

各論点について学識委員の皆様に事前にお伺いし、いただいたご意見をまとめさせていただきました。

生活圏の形成に向けて

論点1．生活圏形成に取り組むための枠組みづくり

論点2．生活圏形成の担い手、支える人々

論点3．生活圏形成の促進のための方策

【課題】

- 多様な関係者がいるなかで、地域の現状や将来の姿を共有し、目標の実現に向けて協働していくために、どのように取り組んでいくべきか。

【ご意見の主なポイント】

- 生活圏単位の地域ビジョン(計画)を作成することが重要。
- 地域の生活実態を踏まえた圏域形成ができるような計画制度とすべきである。
- 国は、地域が「生活圏計画」を策定するための計画制度や支援制度を用意すべきである。その際、地域の多様な課題を踏まえて、重点的に対応できるものとすべきである。

○ **生活圏単位の地域ビジョン(計画)を作成することが重要。**

- ・ 広域の生活圏単位の将来ビジョンを共有することが必要である
- ・ 関係者が地域のことを真剣に考えるという共通の土俵での「化学反応」をおこすには、生活圏の計画をつくることを目標とすることが有効であると思われる。
- ・ 住民、企業の生活、経済活動に対応した生活圏の地理的確定作業がまず必要。
- ・ 住民、企業の一次的活動範囲に対応した「生活圏」の重要性を認識させることがまず必要。

○ **地域の生活実態を踏まえた圏域形成ができるような計画制度とすべきである。**

- ・ 計画づくりにおいては、現在と将来の課題の定量的な分析が重要である。人口減少下で、市町村境を超えた取り組みが、住民にとって不可欠であるとの認識を共有するために、課題を具体的に示すことが必要。
- ・ 行政区域の責任者である自治体は「境界」を越える活動は本来的に馴染みがなく、自治体内完結主義の傾向がある。しかし人やものはこの「境界」にとらわれずに動く。
- ・ 県立高校、県立病院、市民病院などを広域的に活用する仕組みづくりが必要。
- ・ 住民の帰属意識やアイデンティティは、生活圏よりも狭い空間で形成されていることも多いと思われる。無理に生活圏を拡大された帰属単位とする必要はない。むしろ、さまざまな個性的な小地域が、よいかたちで保全され、発展していくための広域連携だと考えるべきであろう。一方が他方を吸収するような関係ではなく、共助・共存関係の形成のための枠組みが今回の生活圏構想。その意味では、さまざまなハード・ソフトの施設について、具体的な利便性の問題や、投資や維持の費用対効果の問題を検討することに徹することが、むしろそこでの自由な産業活動や生活行動の展開を保証すると考えるべきかもしれない。私的な活動領域に無理な束縛や当事者感覚を欠いた方向付けを持ち込まないという意味で。

○ 国は、地域が「生活圏計画」を策定し、実行するための計画制度や支援制度を用意すべきである。

その際、地域の多様な課題を踏まえて、重点的に対応できるものとすべきである。

- ・ 計画づくりにおいては、調整機能が重要。国、県など上位官庁の調整機能とインセンティブ付与機能なくして、市町村が調整することは難しい。計画づくりに対する国の技術的、財政的支援制度と計画の実行に対する支援制度が不可欠。
- ・ 生活圏という地域づくりにおいて、官が必ずやらなければならない役割が存在する。それは、基本的なルール、枠組みの設定、政策目的との整合性や効果の判断、進行管理などであろう。それ以外は、企業だけでなく、NPO、市民、コミュニティ等を含めた民間も地域づくりの主役と積極的に位置づけ、コストパフォーマンスの優れている主体が行なうべきであろう。
- ・ 国は、官と民の多様な参加主体の下で、地域ビジョン(計画)を作成する仕組みを制度化できないであろうか。その際、英国のロ・カルプランなどの先進事例が参考になると思われる。
- ・ 計画づくりにおいては、多様な分野の課題に対応する代替案の検討が重要である。医療、福祉、教育、文化、娯楽、廃棄物、産業振興、観光、まちづくり、交通などの短期、中期、長期の施策を幅広く考えることで、広域連携の可能な分野や、役割分担を具体的に考える契機となる。
- ・ 地域のことは地域が決めるという観点からは、あるべき計画を実行していく上で必要となる地域の権限と予算のあり方を、地域づくりの目標や施策に応じて弾力的に調整できる「国と地方との仕組み」を作れないか。
- ・ 市町村合併や定住自立圏は財政補助の有無という「飴と鞭」があるため市町村は自ら取り組んでいる。21世紀生活圏も何らかの形で自ら取り組むインセンティブを与えなければ、自立的な取り組みは期待できない。明確なインセンティブを与える枠組みを考える必要がある。

論点２．生活圏形成の担い手、支える人々

【課題】

- 実態として生活圏域を一とする地域であっても、関係者を取りまとめる担い手がないなどの事情により、必ずしも一体となった取り組みが進んでいない。

【ご意見の主なポイント】

- 関係者による合意形成の場が必要。
- 地方公共団体や経済団体等の各種関係者をまとめていくためには、高度な地域づくりのノウハウ等が求められることから、そうした実務能力に長けたシンクタンク的な人材（地域プランナー）が必要である。
- さらに、計画内容等について より専門的な視点から評価や助言を与える仕組みも必要である。

論点2．生活圏形成の担い手、支える人々

○関係者による合意形成の場が必要。

- ・広域地方計画が描く将来像について、広域の生活圏に関しては複数市町村の合意が不可欠である。従来それぞれの市町村で行ってきた意思決定を、市町村界を超えて行なうためには関係者の意識改革が必要であり、それぞれの地域で広域協調の難易度は異なる。
- ・例えばフランスのCODERのように、自治体関係者、その圏域の職能代表(商工・農業・手工業の会議所など)、域内外の有識者(学識経験者、まちづくり専門家など)の3者構成の委員会を設置する。それが形式的におわったり、意見の羅列という「物理的」結果ではなく、異なる背景をもつがゆえにそれぞれの立場から、その地域のことを真剣に考えるという共通の土俵の上で「化学反応」がおこるようになるように運営する。
- ・ボーダレスな動きとボーダーを守る自治体の連携は、民間を触媒とする必要があると思われる。従って、それらが作用する場を設置することが出発点ではないか。

○地方公共団体や経済団体等の各種関係者をまとめていくためには、高度な地域づくりのノウハウ等が求められることから、そうした実務能力に長けたシンクタンク的な人材(地域プランナー)が必要である。

- ・首長や議会の承認が必要な市町村間の調整を市町村の職員で行うことには限界があり、消極的原案になりがちである。
- ・リーダーシップを発揮する地域づくりの専門家の選び方として、次のようなケースが考えられる。
 - 1)関係市町村で選出
 - 2)国が人材リストを用意して、市町村が選出(地域交通活性化では派遣費助成)
 - 3)国、都道府県、市町村の職員も参加して、専門家を含む委員会を構成
- ・計画づくりの専門家の関与、計画づくりのプロセスからの一般住民への情報公開と、住民有志の計画づくりへの参画が望ましい。
- ・生活圏の形成はfunctionをベースに進めていくことになるのであれば、専門性や経験の蓄積をもつ人(orグループ)で、かつその分野での幅広いネットワークをもっている人が望ましい。
- ・その地域の出身者でなくとも、あるいはUターンでも、地域の外の視点が地域の良さを発見することにもなるので、複眼的思考ができる人が望ましい。

論点2．生活圏形成の担い手、支える人々

- ・地域プランナ - やNPOなどにみられる「人と人」、「組織と組織」の橋渡しができるひと。多くの場合、このような人には生活圏外との人的ネットワークがある。また、地元紙、地元FM局などのマスコミの役割も大きいと思われる。
- ・行政や産業分野ごとの既存の組織は別として(何らかのかたちでコミットすることになるであろう)、自由人でありながら、責任をもって組織的に行動することもできるタイプの人々の参画を求めてみてはどうか。例えば、行政や農協などのOB、とくに団塊世代の経験と余力は貴重であろうし、生活協同組合の組合員理事クラスの役員(多くは女性)にもアクティブな方が多い。大学などの教育研究機関のスタッフにも人材は少なくないはず。
- ・社会的企業、大企業(例:三井物産、サントリーなどの企業による森林管理)、NPO、大学の教員、物流企業や流通企業、公務員の退職者、若者、よそ者(外国人)等の役割も重要。
- ・担い手の第一はもちろん首長さん(自治体職員)であると思われる。それと共に地域の大学などの学識経験者、NPOのリーダー、地域産業、報道各社などが含まれることが必要。

○さらには、計画内容等について より専門的な視点から評価や助言を与える仕組みも必要である。

- ・インセンティブ付与のために、計画の各段階で評価をし、助言を行う仕組みも必要
(イギリスのLocal Transport Plansの仕組み、評価方法が参考になる)
- ・県単位、市町村単位で構築されている制度を見直すための提言を積極的に受け入れるような仕組みが必要。

論点3．生活圏形成の促進のための方策

【課題】

- 生活圏の形成を促進していくためには、国としてどのような方策を講じていくべきか。

【ご意見の主なポイント】

- 地域の計画づくり支援、そのための場づくりの支援が必要。
- 地域が掲げる生活圏の重点目標の達成には、各省が連携したパッケージによる支援が重要。
- 計画内容、進め方に対する第三者による評価、助言が必要。
- 地域の活動を後押しするような支援等が必要。
- 成功事例をつくることが重要

等

論点3 . 生活圏形成の促進のための方策

○ 地域の計画づくり支援、そのための場づくりの支援が必要

- ・計画づくりの支援制度が必要。(観光ルネッサンスの事例あり)
- ・2007年をピークにわが国の人口は減少に転じており、投資余力のある間に、高齢化し投資余力のなくなる時代に備えた良好な地域づくりを行なわなければならない。次の時代を担う地域づくりを求めて、未来からみて価値があるかどうかを重要視し、透明なルールの下の自己責任、市場機能の積極的活用、効率性の追求といった変革を、厳しい資源配分のなかで実現してゆかなければならない。

このように考えると、生活圏という空間づくりの多様性を積極的に認め、尊重するとともに、多様性故に、目的指向の再整理に基づく合理的判断を行おうとしている地域に、「議論の場づくり支援」と「計画づくり支援」をすべきではなかろうか。計画実践へのインセンティブ施策は、その次の課題と思われる。

- ・将来の人口動態調査を実施し、各生活圏にその将来像を明確に意識してもらう。
- ・将来に対応するための広域的な計画を策定する調査費をふんだんに用意する。(年間1000万円程度を5年間)
- ・県境を越える地域については県の意識転換を促す努力と制度、インセンティブが必要。

○ 地域が掲げる生活圏の重点目標の達成には、各省が連携したパッケージによる支援が重要

- ・優れた計画に対し、その実行に対する助成制度は各省連携したパッケージが必要であり、その調整のための国の委員会が必要(モビリティマネジメント協議会の事例あり)
- ・農水省、経済産業省、文部科学省、総務省、厚生労働省、環境省などとの協議、連携が重要。
- ・国の縦割り行政を、地域の多様性に合わせて上手く総合化してゆくことを推奨できないか。例えば、目的も、経済効果、社会福祉効果、利便・安心・快適等に整理して、目的間の比較、目的内での手段の組み合わせと選択を行なうメニュー出しなど。
- ・生活圏単位での補助金、助成金申請の制度。
- ・共同で取り組みやすいテーマを設定し、重点支援(観光、地場特産品、産業振興など)。
- ・スピルオーバー効果の大きなものについては、国が対応することを明示。
- ・条件不利地域においては、国土保全、森林・水源など環境保全、離島であれば領海保全などの観点から、一般の生活圏とは別の観点から国家としての対応が必要。
- ・国土交通省の発案である以上、国土交通省の所掌範囲が重要である。伝統手法と言われようとも、生活圏内に関するインフラ整備の優先割り当てが基礎と考える。これさえあれば、あとは枝葉の施策を加えることは可能だし、農水や経産の協力も得るべきと考える。
- ・人の動きが途絶えることが地域の衰退につながるので、生活圏形成においては、人の移動が活発であることが基本となる。移動手段が確保できるようにする。

論点3．生活圏形成の促進のための方策

○ 計画内容、進め方に対する第三者による評価、助言が必要

- ・ 計画の評価・助言の仕組みが有効(観光ルネッサンスの事例あり)。
- ・ インセンティブ付与のために、計画の各段階で評価をし、助言を行う仕組みも必要。(再掲)
(イギリスのLocal Transport Plansの仕組み、評価方法が参考になる)
- ・ 県単位、市町村単位で構築されている制度を見直すための提言を積極的に受け入れるような仕組みが必要。(再掲)
- ・ 複数の市町村の構成員からなる地域協議会などの計画策定の場においては、条件不利地域などに配慮して、競争原理ばかりではなく、公共性を担保する枠組みとなっているかという評価項目の設定が必要となろう。
- ・ 「公共」の概念の再定義を行い、地域の人々の善意や活動が活性化する後押しをする。逆に言えば、個人や一部の人のエゴが地域社会のガンとならないように、安心して信頼の絆がつむげるようには、「私」の領域が膨張していることを気づかせる。
- ・ 地方公共団体の厳しい資源配分上の制約の中で、また諸外国を含めた地域づくり競争が厳しくなっている中で、地域は資源配分に工夫をこらすべき重要なタイミングにある。「地域づくりに関わる議論の進め方」や「資源配分の工夫点」を公開する仕組みづくりは、国の仕事と思われる。

○ 地域の活動を後押しするような支援等が必要

- ・ モデルとなりうる生活圏(出生率増加、観光客増加、海外との人流、物流増加、広域的なサービス圏の構築に成功など)の情報を積極的に提供し、意欲と競争意識を高める。
- ・ ノウハウの提供やモデル地区の顕彰。このほかに、個別利用の施設に比べて広域共同利用施設がコストの節約をもたらす場合、そこに助成措置があるならば、節約分の一部地元還元といったかたちの誘導策があるかもしれない。
- ・ 雇用の創出を、外部の力に依拠するだけでなく、地域で起業することを応援。
- ・ 手段としての社会的企業(ソーシャルエンタープライズ)の設立と活用。
- ・ ソーシャルエコノミーを促進。
- ・ 先行的事例を公表
- ・ 生活圏についての出版、シンポの開催。
- ・ 期待される機能・役割を共有する手法として、手始めに関係市町村の協働のもとで圏域のマップづくりに取り組んでみてはどうか。問題領域別に現状(宝や課題)をマップ化し、議論の素材とする。必要な場合には、マップづくりや議論喚起のノウハウを提供することもあってよいであろう。

○ 成功事例を作ることが重要

- ・ 各ブロック1、2例ずつ成功事例を作ることが重要。
- ・ 各都道府県1箇所程度計画づくりをして、そのなかから上記程度を選考し、実行予算を重点配分し、成功事例をつくる(都市再生プロジェクトの事例あり)。その事例から各種仕組みも改善していく。

○ 生活圏形成の目的の明確化が重要

- ・ 目的(何のために)を明確にすることが最も大切。

出生率の上昇を重要な目標に→そのための土地、建物、社会資本、諸機能の配置はどのようにすればよいのか。まずは生活圏の2050年にかけての人口予測を提示することが出発点。持続可能な地域とは、人口の再生産が可能な地域。人口減少のままではいずれ生活圏といえども消滅するのみ。2055年の出生者数は45万人と予測されており、このままでは日本の年金制度は崩壊、産業は競争力低下、生活水準の大幅な低下が不可避。まずは、生活圏レベルでの再構築こそが重要。

グローバリゼーションへの地域的対応を第二の目標に→そのために国際空港、国際港湾、情報ネットワークを地域としてどう考えるのか。

環境、生態系の回復、保持を第三の目標に→森林、河川の管理、保全、回復、海岸線の保全、回復などを広域的な観点から計画を策定し、実施。

民間資本、社会資本は、保守・点検・修理・修復等に今後多大な費用がかかるので、残すべき資本の取捨選択が重要。

クリエイティブ生活圏の構築を第四の目標に→大学、高専、高校、都心のオフィスの整備と機能変化。

地域循環の強化を第五の目標に→バイオ、太陽熱、風力、地熱、水力の地域的な活用、水資源、農作物など。

すべてに関連する目標であるが、美しく、機能的で、楽しい景観の形成。廃屋、廃店舗、劣化する社会資本の撤去、再利用、再編も目標に→活気あるサービス業、クリエイティブクラスの定住、産業の競争力強化、観光客の増加→出生率の増加と人口増への転換。

生活圏内部の話、問題だけにとどまらず、周辺的生活圏とのネットワーク(対岸とつながるフェリーなども含め)と、ブロック内の拠点となる生活圏(札幌、福岡など)との交通アクセスなども視野に入れることが重要。

- ・ 広域地方計画との関係、道州制との関係をはっきりさせておく必要がある。

○ 地域の人々自身による、圏域内の宝の発掘が重要。

- ・ いま大事なことは、まずは地域の人々自身による圏域内の宝の発掘であり、課題の確認であろう。そのための枠組みについては、例えば市町村横断型の協議会といったスタイルが直ちに思い浮かぶが、期待される機能・役割が明確になっているならば、枠組みの形態はそれぞれの地域でおのずから選択されていくのではないかと。
- ・ 期待される機能・役割を共有する手法として、手始めに関係市町村の協働のもとで圏域のマップづくりに取り組んでみてはどうか。問題領域別に現状(宝や課題)をマップ化し、議論の素材とする。必要な場合には、マップづくりや議論喚起のノウハウを提供することもあってよいであろう。(再掲)