縮小ニッポンの衝撃

―2060年まで、日本の人口は約30%減少する―

『縮小ニッポンの衝撃』（NHKスペシャル取材班,2017『縮小ニッポンの衝撃』(株)講談社.）というタイトルの本を読みました。とても大切で喫緊の課題だと思い、本の内容を抜粋して見ました。私たちは、この事実を直視しすることで、これからの社会の有り様を考える機会になることを願っています。

2015（平成27）年の国勢調査によれば、日本の総人口は､1億2,709万人。5年前の調査と比べて96万2,667人（参考比較：秋田県総人口952,069人：2020.10.01）の減少である。1920（大正9）年の調査開始以来100年近い国勢調査で初めて日本の総人口が減少に転じました。

日本の総人口は、2008（平成20）年に1億2,808万人をピークに減少に転じています。今、私達が立っているのは、急上昇してきた上り坂の頂上をわずかに過ぎたあたり。これから先の凄まじい急降下を前にした不気味な「静」の時間にいます。この先には、断崖絶壁とも言える急激な人口減少社会が待ち受けているのです。

更には、人口減少と平行して、急激な高齢化が進みます。日本は既に15歳未満人口の割合は世界で最も低く、65歳以上高齢者の割合は世界でも高い水準にあります。2025年には、団塊の世代が後期高齢者となり、5人に一人が75歳以上後期高齢者で占める超高齢社会に突入する。日本は、世界で誰も経験したことのない凄まじい人口減少と高齢化を経験することになるのです。

国土交通省は、2010年時点で人が住んでいた地点の約2割が、2050年までに無居住化地域になると推計している。更に、現在人が住んでいる地域の6割以上で人口が半数以下になるという。日本全体の過疎化というべき事態です。

人口減少、高齢化、そしてそれに伴う基礎自治体（市町村）の財政難という流れにいち早く直面したのが、2006（平成18）年に財政破綻し財政再建団体となった北海道夕張市です。

民間研究機関「日本創世会議」（座長：増田寛也元総務大臣）は、2014（平成26）年5月に、「2040年には全国896の市区町村（49.8%）が『消滅可能性都市』になる」と発表しました。宮城県内では、石巻市、塩竈市、気仙沼市、白石市、角田市、登米市、栗原市、蔵王町、七ヶ宿町、村田町、川崎町、丸森町、山元町、松島町、七ヶ浜町、大郷町、大衡村、色麻町、加美町、涌谷町、美里町、女川町、南三陸町の23市町村（宮城県内市町村数は35）がリストに挙がっており、実に65.7%を数えます。選定の基準は、2010年から2040年までの30年間で、子どもを産み育てる中心的な世代である20歳から39歳までの女性が5割以上減少する地町村です。5割以上減少すると、出生率がいくら上昇しても人口の維持が困難とされています。

【財政破綻した自治体の過酷な現状（北海道・夕張市）】

夕張市は、2006（平成18）、356億円の赤字を抱えて財政破綻し、全国で唯一の財政再生団体（以前は財政再建団体といわれた）に転落した。観光事業への無謀な投資や隠れ借金等々で、高品質の夕張メロンで全国に名が知られた夕張のイメージは地に落ちました。

かつて炭鉱で栄え、24あった炭鉱が次々と閉山に追い込まれ、1960（昭和35）年のピーク時の人口11万人は、2006（平成18）年には1万3,000人台まで急減しました。市の財政破綻によって人口流出は更に加速し、その後の10年で人口の3割を失うことになり、2017年（平成29）年5月現在の人口は8,500人台（比較；柴田郡川崎町8,654人）まで落ち込んでいます。

財政再生団体になった夕張市は、予算編成や独自の事業を行うにも、いちいち国の同意を得なければならなくなりました。市役所職員の給与は、年収ベースで平均4割カットされ、全国最低水準に抑えられました。破綻前は399人いた職員は100人と4分の1に減少。55人いた管理職は10分の1になりました。7校あった小学校、4校あった中学校は、それぞれ1校に統廃合されました。市立病院は、171床の病床が19床まで減らし、有床診療所になりました。こうした住民サービスの容赦ない切り捨てに嫌気がさした若い世代は、夕張を離れ高齢者ばかりが目立つようになってしまいました。

今の夕張の人口プラミッドは、40年後の日本の人口ピラミッドと同じだと言います。夕張の姿は、日本の未来図と重なり合います。ここには、「痛みを伴う縮小」のリアルな現実があります。この現実は「撤退戦」と名付けられ、それは、縮小していく地域の現実に正面から向き合い、それに合わせてあらゆる公共サービスが縮小していくことに他ならないのです。

人口が減っていくということは、残った住民の負担が大きき膨らんでいくということでもあります。将来世代の負担増を避けるためには、逃げることが許されない公共インフラの撤退戦が必要になる。これを住民に理解してもらうために行われているのが、現在かかっている行政コストを可視化して住民に示すことです。こうして撤退戦を住民の理解を得ようとしています。

【東京23区なのに消滅の危機（東京都豊島区）】

東京都は、2025年に人口のピークを迎えたのち減少に転じると予測しています。今回、消滅可能性都市と名指しされた豊島区は、毎年2万人もの転入があり、2,000人から6,000人の社会増があります。しかし、25年以上にわたって「自然減」が続いていました。なので、他の自治体からの流入がなければ、とうの昔から人口減少が始まっていたのです。自然減に陥っている大きな要因は出生率の低さで、全国平均1.45（2015年）を大きく下回る1.00で東京23区でも最下位でした。

また、転入者は、20代の単身世帯が6割を占めています。20代単身者が結婚して区内で子どもをもうけてくれれば自然増に転じるのですが、現実はそのように簡単にはいかない現実もありました。20代単身世帯の平均年収が241万円なのです。この年収では、結婚して子どもを産み育てることは困難なのではないかと考えられます。また、この年収から、非正規雇用に従事する人が多いことも予想され、将来的にも給与水準が上がらない可能性があり、租税負担能力も自ずと低いことが想像されるのです。

地方から流入してきた単身者の中には、経済的に困窮し十分な蓄えのない人もいます。こういった人達は、高齢になって病気になれば、家計はたちまち行き詰まり、必然的に生活保護や医療。介護などの社会保障制度に頼らざるを得なくなる。これまで、区の財政を支えてきた若い世代が、一転、将来の区の財政負担になっていく可能性があるのです。

【住民自治組織に委ねた地域の未来（島根県）】

島根県は、「過疎化が進んだ県」「全国で二番目に人口が少ない（最も少ないのは鳥取県）」等、人口減少にまつわる説明に、いつも取り上げられる「縮小ニッポンの未来図」です。島根県では、国土交通省が試算した2050年の人口シミュレーションによると、島根県内で2010（平成22）年時点で、人が住んでいるエリアの77%で人口が半数以下になり、そのうちの29%は人が住まない「無居住化地区」になると予測されています。

島根県の高齢化率は32.5%。日本の現在（2016年国勢調査）の高齢化率は26.6%で、20年後には33.4%になると推計されています。つまり、島根県は20年後の日本の姿をある意味先取りしている。縮小が進む日本の将来像が島根県に見て取れるのです。島根県の人口データを分析すると、人口減少の原因にある“変化”が起きていることが分かりました。人口減少は、二つの要因に分けられます。一つは「社会減」で県外への流出は県内への流入を超えている人口減少。もう一つは、「自然減」で、亡くなる人の数が生まれる人の数を超えている人口減少。島根県は、これまで社会減が人口減少の主な原因でした。しかし、1992（平成4）年からは自然減が始まり、減少の割合が年々増加してきました。2008（平成20）年以降は、社会減より自然減による人口減少が多い値を示すようになった。根本的な人口減少が始まったのです。

人口減少は、税収減少に繋がることが避けられない。「これまでのような行政主導、行政主体の行政運営が限界を迎える」「生産年齢人口の減少によって、税収が減少する一方、老年人口の増加に伴う社会保障費などの扶助費が増大する。次代の担い手となるべき年少人口が少なくなっていくことで、今後この流れは更に加速する」等々の声が現場の行政職員から挙がっています。特に、公共交通や医療機関などについては、現状のサービスを維持することは難しく、その対応が急務であると語っているのです。

【オンデマンド交通（島根県飯南町谷地区）】

こうした状況下で多くの自治体が示しているのが「住民との協働」です。「自分たちでできることは自分たちで」の基本姿勢で、行政だけは担いきれないサービスを補ってもらおうという考えです。

公共交通機関が人口減少で撤退した後を引き継いで行われる「オンデマンド交通」はその典型です。島根県内陸部に位置する飯南町谷地区では、高齢化率45%で多くの高齢者が山間に点在する典型的な過疎地域です。この地区のオンデマンド交通は、町からの提案で、町が車両を提供し、運転や運行スケジュールの管理などはすべて住民が行っています。利用者は、一回の利用で燃料代に当たる200円を支払う。「見て見ぬふりをしたら、そのしわ寄せは弱いところにくる。自分たちで担えば、住民目線でよりきめ細かなサービスができる。負担して分け合って、協力してやっていく時代じゃないですかね、今は。幸いここは昔から“助け合いの精神”が培われている地域だから」。助け合いの精神を合い言葉に、これまで私たちがあたりまえと思っていた身の回りのサービスが、じわじわと住民の手に委ねられる時代がそこまで来ているのです。

【住民組織に委ねられた縮小社会の未来（島根県・雲南市）】

これからの地域を支える重要施策として挙げた住民との協働の仕組みを具現化したのが、「地域運営組織」と呼ばれる住民組織に一定の自治を委譲する制度です。人口4万人の島根県雲南市は、全国に先駆けて住民自治に取り組んでいます。雲南市は、地域住民の力を結集し、行政のパートナーとなってもらうために市内を30地区に分け、住民全員をメンバーとする地域運営組織を「地域自治組織」と名付けて、自治会よりも規模が大きく小学校エリアを単位として」「、地域の課題を住民自らが担い手となって解決することができる組織づくりを進めました。約2年間で全地区に地域自治組織が立ち上がりました。

地域自治組織には、毎年平均800万円の「地域づくり活動等交付金」が支給され、その使い道は各組織に委ねられています、住民組織は、将来の地域の姿を自ら描き、限られた財源の中で、何を優先するのかを考えて、地域に必要な事業を企画・運営していきます。行政の仕事を、財政難や人員不足を盾に、行政の仕事を住民に安価で任せているのではないかとの指摘に、行政の担当者は、「住民一人ひとりが力を発揮しなければ、この社会は成り立たなくなっている。この現状をしっかりと受け止め、将来を見通したときに必要な先行投資だと考えている」と、答えています。

【人口減対策に積極的行動を起こした雲南市海潮地区】

雲南市の30の地区の中でも“優等生”的存在として注目されているのが海潮地区。この地区では、人口減少問題を地域の一番の課題と捉え、人口増に関わる様々な活動を展開しています。移住者を呼び込むための「田舎暮らし体験ツアー」開催。この事業をすることで、住民の意識が大きく変わったといいます。外の人の視点をとして、地元住民が「自分たちの暮らす場所は魅力的な場所なのだ」「自分たちのもてなしをよろこんでくれる人がいる」等々と自分たちの住む地域に自信を持つようになったといいます。小さな成功体験は新たな活動へ繋がっていきます。その後、近隣の大都市に出向き「Uターンを呼びかける交流事業」、「婚活イベント」など、移住者を呼び込む活動を次から次へと繰り広げています。また、共働き世帯が住みやすい場所にするために、住民自治組織自ら幼稚園の一部を借り上げ、幼稚園の放課後の預かり保育所を開設しています。

自治組織の責任者は、これまでの活動を振り返り、「地域の課題にこまめに対応して小さくても様々な事業を行ってきた。この積み重ねの中で住民達の“地域”への意識が年々高まっているのを感じている。すくなくともこういう動きのある間は地域は元気だし、地域消滅なんていわれないで、まだまだ可能性は広がっているし、打つ手はあると思っている」と、語っています。

しかし、これほどやっても海潮地区の人口減少を食い止めることは難しく、先行き不安はぬぐいきれない現状があるといいます。「今住んでいる人たちは、この現状に立ち向かっていかなければいけないという気持ちに揺らぎはなく、だからここに住んでいる。逃げ出すといっても逃げ出すところもない。とにかく動きを止めるわけにはいかない」と、語っています。

【縮小を受け入れた地域（雲南市鍋山地区）】

雲南市海潮地区のように、外からの移住者を呼び込み積極的に移住人口の増加を地域挙げて取り組んだ所もあれば、雲南市鍋山地区のように「無理をしない地域づくり」を進める地域もあります。鍋山地区の会長は。「ここを出て行った人も鍋山が嫌いで出て行ったわけでもない。鍋山を出た人が非難されるべきではないし、残った人が惨めなわけでもない。ここで住み続けようとする思う人たちが、無理せずに負担を感じずに生活できるために必要なことをやりたいと思う。だから『無理をしない地域づくり』を合い言葉にしている」と、いいます。鍋山地区では、「少なくなる人口の中で、どうすれば幸せに生きていけるか」に目を向けているのです。

この為、高齢世帯に弁当を配ったり、移動販売者の導入を手伝ったり、単身高齢者に携帯電話を配付し、緊急時の連絡体制を整えるなど､この地域で暮らしてきて、この地域で人生を終えたいと思う人がいつまでも安心して幸せに暮らし続けるための環境を整えることに精力を注いでいます。見守りを兼ねた「水道検針事業」なども行っています。最近では、水道検針に保健師が同行し健康相談を同時に行うなど、事業に厚みが出て来たといいます。

しかし、活動を続ける中で、避けては通れない現実が迫ってきているのも感じています。毎年、一定数の高齢者が亡くなっていく現実に抗（あらが）うことはできない。20年後の鍋山地区の人口は半数まで減るといいます。

人口減少に苦しむ集落支援を行っている専門家は、集落の将来を確実に見通すことを助言しています。集落全体の環境とそのとき残っているだろう担い手の負担を照らし合わせながら、森に返すエリア、集落全体で保持・活用するエリアなどと考えていくことが必要で、集落の担い手の減少に応じて、維持管理の難しい場所を住民自らが選び、「集約」すべきと提案しています。

重ねてその専門家は、「いま、動き出さなければ、将来、集落での生活にかかる負担が増え、少ない担い手さえも失い、ますます集落の維持が難しくなる。この為、今少し無理をしてでも準備をしておけば、最期まで心から住みたいとい思える集落を維持することができるのです」と続けています。これに対して住民は、地区内の状況の「見える化」を行い、集落の将来について議論を進め「かなり大変な話し合いになるかも知れないが、自分たちで提案していかなければいけない」と覚悟を持って臨んでいます。

行政主導や単一の価値観で、納得のいかない将来を歩まざるを得ないよりは、自分の暮らす地域の将来を自分たちの価値観で描ける方が幸福だろう。描いた未来について近づいていけるのかどうか、そのための活路を住民たち自身で切り開いていくのは決して容易ではない。でも、座して消滅を待つよりはよほど建設的で納得がいくであろうと思います。地域のリーダーは、この様にいいます。

【農村撤退という選択（島根県益田市匹見下地区）】

益田市は、人口増に特化した施策を担う「人口拡大課」という部署を設けるなどして人口減少社会に対応しようとしています。益田市が、モデルケースとして選んだのが人口300人足らずで高齢化率が一番高い匹見下（ひきみしも）地区。匹見下地区にある17の集落のうち13ヶ所が限界的集落で、そのうち5ヶ所は更に深刻な危機的集落（高齢化率70%以上かつ10戸未満）だという。こうした集落を対象に、人口拡大のモデルケース事業を行おうとしています。

住民たちは、住民自治組織に対する抵抗感があり、「何で今更お役所の仕事を俺たちがやらねばならないんだ」「手切れ金160万円（自治会運営費）渡して行政は何もしない、責任逃れをするつもりか」等々、批判の声が相次いだという。そうした中で、話し合いを続け、活動方針には、「交流人口の拡大でUターンやIターンを増やす」「誰もが健康で長生きできる地域をつくる」「住み続けたい地域をつくる」等が挙げられました。

しかし、住民自治組織を運営していくための自主財源がない、人材不足が深刻等々、期待より不安の方が大きい船出でした。国は、「地域運営組織（＝住民組織）は、住民の参加密度を高め、人と人とのつながりを強くし、地域の資源を最大限に活用することにより、行政サービス提供機能の低下によって生じた隙間を埋める役割を果たしてくれる」と期待をかけています。しかし、「何処までが行政の仕事なのか」の議論がないままに、なし崩し的に、住民の互助を求められる領域が拡大する恐れもあるだけに、協議会のメンバーは不安を募らせているのが現状です。

住民も、ここまでにいたったことを反省し、「住んでいる我々ものんきにしていた。いつかいつかと思いながらも、結局、みんな危機意識を持たないまま今にいたっている」「自分たちはゆでガエル」と自嘲しています。

学者の間では、過疎対策、農村再生、地方活性化の議論に変化が出ています。これまでタブー視されてきた「集落消滅」や「地域縮小」と直接向き合う議論が活発になり始めているのです。高齢化が著しい過疎地には、住民の生活と共同体を守り､地域環境の持続性を高めるために、一定規模の拠点集落にまとまって移住する「集団移転」が提唱されています。消滅を座して待つくらいなら、余力のあるうちに皆で麓に降りるという選択肢もあって良いのではないかと話しています。

こうした住民の勉強会の中では、「撤退」するくらいなら、最後まで頑張って「玉砕」した方がましだ、といった意見が出るなど紛糾しています。一方、「撤退」（麓に降りる）とは「力の温存」というふうに考える人も出て来ています。「今こそ、進むべきは進み、引くべきは少し引いて確実に守るという発想が必要なのではないか」と。こうした、両極端の議論に対して、研究者は、「あくまで住民たちが納得して選択することが大切」と繰り返し発言し、住民に現状把握と将来像について自ら考え選択することを求めています。

今日の縮小ニッポンの現状に対して、これまでの「地方再生」一辺倒の議論だけでは到底解決しない厳然たる減じるがあります。消滅や再編（撤退）をタブー視していては何も進まない。何を守り、何を諦めるのか。私たち一人ひとりが自分の問題として考え、戦略を持って選び取る時代に来ているのです。

2025年は、団塊の世代が75歳以上の後期高齢者になる年です。それ以降、日本は、5人に1人（人口の20%）が75歳以上という超高齢社会に突入します。これまで、日本を支えてきた世代が、医療や介護を受ける側になります。消費は著しく減退し、社会保障費は増大します。国家財政は破綻の危機に瀕する状況が、時々刻々と迫ります。私たちは、この残酷な現実をしっかり直視し、問題を先送りせず、これまであたりまえと思っていた行政サービスをあきらめるなど、一人ひとりが痛みを分かち合いながら、「撤退戦」に身を投じなければならない。そこには、地方や都市圏の差は無い。私たちは、次の世代につないでいく責任を負うものとして「縮小ニッポン」の未来図と向き合う覚悟を問われているのです。

私たちは、こうした現実を直視し、それに対する振る舞い方をどれ程深刻に考えているのか極めて疑問です。人口減少は地方からだけ始まると考えていますが、その考え方は

間違っていることをここで知りました。日本中、あらゆる場所で縮小ニッポンが始まろうとしています。少しだけ猶予のある今だからこそ、しっかり考えその備えに踏み出す時なのです。選択と集中、官民協働、自治活動、公私の再検討、地域力の醸成等々、様々な課題にもっと目を向け、個人のことだけを考えるのではなく、地域社会としての考え方を示していく議論が今求められています。身の回りの些細なことから、みんなで考える機会を持ち、学びを深めていくことが必要です。小さなことから始め、その時に備えましょう。

出典：NHKスペシャル取材班,2017『縮小ニッポンの衝撃』(株)講談社.