

人口減少への適応のためのまちづくり

瀬田 史彦

東京大学大学院 工学系研究科 准教授

1. はじめに

今、少子化・高齢化に伴って人口減少が進む日本の多くの自治体では、これまで行ってきた人口増加と都市化に対応するまちづくりの方法がほとんど通用しなくなっている。

人口増加は、都市サービスやインフラへの需要が大幅に増えることによる様々な弊害をもたらした。道路の渋滞、大都市圏のラッシュアワー、公害・環境問題などが代表的である。こうした都市化に伴う弊害を最小限に抑えるべく、インフラ整備や土地利用規制などの都市政策が進められてきた。他方、人口が増加することによって、自治体は税収、労働力、サービス需要など、様々なリソースを得ることができ、それらをてこに弊害を抑制する政策を推し進めることができた。税収増によって投資が可能となり、増加する労働力が都市サービスの運営を支え、住民の増加によるサービス需要の拡大が収支を改善させた。行政による都市政策だけでなく、たとえば鉄道敷設と種々の都市開発で市民を郊外に誘致した小林一三モデルもその典型とみなすことができる。現在、各法に基づいて行われている市街地開発事業による市街地整備や容積率緩和による様々な公共貢献の導入なども、人口増加という前提の基で成立している。

人口減少局面では、こうした前提として成立してきたまちづくりの様々な手法が、すべて封

じられることになる。

2. 日本の人口減少問題の本質

人口減少局面のまちづくりについて、日本は人口減少で先んじていた欧米諸国からいくつかの制度を学んで適用している。米国の五大湖周辺、いわゆるラストベルトに位置するいくつかの人口減少都市で行われている、ランドバンクという、空き家や空き地など管理不全になりがちな土地・建物を公的機関やNPOなどが一時的に取得・管理・再生し、地域全体として有効活用・流通させる仕組みや組織は、日本でも紹介され、山形県鶴岡市などでも試みられている。また冷戦終結に伴って多数の若年層が流出した旧東ドイツにおける、公営住宅を中心とする団地地区の再生も、日本で様々な形で紹介されている。こうした事例は、人口減少によっておこる問題をむしろアドバンテージに変えて地域づくりを進めようとする巧みな取組であり、制度・仕組みとして純粋に興味深い。

ただ、これらが日本で適用可能であるかという点、これらの制度・仕組みが成り立つための前提の部分で大きな違いがあるため、簡単に肯定はできない。米国は国全体では長期的に人口増加が想定できる国であり、経済の盛衰が目まぐるしい。個別に分割された土地では価値が低くても、それらを集約すればそれなりの市場価

特集 人口の変化と地域の持続可能性

値が生まれる可能性がある。また今は落ちぶれてしまっているラストベルトの都市も、将来的に復活し、土地や建物の需要が再び高まる可能性を想定して、今使われていない空き地を格安で仕入れておくという戦略もありうる。

また旧東ドイツで取り上げられる先進事例の成功は、公的介入が概して強い国の、しかも団地だったからこそできたという側面が大きく影響している。ドイツでは、都市計画・広域計画の規制が都市の密度と住宅供給を厳しく管理しており、また住宅のかなりの部分を公的機関が所有または管理することによって、家賃の適正化もある程度可能となっている。団地も公が自ら持つか、そうでなくてもそのありように強く関与できるため、人口減少に対しては減築や住民移転などで供給を絞りつつ、その地区で身の丈にあった賑わいを保つことも比較的可能となっている。

翻って日本は、まず公が住宅市場に関与できる度合いが低い。それだけでなく、都市計画の規制も極めて緩く、人口動態に応じた都市のコントロールはおぼつかない。広域計画も言葉だけのもので実効性がないため、市町村同士が、人口減少で少なくなった開発や転入者の奪い合いに血道を注いでいる。そしてなにより、米国のように人口が増加する可能性は将来にわたってあり得ない。仮に明日から出生率が人口置換水準（人口を維持するのに必要な出生率で、日本全体では2.08程度である）になっても、この先数十年は人口の減少が確定している。外国人人口は急増しているものの、外国人を合わせた人口も減り続けており、ここ数年と同じ数十万人のペースで毎年外国人を迎え入れても人口減少のペースを緩めることは不可能となっている。

したがって、人口減少への適応のための政策の実施、そして政策の前提となる制度の改革・再構築は喫緊の課題だ。これまでの地域づくり

の制度のほとんどが人口増加を前提としてきているのだから、制度の原理から見つめ直すような相当な改革が必要だろう。

3. 人口減少への適応のためのいくつかの方法

継続する人口減少に対してどのように適応するか。著者も現在、研究の途中であるが、今の時点では、大別して以下の4つに要約されると考えている。

- (a) 人がいなくても成り立つシステムを構築する
 - (1) デジタル化によって無人化・省人化を推進する
 - (2) 人の手を入れる部分（地域や内容）を限定する
- (b) 人口と地域の考え方・あり方を変える
 - (3) 人口密度を高めて地域サービスの効率を高める
 - (4) より大きな圏域で地域サービスを考える

もちろん筆者もこれらすべてについて詳しいわけではなく、例えば技術革新については、国内外で行われる社会実験などの結果を聞きながら、省人化・無人化の可能性について個人的に考えを巡らせる立場だ。ただ、人口減少への適応は、このうちの1つというわけではなく4つすべてを、地域の実情に応じてうまく組み合わせていくことが重要だと考えている。

(1) デジタル化によって無人化・省人化を推進する

すでに国・自治体が推進する様々な形で取組が行われている様々な都市サービスの供給をデジタル化することによって、人が関わらなくても成り立つ、またより少ない人手で運営できるシステムを構築することが必要になる。将来的

には、自動運転やドローン物流に代表される革新的な無人・省人サービスが想定されるが、当座は少しずつ人手を少なくしながらサービスの質を保つという漸進的な取組が必要となるだろう。

都市サービスの無人化・省人化を考える場合、注意が必要なのは、多くの都市サービスが現状では物理的な移動を伴って行われていることである。そしてこの動きはデジタル化が革新的に進んだとしてもそう簡単には反転できそうもない。図1は、2023年に閣議決定された国土計画（第三次国土形成計画（全国計画））の策定過程で、都市サービスのデジタル化について検討した結果を示したものである。これによれば、都市サービスの供給自体は多くの場合、人やものの物理的な移動が不可欠になっている。生活に必須となる電気・ガス・上下水道・廃棄物はもちろん、医療・介護・育児などのサービスも物理的な移動が何らかの形で不可避となる。当座のデジタル化の取組は、都市サービス自体を物理的な移動なしで行うというメリットより

も、都市サービスの供給をデータに基づいて最適化することを重視して進めることが求められるだろう。そのためにも、住民サービスのデータ基盤の活用は必須と言える。

もう一つの留意点は、無人化・省人化の推進には、サービスを受ける市民の理解が不可欠ということである。国内外で多く行われている都市サービスの社会実験は、そのサービスの実現性・効率性を測るという目的以上に、そのサービスを都市に導入した場合の市民の反応を測るという意義が重要だと考えられる。自動運転やドローンには安全性に加えて安心感が、遠隔医療をはじめとするリモートサービスには高齢者等にとっての利便性が常に問題となる。国・地域や世代によって異なる市民の理解の度合いを高めると同時に、日々進歩していく技術と組み合わせるサービスとして導入していくかが問われている。都市サービスの供給で日々市民と向き合う自治体職員と、技術進歩を担うエンジニアの密接な協力が求められるだろう。

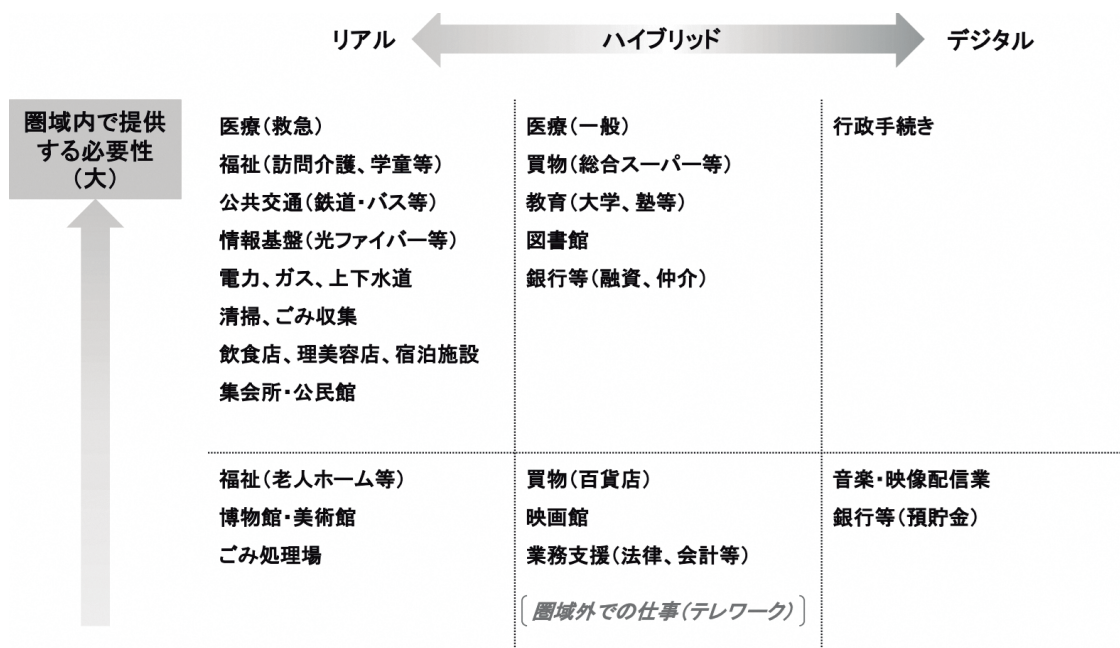


図1 都市サービスのデジタル化

出典：国土の長期展望専門委員会（2021）『国土の長期展望』最終とりまとめ 参考資料]

特集 人口の変化と地域の持続可能性

(2) 人の手を入れる部分（地域や内容）を限定する

しかし、このように技術革新によって人口減少による問題を補うだけでは、人がいなくても成り立つシステムは当座は十分に機能しないと考えられる。人口減少は、地域を支える事業者、自治体の職員、コミュニティ・集落の担い手など、あらゆるリソースを減少させ、システムの存続を危うくする。

日本の自治体は、明治以来の自治の歴史の過程で、常に業務と権限を増やして大きくなってきた。半世紀に一度行われてきた大合併は、増加する行政事務に対応して自治体の規模を拡大し人的・財政的リソースを大きくする施策だった。しかし人口減少と財政縮小によって、こうした拡大には明らかな限界が訪れている。21世紀から主に導入されてきている民間活用の取組は、民間が行政の肩代わりをするとみなすこともできるが、だからといって行政がその権限と責任を手放せるわけではない。民間活用を通じてより効率的な都市サービスの供給を行うため、むしろ行政の責任は重くなっている。そし

て民間は当然、利潤を生みだせるサービスにしか参加しないため、人口減少で都市サービスの需要自体も低下する中では、その活用にはおのずと限界がある。

こうした状況の中、自治体ができることは、業務として関与する対象、つまり手を入れる部分を限定することになると考えられる。そして限定されたところだけに関与するという合意形成を関係する主体の間で形成することが求められる。

例えば、農山漁村では耕作放棄地や荒廃森林が拡大している。集落は高齢化し人口も減少して、担い手の数は急減している。こうしたところでは、集落全体の土地を管理することはもう不可能となっている。集落の土地の状況を把握し、管理するに値する価値のある土地を選びだして、そこに資源を集中して守る、ということが必要な段階に来ている。逆に言うと、管理するに値しない土地を選出してそこはほとんど、あるいは全く手を入れず、という合意をすることでもある。これまで、このような発想でまちづくりを考えてきた者はほとんどいないと思

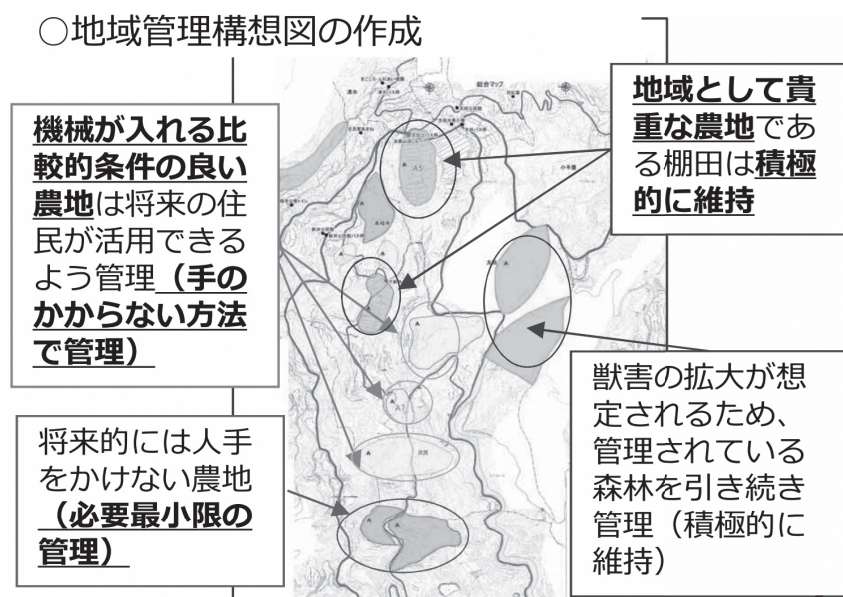


図2 国土の管理構想の図（粗放的管理など）

出典：国土交通省（2021）『国土の管理構想（概要全体）』

われるが、人口減少局面では発想の転換が求められるだろう。2021年に国土交通省が公表した「国土の管理構想」は、そのような発想での、人口減少局面における新しい土地の管理方法を提案している（図2）。

また空き家の問題は、農山漁村に限らず、都市でも大きな問題になっている。これも、限定されたところだけに資源を集中するという考え方を踏まえると、「市全体で空き家が〇%と高いので改善したい」という方針も、人口減少局面では意味がなくなる。人口、あるいは正確には世帯が減少すれば、空き家が増えるのは自然のことであり、抗しがたい。二地域居住を推進するとしても、空き家率を抜本的に解消するほどの期待は到底持てないだろう。まちづくりの取組としてはむしろ重点的な場所を絞り、危険性が高まる特定空き家の除去や、賑わいを保ちたい中心市街地に居座る空き家（・空店舗）解消といった対策を講じることの方が合理的となる。これも人の手を入れる部分を限定し、リソースを集中させる取組となる。

(3) 人口密度を高めて地域サービスの効率を高める

さて、上の2つは人がいなくても成り立つシステムを構築する取組であったが、次の2つは空間における人のありようや考え方を変えて対策するものである。

都市サービスの多くは、人口密度が高ければ、空間的に小さいエリアに供給を集中させることができるため、効率がよくなる。したがって、都市の人口密度を高めて都市サービスの効率を高めることは、都市計画のもっとも基本的なセオリーの1つとなっている。この考え方の基で、日本でも都市計画による市街地整備と無秩序な郊外化の防止が、人口増加局面で行われてきた。元々田畑や森林だったところを市街地として開発する際、ルールと場所を定め、市街地全体と

しての密度をコントロールしようと努めてきた。近年、インフラや都市サービスの多くが不要であると標ぼうする住宅が出てきているが、都市サービスは多様なインフラと人的リソースで成り立っているため、現状ではかなり特殊な生活スタイルでないとそうした住宅では暮らせない。都市計画のセオリーは、当分の間まだ成立すると考えられる。

今、人口減少が進行し、放置したままでは各地区の人口密度は自然と低下して、都市サービスの効率は低下する。そこで、市街地の集約を行い、中心部など特定の市街地の人口密度を高めるという取組が推進される。都市全体としては「コンパクトシティ」という姿を理想として、各都市で立地適正化計画に基づく施策が進められている。これも上述の、現在でも十分に正しいセオリーの基で考えられている（図3）。

しかし、人口減少局面で、実際に市街地の集約を進めて人口密度を高め、または維持するのは難しい。人口増加局面では、元々市街地でなかったところに一定以上の人口密度の市街地を想定し、そこに団地などの住宅開発を集中させるという手段がある程度有効だった。しかし、人口減少は、ある地区からまとまって人口が減るのではなく、それぞれの地区から歯抜けのように少しずつ人が減っていくというのが通常である。その現象の本質は「都市のスポンジ化」といった言葉で表現されている。こうした状況を変えるためには住民の移住を想定する政策が必須となるが、それは限りなくハードルが高い。また、人口が減少している自治体でも、都市計画の規制が緩いため、郊外や地方都市では市街地は今でも拡大し続ける傾向がみられる。

筆者はそれでも、立地適正化計画にもとづく居住誘導区域などの設定は、中長期的に都市サービスを重点化していく根拠として有用になると考えているが、集約化の達成には現在の施策担当者が考えているよりもはるかに長い年

特集 人口の変化と地域の持続可能性

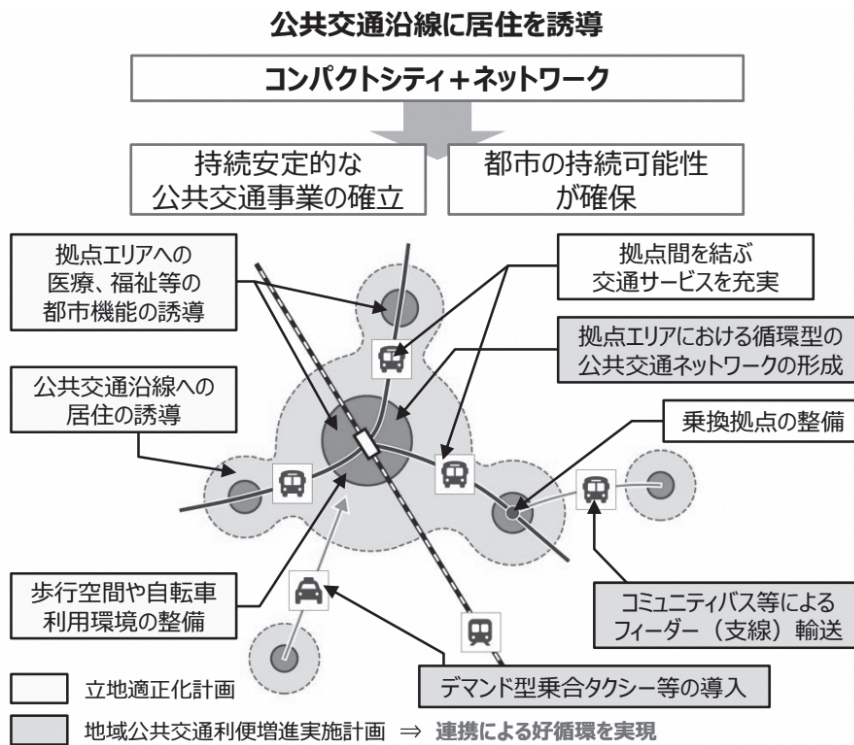


図3 立地適正化計画で想定されるコンパクトなまち

出典：国土交通省（2024）『立地適正化計画の手引き【資料編】（令和6年4月改訂）』

月、たとえば50年、100年といった期間を要すると想定している。

(4) より大きな圏域で地域サービスを考える

人口密度を高めることと同時に、従来よりも大きな圏域を想定して、そこに含まれるより大きな人口を対象とした地域サービスを設定する、すなわち広域連携が、人口と地域の考え方・あり方を変えるもう1つの方法である。

広域連携も、高度成長期の人口増加局面から導入されてきた。都市化の過程で、廃棄物処理施設、上下水道などをはじめとする様々な供給処理施設が必要となり、その一部は複数自治体による一部事務組合などを通じた広域連携によって整備され、運営されてきた。広域連携の最も大きなメリットの1つは規模の経済、すなわちより大きな人口と面積を対象にすることによって整備や運営にかかる固定費を低減することである。1つの自治体では賄えない供給処理

施設の整備や運営のコストが、複数の自治体が協力することによって可能となる。

今、人口が減少するなかで、広域連携の必要性は、低くなるどころか、ますます高まっている。施設やサービスの維持・管理や更新に、引き続き固定費を含めて多額の費用がかかる。そして人口が減少していくため、上記の規模の経済を十分に得るためには、これまでよりもさらに広い地域で連携し、メリットを得られるだけの十分な人口と面積が必要になる。これまで単独の自治体で賄っていたサービスの中にも、今後、複数の自治体で検討しなければならないものが出てくるだろう。

しかし、このように原理的には人口減少局面で当然のように必要とされそうな広域連携も、実際にはそれほど進んでいない。広域連携の意思決定は、1つの自治体で行う意思決定よりもはるかにハードルが高いのが通例である。広域連携の意思決定の困難さは、理論的に経済学の

取引費用の概念で整理することができ、主に評価困難性（広域連携のメリットが確実でないと思決定できない）と、資産特定性（広域連携による施策の持続性に疑念があると意思決定できない）がある。

こうした取引費用の問題を乗り越えるために進められるのが、意思決定主体自体を広域でまとめる市町村合併である。日本では、国が、1990年代に広域連携を推し進める広域連合制度を創設したが、期待されるほどの成果を得られなかったため、2000年代には市町村合併に舵を切った。市町村合併は、意思決定主体を1つにすることによる効果があるが、その結果についての評価は、専門家によってもまちまちとなっている。

今、人口減少が進み、役所・役場の人的資源が著しく縮小している農山漁村の自治体を中心に、自治のあり方が検討されている。国も、今年（2026年）はじめに首相の諮問機関である地方制度調査会を新たに立ち上げた。筆者は、

図4のように、国レベルでの大規模な合併の取組が、明治以来、50年に1度程度でしか行えないくらい大きな取組であることを考えると、市町村同士の水平的な広域連携が当座は現実的な取組ではないかと考えている。農山漁村や小規模自治体については、それに都道府県がサポートする垂直的な連携が加わり、政策によって様々な水平・垂直の連携が重層的に行われるような姿が理想的ではないかと想像している。

4. おわりに

豊中市は、市街地の集約を進める立地適正化計画を2019年に策定し、広域連携についても、これまでの様々な取組に加えて、隣接・近接する中核市である吹田市、尼崎市、西宮市の広域連携を新たに進めているという。また今のところ、人口動態は横ばいから微減という状況であり、人がいなくても成り立つシステムを構築す

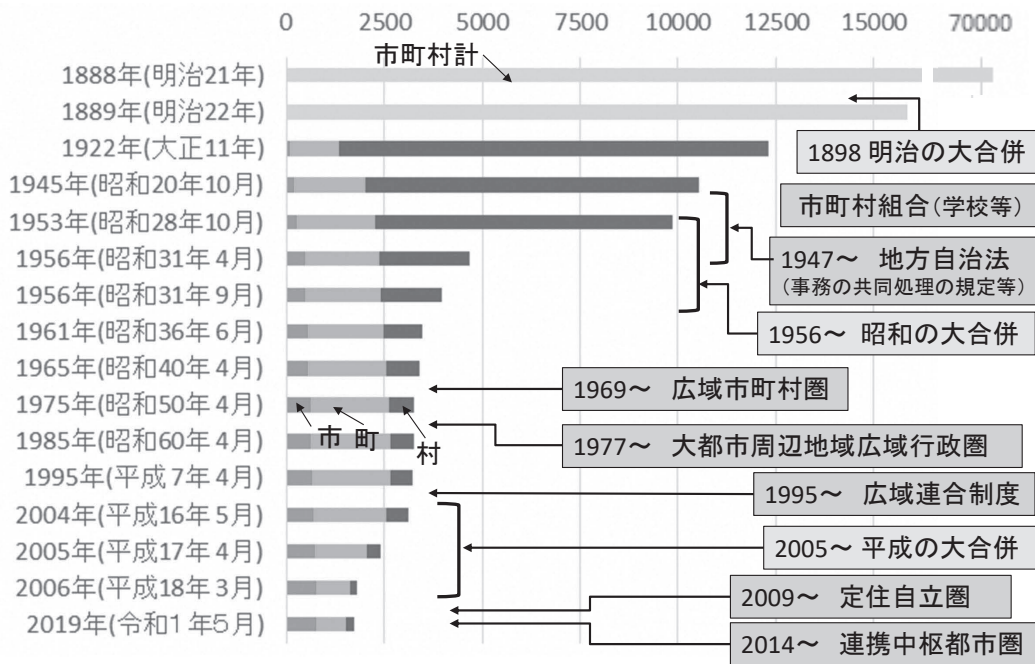


図4 明治以降の合併と広域連携の変遷

出典：総務省ウェブサイトなどより筆者作成

特集 人口の変化と地域の持続可能性

るだけでなく、むしろ人が増えるところにサービスを提供する政策も引き続き重要な位置づけとなっていると想像される。他方、2023年に改訂された豊中市の『人口ビジョン』をみると、2000年代半ば以来、反転し増加し続けてきた人口も再び減少に転じると予想されている。今後は、一部の地区での人口増加に対応しながらも、全体として減少していく状況に適応することが求められるだろう。

最後に、人口減少への適応の状況を、公共施設（行政財産）延面積および住宅地の増減と人

口増減の比較を大阪府内市町村でプロットした図5から観察してみよう。豊中市は、2012年からの10年間で、人口が増えるなかでも公共施設は減少し、住宅地の増加も抑えられている。しかし大阪府下で人口が減少する他の市町村をみても、住宅地はほとんどの市町村で増加し、公共施設についても少くない自治体で増加しており、人口減少に適応しているとは言えない状況となっている。

豊中市でも今後、人口減少への適応を意識した政策が求められる。

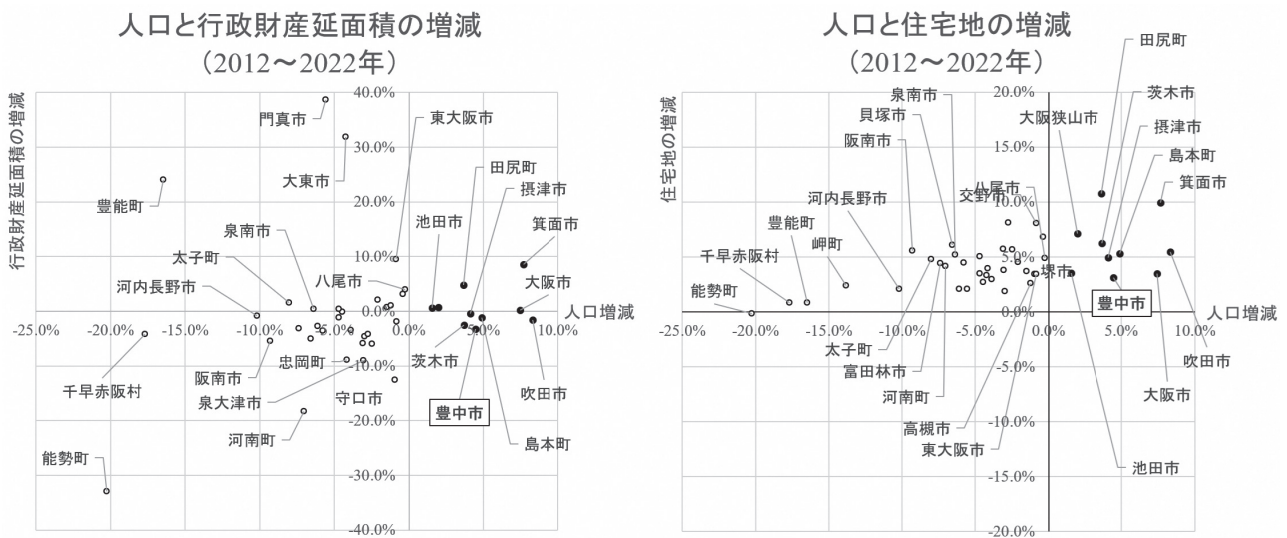


図5 大阪府内自治体の人口増減と住宅地・公共施設の増減