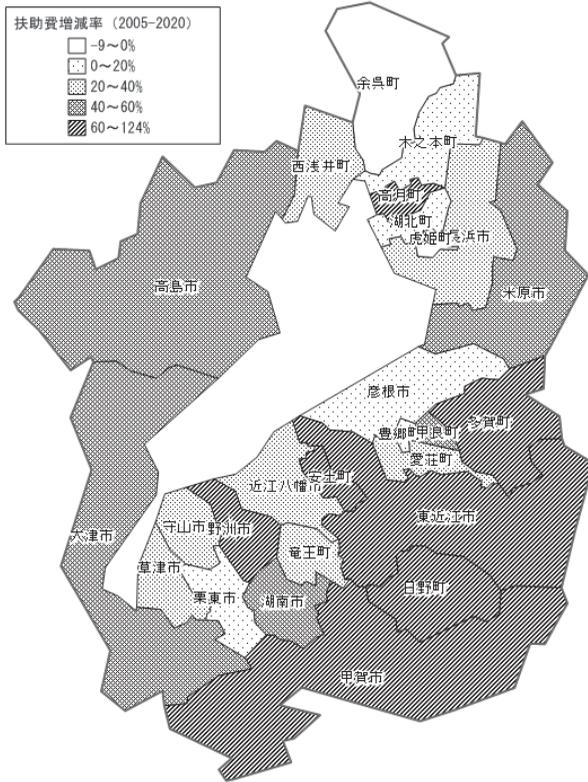
(5) 社会保障経費の増加

高齢化の進展は歳出面にも大きな影響を与える。特に、扶助費、介護保険費、医療費、国民年金費などの社会保障経費の増加が懸念される。第11図は2005年における滋賀県市町の高齢者人口と扶助費の関係を示したものであるが、両者の間には強い相関関係が見られる。この相関式を使って2020年の扶助費を推計すると、第12図に示すように、ほとんどの市町で2005年に対して20%以上増加すると推計される。



第11図 高齢者人口と扶助費の関係 (2005)

(注) 国勢調査, 滋賀県「平成17年度市町財政概況(普通会計)」より作成



第12図 扶助費増減率（2020年／2005年）

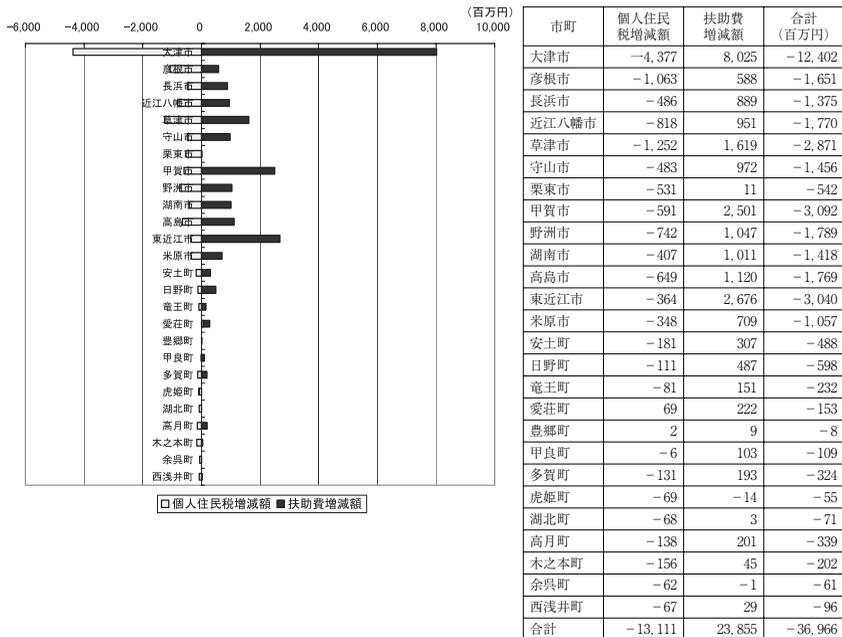
（注）社人研「日本の市区町村別将来推計人口（平成20年12月推計）」の将来高齢者人口から第11図で示した相関式により扶助費を試算

V. 滋賀県における少子高齢化の政策課題

（1）滋賀県市町財政の悪化

少子高齢化は市町財政に大きなインパクトを及ぼすことになる。歳入を減少させ、歳出を拡大させる。前章で推計した2020年における個人市民税の減少額と扶助費の増加額を合計した額を見ると、第13図に示すように、特に高齢者の

絶対数の増加が大きい市町に大きなインパクトを与えることがわかる。例えば、大津市ではその合計額は2009年度の市一般会計総額943億円の約13%にあたる約120億円になることが推計される。他の市町も同様であり、扶助費の削減はなかなか困難であることから、今後の財政悪化は避けられない。



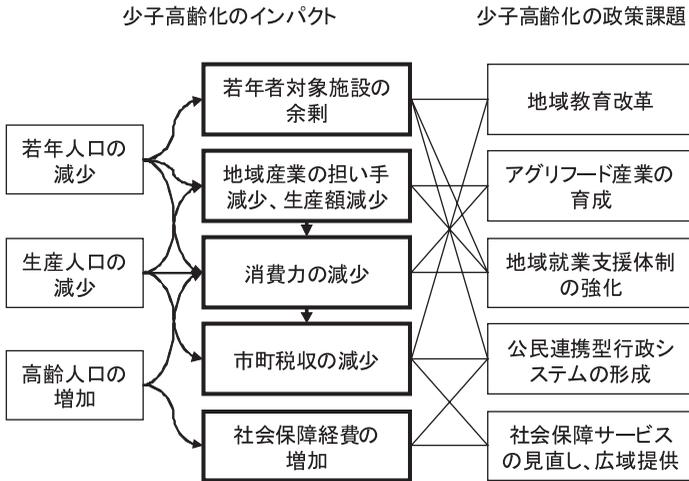
第13図 個人市民税の減少と扶助費の増加 (2020年/2005年)

(2) 滋賀県における少子高齢化の政策課題

少子高齢化のメリットとしては、渋滞や混雑の緩和、住宅取得価格の低下、環境負荷の低減などがあげられるが、前述したように施設余剰、生産、消費、市町財政面でデメリットが大きい。政府が平成22年度から導入を予定している子ども手当は子育てを支援し出生率を高めることを狙った経済支援策であるが、短期間で我が国の人口減少を食い止めるほどの出生率の大幅な上昇は見込めないだろう。本論で推計した事象は滋賀県市町にとって避けられないことと考えられる。

これまで、政府は少子化対策として、保育所や学童クラブの充実、育児休暇や短時間勤務制度の導入及び利用促進など主に子どもを持つ世帯に対する施策を推進してきたが、子どもや若者たちが働くことをめざして学び、職業能力を身につけ、安定した就業を得ることが結婚、子育てを促す基本である³⁾。また、一旦家庭に入った者や失業した者が、職業訓練などを経て次の安定的な就業に移行できるようにすることが重要である。

財政的な制約から、今後、自治体は全方位サービスをする自治体から社会保障サービスを中心とする自治体に衣替えせざるを得ない。持続的に社会保障サービスを提供するための行政体制を模索することになる。このような観点から、県及び市町で今後検討すべき政策課題をあげると第14図に示すとおりである。



第14図 滋賀県における少子高齢化の政策課題

3) 年収が低い者ほど、配偶者・子どものいる割合が低いことは、「中小企業白書2006年版」や阿部正浩「雇用と所得の環境悪化が出生行動に与える影響」（樋口美雄，財務省財務総合政策研究所「少子化と日本の経済社会」所載）などで示されている。

①地域教育改革

滋賀県においては、特に山間部において小・中学校、高校生が減少する。県、市町ではクラス数の削減、学校の統廃合も検討することになるが、改めて6歳から15歳までの教育の質を問い直すことが必要である。我が国全体は今後、成長する東アジアとの協調、連携で発展していくことになる。将来、世界で活躍する人材を輩出するために、県全体で知育、体育、徳育を鍛えるための教育をどうあるべきか改めて問い直して欲しい。「教育の滋賀県」として、子どもを育成する環境の良さをアピールすることが、少子化の歯止めともなる。

教育の質を高めるためには、小・中・高・大の連携強化、働くことにつながる教育の推進、教育事務の効率化が大切である。中学校を中心に学園を形成する小中一貫校づくり⁴⁾、科学、英語、スポーツ、職業教育など特色ある高校づくり、職業高校の高等専門学校化、キャリアカウンセラーや就職支援コーディネーターの充実、学校事務のIT化の促進、市町同士の水平補完（教育委員会事務の共同化、社会教育活動の共同実施、通学域の共有など）などが検討される。

②アグリフード産業の育成

農業など地域産業を担う労働力の減少も深刻になる。特に、農業の衰退は放棄農地の拡大など景観的にも悪影響を及ぼす。農業、食品産業を成長産業と位置づけ、立地の良さを活かして滋賀県を高度な農業生産加工基地とし、地域における安定した就業先を生み、若年農業者を呼び込み、定着を促すことが重要である。

このため、民間企業と農業生産法人が連携し、大規模な農業生産、畜産、植

4) 東京都三鷹市では平成21年度から全市で小・中一貫教育校を実現している。子どもの「人間力」「社会力」を育成していくために、学校、家庭、地域がそれぞれの立場で、当事者意識をもち、パートナーシップを築いていくことで、子どもに今以上に質の高い教育を提供することを理念としている。現行の法制度のもとに、児童・生徒はそれぞれの学校に通学しながら、連続性と系統性のある小・中一貫カリキュラムに基づき、児童・生徒の交流、小・中学校教員による相互乗り入れ授業、合同研修会などを通して、児童・生徒への理解を深め、義務教育9年間の教育に責任をもてる学園づくりを推進している。

物工場，セントラルキッチン，給食センター，食品加工工場，直販施設，レストラン，食リサイクル施設などが集積した農産物の生産，加工，流通，サービス機能を有する多様なアグリフード拠点の形成を図ることが期待される。

また，県産米の流通拡大も課題である。飼料米，燃料米の栽培拡大，米の利用拡大面では県産米のブランド化，米粉の利用推進，県産米給食の完全実施，県産米の輸出推進などの取組を行うとともに，生産委託などを通じた栽培面積規模の拡大を図り，コメの栽培コストの削減を図ることにより，競争力を高めることが必要である。

農業の発展のためには，意欲ある新規就業者の確保，育成が重要である。このため，滋賀県立農業大学校，湖南，長浜農業高校，滋賀県農業総合センターなどを活用し，地域の農業生産法人などと協働し，2年間程度の教育，訓練プログラムを設定し，新規就農者を育成することが望まれる。新規就農者に対しては，経営，マーケティング，栽培知識を身につけ，一定期間の農業訓練経験を経たものを，滋賀県で「初級農業技能者」（仮）と認定し，未来の農業の中核人材の育成を行うことが検討される。

③地域就業支援体制の強化

滋賀県は国内有数の製造業，流通業集積エリアであるが，男性労働力が減少に向かう。これを補完するために，個人個人に対応したきめ細かい職業紹介，職業訓練機会を充実し，女性，高齢者，障害者，外国人などの就業率を高めることが重要である。また，高校などの教育課程から不登校や退学をなくし，若年無業者やフリーターに対しては就活方法の習得，職業体験，職業訓練などを通じて安定的な就業へ導くことが必要である。最低賃金の更なる引き上げも検討課題である。安定した就業者を増加させることが，婚姻，出産に結びつくことになる。

現在，県内には7箇所のハローワークがあるが，不況下においてはきめ細かい職場の発掘が必要である。全市町に職業紹介機関を設置し，相談員を置き，職場の発掘，紹介斡旋を充実することが検討される。

就活、子育てのためには、子どもを一定期間安心して預けられる場所が必要である。近年の政府の重点施策により、保育所利用児童数は2000年の179万人から2009年には204万人と25万人も増加したが、依然、待機児童数は増加している。滋賀県でも2009年で411人の待機児童がいる⁵⁾。一方、少子化により幼稚園児童数は減少が見込まれ、廃園に追い込まれる施設が続出する見込みである。保育所は保育に欠けるものという入所基準があるためであるが、幼稚園と保育所を一元化した幼稚園体制を構築し、希望者をすべて受け入れ、応能応益で利用料を徴収することを検討すべきである。

④公民連携型行政システムの形成

政府は、悪化する市町財政に対して一括交付金や地方交付税の拡充を検討しているが、社会保障経費の増加はますます市町財政を圧迫することが予想される。これまで多くの業務を市町自らが行ってきたが、今後は、公共サービスの実施、施設の維持管理、資産の売却、運用などについて、公民連携型の行政システムの構築が検討される。すなわち、現業部分を包括的に民間に委ね、行政は、行政判断の伴う業務、サービスの質の監視に集中する体制を構築することを検討すべきである。イギリスのリバプール市では、市も一部出資した企業に、徴税業務、福祉手当の支給や税の還付手続、コールセンターの運営、職員給与や年金支払事務、職員採用事務、庁内システムやホームページの運用、市民窓口の運営などを包括的に委託している⁶⁾。我が国でも包括的な民間委託の事例が徐々に増えている。

また、市町にとっては、地域コミュニティへの分権も引き続き大きな課題である。今後、75歳以上の高齢者単身世帯が急増する。地域での相互扶助のしくみづくりを早急に進める必要がある。老人会、子ども会、婦人会、自治会など個別に支給している補助金は統合し、一括して地域コミュニティ⁷⁾に支給する

5) 厚生労働省(2009)「保育所の状況(平成21年4月1日)等について」

6) Liverpool Direct Limited liverpool-direct.biz/index.asp

7) 一般的には小学校校区が望ましい。宝塚市、北九州市など市域全域で小学校単位で地域協議会(名称はさまざま)を設置した事例が増えている。

しくみに転換することが望まれる。世代間の多様な交流が生まれ自治を育む土壌が形成されよう。

⑤社会保障サービスの見直し、広域提供

今後急増が見込まれる扶助費の多くは、生活保護、老人福祉、社会福祉、児童福祉など国の法制度に基づいているものがほとんどであり、個々の市町で内容を変更することはなかなか困難である。国民健康保険制度、介護保険制度、市町立病院などについては、市町が特別会計の運営主体となっている。現状では多くの市町で一般財源からの繰入金に頼っている状況である。

社会保障経費の増加はこのまま推移すると市町財政を破綻に導く。扶助費については、個々のサービスごとに見直しし、国の制度に対する上乗せ横出し部分の廃止、所得制限の導入、段階的な支給額の低減などにより、支出額を一定範囲内に抑えることが必要である。国民健康保険制度、介護保険制度、市町立病院については小規模な市町での単独運営には限界もある。県全体や広域で事務の共同化を検討し、経営の効率化に務めることが検討される。

社会保障サービスについては、市町レベルでの見直しには限界がある。今後設置が予定されている「国と地方の協議の場」で、それぞれの制度について受益と負担のあり方も含めて検討が進むことを期待したい。

おわりに

本論は社人研推計データを基に、地域社会における影響を推計したものである。そもそも社人研推計データ自体の信憑性に疑義があるが、過去の推計ではほぼ推計値どおりもしくは推計値を下回る状況で推移しており、2020年値に大きな誤差はないものと考えられる⁸⁾。本論で示すように、今後の自治体経営は間違いなくコンパクト化を志向せざるを得ない。どのようなプロセスでコンパクト化していくか自治体の力量が試されるだろう。

8) 社人研推計値と実績値を比較すると、2005年の我が国の総人口は、1997年社人研推計値127,684千人、実際値127,768千人、2005年の滋賀県人口は、1997年社人研推計値1,416千人、実際値1,380千人であった。

参考文献

- 松谷明彦, 藤正巖 (2002) 「人口減少社会の設計: 幸福な未来への経済学」中公新書
樋口美雄, 財務省財務総合政策研究所「少子化と日本の経済社会」日本評論社
加藤久和 (2007) 「人口減少社会の基本と仕組みがよ〜くわかる本」秀和システム
内閣府 (2009) 「平成21年版少子化社会白書」
内閣府 (2009) 「平成21年版高齢社会白書」

Fundamental analysis on policy issues of aging society in Shiga Prefecture

Ryoichi Ishii

Abstract

Decline of population and increase of elderly population affect tremendously on the local governments and the communities in Shiga Prefecture. Since the population grew steadily compare to other prefectures, people are relatively indifferent.

In this paper, using the National Institute of Population and Social Security “Population Projections of Japan by city (2008)”, I estimate the impact of aging society in Shiga Prefecture, and raise policy issues.