

研究機構・研究と報告 NO. 106

Jichiroren Institute of Local Government 2014-9-5

自治労連・地方自治問題研究機構:FAX: 03-5940-647 <http://www.jilg.jp/>

〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

増田「極点社会・自治体消滅論」のねらいと戦略を検証する

角田英昭（自治体問題研究所常務理事）

はじめに

増田+日本創成会議(人口減少問題検討分科会)は、雑誌「中央公論」の2013年12月号、2014年6月号で「2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」「消滅可能性都市896、全リストの衝撃」と題して「自治体消滅論」を提起しました。

国立社会保障・人口問題研究所の人口動態に関する長期予測(2012年1月)によれば、我が国の人口はこれから長期にわたって急速なテンポで減少し続け、それが住民の暮らしや地域、自治体のあり方に大きな影響を及ぼしてくることは事実です。

しかし、なぜ、「20歳から39歳までの若年女性人口の推移(減少)」と言う人口統計上の1つの指標を基準にして、あえて「消滅可能性自治体」という表現を用いて個別自治体名を名指しし、センセーショナルな形で公表したのでしょうか。中央公論の特集には「特集—壊死する地方都市、戦慄のシミュレーション」とまで書かれています。発表後、当該自治体、住民には少なからず危惧や動揺が広がっており、6月議会で質問が集中した自治体もあります。これは厳しい条件の中でも頑張っている自治体、地域住民の日々の努力や営みを否定し、意図的、戦略的に自治体の再編、地域の切り捨てを図る攻撃であり、事実即した検証が必要です。

増田提言の人口予測前提条件は妥当なのか

このことについては、最近、多くの識者から疑問や問題点の指摘がされています。ここでは今年7月に東京で開催された中山間地域フォーラム主催のシンポジウム「はじまった田園回帰—『市町村消滅論』を批判する」の中で提起された論点を中心に紹介したいと思います。

まず、小田切徳美氏(明治大学教授)は、①若年女性の「半減」でなぜ消滅か、②小規模町村でなぜ消滅か、小規模性にこそ人口復元の可能性がある、③田園回帰傾向の過小評価があると指摘し、藤山浩氏(中山間地域研究センター研究総括監)は、④データは2010年の国勢調査までのものであり、2011年以降のU&Iターン増加を反映していない、⑤定住効果でも2005~2010年の移動率を2分の1に半減してトレンド予測、⑥首都圏への人口集中は今後も収束せず、地方圏の人口減少は持続するとしているが、それは妥当な判断なのか、と疑問を投げかけています。実際に島根県でも社会減(転入人口-転出人口)は、年々減少していると指摘しています。

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
全県	▲3277	▲1864	▲1347	▲1221	▲1487	▲810
町村	▲641	▲557	▲341	▲290	▲373	▲218

また、同県邑南町の石橋良治町長は、田園回帰のための3つの方針、①日本一の子育ての村、②A級グルメの町、③徹底した移住者ケア「おせっかいします」を掲げ、創意に溢れた活動で着実に成果を上げている、2011年には定住コーディネーターを配置し、独自の相談・支援を行うことで定住者が2011年には30人、2012年は42人、2013年は56人に増えていると述べ、「日本創成会議が描く悲観的な未来」に対して、事実に基づいた反論をしています。

20～39歳女性数 2010年 801人 日本創成会議予測～2040年 334人（-58%）

実際にはどうか 2014年 814人 減るところか13人も増えている。

内閣府が今年8月9日に公表した内閣府「農山漁村に関する世論調査」でも、「都市部に住む人のうち『農山漁村に定住したい』と答えたのは31.6%で、2005年に実施した同様の調査と比べて11ポイント上昇した。年代別では、20～29歳が38.7%と最も高く、若者層の間で田舎の暮らしに憧れる風潮が高まっているようだ。定住実現に必要な条件を複数回答で尋ねたところ『医療機関の存在』が68.0%でトップ。『生活が維持できる仕事がある』が61.6%で続き、受け入れ側の課題が改めて浮き彫りになった。」（日経新聞 2014/8/9）と報道されています。自治体だけでなく国がきちんとした方針と責任をもって条件整備をすれば、地方への移住促進、田園回帰は十分に可能であることを如実に示しています。

中山間地域研究センターの藤山氏、有田氏は「中国山地における田園回帰～定住を支える地元の創り直しを」の中で、①この半世紀がもたらした限界と地元の創り直し、②「田舎の田舎」に次世代定住、③人口の1%を毎年取り戻す、④著しい外部依存体質の克服、所得の1%を取り戻す、半農半Xの生き方、⑤定住を受けとめるコミュニティ、⑥分散型居住を支える拠点・ネットワーク、⑦田園回帰の政策提言、都市との共生など、中国地方での系統的、実証的な調査研究に基づく実践的、積極的な提言をしています。

同時に、この間の取り組みでは、平成の市町村合併に際しては合併を選択せずに、自立を目指して独自の道を切り拓いてきた「小さくても輝く自治体フォーラムの会」の実践があり、貴重な到達点、教訓を持っています。同会とも連携してそれを普遍化、政策化して広げていくことも重要です。

極点社会論、自治体消滅論が出てくる背景、狙い、本質は何か

では、なぜこの時期に極点社会論、自治体消滅論が出てきたのでしょうか。私は、そこには政府・財界の自治体再編戦略の質的な転換があると考えています。具体的には、上からの市町村合併（押し付け）が出来なくなった中で、今度は特例団体方式（西尾私案）から一気に自治体消滅論を打ち出し、合併や分権の受け皿となることが困難な小規模自治体は、「再編する、特定団体化する」から、今のままでは「消滅する」「壊死する」という自己責任論になっています。端的に言えば「政府は定住自立圏構想の包括的特別交付税の大幅増など然るべき手立てを講じている、後は自治体の責任で、知恵を出し努力をしなければ消滅しますよ」という論理です。

総務省の「定住自立圏構想の推進に関する懇談会」の委員である残間里江子氏（プロデューサー）は、『やる気のないところは自業自得で減びていってもしょがない。首長が劣化している。これだけのことをしつらえてあげているのに』と批判。やる気のある、今取り組んでいるところに特化し、モデルケースにしていくことが『現実的だ』（自治日報 2014/4/4）と露骨に述べています。これはまさに住民の暮らしや福祉、生業、地域を切り捨てる“棄民”政策です。

素早い政府の対応

そもそも日本創成会議は民間の一研究会にすぎません。それが半年間でなぜ政府の実質的な政策提言機関になったのでしょうか。青山彰久氏（読売新聞編集委員）は「背景には経済界と霞が関の実質的な支援があると受け止めていい」（『月刊ガバナンス』）と述べています。事実、その後の迅速、系統的な素早い政府の動きを見れば、そのことがよくわかります。

政府は、増田+日本創成会議が「提言 ストップ『人口急減社会』」を発表した今年6月、人口減少をデフレ脱却などの次に取り組む「最大のハードル」として、「50年後に1億人程度の安定的な人口構造を保持する」という目標を打ち出し、2014年「骨太の方針」（2014年6月24日閣議決定）に盛り込み、それを推進する地方創生本部を設置しました。

「諮問会議内の試算では、女性が生涯に産む子どもの数を示す出生率を今の『1.43』から30年に『2.07』に回復させれば、60年代でも1億人を維持できる」（朝日新聞 2014/6/8）とし、2015年度以降、出産や子育て（特に第3子以降）に予算を重点化する、社会資本整備の選択と集中を行うことなどを提起しています。

ちなみに出生率『2.07』と言うのは、40数年前の高度経済成長期、第2次ベビーブームと言われた時代の水準です。その試算の根拠は明確ではなく、単なる数字合わせに過ぎません。そもそも歴代の政府が、安心して子どもを産み、育てる環境づくり、実効ある政策を怠ってきた中で、そのような目標を押し付けること自体が問題です。

神野直彦氏（東大名誉教授）は「戦いの太鼓が打ち鳴らされと、人間は人口になってしまう。生き残りをかけた国際競争の手段である『労力・兵力』と人間がみなされるからである」（自治日報 2014/6/20）と指摘し、「戦争をする国づくり」に暴走する安倍政権下の「迷走する人口政策」を批判しています。この視点、指摘は重要であり、本質を突いています。

施策の内容、手法も、この間の成長戦略、新自由主義的な構造改革路線を推進するものです。2014年の「骨太の方針」には、改定成長戦略として「ローカル・アベノミクス」が位置付けられており、その問題意識は「このままの施策の延長線上で、地域経済への真摯な対応を欠けば、アベノミクス全体…が失速するおそれが大きい」と述べ、地方への拡大に強い決意を示しています。

キーワードは「コンパクトな拠点+ネットワーク」

国土交通省も、これらの動きに呼応して人口減少、高齢化が進む集落地域での「小さい拠点づくり」構想や2050年に向けた国土構想「国土のグランドデザイン2050」（2014/7/4に閣議決定）を発表しました。そこでは地域存続の危機、具体的には2050年に人口は約9700万人、約6割の地域で人口が半減以下になる、うち3分の1の地域は人が住まなくなると指摘し、基本戦略として「コンパクトな拠点+ネットワーク」を打ち出し、その政策の柱として、①国土の細胞としての「小さな拠点」（全国5000カ所程度）と高次地方都市連合（全国60~70ヶ所程度）の構築など、12の政策を提起しています。

高次地方都市連合構想は、「複数の地方都市等がネットワークを活用して一定規模の人口（概ね30万人）を確保し、相互に各種高次都市機能を分担し連携する」というもので、これは第30次地制調答申の自治体間連携、地方中枢拠点都市を中心とした連携協約、ネットワーク構想と連動しています。そのための法整備は、既に2014年の通常国会の中で地方自治法の一部改正として行われています。

この構想は、増田提言の「ストップ『人口急減社会』」の中でも「地方中核拠点都市圏の創成」として基軸に据えられています。今後、定住自立圏構想などと合わせた検討、検証が必要です。

第31次地方制度調査会でも審議を本格化

同時に、安倍首相は、この議論を加速させるため第31次地方制度調査会を例年よりも前倒して2014年5月に発足させ、「人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあ

り方」を諮問しました。

畔柳会長(経団連副会長・道州制推進委員会委員長)は、「人口減少を切迫度をもった問題としてとらえ、現実的な議論を深める必要がある」(日経新聞2014/6/16)と述べています。8月の専門小委員会では、人口減少問題での審議項目を検討し、①人口減少食い止め策と減少で生じる課題対応策との関係、②必要な具体策、③このため見直しが必要な地方行政体制とすることを確認しています。その中で、総務省も2060年の人口状況等を整理した「人口減少社会の様相」を提示しました。

この問題は道州制も含め政治課題に

自民党幹部は「今回の人選と人口減少への対応を明示した諮問は、地方に一層の行財政改革を求めるもの」と解説し、「地制調の議論は道州制の行方にも影響を与える可能性がある」、自民党道州制推進本部のメンバーも「委員に理解者が多い。今回の議論を進めれば道州制に行き着く」(同上)と期待を表明しています。このようにこの一連の動きは道州制の道筋づくりと繋がっています。

また、自民党の国家戦略本部は6月30日、日本の中長期的な政策課題をまとめた「2030年の日本」の中間報告を安倍首相に提出し、「日本の人口は確実に減少する」と指摘し、「外国人労働者枠の拡大や移民受け入れ政策の検討が必要になる」(自治日報2014/7/4)と提言しています。そこには人間、国際連帯という目線はなく、まさに「労力」確保に特化した政策です。

さらに、同党の「ふるさに人口と活力を取り戻すPT」は、人口減少問題に係る提言を8月中にまとめ、来年の統一地方選の公約の柱に据えると述べています。政府も9月に「まち・ひと・しごと創生本部」(本部長は安倍首相)を設置し、秋の臨時国会に地方活性化で関連法案を提出する方針を表明しました。加藤官房副長官は「年明けをめどに長期ビジョン、2020年までの総合戦略を取りまとめたい」と述べています。

このように政府、財界側の動きは急ピッチで進んでおり、早急に対抗軸を示していくことが必要です。現在、自治体問題研究所でも調査研究委員会(仮称)を設け、「人口減少時代」における地方自治、自治体のあり方について調査・研究を始めており、是非その役割の一端を担っていきたいと考えています。