

多自然地域を後背地とする 居住拠点都市の振興に関する研究会 報告書

平成25年3月



都市に住んで
自然豊かな地域に
通勤するライフ
スタイルの創出



目 次

研究会報告	1
I. はじめに(趣旨)	
II. 多自然拠点都市圏の意義	
III. 多自然拠点都市圏の現状	
IV. 多自然拠点都市圏の振興に向けて	
研究会開催経過等	13
研究会委員名簿	14
資料	
多自然居住拠点都市の状況	1
多自然居住拠点都市圏における広域連携の状況	5
D I D人口規模別の都市機能の発現状況	6
「定住自立圏・多自然拠点都市圏」推進調査事業	7
多自然町村の持続可能モデルに関する調査研究	8
実証研究の概要	9
シンポジウムの概要	12

研究会報告

I. はじめに

定住自立圏構想は、中心市と周辺市町村が相互に連携・協力し、圏域全体で必要な生活機能等を確保することによって、地方圏への人口定住を促進する施策である。

定住自立圏構想では、中心市のオフィスや工場などに周辺市町村から通勤することを想定し、人口4万人超・昼夜間人口比率1以上といった中心市要件が定められているが、生活経済圏域の中心的な都市であるにもかかわらず、中心市要件を満たさない都市も少なくない。

平成 23 年度に、これらの都市の状況について調査を実施したところ、国立公園や国定公園などの豊かな自然を有する地域(「多自然地域」という。)に通勤する住民が多いことから、昼夜間人口比率が1未満となるなどして、中心市要件を満たさない都市が存在することが判明した。

(例:北海道北見市、山梨県富士吉田市など<資料P1~4参照>)

多自然地域では、豊かな地域資源を活かし、観光地における宿泊業や飲食業などの雇用が創出されており、昼夜間人口比率が1を超えているケースも多い。

このような多自然地域を後背地に持つ拠点都市は、定住自立圏の中心市要件を満たさないものの、一定の都市機能を担い、豊かな地域資源を活かした雇用を創出する多自然地域を支える拠点的な都市としての機能を発揮していると考えられる。

多自然地域における就業の場は、地域資源といわば密接不可分であり、雇用を創出する豊かな地域資源を有する多自然拠点都市圏について、広域的な振興策のあり方を検討した。

II. 多自然拠点都市圏の意義

(1) 居住拠点都市と多自然地域による圏域の形成

【多自然拠点都市圏の特性】

多自然地域は、地理的・環境的に厳しい自然条件のもとにあり、国立公園等の法規制もあって、必ずしも居住には適していないことから、居住拠点都市が後背地で働く人々の生活に必要な一定の都市機能を提供し、圏域全体を支えるいわば扇の要としての役割を果たしていると考えられる。多自然地域を後背地とする居住拠点都市の衰退は、後背地を含む圏域全体の衰退にもつながる恐れがある。

多自然地域の地域資源を活かした就業の場は、工業製品の部品工場や企業の支店等とは異なり、他の地域に移すことはできないため、多自然地域が有する地域資源を積極的に保全・活用する観点からも、その特性に着目した振興策を検討する必要がある。

【都市に住んで多自然地域に通勤する生活経済圏域】

定住自立圏は周辺地域から中心市への住民の通勤・通学の動態に注目しているのに対し、多自然拠点都市圏は拠点都市に住んで周辺地域に通勤するという逆の流れに注目し、生活経済圏域の一体性をとらえようとするものである。

定住自立圏構想では、都市と周辺地域が連携して圏域全体の活性化を図る広域連携の枠組みによる施策展開を支援しているが、多自然拠点都市圏についても、圏域全体の活性化を図る広域連携の枠組みづくりを後押しすべきと考えられる。

(2) 居住拠点都市と多自然地域の役割

【定住自立圏の中心市と周辺市町村】

定住自立圏では、就業の場である中心市に、居住に必要な都市機能が集積しており、「集約とネットワーク」に基づき、周辺市町村の住民は中心市が整備する生活機能を積極的に活用することとしている。

【居住拠点都市と多自然地域】

多自然拠点都市圏では、多自然地域が豊かな地域資源を活かした就業の場を創出し、豊かな自然を活かした産業・観光等の面で重要な役割を担っているが、必ずしも居住には適していないため、拠点都市が多自然地域で働く人々の居住の場となっていると考えられる。

地域資源を活かして付加価値を生み出す多自然地域と、多自然地域の就業の場や働く人々を支える居住拠点都市は、相互依存の関係にあり、圏域の広域連携を進めることが、多自然地域のポテンシャルを高め、圏域全体の発展につながると考えられる。

III. 多自然拠点都市圏の現状

(1) 基本的考え方

【生活経済圏域としての一体性】

定住自立圏構想では、オフィスや工場などを有する中心市に周辺市町村から通勤することを想定しており、人口4万人超・昼夜間人口比率1以上を中心市の要件として設けている。

多自然拠点都市圏では、多自然地域において地域資源を活かした雇用が創出され、都市に住んで後背地に通勤するという通勤形態によって居住拠点都市の昼夜間人口比率が1未満となるケースが生じていると考えられるが、周辺市町村における就業者のうち多くが拠点都市から通勤するなどの人口流動があり、実態として拠点都市を中心とした生活経済圏域としての一体性を有すると考えられる。

(2) 地域資源を活かした雇用創出

【多自然地域における就業の場】

多自然地域においては、風光明媚な自然景観、温泉、農林水産物などの、他の地域に移すことのできない豊かな地域資源を活かした雇用が創出され、宿泊業、飲食業、食品加工業などに従事する人が多いと考えられる。

◆ 多自然地域における就業の場（例）

類型	代表的な就業の場	拠点都市の例
宿泊・飲食	・ホテル、旅館 ・地産地消レストラン	伊達市、うるま市、人吉市、新宮市
食品加工	・農水産物加工場 ・酒造、ボトリング	富良野市、北見市、御殿場市、 新宮市、人吉市
資源活用	・木材加工場 ・アルミ缶工場	北見市、御殿場市、新城市
医療・福祉	・温泉病院 ・特別養護老人ホーム	御殿場市 新城市
レジャー ・観光	・観光、アウトドア施設 ・ゴルフ場、スキー場	伊達市、富良野市、御殿場市、 新宮市、うるま市

【雇用の特性】

多自然地域における就業の場は、豊かな地域資源と密接に関連して付加価値を生み出しており、工業製品の部品工場や企業の支店のように容易には他の地域に移すことはできない特性を有する。

- ◆ ポテトチップスの工場は、原材料であるジャガイモの収穫地の近くで加工することが効率的であるため、多自然地域に立地した。
- ◆ アルミ缶の製造過程には、豊かな水と清潔な空気が必要であり、多自然地域が製造に適している。

このような産業は、季節によって必要な労働力に差がある業種も多く、非正規の短期労働者を多く雇用しているが、人口の少ない多自然地域だけでは安定的に労働力を確保することが難しいため、居住拠点都市から従業員を確保しているケースも多いと考えられる。

- ◆ 農産物加工業や水産物加工業は、原料の収穫（水揚げ）時期に、パート・アルバイトなどの短期労働者を多く雇用しているが、多自然地域だけでは必要な労働力が確保できないため、居住拠点都市等の住民を多く雇用している。
- ◆ 繁忙期の24時間3交代勤務や早朝深夜にわたる勤務に対応した送迎バスを拠点都市まで出している工場やホテル等もある。

(3) 居住拠点都市に求められる都市機能

【生活に必要な都市機能】

居住拠点都市には、生活を支える基礎的な都市機能が必要なほか、便利で快適な生活を送るための高次の都市機能、小児科や産婦人科など若い子育て世代が安心して暮らせる都市機能も求められると考えられる。

◆ 生活を基礎的な都市機能

- ・診療所
- ・小学校、中学校、高校（※1）
- ・スーパーマーケット
- ・コンビニエンスストア（※2）
- ・路線バス

◆ 高次の都市機能

- ・総合病院
（産婦人科、小児科、夜間急病センター等）
- ・専門学校、大学
- ・百貨店、ショッピングセンター
- ・都市銀行の支店
- ・高速道路のIC

※1 小・中学校までは地元の学校に通学していても、近隣の都市に高校がないため、高校進学の際に大都市等に転居せざるを得ない世帯が多く、通学できる範囲に高校が必要である。

※2 今やコンビニエンスストアがあれば、インターネットで注文した商品の宅配便の受け取り、チケットの予約・購入、ATMによる預金の引き出し等が可能であり、日中自宅を不在にする事の多い共働き世帯でも、日常生活に必要なものを入手することができる。

【若い子育て世代にとって魅力的な機能】

若い世代の定住を促進するにあたっては、サッカーや野球などのクラブ活動ができる規模の学校や、家族連れが週末を過ごすことができるショッピングモールなどの都市的な生活を送ることができる機能も重要と考えられる。

◆ 若い子育て世代の居住に必要な都市機能の例

- ・産婦人科、耳鼻科、小児科の専門医
- ・少なくとも1学年2クラス程度の学校（※1）
- ・レンタルビデオ店、スポーツクラブ
- ・子育て世代が週末を過ごせる場所（※2）

※1 人口の少ない多自然地域では、複式学級となるケースもあり、小中学生が切磋琢磨する意識を持つことが難しい。野球・サッカー等のクラブ活動を行うためにも、少なくとも1学年2クラス程度あることが望ましい。

※2 車で1時間程度以内のところに、映画館なども備えた大型ショッピングモールなどの、都会的な雰囲気を味わうことができる場所があれば、家族連れで週末を半日過ごすことができる。

【業務サポート機能】

多自然地域には十分な都市機能がない場合が多いため、居住拠点都市はビジネスホテル、会議室、農林水産物の販売・仕入拠点としての道の駅など、多自然地域の就業の場を支える業務サポート機能を有していると考えられる。

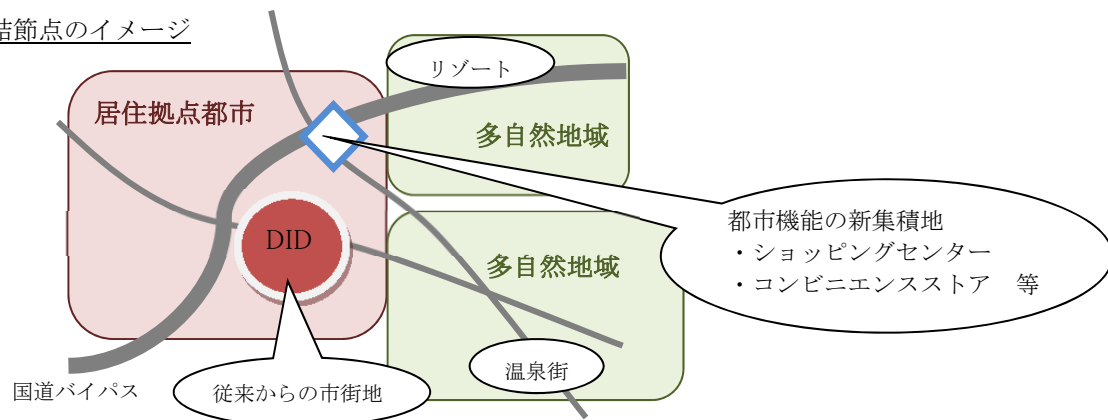
- ◆ 業務サポート機能の例
 - ・ホテル向けのリネン工場、飲料会社の営業所
 - ・ビジネスホテル、会議室
 - ・工場設備のメンテナンス、電気・水回りの修繕
 - ・多自然地域の農林水産物の販売・仕入拠点となる道の駅の直売所

【拠点都市と多自然地域の結節点】

居住拠点都市の外縁部と多自然地域への通勤路線の結節点から歩いて行ける範囲内にこれらの施設等が立地し、双方の市町村の住民が活用できる都市機能が集積している例も多いと考えられる。

このような結節点となるエリアを戦略的に形成することで、若い世代も移り住むような一定の人口集積を創出することが可能となり、拠点都市の都市機能を活用しながら、多自然地域の就業の場へ通勤することもできると考えられる。

結節点のイメージ



(4) 居住拠点都市から多自然地域に通勤するライフスタイル

【働く人の考え方】

豊かな地域資源を活かし、季節によって様々な雇用が創出される多自然地域では、兼業やワークシェアリングなどの働き方が可能であり、多様なライフスタイルを送ることができると考えられる。

一方、多自然地域は、国立・国定公園などのゾーニング規制の影響を受け、地形が急峻であるなど、必ずしも居住に適しているとは言えないため、居住拠点都市から通勤する住民が多いと想定される。

特に子育て世代には、一定規模の学級や総合病院などの充実した教育・医療環境を求めて、居住拠点都市に住むことを選択する人が多いと考えられる。また、仕事とプライベートを分けるためにも、職住一体は必ずしも若い世代の希望に沿うとは限らず、一定の通勤時間を確保することがかえって望ましいという意見もあった。

- ◆ 多自然地域では、複式学級など学校の規模が小さいため、切磋琢磨する意識が起きにくく、サッカーなどの部活動も成立しにくいとされる。居住拠点都市の高校等に進学した際に、送迎が大変であるため、居住拠点都市に住むことを選択することも多い。
- ◆ 多自然地域への通勤は信号待ちや渋滞が少なく、通勤負担が少ない。15分程度の通勤時間があれば、車の中で快適に気分転換をすることができるという声もある。

【企業としての考え方】

多自然地域に立地する企業が、居住拠点都市に社員寮を設けている例もある。企業としても、従業員の家族の日常生活を考えると、居住拠点都市から通勤することには肯定的な意見も多かった。

- ◆ 社員寮を就業先の近くに設置していたが、生活に不便で入居希望者が少なかったため廃止し、居住拠点都市から通勤することとなった。
- ◆ 居住拠点都市の最遠地を目安として通勤手当の上限額を設定しているため、自動車通勤で持ち出しが出るケースは少なく、居住拠点都市からの通勤に対して十分な措置が講じられている。

(5) 圏域としての結びつき

【広域連携の現状】

拠点都市から多数の住民が通勤している多自然地域との間には、自治体、民間の組織レベルでも様々な広域連携が見受けられた。

多自然拠点都市圏においては、圏域で一部事務組合を組織し、社会福祉施設の運営、し尿処理、消防・救急等の事務を実施している例が多い。

青年会議所等の民間団体が、拠点都市を中心として広域的に活動している場合もあり、通勤・通学以外の面でも、従来から圏域としての結びつきがあると考えられる。

＜資料P5参照＞

IV. 多自然拠点都市圏の振興に向けて

(1) 圏域の考え方

【基本的考え方】

以下のような居住拠点都市と多自然地域を包含する生活経済圏域を、多自然拠点都市圏として振興の対象とすべきと考えられる。

(2) 居住拠点都市の考え方

【多自然地域を支える拠点都市】

定住自立圏構想における中心市は、生活に必要な基本的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等を踏まえ、人口4万人超・昼夜間人口比率1以上を要件としている。

一方、定住自立圏の中心市には該当しないものの、一定の都市機能が集積し、雇用創出力を有する後背地の多自然地域を支える拠点的な都市を中心とする圏域を多自然拠点都市圏としてとらえ、圏域全体を振興策の対象とすべきと考えられる（都市圏という概念で、市街地を形成する都市だけでなく、その都市を中心に多くの住民が日常的に通勤通学や買い物等で移動する広域エリア全体をとらえるもの）。

市町村合併によって農漁村的性格の強い町村同士が合併し、人口要件上は市の要件を満たして市になった場合など、人口規模や昼夜間人口比率だけでは都市機能の集積状況を判断することが難しい場合もある。

【拠点都市に求められる都市集積】

歩いて暮らせる範囲に病院や学校などの居住に必要な都市機能が集積している場合には、地方圏でも市街地の人口が増加している例もあるなど、都市機能の集積と人口密度には一定の相関関係が見られる。従って、都市的地域としての特質を表す指標として、人口規模だけでなく、「人口集中地区」の人口（「DID人口」という。）が一つの目安になると考えられる。

明治・昭和時代には、人口2～3万人以上の連たんする市街地が市の要件とされていたが、車やバス等による周辺人口の流入を考慮しても、拠点都市には一定のDID人口が都市機能を支えるために求められる。

DID人口が一定規模以上で、一定の都市機能の集積があり、雇用創出力のある多自然地域に多くの住民が通勤するような居住拠点都市を、いわば多自然地域の扇の要として自立的な圏域形成を促すべきである。

DID人口のメルクマールとしては、地方圏でもDID人口が増加している例が見受けられ、一定の都市機能が集積していることから、DID人口1万人以上が一つの目安になると考えられる。

◆ 観光地など交流人口が多いといった事情のないDID人口が1万人未満の市については、行政機能は残っているものの、ファーストフード店やレンタルビデオ店などの民間施設の出店がない傾向がある。

◆ 中心市街地において、歩いて通学できる範囲の小学校区に1万人以上の人口規模があれば、1学年2クラス以上の小学校が十分に維持できると考えられる。

$$10,000 \text{ 人} \times 0.053 \text{ (※)} \div 6 = 83.3 \text{ 人}$$

※総人口に対する小学生の割合（平成24年4月1日現在、総務省統計局推計）

<参考>市制要件の変遷 (抜粋)

明治 22 年 市制町村制施行時

- ・人口凡そ 2 万 5 千以上の市街地

昭和 23 年 地方自治法改正

- ①人口 5 万人以上
- ②中心市街地を構成している区域内にある戸数 (連たん戸数) 6 割以上
- ③都市的業態人口が 6 割以上
- ④都道府県の条例で定める都市的業態を備えること

平成 12 年 市町村合併特例法改正

- ・平成 16 年 3 月 31 日まで (後に平成 22 年 3 月 31 日までに延長) に合併によって成立する場合には、人口 3 万人以上であれば、上記①～④の要件を備えているとみなす。

平成 22 年 (新) 市町村合併特例法改正 (現行)

- ・平成 32 年 3 月 31 日までに合併によって成立する場合には、上記①～④のいずれかを欠いていても可。

<参考>D I D人口の推移

	平成 17 年	平成 22 年
富良野市	14,535	14,581
伊達市	22,000	22,078

<参考>D I D人口規模別の都市機能の存在状況 <資料 P 6 参照>

	8,000～10,000 人	10,000 人～12,000 人
スポーツ・健康教授業	84.4%	96.2%
情報処理・提供サービス業	50.0%	69.2%
専修学校、各種学校	56.3%	69.2%
損害保険業	28.1%	50.0%
新聞業	21.9%	46.2%

※平成 21 年経済センサスに基づき、全市を対象に民間都市機能が存在する確率を調査した。

(3) 多自然地域の考え方

【多自然地域の定義】

多自然地域は、豊かな自然を有し、固有の地域資源を活かした雇用が創出されていることを想定しているが、豊かな自然を有することを表す指標としては、国立・国定公園に属していることや、林野率80%以上であること等が一つの目安となると考えられる(三大都市圏の都市整備区域等に含まれる市町村、政令指定都市への通勤通学割合が10%以上である市町村は対象外とする)。

【多自然地域における雇用創出と居住拠点都市からの人口流動】

定住自立圏構想では、中心市への通勤通学割合が10%以上であること等の要素を考慮して、周辺市町村に該当するかどうかを判断することとされている。

多自然拠点都市圏では、多自然地域において雇用が創出され、居住拠点都市から通勤する住民が多いことを表す指標として、昼夜間人口比率が1以上で、居住拠点都市からの通勤通学者の占める割合が10%以上であることが一つの目安になると考えられる。

高校生の通学や雇用のミスマッチ(雇用の場があっても本人の希望と職種が必ずしも一致しないケース)等を考慮すれば、昼夜間人口比率が0.9以上(一方的に10%以上の通勤通学による流出は起きていない)で、居住拠点都市からの通勤通学者の占める割合が20%以上である場合についても、地域で一定の雇用(5人に1人が拠点都市から通勤するほどのもの)を生み出しており、居住拠点都市との結びつきも強いと言える。

通勤通学10%、20%という割合のほか、多自然地域の就業の場に多くの人々が通っているというという意味で、例えば通勤者数300人以上(いわゆる大企業一社分)で線引きすることが適当であると考えられる。

<居住拠点都市の要件>

定住自立圏構想の中心市に該当しない市のうち、人口4万人以上でD I Dが存在する市又はD I D人口1万人以上の市で、周辺に下記要件を満たす後背地市町村が存在すること。

多自然地域にある人口4万人未満の市町村(定住自立圏構想の中心市の10%通勤通学圏は除く)で、次のいずれかに該当。

- (1) 昼夜間人口比率が1以上で、居住拠点都市からの通勤通学者の占める割合が10%以上
- (2) 昼夜間人口比率が0.9以上で、上記割合が20%以上

○ 多自然地域の市町村とは、国立・国定公園に属するか、林野率80%以上の市町村(首都圏整備法の既成市街地・近郊整備地帯、中部圏開発整備法の都市整備区域、近畿圏整備法の既成都市区域・近郊整備区域に含まれる市町村を除く)をいう。

※次のいずれかに該当する市は除く。

- ①政令市・特別区に対する通勤通学割合が10%以上である市
 - ②居住拠点都市からの通勤通学者の占める割合が10%以上である後背地市町村(人口4万人未満)への通勤通学者数の合計が300人未満である市
 - ③平成11年4月1日以降に行われた市町村の合併を経た市であって、合併関係市町村が町村のみである市
- ※次のいずれかを満たす場合は、広域的な合併を経た市に関する特例として、圏域を形成することが可能。
- ①合併関係市町村数5以上
 - ②合併関係市町村以外に居住拠点都市から10%以上の通勤通学者がある後背地市町村が存在

(4) 定住自立圏構想との関係

【実態に応じた施策展開】

多自然拠点都市圏は、定住自立圏構想では振興策の対象として想定されていない

いものの、実態としては拠点都市を中心とした生活経済圏域としての一体性を有しており、定住自立圏に準じた形で、実態に応じた施策展開を行うべきと考えられる。

後背地となる多自然地域の市町村に通う人口を仮に加えて(引き戻して)試算すれば昼夜間人口比率が1を超えるような都市については、また雇用創出力を有する多自然地域の市町村にとって都市機能を依存すべき都市が他に存在しないという観点からも、一定規模のDIDや都市機能の集積が認められる居住拠点都市については、定住自立圏の中心市に準じた役割を果たすべき都市として位置づけるべきである。

多自然地域を後背地とする拠点都市を中心とした圏域は、豊かな森林資源・水資源・地熱や風光明媚な観光資源を有し、エネルギーや食料も地域で自給できる可能性が高く、豊かな地域資源を活かした地場産品の6次産業化や観光交流人口の拡大等によって、単なる都市的支店経済とは異なった、足腰の強い定住自立圏を確立できるポテンシャルを有するとも言える。

【定住自立圏の一類型】

多自然拠点都市圏については、いわば多自然型定住自立圏とも言うべき生活経済圏域であり、定住自立圏の一類型として、その特性に応じた振興策を講じるべきである。

多自然拠点都市圏においても、定住自立圏と同様に、拠点都市と周辺の市町村が議会の議決を経て協定を締結し、圏域全体の将来像や連携して推進する具体的取組を定めた上で、広域的な施策展開を図ることが重要である。

定住自立圏では通勤通学10%圏に入っていない周辺市町村でも一定のつながりが認められれば、圏域に加わることも可能とされているが、多自然拠点都市圏においても、通勤通学割合が10%未満でも居住拠点都市と通勤通学、買い物、通院等で一定のつながりが認められる周辺市町村であれば、圏域に加わることができることが望ましい。

(5) 多自然拠点都市圏における施策

【居住拠点都市に求められる施策】

居住拠点都市は、病院や学校など圏域住民の居住に必要な都市機能等を整備するとともに、多自然地域の就業の場を支える機能等の充実を図り、圏域全体のマネージメントに一定の役割を果たすべきであると考えられる。

一方、職住分離だけを目指すのではなく、居住拠点都市が多自然地域のように地域資源を活かして雇用を生み出すことにより、職住一体化を視野に入れることも必要と考えられる。

【多自然地域に求められる施策】

定住自立圏構想の周辺市町村は、環境、食料生産等の観点から役割を果たすことが期待されているものの、雇用の場は中心市に存在し、周辺市町村の住民は中心市が集約的に整備する都市機能を活用することとされており、周辺市町村に雇用の

場が多いかどうかは要件上問われていない。

一方、豊かな地域資源を活かした雇用を創出する多自然地域の市町村は、一定の都市機能が集積する拠点都市の機能を効果的に活用しながら、農林水産業、観光等による雇用創出も含め、圏域全体の活力創出に向けた重要な役割を担うことが期待される。

多自然地域の就業の場の創出を図りながら、地域資源を有機的に連携させることによって、エネルギーや食料の自給も含めた圏域の自立を図ることができ、豊かな自然を活かした圏域全体の更なる魅力の向上にもつながると考えられる。

【圏域内のネットワークとマネジメント能力の強化】

圏域内のネットワークを強化し、都市機能の集積する居住拠点都市と、豊かな地域資源を有する多自然地域の市町村が、効果的に連携・協力することによって、必要な生活機能を確保し、圏域全体の活性化を図ることが重要である。

(取組例)

- ・圏域全体の住民が買い物、通院などに複合的に利用できる多機能型コミュニティバスを運行
- ・クリエイターなどの創造的人材が多自然地域で働けるようブロードバンド環境を整備
- ・複数の市町村が共同で土産物売り場や観光案内所を設置
- ・木質バイオマス、水力、地熱、風力などの自然エネルギーによる発電等により、エネルギーの地域自給を達成

圏域の自立的成長を促すためには、大都市圏から地方圏への人材環流を促し、圏域を牽引する人材の発掘・育成を進めるとともに、地域のマネジメント機能の充実を図ることが重要である。

【地域資源を活かした振興策】

多自然地域の豊かな地域資源を効果的に活用することによって、交流人口の拡大、食料・エネルギー等の自給力向上と域内循環の促進、自然環境の保全などの取組を実施し、圏域全体の活性化を図ることが重要である。

→「定住自立圏・多自然拠点都市圏」推進調査事業（平成25年度予算案）

＜資料P7参照＞

（6）地方財政措置のあり方

【居住拠点都市に対する財政措置】

定住自立圏構想では、昼夜間人口比率が1を超えており住民基本台帳人口に比べて昼間人口が多いことや、広域連携施策を展開する上で中心市の役割が大きいこと等による財政需要を踏まえ、中心市に手厚い包括的財政措置が講じられている。

多自然居住拠点都市は、圏域全体に対して必要な都市機能を提供し、多自然地域を支えるいわば扇の要としての機能を発揮しているため、広域連携施策を展開する上での役割等を踏まえ、定住自立圏の中心市に準ずる形で一定の財政措置を講じることが適当である。

＜参考＞ 定住自立圏構想の包括的財政措置（特別交付税）

- ・ 中心市については、1市当たり年間4,000万円程度を基本として、昼夜間人口比率、周辺市町村の数・人口・面積を勘案して上限額を算定（中心市の人口規模は加味されていない）
- ・ 周辺市町村については、1市町村当たり一律に年間1,000万円を上限

【多自然地域の市町村に対する財政措置】

通勤による住民の流動性が高く、拠点都市と一体的な生活経済圏域を形成する多自然地域の市町村の広域的に連携した取組に対し、定住自立圏の周辺市町村と同様の措置は講じることが適当である。

さらに、多自然地域の市町村は、豊かな地域資源を活かした雇用の場を創出しているという面から、圏域における重要な役割を果たしており、昼夜間人口比率が1を超えているケースもある。

一方、定住自立圏の中にも、豊かな地域資源を活かした雇用を創出し、昼夜間人口比率が1を超えている周辺市町村が存在するが、このような市町村に対する特別の財政措置は現在講じられていない。

【今後の課題】

豊かな自然に恵まれる多自然地域の町村については、地域資源等を活かして若い世代の移住・定住を図ることにより、持続可能な人口構成を目指している特徴的な事例の調査研究を現在進めている。＜資料P8参照＞

昼夜間人口比率が1を超えている多自然地域の市町村等については、定住自立圏の周辺市町村などで同様の要件を満たす自治体と合わせ、当該調査研究の結果も踏まえ改めて、その果たすべき役割に応じた支援のあり方を検討することが望ましい。

現行制度上、人口減少が著しい地域については過疎対策、自然・経済・文化的諸条件に恵まれないものの一定の人口集積を有する地域については辺地対策として、振興策が講じられている。

日本全体の人口が減少に転じている状況で、単に人口が減少して厳しいということだけで手厚い財政措置を講じ続けることは難しく、将来的に人口が持続可能な水準で下げ止まることが見通せるポテンシャルの高い地域を重点的に支援することも考えられる。

多自然地域には、豊かな地域資源を活かした雇用を創出し、人口が社会増に転じている地域も存在することから、過疎債・辺地債等の特性を踏まえ、こうした地域に対する振興策について今後更に検討を深めることが望ましい。

研究会開催経過等

第1回研究会 平成24年6月13日（水）

- ・ 委員紹介
- ・ 事業概要説明
- ・ 実態調査、実証研究の進め方

実態調査

地域資源を活かした雇用、生活に必要な都市機能、広域連携の状況等について、ヒアリングを含む実態調査を実施
(伊達市、富良野市、北見市、御殿場市、新城市、新宮市、人吉市、うるま市)

実証研究

地域資源を活かした広域連携の実証研究を実施
(日光市、沼田市、富士吉田市)

第2回研究会 平成24年11月8日（木）

- ・ 実態調査の報告
- ・ 実証研究の概要
- ・ 定住自立圏構想との関係

シンポジウム

平成24年11月13日（火）に沼田市で開催
(基調講演：藻谷浩介委員)

第3回研究会 平成25年2月14日（木）

- ・ 研究会報告 骨子（案）
- ・ 実証研究の報告
- ・ 多自然拠点都市圏の振興のあり方

研究会委員名簿

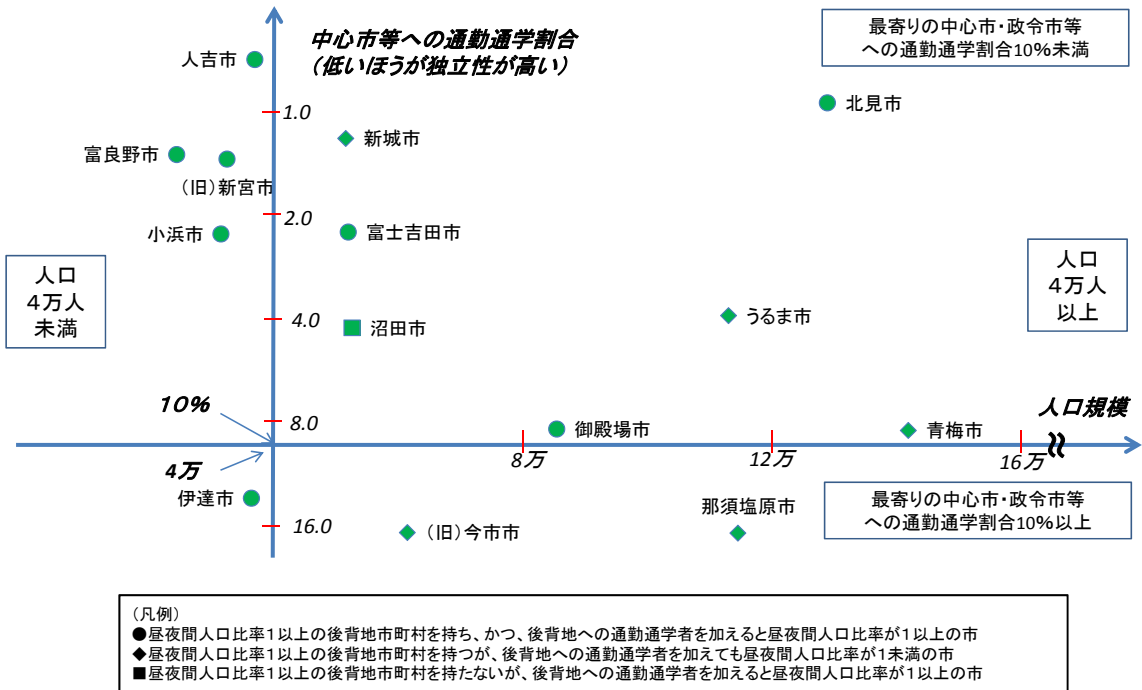
多自然地域を後背地とする居住拠点都市の振興に関する研究会 構成員名簿

(敬称略)

座長	後藤春彦	(早稲田大学教授)
	小田切徳美	(明治大学教授)
	桑野和泉	(玉の湯代表取締役社長、由布院温泉観光協会会長)
	小西砂千夫	(関西学院大学大学院教授)
	沢登次彦	(リクルート じゃらんリサーチセンター長)
	藻谷浩介	(日本総合研究所 調査部主席研究員)

資料

多自然居住拠点都市等の状況



多自然居住拠点都市と後背地の例

市町村名	居住拠点都市			後背地					多自然地域			
	人口(人) DID人口(人)	昼夜間人口比率	市町村名	人口(人)	昼夜間人口比率	居住拠点都市からの通勤者・通学者数(人) A	後背地における就業者・通学者数の総数(人) B	A/B (%)				
北見市 (北海道)	125,689	0.9983	北見市	83,231	[1.0175]	津別町	5,646	1.0251	252	2,519	10.0	○
			佐呂間町	5,892	1.0369	158	2,704	5.8	○			
			大空町	7,933	1.0297	178	3,188	5.6	○			
			美幌町	21,575	0.9572	619	9,310	6.6	○			
			釧路町	3,428	1.0065	224	1,387	16.1	○			
			訓子府町	5,435	0.9582	532	1,915	27.8	○			
			豊浦町	4,528	93.5	167	1,504	11.2	○			
富良野市 (北海道)	24,259	1.0334	富良野市	14,581	[1.0682]	南富良野町	2,814	1.0275	152	1,360	11.2	○
			上富良野町	11,545	0.9868	369	5,696	6.5	○			
			中富良野町	5,477	0.9429	293	1,681	17.4	○			
			占冠村	1,394	1.1171	60	1,323	4.5	○			
伊達市 (北海道)	36,278	0.959	伊達市	22,078	[1.0054]	洞爺湖町	10,132	105.4	1,009	5,397	18.7	○
			壮瞥町	3,232	112.2	545	1,676	32.5	○			
			豊浦町	4,528	93.5	167	1,504	11.2	○			

旧今海市 (栃木県) 合併1市		居住拠点都市			後背地						
市町村名	人口(人)	昼夜間 人口比率	市町村名	人口 (人)	昼夜間 人口比率	居住拠点都市からの 通勤者・通学者(人) A	後背地における就業者・ 通学者数の総数(人) B	A/B (%)	多自然 地域		
	DID人口(人)										
(旧)今海市	60,831	0.8853	(旧)日光市	14,810	1.0574	2,488	8,349	30.5	○		
			(旧)藤原町	9,936	1.0519	1,344	6,017	22.9	○		
	9,050	[0.9502]	(旧)栗山村	1,726	1.0678	144	973	15.6	○		
			(旧)足尾町	2,763	1.0520	111	1,337	9.0	○		

沼田市 (群馬県)		居住拠点都市			後背地						
市町村名	人口(人)	昼夜間 人口比率	市町村名	人口 (人)	昼夜間 人口比率	居住拠点都市からの 通勤者・通学者(人) A	後背地における就業者・ 通学者数の総数(人) B	A/B (%)	多自然 地域		
	DID人口(人)										
沼田市	51,265	0.9768	川場村	3,898	0.9802	561	1,306	43.0	○		
			昭和村	7,620	0.9820	932	2,933	31.8	○		
	20,138	0.9768	みなかみ町	21,345	0.9487	1,713	8,343	20.5	○		
			片品村	4,904	0.9558	272	1,714	15.9	○		
			高山村	3,911	0.8732	155	1,193	13.0	○		

御殿場市 (静岡県)		居住拠点都市			後背地						
市町村名	人口(人)	昼夜間 人口比率	市町村名	人口 (人)	昼夜間 人口比率	居住拠点都市からの 通勤者・通学者(人) A	後背地における就業者・ 通学者数の総数(人) B	A/B (%)	多自然 地域		
	DID人口(人)										
御殿場市	89,030	0.9845	小山町	20,629	1.0195	4,195	11,169	37.6	○		
	31,444		箱根町	13,853	1.4328	617	13,717	4.5	○		

富士吉田市 (山梨県)		居住拠点都市			後背地						
市町村名	人口(人)	昼夜間 人口比率	市町村名	人口 (人)	昼夜間 人口比率	居住拠点都市からの 通勤者・通学者(人) A	後背地における就業者・ 通学者数の総数(人) B	A/B (%)	多自然 地域		
	DID人口(人)										
富士吉田市	50,619	0.9847	忍野村	8,635	1.1072	1,432	5,307	27.0	○		
			山中湖村	5,324	1.0648	657	2,454	26.8	○		
	25,899	0.9847	鳴沢村	2,964	1.0678	474	1,647	28.8	○		
			富士河口湖町	25,471	1.0048	3,200	11,957	26.8	○		
			西桂町	4,541	0.7256	208	1,001	20.8	○		

3

新城市 (愛知県)		居住拠点都市			後背地						
市町村名	人口(人)	昼夜間 人口比率	市町村名	人口 (人)	昼夜間 人口比率	居住拠点都市からの 通勤者・通学者(人) A	後背地における就業者・ 通学者数の総数(人) B	A/B (%)	多自然 地域		
	DID人口(人)										
新城市	49,864	0.9549	設楽町	5,769	1.035	311	2,342	13.3	○		
			東栄町	3,757	0.9593	150	1,153	13.0	○		
	9,975	0.9549	豊根村	1,336	1.0644	30	583	5.1	○		

旧新宮市 (和歌山県)		居住拠点都市			後背地						
市町村名	人口(人)	昼夜間 人口比率	市町村名	人口 (人)	昼夜間 人口比率	居住拠点都市からの 通勤者・通学者(人) A	後背地における就業者・ 通学者数の総数(人) B	A/B (%)	多自然 地域		
	DID人口(人)										
(旧)新宮市	33,133	1.0980	那智勝浦町	18,185	0.9481	735	6,480	10.7	○		
	21,005		(旧)熊野川町	1,562	1.0069	146	688	21.2	○		

人吉市 (熊本県)		居住拠点都市			後背地						
市町村名	人口(人)	昼夜間 人口比率	市町村名	人口 (人)	昼夜間 人口比率	居住拠点都市からの 通勤者・通学者(人) A	後背地における就業者・ 通学者数の総数(人) B	A/B (%)	多自然 地域		
	DID人口(人)										
人吉市	35,611	1.0729	五木村	1,205	1.1071	82	616	13.3	○		
			山江村	3,681	0.7666	184	728	25.3	○		
			球磨村	4,249	0.8242	184	848	21.7	○		
	14,446	1.0729	あさぎり町	16,638	0.9559	598	5858	10.2	○		
			多良木町	10,554	1.0018	263	4013	6.6	○		
			錦町	11,075	1.0274	1300	5023	25.9	○		
			相良村	4,934	0.9139	409	1464	27.9	○		

うるま市 (沖縄県)		居住拠点都市			後背地						
市町村名	人口(人)	昼夜間 人口比率	市町村名	人口 (人)	昼夜間 人口比率	居住拠点都市からの 通勤者・通学者(人) A	後背地における就業者・ 通学者数の総数(人) B	A/B (%)	多自然 地域		
	DID人口(人)										
うるま市	116,979	0.9347	恩納村	10,144	1.2001	1,548	6,161	25.1	○		
			金武町	10,066	0.9991	677	4,280	15.8	○		
	57,375	0.9347	宜野座村	5,331	0.9985	155	2,215	7.0	○		
			読谷村	38,200	0.8535	594	9,963	6.0	○		

4

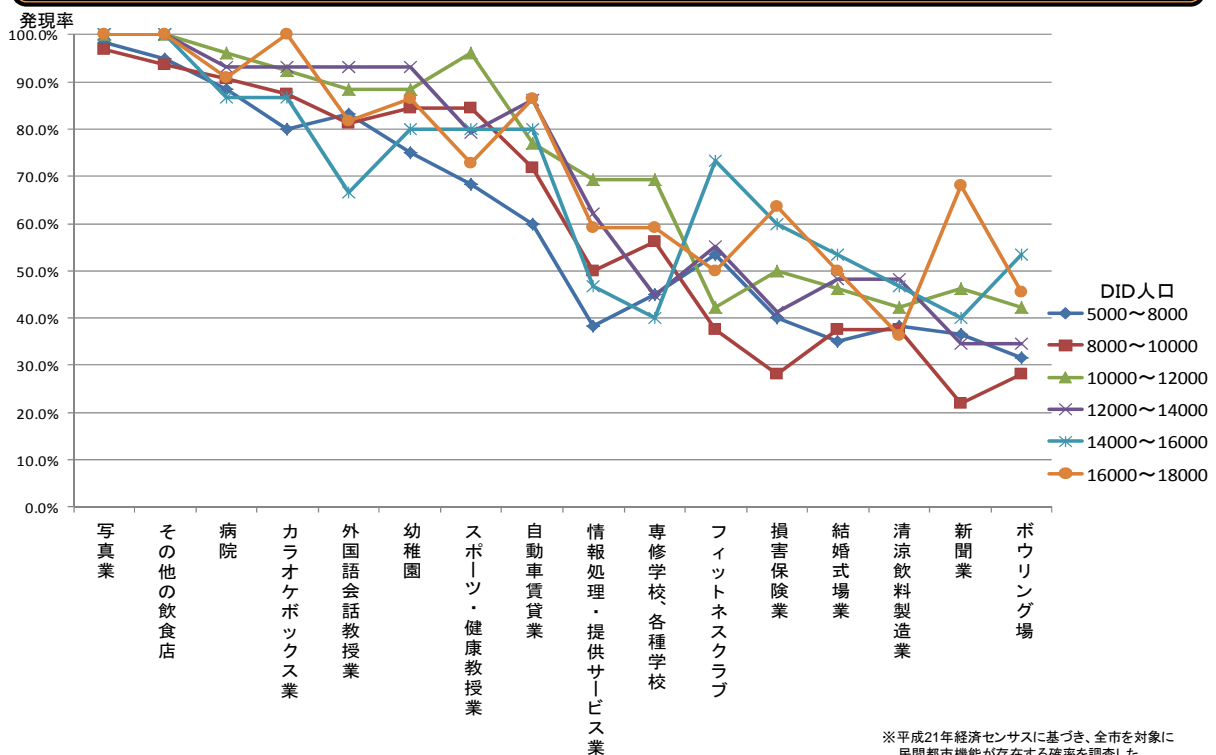
多自然拠点都市圏における広域連携の状況

- 圏域で一部事務組合等を組織し、障害者や介護などの社会福祉施設の運営、ごみ処理、し尿処理、火葬場、消防・救急等を実施している。
- 青年会議所等の民間団体が、拠点都市を中心に広域エリアで活動している場合もある。

拠点都市	一部事務組合・協議会等	民間団体等の活動状況
北見市	・北見地区消防組合	・林業を生かした地域活性化
伊達市	・西胆振消防組合議会	・洞爺湖周辺地域エコミュージアム推進協議会
富良野市	・富良野地区広域市町村圏振興協議会 ・富良野広域連合(消防、衛生、給食等) ・富良野美瑛広域観光推進協議会	・富良野美瑛広域観光推進協議会
御殿場市	・御殿場市・小山町広域行政組合 (消防救急、ごみ処理、斎場等)	・富士山ネットワーク会議 ・表富士観光キャラバン ・御殿場線輸送力増強促進連盟
新城市	・新城設楽広域協議会(圏域の振興策の検討等)	・奥三河広域観光協議会
新宮市	・新宮周辺広域市町村圏事務組合 (卸売市場の運営等)	・高速道路の陳情・要望活動 ・観光事業(熊野三山等)
人吉市	・人吉球磨広域行政組合(ごみ処理、斎場等)	・青年会議所(人吉・球磨地域で活動)
うるま市	・中部衛生施設組合 ・中部広域市町村圏事務組合(計画策定、文化交流等)	・観光事業 (自転車レースの開催、共同商品の開発等)

5

D I D人口規模別の都市機能の発現状況



6

「定住自立圏・多自然拠点都市圏」推進調査事業

定住自立圏に係る圏域振興モデルの実証

平成23年度

地域創富力高度化調査事業
12団体 0.7億円

多自然地域を後背地とする居住拠点都市の振興に関する調査研究

平成24年度

地域創富力高度化調査事業
地域医療連携推進調査事業
15団体 1.1億円

平成24年度

研究会・シンポジウムの開催
実態調査 8カ所 等
0.3億円

平成25年度予算案

分野横断×都市と周辺地域の広域連携

1.4億円 (15圏域程度)

圏域全体の活性化を目指した分野横断的な取組を重点的に支援し、先進的なモデルを構築

- (例) 地域医療×地域公共交通 …圏域内の乗合タクシーを活用し、専門診療科を備えた中心市の中核病院と周辺市町村の診療所との病診連携を推進。
- 産業振興×教育 …デザインやネーミング等に高校生アイデアを活かし、地域特産の天然素材を活用したハンドクリームを地元企業と連携して開発、販売することによって、職業実践教育と特産品の振興を併せて推進。
- 文化芸術×産業振興×ICT活用 …地域在住の職人や作家が制作した生活工芸品等を街中のギャラリーで展示し、街歩き観光客の増加を図るとともに、ウェブサイト上のネットショップ(多言語対応)等を活用し、高付加価値製品の海外への販促にもつなげ、若い後継者育成を通じて技の継承を目指す。

多自然町村の持続可能モデルに関する調査研究

調査の内容

豊かな自然に恵まれる多自然地域の町村においては、高齢者の比率が高く子育て世代が相対的に少ないことから今後一定期間は人口の自然減が進むものの、豊かな地域資源等を生かした若い世代の移住・定住を図ることにより、人口の社会増減をプラスに転じ、持続可能な地域を形成することが期待される。

そこで、地域資源等を生かした新たな働く場の創出も含め、必要な生活機能等を域内に確保し、近隣の拠点都市の都市機能も活用しながら、多自然町村が一定の人口減少後には持続可能な人口構成を目指している特徴的な事例を調査し、その取組の方向性や持続可能なモデルについて分析を行うことによって、今後、定住自立圏や多自然拠点都市圏で同旨の取組を促進していく上での課題や求められる施策等について整理し、情報提供する。

調査の概要

全国で10ヶ所の多自然地域の町村を調査対象として、大学研究室の協力も得ながら、新たに創出可能な働く場や必要な生活機能等について調査するとともに、将来人口の推計を行い、持続可能な人口構成・規模(必要な子育て世帯数、1学年あたりの小学生の数など)を試算する。また、豊かな地域資源等を生かした若い世代の移住・定住を図ることにより持続可能な地域を目指している特徴的な取組事例を地域ごとに取りまとめ、その取組の方向性や持続可能なモデル等を分析し、報告書を作成する。

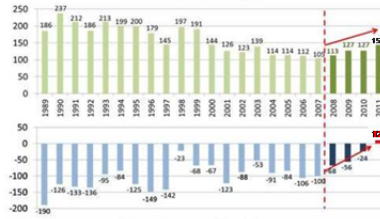
調査対象地域

上士幌町(北海道)
川場村(群馬県)
木島平村(長野県)
那智勝浦町(和歌山県)
神山村(徳島県)
直島町(香川県)
海士町(島根県)
邑南町(島根県)
本山村(高知県)
綾町(宮崎県)

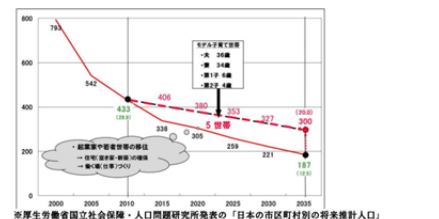
【神山村(徳島県)の例】

将来人口を推計し、小学校1クラス20人を維持するため、「毎年5組の子育て世帯を受け入れる」という具体的な目標を設定。アーティスト・イン・レジデンス、ワーク・イン・レジデンスといった滞在プログラムや空き家の再生、IT企業のサテライトオフィスの誘致など、地元NPOとも連携したさまざまな移住や滞在の促進に向けた取組を目標に沿って展開することにより、高齢者の死亡数が多いため人口の自然減は続いているものの、2011年には社会増に転じた。

神山村への転入者数の推移



神山村・年少人口(0-14歳)の推計値



実証研究の概要

日光圏域

圏域の地域資源である「水」を共通のテーマとして、生産者・商工会議所・消費者が連携して新商品開発に取り組むことによって、「日光水物語」ブランドを確立し、地域資源を活かした雇用の創出と圏域の一体感の醸成を図る。

○ 新商品の開発

地元高校生の意見を取り入れ、地元食品会社との連携のもと、圏域の農産物を活用した新商品を開発。



○ 市場調査

直売所や首都圏のギフトショーにブースを出展し、試作品のモニタリング・アンケート調査を実施。調査結果を委員会にフィードバックすることで、消費者のニーズを踏まえた商品展開に。

○ 情報発信

「日光水物語」の製品案内リーフレットの作成等を通じて、圏域ブランドとしての一体的な情報発信を図る。



都市ブランド

地域ブランドによって支えられ、内外の人々の印象によって作られる日光のイメージで、無形存在(さわやか、歴史的、癒し、ゆったりなどの印象)



日光ブランド=都市ブランド+地域ブランド

地域ブランド

歴史・文化資源、豊かな自然と温泉、地域の生活に根ざした食・風習・祭り、産業資源などの様々な資源群



日光ブランド認定制度による地域活性化

9

実証研究の概要

利根沼田圏域

利根沼田圏域の5市町村が連携し、圏域の観光地を周遊する観光ルートを開発に取り組むとともに、電気自動車を活用した着地型観光の実証実験を実施し、豊かな自然環境の保全・活用による交流人口の拡大を図る。

○ 広域周遊観光ルートの開発

圏域の玄関口である上毛高原駅を起点として、周遊型モニターツアーを実施。圏域の観光資源を有機的に結び付けることで、新たな観光ルートの構築を図る。

○ 電気自動車の活用

道の駅等に設置された急速充電設備を活用し、電気自動車の体験ツアーを実施することで、着地型観光における電気自動車の活用可能性について検証し、自然環境に配慮した旅行商品の開発につなげる。

○ 地域食材の発掘

地元の高中生と連携して地域の特産品を活用したレシピ開発を行うとともに、旅行者等との意見交換を実施し、外部の視点を取り入れながら地場産品の更なる充実を図る。



10

実証研究の概要

富士北麓圏域

富士吉田市を中心とする富士北麓圏域の6市町村と商工会議所・商工会・中小企業団体中央会が連携し、各地域の事業所が取り組んでいる地域資源活用・観光・特産品等の情報をインターネット上で一元的に発信する「富士山モール」を構築。圏域の事業者の連携を深めるとともに、多言語で情報発信を行うことで、富士山ブランドを活用した交流人口の拡大に繋げる。

○ 参加促進

地域情報発信の支援人材を育成し、圏域事業者のインターネットでの情報発信を促進するために、サポーター研修会を開催。また、富士山モールの趣旨について理解を深め、参加を促進するために、圏域の事業者を対象とした参加者説明会を開催。

○ 富士山モールの開設

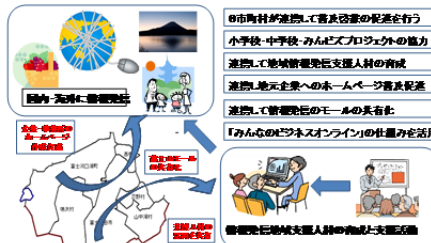
圏域の約300の事業者が持つホームページにリンクするように各社(者)の情報を掲載する「富士山モール」を開設。「グルメ」「観光」「ショッピング」「宿泊」「ビジネス」「暮らしに便利な情報」のカテゴリーからアクセスを可能とし、英語・中国語・韓国語も含めた多言語で、国内・海外に向けて圏域の情報発信を行う。

○ 情報発信

富士山モールの認知度を高めるため、交通機関において広告を行い、各市町村のホームページに富士山モール情報を掲載。また、Facebookページなどでも、情報発信を推進。

さらに、地域における参加募集については、地元テレビ局等で情報発信を行う。

実証研究事業のイメージ



トップページ



11

多自然地域を後背地とする居住拠点都市の振興に関するシンポジウム in 沼田

開催日時：平成24年11月13日(火)14:00~17:00

開催場所：ホテルペラヴィータ(群馬県沼田市材木町178-1) 参加者数：219人

基調講演「自然回帰の時代、中小都市の活路」

日本総合研究所 調査部 主席研究員 薬谷 浩介 氏

人口減少と少子高齢化は日本全国で急速に進んでいるため、大量生産型の産業から脱却し、付加価値の高い製品を提供することが重要。多自然地域には、農村交流によって人口が社会増に転じている地域も多く、豊かな地域資源を活用して域内の経済循環を高めることが、圏域全体の発展につながる。



薬谷 浩介 氏

パネルディスカッション

「豊かな地域資源を活かした広域連携による地域活性化に向けて」

○ 利根沼田広域市町村圏振興整備組合 理事長 星野 巳喜雄 氏

利根沼田圏域は、魅力ある資源を有する地域であり、従来から広域連携にも取り組んできた。実証研究では上毛高原駅を拠点とした広域観光ルートの構築を進めており、今後も圏域の市町村が一致団結して地域の発展を目指したい。

○ 医療法人 大誠会 理事長 田中 志子 氏

認知症専門医として、圏域の認知症資源マップを作成するなど、地域のネットワークづくりに取り組んできた。子どもたちが将来にわたって住み続けたいと思えるような、安心して暮らせる利根沼田圏域を目指したい。

○ (株)アサバ 代表取締役 浅場 次男 氏 (栃木県日光市)

豊かな水資源を有する日光市では、食品関連企業が新たな雇用を生み出している。実証研究では、地域の製造業者、農業生産者、観光事業者等が一体となって、水を活かした新商品開発に取り組んでおり、日光ブランドとして一体的な情報発信を行いたい。

○ 富士吉田商工会議所 専務理事 渡辺 則明 氏 (山梨県富士吉田市)

実証研究では、インターネット上で地場産品や観光商品、グルメ等の情報発信を行う「富士山モール」の構築を進めている。民間事業者の意欲を高めるとともに多言語のページも挑戦したい。また、圏域の担い手となる若い人材の育成を進めたい。

○ 日本総合研究所 調査部 主席研究員 薬谷 浩介 氏

利根沼田圏域は魅力ある観光資源を有しており、医療・福祉などの分野では民間セクターのつながりも深い。今後は圏域ブランドの確立を図るとともに、住民や観光客が多目的に利用できる公共交通ネットワークを構築することが重要。

○ 総務省 地域力創造グループ 地域自立応援課長 牧 慎太郎

尾瀬の山々などの地域資源に恵まれる利根沼田圏域は、大きな発展の可能性を秘めている。豊かな自然の中で若い子育て世代の定住を図るため、都市と多自然地域が一体となって広域連携に取り組むことが、今後の地域振興の一つの流れになる。



12

**多自然地域を後背地とする居住拠点都市の振興に
関する研究会 報告書
(平成 25 年 3 月)**

総務省地域力創造グループ地域自立応援課
〒100-8926 千代田区霞が関2-1-2
TEL:03-5253-5391(直通)
FAX:03-5253-5537