

地域社会の人口構造の変化の政治学：日韓比較研究

李鉉出 建国大学校政治外交学教授

研究期間：2017年6月1日～2017年8月27日

受入機関：学習院大学法学部

要 旨

この研究は、少子高齢化現象が深刻化する中で、韓国と日本の地域社会の人口構造の変化を見て、このような変化をもたらす政治的影響を分析した。年齢別の人口構造の変化に加えて地域間の人口構造の変化は日本と韓国の未来社会を見通す上で極めて重要な要因となるであろう。特に、地方人口の過疎化と高齢化、そして首都圏の人口集中現象をもたらす政治的影響に関する関心は、我々に多くの研究課題を投げかけている。人口規模、人口の構成、地域的分布の変化は、多くの政治・社会・経済的影響をもたらす。特に地域間の人口構造の変化、すなわち首都圏集中化現象は、国土の持続可能な発展の問題のみならず、国家の資源配分をめぐる都・農間の地域葛藤を引き起こす可能性も常に残っているからだ。

地域社会の人口構造変化の現況と特性に対する分析結果、日本は東京圏の一極化、韓国は首都圏集中化現象が目立ち、両国ともに都市集中現象が注目される。人口が首都圏と都市に集中していることから、首都圏と都市の政治的過多代表の問題が提起され、農・漁村の過小代表現象がもたらされるものとみられる。政治的な代表性の非対称現象は、農漁村をさらに弱めるだけでなく、国土の均衡と持続可能な発展にも否定的な影響を及ぼすだろう。このような脈絡から、圏域別比例代表制など選挙制度の変化、地域代表型上院制の導入問題、選挙区画定の問題など論議が提起された。これと共に、都・農間の人口構造の変化によって、高齢人口の一票の価値がさらに高くなることが確認できた。

人口構造の変化と地方財政との関係は極めて密接である。絶対人口の減少は地方税課税基盤の減少をもたらし、結論的に地方税収の減少をもたらす。生産可能人口の減少も地方消費税と地方所得税収の減少をもたらす。老人人口の増加は基礎年金中心の老人政策によって社会福祉支出の急激な増加をもたらす。人口減少、少子高齢化といった人口構造の変化により、地方の税収が減少し、高齢者の福祉費が増加するなど、地方の財政危機に対する懸念が提起されている。このような脈絡で、分権の実質化に向けた事務移譲と財政権確保の問題が主要改憲議題として提示されている。改憲事項にまで至らなくても、人口高齢化の深化による対応地方費の負担増加を解消できる方策づくりも、急がれる課題として提起されている。地方自治体の財政事情と実際の福祉需要を適切に反映させるとともに、従来の普通交付税および調整交付金制度と財政型平和機能が相互に緊密に連携するよう再設計する必要性が提起される点を主張した。

同論文は、地域社会における人口構造の変化がもたらす政治的影響に関する試論的な研究だ。これまで注目しなかった人口問題を、政治学の領域で扱うべきことを強調し、実際に起こる様々な政治学的問題を議論のテーブルに乗せたという点で意味を置きたい。今後、本論文で取り上げた代表性の問題解消のための選挙制度改革、選挙区画定基準に関する議論、人口構造の変化による中央-地方間、都市-農村間の財政葛藤の問題は個別事案別後続研究が伴わなければならない。

地域社会の人口構造の変化の政治学：日韓比較研究

—目次—

1. 序論
2. 理論的背景
3. 地域社会の人口構造変化の現況と特性
4. 地域社会の人口構造変化の政治的影響
5. 結論

1. 序論

現在、日本と韓国には少子化による生産可能人口の減少と高齢化による高齢世代の急激な増加が進んでいる。生産年齢人口の減少に伴う労働力不足、急激に高齢化が進む地域における医療・福祉施設の不足、社会保障費用の増大と支援人材の不足など、多くの懸案が登場している。2016年現在の韓国の総人口は、49,855,796人で、年齢別の分布を見ると、幼少年人口（15歳未満）は、6,768,338人（13.6%）、生産可能人口（15～64歳）は、36,312,340人（72.8%）、老人人口（65歳以上）は、6,775,118人（13.6%）であることが分かった¹。日本の総人口は2008年に1億2808万人とピークを上げて以降、減少に転じ、2048年には9913万人、60年には8674万人に減少すると見込まれている²。明治時代後半の1900年頃から100年間増加してきた人口が、今後100年以内に同一水準に戻るものと見込まれる。

UN人口局資料を見ると、2010年人口と2050年の中間水準予測値を基準に人口1,000万人以上であり、2050年までに生産可能人口（15～64歳）減少国家は198カ国中19カ国である。このうち、日本は生産可能人口の減少率が世界2位の水準と分析されており、2010年比で2050年には生産可能人口が31%減少する一方、高齢者人口は48%増加し、幼少年（0～14歳）人口も14%程度減少するとみられる。韓国は生産可能人口の減少率が世界6位の水準と分析されており、生産可能人口が27%減少、高齢者人口は236%増加、幼少年（0～14歳）人口は2%程度減少するとみられる（United Nations 2013）。

このような年齢別人口構造の変化に加え、地域間の人口構造の変化も注目を集めている。特に、地方人口の過疎化と高齢化、そして首都圏の人口集中現象が主な特徴として浮上している。このような傾向は日本と韓国に共通する現象である。2014年、日本の民間有識者会議である日本創成会議が独自に日本の地域別将来推計人口に基づき消滅可能性自治体リストを発表することで話題になったことがある。日本は2008年から純人口が減少しつつあるが、人口減少の速度が東京より地方でさらに速く進められており、結果的に人口は東京を中心とした首都圏に集中する現象、すなわち“東京一極化”現象が加速している。韓国の場合も首都圏（ソウル・京畿道・仁川）集中化現象と都市・農村間の不均衡現象が顕著になっている。

¹ 国家統計ポータル http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectsBoxDiv

² 国立社会報障人口問題研

このように都市への人口集中化は昨日今日の話ではない。人類学者アーサー・ニホフ (Arthur Niehoff) は人類が都市に居住する傾向を置いて狩りと農耕で暮らしていた過去とは違い”都市に居住する人間”を指すホモ・ウルバヌス (Homo Urbanus) という新造語を作った。このようなホモ・ウルバヌス現象は世界的に共通現象だが、韓国と日本の場合、首都圏・東京圏の集中化がさらに深刻な状況だ。人口規模、人口の構成、地域的分布の変化は、多くの政治・社会・経済的影響をもたらす。特に、地域間の人口構造の変化、すなわち、首都圏集中化現象は、国土の持続可能な発展の問題のみならず、国家の資源配分をめぐる都・農間の地域葛藤を引き起こす可能性も常に存在している。このように人口構造の変化がもたらす政治的結果に関する研究、すなわち人口政治学は、国家の未来を予測し備える上で最も重要な領域であるにもかかわらず、これまで国内外の政治学界ではあまり注目されなかったし、未踏の領域として残っている (Weiner and Teitelbaum 2001; Goldstone, Kaufmann and Toft 2012)。

この研究は、今日、日韓両国で起きている地域間の人口構造の変化の実態を洗い出し、このような変化がもたらす政治的影響を分析することに目的がある。特に、人口政治学の研究が浅い状況で、都・農間の人口構造の変化がもたらす人口・政治学的問題と課題を分析し、対応方向模索のための示唆点を提供する。論文の構成は、第II章で理論的背景と先行研究を考察し、第III章では地域間の人口構造変化の現況と特性、第IV章では地域社会の人口構造変化の政治的影響と制度的対応について分析する。最後に結論では、研究の要約と示唆点を導き出そうとしている。

2. 理論的背景

(1) 人口政治学への関心

人口構造の変化が経済に与える影響に関しては多くの先行研究が行われた。主に人口構造の変化と経済成長との関係に関する研究であり、生産可能人口の比重の変化が経済成長に大きく影響していることを報告している。特に、東アジア諸国での生産可能人口の比重増加が経済成長に大きく影響していることがわかり (Bloom and Williamson 1997)、台湾の場合は1970~2004年の間に生産可能人口の構造変化が経済成長率を1/3程度上昇させたと報告された (Liao 2011)。また、先進国の場合は高齢社会が進むにつれ経済成長率が鈍化する反面、発展途上国は生産可能人口が急増し経済成長を牽引するという分析も提示された (Batini et al 2006)。

韓国を対象とした研究でも、高齢化が進むほど経済成長には否定的な影響を及ぼすことが明らかになっており (崔京植 2002)、韓国の経済成長の鈍化に影響を与える要因のうち、人口構造の変化が占める割合が3分の2に達するという主張が提起された (姜斗容 2009)。特に、人口構造の変化が労働市場に及ぼす影響、すなわち生産可能人口の減少が労働生産性の低下、労働力需給の不均衡などに及ぼす影響に関する関心が高い。また、被扶養人口比重の上昇が経済成長に否定的で、老年人口比重、高齢化指数、老年扶養比率も有意義な否 (－) の影響を及ぼすことが分かった (朴河一・朴チャンギ 2017)。このような分析に基づいて、否定的な要因を相殺するための様々な経済政策的提言が示されたりもする。

しかし、人口構造の変化が政治に及ぼす影響に関する研究は極めて珍しい実情だ。人口の政治学 (political demography) は、人口の規模、構成、分布の変化が政府と政治に及ぼす影響を研究することをいう (We

iner and Teitelbaum 2001; 石南国 1996)。人口政治学という用語はワイナー (Weiner 1971) によって始まったとされているが、プラトン、アリストテレス、その後トーマス・ジェファーソンらによって政治・社会理論に古くから注目されてきた (李鉉出 2018 b)。

本格的に人口政治学が研究され始めたのは全米科学アカデミー (National Academy of Science) が推進した人口変化と政治的結果に関する研究から始まった (李鉉出 2018 a)。全米科学アカデミーは、まず、人口の年齢別構造変化の政治的・政策的結果に対する研究を試みた。すなわち、先進国における高齢人口の増加と新生国における若年人口の増加がもたらす政治的影響を分析し始めたのである。第二に、家族規模の変化が住宅・土地所有の分節に与える影響 (特に発展途上国) に関する分析を試みた。第三に、人口規模と密度の変化が中央-地方関係および地域の所得不平等に及ぼす影響についての研究が行われた。第四に、人種・宗教共同体ごとに差別化された人口成長率が社会・政治的關係、合意の政治、政治的代表性に及ぼす影響に関する研究も行われた。最後に移民が国内外に及ぼす政治的結果に関する研究が行われた。しかし、人口変化が各国ごとに異なるため、人口変化自体が長期にわたって起こるにつれ、人口学と政治学間の関係把握が難しいため、人口構造の変化と政治に対する影響に関する研究は活気を帯びることができなかった (Weiner and Teitelbaum 2001)。

地域社会の人口構造の変動の問題も、都市と農村の人口変動実態を把握した研究は存在したが、これに対する政治的影響についての分析は行われなかった。本研究は、人口の政治学という立場から、日本と韓国社会が直面している地方の人口減少と人口構造の変化、そして東京圏・首都圏集中現象がもたらす政治的影響を分析し、これに対する対応方向を模索することに重点を置きたい。

(2) 地域人口構造の変化に関する先行研究

人口移動に関する既存の研究は、市・道間、都市間、都・農間の類型に区分して行われてきた。その中で、市・道間又は自治体間の人口移動に関する研究が中心となってきた。伝統的に人口の移動は、地域経済の不均衡によって個人は利得のある地域に移動するということだ (伊藤薫 2011)。すなわち、地域間の所得格差が存在したり、失業率の差などによって人口移動が発生するということである (呉銀烈 2016)。個別の人口移動の決定要因の研究によると、賃金水準、雇用機会、教育水準、行政サービスなどが変数として考慮されてきており (イ・ベクフン 1980)、市・道別の人口移動と雇用数との相関関係を明らかにした (オ・ジョンイル、アン・ギドン 2007)。このような要因によって、韓国における地域間人口移動は1970~81年の間の高度成長期前期に釜山・済州を除いた全国からソウルへの純人口移動が現れ、1976~89年の間の高度成長期後期にはソウルで京畿への郊外化現象が登場するようになったと説明する (韓州省 1992; 崔銀瑛 2004)。さらに、地域別の人口構造の変化とその類型別の特性を分析した研究 (チェ・ヒョンジョン、李ヒョン 2017) などが相次いでいる。しかし、今日の所得の地域間の差は次第に弱まってきており、その代わりに教育等の地域の便宜施設 (amenity) の違いが作用する可能性が高いとの議論が提起されている (富岡武志・佐々木公明 2003; 伊藤薫 2011)。

次に、人口構造の変化が直接的に公共財政や福祉支出に否定的な影響を及ぼしているという研究が相次いだ。すなわち、生産可能人口の減少と就業者の平均年齢上昇による労働生産性の低下は地域経済成長の低下をもたらす、これは再び所得分配、歳入減少、福祉支出の拡大による財政負担の増加などをもたらすという分析だ。日本においても、人口減少による税収の減少が予想され、高齢化による社会保障支出の増加に伴い、

地方財政に悪影響を及ぼしていることが指摘されている。地方財政状況を好転させるための手段として市町村合併が行われたが、一連の臨界点が存在するという研究が出ている（増田幹人 2011）。韓国の場合、少子化・高齢化の深刻化という社会経済環境の変化に対応し、保育・老人関連国庫補助事業が拡大するにつれ、社会福祉予算が地方予算全体よりも速いスピードで増加しているだけでなく、地方自治体社会福祉補助事業関連国費と対応地方費の規模がずんずんに増えている。これに伴う地方財政の中央依存度が深刻化しており、これに対する問題点と改善課題に注目する研究が登場している（韓宰明・金聖洙 2016；趙任坤 2016；河能植・李尚容・九賛洞 2012）。

高齢人口の増加による政府支出に占める関連支出の割合はますます増加しており、基礎年金制度の改革でその傾向はさらに増加している。このような現象は、近く地方自治体に対する財政的負担として作用し、結局中央と地方、地方自治体間の葛藤に拡散する可能性も否定できない。現在としては、こうした葛藤解消のための対応地方費の負担緩和に向けた制度的装置や福祉財政の効率化策などが議論されている。しかし、地域間の人口移動による人口構造の変化は、今後、様々な政治的問題を引き起こすものとみられる。この研究は、このような側面から今後提起される政治的影響に対する試論的研究といえる。

3. 地域社会の人口構造変化の現況と特性

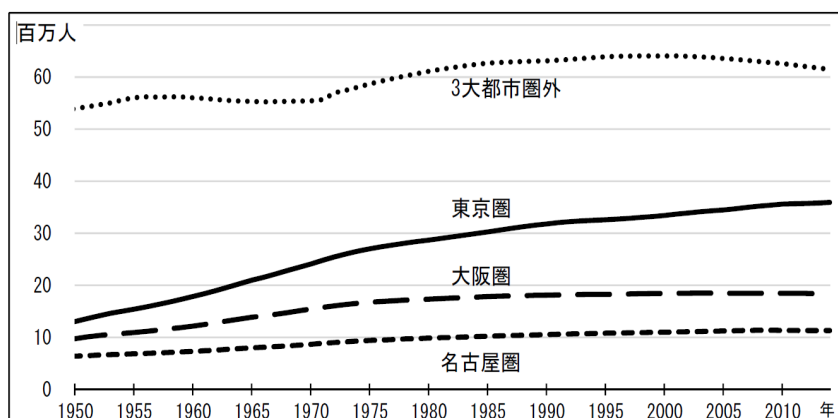
(1) 市・道別の人口構造の変化と首都圏集中化

日韓共に地域別人口推計によると、地方の人口減少が著しく、都市への人口集中、特に首都圏と東京圏に一極化する傾向が強い。地方から大都市圏への人口流入は地方と大都市圏における所得格差や雇用事情と密接に関わっており、将来にも地方と大都市圏の経済や雇用の格差が縮まらないとの見通しを持たせる（日本創成会議 2014）。

一つの地域の人口が急激に増加する一方、他の地域の人口が減ることになれば、国内の政治権力は人口の少ないほうから多くの方に傾かざるを得ない（李鉉出 2018a）。多民族国家における民族、人種、宗教など社会集団間の人口の変化は、政治的レベルでの問題を引き起こす。特に韓国と日本の場合、少子高齢化現象の延長線上で地方の空洞化と首都圏集中化現象が重要な問題として浮上している。

日本の場合を見てみよう。〈図1〉は、東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）、大阪圏（京都府、大阪府、兵庫県及び奈良県）、名古屋圏（愛知県、岐阜県及び三重県）の3大都市とその他の地域において近年の人口推移を示している。3大都市圏以外の地域人口は、2001年に6407万人を記録して以来減少局面にあり、大阪圏と名古屋圏は横ばいとなっている反面、東京圏は人口増加を続けている。前述した日本創成会議が指摘したように、地方の人口に大きな影響を及ぼす要因として、出生率の低い東京圏に若い女性の転入超過が多いことは、日本全体の少子化動向に大きな影響を及ぼしていることから、東京圏の一極集中現象に関心が注目されている（北島修正 2015）。

<図1> 3大都市圏及びそれ以外に地域の人口推移 (1950~2014)

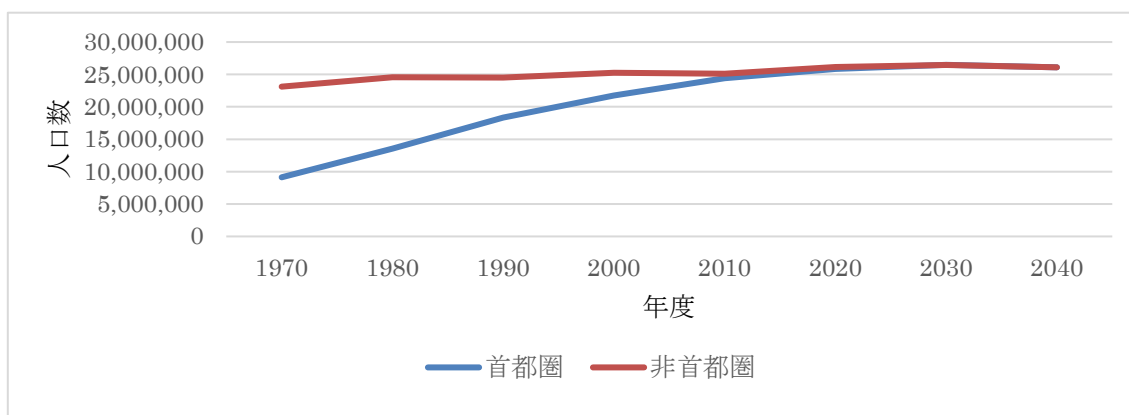


* 資料：北島顕正. 2015. 「東京圏への人口一極集中と人口減少対策」、国立国会図書館、『調査と情報』、第886号。

韓国の場合も日本と変わらない。統計庁の市・道別の将来人口推計によると、全国人口は2010年の4,941万人から2030年には5,216万人へと頂点に達した後、減少し続け、2040年には5,109万人に達すると見込まれる（<表1>参照）。首都圏（ソウル、仁川、京畿道）の人口は2010年の2,434万人（49.3%）から2020年には2,570万人（50%）、2030年には2,618万人（50.2%）と頂点に達し、減少する見通しだ。市・道別の人口規模は、2010年京畿（キョンギ）、ソウル、釜山（プサン）、慶尚南道（キョンサンナムド）、仁川（インチョン）の順で、2040年京畿（キョンギ）、ソウル、慶尚南道（キョンサンナムド）、仁川（インチョン）、釜山（プサン）の順となっている。2010~2040年の推計期間中、ソウル、釜山（プサン）、大邱（テグ）、全羅南道（チョンラナムド）の4市・道は人口減少が続く見通しで、人口が増加の一途をたどっているのは世宗（セジョン）、忠清南道（チュンチョンナムド）であることが明らかになった。一方、人口増加後減少する市・道は、光州、蔚山、慶尚南道、慶尚北道、大田、京畿、全羅北道、仁川、江原、忠清北道、済州の11の市・道である。

市・道別の将来人口推計で注目するのは、人口の首都圏集中化現象だ。首都圏の人口が2010年に49.3%を占めており、2030年に50.2%にのぼった後、減少するとみられる。しかし、全国人口の半分を占めるという点で、首都圏の過密化現象はその程度が非常に高いと言えよう。日本の場合でも、2014年基準で東京圏（東京都、埼玉、神奈川、千葉県）の人口は35,592千人で、全国人口で占う割合が28.3%に過ぎないことを考えれば、首都圏集中度が実感できるだろう。

<図2> 韓国の首都圏/非首都圏人口推計比較



* 資料：国家統計ポータル参照筆者作成。

<表1> 全国/首都圏人口比率比較

		2010	2020	2030	2040
日本	全国	127,176	125,325	119,125	110,919
	東京圏	35,059	36,352	35,878	34,667
	比率	27.57%	29.01%	30.12%	31.25%
韓国	全国	49,554,112	51,973,817	52,941,342	52,197,882
	首都圏	24,430,563	25,834,372	26,481,022	26,088,816
	比率	49.30%	49.71%	50.02%	49.98%

* 資料：国立社会保障・人口問題研究所. 2018. 『日本の地域別将来推計人口』（平成30（2018）年推計）
http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson18/2gaiyo_hyo/gaiyo.asp、将来人口推計編（統計庁、2014） 国家統計ポータル参照筆者作成。

<表2>に示すように、首都圏の面積は11.8%に過ぎないにもかかわらず、2016年現在の人口は49.5%を占めている。大学在学学生数も38.0%が首都圏に集中しており、地域内の総生産も49.4%が首都圏に集中していることが分かる。大学生数が38%集中しているということは、青年層の首都圏集中を表す指標となり得、国内総生産（GDP）の市・道版である地域内総生産も人口集中度とほぼ同じ水準で高いことが分かる。

<表2> 首都圏集中の主要指標

		年度	全国	首都圏・東京圏	非首都圏	首都圏/全国	備考
韓国	面積 (㎡)	14	100,283,945,001	11,825,493,632	88,458,451,369	11.8%	
	人口 (名)	16	51,696	25,590,465	26,105,751	49.5%	住民登録人口
	大学生数 (人)	15	1,520,850	578,411	942,439	38.0%	
	GRDP (地域内総生産、百万ウォン)	15	1,563,668,478	772,306,781	791,361,697	49.4%	
日本	面積 (K ㎡)	13	122,158	8,965	113,193	7.3%	
	人口 (千人)	14	127,083	35,922	91,161	28.3%	
	大学生数 (千人)	14	2,856	1,166	1,690	40.8%	
	GRDP (10 億円)	11	497,411	161,979	335,432	32.6%	

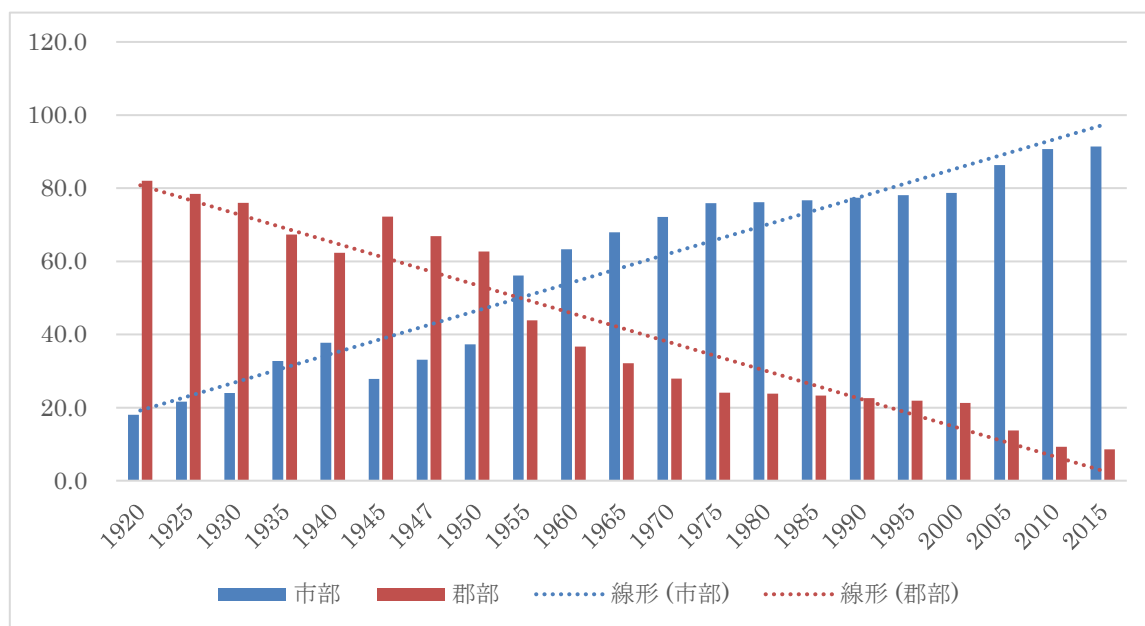
* 資料：統計庁国家統計ポータル (<http://kosis.kr/index/index.do>)

北島頭正. 2015. 「東京圏への人口一極集中と人口減少対策」、国立国会図書館、『調査と情報』、第886号。

(2) 都・農間の非対称的人口変動

人口構造変化の推移をより詳しく調べるために、都市と農村地域の人口変化の推移を探る。両国の都農間の人口推移を見ると、都市人口は増え続けているのに対し、農村人口は減少を続けている。日本の場合、総務省統計局の国税調査報告によると、市部は1920年10,097千人で全人口の18%を占めていたことが増加し、2015年には116,137千人で91.4%を占めることが分かった。一方、郡部は1920年に45,866千人で82%を占めていたのが、2015年には10,958千人と8.6%に減ったことが分かる。したがって、市数は1920年83カ所だったのが2015年791カ所に増えた反面、町村の数は1920年12,161カ所だったのが2015年には928カ所に減ったことが分かった。

<図3> 韓国の市郡別人口比率推移



* 資料：統計庁国家統計ポータル (<http://kosis.kr/index/index.do>) 参照筆者作成

韓国の場合でも<図3>と<表3>に示すように、都市人口は増加の一途をたどっているが、農村(邑・面部)人口は2015年の若干の反騰を除いては引き続き減少している。農村人口は1960年の17,992千人、1980年の15,997千人から2000年の9,342千人、2010年には8,627千人程度に減少した。そして、韓国全体人口に占める農村人口の比率は、1960年の72.0%、1980年の42.8%水準から2000年20.3%、2010年18.0%に減少し、2015年には18.1%と若干の反騰があったが、依然として18%にとどまっている。

<表3>に示されているように、1980年から2015年にかけて、韓国全体の人口は年平均0.82%ずつ増加している。都市と農村を区分すると、都市は年平均1.85%増加したが、農村は年平均1.63%ずつ減少した。しかし、農村人口の減少傾向は1985~1990年(年平均4.56%減少)期間をピークとして次第に鈍化している。また、邑と面部は人口変化の趨勢で差があることが分かる。

邑部人口は、1980年代初頭まで増加したが、1985年から1990年にかけて年平均5.63%ずつ集中的に減少しており、1990年から1995年には年平均0.68%ずつ減少したが、1995年から2015年には年平均1.26%増加した。面部人口は減少を続けてきたが、1980年から1985年までの間、年平均4.33%ずつ減少し、減少率が最高潮に達した後は次第に人口減少率が鈍化し、1995年から2015年までの間は、面部人口減少率が年平均1.44%に過ぎない

ことが分かった。

<表3> 年度別邑面洞の人口現況 (韓国)

(単位:千名、%)

		1980 ^T	1985 ^T	1990 ^T	1995 ^T	2000 ^T	2005 ^T	2010 ^T	2015 ^R
全国	幼少年人口	12,656	12,095	11,134	10,236	9,639	8,986	7,787	6,907
	生産可能人口	23,305	26,575	30,094	31,678	32,973	33,690	34,779	36,230
	老人人口	1,446	1,750	2,162	2,640	3,372	4,365	5,425	6,569
	全体	37,407	40,419	43,390	44,553	45,983	47,041	47,991	49,706
邑	幼少年人口	1,594	1,500	933	811	836	832	765	703
	生産可能人口	2,757	3,074	2,435	2,389	2,549	2,628	2,824	3,105
	老人人口	186	240	234	281	357	463	560	660
	全体	4,537	4,814	3,602	3,481	3,742	3,923	4,149	4,468
面	幼少年人口	4,114	2,760	1,690	1,118	906	664	521	427
	生産可能人口	6,635	5,711	5,038	4,118	3,682	2,962	2,710	2,849
	老人人口	712	716	770	845	1,013	1,156	1,247	1,271
	全体	11,461	9,187	7,498	6,081	5,601	4,781	4,478	4,547
農村 (邑面)	幼少年人口	5,708	4,260	2,623	1,929	1,742	1,495	1,286	1,130
	生産可能人口	9,392	8,785	7,473	6,507	6,230	5,590	5,535	5,954
	老人人口	897	957	1,004	1,126	1,370	1,618	1,806	1,930
	全体	15,997	14,002	11,100	9,562	9,342	8,704	8,627	9,014
都市 (洞)	幼少年人口	6,948	7,835	8,511	8,307	7,897	7,491	6,500	5,777
	生産可能人口	13,913	17,790	22,620	25,171	26,743	28,100	29,245	30,276
	老人人口	549	793	1,159	1,515	2,001	2,747	3,618	4,639
	全体	21,409	26,418	32,290	34,992	36,641	38,338	39,363	40,691
農村人口比率 (%)		42.8	34.6	25.6	21.5	20.3	18.5	18.0	18.1

* 幼少年人口 (~14歳以下)、生産可能人口 (15~64歳)、老人人口 (65歳以上)

** Rは行政資料を活用した登録センサス方式の集計結果 (2015R) であり、Tは家具訪問の伝統的調査方式の結果である (1980T~2010T)

*** 資料: 李鉉出 (2018 a)

(3) 市・道別高齢人口の推移と扶養比

持続的な期待寿命の増加で、65歳以上の高齢人口は、僅かに増加する見込みだ。日本の65歳以上の高齢人

口増加の推計をみると³、全国的に2010年23.0%、2015年26.8%、2020年29.1%、2025年30.3%、2030年31.6%、2035年33.4%、2040年36.1%に上る見通しだ。2015年の全国平均の26.8%と比較して平均を下回る地域は、東京(23.1%)、愛知(24.0%)、神奈川(24.1%)、宮城(25.7%)などとなっている。2040年の推計を見ると、秋田(43.8%)、青森(41.5%)、高知(40.9%)、徳島(40.2%)などの順で現れる見通しだ。

韓国の場合、高齢人口の割合は2010年11.0%から2020年には15.7%と高齢社会であり、2030年には24.3%と超高齢社会となる。そして2040年には32.3%と大きく増える見通しだ。65歳以上の高齢人口の構成比は、全ての市・道から増加する見通しだ。2010年に高齢人口の構成比が全国より高い市・道は、全羅南道(20.1%)、慶尚北道(16.4%)、全羅北道(16.2%)、江原道、忠清南道(15.2%)などであり、全国より低い市・道は蔚山(6.8%)、仁川、大田(9.7%)、京畿(8.7%)などである。2040年には全羅南道(41.1%)、慶尚北道(40.3%)は高齢人口の構成比が40%を超える見通しだ。一方、世宗(25.7%)、蔚山(28.0%)、大田(28.3%)など6の市・道は30%未満になると見込まれる。2010～2040年の推計期間中、高齢人口の構成比が大きく増加する市・道は、釜山(24.9%p)、慶尚北道(23.9%p)、江原道(23.8%p)などで、構成比が少なく増加する市・道は世宗(15.0%p)、大田(19.7%p)、光州(20.0%p)などとなっている。

<表4> 市・道別高齢者構成比(2010～2040年、10年単位)

構成比 (%)	2010年	2020年	2030年	2040年
全国	11.0	15.7	24.3	32.3
ソウル特別市	9.3	15.0	23.2	30.4
釜山広域市	11.4	18.8	28.8	36.3
大邱広域市	10.1	16.0	25.4	33.7
仁川広域市	8.6	13.0	22.1	29.9
光州広域市	8.9	13.6	21.3	28.9
大田広域市	8.6	13.1	21.0	28.3
蔚山広域市	6.8	11.3	20.6	28.0
世宗特別自治市	-	10.7	17.4	25.7
京畿道	8.7	12.6	20.9	28.5
江原道	15.2	20.1	30.2	39.0
忠清北道	13.7	17.3	26.1	34.6
忠清南道	15.2	18.5	26.6	35.2
全羅北道	16.2	20.6	29.0	37.5
全羅南道	20.1	23.8	32.2	41.1
慶尚北道	16.4	21.3	31.1	40.3
慶尚南道	12.2	16.9	26.4	35.3

³ 国立社会保障・人口問題研究所所. 2018. 『日本の地盤各省略計人口』 http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/P_Detail2018.asp?fname=T12-19.htm&title1=%87%5D%87U%81D%93s%93%B9%95%7B%8C%A7%95%CA%93%9D%8Cv&title2=%95%5C12%81%7C19+%93s%93%B9%95%7B%8C%A7%81C%94N%97%EE%81i%82R%8B%E6%95%AA%81j%95%CA%901%8C%FB%8A%84%8D%87%82%CC%8F%AB%97%88%90%84%8Cv%81F2010%81%6040%94N

濟州島	12.6	16.5	24.9	33.9
-----	------	------	------	------

* 資料：将来人口推計市道編（統計庁 2014）。李鉉出（2018 a）。

* 注：1. 基準時点：毎年7月1日。

2. 作成範囲：内国人と外国人を含む常駐人口。

問題は扶養比にある。韓国の総扶養比（生産可能人口100人あたりの扶養人口（幼少年+高齢人口））は、2015年36.2人から2040年77.0人へと2倍以上増加すると見られる（統計庁 2017）。2015年基準の市・道別の総扶養比は全羅南道（51.3人）、全羅北道（45.2人）、慶尚北道（43.1人）などは全国より高く、ソウル（31.8人）、蔚山（31.0人）、仁川（32.9人）などは全国より低いことが分かった。2045年、全羅南道（116.8人）、慶尚北道（108.3人）、江原道（107.8人）、全羅北道（105.4人）の4市・道は、総扶養費が100人を越える見通しだ。2045年、老年扶養比（生産可能人口100人あたりの高齢人口）は、世宗（50.9人）、蔚山（56.5人）、京畿（56.8）、大田（57.2人）、ソウル（57.4人）、光州（58.2人）の6つの市・道は60人未満で、全羅南道（97.8人）、慶尚北道（キョンサンブクト、90.4人）、江原道（90.2人）の3道は90人以上と見込まれる。2015～2045年の推計期間中、老年扶養比が多く増加する市・道は、全羅南道（66.7人）、江原道（66.5人）、慶尚北道（65.5人）などだ。

一方、日本の場合、全国の総扶養比は1993年43.5%、1995年43.9%、2000年46.9%、2010年56.7%、2015年64.5%と増加している（国立社会保障・人口問題研究所 2018）。都道府県別に見ると、2015年現在秋田60.7%、高知59.2%、島根58.9%の順となり、東京は34.3%となっている。

これと共に、2045年の高齢化指数（幼少年人口100人あたりの高齢人口）は、日本の場合、1990年66.2、1995年91.2、2000年119.1、2005年146.5、2010年175.1、2015年212.4人だった。都道府県別に見ると、秋田325.7、高知285.2、青森265.1、山口264.6人の順で表われ、東京は201.2人だった。

韓国の市・道別の高齢化指数を見ると、全羅南道（515.0人）、江原道（512.9人）、慶尚北道（506.3人）の3市・道は500人以上であり、世宗（194.8人）、京畿道（286.2人）、蔚山（286.4人）、光州（293.3人）、大田（297.6人）の5市・道は300人未満と見られている。2015～2045年の推計期間中、高齢化指数が大きく増加する市・道は、江原道（384.0人）、慶尚北道（369.6人）、全羅南道（360.8人）などだ。

4. 地域社会の人口構造変化の政治的影響

(1) 地域社会の人口構造の変化と政治的代表性の非対称化

人口の都市集中で現行の人口比例による代表で構成される国会は農漁村代表性がますます減ってきている。日本の場合にも「一票の格差」訴訟に違憲状態を宣言する最高裁判所の判決が続いている⁴。最近では、2015年11月に衆議院小選挙区選挙区画定が、2014年11月に参議院選挙区の定数配分規定が憲法が求める投票価値の平等に反するとの判決が下された経緯がある。2016年7月に実施された参議院議員通常選挙でも、一票の格差訴訟が引き続き提起され、違憲状態にあるという判決が続いてきた。2018年2月にも名古屋高等裁判所は、前年10月に実施された衆議院選挙は投票価値の平等を追求する憲法に違反したもので、小選挙区画定を違憲

⁴ <https://www.yamanaka-law.jp/cont3/95.htm> を参照

状態と判断している⁵。昨年の衆議院選挙は2014年衆議院選挙の一票の格差(2.13倍)訴訟で最高裁判所が「違憲状態」と判断する要因となった「1人別枠方式」(都道府県にあらかじめ定数1を割り振る方式)が廃止されていないと指摘、「構造的な問題点を抜本的に解消する措置がとられておらず憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあった」と結論づけた。つまり、17年実施された衆議院選挙では最大1.98倍(有権者数最多の東京13区と最小の鳥取1区で格差)だったにもかかわらず、違憲状態が解消されていないと判断したのだ。

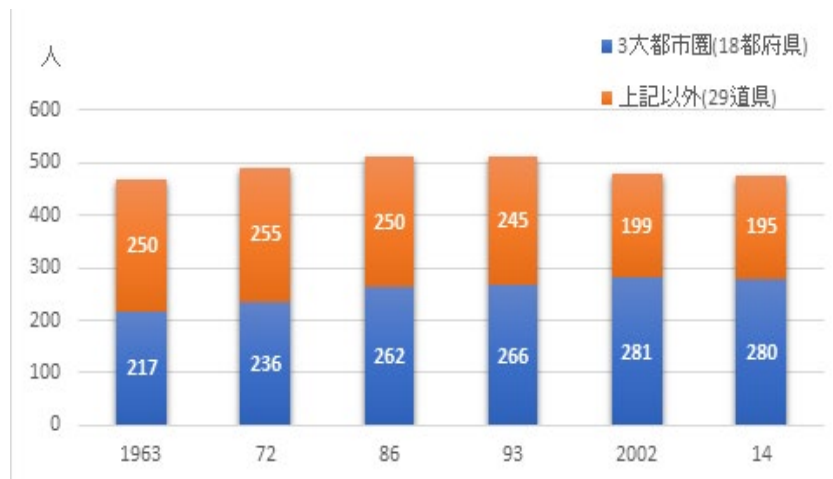
このような一票の格差訴訟の違憲判断により、過疎地域の代表性問題が大きく台頭した。特に、2016年夏に行われた参議院選挙では、島根県と鳥取県、高知県と徳島県が合同選挙が行われ、都道府県単位に最低1つの選挙区を持つ従来の画定方式が初めて変更され実施された。したがって、合区された地域を中心に、地域出身代表がいなくなることによって、自分の声が代表されなくなったことに対する不安と不満が大きく広がった。韓国の場合でも、2014年10月30日に憲法裁判所が既存選挙区画定の憲法不適合決定を下した後、地域代表性の弱体化に対する憂慮が強くなり持ち上がった。特に、選挙区の画定のための人口格差が2:1を超えないようにする憲法裁判所の決定が出た後、首都圏と地方の政治的・社会的反映をめぐり論争が国会政治改革特別委員会を付けたことがある。人口数の基準によって新たに選挙区の区画設定が行われた後の2016年の20代総選挙で、ソウル、京畿、仁川を中心とする首都圏の代表性が、過去のどの選挙よりも高まった。

人口数に比例して一票の格差を縮めようとするれば、必然的に人口の多い大都市地域から選出された議員が多くなり、地方の過疎地域の事情を知らない議員が大多数を占めることになる。その結果、過疎地域が直面した問題が国政の場で議題化できなくなる。バラツとバクラーク(Bachrach and Baratz 1962)が強調したエリートの議題設定の役割の重要性が、いつにも増して浮き彫りになる状況に直面することになったのだ。一票の格差は正で政治が首都圏とその他の大都市圏の市民だけを念頭に置き、田舎の問題を考慮しないならば、首都圏-地方の「地域間格差」はさらに拡大するだろう(西川一誠 2017; 浦部法修 2016)。一票の格差は縮まるかもしれないが、それによる地域間の格差は徐々に拡大すれば、決して平等が実現した状況とはいえない難しい状況をもたらすということだ。

人口数だけで選挙区の画定をする場合、首都圏地域の過度な代表性の問題が発生するしかない。前の<表2>で見たように、韓国は首都圏の面積は11.8%に過ぎない反面、人口数は49.5%に迫ることが分かった。20代総選挙の地方区国会議員総数253議席のうち、首都圏の議席数は122議席で、全体議席数の48.2%に達している。日本の場合でも衆議院議員数は地方で1963年から現在まで約50年間50人が減少している。参議院では15人が減少し、地方はこの半世紀の間、70人の代表を失うことになった(<図4>、<図5>)。逆に、都市部はほぼ同数の増加を見せたのだ。このような差の非対称は想像以上に大きいという指摘だ(西川一誠 2017)。特に、かつては都市住民の中で地方出身者が多く、都市は地方に頼っているという感じもあり、一票の格差議論も一定部分、寛容と抑制が可能だった。しかし、今の東京圏にはこの地域で生まれ育った住民が70%を超えている。中央の政治から徐々に地方の痕跡が消えるにつれ、一票の格差是正運動は「自己目的化」しているという指摘もある(西川一誠 2017)。こうした傾向が続けば大半の国会議員が「首都圏と大都市」を代表するようになり、農漁村地方の地位はさらに低くなる一方、一票の格差論争は果てしなく続くものとみられる。

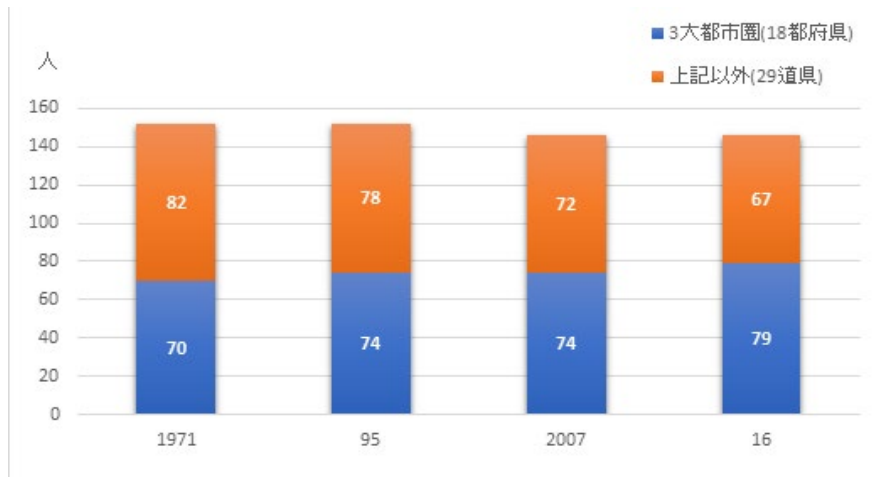
⁵ <https://www.asahi.com/articles/ASL254H0RL250IPE012.html>

<図4> 国会議員定数の変化（衆議院）



* 資料：西川一誠（2017）

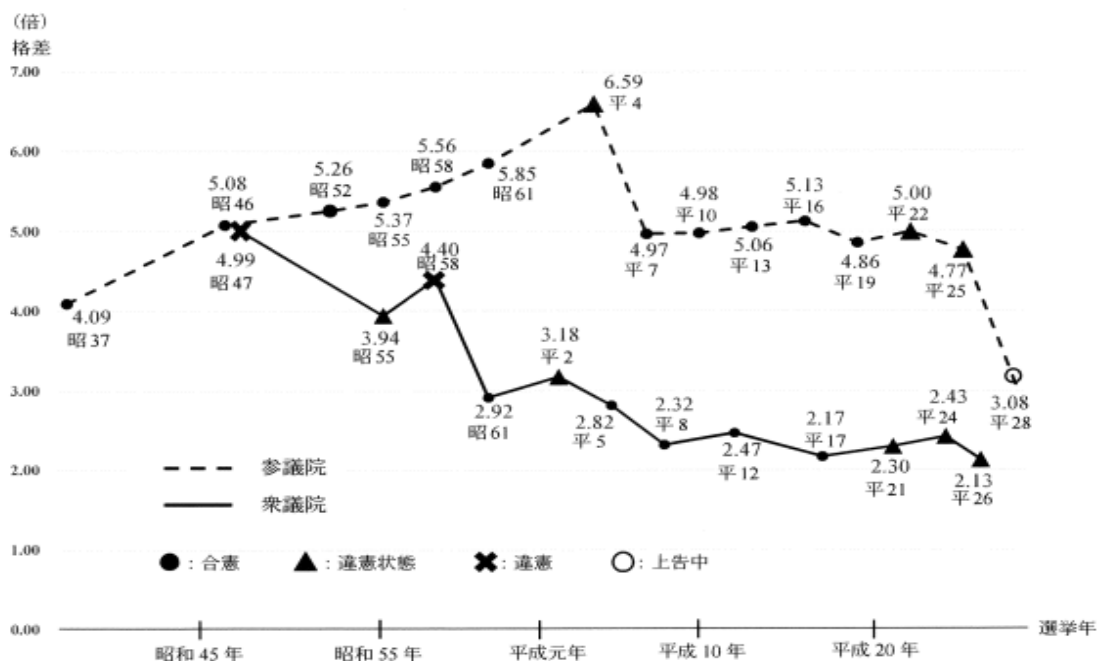
<図5> 国会議員定数の変化（参議院）



* 資料：西川一誠（2017）

韓国の歴代選挙で人口格差をみると、第12代総選の人口格差は5.97:1と最も大きく表れており、このため選挙区の人口等価性が最も低い水準であるとの予測も可能である（金政道 2015）。その後、小選挙区制が採択された第13代総選（1988年）からは、選挙区間の人口格差の許容範囲が徐々に狭まってきたが、第16代総選で3.88:1、第18代総選で3.0:1、第20代総選で2.0:1に下がった。憲法裁判官の大多数は「人口代表性の強調が世界的な流れであり、地方議会を通じて地域代表性の補完が充実しているため、地域代表性より人口代表性が重要だ」という論理を示した（尹鍾彬 2017）。日本の場合でも、一票の差異訴訟が続く中、最高裁判所は次の判決の推移のように違憲状態が続いていると判断している。

<図6> 衆議院及び参議院の選挙時における最大格差とこれについての最高裁判所決



* 資料：江口正浩（2017）、p. 5。

これで地域代表性は低下し、人口代表性は高まるにつれ、首都圏と都市の代表性は高くなった反面、農漁村代表性は次第に低くなっていることが分かる。特に農漁村代表に選出された議員さえ、農漁村非専門家が大部分であるため、農漁村での利益が国会にしっかりと反映されにくい構造となっている。したがって、長期的に農漁村の人口激減による農漁村地域の政治的・経済的・社会的代表性の確保のための論争は、国土の均衡発展と持続可能性向上のための課題になるだろう。

こうした側面から、都・農間の政治的・経済的・社会的代表性の非対称性は農・漁村をさらに弱める結果をもたらすだろう。農村地域区の議員らは人口数だけでなく地域代表性も一緒に考慮しなければならないという点を強調している。日本では、この「一票の格差」の議論になると、必ず「都市圏vs地方圏」の対立構図が浮かび上がる。衆議院では「一票の格差」を徹底的に抑制する「公的装置」を確立して「国民の権利平等」を守る。一方、参議院では「一票の格差」は事実上無視して「地域の権利平等」に徹した選挙制度を採用して両院でバランスを取るのである。アメリカ合衆国上院 (United States Senate 元老院) は定数100名であるが、各州2名の定員が固定的に割り当てられている。もちろん各州の人口は無視されている。なぜ上院がこのような各州固定制を採用したのかは、これは建国当初に人口の多い州と少ない州で対立する利害を調整するためにコネチカット州の提案により生み出された策で、「コネチカットの妥協」(Connecticut Compromise) とか「大妥協」(Great Compromise) と呼ばれる⁶。

2015年2月24日、中央選挙管理委員会は、国会に圏域別比例代表制の意見を提出した。各圏域別に比例代表選挙の圏域内の得票率によって各政党の総議席が決まり、地域区当選者を除いた議席数を比例代表で充員する「圏域別連動型 (linked compensatory system) 比例代表制」がその核心内容であり、主要内容は次の通りだ。第一に、国会議員定数300人を六つの圏域別に人口比例によって配分し、地域区と比例代表の割合は2:

⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Connecticut_Compromise

1の範囲で定める。第二に、圏域ごとに「議席割当て政党」に配分する総議席数を確定する。第三に、圏域別に確定された総議席を各「議席割当て政党」の圏域別政党得票率によって政党別に配分する。第四に、各「議席割当て政党」別に割り当てられた議席数で、地域区当選者を除いた残り人数は、圏域別比例代表で満たす。これに対し、2015年に国会に設置された「選挙制度改革国民諮問委員会」は、圏域別並立型比例代表制を提案している。同案は、現在実施している国会議員選挙制度の枠組みである並立制をそのまま維持しながら、単に全国区単位で選出した比例制国会議員を6つの圏域に分けて選出する方式にのみ変更するもので、比例制国会議員の公認を中央党が決定したことを、圏域の政党組織単位で決めるように変更する内容だ（選挙制度改革国民諮問委員会 2015）。

これまで政界は、地域代表性を活性化させる案として「地域別比例代表制」などの代案を提示してきた。こうした背景には、地域主義の緩和効果、中央党中心の政党政治の脱皮、農漁村代表者の国会への流入の容易さなどの期待効果が挙げられている。このうち、農漁村の人口減少の結果として、農漁村を代弁する地域区国会議員の定数が減少する傾向を考慮すると、現行の全国区比例代表公認方式に比べ、圏域別公認を通じて農漁村代表者の国会進出が容易になることが強調されている（選挙制度改革国民諮問委員会 2015）。

同時に、国会憲法改正特別委員会諮問委員会では、地域代表型上院を設置する両院制導入案を提示した（国会憲法改正特別委員会諮問委員会 2018）。これは、人口比例で選出する下院の地域間偏重を解消し、首都圏と非首都圏間、大都市と農村地域間の政治的非対称性を緩和し、少数人口地域の利益を保護し、地域対立の解消と地域均衡発展を図ることができることに注目したものである。地方分権強化とともに地域代表型上院を設置することで、多数人口地域の過多代表現象を防止し、少数人口地域の利益を保護して地域代表性を補完するという趣旨である。

これとともに、選挙区の画定においても、農漁村地域の代表性向上のために、選挙区の形状の稠密性と地域共同体性（行政区、生活圏など）を考慮して、地域代表性を向上させようという論議（姜輝元 2015）と地域代表性の確保と選挙体制の公正性の確保のために農村地域の人口に加重値を与える案（金ジョンド 2015）も提示されている。さらに、人口数とともに地域代表性を高めるための案として、選挙区の面積も同時に考慮しなければならないという研究（李相学・李性奎 2017）も提示されている。このように地域社会の人口構造の変化は代表性の非対称現象をもたらし、これは結果的に資源の権威的配分に影響を及ぼすことになる。したがって、このような資源配分をめぐる地域間の葛藤問題の解消に向けた様々な制度的論議が行われなければならないことが分かる。

(2) 都農間の人口構造の変化による一票の価値の変化

一票の格差がもたらす世代間の格差にも注目する必要がある。日本の場合、有権者人口に占める20～30代の青年人口の比重は29.9%だが、40.50代の人口は31.7%、60代以上の人口は38.5%の割合を占めている。特に、高齢者の人口の増加により、政治領域で高齢者の割合が大幅に増えている一方、若い世代と「現在存在しない未来の個人」、すなわち未来の世代の影響力は大きく減少しているというのだ。現在、65歳以上の高齢人口比率は、韓国13.8%（2017）⁷、日本27.3%（2016）⁸であることが示されている。高齢者は有権者に占める割

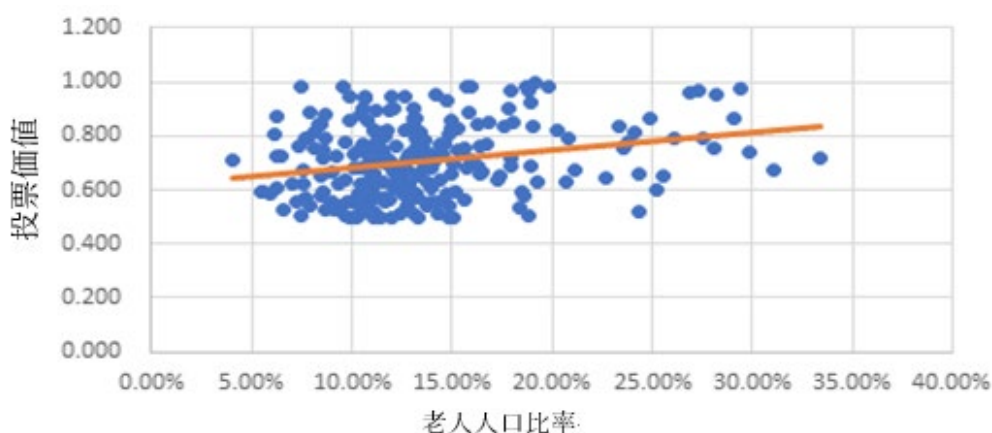
⁷ <http://kosis.kr/index/index.jsp> 日本 27.3%（2016）

⁸ 総務省報道資料（2016.9.18） <http://www.stat.go.jp/data/topics/pdf/topics97.pdf#search=%27%E8%80%81%E4%BA%BA%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E6%AF%94%E7%8E%87%27>

合も高いだけでなく投票率も高い反面、若者は投票率も低い。したがって、投票による代議民主主義の下での政策決定は、現世代の高齢者に有利に行われ、若年層の無関心はさらに大きくなるものと見られる（李鉉出 2018b）。このような悪循環は続く見込みだ。特に<表5>に示されたように、将来世代は出生率の低下により人口比重は持続的に低下すると見込まれ、今の子どもが有権者となる2030年には人口比重がさらに減ることになる。

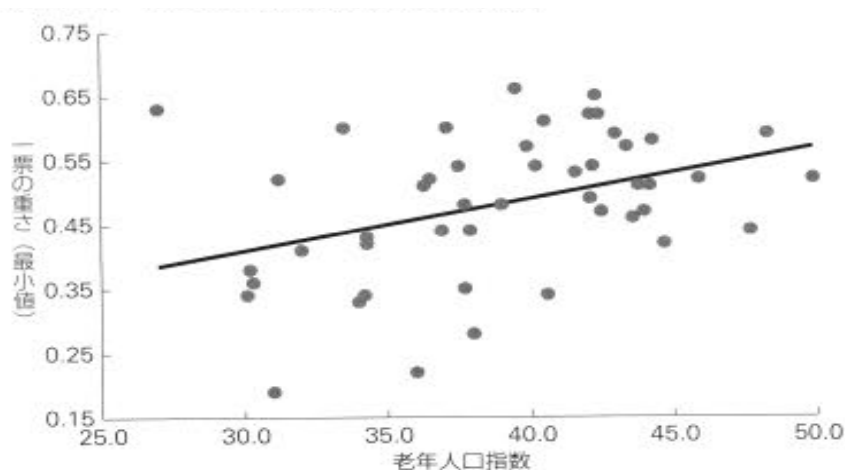
このような議論の延長線上で、高齢世代の比重が高い地域において、有権者の一票が持つ価値の相違をみた。一票の価値は、去る20代総選挙の地方区選挙有権者数が最も低い地域を基準に、選挙区別の人口に比例して票の価値を求めた値である。老人人口比率は、選挙区別の人口数比65歳以上の高齢者が占める割合を計算した値である。この図での直線はそれぞれの点の回帰直線で推移線をいう。下の<図1>で見るように趨勢は右上向を示している。したがって、老人人口の割合が高いほど、すなわち高齢化が進んだ地域であればあるほど、その地域の有権者が持つ一票の価値は大きくなる傾向を持つことが分かる。それは若い世代が多い都市よりは高齢世代が多い地方で、老人の政治力がさらに強くなるということを物語っている。

<図7> 人口数対投票価値（韓国）



* 資料：李鉉出（2018 a）

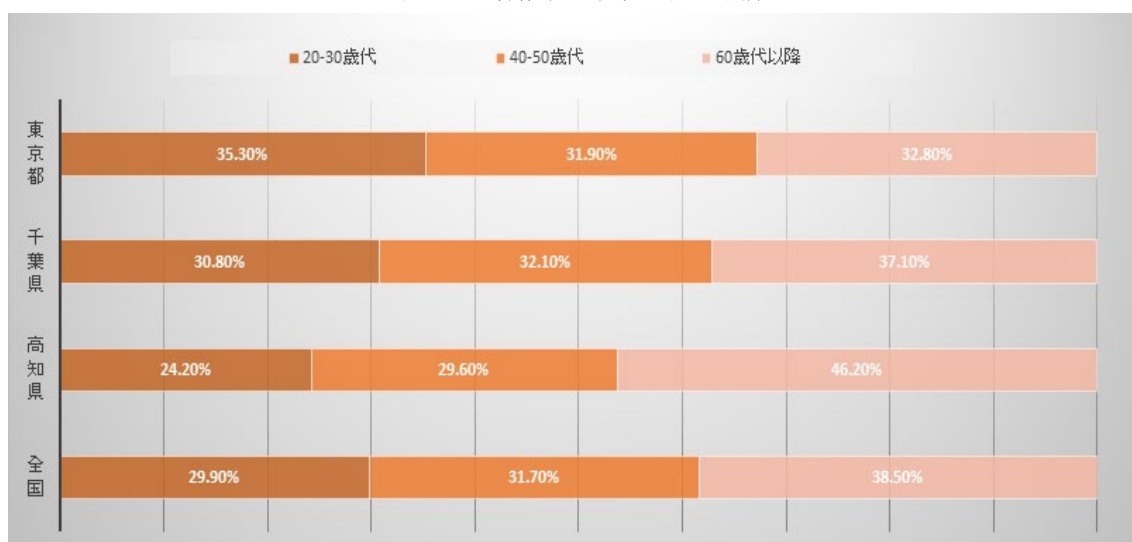
<図8> 老年人口指数と一票の重さの関係



* 資料：加藤創太・小林慶一郎（2017）、p. 72。

日本でもますます若年層の人口比重が減少しつつあるため、選挙で若い世代の影響力が減少しているが、若年層の居住場所が地域的に偏在しているという実態を勘案すれば、より格差が深刻化しているという研究が出ている。例えば、一票の価値が最も高い高知3区を含む高知県には、若年層の人口比重が全国平均より低い反面、一票の価値が下位の千葉4区が含まれる千葉県や一票の価値が低い選挙区が多い東京都には、若年層の人口比重が全国平均より高くなっている。全国的にみると、一票の価値の高い地方部では居住する若年層が少なく、一票の価値が低い都市部では多くの若年層が居住する。したがって、一票の価値の地域間格差という状況が、一票の価値の世代間の格差をさらに助長する方向に影響を及ぼす可能性が高い(中村昭 2013)。

<図9> 有権者の世代別人口構成



* 資料：中村昭 (2013)。

(3) 農・漁村の高齢化と財政危機、そして中央・地方葛藤

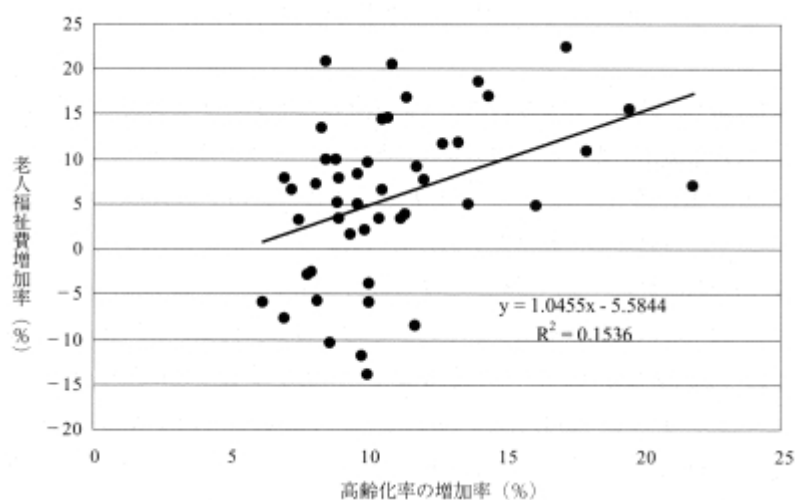
人口減少、少子高齢化といった人口構造の変化により、地方の税収が減少し、高齢者の福祉費が増加するなど、財政危機の懸念が提起されている。周知の通り、地方財政において人口は重要な課税基盤だ。地方税のうち、取得税、地方消費税、地方所得税などが高い割合を占めており、地方消費税と地方所得税は人口と非常に密接な関係がある。政府が地方消費税と地方所得税の比重を高める方向で政策を推進しているという側面から、地方自治体の人口規模が地方税に及ぼす影響はさらに大きくなるものと予想される。首都圏と非首都圏間の人口格差の増加や非首都圏の人口減少は、非首都圏の財政環境をさらに悪化させる恐れがある。

財政運営の面でも高齢人口の比重が増えれば一般的に経済成長率が下落して租税収入は減少した反面、高齢者関連の社会福祉支出は増加するものと推定されている(増田幹人 2011; 郭采基 2001)。高齢化の進展に伴い、年金、医療等の分野を中心に老人福祉の支出が急増すると見込まれるが、高齢化の拡散と少子化により経済活動人口が減少して税収基盤はますます弱くなるため、地域経済はますます厳しくなるだろう。第3章で述べたように、総人口、老人人口と生産可能人口の変化、扶養比などの指標を通じて地域社会の人口構造の変化がもたらされる地方財政の問題点がよく分かる。特に高齢化の傾向が加速している韓国の場合、高齢化による労働人口比率の減少と高齢層の扶養問題が主な 이슈に浮上し、これは歳入の減少と歳出の増加につながり、地方自治体の財政健全性問題に発展する可能性が高くなる。したがって、中央政府レベルの

財政健全性の確保のための政策と地方自治体レベルの自主財源の確保に向けた努力などがどのように展開されており、特に人口減少で財政難に直面している地方自治体の財政危機克服に向けた代案模索が求められる。

日本の場合にも、高齢化の進行は社会福祉関連の需要が高まり、したがって歳出の増加をもたらすことが示されている。下記の〈図10〉は2002年から2006年まで、都道府県別高齢化率の増加率と老人福祉費の増加率との関係を散布図でみたものである（増田幹人 2011）。図で確認できるように、高齢化率と老人福祉費との関係は正（+）の関係を示す。このように、現在、日本では人口減少による歳入減少、高齢化による歳出増による財政収支の不均衡は拡大傾向にあるといえる。

〈図10〉 高齢化率増加率と老人福祉費増加率の相関



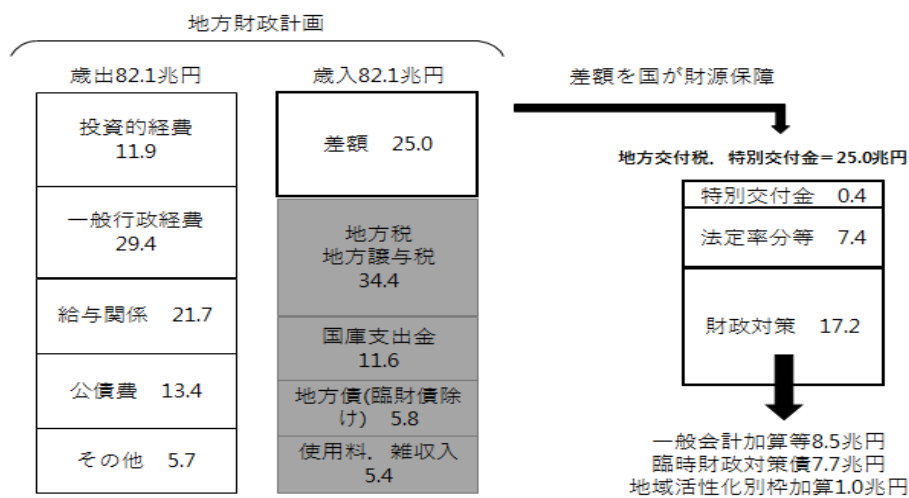
* 資料：増田幹人（2011）、p. 135。

しかし、問題はこうした地方財政収支の不均衡を解消するために、地方は国または地方債の依存が高まっていることにある。一般的に、地方交付税は財源保障機能と調整機能を遂行する。その総額は毎年、予算編成において決定される「地方財政計画」が基礎となる。この計画には、すべての地方自治体が一定水準のサービスを維持するために必要な歳出総額が算出され、それを調達するために地方税、地方譲与税、国庫支出金、地方債、地方交付税などの歳入が推算される。しかし、このような歳入総額が歳出総額に一致するという保障はなく、財源不足が起こる場合が多い。これらの不足分は、予算編成過程における総務省と財務省間の協議により、最終的に「地方財政対策」として措置することになる（〈図11〉参照）。このような地方財政対策は、2000年度までは主に地方交付税特別会計の借入れが行われたが、2001年度以降は臨時財政対策債が導入され、原則として財政不足分は国（交付税特別加算）と地方（臨財債）が半分で対応することとされている。

しかし、地方財政計画の歳出をより多く推算すれば、自動的に歳入が増えることになる。しかし、それは借金で当てられている実態だ。また、借金による歳出拡大を助長している構造の問題がある（田中 2017）。地方債を発行すれば、その元利金の納付は基本的に地方交付税として支払われる。したがって地方財政での「ソフトバジェット」が問題となっている。つまり、通常の経済主体では個人でも企業でも予算の制約の中で自らの支出計画を考えなければならないが、実は世の中の経済には予算の範囲を超えて支出を続け、平気な顔をしている組織や企業が存在する。この場合、いかなる形であれ支出の超過分は補填されてきたため、

予算（バジェット）が緩（ソフト）運営される現象が発生することになる。こうした問題の解決策として、悪化している地方財政の好転に向けた方策の一つとして、市町村合併を進めてきた。すなわち、人口集積を通じて財政効率を改善するための方策であるが、ここには臨界点があり、人口規模と一人当たりの歳出額との間には、U字型の関係が表れている（増田幹人 2011）。したがって、地方財政の効率化のために多様な方策が複合的に考慮されなければならないことが分かる。そのような延長線上で、これまで歳出側面の改革が全面的に検討されてきた。社会保障に関しては、民主党政権下（2009～2012年）で行われた「社会保障と税の一体改革」であり、地方財政に関しては自民党の小泉政権下（2001～2006年）で行われた「三位一体改革」である。

<図11> 地方財政対策（2010年度）



* 資料：田中（2018）、p. 240。

韓国の場合、この20年間、地方分権が拡大してきたが、地方財政の中央政府への依存はますます深刻になっている。地方税と税外収入など自己財源の比重は持続的に減少し、地方交付税と補助金など移転財源の比重は急増（年平均5.8%増）し、地方の財政自立度は下落している（<表5>参照）。また、中央政府が社会福祉事業をこつこつと拡大し、このような国庫補助事業は地方の対応地方費の負担を伴うため、社会福祉国庫事業が拡大して財政が脆弱な地方自治体を中心に、地域発展のための自主事業が縮小するなど財政負担が大きくなっている（韓ジェミョン・金ソンス 2016）。<表5>で見ると社会福祉分野の支出は年平均増加率10.7%を記録した反面、SOC支出は年平均1.6%減少したことが分かった。

<表5> 地方税収及び歳出項目別構成推移（当初予算純計基準）（単位：兆ウォン、%）

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	年平均増加率
税入	地方財源（地方 税+税外収入）	79.4 (56.8)	79.3 (56.2)	85.9 (56.8)	87.2 (55.6)	75.1 (45.9)	79.7 (46.0)	0.1
	移転財源	55.3 (39.5)	58.0 (41.1)	61.3 (40.5)	65.6 (41.8)	69.3 (42.3)	73.4 (42.4)	5.8

	保全輸入等内部取引					14.4 (8.8)	15.4 (8.9)	
	地方債	5.2 (3.7)	3.7 (2.6)	3.9 (2.6)	4.1 (2.6)	4.9 (3.0)	4.8 (2.8)	-1.4
税出	社会福祉	26.5 (19.0)	28.5 (20.2)	30.9 (20.5)	35.0 (22.3)	40.1 (24.5)	44.1 (25.4)	10.7
	SOC	29.3 (21.0)	26.8 (19.0)	28.3 (18.7)	27.7 (17.6)	26.7 (16.3)	27.1 (15.6)	-1.6
	その他	84.0 (60.1)	85.8 (60.9)	91.9 (60.8)	94.2 (60.1)	96.8 (59.2)	102.1 (58.9)	4.0
合計	139.9	141.0	151.1	156.9	163.6	173.3	4.4	

* 資料：行政自治部「2015年度地方自治体統合財政概要（上）」、2015.4、p.31参照。

このように少子高齢化による社会福祉支出の増加と地域社会の人口構造の変化で、農漁村が自主的に財源を確保するのが困難になるなど、中央と地方間の財源確保をめぐる対立が本格化する見通しだ。韓国ではこれまで、地方財政が脆弱な原因は、国税偏重による地方税収の不足問題が主な原因と指摘されてきた。地方自治実施から20年間、国税と地方税の比重は80:20を維持しており、地方自治体は自体事業のための財源調達すら難しくなっている。

このような背景の下、国会憲法改正論議の過程で、分権の実質化に向けた事務移譲と財政権確保の問題が主要改憲議題として提示されている（国会憲法改正特別委員会諮問委員会 2018、265～269頁）。諮問委員会案によると、地方政府が自治事務を自律的に執行するのに必要な物的基盤である財源の保障を規定し、このために地方政府が地方税を通じて充てるように地方政府の課税権を保障する内容を規定している。同時に、地域間の担税能力の差によって、地域間で発生し得る財政格差を補うために、スイス、ドイツ、オーストリアなどのように財政調整制度の根拠を憲法に保障する案を提示した。このような議論の根本的な原因は、中央政府が地方財政に対する決定権限を持っていることにある。韓国は憲法第59条の租税法律主義を非常に厳格に解釈しているため、地方税の税率と税目は中央の法律によってのみ決定される限界を持っている。地方税に対する決定権を地方に移譲しない限り、企画財政部中心の中央集権的財政運営は続き、地方財政の環境は実質的に改善されにくい。

改憲事項にまで至らなくても、人口高齢化の深化による対応地方費の負担増加を解消できる方策づくりも、急がれる課題として提起されている。中央政府が財源の委譲はなく機能移譲だけをしたり、中央政府の政策目標を優先した一方的・画一的な国庫補助事業と基準補助率の選定で地方自治体が受ける財政圧迫を解消しなければならない。案として中央政府の政策変化により地方費の規模が拡大される場合、地方自治団体は地方費の自然増加分だけを負担し、追加増加分は一時的に中央政府が負担する方向に基準補助率を調整する案が提示された（韓宰明・金聖洙 2016）。また、地方自治体の財政事情と実際の福祉需要を適切に反映させると同時に、従来の普通交付税および調整交付金制度と財政衡平化機能が相互に緊密に連携できるように、再設計の必要性が提起された（趙任坤 2016；韓宰明・金聖洙 2016）。

(4) 首都圏の過密化と地方自治体の消滅論

日本の場合、2040年時点で1748の市・区・町・村のうち49.8%である896の市・区・町・村が消滅可能性地域として見込まれるなど、地方自治体の消滅可能性が見込まれている(時事通信社 2015)。その根拠として、20~39歳の女性の数に注目し、2040年までに人口が半分に減り、自治体には女性層が半減し、結果として人口の再生産力が落ち、将来消滅する危険があるということだ。これと共に東京一極社会への進行に対する問題点と改善課題が台頭している。若い世代が進学と就業のために東京に移動する傾向が止まっておらず、これによる東京極点社会になっているという認識の下、地方の拠点都市を核に人口の防波堤を構築する必要があるという論議が継続的に提起されている(李鉉出 2016)。

韓国の場合でも、少子高齢化による消滅可能地域に対する綿密な分析とともに対応策が議論されたこともある(パク・スンギュ、キム・ソンギ 2016)。これと共に過疎地域の行政管理効率化方案やオーダーメイド型の行政体制確立方案に関する研究が出た(金蒼浩・権五哲 2016)。すなわち、共通して表れている人口構造の変化は、一般的に人口規模が減少するとともに、高齢化が相対的に深刻化している点である。このため、行政需要も福祉分野の需要が急激に拡散するのに対し、韓国の地方行政組織は変わらないという認識の下、行政体制の対応方向を悩んでいる。このため、首都圏の過密化の問題点と地方自治体の消滅論に対する対応策作りも、政治学の重要な課題になる見通しだ。

同時に、少子高齢化による過疎地域の地方自治の存在形態も変わり得るという見通しが出ている。2017年5月、日本の高知県大川村議会は地方議会を廃止し、町村総会に代替する案を検討しながら全国的な関心を集めた。全国的に少子高齢化により自治体消滅の危機に瀕している自治体が同病相憐れみの状態にあるからである。大川村の人口は約400人で、65歳以上の高齢者の割合が17年3月末現在約42%に達することが分かった。2015年の同地域議会議員選挙では、該当議会議員の定員にあたる6人が立候補し、無投票で全員当選が決まった。大川村は議員の平均年齢が70歳以上で、このうち引退者が生じれば、立候補する人材が不足することを憂慮してきた。

町・村の住民総会は議会に代わって有権者全員が予算や条例を採択する仕組みで、施行70年を迎える日本地方自治法第94条で、町村にのみ設置が認められている。1951年、東京都宇津木村を除いて、住民総会が導入された自治体はなく、実際に宇津木村は別の町と統合して消滅した。韓国の場合にも、消滅の可能性のある自治体が発表され、地方自治の存在形態に対する様々な可能性の検討が求められると言えよう。

5. 結論

この研究は、少子高齢化現象が深刻化する中で、韓国と日本の地域社会の人口構造の変化を見て、このような変化がもたらす政治的影響を分析した。年齢別の人口構造の変化に加えて地域間の人口構造の変化は日本と韓国の未来社会を見通す上で極めて重要な要因となるであろう。特に、地方人口の過疎化と高齢化、そして首都圏の人口集中現象がもたらす政治的影響に関する関心は、我々に多くの研究課題を投げかけている。人口規模、人口の構成、地域的分布の変化は、多くの政治・社会・経済的影響をもたらす。特に地域間の人口構造の変化、すなわち首都圏集中化現象は、国土の持続可能な発展の問題のみならず、国家の資源配分をめぐる都・農間の地域葛藤を引き起こす可能性も常に残っているからだ。

地域社会の人口構造変化の現況と特性に対する分析結果、日本は東京圏の一極化、韓国は首都圏集中化現象が目立ち、両国ともに都市集中現象が注目される。このような人口構造の変化は様々な政治的影響を及ぼすことが示されている。人口が首都圏と都市に集中していることから、首都圏と都市の政治的過多代表の問題が提起され、農・漁村の過小代表現象がもたらされるものとみられる。政治的な代表性の非対称現象は、農漁村をさらに弱めるだけでなく、国土の均衡と持続可能な発展にも否定的な影響を及ぼすだろう。このような脈絡から、圏域別比例代表制など選挙制度の変化、地域代表型上院制の導入問題、選挙区画定の問題など論議が提起された。これと共に、都・農間の人口構造の変化によって、高齢人口の一票の価値がさらに高くなることが確認できた。

人口構造の変化と地方財政との関係は極めて密接である。絶対人口の減少は地方税課税基盤の減少をもたらす、結論的に地方税収の減少をもたらす。生産可能人口の減少も地方消費税と地方所得税収の減少をもたらす。老人人口の増加は基礎年金中心の老人政策によって社会福祉支出の急激な増加をもたらす。人口減少、少子高齢化といった人口構造の変化により、地方の税収が減少し、高齢者の福祉費が増加するなど、地方の財政危機に対する懸念が提起されている。このような脈絡で、分権の実質化に向けた事務移譲と財政権確保の問題が主要改憲議題として提示されている。地方政府が自治事務を自律的に執行するのに必要な物的基盤である財源の保障を規定し、このために地方政府が地方税を通じて充てるように地方政府の課税権を保障することを規定する内容だ。同時に、地域間の担税能力の差によって発生しうる財政格差を補うために、スイス、ドイツ、オーストリアなどのように、財政調整制度の根拠を憲法に保障する案を示した。改憲事項にまで至らなくても、人口高齢化の深化による対応地方費の負担増加を解消できる方策づくりも、急がれる課題として提起されている。中央政府の政策変化により地方費の規模が拡大する場合、地方自治団体は地方費の自然増加分だけを負担し、追加増加分は一時的に中央政府が負担する方向に基準補助率を調整する案が提示された。地方自治体の財政事情と実際の福祉需要を適切に反映させるとともに、従来の普通交付税および調整交付金制度と財政型平和機能が相互に緊密に連携するよう再設計する必要性が提起される点を主張した。

同論文は、地域社会における人口構造の変化がもたらす政治的影響に関する試論的な研究だ。これまで注目しなかった人口問題を、政治学の領域で扱うべきことを強調し、実際に起こる様々な政治学的問題を議論のテーブルに乗せたという点で意味を置きたい。今後、本論文で取り上げた代表性の問題解消のための選挙制度改革、選挙区画定基準に関する議論、人口構造の変化による中央－地方間、都市－農村間の財政葛藤の問題は個別事案別後続研究が伴わなければならない。このほかにも農漁村生産可能人口の流出と国際結婚需要の増加による多文化家庭の増加とこれによる社会統合の問題なども重要な政治学的な研究課題として浮上するとみられる。

このように地域社会の人口構造の変化は、多様な政治的影響を及ぼすものとみられる。「希少資源の権威的配分」の問題 (Easton 1953) を扱う政治学の課題であり、21世紀の社会を支配するグローバルメガトレンドの核心構成要素であるにもかかわらず、政治学領域での関心は薄い。今後世代別の人口構造の変化、グローバルレベルの人口再編などによる政治的影響の分析など、多くの後続課題を抱えている問題である。

参考文献

- 井堀利宏、2015年、「斎藤史朗が聞く傍論？正論？」；井堀利宏「年齢階層別選挙区制の導入を」日本経済研究センターホームページ（2015年3月23日）
- 伊藤薫、2011年、「人口減少と地域間人口移動」吉田良生・廣嶋清志編『人口減少時代の地域政策』東京：原書房
- 石南国、1996年、「政治人口学」岡田實・大淵寛『人口学の現状とフロンティア』東京：原書房
- 加藤創太・小林慶一郎、2017年、『財政と民主主義』東京：日本経済新聞出版社
- 北島顕正、2015年、「東京圏への人口一極集中と人口減少対策」国立国会図書館、『調査と情報』第886号
- 国立社会保障・人口問題研究所、2012年、「人口統計資料集 2012」
- 国立社会保障・人口問題研究所、2018年、「日本の地域別将来推計人口」（平成30（2018）年推計）日本創成会議・人口減少問題検討分科会、2014年、「人口再生産力に着目した市区町村別将来推計人口について」（「ストップ少子化・地方元気戦略」資料1）
- 佐々木信夫、2015年、「人口減少時代の地方創生論」東京：PHP
- 時事通信社編、2015年、「人口急減と自治体消滅」東京：時事通信社
- 田中秀明、2017年、「膨脹する予算」、加藤創太・小林慶一郎『財政と民主主義』東京：日本経済新聞出版社
- 竹内幹、2011年、『『年齢別選挙区』で子どもの声を政治に生かせ；ドメイン投票より現実的、若さに応じて議席配分を』日経ビジネスON LINE
- 中村昭、2013年、「一票の重みの二つの格差；地域間格差が助長する世代間格差」ニッセイ基礎研究所、『研究員の眼』2013年1月7日
- 西川一誠、2017年、「人口密度で補正し、都市部の定数を痴呆へ」『日経グローバル』No. 314
- 八代尚宏、2016年、「シルバー民主主義：高齢者優遇をどう克服するか」東京：中公新書
- 富岡武志・佐々木公明、2003年、「人口移動を考慮した都市アメニティの経済的評価」『応用地域学研究』No. 8（2）、33～44頁
- 増田幹人、2011年、「地域人口構造と地方財政」、吉田良生・廣嶋清志編『人口減少時代の地域政策』東京：原書房
- 増田寛也・富山和彦、2015年、「地方消滅 創生戦略篇」東京：中公新書
- 吉田良生・廣嶋清志編「人口減少時代の地域政策」東京：原書房
- 浦部法穂、2016年、『『一票の格差』と『地域格差』』Japan Institute of Constitutional Law
- 江口正浩、2017年、「衆議院及び参議院における一票の格差」国立国会図書館、『調査と情報』第953号
- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz. 1962. "The Two Faces of Power" American Political Science Review. 56. pp. 947-53.
- Batini, N. T. Callen and W. J. McKibbin. 2006. "The Global Impact of Demographic Change" IMF Working Paper. No. 06/9.
- Bloom, D. and J. G. Williamson. 1997. "Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia," NBER Working Paper, No. 6268.
- Easton, David. 1953. The Political System: An Inquiry into the State of Political Science. New York: Alfred A. Knopf.
- Goldstone, Jack A, Eric P. Kaufmann, Monica Duffy Toft. 2012. Political Demography. Oxford: Oxford University Press.

- Liao, P. 2011. "Does Demographic Change Matter for Growth?" *European Economic Review*. 55(5), 659-677.
- Smith, Peter D. 2012. *City: A Guidebook for the Urban Age*. 엄성수역. 『도시의 탄생』. 서울: 옥당.
- Teitelbaum, Michael S. 2014. "Political demography: Powerful forces between disciplinary stools" *International Area Studies Review*. Vol. 17(2).
- United Nations. 2013. *World Population Ageing 2013*.
- Vanhuyse, Pieter and Achim Goerres. 2012. *Ageing Populations in Post-industrial Democracies: Comparative studies of policies and politics*. London: Routledge.
- Weiner, Myron. 1971. "Political Demography: An Inquiry into the Political Consequences of Population Change." In *Rapid Population Growth: Consequences and Policy Implications*. National Academy of Science, Office of the Foreign Secretary. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Weiner, Myron and Michael S. Teitelbaum. 2001. *Political Demography, Demographic Engineering*. New York: Berghahn Books.
- 강두용. 2009. "한국경제의 성장둔화와 경제성숙화 요인: 인구학적 변화와 취업구조 변화의 성장둔화 효과" 『국제경제연구』 제 15 권 제 3 호. pp. 93-132.
- 강희원. 2015. "제 20 대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화방안" 『한국정치연구』제 24 권 2 호. pp. 121-149.
- 곽채기. 2001. "고령화 사회의 도래와 지방재정의 과제" 『지방재정』 149 호.
- 국회예산정책처. 2014. 『2014~2060 년 장기 재정전망』 .
- 국회헌법개정특별위원회 자문위원회. 2018. 『국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서』 .
- 금창호. 권오철. 2016. 『과소지역 맞춤형 행정체제 정립방안 연구』 . 한국지방행정연구원 연구보고서 2016-01.
- 김동환. 2010. 『미래예측결과를 입법활동에 반영하기 위한 제도개선방안』 . 국회입법조사처 정책연구용역보고서.
- 김경도. 2015. "표의 증가성을 통해 본 선거구획정의 공정성: 측정과 함의" 『한국정치학회보』 제 49 집 4 호. pp. 269-300.
- 대한민국정부. 2015. 『제 2 차 저출산·고령사회 기본계획』 .
- 마스다 히로야. 2014. 『지방소멸: 인구감소로 연쇄붕괴하는 도시와 지방의 생존전략』 서울: 미래엔.
- 민주통합당. 2012. 『국민과의 약속 119: 사람이 먼저인 대한민국』 .
- 박대식. 박경철. 2003. 『농촌 지역사회의 변화 동향과 전망: 인구구조의 변화를 중심으로』 한국농촌경제연구원 연구자료 D184.
- 박하일. 박창귀. 2017. "우리나라의 인구구조 변화와 정책과제" 『한국경제의 분석』 제 23 권 2 호.
- 배인명. 2012. "지방자치단체의 재정건전성에 대한 연구: 지방자치단체의 유형, 재정력 및 인구변수와 의 관계를 중심으로" 『정책분석평가학회보』 제 22 권 제 4 호.
- 새누리당. 2012. 『세상을 바꾸는 약속, 책임있는 변화』 .
- 선거제도개혁 국민자문위원회. 2015. 『선거제도개혁 국민자문위원회 결과보고서』 .
- 심재권. 2008. "저출산·고령화의 인구구조변화에 따른 농촌과 도시지역의 산업구조변화 비교분석" 『한국정책과학학회보』 제 12 권 제 2 호. pp. 125-146.
- 양재진. 2005. "한국의 인구고령화와 복지정치 전망" 『社會科學論集』 제 36 집.
- 오은열. 2016. "지역인구 구조변화와 리질리언스: 전라남도를 중심으로" 『지역개발연구』 제 48 권 제 1 호. pp. 47-70.

- 오정일. 안기돈. 2007. “우리나라 15 개 시도의 일자리수 변화와 인구이동간 인과성 검증” 『국토연구』 제 53 권. pp. 57-76.
- 우해봉. 신화연. 박인화. 김선희. 2014. 『인구구조 변화와 복지지출 전망』 한국보건사회연구원 연구보고서.
- 유재국. 2013. “인구구조변화와 정책적 시사점” 국회입법조사처, 『이슈와 논점』 제 696 호.
- 윤종빈. 2017. “국회의원 선거구 획정의 쟁점과 개선방안” 『현대정치연구』 제 10 권 2 호. pp. 131-156.
- 이극찬. 1999. 『정치학 (제 6 전정판)』 서울: 법문사.
- 이상학. 이성규. 2017. “선거구획정과 지역대표성에 대한 고찰” 『입법과 정책』 제 9 권 제 1 호. pp. 79-105.
- 이상호. 2016. “한국의 ‘지방소멸’ 에 관한 7 가지 분석” 「지역 고용동향 심층분석」 한국고용정보원.
- 이성진. 2004. “지방자치단체 주민수감소에 대한 연구: 경상북도 시.군을 중심으로” 『지방정책연구』 제 2 권 제 1 호.
- 이시원. 김영기. 이성진. 하상근. 2005. 『한국의 지역사회 인구변동』 과주: 한울아카데미.
- 이현출. 2012. “미래, 미래세대 그리고 국회” 『국회입법조사처보』 통권 14 호(2012 년 가을호).
- 이현출. 2016. “인구의 정치학: 인구구조 변화의 정치적 영향” 이현출 『세계화시대의 한국 정치과정』 서울: 건국대학교출판부.
- 이현출. 2018a. “지역사회 인구구조 변화의 정치학” 『한국정당학회보』 제 17 권 제 1 호. 103-133.
- 이현출. 2018b. “인구의 정치학: 실버민주주의의 도래와 세대 간 정의” 서울대학교 한국정치연구소, 『한국정치연구』 제 27 집 2 호.
- 전광희. 2012. “인구변동에 따른 정책 대응과제: 지역경쟁력 향상 위해 국가적 노력 경주해야” 『공공정책』. 2012. AUG.
- 정정훈. 2012. “고용허가제와 노동인권” 인권법의 이론과 실제, 제 5 호, 한양대학교 출판부.
- 제현정. 이희연. 2017. “지역별 인구구조 변화와 유형별 특성 분석” 『한국도시지리학회지』 제 20 권 1 호. 27-43.
- 조임근. 2016. “고령화에 따른 중앙정부와 지방정부간 재정관계 정립” 2016 년 서울행정학회 추계학술회의 발표논문 (2016. 10. 21).
- 통계청. 2014. “장래인구추계 시도편: 2013-2040” 『보도자료』 2014. 12. 11.
- 최경식. 2002. “인구구조변화와 경제성장과의 관계분석: 한국의 ‘고령화사회’ 를 중심으로” 『협동조합경영연구』 제 27 권. 48-61.
- 하능식. 이상용. 구찬동. 2012. 『중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안』 한국지방행정연구원 연구보고서 463 호.
- 한재명. 김성수. 2016. 『복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제』 국회예산정책처사업평가현안 분석 제 58 호.
- 한주성. 1992. “한국에 있어서 시.도간 인구이동의 시.공간 분석” 『충북대학교 지역개발연구』.
- 행정자치부. 2015. 「2015 년도 지방자치단체 통합재정 개요 (상)」.

略 歴

李鉉出

[学歴]

- 1988年：建国大学校法学部卒業（法学士）
- 1991年：建国大学校大学院卒業（政治学修士）
- 1997年：建国大学校大学院卒業（政治博士）

[経歴]

- 1993年：公州教育大学校 講師
- 1995年：汝矣島研究所 企画部長
- 1995年：建国大学校政治大学 講師
- 2000年：韓国学中央研究院 招聘研究員
- 2001年：大阪市立大学法学部 客員研究員
- 2003年：国会図書館 立法研究官
- 2007年：国会立法調査処 審議官
- 2017年：建国大学校 教授