

◆書評◆

諸富徹『人口減少時代の都市：成熟型のまちづくりへ』

中央公論新社，2018年2月

峰崎直樹（元財務副大臣・元参議院議員）

本書の背景とねらい

人口減少が日本の経済・社会に与える影響が深刻になり始めて来た。バブル時代の1989年「1.57ショック」を機に、少子化による人口減少問題に警鐘が鳴らされたにもかかわらず、バブル崩壊後の金融危機、デフレ経済の深刻化の下、暫し後景に追いやられてきたツケが、今日誰の目にも明らかになり始めて来た。戦後の高度経済成長を支えてきた仕組みが逆回転し始めたにもかかわらず、どうすればよいのか、未だにこの国の政治・経済をリードする方たちには確固とした青写真が描き切れていない。それでもようやく「社会保障・税一体改革」によって年金・医療・介護・子育ての4分野への消費税の引き上げを充当する事を打ち出し、消費税率の5%から8%への引き上げまでは進んだものの、10%への引き上げは2度延期、更に使い方を勝手に変更したり、来年10月からの10%への引き上げも前途多難である。社会保障の将来を考える前に、国の財政を2020年度までに基礎的財政収支を黒字化する約束も2025年に延期されるなど、財政の持続可能性に赤信号が灯っている。

そうしたなかで、人口減少が進む中で都市はどうすべきか、という問題にチャレンジしたのがこの『人口減少時代の都市：成熟型のまちづくりへ』であり、新書という手ごろさとともに、今まさに求められている課題を正面から取り上げ、時期にかなった内容の濃い待望の書が刊行されたことを喜ぶたい。著者諸富徹京大教授は、「はじめに」のなかで、人口減少時代にふさわしい都市政策・都市経営に打って出る必要性、それを「成熟型のまちづくり」「成熟型の都市経営」と呼び、いたずらに不安を煽ることなく人口減少社会の

原理を理解し、それに適応していくことを提唱している。

まずは、内容について紹介する事から始めよう。

本書の構成と概要

全体は、「はじめに」と「あとがき」を別にすれば、4章に分けて考察している。「第1章 人口減少都市の将来」「第2章 『成長型』都市経営から『成熟型』都市経営へ」「第3章 『成熟型都市経営』への戦略」「第4章 維持可能な都市へ」だが、一番力点が置かれているのが第3章であり、結論的な方向を第4章で打ち出している。順を追ってその概略をみて行こう。

先ず「第1章」では、人口減少がどのように進んで来たのか、またこれからどのように進むのか、「社人研」のデータなどを取り上げながら、厳しい現実を指摘する。一言で言えば、今の段階での人口減少の程度は序の口でしかなく、これから減少のテンポは急速に進み、2065年頃には毎年100万人近い減少数を記録するという。そのことによる社会資本の老朽化が進み、都市財政も急速に悪化して行く。そうした中で、「あれもこれも」から「あれかこれか」へと財政運営の転換が求められ、経済のグローバル化や産業構造の情報化・サービス化の下で、人材への「投資」が重要になることを指摘する。一方で、人口減少は過密問題を解消できる「チャンス」でもあることを指摘し、そのために都市経営の在り方が問われていることを強調する。

次に、「第2章 『成長型』都市経営から『成熟型』都市経営へ」では、戦前の日本の都市経営や、世界の都市経営の先駆的な理論と実践について触れられる。明治の片山潜や安倍

磯雄といった初期社会主義者たちが、都市経営について著作をあらわしていたし、イギリスのチェンバレンの実践やフェビアン協会、ドイツのシュモラーやワグナーと言った社会政策学会の巨星たちの存在など、都市事業からの利益を市民に還元したことを述べている。とくに、戦前の大阪市長関一氏をとりあげる。ドイツ留学した時の社会政策学の影響を受け、貧弱な大阪市財政に市営の電力・電気軌道・上下水道などによる独自の財源をつくり出したことを、高く評価している。

戦後の都市経営については、美濃部東京都政と宮崎神戸市政を検討し、美濃部都政は中央政府に対して課税自主権と起債自由化獲得の戦いを進めて行く。課税自主権は、一定の成果が獲得できたものの、起債自由化は、議会勢力が劣勢の為実現できず、最終的には美濃部都政は「敗退」する。これに対して、宮崎神戸市政は、都市経営に成功し一定の自治を獲得したことを指摘する。良く言われている「株式会社神戸市」であり、山を削り、港を埋め立てて分譲し、脆弱な市財政に大きく貢献してきた。

著者は、この2人の革新自治体の経験の中で、「都市経営」という視点から東京都がなぜ税収以外の財源開拓を真剣に考えなかったのか、宮崎市政との対比で疑問を提示している。その点評者は、東京都が都道府県では数少ない不交付団体であり、好景気の時代には法人2税が潤沢だったことに在ったのでは、と考えてきた。

他方、宮崎神戸市政にも開発利益は永続できないし、環境破壊を引き起こしたことなど、やがて欠陥が露呈する。ただ、宮崎市政が「生活圏」という「住民自治」を打ち出しながら、それが大きく開花しなかったことに触れている。この「住民自治」こそ、21世紀の成熟した都市経営の在り方を支える大きな課題だと著者は見ていることを指摘しておこう。

こうした戦後高度成長時代に実践された都市経営をどのように乗り越えて行けるのか、それが今日問われていることを指摘し、いよいよ本書の最大の論点を展開している「第3章『成熟型都市経営』への戦略」にうつろう。

いきなり「成熟型都市経営」に向けて何を為すべきか、ずばり2つの提起を打ち出す。

第一に都市をコンパクト化しつつ、社会資本を21世紀の都市構造の要求に適合的な形に作り替える事。

第二に、既存の都市ストック(資本・資産)を有効活用すること、その際「所有と利用の分離」が重要になる。

その前提の上で、今まで破壊され続けてきた自然資本への投資を含め、人的資本や社会関係資本への投資が都市財政によって支出され、それが都市経済を高め、市民の生活・福祉の向上と都市財政に貢献する好循環をつくり出していく方向こそ目指すべき「成熟型都市経営」である、と結論を打ち出している。その点について、103頁の図3-1「都市財政、拡張された資本、都市経済の好循環」に要領よく現わされている。「拡張された資本」とは「生活・生産関連社会資本」「自然資本」「人的資本」「社会関係資本」を総称した定義である。

かくして、人口減少を前提とした都市構造確立に向けて問題提起が続く。それは「縮退都市」戦略であり、放置すれば若者は都心へ、残された郊外住宅、商店は衰退へ、都市の「使い捨て」「使い潰し」の進行をストップすることであり、時間をかけた都市のコンパクト化による社会資本の効率的利用の道である。この縮退都市戦略は、アメリカの中西部での人口減少都市が乗り越えた方策であり、その際の切り札が「ランドバンク」であった。

残念ながら日本の縮退都市戦略の歩みは失敗の連続で、その原因を次の3点に要約している。

- ①コンパクト化と矛盾する郊外開発促進政策。
- ②中心市街地における巨大再開発主義政策。
- ③採算性が見込めない甘い計画にも安易に公的資金投入を許容する緩い補助金スキーム。

それを踏まえて2014年8月「改正都市再生特別措置法」が施行され、都市機能誘導地域を居住誘導地域の中に設ける事や、公共交

通機関との連携を重視し、高齢社会の下での自動車運転依存からの脱却を目指すものとなっているが、それでも問題があるとして次の2点を挙げておられる。

①市街化調整区域の開発が市町村に委ねられており、人口増の誘因を規制できない危険性が残っている。

②真に縮退化を目指すのではなく、補助金狙いで立地適正化計画を策定する自治体が散見される。

こうした中で、うまく進んでいる都市の例として富山市をあげ、次のような特徴を上げておられる。

①公共交通機関の充実②規制強化よりも誘導的手法を採用③市民の居住選択の自由保障④多極的な拠点整備により、全市的にコンパクト化を推進⑤居住地としての中心市街地の魅力向上

かくして、資源の中心市街地への集中的投下は地価の上昇・固定資産税・都市計画税の税収増をもたらす効果が上がっており、これこそが「成熟化時代の都市経営」だと高く評価されている。

こうした「縮退都市」時代に求められることとして、「所有と利用の分離」を上げられている。今や、全国で所有者不明の土地が私有地の2割を占めるまでに拡大し、深刻な問題であるが同時に街をつくり直すチャンスでもあるわけで、「ランドバンク」を活用してコミュニティ活性化事業に踏み込むべきことを提唱する。その際、「空き家」問題解決のために重要な事はコミュニティの結束の強さ、即ち社会関係資本の厚みが重要になると指摘。香川県丸亀商店街の事例をとりあげ、中心市街地活性化の有効事例とされている。さらに、縮退都市での福祉のまちづくりでの神奈川県秦野市の事例や都市の自然資本に投資をして固定資産税収を上げたニューヨークの事例など、多くの地域の実践例を挙げておられる。

何よりも、成熟都市経営にとって重視するのが地域経済循環の問題であろう。その事例として長野県飯田市の電気・ガスエネルギーの自給化による地域経済循環の実践を上げて

おられる。この先駆的な事例とともに、ドイツのフライブルク市のシュタットベルケ（都市公社）でのエネルギー事業をとりあげ、株主に還元するのではなく、市民に還元する事の重要性を指摘している。こうした、電力分野における日本のシュタットベルケの事例はFIT（固定価格電力買い取り制度）を通じて拡大しつつあり、現代版都市経営が展開され始めていることを取り上げて評価されている。

この章で最後に著者も参加された総務省の「基礎自治体による行政サービスに関する研究会」の報告を取り上げ、日本版の「シティ・リージョン構想」の重要性に触れている。少し長くなるが、著書から引用しておこう。

『「連携中枢都市」の概念が目新しいのは中心となる都市に圏域全体の経済中枢機能を持たせ、圏域の経済成長を促す役割とともに、その便益を圏域全体に波及させる責任を負わせようとしている点にある。これは、経済的機能に限っているとはいえ、事実上自治体の境界を越えて相互経済協力を進化させようとしている点で、戦後地方自治制度における大きなターニングポイントとなる政策だと言える。まさにこれは、日本版の『シティ・リージョン構想』と言えるだろう』（182p）

今後、この報告を受けての大都市圏ガバナンスの在り方が問われ、その際、住民自治こそが議会の在り方も含めて重要になることを指摘する。ただし、「大阪都構想」には批判的であることも指摘しておこう

第4章は「維持可能な都市へ」と題した結論的な部分である。持続可能性についての捉え方が、かつては環境・自然破壊問題だったが、これからは人口減少がもたらす都市・地域の未来の持続可能性に転換したことに言及。「経済の持続可能性」「社会の持続可能性」「財政の持続可能性」が問われているのだ。ただ、人口減少はピンチだけでなく、チャンスととらえることの必要性を指摘する。その際、必要なのが「都市経営」という観点であり、安易に中央依存し続けた財政からの脱却を主張される。とくに、諸富教授は「日本版

シュタットベルケ」によるエネルギー生産に着目する事を強調されている。まさに、自治体による地域産業政策であり、地域経済循環の重要性である。

もう一つ、諸富教授が挙げておられるのが、「住民参加」であり、都市が抱える問題を解決していくキーワードとして「学習」を上げ、「統治される側」の視点から「自ら統治する主体的」視点の重要性を指摘する。その実例として長野県飯田市の「地区公民館活動」の取り組みを紹介されている。そこでは、市役所依存・役場依存・国依存から自立した市民・国民の誕生こそ、今後の大きな課題と述べてこの難局を乗り切る必要性を指摘する。

本書への若干のコメント

少し内容の紹介が冗長になり過ぎてしまったが、何よりも人口減少時代の都市・地方自治体が抱える課題が大きいだけに、問題提起の書として貴重だと考えたからに他ならない。

とくに、この著書を貫いているのが「経営」という観点であり、もう一つは「住民自治」への期待であろう。

最初の「経営」という視点については、自治体(地方政府)だけでなく中央政府(社会保障基金政府も含め)の問題も共通して考えればその重要性が良く理解できるだろう。今や政府部門の財政赤字は、好況を謳歌しているにもかかわらず「完全雇用余剰」は実現していないだけでなく、基礎的財政収支すら好況時なのに赤字のままではない。赤字財政の累積額がGDPでもGDPの2倍以上へと膨らんでいることへの警鐘は乱打されているものの、日銀による異常なゼロ金利政策が財政赤字を麻痺させ続けていることは周知の事実であろう。それ以上に、毎年の予算に占める国債費が低金利で利払い費は横ばい気味だが、それでも当初予算の25%近くを占めるまで膨張し続け、毎年の予算で社会保障費や教育費を圧迫している事実を見ないわけにはいかない。それだけに、都市経営という立場ではあれ、財政の持続可能性の重要性とともに、中央依存の体質からの脱却を提言してい

ることの重要性を強調し過ぎてもし過ぎることはあるまい。地方自治体の自治は、国への依存に安住していれば生まれることは無い。独自の都市経営という視点を持ち続けて欲しいと思うのは、評者だけに留まらない。自治体関係者全体がしっかりと受け止めるべき重要課題であろう。

そのさい、地方自治体側からの地方税制の在り方についての問題を触れておくべきだろう。

本書では基礎的自治体の財源として固定資産税・都市計画税に注目されている。地域経済の活力増大や自然資本投資による都市の魅力上昇による地価の上昇が、結果として税収増をもたらす事の指摘は十分に理解できる。だが、固定資産税は本来公示地価の70%×標準税率1.4%で算出されるはずなのに、値上がり著しい東京都心部に見られるように、政治的に低く調整されてしまう傾向がある。事ほど左様に固定資産税・都市計画税に纏わる問題は多い。税は政治なり、なのであり、「成熟社会」における公正な税負担の重要性を指摘しておく必要がある。

もう一つが、住民参加という視点である。この点についても、その必要性が指摘されていながら、実際にはますます地域における絆が弱体化しているのが現実であろう。少子・高齢社会を乗り越えて行くためには、住民の理解と協力なくしては不可能である。恐らく、諸富教授は先進的事例を全国で渉猟・探求されておられるに違いない。より一層優れた事例を取り上げ、それを全国化して行く必要性が求められる。

その際、いま医療・介護の一体改革として「地域包括ケアシステム」が打ち出されており、医療・介護関係者だけでなく、地域社会全体で高齢社会を乗り越えて行く必要性が求められているのは周知の事であろう。その意味で、コンパクトシティとともに、地域包括ケアシステムの確立に向けた努力と住民参加という「住民自治」の連係・進展こそ、今求められているのではないかと、思えてならない。今後、コンパクトシティの下での「地域包括ケアシステム」のあり方との関係につい

て，更なる実践と分析の深化が求められているのだろう．特に，医療保険における都道府県の役割と介護保険における基礎的自治体の役割の連携がどのように進められるのか，「連

携中枢都市」の役割と相まって団体自治の問題も重要になるのではないかと，引き続き検討して欲しい．