

## 地域の未来ワーキング・グループ報告書

～個性を活かした地域戦略と地域再生のための集約・活性化～

平成 26 年 10 月

## 目次

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| はじめに .....                           | 1  |
| 1. 中長期的な地域の課題と対応の方向性 .....           | 1  |
| (1) 東京と地方が抱える課題 .....                | 1  |
| (2) 東京一極集中是正と「地域の未来」の実現に向けた方向性 ..... | 2  |
| (3) 「地域の未来」の実現のための枠組みと抜本的取組 .....    | 3  |
| 2. 「個性を活かした地域戦略」の推進 .....            | 4  |
| (1) 求められる「創意」と「人材」 .....             | 4  |
| (2) 「選択と集中」による地域戦略 .....             | 4  |
| (3) ネットワークによる付加価値の創出 .....           | 5  |
| (4) 農林水産業を活かした地域活性化 .....            | 6  |
| (5) 観光・交流を活かした地域活性化 .....            | 7  |
| (6) 産学官金労連携による地域活性化 .....            | 7  |
| (7) 東日本大震災復興の取組から見た地域づくりの知見 .....    | 8  |
| 3. 地域の再生のための「集約・活性化」 .....           | 9  |
| (1) 「集約・活性化」の意義 .....                | 9  |
| (2) 「集約・活性化」の推進方策と推進体制 .....         | 10 |
| (3) 「所有から利用」への転換 .....               | 11 |
| (4) 公共施設をはじめとする公的資産の適切なマネジメント .....  | 11 |
| (5) 合意形成へのルールづくり .....               | 12 |
| 4. 地域の「新しい絆」によるしなやかな地域づくり .....      | 13 |
| (1) 「新しい絆」の意義 .....                  | 13 |
| (2) 担い手としての人材等の活用 .....              | 14 |
| (3) 社会的投資等の促進 .....                  | 15 |
| おわりに .....                           | 16 |

## はじめに

地域の未来ワーキング・グループでは、今後 50 年間に日本のそれぞれの地域が直面する構造変化を踏まえ、東京オリンピック・パラリンピックが開催される 2020 年頃までに重点的かつ分野横断的に取り組むべき課題と対応の方向性を 6 回にわたり議論した。本報告書は、その議論を主査の責任において取りまとめたものである。これは、将来それぞれの地域で予見される人口減少や高齢化とそれによる地域の変化に危機意識を持ちながらも、解決に向けて明るい将来を切り拓くための問題提起であり、地域の住民、地域で活躍する多様な主体、地方自治体など行政機関の関係者といった国民各層が「地域の未来」を考えていく際の一助となれば幸いである。

### 1. 中長期的な地域の課題と対応の方向性

#### (1) 東京と地方が抱える課題

地域における人口動向を見ると、地方圏で人口減少と高齢化が先行し、地方圏以上に出生率が低い大都市圏も今後人口減少や高齢化が急速に進行することが見込まれる。この結果、2060 年までに地方圏で約 4 割弱の人口減少、大都市圏でも約 3 割弱の減少となると予測される。市町村においても、2040 年に半分以上の市町村が 3 割以上の人口減で、半減する市町村も 100 以上存在することが見込まれ、4 分の 1 以上の地方自治体の行政機能の発揮が困難になるとの分析もある。

特に、地方からは、若年者を中心として東京への人口流出が止まらず、出生率の低下と相まって「人口オオナス<sup>1</sup>」が与える地域経済への悪循環が生じている。一方、東京の活力には、地方圏からの豊富な人材、特に若い世代の流入がその支えになってきたが、それも従前どおりには期待できないことになる。また、2020 年代には東京圏も高齢者が人口の 26.1%、後期高齢者も 13.5%と本格的な高齢化社会を迎えることになる。

東京への「ヒト・モノ・カネ」の一極集中については、首都直下地震等災害の発生リスクや、生産性に比べ相対的に高い地価水準等による高コストがかえって競争力の低下をもたらす懸念がある。東京は、我が国の成長のトップランナーとしての役割を維持向上させつつ、これら足元の対応も急がれる。

こうした背景を踏まえると、これ以上の東京への一極集中傾向に歯止めをかけるとともに、我が国が全体として少子化と人口減少の克服を目指す必要がある。また、東京と地方

---

<sup>1</sup> 人口オオナス：Onus.(負担、重荷の意)。一国の人口構成で、高齢人口が急増する一方、生産年齢人口が減少し、少子化で生産年齢人口の補充はできず、財政、経済成長の重荷となった状態。

は二項対立で考えるのではなく、相互に支え合いつつ、それぞれが持続的発展を遂げ、我が国の長期的な成長を担っていく地域としてとらえるべきである。

## (2) 東京一極集中是正と「地域の未来」の実現に向けた方向性

### a) 基本的な方向性

地域づくりの基本的な方向として、東京は世界から資金や人材を呼び込んで国際競争力を高め、地方はそれぞれの個性を活かしながら地域づくりを進めるという最適な地域構造を目指していくことが求められる。東京への一極集中と地方の経済活力の低下の中で、「ヒト・モノ・カネ」が集中する要因とその弊害を踏まえつつ、明確な地域の将来展望を示していく必要がある。すなわち、東京へのさらなる集中抑制と東京から地方への人の流れを作る一方で、東京ではグローバル経済の中で存在感を発揮できる競争力を強化させていく必要がある。

### b) 地方への人の流れの促進

東京一極集中是正にあたっては、その背景となってきた人々の固定概念や志向を改めて見直すことが求められる。すなわち、人それぞれの価値観や能力・ニーズ等を尊重しつつ、これらに即した形で居住や働き方のあり方を自ら選択し、一人一人の生活満足度を高めうるようなライフスタイルを大切にする意識を持つことが望まれる。例えば、平成 26 年 7 月に実施された内閣府世論調査によると、3 割を超える都市住民(20 歳代に限ると約 4 割)が農山漁村への定住願望を持ち、かつ、その割合も前回調査(平成 17 年 7 月)に比べて大幅に増加していることが明らかになっており、地方への潜在的な定住ニーズが大きいことが確認されている。また、総務省による「地域おこし協力隊<sup>2</sup>」隊員の地域への定住実績などを見ても、既にその萌芽が見られ始めている。今後は、このような意識の変化を促進するとともに、地方に住みたい人の希望の実現を支援することによって、地方において健康で心豊かな生活が実現できることをより多くの人々に実感してもらい、地方への人の流れを促進していくことが急務である。

また、これからの地域づくりのためには、後述のように、地域における産業や雇用の場の創出や、地域再生に向けた中心部への多機能集約化等に取り組む必要がある。特に、地方への人の流れを作り出す観点からは、例えば、東京の高齢者が地方へ移転して医療や介護サービスを受ける受け皿づくりや、職業経験が豊富な人材が地方に「移住」して起業や

---

<sup>2</sup>地方自治体が、都市住民を受け入れ委嘱。地域おこし活動の支援や農林漁業の応援、住民の生活支援など「地域協力活動」に従事してもらい、あわせてその定住・定着を図りながら、地域の活性化につなげる。

地域産業の担い手になることへの支援が考えられる。そうした人材が働く場づくりとしては、地方への本社機能等の移転誘導や産学官金労連携による地域内発型産業の振興、さらにテレワークの積極的活用等が考えられるところであり、合わせて所得面を含めた優れた職場環境の確保も求められる。その際には、地方における職住近接といった環境が、男女・高齢者・若年者を問わず仕事と家庭の両立に役立つと考えられ、このような優位性を活かすことも必要である。

#### c) 東京の国際競争力の強化

東京の国際競争力強化の観点からは、2020年の東京オリンピック・パラリンピックの開催も踏まえつつ、付加価値の高い産業を集積させ、生産性の高い活動を行いうる知的な創造拠点を形成していくことが必要である。このためには、そうした拠点到にふさわしい諸環境の整備も欠かせない。具体的には、出生率を向上させるために必要な勤務環境・居住環境を含めた働く男女が子供を産み育てやすい環境や、高度な専門的知識を有する外国人が働き暮らしやすい生活環境を着実に形成していくとともに、国際的な都市間競争に打ち勝つために必要な都市再生・インフラ整備を推進していくことなどが必要である。また今後、後期高齢者人口が急増し、既に不足が顕在化している介護施設等のさらに大幅な不足が懸念されており、それへの速やかな対応が求められる。さらに、東京を含めた首都地域は高度な集積があるが、それゆえに首都直下地震等災害の発生リスクは、我が国全体の国民生活・経済活動へ深刻な影響を与えることから、東京・地方を含め事前の備えが必要である。

なお、東京は、自由な経済活動等を確保し将来にわたり我が国経済をけん引していくことが求められるところであり、企業立地の海外移転が進む中、東京一極集中の是正に向けて立地制限的な手法を採用することは望ましくないと考えられる。

### (3) 「地域の未来」の実現のための枠組みと抜本的取組

「地域の未来」の実現に向けて、地方では、それぞれの地域の住民や地方自治体は、将来の人口減少や高齢化、厳しさを増す財政制約等を直視し、互いに必要な情報を共有しながら、危機意識をもって今後の地域のあり方についての合意形成を図り、それぞれの地域の中で政治のリーダーシップによる課題の解決を図っていくことが望まれる。また、国は、地域の将来展望を示し、必要な情報を提供するとともに、先導的な取組を普遍化していくなど柔軟で効果的な地域再生のための制度の枠組みを構築するなどの役割が求められる。

こうした国と地方との枠組みの下で、人口減少、高齢化等の下でも明るい地域の未来を実現していくためには、地域の再生のための「個性を活かした地域戦略」と「集約・活性化」を多様な地域の人材や主体が活動できる「新しい絆」の下に同時に進めることが必要となる。このため、以下に示す提言を活用しながら、抜本的な取組をスタートさせるべきである。

## 2. 「個性を活かした地域戦略」の推進

### (1) 求められる「創意」と「人材」

「地方創生」とは、一言でいえば、地域に住み、関わる人々が、その地域の未来に希望を持てるようにすることである。そのためには、目先の対処療法的な対応でなく、どのような地域をめざすのかについて、地方自治体や住民がビジョンと戦略を共有し、その実現に向けて、長期的な視野に立って取り組んでいくことが必要である。

その際、重要なのは、地域の主体性と「創意」・「人材」である。地方創生への道は個々の地域によって異なるのだから、国が一律の方策を示すことはできない。国ではなく、地域の自治体や住民が主役となり、モノマネではなく、自らの創意を生かして地域資源を活用していく。その戦略立案と実行には、人材が不可欠であり、それを地域の内外に広く求めていく。国は、そのような地域の取組に対して、できる限りのサポートをしていくという役割を担い、全国一律のバラマキは行うべきではない。

江戸時代、殖産興業により地域活性化の実を挙げた米沢藩主の上杉鷹山は「なせば成る なさねば成らぬ 何事も 成らぬは人の なさぬなりけり」と言った。地方創生には困難が伴うが、それを乗り越えていく創意工夫と根気が求められる。地域活性化の成功事例を見ると、地域の外からの人材が、地域の人々に気付きや刺激を与え、新たな発想やアクションの原動力になっていることも多い。地域に人材を集めていく仕組みの強化が必要である。

### (2) 「選択と集中」による地域戦略

大都市圏、地方圏ともに人口減少、高齢化が進行することはある程度不可避であるが、地域の置かれた状況は多様であり、それぞれの地域の持つ独自の個性を活かせるような地域の戦略を選択し、資源を集中する「選択と集中」による地域づくりが必要である。こうした地域づくりを行っていくことで、その地域における経済の円滑な循環が図られ、地域社会の維持、持続的な発展が可能となると考えられる。

例えば、限界集落を含めた農山漁村地域では、豊かな地域資源を活かし、大都市からの「移住者」を始めとした多様な人材を活用して、様々な分野とのマッチングを行う取組により、産業や雇用の場を創出することが考えられる。

また、地方圏の中堅・中小都市では、産業や人口の集中が大都市圏ほど大きくなくても、それぞれの都市が有する地域資源や産業等の独自性や優位性を活かし、コンパクトシティ<sup>3</sup>や都市間連携の取組、女性、高齢者も含めた人材の活用等を図りつつ、国際競争条件の変化等に伴う製造業等の国内回帰の動きも活かすことを含め、地域の産学官金労で産業の高度化等に取り組むことが考えられる。

さらに、地域ブロックの中でも「集約・活性化」の取組等により、数十万人以上の人口や産業の集積が見られる戦略的拠点都市圏においては、経済のグローバル化、国際競争の激化に対応し、国際競争力を持った企業の本社機能を含めた中核的な産業機能と世界に伍する独自の文化や研究・教育機能等を備え豊かさを実感できる地域づくりを行い、東京へのこれ以上の人口流出を抑える役割を担うことが期待される。

こうしたそれぞれの地域の個性に対応した「地方を元気にする戦略」を、地域の多様な人材や主体を活かしながら推進していくことが必要である。

### (3) ネットワークによる付加価値の創出

地域に産業や雇用の場を創出する「地方を元気にする戦略」を推進していくためには、従来の地域や産業の枠組みを超えて、地域の中でそれぞれの地域資源を活かし、優先順位を明らかにして推進していく必要がある。

そこで、若者から高齢者までの多様な人材や官民の多様な主体が ICT<sup>4</sup>等を活用しながら連携・交流を行うネットワークを形成し、イノベーションを創出する方策が求められる。このネットワークには、大都市圏と地方圏との連携、大学や医療・福祉機関との連携、内外の企業間の連携のほか、高齢者が e コマースに習熟して商品を手軽に得られるサービスを含めた ICT 等を通じた交流など多様なネットワークが想定される。

ネットワークの担い手となる人材や事業者のレベルアップや効果的な活用に向けては、先駆的な取組への積極的評価という視点から、国や地方自治体による支援策を活用して十分な実績を挙げたかを評価する仕組みの導入を検討することが考えられる。

---

<sup>3</sup>Compact City: 都市の中心部に居住と各種機能を集約させた人口集積が高密度なまちを形成すること。中心部とは、例えば合併前の自治体の拠点など複数の拠点も対象となる。

<sup>4</sup> ICT: Information and Communication Technology. 情報通信技術。

ネットワークの下で地域経済を活性化するには、従来の産業の枠組を超えて、生活者にとって魅力のある商品やサービスを提供できる最適な分野のマッチングによる付加価値の向上が求められる。このようなマッチングはあらゆる分野で可能性があり、地域の独自の個性や資源等に応じて地域自らがそれぞれに相応しい成長モデルを考えていくべきものであるが、全国的に見ると例えば、以下の分野において積極的な取組が見られ、全国的な展開や他分野への応用を推進すべきである。

#### (4) 農林水産業を活かした地域活性化

農林水産業は、人間の生活の基本である「食」に関わる生産活動を担う分野であり、また地域に根差した活動が期待できる。付加価値の向上には、新たな目から見た地域資源の再発見、ICT 技術を活用したマーケット化、生鮮輸送などの流通技術の活用などが考えられる。また、産地から直接消費者に農産物を届ける産直、直販も農産品の付加価値化に貢献できる。さらには、生産する地域は、それらの資源を活用して都市住民との交流や健康増進など多様な活動を提供できる場として再生できる可能性がある。

例えば、千葉県の農業者集団は、「生産者の自律」をめざし、鮮度を維持する適温輸送による野菜の販売、生産効率を上げるカット野菜販売や、新鮮な野菜が食べられるレストランなど、ICT を活用して、消費者ニーズや消費・購買形態を先取りし、従来の市場を介さず消費者に届けるアグリビジネスを展開している。長野県南佐久郡川上村<sup>みなみさくぐんかわかみむら</sup>では、ICT 技術を活用した鮮度保持や栽培の技術革新の導入、各農家への気象情報・市況情報提供などにより、レタス生産の一大拠点となっている。

いわゆる、「ヨソモノ」など新規参入者の新たな視点からのマーケットの創出もある。例えば、島根県隠岐郡海士町<sup>おきぐんあまちょう</sup>では、U・I ターンした若者が起業して ICT と鮮度確保の輸送技術を活用することで離島の資源を都市の消費地へ直接の売り込めるようになり、地元産物のブランド化や加工販売によって雇用も増えつつある。石川県七尾市<sup>ななお</sup>では、脱サラで就農した者がレストランのホームページにある料理メニュー等をもとに、食材購入者であるレストランに西洋野菜の提案営業を行い宅配便で直接販売を行うという、斬新なマーケティングを実践している。このように、一度都市で仕事を経験した者を含めた多様な人材が新しい付加価値の創造の担い手となることが期待される。

また、新たな価値や仕組みを創出する取組も見られる。茨城県つくば市の直売所は、「先に出荷した農業者より安い値段で売ってはいけない」という独自ルールを導入し、直売所を「価格競争から品質競争」する仕組みに転換した結果、リピーター客が集まる直売所となっている。高知県安芸郡馬路村<sup>あきぐんうまじむら</sup>は、村特産の「ゆず」という農産品に関心を持つ顧客層



を掘り起こし、パッケージデザインや環境配慮に工夫を凝らしたギフト商品を提案するなど、ゆずのブランド化により、一層の顧客を引き付けている。

以上のとおり、輸送技術や ICT の進展を活かし、地域の農産品と消費者を直接つなぐマーケットの展開や、農産品の再評価と戦略的なブランド化などは、生産物の付加価値向上と雇用創出の効果を上げていることから、このような取組を支援することが重要である。

#### (5) 観光・交流を活かした地域活性化

観光・交流の分野も、内外の旅行者を呼び込むことで、経済活力を取り込むことが期待される。特に、東京オリンピック・パラリンピックが開催される 2020 年までに訪日外国人旅行者数について 2000 万人の高みを目指していることから、国際的、広域的な人流、物流の受け皿づくり、地域がオープンに海外と直接つながっていく取組の推進、地域資源の発掘や魅力の向上、これを担う人材の確保、長期滞在を含めた新しい形態の広域交流等が望まれる。

観光を梃とした地域おこしでは、外国人を含む「ヨソモノ」、「ワカモノ」などの目から地域の価値を再発見し、新たな観光需要や雇用を創出することが期待される。例えば、長野県飯田市では、観光に造詣の深い外部人材を登用し、地域ぐるみで自然や歴史や食を活かした体験観光を展開することによって年間 1 万人を超える農家民泊者数を記録し、交流人口の増加につなげている。鳥取県境港<sup>さかいみなと</sup>市では、「ゲゲゲの鬼太郎」の原作者水木しげる氏の出身地ということを前面に打ち出し、「妖怪」という資源を活かした町おこしをしている。斬新な発想と関係者の地道な街づくりにより、年間 300 万人を超える入込客数を記録している。長崎県北松浦郡小値賀町<sup>きたまつうらぐんおちかちょう</sup>では、移住者の若者が古き良き日本の風景と習慣の残る、島の素晴らしさを前面に出した島暮らし体験観光を企画し島の賛同を得ながら受け入れ先を確保していき、国内のみならず海外からの観光客を呼んでいる。これが地域の雇用を生み、島の存続に貢献している。こうした、地域の資源を見直す能力を有する地域の内・外の人材の育成や活用と、地域ぐるみでそうした活動を支える環境を整えていくことが重要である。

インフラを活用した地域情報の発信などによる地域活性化も考えられる。「道の駅」は全国で 1,000 件以上が登録されており、地域の観光案内や地域物産の紹介など地域の交流や観光の活性化に向けた拠点として役割を果たすことが期待される。

#### (6) 産学官金労連携による地域活性化

世界的にも急速なペースで進行する高齢化に対応した健康・医療などの先進的な地域づくりや、バイオ、ICTのような先端技術を利用した地域づくりについて、産学官金労の連携の下で取り組むことが必要である。

例えば、千葉県柏市とよし きだい豊四季台地域では、団地のバリアフリー化、高齢者の生きがい就労プログラムや、介護サービスや医療サービスへの高齢者情報の共有など総合的な高齢社会対応の街づくりが独立行政法人都市再生機構、大学、病院および地方自治体の連携のもとで進められている。山形県鶴岡市では、大学の研究所の進出に合わせ、地方自治体がバイオベンチャー関連企業の起業を支援し雇用創出が図られている。静岡県浜松市では、光関連技術の集積を活かした大学院大学の開学と、30 社余りのベンチャー企業の創出がなされている。徳島県名西郡神山町みょうざいぐんかみやまちょうでは、NPO の息の長い取組や国・地方自治体の支援策の効果的な活用の結果、優良な ICT インフラの環境のもと、サテライトオフィスの誘致による IT やデザイン会社の進出が相次ぎ、外部から移り住む人の数が増えている。また、空き店舗を活用しつつ、町の将来に必要な働き手や事業主を逆指名して起業してもらうことで、積極的に自らの街をデザインしている。若者の仕事と居住地を選ぶ基準が、自分の納得のいく暮らし方に変わってきたことを示すものと考えられる。また、林業が基幹産業である岡山県真庭市まにわでは、間伐材や端材を効果的に活用しており、具体的にはバイオマス熱を木材産業や農業、公共施設に役立てるほか、地域の企業・団体が事業主体となってバイオマス発電事業を本格的にスタートさせることにより、新たなバイオマス産業の創出や循環型社会形成に向けた先進的な取組を展開している。さらに、木材利用の拡大と木材産業の活性化を目指し、CLT<sup>5</sup>を用いた製品開発や販路の開拓に取り組んでいる。

このように、社会的な課題や新たな技術の的確に対応した地域づくりについて、企業、研究機関、地方自治体及び地域内外の人材が連携して取り組んでいくことで、地域振興に向けて大きく飛躍する可能性を示すものである。

## (7) 東日本大震災復興の取組から見た地域づくりの知見

### a) 復興の取組が示す地域づくりへの方向性

2011 年に発生した東日本大震災からの復興においては、我が国や世界のモデルとなる「新しい東北」の創造が求められている。時間的な制約、可住地の地理的な制約があるなかで被災地では新しい街づくりが進められている。「新しい東北」の創造の取組は、今後 50 年後の中長期の地域のあり方を展望し、「魅力ある地域づくり」や「集約・活性化」

---

<sup>5</sup> CLT:Cross Laminated Timber. 直交集積板。板の繊維方向が層ごとに直交するように重ねて接着した合板積層板。強度、断熱、耐火、遮音性に優れた、施工が速く軽量。

を目指す「地域の未来」のあり方にも大きな方向性を与えるものであり、東北での実践や経験を今後の全国での地域づくりに役立てていくことが必要である。

例えば、宮城県牡鹿郡女川町<sup>おしかぐんおながわちょう</sup>のコンパクトなまちづくりは、将来的な帰還可能な住民の減少を想定しながら事業地区を段階的に減少できるような柔軟な仕組みを取り入れ、全体がイコールパートナーとの認識の下に住民への説明を重ねてまちづくりの合意形成を図っている。岩手県陸前高田市では、中学校統廃合の際に、成人のみでなく通学する生徒らの意見も踏まえた合意形成が行われている。福島県相馬郡新地町<sup>そうまぐんしんちまち</sup>では、被災前のコミュニティの維持に配慮しつつも、統合後のコミュニティの形成を促す合意形成が行われている。これらは、全国の「集約・活性化」の取組を図っていく地域にも大きな示唆を与えている。

#### b) リスクに強いしなやかな地域づくり

我が国を取り巻く状況を見ると、地球温暖化等による世界的な食料危機や異常気象、さらには南海トラフ巨大地震等の大規模災害が懸念される。このため、東日本大震災の教訓を踏まえつつ、全国各地においてこうしたリスクへの対応を視野において、自給力の向上を核とした食料安全保障の確立や医薬品の確保等を含めた災害に強いしなやかな地域づくりに取り組むことが望まれる。

### 3. 地域の再生のための「集約・活性化」

#### (1) 「集約・活性化」の意義

人口減少と高齢化は、将来ほとんどの市町村において生じ、特に規模の小さな市町村でその傾向は顕著であり、経済活力の低下だけでなく、コミュニティの崩壊の恐れがあり、財政制約が厳しくなる中で、必要な行政サービスの提供や公的資産<sup>6</sup>の維持管理・更新にも支障が生ずることが懸念される。そこで、地域の再生に向けて、行政サービス等を市街地中心部に多機能集約化することにより、生活の利便性を高めながら経済活動の活性化を図る「集約・活性化」に向けた取組が求められる。こうした取組の有効性は、一定の人口規模を有する地方自治体や人口集中地区（DID）に人口を集約させた地方自治体での住民1人当たりの歳出額が小さくなることから裏付けられている。

「集約・活性化」に向けた取組の選択肢としては、一つの都市の中で、公共交通の活用と市街地の集約・集積を図るコンパクトシティの取組もあれば、単独ですべての公共サービスを提供するのではなく複数の都市が連携協約を結んで生活関連サービスの向上や地

---

<sup>6</sup>本報告書では、国、地方自治体等の公的主体が行政目的等のために保有する土地、建物、施設、設備等の固定資産を対象とする。

方経済成長の牽引を目指す地方中枢都市圏<sup>7</sup>の形成、さらには集約・活性化の図られた都市相互を公共交通などの交通ネットワークで接続し、広域的な機能分担・連携等を行う方策が考えられる。

農山漁村部においては、高齢化や人口減少が都市に先駆けて進行し、小規模の集落が増加し、集落機能が低下することが懸念される。近隣の都市との連携による公共サービスの一部の分担、基幹となる集落への公的な施設の集約や、周辺集落と基幹集落、近隣の都市とのネットワークを確保することが必要である。また、ICTによる高齢者住民の見守りや遠隔医療などきめ細かな対応も探るべきである。

## (2) 「集約・活性化」の推進方策と推進体制

### a) 「集約・活性化」の推進方策

前述したいずれの取組も、人口減少等が顕在化する以前から地方自治体、地域住民等の関係者が危機意識を共有し、都市構造の将来予測を元に、優先順位をつけて「集約・活性化」に向けた中長期的な計画を立てていくことが求められる。その際には、地価等の高い中心部への転居のコストへの対応、郊外部等に残留する住民への行政サービスのあり方も、ICT等でサービスを補完する方法も含め、検討する必要がある。

また、「集約・活性化」による都市の将来像は、学校、病院、商業・サービス等の立地やライフスタイルの変化に対応して、高齢者等の多様な世帯が健康で安心して暮らせる住宅・まちづくりのあり方などに関して、それぞれの地方自治体が戦略を明らかにして推進していく必要がある。その際には、地域住民の合意形成の下で都市内あるいは都市圏の中での戦略的な集中投資や都市再生によって民間投資を誘導する等の取組も求められる。国は、優れた住宅・まちづくりのあり方のモデルの提案やその普及を図るほか、「集約・活性化」に取り組む地方自治体へのインセンティブとなるような施策を講じていくとともに、先進的な地方自治体の取組を重点的に支援することが必要である。

### b) 「集約・活性化」の推進体制

各地における「集約・活性化」の具体化に当たっては、先進的な取組から得られるノウハウや知見の共有や活用が必要である。

例えば、富山市では、1乗車100円の使いやすい公共交通と、公共交通沿線地区への居住促進などコンパクトな街づくりとネットワークを推進している。さらに、GIS情報を用いて高齢者密度の高いエリアを抽出し、そこへ的高齢者支援施設を配置している。ドイ

---

<sup>7</sup>地方圏における県庁所在都市や中核的な都市と社会的、経済的に一体性を有する地域。

ツ・シュテンダール市では、急速な人口減少に対応して、計画的かつ住民理解を重視した住宅の除却を図っている。長野県飯田市と周辺の 13 市町村では、中心市となる飯田市と近隣町村で、医療、福祉、公共交通や人材育成について相互に役割分担の協定を締結し、圏域全体で行政サービスを効率化し安心できる街づくりを進めている。高知県では、中山間地域において、社会福祉法人など公共性の高い主体が担い手となって、面的に地域を支える「あったかふれあいセンター」を配置し、ディサービスや放課後の子供の居場所など地域の見守りの場を提供している。

こうした取組を各地で促進するためには、実務を担う地方自治体職員の能力の向上が求められるところであり、例えば、先進的な地方自治体の事例の分析や研究を進め、教育や研修を行うことが有用である。また、現行制度やその運用が「集約・活性化」の妨げになる場合もありうるため、職員の意識改革も含め不断の見直しを進めるべきである。

### (3) 「所有から利用」への転換

集約の受け皿となる都市の中心部は、地価等が高水準のままで、空き家や遊休地が多く、有効利用が進んでいない。給与所得者の定年退職後のいわゆる第 2 の現役期は高齢化にともない 20 年以上にも及ぶものであり、健康で安全な生活を送るうえから住み替えも一つの選択肢である。こうした現状を打開し、「所有から利用」の視点に立って不動産の権利調整等を行う手法として、高松市丸亀町に見られるような定期借地権を活用した取組や米子市における特定目的会社を活用して複数の投資家から資金を集めて医療、介護サービス付きの高齢者住宅の整備等を行う資産流動化の取組等があり、他地域への拡大が望まれる。

また、空き家は全国で 41 万戸、総住宅数の 12.8%にもものぼる。防災や防犯性の低下や景観の悪化など地域社会への影響を無視できない状態になっている。このため、民間事業者との連携を図りつつ、空き家の除却または再生と流通を促す仕組みも早急に整える必要がある。

### (4) 公共施設をはじめとする公的資産の適切なマネジメント

「集約・活性化」の中では、公共施設の利用需要の変化が予想されることを踏まえ、公的資産について、例えば周辺の複数の公民館、図書館等の中心部への統合・再編や効率的な維持管理・更新による長寿命化を推進し、財政制約が厳しくなる中で限られたコストで行政サービスの最適化を図るファシリティ・マネジメントが必要である。具体的には、過去の整備、維持管理等に係るデータベースを整備した上で、都市計画との整合性を図りながら、他目的の公共施設との統合・再編や民間施設の利用・合築、さらには公的施設その

ものの長寿命化を、PDCA サイクル<sup>8</sup>の下で、推進することが求められる。これに当たっては、地域における人口動向、公共施設の更新費用見通し等について、住民に正確な情報提供を行い、地方自治体と住民が危機感を共有することが必要である。

例えば、神奈川県秦野市<sup>はだの</sup>では、公共施設の将来の更新需要を市民へわかりやすく説明し、更新する施設の絞り込み、教育施設と地域施設の複合化や、公共サービスでの公民連携などにより、これらの財政負担の軽減を図る取り組みを進めている。特に、個々の公共施設所管部署とは別に公共施設再配置推進課を設置し、横断的に取り組んでいる点が特徴である。千葉県習志野市では、公的資産の統合化や再編を住民と対話しながら、公共施設の老朽化に合わせて中央駅近郊に 8 つの公共施設を集約し複合施設として建て替えることとし、そのための条例を整備した。また、岩手県紫波郡紫波町<sup>しわぐんしわちよう</sup>では、PPP<sup>9</sup>や PFI<sup>10</sup>によって民間のノウハウ等を活用して公的不動産の利用価値を高め、コストを抑制に努めているところであり、こういった取組を拡大していくことが求められる。

#### (5) 合意形成へのルールづくり

「集約・活性化」を進めていく上では、行政サービスの水準の低下や郊外部等からの転居による新たな負担の可能性もあり、住民がこうした取組になかなか合意しないケースも予想され、住民の居住に関する選択をどのように評価して、施策に反映させていくかの判断が求められる。

これに当たっては、このまま状況を放置した場合の客観的指標、解決に向けた手続、ルールや選択肢について地域住民と情報を共有し、市民討議会<sup>11</sup>等の手法を活用しながら討議を重ね、住民自治の理念の下で合意形成を図りつつも、最終的には政治の決断とリーダーシップで施策の実現を図っていくことが必要である。その際には、個々の公共施設の取り扱いといった視点ではなく、地域全体としての最適構造を目指すことが必要であり、都市の「集約・活性化」の時系列に沿ったシナリオと将来像を都市計画の手続を通じて明らかにしていくことが望ましい。

---

<sup>8</sup> PDCA cycle、(plan-do-check-act cycle) は、事業活動における生産管理や品質管理などの管理業務を円滑に進める手法の一つ。Plan（計画）→ Do（実行）→ Check（評価）→ Act（改善）の 4 段階を繰り返すことによって、業務を継続的に改善する。

<sup>9</sup>Public Private Partnership:官民連携。公共サービスの提供に民間が参画する手法を幅広く捉えた概念で、民間資本や民間のノウハウを活用し、効率化や公共サービスの向上を目指す手法。

<sup>10</sup>Private Finance Initiative:公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより、同一水準のサービスを安く、又は、同一価格でより上質のサービスを提供する手法。

<sup>11</sup>合意形成の一手法。年齢、居住地等に偏りなく無作為抽出した住民を集め、政策課題について資料等の情報を提供して十分討論をした上で意見を集約し、政策に反映させていく手法。

例えば、岩手県盛岡市では、公共施設の管理の在り方について市民の平均的な意見を得るため、市民から無作為抽出の候補者を選び、公正な情報提供を行ったうえで、市民による意見形成を図る取り組みが試行されている。また、アメリカのポートランド市では、「歩いて暮らせる」まちづくりを目指し、GIS<sup>12</sup>を活用しながら地域の置かれた状況を可視化し、複数のまちづくりの案を住民に示し、対話を重ねながらコンパクトシティを実現している。これに当たっては、事業の計画から実施までの丁寧なプロセスや計画づくりの中で多様なニーズに応えていくことが重視されており、このような事例は、我が国のまちづくりに大きな示唆を与えるものである。

#### 4. 地域の「新しい絆」によるしなやかな地域づくり

##### (1) 「新しい絆」の意義

少子・高齢化の進展の中で、住民自らの参加の下、住民が地域へのプライドを持ちうるような持続可能な循環型の地域社会を形成していくことが必要であり、地域内発型産業の育成や地域の社会的課題への取組等を通じて、資金を含めた域内での経済循環が改善されるよう、地域の成長ポテンシャルを引き出す仕組みが求められる。

まず、担い手となる人材等の活用である。地域のリーダーの育成や、地域の価値を再発見できる人材の登用、あるいは地域の社会的な課題解決に取り組む NPO<sup>13</sup>等の運営と経営能力の向上、さらには商工会議所など既に地域に存在する団体・組織間の連携が考えられる。

次に、上記の担い手がその能力を、持続的に、かつ、いかに発揮できる社会環境を整えていくことである。例えば、ソーシャルビジネス<sup>14</sup>等の社会活動への資金の導入を図ることなどがある。

これら担い手の活用と能力発揮によって、地域の人と人、地域コミュニティ、民間企業、教育機関、非営利組織、地方自治体をつなぐ「新しい絆」、すなわち外に開かれた新たなネットワークが生まれるとともに、これら関係者が持続可能で豊かな地域社会の形成に向けたビジョンを共有することで、地域の社会的課題が解決され、ダイナミックな地域社会の変革や成長につながっていくことが期待される。

---

<sup>12</sup> GIS: Geographic Information System. 地理情報システム。地理的位置を手がかりに、位置に関する情報を持ったデータ（空間データ）を総合的に管理・加工し、視覚的に表示し、高度な分析や迅速な判断を可能にする技術。

<sup>13</sup> NPO: Non Profit Organization 又は Not for Profit Organization の略称で、様々な社会貢献活動を行い、団体の構成員に対し収益を分配することを目的としない団体の総称。

<sup>14</sup> Social Business. 環境保護、高齢者・障がい者の介護・福祉、子育て支援、まちづくり、観光などの地域社会の課題解決に向けて、住民、NPO、企業など様々な主体が協力しながらビジネスの手法を活用して取り組む事業。

## (2) 担い手としての人材等の活用

地域の社会的課題の解決や地域発展の担い手として、地域経営やそれに関連するノウハウを有する人材、地域と地域外を結びつけるノウハウをもつグローバル<sup>15</sup>な人材、あるいは、地域で就労・就学したり、居住する若者で地域との関わりへの意欲のある「ワカモノ」などに、経験の場を与えて「地域のリーダー」として育成していくべきである。例えば、総務省の「地域おこし協力隊」は、若者が農林漁業等を通し地域への定住・定着を図る制度で、こうした担い手育成の公的な支援を拡充していくことも必要である。

また、これまで地域に居住してきた人材だけではなく、他地域から来て地域づくりの企画や実施を担う人材である「ヨソモノ」や地域づくりに役立つビジネスノウハウを持った地域外からの事業主が地域の人材等と協力しながら活躍できる環境整備が求められる。特に、熱意や能力を持った地域外からの人材が円滑に地域に根付くことができるよう、人材の発掘や起業支援等について、地方自治体を中心に制度的に取り組むことが必要である。その際、都市圏の中高年層の人材の U・I ターンを促し、その経験を活かすため、人材バンクなどの構想を具体化することが求められる。

さらに、地域外の人材をより有効に活用していくためには、地域づくりに必要な人材を、地域自らが考えて自ら呼び込む、一種の逆指名のような視点が重要である。なお、地域外の人材を活用するための手法として、例えば、以下のような取組を検討していくことも考えられる。

・地域スケッチアンバサダー制度…高いスキルやネットワークを持つ個人や企業が継続的に特定の地域の経済活性化の取組に関与する制度

・週末市民制度…地域に愛着や関心のある都市居住者の希望に応じて、地方自治体はその居住者に「週末市民権」を与え、地元市民と同レベルのサービスを受け、あるいはイベント情報の提供を得て参加できるようにする仕組み

・社会人地域スケッチインターンシップ制度…都市圏のスキルを持った社会人をインターンシップ制度によって地域に派遣し、地域経済活性化に役立てる仕組み

一方、地域づくりに取り組む NPO 等の組織体については、志はソーシャルでありながら、仕組みがビジネスとの意識のもと運営を行うことも必要であり、そのためにはマネジメント等を行う人材の能力向上を図ることが考えられる。また、NPO 等の活動に必要な

---

<sup>15</sup>Glocal. グローバル（Global：地球規模の、世界規模の）とローカル（Local：地方の、地域的な）を掛け合わせた造語で、「地球規模の視野で考え、地域視点で行動する（Think globally, act locally）」という考え方。



人材の確保に当たっては、当該組織の理念や活動のビジョンを明確にし、活動のニーズに合った人材の募集を図っていくことも重要である。

### (3) 社会的投資等の促進

持続可能な地域づくりに当たっては、公的な財源による対応だけでは限界があり、広く民間からの社会投資や市民からの寄附を促していく必要がある。

まず、地域の金融機関には地域の資金が蓄積されているにもかかわらず、預貸率の低下が続き、地域の経済活動に十分活用されているとは言えない状況にある。地域の資金が、地域の社会的課題の解決のための活動に供給され、地域での資金循環の促進にもつながるような社会投資市場の形成を図るべきである。例えば、地域に密着した取組を行う信用金庫では、公益財団法人や中間支援組織との連携により NPO やソーシャルビジネス向けの融資商品を開発する取組事例が見られるところであり、このような取組が広く普及することが望まれる。

地域において社会的投資の促進を図るための環境づくりとしては、例えば、投資に対する社会的な収益を定量的に評価する社会的インパクト評価を導入することや、地方自治体等による社会的活動の支援に当たり、その成果を重視していくことが考えられるほか、休眠預金の活用も検討に値する。

また、民間の投資家から出資を募る制度としてクラウドファンディング<sup>16</sup>の利用促進を図るほか、2010 年に英国で導入されたソーシャル・インパクト・ボンドについて、我が国での制度や資金ニーズに合った形で地域において導入に向けた検討を深めていくことが期待される。なお、この場合、社会的インパクト評価などを取り入れ、十分な説明責任の下に行われることが必要である。一方、地域づくりに取り組む地方自治体や NPO 等においては、前述の社会投資市場のほか、市民からの寄附により資金調達を行う方法もある。市民からの寄附については、「ふるさと納税制度」や NPO 等にかかる寄附税制の活用が求められるところであり、このような制度の維持・拡充、普及啓発を図るべきである。

また、いまだに NPO 等の活動に対する理解が不十分な面があることから、官民連携して寄附文化の醸成を図るとともに、NPO 等においては、その活動が社会からの共感を呼び、これが実際の寄附に結び付くような広報や、自らの運営内容について説明責任を果たすために、一層の情報開示を図る必要がある。

---

<sup>16</sup> Crowd funding: 新規・成長企業等と投資者をインターネット上で結び付け、多数の者から少額ずつ資金を集める金融取引。我が国では金融商品取引法等の改正がなされ平成 26 年 5 月の公布後、一年以内に施行される予定。

## おわりに

今後の 50 年間の地域の未来を展望すると、当分の間は急速な人口減少、高齢化が不可避な状況である。この報告書の中では、「地域の未来」を次の世代にとって展望が開けたものにするための多くの処方箋や実践例を盛り込ませて頂いた。特に、実践例は、現場に直面する方々が、個人のレベル、集落のレベル、地方自治体のレベル、あるいは地方自治体を超える枠組みで創意工夫を行い、勇気と信念をもって地道に進めてきたものである。各地域において、その未来を考える方には多くの示唆に富むものとする。

また、全国的視点で考えると、できる限り多くの成功事例を生み出し、まさに「なせば成る」ということを地方自治体や住民等が実感し体感していくことが必要である。そこで、成功事例として評価し得る地域の数を経済的な目標として掲げることなどによって、国や地方自治体をはじめ多くの関係者が一体となって取組を促進していくことも考えられるのではなかろうか。

本報告書が地域の未来を築きあげていくために大いに活用されることを望みたい。

## 地域の未来ワーキング・グループ メンバー名簿

|    |        |                                             |
|----|--------|---------------------------------------------|
| 主査 | 増田 寛也  | 東京大学公共政策大学院客員教授<br>前岩手県知事                   |
|    | 赤井 伸郎  | 大阪大学大学院国際公共政策研究科教授                          |
|    | 大山 健太郎 | アイリスオーヤマ株式会社代表取締役社長                         |
|    | 加藤 百合子 | 株式会社エムスクエア・ラボ代表取締役社長                        |
|    | 小峰 隆夫  | 法政大学大学院政策創造研究科教授<br>公益社団法人日本経済研究センター理事・研究顧問 |
|    | 須田 善明  | 宮城県女川町長                                     |
|    | 高島 宏平  | オイシックス株式会社代表取締役社長                           |
|    | 中川 雅之  | 日本大学経済学部教授                                  |
|    | 深尾 昌峰  | 龍谷大学政策学部准教授<br>公益財団法人京都地域創造基金理事長            |
|    | 村木 美貴  | 千葉大学大学院工学研究科教授                              |

(10 名)

(五十音順、敬称略、役職は平成 26 年 10 月 17 日現在)

## 地域の未来ワーキング・グループ 開催実績

### ・第1回 平成26年3月5日

- (1) ワーキング・グループの運営等について
- (2) ワーキング・グループの論点について
- (3) 委員からの報告

- ・「人口減少下の地域」

法政大学大学院政策創造研究科教授／公益社団法人日本経済研究センター理事・研究顧問 小峰 隆夫 委員

- ・「集約型都市構造を廻る課題」

千葉大学大学院工学研究科教授 村木 美貴 委員

- ・「少子高齢化・人口減少時代におけるローカル・インフラの選択」

大阪大学大学院国際公共政策研究科教授 赤井 伸郎 委員

### 第2回 平成26年3月26日

- (1) 委員からの報告

- ・「少子高齢化時代の都市のあり方」

日本大学経済学部教授 中川 雅之 委員

- ・「女川町復興まちづくりの考え方と方向性」

宮城県女川町長 須田 善明 委員

- ・「人口減少・高齢化の下における地域の課題」

アイリスオーヤマ株式会社代表取締役社長 大山 健太郎 委員

- ・「地域経済活性化及び地域インフラ機能強化に関する私案」

オイシックス株式会社代表取締役社長 高島 宏平 委員

### 第3回 平成26年4月16日

- (1) 公益社団法人関西経済連合会からの報告

- ・「関西再興と複眼型の国土構造実現に向けて」

公益社団法人関西経済連合会副会長 沖原 隆宗 氏

- (2) 地域の未来ワーキング・グループ主査サマリー（案）について

#### 第4回 平成26年7月29日

- (1) 「未来への選択」の中間整理と今後の課題の整理について
- (2) 今後のワーキング・グループの進め方について
- (3) ストップ少子化・地方元気戦略（日本創成会議・人口減少問題検討分科会）について  
東京大学公共政策大学院客員教授／前岩手県知事 増田 寛也 主査
- (4) 「新しい絆」についてゲストスピーカーからのヒアリング
  - ・「ソーシャル・インパクト・ボンドについて」  
株式会社みずほ銀行執行役員／コーポレートアドバイザー部長 有馬 充美 氏  
明治大学経営学部教授／株式会社公共経営・社会戦略研究所代表取締役社長 塚本 一郎 氏
  - ・「福島での人材育成と復興への貢献」  
一般社団法人福島復興ソーラー・アグリ体験交流の会代表理事 半谷 栄寿 氏

#### 第5回 平成26年9月17日

- (1) 「個性を活かした地域戦略」の推進についてゲストスピーカーからのヒアリング
  - ・「和郷園グループ事業概要の紹介」  
農事組合法人和郷園代表理事 木内 博一 氏
  - ・「神山プロジェクト ―創造的過疎から考える地域の未来―」  
特定非営利活動法人グリーンバレー理事長 大南 信也 氏
  - ・「地域資源を活用した地域戦略 ―「バイオマス」を中心に―」  
岡山県真庭市長 太田 昇 氏
- (2) 東京圏への一極集中の是正について

#### 第6回 平成26年9月24日

- (1) 「集約・活性化」の取組についてゲストスピーカーからのヒアリング
  - ・「秦野市の公共施設集約問題への挑戦」  
秦野市政策部公共施設再配置推進課課長 志村 高史 氏
  - ・「公共施設マネジメントにおける市民討議会の活用」  
盛岡市財政部資産管理活用事務局主任 上森 貞行 氏
  - ・「ファシリティマネジメントの導入について」  
公益社団法人日本ファシリティマネジメント協会会長 坂本 春生 氏
- (2) 地域の未来ワーキング・グループ報告書（素案）について

#### 第7回 平成26年10月17日 第11回「選択する未来」委員会との合同会議

- (1) 地域の未来ワーキング・グループ報告書（案）について