

二層の広域圏による自立・安定した地域社会の形成

平成 16 年 2 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 3
 - (3) 拡大が見込まれる低密度・無居住地域 6
 - (4) 低下が懸念される地方都市の拠点性 7
2. 成熟する経済社会のトレンド 9
 - (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 9
 - (2) 経済構造・経済格差からみた地域経済 12
 - (3) 多様な変化を示すライフスタイル 15
3. 地域産業の動向 18
 - (1) 変わらない東京圏を頂点とする経済構造 18
 - (2) 高い若年層の失業率 22
 - (3) 地域雇用を支えてきた産業の落ち込み 22
 - (4) サービス業を中心にみられる新たな動き 25
4. 都市を中心にみた地域社会の状況 27
 - (1) 持続可能性のために環境、社会への対応が求められる都市 27
 - (2) 多様な主体による個性あるまちづくり 35
 - (3) 求められるコンパクトな都市構造への転換 35
5. 「21世紀の国土のグランドデザイン」4戦略の推進状況 36
 - (1) 大都市のリノベーション 36
 - (2) 地域連携軸の展開 38

第Ⅱ部 今後の方向性 41

1. 生活圏域レベルの広域的な対応 42

(1) 生活圏域を取り巻く状況	42
(2) 生活圏域の目安と今後の課題	42
(3) 三全総における定住圏との比較	45
2. 地域ブロックの経済的自立と拠点の形成	46
(1) 地域ブロックを取り巻く状況	46
(2) 地域ブロックの経済的自立をどう促すか	46
(3) 拠点の形成に当たっての基本的考え方	47
(4) 過去の拠点開発方式との比較	48
(5) 拠点都市圏の形成	49
(6) 産業集積の形成	52
3. 「ほどよいまち」をふまえた地域づくり	55
(1) 大きな転換点を迎えた地域社会	55
(2) 地域づくりの結果として実現する「ほどよいまち」	56
(3) 今後の地域づくりに当たっての重要な要素	58

図 表 一 覧

第 I 部 現状と課題	1
1. 人口分布の現状と展望	2
図表 1 総人口の長期的推移	2
図表 2 三大都市圏及び地方中枢・中核都市圏の人口増加率	3
図表 3 人口の社会移動の推移	4
図表 4 - 東京圏への人口の転入超過の要因（距離帯別）	5
図表 4 - 東京圏への人口の転入超過の要因（経済社会諸変数との相関）	5
図表 5 今後 50 年間の人口増減率、高齢者比率	6
図表 6 今後 50 年間の人口密度別メッシュ数	7
図表 7 今後 50 年間の人口密度別人口分布	8
図表 8 将来における DID 消滅市町村数（地方圏）	9
2. 成熟する経済社会のトレンド	9
図表 9 日本経済の見通し	10
図表 10 世界経済の見通し	11
図表 11 アジアの経済成長率等の見通し	12
図表 12 県別の移出入構造	13
図表 13 県内総支出に占める公的支出の割合、自主財源比率	13
図表 14 県民所得でみた地域間格差の推移	14
図表 15 一人あたり GDP の格差と将来展望	15
図表 16 世論調査でみる国民の価値観の変化	16
図表 17 国民総生活時間の見通し	17
図表 18 ボランティア活動への意識と参加	17
図表 19 理想の居住地地域の意向	18
3. 地域産業の動向	18
図表 20 地域別域際収支（1995 年）	19
図表 21 三大都市圏別製造業出荷額増減状況	20
図表 22 製造業出荷額減少市町村の状況（1996 年～2001 年）	21
図表 23 製造業出荷額増加市町村の状況（1996 年～2001 年）	21
図表 24 ブロック別高等学校卒業者の地元就職率・無業率の推移	22
図表 25 第 2 次産業構成比と失業率の関係（2000 年：大都市雇用圏）	23
図表 26 製造業の動向	23
図表 27 商業の動向	24
図表 28 建設業の動向	25
図表 29 サービス業の動向	26

図表 30	知識財産業の従業員数と都市圏人口規模の相関	27
4.	都市を中心にみた地域社会の状況	27
図表 31	都市圏の昼夜間人口比	28
図表 32	大都市圏の交通混雑	29
図表 33	教育機能の配置	30
図表 34	密集市街地の分布	31
図表 35	犯罪の分布	31
図表 36	低・未利用地の動向	32
図表 37	エリア別賃貸住宅市場動向	33
図表 38	都市の熱環境・地域別廃棄物の状況	34
図表 39	自然環境の総点検等に関する協議会	34
5.	「21世紀の国土のグランドデザイン」4戦略の推進状況	36
図表 40	大都市のリノベーションの進捗状況	37
図表 41	地域連携軸構想評価調査	39
第II部 今後の方向性		41
図表 42	今後の方向性のイメージ	41
1.	生活圏域レベルの広域的な対応	42
図表 43	自市町村内に医療・商業施設が立地する市町村の割合（全国）	43
図表 44	中心的都市より1時間圏外の市町村数と人口の割合（全国）	44
図表 45	中心的都市より1時間圏外の市町村（地図、2000年）	44
2.	地域ブロックの経済的自立と拠点の形成	46
図表 46	欧州諸国と地域ブロックの比較	46
図表 47	拠点となる都市圏の経済規模	50
図表 48	拠点都市圏のイメージ	50
図表 49	拠点となる都市圏における生活面の指標	52
図表 50	産業集積のイメージ	53
3.	「ほどよいまち」をふまえた地域づくり	55
図表 51	「ほどよいまち」のイメージ	56
図表 52	都市に対する誇りと居住意識（都市住民意識調査より）	60

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。

() 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

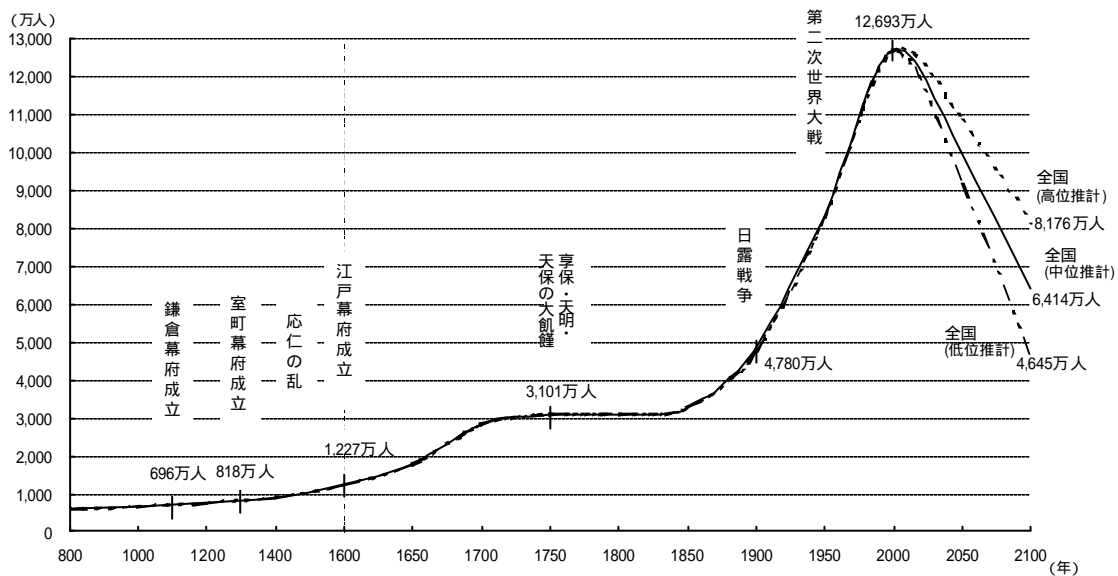
三大都市圏：東京圏、名古屋圏、関西圏

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、2006年（中位推計）にピークに達したあと減少期に転じ、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）。

図表1 総人口の長期的推移



(出典) 総務省「国勢調査報告」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」及び国土庁「日本列島における人口分布変動の長期時系列分析」(1974年)をもとに国土交通省国土計画局作成。
 (注) 1950年以前は国土庁資料を、2000年は「国勢調査報告」を、2050年及び2100年は「日本の将来推計人口」を用いた。

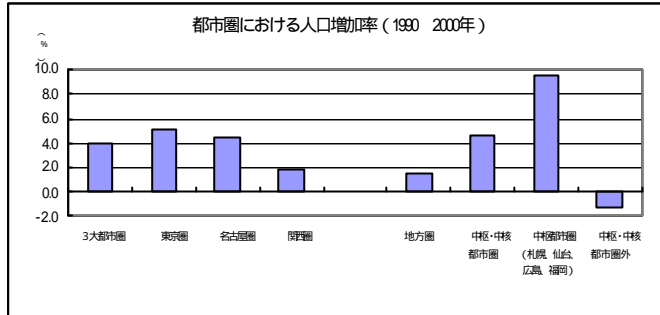
以下では、こうした全国人口の動向の下での地域別人口分布の現状と将来の姿を示すとともに、国土計画上の課題を抽出する。

(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）。

第1部 現状と課題

図表2 三大都市圏及び地方中枢・中核都市圏の人口増加率



	人口(2000) (万人)	1990-2000 (%)
3大都市圏	6,287	4.0
東京圏	3,342	5.1
名古屋圏	1,101	4.3
関西圏	1,844	1.8
地方圏	6,406	1.4
中枢・中核都市圏	3,081	4.6
中枢都市圏	772	9.6
中枢・中核都市圏外	3,325	-1.3

(出典)「日本の都市圏設定基準(Metropolitan Area Definitions in Japan)」(金本良嗣・徳岡一幸 2001年)をもとに国土交通省国土計画局作成。

(注)

1. 金本・徳岡(2001年)の都市圏設定基準に基づき算出。なお、ここでの都市圏とは中心都市のDID人口が5万人以上の市町村とした。都市圏設定基準は以下のとおり。

中心都市の条件

(1) DID人口が5万人以上の市町村。

(2) 他市町村の郊外となっている市町村は中心都市から除外する。

(3) 相互に通勤率が基準値以上となっている双方向通勤の場合には、通勤率が大きい方を小さい方の郊外とし、小さい方を中心都市とする。

(4) 郊外市町村の中で従業常住人口比が1以上であり、しかも、DID人口が中心市町村の3分の1以上か、あるいは10万以上である市町村をその都市圏の中心都市に組み入れる。

政令指定都市については、自然体では従業常住人口比の基準を満たしていなくても、一つあるいは複数の区が上の条件を満たしていれば(市全体を)中心都市に加える。

郊外市町村の条件

(1) 中心都市への通勤率が10%以上の市町村をその中心都市の郊外市町村とする。

(2) 中心都市が複数の市町村から構成される場合には、それらの市町村全体への通勤率を用いる。

(3) 通勤率が10%を超える中心都市が複数存在する場合には、通勤率が最大の中心都市の郊外とする。

(4) 中心都市及び他の郊外市町村への通勤率が10%を超える場合には、通勤率がより大きいものの郊外であるとする。

2. 中枢・中核都市・・・「都道府県庁所在地または人口30万人以上」かつ「昼夜間人口比1以上」の都市(三大都市圏を除く)

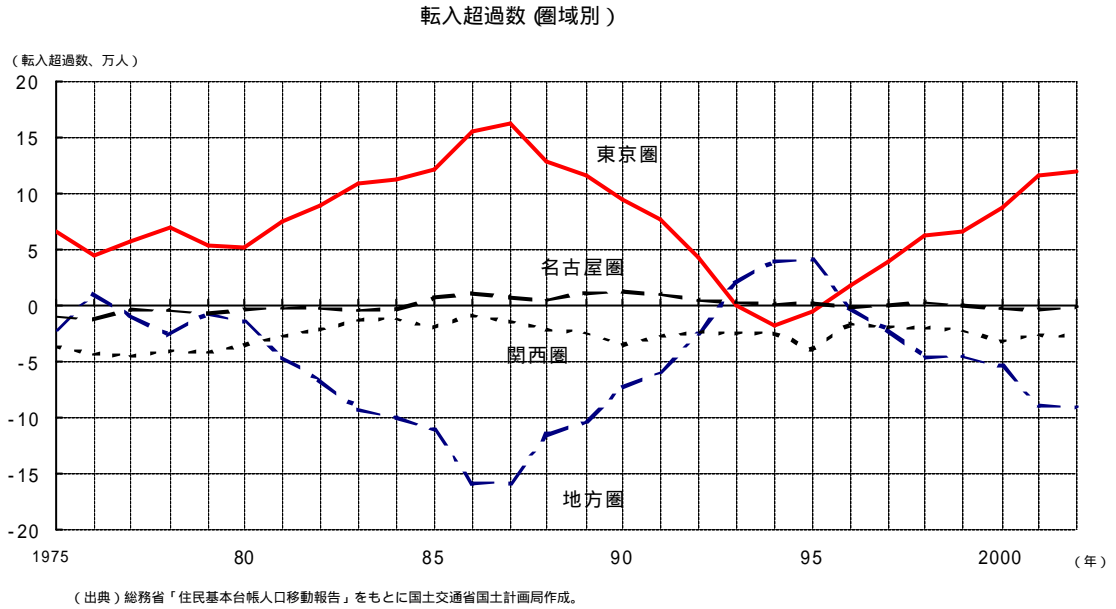
人口の増加は、主として人口規模の大きな都市圏において生じている。大都市圏においては、1990～2000年において、東京圏の人口増加率が最も高く、地方圏では、同期間において、中枢・中核都市圏の人口増加率が高くなっている。一方、人口が減少する地域については、地方圏の中枢・中核都市圏以外の人口規模の小さな地域を中心に拡大が続いている。その結果 50人/km²未満の人口密度が低く、またほとんど無居住に近い地域(低密度・無居住地域)の広がりがみられるようになってきている。

(2) 新しい型の東京圏への人口再集中

1980年代にみられ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。これとともに、地方圏における転出超過数も増加傾向にある(図表3)。

図表3 人口の社会移動の推移

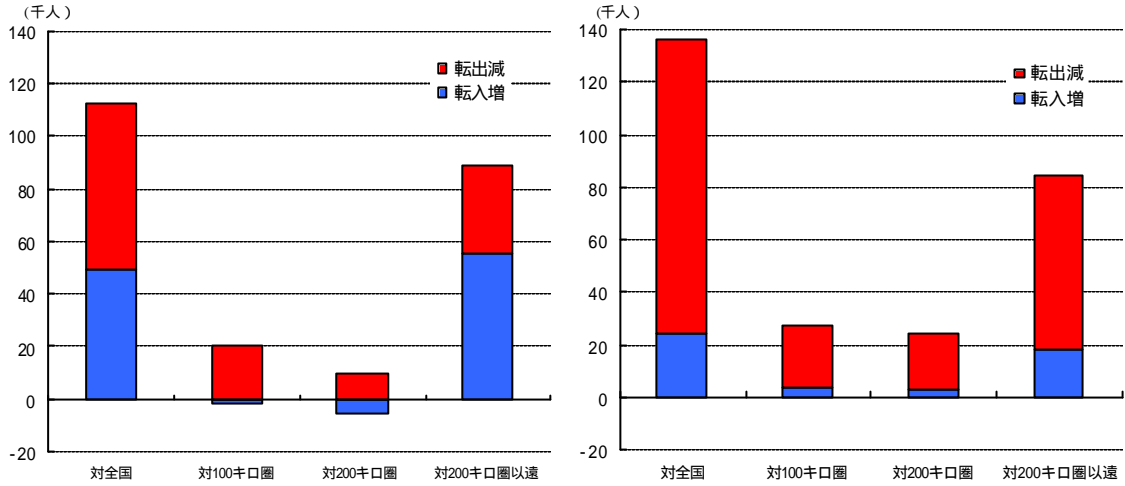


こうした東京圏への転入超過の要因を距離帯別、転出転入別にみると、特に対200キロ圏以遠からの転入超過について、80年代は60%以上が転入の増加によるものであったのに対し、90年代後半は75%が転出の減少によるものとなっている(図表4-)。また、東京圏への転入超過と、これに影響を与えると考えられる雇用と地価でみた東京圏と地方圏の間の格差との関係を見ると、90年代以降において、有効求人倍率の東京圏における相対的な改善や地価の東京圏における相対的な下落と東京圏への転入超過の増加との関係がうかがえる(図表4-)。

第1部 現状と課題

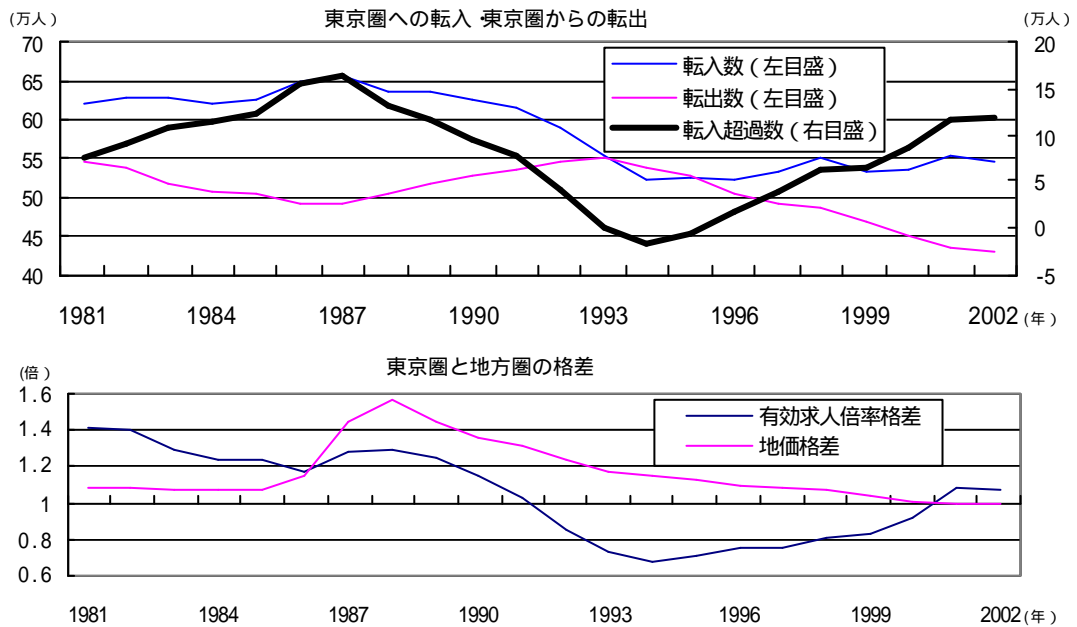
図表4 - 東京圏への人口の転入超過の要因（距離帯別）

東京圏への転入超過数増加（1980～1987）の距離帯別要因 東京圏への転入超過数増加（1994～2002）の距離帯別要因



(出典) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」をもとに国土交通省国土計画局作成。
 (注) 100キロ圏とは茨城県、栃木県、群馬県、山梨県であり、200キロ圏とは福島県、新潟県、長野県、静岡県を指す。

図表4 - 東京圏への人口の転入超過の要因（経済社会諸変数との相関）



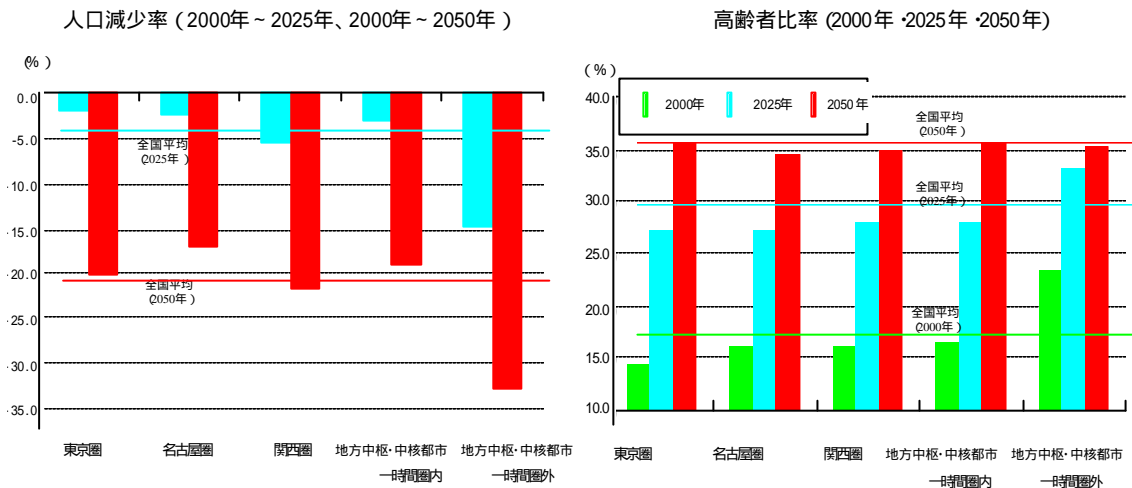
(出典) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」、厚生労働省「職業安定業務統計」、国土交通省「地価公示」をもとに国土交通省国土計画局作成。
 (注) ここでいう「有効求人倍率格差」とは、東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）における有効求人倍率（有効求人数/有効求職者数）を東京圏以外の地域における有効求人倍率で割ったもの。一方、「地価格差」とは、東京圏における地価水準（住宅地）を東京圏を含む全国の地価水準（住宅地）で割ったものである（地価水準は、1970年を1として各年の地価増減率を指数化したもの）。

(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）。

図表 5 今後50年間の人口増減率、高齢者比率



(出典) 総務省「国勢調査報告」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」をもとに国土交通省国土計画局作成。
 (注) 1. 東京圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県 名古屋圏：岐阜県、愛知県、三重県 関西圏：京都府、大阪府、兵庫県、奈良県
 地方中核・中核都市とは、地方圏(上記三大都市圏以外の地域)において「都道府県庁所在地または人口30万人以上」かつ「昼夜間人口比1以上」の都市とした(2000年国勢調査による)。1時間圏とは、1998年10月現在の交通ネットワークで新幹線と特急を除く鉄道と道路の利用を前提とし、市町村単位に設定したものの。なお、各市町村の起点終点はそれぞれ市町村役場である。
 2. 2000年は実績値、2025年及び2050年は国土計画局推計値。推計は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」の中心推計をもとにした。人口移動については、過去の趨勢に沿って移動率が減少していくと仮定した。

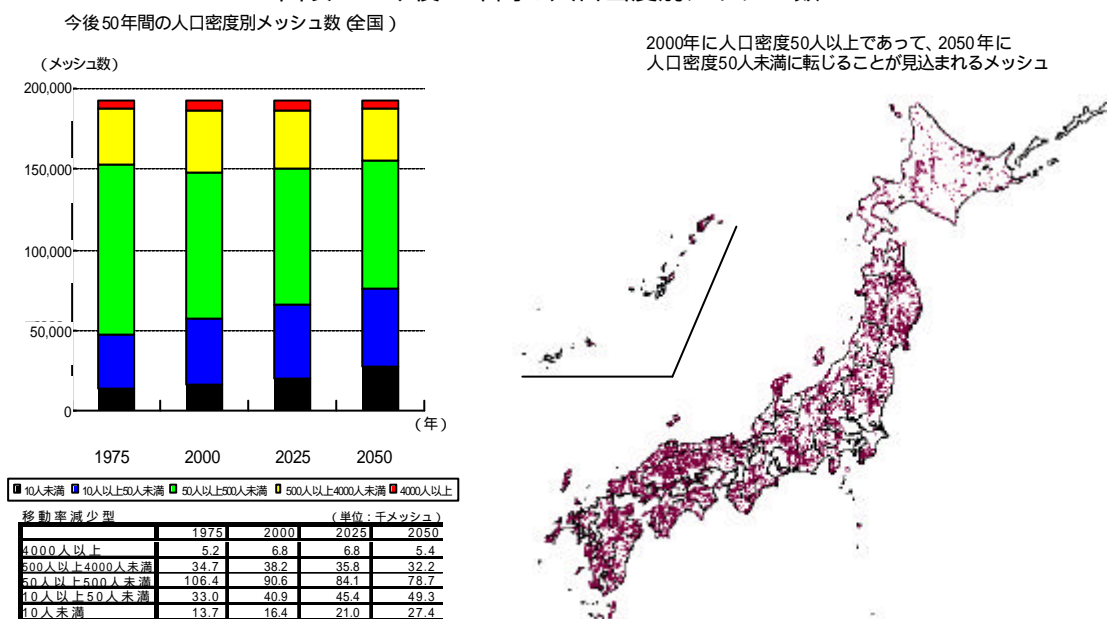
以上の人口減少の姿を前提に、今後 50 年間の国土全体の人口密度分布の推

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。

第1部 現状と課題

移を1km²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。

図表6 今後50年間の人口密度別メッシュ数



(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、中枢・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（1km²メッシュ単位）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

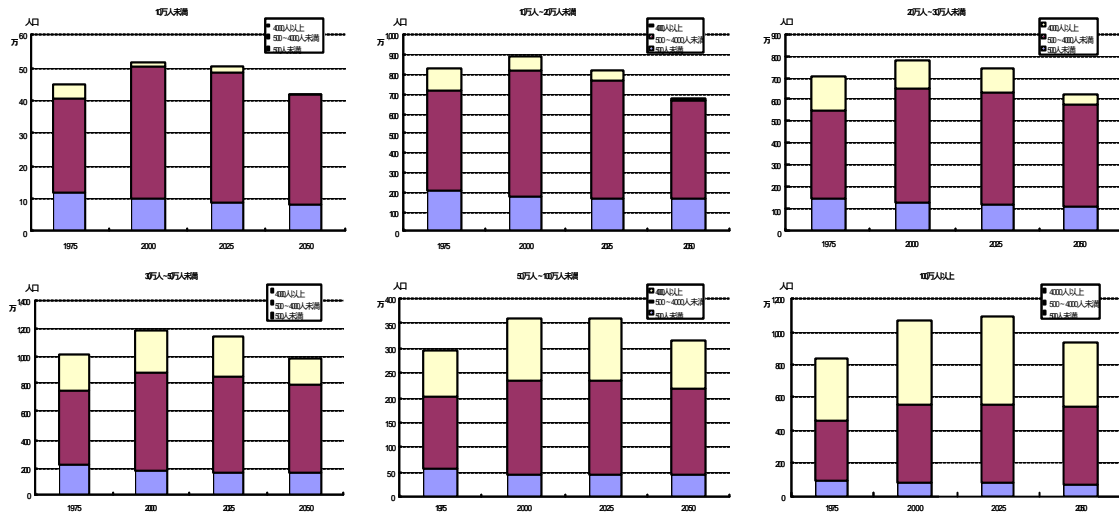
² 「都市的地域」を表す地域単位であり、原則として人口密度4,000人/km²以上の基本的単位区等が市区町村の境界内で互いに隣接、それらの隣接した地域の人口が5,000人以上、が条件。

1.人口分布の現状と展望

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）。

図表7 今後50年間の人口密度別人口分布

今後50年間の地方都市圏の中心都市規模別にみた人口密度別人口分布

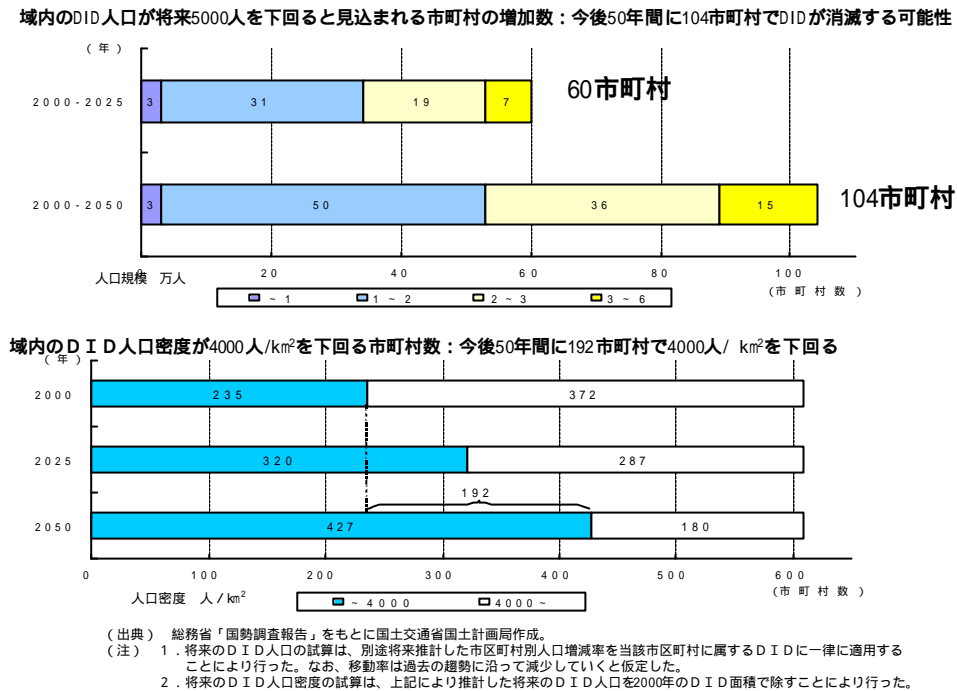


- (出典) 総務省「国勢調査報告」、「日本の都市圏設定基準 (Metropolitan Area Definitions in Japan)」(金本良嗣・徳岡一幸 2001年)をもとに国土交通省国土計画局作成。
 (注) 1. 1975年及び2000年は実績値、2025年及び2050年は国土計画局推計値。
 2. 中心都市の人口規模は、2000年の国勢調査による。都市圏の設定基準については、図表2を参照のこと。
 3. 推計は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」の中間推計をもとにした。移動率の仮定は、移動率減少型(過去の趨勢に沿って移動率が減少していくと仮定したケース)を用いた。
 4. メッシュ人口の推計は、上記の移動率を仮定して別途国土計画局において将来推計した市区町村別人口増減率を当該市区町村に属するメッシュに一律に適用することにより行った。

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)

第1部 現状と課題

図表8 将来におけるD I D消滅市町村数（地方圏）



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

2.成熟する経済社会のトレンド

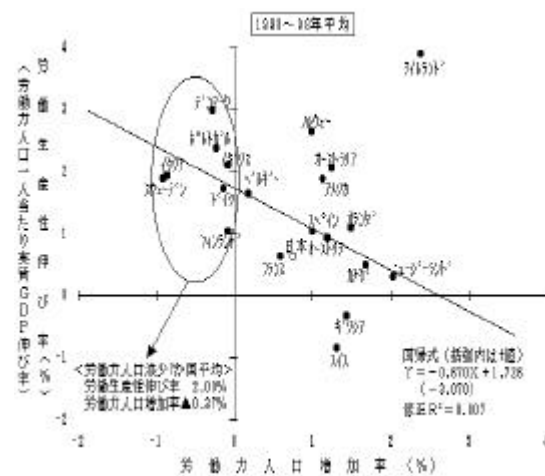
や構造改革等の影響などにより向上するものとしている³。こうした前提の下では、成長率は2030年までは1%台で推移した後、0%台で推移すると見込まれる（標準シナリオ）。ただし、前提となっているような生産性の向上、労働力率の上昇などが生じなければ、2030年まで0%台、2030年以降はマイナス成長となることもあり得る（低成長シナリオ）。

図表9 日本経済の見通し

日本経済の成長の姿

成長率 年率%	2001-2010	2011-2030	2031-2050
実質GDP標準ケース	1.1	1.2	0.4
労働力人口	0.5	0.4	1.1
労働生産性 (一人当り実質GDP)	0.6	1.6	1.5
実質GDP低成長ケース	0.4	0.4	0.3
労働力人口	0.2	0.6	1.1
労働生産性 (一人当り実質GDP)	0.6	1.0	0.7
	0.3	0.8	0.5

(参考) 労働力人口と労働生産性



(注) 標準ケースは、2010年までは「改革と展望 - 2002年度改定」参考資料（平成15年1月内閣府作成）を使用。それ以降については、労働力人口は女性と高齢者の労働力率が上昇し、労働生産性は労働節約的な技術進歩等の影響を受けるものとして推計。
低成長ケースは、2010年までは上記で構造改革が仮に実行されない場合の値を使用。それ以降については、労働力率が現状で維持され、また構造改革による労働生産性の向上が見込まれないものとして推計。

(出典) 財務省財務総合研究所「『少子高齢化の進展と今後のわが国経済社会の展望』研究報告書」（2000年11月）

6

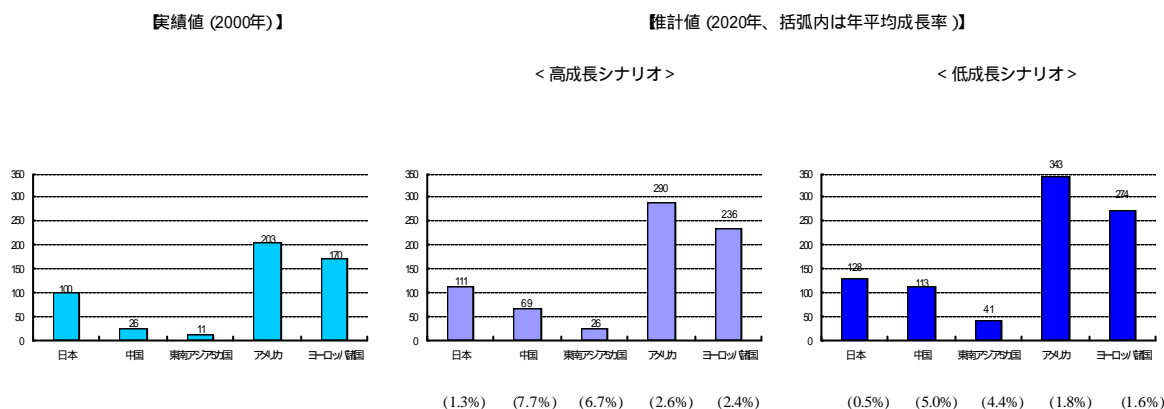
しかし、実際には標準シナリオのような女性・高齢者の労働力引き上げなどの実現は必ずしも容易ではない。NP0への支援を含め、多様な主体のニーズと能力を個性豊かな地域づくりに活かすための条件整備が一層重要となると考えられる。

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。

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。

第1部 現状と課題

図表10 世界経済の見通し



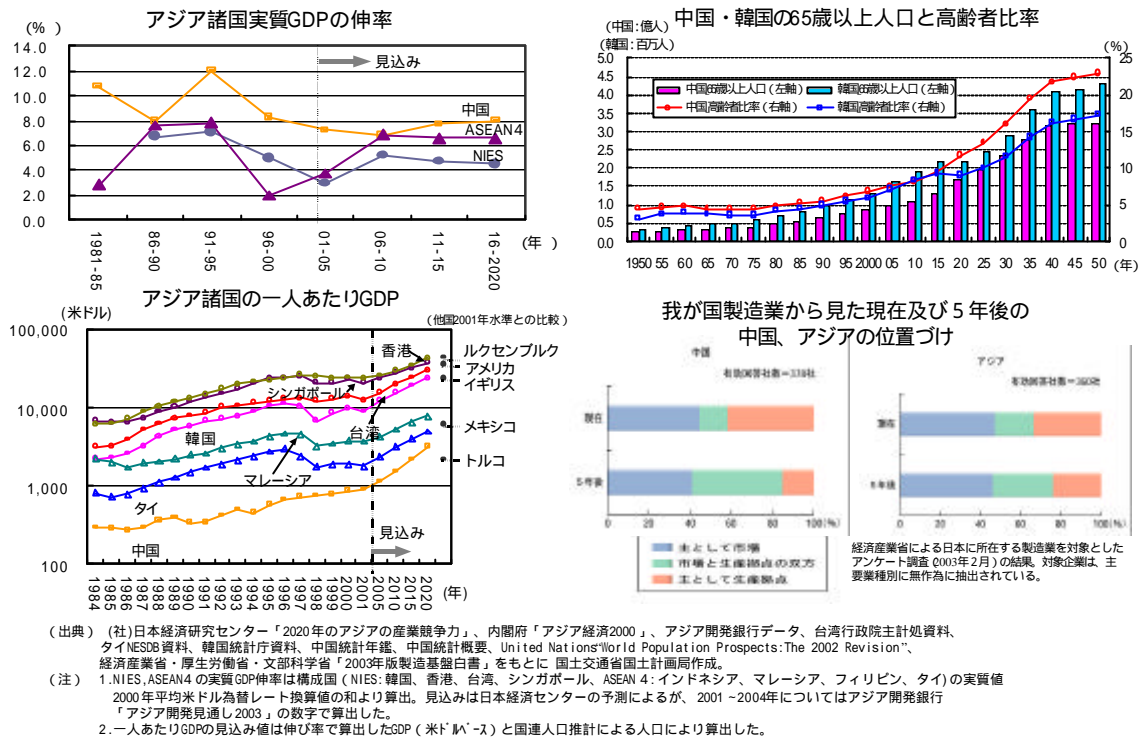
(出典) The World Bank “World Development Indicators 2002”、OECD 編「2020年の世界経済」(1999年1月)及び内閣府「改革と展望 - 2002年度改定」参考資料(2003年1月)等をもとに国土交通省国土計画局作成。

- (注) 1. 東南アジア5カ国及びヨーロッパ諸国の構成は以下のとおり。また、中国には香港が含まれる。
 東南アジア5カ国：インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、シンガポール ヨーロッパ諸国：EU15カ国、アイスランド、リヒテンシュタイン、スイス
2. 日本は内閣府資料等をもとに国土交通省国土計画局推計、他の国・地域はOECD資料を用いて作成した。OECD資料における仮定は以下のとおり。
 高成長シナリオ：貿易・投資の自由化と国内の規制改革が持続的にさらに進展すると仮定 低成長シナリオ：それらがあまり進展しないものと仮定

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.成熟する経済社会のトレンド

図表11 アジアの経済成長率等の見通し



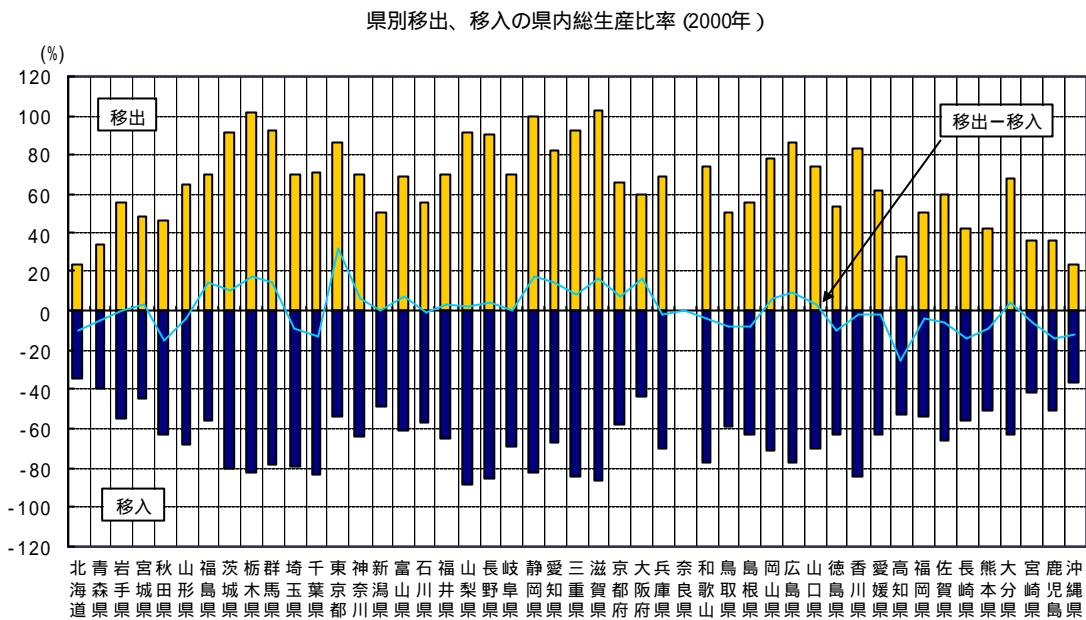
(2) 経済構造・経済格差からみた地域経済

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。

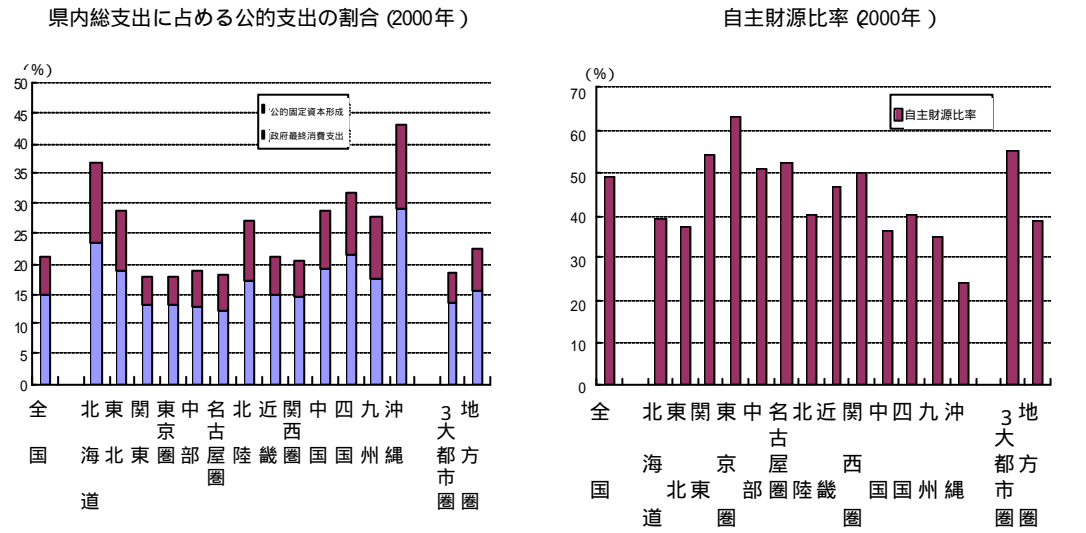
都道府県別の移出と移入の県内総生産に対する比率をみると、三大都市圏で概ね移出超過となっているのに対し、地方圏では移入超過となっているところが多い(図表12)。また、県内総支出に占める公的支出の割合をみると地方圏で高い一方、自主財源比率は地方圏で低いという結果となっており(図表13)、地方圏が三大都市圏に依存する構造となっている。

第1部 現状と課題

図表12 県別の移出入構造



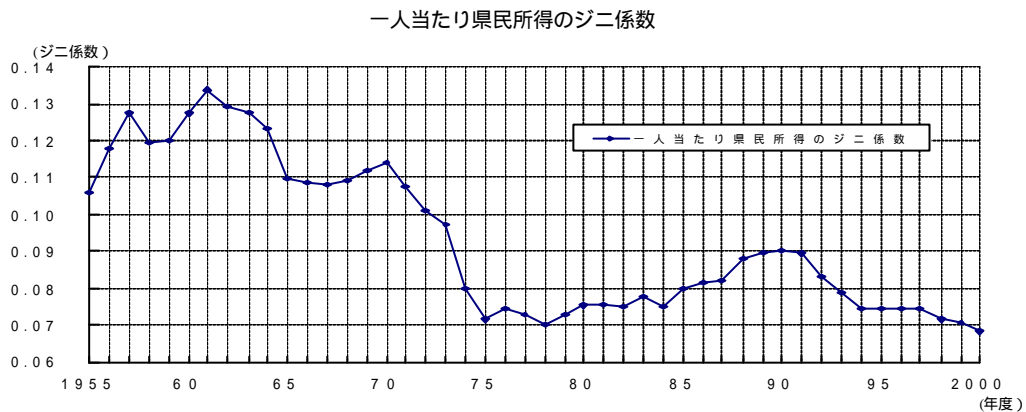
図表13 県内総支出に占める公的支出の割合、自主財源比率



2.成熟する経済社会のトレンド

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）。

図表14 県民所得でみた地域間格差の推移



一人あたり県民所得の上位5県平均と下位5県平均の格差

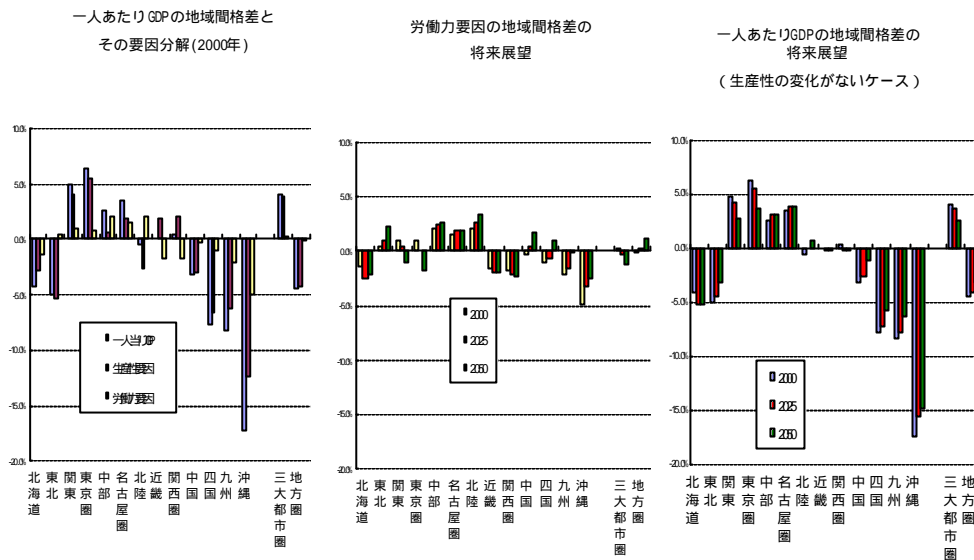
年度	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
倍	1.98	2.09	2.23	2.12	2.13	2.24	2.32	2.24	2.22	2.15	1.99	1.99	1.98	1.99	2.02
年度	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
倍	2.04	1.93	1.85	1.80	1.63	1.58	1.61	1.60	1.57	1.58	1.61	1.61	1.61	1.64	1.60
年度	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
倍	1.62	1.62	1.64	1.70	1.72	1.74	1.73	1.67	1.63	1.58	1.58	1.58	1.58	1.55	1.55
年度	2000														
倍	1.52														

(出典) 内閣府「県民経済計算」、総務省「国勢調査報告」及び「人口推計年報」をもとに国土交通省国土計画局作成。
 (注) 1. ジニ係数は、分布の偏りを表す指標であり、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。
 2. 1965年度から1970年度の沖縄県の人口は、1965年、60年、65年、70年の数値をもとに算出した5年間の平均増加率により推計した。
 3. 県民所得は、1965年度から1991年度までが68 SNA、1992年度以降が93 SNAに基づく数値である。

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。

第1部 現状と課題

図表15 一人あたりGDPの格差と将来展望



(出典) 内閣府「県民経済計算」、総務省「国勢調査報告」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」をもとに国土交通省国土計画局作成。
 (注) 1. 要因分析は、恒等式: $\log(\text{GDP}/\text{総人口}) = \log(\text{GDP}/\text{労働力人口}) + \log(\text{労働力人口}/\text{総人口})$ に基づき、全国平均との比較により行ったものであり、 $\log(\text{GDP}/\text{労働力人口})$ を生産性要因、 $\log(\text{労働力人口}/\text{総人口})$ を労働力要因として表章した。
 2. 将来の労働力人口は、国土交通省国土計画局で推計した都道府県別男女別年齢5歳階級別人口(移動率減少型)に、2000年の都道府県別男女別年齢5歳階級別労働力率を乗じて算出。

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。

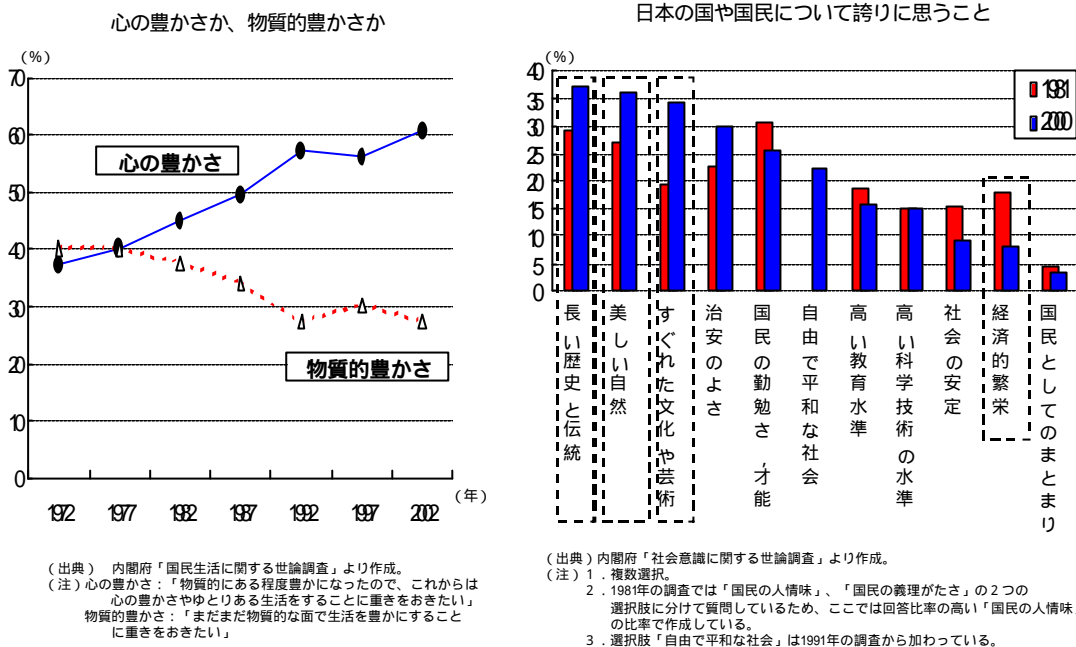
(3) 多様な変化を示すライフスタイル

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)。

2.成熟する経済社会のトレンド

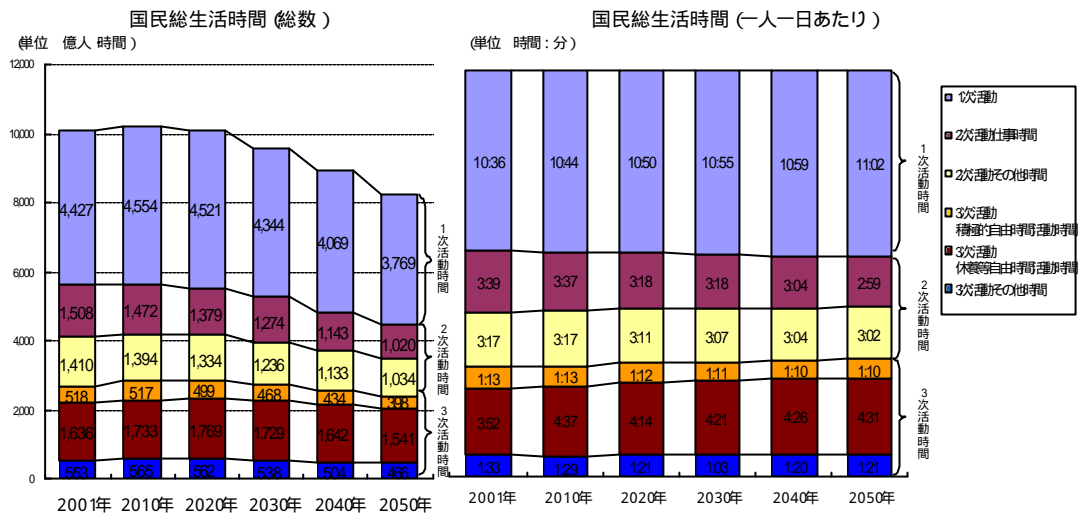
図表16 世論調査でみる国民の価値観の変化



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）。

第1部 現状と課題

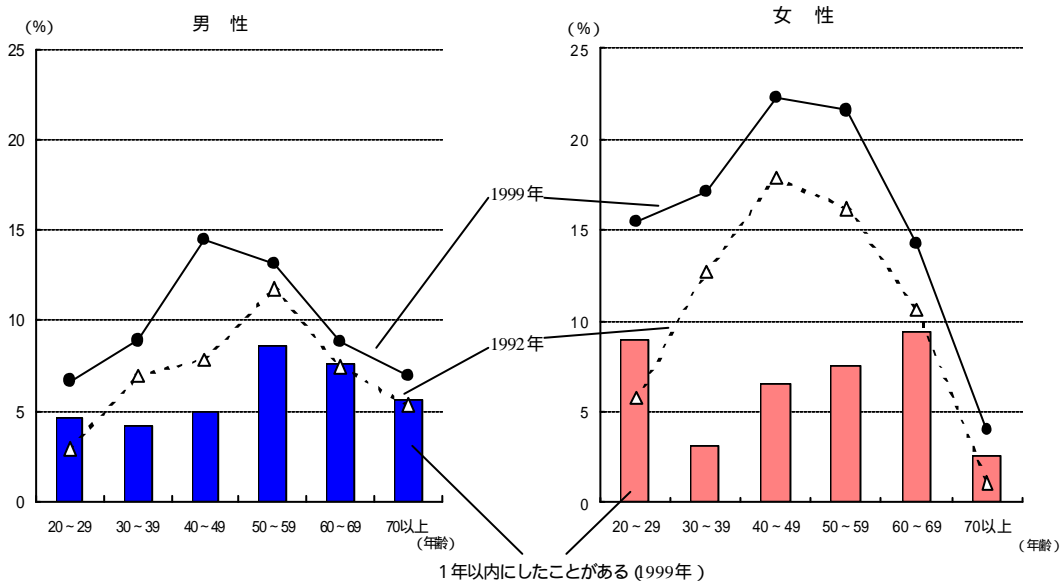
図表17 国民総生活時間の見通し



(出典) 総務省「平成13年社会生活基本調査」、国立社会保障人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成14年1月現在)、厚生労働省「平成13年人口動態調査」に基づき国土交通省国土計画局作成。
 (注)
 (1) 1次活動時間...「睡眠」、「身の回りの用事」、「食事」の行動時間の計。
 2次活動時間...「通勤・通学」、「仕事」、「家事」、「育児」、「買い物」等の時間。
 3次活動時間は3つに大別される。
 積極的自由時間活動時間...「学習・研究」、「趣味・娯楽」、「スポーツ」、「社会的行動」の行動時間の計。
 休養等自由時間活動時間...「テレビ、ラジオ・新聞・雑誌」及び「休養・くつろぎ」の行動時間の計。
 その他時間...「交際・付き合い」、「受診・療養」等の行動時間の計。
 (2) 2010年からの将来推計人口は中位推計を使用。
 (3) 2001年は社会生活基本調査に基づく実績値。

図表18 ボランティア活動への意識と参加

ボランティア活動をしてみたいと思う人の割合

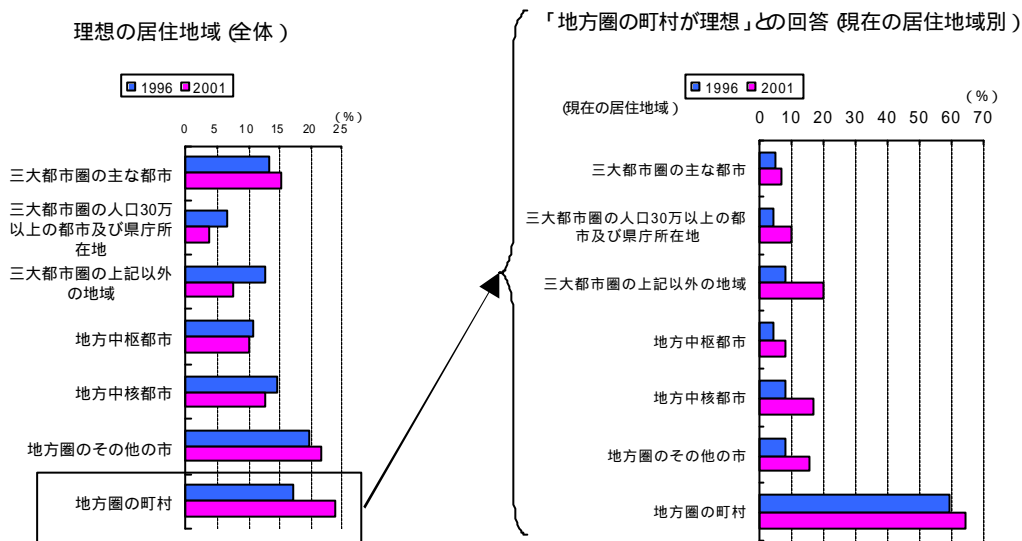


(出典) 総府「生涯学習に関する世論調査」より作成。
 (注) ボランティアをしてみたいと思う人の比率は、「生涯学習をしてみたいと思う」と答えた人の比率に、その内数である「ボランティア活動やそのために必要な知識・技能」(複数選択)を選択した人の比率を乗じて計算している。

他方、理想の居住地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域別にみると、すべての居住地域で上昇している。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。

図表19 理想の居住地域の意向



(出典) 内閣府「これからの国土づくりに関する世論調査」(平成8年6月調査)及び「国土の将来像に関する世論調査」(平成13年6月調査)をもとに国土交通省国土計画局作成。

3. 地域産業の動向

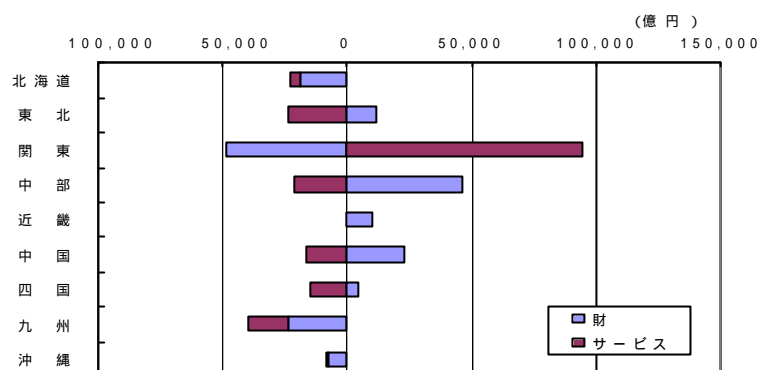
製造業、商業及び建設業という地域の雇用を支えてきた主力3業種が、もはやかつての雇用吸収力を維持出来なくなってきた。いくつか新たな動きはあるが、未だに大きな雇用吸収力を持つ地域産業は興っていない。

(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。

第1部 現状と課題

図表20 地域別域際収支（1995年）



(注) 1. 経済産業省経済産業政策局調査統計部「平成7年地域間産業連関表」（平成13年3月）より作成。

2. 地域区分は以下のとおり。

北海道 北海道

東北 青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島

関東 茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、新潟、山梨、長野、静岡

中部 富山、石川、岐阜、愛知、三重

近畿 福井、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山

中国 鳥取、島根、岡山、広島、山口

四国 徳島、香川、愛媛、高知

九州 福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島

沖縄 沖縄

3. 域際収支は移出 - 移入の純移出額で算出。

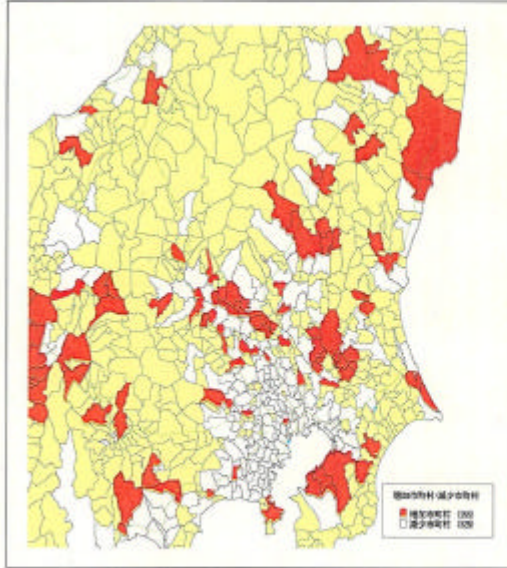
(出典) 国土交通省国土計画局「国際的拠点都市の形成に関する現状と課題」（2003年3月）より引用。

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。

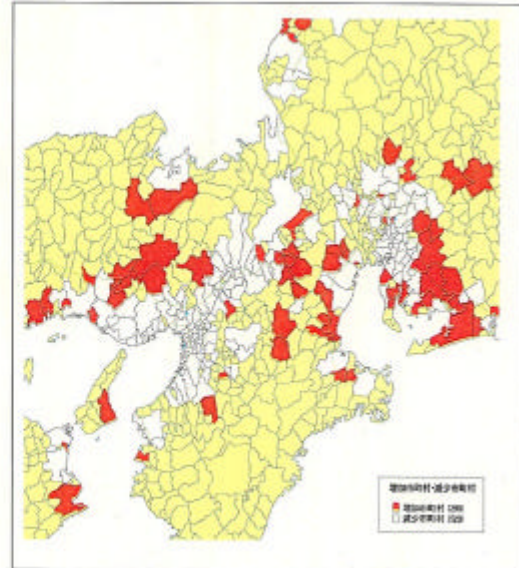
3. 地域産業の動向

図表21 三大都市圏別製造業出荷額増減状況

東京圏及び周辺地域における出荷額増減状況
(1996年～2001年)



名古屋圏 関西圏における出荷額増減状況
(1996年～2001年)

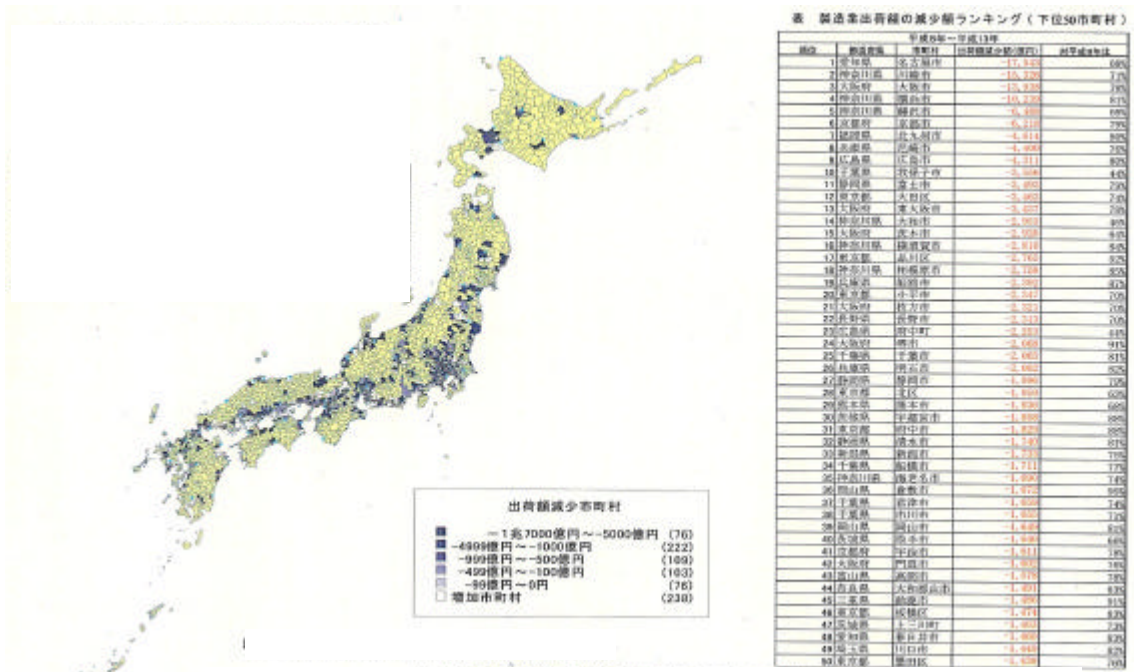


(出典)「工業統計表(市町村編)データ(従業員4人以上の事務所)」(経済産業省)より作成。

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)。

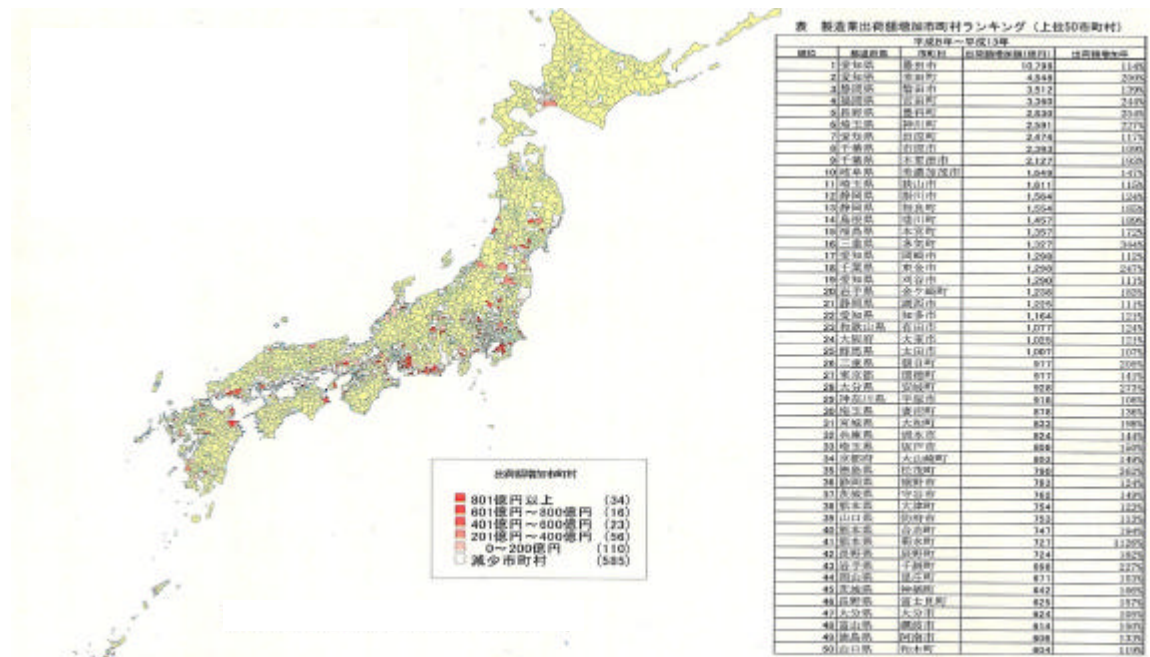
第1部 現状と課題

図表22 製造業出荷額減少市町村の状況（1996年～2001年）



（出典）「工業統計表（市町村編）データ（従業者4人以上の事務所）」（経済産業省）より国土交通省国土計画局作成。

図表23 製造業出荷額増加市町村の状況（1996年～2001年）



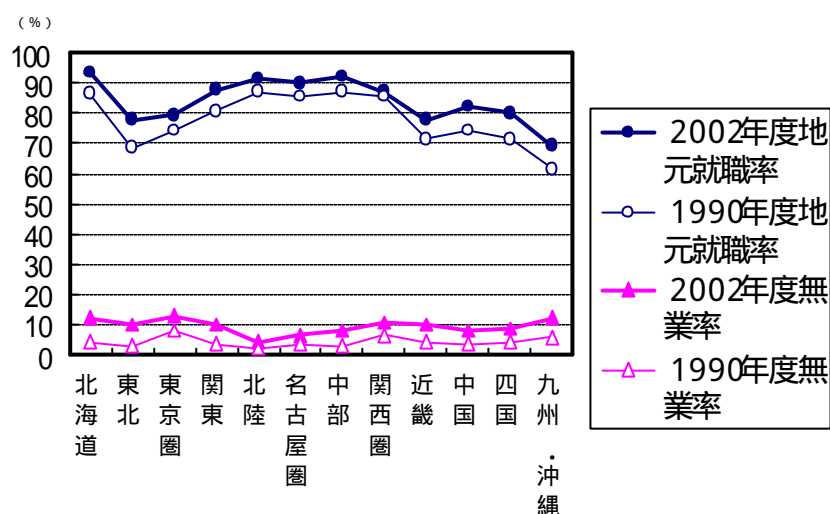
（出典）「工業統計表（市町村編）データ（従業者4人以上の事務所）」（経済産業省）より国土交通省国土計画局作成。

(2) 高い若年層の失業率

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)。

図表24 ブロック別高等学校卒業者の地元就職率・無業率の推移



(出典) 各年度学校基本調査報告書(文部科学省)より国土交通省国土計画局作成。
 (注) 1. 関東、中部、近畿ブロックの数値は、各々、東京圏、名古屋圏、関西圏の数値を除いたものである。
 2. 無業率とは、進学者等及び就職者以外の者が各々卒業生数に占める割合である。
 3. 地元就職率とは、同一県内で就職した者が就職者数に占める割合である。

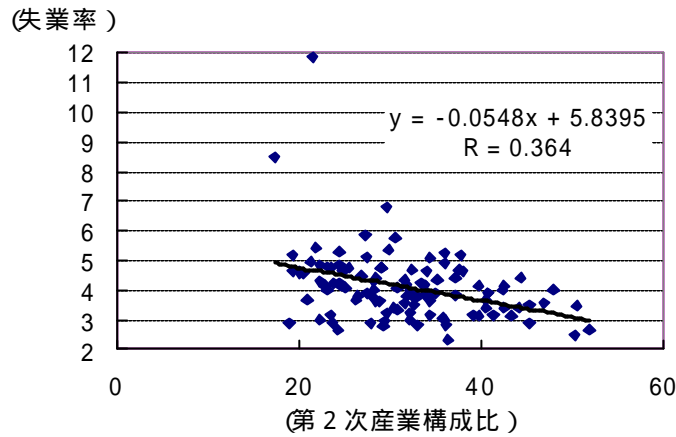
(3) 地域雇用を支えてきた産業の落ち込み

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必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。

第1部 現状と課題

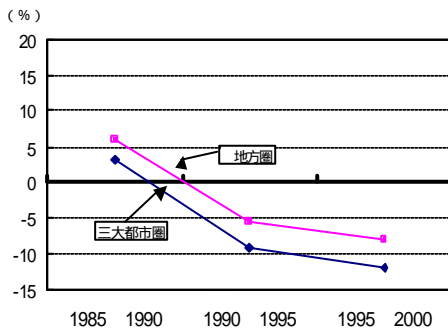
図表25 第2次産業構成比と失業率の関係（2000年：大都市雇用圏）



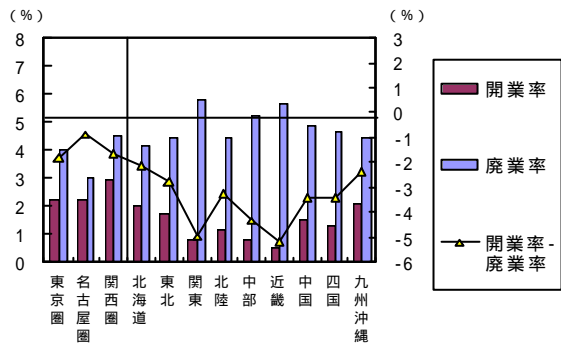
(出典) 総務省「国勢調査」より国土交通省国土計画局作成。
(注) 1. 産業構成比 = 当該都市圏内の第2次産業就業者数 / 当該都市圏内の全産業就業者数
2. 都市圏は「日本の都市圏設定基準」(金本良嗣、徳岡一幸)による。

図表26 製造業の動向

三大都市圏、地方圏別就業者数伸び率の推移



事業所開廃業率（1996～2001年平均）



(注) 関東、中部、近畿ブロックの数値は、各々、東京圏、名古屋圏、関西圏の数値を除いたものである。

(出典) 各年度国勢調査より国土交通省国土計画局作成。

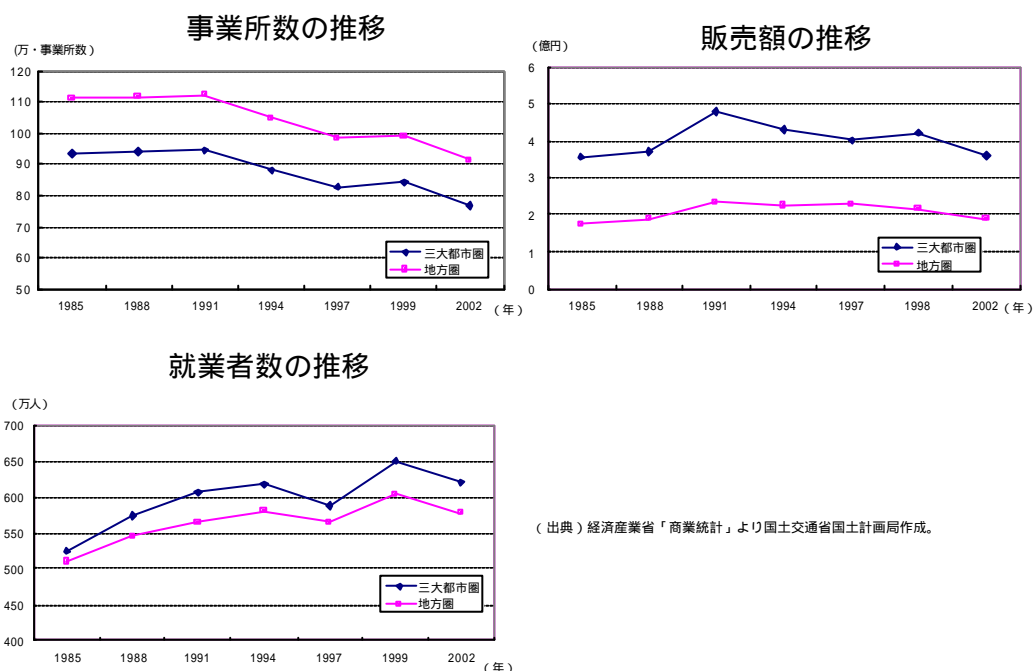
(出典) 平成13年度事業所企業統計調査(総務省)より国土交通省国土計画局作成。

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）。

図表27 商業の動向

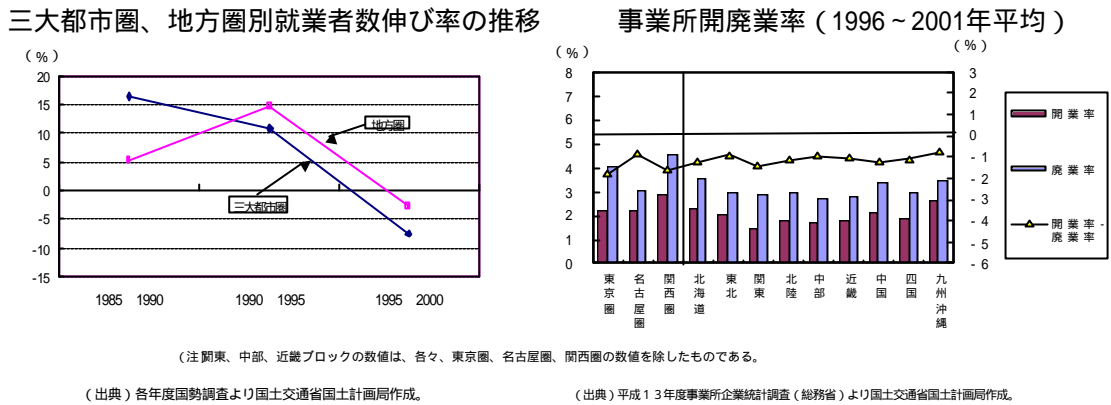


百貨店の一部、新しい需要を掴んだドラッグストアやホームセンターなどは好調である。

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)。

図表28 建設業の動向



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。

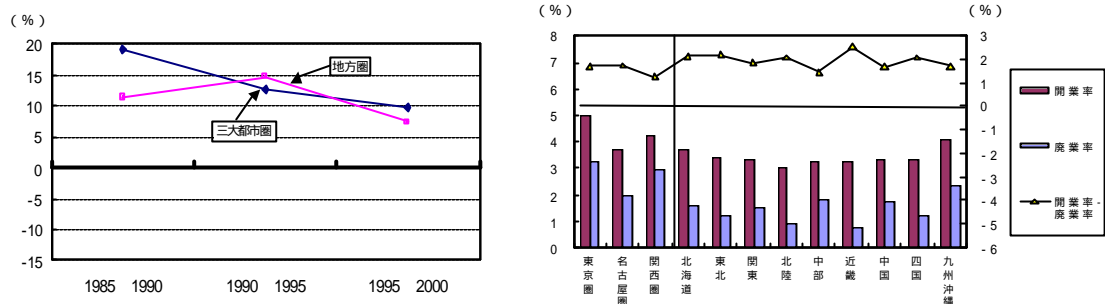
(4) サービス業を中心にみられる新たな動き

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(1990年から2000年にかけて)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。

図表29 サービス業の動向

三大都市圏、地方圏別就業者数伸び率の推移 事業所開廃業率（1996～2001年平均）



(注 関東、中部、近畿ブロックの数値は、各々、東京圏、名古屋圏、関西圏の数値を除いたものである。)

(出典) 各年度国勢調査より国土交通省国土計画局作成。

(出典) 平成13年度事業所企業統計調査(総務省)より国土交通省国土計画局作成。

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。

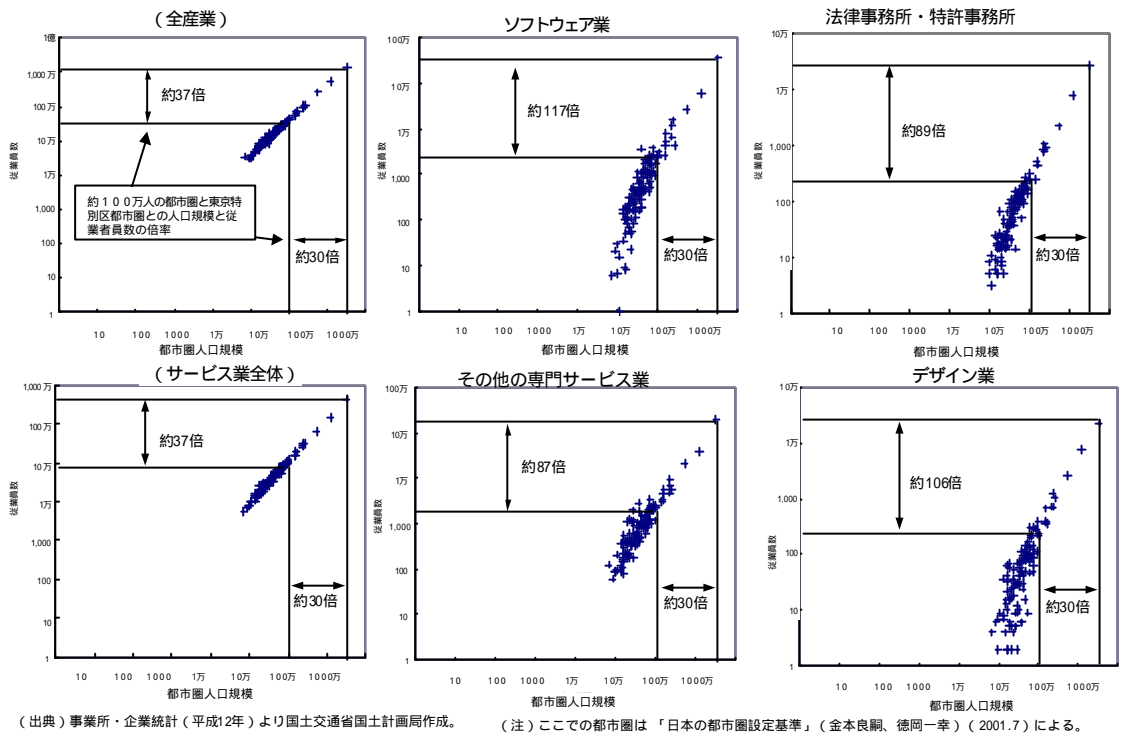
都市への集積のメリットが大きい知識財産業

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

第1部 現状と課題

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事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）。

図表30 知識財産業の従業員数と都市圏人口規模の相関



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) 持続可能性のために環境、社会への対応が求められる都市

緩和しつつある過密の弊害

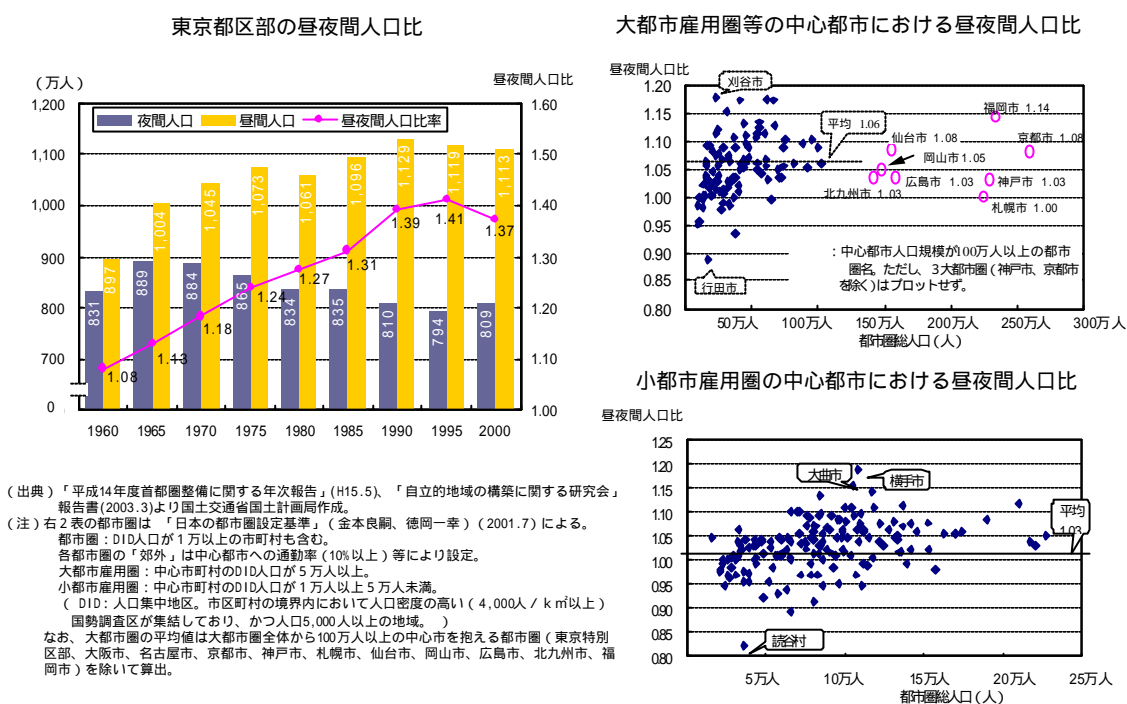
都市圏の昼夜間人口比についてみると、東京都区部については、夜間人口

4. 都市を中心にみた地域社会の状況

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)。

図表31 都市圏の昼夜間人口比



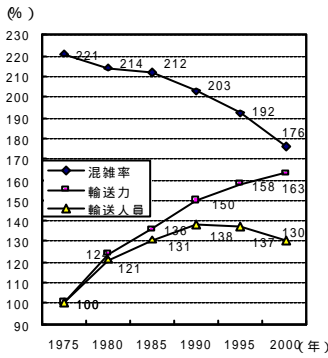
都市圏の人口増減について、中心部と周辺部に分けてみると多様である。まず、札幌、仙台、広島、福岡では、中心部への人口移動がみられ、郊外への開発圧力は減少傾向にある等、概して拠点性が高まっている。他方、その他の都市圏では、中心都市、郊外ともに伸びがみられるものと、中心都市、郊外ともに人口減少がみられるものの数がそれぞれ増加している。

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)。

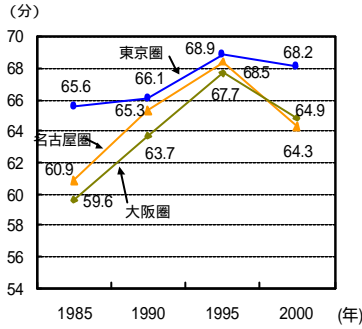
第1部 現状と課題

図表32 大都市圏の交通混雑

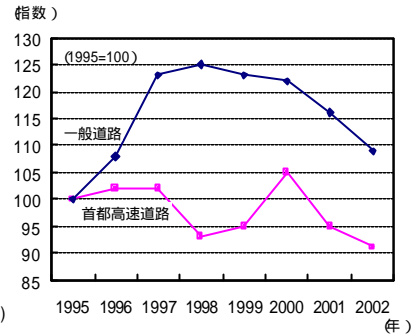
東京圏における、鉄道の通勤・通学時の最混雑区間の平均混雑率・輸送力・輸送人員



鉄道定期券利用者の平均通勤・通学所要時間



東京都における一般道路・首都高速道路の交通渋滞発生状況 (平日昼間渋滞距離/h)



(出典) 国土交通白書(平成13年度)、国土交通省「H14大都市交通センサス調査」、警視庁HP「H14都内の交通渋滞発生状況」より、国土交通省国土計画局作成。

(注)

- 輸送力及び輸送人員：1975年を100とした値
- (混雑率) = (輸送人員) / (輸送力) * 100で算定され、概ね以下のような状況となる。
 100% : 定員乗車(座席につくか、吊環につかまるか、ドア付近の掛つかまること)ができる。
 150% : 広げて乗る必要がある。
 180% : 折りたたむなど無理をすれば乗る必要がある。
 200% : 体がすれあい相当圧迫感があるが、適当な程度なら何とか乗れる。
 250% : 電車がゆれるたびに体がゆれ始めて身動きができず、手七動かせない。
- 調査対象圏域：東京圏とは東京駅を中心に半径50kmの区間のうち主要31区間による。

(注)

- 調査対象圏域：
 東京圏、名古屋圏、大阪圏、それぞれ、東京駅、名古屋駅、大阪駅まで鉄道所要時間が2時間以内(名古屋駅は1.5時間以内)。また、東京都23区、名古屋市、大阪市への通勤・通学者比率が3%以上かつ通勤・通学者が500人以上、さらにこれらの行政区と連担する地域も考慮。

(注)

- 交通渋滞発生状況：
 1月1日～12月31日の期間、午前7時～午後7時までの12時間の東京都内一般道路、首都高速道路における調査による。道路上の車両交通が滞り、走行速度が20km/h未満になった状態を「渋滞」とする。

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。

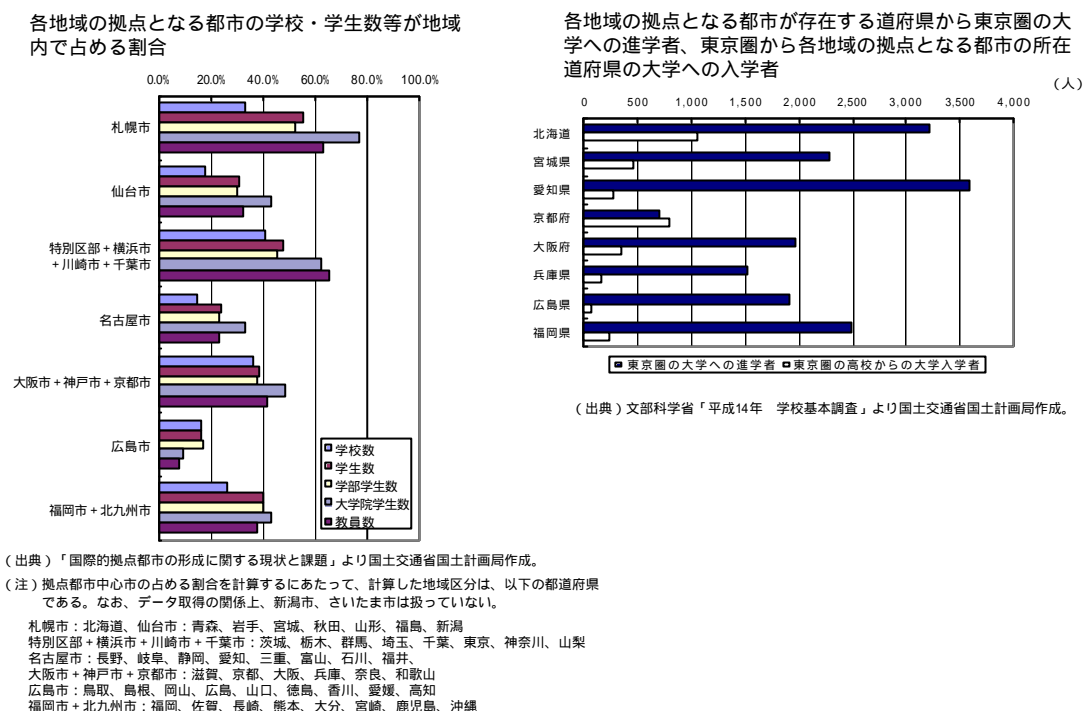
都市機能の広域化、重層化

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、各地域の拠点となる都市には学校の集積があり、地域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)。

4.都市を中心にみた地域社会の状況

図表33 教育機能の配置



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。

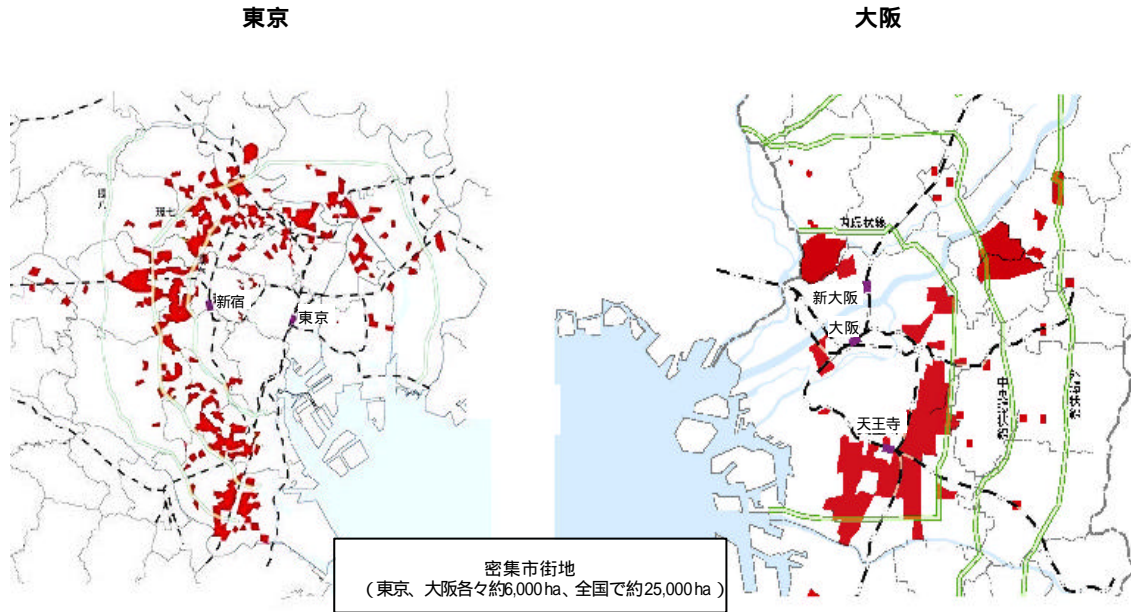
水害被害額は近年増加の傾向にある。今後とも市区町村による洪水ハザードマップの作成と住民への公表・周知が進められることが重要である。

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。

第1部 現状と課題

図表34 密集市街地の分布

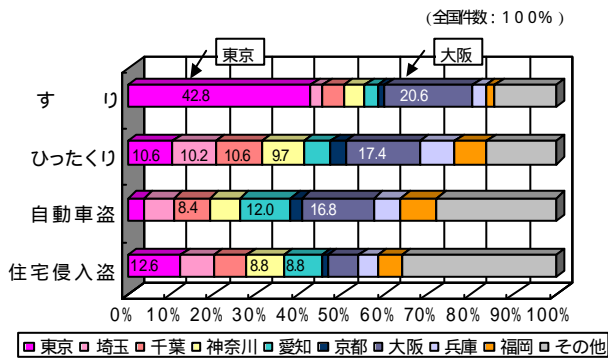
一旦、地震等が発生すれば、市街地大火となり、甚大な被害が生じる恐れのある密集市街地



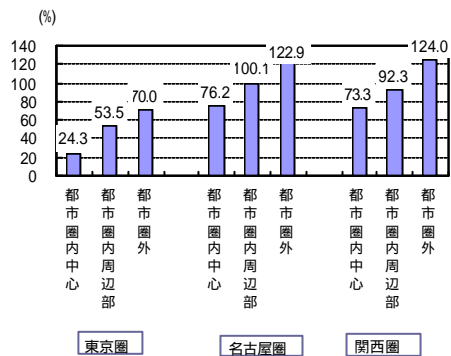
(出典) 国土交通省住宅局資料より国土交通省国土計画局作成。

図表35 犯罪の分布

すり、ひったくり、自動車盗、住宅侵入盗の犯罪認知件数の都府県割合 (2002年)



都市圏内外の刑法犯罪認知件数伸び率の比較 (1995年 2001年)



(注) 都市圏内中心、都市圏内周辺部、都市圏外の内容はそれぞれ、東京圏 (東京都、東京都以外都市圏、首都圏のうち都市圏外)、名古屋圏 (名古屋市、名古屋市以外都市圏、名古屋圏のうち都市圏外)、関西圏 (大阪市、大阪市以外都市圏、関西圏のうち都市圏外)。

ここでの都市圏とは「日本の都市圏設定基準」(金本良嗣、徳岡一幸) (2001.7)による。都市圏は中心都市と中心都市への通勤率10%以上の郊外により構成される。(DID人口が1万人以上の市町村も含む。)

大都市圏: 中心市町村のDID人口が5万人以上

小都市圏: 中心市町村のDID人口が1万人以上5万人未満

(DID: 人口集中地区。市区町村の境界内において人口密度の高い(4,000人/km²以上)国勢調査区が集結しており、かつ人口5,000人以上の地域。)

(出典) 警察庁「犯罪統計書」、「警察白書」、警視庁HPより国土交通省国土計画局作成。

(注) 認知件数: 警察が事件として扱った件数。

刑法犯罪検挙率: 道路上の交通事故に係る業務上の過失致死傷及び危険運転致死傷を除いた、

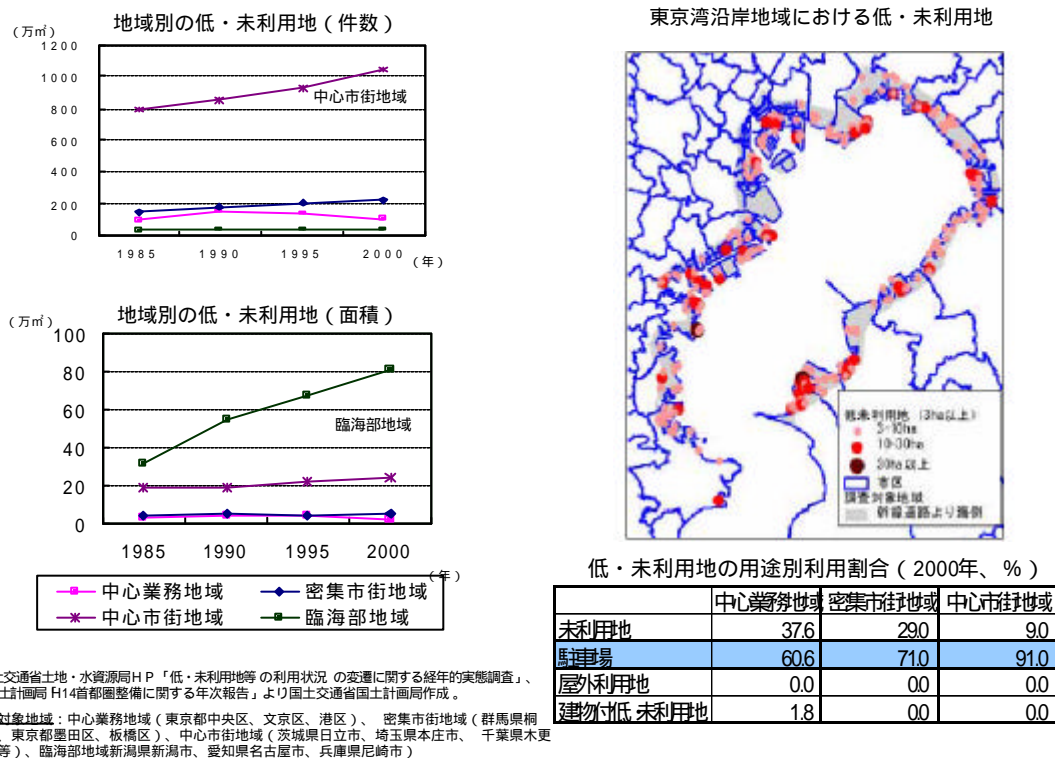
刑法犯罪総数の検挙件数 / 認知件数。

4. 都市を中心にみた地域社会の状況

ii) 国土の有効利用と既存ストックの有効活用

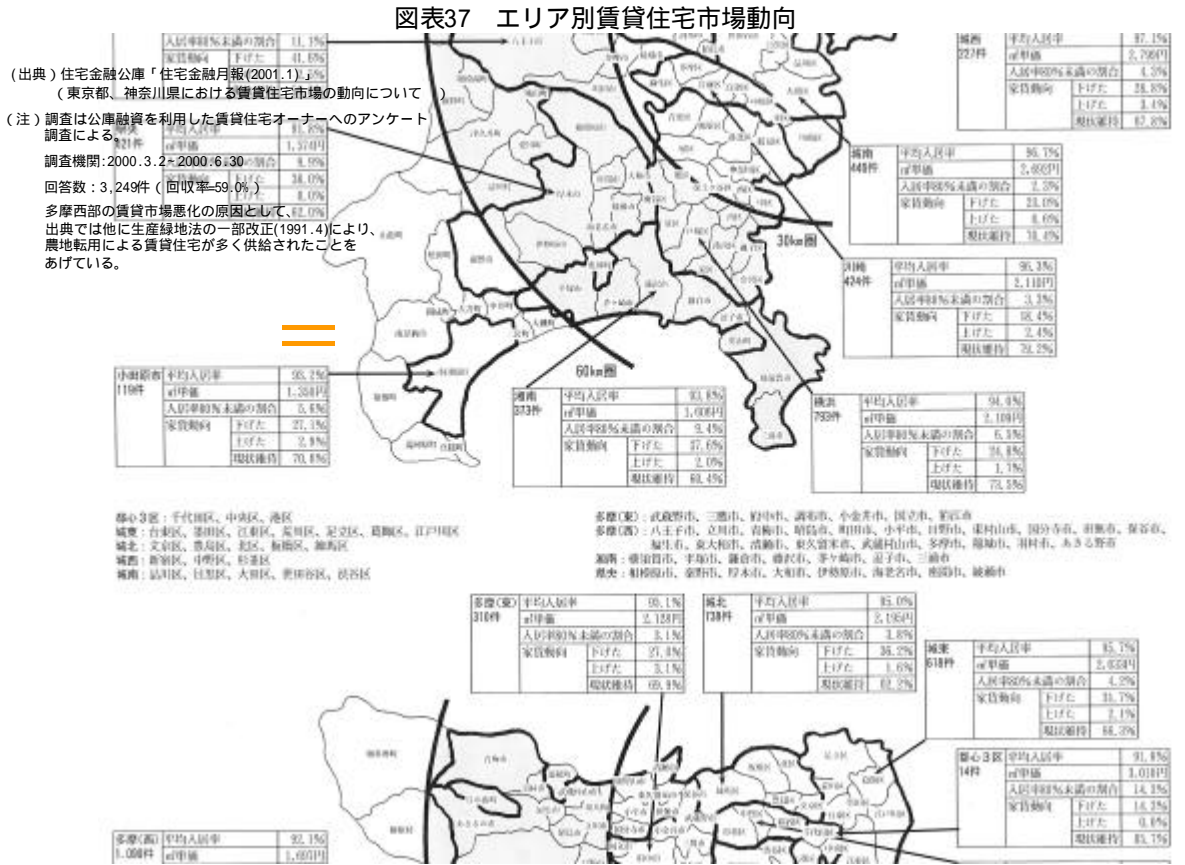
低未利用地が中心市街地、臨海部地域で増加している（図表36）。このような中、全国各地で民間活力による都市再生プロジェクトが進展している。なお、空室の多いオフィスビルについては、その用途転換による有効利用が期待される。

図表36 低・未利用地の動向



第1部 現状と課題

住宅については、戸数が充足している中におい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。



既に中心部と郊外の双方が人口減少している都市圏が人口規模に関係なく増えていること、また、今後我が国が人口減少していく中で、低密度・無居住地域の拡大が見込まれることを踏まえると、全国各地で空家が増加し廃屋が増加することも懸念され、これら既存ストックの扱いが、安全・安心で快適なまちづくりで問題になると考えられる。

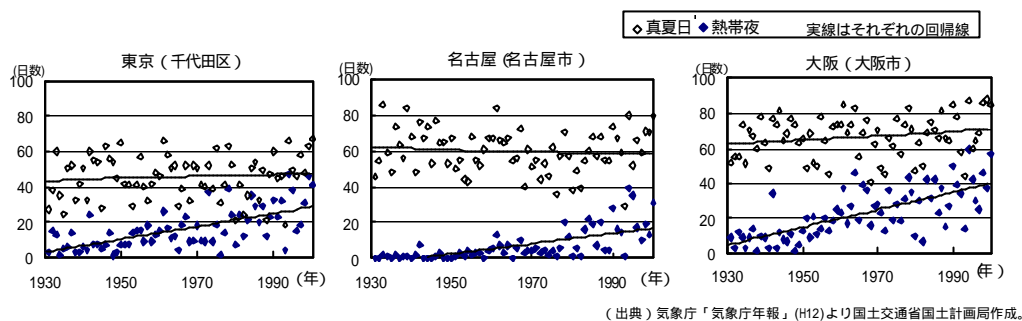
iii)環境制約と自然の保全や再生・創出

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)。

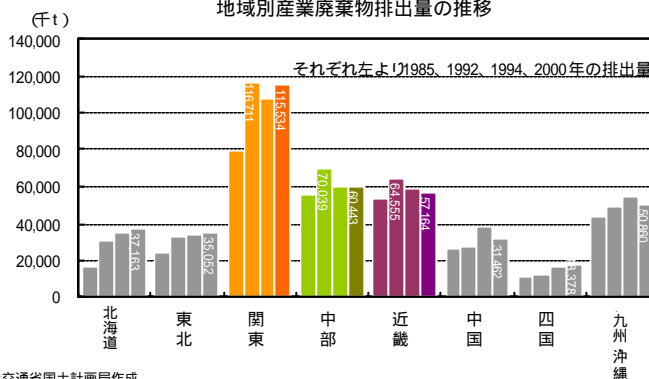
4. 都市を中心にみた地域社会の状況

図表38 都市の熱環境・地域別廃棄物の状況

大都市における真夏日数・熱帯夜数の経年変化（1931～2000）

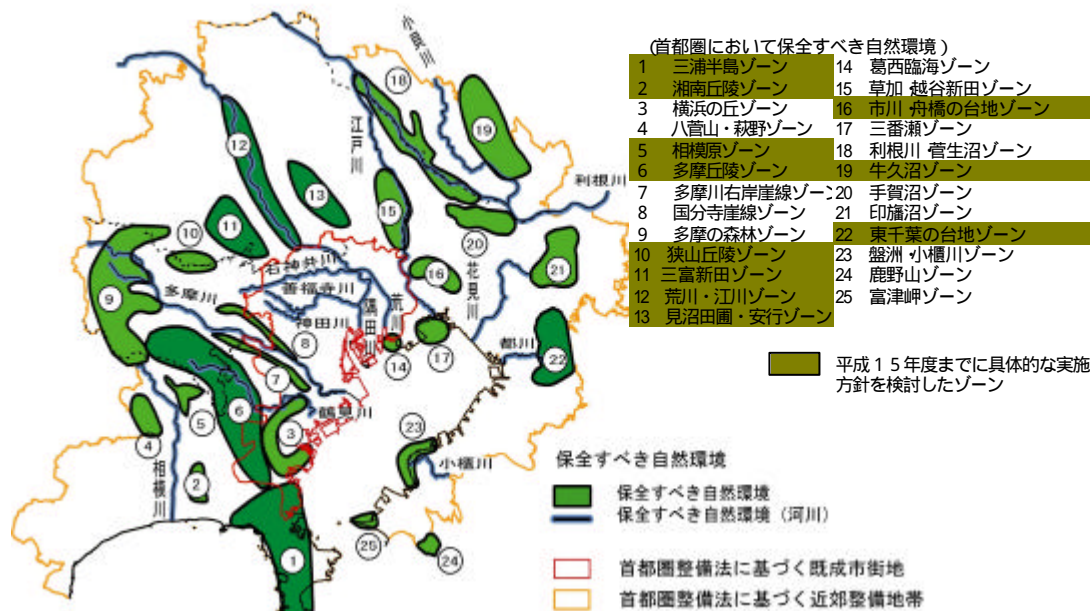


地域別産業廃棄物排出量の推移



図表39 自然環境の総点検等に関する協議会

平成13年12月に都市再生本部で決定された都市再生プロジェクト（第三次決定）「大都市圏における都市環境インフラの再生」の「1. まとまりのある自然環境の保全」を具体的に推進することを目的に、関係省庁、都県市からなる「自然環境の総点検等に関する協議会」及びその幹事会が平成14年3月に設置され、首都圏における自然環境を総点検し、平成14年7月に保全すべき対象等を「保全すべき自然環境」として抽出したところである。



第1部 現状と課題

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、景観条例の制定数が増加し、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きている。

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、

5. 「21世紀の国土のグランドデザイン」4戦略の推進状況

都市の構造についても長期的視野からみて転換点を迎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、すでにいくつか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の転換があげられているところである。

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。

第1部 現状と課題

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（1998～2002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）。

図表40 大都市のリノベーションの進捗状況

<p>21世紀の国土のグランドデザイン (1998.3)</p> <p>「21世紀の国土のグランドデザイン」 戦略推進指針(1999.6)</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>「21世紀の国土のグランドデザイン」戦略推進指針(大都市のリノベーション)施策別</th> <th>進捗状況</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>うるか、ある都市空間への創発 電線共同溝整備事業(国交省) 安全で快適な電子空間の確保、都市環境の向上、都市災害の防止、情報伝達ネットワークの構築等の向上を図るため、電線共同溝等の整備を一層推進</td> <td>「新電線建設指針」策定時において、7年間で約200kmを実施することとした。だが、平成14年から15年間はほぼ、従来までの2倍以上の整備ペースで整備推進することとした。</td> </tr> <tr> <td>総合整備(国交省) 敷地内公園整備等を行うなど一定の要件を満たす民間整備地を、特定行政庁の許可により容積率・高さ制限等の特別を認める。</td> <td>平成10年から11年の間に、総合整備地の許可を得た整備地は30箇所あり、これらの箇所における公園・緑地・通学など日常生活に公開された空地の確保が完了した。</td> </tr> <tr> <td>環境と共生した社会システムの構築 建リサイクルの推進(国交省) 大都市圏においては、再資源化施設等の整備が急務と認識しているため、公共施設による当該施設の高圧な立地を促進</td> <td>建リサイクルの推進に向け「建リサイクル推進指針」の策定や、建リサイクルを適宜に実施するための基準である「建リサイクル促進指針」の策定等</td> </tr> <tr> <td>環境アセスメントの実施要請 環境に著しい影響を及ぼすおそれのある一定規模以上の各事業を行うにあたり、事業者自ら環境影響の調査、予測、評価を行い、環境保全策を策定する「環境アセスメント手続法」の実施義務化</td> <td>平成9年6月に環境影響評価法が制定され、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある各事業の実施に当たっては事前に環境影響評価を行うことが義務づけられた。同法に基づき、約130件が平成中までは完了。平成14年3月までの都道府県別の取組状況が公表されている。環境影響評価法が公布・施行された。</td> </tr> <tr> <td>大都市圏の再構成 下水道システムの高度化(国交省) 新しい高度基準に基づき高度化の向上、防汚施設の整備を促進。また、下水道管線や処理場のネットワーク化など下水道システムの高度化、処理水や雨水の防汚用水としての再利用や処理場上留置槽を活用した防災拠点化等を推進</td> <td>「下水道施設整備計画」「管線改良計画」(H9)「下水道施設整備計画」(処理場・ポンプ場) (H9)を策定</td> </tr> <tr> <td>防災公園の整備(国交省) 大震災における国民の生命、財産を守るため、大都市圏等において、都市の防災機能を強化し、避難地、避難路として機能する防災公園(防災公園)を緊急かつ重点的に整備</td> <td>地震発生時避難所・復興拠点や復旧のための避難拠地等となる防災拠点の整備のほか、広域避難地および世帯単位の集合避難所等として機能する防災公園等の整備を行った。これまで33箇所、計236haの防災公園を整備</td> </tr> <tr> <td>密集住宅市街地整備事業(国交省) 防災上、居住環境上の課題を抱える密集住宅市街地の整備を図るため、老朽建築物等の結核対策、従前居住者の住宅確保、道路、公園等の地区施設の整備等</td> <td>平成10年から平成14年までの間に、密集住宅市街地整備事業を新たに事業開始した地区は29市区町41地区22ha</td> </tr> <tr> <td>道路の防災対策の推進(国交省) 我が国は地震多发地域に位置し、有災以来数多くの地震に見舞われ大きな被害を受けてきた。このため、震災時に建物倒壊や埋没等による交通障害を防止するために必要な緊急輸送道路等の整備を推進</td> <td>道路の防災対策については、緊急輸送道路の耐震補強等の対策を実施している。これまでに、緊急輸送道路について約1,000箇所での対策を実施した。</td> </tr> </tbody> </table>	「21世紀の国土のグランドデザイン」戦略推進指針(大都市のリノベーション)施策別	進捗状況	うるか、ある都市空間への創発 電線共同溝整備事業(国交省) 安全で快適な電子空間の確保、都市環境の向上、都市災害の防止、情報伝達ネットワークの構築等の向上を図るため、電線共同溝等の整備を一層推進	「新電線建設指針」策定時において、7年間で約200kmを実施することとした。だが、平成14年から15年間はほぼ、従来までの2倍以上の整備ペースで整備推進することとした。	総合整備(国交省) 敷地内公園整備等を行うなど一定の要件を満たす民間整備地を、特定行政庁の許可により容積率・高さ制限等の特別を認める。	平成10年から11年の間に、総合整備地の許可を得た整備地は30箇所あり、これらの箇所における公園・緑地・通学など日常生活に公開された空地の確保が完了した。	環境と共生した社会システムの構築 建リサイクルの推進(国交省) 大都市圏においては、再資源化施設等の整備が急務と認識しているため、公共施設による当該施設の高圧な立地を促進	建リサイクルの推進に向け「建リサイクル推進指針」の策定や、建リサイクルを適宜に実施するための基準である「建リサイクル促進指針」の策定等	環境アセスメントの実施要請 環境に著しい影響を及ぼすおそれのある一定規模以上の各事業を行うにあたり、事業者自ら環境影響の調査、予測、評価を行い、環境保全策を策定する「環境アセスメント手続法」の実施義務化	平成9年6月に環境影響評価法が制定され、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある各事業の実施に当たっては事前に環境影響評価を行うことが義務づけられた。同法に基づき、約130件が平成中までは完了。平成14年3月までの都道府県別の取組状況が公表されている。環境影響評価法が公布・施行された。	大都市圏の再構成 下水道システムの高度化(国交省) 新しい高度基準に基づき高度化の向上、防汚施設の整備を促進。また、下水道管線や処理場のネットワーク化など下水道システムの高度化、処理水や雨水の防汚用水としての再利用や処理場上留置槽を活用した防災拠点化等を推進	「下水道施設整備計画」「管線改良計画」(H9)「下水道施設整備計画」(処理場・ポンプ場) (H9)を策定	防災公園の整備(国交省) 大震災における国民の生命、財産を守るため、大都市圏等において、都市の防災機能を強化し、避難地、避難路として機能する防災公園(防災公園)を緊急かつ重点的に整備	地震発生時避難所・復興拠点や復旧のための避難拠地等となる防災拠点の整備のほか、広域避難地および世帯単位の集合避難所等として機能する防災公園等の整備を行った。これまで33箇所、計236haの防災公園を整備	密集住宅市街地整備事業(国交省) 防災上、居住環境上の課題を抱える密集住宅市街地の整備を図るため、老朽建築物等の結核対策、従前居住者の住宅確保、道路、公園等の地区施設の整備等	平成10年から平成14年までの間に、密集住宅市街地整備事業を新たに事業開始した地区は29市区町41地区22ha	道路の防災対策の推進(国交省) 我が国は地震多发地域に位置し、有災以来数多くの地震に見舞われ大きな被害を受けてきた。このため、震災時に建物倒壊や埋没等による交通障害を防止するために必要な緊急輸送道路等の整備を推進	道路の防災対策については、緊急輸送道路の耐震補強等の対策を実施している。これまでに、緊急輸送道路について約1,000箇所での対策を実施した。
「21世紀の国土のグランドデザイン」戦略推進指針(大都市のリノベーション)施策別	進捗状況																		
うるか、ある都市空間への創発 電線共同溝整備事業(国交省) 安全で快適な電子空間の確保、都市環境の向上、都市災害の防止、情報伝達ネットワークの構築等の向上を図るため、電線共同溝等の整備を一層推進	「新電線建設指針」策定時において、7年間で約200kmを実施することとした。だが、平成14年から15年間はほぼ、従来までの2倍以上の整備ペースで整備推進することとした。																		
総合整備(国交省) 敷地内公園整備等を行うなど一定の要件を満たす民間整備地を、特定行政庁の許可により容積率・高さ制限等の特別を認める。	平成10年から11年の間に、総合整備地の許可を得た整備地は30箇所あり、これらの箇所における公園・緑地・通学など日常生活に公開された空地の確保が完了した。																		
環境と共生した社会システムの構築 建リサイクルの推進(国交省) 大都市圏においては、再資源化施設等の整備が急務と認識しているため、公共施設による当該施設の高圧な立地を促進	建リサイクルの推進に向け「建リサイクル推進指針」の策定や、建リサイクルを適宜に実施するための基準である「建リサイクル促進指針」の策定等																		
環境アセスメントの実施要請 環境に著しい影響を及ぼすおそれのある一定規模以上の各事業を行うにあたり、事業者自ら環境影響の調査、予測、評価を行い、環境保全策を策定する「環境アセスメント手続法」の実施義務化	平成9年6月に環境影響評価法が制定され、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある各事業の実施に当たっては事前に環境影響評価を行うことが義務づけられた。同法に基づき、約130件が平成中までは完了。平成14年3月までの都道府県別の取組状況が公表されている。環境影響評価法が公布・施行された。																		
大都市圏の再構成 下水道システムの高度化(国交省) 新しい高度基準に基づき高度化の向上、防汚施設の整備を促進。また、下水道管線や処理場のネットワーク化など下水道システムの高度化、処理水や雨水の防汚用水としての再利用や処理場上留置槽を活用した防災拠点化等を推進	「下水道施設整備計画」「管線改良計画」(H9)「下水道施設整備計画」(処理場・ポンプ場) (H9)を策定																		
防災公園の整備(国交省) 大震災における国民の生命、財産を守るため、大都市圏等において、都市の防災機能を強化し、避難地、避難路として機能する防災公園(防災公園)を緊急かつ重点的に整備	地震発生時避難所・復興拠点や復旧のための避難拠地等となる防災拠点の整備のほか、広域避難地および世帯単位の集合避難所等として機能する防災公園等の整備を行った。これまで33箇所、計236haの防災公園を整備																		
密集住宅市街地整備事業(国交省) 防災上、居住環境上の課題を抱える密集住宅市街地の整備を図るため、老朽建築物等の結核対策、従前居住者の住宅確保、道路、公園等の地区施設の整備等	平成10年から平成14年までの間に、密集住宅市街地整備事業を新たに事業開始した地区は29市区町41地区22ha																		
道路の防災対策の推進(国交省) 我が国は地震多发地域に位置し、有災以来数多くの地震に見舞われ大きな被害を受けてきた。このため、震災時に建物倒壊や埋没等による交通障害を防止するために必要な緊急輸送道路等の整備を推進	道路の防災対策については、緊急輸送道路の耐震補強等の対策を実施している。これまでに、緊急輸送道路について約1,000箇所での対策を実施した。																		

(出典)
大都市のリノベーションの推進に関するホームページ
(<http://www.mlit.go.jp/crd/daisei/renovation/top.html>)

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。

5. 「21世紀の国土のグランドデザイン」4戦略の推進状況

- 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や、新規投資時に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」ものと定義されている。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世紀の国土のグランドデザイン』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。

図表41 地域連携軸構想評価調査

(評価調査の概要)

現時点での構想に対する評価を知るために平成14年11月に実施。
31連携軸構想に対する評価調査。
評価調査を行う団体は、構想に参加している地方公共団体(都道府県・市町村)
延べ1,020団体に配布し、796団体から回答あり。(回収率78.0%)

- 問1「この地域連携軸構想に積極的に参加していますか。」
肯定 52.5%、否定 47.3%
- 問2「この地域連携軸構想によって連携・交流が深まりましたか。」
肯定 43.1%、否定 56.7%
- 問3「上記地域連携軸構想によって、促進されたあるいは深まった内容」
(回答が多かった上位3つ)
「新たな観光ルートの形成」(65.9%)
「地域産業の発展機会」(38.8%)
「地域における情報化の促進」(35.0%)
- 問4「地域連携軸構想を推進して貴団体のメリットはありましたか。」
肯定 46.6%、否定 52.5%
- 問5「この地域連携軸構想に今後より積極的に参加する予定ですか。」
肯定 57.8%、否定 41.0%
- 問6「この地域連携軸構想の今後の発展に期待しますか。」
肯定 75.6%、否定 23.3%
- 問7「別の地域連携軸構想に新たに参加する予定はありますか。」
肯定 14.5%、否定 83.9%

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。

5. 「21世紀の国土のグランドデザイン」4戦略の推進状況

- ・ 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。

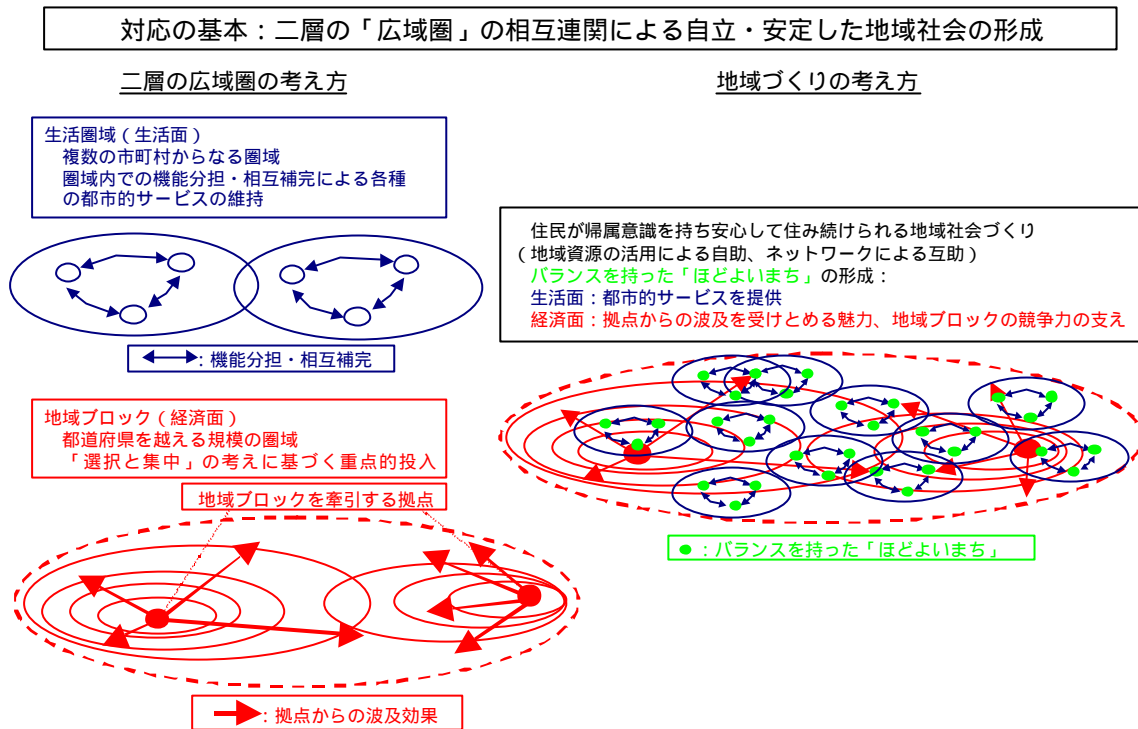
こうしたことを踏まえると、今後の取組の方向として以下の点が挙げられる。第1に積極的な情報発信・フィードバックである。地域連携軸ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/renkeijiku/index.html>) において、主な地域連携軸構想の概要、 で紹介された評価調査の結果などが公表されているところであるが、今後はこうした情報発信が更に拡充されるとともに、地方公共団体、ボランティア団体、NPOといった参加主体からのフィードバックが行われることが望ましい。第2に連携に資するような交通・情報通信基盤等の基幹的な基盤の整備である。第3に、国土施策創発調査費などを活用した、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」を今後の国土を考える際の地域的まとめりとし、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。
- 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。現在進められている市町村合併については、こうした生活圏域をも視野に入れた対応が期待される。
- 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それぞれの魅力や素地を持ち、地域ブロックの競争力を支えていくことで、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。

図表42 今後の方向性のイメージ



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。こうした中においては、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。こうした中においては、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、地域社会を保つ

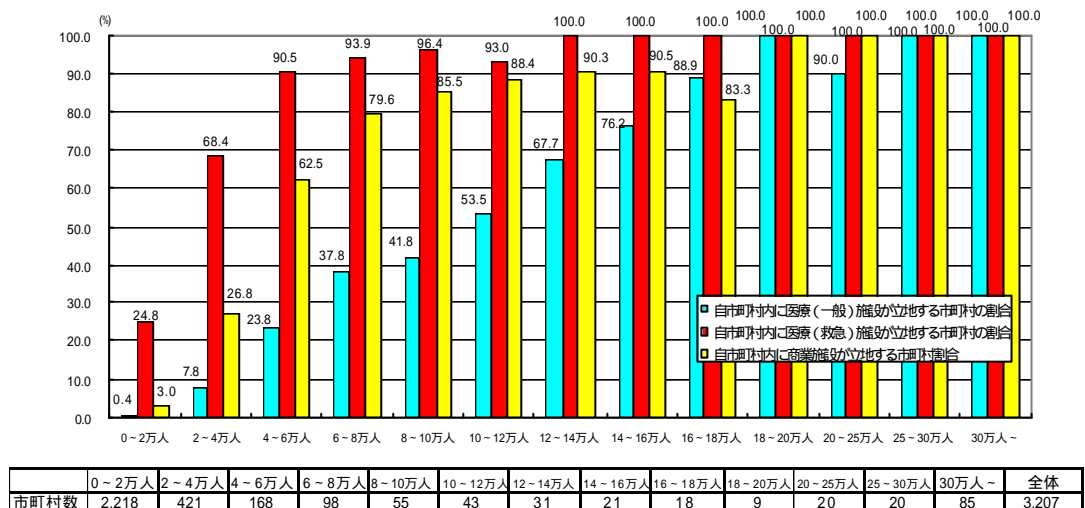
第II部 今後の方向性

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、中枢・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楽しむことができるものと考えられる（図表43）。

図表43 自市町村内に医療・商業施設が立地する市町村の割合（全国）



（出典）総務省「国勢調査報告」等をもとに国土交通省国土計画局作成。

（注）ここでいう医療・商業施設とは以下のとおり。

医療（一般）：重要性、ニーズの高い16の診療科目（内科、呼吸器科、消化器科（胃腸科）、循環器科、小児科、精神科、外科、整形外科、脳神経外科、

産婦人科、眼科、耳鼻咽喉科、皮膚科、泌尿器科、リハビリテーション科、麻酔科）

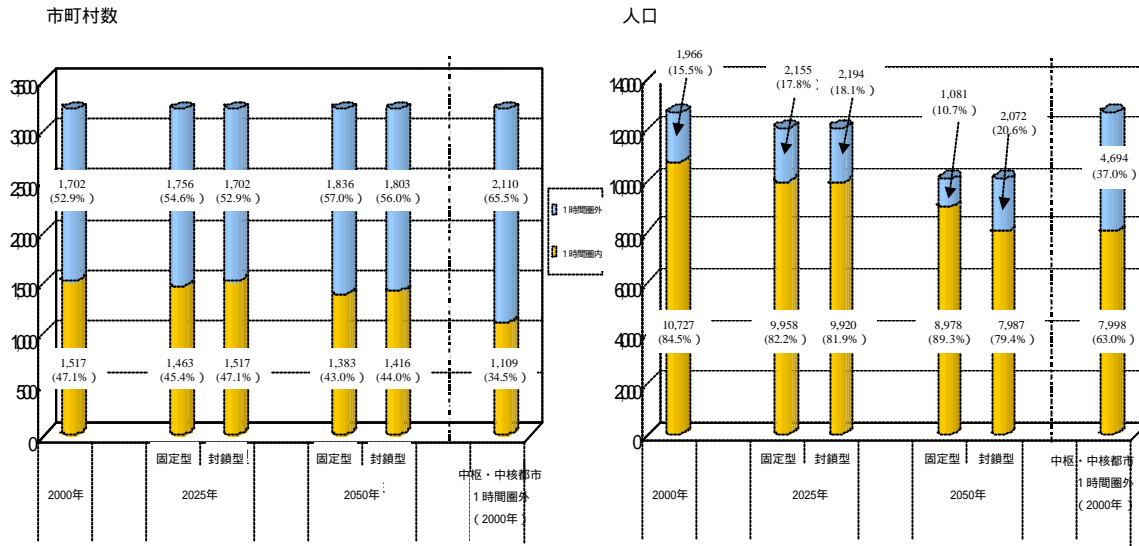
医療（救急）：救命救急センター若しくは救急告示病院

商業：店舗面積1万㎡以上の百貨店、スーパー、ショッピングセンター若しくは寄合百貨店

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）。

1.生活圏域レベルの広域的な対応

図表44 中心的都市より1時間圏外の市町村数と人口の割合（全国）



(出典) 国土交通省総合交通分析システム (NITAS)、総務省「国勢調査報告」をもとに国土交通省国土計画局作成。
 (注) 1. ここでいう中心的都市とは、中核・中核都市 (県庁所在又は人口30万人以上であって昼夜間人口比1以上の市) 及び人口20万人以上の市とした。
 2. 圏域の設定にあたっては、平成14年3月現在の交通ネットワークで鉄道 (新幹線と特急を除く。) と道路 (高速道路を除く。) の利用を前提とし、各市町村間の到達時間を市町村単位に設定した。各市町村の起点終点はそれぞれ市町村役場である。
 3. 将来人口の推計は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 (平成14年1月推計)」の中間推計をもとにした。移動率の仮定は以下のとおり。
 ・固定型: 1995年から2000年までの移動率が将来も続くことと仮定
 ・封鎖型: 移動率がゼロと仮定

図表45 中心的都市より1時間圏外の市町村 (地図、2000年)



(出典) 国土交通省総合交通分析システム (NITAS)、総務省「国勢調査報告」をもとに国土交通省国土計画局作成。
 (注) 1. ここでいう中心的都市とは、中核・中核都市 (県庁所在又は人口30万人以上であって昼夜間人口比1以上の市) 及び人口20万人以上の市とした。
 2. 圏域の設定にあたっては、平成14年3月現在の交通ネットワークで鉄道 (新幹線と特急を除く。) と道路 (高速道路を除く。) の利用を前提とし、各市町村間の到達時間を市町村単位に設定した。各市町村の起点終点はそれぞれ市町村役場である。

第 11 部 今後の方向性

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。

(3) 三全総における定住圏との比較

過去の国土計画において、人々の生活面に着目した地域的なまとまりを示したものとしては、第三次全国総合開発計画（1987年11月）（以下、三全総）で定められた「定住圏」がある。三全総では、人間居住の総合的環境の整備を基本目標とし、地方圏における人口の定住を促進する定住構想が提示された。定住圏は、この構想に沿った新しい生活圏の確立を図るための計画上の圏域として想定され、その整備の方向については、地方公共団体が定めるものとされた。三全総策定後は、「モデル定住圏」が選定され、これを推進力として定住圏の整備が進められた。

現在は、三全総策定当時から世紀をまたいでおよそ30年近く経過し、1.(1)で述べたように人々の生活を取り巻く状況も大きく変化しており、生活の空間的広がりを想定する場合も、その考え方は当然異なってくるものと考えられる。前節で述べた生活圏域と定住圏との相違を概略すると以下の通りである。

- i) 圏域の位置づけについて、定住圏は、「モデル定住圏」にみられるように具体的に圏域が設定されその整備が図られるという枠組みであったのに対し、今回示した生活圏域は、上記のような枠組みを前提としたものではなく、それぞれの市町村が広域的な対応を図っていく場合の目安を示したものである。
- ii) 圏域の大きさについて、定住圏は、全国でおよそ200～300の圏域で構成されるとされていたのに対し、時間距離にして1時間前後のまとまりを目安とした生活圏域は、定住圏で想定されていた生活圏よりも対象領域が広がるものと考えられる。
- iii) 圏域における都市機能のあり方について、定住圏は、地方都市全般に人口の増加が顕著となっていたことを背景に、圏域の中心となるべき都市に機能集積を図ることに力点が置かれていたのに対し、生活圏域は、地域によっては、人口減少下で都市的サービスを包括的に提供する中心的都市の存立が困難になる状況を踏まえ、圏域内で機能分担と相互補完を図ることに重点を置いている。

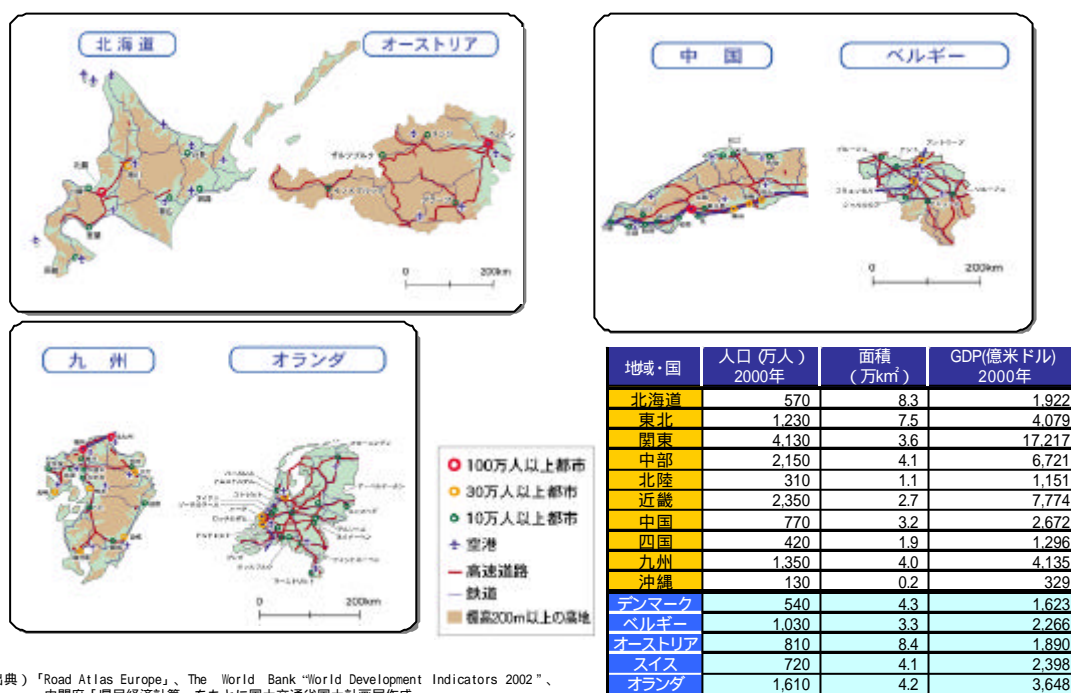
2. 地域ブロックの経済的自立と拠点の形成

(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。こうした観点から本報告書における地域区分(P.1参照)の人口、面積及び経済規模をみると、戦後、人口と経済規模が急速に拡大したことにより、ほぼ欧州の中規模国と同程度になっている(図表46)。

図表46 欧州諸国との比較



(出典)「Road Atlas Europe」、The World Bank「World Development Indicators 2002」、内閣府「県民経済計算」をもとに国土交通省国土計画局作成。

(注) わが国の地域区分別GDPは、93SNAベースの年度値である。

(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、地域ブロックの経済的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、地域ブロックの経済的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ぬ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（1962年10月。以下、一全総という。）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

一全総の冒頭には、「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点においては、現在と類似の社会背景があった。

相異点

- i) 拠点形成の目的は、一全総では工業の分散による都市の過大化の防止と地域格差の縮小であるが、今回は地域ブロックの牽引役の形成である。
- ii) 拠点の産業機能・形態は、一全総では重化学工業を含む大規模な工業の集積であるが、今回は「知的資本」の蓄積とネットワーク化による技術革新の創出に主眼がある。
- iii) 拠点の広がり、一全総で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) 拠点の形成手法は、一全総では国の主導により、工業の適正配置に関する各地域ごとの計画作成、必要な基盤整備に公共投資の重点的投入、金融上の優遇等による工業の分散誘導が中心であったが、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。

全国総合開発計画に基づき、新産業都市建設促進法（1962年）、工業整備特別地域整備促進法（1964年）が制定され、全国で計21地区が指定され整備が進められた。その後、拠点開発を促進する法律がいくつか制定され、拠点開発が実施されてきた。これらの政策は、その時代に存在した強い要請を背景として実施されてきたものであり、一定の成果を生み、合理的であった。しかも過去のこうしたさまざまな取組によって形成された拠点の蓄積が存在したからこそ、現在、次段階の発展に移行するための基礎となっている。

しかし、日本が大きな転換点に差し掛かった今、過去の方式をそのまま延長することは適当ではないものもあり、こうしたものについては、これから日本が向かう時代の要請に見合った方式を採用することが必要である。

(5) 拠点都市圏の形成

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）。

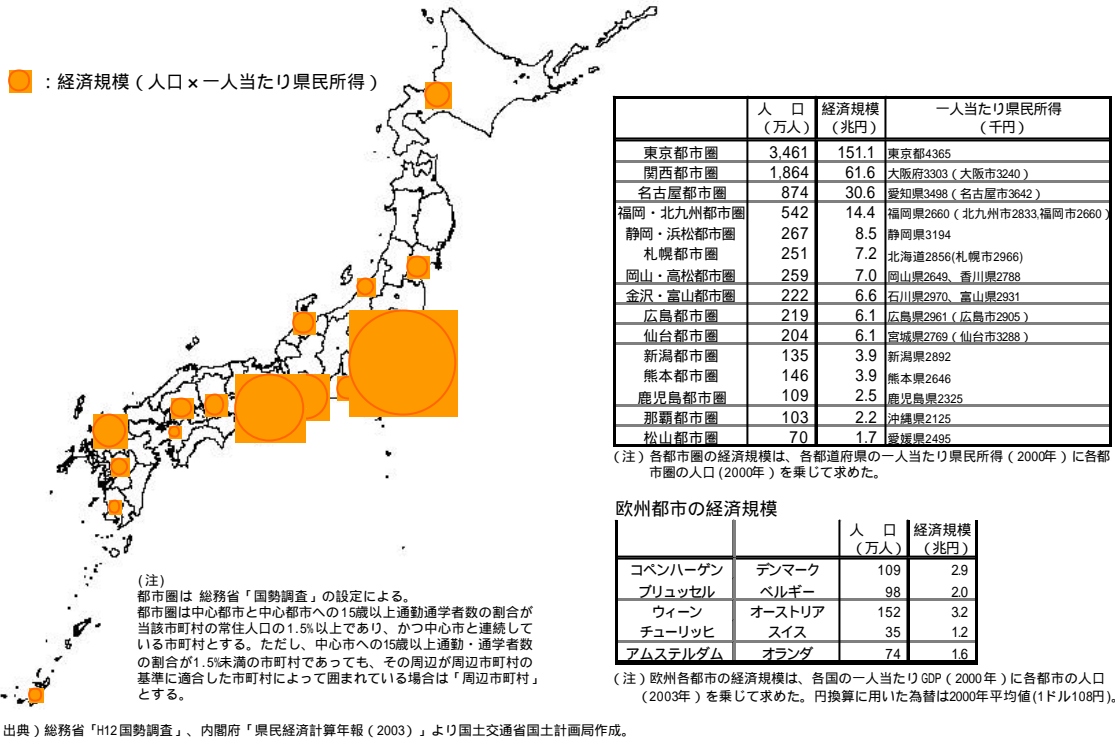
ここでいう国際交流機能とは、（ ）外国に人、物資、資金、情報等を発信するエネルギーを持った機能、（ ）外国から人、物資、資金、情報等を惹きつける魅力を持った機能を指す。具体的には以下の点が重要である。

i) 集積の促進

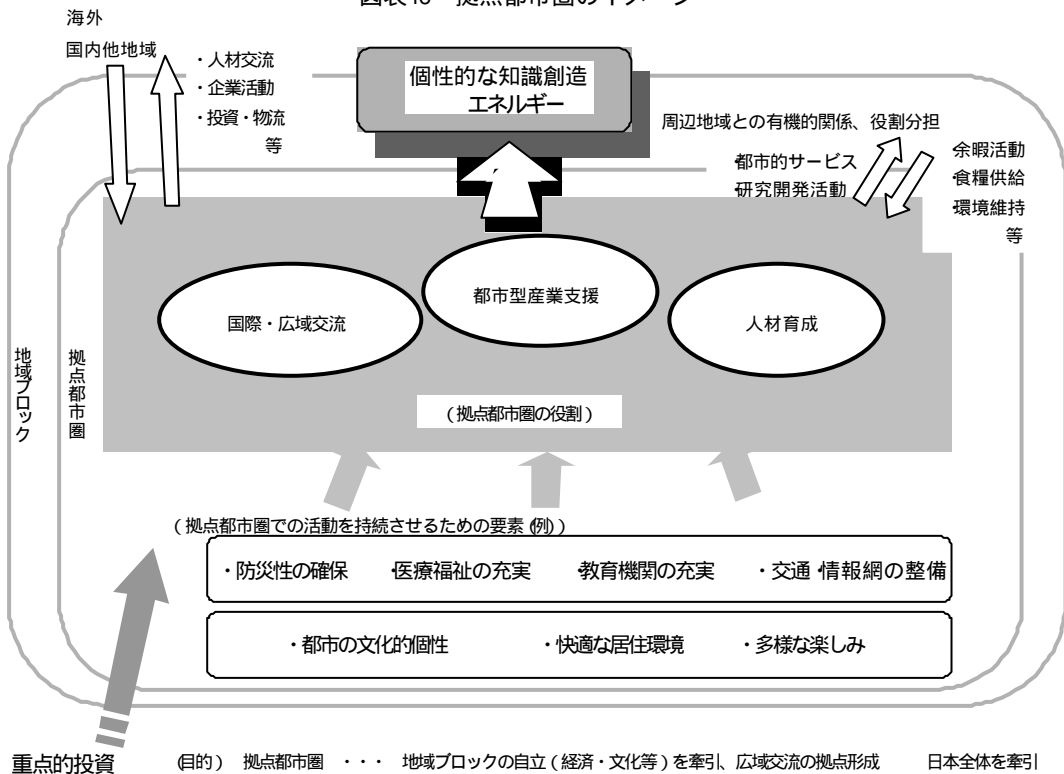
農業から工業、工業からサービス業への産業構造の変化に伴い都市の姿

2. 地域ブロックの経済的自立と拠点の形成

図表47 拠点となる都市圏の経済規模



図表48 拠点都市圏のイメージ



第II部 今後の方向性

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

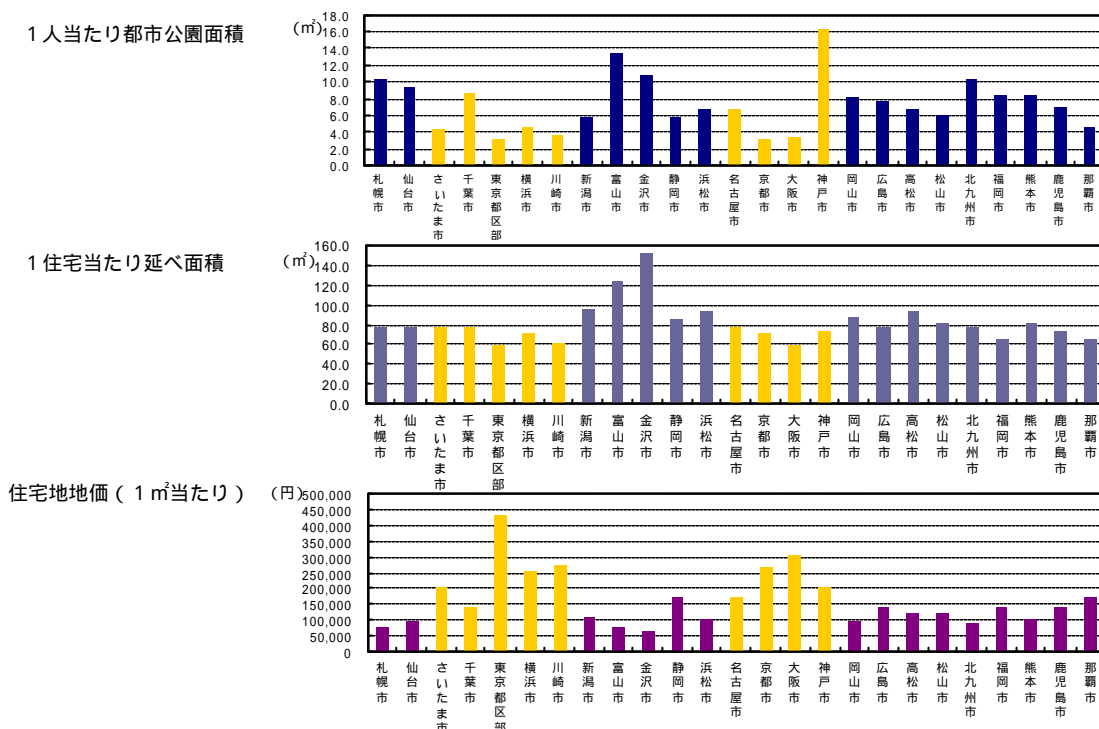
日本は各時代において外国から文化を輸入して消化し、日本古来の文化と混ざり合って独自の文化を作り上げるたびに飛躍的に発展してきた歴史がある。外国の高水準で多様な頭脳を取り入れ、異質な考え方、技術、ノウハウ、文化などがぶつかり合い、刺激を与え合うことで新しい創造を生み出すことが重要である。

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、地域が保存していた文化の復興を通じて、新たな産業を創出し、人間の生活の「場」を再生するなどのローカル化により競争力を高めることが重要となる。なかでも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）。

2. 地域ブロックの経済的自立と拠点の形成

図表49 拠点となる都市における生活面の指標



(出典) 都市計画年報、総務省「住宅・土地統計調査」(H10)、各都道府県「地価調査」より国土交通省国土計画局作成。
 (注) 各図の黄色は三大都市圏中心都市。1人あたり都市公園面積：各都市の都市計画区域において、地方公共団体・国が設置した公園の面積/都市計画区域内人口、
 1住宅当たり延べ面積：持ち家住宅及び借家住宅の床面積の平均値、住宅地地価：毎年1回実施する基準値の価格調査による、用途が住宅である地点の平均価格。

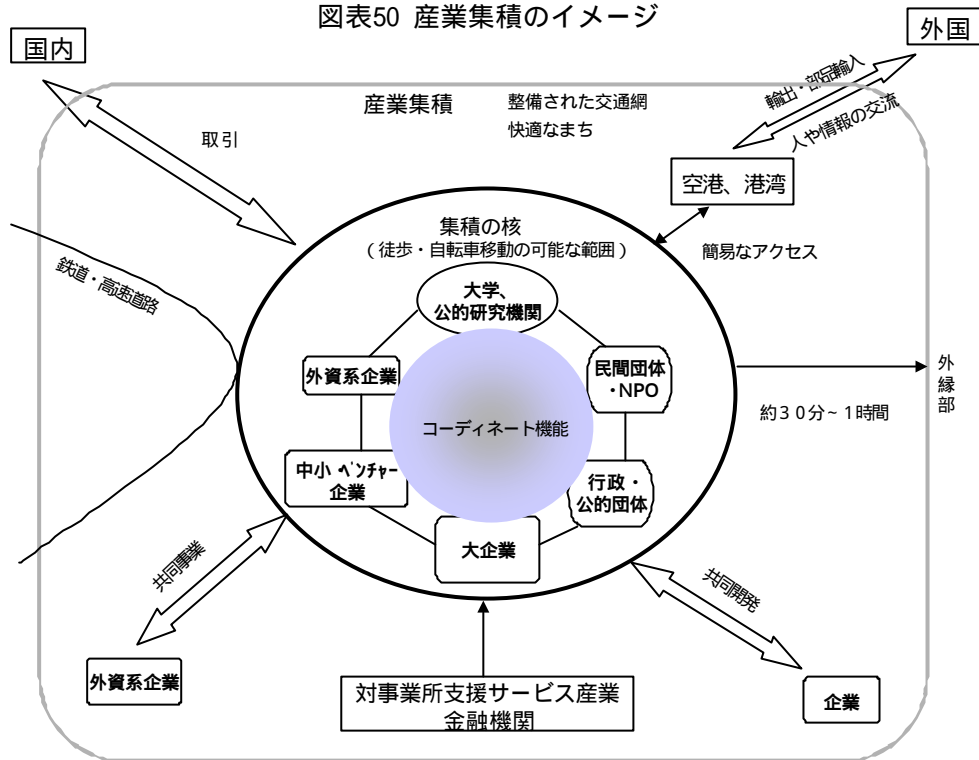
(6) 産業集積の形成

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道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。

図表50 産業集積のイメージ



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と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。

2. 地域ブロックの経済的自立と拠点の形成

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) 大きな転換点を迎えた地域社会

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

3. 「ほどよいまち」をふまえた地域づくり

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。

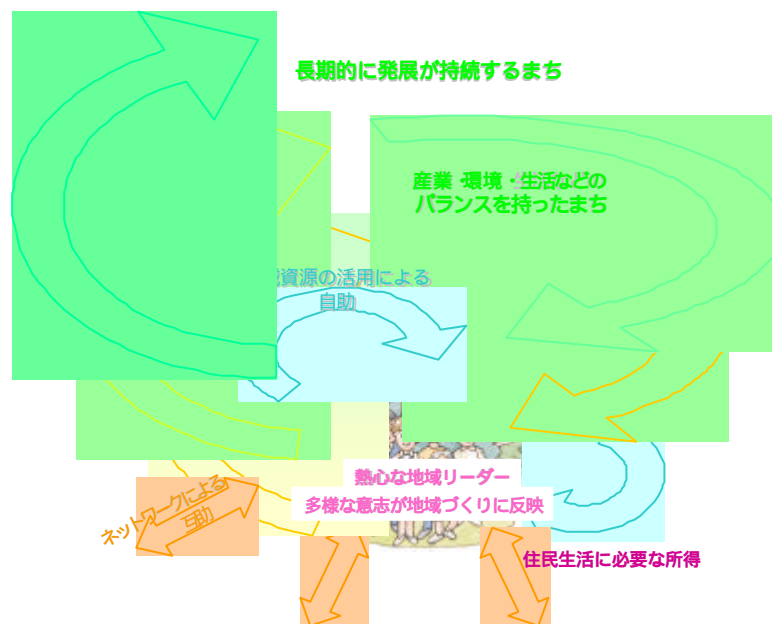
例えば、地域資源を活かした観光を振興し交流人口を増やす地域、都市と農山漁村で相互の役割分担を意識した交流を活発化する地域、地場の産業を業種転換して交流人口や売上を増やす地域、歴史的な町並みや美しい自然景観を保存し地域の魅力を高めて交流人口を増やす地域など、多くの選択があり、このような地域づくりは、地域ブロックの競争力や魅力にも貢献する。

(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（図表51）。

図表51 「ほどよいまち」のイメージ



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、地縁的血縁的人間付き合いのコミュニティと、目的的功能的付き合いのア

ソシエーションが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産業や都市機能の既存の集積、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既存の集積、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。

なお、その際も、自然環境などの貴重な地域資源の価値が保たれることは、持続可能性の配慮というだけでなく、良好な環境として地域の競争力につながる。

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)、

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における用語で、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。

3. 「ほどよいまち」をふまえた地域づくり

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それぞれの魅力や素地を持ち地域ブロックの競争力を支えていくことで、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」の価値を共有し地域づくりを進め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。

多様な主体の意志が地域づくりに反映する仕組みの構築

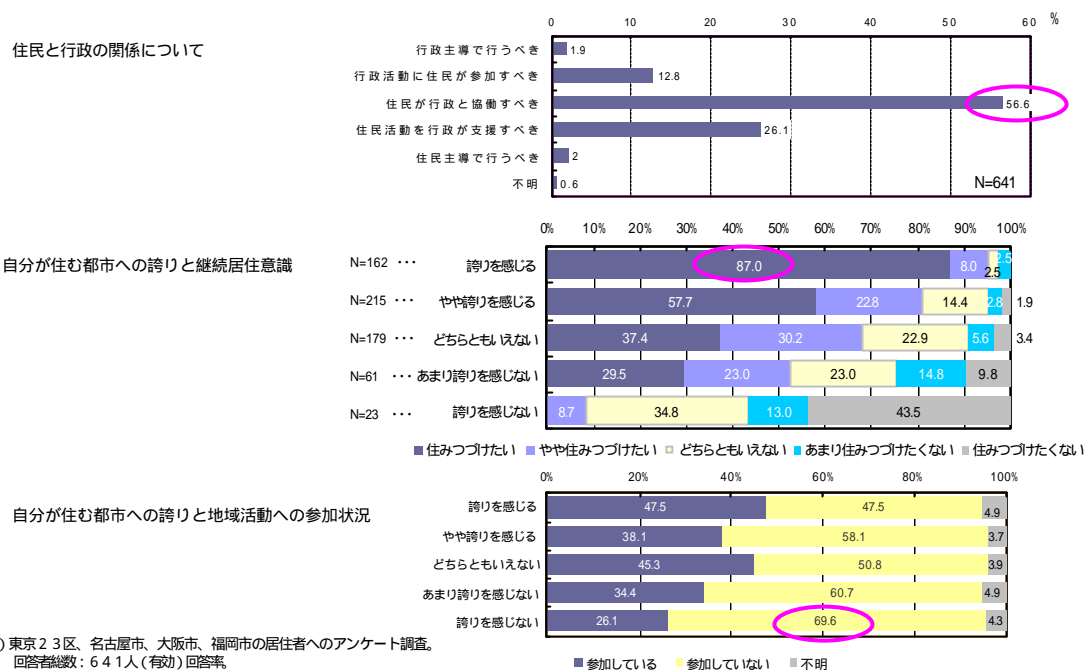
住民が地域に対する誇りや愛着と地域活動への参加に相関があるとの分析がある（図表52）。住民が地域に対する誇りや愛着を持ち、満足感や安心感を得、長く住みたくするような地域、さらには外からも評価され交流が持続する地域がつくられるためには、住民個人、自治会、町内会、NPO、企業、商工会議所、商工会、青年会議所、地方公共団体など地域に住む関係者のみならず、地域外の第三者も加われる仕組みとすることで、多様な主体が参加して協働し、地域のことは地域で決め、个性的かつ開放型の地域づくりを行うことが重要となる。現在、こうした動きを促すため多くの地方公共団体で関係条例が作成されている。

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、かつ地域の多様な主体の意志が反映された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。

3. 「ほどよいまち」をふまえた地域づくり

図表52 都市に対する誇りと居住意識（都市住民意識調査より）



(注) 東京23区、名古屋市、大阪市、福岡市の居住者へのアンケート調査。
回答者総数：641人(有効)回答率

(出典) 国土交通省国土計画局「個性ある都市づくりに関するアンケート調査」(H15.6)より国土交通省国土計画局作成。

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、地域の主体的取組を前提とし、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)

国土審議会調査改革部会地域の自立・安定小委員会 委員名簿

: 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	前 岐阜県古川町長 (平成16年1月31日 合併により失職)
セーラ・マリ・カミングス	榊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

地域の自立・安定小委員会検討過程

	開催日時	検討事項
第1回	平成15年 7月7日(月)	<ul style="list-style-type: none"> ・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
第2回	7月28日(月)	<ul style="list-style-type: none"> ・成熟する経済社会のトレンド
第3回	8月12日(火)	<ul style="list-style-type: none"> ・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
第4回	8月20日(水)	<ul style="list-style-type: none"> ・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
< 9月1日(月)の調査改革部会に経過報告 >		
第5回	9月11日(木)	<ul style="list-style-type: none"> ・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
第6回	10月15日(水)	<ul style="list-style-type: none"> ・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
第7回	11月7日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ・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
第8回	11月21日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ・中間報告(案)の議論
< 12月25日(木)の調査改革部会に中間報告(案) >		
第9回	平成16年 2月3日(火)	<ul style="list-style-type: none"> ・最終報告(案)の議論
< 2月の調査改革部会に最終報告 >		

(上記以外に、平成15年9月30日～10月1日に古川町において意見交換会を開催した。)