

第4章 全国的な人口減少社会の課題と方向性

日本が人口減少社会へ突入する背景や、今後向かい合うこととなる低炭素社会を理解し、人口減少や低炭素社会によって変化する産業、生活スタイル、それを支える財政のあり方、大都市圏と地域の関係や、地域が自らの判断と責任においてこれらの課題に対応し解決するための地域の自律について、以下で考えることとする。

1 背景

人口が減少し、年少および生産年齢人口も減少、労働力が低下することによって、GDP（国内総生産）が縮小する。近い将来、こうしたことが危惧されるが、なぜ日本は人口減少および少子超高齢社会に突入するのであろう。

日本の人口構造の特徴は、第1次ベビーブームと第2次ベビーブームの2つの大きな山の間に大きな谷が存在することである。高度成長が長く続く中で、1つ目の山の人口増加が生み出す労働力の増加や終身雇用・年功序列制度が後ろ盾となり、大量生産・大量消費社会の構築を可能にした。また、谷の存在が国内消費から貯蓄への資金経路をつくり、結果的に設備投資への原資となり、右肩上がりの高度経済成長を実現させた。一方で、経済成長は、多様な考え方や女性の労働機会の上昇などライフスタイルを変化させ、単身世帯や晩婚化・晩産化・無産化が増加する社会を創り出し、これらを起因とする出生率の低さが少子化を招いた。厚生労働省が発表した簡易生命表によると、2009年の日本人の平均寿命は男性が79.59歳、女性が86.44歳と、ともに4年連続で過去を更新した。男性は前年4位から5位に下がったが、女性は25年連続世界1位の長寿国である。今後、1つ目の山の世代が老年者にさしかかるとともに、なかなか少子化に歯止めがかからない状況では、人口減少および少子超高齢社会が到来するのは当然の結果と言える。

2 低炭素社会

環境省中央環境審議会地球環境部会の「低炭素社会づくりに向けて」（2008年4月）によると、現状の世界の温室ガス排出量は、自然界の吸収量の2倍を超えており、1980年から1999年と比較した今世紀末の地球全体の平均気温の上昇は、環境の保全と経済の発展が地球規模で両立する社会では、約1.8°Cである一方、化石エネルギー源を重視する社会では、約4.0°Cに達すると予測されている。このような地球温暖化の結果、異常気象の頻発、気候システムの急激な転換といった影響のみならず、生態系への影響、数億人規模の水不足の一層の悪化、農業への打撃、感染症の増加、災害の激化等、我々の経済・社会活動に様々な悪影響が複合的に生じる可能性が指摘されている。既に、水資源や脆弱な生態系などには悪影響が生じており、今後の気温上昇にしたがって、より深刻な悪影響が世界の全ての地域で生じることが予測されている。2007年5月に我が国から世界に向けて発信した「美しい星50」では、「世界全体の

排出量を現状に比して 2050 年までに半減する」ことを世界全体の目標として国際的に共有することを求めており、「カーボン・ミニマムの実現」「豊かさを実感できる簡素な暮らしの実現」「自然との共生の実現」を基本理念に掲げている。

① カーボン・ミニマムの実現

低炭素社会とは、究極的には、温室効果ガスの排出を自然が吸収できる量以内に留める社会を目指すもので、産業、行政、国民など社会のあらゆるセクターが、地球の有限性を認識し、大量生産・大量消費・大量廃棄社会から脱するとの意識を持ち、選択や意思決定の際に、省エネルギー・低炭素エネルギーの推進や、3R の推進による資源生産性の向上等によって、二酸化炭素の排出を最小化（カーボン・ミニマム）するための配慮が徹底される社会システムの形成が必要である。

② 豊かさを実感できる簡素な暮らしの実現

大量消費に生活の豊かさを求める画一的な社会が先進国を中心に形成されてきたが、この社会から脱却し、家族やコミュニティとの絆、健康、自然との触れ合い、もったいないの心、未来世代への思いやりなどの価値を重要視することに対して人々は理解を求め、そのことが生活の質の向上につながる方向性を社会全体として追求することが必要である。このような人々の選択や、心の豊かさを求める価値観の変化が社会システムの変革をもたらし、低炭素で豊かな社会を実現する。また、生産者も消費者の志向にあわせて、自らを変革していくことが重要となる。

③ 自然との共生との実現

低炭素で豊かな社会の実現のためには、人間とその社会は地球生態系の一部であり、自然は人間とその文化の基盤であるという認識のもと、自然の恵みを享受し、さらに、その社会は恩恵によって人類の生存基盤が維持されるような、自然と調和・共生した社会づくりを進めることが必要である。このためには、二酸化炭素吸収源の確保や、今後避けられない温暖化への適応のために、森林や海洋をはじめとする豊かで多様な自然環境を保全・再生し、また、地域社会におけるバイオマス利用を含めた「自然調和型技術」を推進し、さらに、自然とのふれあいの場や機会の確保等を推進していくことが必要である。

このように、社会の構造は当然のことながら、我々のライフスタイルも著しい変化を伴うと考えられる。

また、日本は資源が少ない国である。特に、化石エネルギーは完全に輸入に依存している。しかし、いつまでも化石エネルギーが地球上にあるわけでもなく、また、二酸化炭素の排出が引き起こす地球温暖化の影響を考えると、日本の持つ「ものづくり」力を集結して、低炭素社会づくりに資する技術の開発を行うことも重要である。

3 産業の行方

人口の減少や高齢化は、現在、都会ではなく地方に多くみられる現象である。大都

市圏の人口減少率が小幅に留まるのは、現在、大都市圏には若い人が多く、高齢者が少ないからであり、地方の人口減少率が大きくなるのは、高齢者が多いからである。2030年を考えたとき、高齢化率の高い地方は、平均寿命を迎えた高齢者が多いことによって、人口減少率が大きくなるのは当然である。一方で、若い人が多い東京圏においては人口減少率は小さいが、高齢者の数は一気に2倍になると予想され、早すぎると高年齢化が大都市圏を襲い、人口減少速度よりも生産年齢人口の減少速度の方が速く進み、人口構造そのものの変化を招く。

また、実質県民所得の成長率と生産年齢人口の増加率とはかなり類似していることから、今後、生産年齢人口が大きく減少する三大都市圏では成長率がかなり低くなることが考えられる。

東京圏で2030年に現在と同一水準に労働者比率を維持するには、人口の5割近い流入人口が必要となり、生産年齢人口の46%、総人口の37%が東京圏に集約されることとなる。現在より23%も人口増となり、地価高騰などを考えると、企業は東京圏で立地し続けることが困難になる。

一方、地方では産業の疲弊ないし人口流出が続いており、就業機会があいかわらず不足し続けているが、今までの投資主導経済から消費主導経済になるとすれば、需要はますます多様化することによって、多品種少量生産の方向に向かい、各地域の消費特性や製品の輸送コストも踏まえた多様な立地展開が必要になると考えられ、市場に近いところに立地するという傾向はますます強くなる。もちろん三大都市圏は人口の集積地であるから、消費財産業にとっても魅力的な地域であるが、労働者が三大都市圏で十分確保できるのかが問題となる。

したがって消費財産業は今後、地域的にもかなり分散する方向に向かい、種類によっては各地域で地場産業が発生し、独自に発展していく可能性も考えられ、労働力のあるところに企業が移動するという面が強まる。消費需要の拡大と多様化、そして地域的な労働力構造の変化は、地方の所得の水準を向上させ、市場としての魅力を高める。産業分布は分散化するから、地方において就業機会が不足するとは考えにくい。

しかし、労働力構造と需要構造の変化を契機として、経済力や生活水準の地域間格差が縮小方向に向かうとは言えるものの、現在の地域経済は、公共事業等によって支えられているといっても過言ではない。地場産業が生まれる可能性があるとしても、同種産業との熾烈な競争や、技術の高度化への対応など三大都市圏に対抗できるだけの技術力を獲得できるであろうか。公共事業の縮小のなかで、疲弊を続ける地場産業や、地域経済活性化のための基盤が、その時まで失われてしまわないかが問題である。

4 生活スタイル

人口面からみると、そもそも多くの老年者を少ない若者が支えることになるため、若者の負担を増やさないといふ現行の社会システムが維持できないといった「世代間の不

公平」が問題になる。

また、生産年齢人口の減少によって「労働力人口が減少」するとともに、日本人はドイツやフランス、アメリカ合衆国と比して労働時間が長いことから、今後「労働時間の減少」も予想される場所である。労働力の量的減少や質的低下をカバーするために、生産の機械化を行えばとの考え方があるが、著しい労働力の減少をカバーするだけの技術開発が行えるかが問題となる。他に「購買力の低下」、「少子化による青少年の弱体化」、「年少人口の減少による社会的活力の低下」、「家族形態の縮小化・多様化」、「地域社会の弱体化」などが危惧される場所である。

しかし、不安要素ばかりのようだが、決してそのようなことはない。「環境負荷の低減」、「過密国土・過密生活の解消」、「一人当たりの社会資本の質的充実化」、「自給自立体制の向上」、「生活優先（ゆとり）社会への転換」、「成熟型社会の実現」、「大量生産から質的価値への転換」などのメリットが考えられる。もう少し、生活スタイルについて考えてみることにする。

2009 年の名目 GDP(国内総生産)のランキングでは、1 位アメリカ合衆国、次いで日本、中国、ドイツ、フランス、イギリス、イタリア、ブラジル、スペイン、カナダとなっている。

一方、1 人当たりの名目 GDP は 1 位ルクセンブルク(全体 69 位)、次いでノルウェー(24 位)、スイス(19 位)、カタール(57 位)、デンマーク(30 位)、アイルランド(38 位)、オランダ(16 位)、アメリカ合衆国(1 位)、オーストリア(23 位)、アラブ首長国連邦(37 位)となっており、日本は 17 位(2 位)である。

日本は GDP 世界 2 位の経済大国であるが、内閣府が実施した 2009 年度の国民生活選好度調査において、国民の幸福度の平均は 6.5 であった。一方、ドイツやフランス、イギリスは、日本の 3 分 2 以下の GDP であるにもかかわらず、国民の幸福度は日本より高い。ヨーロッパ 28 カ国をみても、2008 年に実施された同種の調査の平均は、6.9 という結果であった。なぜ、日本と比べてヨーロッパ諸国の国民は幸福度を高く感じているのであろうか。

ヨーロッパ諸国の人々は、自らの生活水準の向上を国に求め、「社会としての豊かさ」を追求してきた。その個々の生活水準の向上を積み上げたものが、結果として経済の国力となって表われる。一方、日本の国民所得は高く、ドイツやフランスより就労者の割合も高いが、労働時間が長く、労働単価は低い。これは、戦後から今日までの日本の企業経営が、設備投資資金を確保するために、企業としての付加価値のうちより多くを内部留保に回し、賃金に回る割合を低く抑えてきたからである。

しかし、人口減少や少子超高齢社会、また低炭素社会においては、生産量の拡大ではなく、生産率の向上を目標とし、設備投資の縮小によって、賃金水準が上昇するであろうし、終身雇用・年功序列制が緩やかになり、就業形態の変化によって、スペシャリストと比べると低賃金ではあるが、自由な時間ももたらす幸福を追求するといっ

た働き方が生まれることも予想される。オランダではワークシェアリングが進んでいるが、育児と仕事のバランスや前期高齢者の社会参画を考えると、こうした働き方が当たり前の選択肢になることも考えられる。また、仕事と生活の調和がしっかり取れていないことが、出生率の低下や少子化、過労死や家庭崩壊等の原因とも言われており、ワーク・ライフ・バランスが重要になる。こうした技術進歩や人口減少および少子超高齢社会による経済構造や企業環境の変化によってもたらされる労働時間の減少は、わずかであっても現在より余暇時間が増え、豊かな社会を到来させる要因になる。

つまり、これからの社会は、GDPを伸ばすことだけでなく、「社会としての豊かさ」が体感できるシステムや生活スタイルが求められる。

5 地方財政のあり方

地方財政制度は、これまで中央集権的な制度設計となっており、税収基盤が弱い自治体も、国からの地方交付税や補助金によって一定の行政サービスを提供するための財源を確保することが可能になっていた。しかし、近年、こうした中央集権型の地方財政構造は国と地方の債務が増嵩した一因と考えられ、三位一体改革における地方交付税総額の抑制などの見直しが進められることとなった。

その後、地方の疲弊が顕著になったこともあって、地方交付税総額の抑制傾向は改善されたものの、人口減少や少子高齢化といった環境変化が今後の地方財政に大きな影響を与えることとなるのは必至の事実である。これからは、地方自治体にとって、行政サービスを賄うべき財源の確保が一段と困難になることが予想され、特に人口規模が小さく、大きな財源もないような団体にとっては、自治体の存続に関わるような重大な問題となる。

そもそも、国と地方の歳出に占める地方の割合が約3分の2であるのに対し、租税総額に占める地方税の割合が約3分の1となっており、歳出規模と地方税収入との大きな乖離の存在が根本の問題である。

そのためには、まず交付税総額を確保するために、赤字地方債である臨時財政対策債によって賄うのではなく法定率の引き上げを確実にし、国税原資の拡充を行うとともに、地方税総額を拡充するため、国から地方へのより大規模な税源移譲を行うことが必要である。地方自治体の自立的な財源としての地方税収を強化し、国と地方の税収と歳出の不均衡を是正していくことは、地方財政改革において不可欠な要素である。そのために、三位一体改革で進められた所得税から個人住民税への税源移譲に加え、消費税の地方への配分の拡大等が考えられる。

また、各自治体における財政需要や財政状況の違いを反映した税率設定を可能にする仕組みを強化することも考えられる。住民数や企業数といった税源の分布はもちろん、自治体の財政需要や財政状況も全国一律ではないにもかかわらず、全国一律の地

方税制度が組み立てられてきた。こうした制度の下で人口減少という税源の減少にも対応しつつ、自治体の自主財源の強化を進めるのは無理がある。地方税の税率を地方の責任において定めることなどが考えられるが、財政力の弱い自治体が、裕福な団体よりも高い税率を設定し、税を確保すれば良いのかといったことを考えると、地方交付税の持つ財源調整など地方間の格差をどのように考慮にいれるか難しい問題を含んでいる。

地方全体を考えた時、地方間にある偏在を是正するためには、広域課税や共同税といった複数自治体による課税体制の制度化を検討する必要がある。国が自治体の財源を保障してきた今までと異なり、国の財政保障が弱められるなかでは、地方自治体間の連携によって地方行政を進めていくことが重要になる。課税エリアの広域化によって、効率的な税の徴収と配分を行える体制を築くことが必要である。

6 大都市圏と地域

大都市圏の特徴は人口密度の高さであるが、それは自然環境の悪化、混雑に伴う交通量増といった危険の増加、時間コストの増大、地価の高騰等といったデメリットをもたらすが、街路や公園、下水道、住宅等の都市基盤整備、河川改修等の防災対策、再開発等による膨大なコストによって、大都市としての機能を維持あるいは向上させている。

大都市圏が維持、拡大してきたのは、大都市圏の生み出す付加価値がデメリットのコストを上回るからである。労働力の集中と産業の集積による生産効率性の上昇によって大きな付加価値が生み出され、またそれを基盤として第3次産業が拡大し、付加価値がさらに大きくなる。住民は就業機会と利便性という効用を得るが、それらは大都市圏において発生する付加価値がそれだけ大きいことを意味している。しかし、人口減少率は小さいが、一気に上昇する高齢化率に襲われることとなる。人口減少率が小さいということは大都市圏のコストはあまり変わらないということであるが、高齢化率が一気に上昇することは、高齢者施設等を確保するための施設が必要になるということであり、こうしたコスト増による収支悪化が、大都市圏の老朽化やスラム化を引き起こす可能性がある。

また、足による投票という言葉があるが、地域主権改革が進展し、地方の政策の裁量が増えることによって、税負担と公共サービスの水準を考えて、好ましいと思われる地域へ転居する住民の行動もでてこよう。大都市圏は、今後一気に押し寄せる高齢化の波によって、財政支出が大きくなり、圧迫要因となる。一方、地域は現時点で高齢化率が高いことから、様々な高齢者施設の整備をはじめとして、高齢化への対応が進んでおり、高齢化による財政支出は大都市圏ほどではない。消費財産業への産業構造の変化による地方の活性によって、賃金水準、就業機会、公共サービスの水準、税負担といった要素を総合的に考え、地域へと人の流れがでることも考えられる。大都

市圏へと一方通行であった流れが双方向になる可能性もある。

しかし、大都市圏の労働力不足は地域の若年層によって賄われるといった考え方もある。大都市圏の若年層が減少することによって、賃金が上昇し、それを求めて地域から大都市圏へ若年層が流入し、結果、労働力を維持するというものである。あるいは、大都市圏への人口流入がないのなら、地下の下落が引き起こり、それによって大都市圏への人口流入が起こる。現在、東京の大学が行っている都心回帰のような現象がおり、結局、経済や社会インフラが整っている大都市圏に人口や企業が集積することは変わらないとみる考え方である。

仮に、地域に向かって人の流れが起こったとしても、地域の中の都市部への移住である。つまり、地域への全国的な人口分散でも、過疎地域の解消ではなく、地域の都市部への人口集中が進み、過疎地は益々過疎化すると考えられる。大都市圏に偏っていた人口が、地域的に分散するという事で、地域の都市部においては、活性化の契機に十分なり得るし、地域経済の核として成長する可能性が高い。また、人の住むところに社会インフラを建設するのではなく、社会インフラのあるところに人が動いて、それを有効に使うといった発想も必要であり、機能集約やインフラ整備の効率化が求められる。人口減少で公共施設を今より少ない人数で使えるといった発想より、人口増を前提に整備されたインフラの維持管理に耐えられない可能性があるからである。

7 広域圏

消費財産業への転換によって、地方の活性化が図れるとは言っても、地域経済における移入率は6割以上である。つまり、地域経済が必要とするモノを産出する産業の多くが地域内に存在するわけではないため、移出なくしては地域経済が成り立たないのが現状であって、主として三大都市圏との経済関係に依存している。この関係を変えていくには、各地域がそれぞれいくつかの特定の産業に特化し、その他の産業については全面的に移入に依存するという徹底した分業関係を構築することによって、地域間の経済関係を築き、移出入関係を発生させることや、特定分野に人材や資金を集中させ技術開発力の向上を図ることが求められる。また、これを実現するには、ある程度の経済規模が必要なことから、地域における広域な経済圏の形成が必要と考えられる。2010年6月に地域主権戦略大綱が閣議決定されたことから、今後、道州制についての議論も活発になるであろうし、2府5県(大阪府、京都府、兵庫県、滋賀県、和歌山県、徳島県、鳥取県)の参加による関西広域連合の設立が、昨年12月1日に許可された。このように、地域における広域圏を形成した行政や経済運営の視点も必要となる。

8 地域の自律

1995年7月に「地方分権推進法」の施行後、2000年4月には「地方分権一括法」が施

行され、国と地方の役割分担が明確にされたほか、これまでの中央集権型行政システムの根幹をなしてきた機関委任事務制度が廃止され、国の様々な関与が縮小された。また、地方に対する国の関与がルール化され、制度的に国と地方が対等・協力関係に置かれることとなり、地域の実情に応じて自主的に行政を行うことができる第一歩として、画期的で意義深いものであった。

2004年度から3年間かけて行われた三位一体の改革は、国から地方への税源移譲の点においては一定評価できるが、交付税の抑制により地方自治体の一般財源総額は縮減されることとなり、地域の疲弊を招くこととなった。

その後、2007年4月に「地方分権改革推進法」が施行し、発足した地方分権改革推進委員会が行った勧告は、地方自治体を自治行政のみならず自治立法権、自治財政権をも十分に具備した完全自治体にしていくとともに、住民意思に基づく地方政治の舞台としての「地方政府」に高めていくことを改革の目標とするものであった。

さらに、現在の中央政府は、地域のことは地域に住む住民が決め、活気に満ちた地域社会をつくるための地域主権を早期に確立するための改革を掲げており、地域主権に伴う関連3法案が現在国において審議されている。具体的には、

- ① 国が法令で自治体の仕事を縛る「義務付け・枠付け」を見直すものとして「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」
- ② 地方に影響をおよぼす国の政策において閣僚と自治体側が話し合う「国と地方の協議の場」を設置し、政策の企画・立案段階から国と地方が話し合うことで地域主権の推進を図るための「国と地方の協議の場に関する法律案」
- ③ 議決事件の範囲の拡大や市町村基本構想の策定義務の撤廃など、地方公共団体の組織および運営についてその自由度の拡大を図るとともに、直接請求制度の改正によって、その適正な実施を確保するための「地方自治法の一部を改正する法律案」

である。

この3法案以外の拡充など、地方自治法の抜本的な改正が現在検討されている。

こうした新たな動きや今後の進捗にもよるが、依然にも、地方公共団体の基本構造や、自治体の長と議会の関係のあり方、住民自治制度として国の各省庁は、地方自治体に対し規制や補助金等を通じ、広範な分野において介入を続けているのが実態であり、地方自治体が自らの判断と責任において地域の課題に対応するという地域の自律は、いまだ確立されていないのが現状である。

しかし、全国的な人口減少や少子高齢化といった社会構造の変化がおり、多様な住民ニーズや、地域によって異なる課題が顕著になってきた今日において、これからは、住民に最も身近な存在である地方自治体が、こうした地域課題に対応していかなければならない。そのためには、住民に最も身近なサービスを提供している地方自治体の財政基盤を強固にし、地域が「自主」「自立」を前提とした「自律」へ変革する

とともに、自らが地域を経営する視点に立つことによって、新たな行政システムをつくりださなければならない。国が一方的に地域へ押し付けるような政策ではなく、それぞれの地域で抱える課題について、地域自らが自律して課題解決を図り、政策を立案することが求められる。そのうえで、ある程度の広域圏を形成した方が良いものについては、地域における広域的な視点も必要となる。また、サービスの多様化や高度化への対応、住民の利便性の向上、行財政の効率性などから、市町村合併を検討する必要もある。

一方で、地域独自の喫緊の課題への対応とともに、中長期的な視点から分析し、課題や問題点を把握することも重要となる。今後一層激しくなる都市間競争において、地域が自律したまちづくりを行うためには、一歩先を見据えて、自らの地域を経営し、魅力あるまちづくりを行っていくことが必要であり、より高度で専門的になっている地域課題を解決するためには、実践的かつ戦略的な政策への取り組みが求められる。