

## 個性ある地方の創生（論点整理）

〔平成 26 年 10 月 24 日〕  
〔国土審議会第 2 回計画部会〕

## 1. 地方を取り巻く社会経済環境（現状認識）

## （1）我が国土における地方の重要性

国土の約 9 割、人口の約 5 割を擁する地方のあり方は、我が国の将来の姿を描く上での重要な要素。他方、急激な人口減少や少子高齢化等、我が国が将来本格的に直面する社会経済環境の変化に最も深刻な影響を受けるのも、地方。

## （2）地方の社会・経済が直面する深刻な危機

具体的には、以下のような、我が国が直面する「6つの時代の潮流・課題」が、複合的に作用しながら、特に地方に対して深刻な影響を長期にわたり及ぼすことが懸念されており、この切迫した危機意識を議論の前提に（資料 3-3 p.3 参照）。

- ①急激な人口減少、少子化
- ②異次元の高齢化の進展
- ③都市間競争の激化等グローバル化の進展
- ④巨大災害の切迫、インフラの老朽化
- ⑤食料・水・エネルギーの制約、地球環境問題
- ⑥ICT の劇的な進歩等技術革新の進展

## 2. 地方創生に向けて

## （1）目指すべき地方の姿とは

地方創生を推進し、成長する活力を取り戻し、人口減少を克服するためにも、以下の 3 点を重視した地方づくりが必要。

## ①地域の住民が「豊かさ」を実感できること

まずはその地域に住む人々を第一に考え、住民自身が生活に「豊かさ」を実感でき、誇りを持てることを最優先とする。その「豊かさ」とは、

- ・地域が活力に満ち、生活の糧となる所得及び雇用が安定的に確保されていること
- ・自らの生活の中で、暮らしやすさ、美しさ、健やかさ、明るさ、温かさ、安全・安心を実感できること
- ・多様な価値観・ライフスタイルを持つ住民の自己実現が可能となること
- ・個性を持ち、住民自らが地域に誇りを持てること

②地域が自立的であること

- ・地域の住民を始め、「よそ者」を含む様々な関係者が主体的に参画し、自らの手で地域づくりが行われ、運営管理が進められること
- ・自立した地域の個性が日本全体の強みにもつながること
- ・経済的・財政的にも可能な限り自立していること

③地域が安定的で持続可能性があること

- ・地域の生活・まち・自然環境・文化風土等が、長期にわたり安定的で持続可能であり、次世代に好ましい形で引き継ぐことができること

(2) 地方創生に向けた3つの視点

地方創生のあり方を検討するのに当たっては、相互補完的で互いの前提条件となる、以下の3つの視点を三位一体で同時に解決していくことが必要。

①人口・国民生活のあり方

(人口分布・移動・対流、地域生活、コミュニティ再構築、ライフスタイル・価値観等)

②社会基盤・システムのあり方

(生活・交通基盤、都市・住宅整備、防災・環境保全、システム(医療介護・インフラ・教育・行政サービス等)、国土保全管理等)

③産業・雇用のあり方

(産業立地・構造、地場産業・中小企業、イノベーション、雇用、地域資源、グローバル対応等)

(3) 中核となる基本的考え方 — 「コンパクト+ネットワーク」

○人口減少の本格化等様々な社会経済的制約の中で、「コンパクト+ネットワーク」の基本的考え方を基礎に、「小さな拠点」を始めとする地域構造を構築。

- ・これまでの計画策定とは異なり、経済・人口が右肩上がりではない時代に突入。しかしながら、人口減少下においても、地方が単に収縮していく国土には、決してしない。
- ・一定のエリアに機能の集約を図ることにより、小さくても強くて、しなやかで活力のある地域づくりを目指し(コンパクト)、国民生活を守る。その地域づくりにおいて、各地域がそれぞれ個性を強みとして発揮することにより、多様性に富んだ地方の姿を実現する。
- ・それと同時に、その集約化(コンパクト化)された地域が、単につながるのでなく、相互の機能や個性を補完しつつ、主体的に連携することにより、全体としてさらなる強化(ネットワーク)を図る。

○人口減少下でもすべての国民がそれぞれの地域で、安心して便利な日常生活を送れるようにするためには、実際にどのようなコンパクト化、ネットワーク化を図るかを具体化することこそが、計画策定のポイント。

### 3. 地方のあるべき将来像

#### (1) 「小さな拠点」の構築

- 急激な人口減少の影響を最も受ける中山間地域等人口規模の小さい市町村部においては、コンパクト化及びネットワーク化による機能維持・強化が必須。
- このため、日常生活に不可欠な施設・機能（商店、診療所等）や地域の交流の場を歩いて動ける一定のエリア内に集めた「小さな拠点」を形成し、ワンストップで複数の生活サービスを提供するとともに、周辺集落と交通ネットワークでつなぐ地域づくりを行っていく必要。
- 「小さな拠点」は、日常生活の「守りの砦」となり、地域住民の方々の住み慣れた地域に住み続けたいという思いを支える役割を果たすだけでなく、市町村の中心部や近隣の地方都市など外部との交流拠点となり、雇用を生み出す「攻めの砦」の役割も期待。
- 国土デザインの基礎単位となるべき「小さな拠点」づくりを、地域自らが主体的に推進していく必要。
  - ・最低限求められる機能（人口規模により相違）
  - ・運営体制、主体づくり、担い手のあり方
  - ・周辺集落とのネットワークのあり方
  - ・「攻めの砦」としての機能（道の駅との連携、6次産業機能の付加等）
- 「小さな拠点」の周辺に位置する集落は、住民生活に大きな支障が生じることがないように、「小さな拠点」とのリンクにより生活基盤を確保。

#### (2) 地方の‘まち’のあり方

- 地方の都市（中小都市、中核都市、中枢都市）においても、急速な人口減少や厳しい財政制約等に鑑みれば、コンパクト化とネットワーク化による都市機能の維持・強化が不可欠。
- 既存の都市機能を見直し、生活サービス機能、高齢者支援、スマート化、環境対策等多角的観点から、コンパクトシティの形成・運営を推進する必要。
- 併せて、地域住民の地方生活（通院、通学、買い物等）に不可欠な生活サービス機能に対するアクセスしやすさを確保するため、交通ネットワークをまちづくりと一体的に再編していくことが重要。
  - ・「人口ダム」の役割を期待される都市に必要な条件とは何か。
  - ・質の高い雇用が創出される‘まち’づくりとは（例えば職住近接）。
  - ・若者、女性、高齢者が安心して生活し働ける‘まち’づくりとは。
  - ・地域住民が必要な生活関連サービスの供給が持続的に確保される‘まち’のあり方とは。

### (3) 地域・都市間の連携による都市圏の形成

- 人口減少、少子化・高齢化が進行する中でも地域の都市機能を維持するため、地域・都市間で連携を図り、行政、医療・福祉、小売等各種のサービス機能を市街地中心部にコンパクト化(立地集約・多機能化)した上で、集約・活性化した市街地相互を交通ネットワークで接続して都市圏を形成。
- 高次の都市機能の集積により広域的な拠点となるこの都市圏は、圏域全体の成長や雇用のけん引役となるエリア。このため、政府として統一した都市圏の枠組みを構築し、関係府省が一体的に支援することにより、高次都市機能の強化、圏域全体の成長力の強化、周辺の「小さな拠点」や市町村等の地域との有機的連携を推進。
- 市町村間の連携に当たっては、圏域人口や通勤圏、商圈等の地理的データだけでなく、歴史的・文化的なつながりも考慮し、自治体の意向を尊重することが必要。
- 東京一極集中の歪みを是正し、地方が活気ある自立した姿を維持できるようにするための、都市圏の具体的なあり方(ビジョン)を戦略的に検討していくことが重要。

## 4. 地方における人口と国民生活

### (1) 将来のあるべき人口分布・「対流」の姿

#### ○人の「対流」を促進することの意義

- ・各地域が、それぞれの地域資源を活用しながら、個性ある地域づくりに主体的に取り組み、また地域間で連携を図り強みを育むことで、多様性に富んだ国づくりを実現。そして、その多様性を背景に、人・モノ・情報が「対流」し、新たな価値の創造やイノベーションが引き起こされ、豊かな国土が形成。

#### ○人の「対流」の具体的なあり方

- ・バランスの取れた安定的な人口分布を維持しつつも、人の「対流」が促進されていることが重要。
- ・人の「対流」は、移動距離の長短やサイクルの長さ、頻度等、様々な形態の流れの組合せ(例えば、ライフステージに即した長いサイクルもあれば、二地域居住のように極めて短いサイクルもあり)。
- ・人の「対流」を引き起こし、人を集め寄せる原動力(「風呂釜」)もまた多様。地域資源を考慮し地域の個性に合った形で、「風呂釜」を配置することが重要。(所得・雇用、学術・研究開発拠点、行政機能拠点、情報発信拠点、観光・スポーツ拠点等)。
- ・「対流」は、一方向ではなく還流するからこそその対流。
- ・結果として都市への人口の偏在を抑制し、都市から地方への人の流れ(特に若年層)を促進するためには、何が必要か。政府が取り得る施策は何か。

- ・長期にわたって保持されるべき人口分布の姿。各地域での人の「対流」の具体的内容
- ・人の「対流」を起こす原動力たる「風呂釜」を、誰が主体となって、地方のどこにどのように作り上げ、磨き上げるのか。
- ・ライフステージに合った就業・生活環境や、それに伴う人口の地域間移動をどう見込むか。あるいはコントロールするか。
- ・「還流」の具体的内容は何か。U・I・J ターンによる人口移動を、どのようにして地方に呼び込むのか。
- ・「田園回帰」の傾向を一時的あるいは一部の動きでなく定着させるには、どのようなことが必要か。所得・職業、世代、出身地等属性の違いを踏まえ、どのような人々を地方に招き入れるか。

○人口の減少・流出のみならず人口構成の変化(少子化・高齢化)も、地方の将来像を検討する上では重要。

## (2) 地方における国民生活の充実

### ○「地域志向」 — 地方生活への期待

- ・価値観やライフスタイルが多様化する中で、人々が地方における居住・生活に期待することや、「地域志向」の具体的内容を踏まえた政策形成が必要。
  - 高い生活水準・生活環境の享受、安定した所得の確保
  - 就業・家庭生活等を通じた自己実現
  - 自然や地域との触れ合い、コミュニティへの参加、社会参画・協働
  - 地域固有の多様性に富んだ歴史・文化・伝統等

・人々の「地域志向」を実現した地方生活の前提となる地方の姿（人口、社会基盤・システム、経済・産業・雇用、地域コミュニティ等）。

### ○若者・女性・高齢者と地方生活

- ・若年層にとって魅力的で活力ある地域づくりが不可欠。
- ・女性が仕事と子育てを両立でき、子どもを産み育てやすい地域づくりを行うことが重要。
- ・豊かな知識や経験を持つ高齢者は、社会全体の財産であり重要な担い手。積極的に社会経済活動に参加・活躍できるよう促すべき（高齢者参画社会）。また、高齢者が元気で充実感に満ちた生活を送るための環境整備が重要。
- ・若年層や女性が地方に定着し、充実した生活を送れるために必要な環境とは、どのようなものか。どのような支援策が必要か。
- ・若年層の田園回帰志向を実際の移住に定着させるためには何が必要か。
- ・高齢者が、元気で充実感に満ちた生活を送るための環境整備に向けて、地域を挙げて取り組むべき対応策とは、どのようなものか。

## 5. 地方の産業・雇用のあり方

### (1) 地方における雇用・所得の確保

○地方において、それぞれの地域資源を最大限活用しつつ、雇用の維持、所得の確保を図る必要。

○地域経済の活力を高めるための産業構造として、今後有望な需要を持ち、域内の発展を牽引する移輸出型産業と、地域が需要する生活サービス等を供給する地域消費型産業とが、バランス良く成長していくことが重要。

・地方において、雇用を維持し所得を確保していく上で、それぞれの地域に実情に合わせて、どのような産業の組合せが適しているのか。

－地域が需要する生活サービス等の供給の確保（小売、医療介護等）

－都市・他地域に移輸出して所得を稼得できる産業の育成（農林水産業、製造業等）

・今後の我が国及びグローバルな経済・産業動向を見据えながら、新たな有望産業をどのように育成していくか。従来の製造業の生産拠点立地への依存体質から、いかに脱却するのか。

－大学や公的研究機関、企業等との連携によるイノベーション拠点の形成

－農林水産業、サービス産業等他分野への転換

○人・モノ・情報の「対流」を地方の産業・雇用の展開に活用していく視点が重要。

### (2) 農林水産業の高付加価値・高収入産業への転換

・農林水産業の産業としての魅力を高め、若年層やリタイア後のシニア層（定年帰農）等をいかに取り込むか。

・商品競争力の強化や6次産業化、国内外市場の開拓等による販路の展開を、どのように推進するのか。

・地方の雇用吸収力としての農林水産業をどう評価するか。

### (3) 地域の観光・人的交流の戦略的拡大

・観光資源を発掘し生み出す魅力ある地域づくり、これを活かした交流人口の拡大をどのように進めていくのか。

・観光戦略をどの地域単位で策定し展開するのか。「点」ではなく「線」や「面」での観光を戦略的に展開するためには、どのような推進体制が必要か。

### (4) 産業・交通基盤の維持・強化

・経済活動に対応した産業・交通基盤をいかに維持・強化するのか。