

NIRA 研究報告書

エグゼクティブサマリー

地方再生へのシナリオ
人口減少への政策対応

2008年4月

地方再生へのシナリオ
—人口減少への政策対応—

【エグゼクティブサマリー】

2005年から日本の人口は減少に転じた。中長期的な視点からわが国の将来展望を行うと、人口減少、少子高齢化、経済活動のグローバル化の影響を地方ほど強く受けていくと予想される。こうした地域経済社会の環境変化に対して、現時点から国民全体が将来の構造変化を認識しつつ、その変化に対応可能な制度を構築しなければならない。

本報告書では、上記の問題意識に基づき、人口減少時代における地域の未来図を描くとともに、人口減少を克服するための戦略的な地域活性化策のあり方について提言を試みた。

すでに人口減少社会に突入した日本

2000年～2005年の都道府県別人口の推移をみると、大都市圏と一部の県を除いて既に32道県で人口が減少している。人口推計によると、2005年～2010年にかけて人口が増加するのは、7都府県となる見込みである。2010年以降はさらに人口減少が進み、2030年にはすべての都道府県において人口減少過程に入ると予測されている。

近い将来、大都市圏は高齢化が表面化

首都圏を中心とした大都市圏では、将来的には高齢化の問題が顕在化する可能性が高い。2035年の段階で最も老年人口が多いのは東京であり、次いで神奈川、大阪、埼玉、愛知の順となっている。これらの都県は、他の道府県と比較して人口減少は緩やかであるものの、高齢化の影響を最も強く受ける地域となる。

生活圏からみた人口減少社会の姿

実際に生活が行われているエリア、すなわち「生活圏（人口20～30万人の都市で、県庁所在地並みのサービスが受けられる地域）」という地域区分で人口をみると、現時点で生活圏が約30万人規模の圏域は全国で82地域（圏域）存在する。しかし、2050年にはこの定義に合致する生活圏は69圏域まで減少する。県庁所在地並みのサービスを受けない地域が多くなる。

人口減少が地域経済社会に与える影響

今後の人口減少率は、大都市圏よりも地方圏の方が高い。そのため、地方圏では大都市

圏に比べて人口減少の影響を強く受ける。人口減少が地域経済に及ぼす影響として、①地域需要減少による高度なサービス機能の消滅や地域経済の停滞、②労働力人口の減少による経済成長率の低下、③社会インフラ、生活基盤の崩壊による地域の利便性の低下、などがある。

経済活動のグローバル化、サービス経済化、情報化が地域経済社会に与える影響

経済活動のグローバル化、サービス経済化、情報化の進展は、都市圏への人口・産業の集中を加速させる可能性が高い。すでに、産業の高次機能（研究開発機能）や企業の中枢機能（本社機能）は、東京圏への集中傾向が強まっている。今後、グローバル化やサービス経済化が一層進展した場合、人口の集積度水準に応じて「発展地域」と「衰退地域」への二極化が生じるおそれもある。

地域政策の新たな目標

人口減少時代の地域政策は、東京や三大都市圏と地方圏の1人当たり所得格差是正という目的を実現するために実施するのではなく、①人口が減少しつつも豊かな生活が維持できるような地方都市の再生および生活圏の形成、②グローバリゼーションの潮流に対応できるような地方の港湾、空港整備・活用、③地方交付税、農業保護、公共事業の優先的配分にできるだけ依存しない自立的な経済構造の構築、を目指して実施する必要がある。

豊かな地域社会の実現へむけた制度設計

一般的に1人当たりGDPの高い国、地域、都市は、豊かな社会とされる。しかし、経済指標上の豊かさが真の豊かさに結実するには、住民が居住している一定の地域内（通常は1時間程度の圏内）で、高次かつ多様なサービスの供給を享受できるという前提条件が必要である。人口減少時代においては、それぞれの地域がこうした多様なサービスを享受できるようなシステムを検討、構築していく必要がある。

豊かな社会を実現するための具体的な方策としては、①地方都市の都心をコンパクト化し、郊外に拡散した住宅、商業施設、公共施設を都心に集約し、魅力ある住空間、商業空間、ビジネス空間へと転換すること、②周辺の農村部を含んだ広域的な生活圏構築のために、都心へのアクセスを確保すること、③利用されずに放棄される山林、農地、住宅、オフィスビル、商業施設、私道、公共施設を解体し、「都市の縮減」を美しい景観の創造に結びつけ、生活の質を向上させること、などが考えられる。

これらの目的を実現するためには、土地利用のあり方を含めて国土構造を再検討しつつ、それぞれの地域単位での戦略的な都市計画を実施しなければならない。

都市の創造的縮小と連携

欧米諸国では、縮小都市研究、縮小都市政策が実施されている。欧米では、「縮小」を

必ずしも否定的に捉えておらず、環境負荷を軽減し生活の質を改善するチャンスと考えている。こうした観点から、人口減少時代においては、都市を創造的に縮小させつつ、それぞれの都市が競争ではなく、協調・連携という発想を持って都市圏全体の最適化を図ることが重要である。具体的な方策としては、ドイツの都市システムにみられるような、中心地システムの考え方が有効である。こうした考え方に基づいて都市計画を行うことで、広域都市圏全体の生活利便性が向上し、そこに住む住民の福利厚生が高まる可能性がある。

都市間の協調・連携を可能にする税財政システムの導入

上述したような都市間の協調・連携を実現するためには、都市間の税財源の公平性を確保しなければならない。通常、それぞれの都市が役割に応じて機能を分担した場合、大型商業施設などが立地する中心地の税収が多くなるため、中心地とそれ以外の地域との間で税収格差が生じる可能性がある。こうした都市間の税財源の格差を是正するためには、都市圏全体で税収をプールし、その税収を当該都市圏全体で配分することで税収格差を是正していく必要がある。このようなシステムは、タックスシェアリング (Tax-sharing) と呼ばれ、米国のミネアポリス/セントポール都市圏では、タックスシェアリングが実施されて一定の成果をあげている。

戦略的公共投資の必要性

今日の中央・地方政府の財政状況を考慮すると、もはや単純な「ばらまき型」の投資はできない。今後は、地域戦略という観点から地方圏への配分を担保しつつ、費用対効果を考えながら戦略的な公共投資を実施することが、生活圏全体の最適化を実現するうえでも、また日本全体の最適化を実現するうえでも重要である。「戦略的公共投資」が効果を発揮するためにも適切な政策評価が必要不可欠である。

行政だけに頼らない地域活性化

人口減少による深刻な影響に対応するためには、従来型の行政中心の政策対応だけに依存するのではなく、活用できるものは積極的に活用するという仕組みが必要となる。近年、NPO や地域コミュニティなどによる地域活性化策や活性化のための諸活動の機運が高まっている点は注目される。

愛知県の知多半島では、地域に関わる様々な主体（行政や大学や企業、住民など）が連携して、行政だけに頼らないまちづくりを行っている。これらの関係主体によって構成される地域連携組織「知多ソフィア・ネットワーク」では、観光産業の育成や地域情報化の推進、食に関する産業振興など、地域が抱えている課題全般に幅広く関わっている。こうした産・官・学・民によるネットワークの構築により、地域に関わる様々な主体が知多半島全体の利益（公益）を考えるような意識（ソーシャル・キャピタル）を持つことができた。

望ましい地域（都市）構造を描く

経済的中枢管理機能を指標として日本の主要都市を検討した場合、近年の重要な傾向として、大阪、札幌、広島の低下、名古屋と仙台の上昇が指摘できる。こうした都市の盛衰を考慮すると、将来的に日本の地域構造は、東京・名古屋・大阪を中心とする一大圏と東北日本、西南日本の3大圏構造になっていく可能性が高い。仮に、現在のような東京を中心とした都市システムを転換させる必要がある場合には、地方分権や首都機能移転、あるいは道州制といった「国のかたち」を変えるような大胆な改革が必要となる。

*なお、本報告書の全文が NIRA ホームページでご覧いただけます。

NIRA 研究報告書『地方再生へのシナリオー人口減少への政策対応』

<http://www.nira.or.jp/pdf/0802report.pdf>

NIRA 研究活動 日本の課題：地域活性化プロジェクト

http://www.nira.or.jp/theme/entry/n071212_108.html

NIRA 日本の課題：地域活性化プロジェクト

研究体制

委員

山崎 朗	中央大学教授（座長）
阿部 和俊	愛知教育大学教授
矢作 弘	大阪市立大学教授
山本 勝子	日本福祉大学知多半島総合研究所所長代理

研究協力者

藤本 典嗣	福島大学准教授
-------	---------

NIRA

井上 裕行	総合研究開発機構	研究開発部長
新井 直樹	同	研究開発部リサーチフェロー
飯笹佐代子	同	研究開発部リサーチフェロー
比嘉 正茂	同	研究開発部リサーチフェロー
森 直子	同	研究開発部リサーチフェロー
和仁屋浩次	同	研究開発部リサーチフェロー
榊 麻衣子	同	研究開発部

■総合研究開発機構（National Institute for Research Advancement）

総合研究開発機構(NIRA)は、2007年11月に政府認可法人から民間財団法人に組織変更を行いました。認可法人 NIRA の目的を継承するとともに、学者や研究者、専門家のネットワークを活かして、公正・中立な民間の立場から公益性の高い活動を行います。そして、国民の視点からより自由な立場で政策提言とタイムリーな情報発信を行うことにより、政策論議を一層活性化し、政策形成過程に貢献していくことを目指しています。

研究分野としては、国内の経済社会政策、国際関係、地域に関する3つのテーマを中心として、日本が抱える課題をとりあげます。

○会長：牛尾 治朗（ウシオ電機株式会社代表取締役会長）

○理事長：伊藤 元重（東京大学大学院教授）

○ホームページ：<http://www.nira.or.jp/>