



NPI

Nakasone Peace Institute

【報告書】

「ポストコロナの新常態」における 経済社会の展望と政策

2023年3月

経済社会研究会

中曽根平和研究所
Nakasone Peace Institute

目次

報告書のメッセージ	3
1. 経済社会の平時化と変化	5
1.1 COVID-19 から回復する経済社会	5
(変わる COVID-19 への受け止め)	5
(COVID-19 以前の水準へ回復するマクロ経済)	5
(年齢階級や職種により異なる雇用の回復)	7
1.2 変化としての「新常態」	8
(変わらない都市の重要性)	8
(経済社会活動の回復で顕在化した「新常態」)	9
2. 少子化と人口減少の加速	10
2.1 我が国の人口動態へのインパクト	10
(人口の基調的動向)	10
(COVID-19 による出生率の低下)	11
2.2 国際比較とそのインプリケーション	13
(国によって異なる出生率への影響)	13
(変動の背景とインプリケーション)	14
3. デジタル化がもたらす社会像の変化	16
3.1 デジタル・知識産業の現状と広がり	16
(デジタル産業の規模)	16
(国によって異なるデジタル産業の内容)	17
3.2 労働市場とデジタル化	18
(職種により分化するテレワークの利用)	18
(副業とリスクリング)	19
3.3 都市・地域政策とデジタル化	21
(公共施設・サービスの再編)	21
(デジタルツインと都市のレジリエンス)	22
(知識産業の立地特性と産業政策)	23
4. 都市・地域政策のパラダイムシフト	25
4.1 圏域概念の変化とまちづくり	25
(都市・地域政策と圏域)	25
(圏域概念の変化)	25
(新たな時代の公共施設・サービスに向けて)	26
4.2 グローバルな課題への対応	26
(高まる環境リスクと環境共生への意識)	26
(都市・地域政策の対応)	27

4.3 レジリエンスと都市・地域間連携	28
5. まとめ：「新常態」への対応と展望	30
5.1 新たな発想による人口政策の見直し	30
(短期的には希望出生率の実現を)	30
(長期的な人口政策にはブレークスルーが必要)	30
(子育てが将来の希望につながる経済社会へ)	31
5.2 デジタル社会像の共有と実践	32
(デジタル化のさらなる展開に向けて)	32
(避けられない意識の変革)	33
5.3 Well-beingを意識したスマートシュリンク	35
(人口減少に備えた都市・地域政策の必要性)	35
(まちづくりの前提は急速に変化する)	36
(共感と連携によるまちづくりへ)	36
参考文献	39
経済社会研究会名簿	41

報告書のメッセージ

中曽根平和研究所・経済社会研究会では、2020～22年度の3年間にわたり、「コロナショック後の日本の経済社会の変容」をテーマとして研究を行ってきた。その結果、新型コロナウイルス感染症のパンデミックをきっかけとして、人口減少の加速、デジタル技術の普及、都市・地域への影響等、いくつかの大きな変化が我が国の経済社会に生じたこと、これらの「新常态」(new normal)にいかに対応するかが、ポストコロナの経済社会政策を考える上で大きなポイントになりうること、がそれぞれ明らかになった。

本研究会の議論におけるこれらの課題とその展望、並びに今後の政策対応の方向性を要約すると以下の通りである。

1. 新たな発想で人口政策の見直しに取り組み、短期的には国民希望出生率の達成、長期的にはその引き上げを目指そう。

- 政府の「少子化社会対策大綱」(2020年5月閣議決定)では、国民希望出生率を1.8と算出し、それを実現することを政策目標としている。しかし、最新の統計調査を用いて推計すると、国民希望出生率は1.6程度となるという試算がある。国民希望出生率は、短期的な出生率の上限と解釈できるが、当面はそれを目標にして、一定の期間で実現可能な少子化対策の手段を考えられる限り講じていくことが必要だろう。
- しかし、出生率が国民希望出生率を上回ることは原理的に不可能であり、長期的には、国民希望出生率自体を引き上げるような何らかのブレークスルーが必要となる。子育てにおける経済的負担とともに、心理的・肉体的負担の大きさも意識されてきており、それらが国民希望出生率の低下にも表れているのだとすれば、我が国の経済社会の枠組みが、必ずしも「子育てにやさしい」ものにはなっていない、いわば「文化的背景」にも課題があると考えられる。
- このような状況を踏まえれば、政府にはこれまでにない少子化対策が求められている。今後残された課題としては、ポストコロナにおける「異次元の少子化対策」としての人口政策のあり方について、国際比較も交えつつさらに検討と議論を深めていくこと、などが挙げられよう。

2. 経済社会全体で「まずやってみる」「まず変えてみる」という機運を醸成し、デジタル技術を上手に応用して、経済社会のさまざまな課題解決につなげていこう。

- 経済社会のデジタル化は、ある一定の共通したソフトウェアやサービスを使用しなければ効果があがらないという意味では、一種の「標準化」を前提にしている。このような特性を踏まえれば、例えば雇用・労働分野では、デジタル技術に対応した業務フローの見直しが必要となるように、人々の日常生活における行動様式に何らの変更をもたらすことなくデジタル化を推進することは不可能だろう。
- 我が国においては、しばしばデジタル化の遅れが指摘される。しかし、インフラとしてのデジタル基盤の部分では、諸外国と比べて遜色があるわけではない。

また、新型コロナウイルス感染症のパンデミックをきっかけとして、テレワークやオンライン会議は、すでに一定の定着を見ている。利用者によってその利便性が認められれば、我が国でもデジタル技術の普及の素地は十分にある。

- 進化が速いデジタル技術の普及に係るリスクは、政府や企業における意思決定の過程やそのスピードにあるかもしれない。我が国では、プロセスを重視するあまり「何かをする」「何かを変える」という一つひとつの意思決定が重く、環境の変化に柔軟に対応することを難しくしている側面がある。たとえ完璧なものでなくとも、早く社会に送り出し、みんなで利用して、どんどん改良してよいものに進化させていく、という発想を経済社会全体で共有し実践していくことが必要だろう。
- 経済社会全体のデジタル化を、個別の技術やその利用体験のみに基づいて議論していくことは難しい。今後に残された課題としては、デジタル産業を客観的なデータや証拠に基づいて把握する努力と、そのあるべき姿や今後の発展の方向性についての議論を同時に進めていくこと、などが挙げられよう。

3. 地域間連携と「共感型」まちづくりを組み合わせ、人口減少下でも人々の well-being の維持・向上を目指す「スマートシュリンク」を実現しよう。

- 少子化対策は人口減少に対する緩和的政策であり、また直ちに効果が出るわけでもない。当面は、人口減少を前提に、人々の well-being の維持・向上を図りながら経済社会の枠組みを変えていく、適応的政策としての「スマートシュリンク」も考えていく必要がある。人口減少も見据えた、持続可能なまちづくりのコンセプトとしてのコンパクトシティの考え方は、引き続きその有力な選択肢だろう。地域間連携を前提に、都市・地域に必要な機能を共用したり互いに融通したりすることで、住民の well-being の維持・向上を目指すことが望ましい。
- 人口減少の加速やデジタル化の普及のように、まちづくりの前提が急速に変わりうる時代には、ある都市や地域の姿として、何が正しいのか、ということを先験的に示すことは難しい。コンパクトシティや地域間連携を規範ととらえ、それを政策当局者や専門家が政策目標として示す「規範型」のプロセスだけでなく、住民自身が政策効果を実感できることを前提として合意形成に参加する「共感型」のプロセスを組み合わせる必要がある。
- 今後の新たな「共感型」まちづくりのプロセスの推進力となりうるのは、行政区（界）にとらわれない、例えば共通の歴史や伝統、文化をはじめとする、いわばその「土地」のソフトパワーかもしれない。それぞれの「土地」の個性、強みを生かしていくことは、ポストコロナにおける家計や企業の立地選択の多様化に応えることにもなるし、結果的に複数の都市・地域を、住民のレベルでも、また行政のレベルでも有機的に結び付け、そこでの社会的問題をともに解決し、住民の well-being を向上させるための力にもなりえよう。

1. 経済社会の平時化と変化

1.1 COVID-19 から回復する経済社会

(変わる COVID-19 への受け止め)

2020年3月11日に世界保健機関（WHO）が新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のパンデミックを宣言¹してから約3年が経過した現在、残念ながら我々はまだそれを制圧するには至っていない。2022年12月末までの世界全体のCOVID-19による死者数は670万人であり²、これを20世紀以降に世界的流行を生じた主な感染症と比較すると、少なくとも推計5,000万人とされる、1918年から19年にかけてのいわゆる「スペイン風邪」の死者数³には及ばないとしても、それに次ぐ規模の莫大な人的損失を引き起こしているとみられる⁴。また、直近1年間の各四半期末での累計感染者数の推移（カッコ内は対前期比）をみると、2021年12月末の2.87億人（+23%）に対して、2021年3月末は4.86億人（+69%）、6月末は5.45億人（+12%）、9月末は6.15億人（+13%）、12月末は7.31億人（+19%）となっている。

しかし、パンデミック初期に比べると、COVID-19に対する人々の受け止めは変わってきている。世界経済フォーラム（WEF, World Economic Forum）が行っている『Global Risk Perception Survey』によれば、短期的なリスク（2年以内のリスク）として「感染症（infectious disease）」を挙げた回答者の割合は、2020年調査の58.0%（1位）から2021年調査では26.4%（5位）に減少した。他方、WEFが2021年に実施した『Executive Opinion Survey』で国・地域別の状況を見ると、例えば日本、英国やオーストラリアでは、短期的なリスクの上位5項目の中に「感染症」が含まれているのに対し、米国、ドイツやフランスでは含まれていない、という違いもみられる⁵。とはいえ、上位5項目に「感染症」を挙げている国・地域の中で、それを第一のリスクとしているのはごく少数に過ぎない。このことは、COVID-19の感染者数の増加が今なお続いていることについては引き続き予断を許さないものの、時間の経過とともに、我々の経済社会がCOVID-19のショックによる非常時ともいえる状態から脱してきていることを示している。

(COVID-19 以前の水準へ回復するマクロ経済)

COVID-19の影響により、我が国の経済も激しい変動に見舞われてきた。内閣府『国民

¹ <https://www.who.int/europe/emergencies/situations/covid-19> (2023年3月10日閲覧)

² Our World in Data (<https://ourworldindata.org/coronavirus>) (2023年3月10日閲覧)

³ <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/1918-pandemic-h1n1.html> (2023年3月10日閲覧)

⁴ 過去の感染症のパンデミックの例については、例えば以下を参照。

Morens, D. M., Daszak, P., Markel, H., and Taubenberger, J. K. (2020) “Pandemic COVID-19 Joins History’s Pandemic Legion,” *mBio* 11:e00812-20. <https://doi.org/10.1128/mBio.00812-20> (2023年3月10日閲覧)

⁵ 『Global Risk Perception Survey』並びに『Executive Opinion Survey』の結果については、以下の世界経済フォーラム「グローバルリスクレポート」（2021・2022年版）を参照。

<https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021> (2021年版, 2023年2月14日閲覧)

<https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2022> (2022年版, 2023年2月14日閲覧)

『経済計算』により、実質 GDP（四半期、季節調整値）の対前期増加率をみると、パンデミック初期の 2020 年 4-6 月期は-7.9%であり、これは、毎四半期統計が公表されている 1994 年 4-6 月期以降では、リーマンショック期の 2009 年 1-3 月期の-4.8%を超える最大の下落であった。さらに、直近 5 四半期の動向をみると、2021 年 10-12 月期は 1.1%、2022 年 1-3 月期は-0.5%、4-6 月期は 1.2%、7-9 月期は-0.3%、10-12 月期は 0.0%となっており、振幅こそ減衰してきているものの、每期符号が入れ替わる振れの大きなものになっている。他方、日本経済研究センター『ESP フォーキャスト調査（2023 年 3 月）』によれば、専門家の間では、今後の経済成長率は概ね年率 1%程度に収れんしていくものと見込まれている。その背景としては、上述のとおり COVID-19 への受け止めが変化してきていることに加え、2022 年 2 月に生じたウクライナ危機による世界的なサプライチェーンの混乱やエネルギー価格の上昇等も落ち着きつつあることが考えられる。

これを経済活動の水準という観点からみると、2021 年 10-12 月期には、実質 GDP（季節調整値）は COVID-19 のパンデミック以前（2019 年 10-12 月期）の水準を回復している（図 1）。また、経済活動別にみると、製造業や情報通信業等の経済活動では、この時期にパンデミック以前の水準を回復しているが、運輸業や宿泊・飲食サービス業のように、直近の 2022 年 7-9 月期でもなお、パンデミック以前の水準を回復していない経済活動もある。このように、ある程度のバラツキがみられるものの、COVID-19 に関してみれば、総じて我が国の経済活動は、パンデミック以前の水準への回復の見通しがつきつつあるといえる。

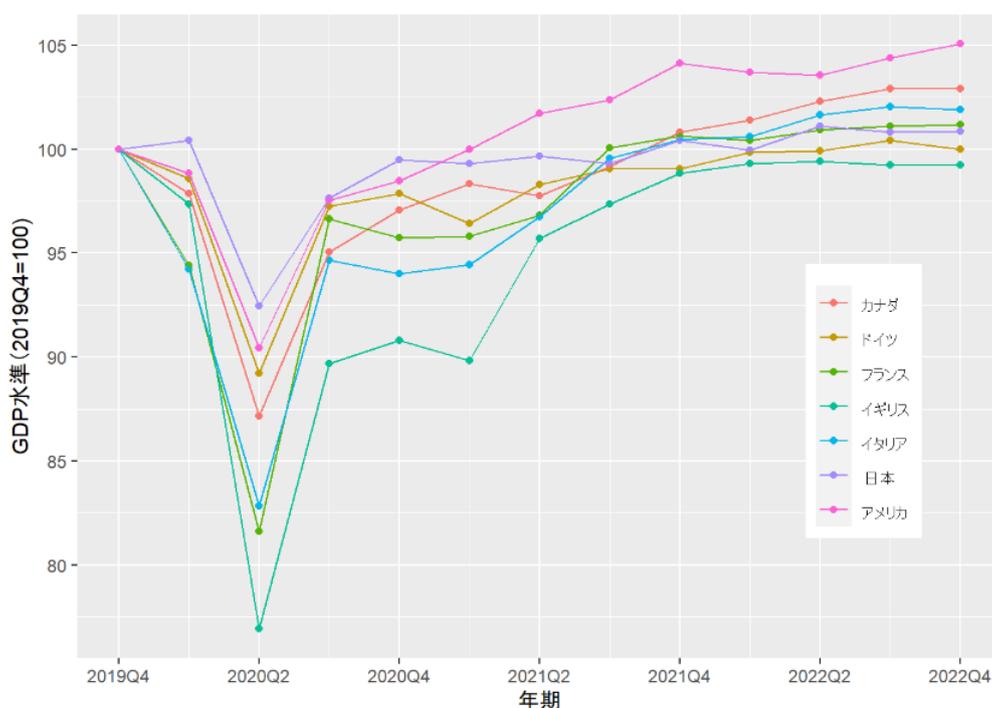


図 1 実質 GDP（季節調整値）の推移

出典：OECD "Quarterly National Accounts," 内閣府『国民経済計算』をもとに作成（木滝（2022b）図 1 の改訂）。

(年齢階級や職種により異なる雇用の回復)

経済活動の回復は、雇用の面からもみて取れる。総務省『労働力調査』により、完全失業率（季節調整値）の推移を見ると、パンデミック以前の2019年12月には2.2%であったが、徐々に上昇して2020年10月には直近ピークの3.1%となった後、以降は減少傾向にあり、2022年12月の時点では2.5%となっている。厚生労働省『職業安定業務統計』の一般職業紹介状況における有効求人倍率（季節調整値）をみても同様であり、2019年12月の1.57から2020年8月には直近ボトムの1.04まで減少した後、以降は増加傾向にあり、2022年12月の時点では1.36となっている。このように、マクロで見れば、雇用は回復しつつあり、パンデミック以前の状況に近付いている。

しかし、その回復状況は、雇用者の年齢や職種等の属性によって必ずしも一様ではない。まず完全失業率（季節調整値）を年齢階級別に見ると、15-24歳は2019年12月の時点では3.2%であったが、2022年12月では4.4%と、他の年齢階級と比べても依然高止まりしている。また、2019年12月以降の完全失業者数（季節調整値）の2022年12月との差の推移をそれぞれ求職理由別にみると、「勤め先や事業の都合」や「収入を得る必要が生じたから」の各カテゴリでピークからの減少幅が大きい一方、「学卒未就職者」は減少幅が小さい。また、同様にして2019年12月に対する完全失業率（季節調整値）の差の推移を世帯主との関係についてみると、二人以上世帯のうち「その他の家族」、または単身世帯でピークの水準が高く、しかも直近でも高止まりしている。これらを総合すると、COVID-19による事業活動への影響で離職せざるを得なかった人々が職場に戻る、あるいは収入を得る必要が生じた人々が就業する形で雇用が回復してきていると考えられること、他方で学卒未就職者も含め、若年層では雇用環境の悪化から雇用の回復が遅れている可能性があることが指摘できよう。

もう一つ重要な点として、有効求人倍率の減少が改善されても、就職件数の減少はあまり改善されていないことがあげられる。その中で、職種別の有効求人数と有効求職者数の差をパンデミック以前の2019年を基準として2020、2021及び2022年についてそれぞれ見ると、飲食物調理や接客・給仕等の「サービス」、「販売」、情報処理等の「専門的・技術的職業」及び「事務的職業」では、パンデミック以前と比べて有効求人数より有効求職者数が上回る度合いが2022年でも依然大きい。これらは、いずれもCOVID-19のショックにより雇用状況が悪化した職種であり、このうち飲食物調理や接客・給仕については、経済活動別GDPの状況が示す通り、宿泊・飲食サービス業での回復の遅れも一因として考えられるものの、いずれにしてもあまり改善がみられていないのが現状である。このように、有効求人倍率の回復が就業者数の増加につながっていないことは、求人と求職者の間に何らかのミスマッチが生じている可能性を示すものであり、今後もその動向を注視する必要があるだろう。

1.2 変化としての「新常态」

（変わらない都市の重要性）

COVID-19 は、その感染者が都市に多く分布しているという意味で「都市型感染症」であることは、比較的早期から認識されていた。国連 CCSA (Committee for the Coordination of Statistical Activities) が 2020 年 5 月に公表した「How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective」では、累計感染者数の 90%超が都市に集中していることが指摘されている⁶。国別の人口当たり感染者数を被説明変数とした回帰分析による実証分析の結果をみても、都市人口比率が大きいほど、人口当たりの感染者数も大きくなるという結果が得られている (木滝 2022a)。

しかし、このことは、人口密度が高い都市は COVID-19 のような感染症に対して脆弱であり、そのリスクを低減するためには地域への人口分散が必要、という結論に直接つながるものではない。我が国の都道府県別の COVID-19 の罹患率、死亡率と人口密度の間に正の相関関係があるとの指摘がある一方で、米国の都市圏では、人口規模をコントロールすると、人口密度が新型コロナウイルスの感染率に与える影響は統計的に有意ではなく、また都市にみられる医療機関の集積は、死亡率を低下させた可能性がある、との指摘もある⁷。

他方、居住地の選択という点で、人々の意識はどう変わったのだろうか。内閣府「新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」⁸で、地方移住への関心の推移を見ると、程度の差は別として、関心があるとする回答者の割合⁹は、2019 年 12 月は 25.1%、2020 年 12 月は 31.5%、2022 年 6 月は 34.2%と、経時的に増加している。

しかし、このような地方移住の関心の高まりは、現実の人口の社会移動にそれほどつながってはいない。総務省『人口推計』により都道府県別の人口動態をみると、2020 年には社会増だった東京が 2021 年には社会減に転じている一方、周辺の神奈川、千葉、埼玉、あるいは大阪、福岡といった大都市を擁する府県では 2020 年、2021 年と社会増が続いている。しかし、それ以外では、2020 年に社会減だった茨城、山梨が 2021 年に社会増に転じたのが目につく程度である。つまり、COVID-19 のパンデミック以降、都心から郊外への社会移動は増加しているとみられるが、それを超えて地方部への社会移動が目に見えて増加しているわけではない。もっとも、人々の居住地の選択は、COVID-19 以外にも、住宅価格等さまざまな条件によって影響を受ける可能性があることは注意する必要がある。

都市は、人々の接触を通じて知識や情報を生産・交換したり、教育や文化交流を行う場を提供したりすることにより、経済成長の原動力として機能しており、その集積の経

⁶ <https://unstats.un.org/unsd/ccsa/pubs/> (2023 年 2 月 14 日閲覧)

⁷ COVID-19 と都市の密度の関係に関する先行研究の例については、豊田(2023)を参照。

⁸ <https://www5.cao.go.jp/keizai2/wellbeing/covid/index.html> (2023 年 2 月 10 日閲覧)

⁹ 「強い関心がある」「関心がある」「やや関心がある」の合計。

済の重要性は、COVID-19 の前後で変わるものではない。COVID-19 の拡大への対策として重要なのは、人口密度そのものよりもむしろ空間スケールに応じた人々の接触機会のコントロールである。豊田（2023）も指摘している通り、ポストコロナの都市・地域政策では、都市の構造的な集積に基づく経済的機能をうまく生かしながら、局所的な過密・密集を避け、感染症へのレジリエンスを高める工夫を検討していくことが重要であろう。

（経済社会活動の回復で顕在化した「新常态」）

以上に見てきたように、COVID-19 のパンデミックに対して、我が国の経済社会は落ち着きを取り戻しつつあるように見える。実質 GDP でみた経済活動の水準は、既に COVID-19 以前の水準を回復しているし、雇用についても、年齢階級や職種間での回復のバラツキや、求人と求職者の間のミスマッチに関する懸念はあるものの、パンデミック初期に比べればかなりの立ち直りを見せていることは事実だろう。都市・地域のあり方についても、地方移住への関心は高まっており、また、人口密度の大きい都市の感染症に対する脆弱性が議論の俎上に上ったことはあったが、その動きは都市から地方部への人口の大きな社会移動という形としては表れていない。

しかし、COVID-19 のパンデミックから約 3 年が経過しつつある現在、いくつかの分野では、経済社会活動が一定の回復をみた後も、その影響がなお残り続けることが判明してきた。第一に、COVID-19 のショックは、世界的な出生率の変動をもたらし、我が国では、それが出生率の落ち込みと少子化の加速という形で表れた。第二に、COVID-19 の拡大抑制のために社会的距離（ソーシャルディスタンス）が強調された結果として、時間的・空間的制約を緩和するための経済社会のデジタル化が進行した。テレワークが急速に普及し、一定の定着をみるに至るとともに、オフィス立地のあり方も見直されはじめている。加えて、デジタル技術を環境、医療等の社会的課題に応用して、その解決を目指す動きも出てきている。第三に、これらの変化は、都市・地域政策に対して、これまでも懸念されていた人口減少に対応するためのより踏み込んだ対応と、経済社会のデジタル化に対応して公共施設・サービスのあり方を見直すなどの新たな対応とを求めることになった。これらの変化は、少なくとも将来の一定期間において経済社会に影響をもたらす、それに何らかの政策対応が必要となると見込まれるという意味で、ポストコロナにおける一種の「新常态」ととらえることができよう。

本報告書では、これらの論点に関する研究会の議論を、「少子化と人口減少の加速」（第 2 節）、「デジタル化がもたらす社会像の変化」（第 3 節）そして「都市・地域政策のパラダイムシフト」（第 4 節）の 3 つの観点から取りまとめた。第 5 節は、これらをもとに今後の課題と政策対応の方向性について述べるものである。

2. 少子化と人口減少の加速

2.1 我が国の人口動態へのインパクト

(人口の基調的動向)

我が国では、長期にわたり出生率の低下傾向が続いてきた結果、人口減少社会の懸念が現実のものとなっている。総務省『人口推計』の総人口（各年10月1日現在）をみると、戦後増加を続けてきた我が国の総人口は、2008年の1.28億人をピークとして、2010年代以降は減少に転じており、2020年では1.26億人となっている。また、厚生労働省『人口動態統計』により、合計特殊出生率（TFR、Total Fertility Rate）の推移をみると、既に1970年代には人口置換水準を下回り、その後も低下傾向が続いている。ただし、2000年以降の期間についてみると、多少の変動がみられる。すなわち、2005年の1.26でいったん底を打った後、以降は増加傾向に転じ、2015年には直近ピークの1.45をつけ、その後は再び低下傾向に転じている。

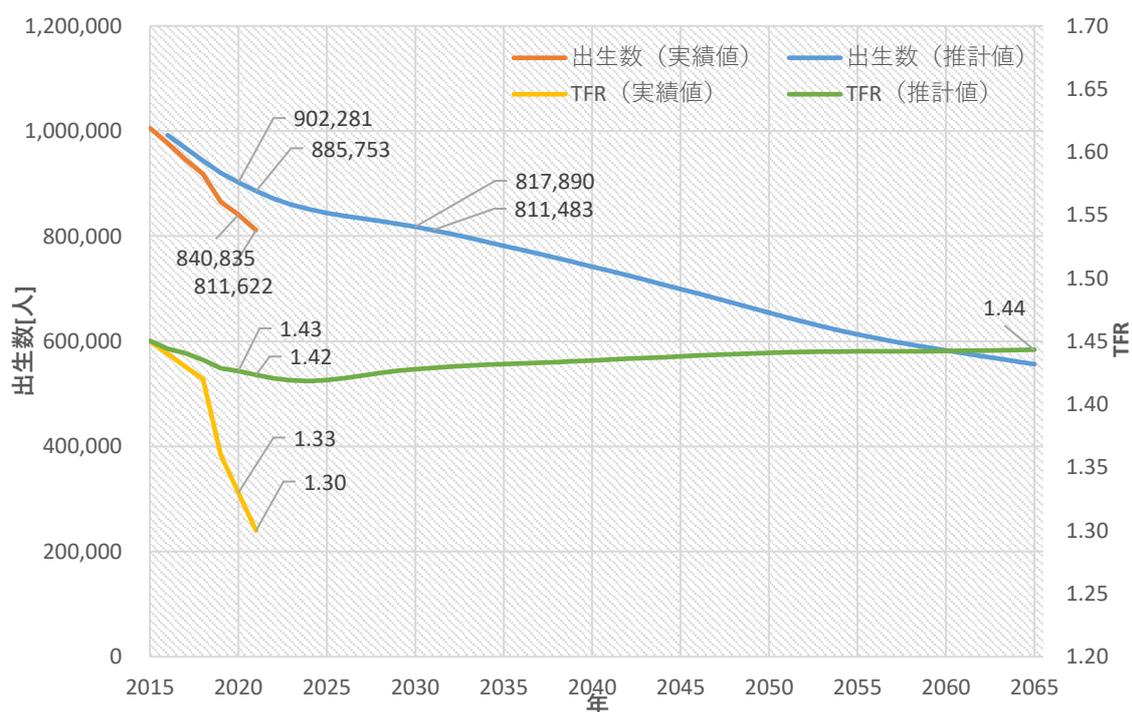


図2 出生数とTFRの推計値と実績値

出典：厚生労働省『人口動態統計』、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）」をもとに作成（木滝（2022a）図2の改訂）。

注：出生数（実績値）は『人口動態統計』の確定数。

次に、同統計における COVID-19 のパンデミック期前後の TFR や出生数の実績値の推移を、2017 年に公表された国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」による推計値（中位推計）と比較してみよう（図 2）。TFR、出生数とも、実績値が推計値を下回っているが、特に 2019 年以降の下方乖離が顕著であり、COVID-19 のパンデミックが生じた 2020 年以降、その乖離はさらに拡大する傾向にある。TFR については、2020 年の推計値が 1.43 であるのに対し、実績値は 1.33、2021 年の推計値が 1.42 であるのに対し、実績値は 1.30 である。また出生数については、2020 年の推計値が 90.2 万人であるのに対し、実績値が 84.1 万人、2021 年の推計値が 88.6 万人であるのに対し、実績値は 81.2 万人である。推計値では、2030 年の出生数が 81.8 万人、2031 年が 81.1 万人であるので、これらを基準にすれば、少子化は概ね 10 年程度早まったことになる。

（COVID-19 による出生率の低下）

世界的に見ると、COVID-19 の流行が顕在化し、感染者数が急増しはじめたのは 2020 年 2 月から 3 月にかけてであった。我が国で COVID-19 の患者が初めて記録されたのは 2020 年 1 月であったが、その後の感染者数の増加により、2020 年 4 月には第一回緊急事態宣言の発出に至っている。この時期に、マスメディア等を通じて COVID-19 の拡大が広く社会的に認知されるようになったとすると、そのショックによる TFR への影響は、2020 年よりも 2021 年以降により鮮明に表れると考えられる。そこで、時系列における TFR の変動をみることによって、このことを確認してみよう。

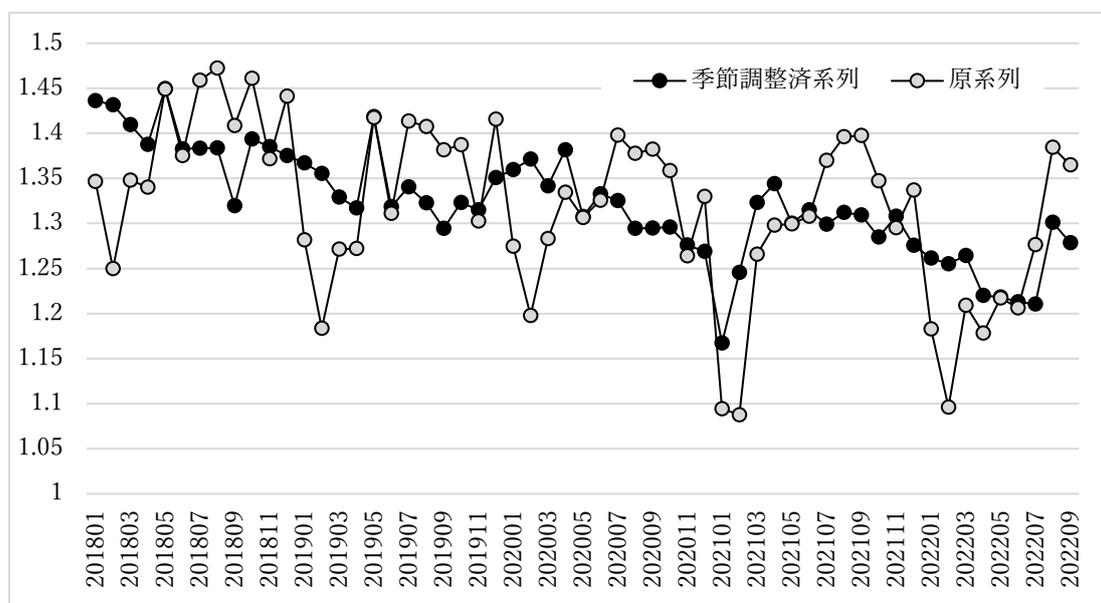


図 3 日本の TFR（月次）の推移

出典：厚生労働省『人口動態統計』をもとに作成（増田(2022) 図 1 の改訂）。季節調整系列は増田委員の作成による。

我が国の TFR (月次、季節調整値) をみると、図 3 のとおり、第一回緊急事態宣言 (2022 年 4 月) が発出されてから約 9 か月後の 2021 年 1 月に、大幅な低下がみられる。これは、COVID-19 のショックが、妊娠から出産までの期間というラグを伴って、TFR への影響として表れたと解釈できる。しかし、その後の推移をみると、2021 年 2 月から 4 月にかけて急激な反動増があったものの、以降は概ね 2019 年までの水準にもどり、再び低下傾向をたどってきている。このように、マクロ的にみれば、TFR の推移は概ね 2019 年以前のトレンドに戻ったように見える。

しかし、より詳細に出生数の変動を都道府県別に分析すると、COVID-19 の影響は、単に一過性のものにとどまらなかったことがわかる。TFR の急激な低下が観察された 2021 年 1 月の出生数と、2021 年 1 月以降の出生数の関係について都道府県別データを用いて分析を行った結果は、2021 年 1 月に大きな出生数の低下が観測された都道府県では、急低下が強いほどその後の低下トレンドも強いという傾向が見られたこと、このような傾向を示す地域は、東京圏や大阪、京都など、大都市を含む都府県に多いことを明らかにしている (増田 2022)。これらの都府県は、もともと人口規模が大きい上に TFR が低い傾向にある。そのため、これらの地域における COVID-19 のショックによるさらなる出生数の下押しは、我が国全体でみた少子化の傾向を将来にわたって一層加速させる恐れがあるといえる。

このことと関連して、今後の TFR の動向を考える上では、別の意味で重要な変化が進行している可能性があることを指摘しておかなければならない。政府の「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン (令和元年改訂版)」¹⁰ (2019 年 12 月 20 日閣議決定) では、若い世代における結婚、妊娠・出産、子育ての希望がかなうとした場合に想定される出生率、すなわち国民希望出生率を 1.8 と算出しており、「少子化社会対策大綱」¹¹ (2020 年 5 月 29 日閣議決定) では、その実現に向けた環境整備を基本的な目標としている。しかし、他のパラメーターを一定として、厚生労働省『出生動向基本調査』の最新の結果 (2021 年調査) の計数を反映して推計すると、国民希望出生率は 1.6 程度になるとの試算がある (木滝 2022b)。こうした変化は、COVID-19 のショックの影響よりも、人々の価値観・家族観や出産・子育てをとりまく環境に対する受け止め方等に、より大きく影響されると考えられるが、仮に、この試算が示すような変化が我が国の経済社会に生じているとすれば、これまでの人口政策を大きく見直す必要が出てくるのではないだろうか。

¹⁰ https://www.chisou.go.jp/sousei/mahishi_index.html (2023 年 2 月 10 日閲覧)

¹¹ https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/taikou_r02.html (2023 年 2 月 10 日閲覧)

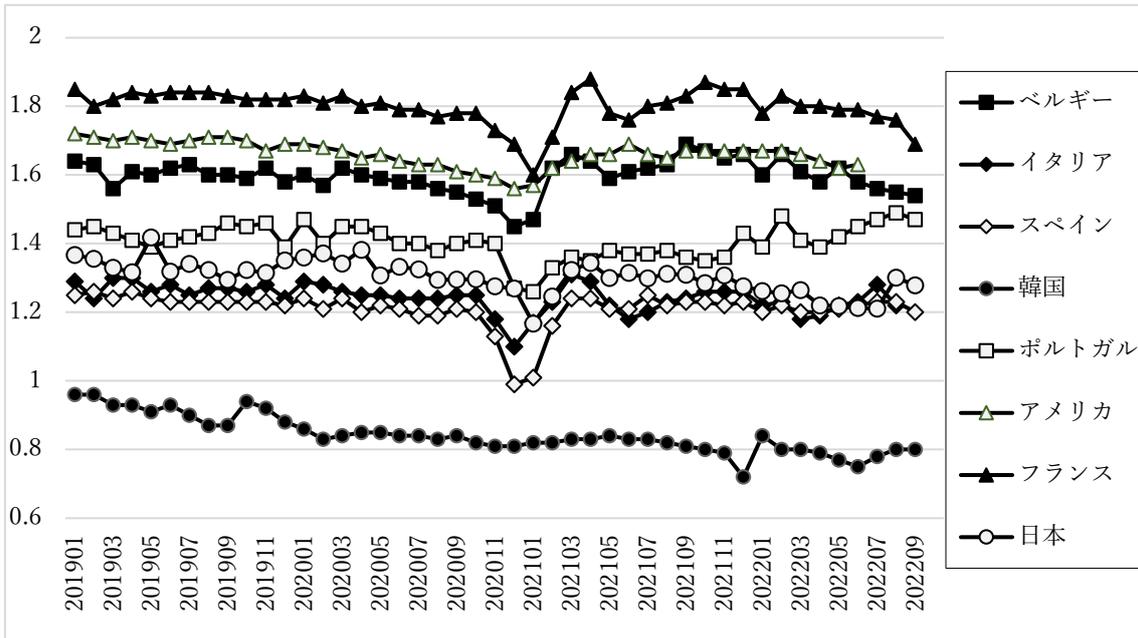


図4 高所得国のTFRの推移（急低下国、月次、季節調整値）

出典:マックス・プランク研究所・ウィエナ人口研究所(2023)¹²をもとに作成。(増田(2022) 図6の改訂)。日本の季節調整系列については図3に同じ。

2.2 国際比較とそのインプリケーション

（国によって異なる出生率への影響）

2.1節で述べた、2021年1月に生じたTFRの急激な変動は、我が国のみならず世界的に観測されている現象でもある。しかし、その内容は国によって大きく異なる。

図4は、高所得国のうち、2021年1月またはその前後の時期に、TFRの大きな低下を経験した国のTFRの推移（月次、季節調整値）を示したものである。我が国については既に述べたとおりであるが、米国、フランス、イタリア、スペインなどの欧米諸国でも、同様のTFRの大きな落ち込みが生じていることがわかる。韓国では落ち込みはみられるものの、その幅は他の国に比べると小さい。

ただし、その後の推移については違いも観察される。日本、イタリア、スペイン、ポルトガルでは、反動増は生じているものの、その後は概ねCOVID-19以前の水準とトレンドに回帰しているが、米国、フランス、ベルギーでは、反動増が生じた後も、すぐにはCOVID-19以前の水準には戻っていない。

¹² Max Planck Institute for Demographic Research and Vienna Institute of Demography (2023) “Human Fertility Database.” <https://www.humanfertility.org> (2023年2月24日閲覧)

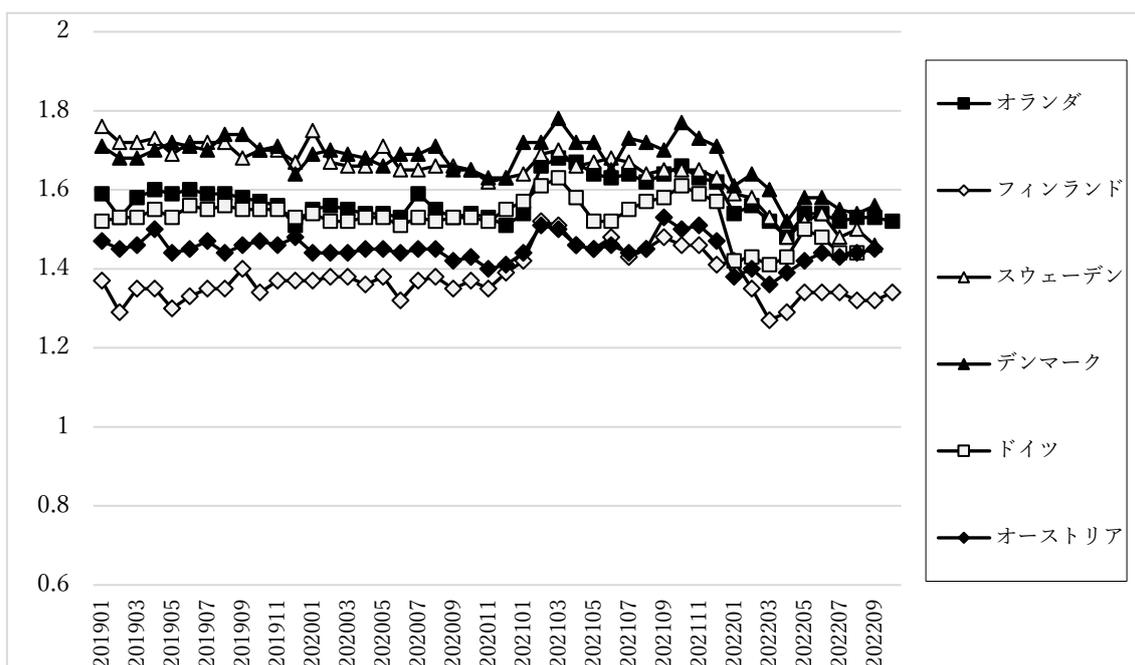


図 5 高所得国の TFR の推移（非急低下国、月次、季節調整値）

出典:マックス・プランク研究所・ウィーン人口研究所(2023)をもとに作成（増田(2022) 図 7 の改訂）。

一方、図 5 は、高所得国のうち、2021 年 1 月またはその前後の時期に、TFR の大きな低下を経験しなかった国の TFR の推移（月次、季節調整値）を示したものである。ここに示したフィンランド、スウェーデン、デンマークといった北欧諸国や、オランダ、ドイツ、オーストリアといった国々は、図 4 に掲げた国のように TFR が低下するどころか、逆に上昇している。ただし、その後多くの国では、2021 年秋頃から TFR は低下してきている。

しかし、2020 年 2 月から 3 月にかけての人口当たり累計感染者数をみる限りでは、COVID-19 のショックが、図 4 と図 5 に掲げられたそれぞれの国々の間で大きく異なっていたとは考えにくい。2020 年 3 月末時点での人口百万人当たりの累計感染者数をみると、前者のグループではフランス 680 人、米国 512 人、韓国 189 人、日本 16 人、後者のグループではオランダ 661 人、ドイツ 816 人、デンマーク 438 人、等々であった¹³。このように、COVID-19 の広がりという点では、我が国の人口当たり感染者数が突出して小さいことを除けば、二つのグループの間に大きな傾向の違いは見られない。COVID-19 のパンデミック初期の段階では、COVID-19 という未知の感染症に対して経済社会がある種の非常時のような状態にあったという点では、各国の事情は似ていたと考えられる。

（変動の背景とインプリケーション）

それではなぜ、同じ COVID-19 のショックに直面しながら、国によって異なる TFR の

¹³ 脚注 2 に同じ。

変動が生じたのだろうか。一つの可能性としては、それぞれの国の経済社会の状況、とりわけ出産や子育てに係る環境の違いが影響したことが考えられる。図 4 と図 5 のそれぞれに掲げられた国を比較すると、図 4 の日本、イタリア、スペイン、ポルトガル、韓国に比べて、同じ図 4 の米国、ベルギー、フランス並びに図 5 に掲げられた諸国の方が、相対的に少子化対策が充実し、性別役割分業意識も弱い、という特徴がある（増田 2022）。

ここで重要な点は、こうした要因自体が、COVID-19 のパンデミックを境に変化したわけではなく、COVID-19 のショックによる経済社会の先行きに関する不確実性の高まりが、その時点での各国の経済社会の状況に応じて出生数に影響をあたえたのではないか、ということである。国別の 2021 年 1-3 月期の出生数の変動と経済社会的要因との関係についての回帰分析の結果は、他者信頼度が低い、子どもの貧困率が高い、あるいは非賃金労働時間男女比が低い（＝女性の方が男性よりも相対的に非賃金労働時間が長い）ほど、出生数のより大きな落ち込みを経験する傾向があることを示している（木滝 2022b）。COVID-19 のショックに対する出生率の変動の背景を定量的に分析した研究はほとんどなく、今後のさらなる分析が待たれるが、この結果に基づけば、子どもの貧困やジェンダーのような経済社会的な格差を改善し、あるいは人々の社会的な紐帯を強化することが、出生率についての社会的なレジリエンス、すなわちショックにあっても社会の立ち直りが早く出生率の大きな低下を招かない状態を確保するためには重要となる。したがって、少子化対策という定常状態での出生率の増加を目的とした政策の方向性と、ショックに対する出生率についての社会的なレジリエンスを高める政策の方向性は、結果として一定の類似性がある、ということになる（木滝 2022b）。

3. デジタル化がもたらす社会像の変化

3.1 デジタル・知識産業の現状と広がり

(デジタル産業の規模)

COVID-19 によって対人接触が制限されたことは、経済社会活動を大きく制約した一方で、デジタル技術によって時間・空間の制約を緩和し、経済社会活動の水準を維持しようとする取り組みを強く後押しすることになった。

しかし、こうしたデジタル産業の経済活動を、国民経済計算の枠組みでシステムティックに把握するための方法については、OECD を中心に検討されてきてはいるものの、統計としてはまだ整備の途上にある¹⁴。ここでは、デジタル産業を「デジタル基盤産業」「課金型デジタル仲介プラットフォーム業」「プラットフォーム依存企業」「E-テイラー」等、いくつかの区分に分けて把握することとしている¹⁵。そこで、試算段階ではあるものの、計数が公表されている日本、オランダ、カナダ、オーストラリア、米国のデータをもとに、2018年でのデジタル産業の規模を比較してみよう（表 1）。なお、注にも示した通り、国によって推計手法が異なるため、厳密な比較は難しいことには注意が必要である。

まず、一国の粗付加価値に関するデジタル産業全体のシェア（名目）でみると、最も高いのは米国の 9.4%で、ついでオランダの 8.0%、日本の 7.6%、オーストラリアの 5.6%、カナダの 5.4%と続いている。巨大 IT 企業が拠点を連ねている米国でのデジタル産業のシェアが大きいことが、オランダでもデジタル産業のシェアが比較的大きいこと、デジタル化が遅れているとされる我が国でも、粗付加価値のシェアで見ればデジタル産業が一定の位置を占めていることが注目される。ただし、我が国については、基礎統計の制約から、OECD ガイドラインとは異なり、主としてプラットフォーム仲介業を通じて注文を受けるプラットフォーム依存企業の中に、主として自社ウェブサイトを通じて注文を受ける企業も含まれており¹⁶、その分デジタル産業の粗付加価値のシェアが大きくなっていくことには注意する必要がある。

¹⁴ デジタル産業の経済活動の推計の考え方については、例えば以下を参照。

Mitchell, J. (2021). Digital supply-use tables: A step toward making digital transformation more visible in economic statistics. Going Digital Toolkit note. No.8. <https://goingdigital.oecd.org/en/notes> (2023 年 2 月 20 日閲覧)

¹⁵ デジタル産業の区分並びに我が国での推計手法については以下を参照。

内閣府経済社会総合研究所 (2022) 「デジタル SUT（供給・使用表）2015、2018 年表の推計について（デジタルエコノミー・サテライト勘定に関する調査研究）報告書」, 研究会報告書等 No.85. <https://www.esri.cao.go.jp/esri/prj/hou/hou084/hou084.html> (2023 年 2 月 20 日閲覧)

¹⁶ 脚注 15 に同じ。

(国によって異なるデジタル産業の内容)

次に、デジタル産業全体の粗付加価値シェア（名目）の産業別内訳から、それぞれの国の特色を見てみよう。まず情報処理や通信に係る生産物を生産するデジタル基盤産業のシェアについてみると、日本は5.6%、オランダは5.3%、カナダは4.8%である。判明している範囲では、デジタル基盤産業はこれらの国である程度類似したシェアを占めている。

表 1 デジタル産業の粗付加価値シェア（名目）の比較（2018年）

	日本	オランダ	カナダ	オーストラリア	アメリカ
デジタル産業計	7.6%	8.0%	5.4%	5.6%	9.4%
デジタル基盤産業	5.6%	5.3%	4.8%	—	—
課金型デジタル仲介 プラットフォーム業	0.2%	0.8%	0.1%	—	—
プラットフォームによる データ・広告業	—	—	0.0%	—	—
プラットフォーム依存企業	1.6%	0.1%	—	—	—
E-テイラー	0.1%	1.8%	0.2%	1.3%	2.0%
デジタル専門金融・保険業	0.1%	0.1%	0.1%	—	—
その他のデジタル産業	—	—	0.0%	—	—

出典：Australian Bureau of Statistics (2021)¹⁷；Bureau of Economic Analysis (2022)¹⁸；Hooijmaaijers, S. *et al.* (2021)¹⁹；Statistics Canada (2021)²⁰；内閣府経済社会総合研究所 (2022)²¹をもとに木滝主任研究員が作成。

注：(1)推計手法は、日本・オランダ・カナダはOECDガイドライン準拠、オーストラリア・米国は米国方式準拠。デジタル産業の範囲が、OECDガイドラインと米国方式では異なる。産業の表章は、OECDガイドラインによった。(2)OECDガイドラインとの推計手法の違いのため、オーストラリアと米国については、E-テイラーにデジタルアクティビティの「E-コマース」の計数を掲げた。(3)日本のE-テイラーには、基礎統計の制約から卸売業が含まれない。またOECDガイドラインの定義と異なり、プラットフォーム依存企業に、主として自社サイトを經由して注文を受ける企業も含む。(4) —は計数が推計されていないか、または計数不明を表す。

¹⁷ Australian Bureau of Statistics (2022) “Digital activity in the Australian economy, 2020-21.” <https://www.abs.gov.au/articles/digital-activity-australian-economy-2020-21> (2023年2月20日閲覧)

¹⁸ Bureau of Economic Analysis (2022) “New and Revised Statistics of the U.S. Digital Economy, 2005–2021.” <https://www.bea.gov/data/special-topics/digital-economy> (2023年2月20日閲覧)

¹⁹ Hooijmaaijers, S., N. Kuijpers and J. Vuik (2021) “Supply-Use tables for the digital economy Experimental research.” <https://www.cbs.nl/en-gb/background/2021/49/research-on-supply-use-tables-for-the-digital-economy-in-the-netherlands> (2023年2月20日閲覧)

²⁰ Statistics Canada (2021) “Measuring the digital economy: the Canadian digital supply and use tables, 2017 to 2019.” <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/210420/dq210420a-eng.htm> (2023年2月20日閲覧)

²¹ 脚注15に同じ。

他方、それ以外の部分では、やや様相が異なる。主としてデジタルで注文を受け財・サービスを販売する E-テイラーについてみると、米国は 2.0%、オランダは 1.8%と比較的大きなシェアがあるのに対し、カナダは 0.2%、日本は 0.1%である（ただし日本は卸売業を除く）。また、課金型デジタル仲介プラットフォーム業については、オランダは 0.8%とある程度の付加価値シェアがあるのに対し、日本は 0.2%、カナダは 0.1%と小さい。

以上を、比較的詳細な内訳がわかる日本とオランダについて要約してみると、次のようになるだろう。すなわち、日本もオランダも、デジタル基盤産業という点では概ね似た粗付加価値のシェアを有しているが、オランダではそれ以外にも課金型デジタル仲介プラットフォーム業のような、デジタルを応用したサービス産業がある程度のシェアを占めているのに対し、日本ではそうした方向での産業の広がりには乏しい。

こうしてみると、日本のデジタル産業は製造業や通信業のようなデジタル基盤の部分に大きなウェイトがある一方、その上で展開されるサービスの広がりにはやや欠けるところがある。国によって推計手法が異なり、またあくまでも試算段階での比較であるため、その解釈には十分な幅をもってみる必要があるが、これがデジタル産業の現状だとすると、我が国では産業構造におけるデジタル化が多少なりとも遅れている側面があるといえるだろう。

3.2 労働市場とデジタル化

（職種により分化するテレワークの利用）

COVID-19 のパンデミックは、それまで我が国では限られた一部の雇用者の働き方のオプションに過ぎなかったテレワークを一気に普及させ、一般的なものにする契機となった。日本生産性本部『第 12 回 働く人の意識に関する調査』で雇用者のテレワーク実施率をみると、第一回緊急事態宣言が発出されていた 2020 年 5 月には 31.5%と高かったが、その後 2021 年までは、多少の変動はあるものの概ね 20%前後で推移してきた。2022 年に入るとやや減少傾向に転じているものの、直近 2023 年 1 月でも 16.8%であった。このことは、COVID-19 のショックから経済社会が立ち直るにつれて、働く場がオフィスに回帰してきているものの、既にテレワークという働き方がある程度社会に定着していることをうかがわせるものである。実際、同調査において、COVID-19 の終息後もテレワークを利用したいか、という問いに対し「そう思う」と考える雇用者の割合は、2023 年 1 月の時点で 45.4%と、4 割以上に上っている²²。

他方、同調査においてテレワークによって勤務効率が「上がった」と回答している割合は、2020 年 5 月には 7.2%と低かったが、その後上昇傾向にあり、2023 年 1 月では 23.3%だった。また、パーソル総合研究所『新型コロナウイルス対策によるテレワークへの影響に関する緊急調査』²³で 2020 年 5 月（第 3 回）と 2022 年 7 月（第 7 回）の職

²² <https://www.jpc-net.jp/research/detail/006234.html> (2023 年 2 月 15 日閲覧)

²³ <https://rc.persol-group.co.jp/thinktank/data/telework-survey3.html> (第 3 回調査),

業別テレワーク実施率を比較すると、福祉系専門職やドライバー、理美容師のような現業職では、2020年5月でも2022年7月でも大きな変化はなく、概ね2~4%程度と極めて小さいものになっている。また、事務職や専門職の中では、営業関連や教育関連のように、対面でのやりとりが重視される職種でのテレワーク実施率の低下が顕著であるのに対し、総務・人事や会計・財務・経理・法務では、低下は見られるもののその幅は相対的に小さかった。他方で、IT関連職をみると、Webクリエイティブ職やIT系技術職のように、2020年5月に比べて2022年7月の時点でテレワーク実施率が増加した職種もあった。これらを総合すると、時間の経過とともにテレワークに親和性のある職種とそうでない職種が識別されるようになり、現時点では、テレワークでも業務効率を維持できる職種がテレワーク実施者の中に多く残っている可能性が高いと解釈できよう。

こうした傾向を一般化すると、テレワークとの親和性が高い、すなわちテレワークでも業務効率を維持できる度合いの高い順に、専門職・IT関連職、事務職、現業職という順になると考えられる。このため、専門職・IT関連職では、COVID-19のパンデミックの終息後は、オフィスに戻るか、引き続きテレワークを行うか、働き方を選ぶ余地があることになるが、現業職ではテレワークという選択肢は現実的ではないことが多く、現場での労働以外の選択の余地は小さい。テレワークによる業務効率が維持できる職種とそうでない職種で生産性の格差が生じ、または働き方の選択肢に係る柔軟性が大きく異なってしまうという意味で、川上(2023)も指摘するように、テレワークの普及は新たな職業間格差をもたらしつつあるといえる。

(副業とリスクリング)

もう一つ、COVID-19のパンデミックと同時期に生じた労働市場に関連する事象として、副業の増加やリスクリング(労働者の学び・学びなおし)²⁴への関心がある。とりわけリスクリングは、デジタル化の普及によるIT人材に対する需要の高まりとの関係でも注目されている。

総務省『家計調査』の二人以上世帯における世帯主の副業率を見ると、2018年では概ね1%以下で推移していたが、2019年には1%から2%の間で推移するようになり、2020年後半には2%を超えるようになった(図6)。さらに、副業率の前年に対する変動を所得階層別にみると、2019年では全所得階層で概ね一律に副業率が増加しているのに対し、2020年では低所得者層での副業率の増加が大きくなっている。ところが、2021年になると、低所得者層でも副業率は増加しているものの、中間層では減少し、高所得者層では低所得者層以上に副業率の増加が認められる(図7)。

<https://rc.persol-group.co.jp/thinktank/data/telework-survey7.html> (第7回調査)

(2023年1月20日閲覧)

²⁴ リスクリングの定義については、厚生労働省「職場における学び・学び直し促進ガイドライン」https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/guideline.html (2023年2月22日閲覧) によった。

このような副業率の変化は、主に 2019 年の働き方改革²⁵と、2020 年の COVID-19 のショックが相まって生じていると考えられる（川上 2023）。すなわち、働き方改革によって、企業も従業員の副業を認めるようになり、2019 年には全体的に副業を持つ就業者が増加したが、COVID-19 のショックにより、低所得者層ではより経済的環境が悪化したため、2020 年から 2021 年にかけて、所得の減少を補うために副業が増加したと考えられる。他方、2021 年の高所得者層における副業の増加は、低所得者層とは異なり、当該階層が持つ高いレベルのスキルの活用がより意識された結果とみられる。2022 年には、その反動か、低・高所得者層の副業率は低下し、中間層の副業率は上昇した。

これら一連の動きと、最近のリスクリングへの関心の高まりとの関係は必ずしも明らかではないが、雇用者が、従来の終身雇用的な、一つの企業でのキャリアデザインを考えるのではなく、より一般的なスキルを意識しつつ自らのキャリアデザインを能動的に描く働き方に少しずつ向かっているのだとすれば、その一端が表れ始めている可能性があるだろう。

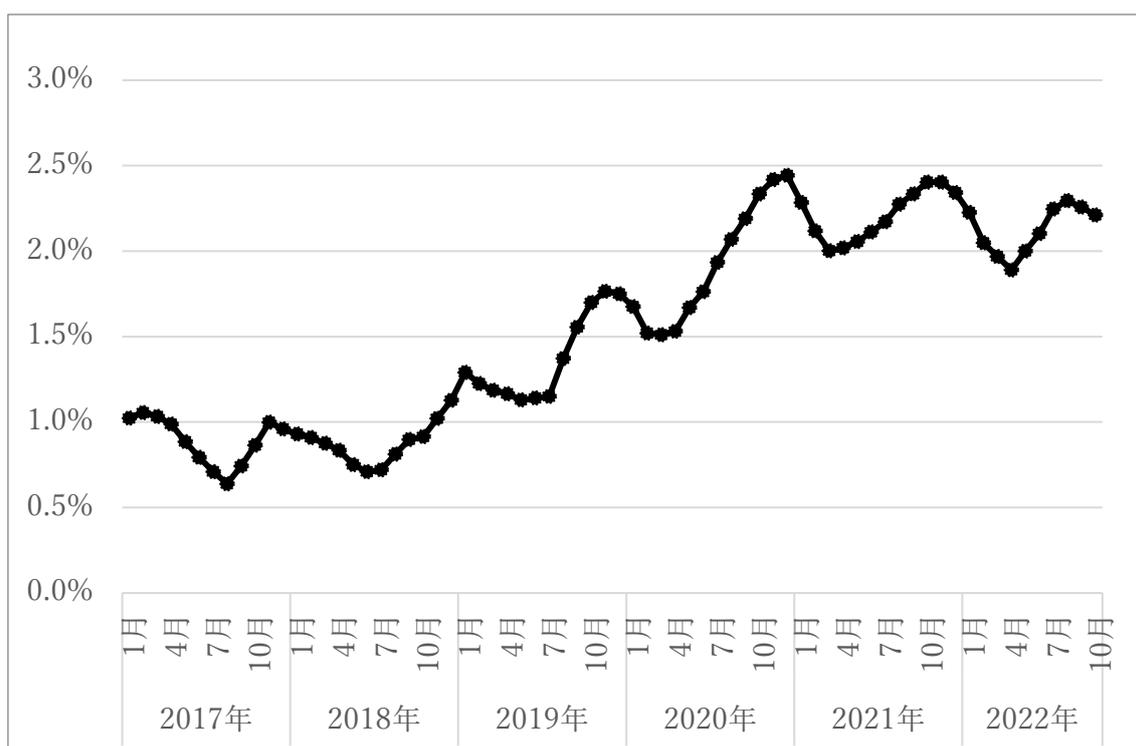


図 6 家計の副業率の推移

出典：総務省『家計調査』をもとに作成（川上(2023) 図表 2）。

注：二人以上世帯の勤労者世帯主のうち、「副業」「事業」をしている割合を副業率としている。

²⁵ 時間外労働の上限規制、5 日以上有給休暇の確実な取得、正規・非正規間の不合理な待遇差の禁止等を内容とする「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」が 2019 年 4 月以降順次施行された。

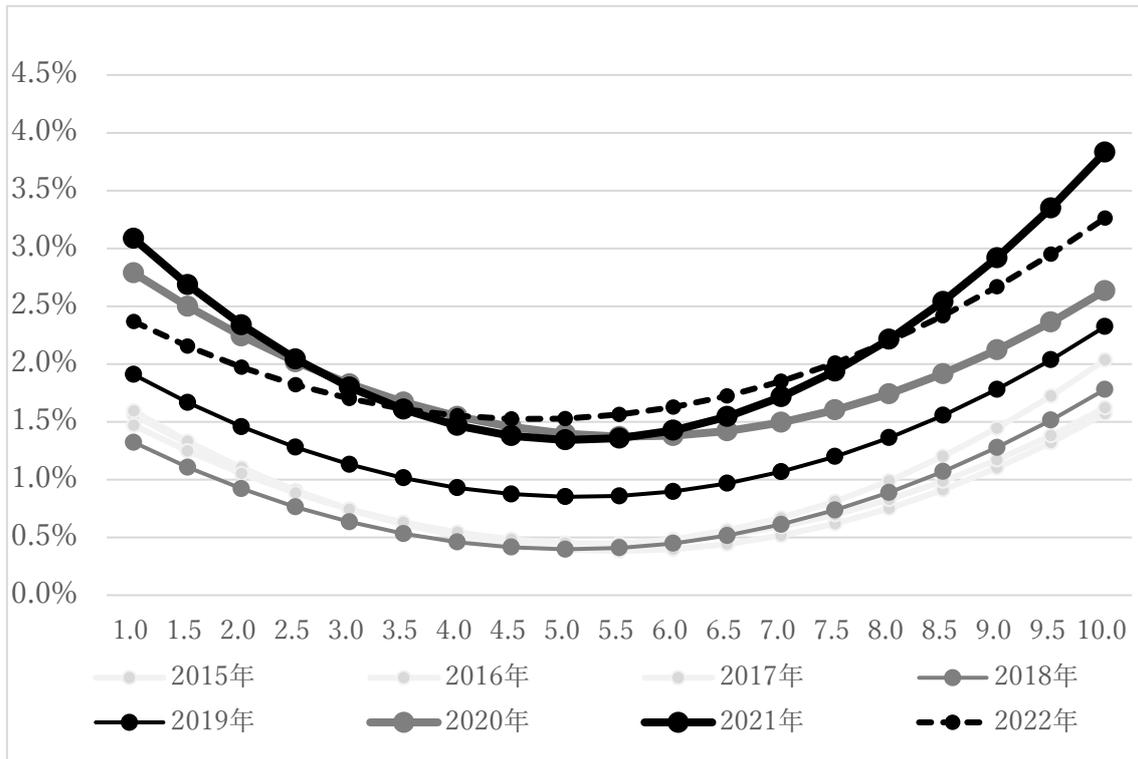


図7 家計の副業率 (所得分位別、二次近似)

出典: 総務省『家計調査』をもとに作成 (川上(2023) 図表 3-2) .

注: 副業率の定義については図6に同じ。

3.3 都市・地域政策とデジタル化

(公共施設・サービスの再編)

国土審議会における国土形成計画の次期計画(第3次)の検討では、図8のように「生活圏域」²⁶上の距離を縦軸とし、リアルとデジタルとを両極とする生活サービスを横軸にして分類している。現在のところデジタルのみで提供されるサービスは少なく、多くはリアルないしはデジタルとのハイブリッドの形態であるとし、生活圏域を重視して行政サービスなど生活サービスのあり方を議論すべきとの議論がなされている。

COVID-19 のパンデミック以降は、例えば図書館で電子図書貸出サービスが浸透するといった具合に、これまでリアルで提供されていたサービスの形態が大きく変化する萌芽が見られた。こうした、経済社会におけるデジタル化の普及に伴う圏域概念の変化については4.1節で詳述するが、デジタル技術の進化、社会への受容の度合いは現時点では過渡期にあると考えられ、全てを予見することは困難である。したがって、瀬田(2022)が指摘するように、今後の都市・地域政策のあり方や公共施設・サービスのあり方を考

²⁶ 人口規模で30万人前後、時間距離で1時間前後のまとまり(概ね百貨店、総合病院といった都市的なサービスが提供可能な規模)を目安とした複数の市町村からなる地域を「生活圏域」としている。

える上では、圏域という物理的な距離だけに着目するのではなく、幅をもった議論が求められよう。

他方、我が国では、デジタル化においてもまず新技術を社会的に実装することが政策として考えられる傾向があり、それがどのように使われ、自分たちのためになるのか、という点では必ずしも明確なイメージを伴って住民に受け入れられていないのではないだろうか。デジタル化の文脈では、ユーザーが情報を受け取ること、個人情報を利用することを事前に許諾を示す行為をオプトインという。これからは、個人にとって生活が良くなる、社会が良くなるといったメリットがあるから、デジタル化の推進に参加する、情報を提供するというコンセンサスと共感を作ることが求められよう。

(デジタルツインと都市のレジリエンス)²⁷

デジタルツインとは、センサー技術等を通じて、実空間で取得した情報をデジタル空間に再現する技術である。実空間の環境と対になる「双子」をデジタル空間に構築することで、デジタル空間上で情報のモニタリング、将来シナリオに基づくシミュレーションを可能とする仕組みを意味する。都市における実空間の環境情報や人の行動など様々な情報を取得し、デジタルツインにおいて最適化のシミュレーションを行うことで、日常の移動、物流の円滑化や災害時の避難誘導の際の適切な行動選択等が可能になるような利活用が期待されている。



図8 サービスの種類と圏域の関係

出典：国土審議会・国土の長期展望専門委員会（第13回）配布資料

²⁷ 本節の内容は、経済社会研究会講演「ICTが都市集積やレジリエンスに及ぼす影響—デジタルツインを用いた行動変容把握」（澁谷遊野・東京大学空間情報科学研究センター准教授、2022年10月14日、<https://www.npi.or.jp/research/2023/02/02124627.html>）に基づく。

しかしながら、これらの技術は研究開発の緒に就いたところであり、技術的な成熟度としては、基礎研究、技術実証の途上にある。デジタルツインを実用化するには、コストや導入のしやすさなど可用性の改良、モデルの精度など技術的機能性の向上に加え、プライバシーの配慮、国ごとの規制への対応など社会に受容されるための多くの課題を解決していく必要がある。

このような技術は、都市の様々な課題を認識し解決するという点で多くの可能性を秘めているが、その普及には、技術革新を推進すると同時に、データの収集から利活用までを検討する過程に市民の参加を求め、市民と一緒に考えるシビックテックとしての取り組みを重ねることで、理解、共感と受容を図るといった視点が求められよう。

（知識産業の立地特性と産業政策）

知識創造活動は大企業が入居する大規模なオフィスエリアよりは、むしろその周縁である小さな地区から生まれる傾向が見られる²⁸。人口に占める芸術家、作家、デザイナー、アーティストの割合を表すボヘミアン指数は、都市の多様性、開放性を示すものであり、リチャード・フロリダがその著書「クリエイティブ都市論」で指摘するように、イノベーションの取り組みに関連すると言われている。知識創造活動は、単に都市の利便性や機能性だけではなく、アメニティ（魅力的な環境、居心地の良さ、人間関係の密度）に誘引される。いわば大都市の周縁にある群島のような小さな地区が、イノベーターに「挑戦する場」を提供している。

COVID-19 の影響に伴いデジタル化が加速し、人と人とのデジタル空間でのつながりが意識されたが、知識創造活動に伴うコミュニティづくりと新しい都市型産業の相乗的な関係、つまりイノベーションの場としての都市空間の意義は、本質的には変わっていないと考えられる²⁹。2020年5月11日 New York Times の社説では、都市は「私たちがお互いを思いやり、交流し、共に作り上げていくのに最適な場所である。都市は依然として経済の原動力であり、文化の中心地であり、人間が環境に与える影響を抑えるには、密度が最も適している。」と人が集まり、交じる空間の意義を指摘している。

このような都市の活用の例として、北欧を中心としてイノベーションを生み出す場としてのリビングラボという取り組みが行われている。リビングラボとは、市民、企業、研究機関、行政といった多元的な主体による協創の場を意味する。リビングラボは企業や研究機関が製品や研究開発成果を試すテストベッドではなく、エンドユーザーである市民と共に、対話と試行錯誤を通じて日常生活における課題の探求とそのソリューションの検討を協働する仕組みである。これは決して共創のための施設を整備することが目的ではなく、既存の組織の枠組みを超えてイノベーションを生み出すためのコミュニテ

²⁸ NPI ウェビナー「デジタル化と都市・地域政策の将来像」（2022年11月16日、<https://www.npi.or.jp/event/2022/12/12152000.html>）における山村崇・東京都立大学都市環境学部准教授のご指摘による。

²⁹ 脚注28に同じ。

ィの形成を目的とした、都市における人と人をつなぎ合わせるソフト政策と理解することができる。

重要なことは、従来型の市町村という大きな単位の大規模開発ではなく、街区、コミュニティという小さな単位で、局所的に衰退したエリアで街を楽しくする小さな仕掛けを繰り返し、クリエイティブな人材や知識創造産業を呼び込むことで、都市の再生とイノベーションの創造の相乗効果を生み出すことである。これからの都市・地域政策においては、創造的な活動を惹起する都市空間とコミュニティづくりに集中的に投資を行うという視点が欠かせない³⁰。

³⁰ 本パラグラフについて、脚注 28 に同じ。

4. 都市・地域政策のパラダイムシフト

4.1 圏域概念の変化とまちづくり

(都市・地域政策と圏域)

都市・地域政策は、一定の地理的範囲である「圏域」を対象とする公共の働きかけと解釈できる（瀬田 2022）。2004年5月に公表された国土審議会調査改革部会報告「国土の総合的点検」によると、人口減少下にあっても、生活に関連する諸機能を維持し、地域社会を保っていくためには、地域の実情を踏まえつつ、「生活圏域」すなわち人口規模で30万人前後、時間距離で1時間前後の一定のまとまりのある区域、を念頭に置いた対応が基本となる、としている。また、中枢・中核都市や人口20万人以上の都市の1時間圏域内においては、これらの中心的な都市の規模が維持される限りにおいて、今後ともほぼ十分な都市的サービスを楽しむことができるものと考えられている。

また、同報告では、今後の人口減少により、1時間圏域内に人口20万人相当規模の中心的な都市が存在しない地域が拡大することが見込まれるが、こうした地域においても、上記の「生活圏域」の目安である1時間圏域、30万人前後の人口規模が確保されるのであれば、圏域内での機能分担と相互補完により都市的サービスの提供が可能であると考えられる、としている。その際、1時間圏域が都道府県境をまたがる場合であっても、圏域内の市町村間の積極的な連携が望まれるとされている。これを都市・地域政策の実施面からみると、多くの場合、1つの市町村や都道府県などの行政区（界）が単位となるものの、このように、圏域が複数の市町村や都道府県にまたがる場合、それらの行政区（界）とは異なる区域が単位となることもあるだろう。

(圏域概念の変化)

しかし、最近、いくつかの観点から、この圏域の概念が大きく変化し、または圏域という概念の意義そのものが問われる場面が出てきている（瀬田 2022）。

第一に、人口減少による公共サービスの需要の減少である。かつては、自治体ごとに様々な公共施設をフルセットで整備することが目指されていた時代もあったが、人口減少が進むに従い、自治体が単独ですべての公共施設を整備し維持管理を続けていくことが難しくなってきた。そのため、場合によっては複数の市町村を1つの公共施設の圏域に包括せざるを得ない場合も出てきているが、アクセスの悪化などサービス水準の低下に対する懸念から、住民の合意形成のハードルは高い。

第二に、デジタル化の進展の影響である。インターネット普及の黎明期であった1990年代には、実際にはまだ多くの公共・民間サービスが物理的な空間や距離の制約のもとにあり、圏域を考慮することは妥当だった。しかしその後、Eコマースや動画・音楽配信サービスなど、インターネット上での様々なサービスが次々に開発され普及するにつれ、いくつかのサービスでは圏域の概念が薄まってきている、もしくは考慮する意味がなくなっている。

第三に、COVID-19による行動制限である。上述のようなデジタル化の進展は、COVID-

19 が出現する以前から既に進行していたことは事実だろう。しかし、緊急事態宣言下での対人接触の制約を軽減するために取り入れられたオンラインでの種々の取り組みが、実際に仕事や家庭など日常生活の多くの場面で有用と判断されることで、それが加速されたという側面もある。加えて、遠隔医療のように、COVID-19 の出現以前にはあまり見られなかったようなサービスで、既存の圏域を越えて提供されるものが急速に普及しようとしている。

また、圏域の考え方は、通勤や買物のような、人々の行動パターンが変わることによっても大きく影響される。例えば、COVID-19 をきっかけとしたテレワークの普及で通勤の負担が少なくなり、通勤交通の利便性よりも居住空間の充実が求められるようになると、都市圏のインフラ整備の考え方も変わってくる。あるいは、対人接触や高密度を回避する行動が今後も続く場合、これまで公共施設で行われてきた活動が、「メタバース」のような、デジタル技術によって構築された仮想空間に移行するかもしれない。こうしたデジタル技術の応用可能性は、公民館活動などの私的で任意な活動はもちろん、学校教育でも検討されるようになってきている。

(新たな時代の公共施設・サービスに向けて)

このように、従来は、公共施設・サービスの多くは都道府県、市町村という行政区(界)を単位として、その住民に提供する体制が構築されてきた。しかし、人口減少、デジタル化の進展、さらには COVID-19 の影響により、公共施設・サービスと圏域の関係に変化や乖離が生じている。特に、2.1 節でも述べた通り、COVID-19 の影響により、人口減少はこれまで考えられていたよりもさらに加速しつつある。このような状況では、将来は東京でさえも人口規模の上では縮退していく可能性を否定できない。そのため、人口オーナスとなるパラダイムに入り、公共施設の再編成など都市機能をスマートにダウンサイジングしていくことが不可避となっている。

公共施設には、図書館、公民館、体育館等さまざまなものがあるが、代表的な公共施設としての図書館について、図書館、電子図書貸し出しサービスおよびその圏域の関係を分析した実証研究は、(1) 建物としての図書館からの距離が大きくなるほどその利用率が低下するが、電子図書貸し出しサービスにはそうした傾向はみられない、(2) 電子図書貸し出しサービスの利用の多寡は、必ずしも年齢とは関係ない、ことを明らかにしている(瀬田 2022)。このことは、物理的な図書館の圏域の制約を、電子図書館サービスというデジタルサービスが緩和する可能性があること、必ずしも年齢がこうしたサービスの利用の障害になるとは限らないことを示しており、ポストコロナにおける新たな公共施設・サービスのあり方の可能性の一端を示しているといえよう。

4.2 グローバルな課題への対応

(高まる環境リスクと環境共生への意識)

世界経済フォーラムが毎年公表している「グローバルリスクレポート」において、近年、気候変動や異常気象等の環境リスクの高まりが指摘されている。2022 年報告書に

における今後 10 年間のグローバルリスクでは、1 位が気候変動への対応の失敗 (Climate action failure)、2 位が異常気象 (Extreme weather)、3 位が生物多様性の喪失 (Biodiversity loss) と、上位 3 位までがすべて環境リスクの課題で占められている。

こうした環境問題は特定の国・地域だけでの対応では解決できず、国境を越えたグローバルな枠組みでの対応が求められる。環境問題も含めたグローバルな枠組みでの取り組みの例としては国連の SDGs (Sustainable Development Goals、持続可能な開発目標)³¹があるが、その目標達成のためには、先進国・途上国双方を含めた解決策の実践が必要となる。一般に、気候変動や異常気象等による影響・被害は先進国より途上国において大きなものとなりがちである。しかし、先進国と途上国との間では研究開発能力等において格差が存在する。そのため、問題解決のためのテクノロジーやイノベーションを先進国だけでなく途上国にもどのように普及させるかが課題となる。また、その実践という点では、国だけでなく都市・地域におけるローカルなレベルでの取り組みも必要である³²。

(都市・地域政策の対応)

異常気象等による都市への影響の例として、途上国の都市においては下水処理能力の不足による洪水の問題と同時に干ばつの問題が生じていることが挙げられる。このような問題への対応については、政府主導によるアプローチだけでは限界があり、民間発のテクノロジーやイノベーションの活用、すなわち市民参加型の科学技術やイノベーション (citizen science) の活用が効果的であると考えられる。例えば、市民がスマートフォンで撮影した水位の情報を共有することで洪水の水位の違いをマッピングしたり、節水できるシャワーを開発したりする等の取り組みが挙げられる³³。

このような都市・地域での環境共生に関する取り組みの観点からみると、我が国はどちらかといえば技術先行型であり、先進技術をどれだけ導入できるか等の議論に重点がおかれる傾向がある。これに対して欧州では、環境重視のまちづくりといっても技術だけでなく、環境・経済・社会を統合的に検討する取り組みがみられる。例えば、フランスの環境地区認証制度 (エコ・カルティエ) では、取り組みの環境性能や効果に加えて、地域住民の参加のプロセスも重視して取り組みの持続可能性を評価している。

これまでの我が国のまちづくりでは、国や自治体といった計画主体が法定の都市計画を具体的に明示し、法・制度的な権限によって推し進めていく手法がメインであった。

³¹ 2015 年 9 月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」に記載された、気候変動等 17 のゴール・169 のターゲットから構成される、2030 年までに持続可能でよりよい世界を目指す国際目標 (外務省「JAPAN SDGs Action Platform」, 2023 年 2 月 22 日閲覧)。詳細は以下を参照。

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/about/index.html>

³² 本パラグラフの内容は、経済社会研究会講演「Science, technology and innovation in disaster risk reduction and climate change adaptation」(ショウ=ラジブ・慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授、2022 年 10 月 14 日、<https://www.npi.or.jp/research/2023/02/02124627.html>) による。

³³ 脚注 32 に同じ。

しかし、環境問題への対応のようなグローバルな要請にも応える必要性が高まっているなど、従来にもまして多様な課題にまちづくりが取り組んでいく必要がある中で、こうした手法だけでは地域の実情に応じた政策形成やそれに対する住民からの共感を得ることは難しい。まちづくりにおいても、多様な価値観を前提として、さまざまな課題に対する住民の参加や共感を得ながら進める必要がある。

4.3 レジリエンスと都市・地域間連携³⁴

前節でも述べた通り、世界的に環境リスク（気候変動、異常気象、防災）の重要性の認識は高まりつつある。このうち、防災に関しては、グローバル・レベルでできることは限られており、むしろリスクが顕在化しているローカルで実践することが不可欠であるとの指摘がある。環境リスクに関する代表的な国際枠組みであるSDGs、パリ協定、あるいは仙台防災枠組みでは、施策の実施という観点から、国際的な枠組み（グローバル・フレームワーク）とローカル・オーソリティ（自治体など）、ローカル・コミュニティ、ローカル・ナレッジとの繋がり的重要性を指摘している。

他方、環境問題への取り組みとして、C40 Cities という世界中の約 100 都市の市長が連携する枠組みが活動している。合計すると 7 億人規模の人口を持つ都市が、科学的な根拠に基づいて連携、協力することで、気候破壊と不平等の拡大に立ち向かい、健康で公平かつ強靱な地域社会を構築することができると謳っている。

グローバルとローカルが繋がる上では、既に述べた先進国と途上国との間での科学技術の蓄積のギャップのほかに、科学的知見と人々の認識とのギャップといったハードルもある。このようなギャップを埋めるためには、研究者だけでなく、国、自治体、国際機関、NPO、企業の代表が一堂に会して対話することが必要となろう。そこでは、政治、経済の意志決定プロセスに科学技術が活かされているか、そのための投資が行われるか、科学技術と一般市民のつながりがあるかという点から、環境問題への対応の実効性を評価することが求められる。

環境問題に代表される社会課題の解決のためには、研究機関で科学技術のイノベーションを推進するだけでなく、同時に広く社会に対して普及、適用（dissemination）を進める必要がある。例えば、3.3 節で述べたデジタルツインにしても、デジタル技術によって構築された仮想空間に入り込んで、自分たちのまちがどのように変わるのかを体験できれば、もっと人々にとって身近に感じられるものになるだろう。このように、拡張現実（AR、Augmented Reality）などの可視化技術を活用することで技術の効果を体感的に理解しやすくするなど、シチズン・サイエンスとして市民自らが参加して社会課題を考え、意識と行動を変えていくプロセス（インクルーシブ・ディベロップメント）

³⁴ 本節のうち、C40 cities に係る部分以外についての内容は、経済社会研究会講演 ”Science, technology and innovation in disaster risk reduction and climate change adaptation”（ショウ＝ラジブ・慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授、2022 年 10 月 14 日、<https://www.npi.or.jp/research/2023/02/02124627.html>）による。

といったアプローチが有効となろう。

温暖化対策、防災、衛生といった社会課題の解決につながる技術は、多くの途上国で適用することがビジネスとしての事業性に直結する。社会的課題の解決をビジネスとして持続可能な形で進めるには、たとえ完全でなくとも早く世に送り出し「走りながら考えて」改良していくこと（ジュガール・イノベーション）といった新しいアプローチに挑戦することが望まれる。

5. まとめ：「新常態」への対応と展望

5.1 新たな発想による人口政策の見直し

(短期的には希望出生率の実現を)

2009年に公表された平成21年版『少子化社会白書』によれば、政策対応が必要な課題として少子化問題がはじめて認識されたのは、1989年のTFRが、それまで過去最低であった「丙午(ひのえうま)」にあたる1966年の1.58を下回る1.57であることが明らかになったとき(1990年、いわゆる「1.57ショック」とされている³⁵)。以降、1994年の「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(エンゼルプラン)を皮切りに、直近では2020年5月に閣議決定された「少子化社会対策大綱」に至るまで、政府はさまざまな計画のもと、少子化対策を推進してきたことは事実だろう。

この2020年の「少子化社会対策大綱」では、国民希望出生率を1.8として、それを実現することを政策目標としている。しかし、2.1節でも述べた通り、2021年の『出生動向基本調査』をもとに、一定の条件で推計すると、国民希望出生率は1.6程度となるという試算がある。こうした国民希望出生率の低下には、COVID-19によるショックがTFRを大きく低下させた影響が遷延する形で残っており、それが反映している可能性も考えられる。国民希望出生率は、その要素に未婚者の希望子ども数を含むことから、国民の希望がすべてかなえられた場合の、数年程度の期間という意味での短期的な出生率の上限と解釈できるが、当面はそれを目標にして、一定の期間で実現可能な少子化対策の手段を考えられる限り講じていくことが必要だろう。

(長期的な人口政策にはブレークスルーが必要)

しかし、政府がいかに政策を打ち出しその推進に努力しようとも、TFRが国民希望出生率を上回することは原理的に不可能である。海外諸国に目を転じれば、2.2節でも示した通り、COVID-19以前の2019年の時点において、TFRの実績値が1.6を上回る国としてはフランス、米国、ベルギー、スウェーデン、デンマークがあり、1.6には満たないが1.5を上回る国としては、オランダやドイツがある。こうした中で、仮に我が国のTFRの上限とみられる国民「希望」出生率自体が、これらの国のTFRの「実績」に近い水準にまで低下しつつあるとすれば、我が国はこれまでにない危機感をもって政策対応に臨む必要があることは明らかだろう。すなわち、短期的には、国民希望出生率を実現すべく最大限の政策的努力を行うことは当然としても、長期的には、その国民希望出生率自体を引き上げるような何らかのブレークスルーが必要になるのではないだろうか。

2021年の『出生動向基本調査』では、「夫婦の予定子ども数」は、前回(2015年)調査と変わらず2.01人であったが、「女性の未婚者の希望子ども数」は、前回調査の2.02

³⁵ 内閣府(2009)「これまでの少子化対策 『1.57ショック』から『子どもと家族を応援する日本』重点戦略』まで」, 『少子化社会対策白書』, 第1節.
<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2009/21webhonpen/html/i1210000.html#sup01> (2023年2月2日閲覧)

人から 1.79 人へと大きく減少している。このことは、とりわけこれから結婚しようとする比較的若い世代において、出産や子育てに対する意欲が低下していることをうかがわせる。また、既婚者の「理想の子どもの数を持たない理由」（複数選択）をみると、「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」が最も多いが、その割合は調査時点を追うごとに減少傾向にあり、足元でも同様（2015 年 56.3%→2021 年 52.6%）であるのに対し、「これ以上、育児の心理的・肉体的負担に耐えられないから」は足元で増加している（2015 年 17.6%→2021 年 23.0%）点が注目される。この傾向は、妻が高年齢（35 歳以上）の場合に顕著である。

これらの一連の調査結果は、子育てにおける経済的負担が大きいことは確かだが、それとともに心理的・肉体的負担の大きさも意識されてきていること、こうした負担感が、さまざまな情報源を通じて社会的に伝わり、間接的に未婚者の出産や子育てに関する考え方や国民希望出生率の低下にも影響を及ぼしている可能性を示唆しているのではないだろうか。

（子育てが将来の希望につながる経済社会へ）

こうしてみると、我が国の少子化に対応する上では、経済的負担の大きさだけではなく、1990 年代以降長期にわたり政府が少子化対策に取り組んできたにもかかわらず、我が国の経済社会の枠組みが、現在でも必ずしも「子育てにやさしい」ものにはなっていないこと、言い換えれば性別役割分業のような「文化的背景」にも課題があると考えられる³⁶。

このような現状に対処する一つの方向性としては、さまざまな分野におけるジェンダーバランスを回復することを通じて、より多様性が尊重される社会の発展を目指す、ということが考えられるだろう。例えば、教育界では、東京工業大学が、2024 年度入試より、総合型選抜並びに学校推薦型選抜において女性を対象とした「女子枠」を導入することを発表した³⁷。これについて、学長の益一哉氏は「理工系バックグラウンドを持つ女性が企業において求められている状況を目の当たりにし、女子学生を増やすための入試制度である『女子枠』を導入することで、女性が社会で活躍する D&I（引用注：ダイバーシティとインクルージョン）の推進に貢献できるという考えに至りました。」と述べている³⁸。同様の動きは、名古屋大学や富山大学など、他のいくつかの大学の工学部でもみられる。このような動きは、我が国の経済社会を変えていく一つのきっかけとなるかもしれない。

いずれにしても、これまでに述べてきた状況を踏まえれば、政府にはこれまでにない

³⁶ NPI ウェビナー「新型コロナウイルス感染症が人口動態に及ぼす影響とそのインプリケーション」（2022 年 11 月 7 日、<https://www.npi.or.jp/event/2022/12/12151710.html>）では、増田委員がこの点を強調している。

³⁷ 「東京工業大学が総合型・学校推薦型選抜で 143 人の「女子枠」を導入」
<https://www.titech.ac.jp/news/2022/065237>（2023 年 2 月 2 日閲覧）

³⁸ 脚注 37 に同じ。

少子化対策が求められている。今後残された課題としては、ポストコロナにおける「異次元の少子化対策」としての人口政策のあり方について、国際比較も交えつつさらに検討と議論を深めていくこと、などが挙げられよう。

5.2 デジタル社会像の共有と実践

(デジタル化のさらなる展開に向けて)

我が国においては、しばしばデジタル化の遅れが指摘される。しかし、3.1節で述べたとおり、国によって推計手法が異なり、また試算段階であることに注意は必要であるものの、粗付加価値シェアでみたデジタル産業の規模は、少なくともインフラとしてのデジタル基盤産業の部分では、諸外国に比しても遜色があるわけではない。一方で、課金型デジタル仲介プラットフォーム業のシェアは小さいなど、デジタルサービス産業の広がりという点では見劣りする部分があることも事実である。企業や家計が日常的に接するデジタルサービスの運営主体が海外企業である場合が少なくないことも、こうした印象に拍車をかけていると考えられる。

しかし、COVID-19のパンデミックは、少なくとも雇用・労働の面では、我が国でのデジタル技術の利用を大きく前進させた。それまで我が国ではあまり顧みられなかったテレワークによる働き方は一般的なものになり、オンライン会議はもはや日常的なツールとなっている。このようなデジタル技術を利用した働き方は、経済社会活動がショックから立ち直りつつある現在、オフィスへの回帰もみられるものの、すでに一定の定着を見ている。また、働き方改革の推進とも相まって、副業やリスクリングへの関心も高まっており、近年では高所得者層の副業率の増加が観察されるなど、これまでにあまり見られなかった新しい動きも出てきている。一般に所得水準が相対的に高く、テレワークとも親和性の高いIT関連職・専門職等を想起すれば、こうした動きの少なくとも一部は、労働市場におけるデジタル技術の普及と無関係ではないだろう。

こうしてみると、我が国においては、産業面ではデジタルサービスを展開する国内企業の厚みの今後の増加が期待されるといえるが、利用者の視点でみれば、デジタルサービスの運営主体が国内企業か海外企業かということは、普及の素地という点ではほとんど関係がなかったともいえる。我が国の雇用・労働の現場でデジタル技術の利用がある程度普及・定着したのは、COVID-19の拡大防止のためのソーシャルディスタンスの確保という医学上・疫学上の要請はあったにせよ、最終的には利用者たる企業や雇用者によって、その利便性が認められたからに他ならない。

しかし、このような利便性が認められるか否かという以前に、海外では広く利用されているデジタルサービスが我が国ではそのままの形で利用できない、という場合があることも事実である。こうした背景の一つには、我が国での事業実施にかかるさまざまな規制の存在が考えられる。デジタル技術を普及させていくためには、こうした規制のあり方についても、弾力的に見直していく必要があるだろう。

関連して、利用者からの視点でみると、デジタル化によって、自分の生活がどのよう

に変わり、どのようによくなるのか、というイメージが、例えば我々の生活の場のあり方に直接つながる都市・地域政策の分野では住民に具体的に共有されているだろうか、という課題もある。政府が推進する「デジタル田園都市国家構想」の基本方針³⁹では、国の基本的な役割がデジタル基盤の整備にあるということもあり、「地域ビジョン」についてはいくつかの例示に言及するにとどめられているが、むしろこの部分こそ、それぞれの都市・地域の実情に応じたデジタル技術の利用と社会的課題の解決のためには重要である⁴⁰。将来的には、3.3 節で述べたデジタルツインのような技術が実用化され、自治体と住民がコミュニケーションをとりながら、住民の well-being⁴¹の向上につながる政策形成を協働して行っていくことが望ましい姿だろう。

（避けられない意識の変革）

経済社会のデジタル化は、ある意味では一定の「標準化」を前提にしている。マイナンバーカードやそれを用いた個人認証のような政府の基幹的サービスはいうに及ばず、テレワークにせよ、オンライン会議にせよ、時間と空間の制約を緩和するデジタル技術の恩恵を受けるためには、ある一定の共通したソフトウェアやサービスの利用を前提とせざるを得ない。雇用・労働分野でのデジタル技術の導入にあたっては、このような特質を踏まえて業務フローを同時に見直さなければ、かえって業務が非効率なものになってしまう恐れがある。

日本生産性本部『第12回 働く人の意識に関する調査』⁴²において「テレワークの課題」（複数回答）をみると、物理的な執務・通信環境や情報セキュリティに関する選択肢を除くと、「職場に行かないと閲覧できない資料・データのネット上での共有化」や「押印の廃止や決裁手続きのデジタル化」など、業務フローに関する選択肢が比較的選択率の上位に来ている。また、これらの選択率は、時系列で見れば第1回調査（2020年5月）から概ね低下傾向にある。このことと、3.2 節で述べた、総務・人事や会計・財務・経理・法務におけるテレワーク実施率の低下の度合いがそれほど大きくないことは、総じてテレワークの導入により、それに合わせたこうした事務分野での業務フローの見直しがある程度進んだことを示唆している。

以上は雇用・労働分野の例であるが、他の分野であっても、人々の日常生活における行動様式に何らの変更をもたらすことなくデジタル化を推進することは不可能だろう。

³⁹ 「デジタル田園都市国家構想基本方針（2022年6月7日閣議決定）」

https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_denen/index.html（2023年2月3日閲覧）

⁴⁰ NPI ウェビナー「デジタル化と都市・地域政策の将来像」（2022年11月16日開催）の議論でも、「自治体や住民による自主的な取組と国によるデジタル基盤の整備や支援策の実施とが、互いに連携する形で進められていく」必要性が指摘されている。

<https://www.npi.or.jp/event/2022/12/12152000.html>, 2023年2月3日閲覧）。

⁴¹ 世界保健機関憲章は、well-being について次のように述べている。

” Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity.”

<https://www.who.int/about/governance/constitution>（2023年3月9日閲覧）

⁴² 脚注22に同じ。

そのため、経済社会のデジタル化においては、こうした変化に伴ういくつかのリスクが存在することも事実である。

そうしたリスクの一つにデジタル・ディバイドがあることはよく知られている。しかし、デジタルデバイスやインターネットへの抵抗感は、年齢ではなく生まれ年によるところが大きい、との指摘もある(中曽根平和研究所経済社会研究会 2022)。デジタル技術の進化のスピードは極めて速いため、今後どのようなデバイスやサービスが出現するかは予測しがたいが、比較的若い時期に各種のデジタル技術に慣れ親しんだ世代は、加齢によっても新たなデバイスやサービスをそれほど抵抗なく受け入れていけるのではないだろうか。その意味では、短期的な対応は必要かもしれないが、中長期的にみれば、デジタル・ディバイドのリスクはそれほど大きなものではないと考えられる。

むしろ、この面でのより大きなリスクは、さまざまなデバイスやサービスを社会に送り出し普及させていくにあたっての、政府や企業における意思決定の過程やそのスピードにあるかもしれない。我が国の経済社会では、意思決定のスムーズさに重点を置きすぎて時間がかかってしまったり、変化で影響を受ける人を慮ってなかなか新しいことを導入できなかつたりするのではないかと、という指摘がある(中曽根平和研究所経済社会研究会 2022)。その結果、「何かをする」「何かを変える」という一つひとつの意思決定が「重く」なってしまい、デジタル化による環境の変化に柔軟に対応することが難しくなっている側面があるのではないだろうか。そもそもデジタル化は、産業革命にもなぞらえられる大きな技術的飛躍であり、こうした技術の発展と普及の歴史を想起してみれば、その影響に係る対処について完全なコンセンサスを得ることはあまり期待できないと考えられる。だとすれば、こうした「重さ」を克服して、まずは一步を踏み出してみることが重要である。

また、デジタル技術はさまざまな社会的課題を解決する強力なツールになりうるが、その進化のスピードを考慮すれば、我が国にとってのデジタル技術の適用にも、4.3節で述べた途上国での技術の適用と同様の議論があてはまるといえる。新たなデジタル技術を応用したデバイスやサービスが人々の日常生活に定着し、ビジネスとして持続可能なものとなるには、たとえ完璧なものでなくとも、人々の well-being の向上に少しでも寄与することが予期されるのであれば、早く社会に送り出し、みんなで利用し、どんどん改良してよいものに進化させていく、という発想を経済社会全体で共有し実践していくことが必要だろう。

いずれにしても、経済社会全体のデジタル化を、個別の技術やその利用体験のみに基づいて議論していくことは難しい。今後に残された課題としては、デジタル産業を客観的なデータや証拠に基づいて把握する努力と、そのあるべき姿や今後の発展の方向性についての議論を同時に進めていくこと、などが挙げられよう。

5.3 Well-being を意識したスマートシュリンク

(人口減少に備えた都市・地域政策の必要性)

2.1 節でも述べた通り、COVID-19 のショックは、我が国の TFR を低下させ、ひいては少子化と人口減少の加速にもつながったとみられる。このような状況である以上、政府が少子化対策に真剣に取り組む必要があることは論を待たないが、仮に国民希望出生率が足元で 1.6 程度に低下しているとすれば、政策的努力により TFR が上昇したとしても、置換水準（2020 年では 2.06）⁴³にまで回復するという事は、当面はまず望めないだろう。この意味で、少子化対策は人口減少に対する緩和的政策であり、また直ちに効果が出るわけでもない。したがって、我が国においては、少なくとも今の子どもが成人年齢に達する今後 20 年程度の期間では、こうした人口減少を前提に、人々の well-being の維持・向上を図りながら経済社会の枠組みを変えていく、すなわち適応的政策としての「スマートシュリンク」もあわせて考えていく必要がある。

COVID-19 の影響を除けば、少子化や人口減少そのものは、我が国の経済社会の中長期的課題としてつとに認識されていた課題であったし、マクロの制度的枠組み、例えば年金、医療や介護のような社会保障制度については、さまざまな制度改正により、できる限り将来にわたって安定した運営を続けていけるような工夫もある程度はなされてきた。しかし、人口減少がこれまで考えられていたよりさらに加速するとなれば、こうした経済社会の運営に必要な制度設計の見直しがさまざまな分野で必要になる可能性が高く、経済社会政策に与える影響は小さくない。その重要な分野の一つが都市・地域政策だろう。

人口減少も見据えた、持続可能なまちづくりのコンセプトとして最も知られているものの一つに「コンパクトシティ」がある。国土交通省「国土のグランドデザイン 2050」⁴⁴は、「都市においては、都市全体の観点から、市役所、医療、福祉、商業、教育等の都市機能や居住機能を、都市の中心部や生活拠点等に誘導し、再整備を図るとともに、これと連携した公共交通ネットワークの再構築を図り、コンパクトシティの形成を推進する。」と述べている。こうした理念そのものは、実はそれほど新しいものではない。我が国では、1999 年に既に青森市が「青森市都市計画マスタープラン」の中でコンパクトシティの形成を掲げているし⁴⁵、類似の取り組みは、富山市や長野市など他の地方都市でも見られる。

コンパクトシティは、人口減少等厳しい条件のもとでも、住民の well-being の水準をできるだけ維持しながら、職住近接を意識した空間・土地利用の効率化と地域の活性化を両立するまちづくりへの取り組みと理解できよう。人口減少が当面避けられないも

⁴³ 国立人口問題・社会保障研究所「人口統計資料集（2022 年版）」
<https://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2022.asp?chap=0> (2023 年 2 月 7 日閲覧)

⁴⁴ http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000043.html (2023 年 2 月 7 日閲覧)

⁴⁵ <https://www.city.aomori.aomori.jp/toshi-seisaku/shiseijouhou/matidukuri/keikaku-hoshin-bijon/aomorishi-toshikeikaku/compact-city.html> (2023 年 2 月 7 日閲覧)

のであるならば、1.2 節でも述べた通り、都市の集積の経済の機能をうまく生かし、経済成長のドライバーとして活用していく視点が重要であるし、3.3 節で述べたように、知識創造活動は、大都市よりもその周縁の小さな地区で生じやすく、こうした性質に職住近接のアプローチは合致するところが多い。このように、コンパクトシティの考え方は、ポストコロナにおいても引き続き我が国のまちづくりの上では有力な一つの選択肢といえよう。

(まちづくりの前提は急速に変化する)

しかし、COVID-19 のショックは、こうしたコンパクトシティの前提条件にいくつもの大きな変化をもたらしたことも事実である。

第一に、人口減少への対応自体は、コンパクトシティ推進の一つの動機ではあったが、COVID-19 による予期しない人口減少の加速は、実施面での時間的制約をより厳しいものにした。財政の厳しさや生活圏としての持続可能性を考慮すれば、都市・地域における適応的政策をより急ぐ必要があるが、例えば公共施設の整理統合にしても、関係者の合意形成が前提となり、ことはそう容易ではない。

第二に、COVID-19 をきっかけにしたデジタル化の急速な普及は、例えばビデオレンタル店や映画館に対する音楽・動画配信サブスクリプションサービスへの加入や、店舗販売に対する E-コマース志向の広がりなど、少なくとも一部のサービスでは既に進行していた圏域概念の希薄化をさらに加速させた。加えて、従来は例外的な条件でのみ行われていた遠隔医療サービス等、新たなサービスが普及するきっかけともなった（崎坂 2023）。

第三に、デジタル技術の利用が普及し、家計や企業の空間上の立地選択の自由度が増すとともに、選択の基準にも変化の兆しがみえている。そのため、それぞれの都市・地域の個性が、より人々の選択に働きかける余地が拡大している可能性がある。人口動態における社会移動や地方移住への関心については既に 1.2 節で述べたが、オフィスの立地選択については、帝国データバンク「首都圏・本社移転動向調査（2021 年）」が示す通り、2021 年に首都圏から地方へ本社を移した企業数は 351 社で過去最高となり、11 年ぶりの転出超過となっている⁴⁶。

(共感と連携によるまちづくりへ)

このように、都市・地域をめぐる条件がめまぐるしく変化する中で、自治体が単独でまちづくりを進めていくことは、リソースの面からも技術的な面からも困難さを増しているといっていよう。したがって、自治体間の連携を前提に、都市・地域に必要な機能のうち共用できるものは共用し、不足している機能は互いに融通しあうことで、住民の well-being の維持・向上を目指すことが望ましいという点で、都市・地域経営における地域間連携の重要性は一層高まっているといえる。

⁴⁶ <https://www.tdb.co.jp/report/watching/press/p220207.html> (2023 年 2 月 7 日閲覧)

ところが、地方自治法における広域連携の運用状況をみると、住民票の写しの交付のような事務の他自治体の委託や、廃棄物処理等を目的とした一部事務組合設置等の例は比較的多くみられるものの⁴⁷、より一般的な公共施設・サービスの提供にまで広くこれらの枠組みを適用するまでにはなかなか至っていないとみられる。その背景としては、それぞれの自治体に行政機構と議会があり、関係自治体が統一した意思決定を行うハードルがもともと高いことに加え、重要な財政基盤の一つである地方交付税の枠組みが、自治体を単位としていることが考えられる。そのため、自治体における政策形成や意思決定の現場では、仮に地域間連携の必要性は理解できたとしても、さまざまな調整コストに見合うだけのメリットを意識しにくいのだろう。

他方、都市計画の分野では、これまでは用途地域による土地利用の規制など、規範的なアプローチを主眼とし、これを補う形で、中心市街地活性化やコンパクトシティ等、地域の実情に応じた都市・地域のあり方を模索し、まちづくりを推進してきた。そのような意味ではコンパクトシティもある種の規範である。しかし、そのコンセプトの前提自体が COVID-19 をきっかけに変化してきているとすれば、規範といっても相対的なものにならざるを得ない。例えば、デジタル化で時間・空間を超えた働き方の選択肢が大きく拡大しつつあり、オフィス立地の考え方も変わってきている中で、コンパクトシティの一端として職住近接的なアプローチをどの程度進めていくのかについては、あらためて検討する余地があるのではないだろうか。

こうしてみると、ポストコロナの都市・地域政策では、ある都市や地域の姿として、何が正しいのか、何を目指すべきなのか、ということ政府や自治体が先験的に示すこと自体がまず難しく、関係自治体間でそれを合意・共有することはさらに難しいといえる。他方、住民にとっては、well-being の水準、つまり何よりも暮らしやすいこと、さまざまな施設・サービスが実際に利用できることが重要であり、対象を公共施設・サービスに限定したとしても、行政区（界）、あるいはそれに制約された圏域はそれほど重要ではない。そうだとすれば、これからのまちづくりにおいては、コンパクトシティや地域間連携を規範にとらえ、それを政策当局者や専門家が政策目標として示す「規範型」のプロセスだけではなく、住民自身が都市・地域政策の効果を実感できることを前提として合意形成に参加する「共感型」のプロセスを組み合わせていく必要があるとの指摘⁴⁸は、有力な指針となりうるだろう。

もちろん、このような共感型のプロセスは、必ずしも住民の間から自然発生的に生まれるものではない。これまでのように、政府や自治体が、都市・地域の課題を整理したり、それを住民に共有し問題提起をしたりすることは、今後も住民によるまちづくりの

⁴⁷ 共同処理制度としての広域連携の制度の運用状況（2021年7月1日現在）をみると、最も多いのが「事務の委託」6,752件、次に多いのが「一部事務組合」1,409件となっている。
<https://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>（2023年2月8日閲覧）

⁴⁸ NPI ウェビナー「デジタル化と都市・地域政策の将来像」（2022年11月16日、
<https://www.npi.or.jp/event/2022/12/12152000.html>）において、瀬田委員がこの点を強調している。

重要なきっかけの一つであり続けるだろう。ただ、新たな「共感型」まちづくりのプロセスの推進力となりうるのは、行政区(界)にとらわれない、例えば共通の歴史や伝統、文化をはじめとする、いわばその「土地」のソフトパワーかもしれない⁴⁹。このようなソフトパワーは、自治体や住民ではなく、移住者等の外部者によって再発見されたり、価値が見直されたりする可能性もあり、地方移住への関心の高まりは、ソフトパワーの発掘の好機でもあるといえる。それぞれの「土地」の個性、強みを生かしていくことは、ポストコロナにおける家計や企業の立地選択の多様化に応えることにもなるし、結果的に複数の都市・地域を、住民のレベルでも、また行政のレベルでも有機的に結び付け、そこでの社会的問題をともに解決し、住民の well-being を向上させるための力にもなりえよう。

⁴⁹ 歴史的な伝統をはじめとするソフトな社会的、知的資源を重視した政策手段については、以下を参照。

小峰隆夫 (2017) 「人口と地域を考える」, 『ビジネスパーソンのための日本経済論講義』, 第5講, 192-237, 日経 BP 社.

参考文献

- 太田崇彦(2022)「ESG 投資・ステークホルダー資本主義を巡る背景・課題・議論 (ロシアのウクライナ侵攻の影響等)～追い風と向かい風～」, 中曽根平和研究所
コメンタリー, 中曽根平和研究所.
<https://www.npi.or.jp/research/2022/08/04143243.html>
- 川上淳之(2023)「COVID-19 以降の働き方の変化 一副業とテレワーク」, 経済社会研究会
コメンタリー, No. 15, 中曽根平和研究所.
<https://www.npi.or.jp/research/2023/02/17141539.html>
- 木滝秀彰(2022a)「COVID-19 による人口動態へのインパクトと経済社会の中長期的課題」,
経済社会研究会リサーチノート, 中曽根平和研究所.
<https://www.npi.or.jp/research/2022/04/18153956.html>
- 木滝秀彰(2022b)「COVID-19 による出生率への影響とその経済社会的要因」, 中曽根平和
研究所リサーチノート, 中曽根平和研究所.
<https://www.npi.or.jp/research/2022/12/19135447.html>
- 崎坂香屋子(2023)「新型コロナウイルス感染症が不登校増加や新たなデジタルサービス創出に与
えた影響」, 経済社会研究会コメンタリー, No. 14, 中曽根平和研究所.
<https://www.npi.or.jp/research/2023/02/08125605.html>
- 島裕(2023)「都市間連携と SDGs のパラダイム」, 経済社会研究会コメンタリー, No. 16,
中曽根平和研究所.
<https://www.npi.or.jp/research/2023/03/02141416.html>
- 瀬田史彦(2022)「ポストコロナの都市・地域政策のパラダイム」, 経済社会研究会コメ
ンタリー, No. 12, 中曽根平和研究所.
<https://www.npi.or.jp/research/2022/10/28143922.html>
- 豊田奈穂(2023)「COVID-19 と都市の密度」, 経済社会研究会コメンタリー, No. 13, 中
曽根平和研究所.
<https://www.npi.or.jp/research/2023/01/24152219.html>
- 増田幹人(2022)「コロナ禍における日本の人口動態の変化とその対応」, 経済社会研究
会コメンタリー, No. 11, 中曽根平和研究所.
<https://www.npi.or.jp/research/2022/10/05164457.html>
- 中曽根平和研究所経済社会研究会(2022)「2022 年度の最終報告書・政策提言に向けた
意見交換の概要」, 中曽根平和研究所.
<https://www.npi.or.jp/research/2022/11/01165522.html>
- 中曽根平和研究所経済社会研究会(2023a)「Science, technology and innovation in
disaster risk reduction and climate change adaptation (ショウ＝ラジブ教授
講演要旨)」, 中曽根平和研究所.
<https://www.npi.or.jp/research/2023/02/02124627.html>

中曽根平和研究所経済社会研究会(2023b), 「ICT が都市集積やレジリエンスに及ぼす影響—デジタルツインを用いた行動変容把握 (澁谷遊野准教授講演要旨)」, 中曽根平和研究所.

<https://www.npi.or.jp/research/2023/02/02124627.html>

経済社会研究会名簿

(座長) 小峰 隆夫 中曾根平和研究所 常任研究顧問

(委員) 川上 淳之 東洋大学経済学部 教授

(委員) 崎坂香屋子 開智国際大学国際教養学部 教授

(委員) 瀬田 史彦 東京大学大学院工学系研究科 准教授

(委員) 豊田 奈穂 関東学院大学経済学部 専任講師

(委員) 増田 幹人 駒澤大学経済学部 准教授

太田 崇彦 中曾根平和研究所 主任研究員

木滝 秀彰 中曾根平和研究所 主任研究員

島 裕 中曾根平和研究所 主任研究員

横山 昭雄 中曾根平和研究所 主任研究員