

国土審議会調査改革部会  
第1回地域の自立・安定小委員会

日時：平成15年7月7日（月） 18:00～20:00

場所：中央合同庁舎3号館4階特別会議室

## 目 次

開 会 .....	1
委員紹介 .....	2
国土計画局長挨拶 .....	2
委員長代理の指名 .....	3
委員会の議事の公開について .....	4
議 事	
( 1 ) 地域の自立・安定小委員会における検討事項等について .....	5
( 2 ) 人口減少下の人口分布の現状と展望について .....	20
その他 .....	34
閉 会 .....	34

## 開 会

事務局 ただいまから第1回の地域の自立・安定小委員会を開催させていただきます。会議の冒頭のみ事務局より司会進行をさせていただきます。

まず、最初に資料の確認をさせていただきたいと思います。

本日の資料は大変大部になっておりますが、お手元の資料で、最初に席次表がございまして、その後に議事次第と書いた紙の束がございまして、この議事次第を見ていただきますと、配付資料といたしまして資料1から資料6-2までありまして、そのほかに参考資料1、2、3がございまして、資料1が名簿、資料2が議事の公開、資料3がスケジュール、資料4が議論の前提、そして資料5-1と5-2が論点の関係の資料でございまして、横長になりますが、資料5-3が概念図です。資料6-1と6-2は人口関係の資料でございまして、そのほか、国土審議会や調査改革部会の決定等々の参考資料1、2、3がついてございまして、

それから、お手元に赤いファイルがございまして、これは昨年11月の国土審議会基本政策部会でまとめられました基本政策部会報告、それから今の五全総であります「21世紀の国土のグランドデザイン」です。会議でたびたび参考にされることもあろうかと思っておりますので、お手元に置いてございまして、会議が終わりましたら基本的には回収させていただきます、毎回の委員会で置かせていただきます。もし御必要の方がございましたら、事務局に言っていただければと思います。これらの内容につきましてはホームページですべて見られるようになっております。

それでは、最初に本委員会の位置づけについて簡単に口頭にて御説明させていただきます。

先般、6月23日に国土審議会が開かれまして、国土を総合的に点検するということが調査審議事項の一つになりました。あわせて、審議会の下に調査改革部会が設置されまして、6月30日にその部会が開催され、その下に専門委員会が設置されたところでございまして、この間の資料につきましては参考資料の1と2にございまして、後で参照していただければと思います。本委員会につきましては、「自立・安定した地域社会を形成する」という観点から、国土の現状と課題について調査をするという役割が与えられております。

本委員会に所属する委員、専門委員につきましては、調査改革部会の設置要綱に基づ

きまして、中村部会長より御指名をいただいたところでございます。また、委員長につきましては、同じく中村部会長より大西委員が御指名を受けられております。

### 委員紹介

事務局 本日は第1回目の会合でございますので、お手元の資料1の順番に沿って先生方を御紹介させていただきます。

荒井良雄委員でございます。

池上岳彦委員でございます。

江崎雄治委員でございます。

大西隆委員長でございます。

岡部明子委員でございます。

菅沼武委員でございます。

古川勇二委員でございます。

遅れておられますが、柳川範之委員でございます。後ほど来られると思います。

山岸秀雄委員でございます。

なお、セーラ・マリ・カミングス委員におかれましては、本日は欠席となっております。

したがいまして、本日は、委員10名中、柳川先生が来られて9名で開催をしております。

それでは、以後の議事につきまして、委員長にお願いしたいと思います。

委員長 御紹介があったような経緯で委員長を仰せつかっております大西です。どうぞよろしくお願い申し上げます。

### 国土計画局長挨拶

委員長 それでは、議事に先立ちまして、国土交通省国土計画局長より御挨拶をいただきたいと思っております。よろしくお願いいたします。

国土計画局長 委員会の第1回開催に当たりまして、一言御挨拶を申し上げます。

委員長をはじめ委員の皆様におかれましては、委員の御就任を快くお引き受けいただき、また本日は御多忙の中を御出席賜りまして、誠にありがとうございます。

現在、国土審議会では、21世紀に向けた新たな要請に応え得る国土計画体系の確立を目指した検討が進められております。先日開催されました国土審議会、そして調査改革部会におきまして、国土の総合的点検についての調査審議、すなわち我が国の国土全般の現状を明らかにし、国土の利用、開発及び保全に関する課題について検討するということが決定されました。

本委員会におきましては、人口減少、少子・高齢化のもとで、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という観点から、国土の現状と課題について御検討いただくこととなっております。私ども事務局といたしましても、委員の皆様のお指導をいただきながら精いっぱい作業に取り組んで参る所存でございますので、何卒よろしくお願ひ申し上げます。

委員長 ありがとうございます。

### 委員長代理の指名

委員長 それでは、議事に入る前に決めておくことがありますので、それについてお諮りしたいと思います。

第3回の国土審議会において定められた調査改革部会の設置要綱におきまして、「委員長に事故があるときは、あらかじめ委員長が指名した者がその職務を代理する」と記載されておりますので、委員長代理を指名させていただきたいと思ひます。

本委員会は地域の自立と安定という観点から国土の現状と課題について検討することになっており、地域社会について幅広い知識をお持ちの荒井良雄委員に委員長代理をお願いしたいと思います、いかがでしょうか。

〔「異議なし」の声〕

委員長 ありがとうございます。

では、本委員会の委員長代理は荒井委員をお願いしたいと思います。どうぞよろしくお願ひいたします。

## 委員会の議事の公開について

委員長 それでは議事に入りたいと思います。

専門委員会設置要綱においては、「この要綱に定めるもののほか、専門委員会の議事及び運営に関し必要な事項は、委員長が定める。」とされております。この点に関連して、事務局より資料2について説明をお願いします。

事務局 それでは御説明させていただきます。「議事の公開について(案)」と書いてある資料でございます。

議事の公開につきましては、1枚おめくりいただきまして「別紙」にありますように、「専門委員会設置要綱」におきまして議事の公開について定められております。もう1枚おめくりいただきまして、最後のページの7番を見ていただきますと、「会議又は議事録は、速やかに公開するものとする。」と定められております。

以上に基づきまして、本委員会におきましては、会議そのものは非公開とさせていただきますが、議事録については公開させていただくということでどうかということで、この案をつくっております。

資料2の表紙ですが、読み上げさせていただきます。

地域の自立・安定小委員会の議事の公開については、専門委員会設置要綱に基づき、次の通り定めるものとする。

### 記

- 1 会議は非公開とし、会議終了後速やかに議事要旨を作成し、発言者氏名を除き、会議資料とともに公表するものとする。
- 2 議事録については、発言者氏名を除き、速やかに公表するものとする。
- 3 会議資料及び議事録については、公表により当事者若しくは第三者の権利若しくは利益又は公共の利益を害するおそれがあると委員長が認めた場合は、その全部又は一部を非公表とすることができる。
- 4 1から3までの規定により公表する議事要旨等については、国土交通省大臣官房広報課及びインターネットにおいて広く公開するものとする。

こういう案でございます。

説明は以上でございます。

委員長 議事の公開については御説明があったような取り扱いにするというのが原案

であります、これについて何か御意見等がありましたら、お願いします。

よろしいでしょうか。

〔「異議なし」の声〕

委員長 では、今、御説明があった資料2に記載されている「(案)」を取って当小委員会の公開方針ということにいたします。

## 議 事

### (1) 地域の自立・安定小委員会における検討事項等について

委員長 それでは、議事に移ります。

本日の主な議題は、「委員会における検討事項等について」と「人口減少下の人口分布の現状と展望について」の2つであります。

まず、1番目の議題、本委員会における検討事項について事務局より資料を説明してもらい、その後、自由に議論をするという格好で進めていきたいと思えます。その議論が一区切りついたところで、次の議題である「人口減少下の人口分布の現状と展望」に移ります。

それでは、事務局から最初の議題について、資料説明をお願いいたします。

事務局 説明をさせていただきます。使う資料は、資料3のスケジュール、それから資料4の御議論をいただく前提となる基本的な概念について整理したもの、そして資料5-1と5-2の論点にかかわる資料、資料5-3は論点で新しく概念として示されている「「ほどよいまち」、都市・産業集積に関する概念図」という横長の資料、この5点の資料で説明させていただきます。

まず資料3を見ていただきますと、大まかなスケジュールが案として示されております。本日の7月7日は論点と人口分布の2つを議論していただくこととしておりますが、2回目は経済社会のトレンド、3回目は地域社会の現状と展望ということで、夏までの前半につきましては主として現状と展望をめぐる論点につき国土の点検をさせていただければと思っております。その結果につきましては、9月に予定されております調査改革部会に経過報告をさせていただいてはどうかと考えております。

4回目以降につきましてはまだ詳細が決まっておりますけれども、どちらかといえれば政策的色彩の強い幾つかの重要な点について御審議いただければと思っております。五

全総の戦略の進捗状況、後ほど説明させていただきますが、二層の「広域圏」の検討、そして個別課題といたしまして、「ほどよいまち」づくり、それから都市・産業集積拠点の形成といった基本方向、課題について議論させていただきます、12月の調査改革部会に中間報告をさせていただきます、来年の3月に最終報告という段取りではいかがかと考えております。

なお、このスケジュールの中で幾つかの識者からのプレゼンテーションを考えておりました、第4回目の9月11日には「地域の自立」について、神野直彦東大教授からのプレゼンテーションを考えているほか、資料の一番下に「別途、地域産業についてのプレゼンテーションを予定」とありますが、一橋大学の関満博教授からのプレゼンテーションを考えており、現在日程調整中でございますが、場合によっては8月中に別にもう一回設けることもあり得べしということで、決まりましたら、別途、御案内させていただきたいと思っております。

続きまして資料4ですが、論点に入ります前に、議論していただく前提といたしまして、幾つかの基礎的概念についてイメージを書いております。

「地域の自立・安定小委員会」の「地域」の範囲はどこかということでございますが、この委員会ではすべての国土を検討の対象と考えております。

また、自立・安定を図る地域の単位でございますが、「生活様式、人の動き」云々と掲げてございますように、人間の活動のそれぞれの切り口によりまして、地域の単位もいろいろあり得べしということでございます。例えば生活という人間の活動に着目いたしますと、市町村であったり、あるいは少し広げて複数の広域生活圏であったり、あるいは経済活動となりますともう少し大きく、東北ブロック、関東ブロックといったブロックという単位になりますでしょうし、あるいはグローバルにアジアの中の日本ということでは、もしかしたら日本全体が一つの地域と考えていいのかもしれない。

それから、自立と安定の概念ですが、これは非常に簡単に書いてございます。「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」ということで、例示を挙げさせていただきますと、生活圏ということであれば地域社会のコミュニティが維持されるということが想定されますし、ブロック単位で考えますと経済的なまとまり、経済的な自立が図られているとか、そういったことをイメージしていただければということで、一応議論の前提として整理をさせていただいております。

資料5-1と5-2が主として御議論いただく主要論点でございます。

資料5 - 1に論点を質問調で書いてございます。こういう論点がどうして出てきたかということを考える背景といたしまして、資料5 - 2の方で、昨年11月にまとめられました国土審議会基本政策部会報告、それから五全総「21世紀の国土のグランドデザイン」における関係部分の記述をさせていただいております。

それでは、資料5 - 1で論点を説明させていただき、適宜、資料5 - 2を参照していただくということにしたいと思います。

資料5 - 1ですが、論点を大きく2つに分けてございます。最初は「現状と展望に関する論点」ということで、主として夏までに御議論いただきたい点でございます。もう一つは、2枚目にありますように「基本方向と課題についての論点」ということで、どちらかといえば政策的色彩の強い問題に対する論点というふうに整理をさせていただきます。

まず、1番の「現状と展望に関する論点」ですが、3つに分けております。(1)は、まさに本日議論していただく人口減少下の人口分布と現状と展望ということでございまして、国土全体、オールジャパンで見た人口の分布、それから地方圏に目を転じていただいた場合の都市圏の人口分布、それから東京圏への人口集中をはじめとする大都市圏の動向はどうなっているか、これは後ほど人口の議題のときに詳しく説明をさせていただきます。

(2)は成熟する経済社会のトレンドということで、国土計画を考える場合の前提としての日本経済の将来にわたっての成長トレンド、アジアあるいは世界における位置づけ、それから地域経済の自立性や地域間格差をどう考えるか、それから人々の諸活動の前提となるライフスタイル(国民意識、生活時間、社会参加等)の状況がどうなっているかを論じていただければと思っております。

(3)は地域社会の現状と展望ということで、これは地域から見た視点として御議論いただければと思っております。1つは主として都市の問題でございますが、中心市街地の問題をはじめとする都市構造、地域資源、地域づくりの新しい取組み等、2つは、地域産業面につきまして、企業立地、産業クラスター、アジアとの関係等が論点になろうかと思えます。

2ページにまいりまして、基本方向と課題についての論点でございます。

最初に、五全総「21世紀の国土のグランドデザイン」で掲げられております4戦略のうち2つの戦略、「大都市のリノベーション」と「地域連携軸の展開」の進捗状況についておさらいをさせていただくことと考えております。

この2つの戦略につきましては、資料5 - 2の2ページで簡単に紹介させていただい

ております。「大都市のリノベーション」については、中ほどの下線部分を見ていただきたいのですが、大都市は基本的に過密に伴う諸問題を抱えるということを前提に、「大都市空間を修復し、更新し、有効に活用する「大都市リノベーション」を推進する」という戦略がございます。また、「地域連携軸」につきましては、そのすぐ下に「地域の自立を促進し」云々とありますが、ポイントは、都道府県の境を越えて広域にわたって連携する、「軸状のつらなりからなる地域連携のまとまりとして「地域連携軸」を形成し、全国土に展開する」という記述が五全総にございまして、このもとに幾つかのプロジェクトが動いておりますので、その成功例、うまくいっていない例も含めて、その進捗状況を点検していただくことでどうだろうかと考えております。

それから、資料5 - 1の2枚目に戻っていただきまして、二層の「広域圏」というふうに掲げております。二層の「広域圏」について簡単に説明させていただきますと、資料5 - 2の2ページ一番下から二層の「広域圏」の説明がございます。資料5 - 2の3ページに下線を振ってございますが、「二層」とは何かといいますと、一つは生活面での圏域である「生活圏域」、二つ目はそれより広い、いわゆる経済活動に着目した経済圏ということで「地域ブロック」、この二つを二層と言っております。「広域圏」は、何が広域かということですが、ここで言います「広域」とは、既存の行政区域を越えたという意味で使っております。したがって、生活レベル、経済レベルそれぞれにつきまして、既存の行政区域を越えた広域圏で物を考えるべきではないかということが基本政策部会報告でうたわれております。

その理由は、人口減少が非常に激しくなり、特に地域社会の存続が危ぶまれる状況にあって、生活関連サービスを維持し、また経済的な自立を維持していくためには、既存の行政区域を越えた広域レベルでの対応を基本としなければいけないという考え方に立脚しております。生活圏域でありますれば人口規模で30～50万人以上、時間距離にして1～1.5時間程度のまとまりを目安とした複数の市町村、それから、地域ブロックにつきましては、「地域が自立性のある国際交流」云々と書いてございますが、人口規模にして600～1000万人程度以上の「地域ブロック」という位置づけになっております。

本委員会におきましては、基本政策部会で御提案いただいた提言をさらに深めて、まず最初に二層の「広域圏」をどう位置づけていくかということ、例えば生活圏域につきましては、過去、三全総で打ち出された「定住圏」などのコンセプトとの連続性等についていろいろ御議論いただければと思っております。また、二層の「広域圏」で満たす諸活動

の状況、例えば生活圏域であれば生活関連サービスの充足、地域ブロックであれば諸資源・諸機能の状況を検討していただければと考えております。それから、そういった二層の「広域圏」をどう展開させるかということが論点として挙げられております。

(3)が個別課題です。二層の「広域圏」と非常に深くかかわる点でございますけれども、一つは、「ほどよいまち」づくりをどのように形成するか、それから都市・産業集積拠点をどう形成するかという点でございます。この点につきましては、別途、概念図が用意されております。

資料5-3は、今回の小委員会で事務局として提案しようと考えております大きな政策の柱であります「ほどよいまち」と都市・産業集積拠点についての概念図を示したものでございます。小委員会の最初にある程度の委員会としてのコンセンサスがとれれば議論が進みやすいということで、概念図を示させていただきました。「ほどよいまち」というのは新しい言葉でございますが、それはこれから御説明させていただきたいと思っております。

1ページですが、これは九州、東北、北海道といった地域ブロックの中での拠点都市圏、産業集積拠点、「ほどよいまち」の位置づけを示したものでございまして、上方向に経済的ないろいろな意味での牽引発展の方向を示してございます。中枢・中核都市に拠点都市がございまして、産業集積拠点は拠点都市圏と場所が同一の場合もあるし別な場合もありますので、やや内面のところに書かせていただいております。「ほどよいまち」、「元気のいいまち」は、中核・中心・中小都市から周辺都市あたりのエリアでございますが、「ほどよいまち」の方が全国的な比率が大きいだらうということで、こういう形になっております。

2ページの図2-1ですが、新しい言葉であります「ほどよいまち」のイメージ図を描いたものでございます。左の方からまいります。まず経済的な面では、ものづくり、農業、サービスといった生活に必要な活動がほどほどに存在し、外部からの工場やプロジェクト誘致に期待しないという面があります。精神的な面では、身近な田園風景やちょっとした賑わい、歴史的な町並みがある。そして、熱心なリーダーが存在し、NPO等の住民活動が地域づくりに参加しまして、住民主体で持続可能な住みたくなるようなまちをつくって、住民に対する誇りや愛着をつくっていく。

全体的な大きなトレンドとしては、若者が減っており、高齢者が増加している中で、高齢者が歩いて回れるようなまちづくり、いわゆるコンパクト化のまちづくりでございます。

下に幾つか解説を書いておりますが、「ほどほど」とか「ほどよい」というワーディングを使わせていただきました。それは、日本の伝統的な価値である「中庸の徳」といいますか、そういった日本の価値観にも合致するというふうにも書かせていただいております。

「ほどよいまち」のエリアは確定できないということでございます。

また、こういった「ほどよいまち」をつくり上げていく大きな社会的な流れがあると考えておりまして、最近の市町村合併を機会とする行政対象範囲・規模の見直しが起こっていること、元気な団塊世代がリタイアする時期に差しかかっておりまして、NPO等の住民活動が活発化するということが日本全国で起こっている。かつて日本にはいろいろな住民自治組織が存在していましたが、そういったものが姿を変えた形で復活している動きではないかとも思います。

3ページですが、岡部委員が今年の国土計画局の研究会でプレゼンテーションをされた資料から、御本人の了解を得まして抜粋させていただいたものでございます。「欧州の「ほどよい」都市に学ぶ」という資料ですけれども、読ませていただきますと、落ち着いているけれども都市的な賑わいがある。歴史的文化が市民生活の豊かさを支えている。ものづくりもそこそこある。身近に田園風景がある。近郊農家でとれた農作物が市に並んでいる。第二の人生を過ごしたい。最も住みたくなる都市である。ネットワークでリージョンを形成して大都市に匹敵する利便性がある。微少成長しながら活力を維持するようなまちであるということです。

右側に写真を張りつけておりますけれども、一番上はアレッツォでございまして、映画の「ライフ・イズ・ビューティフル」の舞台となったところです。真ん中はトレvisoというところですが、これは「ベニスの庭」と称されまして、ベニスから30kmほど離れた運河のまちだそうです。一番下はディジョンというところで、歴史的な文化の街並みの修復を図ったまちだそうです。

4ページですが、「地域が自立する」ということを今回の小委員会でうたっているわけですが、「地域が自立」というのはどういうことか、イメージ的に描いた図でございまして。ちょうど真ん中の地域Aが、他のいろいろな地域と企業面、人材面、産業面、文化面等、それぞれの得意分野を生かした形で補完・強化関係の連携ネットワークを結んでいる、こういうイメージを描いたものでございます。

5ページは拠点都市圏のイメージを描いたものでございます。一番下に「重点的投

資」と書いておりますが、「選択と集中」という考え方に基づいて重点的投資をすることによって、地域ブロックの自立を牽引し、それが全体的に日本全体を牽引するという考え方は、拠点都市圏にはさまざまな機能があるわけございまして、防災、医療福祉、教育、交通、情報網、文化、快適な居住環境、多様な楽しみ、そういったいろいろな要素に支えられて、周辺地域と有機的な連携関係・役割分担をするとともに、海外や国内の他の地域とも人材交流・企業活動をすることによって、拠点都市の中に国際的な交流や都市型産業、そして優秀な人材が育つことにより、それが全体的なエネルギーとして、個性的な知識創造エネルギーとなって拠点都市を盛り上げていく、そういうイメージを描いたものでございます。

一番最後が産業集積拠点のイメージでございます。これは先ほど言いましたように拠点都市圏と重複することもあり得るし、別なこともあるということで、イメージとしては別にしてございます。

下の方にどういうものを簡単に解説しておりますけれども、日本の産業の国際競争力を維持強化するために、全国各地に分散しているいろいろな産業関連施設を集約化し、あらゆる政策を総動員し、日本が有するすべての資源を集中的に投入することにより産業集積拠点をつくる。それは、ある程度の規模を維持するために、地域ブロックで一つぐらいであろうと。また、どうしても効率を高めるために、ある程度の既存の集積を有するところではないか。そこに集約される産業は、経済的な波及効果を及ぼして、地域ブロックを牽引できるぐらいの力を有するものである。そこには研究開発機能や製造機能もあるだろうということでございます。

ただ、産業によって集積が効果を持つ産業とそうでない産業がありますので、どういう産業を集積するかということも考えなければいけません。また、単に集めるだけではだめございまして、例えば同じようなビジネスをやっているところを集めれば、過当競争に陥って全体的に疲弊してしまうようなこともあるかもしれませんので、企業間の競争と協調がうまくいくような集積の仕方も考えなければいけないと考えております。

以上です。

委員長 それでは今の説明と参照した文章に関連して自由に意見交換をしたいと思います。

今日は議題が2つですから、感じとしては半々ぐらいの割り振りでよさそうですね。そうすると、80分ありますから、30~40分使えますので、御質問等、お願いします。

確認ですが、二層の「広域圏」というのは、ファイルされている基本政策部会報告では何ページに当たるんですか。

事務局 15 ページです。先ほどの資料はこの 15 ページを抜き書きさせていただいております。

委員長 概念として、「ほどよいまち」とか「自立したまち」、「安定」というふうなキーワードがいろいろ出てきます。こういうキーワードでいいかどうかということも大きな論点です。

実は、今の御説明にあったように前哨戦があって、今年の国土計画局の研究会においてある程度整理をして、「ほどよいまち」というのもそこから出てきたということですか。誰かがポロッと言ったのが、そのまま生きたと。

委員 私がポロッと言ったので、ちょっと青くなっているんです。

委員長 そうしたことだそうです。

委員 何でポロッと言ったかということをお説明させていただきますと、今年の研究会で、10 万人ぐらいの都市を考えてみました。私はヨーロッパの都市や地域のことをいろいろ調べているのですけれども、1 万人のまちづくりを村おこしや地域おこしということで一応注目していて、もう 1 つは、国を越えたヨーロッパレベルで競争力のある都市となると今度は 100 万規模の都市、そのぐらいの人口集積が必要だと。つまり、10 万人というのは私にとっては盲点だったなと思ひまして、10 万人の都市はどういうところがあるだろうと、行ったことのある都市を何となく思い描いてみましたら、意外と「ほどよいまち」だと思った。それでポロッと言ったということなんです。

委員長 説明資料の「ほどよいまち」と「元気のいいまち」というのは、自立したまちとどういう関係があるのでしょうか。

事務局 「元気のいいまち」は多分自分の力で自立をしているだろう。「ほどよいまち」がこれからだんだん厳しくなる中でどうやって自立をすればいいかということを考えていかなければいけないところではないか。

委員長 そうすると、「ほどよいまち」というのは現状ですね。現在はまだいい、あるいは過去はまあまあだった、これから厳しい、そういうことですか。

事務局 いえ、これからの目標といたしますか、「ほどよいまち」をつくっていくことによって自立をしよう。

委員長 そうということですか。

「元気のいいまち」は既に自立しているということですか。

事務局 ある程度自立をしているのではないか。

委員長 まだ少しあいまいさのある概念だという感じでもあります。

委員 今の「ほどよいまち」のイメージと写真をしみじみ眺めていると、何となく雰囲気はよくわかるんです。非常に結構だなという感じがいたします。そういう意味で、確かに今はこういう方向が求められているのだろうというふうに私も感じております。

ただ、今日の論点の並べ方の中で1つの疑問は、ここで出てくる具体的な事案については私も細かいデータは持ち合わせませんけれども、今のお話の10万人とか、それぐらいの規模を想定しますと、そのことと、二層の「広域圏」に出てくる生活圏域の30万人とか50万人というあり方とどういう関係になるかというのは微妙に難しい。

もちろん、広域圏の規模で30~50万ですから、真ん中の都市はそれより小さいという理屈なのですが、実際に日本のデータでやってみるとすぐにわかりますが、全体で30~50万となると、真ん中は10万よりは大きくなってしまふんです。ならざるを得ないといえますか、面積は広くても人口が少ない。

そうすると、生活圏域のイメージでいろいろ議論されてきたことを踏まえ、ここで言っている「ほどよいまち」のかなり具体的なイメージをどう離陸させることができるのかという点はかなりクリティカルで、恐らく二層の「広域圏」の生活圏域は大分以前に議論をした記憶があるので、今までも連綿とこの話はあったと思うんです。それと今度持ち出してきた「ほどよいまち」の念頭にあるスケールとをどのようにマッチングさせて「ほどよいまち」を構想していくかというところが1つのポイントになると思うので、その辺はどんなふうにお考えになっているのか、伺いたいと思います。

事務局 ここは事務局の中でも十分整理をし切っているわけではありませんが、生活圏域の発想は、これから人口が激しく減少していったら、既存の行政区域ではサービスをフルセットで提供することはできなくなるので、それぞれのコアとなる都市が機能分担をして、全体として1時間圏をくくったときに、必要なサービスが維持されていればそれでいいのではないかと、都市的サービスを楽しむのに1時間は我慢しましょうという発想、平たく言うとそういうことだと思えます。

ただ、生活圏域を考える場合に、それぞれコアとなる機能を持つまち、地域単位がしっかりしていないと、機能分担する以前の問題としてそもそもコミュニティが存在しないということになります。先ほどの資料5-2の3ページで下線を振ってある中ほどに、

「二層の「広域圏」を念頭に置き、それぞれの圏域内での機能分担と相互補完に基づく対応が基本となる。」とされておりますが、それぞれの機能がそれぞれのまちなりもう少し小さい規模で形成することを前提として、この生活圏域という議論が成り立つのではないかということで、生活圏域のコアとなる点、それぞれの機能を持っている点に属するところが「ほどよいまち」という形で、しっかりとコミュニティが維持されるべきではないか。つまり、「ほどよいまち」にしても、後ほど人口のところで御説明することになると思いますが、都市自体が維持できなくなる中で、外から人口を呼び込んで活性化しようというのはなかなか無理なので、内なる宝を見つけて自立をしていこうということが背景にあるのではないかと思います。

また、生活圏域の方は、これからどんどん人口が減る中で、人々の生活を支えるようなサービスの機能分担をどうするか、その戦略を考えるような前提であると思っております。

「ほどよいまち」の方は、資料5 - 3の2ページに書いておりますように、地域が自立をするためには、経済的な面での自立も必要だし、精神的な面での自立も必要である。こういうまちをつくれれば地域が自立をするのではないかというふうに考える、いわゆる自立化のための戦略でございます。その戦略を単語でまとめて「ほどよいまち」と呼んでおります。

委員 私は飛騨から出てきましたが、面積では鳥取県ほどの面積があるのですが、人口は15~16万人しかいない。確かに人口は減少していくのですが、そういう中でそれぞれの村や町がそれなりに住民参加型の村づくり、まちづくりをしているわけです。そういうことで地域の自立をしよう、自主自立を目指していこうとしているときに、こういう生活圏域や「ほどよいまち」づくりという、それが1つの拠点は10万人で1時間圏域内ということになってきますと、切り捨てになるところがたくさん出てきます。それで均衡ある国土が維持していけるのか、私はそういう疑問を持っております。

もちろん今までどおりの地方の市町村のあり方も見直さなければなりませんから、ある程度のことは広域化するなり市町村合併も必要です。ただ、私が見させてもらったとき、やはり切り捨て、経済効果だけが先へ走るのではないかという感じを持ちました。

地方を切り捨てれば切り捨てていくほど、災害が発生してくると思います。例えば、山間地には昔から棚田というものがありました。谷筋には段々の水田があって、雨が降っ

たときの保水能力を持つから災害を防いでいた。今は、全国一律の転作で全部荒らされてくるから、災害が発生するのは当然なんです。その奥には国有林があるわけですね。その国有林も無計画に伐採して、今、スギの木なんかを植えている。

私の村の一例を申し上げますと、集落の奥には国有林がありまして、平成 11 年の集中豪雨で大災害が発生しました。それで、国土交通省では砂防堰堤をつくってくれましたが、その奥の国有林は手つかずなんです。金がないので手つかずなんです。無計画なやり方をしているものですから、地域住民が非常に迷惑をこうむっている。したがって、地方にも一極集中型のようなことが出てくるわけですね。これはいかがなものか。効率的に運用できるものはそれなりに運用していくが、地域の個性というもの、そこには歴史もあるし文化もあるわけですから、そういうものをしっかり伝承できるような計画づくり、方針を出す必要があるだろうと思っております。

委員長 他にいかがでしょうか。

委員 まず議論になっている二層の「広域圏」ですが、これは基本政策部会報告の 15 ページに確かに二層の「広域圏」と書いてありますから、それは無視できないと思うのですが、「二層」という言葉遣いがいいかどうかということがまず疑問にあります。レイヤーというふうに分けると、下層の部分がよくない、一番小さいところが最下層にあって、それを切り捨てるのではないかというイメージにつながりかねないので、できればハイアラキーな構造が我が国の構成をつくるのだという考えよりも、むしろ最近で言う自立分散といいますか、フラクタルといいますか、いろいろな形での規模があって、それが全体にどういうふうにつながるか、そういう表現ができないかなというのが基本の考えであります。

私自身は首都圏産業活性化協会という協会をさせていただいていますが、その観点から申し上げますと、人口の集積がどのぐらいか、10 万人規模が「ほどよい」という言い方をされましたが、産業経済的に見ると、例えば東京の外縁の八王子市とか相模原市、町田市という市はそれぞれ 50 万規模とか 30 万規模ぐらいで、それぞれがそれなりの一つの経済圏を持っている。それをさらに全体に広域的にしますと、1000 万人規模の広域関東圏になっている。そういう具体的な事例の中でお手伝いをさせてもらっているものですから、30~50 万ぐらいの規模が一つのユニットで、それが全部ネットワークを組むと 1000 万人でヨーロッパの小国化的なものという概念は、私は何となく身近に感じています。

結局、人間の動ける範囲といいますか、モビリティと言うべきかもしれませんが、生

活圏域は大体 10 キロ四方の概念がよくて、その中にいる人口は 30 万人とか 50 万人という概念は私も比較的わかりやすいのですが、そのときに、現行の市町村とか自治体で区分しているのではなくて、実態としてそういうふうになるのがいいのではないか。そのときの組み方が、冒頭に申し上げたようにレイヤーで組むのではなくて、フラクタルで組む。

例えば、東京の外縁都市である八王子市、相模原市、町田市、立川市というのは、それぞれ独立はしていますけれども、地理的には完全に密着しているわけですね。地理的に密着しているようなこの提案で言う「二層」、私の考えから言えば自立分散的なつくり方を日本全国全て同じモデルとできるかということ、そうではなくて、地理的に分散していても全体的に何らかの協力や協調体制をとると、それが 1 つには人口 10 万とか 30 万という単位になるし、さらに大きく日本を分ければ数百万人から 1000 万人になる。そういう概念だと私には比較的わかりやすいということだけを申し上げておきます。

委員長 今の点で、他にいかがでしょうか。

委員 私はこの問題は素人なものですから場違いなことを申し上げるかもしれませんが、お話を伺っていて、お二人の委員の方がおっしゃっていたこととかなり似たような感覚を持ったんです。

私の理解としては、二層の「広域圏」という話は、まちや都市はいろいろ多面的な機能を持っていて、それぞれに応じて実は多面的な規模があるというところが出発点ではないかと思うのです。歴史的な経緯からすると、そういう多面的な機能があまり分化していなかったので同じような規模でよかったと思うのですけれども、いろいろな機能を持っている都市が、それぞれの機能に応じてその規模がかなり変わってきた。そうすると、それぞれの機能に応じて規模をうまくつくっていかなければいけないということを端的に書き表したのがこの二層の「広域圏」ではないか。

そういうふうに考えますと、「ほどよいまち」のイメージのお話でいきますと、先ほどのお話だとクラスターですけれども、資料 5 - 3 の 3 ページに「ネットワークでリージョンを形成して大都市に匹敵する利便性を」とありますけれども、それぞれの機能にあわせて適切なネットワークを組んでいく、クラスターを組んでいくということが重要なのだろう。そこをどういうふうに組むかということが、まず 1 点、重要なかなという感想を持ちました。

その一方で、ここで言う「ほどよいまち」を何を基準にして考えるかということ、2 ページでいきますと熱心なリーダーの存在とか、地域に対する誇りや愛着が生かせるとか、

そういう生活環境に応じたコンパクトさを持っているというところがまず基本で、それによって個性が出てくるところがある。それをうまくネットワークなりクラスターを組んで集積させていく。

それぞれの集積のさせ方は、おそらく機能によってかなり違いますので、どういう機能をどういう規模でやっていくのが適切かということを議論していただくと、「ほどよいまち」のイメージがかなり出てくるのではないかという感想を持ちました。

以上でございます。

委員長 他にいかがでしょうか。

今、うまくまとめていただいたように思うのですが、2ページに「精神的要素」「生活要素」「経済的要素」とありまして、これごとにそれぞれの圏域、一定の範囲があるのだらうと思うのです。アイデンティティを感じているような地域、これも地域によってそれぞれ広がりやが違ふと思います。それから、生活の必要がおおよそ満たされる、そういう範囲も自ずからあるだらう。それらは必ずしも一致しない可能性が高いと思う。だから、無理に一致させようとしなくて、これは地方自治体かあるいはそれぞれの地域がやることかもしれませんけれども、国の計画の中でもそれを理解することが必要だらう。

ただ、一つ心配するのは、こういう議論はかつて三全総のときにやったんですけども、定住圏というのはあまり命が長くなかった。それは、国土庁が実弾を込め切れなかったということもあって、広域生活圏なんかと比べると持続性が足りなかったと思うのですが、そういう問題だけではなくて、定住圏のときは、精神というのはあまり入らなかったかもしれませんけれども、教育や病院等の高次施設がどこにあって、それがどういうふうにかバーしているとか、広い意味での生活関連のいろいろな機能について議論していたと思います。ただ、経済的要素というのはあまりなかった。定住圏では、全国で200とか300、1つの県で4～5個と言っていたんですが、地域経済が発展していく仕組みがどうもはっきりしなかった。それまでの工場誘致などに比べると、そのところがはっきりしなくて、それに応えて出てきたのがテクノポリスなり頭脳立地だったと思います。

そうすると、地域が持続的に発展していくには産業が必要だと。今回の整理では、産業圏というのは地域ブロックですね。こういうところで牽引になるような産業を考えていこうという発想だと思うので、「ほどよいまち」の中に出てくる経済的要素よりはもう少し潜在的に地域を引っ張っていける産業という意味では、もっと広域で考える必要がある。そこがある意味で多様な中でも大きく二重になっている。

そこを整理しつつ、精神的アイデンティティに対応した圏域論とか、生活のいろいろな場面に対応した圏域論、それから産業政策的な意味での圏域論に分けて、それを統合するといえますか、そういうことが要るのかなというふうに今までの議論を伺っていて感じたのですが、それに付加する御意見がありましたら、お願いします。もう7～8分議論できますので。

委員 お話を伺っていて私が思ったのは、人口規模で圏域を決めることは意外と危険なところがあるということです。先ほどから話が出ているように、人口密度の高いところ、あるいは非常に小さいところとか、いろいろあるわけですので、少なくとも人口と面積といろいろな自然環境ということを考えないと、圏域を区切っていくことはなかなか難しいだろうと思っております。

特に、先ほどのお話に出ていましたように、まちとか広域圏と言ったときに、例えば資料5 - 3の2ページに「ほどよいまち」のイメージが出ていますけれども、丸で囲んだようないろいろな課題があるわけでございます。例えば「身近な田園風景」というのがありますけれども、先ほどお話に出ていた森林の維持保全はどうするのか。それをもっと広い圏域でやるかということ、先ほどあったように、国がやれということ逆に国有林をバサッと切ってしまうことがあるわけですから、むしろ中央で決めている方が無責任になる可能性もあるわけございまして、いろいろ考えていくと、人口だけで圏域を切るとはなかなか難しいなと私は考えているわけでございます。

それから、いろいろな課題を考える場合、もちろん産業や生活圏域ということは重要になる。それから、今言った自然の問題が入ってくる。それから、丸の中に「公共サービス」という言葉もありますけれども、教育にしる、福祉にしる、あるいは保健医療にしる、公共サービスの適正規模はサービスごとに違っている面がございますので、これも人口だけではなかなか切れないところがある。

その辺の自立しつつ安定化するというところは、地方分権とナショナルスタンダードとのバランスが必要だろうと思っておりますので、抽象的な言い方になりますけれども、バランスを考えて物事を考えていかなければいけないのではないかというふうに感じたところであります。

委員長 いかがでしょうか。

事務局 生活圏域について人口規模で切るのはいかがでしょうかという御意見と、これは切り捨ての基準ではないかという話がありましたので、基本政策部会に当時いた人間として、ち

よっと補足説明をさせていただきたいと思います。

確かに、生活圏域として1時間に広げて、それが30万から50万あればいいかどうかというふうに、非常に機械的に捉えがちになるのは事実で、これをまとめる際に地方公共団体の意見を聞いたときも、規模について意見が随分来て、いろいろな議論があったことは事実でございます。そういう意味もあって、一応の目安ということにしたわけでございます。大事なことは生活関連サービスの一定の質が維持されるということでございますので、人口規模なり時間距離に関して、本当にこの規模でいいのか、この時間距離でいいのかということについては、改めて生活圏域を議論するときに議論していただければと思っております。

ただ、切り捨てるという趣旨でこれを書いたものではないということを強く申し上げておきたいのですが、これから人口が減り、それぞれの行政区域の枠の中だけでは機能がなかなか維持できなくなる中であって、せめて1時間行けば必ず都市的サービスが受けられますよという最後の安全弁を設けることによって、何とか地方圏における定住を図っていこうという強い思いが、この広域的な対応を図るべきだということに込められていることを御理解いただきたいと思います。

委員長 世論調査で定期的に住んでみたい地域という調査がありますね。4～5年おきにやっています。それを見ると、いわゆる大都市圏、東京の4都県と中部3県、関西の4府県に現状では人口の約半分がいると思いますが、そこに住みたいという人は3割弱ぐらいだったと思います。要するに、人口の比率よりも少ない。逆に、地方圏全体としては5割ぐらいが住んでいて、7割弱の人が住みたいと言っているわけです。現実には住んでいないわけですが、地方の町村は、住んでいる人口を上回って「住みたい」という答えです。

その世論調査が大体正しいとすれば、多くの国民は地方の小さいまちに住みたいという思いを持っているが、現実には住んでいないわけです。そのギャップを埋めることが自立と安定の委員会の大きな役割になるのだらうと思います。

ただ、現実には人口減少は進んでいくので、全国的には今以上に厳しい状態が地方圏の特に町村で予想され、集落が維持できないような場所が出てくるということを直視せざるを得ないと思うのです。切り捨てるというよりは、自動的に切り捨てられるようなところも出てくるだらう。その場合にどうするのか。もちろん、強い、切り捨てられないところをつくるのがいいのですが、一方で人口の全国的な予測を一応妥当だと考えれば、

どこかが頑張り出すとどこかが負けるという構造にもなりますから、そういう厳しいところが出てくるということも直視しながら対応を考えていくことも、国土計画としてつくる以上は避けて通れないだろう。そういうことで、この委員会は夢もあるけれども厳しい現実もある、そういう役割を持つのかなという感じもします。

今の問題については当然先で議論することになりますが、今、キーワードが出ています。このキーワードはまだ全体の共通理解になっていないと思いますが、これから何回か議論をしていくうちに安定していくのではないかと思いますので、この問題はこれぐらいにして、次のテーマに移りたいと思います。

## (2) 人口減少下の人口分布の現状と展望について

委員長 次は、人口減少下の人口分布の現状と展望についてです。説明をお願いします。

事務局 それでは手短かに説明させていただきます。資料は6 - 1と6 - 2を使います。資料6 - 1は、いろいろサーベイさせていただいた結果から得られた知見を簡単にまとめてありますので、まず資料6 - 2の分厚い方の図表をもって説明させていただきたいと思います。

まず目次を見ていただきたいのですが、本日御説明する内容は、人口分布といっても非常に広い領域を含んでおりますので、まず大きな固まりとして国土全体の人口分布をしてみる。2番目に今議論になりました地方都市圏の人口分布がどうなっているか、3番目に三大都市圏の人口分布ということで、東京の人口集中をはじめとした現在の状況について調べさせていただきました。

まず1ページの図を見ていただきたいと思います。これは西暦800年から長期の総人口をとったものですが、19世紀後半から人口が急激に増えて、1世紀半の間に4倍程度増加した。このように長く見ると、むしろ19世紀後半が異常な時期ではなかったかとも見られるわけございまして、長い目で見るとかなり大きく上昇して、そして人口研の中位推計によりますと、2100年には6000万強ということで20世紀前半の規模になるという姿が描かれております。

2ページは、2000年を基準として、圏域別に今後50年間にわたっての人口の増減率を示したものでございます。圏域としては、赤が三大都市圏（東京圏、名古屋圏、関西圏）

でございます。青が地方圏を県庁所在都市クラス以上ぐらいの地方中枢・中核都市から時間距離にして1時間圏の中と外とに分けているものでございます。

グラフが3通りありますが、これはいずれも国立社会保障・人口問題研究所の中位推計を用いております。やや技術的な話となりますが、日本の人口を考える場合、人口の移動がどうなるかという想定によってそれぞれの圏域の人口が変わってくるものですから、直近のここ5年の移動率を固定した場合が一番左側、それから移動率が減少していく形が真ん中、人口移動が全くなく出生率と死亡率のみで決まるのが一番右側の封鎖型という形でございます。いずれのグラフを見ましても、ブルーの丸い折れ線（地方中枢・中核都市1時間圏外）が2000年から出発して2050年にかけて3割から4割ぐらい減少してしまう、地域社会は大丈夫かということが想起されるグラフの姿でございます。

3ページは高齢化の状況を見たものでございます。総人口に対する65歳以上の人口の割合を見たもので、想定置き方はすぐ前のページと同じでございます。人口移動の想定置き方によって2050年の姿がかなり違ってくるという状況になっておりますが、端的に申しますと、一番左の1995年～2000年移動率固定型については、1995年から2000年は御案内のように都心回帰、若い世代が都心にまた集まり出しているという状況が起こっており、その状態を前提としておりますので、東京圏は高齢化率が低いまま推移して地方圏は高齢化率が上がるということで、現状の格差が維持されるという形になります。

一方、封鎖型は出生率と死亡率だけで人口が決まり、東京圏は出生率が低くなっておりますので、東京圏の高齢化率が上がり、中枢・中核都市1時間圏外のところは後半に横ばいになるという形になっておりまして、その中間の移動率減少型で、いずれの圏域も35%ぐらいに収束するという姿になっています。

以上が基本政策部会でも示された状況ですが、減少した結果として日本の人口密度がどういう分布になるのかということを見たのが次の4ページです。人口密度分布を見るのに、1km<sup>2</sup>メッシュデータを用いております。棒グラフの色の説明が中ほどにあります。黒が1km<sup>2</sup>10人未満、青が10人以上50人未満ということで、想像していただければわかりますように、1km<sup>2</sup>10人未満、50人未満というのは人口が無居住あるいは低密度の状況ということでございます。一方、グリーンの50人以上500人未満のところは、属性としては、500人ぐらいが農地の割合が多いところのピークでございます。50人に近づくと森林が多くなるわけですが、大体里地・里山といったイメージではないかと思われ。黄色い部分が500人以上4000人未満ということで、4000人以上がいわゆる

D I D、市街地というイメージだと思いますので、黄色い部分が、ちょっと広めですが、都市の郊外部ということになるかと思います。

対象としておりますのは、19 万メッシュ程度でして、日本の国土が約 38 万 km<sup>2</sup> でございますので、国土の半分の、一度でも人が住んだことがあるメッシュを対象に分析しておりますが、この姿をざっと追っていただきますと、やはり無居住・低密度地域がこれからどんどん増えていき、一方、グリーンの部分、里地・里山といったイメージのところはどんどん減少していく。もう 1 点非常に興味深いのは、黄色と赤の部分である都市部のメッシュが 2000 年を境に減少に転じるということで、戦後一貫して都市化が進み、都市部の領域は人口が増える以上のスピードで拡大してきたわけですが、2000 年を超えて 2050 年にかけては都市部が縮小していくという局面に立ち至るということではないかと思われま

す。

5 ページは全く同じことを三大都市圏に限って示したもので、赤い 4000 人以上の部分

が大きいということ以外、動きはほぼ同じでございます。

6 ページは同じように地方圏のみでこの棒グラフを書いたものですが、低密度・無居

住の黒や青の部分がかなり急ピッチで上がっていくことがわかると思います。

これは各メッシュの姿を集計したものですので、これを地図に落としてみるとどうな

るかといいますと、恐縮ですが、この資料の 29 ページを開いていただきたいと思

います。

これは日本全国を 1 km<sup>2</sup> メッシュに区切って、先ほどと同じ色で色づけをしたものでござ

います。29 ページは 1975 年のもの、30 ページが 2000 年、31 ページが 2050 年という

ことで、かなり大胆な推計を行って色で落としてみたものでございます。簡単にざっと見

ていただくと、やはり黒や青の部分が多くなる。しかも四国や中国の山間部が 2050 年

にかけてかなり無居住・低密度になるということがわかります。

もう一点、目を凝らして見ていただきたいところがございます。30 ページ、2000 年の

ところですが、例えば青森や秋田の辺りを見ていただきますと、わずかに赤い点がある。

いわゆる 4000 人以上の市街地が存在しているという状況ですが、31 ページの 2050 年の

姿を見ますと、その赤が消えております。したがって、D I D の基準である人口密度

4000 人を市街地と見ていいかどうかという議論は別途ありますが、少なくとも現在人が

集中している地域で 2050 年には存在しなくなる地域が、青森と秋田に限らず、鳥取等も

含めて幾つか出てきてしまうという状況にございます。

資料をお戻りいただいて、7 ページ、二つ目の固まりの地方都市圏の人口分布を同じ

ようにメッシュで見ってみました。先ほど「ほどよいまち」は人口規模が 10 万が大体のレベルというお話もありましたので、中心都市の人口規模別に将来の人口の姿を見てみたということでございます。上の三つの段が左から 10 万未満、10 万～20 万、20 万～30 万、下の段が 30 万～50 万人、50 万～100 万人、100 万人以上ということで、下の段が中枢・中核都市以上ということになっております。棒の高さが人口規模でございまして、概ね 2000 年から減少する形になってはいますが、50 万～100 万あるいは 100 万以上のところは、2025 年にかけてもまだそれほど人口は減らない、むしろ 100 万以上は増えるということになっております。

より注目していただきたいのは、その中身、内訳でございまして。3 種類の色で書いてございますけれども、これはメッシュの数ではなくて人口規模でありますので、人口密度 4000 人以上の市街地に住んでいる人口規模が黄色い部分で示されております。これを見ていただきますと、上の段、30 万人未満のところは 2050 年にかけて黄色い部分がかなり薄くなってしまっていますので、人口規模の小さい都市では、市街地に住む人口が小さくなる。これは幾つかの都市の平均ですので、先ほど見ていただきましたように赤い市街地の部分がなくなるという状況も反映して、かなり厳しい状況になる。ある意味では都市の姿として存立し得ないような都市も中には出てくるのではないかとということが想起されます。一方、30 万人以上のところは、人口の全体の規模は減るのですが、黄色いところがしっかり残っているということで、都市の中心、コアとなるところが将来にわたってもある程度は維持されるのではないかとということが想起されます。

8 ページは先ほどの黒と青、低密度・無居住の増えたところについて、どこが低密度・無居住化したのかということ都市規模別に見たものでございます。過去 1975 年から 2000 年までも人口密度 50 人未満のメッシュは増加しておりますし、今後も増えるわけです。そういう意味では低密度・無居住化というのは従来から過疎化という形であったわけでございます。ただ、それがどこで発生しているかということを見ますと、過去においては人口規模の比較的小さいところで低密度・無居住化が生じていたわけですが、2000 - 2025 年、2025 - 2050 年では、中心都市 10 万人未満とか 10～20 万人のところよりも 100 万人以上のところの寄与率が高くなるといったように、大都市近郊でも低密度・無居住化が生じるのではないかとということが想起されます。

続いて 9 ページですが、これは人口移動の面から人口の集中度を見たものでございます。この棒グラフは人口の純移動率、それぞれの地方中枢・中核都市圏における人口のネ

ットの移動率を見たもので、上が純流入、下が純流出となっています。青色の自県内では純流入になっておりまして、人口が自県内から集まってくる、県内の集中が生じていることを示しています。

もう1点注目していただきたいのは、黄色いところの同一ブロック内の移動について、仙台や福岡といった中枢都市ではブロック内からの吸引力もあるということが示されておりまして、ただ、広島あたりではブロックとしての吸引力が少し弱いかなという感じがいたします。

続きまして、10 ページです。これは地方中枢・中核都市 1 時間圏外の方からどこに純流出しているかということを見たものでございます。上が転入超過、下が転出超過でございますので、ほとんど純流出が続いているということですが、県内に流出する比率が非常に大きい。中でも九州ブロックなどを中心に、県内のうちでも中枢・中核都市圏に人口が流出しているという姿が見てとれます。

11 ページですが、今度は3番目の三大都市圏の人口分布について、これは御存じのように人口の社会移動、いわゆる転入超過数を示したものでございます。赤い折れ線を見ていただきますと、東京圏への人口の転入超過は、80年代前半のバブル期に増えております。その後沈静化し、また94年ぐらいから東京圏への転入超過が再び高まっているという状況にございます。これに呼応して、地方圏では逆の動きが示されている。関西圏は恒常的に転出超過になっておりますが、名古屋圏はゼロ近傍を維持しているということでございます。

東京圏への転入超過がなぜゆえに生じたのかということ进行分析するために、80年代と90年代後半のものを比較したのが12ページでございます。転入超過数ですので、転出が減った部分と転入が増えた部分の2つに分解できます。また、東京圏(1都3県)はこの圏域に対して転入超過になっているかということを見るために、距離帯別に示しております。

80年代型が左で90年代型が右ですが、これを見ると比較的構造が違うということがわかれると思います。すなわち、80年代前半は転入も増えるし転出も減るという形でしたが、この8年間に起こっている姿は、転入増はそれほど大きくないのですが、転出が減る、要するに東京圏から人が出ていっていない。しかも、それは東京圏近郊だけではなくて、対200キロ圏以外、いわゆる地方圏に対してもそういう状況になっているということがわかります。

これは年齢別の動きを見ると如実に反映されていて、次の 13 ページに東京圏への年齢別純移動者数をそれぞれの期間の期首の年齢ごとに示したものでございます。矢印を打ってありますが、1995 年から 2000 年までが一番右側の濃い棒ですが、東京圏の人口移動のパターンは、10 歳代に大学に来るために東京圏に来て、20 歳代に地方圏などに帰っていくという構造が従来から見られ、その出入りで転入超過数がほぼ決まるという構造になっておりますが、10 歳代につきましては直近のところでそれほど増えておりませんけれども、20 歳代のこれまで出ていった人が減っている。主として 20 歳代の転出超過数の減少が最近の転入超過の増加をもたらしているのではないかと思います。

なぜゆえそういう状況が起きているのかということは、入る人の規模、出る人の規模にもよりますが、もしかしたら最近の地方圏における雇用情勢といったような経済社会要因が影響しているかもしれないということで、綿密な分析ではございませんが、14 ページを御覧いただきたいと思います。上が転入超過数の再掲で、下が東京圏と地方圏の有効求人倍率と地価の格差です。ブルーの有効求人倍率のグラフを見ていただきますと、90 年代に入って、転入超過数と非常に相関が高いような形になっております。これは、ある意味では地方圏の雇用情勢が東京圏に比べて非常に厳しくなっていることから、いったん東京に出てきたものの大学を卒業して地方圏に帰ろうと思ったら地方圏にはあまり雇用機会がないので東京圏にとどまるなどといったことが、もしかしたら起きているのかもしれないということが想起されます。

15 ページ、16 ページはややミクロの話でございまして、東京圏の中の人口移動の姿を示したものでございます。15 ページについては、東京特別区と都心 3 区、青色の社会増減のところが転入超過になっているということで、いわゆる都心回帰の現象が起きている。16 ページはそれを転入・転出者数で分解したのですが、転出減が続いている一方で、転入増も 90 年代後半以降は若干増える傾向にあるという姿が見てとれます。

17 ページですが、メッシュの分析手法を用いて人口密度分布を三大都市圏の中心部について見てみました。1975 年から過去 25 年間の推移ですが、赤い部分が  $1\text{ km}^2$  2 万人以上、つまり木造密集住宅があって人口密度が過密であると言われたところが、1975 年から 2000 年の間に長期にわたって人口の過密が緩和傾向にあるのではないかとということが見てとれます。東京特別区の場合、よく言われますのは豊島区や中野区等ですが、1975 年は確かにそこは真っ赤になっておりますが、2000 年には赤色がかなり部分的になってきているという状況が見てとれると思います。

18 ページ以降は参考資料でございますが、1、2点だけ御紹介をさせていただきますと、18 ページは将来推計人口のブロック別の数値と比率を見たものでございます。東京一極集中の姿ですが、実績値は、2000年の東京圏の比率が現時点で26.3%、人口が3,342万人でございます。将来推計では、1995年～2000年移動率固定型ですと、東京圏への人口集中が続きますので、その比率が2050年にかけて約3割近くになるということですが、移動率減少型あるいは封鎖型ですと、現在の水準がほぼそのままという形になります。一方、地方圏は、下から3行目ですが、1995年～2000年移動率固定型ですと地方圏の比率が5割を切るという形になりますが、移動率減少型、封鎖型では、人口そのものは減っていくわけですが、比率が維持されるという格好になる。

資料の多くで移動率減少型を用いた理由ですが、次の19ページで移動率の推移を過去から見ますと、都道府県間移動という赤い折れ線は下がる一方でございます。都道府県内移動は、短距離移動ですが、下がり方もそれほど急ではないという形になっております。

今後の動きですが、先ほど見ていただきましたように人口移動が大きいのが若年層でございます。右にございますように若年層は2050年にかけて人口割合が減っていきますので、さらに人口移動率が減っていくのではないかとということで、移動率減少型を主に用いております。

説明が長くなりましたが、資料6-1に戻っていただきたいと思っております。いろいろ申し上げましたが、以上をまとめると、国土全体の人口分布は、特に地方中枢・中核都市から遠隔地（1時間圏外）において3～4割の大幅な人口減少となり、これを人口密度で示していきますと、地方圏を中心にいわゆる1km<sup>2</sup>50人未満の低密度・無居住の領域が顕著に拡大していく。一方で、市街地等1km<sup>2</sup>500人以上の都市的な領域は、今後縮小に転じる可能性が高い。

それから、地方都市圏の人口分布は一言で言って二極分化が顕在化するということで、中心都市人口規模で30万人以上のところはいわゆる市街地の人口が維持される一方、それ以外の都市圏はわずかな市街地人口になってしまうということでございます。

それから、無居住・低密度化が大きな都市圏でも生ずる可能性があるということです。

2ページですが、三大都市圏の人口分布について、東京圏の人口集中は、どんどん人が転入しているというよりは転出の減少によるもので、これは社会経済要因が関係している可能性があり、ここには書いてありませんが、より長期的には移動率が減少していくことが想定されますので、東京圏への人口集中がこれからもどんどん続いていくということ

では必ずしもないのではないかと考えられます。

それから、中心部については人口稠密地域が減少しているのではないかと考えてございます。

以上を踏まえまして、どういう点を議論していただきたいかということを中心に4点ほどにまとめさせていただきます。

まず1つは、人口減少がかなり現実味を帯びたデータとしてあらわれてきていますので、これに対してどのような対応が考えられるか。地域社会がかなり危ない、場合によっては国土管理上の問題が生じるのではないかと。

2点目は、地方都市の姿が30万人を境に二極分化していくということで、先ほどの議論とも関係すると思いますが、定住人口をこれから増やして外からいろいろな機能を持ってきて活性化を図ることが非常に難しい状況になってきたのではないかと、そういう方向性がかなり限界に来ているのではないかと見えてくるのではないかと。その辺をどのように考えるか。

また、大都市圏につきましては、東京の人口集中をどう見るか、あるいは人口の過密をどうとらえるか。

以上のような点が論点ではなかろうかと考えられます。

以上でございます。

委員長 ありがとうございます。説明する方も大変ですね。短時間に要領よく説明していただきまして、ありがとうございます。

では、これについて、会議終了まで20分ちょっとありますので、意見交換をしたいと思います。これは本題の1番目ということで、いよいよ本題に入っていきます。

委員 全国で人口が減少していくという最初の図ですけれども、大変印象的な図で、これを見ると本当に不可避なのだということが一つの文明史的な流れの中にも位置づけられているという気がします。

大変膨大なデータを提示いただいたのですが、私が新しく感じるのは、地方圏も当然ですが、大都市圏でもこういった全国的な人口減少趨勢の中で人口が減っていく、特に大都市圏の郊外、外縁部分において今後かなり人口が減っていくだろうということです。私の印象としても、最近、60キロ圏というような超郊外と言われるところでは空き家が出始めているということがありますので、そういうことが想像できるわけです。

そうすると、私が今後大きな論点になるのではないかと考えているのは、先ほど切り

捨てという言葉がありました。私は撤退という言い方が中立的でよろしいのではないかと思うのですけれども、地方からの撤退ということもあるかと思いますが、大都市圏郊外も相当いろいろなものを撤退していかなければいけない。特にスプロール化した郊外は1人当たりのインフラのコストが多くかかっておりまして、今後特に大都市圏の郊外が高齢化していき、税収が伸び悩む中で、そういったものが本当に維持できるのかどうか本当に考えなければいけないのだなということ、こういった図を見ながら思った次第です。

委員長 ありがとうございます。

先ほど地方圏の人口を30万人で切っている説明がどこかにありましたね。資料6-1の ですが、これの根拠になるのはどの資料ですか。

事務局 分厚い横長の資料の7ページです。

委員長 7ページを見ると、30万人というのは下の段ということですね。

事務局 30万人以上が下の段になっておりまして、黄色い部分が1km<sup>2</sup>4000人以上の人口規模です。2050年にかけてはいずれの圏域も小さくなるのですが、特に30万人以下、上の段で黄色い部分がかなり薄くなっていくところが非常に心配される点でございます。

委員長 でも、50万人以上でないのだめだというか、2050年までいくと総崩れですけども、2025年までだと50万人以上というのは横ばい、あるいは多少増えていく。30万~50万人はちょっと危ないですね。似たような傾向ですね。

委員 別に異を唱えるわけではないのですが、これは恐らく推計の限界で、この推計の下の注をよく見るとわかるのですが、この推計はメッシュごとに将来推計をしたわけではなくて、市町村別の人口増減率を市区町村内のメッシュにあてはめたものです。ということは、ある市町村内はすべて同じ率で変化するのでこうなるわけですが、実際には、二極分解といいますか、人口の少ないところが減っていくという構造は恐らく同一市町村内でも起こる。全部が中山間地の村というのならまた別ですが、今問題になる中心都市の規模で10万~20万人というところが非常にクリティカルで、経験的に考えて、そのところがなべて人口が減っていくとは到底考えられない。

人口が20万人ある市の中心部はそれなりの規模があります。地方都市だと思えば、10万人でも結構なものだと思うのです。その辺は、むしろ家が建っている、住宅地開発等も多少は行われているので、そういう意味では市街地は維持されていくのではないかと。裏返せば、全体の人口推計がある程度当てになるとすれば、引き算で、それ以外のところがもっと劇的に落ちるといふふうに考えざるを得ないのではないかとというのが1点です。

もう1つは、ここでは機械的に4000人以上で比較をしているのですが、4000人以上を市街地と考えるD I Dの考え方は実は1960年代につくられております。この数値は最初はそれなりの妥当性がありました。ところが、今、専門家でもほぼ合意が得られている見解だと思いますが、一般に市街地、特に住宅地の人口密度はどんどん下がっております。というのは、1戸当たりの家族の数が減っているわけですから、どんどん減っていくわけですね。ですから、実際にデータを見ますと4000人というのは少々苦しい。しかも、今の国勢調査のD I Dの線引きは非常に複雑でわかりにくくなっているのですが、事実上は救済措置のようなもので線を下げている、かなり下げています。

そういうことからすると、4000人で機械的に見るのは、現時点では、もともと地方都市ではちょっと厳し過ぎるのだらうと思うのです。したがって、本来、これはもう少し甘目に見るべきで、それでどれくらい落ちるか。もちろん全体が落ちるのだから、ある程度落ちてもやむを得ないのですが、恐らく今日提示していただいたデータ以上に、地方都市では市街地はまだ維持されるかもしれない。ただし、市街地以外のところが非常に落ちて、そちらの方が深刻になるのではないかと予測しております。したがって、予測技術の限界があるので、その辺は少し注釈をつけてお考えいただいた方がいいのではないかと考えております。

委員 人口が減少しまして、山間地は無居住地区が出てくることは目に見えてわかっています。そうした後のその地域の維持管理をどうするか。出る人は放棄していくので、そのままにして荒らしてしまうのかということになってくると災害の要因にもなってくる。ですから、この議論の中でも、無居住になる地域は目に見えてわかっているが、そういうところを国土管理でどうするのか。例えば、私どもの市町村の中でも、そういうところはよい水が発生しているところですから、しっかりと管理するためには、私どもがずっと訴えているような水源税あるいは森林税みたいなものを制度化しながら、その地域の自治を守っていく、そして国土を守る、こういうことになってくると思います。

今、そういう地域に生き残っている人は、私どもの周辺の村は1400~1500人の村ですけども、介護保険などは使いません。介護保険を導入するとき、村は介護保険の維持ができないだろうということで、村も心配をしましたけれども、都市の方が介護保険を使っています。健康保険も同じことですが、病院が近ければ近いほど病人は増えてくるわけで、地方の人は常日ごろの健康管理といいですか、病院が遠いから健康管理をしている。ちょっとばかり風邪をひいても、漢方の「せんぶり」とか「きはだ」を飲んで、胃腸を壊

さなければ風邪をひかないということで医者にかからない。こういうことで、介護保険を  
広域でやりましたら、都市の方が入院患者が増えてくるのです。また、そういうところほ  
ど、やかましく言ってくるわけですよ、保険を掛けているのだから、このぐらいに入れな  
さいという方向で。

地域はそれなりの知恵を絞りながら努力をしているのですが、この少子化で子供がい  
ない、あるいは子供が地域から出て行って、帰らない。就職先もない。高齢者の人が年金  
なりでは今の情勢でなかなか生活ができない状況になってくると、地域を放棄する。放棄  
された国土をどう国有化していくのか、地方自治体でどういうふうに確保していくのか、  
どういうことで国土を守っていくのかということが、私どものこれからの大きな悩みにな  
ってるところでございます。

委員 無居住化する地域をどう考えるかということが重要だというお話がありました  
けれども、実は無居住化する地域を極小化するために、私は「ほどよいまち」というもの  
を考えつつもりなのです。「身近な田園風景」というのがそれを言い表そうとした言葉で  
す。「ほどよいまち」が魅力的な核としてあれば、無居住化した地域を抱え込んで、都市  
と無居住化していく地域の相互補完関係で魅力を高め合っていくことができるのではない  
か。それでも条件不利地域はきっと残って、最終的に国が何とかしなければいけないとこ  
ろは出るだろうけれども、かなりの部分は極小化することができるのではないかという期  
待を持っているということです。

話は少し変わりました、今は国内だけの人口の変動を考えていますけれども、国外と  
の転入・転出はどのように考えているのか。あるいはそれはこうした人口の推計には影響  
を与えないくらい小さいものとお考えなのかどうかということをお聞きしたい。

今おっしゃったように推計の技術的な限界で市街地がなくなっていくように見えると  
いう問題もあると思うのですけれども、ここで議論しようとしていることは、もしまんべ  
んなく人口が減少したら市街地がかなり消失してってしまうので、国土の管理の仕方と  
して、いかに戦略的にメリハリをつけて人口減少を誘導していこうかということかなと私  
は理解しています。メリハリをつけて人口減少を誘導するということは、あるところだけ  
人口減少が起きないようにして残りを切り捨てるということではなくて、メリハリがつく  
ことで両方とも魅力が高まり、トータルで競争力と魅力が高まっていくという方向を賢く  
探るということではないだろうか。

そのとき鍵を握るのは高齢者だろうと思うのです。定住圏構想があまり定着しなかつ

たというお話が委員長からありましたけれども、それは若年層の移動が主だった時代ですので、産業というものをきちんと考えていない状態での定住圏構想はあまり定着しなかった。ただし、今後は高齢者が移動すると考えますと、彼らは必ずしも働き場を求めて定住先を選ぶのではありません。生活の質の高いところ、例えば森林が近くにあって健康によいところや身近に週末に農作業をしに行けるような場所、そういうところを選んで転出していく人が出てくるかもしれません。そうなれば、地方圏の将来はそれほど暗いものではないのではないだろうか。そういう明るい方向で考えていけば、日本の国土は、人口が減少する過程で、競争力を維持し、かつ魅力を高める方向があり得るのではないかと考えております。

委員長 国外との関係というお話が出ました。

事務局 補足的に説明させていただきます。

分厚い資料の最後の 37 ページをお開きいただきたいと思いますが、左側が過去 10 年間の外国人労働者数で、縦軸は単位が「万人」になっております。それから留学者数、それから一番包括的な外国人在留者数ということで、その比率が増えてきております。

御質問いただいたのは非常に重要な点で、今回いろいろな人口推計を行っておりますが、全国人口につきましては国立社会保障・人口問題研究所の中位推計を用いております。その中位推計で外国人の純移動数についてどういう想定を置いているかということですが、37 ページの注に、「日本の将来推計人口」においては、外国人の純移動数の総量について、1970 年以降の趨勢から推定・仮定されている」と書いてありますように、1970 年からの外国人の純増の勢いが将来も続くと想定されております。したがって、この社人研の推計は、今後もかなりの勢いで外国人が入ってくると想定されております。これから 2025 年までの間に、純流入数で 200 万人ぐらいの規模でございまして、今の外国人在留者数がちょうど 180 万人でございますから、今の倍以上になるという想定です。

37 ページの右側の（参考）のところは、そういう想定を置いて、なおかつ、労働力人口は下がっていく、減っていくという姿を示しております。

したがって、結論からいいますと、これまで用いたメッシュ、あるいは人口推計の全てが、過去の趨勢ぐらいは外国人が入ってくることを前提としています。さらに、今後 200 万人が入るとするのは、外国との比較で言いますと、例えば外国人労働者の割合で、今のイギリスよりも比率的には多くなり、フランスよりは少なくなるというぐらいの感じでございます。

なお、この社人研の推計は、出ていく日本人も結構いますし、帰ってくる日本人もいますが、その日本人の純流出も外国人の純流入に匹敵する規模がありますので、そこは打ち消し合っているという形になっております。

委員 私の隣の村の白川村、白川村は岐阜県でただ1つ村が残ることになりますが、ここには文化遺産という財産がありますし、交流人口が200万人ぐらいということで、合併をせずに地域の個性を活かしながらということなのです。ただ、そういうところはたくさんはない。

もう1つ、私どもの地域では、雪です。夏は生活がしやすいし野菜も取れるのですが、冬を年寄りはどう暮らすかということで一番大きな悩みにもなっているものですから、どうしても豪雪対策が必要です。除雪等はそれなりにやりますけれども、生活の上で雪対策が大きな課題になってきます。

今日おいでの先生方は都会においで先生方ばかりでございますから、この委員会をどうしても山の中の私どもの町や村へ来ていただいて一回開いてもらいたいなと思っています。そして地域の声も聞いていただきたい。地方でのアイデアも出るかもしれないし、思いもあるかもしれませんが、本当の山の中を見ていただければと思います。鳥取県ほどの面積があって、国道でも、いわゆる直轄道路は1本しかありません。あとは林道より悪い補助国道がたくさんありまして、国道とは名ばかりというところもたくさんあります。そういう地帯で試算をされれば確かに道路はもったいないということになりますが、交流人口で土・日は渋滞する。渋滞して迷惑するのは地域の住民だけでございまして、都会の人は自分たちが遊びに行ったことは全然頭の中に置かず、ただサルやウサギの出てるようなところに道路は必要ないのではないかと言う。道路公団民営化に関するテレビを見ていても、何かを投げつけたいくらの気持ちがあります。私が座談会等に行きますと、「町長は何をやっとるのや、あのテレビを見たか」と、こんなことばかりですが、そういう地域にこの委員会の皆さんにも来ていただいて、実情を見ていただいて、議論をしていただき、提言をいただければありがたいと思っています。

委員長 非常に魅力的な御提案ですので、ぜひ前向きに検討したいと思いますが、予算の関係などもあります。交通費は自弁でもいいのではないかと思います。

時間が大分迫ってきましたが、何かコメントがありましたら、どうぞ。どの点でも結構です。

委員 NPOとしてはどういうふうにかえるのかなと思いながら発言できなかったの

ですが、行政や企業だけで考えていた今までの国づくり、地域社会の問題を解決するということを、新しい第三セクターでやっという観点でNPOが登場した。日本社会がそれを選択したということになるわけですが、そういう観点からすると、新しい力、特に市民の自主的な参加で社会を変えていこうというときには、もっと多様なものがこれからの政策提言に組み入れられるように組み立てられていくといいなと思います。

1つ申し上げますと、例えば「常磐線NPOプラットホーム」というものを今つくっているんです。柏に拠点があって事務所もあるのですが、ここから茨城県を結んで、また、足立区の北千住、それからそのまま中央線に入りますので千代田区と結んで、都心部から常磐沿いの行政とNPOと大学が連携する会議を準備して、もう半分以上はできています。そのようなときに、地方や都市、柏あたり、足立区あたりはどういう位置づけになるのかなというときに、今日の議論を興味深く追わせていただきながら、もう少し新しいものが出てきそうな気がしながら聞いておりました、今後の討論に参加していきたいと思っております。

委員長 どうもありがとうございました。

ちょうど8時1分前です。今日はこのぐらいにしたいと思います。

今日、幾つか出まして、それぞれ事務局の方でもひかえていただいたと思いますが、特に最後の方で話がありましたメッシュの扱いですね。今のデータは、黒いところがなくなる、無居住地区が増えるという話はショッキングな話ですが、この段階では同一市区町村に含まれるメッシュには一律の割合が適用されているということで、予測は難しいと思います。ただ、地方圏の中には既に人口減少を体験しているところがありますので、そういうところで全体として人口密度が一律にだんだん下がっていったのか、それともある程度メリハリが付きながら人口が減っているのか、過去の姿を追ってみて、どんな動きをするかを見たほうがよいのではないのでしょうか。

それから、4000人という基準についてですが...、50人はいいですか。

委員 私はいいと思います。

委員長 4000人という基準については、もう少し段階的にしてみるなど、場所を絞ってやることになると思いますが、少し整理をしていただけたら非常に重要なデータになると思うので、よろしく願います。

それから、最後に御提案もありました。これだけ大勢で行くと、それだけで賑わってしまうかもしれませんね。

委員 お忙しい先生方ばかりですが、ぜひとも一度は。

委員長 それも検討するという事にしましょう。

全部をまとめ切れませんが、いろいろ御注意なり御提案をいただきました。今後さらに議論を深めていきたいと思っておりますので、今日はこの辺にしたいと思っております。

## その他

事務局 事務局から御連絡させていただきます。

次回の委員会は、7月28日の6時から開催する予定でございます。またお弁当を用意させていただきます。後日、正式に御案内させていただきたいと思っております。場所は、この建物の11階の特別会議室でございます。

本日の議事要旨及び議事録につきましては、冒頭でも申し上げましたとおり、速やかに作成いたしたいと考えております。

以上です。

委員長 会議時間は、弁当で少し最初が削られますので、そのところはちょっとはみ出るということで、正味2時間ぐらいということでお考えいただきたいと思います。今の様子だとちょっときついような感じがしますので、これからそういう予定でお願いしたいと思っております。

それでは、今日はお忙しいところをお集まりいただきまして、どうもありがとうございました。

## 閉 会