

人口減少局面の漸進的プランニングと国土計画の役割

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 准教授 瀬田 史彦
せた ふみひこ

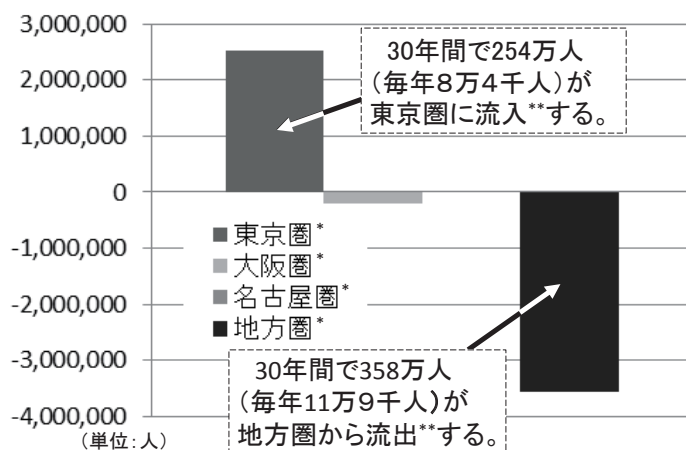
1. 国土への関心は薄れたか

新しい国土形成計画の全国計画と広域地方計画が、昨年度相次いで決定された。国土計画を研究してきた者としては残念なことであるが、前回の国土形成計画（平成20年全国計画、21年広域地方計画策定）に引き続き、それほど注目度は高くなかったと認識している。新聞検索などを用いて調べても、せいぜい策定された事実や主な項目が紹介されただけで、計画への論評や個別の施策の是非についての記事・コラムはあまり見当たらない。

しかし他方で、国土レベルでの問題への関心や政策対応へのニーズは、前回の国土形成計画の策定時と比べても、非常に高まっていると感じられる。農山漁村を中心に地方圏で過疎や高齢化が進展したのは数十年も前からのものであり、人口減少局面に突入したのも前回の策定時前後からのことであるが、一般国民の多くがそうしたことを我がこととして認識しだしたのが近年からではないかと思われる。

それを象徴するのが、2014年5月の日本創成会議による「消滅自治体リスト」、いわゆ

る『増田レポート』の発表とそれに対する反響である。レポートの主張は、低い出生率と東京圏への転出のトレンドが続けば、2040年に、900近い自治体で出産適齢期の女性が半分以下になってしまう、地域が「消滅」してしまうというものであった。この計算自体は公開された統計数値と既存の分析手法を用いた一般的なものであったが、以前から問題となっている低出生率、また出生率がさらに低く待機児童などの子育て環境も問題となってきた東京圏に若い女性を含め多くの人が出出してしまっている現状を、端的に捉えて訴えた報告として注目を浴びた。もちろん、この発表を行った主



* 東京圏は東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県、大阪圏は大阪府・京都府・兵庫県・奈良県、名古屋圏は愛知県・岐阜県・三重県、地方圏はそれ以外。
** 2040年の各都道府県別推計値から同年の封鎖人口(2013年社人研推計)を引いたものを圏域別に合計した数値であるため、流出入の合計はゼロにならない。

図：日本創成会議の人口推計における将来の東京圏一極集中

出典：日本創成会議(2014)『全国市区町村別将来推計人口』より筆者算出

唱者が元岩手県知事・総務大臣でありオピニオンリーダーとして現在も知名度の高い増田寛也氏であったことも大きく影響しているだろう。多くの議論が巻き起こり、特に「消滅する」と名指しされた自治体からは強い反発も見られた。また若い世代を他の地域から取り込みながら出生率が低いままの東京圏が、日本全体の人口減と地方圏の自治体の「消滅」をもたらす元凶と見なされ「ブラックホール」などと批判されるようになった。実際にどのような因果が問題となるかは検討の余地があるものの、現在の地方創生にかかる取組みも、こうした議論を受けた形で進められているといってもいいだろう。政府主導で地域を再生する取組みが行われるようになった。

実は、国土計画の検討・評価の枠組みの中でも、『増田レポート』の趣旨に似たような内容で報告が出されたことがあった。2011年2月に国土審議会政策部会長期展望委員会が出した『日本の長期展望 中間とりまとめ』である。国土形成計画を所管する国土交通省や、調査審議する国土審議会は、法で定められた定期的なモニタリングや不定期の報告を出しているが、この『中間とりまとめ』は、特に人口減少の動向、また人口減少局面に起こる様々な問題を、データ分析結果とともに網羅的にまとめて提示した優れた報告であった。都市圏別の人口減少・少子高齢化の動向、既に深刻化している限界集落、買い物難民、空き地空き家などの問題の深刻化に加え、無居住地域の拡大や所有者不明の土地の増加といったことも、豊富な分析結果がよく整理されまとめられている。この報告の発表の翌月に東日本大震災が発生したこともあり、注目されなくなってしまったが、個人的には、この報告が『増田レポート』以上に注目を浴びてもよかったと考えている。

国土計画という枠組みでの注目度はどうしても上がらないのだが、『増田レポート』への関心の高さや地方創生の取組みへの各地域の熱気を見ると、国土・広域という視点は未だに多くの人々にとって重要な関心事であると考えられる。

しかし、いくら現在に至るまで国土・広域の課

題や東京一極集中に多くの人々の関心が集まるといっても、昔と同じ方法で問題に対応すべきというわけではないようである。国が成長のモデルを示し、各地域がそれに従って開発を推し進めていく方式は、1960年代の全国総合開発計画の時代ではさかんであったが、ほどなくして行き詰まった。『土地総合研究』各号でもその状況はよく報告されているが、地域の実情に合わないモデルや環境問題への対応など、多くの課題がすでに高度成長の終わりごろから議論になり、1970年代にはすでに国土総合開発法の改正の議論が出ていた⁽¹⁾。

現在では、地方自治体の成長や市民意識の向上など他の要因も影響し、地方分権が地域政策の原則として確立され、各地域の意思や創意工夫を重視することが必要とされている。今の地方創生の取組みが、国の意図を離れた地域の自発的な意思で行われるとみなせるかについては議論があるものの、地域の再生・生き残りへ向けての各地域のやる気と能力が試されていることは事実であると思われる。東京圏や近隣の大都市への転出と、出生率低下による人口減少に対して、各地域が有効な対策を講じることができるかが問われている。

ここで一つ、解決しなければならない問題がある。地方分権・地域の自立という前提でボトムアップの取組みを促すことが、国土という全体での最適な状態をもたらすことになるかどうかだ。地方分権論者は、国の関与の弊害の数々を挙げながら、基礎自治体や住民からのボトムアップの取組みを推奨するけれども、地域の発意を促しただけでは、各地域が押しなべて十分に発展・再生する保証はないと思われる。

この議論について筆者なりの見解を述べさせて頂く前に、人口減少局面とボトムアップの取組みの関係について論じておきたい。

2. ブレイクダウン型の都市政策の終わり

近年の地域づくりがボトムアップの取組みを中心に展開している状況や、地方分権が多くの議論が激しくたたかわされる傾向は、世界で共通のことであると思われる。近代化、工業化の過程で導

入された、欧米旧宗主国の帝国主義、日本における富国強兵、アジア諸国の開発独裁といった、トップダウンで中央集権的な地域づくりは、程度の差こそあれ、世界の多くの国で、地方分権・住民主体の地域づくりに取って代われようとしている。国の政策が無条件に是とされた時代から、どのようなプロセスや意思決定が地域の発展にとってより望ましいか、多くの議論がなされる状況となった。権威主義的な傾向の強い新興国・途上国においても、21世紀に入る前後くらいからそのような傾向が顕著になってきている。

こうした国々の中には、まだ人口がこれからも増え続けるところも多いが、とりわけ工業化による高度経済成長が終わり、人口の伸びが鈍化したところで、地域づくりの考え方に大きな変化が見られるようである。トップダウンからボトムアップにという考え方・発想の変化がもたらされる合理的な理由についてここで少し考えてみたい。

高度成長、人口増加局面から低成長、人口停滞・減少局面に至るにおいて、地域づくりの考え方に変化がもたらされる一つの原因は、公害・環境問題である。

公害・環境問題は、全体が部分を顧みないことによって生じる。

地域づくりが全体としては盛り上がり、経済成長、インフラ整備の進展、収入増加といった成果を多くの人々が得ようになる一方で、生産活動によって排出される有害物質や環境変化がもたらす災害などによる被害や外部不経済は、一部の地域・地区や人々に偏ってもたらされる。しかし一部の人々がいくら被害を訴え、改善を働きかけても、経済成長で全体が盛り上がっている間は、全体には届かない。被害がより多くの人々に広まるとともに、経済成長が止まり、皆がふと我に返ったときに大きな問題が生じていたことに気づき、その後、ようやく全体で改善の方向に進む。

日本の公害・環境問題への対応は、近年までほぼすべてボトムアップからの取組みから発展してきたと言っても過言ではない。公害対策、自然環境保全や環境アセスメント制度に至るまで、まず

は被害や影響を受ける住民やそれを支持する市民が声をあげ、次にその声をくみ取る地域（基礎自治体など）がルールづくり（条例など）で限定的ながら対策を行い、最後に国が重い腰を上げて法律や制度として位置づけるという順序で対策が行われた。

このことは気候変動などの地球環境問題においても同様といえる。温室効果ガスを排出しながら工業生産や近代的な生活など経済成長の果実を世界の多くの人々が享受する一方、気候変動による被害は、島嶼国などを中心に非常に偏って生じている。そのため大した被害を被らない（と思っている）国や地域はあまり関心を示さない。しかし被害が各地で大きくなるとともに、低炭素化が進んで、経済成長と温室効果ガスの排出をある程度切り離すことができるようになれば、対策の議論は進んでいくと思われる。ただし気候変動への対応の意識が、世界全体で十分な形で共有されるのはだいぶ先のこともかもしれない。

そしてもう一つ、低成長や人口停滞・減少によってもたらされる地域づくりの考え方の変化がある。その時代における地域づくりまたは都市政策の手法の違いだ。

工業化によって経済が成長し、都市化によって人々が都市に集まってくる時期に必要な都市政策は、良好な宅地と都市基盤の供給である。もともと農地や森林だったところに、事前に十分な都市基盤を整備した上で宅地を供給し、都市人口の増大に備えようと試みる。その過程で必要な都市政策の主な手法は、都市化して流入してくる人口を推計し、それをどこにはり付けるか、はり付けるために土地や施設がどこにどれくらい必要かといったことをブレイクダウンして考えることである。

実際に人口を適切に誘導し、基盤を整備できるかどうかは、各国・地域の制度によって大きく異なる。多くの都市計画学者は、日本の都市計画制度や土地利用誘導は不完全であり、都市政策によって都市化をしっかりと制御・誘導できなかったと考えている。しかし少なくとも流入人口の一部は、

大規模なニュータウンを建設してそこに誘導することに成功した。市街化区域と市街化調整区域の区域区分も、やはり多くの学者にとってはなほだ不十分な制度と批判を受けるけれども、その設定に用いられる人口フレーム方式は、都市化による人口増加を、収容すべきエリアに振り分けて基盤整備を計画的に進めるというブレイクダウンの発想を象徴した方法であるといえるし、区域区分がない都市と比べると、誘導の効果はある程度はあったと考えられる。

しかし人口停滞局面では、割り振る人口がなくなってくるので、このようなブレイクダウンの発想による都市計画手法は、都市政策にとって必要でなくなってくる。そして人口減少局面では、人口減少を制御・誘導する手段がほとんどない。日本の都市計画手法では、増加する人口を適切に誘導することも十分にはできなかったが、人口の減少度合いを空間的に割り振ったり平準化したりするようなことは、それよりはるかに難しく、手法が見当たらない。

したがって、人口減少局面の都市政策は総合的なものになり得ず、各地域・各地区固有の問題として取り扱われ、ボトムアップの取組みが主体となる。

3. 漸進的計画で固有の解を求める時代

人口減少局面の都市政策において、共通の一般解が見出しにくいのも、これまでのトップダウン・ブレイクダウン的な手法の行き詰まりに繋がっていると思われる。

高度成長、人口増加局面の都市政策では、都市化への対応という共通の課題があり、達成すべき基準がある程度共有され、それを目指して基盤整備が行われた。自治体という単位では、道路、公園や上下水道など都市基盤の整備水準が政策目標となった。もう少し小さな地区単位での開発においても、例えば近隣住区のような考え方を基にある程度共通した整備水準が設定され、その水準を目指して地区の都市施設や建築などの誘導が目指され、一部は実現した。

もちろん高度成長、人口増加局面においても共通で一律の基準で地域づくりを行うことの是非は問われた。条例や要綱で独自の規制・誘導を行う自治体や、地区計画や非法定の協定によって他にはないルールを設けた地区も多い。ただ、広い意味での課題は都市化への対応という共通のものであり、都市基盤の整備や良好な住宅地の整備という同じ課題への対応のバリエーションであったとみなせる。

これに対し、低成長、人口減少局面の都市政策は、人口増加局面と比べて共通の解を見出しにくい。

地区のレベルでは、例えば同じ年代に開発され、高齢化が進んでいる同規模の住宅団地でも、相当荒れ果てている場合とまだしっかりと生活環境を保っている場合で大きく異なっている。開発方式、その後の管理体制、またコミュニティの状況など様々な条件に差が出た結果の違いが大きく表れている。

こうした様々な状況の住宅団地に対して、共通の水準を設け、共通の解を提供するのは難しい。地区を畳んで撤退した方がよいと思える場合から、行政などの支援があれば維持可能な地区、さらにすでに自立して当座は支援も必要としない地区まで、様々だ。

住宅団地の維持・再生は典型的だが、他の種類の地区を考えるにあたって、人口減少局面の地域づくりの解答は一般化しにくい。人口増加局面では、少なくとも新しく他の地域からやってくる人々のニーズはある程度共通していたが、すでにそこに住み続けてきた人々の地区へのニーズや今後の意向は、意外にも様々だ。もう今の土地を売り払って都心やまちなかに住み替えたいと思っただけで出てしまう人もいれば、地区の環境を維持し続けて住み続けたいと思っている人もいる。各世帯の家族構成の変化、収入や保有資産などの諸事情も影響するだろう。有名な「住宅双六」も、昔は「あがり」が郊外庭付き一戸建て住宅という1つに設定されていたが、現代の住宅双六は6つ設定されている⁽²⁾。実際の「あがり」は、望まし

いものからそうでないものまで含めて、もっと多くなるだろう。将来の地区のあり方は、こうした様々な人々の状況と意向に応じて考えることになる。

自治体のレベルでも、人口減少局面の都市政策の目標に、共通の解を見出すのは難しくなってきた。

今は、各自治体が、地方創生の号令の下、人口の維持について互いに似たようなアイデアで臨もうとしている。最も多いのは、新婚・子育て世帯の誘致や引き止めで、移住への奨励金、公営住宅のあっせん、子ども医療費の無料化の拡大といったメニューが並ぶ。それに加えて、若者の雇用を多く生む工場立地に対する補助や法人住民税減免といった施策が検討される。政府が掲げた 2060 年に出生率 1.80 という目標や、多くの自治体で未だに掲げられる人口維持という目標を達成するには、計算上、そうしたメニューを並べてつじつまを合わせるしかないのだろう。

しかしこうした対策は、共通の解にはなり得ない。人口減少局面では、子育て世帯や生産年齢人口は全体として減少することが確定しているので、どこかが勝てば必ずどこかが負ける。すでに近隣自治体の子育て世帯誘致の割を食って、高齢化と人口減少がより深刻化している自治体がある。また地方圏で人口が増加している小規模自治体の一部には、中心都市の郊外に位置する住宅都市があり、中心都市の若年層を引き抜いた形となっている。他方、地方財政の一層の深刻化から、子育て世帯への補助や法人住民税の減免を見直す自治体も出てきている。そのような自治体は、今すぐ人口維持・回復の旗を下げるのは難しいものの、遠からず、他の自治体とは異なる解を求めることになるだろう。

このように、都市政策の解は、共通の基準に基づいてブレイクダウンする方法から、固有の解をそれぞれの地域・地区が探求していくという傾向へ変わってきていると思われる。近年ではプランニングの発想自体を問うものとして、「漸進的計画」(incremental planning あるいは additive

planning) という考え方が、世界各国の衰退地域の地域づくりを踏まえて出てきている。全体としては衰退しつつある地域・地区の中で、新たな可能性の見いだせる場所で新たな試みを行い、成功したものを局所々々で広めて、積み上げてだんだん覆っていくというイメージである。

部分から全体をなるべく良くしていく。しかし、よい部分が全体を完全に覆いすべてが同じようによくなるということは想定されていない。

4. 「漸進の時代」に必要な国土計画とは

このような、部分から全体(の一部)をよくしていくという発想を基にした、漸進的な地域づくりの時代に、国土計画は果たして必要なのだろうか。

これまでのような、ブレイクダウンの発想で最適化を目指すような国土計画は、もうあまり意味をなさないだろう。共通解を当てはめようとしても、当てはまる地域は少ない。他の地域・地区に応用できるような先進事例のやり方を、国が一般化・モデル化して広めるといった手法も効果は限定的となり、それぞれの地域・地区が個々の状況や意向に応じて、そのやり方が適用できるかどうかを考える方が、より適切になっていくだろう。

各地域・地区は、自分たちで全く新しいアイデアで、または国内外の他の地域・地区の先進的な取り組みを適宜アレンジしながら、再生に臨む。成功した試みが出てくれば、それがさらに他の地区でも検討され、部分々々で適宜、チャレンジが続いていく。人口減少局面の漸進的な地域づくりはこのようにして進んでいくだろう。

ただし、国土レベルでの空間的な働きかけをやめるということは、こうしたチャレンジの成功・失敗が生むアンバランス・格差の拡大を是として、すべて受け入れるということになる。前述したように、漸進的な地域づくりの成果は、全体を一樣に覆うようにはならない。よくなるところが勝ち残り、よくならないところとの差は必然的に大きくなる。この差を、国民・市民・住民がどこまで、そしてどのスケールならば甘んじて受け入れるこ

とができるか。これが今後の国土計画や様々なスケールでの空間的な計画・政策の関与の度合いを決めると思われる。高度成長時代の開発方式は多くの場合で時代遅れになってしまったが、その開発方式が目標としてきた地域格差是正も、もう過去のものと考えてよいかどうかは、また別の問題とみなさなければならない。

筆者は、『増田レポート』が大きく扱われたことなどを見ると、今でも多くの国民は、東京一極集中をはじめとした国土の不均衡を、是として受け入れないだろうと考えている。また自治体間の格差についても、米国の「足による投票」のようなあからさまな地域間競争の結果を認めないだろう。このことを前提とすると、国土、また広域という空間スケールでの計画・方針づくりは、これまでと違った形で必要になると思われる。

東京一極集中については、自由経済やグローバル化の進展を踏まえると、現在まで続くこの傾向を反転させるのは容易ではない。ただ地方圏における人口減少と地域経済縮小の激しさや、他方で東京圏の高齢化の進展と深刻な介護・医療施設不足⁽³⁾などを前提に、圏域間のバランスについて望まれるビジョンを示すことが求められると思われる。昨年度に策定された新しい国土形成計画（全国計画）は、東京一極集中を課題として明確に示しているが、より具体的に問題を指摘し、各圏域・自治体に対策を促してもよかったかもしれない。

また自治体間の格差において必要なのは、各地域・自治体の創意工夫を促す前提となるルールづくりである。上述のように、人口を奪い合うような試みは、圏域や国土全体として無意味である。合成の誤謬を生むような試みを共通のルールづくりでお互い取りやめるような方策が必要である。それぞれの地域の活性化に向けて「フェアな」競争ができるルールづくりのために、全国や圏域の自治体間で水平的な協定や申し合わせができるのが理想的だが、国等からルールづくりを促したりすることも必要になってくると思われる。広域地方計画は、各圏域における都府県をまたぐ取組みが列挙された計画になっているが、上記のような

地域づくりのルールや原則のようなものにも立ち返って話し合い、必要なルールを決める場であってもよかったと思われる。

他方、より小さなスケールの、住宅団地や集落くらいの地区ごとの差では少し違った展開が見込まれる。おそらく多くの人々は、人の管理が入らず自然に帰りつつある集落、多くの空き地・空き家が放置され不法投棄が進む団地、シャッターさえ朽ちて荒れ果てた店内が丸見えの中心市街地を、再生しようと思っていない。東京～地方、中心都市～周辺町村といったスケールでは「消滅」などともなっていないと思っている人たちも、復活の可能性が見いだせない小さな地区が出てくるのは致し方ないと考えている。最もハードな地域間競争が、最も小さな地区のスケールの間で行われようとしている。

【補注】

- (1) 『土地総合研究』第23巻第1号（2015年冬）
- (2) 「現代住宅双六」とは、建築家・都市計画家の上田篤が、1973年と2007年にそれぞれ描いた人々の住まいの変遷。
- (3) 高橋泰(2015)「東京の危機」『地域開発』609号