

二層の広域圏による自立・安定した地域社会の形成

平成 15 年 12 月

国土審議会調査改革部会

地域の自立・安定小委員会

はじめに

我が国は、本格的な人口減少社会の到来、グローバル化、環境制約の顕在化など、これまでにない新たな時代潮流を迎えつつあり、経済社会システム、行政システムなどあらゆる分野において新たな対応が求められている。このうち地域社会のあり方については、今後我が国において人口減少、少子・高齢化の急速な進行が見込まれるなか、特に大幅な人口減少等が見込まれる地域では、地域社会そのものの存続が困難となり、国土保全にも支障を来すことが憂慮されている。こうしたなかで、地域の広域的な連携等により、人々の暮らしに対する満足感を高めるとともに自立・安定した地域社会を形成することが重要であると考えられる。

本小委員会では、このような認識のもと、人口・経済・産業・都市などについて国土の現状と展望を点検するとともに、自立・安定した地域社会の形成に向けての今後の方向性を検討した。

目次

第Ⅰ部 現状と課題	1
1. 人口分布の現状と展望	2
(1) 進む人口分布の二極化	2
(2) 新しい型の東京圏への人口再集中	2
(3) 拡大が見込まれる低密度・無居住地域	3
(4) 低下が懸念される地方都市の拠点性	3
2. 成熟する経済社会のトレンド	4
(1) 日本経済の相対的地位の低下と高まるアジアへの期待	4
(2) 経済構造・経済格差からみた地域経済	5
(3) 多様な変化を示すライフスタイル	6
3. 地域産業の動向	6
(1) 変わらない東京圏を頂点とする経済構造	6
(2) 高い若年層での失業率	7
(3) 地域雇用を支えてきた産業の落ち込み	7
(4) サービス業を中心にみられる新たな動き	8
4. 都市を中心にみた地域社会の状況	9
(1) 環境、社会と調和しサステナビリティが求められる都市	10
(2) 多様な主体による個性あるまちづくり	12
(3) 求められるコンパクトな都市構造への転換	12
5. 「21世紀の国土のグランドデザイン」4戦略の推進状況	13
(1) 大都市のリノベーション	13
(2) 地域連携軸の展開	14

第 II 部	今後の方向性	17
---------------	---------------------	-----------

1.	生活圏域レベルの広域的な対応	18
	(1) 生活圏域を取り巻く状況	18
	(2) 生活圏域の目安と今後の課題	18
2.	地域ブロックの経済的自立と拠点の形成	19
	(1) 地域ブロックを取り巻く状況	19
	(2) 地域ブロックの経済的自立をどう促すか	19
	(3) 拠点の形成に当たっての基本的考え方	20
	(4) 過去の拠点開発方式との比較	20
	(5) 拠点都市圏の形成	21
	(6) 産業集積の形成	22
3.	「ほどよいまち」をふまえた地域づくり	25
	(1) 地域づくりの大きな時代の転換点	25
	(2) 地域づくりの結果として実現する「ほどよいまち」	25
	(3) 今後の地域づくりに当たっての重要な要素	27

第1部 現状と課題

第 部では、人口減少、少子・高齢化の下で、広域的な連携等により、人々の暮らしに対する満足感を高めるとともに自立・安定した地域社会を形成する観点から、国土の現状と課題について点検を行う。点検にあたっての問題意識は以下のとおりである。

- 1) 人口：今後の人口減少により国土全体の人口分布はどうか。地方圏における人口分布、大都市圏における人口分布はどうか。
- 2) 経済：我が国成長トレンドと世界経済における地位はどうか。地域経済の自立性や地域間格差の現状と将来をどうみるか。ライフスタイルの変化は。
- 3) 産業：地域産業の状況をどうみるか。
- 4) 都市：都市を中心とした地域社会の状況をどうみるか。
- 5) 「21世紀の国土のグランドデザイン」戦略の点検：「大都市のリノベーション」、「地域連携軸の展開」の進捗状況はどうなっているか。

本委員会の議論にあたっては、以下のような前提を置いている。すなわち、検討対象範囲は全ての国土であり、自立・安定を図る地域の単位としては、生活様式、人の動き、地政学的条件、生態系、経済交流、文化圏等が概ね一体として捉えられる空間とその周辺とした。また「自立・安定」の定義として、「人の諸活動が、それぞれの地域の単位で、持続的に成り立つこと」とした。

なお、本報告書における地域区分は、特に記述のない限り以下の区分による。

北海道：北海道

東北：青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、新潟県

関東：茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県

山梨県

東京圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県

中部：長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県

名古屋圏：岐阜県、愛知県、三重県

北陸：富山県、石川県、福井県

近畿：滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県

関西圏：京都府、大阪府、兵庫県、奈良県

中国：鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県

四国：徳島県、香川県、愛媛県、高知県

九州：福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県
沖縄：沖縄県
三大都市圏：東京圏、名古屋圏、関西圏
地方圏：三大都市圏以外の地域

1. 人口分布の現状と展望

我が国の人口の長期的推移をみると、19世紀後半から急激な増加が始まった後、約1世紀半の間に4倍程度まで増加し、現在に至っている。しかしながら今後は、低い出生率などを背景に、今世紀初頭に減少期に転じ、今世紀末には20世紀前半の規模となることが予想されている（図表1）。

以下では、こうした全国人口の動向の下での地域別人口分布の現状と将来の姿を示すとともに、国土計画上の課題を抽出する。

(1) 進む人口分布の二極化

近年の地域別の人口分布の動向をみると、我が国全体として人口減少時代を迎えつつある中で、以下のように、人口が増加する地域と減少する地域との二極化が進行している（図表2）。

人口の増加は、主として人口規模の大きな都市圏において生じている。大都市圏においては、1990～2000年において、東京圏の人口増加率が最も高く、地方圏では、同期間において、中枢・中核都市圏の人口増加率が高くなっている。一方、人口が減少する地域については、地方圏の中枢・中核都市圏以外の人口規模の小さな地域を中心に拡大が続いている。その結果50人/km²未満の人口密度が低く、またほとんど無居住に近い地域（低密度・無居住地域）の広がりがみられるようになってきている。

(2) 新しい型の東京圏への人口再集中

1980年代に生じた東京圏への人口集中が、90年代後半以降再び生じている。その要因をみると、80年代は「遠隔地から人が入ってくる型」であったのに対し、90年代後半以降は「人が出ていかない型」となっている。

東京圏への人口集中を人口の社会移動でみると、80年代に入って増加した東京圏への転入超過数は、87年をピークに低下を始め、1994～1995年には転出超過に転じた。しかしその後再び転入超過に転じ、その数は増加傾向にある。これに呼応し、地方圏における転出超過数も増加傾向にある（図表3）。こうした東京圏への転入超過の要因を距離帯別、転出転入別にみると、特に対200キロ圏以遠からの転入超過について、80年代は60%以上が転入の増加によるものであったのに対し、90年代後半は75%が転出の減少によるものとなっている（図表4）。

(3) 拡大が見込まれる低密度・無居住地域

今後我が国全体の人口が減少する中で、特に地方圏の中核・中核都市からの遠隔地における大幅な人口減少と、低密度・無居住地域のさらなる拡大が見込まれるが、こうした中にあっても地域社会を維持し、適切に国土の保全を図っていくことが重要な課題となる。

まず、今後 50 年間の人口増減率を地域別にみると¹、いずれの地域も人口減少を示す中で、とりわけ地方圏の中核・中核都市の一時間圏外の市町村（2000 年の全国人口比で約 1 割）において、3 割以上の大幅な人口減少が見込まれる。また、高齢者比率（65 歳以上人口比率）については、いずれの地域も 2050 年には 35%前後にまで高まるものと見込まれる（図表 5）。

以上の人口減少の姿を前提に、今後 50 年間の国土全体の人口密度分布の推移を 1 km²メッシュ単位でみると、低密度・無居住地域を示す 50 人 / km²未満のメッシュの数は現在の 1.3~1.5 倍にも拡大することとなるとともに、概ね市街地を表すと考えられる 4000 人 / km²以上（概ね「人口集中地区（DID）」²の基準に相当）のメッシュ数も減少に転じることが見込まれる（図表 6）。低密度・無居住地域の拡大は、従来は比較的人口規模の小さな地域で生じていたが、今後は人口規模の大きな都市の周辺においても生じることが予想される。

(4) 低下が懸念される地方都市の拠点性

今後の人口減少を前提に、地方都市圏の都市構造を展望すると、中核・中核都市圏に相当する規模の都市圏では、将来にわたって拠点性が維持される可能性が高い一方、それよりも規模の小さい都市圏では、その維持が困難となる可能性がある。このように地方都市の拠点性の低下が懸念される中で、いかに地域社会を維持していくかが重要な課題となる。

まず、今後 50 年間の地方都市圏における人口密度分布（1 km²メッシュ単

¹地域別人口の将来推計にあたっては、人口移動に関する前提の置き方が問題となる。具体的には 1995-2000 年移動率固定型（1995 年から 2000 年の移動率が将来も続くと仮定したケース）、移動率減少型（過去の趨勢に沿って移動率が減少していくと仮定したケース）、封鎖型（移動率がゼロと仮定したケース）の 3 ケースを想定しうるが、ここでは移動率減少型を標準的なケースとしている。それは、過去の移動率の推移をみると都道府県間移動が趨勢的に下がっており、今後も移動性向が高い若年層の人口割合の減少によりさらに低下していくことが予想されるからである。

²「都市的地域」を表す地域単位であり、原則として人口密度 4,000 人 / km²以上の基本的単位区等が市区町村の境域内で互いに隣接、それらの隣接した地域の人口が 5,000 人以上、が条件。

位)の推移を中心都市の規模別にみると、中心都市規模30万人以上の都市圏では、概ね市街地を表すと考えられる4000人/km²以上のメッシュ帯の人口規模が将来にわたって維持されると見込まれるのに対し、それ以下の都市圏では、市街地人口の規模が僅かな規模にまで縮小するものと予測される(図表7)。

また、地域の拠点性について、人口集中地区(DID)の存在する市町村数の推移をみると、このところ地方圏を中心に減少しており、今後50年間では人口減少に伴い、現在607あるDIDの存在する市町村(地方圏)のうち、100以上の市町村でDIDが消滅する可能性がある。(図表8)

2. 成熟する経済社会のトレンド

今後の我が国の経済社会のあり方については、1.でみたような人口減少のもとで成熟化していくことが見込まれ、このような中では、従来のように規模の拡大が地域発展をもたらすことは難しい状況にある。

このような状況を踏まえ、以下では、経済全体の成長トレンドと日本経済の世界に占める地位、地域別の自立の度合い・地域間格差、人々の価値観などの変遷を点検し、これらから得られる国土計画上の課題を発掘する。

(1) 日本経済の相対的地位の低下と高まるアジアへの期待

今後の我が国経済については、今後0~1%の経済成長が見込まれるなか、中国・東南アジア諸国の追い上げなどにより、世界経済における日本の地位の相対的な低下が見込まれる。こうしたなかで、マーケットとしてのアジアへの期待も大きく、アジアとの交流・連携が必要と考えられる。

2050年までの日本経済全体の成長パターンとしては、以下の様な姿が見込まれる(図表9)。まず労働力人口については、総人口が減少するなかで、女性の労働力率が現在のスウェーデン並になること、高齢者(60歳代前半層)の労働力率が現在の50歳代後半層並に上昇することを前提としており、量的には地域の労働力人口の減少はある程度緩和されるとの仮定を置いている。また労働生産性については、総人口が減少するなか、労働節約的な技術進歩や構造改革等の影響などにより向上するものとしている³。こうした前提の下では、成長率は2030年までは1%台で推移した後、0%台で推移すると見込まれる(標準シナリオ)。ただし、前提となっているような生産性の向上、労働力率の上昇などが生じなければ、2030年まで0%台、2030年以降はマイ

³ なお、図表9の参考にあるように、労働力人口が減少している場合において概ね2%前後の労働生産性が維持されており、こうした仮定はある程度妥当性があるものと考えられる。

ナス成長となることもあり得る（低成長シナリオ）。

しかし、実際には標準シナリオのような女性・高齢者の労働力引き上げなどの実現は必ずしも容易ではない。NPO への支援を含め、多様な主体のニーズと能力を個性豊かな地域づくりに活かすための条件整備が一層重要となると考えられる。

一方、上のような日本の成長シナリオを OECD による世界の主要地域のそれと比較すると（図表10）、2000年の日本の GDP の水準を 100 とすると、高成長のシナリオでは中国が 2020 年に 113（日本は 2020 年に 128）となるなど、中国、東南アジア諸国の追い上げが顕著となり、日本経済の規模が相対的に低下するという姿が示されている。

他方、日本経済研究センターによる予測に基づき、アジアについて更に詳しくみると（図表11）、実質 GDP でみても、一人あたり GDP でみても、比較的高い成長が見込まれている。特に中国は、7～8%の成長を続け、一人あたり GDP も 2020 年には現在のトルコの水準を上回ることが見込まれている。中国や韓国の高齢者比率（65 歳以上人口比率）が今後高まること、中国の高齢者人口が 3 億人を超えるとみられることから、福祉・介護サービス等の消費市場としての魅力も増していくことが見込まれる。実際アンケート調査でも、中国やアジアに対する市場としての役割への期待がうかがえる。こうしたアジアとの交流・連携の必要性が見てとれる。

(2) 経済構造・経済格差からみた地域経済

地域ごとの経済構造をみると、地方圏が三大都市圏に依存する構造となっているものの、地域間格差は縮小傾向にある。将来的な格差縮小のためには、生産性の向上が必要であり、各地域が主体となって人的資源を始めとする特色ある資源を有効活用していくことが重要である。

都道府県別の移出と移入の県内総生産に対する比率をみると、三大都市圏で概ね移出超過となっているのに対し、地方圏では移入超過となっているところが多い（図表12）。また、県内総支出に占める公的支出の割合をみると地方圏で高い一方、自主財源比率は地方圏で低いという結果となっており（図表13）、地方圏が三大都市圏に依存する構造となっている。

他方、都道府県の格差を一人あたり県民所得のジニ係数⁴でみると、90年代以降、格差は縮小傾向にあり、所得が高い県と低い県の格差も最近は低い水準となっている（図表14）。こうした経済格差を生産性要因と労働力要因に分解すると、生産性格差が主な要因となっている。労働力要因の格差を展望すると、労働力率の低い高齢者の比率が東京圏、関西圏において今後急速に

⁴ 分布の偏りを表す指標。0 から 1 までの値をとり、1 に近いほど地域間の格差が大きいことを示している。

高まるため、労働力要因は、三大都市圏と地方圏の経済格差を縮小させることになる。ただし、生産性の変化がないと想定すると GDP の地域間格差の縮小幅は大きくないと見込まれ、格差を縮小するには地方圏の生産性の向上が重要となると考えられる（図表15）。

生産性向上の鍵の一つとなると考えられる人的資源の分布については、高学歴人口が地方圏で高い伸びを示しており、また、従業者数や大学学部定員数でも各地域は特色ある資源を有しているとみることができる。

(3) 多様な変化を示すライフスタイル

世論調査などをもとに国民の価値観、総生活時間などのライフスタイルの面をみると、心の豊かさの重視、自由時間の増加、ボランティア志向や地方圏への居住志向の高まりなど、多様な変化が生じている。これらの変化を踏まえた多種多様な地域づくりが行われることが重要である。

まず、国民の価値観の変化を世論調査でみると、「物質的豊かさ」より「心の豊かさ」を重視し、また経済的繁栄より歴史・伝統、自然、文化・芸術を重視する方向に変化してきている（図表16）。

次に今後の国民総生活時間を展望すると、高齢化の進展等に伴い自由時間を示す3次活動時間の相対的な増加が見込まれる（図表17）。しかし内容的には、現在のライフスタイルのままでは、テレビを見るなどの消極的な自由時間の使い方が多くなると見込まれることから、積極的な時間の使い方の受け皿としてボランティア活動等が期待されている。そのボランティア活動に関する世論調査の結果をみると、1年以内に実際に参加したという人の比率は低いものの、近年参加意欲は男女とも、またどの年齢をみても上昇しており、40歳台、50歳台を中心に高くなっている（図表18）。

他方、理想の居住地域の意向を世論調査でみると、三大都市圏の主な都市、地方圏の中核・中核以外の市及び地方圏の町村への選好が強くなっている（図表19）。また地方圏の町村が理想という回答を居住地別にみると、すべての居住地で上昇している。今後は、高齢化の進展に伴い、地方圏の町村への選好が強まることが見込まれ、こうした潜在的に強い地方圏の町村への居住選好を具現化させることが課題となると考えられる。

3. 地域産業の動向

製造業、商業及び建設業という地域の雇用を支えてきた主力3業種が、もはやかつての雇用吸収力を維持出来なくなってきた。いくつか新たな動きはあるが、未だに大きな雇用吸収力を持つ地域産業は興っていない。

(1) 変わらない東京圏を頂点とする経済構造

日本の経済構造は、地方で製造された財（モノ）を主に人口が多い消費地

へ出荷販売する構造となっている。特に最も消費購買力が強い東京圏には全国から多くの財が集まっている。反対に、サービス業分野では、特に東京圏で最も多くのサービスが生み出され、主に地方で消費されるという対極の構造になっている（図表20）。財の生産が日本全体で減少し、特に地方において大きく減少しているが、東京圏を頂点とした経済構造は変わっていない。

製造業に注目して、我が国の国土全体を俯瞰してみると以下のようなになる。三大都市圏の内訳をみると、東京圏、関西圏、名古屋圏の都心部において過去5年の製造業出荷額が減少している（図表21）。局地的にみると、機械金属関係の中小企業が集積している東京都大田区では、2000年の工場数が6,165（工業統計）であり、1983年のピーク時に比べて約3分の2に減少した。

過去5年の製造業出荷額が大きく減少した地域は、地域の雇用を支えていた大工場が閉鎖、縮小等した地域であり（図表22）、一方、出荷額が増加した地域は、好調な業種の工場が立地する地域やその関連工場などが立地する地域である（図表23）。

(2) 高い若年層での失業率

地域労働市場の動向をみると、失業率は全国的にほぼ5%前後の高い水準で推移している。年齢別にみると、10歳代後半から20歳代までの若年層の失業率が高い。

なお、高等学校卒業者の地元就職率は高まっており、地域外に職を求める比率は長期的に減少しており、若者の地元就職志向は高まっている（図表24）。

(3) 地域雇用を支えてきた産業の落ち込み

全国的に事業所数が減少する製造業

製造業の構成比が高い地域では失業率が低いという関係がみられるように、製造業は地域の雇用に重要な役割を担っている（図表25）。しかし、厳しい国内消費動向、東アジア等への工場移転等により、90年代以降、全国的に製造業の事業所数が減少している。地方圏の事業所数は過去10年間で22.4%減少し、就業者数が13.0%減少した（図表26）。業種別にみれば、中国等からの低価格品の輸入が急速に増えた繊維・衣服関係の事業所数の減少率が大きい。しかも単純工の雇用過剰感が高まっている。

従来、工場用地の確保が容易との理由で地域に工場が進出していたが、最近では、生産コストの優位性から東アジア等に進出する工場が増えているため、単に地域に工場団地を整備するだけでなく、技術開発等を通じた国内立地製造業の競争力の維持・強化が不可欠となっている。

事業所数、販売額が減少する商業

家計調査から国内消費動向をみれば、最近、家計収入が減少するなかで、

食料品と衣服の支出が減少し、IT 製品と自動車の支出が増えている。このため、IT 製品と自動車を販売する事業所は好調であるが、食料品と衣服を主に販売する駅前商店街や大規模小売店は厳しい状況が続いている。また、家計支出が減少するなかで、モノからサービスに支出がシフトしているため、モノを販売する商業は全国的に事業所数・販売額が減少している。特に地方圏での減少が大きく、1991 年から 2002 年にかけて、事業所数で 18.7%の減少、販売額で 19.5%の減少、就業者数で 2.3%の増加となっている（図表27）。

百貨店の一部、新しい需要を掴んだドラッグストアやホームセンターなどは好調である。

公共工事が削減されるなか事業所の廃業率等が高い建設業

一連の内需拡大策が実施された 80 年代後半から 90 年代前半にかけて建設業就業者数が増え、主に 15~24 歳の雇用を吸収してきた。しかし、地方圏では過去 5 年で事業所数は 5.2%減少、就業者数は 2.8%減少している（図表28）。

今後の工場誘致については、地道に官民が力を合わせて工場誘致などで得られた技術を地域に根付かせ、新しい製品開発が可能な技術を持ち、地域から起業する仕組みを作り上げることが重要である。そのためには、社会資本、金融資金、人づくりなど総合的な施策を地域で実施する必要がある。

工場移転・閉鎖を行う可能性がある外部からの企業誘致のみに依存するだけでなく、地域の雇用機会を生み出すためには、地域に根付いた雇用基盤を確保する必要がある。

(4) サービス業を中心にみられる新たな動き

事業所数・従業員数の伸びが高いサービス業

サービス業は、地方圏では過去 10 年で、事業所数が 14.4%増加、就業者が 23.3%増加し、高い伸びを示している（図表29）。また、地域別にみると、地方圏においては 1996 年から 2002 年にかけて、サービス業のみが就業者数の増加に寄与している。サービス業のうち、事業所数や従業員数の伸びが高いのは、廃棄物処理業、情報サービス業、娯楽関連サービス業などである。また、最近、製造業のサービス化（2.5 次産業化）が進み、雇用を生み出している。

小規模ながらも着実に増えているコミュニティ・ビジネスや「地産地消」

地域住民を対象に地域住民が事業を行うコミュニティ・ビジネスや「地産地消」が、福祉、環境、情報、観光、食品加工、まちづくり、商店街活性化、伝統工芸、安全、地域金融等多様な分野で展開され始めている。

拡大する地方公共団体による外部委託

従来、地方公共団体においては本庁舎の清掃や夜間警備、道路の清掃、受付業務などの業務を民間に外部委託していたが、最近では更に進み、体育施設、図書館、美術館、博物館、下水処理場、大学の建設から運営まで、また職業訓練や土木工事を民間や NPO などに外部委託する事例が増えてきた。また、PFI（民間資金等活用事業）なども積極的に活用されつつある。

増加する東アジア地域への輸出

市場が急速に拡大している東アジア地域に輸出が増加している素材産業（鉄鋼、化学等）、IT 産業等では活気がある。

地道な取組が芽を出し始めた起業

地域で地道に取り組んできた産学連携、インキュベーション整備、地場産業技術の改良発展による新産業創出などの取組が芽を出し始め、起業に成功する事例がみられる。

デジタル家電への期待

デジタル家電は、巨大な市場が見込め、日本企業の技術力の優位性を示せる分野であるだけに、熱い期待が持たれている。

都市への集積のメリットが大きい知識財産業

ソフトウェア業、法律事務所・特許事務所、デザイン業などの知識財産業は、地域の雇用増加だけでなく、農林水産業や工業を高生産性・高付加価値なものとすることで地域への波及効果が高い。これらの従業員数は、都市圏人口の級数に比例して増加することから、大都市圏における集積の促進が期待される（図表30）。

こうした新たな動きを促し、地域経済を活性化し、雇用機会を生み出すため、地域ブロック内で富を生み出す拠点都市圏と産業集積の形成を図ることが必要である。

4. 都市を中心にみた地域社会の状況

都市を中心として地域社会の状況を概観すると、交通混雑など一部において大都市の過密に伴う弊害に緩和の方向がみられるものの、引き続き課題とともに犯罪の急増といった新たな課題もみられるようになっている。特に都市については、環境と経済、都市と農村のように従来対立関係として捉えられがちであったものの調和が重要になってきている。

(1) 環境、社会と調和しサステナビリティが求められる都市

緩和しつつある過密の弊害

都市圏の昼夜間人口比についてみると、東京都区部については、夜間人口の増加、昼間人口の減少を受け、1995年から2000年にかけて初めて昼夜間人口比が減少する状態となっている。ただし、この動きについては、第二次ベビーブーム世代を中心に都心居住が起こっていること等を踏まえると、長期的に続くかどうかについては疑問がある。

その他の都市圏の昼夜間人口比をみると、規模にかかわらず中心都市の昼夜間人口比の平均は1をわずかに上回る程度となっているが、個別の都市圏ごとの値には大きなばらつきがみられる（図表31）。

都市圏の人口増減について、中心部と周辺部に分けてみると多様である。まず、札幌、仙台、広島、福岡では、中心部への人口移動がみられ、郊外への開発圧力は減少傾向にある等、概して拠点性が高まっている。他方、その他の都市圏では、中心都市、郊外ともに伸びがみられるものと、中心都市、郊外ともに人口減少がみられるものの数がそれぞれ増加している。

大都市の過密による交通問題は、それに伴う経済的損失、環境負荷の深刻さを鑑みると、今後とも取り組むべき重要な課題である。大都市圏の通勤・通学に関しては、鉄道の輸送力増強、輸送人員の減少が相まって平均混雑率は低下傾向にあり、鉄道利用者の平均通勤・通学時間についても、1995年から2000年にかけて減少するとともに、東京都における道路渋滞については、ここ数年は緩和傾向にあるなど、過密による交通問題の悪化には、改善の兆しがみられる（図表32）。

通勤時間の減少分を他に振り分けることができるテレワークについて、人口比率は大都市圏で高く、また、主婦や高齢者の実施への意識は良好であり、ゆとりある生活の実現のための就業形態として期待される。

三大都市圏の中高層住宅価格をサラリーマンの年収と比べると、近年首都圏にあっても5倍程度で安定している。

都市機能の広域化、重層化

商圈についてみると、移動手段としての自動車利用の増加、消費者ニーズの多様化等により、広域化、重層化している。地元立地を希望する買物施設業態として、総合スーパー、ディスカウントストア等が高い人気を有しており、ショッピングセンターの開設される場所は、中心市街地よりも郊外地域が多い。一方、地方都市は中心市街地や商店街の活性化の課題を抱えており、基盤整備に加えまちづくり活動への支援も取り組まれている。

教育機関についてみると、地域ブロック内の拠点となる都市には学校の集積があり地域ブロック内での学生の吸引力がある一方で、進学を契機とした東京圏への人材流出が多い状況にある（図表33）。

医療機関については、その規模に応じて患者の選択理由が異なり、また、診療所から病院に対する紹介が増える等、医療提供体制は地域における役割分担・連携がなされている。

引き続き課題と新たな課題

i) 安全・安心につながる防災・防犯

我が国の国土の特徴として地震の多発が挙げられるが、大地震とその後の火災により甚大な被害が生じるおそれがある密集市街地が全国に広範に存在しており（図表34）、個別の建築物の更新・耐震化に加えて、重点的な対策が実施されている。

水害被害額は近年増加の傾向にある。今後とも市区町村による洪水ハザードマップの作成と住民への公表・周知が進められることが重要である。

近年、交通事故死者数は減少している一方、交通事故件数は過去最多の水準にある。また、犯罪が急増し、検挙率が低下している。地域ごとの犯罪の内訳に特色があり、また、大都市圏では中心部に限らず、郊外での増加も目立ち、我が国の都市の競争力維持の観点からも憂慮される（図表35）。各地で、地域の実状に応じて、防犯に配慮した犯罪の発生しにくい安全・安心まちづくりが進んでいる。また、個性ある安全マップづくり等の防犯ボランティアによる自主的な取組も行われている。

ii) 国土の有効利用と既存ストックの有効活用

低未利用地が中心市街地、臨海部地域で増加している（図表36）。このような中、全国各地で民間活力による都市再生プロジェクトが進展している。なお、空室の多いオフィスビルについては、その用途転換による有効利用が期待される。

住宅については、戸数が充足している中であって新設着工戸数に比べ中古住宅の流通量が低い状態が続き、中古住宅市場の整備が重要である。都心から遠方にある賃貸住宅の入居率、家賃が低い状態にある（図表37）。築後30年を超えるマンションが2011年には100万戸を超える見通しであり、既存マンションの建替え・修繕等が課題として顕在化している。

iii) 環境制約と自然の保全や再生・創出

大都市の地表面被覆の人工化、人工排熱等によりヒートアイランド現象が顕著になっている。また、廃棄物量も高水準で推移し、水質も部分的に改善されつつあるが依然として悪いなど、こうした課題に対して引き続き対応が求められる（図表38）。さらに、これらへの対応に加え、大都市圏におけるまとまりのある自然環境の保全や再生・創出を通じた水と緑のネットワークの形成についても取組が進んでいる（図表39）。

iv) 少子・高齢化

子育て支援、高齢者への配慮が求められる中、都市部では、保育所の定

員が不足し、待機児童が解消されない状態であり、引き続き対策が求められる。他方、公共交通機関、歩行空間及び住宅・建築物等においては、バリアフリー対策が促進されている。

(2) 多様な主体による個性あるまちづくり

自分が住む都市への誇りを持つ人は、住み続けたい、地域活動へ参加したいという意向が強く、住民と行政との関係は、協働すべきという意識が高い。

各地域は文化財、祭り・イベント、農産物、人物などの地域資源の発掘・再認識により、個性のあるまちづくりがされるが、こうした住民意識の高まりを踏まえ、多様な主体によって進められる例が増えている。

例えば、住民の良好な居住環境として、また、観光資源として美しい景観への関心が高まっているところであり、景観条例の策定数が増加し、道路空間の快適な利用において重要視される電線の地中化が進展しているところである。こうした地方公共団体の取組に加えて、住民間での景観協定の作成や景観形成のための取組、住民・NPO・企業などによる地元の特産品や伝統的技術の継承などがみられる。

また、公共サービスの担い手としての NPO の急増、情報共有を前提とした基本条例策定への住民参加、コミュニティ・ビジネス・地産地消の取組などのまちづくりのソフトな分野へも新たな担い手がみられるようになっている。

留学生は全国的に急増している。大都市圏以外であっても工場従業者、農業研修者が居住することにより外国人比率が高い地域が存在している。外国人居住者からみた日本は、公共交通機関が整っていること、日本人が親切であることに対して評価が高く、就労、住宅入居に対する支援施策が期待されているとの調査結果もある。

今後は外国人とも協働が進められる環境整備が重要であり、こうしたことも含め多様な主体によって個性あるまちづくりを進めることが、観光、交流人口の拡大を図る観点からも重要になっている。

(3) 求められるコンパクトな都市構造への転換

人口の低密度化、環境制約や投資制約などの今後の経済社会の変化に対応していくためには、都市の外延化を抑制するとともに、諸機能の集約化を誘導することで、求心力のあるコンパクトな都市構造に転換を図ることが重要な課題となる。

戦後以来、経済が成長し人口が増加する局面の中での都市構造は、人口と機能の立地が中心部から郊外部へ拡大するという外延化の過程をたどってきた。しかしながら、人口の増加率が低下し近い将来人口減少を迎えつつある現状を踏まえると、これまで上昇傾向にあった人口集中地区（DID）の人口、面積の対全国比がこのところ頭打ちとなっていることに象徴されるように、都市の構造についても長期的視野からみて転換点を迎えつつあるものと考え

られる。今後においては、市街地の人口の低密度化が社会資本の維持・管理コストの負担能力を低下させることが懸念され、投資制約に対応した効率的な都市構造が求められている。また、都市の外延化はモータリゼーションと相まって環境負荷を増大させることが懸念され、環境制約に対応した持続可能な都市構造への転換が求められている。こうした状況から、すでにくつかりの地方公共団体では、独自に都市のコンパクト化に向けての様々な取組がなされている。ただし、都市のコンパクト化は、都市の規模や実情などに応じた検討が重要であることにも留意が必要である。

5. 「21世紀の国土のグランドデザイン」4戦略の推進状況

「21世紀の国土のグランドデザイン」においては、5つの基本的な課題（自立の促進と誇りの持てる地域の創造、国土の安全と暮らしの安心の確保、恵み豊かな自然の享受と継承、活力ある経済社会の構築、世界に開かれた国土の形成）を達成するため、4つの戦略（多自然居住地域の創造、大都市のリノベーション、地域連携軸の展開、広域国際交流圏の形成）を展開していくこととされた。またこれらの戦略の具体的な推進方策を明らかにするため、1999年6月に、「『21世紀の国土のグランドデザイン』戦略推進指針」が決定され、これに基づき4戦略を効果的かつ着実に推進していくこととされた。

ここでは、4つの戦略のうち、本委員会において議論が行われた「大都市のリノベーション」「地域連携軸の展開」について進捗状況を点検する。

(1) 大都市のリノベーション

大都市のリノベーション⁵とは、過密に伴う諸問題を抱える大都市において、豊かな生活空間の再生や経済活力の維持、高次都市機能の円滑かつ効率的な発揮を可能とするため、都市空間を修復、更新し、有効に活用することと定義される。

量的拡大がある程度終了した右肩上がりでない社会の到来をにらみ、単なるリニューアル、リデベロップメント（再開発）とは異なり、現にある資源をより光り輝くものにする観点からリノベーションとして提唱されたものである。

国の施策の例としては、広域的都市・交通基盤の整備による大都市構造再編の推進、防災対策の充実による住民の安全の確保、低未利用地の活用による活力とゆとりある大都市空間の実現、最適消費・最小廃棄の循環型社会へ

⁵ リノベーション（renovation）とは、(1)刷新。改革。(2)修理。改造。修復（『新辞林』三省堂より）。ドイツ・ルール工業地帯の再生などで用いられた用語。

の転換があげられているところである。

これまでの取組

「21世紀の国土のグランドデザイン」に大都市のリノベーションが位置付けられたことを踏まえ、「第五次首都圏基本計画」、「第五次近畿圏基本整備計画」及び「第四次中部圏基本開発整備計画」において、それぞれ「大都市のリノベーション」を推進することとされた。

さらに、三大都市圏のそれぞれについて、21世紀中葉までの目標を定めた「リノベーション・プログラム」が策定されたところである。

個別の事業の取組（平成10～14年度）については、電線の地中化、都心居住等による低未利用地の有効利用、密集市街地対策等が着実に展開されており、特に経済構造改革の一環として、都市の再生に関する取組が民間の力を引き出しつつ推進されているところである（図表40）。

今後の取組の方向

大都市のリノベーションについては、長期を見すえた着実な取組が必要であり、今日までのところ順調に推進されていると考えられるが、今後とも社会経済上の新たな課題、継続する課題に対して対応を進める必要がある。

具体的な課題としては、以下が挙げられる。

- i) 密集市街地や低未利用地対策等の継続的な課題
- ii) 大都市圏においても例外でない人口減少とその下での人口分布の変化を見越した都心の拠点性維持と周辺部への対応
- iii) 急速な高齢化、グローバル化とローカル化を踏まえた国際競争力の確保等と生活の自立・安定等の両立
- iv) 環境制約の増大とまとまった自然の保全や再生・創出
- v) 高齢化等に伴う自由時間、社会参加機会の増大等のライフスタイルの変化への適切な対応
- vi) 多様な主体による個性あるまちづくりの必要性の増大 等

その際、三大都市圏の経済集積が世界の三大拠点のひとつであることを活かし、我が国の牽引役として、また、大都市が魅力ある観光地となりうることを踏まえて展開されるべきであると考えられる。推進方策としては、民間企業にインセンティブを与え、多様な機会をできるだけ確保するような柔軟性を意識した戦略が重要であり、諸施設の整備に当たっても既存ストックの用途転換、新規投資時の維持管理やリフォームの容易性を重視することが考えられる。

(2) 地域連携軸の展開

「21世紀の国土のグランドデザイン」において地域連携軸は、「地域の自立を促進し、活力ある地域社会を形成するため、異なる資質を有するなどの

市町村等地域が、都道府県境を越えるなど広域にわたり連携することにより、軸状のつらなりからなる地域連携のまとめりとして『地域連携軸』を形成し、全国土に展開する」と定義されている。このような地域連携軸の性格上、地域による主体的な取組が重要となる。ここでは、「『21世紀の国土のブランドデザイン』戦略推進指針」に主なものとして取り上げられた31連携軸構想を中心に、評価調査、ヒアリング調査の結果を点検し、国土計画上の課題を抽出する。

これまでの取組の評価

2002年11月に、国土計画局において、上述の31連携軸構想を対象とした評価調査が実施された(図表41)。これによると、現在の構想に積極的に参加しているとの回答が5割強あり、連携・交流が深化したとの回答も4割強であった。また構想により最も促進された内容について尋ねたところ、「新たな観光ルートの整備」、「地域産業の発展機会」、「地域における情報化の促進」が上位の回答であった。他方、今後の予定についての質問では、現在参加している構想に積極的に参加するとの回答が多い一方、新たな構想への参加に対しては否定的な意見が多くなっている。

一方、個別の連携軸構想の進捗状況についてさらに詳細に調査するため、地域連携軸構想の事務局を担当しているいくつかの地方公共団体に対するヒアリングを行った。ヒアリングによれば、取組が行われている分野としては、修学旅行誘致促進、観光モデルコースの策定、広域連携・交流促進支援、観光情報の発信、交流の集いの開催などが中心である。また今後の課題としては、推進団体の将来的な方向性が定まっていない、圏域市町村・企業・住民の主体的な取組が実現していない、構想の啓発活動、実施事業の精査、事務局のあり方などが挙げられている。

今後の取組の方向

こうした調査結果をみると、観光などのいくつかの特定分野において地域の多様な主体による地道で恒常的な取組が行われていること、多くの構想においてホームページ等による情報発信が行われることなど、一定の成果をあげたものと評価しうるものの、以下のような問題も挙げられる。

- ・ 地域連携軸構想の推進活動に関して連携施策のアイデアが欠如している例がみられる。
- ・ 他の連携軸構想における施策の成功・失敗事例情報を得る手段に乏しいとの意見がある。
- ・ 構想に関する意識が地域住民、行政職員ともに高くない例が多い。
- ・ ボランティア団体、NPOといった多様な主体の参加が実現していない場合が多い。
- ・ 事務局の運営基盤が脆弱なところがある。

- ・ ハードのインフラの整備のみを目的としており、活動自体が停滞している例もみられる。
- ・ 行政サービス面での連携の例が少ない。

こうしたことを踏まえると、今後の取組の方向として以下の点が挙げられる。第1に積極的な情報発信・フィードバックである。地域連携軸ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/renkeijiku/index.html>) において、主な地域連携軸構想の概要、 で紹介された評価調査の結果などが公表されているところであるが、今後はこうした情報発信が更に拡充されるとともに、地方公共団体、ボランティア団体、NPO といった参加主体からのフィードバックが行われることが望ましい。第2に連携に資するような交通・情報通信基盤等の基幹的な基盤の整備である。第3に、新全国総合開発計画推進調査の地域支援基礎調査などを活用した、地方公共団体による構想や計画の策定に対する支援である。また、ボランティア団体、NPO といった多様な主体の参加を促進することも重要である。

第II部 今後の方向性

第 部では、第 部で示した現状と課題を踏まえ、自立・安定した地域社会の形成に向けての今後の方向性を明らかにする。その基本的な考え方は、以下の通りである（図表42）。

- 1) 今後の人口減少、諸活動の広域化、グローバル化、地方分権などの経済社会の変化のなかで自立・安定した地域社会を形成していくためには、既存の行政区域を越えた広域レベルでの対応が重要である。このため、生活面では複数の市町村からなる「生活圏域」、経済面では都道府県を越える規模からなる「地域ブロック」の二層の「広域圏」を国土構造の単位とし、これらを相互に関連させることで、国土全体として自立・安定した地域社会を形成していくことを対応の基本とする。現在進められている市町村合併については、上記の「生活圏域」をも視野に入れた対応が期待され、都道府県合併や「道州制」の議論が行われる場合には、「地域ブロック」による取組が先駆けとなることが期待される。
- 2) 生活圏域においては、生活の利便性のための各種の都市的サービスの充足が鍵となるが、今後これを包括的に提供する中心的な都市の存立が地域によっては困難となる状況を踏まえ、圏域内での機能分担と相互補完により都市的サービスを維持していくとともに、それが困難な地域では特色ある地域づくりなどにより地域社会を維持していくことが重要となる。
- 3) 地域ブロックにおいては、生産力など富を生み出す何らかの源泉を有し雇用機会を生み出すことが鍵となるが、「選択と集中」の考え方に基づき、限られた資源（労働、資本）が民間部門において生産性の高い拠点に重点的に投入されるよう誘導し、拠点都市圏、産業集積を形成することで、拠点の発展とその波及効果により地域ブロック全体の活力を維持していくことが重要となる。
- 4) 地域づくりの基本は、地域に住んでいる人たちが、地域に対する帰属意識を持ち、安心して住み続けられる地域社会を多様な主体の参加によりつくり上げていくことである。今後は、外部資源の誘致による地域振興のみでなく、地域に内在する資源を活かす（自助）ことを基本とし、他の地域との多様な依存関係を深めていく（互助）ことが、地域づくりの指針となる。こうした地域づくりの結果、バランスを持った「ほどよいまち」が形成される。その一つ一つが、生活面では、生活圏域において都市的サービスを互いに機能を分担し合いながら提供する役割を担う一方で、経済面では、地域ブロックの拠点からの波及を受けとめることで、生活圏域と地域ブロックという二層の広域圏が形成される。

1. 生活圏域レベルの広域的な対応

(1) 生活圏域を取り巻く状況

第 部でみたように、今後我が国全体の人口が減少する中で、特に地方圏の中核・中核都市からの遠隔地においては、大幅な人口減少となる可能性が高い。また、これに伴い、人口の低密度・無居住地域のさらなる拡大が見込まれ、地域社会そのものの存続が困難となることが懸念される。こうした中であっては、もはや単独の市町村では、生活に関連する諸機能をフルセットで備えることが困難となる地域が増加するものと見込まれ、地域社会を維持していくためには、複数の市町村による広域的な連携と役割分担を積極的に進めていくことが求められる。

一方、モータリゼーションの普及などにより国民の生活行動が広域化するとともに、情報通信革命による影響や国民意識の成熟化などを背景に、国民の生活行動そのものも多様化してきている。こうした中であっては、人々の生活の空間的広がりを視野に入れつつも、圏域を固定的に捉えるのではなく、住民にとって高次から日常に至るまでの様々な機能が自由に利用できるかどうかといった観点からの対応が求められる。

(2) 生活圏域の目安と今後の課題

人口減少下にあっても、生活に関連する諸機能を維持し、地域社会を保っていくためには、地域の実情を踏まえつつ、人口規模で30万人前後、時間距離で1時間前後のまとまり（概ね百貨店、総合病院といった都市的なサービスが提供可能な規模）を目安とした複数の市町村からなる「生活圏域」を念頭に置いた対応が基本となる。

以上を「生活圏域」の目安とした場合、課題となる地域とその対応の方向は以下のように整理される。

まず、中核・中核都市や人口20万人以上の都市の1時間圏域内においては、今後ともこうした中心的な都市の規模が維持される圏域において、ほぼ十分な都市的サービスを享受することができるものと考えられる（図表43）。

一方、今後の人口減少により、1時間圏域内に人口20万人相当規模の中心的な都市が存在しない地域が拡大することが見込まれる（図表44）。こうした地域においても、上記の目安である1時間圏域30万人前後の人口規模が確保されるのであれば、圏域内の機能分担と相互補完により都市的サービスの提供が可能であると考えられる。その際、1時間圏域が都道府県境をまたがる場合であっても、圏域内の市町村間の積極的な連携が望まれる（図表45）。

しかし、今後の人口減少により、上記の目安である圏域人口自体を維持することが将来危ぶまれる地域も存在する。こうした地域にあっては、特に、

交流人口を増加させるような特色ある地域づくりが期待されるとともに、圏域そのものを拡大させるためのモビリティの向上を図ることなどの対応が必要となる。

なお、自然的社会的条件等により、現時点においても上記の「生活圏域」での広域連携が困難な地域に対しては、人々の生活維持や国土保全等、政策目的を明確化し、重点化した施策・対応を進めることにより、諸問題を克服することが必要である。この場合、例えば、IT革命の成果の活用や「交通弱者」等を対象にしたきめの細かい移動サービスの提供等が重要となる。

2. 地域ブロックの経済的自立と拠点の形成

(1) 地域ブロックを取り巻く状況

最近、中央政府や東京圏に経済上の依存を続けることの限界が見え始め、また工場移転・閉鎖を行う可能性がある企業に地域の雇用の大部分を依存することの危険性がみえてきた。一方、地域の特色を高め、他地域との差別化を図ることが地域の魅力や国際競争力を高め、ひいては日本全体の経済発展につなげることが可能との認識が広がりつつある。

こうした環境のなかで地域の側からの自立要求が高まり、地方分権の流れができつつある。経済的に自立するためには、人口や経済規模からみて県単位では困難であり、ほぼ欧州の中規模国に匹敵するくらいの規模が1つの目安であるが、戦後、人口と経済規模が急速に拡大したことにより、1つの地域ブロックの人口及び経済規模がほぼ欧州の中規模国と同程度になった（図表46）。

(2) 地域ブロックの経済的自立をどう促すか

地域ブロックの経済的自立とは自給自足を目指すことではない。最も重要な点は、「生産力など富を生み出す何らかの源泉を有し、雇用機会を生み出すこと」である。雇用機会とは、例えば、家を継ぐなどの理由で家からの通勤範囲で働きたいと希望する住民の働く場が存在すること、地域ブロックの自立に必要な優秀な人材が魅力を感じる職場が存在することなど多様な人材の就業機会が提供されることであり、労働の流動性を否定するものではない。現実的には、地域ブロックの自立の度合いを徐々に高めていくことが重要である。

地域ブロックが、ほぼ一国としての諸資源や機能、施設を有し、国際社会のなかで伍する競争力を有し、先進国として相応しい水準を維持できることが必要であることを考慮すれば、その規模は「人口約 600～1000 万人程度以上」である旨が国土審議会基本政策部会報告（2002年11月）で示されている。

地域ブロックの経済的自立のためには、地域ブロックの牽引役となる拠点

が形成されることも必要であり、拠点形成に意欲的な地域に対しては、健全な地域間競争を前提として国がその実現に向けて支援することなどが重要である。

(3) 拠点の形成に当たっての基本的考え方

地域ブロックの牽引役、すなわち「成長の極（growth pole）」となる拠点の形成に当たっての基本的な考え方は、経済活動を維持する観点から、「選択と集中」の考えに基づき、限られた労働と資本が、民間部門において生産性の低い土地からより生産性の高い土地に重点的に投入されるよう誘導することである。しかも拠点には、既に多くのストックが存在しており、そこに集中的に投入することは過去のストックを活かすことでもあり効率的である。その結果、拠点が発展すれば、その活動を支援する産業が興り、周辺地域にも効果が波及（spill over）し、地域ブロックの牽引役を果たすことが可能である。

拠点は、地域ブロック内に大規模から小規模なものまで複数各種存在し、国、地方自治体、住民、企業など各主体が拠点の個性に対応し各自の役割に応じて発展に寄与し、それら拠点の総合力が地域ブロックの牽引に貢献することが重要である。たとえ小さくとも、住民の力で飛躍的な発展を遂げた地域は、周辺に効果を及ぼし、地域ブロックの発展に貢献している。

地域ブロックは、例えばある地域ブロックは東アジアとの交流に特徴があるといったように、地域の特色を高めるという目標を設定し、地域ブロック内部で他地域との差別化を図って健全な競争を行うことが、地域の魅力や国際競争力を高めるものと考えられる。

全ての地域ブロックが良好に発展することは重要であり、地域ブロック間で過度の不均衡が生じないように配慮する必要がある。

周辺地域への波及効果の例としては、知識財による農林水産業や工業の生産性や付加価値の向上、企業間での新たな取引発生、住民を雇用する職場の創出、観光や買い物などの新たな発生などがあり、意欲ある中小事業者には、そうした効果が及ぶ。

しかし、こうした経済原理のみでなく、例えば公共や安全といった観点で労働と資本の投入を論じなければならないケースがあることも事実である。

拠点は、産業、生活、環境のバランスが取れた構造とし、働く人とその家族全員の効用を高めることが必要である。

(4) 過去の拠点開発方式との比較

全国総合開発計画（昭和 37 年 10 月）では、工業開発や都市整備のための拠点開発方式を採用した結果、日本経済の発展に成功しているところであり、これとここでいう拠点とは以下のように比較できる。

類似点

同計画の冒頭、「我が国に賦存する自然資源の有効な利用及び資本、労働、技術等諸資源の適切な地域配分を通じて」とあるように、当時の日本の資源、資本、労働等は限られており、それを効率良く配分することで可能な限りの発展を目指すという、現在と類似の社会背景があった。

相異点

- i) 同計画での目的は分散による過密の解消であるが、今回は地域ブロックの牽引役の形成である。
- ii) 同計画での拠点は工場立地による大量生産であるが、今回は日常的なフェイス・トゥ・フェイスの情報交換から生み出される創造に主眼を置き、そこで働く人とその家族が長く住み続けたいと感じる環境を目指す。
- iii) 同計画での拠点は概ね都道府県の域内に留まっているが、交通網の整備が進み拠点が拡大したため、今回は県域を越えた広域的な広がりを持つ。行政域にこだわらず、実態的な経済圏域を重視する。
- iv) 同計画での国の施策が、地点を指定して国の予算投入により社会資本や施設を直接整備することが中心であったが、今回は、既存の社会資本や施設の有効利用を前提とし、意欲ある地域の主体的な努力と責任で民間資源が活かされ、国が主に民間の労働と資本、更に情報を誘導するものである。

(5) 拠点都市圏の形成

ここでいう拠点都市圏は、地域ブロック内で拠点となる都市圏のなかでも、核となる比較的大規模なものである。

このまま放置すれば、地方において始まっている地盤沈下が拠点都市圏にも及ぶ。拠点都市圏の地盤沈下が一旦始まれば、再び地方を回復軌道に乗せることは至難であるとの危機感がある。

「21世紀の国土のグランドデザイン」に挙げられた拠点となる都市圏

「21世紀の国土のグランドデザイン」では、三大都市圏（東京圏、関西圏、名古屋圏）、地方中枢都市圏（札幌、仙台、広島、福岡・北九州）、地方中核都市圏（新潟、金沢・富山、静岡・浜松、岡山・高松、松山、熊本、鹿児島、那覇等）を中枢拠点都市圏とし、そのネットワークを重層的に形成し、広域国際交流圏の拠点として国際交流機能を強化する、と記述されている。このうち、列記された12の地方中枢都市圏、地方中核都市圏の人口・経済規模は、欧州の中規模国の首都と遜色のない規模となっている（図表47）。

拠点都市圏とは何か

拠点都市圏とは、様々な個性はあるが、国際・広域交流機能、都市型産業

機能、頭脳供給機能、文化発信機能など高次都市機能を有し、個性的な知識創造エネルギーを創出する場である（図表48）。

ここでいう国際交流機能とは、（ ）外国に人、物資、資金、情報等を発信するエネルギーを持った機能、（ ）外国から人、物資、資金、情報等を惹きつける魅力を持った機能を指す。具体的には以下の点が重要である。

i) 集積の促進

農業から工業、工業からサービス業への産業構造の変化に伴い都市の姿も変容する。量産型製造業やルーチン型・サービス支援活動は安い賃金と良質の労働力を膨大に有する国に移転してきた。地域経済を牽引するのは、「知的資本」によるサービス、デザイン、研究、設計、マーケティングなどの知識財産業であり、企業、顧客、大学、研究所などの集積を有する都市でのフェイス・トゥ・フェイスの交流を通じて新しい創造が生まれ飛躍的に発展しうる。

ii) 国際化の促進

日本は各時代において外国から文化を輸入して消化し、日本古来の文化と混ぜり合って独自の文化を作り上げるたびに飛躍的に発展してきた歴史がある。外国の高水準で多様な頭脳を取り入れ、異質な考え方、技術、ノウハウ、文化などがぶつかり合い、刺激を与え合うことで新しい創造を生み出すことが重要である。

iii) 快適な生活が送れるまちの形成

「知的資本」を蓄積する人とその家族が安心して生活出来るためには、教育、医療、住宅、景観等の面で快適性を感じ、住み続けたいと思うまちであることが重要である。そのためには文化的魅力も必要であり、地域に根ざした個性ある文化や伝統が存在することが重要である。グローバル化が進むためにローカル化が重要となる。快適なまちを作ることは日本人・外国人の双方にとって重要である（図表49）。

(6) 産業集積の形成

産業集積とは何か

産業集積とは、既存の産業が集積した地域において、人が集まる核と産学間・企業間の連携・分業ネットワークを構築することにより形成されるもので、ある程度の地理的広がりを持つものである（図表50）。更地に新しく施設を建設して人造的に建設するものではない。業種は伝統的地場産業、素材型産業、加工組立産業、知識財産業など幅広く、規模についても大規模から小規模まで存在すると考えられる。

産業集積の外縁部は、IT技術の発展や交通アクセス網の整備などにより変わりうるが、大まかな地理的範囲としては、毎日のフェイス・トゥ・フェイスが可能な集積の核を中心とし、技術革新活動を共同で行い得る30分～1時

間到達圏内とし、単なる取引先までは含めない。

産業集積の達成目標（10～15年先）

既存の産業や大学を前提とするため、各地域によって特色が異なり、10～15年先の達成目標を規模、業種、範囲など外形的なもので一律には規定できない。このため、機能面での達成目標を掲げることとする。「富を産み出す源泉としての生産力を確立し、雇用機会を生み出す」との観点から、10～15年後の目標として以下を掲げる。

i) 技術革新の維持向上

技術シーズを持った人材を輩出し、新規創業が次々と発生する基盤が形成されていること。日本の産業の国際競争力の基盤は、生産効率の向上だけでなく、新技術、新製品を次々と生み出す技術革新にある。

ii) 地域産業の柔軟性や適応力の向上

産学間・企業間の柔軟な連携・分業ネットワークが形成され、今後、地域産業を取り巻く如何なる環境変化があったとしても、その変化を柔軟に受け止められる地域産業が形成されていること。

iii) 常に新しい技術・製品が生み出される開発基盤の確立

大企業、中小零細企業、大学、国立研究所などが連携・分業するネットワークが有効的に機能し、人材を常に輩出し、常に新しい次世代の技術・製品を生み出す開発基盤が確立されていること。

iv) 地域の雇用確保

地域の雇用を支えた主力産業が、もはやかつての雇用吸収力を維持出来なくなってきたため、地域の雇用機会を生み出し、地域に根付いた雇用基盤が形成されていること。現在米国で見られるような「雇用無き景気回復」とならぬよう、産業集積を支えるおう盛な生活基盤産業を含めると、知識労働から単純労働まで幅広い労働層の雇用機会を生み出すこと。

産業集積の形成手法

産業集積は、地域の自助努力が基本であり、国は間接的に支援を行うことが重要である。

ただし国が地域の特性を活かした産業集積形成のモデルケースを提示することは有用である。

産業集積は、各地域によって、規模、業種、範囲、発展過程、組織構造などが異なるため、形成手法や国と自治体との役割分担も一律には規定出来ない。地域において最適と思われるビジョンを作ることが基本であるが、どの産業集積にとっても重要と思われる形成手法は以下のとおり。

i) 集積の核とネットワークの形成

「知的資本」を蓄積する人の集まりを促す核の形成が重要である。頭脳

業務は、多様な「知的資本」が集まる場での毎日のフェイス・トゥ・フェイスの交流を通じて新しい創造が生まれうる。人の自由な行動に任せるだけでは人の集まりを促すことは困難である。地域の大学、公設試験研究機関、国立研究所など、「知的資本」が集まり、地域産業を支援する役割を持って設置された公的機関が、集積の核の役割を担い、全力を挙げて地域産業を支援することが重要である。

集積のメリットを高める産学官・企業間の連携・分業ネットワークの形成が重要である。多くの人と情報交換し、情報を共有することで、縦の取引関係や横の業務分担など仕事のつながりに発展しうる。ネットワーク作りの基本は、出会いの場を作ることにある。

ii) 集積の潜在能力の向上

必要な人材が供給されることが重要である。制度が活かされ、成果が生み出されるためには、熱心な人の存在が不可欠である。熱心な人には、組織を熟知し、人と人を結びつける「結節点」の機能を有する複数の者と、事業の主体となる大学や企業に属する者がいる。独立法人化を契機とした国立大学や大企業からのスピンアウトも重要な役割を担う。

外国企業の産業集積に対する投資を容易にするための環境整備が重要である。外国の多様で異質な頭脳を取り入れ、刺激を与え合うことが重要である。

iii) 長期的な維持定着

事業者が地域に歓迎されていると実感し、そこで働く人とその家族が地域で長く働き住み続けたいと感じられる居心地の良さを提供する環境が重要である。

iv) 支援

集積の核とネットワークの形成、人材の供給、外国企業の投資環境整備において公的機関は必要な支援を行うとともに、立ち上がり段階において、健全な事業内容（ビジネスプラン）を有する事業者に、公的機関は試験研究資金、民間金融機関や投資家等は事業立ち上げ資金など何らかの形態で資金供給を行うことが重要である。

産業集積は規模や業種は様々であるが、国が間接的に支援する場合には、比較的規模が大きく、「生産性が高い土地」（生産性が高くなることが見込まれる土地、国として戦略的に生産性を上げていくべき土地を含む）に限定する。大都市圏か地方圏かは無関係である。地域ブロック内での選定と国での選定を組み合わせる。選定に当たっての恣意性を排除するため、客観的、公平、合理的な判断（いわゆる「目利き」を含む）が重要である。

3. 「ほどよいまち」をふまえた地域づくり

(1) 地域づくりの大きな時代の転換点

外からの移入や誘致に依存しない自立・安定した地域社会

地方の中核都市の一部、中心都市、中小都市及びその周辺地域（条件不利地域を除く）の広大な一帯では、地域振興に成功した地域も一部にあるが、大多数は、地域経済が落ち込み、地域社会を維持することが厳しい状況にある。過去多くの試みが行われてきたが、多くの地域では未だ地域振興に成功していない。

地域づくりに対する大きな時代の転換点に差し掛かっているといえる。各種の施設や社会資本の整備などの大規模プロジェクトを実施し、大企業の工場を誘致することにより住民に夢を与えること、また、工場誘致や観光業で地域振興に成功した地域が、創意工夫なく、これまでの地域づくりの延長線上でさらに発展することは難しい時代となった。

日本の地方圏に広がる広大な地域が、今後、外からの工場・プロジェクト誘致だけに依存しないという前提の下で、自立・安定した社会を形成し、次世代に伝えるための地域づくりを行うことが緊急の課題である。

多種多様ないくつもの地域社会

地域づくりは、地域に住んでいる人たちが、地域に対する帰属意識を持ち、安心して住み続けられる地域社会を目指すことが基本である。こうした地域づくりによって、より多くの住民が、地域に対する誇りや愛着を持ち、満足感を得て、その地域に長く暮らす社会が実現する。

住民の価値観が多種多様であるため、地域づくりも多種多様な形態が存在する。それは住民自らの知恵と意思で決めるものであって、他地域の真似や後追いをするものではない。地域は必死になって努力し、地域資源を活かし、結果として特徴のあるメリハリのきいた地域づくりをしなければならない。

例えば、地域資源を活かした観光を振興し交流人口を増やす地域、都市と農山漁村で相互の役割分担を意識した交流を活発化する地域、地場の産業を業種転換して交流人口や売上を増やす地域、歴史的な町並みや美しい自然景観を保存し地域の魅力を高めて交流人口を増やす地域など多くの選択がある。

(2) 地域づくりの結果として実現する「ほどよいまち」

「ほどよいまち」とは何か

地域づくりは、住民、NPO、企業、地方公共団体など多様な主体が参加して協働し、自主的に取り組むことが重要であり、結果としてバランスを持ち、長期的に発展が持続する「ほどよいまち」が実現される。

i) バランスを持ったまち

「ほどよいまち」とは特定の機能に特化していないバランスを持ったまちである。例えば、産業、環境、生活のバランスが取れたまちであること、都市機能と農村機能がバランスしていること、産業の構成においても、住民の生活を支える生活基盤産業と外から移入した産業がバランスしていること、農業、製造業、サービス業など産業構造もバランスしていることなどである。諸機能がバランスしていると、社会が大きく変化する時代にあっても柔軟に対応可能で影響が少なく、ましてや緩やかな変化は吸収することが可能である。

ii) 長期的に発展が持続するまち

「ほどよいまち」とは、長期的に発展が持続するまちである。これは、スマート・グロースやサステイナブル・デベロップメント⁶に近い概念である。大小を問わず好機を賢くとらえて地域振興に結びつけ、例えば、観光業や過去の工場誘致で地域振興に一旦成功したとしても、創意工夫により、長期的な発展の安定軌道に乗せていくことが、「ほどよいまち」へと導いていく。

地域資源の活用による自助

のような「ほどよいまち」の考え方を踏まえた地域づくりにあたっては、特定の事業や地域に依存する構造から脱皮し、地域に内在する地域資源から発展するという自助努力が基本である。

例えば地域資源とは無関係に単に外から工場を誘致しただけでは、地場に技術が根付くことが難しく、景気に左右されて工場が閉鎖・移転する可能性がある。真に頑強な地域を作るためには、接ぎ木のような方法でなく、地域に内在している伝統、技術、文化、自然、景観などの地域資源の中から価値のあるものを発見し、磨き上げ、伸ばしていくことで、他地域にはない価値を生み出すことが重要である。他地域に比較して特に抜きん出た伝統、技術、文化等が存在しなくとも、このように発展するものは地域に長く根付く。

⁶ スマート・グロース (smart growth) とは、アメリカの成長管理政策などでの用語で使用する者によって多義的であるが、従来使われたグロース・マネージメント (成長管理) が一方的に成長を抑制することを想起させることに比べ、賢明な成長 (スマート・グロース) を考えるという柔らかくニュートラルな言葉。

サステイナブル・デベロップメント (sustainable development) とは、国連の「環境と開発に関する世界委員会 (いわゆるブルントラント委員会)」が 1987 年の「われら共有の未来 (Our Common Future)」で提唱した。環境保全と開発を対立させるのではなく調和させ、将来の世代がその欲求を満たす能力を損なうことなく現在の世代の欲求を満たす開発のこと。

ネットワークによる互助

地域に内在する資源や諸機能を土台に発展するという自助努力に加え、他地域や他都市との間で相互に補強・補完しあい、多元的、動的、相対的なネットワークを張り巡らし、他地域との多様な依存関係を深めることで(互助)、自立を確立した地域づくりを目指す。

具体的には、自地域に必要な人材、文化、産業を補強するために他地域から移入を促し、自地域に不足する機能を各地域の有する得意分野で補強・補完する形で連携し、また都市から一部を移入する形の「多元的」で、時間を経るに従い環境に応じて柔軟に変化する「動的」なネットワークを形成することで、他地域との「相対的」な位置関係において自立の確立を目指す。

自助と互助をバランスした組み合わせによる地域づくりの結果、例えば落ち着いているが賑わいもあり、豊かな住民の生活を支える産業があり、すぐ郊外に行けば田園風景があるというような「ほどよいまち」が出来上がっていく。

こうして実現する「ほどよいまち」の一つ一つが、生活面では、生活圏域において都市的サービスを互いに機能を分担し合いながら提供する役割を担う一方で、経済面では、地域ブロックの拠点からの波及を受けとめることで、生活圏域と地域ブロックという二層の広域圏が形成される。国土が多種多様、複数複層の地域社会により構成され、二層の広域圏を念頭に置いた地域の自立と安定を担保するしくみが形成されるには、地域ブロックの牽引役となる拠点と発展のつまずきがちなまちの双方が、「ほどよいまち」の価値を認識することが重要である。

(3) 今後の地域づくりに当たっての重要な要素

熱心な地域リーダーの存在

現在、必ずしも全てではないが、地域づくりに成功した事例をみれば、都会や外国など地域外で暮らした経験を持ち、何らかの理由で地域で暮らすことになった人が熱意を持ち、既存の枠組みから離れて過去のしがらみに捕らわれずに地域づくりを行っている例が多い。地域外で暮らした経験から、地域の魅力を外部評価し、地域住民に価値を伝えることができる。地域づくりが成功すれば、地域に魅力を感じ、地域リーダーを支える人々が集まる。

住民の生活に必要な所得機会の確保

まず目指すべきは、地域住民が欲する商品・サービスを地元で生産する(地産地消、コミュニティ・ビジネス)こと、地元企業が必要とする労働者を地元が提供すること、地域で形成された資金を地域の事業に融資・投資することなど、「地域の中で経済を回す」という自助が基本である。これは住民生

活に根ざした生活基盤産業とでも呼ぶべき産業を興すことでもある。さらに、地域資源の中から価値のあるものを発見し、磨き上げ、伸ばしていくことで、他地域にない産業を興すことも重要である。

その上で、同時に検討すべき事項は、商品を大消費地である国内の都会や産業集積、東アジア等に出荷販売すること、国内や東アジア等から観光客を呼び込むこと、住宅などを開発販売して居住者を呼び込むことなどである。

多様な主体が参加する仕組みの構築

住民が地域に対する誇りや愛着と地域活動への参加に相関があるとの分析もあり（図表51）、住民が地域に対する誇りや愛着を持ち、満足感や安心感を得、長く住みたくなるような地域づくりが行われるためには、住民個人、自治会、町内会、NPO、企業、商工会議所、商工会、青年会議所、地方公共団体など多様な主体が参加して協働し、個性的な地域づくりを行うことが重要となる。現在、こうした動きを促すため多くの地方公共団体で関係条例が作成されている。

活動の仕組みを作り上げていく過程においては、市町村合併が進んでいるなかで、住民が自らを治めるという広い意味での自治構造の再編やNPOなどの住民活動組織の創設や活動を促し、定年時期に差し掛かっている元気な団塊の世代の参加を促し、多様な個人が個人の資格で活動に参加し協働を促すことが重要である。

また、多様で創造的かつ主体的な地域づくりの計画を作り、実践を行うためには、国と地方、事業主体と利用者、行政と非行政とが一緒になって徹底した論議を積み重ね、合意に至るようなボトムアップ型の仕組みが重要である。

地域づくりに対する支援

国・地方公共団体は、各種媒体を通じて、事例、支援措置、リスク等にかかる情報提供を行う役割がある。地方公共団体は、地域イメージ向上のための対外的な広報活動を実施し、また首長自らトップセールスを行う役割がある。国は、意欲のある地域に対し、地域の主体性を前提とし、自立・安定に向けての各段階に応じた適切な支援を行うことが重要である。

（以上）

参 考 资 料

地域の自立・安定小委員会委員

委員長
委員長代理

- | | |
|-------------|----------------------------------|
| 荒井良雄 | 東京大学大学院総合文化研究科教授 |
| 池上岳彦 | 立教大学経済学部教授 |
| 江崎雄治 | 専修大学文学部専任講師 |
| 大西隆 | 東京大学先端科学技術研究センター教授 |
| 岡部明子 | 建築家 |
| 菅沼武 | 岐阜県古川町長 |
| セラ・マリ・カミングス | 榭一市村酒造場取締役 |
| 古川勇二 | 東京農工大学工学部教授
社団法人TAMA産業活性化協会会長 |
| 柳川範之 | 東京大学大学院経済学研究科助教授 |
| 山岸秀雄 | NPOサポートセンター理事長 |

(敬称略・五十音順)

「国土審議会調査改革部会地域の自立・安定小委員会」
中間報告に関する審議経過

- 平成15年7月7日 第1回小委員会
- ・議論の前提、主要論点の提示と自由討論
 - ・人口減少下の人口分布の現状と展望
- 平成15年7月28日 第2回小委員会
- ・成熟する経済社会のトレンド
- 平成15年8月12日 第3回小委員会
- ・関満博教授の「地域経済の課題と国土計画の役割」についてのプレゼンテーション
 - ・地域産業の動向
- 平成15年8月20日 第4回小委員会
- ・地域社会の現状と展望
 - ・部会への経過報告に向けての議論
- 平成15年9月11日 第5回小委員会
- ・神野直彦教授の「地域の自立」についてのプレゼンテーション
 - ・個別課題：「ほどよいまち」づくり
- 平成15年10月15日 第6回小委員会
- ・古川町出張報告
 - ・五全総戦略（大都市のリノベーション、地域連携軸）の進捗状況
 - ・二層の「広域圏」の検討
- 平成15年11月7日 第7回小委員会
- ・個別課題：地域ブロックの自立と拠点の形成
 - ・生活圏域レベルの広域的対応（その2）
 - ・中間報告（素案）の議論
- 平成15年11月21日 第8回小委員会
- ・中間報告（案）の議論