

消滅自治体論議と人口減少問題

川上 征雄*

1. はじめに

本年4月、人口戦略会議(議長：三村明夫、副議長：増田寛也)が全国の地方自治体の「持続可能性」に関する分析を公表した。2050年に市区町村の40%にあたる744の自治体が消滅する可能性があるというセンセーショナルな予測が巷間騒がせた。この報告の10年前の2014年にも日本創成会議(座長：増田寛也)名義で同趣旨の予測が行われたので、その続編であると理解されている。そのときの「消滅可能性自治体」数は896であるとしていた。

前回報告の少し前、筆者は国土交通省で国土政策を所掌する立場にあり、人口減少とその地域的偏在については強い関心をもち政策提案をしていたが、「消滅可能性自治体」という分析視点、問題提起法にはいささか違和感をもった。今般再び同旨の報告が公表されたことから、空間政策の視点から人口減少問題と地方自治体との関係性について意見を述べたいと考えた次第である。

2. 自治体の継続が人口減少対策なのか

10年前の日本創成会議の発表時に初めて「消滅可能性自治体」という打ちだしが行われたが、筆者はこの問題提起の意義や方法論の背後にある政策意図に懸念を覚えたのであった。推計手法にしても自治体単位での女性人口の特定の年齢コーホート、ここでは20歳から39歳の女性が占める割合の半減をもって自治体が「消滅する」という仮定を置いている。そしてその分析単位が現存の自治体組織を前提にして判定することに疑義があり、その政策的思惑について量りかねるものがあった。

筆者らは、その報告以前の2011年に国土政策の立場から、同じく2050年時点における人口配置を推計したことがある。全国人口の減少に伴って、市町村境界と関係なく空間的な人口偏在が生じ、結果として無居住化する可能性のある地点も示したのである。(国土交通省『「国土の長期展望」中間とりまとめ』2011年2月)

わが国は38万平方キロメートルの国土を有するが、現にこの国土に人が居住している面積は1km四方の正方形(以下、1キロメッシュと呼ぶ)の土地単位で判定して約半分である。つまり日本列島を覆う38万個の1キロメッシュのうち約19万メッシュを数える国土空間はもとも

* 公益財団法人都市化研究公室 特別研究員

と無人なのである。日本人口の減少が進展していくなかで2050年における人の住み方の分布がどうなるかについて、1キロメッシュを基本単位として推計した。具体的には1キロメッシュ毎に人口の自然増減、社会増減を推計して、2050年に各1キロメッシュ当たり何人の人が居住するかを予測したものである。これにより地点ごとの人口が推計されるが、人口減少が最も極端な結果としては無人になると見込まれるメッシュが生じるということである。すなわち現に居住している土地の約20%の空間で人がいなくなるというものであり、国土総面積の約10%が新たに無居住化空間になるという結果であった。(図1)

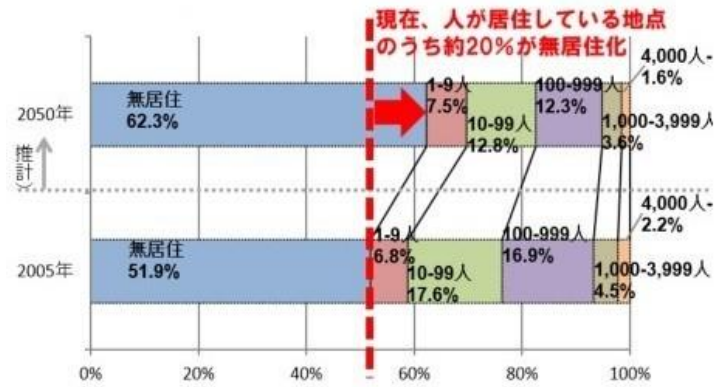


図1 人口規模別メッシュ数割合 (2005→2050)

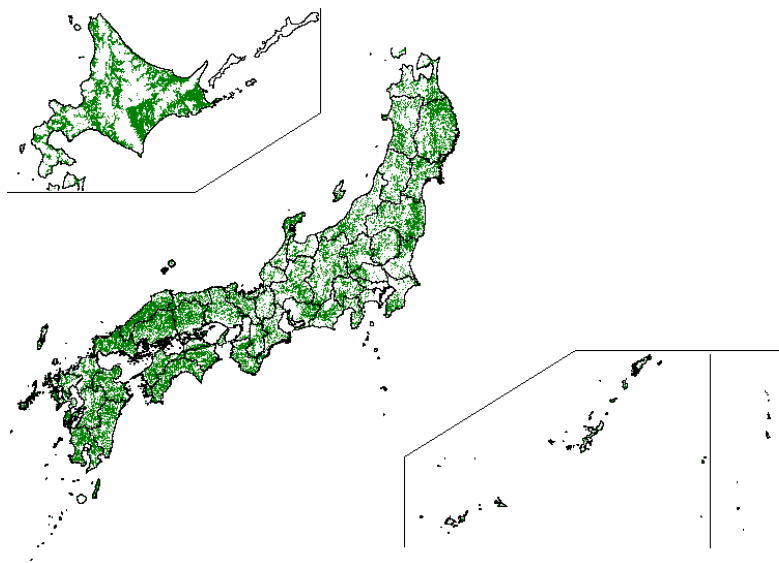


図2 2005年から2050年に向けて無居住化する地点

図2は無居住化する1キロメッシュの位置を点描したものである。日本全国の38万個のメッシュのうち着色された地点で将来無居住化するであろうことを示している。

広域ブロック単位で集計すると、北海道と四国・中国地方での無居住化割合が高いものとなっている。(図3)



図3 広域ブロック別無居住化割合

当時は、このように人口減衰していく地区を「限界集落」の語用で危機感が訴えられていた。

行政側にあった筆者らはこのような課題に対しては、現に生活している人たちへの救済が最優先であると考え、行政サービスや各種の生活サービスを集約した「小さな拠点」を配置していくことで住民の利便に供することを政策化し、実施してきたのである。

翻って、件の消滅可能性自治体の将来予測は人口減少下に起こりうる問題を訴えるという意味では類似するものだが、そこには異なる政策を誘導しようとする意図を感じるのである。

つまりはその人口減少を把握する単位を現存の基礎的自治体単位で推計することの意義である。自治体が消滅するという危機を訴えることは自治体経営への助成を彷彿とさせる。筆者らが行った推計では、あえて自治体単位での集計はしてない。それは行政的な区割り単位で推計することの意味を量りかねたからである。人口減少に伴って自治体経営が難しくなれば、市町村合併、広域行政化などで対応することが常道であり、ことさら既存自治体の消滅と謳う必要はないのではないかと思料するからである。

3. かつての過疎対策に類似する政治性

筆者にはこの問題提起がかつての過疎対策の成立過程を想起させるのだ。課題のある地域に対する対策としての地域振興立法は、1952年に制定された特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法が嚆矢であり、以降のいわゆるハンデキャップ地域の振興立法の標準を成したといえる。その政策メニューとしては公共事業の補助率の引き上げ、地方交付税の特例、税制優遇、特別融資など、ハンデを有する地域の空間政策としての振興事業への助成措置を法益としている。

とりわけ1960年の国民所得倍増計画の策定時には、太平洋ベルト地帯の地域とそれ以外の地域の発展格差の是正が論争となり、また太平洋ベルト地帯という工業が集積した地域への政府の助成に比して農業支援との格差是正、さらには大企業に対する支援と中小企業に対するその格差是正が政治的争点となった。これらへの解決を約した政府は、第一に最初の全国総合開発計画(一全総)を策定(1962年)することで「地域間の均衡ある発展」を進めようとし、残余の課題に対してはそれぞれ農業基本法(1961年)、中小企業基本法(1963年)を制定することにより解決を図ったのである。

このような背景をもつ一全総では、太平洋ベルト地帯とそれ以外の地域との格差是正を講じた。各地域での成長極を形成しようとする拠点開発方式の実施手段として、新産業都市建設促進法(1962年)、工業整備特別地域整備促進法(1964年)が制定され、それに依拠する地域指定によって振興策を講じていた。一方で東京、大阪という「過大都市」への対処を謳い、そこに生じる「過密問題」が課題であるとしたのである。過密対策は、交通基盤整備、工業分散、宅地開発などが空間政策として実施され、それらは主に公共投資で成された。

一全総が策定された後には、過密問題の対照として「過疎問題」なる概念が新たに創作され、解決すべき地域課題であるとする運動を惹起した。一全総に続く1969年策定の新全国総合開発計画(新全総)では、新たな地域的課題として過疎問題が計画に位置づけられ、1970年には最初の過疎対策の法律(過疎法)である過疎地域対策緊急措置法が成立するのである。

過疎法が描く処方箋は、それまでの地域振興立法のメニューにも地方債起債に配慮する旨の規定はあったものの、なお過疎地域指定された自治体については裁量性の高い「過疎対策事業債(過疎債)」の発行を可能にしたことが他の地域振興法にはない突出した措置であった。過疎債は事業費に対して100%の充当率であり、元利償還の70%が普通交付税の基準財政需要額に算入されるという手厚い措置である。他の地域振興政策が空間政策的に解決を図ろうとしたのとは異なり地方自治体財政に直截に資する支援措置を講じたといえる。そして10年の時限立法の過疎法は以降今日に至るまで5次にわたり制定されてきた。その都度に過疎地域

の指定対象が拡大されるとともに、やがて施設整備を伴わない、いわゆるソフト事業をも起債対象としていくのだった。

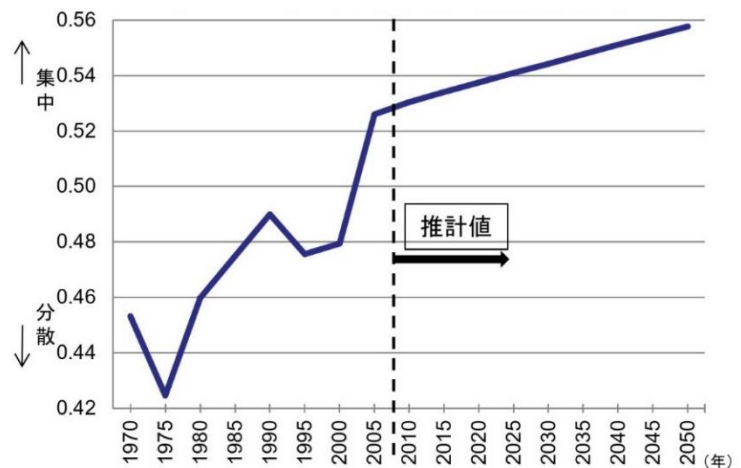
今回の消滅自治体増加への警鐘という問題提起が、空間政策としての問題意識というよりもかつての過疎対策のように、人口減少対策を謳いながら現行自治体組織の維持を促すような伏線を想起させるのである。否、全く逆に自治体の合併、広域化などのいわば地方自治体の再編成を企図しているのであろうか。いずれのシナリオもあり得ることだが、人口減少問題に藉口した自治体経営問題が提起されていると思えることが筆者の覚えた違和感の正体であるようだ。

4. 人口減少現象は極化を伴いながら進行する

戦後のわが国は2008年にピークを迎えるまで総人口は伸びていた。この人口増加局面において、全国で一様に増加したわけでないことは、それまでの地方圏から大都市圏への人口移動の大きさから理解されることである。図4は、1970年から2050年に至るまでの総人口の推移のなかで、メッシュ単位でみた人口の空間的集中度の変化をフーバーインデックスを用いて計測したものである。当該指標値は、0から1の間をとるもので、0は全国(全メッシュ)に人口が均霑配置されていることを

意味し、1はある一点(1つのメッシュ)に全人口が集中している状態を表すものである。すなわち、1に近づくほど人口の空間的集中度が増していることを表現している。

高度経済成長が終焉し一時的に人口の地方回帰がみられた1975年前後とバブル経済が崩壊して景気停滞した1995年に至る期間以外には一貫して空間的な人口集中の度合いが増していることがわかる。また将来に至る人口減少局面においても空間的に人口が集中する傾向を伴いながら推移していくとみられるのである。



(出典) 総務省「国勢調査報告」、国土交通省国土計画局推計値(メッシュ別将来人口)をもとに、同局作成(1990年までは日本測地系、1995年以降は世界測地系)

(注) フーバーインデックス:

$$H.I. = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |x_i - s_i|$$

x_i : 第 i 地域の人口の対全地域構成比
 s_i : 第 i 地域の土地面積の対全地域構成比

図4 メッシュ別人口のフーバーインデックスの推移

これまででも全国的にみれば大都市圏への集中を伴いながら総人口が増加したように空間的に一様均等に増加してきたものではない。その究極の姿が東京一極集中である。もう少しミクロな都市圏レベルでみると、ここでも人口増加は同時的に生起するのではなく道路や鉄道の沿線に沿って蚕食状に人口増加がみられるスプロール化といわれる現象を伴ってきたのである。

それでは人口の減少局面においてはどうかであろうか。政府では「都市のスポンジ化」とい

う語用でそれを表現するが、その語句からくる印象は誤解を生じていると思っている。おそらくスポンジというものが、全面的に穴あき状態であることから、人口減少に伴って生じる空地が歯抜け状に現れる様をそう表現したものと思われる。スポンジの穴は一様に空いているが、実際にはスプロール化の逆進のように空間的な人口集約を伴いながら減少していくのである。図4の意味合いはそういうことであるはずだ。

これをもう少しマクロにみていくと、都道府県単位での人口増減でも一様増減でないことがわかる。例えば、将来の人口の無居住化割合が高い北海道についていえば、北海道全体で人口は減少しているが、都市別でみると県庁所在地である札幌市の人口が激増している。すなわち地域における人口の偏在が進行しているのである。2010年から2015年の国勢調査の結果から都道府県別でみて、県人口と県庁所在都市人口の増減率(%)を表したものが図5である。

図に添えている45度の対角線は県と県庁所在都市の人口増減率が等しい線であり、那覇市を除いてはいずれもこの補助線の左上に分布している。すなわち、ほとんどで県人口の増減率は県庁所在都市人口の増減率よりは小さいのである。そして沖縄県のみが、那覇市以外でも県人口の増加率を上回る人口増加率の都市があることを示す特徴的な県であることがわかる。さらに換言するならば、沖縄県だけは県内で分散化を伴いながら人口増加している特異な例であるといえる。

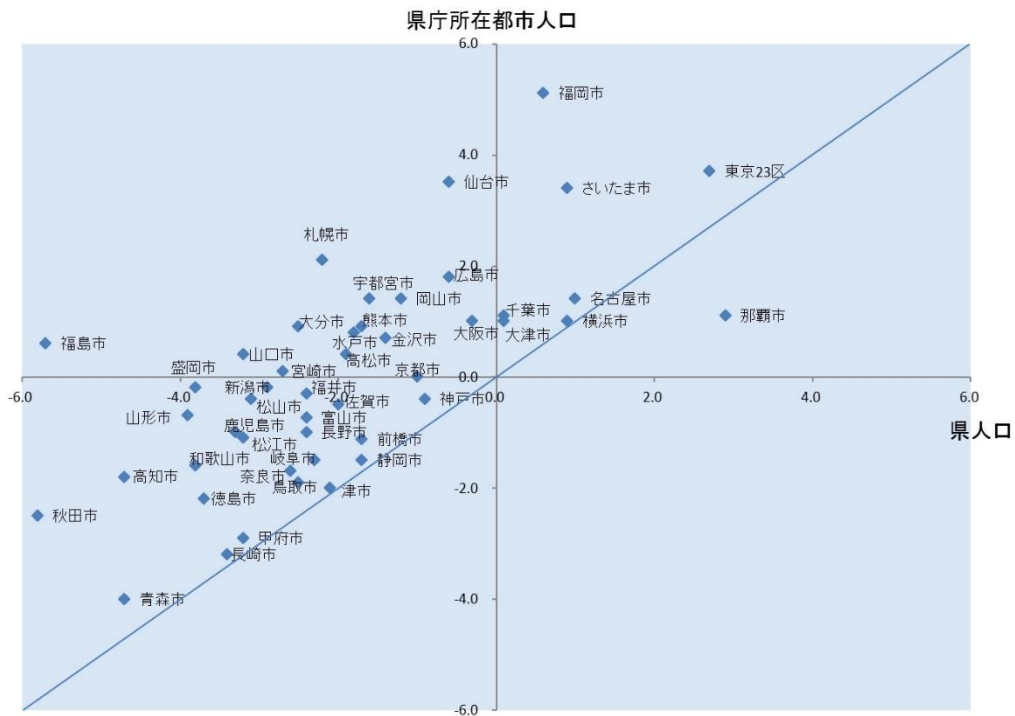


図5 県人口と県庁所在都市人口の増減率(%) (2010→2015)

那覇市の外、福岡市、東京23区、さいたま市、名古屋市、千葉市、横浜市、大津市の8市が図5の第一象限に存しており、県人口と県庁所在都市人口がともに増加している都市群である。第二象限には、前に挙げた札幌市の如く、県人口が減少する一方で県庁所在都市が人口増加している都市である。仙台市、札幌市、広島市、大阪市などを含めた都市群は、県人口が減少する一方で県庁所在都市が人口を吸引している。第三象限は県人口、県庁所在都市

人口がともに減少した都市である。青森市、秋田市、長崎市などは、属する県全体が人口減少し、そして都市人口も減少しているのである。

さらに5年前のそれと比較して、その遷移を示したものが図6である。総人口の減少が始まった2008年以降の様子であり、総じて図の右上から左下方向へのベクトルが支配的であることがわかる。

それでも人口減少は地域的な偏在を伴って生起していることが理解できる。

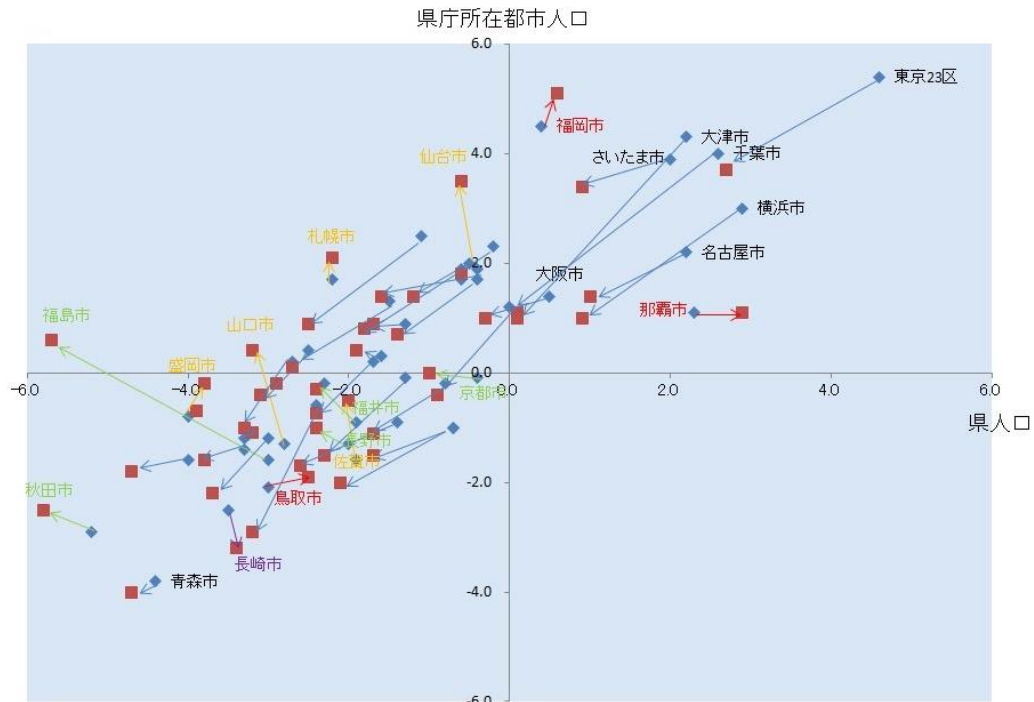


図6 県人口と県庁所在都市人口の増減率(%)の遷移 (2005→2010)⇒(2010→2015)

5. 人口減少解決は地方自治体の課題ではない

人口減少に伴う問題は、地域ごとに顕在化するものであるが、4. でみたように総人口が減少していくなかで、人口配置の偏在は鮮明になっていくものであり、その過程では「消滅自治体」の如く人口が疎な地域が生じるのは必然なのである。それらの根本解決は総人口の減少を食い止め、増加に転じる方策を講じることでしかあり得ない。

かつて太平洋戦争に突入前の1941年1月、わが国では人口増加を図るべく「人口政策確立要綱」が閣議決定された。7,200万人であった本土人口を1960年までに1億人に増加させようとしたものである。当時の政府は現在のそれよりもはるかに強権をもちえたと思われ、それでもその達成は容易ではなかった。一家族当たり5人の子供を目標に掲げたその施策では、男女の結婚年齢を3年早め、個人主義を排し家族制度を維持していくとした。そして公営機関による結婚紹介、斡旋、結婚費用の低減を図るとともに貸付制度の創設、乳幼児死亡、結核予防による死亡率の低減を目指した。多子家族の表彰、物資の優先配給、また20歳を超える女性被用者の就業制限、大都市の疎開による人口の地方分散を目指したものであった。

しかし敗戦すると事態が一変し、1946年に策定された「復興国土計画要綱」では、1950年までの5年間で、当時の総人口7,290万人が、350万人の復員、在外邦人の帰還と360万人の自

然増加によって8,000万人に達すると見込んだ。本土以外の領土を失い狭隘となり、生産力も減退した国土においては、人口8,000万人を収容し、活動していくことは困難だという悲観論に転じたのである。そのため、今度は日本人口の海外への移民の可能性にまで言及したほどであった。「家族計画」という名の産児制限も運動化されるようになった。わが国は人口伸長を抑制する方針に転進したのだ。

それでも1950年に総人口は8,400万人、1967年には1億人に達した。朝鮮特需を経て、さらに望外の高度経済成長が日本の人口容量を増したといえる。1970年代になると、資源有限論などとも呼応して、再び人口抑制が叫ばれるようになるのである。そして1974年に開催された日本人口会議では「子供は2人まで」と宣言されたのであった。その翌年にわが国の合計特殊出生率(女性が一生涯に産むであろう子供数のこと、以下出生率という。)は、人口置き換え水準の目安である2を下回り、爾来今日まで2を超えることがなくなった。かくも人口に関する方針と実際は紆余曲折の連続であり、人口政策は迷走してきたのである。

人口減少や少子化が課題と認識された近年において、政府は2007年以来、少子化対策担当大臣を設け取り組んできたが、人口増政策が奏功したとはいえない。10年前の2014年に当時の安倍政権下で2060年代の日本人口を1億人程度に維持する政策目標が公表され、そのため当時の出生率1.41を、希望出生率を参考に1.81に引き上げると打ち出したのであった。その後僅かに出生率が上昇をみせ、2015年には1.46と1994年以来の水準となった。2016年6月には、少子高齢化対策や働き方の改革を目指す「ニッポン1億総活躍プラン」が閣議決定された。そこでは、「人口1億人は、日本の豊かさの象徴的な数字である」とし、2060年の名目GDP(国内総生産)600兆円を達成するためにも「人口1億人を維持する」とされたのである。いうなれば生産関数の重要な変数である人口は減らせられないという要請からの総人口の目標設定だったといえる。

6. 人口政策の成功例はあるのか

地球規模で見れば、人口はなお増加し続けている。しかし、経済成長を成し遂げた先進国においてはおしなべて出生率は低下している。そんな先進国のうちでもフランスは、かつて出生率が1.66まで低下したが、2006年に2.03となってからは2014年までの間、人口置き換えの目安となる出生率2以上を維持するまでに成功した国として喧伝され、わが国でも参照されてきた。フランスは家族給付の水準が手厚いことに加え、第三子以上を儲けた場合にはさらに有利になっている。1990年代以降は、家族政策の対象を被用者とその配偶者限定から全居住者に拡大

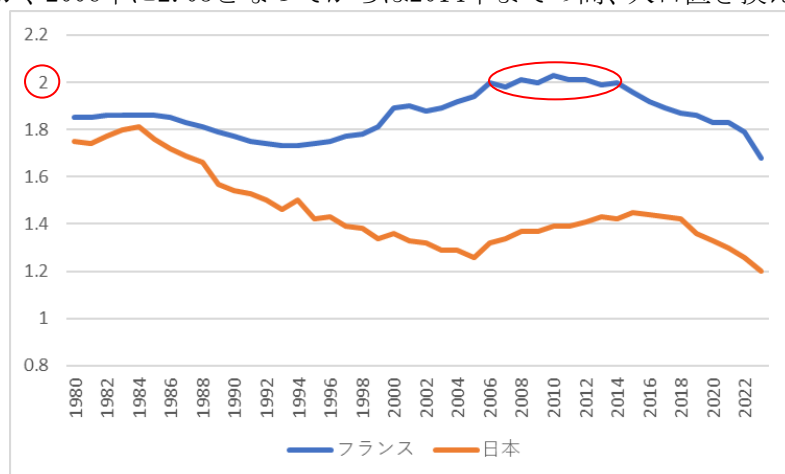


図7 合計特殊出生率の日仏比較

し、低所得層、一人親に対する支援も対象とした。保育サービス、育児休業制度など出産・子育てと就労に関して、幅広い選択肢が用意されている。そして非婚カップルや単身女性の出産に対しても結婚に準じた法的保護が受けられる制度があることも出生率の上昇に寄与したとされる。

そのフランスでも2015年以降は出生率低下に転じ、2023年には1.68にまで減少したのが現状である。出産年齢人口の減少と出産年齢の高齢化、女性の高学歴化が出生率低下の理由として考えられている。先進国では出生率が高かったアメリカでも現在では1.66に低下した。しかしアメリカには移民受け入れによる社会増がある。

1.20(2023年)にまで低下したわが国の出生率であるが、アジアの他国に目を転じれば、1979年から2014年まで実施した一人っ子政策の影響から回復できずにいる中国では1.09(2022年)、韓国にいたっては、0.72(2023年)という低い水準となっている。

7. まとめ

如上、4月に発表された消滅自治体論議に敷衍して、この論の建て方が、人口減少問題に藉口した自治体存続論議の伏線に思えることを述べた。そもそも総人口の減少局面においても、すべての地域で同時に斉しく人口が減少するものではなく、ある種の相対的集約を伴いながら生起するものであること、そのため人口が疎となる地域が生じることは必然であることを論じた。疎となる現象を強調して「消滅自治体」と呼称するような注意喚起手法は、かつて過疎対策が自治体経営を大きく支える援助を促すものとなったときに通じる意図を感じさせる。現下において、わが国の課題とされているのは自治体の存否を憂うことではなく、総人口の減少、少子化を克服できる施策の実現なのだろう。

わが国の来し方を振り返ると、太平洋戦争直前の人口増加政策が、戦後には一変して人口抑制政策に転じ、21世紀に入って人口増加策、とりわけ少子化対策に舵を切るなど紆余曲折を経た。人口減少対策としては、大胆な移民政策の導入で社会増を目指すものでない以上は、出生数の増加による自然増に頼るほかにわが国の人口増の手立てはないのである。

子供の出産は基本的には家族の営為によるものであることから、その対策には家族あるいはそれに準じる擬似的対象に向けられる施策が主となるのは当然である。出生率を回復させた実績を有するフランスの施策をみても同様である。要は各施策の強度の問題といえる。戦前の「人口政策確立要綱」では、「個人主義を排し家族制度を維持する」としていたが、現代では個人と家族の関係をいかに整合、両立させるかが肝要となった。特に女性の社会進出、それを妨げない育児、介護などへの社会的支援が重要となっている。20歳以上女性の被用者としての就業を制限した戦前のそれとは明らかに異なる点である。

フランスでも出生率2に到達するまでには多くの時間を要したことから、現行政府の少子化対策を長い目で見守るほかないと考える次第である。

【編集委員会からの質問と著者回答】

質問 確かに、人口問題は地域（集落）単位で考えないと現状の行政区域（特に、平成の大合併で拡大した市域）単位で考えることは難しいと思います。しかし、自治体からすれば自治体単位で「消滅」と宣言されて手を拱いているわけにもいかない面もあります。今回の推計が封鎖社会の中での自然増減と、社会移動の二つの要素から推計されていることから、社会増減に関しては、何らかの（自治体単位よりは、地域単位、集落単位での）政策を考える必要があると思いますが、どうお考えでしょうか。

回答 ご質問の趣旨が地方部の地域の人が自治体という行政区域単位ではなく、より小規模で行政組織にならない集落、学区という身近な単位において、自然増減ではなく社会増減に対してどのような取組ができるのかというものと理解します。これについては、まさに今政府が進めている地方創生政策があるのだということと思います。地方創生の取り組みを定めるまち・ひと・しごと創生法では、「東京圏への人口の過度の集中を是正し、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日本社会を維持していくためには、国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成、地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保及び地域における魅力ある多様な就業の機会の創出を一体的に推進する・・・」ことが目的ですので、日本国内での社会移動を地方に振り向け、地域からすれば社会増を図ろうとする施策ですので、地方創生政策を着実に進めることがそれなのだと思います。

実際の政策として、地方創生の取り組みを支援するデジタル田園都市国家構想交付金（かつての地方創生推進交付金）には、UJIターン移住者を支援する「地方創生移住支援事業・企業支援事業」で支援金を支給するという制度や「小さな拠点」などの拠点施設整備に資する「地方創生拠点整備タイプ」などの用意があります。これらを活用することによって地域の社会増を図っていこうというものですから、これらの制度活用も含めて地方での自主的な取り組みが必要なことになると思います。

また社会増減の正確な定義としては、住民票の移動を伴う居住実態のある人の増減ではありますが、これに準ずるような疑似的社会増を狙う施策として、観光入り込み客の増加などの交流人口・関係人口の増加や二地域居住政策なども地域の活性化に資する事業として必要なことだと思います。

(以上)