

## 「地域の論点」

### 人口減少への対応とコンパクトシティの形成

今井 裕

#### 1. 現状

少子高齢化・人口減少が続くなかで、長野県内市町村も今後の人口減少を想定している。例として長野市・松本市・上田市の場合を見ると、各市の2019年の人口と今後の推計人口は、長野市 376,262 人→301,857 人(2040年)、松本市 238,876 人→221,785 人(2040年)、上田市 157,173 人→128,382 人(2035年)である。

こうしたなか、3市はともに、移住・定住支援策を推進している。長野市は「人口増推進課」、松本市は「暮らし応援課」、上田市は「移住交流推進課」を設置して職員を配置、支援策としては「移住者起業支援金」「中山間地域空き家改修等補助金」(長野市)、「空き家バンク」(長野市・松本市・上田市)、「空き家バンク利用者引越費用補助金」(上田市)などがある。

一方、少子高齢化・人口減少社会を背景として、快適な生活環境を実現するとともに、持続可能で、人口規模に見合ったまちづくりへの計画が策定されている。それは、施設や居住、交通網などの都市機能を拠点に集約するコンパクトシティを形成しようとする計画である。コンパクト化とは、都市機能が拠点の中心方向に集積すること、都市の拠点を形成することを指している。そこでは、都市全体の構造を見直し、原則として「コンパクト・プラス・ネットワーク」(拠点集約型都市構造)の考え方がとられている。

このために、都市再生特別措置法の改正により立地適正化計画制度が創設され、市町村は「立地適正化計画」を策定している。「立地適正化計画」は、コンパクトシティの形成を推進するため、都市機能の立地、公共交通の充実等に関する包括的なマスタープランである。

長野市・松本市・上田市はともに「立地適正化計画」を策定しているが、目標年次は、長野市 2026年、松本市 2035年、上田市 2035年である。いずれの計画も、「都市機能誘導区域」や「居住誘導区域」などを設定し、都市機能や人口の誘導、公共交通ネットワークの形成を掲げている。表現の違いはあれ「多極・ネットワーク型コンパクトシティ」の都市構造を目指しているといえる。

#### 2. 課題

少子高齢化・人口減少社会のなかで、将来にわたって持続可能な社会を実現するために、今、必要なのは、人口減少に対応する新たな経済社会システムの構築であり、人口減少に対応する施策の推進である。

我が国の総人口は、今後、長期の人口減少過程に入る。2026年に人口1億2,000万人を下回り、その後も減少を続け、2048年には1億人を割って9,913万人となり、2060年には8,674万人になると推計されている。

こうしたなかで、県内市町村が移住・定住支援策を推進することは、ゼロサムゲームではない。市町村が今後の人口の減少を推計しており、移住で人口が増加したとしても、それは、どこかの市町村の人口の減少を意味している。また、移住者数の人口に占める割合は、ごく僅かである。市町村が移住・定住支援策に人員や予算を充当する積極的な意義は見出せない。

また、持続可能な都市経営やコンパクトシティの形成をどのように進めるのかも大きな課題である。「立地適正化計画」を推進し、都市機能を集約するための方策をいかに講じていくかが問われている。

### 3. 解決策

少子高齢化・人口減少社会のなかで持続可能な社会を実現するためには、行政施策を人口減少型に転換することである。人口減少に対応する主な施策として、次のことがあげられる。

#### (1) 行財政改革の推進と「人口減少対応課」の設置

少子高齢化・人口減少社会では、行政サービスへの需要が拡大する一方、税収の減少、社会保障費負担の増加が見込まれる。行政サービスの効率化・最適化を図る行財政改革の推進が欠かせない。

このため、組織の適正化と業務システムの改善、民間活力の導入などにより、行財政の効率化を図るとともに、迅速に行政成果をあげることを求められている。また、自治体連携による広域行政も必要で、地域広域連合を中心とした広域・共同事業の促進も不可欠である。

また、人口減少に対応する施策を総合的に推進するために、それを担当する部署を設置したい。必要なのは「人口増加推進課」ではなく「人口減少対応課」である。

#### (2) 公共施設の統廃合

市町村が保有する公共施設は、今後、施設の更新費用を要する状況となっている。長野市・松本市・上田市の場合を見ると、3市はともに今後の公共施設の更新・改修費用を試算しており、今後約40年間の費用は、年平均で現状の1.5～2.0倍程度になると予測している。

このため、施設の総量削減や適切な維持管理、統廃合による集約化・複合化が求められる。老朽施設や類似施設の統廃合、施設の民間への譲渡、他用途への変更などに早急に取り組むことが必要である。

平成25年11月に、国の「インフラ長寿命化基本計画」が策定され、市町村は、インフラ長寿命化計画（公共施設等総合管理計画）・個別施設ごとの長寿命化計画（個別施設計画）を策定することとされている。県内市町村においても、計画を策定し、短期・長期の視点に立った計画推進が望まれる。

#### (3) 住民自治組織・自治会の統合

市町村にある住民自治組織・自治会の数や規模は様々である。地域コミュニティの担い手が不足するなかで、地域コミュニティ活動の維持と住民自治の促進を図るために、小規模な住民自治組織・自治会の統合を進めたい。それは、分権型の自治と地域の主体的な参画を促進する基盤ともなる。

住民自治組織・自治会には、それぞれの歴史・経過と地縁がある。それを踏まえた大局的な視点と判断に基づき、その統合を進めたい。

#### (4) 地域内経済循環の促進

少子高齢化・人口減少社会では、地域経済の縮小が懸念されるが、地域経済を活性化するためには、地域内経済循環の促進が欠かせない。

このため、地産地消や地消地産を始めとして、購買や取引・発注など地域の経済活動を地域内で循環させる実践を住民や企業で進めることが重要である。また、地域でのイノベーションと需要の創造が大切である。

行政においても、地域内の産業連関と波及効果を踏まえて、地域の基幹産業などの振興を重視することが必要である。産業振興施策は、データに基づいてターゲットを明確にした推進が求められる。

#### (5) コンパクトシティの形成

今後の持続可能な市町村づくりを考えると、コンパクトシティの形成は、望ましい方向であるといえるが、その実現の道は険しい。市街地のこれ以上の拡散は抑制したい。また、市町村の経営コストを低減しなければならない。そのために、公共施設の再配置などにより、生活に必要な諸機能を地域の拠点に集約する必要がある。

公共交通機関と連動したネットワークを構築し、中心部のみではなく、地域のいくつかの拠点への機能の集約、多極化が現実的である。拠点エリアの想定や機能集中化策についての方向を定めたい。

長野市・松本市・上田市の3市の「立地適正化計画」は、いずれも、長い時間をかけての拠点への誘導を前提としている。居住場所の移転を強制するのではなく、拠点の都市機能などの利便性の向上をインセンティブ（引力）とし、居住場所の自由な意思による選択に基づき、誘導するとしている。

ここにおいては、拠点へのインセンティブ（引力）による誘導をいかに図るかが重要である。また、公共交通機関と連動したネットワークづくりも欠かせない。住民の自発的意思に基づく選択であり、拠点への誘導が進むかどうかは未知数である。土地や住宅所有に対する思いは根強く、居住移転の柔軟性は乏しい。移転への補償がないなかで、誘導のハードルは高い。自発的な移転には相応の時間がかかることが想定され、人口減少のスピードに対応するのは、むずかしいと思われる。

人口が減少しても、その地域に暮らす住民に対して、インフラやライフラインの維持等の

サービス提供は、行政の責務であるとの論理は、理念としては理解できるが、それが難しい時代を迎えていることの認識を深めなければならない。少子高齢化・人口減少社会の厳しい現実を直視する姿勢が要る。

こうした認識を共有するためには、住民の理解と協力が不可欠である。今後の方向について住民の話し合いを大切にする一方で、行政の先見的な理念に基づく強力な施策推進が求められているのではないか。

そのために、総論のみでなく各論の議論を進めて、市街地の拡散の制限とコンパクトシティの形成を両輪として進めたい。その進捗状況によっては、「立地適正化計画」の見直しも必要になる。現状に則した漸進的な取り組みを進めることになろう。

※本稿についてのデータ及び肩書等は執筆時の 2019 年 10 月 23 日現在のものです。

※表現及び言い回し等は執筆者の原稿を活かした形で掲載しています。