

## 前 文

少子・高齢化、人口減少、厳しい財政状況の中、地方圏の現状は、あと少しで、容易に引き返すことができなくなる衰退の淵にある。今こそ、東京圏への人口流出をくい止め、地方圏への人の流れを創出する積極的な政策が求められている。これは、喫緊の課題である少子化対策にも資する。また、地方への民間投資の促進や内需の振興を通じて地域経済の活性化にもつながる。

今、まさに、地方に関する政策のあり方の根本が問われているのである。

人口増加、高度経済成長の時代は既に終焉を迎え、あらゆる政策が見直されなければならない。とりわけ、地方に対する政策は、その基本を思い切って転換し、住民が自らの意思で主体的に取り組めるよう、地方分権の時代にふさわしい理念のもとに一貫して実施する必要がある。

ここに「定住自立圏構想」を提案する。

もはや、すべての市町村にフルセットの生活機能を整備することは困難である。政府は、強いリーダーシップを発揮して、「集約とネットワーク」の考え方で地方に関する政策を再構成すべきである。幸い平成の合併によって、中心となって地域を牽引できる都市が各地で形成されつつある。これからは、このような都市の生活機能の整備に政策の重点をおかななければならない。中心市の機能と周辺市町村に確保されるべき機能が有機的に連携して、「定住」のための暮らしに必要な諸機能を確保するとともに、「自立」のための経済基盤や地域の誇りを培い、全体として魅力あふれる地域を形成していく。この考え方のもとに地方に関するすべての政策を展開することによって、局面を打開しなければならない。

この構想は、一人一人の国民が、ライフステージごとに様々な選択をすることを可能とするものでもある。20歳前後には、どのような仕事につくのか、どの大学で学ぶのか。40歳前後には、今後の職業生活をどう考えるのか、子供の教育をどうするのか、どこで家を持つのか、高齢期にさしかかる親とどう向き合うのか。60歳前後には、定年後、第二の人生をどのようにして、心豊かに生き甲斐をもって暮らすのか。この構想を推進することによって、人生の大事な選択の時期に、東京圏に住むことと並んで地方圏に住むことを魅力的な選択肢とし、国民と国土に多様な可能性を確保することによって、人々が明日の希望を育んでいけるようにしなければならない。

その推進力となるのは、何よりもまず、各地域における住民の創意あふれる努力や積極的な取り組みである。この構想のもとに、活力に充ちた光り輝く地域の創造に向け、一人ひとりの力を結集していかななければならない。

国と地方は、この定住自立圏構想というプラットフォームを活用し、手を携えて効果的な施策を実施しなければならない。各府省は従来の枠を取り払って政策を展開していくことが不可欠である。

地方圏の現状は、東京圏の将来でもある。各地域の中心市の活力に期待できるうちに思い切った施策が早急に実施されることを強く期待する。

## I 構想のねらい

### (1) 背景と課題

#### 【少子化・高齢化と人口減少】

日本の総人口は、今後、急速に減少する。2005年には約1億2776万人であった総人口は、今後30年で約13%減少し、約1億1068万人になると見込まれる。30年前の1975年の人口が約1億1194万人であったことを考えると、総人口としてみれば、30年間で増加した1582万人が、今後30年間で1708万人減少することになる。しかしながら、その内訳を見ると、これまでの30年間では、三大都市圏の人口が1095万人と大きく増加し、地方圏の人口も487万人増加していたのに対し、これからの30年間では、三大都市圏の人口が530万人の減少に転じ、地方圏の人口は1178万人と大きく減少する見込みとなっている。

このように、三大都市圏も地方圏も人口が減少するという「過密なき過疎」の時代の到来にあって、地方圏の将来は極めて厳しいものがある。

同時に少子化・高齢化が急速に進行し、今後30年で、年少人口は約40%減少し、高齢者人口は約45%増加する見込みとなっている。もちろんその根本的問題である少子化問題に早急に取り組む必要があるが、出生率の回復は容易ではなく、直ちに人口が増加することは期待できない。

現在、地方圏では、生活する上での基礎的条件の厳しい集落が増加するなど、「人、土地、ムラ」の三つの空洞化に加え、地域に暮らす意義や誇りまで失いつつあるという「誇り」の空洞化現象が起こっている。このような空洞化は、中山間地域のみならず、地方中小都市にまで「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との指摘もある。

一方、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、今後、急速に高齢者数が増加し、生産年齢人口が減少していく。現在の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すらある。

このように、少子化・高齢化が進行し、人口減少が加速する中で、国として、活力を取り戻し、社会の持続可能性を確保していくため、地域が生き残るための前向きな施策やメッセージを出すことが喫緊の課題となっており、これは、近い将来の大都市圏の課題の解決にも役立つ。

#### 【地方圏から東京圏への人口流出】

地方圏と東京圏の人口移動を見ると、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、地域の持続可能性という点からも大きな問題である。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課題となっており、そのことは結果的に少子化対策にもつながっていく。

#### 【新たなライフスタイルを求める動き】

東京圏にも地方定住や二地域居住など、新しいライフスタイルを求める者が相当程度いると思われるにもかかわらず、地方圏はそれ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、東京圏の住民にもそれぞれのライフステージやライフスタイルに応じた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課題となっている。

#### 【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課題となっている。

#### 【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。さらに、人口5万人以上の都市に住む人口は、平成11年3月31日現在は70.3%であったが、平成20年11月1日には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ていくかが課題となっている。

また、平成の合併の進展に伴い、行政機能の分担、いわば機能的合併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その役割を終えつつあり、これに替わる新たな仕組みを作ることが課題となっている。

#### 【コミュニティの重要性と住民意識】

市町村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たとの指摘もあり、コミュニティの重要性はこれまで以上に増加している。地域自治区の積極的な活用等を進め、小さな自治を充実させることが課題である。

地域づくりに成功している地域では、長い住民参加の歴史があることを忘れてはならない。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

ことが可能となる。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、意識を高めることが重要である。

## (2) 目指すべきもの

### 【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、安心して暮らせる地域を各地に作り出すことによって、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魅力的な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の政策でもある。また、東京圏から地方圏への人の流れを作り出すことは、物の流れや金の流れをも誘導し、地方への民間投資の促進や内需の振興にもつながる。

さらに、出生率が低い東京圏に若者が集中している現状や、地方圏のゆとりある生活ができる地域で出生率が高い傾向にある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、仕事と生活の調和したゆとりある生活等を通じて少子化対策にも資するものであると考えられる。

### 【分権型社会にふさわしい社会空間の形成】

地方分権の時代にあって、もっとも住民に近く、生活に密着した政府である市町村が、住民の生活や地域の将来像をしっかりと考え、生活者の目線で力を合わせることを求められている。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おり、地域の基礎自治体同士が互いをしっかりと見つめ、核となる都市が周辺市町村と形成する圏域を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効果的・効率的に形成することができる。

### 【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歳前後、40歳前後、60歳前後の時期に、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が、国民の選択肢の多様化という観点から重要である。

## 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、全ての国民にとって必要な機能(Needs)は確保しつつ、地方の自主的な取り組みを効率的・効果的に支援して地方への人口定住を力強く図る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ある。

#### 【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りつつあり、中心市の都市機能を周辺地域の住民が活用するなど、圏域として考えることが必要になってくる。

生活する上での基礎的条件の厳しい集落の問題についても、当該地域だけでの対応には限界があり、都市を含めた圏域全体の活性化を考えなければ対応できなくなっている。なお、生活する上での基礎的条件の厳しい集落や中山間地、あるいは離島などについては、それぞれ独自の観点からの特別な支援も必要であろう。

#### 【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農林水産業、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」の考え方が重要である。

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もできる。

#### 【民間活力の活用】

圏域を形成することで、民間事業者は圏域全体を視野に入れた大きなロットでの投資を考えることが可能となり、地方圏への民間投資が促進される。また、あと一步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を対象に、民間事業者が行う圏域の生活機能の整備に公的支援を行うことにより、民間活力を最大限に活用しながら、圏域全体の活性化を図ることができる。

## (2) 中心市と周辺地域の役割

### 【中心市の役割】

集積性の高い大規模商業・娯楽機能、中核的な医療機能、各種の生活関連サービスの提供機能など、行政・民間機能を問わず、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暮らしを支え、魅力を向上させることにつながる。また、そのような中心市が、周辺地域にもしっかりと目配りしながら、圏域全体のマネジメントを担うべきである。

### 【周辺地域の役割】

周辺地域については、圏域において、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役割が期待される。農山漁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いること等を考えると、周辺地域の農山漁村はこれからの長寿社会において、高齢者の新しい生き方を提示する役割も期待される。

## (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、民間機能が重要である。また、民間企業が圏域の雇用を確保し、暮らしを支えるという点で、民間企業と圏域の結びつきを重視すべきである。

### 【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り、圏域の形成により、小さな市町村だけでは確保が困難な、全ての国民にとって必要な機能(Needs)としての生活機能を確保することが可能となると考えられる。しかしながら、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、必ずしも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く、地域の特性に応じた整備を図るべきである。

### 【期待される機能】

東京圏への人口流出を食い止めるための、医療・福祉機能や日常的な生活の利

便性などの「守り」の機能だけでなく、新しいライフスタイルの享受や第二の人生における社会貢献の場、豊かな自然環境、「日本の宝」ともいべき文化・歴史など、地方定住の意味や価値を提案し、東京圏をはじめとする他地域からの積極的な人口流入を促す「攻め」の機能も重要である。そのための機能整備や地域についての教育の充実、さらには、地域における雇用や医療をはじめとする情報の提供を充実することが必要である。

地域で安心して暮らしていくためには、日常生活圏内で一次的な医療・介護が受けられる体制が整っていること、安心して子育てができる環境があること、それらを補うものとして地域のコミュニティ活動が存在していることが重要である。

また、「自立」のための経済基盤として、地域を支える産業と、生産年齢層を雇用できる場の確保が重要であり、大都市圏からの企業移転の推進、地域の個性を活かした内需主導型の産業の振興、域内の経済循環を高めること、UJI ターン者の就業や起業を支援することが必要である。

### 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である。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うる。また、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うる。

##### 【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ある。

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ことから、圏域については、まず中心市を決め、次に周辺市町村の中心市との結びつきを踏まえて形成していくことが適当である。

#### (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ある。

### 【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。

ただし、地域の状況に応じ柔軟な対応が必要であり、例えば、人口が5万人未満の都市であっても、都市機能の集積の度合いなどにより中心市となることや、複数の市が連携して中心市となることなども考えられる。

### 【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。

## (3) 圏域形成の考え方

### 【基本的考え方】

定住自立圏の圏域は、地方分権の流れの中で、これまでの広域行政圏施策のように、都道府県知事が関係市町村や国と協議の上、設定するという手法によるのではなく、通勤通学10%圏など中心市と密接な関係にある地域を基本に、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それぞれ協定を結ぶことにより自ら決定することが適当である。

圏域の形成にあたっては、多様な主体の参画のもと議論を行うなど、地域における合意形成の過程を重視していくべきである。生活圏の実態を分析・調査することも有効であり、時間圏などもその一つであると考えられる。ただし、一つの尺度で一律に圏域を形成することは、圏域として適正な規模とならない可能性があることに留意が必要である。

### 【中心市と周辺市町村の協定】

協定は、中心市と周辺市町村が、互いに連携・協力を図るため結ぶものであり、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



あるといえる。

協定による圏域という手法をとることにより、機械的に圏域が定まってしまうことなく、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となり、少なくとも全ての国民にとって必要な機能(Needs)の確保については対応しうるのではないかと考えられる。

協定の中には、事務委託や負担金、人的派遣などにより実現できる内容もあるが、中心市と周辺市町村の連携・協力関係を安定的に拡大するという点で、協定という新しい仕組みをつくる意味があるといえる。そのためにも、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る。

なお、協定は自治体同士が結ぶものではあるが、圏域住民の生活機能の確保という観点から、その対象となる機能には、行政が主体となるものもあれば、民間に頼らざるを得ないものもある。また、地域の状況によって内容をきめ細かく定める必要があるものもあれば、そうでないものもある。したがって、協定は、多様な方法や内容となることに留意が必要である。

#### 【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る。しかしながら、合併市町村の中においても、都市機能の活用について、旧中心市と旧周辺市町村の間には同様の関係が存在していると考えられ、結果として、一つの合併市町村で定住自立圏を形成する場合もありうるものと考えられる。この場合、都市機能の集積がある旧中心市の地域を、中心市と同様に扱う必要がある。

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思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参画できるようにする手段という見方もできる。

#### 【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、高次の都市的機能の確保については、情報・交通ネットワークの活用等により、これらの圏域との連携をはじめとする圏域同士の連携が有効である。ただし、これらの圏域を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。

#### 【大都市圏】

三大都市圏については、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、三大都市圏に属する都府県の全ての地域を定住自立圏の対象外地域とするかどうかはともかく、少なくとも東京都市圏、名古屋都市圏、大阪・京都・神戸都市圏などについては、別途、考えることが適当である。

## 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

#### 【施策推進のための三つの観点】

定住自立圏における施策は、「集約とネットワーク」の考え方に基づき、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能力の強化、の三つの観点で進めるべきである。

#### 【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、特産物など施策対象のロットの拡大、ネットワーク化、役割の分担、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ある。

#### 【人材確保・育成の重要性】

定住自立圏における施策においては、財政的な支援のみならず、圏域の自立的成長を促す等の観点から、それぞれの圏域を牽引する人材を確保・育成することが極めて重要である。このため、地域における人材の発掘、育成や、大都市圏から地方圏への人材環流を促す取り組み等に対して支援を行う必要がある。

### (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、「集約とネットワーク」の考え方に基づき、まずは地域が主体的に知恵を出し、地域住民も含めて十分な議論を行い、しっかりとした将来像を形成していくことが必要である。この場合において、圏域全体

の土地利用をどのように考えるかという観点が必要である。

また、協定に基づく機能の強化を考えるにあたっては、中心市と周辺市町村で、機能強化によるメリットを分かち合うという観点が必要である。

さらに、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あるという観点、「住民加齢」による生産年齢人口の減少と「消費者不足不況」が進行している中で、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た総合的な対策が必要であるという観点、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という観点などが考慮される必要がある。

#### 【中心市の機能整備】

中心市の機能整備に対する支援としては、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・金融上の支援措置や、協定に基づき中心市が公共・公益的機能の強化等を行う場合の財政上の支援措置が必要である。

また、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、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、中心市が周辺地域のための施策を行う場合に活用することや、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中心市に整備したりすることが必要である。

#### 【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、生活支援機能をはじめとする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ある。

周辺市町村の機能整備に対する支援としては、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・金融上の支援措置や、協定に基づき周辺市町村が公共・公益的機能の強化等を行う場合の財政上の支援措置が必要である。また、コミュニティ機能が十分発揮できるよう、ソフト対策も含めた支援を行う必要がある。

#### 【圏域全体での取り組み】

圏域全体で行う農産物・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ことから、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

派遣する等の支援を行うことが必要である。

高齢者が住みなれた地域で安心して暮らせるよう、「地域包括ケア」の考え方に基づき、圏域全体で住宅施策と福祉施策の連携を図り、協定により広義の在宅療養・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支援を行うことが必要である。

また、「自立」のための経済基盤として、地域を支える産業と生産年齢層を雇用できる場を確保するための取り組みに対する支援が必要である。例えば、圏域全体で協力して企業誘致等を行い雇用の場を確保した場合、立地市町村の法人住民税や固定資産税が増加することに着目し、圏域内の立地市町村以外の市町村にもそのメリットを及ぼすための仕組みが必要である。

さらに、医療資源、教育資源、労働資源などの各種資源が圏域全体で最適に配分されるよう、中心市と周辺市町村との間での医師の派遣等の仕組みや、遠隔医療、遠隔教育、テレワークなどの ICT 利活用の取り組みについて支援を行うことが必要である。

#### 【中心市と周辺市町村の役割分担に基づく施策の推進】

圏域住民の意識啓発・改革を行いつつ、限られた医療資源の効率的活用を図るという見地から、圏域の病院と診療所の連携・役割分担（例えば、基本的な診療は周辺市町村の診療所で、高度な診療は紹介を経て中心市の中核的な病院で）をさらに推進し、切れ目のない医療を提供するための施策が必要である。加えて、こうした役割分担と連携を踏まえた広域的な救急体制を構築することも必要である。これらの核となるのは医師であり、医師にとって魅力ある環境の整備を進めるとともに、圏域における医師の確保や総合医の育成、ネットワーク化を支援する必要がある。

また、生活圏の広がりを考えれば、圏域全体の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、例えば、マスタープランの原案作成や圏域内の調整等に関して、中心市に一定の役割を担わせることにより、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し、ブランド化や食料自給率の向上にも資するような仕組みが必要である。

### （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インフラの整備を図ること、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などの交通インフラの整備を図ることが必要である。また、基盤整備のみならず、圏域内外を結ぶコーディネーターとなるべき

人材の確保・育成やソフト対策に取り組むことも有効である。

さらに、東京圏から地方圏への人の流れを作り出し、懐の深いものにしていくという観点で、環境や食料生産など圏域の大きな財産に着目して大都市圏との連携や交流を深めていくこと、地方放送局なども含めたメディアを活用して圏域での暮らしの魅力や将来像を効果的にアピールしていくこと、圏域に関するさまざまな情報を収集・整理するとともに、移住・交流希望者のニーズに応じたサービスの提供、ポータルサイトの開設、窓口相談、大学における就職コーディネート機能との連携など、東京圏から地方圏に人を送り出すポンプ機能を民間とも協力して整備することが必要である。

#### 【ICTインフラの整備と利活用の推進】

ICTは、中心市の都市機能が及ぶ範囲を拡張するとともに、中心市と周辺市町村との連携を強化し、また東京圏や海外など圏域外との結びつきも強化するものであり、定住自立圏を補完・強化する重要な役割を果たすものである。都市が拡散している現状にも対応できるようにするという点でもICTインフラの整備と活用は重要である。

ブロードバンドや携帯電話は、今や企業誘致や若者定住のためにも必須であり、民間に任せておいては整備の進展が期待できないような部分については、ICTインフラの整備を、いわば「新しい公共事業」として推進することが必要である。

具体的には、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や、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や遠隔教育、テレワークなどを促進するためのブロードバンド基盤の整備、さらには、これらを効果的に活用するための公共的アプリケーション整備の一体的推進やICT人材の育成・派遣などの支援が必要である。

#### 【交通インフラの整備】

交通インフラの整備としては、圏域内外の交流を促進する基幹道路ネットワーク整備や生活幹線道路整備に対する重点的・戦略的な投資の促進が必要であり、また、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。

#### 【コミュニティ再生や交流促進等のソフト対策】

圏域内外の結びつきとネットワークを強化するためには、地域コミュニティの再編・再生、地域コミュニティ間の連携、都市との協働が必要である。こうした観点から、ソフト対策としては、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したり、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したり、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

したりすることが必要である。

また、圏域において行われる、二酸化炭素の吸収源対策として行う森林整備や、食料自給率の向上対策として行う食料生産機能の整備などについて、その大きな外部経済性に着目して支援を行うことによって、大都市圏との連携や交流を促進していくことが必要である。

#### (4) 圏域全体のマネジメント能力の強化

##### 【基本的考え方】

中心市が圏域全体のマネジメント能力を発揮できるよう、権限、財源、人材の各側面に着目した支援措置が必要である。

##### 【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を担うこととなる。このため、中心市は、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ある。特例的権限移譲の方法としては、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。

具体的権限としては、教職員の人事や給与に関する権限が考えられる。協定により圏域が形成された地域について、圏域全体の教職員に係る権限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)等を行うことにより、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。

##### 【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化・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ある。

##### 【中心市の人材確保・育成】

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、4)ICT利活用の担い手となる人材などが必要である。

このような人材を圏域全体で発掘し、育成するとともに、圏域外の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ある。

## (5) 進め方

### 【基本理念の共有化と各府省の連携】

国と地方が基本理念を共有することが必要であり、国が支援策を立案・展開するにあたっては、共通の基本理念の下、各府省の垣根をこえて総合的に取り組むべきである。今後、各府省においても、定住自立圏構想の理念の下、各分野の支援策について、連携・協力して早急に検討を深め、実施していくことが期待される。

### 【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ある。

### 【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、基本理念の下に、各地域や地域住民が自主的に取り組み、努力することが重要である。

### 【都道府県の役割】

定住自立圏の形成にあたっては、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べきではない。都道府県の役割は、市町村の要請等に基づき、相談にのったり、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ある。

### 【国民運動としての政策展開】

国は各地域が共通意識をもてるよう、広報や意識啓発などに取り組むとともに、国民の意識や価値観を変え、行動を変え、社会を変える国民運動として政策を展開していくべきである。

## 参考 今後の検討課題

### 【産業・雇用】

- 1)地域の産官学連携、個性を活かした内需主導型の新産業の創出、地域産業の活性化、2)大都市圏からの企業移転の推進等を通じた生産年齢層を雇用できる場の確保、3)UJIターナー者の就業・起業の支援、などの視点が必要である。
- 地域を支える基幹産業が重要であり、移出・輸出産業を継続的に興すと同時に、域内の経済循環を高める工夫が必要である。
- 未利用遊休資産のあっせん、無償提供システムを構築する必要がある。
- 「自立」のための経済基盤として、地域を支える産業と生産年齢層を雇用できる場を確保するための取り組みに対する支援が必要である。例えば、圏域全体で協力して企業誘致等を行い雇用の場を確保した場合、立地市町村の法人住民税や固定資産税が増加することに着目し、圏域内の立地市町村以外の市町村にもそのメリットを及ぼすための仕組みが必要である。

### 【農林水産業】

- 1)圏域一体の特産品PRの推進、ブランド力の向上、2)産官学連携、農商工連携、サービス・デザインなどとの連携による生活総合産業の創出、3)農山漁村で展開可能なスモールビジネスの創出、などの視点が必要である。
- 農山漁村では少額の追加所得でも大きな力になる。新しい地域産業のあり方を工夫することで、「カネとその循環」をつくる必要がある。
- まとまったロットの生産体制をどう構築するか、流通制度の改革をどう図るかという視点が必要である。
- 農山漁村における地域資源を活用して高付加価値化を図ったり、直売所を活用して地産地消の取り組みを進めたりすることが必要である。
- 食料自給率の低下や食の安全が課題となる中で、これらをビジネスチャンスとする必要がある。



- 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を派遣する支援を行うことが必要である。
- 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し、ブランド化や食料自給率の向上にも資するような仕組みが必要である。

#### 【まちづくり】

- 1) 中心市街地の整備、賑わいの確保、2) 地域の実情に応じたコンパクトなまちづくり、3) 地域の歴史・文化などの個性を生かしたまちづくり、などの視点が必要である。
- 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できる仕組みが必要である。
- 圏域全体の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。例えば、マスタープランの原案作成や圏域内の調整等に関して、中心市に一定の役割を担わせることにより、中心市への都市機能の集約化等を進めるような仕組みが必要である。
- 圏域全体を念頭に置いた土地区画整理、都市機能の集約化、空きビル再生の仕組みが必要である。
- 意欲のある民間の担い手組織が質の高いまちの形成や管理に継続的に取り組めるよう、まちづくり活動を支援する仕組みが必要である。

#### 【消費、娯楽等】

- 1) 多様なライフスタイルに応じた消費機会・サービスの提供、2) 地産地消による食の安全を確保した消費スタイルの確立、3) ICTを活用した実体験に近い娯楽機会の提供、などの視点が必要である。
- 定期借地権を活用した商店街マネジメントをより一層広げることが必要である。

#### 【ICT】

- ブロードバンドや携帯電話について、民間に任せておいては整備の進展が期待できないような部分については、ICTインフラの整備を、いわば「新しい公共事業」として推進することが必要である。

- 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ある。
- 中心市から離れた地域を中心に、ICTを活用した遠隔医療や遠隔教育、テレワークなどを促進するためのブロードバンド基盤の整備、さらには、これらを効果的に活用するための公共的アプリケーション整備の一体的推進やICT人材の育成・派遣などの支援が必要である。
- 医療資源、教育資源、労働資源などの各種資源が圏域全体で最適に配分されるよう、中心市と周辺市町村との間での遠隔医療、遠隔教育、テレワークなどの ICT 利活用の取り組みについて支援を行うことが必要である。

#### 【交通】

- 基幹道路ネットワーク整備や生活幹線道路整備に対する重点的・戦略的な投資の促進が必要である。
- 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。

#### 【環境、観光、地域文化、コミュニティ】

- 1)豊かな自然環境の保護とエコツーリズムの積極的推進、2)観光資源開発、二地域居住等の地域間交流の推進、3)UJIターン者受け入れに向けたPR、住宅・生活環境の整備、などの視点が必要である。
- 環境は大きな財産であり、二酸化炭素の吸収源対策として行う圏域の森林整備について何らかの支援を行うことが必要である。
- 旅行業界の実務経験者を派遣する支援を行うことが必要である。
- 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必要である。
- 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することが必要である。
- 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することが必要である。

る。

#### 【医療・福祉】

- 1) 地域医療を担う医師(特に、総合医や偏在が指摘されている産婦人科医・小児科医・救急医)の育成と適正な配置、2) 地域における医療機関の再編とネットワーク化、3) 高齢者向けの施設や保育所等の整備、人員の確保、きめ細かい福祉サービスの提供、などの視点が必要である。
- 医師が不足し、偏在している中で、地域保健医療を確保するためには、医療機関の役割分担と連携を強化するとともに、「何でも相談できる医師」として住民への啓発・啓蒙や地域保健医療のリーダーシップを担う総合医を育てることが必要である。
- 介護施設や高齢者向け住宅を圏域共同で整備できる仕組みが必要である。
- 圏域全体で住宅施策と福祉施策の連携を図り、協定により広義の在宅療養・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支援を行うことが必要である。
- 中心市と周辺市町村との間での医師の派遣等の仕組みが必要である。
- 圏域の病院と診療所の連携・役割分担(例えば、基本的な診療は周辺市町村の診療所で、高度な診療は紹介を経て中心市の中核的な病院で)をさらに推進し、切れ目のない医療を提供するための施策が必要である。特に、中心市から離れた地域においてもこうした役割分担と連携を可能にするため、ICT を活用した遠隔医療の積極的推進を図るとともに、広域的な救急体制を構築することが必要である。
- 医師にとって魅力ある環境の整備を進めるとともに、圏域における医師の確保や総合医の育成、ネットワーク化を支援する必要がある。

#### 【教育・人材】

- 1) 地域イノベーション推進拠点としての大学の位置づけの明確化、2) 魅力があり、誇りを高める大学等の高等教育機関の再編・整備、3) 子どもを安心して託せる義務教育・高校教育体制の整備、などの視点が必要である。
- 少子化によって、地方が大都市圏にも人材を供給し、地方にも人材を残すことが不可能になっており、大都市圏から地方圏への人材の環流を促す必要がある。

- 長期・短期で、専門性を有する人材を地域に派遣するため、テーマの設定、被派遣人材の育成、マッチングなどの仕組みづくりが必要である。また、そのような専門家が職業として成り立つ仕組みが必要である。
- 外部からの派遣人材として、専門家のほかに、地域の人と同じ目線でチームとして一緒に地域のことを考える人材も必要である。
- 専門家が地域に一過性で教えに行くというだけでなく、地域の人材を発掘し、育成することによって、地域の自発的な活動を引き出すことが必要である。
- サテライトキャンパスの活用など、大学等の高等教育機関と地域との結びつきの強化を図る仕組みが必要である。
- 圏域の大きな財産に着目して大都市圏との連携や交流を深めていくこと、地方放送局なども含めたメディアを活用して圏域での暮らしの魅力や将来像を効果的にアピールしていくこと、圏域に関するさまざまな情報を収集・整理するとともに、移住・交流希望者のニーズに応じたサービスの提供、ポータルサイトの開設、窓口相談、大学における就職コーディネート機能との連携など、東京圏から地方圏に人を送り出すポンプ機能を民間とも協力して整備することが必要である。
- 圏域全体の教職員に係る権限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)等を行うことができる仕組みが必要である。

#### 【安心・安全】

- 1)広域的な消防・救急体制の構築、2)消防団・自主防災組織等の充実による地域の防災・防犯体制の強化、3)地域における消費者相談・対応体制の充実、などの視点が必要である。
- 地域内の消防団や自主防災組織等が通勤・通学者等を構成員として取り込み、連携・分担して防災・防犯活動を行うことができる仕組みが必要である。
- 中心市の消費生活センターの体制を強化し、周辺市町村の消費者相談窓口と連携して消費者相談や事件に対応できる仕組みが必要である。

## 定住自立圏構想研究会 開催経過

### 第1回 平成20年1月21日（月）

- ・ 総務大臣、総務副大臣挨拶
- ・ 運営要綱説明
- ・ 座長挨拶、委員紹介、座長代理指名・座長代理挨拶
- ・ 研究会の運営、趣旨説明
- ・ 地方圏の現状
- ・ 研究会の今後の進め方

### 第2回 平成20年2月14日（木）

- ・ 小田切委員、牧野委員からの報告
- ・ 平成の合併進展後の市町村と広域行政圏の現状
- ・ 検討の視点

### 第3回 平成20年2月27日（水）

- ・ 藻谷委員、辻委員からの報告
- ・ 圏域に必要な都市機能
- ・ 検討の視点

### 第4回 平成20年3月17日（月）

- ・ 梶井委員、榊委員からの報告
- ・ 定住自立圏域のあり方とイメージ
- ・ 検討の視点

### 第5回 平成20年3月31日（月）

- ・ 大西委員、中條委員からの報告
- ・ 定住自立圏の整備の考え方とその実現方策
- ・ 検討の視点
- ・ 定住自立圏構想研究会の今後の進め方

### 第6回 平成20年4月10日（木）

- ・ 薄井委員、中田委員からの報告
- ・ 検討の視点等

### 第7回 平成20年4月25日（金）

- ・ 定住自立圏構想研究会 報告書（素案）等

### 第8回 平成20年5月15日（木）

- ・ 定住自立圏構想研究会報告書（案）等

定住自立圏構想研究会 構成員名簿

(敬称略)

(学識経験者等)

- 座長 佐々木 毅 (学習院大学教授)
- 大西 隆 (東京大学大学院教授)
- 小田切 徳美 (明治大学教授)
- 梶井 英治 (自治医科大学地域医療学センター長)
- 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 (関西学院大学教授)
- 残間 里江子 (プロデューサー、クリエイティブ・シニア代表取締役社長)
- 田中 里沙 (宣伝会議編集室長)
- 辻 琢也 (一橋大学大学院教授)
- 牧野 光朗 (長野県飯田市長)
- 藻谷 浩介 (日本政策投資銀行地域振興部参事役)

(関係省庁)

- 瀧野 欣彌 (総務事務次官)
- 岡崎 浩巳 (総務省大臣官房総括審議官 (政策企画担当))
- 中田 睦 (総務省政策統括官 (情報通信担当))
- 岡本 保 (総務省自治行政局長)
- 薄井 康紀 (厚生労働省政策統括官 (社会保障担当))
- 中條 康朗 (農林水産省農村振興局長)
- 榊 正剛 (国土交通省総合政策局長)

(役職名は、平成20年5月15日現在)