

## RESASを活用した政策立案ワークショップ（佐世保市）

### 概要（第1回分）

令和6年6月

内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局

内閣府地方創生推進室

経済産業省九州経済産業局

長崎県佐世保市において、明治大学 政治経済学部 経済学科 専任講師 鎌田 健司氏の協力を得て、地方創生に携わる市職員を中心に、「地域経済分析システム（RESAS）」を活用した政策立案ワークショップを下記のとおり開催しました。

今回、「人口減少の分析と今後の対策について」を題材としており、市職員による分析発表や参加者の意見交換を通じて、佐世保市の今後の人口対策の企画・立案の在り方を検討しました。（全2回開催予定）

### 記

#### 1. 第1回ワークショップ全体の概要

テーマ : 人口減少の分析と今後の対策について

開催日・場所 : 令和6年3月21日（木）開催、佐世保市役所内会議室

（1）佐世保市の若年層に係る人口減少の課題

（2）佐世保市の人口変動と出生力

（3）意見交換

参加者 : 佐世保市職員

明治大学 鎌田専任講師

内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局職員

内閣府地方創生推進室職員

経済産業省九州経済産業局職員

## 2. 第1回ワークショップ議事概要

### ①佐世保市発表 表題：「佐世保市の若年層に係る人口減少の課題」

#### ●政策立案ワークショップでの目標

- ・若年層の定住・転入・転出の課題を明らかにし、その対応策を検討する。

#### ●背景

- ・佐世保市の長期人口ビジョンとして、2060年時点で中核都市20万人の維持を目指す中、令和5年12月の国立社会保障・人口問題研究所発表では、平成30年発表時と比べ、およそ10年前倒しで人口減少が進み、2035年～2040年にかけて20万人を下回る予測と、より厳しい状況。既存政策とは別に何か対策はないか模索したい。

#### ●人口減少の分析

- ・佐世保市は、全国の自治体において転入超過でワースト5位、転出超過は20～29歳が最も多く、進学や就職による転出と推測。
- ・佐世保市の合計特殊出生率は1.67と中核市では1位であるが、女性人口、出生数、婚姻件数が年々減少しており、課題は「出産適齢の女性の数」と考える。なお、佐世保市は婚姻数あたりの出生数は多い傾向にある。

#### ●婚姻と収入の関係

- ・結婚の障害として「結婚資金」が多く、若者の年収の低さは結婚数の減少や晩婚化にも繋がっていると考えられる。
- ・希望する予定子ども数を下回る理由は、「子育てや教育への経済的理由」が最も多く、経済的理由が子育ての阻害要因となっている。
- ・年収を見ても、若者（20代・30代）の年収が少なく、結婚・出産・子育てによりお金がかかる時に低年収の現状がある。
- ・その結果、未婚・晩婚化が進み、理想を叶えるため仕事を求め転出しており、出産世帯数の根本的な要因は「収入が高い仕事」の不足であり、県外進学者や県外就職者の増加に繋がっているものと考えられる。

#### ●転出の状況

- ・40代までの転出状況を見ると2020年以降に転出超過が進んでおり、特に20代は、男女ともに転出が転入を大きく超えている。
- ・平戸市や五島市との間では転入超過となっはいるが、福岡や東京など県外へは転出超過となっている。
- ・移住者へのアンケートでも、移住のきっかけは「就職、転職、テレワーク」が最も多く、「仕事」は人の移動の大きな要因となっている。

### ● 進学・就職の状況

- ・ 県内の地元進学率は、約 35%と低い水準で推移。県内に大学等の進学先が少ないのも要因なのかもしれない。
- ・ 就職は、県単位で見ると地元就職率は 7 割程度だが、市単位で見ると地元就職率は 3 割程度と大きく減少。特に高専、大卒者の市内就職率が低く、市内に高専・大卒者が求める水準の就職先が少ないのかもしれない。
- ・ 産業別賃金でも、賃金が高い業種が佐世保市には少ないと思われ、求人数は多いものの大学卒・大学院修了レベルの求人が少ないことが大きな課題とも考えられ、求人元と求職者とのマッチングも重要。

### ● 収入向上・収益アップ

- ・ 給与を上げるには、販売管理費の削減や売上向上など企業の生産性向上を図り、全体として「利益」を上げることが必要。
- ・ 佐世保市と佐世保市から転出が多い福岡市との産業状況を比較した結果、福岡市は国でも成長分野（科学技術や情報通信など）として期待される産業の比率が高く、佐世保市には乏しい状況。若者に魅力のある産業を興し育てることが抜本的に必要と考える。
- ・ 収入を長崎県から転出数が多い福岡県と比較すると、ほとんどの業種で長崎県の方が現金給与額も低い。比較的雇用者のシェアが大きい「卸売業・小売業」「製造業」「建設業」でもその差は大きく、産業としてシェアはあるものの、他都市と比較して選ばれないのではないかと危惧する。

### ● 正規・非正規雇用の現状

- ・ 佐世保市の正規・非正規の割合の傾向は横ばいで、全国での「望まない非正規雇用」自体は、2013 年から減少している。
- ・ 全国の男性全体の生涯未婚率は「非正規雇用が高い」が、女性全体は「正規雇用の生涯未婚率」が高くなる。また、35～44 歳の男女の年収別で見れば、高年収女性と低年収男性が未婚率は高い。
- ・ なお、正規社員への転換の可能性がある中で非正規労働者を選択している傾向もあり、対策にはなお考察が必要。

### ● 副業・兼業

- ・ 県内における副業・兼業の活用は、「すでに活用している」のは 1%。半数の企業は副業・兼業を「活用するつもりがない」状況。
- ・ 一方で、若年層の副業により、企業の生産性向上等や副業により収入増への寄与も考えられる。

### ● データ分析を踏まえた仮説

・ 所得・雇用への貢献度の高さから、中長期的な視点での取り組みとしては、この地域に親和性が見込まれる成長分野の企業に外部資本（知・財）を取り込み、地域を牽引してもらうことや既に地場を牽引する企業の市外転出を防ぎ、更に伸ばす・活かすことで関連分野の成長やサプライチェーンの利益向上、雇用者の待遇改善に繋げる。

・ 一方で、所得・雇用への貢献度は低いものの、短期的な視点での新たな取り組みとして、若者の副業・兼業の推進により、企業の生産性向上や自身の所得増となり、また、新たな働き方改革により人口流出への対策として考えられると仮説を立てた。

## ②有識者発表 表題「佐世保市の人口変動と出生力」

### ●有識者 明治大学 鎌田専任講師

・現在、主な専門分野としては、「地域人口分析」や「地域出生分析」。

### ●人口減少の人口学的メカニズム

・近代化等を背景に時代とともに人口転換の変化を説明（多産多死→多産少死→少産少死→少産多死（現代））。

・人口的方程式である「自然増減」と「社会増減」について、「自然・社会動態相関図」により人口変動の構造を各県の動向を基に説明。最終的にほとんどの地方が社会減より自然減が多くなる（佐世保も同様）。

### ●佐世保市の将来人口

・佐世保市においては、人口を一定にする出生率 2.07（人口置換水準）、かつ、純移動率 50%減としても、2035～2040 年の間には人口が 20 万人を下回ると試算。

・仮に現時点で出生率 2.07、死亡率一定、移動率 0 に至ったとしても、過去の要因により、人口減少が止まるのは 2080～2085 年と厳しい状況を人口モメンタムで説明。

・恒常的な社会減、少子高齢化による自然減の要因から、出生率の回復に至ったとしても直ちに人口減少は止められない。とはいえ、出生率が回復できても若者の転出が課題であり、社会減への対策は必要。

### ●出生率

・我が国の女性の年齢別出生率を見ると、他国と比較しても短期間に「出生率が低下」し、急速な「高齢化」を経験した現状がある。

・初婚年齢が早いほど夫婦のもつ完結出生子ども数が多くなり、結婚年齢の低下が出生力上昇に有効。

・未婚者が転入する都市部は出生率が過小され、未婚者が転出する非都市部は出生率が過大となる。

・人口移動を考慮した人口置換水準の出生率は、佐世保市では 2.32 が必要。

### ●まとめ

・少子化の主要因は未婚化・晩婚化。地域の出生力は人口移動による影響もある。

・女性人口の残存率がカギ。九州地方は比較的残存率が高い方ではあるが、若年者の転出が大きい。

・非都市部では、人口移動を考慮した人口置換水準は 2.07 よりも高くなる。

## ※出生率上昇対策

- ・以下、出生率上昇への対策例

短期的には婚姻数の増加、中長期的には人口維持のための人口移動の均衡化。

### ○20代での出生率の上昇（効果大・実現性小）

20代で子どもを持つ人の属性分析、出会いと経済力の実態把握、多子加算による子育て支援

### ○30代での出生率の上昇（キャッチアップ支援）

理想子ども数と予定子ども数の実態把握（子どもにかかるお金の問題と身体的問題）、出生向上支援（不妊治療支援等）、両立支援と働き方改革の推進（男性の長時間労働の是正と家事・育児参加）

### ○女性の残存率の上昇（本質的課題）

若者の転出抑制よりも、UJIターンによる地元還流、魅力的な仕事と住宅支援

### ○婚姻数を増やす

出会いの機会、若者の雇用の改善、結婚・出産前後の就業継続への取り組み、住宅環境、お金のかからない子育ての実現（現金給付より現物給付）

### ○人口移動の均衡

就学機会・就職機会の制御、産業構造改善、UIJターンによる還流移動支援

## ③意見交換

### ●本意見交換の趣旨

・今回の意見交換では、正しく現状分析が出来ているか、その分析から今後注力すべき課題は何かを考え、必要な政策の方向性を導いていきたい。そして、最終的には、次回には必要な政策を議論したい。

### ●出生力向上に向けた取り組み

・人口減少問題は日本全国の問題。特に地方都市で様々な課題が顕著に出ており、長崎は離島もある。過去の要因から人口減少が進むことを改めて理解し、人口減少を予測した対策が必要と認識した。

・女性の高学歴化・正規雇用化は進んでいるが、非正規雇用で見れば、結婚後の女性のパートも増え、男性の20代の非正規雇用化率は20～30%あり、未婚化に繋がっていると言える。

・就業別にみると「公務」の従事者の出生力が高く、佐世保市の産業構造では基地関連から「公務」が一番大きい。若者の安定した雇用や子育て支援などの労働環境からも、女性雇用を「公務」が引き受けることは、高い出生力を目指すときに非常に重要であり、自治体が直接的に行える方策ともいえる。

・結婚は当然個人の自由ではあるが、インセンティブのかけ方・メッセージの在り方が大事。結婚すると2人程度の子供は持つ傾向にあるため、結婚のハードルと3子以降支援に係る政策を模索する必要性がある。

・子育て支援は両立支援として必要ではあるが、結婚対策から見れば効果は出にくい。結婚支援やマッチング支援についても、参加する女性が高年齢である実情から、その後の結婚年齢の高さから出生力への効果は出にくい。

・安定した収入の男性は未婚率が非常に低い傾向からも、男性のしっかりとした雇用が結婚に繋がる。

・共働きを希望する夫婦も増えているが、まだ理想に近く、社会的な女性サポートが十分ではないと感じる。

### ●所得・雇用拡大への取り組み

・雇用創出や地元企業との連携などの長期的対策や副業・兼業といった新たな働き方を促進する短期的対策は評価する。チャレンジングな部分もあり、社会実験的（試行的）にしっかりモニタリングしてエビデンスも構築しながら効果検証してはどうかと考える。

・収入向上には、各企業の生産性向上、売上増加が必要であり、その手段として「副業・兼業」を活用するという流れであり、若年層の副業で所得増が第一目的ではないと考える。

・佐世保市では、以前は第2次産業が基幹産業であったが、現在は第3次産業の就労人口が増えており、労働者の所得が低い傾向にある産業の割合が伸びている。

### ●住宅環境整備への取り組み

・人口対策には住宅環境の整備も有効ではあるが、佐世保市特有の地形から平地が少なく住宅開発が難しい状況であり、今後の課題である。

### ●子育て支援等について

・教育関係を含めた新たな子育て支援など、予算を伴うようなものは、対外的に説明できるよう様々なエビデンスが当然必要と認識しているが、今回の人口対策についてはどの分野のどのようなエビデンスが必要かお聞きしたい。

⇒子育てで言えば、日本は他国に比べ学習塾も含めて教育費負担が大きい。そういう点での負担軽減支援は一つの有効な策ではある。

・住宅支援も有効だが、若い夫婦が求めるポテンシャルの存在が必要であり、そういう分析をした上で住宅供給に関するまちづくりのあり方を考えてはと思う。

明石市や流山市は、子育て支援も充実しているが、まずは夫婦の生活環境の充実（住宅環境や交通利便性など）から取り組んでいることが出生率上昇の主な要因と思われる。

・佐世保市では、市街化調整区域の制限を緩和して住宅を増やし、その地域の人口も増えたが、市内中心部は第3次産業も多く人口減少が著しく一番の懸念。

・佐世保市は、流山市などの大都市圏のベッドタウンとしての人口誘致策はとれないため、西九州させば広域都市圏の連携中枢都市として、産業作り仕事作りが重要と考える。

・確かに広域連携は非常に重要であり、「中心市街地」と「広域連携」それぞれの視点が必要と考える。例えば、保育事業などは居住地と働く地域が違う場合も多く、広域連携での取り組みになるものと考え。

### ●離島政策について

・佐世保市には宇久島という離島もあるが、市街地とは異なる縁辺部地域の政策展開をどうすればよいか、他の地域の良い事例などご意見頂ければと。

⇒離島対応している一番の地域は東京都。莫大な財政力で維持、離島内は公務で支えているが、財政力がない場合にどのように地域を維持するのか、地域で協議し戦略として決めていくものと考え。人口減少により予算規模が縮小する中、自治体における住民一人一人のサービスの平等は保たなくてはならず、冬の雪かきの問題から、冬期期間に高齢者にアパートを用意し雪かきは事業者が行うというような自治体の取り組み例もある。色々な方策はあると考える。ただ、財政力の問題はある。

### ●議論のまとめ

- ・まずは人口減少対策として、若年層をターゲットにしていくことに異論なし。
- ・20代の結婚を増やす取組が人口減少対策として最も有効。
- ・様々なご意見の中、全体としては検討の方向性は適切と判断し、さらに次回に向けて検討を深めたい。