

人口減少社会における地方創生と自治体の役割



明治大学政治経済学部 教授
加藤 久和

1 人口減少時代の将来と少子化時代

(1) 人口動向と将来推計

2010年の国勢調査では、わが国の総人口は1億2,800万人だったが、2014年10月の速報値では1億2,700万人と、4年間で100万人もの人口が減少した。年間25万人という、山形市や富士市の規模の市町村が消滅するくらいの人口減少が始まっている。2020年までに四国全体の人口が失われるほどのペースである。

2010年の人口ピラミッドを見ると若い層が相当減少していることが分かる。若い層の減少は、2060年の予想ではさらに深刻な状況となる。

一方、2012年時点で65歳以上の高齢者が人

口に占める割合は約24%。注目すべきなのは、75歳以上の人口で12%、全体の人口の約8分の1に達していることだ。

将来人口推計によると、2010年を境にして人口減少が始まっていく。2050年には約9,200万人と推計されるが、この数字は1950年とほぼ同じ。100年前に戻っただけではないかという考えもあるが、異なるのは1950年には若い層が非常に多かったという点だ。2050年では高齢者層が多く、その中身は大幅に異なる。

(2) 少子化の現状とその対策

人口減少は、出生率の低下が大きな要因である。子どもをおよそ2人持てば現在の人口を維持することができるが、2013年の合計特殊出生率（以下「出生率」）は1.43。1975年

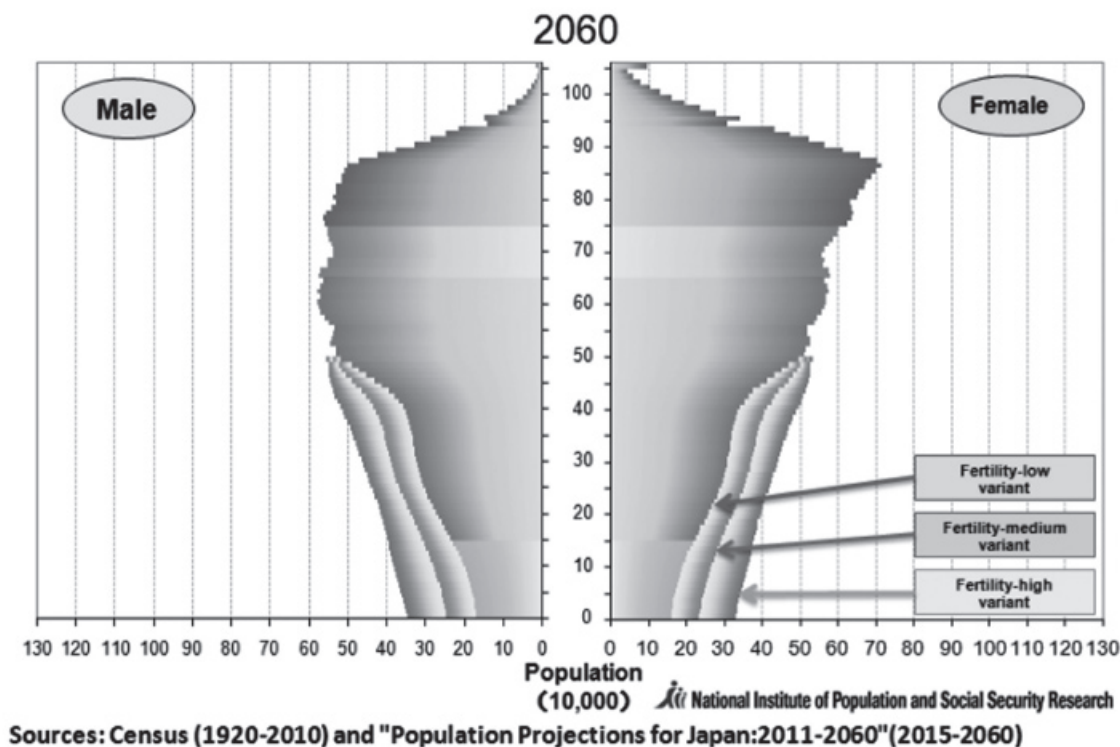


図1 2060年の人口ピラミッド予想

頃から出生率が2.0を下回り始めた日本では、1980年代半ばには将来の人口減少は予想できたことだった。90年代から将来の人口減少が問題となったが、直近の経済状況が目下の課題であり、長期的な対策が求められる人口減少問題は後回しにされた。

出生率の低下は日本だけの傾向ではない。アメリカ、イギリス、フランスなど第二次世界大戦の戦勝国は出生率が2を上回っているが、日本を含めドイツ、イタリア、スペインは出生率が低い。また、人口が増えているイメージのある東アジア諸国でも出生率は低下している。一人っ子政策を行っている中国を含め、出生率が2.0を下回っている国が多く、タイの出生率は1.6。将来的には東アジア各国で人口が減少していくと予想される。

出生率低下の原因は、①結婚行動の変化、②子どもを持てる社会経済環境の変化、に大別される。

女性の平均初婚年齢は、1970年で24.2歳だったが、2013年は29.3歳。20代後半の女性の6割は未婚で、30代になってから結婚を意識する人が多いのが実情である。

そして、もう一つの大きな要因が社会経済環境の変化だ。子どもを持ちたいと思っても、所得状況や雇用環境が許さない。1990年代後半から2000年代前半にかけて雇用環境が非常に悪化した時代に20代後半だった人が結婚できない、子どもを持てないというケースが多かった。

少子化対策に政府が関与すべきか否かという問題がある。子どもを持つ、持たないは、個人の自由であるが、同時に子どもは社会全体の宝だと考える。労働供給による社会貢献や社会保障制度の担い手として公共財的な性格を持っているのだ。だから、特に経済的な事情から子どもを持てない人たちを支援していく経済政策が重要だと考える。

女性が働ける社会にならないと出生率は上昇しない。1970年時点では、女性が多く働く国ほど出生率が低い状況にあったが、2000年

にはこの関係が逆転し、女性が働いている国ほど出生率が高くなっている。

社会に大きな構造変化が生じ、女性が働きやすい社会をつくっている国ほど出生率が高くなると考えられる。女性が社会でどれだけ重要な地位を占めているのかを示すGEM指数（ジェンダー・エンパワーメント指数）を見ると、女性が活躍している国ほど出生率が高い。また、都道府県別に女性の就業率と出生率を比較すると、産業構造や住宅事情の違いがあるにせよ、20歳から49歳までの女性が働いているところほど出生率が高い。

では、どうすれば少子化対策が進むのか。約1,000兆円の政府債務がある中で、公的な資金を多く投入することは困難ではあるが、若年層への再分配を考える必要がある。保育所の支援や保育士の所得上昇なども含め、児童手当以外に育児、子育てなど若い家族向け支援に予算を多く割り当てている国ほど、出生率が高くなる傾向があると言える。

では、厳しい財政状況のいま、どうすればよいのか。批判を覚悟して言えば、財政支出全体を増やすことは不可能であるから、高齢者向けの社会保障を削り、育児・子育てに振り向ける。所得・資産の多い層の年金や医療費を見直し、若い家族向けの支援を増やす必要がある。もちろん、本当に支援が必要な高齢者層には充実した社会保障システムを維持し、例えば高額療養費制度も死守すべきなのは言うまでもない。

高齢化と人口減少の問題点について考えてみる。人口が減少すれば、労働力人口も減少する。さらに、貯蓄率の低下や技術進歩の鈍化なども進み、経済成長が困難になる。

また、社会保障給付の増大に対し、財源をどう確保するかという問題に加え、若い層は、負担だけ増えて給付が少ないという世代間公平性の問題もある。

人口減少は、コミュニティの維持ができるかどうかという問題にもつながる。社会的な活力も失われ、限界集落も社会問題化する。

もっとミクロに考えると、家族のありようも変化する。単身世帯の増加や家族の規範の変化だ。少子化が進展すると、ドメスティックバイオレンスが増えるという説もある。

「経済財政運営と改革の基本方針2014」では、50年後にも1億人程度の人口を目指すという目標が盛り込まれた。社会全体の一つの希望として、目標人口の数値を掲げることは非常に重要である。目標を達成するために、労働市場や育児支援・保育の問題を考えていくことが最重要課題だ。

2 地方消滅？ 極点社会の衝撃

(1) 日本創成会議の問題提起と基本目標

元総務大臣の増田寛也氏を中心とする日本創成会議人口減少問題検討分科会は、人口減少とともに日本が衰退してしまう危機感から、提言を行った。日本創成会議では、将来的に人口が減少し、市町村が消滅してしまうという不都合な真実を冷静に認識する必要があるということを示した。さらに、その対策は早ければ早いほど効果があり、これからは若者や女性を中心となって活躍できる社会づくりのための支援を行っていかねばならないと考えた。

日本創成会議は、「極点社会」という言葉で、人口減少社会を表現した。地方から三大都市圏、特に東京圏に人口移動しているが、実は三大都市圏（特に東京圏）の出生率は非常に低い。出生率の低いところに若者が流入すると、さらに子どもが持てなくなってしまう。

一方、地方は人口の流出で縮小する。若い世代が次世代を再生産できずに都市が縮小していく。

では、現在1.43の出生率はどこまで上げることが可能だろうか。国立社会保障・人口問題研究所の調査によると、理想の子ども数は平均2.4人、予定の子ども数は2.07人。これに独身者の結婚希望率や理想の子ども数2.12人を踏まえ、希望出生率を算出すると1.8となる。沖縄の出生率が1.94、宮崎が1.72であることを考えると、達成可能な範囲にあると考えられる。

しかし、出生率の水準が1.8では人口は減少していく。人口を安定的に維持するには、将来的には出生率2.1を視野に入れなければならない。これが基本目標となる。

基本目標の実現には、20歳代の結婚・出産の動向が大きく関わる。結婚しないと出生率は上がらないので、避けては通れない問題だが、婚活を政策に組み込むのは非常に難しい。

(2) 896市町村の消滅

日本創成会議では、第2の基本目標も設定している。地方から大都市圏へ若者が流出する人の流れを変え、東京一局集中に歯止めをかけるということだ。地方から大都市圏への人口移動が地方の人口減少の最大の要因であり、その中心は若者であるから、人口再生産力が大都市圏に流出してしまう。出生率が2で10人の女性が全員子どもを産めば次世代に20人残るが、10人の女性のうち半数が大都市圏に行って残り5人の出生率が3になったとしても15人しか残せず、地域の人口は維持できない。全国で見ても、2012年の出生率1.41から2013年には1.43と上昇したものの、出生数は減少しているのだ。

したがって、20～39歳の女性人口が多く流出してしまうような地域では、自治体が消滅する恐れもある。こうした地域では、出生率が上がっても人口は減少し、2世代後、3世代後には人口はほとんど消滅する可能性が高い。

地域間の人口移動の傾向が将来的にも変わらないと仮定して独自に推計してみると、若

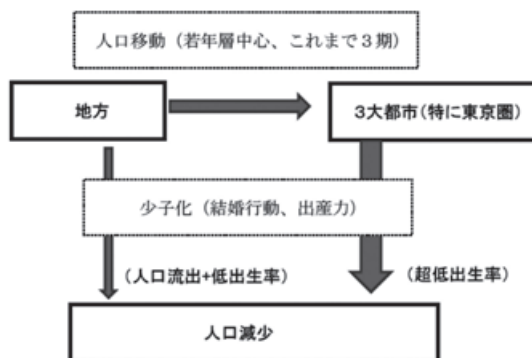


図2 極点社会の論理

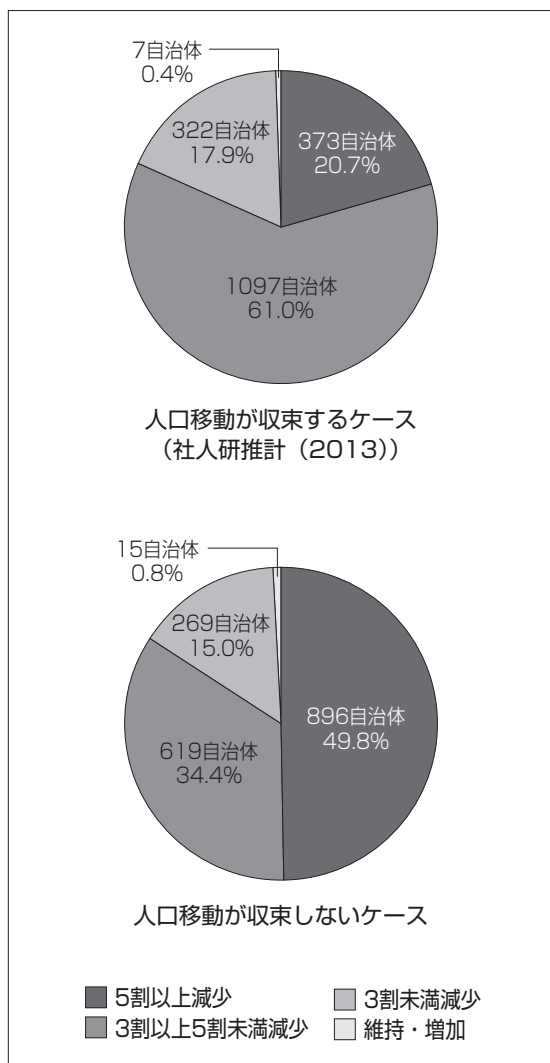


図3 2010～2040年にかけて「20～39歳女性人口」が減少する自治体

年女性人口が2040年に5割以上減少する市町村は896（全体の49.8%）に達する。そのうち人口1万人未満が全体の29.3%にあたる523市町村に上ると推計される。

一方、大都市圏に流入した若者の人口再生産も難しい。人口密度が高い都市では、住環境・子育て環境・就業環境などが原因となって、出生率は地方以上に低いのが一般的だ。日本に限らず海外の調査結果を見ても、人口密度が高い地域ほど出生率が低いという関係がある。このように、地方からの大都市への若者の流入は、日本全体の人口減少に拍車をかけていると言える。東京一極集中を防ぐことが非常に重要となる。

(3) 論点の整理

ここで論点を整理しておこう。まず、第一は地方の少子化をどう改善するかということ。当たり前のことであるが、産みやすさへの支援を行い、出生数を確保する。都市部からのJターンにも脚光が当たるが、地方からの流出を防ぐのが重要である。その際、ポイントとなるのは、高学歴女性の雇用と生活満足度の向上だと考えている。自分の教育程度に見合った良い仕事がしたいという高学歴の女性の声は多い。質の高い娯楽・文化施設があれば、東京に行かなくとも満足度の高い生活ができる。

論点の二つ目は、東京一極集中をどう考えるか。東京の力をそぐことが目的ではなく、地方の力を強くすることがポイントである。そういう意味で東京のライバルをつくらねばならない。ライバルとなるためには、東京にないものを探していくという視点が必要だ。

論点の三つ目は、選択と集中。現在、1億2,800万人の人口が、2060年には8,600万人まで減少することが予想される中で、すべての市町村が東京のライバルになるのは不可能である。そこで、拠点となる都市に集中的に投資を行う必要がある。まちづくりも面的な拡大ではなく、コンパクト化していかなくてはならない。

3 人口減少時代の地域づくりを考える

(1) 地域活性化の限界

従来の地域活性化について振り返ってみよう。

まず、産業誘致や雇用創出に重点が置かれてきた。ところが、企業は徐々に縮小しつつある国内市場ではなく海外を視野に入れている。現実にはこれだけ円安が進行しても輸出が増えないのは、すでに製造拠点が海外に移転してしまっているところが多いからだ。工場を地方に移せば一時的に雇用は増えるかもしれないが、持続できるかどうか疑わしい。

特産品や観光など地域資源を活用して地域

を活性化させる試みも多い。富士山のような観光資源を有する場合はともかく、リピーターが来るかどうかというレベルの観光資源が多く、雇用を生み出すのは難しいだろう。

さらに歴史や文化などの発信にどれだけの経済効果があるだろうか。すべての市町村が世界遺産を持っているわけではない。棚田など特徴的な農村や自然環境の保全によって地域活性化を図ろうという動きもあるが、守るためのコストをだれが支払うのか、そしてコストを払うだけの余裕があるのかという問題がある。

若年女性人口が増加している自治体には、いくつかのパターンがある。まず、ベッドタウン型は、福岡県粕屋町や群馬県吉岡町など、周辺の大きな街への通勤者で人口が増えたケースだ。現在は完全に高齢化してしまった多摩ニュータウンのように、ベッドタウン型は持続性に問題がある。

学園都市型としては、4～5の大学が集積している愛知県日進市がある。しかし、これ

は偶発的な要素が多く、これほどたくさんの大学を一つの地方自治体に集められる可能性は低い。

公共財主導型は、京都府木津川市（関西文化学術研究都市）、大阪府田尻町（関西国際空港）などが代表例だが、現在の財政事情を考えれば、今後は実現可能性が低い。

産業開発型は秋田県大潟村（農業）や福井県鯖江市（中小製造業）などがあるが、あくまでも特殊例であり、歴史的な伝統の上に成り立っているもので、他地域が真似するのは難しい。

このような手段での地域活性化には限界がある。市町村単位での自立、一村一品運動、企業誘致、大学誘致など、人口が減少していく限られた商圈の中で競合すれば疲弊するしかない。人口を奪い合うゼロサムゲームに陥るだけだ。

(2) コンパクト化と拠点づくり

今後は集積・規模などによる自治体間のヒエラルキーの中で連携を考えていくしかない。

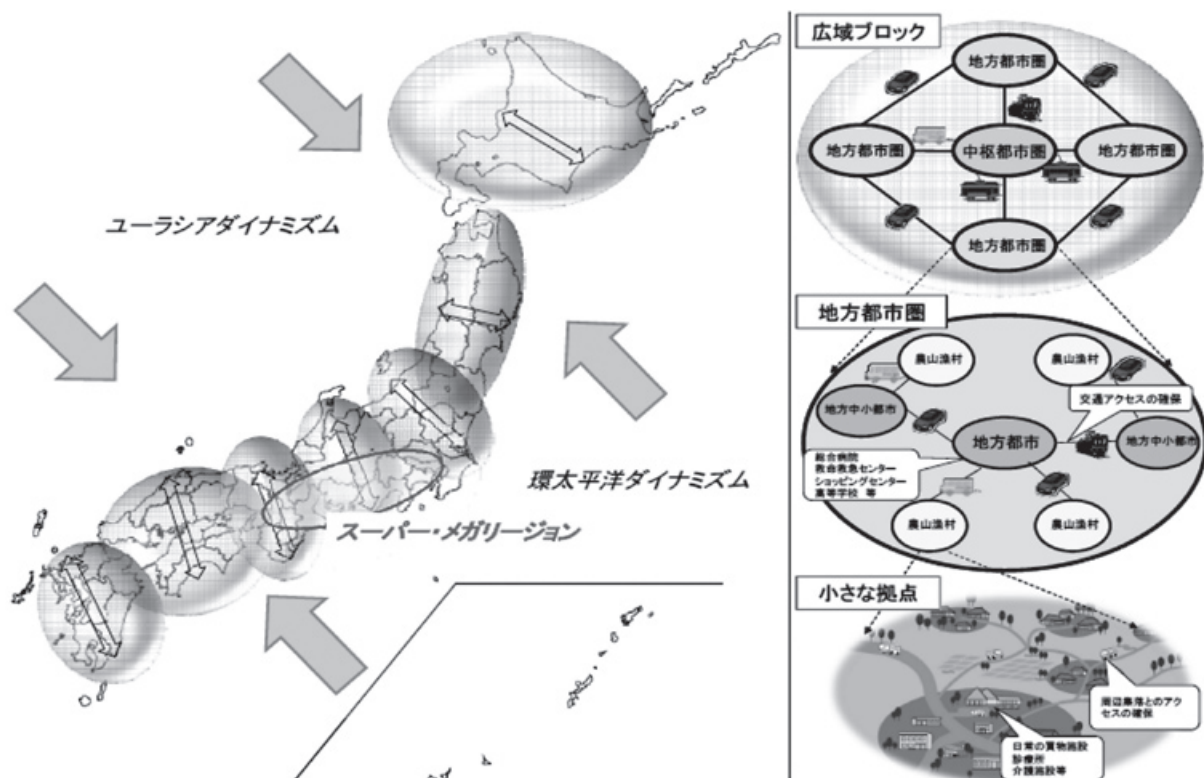


図4 新たな「国土のグランドデザイン」

大きな市に機能を集約し、周辺の市町村が補完的な役割を果たす。ある大きな地方都市とその周辺の市町村が一つのネットワークでつながり、コンパクト化していく。そして、また別の地方都市と周辺市町村もネットワークでつながりコンパクト化する。両者間もネットワークで結ばれ、その上に拠点となる大都市が存在する。こうした選択と集中によるコンパクトシティ化が必要不可欠なものとなる。

コンパクトシティでは、行政機関や文教施設、商業施設などの機能を中心部に集約化する。もちろん、既存の居住者との権利関係や周辺住民の中心部への移動、中心部の地価上昇といった課題がある。

そして、コンパクト化と同時に拠点づくりを進める。平成の大合併で市町村は面的には広がったが機能が集約されたわけではない。拠点都市を中心に機能を集中させていくことが重要なのだ。問題は、拠点都市をどこに置くべきかということ。国土交通省は「国土のグランドデザイン2050」の中で高次都市連合を、総務省は地方中枢拠点都市といった構想を考えている。地方創生のためには、こうした都市に資源を重点的に配分することが必要なのではないかと考える。

人口規模による各種サービス施設の立地可能性の試算（国土交通省）によると、例えば、スターバックスは10～20万人の人口がないと立地しない。特に若い女性が生活や仕事を満足できるレベルで楽しむためには、このくらいの人口規模の都市が最低限必要なのである。したがって、30～50万人くらいの都市を前提に、商業・工業・サービス・教育施設などあらゆる機能を集積させ、周辺をコンパクト化させていくことも一つの考え方であろう。

4 まとめ

地方創生のための条件をまとめると、キープポイントは雇用創出と生活満足、特に高学歴の20～39歳の女性をいかに満足させるか。そして、拠点都市の集積支援、周辺市町村のコンパクト化、バロマキの排除と効率化である。

これから自治体には、従来から言われている自治体間の連携や広域行政が、より深化した形で求められる。数年後ではなく、30年後を考えた自治体連合と新たな集約を考えなければならない。そして、人口が8,000万人になったときのことを考えると、機能面での合併が必然であり、従来の都道府県・市町村という枠組みを再考せざるをえない。当然、残る自治体と消滅する自治体が出現することは避けられない。こうした展開をどう考えていくのかが、自治体にとって今後の大きな課題となるだろう。

著者略歴

加藤 久和（かとう・ひさかず）

1958年生まれ。1981年慶應義塾大学経済学部卒業。1988年筑波大学大学院経営・政策科学研究科修了。（財）電力中央研究所主任研究員、国立社会保障・人口問題研究所社会保障基礎理論研究部第1室長を経て、2005年より明治大学政治経済学部助教授、2006年より現職。著書に『人口経済学入門』（日本評論社）、『人口経済学』（日経文庫）、『EViewsによる経済予測とシミュレーション入門』（共著：日本評論社）、『世代間格差～人口減少社会を問う』（共著：日本評論社）、『20歳からの社会科』（共著：日本評論社）、『20歳からの社会科』（共著：日本評論社）、『gretlで計量経済分析』（日本評論社）、『社会政策を問う』（明治大学出版会）など。