

■日本計画行政学会 第38回全国大会シンポジウム「縮減社会の持続可能性」

日 時： 2015年9月18日(金) 15:15～17:00

会 場： 名古屋工業大学 52号館・5212教室

1. シンポジウム概要

- テーマ： 縮減社会の持続可能性
- コーディネイター： 竹内 伝史 岐阜大学名誉教授
- パネリスト：
 - 加藤 博和 名古屋大学准教授
 - 後藤 澄江 日本福祉大学教授
 - 瀬田 史彦 東京大学准教授
 - 保母 武彦 島根大学名誉教授
 - 牧野 光朗 飯田市長

2. コーディネイター・パネリスト略歴

(コーディネイター)

- ・竹内 伝史 岐阜大学名誉教授

1944年愛知県生まれ。名古屋大学工学部土木工学科卒、同大学院工学研究科修士課程修了、同工学博士(1977)。1969年運輸省入省、1970年名古屋大学に移籍、以後中部(工業)大学の講師・助教授・教授を経て、1997年岐阜大学地域科学部教授、一貫して都市交通計画・都市計画・社会基盤整備論を専攻。2010年定年退職、岐阜大学名誉教授。国土審議会専門委員(1992～94)・特別委員(2000～02)、中部地方交通審議会委員などを経験。

(パネリスト)

- ・加藤 博和 名古屋大学准教授

1970年岐阜県多治見市生まれ。名古屋大学工学部土木工学科卒業、同大学院工学研究科修了。同助手を経て2001年より現職。専門は低炭素交通・都市計画、環境負荷評価、公共交通戦略。国土交通省交通政策審議会委員など国や自治体の委員を務めるとともに、現場のプロジェクトにも多数参画。

- ・後藤 澄江 日本福祉大学教授

専門は福祉コミュニティ創造。東京大学文学部卒業後、野村総合研究所勤務や英米の大学での客員研究員等を経て、名古屋大学大学院文学研究科博士後期課程満期退学。1992年よ

り日本福祉大学勤務。平成 25 年度男女共同参画社会づくり功労者内閣総理大臣表彰受賞。現在、愛知県まち・ひと・しごと創生総合戦略推進会議座長。

・瀬田 史彦 東京大学准教授

1972 年東京都生まれ。専門は、国土・都市計画、地域開発。東京大学工学部都市工学科卒業、東京大学学位取得（博士（工学））、大阪市立大学大学院創造都市研究科准教授などを経て現職。著書は『中心市街地活性化三法改正とまちづくり』（学芸出版社、共編著）等。

・保母 武彦 島根大学名誉教授

1942 年岐阜県生まれ。財政学、地方財政学、地域経済学。名古屋大学経済学部卒業、大阪市立大学大学院経営学研究科修士課程修了。島根大学教授、副学長・理事を経て名誉教授。現在、日本財政学会顧問、島根地域自治研究所理事長、日本環境会議代表理事。

・牧野 光朗 飯田市長

早稲田大学政治経済学部卒業後、日本開発銀行（現日本政策投資銀行）入行。同フランクフルト首席駐在員、大分事務所長を経て、2004 年飯田市長就任、三期目。現在、全国市長会経済委員長、経済財政諮問会議の専門調査会である経済・財政一体改革推進委員会委員。

3. シンポジウム解題

我が国は人口減少・高齢社会に進んでおり、戦後一貫して続いてきた膨張拡張を前提とした社会から縮減社会に移行している。人口減少は現在の地域社会に激変をもたらすことは間違いないことであり、縮減社会からの脱却を目指した様々な議論と政策が展開されつつある。こうした試み自体は有益ではあるが、計画的な視点からは目標とする社会像についての科学的な議論および挑戦が不足している。本シンポジウムでは、定住人口が減少しつつも安定充実し、持続可能性をもった社会像を「縮減安定社会」として、その理念と目標像を追求したい。

したがって本シンポジウムでは、我が国全体としての人口減少趨勢を受容することを前提として議論を進める。一方、人口の変化の持つ課題性と「縮減安定社会」へのアプローチは、対象地域によって異なるため、今回の大会開催地でもある中部圏を念頭に置きながら、大都市、地方中小都市、農山村の区分を明確にした議論を行い、地域による「縮減安定社会」の共通性と差異を明らかにしたい。「縮減安定社会」における論点としては、人口減少における最大の課題である社会福祉、財政、目標像を構築するための、地域環境、都市・地域計画、地域経営の視点から議論を発展させるものとする。

4. パネリスト発言概要

①加藤博和 名古屋大学准教授

全国レベルで人口減少と超高齢化が進む中で、都市・地域空間はどのように形を変えていく必要があるだろうか。新しい国土形成計画では「コンパクト+ネットワーク」を掲げ、住宅地を拡大させず主要施設を集約することを目指し、今後増加が見込まれる老朽建築物・インフラの更新にも対応する一方で、道路や公共交通については引き続き整備を進める方針としている。このような方向の妥当性や実現可能性について検討するために、大都市や地方都市を対象とした将来推計や市街地集約策の分析を進めてきた。その結果、人口減少のペース以上に市街地を縮小させることではじめて、住民あたり市街地維持コスト・CO₂排出量・資源消費量の抑制が可能であることが明らかとなった。一方で、集約先や縮退する郊外部でQOL（生活の質）が低下することも示されている。つまり、強制的な立地規制は地域の持続可能性の面から必要とされても「安かろう悪かろう」の生活環境を強いることになり、人口や産業の立地を巡る地域間競争にマイナスに働くことも考えられる。これを回避するためには、既存の住宅・インフラストックを精査しうまく活用して、集約先を適切に選定し、世代を問わず魅力的で住みやすく付加価値を生み出していける場とするためのリニューアルと、自家用車に依存した生活や社会構造からの脱却を同時に図ることが必要不可欠である。これらは既にヨーロッパで実践されているが、日本では同じようなアプローチは通用しないと考えられることから、「コンパクト+ネットワーク」とともにどのような社会的変革を進めていくことが必要かを議論したい。

②後藤澄江 日本福祉大学教授

日本はすでに「人口ボーナス」の時代から「人口オーナス」の時代に移行しているが、今後ますますその度合いを強めていくものと考えられる。総人口に占める従属人口比率が上昇する一方、労働力人口比率が低下する「人口オーナス」の進行によって、労働力不足などの様々な経済社会的な課題に直面することが想定される。日本は「人口オーナス」の先進国（国連データによれば、2030年に世界2位、2050年に世界1位）と位置づけられているからこそ、「人口オーナス」の下での活力ある社会のあり方、豊かな暮らしのあり方への先駆的なモデルを世界に向けて示す役割が求められている。

いまの福祉水準を維持するためにも、経済の持続可能性は不可欠である。そのため、労働生産性の高い産業分野の開拓・創出が必要なことはいままでもない。同時に、新たな産業に対応できる働き手としての基礎力や意欲を高める機会を提供すること、また、家庭生活等と両立する環境や条件を整備することで、性別や障害等によるハンディの有無や年齢の壁を取り払い、労働参加率を高めることが重要である。つまり、経済の活力維持には、いままで以上に「ひと」と「しごと」の間の好循環が必要になっている。そして、その好

循環を支えるための社会資本整備やサービス供給等の「まち」という視点も確立することが望まれる。とくに、産業が集中する都市部を抱える地域のまちづくりには、このような視点が不可欠と考えられる。

まち・ひと・しごとの好循環を創出することができるのか。行政とともに住民・産業界・大学・金融機関・労働団体などが問題意識を共有し、一貫した取組が進められるかどうか左右する。大都市部から条件不利地域まで多様な側面を抱えている愛知県を一事例として、人口ビジョンと総合戦略の方向性や課題について語る。

③瀬田史彦 東京大学准教授

人口減少局面の経済・財政の縮小を踏まえると、安定した縮減社会のために市街地の集約は急務である。拡散した密度の低い市街地に都市サービスを一様に供給し続けることは今後、さらに難しくなっていく。集約化によって都市サービスのコストを低減しようとする、現在の立地適正化・コンパクト化という方向性は原則としては正しい。

しかし、都市のそれぞれの構成要素が集約化される速度は一律ではない。現在、各自治体が苦勞して進めている公共施設やインフラの再編・統廃合・集約化については、需要が減り財政がひっ迫すれば長期的には進んでいく可能性が高い。例えば小中学校の数はすでに減少し始めている。他方で、土地所有者の私権が大きく影響する市街地の集約は難しい。地方都市の駅前に中層マンションができて都心人口が増えるかと思えば、相変わらず郊外にも新たな住宅地が供給され続ける。そして傍目には住み続けるのは厳しいと思われる限界団地の多くにも、まだ人が住み続けている。こうした人たちが高齢化すると、誘導による集約化はますます難しくなる。

公共施設やインフラだけが集約化し、市街地が拡散したままであると、都市サービスを集約化した割にコストは削減できず、かえって費用がかさむ。あるいはその費用を賄いきれなくなって都市サービスが全く行き届かなくなり、悲惨な事件が度々起きるようになるかもしれない。その意味で、今、部分的にしか進められていない集約化政策には大きな問題がある。中途半端に進めるくらいなら、やらずにその資源を別の政策に投入した方がよいかもしれない。

集約化を進めることの長短は、専門家によってある程度示されてきている。後は、それぞれの地域がどんな都市像とライフスタイルを選択するか、そのためのコストをどのように負担するかにかかっている。今、各地で検討されている公共施設の統廃合はその試金石となるだろう。現在、公共施設の統廃合では PREM（公共不動産マネジメント）の手法が注目され、多くの自治体で導入されているが、それを追求するだけでは弊害の方が大きい。各地域で理想的な都市像を描き、総合的なビジョンを政治・行政・市民が共有し、それを実現する方策を総合的に、連動させて進めることが重要である。

④保母武彦 島根大学名誉教授

(1) 市場経済社会では、工業と農業との生産性格差は拡大し、効率性原理で資源配分されれば、農業規模は縮小する。国際的に市場原理が横行すれば、日本は工業部門に特化し、日本の農業は消滅し、食料安全保障が脆弱化し崩壊する。日本がそうならず、安定的な「縮減安定社会」を維持するためには、社会的合意に基づいて、農業の規模を、社会的観点から望ましい安定的な水準（土地面積、農業人口）に維持する必要がある。

職業および居住の選択の自由は前提であり、農村定住・農業従事を自発的に選択する“誘因”が必要である。自然、文化、福祉・医療、交通機関などにおいて魅力ある環境・条件の整備が必要であると同時に、産業的、地域的格差是正の所得保障も必要である。

(2) TPP 交渉問題をめぐり、例えば、「約 36 万戸ある中核的な『主業農家』に任せるべきだ。このプロ農家に 100 ha、200 ha と農地を集約してコストを下げる」（本間正義東大教授、「東奥日報」2014.10.28 付）などといった、現実無視の空論がある。しかし、日本の耕地面積の 40.2%（185 万 ha）は中山間地域にあり、1 集落当たりの平均耕地面積は山間農業地域で 19ha、中間農業地域で 29 ha と狭小であり、この現実を踏まえた将来像、地域計画を策定する必要がある。

(3) また、「地方創生」で「小さな拠点」づくり政策が登場した。全国の農業集落は 139,176 集落あるが、「小さな拠点」を旧町村や学区に 1 箇所とか、増田寛也元総務相のように「5000 箇所では多すぎる」（昨年 10 月、島根で。）の発言もある。これでは農村消滅になる。安定的な「縮減安定社会」を維持するためには、工業や都市計画の前に、先ず一定水準の農業規模と農業人口の維持計画を明確にする必要がある。

(4) 財源不足問題の解決は、再生可能エネルギーでの自給（毎年輸入減 20～25 兆円）や、高知県大月町の漁村集落の自立的自治や長野県栄村の「実践的住民自治」などの住民と行政が協力する方法がある。

⑤牧野光朗 飯田市長

飯田市上村地区は、市中心部から車で 1 時間ほどの典型的な中山間地域だが、800 年の伝統を持つ湯立て神楽「霜月祭」などが有名な地区である。その地区の保育園が園児減少のため休園せざるを得ないという報告を聞き、私は「将来小学校の休校を招き、ひいては地域コミュニティの崩壊に繋がる」と、「上村プロジェクト」の立ち上げを指示し、方法も予算も担当に任せた。結果的に、7 人の園児が通園するまでになり、予算は年間約 300 万円程だった。

これは緊急特別措置であり、言わば「入口政策」であった。他地区と比較し手厚いものであったため、これに代わる「出口政策」としたのが、平成 25 年度に制定し全国初の「地域環境権」を明記した当市の条例に基づく、同地区の小沢川小水力発電計画である。これ

を地区の住民主体で立ち上げ、その利益によってこの財源を賄うだけでなく、他の課題にも対応できるようになる、というものである。

この「上村プロジェクト」に行政の既成概念を当てはめたら、「縦割り」の考え方では子育て支援策と環境政策を結びつけることはできないし、従来の「公平性」や「予算の分配」の考え方でも無理である。「出口政策」をどうするか、小水力発電事業の利益をどのように地元還元するか、最初から明確なものはなかった。不完全な、明確になっていない2つの事業を「入口政策」と「出口政策」として結びつけた事業構想（プロジェクト・デザイン）が、今回の「上村プロジェクト」である。

右肩下がりの時代、こうした「革新（イノベーション）」を創発する事業構想なしに地域の自立は成しえない。