

## 検討の視点(案:ver5)

## I 構想のねらい

## (1) 背景と課題

## 【少子化・高齢化と人口減少】

- 今後、少子化の中で、日本の全ての地域において人口減少が加速し、大都市圏でも地方圏でも人口が減少する「過密なき過疎」の時代が到来する。根本的問題である少子化問題に取り組む必要があるが、出生率の回復は容易ではない。このような中で、国として、地域が生き残るための前向きの施策やメッセージを出すことが求められているのではないか。
- 地方圏では、限界集落が増加するなど、「人、土地、ムラ」の3つの空洞化に加え、地域に暮らす意義や誇りを失いつつあるという「誇り」の空洞化現象が起こっている。さらに、中山間地域のみならず、地方中小都市にまで空洞化が「里下り」している。地方圏は自信を失い、大都市圏との格差感が生じているのではないか。
- 東京圏をはじめとする大都市圏では、団塊の世代の高齢化などに伴い、近年、急速に高齢者数が増加し、生産年齢人口が減少している。地方圏の姿は近い将来の大都市圏の姿であり、やがて大都市圏では地方圏よりもさらに深刻な状況になる可能性があるのではないか。

## 【地方圏から東京圏への人口流出】

- 東京圏には、過去ほぼ一貫して人口が流入しており、バブル崩壊後、一時的に人口流入が止まったものの、近年、また拡大する傾向にある。日本の総人口が減少に転ずる中、地方圏から東京圏への一方的な人口流出が続いていることは問題。安心して日々の暮らしを営めるような地域を各地につくりあげることが必要であり、それが結果的に少子化対策にもつながっていくのではないか。

## 【新たなライフスタイルを求める動き】

- 新たなライフスタイルを求める動きが高まっており、東京圏にも地方定住や二地域居住を希望する者が相当程度いるにもかかわらず、地方圏はそのニーズに十分応えられていない。地方圏の住民が安心して地域で暮らせるようにすることに加え、東京圏の住民にも地方居住の選択肢を提供し、地方圏への人の流れを作り出すこ

とが必要ではないか。

#### 【グローバル化の中での地域経済の低迷】

- グローバル化の中で、経済は輸出主導・外需依存型になり、世界の動きの影響を受けやすくなっている。企業がグローバル化の中で必死に生き残りを図ろうとする中であって、景気回復の家計への波及は遅れ、地域経済は低迷している。経済構造を転換し、内需を振興して、地域経済を活性化させることによって、地域に安定した経済と社会空間を作り出すことが求められているのではないか。

#### 【市町村合併の進展と地方分権の流れ】

- 平成の合併により、全国の市町村数は、平成11年3月31日現在の3232から、平成20年11月1日には1785に減少する。このうち、合併市町村の570をみると、平均人口は約2万6千人から約9万2千人に、平均歳出規模は約113億円から約366億円にそれぞれ増加し、市町村の規模能力は合併でかなり向上したといえるのではないか。
- 1785の市町村のうち、人口5万人以上の都市は、団体数では30.3%だが、人口では81.7%をカバーすることとなる。これらの都市を中心として、その他の地域をどのように支えるかという観点が求められるのではないか。
- 行政機能の分担を主な目的としていたこれまでの広域市町村圏等の施策は、いわば機能的合併で、平成の合併が進展した現在、その役割を終えつつあり、これに替わる新たな仕組みが求められているのではないか。

#### 【コミュニティの重要性と住民意識】

- 合併で自治体の規模が拡大した結果、現場がみえにくくなっているという場合もあり、コミュニティの重要性がこれまで以上に増加している。地域自治体の積極的な活用等により、都市内分権を進め、小さな自治を充実させるべきではないか。
- 成功している地域では、長い住民参加の歴史がある。住民が、地域づくりに積極的に参画していくことにより、その納得感を高めることができるのではないか。
- 今回の構想をきっかけに、地域の住民が少子化の現状なども含め、地域の課題をしっかりと自覚し、意識を高めてもらうことが重要ではないか。

## (2) 期待される効果

### 【東京圏への人口流出防止、地方圏への人の流れの創出】

- 定住自立圏の形成は、地方圏から東京圏への人口流出を食い止めるとともに、東京圏の住民にも地方居住の選択肢を提供するものであり、地方圏の住民のみならず、東京圏に住む住民のためにもなるのではないか。また、東京圏から地方圏への人の流れを作り出すことは、地方への民間投資を促進し、内需を振興することにもつながるのではないか。
- 現状は、出生率が低い東京圏に若者が集中している。出生率は地方圏のゆとりある生活ができる地域で高いという状況を踏まえれば、地方圏へのUJIターンを促進する定住自立圏の形成は、生活スタイルの多様な選択を通じて少子化対策にも資するのではないか。

### 【分権型社会にふさわしい社会空間の形成】

- 市町村合併の進展により都市の規模能力は大きく向上している。都市を中心に周辺市町村を結んだ圏域を、都市が全体としてマネジメントすることにより、分権型社会にふさわしい、自立かつ安定した社会空間を形成することができるのではないか。

### 【ライフステージに応じた多様な選択肢の提供】

- 日本各地に安心して暮らせる圏域を形成し、圏域全体で「暮らしのものさし」をつくって地域の誇りを取り戻すとともに、各人のライフステージ、例えば、20代、40代、60代ごとに、地方定住も含めた多様なライフスタイルを選択できるようにすることは、国民の選択肢の多様化という観点からも重要なことではないか。

## Ⅱ 定住自立圏の意義

### (1) 中心市と周辺地域による圏域の形成

#### 【選択と集中】

- 厳しい財政状況や人口減少、少子化・高齢化の進行などを考えると、地方の自主的な取り組みを効率的・効果的に支援していくという観点が重要であり、単なる地方へのバラマキではない、「選択と集中」の考え方を基本とすべきではないか。

### 【完結型サービスの限界】

- 人口減少・高齢化に伴い、小さな市町村の区域だけでサービスを完結することは、より割高かつ困難になる。中心市が周辺地域のサービスを代替するなど、圏域として考えることが必要になってくるのではないか。
- 限界集落対策のためにも、都市を含めた圏域全体の活性化を考える必要があるのではないか。

### 【集約とネットワーク】

- 中心市の都市機能の集積を有効に活用するという観点から、中心市が周辺地域の住民の分も含め、圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備し、周辺地域に確保すべき生活機能や豊かな自然環境等と連携・交流していくという、「集約とネットワーク」の考え方が重要ではないか。
- 集約とネットワークの考え方により、圏域全体の暮らしに必要な機能を確保しながら、既存の施設等の集約化を進めることにより、効率化やスリム化を実現し、圏域全体の体質強化を図ることができるのではないか。

### 【民間活力の活用】

- あと一歩で採算ベースにのる可能性がある、一定の都市的集積がある地域において民間事業者が行う生活機能の整備に公的支援を行うことにより、地方圏への民間投資が促進され、民間活力の最大限の活用が図られるのではないか。

## (2) 中心市と周辺地域の役割

### 【中心市の役割】

- 生活に必要な都市機能について既に一定の集積があり、自らの住民のみならず、周辺地域の住民もその機能を活用しているような、都市機能のスピルオーバーがある都市を中心市とし、その機能を充実させていくことが、周辺地域を含めた圏域全体の魅力の向上につながるのではないか。また、そのような中心市が、周辺地域も含めた圏域全体のマネジメントに大きな役割を果たすべきではないか。

### 【周辺地域の役割】

- 周辺地域については、環境、地域コミュニティ、食料生産、歴史・文化などの観点からの対応が必要ではないか。
- 農山村では高齢者も現役として活動し、地域の担い手となっており、これが、健康長寿にもつながっている。このような意味では、農山村はこれからの長寿社会のフロンティアといえるのではないか。

### (3) 圏域に期待される機能

#### 【民間機能の重要性】

- 住民の生活機能の確保という観点からは、行政機能だけでなく、民間機能が重要ではないか。

#### 【Needs と Wants】

- 全ての国民にとって必要な機能(Needs)は、どんな地域でも確保される必要があるが、圏域の魅力を高める機能(Wants)は、高次な都市的機能もあれば、自然環境的機能もあり、全ての地域で一律の機能が確保されるべきであると考えする必要はないのではないか。
- 圏域の形成により、小さな市町村だけでは確保が困難な、Needs としての生活機能を確保することも可能となるのではないか。

#### 【期待される機能の例】

- 人口流出を食い止める「守り」の機能だけでなく、新しいライフスタイルや、地方定住の意味や価値を提案し、積極的な人口流入を促す、「攻め」の機能も必要であり、そのための機能整備や教育・情報提供の充実が必要ではないか。
- 圏域には、医療・福祉機能、日常的な生活の利便性、住宅や雇用の場、教育機能、豊かな自然環境、若者が集まり賑わいをもたらす消費機会・娯楽の場、第二の人生における社会貢献の場などが必要ではないか。

## Ⅲ 定住自立圏の形成イメージ

### (1) 圏域の考え方

### 【生活空間の多様性・重層性】

- 住民の生活は、市町村の行政区域に必ずしも拘束されず、より多様で重層的なもの。圏域は生活者の実感が積み重なったものであるべきで、複数の圏域が重複することもあり得るのではないか。
- 圏域は、通勤・通学圏のほか、医療圏や商圈なども踏まえ、関係市町村の合意により形成されるべきであり、県境を越えることもあり得るのではないか。

### 【中心市と周辺市町村】

- 民間機能も含めた住民の生活機能の確保は、もっとも住民に近い政府である基礎自治体を中心となって考えるべきであり、圏域を形成する単位は、市町村単位とすることが適当ではないか。
- 通勤・通学、通院、買物などは、市町村の区域内で完結しておらず、地域の中心となる都市に行くことが多い。圏域については、まず中心市があり、次に周辺市町村の中心市との結びつきを踏まえて考えていくことが適当ではないか。

## (2) 中心市の考え方

### 【基本的考え方】

- 中心市は一定の人口規模を有し、周辺地域に都市機能が及んでいる市とするのが適当ではないか。

### 【人口規模等】

- 中心市に必要な一定の人口規模としては、現在、生活に必要な都市機能が主としてどのような地域に整備されているかを踏まえると、基本的な機能については人口5万人、高次な都市的機能については人口30万人が一つの目安となるのではないか。
- 人口が5万人未満の都市であっても、地域の状況や都市機能の集積の状況によっては、中心市となりうる場合もあるのではないか。
- 地域の状況によっては、複数の市が連携して中心市となることも考えられるのではないか。

## 【周辺地域への都市機能のスピルオーバー】

- 周辺地域に生活に必要な都市機能が及んでいることを表す指標としては、昼夜間人口比率1以上が一つの目安となるのではないか。

## (3) 圏域形成の考え方

### 【基本的考え方】

- これまでの広域行政圏施策のように、関係市町村や国と協議の上、都道府県知事が圏域を設定するという手法はとるべきではないのではないか。
- 圏域形成の方法としては、住民の生活実態や地域の将来像等を勘案して、中心市と周辺市町村が協定を結ぶことにより自ら決定することが適当ではないか。
- 高速交通も含めた交通1時間圏で一律に圏域を形成することは、圏域としては大きすぎるものとなる危険もあるのではないか。

### 【中心市と周辺市町村の協定】

- 中心市と周辺市町村の協定には、1)集約化・ネットワーク化による中心市の機能の積極的活用、2)権利関係や負担関係の明確化による受益と負担の一致、3)圏域意識・地域の誇りの醸成、という意義があるのではないか。
- ICTや交通インフラの整備等によって協定を結びうる範囲が拡大することにより、少なくとも Needs の確保については対応しうるのではないか。
- 協定の内容は、事務委託や負担金により実現できることもあるが、協定という新しい仕組みをつくることにより、中心市と周辺市町村の連携・協力関係が広がる可能性があるのではないか。
- 協定による負担関係としては、負担金のほか、人を出すという方策も考えられるのではないか。
- 協定を結んで圏域を形成することにより、中心市と周辺市町村の双方にメリットがあるようにすべきであり、このような観点から、周辺市町村に適用されている地域振興立法上の措置を中心市に適用することも考えられるのではないか。

### 【協定と市町村合併】

- 定住自立圏は、関係市町村間で協定を結び、住民の生活機能の強化を図るものであるのに対し、市町村合併は、関係市町村が一体化することにより、規模・面積を拡大し、行政主体としての機能の強化を図るものであり、結果として、一つの合併市町村で定住自立圏を形成することもありうるのではないか。
- 協定による圏域マネジメントの一元化により、これまで一部事務組合等による広域行政で問題とされてきた意志決定の複雑化の問題は解消されるが、周辺市町村の住民が中心市の圏域マネジメントにどのように参画していくかという課題もある。その意味で、合併は周辺市町村の住民が圏域マネジメントに政治参画できるようにする手段という見方もできるのではないか。

#### 【中心市の規模能力が高い圏域】

- 人口規模30万人以上、昼夜間人口比率1以上などの中心市を擁する圏域は、その他の圏域よりも高次の都市的機能がより多く確保される圏域と考えられるが、必ずしも他の定住自立圏との二層構造として考える必要はないのではないか。

#### 【大都市圏】

- 東京都市圏、名古屋都市圏、大阪・京都・神戸都市圏などについては、都市機能の集積をはじめ、市町村合併や広域行政圏の現状も異なることなどから、別途、考えることが必要ではないか。

## IV 定住自立圏における施策とその進め方

### (1) 基本的考え方

#### 【三つの観点】

- 定住自立圏において進められる施策の観点として、1)協定に基づく機能の強化、2)圏域内外の結びつきの強化、3)中心市の圏域マネジメント機能の強化、の3つが考えられるのではないか。

#### 【圏域形成に伴う新しい枠組みの構築】

- 協定により圏域が形成された地域については、ロットの拡大、ネットワーク化、役割・機能の分担、小規模市町村への配慮などが可能となることを踏まえ、国・都道



府県・市町村という枠組みの下ではこれまで困難とされてきた施策や権限移譲を特例的に行うなど、新しい枠組みを構築すべきではないか。

## (2) 協定に基づく機能の強化

### 【基本的考え方】

- 自らの圏域をどのように整備していくかについては、地域が主体的に知恵を出し、合意形成していく必要があるのではないか。
- 政府系資金が縮小している中で、市場から評価される情報提供や環境整備などにより、民間資金の活用を促進すべきではないか。
- 「住民加齢」による生産年齢人口の減少と、それに伴う「消費者不足不況」が進行している。地産地消や個人客観光の促進、現場リーダーの世代交代など、時代の変化を的確に捉えつつ、内需を喚起し、内発的な成長につなげていくための総合的な対策が必要ではないか。
- 拡大する日常生活圏において、ビジネス圏との相互作用を活かして活性化を図ることが重要ではないか。

### 【中心市の機能整備】

- 生活機能を整備・確保する民間事業者に対して、協定に基づき、中心市が支援を行う場合の財政上、金融上の支援措置が必要ではないか。
- 協定に基づき中心市が公共機能の強化等を行う場合の財政上の支援措置が必要ではないか。
- 中心市が周辺地域のために活用できる財源を用意するという観点から、例えば、中心市が、周辺市町村が適用を受けている過疎法や山村振興法などの地域振興立法に基づく特例措置を活用して、周辺地域のための施策を行うことが考えられるのではないか。
- 周辺市町村の世帯分離で集落から出てくる若者などが圏域にとどまれるよう、圏域共同で中心市に住宅を確保したり、介護施設や高齢者向け住宅を圏域共同で整備することが考えられるのではないか。

### 【周辺市町村の機能整備】

- 周辺市町村は、中心市が整備する生活機能を積極的に活用していくほか、周辺において備えるべき機能を確保していく必要があり、その際、中心市との連携・協力による相乗効果を重視すべきではないか。
- 生活機能を整備・確保する民間事業者に対して、協定に基づき、周辺市町村が支援を行う場合の財政上、金融上の支援措置が必要ではないか。
- 協定に基づき周辺市町村が公共機能の強化等を行う場合の財政上の支援措置が必要ではないか。

#### 【圏域全体での取り組み】

- 圏域全体で農産物・農産加工品の販売促進や、観光地としてのアピール・誘客を行うことにより、ロット拡大に伴う安定出荷体制の構築やブランド化、大きな宣伝効果などが期待できる。圏域が形成された地域に、農産品のブランド化や輸出促進、生活総合産業の種を見いだせる目利き人材や、旅行業界の実務経験者などを派遣する等の支援が考えられるのではないか。
- 圏域全体で協定により在宅療養・介護のネットワークを構築した場合に、その拠点となる高齢者向け住宅や在宅サービス支援の拠点施設の整備について、特別の支援を行うことが考えられるのではないか。

#### 【中心市と周辺市町村の機能分担】

- 病院と診療所の連携による機能分担(外来や初診は周辺市町村の診療所で、高度診療は紹介を経て中心市の中核的な病院で)をさらに推進するための施策が必要ではないか。
- 生活圏の広がりを考えれば、圏域全体で人口や環境等のフレームに基づく線引き制度や広域都市計画、土地利用を考える必要がある。圏域が形成された地域については、中心市への都市機能の集約化等を進める一方、周辺市町村には農地を集約化し、規模や地域特性を活かした農業経営を展開できるような仕組みを考えていくべきではないか。

### (3) 圏域内外の結びつきの強化

#### 【基本的考え方】

- 圏域内外の結びつきとネットワークを強化するため、圏域内外の情報・流通を密にするICTインフラの整備や、圏域内外の往来を活発化し、日常生活圏の拡大や

時間短縮をもたらす基幹交通や生活交通の整備を図ることが必要ではないか。

- 基盤整備のみならず、ソフト対策に取り組むことも有効ではないか。

#### 【ICTインフラの整備】

- 都市が拡散している現状にも対応できるようにするためには、圏域内外の情報・流通を密にするICTインフラの整備と活用が必要であり、いわば「新しい公共事業」として推進することが必要ではないか。
- 魅力あふれるコンテンツをやりとりできるブロードバンド基盤を、各戸に届くまで整備するための「ラスト・ワンマイル対策」を周辺市町村において推進することが必要ではないか。
- 圏域に関するさまざまな情報を収集・提供する体制を整備することが必要ではないか。
- 特に中心市から離れた地域を中心に、ICTを活用した遠隔医療を促進するためのブロードバンド基盤の整備などの支援が必要ではないか

#### 【交通インフラの整備】

- 生活道路整備に対する重点的・戦略的な投資の促進が必要ではないか。
- 拡散した市街地に対応して、ダイヤモンドバスなど、低廉で高齢者等も容易に利用できる公共交通機関や、環境にやさしい移動手段を考える必要があるのではないか。

#### 【ソフト対策】

- 地域資源を活かした棚田オーナー制や市民農園などのテーマにより、都市住民を呼び込むことで集落コミュニティを再生することができるのではないか。
- 中心市と周辺の農山漁村との共生・対流を進めるという観点から、「子ども農山漁村交流プロジェクト」を全国的に大規模展開できないか。
- UJIターン希望者に対するトライアル居住の機会を広く提供できないか。

#### (4) 圏域全体のマネジメント機能の強化

### 【基本的考え方】

- 中心市が圏域全体のマネジメント機能を発揮できるよう、権限、財源、人材の各側面に着目した支援措置が必要ではないか

### 【圏域形成に伴う中心市への特例的権限移譲】

- 中心市は、生活機能の集約化・ネットワーク化を促進し、圏域全体を見通した総合的なマネジメント機能を担うことになるので、それを可能とするため、国や都道府県から、周辺の市町村の域内に関わる権限も含めて、特例的に権限移譲を受けることができるようにすべきではないか。
- 特別の権限移譲を可能とするには、立法措置等による対応のほか、現行の条例による事務処理特例制度の活用も考えられるのではないか。
- 協定により圏域が形成された地域については、圏域全体の教職員人事権を中心市に特例的に移譲し、任免権の一元化(教育委員会の一元化)を行うことにより、人材確保が容易になるばかりでなく、圏域の誇りと一体感を醸成する地域密着型の教育が可能となるのではないか。

### 【中心市の財源の強化】

- 中心市が、圏域全体の生活機能の集約・ネットワーク化を促進し、圏域全体の総合的なマネジメントを担うことに伴い、中心市の経常的な一般財源の強化や、まちづくりを総合支援できる財政制度の充実などの支援が必要ではないか。

### 【中心市への人材支援】

- 中心市には、圏域の自立的成長を促すという観点から、圏域全体の総合的なマネジメントを担うための人材の厚みが必要であり、例えば、1)生活機能の集約化・ネットワーク化に精通した人材、2)圏域全体のマネジメントに精通した人材、3)新たなライフスタイルのあり方を主導・牽引する人材などが考えられるのではないか。
- 専門的な人材の中長期滞在などにより、人材のダイナミズムを促進し、若者が一旦離れても戻ってくるような人材サイクルを構築する仕組みが必要ではないか。

## (5) 進め方

### 【基本理念の明確・共有化】

- 国として、基本理念を明確化し、共有することが必要であり、国が支援策を展開するにあたっては、共通の基本理念の下、各省の垣根をこえて総合的に取り組むべきではないか。

#### 【国土形成計画との連携】

- 国土形成計画(全国計画)や広域地方計画等との連携も踏まえるべきではないか。

#### 【地域の自主的な取り組み】

- 定住自立圏の形成により自動的に全ての問題が解決すると考えるべきではなく、大枠の制度の中で、各地域の自主的な取り組みや努力をいかに引き出すかが重要。国は各地域が共通の意識をもてるよう、広報や意識啓発なども含め、国民運動的に取り組むべきではないか。

#### 【都道府県の役割】

- 住民の生活に密着した基礎自治体である市町村が中心的な役割を果たすべきであり、都道府県がかくあるべしと市町村を指導するような方法はとるべきではない。都道府県の役割は、市町村の要請等に基づいて、市町村の相談にのったり、市町村の間をとりもったりすることや、国と同様に、地域の自主的な取り組みを支援することではないか。