

第8回 増田レポート＝「自治体消滅」論 の何が問題か

京都橘大学教授 岡田 知弘

増田レポートの「自治体消滅」論

2014年5月8日のことです。全国紙・地方紙およびテレビニュースで、いっせいに「2040年に自治体の半数が消滅する可能性がある」という内容と、「消滅可能性自治体」リストが流布されて、世論、とりわけ自治体関係者は騒然としました。これが、増田寛也元総務大臣が座長を務める日本創成会議が発表した「増田レポート」でした。

今から7年前のレポートですが、決して「過去の歴史資料」ではありません。実は、この増田レポートをもとに、その後の「骨太方針」や成長戦略、地方創生政策等が立案・実施されていますし、将来の国や地方制度改革の方向を提起している「自治体戦略2040構想」（2018年）や「第32次地方制度調査会答申」（2020年6月）の「大前提」に、このレポートの基本的考え方＝人口減少宿命論が据えられているからです。

日本創成会議と増田元総務大臣・野村総研顧問

日本創成会議は、政府の機関ではありません。東日本大震災後の2011年5月、さらなる構造改革をすすめるために、増田寛也元総務大臣・野村総研顧問を座長に、牛尾治朗、大田弘子、佐々木毅、新浪剛史、樋口美雄、古賀連合会長などの各氏が構成員となって発足しました。事務局は、財界団体の一つである日本生産性本部に置かれました。

同会議は、13年に人口減少問題検討分科会を設け、財務省・総務省の元事務次官も加えて議論を重ね、同年末に『中央公論』誌に「壊死する地方都市」と題するレポートを発表します。これが、増田レポートの原型です。

もともと増田氏は、建設省の官僚を経て岩手県知事に就任したあと、第一次安倍政権の下で、菅義偉総務大臣の後を継ぎ、市町村合併・道州制推進の総務大臣を務めました。菅氏とは、大変親しい仲です。第二次安倍政権の下でも、野村総研顧問・東大公共政策大学院客員教授を兼任しながら、産業競争力会議、社会保障制度国民会議などの委員として、政策形成に政府内外から深く関与していました。

増田レポートの内容

増田レポートの正式なタイトルは、「ストップ少子化・地方元気戦略」です。そこでは、全市区町村の人口データをシミュレーションし、2040年までに、20～30歳代女性が半分以上減少する自治体を「消滅可能性都市」と呼んでリストアップし、うち人口が1万人に満たない自治体を「消滅する市町村」と断定しました。

提言は、「ストップ少子化戦略」と「地方再生戦略」を2つの柱とし、東京一極集中を止めるために、「地方拠点都市」（政令市・中核都市クラス）への「選択と集中」が必要だとしました。また、国が「長期ビジョン」をもって「総合戦略本部」で強力な政策を展開すべきだとしました。これが、2014年9月からの第2次安倍政権下での地方創生総合戦略及び戦略本部の設置につながります。

増田レポート発表のタイミング

では、なぜこのタイミングで増田レポートは発表されたのでしょうか。実は、翌週の5月15日に、第31次地方制度調査会が発足することになっていました。そこで会長に就任した畔柳信雄くみやま三菱東京UFJ銀行特別顧問は経団連副会長であり、道州

制推進委員長でもありました。彼が就任直後のぶら下がり取材で、「自然に道州制の議論にもなるだろう」と答えたことが注目されます。同調査会の諮問文には、「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方などについて、調査審議を求める」という文言があり、「人口減少社会に対応した地方行政体制再編の審議項目案」が、真っ先に議論されたのです。

人口減少宿命論を振りかざすことで、これを前提にした地方制度改革を道州制も念頭に置いて推進していこうという考え方が、見てとれます。

しかも、当時の菅官房長官と増田座長が、事前調整したうえでのレポートの発表だったことが後に明らかになります。「日本経済新聞」2014年6月22日付に、「増田氏は菅氏とも調整して、新成長戦略策定前のタイミングでの公表を狙った」と書かれています。しかも、マスコミ各社には、事前にデータを配布・レクチャーをし、5月8日に一斉解禁という念の入れ方でした。いわゆる「ショックドクトリン」の手法が垣間見えます。

「自治体消滅」論のシミュレーションの虚構

「シミュレーション」と聞くと、多くの皆さんは、科学的な方法で計算されているので間違いはないだろう、と思いがちです。しかし、よく吟味すると、多くの問題があります。第一に、増田レポートでは、2005年から10年にかけての国勢調査をもとにして、20～30歳代の女性のみを抽出し、その傾向変化を2040年まで引き延ばして計算しています。実は、この間に08年のリーマンショックがありました。神奈川県で最も減少率が高いとされた箱根町の場合、この時若い女性が大量に箱根の宿泊施設や保養所から離職し、山を下りました。町長は、「この推計では同じ傾向が2040年まで続くというあり得ない想定をしている」と強く批判していました。第二に、11年の東日本大震災をきっかけに、首都圏などから地方に移住する人が増えていきました。いわゆる「田園回帰」現象です。このことも無視しています。第三に、何よりも自治体ごとに行われている地域づくりの主体的努力

による傾向変化をみていない、という問題があります。前回は紹介したように「消滅自治体」と断定された小規模自治体のいくつかで人口を増やしたり、維持したりしているところがあります。

そして最後に、若い女性人口が減少すれば、「自治体は消滅」するとしている点です。自治体が消滅するのは、制度的には議会で合併を議決する時だけです。けれども主権者には、若い女性だけでなく、中高年の女性もいますし、男性もいます。「自治体消滅」という言い方は、「印象操作」そのものであり、危機をおおって自治体を統廃合したいという意図が見え透いています。

増田レポートでの人口減少要因分析の欠落

実は、増田レポートでは、人口減少や少子化が広がった原因分析はなされていません。同レポートでは、さまざまな「社会経済的理由」があるからだと述べているだけです。これでは、正しい処方箋が書けるはずありません。医療の世界の皆さんから見ると信じがたい話です。

私が、最も問題としているのは、「グローバル国家」型構造改革の一環として派遣労働などの非正規雇用が、青年層で拡大し、雇用の不安定化・低所得化がすすんだことです。実際、内閣府の2010年の調査によっても、30歳代男性の場合、非正規雇用の既婚率は5.6%と正規雇用の29.3%をはるかに下回っています。300万円以下の低所得者も同様の傾向があります。つまり、この間の労働改革によって、結婚したくてもできない青年が激増したことが最大の問題なのです。

また、大都市および地方の地域経済の衰退を引き起こしたのは、大企業の海外シフト、農林水産物・中小企業製品・エネルギー資源の積極的輸入、大型店等の規制緩和を行った構造改革政策です。さらに、これに輪をかけたのが「平成の大合併」と三位一体の改革による周辺地域の産業衰退と人口減少でした。レポートはこの問題も無視しているのです。

これでは、東京一極集中も少子化も、止めることはできないのは当然のことだといえます。事実、2020年国勢調査結果を見ると、5年間に東京への一極集中がすすんだのです。それがコロナ禍の東京への集中を生み出した一要因でもあります。