

人口減少社会における市民まちづくりの方向性

地域コミュニティにおける

「人口」の意味を再考する

■「人口減少」の思考停止

先日あった統一地方選もしかり、今の地域政策の最大の関心事は「人口減少」となっている。地方創生の様々な取り組みを見ても、あらゆる政策の背景として「人口減少」が地域課題の一丁目一番地に位置づけられ、人口対策が行政の最大課題となっている。この発端は2013年に雑誌「中央公論」に「壊死する地方都市」（文1）と題された論考が掲載され、翌年には、同誌、「消滅する市町村523」が公開された。（文2）今日ではどこに行っても地域課題と言えば「人口減少」となっている。人口が減少することにより「地域コミュニティの衰退」や「産業の衰退」といった課題が挙げ

られるが、これらの問題は本当に「人口減少」に起因するものだろうか、という議論はさほど聞かない。「人口減少」のインパクトに多くの方々が思考停止となってしまっているのではないだろうか。

たとえば、日本の総人口は2010年前後から人口減少局面へと移行している。これによって「人口減少」への社会的関心は強まってきたが、実は地方の人口減少ははるか前に始まっている。「過疎」という言葉の発祥地と言われる島根県と日本の総人口の推移を比較してみると（図1）、島根県は1960年代には人口減少が既に始まっている。これは島根県特有のものではなく、地方は概ねこのような状況である。

さらに言えば、このような実態は何を意

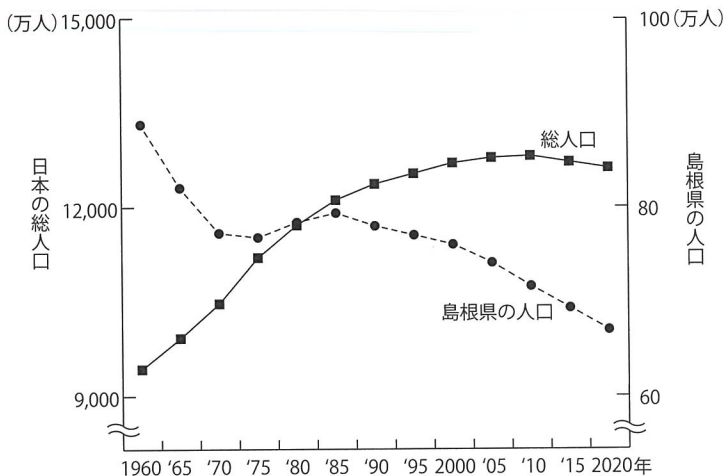


図1 島根県と日本の総人口の比較

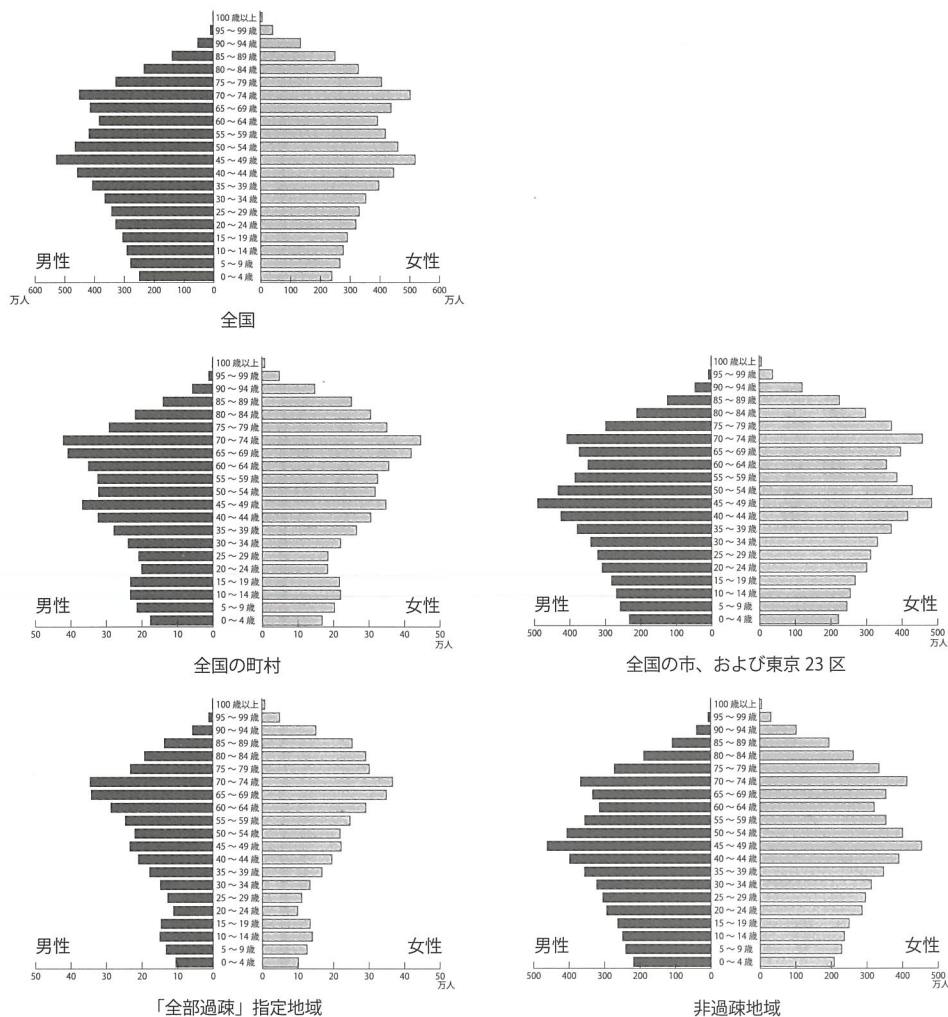


田口 太郎

(徳島大学大学院准教授)

味するか、という近年始まった人口減少は少子化に伴う国家的な状況であり、各地域での減少は地方から都市への人口移動による結果と言える。この人口移動も地域に要因がある、というよりも産業構造が大きく影響していると言え、かつて第1次産業が中心であった我が国の産業構造が戦後の発展とともに第2次産業、第3次産業と転換していった結果、こうした産業集積地に人口が引き寄せられた結果とも言える。筆者は人口減少を地域というよりも国家が発展する中で発生する「現象」として捉えたほうが妥当であると考えている。

一方で、総人口でなく人口ピラミッド(図2)をみると、生産年齢人口と比較して高齢人口が多数を占めることが現役世代の負担増加として表現されている。地方では「限界集落」が当初の定義から質的概念が抜け、高齢化率が50%を超えると「限界」と言われるようになってしまった。確かに総人口に一喜一憂するよりは人口ピラミッドを比較したほうが現実は確認しやすい。ただ、ここで言われる「高齢者」や「生産年齢人口」もかつてと状況が大きく変わってきていることを加味して考える必要がある。たとえば地域では人口と同時に語られることも多い「高齢化率」であるが、これは65歳以



※2020年国勢調査データを元に、筆者作成
 ※「全部過疎」は過疎法において自治体全域が過疎地域として指定されている地域(650市町村)

図2 様々な条件下の人口ピラミッド

上の割合を指す。この前提として65歳以上を「高齢者」と位置づけているのであるが、今日の65歳は十分に元気であり、定年退職後の再雇用も広がっている。一方で、生産年齢人口に含まれる15歳はまだまだ高校生であり、納税世代とはなっていない。統計的な状況理解のためには同様の指標で比較することは重要であるが、現代社会の実態を表現し得ているかという点、疑問が残る。更に同じ人口ピラミッドでも都市の規模によっても大きくその形は異なっている。たとえば、全国の町村や「全部過疎」指定の地域を見ると(図2)未だに団塊の世代が最大勢力を占め、団塊ジュニアのピークも弱い。こうなると団塊の世代が後期高齢者となっていくこれからの未来ではかなり地域活力の低下が予想され、そこにどのようなコミュニティ政策を入れていくか、ということが重要な命題となる。

2015年に公開された内閣府による「選択する未来」委員会報告では、人口急減・超高齢化の問題点として、1. 経済規模の縮小、2. 基礎自治体の担い手減少、東京圏の高齢化、3. 社会保障制度と財政の持続可能性、が指摘されている。重要なのは人口減少そのもの、というよりも人口減少によって誘発されるこのような問題点

であり、人口減少下でもこのような問題を深刻化させないような取り組みが必要である。しかし、多くの自治体で人口そのものが政策目的となってしまっており、その先の問題についてはあまり議論がなされていない。

また、人口とは「一定地域に居住する人の総数」と定義され、自治体単位での人口増減に一喜一憂してしまっているが、我々の生活は自治体の範疇とはあまり関係なく広がっていく。また「平成の大合併」による自治体の広域化により、我々の「地域」の感覚と「自治体の範疇」は必ずしも一致しなくなった。こうした状況下で、自治体単位での「人口」にどの程度の意味があるのかを考え直し、さらに「人口減少による問題」に目を向けて、その解決を図る必要がある。

また「人口」を規定している「一定地域」は自治体の範疇を指すケースが大半である。しかし、今日の車社会では、人々の行動範囲は単一の自治体に留まらない。更には価値観の多様化により、地域に居住する人の中にも地域活動に積極的に関わる人と距離を置く人が混在するようになっていく。こうした中で、「単一の自治体内に居住する人の総数」にどの程度意味があるのか、ということも改めて考え直す必要がある。

■地域施策と「人口」の意味

ライフスタイルや価値観が多様化した社会において、単純に「人口」を増やす/減幅を減らす、ことにどのような意味があるのか。今一度、各種施策と「人口」の関係を見直して見る必要がある。

○経済施策としての人口

地方創生施策が経済施策の側面も強いのは「アベノミクス」に地方創生が位置づけられている点からもわかりやすい。地方における経済施策としての「人口」は就労人口や商圏人口と言えるだろう。現に地方産業の衰退要因として人材確保の難しさが経営課題として挙げられるなど、就労者確保

表1 女性の学歴と就業先 (%)

	大卒	高卒
専門的・技術的職業従事者	43.5	4.2
管理的職業従事者	0.4	-
事務従事者	26.8	24.1
販売従事者	20.0	14.1
サービス職業従事者	5.8	22.8
保安職業従事者	0.7	3.3
農林漁業従事者	0.1	0.7
生産工程従事者	0.5	24.4
輸送・機械運転従事者	0.1	1.1
建設・採掘従事者	0.0	1.0
運搬・清掃等従事者	0.0	2.3
上記以外のもの	2.0	1.9

※令和4年度学校基本調査データより筆者作成

の問題が大きい。しかし、この問題は単純に「人口」が増えれば解決することはない。たとえば、かつてと比較して若年人材の最終学歴が向上していることも一因だろう。高度経済成長期は男性の、2000年以降は女性の4年制大学進学率が上昇し、これに伴い就業先の意向も地方の中小企業から都市部の大企業へと変化している。

表1に高卒女性と4年制大学卒業女性の就業先を示した。大きな違いは「販売従事者」「サービス従事者」「生産工程従事者」であり、特に地方の工場などに就業する「生産工程従事者」に大きな違いがあり、こうした分野がまさに人材不足に苦しんでいる分野である。女性のキャリア向上は機会均等の上でも重要なテーマであり、歓迎すべきことである。故に、地方の就労者確保の困難化は我が国全体のキャリア向上の一面であり、若年女性を地方に留め置くことによって解決すべき問題ではないといえる。

つまり、人口が増えたとしても求人ニーズに合うような人材自体がいなくなってきた。また、商圏人口に着目してみると、消費者の購買活動の変化も激しい。かつては実店舗での購入が一般的であったものが今日ではインターネットショッピングの比率が増している。こちらも単純に人口が増

加すれば解決するものではなく、加えてくる。

○地域振興施策としての人口

地域振興というのは住民によるまちづくりの仲間として人口を考える場合である。特に人口減少によってこれまで行ってきた地域行事が行えなくなっている地域も多い。しかし、価値観が多様化したことにより、住民全員が必ずしも地域活動に参加してもらおうことができなくなった。これは都市部に限らず農村地域の古くからの住民の中でも地域コミュニティに対して背を向ける人が増えている。地域づくりの文脈ではよく「移住者の獲得」がその解決手段として言われているが、移住者にしても多種多様な移住動機があり、誰もが地域の担い手となることを望んでいる訳ではない。結果としてここでも必ずしも「人口」が地域の実情を表さなくなってきた。

○社会保障や納税の担い手としての人口

更に高齢化の進展による現役世代の負担増も大きな問題と言えるが、これは残念ながら地方で対応可能な問題というよりも国家としての社会保障制度の問題である。では税収はどうか。よく人口減少の問題として税収減が言われるが、すでに地方自治体

の自主財源比率は平均で50%を下回っている。結果として地方交付税への依存度を増しているが、この地方交付税の算定基準に国勢調査の人口が一定の影響力を持っている。故に地方自治体にとって「人口増加」は一定の意味を持つと考えられるが、我が国全体の人口が減少する中で統計上の人口を増加させることはむしろかしく、結局税収についてはジリ貧にならざるを得ない。しかしこれも、税の再分配方法の問題であって人口の問題といえない。

以上のように、これまで地域を評価する上で、大きな意味を持っていた「人口」を改めて考え直す必要がある。本誌の中心的なテーマであるコミュニティについても価値観が多様化している状況を受け入れた上で、人口だけを気にするのではなく、どのようなコミュニティをイメージし、どのような活動を行っていくのが、将来的な「地域自治」に向けて重要だろう。

文献1) 特集「壊死する地方都市」 中央公論 2013年12月号

文献2) 特集「消滅する市町村523」 中央公論 2024年6月号