

第1部 「ニセコ町自治創生総合戦略」の位置づけ

1. 「ニセコ町自治創生総合戦略」策定の趣旨

ニセコ町は、「まち・ひと・しごと創生法」（平成26年法律第136号。以下「創生法」という。）以前から、「情報共有」と「住民参加」に取り組み、「まちづくり基本条例」（平成12年ニセコ町条例第45号）に基づき、町民一人ひとりが自ら考え、行動する「自治」を基本としたまちづくりを進めてきた。ニセコ町ゆかりの文豪・有島武郎が遺した住民自治の原点となる「相互扶助」の精神が、まちづくりに脈々と受け継がれ、地域力の素地として根付いている。

1922年（大正11年）の有島農場の無償解放や、1964年（昭和39年）の狩太町からニセコ町への改名にも象徴されるように、ニセコ町は長きにわたり、農業に加えて観光を中心としたまちづくりに取り組んできた一方で、環境基本条例、環境基本計画、景観条例、水道水源保護条例、地下水保全条例、準都市計画などを整備し、豊かな自然環境の保全に努めてきた。現行の「第5次ニセコ町総合計画」（2012年（平成24年）3月策定。以下「総合計画」という。）では、「環境創造都市ニセコ」を基本理念に掲げている。

1955年（昭和30年）以降、減少の一途をたどっていたニセコ町の人口が、1980年（昭和55年）年に下げ止まり、それ以降おおむね増加傾向を維持しているのは、こうした歴史や背景、取組を総合して、いわば「ニセコブランド」が形成されていることとも相まって、町民一人ひとりが自ら考え、行動することにより、「日々の暮らしの中でのよろこびを実感できるまち」を目指してきたことが、町全体で、定住環境の質や安心感など生活基盤の向上につながるとともに、こうしたまちづくりに共感する移住者などを呼び込んできた側面もあると捉えることができる。

しかし、全国的な人口減少が進んでいる中であって、ニセコ町にも遠からずその影響が及び、将来的には人口減少へ転じることが見込まれている。このため、中・長期的な人口動向を踏まえるとともに、ニセコ町が直面すると想定される当面の課題に的確に対応し、安心して心豊かに暮らし続けることのできるまちづくりを、町民が主体となって進めるに当たっての基本方針や施策を、「ニセコ町自治創生総合戦略」（以下「総合戦略」という。）として取りまとめるものである。

2. 総合戦略の位置づけ

(1) 法令上の位置づけ

総合戦略は、創生法第10条の規定に基づく「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」として、国や北海道が策定する総合戦略を勘案しつつ、ニセコ町の実情に応じた「まち・ひと・しごと創生」に関する施策について、基本的な計画として定めるものである。

(2) 総合計画上の位置づけ

総合戦略は、総合計画に掲げる施策のうち、人口減少社会を迎えるにあたり、ニセコ町が直面する課題に対応するため重点的に取り組むべき具体的な施策を位置づけるものである。

なお、第5次総合計画では、ニセコビジョン（基本構想）（＝基本理念「環境創造都市ニセコ」及び基本理念を支える5つの将来像）におけるまちづくりの方針に基づき、その実現に向けて戦略的、先導的に進めることが必要な方向性とそのシナリオを体系的に示した、11の戦略ビジョン（基本計画）を掲げている。そのビジョンのうち、「戦略ビジョン11：住民みんながまちづくりを考え、活動します」については、住民自身により公共を担う町民の主体的な活動が始まる、新しい公共の担い手が生まれる、住民自治活動が行政と連携し、「住民みんながまちを考え、活動する」地域社会となっていくなど、創生法以前から、地方創生が求めている取組を、住民自治の観点から先行的に捉えてきた。2016年（平成28年）3月の第5次総合計画の見直しでは、戦略ビジョン11に、こうした自治創生の観点が追加され、「国全体で人口減少が進んでいく中においても、自治創生の取組を進めることにより、住民自治活動の担い手が育つ」旨が明示された。

総合戦略は、この戦略ビジョン11を、人口減少問題の克服に向けた「まち・ひと・しごと創生」の観点から絞り込んだ政策分野について、重点的に進めていくためのものであるともいえる。

(3) 地域経済戦略としての性格

ニセコ町の地域資源は、豊かな自然環境を基礎としながら、お互いに関わり合い、循環して「ニセコ町らしさ」を創り出している。

ニセコ町では、前述のとおり、環境基本条例をはじめとする条例や計画などを整備して、豊かな自然環境の保全に力を入れてきたところであるが、さらに、2014年（平成26年）3月には、持続可能な低炭素社会の実現に向け、高い目標を掲げて先駆的な取組にチャレンジする都市として、国から「環境モデル都市」に認定された。現在、「環境モデル都市第2次アクションプラン」（2019年（平成31年）3月策定）に基づき、地域資源を最大限に活用して、低炭素化と持続的発展を両立する地域モデルの実現を先導していくための取組を進め、温室効果ガスの削減に取り組んでいる。

また、こうした環境保全への取組や、「相互扶助」の精神を原点としてニセコ町が取り組んできた「住民自治」による持続可能なまちづくりは、2015年（平成27年）9月の国連サミットで採択された持続可能な開発目標（SDGs）とも親和性が高いことから、2018年（平成30年）6月、国から優れた取組を行う自治体として、SDGs未来都市（全国29自治体）、自治体SDGsモデル事業（全国10自治体）に選定された。現在、「SDGs未来都市計画」（2018年（平成30年）8月策定）に2030年のあるべき姿として掲げる「環境を生かし、資源、経済が循環する自治のまち『サステナブルタウンニセコ』の構築」に向け、各種取組を推進している。

これらの仕組みは、まちづくりの基本的な考え方としてニセコ町の根底に流れており、「環境創造都市ニセコ」の基本理念や魅力に共感した企業や移住者、観光客などを呼び込んできたと考えられる。

総合戦略は、日本全体や北海道全体で人口減少が進んでいく中においても、「環境創造都市ニセコ」が、豊かな自然環境をはじめとした地域資源を守るとともに最大限に生かしながら地域経済を豊かにし、資金や人材を呼び込むための地域経済戦略とする。

(4) 地域経済循環の状況

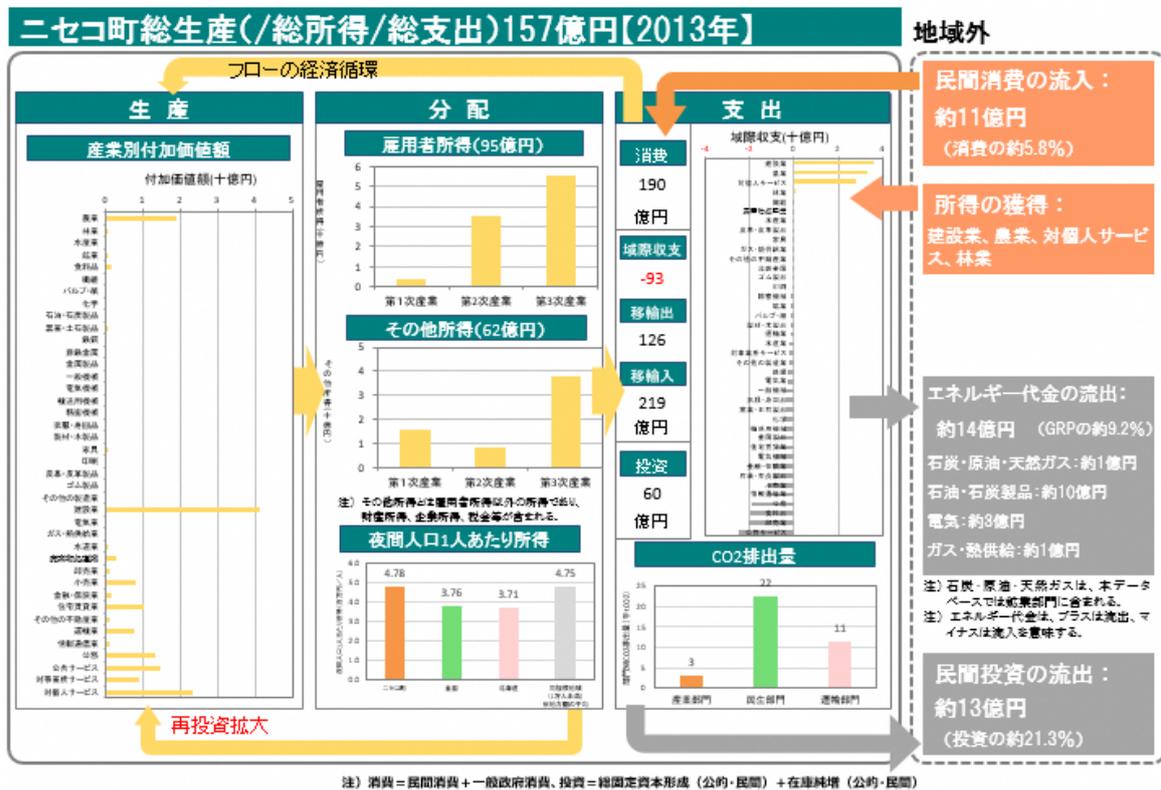
「地域経済戦略」として総合戦略を策定するに当たって、ニセコ町の地域経済循環の状況について、環境省が提供している「地域経済循環分析ツール」を活用

して分析した。これは、市町村単位で、定量的なデータに基づく分析を行い、自治体の特徴・課題を正確かつ手軽に把握することを可能とするシステムである。

地域経済循環分析を行うことにより、「生産面」「分配面」「支出面」の全ての側面から、地域経済の資金の流れを「見える化」し、経済構造の特徴などについて把握することが可能となる。

最新の提供データ（2013年（平成25年））の分析結果によると、消費は町内へ流入（約11億円）している一方、民間投資は町外へ流出（約13億円）しているという現状が読み取れる。また、調達を町外に頼っており、特に、石油やガス、電気などのエネルギー代金として、約14億円もの資金が、町外に流出したことがわかる。

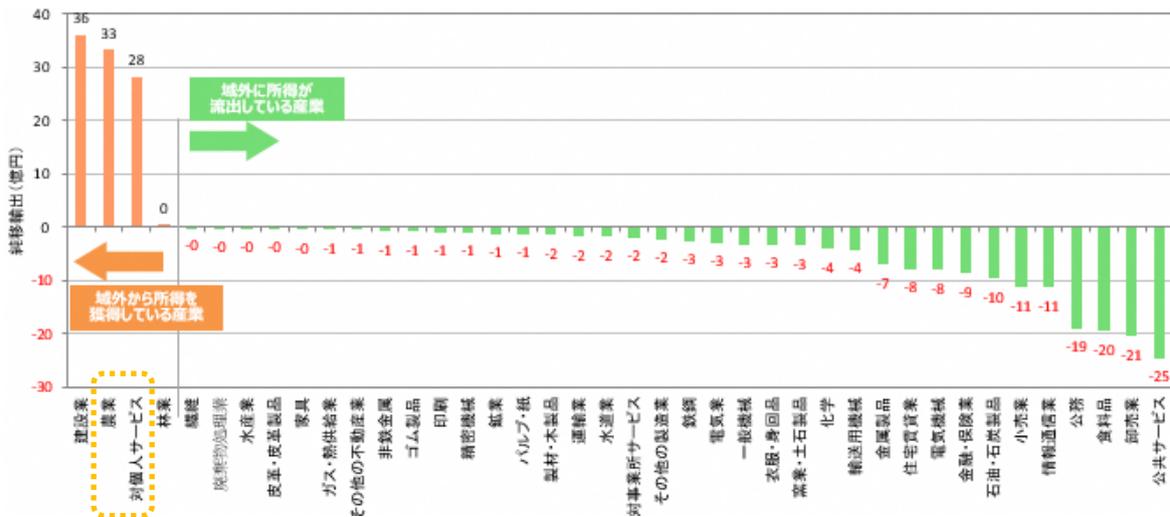
図1-1 地域の経済循環構造（地域経済循環図）（ニセコ町）



※出典：環境省大臣官房総合政策課「地域経済循環分析ツール」

また、町外から所得を稼いでいる産業は、建設業のほか、農業と、娯楽業や飲食業、旅館業などを含む対個人サービス業のみである。町の基幹産業である農業と観光業が、まさに地域で強みのある産業となっている。

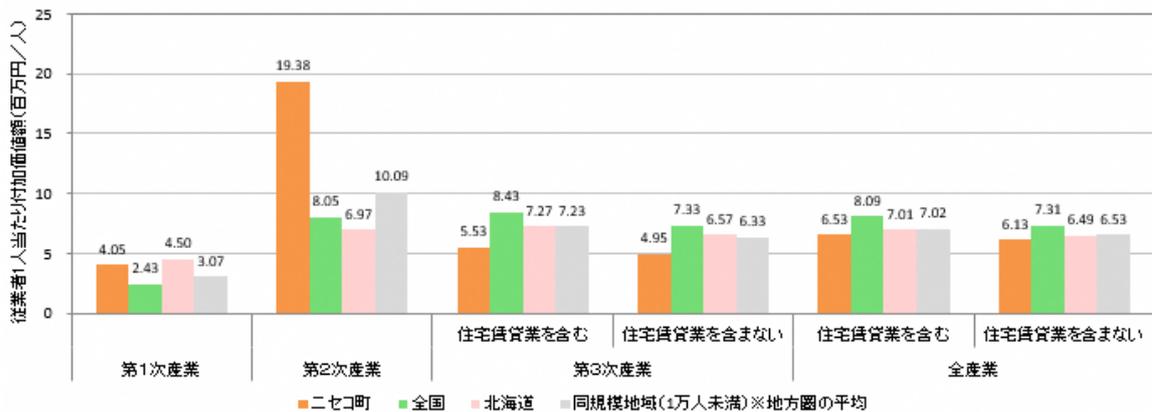
図1-2 産業別純移輸出額（ニセコ町、2013年）



※出典：環境省大臣官房総合政策課「地域経済循環分析ツール」

ただし、地域の産業の1人あたり雇用者所得を見るに、建設業を含む第2次産業が全国平均の2倍超となっている一方、第1次産業、第3次産業ともに、全道平均や人口同規模地域の平均と比較すると、低い水準に止まっている。農業や観光業は、所得を稼いでいるものの、必ずしも雇用者の所得向上にはつながっていないといえる。

図1-3 産業別従業者1人当たりの雇用者所得（2013年）



※出典：環境省大臣官房総合政策課「地域経済循環分析ツール」

これらの分析結果を踏まえると、地域経済の活性化に当たっては、地域資源を生かした産業（農林水産業、観光業）を強化・育成して、町外の需要をしっかりと取り込むとともに、エネルギー代金をはじめ町外へ流出している消費を見直して、地元調達を強化し、それを雇用者の所得の向上につなげることなどにより、地域内循環率を高めていく必要がある。

なお、地域経済は開放的であり、本来、市町村単位よりも広域的な地域経済圏域で捉える方がよりの確な分析となる点に留意しつつ、データや分析結果について、町の実態に即しているか、誤りが含まれていないかなどの観点から、今後、関係機関と連携し、さらなる精査を進めていく必要がある。

3. 総合戦略の対象期間

第2期の総合戦略が対象とする期間は、2020年度（令和2年度）から2024年度（令和6年度）までの5年間とする。

なお、総合戦略の数値目標として設定する各種統計などの調査実施・公表の年次が、総合戦略の期間と一致しないため、期間以降の時点を目標年に設定している場合がある。

4. まち・ひと・しごと創生を取り巻く状況

(1) 国の動向

日本の総人口は、2008年（平成20年）をピークに減少局面に入っており、出生数は第2次ベビーブーム（1971年～1974年）以降、減少傾向が続いている一方、高齢化率は上昇の一途をたどるなど、全国的に人口減少と少子高齢化が進行している。

国においては、出生率の低下による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な集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある社会を維持するため、2014年（平成26年）9月に創生法を制定した。同年12月には、2060年に1億人程度の人口を維持するなどの中長期的な展望を示した「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と、創生法に基づき、向こう5か年の目標や施策の基本的方向等をまとめた「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、「地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」、「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」の4つを基本目標とし、取組を進めてきた。

2018年（平成30年）10月1日時点で、日本の総人口は、1億2,644万人と、

2015年（平成27年）の1億2,710万人から66万人減少し、また、総人口に占める高齢者人口（65歳以上）の割合は過去最高の28.1%となり、さらに、2019年（令和元年）の出生数が、1899年（明治32年）の統計開始以来、初めて90万人を割り込むなど、日本における人口減少と少子高齢化は依然として深刻な状況にある。

また、第2期の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定にあたり、第1期における取組の実施状況について行った検証では、2つめの基本目標の重要業績評価指標（KPI）「東京圏から地方への転出入均衡等」、3つめの基本目標のKPI「安心して結婚・妊娠・出産・子育てできる社会を達成していると考える人の割合等」については、各施策の進捗の効果が現時点では十分に発揮するまでに至っていないと評価された。

こうしたことを踏まえ、地方創生は、各地域が意欲と熱意を持ち、その地域の強みや魅力を活かした取組を自主的・主体的に行うことが重要であり、この取組を国が支援することが基本であるとしつつ、第2期においては、人口減少や東京圏への一極集中がもたらす危機を国と地方がしっかりと共有した上で、地方創生の目指すべき将来に向けて迅速に取り組むとしている。

（2） 北海道の動向

北海道においては、国全体が右肩上がりの成長期にあった1960年代以降、出生率の低下や道外への人口流出などにより、人口は徐々に増加幅が小さくなり、全国より10年以上早い1997年（平成9年）の約570万人をピークに減少に転じ、全国を上回るスピードで人口減少が進行している。

急速に進行する人口減少に関する基本認識を広く道民が共有し、北海道の総力を結集しながら、地域社会の創生に向けた施策を総合的かつ計画的に推進することを目的に、北海道では、2015年（平成27年）10月に「北海道創生総合戦略」を策定し、「2040年に460～450万人を維持する」との長期展望に立ちながら、自然減対策、社会減対策の両面から、国の地方創生関係交付金も有効に活用するとともに、各分野における政策間連携を強化しながら、人口減少の克服に向けた対策を継続的に進めている。

この間の人口動態は、2018年（平成30年）10月時点の全道の人口が523万2,199人（北海道総合政策部市町村課調）とさらに減少し、自然動態については、合計

特殊出生率はほぼ横ばいで推移するも、出生数は減少傾向が続いている。生産年齢人口の割合は、2015年時から約1.9%減少している。

社会動態について、転出超過数は、設定した目標である約4,000人まで抑制が図られているが、外国人の転入増加による影響が大きく、日本人の動向を見た場合、特に若年層を中心として、進学や就職による東京圏への流出に歯止めが掛からず、また、近年は女性の転出超過数が男性を上回って推移するなど、人口を巡る情勢は引き続き厳しい状況にあると分析している。

「北海道創生総合戦略」に掲げる7つの数値目標及び107のKPIについては、2018年度（平成30年度）において全体の約75%で進捗率が80%以上となっているが、前述のとおり、人口減少は依然として深刻な状況にあることから、北海道では、第2期の「北海道創生総合戦略」（2020年（令和2年）3月策定予定）においても、長期的な視点に立って、粘り強く人口減少対策を進めていかなければならないとしている。

（3）町のこれまでの歩み

ニセコ町の総人口は、1955年（昭和30年）の8,435人以降、減少傾向にあったが、1980年（昭和55年）に4,567人で下げ止まり、それ以降はおおむね増加傾向にある。総合戦略策定後に公表された2015年（平成27年）の国勢調査（確定値）においても、2010年（平成22年）から135人増の4,958人となっている。

近年の傾向として、首都圏へは転出超過から転入超過へと転じており、また、外国人住民の増加が顕著な中において日本人の人口も増加しているなど、北海道内では数少ない特徴を有する市町村であるといえる。

第1期の総合戦略の最終年度である2019年度（令和元年度）、切れ目なく地方創生の取組を進めていくため、新たな総合戦略の策定に先立ち、第1期の検証を行った。

総合戦略の4年目にあたる平成30年度（2018年度）における進捗状況を整理すると、38の目標値（実績値は39で把握）のうち、進捗率が80%以上のものは26で、全体の66.7%、進捗率70%以上のものは30で、全体の76.9%であった。

関連する施策の実施状況についても整理を行っており、一部、実績を踏まえて改善・廃止した事業があるなど、個々の施策の推進に関し課題はあるものの、「基本目標が目指す姿」の実現に向け、おおむね着実に歩みを進めてきたものと考えている。

表 1-1 「ニセコ町自治創生総合戦略」数値目標の進捗状況
(平成 30 年度 (2018 年度) 時点)

数値目標に対する 進捗率	該当する 数値目標の数	数値目標全体 に対する割合	備考 (進捗率)	
			80%以上	70%以上
100%以上	14	35.9%	26 (66.7%)	30 (76.9%)
90%以上 100%未満	3	7.7%		
80%以上 90%未満	9	23.1%		
70%以上 80%未満	4	10.3%	—	

ただ、人口は増加しているものの、その内訳を見ると、高齢者人口に加え、年少人口（14歳以下）も増加した一方で、生産年齢人口（15歳以上64歳以下）が微減しており、また、人口増加の大きな要因である転入者数の伸びが鈍化する傾向にあることから、今後の人口動向を見ていく上で、留意が必要である。人口動向の詳細については、「第2部 人口ビジョン」で詳しく取り上げる。