

令和 3 年 6 月 1 日現在

機関番号：12613

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2018～2020

課題番号：18K01408

研究課題名（和文）超高齢社会におけるコンパクトシティ政策と自治体経営に関する国際比較研究

研究課題名（英文）Country-by-country comparison study about compact city policy and local government management in super-old society

研究代表者

辻 琢也（TSUJI, Takuya）

一橋大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：20227391

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,400,000円

研究成果の概要（和文）：本研究においては、超高齢化と人口減少が進む社会における自治体経営のあり方を、人口動態とまちづくりの観点から実証的に考察した。出生率動向については仏国と、まちづくりに関しては独国と、国際比較しながら、人口5～10万人程度の日本の地方都市をモデルとして、「人口の自然動態についての対策」と「コンパクトシティ戦略」に着目し研究を行った。

結論として、「人口の自然動態策の重要性」「コンパクト化戦略の重要性」「高人口密度地区の重要性」を明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

これまでの日本の行政学研究において、ビッグデータ時代にふさわしく人口動態に係るメッシュ分析を活用したものはまれである。本研究は、これらの分析を取り込むことにより、行政学の立場から、人口動態と都市構造のあり方を実証的に明らかにした。しかも、国内の都市比較だけでなく、欧州と日本の都市構造を同じフレームで分析し、これまで理念的に語られることが多かった両者のまちづくりや行政施策のあり方に、実証的にメスを入れることに成功した。本研究で得た三つの視点は、今後、地方自治体の垣根を超えて、メッシュ単位で人口動態や経済状況、公共公益施設やサービスのあり方を、再検証する際の基本的視座として意義がある。

研究成果の概要（英文）：In this study, we empirically considered the ideal way of local government management in a society where super-aging and population decline are advancing from the viewpoint of vital statistics and town planning. While comparing internationally with France for birth rate trends and Germany for town planning, we focused on measures for the natural dynamics of the population and compact city strategies, using a model of a local city in Japan with a population of about 50,000 to 100,000.

As a conclusion of this study, "the importance of population natural dynamics measures", "the importance of compactification strategies", and "the importance of high population density areas" were clarified.

研究分野：行政学

キーワード：行政学 自治体経営 コンパクトシティ 中心市街地活性化 合計特殊出生率 地方創生 日独比較 日仏比較

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

これまでの先進国が経験したことの無い急激な人口減少と超高齢化に、これからの日本は直面し、人口増加に支えられてきた行政システムに抜本的な見直しが強く迫られている。

すなわち、戦後日本においては、人口増加を前提に都市的土地利用が進み、家屋が新築されてきた。地域住民は、「公共施設や緑地、空地が不十分で、矮小な敷地に工場・店舗・住宅が密集していた」既成市街地を離れて、「都市基盤が整備され、用途が区分された」郊外地に、安価で広い敷地と建物を取得し、より豊かな生活を送ることができた。同時に、戦後日本の自治体は、山林や農地を工業・商業・宅地に転換し、工場・事業所・住宅を新築することによって、土地・家屋・償却資産の各項目に関して固定資産税と住民税の増加を、長期間確保できた。爆発的な人口増加が、市街地や建物の拡散・拡大を通じて、財政余剰を生み出す好循環の行政システムが、そこには存在していたのである。実際、政令指定都市を除く県庁所在都市平均で、1970年から2010年までの約40年間に、人口は約2割増加しているのに対して、都市的土地利用地区(DID地区)は、約2倍に増加している。

ところが、同じ政令指定都市を除く県庁所在都市平均で、今後は、2010年から2040年までの30年間に人口が約2割減少することが見込まれている。2040年には1970年の人口水準に戻るのである。つまり、仮にDID地区面積が2010年のままであったとしても、2040年においては、人口一人あたりで約2倍のDID地区を支えなければならない構図である。実際、県庁所在都市においても、20%を超える空き家率を記録していることがある。しかも、2040年の高齢化率は、1970年の5倍以上と推測され、また、新市街地開発に比べて既成市街地の再開発は、坪単価にして10倍の費用と時間を要するとも言われる。市街地や建物の増加が財政余剰を生み出す行政システムは、もはや期待できないのであり、さらに、人口減少にもかかわらず、市街地の拡大を続けることは、資産デフレと財政逼迫を生み出す可能性を認めることができる。いまや、人口減少を前提に、都市構造の集約化を図り、老朽化・遊休化の進む上下水道や道路・学校施設の効果的な更新を行い、必要な建築物や既成市街地の更新を図らなければならないのである。

しかし、既成市街地の再整備や郊外部の開発抑制は、容易に進んでいない。たとえば、総務省「地域活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」(2016年)によれば、2008年までに中心市街地活性化基本計画を作成した42市のうち、中心市街地人口が減少した市は22市(54.2%)にとどまっているが、中心市街地の事業所数及び事業所従業者数は42市全てで減少している。戦後日本の人口増加に支えられた行政システムが、引き続き残存しているのである。

本研究代表者の既存研究によれば、店舗や事務所を住宅に転換し、居住人口の回復を基軸に、中心市街地の活性化を図るべきだが、人口回復する中心市街地であっても、劇的な税収回復を一般には期待できないと指摘している。また、高松市と横浜市の人口変動と財政構造の変容を比較分析した結果、2000年をピークに2012年まで土地分固定資産税評価が高松市において減少し続けている背景に、景気低迷、人口減少、高齢化といった要因のほか、「線引き廃止」に伴う郊外化のさらなる進展を指摘している。さらに、中心市街地誘導化策を進めているドイツや米国の自治体との比較研究を通じて、超高齢・人口減少社会においては、長期的な視点でインフラ再編について総合的な計画を作成することが重要だとしている。奇しくも、東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会終了後においては、2013年以降、上昇してきた不動産価格の動向が再び不透明になることが予想されている。

2. 研究の目的

こうした既存研究の成果を踏まえて、本研究は、比較の視座に基づく実証的な行政学研究を行う。すなわち、事業所や住宅に係る各種税制度、公共施設や公共交通の整備・更新状況、市町村合併の有無等、様々な要因との相関関係に留意しながら、比較分析の対象とした都市や地区の人口動態を実証分析する。同時に翻って、その人口動態が地価動向や固定資産税をはじめとする地方税収、公共施設状況に与える影響を明らかにし、人口減少社会における都市構造の集約化戦略や中心市街地活性化対策など、コンパクトシティのあり方を実証的に明らかにし、人口減少社会における新しい行政システムのあり方を提示しようというものである。

すでに言及したとおり、日本ほどの急速な人口減少と高齢化を経験した先進国は存在しない。逆に、日本の後には、韓国、香港、中国など、東アジアの諸国をはじめとして、日本と同じように急激な人口減少と高齢化が予想される国は少なくない。本研究から得られる知見は、日本の行政学研究のみならず、今後、相次いで人口減少社会に転じることが想定される世界各国の行政システムのあり方を提言することに貢献できると、考えられる。

3. 研究の方法

2018 年度においては、急激な人口減少と超高齢化に直面する日本において、人口置換水準の 2.07 を超える合計特殊出生率を記録し、社会動態における人口減少にストップをかけることに成功している沖縄県石垣市等の国内都市をモデル都市として実証分析を進め、また、海外都市としては、ドイツ・フランスの各都市の現地調査・データ収集等を行った。

2019 年度においては、人口置換水準の 2.07 を超える合計特殊出生率を記録し、かつ社会動態が 2016 年度から人口減少にストップをかけることに成功している沖縄県宮古島市や、離島を除く地域において 2.0 に近い合計特殊出生率を記録し、社会減少も相当程度抑制できている鹿児島県鹿屋市における現地調査を行った。

2020 年度においては、2018 年度からの 2 か年で収集したデータをもとに国際的、あるいは国内都市の間における人口動態の状況や人口問題対策や都市計画、それらを取り巻く制度に関する比較を行い、今後の少子化対策やコンパクトシティ政策、中心市街地活性化対策のあり方等に関する検討を行った。

4. 研究成果

日本に次いで人口減少に直面している先進国の一つであるドイツのうち、シュテンダール市について調査を行った結果として、同市における郊外地区住宅の減築などの取組が、人口減少に対して中心部を活かしてコンパクト化を図ることによって、一定地区の実行密度と賑わいを維持し、全体の人口減少や資産デフレに歯止めをかけて、インフラの縮小再編を最小限にとどめていることが明らかとなった。

また、同じドイツのゾースト市について調査を行った結果として、同市においては、中心部ほど人口密度が高く、郊外部にルーズな浸みだし開発を認めない一方で、郊外部の開発をすべて認めていないわけではなく、子どもをもつ若い家族世帯の郊外での庭付き一戸建て志向などにも配慮しながら節度を持って郊外開発を進めており、こうした節度ある郊外開発とコンパクトシティ戦略を巧みに組み合わせていることが人口維持に寄与していることが明らかになった。

今日の地方「消滅」時代に、自然動態と社会動態双方でバランスよく、高い成果を上げていた沖縄県石垣市について調査を行った結果として、同市における高い人口密度と郊外部とのメリハリはシュテンダール市やゾースト市と比較して優るとも劣らない水準であることが明らかになった。こうしたまちづくりのコンパクト性を担保しているのが離島であることでもあった。

離島を除く地域において、1.93%の合計特殊出生率を記録し、社会減少を相当程度、抑制できていた鹿児島県鹿屋市と、類似団体として秋田県大仙市（合計特殊出生率 1.39%）を比較分析した結果として、高い出生率に裏付けられた人口の自然増が、人口密度の高いメッシュを支え、また、その一方で、第三次産業が主要産業となる社会においては、人口密度の高いメッシュがさらに人を引き付ける側面もあることが明らかになった。

以上の調査結果などから、得られた成果は大きく 3 点である。

第一は、人口の自然動態策の重要性である。これまで社会動態対策の成果が前面で問われてきたが、国内外の移動を前提としない社会動態対策は国内自治体間のゼロサムゲームであり、人口の自然増によってはじめて、自治体は総人口を維持しやすい。外国人移住者を念頭に置かず、国内人口のみを対象とした社会動態対策は、その歴史を終えつつある。

第二は、コンパクト化の重要性である。人口増加の都市成長期においては高い人口密度の中心部が軸となって未広がりの外周部を自然体で維持しやすいが、人口が自然減少に転じると、中心部の人口空洞化や都市施設の老朽化、低所得化が進みやすくなり、また都市計画区域や市街化区域においても空地・空家が発生しやすくなる。超高齢・人口減少社会においては、政策的に中心部の人口密度を維持することが重要であり、中心部の人口密度を維持することによって、人口動態の変動に柔軟に対応しやすい都市構造を作ることができる。

そして第三は、高人口密度地区の重要性である。これまでの自治体の行政体制においては、市町村合併や広域行政など、自治体全体としての人口規模や面積が主たる議論対象となってきた。しかし、府県なみの面積や人口を有する基礎自治体も出現するようになって、より重要になっているのは、全体としての大きさ密度ではなく、1 km ないし 500m メッシュあたりの地区単位での容態である。特に三次産業化と高齢化が進む中で、メリハリのあるメッシュ構成となっているか、そのなかに人口密度の高いメッシュがあるかどうかが重要になってきている。高人口密度メッシュは、範囲の経済性が期待でき、交通弱者や障がい者にも優しく、費用対効果よく、さまざまなサービス業務の基点になりうるからである。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計9件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

| | |
|--|---------------------|
| 1. 著者名 神山弘行 | 4. 巻 75巻9号 |
| 2. 論文標題 ふるさと納税のゲーム構造と法的規律付け | 5. 発行年 2020年 |
| 3. 雑誌名 税 | 6. 最初と最後の頁 42 46 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |

| | |
|--|---------------------|
| 1. 著者名 吉村政穂 | 4. 巻 75巻9号 |
| 2. 論文標題 情報提供と非対価性の重要性：ふるさと納税制度の二面性を踏まえて | 5. 発行年 2020年 |
| 3. 雑誌名 税 | 6. 最初と最後の頁 95-99 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |

| | |
|--|-------------------|
| 1. 著者名 辻 琢也 | 4. 巻 630号 |
| 2. 論文標題 自治体間連携のプラットフォーム改革 | 5. 発行年 2019年 |
| 3. 雑誌名 地域開発 | 6. 最初と最後の頁 2-8 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |

| | |
|--|--------------------|
| 1. 著者名 辻 琢也 | 4. 巻 59巻2号 |
| 2. 論文標題 地方消滅時代の人口動態とまちづくりに関する自治体間比較考察 | 5. 発行年 2020年 |
| 3. 雑誌名 地方財政 | 6. 最初と最後の頁 4-30 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |

| | |
|--|-------------------|
| 1. 著者名 吉村 政穂 | 4. 巻 75巻2号 |
| 2. 論文標題 技術革新と租税の立ち位置 | 5. 発行年 2020年 |
| 3. 雑誌名 税 | 6. 最初と最後の頁 2-3 |
| 掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |

| | |
|---|--------------------|
| 1. 著者名 辻 琢也 | 4. 巻 69巻5号 |
| 2. 論文標題 人口減少に抗う自治経営の成果と課題～地方創生が先進的に進む南国楽土～ | 5. 発行年 2018年 |
| 3. 雑誌名 地方税 | 6. 最初と最後の頁 2-26 |
| 掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |

| | |
|--|---------------------|
| 1. 著者名 辻 琢也 | 4. 巻 67巻5号 |
| 2. 論文標題 米国における地方政府の増加とその影響 | 5. 発行年 2018年 |
| 3. 雑誌名 都市計画 | 6. 最初と最後の頁 50-55 |
| 掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |

| | |
|--|-------------------|
| 1. 著者名 吉村 政穂 | 4. 巻 69巻7号 |
| 2. 論文標題 企業構造・ビジネスモデルの変化と課税権の帰属 | 5. 発行年 2018年 |
| 3. 雑誌名 地方税 | 6. 最初と最後の頁 2-8 |
| 掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |

| | |
|--|-------------------|
| 1. 著者名 神山 弘行 | 4. 巻 229号 |
| 2. 論文標題 固定資産評価基準と道路判定を巡る最高裁判決に関する覚書 | 5. 発行年 2019年 |
| 3. 雑誌名 資産評価情報 | 6. 最初と最後の頁 2-9 |
| 掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |

〔学会発表〕 計3件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件)

| |
|--|
| 1. 発表者名 辻 琢也 |
| 2. 発表標題 超高齢・人口減少社会における自治経営 自治体間比較実証研究 (共通論題「人口減少・『地方消滅』時代の行政」内) |
| 3. 学会等名 2019年度日本行政学会総会・研究会 |
| 4. 発表年 2019年 |

| |
|-------------------------------|
| 1. 発表者名 辻 琢也 |
| 2. 発表標題 自治体戦略2040構想と自治体間連携 |
| 3. 学会等名 第33回自治体学会堺大会 |
| 4. 発表年 2019年 |

| |
|---------------------------------------|
| 1. 発表者名 泉 智徳 |
| 2. 発表標題 人口減少時代の地域政策～山梨県の事例から日本を見る～ |
| 3. 学会等名 日韓地域政策研究会第20回会議 |
| 4. 発表年 2019年 |

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

Japanische Wissenschaftler lernen von Stendal
<https://www.volksstimme.de/lokal/stendal/weit-gereist-japanische-wissenschaftler-lernen-von-stendal>

6. 研究組織

| | 氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号) | 所属研究機関・部局・職 (機関番号) | 備考 |
|-------|---|-------------------------------------|--------------|
| 研究分担者 | 吉村 政穂 (YOSHIMURA Masao) (70313054) | 一橋大学・大学院法学研究科・教授 (12613) | |
| 研究分担者 | 神山 弘行 (KOHYAMA Hiroyuki) (00361452) | 東京大学・大学院法学政治学研究所・准教授 (12601) | |
| 研究分担者 | 片山 良太 (KATAYAMA Ryota) (20813942) | 一橋大学・大学院法学研究科・准教授 (12613) | 削除：2019年3月8日 |
| 研究分担者 | 泉 智徳 (IZUMI Tomonori) (90847055) | 一橋大学・大学院法学研究科・准教授 (12613) | |

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

| 共同研究相手国 | 相手方研究機関 |
|---------|---------|
|---------|---------|