

平成25年度 滋賀県受託事業(大学連携政策研究事業)

明日の滋賀を展望する調査研究 報 告 書

平成26年3月

一般社団法人 環びわ湖大学・地域コンソーシアム

はじめに

平成25年度に滋賀県から受託した大学連携政策研究事業をとりまとめたものが本報告書です。環びわ湖大学・地域コンソーシアムは、滋賀県の基本構想の策定のための基礎資料を提供することを目的に「明日の滋賀を展望する調査」事業として本受託事業に取り組みました。そのため、できるだけ多くの参加大学の協力をえて、事業を実施できるよう、ワーキンググループを組織しました。ワーキンググループに参加協力していただいた大学は、滋賀大学、滋賀医科大学、滋賀県立大学、龍谷大学、立命館大学、成安造形大学、聖泉大学、長浜バイオ大学、びわこ成蹊スポーツ大学、びわこ学院大学の10大学です。

なお、本調査研究にあたって基礎的かつ共通するデータを当コンソーシアム事務局が収集整理し、ワーキンググループは行政組織の縦割りにとらわれない総合的な視野で滋賀県が今後2040年までに直面する課題を整理し、それに対する総合的な問題解決の方向性について検討してまいりました。

もとより、県政に取り組むべき課題は広範多岐にわたるものであり、そのすべてを網羅することはできませんでしたが、これからの滋賀県政にとって重要な論点となる分野については、できる限り検討の対象といたしました。その際、滋賀県の発展を望む県内大学の研究者の視野から県政がこれから立ち向かうべき課題とその方向性について検討させていただきました。日々直面する様々な課題に直接携わっておられる県行政から見た課題とは違う視点から、「明日の滋賀を展望」させていただきました。

滋賀県をとりまく環境は、これまで大きく変わってきましたが、今後それを上回る大きな変化の波を受けることになるでしょう。これまで有効に県政の目的を果たしてきた政策や事業も、変化する環境の中で見直しを迫られることになるでしょう。また、同じ目的の達成に向けて今までと全く異なるアプローチを求められることにもなると考えられます。中長期的な視野に立って、県民のより良い未来のために滋賀県行政を舵取りしていく一助に本報告書が役立てば幸いです。

平成26年3月

一般社団法人

環びわ湖大学・地域コンソーシアム

代表幹事 仁連 孝昭

調査研究の概要と報告書の構成

1. 目的

本調査研究は、「滋賀県基本構想～未来を拓く8つの扉～」(計画期間:平成 23～26 年度)が策定されて以降、滋賀県を取り巻く社会経済情勢が大きく変化していることをふまえ、中長期的な人口・経済フレームの予測を行うとともに、時代の大きな潮流が滋賀県に及ぼす影響を予測分析し、今後対応すべき課題や目指すべき将来の姿を明らかにし、今後の政策の方向性の検討に資することを目的としている。

2. 調査研究内容

調査研究内容は、以下のとおりである。

(1) 明日の滋賀を展望する調査(人口フレーム)

2015 年度(平成 27 年度)から 2040 年度(平成 52 年度)の滋賀県の将来人口について、社会経済情勢の変化を考察し、県域全体および地域別に将来人口や世帯数の新たな推計を行う。

(2) 明日の滋賀を展望する調査(経済フレーム)

2015 年度(平成 27 年度)から 2040 年度(平成 52 年度)の滋賀県の経済見通しについて、社会経済情勢の変化を考察し、経済構造の分析や経済フレームの推計を行うとともに、今後の経済成長を維持するために必要な人口施策および労働施策等の方向性について分析を行う。

(3) 明日の滋賀を展望する調査(本体調査)

2040 年(平成 52 年)頃の滋賀県の課題および将来像について、社会経済情勢の変化の予測と影響を調査・分析するとともに、政策評価指標のあり方等について検討を行う。

調査内容は、以下のとおりである。

- (i) 滋賀県を取り巻く社会経済情勢の変化の予測と影響についての調査分析等
- (ii) 滋賀県が対応すべき課題及び将来像の整理
- (iii) 評価指標のあり方の検討

3. 調査研究方法

(1) 明日の滋賀を展望する調査(人口フレーム調査)

県域全体及び地域別に将来人口及び世帯数などについて推計を行うとともに、合計特殊出生率、社会移動、死亡率等についての動向や課題整理、今後の見通し等について、特徴や傾向の分析を行う。

なお、人口フレーム調査は県全体及び市町ごとの詳細な人口推計を行うため、膨大なデータ処理及び実務作業を必要とすることから、「株式会社地域未来研究所」にデータ処理作業及び基礎的分析を委託して、それを基に取りまとめることとした。

(2) 明日の滋賀を展望する調査研究(経済フレーム調査)

経済フレームの推計は、産業連関ブロック、労働ブロック、分配ブロック、財政ブロック及び支出ブロックから構成される社会経済モデルを用いて実施した。本モデルは、基準とする年の値から目的とする将来の一時点を計算する静学モデルであり、将来に起こり得る大きな変化を想定し、推計に反映できる。

具体的には、5種類の将来シナリオを想定し、それぞれのシナリオにおける社会経済の推計を行った。この調査手法を用いたのは、方向性の異なる複数の変化を想定することにより、潜在的な滋賀県の将来経済の幅を示すためである。

なお、経済フレーム調査を実施するにあたっては、「株式会社イー・コンサル」に専門的知識に基づいて社会経済モデルを用いて膨大な実務を委託し、それを基に分析・取りまとめることとした。

(3) 明日の滋賀を展望する調査研究(本体調査)

本調査は、国や各種研究機関の各種文献・データの分析などを通じて、中長期的な社会経済情勢の変化を定性的、定量的に明らかにし、これらの変化が滋賀県の経済、行財政、地域社会に及ぼす様々な影響を調査分析が必要となる。したがって、各大学から関連する専門分野の研究者の参加を得てワーキンググループを編成し、テーマごとに調査・検討を行い、滋賀の将来像についての課題を整理した。

4. 調査研究体制

本調査研究は、以下のメンバーでテーマごとにワーキンググループを編成して実施した。

責任者 仁連 孝昭（環びわ湖大学・地域コンソーシアム代表幹事／滋賀県立大学理事・副学長）
中野 桂（滋賀大学経済学部教授）＜滋賀の将来像調査リーダー＞
兼重 努（滋賀医科大学准教授）
林 宰司（滋賀県立大学准教授）
脇田 健一（龍谷大学社会学部教授）
島田 幸司（立命館大学経済学部教授）＜経済フレーム調査リーダー＞
加藤 賢治（成安造形大学社会貢献部門主査）
富川 拓（聖泉大学人間学部准教授）
永田 宏（長浜バイオ大学バイオサイエンス学部教授）
佐藤 馨（びわこ成蹊スポーツ大学スポーツ学部准教授）
谷口 浩志（びわこ学院大学 短期大学部ライフデザイン学科教授）
縄本 敏（環びわ湖大学・地域コンソーシアム事務局長）

なお、第9章の作成にあたっては、下記の先生にもご協力をいただいた。

遠山 育夫（滋賀医科大学・分子神経科学研究センター教授）
畑野 相子（滋賀医科大学・臨床看護学講座（老年）教授）

5. 調査研究経過

○平成25年10月11日(木)・18日(木)

第1回ワーキング(調査実施計画、滋賀の将来像についての調査検討課題の整理)

○平成25年11月7日(木)・11日(月)

第2回ワーキング(人口・経済フレーム調査、滋賀の将来像について課題ごとに論点の整理)

○平成25年12月5日(木)

第3回ワーキング(人口・経済フレーム調査、滋賀の将来像について課題ごとに論点の整理)

○平成26年1月16日(木)・17日(金)

第4回ワーキング(テーマごとに課題整理と原稿準備、調査研究報告書の骨子素案の検討)

○平成26年2月27日(木)

第5回ワーキング(調査研究報告書第一次原稿の検討)

○平成26年3月

各担当者ごとに調査研究報告書原稿作成

目 次

はじめに

第1部 経済・環境・社会をめぐる長期トレンドと課題

第1章 グローバル・トレンド	1
第1節 歴史に見るグローバル・トレンド	1
第2節 経済のグローバル化	5
第3節 地球の容量を超えた環境インパクト	8
第4節 情報ネットワーク社会への転換	10
第2章 成長社会から成熟社会に入った日本	13
第1節 国土の空間編成の変化	13
第2節 人口減少・少子高齢化の進行に伴い生じる問題と対応策の検討	14
第3節 社会資本の老朽化	14
第4節 成熟社会の就業構造と消費構造	16
第3章 グローバルに共通した地域の課題	20
第1節 レジリエンスを備えた社会の構築	20
第2節 社会的費用・外部費用の明示化と発生の抑制	22
第3節 生活質の改善	23

第2部 人口・経済フレームから見る2040年の滋賀の姿

第4章 滋賀の将来人口の推移	28
第1節 人口減少・少子高齢化の進行	28
第2節 滋賀県の人口推計	29
第3節 滋賀県の人口減少と少子高齢化に対する施策	44
第4節 出生率の上昇目標を設定した場合の人口推移	46
第5章 2040年の経済をシナリオから見る	53
第1節 過去のトレンドからみる滋賀の経済・産業	53
第2節 他県との比較からみた滋賀県の生産性の特徴	55
第3節 将来シナリオに基づく2040年の滋賀の経済の姿	60

第3部 環境や暮らしなどから2040年に向けた課題を探る

第6章 環境・エネルギーの課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 63

- 第1節 環境・エネルギーは制約か・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 63
- 第2節 持続可能な地域を目指した市民参画・・・・・・・・・・・・・・・・ 63
- 第3節 環境・経済・社会の調和・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 63
- 第4節 県内で行われうる取り組み・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 64
- 第5節 コベネフィット・アプローチの例・・・・・・・・・・・・・・・・ 68
- 第6節 課題解決に向けて・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 69

第7章 農業・農村・食料の将来と課題・・・・・・・・・・・・・・・・ 70

- 第1節 滋賀県の農業の現在・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 70
- 第2節 成熟社会における農業・農村のデザイン・・・・・・・・・・・・ 71

第8章 活力ある地域コミュニティ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 75

- 第1節 滋賀県の旧集落にみられるコミュニティと新興住宅地・・・・ 75
- 第2節 古式祭礼に見えるコミュニティとその重要性・・・・・・・・・・ 77
- 第3節 コミュニティデザイン・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 77
- 第4節 地域活動への参加・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 79
- 第5節 次世代の地域活動への参加促進と郷土愛の涵養・・・・・・・・ 81
- 第6節 未来のコミュニティづくりに向けて・・・・・・・・・・・・・・ 83

第9章 県民の健康づくりと滋賀の未来を拓く人づくり・・・・・・・・ 85

- 第1節 健康と医療・福祉・介護・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 85
- 第2節 健康とスポーツ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 93
- 第3節 滋賀の未来を拓く人づくり・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 96

第4部 長期的な視野をもつ滋賀県基本計画への提言

第10章 滋賀の将来ビジョン・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 97

- 第1節 滋賀の産業ビジョン・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 97
- 第2節 滋賀の地域ビジョン・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 99

第11章 滋賀県が対応すべき政策課題と解決の方向性・・・・・・・・ 101

- 第1節 滋賀県を取り巻く社会経済情勢の変化の予想と影響・・・・ 101
- 第2節 滋賀県が対応すべき課題及び将来像の整理・・・・・・・・・・ 101

第12章 ウェルビーイング評価と政策評価手法・・・・・・・・・・・・ 108

図表一覧

第1部 経済・環境・社会をめぐる長期トレンドと課題

第1章 グローバル・トレンド

表 1 - 1	世界のGDP輸出入の構成と変化	6
表 1 - 2	世界の主要記入市場の規模（平均取引高）と世界貿易額	7
図 1 - 1	人間活動による環境へのインパクト	8
図 1 - 2	人間活動インパクトによる地球環境の機能の変化	9

第2章 成長社会から成熟社会に入った日本

図 2 - 1	日本の公共投資の推移	15
図 2 - 2	産業別就業者構成割合の推移	16
図 2 - 3	消費費目別コーホート分析	17

第3章 グローバルに共通した地域の課題

図 3 - 1	「持続可能な生活空間」のための広範な領域にわたる検討課題	21
図 3 - 2	生態系サービスと人間の well-being	24
図 3 - 3	well-being を条件づける 4 つの資本	26

第2部 人口・経済フレームから見る 2040 年の滋賀の姿

第4章 滋賀の将来人口の推移

図 4 - 1	日本の総人口の推移	28
表 4 - 1	日本の総人口の推移	29
図 4 - 2	滋賀県の性別人口の推移	30
表 4 - 2	滋賀県の性別人口推計	30
表 4 - 3	滋賀県の年齢 3 区分別人口推移	30
図 4 - 3	滋賀県の年齢 3 区分別人口割合の推移	31
表 4 - 4	滋賀県の年齢 3 区分別人口割合の推移	31
図 4 - 4	滋賀県の年少人口の推移	32
図 4 - 5	滋賀県の年齢 3 区分別人口の推移	32
図 4 - 6	滋賀県の労働力人口および労働力率の推移	33
図 4 - 7	滋賀県の性別労働力人口の推移	33
図 4 - 8	滋賀県の年齢別労働力人口（2010 年、2040 年）	34
図 4 - 9	滋賀県の年齢別労働力人口	34
図 4 - 10	滋賀県の年齢 3 区分別人口割合の推移	35
図 4 - 11	滋賀県の高齢者人口の推移（前期・後期別）	35
表 4 - 5	高齢者人口の推移（前期・後期別）	36

表 4 - 6	高齢者人口の推移（総人口比）	36
図 4 - 12	従属人口指数の推移	36
表 4 - 7	従属人口指数の推移（前期・後期別）	36
表 4 - 8	滋賀県の労働力人口推計結果	37
図 4 - 13	滋賀県の人口ピラミッド	38
表 4 - 9	年齢 5 歳階級別人口の推移	38
図 4 - 14	滋賀県の地域別人口の推移	39
図 4 - 15	滋賀県の地域別人口割合の推移	39
図 4 - 16	滋賀県の世帯数および平均世帯人員の推移	40
表 4 - 10	世帯および平均世帯人員の推移	40
図 4 - 17	滋賀県の世帯主の年齢別・家族類型別世帯数	41
図 4 - 18	滋賀県の家族類型別世帯数の推移	41
表 4 - 11	家族類型別世帯数の推移	42
図 4 - 19	滋賀県の高齢世帯数の推移（前期・後期別）	42
表 4 - 12	高齢世帯数の推移（前期・後期別）	42
図 4 - 20	滋賀県の家族類型別・高齢世帯数の推移	43
図 4 - 21	滋賀県の高齢者単独世帯数の推移	43
表 4 - 13	子ども・助成費の設定	46
表 4 - 14	総人口の推移（ケース別）	47
図 4 - 22	滋賀県の総人口の推移（ケース別）	47
表 4 - 15	高齢者人口比の推移（ケース別）	48
図 4 - 23	高齢者人口割合（総人口比）の推移（ケース別）	48
図 4 - 24	滋賀県の人口ピラミッド（基本推計ケース）	49
図 4 - 25	滋賀県の人口ピラミッド（人口置換水準ケース）	49
図 4 - 26	滋賀県の人口ピラミッド（潜在出生率ケース）	49
表 4 - 16	ケースごと年齢・男女別人口推計	49
図 4 - 27	生涯未婚率の推移	50
表 4 - 17	生涯未婚率の推移	50
図 4 - 28	平均初婚年齢の推移	51

第 5 章 2040 年の経済をシナリオから見る

図 5 - 1	滋賀県の付加価値、資本ストック、労働投入の推移	53
図 5 - 2	滋賀県の産業分類別にみた付加価値の推移	54
図 5 - 3	滋賀県の産業分類別にみた労働投入量の推移	54
図 5 - 4	滋賀県の産業分類別にみた実質資本ストックの推移	55

図 5 - 5	都道府県別成長会計：1970 - 2008 年	56
図 5 - 6	都道府県別にみた二次産業と三次産業の労働生産性の伸び率	57
表 5 - 1	総生産成長率と T F P 成長率による類型化と主な都道府県	58
図 5 - 7	都道府県別の総生産成長率と T F P 成長率の状況	58
表 5 - 2	電気機械製造業の労働生産性に与える影響（パネル分析による推定結果）	59
表 5 - 3	電気機械製造業の労働生産性に対する府県固有效果（1999 - 2008 年）	59
表 5 - 4	シナリオごとの 2040 年の推計結果	61

第 6 章 環境・エネルギーの課題

図 6 - 1	コベネフィット・アプローチ	63
図 6 - 2	まちの規模と低炭素社会の構成要素	64
図 6 - 3	滋賀県における C O ₂ 排出量の内訳	64
図 6 - 4	滋賀県における温室効果ガス排出量の推移	64
図 6 - 5	琵琶湖の透明度の推移	65
図 6 - 6	琵琶湖の C O D 推移	65
図 6 - 7	琵琶湖の透明度推移	66
図 6 - 8	ごみ排出量および 1 日 1 日あたりのごみ排出量の推移	66
図 6 - 9	住宅用太陽光発電システム導入状況	67

第 8 章 活力ある地域コミュニティ

表 8 - 1	男性が家事、子育て、介護、地域活動に参加するために必要なこと	80
---------	--------------------------------	----

第 9 章 県民の健康づくりと滋賀の未来を拓く人づくり

表 9 - 1	滋賀県 7 地域の診療所数	85
表 9 - 2	滋賀県 7 地域の医師数の推移	85
図 9 - 1	滋賀県 7 地域の医師数の推移	85
表 9 - 3	滋賀県の介護施設数	86
表 9 - 4	滋賀県の特養・老健の介護職員数	87
表 9 - 5	2005 年までの介護・医療の需要予測（日医総研）	88
表 9 - 6	健康寿命の推移	88
表 9 - 7	65 歳平均余命の推移	88
表 9 - 8	圏域別人口の状況	89
図 9 - 2	滋賀県と全国の死亡数の推計	89
図 9 - 3	滋賀県民の死亡場所（2012 年）	90
表 9 - 9	認知症専門医数	91

表 9 - 10	高齢者のいる世帯の状況・・・・・・・・・・・・・・・・	92
図 9 - 4	成人の週 1 回以上運動・スポーツ実施状況の推移・・・・・・・・	93
図 9 - 5	児童・生徒の体力・運動能力の状況について・・・・・・・・	95

第1部 経済・環境・社会をめぐる長期トレンドと課題

第1章 グローバル・トレンド

第1節 歴史に見るグローバル・トレンド

現代の世界の基本的枠組は第2次世界大戦後に築かれた。それゆえ、世界を悲惨な戦争に巻き込み、それまで築いてきた文明を破壊するまでに至る戦争を招いたことへの反省に立って、連合国(戦勝国)が中心になって戦後世界の枠組が構想され、具現化されてきた。それは、国家間の植民地支配の競争、領土獲得の競争をなくすために、植民地の政治的独立を果たし、平和な世界秩序を形成するとともに、世界を開かれた一つの市場に統合し、経済発展を世界のすみずみまで及ぼすことであった。

経済発展により導かれる平和で豊かな世界形成のプロセスは紆余曲折を経て、現在に至っている。そして、経済発展によりすべての問題を解決しようとする構図そのものの成否さえも問われるようになったのが、私たちが今立っている21世紀初めの問題状況である。

地球規模の問題状況の変化のトレンドを捉まえるために、おおよそ20年を単位として、世界がどのように動いてきたのかを概観することにしよう。

(1) 戦後復興と東西対立(戦後から1960年代まで)

第二次世界大戦後の世界秩序を枠づけたのはブレトン・ウッズ体制である。それは、大戦末期1944年7月にアメリカ、ニューハンプシャー州ブレトン・ウッズで開催された連合国通貨金融会議で合意された戦後世界経済の枠組である。その内容は通貨を安定させ、国際的な自由貿易を保障し、旧植民地の経済発展を促すために、米ドルを世界の基軸通貨とし、米ドルと金との兌換、米ドルと各国通貨の交換レート固定相場を定めたIMF(国際通貨基金)体制と戦後経済復興に向けた資金供給を支えるIBRD(国際復興銀行、後の世界銀行)の設立である。唯一の大国となったアメリカを中心として戦後の世界体制が再編された。

ただし、スターリンのソ連はドイツから奪い取った東欧を社会主義国家に仕立て上げ、社会主義はソ連一国から東欧にまで広がりをもせるようになった。それだけでなく、1949年に毛沢東らが中国に社会主義国家を樹立した。その後ソ連、中国に支援された金日成が朝鮮半島に社会主義国を打ち立てようとして、一時、朝鮮半島を殆ど軍事占領するという事態までにいたった。その後の休戦協定により朝鮮半島は南北に分断された。第二次世界大戦が終了して間もないうちに、再び自由主義国家群と社会主義国家群の対立という構図が生み出され、世

界は東と西、2つの異なる政治経済秩序に分断される状況が生まれることとなった。世界は「鉄のカーテン」で東西に隔てられ、冷戦体制が生まれた。1962年のキューバ危機で、アメリカとソ連両大国の直接的な軍事衝突を招きかねない一発触発の状況が生じたが、幸いそれは回避された。しかし、冷戦と呼ばれた東西の対立は1991年のソ連崩壊まで続くことになった。

この間、ブレトン・ウッズ体制のもとで、第二次大戦前にすでに近代的な経済発展の道を歩んでいた西ヨーロッパと日本では、安定した国際通貨制度に支えられた順調な貿易拡大とともに、経済復興が進んだ。日本では1950年代後半から第一次石油危機まで最初は外需に支えられ、次第に内需に支えられた高度経済成長を経験することになる。戦後復興期は西ヨーロッパと日本の経済成長によって世界の経済発展を牽引する時代であった。

しかし、この間に、戦後の経済発展を支えた国際通貨体制を蝕む事態がじわじわと進行していた。西ヨーロッパと日本の復興が、アメリカの経常収支を赤字に追い込むとともに、東西対立のさなかに戦われたベトナム戦争は、ソ連・中国とアメリカの代理戦争となり、戦争が長期化、泥沼化することとなり、アメリカは巨額の軍事支出にさいなまれた。その結果、ドルの世界通貨としての優位性が崩れ、戦後の経済復興、経済発展を支えてきたブレトン・ウッズ体制の崩壊を招くことになる。

ブレトン・ウッズ体制と並んで、第二次大戦後の世界を特徴づけるものとして挙げなければならないものが、低開発国(のちに開発途上国)の経済開発戦略の普遍化である。アメリカをはじめとする先進国が世界規模の経済開発を主導するようになり、先進国が開発途上国の経済開発を支援することが国際的なアジェンダになった。また、開発途上国も国際社会に参加するため、自国の経済開発を目標にするようになった。そのような中で、世界銀行は西ヨーロッパと日本の復興融資から開発途上国への開発融資へと重点を移してゆく。

(2) 経済成長の先進国から NIEs への移転とアメリカの地位低下(1970 年代と 1980 年代)

1970 年代は現在まで続く、変化の時代の始まりの時期である。この時代を何よりも特徴づけるのが 1973 年と 1979 年の二度にわたる石油危機である。それまで、先進国経済は通貨の安定と安価な資源に支えられてきた。しかし、すべての産業にとっての基礎資源である石油の価格が高騰することによって、先進国経済は打撃を受け、国際的な競争優位も崩れ、先進国は低成長時代に突入していく。また、先進国が成長力を失うのに代わって、新興工業経済 NIEs (新興工業経済)が経済成長をけん引することとなった。アジアの NIEs は韓国、台湾、香港、シンガポールであり、アジアの四小龍とも呼ばれた。その他メキシコ、ブラジル、ギリシャ、ポルトガル、スペイン、ユーゴスラビアなどの国が石油危機後の世界の経済成長をけん引した。

さらに、1981年のニクソン・ショックはアメリカがドル通貨の金兌換を停止し、ドルが基軸通貨になることによって支えてきた、ブレトン・ウッズ体制が崩壊し、1985年のプラザ合意によって、

世界の通貨は完全に変動相場制に移行することとなった。各国の通貨価値は非常に不安定になり、国内的な要因だけでなく、国外の要因によってもその通貨価値が変動するという時代に突入した。

次いで、大きな変化の兆しは、1972 年に発表されたローマクラブ・レポート「成長の限界」である。これは、システム・ダイナミクス・モデルを使って、経済、人口、食糧、資源、環境の長期的な変化をシミュレーションし、人口成長が続けば資源、食糧の不足と環境の悪化による人口と経済の衰退へ向かうスパイラルに落ち込む可能性を指摘した。また同年には初めて、ストックホルムで国連人間環境会議が開催され、国境を越えた大気汚染物質による酸性雨問題などが議論され、人間環境宣言が採択され、翌年に国連環境計画 UNEP が設立されることになった。環境問題がローカルな問題としてだけでなく、グローバルな問題としてとらえるようになった時代である。さらに、1986 年のチェルノブイリ原子力発電所の事故は、立地しているソ連だけでなく放射性物質が中央アジアからヨーロッパ一帯に拡散し、地球環境問題が世界の課題となった。1987 年にはオゾン層保護のためのモントリオール議定書が採択されるとともに、ブルントラント委員会が最終報告書「我ら共通の未来」を発表し、世界の共通する目標として「持続可能な開発」を提起した。それまでの目標であった「経済開発」に替わって、「持続可能な開発」が地球社会の目標と位置づけられたのである。

日本はプラザ合意以降、円高不況が続き、政府による超低金利政策と規制緩和がとられたが、それによって実体経済は回復せず、低成長と地価と株価の上昇が続き、バブル経済を招くことになった。

(3) グローバル経済の成立と過剰通貨(1990 年代と 2000 年代)

この時代を特徴づけたのは、何よりも社会主義経済体制の崩壊である。1989 年のベルリンの壁崩壊、1991 年のソ連崩壊によって、ソ連・東欧の社会主義国が消滅した。中国では、鄧小平国家主席のもとで、1978 年から改革開放政策が推し進められ、計画経済から市場経済への転換を進めてきた。1991 年の天安門事件により、改革開放政策がいったん停滞するが、1992 年から市場経済化を一段と進め、沿海部を中心に経済成長が本格化するようになった。このようにして、東西に分裂した世界は、統合されたひとつの世界になった。世界史上、このような時代を経験したことがない。強大国(帝国)が力で世界を統合したのではなく、それぞれの国の合力としてひとつの地球社会を形成してきたのである。もちろん、イスラム社会と非イスラム社会との対立が存在するし、武力を優先する社会主義国も存在するが、世界はひとつの地球社会の形成へと進み始めたと言える。

しかし、このひとつの地球社会形成への道は平たんではない。世界の経済活動を支える通貨制度は変動相場制という不安定なシステムであり、各国経済収支のアンバランスと各国政府

の過剰な債務により、過剰な資金が世界を流動し、各国の通貨価値が安定する保証はなく、通貨危機から経済危機へ陥る危険性をはらんでいる。その最初の試練が 1997 年のアジア通貨危機である。アメリカのヘッジファンドに空売りを仕掛けられたタイ政府はパーツを買い支えることができず、通貨価値の下落に追い込まれた。これは韓国、インドネシアにも広がり、IMF によって経済を管理されるところまでに至った。

一方、ヨーロッパでは 1999 年にヨーロッパ単一通貨のユーロを誕生させ、ヨーロッパの統合をさらに進めてきたが、ユーロ圏の中での経済格差を解消することができず、PIIGS (ポルトガル、イタリア、アイルランド、ギリシャ、スペイン) と呼ばれる国々では、財政運営上の問題を抱え、それを放置するとユーロそのものが脅かされる危険をはらみ、一国の経済運営とユーロ圏の運営の齟齬が表面化してきている。

また、ひとつの地球社会へと統合されてくるにつれて、先進国を中心として合意されてきたルールも、多様な利害を持つ国々との間で合意を形成することが重要になってくる。国際取引の自由化をめぐる議論はその難しさを反映している。大戦後に先進国間で合意された自由貿易を推進する暫定的な枠組みとしての GATT (関税と貿易に関する一般協定) は 1995 年によりやく WTO (世界貿易機関) として整備され、多角的貿易体制の制度的基盤が確立された。加盟国は多角的貿易協定 (モノ、サービス、知的所有権、紛争解決手段および貿易政策検討制度) をすべて実施しなければならないことになり、GATT のもとでは加盟国に適用される権利・義務がまちまちであったが、すべての加盟国が同一の権利・義務を果たすことになった。しかし、開発途上国と先進国、農産物輸出国と輸入国のあいだの貿易に関する利害があまりにも異なり、2001 年から始まったドーハ・ラウンドの多角的貿易交渉が暗礁に乗り上げてしまい、2008 年に交渉が決裂するまでに至った。各国は WTO での貿易交渉より、FTA (自由貿易協定) や TPP (環太平洋戦略的経済連携協定) などの EPA (経済連携協定) を特定の国や地域と結ぶ方向に進んでいる。グローバル化の中で、多様な利害を異にする国と地域の間で共通したルールを構築することが難しく、むしろそれを避ける方向に進んでいる。

この時期に世界の経済成長をリードしてきたのは、資源大国と人口大国の BRICs (ブラジル、ロシア、インド、中国) であった。これらの国は石炭、天然ガス、鉄鉱石、石油、ボーキサイトなどの資源が豊富にあり、人口規模も大きく供給面と需要面の両側面から経済成長を支えてきたが、2008 年のリーマン・ショックによって、これらの国々も打撃を受けた。

(4) 環境危機と新たな発展モデルの模索 (2010 年代から)

世界はひとつの地球社会に収斂しつつあるが、その形はまだ見えてこないと言わなければならない。これからしばらくは地球社会の形を求めた模索がまだしばらくは続くと言われるが、その行きつくところはまだ定かではない。しかし、かつてのパックス・アメリカナのような一超

強大国を中心とした世界秩序をつくることに落ち着くことはありえないことだけははっきりしている。アメリカの相対的な国力の低下とともに 1975 年に始まった先進国(主要国)サミットは、G5(アメリカ、日本、ドイツ、イギリス、フランス)から 1986 年には G7(カナダ、イタリア参加)に、1998 年には G8(ロシア参加)に、1999 年には G20(オーストラリア、中国、ブラジル、インド、アルゼンチン、インドネシア、韓国、メキシコ、サウジアラビア、南アフリカ、トルコ、EU が参加)にまで拡大してきている。先進国、NIEs、新興経済国、資源輸出国、資源輸入国、農産物輸出国、農産物輸入国、農産物自給国、気候変動の変化を受けやすい国、イスラム教国、イスラム教と敵対する国など、さまざまな利害を持った国々がひとつの地球社会を形成していくことの道のはまだ見えてこない。

ただ、そのような中で地球社会のガバナンス構築に向けて必要となってくるものは、地球環境をこれ以上傷つけないことであり、環境を破壊し、生態系サービスを危うくすることなく、人類の繁栄を追求する新しい発展モデルを構築することである。現在の発展パラダイムに依拠している限り、多様な利害の対立する国々の間で、地球社会のガバナンスに関する合意を形成していくことはできない。これは IGBP のレポート(2004)やミレニアム生態系評価(2005)、IPCC レポート(2007, 2013-2014)によっても裏付けられている。

ざっと大戦後の世界がどのように変化してきたかを見てきたが、その中で次の3つの大きなトレンドが働いてきたことが確認できる。ひとつは「経済のグローバル化」であり、次に「地球の容量を超えた環境インパクト」を与えるようになったことであり、最後にICT技術の発達に支えられた「ネットワーク社会への転換」が地球規模で進んできたことである。これら3つの大きなトレンドについて、続いて整理する。

第2節 経済のグローバル化

(1) 経済のグローバル化の進展

経済のグローバル化は 1990 年前後を境に、質的に変化した。社会主義圏が消滅し、世界はひとつの地球社会に合流した。

世界がひとつの地球社会になったことによって、世界の貿易量は飛躍的に伸び、それが世界の GDP を押し上げることに繋がった。2002 年とリーマン・ショック前の 2007 年の 5 年間を比較すると、GDP はアメリカ 1.3 倍、日本 1.1 倍に対して、中国 2.3 倍、ロシア 3.8 倍になっている。輸出額はアメリカ 1.7 倍、日本 1.7 倍に対して、中国 3.7 倍、ロシア 3.3 倍に、輸出額はアメリカ 1.7 倍、日本 1.8 倍、中国 3.2 倍、ロシア 4.4 倍になり、世界の輸出入額は 5 年間で 2.2 倍に跳ね上がっている。これからも、社会主義圏が消滅し世界がひとつの統合された市場になったことの効果が大きいことが見て取れる。

表 1-1 世界の GDP・輸出入の構成と変化

	2002年		2007年		実額の 変化	構成比の 変化
	実額	構成比	実額	構成比		
世界GDP(10億ドル)	32,987.5	100.0	54,840.9	100.0	1.7倍	—
米国	10,469.6	31.7	13,807.6	25.2	1.3倍	-6.6
EU27	9,389.0	28.5	16,927.2	30.9	1.8倍	2.4
日本	3,925.1	11.9	4,384.4	8.0	1.1倍	-3.9
中国	1,453.8	4.4	3,382.4	6.2	2.3倍	1.8
インド	495.0	1.5	1,102.4	2.0	2.2倍	0.5
ブラジル	505.7	1.5	1,333.5	2.4	2.6倍	0.9
ロシア	345.1	1.0	1,294.4	2.4	3.8倍	1.3
その他	6,404.1	19.4	12,609.1	23.0	2.0倍	3.6
世界輸出額(10億ドル)	6,435.0	100.0	13,850.0	100.0	2.2倍	—
米国	693.4	10.8	1,162.7	8.4	1.7倍	-2.4
EU27(域内貿易を含む)	2,595.6	40.3	5,285.5	38.2	2.0倍	-2.2
日本	417.0	6.5	714.9	5.2	1.7倍	-1.3
中国	325.8	5.1	1,218.7	8.8	3.7倍	3.7
インド	50.5	0.8	153.1	1.1	3.0倍	0.3
ブラジル	60.4	0.9	157.1	1.1	2.6倍	0.2
ロシア	107.2	1.7	352.9	2.5	3.3倍	0.9
その他	2,185.2	34.0	4,805.0	34.7	2.2倍	0.7
世界輸入額(10億ドル)	6,628.8	100.0	14,359.6	100.0	2.2倍	—
米国	1,202.5	18.1	2,017.4	14.0	1.7倍	-4.1
EU27(域内貿易を含む)	2,523.3	38.1	5,413.5	37.7	2.1倍	-0.4
日本	337.2	5.1	621.9	4.3	1.8倍	-0.8
中国	295.4	4.5	956.3	6.7	3.2倍	2.2
インド	58.9	0.9	249.6	1.7	4.2倍	0.8
ブラジル	52.0	0.8	132.7	0.9	2.6倍	0.1
ロシア	45.5	0.7	199.4	1.4	4.4倍	0.7
その他	2,114.1	31.9	4,768.9	33.2	2.3倍	1.3

(出典) 三井物産戦略研究所(2009)「世界・地域分析レポート」

社会主義圏の消滅により、世界の市場はその規模を飛躍的に拡大させたが、さらにイスラム圏の市場経済化がすすむことによっても市場は拡大した。しかし、WTO の多角的貿易交渉は暗礁に乗り上げたまま、環境および途上国の開発という重い課題をどのように受け止めるかが WTO の成否を決める課題となっている。そのような中で、特定の国々だけで進められている FTA や PPT などの地域貿易協定がどのような方向性に進むのか、WTO を補完しひとつの地球社会の形成へ向かうのか、あるいは地球社会を再びブロックに分断する方向に向かうのか、その行方をいまのところ判断できない。いずれにしても、経済のグローバル化は、アメリカという超大国が超大国でなくなり、旧社会主義圏、イスラム圏を含むすべての国と経済がひとつの地球社会を形成するという基本的な方向性は変わらず、進んでいくことは間違いないが、そ

の道筋はひとつではなく、時には後退することもありえる。

(2) グローバルなリスクに耐えられる仕組みの構築

経済のグローバル化に伴って、そのデメリットともいえるべき国際的な過剰流動性が大きくなってきている。2004年の世界貿易額は9.1兆ドルに対して、主要金融市場の取引額の合計はその85.2倍に上っている。その中で特に急速に伸びてきたのが、デリバティブ取引であり、1995年の50兆ドルから2004年の305兆ドルへ6倍の伸びを示している。また、為替取引も2004年に470兆ドルに達している。これを支えてきたのは、先進国の経済停滞のもとで継続されている低金利政策、国際収支の不均衡によって生まれるオイルマネーや中国マネーの運用などによって生み出された国際的な過剰流動性である。一方で、変動相場制への移行により資本取引の自由化、為替管理の自由化が進み、他方で、先進国の低金利政策、エネルギー資源のアンバランス、新興国への輸出産業の集中など、国際収支のアンバランスをもたらす要因が存在し続ける限り、国際的な過剰資金が供給され続け、過剰流動性によるリスクが高まる。

表 1.2 世界の主要金融市場の規模(平均取引高)と世界貿易額(単位:兆ドル)

年	外為取引 (年間)	デリバティブ 取引(年間)	主要金融市 場の取引の 合計(A)	世界貿易 (B)	(A)/(B)
1989	147.5	-	147.5	3.0	49.2
1992	205.0	-	205.0	3.7	55.4
1995	297.5	50.0	347.5	5.1	68.1
1998	372.5	93.8	466.3	5.4	86.3
2001	300.0	143.8	443.8	6.1	72.7
2004	470.0	305.0	775.0	9.1	85.2

(出典) 小野亮治(2008)「米国の大幅な経常収支赤字の持続可能性」『経済のプリズム』No.56.

グローバル経済化は避けることのできないトレンドである以上、これによって生じるリスクを最小限にする国際的な枠組みと国レベルの枠組みをつくることが重要であるが、それだけでなく国内の地域レベルでもグローバルなリスクに耐えられる仕組みを備えておくべきであろう。

また、消費社会が地球規模で広がり、世界中いたるところで同じ商業製品が売られ、どのような文化的背景を持つ国民であれ同じ商業ブランドの製品を消費している。消費文化は世界の共通文化になり、それはインターネットや衛星放送を通じて地球上のあらゆる場所に広がっている。また、一部の先進国では消費者の収入稼得力を超えた消費を促す金融システムによって過剰な消費をあおり、リーマン・ショックを招くまでに至った。消費文化もここまでくれば、繁栄ではなく破滅をもたらし、節度ある消費文化を醸成することも課題になってきている。

第3節 地球の容量を超えた環境インパクト

(1) 人間が自然を変容させる時代に突入

世界の人口は1950年におよそ25億人であったが、1987年にその2倍の50億人、2013年に72億人になり、2040年には90億人に達すると予測されている。大戦後から現在まで世界の人口は約3倍になり、2040年には約3.6倍に達する。

人口増をはじめ、経済活動の規模拡大、資源消費量の拡大は加速度的に進んでいる。

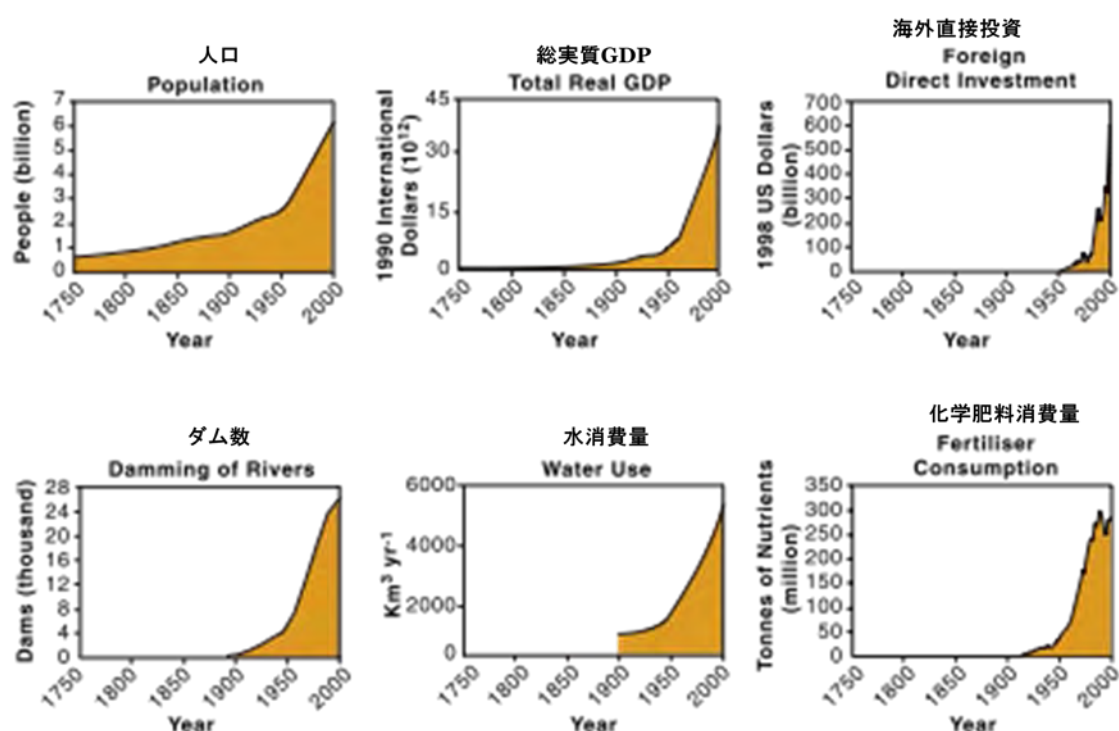


図 1.1 人間活動による環境へのインパクト

(出典) Steffen, W.S.(2004) Global Change and the Earth System.

その結果、人間が自然環境へ及ぼすインパクトの大きさはこれまで経験したことのない規模に及んでおり、人間が自然を変容させる時代に突入している。これを、IGBP はアントロポセン Anthropoceneと呼び、地球の地質時代は完新世 Holocene から次の時代に入ったとしている。人間の生産と消費による環境インパクトが飛躍的に上昇した時代に入ったのである。

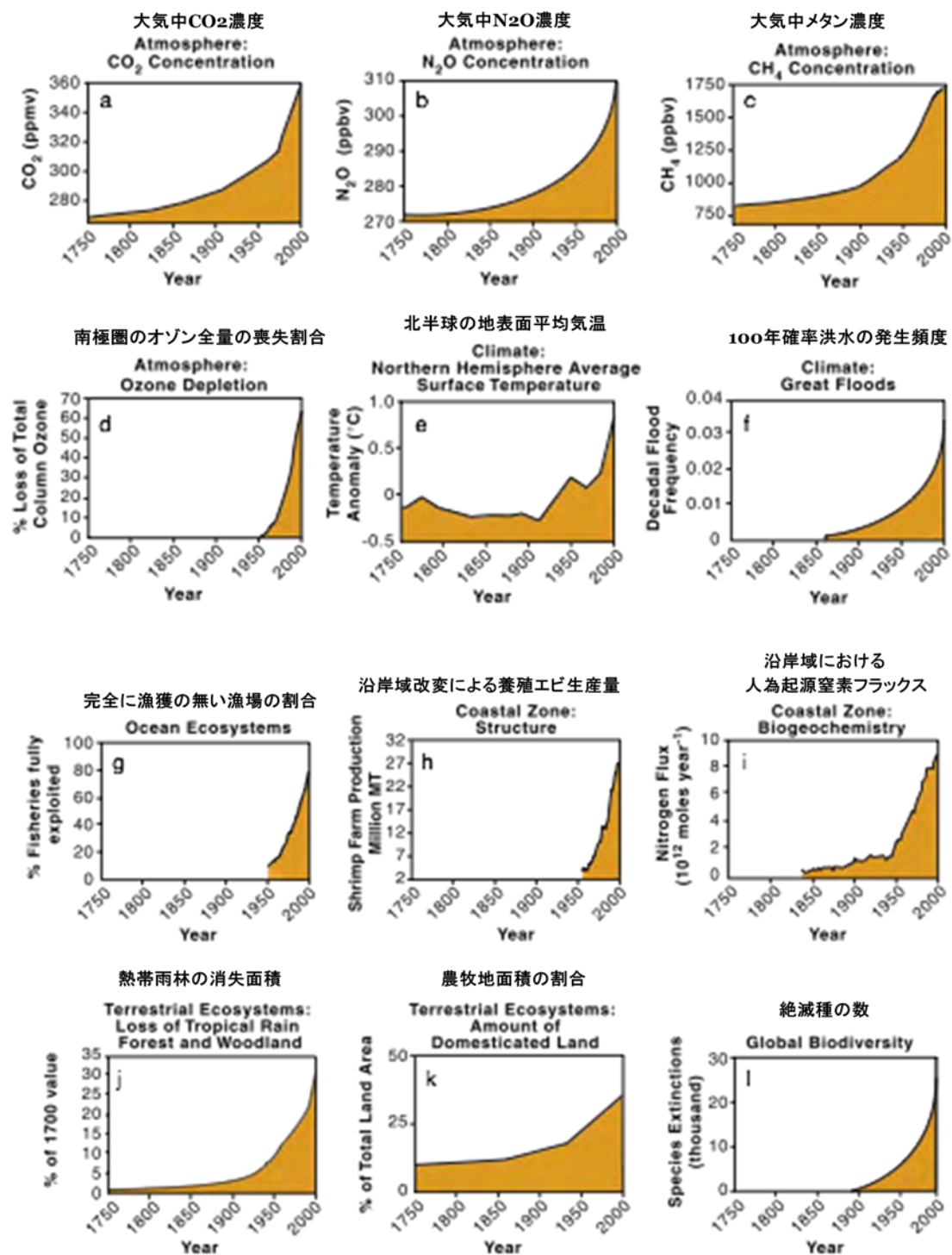


図 1.2 人間活動インパクトによる地球環境の機能の変化

(出典) Steffen, W.S.(2004) Global Change and the Earth System.

(2) 持続可能な社会経済システムの構築

人間活動による地球システムへのインパクトがあまりにも大きく、その結果地球の気候システムは変調をきたし、生態系サービスの供給力は急速に失われている。地球の自然システムが提供してくれる供給サービス、調節サービス、文化的サービス、基盤サービスに人間の生存およびその活動を究極的に依存している。地球の生態系サービスを既存研究から推計すると、16 から 54 兆ドル/年、平均で 33 兆ドル/年になると見積もられている。これは世界の GDP の額 18 兆ドルのほぼ倍にあたる¹。生態系サービスをもたらす地球システムを破壊すると計り知れない損失を被るだけでなく、人間の生存さえ脅かされるのである。

それゆえ、地球システムと共存できる持続可能な生産と消費および資源の採取と廃棄・循環、持続可能な社会経済システムを構築していくことが課題になる。もはや、生産と消費のシステムをそのままにして、廃棄の段階で対策をとるという方法では済まされなくなっている。

第4節 情報ネットワーク社会への転換

(1) 情報通信技術の飛躍的進化

最近の技術進歩の中で、ICT 技術の発達ほど社会に大きな変革をもたらしたものはないであろう。電子計算機は開発当初は高価な大型のものでメインフレーム機が企業や大学の計算機センターに設置され、利用者はそれぞれの端末機から計算能力をシェアして使っていた。現在のような分散型のパーソナル・コンピュータ PC そしてスマート・フォンをネットワークでつなぎ、利用するという考え方は全くなかった。

PC の普及をもたらしたのは、技術情報を公開し互換機や拡張ボードを他のメーカーが供給できるようにした IBM-PC (1981 年発売) の戦略がひとつの要因である。IBM-PC は PC の標準機となり、PC の普及に大いに貢献した。また、アップル社は 1984 年に初めて GUI を採用した Macintosh を発売し、コマンドをキーボードから入力するのではなく、マウスでアイコンをクリックするだけで操作できる、誰でもが簡単に操作できる現在の PC の基本形を世に出した。これに触発されて、IBM の標準機に搭載されていた OS もコマンド入力による MS-DOS から GUI を備えた Windows 3.1 (1992 年) へ変更され、現在の Windows PC に引き継がれている。

PC 間の通信は 1969 年にコンピュータ間を接続するプログラム NCP がアメリカ国防総省で開発された。1983 年になると、現在もインターネットで使われている TCP/IP が標準プロトコルとして採用され、異なるシステムを採用しているコンピュータ間での通信が容易になった。1992 年には WWW が登場し、1994 年には Yahoo が誕生し、1997 年に Google 検索が登場し、2004

¹ Costanza, R. et al. (1997) The value of the world's ecosystem services and natural capital, *Nature*, vol.387.

年 Facebook 誕生、2005 年 You Tube 設立、2006 年 Twitter 設立へと続き、インターネットは研究者間の情報コミュニケーション手段から出発し、企業活動から個人生活の隅々にまで浸透していくことになった。他方、1983 年に誕生した商用携帯電話サービスは、日本では 1987 年から始まり、急速に普及し、現在では携帯電話はスマート・フォンにとって替わり、多機能化が進んでいる。また、Web 上に保存されている情報量は指数関数的に増加してきた。私たちは情報の不足ではなく情報の過多に悩むようになっていく。これを可能にしたのは、メモリーの低価格化であり、インターネット上のクラウド技術である。携帯電話を普及させたのはマイクロチップの発達によるのである。マイクロチップの小型化、高機能化、低価格化によって、携帯電話、スマート・フォンを普及させたが、マイクロチップとさまざまなセンサーを組み合わせることによって、今後ネットワークでつながる機器は社会の隅々にまで浸透していく可能性があり、このようなセンサーが収集し、蓄積されるデータ量も飛躍的に増えていく。

(2) 情報ネットワークの進化による社会経済の進化の方向性

これからますます進化していく情報ネットワーク化による社会経済の変化の方向は次のようなものである。

第1に、誰もが膨大な情報の中から必要な情報を取り出し利用することができることによって、また誰もが情報を発信できることによって、情報と意思決定の集中に依存した集権的ヒエラルキー組織の果たす場面が少なくなり、水平的なネットワーク型のコミュニティが必要な場面が増えてくるであろう。企業組織においても、ヒエラルキー型からネットワーク型の組織に転換していくであろうし、顧客コミュニティと企業の境界線がなくなってくるかもしれない。これまでの情報の発信者として意味のあった新聞やテレビなどのマスメディアの役割は、Wikipedia や Wikibooks, Wikinews などの誰でもが参加できる双方向型の情報源に次第にとって替わられる可能性がある。

第2に、情報ネットワーク社会では、情報の格差が次第に解消されることによって、情報を独占するものが優位に立つのではなく、情報を的確に処理できる能力、変化や創造を生み出す能力を持つものが優位に立つ社会に転換する。スティーブ・ジョブズは大量に情報を処理して、新しいパラダイムを持った製品を開発したのではないし、Google の検索エンジンを開発したラリー・ページとサーゲイ・ブリンは、大量の情報がインターネット上にあふれること見越して、検索エンジンが不可欠な技術であると判断し開発した。情報ネットワーク社会は、社会の枠組みを変えていくものであり、そこには新しいチャンスが存在するとともに、既存のパラダイムは消滅していく運命にある。新しいものを開発するために、ネットワークでつながっている、組織内外のあらゆる潜在的な開発者の協働作業も可能となっている。これは crowd sourcing と呼ばれている。まさに群衆が創造の源泉になることが可能になっているのである。

第3に、情報ネットワーク社会では、あらゆる情報、数値、文字、音声、画像、地図と図面（ラスタデータ、ベクターデータ）がデジタル化され、どこでも利用可能となっている。また、CAD で作成した設計図面のベクトルデータがあれば、数値制御の 3D プリンター、レーザーカッターなどの出力機を通じて、設計図通りの製品を作り上げることができる。また、ネットワークでつながったグローバルなバリューチェーンを利用すれば、どこでも必要なものを製作することができる。これもネットワーク社会がこれまでにない社会の枠組みを提供する可能性を拓いている。

第4に、多様な小型で安価なセンサー、情報タグが開発されることによって、健康管理、商品管理、自然条件観察、社会条件観察、エネルギー管理、移動管理などに関する大量のデータを取得することが可能になり、これまでに想定されなかった新しいシステムを構築する可能性が広がる。ドイツでは、高速道路のゲートで通行料を課金するのではなく、貨物車の移動距離をセンシングする課金システムが開発されている。

いずれにしても、ICT 技術の進歩に支えられた情報ネットワーク社会の進行は避けられないものであり、またそれは社会の構造そのものを変革していく可能性を秘めている。

第2章 成長社会から成熟社会に入った日本

第1節 国土の空間編成の変化

(1) 国土計画の策定と交通ネットワークの整備

日本列島は経済の高度成長期に国土の骨格をなす交通運輸体系の整備を精力的に進めてきた。全国総合開発計画(1962年閣議決定、目標1970年)から新全国総合開発計画(1969年閣議決定、目標1985年度)、第三次全国総合開発計画(1977年閣議決定、目標1977年からおおむね10年間)、第四次全国総合開発計画(1987年閣議決定、目標2000年)、21世紀の国土のグランドデザイン(1998年閣議決定、目標2010―2015年)にいたるまで、日本の国土計画はそれぞれの基本目標が時代とともに変化してきているが、常に交通ネットワークの整備が位置づけられ、それを継続して推進してきた。その結果、基幹的な鉄道と高速道路のネットワークが整備され、それに接続する交通網の整備も合わせて進められた。

(2) 国土の空間編成の変化とそれをふまえた滋賀の地域づくり

滋賀県では、鉄道では新幹線が縦断し米原と京都から主要都市を結んでいる。JR 在来線も米原から敦賀までの直流化が実現し、琵琶湖線、北陸線、湖西線を結び琵琶湖を循環する路線ができあがった。高速道路は、名神高速道路が湖東を名古屋から大阪・神戸方面へ縦断するとともに、新名神高速道路が建設され、草津から亀山へ抜けるルートが確保され東名阪自動車道に接続された。また瀬田東から京滋バイパスを経て名神高速、第二京阪道路に接続するルートも整備され、湖西道路は延長拡幅され湖西地方から名神高速への接続が容易になった。鉄道と高速道路の整備によって、県内のあらゆる地域から県内主要都市、名古屋、京都、大阪などへ容易にアクセスできるようになった。日帰りで移動できる範囲が格段に広がった。

このような交通ネットワークの整備によって、国土の空間編成の変化が進んだ。全国レベルで見れば、東京への都市機能の一極集中が進んだ。今後整備が計画されているリニア新幹線の整備が進めばこの傾向はさらに強まることが想定される。これを裏返せば、各地域に同様な機能を分散して整備する必要はなくなり、高度な都市機能は日帰り圏にすでに存在するので、基本的な機能の整備以外は、それぞれの地域が豊かな自然と伝えられてきた多様な文化を活かし、個性ある地域をつくりだすことによって、多様性のある豊かな生活を地方で営むことのできる可能性が生まれてきている。これは、交通ネットワークの整備だけでなく、情報ネットワークの整備、労働形態や労働時間の変化などによっても加速化される可能性がある。

滋賀県とくに大津市は京都に近いと、都市機能の集中力に欠けてきた。そのためか、滋賀県内では都市機能の一極集中が起らず、古くからの都市がそれなりの中心性を維持している。このような状況をうまく活かし、個性ある地域づくりをそれぞれの地域で進め、それぞ

れの地域を交通ネットワークで連携し、豊かな自然と文化を享受できる県域にしていくことが、魅力ある滋賀づくりに欠かせないものとなってきている。

第2節 人口減少・少子高齢化の進行に伴い生じる問題と対応施策の検討

滋賀県は人口増加県としては近畿で唯一であるが、それも 2015 年をピークに減少すると予測されている。滋賀県は他県からの若年世代の人口流入が続き、その結果、人口の自然増も相対的に大きく人口増加を続けてきた。しかし、人口流入の傾向も落ち着いてきており、草津、守山、栗東でも 2040 年にかけて人口減少へと反転する。それ以外の湖西、湖北、湖東ではすでに人口減少が始まっている。

人口減少は出生率の低位安定化によって生じるので、少子化、人口構成の高齢化をとともなうて進む。それゆえ、人口減少により次のような問題を生み出してくる。

問題1 生産年齢人口が減少し、経済活動を支えるマンパワーが不足する。

問題2 需要市場が縮小過程に入り、供給能力とのアンバランスが生じる。

問題3 人口縮小過程で人口移動が生じ、相対的に人口の増加する地域と減少する地域間のアンバランスが生まれる。

問題4 人口構成の高齢化により、高齢者の医療費、介護費等の公共負担が増加し、高齢者の少ない時代に設計された保健会計、介護福祉会計は破綻する。

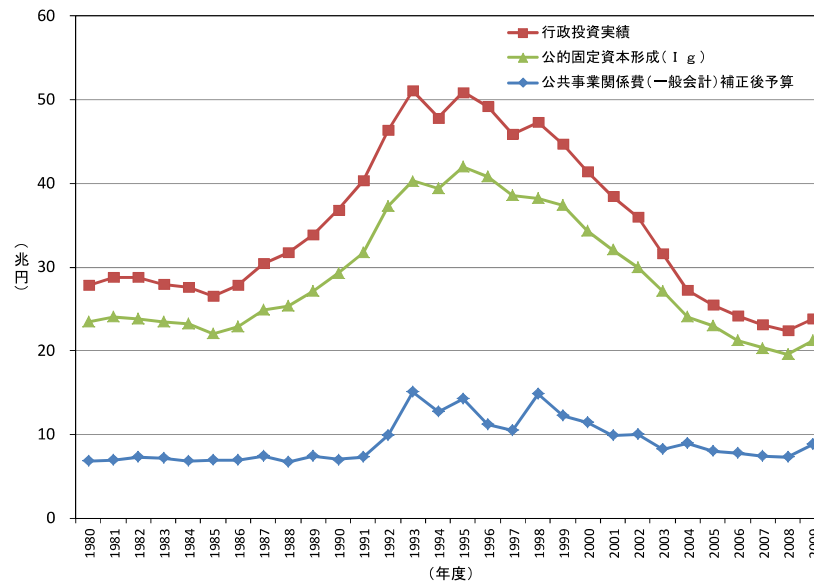
これらの問題が顕在化するのは必至であり、ことが起きてから対応しても対処しきれない。事前にこのような問題が生じて、困らない体制へと転換させることが必要である。問題 1 に対しては、女性の働きやすい環境を整備すること、高齢者に対する柔軟な雇用形態の整備などによって事前に対応することが必要である。問題2については、供給能力を縮小し、より利益率の高い分野に特化していくのか、新規の市場を開拓していくのかの選択が迫られる。

問題3と4は公共政策の課題となるが、問題3については、人口移動を誘導し、公共負担が少なく、社会生活の質が高くなる空間配置に近づけるための誘導策を講じる必要があるが、そのためにも空間配置の効果について十分調査する必要がある。問題4については、医療以外の健康維持の取り組みに資源を投入することも考慮に入れ、医療費の増加を抑制する努力をしなければならないし、家族と公共的な介護に限界がある以上、地域における老老介護の仕組みの導入についても検討しなければならない。

第3節 社会資本の老朽化

日本の社会資本は 1990 年代に精力的な投資が行われたため、構築物の耐用年数を 50 年とすれば、2040 年代に大幅な構築物の更新あるいは大規模補修投資が必要になる。機械装置類の耐用年数を 20 年から 30 年とすれば、2010 年代から 2020 年代にかけてその更新のピ

ークがくることになる。この時期はすでに日本が人口減少の時代に突入している。また、国の財政状態は2013年度末で750兆円の公債残高を抱えている状態であり(なお2013年度の当初予算額は約43兆円)、公債依存の政府財政運営を助長する社会資本の更新投資という考え方は容易に受け入れられるものではない。



(出所)『国民経済計算確報』(内閣府)、『行政投資実績』(総務省)、『財政統計』(財務省)より作成

(注) 公的固定資本形成 (I g) は平成12年基準による名目投資額(平成17年基準による名目投資額は公表されている時系列データが限られているため、平成12年基準による名目投資額を用いた。)

図 2.1 日本の公共投資の推移

出典：内閣府政策統括官(2012) 日本の社会資本 2012

一方、滋賀県においては琵琶湖総合開発事業として1972年から1997年の25年間にわたって、水資源開発公団が実施する琵琶湖開発事業、国、県、市町村などが実施する地域開発事業が一体的に進められ、地域開発事業では下水道から道路、港湾、土地改良など多様な公共事業が実施された。これらも、50年を耐用年数とすると2020年代から2050年にかけて、更新および大規模補修投資のピークを迎えることになる。琵琶湖総合開発事業は「琵琶湖総合開発特別措置法」によって実施されたが、1997年に失効しているので、この事業によって整備された施設の更新を支援する仕組みは現在存在しない。改めて、その仕組みを検討することが急がれるとともに、整備した社会インフラストラクチャについて、人口動向を見ながら、すべてを更新するのではなく選択的に更新することも視野に入れた更新計画の検討をしなければならない。

第4節 成熟社会の就業構造と消費構造

(1) 日本の産業別就業構造の変化と特徴

日本の産業別就業構造を見ると、高度経済成長期の1970年まで製造業の就業割合が増加し続けたが、その後は就業構造のサービス化が進行している。とりわけ1990年代から加速化したグローバル経済化により、新興工業国との競争が激しくなり、日本の製造業はグローバルなバリューチェーンを活用しながら、国際的な競争優位を確保するため、国内だけでなく海外を含めた立地展開を積極的に進めるようになり、その結果、国内の製造業雇用の割合は減少してきている。2005年から2010年の5年間では、「繊維工業」で19万人の雇用減となり、「電子部品・デバイス製造業」でも雇用を減少させている。その他、農業、建設業で大きく雇用を減らしている。雇用の増加したのは老人福祉・介護事業などの「社会保険・社会福祉・介護事業」で58万人増、「医療業」で26万人増、「情報サービス」と「インターネット付随サービス業」で合わせて6万増、「輸送用機械器具製造業」で3万人増となっている。

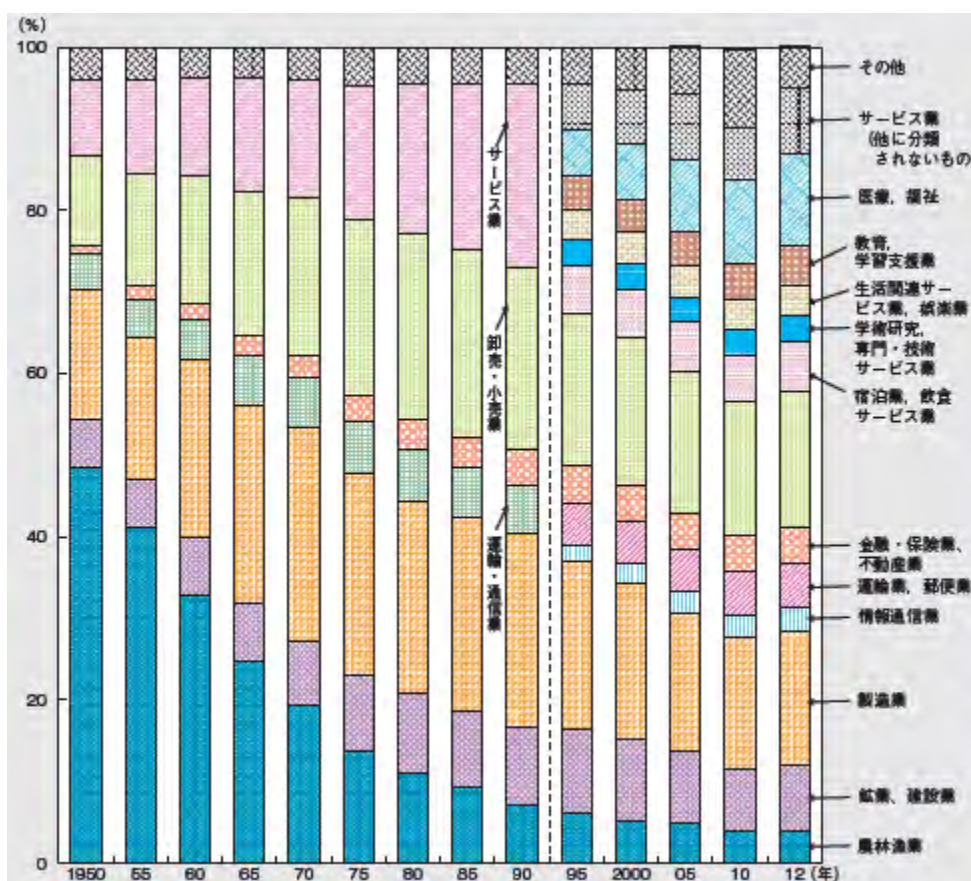


図 2.2 産業別就業者構成割合の推移

出典：厚生労働省（2013）平成 25 年版 労働経済の分析

経済のグローバル化、人口の少子高齢化、情報ネットワーク社会化が就業構造に影響していることが見て取れる。産業構造・就業構造のサービス化が全体として進んでいるが、滋賀県は全国と比べて現在でも製造業の割合が高く、反対に卸・小売業、サービス業の割合が小さい特徴を持っている。製造業の割合が高いことが、景気の変動に敏感な滋賀県経済をもたらしている。

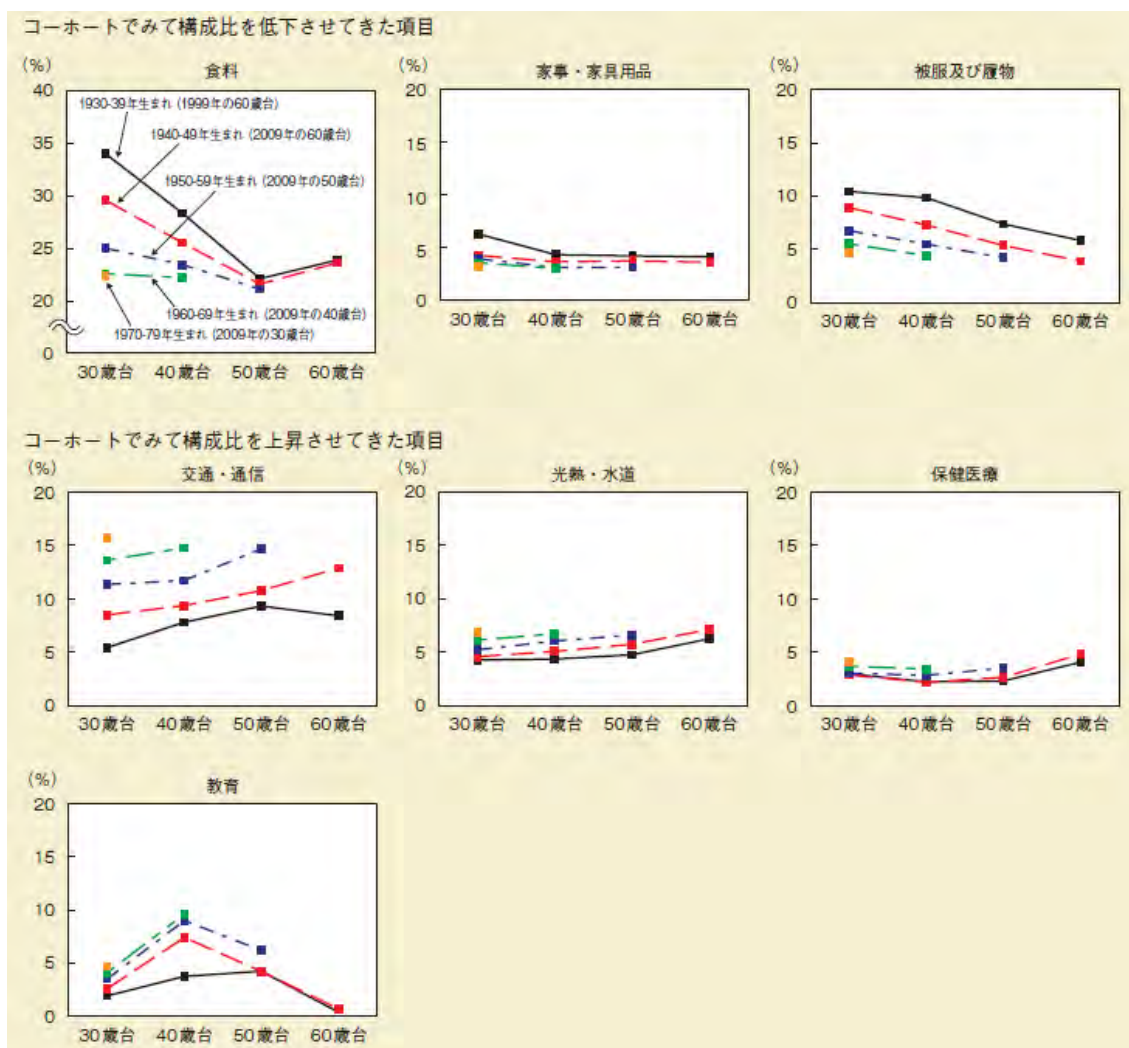


図 2.3 消費費目別コーホート分析

出典：厚生労働省（2011）平成 23 年版 労働経済の分析

(2) 消費構造の変化と特徴

他方、消費構造の変化を同時出生集団(コーホート)別の消費項目別の消費構成の変化で見ると、いずれのコーホートでも食糧、家具・家事用品、被服及び履物は消費構成比を低下させ、交通・通信、光熱・水道、保健医療、教育で消費構成を増加させている。うち、保健・医療は 40 歳代から 60 歳代にかけてその割合が高くなり、教育は子育て期間である 40 歳代と 50 歳代で高くなっている。国内の消費構造も、基礎的な消費の割合が少なくなり、また耐久消費

財はすでに普及し尽くしているので、サービス系の消費構造に転換している。

(3) 個別の産業振興政策から、全体として産業を振興する統合的産業戦略への転換

このような就業構造と消費構造の変化を前提とするならば、いままでの第一次、第二次、第三次産業というとらえ方では、地域の経済の姿を適切に把握することができなくなっている。一次産業である農業は雇用という点に関しては、影響力を持たない産業であり、消費生活に占める食料消費の割合も低下してきている。いわば、衰退産業分野である。しかし、食料は生存にとって基礎的なものであるだけでなく、日常生活の中で食生活は大きな意味を持っている。食事は子育ての場として重要な場面であり、祝い事や様々な行事において食事は欠かすことができないし、現代人の関心ごとの一つである健康は食事に関係している。それだけでなく、地域の土地利用にとって依然として農業的土地利用は大きな部分を占めており、農地そして森林の利用と管理の態様が、地域の環境そして災害に大きく関係しており、地域の生活を決定づける要素となっている。それゆえ、基礎的な食料の供給、すなわち農業を、雇用や所得をもたらす産業としてとらえるのではなく、地域の生活質(教育、レクリエーション、健康、自然環境、防災)の問題として捉えることが求められている。その上、基礎的な食料供給という点からしても、洪水や干ばつなどさまざまな気候要因によるリスクがあり、国際的な農産物価格変動のリスクも抱えていることも視野に入れなければならない。

また、現在進んでいる、サービス産業化は第一次産業、第二次産業の雇用と所得生産の割合が少なくなっていることを意味しているが、それは農業と同じように第一次産業と第二次産業の存在価値がなくなったことではない。

サービス産業化の進展している大きな理由として次の2つをあげることができる。第1に、グローバルなバリューチェーンの形成を通じて、第一次、第二次産業部分は先進国から農業国、新興国へ比重を移していることがあげられる。第2に、市場を通じて供給されるモノとサービスの質の高度化をあげることができる。需要が旺盛で供給量が問題であった市場から、基礎的消費から嗜好的消費まで要求水準を満たさないものは需要されない市場へと変化してきている。この変化は、モノやサービスそのものだけでなく、その提供のされ方を含めて起きている。そうなればなるほど、顧客志向をつかみ、それを提供するモノやサービスの生産とその提供に繁栄することが重要となり、消費者に近い側での経済活動が膨らみ、それがサービス経済化を招いている。これらの結果が、サービス産業化を招いている。

ここから、第三次産業に特化する産業構造をめざし、所得と雇用を確保する産業政策を導くとしたら、それは大きな誤りである。サービス産業化は、モノづくり産業が不要になったことを意味していない。サービスの提供には必ずモノが必要であり、必要とされているサービスに応じたモノづくりが伴わなければならない。しかし、その中でモノづくりのプロセスに関わる部分が、

最終的にサービスを届ける全体のプロセスからすれば相対的に小さくなってきたのである。

したがって、これまでのように、農業生産者、工業生産者、商業者、サービス業者はバリューチェーンの中のそれぞれの場だけで仕事をすれば良いのではなく、バリューチェーン全体を見渡し、ライフサイクル全体を見渡し、それぞれの適切な役割を果たし、全体として市場に受け入れられる、社会に受け入れられるモノやサービスを提供する役割を担わなければならない。産業政策は個別の産業新興政策ではもはや対応できない。第一次、第二次、第三次産業全体で、産業間のネットワークをつくり、全体として産業を振興していく統合的産業戦略が求められている。最近になって、五次産業、六次産業について語られことが多いのは、二次産業と三次産業、一次産業、二次産業と三次産業の関係性を地域で構築することの重要性を問題にするからこそである。成熟した経済においては、従来の産業区分はもはや重要な意味を持たなくなっており、産業間を結びつける統合的産業戦略こそが求められている。

第3章 グローバルに共通した地域の課題

第1節 レジリエンスを備えた社会の構築

(1) 自然災害と社会経済的災厄に対するレジリエンスの強化

すでに触れたように、経済のグローバル化によって国や地域の経済が金融、為替取引、グローバルな財市場、サプライ・チェーンを通じて緊密にリンクされているのが現在の世界である。この傾向は今後も強まることがあっても、弱くなる可能性は少ない。ということは、世界のあらゆるところで発生するリスクが、ローカルなものにとどまらずグローバルなリスクになる可能性が著しく大きくなっていることを示している。

さらに、温室効果ガスの排出量は新興国の経済発展につれて地球規模ではまだまだ増加する傾向を維持するものと思われ、先進国における排出削減の努力に関わらず気候変動のリスクはしばらく高まることが想定される。2013年9月15日、16日の台風18号による豪雨は滋賀県にも多大な災害をもたらした。また、2013年11月8日にフィリピンを襲った台風30号はこれまで経験したことのない津波のような高潮がタクロバンを襲い記録的な被害をもたらした。NOAAによると台風上陸時の台風の中心気圧は884.6hPa(現地時間4:40)を記録し、最大瞬間風速は102.7m/sを記録している。このように、温暖化による海水温の上昇により、異常な豪雨と暴風をもたらす台風の出現率が高くなっている。逆に、異常な乾燥も出現している。2014年2月カリフォルニア州は過去119年で最悪の干ばつに見舞われている。今後、異常気象により農産物の収穫が極端に減少し、小麦、大豆、とうもろこしなど農産物が不足し、価格高騰に襲われるリスクが高くなることが見込まれる。グローバル化の進展と地球温暖化により、多様な災厄が発生する可能性が高くなるとともに、いったん一地域で発生した災厄が世界中に伝播する可能性をも高めている。

自然災害のリスクと社会経済的なリスク、またそれらが複合したリスクにさらされる可能性がますます高くなってくることが見込まれるので、リスクによって社会が受ける損害を最小限にとどめるために、自然災害と社会経済的災厄に対するレジリエンス(しなやかに災害を受け流し、災害による打撃を和らげる)を強める工夫が求められる。

(2) 人口減少社会に対応した順応的インフラストラクチャ整備とガバナンスの構築

それにもまして、これからの時代を規定づけているのは、日本が人口減少の時代に入ったということであり、世界で日本が最も早く高齢社会に移行するということである。人口増加社会と人口減少社会では求められる公共政策が180度転換する。人口増加社会では、社会が必要とし、増加していく公共的需要を満たすことが公共政策の役割であった。人口が増加する地域では、不足する様々な公共サービスを整備することが求められ、公共サービスを供給する資本

を先行して整備し、人口や経済活動の膨張を混乱なく地域に誘導する公共政策が有効であった。また、当初過剰な資本建設をしたとしても、いずれ人口増に伴い公共サービス需要が生まれてくることは確実であり、料金収入や税収の伸びにより経営的に破たんすることはあまりなかった。

しかしながら、人口減少社会でこのような公共政策を取り続けるなら、負の資産を抱え込むことになるだけである、なぜなら公共サービスに対する需要は全体として縮小するので、もしうまくそれに対応できない整備が進むと、それは遊休化する一方であり、またその支出をまかなう収入基盤はますます痩せ細ってくるからである。そうではなく、減少する人口に適切に公共サービスを提供するため、人口変動(減少)に順応的なインフラストラクチャの整備と管理の仕組みを構築していく必要がある。これはいままで経験したことのないものであり、これまでの行政経験の延長線上に見いだせるものではなく、まったく新しい考え方を取り入れた仕組みを構築していく必要がある。

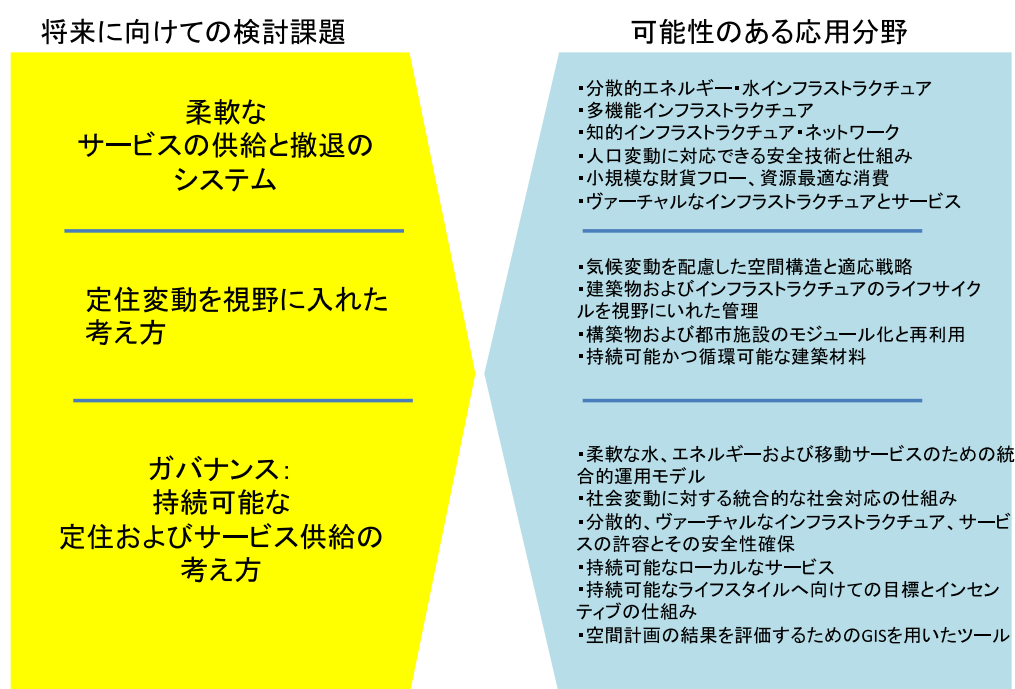


図3.1 「持続可能な生活空間」のための広範な領域にわたる検討課題

Doll, C. and Klug, S. (2010) Future Research Perspectives in Mobility and Sustainable Living Spaces – Results of the German Foresight Process, 12th WCTR.

新しい仕組みとは、一方で人口の変動を誘導することによって、人口変動による空間的なインフラストラクチャの遊休化を避けることであり、他方で空間的に需要の減少と増加のアンバランスが生じたとしても、それに順応的に対応できる性質を備えたインフラストラクチャへの転換を図ることである。そのためには分散型のインフラストラクチャを整備し、人口変動に順

応的に対応できるように、過剰になったところから不足しているところへ、そのコンポーネントを移設し再利用できるような仕組みの構築が考えられる。さらに進んで、ハードな仕組みで対応するのではなくソフトな仕組みで対応すること、ICT を利用したヴァーチャルな仕組みで対応すること、負担が生じる資源を投入するのではなく、自然資本や社会資本(ソーシャル・キャピタル)で対応することなどを取り入れていかねばならない。これまでのインフラストラクチャの整備手法にとらわれず、またこれまでの既存資産にとらわれず、撤退することも視野に入れなければならない。それゆえ、個別のステイクホルダーの個別の利益に対応するのではなく、多様なステイクホルダーの利益を統合するガバナンスの仕組みづくりに取り組むことが不可欠になってくる。

第2節 社会的費用・外部費用の明示化と発生の抑制

(1) 社会的費用の発生と明示化の重要性

一般的に知られているように、生産や消費によってもたらされるすべての便益と費用が明示化され、発生する費用(損失)に対してそれに見合う支払いがなされているのであれば、生産や消費活動からその生産や消費に関わらない者に対して費用(損失)を被せることはないが、実際にはそうはならない。例えば、自動車を利用しようとする者は、自動車を購入もしくは借り受けし、燃料を購入しなければならない。自動車と燃料の費用を支払うことによって、自動車利用のサービスを楽しむことができる。しかし、これですべてではない。自動車利用によって、周辺の大気環境を悪化させるだけではなく、燃料の燃焼によって二酸化炭素(温室効果ガス)を地球環境に排出している。これらに伴う損失は道路周辺の住民や温室効果ガスの濃度上昇によって地球規模で気候変動の被害を受ける人々に対して、そのことに同意することなく一方的に押し付けられている。これらの損失は自動車や燃料の対価に含まれていない、すなわち内部化されていないので、外部費用と呼ばれている。またこの外部費用は、社会全体にとっての損失であるので、社会的費用でもある。

自動車利用の例を取り上げて説明したが、社会的費用・外部費用の事例は私的な活動にとどまらず、公共的な活動まで事の大小を問わないとすれば、あるゆるところに存在していると言わなければならない。GDP を豊かさの指標としてとりあげることの間違いが指摘されているが、その理由のひとつに、豊かさを損なうものである社会的費用(損失)の大きさが考慮されていないことと、逆に社会的費用(損失)を回避するための医療費などの支出がプラスとしてカウントされ、社会的費用が大きいほど、豊かさが減退するはずであるが、GDP という指標では大きくなってしまいがけられる。

(2) 公共政策(事業)の事業効果、環境インパクト、社会インパクトの明示化

すでに触れたように、工業社会とりわけ第二次大戦後の社会において、地球規模で資源利用の水準が格段に大きくなり、現代がアンスロポセンと呼ばれるほど、地球環境への人間活動のインパクトが大きくなっている。それゆえ、現代の人間活動は地域のそして地球規模の生態系へ及ぼすインパクトはこれまで以上に大きくなっており、人間活動の社会的費用を無視することはできない。それにとどまらず、人口減少社会においては負担を伴うサービスの拡大を期待することが困難になってくるので、同じ効果を社会資本(ソーシャル・キャピタル)の充実で対応することが重要になってくる。この事情は公共活動についても同様であり、公共工事や公的サービスを提供する事業において、それ自体の事業効果だけでなく、その事業にともなう環境インパクト、社会インパクトを評価し、明示化することによって、個別の事業がその事業効果をあげているだけでなく、その事業を通じて統合的な県民生活の改善につながっていることを示さなければならない。

これからの公共主体は、法令に従ったそれぞれの担当セクションの事業責任を果たすだけではその使命を全うできない状況にあることは、以上から明らかである。そうであれば、担当セクションの事業は、直接対象とする事業範囲は変わらないとしても、その事業インパクトについては直接的事業効果だけでなく、自然環境全体、社会全体を視野に入れなければならないことになる。そのように視野をひろげるためには、事業効果、環境インパクト、社会インパクトを事業毎に明示化し、そうすることによって、社会的費用(損失)の発生を抑制し、効果的に県民の生活質の改善につながるようにすることが求められる。

第3節 生活質の改善

2000年のリオ・サミットの国連ミレニアム宣言に基づいて、国際的な開発目標として「ミレニアム開発目標」Millennium Development Goals (MDGs)が2015年を目標年次として合意された。MDGsは以下の8つの目標を掲げた。これらの目標は貧困の撲滅をはじめとする基礎的な生活質の確保をめざした目標1から6までと、これらの目標とも関連する包括的な性質を持つ目標7と8にわけることができる。

目標1: 極端な貧困と飢餓の撲滅

目標2: 初等教育の完全普及の達成

目標3: ジェンダー平等推進と女性の地位向上

目標4: 乳幼児死亡率の削減

目標5: 妊産婦の健康の改善

目標6: HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止

目標7: 環境の持続可能性確保

目標8: 開発のためのグローバルなパートナーシップの推進

もうすぐ目標年次の 2015 年を迎えることになるが、これらの目標の達成の見込みがあまりないというのが現状である²。それはさておき、2015 年以降の世界の開発目標についての議論が 2012 年のリオ+10 サミットで始まり、MDGs のフォローアップとともに、次の「持続可能な開発目標」Sustainable Development Goals (SDGs) についての議論が進められている。

それによると、これまでの持続可能性の理解は環境、社会、経済の持続可能性のスリーボトムラインを満たすことと捉えられ、環境と社会と経済はそれぞれ別々のターゲットとして取り組まれてきた。MDGs もそのような目標設定がなされている。そうではなく、SDGs の議論では環境、社会、経済を別々のものではなく、地球の生命支持システムによって社会が支えられ、生命支持システムと社会によって経済が支えられるという、持続可能性の統合した理解へと踏み出している³。このような統合した捉え方をした最初は、ミレニアム生態系評価である。

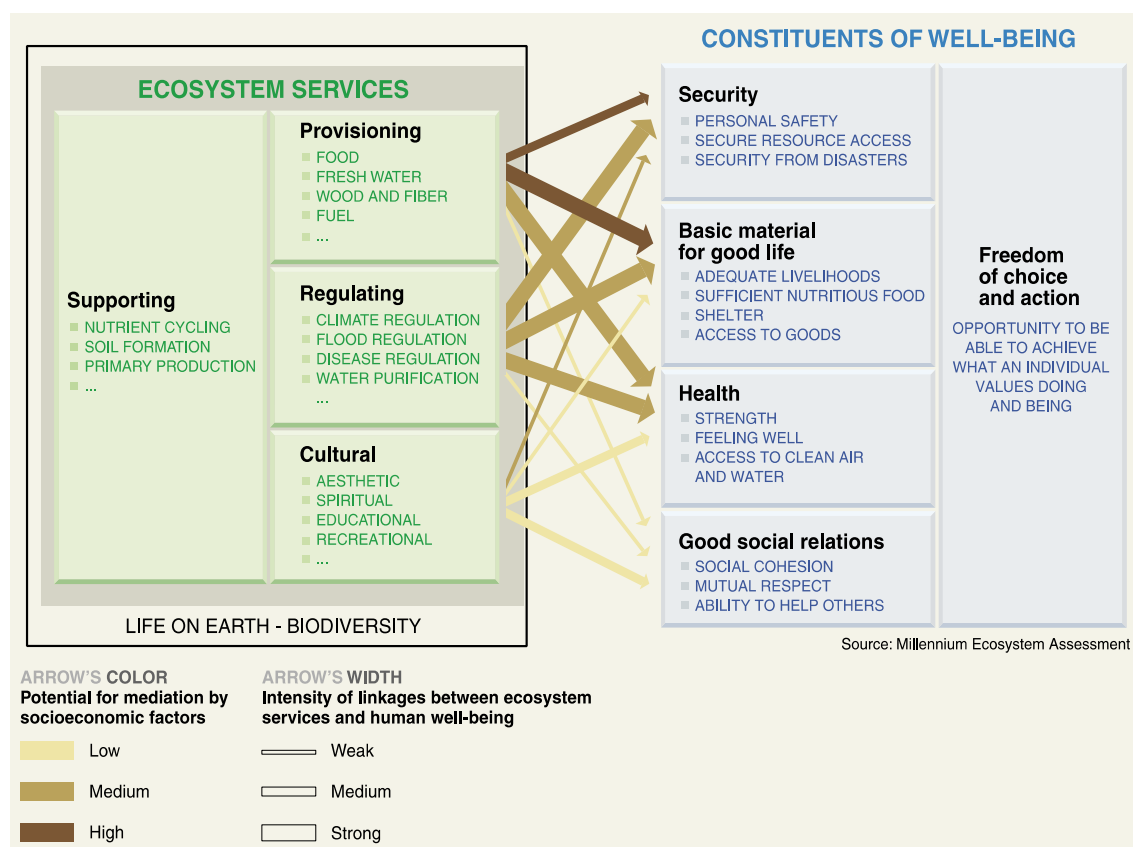


図 3.2 生態系サービスと人間の well-being

Millennium Ecosystem Assessment (2005) *Ecosystem and Human Well-being: Synthesis*, Island Press, Washington, DC.

ミレニアム生態系評価は国連が組織した大規模な国際研究であり、ここで確立された「生態

² United Nations(2013)The Millennium Development Goals Report 2013

³ Griggs,David et al(2013)Sustainable development goals for people and planet,Nature,Vol.495,pp.305-307

系サービス」の概念は生態系の人間にとっての価値を示すものとして広く使われるようになった。生態系は食料、水、木材などの供給サービス、気候の安定や水や大気の浄化などの調整サービス、レクリエーションや精神的な恩恵などの文化的サービス、栄養塩の循環、土壌形成、光合成などの基盤サービスを私たちにもたらしてくれるが、それらが安全、基礎的なニーズを満たす物材、健康、良好な社会関係をもたらし、その上で選択と行動の自由が支えられ、良き生存 well-being を保障している関係性を図 3.2 は示している。

これを前提に、瞬間(1 年)の豊かさを測るフロー量としての所得、生産、消費ではなく、持続可能性を評価するための持続的な潜在力としてのストック(資本)を基準に well-being を測ろうとすると、

$$SWB = p_n N + p_h H + p_s S + p_a A$$

となる。 SWB は社会全体の well-being を表し、 N, H, S, A は自然資本、人間資本(人的資本)、社会資本(ソーシャルキャピタル)、人工資本を表している。 p_n, p_h, p_s, p_a はそれぞれの資本が持っている資本の限界 well-being 効果によって定義される計算価格を示している。

ここで、図 3.3 に示されるように、それぞれの資本は独立しているのではなく、自然資本は人間資本、社会資本、人工資本のすべてを条件づけているし、人間資本、社会資本、人工資本は互いに補完関係を持っている。しかし、これらの資本は互いに代替できるものではなく、それぞれが増強されることによって互いに補完し合いながら、全体として well-being を豊かにしていくものである。

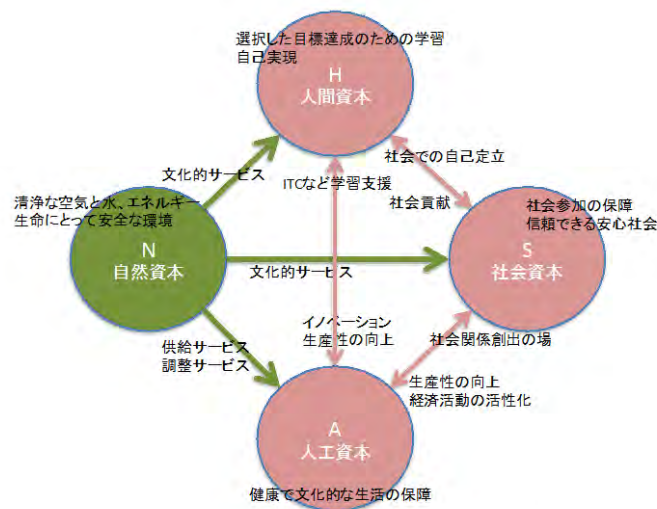


図3.3 Well-beingを条件づける4つの資本

(1) 自然資本

自然資本は清浄な空気と水、エネルギーと自然材料を私たち人間に供給してくれるとともに、自然と生物との相互作用によって形づくられてきたエコシステム、水、物質、エネルギーの循環によって生命にとって安全な環境を準備してくれている。さらに、自然は知恵の宝庫である。地球と生命の進化の歴史を通じて豊かにされてきた知恵から、私たちは持続可能なモノの製作、持続可能なシステムの構築について、多くのことを学ぶことができる。生物多様性を損なうことは、生物に蓄積されてきた知恵を二度と利用できないものにし、永遠にその知恵を葬り去ってしまう。

自然資本を保全し、また修復することによって、well-being のもつとも根幹をなす要素を大切にするを基本におかなければならない。

(2) 人間資本

個々の人間をそれぞれ人格として尊重するだけでなく、個々の人間がその主体性を発揮して社会の中で自己を実現できることによって、人間資本が豊かになる。幼児教育、小中高の教育、高等教育にとどまらず生涯学習を含むあらゆる年齢層、男女に対して、科学、芸術・スポーツ、多様な職能・技能の学習機会が保障され、学習成果を社会還元する機会が保障されていることが重要である。本来、すべての生徒に学習の機会を提供することが責務である教育機関の一部で、個人の人格を否定するような事例が起きているが、そのようなことを避けるため、地域社会と教育機関が協力して、人格を尊重し人間を育てる場を醸成することが求められている。

(3) 社会資本

社会資本は人間の信頼関係の強さとその広さによって現される。信頼関係が強く広いほど、人々は安心して生活を送ることができ、仕事に打ち込むことができる。それゆえ、社会資本はそれ自体が well-being の重要な要素であるが、それだけでなく社会資本の状態によっては、人間資本の充実につながる学習やその成果の社会還元を促したり、逆にそれを殺いだりする。さらに社会資本は、人工資本の生産性に影響を与えるだけでなく、人工資本の増強そのものを左右する。治安が悪く、信頼関係が損なわれている地域では人工資本を増強してもその成果を期待することができず、資本の増強をあきらめることが多い。

(4) 人工資本

人工資本は人間が必要とする食料、水、エネルギーなど基礎的な資材を自然界から調達し供給し、安全に居住することのできる住居を提供し、その他様々な財を供給することができる。健康で安全な生活のために、これも重要な要素のひとつである。他の資本と同じように人工資本も自然資本に支えられ、人間資本、社会資本とは互いに支え合う関係を持っている。

生活の質の改善、well-being のためには4つの資本が不可欠である。生産、消費のフローを拡大し続けることは、廻り回って生活の質を破壊することにつながるアントロポセンに生きる私たちにとって、4つの資本を増強するという方向で生活の質を改善する道筋をつけることが今ほど重要なことはない。自然資本、人間資本、社会資本の充実に何ら外部費用は発生しない。むしろ外部便益が生じるのみである。それらに支えられた人工資本の増強は他の資本と共存する形で進むならば、4つの資本が互いに対立することなく、全体としての well-being を高めることができる。

第2部 人口・経済フレームから見る 2040 年の滋賀の姿

第4章 滋賀の将来人口の推移

第1節 人口減少・少子高齢化の進行

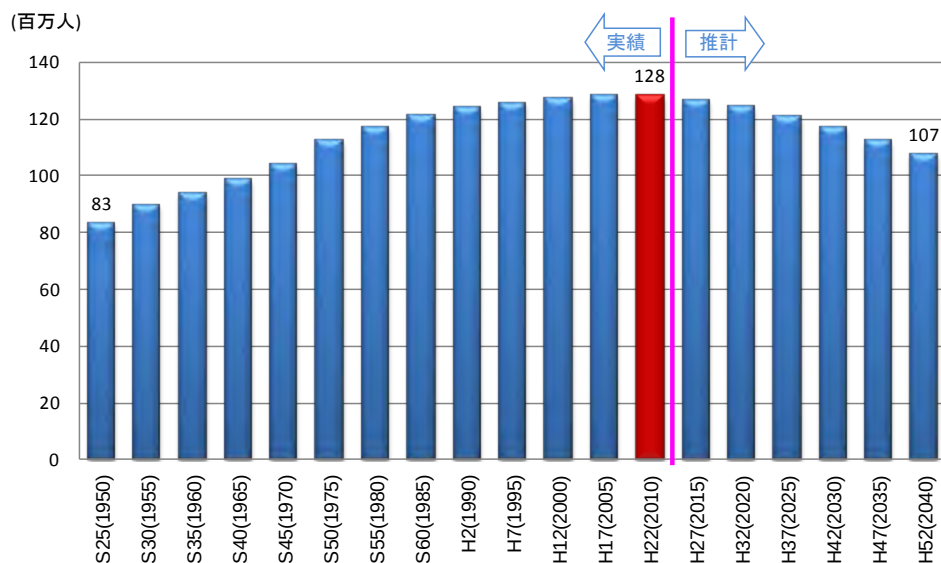
(1) 全国的動向

① 総人口の推移

日本の人口は、2010 年前後をピークに、これまでの人口増加よりもかなり早いペースで減少を続けている。国立社会保障・人口問題研究所(以下「社人研」)の推計によれば、2040 年の日本の総人口は1億 727 万6千人と予測されているが、これは 1970 年前後の人口とほぼ等しい。当時から約 40 年をかけて 2010 年頃には1億 2 千 800 万人にまで増えた人口が、30 年のうちに元に戻ってしまうことになる(図 4-1)。

2013 年 10 月 1 日現在の日本の総人口は、1億 2 千 729 万人で対前年度比 25 万 3 千人の減少と過去最大の減少幅となり、3 年連続で減少したことが明らかになった(2013 年 10 月 15 日、総務省発表)。また、生産年齢人口(15～64 歳)が対前年度比で 116 万 5 千人減少して 7 千 901 万人となり、1981 年以来 32 年ぶりに 8 千万人を下回った。今後は、こうした総人口と生産年齢人口が減少することによる労働力不足が深刻化する状況が鮮明になった。

こうした日本の人口の急激な減少は、産業構造や社会構造の崩壊につながる重大な状況を引き起こしかねない。2011 年の東日本大震災の影響で、東北地方の都市は壊滅的被害を被ったが、その復興過程を見ていると、人口の減少がもたらす地域の衰退は、深刻なものであることを痛切に感じる。



出典: 国立社会保障・人口問題研究所

図 4-1 日本の総人口の推移

② 高齢化の進行

国政調査をもとにした社人研の報告(表 4-1)では、2000 年に老年人口が総人口の 15%を超え、同時に年少人口を上回っている。これまで5年ごとに2桁の増加率で伸びてきた老年人口は、2015 年以降はやや緩やかな伸びに変わると推定されているが、それでも数%の割合で増加を続けることが予想される。

また、前述の総務省発表によると、65 歳以上の高齢者の割合が対前年度比で110 万5千人増加して 3 千 189 万人 8 千人となり、1950 年以降初めて総人口の 25.1%となるなど、少子高齢化が進行している状況が明らかになった。これは「戦後のベビーブーム生まれの『団塊の世代』が 65 歳を迎えているため、高齢者人口が大幅に増えた」(総務省)からである。今後もこうした高齢化の傾向が加速することが予想されるており、年金、医療、介護などの社会保障給付費が増加することが見込まれる。

③ 少子化の進行

一方、同資料(表 4-1)によると、年少人口は 1985 年以降、5年ごとに5%から 10%程度の割合で減少を続けるとみられている。また、前述の総務省発表によると、0～14 歳までの年少人口は同 15 万7千人減少して 1 千 639 万人となり、総人口に占める割合は過去最低の 12.9%となった。

将来の日本を支えるべき世代における人口の減少は、未来の社会基盤を揺るがす大きな要因と考えられる。

表 4-1 日本の総人口の推移

	(千人)			
	総人口	年少人口	生産年齢人口	老年人口
S25(1950)	83,200	29,430 ¹	49,661	4,109
S30(1955)	89,276	29,798 ¹	54,730	4,747
S35(1960)	93,419	28,067 ¹	60,002	5,350
S40(1965)	98,275	25,166 ¹	66,928	6,181
S45(1970)	103,720	24,823 ¹	71,566	7,331
S50(1975)	111,940	27,232 ¹	75,839	8,869
S55(1980)	117,060	27,524 ¹	78,884	10,653
S60(1985)	121,049	26,042 ¹	82,535	12,472
H2(1990)	123,611	22,544 ¹	86,140	14,928
H7(1995)	125,570	20,033 ¹	87,260	18,277
H12(2000)	126,926	18,505 ¹	86,380	22,041
H17(2005)	127,768	17,585 ¹	84,422	25,761
H22(2010)	128,057	16,839 ¹	81,735	29,484
H27(2015)	126,597	15,827 ¹	76,818	33,952
H32(2020)	124,100	14,568 ¹	73,408	36,124
H37(2025)	120,659	13,240 ¹	70,845	36,573
H42(2030)	116,618	12,039 ¹	67,730	36,849
H47(2035)	112,124	11,287 ¹	63,430	37,407
H52(2040)	107,276	10,732 ¹	57,866	38,678

出典：社人研

※年齢別人口には年齢不詳人口を按分して含めている

第2節 滋賀県の人口推計

(1) 推計結果の概要

滋賀県の人口は、1975 年頃から急激な増加を示し、現在でも右肩上がりに植え続けているが、今回の人口推計によると、2015 年から2020 年にかけて横ばいとなり、その後緩やかに減少に移るものとみられる(図 4-2、表 4-2、表 4-3)。なお、人口等の推計方法の説明は、資料編を参照。

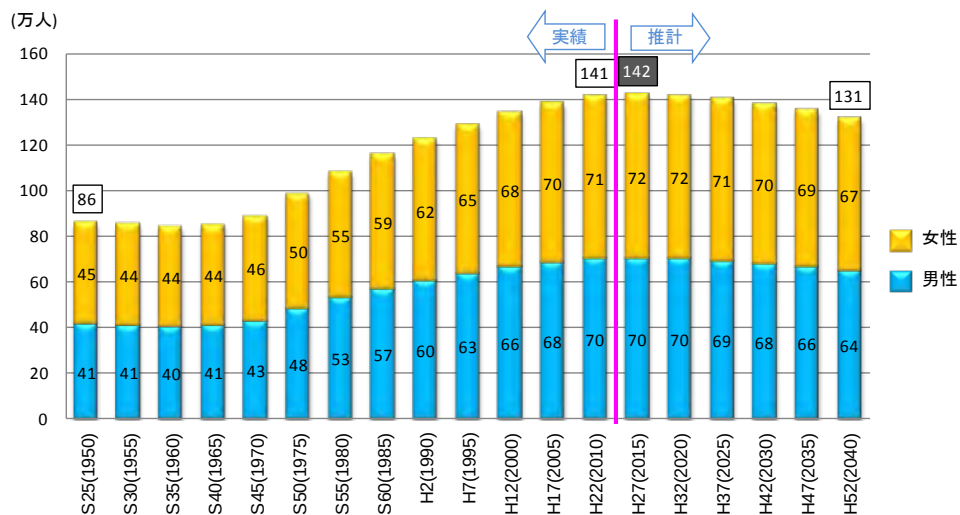


図 4-2 滋賀県の性別人口の推移

表 4-2 滋賀県の性別人口推計

	総人口(人)		性別人口(人)		社人研推計 総数
	総数		男性	女性	
S25(1950)	861,180		413,110	448,070	
S30(1955)	853,734		409,813	443,921	
S35(1960)	842,695		403,281	439,414	
S40(1965)	853,385		409,502	443,883	
S45(1970)	889,768		429,885	459,883	
S50(1975)	985,621		481,733	503,888	
S55(1980)	1,079,898		529,208	550,690	
S60(1985)	1,155,844		568,735	587,109	
H2(1990)	1,222,411		601,082	621,329	
H7(1995)	1,287,005		634,648	652,357	
H12(2000)	1,342,832		663,432	679,400	
H17(2005)	1,380,361		681,474	698,887	
H22(2010)	1,410,777		696,769	714,008	
H27(2015)	1,419,654		700,923	718,731	1,419,654
H32(2020)	1,415,382		698,052	717,330	1,414,000
H37(2025)	1,400,577		689,541	711,036	1,398,322
H42(2030)	1,378,461		677,077	701,384	1,375,179
H47(2035)	1,349,451		661,399	688,052	1,345,284
H52(2040)	1,313,841		643,176	670,665	1,309,300

表 4-3 滋賀県の年齢3区分別人口推移

	年齢3区分別人口(人)		
	年少人口	生産年齢人口	老年人口
S25(1950)	286,042	521,093	54,027
S30(1955)	267,795	526,103	59,834
S35(1960)	242,327	536,713	63,658
S40(1965)	211,318	572,816	69,251
S45(1970)	205,440	605,063	79,265
S50(1975)	238,315	655,159	91,937
S55(1980)	265,737	705,815	108,245
S60(1985)	270,330	760,695	124,657
H2(1990)	249,258	824,232	147,144
H7(1995)	231,022	874,455	181,376
H12(2000)	220,072	906,629	215,552
H17(2005)	214,396	918,289	248,547
H22(2010)	211,045	907,918	291,814
H27(2015)	204,041	871,870	343,743
H32(2020)	191,736	850,217	373,429
H37(2025)	177,886	835,499	387,192
H42(2030)	164,795	814,487	399,179
H47(2035)	157,152	780,282	412,017
H52(2040)	151,829	725,648	436,364

また、滋賀県における少子高齢化の状況は、年齢3区分別人口の推計において、2010 年から 2040 年への変化をみると、生産年齢人口は約 20%減り、年少人口では 30%減と予測されるが、それに対して老年人口は 50%もの増加が見込まれる。(図 4-3、表 4-4)

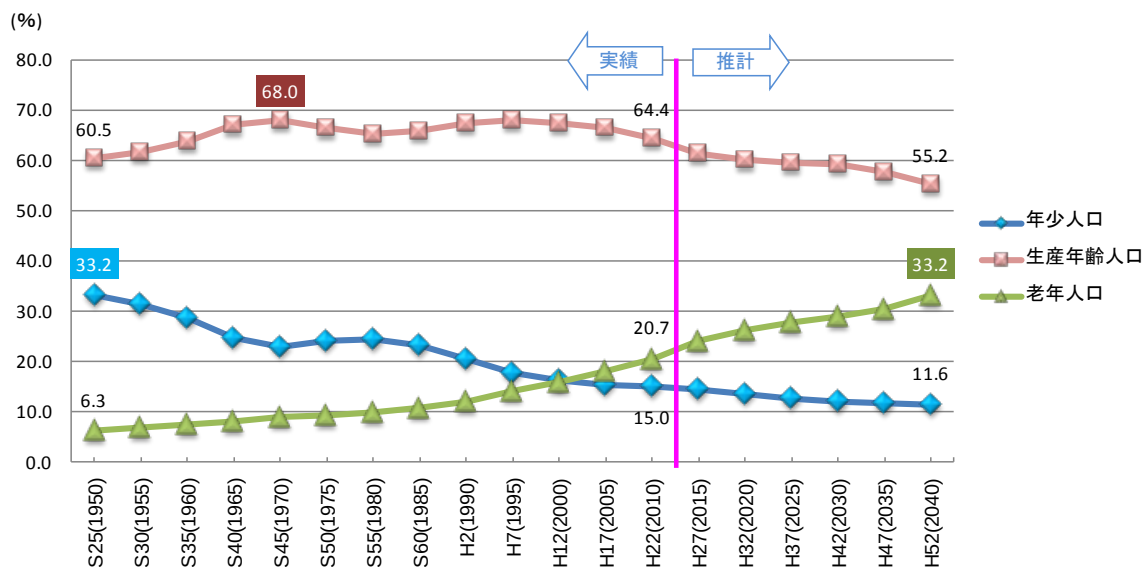


図 4-3 滋賀県の年齢3区分別人口割合の推移

表 4-4 年齢3区分別人口割合の推移

	年齢3区分別人口比率(%)			(参考) 社人研推計		
	年少人口	生産年齢人口	老年人口	年少人口	生産年齢人口	老年人口
S25(1950)	33.2	60.5	6.3			
S30(1955)	31.4	61.6	7.0			
S35(1960)	28.8	63.7	7.6			
S40(1965)	24.8	67.1	8.1			
S45(1970)	23.1	68.0	8.9			
S50(1975)	24.2	66.5	9.3			
S55(1980)	24.6	65.4	10.0			
S60(1985)	23.4	65.8	10.8			
H2(1990)	20.4	67.4	12.0			
H7(1995)	18.0	67.9	14.1			
H12(2000)	16.4	67.5	16.1			
H17(2005)	15.5	66.5	18.0			
H22(2010)	15.0	64.4	20.7	15.0	64.4	20.7
H27(2015)	14.4	61.4	24.2	14.4	61.4	24.2
H32(2020)	13.5	60.1	26.4	13.5	60.1	26.3
H37(2025)	12.7	59.7	27.6	12.7	59.8	27.5
H42(2030)	12.0	59.1	29.0	12.0	59.3	28.7
H47(2035)	11.6	57.8	30.5	11.7	58.1	30.2
H52(2040)	11.6	55.2	33.2	11.7	55.6	32.8

(2) 年齢3区分別人口の推移

① 年少(0～14歳)人口の推移

少子化に関するデータとして、年少人口の5歳階級別推移をみると、2010年から2040年にかけて、全体として約28%減少する。各階級の構成は同比率で推移しているものの、低年齢ほど少ない傾向があり、今後ますます少子化は進行していくものと思われる。(図4-4)

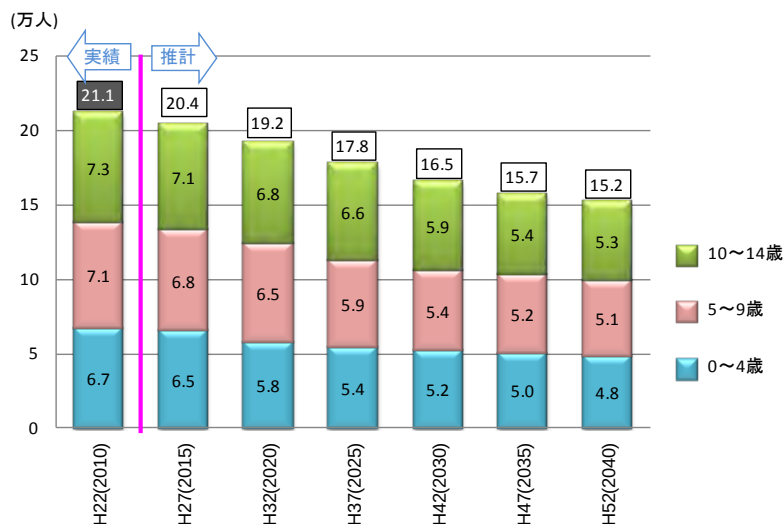


図 4-4 滋賀県の年少人口の推移

② 生産年齢(15～64 歳)人口の推移

滋賀県の実年齢人口は、2005 年をピークに現在すでに減少傾向にあるが、今後も減り続けることが予測される。(図 4-5)

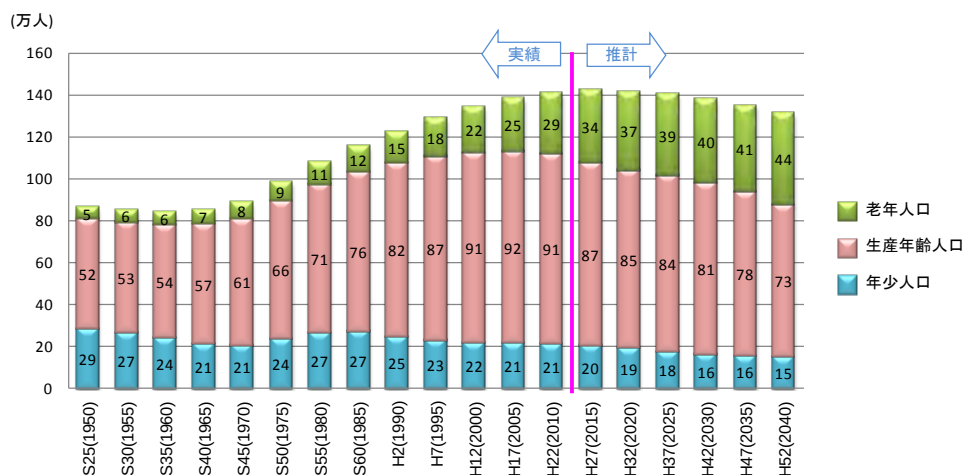


図 4-5 滋賀県の年齢 3 区分別人口の推移

これに対して労働力人口¹は、2010 年から 2015 年前後にかけてピークを示し、73 万 2 千人程度であるが、2040 年には約 14%減の 63 万 1 千人程度になると推計される。一方、労働力率はそれ以前から 5 年ごとに 2 ポイント程度ずつ減少しているが、これは高齢化や高学歴化の影響が大きいと思われる。(図 4-6)

¹ 満 15 歳以上の人口のうち、就業者・休業者・完全失業者の合計。学生・家事従事者など、求職の意思を持たない者を除く。

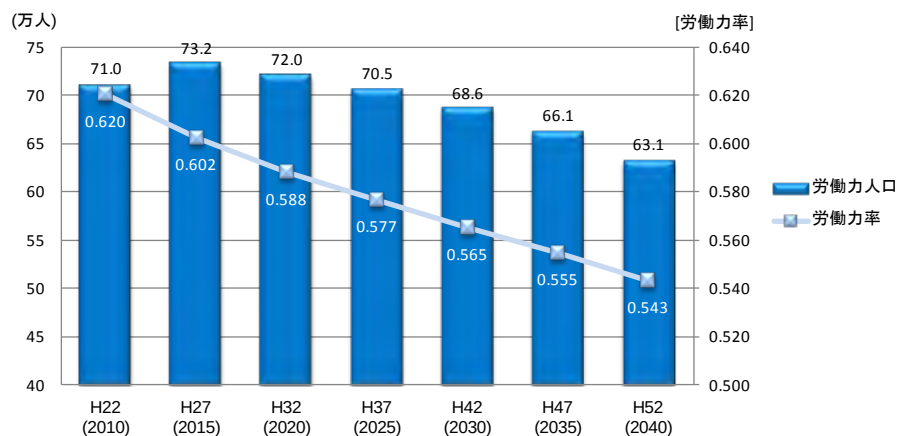


図 4-6 滋賀県の労働力人口および労働力率の推移

性別で労働力人口をみると、男性は生産年齢人口の減少の割合ほど大きく減っていない。これは定年後も労働意欲を持つものが多いと思われるが、自営業や農業など、定年のない仕事の割合が多いことも考えられる。女性では生産年齢の減少とほぼ並行している。(図 4-7)

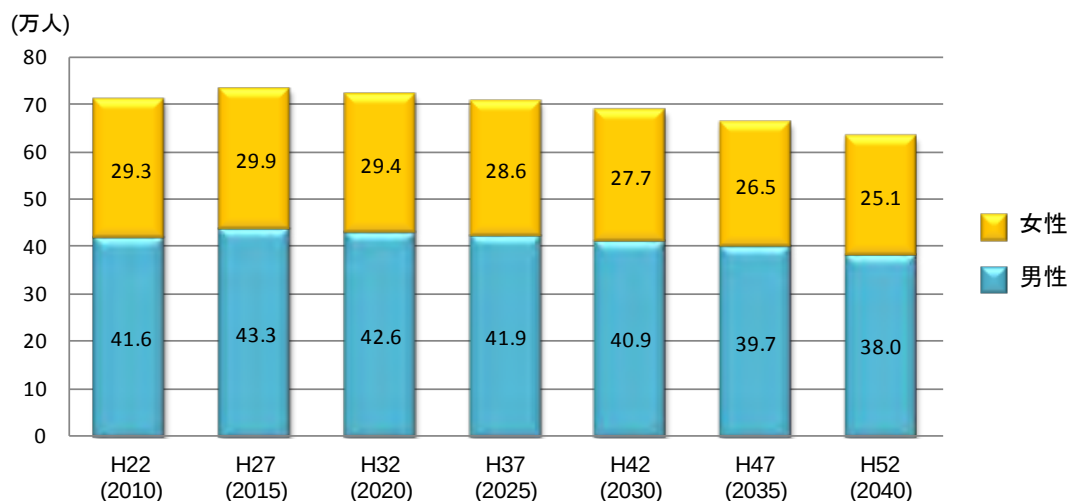


図 4-7 滋賀県の性別労働力人口の推移

5歳階級別労働力人口を、2010年と2040年とで比較してみると、2010年では35歳-39歳で突出しているが、これはその年代の人口が多い(第二次ベビーブームの世代)ためであろう。しかし、2040年になると、この年代が定年退職を迎えるため、全体として大きな山がなくなり、労働力人口の絶対数は確実に減少する。(図 4-8)

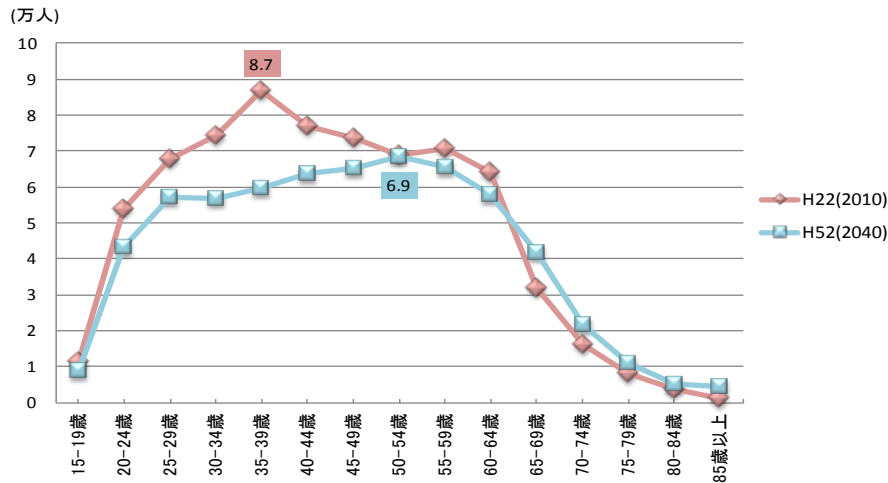


図 4-8 滋賀県の年齢別労働力人口【2010 年、2040 年】

また、労働力人口の性別・年齢別比較でも、団塊の世代と上記の世代の影響が顕著にみられる。ここで特徴的なことは、2040 年の女性の労働力人口推計において、30 歳代での落ち込みがみられることである(いわゆるM字カーブ)。2010 年ではここに人口の突出があるために、前後の世代との絶対数の差が目立たなかったのであるが、この年代の人口に対する労働力人口の割合としては、やはり落ち込みとして捉えられる。(図 4-9)

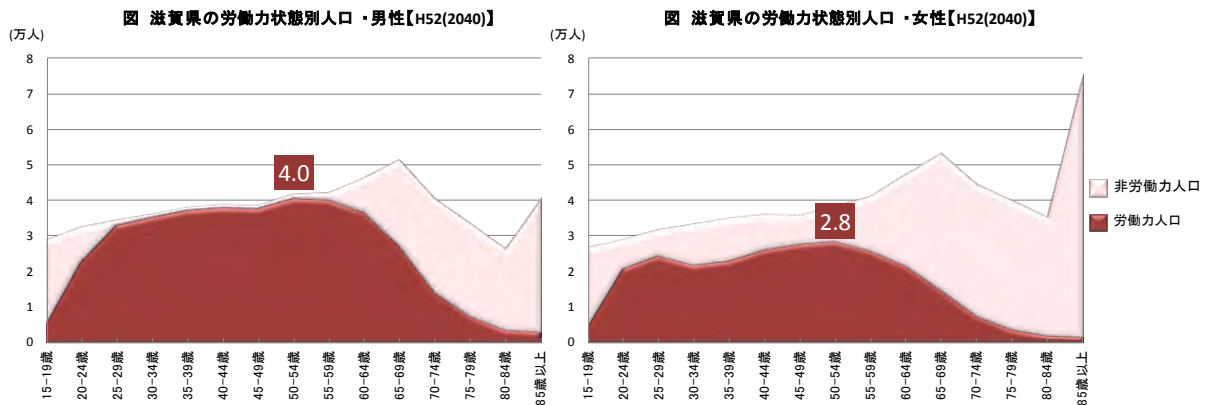
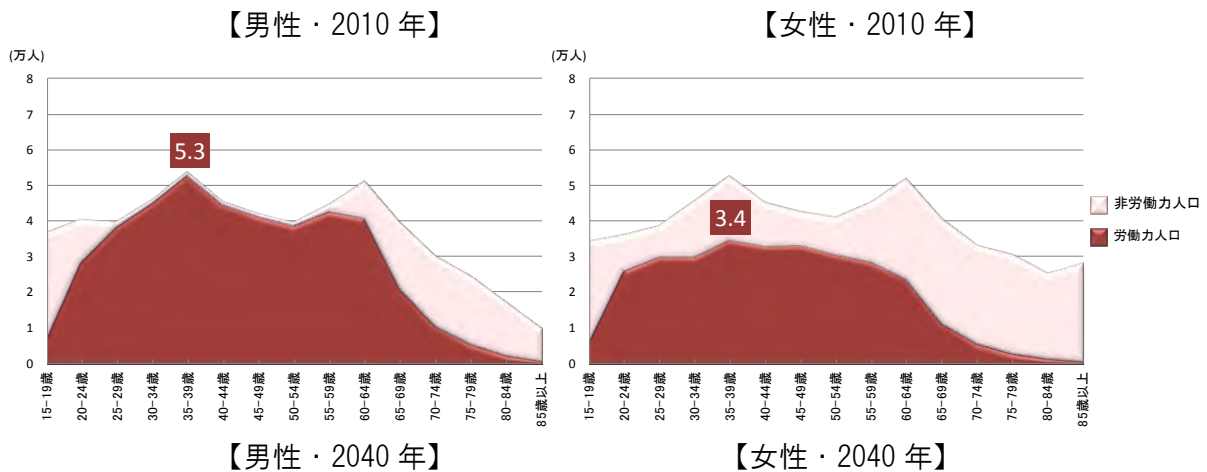


図 4-9 滋賀県の年齢別労働力人口

③ 老年(65歳以上)人口の推移

人口割合の推移によると、2040年には老年人口は年少人口の3倍にも達し、これは生産年齢人口の6割にあたる。(図 4-10)

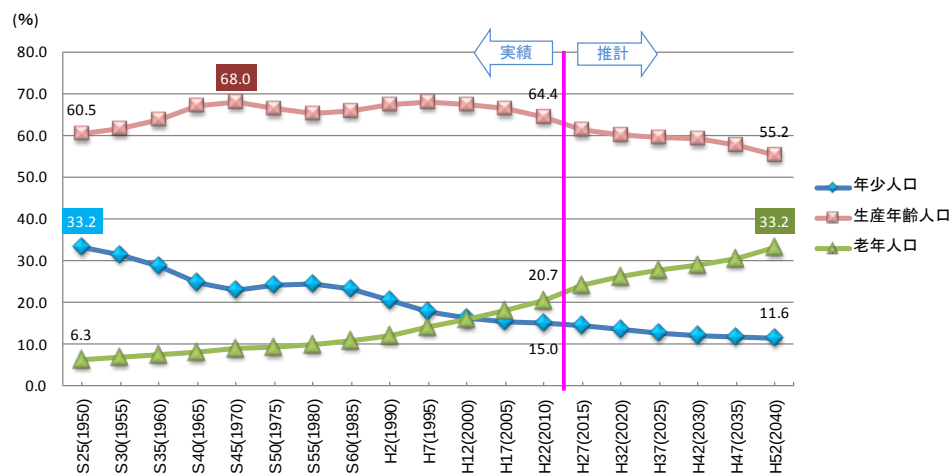


図 4-10 滋賀県の年齢3区分別人口割合の推移

さらに、2010年では、前期高齢者の人口の方が後期高齢者の人口よりもやや多くなっているが、後期高齢者の人口割合が、前期高齢者の人口の1.3倍になる。また、前期高齢者も2030年以降急速に増加し、高齢者全体の人口は44万人にもなると予測される。(図 4-11、表 4-5、表 4-6)

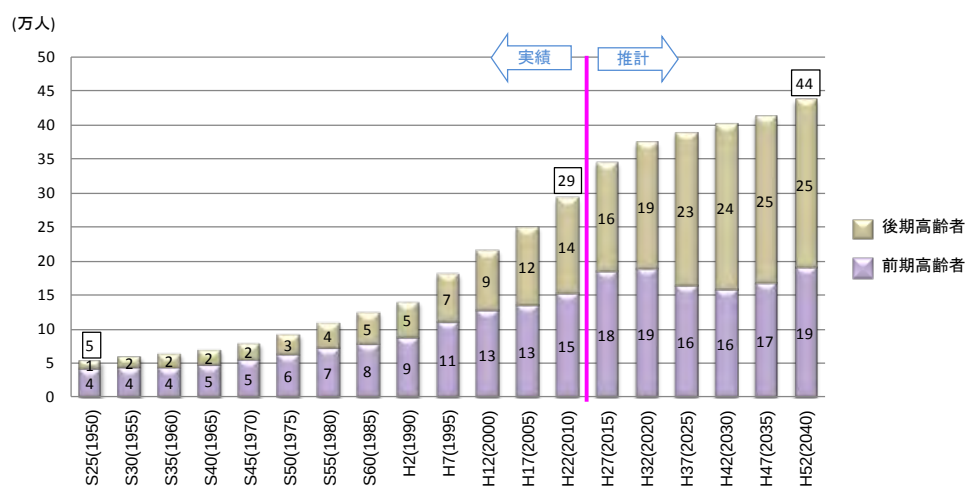


図 4-11 滋賀県の高齢者人口の推移(前期・後期別)

表 4-5 高齢者人口の推移(前期・後期別)

	高齢者人口(人)		
	高齢者計	前期高齢者	後期高齢者
S25(1950)	54,027	41,068	12,959
S30(1955)	59,834	42,054	17,780
S35(1960)	63,655	43,202	20,453
S40(1965)	69,251	47,059	22,192
S45(1970)	79,265	54,319	24,946
S50(1975)	91,937	62,048	29,889
S55(1980)	108,245	70,892	37,353
S60(1985)	124,657	76,982	47,675
H2(1990)	140,161	86,373	53,788
H7(1995)	181,376	109,093	72,283
H12(2000)	215,552	125,978	89,574
H17(2005)	249,418	132,730	116,688
H22(2010)	291,814	149,902	141,912
H27(2015)	343,743	181,963	161,780
H32(2020)	373,429	185,698	187,731
H37(2025)	387,192	161,920	225,272
H42(2030)	399,179	156,210	242,969
H47(2035)	412,017	166,019	245,998
H52(2040)	436,364	188,221	248,143

表 4-6 高齢者人口割合の推移(総人口比)

	高齢者人口比率(%)	
	前期高齢者	後期高齢者
S25(1950)	4.8	1.5
S30(1955)	4.9	2.1
S35(1960)	5.1	2.4
S40(1965)	5.5	2.6
S45(1970)	6.1	2.8
S50(1975)	6.3	3.0
S55(1980)	6.6	3.5
S60(1985)	6.7	4.1
H2(1990)	7.1	4.4
H7(1995)	8.5	5.6
H12(2000)	9.4	6.7
H17(2005)	9.6	8.5
H22(2010)	10.6	10.1
H27(2015)	12.8	11.4
H32(2020)	13.1	13.3
H37(2025)	11.6	16.1
H42(2030)	11.3	17.6
H47(2035)	12.3	18.2
H52(2040)	14.3	18.9

従属人口指数²の推計において、2010年と2040年を比較すると、それぞれ56.7から85.3となり、労働力人口への負担はかなり増加するものと考えられる。このうち老年従属人口指数では、それぞれ36.1から66.8と急増している。(図4-12、表4-7、表4-8)

表 4-7 従属人口指数の推移

	年少従属人口指数	老年従属人口指数
S55(1980)	0.349	0.135
S60(1985)	0.316	0.151
H2(1990)	0.262	0.173
H7(1995)	0.230	0.209
H12(2000)	0.214	0.255
H17(2005)	0.208	0.305
H22(2010)	0.206	0.361
H27(2015)	0.206	0.442
H32(2020)	0.198	0.492
H37(2025)	0.187	0.516
H42(2030)	0.178	0.544
H47(2035)	0.178	0.590
H52(2040)	0.185	0.668

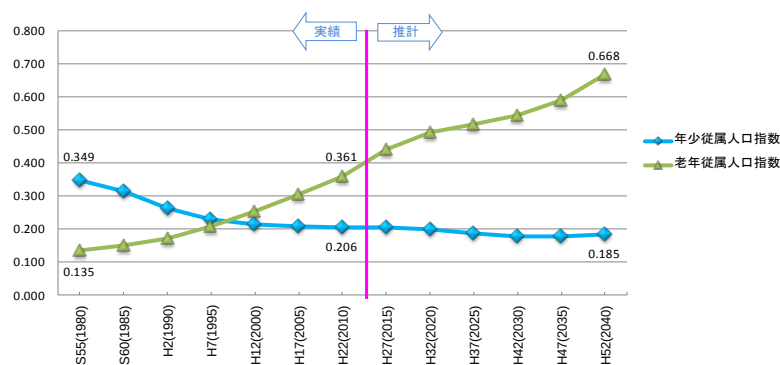


図 4-12 従属人口指数の推移

² 生産年齢人口に対して、年少人口と老年人口が占める割合。

表 4-8 滋賀県の労働力人口推計結果

		総数	男			女		
			労働力人口	非労働力人口	小計	労働力人口	非労働力人口	小計
2010年	総数	1,143,766	709,602	434,164	557,537	416,453	141,084	586,229
(国調)	15-19歳	70,314	11,324	58,990	36,378	5,990	30,388	33,936
	20-24歳	76,010	53,839	22,171	40,267	28,223	12,044	35,743
	25-29歳	77,842	67,662	10,180	39,541	38,068	1,473	38,301
	30-34歳	90,795	74,255	16,540	45,570	44,668	902	45,225
	35-39歳	105,856	86,877	18,979	53,539	52,567	972	52,317
	40-44歳	90,134	77,012	13,122	45,243	44,410	833	44,891
	45-49歳	84,024	73,819	10,205	41,776	41,026	750	42,248
	50-54歳	80,091	68,814	11,277	39,421	38,486	935	40,670
	55-59歳	89,345	70,672	18,673	44,431	42,453	1,978	44,914
	60-64歳	102,500	64,038	38,462	50,945	40,556	10,389	51,555
	65-69歳	79,735	32,090	47,645	39,370	20,944	18,426	40,365
	70-74歳	62,845	16,041	46,804	29,961	10,536	19,425	32,884
	75-79歳	54,640	8,211	46,429	24,364	5,471	18,893	30,276
	80-84歳	42,116	3,653	38,463	17,038	2,318	14,720	25,078
	85歳以上	37,519	1,295	36,224	9,693	737	8,956	27,826
2015年	総数	1,215,613	732,391	483,222	595,878	433,173	162,705	619,735
	15-19歳	73,564	11,848	61,716	38,175	6,286	31,889	35,389
	20-24歳	74,894	53,049	21,845	39,635	27,780	11,855	35,259
	25-29歳	78,526	68,540	9,986	41,378	39,837	1,541	37,148
	30-34歳	83,784	68,806	14,978	42,926	42,076	850	40,858
	35-39歳	96,797	79,447	17,350	48,973	48,084	889	47,824
	40-44歳	111,496	95,502	15,994	56,896	55,848	1,048	54,600
	45-49歳	94,135	82,868	11,267	47,611	46,756	855	46,524
	50-54歳	86,523	74,469	12,054	43,145	42,122	1,023	43,378
	55-59歳	81,757	64,534	17,223	40,243	38,451	1,792	41,514
	60-64歳	90,394	56,418	33,976	44,761	35,633	9,128	45,633
	65-69歳	102,669	41,208	61,461	50,257	26,736	23,521	52,412
	70-74歳	79,294	20,292	59,002	38,087	13,394	24,693	41,207
	75-79歳	60,646	9,199	51,447	27,676	6,215	21,461	32,970
	80-84歳	48,820	4,267	44,553	20,146	2,741	17,405	28,674
	85歳以上	52,314	1,943	50,371	15,969	1,214	14,755	36,345
2020年	総数	1,223,646	719,593	504,053	599,468	425,992	173,476	624,178
	15-19歳	72,107	11,615	60,492	37,549	6,183	31,366	34,558
	20-24歳	75,195	53,263	21,932	39,779	27,881	11,898	35,416
	25-29歳	72,271	62,999	9,272	37,657	36,254	1,403	34,614
	30-34歳	79,257	65,420	13,837	41,624	40,800	824	37,633
	35-39歳	84,606	69,613	14,993	43,331	42,544	787	41,275
	40-44歳	97,058	83,019	14,039	49,076	48,172	904	47,982
	45-49歳	111,102	97,904	13,198	56,674	55,657	1,017	54,428
	50-54歳	93,143	80,266	12,877	46,878	45,766	1,112	46,265
	55-59歳	85,271	67,390	17,881	42,223	40,343	1,880	43,048
	60-64歳	80,207	49,830	30,377	39,041	31,080	7,961	41,166
	65-69歳	87,793	35,183	52,610	42,761	22,748	20,013	45,032
	70-74歳	97,905	25,016	72,889	46,816	16,463	30,353	51,089
	75-79歳	72,760	11,098	61,662	33,667	7,560	26,107	39,093
	80-84歳	51,529	4,561	46,968	21,954	2,987	18,967	29,575
	85歳以上	63,442	2,416	61,026	20,438	1,554	18,884	43,004

(3) 人口ピラミッドの変化

人口ピラミッドで2010年と2040年を比較してみると、2010年ではかろうじて樽型を維持しているものの、2040年になると完全な壺型となり、少子高齢化の様子がはっきりと見て取れる、特に90歳以上の女性が突出していることが、滋賀県の特異な点としてあげられる。(図4-13)

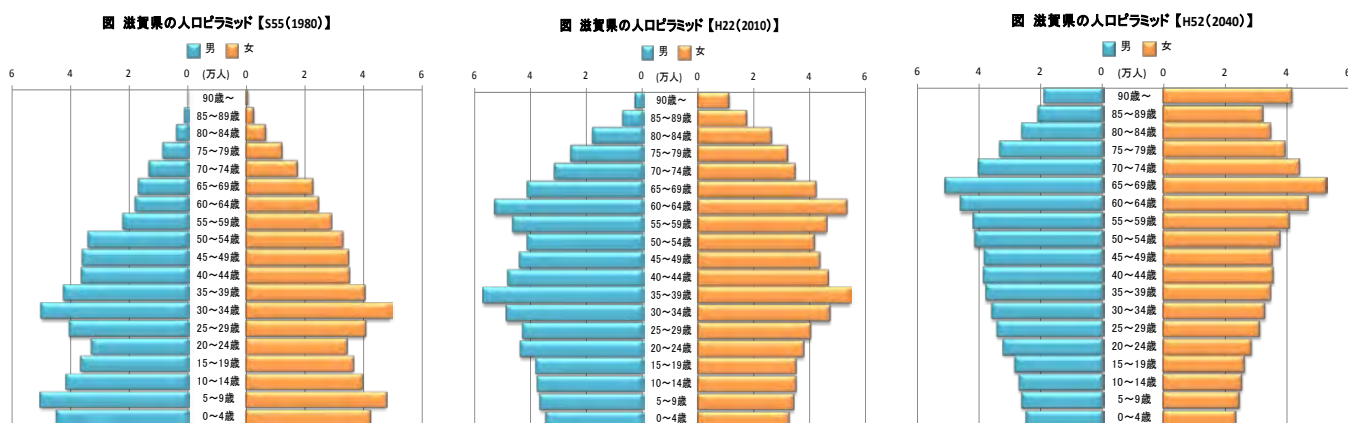


図 4-13 滋賀県の人口ピラミッド

表 4-9 年齢5歳階級別人口の推移

	S55(1980)		H22(2010)		H52(2040)	
	男	女	男	女	男	女
0～4歳	44,580	42,214	34,632	32,711	24,790	23,518
5～9歳	50,197	47,669	36,559	34,403	26,157	24,812
10～14歳	41,429	39,648	37,463	35,277	27,055	25,497
15～19歳	36,500	36,574	38,041	35,233	28,546	26,479
20～24歳	32,774	34,471	43,557	37,844	32,203	28,685
25～29歳	40,350	40,578	42,678	40,335	34,144	31,420
30～34歳	49,787	49,120	48,522	47,348	35,814	33,049
35～39歳	42,266	40,476	56,788	54,431	37,781	34,767
40～44歳	36,267	35,084	47,817	46,683	38,497	35,730
45～49歳	35,985	34,800	43,847	43,636	38,235	35,472
50～54歳	33,951	32,981	41,157	41,852	41,407	37,873
55～59歳	22,183	29,048	46,202	46,049	41,830	40,830
60～64歳	17,980	24,640	52,728	53,170	45,938	46,948
65～69歳	16,982	22,852	41,045	42,359	51,067	52,807
70～74歳	13,484	17,574	31,593	34,905	40,199	44,148
75～79歳	8,600	12,379	25,850	32,263	33,295	39,606
80～84歳	4,163	6,876	18,051	26,494	26,139	34,898
85～89歳	1,340	2,792	7,283	17,575	21,054	32,351
90歳～	326	877	2,956	11,440	19,025	41,775

(4) 地域別人口の推移

① 地域別総人口の推移

県内の地域別に人口の推移をみると、湖南では 2040 年前後まで緩やかな増加がみられるが、それ以外は減少の方向にあり、大津では 2020 年あたりをピークに減少が予測され、湖東でも 2010 年をピークに減少が予測される。また、湖北と湖西では、早い時期から緩やかに人口の減少が続いているが、2040 年には 1980 年の人口を大幅に下回ることになる。東近江、甲賀においては、2005 年までは増加してきたが、2010 年には下降に転じている。(図 4-14)

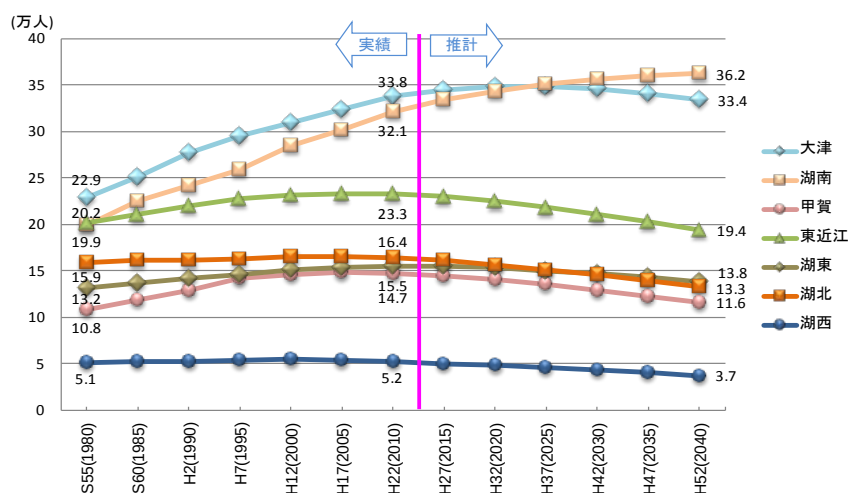


図 4-14 滋賀県の地域別人口の推移

ここで地域別人口割合の推移をみると、大津、湖南の占める割合が増加しており、総人口の減少の中ではあるが、これら両地域への集中傾向が、さらに進むことになる。(図 4-15)

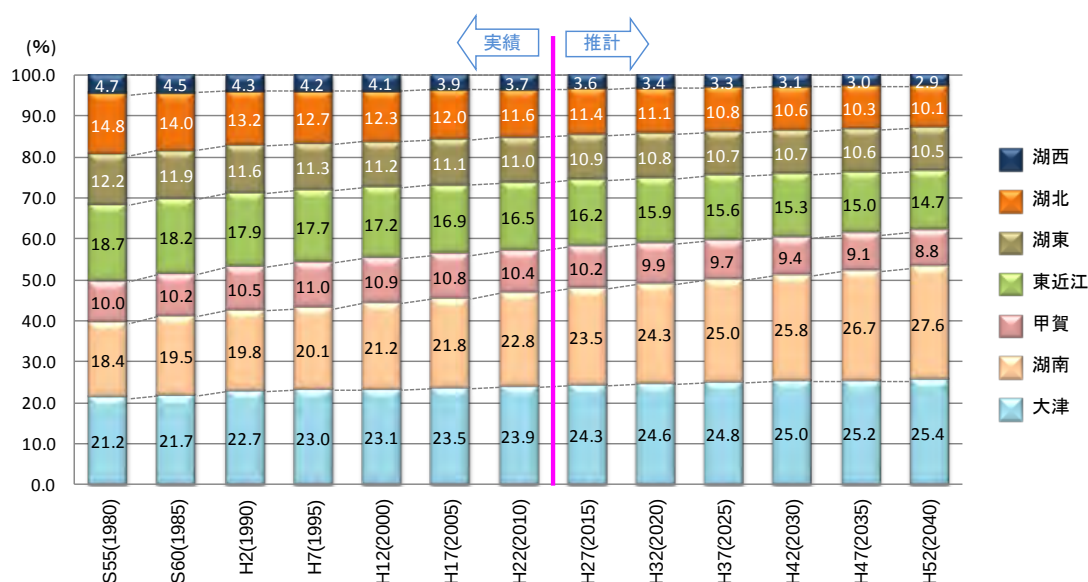


図 4-15 滋賀県の地域別人口割合の推移

また、今回の推計では現れていないが、同じ地域内でも格差があり、少子高齢化が急進している周辺部から同地域の中心部への人口移動は加速化し、周辺部の急激な疲弊が問題になることも考えられる。

② 年少者、高齢者の推移

年少者人口の推移(2010年に対して2040年の人口)を地域別にみると、湖南では8.5%と一桁に納まっているが、大津で約27%、湖東で約29%、東近江では35%の減となり、甲賀、湖北では40%代の減少、湖西にいたっては半減すると推計される。(資料編4章参照)

高齢者では、湖北で18.2%の増、湖西では7.8%と比較的増加率は低めであるが、後期高齢者だけをみると、それぞれ30.7%、28.0%と、増加が目立つ。東近江では30.5%の増、甲賀で38.8%増、湖東で38.9%増と続き、大津では70.7%の増、湖南で86.5%の増となる。

さらに、後期高齢者では、大津で110.7%の増、湖南では125.8%増と、倍以上になると推計される。特に、大津、湖南においては、現在の人口増の要因である新規流入者の年代が偏っているため、その影響が大きいと考えられる。

（５）世帯推計

① 総世帯数および平均世帯人員の推移

滋賀県の総世帯数は、これまで年に1%以上の増加を続けてきたが、これは人口の増加や核家族化の影響が大きいと思われる。しかし、2012年から2013年にかけてこの伸び率は約半分になっている³。今回の推計によると、2025年から2030年にかけての期間が世帯数のピークであり、その後減少するとみられるが、平均世帯人員は一貫して減少し続けることが予測される。（図4-16、表4-10）

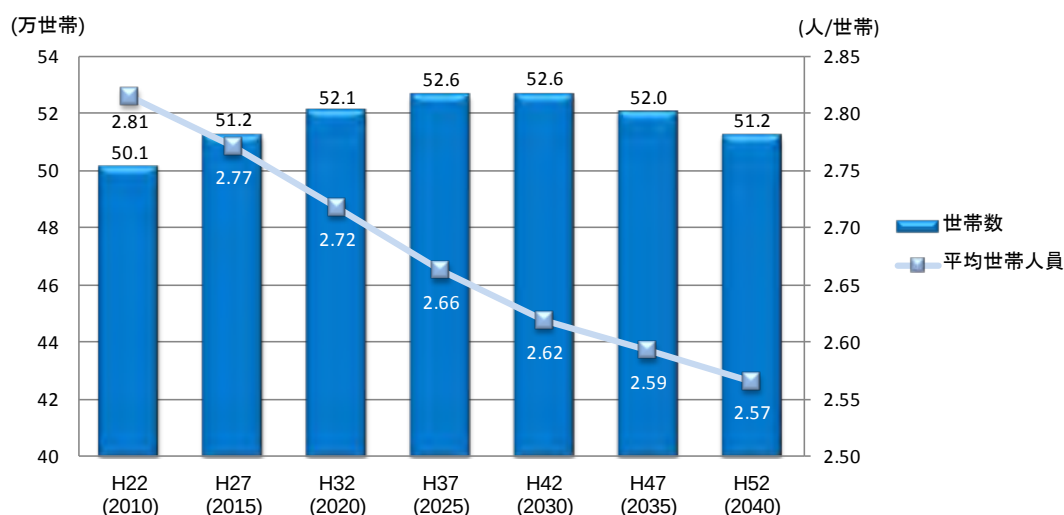


図 4-16 滋賀県の世帯数および平均世帯人員の推移

表 4-10 世帯および平均世帯人員の推移

	総人口	世帯数	平均世帯人員
(2010)	1,410,777	501,197	2.81
(2015)	1,419,654	512,196	2.77
(2020)	1,415,382	520,780	2.72
(2025)	1,400,577	526,089	2.66
(2030)	1,378,461	526,444	2.62
(2035)	1,349,451	520,496	2.59
(2040)	1,313,841	511,983	2.57

出典：H22の総人口のみ国勢調査

³ 滋賀県政情報「滋賀県の人口と世帯数」2009－2013。

② 世帯構造の変化

10歳階級別に示す世帯構造では、60歳代で夫婦のみの世帯が急増し、この年代では最も多い。また、単独世帯は若年層に多くみられ、生産年齢の世帯では夫婦と子の世帯が最も多くなっている。
(図 4-17)

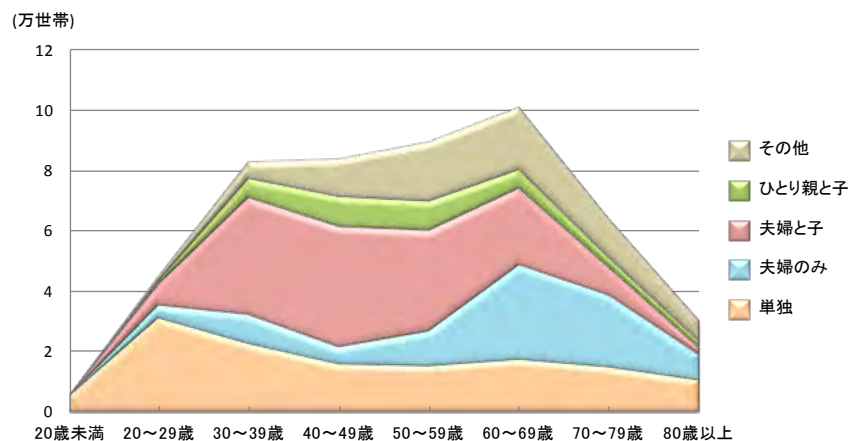


図 4-17 滋賀県の世帯主の年齢別・家族類型別世帯数【H22(2010)】

③ 家族類型別世帯数の推移(世帯構造の変化)

家族類型別世帯数でみると、夫婦と子の世帯の割合が大きく減少し、反対に単独世帯の割合が増加している。また、一人親と子の世帯は、全体からみると少ないものの増加傾向にあり、三世代同居世帯を含む、その他の項目に該当する世帯は少なくなっている。

また、これを割合でみると、2030年には夫婦のみの世帯と単身世帯の割合が逆転し、一人親と子で構成される世帯は増加している。(図 4-18)

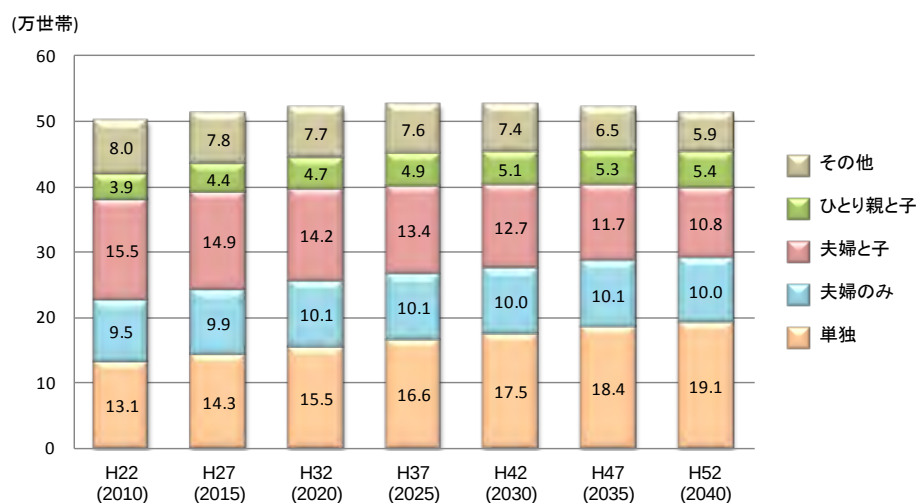


図 4-18 滋賀県の家族類型別世帯数の推移

表 4-11 家族類型別世帯数の推移

	単独	夫婦のみ	夫婦と子	ひとり親と子	その他
(2010)	131,378	95,100	155,085	39,354	80,281
(2015)	142,725	99,247	148,685	43,809	77,729
(2020)	154,642	100,742	141,538	47,229	76,630
(2025)	165,863	100,765	134,271	49,456	75,734
(2030)	174,740	99,752	127,237	50,660	74,055
(2035)	184,409	100,848	117,110	53,131	64,997
(2040)	190,691	99,862	108,455	53,957	59,019

④ 高齢者世帯数の推移

高齢者数の増加に伴い、高齢世帯も増加し続け、2010 年から 2040 年では、約 1.5 倍の世帯数となる。(図 4-19、表 4-11)

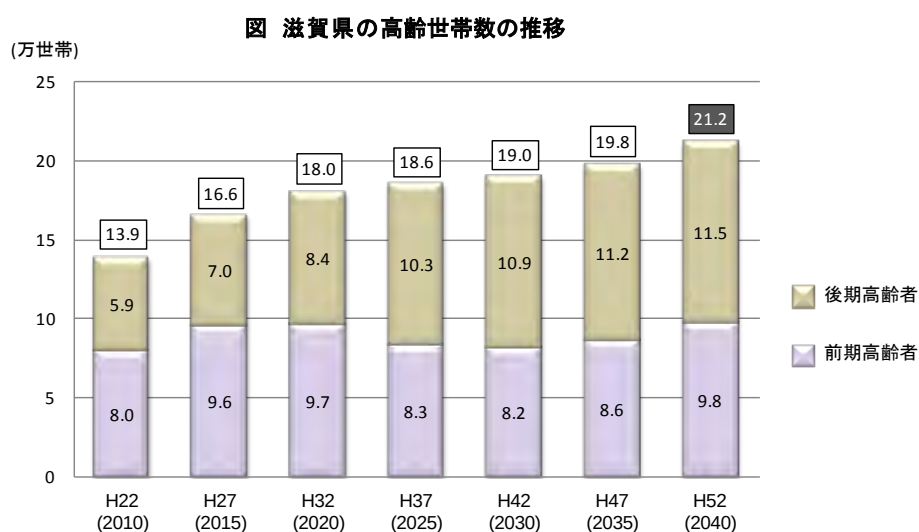


図 4-19 滋賀県の高齢世帯数の推移(前期・後期別)

表 4-12 高齢世帯数の推移(前期・後期別)

	前期高齢者	後期高齢者
(2010)	79,673	59,386
(2015)	95,874	70,152
(2020)	96,541	83,923
(2025)	83,472	102,586
(2030)	81,582	108,883
(2035)	85,952	111,770
(2040)	97,698	114,578

また、前期高齢者世帯数と後期高齢者世帯数の割合が 2025 年前後で逆転し、その後、後期高齢者世帯数が大幅に増加している。これは団塊の世代の世帯が後期高齢者世帯へと移行することが要因である。

家族類型別高齢世帯数の推移では、単独世帯の数が大きく増えており、全体の増加の要因となっている。（図 4-20、表 4-12）

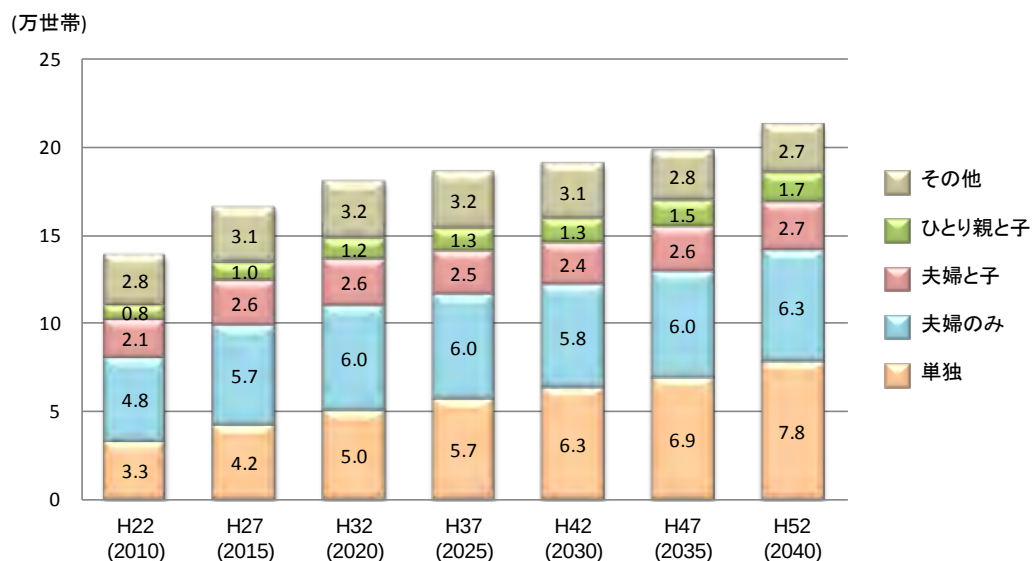


図 4-20 滋賀県の家族類型別・高齢世帯数の推移

高齢者単独世帯については、男女別では女性が圧倒的に多いが、男性の世帯の伸びも大きい。

また、今回の推計対象となっている全期間をとおして、後期高齢者の単独世帯の数が大きく増加している。（図 4-21）

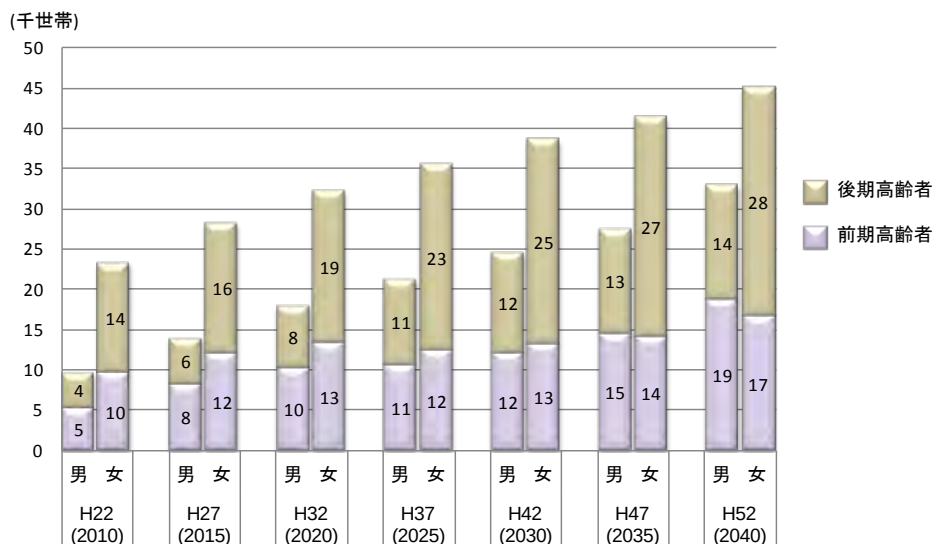


図 4-21 滋賀県の高齢者単独世帯数の推移

第3節 滋賀県の人口減少と少子高齢化に対する施策

(1) 人口問題に関する課題

滋賀県は現時点においても人口微増が続いているが、今回の推計によれば間もなく減少へと転じ、2040年には約10万人が減ることになる。加えて、現在の少子化はそのまま将来の労働力の大幅減少につながる。それに高齢化はますます進み、今後の社会においては、人口の増加につながる施策や、隠れた労働力の掘り起こし、新たな勤務形態・労働環境のデザインなど、非労働力人口を支える社会的、経済的基盤を整備することが大きな課題であろう。

(2) フランスの人口政策に学ぶ⁴

19世紀後半、英国やドイツの台頭の前に、それまで人口が順調に伸びていたフランスは、出生率の低下が問題となり、その後の外交情勢や食糧事情から人口が停滞し、その問題を打開するために、移民の受け入れも含め、1930年代から本格的な少子化対策に取り組んできた。

フランスの少子化対策をごく簡単にまとめると、①手厚い家族手当制度、②育児と就業の両立に対する多様な選択肢、③認定保育ママ(1977年に制度化)等育児環境の充実などが要因と思われるが、中でも家族手当に該当する多様で幅の広い支援制度の存在が大きい。

近年においても、20歳代後半での出生率は維持しつつ、30～40歳代での出生率が増えており、20歳代後半の出生率が大きく低下している日本とは大きな差が見られる⁵。

少子化政策では、結婚、出産、育児といった家族の構築と、就業という両輪を上手く回さなければならないが、フランスでは、その家族政策に長年の歴史があり、国民が安心して様々な制度を利用できる現状がある。

(3) 人口減少の危機

冒頭にも述べたが、東日本大震災の被災地では、懸命の復興が進められているが、インフラや設備を整えても労働力が絶対的に不足しており、避難先への定住や移転などによって、さらに状況は悪化している。

復興資金も、最終的には中央に循環し、避難所生活を余儀なくされた人々は労働意欲を失い、一次産業はマーケットを奪われ、復興への道は非常に険しい。

少子高齢化と人口減少は、地域の生産力を低下させるだけではなく、そこで生きることをも困難にさせる。地元の商店街はすでに閉じており、大規模店は撤退し、交通網もない地域では生活物資も十分に得られなくなり、さらに流出が加速していく。

地方都市の周辺部では、すでにこういった現象が、災害とは関係なく起こりつつある。

滋賀県の水と緑に恵まれた環境は、その魅力を十分に受けるためにも、分散化した定住を目指す方向へと人を集めることができる可能性を秘めているのではないか。そのためには、魅力ある職場(仕事)と安心して子育てができる環境の整備が喫緊の課題であると考ええる。

⁴ 縄田康光「少子化を克服したフランス」(立法と調査 2009.10 No.297)

⁵ 厚生労働省「人口動態統計」及び国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」

これらのデータを元に、滋賀県のあるべき姿を実現するために必要な人口の将来目標を設定し、そのための具体的な政策が遂行されることが求められる。以下、検討にあたっての参考として定住人口の増加施策を例示する。

(4) 定住人口の増加施策

滋賀県において、琵琶湖と周囲に広がる田園地帯、盆地を形成する四周の山並みは、他には例を見ない特色ある地形と自然環境を有している。現在も、人口の集中する一部の地域を除いて、広い空間の中に、地域ごとにそれぞれの特徴を備えた集落群が点在している。

このような環境の中では、大都市に見られるような中央集積型の都市形態とすることは、自然環境への負荷を増やすばかりであり、地域特性を活かした都市形成には相応しくないものである。

琵琶湖を取り巻く鉄道路線は、駅ごとにまとまりをもった市街地を形成する軸となり、分節化あるいは分散化している特徴を持っていることから、それぞれが特色を持ったコンパクトシティの集合体として県域を認識した方が、現実に対応している。

このような環境での定住は、市街地周辺の豊かな自然を、生活の中で享受できるという大きなメリットがある。ただし、そのためには解決すべきいくつかの課題がある。

① 「まち」としての機能確保

一つ目は、どのような世代であっても安心して暮らすことができる「まち」としての機能を確保することである。

ライフラインについては、都市部よりよほど強靱であり、災害時の食料や水、燃料等の確保は容易であると思われるが、購買、金融などを含む日常生活における様々なサービスが不足しがちであり、医療、移動手段の確保にも問題となる。

これらに対しては、施設の大型化ではなく、コンビニエンスストア的に、ひとまず一次的な需要に対応が可能であり、デリバリー化も視野に入れ、それぞれの状況に合った柔軟なシステムの構築が必要であろう。当然、交通や通信をはじめとする社会基盤も、都市部とは異なる視点からの整備が求められる。

② 魅力ある教育システム構築

次に、教育の問題が出産や育児と共に、子を持つ親の世代にとって大きな関心事となる。

若い世代の人口減少を抑えるためには、特に中山間地域からの人口流出を減らし、地域資源を活用した独自の魅力を持った教育システムの構築が望まれる。

③ 就労先確保

さらに、就労先の確保は地域経済の大きな課題である。環境、医療、健康、観光やモノづくりの領域で魅力ある職種の創造が課題である。

④ 高齢者の生活に対する安全性と利便性確保

最後に、高齢者の生活に対する生活の安全性と利便性の確保である。

地域のコミュニティ機能を有効に活用し、障害のあるなしに関わらず、なじみのある場所で生涯を全うできる環境を整えること誰しも望んでいるところである。

全てにおいて言えることは、地域資源をどれだけ活用できるかということである。自然環境の活用はもとより、それぞれの地域が持つ文化や歴史、土地に根付いた産業と新たな産業とのコラボレ

ーション、高度なスキルを持った技術者、工芸家、芸術家が活躍できる場の創出なども有効な手段と考えられる。それだけでなく、それぞれの地域において産業と生活を支えるのに必要な技術や知識を持った人材は、現在でも多数見受けられる。

こうした地域資源を掘り起こし活用することによって、それぞれのコンパクトシティが独自の魅力を醸し出し、多様な志向を持った人々に対して定住へのインセンティブとなることが期待される。

第4節 出生率の上昇目標を設定した場合の人口推移

(1) 出生率の上昇目標を設定した場合の人口推計条件と方法

前述した 2040 年までの人口推計は、これまで同様人口の実績値を前提とした推計手法により推計した。しかし、出生率の上昇目標を設定して人口推計を行うと、これまでとは異なる人口推計結果がでてくる。以下2つのケースで人口推計を行う。

① 人口推計条件・方法

2040 年の「合計特殊出生率」(一人の女性が一生に産む子どもの平均数を表す)を、現在より上昇すると仮定した2ケースを設定して推計する。他の推計方法・条件はこれまで同様とする。

なお、社人研の試算によると、滋賀県の 2035～2040 年までの特殊合計出生率は1.52 である。

「人口置換水準」が実現したケース

「人口置換水準」とは、長期的に人口を一定規模で維持できる水準を示す。これは合計特殊出生率 2.07 に相当する。2025 年からこの水準が実現できたとして推計した。

「潜在出生率」が実現したケース

「潜在出生率」とは、若年世代(18 歳以上 50 歳未満)の結婚・出産に関する希望(生涯未婚率 10%以下、夫婦の子ども数 2.1 人)が実現した場合。合計特殊出生率 1.85 に相当する。

② 子ども・女性比の設定

現状の合計特殊出生率と子ども・女性比の関係を分析し、回帰式から想定される合計特殊出生率に対応した子ども・女性比を設定した。(表 4-13)

表 4 - 13 子ども・女性比の設定（滋賀県）

子ども・女性比の設定(滋賀県)						
	2015	2020	2025	2030	2035	2040
社人研推計子ども・女性比	0.21747	0.20289	0.20231	0.20768	0.21295	0.21413
推計子ども・女性 潜在出生率ケース	0.21747	0.23425	0.25104	0.25770	0.26424	0.26570
人口置換水準ケース	0.21747	0.24579	0.27411	0.28139	0.28853	0.29013
推計方法	2015は現況と 考え、社人研 推計値をその まま採用					
	2015と2025の 平均値		回帰式と設定 した出生率を 用いて推計		社人研推計子ども・女性比の2025年以降の変動 率に応じて推移	

(2) 総人口の推移（ケース別）

2040 年の人口推移は、下表のとおりである。（表 4-14、図 4-22）

「人口置換」水準ケースでは 2040 年の人口は約 140 万人で、基本推計ケースより約 9 万人(7%)増加するとともに、人口減少期は 2025 年から 2030 年の間に約 15 年後になる。

「潜在出生率」ケースでは 2040 年の人口は約 138 万人であり、基本推計ケースより約 6 万人(4.8%)増加するとともに、人口減少期は 2020 年から 2025 年の間に約 10 年後になる。

表 4 - 14 総人口の推移（ケース別）

	実績値・ 基本推計ケース	人口置換 水準ケース	潜在出生率 ケース
S25(1950)	861,180		
S30(1955)	853,734		
S35(1960)	842,695		
S40(1965)	853,385		
S45(1970)	889,768		
S50(1975)	985,621		
S55(1980)	1,079,898		
S60(1985)	1,155,844		
H2(1990)	1,222,411		
H7(1995)	1,287,005		
H12(2000)	1,342,832		
H17(2005)	1,380,361		
H22(2010)	1,410,777		
H27(2015)	1,419,654	1,419,654	1,419,654
H32(2020)	1,415,382	1,427,649	1,424,350
H37(2025)	1,400,577	1,431,991	1,422,544
H42(2030)	1,378,461	1,428,503	1,413,072
H47(2035)	1,349,451	1,419,572	1,397,679
H52(2040)	1,313,841	1,406,391	1,377,130

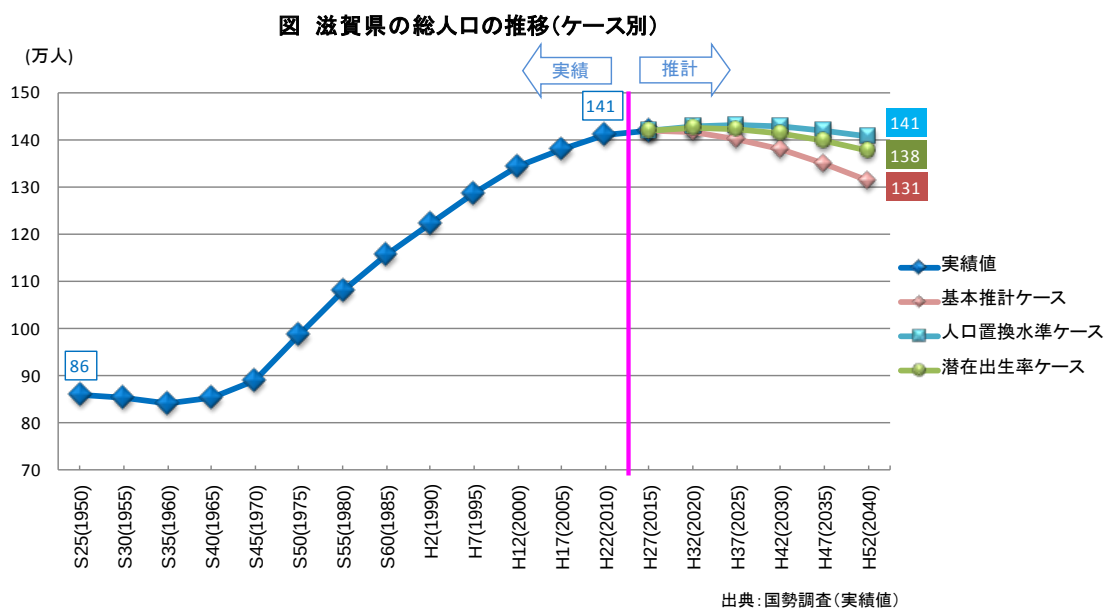


図 4-22 滋賀県の総人口の推移(ケース別)

(3) 高齢者人口比の推移

2040 年の高齢者人口比は、下表のとおりである。(表 4-5、図 4-22)

「人口置換」水準ケースでは 31.0%、「潜在出生率」ケースでは 31.7%となる。これは基本推計ケースよりそれぞれ 2.2 ポイント、1.5 ポイント低くなる。

■表 4 - 15 高齢者人口比の推移 (ケース別)

	実績値・ 基本推計ケース	人口置換 水準ケース	潜在出生率 ケース
S25(1950)	6.3		
S30(1955)	7.0		
S35(1960)	7.6		
S40(1965)	8.1		
S45(1970)	8.9		
S50(1975)	9.3		
S55(1980)	10.0		
S60(1985)	10.8		
H2(1990)	12.0		
H7(1995)	14.1		
H12(2000)	16.1		
H17(2005)	18.0		
H22(2010)	20.7		
H27(2015)	24.2	24.2	24.2
H32(2020)	26.4	26.2	26.2
H37(2025)	27.6	27.0	27.2
H42(2030)	29.0	27.9	28.2
H47(2035)	30.5	29.0	29.5
H52(2040)	33.2	31.0	31.7

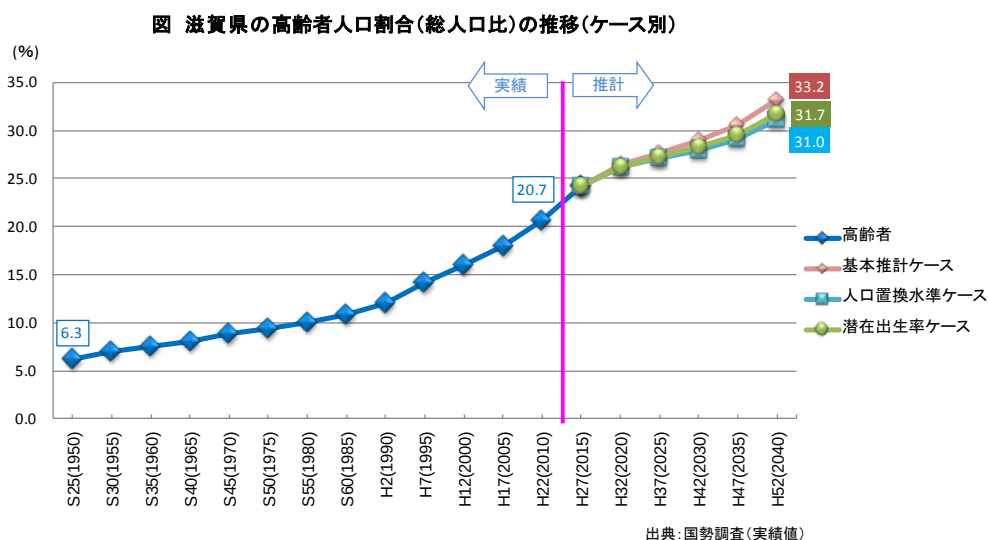


図 4-23 高齢者人口割合(総人口比)の推移(ケース別)

(4) 人口ピラミッドの変化

人口ピラミッド変化を基本推計、人口置換水準、潜在出生率ケースとで比較してみると、男女とも0～24 歳までが増加し、25 歳以上は変化していない。(図 4-23、図 4-24、図 4-25、表 4-26)

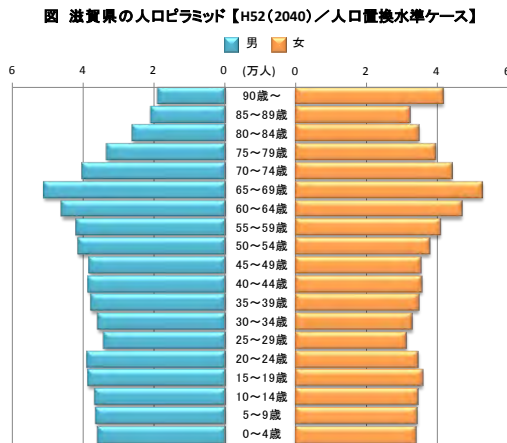
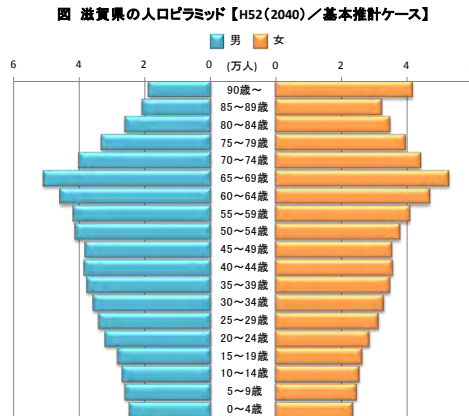


図 4-24 滋賀県の人口ピラミッド(基本推計ケース)

図 4-25 滋賀県の人口ピラミッド(人口置換水準ケース)

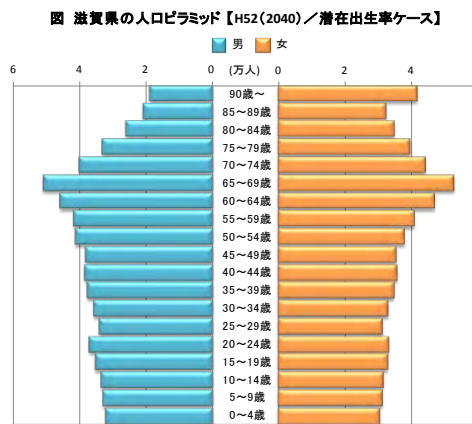


図 4-26 滋賀県の人口ピラミッド(潜在出生率ケース)

表 4-16 ケースごとと年齢・男女別人口推移

	基本推計ケース		人口置換水準ケース		潜在出生率ケース	
	H52(2040) 男	H52(2040) 女	H52(2040) 男	H52(2040) 女	H52(2040) 男	H52(2040) 女
0～4歳	24,790	23,518	35,891	34,049	32,235	30,581
5～9歳	26,157	24,812	36,349	34,478	33,065	31,363
10～14歳	27,055	25,497	36,660	34,546	33,573	31,638
15～19歳	28,546	26,479	38,677	35,878	35,420	32,857
20～24歳	32,203	28,685	39,014	34,750	37,181	33,118
25～29歳	34,144	31,420	34,144	31,420	34,144	31,420
30～34歳	35,814	33,049	35,814	33,049	35,814	33,049
35～39歳	37,781	34,767	37,781	34,767	37,781	34,767
40～44歳	38,497	35,730	38,497	35,730	38,497	35,730
45～49歳	38,235	35,472	38,235	35,472	38,235	35,472
50～54歳	41,407	37,873	41,407	37,873	41,407	37,873
55～59歳	41,830	40,830	41,830	40,830	41,830	40,830
60～64歳	45,938	46,948	45,938	46,948	45,938	46,948
65～69歳	51,067	52,807	51,067	52,807	51,067	52,807
70～74歳	40,199	44,148	40,199	44,148	40,199	44,148
75～79歳	33,295	39,606	33,295	39,606	33,295	39,606
80～84歳	26,139	34,898	26,139	34,898	26,139	34,898
85～89歳	21,054	32,351	21,054	32,351	21,054	32,351
90歳～	19,025	41,775	19,025	41,775	19,025	41,775

(5) 滋賀県における結婚と子育てをめぐる現状

① 未婚化・晩婚化の進行

A) 生涯未婚率の推移

男女別に生涯未婚率の推移をみると、図 4-27、表 4-17 のとおりである。男性は 2000 年から急速に高くなり、2010 年には 14.6%と7人に1人。女性も未婚率が経年的に上昇傾向にあり、2000 年の 3.4%から 2010 年 6.29%と、10 年間に約2倍に増加した。

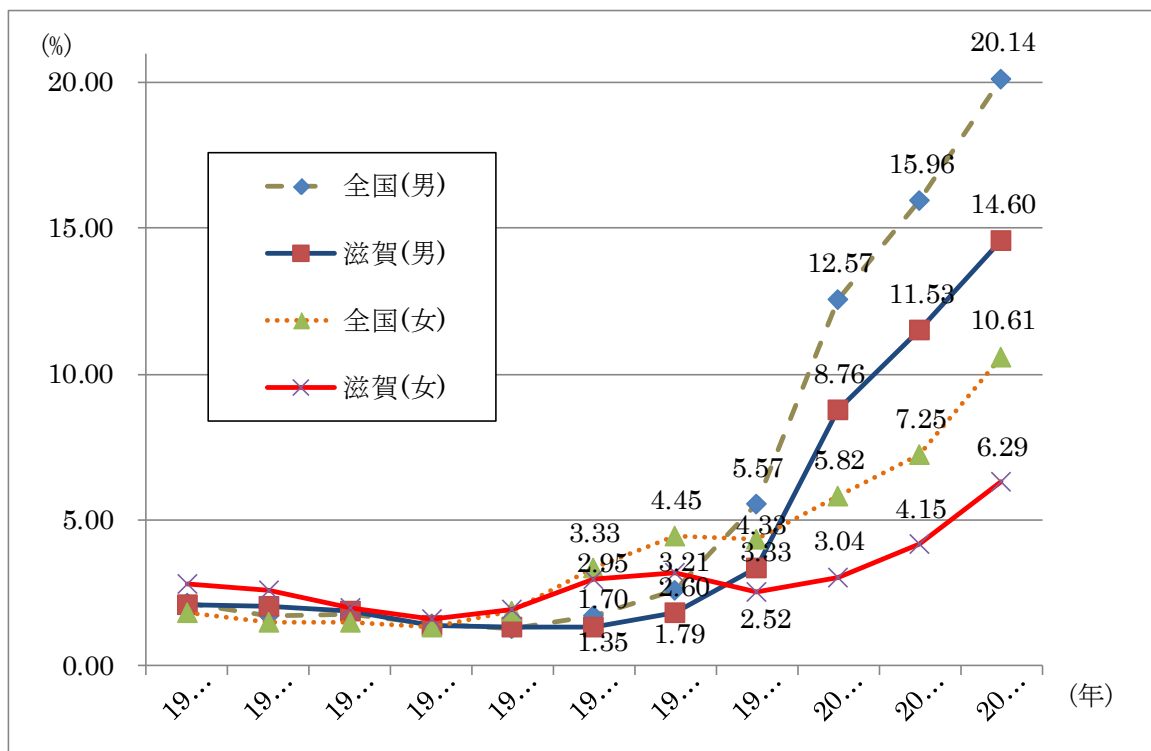


図 4-27 生涯未婚率の推移

(出典) 第 14 回出生動向基本調査: 国立社会保障・人口問題研究所

表 4-17 生涯未婚率推移

年 度	1970 年	1980 年	1990 年	2000 年	2005 年	2010 年
滋賀県 男	1.35%	1.79%	3.33%	8.76%	11.53%	14.6%
滋賀県 女	2.95%	3.21%	2.52%	3.04%	4.15%	6.29%
全国 男	1.70%	2.60%	5.57%	12.57%	15.96%	20.04%
全国 女	3.33%	4.45%	4.33%	5.82%	7.25%	10.61%

(出典) 第 14 回出生動向基本調査: 国立社会保障・人口問題研究所

B) 平均初婚年齢の推移

男女別に平均初婚年齢の推移をみると、図 4-28 のとおりである。男性は 1970 年 26.9 歳から 2012 年 30.3 歳と 3.4 歳高くなった。女性は 1970 年の 24.1 歳から 2012 年は 28.8 歳と 4.7 歳高くなっている。

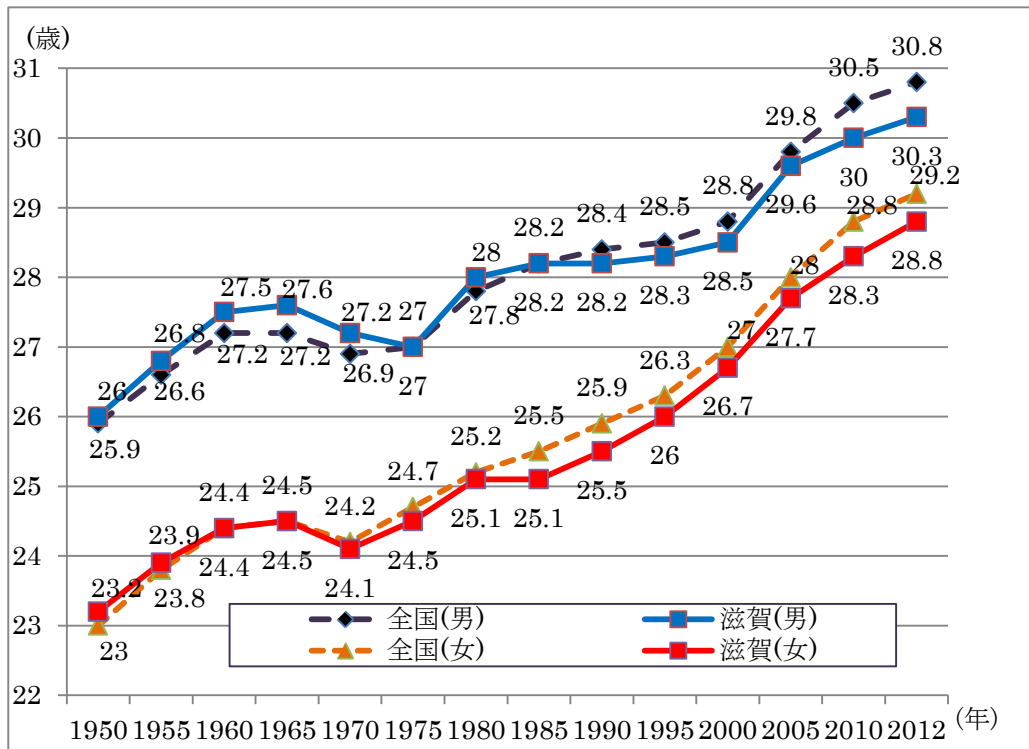


図 4 - 28 平均初婚年齢の推移（出典）人口動態調査：厚生労働省

②結婚観や希望の子ども数

滋賀県が実施した「若年者の男女共同参画に関する意識調査報告書」（平成 23 年 12 月）によると、結婚観や希望する子ども数、女性の働き方等についての特徴は、以下のとおりである。

問 16:結婚および子ども数(回答 1,084 件)

○「結婚をし、子どももほしい」

(注) %の小数点以下は四捨五入した。

全体で 83%、女性 88%、男性 77%と非常に高い。

○結婚希望年齢

全体で「26 歳から 29 歳まで」が 49%、「25 歳まで」が 23%、「30 歳から 34 歳まで」が 22%である。全体をみると、29 歳までに結婚を希望するのは 71%である。男女別内訳をみると、女性は 29 歳までに結婚を希望するのは 80%で、男性は 57%である。また、男性の場合、3人に1人(32%)が「30 歳から 34 歳まで」を希望している。

○理想とする子ども数と現実の子ども数

理想の子ども数は、「2人」が 50%と最も多く、次いで「3人」が 32%とである。現実の子ども数は、「2人」が 58%と最も多く、次いで「1人」が 15%と続き、「3人」は 9%と非常に少ない。

一方、理想の子ども数を持たない理由については様々な理由が挙げられる。「第 14 回出生動向基本調査」（国立社会保障・人口問題研究所）によると、「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」が最も多く(60%)、「高年齢で生むのはいやだから」(35%)、「欲しいけれどもできないから」(19%)と続いている。

③仕事と子育てを両立させることが厳しい現実

女性は仕事と子育てを両立することが厳しい現実におかれており、理想と現実の乖離が依然として大きい。

問 12:女性に対する質問「あなたの働き方についての理想と現実(回答 617 件)」

理想の働き方として、「育児等で一時的に仕事をやめるが、その後はパートタイムで仕事を続ける」が 32%と最も多い。次いで「結婚、子どもの有無にかかわらず、仕事を続ける」が 27%、「子どもができるまで仕事をもち、子どもができたら家事や子育てに専念する」が 17%と続く。

しかし、現実の働き方としては、「育児等で一時的に仕事をやめるが、その後はパートタイムで仕事を続ける」が 39%と最も多い。次いで「結婚、子どもの有無にかかわらず、仕事を続ける」が 27%、「育児等で一時仕事をやめるが、その後はフルタイムで仕事を続ける」が 12%と続く。

問 12 の付問:現実として、継続して仕事を続けられない理由

「仕事と家庭の両立について、職場の支援や上司・同僚の理解を得ることが困難だと思うから」が 22%と最も多く、次いで「保育サービスなどの子育て支援を利用することが困難だと思うから」が 18%、「配偶者などの家族の協力を得られず、仕事と家庭の両立が困難だから」が 16%と続く。継続して働けないと回答した者の半数以上が、職場、社会環境、家庭の中に理由があるとしている。

結婚状況別でみると、「結婚している(配偶者がいる)」回答者では、「仕事と家庭の両立について、職場の支援や上司・同僚の理解を得ることが困難だと思うから」が 36%と最も多い。

なお、厚生労働省の 2011 年の調査によると、働く女性の約6割が結婚や第1子出産後に仕事を辞めている実態が報告されている。

(6)合計特殊出生率を上昇させるための施策の検討

長期的に人口を一定規模で維持できる人口置換水準(合計特殊出生率約 2.07)を維持することができれば、2040 年の総人口は 140 万6千人となり、2010 年時点の人口 141 万人をほぼ維持できる。また、総人口に占める高齢者比率も、2010 年の 20.7%から 2040 年には 31.0%と約 10 ポイント上昇するが、実績値ケースに比較して 2.2 ポイント程度低下する。

こうした推計結果を参考にして、合計特殊出生率を上昇させるための目標値を設定することや、目標を実現するための施策についても先進諸国での取組事例を参考にしながら総合的に検討することが求められる

第5章 2040年の経済をシナリオから見る

第1節 過去のトレンドからみる滋賀の経済・産業

滋賀県の過去40年間の経済成長を概観すると、図5-1に示すように1990年代の日本全体の停滞期と世界経済不況が生じた時期を除くと一貫して付加価値額が増大している。これは急速な資本ストック¹の蓄積と堅実な労働力の投入に支えられたものである。なお、資本ストックの蓄積速度は1990年代半ばより低下しているとともに、労働投入量は同時期に横ばい傾向に転じた。今後の滋賀の経済を考える際には、これまで同様の民間設備投資が進むかどうか大きな論点となる。

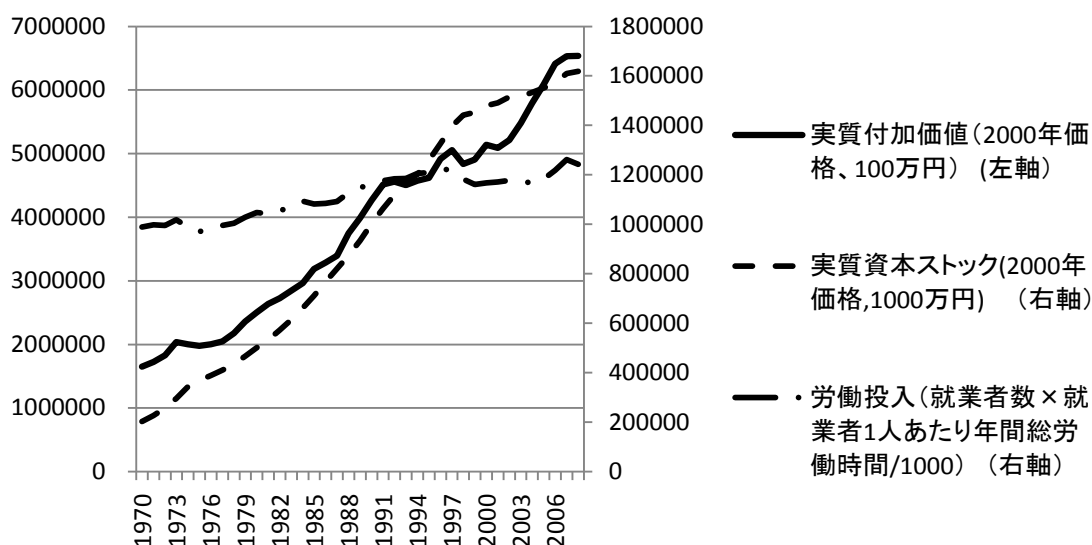


図5-1 滋賀県の付加価値、資本ストック、労働投入の推移(1970年～2008年)

(出典)都道府県別産業生産性(R-JIP)データベース 2012より島田作成

上記の産業全体での付加価値を産業分類別にみると図5-2のようになる(産業分類については、「滋賀県2040年人口・経済フレーム調査」の表2-3を参照)。その特徴をみると、まず機械製造業が1990年代と2007～2008年に大きな変動を経ながらも大きく付加価値を伸ばしていることが分かる。また、その他製造業は1990年代以降横ばい傾向である。サービス業およびその他第三次産業は、この40年間一貫して付加価値を伸ばしている一方、商業は2000年代になると付加価値が横ばいから逡巡傾向に転じている。建設業は1990年過ぎから付加価値の減少傾向が始まり現在に至っている。農林水産業はこの40年間、付加価値の漸減傾向が続いている。

今後の滋賀の経済を考えるうえでは、とくに機械製造業(機械、電気・電子、自動車等)、サービス業(医療・保健、社会保障、介護、飲食、娯楽、宿泊等)およびその他第三次産業(金融・保険、不動産、通信、IT産業等)の動向がきわめて重要になろう。

¹ 資本ストックとは、企業が生産のために保有している建物や設備の量、あるいは国や地方自治体が生活や産業活動の基盤として整備した社会資本の量。前年の資本ストックに当年の民間設備投資等を加え、減価償却を減じて毎年の資本ストックが計算される。ここでは、デフレータを用いて2000年価格に換算した実質資本ストックが示されている。

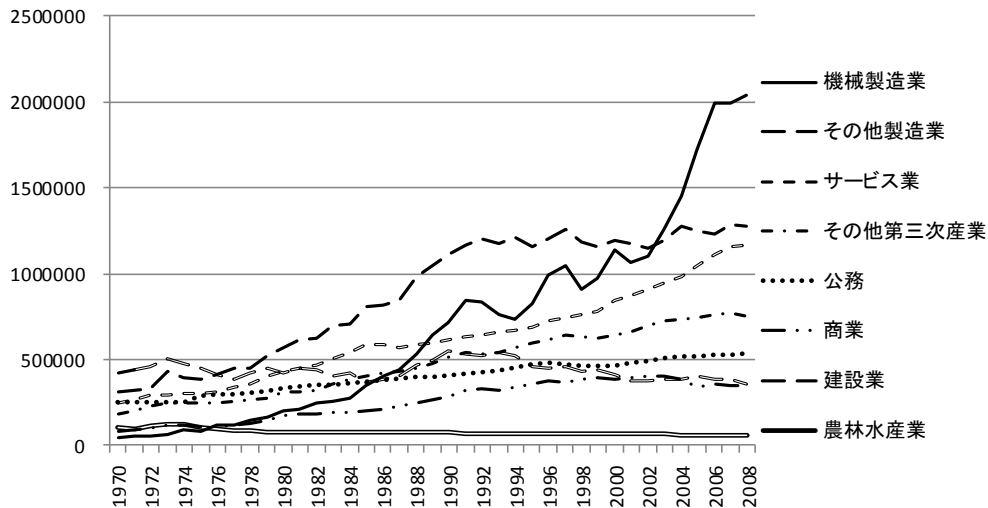


図 5-2 滋賀県の産業分類別にみた付加価値(2000 年価格, 100 万円)の推移(1970 年～2008 年)
(出典)都道府県別産業生産性(R-JIP)データベース 2012 より島田作成

つぎに図 5-3 に過去 40 年間の滋賀県での産業分類別労働投入量を示す。サービス業では 40 年間で約 3 倍の労働投入量の伸びを示した一方で、農林水産業は同期間で 5 分の 1 以下の労働投入量に減少した。また、機械製造業の労働投入量は 1990 年代を除き増加傾向にあるが、その他製造業では 1990 年以降減少してきた。公務や商業での労働投入量はこの 40 年間ほぼ横ばいであった。さらに建設業とその他第三次産業の労働投入量はほぼ同様の推移を示し、1990 年半ばまで増加傾向、その後横ばいに転じている。

今後も医療・保健、社会保障、介護等を中心としたサービス業での労働投入増加が見込まれるが、これら分野での長時間労働の改善も課題となろう。

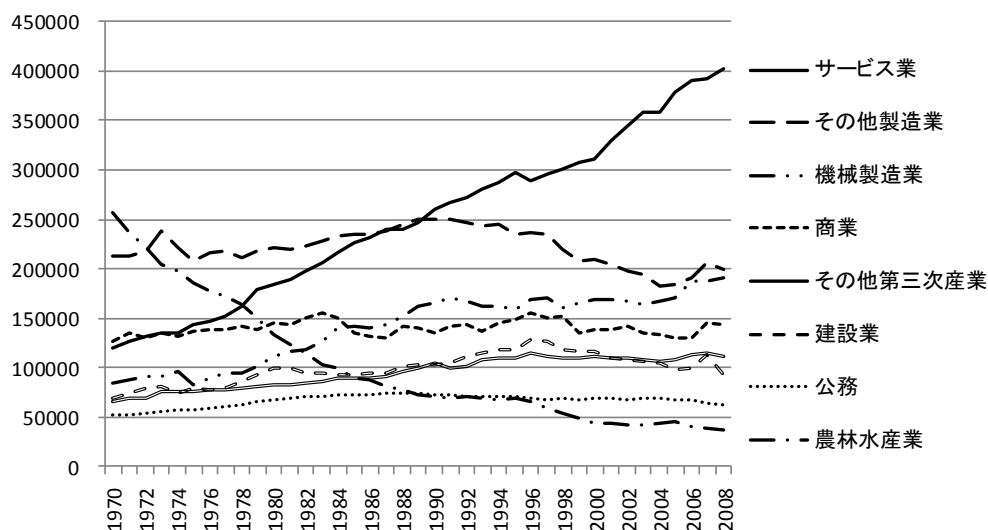


図 5-3 滋賀県の産業分類別にみた労働投入量(就業者数×就業者 1 人あたり年間総労働時間/1000)の推移(1970 年～2008 年)

(出典) 都道府県別産業生産性(R-JIP)データベース 2012 より島田作成

本節の最後にこの40年間の滋賀県における産業分類別資本ストックの推移を図5-4示す。その他第三次産業の1990年代後半～2000年代初頭を除く一貫した伸びが顕著であり、これは不動産業、運輸・通信、電気・ガス・水道分野での資本ストックの蓄積によるものである。機械製造業、その他製造業およびサービス業も堅調な資本ストックの蓄積を示しており、1990年以降同様のレベルで推移している。また、農林水産業と公務部門の資本ストックは1990年以降ほぼ横ばいであり、同様のレベルで推移している。なお、建設業と商業は同様の比較的低い資本ストックレベルで漸増または横ばい傾向である。

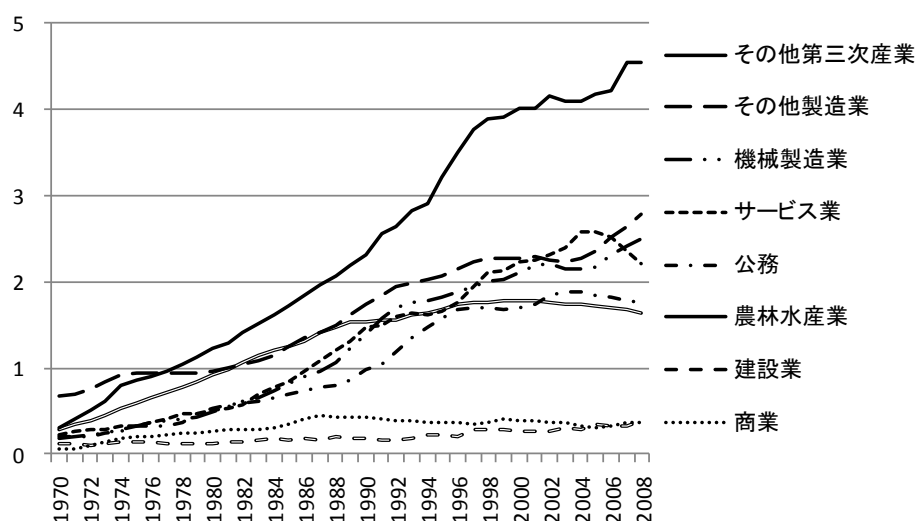


図5-4 滋賀県の産業分類別実質資本ストック（2000年価格、兆円）の推移（1970年～2008年）

（出典）都道府県別産業生産性(R-JIP)データベース 2012より島田作成

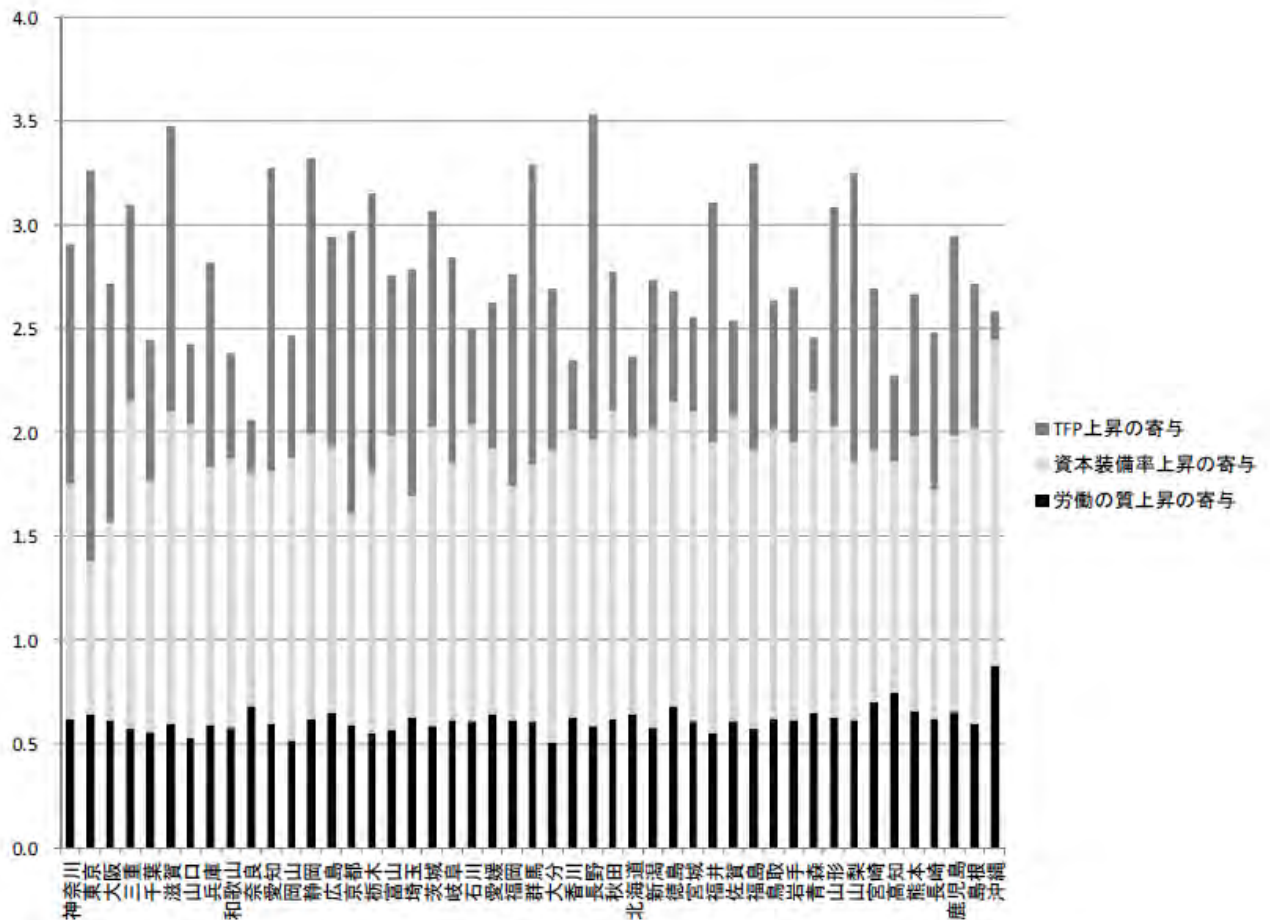
今後、伸長著しい情報・通信分野に加え、自由化が計画されている電力・ガス市場でも新規参入による設備投資が進み、その他第三次産業での付加価値が増大するとともに雇用が促進されることが見込まれる。

第2節 他県との比較からみた滋賀県の生産性の特徴

図5-5に1970年～2008年の都道府県別成長会計の分析事例を示す。ここでいう都道府県別成長会計分析とは、各県の労働生産性の成長率を「労働の質上昇」、「資本装備率²の上昇」および「全要素生産性(TFP)³の上昇」の3要素に分解したものである。この40年間の滋賀県の成長率は年率3.5%であり長野県と並んで全国でトップレベルにある。この高い成長には資本装備率上昇が1.5%およびTFP上昇が1.5%バランスよく貢献しているのが滋賀県の特徴である。なお、労働の質上昇の貢献率はおおむね0.5%であり、都道府県間で大きな差は生じていない。

² 資本装備率とは資本ストックを労働者数で割った比率であり、労働者一人当たりの利用可能な生産設備等の規模を示す。

³ 全要素生産性(TFP)とは、技術革新や生産効率化など、資本ストックや労働投入の変化では説明できない経済成長への寄与度を表す指標である。



注1) 資本装備率には資本の質を含む。

注2) 沖縄は1973年以降の結果。

図 5-5 都道府県別成長会計：1970－2008 年（年率、％）

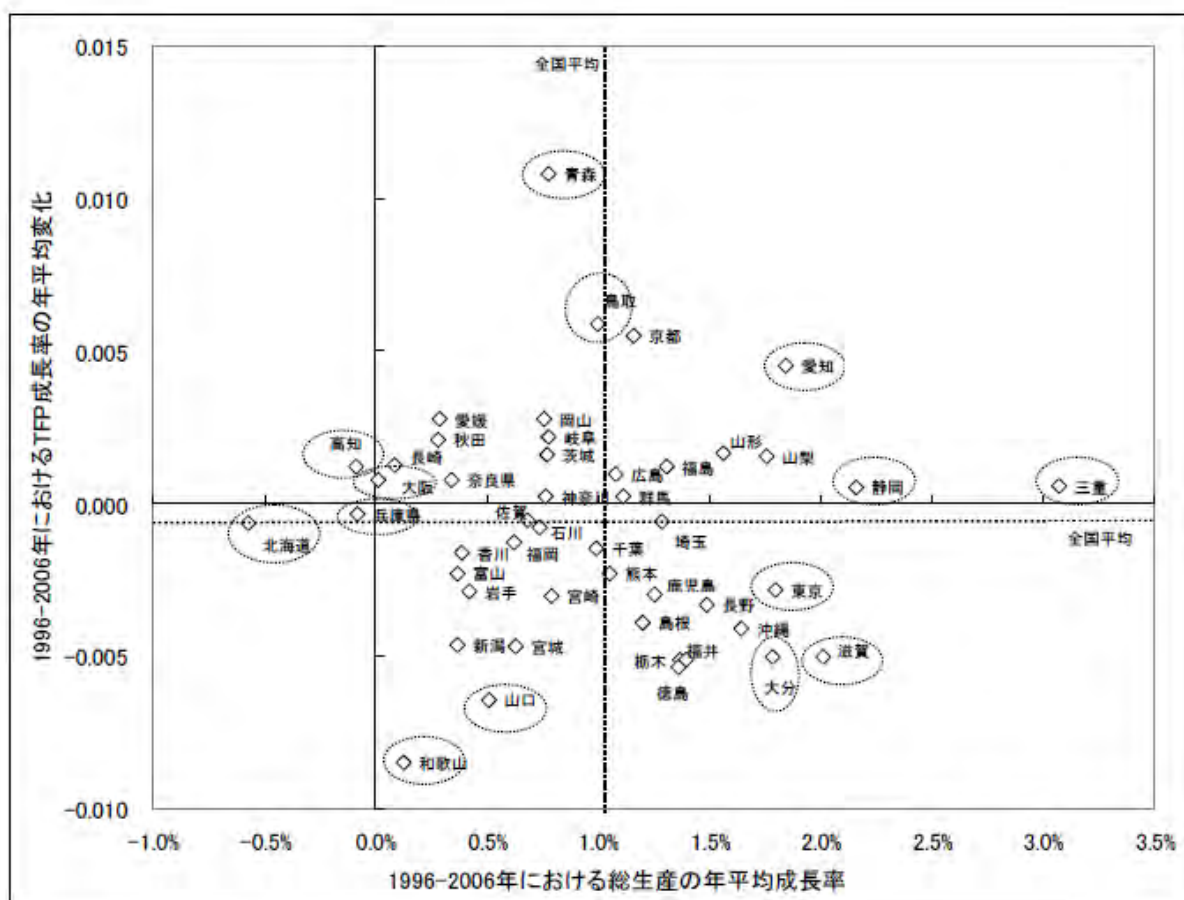
（出典）都道府県別産業生産性(R-JIP)データベースの構築と地域間生産性格差の分析

（RIETI Discussion Paper Series 13-J-037)(2013 年 5 月)より抜粋

さらに近年(1997～2000 年と 2001～2004 年)を対象として、第二次産業と第三次産業の労働生産性の伸び率を示したのが図 5-6 である。2001～2004 年平均でみた滋賀県の労働生産性の伸び率は、第二次産業で年率 3%、第三次産業では年率 0.5%程度であり、都道府県なかではおおよそ中位に位置している。

表 5-1 総生産成長率と T F P 成長率による類型化と主な都道府県

		総生産成長率	
		全国平均より高い	全国平均より低い
TFP 成長率	全国平均より高い	①愛知、静岡、三重	②青森、鳥取、高知、 大阪、兵庫
	全国平均より低い	③東京、滋賀、大分	④北海道、山口、和歌山



注：都道府県名を丸印で囲んでいる地域は、次節で要因分解を行う特徴的な都道府県

資料：内閣府「平成 18 年度県民経済計算」（2009 年 6 月）等をもとに P5 の手法で推計

図 5-7 都道府県別の総生産成長率と TFP 成長率の状況（1996-2006 年）＜2000 年基準値＞

（出典）三橋浩志，地域イノベーションの代理指標としての TFP に関する研究，科学技術政策研究所

Discussion Paper No.65 (2010 年 6 月)より抜粋

このような TFP 成長（技術革新等）の停滞が、滋賀の成長を牽引してきた電気機械製造業でもみられるのかどうか実証分析を行ってみた。具体的には電気機械製造業の労働生産性（付加価値/労働投入量）および資本装備率（資本ストック/労働投入量）について、滋賀県および周囲 6 府県（愛知県、

岐阜県、三重県、京都府、大阪府、兵庫県)における 1999 年～2008 年のパネルデータ⁴を作成し、労働生産性に対する資本装備率の影響を推定するとともに、資本装備率では説明できない府県固有の効果(固定効果)を求めた。推定結果を表 5-2 および表 5-3 に示す。

表5-2 電気機械製造業の労働生産性に与える影響（パネル分析による推定結果）

被説明変数: $\log(\text{労働生産性})$

分析方法: パネルEGLSモデル（クロスセクションSUR）固定効果モデル

分析期間: 1999年～ 2008年(10年)

対象府県: 7府県

パネル総サンプル数: 70

説明変数	回帰係数	標準誤差	t値	P値
定数項	-4.149	0.214	-19.4	0.000
$\log(\text{資本装備率})$	2.578	0.087	29.5	0.000
モデルの適合性				
決定係数	0.994			
自由度調整済決定係数	0.993			
ダービンワトソン比	1.878			
F値	1363			
モデルの有意確率	0.000			

（出典）都道府県別産業生産性(R-JIP)データベース 2012 より島田が推定

表5-3 電気機械製造業の労働生産性に対する府県固有効果（1999年～2008年）

（パネル分析による固定効果の推定結果）

府県	固定効果
愛知県	0.313
岐阜県	0.569
三重県	-1.094
滋賀県	-0.249
京都府	0.238
大阪府	0.539
兵庫県	-0.316

（出典）都道府県別産業生産性(R-JIP)データベース 2012 より島田が推定

⁴ クロスセクション（府県）データと時系列データを組み合わせたデータセットのこと。

推定結果より、電気機械製造業の労働生産性に対して資本装備率は有意に正の効果をもつことが示された。また、資本装備率では説明できない府県固有の効果(技術革新等の効果)を比較すると、愛知県、岐阜県、京都府および大阪府では正であるものの、三重県、滋賀県および兵庫県では負の値を示している。したがって、1999 年～2008 年の滋賀県での電気機械製造業の労働生産性の上昇は、技術革新等に支えられたものではない可能性が高い。

以上をまとめると、滋賀県は過去 40 年間、資本装備率上昇と全要素生産性上昇の寄与により全国トップレベルの経済成長を継続してきたが、近年は全要素生産性の寄与が低減しており、技術革新(イノベーション)に裏打ちされた成長ではないことが示唆される。今後、特区制度も活用しながら、技術革新を伴う成長産業を育成・集積していくことが急務である。

第 3 節 将来シナリオに基づく 2040 年の滋賀の経済の姿

今後 2040 年といった中長期で日本は、少子高齢化、労働力減少、グローバル化、厳しい財政、エネルギー・環境制約等に直面しながら、成熟した経済成長と雇用の維持を図っていく必要がある。滋賀県もその例外ではないとともに、第 1 節および第 2 節に示した滋賀県の過去 40 年の成長の要因(資本、労働、全要素生産性)や産業分類別の特徴にも留意する必要がある。

このような過去 40 年の滋賀の経済・産業の推移と今後予想されるトレンド・課題に配慮しながら 2040 年までの滋賀の経済の姿を推計した。推計には産業連関ブロック、労働ブロック、分配ブロック、財政ブロックおよび支出ブロックから構成されるモデルを用い、将来の想定値(外生変数)から推定値(内生変数)を整合的に導くこととした。推計の目的は 2040 年の「経済予測」ではなく、一定の条件下で経済にもたらされる帰結を定量的に提示することにより、中長期的な政策検討の際の素材を提供することにある。

具体的な推計手法、使用した統計データ、前提条件、推計結果等の詳細は「2040 年までの滋賀県の人口・経済フレーム調査業務報告書」およびその「概要版」を参照いただきたい。本節ではそのエッセンスを紹介する。

まず、県内製造業が現状のまま競争力を維持し(移輸出額が 2005 年比 25%増)、労働環境の変化が少ないケースでは、約 17%(2005 年比)の県内総生産の伸びと県内常住の就業者の約 92%が県内就業できる姿を描きうる。逆に県内製造業が競争力を失い移輸出額が半減(2005 年比)し、かつグローバル化進展による移輸入率増加が製造業で+10%、農業・第三次産業で+20%となったケースでは、県内総生産は 43%減少し、県内常住就業者のうち約 51%しか県内就業できず残る半分は県外に職を求めざるを得ないことになる。この 2 つのケースは両極端な条件設定とみることができ、2040 年にはその間のどこかに着地点を見出すことになろう。

なお、各シナリオごとの推計結果とその特徴点は表 5-4 のとおりである。

表 5 - 4 シナリオごとの 2040 年の推計結果

	2005 年 実績値	シナリオ A	シナリオ B	シナリオ C	シナリオ D	産業衰退 シナリオ
滋賀県内に常住の 就業者数 (人)	680,478	591,266	591,266	658,952	658,952	591,266
滋賀県内で従業	606,346	543,844	512,531	436,158	417,124	294,859
滋賀県外で従業	74,132	47,423	78,735	222,794	241,828	296,408
滋賀県内で従業の 就業者数 (人)	640,448	616,900	541,099	496,763	440,504	311,510
滋賀県内に常住	606,346	543,844	512,531	436,158	417,124	294,859
滋賀県外に常住	34,102	73,056	28,568	60,605	23,379	16,651
県内総生産 (十億円)	5,831	6,797	5,859	5,479	4,743	3,304
1 人 当 た り 県内総生産 (千円)	4,228	5,191	4,475	4,184	3,623	2,524
県債残高 (十億円)	880	1,160	1,224	1,216	1,268	1,431

シナリオ A

シナリオ A では、労働環境の変化が小さく女性や高齢者の就業率が上がらないため、人口減少と高齢化により、2040 年の滋賀県内に住む就業者の数は 2005 年に比べて約 13%減少する。一方で、製造業が競争力を維持することで県内の雇用が確保され、県内常住の就業者の約 92%が県内で就業できる。さらに滋賀県外に常住する就業者数が約 2.1 倍に増加する。また、製造業の成長により県内総生産が 2005 年比約 17%増加する。県債残高は 2005 年から約 32%の増加となっているが、2032 年頃にピークを迎えその後は減少に転じている。

シナリオ B

シナリオ B では、労働環境の変化が小さく女性や高齢者の就業率が上がらないため、シナリオ A と同様に、2040 年の滋賀県内に住む就業者の数は 2005 年に比べて約 13%減少する。県内常住の就業者における県内就業の割合は約 86%とシナリオ A に比べてやや低い。これは産業構造の第三次産業への転換により産業間の経済波及効果が小さくなったことに起因する。それにより県内総生産もシナリオ A に比べると小さく、2005 年とほぼ同水準となっている。県債残高は 2005 年比約 39%増加しているが、2037 年頃にピークを迎えその後は減少に転じている。

シナリオ C

シナリオ C では、労働環境が改善され女性や高齢者の就業率が上昇するため、2040 年の滋賀県内に住む就業者の就業者の数は 2005 年に比べて約 3%の減少に留まる。製造業は競争力をある程度維持するものの、グローバル化により輸入が増加し、県内の雇用は減少する。そのため県内常住の就業者のうち県内で就業できる就業者の割合は約 66%とシナリオ A、B に比べて低くなっている。輸入が増加する影響で県内総生産は 2005 年に比べて約 6%減少する。一方で労働環境の改善により労働時間が減少し余暇が増えることが考えられる。このような時間を様々な社会的活動に充てることで、市場では取り引きされない新たな価値の創出につながる可能性がある。県債残高は 2005 年比約 38%増加し、シナリオ B と同程度となる。

シナリオD

シナリオ D では、労働環境が改善され女性や高齢者の就業率が上昇するため、シナリオ C と同様に、2040 年の滋賀県内に住む就業者の就業者の数は 2005 年に比べて約 3%の減少に留まる。産業構造の第三次産業への転換による経済波及効果の縮小とグローバル化による輸入の増加のため、県内常住の就業者のうち県内で就業できる就業者の割合は約 63%とシナリオ A、B に比べて小さくなる。本推計では県外の労働需要により吸収されることを仮定しているが、場合によっては失業増加に繋がりうることに注意が必要である。県内総生産も同様に約 19%と大幅に減少する。一方で労働環境の改善により社会的活動に充てる余暇の時間が増えれば、新たな価値の創出につながる可能性がある。県債残高は 2005 年以降増え続け、2040 年には同年比約 44%の増加となる。

産業衰退シナリオ

産業衰退シナリオでは、労働環境の変化が小さく女性や高齢者の就業率が上がらないため、人口減少と高齢化により、2040 年の滋賀県内に住む就業者の数は 2005 年比で約 13%減少する。製造業が競争力を失い第三次産業の成長も見込めないため、県内の雇用は大きく縮小し、県内常住の就業者のうち約 50%しか県内で就業できず、半数は県外に職を求めざるを得ないことになる。グローバル化による輸入の増加もその要因の一つである。同様に県内総生産も大幅に落ち込み、2005 年に比べて約 43%減少する。県債残高は 2005 年以降一貫して増え、2040 年には 2005 年に比べて約 63%の増加となる。県債残高が県内総生産の 5 割近くにまで達するおそれもあり、長期を見通した経済・産業・財政の一体的な検討がきわめて重要であると言える。

いくつかのシナリオ分析から、製造業から第三次産業への産業構造の転換により一定の県内総生産は維持可能であるものの、県内就業者数は減少することが示されている。これは第三次産業の産業連関を通じた経済波及効果が製造業に比較して小さいことによるものである。また、ワーク・ライフ・バランス向上策(一人当たり労働時間の減少)は就業可能人数を増やす効果をもつ一方、労働生産性の向上は就業可能人数を減らす効果があることに留意を要する。さらに減少する労働力を女性や高齢者の就業率上昇により充足する時代の要請がある一方、産業が減退する局面では県外就業率の上昇や場合によっては失業増加に繋がりうることにも注意が必要である。

なお、製造業が競争力を失うケースでは 2040 年の県債残高が県内総生産の 5 割近くにまで達するおそれもあり、長期を見通した経済・産業・財政の一体的な検討がきわめて重要である。

第3部 環境や暮らしなどから2040年に向けた課題を探る

第6章 環境・エネルギーの課題

第1節 環境・エネルギーは制約か

産業構造の変化に伴う環境・エネルギーの課題に取り組むには、人々の行動の変化をもたらす都市構造の変革や、人々のライフスタイルの変更を促すソフト面での制度設計も必要である。これは長期的なビジョンや戦略が必要であるという点で、従来の対策技術のような対症療法とは性質が異なる。県内の環境資源の下で、人々がどのような社会に暮らし、どのような生活の質を望むのかが問われることになる。経済と環境は必ずしも従来から言われているようなトレードオフの関係にあるわけではなく、持てる地域資源の下でどのようなライフスタイルを送るかという県民の選択の問題でもある。ともに重要な課題として取り組むためには、政策の意思決定過程に対するさらなる県民の参画や協働が必要である。

第2節 持続可能な地域を目指した市民参画

このような取り組みの参考となるのが、EUのサステイナブルシティに対する取り組みである。EUのサステイナブルシティは、どのような社会・経済を選択し、作っていくかにおいて参考となる。最上位の政策目標には、市民の生活の質(Quality of Life)の持続的な発展が掲げられている。その最上位の目標の下で、都市ごとに個別的な政策目標を具体化している。重要なことは、個別的な政策目標は最初から与えられているものではなく、「市民の生活の質を構成している要素は何か」を人々が集まって検討していく中で具体化されてくるものとされている点である。

第3節 環境・経済・社会の調和

環境対策の実施の際に、実施するための手間や負担感、コストが問題となり、進行が滞ることが多い。ところが、環境と経済はトレードオフの関係には必ずしもなく、むしろ同時達成が可能でコベネフィット(共便益)があることが多い。(図6-1)。環境対策は同時に経済・社会にも便益をもたらす、環境と経済・社会のバランスを取りながら進める必要がある。

コベネフィット・アプローチ

温暖化対策	経済・社会の発展等
・エネルギー自立住宅の普及	{ ・電化率の上昇 ・エネルギー自給率上昇
・生産プロセスの効率化	
・モーター駆動自動車の普及	{ ・大気汚染の緩和
・脱自動車社会	
・高度交通システムの構築	{ ・交通事故の削減
・地産池消の浸透	
・エコライフスタイルの実践	{ ・農村社会崩壊の防止 ・水消費量の削減 ・廃棄物発生量の削減
(「もったいない」精神の深化)	

図6-1 コベネフィット・アプローチ(出典:環境省中央環境審議会地球環境部会資料「低炭素社会づくりに向けて」)

第4節 県内で行われうる取り組み

(1) 低炭素化

低炭素化対策に限ったことではないが、環境対策の手段は県内全域を通じて有効なわけではなく、まちの規模や地域特性によって有効な手段がことなる。(図 6-2)。滋賀県内の地域的特性は、琵琶湖岸近辺を南北に縦断する鉄道付近の都市部を中心に農山村部へと広がっていることに鑑みると、県内全域を一律な施策を実施することは有効ではないことがわかるだろう。

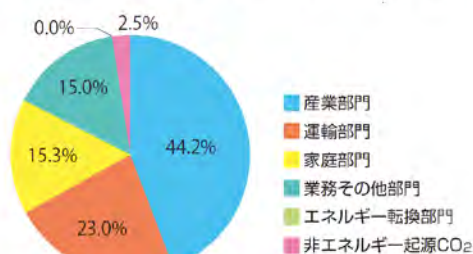


図 6-2 まちの規模と低炭素社会の構成要素

出典：環境省中央環境審議会地球環境部会資料「低炭素社会づくりに向けて」

交通や建築物の構造、エネルギーの低炭素化に加え、産業の低炭素化が必要である。2010 年度の滋賀県内の温室効果ガス排出量データによると、産業部門が全体の約 44%を占め、大きな割合となっている。(図 6-3、図 6-4) これら産業部門におけるエネルギー利用からの無駄に捨てられている蒸気を利用することによる省エネ、燃料転換による対策が可能であり、これらの対策は環境面だけでなく経済的にも利益が生まれる。

◆滋賀県におけるCO₂排出量の内訳 平成22年度(2010年度)



◆滋賀県における温室効果ガス排出量の推移

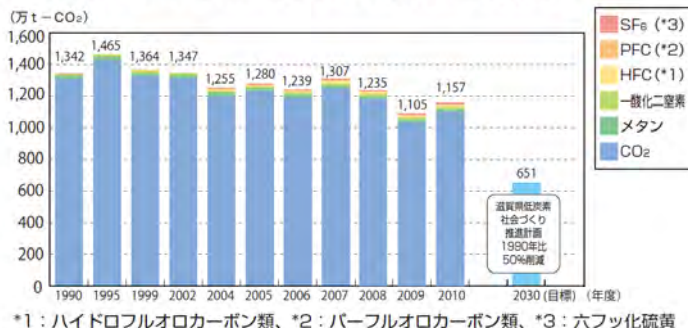


図 6-3 滋賀県における CO₂ 排出量の内訳(2010 年度)

図 6-4 滋賀県における温室効果ガス排出量の推移

出典：滋賀の環境 2013

出典：滋賀の環境 2013

(2) 環境ビジネスの振興

環境ビジネスは、従来からの環境対策機器・装置の販売や、省エネなどのノウハウを提供コンサルティングまで幅広く存在する。

県内では東近江市の「菜の花プロジェクト」のように住民主導でリサイクルを進める事例があり、このような事業を育成していけば、産業どうしが有機的にかかわりあって廃棄物削減をめざすリサイクルを中心としたエコタウンの形成などが考えられる。

また地域の自然資源を活用した観光の振興や、再生可能エネルギーの開発に伴う雇用創出といったグリーン・ニューディール政策による雇用創出が期待できる。

（３）農業・林業

農産物や木材の地産地消を確立することにより、輸送による環境負荷の削減と自給率向上を図ることができる。地産地消は、単に「地場製品の消費拡大」という側面だけではなく、「産地と食卓の交流」や「旬と食文化への理解」、「環境保全」、「地域活性化」など多くの役割を持っている。滋賀県では、「環境こだわり農法」という独自の環境保全型農業を設定しており、地産地消の推進によりさらなる環境負荷削減への貢献が期待できる。

また、県内農村部では農家民宿を実施している地域が存在し、県外近隣の地域からの人々を多数受け入れている。農家民宿を中心としたグリーンツーリズムのプログラムを開発し振興すれば、里山の保全や森林の多面的機能の保全につながる可能性が高い。

（４）自然環境・琵琶湖

農山村部での人口減少と高齢化により、二次的な自然環境の劣化が予想され、生物多様性の保全上も影響が出ることが予想される。この防止には、グリーンツーリズムを活用した二次的自然の整備が有効である。

琵琶湖においては、これまで取り組んできた水質保全対策により、琵琶湖に流入する環境負荷物質量が削減されている。しかし、負荷量が削減されているにもかかわらず、有機汚濁の指標である COD が上昇するという現象が生じている。この原因の1つであると考えられている分解されにくい有機物（難分解性有機物）の研究調査・対策を継続する必要がある。また、外来魚の増加が生態系の攪乱要因となるため、引き続き駆除と移入の防止策を図らなければならない。（図 6-5、図 6-6、図 6-7 参照）

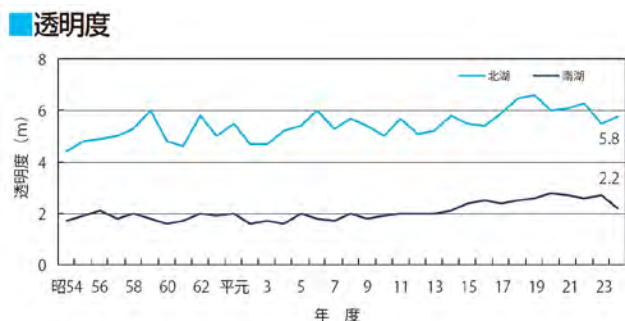


図 6-5 琵琶湖の透明度推移

出典：滋賀の環境 2013

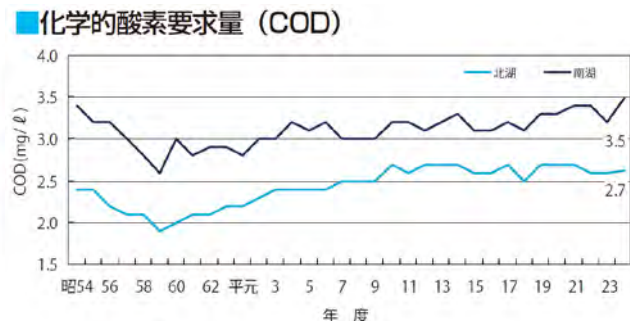


図 6-6 琵琶湖の COD 推移

出典：滋賀の環境 2013

◆琵琶湖に流入する負荷量の経年変化

COD

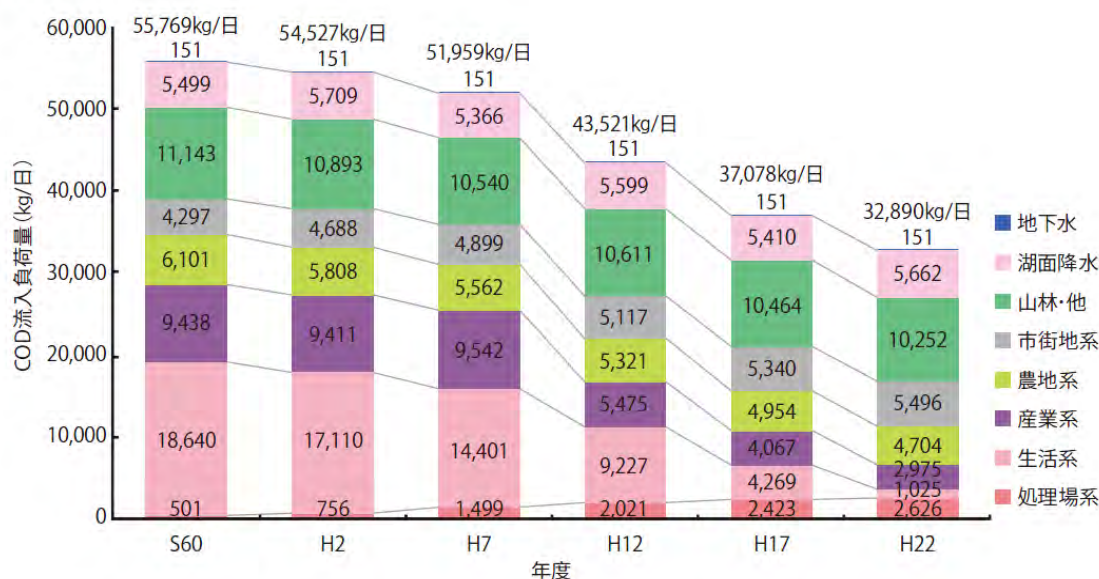


図 6-7 琵琶湖の透明度推移 (出典:滋賀の環境 2013)

(5) 廃棄物

廃棄物の排出量の削減については、産業部門においては製造工程の見直しや、リサイクル可能な関連業種と連携することによりゼロエミッションの推進が必要である。

また、家庭における一般廃棄物のリサイクル推進については分別が重要である。都市部の自治会が存在しない地域や自治会活動が希薄な地域では、リサイクル資源の回収率が低く、いかに地域コミュニティの人的ネットワークを強化していくかが重要である。(図 6-8 参照)

◆ごみ排出量および1人1日あたりのごみ排出量の推移

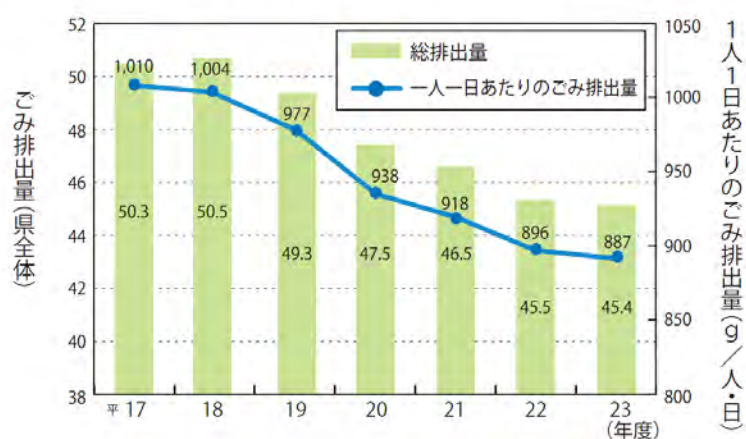


図 6-8 ごみ排出量および1人1日あたりのごみは支出量の推移

出典:滋賀の環境 2013 (6) エネルギー

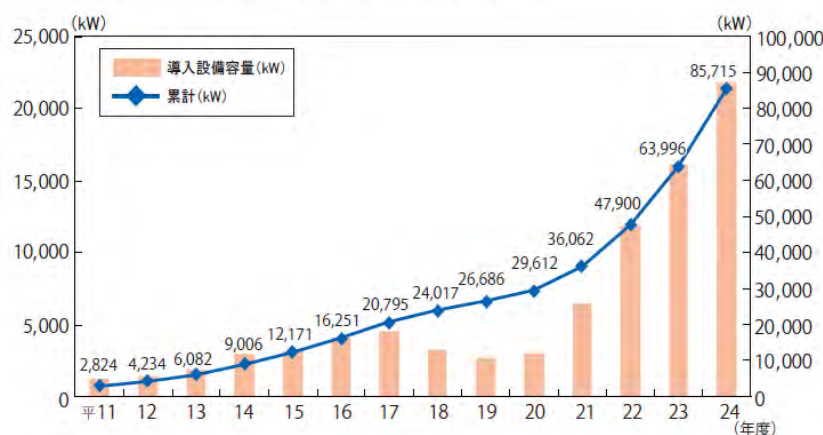
県内には耕作放棄地が少なからず存在し、これらの農地にソーラーパネルを設置すれば有効活用できる。

平成 22 年度の農業センサスによると県内の耕作放棄地は 2,073ha であるが、これらの土地を太陽光発電に有効利用すれば、138.1 万 kw の出力、13.2 億 kw/h が得られる（環境省平成 22 年度再生可能エネルギー導入ポテンシャル調査報告書に基づき試算）。また、近年、発電しながら農業を行える半透過性パネルを利用したソーラーシェアリング技術が開発されたため、さらなる再生可能エネルギーの普及が見込まれる。ただし、豊かな田園風景地帯に発電施設を設置する際には、必ず景観上の問題に配慮しなければならない。

住宅・事業所においても太陽光パネルの他、マイクロ風力発電による再生可能エネルギーの促進が可能なほか、一般家庭の「屋根貸しビジネス」も考えられよう。（図 6-9 参照）

その他、間伐材を活用した木質バイオマス燃料など、地域資源を活用したエネルギーの促進が重要である。これらの分散型電源や再生エネルギー開発は、災害に強いスマート化した地域づくりにもつながる。

◆住宅用太陽光発電システム導入状況



出典：

○平成11年度～20年度：一般社団法人 新エネルギー導入促進協議会調査データ

○平成21年度以降：住宅用太陽光発電補助金（J-PEC）交付件数

図 6-9 住宅用太陽光発電システム導入状況

（7）持続可能な交通

滋賀県内の公共交通は湖東地域、湖西地域ともに南北に縦断する鉄道を中心に、鉄道の駅からバスで約1時間以内で移動可能というコンパクトな地域特性を持っている。マイカーから公共交通へシフトする人が増加すれば、加速的な公共交通の経営改善と利便性の向上が期待される。

公共交通の利用によって環境負荷を低減することが可能なほか、県内では自転車の活用が期待される。既に県内では、琵琶湖 1 週サイクリング観光の1つの目玉として定着しており、県外からの参加者も多い。また、自転車の積み込みが可能な近江鉄道のガチャコン電車も魅力的な観光の交通手段である。自転車が利用しやすい道路整備により、利用者の拡大が期待される。

（8）暮らし・ライフスタイル

高齢化の進行により在宅時間が増えるためにエネルギー消費量の増加が予想される。また、単身者や

核家族の増加もエネルギー消費量増加の要因となる。

これらの防止に有効な手段は、二酸化炭素排出の可視化による環境配慮行動の促進である。家庭での二酸化炭素削減効果を可視化することにより、削減の成果に応じてメリットを受けられるような仕組み作りもできよう。

(9) 環境教育

これまで県内の環境資源を活かして子供向けの環境学習プログラム「うみのこ」、「やまのこ」、「たんぼのこ」などを実施してきた。最近では、都市部の住民が週末だけ田舎で家庭菜園を行うなどの「週末田舎暮らし」のライフスタイルなども注目されだしており、こうした流れに着目すれば、地域資源を活用した成人向けの環境学習プログラムも魅力を持つだろう。

第5節 コベネフィット・アプローチの例

従来の環境対策は各分野ごとに実施されることが多かったが、第3節で見たように、他分野の施策と一緒に実施することにより、施策実施の追加的コストが発生しない場合がある。また、施策の実施によりもたらされるトータルの便益が大きくなる。具体的には以下のような例が考えられる。

(1) 自転車を活用した観光による交通の低炭素化・健康増進のコベネフィット

滋賀県は自転車で琵琶湖を1周する「ビワイチ」サイクリングや、鉄道に自転車を積み込むことが出来る近江鉄道の「ガチャコン電車」で知られている。自転車を活用した観光を推進することで、観光の活性化はもとより、交通の低炭素化と、自転車の利用によって体を動かすことで健康増進の効果が期待できる。

(2) 農地におけるソーラーシェアリング、小規模水力発電による農業・再生可能エネルギーのコベネフィット

これまでは農地における発電目的の転用が認められていなかったが、2013年4月1日に農水省から、農地における設置を条件付きで認める指針が公表されたことにより、耕作放棄地で太陽光発電を行ったり、農業を行いながら太陽光発電を行うことが認められた。滋賀県内でも農業生産に貢献することなく放置された耕作放棄地で太陽光発電を行う事例が急増しており、耕作放棄地の有効利用問題の一助となっている。

また、光を透過する半透過型のパネルが既に実用化されており、太陽光発電を行いながら農業生産を行う事業が実用化されている。農水省の指針においても、農業生産の減収が20%以下の範囲でこのタイプの事業が認められており、今後の普及が期待される。

さらに、県内では農業用水路に小型水力発電機を設置している事例も見られ、これが普及すれば、さらなる再生可能エネルギーの拡大が見込める。

(3) 農家民宿などのグリーンツーリズムによる観光・農林業振興のコベネフィット

滋賀県内では小学生向けの体験・参加型環境学習プログラム「うみのこ」、「やまのこ」などが提供されているが、こうした体験・参加型プログラムを成人向けにも活用することによって、観光や農林業の振興に貢献できる。

具体的には、既に県内のいくつかの地域で、農家に宿泊し、農業体験を行う「農家民宿」が実施されているが、旅館業法等による許認可の問題を解決し、支援することにより、観光と農業における便益が期待でき

る。また、里山の整備を体験するプログラムを整備することにより、里山整備の人手不足の問題を解決するとともに観光の振興に貢献ができよう。

(4) クールスポットやウォームスポットの活用による省エネ・普及啓発・コミュニティ活性化のコベネフィット

地域の住民向けのイベントの内容だけでなく、開催の時期を工夫することで省エネに貢献できるケースも存在する。実際に米原市の環境パートナーシップ会議で検討され、実施が予定されているのが、暑い時期や寒い時期に公共施設でイベントを実施することにより、近隣住民に集まってもらうことで、各世帯での冷暖房に使用するエネルギーの節約を見込むクールスポットやウォームスポット事業である。これらの事業の実施時期の工夫とともに、イベントの内容によって、環境教育や福祉・文化、地域コミュニティの活性化に大きな貢献が期待できる。

以上の事例は、実施可能なコベネフィット・アプローチの一部であり、他にも従来の実施事業や施策を単一分野の施策として見るのではなく、複数分野の視点を導入することにより、施策の実施コストを小さくしたり、もたらされるトータルの便益を大きくすることが可能である。

第6節 課題解決に向けて

環境・エネルギーの課題の解決は、行政や企業に任せるだけでは無理であり、当然ながら県民一人一人が主体的に取り組むことが求められる。

滋賀県には生物多様性が豊かな琵琶湖があり、古くから琵琶湖の水質保全のための石けん運動が県内全域的に取り組まれるなど、自然への関心が高い地域である。エネルギー・リサイクル分野では、全国的に知られる「菜の花プロジェクト」の取り組みなど、自主的な活動が行われている。こうした取り組みが広がるためには、県民による環境配慮型活動が適切にインセンティブ付けされる必要がある。県民の将来ビジョン策定のプロセスへの参画と将来ビジョンの共有、県の政策との協働によって有機的に結びつき、地域固有の魅力と価値を持った「ビワコノミクス」が展望できよう。

第7章 農業・農村・食料の将来と課題

第1節 滋賀県の農業の現在

(1) 滋賀県の農業の特徴

よく知られていることだが、滋賀県の農業の特徴は、兼業化率が高いこと、水稻中心の農業であること、農業機械普及率は全国トップクラスであること、以上の3つにまとめることができる。滋賀県の農業がこのような特徴を持つに至った背景には、歴史的に形成されてきた滋賀県固有の事情が存在している。

昭和39年の名神高速道路の開通等を契機に、滋賀県は全国有数の内陸工業県として成長していった。県内総生産に占める第2次産業の割合は42.6%で全国1位となっている¹。また、滋賀県内は、JR東海道本線や湖西線等を利用することにより、大都市圏である京阪神地域への通勤が十分に可能である。このような産業構造や交通基盤等の条件が、結果として、上記の3つの特徴を生み出すことになったのである。言い換えれば、「農家の長男は、地元である農村を離れずに通勤と営農を両立させ、就労所得をもとに農業機械に投資し²、生産の合理化をはかることが可能な水稻に営農を特化させてきた」のである³。

(2) 農家数の減少、農家の高齢化と後継者不足

しかし、現在、「農家の長男が家に残り兼業農家になる」という滋賀県に顕著なパターンは、しだいに崩れつつあるようにみえる。

「2010年世界農業センサス」によれば、平成22年の総農家数は36,017戸となっている。平成17年の前回のセンサスと比較して7,346戸(16.9%)減少している。総農家数のうち販売農家数は24,826戸(構成割合68.9%)となり、前回と比較して6,717戸(21.3%)減少している。自給的農家数は11,191戸(同31.1%)となり、前回と比較して629戸(5.3%)減少している。その一方で、平成22年の土地持ち非農家数⁴は33,072戸、前回と比較して5,139戸(18.4%)増加している。このような農村集落における農業離れが少しずつ進行しているのである。

次は高齢化や後継者についてもみてみよう。「2010年世界農業センサス」によれば、農業就

¹ 「平成22年度県民経済計算」（内閣府）による。

² 「2010年世界農業センサス」によれば、平成22年の滋賀県全体では、動力田植機は19,957の経営対数に対して20,615台、トラクターは22,212の経営対数に対して25,808台、コンバインは19,053の経営対数に対して20,340台となっている。

³ 「2010年世界農業センサス」によれば、平成22年の滋賀県全体の経営耕地総面積3,809,360aのうち約95%、3,636,397aが水田となっている。

⁴ 土地持ち非農家とは、「農家以外で耕地及び耕作放棄地をあわせて5アール以上所有している世帯」を指す。

業人口の平均年齢は、平成 22 年で 68.4 歳であり、前回の平成 17 年と比較して 4.7 歳高くなっている⁵。農家の高齢化が少しずつ進行している。では、後継者はどのような状況なのだろうか。平成 22 年の段階で、同居の農業後継者のいる農家は 11,912 戸(構成割合 48.0%)となっている。前回と比較して 26.6%も減少している。後継者不足が顕著になってきている。同居の農業後継者を年齢別にみると、30～39 歳が 28.9%と一番多く、次に 40～49 歳が 26.7%、20～29 歳が 21.8%の順になっている⁶。

(3) 耕作放棄地

次に耕作放棄地についてみる。「2010 年世界農業センサス」によれば、総農家および土地持ち非農家の耕作放棄地面積は、平成 22 年で 2,073ha であり、前回の平成 17 年の 1,978 ha と比較して 4.8% 増加している。そのうち、販売農家の耕作放棄地は 642ha(構成割合 31.0%)であり、同じく平成 17 年と比較して 13.1%減少しているが、自給的農家の耕作放棄地は 362ha(同 17.5%)で、平成 17 年と比較して 8.4%、土地持ち非農家の耕作放棄地は 1,069ha(同 51.6%)で、同じく平成 17 年と比較して 18.1%と、ともに増加している⁷。

第 2 節 成熟社会における農業・農村のデザイン

(1) 「在所」の力の衰退とその賦活

第 1 節からわかるように、滋賀の農業はしだいに衰退していることがうかがえる。農家が減少し、高齢化している。農地が徐々に放棄されている。このような衰退傾向は、単に「産業」としての農業の衰退だけではなく、農村集落による農地や身近な農村環境の保全、生物多様性の維持、そして農村集落そのものの維持、農村文化の継承など、農業・農村の持つ多面的機能が衰退していくことを意味する。滋賀県では、農村のことを「在所」(ざいしょ)と呼ぶ。この「在所」がもっている潜在的な力が、これまで、滋賀県の地域社会を根底から支えてきたといっても過言ではない。世代交代が進むなか、その「在所」の力が衰退しつつあるのだ。これは、かなり根深い問題といえる。

では、このような「在所」の力を賦活していくためには、どうすればよいのだろうか。これまで農業政策の現場で議論されてきた価格政策や所得政策、あるいは大規模化のような「産業の論

⁵ 「2010 年世界農業センサス」「調査結果の概要」35 頁、「就業構造」を参照。

⁶ 「2010 年世界農業センサス」「調査結果の概要」38 頁、「農業後継者」を参照。

⁷ 「2010 年世界農業センサス」(農林水産省)「調査結果の概要」39 頁、「耕作放棄地」を参照。

理」にもとづく政策手法を展開していくことも必要ではあるが、それだけでは限界がある。それだけでは、滋賀の農業が生き残ることは難しい。

(2) レジリエンスとサステナビリティ

地球温暖化による気候変動のなかで、突発的に異常気象が生じる危険性が増している。いったん異常気象が生じると、海外の農産物の収穫は極端に減少し、その輸入は不可能となる危険性が存在している。また、食料の価格高騰が始まり、海外から食料を輸入できなくなることも考えられる。このようなことは、グローバル経済のなかでは、突発的に生じることなのである。

長期的な視点にたてば、現在、滋賀県に求められていることは、このようなグローバル経済のなかで生じる不測の事態にも耐えることのできる地域社会、言い換えれば、社会的なレジリエンスやサステナビリティを高めた地域社会を、多くの人びとの参画・参加のなかでどのように内発的に形成していくのか、ということなのである(ガバナンスの組み替えと再構成)。

それは、農業分野だけで完結するものではない。また、既存の農政の枠組みのなかだけでとらえられる問題でもない。分野の壁を超えた分野横断型・他分野連携型の多面的な社会的ネットワーク⁸のなかで、人びとが「農」の持つ多面的な機能や価値を再評価し、維持し、保全するために協働する、そのような社会的な仕組みを地域社会のなかに生み出していくことが必要なのである。

さきほど述べた「在所」の力は、「在所」以外の力と結びつくことで賦活されていくのである。

(3) 小さな「農」を支える仕組み

現在、食の安心・安全に対する社会的な関心が高まっている。それに加えて、琵琶湖を擁する滋賀県は、「環境こだわり農業」の先進県である⁹。滋賀県は、農業と環境との関係が深い。さらに滋賀県の地理的な特徴のひとつとしてあげられることなのだが、都市と農村がパッチワーク状に存在している。生産者と消費者は、地理的に非常に近い関係にある。滋賀県は、食の安心・安全、そして環境にも配慮したローカルフードシステムを、県内の各地に構築しやすい条件をもっている(「自立分散型」のローカルフードシステム)。

⁸ 滋賀県内における分野を超えた多面的な社会的ネットワークの取組事例として、「kikito 地域林循環システム協議会」によるびわ湖の森を元気にする仕組みづくりの活動が行われている。(詳細は参考資料 p 参照)

⁹ 滋賀県農政水産部調べによると、平成13年から「環境こだわり農産物」の栽培面積は着実に増加し、平成24年水稻の環境こだわり農産物栽培面積は、13,557ha、全体の38%におよんでいる。

たとえば、都市部に住む消費者が、地域社会の身近な「直売所」¹⁰などを通して生産者とながり、単なる消費者を超えて地域の農家や農業を支えていく側になっていくことや、食を通して環境保全に寄与することが可能になる。また、距離が近いということもあり、そのようなローカルフードシステムの存在が生産者にも消費者にも理解しやすいものとなる（ローカルフードシステムの「見える化」）。

もちろん、このようなローカルフードシステムを構成するものは、「直売所」に限らない。学校給食に地元農産物の使用していく「食育」¹¹の試みや、地域社会のなかで生産者と製造業がつながり「地域ブランド商品」を立ち上げていくような農商連携の試み、そして生産者とレストラン・飲食店の連携による「地場野菜料理」を提供するような試みまで、あらゆることが含まれるだろう。大切なことは、そのような試みが、県内の各地で展開されていくことなのである。そのことが、滋賀県のレジリエンスとサステナビリティを高めていくことにもつながるのである。近年、農の6次産業化という言葉が人口に^{かいしや}膾炙している。地域社会のなかで、生産、加工、流通、消費の過程で価値の連鎖がおこり、結果として地域社会が活性化し再生していくことが期待されている。私たちは、「産業の論理」にもとづいた貨幣経済的な尺度から評価される大きな「農」だけでなく、このような地域社会の生活に密着した無数の小さな「農」を社会的に支援していく方策を探求していかなければならない。

(4) 自給的農家、定年帰農、新規就農

第1節では、農家の高齢化について述べたが、これからの超・高齢社会においては、自給的農家¹²を、小さな「農」の担い手としてさらに注目していく必要があるだろう。自給的農家は、経済的な価値を生み出さない存在として扱われがちだが、たとえば前期高齢者である自給的農家のなかには、積極的に「直売所」に出荷し、消費者や他の農家仲間との交流を楽しむ人たちがいる。「直売所」は、農家に小額の現金収入だけでなく、生き甲斐も与えている。その意味で、「直売所」は、高齢者の生き甲斐といった農村福祉の問題とも関係しているのである。

定年帰農¹³や新規就農についてもみておこう。定年帰農のばあい、農地取得の心配はあまりない。多くのばあい、自家資産である農地の保全を目的としているからだ。また、前職で獲得した技能や知識、そして人的なネットワークを農業経営に活かしていくことも可能だ。新規就農

¹⁰ 滋賀県下の直売所については、以下の URL を参照のこと。「滋賀の農産物直売所マップ」。このマップには、道の駅もあわせて、76 の施設の記載がある。

¹¹ 福井県小浜市では、地域の農家と小学校が連携した先進的な取り組みが行われている。『食のまちづくり・小浜発!おいしい地域力』（佐藤由美・学芸出版社）を参照のこと。

¹² 経営耕地面積が 30a 未満かつ農産物販売金額が 50 万円未満の農家。

¹³ 一般的には、定年退職者が故郷の農村集落に戻り農業に従事することを指すが、ここでは、農村集落の土地持ち非農家が、定年後、農業に従事することも含めている。

については、特に若年層のばあい、経営資源の調達が障壁となっている。しかし、新規就農といっても、常に専業を指向しているとは限らない。定年帰農のばあいも含めて、農業経営以外の現金収入(年金等を含む)をもちながら、「農」のあるライフスタイルを志向しているばあいがあるからだ。また、定年帰農や新規就農については、農業法人等への雇用就農も増えていくだろう。

今後、自給的農家、定年帰農者、新規就農者といった小さな「農」の担い手への支援の重要性が増してくるだろう。いずれのばあいも、滋賀の農業を支える重要な存在であるとの認識のもと、さまざまな形態の支援が求められる。ただし、そのばあいの支援とは、営農的な側面だけに限らない。特に、他所から就農してくる新規就農のばあいは、地域社会の一員として定住していくための条件を整えていくなど、視野の広い支援が必要になるだろう。

(5) 小さな「農」のコーディネーター

もう一度、ローカルフードシステムに、話を戻そう。地域社会のなかで、これまで制度的に分断されてきた多様な主体が、横につながり連携するなかで、「農」に関わる新しい価値を生み出していくことが大切になってくる。そのばあい、多様な主体が、横につながり連携することを促すコーディネーター、すなわち小さな「農」のコーディネーターが必要になるだろう。農業分野を超えて、多様な主体がもつ潜在能力と地域資源がつながるように促し、地域社会のなかにローカルフードシステムが内発的に形成されていくことを支援し、さらには形成されていくローカルフードシステムのなかで、多様な主体をエンパワメントしていく、それがこのコーディネーターの職務になる。

地域の条件や事情に応じて、コーディネーターの形態は様々だろう。特定の個人や既存の団体やグループが、そのようなコーディネーターの役割を担うこともありうるだろう。縦割り組織で動いている行政自身が、このような役割を担うことは困難であるだろうが、コーディネーターが活躍できる社会的条件を整えていくことは必要である。また、その活動を支援していくことが求められる。

第8章 活力ある地域コミュニティ

第1節 滋賀県の旧集落に見られるコミュニティと新興住宅地

人口が減少し、税収が減り、公共事業が縮小される近年、今までのような人口増に支えられた物質優位の社会が崩壊し、地域における活力は衰退する一方である。この状況を打破し、未来の地域社会へと切り拓くものとは、地域の人々が主役となって失われつつある地域コミュニティを再構築し、物質ではなく心の豊かさを分かち合うことではないかと考える。

滋賀県は古来、貴族や寺社の荘園が多く存在し、その名残として今もなお宮座の形態をとる産土神を中心とした集落が多く残っている。現在、琵琶湖の西側にある湖西地域や南の湖南地域は、京阪神に近く、そのベッドタウンとして発展し、大型マンションの建設や新興住宅地の積極的な開発が行なわれ、新旧の居住地域が隣接している。旧村落地域では、新興住宅地に見られる新しいコミュニティづくりにも関与しながら、古式祭礼を継承する難しさに直面し、新興住宅地においては、古式祭礼の文化的価値に注目し、そのかけがえのない行事に思いを寄せながら、現代の希薄な地域コミュニティに嘆いている。

氏神(産土神)を中心とした氏子集団の結束はある程度強く、例えば、どこの誰が何をしているか、また、そこの子供がどのような性格で、どんな問題を抱えているのかということも共有しつつ、自然なカタチでその地域独自の善悪の道徳も根付いているように見える。

一方で新興住宅地においても、地域の運動会や市民センターのサークル活動など、種々のコミュニティが存在し、それらの活動を通じて情報が交換され、固い絆となっている事例も散見される。しかし、地域コミュニティの核となる町内の自治会への加入は強制的でない地域も多くあり、その集団の弱さが読み取れる。

歴史や伝承に支えられた祭礼は、その地域の誇りであり、明快なアイデンティティである。その意味において、神のもとに平等な村衆が存在し、連綿と続いてきた古式祭礼に敬意を表すコミュニティの存在は、今後の社会のあり方について大変重要な指針を示していると考えられないであろうか。消滅に向かっている集落の祭礼を今一度活性化させ、周辺の新興住宅地に対しても有機的な地域コミュニティあり方を追求する必要がある。

そのためには以下の視点が必要であろう。

①古式祭礼の未来のあり方を考えること

民俗学におけるこれまでの宮座の研究は、古式祭礼についての形式の変化やそれらの特異性についての言及にとどまり、古式祭礼の現代における問題点や今後どのように継承されるべきか、いわゆる近未来の祭礼の姿を語ることがなかった。

その点を改め、このような古式祭礼に地域コミュニティという概念を積極的に重ねることで、新たな祭礼の価値を発見し、さらに、そのような祭礼を持たない新興住宅街のコミュニティのあり

方についても検討することが求められる。

②持続可能な地域コミュニティ創出の可能性を探ること

最近では小さなコミュニティの大切さが見直されている。例えば中国からの安価な野菜の流入で農薬散布の危険性などが問われ、日本の都市近郊で大切に育てられた無農薬で安全・安心な野菜が注目されている。いわゆる地産地消である。全てのものを地産地消とは当然難しいが、外の地域に頼らず、ある特定の地域で完結する経済の流れを再構築すれば、先ずは安心安全で持続可能な地域社会を形成することができるのではないかと考えられている。

③地域コミュニティにおける思想・哲学・宗教を再検証すること

また、思想や哲学においても今一度過去を省みる必要があるのではないだろうか考える。明治以降、また、第二次大戦後の急速な近・現代化は、西洋の思想のもとで行なわれてきた。しかし、阪神淡路大震災や東日本大震災を経験しながら、現代の哲学者梅原猛氏、鷲田清一氏や宗教学者の山折哲雄氏らは直近の著書の中で、現代の経済至上主義やその裏付けとなっている幸せの価値観(豊かなモノに支配された幸せの価値観)に警鐘を鳴らしている。

特に梅原氏は、これからの時代は東洋(日本)の思想の時代であり「草木国土悉皆成仏」という天台本覚思想の真理に基づく思想が、これからの世界全体の指針に成りうるのではないかとしている。

人間や動物は当然ながら草も木も岩や大地までもが成仏するという思想は、人間も含め全てのもものが平等であり、人間はその中において共存するため、謙虚な存在でなくてはならないというのである。この考え方は、西洋の思想が流入する明治以前いわゆる江戸時代には通用しており、朱子学における士農工商という社会を維持するための身分制度は存在したが、地域においては基本的に、鎮守の神々や民間信仰の中に位置し、そこに暮らす人々はその神仏のもとに精神的に守られながら暮らしてきた。そこにはある意味において個人の所有できる物質的な豊かさではない、個人が所有しえない偉大な自然と共にあるという精神的な幸福が存在していたのかもしれない。

④古式祭礼という風習を検証し、現代の地域コミュニティのあり方を深く考察すること

科学技術が発展する現代社会においても民間信仰を中心としながら未だ信仰が薄れることはない。そして、どこかで現代人は科学技術の神話も信仰しているのである。今後の未来を切り開くあるべき方向性とは何か。不必要な慣習や伝承は消えてなくなっているはずである。今に伝えられる宮座というコミュニティは必然的に大切であるからこそ残ってきたのであるという前提で、新興住宅街において神や仏を中心とした信仰に変わるものは何なのか、そのようなもの

が存在するのであろうか。現在の地域コミュニティを深く検証しながら、新たな価値観や地域社会のあり方を探らなければならない。

第2節 古式祭礼に見えるコミュニティとその重要性

「資料編」(資料1・2参照)で詳細を報告しているが、大津市今堅田一丁目は約120世帯の住民が居住し、その地域の氏神である伊豆神田神社を中心として、多少かたちをかえながらも現代まで連綿と古式祭礼を続けてきた。

この理由はいかなるものであろうか。古くから続いてきた風習を断ち切ることができなかったということもあるかもしれないが、全く必要のないものであれば消えていたかもしれない。確かに、恐ろしい火事という災難から逃れたいという祈り、そして、町内全体が、家族が健康で幸せに暮らせるという家内安全を祈願するという行為も大切であると考えられる。しかし、ここで重要なことは、小さな地域コミュニティにおいて実践されていた大切なコミュニケーションのあり方である。

大人も子ども、みんなが各町を巡り、それぞれ地蔵尊に手を合わせながら、「ご無沙汰ですね」「お元気ですか」という人と人との会話がそこにあった。かつて子どもたちはこの日だけ建てられる仮設の地蔵堂で一晩寝ずに遊ぶのを大変楽しみにしていたし、地蔵尊を介しての一年に一度の挨拶回りと、「日待ち」という講の開催によって町内住民は常にお互いの生活を知ることができるのである。

今堅田一丁目では、各町から数名が集まり、2009年から「今堅田まちづくり委員会」が発足され、地域の文化力を活かした地域活性化が行われている。地域内の地蔵尊を調査して地図を制作することや、大津市の指定を受けた出島灯台(デケジマトウダイ)周辺の景観を守る運動などが具体的に行われている。

ここでは、地蔵巡りなどの古い風習を一つのアイデンティティとして位置づけ、それらを核に住民が活動しているのである。このような考え方によって、古くからの講が消えずに続けられているのである。

第3節 コミュニティデザイン

(1) コミュニティデザインの考え方

今堅田の祭礼を支える人たちの中では、高齢化や経済的な負担による祭礼継続の問題が日常的に議論されている。しかし、特筆されるのは、この古式例祭を大切にしながら、地域の活性化のために活動するグループも存在していることである。今堅田一丁目のこの地域は今に伝わる歴史・文化という他に見ることができない地域の宝をもとに活性化に繋げようとしているが、そのような文化的資源に乏しい、新興住宅街ではどのような取り組みが期待されるので

あろうか。

最近では、大型量販店の進出によって衰退する商店街地域を生き返らせる取り組みなどが、様々な地域で行われている。バブル経済で好景気にあった約 20 年前であれば、過疎化した地域にコンサルタント会社が入り込み、各種イベント等を企画して、当該地域の活性化に寄与したが、一過性のイベントによる活性化は一時的なものでしかない。イベントが終了すればまた過疎の村に戻ってしまうのである。

その反省から、現在では、その地域に暮らす住民自らが、地域力の衰退を自覚し、住民たちの力で活性化させようとする取り組みに注目が集まっている。

その手法は、コミュニティデザインと呼ばれている。いわゆる「コミュニティデザイン」とは、「ものづくり」のハード面よりもソフト面を重視し、地域社会の中で人々の繋がりをつくるということであり、冒頭で説明した「未来の地域社会へと切り拓くものとは、地域の人々が主役となって失われつつある地域コミュニティを再構築し、物質ではなく心の豊かさを分かち合うことである」という考え方に基づいている。その地域に暮らす人々が自らの課題(問題点)を発見し、その解決の方法を探りながら、気がつけば、その地域の活力となっているというような地域活性化を促す手段が「コミュニティデザイン」なのである。

(2) 人材育成の必要性

このような「コミュニティデザイン」の手法は、自然発生的に地域において住民によって展開されている場合もあるが、その手法を用いるデザイナーの力を借れば、より効果的な活性化が可能となる。また、自治体職員の中に、そのような手法を理解する人材がいることで、様々な地域において、新たな地域活性化の動きにつながって行くことが期待できる。

問題は、このような人材をどのように育成するのかということである。

「ものづくりを核としたコミュニティデザイン」の実践事例として、大津祭曳山連盟公式キャラクター「ちま吉」総合プロデュースプロジェクトは好事例としてあげることができる。

このプロジェクトは NPO 法人大津祭曳山連盟と大津市商工会議所青年部そして県内の芸術大学との共同連携プロジェクトで、400年の歴史を誇る大津祭に若者や子供たちにも関わってもらおうと、平成19(2007)年にキャラクターの開発を行ない、学生が考案した「ちま吉」が誕生。それ以降、毎年プロジェクト演習を開講して受講者の学生を募集し、ストラップやクリアファイル、マグネット、ハンドタオルなど「ちま吉」グッズを開発して大津祭当日に販売するというプロジェクトである。

現在では大津市における認知度もあがり、地域住民が「ちま吉を愛する会」を組織して、「着ぐるみ」が完成、祭りを盛りあげている。一つのキャラクターが大きく成長し、祭り全体や地域のシンボルとなり、活性化の要となっている。

今あるコミュニティの中に学生が入ることで活性化につながり、同時に若き人材がそこで育成されているのである。このように学生たちが、地域に入り込み、課題解決に取り組むというシステムをつくりながら、人材を育成し、その人材が、また地域に戻って行くという循環ができれば、生きがいがある住み良い持続可能な地域社会をつくって行くことができると考える。自治体や企業、団体などと大学等の教育機関が深く連携しながら、地域に生きる人材を育てて行くということが求められているのである。

また、現在、大学という高等教育機関においては、社会人の学び直しの場合として期待されている。しかし、ここでいう社会人教育は、40代や50代の社会人が対象とされている場合が一般的である。

高齢化社会が到来し、60歳代以上が大半を占めるという近未来においては、高齢者を対象とする高等教育のあり方を検討する必要があると考える。その教育の中にコミュニティデザインの考え方を入れることで、地域を支える人材を育成することが期待できる。平均寿命がより伸びる今後、高齢者が地域のリーダーや活性化の核として活躍する時代をつくることも視野に入れるべきであろう。

第4節 地域活動への参加

(1) 男女共同参画、ワーク・ライフ・バランスと地域活動の活性化

男女共同参画、ワーク・ライフ・バランスの推進の議論においては、労働力の確保を目的として「女性」や「高齢者」の就業機会の拡大や積極的な活用の実現を目指すことに注目が集まりがちだが、職業中心の生活を送っている男性が、地域・家庭活動に参画できるように意識を変容させたり、環境を整備したり、意識を変容させたりすることも重要なポイントである。

滋賀県では、2011年に「滋賀県男女共同参画計画～新パートナーしがプラン～」を策定し、「仕事と生活の調和推進事業」「ワーク・ライフ・バランス企業応援事業」「男性の育児休業取得奨励金支給事業」といった事業を展開して、環境と意識の整備・変容に努めている。することも重要なポイントである。

地域住民、特に多くの男性は職業中心の生活を送っているが、ワーク・ライフ・バランスの点では地域(家庭)においても人間関係の中で一定の役割を担い、職場ではない地域(家庭)でのキャリアを形成することが求められている。一方、地域の側からみれば、働き盛りの年代は停滞する地域活動の活性化、地域づくりの重要な担い手として捉えることができる。所謂「イクメン(地域活動に参画する男性)」「イクメン(育児・子育てをする男性)」の育成が、「ワーク・ライフ・バランス」「地域づくり」の両面から要請されているのである。

少子高齢化が進み利便性の高い都市への流出が続く状況にある滋賀県は、祭りなど各種地域活動の停滞や地域活力の低下、地域コミュニティの維持等の問題に直面している。生産年齢にあたる地域住民、現状では特に働き盛りの男性が地域活動に参画することが、現況を打破する起爆剤として期待される。男女共同参画、ワーク・ライフ・バランスを着実に推進して、地域活動に参画する人材、特に「イクメン」を育成することが、2040 年に向けた課題となる。

(2) 地域活動への参加促進

働き盛りの世代、特に男性の地域活動への参加を促進するためには「環境」と「意識」の整備・変容が必要となる。

まず、「環境」であるが、ワーク・ライフ・バランス推進の中で、職業環境の整備についてはすでに県の取り組みが進められているところである。今後も、国の次世代育成支援対策推進法に則った「滋賀県ワーク・ライフ・バランス推進企業登録制度」などを一層拡充し、着実に職業環境の整備を進めることが求められる。ただし、県外企業で働く県民の職業生活に対しては、県の施策で対応することはできないため、「意識」への働きかけが必要となる。

次にその「意識」であるが、表1に示す通り、労働時間の短縮や休暇制度の普及といった職場環境よりも、夫婦や家族間でのコミュニケーションをはかることや、男性自身がそのような活動に対して抵抗感をなくすといった「意識」に関することが、男性が地域(家庭)活動に参加するためには必要であるという調査結果が出ている。

このような意識に関する事項については、「第三次男女共同参画基本計画」や「滋賀県男女共同参画計画～新パートナーしがプラン～」に則り、引き続き男女共同参画への理解を促進することによってその実現を目指すことが必要となる。

また、男性の地域活動参加に影響を及ぼす性別役割分業観の変容やジェネラティビティ¹の涵養については、次項で触れる学校教育の果たす役割も大きい。

表 8.1 男性が家事、子育て、介護、地域活動に参加するために必要なこと

該当人数	夫婦や家族間でのコミュニケーションをよくはかること	男性が家事などに参加することに対する男性自身の抵抗感をなくすこと	社会の中で、男性により家事、子育て、介護、地域活動についても、その評価を高めること	労働時間短縮や休暇制度を普及することで、仕事以外の時間をより多く持てるようにすること	年配者やまわりの人が、夫婦の役割分担等についての当事者の考え方を尊重すること
人	%	%	%	%	%
3,033	66.7	55.9	48.6	48.4	41.7

内閣府「平成24年度 男女共同参画社会に対する世論調査」より作成 複数回答上位5つを抜粋

¹ 次世代を育み、次世代へ引き継ぐことへの関心

第5節 次世代の地域活動への参加促進と郷土愛の涵養

(1) 学校教育による地域活動への参加促進

将来生産年齢に達した時に、ワーク・ライフ・バランスを取りつつ、地域(家庭)活動に参加するようになるためには、学校教育において児童・生徒・学生が地域活動に参加する機会を設け、地域住民、自分たちとは異なる世代との交流を促し関係性を深めることが重要となる。

地域で生き生きと活動するロールモデルと出会い、地域の一員であることを実感することは、継続した地域活動への参加を促し、延いては、地域への誇りや愛着、地域アイデンティティの形成へと繋がるであろう。地域学習などの座学にあわせて、これらの実習を実施することが、効果的であると考ええる。

具体的な取り組みとして、サービス・ラーニングを取り入れた教科や活動(例、教科「地域活動」)の導入を提案したい。サービス・ラーニングとは狭義の福祉ボランティアにとどまらない、教育・文化・国際交流・生涯学習等の地域活動の現場に学生が主体的にボランティアとして参加することで、授業で学んだ知識・技能・方法論を用いてコミュニティに貢献し、自らコミュニティを形成する責任ある一員であることを自覚する資質を養成することを目的とする教育手法である²。

事前準備・活動・振り返り・祝福からなるこの手法を学校教育の各段階に合わせて導入することにより、滋賀県内の児童・生徒・学生が「地域活動の原体験」を持つことになる。初等教育と中等教育では総合的な学習の時間の利用と部活動やサークルごとの参加、高等教育ではキャリア教育関連の科目の利用が想定される。

実際に地域活動を実施する際には、実習先の開拓や橋渡し役を担う「コーディネータ」の導入や実習時間の確保など、様々な課題が出てくるであろうが、2040年に向けて、子ども・若者が「地域活動の原体験」を共有することが、厳しい職場環境においても、地域を志向し地域活動に参加する、男女を問わない、地域住民の輩出に繋がると考える。

(2) 郷土への愛着の涵養

① 文化財の豊かな滋賀県

滋賀県民の、自県に対する愛着や誇りの念を涵養するためには、「滋賀県の強み」が何であるかを行政が適切に把握し、学校教育を通じて県内の小中学生にそれを遍く伝えることによって、県民を啓発することが必要である。

² サービス・ラーニングを取り入れた教科の事例としては、東京都立高校の必修教科「奉仕」などがある。

従来、滋賀県の強みを語る場合には、日本最大の湖として著名な琵琶湖が言及されるのが常であった。今後はそれだけでなく琵琶湖以外の、新たな「滋賀県の強み」をアピールしてゆく必要があるのではないかな。

その際に注目すべきは、文化財である。滋賀県は、全国第五位の国宝保有県であり、国宝・重要文化財では全国第四位であり、県内には建造物、美術工芸品、無形文化財、民俗文化財、史跡名勝天然記念物など、あらゆる分野の文化財が質量ともに豊富に伝えられている³のである。国宝・重要文化財の件数の一位は東京都で2,731件(276件)、二位は京都府で2,145件(228件)、三位は奈良県で1,311件(198件)であり、四位の滋賀県は813件(55件)、そして第五位は大阪府で664件(60件)である。()内の数値は「国宝」で内数(資料3参照)。

滋賀県の重要文化財の件数が全国第四位であることは県民の自県に対する誇りの念を涵養する際の重要な根拠となりうる。琵琶湖は「自然景観」にかかわる地域資源のイメージが強い。今後、県内の文化財を強調することにより、従来弱かった、滋賀県に対する地域「文化」資源のイメージを補強することができよう。

②「気づき」をもたらすための施策

しかし、滋賀県の文化財に関する県民の認知度は高くないことが指摘されている。例えば、『滋賀の文化振興のあり方報告書』(2007年発行)においては、これらの文化財は滋賀の文化を支える基盤であり、同時に県民共有の財産でもあり、全国に誇りうる貴重な地域資源と言えるが、このことに対する県民の認知度は高いとは言えず、これを高めていくことが課題とされている⁴。

近年、滋賀県は文化振興と観光振興において県内の文化財を活用しようとしているが、その際、県内の文化財に対する県民の「気づき」が必要であることが指摘されている。例えば『滋賀県文化振興基本方針～文化で滋賀を元気に！～』(2011年発行)においては、滋賀が目指す将来の姿を「多様な主体による協働のもとに、自然とともに日々の暮らしの中で魅力ある文化を育み、誰もが誇りや愛着を持てる滋賀」(21頁)としたうえで、「独自の歴史や風土の中で、先人から受け継がれてきた滋賀の個性ある文化の潜在的な力に気づき、光をあてるとともに、新たに創造される芸術文化等と合わせ、滋賀の文化の魅力を一層高めていくことが必要です」(21頁)と述べられている。また『新・滋賀県観光振興指針 近江の誇りづくり観光ビジョン』(2009年発行)においては、自らの暮らす地域に存在する魅力の「気づき」の促進が提唱

³ 滋賀県教育委員会 2013 『滋賀県文化財目録(平成24年度版)』の序、および文化庁のHP (<http://www.bunka.go.jp/bunkazai/shoukai/shitei.html> 平成26年2月21日取得)による。

⁴ 滋賀らしい文化芸術振興のあり方検討委員会 2007『滋賀の文化振興のあり方報告書』1,4頁。なお同様の指摘は、滋賀県県民文化生活部県民文化課 2011『滋賀県文化振興基本方針～文化で滋賀を元気に！～』13ページにもみられる。

されており、県民に対する滋賀県の観光魅力の発信、人びとの知的好奇心に訴えかける「びわ湖検定」の実施、産地直売所など来訪者と地域の人びととの交流の場づくりが提言されている⁵。

つぎに検討すべきは、県民の「気づき」を促すには具体的にどのようにしたらよいかという課題である。さまざまな施策があろうが、滋賀県の文化財を中心にすえた啓発教育を小中学校において、郷土教育の一環として行うことが有効であると考えられる。

その際重要になるのは、ただ単に、我県にはたくさん文化財があるということを教え、滋賀県=豊富な文化財を持つ県という認識を喚起させるにとどまらず、滋賀県が全国でも数多くの文化財をもつのは何故なのか、そしてそれらが地域文化資源としてどのような「価値」をもつのかを理解させるような教育を行うことである。それによってはじめて滋賀県の歴史への深い理解と滋賀県を誇りに思う気持ちを県民の間に広く涵養することが可能となるであろう。

そのための具体的な施策案は以下のとおりである。

- ①従来の琵琶湖を中心とした「湖の子体験学習」に加えて、文化財を中心に滋賀県のもつ文化資源の特色と価値をわかりやすく児童・生徒に紹介する郷土教育の体系を構築する。
- ②上記の方針にもとづいて教材(図書や映像)を作成し、県内の全小学校、中学校の児童・生徒に配布し、郷土学習の時間を確保したうえでそれらの教材をもとに学習する。
- ③上記の郷土学習の内容にもとづいた「滋賀県文化財検定」(仮称)を実施し、児童生徒の励みにする。
- ④県内の小中学校の正課クラブ活動のなかに、「郷土クラブ」(仮称)の設置を奨励することにより、地元ならびに県内の文化財や文化資源を中心とした体験学習を普及させる。その場合、学校が所属する市町村の文化財だけを対象とするものではなく、県内の文化財の全体像の理解を視野にいれた学習と活動になるように十分に配慮することが肝要である。

第6節 未来のコミュニティづくりに向けて

現代の経済学の中では GDP などの経済指標について様々な見方がなされており、数字のみでどこまで社会の幸福感が計れるのかという疑問が示されている。例えば、美しい自然環境や、風景など金額で価値が計れないものは、経済指標に現れないのである。経済指標によると、モノやサービスが売買されることによって数字に変化が起り、その活動の多少によって豊かな社会とそうでない社会を判断することになる。これを交換型社会の指標とすると、家事労働やボランティア活動など経済指標に現れない活動から見た指標を非交換型社会の指標と呼ぶことができる。この非交換型社会の指標は未来の社会を展望するときに欠かすことのできな

⁵ 滋賀県商工観光労働部商業観光振興課 2009 『新・滋賀県観光振興指針 近江の誇りづくり観光ビジョン』34頁。

い視座となる。

滋賀県は、冒頭にも述べたが、それぞれの地域で地域活性化のもととなる歴史文化や芸術、スポーツ文化など地域を元気にする素材に恵まれている。また、今後 20 年、地域にある諸問題の解決と新たな地域活性化の核となる人材を地域で育成しながら、新しい地域の風習をその地域のアイデンティティとしていくことが求められている。

このような、地域の文化力ともいう大切なものを、有機的に動かすことが未来の理想的な地域コミュニティをつくり、新しい価値観に基づく将来の豊かな暮らしにつながるものとする。

第9章 県民の健康づくりと滋賀の未来を拓く人づくり

第1節 健康と医療・福祉・介護

(1) 医療資源

① 医療施設

2012年10月現在、県内の病院数は59施設である。この数字は1996年以来変わっていない。病床数は1996年に13,351床であったものが、2012年には14,734床と、わずかに増えた。一方、政府は高齢化の進展に対処するために、病院の療養病床を大幅に削減し、介護施設等に転換する計画を進めている。また高齢化が進むと生活習慣病や加齢を主因とする疾患が増え、急性期医療のニーズが減少する。そのため今後は県内の病院数、病床数が減ることはあっても、増えることはほとんど期待できない。

診療所数は増加している。1996年には766施設あったものが、2012年には1,017施設に増加した。ただし地域差が大きい。湖南と甲賀で大幅に増加したものの、他地域では過去16年間に20%台の伸びに留まっている。

表9-1 滋賀県7地域の診療所数

地域	1996年	2012年	増加率 (%)
全県	766	1017	133
大津	223	272	122
湖南	163	260	160
甲賀	57	83	146
東近江	106	134	126
湖東	89	112	126
湖北	96	116	121
湖西	32	40	125

診療所数が今後、どのように推移するかを予測することは極めて難しい。高齢化の進展に伴い、政府は在宅医療の推進を重要政策のひとつに掲げている。診療所は在宅医療を支える中心的役割を担うことになるため、ニーズの増加に伴って施設数も増えることが期待される。しかし在宅医療の診療報酬増が不十分であれば、医師の開業意欲が削がれ、診療所数の増加にブレーキがかかることもあり得る。

② 医師

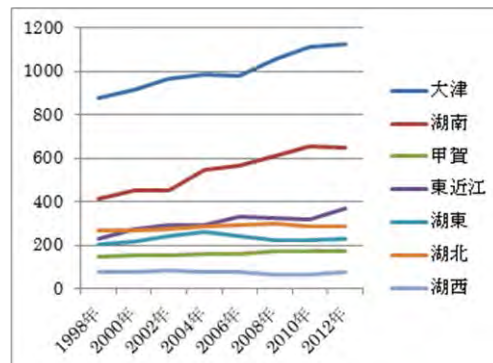
県内の医療施設に従事する医師数は、1998年12月31日において2,212人であったが、2012年には2,896人に増加した。ただし地域差が大きい。資料の表9-2およびグラフ図9-1から明らかなように、医師が大幅に増加したのは大津、湖南の2地域のみである。大津には滋賀医科大学があること、湖南は京阪地域のベッドタウンとして人口が増えていることなどが主な要因と考えられる。

その他の地域については、東近江が増加傾向にある。しかし甲賀、湖東、湖北、湖西はほぼ横ばいである。とくに湖東は減少傾向とも読み取れる動きを示している。

表9-2 滋賀県7地域の医師数の推移

二次医療圏	1998年	2000年	2002年	2004年	2006年	2008年	2010年	2012年
大津	878	918	963	983	980	1055	1112	1123
湖南	412	449	449	544	566	611	656	648
甲賀	146	152	152	161	160	173	171	174
東近江	231	274	293	293	333	323	321	366
湖東	206	219	243	260	243	224	220	228
湖北	265	270	273	286	293	296	284	283
湖西	74	77	84	76	74	66	66	74
総数	2212	2359	2457	2603	2649	2748	2830	2896

図9-1 滋賀県7地域の医師数の推移



2040 年までに各地域で医師数がどれだけ増えるかを予想することは難しいが、過去の傾向を見る限り、大津と湖南では引き続き医師の増加が続くと見込まれる。また東近江も緩やかな増加が続くと思われる。残りの 4 地域については、県や市町村による医師誘致の強い働きかけなどがない限り、今後とも医師数が大幅に増える可能性は低いと思われる。

ただ日本全体で見ると医師数は今後も着実に増えていく。とくに大都市を中心に医師過剰が懸念され始めている。そのため一部の医師が地方に移ることは十分に考えられる。滋賀県周辺に目を向けると、隣の京都市は人口当たりの医師数が日本で一番多い都市である。京都での開業を諦め、彦根や長浜での開業を考える医師が増える可能性もあり、県や市町による働きかけも有効と考えられる。

(2) 介護資源

①介護老人施設

介護老人施設には様々な種類がある。介護保険関係で分類すると保険が適用される施設と適用されない施設がある。保険が適用される主な施設は、介護老人福祉施設、介護老人保健施設、介護療養型医療施設の3種類である。それぞれの違いは次のようになっている。

- ・ 介護老人福祉施設(特養)
老人福祉法に規定された、入所者定員が 30 人以上の特別養護老人ホーム
- ・ 介護老人保健施設(老健)
介護を必要とする高齢者の自立、家庭への復帰を支援する施設。医師による医学的管理のもと、看護・介護やリハビリテーション、食事や入力など日常サービスも併せて行う。
- ・ 介護療養型医療施設(療養病院、老人病院)
療養病床を有する医療施設。要介護者に対して介護療養サービスを提供する。

施設数は表 9-3 のようになっている。特養は 2011 年において 61 施設であり、2000 年(29 施設)と比較すると 2 倍以上に増えている。老健は 2011 年において 29 施設、2000 年(6 施設)と比較して 5 倍に増えた。一方、療養病院は、政府の療養病床削減政策などの影響により減少している。

施設の増加に伴い、定員数も大幅に増加した。特養の定員は 2.2 倍、老健の定員は 5 倍に増えた。療養病院のベッド数は 65%に減少した。

表 9-3 滋賀県の介護施設数

施設種類	2000年	2011年
介護老人福祉施設	29	61
介護老人保健施設	6	29
介護療養型医療施設	17	10

今までの推移から、特養と老健は今後も堅調に増加することが期待できる。滋賀県は全国的に見て、人口当たりの特養定員・老健定員が少ないことが知られている。しかし今後の高齢化に伴って介護のニーズが高まることから、施設の増加は十分に期待できる。

② 介護職員数

介護に係るマンパワーは、施設数や定員数ほどには増えていない。特養の職員は 2011 年において 2,828 人、そのうち介護福祉士の資格を有するものは 966 人であった。また老健の職員は 1,490 人で、介護福祉士は 570 人であった。(表 9-5)

表 9-4 滋賀県の特養・老健の介護職員数

施設種類	2000年		2011年	
	職員数	内・介護福祉士	職員数	内・介護福祉士
介護老人福祉施設	1495	342	2828	966
介護老人保健施設	1059	211	1490	570

介護福祉士は全国的に不足している。滋賀県における介護福祉士の養成は短期大学1校と専門学校1校と高等学校の福祉科のみであり4年制大学はない。少子化に伴う高学歴化と多様化した県民ニーズに応える力量形成のためには4年制大学教育が望まれる。

また、就職先の傾向であるが、滋賀県は南進傾向の特徴が挙げられる。すなわち湖北・湖西・湖東出身者は県内の南部に就職を求め、南部出身者は京都や大阪に就職を求める。例えば、現在までに短期大学を卒業し県内で介護福祉士として就職した者は 822 人であるが、そのうち 26.6%が大津に集中している。このことも介護職員不足の原因でもある。

今後、施設数が増加するにつれて介護福祉士の不足が一層表面化する懸念がある。また介護の質が低下するおそれもある。県として福祉学科の誘致を進めるのも、解決策のひとつである。

介護福祉士以外では、理学療法士と作業療法士の人数が全国的に見ても少ない。これらの職種の育成も、合せて考えていく必要がある。

(3) 医療・介護の需要の変化

① 高齢者医療需要の増加

日医総研の「地域の医療提供体制現状と将来－都道府県別・二次医療圏データ集－」(http://www.jmari.med.or.jp/research/summ_wr.php?no=494)によれば、2035 年までに滋賀県の医療需要は対 2010 年比で 17%増加する。その内訳は、64 歳以下が 16%のマイナス、65～74 歳が 10%のプラス、75 歳以上が 70%のプラスである。日医総研によれば、滋賀県の高齢者医療の増加率は埼玉県・千葉県と並び、全国トップになる。(表 9-5)

とりわけ大津・湖南・甲賀における高齢者医療の需要増が大きい。これらの地域は、現在は比較的若年層が多く居住しているため、今後の高齢化の速度が大きくなる。その分、高齢者医療の需要の増加率も大きいのである。

対して東近江・湖東・湖北・湖西はすでに高齢化が進んでいるため、逆に将来の高齢者医療の需要はあまり大きく伸びないと予想している。これらの傾向は 2040 年まで続くものと思われる。

表 9-5 2035 年までの介護・医療の需要予測（日医総研）

二次医療圏	地域区分	2010→35 総医療 需要	2010→35 0-64歳 医療需要	65-74歳 医療需要	0-74歳 医療需要 (再計)	75歳以上 医療需要	2010→35 総介護 需要
全国		9%	-26%	-2%	-17%	59%	50%
滋賀県		17%	-16%	10%	-8%	70%	60%
大津	2	25%	-17%	15%	-6%	94%	81%
湖南	1	29%	-9%	22%	0%	112%	94%
甲賀	2	20%	-18%	13%	-8%	79%	68%
東近江	2	11%	-19%	2%	-12%	54%	47%
湖東	2	10%	-16%	6%	-9%	47%	41%
湖北	3	4%	-19%	-2%	-13%	32%	28%
湖西	3	-2%	-36%	-14%	-28%	34%	28%

② 総介護需要の増加

介護に関しては、2035 年までに対 2010 年比 60%の伸びを予想している。やはり大津・湖南・甲賀の伸び率が大きく、東近江・湖東・湖北・湖西の伸びは比較的低くなっている。とりわけ湖北と湖西は人口減少の効果もあり、介護需要はあまり大きく伸びない。以上の傾向は 2040 年においても続いているものと思われる。

滋賀県の健康寿命の推移は表 9-6 のとおり年々伸びてきている。また、65 歳の平均余命も表 9-7 の通り年々伸びてきている。平成 21 年の統計では、男性は 84.17 歳まで生きることができ健康寿命は 79.1 歳であり、約 5 年間は介護が必要な期間となる。また女性は 88.99 歳まで生きることができ健康寿命は 83.4 歳で約 5.5 年間は介護が必要な期間となる。65 歳以上人口は増加しており介護を必要とする人数は増加する。100 歳以上高齢者数は、平成 7 年は 50 人、平成 12 年は 94 人、平成 17 年は 207 人、平成 21 年は 398 人、平成 22 年は 436 人、平成 23 年は 524 人と年々増加している（滋賀県元気長寿福祉課調べ）。今後も介護需要数は増加していくと推測できる。

また、圏域別に高齢化率をみると表 9-8 のとおり湖西が最も高く、次に湖北、東近江となっている。

表 9-6 健康寿命の推移

	平成 15 年度	平成 21 年度
男	77.5 歳	79.1 歳
女	82.3 歳	83.4 歳

注 滋賀県では、介護保険データをもちいて市町ごとに算出可能な方法で平均寿命から健康でない期間を差し引いた期間を健康寿命としている。

表 9-7 65 歳平均余命の推移

	平成 7 年	平成 12 年	平成 17 年	平成 21 年
男	16.70 歳	17.41 歳	18.45 歳	19.17 歳
女	21.06 歳	22.48 歳	23.60 歳	23.99 歳

注 平成 7 年から平成 17 年は厚生労働省「都道府県生命表」

平成 21 年は、滋賀県衛生科学センターにより算出

表 9-8 圏域別人口の状況

(単位 人)

	県計	大津	湖南	甲賀	東近江	湖東	湖北	湖西
総人口	1,410,777	337,634	321,044	147,318	233,003	155,101	164,191	52,486
40 歳以上	747,694 (53.5%)	82,985 (54.7%)	153,948 (48.5%)	78,717 (53.8%)	126,458 (54.6%)	81,937 (53.5%)	91,267 (56.3%)	32,387 (61.8%)
65 歳以上	288,788 (20.7%)	68,825 (20.6%)	53,739 (16.9%)	29,380 (21.1%)	50,235 (21.7%)	32,706 (21.4%)	39,263 (24.2%)	14,640 (27.9%)
70 歳以上	206,130 (14.8%)	48,120 (14.4%)	35,935 (11.3%)	21,031 (14.4%)	36,696 (15.9%)	23,988 (15.7%)	29,347 (18.1%)	11,018 (21.0%)
75 歳以上	140,289 (10.0%)	32,059 (9.0%)	22,947 (7.2%)	14,366 (9.8%)	25,647 (11.1%)	16,714 (10.9%)	20,715 (12.8%)	7,841 (15.0%)

注 国勢調査 (平成 22 年)

第 1 号被保険者に占める要介護認定者割合は、大津圏域 17.4%、湖南圏域 14.8%、甲賀圏域 15.1%、東近江圏域 15.0%、湖東圏域 16.0%、湖北圏域 17.4%、湖西圏域 16.2%であった。高齢者人口が増加すれば要介護者が増加し、地域介護力が必要となる。

(4) 死亡数と看取り

2012 年における滋賀県全体の死亡数は 12,221 人であった。過去 20 年間以上に分かって滋賀県の死亡数は日本全体の死亡数のほぼ 100 分の 1 である。したがって 2040 年までの死亡数は、図 9-2 のグラフのようになる。2040 年における全県の死亡数は約 16,700 人と推計される。

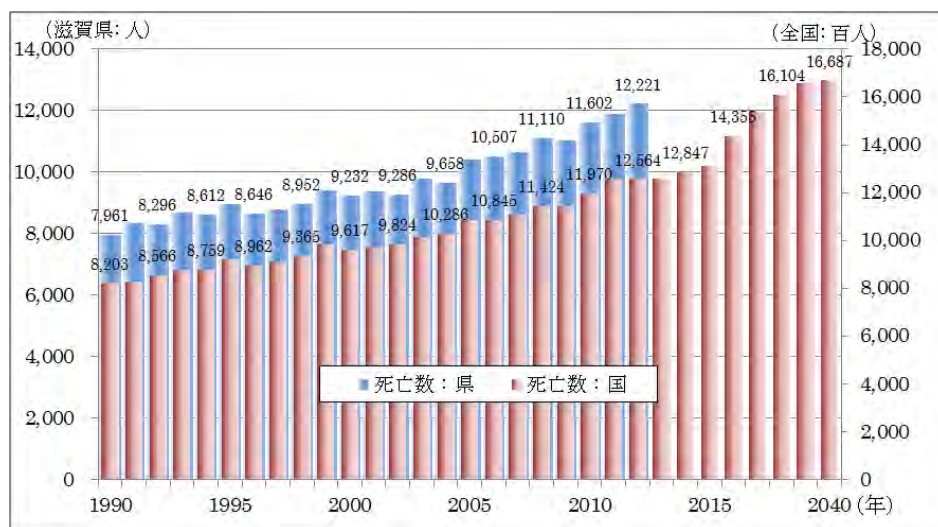


図 9-2 滋賀県と全国の死亡数の推計

2012 年における滋賀県民の死亡場所を見ると、ほぼ 8 割のひとが病院で亡くなっている。しかし政府は在宅や施設での看取りを推進する考えを示している。また滋賀県の病院数、病床数が今後はかなり削減されるであろうことを考慮すると、いままでどおりに 8 割のひとを病院で看取することは極めて難しくなる。(図 9-3) 在宅や施設での看取りでは、開業医が中心的な役割を果たすことになる。とくに訪問医療を積極的に行う開業医の重要性が増す。大津・草津地域には医師が多く、今後も増えることが予想されるため、在宅専門の医師の増加が期待できる。これらの地域は人口密度が高く、訪問に要する移動時間を多く取られないことも、在宅専門医師にとって有利に働く。

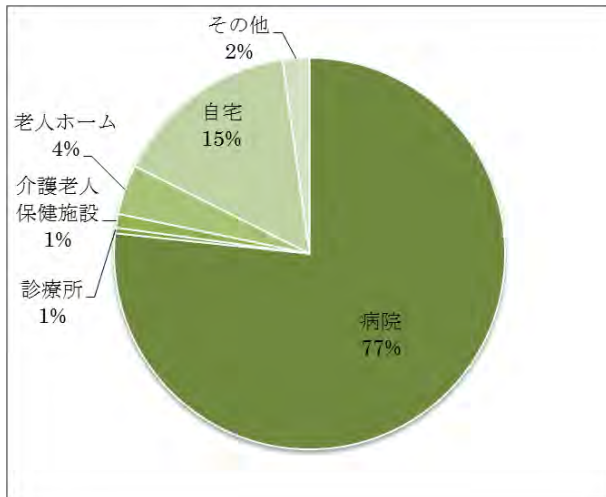


図 9-3 滋賀県民の死亡場所 (2012 年)

しかしその他の地域では、開業医が少ない上に、今後の急速な増加を期待することも難しい。とくに甲賀・湖東・湖北・湖西の 4 地域は、医師が大幅に増える見込みが薄い。

患者宅が広い地域に分散していることも、訪問医療には不利である。

そのためこれら 4 地域では、訪問看護師等による看取りも視野に入れておく必要がある。また EHR (施設連携電子カルテシステム) を発展させ、医療－介護連携や医療－訪問看護連携による情報共有を積極的に進めるのも、有力な対策のひとつになるだろう。

また、訪問診療の必要性和 QOD (Quality of death) についても検討することが必要である。

診療所は在宅医療を支えるうえで中心的な役割を果たすが、在宅見取りをする上では訪問診療をしてくれる医師の確保が不可欠である。しかし、訪問診療は時間的にも体力的にも負担が大きくその数は少ない。誰もが希望する場所で生活し人生を全うできるようにするというニーズに応えるためには、地域における関係機関の連携が必要である。また、QOD (Quality of death) について県民が自分の事として考えることも重要である。具体的には医学教育や看護教育に取り入れていくことが重要と考える。県民に対しては、エンディングノートなどの啓発と合わせて県民自身が「生きること・死ぬこと」について考えられるような取り組みが必要である。そして、家族で「どのように死を迎えたいか」について話しあっておくことが大切である。

(5) 滋賀県における認知症患者数予測

認知症患者数の予測について最も新しい資料は、筑波大学朝田隆教授を班長とする労働科学研究「都市部における認知症有病率と認知症生活機能障害への対応」による認知症有病率等の報告である(1,2)。それによると、平成 22 年度、全国 65 歳以上の高齢者における認知症有病率 15%、推定患者数 470 万人、軽度認知機能障害 (MCI) 有病率 13% 380 万人である。さらに、介護・医療の必要な日常生活自立度Ⅱ以上の認知症患者数は、65 歳以上の高齢者の 9.5%、280 万人と報告されている。

平成 26 年 4 月 15 日発表の総務省人口推計によれば、滋賀県下の 65 歳以上の高齢者数は、319,000 人であり(3)、上記の割合をそのままあてはめれば、県下の認知症患者数は 47,850 人(日常生活自立度Ⅱ以上の認知症患者数 30,305 人)、予備軍である MCI 患者数が 41,470 人と推定される。

認知症患者数は今後とも増加することが予測されており、平成 37 年度 (2025 年) における日常生活自立度Ⅱ以上の認知症患者数は、65 歳以上の高齢者の 12.8% に増加すると推測されている(2)。一方、国立社会人口問題研究所による人口予測研究によれば、2025 年における滋賀県の 65 歳以上の高齢者数は 381,476 人と推定されている。これらの数字をあてはめると、県下における介護医療の必要な認知症患者数は、平成 22 年度 30,305 人から平成 37 年度 48,828 人に増加すると予測される。

表 9-9 認知症専門医数(平成 26 年 4 月 16 日現在、各学会 Home page から)

	日本認知症学会 専門医	日本精神医学会 認定 認知症臨 床専門医	日本老年精神 医学会 高齢 者のこころの 病と認知症に 関する専門医	延総数
全国専門医数	824 人	200 人	747 人	1,771 人
全国 10 万人あたり	0.64 人	0.16 人	0.59 人	1.39 人
滋賀県専門医数	7 人	0 人	10 人	17 人
滋賀県 10 万人あたり	0.49 人	0 人	0.71 人	1.20 人

滋賀県は、全国に先がけて「ものわすれ外来」や「認知症カフェ」を実施した認知症対策先進県であった。しかし、認知診療の中核を担う認知症専門医数は、日本認知症学会専門医、日本精神医学会認定認知症臨床専門医、日本老年精神医学会高齢者のこころの病と認知症に関する専門医あわせた延べ数で、全国平均で 10 万人あたり 1.39 人であるのに対し、滋賀県は 1.20 人であり、全国平均を下回っている(表1)。いまや認知症対策先進県とは言えない状況にある。今後、高齢化に伴い増加が予測されている認知症対策は滋賀県においても緊急の課題であり、認知症診療や介護を担う人材育成が重要である。

<参考資料>

1. 厚生労働科科学研究費補助金 認知症総合対策事業 「都市部における認知症有病率と認知症生活機能障害への対応」平成 23 年度～平成 24 年度 総合研究報告書(研究代表者 朝田隆)平成 25 (2013)年3月
2. 厚生労働省報道発表資料 平成 25 年6月7日
3. 「人口推計(平成 25 年 10 月1日現在)」(総務省統計局)
4. 人口問題研究資料第 330 号「日本の地域別将来推計人口 ―平成 22 (2010)～52 (2040)年― 平成 25 年 3月推計」平成 25 年 12 月 25 日 (国立社会保障・人口問題研究所)

(6)認知症対策の検討

厚生労働省は、平成 14 年度における第 1 号被保険者の要介護認定者は 314 万人で、そのうち認知症高齢者の日常生活自立度がランクⅡ以上の人は 47.5%を占めていると発表した。この全国推計を基に平成 22 年度の滋賀県における介護保険を受けている認知症高齢者を算出すると 21,000 人で 65 歳以上人口の約 7.2%となる。厚生労働省は平成 24 年における認知症の発症率は 65 歳以上人口の 15%でその数は推計 462 万人、MCI(Mild Cognitive Impairment:軽度認知障害)は約 400 万人と発表した(2013 年 6 月 1 日付の新聞発表 厚生労働省研究班代表浅田隆)。これに基づき算出すると 43,318 人が認知症を発症していることになる。また、厚生労働省は若年性認知症の人の数を全国で 3,700 人と推計している。それに従って本県の認知症の人の数を推計すると約 400 人となり、認知症対策は急務である。認知症ケアも大切であるが予防が重要である。しかし、認知症の予防について様々な方法が提唱されているが、運動療法以外はいずれも科学的根拠は不十分である。早期受診、早期診断が重要であり、進行速度を緩やかにする対策が急務である。また、認知症ケアは地域の人々と関係機関の連携が不可欠である。

(7) 老老介護の増加

高齢者のいる家族の状況を表 9-10 に示した。一般世帯数に占める高齢者世帯は年々増加している。高齢者のいる世帯数の内訳では、高齢者単身世帯と高齢者夫婦世帯は年々増加しており 3 世代同居家族は減少している。このことから介護の必要度や老老介護の増加が予測される。同居イコール介護力があるわけではない。大切なことは健康寿命を延ばすことであり、そのためには規則正しい生活習慣の確立と維持が大事である。

表 9-10 高齢者のいる世帯の状況

(単位 世帯)

	平成 7 年	平成 12 年	平成 17 年	平成 22 年
一般世帯数	394, 271	439, 370	477, 645	517, 049
高齢者のいる世帯数	128, 593 (32. 6%)	147, 926 (33. 7%)	166, 808 (34. 9%)	190, 131 (36. 8%)
高齢者単身世帯 (再掲)	14, 653 (3. 7%)	19, 677 (4. 5%)	25, 757 (5. 4%)	33, 890 (6. 6%)
高齢者夫婦世帯 (再掲)	20, 627 (5. 2%)	29, 235 (6. 7%)	38, 749 (8. 1%)	49, 504 (9. 6%)
3 世代同居家族 (再掲)	59, 783 (15. 2%)	62, 810 (14. 3%)	56, 921 (11. 9%)	50, 485 (9. 8%)

注 国勢調査 (平成 22 年)

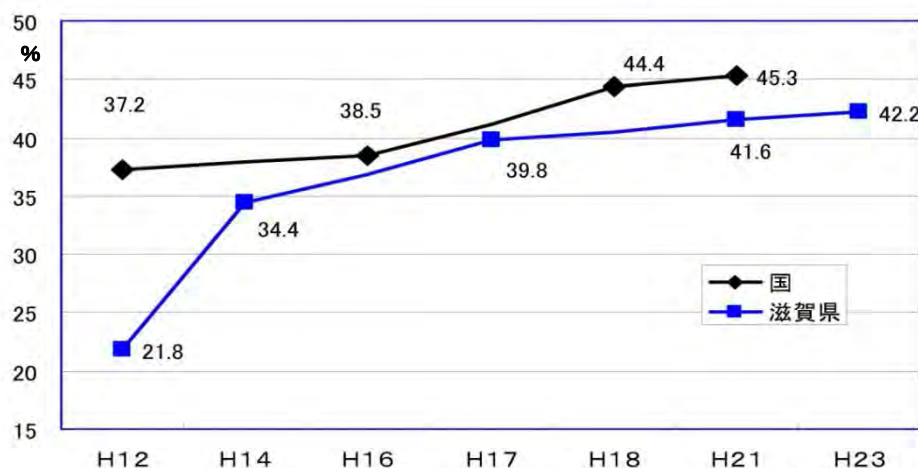
第2節 健康とスポーツ

(1) 健康のための運動・スポーツ

① 健康のための運動・スポーツの必要性

わが国の国民医療費は年々増加傾向にあり、2011年度の国民医療費は38兆5,850円で前年度比の3.1%増であった。これを国民1人当たりの医療費に換算すると約30万円であり¹、こうした医療費の増加を抑制するためには、予防医学からの対策、すなわち病気にかかりにくい心身の健康増進を図ることが重要と言える。

「健康日本21」²によれば、生活習慣病等、疾病を予防しながら活動的な日常を送るための身体活動量として「1日平均1万歩以上」もしくは「週2回以上、1回30分以上の息が少しはずむ程度の運動」といった定期的な運動・スポーツの実施が推奨されている。また2011年に施行されたスポーツ基本法の理念の中にも、「スポーツを行なう者の心身の健康の保持増進および安全の確保」³と明記されており、運動・スポーツが人々の健康の維持・増進のために有益であることは明らかである。これを実際の定期的な運動・スポーツ実施状況に照らしてみると、全国では週1回以上の運動・スポーツ実施率は45.3%であるのに対し、滋賀県におけるそれは42.2%と全国平均を約3%下回っていることが分かった(図9-4参照)。今後、定期的な運動・スポーツの実施率を全国平均にまで押し上げ、さらには全国平均を上回る50%以上の県民が定期的な運動・スポーツを実施できるような施策が必要であろう。



(出典) 国：内閣府「体力・スポーツに関する世論調査」(平成21年度)に基づく文部科学省推計
県：「第44回滋賀県政世論調査」(平成23年度)に基づく滋賀県教育委員会算出

図9-4 成人の週1回以上運動・スポーツ実施状況の推移

② 定期的な運動・スポーツの実施率を押し上げるための施策

県民の定期的な運動・スポーツの実施率を増加させるための取組みとして、過去1年間に運動・スポーツを不定期(月および年数回)に実施している人や実施していない人への働きかけが鍵となる。滋賀県の世論

¹ 厚生労働(2011) 国民医療費, [http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-iryohi/11/dl/kekka.pdf] .

² 公益財団法人健康づくり事業団(2013) 健康日本21, [http://www.kenkounippon21.gr.jp/kenkounippon21/about/index.html] .

³ 文部科学省(2011)「スポーツ基本法」, [http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/kihonhou/attach/1307658.htm] .

調査⁴によれば、過去1年間に実施した運動・スポーツのうち、「ウォーキング」が59.7%と約6割を占め、さらに運動・スポーツをする理由を見ると、「健康・体力づくりのため」が53.7%と半数以上を占めていた。以上のことから、県民の運動・スポーツのスタイルには、健康を目的としたいつでも、どこでも、誰でもできる手軽なものが好まれる傾向にある。

ウォーキングが親しまれていることを考慮するならば、それを行なう環境の提供も併せて必要になるであろう。既に滋賀県には、観光・散策を目的としたウォーキングコースから地域における運動を目的としたウォーキングコースまで、自治体、企業、各種団体等による多種多様な提案がインターネットでなされている。しかしながら、そうした情報はすべて点在しているのが実情で、それらを集約して自治体が提供するスポーツ関連のウェブサイトへの掲載等の情報発信が重要になるであろう。

(2) 未来に向けた青少年のスポーツ育成

わが国では2020年に東京オリンピックの開催、滋賀県では2024年に滋賀国体の開催が決定している。こうした大規模なスポーツイベントにおいて多くの人々が期待するのは、自国あるいは滋賀県出身アスリートの活躍であろう。しかしながら、青少年の体力はいまだ低水準から脱することができず、こうした事態はトップアスリート発掘にも影響を及ぼすと懸念されている。

実際、滋賀県における青少年の体力・運動能力調査を見ると、小学4年生の男女、中学1年生の男女、いずれの体力得点も全国平均を僅かに下回っていることが分かる(図9-5参照)。これは単に滋賀県内の青少年の体力が全国よりも劣っていることを意味するだけでなく、県内においてトップアスリートを発掘、育成することを困難にしていることも同時に意味する。こうした現状を打開するには、学校における運動部活動のあり方と地域における青少年スポーツのあり方を検討する必要がある。例えば、学校の運動部活動において、競技スポーツに偏らず生涯スポーツにも目を向け、児童・生徒のスポーツへの意欲を持続させる努力が不可欠となろう。また、地域において青少年のスポーツ活動の受け皿としてスポーツ少年団がその役割を担ってきたが、競技スポーツ偏重による早期ドロップアウトを引き起こすことがこれまで指摘されている⁵。いずれにしても、今後、県内の青少年スポーツを育成するためには、競技あるいは生涯としてのスポーツの意義を双方認めながら、児童・生徒の状況や心情にあったスポーツの意義を自由に選択できる環境が必要である。このことは、青少年のトップアスリート発掘・育成を促進するだけでなく、彼らが成人した後に定期的な運動・スポーツ実施者になることが期待されるからである。

⁴ 滋賀県(2011) 第44回滋賀県政世論調査, [<http://www.pref.shiga.lg.jp/a/koho/seron/h23.html>]

⁵ 海老原修(1988) 組織スポーツからのドロップアウトに関する研究, 体育・スポーツ社会学研究, 現代スポーツを考える, 道和書院, 107-130

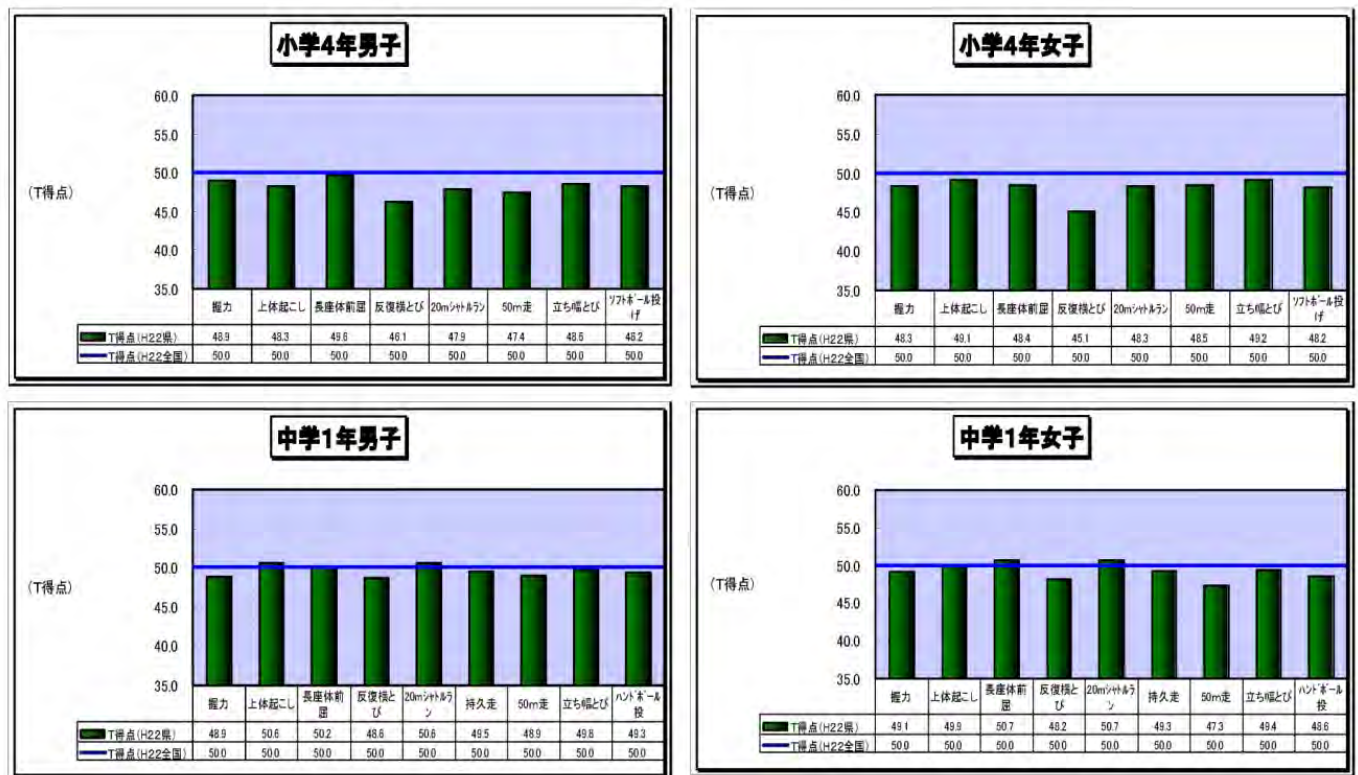


図 9-5 児童・生徒の体力・運動能力の状況について
(出典)「滋賀県スポーツ推進計画」(平成 25 年 3 月)の参考資料より

(3)運動・スポーツ拠点としての総合型地域スポーツクラブの積極的活用

スポーツは人々の健康に寄与するだけでなく、スポーツを実施することにより青少年の育成や地域交流への貢献についても期待されている。このスポーツによる貢献を実現するため、文部科学省ではスポーツの活動拠点として「総合型地域スポーツクラブ」の設置を政策目標に掲げており、平成13年度から平成22年度の長期にわたって全国の市町村に少なくとも1つの総合型地域スポーツクラブを設置するよう施策を打ち出している⁶。ここで言う総合型地域スポーツクラブとは、既存の施設を活用しながら多くのスポーツ種目を多世代の多様な志向に併せて提供する(「多種目、多世代、多志向」)ものであり、経営主体はNPOが圧倒的に多く、経営方針は民間スポーツクラブと大きく異なる特徴をもつ。すなわち、総合型地域スポーツクラブは地域住民のスポーツ実施率の向上を支援する重要な拠点である。

また総合型地域スポーツクラブは、単にスポーツの提供の場としてだけでなく、①スポーツ文化の醸成、②青少年の健全育成、③地域の教育力回復、④地域コミュニティの形成(地域の活性化)、⑤家族の交流、⑥多世代交流の促進、⑦スポーツ施設の有効利用、⑧地域の健康水準の改善、⑨高齢者の生きがいづくり、といった役割も期待されている。しかしながらその経営状況はどのクラブも芳しくなく、多くのクラブが行政の補助によって経営を維持しているのが現状である。さらに人々の総合型地域スポーツクラブに対する認知度の低さも経営に影響していると推測される⁷。県民の豊かさ、幸福、健康を考える上で総合型地域スポーツクラブの役割は大きいにもかかわらず、それが充分機能していないと言えよう。そこで県民のスポーツ実施を

⁶ 笹川スポーツ財団(2011),スポーツ白書~スポーツが目指すべき未来~,62

⁷ 笹川スポーツ財団(2012),スポーツライフ・データ 2012,21

促進するため、行政として総合型地域スポーツクラブに対する資金的支援だけでなく、各クラブの自立的経営を可能にするための支援、特に経営体として持続的な運営を可能にする方法取得の必要性、さらに各クラブの情報交換等の支援が早急に行なわれることが不可欠である。

第3節 滋賀の未来を拓く人づくり

(1) 子どもと教育

少子化が進む中で、親世代は自分の子供の教育への関心が高まるばかりであるが、家庭の教育力、地域の教育力は低下しているといわなければならないのが現状である。今後、その傾向はますます強くなっていくことが想定される。子どもの教育で重要なことは、まずその人間性や社会性を育むことであり、また体力や感受性、好奇心を養うことが知力を育てる基本となる。これは、学校教育だけでは育てることが困難であり、家庭と地域そして学校および幼稚園・保育園が一体となって担わなければならない。遊び、大人の仕事の手伝い、地域の祭りなどの行事への参加など、子どもが育つ機会を大切にすることが重要である。テレビやゲームに子守りを任せ、塾と勉強のために、子どもから遊び、手伝い、地域への参加を奪ってしまうことが、子どもの伸びる力を奪っていることに、大人の世代は気づくべきである。

その上で、子どもが発達できる環境を整えるべきであり、自然ともっと交わり、社会にもっと参加し、子どもに自立性と好奇心を育む機会をつくることに、教育のひとつの重点を置くべきである。とくに、幼児期、初等教育期にはこれが重要である。

また、スポーツ、芸術、自然への関心を高めるために、多様なスポーツの体験、本物の音楽・美術などの鑑賞、自然のなかでの観察や体験活動を日常化する教育が重要であり、そのために、教員だけでなく、それぞれの分野で優れた人材が教育に参加できるよう工夫することも必要である。

また、子どもたちに学習への意欲を喚起するため、すばらしい職業人と接する機会を設け、早くからキャリア教育を導入するとともに、高等教育への進学意欲のある子どもの学習意欲に応える教育環境の整備が中等教育ではとくに重要である。進学意欲を満たせる大学に進学できる高等学校の充実、整備も課題である。

(2) 生涯学習

社会人にとっても学習環境の充実が大事である。社会が急速に変化していく時代にあって、社会人は常にその能力を開発していくことが求められ、また自己実現のための学習意欲の高い社会人が増えてきている。

滋賀県では大学誘致政策の効果が現れ、県内には四年制大学が10校、短期大学が2校そして放送大学が立地し、学生数は人口千人当たり27.3人であり⁸、全国でも高い方である。大学を構成している学部・大学院研究科も多様であり、多様な社会人の学習意欲に応えられるようになってきた。現在、各大学ではそれぞれ生涯学習のプログラムを用意して、社会人を受け入れているが、教養講座的なものがまだ大部分を占めている。これら生涯学習プログラムの充実を進めていくとともに、社会人のリカレント教育への期待に応えられるように、若者を中心とした大学から、社会人を積極的に受け入れられる大学へ、受け入れ体制も整備していくことが必要となってくる。

⁸ 平成24年度文部科学省学校基本調査

第4部 長期的な視野をもつ滋賀県基本計画への提言

第10章 滋賀の将来ビジョン

中長期に社会の変化をみると、世界は大きく変貌してきた。かつては想像できなかったことが現実のものとなり、世界の変化は留まることを知らない。私たちが20年先、30年先の世界を予測することは不可能に近い。しかし、すべてが暗闇の中にあるのではなく、いくつかの事柄はかなりの確度で推測することができるし、またある事柄については、その変化の方向性は知ることができる。そして、どうなるか推測するのではなく、どうするか私たちの意志で変化させていくべきことがらも存在する。これらの事象の合力で、将来の世界の姿が決まってくる。

そこで、私たちはどのような変化を引き寄せたいのかについて、まず議論しなければならない。それは将来のビジョンを描くことである。将来のビジョンを描くことは、実現することのおぼつかないユートピアを描くことではなく、努力すれば到達できる姿を描くことである。過去から現在に至る変化をふまえ、その上で実現可能な将来の姿を描くことが肝心である。

第1節 滋賀の産業ビジョン

私たちの暮らしは何によって支えられているのか？この答えは一つではなく、どの枠組みを前提にするかによって違ってくる。一番大きな枠組みで答えると、それは地球システムに支えられる生態系サービスの継続的な維持であり、小さな枠組みで答えると、所得をもたらす雇用の確保ということになる。そして、この雇用を支えているのが地域の産業であり、どのような将来の産業の姿を描くのかということが、私たちの暮らしの将来にとって、重要なものとなる。

産業のありようは雇用、所得に影響し、消費に影響し、また資源やエネルギーの利用にそして環境に影響する。産業のありようは、私たちの暮らしに直結するだけでなく、産業そのものを支えている自然や社会に影響を及ぼし、人間社会の長期的な持続可能性を左右するものである。

将来の滋賀の産業ビジョンを描くにあたって、前提としなければならないことがいくつかある。まず、滋賀の地理的位置と地理的条件などの外的な条件であり、産業を支えている資本力、労働力、技術力、ネットワーク力、開発力(創造力)などの主体的な力である。

外的条件に関して、時代の変化とともにその持っている意味が変わってくることを見逃してはならない。滋賀の産業に占める製造業の比重が高いのは、本格的なグローバル経済化が始まる前の1970年代と1980年代において、地理的条件が製造業立地に優位に働いた結果である。現在のグローバル経済のもとでは、滋賀の地理的条件が製造業にとって優位に働いているとは言えない。グローバル化が進む中で、国内の地理的条件の優位性はマイナーな条件となっている。むしろ、経済が成熟し、国内の経済成長が見込めない時代においては、製造業の優先的な発展ではなく、バランスのとれた産業への転換を図るとともに、産業間の地域内での連携を強め、生活とより結びついた産業の振興を図っていくべきであろう。

滋賀県は県民生産に占める第二次産業の比率が高く(平成 23 年度で 40.3%、全国では 24.3%) 製造業に特化した産業構造となっているが、グローバル経済化が進む中で、滋賀県の製造業は国際的な展開を迫られている。帝国データバンクが 2012 年に実施した近畿の企業を対象にした調査によると、今後 2～3 年間で海外進出を考えている企業を業種別でみると、製造業が 23.2%で突出して高く、なかでも機械製造業や電気機械製造業が高く、県別では滋賀が 20.8%で全国トップとなり、滋賀の製造業の海外進出意欲が高いことがわかる¹。工業技術の発展と市場の大規模化に応じた大量生産のため、生産システムの分節化が進み、最終製品が出来上がるまで多様な部品メーカーが多様な部品を最終組み立て産業に供給し、グローバル市場に製品を供給するバリューチェーンができあがっている。グローバルなバリューチェーンで事業を展開するためには避けられない道であり、積極的な製造業の国際的展開を後押ししていくことが重要である。

しかしながら、それだけにとどまらず、合わせて地域に根付く産業も発展させていかなければならない。滋賀県の地理的条件はそのような方向への転換と適合している。滋賀県は琵琶湖を取り囲む山間部から、丘陵地、平地までの多様な自然条件に恵まれ、気候的多様性を持っている。地域の特徴を活かした個性ある生活圏の形成にとっては格好の環境であり、それと結び付いた多様な産業の展開を展望すべきであろう。滋賀は名古屋都市圏、京阪神都市圏とは日帰りでアクセスできる便利な位置にあり、大都市にみられるような商業機能は発達してこなかった。商業機能を集積させるのではなく、第一次、第二次、第三次産業機能を連携した産業構造を発展させ、本物に触れ、本物のサービスを受けられる生活圏を形成させることにより、魅力的な地域および産業ネットワークを創出していくことを目指すべきである。すなわち、五次産業化であり六次産業化である。しかし、一般にいわれているような、一次生産者(例えば農業者)が食品加工から販売に手を出していくという意味ではなく、すでにそれぞれがそれなりの強みを持っている一次産業、二次産業、三次産業を結び合わせて、六次産業化していくのである。ここでは、中小企業がその強みを発揮し、供給力を組織化するだけでなく、消費者のニーズに応えた、商品開発、販売、サービス提供の仕組みを生み出していくことが大事である。異なる業種間のネットワーク化、地域の個性を生かした魅力的な地域生活のデザインを進める、地域、行政、産業、大学等との連携体制を整えることが重要になってくる。

豊かな自然環境と魅力的な生活環境の共存を支え、地域に安定した雇用の機会を創出していくには、地域内における産業間の連携をより密接にし、産業活動から生まれる経済効果が地域外にスピルオーバーしない産業構造を生み出し、マテリアルも地域内で循環する仕組みを強め、環境への負荷を可能な限り抑えることが重要である。

生物が生存するために必要なマテリアルは、エコシステムの中で循環している。エコシステム内のある生物の生存は他の生物の生存を支えている。また生物は再生可能なエネルギーだ

¹ 帝国データバンク, TDB, 2012/7/6, 特別企画: 海外進出に対する近畿企業の意識調査 海外進出意欲は滋賀が全国トップ、大阪が 2 位～良質で安価な労働力の確保が決め手～, http://www.tdb.co.jp/report/watching/press/pdf/s120701_58.pdf

けを利用して、生体そのものを生産し、様々な機能を働かせている。地域の産業連携を発展させ、豊かな自然環境と共存できる産業を創出するために、生物から学べることが数多く存在している。そのためにも、生物に倣う産業創出を滋賀県の産業政策の基本に位置づけることが重要である。

生物に倣う産業創出は個々の事業所の中で、個々の企業の持っている研究開発力に頼って進むのではなく、オープン・イノベーションの仕組みをつくることによって進めなければならない。それは、異業種間、異なる事業所間の事業連携をつくっていくことであり、消費者が必要とし、環境に負荷を与えない製品やサービスを開発することである。したがって、事業者間だけでなく消費者も含めた地域の開発力を育てることであり、そのためのネットワークを築くことを視野に入れなければならない。企業、事業所の殻にとらわれず、問題解決型のビジネスをネットワークとして追求していく仕組みを構築することが課題になる。corporation-based business から project-based business への転換である。この転換を実現するために現在とりくまなければならないことは、業種を越え、生産者と消費者の垣根を越え、seeds-oriented ではなく、needs-oriented な、オープンな crowdstorming のできる問題解決型開発拠点をつくること、また問題解決を生物に倣い創造的にデザインできる人材を養成することである。グローバルな環境問題を背景にグリーン・イノベーションの議論が盛んであり、各地でグリーン産業創出に向けた取り組みが進められているが、それらはどれも seeds-oriented であり、特定の技術力を持った企業しか参加できないものである。地域の産業を発展させようとする視点からすると、ここで提案している全く新しいイノベーションの仕組みを産官学民の連携で滋賀につくりあげることが肝心であろう。

第2節 滋賀の地域ビジョン

すでに触れたように、滋賀は多様な自然条件に恵まれ、気候的多様性を持っている。地域の特徴を活かした個性ある生活圏の形成にとっては格好の環境であり、また、歴史を重ねた地域は様々な有形、無形の文化的遺産を持っている。これらの資産をベースにそれぞれの地域に個性的な生活圏を形成していくことが地域の基本的な方向性である。交通、輸送、通信インフラストラクチャが整備されているので、広域的な都市サービスを利用する条件はどの地域でも確保できているので、地域づくりの基本は都市的機能をあまねく整備することではなく、地域にある自然資産、文化資産を活用し住民にとっても、地域外の人々にとっても魅力的な地域を作ることである。それは、人口減少、少子高齢化が地域で進行せざるをえない時代にとっての地域づくりの基本となる。

豊かな自然環境と文化は、健康で充実した生活にとって、また次世代を育てる環境として不可欠な条件である。本来、劣化することのないこれら自然資産と文化資産を破壊することなく、その価値を活かす地域づくりが地域の魅力を高め、地域の活力を維持することにつながる。個性的な地域づくりの根拠となるものである。

これまで、経済成長に支えられて整備されてきたインフラストラクチャは、すでに老朽化が始まり、今後さらに老朽化が進むと想定される。すべてのインフラストラクチャを同じように維持、更新していくことは人口減少社会では考えられない。その選択的な維持更新と人工的なインフ

ラストラクチャに依存しない考え方に転換しなければならない。それに関してとりわけ重要な点は、線や点のインフラストラクチャにより生活や産業を維持するという考え方から、面で生活や産業を維持するという考え方への転換である。森林、農地の多面的機能ということは森林や農業サイドから主張されてきたが、インフラストラクチャとして、森林や農地が扱われてこなかった。林業として森林は成り立たなくなっているし、その管理を放棄している森林所有者さえいるのが実態であり、農地の放棄も進んできている。滋賀の山間部では冬期の積雪が少ない状況が続いたことなどにより拍車をかけられたように鹿の生息数が増え、林床はむき出しになっている。これでは、いくら点や線で治水のためのインフラストラクチャを整備しても追い付かない。気候変動によりこれまで経験したこともない豪雨が襲う可能性を考えれば、森林や農地などの面の管理に本格的に乗り出すことを考えねばならない。森林の管理を林業者の努力に、農地の管理を農業者の努力にだけ依存してきたこれまでのやり方はもはや通用しない段階にきている。適切な森林や農地の管理が財政負担を強いる人工的インフラストラクチャにできるだけ頼らない生活基盤、産業基盤を維持する方向へ転換する上で避けられない。

地域づくりにおいてももうひとつ大事な点は、地域住民にとって魅力的であり、地域外の住民にとっても魅力的な方向性を追求することである。そのために、住民が必要としているサービスを地域の魅力を生み出せるサービスとして供給することである。これは地域の資源を使い魅力的な商品やサービスを生み出すことにつながり、地域のビジネスを創出することにもつながる。子供の教育について、成人の生き甲斐づくりについて、食料の確保や食事の提供について、これらはすべて魅力的なものとして供給できれば、観光、エンタテインメント、商品、サービスにつながっていくものである。

地域の自然や文化など地域固有の資産を活用し、その価値を高め、地域内から地域活力を生み出す、地域それぞれのビジョンを持つことが求められる。

第11章 滋賀県が対応すべき政策課題と解決の方向性

第1節 滋賀県を取り巻く社会経済情勢の変化の予想と影響

第1章で詳述した通り、滋賀県を取り巻く外的社会経済情勢の長期トレンドは、パワーバランスの不安定化、地球規模では経済のグローバル化、環境収容能力を超えた経済活動、情報ネットワーク社会への転換などである。

第2章では、予想される国内状況を概観したが、都市への一極集中、人口減少・少子高齢化、社会資本の老朽化、就業構造のサービス化などが挙げられる。既に人口数は転換期にさしかかってきており、環境問題の深刻化その他あらゆる観点から、従来の枠組みでは対処できない状況になっている。経済のグローバル化に伴い、量産品を中心とした製造業は苦戦を強いられると予測され、パラダイムの更新が必要となっているということである。

第3章では、環境リスクや人口動態リスクなどに直面している地域において、レジリエンス(回復力あるいは復元力)を備えた社会の構築が共通に求められており、そのためには、多様なステイクホルダーの利益を統合するガバナンスの仕組みづくりに取り組むことが不可欠であることを指摘した。また、市場では評価されない社会的費用や外部費用を明示化してその発生を抑制すること、幸福(well-being)を条件づける人間資本、自然資本、社会資本、人口資本の関係性を十分に理解して、生活の質の向上を目指すべきであるとした。

第4章では、人口減少が滋賀県においてどのような形で現れ、第5章ではそれが市場経済にどのような影響を与えうるかについて、シミュレーションを行った。グローバル化の進行を前提としたシナリオでは、県内総生産が43%減少し、県内常住就業者のうち約51%しか県内就業できないという厳しい結果となったが、このこと自身が市場経済に過度に依拠した現状のパラダイムから、非市場経済活動をうまく取り入れた新しい市民協働へのパラダイムシフトの必要性を示唆するものであると言える。

第2節 滋賀県が対応すべき課題及び将来像の整理

(1) 課題の整理

これまで第6章以下で述べられた課題ならびに政策提案の概要は以下の通りである。

第6章では、環境・エネルギーに関して、必ずしもこれらは経済成長あるいは経済活動に対して制約ではなく、ライフスタイルの変更や市民の参画などがあること、また、コベネフィットアプローチを取ることによって、環境と経済・社会のバランスを取り得ることを示した。

第7章では、農業・農村・食料について、農家数の減少、高齢化と後継者不足という課題とそれに伴う耕作放棄地問題に触れ、「在所」の力を「在所」以外の力と結びつくことによって賦活させることを提案した。その上で、今後は、自給的農家、定年帰農、(特に若手の)新規就農

者といった小さな「農」の担い手への支援の重要性を指摘した。

第8章では、地域コミュニティという視点から、古式祭礼の価値を再検証し、そうした祭礼を持たない新興住宅街をも含め、コミュニティデザインに盛り込むことを提唱した。また、男女共同参画の推進、ワーク・ライフ・バランスの回復と地域活動の重要性と、そのためにも男女を問わず早い段階から子どもたちが地域活動に触れることの必要性を説いた。

第9章では増加が予想される医療・介護の需要と、それらのサービスを提供する医療従事者数や介護施設等の供給面の乖離が地域によっては大きく発生し、そうした地域では在宅での訪問看護師等による看取りなども視野に入れなければならないとした。

また、健康とスポーツに関して、生涯を通じた定期的な運動・スポーツの実施率の向上と、そのためにも競技スポーツに偏重しない健全な青少年スポーツ育成と地域スポーツクラブの積極的活用などについて述べた。

さらには、滋賀の未来を拓く人づくりについても、子どもと教育および生涯学習についても提唱している。

本章では、これらの課題を横断的に見ながら、再度、全体としての政策目標を整理し、かつ課題へのアプローチについて述べる。

(2) 政策目標

行政の目的は、県民の幸福と安寧の増進であることは言うまでもない。右肩上がりの20世紀は人口もGDPも増え続けたが、21世紀は全く異なる局面の中で、この目的を達成しなければならない。

それまでは県内総生産などが一つの重要な指標となり得た。それは、体重が成長期の子どもにとっては一定の成長の証であるのと同じである。しかしながら、成熟期にあつては体重の急激な増加や減少は、むしろ異変を示すのと同様に、成熟期を迎えた現在にあつて、県内総生産などで測られる市場規模は、ある範囲を維持した上で、非市場的な豊かさに目を向ける必要がある。

言い換えると、これまでいわば「お金」を生み出すことが目標とされてきた側面が強いが、お金は幸せを生み出すための補助的手段でない(逆に不幸を生み出すことすらある)という原点に返り、今後は県民の幸福と安寧を構成するものとして、健康、参加と就労(含ボランティア)、環境、学びの4つの点に注目し、その増進を目指すものとする。

また、その際には単に個々人の幸せの総計ではなく、格差などを考慮したものでなければならない。経済学で用いられる社会厚生関数で言うところのベンサム型からナッシュ型あるいはロールズ型などへの移行である。

(3) 課題へのアプローチ方法

まず、一般的に課題だとされる事柄について、県民の幸福と安寧のために、本当にそれが課題であるのかについて精査する必要がある。上述のごとく、県民総生産はあくまで生活の基盤の一部を構成するものであり、そのこと自体が目的化されてはならない。人口減少や少子化についても、歯止めをかけるということが県民の幸福と安寧に一概につながるのかについても、検討されなければならない。世界的な環境破壊や食料危機の観点から、人口圧を出来るだけ減らすことも必要であるからである。目的はひとりひとりの県民の幸福と安寧であるとの認識のもと、課題の解決そのものが目的ではないことを適宜確認しながら対応する必要がある。

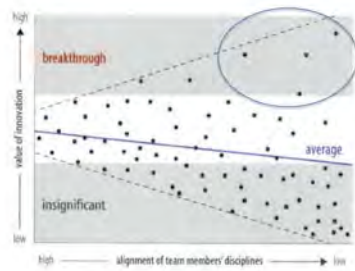
また、縦割り行政の中で、課題への対応は一对一的な対症療法になりがちであるが、①システム思考、デザイン思考などを用いて、②相乗効果をうまく利用した施策連携や、さらには③オープン・イノベーション・システムなどの利用を行う必要がある。

システム思考とは「独立した事象に目を奪われずに、各要素間の相互依存性、相互関連性に着目し、全体像とその動きをとらえる思考方法」である¹。デザイン思考とは、「共感を起点に、問題解決のためのイノベーションを起こすひとつの思考方法」である。共感、問題定義、創造、プロトタイプ、テストの5つのステップがあるとされるが、中でも重要なのが、共感である。近年、行動科学、行動経済学など発展が目覚ましいが、いずれも人間理解に深く根ざすものである。デザイン思考における共感もまさに深い人間理解である。いずれの思考方法も、目先の課題にとらわれずに、周辺状況などその背後にあるものに着目して、根本的解決を目指すものである。

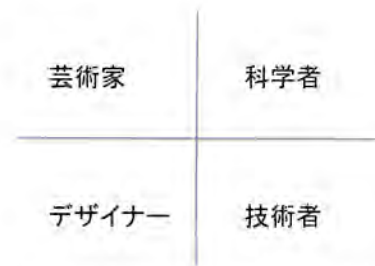
相乗効果をうまく利用した施策連携とは、例えば、緑豊かな環境に、子どもから高齢者まで、また障がい者や外国人など多様な人々が助け合って暮らすことにより、世代間教育、環境教育、日常生活の相互支援、防犯や防災体制づくりなど、さまざま諸課題の解決につながるような取組である。それぞれを切り離して対応するのではなく、有機的に関連させることにより、行政コストも少なく、なおかつ住民も負担感なく自然に課題の解決に参加しているような仕組みづくりが今後は大切となる。

産業振興にせよ、行政改革にせよ、これまでに無い新たなイノベーションを生み出すためには、全く背景の異なる参加者も含む開かれた創造の機会が必要である。Fleming (2004)によれば、参加者の多様性はイノベーションの平均的価値は引き下げるものの、大きなブレイクスルーを生み出す可能性は高まることを示している。また、Gold(2007)は、創造的であるためには芸術家、科学者、デザイナー、そしてエンジニアの4つの顔がそれぞれに重要であるとしている。

¹ <http://www.weblio.jp/content/システム思考>



Fleming, Lee, "Perfecting Cross-Pollination", *Harvard Business Review*, Sep2004, Vol. 82 Issue 9, p22-24, の図を加工して使用。



Rich Gold, *The Plenitude: Creativity, Innovation, and Making Stuff*, The MIT Press, 2007, を参考に作成。

(4) 滋賀県の特質を活かした地域づくり

滋賀県は、近隣の京都や名古屋などの大都市とは異なった特質を持つ。したがって、その特質を活かした地域づくりをすべきである。JR 沿線上にならんだ都市部と広範に広がる農山村をもつ多様性にとんだ地域であり、この多様性を、弱みではなく、強みとしてとらえ、それぞれの個人がライフスタイルの選択のできる地域とする。そのためにも、県域を統一的に網羅する施策ではなく、その地域の特性にあった施策を展開する必要がある。例えば、農村部においては、農村型環境配慮コミュニティ、地域医療に関する先進モデルの応用など、また都市部においてはコンパクトシティの構築などである。

(5) IT技術の有効活用

IT 技術の伸長は有効に活用すべきである。既に映画のネット配信などが進み、文化面での地域差は縮小される。健康面では、対面を基本とした地域医療に加えて、遠隔画像診断や EHR(電子健康記録)を利活用することにより遠隔地でも質が高くきめ細かな医療を受けることが可能になる。また、防災情報などは、クラウドソーシングを利用し、市民の力を最大限に利用していくことが、限られた財政の中で、迅速で効率的な対応のためには必要となる(例、Ushahidi などいわゆる Government2.0)。

(6) 地域資源を活かした事業・産業の創出

ここでいう資源とは、技術資源、生産資源(狭義の資本、労働)、人的資源、自然資源、文化資源、あるいはソーシャルキャピタル(信頼資本)など多岐にわたる。

琵琶湖ならびに広大な森林は、地域固有の重要な資源である。これらと、デザイン、IT 技術などを組み合わせることにより、新たな産業を生み出すことは可能である。また一方で、これらの資源は、適切に管理されれば、レクリエーションおよび観光資源としても活用できる。県内の歴史的遺産などの文化資源などもあわせて、「幸せ」を生み出すことができる。

また、湖西には成安造形大学があり、一帯には芸術家も多い。湖南には障がい者福祉施設が多く、アート活動を行なう障がい者が多い。こうしたアート系デザインと、県内に広がる伝統産業や中小企業の技術力、今後更なる展開が予想される3D プリントなどの IT 技術を組み合わせることで、地域の資源を最大限に活かし、これまでにない新たな事業・産業を作り出すことが可能となるはずである。

(7) 学びの展開

地域人材の育成は、本報告書で描かれた将来像にとって極めて重要である。各章に関連した必要な人材とは、小さな「農」のコーディネーター(第7章)、コミュニティデザイナー(第8章)、子どもの地域での学びを支えるコーディネーター(第8章)、在宅介護・看護者(第9章)、地域スポーツクラブや郷土教育の指導者(第8章、第9章)などである。

また、学びそのものが、その個人にとっての「幸せ」を支える重要な基盤であるコトはいうまでもない。

これまでの教育が創造力(クリエイティビティ)の伸長という観点から十分出なかった反省を活かし、多様性にとんだ教育プログラムの提供が必要である。

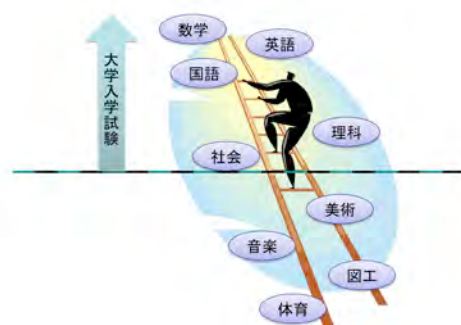
特に、知育偏重の教育から、共感などの感受性や身体性に着目した教育が必要である。英国の教育者 Ken Robinson などによって指摘がされているが、学校教育の中ではいつのまにか階層性が生まれ、数学ができる生徒が一番で、次に英語、国語、理科、社会と続き、音楽や美術は下位にみられ、体育は最下層に見られる傾向がある。入学試験で測られるのも一美術系、音楽系の学校でもない限り一いわゆる「主要」5科目あるいは場合によっては英数2科目だけである。

その結果、学校教育が早い段階から、「主要」5科目のみを重視し、それ以外の科目が軽視されているが、しかしながら、社会の課題を発見したり、あるいは出てきた答えを他人に伝えたりするのは、感受性や表現力といった部分である。

言い換えると、今日の教育の問題点は、知識や論理的思考能力はあっても、そもそも課題を見つけてくる力(課題発見能力)やその結果をヒトに伝える力(コミュニケーション能力)が十分に備わっていないということだ。

全国学力調査(国語、算数あるいは数学)において滋賀県は低迷しているが、以上のような意味からも、そのことで学校教育に過大な負荷をかける必要は無い。全国学力調査の正答率

教科間に階層性？



は、父子・母子家庭率、学校給食費滞納率、離婚件数と負の相関が高いとされており²、保護者世帯の経済状況等の改善にこそ注力するべきである。国語や数学の点数に過度に拘泥すること無く、創造性の豊かな子どもたちを育てることこそが、社会全体の幸福や安寧を高めるものと期待される。

(8) 再生可能エネルギーの開発

未だに収束の見通しさえ立たない東京電力福島第一原発事故は、地震国にあつて原子力発電を行うことの難しさを浮き彫りにした。さらに、たとえ事故が無くても、使用済み核燃料をどうするかについても全く見通しが立っていない。滋賀県に隣接する福井県には多くの原子力発電所や高速増殖炉もんじゅがあり、冬の卓越風は本県に向かって吹いてくることを考えると、安心して暮らせるためには、原子力に頼らないエネルギー供給のシステムの構築が必要である。いかなる産業振興政策も、農業政策も、観光政策も、一度大きな事故があれば何ら意味を持たなくなることと考えれば、原子力発電の脅威を取り除くことこそが、すべての政策の前提となると言っても過言ではない。

地球温暖化の原因の一つと言われている二酸化炭素排出の問題も対応していかなければならない。そのためには、化石燃料への過度の依存も押さえていかなければならないが、まず、特筆すべきは節電への取組である。関西電力によれば、平成 24 年夏場(7 月 2 日から 8 月 17 日)の最大電力(14～15 時)は、平成 22 年と比べて平均で約 310 万キロワット(約 11%)減少しており、この中に節電効果が含まれているとされる³。

また、高効率のガスタービン・コンバインド・サイクル発電が普及し、東日本大震災の後の3年間で、東京電力など6社で原発3基分以上に相当する計約 417 万キロワットが既に整備され、2030 年代までには、さらに 1700 万キロワット以上の整備が予定されている⁴。

太陽光発電についても、固定価格買取制度によって、一般市民ならびに民間業者の投資も進み、全国で毎年原発数基分に相当する設備容量が確保されてきている。また、製造技術や透過性パネルの開発など技術革新も目覚ましく、現在想定されているコストや発電効率は 2040 年までに大きく変わりうる。第6章で示した通り、県内に限っても、耕作放棄地の活用などによって、相当量(試算では 138.1 万 kw)の発電が現行技術でも可能である。

また、太陽光については、発電以外にも、太陽熱利用も将来有望である。

その他、風力、バイオマス資源、小水力といった再生可能エネルギーの開発も平行して進めて、分散型、自立型のエネルギー供給体制の構築が求められる。このことは、①原発の危険性を回避し、②純国産の資源を利用することによって、国際価格の変動などのリスクを回避し、

² 「都道府県別統計とランキングで見る県民性」、<http://todo-ran.com/t/kiji/16236>。

³ 関西電力、「今夏の需給状況について」、2012 年 8 月 23 日

⁴ 東京新聞 2014 年 2 月 13 日朝刊

さらには③温暖化予防の観点からも今後重要な課題である。

第12章 ウエルビーイング評価と政策評価手法

(1)これまでの評価方法についての整理

県政世論調査と基本構想の進行状況管理指標との関係を整理すると以下の通りである。

県政世論調査では暮らし、経済・産業、環境、県土の4つを大項目とし、暮らしはさらに健康、働く、住む、学ぶ・育てるの3つの小項目に分かれている。暮らし、経済・産業、環境、県土の4つの大項目については、経済・産業、環境、県土が暮らしを支えるための基盤（インフラストラクチャー）となっていると理解できる。

■県の施策（27項目）

分野	番号	施策
暮らし	1	スポーツ振興や健康づくりの推進
	2	食の安全確保
	3	在宅医療の推進や介護サービス、医療施設の整備
	4	職業訓練や雇用創出など働く場への参加の支援
	5	子どもへの職業教育やキャリア教育の充実
	6	仕事と家庭や地域活動との両立を可能にするために必要な制度の充実や、保育所などの社会基盤の整備
	7	安心して暮らせる地域の防犯・防災体制づくり
	8	障害のある人や高齢者などの暮らしを支える制度や地域の仕組みづくり
	9	身近なところで自然と触れあえる環境の整備
	10	子ども一人ひとりに応じたきめ細かな教育環境の整備
	11	地域の歴史や文化を活かし、さまざまな芸術文化に親しめるまちづくり
	12	子どもや高齢者など世代を超えた交流を活発にする取組
	13	子育て支援サービスの充実や、母子・小児の保健医療体制の整備
経済・産業	14	モノづくり産業や、多様なニーズに対応した商業・サービス業の振興
	15	歴史や文化、自然などの地域資源を活かした観光の振興
	16	環境との共生を目指した農林水産業の担い手の育成と振興
	17	産学官金民 [※] 連携や農商工連携など、相乗効果の高い産業の振興
	18	再生可能エネルギーの活用やエコ交通の促進など、低炭素社会への転換
環境	19	県民が主役となる環境学習や環境保全活動、森林づくりなどの促進
	20	琵琶湖流域をはじめとした水環境や生物多様性の保全・再生
	21	県民が暮らしの中で琵琶湖をもっと身近に感じる取組
	22	廃棄物の発生抑制や資源化の仕組みの確立など、資源循環の推進
県土	23	美しい田園や緑豊かな森林の維持
	24	道路や公園、下水道など社会資本の整備と計画的な保全管理
	25	交通網などの広域交流ネットワークの形成
	26	自転車歩行者道や公共交通機関などの整備
	27	地震や風雪水害、土砂災害に備えた施設の整備・保全

※産学官金民…それぞれ(産)産業界、(学)大学、(官)官公庁、(金)金融機関、(民)NPO等の民間機関を意味します。

一方、滋賀県基本構想「住み心地日本一滋賀プラン2013」未来戦略プロジェクト実施計画では、8つの未来戦略プロジェクトとして、①子育て・子育て支援プロジェクト、②働く場への橋架けプロジェクト、③地域を支える医療福祉・在宅看取りプロジェクト、④低炭素社会実現プロジェクト、⑤琵琶湖の再生プロジェクト、⑥滋賀の未来成長産業プロジェクト、⑦地域の魅力まると産業化プロジェクト、⑧みんなで命と暮らしを守る安全・安心プロジェクトを掲げ、さらに4つの方向性として滋賀の未来を担う子どもの命を守る、不安を安心に変える災害への備え、中小企業の活性化、再生可能エネルギーの戦略的な振興、(2013年度)を示している。

これに付随して、進捗管理のための目標指標として31項目の指標が掲げられているが、この31指標については、プロジェクトの目標を管理する指標であり、「住み心地日本一の滋賀」を示す指標ではない。

県政世論調査の調査項目と基本構想プロジェクトの進捗管理用の31項目の対応は、別表の通りである。

県政世論調査では、「滋賀県の住み心地」について調査を行っているが、主観的な指標であって、具体的に必要な政策が見えないという問題点が存在している。一方、進捗管理用の指標は個別的であり、実際にその指標によって示される目標が達成されたからといって、住み心地の上昇につながっているかは定かではないという問題を抱えている。しかしながら、この対応表でわかるように、それぞれ政策はある程度は「住み心地」に対応していると考えられる。

県政世論調査と基本構想プロジェクトの対応表																																
健康			参加と就労							住む						学ぶ・育てる																
県政世論調査	1	2	3		4	5	6					7	8	9					10	11	12	13										
基本構想プロジェクト	(1)	(2)			5	6	7	8	9	10		26	28	29	30	(31)			1	2	3	4 (30)										
	11	12	13	14	27																											
経済・産業					環境					県土					安心・安全																	
県政世論調査	(13)	14	15	16	17		18	19	20	21	22		23	24	25	26	27		2	7	27											
基本構想プロジェクト	19	20	21	22	23		15	16	17	18 (20)		30	31						26	27	28	29	30	31								
	24	25					(23)																									

(2) 指標についての考え方

幸福や安寧をどう測るかという問題については長い間研究されてきており、そのことをここで論ずる紙幅は無いが、ここで関連する問題点は以下の通りである¹。

「住み心地」などの満足度指標は主観的指標であって、具体的な政策が見えないという問題のほか、同じ状態に長くあると良い状態も悪い状態も「普通」と評価されてしまう適応反応問題や、他人との比較の中で決定されてしまうという相対化問題がある。

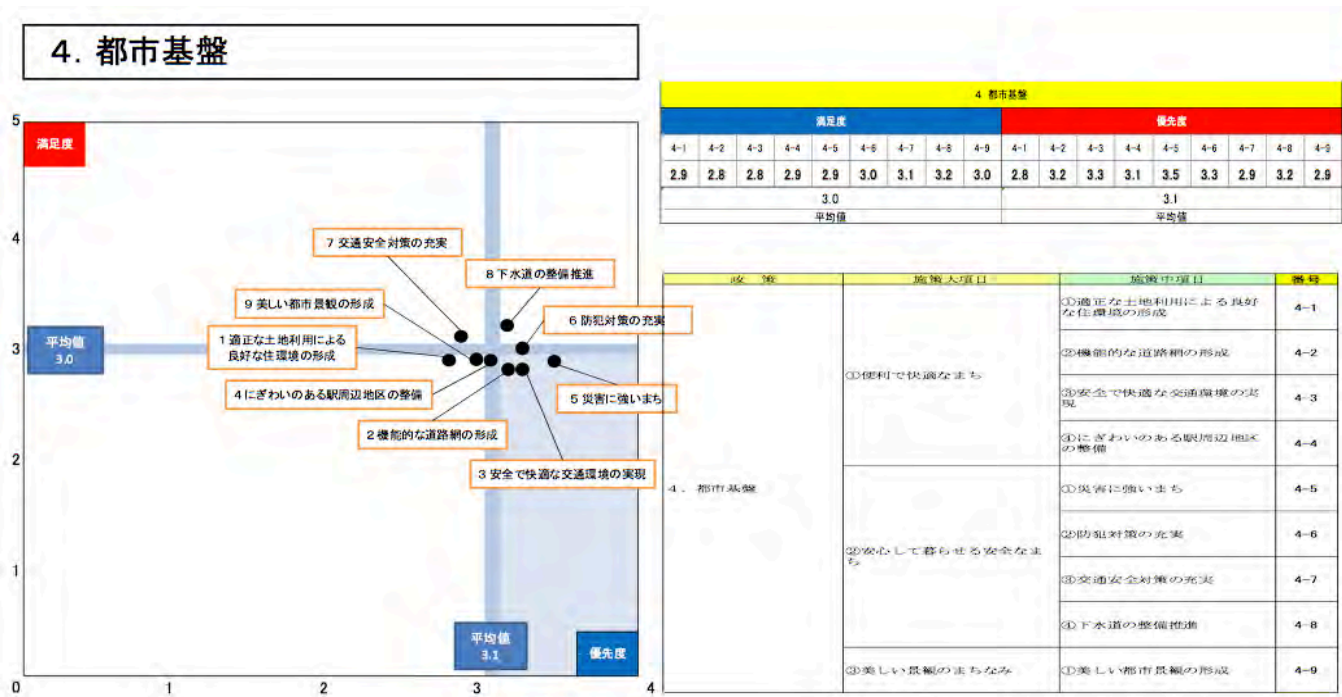
一方で、客観的指標は、個別指標の場合、言いたい何を指標として選ぶのか、また実際に選んだ指標が幸福度の上昇につながっているかは定かではないという問題がある（GDPが幸福度ではないなど）。

さらに、主観的指標であれ、客観的指標であれ、あるいはそれらを複合したものであれ、統合指標は、それぞれの指標にどのような重みづけをするかという点において、大変難しい議論がある。一つの方法としては、熊本の県民総幸福量(AKH)のように、各項目の主観的評価だけでなく、ヒヤリングやワークショップによってウェイトを把握し、それによって総幸福量を求める方法がある。

¹ 最近のものとしては、ジョセフ・E・スティグリッツほか著、「暮らしの質を測る」、金融財政情報研究会、2013年などを参照のこと。

こうした問題点を背景に、サルコジ・フランス大統領(当時)の要請でつくられたいわゆるサルコジ委員会や内閣府の幸福度研究会が示しているように、無理矢理に統合指標を求めずに、複数指標を併用していくというのが、現在のところ一致した見解である。その際には、レーダーチャートなどで個別評価するのも一つの方法である。

また、統合指標を作るための重み付けではなく、狛江市が実施しているように、項目ごとの満足度とともに優先度を調査し、優先度が高いにも関わらずに、満足度が低い事項に対して、優先的に必要な施策の強化を行うことに活用することもできる。下の図は狛江市の実際のアンケート結果(一部)であるが、この場合左の図の青い領域にある事項が重点施策が必要な事項である。滋賀県の場合、県政世論調査に、各項目の重要度をあわせて調査するというのは一つの方策である。ただし、繰り返しになるが、主観的指標であり、具体的施策が見えにくいなどの問題点は残る。



一方、プロジェクト進捗指標の各項目の重要性を、別途ヒヤリングやアンケート調査によって調べ、ウェイトとするという方法もある。ただし、この場合逆に具体的すぎて、身近なものについてはウェイトが高く、そうでないものについてはウェイトが低くなってしまう可能性があり、例えば障がい者福祉などについては関係者が限られている場合、その重要性が平均的に低くなり、産業振興のような賃金に直結するものが高くなる可能性がある。また、年によっても重要性が変化することが考えられ、ウェイト付けをすることは難しい。

これらの問題を解決するためには、「住み心地」とプロジェクト進捗指標の長期データが入手

可能であれば、二つのデータを組み合わせて、各プロジェクトの重要性を推計することも可能だが、おそらく十分な長期データは得られないだろう。

以上の要点をまとめると①幸福と安寧の増進が目標であることを見失わずに、②統合的指標のみに依拠すること無く、③主観的指標（例えば県政世論調査）と客観的指標（例えば基本構想の進行状況管理指標）のそれぞれの特徴を理解した上で、それらを併用・改善しながら全体を評価することが妥当である。