

人口減少社会における国土計画の可能性

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. 右肩下がりの国土計画

筆者は、昨年も国土計画について本誌へ寄稿する機会を得た¹⁾。それから1年で、各地域で広域地方計画がまとめられたという国土計画における新しい動きがあったものの、それは、その時点でも既に準備されていたことである。したがって、筆者としては、現代の国土計画についてまとめた考えを述べたつむりの先の論稿に主要な論点は尽くしている。関心のある読者の皆さんには、土地総研のHPからダウンロードして読んでいただければと思う。その上で、本稿では、それを補完する形で、重要テーマである人口減少下における国土計画の課題について書き足すことにしたい。

去る2月に、2015年10月に行われた国勢調査の速報値が公表され、2010年と比べて総人口で94万人減少したことが明らかとなった。1920年に始まった国勢調査では、これまで前期に比べて人口が減少したことは、太平洋戦争中を含めてなかったから、初めて5年間で人口減少が起こったことになる。

日本の人口減少は、極めて低い合計特殊出生率による出生数の低迷と、増加する高齢者によって必然的にもたらされる死亡数の増加という人口動態に起因しており、この状態が継続する限り止まらない。

現在3,370万人程度の65歳以上の高齢者は、2040年代に3,860万人程のピークに達する。一方で、15歳未満の年少人口は、合計特殊出生率が改

善されなければ、減少の一途を辿ることになるから、2040年頃からは、毎年100万人以上が減少する超人口減少時代とでも呼ぶべき時期が始まり、35年ほど続くことになる。この間だけでも、3,500万人以上の人口減が起こる可能性がある。

問題の合計特殊出生率は、第2次大戦直後の4を超える極端に高い状態から急減した後に、50年代後半から70年代前半まで1.9~2.1程度で変動するという状態が続いた。そして、1974年に人口維持ラインとされる2.07を切って以降、何度かの横這い期を含みながらも2005年に1.26という最小値を記録するまで減少した。それ以降はやや持ち直したものの、1.4程度の低値で推移している。合計特殊出生率が2.07まで回復しない限りは、人口の長期的な減少傾向は避けられない。まして、現在のような低値であれば、人口減少社会が急速に進行することになる。

その意味では、人口問題の解決は、結局のところ、合計特殊出生率の回復にかかっている。どのような方法で、この難問に挑戦するのか、そして本稿の主題からすれば、国土計画はそのためになにがしかの貢献をなすうのかを後に検討したい。

また日本では、人口に関して、一極集中問題が指摘されてきた。確かに、第2次大戦後の人口移動は、地方圏から大都市圏、なかでも1都3県で構成される東京圏への集中によって特徴づけられてきた。終戦直後には14.7%であった東京圏の全国に対する人口シェアは、最新の2015年には、

28.4%と倍近くに増えた。振り返れば、日本の国土計画は、こうした東京圏をはじめとする大都市圏への人口集中を是とせず、如何にこの流れを変えるかに腐心してきたといえる。こうした関心は、新しい国土形成計画では、そう強調されていないと見ることができるものの、まち・人・仕事創生総合戦略等においては、国の機関の地方移転が話題になっているように、重要施策の一つとして取り上げられている。

さて、人口減少時代における国土計画（現行制度が継続されれば、国土形成計画ということになる）が、1960年代や70年代の人口増加時代の国土計画とは自ずから異なるのは言うまでもない。しかし、人と国土という言葉が示すように、人が国土を適切に利用することを可能とするために、土地利用や施設整備を各地で進めるとともに、さらには、産業立地計画を通じて人口分布そのものを誘導するなどの役割を担うのが国土計画であるから、人口が増加するにしても、減少するにしても、大きな変化が起こる時代には、国土計画への期待が強まる。その意味で、急速な人口減少に向かう現代は、急速な人口増加が起こっていた60年代、70年代と同様に、国土計画の成果に期待がかかる時代であるとも言える。

もちろん、人と国土の関係に変化起こる時代には国土計画の必要性が高まるとはいえ、人口増加期と減少期では、やはり大きな相違があると言わなければならない。それは、国土計画の実行性、すなわち、企画される諸事業の実現性が大きく異なる点である。人口増加の時代には、土地や施設に対する需要が強まるので、市場経済を活用した土地や施設の開発が可能であったのに対して、人口減少の時代には、土地や施設に対する需要が総じて減少することになるから、市場経済をベースに計画の実現を図ることは容易ではなくなる。

国土計画を実行する手段の一つである公共事業は、それによって生み出される公共施設が利用されることによって料金収入を得たり、経済効果を上げるから効果があると評価されてきた。あるいは、開発された土地に住む人や、整備された道路

を利用する人がいることによって有効性が検証されてきた。しかし、開発された土地や整備された施設に対する需要が減少する人口減少社会では、公的資金の投入が需要を喚起するというメカニズムが働き難い。したがって、計画を立てても、それを公的資金の投入によって実現していくことが困難になる。こうした状況では、国土計画に対する理解や共感を強めて、社会の合意の下で計画内容が実現されていくようなメカニズムを想定せざるを得ないのである。

つまり公的資金の投入というよりも、多くの人の共同行動による計画の実現である。

こうした問題意識から、本稿では、今後の重要テーマである合計特殊出生率の回復の展望と国土計画の役割、東京一極集中問題、そしてこれらかの国土計画の基本方向とその実現方策について考えてみたい。

2. 人口減少と国土計画

国土を利用する人の問題は、国土計画にとっても最重要の関心事である。最新の世論調査（「国土形成計画の推進に関する世論調査」、2015年8月実施）を見ても²⁾、80%以上の国民が実感している（人口減少を実感している（64.4%）+どちらかといえば実感している（20.2%））と回答している。それは、周囲の高齢者が増えたり、逆に子供が減ったり、商店街に閉店した店舗が増えたり、空き家や空き地が増えることによって得られている実感である。

また、地域の将来に対する不安を感じている人は約半数に及んでいる。不安の内容は、「空き家や空き地が増え、景観や治安の悪化、建物の倒壊などによる危険にさらされること」、「まちが寂れ、にぎわいがなくなること」、「閉店する店舗が増え、買い物が不便になること」等である。

しかし、現在の住まいに不満があるかといえは必ずしもそうではなく、満足している人は80%を超える。そして、居住を希望する地域という質問に対しては、現在の居住地に似た環境に住みたいという回答が多いという特徴がある。

人口減少を実感し、そのことにやや不安を感じているものの、現居住地に対する満足は高く、全く異なる環境に移り住もうとは考えていない、といったところが最新の世論調査が示す国民意識である。

また、2014年8月に行われた世論調査（前回も取り上げた、「人口、経済社会等の日本の将来像に関する世論調査」）では、人口問題について多くのことを尋ねている³⁾。

人口が急速に減少していくことに対しては、75%以上の方が「人口減少は望ましくない」と回答した。そして、政府が総人口に関する目標を定め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「大いに取り組むべき」と「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」を合わせるとやはり75%を超えており、多くの国民が人口減少への歯止め策を肯定的にとらえるようになってきていることが分かる。

そして、「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」という考え方への「賛成」+「どちらかといえば賛成」は90%を超える。その具定期的な手段としては、「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」、「子育てのための安心・安全な環境整備」などが上位の回答として並んでいる。

一方で、国立社会保障・人口問題研究所が行っている理想・予定・希望子供数の意識調査（これも前回紹介）では、年々どれも減少傾向にある。加えて、有配偶者の割合（国勢調査）でも、女性で2000年から2010年の間に10ポイント低下した（35歳から40歳の女性・有配偶者の割合）。このように、有配偶者率が減り、さらに理想や予定の子供数が減っていることが、合計特殊出生率の増加を困難なものとしていることがわかる。

こうした状況を踏まえるならば、筆者は相当大胆な子育て・子育て支援策を実施しなければ、合計特殊出生率の改善は図れないのではないかと心配している。

政府が取り組んでいるまち・ひと・仕事創生総合戦略及び、各都道府県と市町村での計画では、

人口ビジョンを合わせて作成して、人口問題にも取り組むことにしている。国を挙げての取り組みに着手したことは意義のあることと思う。しかし、大胆な、あるいはこれまでになかったような人口減少の歯止め策がなかなか提案されないのはもどかしい。まち・ひと・仕事創生に関しては、もっぱら、政府機関の地方移転が取り上げられていると報じられる。しかし、仮に移転が行われたとしても、直接の効果がもたらされるのは、対象となるごく一部の地域であり、大部分の地域にとっては全く何の効果もない。加えて、移転した地域にしても、既に雇用されている公務員が移転してくるのであれば、新たな雇用の創出は限られたものとなる。こうした全国的な課題にあまり効果を及ぼさない、いわば象徴的な施策ではなく、子づくり・子育ての支援を通じて社会変革を促すような抜本的な施策が進められることに期待したい。

筆者は、かねて、20代と30代を子づくり・子育て優先期間として男女ともに残業禁止、就業時間短縮、テレワークの導入によって、家庭優先の働き方をすべきという提案を行っている。考えて見れば、こうした働き方はそう特別なものではない。特に、若い世代では、多くの人が、家庭生活や個人の自由時間を重んじた自己実現や家族のつながりを重視した生活を望む人は少なくない。ITの活用などで、効率的な働き方を取り入れることによって、家庭優先、家族との時間増大、個人の自由時間が増えるような生活時間配分の工夫を行うことは日本社会や日本人の意識をより満足の高い方向に変革していく上で基本的に重要なことではないか。つまり、出生率の上昇のために、何が必要かを若い世代を中心に、国民的議論を起こして、仕事中心から、家庭中心へと、意識と行動を変えていく必要がある段階にまで至っている。

3. 一極集中問題の新たな様相

東京一極集中は、日本の国土構造に深く根を下ろした感のある構造的な問題である。特に、高等教育機関や企業本社の東京集中が国土構造に偏りをもたらしてきた。これに対して、従来から、様々

な是正策が講じられてきた。工場・大学等の大都市での立地制限（工業（場）等制限法、工場再配置法、工場立地法等）、政府機関の一部移転等も法制度が整えられて実施されてきた（多極分散型国土形成促進法）。また、首都機能移転も法制定によって本格的な議論が行われて（国会等の移転に関する法律）、移転候補地の選定にまで至ったが、その後、進展していない。

人口減少に伴って、こうした一極集中問題にも新たな状況が生まれている。それは東京圏でも、近い将来人口減少が始まり、やがて全国と同様の大幅な人口減少が見込まれることである。東京圏の合計特殊出生率が低値であることはよく知られているが、一極集中の大きな要因となっていた大学進学や就職のために大都市圏へ移動してくる若年層の数そのものが減少するために、人口移動による社会増の幅が小さくなっていく。一方で、次第に高齢層の増加で死亡者が増えるために、大規模な人口減少が継続する時代が到来することは避けられない。その場合、東京圏そのものが、発達した公共交通をどう支えていくのか、大量に供給された団地やマンション等の空き家問題にどのように対処していくのか、といった問題を深刻に抱え込むことになる。

こうした傾向が続けば、一極集中是正の強い論拠の一つであった東京圏の過密問題は次第に小さくなる。つまり、東京一極集中問題は、東京にとっては、人口増による都市問題の表出から、人口減によるそれという新たな様相を呈することになる。

もちろん、指摘されるように、東京圏の高齢化が進むにつれて、高齢者施設、病院、介護要員が不足するという高齢社会問題が東京圏で深刻になるという新たな問題が生じることは十分に考えられる。しかし、だからと言って、東京圏で長年暮らしてきた人が、急に地方に移転しても幸福な余生を送れるとは言えないだろう。もちろん故郷に馴染みがあれば、故郷への帰還を選択肢にできる場合もあるが、多くの人にとっては、長年にわたって住み慣れ、知り合いも多い東京圏での老後

生活が有力な選択肢とならざるを得ないのではないだろうか。

そして、こうした東京圏での大量の高齢者の出現は看護や介護に携わる外国人労働者の需要を高め、外国人受け入れに新たな議論を起こすことになる可能性がある。多民族・多文化社会化をできるだけ軋轢を少なく実現していくには、時間をかけて、社会の安定を見極めながら進めていくほかない。したがって、深刻な人不足になるかなり前から、計画的に労働力の受け入れを図ることが求められる。

こうして変化する社会に対応した国土計画の役割は、施設整備や労働力の養成が十分に間に合うように近未来の日本社会を描き、社会が共有できるように浸透させることである。その意味では、未来学としての国土計画の役割は重要な意味を持つ。また、こうした近未来の素描に対応して、高齢者向けの施設等の供給を的確に図る土地利用の進め方について制度提案を行うことも国土計画の役割の一つとなろう。

4. 新しい国土形成計画と国土の再編

昨年まとめられた新しい国土計画では、人口減少が十分に意識され、それに対応する国土構造をコンパクトとネットワークとして提案した⁴⁾。人口減少に伴って、居住地が低密度で拡散することを防ぐために、居住地の再集約、つまりコンパクト化を図ることが必要になる。一方で、こうして小さくまとまることになる居住地を、適切な交通手段で接続することによって、互いの連携を確保して利便性を高めようというのである。こうした計画の趣旨は、多くの理解を得られるものと思うが、問題は、どのようにしてコンパクト化を実現したり、居住地を結ぶネットワークを密にするのかである。

拡散しがちな居住地をコンパクト化するには、強い吸引力で、住宅や諸機能を移転集約することが必要となる。しかし、世論調査などをみても、こうした政策へ賛同する声は少なく、実現は容易ではない。コンパクト化は、必然的に、中心市街

地への再結集を意味し、現在郊外に住んでいる人にとっては、郊外から中心部へ移転することが必要となる。しかし、住環境としてはより快適な郊外からの移転には、抵抗が多い。また、仮に移転を決意したとしても、跡地に住んでくれる人はあまりいないことになるので、現在の住宅を売却して、移転先の住宅を購入するというメカニズムが働きにくい。これでは、移転再編は容易ではない。

ネットワークについても、同様の問題がある。交通系のネットワークは、高齢者が増えるにつれて、利用度が低下するので、整備費に見合った需要が確保できるのか心配となる。あるいは既に存在する交通ネットワークについても、その維持が困難になるケースも出てこよう。

したがって、コンパクト+ネットワークを短期集中型の事業で行うのには無理があり、中長期の安定的な政策として実行していく必要がある。

その際に、留意すべきことは、安全な居住・活動空間の確保という観点ではないだろうか。ちょうど、この原稿を書いている間に、熊本で大きな地震災害が発生した。東日本大震災のような海溝型と、今回や阪神淡路大震災のような内陸の活断層型で、直下型のどちらの地震でも大きな被害が生じるのであるから、人口減少によって、土地利用の再編が促されるのを機会に、より安全な国土利用へと転換しなければ、自然災害の脅威はますます強まる恐れがある。これまでの災害対策の経験から、地震、がけ崩れ、河川氾濫、液状化、高潮、津波といった様々な災害に対するハザードマップが作成され、危険度の高い地域も浮かび上がっている。こうした、自然災害リスクのデータベースをもとに、ハイリスクの地域の居住や業務系の土地利用を避けて、市街地の安全性を高めることの必要が強まっている。

こうした観点から、コンパクトシティの形成には、危険地域からの撤退を通じて、市街地の安全性の向上を図ることを伴うべきであろう。換言すれば、安全性向上といった、社会的目標が明確にならなければ、コンパクトシティの実現に必要な、業務施設や住宅の移転を含む市街地の大掛かりな

再編への動機付けや公的資金でのサポートは困難である。

つまり、コンパクトシティは、災害対策から見れば、予防的措置であり、一段と進んだ事前復興（安全な市街地の形成）の形態でもある。津波の危険がある海岸付近の低地集落、がけ崩れや河川の氾濫の恐れがある地域から人家や公共・産業施設を移すという意味で、危険回避の施策であるとともに、コンパクト化を通じて、小規模分散型の集落を集約して、共助が成り立ちやすい規模の大きな集落へと再編するという意味で、人々の災害対応力を高めるソフトな施策でもある。このように、防災・減災の観点を十分に取り込んだコンパクトシティ化を進めることが課題と思う。

5. 国土形成計画・広域地方計画の役割

人と国土に関する我が国の課題、対応する計画は大きな転換に差し掛かった。人口、つまり人は、日本の経済社会を構成するもっとも基本的な要素であり、人口縮小は国全体の経済活動そのものの縮小につながる。もちろん、そのことは、個人の暮らしぶりの縮小を直接は意味しないのであるが、国の経済活動の縮小に伴う国際的なプレゼンスの縮小や、過去の借金・債務の重荷感や、さらには、防衛費等の公共財への負担感の増大は否めない。人口減少に深く関連したこうした問題をあらかじめ意識しつつ、人口減少を受け止めて、問題が顕在化して社会に大きな打撃を与えることをできるだけ少なくする体制を整えることが適応策である。前述したコンパクトシティ化など、都市や居住地域に関わる対策も適応策の一環である。

一方で、我が国のような超人口減少社会へ向かっている状態を改善するには、合計特殊出生率を積極的に高めていく方策をとることが必要となる。効果を発揮すれば、人口減少を緩和することになるので、これを緩和策と呼んでいる。

人口問題については、そう急激には状態を変えられないので、緩和策を着実に実行しつつ、適応策をとることで、数十年間は進行することになる人口減少社会に対処することが必要となる。現状

は、こうした政策の両側面の必要が国土計画においても認識されているものの、十分に実施されるには至っていない。国土計画をはじめとして、地方創生戦略等の政策形成に関わるあらゆる機会に、この両側面の対策が必要となることを取り上げて、国民の共通認識としていくことが必要である。

特に、過去の少子化対策を振り返ると、政策が長続きしなかったり、有効性を持たなかったりした反省が浮かび上がる。この点は、筆者らも参加してまとめた「人口蒸発「5000万人国家」日本の衝撃」にも詳しい⁵⁾。細かく見ると、合計特殊出生率には変動があり、多少減少が止まったり、前年に比して増加した時期もあったため、長期的な減少傾向を十分に認識することなく政策の手を緩めて、再び出生率が低下するに任せてきた嫌いがある。政府は、合計特殊出生率に関する当面の目標を1.8としている。本来、目標値を2.07に置く必要があるのだが、1.8を中間的な目標にすることはありえよう。しかし、これはあくまで中間目標でその先に進んでいくことが必要であるとの認識を共有することが不可欠である。このようにして、大局を見失わないように、種々の政策を統合的に進める司令塔になることが、人と国土の関係を論ずる国土計画には求められているのではないか。

参考文献

- 1) 大西隆 (2015)、「縮小時代の国土政策—地方創生の課題と展望—」、土地総合研究 2015年夏号、18-28。
- 2) 内閣府世論調査 (2015)、「国土形成計画の推進に関する世論調査」、<http://survey.gov-online.go.jp/h27/h27-kokudo/index.html>
- 3) 内閣府世論調査 (2014)、「人口、経済社会等の日本の将来像に関する世論調査」、<http://survey.gov-online.go.jp/h26/h26-shourai/index.html>
- 4) 国土交通省 (2014)、「国土形成計画 (全国計画)」、<http://www.mlit.go.jp/common/001100233.pdf>
- 5) 人口問題民間臨調 (2014)、「人口蒸発「5000万人国家」日本の衝撃」、新潮社。