

地方創生再考

— 「消滅可能性」の克服に向けた一視点—

澤田 道夫

〈内容目次〉

- 1 はじめに
- 2 人口減少社会と地方創生
- 3 地方創生をめぐる論点
- 4 地方における女性の雇用を取り巻く現状
- 5 終わりに

1 はじめに

日本が人口減少社会に突入したとされる時期からかれこれ10余年が経過した。この間、日本の各地で急速に人口減少が進み、地域のにぎわいや活気の喪失、商店街や地域産業の衰退が進むこととなった。特に地方部においては、少子高齢化の影響により小中学校の統廃合が行われたり、町内会・自治会などの地域の共助の核となる地縁組織の担い手が不足するといったようなケースが珍しいものではなくなっている。このような状況を踏まえ、全国で地域活性化の必要性が盛んに叫ばれている。その声に応えて、この数年来、国や地方自治体が取り組んできたのが、本論のテーマである「地方創生」である。

地方創生という言葉は、主に前安倍政権下において始まった一連の地方活性化に関わる取組を指すものである。ここ数年ですっかり人口に膾炙した言葉であるが、実のところこの言葉は公式なものではなく通称であり、正式な用語としては「まち・ひと・しごと創生」ということになる。この取組の大要を定めた法律である「まち・ひと・しごと創生法」(平成26年法律第136号)では、この言葉について「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^{*1}」と定義している。そして、その目標の実現に向け、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生することに取り組むことが求められている^{*2}。同法の趣旨に基づき、各都道府県、市町村単位で「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」が策定され、様々な施策が実施されてきた。国もまた、それらの施策に対

して交付金による財政支援をはじめとする様々な支援策を講じ、地域活性化をはかってきたところである。

国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、当初 2015 年度から 2019 年度までの 5 カ年間に一区切りとして策定されていた。しかしながら、人口減少の速度はこの 5 年間にも緩むことはなく、なおかつ地方から東京圏への人口流出も歯止めがかからない状況にある。このような現状を踏まえ、国は新たに 2020 年度から 5 カ年間に地方創生の「第 2 期」と位置づけ、新たに総合戦略を策定した。2019 年 6 月には「まち・ひと・しごと創生基本方針 2019」が発表され、同年 12 月には第 2 期総合戦略が閣議決定されたところである。これを受けて、各自治体においても年度内に急ピッチで第 2 期の地方版総合戦略の策定が進められることとなった。2020 年度現在、新型コロナウイルスの感染拡大による遅延は生じているものの、いずれの自治体も第 2 期地方創生にかかる様々な施策の展開を始めているところである。

以上述べてきたように、国は数年来、多くの行政資源を投じ自治体の地域活性化を支援する姿勢を堅持してきた。地方にとっては誠に心強い話ではあるが、それが果たして地方から東京圏への人口流出を抑制し、本当の意味での「地方創生」につながるかどうかは予断を許さない。なぜなら、多くの自治体が地方創生の取組が始まるきっかけとなった所謂「増田レポート」が指摘した「消滅可能性都市」の問題について深い認識を持たず、消滅可能性都市がなぜ「消滅可能性」なのかということを理解しないまま、既存のまちづくり政策を焼き直す形で地方創生の施策に取り組んでいるからである。地方創生の取組を進めるに当たっては、消滅可能性の根幹をなす原因をしっかりと認識し、それを念頭に置いた処方を書かねばならない。地方創生の鍵を握るのは若年層、とりわけ若年女性であり、それらの世代の雇用・結婚・出産・子育てをしっかりと支援していくことこそが自治体を消滅可能性から救う手立てとなる。今後、日本全国で否応なしに人口減少が進んでいくこととなるが、その先に描かれる地域社会のビジョンが、スポンジのように空洞化し萎んでゆく縮退社会のそれではなく、小さくても自立した主体の協働による「豊かなスモールネス社会⁴³」であるために必要なことは何か、そのために地方創生に求められるものは何かについて、いくつかの視点を提示してみたい。

2 人口減少社会と地方創生

(1) 人口減少問題の顕在化

日本の人口が減少局面に入った時期には諸説あるが、一般的には 2008 年頃といわれている⁴⁴。2005 年に行われた国勢調査により、日本の人口が戦後初めて減少に転じたことが明らかにされた。この人口減少の流れは、2006 年、2007 年には現状維持となり、一旦止まったかに見えたものの、2008 年に再び減少基調に転じることとなった。

この「人口減少社会」突入より少し前、日本全国で進められたのが「平成の大合併」である。2000 年から 2010 年まで続いたこの市町村再編のうねりの中で、多くの市町村が近隣自治体との統合の枠組みを模索し、実際に合併を行っていった。しかし平成の大合併は、その効果に対する事前の期待（あるいは宣伝）とは裏腹に、自治体の活力を持続的に維持してくれるものではなかった。多くの合併市町村で、特に周辺部において少子高齢化と人口減少が加速し、それに合併に

よる旧庁舎の支所化や職員数の減少が拍車をかけることとなったのである。

平成の大合併の際、国がうたった「合併の効果」の中には、住民の利便性の向上、行政サービスの高度化・多様化、広域的なまちづくり、行財政運営の効率化などがあげられていた^{*5}。注目すべきは、この合併の際に喧伝された「効果」の中には「人口減少社会への対応」という視点は特に見られないという点である。このことには、一つには平成の大合併が始まった2000年という時期には、未だ人口減少が顕在化していなかったということが一因としてあげられよう。しかしながら、今後日本の人口が減少していくということ自体が全く未知だったわけでは当然ない。国立社会保障・人口問題研究所（社人研）が従前から発表していた将来人口推計において、2000年代を境に人口が減少に転じることはつとに指摘されていたのである。実際、社人研は1997年1月に発表した人口推計において2008年の時点で人口は減少し始めるとしていた。この予測の傾向はその後変わらず、2002年1月の推計では2007年の時点から、さらに2006年12月の推計ではその時点で既に人口が減少し始めているということが予測されている^{*6}。このことに鑑みれば、統計の上では今後日本の人口が減少していくことは明らかだったといえてよい。しかしながら多くの国民は、そしてまた行政ですらも、日本を待ち受けるこの「人口減少社会」の恐ろしさに長い間気づかないままに過ごしてきた。実のところ、我々日本人が自らが直面する人口減少社会の問題に気がついたのはごく最近のことではないだろうか。ところが、ふと気がついたこの人口減少の問題は、あっという間に、特に地方部において巨大な政策課題として我々の前に立ちだかることとなったのである。

(2) 消滅可能性都市の衝撃

我々日本人はいつ人口減少社会という問題に気づいたのであろうか。転機となったのはおそらく、2014年に発表された「増田レポート」が巻き起こした「消滅可能性都市」の衝撃であろう。

増田レポートとは、元岩手県知事・総務大臣の増田寛也氏を中心とする民間のシンクタンク「日本創成会議」が作成した報告書と、それに関連した一連のメディアの記事や書籍などを指す。『中央公論』2013年12月号の特集記事を皮切りに、2014年5月には日本創成会議レポート「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』」が、続いて『中央公論』2014年6月号特集記事「消滅する市町村 523」が発表された。そして、それらの内容を取りまとめた増田氏編著の『地方消滅』が同年8月に出版されたのである^{*7}。この一連のレポートにおいて、全国の基礎自治体の実に49.8%に当たる896の市区町村が名指しで「消滅可能性都市」であると指摘されることとなった。これらの消滅可能性都市は、今後いくら出生率を引き上げても人口減少が止まらず、「消滅する可能性があるといわざるをえない^{*8}」とされたのである。このような指摘を突きつけられ、全国の自治体に動揺が走ることとなった。これまで見過ごされ続けてきた人口減少という問題が、地方における重要な政策課題としてにわかに浮かび上がることとなったのである。

では、増田レポートでは果たしてどのような自治体が消滅可能性都市とされたのであろうか。増田らが注目したのは、若年女性世代（20歳～39歳女性）の動向である。子どもを出産するメインの層となるのはこの世代であることは疑いない。ところが、このような若年女性が地方から東京圏に流出し続けているという点が重大な問題を引き起こす。出産のメイン層である若年女性が東京圏に流出するということは、取りも直さず、地方において人口の維持がより一層困難さを増

すということにつながる。仮に若年女性がほとんど流出しないような自治体であつてさえも、人口を維持するためには出生率が 2.0 を上回らなければいけない⁹⁾。これが 2 割程度の人口流出があるケースになると、2040 年の時点では人口が半減することになってしまう。このような地域は、いくら出生率を引き上げても若年女性の流出によるマイナス効果の方がそれを上回るため、人口減少が止まらないこととなる。増田レポートは、このような観点から社人研の推計をもとに各市区町村における若年女性の 2010 年と 2040 年の数を比較し、若年女性の数がマイナス 50% (半減) を超える自治体を「消滅可能性都市」と呼んだのである。

増田レポートは、消滅可能性を名指しされた自治体職員やその住民に大きなショックを与え、日本全国で人口減少の進行に対する不安の声が高まった。前節の最後で、我々が人口減少問題に気がついたのはごく最近のことと述べた。この「最近」とは即ち、増田レポートが発表された時点で他ならない。我々日本人に対して迫り来る人口減少社会の危機を知らしめる警鐘を鳴らしたのが正に増田レポートだったのであり、そのことは同レポートの大きな意義であるといえよう。

(3) 地方創生の流れ

2014 年前半に増田レポートによって全国に広がった不安に対し、国の対応は素早いものであった。同年 9 月、安部政権は内閣改造を実施し、まち・ひと・しごと創生本部の設置と担当大臣の配置を行った。ここに「地方創生」が始まったのである。11 月には地方創生の取組内容の方向性を示す「まち・ひと・しごと創生法」が公布され、12 月には国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定されるなど、矢継ぎ早に対策が打たれていった。

しかしながら、地方創生の趣旨は、各地域がそれぞれの特徴を活かして持続可能な地域社会を形成するというものである。当然、国が政策実施の中心的な主体となり得る類いのもではなく、国だけが単独で戦略を策定しても画餅にしかならない。そのため国は、自治体もまた国の総合戦略を踏まえて「地方人口ビジョン」と「地方版総合戦略」を策定することを、全ての都道府県・市町村に対して要請した。この要請を受け、翌 2015 年度中に全ての都道府県と 1,737 の市区町村 (全市区町村の 99.8%) において地方版総合戦略の策定がなされたところである¹⁰⁾。

この地方版総合戦略は、これまで各自治体で策定されていた「総合計画」とどのように異なるのであろうか。一般的にいわれる相違点として、第一に、戦略の策定に当たってビッグデータ等を活用している事例が多いこと、第二に、KPI (Key Performance Indicators=重要業績評価指標) と呼ばれる数値目標を設定し PDCA サイクルによる効果の検証を行うことが求められていること、第三に、策定に当たっては従前の産・官・学に加えて金 (金融機関)・労 (労働団体)・言 (メディア) などの協力・参画が求められていることという 3 点があげられる。また、通常総合計画に基づく取組と異なり、国による強力な支援が行われていることも相違点として指摘できよう。各自治体の地方創生の取組を支援するため、国は「財政支援」「情報支援」「人材支援」という「地方創生版三本の矢」を打ち出した。財政支援については、地方版総合戦略に基づく取組を支援するため、平成 27 年度の「地方創生先行型交付金」や「加速化交付金」、平成 28 年度以降の「推進交付金」、「拠点整備交付金」等、様々な交付金が毎年度のように予算措置されている。また、情報支援については、人口や産業構造、観光目的地分析等の様々なビッグデータを取り扱うことができる情報ツールである「地域経済分析システム」(RESAS) を 2015 年 4 月から稼働させ

た。さらに人材支援として、地方創生コンシェルジュの設置、地域活性化伝道師の紹介などが行われてきたところである。

国の総合戦略、自治体の地方版総合戦略ともに、当初その戦略の対象期間については2015年度から2019年度までの5カ年間とされていた。そして、同戦略に基づいて様々な自治体が独自の地域活性化の取組を行ってきたところである。しかし、戦略の対象期間が終了した2019年の段階となっても、戦略が実を結んだとは到底いいがたい現状が見て取れる。問題視されてきた地方から東京圏への人口流出については、2019年の時点でも転入超過になっているのは東京圏を中心とした8都府県のみで、残りの39道府県はいずれも転出超過になっているなど、全く歯止めがかかっていない現状にある^{*11}。また、人口減少のスピードについてもブレーキがかかるどころかむしろ加速している。社人研の推計では出生数が90万人を下回るのは2021年と予測されていたが、実際にはそれよりも2年早い2019年の段階で出生数86万5239人となっており、少子化が予想を上回る早さで進行しているという事実が明らかとなった^{*12}。

このような事実を踏まえ、国は2019年12月に第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、2020年度から5カ年間で対象に新たな取組を開始している。第2期戦略では、基本的には第1期の戦略の枠組みを継続・維持しつつ、新たな視点がいくつか取り入れられることとなった。例えば、第1期戦略で取り上げられた「定住人口」「交流人口」に加え、新たに「関係人口」という概念が導入されている。これは、定住には至らないものの特定の地域に継続的に多様な形で関わる人びと、というイメージである。また、「Society5.0」の実現に向けた技術の活用や、「SDGs」を原動力とした地方創生など、新しいキーワードも盛り込まれることとなった^{*13}。

この国の動きに合わせて、各都道府県・市町村においても2019年度中に次期地方版総合戦略の策定が進められ、翌2020年度から第2期の取組が開始されることとなった。残念ながら、本来であれば年度当初から展開される予定だった次期戦略の取組は、新型コロナウイルスの感染拡大の影響により半年間が過ぎても本格化するに至っていない。しかしながら、今後5カ年間の地方創生第2ステージに当たり、いずれの自治体においても、自らの地域の持つ長所と短所を見極めその特長を活かした政策を立案していくことを考えていかなければならないことはいままでもない。

3 地方創生をめぐる論点

(1) 増田レポートに対する批判

増田レポートによる「消滅可能性都市」の指摘と、そこから始まった地方創生の取組は、地方で進む人口減少の問題の深刻さについて警鐘を鳴らしたという点については評価できよう。また、各自治体ごとに策定された人口ビジョンは、今後の市町村の政策形成の基礎となる極めて重要な資料となる。このような重要なデータが全国的に整備された点も、地方創生の持つ大きな意義である。

一方で、増田レポートとそれに基づき国の進める地方創生の取組には批判もある。批判の第1は、増田レポート自体が安部政権との間での「出来レース」ではないかという指摘である^{*14}。レポートの公表から内閣改造、法律の制定、国の総合戦略の策定、そして自治体に対する人口ビジョンと総合戦略策定の通知が出されるまで、わずか数ヶ月の間でしかない。このような短期間で

戦略を立案することができたのは、もともとどのような流れで政策展開につなげていくか、あらかじめ政権側と増田氏の間で協議がなされていたからではないか、ということである。また、地方創生を打ち出すことによる地方支援へのアピールは、2014年12月の衆院選と翌年4月の統一地方選を乗り切るための政権側の選挙対策だったのではないかという指摘もある^{*15}。

批判の第2は、地方の意欲を喪失させることにもつながった「消滅可能性都市」の指摘について、その指摘自体がミスリーディングではないかというものである。「若年女性が50%以上減少する」という指摘はショッキングではあるものの、そもそも日本全体が人口減少していくという事実を鑑みれば、若年女性人口の減少の全てが地方の責任というわけではない。実際、減少率のうちマイナス40%分は全国的な少子化による影響として説明が可能である^{*16}。その点について十分な説明をせず、半減するという可能性のみを取り上げて消滅可能性都市と名指しすることには問題があるといわざるをえない。

批判の第3として、成果指標を設定させることが地方創生のための自由な発想を妨げているのではないかという指摘があげられる。地方創生は本来、自治体ごとの独自性や創意工夫が求められるべきものであるが、実際にはKPI（重要業績評価指標）の設定を義務づけられ、その達成度の評価を求められることで自治体間競争を余儀なくさせられている。いわば、地方創生自体が国による自治体の統制のための道具となってしまっているのである^{*17}。本来であればその地域の特長を活かした地方創生が進められるべきところが、KPIに数値化できるものが優先されることで、かえって画一的な地域振興が進んでしまうという可能性もあろう。

(2) 「若年女性」の視点の欠落

おそらく、現在の各自治体が進める地方創生の取組における最大の問題点は、若い世代、特に「若年女性」に対する支援の視点の欠落であろう。多くの自治体において、自ら策定した地方版総合戦略に基づき国の交付金による支援を受けた様々な施策が進められている。しかしそれらの取組は、従前から行われてきた地域活性化策を看板だけ掛け替えて焼き直したに過ぎないものが多いということもまた事実である。実施されている施策の多くは特産品のブランド化による地域産業の振興や商店街の再生等であり、若年女性に着目した施策はわずかである。

試みに、国が出している「地方創生事例集^{*18}」を見てみよう。同事例集には全国の88の地方創生施策の事例が掲載されており、それらの取組は、①地方における安定した雇用の創出、②地方への新しい人の流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望実現、④時代に合った地域、安心なくらし、地域と地域の連携、という4つの政策分野ごとに分類がなされている。これらの事例を確認したところ、直接的に若年女性の支援となり得る③の分野に分類されている取組は、88事例中わずか3件しかない。また、そのほかの事例を瞥見しても、女性の雇用や起業等に重点を置いた施策はほとんど存在していない。これらの事実からも、地方創生の各種施策において若年女性への支援という視点が不足しがちであることは見て取れよう。

地方創生の発端となった増田レポートにおいて消滅可能性都市と呼ばれた市区町村が、なにゆえ「消滅可能性」であったのかを思い起こして欲しい。全国の半数もの自治体が消滅可能性都市と呼ばれた理由は、出産のメイン層である20～30代の若年女性が減少するという一点にあった。そのことに鑑みれば、本来地方創生が第一義的に対処すべきなのは「若年女性の減少」という課

題であり、総合戦略に基づく各種の施策においては、「若年女性の雇用の確保」「結婚・出産・子育て支援」「仕事と家庭の両立支援」などの事業こそ重点的に取り組まなければならないはずであろう。しかしながら、これまで様々な自治体において展開されてきた地方創生の取組においては、このような若年女性の視点が（欠落しているとはいわないまでも）不足してきたということは否めない。

地方創生の第1期総合戦略は2019年度で一区切りとなり、2020年度からは第2期が始まっている。この機会をとらえて、若年女性を地域にとどめていくためにどのような支援が必要か、雇用の確保や結婚・出産・子育てが安心してできるためにはどのような制度と施策が求められているのか、全ての自治体がもう一度自らに問い直さなければならないのではないだろうか。

4 地方における女性の雇用を取り巻く現状

(1) 女性の雇用の受け皿

前節までの議論を踏まえ、今後地方がいかに若年女性の流出に歯止めをかけ、持続可能な地域社会を構築していくかについて、若干の考察を行っておきたい。

そもそも国の総合戦略が策定された当時、人口減少と地域経済縮小の負のスパイラルを断ち切るために必要なものとしてまず最初にあげられたのが「しごとの創生」であった。そして、その創生戦略の中には「付加価値の高い新たなサービス・製品を創出するには、多様な価値観を取り込むことが重要で、この点からも女性の活躍が不可欠である。女性が活躍する場をつくることは、女性がその地域に魅力を感じ、居場所を見出し、住み続けることにつながることから、地域における女性の活躍を推進する。^{*19}」と、女性に対する支援を重視する旨が明記されている。このことから、地方創生を進めるためには女性の雇用の確保という視点を持つことが必要不可欠であるといえよう。しかしながら、人口減少が進む地方圏においては女性の働く場所が十分に確保されているとはいいがたく、結果として働く場所を求める若年女性が地方から東京圏に流出してしまうこととなっている。

地方において若年女性の雇用を確保するためには、いくつかの方策が考えられる。一つには、単純に地元企業に採用を増やしてもらうという策があろう。一部の自治体では、このような視点から、若年層の雇用に対する補助金・奨励金などの制度を設けているところも存在する。このような政策はそれなりの有効性を持つであろうが、雇用主と被用者とのニーズにミスマッチがある場合は十分な効果が発揮されない。特に女性の場合、家事や子育てと就労との両立がミスマッチ要因となりうるため、就労意欲がありながらも地元で就労先が見つからず、働きやすい労働環境を求めて他地域に流出してしまうといったことが考えられる。そのため、女性にとっての働きやすさとは何かを考えた制度設計が不可欠であろう。

また、多くの従業員を雇用するような大企業を誘致するという方策も考えられる。実際、今回の地方創生の取組においても多くの自治体で交付金を活用した企業誘致のための制度が整えられている。しかし、企業誘致の成否は行政からの補助金の額よりも当該自治体の置かれている環境、交通アクセス、近隣の消費地の存在などの立地条件等に左右される部分が大きく、全ての自治体に雇用力の大きい企業が誘致できるわけでもないのも事実である。

一方で、規模は小さいながら、もう一つの女性の雇用の受け皿となり得る可能性を持つのが、非営利法人である NPO である。NPO は営利企業とは異なり、一般的に女性や高齢者の就労割合が高く、一般労働市場において雇用機会が限られている育児や介護を抱えている女性や定年退職後の高齢者、市場からの撤退を余儀なくされた失業者のための雇用を創り出すことが非営利法人の社会的役割の一つでもある^{*20}。また、組織の代表者もシニア層や女性の割合が多く、営利企業とは異なる起業家の苗床であるとの指摘もなされているところである^{*21}。さらに、営利企業等とは異なる特徴として正規職員に女性が多いという点もあげられよう。NPO の雇用形態についての調査では、「正規職員」は、女性が男性より 9 ポイントほど高くなっており、女性である傾向がみられる。また、20～30 歳代では正規職員の割合が高く、年齢が高くなるほど割合が減っていく。また、「未婚、離婚、死別」の割合が「既婚」よりも 16 ポイント高くなっている。よって、「正規職員」は比較的女性、独身、若年層に多いと推測^{*22}されている。

地方においては、決して大きくない地域経済の中で何とか雇用を確保していく必要がある。これまで、行政が雇用対策で働きかける対象は営利企業であり、NPO などの非営利法人の持つ雇用の受け皿としての可能性については見落とされがちであった。しかしながら、「そういった地域こそ、NPO が雇用吸収の可能性を持つ存在であり、地域人材を育てるインキュベーターとしての可能性を持つと認識する必要がある。NPO は、非営利組織であるがゆえに、地域経済のハブ的な役割を担える^{*23}」ということ忘れてはならない。非営利法人が、若年女性に働く場所を提供し、地域で家庭をつくり子育てを行うことができる環境を築く役割を果たしているのであれば、そこを支援していくこともまた、地方創生につながっていく可能性がある。

(2) コロナ禍における人口移動

前述のとおり、第 1 期の地方創生の取組については、多くのマンパワーと交付金を投じて行われたにもかかわらず東京一極集中に歯止めをかけるに至っていない。そのため、2020 年 4 月からスタートする第 2 期地方創生には今度こそという期待がかけられていた。しかしながら、同時期に広がった新型コロナウイルス感染症への対応に日本全体が振り回される中で、地方創生の取組についても停滞を余儀なくされることとなっている。それでは、この新型コロナウイルス感染症の拡大と、それが過ぎ去った「アフターコロナ」において地域はどうなっていくのか、その展望についても触れておきたい。

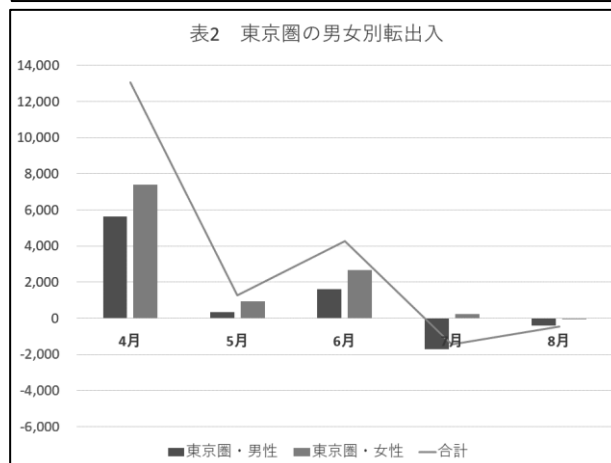
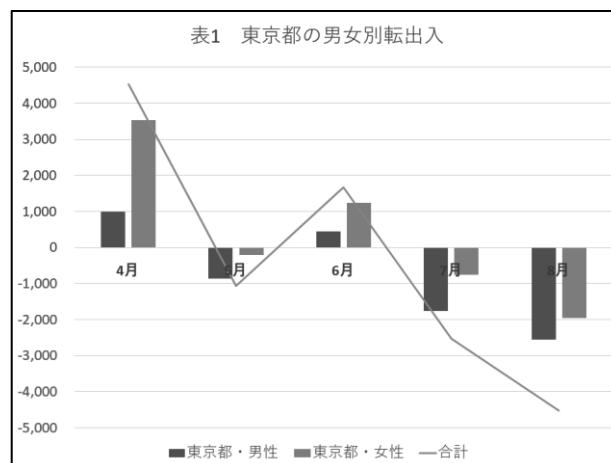
2019 年 12 月以降、中国湖北省武漢市を中心に発生し全世界に拡大した新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) は、2020 年 9 月末現在、全世界での累計感染者数は 3,300 万人に達し、100 万人以上の死者を出している。日本においても感染者数は 8 万 3 千人、死者は 1,500 人を超えている。このパンデミックの状況が収束するまで、なお数年の年月を要するともいわれている。

このコロナウイルスの状況が、これまでとは若干異なる人の流れを創り出すこととなった。総務省の「住民基本台帳人口移動報告」では、これまで人口が流入する一方であった東京都について、2020 年 5 月、7 月、8 月と数カ月間にわたって転出者が転入者の数を上回る転入超過となったのである。この傾向は東京都単独ではなく、東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）においても 7 月、8 月と 2 カ月連続で転出超過になっている。特に 8 月については、道府県別に見ると大阪府、静岡県、茨城県、北海道などの 23 道府県で転入超過から転出超過に転じるととも

に、7月と比べて転入者数が減少した道府県の数 は 39 から 42 へ増加、転出者数が増加した道府県の数 は 14 から 34 へと増加し、東京圏から転出する動きが全国的に広がっている^{*24}。これは、都内で新型コロナウイルスの感染が再拡大したことを受け転入が控えられるとともに、テレワークや大学の遠隔授業による移動抑制が行われたことが原因とされる。この状況を踏まえ、「地方移住への関心は高まっており、転出超過の傾向が続くとの見方もある^{*25}」との報道もなされているところである。

このことは、首都圏から地方への田園回帰を促し「消滅可能性都市」の危険性を解消する動きなのであろうか。残念ながらそうとは言いがたいようである。表1は2020年の4月から5月までの東京都の転出入の数を男女別に示したものである。確かに東京都は5月・7月・8月と転出超過になってはいるが、その内訳を男女で見ると、いずれの月においても男性よりも女性の方が転入は多く転出は少ない。この傾向は、表2の東京圏のそれを見ても全く同様である。このことは即ち、東京都から転出しているのは主に男性であり、女性は相変わらず首都圏に誘引され続けているということを表している。コロナウイルスによる人口移動の抑制は、若年女性の地方からの流出という点において歯止めとはなり得ないのである。

(表1・2は、住民基本台帳人口移動報告月報より筆者作成)



コロナウイルスによる労働環境の変化についても見てみよう。テレワークによる在宅勤務については、従前から女性の働き方を変えるものとして注目されていた。これの普及が地方に女性をとどめ、首都圏への流出に歯止めをかけるであろうとの期待もあったが、その導入は遅々として進まなかった。ところが、コロナウイルスの感染拡大の状況下、あれほど普及が進まなかったテレワークが瞬く間に全国に導入が広がることとなったのである。新型コロナウイルス感染症の拡大予防の観点に基づけば、職住が近接し長距離通勤の必要がなく、3密を避けやすい地方の方が魅力的なはずである。テレワークがここまで普及したからには、アフターコロナの社会においては都市部よりも地方の方が人びとの暮らしにとって魅力が増すであろうと考える向きもあろう。しかしそれについても、都市住民は「巣ごもり生活」により職住分離による長距離通勤を回避し、都心における過密問題を回避する術を極めて短時間のうちに身につけてしまったとして、テレワークの恩恵はむしろ都市部の方が大きかったともいわれている^{*26}。

要するに、コロナウイルスによる生活スタイルと職業環境の変化は、コロナの影響が始まる前に地域が抱えていた問題を少しも解決していないばかりか、むしろ問題を見えづらくしている。現在の労働環境と人口移動の変化について、それらはコロナウイルスの影響であり、その収束を待ってから改めて地方創生に取り組みばいいなどと油断していると、その間にもゆっくりと若年女性の流出が進み、手当てをしようとしたときには想定したよりも傷口が広がっているといったことになりかねない。そのような事態を避けるためにも、コロナウイルスの影響の中でも自治体の人口移動の動静を見極め、現環境下で着手できる政策に取り組みつつ、アフターコロナの時代を見据えた戦略を展開していくことが必要なのではないだろうか。

5 終わりに

本稿においては、現在全国で進められている「地方創生」の取組について、そのそもそもの発端となった「増田レポート」が指摘した問題点を踏まえて論じた。そこでは、地方の人口を減少させていくのは若年女性の流出であること、それに歯止めをかけるには女性に対する支援という視点を持たねばならないということ、しかし実際に自治体で進められている施策にはそのような視点が少ないことを指摘した。さらに、地方における若年女性の雇用の確保の必要性と、コロナウイルスに対応した地方創生の取組が必要であるという点について論考を行ったところである。

今後、アフターコロナの時代の中で第2期地方創生がどのような成果をあげるのか、地方から東京圏への人口流出に本当に歯止めがかかるのかどうかは余談を許さない。一方で、コロナウイルス下で進んだテレワークの導入や生活様式の見直しは、確かにこれからの地域社会を持続させていくための強力なツールとなりうる。期せずして与えられたこのツールを活かし、どのように活用していくかは、今後の各自治体の戦略にかかっているといてよい。地方創生の鍵を握っている若年女性の重要性をしっかりと認識し、地域の人びとの仕事と暮らしを支援する政策を展開していくことこそが、地域に「豊かなスモールネス社会」をつくっていくのではないだろうか。

*1 まち・ひと・しごと創生法第1条より。

*2 内閣官房・内閣府「まち・ひと・しごと創生—地方創生」(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/mahishi_index.html)より。

*3 荒木昭次郎(2019)『連帯と共助が生み出す協治の世界～豊かなスモールネス社会をデザインする～』、敬文堂より。

*4 内閣府(2014)「まち・ひと・しごと創生総合戦略」、1頁ほか。なお、人口は2010年までは安定して推移し、本格的な「人口減少社会」に突入したのは2011年頃ともいわれる。総務省統計局「統計Today」(<http://www.stat.go.jp/info/today/>) No.35参照。

*5 総務省(2006)「平成18年版地方財政白書ビジュアル版」、41頁ほか。

*6 いずれも中位推計。国立社会保障・人口問題研究所サイト「将来推計人口・世帯数データアーカイブス」(<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Mainmenu.html>)参照。

*7 小田切徳美(2014)『農山村は消滅しない』、岩波新書、2-3頁。

-
- *8 増田寛也編著 (2014) 『地方消滅』、中公新書、24 頁。
 - *9 人口の維持が可能となるような出生率の水準を「人口置換水準」と呼ぶ。現在の日本の人口置換水準は 2.07 となっている。
 - *10 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部 (2016) 「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況」より。
 - *11 総務省統計局 (2020) 「住民基本台帳人口移動報告 2019 年 (令和元年) 結果」 (<https://www.stat.go.jp/data/idou/2019np/kihon/youyaku/index.html>) より。
 - *12 厚生労働省 (2020) 「令和元年 (2019) 人口動態統計 (確定数) の概況」 (<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei19/index.html>) より。
 - *13 Society5.0 は、狩猟社会、農耕社会、工業社会、情報社会に続く新たな社会を指す (JST 用語解説)。また、SDGs とは、2015 年に国連で採択された「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」に記載された 2016 年から 2030 年までの国際目標を指す (外務省用語解説)。
 - *14 山下祐介・金井利之 (2015) 『地方創生の正体』、ちくま新書、17 頁、嶋田暁文 (2016) 「「増田レポート」再考」、『地方自治ふくおか』第 60 号、福岡県地方自治研究所、8 頁ほか。
 - *15 金子勝 (2014) 「「地方創生」という名の「地方切り捨て」」、『世界』2014 年 10 月号、岩波新書、74 頁。
 - *16 坂本誠 (2014) 「『人口減少社会』の罨」、『世界』2014 年 9 月号、岩波書店、202 頁。
 - *17 榊原秀訓 (2019) 「地域活性化と自治体戦略 2040 構想」、『月刊全労連』2019 年 1 月号、14 頁。
 - *18 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局・内閣府地方創生推進事務局 (2017) 「地方創生事例集 (平成 29 年 1 月)」より。
 - *19 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」2 頁参照。
 - *20 秋葉まり子・中島麻子 (2012) 「NPO 法人の雇用創出力と多様就業対応型ワークシェアリングの可能性について；青森県の事例分析」、弘前大学教育学部紀要 第 107 号、29 頁。
 - *21 日本政策金融公庫総合研究所 (2012) 「NPO 法人の経営状況に関する実態調査」を参照。
 - *22 労働政策研究・研修機構 (2015) 「NPO 法人の活動と働き方に関する調査 (団体調査・個人調査) —東日本大震災復興支援活動も視野に入れて—」、20 頁。
 - *23 労働政策研究・研修機構 (2016) 「NPO の就労に関する研究—恒常的成長と震災を機とした変化を捉える—」、51 頁。
 - *24 総務省統計局 「統計 Today」 (<http://www.stat.go.jp/info/today/>) No.164 参照。
 - *25 朝日新聞 Digital 「人口飲み込む東京に変化の兆し 出社減、転出超過続く」、2020 年 9 月 8 日 (<https://www.asahi.com/articles/ASN986KJTN98ULFA01Q.html>)
 - *26 作野広和 (2020) 「過疎地域から見たアフターコロナ」、『ガバナンス』2020 年 7 月号、27 頁。