

## 縮小時代の都市政策

講師 豊橋技術科学大学長・日本学術会議会長

大西 隆 氏

### はじめに

皆さんこんにちは。ただいまご紹介いただいた大西です。先ほど、私と同姓の大西市長が、徳島を経て熊本にいらしたとおっしゃいました。私は松山出身で熊本に直接の縁はないのですが、妻が天草出身で、そのことから、熊本は、非常によく訪れて、いろいろ見聞させていただいています。

本日は「縮小時代の都市政策」という題でお話させていただきます。題目だけみると、少しドキッとするとか、そこまで言うのかという感じもあるかと思いますが、時代が段々こうなっているということです。

私は現在、国立大学の学長をしております。全国には 86 の国立大学があり、もちろん熊本大学はその中の雄の一つではありますが、小さな単科大学もたくさんあります。将来を考えると、国立大学も今後入学者が減っていくのではないかとということで、拡張ではなく、縮小をどううまくやっていくかということになります。そのようなことから、本日のテーマは縮小時代の大学政策にもつながるわけであります。そういう意味では、やや暗いテーマであり、何回も元気の出にくい話が出てきて申し訳ないのですが、この時代を経ないと、次の時代が拓けない厳しい時期に日本が直面していることを一緒に考えてみたいと思います。

### 縮小時代の都市政策

- 1 国土政策と人口減少社会の意味
- 2 人口減少時代の構図
- 3 人口減少への適応策と緩和策
  - 3-1 適応策 コンパクトシティ
  - 3-2 適応策 安全なまちづくり
  - 3-3 緩和策
- 4 東京と地方
  - 4-1 東京への集中問題
  - 4-2 地方圏の振興
- まとめ 熊本の可能性

本日は以上の流れで、お話しします。

#### 1 国土政策と人口減少社会の意味

実は、人口問題をはじめとする地方都市の問題は、急に登場したのではなく、今まで何度も話題にされてきました。もう 20 年ぐらい、「創成」、「再生」、「新生」、「創生」といった言葉が、日本の都市政策に使われ、都市を何とかしなければいけないという議論が繰り返されてきました。しかしながら、それぞれの政策の効果があまりなく、なかなか問題が解決されない、あるいはより深刻になっていきながら、今日があります。ですから、この分野というのは、厳しい問題をずっと抱えてきました。ある意味で地方都市は、大都市を含めた日本全体が抱えている今日の問題を先取りしていたともいえるわけです。

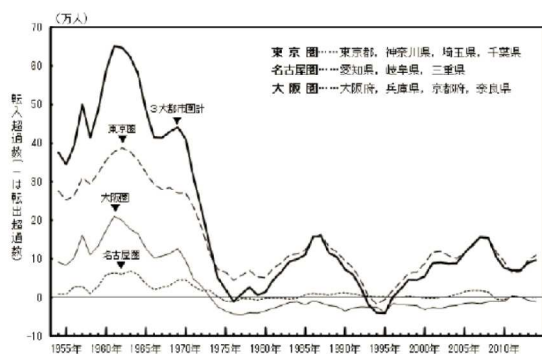


図1. 三大都市圏への転入・転出超過数の推移 (1954年～2014年)

日本には東京、名古屋、大阪を中心とした、大都市圏があります。都道府県別にまとめると、東京圏は、東京、神奈川、埼玉、千葉。名古屋圏が、愛知、岐阜、三重。大阪圏が、大阪、兵庫、京都、奈良の都府県です。大都市圏ですからそこに人が集まって、都市が大きくなってきたということです。その変化を、グラフにしたのが図1です。

日本には、住民基本台帳があって、住民登録が行われます。住民登録は行わなければならない、しかも引っ越し時には、現在の市町村から次の市町村へ住民登録を移さなければならないので、それもデータとして集計されています。ですので、今年行われる国勢調査とは別に、住民基本台帳をベースにしても人口が分かり、しかも、どこからどこに移動したのかも分かるわけです。図1は住民基本台帳における移動を集約したグラフで、1950年代からごく最近まであります。一年間におけるその都道府県の転入と転出を差し引きしたものです。大都市の立場から見ていると、これを裏返すと、地方都市、地方圏ということになり、大都市圏と地方圏の二つに分けて見るができるわけです。

実線で書いてあるのが三大都市圏全て合計したものです。1960年頃大都市に非常に人口が集まっていたわけです。それが鈍化したのがオイルショックの時期、バブルの時期から再び大都市に集まりだした。バブル崩壊とともに再び大都市への集中が鈍化し、また最近大都市に集中している、実線を追っていくと大きな山が三つ見えるわけです。

よく一極集中という言葉が使われますが、それはこの内訳を見ると分かります。図1の最初の山の部分です。内訳が三つありまして、東京、大阪、名古屋となっています。東京に一番人が集まっているわけですが、大阪、名古屋にも集まっていた、三大都市圏がそれぞれ人を集めていたのです。ところが、二つ目の山となると様相が変わってきて、名古屋は0より上ですが、大阪は0より下になっている。大阪も地方のように流出しているのです。三つ目の山も同様で、大阪と名古屋のグラフは0より下あるいはわずかに上と低迷している。つまり50年前は三つあった極が一つになって、大都市圏イコール東京圏になってしまった。これを一極集中と呼んでいるわけです。

このように一ヶ所に集まっていくことは良くないと言われます。しかし、少し逆説的ですが、ふり返ってみると悪いことばかりではないのです。

地域間の所得格差は、1961年をピークに縮小してきている。

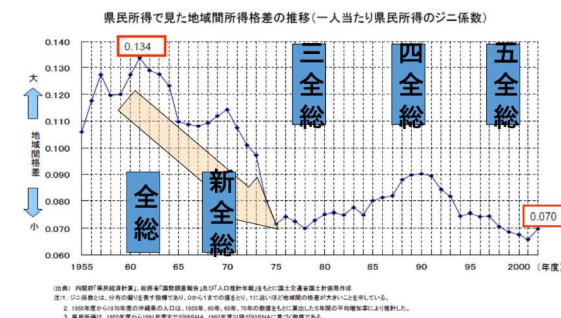


図2. 都道府県毎の所得格差の変化

図2のグラフは、格差を一つの数字に表す方法であるジニ係数を使い、都道府県毎の所得格差の変化をみたものです。折れ線グラフが上の方にあると、全国の都道府県毎の一人当たりの所得格差が大きいということです。逆に下の方に来ると格差が少ないことになります。これを見ると、矢印で示すように1960年代から70年代の初めにかけて格差が急激に減ったのです。

なぜ減ったのか、一般的に格差が減るには二つの要因がありえます。一つは、地方それぞれがよい産業を育成し、高所得を得られる仕事が増えることで、大都市との格差が減ることです。

もう一つ、結果として格差が減る場合があって、それは働ける場所に人が移っていくことです。日本では大都市に仕事の機会が多かったので、仕事のチャンスめがけて大都市に人が移り、地方は人が減ることによって、ある意味働いてない人や低賃金の人相対的に減ってきた。その結果、格差が減るということです。

その両方があるのですが、図1と図2を重ねると日本では、大都市に人が集まることによって、地域間の格差が減ってきたという面が見えてくるわけです。これは日本人全体としてはハッピーなことで、地方の高校を出て大都市の大学に行き、大都市でいい仕事に就いて、幸せに暮らしていることは悪いことではない見方も多いと思います。そういうことが行われてきたわけです。

悪いことではない見方が多いのは、地方から見ても同じです。先ほど大都市に集中し、裏返せば地方から人口が流出しているグラフを見ましたが、それでも地方には人が残っていてそれなりに活性化している、つまり、図1はあくまでも移動した人の統計だけで、移動していない人や新たに生まれる人もいるわけで、そういう人を入れると、地方都市もそれなりに人口増加していた時代があったのです。特に、図1の左半分はそうだったのです。

しかし、それが変わってきたわけです。出生率が低下して、新たに子どもが生まれません。また高齢者が増えてきたので、亡くなる方が増えてきた。そのうえ、17、8歳になると一挙にいなくなることをはじめとする大都市への移動が未だ続いているので、地方から見ると、人口が目に見えて減ってしまう。つまり、大都市への流出ばかりではなく、自然に人口が減ってしまう時代に日本が本格的に入ってきたわけです。

|      | 全総         | 新全総      | 三全総           | 四全総        | 五全総             |
|------|------------|----------|---------------|------------|-----------------|
| 閣議決定 | 1962年      | 1969年    | 1977年         | 1987年      | 1998年           |
| 基本目標 | 地域間の均衡ある発展 | 豊かな環境の想像 | 人間居自由の総合的環境整備 | 多極分散型国土の構築 | 多極型国土構造形成の基礎づくり |

2008年「国土形成計画 全国計画」策定  
 2009年「国土形成計画 広域地方計画」策定  
 2014年「国土のグランドデザイン2050」  
 2014年10月 国土審議会計画部会 国土形成計画の改正に向けての審議スタート

図3. 国土のグランドデザイン

これがかつてとの大きな違いであります、これまで日本が国全体として、この問題についてどのように考えてきたかを紹介します。日本では約10年毎に国土計画を作ってきました。日本の国の使い方、あり方をみんなで考え、計画としてきたのです。全国総合開発計画、略して全総と呼ばれ、1960年代からそういう計画を作っており、今でも作っています。図3に、2014年国土審議会が国土形成計画改正に向けての審議をスタートしたとありますが、今年にも新たな計画が出来るので、合計7回、60年～70年に渡って国土計画を作ってきたことになります。

その考え方の基本は、一言で言えば、「国土の均衡ある発展」というものでした。均衡ある発展という言葉そのものが、どの計画の中でもキーワードとして使われていたわけではないのですが、格差の是正とか、多極という言葉も似たような概念として考えると、均衡、格差、是正、多極といった言葉が、ずっと使われてきたわけです。2008年の国土形成計画までの六つの計画では、そういう考え方が使われてきたわけです。均衡とは何かとは難しいのですが、簡単に言えば「同じように」ということです。国土のあらゆる場所が同じように発展し、バランスが取れた状態が良い、偏るというのは均衡ではないことです。実際は、先ほど述べた様に大都市に偏っていったのですが、それは良くない考え方だったわけです。そうした流れを少しでも変えようと考えてきたわけですが、なかなか変わらなかったのです。

そこで、一番最近の計画の中ではどのように

考えているかということ、やはり、東京一極集中は是正すべきと基本的には同じですが、均衡とまでは言わなくなりました。なかなか実現できなかったの、言っても仕方ないことになってきたのです。

ではなぜ、均衡しようとしたのに大都市に集まってしまったのか。これは非常に単純で、人は何を理由に住む場所を決めるのか、ということなのです。やはり働く場所がどこにあるのかに人は引っ張られます。一方、企業側も立地を考える場合、人が多い場所にすれば労働者が集まりやすいことになります。人と企業の両方がお互いを見ているわけですが、どちらが強いのか。やはり企業であり、企業活動が一番有利な場所に立地しないと特に国際競争に勝てなくなってきたことがかなり大きな理由として、日本企業は大都市に集まりたがるのです。

このような現象は、世界どこでも起こっているのではないかという声もあるかもしれませんが、もちろん起こっているのですが、結果はそれぞれ異なります。例えば、アメリカは経済が非常に発達した国ですが、東京のような突出した大都市圏は存在しません。伝統的には東海岸に大都市が集まっていましたが、現在は西海岸にもIT 企業などを中心に非常に有力な企業が集まっています。ヨーロッパも、イギリスやフランスという国のレベルでみると、ロンドンやパリは極めて一極集中型の都市ですが、いまや EU という大きな枠になっていて、その中ではロンドンが非常に大きいわけではない、パリもかりであります。だから、EU 全体で見ると群雄割拠した都市の構造になっています。世界の先進国における国と都市の関係において、日本は特殊な状態にあるということです。したがって、将来それを変える必要、あるいはそれが変わる可能性があります。群雄割拠という言葉を使いましたが、熊本を含めた多くの都市がもっと世界のいろいろな地域と連携し合って確固たる存在になっていく可能性はあるわけです。しかし、残念ながら日本の歴史を数十年間ふり返ると、そうはなっていなかったのです。その結果、繰り返し「均衡ある」と叫んでも、今のようない

極集中状態になって、均衡が取れなかったのです。

## 2 人口減少時代の構図

### 総人口減少

- 既にピークを過ぎ、2060年に8,670万人(4,130万人減)、2100年には5,000万人(7,800万人減)と推計されている(社会保障・人口問題研究所中位推計)

### 高齢化

- 老年従属人口指数(65歳以上人口/15-64歳人口×100)は2010年に36.0、2060年に78.4、2100年に82.4。

### 一極集中

- 東京圏(1都3県)のシェアは、2010年27.8%、2040年30.1%、と増加する。
- しかし、東京圏の人口は、2010年3,560万人、2040年3,230万人、と減少する。

少し将来に眼を転じてみます。図4は本日の本題である「縮小時代」に直接関係するグラフです。このような時代が来るといことです。

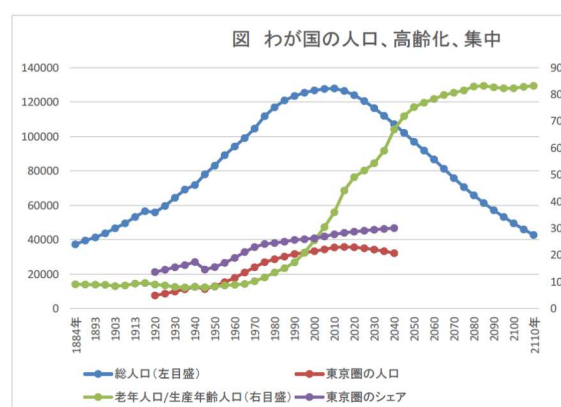


図4. わが国の人口、高齢化、集中

このグラフには三つのメッセージが入っています。総人口の減少、高齢化、一極集中で、これらをグラフに表すとこのようになります。一番上の山形のグラフは、明治初期の1884年から、約百年先の2110年までの二百数十年にわたる我が国の人口の変化です。今年10月に国勢調査が行われます。日本で一番確かな人口統計であり、1920年から始まり西暦の一の位が5と0の年に実施します。1920年以前は別の統計で、そのあと2010年までが国勢調査の値、2010年以降は国の機関が行っている予測値になります。現在、ちょうどこの山形のグラフの頂上にいるところで、1億2700万人強というのが今の日本の人口です。今年の国勢調査で、

これが70万～80万人減ると言われています。これは戦後、1945年以降の国勢調査で初めての事です。前回2010年の国勢調査の時にも減ると言われ、当時の総務大臣は人口が減るというメッセージを一度出したのですが、実際には約30万人増えたのです。少しおかしいのではないかという議論もあったのですが、国勢調査は悉皆調査、全員の頭数を数えるわけですから、これより正確な調査はなく信じるほかありません。

今後、将来人口を推測していくと、山を下っていくような軌跡を辿り、2110年には4000万人ぐらいになるわけです。ここでグラフは切れていますが、このままいくと日本人は西暦3000年ちょっとすぎた頃に0になると計算できる。日本人が日本列島からいなくなることを意味しているグラフです。合計特殊出生率を単純計算でひたすら繰り返して掛けて計算していくと、このように減り続けていく。それが一つの問題といえますか、特徴です。

二つ目のメッセージは、左下から右上に上がっていくグラフが示しています。このグラフは老年従属人口指数を表しています。65歳以上の人口を15歳～64歳の人口で割り100倍したもので、右側の目盛が値となります。これによると明治から1970年頃まで横ばいで推移し、その後、急上昇していったことが分かります。ずっと安定していた時代、明治、大正、昭和を経て、戦後1970年までは、おおよそ11人の生産年齢にあたる15歳～64歳の働き手がいると、それとは別に1人の高齢者がいる社会だったわけです。高齢者は珍しい存在ではないが、たくさんはいなかった。そのような状態においては、高齢者の面倒をみるのはそれほど大変ではありません。11人で1人みれば良いのです。それがこれからも徐々に上昇し、今世紀末には85辺りまで到達します。10人の15歳～64歳の働き手とは別に、8.5人の65歳以上の人がいる社会になるということです。8.5人を10人で面倒をみるのはかなりの負担です。医療や年金のように、若い世代が高齢者を支える仕組みである現在の日本の制度ではとても重くて支えきれず、

変更しないと立ち行かないことになります。

あと二つ、1920年～2040年まで推移のグラフがあります。上のグラフは、先ほど述べた東京圏一都三県の人口が全国の人口に占める割合を表しています。2010年の27.8%が、2040年には30.1%に増加する予測であり、一極集中がひどくなっていくことになります。下のグラフは、一都三県の人口そのものをグラフにしており値は左の目盛となります。これによると、2010年頃から右肩下がりに減っていきます。したがって、東京、神奈川、埼玉、千葉からなる東京圏の人口が、全国に占める割合は増加していきませんが人口そのものは減少していく、人口減少が東京圏にも押し寄せてくるわけです。人口減少していくとどうなるか、深刻化しないうちは暮らしやすくなります。東京圏の悩みは混雑です。電車の混雑や、住宅が高い、どこへ行っても行列をつくらなければならないとか、これが大都市の悩み、欠点です。お店がたくさんある、交通が便利等は大都市の特徴、長所ですが、利用者が多いので混雑が起こるのが問題です。その混雑がだんだん緩和されていく、住みやすくなる可能性があるわけです。したがって一極集中は問題なのですが、その論拠の一つが大都市問題です。大都市も過密で困っているので緩和したい、また地方も過疎化で困っているので解決したい。そのために大都市から地方へ人が移っていくことが、先ほどの「均衡ある発展」の政策内容だったのですが、今後は大都市に比率の上では人が集まるけれど、人口そのものは減っていくので過密問題はなくなるわけであり、地方から見ると、大都市も困っているので地方に戻って来い、と言ってもなかなか通用しない時代になるのです。したがって私は、これから熊本市も含めた地方都市は、大都市から何かを持ってくるのではなく、自立的に発展することを考えていかなければならない時代が到来する、もう来ていると考えています。

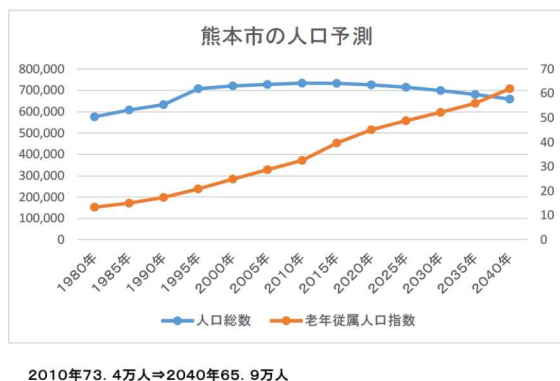


図 5. 熊本市の人口予測

図 5 の上のグラフは熊本市の人口で、現在約 73 万人、国の推計で 2040 年までに 66 万人程度になるとされています。下から右肩上がりのグラフが先ほど述べた老年従属人口指数で、やはり国と同じく上昇していきます。国は 2040 年までしか予測していないのでここで終わっていますが、60 という数字です。働き手の負担がずいぶん重くなる時代が来ることになります。

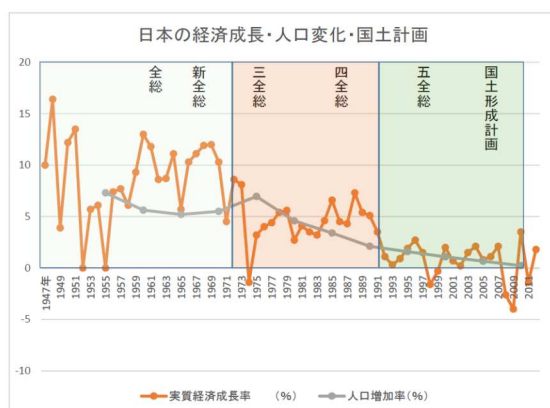


図 6. 日本の経済成長・人口変化・国土計画

こうした人口の動向ですが、本日の講演に「縮小時代」という題名をつけたのには、もう少し意味があります。人口とは単に人の数だけでなく、それ以上の意味を持っています。

図 6 にある二つのグラフは、日本の経済成長率と人口の変化を表しています。上下に大きく動いているグラフは GDP (国内総生産) の毎年の伸び率です。過去をふり返ると、大きく分けて三つの局面がありました。50 年前の 60 年代を中心とする、経済が年率 10% で成長した時期、

現在では中国、今後は東南アジアの途上国が、こうした高度成長期を迎えるといわれています。それが 70 年代初めの石油ショックでシフトダウンし、70～80 年代は年率 5% ぐらいの経済成長率の時代でした。それから 90 年前後のバブル崩壊で再度シフトダウンし、2～3% の成長率になり現在に至るわけです。政府は 3% 程度の成長率で今後やっていくと言っています。

ところがこのグラフともう一つの人口増加率を示すグラフを比べると、何となく関連しているのが分かります。人口増加率が 75 年をピークにして減り始め、一番右の 2010 年の時点でほぼ 0 になりました。今後は、先ほど述べたようにマイナスになっていきます。人口が減少していく、特に 15 歳～64 歳の生産年齢人口は既に減少しています。減少していくとどうなるのか、経済学では、GDP のモデル、生産は労働と資本を投入することで行われるという生産関数を最初の頃に学びます。生産が GDP、労働と資本が労働力人口と資本です。今後この労働力人口がどんどん減っていくわけです。そうすると当然 GDP も減っていくことになります。例えば、現状で非常に豊かな国である先進国は、ヨーロッパに多数あります。いずれも日本より人口が少ない。豊かさは一人当たりの GDP で表し、これはほぼ同じで約 4 万ドル程度あると一流の先進国であり、日本もそのくらいです。したがって、例えばドイツは日本よりも人口規模が少なく、フランスやイギリスは日本の半分程度です。そうすると、一人当たり GDP は同じくらいですから、GDP そのものは日本の半分くらいであり、人口規模に応じて GDP は小さくなっていくわけです。したがって、日本も人口減少に伴って、経済力も低下せざるをえないわけです。日本だけが、少ない人口で高い生産性を維持しつつ、GDP は増えていくことはありえないのです。しかしながら、この議論は未だ決着がついていません。

- ・一財 日本再建イニシアティブ
- ・大西、勝、木川、小林、白川、出口、桃井
- ・人口問題・人口政策、経済・財政、国土、政治にわたり人口論を解く。



図 7. 『人口蒸発「5000 万人国家」日本の衝撃』

図 7 は、最近私も参加して執筆した『人口蒸発「5000 万人国家」日本の衝撃』というタイトルの本です。共著者の勝さんは財務省の事務次官、白川さんは日銀総裁を務めた方です。そういった方々と一緒に執筆するなかで、一番関心を持ったのは、人口が減ると GDP が減るのではないかと、まさに今の日本についてです。GDP が減るということはマイナス成長であるわけですから、日本が人口減少とともにマイナス成長が続いていく時代になるのではないかと述べたところ、お二人は同じ考えですとおっしゃいました。ただ、財務事務次官、日銀総裁を務めた方ですから、お二人の名前でそれを本に書くのは衝撃的すぎるということで、タイトルも「日本の衝撃」に留まっているのです。本来はこういう議論が出てこないといけないのです。

どうも経済学は成長のための学問であるらしく、成長しない経済というのは考えられないようです。したがって、経済学の第一線の方とこの議論をしても噛み合いません。少し達観した方と議論するとそのとおりだとおっしゃるものの、なかなか言いにくいという印象です。したがって、この本もそのところをタイトルに出来ず一歩迫力がないのですが、そういう議論を少しここで展開したわけです。

いずれにせよ人口が減っていくことは、経済にも影響が及ぶということです。加えて、マイナス成長が続くことになると深刻です。なぜかと言いますと、例えば今、防衛論争をしています。防衛費は GDP の 1%出すことになっているわけですが、相手が非常に挑発的、日本との

関係が悪いとなると、日本は備えなければならぬ。しかし、GDP が減っていくとなると、その 1%も減っていくわけですから、防衛費にあまりお金を出せない。それから過去の借金も返さなければならない。日本人が貸しているのだから返さなくてもいいというすごい議論もありますが、やっぱり財布が違うので一緒には出来ないだろうから返さなければならない。

したがって、防衛費、過去の借金を今後みんなで負担しなければならない。これが非常に重荷になってくるのです。GDP が減っても一人当たり GDP が維持できれば、生活の豊かさは継続できますが、防衛費や過去の借金等の負担が重荷になります。ですから、出来るだけこれらを軽くしないとイケないのです。防衛費をそれほど負担しなくても安全が守られるようにしなければいけないし、なるべく現在の世代が借金を減らしてから将来にバトンタッチしていかねばなりません。そのような問題が新たに出てくると思います。

【資料 1】

日本の人口は、現在約1億2700万人ですが、現状の合計特殊出生率（一人の女性が一生に生む子どもの平均数）の水準が続けば、子どもの数が少なくなり（少子化）、50年後の日本の人口は約8700万人と現在の3分の2の規模まで減少すると推計されています。

Q4〔回答票5〕 あなたは、日本の人口がこのように急速に減少していくことについてどう思いますか。この中から1つだけお答えください。

（内閣府世論調査 2014年8月実施）

- (33.1) 人口減少は望ましくなく、増加するよう努力すべき
- (18.6) 人口減少は望ましくなく、現在程度の人口を維持すべき
- (23.5) 人口減少は望ましくなく、減少幅が小さくなるよう努力すべき
- (19.1) 人口減少は望ましくないが、仕方がない
- (2.3) 人口減少は望ましい
- (2.2) 人口が減少してもしなくてもどちらでもよい
- (1.1) わからない

ここから、人口と都市の関係に絞って話を続けたいと思います。日本の人口に関して、国民がどう思っているのかについての世論調査が、内閣府によって一年前に行われました。その結果を見ると、人口減少は望ましくなく、増加するよう努力すべき、あるいは減少幅が小さくなるように努力すべき等、とにかく人口減少は望ましくない、何らかの対応をとるべきだという意見が 80%を超えています。国民の大多数は人口問題について非常に大きな問題だと考えているのです。

Q5〔回答票6〕 あなたは、政府は総人口に関する数値目標を立てて人口減少の歯止めに取り組んでいくべきという考え方にどう思いますか。この中から1つだけお答えください。(内閣府世論調査 2014年8月実施)

(41.1) 大いに取り組むべき

(34.3) 取り組むべきだが、個人の出産などの選択は尊重する必要がある

(18.3) 個人の出産などの選択は尊重し、そうした取組は必要最低限であるべきである

(4.1) そうした取組は不要である

(2.2) わからない

また、政府が数値目標を立てて、人口減少に歯止めを掛けていくべきであるという考え方についてどう思うかという質問がありました。選択肢に、取り組むべきだが、個人の出産などの選択は尊重する必要があるという回答が盛り込まれています。おそらく設問者側に、子どもを産むかどうかは個人の選択なので過剰な介入をするのはいかなものかという懸念があったのだらうと思います。3割ぐらいがこの回答を選び、大いに取り組むべきという回答と合わせ75%と、大多数の国民はやはり何か対策をとらねばならないという意見を支持していることになります。

Q6〔回答票7〕 少子化が与えるマイナスの影響で特に重要だと思うことは何ですか。この中からいくつでもあげてください。(M. A.) (内閣府世論調査 2014年8月実施)

(35.3) 過疎化の一層の進行など、社会の活力に与える影響について

(53.1) 労働力人口の減少など、経済活力に与える影響について

(72.0) 年金や医療費の負担など、社会保障に与える影響について

(19.7) 学校の減少など、身近な日常生活に与える影響について

(37.3) 子育てに対する負担や社会支援のあり方など、家庭生活に与える影響について

(21.0) 切磋琢磨し合う同年代の子どもの減少など、子どもの健全な成長に与える影響について

それから、少子化が与える影響で何が心配かと質問したところ、年金や医療費の負担など社会保障に与える影響を挙げる意見が一番多かった。先ほど述べた負担増加についてです。特に生産年齢に属する人にとっては、将来年金、医療費をもらう側が増えて、負担する側が減ってくることを非常に心配しています。次いで、若い人が減っていくわけですから、労働力が減少して経済の活力が衰えることを心配しています。

国民全体が真っ当な心配を抱いているのです。

### 3 人口減少への適応策と緩和策

適応策 (Adaptation)

○人口減少社会は避けられないとして、社会のあり方を適応させる。

✓コンパクトシティ政策で、都市を集約化。

✓技術を磨き、選択と集中で輸出力強化。

✓減少するGDPに対応して、今から財政再建、集团的安全保障強化。

✓公助から、自助、共助へ。

緩和策 (Mitigation)

○合計特殊出生率を回復させ、人口安定社会を実現する。

✓子づくり・子育て期を社会制度化して、この間のWLバランスを特に重視。残業廃止・週休3日…。

✓女性の社会進出を妨げる制度、慣習の廃止。

✓子育て期終了後、70歳まで就労。

図 8. 人口減少への適応策と緩和策

では、どうすればいいのか、何をすべきかについてお話しします。図8は私が最もお示しかったこと、本日のポイントです。私が主張したいのは、人口減少に対する適応策と人口減少への緩和策。常にこの二つのことを念頭において考え、同時に行う必要があるということです。

適応策とは、人口減少が起こることを前提として認め、生じてくる二次的な問題に適応していき、人口減少に適応させていくことです。

緩和策とは、人口減少そのものを緩和する、人口が減らないようにするわけで、端的に言えば出生率を上げることです。

この二つは全く異なります。しかし、同時に行わなければなりません。あえて言うなら、当面は適応策が重要です。人口はすぐには増えないので、当面は人口が減っていくのを容認し、社会をどう適応させるかが、少なくとも20年～30年ほどの期間重要になります。

しかし、ずっとそのままいくと、図4のグラフで述べたように、日本人がいなくなってしまう。人口減少は望ましい考えの人もありますが2%と少数に過ぎず、減少してもしなくてもかまわない意見と合わせても5%弱です。減少は仕方がないという人も2割程度いますが、減少した方がいいという考えの人は世論調査でも少ないのです。

私の意見でもありますが、なぜ人口を回復することが望ましいのでしょうか。若い人たちに

アンケート調査すると、結婚したい、子どもをつくりたいという意見は結構あります。これらの希望をそのとおり実現できると、合計特殊出生率が2.5と、十分に人口を維持できるうえ少し増える水準になります。しかし、現実の合計特殊出生率は1.43ですから、全く実現できていないことになります。それゆえ、これから結婚して子どもを産む可能性のある若い人たちの希望が実現できる社会になれば、人口問題はかなり解決できることになります。誰も子どもが欲しくない、結婚もしたくない人が圧倒的に多ければ、なかなか有効な手立てがないことになりますが、現実には先ほど述べたように希望のある状況です。

そこで、まず適応策です。希望があるからといって、それがすぐ大々的に実現できるわけではなく、しばらくは人口減少に付き合う必要があります。今までこのことがあまり真剣に考えられてこなかったのです。かつて人口が増えていた時代は、自治体で総合計画等を作成するとき、最初の方に人口予測を掲げて、将来我が市の人口はこの程度増える、そのためにこのような施策を実施することが必要だと、前向きな議論が展開できたわけです。やはり人口は重要で、自治体にとってあらゆる施策のいわば代理指標です。自治体の将来を表す指標を示すとすれば将来人口ということになり、あらゆるニーズの源となるわけです。しかし、将来その人口が減っていくとなると自治体のニーズも減っていくため、市役所の職員もより削減してもいいのではないかということになります。このことにどうしても抵抗があって、最近では最初に人口予測をつけない総合計画が増えてきています。しかしながら、やはり真正面から向き合い、しっかりと人口ビジョンを出して、それにどう対処していくかを考えるべきです。現在、地域創生で求められているのはそういったことであり、そこをきちんと書くというのが適応策であります。

そして繰り返しますが、適応策だけだと将来誰もいなくなってしまうので、適応策と緩和策の両方が必要です。

### 3-1 適応策 コンパクトシティ

図 4-1-1 富山市総合交通戦略構想図

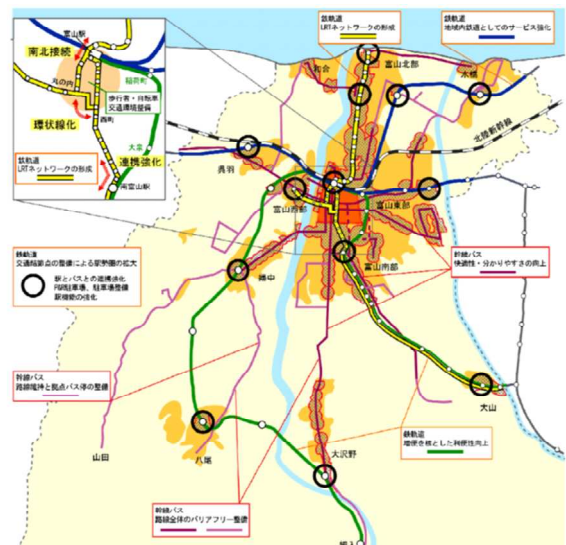
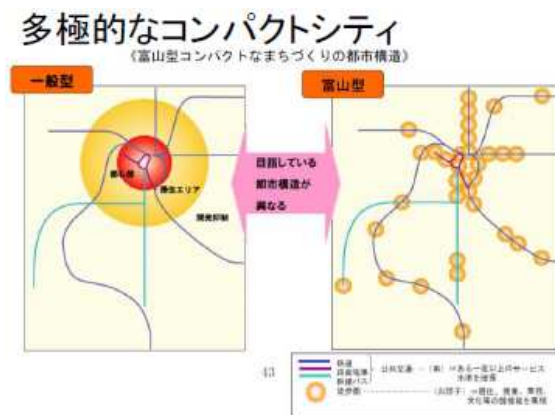


図 9. コンパクトシティによるまちづくり（富山市）

では、具体的にどのような適応策があるのでしょうか。ニーズに応じていろいろなものを供給していくわけですが、「縮小時代の都市政策」ですから、ニーズが減ればそれに応じて供給を減らすことになります。子どもの数が減れば学校を縮小していくことが必要でしょう。今後しばらく高齢者施設の需要は増えますが、ある時点から減り始めるのでそれに対応することも必要です、というように自治体だけでなく民間の施設も、やはりニーズの源は人口ですから、整備、業務については人口の動向に対応することが必要です。これらは比較的市場をベースに出来ます。

他方、今からじっくり設計していく必要があるのが整備に時間のかかるまちづくりです。そこで強調されているのが、コンパクトシティです。この言葉が日本で本格的に取り入れられたのは10年くらい前です。図9は富山市について、当時、富山と青森がコンパクトシティを提唱しました。青森は事情があり継続的に行われなかったのですが、富山はずっと推進してきました。結果、全国の政策になったのです。それが後で述べる都市再生特別措置法で、昨年改正されて、例えば立地適正化計画といわれるものが作られるようになったことにつながるわ

富山では何が考えられているのか、それほど複雑なことではなく集約しようとする事です。富山は全国で一番住宅事情が良いことで有名な都市です。端的に言えば、一人当たりの住宅の広さが一番広いという条件に恵まれている、住宅にこだわる土地柄なわけです。そのため、やはり広い敷地に住めるよう郊外に広がっていかなければならない。そこで、郊外を区画整理し宅地を広げていったわけですが、郊外化が止まらないことから、現市長の就任時に流れを大転換する必要があるとして打ち出したのが、コンパクトシティ構想です。それまでとは全く逆に中心部に集めようということです。富山市の中心部には拠点となる駅があり、熊本と同様に路面電車もある。その周りの集合住宅などに住んでもらえば、行政サービスも効率的に提供でき、かつ住民も電車などの公共交通に乗ってくれるという一石二鳥ではないかと考え、コンパクトシティを提唱したのです。



とはいえ無理に 1 カ所に集めようというのではなく、例えば、図 10 に「富山型」とありますように、複数の拠点をつくり、住み替える場合は拠点の周辺に移転してもらうことにしました。どこに集まってもコンパクトというわけです。また全員が一挙に集まろうというのではなく、10 年前の時点で拠点として指定した地区に人口の 3 割が住んでいたのを 20 年かけて 4 割に上げようという目標を設定しました。そして

先日富山に行く機会があり、成果を伺ったところ、目標達成とまではいかないがその方向に向かって動きつつあるとのことでした。特に、富山市の中心から日本海側に行く方向、元々JR線があったところに、LRT を新たに整備しました。すると、沿線にマンションが増えるなど人が集まり、LRT が利用されやすいといった効果が出てきているようです。ただ、少し期待が外れたことに、郊外に 100 坪あるような家を処分して拠点周辺に集まってくれと見込み、住み替えによる子育て世代の郊外居住は認めようと考えていたところ、やはり住宅にお金を掛ける土地柄なのか、お金持ちなのか、郊外の不動産を残したまま都心の住宅を買う人が多く、住み替えがなかなか起こっていないとのことでした。けれども、構想に向かって少しずつ進んでいます。

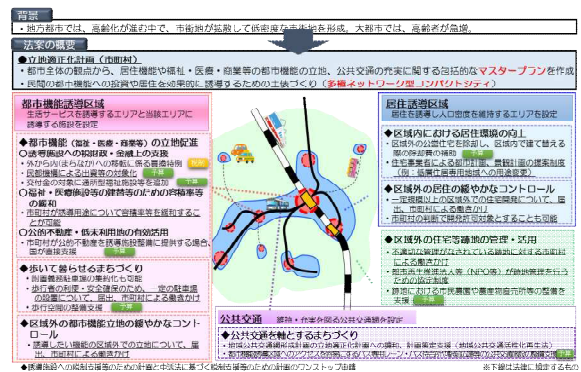


図 11 は、先ほど述べたコンパクトシティを全国化しようと、国が作成した立地適正化計画です。富山は拠点周辺への移住に補助金を出していましたが、国の計画はそこまで至っていません。人が集まる施設を適切な場所に立地させることにより、間接的に人や住宅を動かすもので、いろいろな所で計画されると思います。昨年の国土交通省による計画作成に私も協力しましたが、熊本市は一番の候補でした。次に頑張るのは熊本ではないかと期待されているのです。

Q18〔回答票22〕 人口減少、高齢化が進む中で、地域を維持・活性化させるための方法として、居住地を中心部に集約するという考え方があります。あなたは、その考え方に賛成ですか、それとも反対ですか。この中から1つだけお答えください。(内閣府世論調査 2014年8月実施)

- (8.3) 賛成
- (21.5) どちらかといえば賛成
- (44.7) **どちらかといえば反対**
- (19.3) 反対
- (6.2) わからない

しかし、なかなか簡単ではありません。昨年の世論調査で、コンパクトシティの考え方に賛成か、それとも反対かとたずねたところ、賛成、どちらかといえば賛成が3割、反対、どちらかといえば反対が6割超と、倍以上の人が反対しています。せっかく建てた家をなぜ放棄しなければならないのかというわけでしょう。

Q19〔回答票23〕 居住地の中心部への集約が進められた結果、自宅周辺に病院などの必要な施設や機能が不足した場合、あなたは中心部への移住を考えますか。この中から1つだけお答えください。(内閣府世論調査 2014年8月実施)

- (17.5) 考える
- (31.4) **どちらかといえば考える**
- (24.7) どちらかといえば考えない
- (23.3) 考えない
- (3.2) わからない

さらに、居住地の中心部への集約が進められ、自宅周辺に病院などの必要な施設や機能が不足した、自分の住んでいる所が不便になった場合、中心部への移住を考えるか尋ねたところ、考える、どちらかといえば考えるが約5割、考えない、どちらかといえば考えないも約5割と半々の結果になりました。

これら二つの設問から、病院や商業施設などを拠点に集約化して便利な場所をつくる。そうして、そこに人が集まってくるというやり方をとらなければならない、まず住宅からというのは、どうもうまくいきそうにないことを暗示しているわけです。

### 3 - 2 適応策 安全なまちづくり

- ・市街地を災害危険地帯から撤収させ、安全なまちづくりを進める。
  - ・津波、土砂災害、軟弱地盤、河川氾濫など自然災害に弱い地域から住宅・人の集まる施設を撤退させる
- ・災害危険区域(建築基準法)、土砂災害危険区域(土砂災害防止法)、急傾斜地崩壊危険区域(急傾斜地法)、地すべり防止区域(地すべり等防止法)等を活用。
- ・コンパクトシティ化に合わせて、安全な場所に集約を図る。
- ・これらを長期の視点で、持続的に進める。

ここまでコンパクトシティについて述べましたが、こうした適応策は、同時に安全性も高めるものでなければなりません。東日本大震災で、実は非常に危険な場所に人が住んでいたことが再認識されました。これからは人口が減っていくのだから、無理して危険な場所に住む必要はないでしょう。河川の氾濫原や、津波や土砂災害の恐れのある場所からより安全な場所に移っていくことを、コンパクトシティ計画の中で同時に行い、コンパクト性と安全性双方を実現するのです。それにより、行政のサービスが効率的に行うことができ、あるいは人々が互いに助け合いながら暮らすことが実現できるでしょう。危険な場所を指定し、そこから撤退することをコンパクトシティと絡めてやっていく、それが知恵ではないでしょうか。

### 3 - 3 緩和策

適応策はこれくらいにして、緩和策に移りたいと思います。これがかなり重要なのです。

さて、合計特殊出生率とは一人の女性が生涯に何人子どもを産むかを示す数字ですが、男性は子どもを産みませんから、人口維持にはこれが2でなければなりません。また、子どもを産む年齢になるまでに亡くなる女性もいますので、2.07でなければ、日本では人口が維持できないとされています。

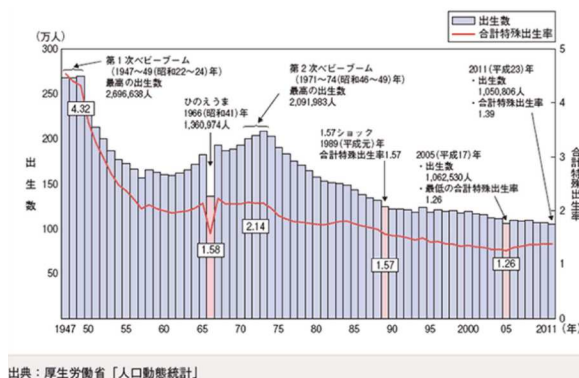


図 12. 日本の合計特殊出生率推移

合計特殊出生率を 1947 年からグラフ化したものが図 12 です。1970 年前後よりずっと下降していることが分かります。そこで、節目毎に様々な少子化対策が行われてきました。

第一の節目とされるのが、「1.57 ショック」と呼ばれた 1989 年です。いわゆる「ひのえうま」で出生率が人為的に低下した 1966 年が 1.58 でしたが、それを下回ったのです。それから、2005 年に 1.26 と非常に低い数字を記録し、最近では 1.43 と少し増えていますが、約 40 年前に 2.07 を割って以降ずっと低下傾向にあります。様々な対策が行われたわけですが、長続きしない、あるいはうまくいかなかったのです。

その理由を、先ほど紹介した本では、「シルバー民主主義」という概念を使って分析しています。高齢者が増えると、高齢者を優遇する政策を掲げる政治家、政党への投票が増加します。すると政党側も高齢者優遇の政策を競って掲げます。このように、民主主義の多数者に近づくことで益々その方に政策が流れていくとする分析もあります。限られた予算額の中ですから、高齢者政策の充実とひきかえに少子化対策がおろそかになる。時々、何かのショックのときに一時的に対策を打っても消えてしまいます。もちろん、高齢者も自分たちだけが良ければよい、若い人が希望を実現できなくてかまわないとは思っていませんから、うまく政策調整し、少子化対策を進めていく必要があります。

Q7〔回答票8〕「子どもを生み、育てることによる負担は社会全体で支えるべき」という考え方がありますが、あなたは、その考え方に賛成ですか、それとも反対ですか。この中から1つだけお答えください。  
(内閣府世論調査 2014年8月実施)

### (58.3) 賛成

- (34.0) どちらかといえば賛成
- (4.3) どちらかといえば反対
- (1.5) 反対
- (1.9) わからない

実際、世論調査でもそのような結果が出ています。子どもを生み、育てることによる負担は社会全体で支えるべき考え方、つまり少子化対策を社会全体の政策として捉えることに、90%以上の人が賛成またはどちらかといえば賛成と、多くの人が支持しています。

Q8〔回答票9〕行政が行う少子化対策に関して、あなたが特に期待する政策はどのようなものでしょうか。この中からいくつでもあげてください。  
(M. A.)  
(内閣府世論調査 2014年8月実施)

- (30.3) 若者の自立とたくましい子どもの育ちの推進
- (40.9) 生命の大切さ、家庭の大切さといった価値の伝授
- (31.7) 子どもの健康の支援
- (56.0) 仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し
- (37.8) 地域における子育て支援
- (37.2) 妊娠・出産の支援
- (43.6) 子育てのための安心、安全な環境整備
- (46.6) 子育て・教育における経済的負担の軽減
- (17.4) 出会い、結婚の機会創出の促進
- (40.3) 子育て世代の所得・雇用環境の改善

それから、少子化対策で特に期待する政策として、仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し、子育て・教育における経済的負担の軽減等が支持されています。つまり子どもを生み育てることを社会全体で支えていくことに関して、相当な世論の支持がある、そこまでする必要があると皆考えるようになったのです。

緩和策としていくつか私の考えを挙げてみます。

多様な政策によって出生率を向上させる

- 子づくり・子育て期の制度化
  - 20代～30代前半を子づくり・子育て期として、WLバランス上、Lを重視した制度とする。労働時間短縮、休日増加、残業禁止、テレワークの促進
- 定年70歳制度
  - 子づくり・子育て期の制度化に対応して、就業年齢を70歳まで引き上げる
- 職場のフラット化
  - 職種の専門分化をすすめ、成果主義による評価を普及させる
- 子づくり・子育てしやすい社会環境の整備

先ほど世論調査の結果を紹介しましたが、私は、これまで少子化対策が行われてきたのに長続きしなかったのだから、今までにない大胆な対策を実行しないと同じことの繰り返しになると考えています。というわけで「今までにない」がキーワードです。

例えば寿命が延びても、子どもをつくれる年齢は変わりません。とくに女性にとっては 20 代～30 代ぐらいが子どもをつくる時期で、その後が子どもを育てる時期です。この時期に相当なウエイトを、子づくり子育てを含めてライフ、生活におく必要がある。人間の生活はワークとライフ、仕事と生活からなると考えれば、仕事を減らし生活を重視するような制度をつくっていく必要がある。労働時間短縮、休日増加、残業禁止、在宅勤務などのいろいろな工夫を集約する。しかも、これらを男性にも女性にも同じように行うのが重要だと、私はずっと主張しています。なぜなら、今は女性も社会参加もするのに子育てに多くの時間を割かなければならない。同年代の男性は働くことを中心にできる。女性が仕事を頑張ろうとしてもこの時期に出遅れてしまうのです。やはり男女ともこの時期はライフ優先の時期にして、40 代ぐらいから本格的に仕事に参戦する、そして寿命も延びているので、定年を 70 歳くらいに延長してゆっくり働くことにすれば良い。また、40 歳くらいから課長になろうとか出世競争するのではなく、職場をフラット化する。それぞれの分野で専門分化を進め、その専門分野で業績を上げれば評価が得られる仕組みを定着させる、専門家になろうということです。ゆっくりスタートしても評価される、好きな仕事をしながら生活を支えられるようにしようというのが私の提案です。したがって、男女がともに働く参画社会は当然進めなければいけないが、ある時期を子づくり子育て期としていくことが必要で、そしてその時期は男女ともに適用されなければならないのです。

Q13[回答票14] 現在、働くことが想定される年齢層である生産年齢は、通常15歳以上65歳未満に設定されています。あなたは、今後は、一般的に何歳まで働くのが望ましいと思いますか。この中から1つだけお答えください。(内閣府世論調査 2014年8月)

- (6.7) 65歳未満
- (15.7) 65歳
- (30.3) 66～69歳
- (12.3) 70～74歳
- (2.3) 75歳以上
- (32.3) 年齢で一律に捉えるべきではない

世論調査によると、定年については、私の考えに比較的近い意見が支持されていて、少し延長して 60 代後半で良いのではないかと考える人が一番多いのです。やはり寿命が延びたのもう少し働ける、働きたいという人が増えているでしょうし、それに対応する必要はある。もちろん体力には個人差があるので、年齢で一律に捉えるべきではないとする意見ももっともだと思います。

## 4 東京と地方

### 4 - 1 東京への集中問題

- ・シェアは増えるが、東京圏でも人口減少が始まる。
- ・「過密過疎の同時解消論」、つまり、東京圏から地方圏への人口諸機能分散により、東京圏の過密問題と、地方圏の過疎問題を同時に解決する、という方は成立し難い。
- ・地方は、自立的に人口減少対策を立てる必要があり、東京圏も少子高齢化、人口減少問題に取り組まなければならない。
- ・防災時の危機管理などの観点から機能配置論は引き続き課題。

以上が緩和策でした。適応策、緩和策の両方をつくり進めていくということです。熊本市は良い産業が来るので人口が集まってくる、だから人口減少を前提とした適応策は必要ないとは考えないわけです。東京ですら人口が減る、日本のあらゆる地域が人口減少社会を数十年間経験しなければならない宿命にあり、その時、不便かつ無駄にならないよう社会を適応させる必要があります。そして、そのままだと人口が減少する一方なので、同時に抜本的な緩和策にも取り組んでいかねばならないわけです。

まち・ひと・しごと創生や地方創生のなかでも一極集中是正という言葉がでています。これ

は先ほど述べたように東京への集中問題の様相が変わるということです。東京も少し遅れて始まりますが人口減少社会に見舞われるのです。高齢者の数が非常に多くそれなりに深刻です。したがって、適応策と緩和策からなる政策は全国同じように行わなければならないのです。

## 4 - 2 地方圏の振興

Q11[回答票12] あなたは、日本の国際競争力を強化するために何が重要だと思いますか。この中からいくつでもあげてください。(M. A. )(内閣府世論調査 2014年8月実施)

- (61.6) 世界に通用する人材を育成するための教育改革
- (29.7) 企業や個人の意欲を活かせる規制改革
- (32.4) 科学技術の振興
- (16.6) 外国からの資本や人材の受入れ
- (19.2) 企業経営・組織の合理化・効率化
- (9.1) リーディングカンパニー(一流企業)を育成
- (45.8) 独自の技術を有する中小企業への支援
- (24.4) 特許やブランドなどの知的財産の保護
- (26.7) 外国への技術流出の防止
- (16.2) 最新鋭の設備を充実するための投資
- (18.1) 製品の高付加価値化
- (23.2) 生産性の上昇
- (41.0) 労働者の能力開発
- (15.4) 生産工程の分業など海外生産拠点との連携強化

ここで人口だけではなく、もう少し前向きに地域の活性化策を考えてみましょう。日本の国際競争力強化に関する世論調査によると、多くの国民は、第一に世界に通用する人材を育成するための教育が重要だと考えています。それから、やはり産業活動です。独自の技術を有する中小企業あるいは労働者の能力開発などが重要視されています。

Q17[回答票21] あなたのお住まいの地域が活力を取り戻したり、更に活性化するために、特に期待する政策はどのようなものですか。この中からいくつでもあげてください。(M. A. )(内閣府世論調査 2014年8月実施)

- (27.0) 農林水産業や伝統的な地場産業、地域の既存産業の振興
- (42.6) 地域に雇用を生み出す新産業の創出
- (30.0) 地域が元気になる活動の中心となる人材を育成するための特色ある教育の充実
- (45.5) 多様な世代が共に暮らせるための福祉、医療の充実
- (37.7) 安心して住み続けるための防犯、防災対策の充実
- (28.4) 交通、公園などの生活環境や企業誘致などの産業振興の基盤整備
- (23.1) 祭り、自然、町並み等の地域資源を活かした観光・交流の促進
- (15.9) リサイクルや二酸化炭素の排出抑制などの地域からの地球環境対策
- (27.2) 豊かな自然の保全
- (12.7) 地域独自の情報発信のためのメディアやICT(情報通信技術)基盤の充実
- (37.2) 商店街の活性化対策や、まちなかの居住環境の向上などの中心市街地の活性化
- (24.8) 地域が元気になる活動に住民が参加できる仕組みの整備

また、住んでいる地域が活力を取り戻し、さらに活性化するために期待する施策について質問したところ、暮らしまわりの医療・福祉の充実や防災・防犯などへの関心も高いようですが、

雇用あつての地域であるから、地域に雇用を生み出す新産業の創出が重要だという意見も多くあります。

## まとめ 熊本の可能性

### 技術立国

- ・基礎研究・応用研究→橋渡し→実用・産業化
  - ・基礎から産業化までを対象にした地域産業・雇用政策
  - ・地域の範囲を超えてダイナミックな展開、国際化
- ・地域の研究・人材育成機関と広域自治体・市町村が連携
  - ・大学を地域の拠点に
  - ・産学公連携で戦略的な研究開発

### 地域のライフスタイルのブランド化

- ・地域資源をベースにした技術と産業の振興

### 持続的な政策によるコンパクトシティの形成

- ・まちの核になる施設の立地政策・立地誘導
  - ・市役所、医療・福祉施設、小中学校、商業施設
- ・地域間ネットワークによる支えあい
- ・緩和策の適用による人口安定化
- ・地域産業政策による新たな雇用機会創出

最後に、熊本の可能性について触れたいと思います。熊本市は地域活性化の面で何をすべきなのでしょう。

私は第一に、日本としては技術立国が必要だと考えます。学術会議会長や国立の技術科学大学の学長をしていますので、技術の分野に非常に近い立場にいます。この分野においては、熊本にも熊本大学あるいは県立大学といった非常に卓越した教育機関がありますが、そういったところから人材を輩出して、研究成果を基礎に新しい産業を興していく、あるいは産業に革新をもたらしていくベースを地道に構築していくことが何よりも大切です。

二つ目に、地域のライフスタイルのブランド化です。人口問題のところではあまり触れませんでしたが高齢者が増えていくことは逆に考えれば寿命が長くなることです。負担が重くなるというとは何か悪いことのような印象がありますが、長寿というのは非常に良いことです。日本は世界がうらやむ長寿社会ですが、その秘密はライフスタイルにあります。長寿だけではありませんが、日本人のライフスタイルの良さを私たち自身が評価し、ライフスタイルそのものを世界に広めていくことが、衣食住、物品など様々な面であらわれてくるのではないかと。それを積極的に産業化しブランド化していけば良い、それが私のアイデアです。

最後に、熊本市に期待したいこと、それは持

続的な施策によるコンパクトシティです。電車もあり、メリハリの利いた中心市街地のたたずまいもありますので、富山に次ぐ成功例をぜひつくっていただきたいと思います。

非常に厳しいこれからの縮小時代ですが、それに合わせた楽観視しない都市政策がおそらく重要であり、適応策と緩和策という二本の柱をぜひ忘れずにいただきたいと思います。

ご清聴ありがとうございました。