資料 2-1

人口減少下における持続可能な都市圏の形成（骨子案）

はじめに

・ わが国の総人口が減少し、さらなる高齢化が進展し、かつてのような高い経済成長を望めない状況下において、地域住民のための安全・安心・安定の生活環境をつくっていくためには、災害や犯罪に対するリスクの低減、子育てや老後の不安要素の除去を進めることが重要。
・ また、これまでの高度経済成長によりある程度の物的豊かさを享受できるようになり、環境問題への関心や社会貢献意識の高まりが見られることから、今後の住環境の整備に当たっては、地域に対して参加意識と愛着を持てる、という観点が重要。
・ このため、都市圏を多選択のライフスタイルを可能とする「生活の場」として整え、そこに暮らす一人一人の生活の質を向上させる（自らの行動によって生活の質の向上を獲得することができる環境を整備する）とともに、そのような生活が持続可能となることを目指すべき。

１．都市圏の持続可能性

① 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、環境負荷の低減が重要。
・ 現状は、エネルギーの有限性の顕在化、自動車依存、エネルギー多消費、廃棄物の大量排出が進展。
・ 今後は、エネルギー効率のよい、環境負荷の小さな都市構造への転換、温室効果ガスの吸収源やクールスポットとしての緑の配置や、静脈物流の構築を含めた循環システムの構築等を促進することが必要。

② 経済的持続可能性

・ 都市圏の経営における歳入に応じた歳出が重要。
・ 現状は、税収の減少、社会資本の維持更新投資の増加、高齢化による社会保障・医療関係支出の増加、社会的サービスの採算性悪化が進展。
・ 今後は、市街地のコンパクト化による維持更新投資や移動コストの削減や、既存ストックの有効活用、広域連携による施設等のシェアリング等を促進することが必要。

③ 社会的持続可能性

・ 災害や犯罪からの安全性、雇用の安定、地域の自律が重要。
・ 現状は、生産年齢人口と非生産年齢人口のアンバランス、地域コミュニティの弱体化による地域力の低下が進展。
・ 今後は、自動車運転能力の低下に起因するアクセシビリティ格差の是正、用途混合の土地利用や、地域への愛着の醸成等による地域力の強化等を促進することが必要。

２．わが国の都市圏の現状

① 産業・雇用

・ 雇用は、生活者の視点から見た場合は、生活の糧を得るという意味で重要。
・ わが国は、全体として第三次産業の比重が高まる傾向。特に三大都市圏・地方中枢都市圏で集積、高度化が進展する一方で、交通網の発達による集積地へのアクセシビリティの向上により、地方中核・中小都市圏の支店統廃合が進展し第三次産業の衰退を惹起する面も。
・ また、地方中小都市圏では、基幹の第二次産業の斜陽化、撤退等により、都市圏そのものの吸引力が極端に低下する例も。
・ 大学就学時、就職時に地方中核・中小都市圏から就学口、雇用口の多い三大都市圏・地方中枢都市圏に人口が流出する傾向。

② 交通

・ 交通は、社会的サービス等へのアクセシビリティの確保という意味で、社会的持続可能性の観点から重要。
・ 三大都市圏、地方中枢都市圏では、公共交通が発達。特に三大都市圏では、交通集中による渋滞もあり、利用者の利便性の観点から鉄軌道の公共交通が比較的優位性あり。
・ 一方、特に地方中小都市圏では、人口減少に伴う利用者の減少により、バスを含む公共交通の運転間隔の拡大、路線等の統廃合が進展する等、既に自動車による移動が定着し、自動車運転不可能者の移動制約が高まる傾向。

③ 土地利用

・ 土地利用は、都市圏の構造を決めるファクターであり、特に長期的視点に立った場合の環境的・経済的持続可能性の観点から重要。
・ わが国全体として、モータリゼーションの進展、公共公益施設の郊外移転等に伴い、市街地が薄く広く拡散。

・ 三大都市圏、地方中枢都市圏の都心部では、かつて地価高騰等により空洞化が進展していたが、近年は地価下落等により都心回帰傾向。一方郊外部では、特に計画開発市街地において急速な高齢化と空洞化が進展。
・ 地方中核・中小都市圏では、中心部の空洞化が進展する一方で、周辺部での農地転用が進み郊外化が進展。

④ コミュニティ

・ コミュニティは、互助、共助といった社会参加の受け皿として、社会的持続可能性の観点から重要。
・ 三大都市圏を中心とした大都市部では、地縁を中心としたコミュニティが弱体化する一方、ＮＰＯ等の新たなコミュニティが発達。
・ 地方中小都市圏を始めとする地方圏では、地縁を中心としたコミュニティが依然残っているところも多いが、構成員の高齢化による弱体化が進展。

３．持続可能な生活圏域の形成

・ 拡大する市街地に合わせて社会的サービスの供給や基盤整備を行う従来の発想から、社会的サービスの供給能力や既存ストックの状況に合わせて市街地及びサービス供給者の役割を再編するという発想に転換することが重要。

① 市町村を越える広域的な生活圏域

・ まちづくりの行政主体は基礎自治体である市町村であり、今後も変わることはないと考えられるが、人口減少や高齢化等に伴う財政制約の強まりにより、様々な面で効率化が必要。
・ 複数市町村からなる広域レベルの圏域は、施設の共同利用や事業の共同実施等による社会的サービスの効率化を目指すものであり、新全総に生活圏構想が位置付けられて以来、様々な取組がなされてきたところ。
・ 現在、保健福祉、学校教育といった地方自治体の基幹的な行政サービスの適切・効率的な提供を図るため、特に小規模な自治体を中心に市町村合併が進められているが、基幹的な行政サービスのみならず、多様な分野での効率化を促進するためには、市町村合併のみでは困難。
・ また、立地する市町村のみならず当該市町村の区域を越えて周辺の多くの市町村に大きな影響を及ぼす広域的都市機能の立地の場所や是非等、市町村間の利害が競合するような問題について、広域的な観点から取り組んでいくことが必要不可欠。
・ ここでいう市町村を越える広域的な生活圏域は、あくまで災害、犯罪からの安全

性確保、福祉、医療、衛生等の社会的サービス水準を維持するために必要となる空間的な広がりの目安であり、連携の規模については、社会的サービス等によって最適規模が異なることから、圏域の区域を国や地方公共団体が地図上に明示的に指定するものではなく、社会的サービス等毎に複数の圏域が重層的に積み重なるイメージ。

・ また、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の中心都市の拠点性を維持の方が重要な課題。このため拡散型都市構造から集約型都市構造へと転換することが必要。
・ 一部事務組合や広域連合といった既存の枠組みの活用等により、市町村間の連携を強化していくことが必要。

② 住民生活の基礎単位としての生活圏域

・ 市町村間の連携による社会的サービスの効率化は、一方でサービス内容の画一化を招くおそれ。生活の質の向上のためには、地域住民一人一人の多様なニーズにきめ細かく対応していくことが重要。
・ このため、歩いて暮らせる範囲のコミュニティレベルの圏域を（例えば、大規模災害等の非常時に救援が届くまでの間を生き延びるような可能な）住民生活の基礎単位として意識しながら、地域コミュニティの担い手である住民等を中心として、互助、共助による顔の見える地域づくり（地域防災力、防犯、子育て、観光・景観、地域活性化等）を推進し、地域社会の総合的な力（地域力）の向上を図ることが重要。
・ 地域コミュニティの主体的な取組は、画一的な行政サービスや企業的サービスの提供では得られなかった生活の質の向上と、その活動自体を通じた社会貢献による参加者の自己実現をもたらすとともに、地域への誇りと愛着を育み、住民個人々々の満足度を向上することが可能。
・ 受け皿となる地域コミュニティの育成に当たっては、地域コミュニティの担い手を緩やかに組織化しつつ、地域に関する情報の公開と共有を進め、ソーシャル・キャピタルの醸成に努めるとともに、民間の地域マネージャーや地域づくりに関わる中間的な支援組織を中心にした地域経営システムの構築について検討することが必要。

（以　上）