

第2章

人口減少社会に対応した土地利用

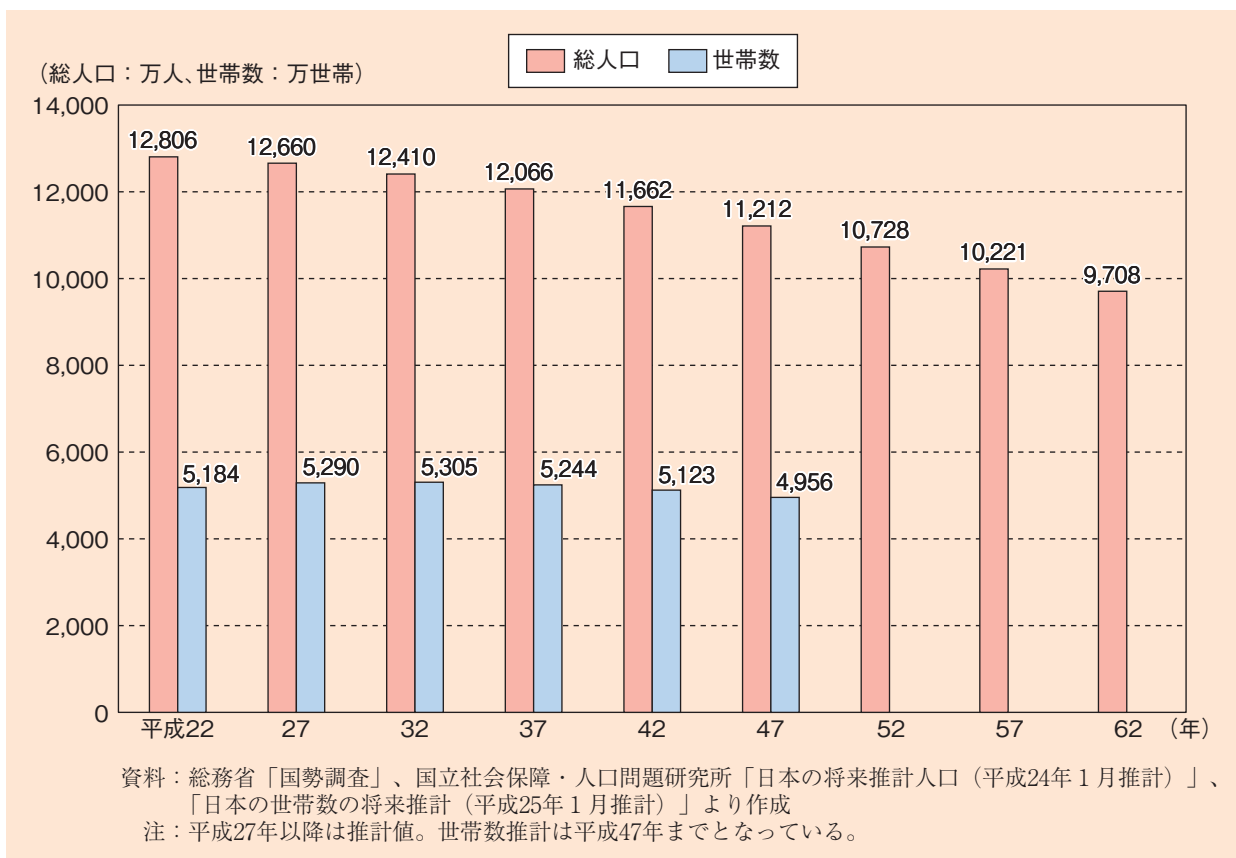
我が国では、今後、地方圏を中心に人口減少が急速に進行することが見込まれている。これに伴い、土地に対する需要が減少することにより、土地利用に関し様々な課題が生じることが想定される。

本章では特に、居住の低密度化や生活に必要な施設の点在化による日常生活や社会活動の持続可能性の低下を中心的な問題として取り上げることとし、まず、第1節において、我が国の人口に係る動向を整理した上で、第2節と第3節において、それぞれ地方都市と農山村地域等の課題と取組を取り上げる。

第1節 我が国の人口動態

国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」の推計によると、我が国の将来人口は、平成22（2010）年の1億2,806万人から、40年後の平成62（2050）年には24%減となる9,708万人にまで減少することが見込まれる。また、一般世帯数¹についても、同研究所「日本の世帯数の将来推計」によれば、平成32（2020）年を境に減少に転じると推計される（図表2-1-1）。

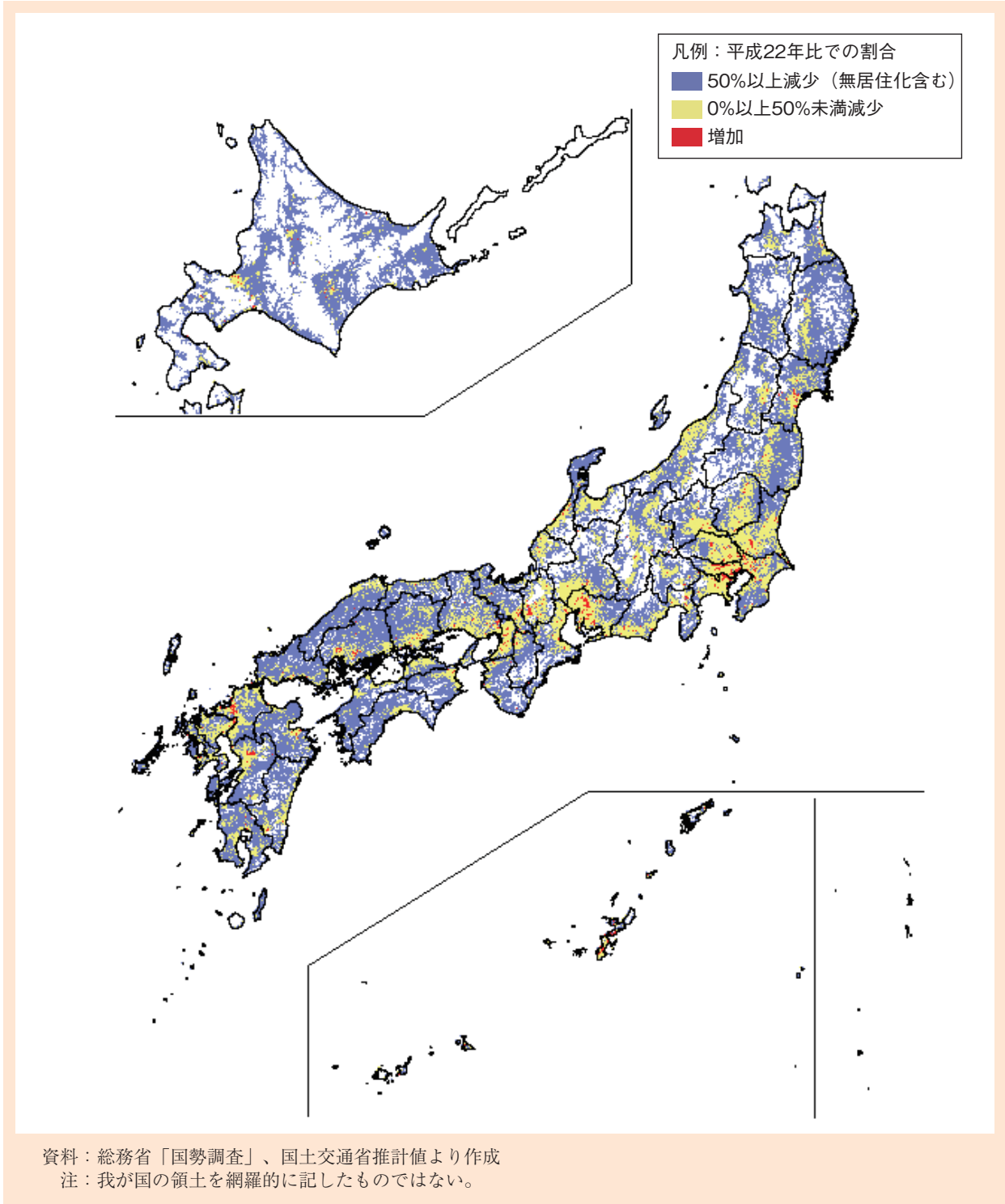
図表2-1-1 人口及び一般世帯数の推移



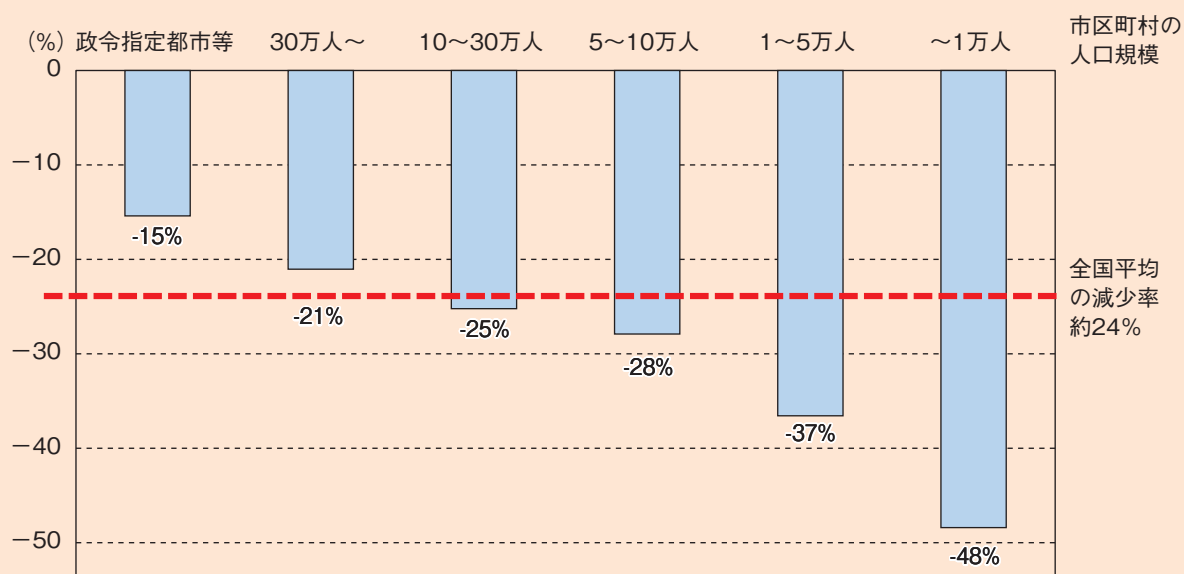
¹ 総世帯数のうち、病院・老人ホームなどの施設等の世帯数以外の世帯数。

また、約1 km四方単位での人口動態に着目すると、一部の大都市中心等を除き、全国の多くの地点において、平成62年までに平成22年比で人口が半分以下になる見込みとなっている（図表2-1-2）。市区町村別に見た場合には、平成22年時点での人口規模が小さい市区町村ほど、平成62年までの人口減少率が高くなることが予想されている（図表2-1-3）。

図表2-1-2 平成22年を基準とした場合の平成62年の人口増減状況



図表2-1-3 平成22年から平成62年までの市区町村人口規模別の人口推移



資料：総務省「国勢調査」、国土交通省推計値より作成

こうした変化により、今後人口が減少する地域において、土地に対する需要が減少することにより、住宅が低密度に立地したり、生活に必要となる施設が点在化するなど、住民生活の維持に困難が生じることが想定される。

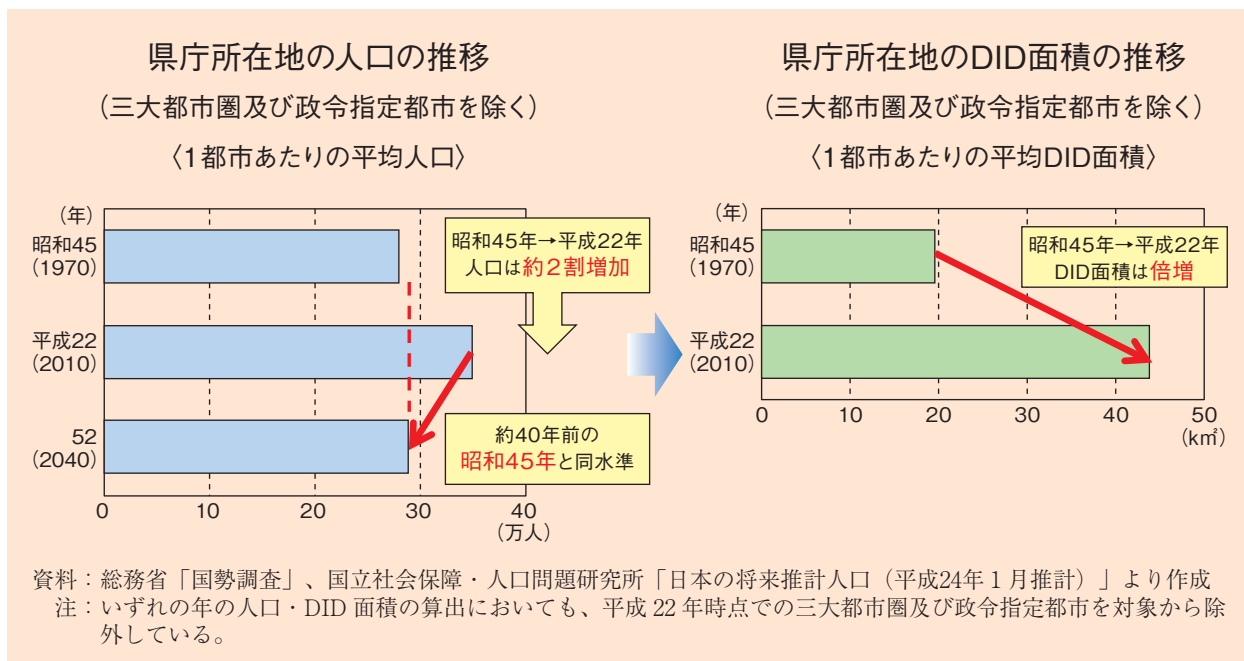
第2節以降、これに関する地方都市と農山村地域等の課題に焦点を当て、政府による関連施策の実施状況や、地方における先進的・意欲的な取組を取り上げる。

第2節 地方都市の現状と取組

1 市街地の低密度化による影響とコンパクトシティ

地方都市においては、これまで人口増加の受け皿として郊外の開発が進んだことにより、市街地が急速に拡大してきた。三大都市圏と政令指定都市を除いた全国の県庁所在地における1都市あたりの平均人口の推移と平均DID²面積の推移を見ると、昭和45（1970）年から平成22（2010）年において、人口の増加率が2割程度であった一方、DID面積はほぼ倍増している。これらの都市においては、平成52（2040）年に再び昭和45年並の水準にまで人口が減少することが見込まれていることから、市街地面積が現状のまま変わらなければ、低密度な市街地が形成される可能性がある（図表2-2-1）。

図表2-2-1 県庁所在地における人口とDID面積の推移

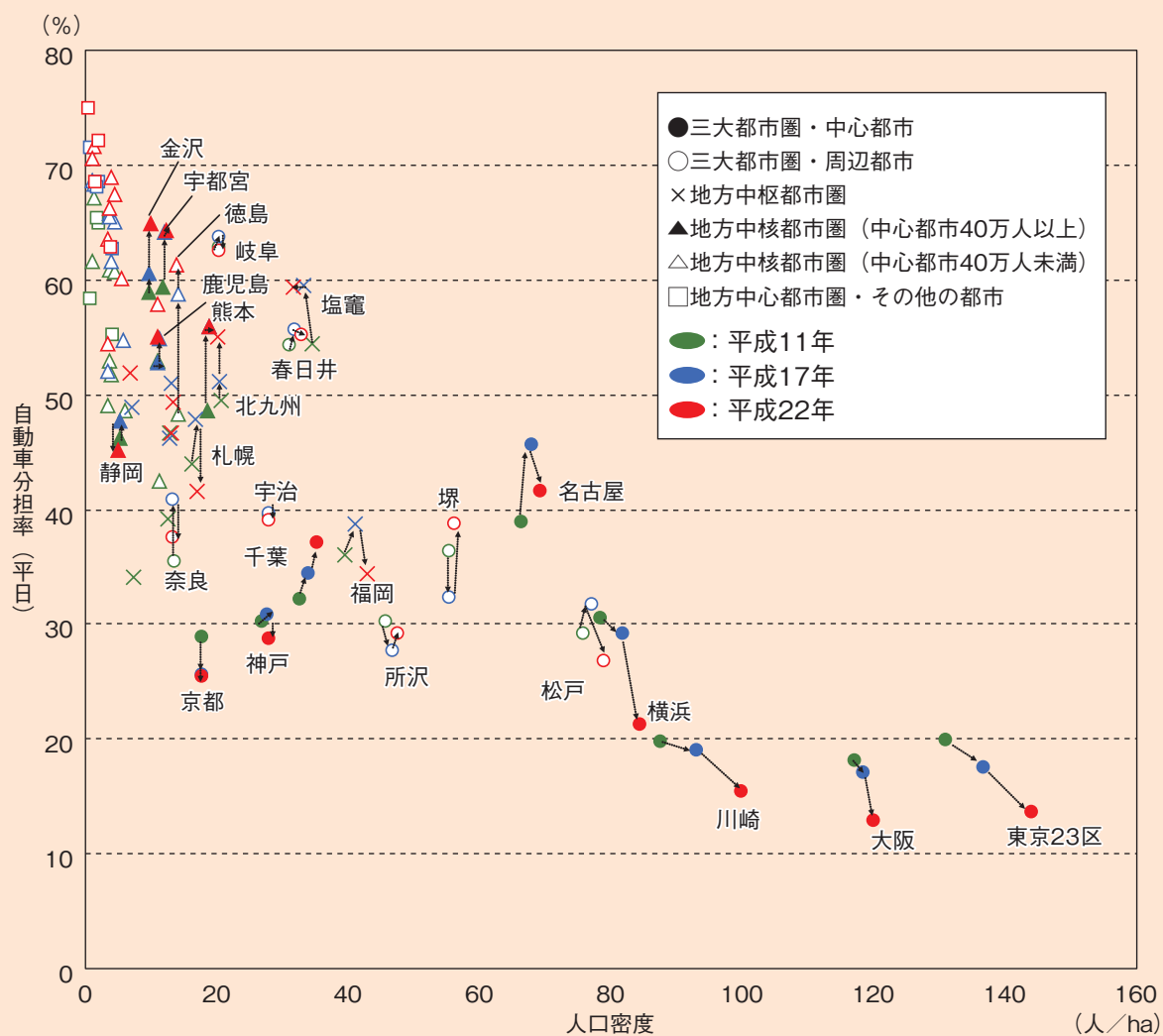


市街地が低密度化した場合、一定の人口密度により支えられてきた医療・福祉・商業をはじめとする生活サービス等の維持が困難となることが想定される。

また、公共交通の維持ができなくなることにより、住民が日常生活を過ごす上での移動に困難が生じる可能性がある。「全国都市交通特性調査」によれば、全国の都市における人口密度と日常の移動に占める自動車移動の割合を見ると、人口密度が低い都市ほど自動車の利用の割合が高く、かつ経年的に上昇していることがわかる（図表2-2-2）。全国的に、男性では75歳頃、女性では65歳頃を境に自動車による移動が減少する傾向が見られることも踏まえると（図表2-2-3）、居住の低密度化により、特に高齢者の移動に支障が生じるおそれがある。

²「DID」は国勢調査による人口集中地区（Densely Inhabited Districtsの略）を指し、具体的には、人口密度4,000人/km²以上の国勢調査上の基本単位区が互いに隣接して、5,000人以上の人口となる地区のことである。

図表2-2-2 全国41都市における人口密度と自動車分担率（平日）の関係

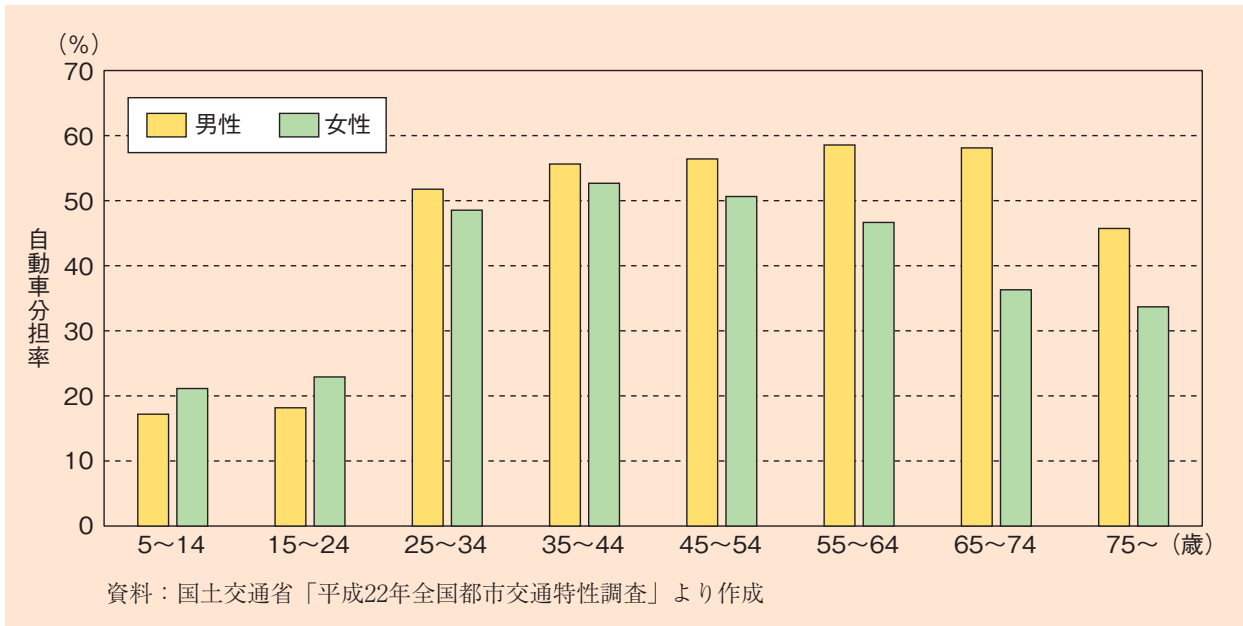


資料：国土交通省「平成22年全国都市交通特性調査」より作成

注1：継続的に調査を実施している、41都市の市街化区域での集計結果。

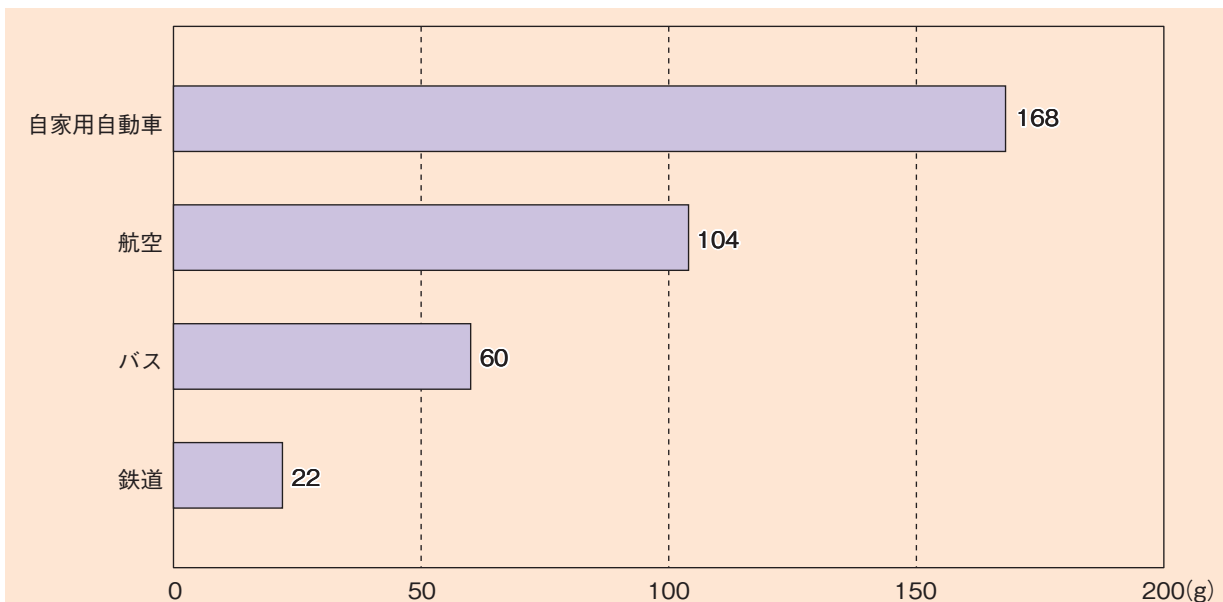
注2：自動車分担率は全トリップ（出発地から目的地までの移動一回を1トリップとする）に占める自動車によるトリップの割合を表す。

図表2-2-3 年齢と自動車分担率の関係



なお、公共交通の維持ができなくなった場合、人口一人当たりの二酸化炭素排出量が増大することも考えられる。輸送手段別の輸送量当たりの二酸化炭素の排出量の推計を見ると、自家用乗用車の排出量はバスや鉄道の排出量のそれぞれ2.8倍、7.6倍となっている（図表2-2-4）。

図表2-2-4 単位輸送量（人キロ）当たりの二酸化炭素の排出量

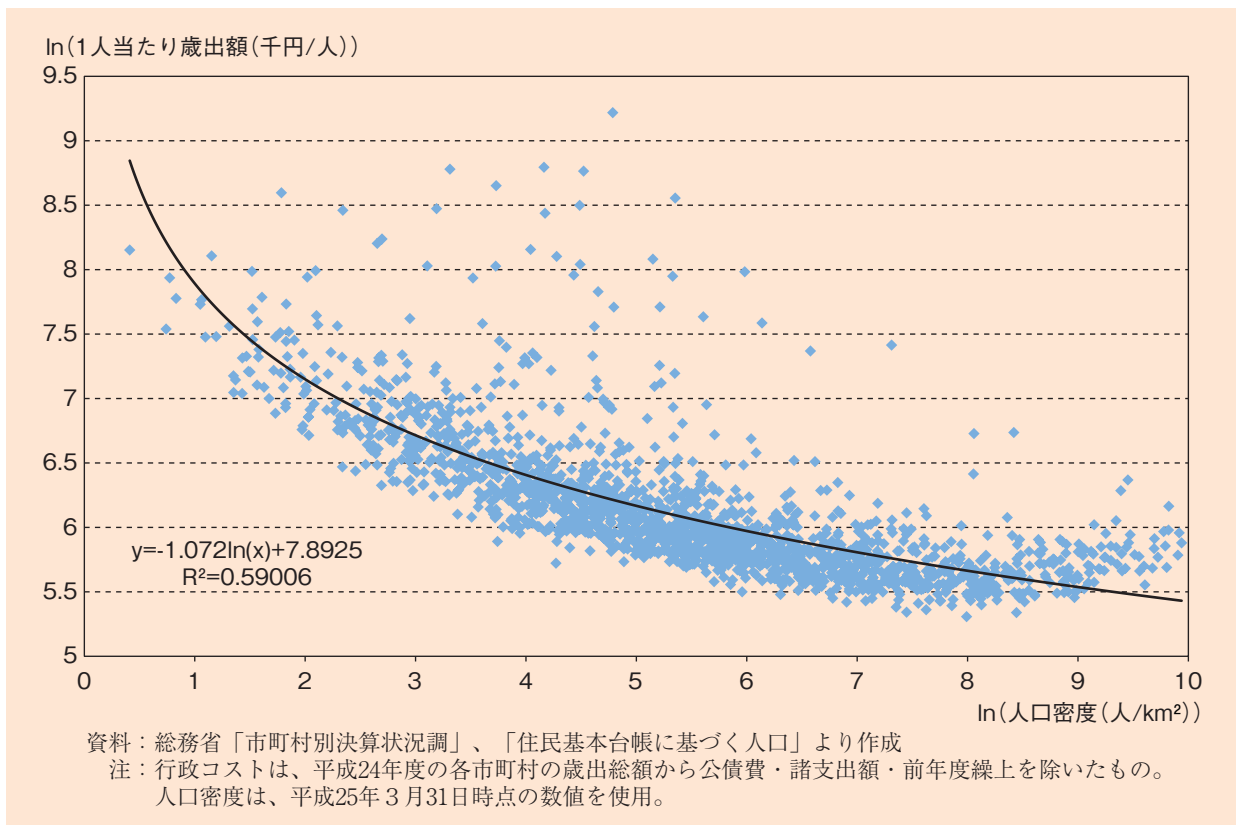


資料：国土交通省資料

注：平成24年度の「自動車輸送統計調査」「内航船舶輸送統計調査」「航空輸送統計調査」「鉄道輸送統計調査」等をもとに、各輸送機関から排出される二酸化炭素の排出量を輸送量（人キロ：輸送した人数に輸送した距離を乗じたもの）で割り、単位輸送量当たりの二酸化炭素の排出量を試算したもの。

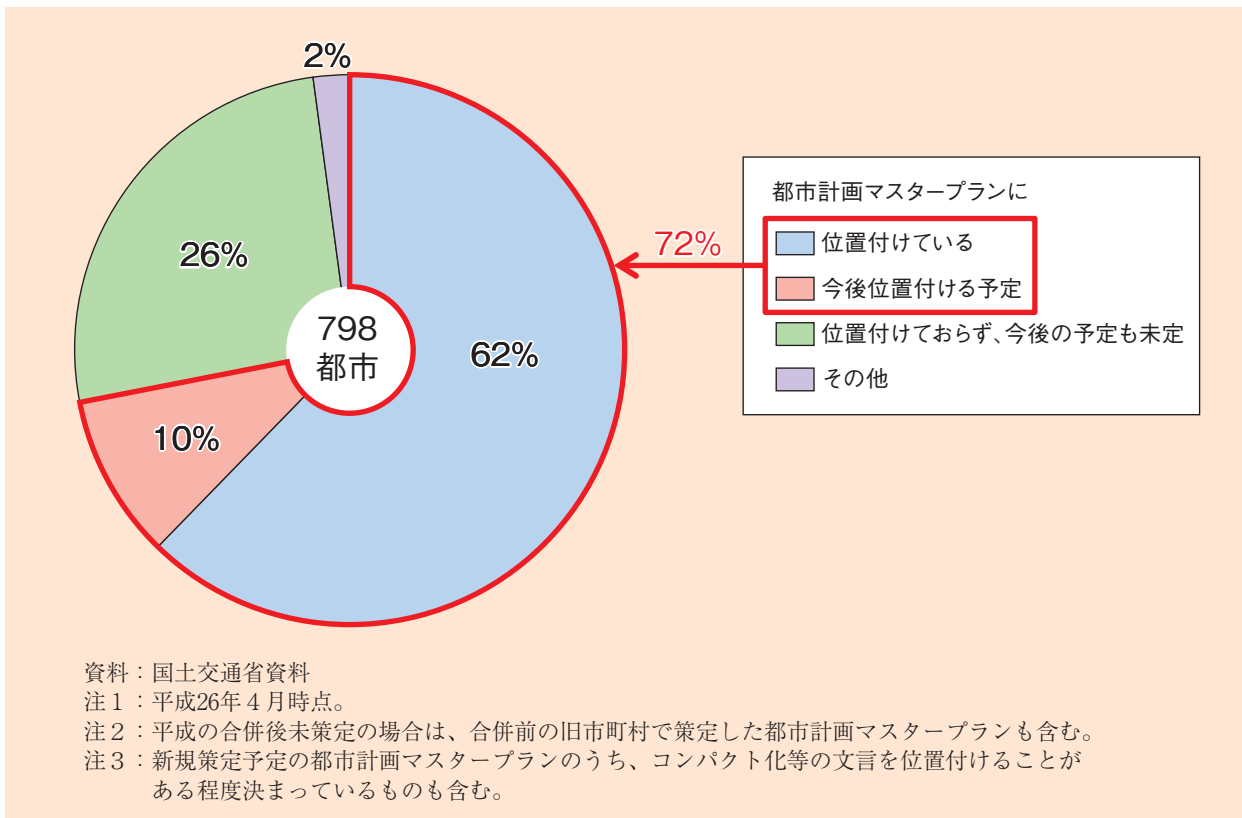
これに加えて、住宅の立地が低密度化した場合、公共施設等のインフラの維持管理のための費用が過大となることが想定される。全国の市町村における人口密度と住民一人あたりの歳出の関係調べると、両者の間には負の相関が見られる（図表2-2-5）。

図表2-2-5 全国の市町村における人口密度と住民一人当たりの歳出の関係



これらを踏まえると、都市機能や居住の集約を誘導することにより、住宅、医療・福祉施設、商業施設等がまとまって立地し、住民が民間や行政の提供するサービスに容易にアクセスすることができる都市が、中長期的に形成されることが望まれる。このような都市のあり方は「コンパクトシティ」と呼ばれており、近年、全国の都市でコンパクトシティやこれに類する都市構造を目指す取組が見られる。平成26年4月時点において、全国の798都市（政令市・市・区）のうち72%の都市がコンパクトシティ等を都市計画マスタープランに位置付けているか、今後位置付ける予定としている（図表2-2-6）。

図表2-2-6 「コンパクト化」を都市計画マスタープランに位置付けている都市（政令市・市・区）の割合

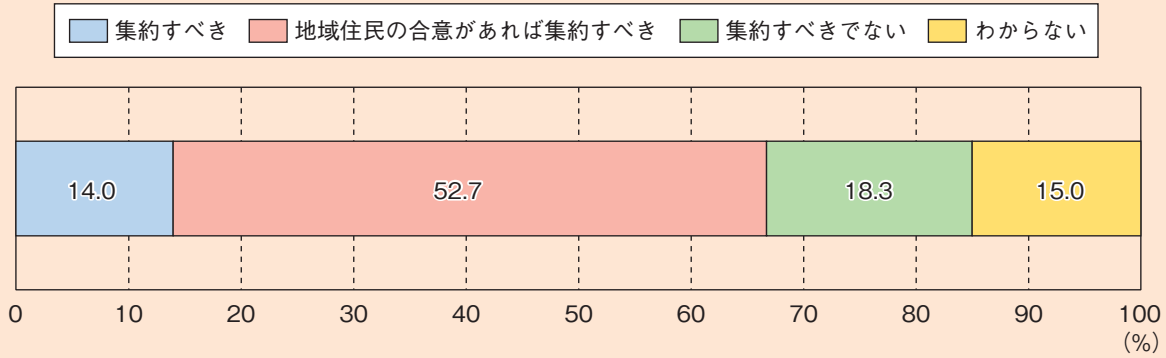


なお、平成26年度の「土地問題に関する国民の意識調査」によると、『今後我が国では人口減少が見込まれることから、中長期的に土地の利用を特定の地域に集約することにより、生活サービスの持続性の向上・公的サービスの効率化・自動車利用の抑制などを図るべき』という考え方に基づく中長期的な土地利用の集約化についてどう思うか』という質問に対し、66.7%が「集約すべき」又は「地域住民の合意があれば集約すべき」と回答している（図表2-2-7）。

図表2-2-7

中長期的な土地利用の集約化に対する国民の意識

(「今後我が国では人口減少が見込まれることから、中長期的に土地の利用を特定の地域に集約することにより、生活サービスの持続性の向上・公的サービスの効率化・自動車利用の抑制などを図るべき」という考え方に基づく中長期的な土地利用の集約化についてどう思うか)

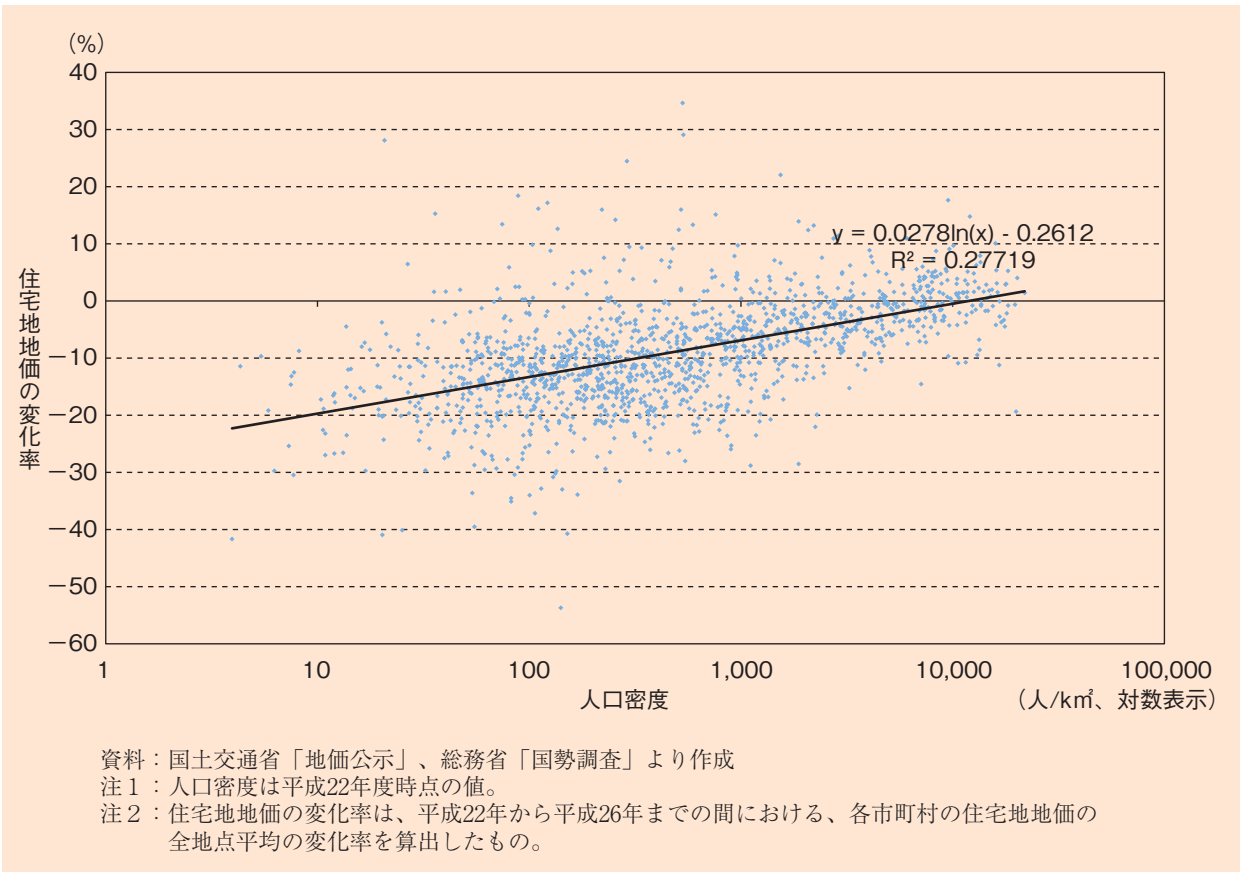


資料：国土交通省「土地問題に関する国民の意識調査」(平成26年度)

コンパクトシティの形成は、都市の機能性や利便性を高めることを通じて、土地の価値の維持・向上に資することが期待される。

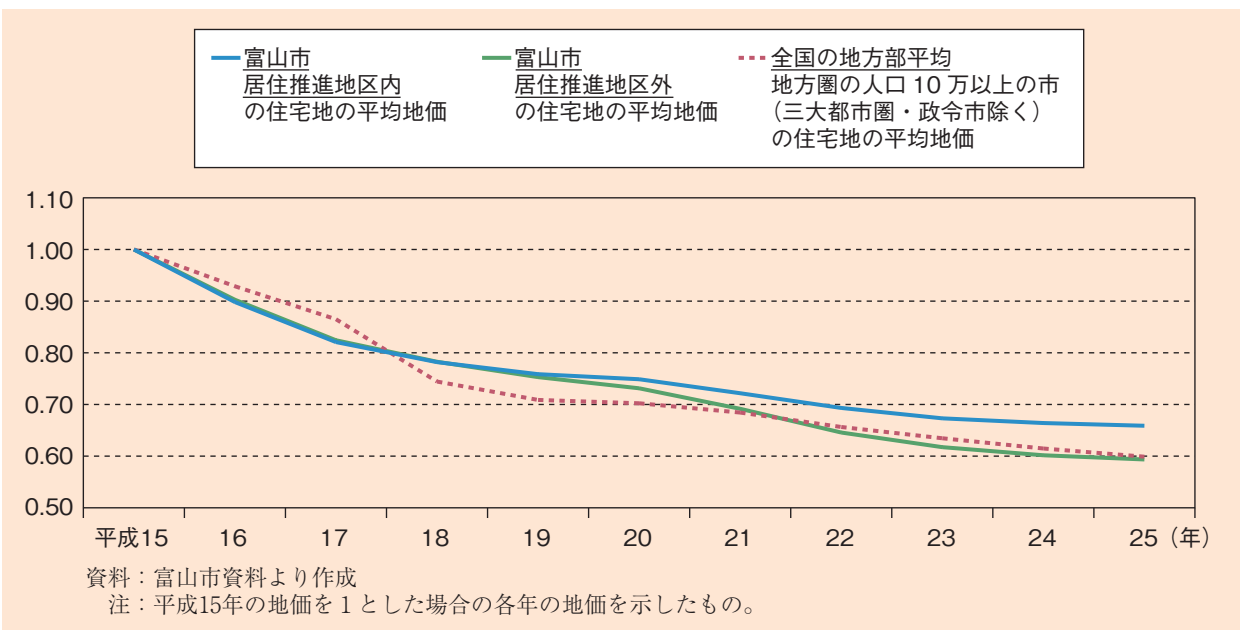
例えば、各都道府県における人口密度と地価の変化率の関係を見ると、両者に正の相関が見られる(図表2-2-8)。

図表2-2-8 全国の各市町村における人口密度と住宅地地価の変化率の関係



また、後述の富山県富山市では、居住推進地区を設けた平成19年から平成25年までの間において、同地区に指定された地域では地区外に比べ、相対的に地価の下落率が小さい（図表2-2-9）。

図表2-2-9 富山県富山市における地価の動向

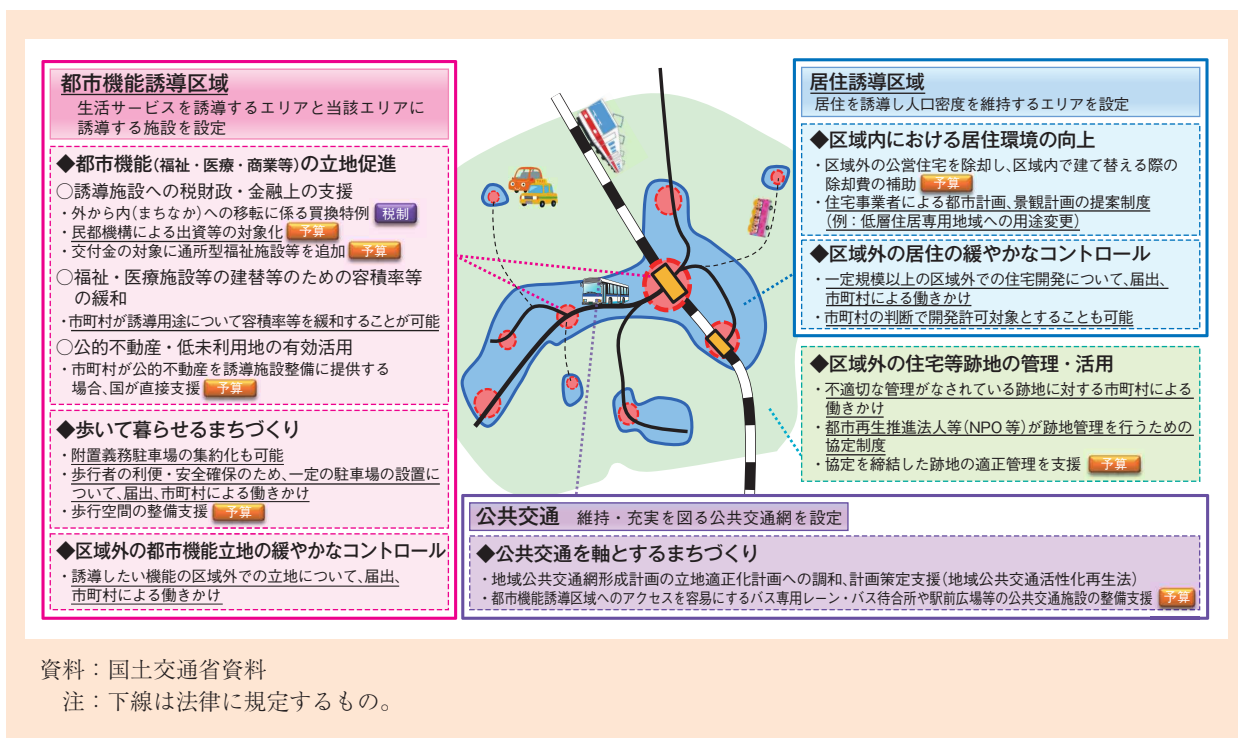


(都市再生特別措置法の改正)

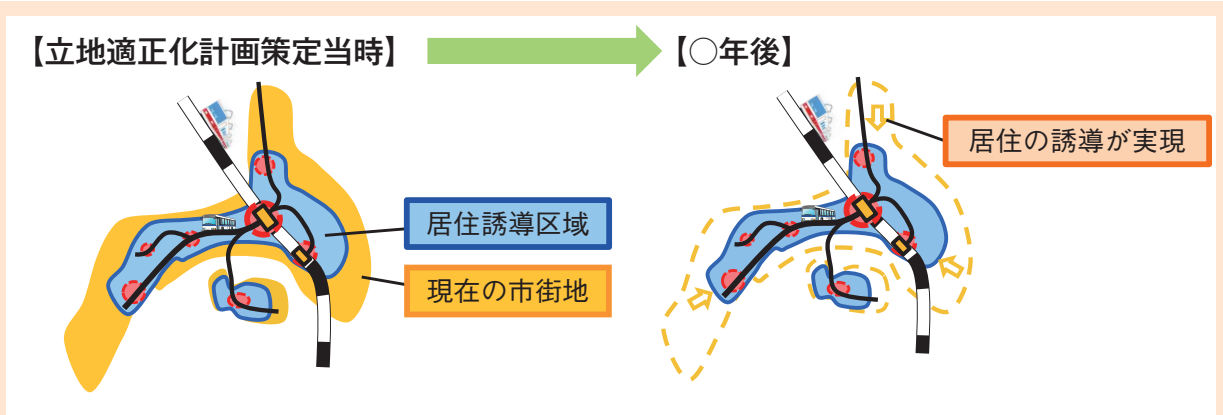
医療・福祉・商業等の都市機能と居住を中心拠点や生活拠点等に誘導し、高齢者・子育て世代の生活環境の整備、財政面・経済面で持続可能な都市経営の実現など多角的な観点からコンパクトなまちづくりを推進することを目的として、改正都市再生特別措置法が平成26年8月に施行された。これにより、都市計画区域内において居住や都市機能を誘導すべき区域等について定める「立地適正化計画」を市町村が作成できることとなり、区域外における一定の開発行為等が届出・勧告の対象となり、都市機能や住宅の立地の緩やかなコントロールを図ることが可能となった。加えて、区域内における医療・福祉施設等の整備等に対する予算・税制上の支援が新設・拡充され、また、一般財団法人民間都市開発推進機構（以下「民間都市機構」という。）による金融支援が拡充された。さらに、区域内における、医療・福祉施設の整備等に関する用途規制や容積率の緩和に関する特例や、住宅整備を行おうとする事業者による都市計画や景観計画の提案制度が新たに導入された（図表2-2-10）。

これにより、都市機能や居住が公共交通沿線等に誘導され、コンパクトシティの形成が一層推進されることが期待される（図表2-2-11）。

図表2-2-10 都市再生特別措置法の改正の概要



図表2-2-11 立地適正化計画の策定を通じた居住の集約のイメージ



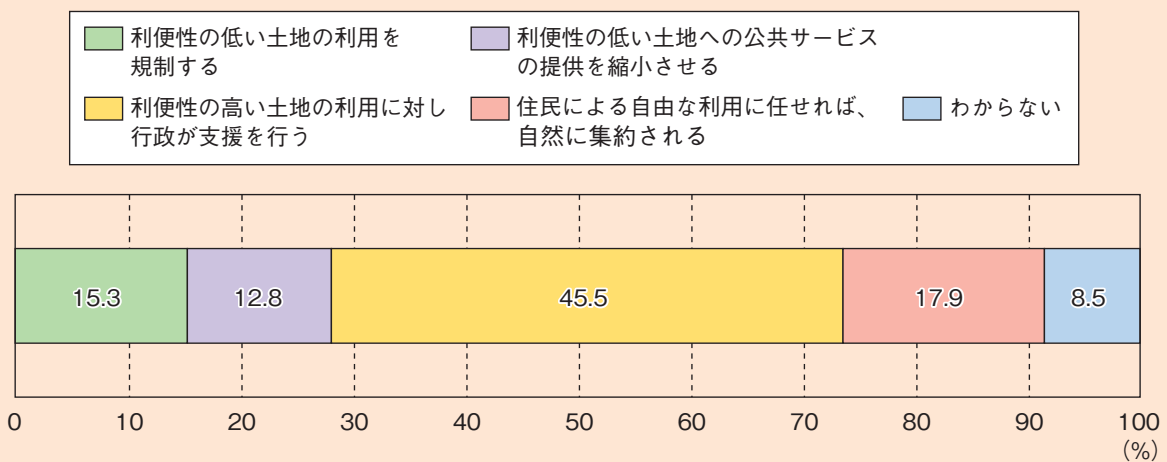
資料：国土交通省資料

(居住・都市機能の集約の方法に対する国民の意識)

前述の都市再生特別措置法の改正にも見られるとおり、人口が減少し民間の投資意欲が低下する状況においては、規制だけではなく、医療・福祉施設等の整備に対する財政上・金融上の支援等のインセンティブにより、居住や都市機能を特定の区域に誘導することが重要と考えられる。

「土地問題に関する国民の意識調査」によると、図表2-2-7の質問において、中長期的に土地利用を「集約すべき」又は「関係地域の住民の合意があれば集約すべき」と回答した人に対し、「どのようにして集約化を図るべきと考えるか」と質問したところ、45.5%が「利便性の高い土地の利用に対し行政が支援を行うことにより集約を進めるべき」と回答している(図表2-2-12)。

図表2-2-12 中長期的な土地利用の集約化の方法(どのようにして集約化を図るべきと考えるか)



資料：国土交通省「土地問題に関する国民の意識調査」(平成26年度)

■各地における先進的な取組

コンパクトシティの形成に向けた総合的な取組を行っている地方都市として富山県富山市を、コンパクトシティを念頭にまちづくりの長期的なプロセスを明示した事例として北海道夕張市を紹介する。

●コンパクトシティ形成に向けた都市・交通政策等の一体的な実施（富山県富山市）

富山市では、平坦な地形で可住地面積が広いという地理的特性、高い持家志向、道路整備率の高さ等から、市街地の外延化・低密度化が進んできた。少子高齢化や人口減少を背景に、市街地の更なる低密度化に伴う行政コスト及び環境負荷の増大や中心市街地の空洞化による都市全体の活力の低下などが懸念されるとともに、自動車交通への高い依存による公共交通の衰退が課題となっていた。

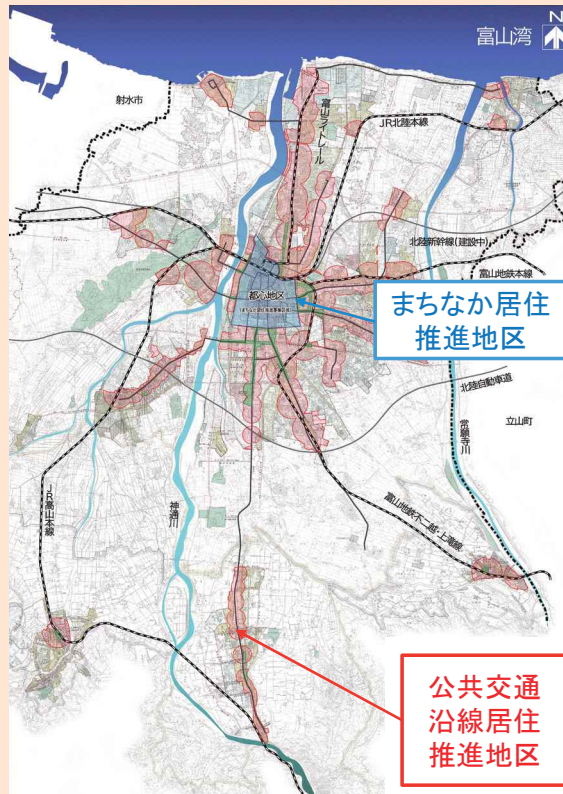
これらの課題に対する解決策として、平成19年度に策定された富山市都市計画マスタープランにおいて、「お団子と串」によるコンパクトシティ構想を打ち出した。これは、鉄軌道やバスなどの公共交通の活性化を図るとともに、徒歩圏（お団子）を公共交通（串）でつなぐことにより、自動車を自由に使えない市民も、日常生活に必要な機能を楽しむ生活環境の形成を目指したものである。具体的には、公共サービス、医療・福祉、商業等の都市機能を集約させるとともに居住を誘導することを目指して、中心市街地を含む地域に「まちなか居住推進地区」、公共交通軸の鉄軌道駅から500m及びバス停から300mの区域を中心に「公共交通沿線居住推進地区」を設定した（図表2-2-13）。両地区への住宅建設や居住を誘導するために、事業者向け及び市民向けの助成を実施している。市全体における両地区の居住人口の割合は、平成17年の28%から平成25年には32%となり、平成37年に42%とすることを目標としている。

コンパクトなまちづくりの効果として、社会動態については、まちなか居住推進地区では平成20年以降転入超過となり、公共交通沿線居住推進地区では転出超過に歯止めがかかり平成26年には転入増加に転じた。また、図表2-2-9に示したとおり、公共交通沿線居住推進地区では地価の下落率が比較的緩やかである。さらに、まちなか居住推進地区においては、歩行者数の増加、空き店舗数の減少、小学校児童数の増加等が見られる。

持続可能なコンパクトシティの実現のために、都市政策や交通政策だけでなく、福祉政策、農業政策、環境政策等が連動して総合的に推進されている（図表2-2-14）。例えば、中心市街地の公有地を活用し、福祉施設、交流施設、商業施設を整備または計画するとともに、中心市街地への外出機会と公共交通利用を促進するために、高齢者対象の料金割引制度等を設けている。また、中心市街地における近郊の農産物の直売及び地産地消交流学習の開催、市民に対する農業技術の習得支援等の農業人材育成、6次産業化による農業の活性化等を推進している。

以上のように、コンパクトな都市部と周辺の農村部の各種施策の連携を通じて、地域全体として持続可能な土地利用が期待される。

図表2-2-13 「まちなか居住推進地区」と「公共交通沿線居住推進地区」



資料：富山市資料より作成

図表2-2-14 コンパクトシティ形成に向けた複数政策の連携のイメージ



資料：富山市資料より作成

●コンパクトシティ形成に向けたプロセスの明示（北海道夕張市）

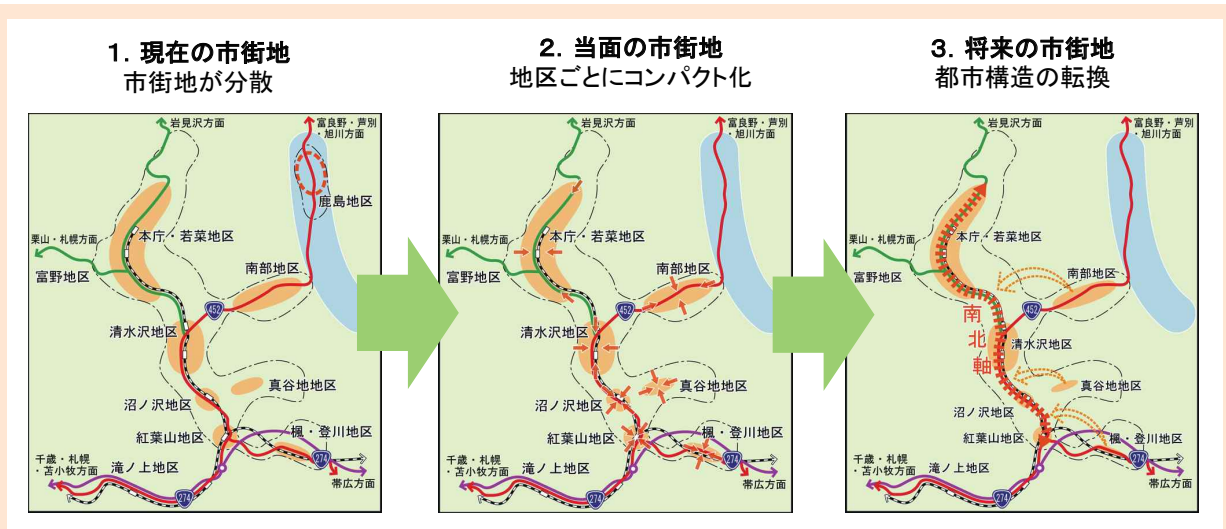
北海道夕張市は、明治24（1891）年の炭鉱開業以来、炭鉱の街として栄え、炭鉱施設や炭鉱住宅からなる市街地が広く形成され、一時は人口12万人を数えた。しかし、昭和40年代に入ってから閉山が続き、平成2年に最後の炭鉱が閉山に至るとともに、財政状況の悪化から平成19年に財政再建団体に、平成22年に財政再生団体に指定されることとなった。人口については、平成26年に1万人を下回り、平成47年には5,000人を切る見込みとなっている（社会保障・人口問題研究所推計）。一方で、現在でも、炭鉱の坑口の周りに集落が点在し、かつての人口規模を前提として公共施設等が配置されていることから、人々の生活の維持や施設の維持管理に要する費用負担が懸念事項とされてきた。

このような状況を踏まえ、市では平成24年3月に都市計画マスタープラン（以下「マスタープラン」）を策定し、歴史文化や自然環境の保全・継承を基本としつつ「安心して幸せに暮らすコンパクトシティゆうばり」を将来像として目指すことを定めた。マスタープランにおいては、概ね20年後を見据え、長期的に「南北軸」への市街地の集約化を目指すこととし、これに向け当面は地区ごとに市街地のコンパクト化を図ることとしている（図表2-2-15）。

なお、マスタープランの策定に当たっては、一般市民を委員に加えた策定検討会や各地区での地区懇談会を実施しており、これらの場において、将来的な都市像について複数の案を住民に提示したうえで意見を聴取し、上記の方針を採用することとした。

市では、マスタープランの策定後、実現のための施策として市営住宅の再編・集約化を掲げており、具体的な事業として、市営住宅のほぼ半数が集中する清水沢地区において、バリアフリーにも配慮した木造平屋建の「歩団地」及び「萌団地」を整備した（図表2-2-16）。また、高齢化率の高い真谷地地区では、空室が目立つ団地において、住民との話し合いを経て団地内での居住の集約を図ることにより、コミュニティの維持や、住民の生活費及び行政の維持管理費の削減を図った。

図表2-2-15 コンパクトシティ形成に向けたプロセス



資料：夕張市資料より作成

図表2-2-16 歩団地の全景



資料：夕張市資料

2 コンパクトシティ等を推進するための公的不動産の有効活用

国又は地方公共団体が所有している不動産（公的不動産（Public Real Estate：P R E））は、約590兆円と、我が国の不動産の約4分の1を占めている。このうち地方公共団体が所有する公的不動産は約450兆円となっている³。

今後、多くの地方自治体において、人口減少や高齢化に伴う税収減や歳出増により、財政状況がますます厳しくなることが懸念されている一方、総務省の試算によると、公共施設・インフラ資産に係る今後40年間の年平均更新費用は、過去5年間の年平均既存更新額の2.44倍に上るとされており⁴、公共施設を現状のまま維持更新することは将来的に困難であると考えられることから、公共施設の再編への取組が進められている。

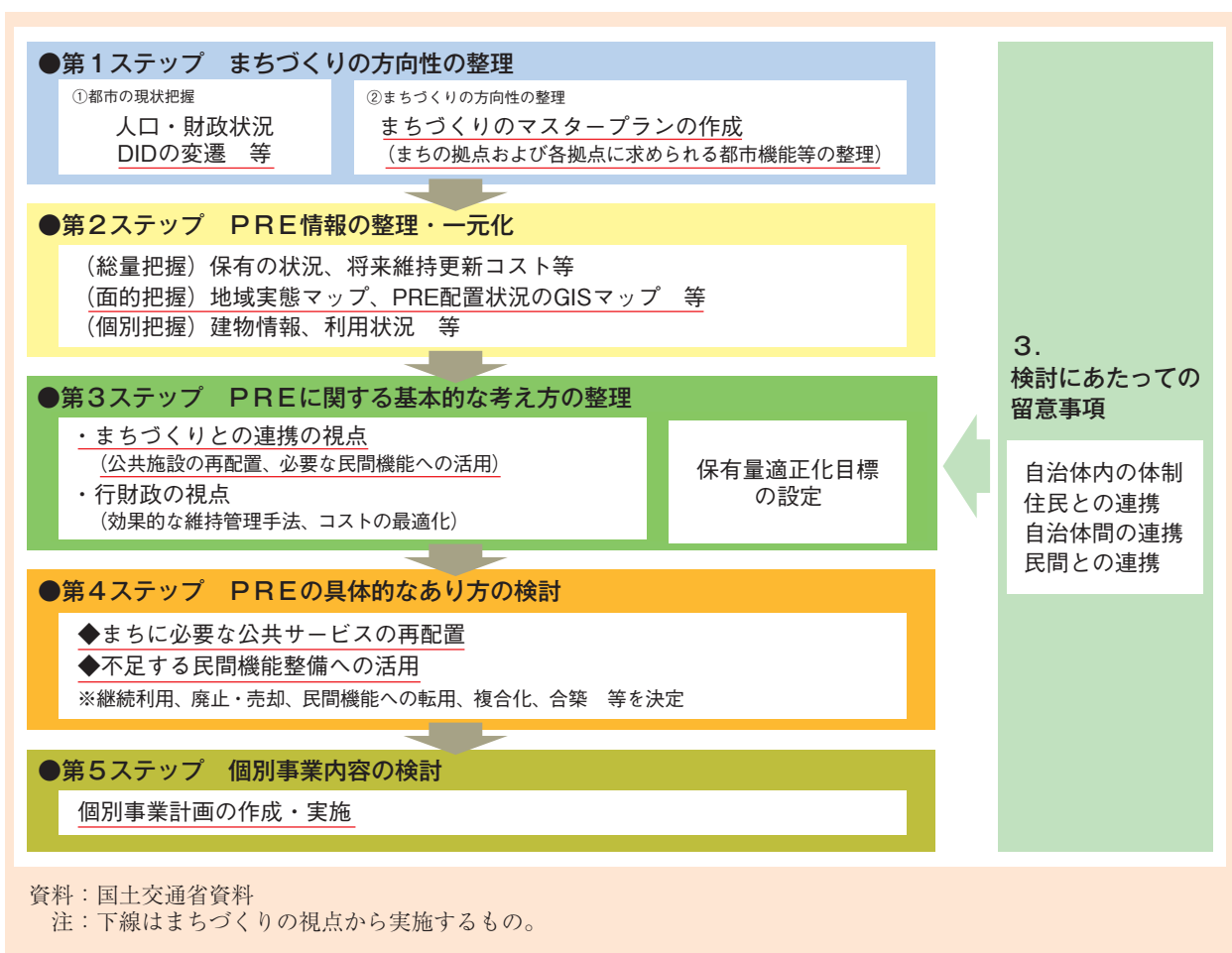
コンパクトシティ等のまちづくりを推進するに当たっては、まちの中で大きな割合を占める公的不動産の再編の動きと連携し、例えば図書館等の集客力のある公共施設をまちの拠点に配置するなど、公的不動産を活用して戦略的に都市機能や居住の誘導を図ることが望まれる。

このような背景から、国土交通省では、平成26年4月、将来のまちのあり方を見据えた公共施設の再配置の推進や、公的不動産を活用したまちに必要な機能の誘導にあたり検討すべき項目を整理した「まちづくりのための公的不動産（P R E）有効活用ガイドライン」を作成している。同ガイドラインでは、地方自治体が公共機能の再配置計画の作成等に際し検討すべき事項や、全国の自治体等における先進事例を示している（図表2-2-17）。

³内閣府「国民経済計算」より推計。公的不動産の総額は、固定資産及び土地の総額として計算。地方公共団体が所有する不動産のうち固定資産の総額は、一般政府の所有する固定資産を総固定資本形成の累計額（昭和55年～平成25年度）のうち地方の占める比率で按分したもの。

⁴総務省「公共施設及びインフラ資産の将来の更新費用の比較分析に関する調査結果」（平成23年度）

図表2-2-17 「まちづくりのための公的不動産（PRE）有効活用ガイドライン」の概要



■各地における先進的な取組

公的不動産の立地の見直しをきっかけに都市機能の向上を図った事例として新潟県長岡市を紹介する。

●公的不動産の再配置による都市機能の充実化（新潟県長岡市）

長岡市は、新潟県の中央部に位置する人口約28万人の地方中核都市であり、関越道と北陸道が分岐する交通の要衝として発達してきた。平成の大合併では周辺10市町村と合併し市域が約900km²に拡大し、多様な文化を併せ持つ都市となった。

長岡市の中心市街地は、JR長岡駅を中心として昭和から平成にかけて8軒の大規模小売店舗が立地するなど商業業務機能が集積していたが、平成7年から約10年間で8軒中6軒が閉店（その後平成22年に1軒閉店）し、商業地としての賑わいが急速に失われた。また、中心部は、昭和30～40年代の建築物が過半を占めるなど老朽化の進行と、複数の大規模空き店舗の発生による低・未利用な状況から、更新の必要に迫られていた。

長岡市は、中心市街地を総合的に再生するため、長岡駅から約2 km 離れかつ老朽化した

市役所を、駅に隣接する約1.2haの都市計画公園（当時）に移転するとともに、市役所機能を一つの庁舎に集約するのではなく、本庁舎に隣接する複数街区を再開発し分庁舎を配置する「市役所機能のまちなか移転と分散配置」を推進した。また、デパート跡地を活用した「ながおか市民センター」での実証実験により、市民ニーズの高かった福祉、子育て支援、生涯学習等の都市機能を「まちなか型公共サービス」と位置づけ、庁舎整備と並行し周辺街区での拠点整備を進めつつ、市民が自由な発想で取り組む活動をサポートする「市民協働」機能を創設した（図表2-2-18）。

本庁舎である「アオーレ長岡」は、「市民が集まるところにある市役所」（「平成の公会堂」）をコンセプトとしている。複数のホール・会議スペースに加え、約5,000人収容のアリーナ・屋根付き広場を備え、市民活動のサポート・市民利用に係る施設利用費の原則無料化等の施策と組み合わせた結果、利用者数は平成24年の開業以来毎年100万人を超え、今では市町村合併後の長岡市全体の市民活動・イベントの主要な開催場所となっている。こうした人の流れにより、中心市街地に対する市民イメージの向上という効果が現れている（図表2-2-19）。

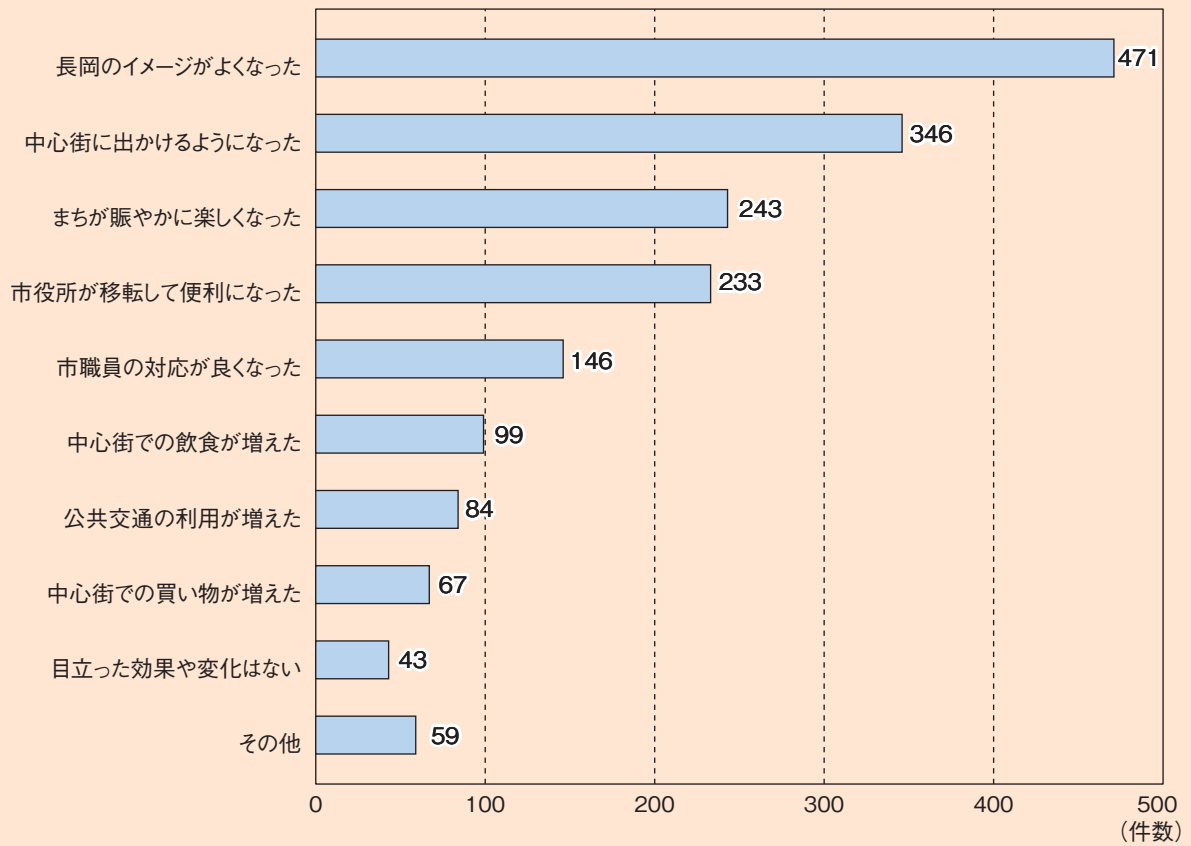
このように、公共施設用地を活用した市役所の移転・再配置をきっかけに、市民ニーズにあった都市機能の集積と市民利用を後押しする施策とを組み合わせることで、商業機能の衰退により疲弊した中心市街地を、市民が利用するエリアへと再生を図っている。

図表2-2-18 まちなかにおける公的機能の展開



資料：長岡市資料より作成

図表2-2-19 アオーレ長岡がもたらした効果
(アオーレ長岡の誕生によりどのような効果や変化があったか)



資料：長岡市資料

注：平成24年9～10月に、市がアオーレ長岡のイベント来場者を対象として行ったアンケート。

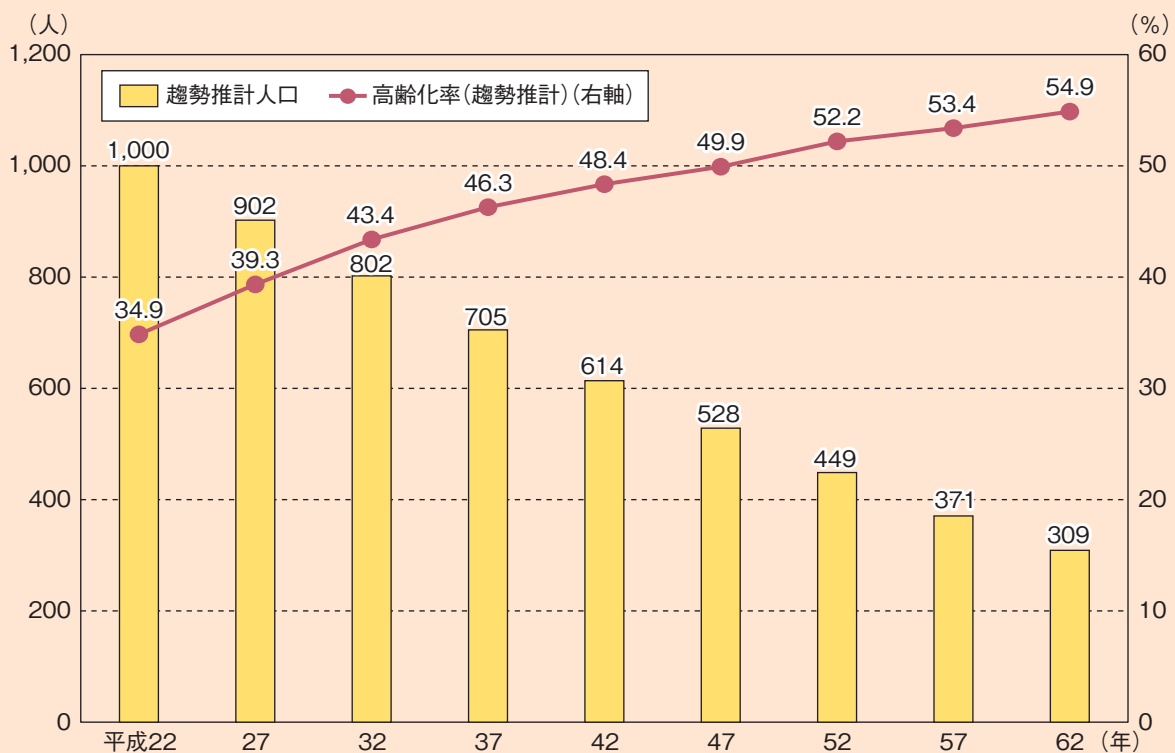
第3節 農山村地域等の現状と取組

(農山村地域等における人口動態等)

農山村地域等においては、従来から多くの箇所において都市部への人口流出による人口減少が生じており、第1節でも見たとおり、今後都市部を上回るペースで人口減少が続くことが見込まれている。

山間農業地域において、平成17(2005)年から平成22(2010)年における人口動態が平成62(2050)年まで続いたと仮定した場合、平成62年には平成22年比で人口が69%減少するとともに、高齢者比率が著しく上昇することが予想されている(図表2-3-1、2)。

図表2-3-1 山間農業地域における将来人口推計



資料：総務省「国勢調査」より作成

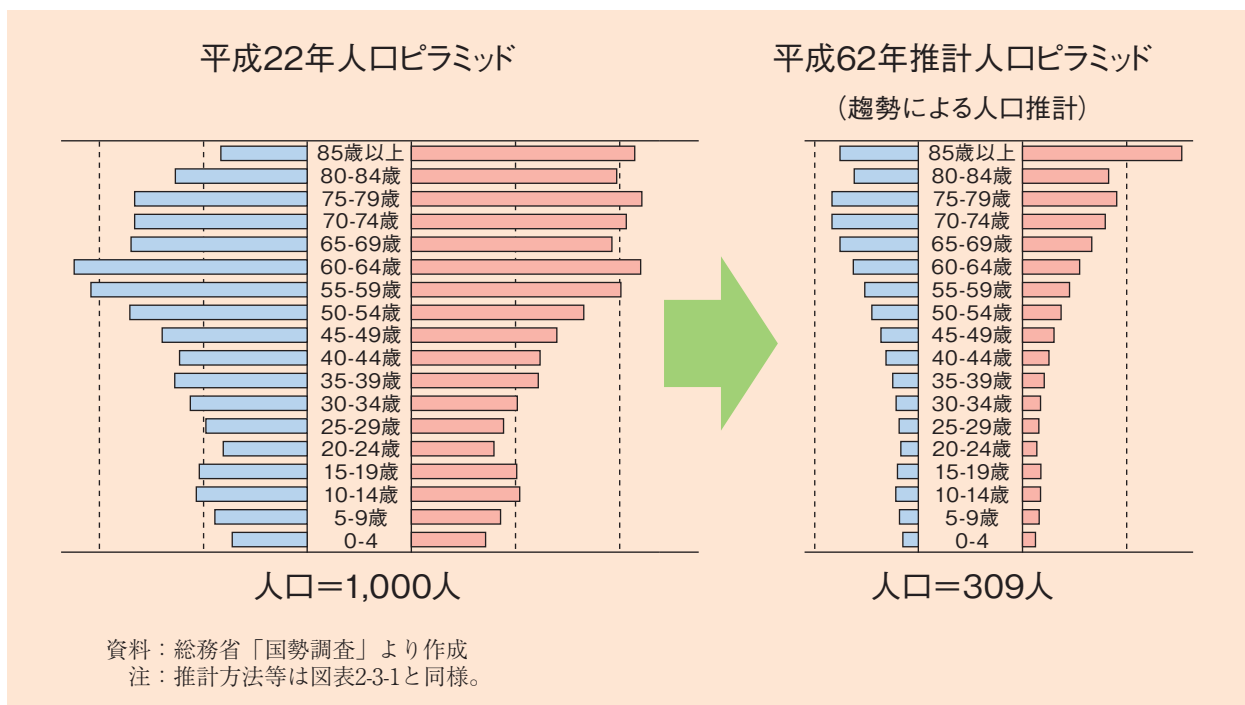
注1：農林統計に用いる農業地域類型のうち山間農業地域を対象。

注2：山間農業地域の年齢別人口を集計し、人口1,000人の集落を仮定して、男女・年齢別人口を設定。

注3：「趨勢推計人口」は、平成17年及び平成22年国勢調査人口から、山間地域のコーホート変化率を算出し、コーホート変化率法により、平成22年人口を基準として平成62年までの5年ごとの人口を推計したもの。

注4：0~4歳人口の推計には、平成22年のこども女性比（出生率換算で概ね1.47人）を使用。

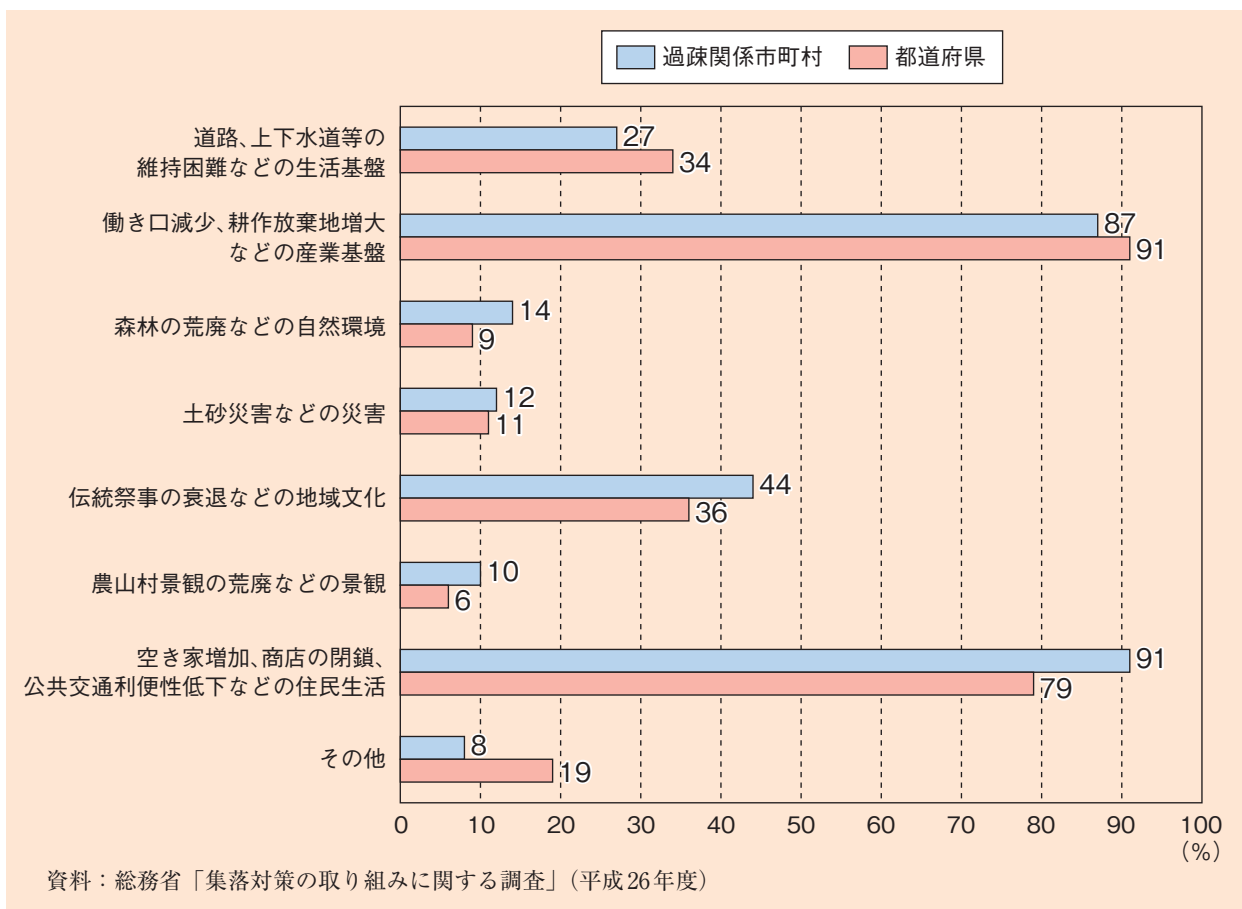
図表2-3-2 山間農業地域における人口ピラミッドの変化（平成22年→平成62年）



人口減少により、農山村地域等の集落においては、商店や診療所といった日常生活に必要な施設・サービスや地域活動を行う場が徐々に失われつつある。総務省の「集落対策の取り組みに関する調査」において全国797の過疎関係市町村を対象に行われたアンケートによると、集落対策の課題として、全ての選択肢の中で最多となる91%の市町村が「空き家増加、商店の閉鎖、公共交通利便性低下などの住民生活」を挙げている（図表2-3-3）。

今後、集落で生活サービス機能やコミュニティ機能を提供する場がますます減少し、それが点在化することにより、高齢者をはじめとする地域住民によるアクセスが困難となる可能性が懸念される。

図表2-3-3 集落対策の課題



（歩いて暮らせるまちづくり）

このような状況を背景に、農山村地域等の中には、第2節で述べた地方都市におけるコンパクトシティに向けた取組と同様に、居住や生活サービスの集約を目指すことにより、住民生活の維持向上を図ろうとする取組が見られる。

■ 各地における先進的な取組

住民や町職員の話し合いを経て、医療・福祉施設の市街地への集約や空き家を利用した住民の市街地への集住促進により、歩いて暮らせるまちづくりを目指すこととした、北海道の沼田町を紹介する。

●歩いて暮らせるまちづくりに向けた住民等の協働（北海道沼田町）

北海道沼田町は、北海道の北西部に位置する人口約3,400人の町で、道内でも有数のコメや加工用トマトの産地として知られる。昭和5年の浅野炭鉱の開業に伴い人口が拡大し、最盛期には約20,000人が暮らしていたが、昭和43年の炭鉱の閉山以降、現在に至るまで人口減少と高齢化が続いてきた。これに伴い、駅前商店街の衰退、空き家の増加、豪雪による移

動の困難等が課題となってきた。

こうした中、平成25年、町で唯一有床であった厚生病院について、町が厚生連との協議の末、病院の経営状況等を勘案し、老朽化による建て替えに伴い無床の診療所とすることが望ましいとの判断を行ったことから、医療機能や福祉機能の維持や関係施設間での連携の強化が急務となった。町ではこれをきっかけとして、平成25年以降、医療・福祉のみならず町の課題全般を扱う、町民が主体となって参加できる議論の場を数多く開催してきた。例えば、「これから塾」（町民勉強会）や見学ツアーは、医療・福祉を中心に、町民が専門家や近隣自治体から先進事例を学び、まちづくりを検討する上で有用な知識を身につける場となっている。また、ワークショップでは、町民が自ら町の課題の優先づけや費用分析を行うことにより、今後の町全体の方向性に関する議論を行っている（図表2-3-4）。このほか、「つながる塾」（計画策定会議）では、厚生病院の機能を引き継ぐ診療所の設置に関する具体的な方向性や、設置予定地である4.6haの旧中学校跡地の有効な活用方法について議論を行っている。これらは、平成27年3月までの約1年半で合計15回以上開催されており、のべ1,000人を超える幅広い年齢・職業の町民が参加してきた。なお、議論に参加できなかった町民に対しても情報共有を図るため、議論や学習の成果は広報誌にまとめられ全町民の自宅に配布されている。

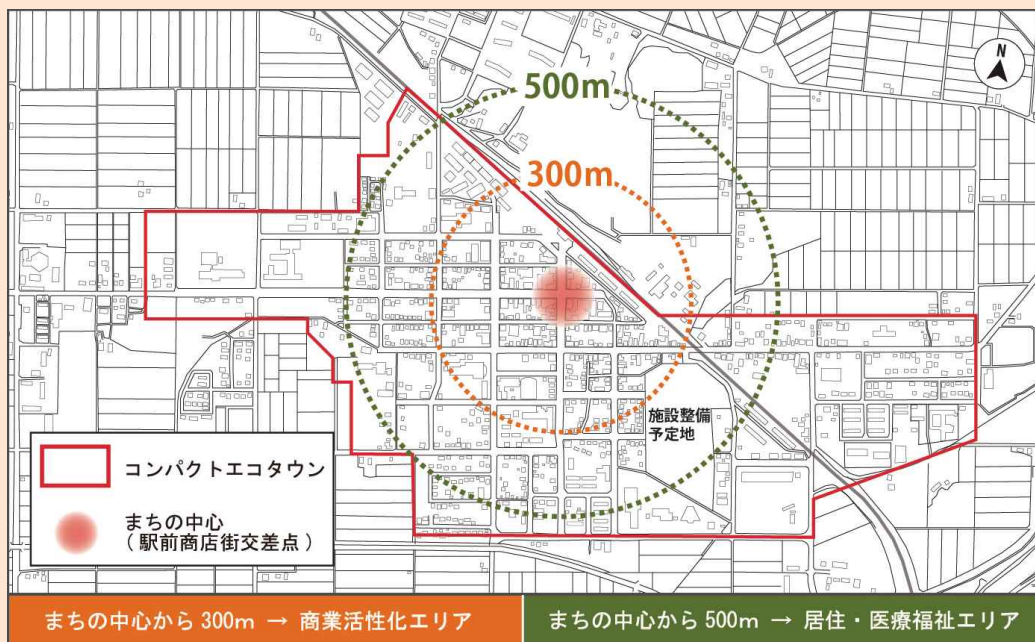
これらの議論を経て、町では、「沼田町農村型コンパクトエコタウン構想」をまとめ、医療・福祉だけでなく、住宅・買い物・移動等、町が抱える様々な課題に対応するため、雪国であっても歩いて暮らせるまちづくりを目指すこと等を方針とし、町の中心部から概ね半径500m以内の地域に生活に必要な施設やサービスを集約することを検討している（図表2-3-5）。具体的には、市街地の空き家への居住やこれに伴う改修を町が支援することを検討しており、既にこれまで空き家の分布状況の把握等に取り組んできた。また、旧中学校跡地については、広い敷地を有効に活用し、医療・福祉関係施設に加え多目的広場・住宅・交流施設等を設けることにより、この地域での中心的な機能を担う場所とすることを目指している。

図表2-3-4 ワークショップの様子



資料：沼田町資料

図表2-3-5 「歩いて暮らせるまちづくり」の具体案



資料：沼田町資料より作成

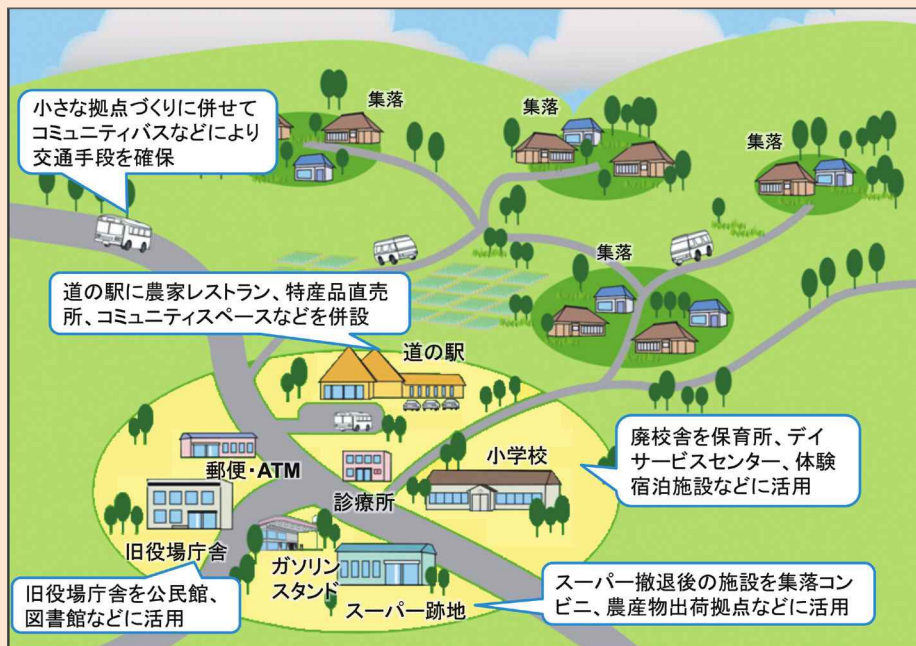
（集落拠点の整備を通じた生活サービス機能等の集約）

農山村地域等の集落における定住環境を確保するとともに活力を確保・増大させていくため、地域コミュニティや地域間の連携を支える交通ネットワークの形成といった他の施策手段と相まって、複数の生活サービスを歩ける範囲内に集めることにより、生活を支える拠点（「小さな拠点」）を構築する取組も、全国各地で見られる（図表2-3-6）。

こうした動きを後押しするため、国土交通省では、平成24年度に「小さな拠点」に関する事例集及びガイドブックを作成するとともに、平成25年度及び平成26年度に「小さな拠点」形成の際のプランづくりや合意形成に係る課題やその解決手法等をノウハウとして取りまとめるためのモニター調査を実施した。また平成25年度及び平成26年度に、先進事例や形成手法等について普及啓発を行うためのフォーラムを開催した。

また、平成27年3月に閣議決定・国会提出された「地域再生法の一部を改正する法律案」では、地域の拠点構築のより一層の促進を図るため、市町村が複数の集落を含む生活圏（「集落生活圏」）を対象として、住民生活及び産業振興の拠点（「地域再生拠点」）の形成及び農用地等の保全・利用に関する「地域再生土地利用計画」を策定できることとし、計画に従って行われる一定の施設の立地に対する農地転用許可・開発許可の特例措置等を講ずることとされた。

図表2-3-6 「小さな拠点」のイメージ



資料：国土交通省資料

■ 各地における先進的な取組

地域が一体となって、地域拠点を整備・管理し、その効果が地域全体の活性化につながっている事例として高知県の中山間地域における取組や、岡山県新見市哲西地区、京都府南丹市美山町平屋地区の取組を紹介する。

● 県による中山間地域の拠点形成の支援（高知県「集落活動センター」）

高知県は総面積に占める森林の割合が約84%と全国で最も高く、海のすぐそばまで迫るように急峻で深い山々に覆われているといった地理的条件から中山間地域の人口減少・高齢化は著しく、その対策は喫緊の課題である。そこで、平成23年度に中山間地域のおおよそ50世帯未満の集落を対象に行ったアンケート結果等を踏まえ、地域の課題解決のため、県庁内の組織体制を強化するとともに、県の中山間対策の充実・強化を図り、市町村と連携しながら総合的な政策推進を図ることとした。

具体的には、平成24年度より中山間地域対策に関係する総合的な政策を推進するために「中山間総合対策本部」を体制強化し「中山間地域対策課」を県庁内に新設した。また、地域の課題を解決する仕組みづくりとして、「集落活動センター」の開所・運営を最大3年間、市町村を通じて支援する事業を創設した。「集落活動センター」とは、近隣集落同士が連携し、住民が主体となり、地域外の人材も活用しながら、旧小学校程度の広がり度で生活・福祉・防災等の諸活動に総合的に取り組む仕組みで、平成27年3月時点で17ヶ所開所している。

第1号となる「集落活動センター」は平成24年6月に本山町汗見川に開所した。汗見川は吉野川の支流に位置し、6集落（人口196人）で構成されており、面積の99%が森林である。地域全体の高齢化率も約58%と高く、集落維持に早くから危機意識をもっていた。ここでは、廃校となった小学校を改修した宿泊兼体験交流施設「汗見川ふれあいの郷 清流館」を「集落活動センター」の拠点施設として位置づけ、住民アンケートに基づき路線バスの運行時刻の見直し提案や遊休地を活用して栽培している赤シソを使った加工品の製造・販売等、「誰もが一定の収入を得ながら、安心して暮らし続けることができる仕組みづくり」の実現に向けて取り組んでいる（図表2-3-7）。

図表2-3-7 集落活動センターの取組（平成24年6月時点）



●住民の共同出資での商店運営等を通じた拠点の形成（京都府南丹市美山町平屋地区）

人口約840人の平屋地区は、400～500m級の山々に囲まれた谷あいでは林業や農業を中心に営んでいた山村自治体（旧平屋村）であり、昭和30年に周辺4村と合併して旧美山町となった。その中心となる安掛地域は、古くから京都と若狭を結ぶ国道162号と府道が結節し、京都市の市街地から約50kmであるなど交通利便性の良さから、旧美山町の中心部として発展してきた。しかし、近年の人口減少と高齢化を背景に、日用品等も販売していた安掛地域にある美山町の農業協同組合に併設されていた商店の閉鎖が決定された。

そこで旧平屋村で構成される広域自治組織である平屋振興会が中心となり、住民と話し合いを重ねた結果、地区住民有志が共同出資して、平成14年に店舗の運営を担う有限会社ネットワーク平屋を設立した（現在は、株式会社「ふらっと美山」）。なお、旧美山町は、過疎債を活用して農業協同組合から店舗施設を買収し、修繕を行った上で、ネットワーク平屋に無償貸与し、住民による住民のための日用品提供システムを構築した。

また、交通結節点であることや広い駐車場を活かして、住民向けの日用品等だけでなく、観光客向けに地元産品の直売所も備えた店舗としていたところ、平成17年には、「ふらっと美山」と隣接する農業振興総合センター・観光協会、高齢者コミュニティセンター、駐車場広場を含めた一帯が「道の駅・美山ふれあい広場」として登録された。さらに、道の駅には美山診療所や保健福祉センターが隣接しており、道の駅を中心に、日常的な行政窓口から買い物、医療・福祉、観光交流等のサービスや活動が集積した拠点が形成され、平屋地区住民以外も利用している。なお、町内外の各集落から拠点までの公共交通は、バスの他、平成23年度からはデマンドタクシーが運行している。

これまで店舗の運営については、行政からの補助や助成を受けずに単独で黒字を達成しており、平成25年度の売上は約1.5億円、年間利用者数は約12万人である。ここ数年の間に同様の直売所が近郊にできるなどの外的要因もあり、売上は平成22年度の約1.6億円をピークに落ちてきており、地域での商品開発を進めていくなどにより、美山の個性を生かした品揃えをモットーに、さらなる魅力向上に取り組んでいる。

図表2-3-8 拠点一帯の航空写真



資料：南丹市資料より作成

●住民アンケートに基づく保健医療を中心とした拠点の形成（岡山県新見市哲西町）

哲西町は、岡山県の北西端に位置する新見市の南西部に位置し、人口2,663名、高齢化率が41.9%（平成27年2月末）となっている。新見市との合併（平成17年3月）前の哲西町では、町庁舎の老朽化に伴う移設を見据え、住民40名で構成されるまちづくり審議会での議論をもとに、町中心部の国道沿いにある約3.8haの用地を買収し、平成9年にレストラン、体験学習受入施設等を備え、生活サービス機能等を担う道の駅「鯉が窪」を整備した。次の段階として、町庁舎の整備と併せて、長期的に住民にとって真に必要な施設の整備を図ることとしていた。

そこで、平成9年に中学生以上の全住民対象のアンケートを実施し、その結果を踏まえ、町民ニーズが高い医療施設、文化施設等を町庁舎とあわせて一体的に整備し、完成を期して保健医療を中心とした施策に転換を図る方針を決定した。

平成10年秋からは1年半かけて60回を超える住民との協議を実施し、複合施設の設計案をまとめた。平成13年10月に哲西町役場（現支局）、診療所（内科、歯科）、生涯学習センター、文化ホール、図書館、保健福祉センターを一体的に配置し、防災センターとしての機能も併せ持つ全国的にも類を見ない複合施設「きらめき広場・哲西」を完成させた。これにより、隣接する道の駅「鯉が窪」と一体となって地域の拠点機能を備えることとなった。

当施設は、住民自らが協議段階から主体的かつ密に関わってきたことから、施設に対する思い入れ・満足感が強く、安心した暮らしを支える身近な拠点として哲西地域の住民に定着し、毎年のべ60,000人前後の利用がある。

現在は、平成16年10月に住民有志で設立されたNPO法人「NPOきらめき広場」が管理の一部を受託し、様々な団体・組織と連携を図りながら運営を行っている。

図表2-3-9 「きらめき広場・哲西」の外観



資料：新見市資料

第4節 まとめ

第2節と第3節で取り上げた事例に共通している特徴は、①長期的な視野を持って都市や地域のビジョンを描いていること、②自治体が、住民との積極的な対話・連携を行い、ニーズを最大限把握するよう努めるなど、住民と向き合いながらまちづくりを進めていること、③公共交通や福祉をはじめとする他の取組とも連動させながら、都市や地域のビジョンに沿って、土地利用に関する取組を進めていること、の三点である。

今後、多くの都市や地域において、これらの事例に見られるような各地の実情に即した取組が進められることが望まれる。