

## 縮小時代の国土政策 —地方創生の課題と展望—

豊橋技術科学大学 学長・日本学術会議 会長・東京大学 名誉教授 大西 隆  
おおにし たかし

### 1 国土政策の構成と発展

#### 1-1 国土政策の構成

我が国の国土政策は、20世紀後半に、国土総合開発法（国総法）に基づいて全国総合開発計画（全総計画）を作成し、実施することによってその骨格を作ってきた。2005年に国総法が全面改正されて国土形成計画法（国形法）と名前も変えるまでに、全総計画は5次にわたって作成された。加えて、法改正後に国土形成計画（国形計画）は、本年作成された最新分を含めて2次にわたって作成されたので、都合7次の国土計画が作成されてきたことになる。

国総法の時代には、法定計画として、全総計画のほか、都府県総合開発計画、地方総合開発計画、特定地域総合開発計画が制度化されていた。しかし、これらのうちで全国を対象とした全総計画だけが国に策定義務があるとされ、他は任意性があったために、結果としては、特定地域総合開発計画が一次全総に先立って作成されただけで、他の計画は作成実績を持たなかった。また、国形法では、国形計画のほか、広域地方計画を作成することとされ、国が個別計画を作る北海道と沖縄を除く8地域で作成されている。したがって、国総法や国形法に直接的に基づく計画としては、全国計画のほか、特定地域と広域地方の計画が作成実績を持つ計画となる。

一方で、国総法や国計法には関連法が設けられ、その下で、関連計画が作られてきた。いくつかの

都道府県で構成されるブロックを対象とした地方計画はそのひとつである。国総法の地方総合開発計画の規定に基づいて地方計画を作成する方法もあったのであろうが、実際には、各ブロックを対象とした個別法によって地方計画が作られてきた。個別法は、北海道と沖縄のように単一の道県を対象としたものと、3大都市圏、5地方圏をそれぞれ対象とした法律からなっている。国形法ができて、広域地方計画が必ず作成されることになったので、従来の個別法による地方計画と内容や地域が重複することになった。その結果、5地方圏を対象とした個別法は廃止されたのであるが、3大都市圏の個別法は存続しており、計画が重複するというやや複雑な様相を呈している。また、単一の道県を対象とした北海道開発法と沖縄振興特別措置法も存続し、これらの地域は広域地方計画の対象外とされている。

また、国総法には、1974年に制定された国土利用計画法（国土法）が関連法として存在する。国土法の制定当時、国総法を全面改正する狙いがあったとされるが、種々の事情で、地価高騰対策を盛り込み、土地利用計画と土地対策の二つの内容からなる国土法が国総法と並存して制定された。

さらに、これらの計画法を中心に、諸計画で示された事業を進めるための諸法、諸計画が国土政策の全体像を構成してきた。

## 1-2 国土政策の発展

1950年に国総法ができてから今年で65年になる。時代を区分すれば、最も大きな変化は、国形法への改正であろうから、今世紀に入ってから画期を迎えたことになる。しかし、計画内容から見て、二次全総（新全総と呼ばれる）と三次全総との間に大きな節目があったと筆者は考えている。全総計画は、もともと、国土の開発を企図したものであり、法律や計画から「開発」の用語を消し去った国形法・国形計画とは、その点で全く異なる狙いを持つものであった。しかし、開発指向の全総計画にあっても、二次全総までと三次全総以降には計画の重点に差異があった。二次全総は、高度成長期に対応して国土の開発を加速させようとして作成された。しかし、地価高騰、公害多発等を引き起こしたとして社会的批判を受け、最終的には、石油ショックで経済成長が鈍化したことによって挫折した。このため、三次全総は予定を繰り上げて作成されるとともに、それまでの2次の計画とはかなり異なるトーンを持つことになった。すなわち、新規の産業や都市の開発というよりは、各都市圏の生活レベルを高めることに主眼が置かれた定住圏構想が打ち出されたからである。それ以降の計画が、三次全総を踏襲したとは必ずしもいえないものの、少なくとも開発優先という立場をとらずに、開発がもたらす環境への負荷を軽減させるという観点や、開発の果実が各地の人々に適切に還元されているのかが重視されるようになったという意味で、全総計画に転機をもたらした。

このように、筆者は、二次全総が失速した1970年代前半までとそれ以降を区分して考えている。したがって、新法である国形法による国形計画と合わせて、これまでの国土政策は少なくとも3つの時期に区分されることになる。そして、後述するように、これからの国土政策は、急激な人口減少が顕在化する時代におけるそれになるという意味で、新しい内容を持つことが期待されると考えられる。

## 2 国土政策の変化

### 2-1 高度成長期の全総計画

国総法による一次・二次全総の時代には、工業を中心とした産業開発と、その発展を全国に及ぼすという観点からの産業基盤や交通基盤の整備が実施された。1960年代は、経済成長率が年率で10%を超える高度成長の時代であったので、官民の投資によって国土の開発が進んだ。開発という用語は、“地域開発”のみならず、“能力開発”等の多様な熟語で用いられる。地域開発では、地域をより高次の産業集積地、すなわち林業から農業、農業から工業、さらに中枢管理機能を持った業務集積地へと高めていくことが含意であった。そのため、より高次の産業集積を可能とする条件を整備し、産業立地を促すことが政策目標とされ、各地で実施された。1960年代から70年代の初めにかけて、例えば、新産業都市や工業整備特別地域政策として実施されてきたものが、まさにそれであった。そして、工業出荷額において、東京圏、大阪圏のシェアが低下して、次第に名古屋圏及び地方圏のそれが増大していったことに見られるように、その狙いは着実に達成されていった。

しかし、地域開発は、単に工業化だけを目指したものではなかった。工業化はいわば手段であって、それを通じて、地域に様々な発展をもたらす、地域の人々がより豊かな生活ができること、すなわち地域開発の成果が地域の人々に還元され、地域の定住者が増加することが最終的な目的とされたのである。その観点で見ると、4大公害問題をはじめとする公害の頻発や人口の大都市圏への流出が続いたという点で、この時期の地域開発は大きな問題を内在させていたことになる。

特に、1960年代には、1年間に60万人もの人々が地方圏から大都市圏に流出超過となるなど、地域開発政策によって、それぞれの地域に豊かな生活がもたらされ、定住が促されるわけではないことが明らかとなった。もともと、工業を中心とした産業開発は、良好な就業機会を増加させることによって、地域への人口定着を図るものであったが、地域へ移転立地した工場は、機械化を伴った

ので、期待ほどの雇用創出はなかった。かつ、管理部門や研究開発部門は大都市に集中する傾向があったために、出荷額における地方のシェア拡大とは裏腹に雇用吸収力は小さかったのである。その結果、若年層が高等教育の機会を目指して大都市に流出し、そのまま大都市の第3次産業に従事して定住する傾向は止まらなかった。

## 2-2 安定成長期の国土政策

1970年代における国土政策の転換は、三次全総の定住圏構想に示されるように、工業開発で成果の上がった地域に人々が定住できるための総合的な地域整備を目指したものであった。1970年代の半ばには、人口の社会移動において、大都市圏への流出超過が止まり、地方圏で社会増が記録されるなど、人々の価値観や居住地選択に変化が生じたと解される動きが生じた。しかし、それらは、継続的なものとならずに、かつてよりは緩やかになったものの、大都市への人口集中傾向が復活した。ただ、1980年代以降の大都市集中は、それまでのような三大都市圏への集中ではなく、一極集中と呼ばれる東京圏への一極的なそれになったことに大きな特徴があった。

国土政策そのものは、三次全総以降、あまり大きな社会的注目を引かない時代を迎えたといえよう。地域開発が華やかかなりし時代の諸政策が、各地で注目されたり、その実施過程で生じた公害や乱開発問題へ社会的な批判が集まったのに比べれば、いい意味でも、悪い意味でも、社会の注目度は低下した。新幹線や高速道路、空港や港湾といった全国的な交通体系の整備が進み、工業集積地の開発等も過剰気味になるにつれ、政策としての新鮮味が失われたことがその背景にある。同時に、国土の展望にも重要な変化が現れたことも、従来型の国土政策が社会の関心を引かなくなった理由として指摘されるべきであろう。

## 2-3 国形法の時代の国土政策

国土の展望における重要な変化とは、人口減少時代へ向かうことが不可避となったことである。

人口減少社会への予兆は、既に1970年代半ばに合計特殊出生率が人口維持に必要な2.07を割り、さらに低下を続けたことによって顕れていた。しかし、現実に人口が増加している間は危機が共有され難かったように思う。2015年の国勢調査で、人口統計がとられるようになった1880年代以来では初めて、前回(2010年10月)に比べて100万人以上の人口減少が示される見込みである。これによって、日本社会は新たな認識を共有することになる。

こうした人口減少時代の到来を見通しつつ2005年に国総法が改正されて国土形成計画法となり、同名の計画が作成された。改正法の特徴は、法律名、法文から「開発」という用語を完全に消したことである。文字通り、開発のための国土計画からの脱皮が図られたことになる。その背景には、低経済成長、少子高齢化時代の到来で、量的拡張のための新規開発の必要性が薄らいだことがある。したがって、国形計画の関心は、産業構造の高次化や、国土基盤の性能向上など質的側面に向けられることになった。

## 3 縮小時代

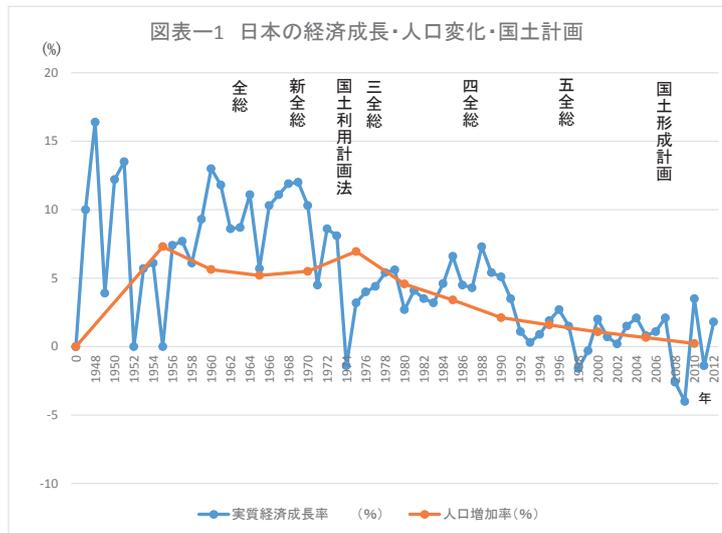
これからの国土政策は、人口減少時代を現実のものとして真正面から受け止めることから始まることになる。それは日本社会における様々な物的存在が拡張から縮小の時代への転換を遂げることを意味する。つまり、人口減少は、少なくとも量的な意味では、人間の行う政治、経済、社会、学術、文化等の諸活動の縮小、あるいは居住、産業、余暇に関連して人間が形成する物的空間の縮小を伴うのである。

### 3-1 経済活動の縮小

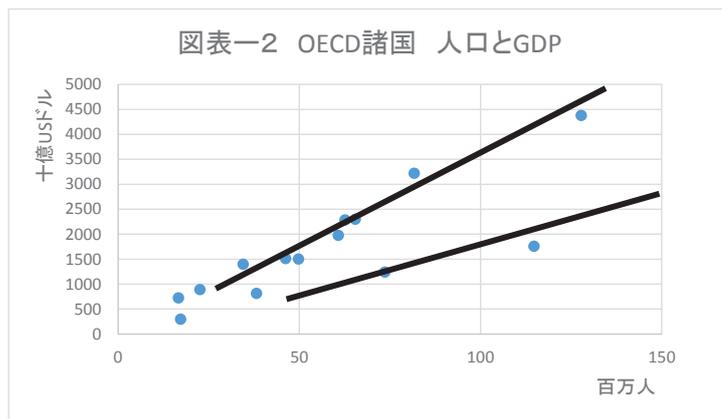
現在では、人口減少が不可避という認識は広範囲に共有されていると思われるが、関連して生起する様々な“縮小問題”は、まだ十分に議論され、共有されているとは言い難い。縮小の中でも恐らくもっとも共有され難いのは、経済活動のそれではないだろうか。人口減少社会では、生産要素の

一つである労働力人口の減少も起こる。実際、生産年齢人口は既にピークを過ぎて、減少が始まっている。今後、総人口が減少する中で生産年齢人口のシェアはさらに低下していき、生産年齢人口はピークの8,700万人(1995年)から、2060年には4,300万人と半分以下になる。これに伴う労働力人口の激減は、経済活動に直接的な影響を及ぼす。

図表-1は、GDP年間成長率と人口の5年間増加率を重ねたものである。人口増加率は1975年から鈍化傾向にあり、それに対応するように、GDP成長率も高度成長期から、安定成長期、低成長期へとシフトダウンしてきたことが分かる。今後、人口成長率がマイナスになれば、やがて、GDPもマイナス成長を続けることになるのは避けられない。そのことを大局的に示しているのが、図表-2、つまりOECD主要国についてのGDPと人口の相関図である。層化されたグループごとに、ほぼ直線的関係にあることが分かる。上の層は、日本、ドイツ、フランス、イギリス等の一人当たりGDPが4万ドル前後の諸国で、OECDの中でも豊かな国々である。下の層は、メキシコ、ポーランド、チリ等の一人当たりGDPが2万ドル前後の国々である。このように、OECD諸国の中でも少なくとも2つの層が観察されるように、一人当たりGDPはいくつかのレベルに分かれるものの、突出して高い国があるわけではない。技術、資本、労働力が国境を越えて移動する現代では、特定の国が突出した豊かさを享受し続けることはできなくなっている。このことが、層化を伴いながらも一人当たりGDPの平準化をもたらしている。そのように考えれば、日本の人口が減少するにしたがって(厳密に言えば、労働力人口が減少するにしたがって)、GDPも減少せざるをえないことになる。国による人口予測どおりに人口が減少すれば、2165年には現在のドイツ並みの人口と経済規模に、2180年に



国勢調査、国民経済統計より著者作成



OECD統計より著者作成

はフランス並み、2185年にはイギリス並みになったとしても不思議ではない。もちろん、GDPが減少すれば、マイナス成長が起こるのであるから、わが国は、しばらくすると恒常的なマイナス経済社会に転ずることになる。

人口減少に対応したGDPの縮小であれば、それ自体は深刻な問題を起こすわけではない。よく指摘されるように、GDPが減少しても、一人当たりGDPが維持できれば、豊かさに大きな変化は生じない。それは、例えば、イギリス、フランス、ドイツといった国々の暮らしぶりが、日本に比べて貧しいわけではないことに示される。

ただ、わが国では、経済の縮小が長期的な経済見通しなどの中にきちんと取り上げられていない

点が気付きである。人口減少が少なくとも経済規模の縮小に結びつかざるを得ない点は、共通認識とすることが対応策を合意する上でも重要となる。

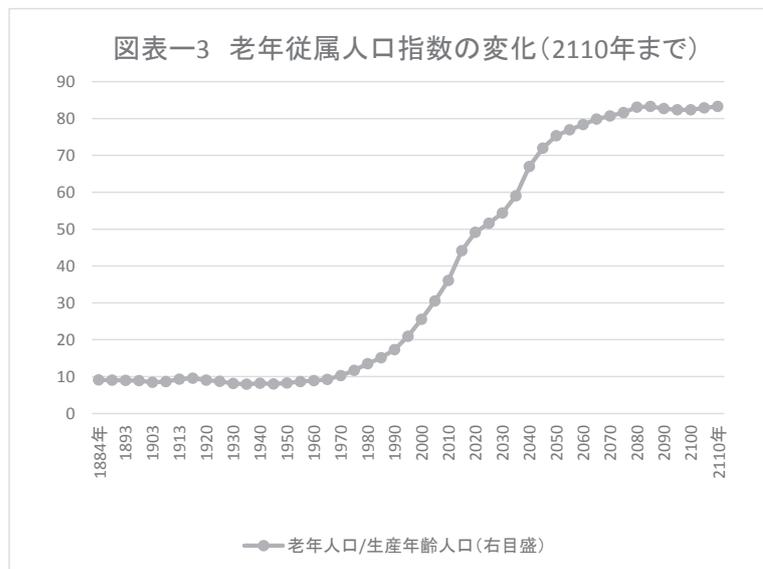
GDP が人口に応じて縮小しても、1人当たりの生産額が維持されれば、豊かさは維持できると述べた。しかし、人口減少によって負担が増大するものがある。例えば、過去の借金の返済は、返済時点の納税を原資として行われるので、納税者が減れば負担は大きくなる。防衛費なども同様である。このように公的負担によって賄われる費用は、納税者の減少によって高負担となる。こうした負担が多ければ、一人当たり GDP を維持しても、可処分所得が縮小するので、豊かさが失われたり、格差が拡大する恐れがある。

### 3-2 高齢社会の構造

さらに、少子高齢が継続すれば、老年従属人口指数が高止まりとなって、高齢世代の年金・医療費が増大し、働く世代の負担が大きくなり、可処分所得を一層圧迫して、次第に高齢者を支えきれない社会となる恐れが高まる。

こうした状況を端的に示すのが、図表-3の老年従属人口指数（老年人口/生産年齢人口×100）の変化である。老年従属人口指数は、1970年代頃までは、9程度であった。つまり、生産年齢人口と老年人口との割合はおよそ11:1で、社会的に見て、高齢世代を支えることは大きな負担ではなかった。しかし、現在、この値は急増中で、今世紀後半には85程度となる。つまり生産年齢人口と老年人口の比は10:8.5になる。働く世代にとって、高齢世代の医療や生活を支えることは大きな負担になることが示される。

生産年齢人口と老年人口、すなわち働く世代と高齢世代とを、将来においても65歳で区分するのが適当かには議論の余地がある。元気な高齢者が



国勢調査より著者作成

増加するので、70歳くらいまでは働くようになるという意見もあろう。年金額が減少しているので、65歳を過ぎて働かざるを得ないという事情もある。ただ、元気なうちは働こうと各人が考えることと、定年や年金支給時期に関わる制度を変更するという政策決定を行うことは異なる問題である。年齢による衰えには個人差が大きいだけに、制度変更を行うのはそう容易ではない。

家庭をベースに考えると、支えられる高齢者が増加することは、より困難な問題を投げかける。かつては、働く世代が支える対象であったのは年少人口、つまり子ども達だったのが、急速に老年人口に変わっていくことである。年少人口であれば、扶養家族として各家計の中で支えられ、子育て支援制度が十分でなかったこともあって、税を通じた全家計を対象とした負担額は大きなものではなかった。しかし、老年人口が増大するにつれ、年金、医療費を掛金や保険料という形で負担する等、高齢者に対する様々な制度的措置による負担が増えることになり、可処分所得はその分目減りする。その意味でも、高齢社会がもたらす生産年齢人口、特に勤労世帯の負担感は大きなものとなる。

今世紀の半ば以降は、老年人口の比率が40%を超えるようになるので、こうした負担構造に耐えられないという声が高まる恐れは十分にある。こ

うした声を収め、安定した社会を保つためには、根本的な対策としては、高齢者に偏った年齢構成を是正し、各年齢階層にバランスよく分布した人口構造とすることが必要となる。

### 3-3 縮小時代に向かう心構え

そのためには、相当に大胆な取組が求められる。しかも、そうした取組には、即効性があるわけではないので、たとえ望ましい方向に変化が現れたとしても、しばらくの間は、過去の低出生率によって形成された人口構造と、それによって引き起されている少子高齢化の諸問題が続くこと、すなわち、労働力人口の減少に伴う経済活動の減少は避けられず、それに伴って、マイナス経済成長が常態化することになる。

加えて、莫大な公債や防衛費等の負担が将来世代に残された場合には、豊かさを実感でき難いことになる。したがって、人口減少に歯止めをかけるような取組とともに、将来世代に付けを回さないための財政健全化や、防衛費を低減できるように近隣諸国との平和的友好関係を維持していくこと等の国民負担の軽減策は極めて重要なテーマとなる。

本稿ではこうした問題認識の上で、国土政策に改めて立ち戻って議論を進めることとする。一般的に整理すれば、人口減少社会の本格的な到来を前に、適応策と緩和策、さらには、地域間・世代間・世代内に生ずる種々の格差の是正に貢献する国土政策のあり方について考えていくことが必要となろう。

適応策とは、人口減少社会が実際に進行していくことを前提として、それに対応した、制度設計や国土利用のあり方を模索することである。実際、これから先の30年程度に親となる人々を多く含む世代は既に生まれており、その数は減少傾向にある。一方で、団塊世代をはじめとする大規模な同時出生世代が高齢化し、やがて減少していくのであるから、人口減少は直ぐには止まらない。国の予測でも2040年以降は毎年100万人以上も減少していく時期が来るとしている。こうした人口

減少に適応した、少人数でも暮らしやすい都市、管理しやすい国土基盤を作ることが適応策である。

緩和策とは、現在の合計特殊出生率が継続すれば、人口は止まるところなく減少するので、出生率を高める施策を講じて、人口減少に歯止めをかけようとするものである。合計特殊出生率の自然な減少が、迷信によってもたらされた丙午の値(1966年、1.58)を下回って1.57となった1989年、合計特殊出生率が1.26(これまでの最小値)まで減少した2005年など、これまでも人口減少の節目には、それなりの関心が集まり、対策が講じられてきた。しかし、それらの対策が有効性をもたなかったために、合計特殊出生率が低水準で推移しているのであるから、これからの対策は従来にない革新的なそれではなければならない。

格差是正については、階層間、世代間、地域間、さらには時代間の格差が取り上げられる。国土政策が特に関わるのは、地域間格差である。これまでも、地域間格差是正は国土政策の基本的な目標であった。従来は、地域の人口減少に警戒しつつも、実態としては、大都市圏への流出を通じて、地方での生産性を向上させて、所得格差を縮小してきた。しかし、少子化によって、更なる人口減少が起これば、地域社会が崩壊する恐れのある地域が現れており、地域でのしっかりした就業機会・生活基盤の確立が重要となっている。これに加えて、階層間、世代間、時代間の格差是正に配慮した国土政策を実施していくことが問われている。

## 4 人口減少社会と適応、緩和、格差是正

人口減少が国土に与える影響は一律ではない。2020年に沖縄県が人口のピークを迎えるのを最後に、全ての都道府県が人口減少時代に入ることになるが、減少の度合にはかなりの差がある。人口が減少に転ずる年については、1980年の人口ピーク以来、減少が続いている秋田県から、2020年にピークを迎え、減少し始める沖縄県まで、40年の差がある。また、減り具合も異なる。それぞれのピーク時から2040年までに人口減少率が30%

以上となるのは、秋田県(44.3%)、青森県(38.9%)、高知県(36.1%)、岩手県(34.6%)、島根県(34.1%)をはじめとする11県であり、減少率が一桁に止まるとされるのが、沖縄県(3.4%)、東京都(7.8%)、滋賀県(7.8%)、愛知県(8.2%)、神奈川県(8.8%)である。したがって、既に県内人口が大幅な減少傾向を続けている地域から、2040年になっても、少なくとも総人口の上では、相対的に影響の少ない地域まで、地域間に差異があり、現段階では、人口減少社会への適応を直ぐにでも始めるべき地域と、まずそのための準備段階に差し掛かる地域といったばらつきが生じていることになる。

#### 4-1 適応策=コンパクトシティ

第2次国土形成計画(2次国形計画)では、コンパクトシティとネットワークという概念を提唱している。コンパクトシティ政策は、人口減少の不可避性が明らかになるとともに、各地の都市政策や地域政策の中で次第に共有されてきたものである。特に、地方では、大都市に先行して既に市域の人口減少が進んでいる都市も少なくないで、現実的なテーマである。

コンパクトシティ政策のポイントは、市街地の人口密度が低下することによって生じる種々の問題を、居住地の集約化によって回避、または軽減しようとする点にある。

市街地の人口密度が低下すれば、公共施設等の利用圏内の人口が減るために、施設利用に非効率が生じる。例えば、道路等の維持管理に関しても、建設費はもちろん、維持管理に投じた費用に見合う利用者がいなくなるなどの問題が起こる。さらに、近隣の人々が助け合うような共助社会の維持も困難になる。これらに対処するためには、人口減少に対応して、居住地の集約化を図り、人口密度を低下させずに市街地を再編することが有効となる。その結果、人口がさらに希薄になる地域では、道路等の維持管理をストップしたり、水準を下げて、費用負担を軽減することになる。

こうした観点から当初富山市などで提唱されたコンパクトシティ政策は、共通に抱える問題の対

処策として有効であるという観点で、次第に政策用語として他地域でも受け入れられるようになり、法律による推進策(2014年の都市再生特別措置法改正による立地適正化計画の導入等)がとられるまでに至った。

しかし、だからといって、コンパクトシティ政策が、国民多数の支持を得ているわけではない。内閣府が2014年8月に実施した世論調査では「人口減少、高齢化が進む中で、地域を維持・活性化す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か。あなたは、その考え方に賛成ですか、それとも反対ですか?」という設問に対して、「反対」が19.3%、「どちらかといえば反対」が44.7%で、「賛成」8.3%、「どちらかといえば賛成」21.5%を大きく上回った。理由を訊く設問は行われていないのだが、現在暮らしている地を離れること、特に自然に恵まれた郊外から都心の人口稠密な市街地へ移ることへの抵抗感、現状で暮らしにそう不自由がなければ、そこまでする必要があるのかという切迫感の欠如等が混在した結果と想像できる。行政の観点から見れば合理性の高い政策であっても実際に住居を移さなければならなくなる住民の立場に立てば、簡単には賛成できないことが窺える。

コンパクトシティの形成には、いきなり個々の住宅に移転を求めるのではなく、住民が利用する様々な施設をまず拠点となるような地域に集約することによって、住宅が便利さを求めて自ずから集まってくるような動きを起こすことが現実的なのであろう。世論調査では、こうした観点から、「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」という設問を設けている。これに対しては、約半数が「考える」、又は「どちらかといえば考える」と答えており、コンパクトシティの形成に向けては、公共施設や集客施設等の集約化をまず進めるといった段階的な方法をとることによって、次第に移転者が増える可能性があることを示している。

さらに、コンパクト化による効率性だけではな

く、災害からの安全確保という観点が加われば、居住地の移動を促進することになるかもしれない。河川の氾濫、津波の襲来、地震時の活断層付近の強震や地盤のずれ、あるいはがけ崩れや土砂災害など、災害の危険性がある地域に居住している人は少なくない。コンパクトシティ政策において移転の対象としたい地域は、低密度居住地であり、災害危険地域と必ずしも一致するわけではないのであるが、一致している場合には、災害危険地域からの移転とコンパクトシティ化を合わせて進めることができ、将来に向けた居住地の再編という政策に弾みがつく可能性がある。したがって、ハザードマップによって、災害危険地域を把握して、コンパクトシティ政策と重ね合わせるという作業を行うことには有効性がある。

重要なことは、こうした市街地の再編には長期の見通しが不可欠であるとの認識を持つことである。病院や学校といった公共・公益施設の適地への移転を先行させて、一般住宅がそれぞれの建替え時にそれらを追って移転することを促すという長期展望をもって、着実に実行していかなければ、市街地の集約化は進まない。その意味では、首長の政策選択を超えて、より長期の政策基盤となるべき自治体の計画の中に位置づけることが必要となろう。第2次国土形成計画と新たな国土利用計画では、ここで述べたようなコンパクトシティ政策や、災害危険地域からの居住施設等の移転が示されており、これを踏まえて都市計画や各市町村の土地利用計画やその他の計画で、より具体的な地域指定や実施方策を組み立てていくことが課題となる。

#### 4-2 縮小の緩和

合計特殊出生率(TFR)の低下が止まらなければ、人口減少に歯止めはかからない。したがって、人口問題に根本的に対処するには、TFRを高める政策を実行することが不可欠である。筆者は、それを人口減少の緩和策と呼んでいる。前述のように、わが国のTFRは1970年代前半に人口維持水準の2.07を割り込んでからも減少を続け、多少の上下

動を伴いながら、現在も1.4前後で低迷している。

出生率増加を政策課題とするべきかについては議論がある。前述の内閣府世論調査では、「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対してどう思うか?」という設問に、「大いに取り組むべき」41.1%、「取り組むべきだが、個人の出生などの選択は尊重する必要がある」34.3%、「個人の出生などの選択は尊重し、そうした取組は必要最小限であるべき」18.3%、「そうした取組は不要」4.1%となった。人口減少が深刻な問題として認識されていることを背景にして、個人の判断を尊重しながらも、出生率向上への政策的な取組が必要とする意見が多くなっている。

この分野で、国土政策が直接的になしうることは多くないのかもしれない。ただ、出生率にも地域問題が存在することは確認しておきたい。都道府県別に合計特殊出生率を並べてみると(2013年)、高い方は、沖縄(1.94)、宮崎(1.72)、島根(1.65)、熊本(1.65)、長崎(1.64)であり、低い方は、東京(1.13)、京都(1.26)、北海道(1.28)、神奈川(1.31)、奈良(1.31)となっている。全体に低迷しているのではあるが、大都市部で低く、地方、特に南方の地方部で高い傾向がある。これを考慮すれば、若者が集まる大都市部で出生率を高める重点的な政策、地方部で相対的に高い出生率を生かしながら、定住を促す方策などが国土政策に関連した課題となる。出生率に直接影響を与えるのは、子づくりや子育てに関わる生活の充実、結婚や出産の希望を叶えるような社会制度の拡充等であるから、これらを進める社会政策を、国土政策と組み合わせる進めることが必要となろう。

合計特殊出生率が人口維持水準を下回ってから既に40年程度が経っており、この間に、エンゼルプラン、新エンゼルプラン、子ども子育て応援プランが作成され、また2000年代には、「少子化社会対策基本法」と「次世代育成支援対策推進法」が制定される等、何度も少子化対策が論じられ、一部は実行に移された。しかし、結果を見ると、効果が上がらなかったことが分かる。したがって、

図表-4 既婚者の理想子ども数、未婚者の希望子ども数

	1977年	1982年	1987年	1992年	1997年	2002年	2005年	2010年
平均理想子ども数(既婚者)	2.61	2.62	2.67	2.64	2.53	2.56	2.48	2.42
平均予定子ども数(既婚者)	2.17	2.20	2.23	2.18	2.16	2.13	2.11	2.07
男性未婚者平均希望子ども数	—	2.34	2.30	2.23	2.15	2.05	2.07	2.04
女性未婚者平均希望子ども数	—	2.29	2.23	2.17	2.13	2.03	2.10	2.12

社会保障人口問題研究所「出生動向基本調査」

図表-5 有配偶者の割合

	男						女					
	1960年	1970年	1980年	1990年	2000年	2010年	1960年	1970年	1980年	1990年	2000年	2010年
20歳から24歳	8.3	9.8	8.1	6.3	6.8	5.7	31.2	27.7	21.9	13.6	11.3	9.5
25歳から30歳	53.2	52.9	44.2	34.3	29.6	27.1	76.3	80.3	74.5	57.8	43.5	37.1
30歳から35歳	88.7	87.2	77.1	65.7	55.0	50.4	86.0	89.9	88.1	82.9	69.0	60.8
35歳から40歳	94.5	93.9	89.5	78.5	70.6	60.8	85.9	89.6	90.3	87.5	79.9	69.8

国勢調査報告

これから行うべき政策は、これまでにないような、大胆で、しかも持続的なものでなければならないといえよう。

緩和策を考える上で手がかりとなるのは、若い人達が希望する子ども数である。国立社会保障・人口問題研究所の調査では、既婚者では、平均して2.42人を希望している(2010年)。一方で、未婚者では、男性は2.04人、女性は2.12人である(2010年)。もしこれらの希望が実現されれば、人口の維持を可能とする合計特殊出生率=2.07を満たすことができそうである。つまり、無理に出産を奨励しなくとも、希望を実現することによって人口の維持は可能なのである。

しかし、そんなに楽観はできない。既婚者では、希望する子ども数が、調査を始めた1977年以降、次第に減ってきているからである(図表-4)。また、未婚者では、低迷した2002年よりはやや持ち直したとはいえ、調査の始まった1982年と比べれば低下傾向にある。また、図表-5に示すように、配偶者があると答えた人の割合は、出産適齢期の世代で減少傾向にある。つまり、次第に各同時出生集団の有配偶者比率は低下しており、夫婦、及び独身者の理想とする子ども数も減少傾向にある。それらを総合すれば、なるべく早く少子化対策を講じなければ、たとえ希望する子ども数、理想とする子ども数を実現できたとしても、そもそも配偶者のいない若者が増えて、人口維持ができなくなる恐れがある。

そこで、これまでにとられてこなかった、大胆

な少子化対策として、筆者は、20代から30代を子づくり子育て期として、この期間は男女とも、就業時間を減らし、プライベートな時間を充実させるような人生の時間割の大転換が必要と主張している。ポイントは、この時期には、男女ともに、生活優先のライフスタイルを保証するために、残業を無くしたり、就業時間を短縮したり、在宅勤務を大幅に取り入れることである。女性だけにこうした制度が取り入れられれば、就業面での男性中心社会が継続されることになり、女性の社会進出意欲や、社会的能力発揮を封じることになり、趨勢に逆行する。男女を同じ制度下におくことが重要である。一方で、平均寿命が延びた分、定年を延長して働くことを制度化するべきである。世論調査でも60代後半まで働くことには賛成が多い。ただ、高齢者の健康状態や能力の衰えには個人差があるので、この点を踏まえて、定年延長を選択できるような制度設計が必要となる。

#### 4-3 格差の是正、東京圏への過度の集中是正

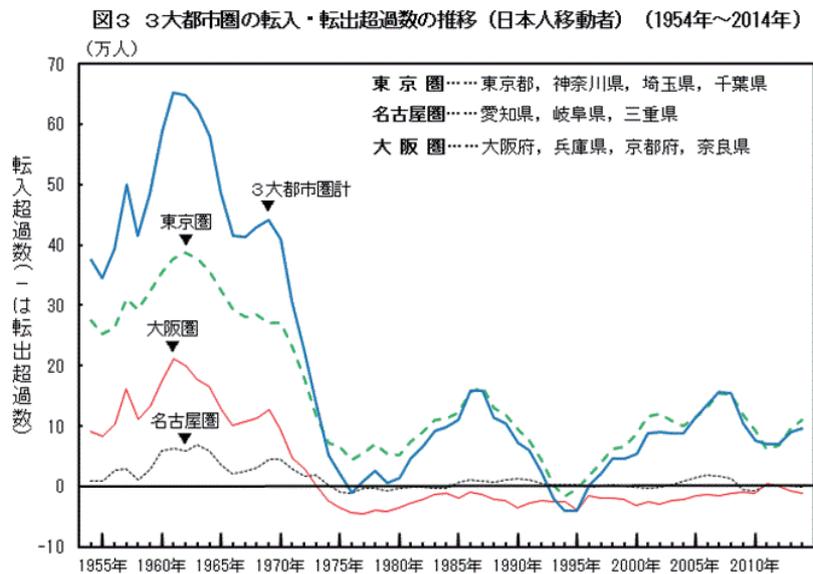
政府の、まち・ひと・しごと創生本部では、各都道府県、市町村が、まち・ひと・しごと創生法に基づく総合戦略を作成することを求めている。総合戦略には、生活環境、社会基盤、結婚・出産・育児の環境整備、仕事と生活の調和、魅力ある就業機会の創出等の事項を含むとしている。同法では、「東京圏への人口の過度の集中を是正」することも目的に掲げられている。これまで見てきたように、多くの事項は、従来の国土政策、及び前節

で述べた緩和策と大きな相違があるものではない。しかし、今日、集中問題は新たな様相を呈してきていることに注意が必要と考えている。

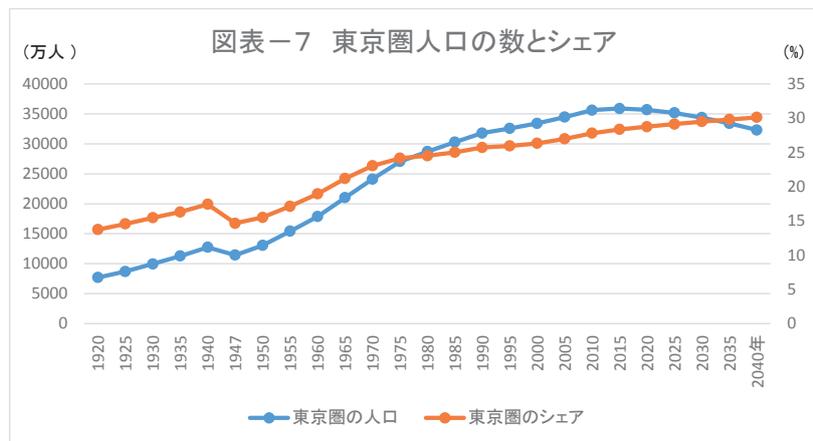
従来の図式で考えれば、大都市圏、特に東京圏と地方圏の間には、立地しうる産業や職業の相違があり、所得に格差が生じ、そのことが更なる大都市圏への集中を促してきた。つまり、所得格差と大都市(東京圏)集中は一体不可分の関係にあった。そして、大都市圏への集中が、大都市圏における過密現象(高地価、混雑現象等)を招いたことから、過密の弊害と地方圏における過疎の弊害を軽減するために、大都市圏から地方圏への分散政策が正当化されてきた。現在でも、東京と地方の所得格差や東京圏への人口集中は継続している。しかし、東京圏そのものにも人口減少が差し迫っているという大きな変化が生じていることを認識するべきであろう。

この点をデータで確認しておこう。図表-6は、地方圏→大都市圏への人口移動を示している。1960年ごろのパターンでは、三大都市圏への流入が見られたが、1980年代、さらに2000年になってからのパターンでは、大阪圏と名古屋圏では、地方圏との間で流入超過にはなっておらずに、東京圏だけが社会増による人口増加を記録している。これが、一極集中と呼ばれてきた現象である。そうした傾向は現在まだ継続しているのであるが、一方で、国の人口予測によれば、東京圏を構成する1都3県の人口は2015年までには全てピークを迎えて、2040年にはピーク時

図表-6 わが国の人口移動



住民基本台帳に基づく人口移動報告



国勢調査より著者作成

に比べて358万人もの減少となる。たしかに、全国に占める割合は、増加し続け、2040年には30%を超えるとされるものの、絶対数が減少すれば、高地価、交通混雑等が象徴してきた過密問題は軽減される(図表-7)。つまり、東京圏といえども、空間や交通機関にゆとりが生まれ、暮らしやすくなる可能性がある。そうした状況下では、東京圏への集中を“過度”とは表現でき難くなる。したがって、地域間の問題は、伝統的な大都市圏(東京圏)対地方圏という構図から、全国が人口減少に見舞われる中で、地方圏のより厳しい問題にどのよ

うに対処していくのかという構図に移っていくと考えられるのである。これからの地方圏の振興は、大都市からの分散政策によるのではなく、地方独自の産業活性化や雇用創出策を進めることによつて果たされていかなければならなくなる。

## 5 地方におけるしごとと発掘

このように、これからの国土や都市を対象とした政策は、いよいよ全国的に本格化する縮小の時代に対応したそれとなる。既に述べたように、それへの適応策、緩和策含んだものであることが求められるのはいうまでもない。影響が深刻となる地方では、人口減少時代を乗り切つて、安定時代を迎えることのできる就業機会を開拓していくことが求められる。

重要となるのは、まず、少数の働き手で国土を管理したり、農業、牧畜、漁業等の第1次産業を担う仕組みを普及させて、国土資源の管理や食糧生産を維持することである。具体的には、好むと好まざるに依らず進んでいく土地利用の集約化を踏まえて経営規模拡大を進め、生産活動におけるICT化の促進を図ることが必要となる。

第1次産業の担い手も医療福祉、文化などの都市的なサービスや高度の教育機会に恵まれるためには、地方都市の種々のサービスが農山漁村地域をカバーするような、中核都市の役割や自治体間連携が重視されるべきである。したがって、市町村にとっては競争以上に連携によって施策を補完し合うことが求められる。行政事務の委託、施設の共有や共同利用など行政サービスを広域化することで、身近なサービスが必要な分野でのサービス水準を維持しつつ、効率化を図ることを進めるべきであろう。

一方で、大都市部は、国際的な産業活動や、種々のコンベンションによる交流活動の拠点として重要性を増すことになる。東京、大阪、名古屋の大都市圏に加えて、札幌から福岡・北九州に至る地方の大都市圏が、産業、行政、教育・文化、交流の拠点としての役割を果たすことによつて、日本の各地が、高度な利便性や文明性を享受できるよう

にすることが必要となる。大都市部においても人口減少が進めば、空間的なゆとりが出てくるので、オープンスペースを確保したり、住環境を改善する機会とすることも重要であろう。

大都市、地方を問わず、地域の優れた資質を改めて発掘する視点を持つことも忘れるべきではない。特に、わが国は、世界の先進国の中でも特別の長寿国である。食や生活習慣が長寿をもたらしていると思われるが、各地でその秘訣を発掘して、他へ紹介するべくブランド化できれば、それ自体が新たな産業の基盤となりうる。いわば地域の長寿学といったものを確立していくことを提案したい。

最後に、縮小時代におけるテレワークの活用に触れたい。筆者はもう長い期間テレワークの普及に携わってきた。情報通信を働き方に活用する方法は、まさに大発展を遂げて、日々の仕事に浸透している。しかし、そのことが、働く人に余裕をもたらし、家庭生活が充実し、個人の趣味を生かした人生が広がっているとは必ずしもいえない現状にある。情報通信手段は、使い方によっては、生活のあらゆる場面や時間に仕事を持ちこみ、個人のゆとりある生活を脅かしかねない。そうではなく、縮小時代には、テレワークを空間と時間のゆとりを生み出す方向に活用して、人生の満足度を高めることのできるような国土空間を形成することが期待されよう。

## 参考文献

- 大西隆(2010)「広域計画と地域の持続可能性」(編著)、学芸出版社
- 大西隆(2012)「東日本大震災の教訓と日本国土の在り方に関する考察」、『論究』第9号、衆議院調査局、2012年12月
- 大西隆(2012)「現代の国土計画—縮小時代の国土のデザイン」、地域開発2012年8-9月号
- 国土交通省国土政策研究会(2014)『『国土のグランドデザイン2050』が描くこの国の未来』、大成出版社
- (一社)日本再建イニシアティブ(2015)「人口蒸発『5000万人国家』日本の衝撃」、新潮社