

古河市まち・ひと・しごと創生

人口ビジョン(2019 年改訂版)

「認識の共有」と「未来への選択」を目指して

2019年12月

《 目 次 》

I	策定の趣旨	1
II	古河市の人口に関する基本的認識～「認識の共有」に向けて	2
1	古河市では既に「人口減少時代」が到来している	2
2	「人口減少」は社会経済に大きな影響を与える	9
III	目指すべき将来の方向～「未来への選択」に向けて	11
1	基本的な考え方	11
2	古河市の未来を切り拓くための基本視点.....	13
3	人口の将来展望	14

I 策定の趣旨

- わが国では、人口減少・少子高齢化が進行しつつあります。国立社会保障・人口問題研究所（以下「社人研」）の推計に準拠すれば、2060年の総人口は1億人を割り込んで8,674万人まで落ち込むものと見込まれ、これに対する抜本的な対策が求められています。特に、地方から東京圏への人口流出は、地方の活力低下のみならず、東京での生活・就労・子育て環境に起因する出生率の低下をも招くものとして問題となっています。
- このような背景の中、わが国が直面する地方創生・人口減少克服という大きな課題に正面から取り組むため、国は「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、国と地方が総力をあげて取り組むための指針となる「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（以下「長期ビジョン」）を2014年12月に策定しました。
- 国は、この「長期ビジョン」において、将来にわたって「活力ある日本社会」を維持するため、若い世代の生活・就労、結婚・出産・子育てに関する希望を実現することなどによって人口減少に歯止めをかけ、2060年の総人口を1億人程度に維持することを謳っています。
- このような国の動きを受け、地方自治体においても、国の「長期ビジョン」を勘案しつつ、人口の現状と将来の展望を提示する「地方人口ビジョン」の策定に努めることとなりました。もとより、古河市としても、人口減少や少子高齢化への対応は、未来のまちづくりを展望する上で大きな課題となっています。
- こうした中、古河市ならではの長を活かした、自律的で持続的な社会の創生に一体となって取り組むため、市は「古河市まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、市民・事業者・行政が一丸となり、総力を挙げて取り組む上での指針となる「古河市まち・ひと・しごと創生人口ビジョン」（以下「人口ビジョン」）を策定しました。
- この「人口ビジョン」は、古河市の人口の現状と将来の姿を示し、今後、目指すべき将来の方向を提示することを直接の目的としています。また、あわせて、人口問題を直視しようとせず、根拠なき「（右肩上がりの）楽観論」や「（国などによる大規模公共事業頼みの）他力本願論」に陥ることのないよう、この「人口ビジョン」を示すことによって、市民・事業者・行政などの共通認識を形成し、古河市の未来を切り拓くため、あらゆる主体が一丸となる機運を醸成することを目的としています。

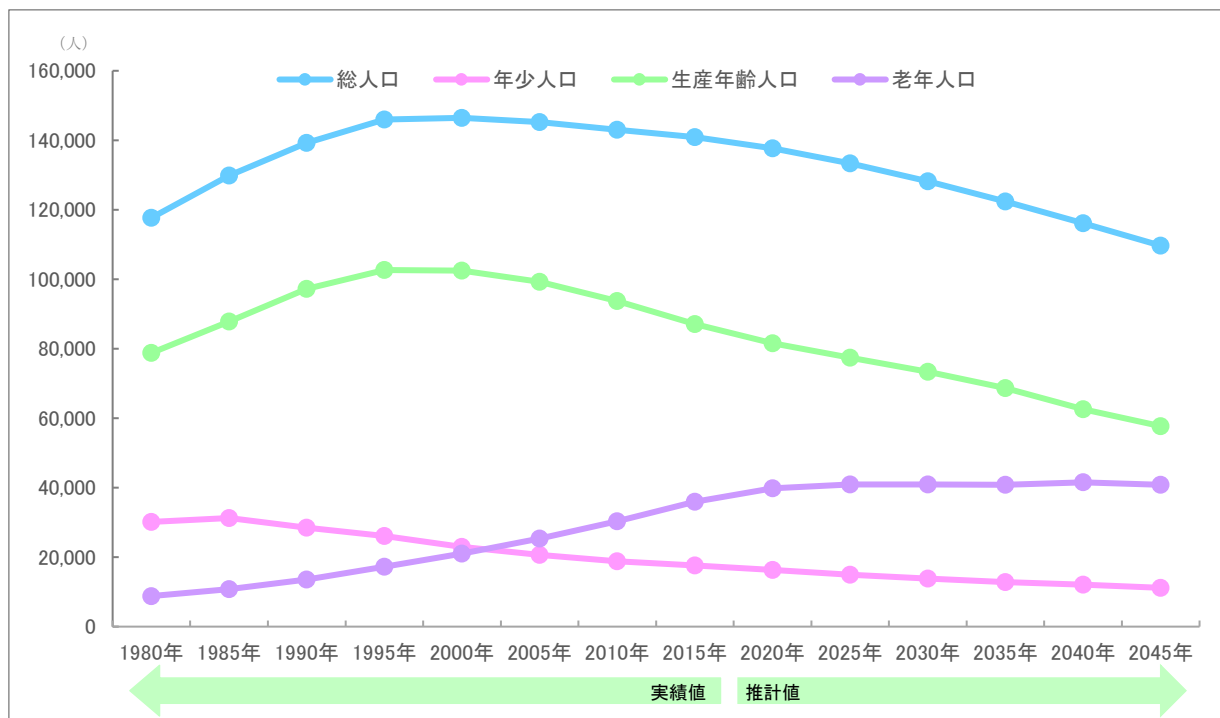
Ⅱ 古河市の人口に関する基本的認識～「認識の共有」に向けて

1 古河市では既に「人口減少時代」が到来している

(1) 古河市の人口減少は、全国と比べ急速に進む

- ★ わが国の総人口は、2008 年の約 1 億 2,808 万人をピークとして、減少局面に突入したとされています。社人研の推計によると、2020 年代初頭は毎年 60 万人程度の減少にとどまりますが、次第に減少の規模が拡大し、2040 年代頃には毎年 100 万人程度にまで、減少スピードが加速するとされています。
- ★ 一方、古河市の人口は、2000 年の約 14 万 6,500 人をピークとして、国よりも 8 年程度早く、人口減少局面に突入しています。社人研の推計によると、2020 年代初頭は毎年 800 人程度の減少ですが、2040 年代頃には国の減少率を上回り、毎年 1,300 人程度にまで減少スピードが加速するとされています。
- ★ また、古河市における年齢 3 区分別人口の推移を見ると、2002 年頃には老年（65 歳以上）人口が年少（0～14 歳）人口を上回り、生産年齢（15～64 歳）人口は 1995 年をピークに減少し続けています。2040 年には年少（0～14 歳）人口が 12,033 人（10.4%）、生産年齢（15～64 歳）人口が 62,577 人（53.9%）、老年（65 歳以上）人口が 41,522 人（35.8%）となるものと推計されており、少子高齢化がますます顕著となります。

総人口及び年齢3区分人口の推移（実績値及び推計値）



資料：国勢調査（総務省）及び「日本の市町村別将来推計人口」古河市（平成 30 年 3 月推計）
 国立社会保障・人口問題研究所

国・県との減少率の比較（2040 年と 2015 年の比較）

	2015年	2040年	2040-2015年	増減率
古河市	140,946	116,132	△ 24,814	-17.6
0～14歳	17,562	12,034	△ 5,528	-31.5
15～64歳	87,282	62,575	△ 24,707	-28.3
65歳以上	36,102	41,523	5,421	15.0
茨城県	2,916,976	2,376,146	△ 540,830	-18.5
0～14歳	366,180	239,318	△ 126,862	-34.6
15～64歳	1,770,894	1,229,865	△ 541,029	-30.6
65歳以上	779,902	906,963	127,061	16.3
全国（千人）	127,095	110,919	△ 16,176	-12.7
0～14歳	15,945	11,936	△ 4,009	-25.1
15～64歳	77,282	59,777	△ 17,505	-22.7
65歳以上	33,868	39,206	5,338	15.8

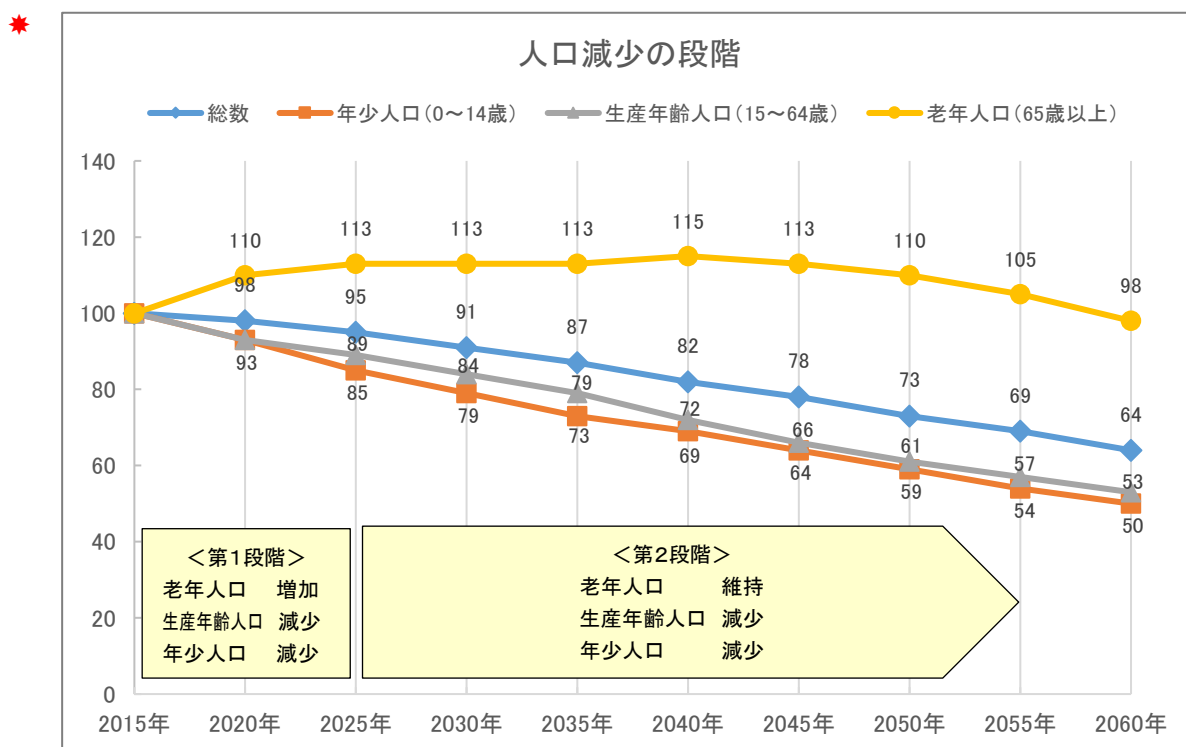
資料：「日本の市町村別将来推計人口」（平成 30 年 3 月推計）国立社会保障・人口問題研究所
 ※ 古河市、茨城県の単位は「人」、全国については「千人」。

（２）古河市は、全国よりも早く人口減少「第三段階」に直面する

- ★ 今後の人口減少の進み方は、次の三段階で見ることができます。

「第一段階」	若年人口は減少するが、老年人口は増加する時期
「第二段階」	若年人口の減少が加速化するとともに、老年人口が維持から微減へと転じる時期
「第三段階」	若年人口の減少が一層加速化し、老年人口も減少していく時期

- ★ これを社人研推計による地域別の人口動向と照らし合わせると、古河市は現在「第一段階」に該当しますが、人口５万人以下の地方都市は「第二段階」、過疎地域の市町村は既に「第三段階」に入っているものと見られます。
- ★ しかしながら、現在「第一段階」であるからと楽観視できるものではなく、わが国全体が「第一段階」は 2010～2040 年、「第二段階」は 2040～2060 年、「第三段階」は 2060 年以降と予測されているのに対し、古河市は、「第一段階」は 2010～2025 年、「第二段階」は 2025～2055 年、「第三段階」は 2055 年以降となっており、人口急減とも言える「第三段階」が、全国よりも早く到来する事態が待ち受けています。

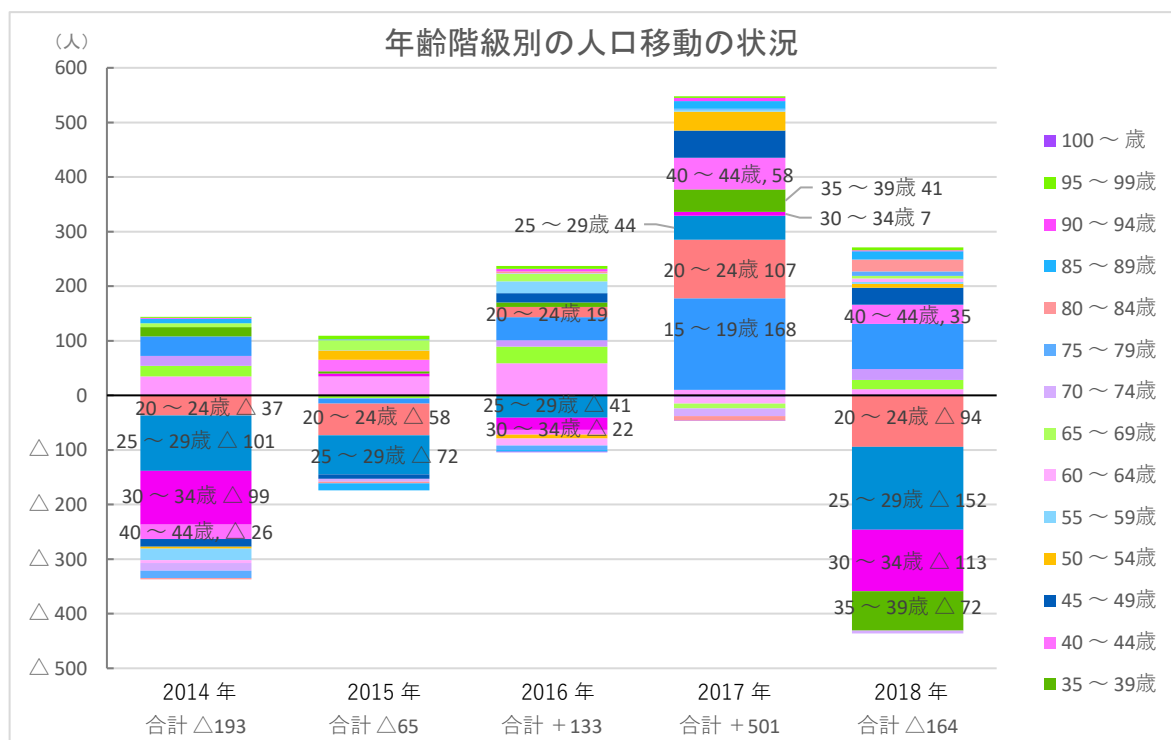


資料：国勢調査（総務省）及び「日本の市町村別将来推計人口」古河市（平成 30 年 3 月推計）
国立社会保障・人口問題研究所

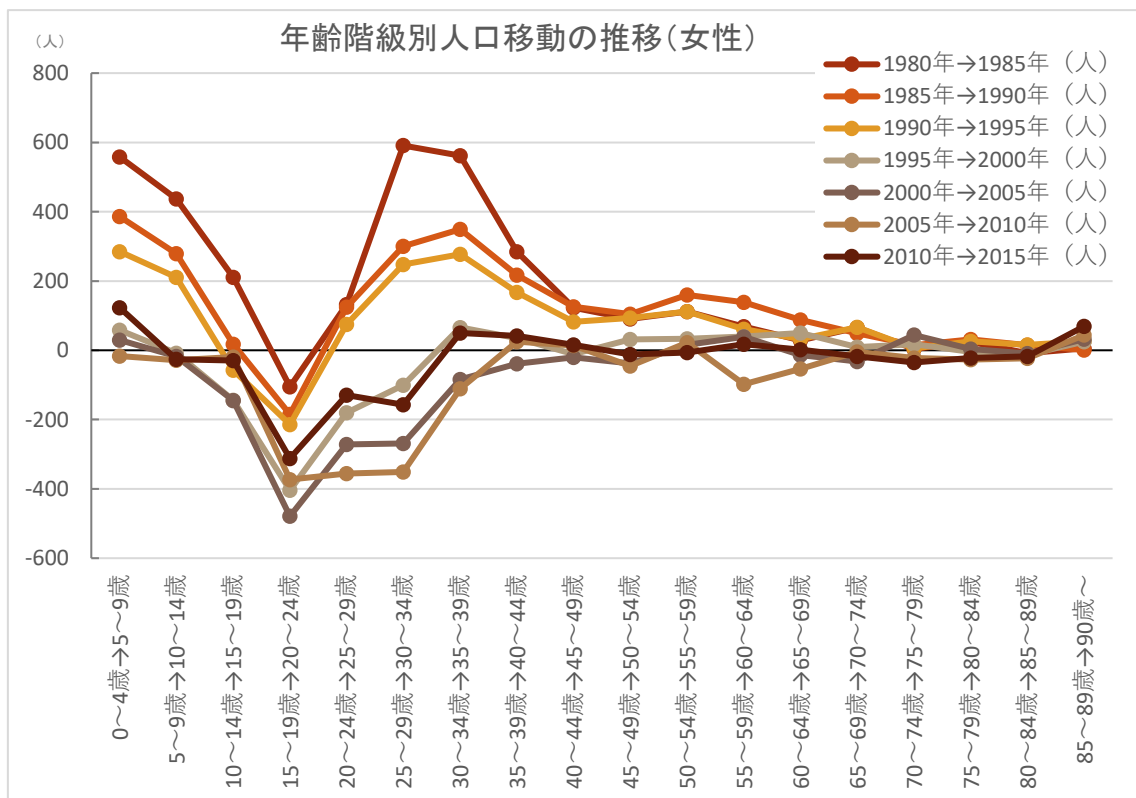
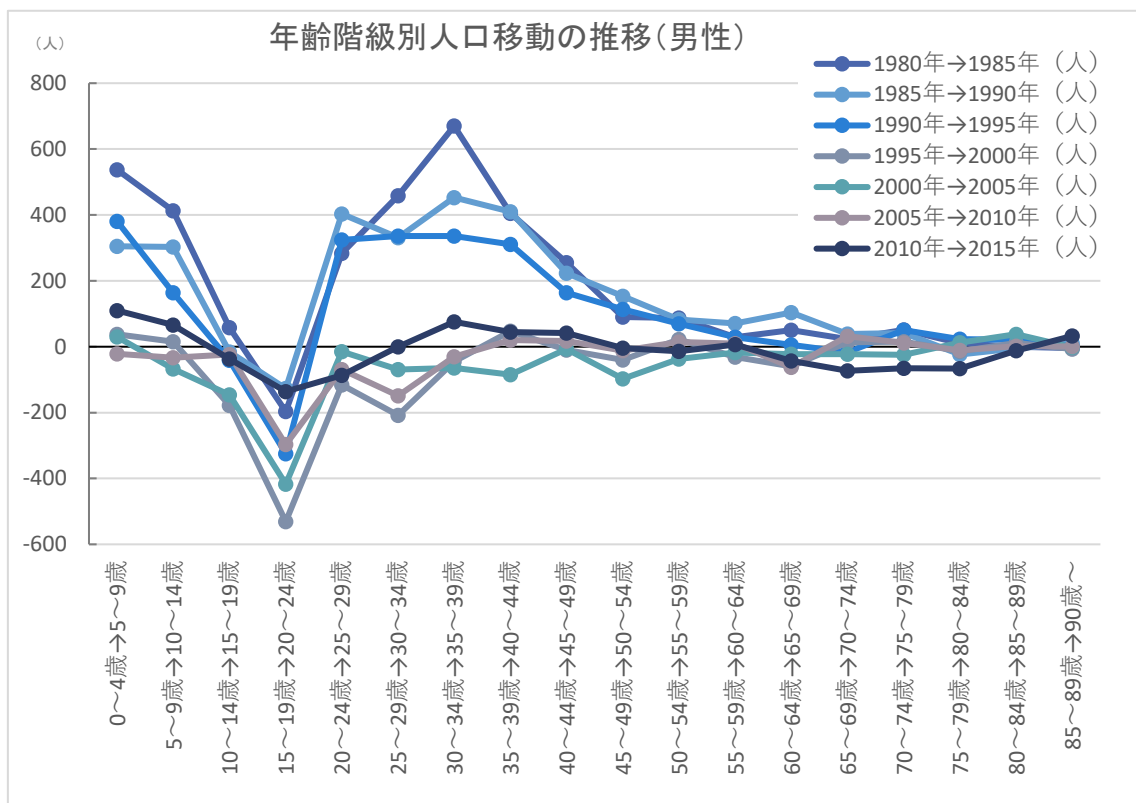
※2015 年を 100 とした指数で表現した。

（３）社会動態から見た古河市の人口減少要因～若者層の流出

- ★ このような人口減少の要因の１つとして、若者層を中心として、古河市から東京などへの「転出＝人口流出」が多いということが考えられます。
- ★ 国の「長期ビジョン」によれば、これまで３期にわたり地方から三大都市圏への大規模な人口移動が発生しており、第１期は高度経済成長期と重なる１９６０～１９７０年代前半、第２期はバブル経済期と重なる１９８０年代後半、第３期は２０００年以降であるとされています。このうち第２期と第３期は東京圏への人口流入（＝地方から東京圏への人口流出）のみが顕著となっていると指摘されています。
- ★ 古河市においては、工業誘致条例施行（１９６０年）や首都圏開発地域の指定（１９６３年）などにより雇用の場が生まれたほか、ベッドタウン化の進展により東京圏同様に人口が増加し、上記の第１・２期における大規模な人口流出は生じませんでした。第３期（２０００年以降）については、他の地方と同様に東京圏に人口が流出している状況です。
- ★ 近年では、高校・大学を卒業する年代にあたる若者層が、男女共に大幅な転出超過となっています。特に女性は、高校・大学を卒業する年代から３０代半ばに至るまで、すべての年齢階層で転出超過となっています。このことは、結婚・出産適齢期の女性が減少していることを意味し、出生率の低下と相まって、出生者数（産まれる子どもの数）がさらに減少するという、人口減少のスパイラルが発生しています。



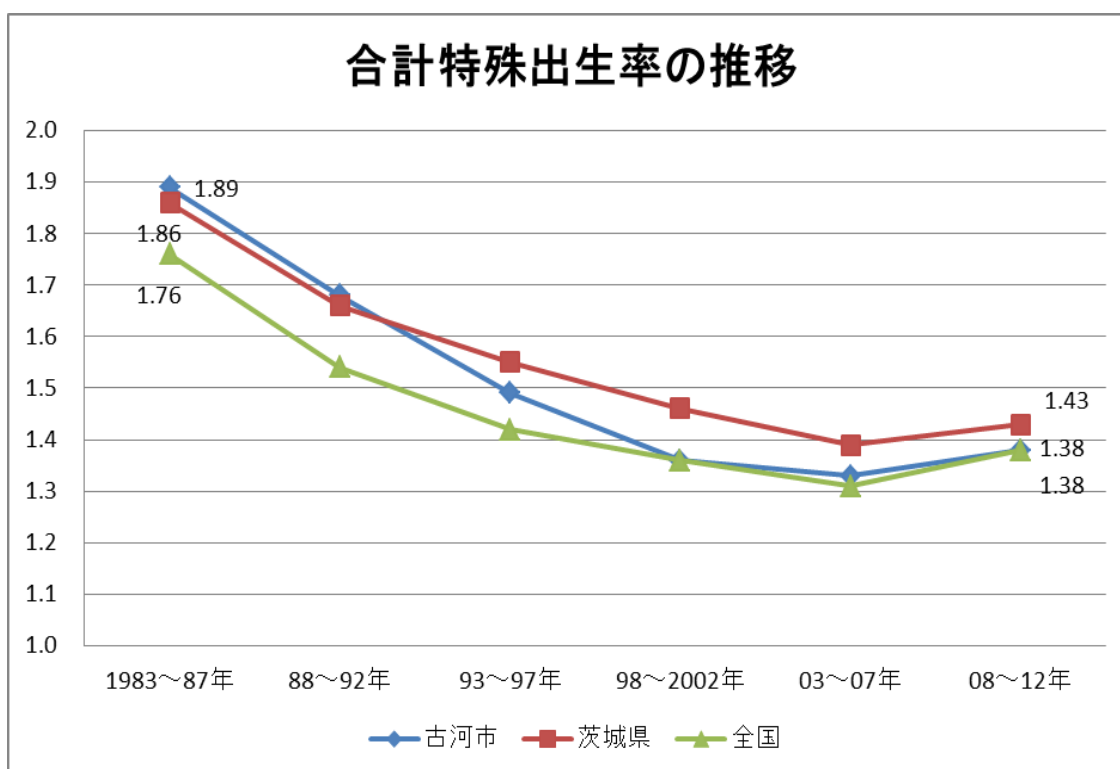
資料：「茨城県の人口」（茨城県常住人口調査結果報告）



資料：国勢調査（総務省）

（４）自然動態から見た古河市の人口減少要因～出生者数の減少

- ★ もう１つの人口減少要因として、出生者数が死亡者数を下回る自然減の影響が考えられます。先に見たように結婚・出産適齢期の女性が減少し、出生率の低下と相まって出生者数（＝子どもの数）がさらに減少しており、その結果、亡くなる方の数に産まれる子どもの数が及ばず、人口減少を招いています。
- ★ 古河市においては、概ね 2000 年をピークに人口減少局面に突入しており、これまで見たように、市外への転出によって結婚・出産適齢期の女性が減少しています。また、2014 年「人口動態統計」（厚生労働省）によると、2008～12 年の合計特殊出生率は、若干回復したものの全国並み（1.38）となっており、依然、茨城県（1.43）、及び宇都宮市（1.51）佐野市（1.44）小山市（1.47）筑西市（1.44）などの近隣都市を下回っています。
- ★ この合計特殊出生率を年齢５歳階級ごとに全国と比較すると、古河市の 10 代から 20 代前半の出生率は全国より高く、一方、30 代から 40 代前半の出生率は低くなっています。前者については、古河市には若くして生活基盤を整えることができる雇用環境があることが一因と考えられますが、後者については、該当する年代の女性の結婚・出産や、子育て・就労環境にその要因があるものと思われます。



資料：「人口動態統計」（厚生労働省）

※2002 年までの全国値については、中間年の数値を使用している。

(参考) 東京圏への人口集中について

①東京圏には、人口が過度に集中している

- ▶ 国の「長期ビジョン」にあるように、一般的には、人口の集積には経済社会的なメリットがあるものの、人口問題の解消という側面から見た場合は、待機児童の多さに象徴される子育て環境の不足、高価で入手しにくい住宅、長時間乗ることになる満員電車、ゆとりのない就労環境など、多くのデメリットがあると考えられます。
- ▶ 古河市においても、東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）への転出超過が顕著に見られ、特に埼玉県及び東京都への転出は、2013年における県外転出者の4割に迫っています。

②東京オリンピックの開催などにより、今後も集中傾向は続く

- ▶ 国（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部）が実施した「東京在住者の今後の移住に関する意向調査」によると、東京で暮らし始めたきっかけは「進学」次いで「就職」であり、東京での暮らしの魅力は「交通の便」「買い物等の生活の便」となっています。一方、東京以外に移住することの懸念は「働き口の不安」「買い物等の生活の便」となっています。
- ▶ 古河市においても、湘南新宿ライン・上野東京ラインの運行などによって東京圏へのアクセス性がさらに向上している一方、この近接性・利便性がストロー現象を招いて、東京圏への人口流出につながっている側面も否めず、進学・就職などを契機に、そのまま東京圏で居住・就労する人も多いものと思われます。国によれば、特に若年女性の転出においてそうした動きが顕著であり、女性にとって魅力的な就労環境の整備が重要であるとされています。
- ▶ なお、今後の東京圏への人口集中について、国の「長期ビジョン」では、「今後も東京圏への人口流入が続く可能性が高い」とし、その理由として、「地方に比べ大幅に高い求人状況＝働く場の多さ・多彩さ」に加え、「東京オリンピック・パラリンピック開催の影響」をあげています。

③東京圏への人口集中を是正していく必要がある

- ▶ 先に述べた通り、東京圏への人口集積を人口問題の解消という側面から見ると、多くのデメリットがあります。厚生労働省によれば、2008年～2012年の東京都の合計特殊出生率（1.11）は厳しい居住・就労・子育て環境を反映して国（1.38）よりも低く、ここに人口が集中することによって、更なる少子化が引き起こされていると考えられます。
- ▶ 古河市にとっても、若者層の東京圏への流出が人口減少を引き起こしているという認識から、東京圏への人口流出を是正（抑制）していく必要があります。

2 「人口減少」は社会経済に大きな影響を与える

(1) 人口減少は、地域経済に対して大きな重荷となる

- ★ 一般論としては、人口減少が進行しても「ゆとりがあった古き良き時代に戻るだけ」であり、地域経済や市民生活に悪影響を与えないという意見もあります。しかしながら、現在、古河市を含むわが国全体が直面している人口減少社会は、かつての「確かに人は少なかったが、みな若かった」古き良き時代とは異なり、著しく高齢化した社会であることに留意する必要があります。
- ★ 古河市において想定されることを具体的に見ていくと、まず、老年（65 歳以上）人口の増加による影響があります。社人研推計に準拠した推計によれば、古河市の高齢化率は 2025 年に 30%を超える可能性があり、このような著しい高齢化は、扶助費の増加を招いて市財政に大きな影響を与えます。また、生産年齢（15～64 歳）人口の減少による影響も大きく、単に「働き手の減少」につながって地域経済の減退を引き起こすだけでなく、個人市民税の減収などの形で、市財政に大きな影響を与えます。
- ★ さらに、観光庁の試算によると、2013 年の定住人口一人当たり年間消費額は 124 万円となっています。今後、年間 1,000 人以上人口が減少すると仮定すると、1 年間で 12 億 4 千万円の経済縮小（消費額の減少）が続くということになり、市内総生産額（約 5,009 億円）に大きな影響を与えます。
- ★ このように、人口減少は、地域経済・市民生活にとって重荷となる、甚大な影響を与えるものと考えられることから、問題の克服が不可欠となります。

(2) 人口減少は、市民生活を支える仕組みの崩壊を招く

- ★ 心地よく快適で、豊かな市民生活を実現するためには、それを下支えする“仕組み”が不可欠です。この“仕組み”には、行政による公的サービスのほか、民間事業者によるサービス、さらには困った時の助け合いといった地域のつながりなどがありますが、人口減少は、これらの質・量の低下のみならず、その崩壊にもつながる恐れがあります。
- ★ 先に述べた通り、人口減少は、個人市民税の減収や扶助費の増大などといった形で、市財政に大きな影響を与えるものと考えられます。もとより、市では行財政改革を徹底的に進め、可能な限り現在の市民サービス（医療・福祉、教育・文化、ごみ処理などの生活環境、産業振興、道路などの都市基盤整備）水準の維持・向上に努めますが、今まで通りの事業を問題意識なく展開すれば、財政の悪化を招き、ひいては市民サービスの低下につながる恐れがあります。
- ★ また、先に「市民一人あたりの消費支出の減少」について触れましたが、消費支出が少ないまち＝民間事業者にとって直接的な利益を得るのが困難なまち、ということであり、例えば、大きな役割を果たしていた小売事業者や運輸事業者の撤退という形で、市民生活の快適性・利便性を低下させることも予想されます。
- ★ さらには、人口減少は、いくぶん希薄化したとは言え、東京にはない、古河市らしい「地域コミュニティの活発さ」「人と人とのつながりの良さ」を失わせることにもつながります。これらが失われれば、これまで維持されてきた子どもや高齢者などを巡る地域での助け合い、防災などにおいて重要とされる地域での初期対応力も失われ、市民の暮らしに大きな影響を与えることになります。

Ⅲ 目指すべき将来の方向～「未来への選択」に向けて

1 基本的な考え方

(1) 人口減少を抑制し、私たちの故郷・古河を次代につなぐ

- ★ これまで見てきた通り、古河市においては国を上回る速度で人口減少が進むと予測されており、2040年には約11万人、2060年には約9万人まで減少すると推計されています。
- ★ この人口減少は、主として若者層の東京圏への流出と、結婚・出産適齢期の女性の減少、低い出生率が引き起こす出生者数（＝生まれる子どもの数）の減少に起因しており、現在の状況が今後も続いた場合には、地域経済・市民生活に甚大な影響を与えることになります。
- ★ わが国全体が人口減少局面に突入している中、古河市だけがそれを免れるという想定は困難であり、ある程度の人口減少が予測されます。しかしながら、国（社人研）推計のごとく人口減少が続く状況を甘受するということは、言い換えれば若者層の流出がいつまでも続き、子どもを産みたくとも社会的状況などから産めない状況に甘んじるということであり、古河市の地域経済の衰退と、市民の暮らしを支える地域社会などの崩壊を招くことにほかなりません。
- ★ このような考え方に基づき、この「人口ビジョン」では、古河市が直面する人口減少を可能な限り抑制し、産業の活力と生活基盤の安定を維持し、私たちの故郷・古河を次代につないでいくという視点に立ちます。

(2) 「認識の共有」を基本に「未来への選択」をし、市民・事業者・行政が一丸となって取り組む

- ★ 上記に示した「人口減少を抑制し、私たちの故郷・古河を次代につなぐ」ことを実践するためには、何よりもまず、事態を直視して「市民・事業者・行政の共通認識」を醸成することが大切です。
- ★ 先人たちは幾多の困難を乗り越え、古河という地域を今に伝えてきました。私たちもまた、単なる楽観論や他力本願論による無為・無策に陥ることなく、眼前の実利より将来を見据えた「未来への選択」をし、あらゆる主体が一丸となって取り組むことにより、古河市の未来を切り拓いていかななくてはなりません。
- ★ このような考え方に基づき、この「人口ビジョン」では、「認識の共有」を基本として「未来への選択」をし、市民・事業者・行政が一丸となって取り組むことを基本とします。

(3) 人口減少社会に対応した社会の構築

- ★ 人口減少社会においては、減少傾向に歯止めをかけるための取組とともに、減少した状態に対応するための取組も求められます。このため、前者（人口減少に歯止めをかける）に向けた「積極戦略」と、後者（人口減少に対応する）に向けた「調整戦略」を、同時に推進します。
- ★ 具体的には、移住の希望や若い世代の就労・結婚・子育ての希望等の実現に全力を注ぐことを基本的な視点として、これらに積極的に取り組みます。同時に、今後の人口減少の見通しと、人口減少に伴って縮小する財源の見通しのもとに、新たなPDCA サイクルの構築による施策・事業の重点的かつ的確な推進や、人口減少時代に即した公共施設の適正管理など、効率的かつ効果的な行政経営を実現することに努めていきます。

2 古河市の未来を切り拓くための基本視点

(1) 居住・生活・就労を巡る環境を改善し、人口の流出を抑制する

- ★ 人口減少を抑制するためには、2つの方法があります。1つは、出生率を向上させて産まれてくる子どもの数を増やし、人口の自然減（出生者数－死亡者数）を抑制することです。しかし、これまでわが国の出生率が低下傾向にあったことの背景を踏まえると、出産を巡る社会的状況の劇的改善には長い年月を要するものと思われ、例えば、合計特殊出生率（1人の女性が一生の間に産む子どもの数）が今から5年後に人口置換水準の2.07まで改善するなどの考えは、非現実的と思われます。
- ★ そこで、人口減少を抑制するためのもう1つの方法である、純移動数の改善に注目します。ここで純移動数とは、転入・転出を差引いた数を指しますが、具体的には、地域社会の担い手となっていくことが期待される比較的若い世代を中心に、その居住・生活・就労を巡る環境を改善し、古河市から東京圏などへの人口流出を抑制するとともに、東京圏などから古河市への人口流入を促し、結果として人口の相対的流出を抑制する（純移動数をゼロに近づける）ことを目指します。

(2) 結婚・出産・子育てを巡る環境を改善し、出生率の向上を目指す

- ★ 先に、合計特殊出生率を5年後に2.07まで上昇させるのは非現実的と述べてきましたが、これは「5年後に」とするのが非現実的なのであって、国の「長期ビジョン」に「若い世代の希望が実現すれば、出生率は上昇する」とあるように、出生率の向上は、長期的な目標として取り組むべき課題であることに変わりありません。
- ★ この出生率の向上については、「決定打」も「奇策」もないと言われています。子育てにかかる経済的負担の軽減、保育など各種子育てサービスの拡充、育児休業の取得促進など男女の働き方の改善などが有効と考えられ、市民・事業者・行政が一丸となって長期的な視点から地道に取り組み、出生率の改善を目指していきます。またあわせて、わが国では出生率と有配偶率（配偶者がいる率）の相関関係が高く、古河市の場合は国勢調査による若年層（25～39歳）有配偶率が、男性（42.0%）女性（55.0%）とも宇都宮市・佐野市・小山市・筑西市などの近隣都市を下回っていることから、結婚を妨げる環境の改善にも力を入れていきます。
- ★ なお、ここで注意したいことは、「出生率の向上を目指すために、ある典型的な生き方を人（特に女性）に強制しない」ということです。あくまで、人の自由な生き方が認められた上で「結婚・出産・子育てを望む人々の希望をかなえる」ことによる有配偶率の改善・出生率の向上であることに、改めて留意する必要があります。

3 人口の将来展望

(1) 人口の流出を抑制し、特に 0～49 歳の純移動率を改善する

- ★ 6ページに示した通り、古河市では、0～35 歳までの年齢階層が男女ともに転出超過となっており、人口減少の大きな要因となっています。このような実情を反映して、社人研による仮定値（将来人口を推計するために仮に定めた係数。ここでは、転入－転出から算出された純移動率）も転出超過が続く設定となっており、このことが、将来における古河市の人口推計結果を厳しいものとしています。
- ★ このようなことから、地域社会の担い手となっていくことが期待される世代の居住・生活・就労を巡る環境を改善し、古河市から東京圏などへの人口流出を抑制するとともに、東京圏などから古河市への人口流入を促すことにより、人口の相対的な流出を抑制することを目指します。
- ★ 具体的には、0～49 歳の男女のうち、転出超過（純移動率がマイナスの状態）が続く設定となっている階層について、2040 年の純移動率をゼロ（すなわち、転入・転出のバランスがとれている状態）とすることを目指します。

(2) 市民の出産・子育てに関する希望を叶え、合計特殊出生率 1.82 を目指す

- ★ 先に述べたように、古河市では若年層（25～39 歳）有配偶率（男性：44.3%・女性：56.4%）、合計特殊出生率（1.38）とも、近隣都市などと比べて低くなっており、このことも、人口減少の要因となっています。
 - ★ このため、様々な阻害要因を除去し結婚・出産・子育てを望む人々の希望を叶えることにより、有配偶率・合計特殊出生率の向上を図り、“子どもが産まれ・育つまち”を目指していく必要があります。
 - ★ しかしながら、これらは一朝一夕に実現できるものではなく、長期的な視点から地道に取り組んでいく必要があると考えられ、また、結婚・出産・子育ての環境を着実に整えるべきところ、2.07 という数字を今すぐ達成することが目的化すべきでないと考えます。このため、施策の成果が上がり始める中で出生率も次第に回復していくものと想定し、具体的には、人口置換水準である 2.07 の達成を長期的な観点から見据えつつ、2040 年の合計特殊出生率を 1.82（市民意識調査から得られた希望出生率）とすることを目指します。
- ▶ なお、次ページの推計では、年齢階層ごとの生残率（病気・事故などにより死亡せず生残する人の割合）及び出生性比（産まれてくる子どもたちにおける男性・女性の比）については、社人研仮定値を用いるものとしています。

(3) 古河市の2060年人口を約10万4千人と展望する

- ★ (1)及び(2)に示した目標が達成されると、2060年における古河市の人口は、104,881人と推計されます。これは、2010年国勢調査人口142,995人と比較すると約26%の減少となりますが、それでも、社人研準拠推計による2060年に90,259人という結果と比較すると、約14,000人の増加であり、この増加分が「施策効果」ということになります。
- ★ また、(1)及び(2)の考え方によると、年少(0～14歳)人口比は2025年の11.5%を底として回復基調に転じ、2060年には14.2%となり、生産年齢(15～64歳)人口比も2050年の51.2%を底として回復基調に向かうこととなります。他方、老年(65歳以上)人口比は2050年の35.4%をピークとして低下基調に転じ、2060年には34.3%となるなど、人口構造が若返りに向かうこととなります。

