

## 人口減少下の都市圏（都市圏全般及び地方都市圏）のあり方について

### 議論の前提

#### 人口減少下の都市圏形成に係る専門委員会のミッション

#### 持続可能な都市圏のイメージとそれを実現する手段を明らかにすること。

- わが国の国民生活と都市の将来の姿（説得力のある「予想される姿」と共感できる「目指すべき姿」）を示すこと。
- 「予想される姿」と「目指すべき姿」のギャップを埋める政策の方向を示すこと。

#### 都市とは何か？ 都市圏とは何か？

- 都市とは、人、モノ、カネ、情報が集積し、規模の経済、集積の経済により多様な社会サービスを供給し、需要する場。
- 都市圏とは、都市を含み、日常生活を充足することが出来る空間的なまとまり。

#### 持続可能性とはどういうことか？

将来の世代のニーズを満たす能力を損なうことなく、今日の世代のニーズを満たすような開発  
 （ブルントラント委員会最終報告「Our Common Future」（1987年）における持続可能な開発の定義）

環境的持続可能性 → ○物質循環の健全性  
 ○資源の有限性を踏まえた利活用  
 ○環境負荷の低減

社会的持続可能性 → ○災害や犯罪からの安全性  
 ○雇用の安定  
 ○地域の自律

経済的持続可能性 → ○家計の健全性  
 ○歳入に応じた歳出

## 人口減少下の都市圏形成についてこれまで部会及び専門委員会で頂いた主なご指摘事項

論点			ご指摘事項	対応
都市圏全般	人口減少等により都市圏で顕在化、深刻化する課題の整理	全体的な課題の整理		
		都市圏の規模別の課題の整理	<p>3大都市圏、人口100～150万人都市（政令市）、人口50万人前後の都市（県庁所在地）、その他の都市の4つに分類して議論すべき。</p> <p>大都市圏は国際競争力で、地方中小都市圏は生活サービスの維持と単純化して考えることは危険。</p>	都市圏を人口集積の程度等を勘案し4つに分類し、課題を整理。
地方都市圏（生活圏域）	生活圏域のあり方	固定的な圏域設定の是非	生活圏域は広域レベルと歩いて暮らせるレベルで考えていくべき。	（引き続き検討）
			住民は一定の圏域内でサービスを受けなければならないわけではない。人によって、機能によって生活圏域は異なるのではないか。	圏域を固定的に考える従来の考え方の転換を検討。
	市町村合併との関係	基礎的なサービスは市町村合併で維持するという流れの中で、それを越えてどのようなニーズがあるのか個別に見ていく必要。	広域連携ニーズについて地方公共団体に調査予定。	
	これまでの取り組みのレビュー			
持続可能な生活圏域の規模及び構造	土地利用のあり方 社会サービスのあり方 圏域中心都市のあり方	持続可能な生活圏域とはどのようなものかイメージできると良い。	持続可能性の3側面の都市圏への展開イメージを整理。	
		今後の都市圏を考える上で、財政上の問題は大きい。財政的制約が強まる中で、限りある資源をどのように投入していくかが重要。	持続可能性の1面（経済的持続可能性）と整理。	
		人口が著しく減少した都市（縮退がうまくいっている都市）について、その過程を分析し、課題を研究してはどうか。	人口が著しく減少した都市を抽出し、個別に調査予定。	
豊かさを実感できる生活圏域形成のための役割分担等	基礎的ニーズにおける役割分担の考え方	都市と地方の調整・役割分担がうまくいかないのは、受益と負担を調整する仕組みがないことが原因。	広域連携にかかる調整の仕組みの必要性を検討。	
	高度かつ多様なニーズにおける役割分担の考え方			
	受益と負担の考え方			

## 社会経済情勢の変化が持続可能性に与える影響とは？

持続可能性の側面	社会経済情勢の変化が与える影響	持続可能な都市圏のあり方（例）	
		かたち	しくみ
経済的持続可能性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 税金（人口減少による住民税金、地価下落による固定資産税金等）の減少</li> <li>・ 既設社会資本の維持更新投資の増加</li> <li>・ 高齢化による社会保障・医療関係支出の増加</li> <li>・ 社会サービスの採算性悪化（学校、病院等の統廃合、バス路線の廃止等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市街地の集約化（コンパクト化）による維持更新投資や移動コストの削減</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 既存ストックの有効活用</li> <li>・ 広域連携による施設等のシェアリング</li> </ul>
環境的持続可能性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共交通機関の衰退による更なる自動車依存→温室効果ガスによる地球温暖化の進展</li> <li>・ 世界人口の増加（特に中国、インド、アフリカ）→エネルギーの有限性の顕在化</li> <li>・ 手軽さ、楽さを優先するライフスタイル→エネルギー多消費、廃棄物の大量排出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ エネルギー効率のよい都市構造</li> <li>・ 自動車依存型都市構造の転換</li> <li>・ 炭酸ガスの排出量に応じた吸収源の配置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 静脈物流の構築を含めた自然資源、エネルギー、廃棄物の循環システムの構築</li> <li>・ スクラップアンドビルドからの脱却</li> <li>・ 土地のリサイクルの推進</li> </ul>
社会的持続可能性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 生産年齢人口と非生産年齢人口のアンバランス</li> <li>・ 地域コミュニティの弱体化による地域力の低下</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自動車運転の可否による格差の是正（歩いて暮らせるまちづくり）</li> <li>・ 用途混合の土地利用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ まちづくり参加主体の責任の共有</li> <li>・ マルチモーダルな都市交通システムの構築</li> <li>・ 地域への愛着の醸成等による地域力の強化</li> </ul>

## 人口減少等の社会経済情勢の変化が都市圏に及ぼす影響とは？

### 産業・雇用

#### 【ネガティブインパクト】

- ◆労働力人口の減少による1次産業の衰退、人件費の上昇等による2次産業（生産部門）の流出が加速。
- ◆サービス需要人口の減少により3次産業の効率化（支店の統廃合等）が進展。



- ◆工場用地、オフィス床等の需要が低下（→土地利用）。
- ◆地域における雇用の場の喪失により人口の都市部への流出が加速。

#### 【ポジティブインパクト】

- ◆ニーズの多様化、家庭や企業内のサービスの外部化により、3次産業における雇用機会が増大。
- ◆リタイア後の世代の社会貢献意識に根ざした地域への労働力環流が促進。

### 土地利用

#### 【ネガティブインパクト】

- ◆土地利用と活動の一致が崩れ、市街地が拡大しつつ活動の密度が低下。
- ◆管理放棄された土地、建物が増大。



- ◆本来都市が有する機能（雇用、購買、居住、コミュニティ等）が低下し、性能が発揮されなくなる。

#### 【ポジティブインパクト】

- ◆過密地域における空間的ゆとりの発生。
- ◆災害危険地にまで無理矢理住むような状態から脱却。

### 社会サービス

#### 【ネガティブインパクト】

- ◆サービス拠点施設や公共交通機関の利用者減少により採算性が悪化。



- ◆経営効率化（営業所や店舗の統廃合等）や公共交通機関の廃止等によりサービスの多様性及びサービスへのアクセシビリティが低下。

#### 【ポジティブインパクト】

- ◆混雑の解消

### 地域コミュニティ

#### 【ネガティブインパクト】

- ◆人口減少、世帯規模の縮小により、従来のコミュニティの構成員が減少し、活力が低下。



- ◆災害時の共助等の地域力（ソーシャルキャピタル）が低下。

#### 【ポジティブインパクト】

- ◆リタイア後の世代による新たなコミュニティの創出。

## 人口集積の程度別にみた都市圏の課題とは？

規模分類	都市圏内分類	課題			
		産業・雇用	土地利用	社会サービス	地域コミュニティ
三大都市圏	中心部	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サービス業の集積により安定した雇用を確保。</li> <li>・経済社会構造の変化に伴う産業構造の柔軟な転換</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都心回帰傾向により高度利用進む。ただし地区による格差が大きい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サービス施設の集積の維持が可能。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・旧住民の高齢化、新住民とのコミュニケーション不足によりコミュニティの弱体化。</li> </ul>
	その他		<ul style="list-style-type: none"> <li>・虫食的に低未利用地が増加。</li> <li>・交通の利便がよい郊外に新たな商業・居住拠点の形成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公共交通の維持が可能。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ニュータウンでは新たなコミュニティの形成も見られる。</li> </ul>
地方中枢都市圏（政令市レベル）	中心部	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一定のサービス業の集積（特に公務）があるものの、支店統廃合等により雇用が減少。</li> <li>・比較優位性を鑑みた産業の特化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・業務用途は停滞するもマンション需要は高い。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サービス施設のある程度の集積。一部郊外移転。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・旧住民の高齢化、新住民とのコミュニケーション不足によりコミュニティの弱体化。</li> </ul>
	その他		<ul style="list-style-type: none"> <li>・虫食的に低未利用地が増加。</li> <li>・交通の利便がよい郊外に新たな商業・居住拠点の形成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公共交通の採算性悪化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ニュータウンでは新たなコミュニティの形成も見られる。</li> </ul>
地方中核都市圏（県庁所在都市レベル）	中心部	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一定のサービス業の集積（特に公務）があるものの、支店統廃合等により雇用が減少。</li> <li>・比較優位性を鑑みた産業の特化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中心市街地の空洞化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サービス拠点施設の移転、統廃合。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口減少等により弱体化しつつも、祭の実施等の地域力保持。</li> </ul>
	その他		<ul style="list-style-type: none"> <li>・スプロールしつつも虫食的に低未利用地が増加。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公共交通の廃止によるアクセシビリティの低下。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口減少と高齢化により地縁的コミュニティが崩壊の危機。</li> </ul>
地方中小都市圏	中心部	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中心市街地の空洞化、支店統廃合等により雇用の大幅な減少。</li> <li>・基幹産業の撤退、斜陽化により雇用の大幅な減少。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中心市街地の空洞化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サービス拠点施設の移転、統廃合。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口減少と高齢化により地縁的コミュニティが崩壊の危機。</li> </ul>
	その他		<ul style="list-style-type: none"> <li>・スプロールしつつも虫食的に低未利用地が増加。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公共交通の廃止によるアクセシビリティの低下。</li> </ul>	

## これまでの生活圏域に係る取り組みのレビュー

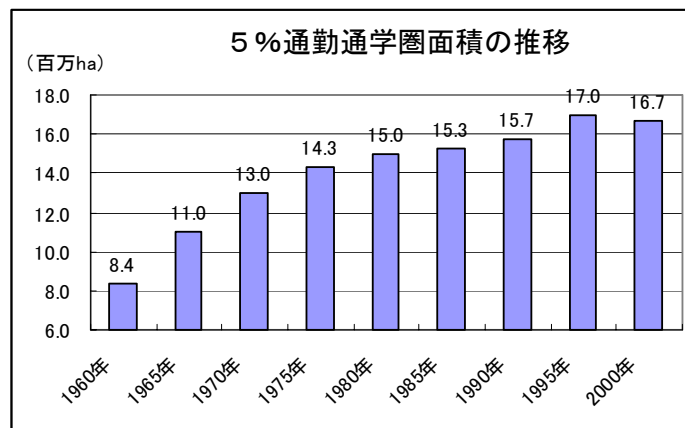
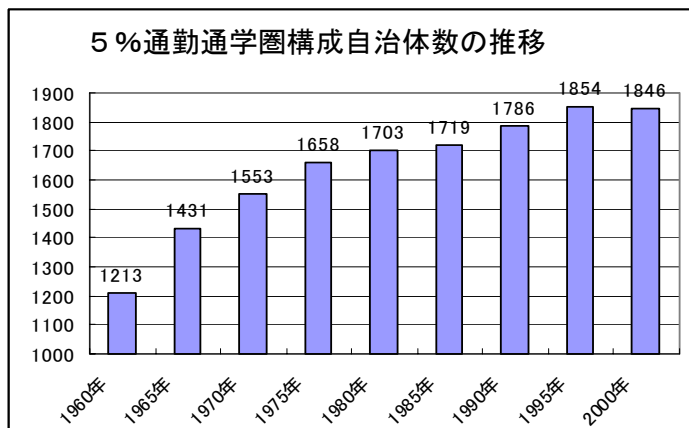
### 生活圏域形成に係るこれまでの取り組み

【目的】生活水準の地域格差是正による過密過疎問題の解消  
【範囲】大都市部を除く全国土

【手段】幹線交通網の整備等による圏域の一体化  
行政事務の共同処理によるサービスの効率化

### 一定の成果

- 通勤通学圏の拡大が示すように、日常の生活行動範囲の拡大による社会サービスを享受できる人口が着実に増加。




出典：都市：地域レポート2005（国土交通省都市・地域整備局）

- 一部事務組合、広域連合等により事務の共同処理が進展（広域連合は平成15年7月22日現在、86団体が設立）。ただし共同処理の単位は必ずしも生活圏域の区域（広域行政圏）とは一致せず、事務に応じて臨機応変に対応。

## これからの生活圏域を考える際の視点とは？

### 社会経済情勢の変化に伴う課題

- 人口減少、高齢化
  - 財政の逼迫
  - 環境配慮への国際的要請
  - ライフスタイルの多様化
  - 情報技術の進展
- 
- 圏域中心都市の拠点性喪失による社会サービスの多様性の喪失
  - 既存ストックの維持管理放棄なき新規基盤整備の困難化
  - 固定した圏域内での社会サービス水準の全体的底上の無意味化

### これからの生活圏域を考える際の論点

#### 拡大する市街地に合わせて社会サービスを提供 → 社会サービスの供給能力に合わせて市街地を再編

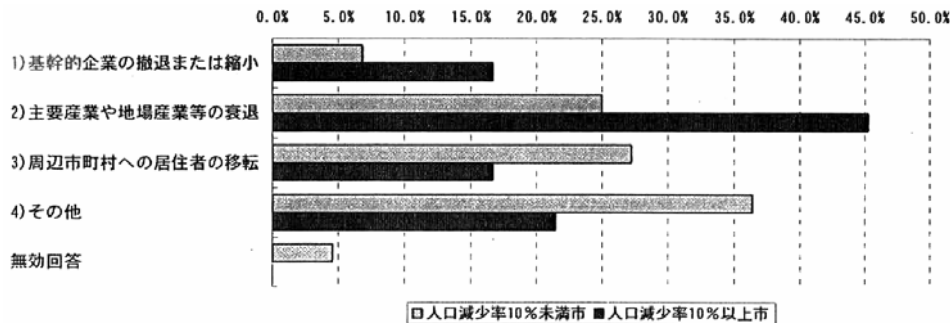
- 圏域の区域を明示することに意味があるのではなく、社会サービスの需給面での依存関係の及ぶ範囲というように概念的に規定されるものではないか。
- シビルミニマムは押さえつつ、地域によるサービス水準の差を認めた上でのサービス水準の質的向上を目指すことが必要ではないか。その上で、居住地選択が円滑になされる環境整備が重要ではないか。
- 社会サービスの多様性という観点からは、圏域の規模や範囲よりも圏域中心都市の拠点性喪失の方が問題が大きいのではないか。

### 国土計画で何をどこまで示すか？

- 従来のように具体的な圏域設定は行わず、目指すべき方向性を示すアウトカム目標を明記するか。
- 基礎的ニーズを維持に係る役割分担の考え方を明記するか。
- 広域的な連携をする仕組みがあり得るか。

## 人口減少の先行例

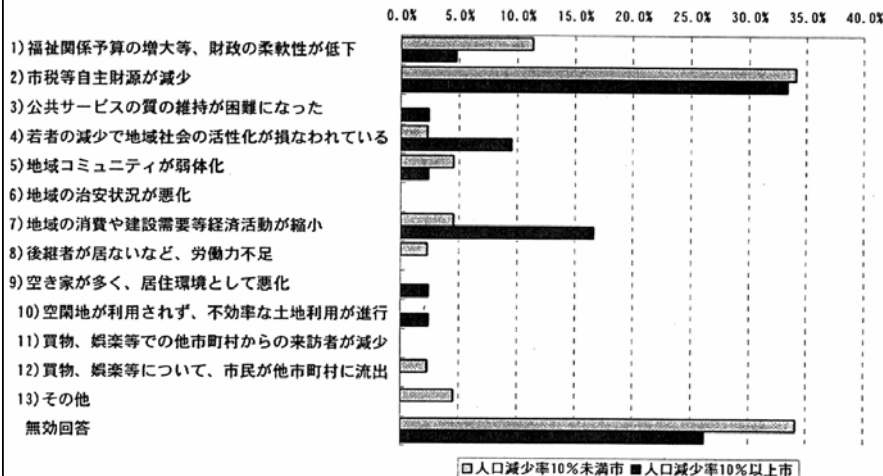
### 都市の人口減少の原因



○ 減少率が大きい市では、「基幹的企業の撤退」、「主要産業の撤退」と考えている。

出典：今後の地方整備のあり方に関する調査（2005、国土交通省都市・地域整備局）

### 都市の人口減少の影響



○ 人口減少による影響として、「自主財源の減少」が大きいと感じている市が多く見られる。

### 人口がピーク時より大幅に減少している都市

- 夕張市、美唄市、芦別市、赤平市、三笠市（5割以上）
- 釜石市、八幡浜市、田川市（4割以上）
- 室蘭市、鹿角市、大田市、大牟田市（3割以上）

出典：今後の地方整備のあり方に関する調査（2005、国土交通省都市・地域整備局）