

人口減少を前提とした自治体経営



慶應義塾大学法学部 教授
大屋 雄裕

1 縮減社会と意思決定

第32次地方制度調査会に対する諮問が「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から」の検討を求めているように、高齢化と人口減少によって社会問題の構造自体が大きく変わり、これまでのさまざまな理論や思想では十分にその解決を図ることができないという状況への危機感が社会のなかに広まっているように思われる。典型的にはジョン・ロールズの正義論が将来に向けて増大していく富の再分配を暗黙のうちに問題としているように、これまでは人口と経済の拡大、したがって事後的に補償や修正の可能な分配が社会の主要な関心対象だっただろう。

だが縮減社会において生じる負の分配、負担拡大や行政サービスの減少を誰が引き受けるかという問題においては、間違った決定を事後的に修正することも難しくなる。許容限度を超えた過剰な「痛み」を誰かに押し付けてしまい、修正しようとしたときにはその相手がもういないといった事態も想定されるからだ。その意味では、1990年代以降の行政改革・司法改革などを通じて実現した事前規制から事後規制への転換についても再考する必要があるだろう。かつてのように行政が表沙汰にならない形での事前指導を駆使するというような不透明な形態に戻ることは適切でないとしても、事前の段階で社会的な合意を形成することの重要性は高まってきている。

そのような変質の重要な要素として指摘できるのが、人口の減少と移動である。まず量的に見れば、国立社会保障・人口問題研究所の中位推計でも2008年に1億2,808万人のピークを迎えた総人口は、2065年に8,808万人に至るとされる。日本の人口全体が、約半世紀で3分の2以下へ減少していくということになるだろう。ここからは無住地域も全国的に拡大することが予想されているが、人口減少により生活関連サービス・医療機関などが維持不能になった地域からさらなる人口流出が進む可能性を考えれば、より問題は深刻になる。さらに少子高齢化とは単なる人口減少ではなく、生産年齢人口が減少し、ケアされる側の人数に対してケアする側の数が減っていくという変質を意味することに注目する必要もある。高齢化率は2042年にピーク（36.1%）に達すると予測されているが、そこで生じる介護ニーズの増加は東京圏が最大になるとも想定されており、まさに人口の量的・質的变化の影響からはどこも逃れられないということになるだろう。この環境のなかで従来と同じ働き方を続ければ、現場において日々必要となる労働力を投入し続けた結果として、組織・社会全体の管理・運営や長期の計画・立案など間接的な分野に割くことのできる力が確実に減っていくということにもなるだろう。

1993年の地方分権推進決議を受けて進められてきた地方分権改革では、権限移譲によって個々の自治体の自主性・自律性を強化し、