

ローカルの視点(地域生活圏)等について

なぜ、いま、新たな国土形成計画が必要か？

1. なぜ、いま、新たな国土形成計画が必要か？①

1. 国土形成計画の責務

- ・ 国土形成計画法は、「国土の利用、整備及び保全を推進」するため、「国土形成計画の策定」により、「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」を目的とする（法第1条）。
- ・ すなわち、「国土」という空間と、その空間で行う「人の活動」（利用・整備・保全）に着目し、国民が安心・豊かに暮らせる社会を実現しようとするもの。
- ・ したがって、「国土」と「人」・「人の活動」に関して時代の変化が生じれば、この変化に対応して国民が安心・豊かに暮らせる社会を実現するための新たな方向性を打ち出す必要。
- ・ 仮に、自然の流れに任せて、各人がバラバラに対応しては、安心・豊かに暮らせる社会から遠ざかる可能性。
- ・ 国土形成計画は、国土強靱化基本計画、社会資本整備重点計画など国土づくりに関係する計画が様々ある中、国土づくりの長期的な方向性を示すことに意義があり、「国土」と「人」・「人の活動」の構造的変化に対して方向性を示す必要。

1. なぜ、いま、新たな国土形成計画が必要か？②

2. 我が国を巡る時代の変化

(1) 「人」や「人の活動」に関する変化

- ・ 現行「国土形成計画」の策定（平成27年8月）後も、人口減少は急激に進行し、出生数の急低下とそれによる少子高齢化の前倒しが懸念され、将来への不安感が増してきている。
- ・ 新型コロナウイルス感染症の拡大の結果、ネットショッピングの拡大、テレワークの進展とともに、二地域居住など地方への関心が高まるなど、国民のライフスタイルや価値観の変化が見られる一方、デジタル対応の遅れ、医療体制などの課題も露呈した。
- ・ 地球環境問題、アジアの成長と我が国の相対的な地位の低下、テクノロジー・資源等を巡る国際競争の激化など、国際環境への対応を抜きにして社会経済活動は語れなくなっている。
- ・ 「デジタル田園都市国家構想」など政府全体による新たな取組が始まった。

(2) 「国土」に関する変化

- ・ 人口減少の進行に伴い、土地の無秩序な開発の抑制から、土地需要の減少により、中山間地域をはじめ土地の適正な管理が課題となる時代に変化してきている。
- ・ デジタル革命の進展により、地方にとって距離と時間の制約を克服することが可能となり、国土のあり方についてデジタル対応を抜きにして考えることは出来なくなった。
- ・ 気候変動により、風水害をはじめとした自然災害が激甚化・頻発化しており、南海トラフ巨大地震や首都直下地震の切迫性も高まっている。

1. なぜ、いま、新たな国土形成計画が必要か？③

3. 新たな国土形成計画の必要性

- ・ 2の通り、「国土」と「人」・「人の活動」に関する顕著な変化が見られることから、新たな国土形成計画を策定して、国民が安心・豊かに暮らせる社会を実現するための新たな長期的な方向性を打ち出し、その意義を発揮すべき。
- ・ 特に、人口減少・少子高齢化が進む中で、長期的な方向性や目標とそこに至る道筋を明らかにしておかないと、条件の厳しい地方から暮らしが立ち行かなくなるおそれ。地方の衰退はじわじわ進行するため、気づいたときには手の打ちようがなくなるおそれ（いわゆる「ゆでガエル現象」）。
- ・ また、今の複雑多岐にわたる時代の変化への対応は、これまでのように国・都道府県・市町村といった行政中心で対応するには限界があり、あらゆるステークホルダーが連携・協働して取り組まないと上手くいかない。特に、地域住民自らも考えて行動してもらわなければ、地域の将来を守る事が難しい時代になっている。
- ・ これまでの国土計画は何よりも先にインフラを考えがちであったが、デジタル革命の進展を踏まえると、これからは生活・産業に関する諸機能・サービスが将来どのように提供されるのかをもっと見据えた上でインフラのあり方を考えていく必要。

⇒ いま、新たな国土形成計画を策定する必要。

～ローカルの視点～ 「地域生活圏について」

2. 地方で暮らし続けることの意義①

- 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意しつつ、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。

2. 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）。

●2050年を見据えて、我が国の地方（ローカル）のあり方について、国土計画で考えなければならない背景と課題は何か？

（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。

4. 地方で確保する機能①

- 課題解決に向けて、地方ではどのような機能を、いかにして確保していくことを目指していくべきか？

(1) 地方にとって不可欠の機能

- ・ 国民が安心して暮らし続けていくための基本は、①普通に日常生活を送ることができること、②生活に必要なモノ・サービスを購入できるお金を「稼ぐ」ことができること。よって、地方では、これらに係る機能を確保していくことが大前提。

① 日常生活に不可欠な機能の確保

- ・ 普通の日常生活を送るには、あらゆる国民が、大都市に住んでいようと、地方に住んでいようと、健康で文化的な日常生活を送る上で不可欠な機能が確保されていることが必要。
- ・ この観点から、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、の機能は最低限確保する必要。

② 地域経済のために不可欠な機能の確保

- ・ お金を「稼ぐ」ことができるとは、地域の雇用を生み出す産業が存在し、住民が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（高付加価値化）や、新たな雇用と高所得を生み出す新規産業の創出や企業誘致のため最低限必要な機能を確保する必要。

4. 地方で確保する機能②

(2) 地方の魅力・豊かさの向上に資する高次の機能

- (1) の機能より高次の機能として、高等教育（大学等）、研究機関、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）、百貨店、特許事務所、博物館等、地方の魅力・豊かさの向上に貢献するハイレベルの機能がある。
- これらの高次の機能は、人口規模、人的・物的資源の制約等から、現在も、限定されたエリアで立地しているものである。このため、これらの高次の機能については、機能が立地する地域と機能を享受したい地域が連携して、その利活用を進めていくべきもの。

※ 例えば、大学は、そもそも様々な地域から進学するなど立地エリアを越えた役割を有するが、地方の大学は、地域（立地地域や周辺地域）における人材育成や地域産業の発展など大学にしか果たせない地域活力向上のための役割が期待される。

(3) (1) ・ (2) を支える機能の確保

- 地方で安心して暮らし続けられる地域づくりの基礎として、デジタル革命を地域で実装するための I C T 基盤の整備を進め、災害から命と暮らしを守るための 防災・減災に万全を尽くすとともに、自然環境・景観の保全（再エネ活用含む）、文化芸術の継承等も進めていくことが重要。

4. 地方で確保する機能③

(4) 圏域の形成

- 住民が安心して暮らし続けていくための機能については、機能を利用する者にとっては、デジタルの進展により通院、買い物など移動の負担が過大とならなければ、近隣市町村で機能が提供されていても支障はない。
- 一方、機能を提供する者にとっては、事業が成り立つだけの利用者数が存在することが必要であり、今後の人口減少の進行を踏まえれば、近隣市町村を含む利用者の増加が欠かせない。
- したがって、(1)の機能を一の市町村で確保することが現に困難または将来困難と見込まれる市町村は、通勤通学など社会経済的な結びつきがある市町村と連携し、市町村、民間事業者・団体、住民等関係者が協働して、デジタル技術を活用しながら(1)の機能を圏域全体で確保していくことが必要。
- 現在、一の市町村において(1)の機能を確保している場合であっても、将来の急激な人口減少による需要減により、(1)の機能が当該市町村内で低下するおそれも否定できないことから、圏域で対応していくことが必要。
- また、(3)の機能は、それぞれの市町村の対応が今後も主となると思われるが、圏域として連携することにより政策の効果を高めることも考えるべき。
- なお、(2)の高次機能については、同機能が立地しない圏域は、必要に応じて同機能が立地する圏域との連携を図る必要。
- 圏域と市町村との関係については今後の検討だが、市町村の自主性を損なわないことが大前提。

5. 圏域の考え方①

- 地方にとって不可欠な機能を確保するため、圏域はどのような規模であることが望ましいのか？

(1) 地方の日常生活・産業に不可欠な機能の状況

(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】

5. 圏域の考え方②

(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、症状が安定期にある要介護者に対し、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】

5. 圏域の考え方③

(ビジネス)

事業継続や起業のための諸手続、業務のデジタル化への対応には、これらを支援する専門的な知識サービスを提供する機能が必要。

<実態>

- ・ 「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。

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)

5. 圏域の考え方④

(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。

<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】



概ね10万人前後以上の人口規模であれば、主な生活・産業に関する最低限の機能の立地が期待できる

5. 圏域の考え方⑤

(2) 圏域の人口規模等

＜人口規模10万人前後を一つの目安とする地域生活圏＞

- ① 地方の日常生活・産業に不可欠な機能は、(1)のとおり、現時点では、圏域全体の人口規模が10万人前後以上の地域であれば、それらの機能が確保される可能性が高いと言える。
- ② 今後の更なるデジタル化の進展により、例えば、
 - ・遠隔診療の拡大が、住民にとって、医療機関に通院する負担・機会を減らすことが可能となる
 - ・Eコマースの更なる拡大、更にはドローン物流はじめ新技術の社会実装が、住民にとって、日々の買い物の負担・機会を減らすことが可能となる
 - ・テレワーク、web会議、行政手続のデジタル化等の拡大が、事業者・起業家にとって、事業に必要な行政・民間の手続・会議を対面で行う必要性が減少する等、リアルのネックである距離と時間の制約を大幅に低減していくことが見込まれる。
- ③ 医療、福祉、買い物、交通などの日常生活に不可欠な機能を圏域においてリアルで確保することは引き続き重要であり、人口減少・高齢化の進行に対応した「コンパクト+ネットワーク」の地域づくり等の取組を、市町村間の連携と民間企業・団体や住民の参画をより強化して進めていくことができれば、これらの機能を圏域としてリアルで確保していくことができると考えられる。
- ④ ②のデジタルの進展による距離・時間の制約の低減と、③の「コンパクト+ネットワーク」等のリアルの確保・充実の取組をともに進めていくことができれば、現在10万人前後の人口規模で将来それを下回ることになっても、地方にとって必要な機能が確保できると考える。

①～④から、将来にわたって安心して暮らし続けることができる「地域生活圏」として、現在、人口規模10万人前後の圏域を一つの目安に、デジタル技術の活用による日常生活・産業に不可欠な機能等の確保と、コンパクト+ネットワークの地域づくり等によるこれら機能のリアルの確保を実現することを主目的に、関係する圏域内の市町村、民間事業者・団体、住民、都道府県が協働していくべきではないか。

5. 圏域の考え方⑥

<人口規模30万人以上の圏域について>

- ・ 中核市などを含む人口30万人以上の圏域では、日常生活・産業に不可欠な機能が現在確保されているだけでなく、人口が劇的に(10万人前後以下に)減少することがない限り、将来も確保されることが見込まれる。(もっとも、地域住民等の利便性向上等の観点から、デジタル化やコンパクト＋ネットワークを進めることは必要)
- ・ 一方、当該圏域には高等教育(大学等)、研究機関、救命救急センター、百貨店、特許事務所、博物館など、地方の魅力・豊かさを高める高次の機能が立地している場合が多いが、人口減少が進行する中、当該圏域の住民・企業や周辺の地域生活圏の住民・企業が引き続き利用できるよう、当該高次機能を確保していく必要。
- ・ このため、当該機能に応じて、当該圏域と周辺の地域生活圏の市町村、民間事業者等が連携して、関係者間でのニーズ・課題の共有、デジタル活用による時間と距離の制約の解消、道路等の交通アクセス確保の取組等を進め、当該機能の広域的利用とその確保を図るべき。

<地域生活圏の時間的範囲>

- ・ 通勤時間が8割以上の世帯で60分以内、9割以上の世帯で90分以内であること、通勤時間内のエリアであれば社会経済的な結びつきがある一体のエリアと考えられることから、地域生活圏は、自動車による時間距離で概ね60～90分の範囲であることを目安と考えられるのではないか。
- ・ なお、この圏域は、人口10万人以上の市(都市雇用圏の中心都市となる5万人以上の市を含む)を中心に時間距離のシミュレーションを行うと、地方圏でも60分以内の範囲で人口の95%、90分以内の範囲では98%をカバー。

6. 【今後の検討事項】地域生活圏に関する個別の課題・論点

(1) 地方にとって不可欠の機能

◇日常生活に不可欠な機能の確保

- ① 医療・福祉
- ② 教育
- ③ 買い物
- ④ 地域交通

◇地域経済のために不可欠な機能の確保

- ⑤ 製造業・サービス業（金融含む）
- ⑥ 農林水産業
- ⑦ 観光

(2) (1)をはじめ諸機能を支える機能の確保

- ⑧ 情報通信基盤
- ⑨ 防災・減災
- ⑩ 生物多様性・自然環境・景観
- ⑪ 地域のエネルギー
- ⑫ 文化芸術
- ⑬ 土地・建物の管理

次回計画部会
ご議論予定

<定住自立圏の概要>

- 定住自立圏は、中心市と近隣市町村が相互に役割分担し、連携・協力することにより、圏域全体として必要な生活機能等を確保することで、地方圏における定住の受け皿を形成するもの(平成20年12月26日要綱制定)。

※中心市:人口5万人程度以上(少なくとも4万人超)、昼夜間人口比率1以上、原則三大都市圏外等。中心市が圏域として必要な生活機能の確保に関して中心的な役割を担う意思を有すること等を明らかにする中心地宣言を行う。

※圏域:中心市と近隣市町村が、1対1の定住自立圏形成協定を締結することを積み重ねた結果として形成される。同協定において、人口定住のために必要な生活機能を確保するため、役割分担し、連携していくことを明示。

- 定住自立圏では、集約とネットワークの考え方を基本として、ア～ウの視点ごとに、1以上の政策分野で連携する必要。

視点	政策分野
ア 生活機能の強化	医療、福祉、教育、土地利用、産業振興、環境、防災・減災
イ 結びつきのネットワークの強化	地域公共交通、ICTインフラ整備、交通インフラ整備、地産地消、交流・移住 等
ウ 圏域のマネジメント能力の強化	人材の育成、外部人材の確保、職員等の交流 等