

「住み続けられる国土専門委員会」審議報告（平成 29 年 5 月）

【目次】

【1】	専門委員会の設置趣旨及び初年度の議論について	2
（1）	「住み続けられる国土」を実現することの意義	2
（2）	平成 28 年度の調査事項「都市と農山漁村が活発に対流する地域構造」	4
【2】	平成 28 年度の審議結果	6
第 1 章	三大都市圏と地方圏との人口移動について	7
（1）	国土における居住と人口移動の状況	7
（2）	集落へ向かう人の動き	9
（3）	創造的人材職種の動き	10
	【審議の経過】	
	○ 人の動き	
	○ 地域の特性を活かした新しい生業	
第 2 章	農山漁村の居住者の日常生活圏について	13
（1）	生活圏域の現状（地方中枢都市から近い地域）	13
（2）	生活圏域の現状（地方中枢都市から遠い地域）	15
（3）	2つの地域それぞれにおける中小都市の重要性	16
	【審議の経過】	
	○ これからの中小都市について	
第 3 章	地方圏を「住み続けられる国土」にしていくための考え方	18
（1）	多層のコンパクト＋ネットワーク	18
（2）	各階層に期待される新たな役割	19
	【審議の経過】	
	○ 地域の特性を活かした新たな産業	
	○ 農山漁村における圏域の変化	
第 4 章	「都市と農山漁村が活発に対流する地域構造」における今後の検討課題	22
（1）	圏域政策の変遷からみた議論の位置づけ	22
（2）	今後の検討課題	23
	【審議の経過】	
	○ 各階層に期待される新たな役割	

「住み続けられる国土専門委員会」審議報告

【1】専門委員会の設置趣旨及び初年度の議論について

「住み続けられる国土」専門委員会では、国土形成計画の推進に関し、人口減少地域の住民の生活を守り、「住み続けられる国土」を維持するために講ずべき施策のあり方について調査を行う。

「住み続けられる国土」とは、人々が世代を超えて、持続可能な暮らしを継いでいくことを可能にする国土であることから、本委員会では、その実現のために必要な施策のあり方を調査するため、長期的な視点を重視して議論を行う。

(1) 「住み続けられる国土」を実現することの意義

○ 人々の居住願望を満たすことができる国土の形成

人は、人と地域との様々なつながりによって構築されていく地域固有の文化を、いわば呼吸しながら紡いでいく存在。「住み慣れた地域に住み続けたい」という思いは、人が地域の文化を呼吸して生きていく存在であるゆえの帰結であり、そうした思いが当たり前に結実する「住み続けられる国土」を実現する必要がある。

国土に暮らす「人」の視点に立った場合には、一箇所に留まって生活する以外にも、移住や二地域居住などを希望する多様なライフスタイルを叶えられ、生き生きと暮らし続けたいという思いが充足される国土の実現が求められている。

○ 多様な地域固有の文化の維持・醸成

地域固有の文化の維持・醸成には、人々の営みによって多様な地域固有の文化が維持され、育まれていくという観点が重要である。

また、これらの取組は、経済・社会のグローバル化が進展する中、自然景観や食文化など日本の独自性を保つ観点からも重要である^{*}。さらに、これら取組は、新たな価値の発見・創造のほか、人が住み続けることにより、食料やエネルギーが再生産され、地域内外の経済・社会の循環を促進することに資するものである。

○ 二次的自然の適切な管理

人によって管理されることでその機能を発揮することができる森林、農地、里山といった「二次的自然（人と自然の関わり）」を維持し、都市部へ食料・エネルギー等を継続的に供給していく体制、いわば自然環境との面的な対流を長期的に維持するには、人口減少が進む地域に人が住み続ける必要がある。

人口減少が進む地域において人々が住み続けられるようにするには、買物、医療等の必要な生活サービス機能を歩いて動ける範囲に集め、周辺の集落とのネットワークを確保した「小さな拠点」の形成を集落地域において進めることに加え、都市、農山漁村、自然というマクロな視点からのヒト・モノ・カネ・情報の対流を実現することが肝要である。

※OECD Territorial Reviews JAPAN 2016 より抜粋 (P. 18-19)

Policy makers must balance two key concerns in addressing the spatial consequences of depopulation

(前略) The productivity-focused logic of concentration, however, must be balanced against the need for a sustainable settlement pattern. The authorities are concerned about the environmental deterioration that can occur in abandoned locations, as well as about the equity implications of leaving a substantial portion of the population living in places where depopulation trends may destroy the economic and social fabric of local communities. There is also a fear that over-concentration could leave the country even more vulnerable to both economic shocks and natural catastrophes, particularly in view of Tokyo's vulnerability to earthquakes. In any case, states are territorial entities with obligations to all their citizens, and no government could view the depopulation or impoverishment of large swathes of its territory with indifference. The government thus remains committed to sustaining a broader settlement pattern. Variety in the size and character of places is in any case no less beneficial than variety in the availability of goods and services. Firms and households choose cities of different size, or rural areas, as a function of their needs and resources, and there is no obvious reason for depopulation to change this. (後略)

【和訳については公表前のため、変更の可能性があります。】

政策立案者は人口減少がもたらす空間的影響への取組みにおける二つの重要事項のバランスをとる必要がある

(前略) しかし、生産性に焦点を当てた集中の論理は、持続可能な居住パターンとの間でバランスをとる必要がある。政府は、居住を放棄した地域における環境の悪化のみならず、人口減少によりコミュニティの経済・社会構造が損なわれる場所に暮らしている、相当な割合の人々を放置することについては、公平性の観点からも、懸念している。また、特に、東京が地震に対して脆弱であることを考慮すれば、過度の集中は、大災害による衝撃と経済的衝撃の双方を、さらに増大させるという懸念がある。何はともあれ、国家は、全住民への義務を負う自治領土であり、自国の領土で広範に起きている人口減少や貧困化に無関心でいられる政府はない。それ故、政府は、国土の幅広い居住パターンを維持するとしている。地域の規模や特徴における多様性は、物やサービスの多様性に劣らず有益である。企業や家庭は、それぞれのニーズに合わせて様々な規模の都市や地域を選ぶが、この原理が人口減少によって変わる明白な理由はない。 (後略)

(2) 平成 28 年度の調査事項「都市と農山漁村が活発に対流する地域構造」

初年度は、近年若者を中心に生まれつつある「田園回帰」の流れもとらえ、都市と農山漁村が新しい形で相互補完的に共生し、活発に対流する地域構造を実現し、持続可能な地域づくりを進めるために講ずべき施策のあり方について議論する。

三大都市圏と地方圏との人口移動を促進するためには、三大都市圏と地方圏の双方を見て議論していく必要があるが、初年度については、地方圏に重点を置いて、議論していく。

なお、本委員会では、都市と農山漁村の類型として、次のような名称を使用している。

(表 1-1-1 参照)

また、三大都市圏から地方圏への人口移動を考える上で、三大都市圏と地方圏との人口移動の拠点として地方中枢都市が果たしている役割の重要性（7 頁参照）に鑑み、地方圏を、地方中枢都市からの距離（移動所要時間）が近い・遠いという区分をして議論することとした。（図 1-1-1 参照）移動所要時間の区分については、次のグラフを参考にして、二つの基準を採用している。（図 1-1-2 参照）

表 1-1-1 都市と農山漁村の類型

分類			定義	市町村数	H27人口	割合		人口密度 (人/km ²)
大分類	人口規模	小分類				人口	面積	
三大都市圏	-----	三大都市圏	東京圏・名古屋圏・大阪圏	464	6,581万人	52%	14%	1,225
地方中枢都市	70万人～	地方中枢都市	政令指定都市 ※三大都市圏に含まれる 政令指定都市は除く	10	1,050万人	8%	2%	1,232
高次都市機能を有する都市	20万人～	中心都市	都市雇用圏内(中心都市)	43	1,432万人	11%	6%	639
中小都市	～20万人	中心都市	都市雇用圏内(中心都市)	155	1,320万人	27%	52%	175
		ベッドタウン	都市雇用圏内(郊外都市)	465	1,760万人			
		他都市への依存が低い都市	都市雇用圏外	138	348万人			
農山漁村	～1万人	ベッドタウン	都市雇用圏内(郊外都市)	204	101万人	2%	25%	23
		他都市への依存が低い都市	都市雇用圏外	240	116万人			

(注1) 都市雇用圏(中心都市・郊外都市)について、以下のとおり。

【中心都市】次のいずれかを満たす市町村を中心都市とする。複数存在する場合には、それらの集合を中心とする。

(1) DID人口が1万人以上の市町村で、他都市の郊外でない。

(2) 郊外市町村の条件を満たすが、(a) 従業常住人口比が1以上で、(b) DID人口が中心市町村の3分の1以上か、あるいは10万人以上である。

【郊外】中心都市への通勤率が(a) 10%以上のものを(1次) 郊外市町村とし、(b) 郊外市町村への通勤率が10%を超え、しかも通勤率がそれ以上の他の市町村が存在しない場合には、その市町村を2次以下の郊外市町村とする。

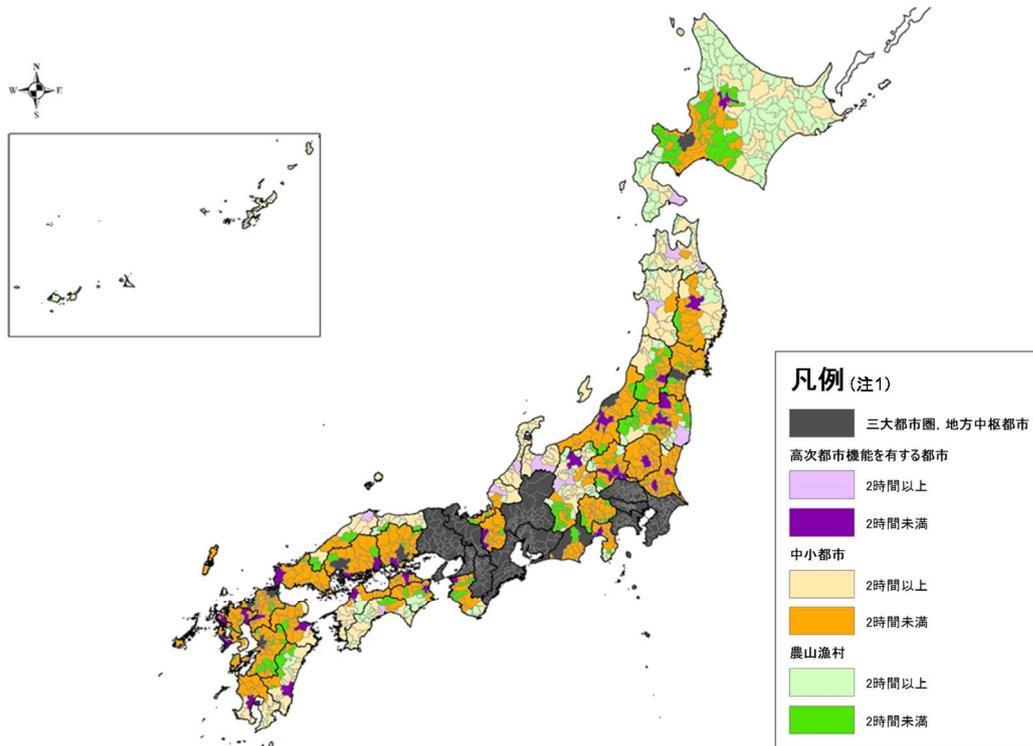
(注2) 倉敷市、大津市について、それぞれ岡山市、京都市の都市雇用圏内にあるが、ここでは高次都市機能を有する都市に分類する。

(注3) 都市雇用圏の定義は、経済産業省の「経済産業省の地域政策におけるエリア概念について」を参考

(注4) 面積は行政界面積

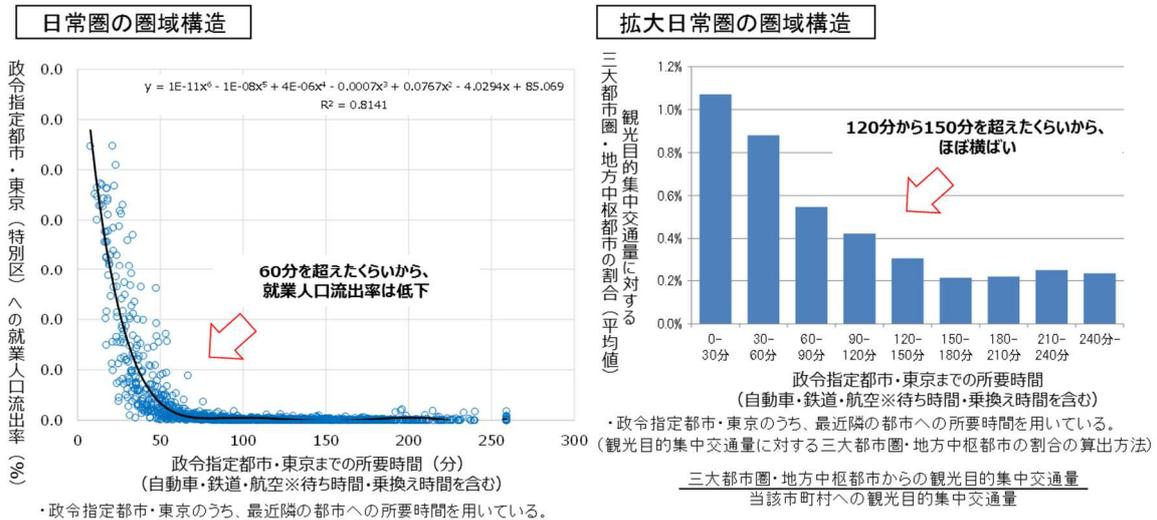
(注5) なお、政令指定都市とは、札幌市、仙台市、新潟市、さいたま市、川崎市、千葉市、横浜市、相模原市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市、広島市、北九州市、福岡市、熊本市(下線は三大都市圏に含まれる政令指定都市)。

(出典) 日本の都市圏設定基準(金本・徳岡)に基づく都市雇用圏、国勢調査(H27)



(注1)政令指定都市・東京までの所要時間について、デジタル道路地図(自動車)、NITAS(鉄道・航空)を活用し算出している。
 【デジタル道路地図(自動車)】市役所(町村役場)から最寄りの道路を設定し、各政令指定都市・東京の市役所及び都庁までの所要時間を算出し、最小となる所要時間を政令指定都市・東京までの所要時間とした。
 【NITAS(鉄道・航空)】市役所(町村役場)から各政令指定都市・東京の主要駅までの所要時間を算出し、最小となる所要時間を政令指定都市・東京までの所要時間とした。

図 1-1-1 地域構造の分類



(注1) 地方圏の都市を対象(N=1,245都市)とし、日常圏及び週末日常圏の分析をおこなっている。なお、所要時間計算において「経路なし」となった21都市は対象としていない。

(出典) 国勢調査(H22)、全国幹線旅客純流動統計調査(H22)

【日常圏】
 通勤、通学、最寄り品の購入など、平日ほぼ毎日の頻度で発生する生活に必要な移動行動の地理的範囲。1時間を基準値とした。
【拡大日常圏】
 買い回り品や、映画、レジャーなど、週末など週に数日の頻度で発生する生活に必要な移動行動の地理的範囲。2時間～2時間半を基準値とした。

図 1-1-2 日常圏・拡大日常圏

【2】平成28年度の審議結果

本委員会では、日本国内の居住地を三大都市圏とそれ以外の地方圏とに分類し、地方圏の中に、人々が魅力的に感じ、住みたいと思う圏域をつくっていくことを目指して議論を開始した。

初年度は、次の（１）（２）の観点から検討した結果、（３）のような議論となった。

（１）三大都市圏と地方圏との人口移動について（第1章）

- 1) 三大都市圏と地方圏との間に発生する人口移動においては、地方中枢都市が三大都市圏との人口移動の拠点としての役割を果たしている。
- 2) 集落に向かう人の動きを見ると、過去5年間に条件不利地域の約40%の集落に転入者があり、転入者がいる集落の53%に子育て世代が入ってきている。
- 3) 創造的人材職種（4人以下の小規模な事業所）の動きを見ると、地方中枢都市から時間距離の離れた人口規模の小さい中小都市や農山漁村においても一定の割合で数が増加している。

（２）農山漁村の居住者の日常的な移動について（第2章）

- 1) 交通・通信ネットワークの充実に伴い、人々の生活に関わる移動行動の地理的範囲は拡大し、生活圏域が目的により人により多様化した結果、農山漁村の人々がかつて中小都市に求めていた、日々の生活空間を離れて買い物やレジャーを楽しむ場としての役割への期待は薄まっている。
- 2) 特に地方中枢都市まで近い地域においては、従来型の中小都市への期待は最寄りの地方中枢都市へと移りやすい状況にあるが、中小都市は、農山漁村の教育や医療の中心として、引き続き農山漁村を支える必要があり、失われた役割に代わる魅力を獲得していく必要があるのではないか。

（３）地方圏を「住み続けられる国土」にしていくための考え方（第3章）

- 1) 過去から現在までの生活圏域の多様化、拡大の傾向を踏まえつつ、農山漁村にも住み続けられる生活圏域を維持していくためには、農山漁村と、地方中枢都市や三大都市圏からなる大きな経済圏域との中間層に、多層の圏域を構成していくことが有用であり、そのような多層の圏域、地域構造を、世代を超える長期的視点に基づき組み立てていく上で、各階層において期待される拠点的な役割と対応するネットワーク構成があるのではないか。

第1章 三大都市圏と地方圏との人口移動について

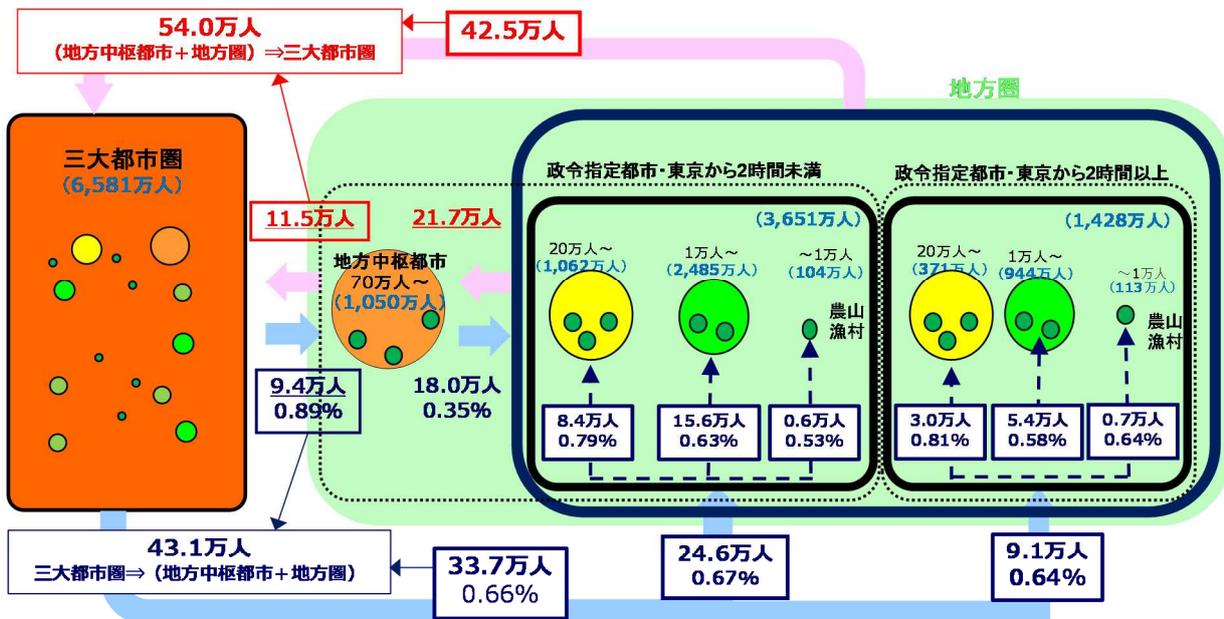
第1章では、日本の国土を、三大都市圏と、それ以外の地方圏の2つに分類し、三大都市圏から地方圏に向かう人の動きについて議論している。

(1) では、地方圏の内部を、地方中枢都市と、地方中枢都市からの時間距離が2時間未満／以上の2分類、都市と農山村の類型（表1-1-1）をクロスさせた6つの地域、に分類し、これら7つの地域と三大都市圏との間における人口移動の状況を比較した。

(2) では、地方圏の中でも特に条件不利地域の集落という地域単位に着目し、ここへの転入の状況について確認した。

(1) 国土における居住と人口移動の状況

三大都市圏と地方圏との人口移動の状況を検討した結果、次の点を確認した。



(注1)三大都市圏は、東京圏(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)、名古屋圏(岐阜県、愛知県、三重県)、大阪圏(大阪府、京都府、兵庫県、奈良県)
 (注2)地方中枢都市は、政令指定都市のうち三大都市圏に含まれる都市は除く。
 (注3)地方圏は、三大都市圏及び地方中枢都市を除く
 (注4)上図の人口下段は、人口に対するかんりゅう人口の割合
 (注5)政令指定都市・東京から2時間未満・2時間以上の地域構造の分類については、図1-1-1を参照。

(出典)総務省「住民基本台帳人口移動報告」(2015)、国勢調査(2015年)

図2-1-1 三大都市圏と地方圏の人口移動 (2015年)

表2-1-1 地方圏の地域区分と三大都市圏からの転入人口率 (2015年)

地方圏の地域区分	三大都市圏からの転入人口率	
(1)地方中枢都市 (70万人以上)	0.89%	
(2)地方中枢都市以外の地方圏 (70万人未満)	地方中枢都市からの時間距離が	
	2時間未満	2時間以上
① 20万人以上	0.79%	0.81%
② 中小都市 (1万人以上 20万人未満)	0.63%	0.58%
③ 農山漁村 (1万人未満)	0.53%	0.64%

(出典)総務省「住民基本台帳人口移動報告」(2015)、国勢調査(2015年)

三大都市圏と地方圏との人口分布を見ると、全人口の半数強が三大都市圏に、残り半数弱が、それ以外の地方圏に居住している。地方圏から三大都市圏に 54.0 万人が移動し、三大都市圏から地方圏へ 43.1 万人が移動。その差 10.9 万人が、主に東京圏への転入超過となっている。なお東京圏と地方圏との人口移動の量は、ピーク時の 1962 年から経年的に減少している。

三大都市圏と地方圏との人口移動の状況として、まず地方中枢都市とそれ以外の地方圏との差異をみると、地方中枢都市から転出の 11.5 万人は地方中枢都市人口の 1.10%、転入の 9.4 万人は地方中枢都市人口の 0.89%である一方、地方中枢都市以外については、転出の 42.5 万人は地方中枢都市以外の人口の 0.84%、転入の 33.7 万人は 0.66%となっている。これを見ると、三大都市圏と地方中枢都市との間の人口移動の流動性は、それ以外の地方圏の地域に比べて明らかに高く、地方中枢都市は、三大都市圏と地方圏との人口移動の拠点として、重要な役割を果たしていることが分かる。

地方中枢都市以外の地域については、国勢調査のデータ制約上、三大都市圏への転出について地域を分類することが出来ないが、転入の状況について地域別に整理すると表 2-1-1 のようになる。これを見ると、人口規模が 20 万人以上と 20 万人未満では、人口規模が 20 万人以上の地域の方が、転入率は高くなっている。

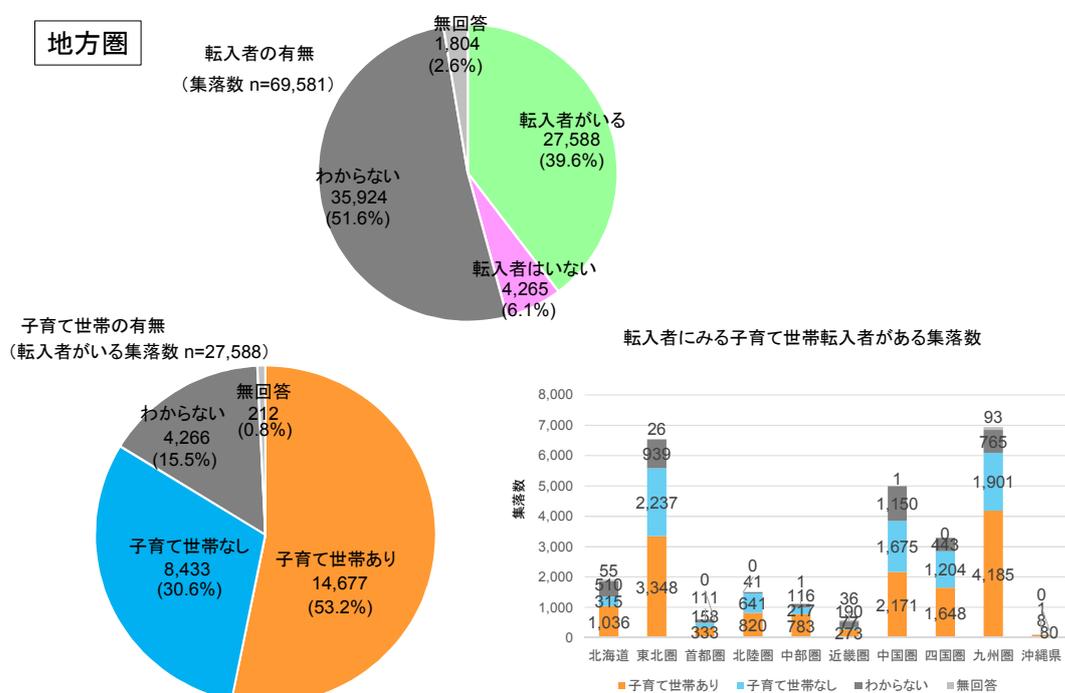
一方で、20 万人未満の 4 地域については、例えば、地方中枢都市からの距離が遠い場合には、1 万人以上の中小都市よりも、1 万人未満の農山漁村の方が、三大都市圏からの転入率は高くなっている。ただし、ここでの農山漁村と中小都市の区分は地方自治体の人口規模を用いており、1 万人未満の農山漁村が相次ぐ合併によって 1 万人以上の市となった場合も含まれているため、実態としての農山漁村エリアへの転入を切り出して議論するには、自治体単位より小さな地域の単位で見ていく必要がある。

定住人口増加や、小さな拠点の形成などの取り組みを地域発で進めていくためには、自治体単位よりも小さな地域の単位で、きめ細やかな現状の分析や予測を行い、全国的に情報共有の仕組みを整える中で、地域に共通する目標については各地域が相互に学び合うことが国土全体としても進化の加速化につながるという意見があった。

(2) 集落に向かう人の動き

ここでは三大都市圏と地方圏という区分ではないが、条件不利地域（過疎地域、振興山村、離島振興対策実施地域、半島振興対策実施地域、特別豪雪地帯）における集落について、転入の状況を調査（図2-1-2参照）した結果、次の点を確認した。

集落の単位で見ると、過去5年間に条件不利地域の約40%の集落（69,581集落のうち27,588集落）に転入者がおり、転入者がいる集落の53%（27,588集落のうち14,677集落）に子育て世代が入ってきている。規模が小さい集落ほど、若者一人、子育て世代一世帯が転入してくることが持つ意義は大きいこと（集落の地域社会の維持に大きく寄与する可能性がある等）を考えれば、このような若者世代の動きは、注目に値する。

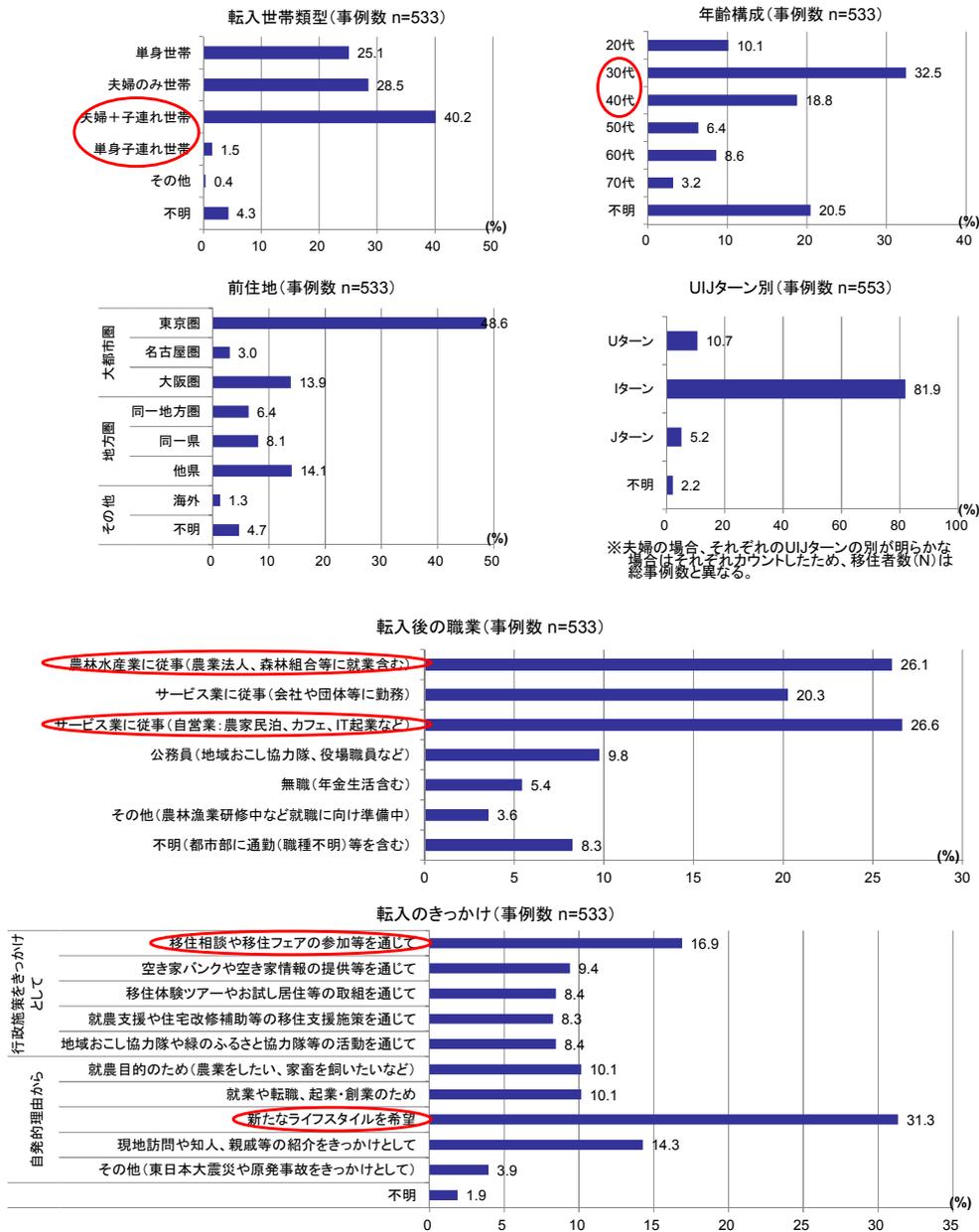


(参考)過疎地域等の条件不利地域における集落の現況把握調査(国土交通省、平成28年3月)を基に作成。

図2-1-2 条件不利地域における集落地域への転入者状況

転入者が地域に求める物も変化し、30、40代の子連れ世代が、新しいライフスタイルを求めるために、農家民泊、カフェ、IT関連企業の創業などサービス業に従事するケースが増加している。また、これらサービス業だけではなく、集落営農を行う農業法人や森林組合等に就職し、農林水産業に従事するなど、従来から集落にあった産業に従事する形態も多様化している。（図2-1-3参照）

地方圏



(出典) 過疎地域等の条件不利地域における集落の現況把握調査(国土交通省、平成28年3月)を基に作成。

図2-1-3 転入者の世帯構成・世代・理由

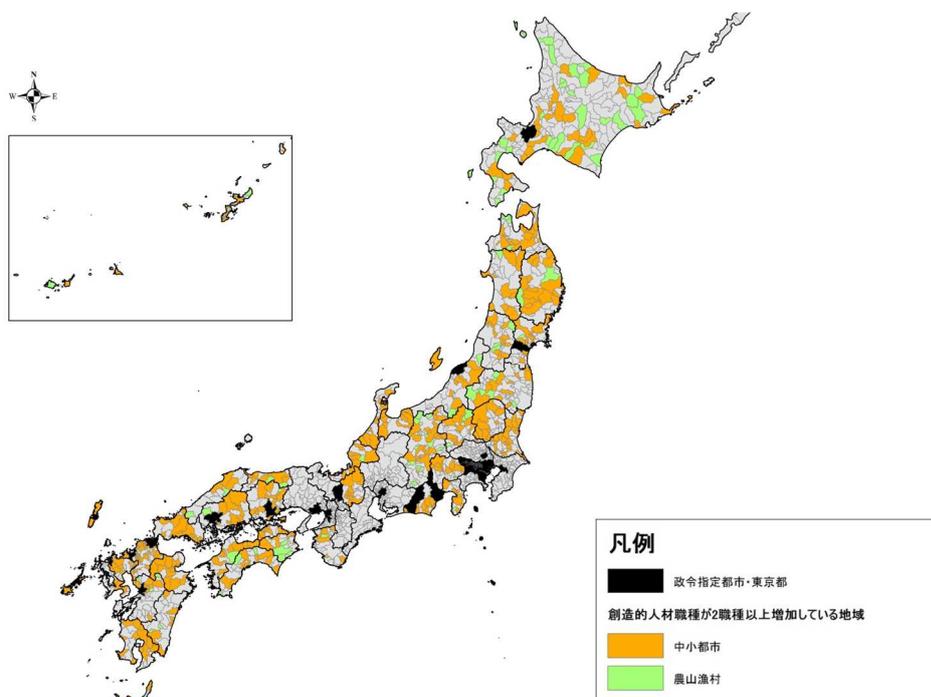
(3) 創造的人材職種の動き

首都圏から地方圏にある集落地域へと移住した事例では、移住後の職業としては、従来からの農林水産業だけではなく、地域資源を活かした小さな創造的な仕事によって生計を立てていこうとする動きが多く見られる。(図2-1-3参照)

そこで、地方圏の内、特に人口規模が小さい20万人未満の4地域について、ソフトウェア業、デザイン業、建築設計業、写真業、専門料理店、教養・技能教授業(以下、こ

れらを創造的人材職種と呼ぶ) を取り上げ、これらの業種について、特に4人以下の小規模な事業所に限って、複数(2つ以上)の業種で増加している自治体(従業地)がどこにあるのかを分析した。(図2-1-4参照)

その結果、地方中枢都市からの距離が同じ地域に存在する自治体を母数として、創造的人材職種が増えている自治体を分子とする自治体数の割合を見ると、地方中枢都市からの距離によらず、中小都市や、農山漁村にも、創造的人材職種が増えている自治体が存在している。(図2-1-4参照)



(注1) 従業者規模が1~4人の民営事業所を対象とし、従業者が増加している創造的人材職種(6種)が2種以上の地域を「創造的人材職種増加地域」と定義している。
 (出典) 平成21年経済センサス-基礎調査、平成26年経済センサス-基礎調査

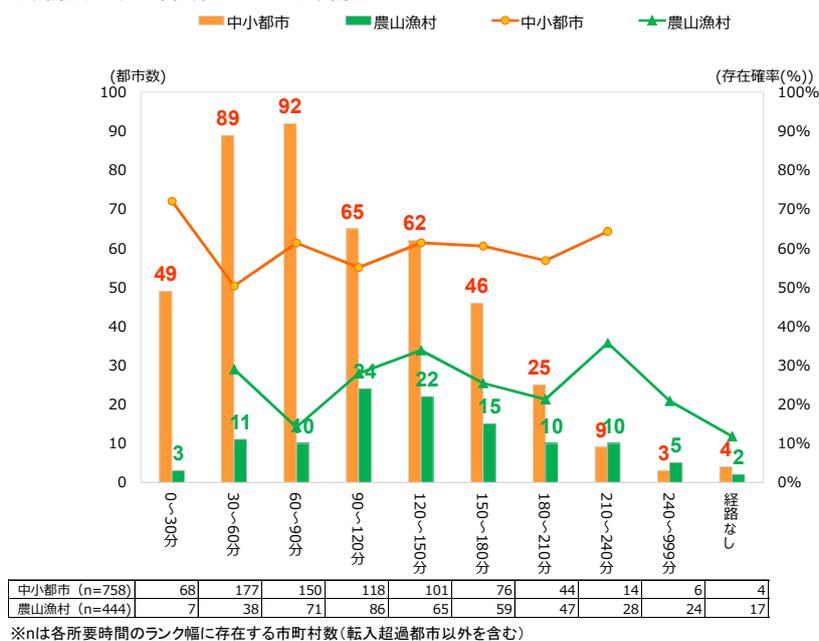


図2-1-4 創造的人材職種増加都市の空間分布

【審議の経過】

○ 人の動き

- ・グローバル化の先のローカル化が大きな流れになる。情報化の次の構造変化が起こっており、田園回帰に繋がっているのでは。
- ・グローバルイズとローカライズという軸があり、両者は二者択一のものではなく、何らかの意味で両方のベクトルが進んでいく。軸足としてはグローバル化の先のローカル化。ローカライゼーションが比重として大きくなる。
- ・ネットワークの作り方がリアルとバーチャルで多角化し、都市・農村・海外のシームレス化の意識が若者の中に進んでいる。
- ・自分たちの暮らし、スタイルの土台を選び取っていける地域が選ばれ、距離要因が消えている。
- ・住む場所には多様性がある、という結論が現実的。今は住む、働く、楽しむ、のそれぞれの圏域がバラバラになっていて、都市に住みながら農山漁村で働く、その逆もある。
- ・全国的な市町村の人口分析や予測結果からは、山間部や離島における次世代定住に成功しつつある自治体も目立つ。そうした自治体に共通する要因を探り、共通項を探求することが重要である。

○ 地域の特性を活かした新たな生業

- ・価値観の多様化が進み、小さいながらも新しい仕事、地方から失われつつあった新規就農、農家の担い手、伝統工芸の地場産業等、昔からあったものを新しくデザインしていく、という事が特徴ではないか。
- ・都市、農山漁村それぞれに、クリエイティブな人たちが集まって住み続けられることと産業構造との関係がどう展開していくのかを見据えながら考察することが必要。
- ・「住み続けられる仕事」というのを今後焦点にしていく必要がある。
- ・都市の中に埋没した農山漁村については、農山漁村の中でもとりわけ空洞化が進むのではないかと。そういう意味で、こういったものに対する目配り、配慮あるいは施策の提起という、それが必要ではないか。

第2章 農山漁村の居住者の日常生活圏について

第2章では、農山漁村に暮らす人々の、生活に伴う移動範囲（生活圏）の実態と、これからの動きを把握することを目的として、過去から現在に至る（1970年と2000年との二時点における）時間軸による変遷を把握し、そこから類推されるこれからの変化を見据えた議論を行った。

分析の具体的な事例としては、（1）で、地方中枢都市からの時間距離が2時間未満の地域を、（2）で、地方中枢都市からの時間距離が2時間以上の地域をとりあげ、二つの地域における地域構造の相違を検討した。二時点における高速交通・通信ネットワークの変化と、具体的な2事例の位置は、図2-2-1のとおりである。

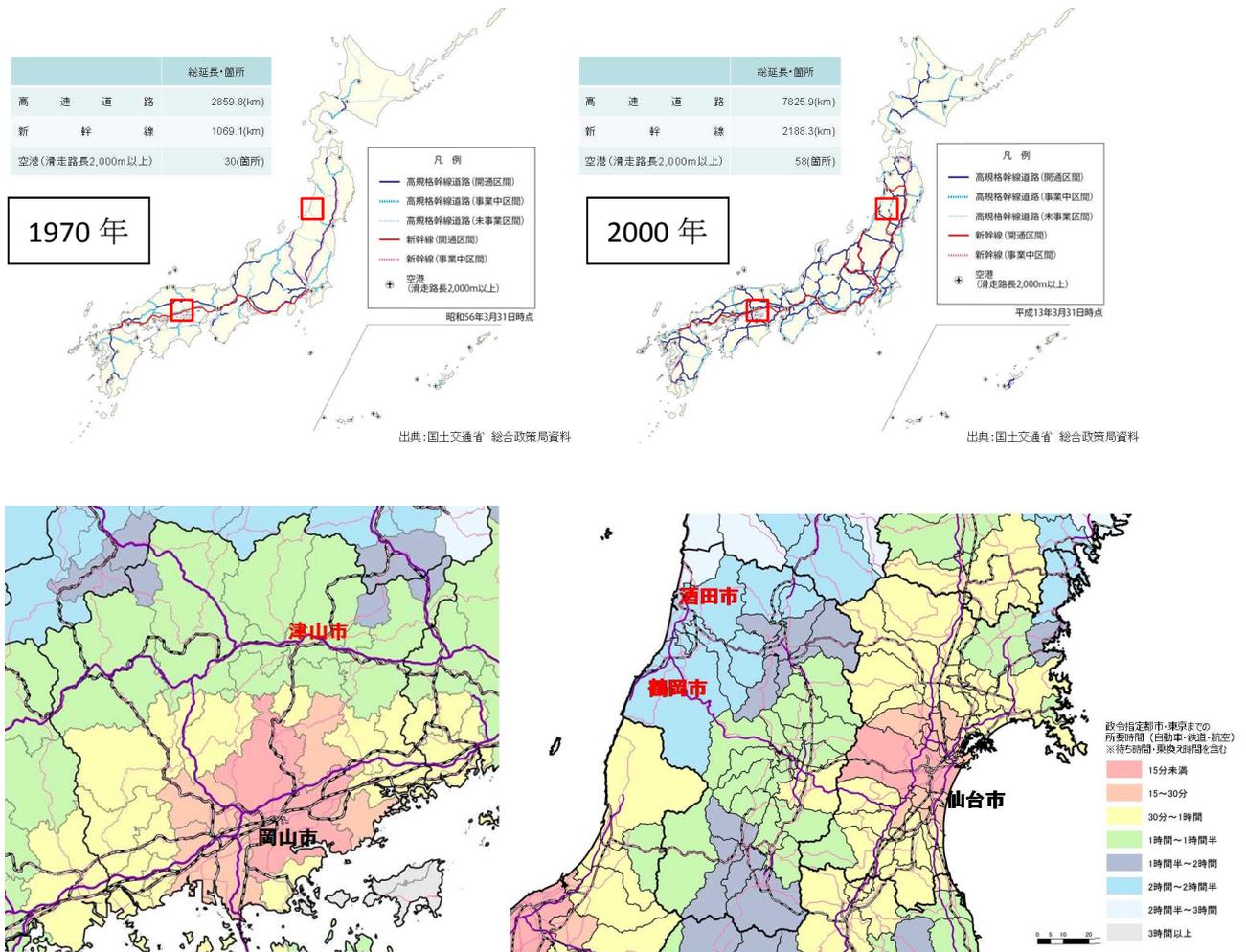
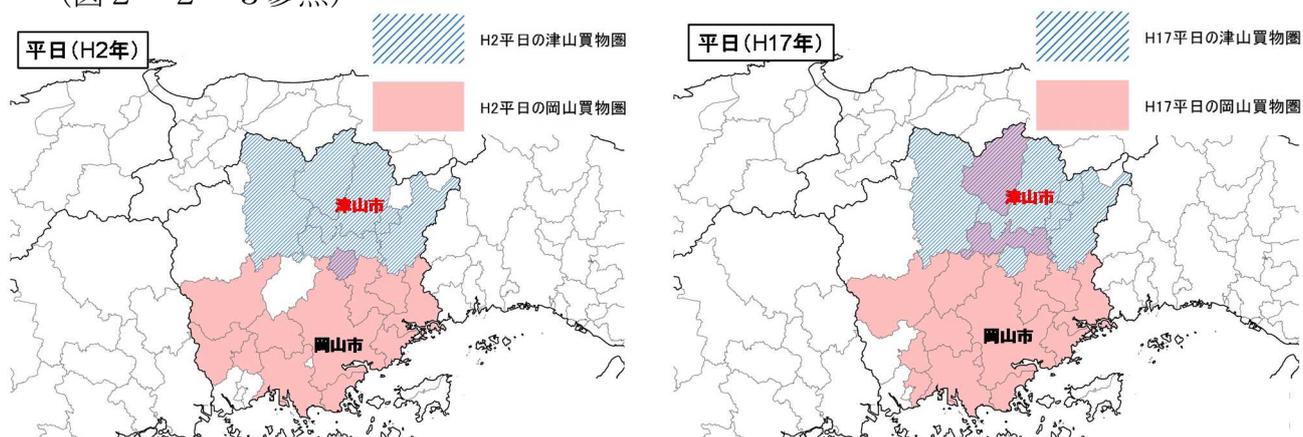


図2-2-1 高速交通ネットワークの変遷

(1) 生活圏域の現状（地方中枢都市から近い地域）

ここ20年間の人々の行動範囲を比べてみると、交通ネットワークの充実や、商業施設の大規模化などにより、通勤、通学、通院、買い物、など、各種目的の違いによって、人々の行動範囲は広域化・多様化・多角化しているが、ここでは様々な目的の内、平日と休日の買い物行動の違いを取り上げて分析している。

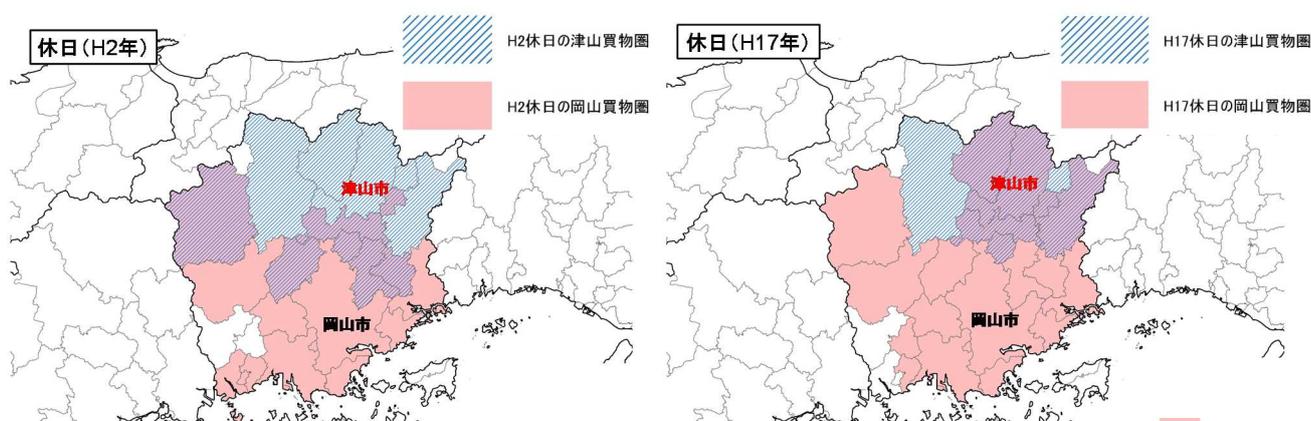
津山市周辺地域の住民が平日に外出する買物目的での移動は、日常圏（1時間程度の時間距離）にある最寄りの中小都市までの範囲に留まっており、経年的に見ても、津山市を目的地とする買物圏は変化していない。（図2-2-2参照）一方、週末に行われる買物目的の移動は、拡大日常圏（2時間～2時間半の時間距離）にある地方中枢都市（この事例では岡山市）にまで足を伸ばす地域が平日に比べて広く、経年的に見ると、津山市を目的地とする買物圏は減少し、岡山市を目的地とする買物圏が拡大している。（図2-2-3参照）



(注1) 平日の買物目的のトリップ(家事・買物目的かつ目的地施設が商業施設のトリップ)を対象として、津山市又は岡山市への買物目的の移動率が1%以上の圏域を買物圏と定義

(出典) 道路交通センサス(H2・H17)

図2-2-2 津山市周辺地域の平日の買物圏（平成2年→平成17年）

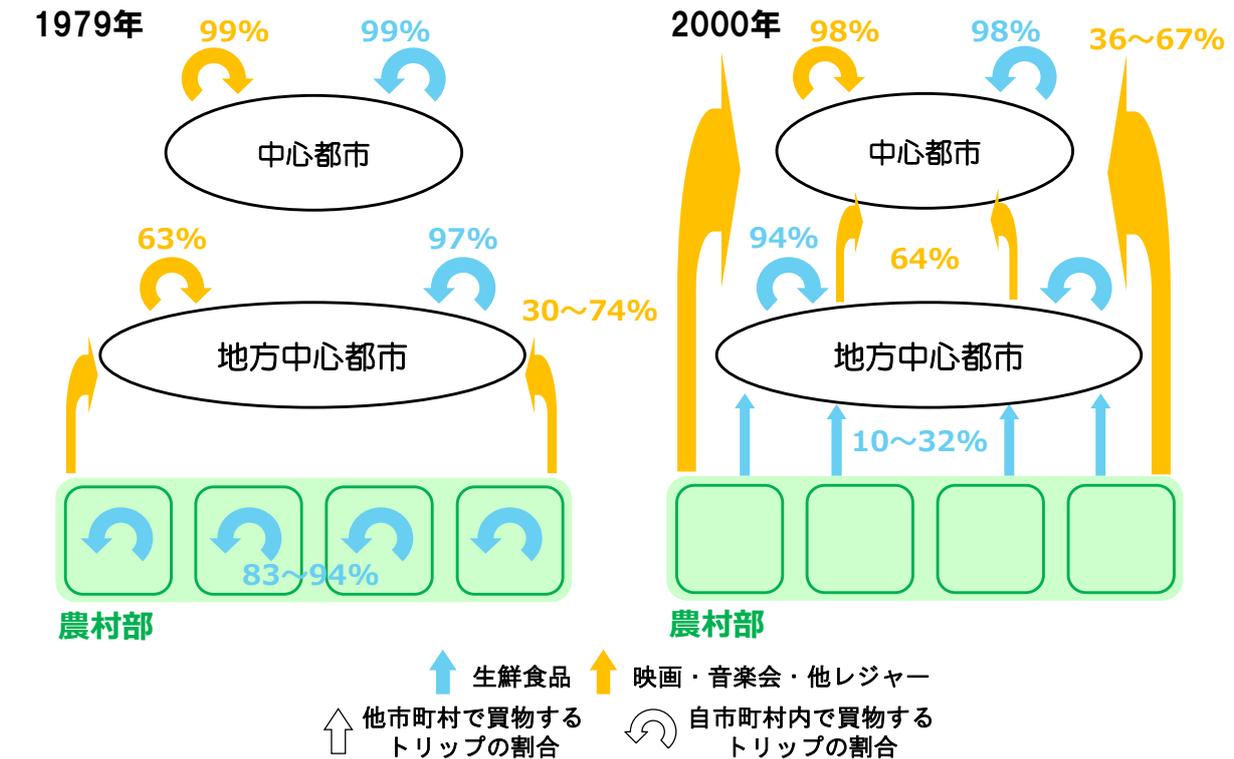


(注1) 休日の買物目的のトリップ(家事・買物目的かつ目的地施設が商業施設のトリップ)を対象として、津山市又は岡山市への買物目的の移動率が1%以上の圏域を買物圏と定義

(出典) 道路交通センサス(H2・H17)

図2-2-3 津山市周辺地域の休日の買物圏（平成2年→平成17年）

分析の結果を踏まえると、周辺地域の住民は、平日には最寄りの中小都市を目的地として選択しているものの、休日には地方中枢都市に向かう移動が増えており、かつて中小都市に期待されていた役割の一部は減少している。（図2-2-4参照）



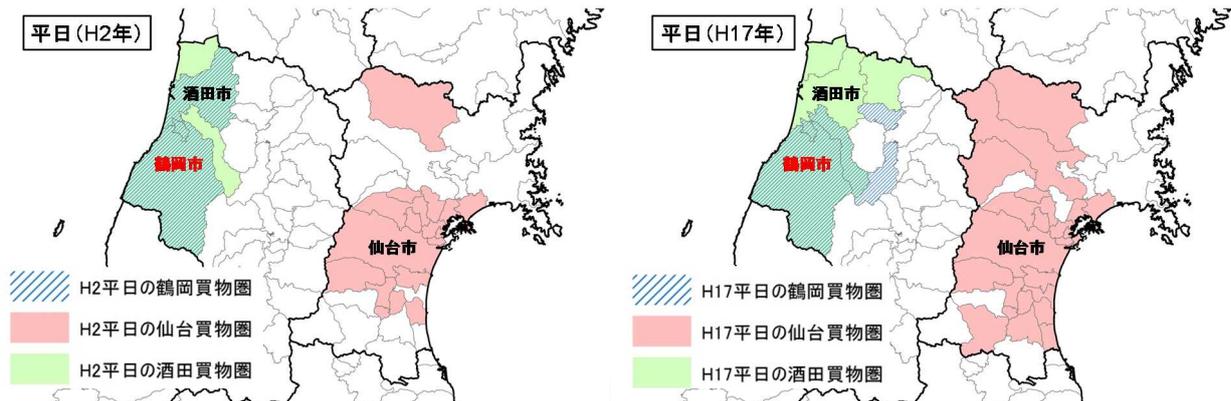
(出典) 第2回住み続けられる国土専門委員会・資料1 谷口委員提供資料より国土政策局作成

図 2 - 2 - 4 日常圏・拡大日常圏の観点からの構造変化 (概念図)

(2) 生活圏域の現状 (地方中枢都市から遠い地域)

地方中枢都市までの時間距離が遠い地域では、(1) で取り上げた地方中枢都市に近い地域と異なり、鶴岡市周辺地域の住民が、遠方の地方中枢都市に向かう移動は増えていない。

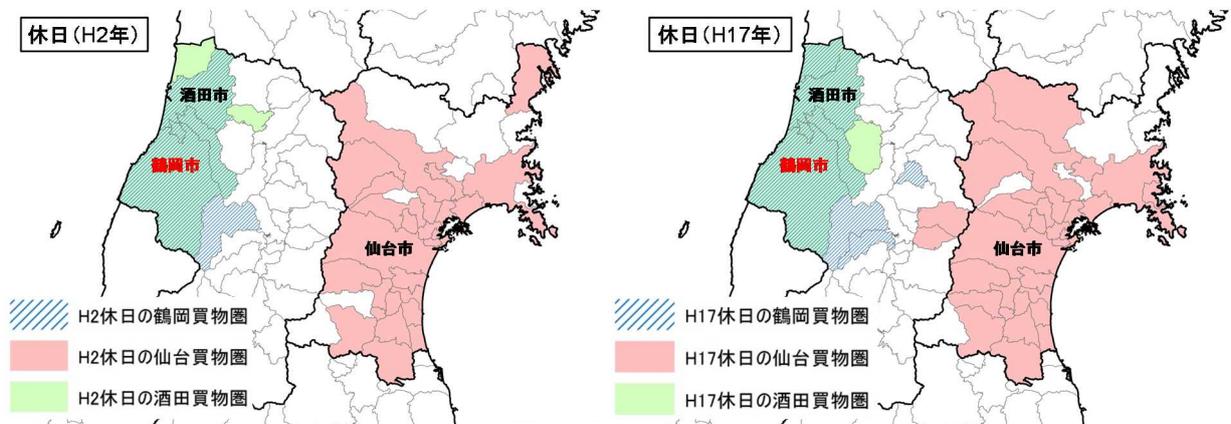
鶴岡市周辺地域の住民が外出する買物目的の移動は、平日よりも休日の方が若干広いものの、日常圏 (1 時間程度の時間距離) にある最寄りの中小都市 (この事例では鶴岡市) までの範囲に留まっており、経年的に見ても、鶴岡市を目的地とする買物圏は、ほとんど変化していない。(図 2 - 2 - 5 参照) 一方、最寄りの地方中枢都市 (この事例では仙台市) を目的地とする地域については、経年的に見て平日も休日も拡大しているが、鶴岡市の買物圏との重複は生じていない。(図 2 - 2 - 6 参照)



(注1) 平日の買物目的のトリップ(家事・買物目的かつ目的地施設が商業施設のトリップ)を対象として、鶴岡市、酒田市又は仙台市への買物目的の移動率が1%以上の圏域を買物圏と定義

(出典) 道路交通センサス(H2・H17)

図 2-2-5 鶴岡・酒田周辺地域の平日の買物圏 (平成 2 年→平成 17 年)



(注1) 平日の買物目的のトリップ(家事・買物目的かつ目的地施設が商業施設のトリップ)を対象として、鶴岡市、酒田市又は仙台市への買物目的の移動率が1%以上の圏域を買物圏と定義

(出典) 道路交通センサス(H2・H17)

図 2-2-6 鶴岡・酒田周辺地域の休日の買物圏 (平成 2 年→平成 17 年)

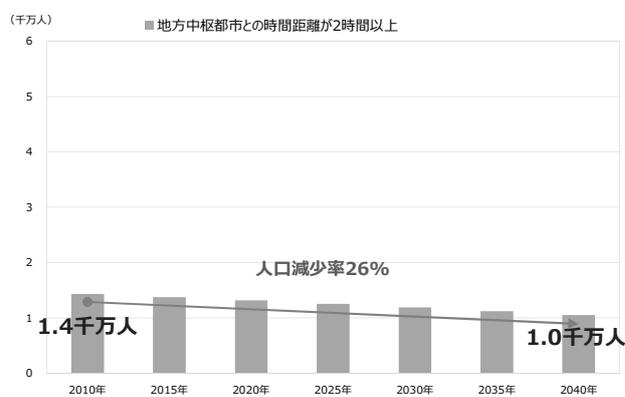
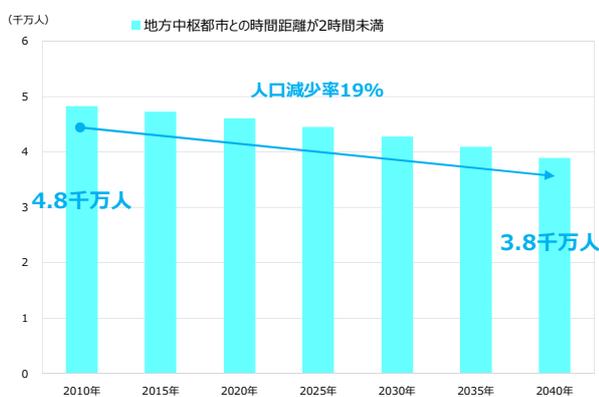
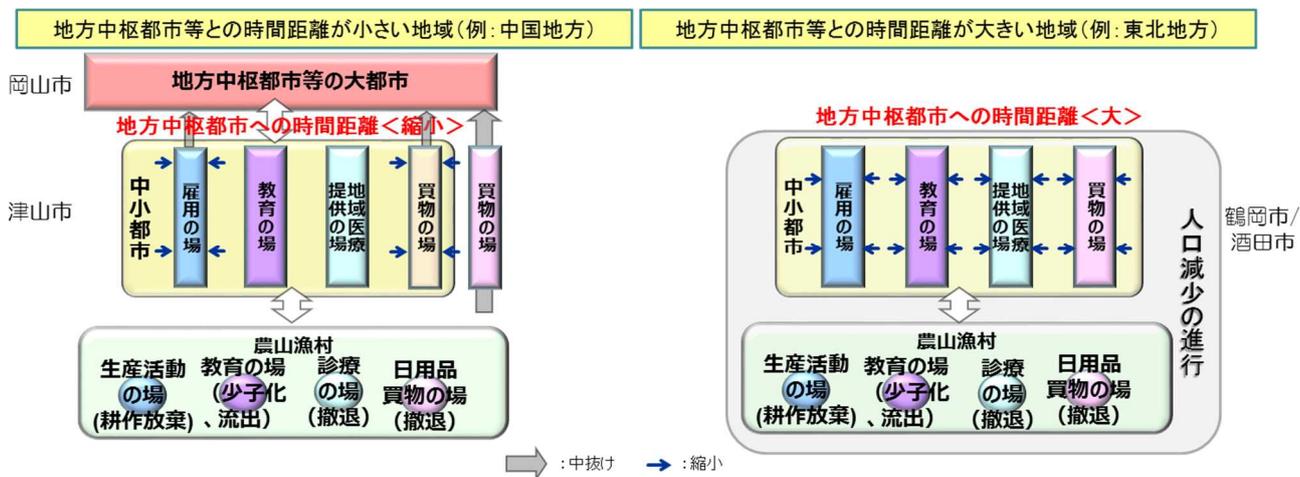
(3) 2つの地域それぞれにおける中小都市の重要性

高速交通・通信ネットワークの充実によって、地方中枢都市まで2時間未満で移動可能となった地域においては、かつて中小都市周辺地域の都市的サービスを担ってきた中小都市の役割の一部が空洞化してきている。特に日常の楽しみや彩りを添える休日の買い物に代表される部分については、地方中枢都市にまで足を伸ばすようになってきている。中小都市は、農山漁村と中心都市との役割や関係を再構築する必要があるのではないか。

一方、地方中枢都市まで2時間以上かかる地域では、中小都市の役割は変化していないが、この地域では、地方中枢都市まで2時間未満で移動可能な地域に比べて、相対的な将来の人口減少の割合が高くなることが予測されている。

中小都市と中小都市周辺地域からなる日常圏域を、将来においても住み続けられる地域として維持していくためには、地理的には遠く離れているものの、より高次の人口規

模が大きな都市（地方中枢都市や三大都市圏）との対流を強くしていく必要があり、そのためには、中小都市には、何らかの新しい役割が必要なのではないか。（図2-2-7参照）



(注1)政令指定都市・東京との所要時間(自動車・鉄道・航空を対象としてCDRM・NITASを活用して算出した最短所要時間)が2時間以上、2時間未満の地域に分類
 福島県については市町村単位の将来人口が存在しないため、福島県市町村は地方中枢都市との時間距離が2時間未満の地域として設定
 (出典)国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成25年3月推計)」

図2-2-7 地域構造の変化

【審議の経過】

○ これからの中小都市について

- ・ 地方中枢都市や農山漁村だけではなく、中間に位置する中小都市の方が、地域の魅力や特色がそもそも出づらく問題は深刻ではないか。このため、中小都市にも焦点を当てた議論が必要ではないか。
- ・ ネットや格差が要因となり、単純に広域化しているという見方では足りず、むしろ多様化。対流の形が想定したものと異なり逃がすような対流がある可能性。
- ・ 中小都市は市街地の役割がなくなっていて、買物、遊びに東京まで行く時代。住み続ける要素も自然、経済、暮らしがある。田舎より中小都市の方に持続性が見えない。

第3章 地方圏を「住み続けられる国土」にしていくための考え方

第3章では、第1章で見てきた三大都市圏から地方圏に向かう人の動きと、第2章で見たような、農山漁村から中小都市、中小都市からより高次の地方中枢都市へという玉突き状に都市へと向かう強い動きを踏まえ、地方圏を「住み続けられる国土」にしていくための考え方を総括する。地方圏における地域構造の変化を、多層のコンパクト+ネットワークという枠組みの中で捉え直し、対流を双方向にしていくために必要と考えられる施策を議論した。

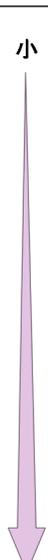
(1) 多層のコンパクト+ネットワーク

第1章では、三大都市圏から人々が農山漁村に向かう新たな動きとして、条件不利地域の集落に、30、40代の子連れ世代が、新しいライフスタイルを希望して移住し、サービス業（自営業：農家民泊、カフェ、IT企業など）に従事するケースが目立ってきており、確かに立地によらず、小規模な事業所の形態をもつ創造的人材職種は増加していることを確認した。

一方、第2章で見たように、ネットワーク・インフラの充実を受けて、農山漁村から中小都市、中小都市からより高次の地方中枢都市へという玉突き状に都市へと向かう強い動きに対して、人の動きを双方向にし、対流を活発にしていくには、小さな拠点だけでなく、多層のコンパクト+ネットワークを構成していく必要があり、それぞれの階層において、守り（主に集落に定住する人口を維持する取り組み）と攻め（主に都市から集落へ向かう拡大した日常的交流人口を増大させる取り組み）を連携して推進していくことが有用ではないか。攻めと守りは表裏一体の取り組みであるという意見があった。

（表2-3-1参照）

表2-3-1 守りと攻めの視点

エリア		主に定住者を対象とする 守りの視点(一例)	主に交流者を対象とする 攻めの視点(一例)	
小  大	地域	「小さな拠点」形成の推進 (過疎、山村等の条件不利地域)	農山漁村振興交付金 (「農泊」の推進)	
	市町村	地域公共交通網形成計画 都市計画(市町村マスタープラン)	地域DMO	
	複数市町村	定住自立圏 連携中枢都市圏		地域連携DMO
		地域公共交通網形成計画		
	都道府県	都市計画 (都道府県マスタープラン)		
	複数都道府県		広域連携DMO	
	全国8つのブロック	広域連携プロジェクト		

(2) 各階層に期待される新たな役割

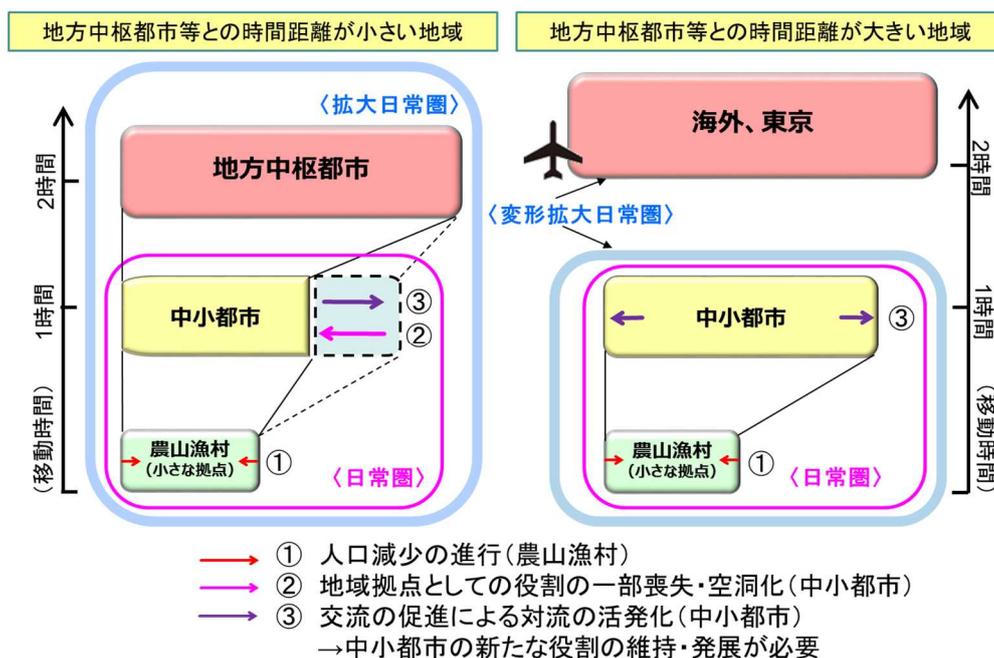


図 2-3-2 日常圏と拡大日常圏

第2章では、地方中枢都市から時間距離が近い地域においては、交通ネットワークの充実により、農山漁村など周辺地域の人々が中小都市を素通りし、地方中枢都市に向かう動きが活発化している。これら動きにより、かつて中小都市が周辺地域から期待されていた休日の買い物に代表される中小都市が持つ都市的サービスの一部機能が縮小していることを見てきた。この問題に対しても、多層のコンパクト+ネットワークを形成していく中で、中小都市は縮小した機能と同じものを取り戻すのではなく、近隣の農山漁村との生活・歴史・文化に関する地域的な繋がりを活用し、重層的な食料・エネルギー・介護等の循環生活圏を再構築すると共に、大都市や地方中枢都市と農山漁村を結び直す（結節点）としての新たなネットワークの要的役割（地域の外から中へ向かう動きを加速する取り組み）が期待されているのではないかと。（図2-3-2）

また、地方中枢都市から時間距離が遠い地域においては、中小都市において機能の中抜けは見られないものの、人口自体は縮小しており、中小都市、更にはその奥にある農山漁村へと向かう動きを活発化する必要がある。この問題に対しても、多層のコンパクト+ネットワークを形成していく中で、空港に近く首都圏に直結する強み等を活かし、首都圏から農山漁村や小さな拠点に向かう動きのゲートウェイ（結節点）としての新たな役割（地域の外から中へ向かう動きを加速する取り組み）が期待されているのではないかと。（図2-3-2）

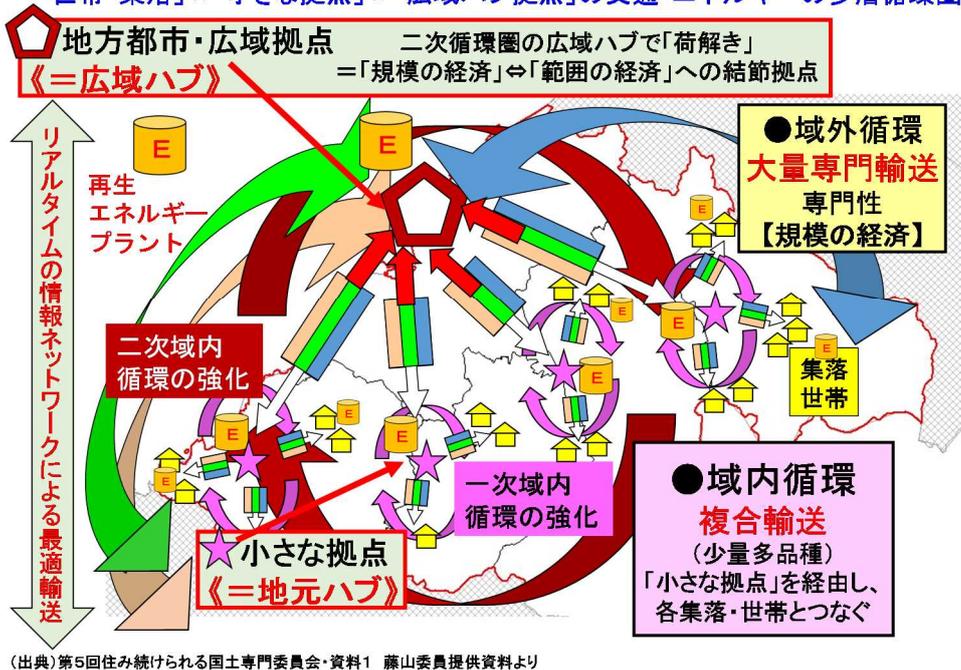
第2章で見たように、農山漁村に対して都市的サービスを提供してきた中小都市においては、全国的な流通網の中で相対的に期待される役割は減少している。その結果、地方中枢都市や三大都市圏における全国規模での経済と、農山漁村に点在する小さな拠点

や小規模な事業所による経済がうまく接合・共存できなければ、特色ある小さな経済の芽はつぶれてしまうという意見があった。

これに対しては、農山漁村に点在する小さな拠点を中心とする小さな経済圏域と、地方中枢都市や三大都市圏に存在する全国規模での大きな経済との間に、両者のハブ（結節点）となるような、地域の外側と内側との結節点の機能を持つ拠点を育てることが必要であり、それが中小都市に求められている新たな役割なのではないか、という意見があった。

ハブ（結節点）として中小都市に期待される新しい役割の具体的な事例としては、周辺農山漁村に点在する小さな経済の可能性に基づき、医療や教育だけでなく、圏域内に地域の自然・生活に密着した産業（食料・エネルギー・介護・交通（人流・物流）、滞在型・体験型の観光交流等）を育てていくことを目指して、異なる階層のネットワークをつなぐ結節点の機能を、地方の中小都市と周辺農山漁村からなる地域において、広域的な連携の下で構築していくことが有用なのではないか、との意見があった。（図2-3-3参照）

★地方都市圏全体における次世代の拠点・ネットワーク構造
 =「世帯・集落」⇔「小さな拠点」⇔「広域ハブ拠点」の交通・エネルギーの多層循環圏



(出典)第5回住み続けられる国土専門委員会・資料1 藤山委員提供資料より

図2-3-3 地方都市圏全体における次世代の拠点・ネットワーク構造

【審議の経過】

- 地域の特性を活かした新たな産業
 - ・ どこでも同じではない多様性、モノカルチャーではないそれぞれの地域の多角性。最後に様々なサイズの渦が作り出す多重性。それが相互に補強している社会全体を作り上げる設計原理ではないか。

- ・地域のそこしかないイノベーションを活かし、仕事をどうやって地域に作り、外から稼ぐかを考える必要。
- ・NPO やソーシャルビジネス、シェアリングエコノミーのような形態で譲り合うモデルで地域が出せるものは多い。欧米では兼業方式が進んでいる。
- ・地域経済で注目されているのは、そこでないと手に入らないということ。本物の町を取り戻し、画一的ではない消費社会を築いていく事が必要。
- ・課題は多くあるので、働くチャンスも農村にたくさんある、強みの部分を描ければ未来の姿になる。
- ・次世代型の拠点として、今以上に多角的な可能性を出すことで高付加価値なものが生み出される。その方法が地域によって異なることで様々な拠点が生まれ、広がる。
- ・様々なものを隣の自治体と取り合っている。今ある地域の特性の活用が必要。周辺で協力し合って広い視野を持つ必要。

○ 農山漁村における圏域の変化

- ・物的な圏域というものだけでなく、バーチャルなものも含めてエリア概念自体が変わっていることは非常に重要な議論。出発点はローカル。
- ・人口の対流には二つの軸。一つは定住。住んで働くこと。「定住」の地域のベクトル。もう一つは「一日生活圈」あるいは「一日交流圏」。ショートトリップ的な行動。人口減少の中で消費生活圈が変わってきていて、単純ではない。農村側からの小さな動きは充実してきており、制度的に補完できるのか、が論点。歩けるところが観光都市、文化都市になっているのではないか。
- ・中小都市の課題は企業誘致。グローバル化の中で国内では維持するのが難しくなり、今後は人材を誘致してくる時代になる。
- ・都市とはなんぞや、と取って替えて新しい定義をするぐらいのことが必要では。中小都市の住み続けられる形はどういうものか、中小都市の正しい都市構造は何なのか。車社会を前提としてはいけないのではないか。
- ・歩いて安心なものが手に入り、それなりの収入で楽しく暮らせることがキーワード。そのための仕組みづくり。それぞれの規模の都市で作っていけるか、そこをどうつなぐか。
- ・文化、観光とは少し違う何かがないか。自分の町で誇れるものは何か、という事をリノベーションしながら、人間味あふれる手作り感でやっていて、そこに人が集う感じ。
- ・今回議論に参加する中で中小都市を注目させていただいていたのは、農村に暮らす人々の生活に必要な機能がやはり中小都市には蓄積されている必要があり、生活面の機能の強化をやはり中小都市にもしっかり持ってもらうなければならないということ。
- ・中小都市が担う機能は、今後とも農山漁村と全く同じ状態まで衰退するということはなく、農山漁村を含めた中小都市に暮らす人々の生活に必要な一部機能（医療や教育など）は中小都市の機能として残るのではないか。

第4章 「都市と農山漁村が活発に対流する地域構造」における今後の検討課題

(1) 圏域政策の変遷からみた議論の位置づけ

本委員会では、都市と農山漁村が活発に対流する地域構造を実現するために、いくつかの地域を事例として、地域構造を明らかにしようと試みた。その結果、小さな拠点からなる最も小さい地域の階層の拠点性を考えるためには、小さな拠点がある階層（例えば農山漁村）だけではなく、多層の階層（例えば中小都市、中枢都市）それぞれが、守りと攻め両方の観点から拠点的な機能を果たしていく必要があるのではないかと議論した。

国土政策における圏域論の変遷の中に、本委員会での平成28年度の議論を位置づけようとするならば、高速交通ネットワークの進展により、従来のような、複合的な生活機能を網羅するような圏域は崩れており、これまでの特定の階層に焦点をあてた圏域論では不十分であることを踏まえ、地域ごとに異なる階層間の役割分担や連携の枠組みを明らかにしながら、目的別、機能別に交通ネットワークを活用することにより、多層かつ多様なコンパクト+ネットワークを構築しようと試みた議論だったのではないかと。（図2-4-1参照）

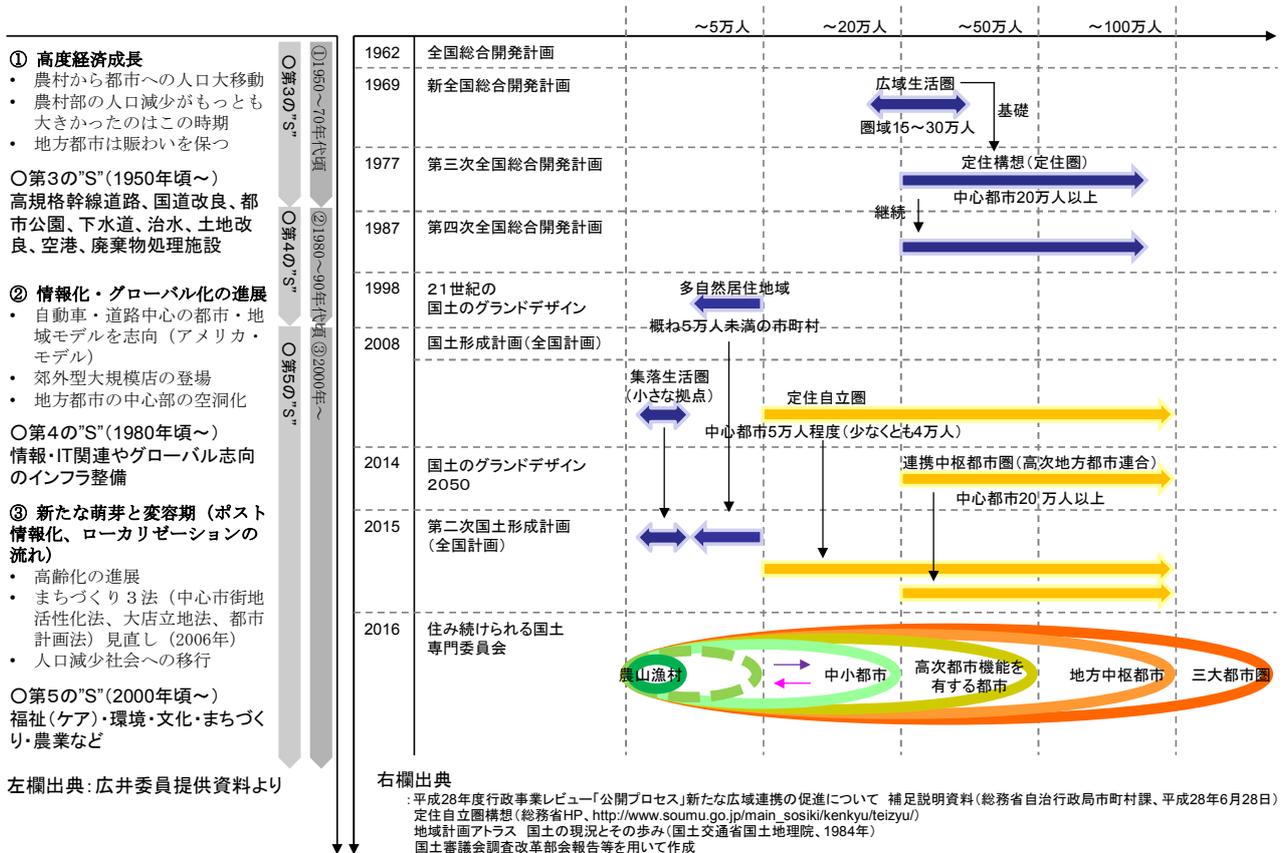


図2-4-1 国土政策における圏域の変遷と平成28年度審議事項

(2) 今後の検討課題

都市と農山漁村が活発に対流する地域構造を実現するために必要な、多層かつ多様なコンパクト+ネットワークを形成することにより、各階層が適切に課題を解決し、役割を世代を超えて果たしていくためには、今後の検討課題として、次の1)から3)のような点が考えられる。

また、多層かつ多様なコンパクト+ネットワークを形成していく上で、必要な施策をどのように立案していくのかは、国土形成計画を推進していく上で、引き続き検討する必要がある。

- 1) 守りだけではなく攻めの観点から小さな拠点を考える上では、大都市との間に存在する各階層が、それぞれの拠点的機能を果たすことで、大都市から小さな拠点までのネットワークを構成していく必要がある。そのためには、それぞれの階層において、定住者・交流者を対象にそれぞれどのような役割を果たすべきか。
- 2) 歴史的に農山漁村をつなぐ結節点（人流・物流）に位置する中小都市が、地域内外の人々の交流の場となり、生活、文化、歴史、観光交流等に関する小さな経済の芽を育む拠点（例えば、移住者を含む定住者と交流者が一体となって、コーディネートする人とともにコミュニティを創造する拠点やヒト、モノ、カネ、情報の対流拠点など）として新たな役割を果たしていくためには、どのような取組みが必要か。
- 3) 地域人口が減少する中で、地域の経済・社会を維持していくためには、地域金融と連携するなどして、地産地消をはじめとする地域内の経済・社会の循環圏を意識しながら、各セクターの拠点をできる限り集めることなどを通じて、付加価値の高い物やサービスをつくり出し、地域外との循環と併せて、地域内での循環を促進していくためには、どのような取組みが必要か。

【審議の経過】

○ 各階層に期待される新たな役割

- ・動けない高齢者、このスキームは、都市との時間距離を縮めることによって、拡大日常圏がさまざまな問題の一部を解決するが、一部解決できない問題があるという、その代表例だと考える。そこへの配慮も同時に必要。おそらく後期高齢者の話は一例であり、解決できない問題についてやはり論じる必要。
- ・我々が圏域論を議論しているかどうか。とりあえず津山と八戸などを意識しながら、それぞれのタイプが違う都市にどのように対応するのかということを議論しているが、それが果たして圏域論なのかどうか、そういう議論が必要。
- ・地域の多様性を踏まえた新しい検討をしていると考える。おそらくそれは連携を議論しているもので、圏域自体を議論しているのではない可能性。
- ・圏域が融解し、溶けている、エローションを起こしている、そういう局面で何が必要なのかという議論こそが重要。
- ・（図2-4-1「国土政策における圏域の変遷と平成28年度審議事項」より）圏域的政策が有効性を制約されている中で新しい発想が必要であり、そのことの強調が必要ということと考える。圏域が融解している局面の中で、議論しているこのフィールドが、私たちが一体何論を議論しているのか、圏域論ではないとなると何論を議論しているのかという、そのところがまだ見えてこないが、もうしばらく議論が必要。
- ・農村部でもコミュニティ創造拠点をどう位置付けてインフラを整備するか、ソフトの仕組みも含めて何を考えるのかを検討すべき。
- ・コーディネートする人が入れれば経済が変わる。素材は多く有り、如何に軌道に乗るまでのサポートを行うかが課題。
- ・使われなくなった建物の価値を見直しリノベーションをしていくことで、若者が安価に住宅・店舗を持つことができる。これまで、日本では中古物件にはお金が回らなかったが、この点については地域金融が果たす役割があるのではないか。