

人口変動に対応する

ドイツは、日本と同様に人口の減少に直面している。多くの地方部、つまり都会以外の地域は、人口変動の影響を実感している。都市でも人口変動の現状があるが、住民生活への影響が特に早く現れるのは、農村である。

人口の減少傾向は、1970年に始まっている。1970年に、出生率が人口を維持するために必要な数字である2.1を下回って以来、約1.4前後にとどまっている。人口全体が減少し、高齢化が進行している一方、「移民の背景を持つ人々」¹の割合が増加している。1960年代以降、ドイツへの移住者数の増加が減少を補填したため、実際に全体の人口が減少に転じたのは2000年以降である。

人口変動は、約10年前から政治的、社会的に議論されるようになった。特に旧東ドイツの地域では、東西ドイツ統一直後に出生率が急減し、その上、多くの若い人が教育や就職先を求めて旧西ドイツの地域に移住した。しかし、現在では、旧西ドイツ地域の多くの地方部も人口減少に直面しているため、すべての郡及び多くの市町村は新たな計画や政策の策定に当たっては実態にあわせて進める必要がある。

地方自治体は、窮地に立たされている。一方、住民や企業は、質の高いサービスや快適で魅力のある生活環境、事業環境を期待している。他方で、人口減少に伴い、住宅地に空家ができ、ビジネス・パークのテナント数も減少し、さらに児童施設に対する要求も減り、下水施設はオーバーキャパシティー（供給能力過剰）となるため、今まで同様のサービス基準を保つことは困難となる。市民や企業のサービスや施設への期待と、疲弊する地方自治体の間にもはや埋められないギャップが存在する。

地方自治体を始め、連邦政府、州政府、大学や研究機関、非営利団体なども人口変動問題に取り組んでおり、多様な事業がある。連邦政府では、6つの連邦省がそれぞれの担当分野でプログラムや事業を実施しており、その調整のため、内務省に「人口変動」というワーキンググループが設置されている。連邦内閣が2011年10月に発表した「人口変動報告書」は、人口変動の現状と展望について述べている。連邦政府は、主に5つの分野で集中的な政策を進めている。

① 家庭と社会

社会は、多様な生き方が増え、共同より個性を重視する傾向になってきている。伝統的な「核家族」以外にも、同棲、単親世帯などの家庭が増えている。どんな形であれ、子供がいる世帯は、人口の増加にとって重要である。したがって、連邦政

¹「移民の背景を持つ人々」には、①1949年以降に現在のドイツ連邦共和国に移住した人、②ドイツで生まれたすべての外国人、③ドイツ国籍を取得した外国人、④少なくとも両親の片方が移民であるか、もしくはドイツで生まれた外国人である、という住民が含まれている。

府の目標は、親のワーク・ライフ・バランスを改善すること、キャリア（職業）と子育ての両立を可能にすることである。多様な状況にある家族をそれぞれの生活段階で適切に支援することを目指して、多くの政策を実施している。中でも、児童保育の拡大は特に重要課題である。

また、寿命の延長に伴い、高齢者の就職の機会を改善すると同時に、職場環境の改善、そしてボランティア活動を推進することも重要である。

② 経済、労働市場、教育・研修、研究

経済成長を維持するためには、全体の就労人口の減少に加え、高い能力、技術、及び必要な資格を有する人の数も減っているという問題を解決しなければならない。このため、潜在的な可能性を引き出し、女性、高齢者、障害を持つ人々の労働市場への参加率をこれまで以上に高めることを目指している。上記①とも関連するが、児童保育やケアの改善により女性の就業機会を増やし、高齢者が働き続けられるような職場環境の改善等に重点を置いている。また、教育・研修分野においても、出生率の低迷や高齢化にあわせた「生涯教育」に向けた体制を整えるなどの改革が必要である。

その他、若い研究者への支援及び研究・イノベーションのための更なる支援により、ドイツの将来を確かなものにする事努める。

③ 移住と統合政策

特定の技術や高度な技術を持っている人材がすでに不足している地域があるため、こうした技術需要に対応した外国人有資格者のドイツへの移住を促進する必要がある。このため、移住先としてのドイツの魅力を高めることや、長期滞在権や永住権獲得のための条件改善も目標に掲げている。

④ 医療・保険・介護

ドイツ国民の寿命の伸びに伴い、医療制度への影響が大きくなっている。連邦政府は、高度の医療サービスが身近に受けられる制度の維持を目指している。この達成には、医療制度の改革が必要であり、連邦政府は、そのための取り組みを支援している。特に地方部では、医療に従事する専門家、得に家庭医が不足し、十分な医療サービスの提供が困難となっている。2011年12月に施行された「医療保険改革法」が改革の一步となっている。

⑤ 社会インフラ及び移動性（Mobility）

人口密度の低い地方部では、住民数が減少するなかで従来のインフラを維持することが難しくなっている。必要なサービスを新しい形で提供するための工夫が必要であり、地域や場所に合わせた個別政策の展開が求められている。各州は適切な措置をとる責任があり、連邦の補助金やモデル事業も利用しながら、実施している。特に、高速インターネットの普及を公共交通にも活用していくことが重要課題である。新しい移動手段の開発（電機自転車、ソーシャル・メディアを使ったカー・シェアリング等）にも重点が置かれる。

これらの分野に関連して、連邦各省では様々な事業がある。

- ・ 連邦食料農業消費者保護省は、地方振興のために、地方に活動している団体や人を支援し、欧州連合の補助金と事業とを結びつけるといった取り組みを行っている。
- ・ 連邦交通建設都市開発省は、都市開発支援事業、地方の人口減少に対応するためのモデル事業、先進事例を集めるためのコンペティションなどを実施している。
- ・ 連邦労働社会福祉省は、家庭を支援し、一人親家庭の親の就労を促進するために、児童保育やケアの充実を図っているほか、研修やネットワーキングの機会増加を支援している。
- ・ 連邦家庭高齢者女性青少年省は、高齢者、女性、青少年の社会参加向上を目指し、世代間の統合を推進している。特に「Mehrgenerationenhaus（世代間交流施設・多世代の家）」事業を全国で展開し、2011年夏からは若い世代から高齢者まで参加できる「連邦ボランティア・サービス」事業を管理している。
- ・ 連邦教育研究省は、ドイツの競争力を維持するための政策を実施し、高齢者の生活を支援するための科学・技術開発に力を入れている。
- ・ 連邦保健省は、医療や保険サービスが各地方で利用できるための条件整備に着目し、通常の医療関連施設でのサービス提供に加えて、移動診療や移動治療の取り組みも促進している。また、知覚障害の治療や介護の改善に努めている。

2007年以降に、人口減少適応・対策のモデル地域として指定された地域では、多様な取り組みが開始されている。（月例報告 2009年7月、2011年7月を参照。）旧東ドイツ地域では、2007年に2地域、旧西ドイツ地域では2009年に2地域が指定された。先行地域の「南ハルツ山岳地帯・キッフハウザー地方 Süd-Harz - Kyffhäuser」と「シュテッティン潟 Stettiner Haff」では、優先的な実施事項を決めている。青少年が地元で就職できるよう適切な分野で教育・研修機会を拡大することや、地域交通など公共サービスの改善、更には市民参加の充実などが進められた。実施事業や設立された組織・ネットワークは高く評価されており、モデル事業として始めた取り組みは継続して進められている。

具体的には、各指定地域ごとに次のような取り組みが進められている。

南ハルツ山岳地帯・キッフハウザー地方

地方の多様な公共部門、企業、教育機関や市民と共同作業で作り上げた「公共サービス提供のための地域戦略」に基づいて、今後、公共部門及び非営利団体等が緊密な関係を保ちながら、地方自治体が人口変動に対応できるように努めることにしている。重点事項としては、交通機能を充実することにより、住民がサービスや商品に容易にアクセスできるようにすることや、観光業の振興、新しい雇用創出計画の策定などが盛り込まれている。

シュテッティン潟

地域発展に向けて、「公共サービス提供のための地域戦略」の下で、新しいアイディ

アの開発や新しい取り組みを実施している。ここでの重点事項は、地域経済の拡大であり、家庭生活を改善するためのサービス改革、教育・研修の充実である。モデル事業実施期間中に構築した組織・ネットワークを基に、事業のための新たな資金調達に努めることとしている。

旧西ドイツ地域における2つのモデル地域は2009年に指定されたことから、先行地域の経験を踏まえ、3つの分野に力を入れている。公共サービスのための地域戦略の策定、中小規模市町村での家庭・高齢者のための住宅改良、経済分野では、先進的・革新的で成長をもたらす事業を実施し、成功事例の普及を図っている。

北フリースラント郡 (Nordfrieslandkreis)

公共サービスのための地域戦略の策定のほか、家庭及び高齢者の生活改善に向けた政策を実施した。需要が少ない児童施設を、すべての世代が利用できる多目的社会サービス・センターに変更させた例や、高齢者と若い家庭や独身者とが一緒に住めるような住宅地の整備が行われた。その他、社会の持続性に注目し、北ドイツは風力発電施設が整備されており、再生エネルギーを交通事業に活用したり、民間企業における職員の高齢化に伴い、健康維持のための健康促進事業も始めている。

ウエッラ・マイスナー郡 (Werra-Meissner-Kreis)

モデル地域として指定される以前の2004年から、既に人口変動問題を認識した対策をとり始めていた。地元の非営利団体は、欧州連合の農村振興を図るLEADER事業に関連し、地域の人口減少を課題にするフォーラムを設立し、郡でも2006年に人口変動問題を担当するポストを創設した。したがって、モデル地域として選定された時には、適切な組織構造が存在した。

1年半をかけて、公共組織、大学・研究機関、民間企業、非営利組織及び市民と共同で公共サービスのための地域戦略を策定し、将来目標を設定する過程で、地域にどのような課題があり、どのような対策が必要かについて、共通理解が生まれた。予測どおりにウエッラ・マイスナー郡の人口減少が進行すれば、2050年までに人口は半減する。その住民の半分は60歳以上である。持続可能な社会制度を構築するために、すべての住民に人口変動課題について認識を持ってもらい、公共部門での市民参加を促すことで、サービスの改善を目指している。

例としては、13の児童保育施設が連携し、子供だけを対象とする施設から、すべての住民が利用できるコミュニティー・スペースへと変貌させた。また、二つの集落を定期的に結ぶ交通サービスがボランティア運営により設立された。特に高く評価されたのは、地元商店の再開であった。この20年間は、経済的な理由から地方の多くのスーパーや小売店で閉鎖が続いた。しかし、地元産の食料品の他に処方箋、郵便や銀行サービスなども合わせて提供するという複合サービス・モデルが提案された。利益を事業に還元するというソーシャル・エンタープライズ概念に基づき、例えば障害者の雇用を促進する要素を取り入れるという方法が成功を収めた。同郡の3つの市町村にこのような店が新たに営業を開始し、地域住民に好評であるだけでなく、経営的にも成功している。

こうした例はモデル地域からの報告であるが、その他の地方や地方自治体でも成功例がある。また、小規模の事業や先進的な取り組み事例を発見するとともに、主導的な役割を持って活躍している人や団体を表彰する「人と成功：地方のインフラに貢献する先進事例 Menschen und Erfolge: Aktiv für ländliche Infrastruktur」と名づけられたコンペティション（月例報告 2011 年 7 月参照）も重要な役割を果たしている。このような競争を通じて、先進事例についての情報が多く報告され、類似の取り組みが他の地域でも行われることが期待される。

10 年以上前から、人口変動に適応するための事業が数多く実施され、多くの人の生活改善に貢献している。しかし、より根本的な政策が必要であるとの声もある。独立したシンク・タンクであるベルリン人口・開発研究所（Berlin Institute for Population and Development）は 2011 年 12 月に「農村の将来：安定と人口減少による衰退の狭間に Die Zukunft der Dörfer: zwischen Stabilität und demografischem Niedergang」というレポートを発表し、住宅事情を含めた農村が直面する問題などを提言している。

元連邦環境大臣を歴任し、国連環境計画の事務局長も務めたクラウス・テプファー氏ら報告書の著者達は、もっと根本的な政策転換が必要であると述べている。ドイツ憲法「基本法」では、「全国で同様な生活の質 gleichwertige Lebensverhältnisse」を保障することが社会的目標として掲げられているが、彼らはその目標の放棄を呼びかけている。彼らは、全国各地で同一基準の公共サービスを提供するための公共財源はもはやないと見ている。多くのサービスを提供する地方自治体に、同一基準に基づいていたサービスの実施が義務付けられれば、地域の実情に柔軟に対応することができなくなる。立地条件や事情が異なれば、基準も異なるべきで、地方自治体が提供するサービスには違いがあることを容認しなければならない。

その他の提言は、いくつかの州で小規模市町村の更なる合併や、人口減少が起こっている集落で都市計画を見直すことにより新住宅建設の禁止すること、更には多岐にわたるプログラムや事業のための補助金をプールし、地方がその用途を自由に決定できるような制度に切り替えることなどである。これまでは、事業間の調整が不十分で、戦略的なアプローチに欠けており、補助金を出す側の指示に従わなければならなかった。

特に重要なのは住宅の分野である。人口が減少する市町村では、空家問題が生じている。建物価値の減少に加え、景観にも影響を与え、住民の生活環境に大きな影響を及ぼす。著者団は、不動産価値の減少問題を取り上げ、建物の所有者に建物の修理又は取り壊しを義務付けるための法的根拠を作るよう提案している。生活の維持が困難な集落の住民に対しては、早い段階からサービスが保障できる場所への転居を支援するという提案も含めている。その他、空家、場合によっては集落全体を取り壊すための公共基金の設立も提案している。

しかし、農村の将来的な可能性として、公共サービスを保障しない「自治地区」を設立して、新しい生活方式を試みるという実験も考えられるとし、人口減少地域の将来は、地域住民の活発な市民参加にかかっていると明らかにしている。住民が自発的にコミュニティー活動や公共サービスに参加すれば、より快適な生活環境ができる。しかし、市

民参加型の公共サービスを実現するためには、行政側には資金提供も含め柔軟性のある、利用しやすい支援が求められる。

ベルリン人口・開発研究所は、再生エネルギーへの転換は農村にとって大きなチャンスであると認識している。再生エネルギー産業は、市民が参加できる農村の新たな産業として農村活性化の可能性を持っており、持続可能なエネルギー供給モデルを開発すれば、海外でも応用できるような「輸出モデル」となる可能性がある。

2012年4月25日、連邦政府は「人口変動戦略」を発表し、6つの主要な活動分野を掲げている。

- ① ワーク・ライフ・バランスの改善と子育て環境の改善による家庭の強化
- ② 生涯労働時間の延長と生涯教育の環境づくり
- ③ 持続可能な経済成長の確保（多民族間の統合政策や移住政策を含む）
- ④ 都市再生及び農村振興
- ⑤ 高齢化時代を自立して過ごせるための多様な政策
- ⑥ 国家の財政力を含む持続性の確保

この分野は、上述した連邦省の政策プログラムにほぼ共通しているが、連邦、州及び市町村の密接な協力が必要である。秋には、第1回「人口変動サミット」を開催し、分科会やワーキング・グループで戦略で設定された目標のための具体的な政策や取り組みについて議論が行われ、策定されることとなる。

参照

Sources

Deutscher Landkreistag u.a., 'Chance! Demografischer Wandel vor Ort. Ideen/Konzepte/Beispiele', accessed March 2012

<http://www.kreise.de/cms1/images/stories/themen/LaendlicherRaum/broschuere%20chance%20dw%202012.pdf>

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 'Region schafft Zukunft: Ländliche Infrastruktur aktiv gestalten', accessed March 2012

http://www.region-schafft-zukunft.de/cln_032/sid_78811BCB20E58673AC5F49E87D5CBF05/DE/Home/homepage_node.html? nnn=true

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 'Region schafft Zukunft: Demografischen Wandel aktiv gestalten', accessed March 2012

http://www.region-schafft-zukunft.de/cln_032/nn_252850/DE/Kongress2011/kongress_node.html? nnn=true

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 'Die Zukunft der Dörfer – zwischen Stabilität und demografischem Niedergang', Berlin November 2011

<http://www.berlin-institut.org/publikationen/studien/die-zukunft-der-doerfer.html>

Bundesministerium des Inneren, Modellvorhaben Daseinsvorsorge 2030, accessed April 2012

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/BODL/ohneMarginalspalte/modellvorhaben.html;jsessionid=EFBC6EEF3ABDA6F8E4F03B2A484B5E50.2_cid239?nn=2502614

Demografiebericht der Bundesregierung, accessed April 2012

http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/PolitikGesellschaft/DemographEntwicklung/Demografiebericht/demografiebericht_node.html

Demografiestrategie der Bundesregierung, accessed April 2012

http://www.demografiestrategie.de/DGS/DE/Demografiestrategie/demografiestrategie_node.html