

ローカルの視点 (地域生活圏)等について

- 1. 地方で暮らし続けることの意義**
- 2. 地方のあり方について、国土計画で考える背景と課題**
- 3. 地方で安心して暮らし続けるため必要な機能**
- 4. 地域生活圏の考え方**
 - (1) 圏域による対応の必要性**
 - (2) デジタルの活用とリアルとの組み合わせ**
 - (3) 圏域を考えるに当たっての要素**
 - (4) 圏域の柔軟な設定**
 - (5) 圏域の主体・ステークホルダー**

1. 地方で暮らし続けることの意義①

- 地方で暮らし続けることの意義は、以下のように整理できるのではないか。
- 国土は現在及び将来における国民のための限られた資源であるとともに、生活や産業の諸活動の基盤。この限られた国土全体を、各地域の自然、社会、経済等の諸特性に応じて、防災・減災や環境保全等に配慮しつつ、国民生活や社会経済活動のために有効利用していく必要。
- 国土は、都市であれ、農地・森林であれ、自然保全地域であれ、人が適正に管理しなければ、どんどん荒廃していくもの。都市であれ、地方であれ、人がそこに又は近辺で暮らすことで、国土を適正に管理する必要。
- 地方には、現に多くの国民が家族や仕事を持ち、地域コミュニティを形成しながら暮らし続けており、これからも地方で暮らしていこうとしている多くの国民の生活を支えていく必要。
- 人にとって真に豊かな生活は、すべての人が同じような場所で同じような生き方しか生涯できない環境で得られるものでは決してなく、長い人生の中で、人それぞれの価値観・ライフスタイルに応じて、様々な働き方・暮らし方・生き方（※）の中から自由に選択し、それを実現できることなしには得られない。

(※) 地方に住みながらテレワークで都市の仕事に従事する、平日は都市で働き休日は地方で社会活動に従事したりしながらゆったり暮らす二地域居住を行う、地方に移住して都市では味わえない自然を満喫できるスローな生活を送るなど。

1. 地方で暮らし続けることの意義②

- 国民が同じような場所で同じような働き方・暮らし方・生き方しかできなければ、人と地域の画一性を生み出し、社会全体の停滞を招きかねない。一方、国民が様々な場所で多様な働き方・暮らし方・生き方ができることが、人と地域の多様性を生み出し社会に活力が創出されることも期待される。
- このような国土の有効利用・適正な管理、国民の生き方の自由・多様性の尊重という観点から、多彩な歴史、文化、自然、気候等とこれらに育まれた人々から成り立つ全国に存在する個性あふれる地方で暮らし続けることができるよう、政策を展開していくことが必要。
- 国土形成計画法において、「現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に寄与すること」を目的に、国土形成計画の基本理念の一つとして「自立的に発展する地域社会」の実現を挙げており、地域それぞれの地域特性に応じて、自らが工夫をこらすことにより発展していくことが今後の国土づくりの基本であるとの考え方を示しているのも、このような趣旨と考える（法第3条第1項）。

2. 地方のあり方について、国土計画で考える背景と課題

- 2050年を見据えて、地方のあり方について、国土計画で考える背景と課題は、以下のよう
に整理できるのではないかと。

(1) 人口減少と少子高齢化の進行

- 急激な人口減少・少子化と異次元の高齢化が進行していく中、地方において、買い物、移動、医療・福祉など住民の暮らしを支えるサービスが維持できなくなることが懸念されるとともに、地域経済の停滞によって住民の所得向上・雇用の場の確保が困難となることが懸念されており、将来にわたって安心して暮らし続けられる地域をつくることが課題。

(2) 東京一極集中の是正

- 首都直下地震等の切迫性やコロナ禍で実感された東京の過密が抱える問題、地方から東京への人口流出傾向を踏まえると、東京一極集中の是正のために、住民が安心して暮らし続けられる地域を各地方につくることが課題。

(3) 価値観の多様性

- コロナ禍でテレワークなどが進展するとともに、国民の価値観が多様化し移住・二地域居住など新たなライフスタイルの変化も顕著となる中、国民がそれぞれのライフスタイルに応じて様々な暮らし方・働き方・生き方を自由に選択できるよう、地方で住民が安心して暮らし続けられる地域をつくとともに、これにより大都市から地方への人の流れも生み出していくことが課題。

(4) デジタル革命の進展

- デジタル革命が急激に進行していく中、地方の地理的条件の不利（距離と時間の制約）を軽減することができるデジタル技術を活用することによって、地方でも安心して暮らし続けられる地域をつくることが課題。

3. 地方で安心して暮らし続けるため必要な機能①

地方は、急激な人口減少と高齢化が進行する中、大都市圏に比して、住民の暮らしを支えるサービスの維持が困難となり、地域経済が停滞することが懸念されている。このため、地方において、将来にわたって安心して暮らし続けられるための対応は重要な課題。

- 国民にとって、どこに住んでいようとも、いつの時代においても、
 - (1) 日々の日常生活を送ることができること、
 - (2) 日常生活に必要なモノ・サービスを購入するお金を「稼ぐ」ことができること、
 - (3) 日常に潤いを与える文化的な生活を享受できることが重要である。

よって、地方で安心して暮らし続けるためには、(1)～(3)を可能とするため、以下の①～③の機能を確保していく必要があるのではないか。

① 日々の日常生活に必要な機能

- 病気・けがから命を守る医療、高齢者等の生活を支援する福祉、社会生活を営む上で必要な知識等を身につける教育、日々の買い物、通勤・通学等のための移動等の機能。

3. 地方で安心して暮らし続けるため必要な機能②

② 生活のための所得を確保するため必要な機能

- 日常生活に必要なモノ・サービスを購入するお金を「稼ぐ」ためには、地域に雇用を生み出す産業が存在し、住民が産業に従事し十分な所得を得られることが必要。
- この観点から、既存の地域産業の成長（生産性向上、高付加価値化）、新たな雇用と高所得を生み出す新規産業の創出、企業誘致のために必要な機能。

③ 日常に潤いを与える文化的な生活に必要な機能

- 美しい自然環境や景観（再エネ活用含む）、地域が誇る文化・芸術、娯楽・スポーツ・教養等の機能。

(※1) なお、①～③の機能を支える要素として、災害から命と暮らしを守る防災・減災、国土強靱化に万全を尽くすとともに、地域でデジタルを実装するため必要なICT基盤の整備などが考えられるのではないかな。

(※2) これらの機能に加えて、人口規模が大きい都市圏には、救命救急センター（すべての重篤な救急患者を原則24時間体制で受け入れる）、国際会議会場や劇場、特許事務所などの高次機能があるが、地域生活圏との関係については今後整理。また、この圏域の中には、広域ブロックを牽引する役割も期待されるもの、更には我が国の国際競争力を強化する役割も担うことが期待されるものがあることにも留意する必要。

(参考1)日々の日常生活に必要な機能の現状

(医療)

急病や事故から命を守る救急医療体制が確保されている必要。

<実態>

- 患者20人以上の入院施設を有する「一般病院」、都道府県知事が認定し救急隊による傷病者の搬送が行われる「救急告示病院」は、人口5万人以上の市町村で9割以上、人口10万人以上で概ね10割立地。

注)「救急告示病院」は、都道府県知事が告示し指定する病院で、以下の要件を満たした医療機関

1. 救急医療について、相当の知識及び経験を有する医師が常時診療に従事していること
2. エックス線装置、心電計、輸血及び輸液のための設備、その他救急医療を行なうために必要な施設及び設備を有すること
3. 救急隊による傷病者の搬送に容易な場所に所在し、かつ、傷病者の搬入に適した構造設備を有すること
4. 救急医療を要する傷病者のための専用病床または当該傷病者のために、優先的に使用される病床を有すること

- 一般の入院に係る医療を一体の区域として提供することが相当であるとして設定する「二次医療圏」は、全国で335の圏域のうち94%(315圏域)で人口規模が5万人以上。

<関係者の考え>

- 現状で人口が7万人程度の二次医療圏であっても救急告示病院に指定された拠点病院を立地することで、圏域内の他病院に医師を派遣するなどの機能も担わせることにより、概ね圏域内で医療提供を完結させている状況。【X県】

(参考1)日々の日常生活に必要な機能の現状

(福祉)

高齢化が進行する中、高齢者の生活を支援するため、要介護度が高い人向けの入居型サービスと、要介護度が低い人向けの在宅サービスが確保されている必要。

<実態>

- ・ 定員数において、主な入居型サービスである「特別養護老人ホーム」、「介護老人保健施設」及び「有料老人ホーム」と、在宅型サービスである「訪問介護事業」は、人口5万人以上の市町村で概ね9割以上、人口10万人以上で概ね10割立地。

注)「特別養護老人ホーム」は、常時介護を必要とし、在宅介護が困難な老人又はこれに準じる状態の要介護者に対して介護サービスを提供する事業所
「介護老人保健施設」は、主として居宅における生活への復帰を目指す要介護者に対し、看護、医学的管理の下における介護及び機能訓練その他必要な医療ケアを行う事業所
「有料老人ホーム」は、入居一時金等の料金を徴収して老人を入居させ、食事の提供又はその他の日常生活上必要な便宜を供与する事業所
「訪問介護事業」は、要介護者等の居宅において、入浴、食事等の介護やその他の日常生活上の世話をを行う事業所

(買い物)

日々の生活を送るためには、食料等の生活必需品や衣類等の日用品、傷病時に必要となる医薬品が必要なときに購入できる必要。

<実態>

- ・ 食料品、衣料品、住関連の商品のいずれかを中心的に扱う「専門スーパー」や医療品・化粧品等を販売する「ドラッグストア」は、人口5万人以上の市町村で概ね10割立地し、「家電大型専門店」は、人口5万人以上の市町村で概ね9割以上立地。

注)「専門スーパー」は、①食料品スーパー(食料品が小売販売額の70%以上)、②衣料品スーパー(衣料品が小売販売額の70%以上)、③ホームセンターなど住関連スーパー(住関連商品が小売販売額の70%以上)のいずれか。(売場面積250㎡以上)

<関係者の考え>

- ・ 地方の市・町の郊外バイパス沿いに立地する7,000~10,000㎡の、食品、日用雑貨、医薬品、衣類等を扱う商業施設は、商圈人口5~10万とされている。【第2回都市再構築戦略検討委員会(平成25年)商業団体プレゼン資料】

(参考1)日々の日常生活に必要な機能の現状

(交通)

通勤・通学はじめ日々の生活を送るためには移動手段が確保される必要。

<路線バス関係者の考え>

- ・ 民間事業者がバス交通を自力で維持するには、ある程度のまとまりをもった地方都市で30～40万人程度が限界。それ以下だと補助金なしでは厳しい。人口10万人で維持するには、高速バスや貸切バスで稼いだ利益を路線バスに補填するしかない。【バス会社】
- ・ ここ5年で急激に民間バスやタクシーが撤退する中、近隣市町村と定住自立圏(人口11万人)を組んで、双方をつなぐ路線バスを運行。【X市:人口7万人】

<コミュニティバス・デマンド交通の実態>

- ・ コミュニティバス・デマンド交通は、人口5万人以上10万人未満の市町村で8割以上が導入。

所得を確保するには、既存の地域産業の成長、新たな雇用と高所得を生み出す新規産業の創出、企業誘致による産業振興が必要（各産業に関する論点は別途議論）。

これらを支援する機能には、例えば、地域企業の成長に向けた資金供給やコンサルタントの役割を担う銀行等の地域金融機関、事業継続や起業に関する手続きや業務のデジタル化を支援する専門サービス業、企業と連携したイノベーションの創出の役割を担う大学、企業誘致など地域産業の振興を担う自治体などがある。

〈実態〉

- ・「銀行(本支店)」は、人口5万人以上の市町村で概ね10割立地。
- ・「税理士事務所」や「行政書士事務所」は、人口5万人以上の市町村で9割以上、人口10万人以上で10割立地。「法律事務所」や業務のデジタル化を支援する「インターネット附随サービス業」は、人口10万人以上の市町村で概ね9割以上立地。
- ・「大学」は、人口10万人以上の市町村で約7割、30万人以上で概ね10割立地。

注)「税理士事務所」は、税務相談や税務代理、税務書類の作成などの業務を行う事業所
「行政書士事務所」は、官公署に提出する書類の作成や契約書の作成代理などの業務を行う事業所
「法律事務所」は、法律相談や訴訟事件等の法律にかかわる業務全般を行う事業所
「インターネット附随サービス業」は、主としてインターネットを通じてサーバ等の機能を利用させるサービスを提供する事業所

- ・人口や雇用が集まる中心都市と郊外の市町村で構成される「都市雇用圏」は、全国で222の圏域となり、そのうち86%(192圏域)で人口規模が5万人以上。

注)「都市雇用圏」とは、「日本の都市圏設定基準」(金本良嗣・徳岡一幸『応用地域学研究』No.7, 1-15, (2002))による概念であり、東京大学 空間情報科学研究センターが2015年基準で都市雇用圏コード表を公表。
・市町村を単位とする「中心都市」と「郊外」で構成し、「中心都市」はDID人口1万人以上で他都市の「郊外」でない市町村、「郊外」は中心都市への通勤率が10%以上の市町村。
・他都市の「郊外」でも、市町村内で働く従業者が居住する従業者を上回り(従業常住人口比が1以上)、DID人口が①「中心都市」の1/3以上か②10万人以上であれば、一定の中心性と規模を有するため「中心都市」に位置づけ。(その場合、都市雇用圏に複数の「中心都市」が存在)

4. 地域生活圏の考え方①

(1) 圏域による対応の必要性

① そもそも住民の立場からは、行政区域を意識して行動しているわけではない。また、機能を提供する者にとっても一定規模の利用者が必要であるため、利用者が一市町村の中で納まらない場合がある。このため、日々の日常生活に必要な機能の確保に当たっては、二市町村を越えた圏域として考えていってはどうか。

- 日々の日常生活において、リアルの機能を必要とする住民は、医療、買い物など機能を提供する施設までの移動等の負担が許容できる範囲であれば、施設の立地場所が住んでいる市町村の内か外かと関係なく、機能を求めて行動する。デジタルの活用で移動の回数が減る等その負担が減っていくことから、今後も同様のことが言える。
- リアルの機能を提供する者にとっても、これまで、事業が成り立つだけの利用者数とその移動等の負担の許容範囲に存在することを前提としてきたと考えられ、複数市町村の利用者に対して機能を提供している場合がある。
- このように、市町村の行政区域を越えた利用（需要）圏域というものが考えられ、そのような範囲を圏域として意識しながら、市町村、民間事業者・団体、住民等関係者が連携・協働して、機能の確保に向けて対応していくことが必要ではないか。

4. 地域生活圏の考え方②

- ② 生活のための所得を確保するため必要な機能の確保に当たっても、一市町村を越えて、地場産業の企業群が共同で地域ブランドの構築や海外展開などの取組みを行っている場合や、企業、大学・研究機関等が協働して、デジタル、グリーン、バイオといった先端技術の開発を行っている場合などがあり、一市町村を越えた圏域を意識して対応していくことが必要ではないか。
- ③ 日常に潤いを与える文化的な生活に必要な機能の確保に当たっても、自然環境や文化・芸術などは市町村の行政区域と関係なく存在しているのものであり、それら地域資源の管理の担い手として都市部の関係人口の取り込みも必要な場合があることなどから、そのような一市町村に納まらない圏域を意識して対応していくことが必要ではないか。
- (※) なお、①～③の機能を支える要素である防災・減災、国土強靱化やICT基盤の整備等についても、圏域を意識した対応に留意すべきではないか。

4. 地域生活圏の考え方③

(2) デジタルの活用とリアルとの組合せ

(1) のような圏域を考えるに当たり、これまではリアルのみで考えてきた人々の行動様式を、以下のようなデジタルの活用による行動様式の変化を前提に考えていくべきではないか。

① 日々の日常生活に必要な機能

- デジタルの進展により、医療では遠隔医療が拡大することで、病院まで行かずに自宅等で受診できる、病院に行かなければならない回数が減る、買い物ではネットショッピングが利用されており、今後更に自動配送やドローン宅配によって家にいながら必要なモノを購入することができる、自動運転システムの実装化により移動の足が確保されるなど、リアルを代替してデジタルで提供される範囲が急速に拡大していくことが見込まれる。
- 一方、デジタルを最大限活用しても、医療では、通院の回数は減っても、救急患者へのリアルの診察が必要な場合がある、買い物では食料品・医薬品等の急な買い物や、ウィンドウショッピングを楽しみながらの買い物があるなど、リアルで機能を提供する必要は残るのではないか。
- よって、人々は、日々の日常生活に必要な機能をデジタルで享受する範囲を拡大させていきつつ、リアルと組み合わせて活動することが見込まれるのではないか。

4. 地域生活圏の考え方④

② 生活に必要な所得を得るために必要な機能

- 地域産業の成長等を支援する機能には、地域企業の成長に向けた資金供給やコンサルタントの役割を担う銀行等の地域金融機関、企業と連携したイノベーションの創出の役割を担う大学、事業継続や起業に関する手続きや業務のデジタル化を支援する専門サービス業、企業誘致など地域産業の振興を担う自治体などがある。
- 地域企業と支援機能を提供する者との間の業務は、web会議や電子申請等で対応可能な範囲が大幅に拡大しており、地域企業は相手が国内か海外かといった場所に捉われず、その支援サービスを楽しむことができるようになっている。
- また、テレワークの拡大により、遠方のオフィスでなく自宅で必要な機能のやりとりを行うことも当たり前となってきている。
- 一方、テレワークが拡大しても、対面による業務は完全になくなるわけではないと考えられる。
- また、製造業や飲食・スーパー、宿泊、物流などでは、リアルな活動の役割が重要であるが、生産性向上等の観点からデジタルの導入が進められると考えられる。
- よって、地域企業は、必要な機能をデジタルで享受していきつつも、リアルと組み合わせ
て活動していくことが見込まれるのではないかと。

4. 地域生活圏の考え方⑤

③ 日常に潤いを与える文化的な生活に必要な機能

- 自然環境では、リアルな植物・生き物等への人の手による保全活動が、文化・芸術では、伝統行事や民俗芸能等を人から人へリアルに伝える活動が重要である。また、映画、コンサートなどの娯楽もリアルで享受する楽しみは大きい。
- 一方、伝統行事や民俗芸能等の記録をデジタルアーカイブ化し、担い手の増加につなげたり、映画・コンサートなどはネット配信の普及により自宅で気軽に楽しむこともできる。
- また、自然環境では、ドローン等のデジタル技術を使った管理も進むと見込まれる。
- よって、人々は、文化的な生活に必要な機能を享受するために、リアルとデジタルを組み合わせて活動していくのではないかと考えられる。

4. 地域生活圏の考え方⑥

(3) 圏域を考えるに当たっての要素

圏域を考えるに当たっての要素としては、以下のようなことが考えられるのではないか。

<要素 I :人口規模>

- ① 日々の日常生活に必要な機能に関し、現在、人口規模が5万人以上10万人未満の市町村で、医療、福祉、買い物に係る機能は概ね9割が確保、デマンド交通・コミュニティバスの導入は概ね8割に及び、人口規模が5万人以上であれば機能を確保できる可能性があるのではないか。
- ② 現在の人口規模が10～30万人の圏域(※)では、人口推計によれば、2045年には8割が10万人以上、2割が6万人以上10万人未満となる見通しである。

(※)2015年人口で10万人以上(都市雇用圏の中心都市で人口5万人以上を含む)の市役所を起点に、60分の時間圏域で算出した1kmメッシュ人口

- ③ ①②より、将来も機能が確保されるためには、現在の人口規模が10万人程度の圏域であることが一つの目安として必要ということになるのではないか。
- ④ 一方、現在10万人程度の人口規模で機能が確保されるというのは可能性の話であって、何も対策を講じなくてよいことにはならない。この点、以下の(a) デジタルの活用、(b) 「コンパクト+ネットワーク」の地域づくり等を強力に推し進めていく必要があることを強調すべきではないか。

(a) 今後のデジタル化の進展で、例えば、

- ・遠隔診療の拡大で、住民が病院に通院する回数が低減する
 - ・自動配送やドローン宅配によって自宅でモノを購入できる
 - ・自動走行システム、空飛ぶクルマの実装化により移動の足の確保が見込まれる
- 等、リアルで提供されてきた機能を、デジタルで代替できる範囲の拡大が見込まれる。

(b) 医療、買い物、移動などでリアルの機能の必要も残り、また、リアルの機能の確保には利用者の密度も重要であること等から、「コンパクト+ネットワーク」の地域づくりを強力に進めていくことが重要。加えて、行政、民間企業・団体、地域住民等の多様な関係者の連携・協働によって、リアルの機能を圏域として確保していく取組も進める必要。

4. 地域生活圏の考え方⑦

<要素Ⅱ：時間距離>

- ・ 時間距離は、例えば、通勤や週末の買い物等を考えればわかりやすいが、行動形態ごとの目的や頻度により様々であり、人々の価値観が多様性を増せば、ますます一律に「何分」と画一にはできないのではないか。
- ・ これまでは、リアルな移動のみを前提に「機能」を享受できるか否かを考えてきたが、これからは、デジタルの活用により時間距離を考えなくともよくなる「機能」が生じるのではないか。例えば、遠隔医療によって病院まで行かずに自宅等で受診できる、病院に行かなければならない回数が減る、自動配送やドローン宅配によって家にいながら必要なモノを購入できる、web会議やテレワーク等によって業務サービスの提供を受けるなど、時間距離に無関係に機能を享受できる機会が増える。
- ・ 以上に鑑みれば、時間距離は、これまでのように「60分～90分」を一つの目安としながら、「機能」の種類に応じて柔軟に考えるのが現実的ではないか。

<要素Ⅲ：地域の個性とアイデンティティ>

- ・ 地域住民が長年の歴史の中で培ってきた伝統・文化や自然環境・景観に根ざした地域の個性がある。また、地域の個性に対する地域住民や関係人口の愛着や地域に対するアイデンティティが形成されている。
- ・ このような地域の個性やアイデンティティは、住民が地域づくりにおいて連携・協働するに当たっての根っことなるものであるため、圏域を考えるに当たって十分考慮するべきではないか。

4. 地域生活圏の考え方⑧

(4) 圏域の柔軟な設定

- ・ (3)の圏域を考えるに当たっての要素からは、人口規模10万人程度(要素Ⅰ)、時間距離60~90分(要素Ⅱ)が地域生活圏の広がりを目安と考えられるが、各種機能の利用者の行動や機能提供者の提供の考え方、更にはデジタルの進展を踏まえると、地域生活圏を厳密な境界線で区切られたエリアと捉えるのではなく、外縁部の中山間地域を含めて、必要な機能を維持・確保する上で関係するステークホルダーが意識すべきエリアという形で柔軟に考えるべきものではないか。
- ・ このため、機能によっては、狭いエリアにおける連携を考えたり、隣接する地域生活圏との連携を考える必要が生じたりするものではないか。

(5) 圏域の主体・ステークホルダー

- ・ 圏域を地域で提唱し運営していく主体については、何でも市町村が中心ということではなく、機能によって、民間事業者・団体であったり、地域住民であったりするのではないか。そして、これらの主体を関係する他のステークホルダーが支えていかなければならないのではないか。
- ・ 地域生活圏を支えるステークホルダーとしては、基礎自治体である「市町村」、医療、福祉、交通、産業等に直接携わる「事業者」、銀行、大学、コンサル、NPOや中間支援組織など事業者を支援する「民間事業者・団体」、「地域住民」、小さな拠点を支える地域運営組織(RMO)といった「地域支援団体」、広域的な役割を担う「県」、更には全国的な視点から支援する「国」があり、機能に応じて関係するステークホルダーが連携・協力して必要な機能の維持・確保を図るべきではないか。