

【論文】

## 第1期「地方創生」期間の沖縄県内自治体の人口変化について

Population Change of Local Governments in Okinawa During the First "Chiho Sosei" Period

島田 尚徳

Shotoku SHIMADA

専門分野：行政学、地方自治論、公共政策論

キーワード：地方創生、地域活性化、まち・ひと・しごと、人口、沖縄

### 1 はじめに

「まち・ひと・しごと創生法」が2014年11月21日、参議院本会議で賛成多数で可決、成立した。その後、中央政府は2014年12月27日、2060年に1億人程度の人口の確保に向けた中長期展望である『まち・ひと・しごと創生長期ビジョン』（以下、『長期ビジョン』）、ならびに2015年度から5年間の目標や施策の基本的方向などをまとめた『まち・ひと・しごと創生総合戦略』（同、『総合戦略』）を閣議決定した。

中央政府は、都道府県ならびに市町村に対しても、『地方人口ビジョン』（以下、『人口ビジョン』）と『地方版総合戦略』の策定を求めた<sup>1</sup>。その後、自治体においても、それらが策定され、「地方創生」に向けた施策が展開されることになった<sup>2</sup>。

2015年度から2019年度までが第1期「地方創生」期間で、中央政府においては2019年12月に『まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（令和元年改訂版）』、ならびに『第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」』が策定され、2020年度からは第2期の取り組みがスタートしている。

既述したように、「地方創生」に取り組む目的として中長期的には、2060年に1億人程度の人口の確保があげられていた。では、この5年間（2015～2020年）の人口の変化はどのようなものであったのであろうか。人口の減少傾向に歯止めをかけ、中長期的に1億人を維持できるような見通しは立ったのであろうか。これらの取り組みを推進してきた中央政府は、「当時より人口減少のスピードはやや遅くなっているものの、決して危機的な状況が変わったわけではない」と評

<sup>1</sup> 各都道府県知事宛の「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略策定について（通知）」（閣副第979号・2014年12月27日）を参照。

<sup>2</sup> 「まち・ひと・しごと創生法」中には「地方創生」という言葉は出てこない。「地方創生」の取り組みを紹介する内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局と内閣府地方創生推進事務局の合同HPを確認すると、「地方創生」政策の関連法令は、「まち・ひと・しごと創生法」だけではない（内閣官房・内閣府合同サイト「地方創生 > 関連法令・閣議決定等」URL：[https://www.chisou.go.jp/sousei/kakugi\\_index.html](https://www.chisou.go.jp/sousei/kakugi_index.html)（最終閲覧日：2021年8月24日））。本稿では、「まち・ひと・しごと創生法」に基づく取り組みのみを扱うわけではないので「地方創生」という表記を用いる。なお、「地方創生」という言葉の問題点については「2 地方創生とは」を参照。

働いている（『まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（令和元年改訂版）』：1）。

ところで、沖縄県内の自治体においても「地方創生」に向けた取り組みは実施されてきた。全国的な施策の自己評価としては上記の通りだとしても、沖縄県内自治体のこの5年間の人口変化はどのようなものであったのだろうか。本稿では、国勢調査、住民基本台帳、各自治体が作成した『人口ビジョン』に掲載されているデータを用いて、沖縄県内の基礎自治体の人口変化について分析を行うことを目的とする。

なお、政策リサーチは、大別すると「現状確認（記述・分類）型」、「原因探究（仮説検証）型」、「政策提言（政策評価）型」の3つのタイプがある（伊藤 2011：4）。本稿は、問題の現状を理解することを目的とした現状確認型の政策リサーチとして位置付けられる。

本稿は以下のように構成される。「2 「地方創生」とは」では、「地方創生」施策の概要を紹介したうえで、「地方創生」について分析した先行研究を整理する。その上で、本稿の政策リサーチの目的を再確認する。「3 沖縄県内市町村の人口の変化」では各種統計データより5年間の人口の変化を確認する。「4 地域区分ごとの分析」では地域ごとに人口の変化に違いがあるのかを確認する。その上で、「5 おわりに」では、本稿のリサーチ結果のまとめや、人口の変化を考える際の視点のほか、行政学的視点から、「地方創生」の各種取り組みを分析する必要性を考えてみたい。

## 2 「地方創生」とは

公共政策が立案されるためには、「その課題が政府のアジェンダにのらなければならない」（秋吉・伊藤・北山 2020：48）。では、「地方創生」が中央政府のアジェンダにのった経緯はどのようなものだったのか。端緒は、『中央公論』の2013年12月号、2014年6月号に掲載された2つのレポートだと指摘されている<sup>3</sup>。これらのレポートが公表されるのと呼応するかのように、中央政府において具体的な政策立案がスタートしていくことになる。2014年5月15日に第31次地方制度調査会へ「人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方」などが諮問された<sup>4</sup>。安倍晋三首相（当時）は6月14日、自らをトップとする「地方創生本部」を立ち上げることを表明した<sup>5</sup>。6月24日に決定した『経済財政運営と改革の基本方針 2014（骨太の方針2014）』では、「日本の未来像に関わる制度・システムの改革」の中において「人口急減・超

<sup>3</sup> 以下、「地方創生」がアジェンダにのった経緯は今井（2017：258-61）を参照にして整理した。なお、2つのレポートやほかの論考を加筆修正し、再構成して2014年8月に出版された増田編著（2014）では、2010年から2040年までの間に「20～39歳の女性人口」が5割以下に減少する恐れのある市区町村が896に上ることを指摘し、これらの自治体を「消滅可能性都市」とし、「地方消滅」を防ぐための対策の必要性を強調した（同上：29-35）。そして解決すべき課題は、「人口」という国家、社会の持続可能性に関わるものであり、その解決に向けた「グランドデザイン」の設計——レポートでは「国家戦略」——を中央政府に求めている（同上：38）。なお、沖縄県内の自治体としては、9町村が「消滅可能性都市」として指摘されていた。本論とは関係ないので具体的に記載はしないが、「消滅可能性都市」に関する議論については批判も多い（たとえば大森（2017：316-317）など）。

<sup>4</sup> 諮問の全文は、「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について、調査審議を求める。」となっている（「第31次地方制度調査会第1回総会議事録」より）

<sup>5</sup> 『朝日新聞』（2014年6月15日・朝刊・4面）。なお、「地方創生」という言葉が新聞紙上に出てきたのはこのときが初めてではないかとの指摘もある（今井 2017：259）。

高齢化」の克服」が盛り込まれた。そして、「まち・ひと・しごと創生本部」が9月3日に設置され、「まち・ひと・しごと創生法」は2014年11月21日に成立し、同月28日に施行された。その1カ月後の12月27日、『長期ビジョン』ならびに『総合戦略』を閣議決定した。以下、それぞれの内容について概観する。

『長期ビジョン』においては、人口減少への対応に向けた今後の取り組みにおいて、「①「東京一極集中」を是正する」、「②若い世代の就労・結婚・子育ての希望を実現する」、「③地域の特性に即した地域課題を解決する」を基本的な視点として盛り込んだ(『長期ビジョン』:8-10)。そして、「目指すべき将来の方向」において、「将来にわたって「活力ある日本社会」を維持する」ために、「人口減少に歯止めをかけ」、若い世代の結婚・子育ての希望が実現させ出生率の向上を目指し、中長期的には2060年には1億人程度の人口の確保などが掲げられた(同上:11-13)。

一方、『総合戦略』は、「まち・ひと・しごと創生法(平成26年法律第136号)第8条に基づき、2015年度を初年度とする今後5か年の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめたものである」。その中の「基本的な考え方」においては、「1. 人口減少と地域経済縮小の克服」、「2. まち・ひと・しごと創生と好循環の確立」の2点が掲げられた。そして、「Ⅲ. 今後の施策の方向」の「1. 政策の基本目標」として、「(1)成果(アウトカム)を重視した目標設定」と「(2)4つの「基本目標」が盛り込まれた。

「(1)成果を重視した目標設定」においては、政策の進捗状況については重要業績評価指標(KPI)で検証し、改善する仕組み(PDCAサイクル)を確立する必要性や、『長期ビジョン』を踏まえた、『総合戦略』の目標年次である2020年において実現すべき成果を重視した数値目標を設定するとした。

「(2)4つの基本目標」においては、「地方における安定した雇用を創出する」、「地方への新しいひとの流れをつくる」、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」、「時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する」を示し、それぞれに具体的な数値目標を示した。

その上で、「まち・ひと・しごと創生法」第9条、第10条に基づき都道府県ならびに市区町村に『まち・ひと・しごと総合戦略』の策定を求めた<sup>6</sup>。その結果、2016年3月末までにすべての都道府県、1,737市区町村(99.8%)において、地方版総合戦略が策定された(内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局 2016:1)<sup>7</sup>。また、「地方創生」を推進していくため地方創生関係交付金制度も創設され、財政措置もなされた。総合戦略の策定に当たっても策定経費相当分として1都道府県2,000万円、1市町村1,000万円の予算措置が行われた(角田 2015:1)。「戦略の起草作業自体は、住民や産官学金労言の参画を得ながら、地方公共団体自らが行うよう」求めたものの、

<sup>6</sup> 「まち・ひと・しごと創生法」第9条、第10条においては、都道府県や市区町村は、「地方版総合戦略」を、「定めるよう努めなければならない」と規定されており、自治体に策定義務はない。

<sup>7</sup> 2016年3月末までに未策定であった4市区町村についても、3市区町村が2016年度中に策定している(内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局 2019:3)。なお、未策定団体は東京都中央区であったが、同区は2016年3月に『中央区人口ビジョン』を策定している。『総合戦略』については、2018年2月に策定した『中央区基本計画2018』において、「地方創生の趣旨にも配慮して」いること、第1期地方創生の対象期間が残り2年であったことなどから策定しなかった。しかし、第2期「地方創生」のスタートに合わせて、2020年3月に『中央区まち・ひと・しごと創生総合戦略』を策定している(東京都中央区 2020:1)。

その費用を用いて、「戦略策定に必要な調査等を民間コンサルティング企業等に委託することは差し支え」ないとされていた（内閣府地方創生推進室 2015：3-4）。実際、地方自治総合研究所が実施した、すべての市区町村（1,741）に対しての『人口ビジョン』、『地方版総合戦略』策定に関するアンケート調査において、集計母数（1,342）の77.3%がコンサルタント等に委託したと回答している（坂本 2018：81-88）。その後の具体的な事業に関しても、財政措置が行われたことから、全国の自治体で「地方創生」が取り組まれていくことになった。

さて、このような「地方創生」施策について、どのように評価すればよいのであろうか。

磯崎初仁が、従来までの地域振興政策と比較し、「国内最大の「政策運動」（磯崎 2021：1）となった「地方創生」について、意義や目的、手段、成果を概観し、地方分権の観点から以下のような分析や評価を行っている。

地域振興政策として「地方創生」施策の優れた点については、「省庁別の縦割りをこえて総合的・横断的な施策体系をつくり、内閣の統合機能の下で一体的に推進している」点、「地域の実情に基づきつつ、自治体の自主性・自立性を重視して、効果的な施策事業を行おうとしている」点、「施策推進の方法として総合戦略に目標を設定するとともに、PDCAプロセスを実行することによって、実証性・客観性と検証可能性・応答性を確保しようとしている」点を挙げている（同上：26-27）。

一方、問題点としては、「既存の制度・政策をそのままにして、新たに法律と計画（総合戦略等）をつくり、政策パッケージを追加しても、その効果には限界がある」点、「KPIの設定やPDCAサイクルの履行など、実証性と検証可能性を求めるNPM的な方法には限界や副作用も少なくないし、短期間で成果を求めることにも無理がある」点、「地方創生施策は広く全国を対象にする振興施策であり、その効果は広く薄くならざるを得ないし、地域間の再配分機能を期待することができない」点を挙げている（同上：28-29）。

地方分権に適合・貢献する側面として、地方創生施策は、自治体に自ら総合戦略を策定し、自らPDCAを履行することになっており、中央政府は「あくまでも「伴走」役にとどまることが明らか」であって、「少なくとも施策の理念・建前としては、地方分権と共通の基盤に立っている」と指摘している。また、「地方創生が成功し、地域社会の活力が高まれば地方分権に寄与することになる」と述べている（同上：29-30）。

ただ、地方分権と矛盾・対立する側面があることも指摘している。「地方創生施策では、多くの自治体は国庫補助金の獲得をめざして国の方針や意向に沿って施策事業を企画するため、国の主導性と自治体の依存性が強まっている」という点を挙げている。さらに、自治体は、自らでPDCAプロセスを実行するとなっているものの、「自治体はこの「地方創生運動」に参加すると、その「主人公」として総合戦略でKPIの達成を約束し、フルセットの施策に取組み、その効果検証を求められることから、中央政府の「主導性・統制力が高まっている」と指摘している。そのほか、「国が地方創生施策の枠組みや内容を定める際に、自治体側の意見や意向を聴取し反映する手続をとっておらず、また都道府県の役割も軽視している」点、そもそも地方創生を中央政府が実施すべき施策なのかという点を、地方分権と矛盾・対立する側面として挙げている（同上：30-34）。

「地方創生」というネーミングについても指摘しておきたい。「まち・ひと・しごと創生法」においては、第1条で「人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是

正し」となっているため、「東京圏とそれ以外のところを区別して」おり、「この「地方」の使い方は、「東京圏」にある自治体は「地方」ではな」との指摘がある（大森 2015:343）。つまり、ここには「東京圏」の自治体が含まれていないのではないかとの問題提起である。その上で、人口減少の歯止めをかけるということを考えるのであれば、大都市圏の少子化も深刻な問題であることから、大森彌は、「地方創生」ではなく「地域創生」が本筋であると捉え直してはどうか」と提案している（同上：343）。

さらに、「創成とか創世という単語は見かけることもあ」ったが、「その意味は何もないところから作り出すということ」であり、「このことから想像すると、地方創生というのは何もないところから地方を作り出すという意味になり、これ自身が東京目線の言葉」であって、「少なくともこの言葉を編み出した人たちは、それまで地方の生活やそこで暮らす人たちの姿が見えていなかったのではないか」との厳しい批判もある（今井 2017：259-260）。

実際、上記の磯崎の議論を整理する際に紹介したように、「統制的」な政策手法が採用されていた点を鑑みるならば、「地方創生」という言葉における「地方」は、「東京目線」の言葉だと認識される可能性は否定できない。したがって、本稿において「地方創生」はあくまでも、「地方創生」と名付けられてきて行われてきた施策のことを指していると明記しておきたい。

「地方創生」施策の全体像の評価を磯崎の議論をもとに整理したうえで、「地方創生」という言葉を批判的に検討してきたが、「地方創生」施策には一定程度、評価できる部分があるものの、地方分権の側面からは、問題点の多い施策であったと理解することができよう<sup>8</sup>。

ところで、「まち・ひと・しごと創生法」においては、「人口の減少に歯止めをかける」（第1条）とされているものの、5か年間の政策目標や施策を盛り込んだ『総合戦略』においては、人口の増減は直接的な成果指標となったわけではない。あくまでも『長期ビジョン』において中長期的な目標（将来展望）として設定されたものである。また、人口の増減は「地方創生」の取り組みだけで変化するわけではない。しかし、「人口の減少に歯止めをかける」ことが法律に明記され、『長期ビジョン』の中長期的な目標として掲げられていることから「国内最大の「政策運動」（磯崎、2021：1）となった「地方創生」が、沖縄県内の自治体にどのような影響を与えたのかを今後明らかにしていく上で、まずはこの5年間の人口の変化を確認することも、重要な作業であると考えられる。本稿は、第1期「地方創生」の各種施策と沖縄県内の市町村における人口の増減の因果関係を明らかにするわけではなく、繰り返しになるが、あくまでもこの5年間の人口の変化を確認するにとどまる。したがって、本稿は、沖縄県内の自治体において「地方創生とは何だったのか」を、今後分析していく上での予備的作業の一端として位置付けられる。

### 3 沖縄県内市町村の人口の変化

各種統計データより5年間の沖縄県内の自治体の人口の変化を確認していく。利用するデータは、総務省「国勢調査」、総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」、国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』（平成25年3月推計）である。

<sup>8</sup> 本論では磯崎の論考を紹介したにとどまるが、多くの行政学者が否定的な見解を示している点は付記しておきたい（山下・金井（2015）、金井（2017）、今井（2017）など）。

<国勢調査>

「国勢調査」の2015年調査データおよび2020年調査データ（速報値）を用いて、この5年間の人口変化を整理する。沖縄県、ならびに県内市町村の人口変化は図表1の通りである。

図表1 沖縄県ならびに県内市町村の人口変化（2015年・2020年）

自治体名	2015年 (人)	2020年 (人)	増減数 (人)	増減率 (%)	自治体名	2015年 (人)	2020年 (人)	増減数 (人)	増減率 (%)
沖縄県	1,433,566	1,468,410	34,844	2.4	読谷村	39,504	41,240	1,736	4.4
那覇市	319,435	317,832	-1,603	-0.5	嘉手納町	13,685	13,531	-154	-1.1
宜野湾市	96,243	100,192	3,949	4.1	北谷町	28,308	28,223	-85	-0.3
石垣市	47,564	47,675	111	0.2	北中城村	16,148	17,984	1,836	11.4
浦添市	114,232	115,741	1,509	1.3	中城村	19,454	22,173	2,719	14.0
名護市	61,674	63,564	1,890	3.1	西原町	34,508	34,996	488	1.4
糸満市	58,547	61,025	2,478	4.2	与那原町	18,410	19,705	1,295	7.0
沖縄市	139,279	142,840	3,561	2.6	南風原町	37,502	40,458	2,956	7.9
豊見城市	61,119	64,640	3,521	5.8	渡嘉敷村	730	717	-13	-1.8
うるま市	118,898	125,406	6,508	5.5	座間味村	870	892	22	2.5
宮古島市	51,186	52,962	1,776	3.5	粟国村	759	681	-78	-10.3
南城市	42,016	44,071	2,055	4.9	渡名喜村	430	348	-82	-19.1
国頭村	4,908	4,521	-387	-7.9	北大東村	1,329	1,289	-40	-3.0
大宜味村	3,060	3,104	44	1.4	北大東村	629	590	-39	-6.2
東村	1,720	1,599	-121	-7.0	伊平屋村	1,238	1,128	-110	-8.9
今帰仁村	9,531	8,904	-627	-6.6	伊是名村	1,517	1,324	-193	-12.7
本部町	13,536	12,543	-993	-7.3	久米島町	7,755	7,201	-554	-7.1
恩納村	10,652	10,885	233	2.2	八重瀬町	29,066	30,958	1,892	6.5
宜野座村	5,597	5,837	240	4.3	多良間村	1,194	1,058	-136	-11.4
金武町	11,232	10,828	-404	-3.6	竹富町	3,998	3,946	-52	-1.3
伊江村	4,260	4,123	-137	-3.2	与那国町	1,843	1,676	-167	-9.1

（出所）総務省統計局「2015年国勢調査」ならびに「2020年国勢調査（人口速報集計）」より作成

2020年の調査結果は速報集計であるので、今後変化する可能性があるが、沖縄県全体で見た場合、2020年の人口は1,468,410人となり、2015年と比較すると34,844人の増加、増減率では2.4%増となっている。沖縄県の人口は1950年調査から一貫して人口は増加しており、過去最高を更新した。ただ、増減率については、前回の2.9%より0.5ポイント下落した（沖縄県企画部統計課2021:1）。市町村別では、人口が増加したのは21市町村で、増加数が最も多いのはうるま市6,508人増、次いで宜野湾市3,949人増、沖縄市3,561人増となっている。増減率では、中城村（14.0%）、北中城村（11.4%）、南風原町（7.9%）となっている。一方、人口が減少したのは20市町村で、減少数が多かったのは、那覇市（1,603人）、本部町（993人）、今帰仁村（627人）となっている。増減率では、渡名喜村（-19.1%）、伊是名村（-12.7%）、多良間村（-11.4%）となっている。

図表1には掲載していないが、日本全体では、2020年の人口は126,226,568人となっており、2015年と比較すると868,177人の減少、増減率では0.7%減となっている。都道府県別でみると、人口が2015年と比較して増加したのは9都府県で、増加率のトップは東京都（4.1%）、次いで沖

縄県 (2.4%)、神奈川県 (1.3%) となっている。一方、人口が減少しているのは38道府県となっており、増減率では、秋田県 (-6.2%)、岩手県 (-5.3%)、青森県 (-5.3%) となっている (総務省統計局 2021:1-7)。

沖縄県の総人口は増加基調が続いており、増加率も東京都に次ぐ第2位である。全国的に「地方創生」がスタートした問題意識の状況とは異なっていた地域であった点は記載しておきたい<sup>9</sup>。もちろん、沖縄県を全体として捉えた場合であり、市町村別で分析すると異なった様相になる点は、後述する。

### <住民基本台帳に基づく人口>

ここでは、「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」の2015年1月現在、および2020年1月現在の調査データを用いて、この5年間の人口変化を整理する。沖縄県、ならびに県内市町村の人口変化は図表2の通りである。

図表2 沖縄県ならびに県内市町村の人口変化 (2015年1月と2020年1月の比較)

自治体名	2015年 (人)	2020年 (人)	増減数 (人)	増減率 (%)	自治体名	2015年 (人)	2020年 (人)	増減数 (人)	増減率 (%)
沖縄県	1,454,023	1,481,547	27,524	1.9	読谷村	41,090	41,481	391	1.0
那覇市	323,184	322,011	-1,173	-0.4	嘉手納町	13,828	13,524	-304	-2.2
宜野湾市	96,663	99,678	3,015	3.1	北谷町	28,862	28,912	50	0.2
石垣市	48,927	49,824	897	1.8	北中城村	16,932	17,510	578	3.4
浦添市	114,245	115,340	1,095	1.0	中城村	19,275	21,762	2,487	12.9
名護市	62,081	63,389	1,308	2.1	西原町	35,198	35,451	253	0.7
糸満市	60,128	62,191	2,063	3.4	与那原町	18,643	19,982	1,339	7.2
沖縄市	139,181	142,634	3,453	2.5	南風原町	37,113	39,909	2,796	7.5
豊見城市	61,658	64,953	3,295	5.3	渡嘉敷村	683	711	28	4.1
うるま市	121,521	124,457	2,936	2.4	座間味村	911	914	3	0.3
宮古島市	54,706	55,434	728	1.3	粟国村	760	696	-64	-8.4
南城市	42,178	44,245	2,067	4.9	渡名喜村	406	356	-50	-12.3
国頭村	5,041	4,673	-368	-7.3	南大東村	1,290	1,262	-28	-2.2
大宜味村	3,278	3,067	-211	-6.4	北大東村	578	589	11	1.9
東村	1,882	1,764	-118	-6.3	伊平屋村	1,316	1,231	-85	-6.5
今帰仁村	9,628	9,360	-268	-2.8	伊是名村	1,557	1,408	-149	-9.6
本部町	13,652	13,191	-461	-3.4	久米島町	8,296	7,772	-524	-6.3
恩納村	10,814	11,064	250	2.3	八重瀬町	29,496	31,537	2,041	6.9
宜野座村	5,889	6,106	217	3.7	多良間村	1,231	1,122	-109	-8.9
金武町	11,470	11,455	-15	-0.1	竹富町	4,205	4,342	137	3.3
伊江村	4,730	4,524	-206	-4.4	与那国町	1,497	1,716	219	14.6

(出所) 総務省「【総計】住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」の「2015年1月現在」および「2020年1月現在」データより作成

<sup>9</sup> 他府県と比較して人口の増加基調が続いていることが、沖縄経済の現状にプラスに寄与していたのではないかという点については、島田 (2018) で指摘している。

沖縄県全体で見た場合、2020年1月の人口は1,481,547人となり、2015年と比較すると27,524人の増加、増減率では1.9%増となっている。市町村別では、人口が増加したのは25市町村で増加数が最も多いのは沖縄市3,453人増、次いで豊見城市3,295人増、宜野湾市3,015人増となっている。増減率では、与那国町(14.6%)、中城村(12.9%)、南風原町(7.5%)となっている。一方、人口が減少したのは16市町村で、減少数が多かったのは、那覇市(1,173人)、久米島町(524人)、本部町(461人)となっている。増減率では、渡名喜村(-12.3%)、伊是名村(-9.6%)、多良間村(-8.9%)となっている。

図表2には掲載していないが、日本全体では、2020年1月1日現在の人口は127,138,033人で、2015年1月1日現在と比較すると1,088,450人の減少、増減率では0.8%減となっている。都道府県別でみると、人口が2015年と比較して増加したのは7都県で、増加率のトップは東京都(4.0%)、次いで沖縄県(1.9%)、埼玉県(1.2%)となっている。埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県の上3都県を合わせた人口の増加率は2.2%となっており、住民基本台帳に基づく人口においても、沖縄県全体では東京圏の都県と同等な増加率となっている。

#### <『日本の地域別将来推計人口』(平成25年3月推計)との比較>

国立社会保障・人口問題研究所は国勢調査のデータをもとに地域別将来推計人口を公表している。ここでは『長期ビジョン』策定時に公表されていた2013(平成25)年3月の『日本の地域別将来推計人口』の2020年の推計人口と、2020年の国勢調査データならびに住民基本台帳に基づく人口の比較を行いたい。

既述したように本論は、「地方創生」施策と人口の増減の因果関係を明らかにするものではないが、2013年3月に公表された「推計人口」は、少なくとも「人口減少に歯止めをかける」政策を積極的に推進する前に算出されたものである。実際、多くの市町村が『人口ビジョン』を作成する際に参考値として利用し、ほとんどの自治体が、この「推計人口」を上回るような将来展望を設定していた。この「推計人口」が公表された当時とは、想定されないような取り組みが5年間行われたことから、取り組み以前に算出された「推計人口」と「国勢調査」と「住民基本台帳に基づく人口」の比較を行う。比較した結果は図表3の通りである。

沖縄県全体の「推計人口」と「国勢調査」人口の差は51,534人、「推計人口」と「住民基本台帳に基づく人口」の差は64,671人、それぞれ「推計人口」よりも上回っている。2013年3月当時の推計よりも沖縄県の人口は実際には上振れしたことがわかる。

「推計人口」と「国勢調査」を市町村別に比較してみると、「推計人口」よりも上回ったのは25市町村あった。そのうち人口数の差が大きかった市町村上位は、沖縄市(8,880人)、宜野湾市(5,971人)、うるま市(5,381人)であった。「推計人口」を100とした場合の指数で比較すると上位は、中城村(119.4)、与那原町(115.1)、竹富町(112.9)となっていた。一方、「推計人口」より下回ったのは16市町村となっている。そのうち人口数の差が大きかったのは、西原町(1,111人)、石垣市(932人)、金武町(620人)となっている。「推計人口」を100とした場合の指数で比較すると、粟国村(87.2)、北大東村(87.4)、渡名喜村(89.9)となっている。

「推計人口」と「住民基本台帳に基づく人口」を市町村別に比較してみると、「推計人口」よりも上回ったのは33市町村あった。そのうち人口数の差が大きかった市町村上位は、沖縄市(8,674

図表3 「推計人口」、「国勢調査」人口、「住民基本台帳に基づく人口」の比較 (2020年)

自治体名	①社人研・推計人口(人) ※推計値	国勢調査人口-①(人)	住民基本台帳人口-①	※国勢調査人口 (①= 100)	※住民基本台帳人口 (①= 100)
沖縄県	1,416,876	51,534	64,671	103.6	104.6
那覇市	315,180	2,652	6,831	100.8	102.2
宜野湾市	94,221	5,971	5,457	106.3	105.8
石垣市	48,607	-932	1,217	98.1	102.5
浦添市	115,277	464	63	100.4	100.1
名護市	60,892	2,672	2,497	104.4	104.1
糸満市	58,919	2,106	3,272	103.6	105.6
沖縄市	133,960	8,880	8,674	106.6	106.5
豊見城市	63,663	977	1,290	101.5	102.0
うるま市	120,025	5,381	4,432	104.5	103.7
宮古島市	49,013	3,949	6,421	108.1	113.1
南城市	39,330	4,741	4,915	112.1	112.5
国頭村	4,623	-102	50	97.8	101.1
大宜味村	2,856	248	211	108.7	107.4
東村	1,624	-25	140	98.5	108.6
今帰仁村	8,811	93	549	101.1	106.2
本部町	12,922	-379	269	97.1	102.1
恩納村	10,445	440	619	104.2	105.9
宜野座村	5,629	208	477	103.7	108.5
金武町	11,448	-620	7	94.6	100.1
伊江村	4,292	-169	232	96.1	105.4
読谷村	38,849	2,391	2,632	106.2	106.8
嘉手納町	13,785	-254	-261	98.2	98.1
北谷町	27,674	549	1,238	102.0	104.5
北中城村	16,012	1,972	1,498	112.3	109.4
中城村	18,569	3,604	3,193	119.4	117.2
西原町	36,107	-1,111	-656	96.9	98.2
与那原町	17,116	2,589	2,866	115.1	116.7
南風原町	37,567	2,891	2,342	107.7	106.2
渡嘉敷村	715	2	-4	100.3	99.4
座間味村	840	52	74	106.2	108.8
粟国村	781	-100	-85	87.2	89.1
渡名喜村	387	-39	-31	89.9	92.0
南大東村	1,385	-96	-123	93.1	91.1
北大東村	675	-85	-86	87.4	87.3
伊平屋村	1,210	-82	21	93.2	101.7
伊是名村	1,438	-114	-30	92.1	97.9
久米島町	7,572	-371	200	95.1	102.6
八重瀬町	28,329	2,629	3,208	109.3	111.3
多良間村	1,111	-53	11	95.2	101.0
竹富町	3,494	452	848	112.9	124.3
与那国町	1,523	153	193	110.0	112.7

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』(平成25年3月推計)の2020年の推計人口、総務省統計局「2020年国勢調査(人口速報集計)」、総務省「【総計】住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」の「2020年1月現在」データより作成。  
 ※推計人口は推計値、「国勢調査」人口(速報値)、「住民基本台帳に基づく人口」は実際の値である。

人)、那覇市(6,831人)、宮古島市(6,421人)であった。「推計人口」を100とした場合の指数で比較すると上位は、竹富町(124.3)、中城村(117.2)、与那原町(116.7)となっていた。「推計人口」より下回ったのは8町村となっている。そのうち人口数の差が大きかったのは、西原町(656人)、嘉手納町(261人)、南大東村(123人)となっている。「推計人口」を100とした場合の指数で比較すると、北大東村(87.3)、粟国村(89.1)、南大東村(91.1)となっている。

なお、「国勢調査」も「住民基本台帳に基づく人口」の両方とも「推計人口」を上回っていたのは24市町村、両方とも下回っていたのは7町村であった。

#### <『人口ビジョン』との比較>

多くの市町村の『人口ビジョン』においては、将来展望としておおよそ2060年の推計人口が目標値として掲げられている<sup>10</sup>。また、各市町村の『人口ビジョン』の中には、将来展望を記載する箇所、2020年の人口推計値を記載しているものもあった。記載が確認できた29市町村の『人口ビジョン』の2020年の推計値と「国勢調査」人口および「住民基本台帳に基づく人口」の比較したところ、『人口ビジョン』の2020年の人口推計値より、「国勢調査」人口が上回っていたのは、29市町村中9市町村で、下回っていたのは20市町村であった。「住民基本台帳に基づく人口」が上回っていた自治体は15市町村で、下回っていたのは14市町村であった<sup>11</sup>。

#### 4 地域区分ごとの分析

市町村ごとのデータを整理してきたが、ここでは沖縄県を5つの地域にグルーピングして、それぞれの地域ごとに人口の変化に違いがあるのかを確認する。地域区分と構成市町村は沖縄県(2015:45)の地域区分に合わせた(図表4参照)。

図表4 地域区分と構成市町村

地 域	構 成 市 町 村 名
北 部 地 域	名護市、国頭村、大宜味村、東村、今帰仁村、本部町、恩納村、宜野座村、金武町、伊江村、伊平屋村、伊是名村
中 南 部 地 域	那覇市、宜野湾市、浦添市、糸満市、沖縄市、豊見城市、うるま市、南城市、読谷村、嘉手納町、北谷町、北中城村、中城村、西原町、与那原町、南風原町、八重瀬町
南 部 離 島 地 域	渡嘉敷村、座間味村、粟国村、渡名喜村、南大東村、北大東村、久米島町
宮 古 地 域	宮古島市、多良間村
八 重 山 地 域	石垣市、竹富町、与那国町

(出所) 沖縄県『沖縄県人口増加計画(改定版)』45頁より作成

<sup>10</sup> 市町村のHP上で公開されている県内39市町村の『人口ビジョン』および『地方版総合戦略』を確認したところ(概要版のみでの公開も含む市町村数)、『人口ビジョン』の策定に当たって、2060年の将来展望として詳細な数値を記載している自治体もあれば、おおよその目標値のみを記載している自治体もあった。『人口ビジョン』ならびに『地方版総合戦略』の内容についての分析は他日に期したい。

<sup>11</sup> ただ、すべての自治体のデータを確認できたわけではないのであくまで参考値としての紹介にとどまる。

地域区分ごとの人口の変化と増減率などの一覧は図表5の通りである<sup>12</sup>。

図表5 地域区分ごとの人口の変化

	国 勢 調 査									
	2000年 (人)	2005年 (人)	2010年 (人)	2015年 (人)	2020年 (人)	増減数 (人) 2020-15年	2020年 構成比 (%)	増減率 (%) 2020/2015比	寄与度 (%)	※参考 増減率 (%) 2020/2000比
沖 縄 県	1,318,220	1,361,594	1,392,818	1,433,566	1,468,410	34,844	100	2.4	-	11.4
北 部 地 域	124,051	127,779	127,813	128,925	128,360	-565	8.7	-0.4	-0.0	3.5
中 南 部 地 域	1,075,163	1,113,234	1,145,731	1,186,354	1,221,015	34,661	83.2	2.9	2.4	13.6
南 部 離 島 地 域	14,714	14,547	13,566	12,502	11,718	-784	0.8	-6.3	-0.1	-20.4
宮 古 地 域	55,587	54,863	53,270	52,380	54,020	1,640	3.7	3.1	0.1	-2.8
八 重 山 地 域	48,705	51,171	52,438	53,405	53,297	-108	3.6	-0.2	-0.0	9.4

(出所) 沖縄県企画部統計課「市町村別国勢調査人口の推移」、総務省統計局「2010年国勢調査」、「2015年国勢調査」、「2020年国勢調査(人口速報集計)」より作成。  
 ※寄与度(%)は、2020/2015比の増減率に対してのものである。

「国勢調査」結果における2020年の地域区分別人口構成比は、北部地域8.7%、中南部地域83.2%、南部離島地域0.8%、宮古地域3.7%、八重山地域3.6%となっている。2015年と2020年と比較して地域区分ごとの増減率では中南部地域(2.9%)、宮古地域(3.1%)がプラス、北部地域(-0.4%)、南部離島地域(-6.3%)、八重山地域(-0.2%)がマイナスとなっている。2015年から2020年にかけての沖縄県全体の人口の伸び(2.4%)に各地域の増減がどの程度貢献しているのかを測る寄与度をみると、中南部地域(2.4%)、宮古地域(0.1%)、北部地域(-0.0%)、南部離島地域(-0.1%)、八重山地域(-0.0%)となっている。

なお、2000年と2020年の人口を比較すると増減率は、県全体では11.4%の大幅な増加となっている。地域区分ごとで見ると中南部地域(13.6%)は県全体よりも伸び率が高く、北部地域(3.5%)、八重山地域(9.4%)もプラスとなっている。一方、南部離島地域は-20.4%と大幅な減少となっており、宮古地域も-2.8%となっている。人口構成比の多い中南部地域の人口の伸びが沖縄県全体の人口の伸びをけん引していることがわかる。一方で、南部離島地域の人口減少は深刻である。

### <北部地域>

12市町村からなる北部地域の人口の変化は図表6の通りである。北部地域の2020年の人口は128,360人となり、2015年と比較すると、565人減少、0.4%減であった。人口構成比は名護市が49.5%と約半分を占めている。増減率は、4市村(名護市、大宜味村、恩納村、宜野座村)がプラスだったものの、8町村がマイナスとなっている。離島である、伊是名村(-12.7%)、伊平屋村(-8.9%)が大きく減少している。北部地域の人口の増減率(-0.4%)に各市町村の増減がどの程度、影響を与えているのかを測る寄与度をみると、構成比の半分を占める名護市のほか

<sup>12</sup> 紙幅の都合上、地域区分ごとについては国勢調査データのみを記載する。なお、市町村別の人口は、市町村合併前の期間については旧市町村の合計値である。

図表6 北部地域の人口の変化

	2000年 (人)	2005年 (人)	2010年 (人)	2015年 (人)	2020年 (人)	増減数 (人) 2020-15年	2020年 構成比 (%)	増減率 (%) 2020/2015比	寄与度 (%)	※参考 増減率(%) 2020/2000比
北部地域	124,051	127,779	127,813	128,925	128,360	-565	100	-0.4	-	3.5
名護市	56,606	59,463	60,231	61,674	63,564	1,890	49.5	3.1	1.5	12.3
国頭村	5,825	5,546	5,188	4,908	4,521	-387	3.5	-7.9	-0.3	-22.4
大宜味村	3,281	3,371	3,221	3,060	3,104	44	2.4	1.4	0.0	-5.4
東村	1,867	1,825	1,794	1,720	1,599	-121	1.2	-7.0	-0.1	-14.4
今帰仁村	9,492	9,476	9,257	9,531	8,904	-627	6.9	-6.6	-0.5	-6.2
本部町	14,522	14,383	13,870	13,536	12,543	-993	9.8	-7.3	-0.8	-13.6
恩納村	9,064	9,635	10,144	10,652	10,885	233	8.5	2.2	0.2	20.1
宜野座村	4,749	5,042	5,331	5,597	5,837	240	4.5	4.3	0.2	22.9
金武町	10,106	10,619	11,066	11,232	10,828	-404	8.4	-3.6	-0.3	7.1
伊江村	5,112	5,110	4,737	4,260	4,123	-137	3.2	-3.2	-0.1	-19.3
伊平屋村	1,530	1,547	1,385	1,238	1,128	-110	0.9	-8.9	-0.1	-26.3
伊是名村	1,897	1,762	1,589	1,517	1,324	-193	1.0	-12.7	-0.1	-30.2

(出所) 沖縄県企画部統計課「市町村別国勢調査人口の推移」、総務省統計局「2010年国勢調査」、「2015年国勢調査」、「2020年国勢調査(人口速報集計)」より作成。

※寄与度(%)は、2020/2015比の増減率に対してのものである。

大宜味村、恩納村、宜野座村はプラスだったものの、そのほかの町村のマイナスが影響していたことがわかる。

なお、2000年と2020年の人口を比較すると、増減率は北部地域全体では3.5%の増加となっている。宜野座村と恩納村は20%以上の増加、名護市も12.3%の増加、金武町も7.1%の増加となっている。しかし、伊是名村は-30.2%、伊平屋村は-26.3%、国頭村は-22.4%となっている。さらに伊江村(-19.3%)、東村(-14.4%)、本部町(-13.6%)は10%以上の減少、今帰仁村(-6.2%)、大宜味村(-5.4%)となっており、市町村間で増減の差が大きくなっている。

#### <中南部地域>

17市町村からなる中南部地域の人口の変化は図表7の通りである。中南部地域の2020年の人口は1,221,015人となり、2015年と比較すると、34,661人増加、2.9%増であった。人口構成比は那覇市が26.0%と4分の1強を占めているが、那覇市を除く7市合計の構成比は53.6%となる。したがって8市で全体の8割(79.6%)を占める。増減率は、14市町村がプラスで、3市町がマイナスとなっている。中南部地域の人口の増減率(2.9%)に各市町村の増減がどの程度、影響を与えているのかを測る寄与度をみてみると、構成比の4分の1強を占める那覇市がわずかにマイナスだったものの、人口構成比で大きな割合を占めるほかの市の増加が影響していたことがわかる。

2000年と2020年の人口を比較すると、中南部地域全体では13.6%の増加となっている。市町村別でも嘉手納町(-1.0%)を除いて16市町村はプラスとなっている。特に、中城村は47.9%増の大幅な伸びで、与那原町も30.4%、豊見城市28.8%、南風原町26.0%、八重瀬町25.7%と続いている。宜野湾市、浦添市、糸満市、沖縄市、うるま市、南城市、読谷村、北谷町、北中城村も10%以上の増加となっている。

図表7 中南部地域の人口の変化

	2000年 (人)	2005年 (人)	2010年 (人)	2015年 (人)	2020年 (人)	増減数 (人) 2020-15年	2020年 構成比 (%)	増減率 (%) 2020/2015比	寄与度 (%)	※参考 増減率 (%) 2020/2000比
中南部地域	1,075,163	1,113,234	1,145,731	1,186,354	1,221,015	34,661	100	2.9	-	13.6
那覇市	301,032	312,393	315,954	319,435	317,832	-1,603	26.0	-0.5	-0.1	5.6
宜野湾市	86,744	89,769	91,928	96,243	100,192	3,949	8.2	4.1	0.3	15.5
浦添市	102,734	106,049	110,351	114,232	115,741	1,509	9.5	1.3	0.1	12.7
糸満市	54,974	55,816	57,320	58,547	61,025	2,478	5.0	4.2	0.2	11.0
沖縄市	119,686	126,400	130,249	139,279	142,840	3,561	11.7	2.6	0.3	19.3
豊見城市	50,198	52,516	57,261	61,119	64,640	3,521	5.3	5.8	0.3	28.8
うるま市	109,992	113,535	116,979	118,898	125,406	6,508	10.3	5.5	0.5	14.0
南城市	39,130	39,651	39,758	42,016	44,071	2,055	3.6	4.9	0.2	12.6
読谷村	36,115	37,306	38,200	39,504	41,240	1,736	3.4	4.4	0.1	14.2
嘉手納町	13,661	13,629	13,827	13,685	13,531	-154	1.1	-1.1	-0.0	-1.0
北谷町	25,554	26,848	27,264	28,308	28,223	-85	2.3	-0.3	-0.0	10.4
北中城村	15,745	15,790	15,951	16,148	17,984	1,836	1.5	11.4	0.2	14.2
中城村	14,987	15,798	17,680	19,454	22,173	2,719	1.8	14.0	0.2	47.9
西原町	32,777	33,733	34,766	34,508	34,996	488	2.9	1.4	0.0	6.8
与那原町	15,109	15,343	16,318	18,410	19,705	1,295	1.6	7.0	0.1	30.4
南風原町	32,099	33,537	35,244	37,502	40,458	2,956	3.3	7.9	0.2	26.0
八重瀬町	24,626	25,121	26,681	29,066	30,958	1,892	2.5	6.5	0.2	25.7

(出所) 沖縄県企画部統計課「市町村別国勢調査人口の推移」、総務省統計局「2010年国勢調査」、「2015年国勢調査」、「2020年国勢調査(人口速報集計)」より作成。

※寄与度(%)は、2020/2015比の増減率に対してのものである。

### <南部離島地域>

7町村からなる南部離島地域の人口の変化は図表8の通りである。南部離島地域の2020年の人口は11,718人となり、2015年と比較すると、784人減少、6.3%減であった。減少率はほかの地域と比較して最も大きくなっている。人口構成比は久米島町が61.5%を占めている。

増減率は、座間味村のみがプラスで、残りの6町村はマイナスとなっている。特に渡名喜村は19.1%減となっており、5年前と比較して人口の約5分の1が減少している。粟国村も10.3%減の大幅な減少となっている。南部離島地域の人口の増減率(-6.3%)に各町村の増減がどの程度、影響を与えているのかを測る寄与度をみると、構成比の6割を占める久米島町の人口の減少が大きく影響を与えていることがわかる。

2000年と2020年の人口を比較すると、すべての町村でマイナスとなっている。マイナス幅は、渡嘉敷村に関しては-1.8%と小幅なもの、それ以外の市町村は-10%以上の減少となっている。特に渡名喜村(-33.5%)、粟国村(-29.1%)、久米島町(-23.1%)と大幅に下落している。

図表8 南部離島地域の人口の変化

	2000年 (人)	2005年 (人)	2010年 (人)	2015年 (人)	2020年 (人)	増減数 (人) 2020-15年	2020年 構成比 (%)	増減率 (%) 2020/2015比	寄与度 (%)	※参考 増減率 (%) 2020/2000比
南部離島地域	14,714	14,547	13,566	12,502	11,718	-784	100	-6.3	-	-20.4
渡嘉敷村	730	790	760	730	717	-13	6.1	-1.8	-0.1	-1.8
座間味村	1,026	1,077	865	870	892	22	7.6	2.5	0.2	-13.1
粟国村	960	936	863	759	681	-78	5.8	-10.3	-0.6	-29.1
渡名喜村	523	531	452	430	348	-82	3.0	-19.1	-0.7	-33.5
南大東村	1,445	1,448	1,442	1,329	1,289	-40	11.0	-3.0	-0.3	-10.8
北大東村	671	588	665	629	590	-39	5.0	-6.2	-0.3	-12.1
久米島町	9,359	9,177	8,519	7,755	7,201	-554	61.5	-7.1	-4.4	-23.1

(出所) 沖縄県企画部統計課「市町村別国勢調査人口の推移」、総務省統計局「2010年国勢調査」、「2015年国勢調査」、「2020年国勢調査(人口速報集計)」より作成。

※寄与度(%)は、2020/2015比の増減率に対してのものである。

### <宮古地域>

2市村からなる宮古地域の人口の変化は図表9の通りである。宮古地域の2020年の人口は54,020人となり、2015年と比較すると、1,640人増加、3.1%増であった。人口の構成比は宮古島市が98.0%を占めている。増減率は、宮古島市はプラスであるものの、多良間村は11.4%減の大幅な減少となっている。宮古地域の人口の増減率(3.1%)に各市村の増減がどの程度、影響を与えているのかを測る寄与度をみみると、宮古島市の人口の増加が大きく影響を与えていることがわかる。

2000年と2020年の人口を比較すると宮古地域では-2.8%の減少となっている。2市村ともマイナスだが、特に多良間村は-20.9%の大幅な減少となっている。

図表9 宮古地域の人口の変化

	2000年 (人)	2005年 (人)	2010年 (人)	2015年 (人)	2020年 (人)	増減数 (人) 2020-15年	2020年 構成比 (%)	増減率 (%) 2020/2015比	寄与度 (%)	※参考 増減率 (%) 2020/2000比
宮古地域	55,587	54,863	53,270	52,380	54,020	1,640	100	3.1	-	-2.8
宮古島市	54,249	53,493	52,039	51,186	52,962	1,776	98.0	3.5	3.4	-2.4
多良間村	1,338	1,370	1,231	1,194	1,058	-136	2.0	-11.4	-0.3	-20.9

(出所) 沖縄県企画部統計課「市町村別国勢調査人口の推移」、総務省統計局「2010年国勢調査」、「2015年国勢調査」、「2020年国勢調査(人口速報集計)」より作成。

※寄与度(%)は、2020/2015比の増減率に対してのものである。

### <八重山地域>

3市町からなる八重山地域の人口の変化は図表10の通りである。八重山地域の2020年の人口は53,297人となり、2015年と比較すると108人減少、0.2%減であった。人口の構成比は石垣市が89.5%を占めている。増減率は、石垣市はプラスであるものの、竹富町、与那国町がマイナスであったため地域全体がマイナスとなっている。特に与那国町は-9.1%減の大幅な減少となっている。

与那国町の大幅な減少が、地域全体の増減に影響を与えていることがわかる。

2000年と2020年の人口を比較すると、八重山地域全体では9.4%の増加となっている。石垣市(10.1%)、竹富町(11.1%)は大幅な増加となっている一方、与那国町は-9.5%となっている。

図表10 八重山地域の人口の変化

	2000年 (人)	2005年 (人)	2010年 (人)	2015年 (人)	2020年 (人)	増減数 (人) 2020-15年	2020年 構成比 (%)	増減率 (%) 2020/2015比	寄与度 (%)	※参考 増減率(%) 2020/2000比
八重山地域	48,705	51,171	52,438	53,405	53,297	-108	100	-0.2	-	9.4
石垣市	43,302	45,183	46,922	47,564	47,675	111	89.5	0.2	0.2	10.1
竹富町	3,551	4,192	3,859	3,998	3,946	-52	7.4	-1.3	-0.1	11.1
与那国町	1,852	1,796	1,657	1,843	1,676	-167	3.1	-9.1	-0.3	-9.5

(出所) 沖縄県企画部統計課「市町村別国勢調査人口の推移」、総務省統計局「2010年国勢調査」、「2015年国勢調査」、「2020年国勢調査(人口速報集計)」より作成。  
 ※寄与度(%)は、2020/2015比の増減率に対してのものである。

## 5 おわりに

本稿では「地方創生」施策を概観したのちに、沖縄地域における人口の変化を見てきた。これまでの考察をまとめるならば以下の通りである。

沖縄県全体では、2000年と2020年を比較すると人口は11.4%も増加している。さらに少なくともこの5年間に限っては、「東京圏」並みの人口の増加率であった。したがって、「人口減少」が県全体の課題であったとは言い難い。ただ、市町村ごとに分析すると様相は異なる。「4 地域区分ごとの分析」で見えてきたように、沖縄県の人口の増加の要因は、沖縄県の人口構成比の8割以上を占める中南部地域の人口の増加が大きく影響していたことがわかる<sup>13</sup>。2000年と2020年の人口を比較すると13.6%も中南部地域の人口は増加している。同地域は、嘉手納町を除く市町村で人口が増加している。

一方、その他の地域については、2015年と2020年を比較すると、中南部地域に含まれない市の名護市、宮古島市、石垣市の人口は増加しているものの、多くの町村の人口は減少している。また、2000年と2020年を比較すると、名護市と石垣市はプラスだが、宮古島市はマイナスとなっている。中南部地域以外に所在する町村は全部で21町村あるが、2000年と2020年を比較して人口が増加しているのは、恩納村、宜野座村、金武町、竹富町の4町村のみである。特に南部離島地域についてはこの20年間で20.4%の減少である。なお、中南部地域への人口集中、南部離島地域の人口減少については、以前から指摘されており(若林 2009: 第1章)、2020年時点においても、その傾向が持続しているといえよう。

2020年現在の人口1万人未満を小規模自治体とするならば、2020年の国勢調査の結果によれば県内では18町村が小規模自治体となる。そのうち2015年と2020年を比較して人口が増加したのは

<sup>13</sup> 中南部地域の人口の増加要因が、自然増なのか社会増なのかという点は本稿で分析は行っていないが、沖縄県全体の人口が伸びている以上、同地域の伸びは、単に沖縄県内の他地域からの人口移動だけの増加ではない点は明らかである。

宜野座村、大宜味村、座間味村の3村のみで、そのほか15町村はすべて人口が減少している。そのうち10%以上減少している自治体も4村存在している。したがって、特に小規模自治体においては、第1期「地方創生」期間の5年間においても人口減少が進んでいたといえる<sup>14</sup>。

なお、17市町村からなる中南部都市圏の人口は2020年には120万人を超えている。政令指定都市と比較するならば広島市と同程度の人口である<sup>15</sup>。一方、面積は広島市の906.69km<sup>2</sup>に対して、中南部都市圏は481.97km<sup>2</sup>となっており約半分に過ぎない<sup>16</sup>。地域内の地形などを考慮する必要はあるが、単純に比較するならば、中南部都市圏は政令指定都市並みの人口があり、それ以上の人口密度となっている。中南部都市圏においては、「都市圏」における課題が存在していると考えられるであろう。一方、南部離島地域においては、中南部都市圏とはまった異なる課題が存在しているはずであり、「沖縄県」という単位ではなく、より細かい単位で課題認識や解決策の検討が行われなければならないであろう<sup>17</sup>。

「まち・ひと・しごと創生法」においては、目的として「人口減少に歯止めをかける」と「東京一極集中の是正」が掲げられていた。「地方創生」施策は、東京一極集中の是正のほか、人口減少によって少子高齢化が進み、地域の担い手が不足していくことを憂慮し、その解消を目指して行われてきたと言えよう。ただ、「地域活性化」、「地域再生」は人口の増加が必要条件なのだろうか<sup>18</sup>。「地域活性化」や「地域再生」が目的であるならば、「関係人口」が重要であるとの指摘もある（田中 2017, 2021）。実際、『第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」』においては「関係人口」の考え方が盛り込まれている。本稿ではあえて第1期「地方創生」期間の人口の増減だけを見てきたが、「地域活性化」や「地域再生」を考えていくためには、人口増加だけにとらわれる必要はない点は指摘しておきたい<sup>19</sup>。

最後に、行政学や公共政策論の視点から、「地方創生」の各種取り組みを分析していく必要性を考えてみたい。まず、この5年間の第1期「地方創生」における取り組みがどのような成果があったのかという点は政策評価という観点から重要な課題である<sup>20</sup>。

<sup>14</sup> 2000年と2020年を比較するならば、人口が増加しているのは宜野座村と竹富町のみで、そのほかの町村はマイナスとなっている。20%以上減少しているのが5町村、30%以上減少しているのが2村あり合わせて7町村も存在している。

<sup>15</sup> 「指定都市一覧」総務省HP ([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/bunken/shitei\\_toshi-ichiran.html#kome01](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/shitei_toshi-ichiran.html#kome01)) 最終閲覧日：2021年8月28日。

<sup>16</sup> 中南部都市圏の面積は、沖縄県『第63回 沖縄県統計年鑑(令和2年版)』より集計した。広島市の面積は、広島市HP (<https://www.city.hiroshima.lg.jp/site/toukei/12727.html>) 最終閲覧日：2021年8月28日。

<sup>17</sup> 「沖縄振興」を考える際も同様であると付言しておきたい。地域の課題解決の担い手として基礎自治体である市町村の役割は大きい。

<sup>18</sup> 65歳以上を老年人口（高齢者）と区分し、老年人口割合が今後は増加することから、高齢者が増加するので、地域の活力が減少するというのもアクティブシニアの存在を見落としており非常に単純な議論であろう。島田（2016）において、年齢三分区を、年少人口（0～19歳）、生産年齢人口（20～74歳）、老年人口（75歳以上）と定義し、沖縄県内の自治体の将来推計人口割合を算出した。2010年の「国勢調査」データをもとにした推計ではあるが、老年人口（65歳以上）だとすると、2040年に同割合が30%を超える自治体は29あったものの、老年人口（75歳以上）だとすると、2040年に同割合が30%を超える自治体は2まで減少した。

<sup>19</sup> もちろん、中央政府に「人口減少」が課題であると指摘されたから取り組むという態度では、自治体の主体性が問われるであろう。「人口減少」が自治体において課題なのか否かは、当該自治体自らが考えるべきテーマである。

<sup>20</sup> この分野における先行研究としては北海道の市町村の「地方創生」の取り組みを検証した小磯・村上・

「地方創生」施策の仕組みは「統制」的な側面も否定できない(磯崎 2021)。また、『人口ビジョン』、『地方版総合戦略』策定に伴う財政措置の期待から、「地方創生」に取り組んだ自治体も多かったであろう(松井 2017: 44-45)。ただ、地方創生関係交付金等を獲得するために、「自治体は交付金の申請のために、せつせと書類をつくって、国の役人に頭を下げ」なければならない(山下・金井 2015: 23)。つまり、「自治体の「アイデア」の善し悪しを国が判断して、国が事業の採択を決め、交付金を付けるという集権的な仕組み」なのである<sup>21</sup>。したがって、中央政府と地方政府(自治体)の関係性にどのような変化があったのかという点も検討していく必要がある<sup>22</sup>。

最後に、官民関係という視点からも「地方創生」施策の政策立案、実施過程を検討していく必要があると思われる。日本においては、「政策の作成と実施には多くのプロフェッションがかかわっている」。そのプロフェッションとは、行政職員だけでなく、その専門分野の学識者やコンサルタントや公共工事などであれば建設会社の技術者など、所属先は問わず、それぞれの分野の専門家のことであり、その集団のことを「政策コミュニティ」とも称されたりする(新藤 2020: 163-164)。そして「強靱な政策コミュニティ」は「政策のイノベーションを阻害」してきたともいわれる(同上: 166-167)。したがって、「強靱な政策コミュニティ」において立案され実施されてきた政策が、住民のニーズに合致していたのだろうかという点は考えていかなければならない。今回の『人口ビジョン』、『地方版総合戦略』の策定についても、「策定するコンサルタント業の懐を温めて終わり」との指摘もある(今井 2017: 257)<sup>23</sup>。しかし、人員も含め余裕がなくなってきた自治体においては、シンクタンクやコンサルタントの協力を得ながらでなければ、政策の立案や実施がおぼつかないのも実情である。既述したように、『人口ビジョン』、『地方版総合戦略』の策定に当たっては多くの自治体が、シンクタンクやコンサルタントの協力を得ていた(坂本 2018)。自治体とシンクタンクやコンサルタントの関係性についても、自治体の政策立案や実施の実相を明らかにしていくためにも必要な論点であるといえる<sup>24</sup>。これらの点については今後の課題として他日に期したい。

山崎(2018)があげられる。現代行政における政策評価の重要性についてはHughes(2018: 311-333)を参照。

<sup>21</sup> 金井利之は、「自治体の「アイデア」の善し悪しを国が判断して、国が事業の採択を決め、交付金を付けるという集権的な仕組みになっていたのである。内発的發展論をまったく活かしていない。当然、こうした「地方創生」が効果を上げるはずはない。単に、自治体は「地方創生」関係交付金という名称の補助金を得るために「地方創生を頑張っている」感を出さざるを得ない。これ自体が本末転倒であった」と厳しく批判している(金井 2017: 2)。原因を中央政府による統制に求めているわけではないが、竹下内閣時に行われた「ふるさと創生」事業と比較して、「地方創生」に関連する事業は、各自治体に取り組む事業名の差別化が弱まっているのではないかと指摘もある(萩行・大澤 2021)。

<sup>22</sup> 新藤宗幸は、「地方創生」施策に対して「指導・助言によって自治体をコントロールしようとする中央各省の指向性が、地方分権改革が政治アジェンダとして薄らぐことによって、強まっている」と指摘し、「自治体側もかつての「政策実験」を試みた時代とは異なり、地域政治の活力を欠いていることのあらわれ」だと中央政府だけでなく、自治体側のありようも厳しく批判している(新藤 2020: 187-188)。また、法律で市町村に策定を求める計画も増加傾向にあり、「計画」を利用して中央政府が自治体統制を強化しているのではないかと指摘もある(今井 2018)。

<sup>23</sup> 本稿の作成に当たり、県内の自治体の『人口ビジョン』、『総合戦略』を拜見したが、自治体は異なっても同じようなレイアウトで作成されたものが散見された。おそらく同じシンクタンクやコンサルタントに依頼したと思われる。

<sup>24</sup> 従来から、政府だけでなく、多様なアクターによって統治が行われている実相を明らかにする必要性を指摘してきたが(島田 2011)、自治体とシンクタンクやコンサルタントの関係性についての分析も同様の問題意識の延長線上にある。

## 謝辞

本論文は、宇流麻学術研究助成基金（題目：戦後沖縄における経済システムの形成過程の分析）の助成金を利用した調査から着想を得たものである。

### 【参考資料】

- 『まち・ひと・しごと創生長期ビジョン』（2014年12月27日）  
『まち・ひと・しごと創生総合戦略』（2014年12月27日）  
『まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（令和元年改訂版）』（2019年12月20日）  
『第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」』（2019年12月20日）  
沖縄県（2015）『沖縄県人口増加計画（改訂版）（沖縄県まち・ひと・しごと創生総合戦略）』（2015年9月）  
沖縄県企画部統計課（2021）『令和2年国勢調査速報 沖縄県の人口と世帯数』（2021年6月25日）  
総務省統計局（2021）『人口速報集計結果 全国・都道府県・市町村別人口及び世帯数 結果の概要』（2021年6月25日）  
中央区（2020）『中央区 まち・ひと・しごと創生総合戦略』（2020年3月）  
内閣府地方創生推進室（2015）『地方版総合戦略策定のための手引き』（2015年1月）  
内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局（2016）『地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況』（2016年4月19日）  
内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局（2019）『地方版総合戦略等の検証について』（2019年3月27日）  
※そのほか沖縄県内の41市町村のうち、粟国村、多良間村を除く『人口ビジョン』、『地方版総合戦略』（概要版を含む）を参照した。

### 【参考文献】

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2020）『公共政策学の基礎 [第3版]』有斐閣  
磯崎初仁（2021）「地方創生施策の展開と地方分権——「目標管理型統制システム」の有効性——」  
『自治総研通信』2021年5月号  
伊藤修一郎（2011）『政策リサーチ入門 仮説検証による問題解決の技法』東京大学出版会  
今井照（2017）『地方自治講義』筑摩書房  
今井照（2018）「「計画」による国—自治体間関係の変化～地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に」『自治総研』通巻477号（2018年7月号）  
大森彌（2017）『人口減少を生き抜く自治体 希望の自治体行政学』第一法規出版  
金井利之（2017）「地方創生「頑張っている」感を出さなきゃいけない、オカシな実態」現代ビジネス（<https://gendai.ismedia.jp/articles/-/52657>）最終閲覧日：2021年8月30日  
小磯修二・村上裕一・山崎幹根（2018）『地方創生を超えて——これからの地域政策』岩波書店  
坂本誠（2018）「地方創生政策が浮き彫りにした国—地方関係の現状と課題」『自治総研』通巻474号（2018年4月号）  
島田尚徳（2011）「《研究ノート》戦後沖縄の政治行政研究とガバナンス論」山口いずみ・《人の

- 移動と21世紀グローバル社会》総括班編『「人の移動と21世紀のグローバル社会」大学院生調査研究報告書』琉球大学人文社会科学部研究科（2011年1月）
- 島田尚徳（2016）「少子高齢化イメージの転換」『かいぎんエコマガ』vol.132（2016年3月号）
- 島田尚徳（2018）「半世紀を迎える沖縄振興の今後—計画策定と人材育成の視点から—」『沖縄大学法経学部紀要』第29号
- 新藤宗幸（2020）『概説 日本の公共政策 [第2版]』東京大学出版会
- 田中輝美（2017）『関係人口をつくる一定住でも交流でもないローカルイノベーション』木楽舎
- 田中輝美（2021）『関係人口の社会学』大阪大学出版会
- 角田英昭（2015）「どこを目指す、地方版人口ビジョンと総合戦略」自治体問題研究所（<https://www.jichiken.jp/article/0009/>）最終閲覧日：2021年8月30日
- 萩行さとみ・大澤義明（2021）「平成の30年で交付金はどのように進化したのか：地方創生関係交付金とふるさと創生交付金との比較」『都市計画論文集』Vol.56 No.1（2021年4月）
- 増田寛也編著（2014）『地方消滅—東京—極集中が招く人口急減』中央公論新社
- 松井望（2017）「「基本方針による管理」と計画化 総合戦略と総合計画を事例に」『公共政策研究』第17号（2017年12月）
- 山下祐介・金井利之（2015）『地方創生の正体』筑摩書房
- 若林敬子（2009）『沖縄の人口問題と社会的現実』東信堂
- Hughes, Owen E. (2018) *Public Management & Administration An Introduction Fifth Edition*. London, Red Globe Press.