

「自治体戦略2040構想」をめぐって——フィジカル・プランニングの立場から

2019.12.7 中林浩(神戸松蔭女子学院大学)

■A■ 問題の立て方について {5分}

I 「人口減少社会」はなにが問題なのか

「人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか」というが、なにが  
いいたいのか。

「人口減少下でも経済成長を」というもあるが、「一人当たりのGDP」が増えればいいのか。  
一人当たりのGDPがすでに世界の30位くらいまで下がってきている。北欧・シンガポールに抜かれ、  
独仏英にも再逆転され、韓国・台湾に迫られている。これがあまり問題にされていない。

これは惰性的な大規模開発・通勤圏の拡大、長時間労働の強要、景観・文化財の軽視、とりわけ人  
口減少については、保育・教育政策の貧困、これらが経済の停滞を招いた——というような指摘はま  
ったくない。

また人口減少下の問題だとしていることは、人口増加時代にも指摘された問題であった。人口減少  
は問題の本質にあるわけではない。

II 「東京一極集中」——どこになが集中した(する)のか

○千代田区・中央区・港区への集中——人口減少の先進地。官庁・大手企業の集中、タワーマン  
ションなど、これからも人口の増える唯一の地域か。

○東京23区・東京都への集中——東京23区は1960年からそれほど人口は増えてこなかったが、  
これからは一部の区で増加する。工業生産は激減した。都は人口11%、工業生産2%台、農業壊滅。

|       | 1960年  | 2015年  |       |              |
|-------|--------|--------|-------|--------------|
| 日本    | 93419万 | 12709万 | 1.36倍 |              |
| 東京都   | 968万   | 13515万 | 1.40倍 | 全国並み 近年追いついた |
| 東京23区 | 831万   | 927万   | 1.12倍 | 相対的には分散している  |

○東京23区・横浜市・千葉市・さいたま市・川崎市への集中——世界でも例をみない5つの大都  
市連担。

○東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県への集中——高度成長以降も、大きく見て、この4県へ人  
口が集中してきた。大都市中心部への通勤が1時間半を超えるような団地では空き家問題が多発する  
だろう。

東京一極集中というのは、つまり①東京都・23区のいびつな産業構造の問題と、②神奈川・埼玉・  
千葉の人口急増後、見捨てられそうな郊外の問題なのではないか。

III 「地方」とはどこをさすのか——地域問題の類型を

たとえば、「都市部では共助の受け皿が乏しい。また、地方部を中心に、生活支援機能を担ってき  
た地縁組織は高齢化と人口流出により機能が低下する」(二次報告)という。内容もひどいが、この  
場合の「都市部」－「地方部」はどこをさすのか。「東京圏－三大都市圏」、「大規模都市圏－小規  
模都市圏－地方圏」というのもある。

※別紙 中林「増田レポート「東京圏高齢化危機回避戦略」のあやしさ」(『住宅会議』2015.10)

## ■B■ 地域・国土問題への構想を考えよう {10分}

### ●1 多様な主体の参加・社会的排除とのたたかい(包摂社会の実現)

「公共私ベストミックス」という。多様な活動をするボランティア社会を到来させねばならない。NPOなど「共」のまともな分析がない。NPOへの支援、こうした活動の分析などまったくない。

ボランティア活動が大きな経済となっている欧米社会、反対運動にも補助金を出す。これが新しい社会のしくみだと考えられている。EUもこれを先導した。

しかしながら、日本の潜在力は大きい、多様な運動団体が高い水準で活動している。日本にも依拠すべき活動・自治の力はずいぶん残っている。江戸時代の遺産でもあり、戦後の民主運動の成果だ。

また、AI・ロボティクスはある種の合理性を発揮するだろうが、伝家の宝刀とはなりえない。

### ●2 都道府県・市町村の完全二層制の堅持

完全な二層制の歴史を大切にすべきだ。自治体の連携・県と市町村、必要なことはすればよいし、してきた。都道府県の区割りには百数十年の歴史があり、定着度が高く住民のもつ誇りをも醸成しつづけてきた。将来も、均質でなくふぞろいなこと・人的交流圏とのギャップがむしろ発展のバネになる。

### ●3 修復型開発への大転換

「老朽化したインフラ・公共施設が大幅に増加」(一次報告)——これこそが大問題なので、修復型公共投資に転換すればよい。「乗合バス・鉄道の廃止路線が増加」(一次報告)——廃止しない政策をとればよい。また、防災を含め修復型に集中する。リニア新幹線を作っている場合ではない。

修復と防災。一度作ったものを大切に使うというのは日本の得意とするところだが、修復型のまちづくりのイメージは一般に浸透していない。

ゼネコンの仕事もある。大規模建物の減築、不必要な高速道路の撤去、大都市内高架道路の撤去・地下化、原発の廃炉。

### ●4 日常生活圏・小学校区の重視

日常生活圏・徒歩圏・現小学校区・元小学校校区・明治の合併でできた町村——小学校と商店街のセット。人口は都市部で5000から1万、農村部で2000~5000。

都市部では中心まで徒歩10分、日常生活に必要な商店街がある。

そのうえで人口5万から10万の公共施設・商業施設の集積するコア。

### ●5 公共交通の充実

鉄軌道はきわめて重要だ。1日数本でも路線バスのあること。大都市における本格的なマイカー規制。

### ●6 低層高密市街地の実現

都市中心部も中低層建築を高密度に。郊外・衛星都市のスポンジ化は最大の地域問題となるだろう。「立地適正化計画~コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」でモデルが示されているが、うまくいくのであればその経験を蓄積すればよいが、実際には駅前の乱杭状の高層ビル群を建てるためのものにすぎない。

### ●7 文化財・景観の保全

あらゆる場所で文化財・景観を保全する。地域の誇りを引き出し、まちづくりへの意欲を高める。地域には根強い維持力ももっている。貧困な文化政策のもとでありながら、各地に残る名勝・伝統工芸・伝統芸能・アーカイブの豊かさには驚かされる。

人口減少を食い止めるには子育て・教育を重視することにつぎすが、関連して労働時間を減らし、つまりレクリエーション時間を増やし、健全な観光を育てる。

重要な視点が、いずれも日本社会が作りあげてきた利点でもあることに気づく

スライドショー——四階建のすすめ

増田レポート

# 「東京圏高齢化危機回避戦略」のあやしむ

中林 浩

(神戸松蔭女子学院大学人間科学部)

元総務相の増田寛也を座長とする日本創成会議は2014年5月「市町村消滅論」を発表した。これが増田レポート第一弾だ。2015年5月には第二弾「東京圏高齢化危機回避戦略」を出した。副題は「一都三

県連携し、高齢化問題に対応せよ」であるが、補論として展開されている「地方移住」が話題を呼んでいる。この第一弾も第二弾も、国土の人口動態を論じていながら、豊かな居住地形のイメージをまったく語っていない。「ビッグデータ遊び」の域にとどまっていればよいが、政府のすすめる自治体再編構想と連動している

ので、危険きわまりない。ここでは医療介護施設のあり方に焦点を当てるわけではなく、第二弾が第一弾と同様の難点があることを指摘し、「地方」という用語を乱用するのはなく、居住地の問題をもつ

と立体的に把握する必要があることを述べておきたい。

いびつな人口構成はだれがもたらしたのか

日本創成会議による「市町村消滅論」はセンセーショナルな衝撃を与えた。これは20歳代30歳代の女性が2040年に半減すると予想される896市町村を「消滅可能性都市」とし、うち人口が1万人以下となる523市町村を「消滅する市町村」とした。過疎農村を切り捨てつつ「道州制」を実現しようというねらいと連動している。

増田レポートは、まず第一に日本各地を消滅の危機があるのだとしたら、危機をもたらした責任はだれにあるのかに言及すべきだ。歴代政権の経済政策・国土政策に原因があるはずだ。安い農産物を輸入し工業製

品を売りつける国にするため、農村社会をないがしろにしてしまったことによる。原因に切り込まずに対策は考えられないはずだ。民間団体とはいえ、近年の政権にちかいところにいる論者たちによるもので、無責任な態度だ。第二に、人口の趨勢だけを根拠に自治体が消滅するといふ論理がおかしい。地域住民の努力や自治体の政策の転換をも前提にして論ずるのが社会科学というものだ。

まず指摘しておかなければならないのは、地域の将来を語るのに人口の増減を最大の要素として考えるのは間違いだということだ。一人あたりの生産力が同じならば、人口が減っても経済の水準はかわらない。

これが基本だ。土地や資源の一人あたりの割りあては増え、むしろ豊かになる。人口減少時代に問題になっている事柄の多くは、人口増時代にも問題だとされてきたものだ。大規模開発による環境破壊、スプロールした市街地の劣悪さ、過大な公共施設のみだ、都心居住地の生活環境悪化や景観破壊、農林漁村の過疎、人口増加時代からずっと起こってきている現象だ。

とはいえ人口の年齢構成がいびつ

になってたり、地域のしくみを維持するだけの人口の絶対数のなくなったりしている地域があることは、深刻な問題だ。巨大化したインフラ、それが老朽化するなかで、それをより少ない人口で支えるのはたしかに「人口減少」問題だといえるかもしれない。それは国政の失敗がもたらしたのだが、人口減少時代が勝手にやってきたかのようないい方をして

いるのが増田レポートだ。その問題を逆手にとつて道州制を含む自治体再編を念頭においているのだから悪質、だといえる。

東京大都市圏で医療介護問題が深刻になるならば、国土政策・産業政策のみならず、福祉政策・教育政策の失敗がもたらしたものだ。それを問わずに自然発生的に問題が起こっているようにいう。第一弾と同様、ビッグデータを駆使しているように見えながら単純すぎる予測で発言して、論理は稚拙だ。

## 増田レポート第2弾の欺瞞

増田レポート第一弾「地方消滅」がでたとき、「地方」よりも東京大都市圏内の居住地の存亡の方が重大

せた。さすがに、その疑問に応えて第二弾がでてきた。

東京大都市圏は先進国の中では異常な規模だ。大都市圏でみると東京が3500万人ほどあり世界最大だ。2時間通勤に耐えうる勤勉な国民性が、東京大都市圏を支えてきた。ニューヨーク大都市圏は2000万、ロンドン大都市圏は1500万ほどで、これらよりずっと大きい。東京23区に大都市の横浜市・川崎市・さいたま市・千葉市と多くの衛星都市が連担している。ヨーロッパ大陸のベルリンやパリの大都市圏と比べると格段に大きい。この肥大化した大都市圏では医療介護の問題に限らず、いくつもの点で居住地の存続が危ぶまれるのは当然ともいえる。

日本創成会議は、東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県・東京都3県で高齢化が進行し、10年間で75歳以上の後期高齢者が175万人増え、10年後の2025年に介護施設が13万人分不足すると発表した。施設や人材において医療介護の機能が整っているとみえる全国41地域を移住先の候補地として示した。

のようになる。室蘭市、函館市、旭川市、帯広市、釧路市、北見市、青森市、弘前市、秋田市、山形市、盛岡市、上越市、富山市、高岡市、福井市、金沢市、福知山市、和歌山市、岡山市、鳥取市、米子市、松江市、宇部市、山口市、下関市、高松市、坂出市、三豊市、徳島市、新居浜市、松山市、高知市、北九州市、大牟田市、鳥栖市、別府市、八代市、宮古島市、熊本市、長崎市、鹿児島市である。

政令市では北九州市と熊本市がはいっている。県庁所在地(以下「県都」という)は19市もある。数個の小都市もあるが、中核都市(制度上の中核市という意味ではない)が多い。

補論として展開されている「地方移住」が話題を呼んだのは、政府の「まち・ひと・しごと創生本部」の「日本版CCRC構想」と連動しているからだろうか。東京圏の高齢者を企業における不採算部門の切り捨てようとしていて、現代版の姥捨て山かという批判さえある。「CCRC」continuing care retirement communityは健康時から介護が必要となるまで継続的にケアをするコミュニティで、「高齢者村」といったらいいだろうか。アメリカには2千ほどあるという。各地に作られるCCRCが、東京圏の高齢者の移住先だという。介護の条件が整っていて、高齢者の趣味を大いに展開できる町、老後の生き方も多様であつていいし、終の棲家としてこんなところを選ぶのもいい。しかし、これは一般解とはならないだろう。やはり基本に据えなければならぬのは、高齢者が永年住んでいた場所で、老後の生活をどう充実させるかだ。国が進めている地域包括ケアシステムの考え方も整合性が無いという指摘もある。どうみても医療と介護の条件が、移住の最優先の動機には成りえない。

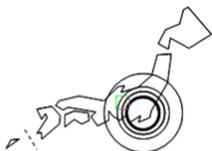
また、東京圏では医療介護サービスの人手不足が起きているのであるが、それならば東京圏で分厚い福祉政策を展開すべきだ。福祉労働者全体の待遇改善もしつかり計らなければならぬ。東京圏では人件費が高いので「地方」で医療介護を受けると増田レポートはいうが、乱暴な話だ。3500万人の人口がある東京大都市圏で、不足するというわずか13万人の介護施設を準備する施策がうてないはずはない。このあたりは彼らもじゅうじゅう承知のことだろうが。

国土の中で起こっている居住をめぐる問題は多様で複雑だ。政府をはじめマスコミや研究者も「地方」を多用する。この言葉「地方」に着目しつつ、国土におけるいくつかの対立の軸を整理しておきたい。

A 東京一極集中

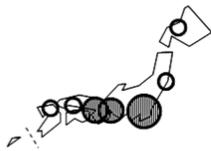
東京大都市圏と日本国土のその他全体との対立である。「中央」の東京大都市圏以外はすべて「地方」と呼ばれる。東京圏への経済の集中は1960年代から顕著であったが、近年さらにそれが加速している。東京都周辺の県の人口は膨れあがってきた。大企業の本社が集中し、就業・就学の高齢者も高く、マスコミをはじめ情報の発信も集中している。関西弁を使う芸人でさえ多くは東京を拠点とするようになる。橋下徹は一方で「地方から日本を変える」と語り、他方で「大阪を東京に負けない都市にする」と語って、「大阪を副首都に」と市民の幻想を煽っている。東京一極集中を批判しながら迎合しているのだ。

**A 東京一極集中**



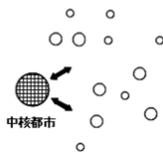
東京大都市圏に経済が集中する。  
東京大都市圏以外はすべて「地方」と呼ばれる。  
東京一極集中に対抗し迎合するなかで、「大阪都構想」のような幻想が生まれる。

**B 大都市圏 vs 農村県**



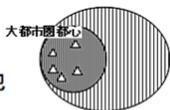
大阪大都市圏と名古屋大都市圏を加えた三大都市圏は太平洋ベルト地帯を構成し、リニア新幹線構想では「メガリージョン」と呼ばれる。  
これら以外の農村県が「地方」と呼ばれる。  
札幌市・仙台市・広島市・福岡市を中心とする大都市圏もこれに準じ、周辺の農村県とはあきらかに格差がある。

**C 中核都市・県都 vs 周辺地域**



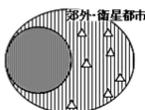
県都や人口20万以上の中核都市は周辺地域と比べて、いろいろな点で優位にある。  
「地方都市」の典型のようにいわれる熊本市など、政令市になっているところもある。

**D 大都市圏内 困難都心居住地**



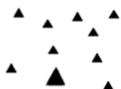
高度成長期には業務地域化が進み、人口密度は低くなった。  
既成市街地のしくみが崩され、景観や文化財が損なわれる。  
中小都市の中心部にも同様の問題がある。

**E 大都市圏内 困難郊外居住地**



高度成長期以降、広がった大都市圏内の郊外居住地・衛星都市はいろいろな困難をかかえる。遠距離通勤を前提とした居住地。  
「地方」と呼ばれることは少ない。  
近年ではゴミ屋敷や買物難民。また、鉄道駅近くには高層マンションが建つ。

**F 小規模自治体・小規模集落**



「地方消滅」の標的になった小規模な自治体。  
自治体のなかに小規模な集落が困難をかかえる。小学校の統廃合がすすみ、生活関連施設が乏しい。

**B 大都市圏 vs 農村県**

三大都市圏に含まれる県とそのほかの農村県の格差の問題。三大都市圏以外を「地方圏」と呼んだりもする。大都市圏とその他では、就業・就学・都市的レクリエーション機会は大きく違う。第二弾は大阪大都市圏と名古屋大都市圏を加えた「三大都市圏」という用語も使っている。神戸・京都・堺を含む大阪大都市圏は地盤沈下しているというが、これも世界ではまれに見る巨大な大都市圏で過集積の問題こそ大きい。さらに、札幌市・仙台市・広島市・福岡市を中心とする大都市圏と周囲の農村県もこれに準ずる矛盾が存在していると考えられる。

**C 中核都市・県都 vs 周辺地域**

中核都市・県都と周囲の中小都市や農村都の格差の問題。人口30万人ほどの中核都市・県都は「地方都市」の典型のようにいわれる。その周囲の中小都市や小規模自治体との格差がある。県に一つか二つのような施設はここに集中する。大都市圏や周囲の農村部よりも相対的に医療介護施設は余裕があるだろう。政府の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」

の連携中核都市圏はこの関係と重なる。「選択と集中」政策のもと中核都市に都市機能が集中することが目論まれている。ところが、これらの都市でも衰退する中心市街地があり、豊かな居住地に再生するイメージは浮かんでこない。現実にはうたれる施策は単なる規制緩和で、高層ビルが乱立する市街地が駅前にできるだけのようにもみえる。

**D 大都市圏内困難都心居住地**

大都市圏の中心部にはさまざまな問題を抱える居住地がある。「地方」とは対極にあり、オフィスの集中する業務地域化が進んでいる。住生活の基盤がなくなっているところもある。商店街の衰退、学校の統廃合でコミュニティの拠点の喪失、景観・文化財の破壊として現れている。欧米のように貧困層の集中している地区も日本に出現し、ネットカフェ難民や脱法シェアハウスなど、極端に貧しい住生活もめだち始めた。

**E 大都市圏内困難郊外居住地**

大都市圏内で宅地開発で無秩序に惰性的に広がった劣悪な居住地がある。大都市圏内にあるので「地方」

と呼ばれることは少ない。空き家の増えた団地ではゴミ屋敷があつたり、商業センターは閉ざされ買い物難民が発生する。早い時期に計画的に作られたニュータウンではいつせいに高齢化が進むので、コミュニティの維持に支障をきたしている。団地再生もうまくは進まない。衛星都市ではヒューマンスケールの町並みを壊しつつ駅前高層マンションが増える。ある意味ではもつとも解決策を考えることが難しい地域だ。三浦展は『東京は郊外から消えていく!』で東京大都市圏内でも、団塊の世代のジュニアの収入や未婚率などに焦点をあてて、郊外部に危機的な地域があることを指摘している。都心まで遠く、団塊ジュニア世代が未婚・低所得で親元に住んでいる郊外が危ういという。

#### F 小規模自治体・小規模集落

自治体として人口の少ないところ、また縮小した集落。「地方消滅」の対象とされた居住地だ。過疎・高齢化に苦しむ農林漁村は全国に広がっている。TPPも追い打ちをかける。しかしながら、住民の自発性を引き出し、産業を振興し、人口を増やしたりする例も数多くある。むしろ市町村合

併をしたところでの行財政の危機が深刻になっているとする指摘もある。

#### 都心も郊外・衛星都市も

#### ストックの重視・ポトムアップで

さて、こうした整理をしてみると、二つの増田レポートは次のように位置づけで考えられる。Fはいうまでもなく第一弾で「地方消滅」だときめつけられた対象だ。A・Bの国土レベルのひずみが、D・Eの異常な大都市圏を生み出した。それをEのように中核都市・県都とその周辺の間格差から出てくる医療介護の指標を結びつけて、「地方移住」に解決の糸口があるかのように描いたのが第二弾だ。これらの問題は関連して同じ脈絡の政治が招いたものであるが、起こっている問題はそれぞれ複雑であり、単純には結びつけられない。

「地方消滅」「地方移住」という用語はアピール力を持つていたが、「地方」の指すものは前者ではFであり後者ではCであり、ずれている。用語の乱用からは、「選択と集中」の論理とゆくゆくは道州制のような自治体を再編成しようというねらいがみえてくる。増田レポートの主張、地方創生、「国土のグランドデザイン

2050」は運動して国土を損なおうとしているようにみえる。

#### 増田レポートは「一都三県連携し、

高齢化問題に対応せよ」といい、一都三県と5つの政令市を加えて、9都県市でプランを作成せよというのだが、大都市圏の居住地がどうあつたらいいのかはまったく示していない。

レポートが改善策のひとつだとする日本版CCRCは、どちらかといえば余裕のある階層を対象としているし、うまくできたとして必要なだけの人口規模を収容できるものとも考えられない。高齢者の状況は均質ではない。大都市圏内の居住問題をもつとも深刻にするのは、住宅費負担の大きい高齢者だといつても過言ではない。住宅に困る高齢者の存在が居住地全体を劣化する。平山洋介は「高齢者の『平均像』に向けて単数の施策を大規模に展開するのではなく、複数の施策を考案し、適切に組み合わせる方向性が必然となる」(『都市計画』316号、2015年)としている。

基本は移住ではない。住み続けた地域の実が大多数の住民の願いであり、そこでの医療介護が足りなければ、その地域で整備するのが

肝要な視点だ。そこに動揺を誘うような第二弾の主張はもつてのほかにいわざるをえない。

郊外や衛星都市の修復にはきわめて難しい課題が横たわっている。もともとコンパクトな都市構造が必要だったが、鉄道駅から遠い団地も大量に作ってしまった。だが、昨今の駅前高層マンションが林立する状況は、都心からの遠いところの郊外・衛星都市を救いはしない。日用品を買い物する場所と日常交通という最低限の条件を整えることから出発し、知恵を絞らなければならないだろう。

現在の大都市圏においても、空き家や空き地あるいは古いビルを修復し共同利用する楽しみを享受したり、B級であつても地域の誇りとなる文化財や景観を保全したり、コーポラティブハウスを建設したり、伝統芸能を維持する努力をしたり、高齢者の生活を支えようというNPOを設立したり、いろいろな運動や試みがある。行政の支援を得られないなか努力を重ねているが、こうしたまちづくり・福祉にかかわる住民運動を育てることが重要だ。日本型の新しいコミュニティ像の萌芽は大都市圏内にもたくさんある。