

# 地域の自立・安定小委員会中間報告（素案）のポイント

## 目次

<b>I. 現状と課題</b> .....	<b>1</b>
1. 人口減少下の人口分布の現状と展望.....	1
(1) 進む人口分布の二極化.....	1
(2) 東京圏への人口再集中とその要因.....	1
(3) 今後の人口減少と低密度・無居住地域の拡大.....	1
(4) 今後の人口減少と地方都市の拠点性.....	1
2. 成熟する経済社会のトレンド.....	1
(1) 高成長が見込めない中、世界経済における日本の地位の低下が懸念..	1
(2) 経済構造・経済格差からみた地域経済.....	1
(3) 変化するライフスタイル.....	2
3. 地域産業の動向.....	2
(1) 東京圏を頂点とした経済構造となっている地域経済.....	2
(2) 地域雇用を支えてきた製造業、商業及び建設業の落ち込み.....	2
(3) サービス業を中心に見られる新たな動き.....	3
(4) 若年層で高い失業.....	3
(5) 国土計画上の課題.....	3
4. 都市の状況.....	3
(1) 都市の現状と課題.....	3
(2) 多様な主体による個性あるまちづくり.....	4
(3) 求められるコンパクトな都市構造への転換.....	5
5. 「21世紀の国土のグランドデザイン」4戦略の推進状況.....	5
(1) 大都市のリノベーション.....	5
(2) 地域連携軸の展開.....	6
<b>II. 今後の方向性</b> .....	<b>6</b>
1. 二層の「広域圏」を念頭に置いた対応(P).....	6
(1) 生活圏域レベルの広域的な対応.....	6
(2) 地域ブロックレベルの広域的な対応.....	7
2. 都市・産業集積拠点の形成(P).....	7
(1) 拠点都市圏の形成.....	7
(2) 産業集積拠点の形成.....	8
3. 「ほどよいまち」をふまえた地域づくり.....	8
(1) 全ての地域が目指すのは、住民が住み続けたいと思う地域社会.....	8
(2) 「ほどよいまち」の概念.....	9
(3) 今後の地域づくりに当たっての重要な要因.....	9

## I. 現状と課題

### 1. 人口減少下の人口分布の現状と展望

#### (1) 進む人口分布の二極化

人口増加地域と減少地域との二極化が進行中：大都市圏では東京圏で、地方圏では中枢・中核都市圏で高い人口増加率。人口減少地域が地方圏の人口規模の小さな地域を中心に拡大、低密度・無居住地域の広がり。

#### (2) 東京圏への人口再集中とその要因

1990年代後半以降再び生じている東京圏への人口集中は、「人が出ていかない」ことが要因（80年代は「人が入ってきた型」）。

#### (3) 今後の人口減少と低密度・無居住地域の拡大

今後、全体の人口が減少する中で、特に地方圏の中枢・中核都市からの遠隔地における大幅な人口減少（3割以上）、低密度・無居住地域のさらなる拡大（現在の1.3～1.5倍）、が見込まれる。

地域社会を維持しつつ、国土の保全が適切に図られるよう、国土空間利用を再編していくことが重要な課題。

#### (4) 今後の人口減少と地方都市の拠点性

地方において、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、規模の小さい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可能性。

人口集中地区(DID)の存在する市町村数は地方圏を中心に減少しており、今後は人口減少に伴い100～200の市町村でDIDが消滅する可能性。

今後人口減少の中で地域社会を支える地域の拠点をいかに維持・確保していくかが重要な課題。

### 2. 成熟する経済社会のトレンド

#### (1) 高成長が見込めない中、世界経済における日本の地位の低下が懸念

今後の経済成長率は、女性・高齢者の労働力率上昇、労働生産性の向上を前提とすると、0～1%台で推移すると見込まれるが、こうした前提が生じなければ、2030年以降はマイナス成長となることも。

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く、多様な主体のニーズと能力を地域づくりに活かすための条件整備が重要。

中国、東南アジア諸国の追い上げ等により日本経済の規模が相対的に低下することが懸念される一方、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、東アジアとの交流・連携をいかに進めるかが課題。

#### (2) 経済構造・経済格差からみた地域経済

移出入構造をみると、地方圏は概ね移入超過。県内総支出に占める公的支出の割合・自主財源比率ともに、地方圏が三大都市圏に依存する構造。

ジニ係数による都道府県の格差は90年代以降縮小傾向、所得が高い県と低い県の格差も最近は低い水準。経済格差は生産性格差が主要因であり、将来の格差縮小には地方圏の生産性の向上が重要。

各地域は特色ある地域資源を有する。地域づくりにあたっては、地域資源を最適に組合せ、有効活用することを基本に据える必要。

### (3) 変化するライフスタイル

国民の価値観は「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。

今後の国民総生活時間は、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。

ボランティア活動について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。

理想の居住地域の意向は、三大都市圏の主な都市については女性の選好が強い一方、地方圏の町村は高齢者の選好が強い。居住地域別には地方圏の町村が理想という回答がすべての居住地域で上昇。

このような多様な変化に国土計画としていかに対応するかが課題。

## 3. 地域産業の動向

### (1) 東京圏を頂点とした経済構造となっている地域経済

財については、地方で製造された財を主に人口が多い消費地（特に最も消費購買力が強い東京圏）に出荷販売する構造。一方サービス業分野では、特に東京圏で生産され、主に地方で消費されるという対極の構造。

過去約10年間の製造業出荷額は東京圏、関西圏、中部圏の都心部で減少大きく減少（増加）した地域は工場の閉鎖・縮小（立地）が生じた地域。地域別景気動向は、北海道、東北、四国などで引き続き厳しい状況。

### (2) 地域雇用を支えてきた製造業、商業及び建設業の落ち込み

#### 全国的に事業所数が減少する製造業

製造業は地域の雇用に重要な役割を担っているが、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、特に地方圏で製造業の事業所数が減少。

東アジア等の外資優遇の魅力に惹かれて東アジア等に進出する工場が増え、単に地域に工場団地を整備するだけでは地域への工場誘致が困難。

#### 事業所数、販売額が減少する商業

家計収入の減少の中、食料品・衣服の支出が減少、IT製品・自動車の支出が増加、駅前商店街や大規模小売店は厳しい状況。モノからサービスに支出がシフトし、モノを販売する商業は事業所数・販売額が減少。

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。

公共工事が削減されるなか廃業率が高い建設業

1997 年以降建設事業者・建設業就業者ともに減少、廃業率も高いが、建設業の GDP に占める比率は約 7 % と依然として他国に比較して高い。

(3) サービス業を中心に見られる新たな動き

事業所数・従業員数の伸びが高いサービス業

サービス業は事業者数、就業者ともに増加傾向にあり、開業率も日本全国でプラス。また、最近製造業のサービス化（2.5 次産業化）が進んでおり、雇用を創出。

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多様な分野で展開され始めている。

地方公共団体による外部委託

地方公共団体において体育館等の管理など大きな業務を民間に外部委託する傾向。小さな業務を NPO などに委託する事例も増加。

東アジア地域への輸出増

東アジア地域への輸出が増加している素材産業、IT 産業等では活気。

(4) 若年層で高い失業

失業率は全国的にほぼ 5 % 前後の高い水準で推移しており、特に北海道、近畿、沖縄で厳しい雇用状況。年齢別には若年層の失業が高い。

高まる若者の地元就職志向。

(5) 国土計画上の課題

製造業・商業・建設業は、かつての雇用吸収力を維持出来ず、3 業種に代わる大きな雇用吸収力を持つ地域産業もない。

地域の雇用を守るため地域に根付いた雇用基盤を確保する必要。

工場誘致が行われた場合、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。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。

コミュニティ・ビジネスや地産地消、地方公共団体による外部委託などを加速する施策も重要。

## 4. 都市の状況

(1) 都市の現状と課題

都市への人口の集積状況

東京都区部は、夜間人口の増加、昼間人口の減少を受け 2000 年に初めて昼夜間人口比が逡減。その他の都市圏は中心都市の昼夜間人口比の平均が 1 をわずかに上回る程度であるが、個別の値には大きなばらつき。

札幌、仙台、広島、福岡では中心へ人口移動し郊外への開発圧力は減少傾向。中規模な都市圏では中心都市・郊外ともに人口増加が見られる都市圏と中心都市・郊外ともに減少がみられる都市圏とがそれぞれ増加。

大都市圏では、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。鉄道利用者の平均通勤・通学時間の減少、渋滞の減少など、全体的に過密による交通問題は緩和傾向。

テレワーク人口の比率は大都市圏で高く、主婦や高齢者の実施への意識は良好で、ゆとりある生活の実現のための就業形態として期待。

都市機能の状況

商圏は、自動車利用率の上昇、消費者ニーズの多様化等により広域化かつ重層化。総合スーパー、ディスカウントストアは地元立地の人気を維持。

ブロックの拠点となる都市には学校の集積がありブロック内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。

医療機関は、規模に応じて患者の選択理由が異なり、診療所から病院に対する紹介が多い等、地域において役割分担・連携。

住宅戸数が充足する中、新設着工に比べ中古住宅の流通量が低い状態が継続。首都圏の中高層住宅価格はサラリーマン年収の5倍程度で安定。一人当たり床面積の増、バリアフリー対策、省エネルギー対策は着実に進捗。引き続き課題と新たな課題

安全：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存在、個別の建築物の更新・耐震化に加え重点的な対策。水害被害額が近年増加しており、洪水ハザードマップの作成・周知が重要。交通事故件数は横ばいで事故死者は減少傾向。犯罪が急増し、検挙率が低下。地域ごとに犯罪の内訳に特色があり、大都市圏では中心部に限らず、郊外での増加も目立つ。各地で個性ある安全マップづくりが推進。

国土利用調整：低未利用地が中心市街地、臨海部地域で増加、民間活力による都市再生プロジェクトが進展。既存マンションの建替え・修繕等が課題。地方都市では中心市街地や商店街の活性化に課題があり、基盤整備に加えまちづくり活動支援にも取組。

環境：大都市圏のヒートアイランド現象が顕著になり、廃棄物も高水準で推移するなど、引き続き対応が必要。

少子高齢化：首都圏、近畿圏では、保育所の定員が不足し対策が必要。大規模建築物、交通ターミナルのバリアフリー対策が促進。

## (2) 多様な主体による個性あるまちづくり

住民と行政が協働すべきという意識が高まるなか、自分が住む都市への誇りを持つ人は、継続的居住や、地域活動への参加に対する意向が強く、住民などの多様な主体が参加する取組の例が多い。

NPO法成立を受け、近年着実にNPOが増加。人口当たりの団体数は、都市圏の規模が大きくなるほど多い。活動目的に応じて分布に特徴があり、まちづくりを活動目的とするNPOの人口当たりの数は地域間格差が少ない。

地域資源として文化財等が挙げられるが、人口当たりの数を都市圏の規模別で見ると、重要有形・無形文化財、祭り・イベント数は都市圏でない地域に多く分布。産業遺産は三大都市圏の中規模以上の都市圏に多く分布。

大都市圏以外でも外国人比率が高い地域が存在。留学生は全国的に急増。日本の大都市は外国人からみて、整った公共交通機関、日本人の親切さに対する評価が高く、他方、就労、住宅入居に対する支援施策に期待。

(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、都市の外延化を抑制し、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。

今後、投資制約に対応した効率的な都市構造、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おり、都市のコンパクトに向けての取組が普及することに期待。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きめの細かい対応が重要であることにも留意が必要。

5. 「21世紀の国土のグランドデザイン」4戦略の推進状況

(1) 大都市のリノベーション

大都市のリノベーションとは、過密に伴う諸問題を抱える大都市で、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。

これまでの大都市のリノベーションの取組

「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」で大都市のリノベーションを推進することとされ、また三大都市圏について「リノベーション・プログラム」が策定。

平成10～14年度に、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。

今後の取組の方向

大都市のリノベーションについては、長期を見ずえた着実な取組が必要で、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。

具体的な課題は、密集市街地や低未利用地対策等の継続するものの他、都心の拠点性維持と周辺部への対応、国際競争力の確保等と生活の自立安定等の両立、環境制約の増大、ライフスタイルの変化への適切な対応、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が挙げられる。

今後の施策は、大都市住民や将来の住民の生活の質の向上に止まらず、地方圏の住民や外国人も念頭に、我が国の牽引役として、また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踏まえて展開されるべき。推進方策は、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、諸施設の整備も既存ストックの用途転換、新規投資時の維持管理やリフォームの容易性を重視することが必要。

## (2) 地域連携軸の展開

### 地域連携軸構想評価調査の結果

現在の構想に積極的に参加しているとの回答が5割強、連携・交流が深化したとの回答も4割強。構想により最も促進された内容は「新たな観光ルートの整備」など。今後については、現在の構想に積極的に参加するとの回答は多い一方、新たな構想への参加に対しては多くが否定的。

### 個別構想へのヒアリング結果

地方公共団体に対するヒアリングによれば、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取組の中心。

### 今後の取組の方向

地域の多様な主体による地道で恒常的な取り組み、多くの構想におけるホームページ等による情報発信など、一定の成果をあげたものと評価。

しかし問題をもつ例も多い： 連携施策のアイデアの欠如、他の連携軸構想の情報を得る手段の欠如、構想に関する地域住民・行政職員の意識の低さ、多様な主体の参加が未実現、脆弱な事務局の運営基盤、インフラ整備のみが目的で活動自体が停滞、行政面での連携がない。

今後は、積極的な情報発信・フィードバック、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、地方公共団体による構想や計画の策定に対する支援、多様な主体の参加を促進すること、が重要。

## II. 今後の方向性

### 1. 二層の「広域圏」を念頭に置いた対応(P)

人口の減少や低密度化、地方分権化等の経済社会の変化に対応し、地域社会の機能や活力を維持し、自立・安定した地域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を図っていくことが基本。

#### (1) 生活圏域レベルの広域的な対応

##### 生活圏域を取り巻く状況

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、人口の低密度・無居住地域の更なる拡大により、地域社会そのものの存続が困難に複数の市町村による広域的な連携と役割分担の積極的な推進が必要。

他方国民の生活行動の広域化・多様化を踏まえると、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。

##### 生活圏域の目安と今後の課題

生活に関連する諸機能を維持し、地域社会を保っていくためには、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。

1時間圏域内にあって人口20万人相当規模の中心的な都市が存在しない地域においては、圏域内での機能分担と相互補完による対応。

上記の目安による圏域人口を維持することが将来危ぶまれる地域にあっては、人口の流出に歯止めをかける対応を一層強化することや、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が必要。

## (2) 地域ブロックレベルの広域的な対応

### 地域ブロックを取り巻く現状

中央政府・東京圏に経済上依存することの限界、企業に地域の雇用の大部分を依存することの危険性が顕在化。一方、地域の特色を高めることが地域の国際競争力を高め、日本全体の発展につながるとの認識が浸透。

こうした環境のなか地方分権化の流れが作られつつある。経済的に自立するためには県単位では困難であり、ほぼ欧州の中規模国に匹敵するくらいの規模が1つの目安であるが、戦後、人口と経済規模が急速に拡大したことにより、1つの地域ブロックの人口及び経済規模がほぼ欧州の中規模程度の規模になった。

### 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で最も重要な点は、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。

地域ブロックが、ほぼ一国としての機能を有し、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を考慮すれば、ほぼ約600～1000万人以上であることが目安。

地域ブロックの経済的自立のため、地域ブロックの牽引役となる拠点が形成されることが重要、国はその実現に向けて支援。

## 2. 都市・産業集積拠点の形成(P)

拠点形成に当たっては、労働と資本を生産性の高い土地に重点的に投入すべく誘導することが基本。地域ブロックの経済活動の源泉たる拠点到重点的に投入する結果拠点が発展すれば、周辺地域にも効果が波及し、牽引役を果たすことが可能。

しかし、経済原理のみではなく、例えば公共や安全といった観点で論じなければならぬケースも。

### (1) 拠点都市圏の形成

#### 拠点都市圏の形成の問題意識

このままでは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び、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。

#### 拠点都市圏とは何か

21世紀のグランドデザインでは、三大都市圏、地方中枢都市圏、地方中核都市圏を中枢拠点都市圏とし、そのネットワークを重層的に形成し、広域国際交流圏の拠点として国際交流機能を強化する、と記述。

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。

拠点都市圏は、「国際性」を有する。具体的には以下の点が重要。



- i) 集積の促進
- ii) 国際化の促進
- iii) 快適な生活が送れるまちの形成
- iv) 労働と資本の移動が迅速かつ低コストで実行できるシステム

(2) 産業集積拠点の形成

産業集積拠点とは何か

あらゆる業種の取引企業（サプライチェーン）まで含め、既存の産業が集積した地域で、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、ある程度の地理的広がりを持つ。産業集積拠点の達成目標（10～15年先）

各地域により特色が異なり、達成目標を外形的なもので一律には規定できないため、機能面での達成目標を掲げ、以下のいずれかを達成する。

- i) 地域の雇用確保
- ii) 技術革新の維持向上
- iii) 地域産業の柔軟性や適応力の向上
- iv) 常に新しい技術・製品が生み出される開発基盤の確立

産業集積拠点の形成手法

産業集積拠点形成は、地域の自助努力が基本であり、国は間接的に支援。ただし国が地域の特性を活かしたモデルケースを提示することは有用。

どの産業集積拠点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
- ii) 必要な人材の供給と外国企業の投資を容易にするための環境整備
- iii) 立ち上がり段階での事業者への資金供給が重要。国の支援は比較的規模が大きく、生産性が高いものに限定。客観的で公平な判断が重要。

3. 「ほどよいまち」をふまえた地域づくり

地方の広大な一帯で、地域経済が落ち込み、地域社会の維持が厳しい状況。今後、外からの工場・プロジェクト誘致に依存せず、自立して生き、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が緊急の課題。

(1) 全ての地域が目指すのは、住民が住み続けたいと思う地域社会

日本全国の地域が目指すべき地域づくりの目標は、地域に住んでいる住民が満足感を得られ、誇りや愛着をもてる地域をつくること。

住民の価値観が多様であるため、住民の地域への満足感・誇り・愛着には多種多様な形態がある。どのような地域を作るかは地域住民自らの知恵と意思で決めるものであって、他地域の真似をするものではない。

住民が地域に対する誇りや愛着と地域活動への参加に相関があるとの分析もあり、多様な主体が参加して地域づくりを行われることが重要。

しかし、日本全国の必ずしも全ての地域振興が成功するとは限らず、「ほどよいまち」が今後の地域づくりの1つの指針になるとと思われる。

(2) 「ほどよいまち」の概念

地域が有する諸機能を活かし（自助）、他地域との多様な依存関係を深め（互助）、相対的に自立したまち。

特定の事業・地域に依存する構造から脱皮、地域に内在するものから発展

真に頑強な地域を作るためには、地域に内在している伝統、技術、文化などの中から価値のあるものを発見、磨き上げ、伸ばしていくことが重要。

地域同士の協力

1つの地域単位で自立が難しい地域は、多元的、動的、相対的なネットワークを張り巡らすことにより、「相対的」な自立を目指す。

(3) 今後の地域づくりに当たっての重要な要因

熱心な地域リーダーの存在

地域づくりに成功した事例では、都会や外国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地域づくりを行っている例が多い。

住民の生活に必要な所得の確保

地域住民が欲する商品・サービスを地元で生産すること、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、「地元の中で経済を回す」自助が基本。

商品の都会や産業集積拠点、東アジア等への出荷販売、国内や外国からの工場や観光客の誘致、住宅等の開発販売により居住者を呼び込むこと等。

地域住民の精神的な満足感

住民が地域に対する誇りや愛着を持ち、住みたくなるようなまちづくりを行い、住民が精神的な満足感を得るためには、地域の多様な主体が参加して協働し、個性的な地域づくりを行うことが重要。

仕組みを作り上げていく過程で、住民自治組織や NPO などの住民活動の創設や活動を促し、多様な個人が活動に参加して協働するなどの方法。

多様で創造的、主体的な地域づくりの計画のためには、関係者間で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。

情報提供による総合的な地域づくり支援

国は情報提供、地方公共団体は情報提供や対外的な広報活動、首長は自ら行うトップセールス、というそれぞれの役割。