

「まち・ひと・しごと創生」への 自治体の採るべき対応

金井 利之

東京大学大学院法学政治学研究科教授

はじめに

日本の合計特殊出生率は、1975年に2.0を下回ってから長期低落してきた。1970年代後半に日本の人口減少社会は既定路線となったのである。バブル期の1989年には、戦後最低の1966年ひのえうま丙午を下回り1.57となり、ついに少子化を直視せざるを得ないはずであった。しかし、その後も高齢化・超高齢化が主な関心を集め、少子化対策は実効的ではないまま、事態は推移した。新自由主義と自己責任が席卷する小泉政権の2005年には、過去最低である1.26まで落ち込んだ。

日本社会の総人口は、こうして、2005年頃から2010年頃を高原に、2011年からは明確な減少傾向に転じた。合計特殊出生率も、その後、若干の回復はあるものの、2014年で1.42と人口置換水準にはほど遠い。また、仮に合計特殊出生率が回復したとしても、若年世代人口自体が減少している

ので、出生数の減少が続く。上記の漠然とした人口減少への不安を背景に、センセーショナルなショックを与えたのが、いわゆる一連の「増田レポート」による問題提起である。

2014年5月8日に『ストップ少子化・地方元気戦略』(以下、「第1次レポート」)で「地方消滅」が打ち出され、国が「地方創生」を課題設定することを促した。そして「まち・ひと・しごと創生」(以下「まひし創生」と略記する)という政策プログラムとなった。さらに、2015年6月4日には、『東京圏高齢化危機回避戦略』(以下、「第2次レポート」)が発表されている。

このように進められている「まひし創生」に、全国の自治体や地域は翻弄されている。国による政策課題の設定は、自治体が安閑としている場合には、自治体を先導する刺激にはなる。しかし、人口減少問題は、1970年代からの過疎問題、さらには近年の限界集落問題として、むしろ、自治体は真剣に取り組んできた。にもかかわらず、効果がなかなか挙がらなかった政策課題である。そこに、今更ながら国が「まひし創生」を導入されることに対して、いかに自治体は対応すべきか、分析してみたい。

課題設定の失敗

(1) 失敗必至の課題設定

人口減少が既定路線のなかで、人口維持・増加を課題に設定すれば、全体として見た場合の自治体の失敗は不可避である。人口が全体として拡大している場合には、理論的には全ての自治体が「成

かない としゆき

1989年東京大学法学部卒業。東京都立大学法学部助教授、オランダ国立ライデン大学社会科学部客員研究員、東京大学大学院法学政治学研究科助教授等を経て、2006年より現職。

著書に『財政調整の一般理論』(東京大学出版会、1999年)、『自治制度』(東京大学出版会、2007年)、『分権改革の動態』(東京大学出版会、2008年、共編著)、『実践自治体行政学』(第一法規、2010年)、『原発と自治体』(岩波書店、2012年)、『ホーンブック地方自治(第三版)』(北樹出版、2014年、共著)など。

功」する可能性はあった。もつとも、人口増加社会の20世紀後半の日本においてさえ、過疎問題・限界集落問題が浮上していた。全体としての「成功」が有り得る条件においても、多くの地方圏の自治体にとっては過疎が止まらず、その意味で「失敗」していた。

人口減少社会の21世紀日本の自治体においては、人口を政策課題として設定することは、ほとんど、自虐的な課題設定としか言いようがない。「数が多いことはいいことだ」と言う20世紀的大量生産方式・員数主義の思考の呪縛が、「まひし創生」には残存しているため、21世紀の人口減少社会を展望するものではない。

政策課題を設定する以上は、政策的に望ましいという〈適切性〉だけでなく、実際に達成可能なく実行可能性もなければならない。達成不能な課題は、政策的には設定してはいけないのである。ところが、「まひし創生」では、どの程度の「人口減少」を目標に据えるのか、どの時期段階での人口置換水準を目指すのか、そしてそれはどのような手段によって可能であるのか、全く〈実行可能性〉のある目標が設定できていない。

結局、「活性化に向けて頑張ろう」という竹槍精神論に帰着する。「まひし創生」の近視眼的な政策課題に、遠い将来の人口置換水準の達成を目指す実行可能な政策手段は含まれていない。つまり、人口減少が継続し、常に「まひし創生」に依拠する政策は、自治体レベルでは失敗でありつづける運命なのである。〈適切性〉と〈実行可能性〉(=勝算)のない課題を設定するからである。

(2) 本来必要な課題設定

① 好機としての人口減少

予測しうる未来は人口減少が不可避である以上、人口減少を是正すべき課題ではなく、好機に位置付けを転換することが、課題設定には求められている。つまり、「国民の活力・幸福は総人口数ではなく、活動の質の問題だ」というように、〈量から質へ〉の転換をせざるを得ない。これは敗北主義ではなく、必勝主義である。〈量〉を目標にする限り必敗である。問題は、どのような〈質〉を重視するのかという

課題設定の構想力である。

人口減少は好機でもあり得る。かつて人口増加社会では、人口圧力・過剰人口なるものが問題と認識されたように、人口が多いことや増えることは良くないことであった。逆に考えれば、人口が少ないことは必ずしも悪くない。そして、人口が少なくなるためには、人口が減る段階を経る必要がある。

人口減少すれば、簡単に言って、食糧・エネルギー・水資源などは少なくて済む。例えば、人口が3割減れば、1人当たりの排出量が同じであったとしても、温室効果ガスも必然的に3割削減できる。節水をしなくても水使用料量は3割減である。無駄なダムを作って水資源を確保する必要もない。土地・空間に余裕ができる。空き家、空き店舗、空洞化、耕作放棄地が問題なのは、空間の余裕が(逆)スプロール的に発生することであるが、これは再配置問題であり、総量的には好機である。空間の余裕があれば、ごみ処分場などの迷惑施設の立地紛争も緩和できる¹⁾。

人口減少は、1人当たりのストックを多くする。住宅・建物・インフラという建造環境でも、森林・海岸などの自然環境においても、同様である。勿論、建造環境の場合には、人口密度の低下によって、適正に維持更新・管理することが困難になり、1人当たりの管理費用が増高することが課題として浮上する。しかし、高騰する管理費用のみを喧伝することは、前者のストック効果との比率問題と比較衡量されなければならない。

また、労働力不足は経済規模(GDPなど)の縮小、ひいては、空漠としたナショナリズム的言説である「国力」「国威」の弱体化に繋がるなどという。しかし、「世界第二位の経済大国」なる評価基準の設定は、1人当たりのGDPは高くはないが、総量だけ大きいという、(現在の中国のような、)20世紀第4四半期の日本の状況に即して恣意的に設定した「国力」の基準・政策目標でしかなかった。それを「国威」と感じられたとすれば、政策課題設定の狡知の帰結にすぎない。それを、人口減少社会でも墨守し、経済規模の拡大を政策目標とし続ければ、1人当たりの生産性を異常なまでに高く設定せざ

るを得ず、全く(実行可能性)がない。

しかし、人口減少とは、経済規模が同一ならば、1人当たりの分け前が増えることでもある。あるいは、経済規模を縮小しても、1人当たりの豊かさを下げないことも可能である。

さらに、労働力不足が懸念されているが、現実の社会問題は失業や非正規雇用の多さであり、むしろ、労働力は過剰である。過剰労働力の解消のために、(生産年齢)人口が減少するのは好機に他ならない。また、労働力の過剰度合いが下がれば、賃金上昇・雇用安定につなげる可能性がある。一部の人間が人手不足を嘆くのは、人口減少社会における市場経済原理に反して、低賃金・ブラック労働を持続させようとしているからかもしれない。

加えて、賃金上昇すれば、必然的に生産費用上昇によって販売価格が上昇し、円安にもなり、デフレから脱却し、インフレ傾向からも労働者の消費需要も増大せざるを得ない。いわば、「正しい」アベノミクスができる好機でもある。アベノミクスが失敗しているのは、単に通貨量を増大させても、目標通りのインフレが起きない経済構造になっているからであるし、かりに目標通りにインフレが起きれば実質賃金切り下げになって消費が減退するからである。

以上の事柄は、筆者の拙い思考で思い付いた貧弱なあくまで例示である。重要なことは、人口減少社会を展望して、〈適切性〉と〈実行可能性〉を兼ね備えた政策課題を設定するかに、国民的な英知を絞ることなのである。「まひし創生」はその機会を失わせている。

②調節戦略

勿論、人口減少過程には、上記に触れたように、危険・マイナス因子や課題も多いであろう。例えば、1人当たりの空間は増大するであろうが、逆スプロール的に縮退することは、適切な土地利用の観点からは問題になり得るだろう。総量としての労働力不足は、個々の労働者や企業にとって、必ずしも望ましい配分・格差状態をもたらすとは限らない。少なくとも、人口増加社会での経済・社会・行政システムを、人口減少社会でそのまま維持すれば、色々不都合が生じるであろう。であるならば、重要

なのは、今後予測しうる未来は確実に続く人口減少を、所与の未来現実として直視して、それに対応する経済・社会・行政システムを政策的に構築することであろう。

ところが、「まひし創生」は、こうした前向きの政策提案に無力である。むしろ、所与の現実から目を背けて、「人口を増やしましょう」という思考停止である。あるいは、人口減少問題を日本社会全体としてのマクロの課題設定としてしまつては、国の政策的失敗は必至なので、個別自治体・地域のミクロの課題にすり替えた。つまり、個々の自治体・地域で、Iターン・Uターンを増やすことで、その自治体・地域ごとの「人口を増やしましょう」という政策課題に、転進させられているのである。

マクロの人口減少問題が、「地方創生」・「まひし創生」というミクロの政策課題に転換するのは、政権が地方を重視しているからではない。国全体としての政策課題として設定すれば失敗は必至であり、かといって、それを直視した対策課題を設定する能力もないから、自治体や地方に責任転嫁しただけである。こうして、「地方早逝」に向かう。

③第1次レポートの設定した課題

第1次レポートは、1)日本全体の人口減少を問題にしたのではなく、2)限界集落・地区の廃村を問題にしたのでもなく、3)「自治体消滅」を問題にした。自治体が消滅すると、誰か、何で、困るのであるだろうか。自治体とは、住民に対するサービスをするために存在するのであって、住民が住んで初めて必要になる、住民がいなくなるのであれば、それはそれで構わない筈である。では、第1次レポートは何を課題としたのか。

第1次レポートは、日本全体の人口減少があつても、大都市圏から地方圏に再配置し、地方圏のなかに「人口ダム」を作つて、その自治体が存続すれば良いという方向性を打ち出した。その意味で、「全てのまち(自治体)は救えない」ということである。これは、実は、人口減少問題への対処ではなく、人口減少社会を前提にした、人口の国内での貼り付き方という課題である。すなわち、一極集中是正と地方中核拠点での「選択と集中」という政策目標の設

定である。

このような人口の空間貼り付け政策が、何故、日本社会全体にとって〈適切性〉と〈実行可能性〉があるのか、まったく根拠は不明ではある²。とはいえ、国民的議論のなかから、このような人口配置が望ましいとされるかもしれない。あるいは、東京一極集中が望ましいとされるかもしれないし、現状の集落の大半を縮小しつつ維持することが望ましいとされるかもしれない。あるいは、人口貼り付き（「け」ではない）は社会経済の自然的動態に委ねて、政策課題としないことが〈適切性〉を持つかもしれないし、むしろ、人口配置は政策的に動かせるような〈実行可能性〉のある政策課題とはならないかもしれない。そもそも、人口の張り付きなどは真の課題ではなく、少子化・人口減少対策こそが課題とされるべきとなるかもしれない。

「まひし創生」では、まずもって、こうした政策課題の設定の在り方自体が問われるべきであった。しかし、その機会を逃して、漫然と時間を送りつつある。ただ、無意味に自治体は「まひし創生」で忙しいだけである。こうして、日本社会は、拙速で情緒的な課題設定の失敗により、数年を空費することになる。

対処方策の失敗

(1) 失敗必至の対処方策

① 共食い競争

日本全体としての失敗が予定されるなかで、自治体同士が人口を奪い合うという「共食い」または「弱肉強食」の闘争をさせようというのが、「まひし創生」という国の政策である。個別自治体の地域経営の観点に立てば、「負け組」になるよりは「勝ち組」になりたいとして、血眼になるのは、為政者や住民としては合利的ではある。しかし、その「成功」確率は低い。

現実の「まひし創生」の対処方策は、地方圏の消滅可能性自治体を恐慌させ、地方圏での人口流入・移住受入の取組を促進するものである。結局、自治体間でのパイの取り合い競争である。では、自治体間で子育て世代を取り合って、日本社会全体の人口減少問題は解決するのかといえば、全く役に立たない。基本的には、減少しつつある総量の中

での配分問題でしかないからである。さらに、人口誘致の競争を行えば、自治体側の持ち出しが増えるだけで、「底辺への競争」となってしまう。そもそも、人口増加社会でも過疎・一極集中が進行していた日本で、人口減少社会に転じてもおお人口取り合いを自治体間でさせたら、ほとんどの自治体に勝算はないのである。

「まひし創生」とは、勝算のないゲームに、自治体を煽動させて、参加させることである。すでに述べたように、マイナス・サム競争であるから、多数の自治体にとって敗北は避けられない。このゲームに常に勝つのは、ゲームに参加せず、「胴元」のような立場にある国だけである。国が常勝するギャンブルとしての「まひし創生」である。その必勝の論理は、以下の通りである。

第1に、国は「まひし創生」の具体策を提示しない。自治体の「創意工夫」に丸投げする。丁半のどの駒に張るかは自治体次第であり、失敗したらすべて自治体の責任である。国は負けない。20世紀後半の地域開発プロジェクトのように、国が具体策を提示して失敗したら、国は政策設計の失敗責任を負うが、「まひし創生」ではそれさえもしない。第2に、仮に部分的に人口増加に「成功」した自治体が現れれば、国は成果を「称賛」する。「やれば出来る」などとして持ち上げるわけである。自治体の成功に便乗して、あたかも国自身の手柄のように政策の「成功」を誇る。第3に、国は人口増加に「失敗」した自治体を「糾弾」「嘲笑」する。「頑張りが足りなかった」として貶める。自治体の「失敗」に付込み、自治体が無能・無気力であったと批判・非難することで、国は自らの政策責任から逃亡する。

このように診てみると、「まひし創生」は人口減少社会での全国および地域の諸課題の解決の対処方策としては、全く寄与しない。しかし、人口減少社会で、課題の責任を国から自治体に転嫁する対処方策としては実に効果的である。いわば、「まひし創生」は、国の責任転嫁を政策目標として設定しているときにのみ、〈実行可能性〉は高い。しかし、日本社会全体から見ても、地域社会から見ても、そのような政策課題設定に、そもそも〈適切性〉がない。い

わば、病気を治すには役立たないが、医者を免責するのは役立つ治療方針のようなものである。

②理論上の数少ない可能性

そのような失敗必至の「まひし創生」のなかで、自治体には可能性はあろうか。自治体多数（全体ではない！）にとって「成功」しうる第1の理論的可能性は、人口規模の大きな少数の自治体の「失敗」による、人口規模の小さな多数の自治体の「成功」である。都道府県レベルで言えば、東京都が「一人負け」して人口減少して、日本全体としての人口減少を東京都が引き受けたうえでさらに人口を減らし、他の46道府県の人口増加をもたらす、というような場合である。あるいは、横浜市が「一人負け」して、他の1700余の市区町村が「成功」するような場合である。あるいは、地方圏でいえば、地方中核都市が「一人負け」して、周辺部の弱小町村が「成功」する場合である³。いわば「一殺多生」戦略である。

しかし、東京都や横浜市や地方中核都市が「まひし創生」の共食い競争で、このような「一殺多（他）生」という存立危機事態を甘受する筈はない。合利的な東京都や横浜市や地方中核都市に、自発的な利他精神と自己犠牲精神を求めることは、ほとんど不可能である。仮に国が「一殺多生」戦略を採用するならば、人口等の立地の地方分散を目指す大都市圏制限政策や地方中核都市抑圧政策を採らなければならない。しかし、大都市の経済活力を重視する国の立場からは、大都市への立地を制限することは有り得ない。したがって、「一殺多生」戦略の可能性は、ほとんど理論的な可能性に留まってしまうのである。

第2の可能性は、日本全体の人口総量を大きくした上で、自治体間の競争をすることである。つまり、ゼロ・サム競争ではなく、プラス・サム競争にすることである。尤も、すでに述べたように、人口減少は既定事実であって、このような「成長への郷愁」は〈実現可能性〉がないだろう。勿論、外国人移入民に門戸を開放して、少なくとも〈数〉だけは掻き集めるという方策はあり得る。問題は、そのような多文化共生社会に〈質〉的に転換できる〈実現可能性〉ある政策があり得るかである⁴。

第3の可能性は、プラス・サム競争という構造を作る意味では上記と同じであるが、あくまで「人口」総量という架空の総量拡大である。すなわち、人口を二重・三重に計上することである。いわゆる、交流人口・活動住民あるいは二重住民票である。1人の人間が複数の地域間を移動あるいは連携することで、複数の地域の「人口」増加に寄与するという方策である。つまり、人間を一点で計算するのではなく、線で計算するものである。「まひし創生」を〈実現可能性〉あるものにするには、このような「粉飾経理」が不可欠である。

(2)本来必要な対処方策

①国は全国的な人口増加の具体策

仮に人口置換水準の早期達成を目標として設定するのであれば、全国的な人口増加策を国が実施すべきである。出生率が低く、ロッド数が大きいのは、大都市圏である。したがって、「まひし創生」の本来の対処方策のターゲットは、大都市圏での少子化対策でなければならない。地方圏の消滅を扇情して、東京圏から地方圏の若者世代または中高年世代の移住を促進する、などという的外れなことをしている場合ではない。東京圏の膨大な老人が課題を招くとしても、中高年または老人を地方に「輸出」することは、東京圏の出生率が回復することには全く寄与しない。

大都市圏での人口増加は、どのようにしたらできるかは、〈実行可能性〉ある対処方策として難問である。しばしば、若年層の雇用情勢の悪さが大きな要因であると考えられる。若者の雇用が、派遣・非正規など安定性を欠き、稼得水準も低く、長時間労働を強いられ、一部の金融成金・IT長者など富裕層と多数の貧困層という格差・不平等である。自分一人が食べていだけで精一杯、いつ職がなくなるかわからない、では子供を産み育てるということは無理であろう。仮に、この分析が正しいとしても、「まひし創生」では、企業・労働の在り方は対処できない。こうした問題に対処すべきは国のはずであるが、いわば、「まひし創生」は国の対処無策を放置する。

②勝算を個々の自治体が自主判断

魅力ある地域づくりで、移住者増大を達成できる自治体は、「まひし創生」路線に便乗しても良いだろう。というべきか、「地方創生」が提唱される前から、多くの自治体は地域おこしや活性化に、独自に取り組んできた。

しかし、人口減少社会では、全ての自治体が、このような移住者増大路線では勝算がないことは、すでに述べたとおりである。自治体は、それぞれの条件に合わせて、自ら〈適切性〉と〈実行可能性〉(＝勝算)のある課題を設定して、その対処方策を検討すべきであろう。その結果、人口が減少しても人口維持・増加を政策目標に設定しなければ、それは当該自治体の地域運営の失敗ではない。自治体運営の成否は、その自治体が何を政策目標として掲げるのかによる。

ところが、現実の「まひし創生」は、多くの自治体に、勝算ある戦いをさせるのではなく、勝算のない戦いを強いる悪しき画一的・集権的な政策である。そして、一部の勝算ある、あるいは、勝算のあった自治体の取組を、成功事例として紹介して賞賛するだけである。多くの自治体・地域住民にとっては、「まひし創生」に基づく対処方策の追求は、人畜有害である。

おわりに

「まひし創生」は、「地方消滅」ショックに付込んで、自治体を拙速行動に煽りたてる「ヤレヤレ詐欺」である。破滅的な近未来予測に衝撃を受けて茫然自失となっている状況に付込んで、支離滅裂な「改革」処方箋を「善意」を装って示し、さらに事態を悪化させるのである。

このような「まひし創生」のなかで、自治体とは、愚かな国策や苛政・苛酷事故に「耐」える自治耐となる。「まひし創生」路線で勝算のある自治体は、国策に便乗すればよい。但し、いつでも国から梯子を外される可能性はあるので、国からの「称賛」にいい気になるのは危険である。

しかし、大半の勝算なき自治体は、表層的には、「まひし創生」の国策に基づいて、一所懸命に対処

を行っている社交は重要である。騙される演技がなければ、国から攻撃の標的となり、人口減少などという前に存立危機事態となるからである。勿論、外見の演技を繰り返すうちに、思考停止の「麻痺思想性」で本気になって、「満身創痍工夫」をするようになる危険はあるので、用心は肝要である。

自治体経営の内政の深層で求められることは、人口増大という前世紀(＝全盛期)的発想に呪縛された課題認識それ自体を克服することである。そのうえで、それぞれの自治体にとって、〈適切性〉と〈実現可能性〉(＝勝算)のある課題を設定することである。それは、〈量〉より〈質〉の少数精英(鋭)主義の地域社会であろう。そして、「英」の鋭利な〈質〉を自治体として、全国の画一的な物差しに拠らずに、個性的に設定することだろう。■

《注》

- 1 もっとも、ごみ処分場を作りやすくなるということは、日本全体が「ごみ列島」になりやすいということでもある。物事には、常にプラス・マイナスの両面がある。
- 2 地方圏が出生率が高く、東京圏が出生率が低いから、人口が東京から地方に移動すれば、日本全体での出生増大につながる、というのが第1次レポートの理屈である。しかし、札幌市をはじめ地方圏の中核都市の出生率が低いので、地方圏の「ミニ東京」に移住しても出生は増えない。そもそも、人口が移動しても地域ごとの出生率が不変という仮定も薄弱である。
- 3 第1次レポートの発想は、地方圏の辺地・奥地・周辺の市町村の人口減少を甘受したうえで、地方中核都市を「人口のダム」として育成しようという、「選択と集中」戦略である。しかし、このような「選択と集中」は、いわば「一生多殺」戦略であり、自治体多数の「成功」の観点からは逆効果である。
- 4 人口を「国威」と見る点から人口減少を憂う勢力からすれば、移民で総人口が増えても〈適切性〉はないだろう。多民族化こそが「国力」とするアメリカ的視点に立てば、外国人移民の受入は〈適切性〉はある。また、移民が多ければ、ナショナリズム・民族差別的な衝突と憎悪が増すという意味で、ウルトラ・ナショナリストの立場からは好ましいと内心では思われるかもしれない。