

少子高齢・人口減少社会に突入し

深刻な“縮退期”を迎えている日本の経済社会において さらなる政策進化のために求められる研究の方向性について¹

国土交通政策研究所 副所長 徳永政道

1. はじめに ～迫り来る超少子高齢・人口減少社会～

(1) 猛烈なスピードの少子高齢化と人口減少

日本の人口が猛烈な勢いで“縮退期”を迎えている。総人口は2008年の1億2,808万人をピークに既に減少段階に入っており、国立社会保障・人口問題研究所が行った2015年から2065年を対象とする推計（平成29年推計：出生中位・死亡中位）によると、2015年の1億2,710万人から、2020年に1億2,533万人、2030年に1億1,913万人、2040年に1億1,092万人、2050年頃に1億人を下回り（2053年：9,924万人）、2065年には8,808万人と見込まれている。

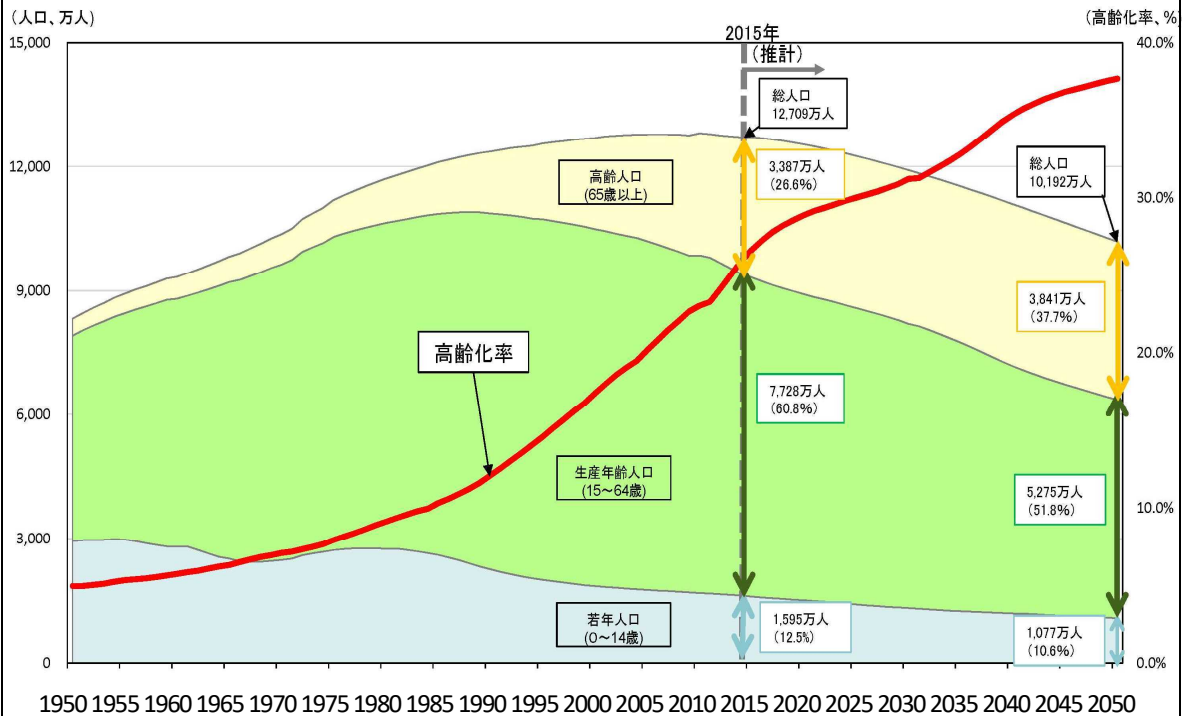
これを出生と死亡の両面からみると、出生数が減る一方で死亡数が増えていき、2050年代後半頃からは毎年総人口の1%を超える約100万人の人口減が生ずることとなる。

	(出生数)	(死亡数)	(自然減)
[2016年]	99万人	131万人	= 32万人
[2020年]	90万人	141万人	= 51万人
[2030年]	82万人	160万人	= 78万人
[2040年]	74万人	168万人	= 94万人
[2050年]	66万人	160万人	= 94万人
[2065年]	56万人	156万人	= 100万人

高齢人口（65歳以上）割合は、2015年の26.6%から、2020年に28.9%、2030年に31.2%、2040年に35.3%、2050年に37.7%、2065年に38.4%にまで急激に上昇する。年少人口（0～14歳）割合は、2015年の12.5%から2065年の10.2%とおおむね10%強で推移するが、高齢人口を支える立場の生産年齢人口（15～64歳）割合は、2015年の60.8%から2065年の51.4%に10%近く下落する。

¹ 本稿の見解は、個人のものであり、国土交通政策研究所の公式のものではない。主に、国土、土地、都市、住宅行政に関する課題を念頭においている。なお、新型コロナウイルス感染症の経済社会状況等への影響については、現時点では期間・規模が正確に見通せないことや本稿の展望が長期にも及んでいることなどから、特段の考慮対象としていないが、今後の状況を踏まえながら、別途何らかの考慮を行う必要があるものと考えられる。

感覚的に把握しやすくなるので、2015年の約1億2,700万人を100万分の1の127人に置き換えてみる。2015年の127人が、2020年に125人、2030年に119人、2040年に111人、2050年頃に100人、2065年に88人と、50年で人の数が3分の2程度に縮み込むのである。



1950 1955 1960 1965 1970 1975 1980 1985 1990 1995 2000 2005 2010 2015 2020 2025 2030 2035 2040 2045 2050

(出典) 総務省「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」をもとに、国土交通省国土政策局作成

図1 年齢階層別人口の推移

(2) 超少子高齢・人口減少社会はどんな社会か？

特に、今から2040年頃にかけて極めて深刻な事態を迎える。2025年に団塊世代の全員が後期高齢者となるのに続き、2040年代には団塊ジュニア世代が高齢者の仲間入りをするため、高齢人口が3,900万人台のピークに達する。一方で、生産年齢人口が6,000万人を割り込み、現役世代1.5人で高齢者1人の面倒をみるという世代間の不均衡が最大に達するなどの危機的な状況を迎える。いわゆる「2040年問題」である(宮本(2018))。

これまでも、高齢者の「孤独死」や「介護難民」、所得格差の拡大や貧困化、「空き地・空き家」「都市のスポンジ化」等の問題が生じているが、今後、要介護者の急増、人手不足の一層の深刻化、就職氷河期世代の高齢化、相続発生増加に伴う「空き地・空き家」の一層の増加等が進み、問題の深刻さが異次元の段階に入っていくことが懸念される。

財政の困難な状況も深刻さを増す。政府の財政健全化への努力にもかかわらず、国債、借入金、政府保証債務の合計が約1,148兆円(2019年12月現在)とGDPの2倍を超えている。さらに今後、高齢

人口が増え、年金医療費等の社会保障給付費の対 GDP 比は、2018 年度の 21.5% (名目額 121.3 兆円) から 2040 年度には 23.8~24.0% (同 188.2~190.0 兆円) にまで膨れ上がると見込まれている (内閣官房、内閣府、財務省、厚生労働省「2040 年を見据えた社会保障の将来見通し」)。

社会保障以外にも、インフラの老朽化に対応した社会資本整備、国際競争力維持・向上のための経済政策、研究開発、教育等、財政支出が必要な分野はいくらでもある。人口が縮小し、経済規模の拡大が見込めないとすれば、税収の伸びも期待できる状況ではなく、超少子高齢・人口減少社会への対応は、まるで解の存在しない問題を解いているような感覚に陥る。

2. 経済社会活動に影響を及ぼす様々な要因

このように、超少子高齢・人口減少社会の到来が日本の経済社会に“縮退”の方向での重大なインパクトを与えるのは否定のできない事実である。一方で、経済社会活動 (ヒト・モノ・コト (カネ、情報) の対流) に対して“促進”や“変化”の方向で重大な影響を及ぼす要因も様々存在しており (徳永 (2018))、今後の日本の経済社会の姿を正しく見通すためには、少子高齢化・人口減少という要因にのみ着目するのではなく、複数の要因を総合的に勘案することが必要であると考えられる²。

以下、主な要因について概観する。

(1) 交流人口 (インバウンド観光客及び国内観光客)

インバウンド観光客については、2000 年代は 800 万人台を突破できない状況が続いていたが、ビザの緩和、円安、アジア諸国の富裕化等を背景に、2013 年に 1,036 万人、2016 年に 2,404 万人、2018 年に 3,119 万人と順調に大台超えを続けている。政府は、2020 年³に 4,000 万人及び消費額 8 兆円、2030 年に 6,000 万人及び消費額 15 兆円の目標を設定している。2030 年の目標では、定住者一人当たりの年間消費額 125 万円の 5 分の 1 に当たる 25 万円を想定しており、6,000 万人及び消費額 15 兆円の目標の達成は定住人口のおよそ 1 割に当たる 1,200 万人分であり、かなりのインパクトとなる。

世界的にみても、新興国の富裕化等を背景に、国際宿泊観光客数は増大し続けている。2010 年以降年 4%以上の成長を続け、2018 年には 14 億人の目標を予測よりも 2 年早く達成し、2030 年に 18 億人にまで増えると予測されている (国連世界観光機構 (UNWTO)「世界観光指標」)。

ただし、これは手をこまねいていて大丈夫ということではない。むしろ、各国が鎧を削る競争状態にあることを認識して、誘致促進はもちろんのこと、目標人数を受け入れることができる交通ネットワークや宿泊施設等のキャパシティの確保、消費額の目標達成のための仕掛け、オーバーツーリズムなどの歪みの防止等を図ることが目標達成のために不可欠である。

国内観光については、近年、年により変動はあるものの、人口の減少傾向にもかかわらず、頻度と単

² 同様の考え方に基づいて、国土審議会の下に「国土の長期展望専門委員会」が設置され、国土を取り巻く様々な状況変化を踏まえて、「2050 年までの国土の姿を描き、長期的な課題を整理するとともに、解決策を提示」するために議論が進められている。

³ 直前の 2019 年の実績は、インバウンド観光客 3,188 万人、消費額 4.8 兆円であった。

価の上昇傾向に補われ、国内延べ旅行者数は6億人前後の水準が続いており（5億8,710万人（2019年）、また、国内旅行消費額も20～21兆円台の水準を維持しており（21兆9,312億円（2019年）、比較的安定的に推移している（観光庁「旅行・観光消費動向調査 2019年年間値（確報）」）。

(2)関係人口

近年、「定住人口」や「交流人口」でもない、「関係人口」という考え方が注目されている。

総務省では、「関係人口」を『移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもない、地域と多様に関わる人々を指す言葉』と定義し、『地方圏は、人口減少・高齢化により、地域づくりの担い手不足という課題に直面しているが、地域によっては若者を中心に、変化を生み出す人材が地域に入り始めており、「関係人口」と呼ばれる地域外の人材が地域づくりの担い手となることが期待されている』とし、「関係深化型（ゆかり型）」「関係深化型（ふるさと納税型）」「関係創出型」「裾野拡大型」「裾野拡大（外国人）型」の5つのタイプに分類している（総務省「関係人口ポータルサイト」）。

国土交通省では、三大都市圏の18歳以上の居住者（約4,678万人）のうち、約2割強（約1,080万人）が「関係人口（訪問系）」⁴として、日常生活圏、通勤圏等以外に定期的・継続的に関わりがある地域があり、かつ、訪問している、としている（「地域との関わりについてのアンケート」調査結果：国土政策局総合計画課（2020年2月18日））。

(3)在留外国人(労働者、留学生等)

日本の在留外国人数は、約293万人（2019年12月末：法務省出入国在留管理庁）と近年過去最高を更新し続けており、総人口に対する割合は2%を上回っている。主要なOECD加盟国、ドイツ（16.0%）、イギリス（13.8%）、アメリカ（13.6%）、フランス（12.5%）[いずれも2018年]などと比較するとまだ低い水準であるが、流入数だけをみた場合、1位のドイツ（138万人）、2位のアメリカ（113万人）、3位のイギリス（52万人）に次いで、4位の48万人[いずれも2017年]となっている（OECD「国際移民アウトLOOK 2019年版」）。政府は、労働力逼迫の解消のために出入国管理法を改正し新たな在留資格を創設するとともに、労働者や留学生等を含めた外国人材の受け入れと共生のために総合的な対策を推進しており、今後、さらに増加する可能性がある。

移民人口も、世界的にみた場合、増加傾向にある。1990年の約1億5,000万人から2億7,200万人と30年程で倍近くに増えており、世界人口の約3.5%を占めるに至っている（国際移住機関（IOM）「2020年版世界移住報告書」）。一方、そう遠くない将来に、諸外国でも少子高齢化・人口減少が進む（国際連合“World Population Prospects 2019”の中位推計によると、例えば、韓国で2027年、タイで2029年、中国で2032年、スリランカで2039年には総人口が減り始め、さらに生産年齢人口はこれに先行して減り始めると見込まれている。）ことを考えると、むしろ世界的に労働力の獲得競争時代

⁴ 「関係人口（訪問系）」を、日常生活圏、通勤圏、業務上の支社・営業所訪問等以外に定期的・継続的に関わりがある地域があり、かつ、訪問している人とし、地縁・血縁先の訪問を主な目的としている人を除いており、「直接寄与型」「就労型」「参加・交流型」「趣味・消費型」の4分類に分けている。

になる可能性もあり、観光、就労、就学のいずれにせよ、外国人が訪れたいくなる、住みたいくなるような魅力的な国づくりをしていくという視点が重要になってくることが考えられる。

(4) ライフスタイルの変化、イノベーションの進展

UJI ターン、マルチハビテーション（多地域居住）、テレワーク、定年延長等のライフスタイルの変化、シェアリングエコノミー、MaaS（Mobility as a Service）、自動運転等のイノベーションの進展、そしてそれらが複合的に絡み合うことにより起こる変化が、経済社会活動（ヒト・モノ・コト（カネ、情報）の対流）や土地利用のあり方に大きな影響を与えることは確実であると考えられる。

その他にも、地域経済の活性化に資する動きとして、太陽光、風力、小水力発電等の再生可能エネルギーの普及、CLT（Cross Laminated Timber：直交集成板）を用いた建築物の普及や木造高層建築技術の進展、さらには、リニア中央新幹線の開業によるスーパーメガリージョンの創出、あるいは、働き方改革の進展による出生率改善へ貢献の可能性など、様々なトレンドの長期的な見通しとその影響をしっかりと見極めていくことが重要である。

(5) SDGs（持続可能な開発目標）

2015年9月に国連で開かれたサミットの中で世界のリーダーたちによって2030年までの国際社会共通の目標として「17の目標」⁵と「169のターゲット（具体的目標）」によって構成される「SDGs（Sustainable Development Goals）：持続可能な開発目標」が決定された。目標の対象範囲には、温室効果ガス抑制等の気候変動対策を始めとする地球環境問題は当然に含まれているが、それらに加え、産業、経済、そして教育、福祉、健康、貧困、ジェンダーといった社会的な価値の実現など、人々が生きていくうえで関係するすべての環境が包摂されている。

今後、経済社会活動や土地利用、そして具体的な地域づくりのあり方を考える際に、SDGsの観点を取り入れることにより、どのような影響があるのかという点をしっかりと見極めていく必要がある。

(6) 災害への対応

到来が想定される巨大地震災害、近年ますます激甚化する風水害等に対して、防災の観点から地域づくりをどのように進めていくかということは極めて重要である。具体的には、建築物の耐震化や免震化、密集市街地の解消、治水施設の整備、災害危険区域からの移転等のハード面での対応もさることながら、高齢者の孤立化や地域コミュニティの希薄化等が進むなかで、防災の観点も取り入れたソフト面での取組も不可欠であると考えられる。

⁵ 「17の目標」は、「1 貧困をなくそう」「2 飢餓をゼロに」「3 すべての人に健康と福祉を」「4 質の高い教育をみんなに」「5 ジェンダー平等を実現しよう」「6 安全な水とトイレを世界中に」「7 エネルギーをみんなにそしてクリーンに」「8 働きがいも経済成長も」「9 産業と技術革新の基盤をつくろう」「10 人や国の不平等をなくそう」「11 住み続けられるまちづくりを」「12 つくる責任つかう責任」「13 気候変動に具体的な対策を」「14 海の豊かさを守ろう」「15 陸の豊かさを守ろう」「16 平和と公正をすべての人に」「17 パートナリシップで目標を達成しよう」と実に幅広い内容を包摂する。

3. 今後の研究の方向性

(1) 原局原課との関係性を踏まえた研究の方向性

このように、超少子高齢・人口減少社会の到来により、様々な深刻な問題の発生が見込まれる一方で、経済社会活動に影響を与える様々な要因が生じてきている。このような状況に対応して政策を進展させていくために、今後、研究を専門とする機関としては、どのような方向を目指せばいいのだろうか。基本ラインとして、「原局原課ではできない、やりにくい」そして「関係主体（原局原課、自治体、民間企業等）のいずれかの役に立つ」という点を踏まえて検討する。

原局原課の調査研究は、特定の所管事項の観点から行われるため、他省庁も含めた複数部局の所管事項に関わる課題に関して、十分に広い視野からアプローチしにくい場合がある、また、現行施策に責任を持つ担当部局として、それらとの整合性を踏まえると、あまり柔軟（あるいは大胆）な仮定において議論を行ったり、見通しを立てたりすることは敬遠しがちであるなど、必ずしも柔軟な対応ができず、期待される内容やレベルを十全に確保できない面がある。

研究機関としては、上記のような「原局原課ではできない、やりにくい」領域において、「関係主体（原局原課、自治体、民間企業等）のいずれかの役に立つ」テーマを選択し、特定の所管事項や現行施策との関係からは、相対的に自由で広い視野を持って、柔軟に研究を進めることができる。その際に、補充的なアプローチにとどまるのではなく、できるだけ、先取りの、あるいは、問題提起的なアプローチで臨んでいくことにより、オリジナリティに富み、訴求力があり、社会貢献度の高い研究につなげていくことができると考えられる。

具体的な課題領域としては、「コンパクト・プラス・ネットワーク」「スポンジ化対策」「空き地・空き家対策」「高齢者の地域居住：AIP（Aging in Place）」「インフラシステム海外展開」等に関して、以下のような方向性が考えられる。

《方向性1》 経済社会活動及び土地利用に関する長期的見通し（⇒詳細は、9～11頁）

（例えば：現行の法定土地利用計画の体系では、定住人口の減少、交流人口や関係人口等の増加といったトレンドに関して、全国レベルで経済社会活動に対してどのような影響がどれくらい見込まれるのか、それぞれの地域レベルではどのような影響がどれくらい見込まれるのか、そして、それが土地利用にどのような影響をどれくらい与えると見込まれるのかという、きめの細かい見通しが描かれていない。そのため、「コンパクト・プラス・ネットワーク」等に関する具体的な対応策が考えにくい。）

《方向性2》 多様な主体の連携による持続可能な地域づくり（⇒詳細は、11～13頁）

（例えば：「高齢者の地域居住」「地域包括ケアシステム」は、福祉行政、住宅行政、都市行政等に関わり、様々な問題が複雑に絡み合う領域であるため、特に地域づくりの現場では、特定の行政分野に限らない総合的なアプローチが必要である。）

（例えば：国土行政：「管理構想」、土地行政：「空き地対策」、住宅行政：「空き家対策」、都市行政：「スポンジ化対策」という整理であるが、特に地域づくりの現場では、そのような枠組みを超えて総合的

なアプローチが求められる。)

《方向性3》 グローバルな視野からの開発戦略の構築 (⇒詳細は、13～14 頁)

(例えば: インフラシステム海外展開を成長戦略に最大限に結びつけていくという観点からは、競合国の戦略や成功事例等も参考としながら、関連する国内開発のあり方の再評価も含めて、グローバルな目線で開発戦略を考えることが重要であるが、直接担当する部局ではなかなか目が届きにくい。)

(2) 研究に必須の姿勢及び視点

さらに、研究的に進める際には、「冷静な頭脳: Cool Head」を用いて、経済社会におけるヒト・モノ・コト (カネ、情報) の資源を効率的に配分することと、「温かい心: Warm Heart」を持って、人々の生活に影響を与える様々な社会問題に対処することの両方が必要である (マーシャル (1991))。

「冷静な頭脳」に関しては、統計データや計量経済モデル等を用いた実証分析、アンケート、ヒアリング、ワークショップ等を用いたフィールドワーク手法等を適切に活用することが必要である。

「温かい心」に関しては、特に、近年における格差拡大・貧困化の問題を忘れてはならない。

1980年代から2010年代にかけての30年間で大半のOECD加盟国において、所得格差(ジニ係数)が最も大きくなっており、このような趨勢的な所得格差の拡大が経済成長を大幅に抑制している可能性が指摘されている (Chingano (2014))。

日本のジニ係数はOECD加盟国平均 (0.31程度) をやや上回る水準 (約0.34 (2015)) となっている (OECD. Stat)。近年の推移は、再配分後の所得格差はほぼ横ばい (約0.38 (2002) → 約0.37 (2017)) を保っているが、高齢化等に伴って、再配分前の当初所得格差は拡大 (約0.5 (2002) → 約0.56 (2017)) している (厚生労働省「平成29年所得再分配調査報告書」)。特に問題なのは、日本の相対的貧困率 (可処分所得が中央値の半分未満の者の割合) は、15.6% (2015) と非常に高く、アメリカの16.8% (2015) に次いでG7のなかでワースト2であり、さらに、一人親世帯の相対的貧困率は、50.8% (2015) でOECD加盟35か国中最下位である (OECD. Stat)。

グローバル化による雇用の海外流出や、技能偏向技術進歩による高技能労働者と低技能労働者との所得格差の拡大などが原因となって、先進国中間層の所得が低迷し、一方で新興国中間層と先進国富裕層の所得が増加するという構図が指摘されている。そのグラフの形が象に似ていることから「エレファントカーブ」と呼ばれている (ミラノビッチ (2017))。

格差拡大・貧困化による将来への不安の増高は、足元の経済にも悪影響を及ぼすという悪循環を引き起こす可能性があるため、非常に重要な問題として認識する必要がある。

「SDGs (持続可能な開発目標)」における、貧困の解消、健康と福祉の維持、教育の質の確保等の目標は、新興国を対象としていると思われがちであるが、現実的には、日本においてもこのような問題が生じており、国内外の事象を同一の視点から考える必要がある。

以上の観点を踏まえて、《方向性1》《方向性2》《方向性3》について具体的な提案を行う。

《方向性1》 経済社会活動及び土地利用に関する長期的見通し

現行の国土形成計画（全国計画）（2015年策定）は、本格的な人口減少社会に正面から取り組むため、「対流促進型国土」の形成を基本構想とし、そのために重層的かつ強靱な「コンパクト＋ネットワーク」の推進が重要であるとしている。また、国土形成計画と一体のものとして策定される国土利用計画（全国計画）〔第五次〕においては、利用区分（宅地、農地等）ごとの規模の目標が示されている。

市町村レベルでは、これらの上位計画や計画相互間の整合性を保ちながら、個別の計画が定められている。例えば、市町村国土利用計画では、基本構想、利用区分ごとの規模の目標、地域別の内容等が、立地適正化計画では、将来において目指す姿や目標（人口密度の維持等）が設定され、その達成に資するように居住誘導区域や都市機能誘導区域が定められている。

現行の法定土地利用計画の体系では、このように計画相互間で矛盾がないようにという点には留意がなされているが、定住人口の減少、交流人口や関係人口等の増加といったトレンドに関して、全国レベルで経済社会活動に対してどのような影響がどれくらい見込まれるのか、それぞれの地域レベルではどのような影響がどれくらい見込まれるのか、そして、それが土地利用にどのような影響をどれくらい与えると見込まれるのかという、きめの細かい見通しが描かれていない。そのため、「コンパクト・プラス・ネットワーク」という方向性はイメージできても、具体的に、いつまでに、何を、どの程度、行うべきかについて検討するための参考とならない。

たしかに、これまでのような市街地の拡大局面であれば、開発圧力を抑制的に受け止めてからあるべき土地利用の姿に誘導するという受動的な対応も可能であったが、近年及び将来における社会動的な圧力が基本的に低下する局面において「コンパクト・プラス・ネットワーク」「スポンジ化対策」等を進める際には、土地利用の再構築というより複雑な課題も含めて、ハード・ソフトの両面で先を見通した能動的な対応が求められる。そのためには、現行法定計画における公式の目標では不十分であり、地域づくりの推進主体となる自治体や民間企業等が経済社会活動や土地利用に関するきめ細かな見通しに基づいて実現可能な対応策を検討できるよう、ある程度柔軟な仮定において将来見通しのシミュレーションを行うアプローチが必要であると考えられる。

(1) 具体的アプローチ(案)

具体的なアプローチ（案）として、マクロとミクロの二段階に分けて考えてみる。

① マクロ・アプローチ(案)

全国レベルにおいて、定住人口、交流人口（インバウンド観光客及び国内観光客）、関係人口、在留外国人（労働者、留学生等）、ライフスタイルの変化、イノベーションの進展等の経済社会活動に影響を与える要因、そして、それが土地利用の量的・質的なあり方に与える影響について、統計データと計量経済モデル等を用いて実証的な分析・推計を行い、いつの時点で、どのように見込まれるのかについて長期的な見通し（低位、中位、高位）として把握する。

② ミクロ・アプローチ(案)

1) 土地利用形態に基づく分類・整理体系化

全国の市町村におけるあらゆる土地利用形態（旧市街地、大規模住宅団地（ニュータウン）、山間部の宅地、農地、林地等）について、以下の《視点1》に留意しながら、その変遷（拡大、スポンジ化等）を把握し、それぞれの特徴に基づいた分類・整理体系化（パターン化）を図る。

それぞれのパターンごとに、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の観点に、「SDGs（持続可能な開発目標）」の観点も取り入れて、過去の反省点や今後の課題等の抽出を行う。

《視点1》

- ・通勤圏が単一県を超える広域的な都市圏 or 通勤圏がほぼ単一県内の都市圏 or 農林水産業を主たる産業とする圏域（→その中心部か周辺部か）
- ・中心部をいくつと捉えるか、それぞれの中心性の程度をどう捉えるか
- ・人口規模に比較して平坦部に余裕があるか否か（→平坦部が優良農地か or 丘陵地や海浜部の開発か）
- ・都市計画区域か否か（→市街化区域 or 市街化調整区域 or 非線引き等）
- ・用途地域（準工業地域等）
- ・スポンジ化のパターン（中心部から、周辺部から、万遍なく等）
- ・人口規模と高齢化率の変化及びその相関関係
- ・大規模住宅団地の整備状況
- ・鉄道、道路の整備進展状況
- ・モータリゼーションの進展と商業機能等の郊外化
- ・工場を始めとする大規模施設の立地状況 等

2) 実現可能な対応策の提示

全国レベルにおける経済社会活動及び土地利用に関する長期的な見通しを踏まえ、1) のパターンごとに、定住人口、交流人口（インバウンド観光客及び国内観光客）、関係人口、在留外国人（労働者、留学生等）、ライフスタイルの変化、イノベーションの進展等の経済社会活動に影響を与える要因、そして、それが土地利用の量的・質的なあり方に与える影響について、統計データと計量経済モデル等を用いて実証的な分析・推計を行い、いつの時点で、どのように見込まれるのかについて長期的な見通し（低位、中位、高位）として把握する。

それを踏まえて、下記の《視点2》に留意しながら、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の観点に、「SDGs（持続可能な開発目標）」の観点も取り入れて、それぞれのパターンごとに、地域における様々な取組主体にとって実現可能な対応策の提示を行う。また、その対応策を具体例に適用し、その有用性や経済効果について検証を行う。

《視点2》

- ・商業施設 ・福祉施設 ・集会施設 ・文教施設 ・オフィス ・工場 ・物流施設 ・データセンター ・スポーツアリーナ ・リゾート（IR、テーマパークを含む） ・マルチハビテーション ・民泊 ・アウトドア（貸し農園、体験型農園、キャンプ場等を含む）

- ・スマートシティ
- ・空き地・空き家バンク、不動産テック等を活用したスポンジ化対応
- ・関係人口の増加 ・高齢者等の地域づくり参加
- ・公共交通高速化等による利便性の向上
- ・敷地規模拡大、グリーン利用への還元、再構築等による低密度の維持（諸外国との比較）
- ・災害危険区域の除外 等

《方向性2》 多様な主体の連携による持続可能な地域づくり

地域における多様な主体による持続可能な取組は、経済社会活動と土地利用との具体的な結びつきに関して重要な役割を果たし、《方向性1》「経済社会活動及び土地利用に関する長期的見通し」において提示される実現可能な対応策となるものである。それらの取組においては、交流人口や関係人口等の経済社会活動の促進という《攻めの視点》はもちろんのこと、超少子高齢・人口減少社会を迎え、高齢者を中心とする安全・安心の確保という《守りの視点》も重要であると考えられる。この領域は、複数部局の所管事項に関連しており、「原局原課ではできない、やりにくい」「関係主体（原局原課、自治体、民間企業等）のいずれかの役に立つ」テーマが多く含まれる。

(1) 主要なテーマ

①「高齢者の地域居住」「地域包括ケアシステム」「住宅セーフティネット」

「地域包括ケアシステム」については、団塊の世代が75歳以上となり要介護者が急増するとみられる2025年を目途に、高齢者が住み慣れた地域で自分らしい暮らしを続けられるよう（高齢者の地域居住）に、「住まい」「医療」「介護」「予防」「生活支援」が切れ目なく一体的に提供される体制として、その構築が目指されている。

その実現のために、自助（介護予防への取り組みや健康寿命を伸ばすなどの自分自身のケア）、互助（親族や地域による支え合い）、共助（介護保険・医療保険サービスなどの利用）、公助（生活保護支給等の行政サービス）という考えに基づき、地域住民・介護事業者・医療機関・町内会・自治体・ボランティアなど地域が一体となって取り組むことが求められる。

福祉行政、住宅行政、都市行政等に関わり、関係省庁による連携した取組が行われきているが、地域づくりの現場では、様々な問題が複雑に絡み合っており、総合的なアプローチが必要な領域である。

実態として、自治体によって充実度にバラツキがある、子育て世代等も含めた多世代共生の地域づくりと結びつけることが望ましい、徒歩で30分程度の中学校区ごとの構築という前提は高齢者にとってウォークブルというコンセプトからすると広域過ぎるなど、必ずしも効率的な資源配分がなされ最適化が図られているとはいえない状況であり、今後、「効率化」「標準化」等の点で検討すべき課題は多い。特に、郊外の住宅団地等から商業施設が撤退するなど、日常生活の利便性の低下が生じており（石井、橋本（2019））、今後、買物・移動支援等の生活支援サービスについて、1) 介護保険が適用されない比較的健康的な高齢者に対してどのように提供するか、2) 介護保険適用の要支援・要介護の高齢者に対し

て保険適用外のサービスをどのように提供するか、などが重要な課題となっている。

また、高齢者のみならず若年層も含めて格差拡大・貧困化が進むなかで、「住宅セーフティネット」の確保は益々重要な課題となっている。これまでも、福祉行政（生活保護制度等）と住宅行政（公営住宅、住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律等）の連携が進められてきたところであるが、近年、ホームレスの数が減少している一方で、「住居喪失不安定就労者」（いわゆる「ネットカフェ難民」等）が増えているなど、複雑な問題が生じている。

②「空き地・空き家対策」「スポンジ化対策」

不動産が「負資産」化し、適正な管理が行われずに、防災、防犯、衛生、景観等の観点から弊害が生じている状況に対応していくことは重要な課題である。国土行政：「管理構想」、土地行政：「空き地対策」、住宅行政：「空き家対策」、都市行政：「スポンジ化対策」という整理の下、連携した取組が行われているが、地域づくりの現場では、そのような枠組みを超えて総合的なアプローチが求められる。地域におけるスポンジ化の状況は市街化の経緯や地形等の影響を受けて様々であるが、地域マネジメント手法により低未利用ストックの活用と買物、医療・介護、子育て等に関するサービスのミスマッチ解消を同時に図ろうとする複合的な目的の取組（伊藤、多田、石井（2019））も行われている。

(2) 汎用性の高いモデルの確立及び普及

地域づくりに関する様々な課題に対応するため、関係省庁においても、各種補助金、専門家派遣等の支援策を充実させ、または取組事例の収集やその普及啓発にも努めている。しかし、どちらかといえば体系的なアプローチというよりも個別支援の色彩が濃い。

研究機関にとっては、まず、統計データ、アンケート、ヒアリング等により地域の実態やニーズを的確に把握し、体系的に課題の整理をすることが必須の前提条件となる。次に、それに基づいて、課題に効果的に対応することができる汎用性の高いモデル的な取組を確立（理論化、実装化等）し、様々な手法（実装の支援・促進、事例集の作成、研修・協議会での啓発等）により普及を図ることが求められる。その際、可能であれば、下記の例のような目的指向を持つ要素を取り入れて、より“難度の高い”取組とすることが望ましいと考えられる。

- ☞ 様々な関係主体（自治体、民間企業、NPO、地域コミュニティ、ボランティア等）が持つメリットを複合的に取り入れることができる仕組み（例えば、民間企業がNPOや地域コミュニティの活動にマネジメント手法を提供する、あるいはボランティア活動の場として職員に推奨する。）
- ☞ 経済社会活動の促進という《攻めの視点》と安全・安心の確保という《守りの視点》に関連する複合的な目的が含まれ相乗効果が発揮できる仕組み（例えば、生活支援サービスを提供するボランティアを広域的なエリアから募集し、関係人口の増加にもつなげる。）
- ☞ 収益源や収益事業等の確保により自律的で持続可能な運営を可能とする仕組み（例えば、民間企業がNPO等の非営利法人を設立し、これに収益源や収益事業を寄付して、将来的な関連事業機会の創出も期待しながら、当面利益には直結しない公益的な関連事業を連携しながら推進する。また、当研

究所でこれまでエリアマネジメントの手法として研究を続けてきたドイツのシュタットベルケ⁶（小谷、土屋、山腰（2020））を参考とすることができる。）

- ☞ 格差拡大・貧困化への対応の観点から踏まえて、安定的な収入を必要な層に還流させることができる仕組み（例えば、NPOが職員の半数以上を高齢者、障がい者等から雇用することで、収益事業について非課税の優遇措置を受ける。）
- ☞ 最新のテクノロジーの活用（例えば、将来的に汎用化が可能なブロックチェーンを活用したポイント・地域通貨システム、最新の不動産テック等）

〈方向性3〉 グローバルな視野からの開発戦略の構築

(1) インフラシステム海外展開のための「見える化」の推進

超少子高齢・人口減少社会が到来し、国内市場の大幅な伸びが見込まれにくいなか、インフラシステム海外展開により、今後、急速な拡大が見込まれるアジアを始めとする海外市場における成長を取り込むことは、当然のことながら重要な視点である。そのため、これまでも関係省庁一丸となった取組が進められており、対象国の背景やニーズ、欧米、中国、韓国等の競合国のノウハウや動向等に関する調査に加え、高い収益が期待できる上流からの参画のために、より高度なリスクマネジメント能力の必要性に関する研究（徳永、山田（2019））がなされている。

今後、この状況を一層発展させるために、「SDGs（持続可能な開発目標）」の観点や諸外国でも今後経済成長期を経て少子高齢化・人口減少を迎えようとしている状況等も含めたグローバルな視野に基づいて、直接担当する部局ではなかなか目が届きにくい、以下のような点について「見える化」を図ることが有益であると考えられる。

まず、競合国の戦略（例えば、シンガポールの政府系不動産企業による国の産業政策に基づく工業団地等の海外展開戦略、ドイツが進める産業のデジタル化・高度化を目指す「インダストリー4.0戦略」）と比較して、サプライチェーン、ファイナンス等を含めた経済社会活動全般に及ぼす影響も考慮したうえで、インフラシステム海外展開を成長戦略に最大限に結びつける形で位置付けることができているかについて「見える化」（“戦略”面の見える化）を図る必要がある。

また、日本がこれまで国内開発において用いてきた、土地区画整理・市街地再開発事業、TOD（Transit Oriented Development：公共交通指向型開発）、PPP/PFI等の収益還元の要素を含む手法・スキームなどについて、競合国による海外での成功事例等とも比較した場合、メリット・デメリットを含めて客観的にどのように再評価することができ、今後対象国向けにどのように応用・改善するべきなのかという点について「見える化」（“手法・スキーム”面の見える化）を図ることも重要である。

さらに、以上のような点に関して、競合国と比較して、情報収集・分析、提案、実行の面でワンチームとして機能的に対応できているのか、そのためにどのような工夫・方策を取るべきなのか、などに関

⁶ 自治体出資の事業体で、主要事業である収益性の高い公益事業（電気、ガス、水道、熱供給等）と収益性の低い公共施設の管理等を含めて、複数の事業を一括で運営している。

しても「見える化」（“体制”面の見える化）が必要である。

(2)国内開発戦略の再構築

一方、国内の開発については、海外と比較して充足しているため、追加的開発の必要性は低いという前提で閉塞感が漂っており、このままでは、《方向性1》「経済社会活動及び土地利用に関する長期的見通し」を踏まえて必要とされる可能性のある、「コンパクト・プラス・ネットワーク」や「スマートシティ」の流れに沿った国内開発についても確かな対応がなされないままになってしまう懸念がある。

そもそも、あらゆる経済社会活動は、何らかの形でハード系のインフラ整備（リニューアルも含め）に支えられており、ハード vs ソフトという二元論的な発想では物事は正確にとらえることはできず、正しい成長戦略のためには、ハードもソフトも含めてトータルアプローチとして最も理に叶う効果的な方法を考える必要がある。その際には、中長期の時系列的な視点とともに、広域的に諸外国と比較するグローバルな視点に基づいてインフラ整備と経済成長との関係を正しく把握することが重要である（徳永、河内（2019）及び建設経済研究所（2018））。

その意味では、国内における開発戦略のあり方を考える際にも、海外における開発展開に対する場合と同じグローバルな目線を持つことは重要である。例えば、(1)のインフラシステム海外展開のための「見える化」における検討のなかで、これまで国内開発で用いてきたTOD、PPP/PFI等の収益還元要素を含む手法・スキームなどについて、競合国による海外での成功事例等とも比較して再評価することは、対象国向けのみならず、国内の開発戦略を再構築するためにも役に立つものと考えられる。

4. おわりに

超少子高齢・人口減少社会を迎え、様々な困難な課題に直面することが見込まれるが、少子高齢化・人口減少という要因にだけ着目するのではなく、日本の経済社会全体を踏まえて、複数の要因を勘案する研究を進める必要があるという論旨を展開した。ただ、いずれにしろファンダメンタルズの厳しい状況には変わりはなく、今後、日本の経済社会を取り囲む環境の厳しさが継続することは間違いないため、あらゆるツールをできる限り総動員して対応することが求められるという認識は持ち続ける必要があるだろう。

一方で、後ろ向きの発想に陥る必要はなく、この困難な時代に対応しようとする営みが、「SDGs（持続可能な開発目標）」の項目からもわかるように、むしろ我々を取り囲む環境を少しでもよくしていくことに確実につながるのだという前向きの発想を持つことも重要なのではないかと。

今後、本稿で示した方向性の研究が少しでも進展し、根拠のない悲観論にも楽観論にもブレることなく、将来を正しく展望することができ、より効果的な政策の進化につながっていくことを期待したい。

(参考文献)

宮本太郎（2018）「社会保障の2040年問題、現役1.5人が高齢者1人を支える困難さ」日本経済研究センター 財政・社会保障研究会 <https://www.jcer.or.jp/blog/miyamototaro20181017.html>

- 徳永政道 (2018) 「建設投資の中長期見通し～日本経済全体の視点も踏まえ 2030 年頃まで～」 建設経済研究所講演会 http://www.rice.or.jp/regular_report/pdf/monthly/Month359.pdf
- マーシャル, アルフレッド 永澤越郎訳 (1991) 「マーシャル 経済論文集」 岩波ブックサービスセンター
- Chingano, Federico (2014) "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth" OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No.163, OECD Publishing
- ミラノビッチ, ブランコ 立木勝訳 (2017) 「大不平等 エレファントカーブが予測する未来」 みすず書房
- 石井義之、橋本裕樹 (2019) 「エイジング・イン・プレイスに資する生活支援に関する調査研究～郊外団地における買物支援サービスについて (中間報告)」 国土交通政策研究所 PRI Review 第 74 号 http://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2019/74_3.pdf
- 伊藤夏樹、多田智和、石井義之 (2019) 「都市のスポンジ化を踏まえた地域による生活サービス等の空間マネジメントに関する調査研究 (中間報告)」 国土交通政策研究所 PRI Review 第 73 号 http://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2019/73_2.pdf
- 小谷将之、土屋依子、山腰司 (2020) インフラ・公共サービスの効率的な地域管理に関する調査研究～ドイツ・シュタットベルケ調査中間報告」 国土交通政策研究所 PRI Review 第 75 号 https://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2020/75_2.pdf
- 小谷将之、土屋依子、山腰司 (2020) 「インフラ・公共サービスの効率的な地域管理に関する調査研究～ドイツ・シュタットベルケ調査報告②」 国土交通政策研究所 PRI Review 第 76 号 (本号)
- 徳永政道、山田卓 (2019) 「国際展開する建設関連企業の現状と課題」 建設経済研究所 建設経済レポート No.71 [http://www.rice.or.jp/regular_report/pdf/construction_economic_report/%E3%83%AC%E3%83%9D%E3%83%BC%E3%83%88%E5%85%A8%E6%96%87/No.71/3\(New\).pdf](http://www.rice.or.jp/regular_report/pdf/construction_economic_report/%E3%83%AC%E3%83%9D%E3%83%BC%E3%83%88%E5%85%A8%E6%96%87/No.71/3(New).pdf) (本文) [http://www.rice.or.jp/regular_report/pdf/construction_economic_report/%E3%83%AC%E3%83%9D%E3%83%BC%E3%83%88%E5%85%A8%E6%96%87/No.71/PPT/3\(PPT\).pdf](http://www.rice.or.jp/regular_report/pdf/construction_economic_report/%E3%83%AC%E3%83%9D%E3%83%BC%E3%83%88%E5%85%A8%E6%96%87/No.71/PPT/3(PPT).pdf) (パワーポイント)
- 徳永政道、河内毅文 (2019) 「インフラ・ストック整備水準の評価手法」 建設経済研究所 建設経済レポート No.71 http://www.rice.or.jp/regular_report/pdf/construction_economic_report/%E3%83%AC%E3%83%9D%E3%83%BC%E3%83%88%E5%85%A8%E6%96%87/No.71/1.pdf (本文) [http://www.rice.or.jp/regular_report/pdf/construction_economic_report/%E3%83%AC%E3%83%9D%E3%83%BC%E3%83%88%E5%85%A8%E6%96%87/No.71/PPT/1\(PPT\).pdf](http://www.rice.or.jp/regular_report/pdf/construction_economic_report/%E3%83%AC%E3%83%9D%E3%83%BC%E3%83%88%E5%85%A8%E6%96%87/No.71/PPT/1(PPT).pdf) (パワーポイント)
- 建設経済研究所 (2018) 「世界の主要インフラの整備状況 (高速道路、高速鉄道、空港、港湾)」 建設経済研究所 建設業振興基金 建設・インフラ・データ集 http://www.rice.or.jp/other_report/pdf/kennsetsu%20data%20traial201809.pdf