

講演

# 「人口減少時代だからこそできるまちづくり」(要約)

京都産業大学法学部 教授・学長特別補佐 (前京都府知事)

山田 啓二



## 地域を取り巻く危機的現状

いま地域を取り巻く状況は一体どうなっているのか。

総務省が設置した自治体戦略2040の構想研究会では、2040年の日本の未来図として、①若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地方圏、②標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全、③スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラ、を挙げている。

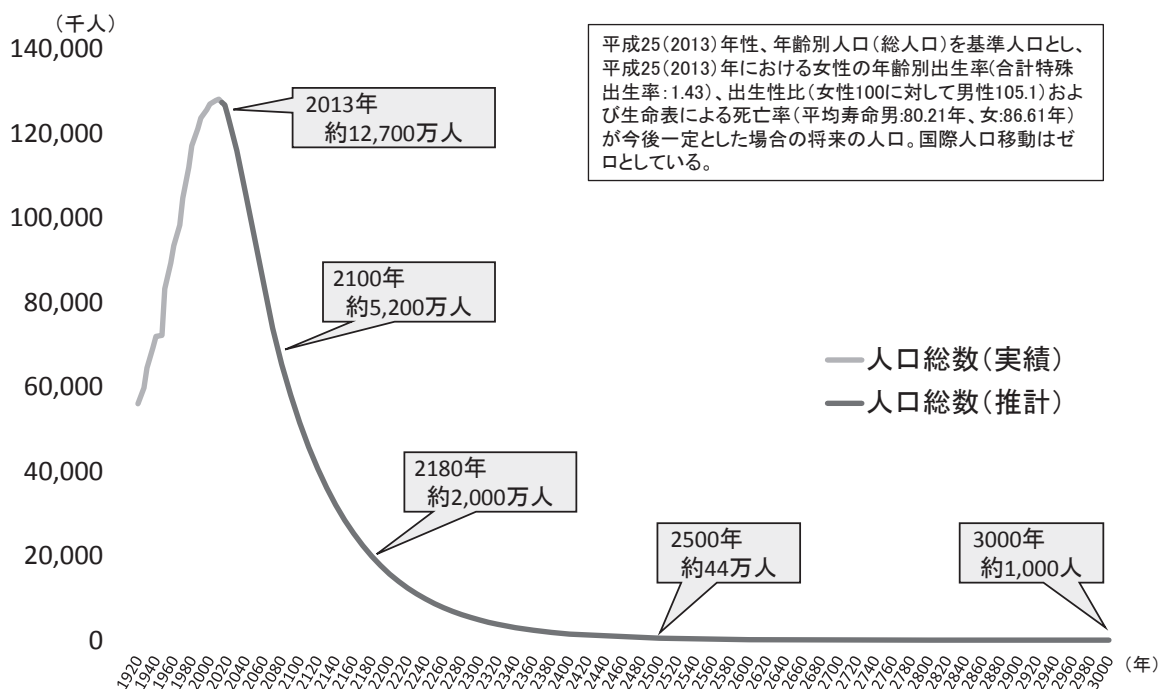
確かに普通に考えると地方自治はもちろん、この国の未来は暗い。人口はどんどん減少し、今の出生率のまま推移したら日本はなくなってしまう。

では、2040年の時点ではどうなるか。国内1,800の市町村すべての将来予想図「未来カル

テ」で調べると、各自治体の将来人口などの数字が分かる。例えば、和歌山県や徳島県では2040年に年齢別で最も多くなるのは90代女性である。

就業別人口を見ると、徳島県の国勢調査(2015年)では、医療・福祉が最も多く、製造業、卸売業・小売業が僅差で続き、建設業や農業も全体の各7～8%で続く。2040年になると、圧倒的に医療・福祉が多くなり21%、製造業15%、卸売業・小売業13%、建設業4%となる。建設業の割合は8%から4%だが、人数は3分の1くらい。人数的には概ね医療・福祉だけが現状維持で、建設業だけでなく農業、製造業なども就業人口は半分以上になる。市町村単位で見ると、建設業の人口減が壊滅的

図表1 将来推計人口～仮に出生数・死亡数が今後一定で推移した場合の将来人口



出典：国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集(2015)」

に進行するところもある。

標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全では、非正規雇用の増加が問題となっている。15歳から24歳までの非正規雇用の割合は1990年には20.5%であったが、2020年は48.6%とほぼ半分になった。オランダの非正規雇用の割合は日本よりも高いが、同一労働同一賃金が徹底されている。日本では非正規と正規との間に乖離が生まれている。その乖離が頂点に達するのが男性では45歳、女性で50歳くらいという子育て世代。これでは暮らしていけない。

こうした中、児童・生徒数の減少から小規模校や廃校が増加している。特に地方の私立大学の経営は厳しい。大学進学率の低い地方圏では、高等教育を受ける機会のさらなる喪失につながる。生活保護も増え、子どもの貧困問題、貧困の連鎖が生まれている。

スポンジ化する都市というのは、施設に同居する高齢者が増え、空き家や空き地が急増し穴だらけとなった現状のことである。その挙げ句にインフラが老朽化していく。建設後半世紀以上経過するインフラが増え、公共交通機関の廃止や病院の減少、水道料金の値上げ、買い物困窮者の増加、学校の統廃合などが増える。急激な少子高齢化により、都市は機能不全を起こし、都市を支えていた地方は衰退し消滅していく。あらゆるところで格差が広がり、社会の分断が始まる。

## 対症療法で危機を乗り越えられるか

こうした未来図に対し、構想研究会は対策として4つの柱を掲げている。①スマート自治体への転換、②公共私によるくらしの維持、③圏域マネジメントと二層制の柔軟化、④東京圏のプラットフォームである。

スマート化とは、IoTやAI、5G、ロボットで人口減を補おうというものだ。公共私によるくらしの維持については、もう公や行政では無理だからみんなで力を出し合おうということだ。

また、機能どころか維持できない市町村が数多く出てくるから、そのことを前提に都道府県や他自治体が補い柔軟な地方公共団体制度にするしかない。最後は、東京圏はばらば

らなので新たな連携体制を構築しようということだ。

ただ、いま説明したことは、すべて対症療法である。人口減少にはAI、市町村が衰退したら民間、他自治体、連携等々……これでは根本的な解決にならない。

そして公共私力が力を合わせるといっても、その区分が壊れかけている。市町村自体が消滅しかけている中、そもそも少子高齢化や人口減少が何を招いたのかについての問題意識が希薄だ。

少子高齢化とは、単に人口が減少しているだけではなく、人が分断された孤立社会を招き、ソーシャル・キャピタルが低下した状況を生み出している。活力や安全性が低下し、まちの機能が阻害される。まちや地域社会の力をどうするという観点から対策を考えないと、対症療法に過ぎないというわけだ。

増田寛也氏の著書『地方消滅』では、地方に20万人以上の都市をつくり、東京に流出する人をダムのように抑えこもうという連携中枢都市圏が唱えられた。私は、それは東京を中心とする都市の序列化に過ぎず、それだけでは状況を打開することにはならないと繰り返し述べてきた。

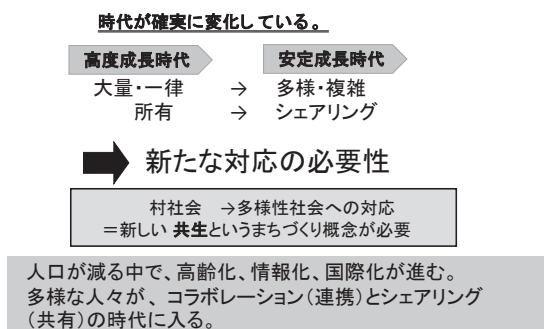
人口減少・高齢化の一方で孤立分断化が進む超高齢社会では、IoTの発達や国際化の進展が従来のコミュニティを超えた多様な社会を生み出している。戦後から平成になるまで女性の人口の75～85%は50歳以下だったから、出産環境の整備や子育てと就労の両立が女性政策だった。しかし、昨年、50歳以上の女性比率が半分を超えた。そうすると、セカンドステージの充実を考えなければならないというように、女性政策を根本的に変える必要があるくらい多様化が進んだ。さらに人種はもちろん、障害、宗教、文化、LGBTなど、多様化が進んでいる。

この多様性に対して、まちづくりはどう変わっていくのか。世界に目を向ければメキシコ国境の壁、EU離脱、移民排斥、イスラム国(IS)、国内ではヘイトスピーチ、相模原障害者殺傷事件など、多様性に対する反発、副作用が大きく表れている。しかし、私は今こそ多様性を包括するまちづくりが求められてい

と思う。

高度成長時代から安定成長時代に移って、一律的な大量消費社会から、多様性社会に移行した。日本では村社会の中で共生していたが、多様性社会の中で従来と同様にコミュニティは維持されるのか、ソーシャル・キャピタルは維持されるのか。その部分がしっかりしていないと、まちづくりの根底が崩れてしまうのではないか。

図表2



## IoTの進展による開放型社会

私は、新たなまちづくりとして共生型社会に挑んでほしいと考えている。スマート自治体といったとき、その自治体はどういったイメージなのか。単に便利な社会では、思想も理想もない。スマート自治体には、閉鎖型社会から開放型社会へ、閉ざされた村から開かれたまちへと、目指してもらいたい。

そして、地域の社会関係ビジョンとして、ソーシャル・キャピタルを新たな形で復活させたい。さらに、役割分担・分権論から、共有型・連携のまちづくりへ変えるべきだ。今まで私は地方分権のオピニオンリーダーとしてやってきたけれど、今までの地方分権では古い、変えるべき時代が来ている。

なぜなら、IoTの進展による開放型社会ができるのではないかと考えるからだ。最初私はIoTは、人を家に閉じ込めるものだと思っていたが、それではまちづくりはできない。逆にIoTを使って人の行動制限を取り除けるような社会をつくるよう考えなければいけない。

では、どうするのか。私は、MaaS社会の登場を考える。MaaSとは、Mobility as a Serviceの略称。Mobilityは移動性のことであり、サービスとしてのモビリティという概念である。

主には、鉄道・バスなどの公共交通機関や自動車(タクシー・シェアリングカーなど)、レンタサイクルなどを組み合わせ、「ユーザーにとって目的地までの最適なモビリティを提供するための情報・予約・決済の総合サービス」を表す用語として使われる。

MaaSのもう一つの大きな特徴は定額制である。これによって何が変わるか。

今まで家に閉じこもっていた人が、買い物でもどこへでも簡単にいくことができる。つまり、IoTが人を外に出すことにつながる。

トヨタとソフトバンクが合併でつくったのがMONET。そのMaaSでは、単に交通だけではなく、モビリティ間の連携を図り、郵便、宅配便、買物代行、福祉の送り迎えサービスなどあらゆる機能の最適化ができる。小売、物流、医療、エンタメ、金融保険、教育、不動産、情報提供サービス、旅行、旅客、飲食、みんなこのMaaSで可能になる。

長野県伊那市では、MONETと業務連携協定を締結し、看護師がビデオ機器を積んだ車両で患者の自宅を訪問し、ビデオ通話により医師が診療所から患者をオンライン診療する。診療所に来院した患者を診察しながら、クルマが往診してくれる。こういうところがスマート社会のいいところではないか。

先進施策大賞を受賞した岡山県の取り組みを紹介したい。社会福祉法人などの施設で一旦利用者が来所すると、帰るまで利用されないクルマがかなりあることが分かった。そこで、元気な高齢のボランティアを集め、社会福祉法人のクルマを利用し、交通手段のない高齢者の買い物や通院など送り迎えする仕組みだ。付添と運転手、2人1組で1時間2,000円の付添料を取る有償ボランティアとしたから法律的にもクリアした。

島根県では「パトレポしまね」と言って、一般の運転手が道や川の異常を発見したらアプリ「パトレポしまね」を使って、写真と位置情報を送信する仕組みを始めた。京都府でも、道路などの改修箇所が写真付きで携帯により送信されるとGPS機能でデータベース化される事業がある。

IoT社会の到来によって、人が外に出て活動範囲を拡げられ、しかも住民を中心とした



サービスで有機的に結びつき、快適な地域社会を形成できる。

## 地域のソーシャル・キャピタルの復活

そうならば、ソーシャル・キャピタルも復活し、境界が壊れていく中で人は「公共員」として新しい地域行政が始まる。

企業版ふるさと納税は官民の境をなくすだろう。これは御存じのようにふるさと納税の企業版だ。

製造業を基幹産業とする岡山県玉野市では、人口減少の中で教育を充実させ地域に残る子どもたちを育成するために、地域の工業高校に進学し、卒業後に地域の工場に就職するビジョンを描いたが、予算がない。そこで三井造船(株)玉野事業所(現:三井E&S)と提携し、敷地内の空いた建物を市立高校機械科の実習室として利用できることとなった。その運営はふるさと企業納税である。若手技術者が欲しい同社の思惑と一致したのだ。

白神山地の麓にある秋田県でハーブを用いた化粧品研究を進めるアルビオン白神研究所は、ハーブと環境保全のために企業版ふるさと納税を行っている。こうした企業版ふるさと納税の取り組みはどんどん増えている。

地域の人が協働して地域運営法人を運営し新しいプロジェクト、つまり新しいソーシャル・キャピタルを創り出す取り組みも始まっている。

京都府では、小さな拠点、「コミュニティ・コンビニ」事業が始まった。小さな拠点に、公共的サービスや金融、郵便、買い物機能、交通機能、物流機能などを集積させようというプロジェクトだ。高度成長のころは分業が主体であったが、近年、金融機関やガソリンスタンドなどをはじめ、人々の暮らしになくてはならない機関がどんどん減少している。いまのままでは過疎地域では郵便局も成り立たない。

ならば、1人が何役もやるしかない。ついでにまちの仕事や高齢者の見守り、郵便物の配送、金融もやる。すべてのことをサービス中心に再構築するのだ。

そのときに何が必要になるかというと、すべてを1カ所で行う機関。私はこれを「地域

運営法人」と呼ぶが、こうした法人化をせざるを得ないだろう。

総務省は小さな共生に基づく地域運営組織という事業を実施している。そのときに、「旧役場庁舎を公民館に変えたから、みんな参加しましょう」と言っても、主体を1つにしないと地域は運営できない。

従来は、首長と議会があり、その下に役場が位置していたけれども、これからはアメリカのように、シティマネージャーと地域運営法人が出現するかもしれない。

水道の民営化は始まりに過ぎない。国会での水道民営化議論において、与党は「民営化により効率化し水道料金を上げなくて済む」、野党は「社会的インフラを企業に与えたら安定供給できなくなる、パリでは公営に戻したじゃないか」と言う意見だった。危機感に欠けた議論だった。

最大の問題は市町村がなくなること。自治体がつぶれても水道は運営できるということはありえない。広域化か民営化が必要になる。重要なのは、そのルールを決めることなのである。

ソーシャル・キャピタルの三大要素とは何か。信頼、ネットワーク、規範である。それが我々の社会にとって必要なものだ。信頼があってもネットワークがなければ単なる孤立した友達。ネットワークがあっても信頼がなければ殺伐とした社会。親しき中にも礼儀あり、そこに規範がなければ社会はうまく動いていかない。

今最も必要なのは、この3つをどうそろえるかということ。水道では民営化・広域化してネットワークをつくって信頼できても、規範がなければ救いがたい。本当は規範の議論をするべきなのだ。

こうなると、地方公共団体の職員のあり方も変化してくるだろう。

## 地方公共団体の職員のあり方の変化

奈良県川上村の「おてったいさん制度」は、各集落に各2人ずつ、地域に出向く役場職員として「おてったいさん」(方言でお手伝いさんのこと)を配置する。役場への申請や届け出、伝統行事や清掃作業の手伝いをする。

熊本県熊本市では、出張所などを再編して、まちづくりセンターを設置し、地域担当職員を配置する。つまり、職員がどんどん地域に入って、地域と一体となって働き始めている。

京都の半公半Xでは、「まちの公共員」「里の公共員」「コミュニティ・コンビニ公共員」という3つの公共員がある。非常勤の地方公務員を嘱託職員とし、大体半分だけ公共の仕事を行い、あとの半分は農業をはじめ自分の好きなことをできる制度である。典型的な事例を挙げるなら、消防団員があげられる。

EUにおけるデカップリングとは、農業者の収入を保障する直接支払いの制度であるが、それだけではなく、農業者は、環境・土壌保全等に関する共通遵守事項を満たす必要がある。

いまやどこまでが公務で、どこからが私の分野か、境がなくなりつつある。そこに地域運営法人的なあり方が加わったらどうなるか。しかも、官民が癒着・密着・一体化する。一方、現下では大都市集約型のまちづくりが進められている。それを否定はしないが、それだけで果たしてうまくいくだろうか。

### 「ローカルハブ」がまちを成長させる

そこで、ローカルハブという考え方が必要となる。

ドイツで都市の特性と成長率を比較すると、

成長率の高いところは大都市ではなかった。

例えば、エアランゲン市はシーメンスの医療部門、フランスのアレバ等の拠点がおかれ、エアランゲン・ニュルンベルク大学もある。医療ベンチャーやバイオ企業が牽引している。ホーフブルク市にはホッホシュールという専門職大学に5,300人もの学生が集い、成長著しい。

人口40万人規模のシュツットガルトやフランクフルトなど、いわば連携中枢都市圏に対し、エアランゲン市は企業牽引型であり、さらにバーデンバーデンなど観光で伸びる交流型都市もある。

つまり、伸びている都市は、民間企業や大学、研究所などと一体化し、その城下町になっているところなのだ。だから、これから市町村が生き残りを目指すとき、こうした特徴が出せるかどうかの一つの目安となる。これがローカルハブの考え方である。

### 人口減少は、まちを自由にする

そして、まちと住民の関係も自由になるべきだ。住んでいる人が自由にならなければ、活力は生まれない。一番いいのは、デュアルなまちづくりだ。2カ所に住めば、住民は倍になる。いまや空き家・空き地がたくさんあり悲しくなるが、逆に考えれば家を倍所有し、土地を倍活用できる時代でもある。

図表3 京都の「半公半X」

特定の地域課題に対し、地域に居住するなどして長期的に、多様な主体と協働しながら、解決策の創出と推進をマネジメントする半公半Xの人材（地方公務員法上の非常勤嘱託職員）

#### まちの公共員

〔 現在3名配置：八幡市、亀岡市、福知山市 〕

【具体例】 八幡市男山地域において、団地のコミュニティ再生を核とした地域の未来を考えるためのワークショップを開催し、課題抽出を行うとともに、その解決に向けた具体的な活動を地域住民とともに展開

#### 里の公共員

〔 現在10名配置：京丹後市2、南丹市4、京丹波町、福知山市、舞鶴市、綾部市 〕

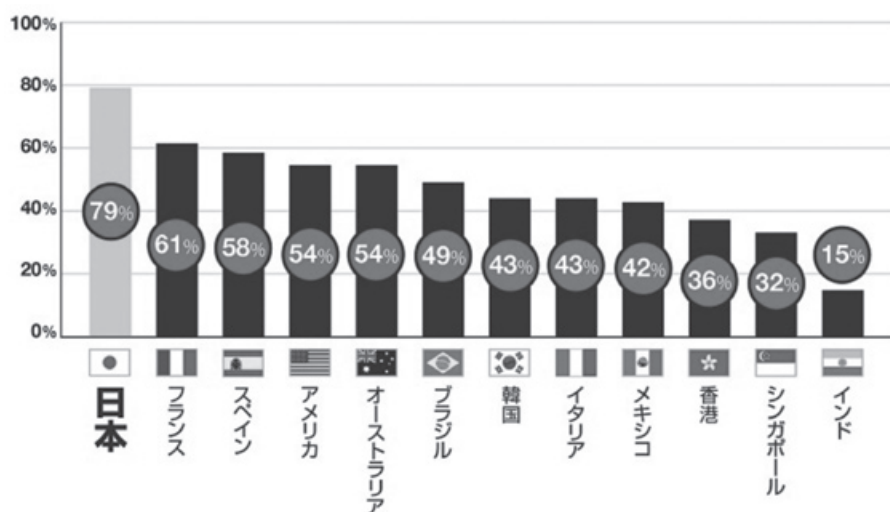
【具体例】 南丹市美山町において、廃校となった小学校を活用した音楽フェスティバルの開催や、地域の若者と協働し、地元食材を使った「ムラガーレ食堂」の開設などを展開

#### コミュニティ・コンビニ公共員

〔 現在3名配置：福知山市、木津川市、南山城村 〕

【具体例】 南山城村において、道の駅の運営会社と連携し、「村民百貨店」開設に向けた取組や運営改善、「御用聞き」サービスの実証実験にも参画

図表4 出張に有給休暇をつけた経験がない人の割合



安倍政権時代の最後の方の観光戦略会議では、「ワーケーション」を謳っていた。テレワークを活用し、リゾート地、温泉地等で余暇を楽しみつつ仕事を行おうという提案である。出張などの機会を利用し、出張先で滞在を延長するなどして余暇も楽しむ「プレジャー」、企業・団体の本拠から離れたところに設置する「サテライトオフィス」、滞在型旅行なども推奨している。出張時に有給旅行を追加して旅行した経験のない人の割合をエクスペディアが調査したところ、日本が最も多い。確かに出張時に遊べば、かつてはみんなの前で非難されたものだが、それはもう時代遅れとなった。

徳島の事例ではデュアルスクールの取り組みがある。夏休みは豊かな自然がある徳島で過ごそうという試みである。「エクレシア南伊豆」は、杉並区がつくった全国初の区域外特養である。国土交通省は、「2地域居住等の推進に向けた先進事例構築推進事業」を実施している。民法では「各人の生活の本拠をその者の住所とする」としていたが、いつまでこうした法律で住民を縛ることができるのか。

人口減少のまちづくりは、研究報告を読むと暗くなるし、対症療法のみでは未来の展望が開けないと言ったけれども、もしかしたら私たちは、いまより自由に暮らせる時代を迎えているのかもしれない。

いままでの制約を超えたまちづくりが可能となる。

地域団体はサービス提供型の組織に生まれ変わって、住民のためにすべてのサービスをもういちど再編し、IoTがサービスの一本化を進め、MaaSで高齢者も自由に活動できるようになる。

地域のために働くのは正規の公務員だけではなく、公共員として地域維持の役割を果たし、まちづくりを主体的にリードしながら、半分は自分の仕事にも

携わる。その場合、ベーシックインカムが存在価値も生まれると思う。

住所が1カ所に縛られず、人生のスタイルに応じてフレキシブルで多様な生活を謳歌すれば、活力が生まれる。

それを妨げているのは、従来の制度の枠から抜けきれない頑迷な制度論、分権論である。

新しいまちづくりへ向けて、共有（シェアリング）と連携（コラボ）で進んでいこう。

#### 講師略歴

山田 啓二（やまだ・けいじ）

1954年兵庫県生まれ。東京大学法学部卒業。自治省入省後、和歌山県総務部地方課長、国際観光振興会サンフランシスコ観光宣伝事務所次長、高知県総務部財政課長、自治省行政局行政課理事官、内閣法制局参事官、国土庁土地局土地情報課長、京都府総務部長、京都府副知事等を経て、2002年4月より京都府知事。2018年4月に任期満了で退任するまで、4期16年府政を担う。2011年から全国知事会会長を4期7年務めた。2018年より京都産業大学法学部教授・学長特別補佐を務める。