

人口減少時代の到来で地域間格差は縮小するか？

～中心市街地空洞化問題と地域間人口移動～

東海大学政治経済学部准教授

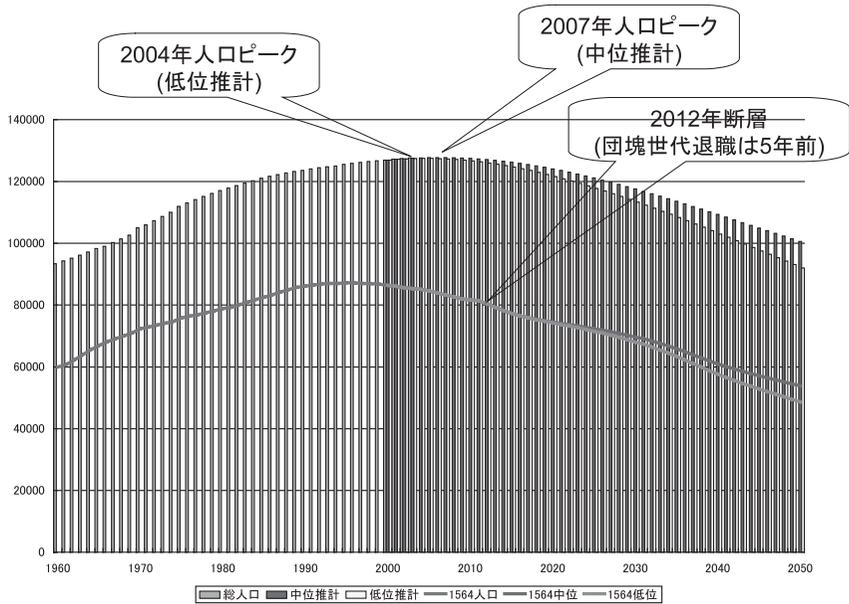
川崎 一 泰

1. 問題の背景

まず、「人口減少社会」と各所で議論されているが、この考え方を簡単に整理いたします。図1がわが国の人口の推移と国立社会保障・人口問題研究所（以降「社人研」と記す）の予測をグラフ化したものです。総人口に関しては、戦後、概ね右肩上がりであり伸びてきました。ところが、社人研の2003年時点での予測では、社会保障制度を決定する上で重要な役割を果たしている中位推計で、2007年を人口のピークとし、それ以降、人口が減少し続けるという予測がなされていた。最新統計の速報値等をみると、2005年に人口が減少をはじめたとする結果がはじめている。これは、社人研の予測でも、低位推計（出生率、生存率を低めに見積もった推計）の予測に基づく結果に近く、低位推計では2004年をピークとし、2005年以降、人口減少社会に突入するという予測です。各種統計から、現実的には2004年にピークを迎えた傾向が示され、どちらかというところ、この低位推計に近いあたりで推移するのではないかと予想される状況です。

人口減少社会は、地域経済あるいは地域政策にどのような影響を与えるかという点を整理しよう。ここ数年話題になっている団塊の世代が、2007年から退職することから、就業人口が減少し、労働力不足により、生産が減少していくことが懸念されている。図1の、折れ線グラフが生産年齢人口（15～64歳人口）の推移を見たものです。実は、生産年齢人口は1994年にピークアウトし、今現段階で減少傾向を示しているのです。団塊世代は、この中でどのような役割・位置付けかというところ、2012年に断層があるかと思いますが、これが65歳人口の影響と考えると、その5年前に彼らは定年退職することになります。ですから、2007年に団塊の世代が急速に退職するという状況になります。グラフ上は、断層といっても大きなものではないと思いますが、むしろ、それ以降、生産年齢人口が減少を続けるということの方が、日本経済にとっては大きな課題です。2030年中盤ぐらいで、1960年の生産年齢人口の水準にまで労働者が減ってしまう。つまり、人

図1 将来人口と生産年齢人口



資料)「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」(社人研)

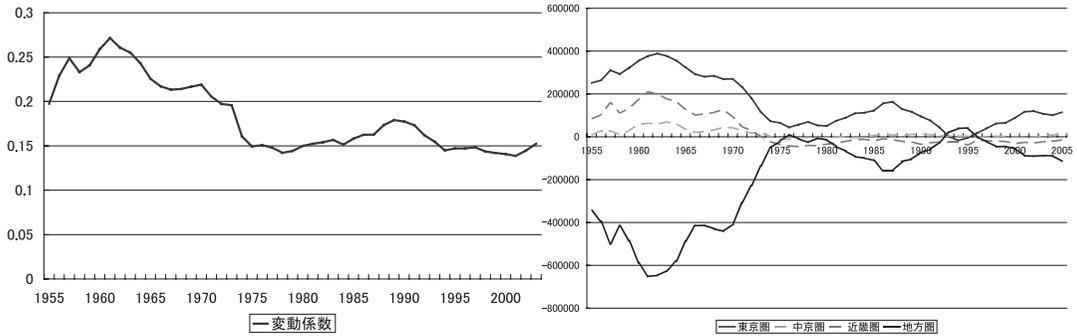
が足りないという状況がすぐにやってくるということなのです。

日本の総人口が減少するという事は、皆さんご理解いただけたかと思います。住民基本台帳をベースに都道府県別の人口増減をみると、1975年時点では、すべての都道府県で人口が増加しておりましたが、90年には都道府県レベルで南九州、四国、東北・北海道エリアで県の人口が減るようなところが出始め、最新データの2004年では、群馬県を含む東京大都市圏、太平洋ベルト地帯、福岡県、沖縄県で人口増加の状態を保っていますが、残りのエリアは、都道府県レベルで人口減少の傾向を示しているのです。

また、地域の所得格差の推移は、高度経済成長期の1970年代までの間は地域間格差が大きく、この頃は、一人あたりの県民所得が最大の東京都と、最小の鹿児島県との間で、約3倍の所得格差がありました。オイルショック以降は、概ね安定的に推移し、一人当たり県民所得が最大の東京都と最小の沖縄県との間で、1.96倍くらいの所得格差で推移をしてきました。ここ数年、「格差社会」の議論の中で地域間格差が話題となっておりますが、長期トレンドから考えると、地域間所得格差はそれほど大きなものではないことがわかるかと思えます。

図2は人口移動の推移を捉えたグラフです。見方としては、ゼロを中心に上方は、転出人口と転入人口の差が正ということを表し、自地域からの流出人口よりも流入人口の方が多いことを意味します。逆にゼロより小さい、流出人口の方が流入人口よりも多いことを意味します。つまり、ゼロより大きいということは社会的に人口が増え、逆にゼロより小さいということは、人口が社会的に流出し、減少することを意味します。東京圏(東京・神奈川・埼玉・千葉)、近畿圏、中部圏といっ

図2 地域間所得格差と人口移動



資料)「県民経済計算年報」(内閣府)

資料)「住民基本台帳移動報告書」(総務省)

た大都市圏、地方圏と見てまいりますと、先程、ひとつの区切りとした1970年前後の、いわゆる高度経済成長期は地方から都市へと人が移ってきたことがわかるかと思えます。地方は人口を流出させ、それを受け入れていたのは大都市圏といった構図かと思えます。75年から85年のバブル期にかけて、地方の人口流出は収まる傾向を示しました。また、バブル期には、地方からの流出が再び増加するのですが、大都市圏の近畿圏でも人口流出の傾向を示すようになり、東京圏のみが人口流入を続けるという構造へと変化していった。つまり、この頃から東京一極集中の傾向が強くなり始めたのです。バブル崩壊後も現在に至るまで、引き続き地方から人口は流出し、近畿圏も人口を流出させ、東京だけが人口を増やすという構図が見て取れます。

ここでは経済学で「人はなぜ地方から都市へと移動するか」という議論をする際にしばしば使われる収束理論を簡単に説明します。単純化して考えると、多くの人ができるだけ高い給料をもらいたいと考えているので、高い給料をくれるところに移動するという発想です。高い給料を払える(=生産性が高い)都市側はたくさんの人が入り込んでくるので、労働供給が増え、賃金が下落する一方、賃金が低い地方部では労働力の流出によって、労働供給が不足するので、賃金が上昇していくこととなります。その結果、地域間所得間格差が縮小するというものです。

人口減少社会と絡めて、考えてみましょう。団塊世代の大量退職によって、オフィス空間が余ることに対する懸念を不動産業界では「2010年問題」と呼んでいます。労働力人口が減少するので、企業側もオフィススペースが要らなくなるのです。ところが、東京をはじめとする大都市圏では、再開発プロジェクトが各所で行われています。2010年にこの再開発プロジェクトが完了した頃には、労働力人口が減少してしまっているのです。すると、都心部のオフィス市場で空室が発生し、東京の都心部が空洞化することが懸念されているのです。経済学では、空室が発生した際の調整には大きく2つの考え方が存在します。第一に、ストック調整といい、老朽化した建物を建て替えたり、用途を変更(オフィス系を住居系に切り替えるなど)し、オフィスの供給量を調整する考え方です。第二に、借り手がないのであれば、価格を下げて空いたスペースを埋める努力をするという意味での、価格調整という考え方です。

先行研究で、松谷氏『人口減少社会の新しい方程式』（日本経済新聞社、2004年）という書籍があります。ここでは、「人口減少社会の到来により、国土政策の中心的課題のひとつの地域間格差が縮小する」としております。その根拠は「供給制約により生産性が低下し、経済成長が低下してくることがあげられています。さらに、現在の東京の人口構成と地方の人口構成でみると、高齢化速度が地方よりも都市のほうが大きく、都市の生産性の低下が急速に発生し、所得格差が縮小するっていうメカニズムです。私の問題意識は「人口減少社会の到来で地域間格差は縮小するのだろうか」というところにあります。

東京が他の地域からの人口移動がないのであれば、この議論は成り立ちます。重要なポイントは、他地域からの人口移動なのです。もし、この2010年問題が都市の中だけで完結するのであれば、都市問題として扱ってよいのだが、オフィスの大量供給による生じる余剰空間を埋めるような新しい動きが生じ、地方から都市に人が移動するようになったら、2010年問題は地方の問題になるのだと思います。

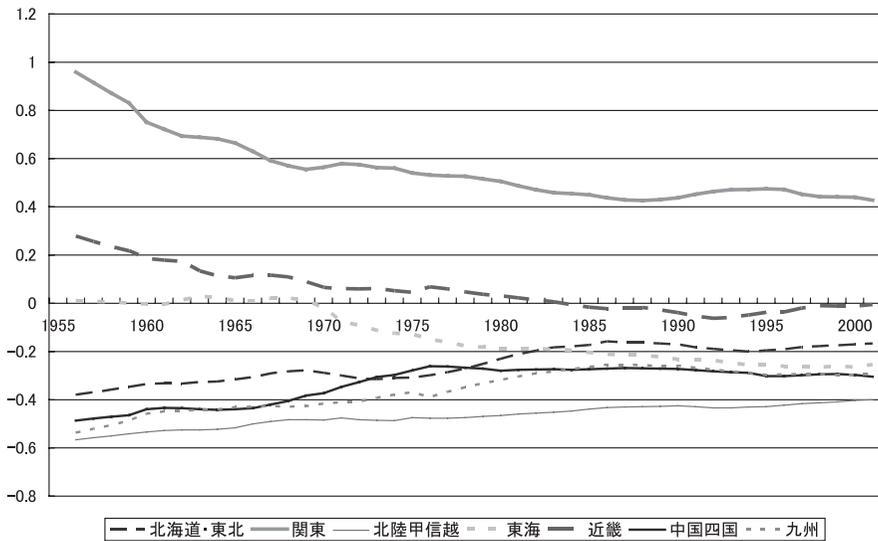
2. 地域の生産性と人口移動圧力

47都道府県を7ブロックに分割をして、生産関数を推計し、そこから導出される生産性を見ると、労働生産性は地域間格差が拡大している傾向がわかりました。一方、民間資本の生産性の地域間格差が縮小している傾向がわかりました。つまり、民間資本は、生産性の高いところへ投資先がシフトすることを通じて、地域間の生産性格差が縮小する方向に向かうことが示された。一方、労働力に関しては、公共投資を地方に重点配分していた時期に、こうした生産性の高い地域への移動が小さくなる傾向がありました。ここで労働力が生産性の低いところから高いところへと移動し、生産性が均等化する人口規模を機械的にシミュレーションし、導出してみました。労働力が自由に移動でき、各地域の生産性（=所得）格差がゼロになる水準を最適な人口配置と定義しましょう。図3は各年次における人口配置の最適水準と実現値との差を取ったものです。これを生産性ギャップと呼ぶことにします。この値がゼロより大きい地域は最適水準よりも人口が過少であることを意味し、人口流入の余地があることを意味します。逆に、ゼロより小さいところは、生産性が低いことから人を流出させる圧力がかかっていることを意味します。

この分析により明らかになった点を整理しましょう。第一に、高度経済成長期は地方から大都市へと大量の人が移動をしました。シミュレーション分析によると、都市に集中する余地があったということがわかります。逆に言うと、大都市集中を容認することで、完全に地域間の所得格差がゼロになるということです。1980年代に入ると、東京圏だけが生産性が高いと状態で、他の地域は相対的に生産性が低くなっています。

ここで最初の問題設定の一つ「労働力人口の移動の結果、地域間格差が縮小した」かどうかに対する答えはマーケットの動向による格差縮小ではないことがわかりました。ここで問題になるのは、

図3 生産性ギャップ率の推移



資料) 筆者推計

どのような要因で見せかけ上の収束現象が観測されたのかということです。ここで私が着目したのは公共投資です。1955年～70年代前半ぐらいまでは、東京を中心とする大都市圏に公共投資が集中的に配分されてきました。東名・名神高速道路、東海道新幹線などの社会資本を整備してきたのです。それが、オイルショックの前後からトレンドが変わってきます。地方圏の公共投資の配分が増えてきます。オイルショック以降その配分は地方への重点的な配分が鮮明になっていきました。バブル期には、再び都市への配分が増え、バブル崩壊後の「失われた10年」と呼ばれる期間は再び地方への配分が高まってきたという構造です。こうした点をデータ分析した結果、公共投資の地方への重点配分がなされた時期から地域間の生産性格差が拡大するようになってきたことがわかってきました。つまり、公共投資が人口移動を阻害してきた可能性が指摘できるのです。

ここまでの議論を小括すると、生産要素の地域間移動は、民間資本に関しては、生産性の低いところから高いところへと移動しているのに対して、労働力はそうした収束の方向には向かっておらず、市場メカニズムによる移動を阻害する要因が存在することがわかりました。その移動の阻害要因を統計分析した結果、公共投資を通じて、生産性の低い建設業を延命しているということが見えてきました。つまり、市場メカニズムがきちんと機能していれば、生産性が低い分野は淘汰され、その生産要素（労働力や資本）は生産性の高い分野へと移動するはずなのです。その結果、経済全体としての生産性が高まり、所得も高まっていくという構造なのです。しかし、公共投資により低生産性部門を延命させ、労働力の移動を阻害した結果、地域の生産性は高まらず、生産性格差が拡大したのです。

それでは、公共投資に依存した地域政策が持続可能かというところではありません。公共投資は所得保障的な役割を果たし、地域間の所得格差を見せかけ上縮小したのです。わが国の財政は近年

急速に財政赤字が増え、財政再建のために、公共投資も削減の方向に向かっています。つまり、人口移動を阻害してきた公共投資が削減されると、市場メカニズムがはたらき、労働力人口の移動が起こることが予測されます。さて、当初の問題意識である「人口減少社会の到来で都市問題は解決するか」という問いに対して、「東京一極集中という人口移動を通じて、地域間所得格差は縮小する」という結論になるのです。ただし、東京一極集中の状態が加速するのですから、都市問題が新たに発生するのではないかと考えています。現在の生産技術をベースに分析するとこのような結論になります。

私はこの状態が必ずしもいい状態だとは思っていません。これからの地域政策というのは所得保障、職場の確保を目的とする従来型の公共投資への依存体質からの脱却し、これからは地域の生産性の向上に寄与するかどうか、政策決定上で不可欠な条件になると思います。

3. 中心市街地空洞化問題と生産性

本日のもうひとつのテーマである中心市街地空洞化問題について、生産性という観点で簡単に整理しましょう。

こちらに来る際、タクシーの運転手さんに、「高崎市の昔ながらの中心地はどのあたりになるのですか？」聞いてみたところ、昔は市役所周辺の商店街が中心だったとうかがいました。ところが、現在は、ほとんどのお店がシャッターを閉じている状態というお話を聞きました。こうしたことが、全国各地で起こっているのです。

空洞化の要因がいくつか考えられるのですが、最も大きなところが①人口減少なのだと考えております。都道府県レベルでも、多くの都道府県で人口を減らしています。人口が減少するということは、買い物に行く人が減少するわけで、人口減少による需要の低迷がひとつの要因だと思います。もうひとつは、これはまちづくり三法改正の際に、話題になった②郊外に大型ショッピングセンター（以下「SC」と記す）の進出により、中心市街地に来ていた顧客が郊外SCに奪われてしまったことがあげられます。もちろん、その他に景気循環の問題、駅から遠い等の外的要因があることは承知しています。これらの要因によって、中心市街地、あるいは昔ながらの商店街が空洞化しているのです。

この研究では、現在の生産技術のままだと、地方は人口を流出させる方向に向かうので、先ほどの①の効果がさらに加速し、中心市街地は壊滅的な打撃を受けることになるのだと思います。また、郊外SCの進出を都市計画で立地規制しようとする動きがあります。いわゆる、「まちづくり三法」といわれる法律群があります。ここでのポイントは、郊外立地のSCの新規出店を事実上規制すると同時に、中心市街地への立地促進のために財政支援等を行うとなっています。このふたつの政策について生産性の観点から、考えてみましょう。

今度のまちづくり三法の改正によって、どのように変わったかを整理しましょう。まちづくり三

法改正前は SC が第一種住居専用地域と工業専用地域を除いて、どこでも立地することができました。ところが、まちづくり三法が改正の結果、一万平米以上の開発は商業地域と準工業地域を除いて、すべての地域で SC が立地することができなくなりました。SC が多く立地するところは市街化調整区域や従前、工場だった土地です。その用途地域の多くは、工業地域や準工業地域だったので、つまり事実上、新規出店ができなくなるような法改正がなされました。

ここで、生産性という観点でこの法改正を考えてみましょう。私が理解する範囲では、どちらかというと、中心「市街地」ではなく、中心「商店街」の活性化を目的としたような議論が多いのではないかと認識をしています。中心市街地空洞化の原因が郊外の SC にあり、そちらに顧客を奪われてしまうため、中心商店街に顧客が来なくなるという論理です。そうした側面は否定しませんが、私が問題だと考えているのは、郊外 SC は競争力が強いのですが、中心商店街は価格や品揃えなどのサービス面で、郊外の SC よりも優れていますでしょうか？こうしたサービス面で勝てないところが淘汰されるのは、むしろ自然な流れではないでしょうか？こうした淘汰のプロセスによって、地域の生産性は高まっていくのではないかと私は考えるのです。そこで郊外の立地規制では、生産性の向上はないのではないのでしょうか？どちらかというと、こうしたサービス面、品揃え面、価格面で魅力がない商店が生き残ってしまう方が成長を妨げてしまうのだと思います。先程の公共投資と同じ効果が出てしまうのだと認識をしています。

こちらは日経新聞社が行ったアンケート調査ですが、なぜ中心商店街に行かないかと消費者に聞いたところ、「車で行くのが不便」、「郊外が便利」という回答が多くを占めたのですが、次いで「価格面で魅力がない」、「品揃えが充実していない」という本来的な商業として備えておかなければならない機能があがってきています。

中心市街地を活性化させる理由はいくつかあるのだと思います。第一に、社会資本ストック整備費用の節減という点があげられます。道路や上下水道を整備する際、広域で開発を進めるとそれだけ距離が伸びますから、インフラの整備コストがかかることとなります。開発地域を小さくした方が社会資本の整備費用は安く済むのです。第二に、中心市街地はその地域の歴史を持っているところが多く、城下町や明治時代に建てられた石造りの建物というような文化的ストックとして意味は大きいのです。こうした文化的なストックを維持するために中心市街地を活性化しておくことには意味があるのです。第三に、環境面での意味もあるのでしょうか。第四に、集積の経済といって、近く取引相手がいることによって、コミュニケーションがスムーズにとれることやビジネスサポート型の産業が育つといった相互依存関係が出来上がるということです。私は中心市街地活性化のためには、外からの新規参入を阻止する「まちづくり三法」の考え方ではなく、生産性の低い部門を市場からの退出を促す仕組みが必要なのだと考えています。つまり、中心「商店街」の活性化ではなく、中心「市街地」の活性化が必要なのです。

4. コンパクトシティと公共交通

そこで登場する議論が、「コンパクトシティ論」です。コンパクトシティ論は、公共交通の利用促進や自然環境の保全によって、拡散した都市機能を再集積するように誘導する仕組みが必要だとされています。そのためには、具体的には中心市街地への再投資が必要なのだと私は考えるのです。立地規制だけでは、生産性が高まることにはつながらないので、中心市街地の活性化にはつながらないのです。立地規制の前に、中心市街地への投資を促す仕組みが必要なのです。日本の都市計画・都市開発は、無秩序な拡散や点在型の開発が進められてきた経緯があります。これを再構築して、それぞれ個性を持った都市同士をうまく連携させるような仕組みができないかと考えています。

ドイツ、フランス等の欧州中小都市での取り組みが、そのモデルになるかと考えています。フライブルグという都市は人口 21 万人で、都心部に商業機能が集積し、市街地と長距離の列車の駅や居住地区とを LRT（Light Rail Transit：日本でいう市電のイメージ）を動かしています。人口 21 万の都市です。高崎市の人口は 34 万人と聞きました。合併前でも 30 万人弱と聞いております。この高崎市よりも小さなフライブルグ市でこれだけの社会資本整備ができています。

こちらも有名なのですが、フランスのストラスブルグ市が人口 26 万 5000 人です。ここも同じように LRT を走らせているのです。これは長距離列車の駅の地下を通してはいるのですが、商業集積のある中心地域と長距離移動を担う駅とをこうした LRT 電車をつなぎ、自動車ではなく、公共交通を中心としたまちづくりを実施しているのです。

これらの地域では、中心市街地には、車を通さないようなトランジットモール化しているのです。自動車を排除し、LRT 等の公共交通を走らせるような投資をしているのです。

シュトゥットガルト市は人口が 60 万人で、前橋・高崎の両市を合わせるとそれくらいになります。ここまで、60 万人規模になると、S パーンという通勤電車が地下を走り、U パーンという市電がその隙間を埋めるようなネットワークが構築されています。このシュトゥットガルトの中心市街地も車を完全に排除しています。車を完全に排除し、高齢者や車椅子の方も含めてたくさんの人たちが通り、にぎわっています。先程の公共交通網で 60 万人規模でこれくらいの資本をそろえ、商業施設を集積させることができます。

5. 地方財政と民間資金

資金面でどうかということを考えましょう。地方政府の財源の内訳を OECD の 2003 年データがあり、これで見ると、面白いことがわかってきました。フランス、カナダ、ドイツ、イギリス、アメリカ、日本と比較をしてみても、地方政府の財源をしてみると、基礎的自治体では財産税のウェイトが高いことがわかります。最近、地方分権の議論をする際、財産税が注目されています。それは、

財産税の課税ベースが土地価格である地価です。地価はその地域の魅力によって決まります。地域の魅力は地域政策と深くかかわっており、いい政策が地価に反映され、地方政府の税収になるという構造です。この財産税を中心とした再構築ができないかという議論がなされるようになっていきます。

この財産税を使った資金調達的手法として、アメリカでよくやられている TIF (Tax Incremental Financing) というものがあります。その仕組みを簡単に説明しましょう。大方、荒廃していく地域は地価が下落方向に進みます。ある時点で TIF というのを宣言します。そのとき、地方政府が財産税として徴収した税のうち、一般財源をこの時点での地価をベースにします。それ以降、再開発によって地価が上昇した際、その上昇部分を再開発の資金とするという財政の仕組みです。つまり、再開発をするための資金はその地域から上がってくる地価の上昇分から調達をしているのです。ただし、この TIF (再開発) を開始する時点では、この地価上昇分がどの程度になるのかはわかりません。実際には再開発資金を民間から借り入れるのです。民間金融機関は、その再開発計画がうまくいくかどうかを貸し出し時点で評価し、債券を発行するのです。民間金融機関はこの開発計画がうまくいくかを審査するのです。これまで政府が市場を通さずに再開発計画を評価していたのですが、TIF 制度では、民間が市場を判断し、資金調達をするのです。したがって、価値の増価が確保できないという計画には、民間金融機関は資金を出さないで、一定以上の収益があると判断されるような事業だけが実施されるようになったのです。TIF の特徴は開発資金を民間から調達するのに加えて、その計画の開発リスクを政府ではなく、市場が評価する点が挙げられます。政府は土地利用規制の権限をその地域に移譲するのです。ですから、文化財を残したいという地域は、その文化財の空中権を周りに分配することができるのです。

その債券は政府が発行する債券との金利差が 2 パーセントぐらいだそうです。彼らにとっては魅力的な金融商品だそうです。

8. まとめ

民間資本は市場原理に基づいて移動していることが分かりました。生産性が高い(魅力的な)地域には、民間資本は比較的スムーズに移動し、投資されてきたのです。ところが、労働力はそうした動きをしませんでした。それは公共投資を通じて弱者を支える仕組みがあったことが一つの要因です。人口減少社会では、地域間格差は縮小するが、東京一極集中が加速することが明らかになりました。私はそのままではいいとは思っていません。むしろ地方での生き残り策が必要だと考えており、それは競争を通じて格差縮小をし名ければならないのだと思っています。それは地域の生産性を高めていくような政策や投資が求められているのだと考えています。そうした観点から、まちづくり三法の改正を考えると、生産性の向上にはつながらず、低生産性の分野を残してしまう危険の方が高いのです。

むしろ、再投資を誘導する仕組みと競争促進により入れ替えを促す必要があるのだと思います。先程のアメリカの TIF の例、ヨーロッパの例でも、人口規模 20 万人で一定の社会資本整備ができるのです。やはり、再投資や入替が促されるルール設定は重要です。また、トランジットモールのような地域でルール設定できるような仕組みづくりが求められているのではないのでしょうか。