

人口減少社会の到来と法的対応 —特集「人口減少社会と法」に寄せて—

早稲田大学大学院 法務研究科 教授 吉田 克己
よしだ かつみ

日本学術会議は、第23期（2014年～2017年）の活動の一環として、第1部・法学委員会の下で「人口減少社会と法」分科会を設置し（委員長：吉田克己）、この問題の法学的検討に取り組んだ。『土地総合研究』誌の本号における「人口減少社会と法」と題するこの特集は、この分科会の研究成果を公表するものである。人口減少社会への法的対応という大きな問題を扱っているため、狭義の土地法関係の論稿に限定されないことをお断りしておきたい。

本稿では、この特集において各論的に「人口減少社会と法」を論じる前提として、人口減少社会に関する序論的な若干の指摘を行っておくことにしたい。

1 人口減少の実態

まず、「人口減少社会」を数字で確認しておく。日本における少子高齢化現象は指摘されて久しいが、近年では、少子高齢化を超えて総人口の減少が現実化している¹。日本の総人口は、2005年に初めて自然減を経験し、多少の持ち直しもあったが、2008年の1億2,808万4千人をピークとして、その後は、2010年に若干持ち直したことを除けば一貫した減少に転じている。日本の総人口は、2011年には1億2,779万9千人となり、前年に比べて

25万9千人（0.20%）の減少、2012年には1億2,751万5千人となり、前年に比べて28万4千人（0.22%）の減少、2013年には1億2,729万8千人で、前年に比べ21万7千人（0.17%）の減少という具合である。減少幅は縮小したものの、減少に転じて以来、3年連続の大幅な減少となっている。その後も減少は止まらず、総務省が2017年7月5日に発表した住民基本台帳に基づく人口動態調査によると、2017年1月1日時点での日本の総人口は1億2,558万3,658人で、8年連続で減少した。前年からは30万8,084人減り、減少幅は1968年の調査開始以降で最大であった²。この減少幅は、今後加速度的に大きくなっていくことが予想されている。

このような人口減少の背景には、もちろん出生率の低下と出生数の低下がある。人口の再生産を可能にする合計特殊出生率は2.1だといわれる。しかし、近時（2016年）の数値は、1.44であり、再生産を可能にする数値からはほど遠いものがある。たしかに、この数値は、2005年の1.26と比較すると、多少の改善を見ている。しかし、問題は、仮に出生率がある程度の改善を見たとしても——これ自体、現在の雇用条件の不安定性等の諸条件の下では困難な課題であるが——、出生率を計算する際の分母となる15歳から49歳までの女性の絶対数が減少しているために、出生の

¹ 以下の人口の数値は、基本的には、総務省統計局の公表に基づく。<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2.htm#annual>

² 日本経済新聞2017年7月5日。https://www.nikkei.com/article/DGXLASFS05HIT_V00C17A7EA_1000/

絶対数が増加するという事にはならない可能性が大きいことである。現に、出生率は、2005年を底としてその後改善傾向にある。そして、2013年には1.43という率になるが、この年の出生数は、102万9,800人と過去最少であった。2016年の出生率は、前述のように、1.44と2013年と比較してほんの僅かだけ改善したが、出生数のほうは減少して、97万6,979人と初めて100万人の大台を割り込んだ。他方で、死亡数は、今後、高齢者人口の増加に伴って、大幅に増加していくことが予想される。したがって、出生率の多少の改善によっては、直ちに人口減少に歯止めがかかるということにはならないのである。

このようにして、日本社会は、長期にわたって、人口減少という構造的問題に向き合わなければならなくなっている。22世紀が始まる2100年の日本の総人口については、8,447万人とも、4,959万人とも推計されている³。後者の数値は、ほぼ明治期の人口である。そのようなことから、「明治回帰」も語られているようである。しかし、人口構成（人口ピラミッド）のあり方がまったく異なるし、世界諸国の人口水準も当時とはまったく異なるので、単純に明治に回帰するという事にはならない。また、この数値で下げ止まりになるという保障もない。現時点の日本は、人口数におけるジェットコースターの頂点を少し過ぎたところにあり、今後、急速な落下が始まる。そして、この落下がどこで止まるかすら定かではないのである。

人口減少社会到来の衝撃については、近年では、論壇においても深刻な形で問題にされるようになってきている⁴。そのような中でもとりわけ日本社会に

大きな衝撃を与えたのは、民間研究機関である「日本創成会議」が、2014年5月8日に公表した「消滅可能性都市」のリストである。ここでは、出産可能年齢（20～39歳）にある女性数の動向が人口の「再生産力」を規定するという観点から、自治体ごとにこの動向の試算が行われ、その結果、2040年までにこの年齢層の女性が5割以上減少すると予想される自治体が全国で計896あるものとされた。そして、これらの自治体には消滅の危険があるとの警鐘が打ち鳴らされた⁵。すでに過疎地域については、限界集落消滅の危機が指摘されていた⁶。上記の試算は、このような危機が、過疎地に限定されず、日本全域について生じることを示した。そこには、東京23区の1つや県庁所在地すら含まれているのである。

このような自治体消滅の危機という見方に対し

当てられている。近時、人口減少への危機感を語る文献は少なくない。毛受敏浩『限界国家』（朝日新聞出版、2017年）、河合雅司『未来の年表——人口減少日本でこれから起きること』（講談社、2017年）、NHKスペシャル取材班『縮小ニッポンの衝撃』（講談社、2017年）など。都市法論や自治体経営論の領域でも、人口減少を正面から見据えて都市計画や自治体経営のあり方を論じる著作が現れている。大西隆編『人口減少時代の都市計画』（学芸出版社、2011年）、大庫直樹『人口減少時代の自治体経営改革』（時事通信社、2013年）、一條義治『これからの総合計画——人口減少時代の考え方・つくり方』（イマジン出版、2013年）、吉田克己・角松生史編『都市空間のガバナンスと法』（信山社、2016年）など。

⁵ 2014年5月9日付けの各新聞参照。なお、このリストは、『成長を続ける21世紀のために——ストップ少子化・地方元気戦略』と題する、人口減少社会への対処策を提言するレポート（代表者の名を冠して「増田レポート」と呼ばれる）とともに公表されたものである。
<http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>
 同リストは、特集「消滅する市町村523——壊死する地方都市」中央公論2014年6月号32頁以下に、「消滅可能性都市896全リストの衝撃——523は人口1万人以下」としてまとめられている。また、関連企画として特集「すべての町は救えない——壊死する地方都市」中央公論2014年7月号12頁以下がある。増田レポートとこれらの特集に基づいてまとめられた著書が、増田寛也編著『地方消滅——東京一極集中が招く人口急減』（中央公論社、2014年）である

⁶ 大野晃『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、2005年）。なお、この議論の初出は、1980年代末である。山下・後掲注(7)『限界集落の真実』25頁参照。

³ 前者は日本の国立社会保障・人口問題研究所の推計、後者は国際連合による推計である。特集『人口減少の真実』週刊東洋経済2014年2月22日号44頁参照。

⁴ たとえば、藻谷浩介・取材チーム2040「30年後の日本『人口激減時代』の衝撃——2100万人の日本人が消滅する！大都市全体が老人ホーム化する！」文藝春秋2013年7月号94頁以下、特集「壊死する地方都市」（藻谷浩介・人口減少問題研究会「2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」ほか）中央公論2013年12月号18頁以下など参照。前者では、どちらかという超高齢化が強調されているが、後者では、人口減少に焦点が

ては、当然のことながら異論も少なくない⁷。人口減少が日本社会に与える影響については、今後、各方面から多角的に検討することが必要である。対応策のあり方についても同様である。しかし、日本における人口減少社会の到来と今後の加速度的な人口減少という事実自体については、異論の余地はない。

2 人口減少社会への対応

問題は、このような事実を確認した上で、何をすればよいのかである。本特集は、まさにこの重要な政策問題の一端にアプローチすることを課題とする。ここでは、基本的な視点として、次の2点だけ指摘しておきたい。

(1) 何が問題か

今後の人口減少の予測を目にすると、暗澹たる気持ちに襲われる。しかし、それでも人口減少社会の何が問題であるのか、何が大変なのか、どうして暗澹たる気持ちに襲われるのかを、常に考えておく必要はあるであろう。極端な考えとしては、現在の日本は過密なのだから、人口が多少減った方がよいのではないかという議論もあるかもしれない⁸。また、人口減少への対応については、そもそ

も国家が性と生殖にもかかわるこのような問題に介入することには、原理的な問題があるのではないかという議論もあるかもしれない。政策的対応を考えるに際しては、そもそも何が問題なのかという原理論を考え続ける必要があるであろう。

(2) 人口減少社会への対応の諸相

そのような原理的問題を問いつつ、人口減少社会への対応を考えていくことになるが、その際に、いくつかの問題のレベルの違いを意識しながら論じていくことが有益である。3つのレベルの問題が考えられるのではないか。

第1に、人口減少自体を阻止し、人口の維持、増加につなげるという課題がある。人口減少社会への対応という場合には、これが根本的対応策になるはずである。しかし、この課題には、さまざまな微妙な問題があり、議論が簡単ではない。先に一言したように、性と生殖というセンシティブな問題にかかわるからである。女性の社会的役割という問題もある。基本的には、人口減少を阻止する条件整備をどのように行うかというレベルで問題を捉える必要があるが、これにもさまざまな見方がある。

第2に、人口減少は、地域ごとの人口の再配分を伴いながら進行していく。増田レポートで問題とされた地方消滅は、基本的にはこのレベルの問題であろう。つまり、地方からの社会的人口流出によって地方が弱体化し、さらには消滅していく危険もあるという事態をどのように考えるのかということである。これに対して、地方は元気だ、あるいは元気な地方もあるということで、それを伸ばすべきだという見方もある。ここでは、人口配分のあり方をどう考えるか、あるべき人口配分をどのように実現していくかが問われことになる。それはまた、別の観点から表現すると、人口をめぐるゼロサムゲームであり、自治体間の競争である。

第3に、これまでの日本の法制度の多くは、人口についての右肩上がり前提に組み立てられている。都市法や社会保障法は、そのような法制度

⁷ 限界集落論に対する批判的視点を提示するものとしては、小田切徳美『農山村再生——「限界集落」問題を越えて』(岩波書店、2009年)、同『農山村は消滅しない』(岩波書店、2014年)、山下祐介『限界集落の真実——過疎の村は消えるか?』(筑摩書房、2012年)などがある。日本創成会議の増田レポートに対する批判的検討としては、特集『生きつづけられる地方都市』世界2014年10月号、山下祐介『地方消滅の畏——「増田レポート」と人口減少社会の正体』(筑摩書房、2014年)などがある。また、矢作弘『縮小都市の挑戦』(岩波書店、2014年)も、「限界集落」にならって「限界都市」という切り口を提示するが(195頁)、全体としては、増田レポートの方向に対して批判的である。

⁸ 実際、第2次大戦後のベビーブームの時期には、人口過剰論が存在し、人口増加を抑制する方向での政策が実行された。山崎史郎『人口減少と社会保障』(中央公論社、2017年)51-53頁。また、経済成長率という指標からは、人口減は国力低下に結びつくが、豊かな自然と文化という視点で見れば、人口減は必ずしも悪ではないという意見もあることが紹介されている。五十嵐敬喜「近代と現代——都市法の架橋と対峙」榎澤能生ほか編『現代都市法の課題と展望・原田純孝先生古稀記念論集』(日

の代表的なものと言ってよいであろう。また、行政法や労働法も、その法的思考は、右肩上がりの経済と民勢を前提にしていたと考えられる。そのような制度や法思考のあり方を、人口減少を踏まえたものに組み替えていくというというのが、第3の課題となる。そこでは、多くの場合には、制度に関するパラダイムの転換が要請される。それは、人口減少はある意味で前提としつつ、それに合わせて法制度の再構築を図るという性格のものである。

本特集の論稿の多くは、この第3のレベルの問題を扱うものと位置づけることができる⁹。本特集は、問題がとりわけ鮮明に見いだせる都市法、社会保障法、労働法などの分野を対象とする論稿を収録している。本特集にはさらに、人口減少がよってきたる原因を剔抉する中で現在の地方創成の考え方を批判的に検討する論稿や、地方創成政策の核となる「まち・ひと・しごと創成法」を検討する論稿も収めている。ここでは、第1のレベルの問題も取り扱われる。

環境法の領域では、気候変動リスクに対する対応として、「緩和」と「適応」が語られる。緩和は、温室効果ガスの排出削減と吸収の対策を行い、気候変動自体の緩和を目指すものである。これに対して、適応は、気候変動がすでに起こりつつあることを前提として、自然・人間のシステムを調整することによって、その被害を軽減または防止することを中心とする¹⁰。この表現を借りれば、本特集は、人口減少問題にたいする「適応」手段の検討を主たる課題とする。問題への根本的アプローチである「緩和」とは異なる性格のものではあるが、これもまた人口減少社会へのアプローチとして、重要な課題であると考えられる。そして、その上で、本特集は、「緩和」に対応するレベルの問題についても、一定の検討を加えているわけである。

本特集が、人口減少という日本社会が直面する喫緊の課題への対応について、小さなものであれ何からの寄与ができていれば幸いである。

⁹ 私がこの特集において取り上げる人口減少社会における都市法のあり方も、基本的にはこの第3のレベルの問題である。ただし、都市法のあり方は、第2のレベルの問題も含んでいることにも注意しておきたい。

¹⁰ 簡単には、吉田克己「はしがき」吉田克己／マチルド・オートロー＝ブトネ編『環境リスクへの法的対応』（成文堂、2017年）v頁参照。