

人口減少社会の実像と都市自治体の役割  
——人口とインフラの適正な持続的配置はいかに可能か？——

首都大学東京 山下祐介

1. 地方消滅から地方創生へ——東京一極集中と人口減少社会[第78回全国都市問題会議拙稿参照]

(1) 地方消滅論 (日本創成会議、2014年5月): 選択と集中

↓

9月には政府にまち・ひと・しごと創生 (地方創生) 本部: 競争 (と淘汰?)

(2) 政府は、しごとづくりで人口減少阻止へという態勢へ

「東京一極集中が人口減少を引き起こしている」という問題意識は正しい

↑ 人口減少都市化 (=高度経済化) 原因説 → ○ 出生率の低下

↑ ← ← ← ところが政府は 人口減少低経済原因説 → × 実状にあわない

↑ 東京一極集中を、地方の低経済が要因で起きたものとみているもよう

=>では、東京一極集中とは何なのか?

(3) 東京に集中しているもの = 国家権力。首都一極集中というべき

東京一極集中とは権力の集中である ← カネの集中 ← 人の集中 (全国から集めた税を首都で分配することを決定するという権力体の存在)

ただし東京一極集中の構造自体はおかしなものではない (国家として当然でさえある)。

が、本来バランスよく構成されていた関係が、2000年代の改革で崩れた可能性?

では、90年代まで、国による中央・地方のバランス調整は当然だったのに、なぜ2010年代になって「地方よ稼げ」になったのか? ← 国家を諸地域による共生国家として見られなくなった人々がいる (← 世代交代による? 「東京が稼いでいるカネをいつまでも地方に融通する構造はおかしい」という誤解。地方抜きの国民と国家の関係へ? 損得で出入り可能な地方自治体という幻想?)

↓ まずは「稼げ」の論理とは?

2. 人口減の悪循環をどう読み解くか?

(1) 「地方よ稼げ」が意味しているもの: その自治体分析の論理構造

(自治体の) 人口減 → 財政難 → インフラ維持困難・サービス減 => さらなる人口減へ

↑ ← ← この各循環を断ち切るために ← ←

**悪循環 ←**

稼げ! へ

だが、もし住民が自治体を選べるのなら、こんな厳しい自治体ではなく、もっと楽に暮らせる自治体を選んだ方が良いことになる。住民側からの「選択と集中」 → 止まらない東京一極集中へ (あるいはミニ東京・県庁所在都市への集中化: 実際にはその郊外) 「稼げ」がさらなる悪循環に陥る可能性。

(2) 東京一極集中とは、国民の過剰な国家依存 = 過剰権力集中のことである

付度・へつらい ↔ 権力に近い側の慢心・驕り が相互に増幅

広域システム社会: 中央-地方もみなつながっている。仕組みが巨大で複雑にできてい

て、カネと人が大量に循環。うまくいっているときは非常に豊かで安全なものに見えるが、いったん不具合が出ると被害は大きく、回復のための調整が難しい。しかも、成長社会の段階では失敗しても成長で補えるが、リスク社会ではその処方を間違えると大変なことに（2011年福島第一原発事故の教訓）→実際に、「選択と集中」によるインフラ、サービスの末端切りという処置が、若い人から出ていく＝子どもがいないという事態に

↓これとは反対に、

（3）人口減少を食い止めるための本当の処方は、人口減＝財政難でも可能な持続的なインフラ・サービスの維持の実現である。どこにいても安心して暮らせること。（その上での競争なら、切磋琢磨になる。そこを「選択と集中」にしたものだから、不安の悪循環をよんでしまった）

人口減少が止まらなくなった理由は、財政や経済が発端にはなっているが、むしろそれがもたらした心理効果にある。心の崩壊が社会の破壊へとつながって、止まらなくなった。

↑もとをたどれば、

原因はバブル崩壊からリーマンショック——グローバル化への政府・政策の対応の失敗といえる。ただし国家としてははじめてのことなので単純に失敗とも言えない。とはいえこれは少なくとも地方の失敗ではない。

そしてこれは、経済成長社会からリスク対応社会への転換への失敗でもある（「選択と集中」は成長パラダイムでのみ可能。リスク対応パラダイムではないのに古い政策を掲げつづけている状態）。

2000年代に起きなかった第三次ベビーブームという現実を直視する必要（この時、人よりもカネへに行き過ぎてしまった）→結果として生まれる子どもがどんどん減っていくという悪循環へ（ただし、率は下げ止まりへ）

### 3. 人口ビジョンの（本来の）考え方と総合戦略のあり方

#### （1）「人口が下げ止まる場所を見つけよ」

人口ビジョンは、本来、このままだと人口が下がりきってしまうものを、この時点で下げ止まり安定するという場所を見つけ、そこに照準を合わせて施策を展開せよ、というものだった。まち・ひと・しごとの好循環を作るのが政府の方針（←悪循環が人口減の原因だから）

↓にもかかわらず、政府の地方創生は「まずは、しごとから」になり、

（2）各地で「稼げ」、「雇用を作れ」になってしまった（イノベーション、インバウンド等々。CCRCやDMOまで登場）。あるいは「投資をよべ」「カネだ」に）

だが地方に仕事はないかといえはる。あるのに若い人でなり手が無い。ミスマッチの問題。ではなぜ地方に若い人が残らないかという、職業威信の序列（東京が上、地方が下。高次産業が上、農林漁業が下）にみなが必要以上に従っているから。「仕事がない」もやはり、心理・価値の問題

↓

地方での新たな産業や雇用の形成が、地域の出生力プラスに働くとしたら・・・

人々がこうした威信序列から離れて、自由に地方へと移動するのではなくてはならない。

そしてありがたいことに、すでに地方への移住が実際に起きている（田園回帰、Iター

ン、Uターン、孫ターン。それも仕事づくりやイノベーションなどとは関係なく)。とする  
と、若い世代の人々の循環・回帰をどう支えていくかを考えることが大切になる。

(3) ならば地方移住こそが切り札か？というところもそう簡単でもない。

ただ都会Aから農村Bへ移動しただけでは日本の人口は増えない。移住が人口に正の効果をもたらすには、そこに子どもが一人でも多く生まれる環境ができていなければならない。  
そうでなければ移住は非効率。まして取り合いは愚の骨頂。

では、どうやったらそういう環境はできるのか？人を入れ、サービスを提供すればよいだけか？

↓

それどころか、小中学校の統廃合や保育所・高校の閉鎖が相次いでいて矛盾。無責任。

さらにそこで公共交通や医療他インフラの維持が、今後も地方で、農山村で今後大都市並みにはなされないということになれば、国民の目から見れば都市に移動しておかないと不利だということになる

↓

(4) インフラの確保と人口バランスを、どう均衡よく調整していけるのか？がこの問題の本質にはある。インフラを縮小すればその地の人口は減少する。人口とインフラの適正規模、適正配置が現在の最重要課題。(そしてインフラ維持に必要なカネは、自由な民間の投資ではなく、適切な場所への適切な公共投資だから、税や公債が適切?) 東京一極集中が進み、過剰な少子化が進行するなかで、その結果にあわせてインフラを「選択と集中」すれば、一極集中はますますとまらなくなる。

他方で、80年代までにインフラ所有の民間化が進行。インフラ所有者[交通、通信、病院、エネルギー、学校。さらには人材派遣、ITなど]にカネが集中し、権力と一体化していく構造が形成された。この構造が2000年代以降の改革を後押し。だがこれは経済至上主義で動くので、適正配置にはならず、儲かる場所への「選択と集中」がインフラのあり方を方向付けてしまった。

こうしたことが、この20年(30年?) つづいてきたことによる矛盾の顕在化が止まらない人口減少社会。インフラの適正配置化の失敗(選択と集中)が、人口減少の原因だということに気づく必要がある(必要などころに必要な人が張り付いてくれないと困るが、そのためには過疎地でもインフラは必要。なくなれば人は住めない)。(また公務員もインフラの一部。しかし行財政改革や合併で一極集中。農林漁業への振興も同じ論理。中心商店街も?)

※東日本大震災の現場で起きていることはさらに複雑。過剰な防災インフラや復興インフラへの投資で、かえって住めない町を作ることに。インフラは公共投資に馴染み、過小縮小もあるが、過剰投資に転じやすい。その資金は公共投資を経由して、どこかで回収?次にどう動く?

※小中学校の適正規模・適正配置論→これは本来話が逆で、人口の適正規模・適正配置論でなければならなかった。都市計画・農村計画、土地利用、大型店舗、公共施設、公共交通配置の不適正化・調整失敗が、失敗の原因(自由化の失敗)。ただし、規制や誘導には権力が発生するから、慎重に動かす必要もある。だが自由化・規制緩和もまた絶対解ではなく、現在の状況では、それこそが現在の崩壊の要因になったとみるべき。

(5) 人口ビジョンで本当に考えるべきことは、

人口 =	自然増減 (出生数 - 死亡数)	→ 2.07 を実現する	合計特殊出生率	① 2.07 よりも下
	+		↑	④ 2.07 以上 希望の 1.8?
	社会増減 (転入数 - 転出数)	→ この場合 ± 0	↑	↓
		例えば	③ - 10%	⇒ ② + 10%
			農山村型 地方	都市型 中央

死亡に関しては「健康で長生き」政策以上のものはない。

出生が問題：希望出生率 1.8 では下げ止まらない。全体で 2 を確保しなくてはならない（「結婚しない自由」もふくめればもっと上）。

他方で、山村や離島では一般に出生力は高いので、出生力の高い地域には、人口排出に見合う財政移動でバランスをとっていくことが可能（人口出生と移動に見合う財政移動：90年代までのやり方）。

同様に、産業別にも出生力に差が出る（低次産業ほど高い）ので、これも調整して人口補填に割り当てるのも一つの方法か。地域別でも、食糧生産量の高いところは、財政力は小さいが、出生力は高い。

高次産業地帯から低次産業地帯へと適切に財政移動が行われることで、全体の人口量が保たれる可能性。人口が保たれることで、産業も維持可能になる（地方創生はこれをそれぞれに「稼げ」で対応を求めている。）（沖縄や一部の離島で出生力が高い理由？）

※移民や輸入で事足りるという論理については、グローバル化と国防についてのしっかりとした議論が必要。低開発国でも経済成長が進んで少子化が始まっている現実。また例えば石油が一ヶ月止まっただけで国内経済はストップする現実も。

※合計特殊出生率は単なる数値。人の移動でもすぐ変わるから活用には注意が必要。

※各地／各産業の人口への貢献、生産への貢献、経済への貢献をしっかりと見きわめて、税を徴収し、財として、あるいは政策を通じていかに再配分・公共投資していくかが大切。逆にやり方を誤るとモラルハザードが起きやすくなる（例えば大都市居住が有利、一人の方が楽という錯覚）。止まらない出生数の低下や、農林業の後継者問題などもモラルハザードとみることができる。（2000年代の改革はそれを回避するためのものだったのに、むしろ事態が悪化した？）

=>本来は、各市町村でこの計算をし、目標を立てつつ（第1次人口ビジョン）、それを各県で集計して、県でもこの計画を立て、市町村間の調整をし（第2次ビジョン）、さらにそれを国で集計して、目標の1億人維持の具体的な計画に進む必要があった（都道府県間の調整第3次ビジョン）。なのに市町村の計画策定で終了して、都道府県や国と付き合わせることもなしに2年が過ぎた。やるべきことをやっておらず、現実を見ていないのは市町村だけでなく、都道府県も国も同じ。

=>とりあえずは市町村でしっかり考える。それも都市圏で連携する必要がある（都市圏人口ビジョンの策定へ）。どういう形で20年後、30年後に落ち着くのか。この機会を逃すと次はない？

#### 4. 世代問題、選挙と税

(1)では、なぜこの問題がこれまで焦点化されずに来たのか？なぜ21世紀になって急に？  
→世代問題：昭和一桁生まれから、団塊世代を経て、団塊ジュニア（ここが生まなかつたことが問題）昭和末・平成生まれ世代へ

※高齢者とか、若者とか、対象を相対的で曖昧なものにしないで、「世代」としてしっかりターゲット化する。その際、各世代にはライフコースがある。結婚、就業、子育てと、経済産業活動やインフラの配置が、おそらく団塊ジュニアあたりからミスマッチ（住宅もインフラ）。かつ戦後の法制度の転換とともに、超高齢化に対して生活ステージをそれぞれに調整せねばならなくなった（2010年代がやっと戦後一巡目）。

↓

世代間の住み分け問題：戦前生まれ世代→戦後生まれ世代=>次第に生む力を喪失

(2)ここまで東京一極集中がエスカレートした原因は、国民の依存と政治の驕りだけか？止める装置はないのか、もともとなかったのか？

→選挙と国会（小選挙区制）

地方分権（権限の委任とその再分配）

=>税と財源配分：分権どころか、中央政府への権限の過剰集中化

本来、2000年代の改革が途中で投げつけたもの。中途までやったので、壊すところは壊してしまい、おかしいことに。そもそも、90年代の「自分に投票すれば〇〇してやる」が、依存と集中を加速させ、2000年代の財政危機を導いたのに、この構造はいまも変わっていない。依存と集中によって財政的にもたなくなった権力が、その改革でますます権力集中を実現し、さらに依存が強まっている状況とも読める。

※ここに「一票の格差」論で地方から中央へと権限を集中化する動きがさらに加わっている（誰の主導？）。

※税の再配分を、増税→社会保障へという議論。ただし社会保障は依存や私化に結びつきやすいので、新たな公共投資／インフラ配置のあり方を探る方向で考えた方が（社会保障もその一部）国民にはなじみやすい？

#### 5. 成長社会の限界——リスク社会から、リスク対応社会を経て、安定持続社会へ

(1) リスク対応社会はなぜ目指されないのか？——2000年代に起きたこと？

人口減少社会に向き合う＝成長・発展・競争力から（成長発展社会）、持続可能性、現状維持、幸福度や多様性、循環や繰り返しを楽しむ社会への転換（リスク対応社会）の必要？

成長発展社会から、現在はリスク社会という過渡期。リスク社会は、成長という画一的な規準や目標を共有しないので、社会全体がバランスを崩しやすい。かつそれを無理に統制しようとするとう強制となり、自由を削ぐ。柔軟くしなやかに調整していくしかない。

そうした調整装置を確立しないうちは、様々な問題が起きる。あるいは問題はわかってもその対処法が見いだせない不安な社会になる（リスク不安社会・未来不安社会）。

しかしそのうち問題解決方法のパターンが生まれてくれば、他にも応用可能になり、次第に安定的なものに転換（リスク対応社会・未来安定社会へ）してくる（もともと、それを目指したのが90年代後半から2000年代。最終的には安定持続社会へ着地する予定だった

た)。

↓

これに対し、2000年代後半に何かが入り込んで、不安が定着してしまった。9・11、新自由主義、平成の大合併。そして2011年の震災・原発事故以降は、リスクや危機が統治に利用(悪用)されるようになった(ショック・ドクトリンによる「リスク不安社会」。だがこれでは国家は安定しない。つづかない)。

(2)「選択と集中」、依存と強制では的確なリスク対応はできない。

インフラをみなで維持し、提供し、活用して、人の流れを正常化し、この国をしっかりと安定的に維持していかなくてはならない。これを「選択と集中」としたことから、おかしなことになった。

権力や財、インフラを「選択」し「集中」すれば、これらが集中する場所に人は集まる。そうして人が集まれば、人口過疎地のインフラはますます残らなくなる。「選択と集中」という考え方こそが、東京一極集中の原因(そもそも「選択」は優生思想にもつながる発想なので要注意)。人口減少=東京一極集中の正体は価値の問題。

しかも人々が前向きに中心に集まっているのならよい(80年代までの東京一極集中との違い)。依存し、すがって、仕方なく集まっているにすぎない。依存によって集中している権力は裸の権力。本当は何の力ももたない。真に強い権力は、みなが前向きに、「自分も責任を持って国家のために頑張るからしっかりリードしてくれ」と主権に委ねることで成立する。それは、人々の自立と協力によるもの。権力にみなが依存し、たかれば、一時的に強い権力が現れても、最終的にはもたない。

(3)では、各市町村で、あるいは各地域でできることとは？

人口減少は社会と心の問題(財政問題やまして経済問題ではない)。そして心と社会は他の領域でも様々な問題を引き起こして、人口減少はその総合的な現れとみた方がよい。=>この心と社会の問題は国家全体に行き渡っており、国家レベルの失敗のようなので、そのレベルでの対応が必要(とくに選挙と税の再設計、インフラと世代継承の見通しがしつかりとなされないと、地方・地域社会の安定的な維持存続は根本的に難しい)。

かといって国家の変革だけでよいかというと、そうではない。各地で心と社会をいかに立て直すかの取り組みがなくては再生は難しい。そしてそれは、国家以前に、家庭・地域で確立すべきもの。

=>家、地域、国家のバランスよい関係をどんなふうにして21世紀型として再形成できるか。

↓そのために、少なくとも市町村でやっておくべきことは、

①各地域での人々の暮らし、家族形成、地域形成についてそのあり方の見直し(旧市街、農山漁村のあり方の見直し。郊外部のコミュニティ形成とその整理・抑制)を確立する=真の総合計画の策定へ(補助金をもらうための作文でなく、住民と共有する計画)

②会社や同業組合(職域社会)のあり方の見直し。(産業領域での家=企業/村=業界)  
→これらに、公共機関をふくめた各主体の立場・役割を今一度明確化して、それぞれが負担し、また依存(共依存)する関係を再確認していく。そういう「腹を割った話し合い」を、「人口減少を乗り越える」を機会に、いかに繰り返し各地で実現していけるか？

心と社会は、価値と論理の共有でしか再生しえない。

↓しかもすでに国民の暮らしは一市町村にとどまらないので、

↓各市町村を越えた地域間関係を、この先さらに、いかに適正に設計していけるか。

↓やるべきことはたくさんある

③複数の地方自治体の適切な関係形成：平成合併の反省をふまえて、広域連携のあり方の徹底化。自治体内自治の再構成。都道府県の指導的役割と財政的裏付けの確立。

④政府の役割の再検討。地方分権。選挙制度の見直し（小選挙区制の見直しと分権とのバランス）。住民票、税、選挙の関係のあり方の再検討。

人口減少が止まらなくなったのは財政問題が起点であり、その対応の失敗によるとすれば、財政問題をどのように解決するのかの見通しを、増税を含めて早く進める必要がある。

（むろん増税で解決ではなく、それでもなお「これしか財源はないので、これでやろう」という腹の割り方が大事）

そしてなにより、国民がそこにどうやって主体的に参加できるかが大切（その気にさせるリーダーシップへの期待？）⇒それさえ見えれば、自然と人は依存から脱却できるはず（依存は不安の解消にはならないので）。

[文献]

山下祐介『限界集落の真実 過疎の村は消えるか?』筑摩書房、2012年

山下祐介『東北発の震災論 周辺から広域システムを考える』筑摩書房、2013年

山下祐介『地方消滅の罨 増田レポートと人口減少社会の正体』筑摩書房、2014年

山下祐介『「復興」が奪う地域の未来——東日本大震災・原発事故の検証と提言』岩波書店、2017年

山下祐介「人口減少時代における地域再生—都市と農村、中央と地方の健全な関係を再建することから」

2015年『RESEARCH BUREAU 論究』第12号、38—48頁、衆議院調査局

山下祐介「人口減少を克服する都市づくりのために地方創生をどう考えるか」『第78回 全国都市問題会議 人が集いめぐるまちづくり』2016年10月

山下祐介「一票の格差」の落とし穴～是正は本当に必要ですか?」『現代ビジネス』2016年12月13日

山下祐介「首都圏から見た地方創生」『現代ビジネス』2017年2月19日