

過疎・過密，少子高齢化に対する

日本の地方政策の経緯と問題点

—— 地域活性化から地方創生へ ——¹⁾

山 下 祐 介*

はじめに

日本の高齢社会に向けた政策の危うさは、様々な形で報告されている。

その危うさがどこから来ているかを突き詰めてみると、第一には91年のバブル崩壊後の経済金融危機と財政問題の現出がある。が、より重要なことは、その後露呈した少子化問題である。

少子化はバブル崩壊前から始まっているが、その後、2000年代に入っても一向に止まることなく進行し、それどころか2014年から始まった「地方創生」という名の人口減少対策にもかかわらず、近年ますます少子化が進んでいる様相さえ見て取れる。

行き過ぎた少子化、とまらない少子化が、日本社会の世代間の関係を非常に難しいものにしている。高齢者対策は世代間の扶養問題ともいえるが、より上の世代の老後の不安がさらなる少子化に結びつき、成り立つはずの政策が成り立たなくなるといふ悪循環に陥っていると、以下、日本の現状を分析してみたい。

1) 本稿は、2018年12月13日に韓国・ソウルで行われた第13回ソウル国際老年学シンポジウムのために用意した報告内容を取りまとめたものである。

* YAMASHITA, Yusuke 首都大学東京人文科学研究科教授

1. 日本の少子高齢化の推移と現段階

(1) 日本の総人口の推移と将来推計

日本の高齢化率は2017年10月現在で27.7%をしめ、世界のトップを走っている。しかしそれ以上に深刻な問題が少子化である。高齢化率の上昇に反して、生産年齢人口（15歳以上60歳未満）が縮小しているだけでなく、少子化率（15歳未満人口比率）が年々縮小し、2017年10月現在で12.3%となっている（図1-1、図1-2）。

高齢者は増える一方だが、それを支える次世代が再生産されていない。2016年の日本の期間合計特殊出生率は1.44である。1973年以降、出生数は順次減少を続け、2016年にはついに年間100万人を切った（図2）。

「豊かな社会」においては、高齢化問題よりもむしろ少子化問題の方が事態を難しい方向へと導く原因として重要である。このことをここでは世代間問題として考えてみる。

日本の高齢化率の上昇は、戦後のベビーブームと深く関わっている。第1次

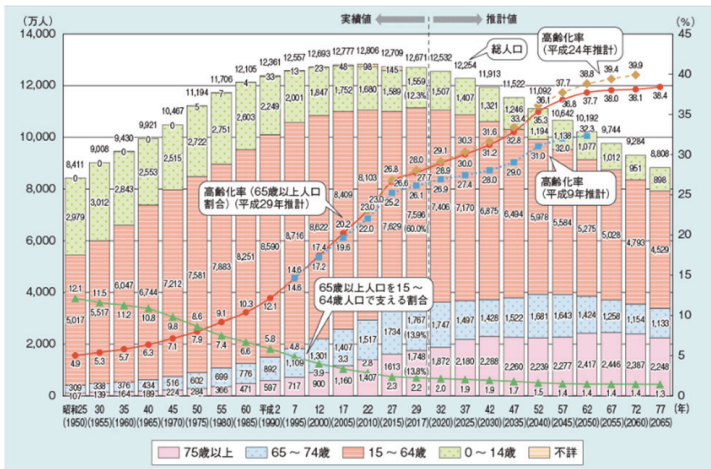


図1-1 高齢化の推移と将来推計 平成30年版高齢社会白書

http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2018/html/gaiyous1_1.html

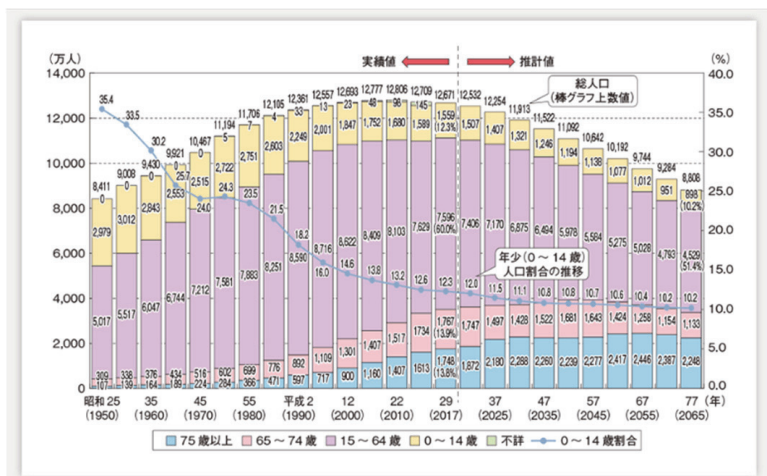


図1ー2 我が国の総人口及び人口構造の推移と見通し 平成30年版少子化社会
対策白書

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2018/30webhonpen/html/b1_s1-1-1.html

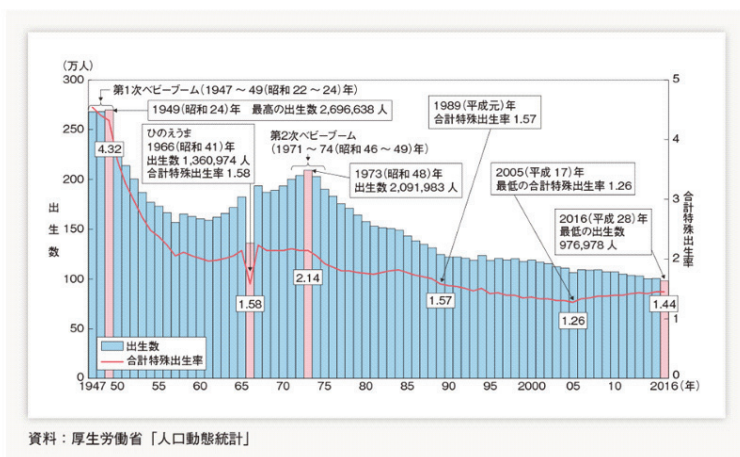
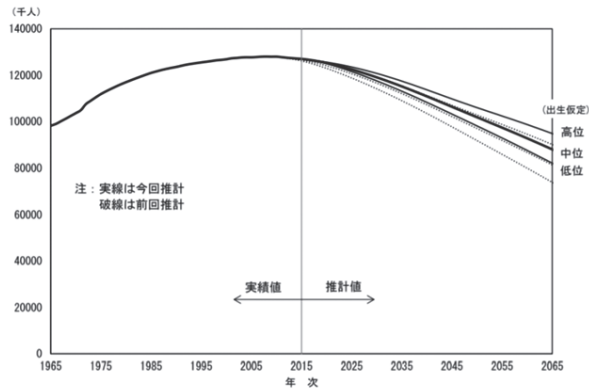


図2 出生数及び合計特殊出生率の年次推移 (平成30年版少子化白書)

http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2018/30webgaiyoh/html/gb1_s1-1.html



日本の将来推計人口（平成 29 年推計）
《 結果 および 仮 定 の 要 約 》

推計結果の要約（死亡中位推計）					
出生率仮定 〔長期の合計特殊 出生率〕		中位仮定 〔1.44〕	高位仮定 〔1.65〕	低位仮定 〔1.25〕	平成24年推計 中位仮定 〔1.35〕
死亡率仮定 〔長期の平均寿命〕		死亡中位仮定 〔 男=84.95年 〕 〔 女=91.35年 〕			男=84.19年 女=90.93年
総 人 口	平成27(2015)年	12,709万人	12,709万人	12,709万人	12,660万人
	平成52(2040)年	11,092万人	11,374万人	10,833万人	10,728万人
	平成72(2060)年	9,284万人	9,877万人	8,763万人	8,674万人
	平成77(2065)年	8,808万人	9,490万人	8,213万人	〔 8,135万人 〕

図3 日本の将来推計人口（平成 29 年推計） 国立社会保障・人口問題研究所
http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_gaiyou.pdf

ベビーブーマー（「団塊の世代」，1947～49年生まれ）は日本で年間に最もたくさん生まれた人々である。この世代が65歳（高齢者）になるのが2012年～14年であり，高齢化率はこの時期までに急速に上昇した。この大量に発生する第一次ベビーブーマーに向き合って，その老後をどう設計するのかという形で，これまでの日本の人口問題は課題設定されてきた。

しかし，第1次ベビーブーム世代は，同じ程度の数の人口を産み育てている（1971年～74年生まれ，「団塊ジュニア世代」）。ここまでは次世代再生産は順調に行われてきたのである。そのため第一次ベビーブーマーに関しては，世代間の扶養関係はとりあえず見通せる状態にあると言える。

問題は第2次ベビーブーマーである。彼らは次の世代を産み育てていない。図2で第2次ベビーブーマーの出産時期であるはずの2000年代前後を見ると、本来あるはずの第3次ベビーブームが生じていない。それどころか、第2次ベビーブームを頂点（1973年）に出生数は年々下がり続けてきた。期間合計特殊出生率を見ても、第2次ベビーブーム期には2.14（1973年）あったものが、2007年には1.26まで落ちている（なお数値だけでいえば、その後、2016年の1.44まで回復するも、2017年からは再び下降している）。

つまりこういうことになる。第2次世界大戦後の1940年代後半の第1次ベビーブームはその65年後の2010年代の急速な超高齢社会の原因となった。しかし、第1次ベビーブーマーは1970年代に第2次ベビーブームを引き起こしているのだから、ここまでは世代間のアンバランスは生じていない。ところが第2次ベビーブーマーは次世代再生産をきちんとおこなっておらず、第3次ベビーブームも起きなかった。むしろ第2次ベビーブーム後は（第2次ベビーブーマーに限らず全世代的に）一貫して出生率・出生数を減じ続け、現在もなおその回復の見通しが立っていないのである。このことを受けて、将来人口の見通しも、2015年現在の人口1億2,709万人に対し、出生低位推計では2049年に1億人を割り、2065年には8,213万人になるものと推計されている（図3）。出生率の低下により、この先の急激な人口減が懸念されており、このことが日本の大きな課題となっている。

(2) 地域別の特徴とその関係

以上は日本全体の人口に関するものである。

これを地域別（都道府県別）に見ると、事態がより複雑に進んできたことが分かる。

日本の地域別（都道府県別）の戦後の人口推移パターン（1945年～2000年まで）は、大きく3つに分けることができる（表1、図4）。

- 1) 一貫して上昇を続けてきた／（スラッシュ）型がある。東京都他首都圏および各地の主要大都市を抱える府県である。
- 2) 1960年代にいったん減少するが、70年代後半から2000年代まで増加を続

表 1 国勢調査より筆者作成

	戦後の人口推移パターン '50 '60 '70 '80	北海道	東北	関東	北陸	中部	関西	中国	四国	九州
パターンⅠ	↑ ↑ ↑ ↑ ↗		宮城	(東京) 埼玉 千葉 神奈川		岐阜 静岡 愛知	京都 大阪 兵庫 奈良	広島		沖縄
パターンⅡ	↑ ↓ ↑ ↑ ↗		福島	茨城 栃木 群馬	石川 福井	三重 山梨 長野	滋賀	岡山	香川	福岡 熊本
パターンⅢ a) 1960年頃 がピーク	↑ ↓ ↑ ↓ ↗		岩手 秋田 山形					鳥取 島根 山口	徳島 愛媛 高知	佐賀 長崎 大分 鹿児島
b) 1980年頃 がピーク	↗		青森		新潟 富山		和歌山			宮崎
パターンⅣ	↑ ↑ ↑ ↓ ↗	北海道								

出典) 国勢調査より作成

註) 人口推移パターンは、文中の第1次人口減少期（60～70年代前半）を'60、第1期と第2期の中間期を'70（70年代後半から80年代前半）、第2次人口減少期（80年代後半～2000年）を'80、そして第1期前（1950年代）を'50で略記して、それぞれ増加を↑、減少を↓で示した。なお東京は80年代以降、人口減少・増加を繰り返しているが、関東圏の一部と位置づけて括弧付きでパターンⅠに入れた。

（山下祐介『限界集落の真実』より）

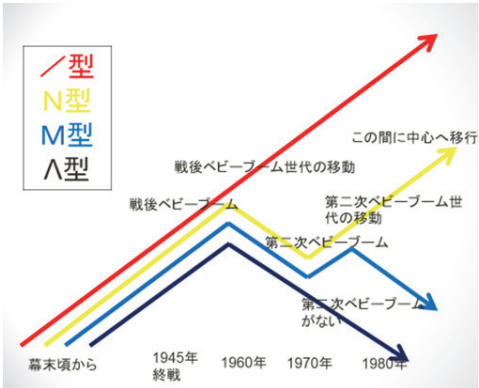


図4 日本各地の人口推移パターン

けたN型がある。主要大都市のまわりの県で、一時は人口減少を経験するも、その後は他地域から人口を吸収する側にかわった地域である。（県別には大規模な工業団地が形成されたところが多く、また市町村別では郊外住宅団地を抱える地域にも多いパターンである。）

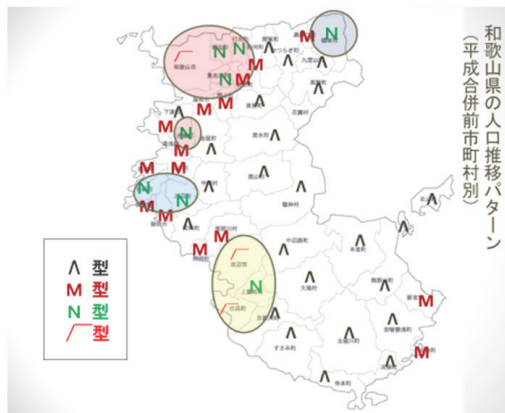
- 3) 1960 年前後にピークを迎え、その後減少するも 1970 年代後半にいったんは上昇する（第 2 次ベビーブーム）が、60 年前後のピークにはとどかず、80 年代以降に再び減少していく M 型がある。過疎地域を多く抱える周縁的な県に多い。（市町村別には一定の中核的機能を備えた地方の中小都市や町に見られる。）

さらに、市町村別には次のパターンが追加され、計 4 つの人口推移パターンとなる。

- 4) 1960 年前後をピークにその後一貫して人口減少を続ける Λ 型である。上の 3 パターンと違い、第 2 次ベビーブームがない。いわゆる過疎地域に指定された小規模の町村が多い。

大都市・過密地域ほど \nearrow 型であり、農山村・過疎地域は Λ 型となる。その間の都市部や町に N 型や M 型が存在する。（図 5：和歌山県の事例）

こうした大都市（ \nearrow 型）、郊外都市（N 型）、中小都市・平地農村（M 型）、山村（ Λ 型）がおりなす中心周辺関係を念頭に、日本の中央と地方、都市と農村の人口上の特徴を見ると、次のようなことが読みとれる。



大都市（ \nearrow 型）、郊外都市（N 型）、中小都市・平地農村（M 型）、山村（ Λ 型）

図5 和歌山県の事例

①まず人口減少は、中央よりも地方で、都市よりも農山村で、早く顕著におきている。過疎地を抱える多くの県や市町村では、人口ピークはすでに1960年頃に終わっている。またその後、県全体としては第2次ベビーブームがおきているが、小さな町村では第2次ベビーブームさえ経験していないところが多い。

②少子高齢化も地方で、農山村で先行して起きている²⁾。図6は、平成17年段階の高齢者人口（65歳以上人口）の割合を地域メッシュで示したものである。赤いところが高齢化率50%以上の地域であり、青いところが逆に若年人口が集まっている地域になる（URLに記載の資料を参照）。

もっともこの地図は、戦後に生じた社会・産業の大きな変化に対して、人々が親子孫の間で家族を分離し、地域別に住み分けを進め、高齢世代（親）は地方／農村にのこり、その子世代が都市にでて、さらにその子（孫）が都市の人間として生まれ育つ——このようにして都市に新しく現れてきた仕事をより新しい世代が担えるよう適応しようとした結果でもある。そして90年代までの変容を、日本社会の大きな構造変動への家族・世代の適応という点から捉えてみると、つづく2000年代におきた次のことがさらに問題となる。

③戦後日本の社会変容は、東京（首都）への一極集中（人口、財、権力）が一貫して引き起こされてきたことを特徴とするが、それでも集中は90年代には一時弱まっていた。その東京一極集中が2000年代に再び強まり、現在もお人口的には、地方から首都圏への若年層の過剰流入がつづいている。

④こうして若年層ほど都市に集中するプロセスが進行したが、合計特殊出生率を都道府県別に見ると（図7）、若年人口を最も集めている首都・東京が、異様に低い数値となっている。同様に市町村別に見ると、大都市ほど出生率は低く、都市から離れた山村や島嶼部で出生率が高い。つまり、地方から中央へ、農村から都市への若い世代の移動は、子どもを生み育てることに障害のある場所に子育て場所を積極的に移しているということになる。

⑤さらに高齢化は地方、とくに農山村で先に進行し、「限界集落問題（高齢

2) すでに1990年代初頭には「限界集落（高齢化率50%を超える村落で、消滅の危機が取り沙汰された）」（大野晃2005）が問題視されており、地方自治体人口の半数が高齢者である「限界自治体」も2000年代までには数多く現れ始めた。

平成 17 年 国 勢 調 査
地域メッシュ統計地図 老年人口の割合

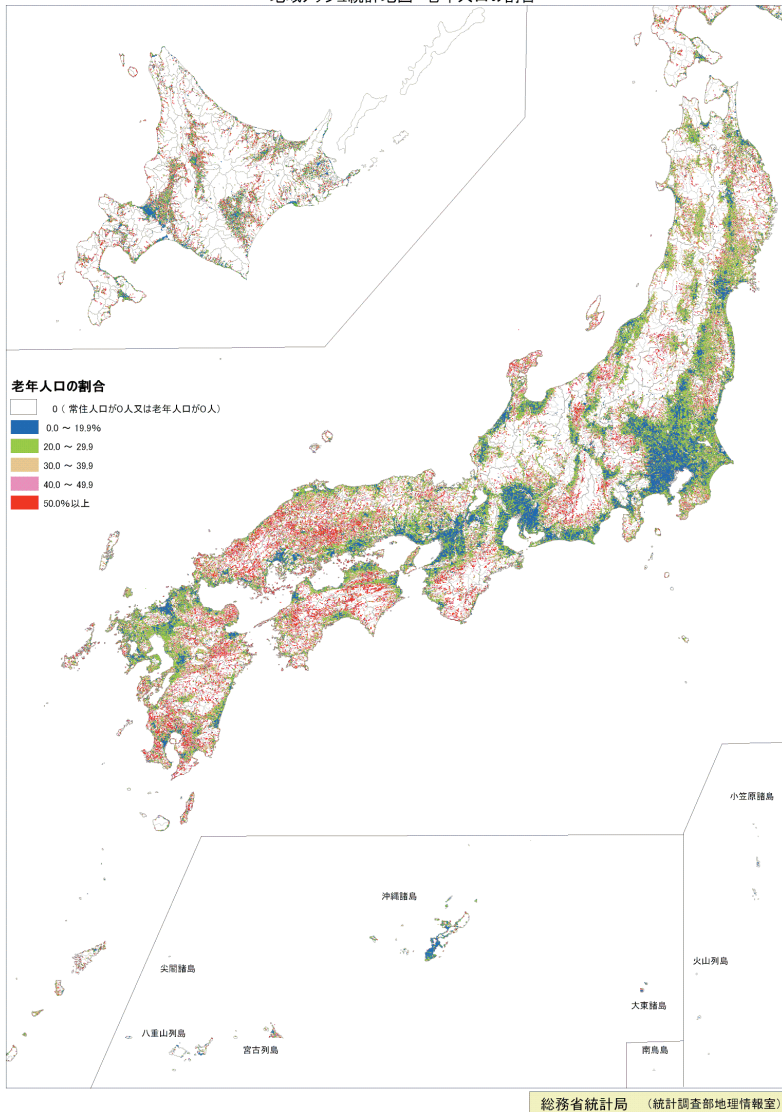


図6 平成17年度国勢調査 地域メッシュ統計地図 老年人口の場合
(総務省統計局ホームページより)

http://www.stat.go.jp/data/mesh/pdf/17_65_new.pdf

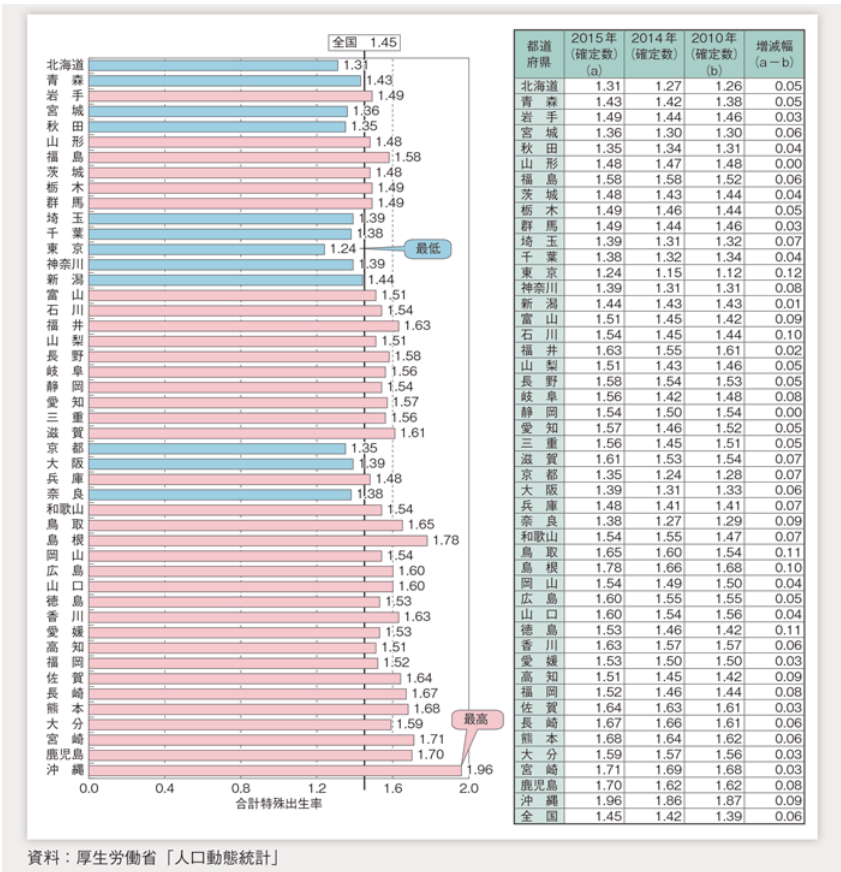


図7 都道府県別合計特殊出生率(2015年)

『平成 29 年版 少子化社会対策白書』(内閣府ホームページ, HTML 版) より

者が半数を占める集落の存続をめぐる問題)」が 2000 年代後半には大きく取り上げられ、農村でとくに単独で暮らす高齢者の対応が問題となったが、この事実の取り扱い方にも注意が必要である。

というのも農村高齢者には農業や山仕事などがあり、健康で長患いもしないということがわかってきているからである。また次世代(子どもや孫)も多く、近隣都市に誰かが住んでいるので孤立していないともいわれる。金銭的な

社会保障（年金）が縮減されても、なんとかやっていけるのが農村高齢者である。

これに対し、今後増えていく大量の都市高齢者の方がその取り扱いが問題化される可能性が高い。リタイア後の生きがい創出や、子どもがいない／少ない高齢者の孤立を今後どのように防ぐのかについては、都市部において様々な試み（行政、地域、NPO など）が始まっているが、まだ何の見通しも立っていない。年金制度や介護保険が予定通りに機能しないと、暮らしそのものが行き詰まる可能性が大きいのが都市高齢者である。

(3) 小括

以上をまとめると、日本の人口減少の原因、すなわち人口再生産を維持しえないほどの過剰な少子化が起きた原因は次のように考えられる。

農村から都市への、あるいは地方から中央への人口移動の中心は、就業・就学を目指す若者（独身）の移動である。戦後から現在まで、一貫して若年層は中学・高校・大学を卒業すると都市へ、とくに大都市へと移動し、中でも東京に集中したが、東京を中心とした大都市部は、結婚・子育て・出産をする場としては何らかの欠陥を持っていた。それはとくに1970年代後半以降に顕著となって、日本全体の人口再生産力を徐々に削いでいくこととなった（そしてこのことが扶養力の低下にもつながる可能性があるわけである）。

なお日本の封建時代（江戸時代）の人口推移を検討する歴史人口学の分野でも、歴史的に見て都市は出生力が低く、農山村や島嶼で高い傾向が指摘されており、「より多く生まれ、人口過剰な農山村」から過剰人口が排出され、「あまり生まれず、むしろ人口消費社会である都市部」の足りない人口を供給することで、人口バランスが保たれてきたことが指摘されている。このメカニズムは戦後しばらく、少なくとも第1次ベビーブームまで（1950年代まで）は正常に動いていた。

しかし戦後は、1960年代の第1次ベビーブーマーの移動を代表に、それまでになく都市部に若年層が集まるようになり（また加えて計画的な出産も可能となり）、日本全体の出生力は農山村もふくめて急速に弱まった。そして1970年代を境にして、世代を追うごとに人口がマイナスとなる事態（期間合計特殊

出生率が2を切る：親世代より子世代の方が人数が少ない）へと転換することになる（図2）。

にもかかわらず、80年～90年代は、平均寿命の伸びによって死ぬ数も減ったため自然減少にまではいたらず、日本全体の人口は2015年の国勢調査まで人口減に転じなかった。もっとも、先に見たように（表1）過疎地域ではすでに90年代までには死ぬ人よりも生まれる人の方が少ない自然減少社会が始まっていた。そして、2000年代の第3次ベビーブーム不在の時期を経て、2010年代に入り首都圏他の大都市圏を除く多くの都市圏までもが人口の自然減少に転換するに至るのである。

では、こうした事態に対し、政府や地方自治体はどんな対策を講じてきたのだろうか。次に日本の地域政策および少子高齢化対策の流れを概観してみたい。

2. 過疎・過密、少子高齢化に対する日本の地方政策の経緯

日本の地方政策を、おおきく（1）1960年代から80年代まで、（2）90年代から00年代前半、（3）00年代後半以降にわけて見ていく。まずは（1）と（2）について記述する。

（1）過疎／過密の進行とその対策：1960年代から80年代まで

1958年の38豪雪（昭和38年に生じた豪雪災害）をきっかけに西日本でまとまった挙家離村がはじまり、過疎問題が認識されたのが1960年代である。この時の各地の急激な人口減少＝過疎化の原因は、戦後第1次ベビーブーム世代による、生まれ育った農山村／地方からの、都市／中央（太平洋ベルト地帯、4大都市圏：東京、名古屋、大阪、福岡）への急激な社会移動（流出→流入）であった。1947年生まれは、1962年に中学校の義務教育を終えて、人口過剰な農山村（当時）を離れて単身で都市に就職していった。

この時期の地方対策は、産業上の地域間格差の解消であった。日本各地での産業化政策（とくに製造業の振興）が進められ、雇用の確保が追求されるとともに、条件不利地域である過疎地域のインフラ整備（とくに道路や生活・産業

環境の整備)が進められた。こうした産業振興は、先のN型の県では工業団地の形成など一定の成果を見たが、過疎問題を克服するものにはならなかった。またインフラの整備は、農山村に高齢者を置いて若い人々が働きに出る可能性を増大することにもなり、人口流出を止めるものにはならなかった。

それでも1970年代までは、日本全体の合計特殊出生率は2.0を上回っており、各地がおおむね自然増の状態にあって、この時期に生じた人口減少・過疎は全て社会減少(人口流出)によるものだった。高齢化率もまだ大きく伸びてはいない。

他方、都市部では流入者による急激な人口増と、その流入人口の結婚・子育て期への突入に伴い、都市郊外における住宅団地の建設がはじまる。この時期から、大都市(郊外)部での核家族化・長距離通勤が常態化する。そしてこうした核家族化と職住分離が家族や地域の力を弱め、子育て力を削いできた可能性がある。

(2) 第二次過疎としての少子高齢化の進行とその反省としての脱東京一極集中への模索? : 1990年代～2000年代前半まで

90年代に入ると、過疎農山村で生まれる子どもの数が減少し、亡くなる人の方が多い自然減少がはじまる。

91年にバブル経済の崩壊が起きるが、その対応として財政の拡大化が行われ(公共投資の増大)、各地の地方自治体では、この前後に「地域づくり」「地域活性化」ブームが起きる。バブル崩壊前の1987年のリゾート法ともあいまって、各地でホテル、スキー場、ゴルフ場、温泉宿泊施設といった箱物公共投資が進められる。これはまた、各自治体に一律に1億円を配分した「ふるさと創生事業」(1988～89年)に象徴されるように、都市よりも農山漁村を、中央よりも地方の開発を重視する政策の流れの中にもあった。東京一極集中は否定され、「均衡ある国土の開発」が求められた。

90年代のバブル崩壊後のこうした政策は、その後の財政問題を生む原因にもなったが、90年代はしかし、次のような点では、それまでの日本の政策が抱えるいくつかの欠点を反省し、その方向を修正しようとする試みも示していた。

①それまでの中央集権から地方分権が模索された。

②官僚主導から政治主導へ、それはまた住民参加をも包含した目標であり、98年には特定非営利活動促進法（NPO法）も施行された。ボランティア社会の実現が追究されるようになったのもこの時期からである。

③これまでの産業開発重視から、環境調和型の政策が求められるようになった（2001年には環境庁が環境省に格上げ）。

④そして世代間関係としては、1989年に「高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略」（ゴールドプラン）が策定され、計画的な高齢社会への対応がはじまる。この時重要なことは、1990年の1.57ショック（合計特殊出生率が過去最低となる）を機に策定された、94年の「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（エンゼルプラン）である。中身はともかくとして高齢者対策と少子化対策がセットで計画化された。

2000年代にはじまる大幅な行財政改革（省庁再編、市町村合併を含む）は、これらの流れをふまえてなされるべきものだった。

ところが、その改革はそれまでの展開から大きく外れ、筋の違ったものに転換してしまう³⁾。その変化の分析は、同時代ということもあってまだ明解になされていない。なぜこうなったのかの因果関係は不明確な点が多いが、ここから現在の地方創生までに行き着いた現状を記せば、次のようにまとめられる。

3. 2000年代後半からの政治・行政の構造変動から地方創生へ

(1) 00年代の行政改革と財政の健全化

①バラマキから財政緊縮への転換

まず、90年代までのバラマキ型の予算編成がここ（2000年代初頭）でいったん戒められ、行政の効率化と財政の緊縮化に転換する。かかっているコストをいかにそぎ落とすかということが重要視されるようになった。また（行政の

3) その過程には、2011年に生じた東日本大震災・福島第一原発事故と、その前後におきた自民党政権から民主党政権への政権交代（2008年～2012年）、そして自民党政権奪還から安倍政権の一強体制への転換（2012年～現在）があった。これらが現在までに日本の人口減少、少子高齢化対策、ならびに地方政策の質を大きく変えてしまうことになる。

／都市の)「コンパクト化」が推奨され、「選択と集中」が行政用語としても使われるようになった。

このことにより、末端の農山村の切り捨て可能性までも議論の俎上にあがるようになり、のちには「すべての町は救えない」という文言がオピニオン雑誌(中央公論 2014 年 7 月号, 図 8)のタイトルに採用されるに至る。

そして現実には、2005 年前後に行われた平成の市町村合併は、約 3000 あった自治体を半減させた。しかもこの自治体合併は行政効率化を実現せず、むしろ自治体合併(および農協合併)こそが、過疎地域からの現実的な人の撤退をうながし、さらなる人口縮小や少子化の原因になったと考えられる。



図 8 中央公論 2014 年 7 月号

②二大政党制を目指した選挙重視の体制と、2 度の政権交代後に現れた政策形成過程

さらに 90 年代から 00 年代にかけて、二大政党制を目指すために行われた改革が、2000 年代後半に政権交代を実現する中で政策のあり方を大きく変化させることとなった。

選挙の勝ち負けが重要視されるようになり、マジョリティにとって耳障りのよい政策が選ばれるようになる。世代的には投票権を持たない子ども向けの対策よりも、多数派をしめる高齢者に焦点が向けられるようになった。

しかもそれ以前に行われたバブル崩壊後のバロマキ公共事業展開の経験は、国民の間に政治に対して「何をしてくれるのか」という顧客感覚を増長していたので、選挙が「正しい政策」を選択する機会であるよりは、むしろ政策を一定の方向へと強く偏らせ、その偏りを正当化するものとなった⁴⁾。

4) しかも選挙の結果が、政策の決定(変更)と連動して考えられるようになり、選挙で勝った政権が、負けた側の意見や考えを無視しても、多数決によって政策を無理強いすることが正しいことであるかのように考えられるようになり、国会での「強行採決」が増えていくことになる。

他方で、本来、2000年代の改革の設計図にはあった地方分権改革は形だけとなり、そのことから2大政党制を目指すために導入された小選挙区制がますます政権獲得者への権力強化を結実することとなって、分権とはほど遠い中央集権色の強い国家体制が出来上がっていく（とくに第3次安倍政権以降、2016年～）。

③新自由主義という不安をもたらす思想

そして何より、新自由主義（その内容を確定することは難しいが）的思考法が、人々の間に一般的な価値や観念として受け入れられるようになった。「選択と集中」や「競争と淘汰」を促す考えが、政策の中にも取り入れられるようになる。進歩や発展に障害となるものを積極的に取り除き、排除しようという考えが、否定されなくなっていった。

このことは当然国民の自信や団結につながるよりは、不安につながっていくこととなった。改革をもたらす現実には格差社会を産み（80年代までは1億総中流ともいわれていた）、いつかどこかで自分も排除され、落ちこぼれになる可能性があることを国民が実感するようになっていく。人々は将来が不安になり、若年層は結婚や出産に伴うリスクを回避するようになった。高齢層も次世代のためよりも自分の老後の安定を優先するようになる。

(2) 地方創生が目指したもの——人口減少と東京一極集中の阻止

①地方創生政策の提唱と展開（2016年～）

こうした政治・行政・思想的背景の元で、2016年9月より、第3次安倍政権による新たな地方政策がのろしを上げることとなった。「地方創生（まち・ひと・しごと創生）」である。

地方創生は本来、次のようなことを問題として掲げ、その解決を図るものであった。

日本はこれから、だれも体験したことのない人口減少社会に入っていく。それは中央よりもまずは地方から進む。なかでも地方の小規模自治体で子どもを産むことのできる若年女性の数が激減することから、自治体によって人口再生産が崩壊する、「消滅自治体」が生じうるのだと警告された（これは地方創生に

先だって発表された民間団体の報告による。増田寛也編『地方消滅』中公新書。

問題は人口減少を止めることである。そのために、希望出生率 1.8（期間合計特殊出生率を 1.36：2014 年から 1.8 に引き上げる）が国の目標として掲げられた。またそうした人口減少を引き起こしている原因として、東京一極集中があげられた。最も出生力の低い首都圏に、とくに若い（また中でも女性の）人口が集められている。東京一極集中こそが人口減少の元凶であり、これを阻止することで日本全体の人口減少を阻止するという論理だった。

ところが、この地方創生政策は、こうした目標の実現を目指すことなく、実際の政策実行段階で全く別のものになった。地方創生で現在、実際にどのような政策が行われているかを整理してみる。

②経済産業への投資で人口減を止める、自治体間の競争

日本の人口は、移民政策をとっていない現状の中で、その回復の実現は、生まれる子どもの数によることになる。1 人でも多くの子どもが国民のうちに生まれてくるかどうか、この政策の是非を問うことになる。

これに対し、現行の地方創生事業は、第 1 に国民の「稼ぐ力」をつくること、所得の増大を目指すものとなっている。しかし最も所得の高い都市・東京で最も出生力が低いなのだから、少子化対策としてこの方針の採用には整合性がない。

さらに問題なのは、それを「自治体間の競争」としたことである。しかも競争に負けた自治体は政府は応援しない（切り捨てられる）と受け取られた（本来、大臣にはそういう意図はなかったと思われるが、メディアがそのように報じた）。そのことによって、地方自治体は政府の方針に逆らえなくなり、自らの新しい施策をアピールし、思考する芽が潰えた。仕事づくりも、実際の事業の成功（雇用の創出）よりも、政府からの補助金をいかに上手に獲得するかの競争になってしまった。財政難の中で、政府が示すメニューの何を選んでとってきて財源の穴を埋めるのかが、自治体の実質的な課題となっていった。

③地方移住の推進、ふるさと納税

地方創生の第 2 の目玉政策が、地方移住の推進である。ところがこれも、A

という地域からBという地域に移住したとして、Bという地域には人口は増えるが、Aは減るので、日本全体では人口増にはならない（ゼロサムゲーム）。同様に、一部の納税を自分が望む地域におこなう（実際には寄付行為を行うと、支払った税が控除される）「ふるさと納税」も行われたが、各自治体が納税者に返礼品を送るなどして、寄付の取り合いゲームとなってしまった。かつ返礼品が過剰になったことから、実際には全体として減税になる制度となってしまう、現在見直しが進められている。

こうして、仕掛けられた自治体間競争は、出生率の回復にはつながらず、各自治体の人口確保、財源確保の競争に転じてしまった。

④子育て支援

これに対し第3に、子育て支援については、日本全体の人手不足の中で、政府は男女共同参画を強調してより多くの女性の労働市場への参入をすすめており、そのために少子化対策の目玉が「保育所への待機児童の解消」となってしまった。しかもこの政策は、肝心の保育士の確保がままならず（低賃金で、少子化によりますますリスクの高い職場。かつ、女性労働者が多い）その早期実現が危ぶまれている⁵⁾。

4. 総括とその背景にあるもの

(1) イノベーションで人口問題は解決する？

要するに、90年代から2000年代の模索期を経て、2010年代に明らかになってきたことは、非常に大事な人口政策が、選挙を通じた大衆迎合や、少子化の中で増加する高齢者への対策への偏重とともに、過剰に集中した一部政治家への権力集中によって歪められたということである。そのことで、出生数の異常な縮小に対する原因究明の機会を失い、本来進めるべき少子化対策を選択する

5) さらに、女性労働者への子育て支援が、かえって「子どもは預けて働かねば損」という状況を生み出し、かつ2000年代改革で導入された非正規雇用者の低賃金が、夫婦共働きでなければ子育てできないという。（なので、結婚しても子どもの数は縮小せざるを得ない）状況を生み出した。それ以前に、生涯結婚しない独身男女がすでに数多く現れており、私化（プライバタイゼーション）の進行から、結婚政策（婚活）を実施しても効果を上げにくい状況が生まれている。

術を失った。「人口減少を止める」「東京一極集中を止める」という掛け声はあがるが、適切な政策には結びつかず、むしろ国民の不安を煽ることへとつながってしまった。むしろ政治的には、人口減少をショックドクトリンとして活用し、政府（政権）がやりたい政策を実現するように利用された形跡がある。

そして、この政策はさらに、2018年には次の段階に突入している。2017年の年末に日本政府は未来創生戦略 Society5.0（狩猟社会→農耕社会→工業社会→情報社会→バージョン5の社会）を立ち上げた。ここではとくにイノベーションを政策的に引き起こすことを目論みは始めている。政府は次のように述べている。

「人口が減ってもイノベーションによって成長できるのだという、第一号の証拠になることを日本は目指しています」（未来投資戦略 2017 - Society 5.0 の実現に向けた改革 - YouTube 首相官邸チャンネル https://www.youtube.com/watch?time_continue=2&v=8HYDBUb0bQQ による安倍総理の演説より。）

人口減少は止められなくても、イノベーションを絶えず起こす方策さえ立てば、経済は維持されるから大丈夫だ。そのために各地で産官学の連携が進められ、「稼ぐ力」、「生産性」の向上が目論まれ、それが現在の政府の政策の方針となっている。

他国の人々に対して恥ずかしい話だが、さらびやかに Society5.0 や未来投資戦略、あるいはイノベーションを叫んでいても、それによって達成すべき目標は肝心の人口問題の解決ではなく、日本国家の経済力の維持にすり替わっている。他方で人口がある程度維持されなければ、社会を支える人手に困るわけだが、それについては AI や IT、ロボットで補えという話になっている（2018年に発表された、総務省の自治体戦略 2040 も参照）。

実現不可能なこじれた政策が、真面目に国策として取り上げられてしまっており、少子化、高齢化、人口減少には向き合わないまま、無作為の状態が続いている。各省庁の官僚も強大な権力を前に言いたいことを言えず、事態を静観するしかなくなっている。

なぜ日本は少子高齢化対策に正面から向き合えないのか。最後に、その原因を探って結論につなげたい。

(2) その背景

①人口減対策は政策として取り上げにくい特性がある

まず人口減少問題は、政策的に取り扱いにくく、これまでも先送りされる傾向があった（少なくとも日本では）。

人口減少問題の解決には出生力の回復が不可欠である。しかし出生力をあげる確実な政策はない。出生力は個人・家族の問題であって、国家が介入し、解決できる問題ではない（赤川 2017 など）。ただ回復を待ち、期待し、回復に向かう動きがあればそれを支え、障害になっているものがあればそれを取り除くということではかない（探索と試行錯誤）。また出産以前に婚姻に関わり、婚外子の扱いも関係するので、具体的な議論を喚起することに遠慮が働いた。少子化問題は大衆迎合型の選挙を前提にした政治には馴染みにくいのである。

② 2000 年代の財政再建期のショックの大きさ

それとともに、2000 年代に浮上した財政問題が、人口問題以上の課題として国民の間に印象づけられてしまった。ここには高齢社会の到来による財政負担の増大という課題設定も強く作用した。少子化は問題とされずに、増える高齢者の年金や社会保障をどうするのかという形で財政問題がクローズアップされたのである。そのことで、少子化問題だけでなく、同じく 90 年代に政策課題として位置づけられた環境や地方分権の問題も、すべてが先送りされるようになった⁶⁾。

③財政再建から、経済・産業投資の政策への転換

しかもこの財政再建の問題も、2 度の政権交替（自民：第 1 次安倍政権→民主→自民：第 2 次～第 4 次安倍政権）ののちには、財政緊縮ではなく、より多く稼ぐことによって解決を探る方向へと転換されていく。2000 年代にはいったん構築された財政規範が、この転換によって経済・産業重視の投資政策に転換されていくことになる。

6) バブル崩壊は、見方を変えれば一種の経済災害であり、それをしのぐために膨大な国債を発行し、借金を重ねて、危機を乗り切ろうとした。またそこで生じた膨大な負債を解消するため、「痛み」を国民に要求した政治も、悪いものとは言えない。しかしこのことで日本の国難は国家財政の問題であるとの認識がトラウマのように深く国民に刻まれたのである。

(3) 人口よりも財政よりも、経済・産業投資が重要だという政策に転換しつつある理由

だが、なぜこれほどまでに人口問題から目を背け、すべてを日本経済の世界的躍進（の再現）に期待するような政策に収斂していくのか。そのプロセスをいかに正しくとらえ、修正を図れるのかが重要だが、ここにある国民心理をとりあえず社会学的に読み解けばこうなる⁷⁾。

7) なお、これらの分析の背景にある、さらなる社会・文化的変容については、以下の補足を参照。本来、日本の社会は「家」を基本原理の一つとして構成されてきた（有賀喜左衛門 1943）。

家とは、生活共同の集団であり、出産子育ての基礎単位であり、また老親の扶養および祖先祭祀を執り行う信仰集団である（その関係は必ずしも血縁のみを重視しない）。日本人は家に所属することで出生・成長→結婚・子育て・就業→老後・死のライフステージが約束されてきた（鈴木栄太郎 1940）。そして資本主義を支える企業も、また国家も、こうした家をモデルとして構築されてきた。

この家が第二次世界大戦後に徐々に崩れて、近代的な核家族に、さらに 2000 年代までには個人へと分解されていく。結婚による家族の形成も子どもの出生も、家ではなく、個人の選択となった。終身雇用型の企業も近代的契約型の企業に転換し、社員の生活を補償するものではなくなった。あるいはまた国家の問題としても、次世代を適切に産みだし、次世代に社会を適切に引き継ぎ、そのことによって高齢期の安定を得ることという、それ以前であれば当然のもととされてきた「家」的な価値観が薄れた。かわりに、社会保障は個人と国家の経済的契約のように理解されることになる。

この転換は従来、伝統的な社会からの解放として、個人の自由を約束するものと考えられてきた。だが現実には生じたことは、個人が生活史を全うし、次世代を自ら生み出し育てることからの撤退であった。そのことにより、世代間の社会保障が計算通りに行かなくなり、社会不安はさらに高まることとなる。

高齢社会は、子どもさえ生まれ、次世代への社会の継承が約束されていれば、問題もなく病理でもない正常な社会である。多産多死は、少産小死で安定化すれば何の問題もない。ところが、子どもが産まれない過少産社会が出現した。その末路は社会の消滅である（図 9）。過少産は何らかのかたちで止めねばならない。だが子どもが産まれないという不安はさらなる不安をよび、さらなる過少産を生み出していくこととなる。

キリスト教的な神への信仰を持たない日本では、家から解放された個人は、孤立した個人になる。家族をつくり、次世代を育て、社会の継承に自ら役立つという責任よりも、自分のことは他人の世話にならずに自分で解決するという方向で責任を意識する回路が形成された。子どもを産むことよりも、経済的に自立し、自分の老後の資金は自分で稼ぐということである。

だが年金を払い、自己資金を蓄えても、未来に次世代がいなければ老後の保障はない。本来、そうした老後の安心を担保するためのものでもあった「家」を、日本人が積極的に解体してきたのはなぜか。問題は最終的にはそこに行き当たる。なぜ社会の再生産・継承を司ってきた自文化的仕組みを、家族社会・経済社会・国民社会に至るまで徹底的に否定し、自己破壊を進め、その代わりに他国に負けない経済産業主義的体制を求めてきたのかである。

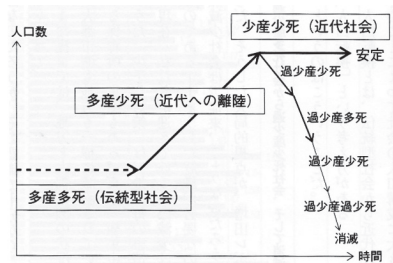


図9 人口推移のモデル（筆者作成）

おそらく日本人が、(本来守るべき)自己社会の再生産よりも、(単なる手段にすぎない)強い国家経済・産業の確立にことさら固執し、それを守ろうとしていることの背景には、グローバリズムへの対応がある。そこには1853年のアメリカからの黒船来航以来の、海外との関わりに対する潜在的な恐怖があるように思われる。本来は海外との競争に打ち勝つためにも、自国内の国民の暮らしや幸せに配慮し、安定的な内政を確立しなければならないのに、他の国よりも強い経済力こそが安心の源だと信じる志向が深く根付いてしまった⁸⁾。

静かな戦争——グローバル経済戦争を私たちは戦っており、その不安や恐怖感から、日本人は高齢社会という未来にも過剰に反応しているようである。本来それに対処するのに必用かつ不可欠で、しかもそれさえやっておけばよい出産／子育てという、それ以前であれば誰も疑わずにふつうにやっていたことさえできなくなって、さらなる不安の深みにはまり込んでしまったと、とりあえず日本の人口減少社会に至った道筋を描くことができる。

(4) 結論

以上の分析からの結論はこうなる。

政策が人口リスクをしっかりと取り込まずに別の方向へと向かっていく構造がある。科学の立場から見れば明らかにあるべき方向からずれた政策が採用されている。それどころかかえって逆効果になる恐れのあるような政策の採用が頻繁に見られるようになっている。

どのようにすれば科学的にわかっている将来人口リスクを適切に政策(国策)へと取り込み、人口問題という内政的課題の解消を図っていけるような適切な体制を築くことができるのか。

この構造は、環境問題にも共通する。だが、そもそも人口問題は、人間には直接コントロールできないという意味で、そもそも環境問題(人間が関わって作り出したものだが、人間の都合で簡単に統制はできない)なのであった。そしてこうした直接解決の難しい課題になかなか向き合わず、グローバル経済競

8) ここに他国に対する過剰な警戒感や恐怖心を感じ取ってもよく、さらにはそれを(外交や友好ではなく)経済力によってねじ伏せようとする、他国に対する強圧的な態度や、(表には見えない)過度な不信感を読み取ってもよい。だが、国際関係は一国だけで解消することができるものでもないから、日本の現状は国際関係の狭間でもがき苦しんでいる姿だと言うこともできる。

争を勝ち抜いていくことだけに専心していくのだが、グローバル化こそが人口問題よりもっと自国だけでは解決できない問題なのであった。そして国家の行く末が不確定なので外交もおかしくなり、さらに様々な失敗につながっているのかもしれない。内なる環境問題としての人口リスクという課題に、どのように国家が有効に取り組めるのかがあらためて問われている。このことを、日本の事情から説明し、本報告の結びとしたい。

[文献]

- 赤川学 2017『これが答えだ！少子化問題』ちくま新書
- 有賀喜左衛門 1943 = 1966『日本家族制度と小作制度 上・下』（著作集Ⅰ・Ⅱ）未来社
- 大野晃 2005『山村環境社会学序説—現代山村の限界集落化と流域共同管理』農文協
- 鈴木榮太郎 1940 = 1970『日本農村社会学原理 上・下』（著作集Ⅰ・Ⅱ）未来社
- 増田寛也編『地方消滅——東京一極集中が招く人口急減』中公新書
- 山下祐介 2012『限界集落の真実』ちくま新書
- 2018『「都市の正義」が地方を壊す 地方創生の隘路を抜けて』PHP新書
- 2018「女性が地方で働くこととは——地方創生は女性に何を求めたのか」『都市とガバナンス』第30号、日本都市センター、58 - 69 頁

