

人口減少社会と「まち・ひと・しごと創生法」

早稲田大学大学院 法務研究科 教授 人見 剛
ひとみ たけし

I はじめに

2014年11月、「まち・ひと・しごと創生法」が制定され、国と自治体をあげていわゆる地方創生政策が取り組まれている。この法律は、「まち」すなわち「国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会」、「ひと」すなわち「地域社会を担う個性豊かで多様な人材」、そして「しごと」すなわち「地域における魅力ある多様な就業の機会」（同法1条）、これらを創生するという形で、総合的・多面的に人口減少社会に対処しようとする法律であるとされている^{*1}。

本稿は、「まち」すなわち地域社会の重要なアクターである地方自治体の連携によって形成され、「人口減少社会に的確に対応するためのプラットフォーム」（2016年3月の第31次地方制度調査会答申）ともされる連携中枢都市圏や定住自立圏という地域圏について、特にいわゆる「増田レポート」との関係に焦点をあてて、地方創生政策の一側面を検討するものである。

II 人口減少を食い止める少子化対策と人口減少社会の課題対応策

1 人口減少社会における2つの基本的な政策

周知のように、人口減少社会に対応する施策としては、まず、子どもの出生率の低減による人口の自然減に対する対策、すなわち出生率の低下を食い止める少子化対策としての「食い止め策」がある。国の「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（2014年12月27日閣議決定）にいう「積極戦略」、全国知事会の「地方創生のための提言～地方を変える・日本が変わる～」（2014年10月16日）にいう「人口減少そのものへの挑戦」である。

さらに、この積極的な施策が仮に成功して少子化に歯止めがかかって出生率が向上したとしても、今後数十年間は国の総人口自体の減少は続くことと見込まれることになるし、そもそも先進諸国の成熟社会においては少子高齢化の大きな傾向は不可避とも考えられる。従って、人口減少を所与のものとして、人口増加時代の様々な制度・政策を転換して人口が減少した社会に即した新たな社会システムの構築も求められることになる。特に、人口の自然減・社会減（人口の都市部への流出）によって、既に地方で深刻化している諸課題への対策としての「課題対応策」である。これが、国の上記長期ビジョンにいう「調整戦略」、全国知事会の提言にいう「人口減少社会への挑戦」である^{*2}。

^{*1} 「まち・ひと・しごと」と平仮名を用いて「漢字では表現しきれない追加的な意味を持たせようとしていること」、それらを「・」で結んで「一体的な取り組みとして推進する」ことを表現していることについて参照、長谷川智「法令解説・地方創生の推進—まち・ひと・しごと創生法の制定」時の法令1978号8頁。

^{*2} 参照、溝口洋『「まち・ひと・しごと創生」の概要と留意点（上）』地方自治808号22頁、増田寛也編著『地

2 人口減少の食い止め策（少子化対策）

人口減少の食い止め策としては、政府が本格的に取り組んだ少子化対策である1994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」（通称、エンゼルプラン）（1994年12月の文部・厚生・労働・建設各省の4大臣合意）による子育て支援施策などが、その嚆矢であろう。そこでは、以下のような現状認識の下、低年齢児を受け入れる保育所の増設、時間延長・休日保育など今日まで続く保育所の整備・拡張が取り組まれてきた。

「平成5年のわが国の出生数は、118万人であり、これは、戦争直後（昭和22年）の268万人の半分以下である。また、女性が一生の間に生む子どもの数を示す合計特殊出生率は1.46と史上最低を記録した。少子化については、子ども同士のふれあいの減少等により自主性や社会性が育ちにくいといった影響や、年金などの社会保障費用に係る現役世代の負担の増大、若年労働力の減少等による社会の活力の低下等の影響が懸念されている。こうした状況を踏まえ、少子化の原因や背景となる要因に対応して子ども自身が健やかに育っていける社会、子育てに喜びや楽しみを持ち安心して子どもを生み育てることができる社会を形成していくことが必要である。子育てはとかく夫婦や家庭の問題ととられがちであるが、その様々な制約要因を除外していくことは、国や地方自治体はもとより、企業・職場や地域社会の役割でもある。そうした観点から子育て支援社会の構築を目指すことが要請されている。」

エンゼルプランは、1999年の新エンゼルプラン（「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」）に引き継がれたが、少子化の進行を食い止めることができず、2003年に少子化社会対策基本法が制定され、これに基づく「少子化社会対策大綱」（2004年6月4日閣議決定）では、①若者の自立とたくましい子どもの育ち、②仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し、③生命の大切さ、家庭の役割等についての理解、④子育ての

新たな支え合いと連帯、を4つの重点課題として施策と目標を設定し、子育て世代の働き方改革と若者自立支援策に対策を拡大した。直近の2015年の3回目の少子化社会対策大綱では、①子育て支援施策の一層の充実、②若い年齢での結婚・出産の希望の実現、③多子世帯への一層の配慮、④男女の働き方改革、⑤地域の実情に即した取組強化、の5点が重点課題とされている。

2017年に改訂された「まち・ひと・しごと総合戦略」では、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる政策」として、①少子化対策における「地域アプローチ」の推進（「地域働き方改革会議」における取組の支援、先駆的・優良な取組の横展開）、②若い世代の経済的安定（新卒者等への就職支援、フリーター等の正社員化支援）、③出産・子育て支援（幼児教育の無償化、待機児童の解消）、④地域の実情に即した「働き方改革」の推進（ワーク・ライフ・バランスの実現等）といった政策の柱が掲げられているところである。

3 人口減少社会の課題対応策

他方、人口減少に伴って生ずる種々の課題に対する課題対応策＝調整戦略については、既に国全体の人口が増大していた高度経済成長の時代から、都市部への人口流失のために人口が減少していた中山間部等のいわゆる過疎問題対策が取り組まれてきた^{*3}。1970年の過疎地域対策緊急措置法にはじまる一連の過疎地域諸法、すなわち1980年の過疎地域振興特別措置法、1990年の過疎地域活性化特別措置法、2000年の過疎地域自立促進特別措置法である。ちなみに、1970年法の目的規定は、「この法律は、最近における人口の急激な減少により地域社会の基盤が変動し、生活水準及び生産機能の維持が困難となっている地域について、緊急に、生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、人口の過度の減少を防止する

方消滅—東京一極集中が招く人口急減』（中公新書、2014年）41頁。

^{*3} 松野光伸「過疎地域対策の法制化」神原勝・辻道雅宣編『戦後自治の政策・制度事典』（公人社、2016年）95頁以下。

とともに地域社会の基盤を強化し、住民福祉の向上と地域格差の是正に寄与することを目的とする」と定めていた。なお、これらの法律は、太平洋ベルト地帯を中心とする工業化・都市開発、離農促進の農業近代化を目指していた政府の施策とは必ずしも親和的でなかったため、議員提案の10年間の時限立法として制定されてきたものである。

現在、過疎地域自立促進特別措置法は、2010年の6年間の期限延長を経て、2011年3月の東日本大震災を受けて2021年3月まで再延長されている。その間、人口減少対策としてUIターンを積極的に展開しようとする過疎自治体が新たな過疎対策の重点を人材確保等のソフト面に置くことを要請したことに対応し、過疎対策事業債のソフト事業への対象拡大もなされている⁴⁴。

また、2005年に制定された地域再生法は、その目的規定において「近年における急速な少子高齢化の進展、産業構造の変化等の社会経済情勢の変化に対応して、地方公共団体が行う自主的かつ自立的な取組による地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出その他の地域の活力の再生（以下「地域再生」という。）を総合的かつ効果的に推進する」こと（同法1条）を定め、その基本理念として、「地域再生の推進は、少子高齢化が進展し、人口の減少が続くとともに、産業構造が変化する中で、地域の活力の向上及び持続的発展を図る観点から、地域における創意工夫を生かしつつ、潤いのある豊かな生活環境を創造し、地域の住民が誇りと愛着を持つことのできる住みよい地域社会の実現を図ることを基本」（同法2条）とすることを定めている。

地方都市を中心とした中心市街地の衰退（商店街のシャッター通り化）や自動車を運転しない高齢者等の利便性の低下や環境負荷の増大等の諸課題に対処すべく、既存の社会資本のストックを有効に活用しつつ都市機能を集約したコンパクトなまちづくり（コンパクトシティ）を目指した、ま

ちづくり三法（改正都市計画法、大規模小売店舗立地法、中心市街地活性化法）の2006年改正も、「人口減少社会に対応した新しい都市構造を確立する」（2006年の社会資本整備審議会答申「人口減少等社会における市街地の再編に対応した建築物整備のあり方について」）ための仕組みづくりであった。

Ⅲ 「まち・ひと・しごと創生法」と人口減少社会

1 「まち・ひと・しごと創生法」の制定

2014年11月28日に制定された「まち・ひと・しごと創生法」は、「人口の減少の歯止め」と「東京一極集中の是正」を明確にうたった初めての法律とされ⁴⁵、「我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していく」（同法1条）ことをその目的規定に定めている。この定めを見る限り、同法は、「人口の減少に歯止めをかける」こと、すなわち出生率の低下という人口の自然減に対する食い止め策と、「東京圏への人口の過度の集中」の是正及び「地域で住みよい環境」の確保、すなわち人口の自然減・社会減両方に起因して生ずる人口減少社会の課題に対する課題対応策の両方を目的としているものと理解できる⁴⁶。

「国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成、地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保及び、地域における魅力ある多様な就業の機会の創出を一体的に推進すること」（同法1条）と定義された「まち・ひと・しごと創生」の基本理

⁴⁵ 溝口洋『「まち・ひと・しごと創生」の概要と留意点（中）』地方自治809号55頁。

⁴⁶ 同法は、その実は、2015年1月9日の一斉地方選挙を強く意識した選挙対策の立法・施策であったという見方として、山下祐介・金井利之『地方創生の正体—なぜ地域政策は失敗するのか』（ちくま新書、2015年）16頁以下（金井）。

⁴⁴ 最新の2017年の同法改正について参照、南里明日香「過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律等について」地方自治836号50頁以下。

念（同法2条）の中では、例えば、「結婚や出産は個人の決定に基づくものであることを基本としつつ、結婚、出産又は育児についての希望を持つことができる社会が形成されるよう環境の整備を図ること。」（同法2条3号）、「仕事と生活の調和を図ることができるよう環境の整備を図ること。」

（同法2条4号）のように人口減少の歯止め（少子化対策）としての「ひと」に関する政策が挙げられている。と同時に、「国民が個性豊かで魅力ある地域社会において潤いのある豊かな生活を営むことができるよう、それぞれの地域の実情に応じて環境の整備を図ること。」（同法2条1号）、「日常生活及び社会生活を営む基盤となるサービスについて、その需要及び供給を長期的に見通しつつ、かつ、地域における住民の負担の程度を考慮して、事業者及び地域住民の理解と協力を得ながら、現在及び将来におけるその提供の確保を図ること。」

（同法2条2号）のように直接的には人口減少に伴って生ずる課題に対応するためと考えられる政策も定められている。

これらの目的を果たすために、同法は、政府が、「まち・ひと・しごと創生」の目標・基本的方向・総合的計画的実施に必要な事項を定める「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定することとし（同法8条）、その戦略の案の作成、実施の推進、実施状況の検証等の事務をつかさどる「まち・ひと・しごと創生本部」を内閣に設置し（同法11条）、都道府県と市町村にもそれぞれの「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定する努力義務（同法9条、10条）を課している。具体的にその諸施策を次にみてみることにしよう。

2 「まち・ひと・しごと創生法」に基づく「総合戦略」

「まち・ひと・しごと創生法」8条の定める総合戦略の2017改訂版によれば、地方創生の深化に向けた政策パッケージとして以下のような項目が挙げられている。

まず、「まち」の創生について、「時代に合った地域をつくり、安心してくらしを守るとともに、

地域と地域を連携する」ために次のような施策が列挙されている。①まちづくり・地域連携、②「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持）、③東京圏をはじめとした大都市圏の医療・介護問題・少子化問題への対応、④住民が地域防災の担い手となる環境の確保、⑤ふるさとづくりの推進、⑥健康寿命をのばし生涯現役で過ごせるまちづくりの推進、⑦温室効果ガスの排出を削減する地域づくり、⑧地方公共団体における持続可能な開発目標（SDGs）の達成に向けた取組の推進。

次に、「ひと」の創生については、先に紹介した、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」諸政策の他に、「地方への新しいひとの流れをつくる」ための施策として、①政府関係機関の地方移転、②企業の地方拠点強化等、③地方における若者の修学・就業の促進、④子供の農山漁村体験の充実、⑤地方移住の推進、が掲げられている。

最後に、「しごと」の創生について、「地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする」政策として、①生産性の高い、活力に溢れた地域経済実現に向けた総合的取組、②観光業を強化する地域における連携体制の構築、③農林水産業の成長産業化、④地方への人材環流、地方での人材育成、地方の雇用対策、が列挙されている。

そして、国は、これらの諸施策に係る地域の取組を、情報、人材、財政の3つの側面から支援するとされている（地方創生版・三本の矢）。情報支援として地域経済分析システム（RESAS）の普及促進、人材支援として、①地方創生カレッジ、②地方創生コンシェルジュ、③地方創生人材支援制度があり、財政支援として、①地方創生推進交付金・拠点整備交付金、②地方財政措置、③税制（企業版ふるさと納税等）が挙げられている。

ここでは、本稿の関心対象である「まち」の創生に係る諸政策の一部について、いまいしその詳細を紹介しておこう。

①まちづくり・地域連携については、連携中枢都市圏の形成、定住自立圏の形成の促進があり、前者については既に23圏域が設定されているが、30圏域が目標とされている。この他、BID制度を

含むエリアマネジメントの推進、都市のコンパクト化と周辺等の交通ネットワーク形成に当たっての政策間連携の推進、地方都市における「稼げるまちづくり」の推進（空き店舗活用等による商店街の活性化）といった政策のメニューが挙げられている。

②「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持）については、地域住民による集落生活圏の将来像の合意形成及び取組の推進が挙げられ、拠点数1,000か所を目標として、2017年度で908か所が形成済みである。地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営指針に基づき地域課題の解決に向けた取り組みを実施する地域運営組織は、2016年度で3,071団体が形成済みで、5,000団体の形成が目標とされている。

③東京圏をはじめとした大都市圏の医療・介護問題・少子化問題への対応としては、公的賃貸住宅団地のストック活用、立替時の福祉施設等の併設による団地やその周辺地域における高齢者の地域包括ケアの拠点の形成等の推進があげられ、100戸以上の団地における施設の併設率について、2016年度～2025年度の期間内に立替え等が行われる団地の概ね9割が目標とされている（2016年度は84.4%）。

3 人口減少の歯止め政策と人口減少時代の課題対応政策の結合

「まち・ひと・しごと創生法」とそれに基づく長期ビジョン・総合戦略を概観する限り、子育て支援策、親の労働環境の改善策等として取り組まれてきた人口減少の歯止め策＝積極戦略の対象に、人口減少社会の課題対応策＝調整戦略の主要対象であった東京一極集中の是正を含めた地域社会の形成も挙げたことが、本法の新基軸であるといえよう。そして、各自治体の地域政策のレベルで人口減少それ自体に対する抑止策を計画的に進めるように促していること、また本法が、「若者の東京への一極集中と出生率の低下を絡めて考え⁴⁷⁾」て、

総合戦略では、「地方の若い世代が過密で出生率が極めて低い東京圏をはじめとする大都市部に流出することにより、日本全体としての少子化、人口減少につながっている」という認識が示されていることの背景には、元岩手県知事・総務大臣であった増田寛也氏を座長とする日本創成会議・人口減少問題検討分科会が2014年5月に発表した「ストップ少子化・地方元気戦略」、いわゆる「増田レポート⁴⁸⁾」の存在があったことは、広く指摘されているところである⁴⁹⁾。

IV 増田レポートにおける人口減少問題

1 増田レポートの概要

増田レポートは、将来子どもを産む若年女性（20歳～39歳）の人口が2040年に5割以上減少すると推計される896自治体を「消滅可能性都市」とした自治体のリストを公表したことで大いに注目を浴びたが、このレポートの最大の特色は、我が国の少子化問題の特色を、最も出生率の低い地域である東京（全国出生率が1.43であるところ、東京都の出生率は1.13で全国最低である）に人口とりわけ出産・子育て世代である若者が集中することによって、日本全体の人口減少に拍車をかけているという認識（人口のブラックホール現象、「極点社会」）を前面に打ち出し（「東京一極集中が招く人口急減」）、かかる集中を阻止する手段として、地方からの人口流出を食い止める「ダム機能」の再構築（人口のダム）、そして人口の地方への移動の促進を提言することにある（人口の再配置）。人口のダムとしては、限られた財源、既に相当程度進行した地方の衰退という条件を考慮して、広域ブロック単位の地方中核都市への資源や政策を集中的に投入することを提言している。

そして、そのために国に中央司令塔（総合戦略本部）を置いて長期ビジョンと総合戦略を策定さ

について～」地方自治806号4頁。

⁴⁸⁾ 参照、増田編著・前掲書（注2）。

⁴⁹⁾ 今井照『地方自治講義』（ちくま新書、2017年）258頁以下、小田切徳美『農山村は消滅しない』（岩波新書、2014年）2頁以下、同『『農村たたみ』に抗する田園回帰—増田レポート』批判』世界2014年9月号189頁。

⁴⁷⁾ 佐々木敦朗「新春雑感～人口減少社会、議会、監査

せ、各地域には地方司令塔（地域戦略本部）を設置して地域版長期ビジョンと地域版総合戦略を立てさせる、という構想である。

2 増田レポートに対する批判

増田レポートは、全国 896 の自治体を「消滅可能性都市」として名指したそのセンセーショナルな手法もあって提言内容以上に大きな反響があり^{*10}、それに応じて多くの批判が寄せられてきた。

まず、事実認識に関するものとして、そもそも人口減少は、成熟型社会における当然の動向であり、それをクルーシアルな危機とみて何が何でも克服しなければならない課題とまではいえないという批判がある^{*11}。

また、これとは逆からの批判であるが、人口減少問題の本丸は少子化問題であるのに、「地方創生」の名目で、大都市圏から地方圏への人口移動の問題にすり替えられているという批判がある^{*12}。おそらくは晩婚化と未婚化に主に起因する出生率の低下による少子化が人口減少の直接かつ最大の原因なのであるから、これに直接対処することが重要であるのに、東京への人口集中という二次的な課題に力を傾注するのは、かえって主要な課題から目を逸らせて、出生率の向上という食い止め政策を脇に追いやってしまうという批判であろう^{*13}。さらに、このことは、大都市部の低出生率問題を放置しながら、かえって他の自治体の人口を吸収

しようとする自治体間の共食い競争（人口獲得ゲーム^{*14}）を引き起こす弊害も指摘される場所である^{*15}。そもそも、人口が過密であるために出生率が低いと評価されている東京圏（人口のブラックホール）についても、有配偶者のみを対象とする出生率をみると他の地域との差はほとんどないことから、住居や子育て環境が劣悪なために出生率が低くなるという認識にも疑問が呈されている^{*16}。

さらに、消滅可能性があるとして評価されている伝統的集落のなかなか消滅しない粘り強い実態や強靱な存続力^{*17}、そして都市部から農村への田園回帰の傾向^{*18}を過小評価しているという批判もある。

次に、対処方法の提言については、限られた財源、既に相当程度進行した地方の衰退という条件を考慮した地方中核都市への資源や政策の集中投下という「選択と集中」が、中核都市以外の周辺部の地域の切り捨てを意図している、少なくとも衰退を容認している、と理解されて強い批判の対象となっている（消滅可能性都市 896 のリストを公表した中央公論 2014 年 6 月号に続く翌 7 月号の特集のタイトル「すべての町は救えない」）。特に、先にみたように、近年の田園回帰の動向を無視しており、「選択と集中」の施策は、せつかく始まったこの動きを挫く働きをする、と指摘されている^{*19}。平成の市町村合併によって周辺化した地域の疲弊が甚だしい広域的な市町村においては、むしろ自治体を分離・分割した方が「人口流出のダム

^{*10} 過去の国家戦略（三全総の「定住圏構想」や四全総の交流ネット構想）の焼き直しの感が否めない、という評価として、徳野貞雄『人口ダム論』と農山村集落の維持・存続—『地方創生』論の批判的検討』都市問題 2015 年 7 月号 47 頁。

^{*11} 参照、徳野貞雄「人口減少時代の地域社会モデルの構築を目指して—『地方創生』への疑念」同監修・牧野厚史・松本貴文編『暮らしの視点からの地方再生—地域と生活の社会学』（九州大学出版会、2015 年）6 頁以下。人口減少ベシミズムに対する批判として、吉川洋『人口と日本経済—長寿、イノベーション、経済成長』（中公新書、2016 年）。

^{*12} 金井利之『『地方創生』について』自治実務セミナー 2015 年 1 月号 6 頁、今井・前掲書（注 9）234 頁以下。

^{*13} 大森彌・金井利之「人口減少時代を生き抜く自治体」自治実務セミナー 2018 年 1 月号 4 頁以下（金井）、今井・前掲書（注 9）234 頁以下。

^{*14} 山下祐介『地方消滅の罠—「増田レポート」と人口減少社会の正体』（ちくま新書、2014 年）186 頁以下。

^{*15} 山下・金井・前掲書（注 6）35 頁（金井）。

^{*16} 中里透「少子化への対応についてどのように考えるか」地方財政 2017 年 3 月号 7 頁以下、12 頁以下。さらに参照、山下・前掲書（注 14）36 頁以下。

^{*17} 徳野・前掲論文（注 11）29 頁以下、同・前掲論文（注 10）50 頁以下、戸所隆『震災後』における『居住』のかたちと地方創生のあり方』都市問題 2015 年 7 月号 65 頁以下、山下祐介『限界集落の真実—過疎の村は消えるか？』（ちくま新書、2012 年）42 頁以下、小田切・前掲書（注 9）26 頁以下。

^{*18} 小田切・前掲書（注 9）176 頁以下、同・前掲論文（注 9）195 頁以下、山下・前掲書（注 14）182 頁以下。

^{*19} 小田切・前掲書（注 9）225 頁以下。

効果」を發揮するのではないかという指摘もある^{*20}。

さらに、地方中核的都市への集中投資は、それらミニ東京への一極集中を惹起し、道州制的国土構造を形成し、中小都市・中山間地切り捨てになるという批判がある^{*21}。こうした道州制との関係での批判として、従来都道府県が果たしてきた広域行政の役割が中枢都市に吸収されて都道府県の役割が希薄化し、ひいては道州制導入に向けた地ならしになるおそれがあるとも指摘されている^{*22}。

また、全国の指定都市の出生率の動向をみると、札幌、仙台、京都、大阪、福岡の出生率は、東京圏のさいたま市や千葉市の出生率を下回っており、かつその属する都道府県の出生率よりも低い水準にあるのであるから、「出生率の引き上げという観点から東京一極集中の是正を主張するということがあれば、同様に宮城県における仙台市一極集中や福岡県における福岡市一極集中も是正しないといけないという筋合い^{*23}」になり、地方の拠点形成による人口のダムの構築と矛盾することも指摘されている^{*24}。

最後に、増田レポートでは、急速な高齢化で医療や介護の需要が急増する東京圏から、高齢者を地方へ移住させる考え方も示されているが^{*25}、その場合、実際に移住するのは介護を必要とする高齢者や生活費の安い地方を志向する生活保護受給者になりかねず、移動先の自治体の負担を増すだけになる可能性があり、また体力的に自由行動ができない高齢者自身にとっても見ず知らずの土地への移住は、認知力を劣化させ、死をはやめる現代版姥捨て山になる危惧が表明されている^{*26}。

^{*20} 岡田知弘「さらなる『選択と集中』は地方都市の衰退を加速させる—増田レポート『地域拠点都市』論批判」世界 2014 年 10 月号 72 頁。

^{*21} 戸所・前掲論文（注 17）66 頁。

^{*22} 坂本誠「『人口減少社会』の罨」世界 2014 年 9 月号 207 頁。

^{*23} 中里・前掲論文（注 16）13 頁。参照、山下・前掲書（注 14）49 頁以下。

^{*24} 徳野・前掲論文（注 10）47 頁。

^{*25} 増田編著・前掲書（注 2）58 頁以下。

^{*26} 戸所・前掲論文（注 17）68 頁。

V 増田レポートと定住自立圏

1 定住自立圏

前述したような増田レポートにおける人口減少社会における政策の基本的な考え方、すなわち「人口のダム」を構築するために、「選択と集中」のコンセプトで地方の中核都市に集中投資するという構想は、決して増田レポートの創見にかかるものではない。既に、2008 年の定住自立圏構想推進要綱（平成 20 年 12 月 26 日総行応第 39 号）により導入された定住自立圏構想に、その萌芽があったと考えられる。

定住自立圏とは、「地方圏において、安心して暮らせる地域を各地に形成し、地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止めるとともに、三大都市圏の住民にもそれぞれのライフステージやライフスタイルに応じた居住の選択肢を提供し、地方圏への人の流れを創出する」ために、「中心市において圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するとともに、近隣市町村において必要な生活機能を確保し、農林水産業の振興や豊かな自然環境の保全等を図るなど、互いに連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図る」地域圏である。具体的には、原則として人口 5 万人以上の中心市が、それと連携する意思を有する近隣市町村の意向に配慮しつつ、「圏域として必要な生活機能の確保に関して中心的な役割を担う意思を有すること等を」中心市宣言により宣明し、この中心宣言市がそれと経済・社会・文化・住民生活等において密接な関係を有する近接各市町村と 1 対 1 で人口定住のために必要な生活機能を確保するため役割分担し連携していく定住自立圏形成協定を締結して形成されるものである^{*27}。2017 年 12 月 1 日現在、宣言中心市は 130 市、協定の締結等により形成された定住自立圏は 119 圏となっている。

従前、こうした市町村の広域的連携については、

^{*27} 下仲宏卓「定住自立圏構想について」地方自治 729 号 92 頁以下、山崎重孝「『定住自立圏構想』について（1）～（6・完）」自治研究 85 巻 5 号 3 頁以下、7 号 69 頁以下、9 号 64 頁以下、12 号 72 頁以下、86 巻 8 号 87 頁以下、9 号 64 頁以下、馬内雄大「定住自立圏構想の推進」自治実務セミナー 2015 年 6 月号 30 頁以下。

都市とその周辺の農山漁村の有機的な結合による圏域の総合的な振興整備を目的として、関係市町村が共同して広域市町村圏計画を策定してそれを実施していく広域市町村圏の設定が1969年に開始され(2008年4月1日の時点で全国に334圏域)、また1977年からは大都市周辺地域においても人口集中、市街地のスプロール化等に対処するために大都市周辺地域広域行政圏の設定が進められ(2008年4月1日の時点で全国に24圏域)、この両者を併せて「広域行政圏」と呼ばれていた^{*28}。しかし、広域行政圏は、平成の市町村合併の進展によって圏域内の市町村数が著しく減少したり、人口減少・少子高齢化の進行という社会情勢の変化を踏まえて、新たに定住自立圏に取って代わられることになったのである^{*29}。

広域行政圏は、もっぱら行政機能を対象に、広域連合(地方自治法291条の2)や一部事務組合(同法286条)などの特別地方公共団体としての組合、そして協議会(同法252条の2の2)などの行政機構を構成するものが多かったが、定住自立圏は、医療・介護・買い物・娯楽・交通などの民間機能も含めた生活機能の確保のための施策であり^{*30}、また県境を越えた圏域や合併一市圏域も認められている。さらに、広域行政圏は、都道府県知事が関係市町村や国と協議して設定するものであったが、定住自立圏は、中心市と近隣市町村が1対1で協定を結び、それが集積されて一定の圏域が形成されるという、2000年の地方分権改革の理念にも適合的な仕組みであった。

2 定住自立圏構想の成り立ちと増田レポート

定住自立圏構想は、2008年1月に佐々木毅学習

院大学教授を座長とし、学識者、各界の有識者、地方都市の市長などをもって構成され、かつ厚生省の社会保障担当政策統括官・農水省農村振興局長・国交省総合政策局長も参加した定住自立圏構想研究会が作成した報告書^{*31}が同年5月に総務大臣に提出されたことに始まる。そのときの大臣が、他ならぬ増田寛也氏であった。そして、その報告書の元になったアイデア、すなわち「一定の人口規模を有する都市が、周辺の市町村と圏域を構成して『人口の流出を防ぐダム機能』を確保していく」というコンセプトは、当時の総務省内のごく少数のメンバーで検討したものとされている^{*32}。

研究会において、当初、三大都市圏への人口の流出を食い止める「ダム機能」を備えた圏域を地方に形成するという問題意識で始まった検討は、それにとどまらず人口の自然減を前提とすれば三大都市圏から地方圏への人口の流れを創出する積極的な政策も必要ということになり(人口の再配置)、地方の中核的な都市に様々な都市的機能を整備するだけでは、東京圏と並ぶような魅力ある定住地とはなり難い。「地方の中核的な都市のみではなくその周辺の地域が有する魅力があいまって圏域全体の魅力が高められてこそ、東京圏のもつ魅力とは、別の魅力が顕在化する」。「中心となる都市の都市機能と周辺の市町村の豊かな環境をセットで活用することによって、地域総体としての魅力が確保される」と考えられ、それらを地域公共交通やブロードバンドで結び連携交流するという意味で「集約とネットワーク」という定住自立圏のキーワードも形成された^{*33}。

さらに、「選択と集中」という増田レポートにおいて最も評判の悪いコンセプトも、定住自立圏の構想の段階においてみる事ができる。前記の報告書に曰く、「厳しい財政状況や人口減少、少子・高齢化の進行などを考えると、全ての国民にとつ

^{*28} 植田昌也「広域行政圏策定要綱について」地方自治631号17頁以下。

^{*29} 総務省自治行政局市町村課『広域行政圏計画策定要綱』及び『ふるさと市町村圏推進要綱』廃止に係る事務の取扱いについて」住民行政の窓331号69頁以下

^{*30} 定住自立圏は、その後、まち・ひと・しごと創生法の地域連携の中に位置づけられるが、同法2条7号は、「前各号に掲げる事項が行われるに当たっては、国、地方公共団体及び事業者が相互に連携を図りながら協力するよう努めること。」と定めている。

^{*31} 「定住自立圏構想研究会報告書～住みたいまちで暮らせる日本を～」地方自治729号107頁以下。

^{*32} 山崎重孝『定住自立圏構想』について(1)自治研究85巻5号4頁以下。

^{*33} 山崎・前掲論文(注32)11頁以下。

て必要な機能 (Needs)は確保しつつ、地方の自主的な取り組みを効率的・効果的に支援して地方への人口定住を力強く図るという観点が重要であり、単なる地方へのバラマキではない、『選択と集中』の考え方を基本とすべきである^{*34}。」

最後に、東京一極集中の是正を少子化対策と結びつける考え方も、極めて穏当な形で、次のように報告書で触れられている。「出生率が低い東京圏に若者が集中している現状や、地方圏のゆとりある生活ができる地域で出生率が高い傾向にあるという状況を踏まえれば、地方圏へのUIJターン促進する定住自立圏の形成は、仕事と生活の調和したゆとりある生活等を通じて少子化対策にも資するものであると考えられる。」

以上のように、もともと人口減少社会における課題対応策＝調整戦略であった定住自立圏の「選択と集中」、「集約とネットワーク」による「人口のダム」としての地方の中核都市圏の形成という構想（「地方圏において、安心して暮らせる地域を各地に形成し、地方圏から三大都市圏への人口流

出を食い止めるとともに、三大都市圏の住民にもそれぞれのライフステージやライフスタイルに応じた居住の選択肢を提供し、地方圏への人の流れを創出する^{*35}）は、増田レポートにおいては、「人口のブラックホール」という東京圏の位置づけの下、東京一極集中が日本の人口減少の大きな要因である、という認識に立って、人口減少食い止め対策の重要な柱としてフレームアップされたのであるといえよう。

しかし、増田レポートでは、「選択と集中」の対象は、県庁所在地である都市よりも大規模な大都市をイメージしているようであり^{*36}、それは、人口5万以上を目処とする定住自立圏の中心市とは相当の径庭があるように思われる。増田レポートの「地方中核都市を中心とした広域ブロック」と同質とまでは言えないとしても、それに近い構想が、その後、2014年に総務省の連携中核都市圏構想推進要綱（平成26年8月25日総行第200号）によって導入された連携中核都市圏である^{*37}。

VI 連携中核都市圏

連携中核都市圏とは、「人口減少・少子高齢社会にあっても、地域を活性化し経済を持続可能なものとし、国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにする」ことを目的に、「地域において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワー

^{*34} この点について、山崎・前掲論文（注32）11頁は、次のように敷衍している。

「我が国の総人口が減少していくという局面において、地方圏における定住を進める施策を展開するためには、すべての地域において同じように人口の減少を防止しようとすることは現実的ではなく、むしろ地方圏に定住の核となる地域を形成していくことが必要となるものと考えた。また、厳しい財政状況の下において、かつての『ふるさと創生一億円』のようにどの自治体にも同じように投資を行うということも現実的ではない。すべての国民にとって必要な機能はどの地域においても確保していかなければならないということは前提としつつ、東京圏と並ぶ定住の選択肢を形成するという観点からは、核となりうる自治体の自主的な取り組みを効率的・効果的に支援し、地方圏への人口定住を促進するというアプローチが必要となるのである。このような意味で、定住自立圏構想は、単なる地方へのバラマキではない、『選択と集中』の考え方を基本とすることとしている。」「この点で、定住自立圏構想は、単なる広域行政施策とは明確に一線を画するものである。広域行政という観点からのみ、定住自立圏構想を見ると、地域的に限定していることが理解しづらい。しかしながら、東京圏と並ぶ定住の核を地方圏に形成するという政策の原点から、『選択と集中』という考え方を基本としていることを理解するならば、バラマキではなく、重点投資を行うということがこの構想の基本であるということができよう。」

^{*35} 定住自立圏構想推進要綱の第1趣旨（1）今後の我が国の人口の見込み等。

^{*36} 増田編著・前掲書（注2）48頁の「図3-1 防衛・反転線の構築」を参照。

^{*37} 増田レポートにおける「地方中核都市を中心とする広域ブロック」と「連携中核都市圏」との間には、自治体の自発に基づく後者と国策として国主導で「選択」される前者の違いに着目するものとして、山下・前掲書（注14）116頁以下参照。さらに、増田レポートの広域ブロックは、さらに周辺的生活経済圏と「有機的な集積体」をなし、ひいては道州制をも展望していると見られる点に連携中核都市圏との違いをみるものとして、外川伸一『地方創生』政策における『人口のダム』としての二つの自治制度構想—連携中核都市圏構想・定住自立圏構想批判—大学改革と生涯学習：山梨学院生涯学習センター紀要20号33頁以下。

ク化^{*38}により『経済成長のけん引』、『高次都市機能の集積・強化』及び『生活関連機能サービスの向上』を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するため」に形成される拠点のことである。

連携中枢都市圏は、連携中枢都市宣言を行った中心市と近隣市町村が契約を締結して圏域を形成するという点で定住自立圏と共通するが、生活関連サービス機能（地域医療、地域公共交通ネットワークの形成など）の確保を主眼とする定住自立圏と異なり、圏域全体の経済の牽引機能（産官学の共同研究・新製品の開発支援、6次産業化支援など）や高次な都市機能（高次医療・高等教育・研究開発など）の連携に重点がある点で異なる。ここでは、経済活性化に主軸が移っている観があり、中心市は、人口20万以上を有する市、すなわち指定都市（地方自治法252条の19）と中核市（同法252条の22）に限られている。また、連携中枢都市圏を形成するために宣言連携中枢都市と近隣市町村が締結する契約は、連携協約と呼ばれ、地方自治法の2014年改正により定められた新しい契約類型である（地方自治法252条の2）。連携協約は、あらゆる自治体間で用いることができる一般的な制度として定められたが、2016年7月1日現在175件の連携協約の締結がみられ、そのうち128件は、この連携中枢都市圏の形成のためのものである^{*39}。

現在のところ、連携中枢都市圏として、広域保育、障害児療育施設や総合病院の共用、子育て支援や地域包括ケアの協働などの圏域づくりが多様に全国に展開しており、2017年3月31日現在、

姫路市を中心とする7市8町からなる播磨圏域連携中枢都市圏にはじまり、鹿児島市を中心とする3市からなるかごしま連携中枢都市圏まで、23の連携中枢都市圏がつくられている^{*40}。

Ⅶ むすびにかえて

今回の地方創生政策において東京一極集中の是正と少子化対策としての人口減少食い止め政策を結びつけたことについて、その評価が分かれることは既にみたとおりである。東京一極集中の是正が人口減少それ自体の有効な歯止め策であるかは明らかではないが、いずれにせよ、東京の過密した都市構造の改革や人口の社会減に悩む地方の活性化は、それ自体として国をあげて取り組むべき重要な課題である。また、人口減少の地域間の事情の差異を考慮して、市町村の広域連携やその他の自主的な対応策を促進させることも理にかなったことであろう。増田レポートについて、「選択と集中」のコンセプトによる地方切り捨ての恐れに発する批判がなされてきたことをみたが、現在推進されている地方創生政策では、危惧されたような露骨な小規模市町村の切り捨て政策が行われていることはうかがわれないようである^{*41}。定住自立圏はもちろん、連携中枢都市圏も、増田レポートにいう「地方中核都市を中心とする広域ブロック」とは、相当に様相を異にするように思われる。

ただ、批判論が危惧するように、財政支援で誘導して人口目標等を含む総合戦略を自治体に策定させ、単なる自治体間の人口の獲得競争に堕してしまうのでは、出生率を向上させるという本来の目的から逸れることになろう。仮に自治体間競争がなされるとしても、出生率の向上を目標とした息の長い長期的で共生的な競争であるべきである。

^{*38} 定住自立圏構想の「集約とネットワーク化」と異なり「コンパクト化とネットワーク化」という表現が用いられたのは、連携中枢都市圏構想が、国交省の「高次地方都市連合」構想と経産省の「都市雇用圏」構想そして総務省の「地方中核拠点都市圏」を統合したものであるため、国交省の構想における都市施設や公共交通機関等のインフラの「コンパクトとネットワーク」の表現が取り入れられたためかもしれない。

^{*39} 坂本千史『「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」の概要について』地方自治833号63頁以下。

^{*40} 村上仰志「連携中枢都市圏の取組状況等について」地方自治834号11頁以下。

^{*41} 山下祐介教授は、増田レポートは「政府の政策にインパクトを与えたかのように論じられているが、筆者が見る限り、その基本姿勢に変化はなく、現在でも浮き足立った動きは現れていない。」「筆者にはどう考えても政府が増田レポートをそのまま採用するとは思えない。」と述べていた。参照、山下・前掲書（注14）190頁。

定住自立圏等の市町村の広域連携施策も、硬直した総合行政＝フルセット行政を脱却するものであるが、公共施設等の単なる集約・合理化や経費節減策としてではなく、住民サービスの真の向上を目指したものとならなければならない。

地方創生の総合戦略では、省庁横断的な多様な施策がまとめられているが、各省庁で取り組まれている施策の中には、「まち・ひと・しごと創生」と必ずしも整合的とはいえないものがあることにも注意する必要がある。まず、地方創生政策の実施以前のことはあるが、平成の大合併は、合併後に広域化した市に併合された周辺の旧市町村地域の衰退を加速させた。また、農水省が推進している農業の専業・大規模経営一辺倒の施策は、中山間部の地域振興と矛盾すると指摘されている。文科省の進めている学校規模の適正化を目的とする小中学校の統廃合も、過疎地域などでは学校が地域コミュニティの存続にとって重要な役割を担っていることもあり、慎重な実施が必要である^{*42}。

^{*42} 文科省も、2015年1月27日の「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置に関する手引～少子化に対応した活力ある学校づくりに向けて～」においては「小規模校のデメリットの克服を図りつつ学校の存続を選択する場合」もあるとする。