

国・自治体における人の地域間移動に関する政策の脆弱性 —人口配置をめぐる政策の基盤—

東京大学 大学院法学政治学研究科 教授 金井 利之

近代国家は国境内での移動の自由を認める甲殻類型国家である。それゆえ、国も自治体も人の移動を政策的に制御することは、そもそも自制せざるを得ず、容易ではない。しかし、それでも何らかの目標を設定する人口配置政策を展開する。とはいえ、適正な人口配置状態に関する確固とした論拠は乏しく、人口配置政策は基盤が脆弱なため、実効的な施策を展開することはできない。単に現状の趨勢を是認するわけではないという「言い訳」に留まるとともに、趨勢を追認した現状維持を目指す程度の政策にしかならない。そもそも、人々はプッシュ要因・プル要因から利害状況を計算して、改善するならば移動するのであるから、移動の制限は個々の人々の利益には合致しない。答えのない問いを永遠に求める演技を続けるのが、国・自治体の政策なのである。

1 はじめに

(1) 甲殻類型国家

近代領域主権国家体制——日本のことを念頭に置いているので明治体制以降——は、国境内では移動・居住の自由を前提にする甲殻類型国家といわれる（トーパー 2008）。人間の移動は、実態としては、国境の内外を問わずに発生するものであるが、少なくとも、建前的には、国境をまたぐ移動に関して、国家は厳しく管理し、国境をまたがない移動に関しては自由を認める、というものであった¹。

この点は、国境内外を問わず移動に対しては抑制

的な建前を執っていた中世・近世国家とは異なる²。

近世国家——日本のことを念頭に置いているので江戸体制——では、国内でも移動・居住は自由ではなかった。特に、百姓を農業生産に従事させ、年貢を確実に徴収するためには、百姓を土地（村落・耕作地）に縛り付ける必要があったからである。その意味で、国内外の移動・居住の不自由は、職業選択の不自由でもあった³。

(2) 人口配置政策

移動・居住の自由を認める近代国家においては、

- 1 もちろん、現実の近代国家が、国境管理行政である CIQ、すなわち、税関（Customs）、出入国管理（Immigration）、検疫（Quarantine）を厳格に執行できたかどうかは別である。また、物理的な移動手段が限られている場合には、国境管理が厳格ではなくても、それほど大きな影響はなかったかもしれない。
- 2 現実には、江戸体制においても人々の移動はよく見られた。窮乏する農村から逃散して、江戸などの都市へ流民として移動することもある。あるいは、在所から都市へ働きに出ることもある（速見 2022）。
- 3 明治体制でも、農業生産に臣民に従事させる必要性は減らなかったものの、同時に、近代化・産業化のためには、必要な労働力を必要な地域・職域に移動させる必要もあった。そのために、政府が強制的あるいは積極的に、労働力募集・徴用や移住・移民・植民・屯田を進める手もある。しかし、資本主義・市場経済のもとでは、単に自由放任で放置しておけば、農村で「食い扶持」にあぶれた労働力は、「口減らし」のために、どこか「食えそうな」地に移動することになるので、移動・居住の自由を認めるだけで、レセフェールの労働力の地域間の需給が調整される面もある。

建前としては、国境内では、人々の移動は自由であり、人々の居住も職業選択も自由である⁴。それゆえに、近代国家が国境内における人々の移動や居住のあり方について、政策的な意図や目標を持って、それを実現する政策手段については、そもそも自制している。

近代国家における自治体も、人々の移動や居住の自由を前提にせざるを得ない。自治体は、区域内に定住（住所＝生活の本拠を有）する住民を前提にしているが、その住民なるものは潜在的には流動的である。自治体は、——近代国家が国境管理を一応はできるのに対して——区域境界をまたぐ移動について、管理することはできない（嶋田〔他〕編著 2015）。したがって、自治体が移動や居住のあり方について、政策的な意図や目標を持って、それを実現する政策手段はそもそも制約されている。

このような原理的な限界のなかで、国も自治体も人々の移動や居住について、一定の政策意図や目標を持ち、それを実現しようともしてきた。それを、ここでは人口配置政策と呼んでおこう。この人口配置政策は、甲殻類型国家においては、原理的に実現が不可能な、答えのない問い、かもしれない。

そうであるならば、行政の意図を超えて発生してしまう人口配置の状況を与件として、何らかの対策を立てることが、正しい課題設定かもしれない。しかし、人口配置政策という課題（問い）に対する解決策（答え）がないとして、正しい課題設定をしたとしても、そのことは、人口配置を与件とした何らかの政策課題（問い）に、必ず解決策（答え）が存在することを、意味するものでもない⁵。

2 人々の移動

（1）人口移動の価値

ア 移動のプル要因・プッシュ要因

国または自治体が、特定の人口配置の状態を政策目標として掲げる理由は、必ずしも自明ではない。移動・居住の自由が認められる社会では、合利的個人を前提にすれば、ある人が移動して別の地域に居住するのは、従前の地域に居住し続けて、移動しないことと比較して、移動する方がより利益が大きいから、という推論が成り立つ。この場合には、国または自治体が、移動を制限し、従前の地域に居住し続けることを求めることは、当該個人にとっては、不利益を課すことになる。

移動・移住・移民には、プル要因とプッシュ要因があるといわれる（石川〔他〕編 2011）。つまり、移動先の地域には、人々を引き寄せるような何らかの誘引（プル）要因があろう。例えば、仕事や経済成功機会、血縁者・地縁者（による支援可能性）の存在、気候・風土・文化の相性、しがらみがない自由と解放感、などである。逆に、移動元の地域には、人々が出て行きたくなるような、あるいは、留まりがたい、何らかの追い出し（プッシュ）要因があろう。例えば、仕事や経済成功機会の不在・不足、血縁者・地縁者の不在ないしは血縁者・地縁者との疎遠・紛議、気候・風土・文化の不適合、しがらみばかりの閉塞感・窒息感、などである。

現実の個人が、プル要因・プッシュ要因に関して、具体的にどのように利害得失の計算をするかは千差万別である。ともあれ、利害計算から見て、移動する方の利得が大きければ移動すれば良いし、移動する方の損失が大きければ移動しなければ良い。国や自治体は諸個人の利害計算と行動の集積結果を甘受するのが、移動の自由を認めた近代国家におけ

富国強兵を目指す明治体制では、移動の自由を認められれば、地方圏・農村圏に生まれてくる人間は、市場原理的に「自然」と、次々と近代工業および侵略戦争での労働力・兵力需要に吸い寄せられることになる。もちろん、この人口の地域間移動は自明ではなく、労働力需要のない地域に膨大な人口が集積して、スラム街・貧民街を形成するだけで、産業化・軍国化に繋がらないこともありうる。現実には、劣悪な労働条件での労働貧困層を形成することが多いので、都市貧民街は労働力需要を満たすようになる。むしろ、このように、労働力の供給過剰が、産業資本や戦争遂行が政者が権力を持つ明治体制にとっては有効だったのだろう。この点は、民主化・平和化された戦後体制でも、経済成長を目標にしている限りは全く変わらなかった。

4 もっとも、明治体制が創出した戸籍制度は、被差別部落を含めて、特定の市町村に個人及び家（戸）の構成員を紐付けていた。人々が実際には移動しても、戸籍自体は出身地または根源地（roots）の市町村に残す運用をしている人も多い。

5 例えば、大都市圏への人口集中を前提として、住宅供給を拡大する政策を執ったとしても、必要な質量の住宅を確保できるとは限らない。

る行政として、一つの立場であろう。

イ 移動費用

現実的に発生するのは、移動費用の問題である。移動・移住するためには、単なる交通費や引越費用に留まらず、新生活の立ち上げに向けて、種々の費用が発生する。移動費用がなければ、移動する方が移動しないよりも利得が大きいとしても、移動費用を差し引くと、移動するときの利得が、移動しないときの利得よりも小さくなってしまうことは、まああるであろう。こうなれば、合利的な利害計算をすれば、従前の地域に留まって、より小さな利得の状態を甘受せざるを得ない。もちろん、莫大な移動費用を捻出して移動すれば利得が小さくなるのであるから、移動しない残留は合利的ではある。そもそも、およそ世の中において、移動費用がゼロになることはあり得ないから、移動費用を加味して利害得失を計算するのは当然であろう。

しかし、それは、移動費用によって生み出された、いわば、「不本意」な残留である。移動・居住の自由を認める社会を是とする集合的な価値は、移動することと移動しないことの利害得失の比較計算を、各個人が行って、より利得の多い地域に移動することができれば、すべての個人にとって現状より状況が良くなることにある。ならば、移動費用をできるだけ小さくすることで、あるいは、移動費用を補助することで、個々人の利害得失の計算に基づき、最適な移動・残留を選択できるようにすることが、国または自治体の役割となろう。ただ、この場合には、国または自治体は、人口配置の帰結について、特定の政策目標は持ってはならない。個々人の最適な移動・残留の実現を妨げる移動費用を、低減または撤廃すること自体が政策目標となる。

ウ 通信インフラの整備の作用

実際、国も自治体も、道路整備を中心に、鉄道・水運・空路など、交通インフラを整備して、移動費用を低減するように努めてきた。あるいは、郵便・電信・電話などを中心とした通信インフラを整備して、移動をしないでも、ことが足りるようにしてきた。後者は、移動費用が大きいことを前提に、そもそも移動する必要性を減らすことで、移動しない残

留の利得を高めようとするものである。しかし、こうした通信（*verkeer*）インフラの整備が、移動の利害計算に及ぼす影響は多義的である。

例えば、中心都市と周辺農村の間の交通インフラが整備されなければ、中心都市への往復移動が困難で移動費用が大きいと、周辺農村に留まり続ける作用があるかもしれない。しかし、しばしば、中心都市への日常的な往復移動が困難であるからこそ、一時的には莫大な移動費用を負担してでも、中心都市に移動（移住・転居）してしまう利害計算をすることもある。移動費用が大きいことが、かえって、移住を促すわけである。つまり、日常的に生じる多回数の移動費用の累積よりも、移住・引越に伴う一回切りの移動費用の方が小さいこともある。

逆に、中心都市と周辺農村の交通インフラが整備されれば、周辺農村に居住しながらも中心都市に往復移動が容易になるから、周辺農村に居住し続けやすくなるかもしれない。しかし、逆も真なりである。中心都市に居住しながらも周辺農村への往復移動も容易になるから、周辺農村に用務があっても、周辺農村に移住する必要は減り、中心都市に居住し続けやすくなる。そして、普通に考えれば、交通インフラが整備されることで移動費用が低減されるから、周辺農村から中心都市への、移動も移住も容易になる。こうした現象は「ストロー効果」と呼ばれている（猪原〔他〕2015；猪原〔他〕2020）。いわば、中心都市の吸引（プル）要因が、移動費用の低減によって、より露骨に現れるからである。

このようにみれば、交通インフラが整備されようとされまいと、移動費用を低減しようとしまいと、地域間——ここでは中心都市と周辺農村——のプル要因・プッシュ要因が作用するのであって、行政の施策は人口配置の大勢には、影響はないのかもしれない。

(2) 移動の事実上の強制からの自由

ア 構造的な移動

上記のように、個々人は移動・残留の利害得失を計算し、移動費用を加味しても、移動の利益が上回れば移動を選択するし、その方が個人的には生活状況の改善になるはずである。しかし、このような移動の自由は、ある意味で、移動と残留との、あるい

は、現在地と移動先との、利害状況の付置によって、構造的に生み出されたものである。移動・残留の選択は、個々人がどこに住みたいかという意志の問題ではなく、個々人が置かれた環境要因の問題である。個々人は、環境要因によっては、本来の意志に反しても、移動を実質的には強要されてしまう。本来の意志に従って残留を望めば、移動したときよりも、利害状況が悪いからである。

移動・居住の自由とは、移動しないで残留して居住し続ける自由を含むものである。移動を強制されるのは、強制移動であって、移動の自由ではない。とはいえ、反対に、個々人が、様々な環境要因や個人の事情に左右されず、完全な白紙の状況のなかで、移動・残留や居住地を任意に選択することもあり得ない。そもそも、すべてが白紙で同じ状況であれば、どこに住居しようと、移動・残留しようと、同じことだからである。やはり、ある地域から別の地域に移動・転居するには、プル・プッシュ要因が何らかの形で存在する。しかし、そうであれば、既に個々人の意志の自由ではなく、利害状況の付置によって運命づけられている。つまり、そもそも移動の自由などは存在しない、と考えることもできる。

イ 移動からの自由

現実には、その両極の中間にある。ある程度は構造要因に規定され、移動を実質的には強制されている。とはいえ、そのような状況で、さらに移動を制約する要因があれば、移動の自由を奪われることによって、利害状況の改善は阻止されることになる。であるならば、移動の自由自体には一定の価値がある。しかし、そもそも、ある構造要因の所為で、移動をすれば利害状況が改善し、残留すれば利害状況は悪いまであるならば、そうした構造自体が移動を事実上強制しているにすぎない。移動したほうが個々人の状況が改善するのは、現状が悪い状態のまま行政によって放置されているからである。

移動の自由の価値は、利害状況の改善という目的に資することにあるならば、移動をしないで利害状況を改善することでも、等価値を実現できる。そう

すれば、個々人は本来の意志に反して、移動を強要されることはない。移動をするときと、残留するときと、利害状況が同程度であるときに、はじめて移動・居住の自由が確保されたといえよう。生まれ育った地域に住み続けたい人は、移動と残留の利害状況が同じであれば、その本来の意志に従って、生まれ育った地域に住み続けられる。生まれ育った地域から出たい人は、移動と残留の利害状況が同じであれば、その本来の意志に従って、生まれ育った地域から出て行ける。

ウ 政策的に除去すべきプル・プッシュ要因

移動に関わるプル・プッシュ要因を除去していけば、意志に反した移動を構造的に強制されることはなくなる。もっとも、すべてのプル・プッシュ要因を除去することは現実的には困難である。さらにいえば、仮に理念的にプル・プッシュ要因をすべて除去することができれば、そもそも、個々人の選択において、移動・残留に関わる優先順位と選択根拠が消滅してしまうから、意志自体が消えてしまうかもしれない。とはいえ、そのようなことは現実的にはあり得ない。国・自治体にとって重要なのは、どのようなプル・プッシュ要因を捉えて、意志に反した移動を強制する要因であると概念構築し、政策判断するかである。

例えば、個々人が地方圏から大都市圏に移動・転居する要因に、地方圏に仕事・雇用がなく（プッシュ要因）、大都市圏に仕事・雇用があるから（プル要因）ということが考えられる。このような経済（仕事・雇用）の地理的・構造的不均衡は、明らかに、意志に反して大都市圏への移動を生み出している⁶。もし、仮に地方圏に仕事があれば、地方圏に留まれたはずだという、反実仮想である。こうして、意志に反した移動を減らすために、仕事の機会を全国的に散布する施策が考えられる。

もちろん、地方圏に仕事が沢山あったとしても、大都市圏に自らの望む仕事があるから、喜んで大都市圏に移動したのであって、移動を強制されたと感じないかもしれない。仕事の有無とは、仕事であれ

6 実際、高校卒業時の18歳、大学卒業時の22歳などが、地方圏から大都市圏への人口流出の大きな時点となっている。ただし、18歳時点の移動は、就職だけではなく、進学も含むであろう（田村 2017）。

ば何でもいいというわけではなく、自分が望む仕事があるかどうかである。とはいえ、自分の望む仕事で地方圏になく、大都市圏にある構造のもとでは、移動は実質的には強制されている。

さもないければ、移動を実質強制されないためには、自らが望む仕事自体を変える意識改革が必要である。しかし、それは、地方圏に現実に存在する仕事で満足するという、知足あるいは適応的選好形成であって、そうした意識改革自体が構造によって強要されたものといえよう（エルスター 2018）。

工 官公需と起業家

上記のように、仕事の有無が移動に関わる望ましくないプル・プッシュ要因であるならば、国・自治体などの行政は、地方圏に仕事というプル要因を作り出し、あるいは、大都市圏の仕事を減らすというプッシュ要因を作り出す施策をするしかない。しかし、その実効性にはかなり限界がある。そもそも、仕事が誕生するのは、資本主義・市場経済のメカニズムに帰因するものであって、行政が差配できるものではない。行政が生み出せるのは、公務員雇用や、準市場や官公需という民間企業への発注仕事である。例えば、警察・教員・役場職員や医療介護事業や土木建設業である。しかし、人々は必ずしもこうした仕事を望んでいるわけではない。

もっといえば、仕事は誰か起業家を作り出すのであるから、地方圏に仕事がないからといって、大都市圏に移動する必要はなく、仕事を地方圏で作れば良いともいえる。すべての個人は経済主体であり、潜在的には誰もが起業することはできる。もっとも、多くの個人は起業する山っ気や才覚や資本はない。それゆえに、少数の山師・起業家・経営者・自営業者・資本家と、多数の労働者・個人事業主に分化するのである。無い物ねだりをして、地方圏に仕事は誕生しない。そして、起業は賭博的に多数の挑戦と少数の成功であり、生き残った事業が仕事を生み出す。その結果が、大都市圏で多く、地方圏で少ないのは、そもそも、資本主義・市場経済の構造のなかで起業と淘汰が行われた構造の結果なのである。そのような与件のなかで、新たに仕事を作り出すことは容易ではない。

3 人口配置政策

(1) 人口配置に作用する政策手段

ア 人口配置という政策目標

移動の自由を保障することや、事実上の強制された移動をなくすことは、個々人にとっての価値があり、それ自体を行政が保障することには意味がある。しかし、個々人の判断と行動の結果として、自生的に生じる人口配置の帰結とは別に、国・自治体が特定の人口配置を政策的に求めるならば、個々人の利害状況の改善とは別の次元の集目的となる。

その場合には、仮に個々人にとっての利害状況の改善を阻止しても、特定の地域への移動または特定の地域での残留を求めることがあるかもしれない。しかし、人々の移動・残留が、プル・プッシュ要因の構造的布置に規定されているのであれば、人々にとっての利害得失の配置を変える構造の変化によって、特定の人口配置を実現しようとするだろう。こうすれば、国・自治体の人口配置の政策目標と、個々人の利益状況の改善と、矛盾しなくなる。

例えば、国・自治体が適切な人口配置を求めて、大都市圏から地方圏への移動・移住を促進しようとするならば、移動費用を抑えるために、交通費や住居費や仕事斡旋などの、様々な移住・定住支援を施策とするだろう。しかし、地方圏から大都市圏への移動・移住については、適切な人口配置の実現には繋がらないから、この方向では移住・定住支援の施策は執らない。このように、偏った施策を打つことで、国・自治体が目指す人口配置を実現しようとするかもしれない。

イ 政策手段の限界と「言い訳」の政策

もっとも、既に述べたように、行政が利害得失の構造に影響を与えて、人々の移動・残留の行動自体を変えさせるほど、大きな作用を持つとは限らない。資本主義・市場経済の大きな力の前には、螻蛄の斧のような作用しか持たないことが普通である。

とはいえ、適切な人口配置が、自由放任・放置していて「自然」に達成できない以上、そして、それを政策的には是認できない以上、行政としては何らかの「言い訳」は必要である。そのためには、効果がなくとも、移動・残留に繋がるような何らかの施策を展開した、という演技は避けがたい。こうした

政策的演技が必要なくなるのは、現状の人口配置を敗北主義的に是認（追認）するときなどである。

(2) 国にとっての人口配置の政策目標

ア 全国スケールの人口配置～東京一極集中の是非～

適切な人口配置をどのように考えるかは、政策選択の問題である。まずは全国的なスケールでの人口配置の政策目標があるだろう。例えば、東京一極集中の是正として、東京圏への人口集中を問題視する政策選択もある（山口 2025）。しかし、これに対して、東京圏への人口集中を、むしろ是認する政策選択もある（市川 2015）。そのような政策目標を掲げる際には、それぞれ様々な正当化理由が提示されるだろう。

例えば、東京一極集中は、災害リスクが大きいので、人口は分散配置されるべきという理由はあり得よう（水谷 2018）。また、あるいは、東京一極集中では、需要の集中により、東京の不動産価格その他が上昇し、また、交通網は混雑を極め、東京での生活は高負担・低品質になるという理由もあり得よう。もっとも、移動・居住の自由を前提にするならば、災害リスクや、生活費用の高負担にもかかわらず、東京一極集中が起きるのは、個々人の利害得失計算によれば、なお、地方圏よりも東京圏の方に利得があると判断しているにすぎない、ということになろう。しかし、逆にいえば、災害リスクや高負担生活でありながら、仕事の可能性や家族生活など様々な理由を総合して、やむなく東京圏への移動・居住を実質的に強要されているとするならば、現状の東京一極集中をそのまま是認する理由にはなり得ないだろう。

また例えば、東京一極集中の現状は、人々の利害得失計算の帰結であり、そのまま是認すべきという理由もあろう。あるいは、経済成長の観点からは、人口増大による集積の利益があるという理由もあろう。集積した人口をもとに、生産面では様々な分業が促進され、また、需要が総量的にも種類のにも増大することにより、経済成長が期待される。人口の増加は経済成長に繋がり、経済成長がさらなる人口集積を促す、という好循環があるかもしれない。とするならば、東京一極集中を是正し、地方圏への分

散政策を執ることは、もしそれが効果を発揮すれば、経済成長には足かせになるわけである。

あるいは、地方圏への人口分散は、それに伴うインフラ整備の費用を拡大させるので、東京圏に集中投下した方が、費用を抑えることができるという見方もあり得よう。さらにいえば、現状の東京一極集中の程度は、東京の潜在的な経済成長力に比べれば不足しているので、規制緩和や優遇税制などで、さらに東京圏での開発を促進し、東京一極集中をなお一層に加速させるべきという政策判断もあろう（山本 2020）。

イ 多様なスケールでの人口配置

人口配置は、全国スケールに限らないとすると、さらに細かく、どのような空間的なスケールで考えるかも、政策選択の問題である。例えば、東京一極集中の是正という政策目標は、全国スケールで地方圏から東京圏への人口移動を問題視するもので、基本的には全国的なスケールを想定している。より小さいスケールで考えれば、仮に地方圏の人口残留または地方圏への人口移動を是としても、地方圏のどこに人口配置がされるのかによって、違いはありうる。

地方圏でも、近畿圏・中京圏のような二次的な大都市圏から、札幌・仙台・広島・福岡のような道州ブロックレベルでの中核都市圏、さらには、県庁所在都市レベル、地方広域圏・圏域、そして、市町村内部の中心街に集積するもの、全国的には人口配置の分散である。いわゆるコンパクトシティや拠点集落なども、市町村レベル・圏域レベルでの人口集中を目指す政策目標であるが、より広域のスケールに立てば人口配置の分散を意味している（海道 2001；小泉・西浦編 2003）。

(3) 自治体にとっての人口配置の政策目標

ア 人口増加

移動・居住の自由が認められた開放的団体としての自治体は、まずもって、人口配置の問題は、人口維持・増大を政策目標にすることが普通である（西岡〔他〕編 2020）。一般に、人口と経済の拡大は、政策評価指標になっているからである。近代の成長社会では、一般的な趨勢としての人口・経済は拡大するものであり、人口・経済の縮小は為政の

「失敗」と見なされやすいからである。このような成長社会の呪縛から逃れられない限り、自治体の政策目標は人口増加そのものになる。

もちろん、ただ増やせばよいとは考えずに、適正人口規模を想定することもあり得る。過密対策や成長管理（growth management）・聡明成長（smart growth）として、人口抑制の政策目標を持つ自治体もあり得なくはない（佐々木 2003）。そもそも、人口減少・縮減社会では、一般的趨勢としては人口・経済の縮小は当然のことなので、必ずしも為政の「失敗」とはいえないからである（金井編 2018；内海編 2024）。

人口増加には、自然増と社会増があるが、自治体では政策としては後者が優先される。なぜならば、自然増があっても社会減（流出）してしまえば徒労になるので、自然増があろうとなかろうと、社会増を目指すことになる（高橋・中川編 2010）。自治体間の無政府的な人口獲得競争は、全く無統制であり、日本全体では、無益または優勝劣敗のゼロサム競争になる（山下・金井 2015）。自治体の範囲を超えた広域スケールでの人口配置をいかに設定すべきかは、国の政策目標との関係が生じうる。国の政策目標と一致する場合もあれば、対立する場合もあり得よう。

イ 自治体内配置

自治体の内部のスケールでも、人口配置を巡る政策目標はあり得る。このスケールは、国レベルの政策目標と重なるところがある。例えば、市街地や集落を集約することは、膨大な道路橋梁・上下水道・学校等公共施設などの、全域的な整備の必要性を減らし、効率的な自治体運営が可能になるかもしれない。しかし、既に建築が進んでいる既成市街地や既成集落に人口を集積させることは、開発の容易性からみて困難であり、しばしば、郊外部に無秩序に拡大してきた。この結果として、間延びした人口配置が拡散し、にもかかわらず人口減少が生じているので、人口が点々と消滅するスポンジ化が生じる。他

方で、人口の集落・都市への撤退が、山間部・辺境部での人的プレゼンスの減少となり、野生鳥獣の跋扈を促すから、危険性を伴った辺境配置（屯田・植民・巡回）が求められたりする⁷。

4 おわりに～策即是空・空即是策～

（1）無限後退する現状維持

人口配置を巡る国・自治体の政策目標は、色々ありうるというものであって、確固としたコンセンサスは存在しない。そもそも、人口配置の適切性を論証できるような専門知識もない。現実には存在するのは、現状維持という政策目標である。実際、現状の人口を与件として、市場経済サービス・公共サービスが提供されているが、人口が減れば需要面・供給面の双方から、両サービスの現状維持は困難になることが見込まれるからである。

そして、東京一極集中の趨勢であるから、地方圏や過疎周辺部から人口が流出している。つまり、流出する前の地方圏や過疎周辺部の人口配置が、後ろ向き（未来志向ではなく過去志向）で政策目標になる程度である。つまり、特段の正当化の根拠はないが、過去を目標とすることそれ自体が政策目標になる。しかし、そこには積極的な論拠はないから、経年的な人口流出とともに政策目標は逐次撤退をしていき、無限後退する。

政策目標に確固とした基盤もないから、政策手段を断固として採用することもできない。政策目標に、公益的な確固とした論拠があれば、個々人の移動・残留の自由を縛り、それゆえに、個々人の利益状況の改善を否定しながら、公益的・集団的な利益を実現するために、禁止・命令・罰則などの法的権力の行使や、莫大な財源付与などの財政権力の行使なども、可能になるかもしれない。しかし、現状では、そこまでの根拠はなく、漫然とした、現状維持に近い人口配置を何となく誘導する程度の政策手段に留まらざるを得ない⁸。当然、人口移動・残留に影響する作用も微弱である。

7 この点は、国レベルでの国境離島への人口配置と同じ政策目標でありうる。もっとも、そのような危険離島に住む「愛国」的な人は多くないし、そもそも、そのような「愛国」的人間は私戦を引き起こしかねない「危険」人物なので、現実には国家公務員（自衛官など）が配備されることが普通である。

8 なお、国土保全や国境防衛などの安全保障上の目標が付されると、国防「意識高い」系の為政者は政策衡量が思考停止して、辺

(2) 回顧と展望

日本の総人口は2008年にピークを迎え、その後に減少局面に入った。第二次安倍政権において2014年の「まち・ひと・しごと創生」が開始されて以降、合計特殊出生率は着実に低下した。2024年には1.15であり、過去最低を更新している。人口減少自体は1970年代に合計特殊出生率が2.0を下回ってから、予見可能な事象であった。それゆえ、現在までその対策に使い得る長い時間があったと言える。しかし、どちらかというところ、第二次ベビーブーム世代の学齢期・就職期や、高齢化の急速な進展に、政策対応の重点が置かれてきた。その意味で無策を続けた⁹。

この間、国・一部自治体では人口減少の影響が特に立ち現れる地方圏の自治体、条件不利地域を対象に、国内地域間の人口配置に関する関心は継続してきた。1970年代以降の累次の過疎法や、「国土の均衡ある発展」を目指す1970年代の諸施策が展開され、日本列島改造・新全総が決定された。1980年代のバブル景気・アーバンルネッサンス・東京一極集中のなかでも、「多極分散型国土」を目指す四全総や「ふるさと創生」が展開された。特に1990年代以降、地域づくりインターンを嚆矢として、地域おこし協力隊、いなか暮らし、田園回帰、Uターン・Jターン・Iターンなど、主に都市部や地域外からの人の移動を伴う地域活性化の流れを作ろうと政策展開をした。

とはいえ、現実の人間が大都市圏から地方圏に移動して、全国スケールで分散的な人口配置が実現する見込みはない。そこで、近年では人間を二重計上・三重計上すること、人口数字を増やす関係人口・交流人口が唱えられるようになった（田中2021）。2026年度からは、総務省によって新たに

「ふるさと住民登録制度」が開始された。ふるさと住民登録制度は、一人が複数の自治体に登録することができ、ひとりの住民を複数人に分割可能な点で、関係人口の延長線上にある考え方と位置づけられる。加えて、地方圏の自治体・条件不利地域での地域衰退に関しては、観光まちづくり、転職なき移住など、上記のほか多様な人の移動を促進することで、地域活性化政策が行われてきた。

しかし、これらの施策は、ある意味で、砂漠に水を撒くようなものであり、百年河清を俟つがごとく、東京一極集中を生み出す様々なプル・プッシュ要因に対抗することはできていない。現状の施策は、資本主義・市場経済と長男教¹⁰・単一民族神話（小熊1995）の信念に起因する人口の消失に直面している。ただ指を咥えて静観するという無為無策ではないという、為政者の弁明としての政策を続けるか、結果として生じる人口配置を与件に、それに適応する政策を打ち出すか、どちらかの選択をせざるを得ないだろう。

参考文献

- 石川義孝・井上孝・田原裕子編（2011）『地域と人口からみる日本の姿』古今書院
- 市川宏雄（2015）『東京一極集中が日本を救う』ディスカヴァー・トゥエンティワン
- 猪原龍介・中村良平・森田学（2015）「空間経済学に基づくストロー効果の検証—明石海峡大橋を事例として—」『RIETI Discussion Paper Series』15-J-045、独立行政法人経済産業研究所。
- 猪原龍介・中村良平・森田学（2020）「空間経済学に基づくストロー効果の発生条件とその影響—明石海峡大橋を事例として—」『日本経済研究』第78号、pp.84-107。

境地域への人口配置政策が強力に進められるかもしれない。しかし、それは国民保護としては避難・疎開の必要性を高めるので、むしろ、辺境地域からの人口分散という逆方向で目標が選択されるかもしれない。

- 9 もう一つは、国際的な人口移動による人口維持・労働力確保である。外国人材を労働力として利用しながらも、移民として正面から認める政策は、この国には存在しない。しかし、事実として外国人の人口は拡大していくから、多文化共生と称する、つまり、政治・経済・社会の問題ではないとする、文化政策が形成されてきた。ここでも移民として正面から認める政策はない。移民を認めないという「言い訳」の在留資格・出入国管理政策を建前に、現実には、資本主義・市場経済のレッセフェールによる国際的な人口移動を、促進して追認していく火付消火（マッチポンプ）策または無為無策であろう（三橋2014；望月2019；宮島2022）。
- 10 「長男至上主義」などという呼称もある。山本昌義「出戻り長男に、すべてを奪われた…父親の『長男教』で人生が崩壊した『35歳独身女性』の悲劇」（<https://gendai.media/articles/-/157646>）を参照（最終閲覧日：2026年8月10日）。

内海麻利編（2024）『縮減社会の管轄と制御』法律文化社

ヤン・エルスター（2018）『酸っぱい葡萄』玉手慎太郎訳、勁草書房

小熊英二（1995）『単一民族神話の起源—「日本人」の自画像の系譜』新曜社

海道清信（2001）『コンパクトシティー持続可能な社会の都市像を求めて』学芸出版社

金井利之編（2018）『縮減社会の合意形成—人口減少時代の空間制御と自治』第一法規

小泉秀樹・西浦定継編（2003）『スマートグロース—アメリカのサステイナブルな都市圏政策』学芸出版社

佐々木公明（2003）『都市成長管理とゾーニングの経済分析』有斐閣

嶋田暁文・阿部昌樹・木佐茂男編著、太田匡彦・金井利之・飯島淳子著（2015）『地方自治の基礎概念』公人の友社

高橋眞一・中川聡史編（2010）『地域人口からみた日本の人口転換』古今書院

田中輝美（2021）『関係人口の社会学—人口減少時代の地域再生』大阪大学出版会

田村一軌（2017）「大学進学にともなう都道府県間人口移動の定量分析」『Working Paper Series』Vol. 2017-03、1-17.

ジョン・C・トーピー（2008）『パスポートの発明：監視・シティズンシップ・国家』藤川隆男訳、法政大学出版局

西岡八郎・江崎雄治・小池司朗・山内昌和編（2020）『地域社会の将来人口：地域人口推計の基礎から応用まで』東京大学出版会

速見融（2022）『歴史人口学で見た日本（増補版）』文春新書

水谷武司（2018）『東京は世界最悪の災害危険都市』東信堂

三橋貴明（2014）『移民亡国論：日本人のための日本国が消える！』徳間書店

宮島喬（2022）『「移民国家」としての日本 共生への展望』岩波書店

望月優大（2019）『ふたつの日本 「移民国家」の建前と現実』講談社

山口幹幸（2025）『待ったなし！東京一極集中を考

える—東京再生と地方創生—』プロGRESS

山下祐介・金井利之（2015）『地方創生の正体：なぜ地域政策は失敗するのか』筑摩書房

山本和彦（2020）『地域価値を上げる都市開発』学芸出版社