

人口減少時代に適応した新しい地域社会づくり

－ 地域目標像と社会経済制度に関する３つの提言 －

平成２２年１０月

はじめに

わが国は、2005 年をピークに人口が減少する社会を経験している。1995 年に生産年齢人口のピークを迎えて以降、少子高齢化という事態を進行させながら、ついに総人口でも減少する局面に入って現在に至っている。

人口増加から減少への大きな状況変化は、わが国の社会経済システムのあらゆる分野であり方の見直しを迫っている。その代表例である年金、高齢者医療、介護保険等を巡る一連の社会保障制度の問題は、租税制度改革や国家財政の立て直しとワンセットの問題と認識されて久しい。また、労働力人口減少下での経済活力の維持向上に向けた経済構造改革、官と民の役割分担のあり方などについても様々な試行錯誤が行われている。わけても、アジアの活力を取り込む大交流の中に活路を見出すことへの期待が高まっている。

一方、地域社会に目を転ずると、地方都市や農山村から大都市への人口移動、それに伴う地方都市の衰退、農山村の過疎化などの地域活力の低下が急速に進展している。また、都市のスプロール化は都心の空洞化と周辺農地の蚕食という二つの弊害を同時にもたらしながら進行している。

地域社会の生活や経済を支えている道路、橋、上下水道、公共建造物などの社会インフラの維持・更新に係るコストの増加はすでに始まっており、放置すれば、一層地方財政を圧迫することは明白である。加えて、限界集落という言葉があるようにコミュニティの消滅が強く懸念される地域が増加の一途を辿っていることなどは、地方の危機を象徴している。

このように、**地方の都市運営や農山村運営は財政の面からも、またコミュニティ維持の面からも持続可能性に差し迫った問題を抱えている。**

中部地域においても例外ではなく、地域社会の荒廃が進展している。本会は道州制を提唱し、その実現に努めているが、そもそも都市や農山村が健全な形で存続しなければ道州制は本来の意味を実現できない。このような考えの下に、本会は**人口減少時代に適応した新しい地域社会づくりについて、主として社会経済制度の観点から、名古屋大学の協力を得ながら検討を進めてきた。**

その結果を、このたび、**都市のあるべき姿とその実現の鍵を握ると考えられる社会経済制度のあり方について3つの提言**の形で世に問うこととした。地域づくりに責任と関心のある方々の参考になれば幸いである。

平成22年10月

社団法人 中部経済連合会

会 長 川口 文夫

副会長 松下 雋
社会経済制度委員長

目 次

はじめに

第1部 提言の動機および目指すもの	1
1. 提言の動機 — 人口減少下の地域社会が直面する4つの危機の克服	2
(1) 都市のスプロール化、荒廃 — 合理的土地利用の持続性の危機	2
(2) 農山村の過疎化、コミュニティの崩壊 — 社会の安全安心の持続性の危機	4
(3) インフラの劣化、維持管理コストの増大 — 経済・財政の持続性の危機	5
(4) 国土の自然、生態系の衰弱 — 国土保全・環境の持続性の危機	7
2. 提言の目指すもの — 危機克服策としての地域目標像と社会経済制度の提言	9
第2部 地域目標像と社会経済制度の基本方向	11
1. 地域目標像の基本的考え方 — だらしない拡散からかしこい凝集へ	12
(1) 4つの基本的地域 — 都市、郊外、いわゆる田舎、中山間地域とそれぞれの課題	12
(2) メリハリのある地域形成 — 「らしさ」を高める土地利用	14
(3) 広域的な相互理解、協調、連帯 — 他地域の持続可能性を高める地域整備	15
(4) 交流の促進 — 生活維持機能の広域的配置と交通網整備、アクセスの確保	16
(5) 外国人の流入への備え	16
2. 社会経済制度の基本的考え方 — 制度運用改善、合意形成促進、マネジメント強化	18
(1) 提言の基本的着眼点 — 地域づくりのPDCA	18
(2) 提言の方向性 — 未来指向の合意、全体最適の追求	18
第3部 地域目標像と社会経済制度に関する3つの提言	19
I 高度人口集積圏（コンパクトシティ）の形成 — 都市の目標像の提言	20
1. 基本的考え方	20
2. 具体的イメージ	20
3. 進め方	22
(1) ラフな推進シナリオ	22
(2) 推進主体	23
(3) 推進環境	23
(4) 推進原則	23
4. 仮想的ケーススタディー	24
(1) 仮想的地区のプロフィール	24
(2) 特性に応じた改善案	24
II 都市整備関連法制度の連携運用、土地利用権の流動化 — 法制度運用改善の提言	26
1. 都市整備関連法制度の連携運用	26
(1) 関係省庁間での法運用の連携、国土計画の推進	26

(2) まちづくり3法と農地法・農振法等の連携運用	26
(3) 自治体間での法運用の連携、地域計画の推進	27
2. 都市整備に関わる税制の見直し	28
(1) 優遇措置の活用	28
(2) 事業所税の見直し	28
3. 土地・建物の有効利用の促進	28
(1) 基本的考え方、ねらい	28
(2) 土地・建物の利用権の流動化	28
(3) 都市の再開発による土地の有効利用　－　租税増収財源債の制度整備	29
III 広域地方政府の設置　－　マネジメント・センター機能強化の提言	30
1. 基本的考え方	30
2. 地域整備から見た広域地方政府に期待される機能	30
(1) 広域計画の策定	30
(2) 広域地域整備コストの配分案の策定	31
(3) 市町村の地域整備諸計画の評価および利害の調整	32
(4) 市町村が行う土地関係法制の運用への助言	32
【関連する考察の紹介】	33
I 緑地再生圏（アーバンビレッジ）の形成　－　郊外の目標像の考察	33
1. 基本的考え方	33
2. 具体的イメージ	33
3. 進め方	34
(1) コンパクトシティーづくりとの協調的推進	34
(2) 工場・商業施設跡地の緑化の基本的進め方	34
(3) ラフな推進シナリオ	34
4. 郊外緑化の典型的な姿の提起	35
II 緑縁居住圏（クラスター型カントリー）の形成　－　いわゆる田舎の目標像の考察	36
1. 基本的考え方	36
2. 具体的イメージ	36
3. 進め方	38
(1) 地域整備と農政の分離、および協調	38
(2) カントリー計画の策定	38
(3) 交通網の整備に係る地域負担	38
4. ケーススタディー　－　三重県檜田川流域の集落に見るクラスター型居住	39
(1) プロフィール	39
(2) 学べるべき居住形態の事例	39

III 開放的山里生活圏（リバブルビレッジ）の形成	－ 中山間地域の目標像の考察	41
1. 基本的考え方		41
2. 具体的イメージ		41
3. 進め方		43
(1) 交流促進のための仕掛けづくり		43
(2) 撤退すべき地区の客観的で厳粛な特定		44
4. ケーススタディー	－ 交流、集団移転の事例	44
(1) 愛知県豊田市足助地区のケース	－ 交流の事例	44
(2) 岐阜県中津川市加子母地区のケース	－ 交流の事例	45
(3) 鹿児島県阿久根市本之牟礼地区のケース	－ 集団移転の事例	46
IV 生活質指標、地域の社会的必要性指標の開発	－ 合意形成ツールの考察	47
1. 生活質指標（社会的 QOL）の試案		47
(1) 指標の基本的考え方、ねらい		47
(2) 指標の仕組み		47
(3) 使い方		48
2. 地域の社会的必要性指標（NOD）の開発の提唱		48
(1) 開発の必要性		48
(2) 試案の紹介		49
(3) 使い方		50
あとがき		51

第1部 提言の動機および目指すもの

人口減少下にあるわれわれの社会は4つの危機に直面している。

その克服のためには、地域社会の新たな将来像を構想し、その実現に向けて社会経済制度を進化させる必要がある。

1. 提言の動機 — 人口減少下の地域社会が直面する4つの危機の克服

中部地域の都市および農山村に生じている現象として真っ先に指摘しなければならないのは、だらしなく膨張する都市と人口減少が著しい農山村の問題である。さらには、高度成長期以降増大し続けてきた社会インフラを今後の人口減少社会が支えきれぬか、山林を手入れする林業家の減少で国土保全が持続できるか、後継者のいない高齢化した農家が日本の農業を維持できるかなどの様々な問題が噴出している。

(1) 都市のスプロール化、荒廃 — 合理的土地利用の持続性の危機

【都市のスプロール化】

駅前商店街、寺社の参道に展開する商店街、アーケード街など以前の繁華街と呼ばれた地域が衰退しシャッター街化している。一方、これに代わって、郊外の道路沿いに飲食店、コンビニ、スーパーマーケット、パチンコ店などが進出している。これらは一般にロードサイド店と呼ばれており、モータリゼーションに対応して充実した駐車場を備えているのが特徴である。また、地域によっては、病院、役所庁舎、さらにはショッピングセンターやアウトレットモールなどが道路整備と併せ、まとまった一帯の地域を造成して立地している例も珍しくない。いずれの例も、規模の大小はあれ水田や畑、果樹園などの農地であった土地を非農業的利用のために転用したものがほとんどである。

ここに見られる現象は、都市サービス機能の都市から郊外への流出である。この結果、都心における空洞化、郊外における農地の蚕食的減少が表裏一体の形で同時進行している。この都市およびその周辺地域を舞台として展開している事態は都市のスプロール化と呼ばれている。これは都市側から見た事態の名づけ方であるが、周辺の非都市的地域から見てこの事態に名称を与えるならば「田園縮退」と呼ぶべきものである。

【農業の衰退、見苦しい田園景観の増加】

一方、都市周辺の非都市的地域に向かって拡散する商業施設などの立地は農地の蚕食的減少を進め、耕作放棄地の増加や農業の衰退をもたらす遠因となっている。また、一旦建造物が立地し、その後撤退して未利用のまま放置されている土地（ブラウンフィールド）も見られ、景観を見苦しいものにしている。

【町村のミクロなスプロール】

都市周辺の非都市的地域内部をミクロな視野で見ると、そこには規模を変えた相似形のスプロール化が生じている。町や村の中心部であるタウンの商店街や住宅地域からその周辺の道路沿いへと農地転用を伴いながら商店や住居が拡散している。この結果、町の商店街では廃業を余儀なくされる店舗が発生している。

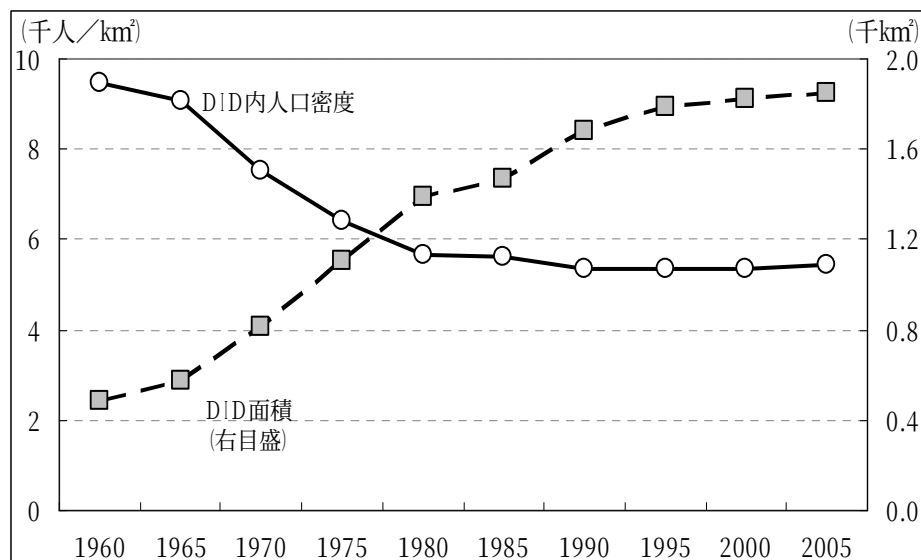
【合理的土地利用の減少】

スプロール化は、都市と農山村の双方において遊休地問題、未利用地問題を引き起こして

いる。都市では中心市街地のシャッター街化や駐車場化という形で、農山村では耕作放棄地やブラウンフィールドという形で現れている。

このままの傾向が続けば、非効率的な土地利用の結果、生産活動のコストが押し上げられるのみならず社会生活の利便性や安全性に支障を来すと考えられる。

《図表 1－1》中部地域におけるスプロール化の状況

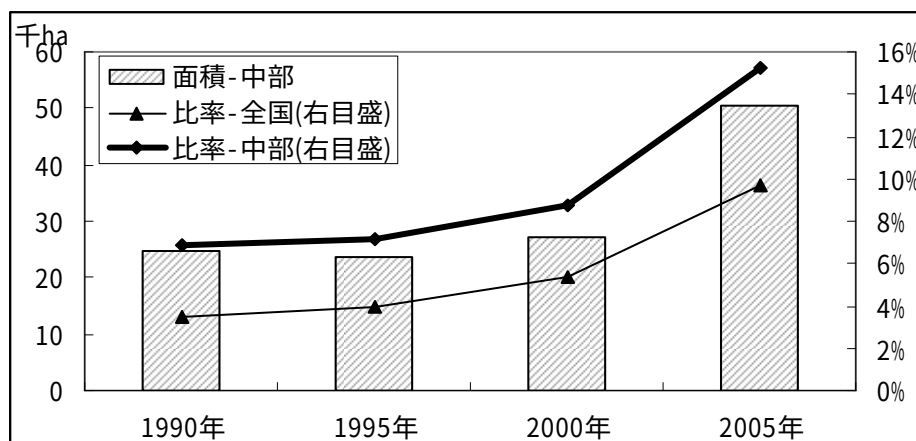


＜説明＞

- ・DID (人口密度が 4,000 人/km²以上の地区) 内の人口密度が減少傾向
- ・一方、DID の面積が拡大傾向
- ・両者をあわせ読みすると、人口密度の低い地域が拡散している様子がうかがえる

資料：総務省「国勢調査」

《図表 1－2》耕作放棄地の増加



＜説明＞

- ・中部地域の耕作放棄地の割合は全国平均を上回っている

資料：農林水産省「農林業センサス」

（２）農山村の過疎化、コミュニティの崩壊　－　社会の安全安心の持続性の危機

【広域で見たマクロなスプロールと過疎化】

都市圏というマクロな視野で眺めると、名古屋市のような大都市からその周辺の地方中核都市や中小都市に向かって都市機能が拡散し、かつて市境を形成していた農地や雑木林などの田園的景観が希少なものとなるほどに建物の連続化が進んでいる。

さらに、都市圏と中山間地域を含む流域圏という超マクロの視野で眺めると、中山間地域から都市圏への定住人口の移動の結果、中山間地域には過疎化、高齢化などの現象が見られる。

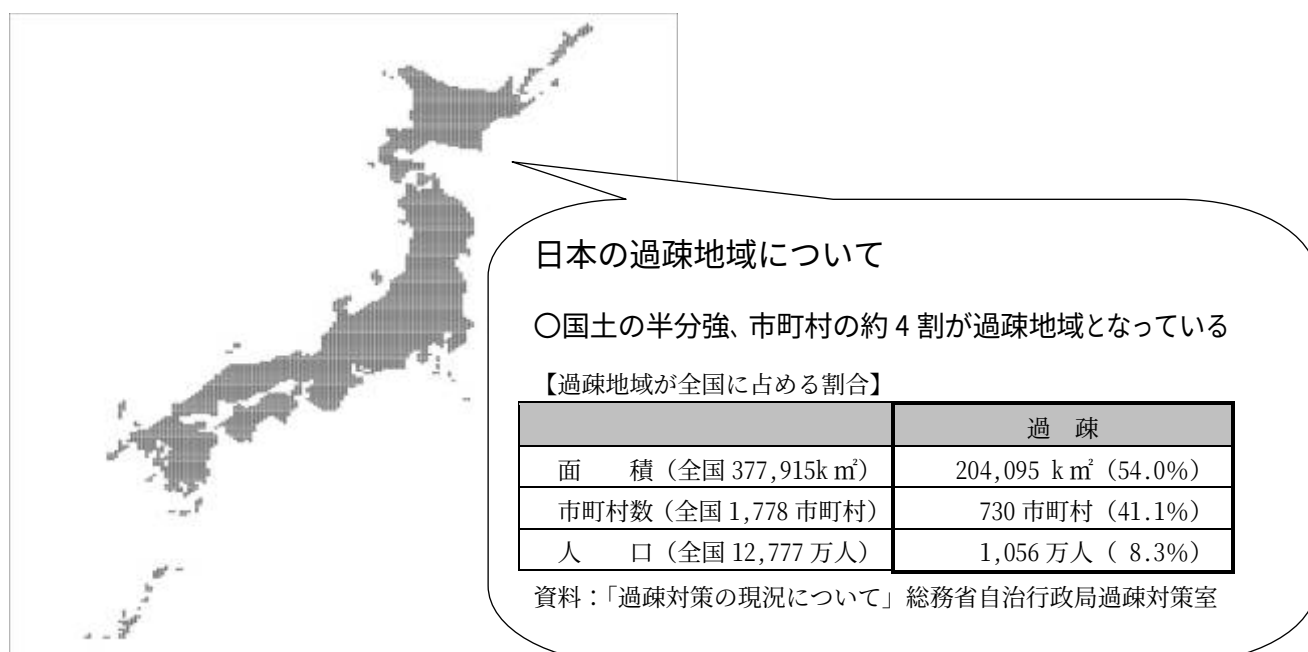
歴史的にみると、農山村は都市に労働力と農産品や林産品などの一次産品を供給し、都市は農山村に工業品を供給してきた。このような相互依存関係が近年の国際化、グローバル化によって急速に変化を遂げている。日本の都市は海外の農山村から供給される一次産品に大きく依存する状態になっている。このため、日本の農山村は実質的に海外の農山村と競争関係に立ち、競争力の劣後は農業や林業の衰退、ひいては農山村自体の衰退が引き起こされている。

【農山村や空洞化した都市中心部におけるコミュニティの崩壊】

中山間地域の農山村においては、過疎化によってコミュニティを維持することが困難になる限界集落が登場している。

また、地方都市ではスプロール化によって中心市街地が荒廃し、そのため自治体が高齢者によってかろうじて維持される状況も生じている。

《図表１－３》日本の過疎地域



《図表 1－4》集落の状況

全体	集落の各種機能の維持状況別集落数				
	良好	機能低下	機能維持困難	不明	計
北海道	3,498 (87.5%)	319 (8.0%)	161 (4.0%)	20 (0.5%)	3,998 (100.0%)
東北圏	11,771 (92.5%)	700 (5.5%)	250 (2.0%)	6 (0.0%)	12,727 (100.0%)
首都圏	2,095 (83.4%)	193 (7.7%)	223 (8.9%)	0 (0.0%)	2,511 (100.0%)
北陸圏	1,459 (87.2%)	136 (8.1%)	78 (4.7%)	0 (0.0%)	1,673 (100.0%)
中部圏	2,983 (76.4%)	667 (17.1%)	253 (6.5%)	0 (0.0%)	3,903 (100.0%)
近畿圏	2,314 (84.2%)	197 (7.2%)	238 (8.7%)	0 (0.0%)	2,749 (100.0%)
中国圏	10,060 (80.2%)	1,759 (14.0%)	696 (5.5%)	36 (0.3%)	12,551 (100.0%)
四国圏	5,033 (76.3%)	951 (14.4%)	596 (9.0%)	15 (0.2%)	6,595 (100.0%)
九州圏	13,815 (90.4%)	988 (6.5%)	418 (2.7%)	56 (0.4%)	15,277 (100.0%)
沖縄県	253 (87.5%)	32 (11.1%)	4 (1.4%)	0 (0.0%)	289 (100.0%)
全国	53,281 (85.6%)	5,942 (9.5%)	2,917 (4.7%)	133 (0.2%)	62,273 (100.0%)

中部圏は良好と評価される集落の割合が四国圏とともに最低水準である。

(地域区分) 中部圏: 愛知県、岐阜県、三重県、静岡県、長野県

全体	今後の消滅の可能性別集落数				
	10年以内に消滅	いずれに消滅	存続	不明	計
北海道	23 (0.6%)	187 (4.7%)	3,365 (84.2%)	423 (10.6%)	3,998 (100.0%)
東北圏	65 (0.5%)	340 (2.7%)	11,218 (88.1%)	1,104 (8.7%)	12,727 (100.0%)
首都圏	13 (0.5%)	123 (4.9%)	1,938 (77.2%)	437 (17.4%)	2,511 (100.0%)
北陸圏	21 (1.3%)	52 (3.1%)	997 (59.6%)	603 (36.0%)	1,673 (100.0%)
中部圏	59 (1.5%)	213 (5.5%)	2,715 (69.6%)	916 (23.5%)	3,903 (100.0%)
近畿圏	26 (0.9%)	155 (5.6%)	2,355 (85.7%)	213 (7.7%)	2,749 (100.0%)
中国圏	73 (0.6%)	425 (3.4%)	10,548 (84.0%)	1,505 (12.0%)	12,551 (100.0%)
四国圏	90 (1.4%)	404 (6.1%)	5,447 (82.6%)	654 (9.9%)	6,595 (100.0%)
九州圏	53 (0.3%)	319 (2.1%)	13,634 (89.2%)	1,271 (8.3%)	15,277 (100.0%)
沖縄県	0 (0.0%)	2 (0.7%)	167 (57.8%)	120 (41.5%)	289 (100.0%)
全国	423 (0.7%)	2,220 (3.6%)	52,384 (84.1%)	7,246 (11.6%)	62,273 (100.0%)

中部圏は、10年以内に消滅あるいはいずれに消滅すると考えられる集落の割合が四国圏に次いで高水準である。

資料：国土交通省「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査」(19年8月)

(3) インフラの劣化、維持管理コストの増大 — 経済・財政の持続性の危機

【更新期を迎える社会インフラ】

わが国は高度成長期以降、社会インフラの整備に力を入れてきたが、その結果、膨大なインフラストックが蓄積されている。それらのかなりの部分が耐用年数を迎え、更新期を迎えている。

下水道に例をとれば、管渠の老朽化を原因とする道路陥没が1980年以降、増加傾向にある(2000～04年の間に約3万件)。また、1970年代から80年代に竣工した学校等の公共施設では、コンクリート塊やモルタル壁の落下事故が多発している。

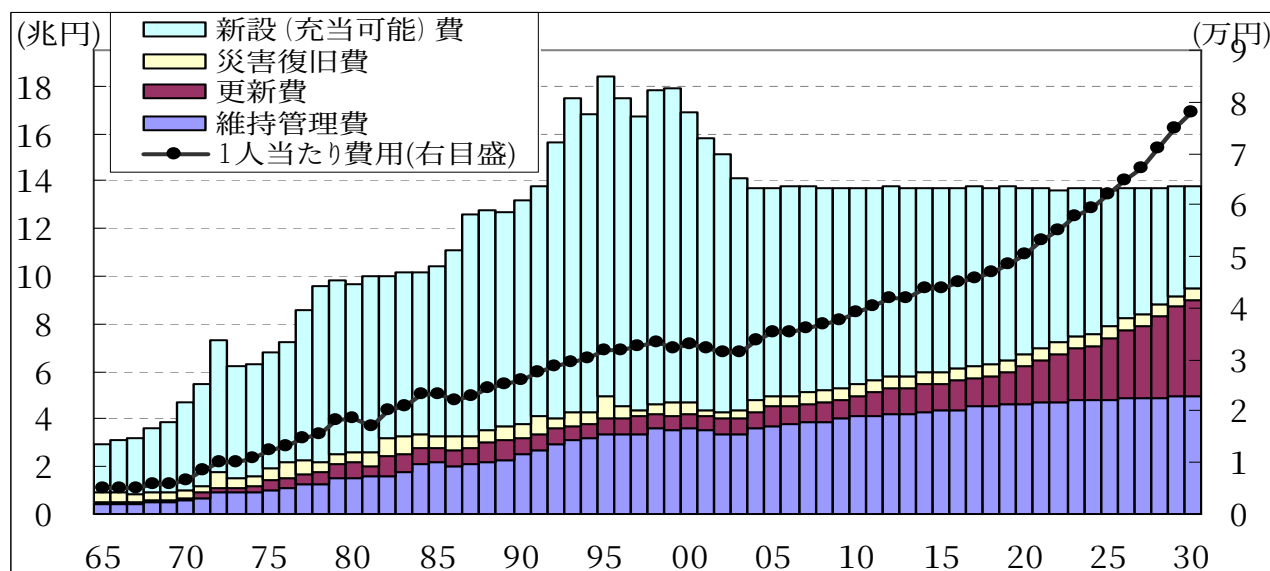
今後、700兆円に上るインフラストックが更新期を迎えることを考えると、減少する人口でいかにしてコストを負担するかが深刻な問題となる。

インフラの維持困難な状況はすでに表面化している。野村総合研究所の調査では、9割の自治体がインフラの新規投資を削減している。また、2割の自治体がインフラの維持・管理費の削減にまで踏み込んでいる。さらには、4割の自治体が道路の維持・管理水準の引き下げ、上下水道料金の値上げを行っている。

今後、公共投資が削減傾向にあるわが国においては、維持・管理・更新がされにくい状況が続くと予想される。

《図表 1－5》将来の維持管理・更新投資の見通し

(今後の投資可能総額の伸びが、平成 17 年度(2005 年度)以降対前年比±0%のケース)



資料：国土交通省「平成 17 年度国土交通白書」をもとに加工

人口 1 人当たりの維持管理・更新投資は、2030 年には 2010 年比で 2 倍に達する見通し。

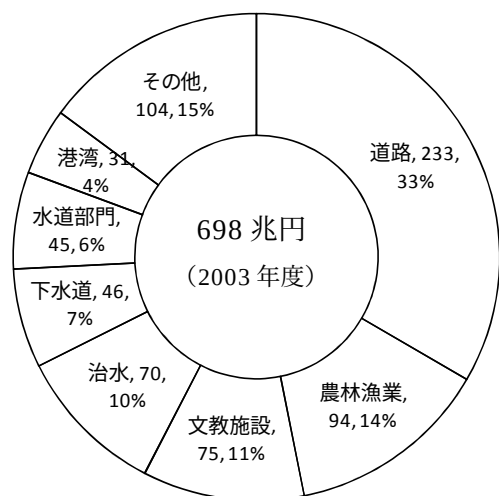
【非効率な社会インフラ利用】

地方中核都市においては中心市街地の空洞化が進んでいるが、その問題性は都市がそれまで蓄積してきた街路や上下水道などのハードなインフラ、ゴミ収集や消防、救急、防災システムなど都市運営のソフトなインフラ、さらには都市空間の広がりそのものなどの様々な種類の資産（ストック）が十分に有効活用されず遊休化していくことにある。人口減少下においてはストックを維持するための社会的コストを少人数で支えなければならないことを考えると、この問題性が理解できる。特にインフラが今後更新時期を迎えることを考慮すると、少人数のために膨大な更新投資をすることが果たして適切なのかという疑問も生まれる。

農業地域など非都市的地域が商業施設などを受け入れる場合、上下水道敷設や道路整備などの追加的な行政投資を必要とするが、この場合、近隣の都市を含めた広域の地域社会全体でみれば、一方でインフラの遊休化を進め、他方でインフラを増築するという合理性を欠いた矛盾と非効率が生じることとなる。今後、経済の低成長と人口減少によって税収の増加が大きく期待できないことを考えると、非効率な行政投資は地域社会の財政を一層窮迫させる要因となる。

《図表 1－6》

日本のインフラストック額と構成

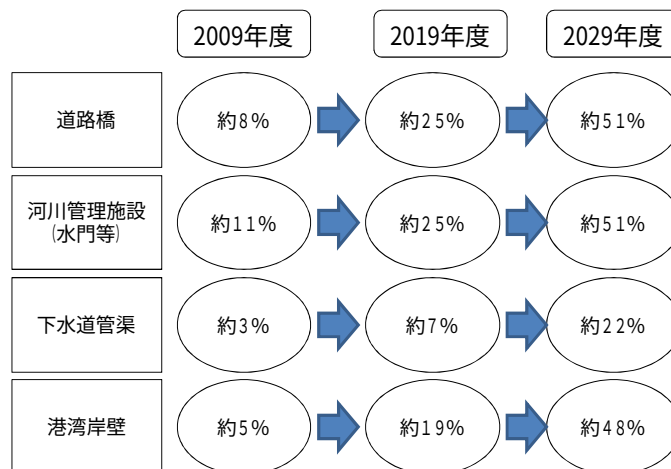


単位：兆円、%

資料：内閣府「日本の社会資本 2007」

《図表 1－7》

建設後 50 年以上経過する社会資本の割合



資料：国土交通省「平成 21 年度国土交通白書」

(4) 国土の自然、生態系の衰弱 — 国土保全・環境の持続性の危機

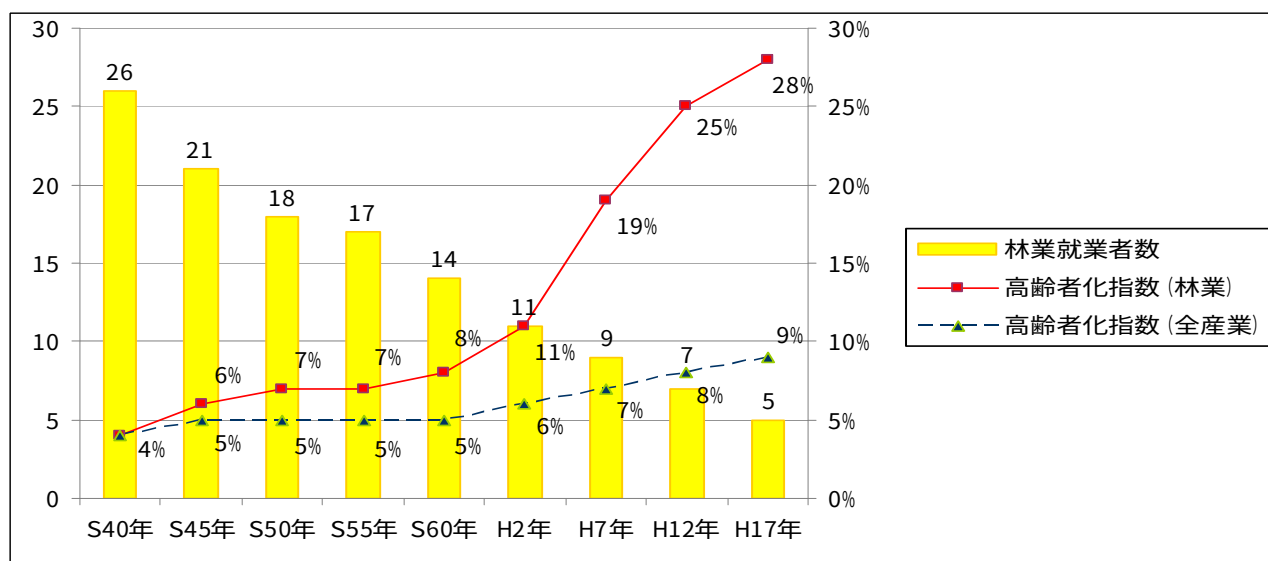
【農山村の荒廃もたらす林業の衰退、治山治水機能の劣化】

中山間地域の農山村の荒廃は、山仕事を行う林業家の減少と山林の荒廃をもたらしている。その結果、山林が本来持つ治山治水機能が劣化する危険性が指摘されている。

森林は、CO₂ の吸収源としてわが国の地球環境保全機能の重要な一翼を担うことが期待される。

《図表 1－8》 林業就業者及び高齢者比率の推移

単位：万人



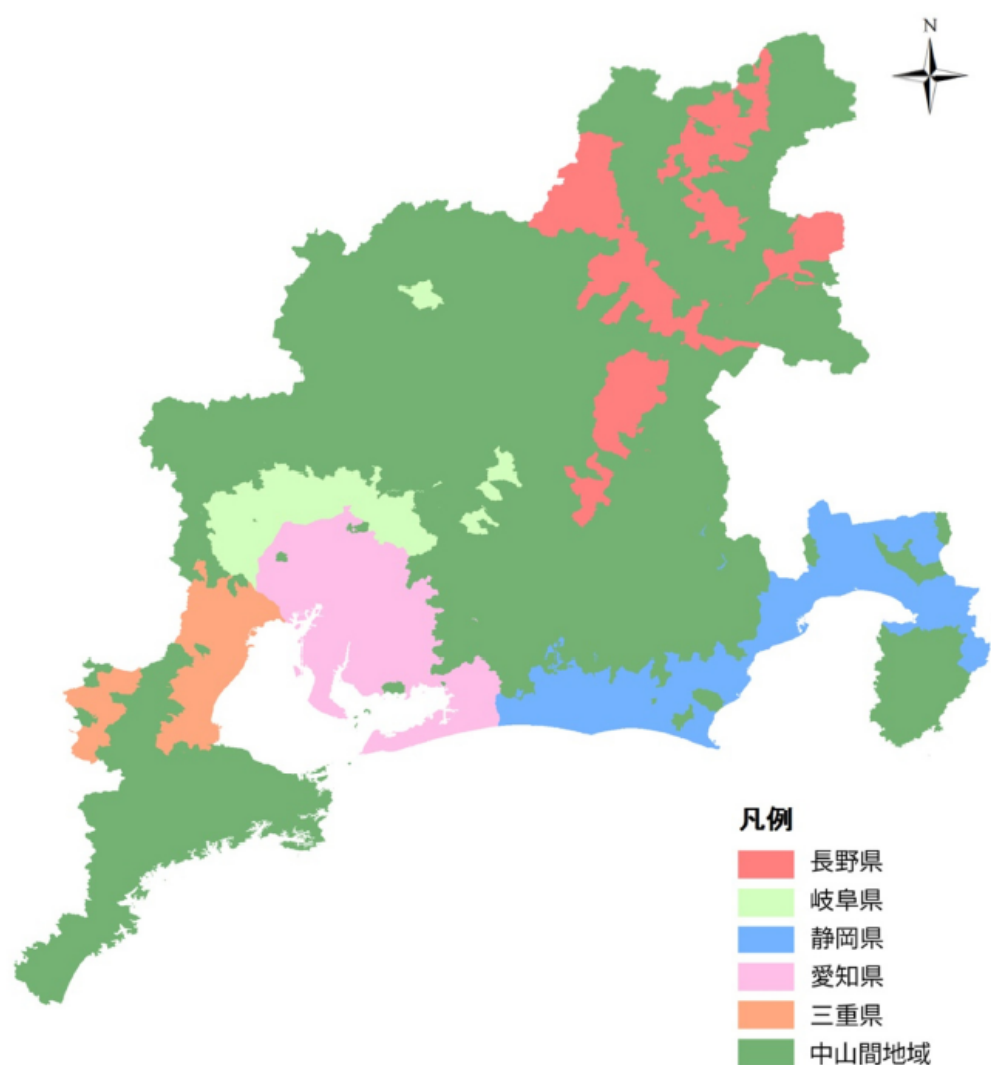
資料：総務省「国勢調査」

【CO₂排出量の増加抑制、生物多様性維持】

都市のスプロール化はマイカーの利用を前提とした交通体系、道路整備、商業施設の立地などを伴って進むことが通例であるが、公共交通機関の利用を前提として計画された地域整備に比較し、より多くのCO₂を排出していると考えられる。地球温暖化防止の観点からCO₂の排出抑制は今後の大きな課題となる。

また、宅地開発や道路建設によって里山などが切り開かれることによって生態系が衰弱する恐れが近年指摘されている。生物多様性維持の観点から都市郊外に残された自然環境の保全は重要な課題となっている。

《図表1－9》中部地域の中山間地域の分布



資料：名古屋大学

＜説明＞中部地域の大半は中山間地域である。

2. 提言の目指すもの ― 危機克服策としての地域目標像と社会経済制度の提言

以上の4つの危機的状況はこのまま放置しておくことはできない。これらを克服するために何が必要となるかを2つの側面から提起する。

【地域目標像】

危機克服に向け地域社会が目指すべき将来像を描くことが重要である。そのような目標像として、スプロール化を克服する都市像や、都市と表裏一体の関係にある郊外像、さらには過疎化に対応する郡部や中山間地域の持続可能な農山村像とはどのようなものであるべきかを提起する。

【社会経済制度】

都市や農山村が望ましい将来像を実現するには、それに応じた社会経済制度を整備する必要がある。そのような社会経済制度の枠組みを作るためには何が課題となるか、何がカギを握るかということを提起する。

第2部 地域目標像と社会経済制度の基本方向

望ましい地域目標像を構想するためには、都市や都市周辺地域、中山間地域などの特性の異なる各地域の課題を把握しなければならない。

また、社会経済制度の機能を高めるには、制度の運用改善、地域づくりの合意形成促進、マネジメントの強化の3つの視点が欠かせない。

1. 地域目標像の基本的考え方 ― だらしのない拡散からかしこい凝集へ

提言に当たって、都市や都市周辺地域、中山間地域などの性質や環境、抱える課題等の異なる地域を区別する必要がある。4つの基本的地域とそれぞれの抱える課題を整理した。

(1) 4つの基本的地域 ― 都市、郊外、いわゆる田舎、中山間地域とそれぞれの課題

【都市】

都市とは、各県の県庁所在都市のほか、豊田市、豊橋市、岡崎市、浜松市、藤枝市、掛川市、大垣市、各務原市、高山市、四日市市、鈴鹿市、伊勢市、松本市、上田市、飯田市などの人口が概ね10万人以上の自治体としての市における市街地をイメージした。つまり行政区域で画定される「市」ではなく、実質的な都市部である。これらの共通点は、商業施設や役所など周辺地域の拠点となる機能を有し、通勤・通学者を周囲から集めていることである。

都市は、中心部の空洞化、シャッター街化などの問題に直面している。また、その結果、上下水道などのインフラの利用度の低下、遊休化が発生している。

【郊外】

郊外とは、都市へのアクセスが概ね1時間以内の距離に位置している都市周辺地域のうち、都市に隣接して展開している非都市的景観を呈する地域をイメージした。つまり、商業施設等の集積度の低い地域である。

郊外は、優良農地の宅地化、緑地の減少、耕作放棄地の増加に直面している。また、高度成長期以降に開発された●●ニュータウン、▲▲団地などと呼ばれる地区が一斉に高齢化し、再開発の必要に迫られている。

【いわゆる田舎】

一方、都市周辺地域のうち、郊外よりも一層都市から離れた平野部にある町や村などの様相を示す地域を「いわゆる田舎」と呼ぶこととする。

いわゆる田舎は、ロードサイド店の増加や優良農地の宅地化によって、上下水道、生活道路などのインフラの追加的拡大が続いている。また、農家の後継者不足などによる耕作放棄地の増加と相まって、美しい田園景観の劣化が進行している。

【中山間地域】

中山間地域とは、平野部の周辺から山間地域にかけて所在する地域で、都市から概ね1時間以上の距離にある農山村をイメージした。自治体としての町や村のほか、行政区域としての市における中山間部も含んでいる。

中山間地域は、過疎化、高齢化が進行し限界集落の増加に直面している。農山村の衰退やコミュニティー崩壊は、山仕事の担い手の減少とともに山林が本来持つ治山治水機能や国土保全機能の低下を招いている。

以上の4つの基本的地域の他、それらが複合的に構成するより広域の地域を次のように整理した。

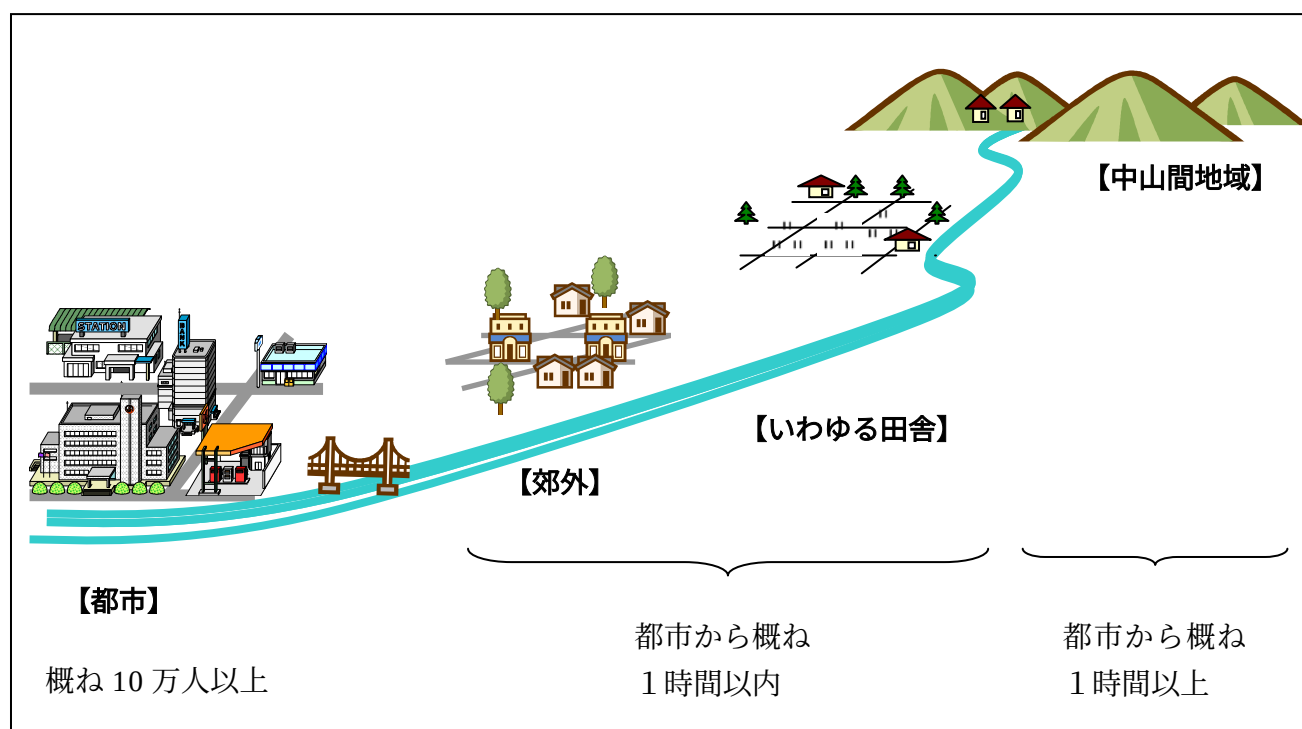
【都市圏】

都市圏とは、ある都市を中心にその都市への通勤・通学圏となっている都市周辺地域を含む一帯の圏域を意味した。日常生活において、その都市が提供する都市的サービスを享受できる地域である。基本的地域がいくつか複合した地域である。

【流域圏】

流域圏とは、ある河川を中心にその水源地から河口の都市までを含む一帯の流域を構成する圏域を意味した。都市と水源地のある中山間地が水資源の供給や治山治水でつながりを持っていることを認識するために重要な概念である。

《図表2－1》地域分類のイメージ



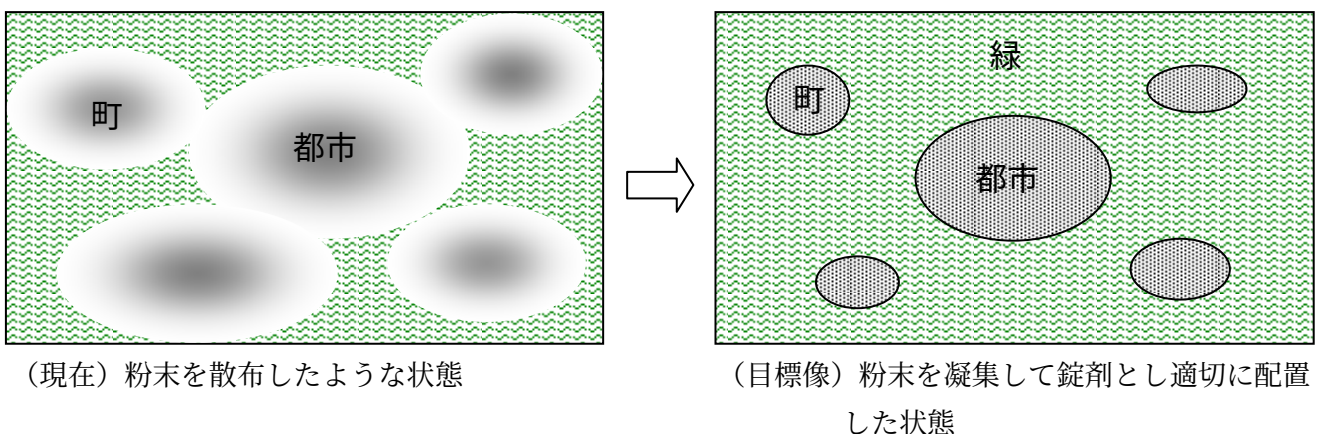
(2) メリハリのある地域形成 — 「らしさ」を高める土地利用

【居住等のかしこい凝集、緑の連なりの育成】

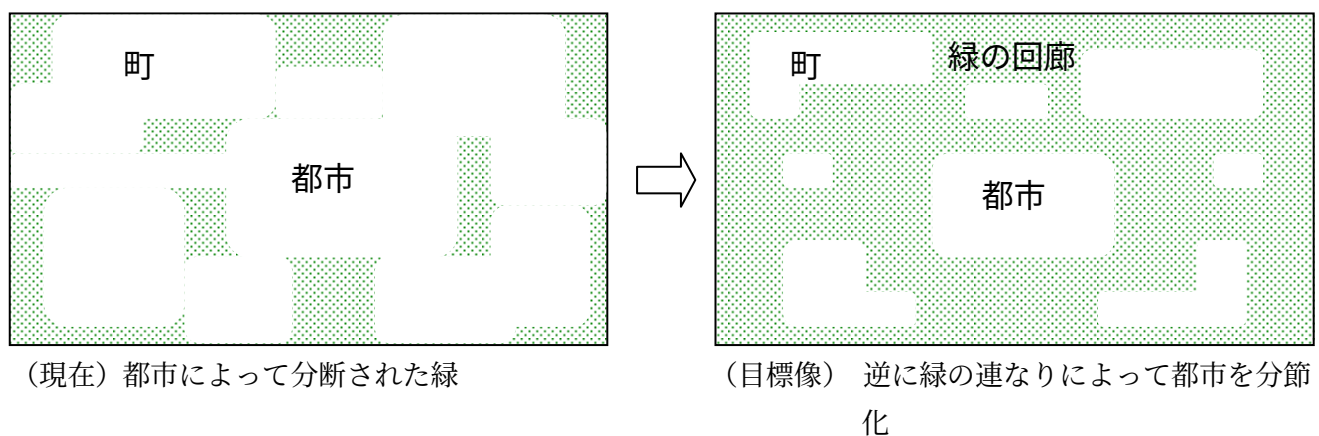
都市および都市周辺地域が共有する主たる問題はスプロール化である。人口、住宅、商業施設、業務用オフィスなどを粒子に譬えれば、スプロール化とは粒子が粉末状に薄く広くまき散らされたような状態と表現できる。解決案は、粉末を集めてまとめ（凝集）、大小様々な錠剤を作って適切に配置し、言わばまとまりのある余白が確保されるような状態へと広域の地域全体をつくり変えていく方向に見出されると考えられる。

これまで、開発行為によって都市が自然的・緑野的景観を分断してきた。このため、都市的地域の連続と自然的地域の孤立が起こった。今後はこの関係を逆転させ、だらしなく連続した都市的景観を自然的・緑野的景観によって分断する「緑の連なりの育成（緑の回廊づくり）」と、都市など人工的なエリアのかしこい（合理的な）凝集を同時に推進することが重要である。

《図表 2－2》かしこい凝集のイメージ



《図表 2－3》緑の回廊づくりのイメージ

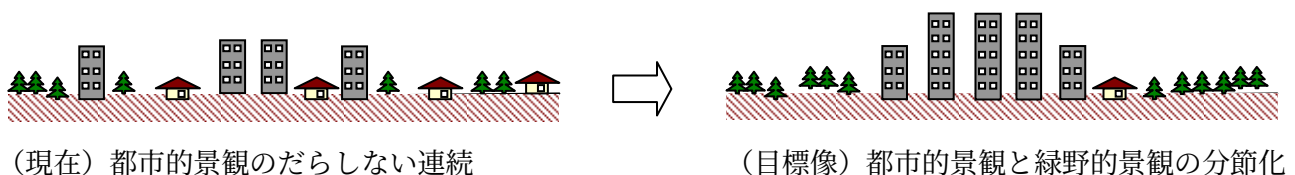


【メリハリのある土地利用】

これを要すれば、都市はより一層都市らしさを高め、都市周辺地域はより非都市部らしさ、すなわち田園らしさ、緑野らしさを高める方向へと土地利用にメリハリがある地域づくりを目指すべきである。景観という観点から見れば、都市的景観と自然的・緑野的景観の明快な分節化ということである。商工業や農業などの土地利用の混在を解消し、極力純化する方向を目指すべきである。

このことによって、スプロール化の弊害の一つである、一地域について都市的インフラと田園的インフラという2種類のインフラをダブルで整備する非効率を回避することができる。

《図表2－4》メリハリのある土地利用のスカイラインイメージ



(3) 広域的な相互理解、協調、連帯 — 他地域の持続可能性を高める地域整備

【性質の異なる4つの地域の相互理解】

各地域は、その性質や様相の違いから、少なくとも、既に述べた①都市、②郊外、③いわゆる田舎、④中山間地域の4つに分けて認識することが重要である。

これらの地域は抱える問題が互いに連動しているため、連関を無視して個々が他地域への配慮なしに地域づくりを進めることは適切でない。例えば、都市の持続的な発展が都市周辺地域の農業を衰退させる、あるいは中山間地域の一層の過疎化を促進するなど、他の地域の持続可能性を損なうことは望ましくない。逆に、農山村が林業を放棄して森林の荒廃を招き都市の水害増加の遠因を作ること望ましくない。地域整備は個々の地域単体の都合だけを考えるのではなく、相互に理解し合い他地域への影響を配慮して進める必要がある。

【都市圏や流域圏の関係にある自治体の協調】

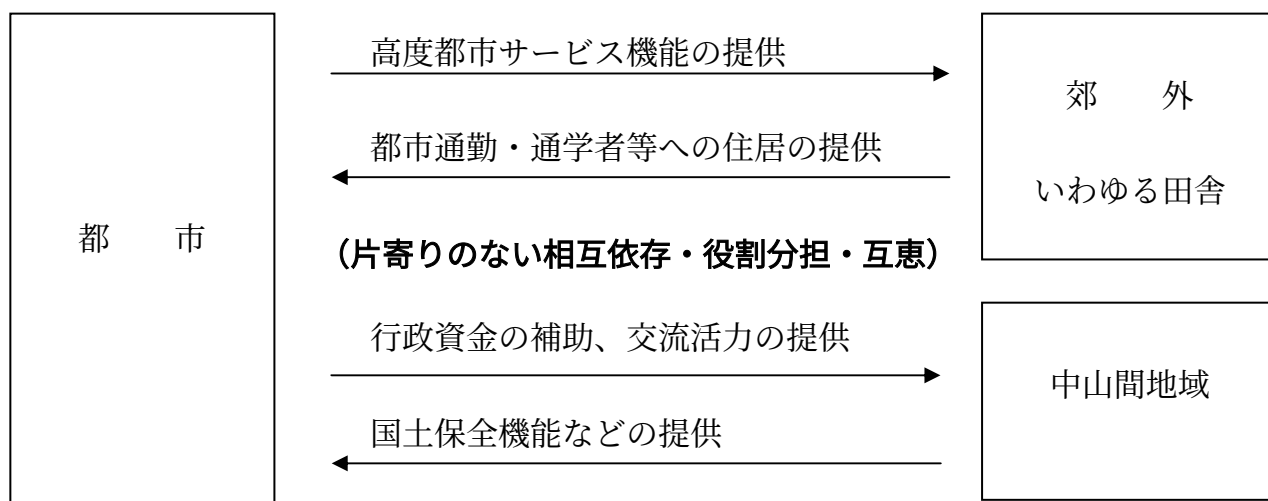
その際、相互に影響しあう関係にあるのは、都市圏、流域圏などを構成する各地域である。都市圏や流域圏は多くの場合、複数の市町村や都道府県にまたがるため、自治体相互の協調が求められる。

【都市と郊外、いわゆる田舎、中山間地域の連帯】

都市と農山村は役割分担によって両者がそれぞれの機能を果たし、提供される価値と対価の支払いを対等に行う「連帯」の考え方で広域社会を運営することが必要である。

その際、重要なことは、①相互依存関係に片寄りを生じないこと。どちらかが一方的に借りを作らないこと（自立性、対等性）、②得意とする分野で効率よく社会全体に向けて価値を生産すること（役割分担）、③役割分担に基づく価値の交換や循環が長く持続すること（持続性）、④自然や生態系を守る「連帯責任」を役割分担に基づき負担し、自然や生態系から得る「連帯利益」を役割分担に基づき分配すること（互恵性）などである。

《図表２－５》広域的な連帯のイメージ



(４) 交流の促進 — 生活維持機能の広域的配置と交通網整備、アクセスの確保

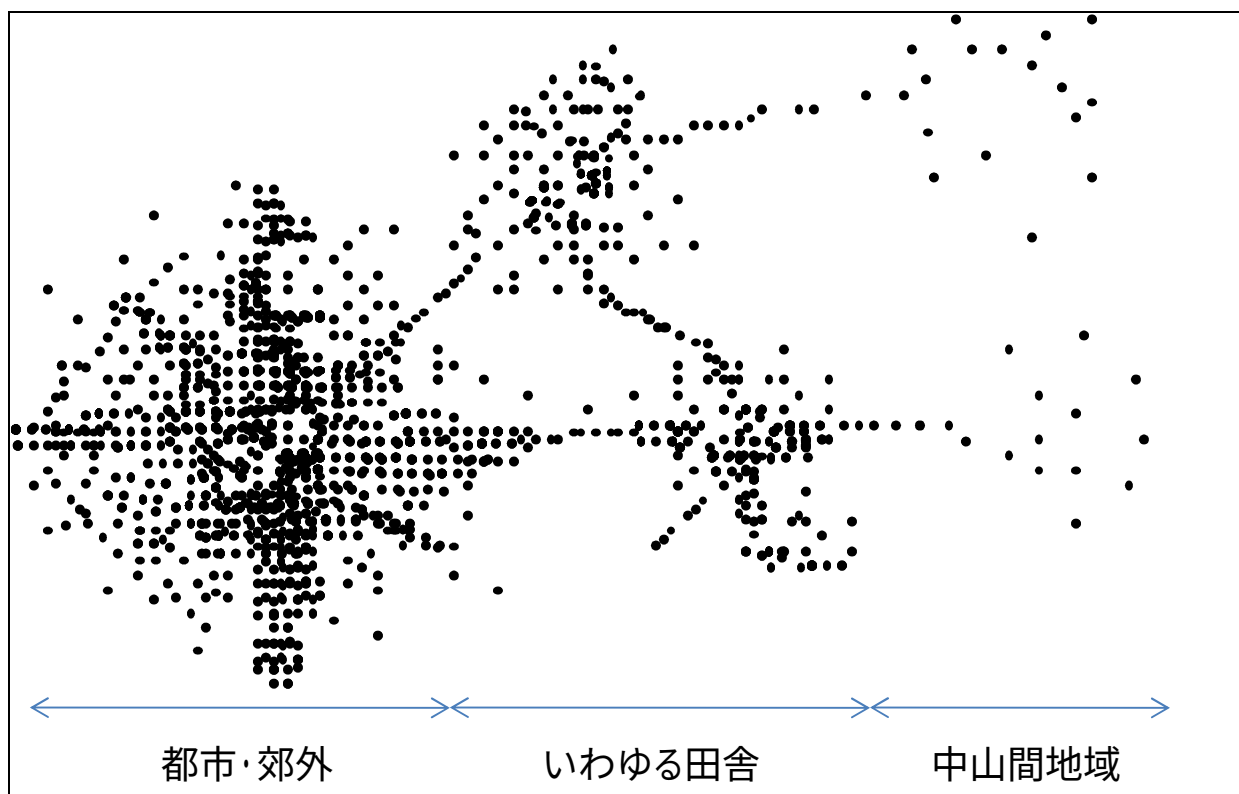
生活を維持する機能のうち、買い物、医療、消防、学校など日常生活における必需性が高い、あるいは利用頻度が高い基礎的機能は生活の場に近い位置に配置される必要がある。一方、コンサートや展覧会などの教養・文化・娯楽のような必需性がそれほど高くない機能や、高度医療などの利用頻度がそれほど高くない機能は、必ずしも生活の場に近い位置に配置される必要はない。これらの機能は、広域のサービスエリアを想定し、協調して広域でサービスをシェアすることが適切である。その際、これらのサービスへのアクセスを現実的に確保するためには地域間を効率的に結ぶ交通網の整備が必要となる。

特に中山間地域の農山村を念頭に置けば、マイカーを運転できない高齢者や学童、生徒のための公共交通機関を効果的に整備することが不可欠である。

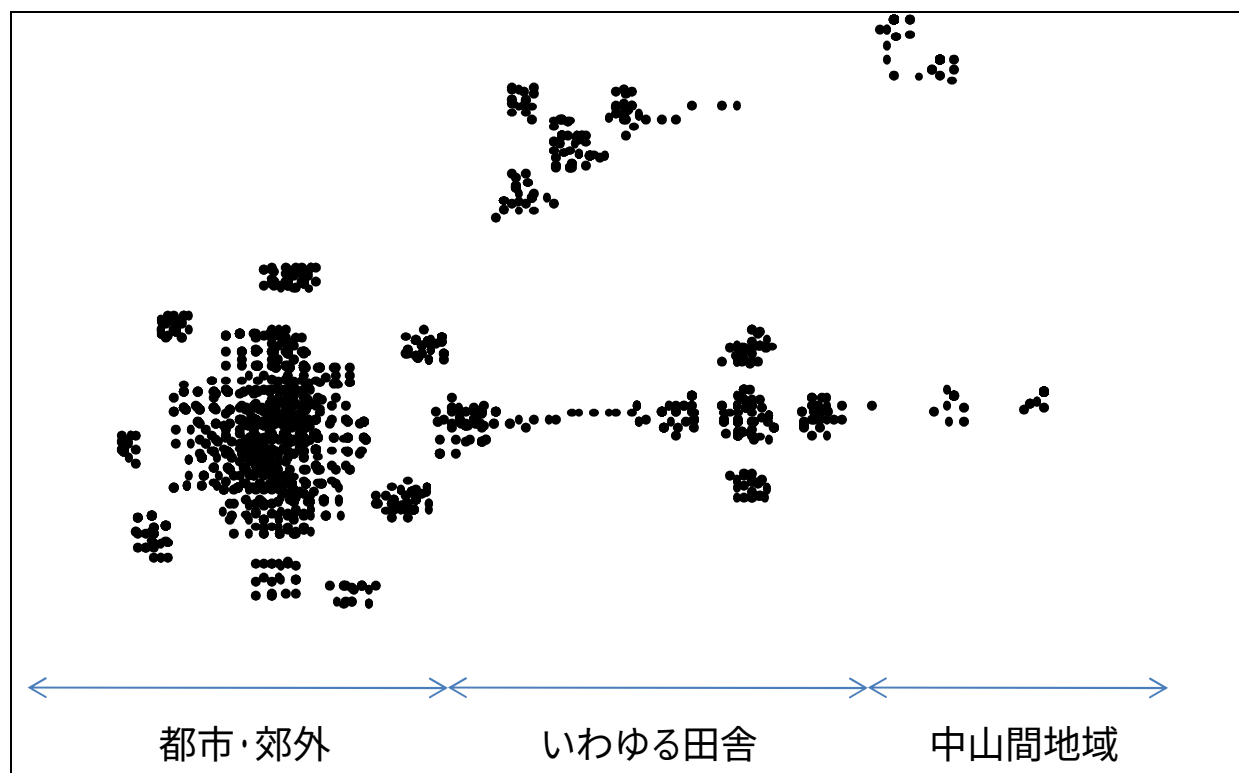
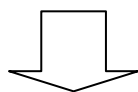
(５) 外国人の流入への備え

外国人の流入は、長期労働による滞在のほか政策的な移民などの形で増加する可能性がある。このためこれに備え、外国人受入れのための居住環境や子女の教育環境の整備、さらには多文化間の相互理解の促進が必要である。

《図表 2－6》広域的な将来像のイメージ



(現在) 成り行きにしたがった人口・建物等の拡散



(目標像) 各地域にふさわしい人口・建物等の凝集

2. 社会経済制度の基本的考え方 ― 制度運用改善、合意形成促進、マネジメント強化

(1) 提言の基本的着眼点 ― 地域づくりの PDCA

社会経済制度のあり方を考えるに当たり、地域づくりの PDCA サイクルに沿って各段階でカギを握ると考えられる着眼点を抽出した。

【法制度の運用改善】

まず、P（計画、構想）段階では、地域づくりに関する法制度を本来の趣旨に即して合理的に運用する必要がある点に着目した。すなわち法制度の運用改善である。

【関係者の合意形成ツールの開発】

次に、D（実行、実施）段階では、関係者の合意形成に資する環境整備を推進する必要がある点に着目した。すなわち関係者の合意形成ツールの開発である。

【マネジメント・センター機能の強化】

さらに、CA（点検、調整、改善）段階では、持続的なマネジメントや調整機能を広域的・総合的に推進する必要がある点に着目した。すなわち、マネジメント・センター機能の強化である。

(2) 提言の方向性 ― 未来指向の合意、全体最適の追求

【未来指向の合意】

未来指向の合意が得られる提言を目指した。

人口減少という状況の激変にもかかわらず、地域づくりの方向転換が容易に進まないのは、現在の社会経済制度を前提として成立している利害関係、すなわち過去のしがらみが広範に存在しているからであると考えられる。都市計画法に基づく地域地区の指定が現状追認的であるのはその一例である。

過去のしがらみを断ち切る未来指向の合意の中に突破口を見つけることが重要と考えた。

【全体最適の追求】

各自の行動を全体最適へ導くような社会経済制度の提言を目指した。

企業や個人が利益や幸福を追求する自由な行動は、皮肉にも社会全体にとって好ましい結果をもたらすとは限らない。企業がより高い収益が見込まれるロードサイドへ店舗を出店したり、若者がより有利な就労機会を求めて中山間地域から都市へ転居したりする結果、不幸にもスプロール化や過疎化が生じてしまうのはその例である。

現在の社会経済制度に内在している個別最適や部分最適が必ずしも全体最適をもたらさないメカニズムが少しでも解消されることを目指した。

第3部 地域目標像と社会経済制度に関する3つの提言

都市の目標像、都市整備関連法制度の運用改善、マネジメント・センター機能強化の3点について提言する。

あわせて、これに関連する都市周辺部、中山間地域の目標像および地域づくりに関する合意形成ツールについての考察を紹介する。

I 高度人口集積圏（コンパクトシティ）の形成 － 都市の目標像の提言

スプロール化という問題に対する解決策として「高度人口集積圏（コンパクトシティ）」と称する新しい都市像を提言する。

1. 基本的考え方

コンパクトシティとは、郊外部に拡散しようとする住居や商業施設などを、空洞化した都市中心部に凝集させて形成する空間的に引き締まった形態の都市である。

コンパクトシティは、①都市の生活質の向上、②都市の維持コストの軽減、③環境負荷の軽減、④都心の賑いの復活などを中心的な目的とするものである。そして、コンパクトに集約された都市を舞台に、凝集的・合理的に配置された商業施設、病院、美術館、役所庁舎など多様な施設から都市サービスが供給され、その需要者である住民が機能性、利便性、安全性、快適性などからなる生活質（社会的 QOL；Quality of Life）の高い居住を追求する「運動」でもある。

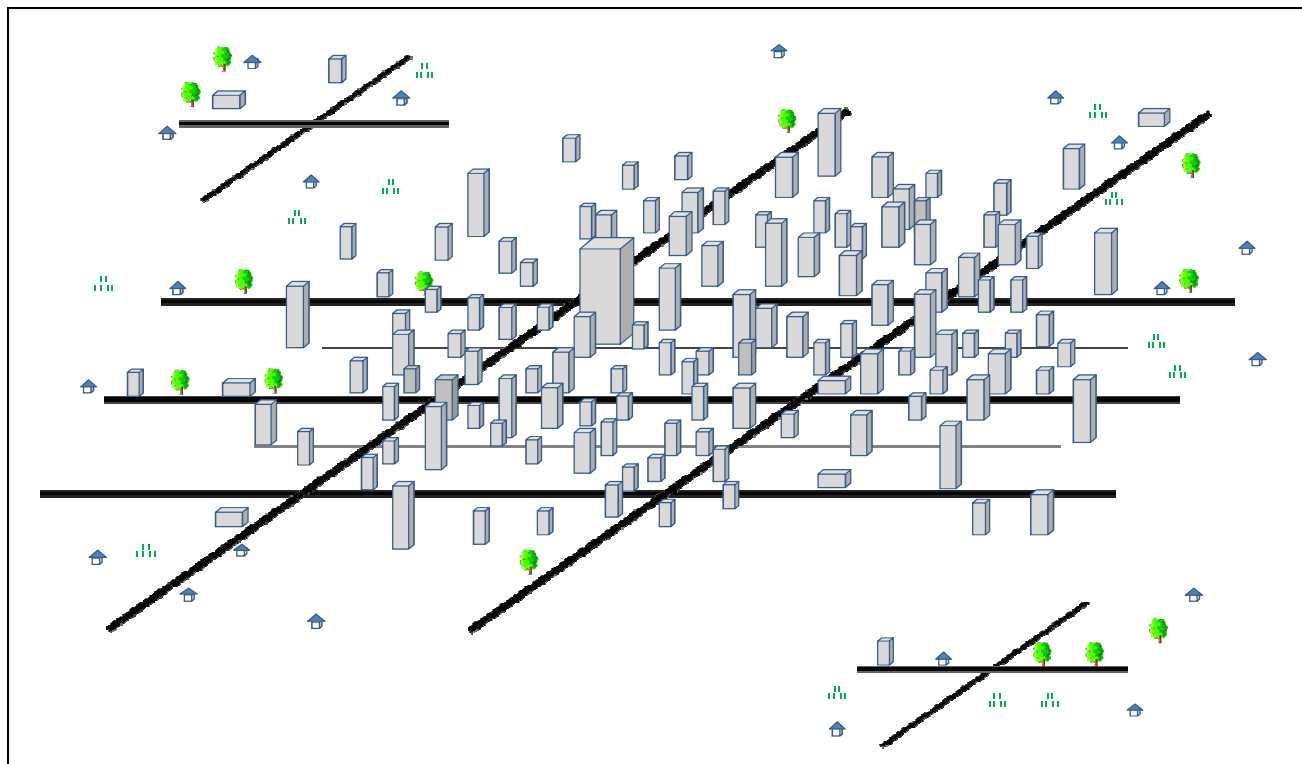
コンパクトシティは、現存する都市のつくり変えによって実現することになる点に鑑みると、①郊外を撤退地域とし都心を再集結地域とする建造物や人口の移動を促すこと、②既存の社会資本ストックを有効活用するなどが重要となる。このことによって社会資本に係るコストを極力軽減し、人口 1 人当たりの負担額の低減を図ることが肝要である。

2. 具体的イメージ

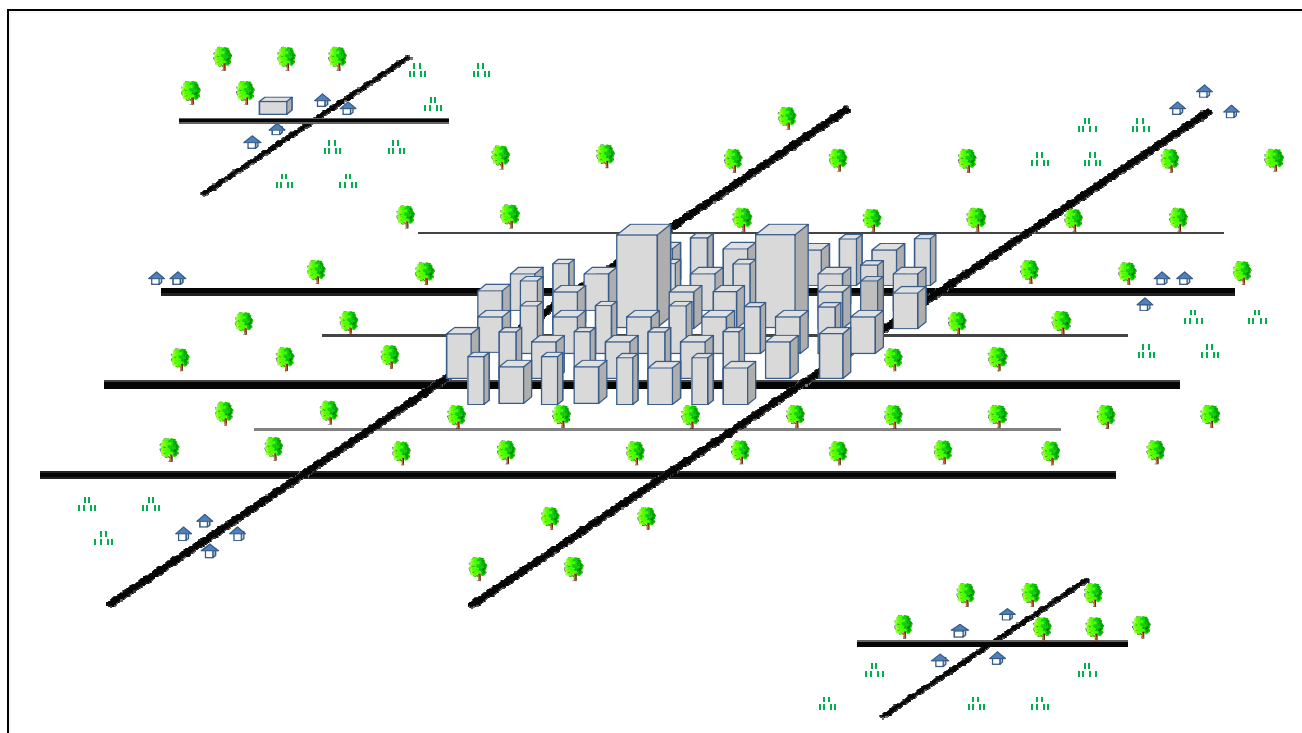
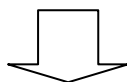
コンパクトシティのつくり方や形態、景観、機能のさせ方、土地利用などの具体的イメージは次の通りである。

- ・ 都市空間を縮小する
- ・ 郊外に流出した商業施設、役所庁舎、病院などの施設を建て替えなどのタイミングを捉えて都市へ再集結させる
- ・ 都市空間のコンパクト化にあわせて建物もコンパクト化する
- ・ 都市居住人口の密度を増やす
- ・ 歩いて行ける範囲を中心に生活圏を設定し、暮らしやすい街とする
- ・ 高齢者にとっての快適性（アメニティー）や利便性の向上に配慮する。まちづくりに ユニバーサルデザインを取り入れる
- ・ 荒廃した街区を復活し、治安の向上、防災性の向上を図る
- ・ 都市内部および都市と周辺地域を結ぶ公共交通機関やスマートグリッドを整備し、自動車の使用やエネルギーロスを極力少なくするなど CO₂ 排出量の軽減を目指す
- ・ その都市固有の課題解決、特色の活かし方に配慮する
- ・ 総じて、土地や建物の資産価値を高め、社会的 QOL の向上を目指す

《図表 3－1》高度人口集積圏（コンパクトシティ）のイメージ



（現在）都市と郊外の境目のない連続。住宅や商業施設の低密度の拡散



（目標像）コンパクトに凝集した都市と郊外。郊外の住宅や商業施設の立地を極力都心に戻すことによって再生された緑地。開放的で緑豊かな郊外

3. 進め方

コンパクトシティーづくりは運動であるという点を重視するならば、長期的な視点から一般市民を運動へ参加させるシナリオと推進環境、推進原則などの一揃いの枠組みを完備することが必要である。

(1) ラフな推進シナリオ

都市のスプロール化の象徴である郊外開発は、ニュータウンの建設を例にとれば、1970年近辺から始まっている。ちなみに、千里、多摩と並ぶニュータウンの黎明期に造成が始まった高蔵寺ニュータウンは1968年から入居開始している。したがって、現在の都市および近郊の姿は概ね40年かけて形成されてきたと言える。これを踏まえながらコンパクトシティーづくりへの方向転換にはどの程度の時間がかかるかを考える必要がある。

【無理のない目標時点の設定、大まかなマイルストーン】

コンパクトシティーを建設するために、現有の建物を取り壊し、しかるべき場所に建て直すという強制措置はとらないこととするならば、目標時点を40年後の2050年に置き、少しでも早期の実現を図るという姿勢で臨むのが現実的と考えられる。

現在ある建物の平均寿命や平均築年数は、住居専用住宅でそれぞれ約45年と23年と考えられる。このことを踏まえると、今後35年で約8割、今後45年で約9割の建物が建て替わると想定される。

したがって、すでに芽が出ている高齢者等が都心や交通拠点に住み替える動きを後押しする施策を採用すれば、大雑把な見通しで40年の間にあらかたの建物は建て替わると考えられることから、2050年を一つのターゲットとすることは妥当性を持つ。大まかなマイルストーンとして前半の10～15年はこれ以上の拡散を抑制することに主眼を置き、後半の25～30年は凝集を図ることに主眼を置くラフなシナリオの下に長期的都市整備構想を確立することが必要ではないかと考えられる。

【今から行うべきこと】

このシナリオを展開するために、確実に効果が上がると考えられる現段階から実行すべきことは次の通りである。長期的視点に立って段取りを進めることが重要である。

- ① 建物の建て替え時期を捉え、建て替え時に建て替え位置をしかるべき場所に誘導する原則を現時点から確立する。
- ② そのために、建物の建設を制限する地域と促進する地域を都市計画などにおいて明確にゾーニングする。
- ③ 建物を建て替えるか新築する場合は、促進地域においてのみ可能とする。
- ④ 現在の建物を強制的に促進地域に建て替えさせることをしない代わりに、建て替えを加速するための租税政策等の誘導策を導入する。例えば、促進地域では住民税等を軽減するなどの措置が考えられる。

次に、このタイムスケジュールを少しでも前倒しで実現する手立てを講じることが重要である。

（２）推進主体

まちづくり３法などでは、中心市街地活性化法において「中心市街地活性化協議会」が中心的役割を担うことが期待されている。一定の権能をもってコンパクトシティーづくりを意図的に進めるこのような組織の重要性は論をまたない。

しかしながら、もう一つ重要なことは、個人や企業など民間の主体を運動の推進役として期待することである。各自が個々の最適化行動を選択した結果、無意識のうちにコンパクトシティーづくりへの参画を果たしていくような制度環境の整備が重要となる。コンパクトシティーづくりを無理なく進めるためには、全員を推進主体として自然にコンパクトシティーづくりに巻き込むことが重要である。

（３）推進環境

推進環境は、①土地利用に関する合理的制限、②推進主体の支援策、③再開発行為の動機付け、④土地利用権の流動化の４点でバランス良く整備することが重要である。

土地利用に関する合理的制限については、まちづくり３法を的確に運用して、特定の建築物しか建てられないよう制限する地区、逆に特定の建築物は建ててはいけないというように抑制する地区、再集結を促す地区、撤退を促す地区など明確な地区の特定と実効ある規制が必要である。

推進主体の支援策については、中心市街地活性化協議会などのコンパクトシティーづくりを企図する組織に対して権限強化と便宜拡大を図ることが必要である。

再開発行為の動機付けについては、民間主体の無意識な行為が自然にコンパクトシティーの形成につながるようにインセンティブの体系を設計することが重要である。再集結地域に特定の建築物を建設するに当たり有利となる税制、撤退地域から建築物を移転すると一定の期間、特定の租税が減免される制度などを工夫することが必要である。

また、土地利用権の流動化については、都市内の低・未利用状態にある土地の不在地主の所有権から利用権を分離し、土地活用の意欲のある者が利用権を獲得しやすくすることで都市の再開発を活性化する制度の整備が肝要である。

（４）推進原則

進め方の基本は、建築物の郊外への拡散を止めて、中心部への再集結を促進することである。公害防止の分野では、現状より環境を悪化させる開発行為を規制する原則があり「現状非悪化の原則」と呼ばれている。つまり、工場等の新規立地や増改築などにおいて、現状の環境に何も影響を与えないかあるいは改善をもたらすような開発行為しか認めないとする原則である。

コンパクトシティにおいてもこれと同様の趣旨の「現状非拡散の原則」を掲げることが重要である。すなわち、建築物の新規立地や増改築にあたり、建築物分布の面的拡散度を現状より悪化させるような建築物の建築行為は認めないとする原則である。その上で、凝集度を積極的に高めるような既設建築物の移転や建て替えをインセンティブ付与の形で誘導するのが現実的であると考えられる。

もう一つは、「個性重視の原則」である。地方都市はそれぞれ、成立の歴史的経緯、地理的条件、地域文化などにおいて個性を持っており、一律の手法でコンパクトシティ化を目指すことは困難である。地域の特性に応じた現実的な方策を採用することが重要である。

4. 仮想的ケーススタディー

都市全体規模でのコンパクトシティ形成のイメージは図表3-1に示した通りである。ここでは、街区規模でのコンパクトシティ形成のイメージを示す。イメージは、名古屋大学の既往の研究の中から名古屋市内の特定の街区について行われた検討事例を仮想的ケーススタディーの形で提示する。

(1) 仮想的地区のプロフィール

仮想の地区は名古屋市都心部である栄の北方の一角にある地区という想定で、プロフィールを以下の通り設定した。

- ・ 規模としては、ほぼ500m四方の地区である。20個弱の街区からなっている。
- ・ 繁華街の栄の北方にあり、商業系の建物と住宅系の建物が混在している。
- ・ 低層住宅(2階建)と中高層マンション(15階建程度)が混在する都市景観を呈する。
- ・ 建蔽率は52%、容積率は257%である。
- ・ オープンスペース率は33%と多いものの、そのほとんどは駐車場であり緑地はほとんどない。
- ・ 人口構成は、現在は生産年齢人口76%と割合が多いが、2050年には65歳以上が50%近くになる見通し。

(2) 特性に応じた改善案

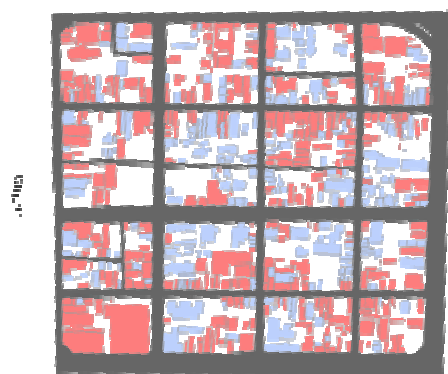
この地区の特徴である住宅と商業施設の混在は、生活の利便性を高める要素と捉え、残す方針で臨む。課題は、緑の潤いの少なさ、高齢化の進展、環境負荷の軽減であるとした。

- ・ オープンスペース率を維持する。オープンスペースは極力、緑地化する。
- ・ 高齢化に対応するため、商業系、住宅系ともに建物をあまり高層化しない。4～6階程度の建物を基本にして、現況以上の床面積を供給する。
- ・ 環境負荷を軽減するため、自動車利用を削減させ、駐車場用地を他用途（商業床、住宅床、緑地）へ転用させる。

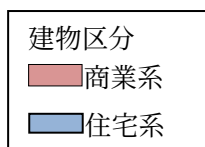
《図表 3－2》街区規模のコンパクトシティ形成イメージ

【現在の状況】

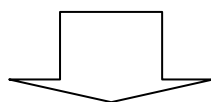
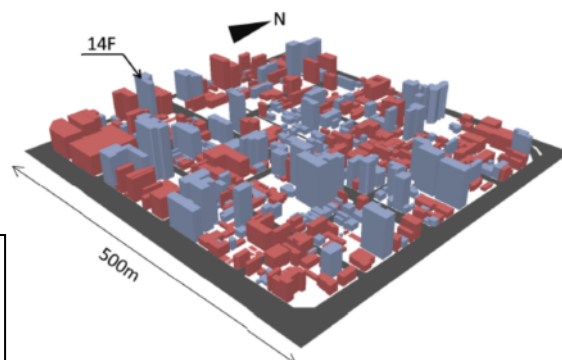
＜土地利用＞



2010年

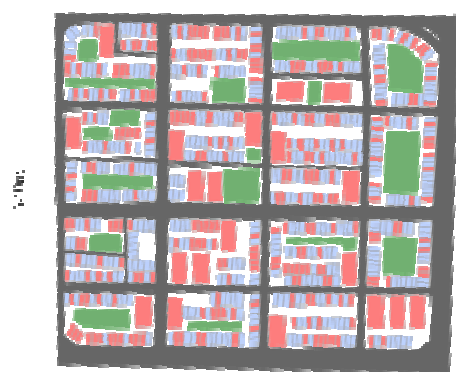


＜景観＞

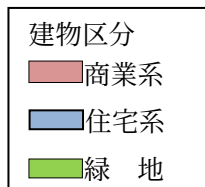


【改善された姿】

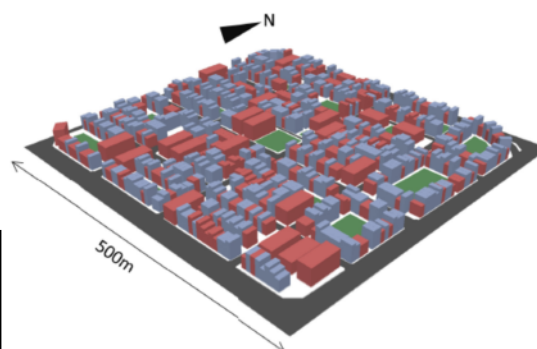
＜土地利用＞



2020年



＜景観＞



II 都市整備関連法制度の連携運用、土地利用権の流動化 ― 法制度運用改善の提言

コンパクトシティの推進には、都市整備関連法制度の連携運用、都市整備に関わる税制の見直し、土地・建物の利用権の流動化などの施策が総合的に改善、整備される必要があることを提起する。

1. 都市整備関連法制度の連携運用

コンパクトシティづくりに関する法制度については、中心市街地活性化法、都市計画法および大規模小売店舗立地法からなる「まちづくり3法」のほか、農地法、農振法（農業振興地域の振興に関する法律）などが関係している。それぞれの法制度の連携のとれた実効ある法運用が必要である。

（1）関係省庁間での法運用の連携、国土計画の推進

都市計画法、農振法、森林法、自然環境保全法などの国土利用に関する法制度は、それぞれ所管する省庁が国土交通省、農林水産省、環境省、経済産業省などと異なる。これら関係省庁間の連携が不足しており、中心市街地活性化、まちづくり、田園風景形成、国土保全などの総合的観点に立った調整が行われにくい。

国土利用計画や国土形成計画の位置づけを高め、総合的な調整を行う場とすること、および計画の実効性を高めることが必要である。

（2）まちづくり3法と農地法・農振法等の連携運用

建築物立地規制の点では都市計画法は十分に機能していない。建築物立地規制を事実上左右しているのは農振法である。農振法で農地の農業振興地域からの除外や転用が行われて大型店立地などの無秩序な郊外開発が進み、そのことが中心市街地衰退を促進しているとの指摘もされている。

都市計画法においては、本来、建物立地規制は都市計画区域のうち市街化調整区域の指定によって政策的に推進することが想定されている。しかしながら、市街化調整区域はあくまで市街化を当面休止するという趣旨であり、市街化を将来にわたって抑制するというものではない。

これを乗り越えるために、まずは、市街化の抑制機能が発揮されるよう市街化調整区域の制度を厳格に運用するべきである。

さらに、都市計画区域の市街化区域と市街化調整区域の指定において、都市の凝集に向けて市街化区域を思い切って縮小するよう線引きすべきである。また、現状肯定的な用途地域の指定から現状改善的な用途地域の指定へと法運用を改めるべきである。

その上で、まちづくり3法と農振法の連携運用によって、無秩序な市街化の抑制を図るべきである。その際、前提として市街地から農用地にわたる地域全体の土地利用計画が策定さ

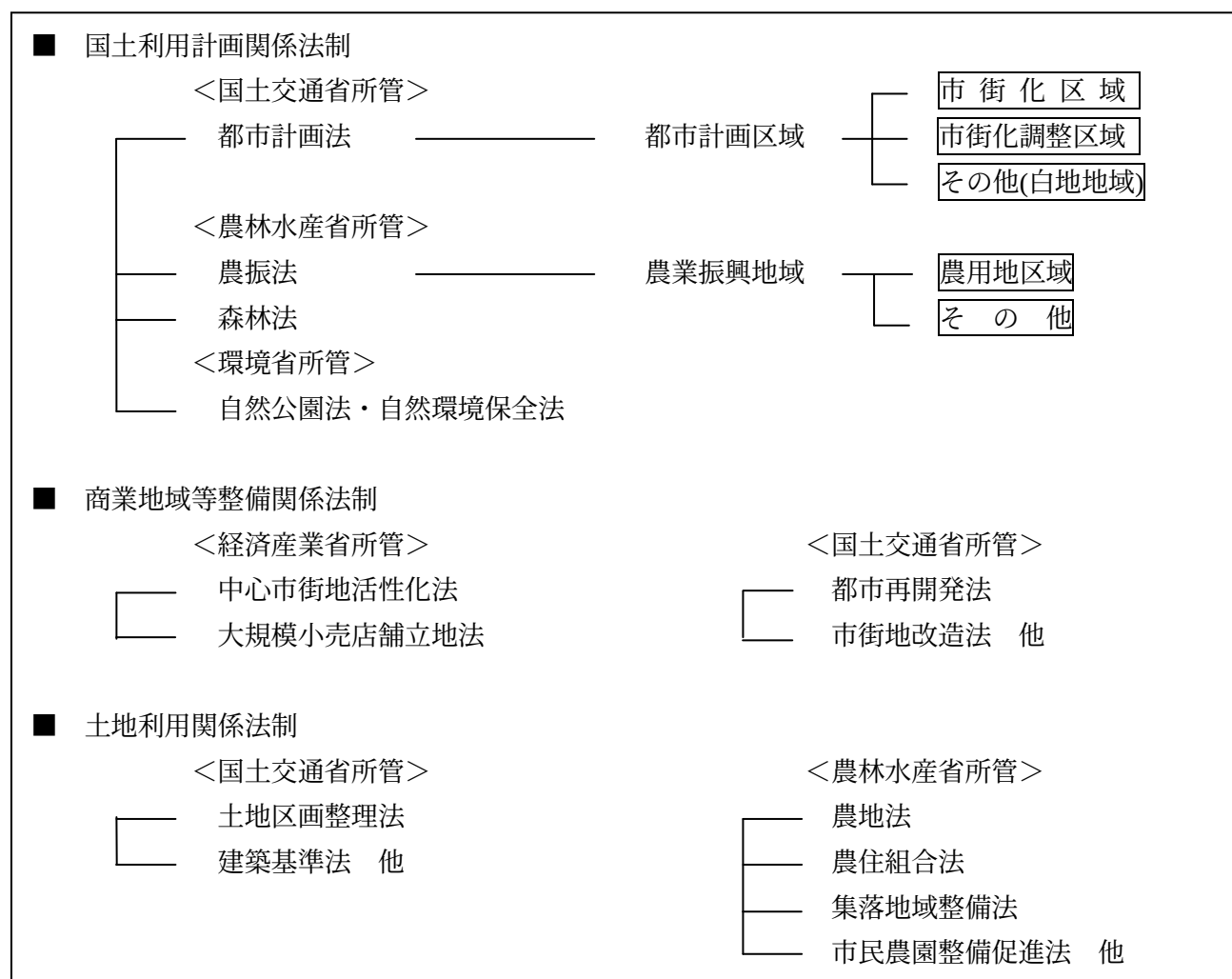
れる必要がある。都市計画区域を極力広くとり、開発規制のない計画上の白地地域を作らないこと、地区計画を任意ではなく義務とすることなどが重要である。

(3) 自治体間での法運用の連携、地域計画の推進

現行の土地関連の法運用においては、大型店設置等の広域調整が困難である。都市周辺農山村の大型店誘致に近隣市町村は意見を述べられず、都道府県の調整機能もない。このことが大型店の郊外進出を継続させる原因となっているとともに、都市の中心市街地の空洞化の遠因ともなっている。

複数の自治体からなる広域の地域について地域計画を合意し、自治体間で土地関連法制度の連携した運用を図ることが必要である。

《図表3－3》地域づくり関係法制



2. 都市整備に関わる税制の見直し

住民、企業、商業施設等が自ら凝集を指向し、目指すべき地域将来像の実現を促進するためには、税制の見直しを行う必要がある。

(1) 優遇措置の活用

凝集を企図する地域への移転者については、固定資産税、住民税等を一定程度減免する税制上の優遇措置を行うなど、凝集が自ら促進されるインセンティブが働くよう税制の見直しを行う必要がある。

(2) 事業所税の見直し

事業所税は、過密や混雑等の都市問題の解決に一定の役割を果たしてきたが、制定当初とは社会状況が変化し、都市における店舗等の新規開設と雇用増進の意欲を減殺しており、都市のスプロール化の一因となっている。同税制は、早期に縮減ないし、改組すべきである。

3. 土地・建物の有効利用の促進

(1) 基本的考え方、ねらい

空洞化した都心の再開発や耕作放棄地の農業復活を妨げる大きな要因の一つに、地主が土地の所有権を手放したがないという事情がある。

都心に存在する未利用地や郊外等に存在する耕作放棄地は社会全体から見た場合、言わば21世紀の入会地として認識することが重要である。有効活用を企図する者に対して土地や建物、容積率の利用を促し流動性を高める算段を講じることは公共的観点からも支持されるものと考えられる。

(2) 土地・建物の利用権の流動化

【土地利用権の公的買い上げ】

土地の所有権と利用権を分離し、地方自治体などが公正妥当な利用料（地代）で利用権を買い上げる制度が有効であると考えられる。

土地の有効活用を企図する者が現れた場合、事業内容等を地方自治体が十分審査した上で妥当と判断されれば、当該の利用料で利用権を譲渡する。所有権者は、自治体を経由して最終的な土地活用者から利用料を収受するという仕組みである。

自治体は自己の財政負担（利用料支払い額）を軽減するよう、極力未利用地（耕作放棄地等）を発生させない調整努力を行う必要がある。

長野県宮田村では、これに相当する方式が採用されており、10 アール当たり 6,000 円の利用料で農地の有効活用が図られている。村の調整努力によって耕作放棄地は原則として生まれていないので村の財政負担も大きくはないと見られる。

【不動産証券化の活用】

不動産を特別目的会社（SPC）などに譲渡するか、信託財産として信託会社に資産運用を委ねるなどして不動産から得られる収益を裏付けに有価証券を発行する方法が不動産の証券化である。

不動産の証券化をうまく活用すれば、不動産活用の多様性拡大、資金調達の容易化など不動産活用の活性化や不動産の流動化を巡る周辺環境が整備できると期待される。

【余剰容積率の移転の容易化】

都市における建物の未利用容積率を売買する市場を整備することによって、都市部全体の実際の容積を高めることができる。土地の利用促進以上に実質的な土地の創出に近い効果が期待できると考えられる。

未利用容積率の売買市場を促進する制度を整備すべきである。

【定期借地権市場の活性化】

定期借地権は所有権と利用権を分離する現在最もポピュラーな方法である。しかしながら、定期借地権料が高いため、定期借地化が進みづらい状況にある。

これを解消する一助として、不動産の所有者が定期借地を提供した場合の固定資産税や都市計画税の一層の減免、地価税の非課税対象の拡大に加え、住民税など他の税目の減免についても検討すべきである。

（３）都市の再開発による土地の有効利用　－　租税増収財源債の制度整備

都市の再開発は土地の有効利用を組織的・計画的に行う典型的な方法である。自治体など公的な主体が行う場合は昨今の財政難が障害となってうまく進まない場合が多い。

米国で採用されている方法で租税増収財源債が参考になると思われる。これは民間で行われているプロジェクトファイナンスに近い考え方の資金調達方法である。すなわち、開発によって当該地区の不動産等の資産価格が上昇すれば税収の増加が期待できるので、それを見込んで公債を発行し開発資金を調達するものである。

租税増収財源債の制度整備について検討すべきである。

III 広域地方政府の設置 — マネジメント・センター機能強化の提言

都市と都市周辺地域の一体性、さらには流域から見た都市と中山間地域の関連性に鑑みると、地域整備に関する県を超えた広域協調が必要である。それにもかかわらず、十分に協調が行われているとは言えないことが課題である。

広域協調が十分に行えるようにするためには、広域的な視点から地域マネジメントのセンター機能を担うことのできる組織が必要である。広域地方政府（州政府）の設置はこの観点からも支持されと考えられる。

1. 基本的考え方

都市圏、流域圏など県をまたいで機能する圏域に関して、地域整備計画を策定するために調整機関が必要である。

県という対等の立場の組織同士の調整は難航することが経験的に知られている。

このために、県を超越した組織として広域地方政府を設置し、諸調整を行うことが効果的と考えられる。

2. 地域整備から見た広域地方政府に期待される機能

広域地方政府は以下のようなマネジメント・センター機能を発揮することが期待される。

（1）広域計画の策定

第1に期待される機能は、県をまたいで広がる都市圏、あるいは流域圏等の広域計画の策定である。

都市圏や流域圏は、都市計画法や大店立地法、中心市街地活性化法などが想定する地域の広がりをはるかに越えた圏域となるため、依拠する法制度は国土利用計画法や国土形成計画法が中心となる。

【国土利用計画法に基づく諸計画の合理的立案】

国土利用計画法は、国土利用計画の策定や土地利用基本計画の作成、土地取引の規制に関する措置などを講ずることにより、総合的かつ計画的な国土の利用を図ることを目的とするものである。国土形成計画法との協調的運用が前提となっている。

国土利用計画は全国計画、都道府県計画、市町村計画の3層からなる。現行の全国計画においては、都市、農山漁村、自然維持地域などの地域類型別の国土利用の基本方向、および農用地、森林、住宅地、工業用地などの利用区分別の国土利用の基本方向などが示されている。

土地利用基本計画は、都道府県が自己の区域について、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の 5 つの地域を指定することを求めている。国土利用計画で示された基本方向を具体的に展開するに当たって、実際に地域をゾーニングする役割を果たすものであると理解される。

都市圏が県境を越えて広がっている実態に鑑みれば、土地利用基本計画は関係県の調整が当然必要である。広域地方政府があれば一層合理的な土地利用基本計画を策定できると期待される。

【国土形成計画法に基づく諸計画の合理的立案】

国土形成計画法は、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から国土の利用、整備および保全を推進することを目的とするものである。国土利用計画法との協調的運用が前提となっている。

国土形成計画は、全国計画と広域地方計画の 2 層からなる。全国計画は、国土の形成に関する基本的な方針や国土の形成に関する目標などを中心的な内容としており、閣議において決定されるものである。これに対して、広域地方計画は都道府県をまたぐ広域的地域を対象とするものであり、国の関係各地方行政機関、関係都道府県および関係指定都市により組織される広域地方計画審議会が協議・提案し、国土交通大臣が定めるものである。

現在、広域地方計画は、東北圏、首都圏、北陸圏、中部圏、近畿圏、中国圏、四国圏、九州圏の 8 圏について定められている。ちなみに中部圏は、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県および三重県からなる区域となっている。

国の関係各地方行政機関が管轄するエリアはここで言う中部圏とは必ずしも一致しておらず、調整には困難を伴うと考えられる。

広域地方政府が現在の各県および国の関係各地方行政機関などから構成されることとなれば、計画案の策定はより一層容易で合理的なものになると考えられる。

（２）広域地域整備コストの配分案の策定

第 2 に期待される機能は、都市圏や流域圏を形成する各地域の間での地域整備コストの合理的な配分案の策定である。

今後は国や地方自治体の財政に対して徹底した無駄の削減が求められるため、地域整備は限られた財源の中で合理的に行う必要がある。

都市圏においては、厳しい予算制約の中で、どの地域へどのように行政コストを配分すれば都市圏全体の生活環境質（社会的 QOL）を効率的に向上できるかという課題を解決しなければならない。この課題の解決は、県をまたぐ場合一層困難となるため、広域地方政府を設置することがコストの配分案を調整する上で効果的と考えられる。

また、流域圏においては、上流の農山村等の地域が発揮する水源涵養や土砂災害防止などの多面的機能を下流の都市等の地域がどの程度受益しているかを評価し、都市等は見返りとしてどの程度の財政支援を農山村等に対して行うかという課題を解決しなければならない。この課題の解決は、県をまたぐ場合一層困難となるため、広域地方政府を設置することが下

流地域の都市住民の負担額を調整する上で効果的と考えられる。

（３）市町村の地域整備諸計画の評価および利害の調整

第３に期待される機能は、各市町村が策定する地域整備諸計画が互いに整合的であるかどうかの評価および利害の調整である。

大規模小売店舗の出店や廃棄物処理施設の建設などは各市町村間の計画の調整が必要な典型例である。同一の都道府県内であれば当該の都道府県が調整機能を発揮することが期待されるが、県境をまたぐ影響の評価や調整は困難である。広域地方政府の設置はこの困難を効果的に軽減すると思われる。

（４）市町村が行う土地関係法制の運用への助言

第４に期待される機能は、各市町村が行うまちづくり３法と農地法、農振法の連携運用への助言である。

各市町村が地域整備諸計画を策定するに当たって基本となる土地の利用方法に関するゾーニングは、実務的には都市計画法や農振法などに依拠することとなる。

しかしながら、実際に行われるゾーニングは両法の「つぎはぎ」的な適用になっているため、複雑怪奇なゾーニングになっているとの批判が根強く存在する。ばらばらの土地利用計画法制を実態面から統合化する必要があるが、そのためには、実運用として両法の連携適用を実施することが重要となる。

ここでも都道府県の助言に期待するところが大きいですが、県境を接する市町村間で整合性あるゾーニングを実施しようとすれば広域地方政府を設置して助言・調整に当たらせることが効果的と考えられる。

【関連する考察の紹介】

I 緑地再生圏（アーバンビレッジ）の形成 — 郊外の目標像の考察

スプロール化という問題に関して都市と郊外はワンセットであり、課題解決に当たって両者は表裏一体の関係にある。都市側の解決策として「高度人口集積圏（コンパクトシティー）」と称する新しい都市像を提言したが、郊外側の新しい地域像を同時に確立する必要があることを問題提起する。

「緑地再生圏（アーバンビレッジ）」と称する新しい郊外像を試案として掲げる。

1. 基本的考え方

緑地再生圏は、都市の膨張に一定の限界を画する「緑」のゾーンを都市外周に設け、市街化を原則的に禁止する地域である。

都市の外周に位置する郊外は、もともと農地であったものが、高度成長期の都市化によって開発の名の下に次第に非農地化していった地域である。今後は、都市のコンパクトシティー化と連動して郊外はこれ以上の開発を抑制し、以前のような緑豊かな状態を取り戻すことを基本にすべきと考えられる。このため、郊外から都市へと住居や商業施設の移転を促し、残る最小限の住居や商業施設については極力凝集させるように配置を誘導する。

緑地の再生は、道路沿いへの店舗の立地など農地転用による蚕食的な農地の減少を食い止めることから始め、次第に拡大させる。緑地は分断されず、ひと繋がりとなることが重要である。郊外の緑と背後に広がるいわゆる田舎や中山間地域の緑との間でネットワークを形成することが肝要である。

2. 具体的イメージ

緑地再生圏のつくり方や形態、景観、機能のさせ方、土地利用などの具体的イメージは次の通りである。

- ・ 都市的土地利用を極力制限ないし中止する。そのため、インフラの新規供給を制限する地域を特定する
- ・ 農地が都市的施設の立地のために転用されることを制限する
- ・ 耕作放棄地や工場・商業施設跡地などを水田、畑、果樹園、牧草地、雑木林、公園、市民農園など緑を主体とするものに転換する。河川、湖沼、海浜などの緑との連なりを回復する
- ・ 緑は、災害の防止、都市のヒートアイランド化の軽減、憩いやレクリエーションの場として役立てる
- ・ 農地の蚕食的減少を極力回避して大ロットの農地を確保し、農業経営の効率化、大規模化を進め、農業所得の向上を図る

- ・ 住居は分散型に展開することを避け、極力凝集するよう誘導する
- ・ 当該地域の社会的 QOL の維持向上を確保するため、都市との間に交通網、交通体系を整備する。その際、低炭素の鉄道等を再評価する

3. 進め方

(1) コンパクトシティーづくりとの協調的推進

緑地再生圏は近傍の都市の整備のあり方に大きく影響を受けるため、都市整備との協調が最も重要となる。近傍都市との地域整備構想の共有、両者をつなぐ公共交通体系の整備等のすり合わせなどが重要である。

特に、都市と郊外で自治体が異なる場合は両者の協議の場を設けることが必須である。郊外部を管轄する自治体の固定資産税や住民税などの収入の減少を伴う場合は、上位の自治体である県などによる調整、税収落ち込みの補完措置の手当てなどの配慮が必要となる。

(2) 工場・商業施設跡地の緑化の基本的進め方

工場・商業施設跡地の再活用の方途は、農地、公園、雑木林、商工業施設立地などが考えられるが、どの方途を選択するかは、以下の観点が重要となる。

- ・ 農業用水の受益域であるか
- ・ 宅地の混在度かどうか
- ・ 市場近接性はどの程度か
- ・ 作付けに適する農作物の市場価格動向はどうか、農業の収益力や成立可能性はあるか
- ・ 農地の集約化の可能性、集約した場合の集塊度はどの程度か（大規模農業の効率性向上にどの程度貢献するか）
- ・ 住宅・工場・商業施設などの撤去費用、農地造成費用、農地復興費用はどの程度か

これらを念頭に置きつつ、再生する方途の費用対効果を勘案しながら現実的に決定することが重要である。特に、工場跡地のうち土壌が有害物質によって汚染されている、いわゆる「ブラウンフィールド」の場合、汚染除去に多額の費用を要するケースがあることに注意が必要である。

なお、雑木林は、生物多様性維持の重要性が増すことを考えると鳥獣や昆虫の生息域として再評価する必要があると考えられる。

(3) ラフな推進シナリオ

郊外緑化と都市のコンパクトシティー化は現実的にはワンセットで進められると考えられることを踏まえると、郊外緑化は 40 年間を一つの目安とする長期的視野で考える必要がある。

郊外の中で人口や建物を凝集する地区を早期に特定し、それ以外の地区は原則的に建物の建て替えや新築を制限するルール運用を現段階から開始する必要がある。人口や建物は凝集を図る地区や近傍の都市へ誘導する。

前半の10～15年間は拡散を抑制することに主眼を置き、後半の25年から30年は凝集に主眼を置く政策の運用を進め、緑地を次第に拡大する。

4. 郊外緑化の典型的な姿の提起

住宅や商業施設の進出によって蚕食された農地や雑木林などの緑地の再生は、住宅等を凝集させるか近隣の都市に誘導することによって実現する。ここでは住宅の凝集が図られ、大面積の農地が広がる典型的な郊外のイメージ例を示す。

《図表3－4》郊外の望ましい変化の方向性のイメージ



(現在の姿) 農地の蚕食が進む郊外

Google 地図検索より引用



(将来の姿) 単位面積の大きな農地

Google 地図検索より引用

II 緑縁居住圏（クラスター型カントリー）の形成 ― いわゆる田舎の目標像の考察

いわゆる田舎は、水田、畑、牧場、果樹園などの農業的土地利用が優勢に展開しているほか、雑木林、里林など自然的景観が残っていることを特徴とする地域であるが、ロードサイド店等の展開によって美しい田園景観が失われつつある。都市的ライフスタイルに対置すべき固有の価値をもったライフスタイル、すなわち都会の喧騒や華やかさから離れ、美しい緑に囲まれた土地での落ち着いた生活（カントリーライフ）を实践する場が衰弱している。いわゆる田舎の新しい地域像を確立する必要があることを問題提起する。

「緑縁居住圏（クラスター型カントリー）」と称する新しい田園像を試案として掲げる。

1. 基本的考え方

美しい田園景観の中で緑と縁を結ぶ生活を楽しむ地域を目指す。すなわち、農業などの人の手の入った緑、雑木林などの自然の緑との調和・共生を一層強く指向しつつカントリーライフを味わえる地域である。

都市が「市」、すなわちマーケットの機能を中心に成り立つ地域であるのに対して、緑縁居住圏は「住」の機能に重きを置いた地域である。充実したゆとりある衣食住を営むのに必要な基本機能を有した自然との共生地域である。

道路沿いなどへ無秩序に拡散しようとする店舗や住宅等の立地を抑制する。居住は散布的・散在的形態から、ぶどうの房状に凝集させるクラスター型居住形態を目指す。クラスター内に学校、商業施設、病院などを立地させ生活維持機能の充実を図る。それによって、上下水道などの社会資本の不必要な増加を抑制する。

公共交通機関等を整備して近傍都市の都市サービス機能へのアクセスを確保する。

2. 具体的イメージ

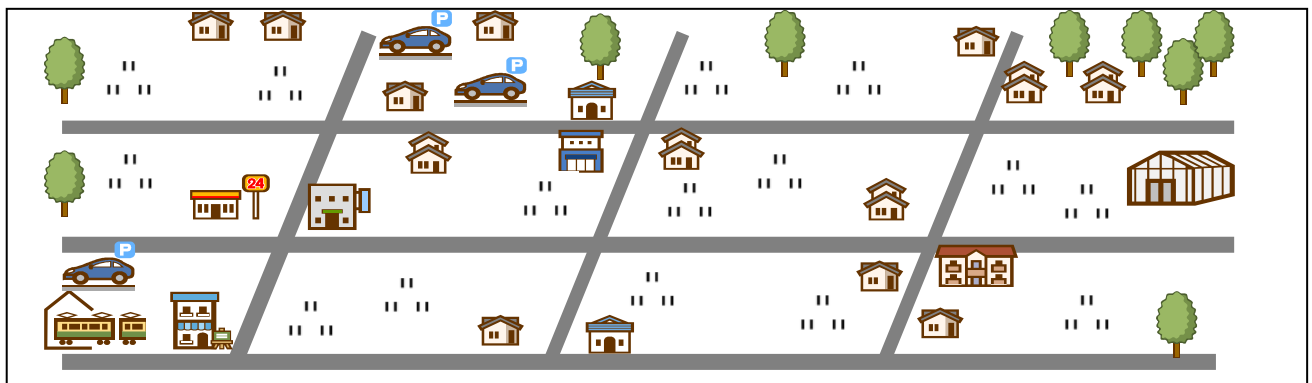
緑縁居住圏のつくり方や形態、景観、生活ぶり、土地利用などの具体的イメージは次の通りである。

- ・ 農業、土木建設等の地場の職業従事者の他、近傍都市への通勤・通学者の居住する地域である。必ずしも農村ではない
- ・ これらの人々の住居や商業施設が散布的、散在的に分布する形態から、ぶどうの房のようにいくつか凝集するクラスター型居住形態とする
- ・ 比較的強いコミュニティの結びつきを極力維持する
- ・ 生活必需性の高い、買い物、医療、介護、消防、小中高等学校等の機能は完備する
- ・ 利用頻度の比較的低い高度医療、コンサート施設、美術館、博物館などの機能は近傍の都市がそのサービスを提供する
- ・ アクセスのための交通手段は高齢者や地球環境に配慮し、鉄道、バスなどの公共交通機関を中心に整備する
- ・ 美しい田園景観、農村景観を維持するため、道路沿いへの華やかな商業施設の立地は極

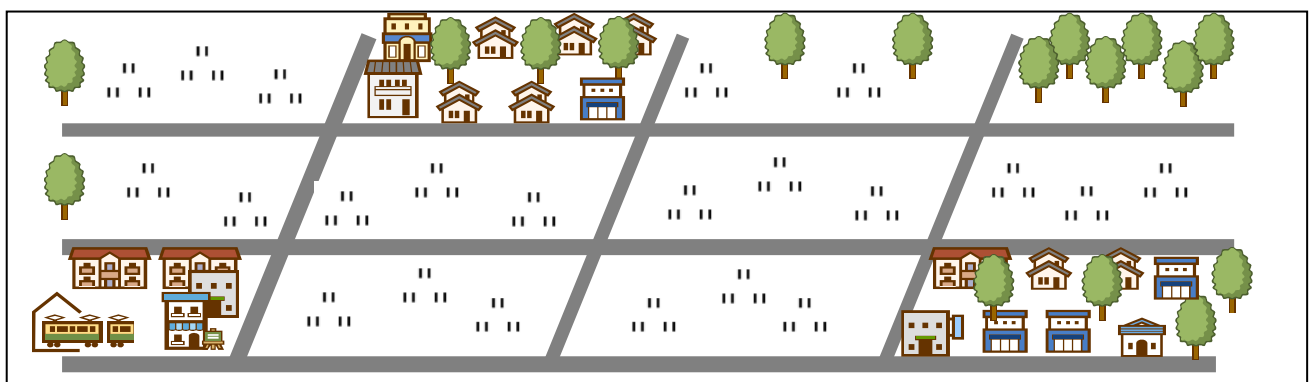
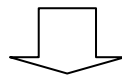
力制限する。農地が都市的施設の立地のために転用されることを回避する

- ・ 農地の蚕食的減少を極力回避して大ロットの農地を確保し、農業経営の効率化、大規模化を進め、農業所得の向上を図る
- ・ 耕作放棄地の再耕地化を推進する
- ・ 食料自給率の向上に貢献する
- ・ 工場・商業施設跡地などを農業用地、雑木林、公園など緑を主体とするものに転換する
- ・ 伝統文化、習慣、風習、祭り等を維持する
- ・ 総じて、地域の社会的 QOL の向上を図る

《図表 3－5》緑縁居住圏（クラスター型カントリー）のイメージ



（現在）農地と宅地の混在



（目標像）農地と宅地の純化、農地の集塊度の向上。住宅や商業施設をクラスター型に凝集

3. 進め方

(1) 地域整備と農政の分離、および協調

いわゆる田舎に在住する住民の構成割合を見れば農家は必ずしも多数派ではないが、土地利用の観点では、農地は圧倒的である。また、農家の高齢化、後継者難に起因する耕作放棄地の増加は農業の衰退というマイナスだけでなく、地域の荒廃や景観の悪化も招いている。この点を踏まえると、地域整備と農政の関係は極めて重要である。

しかしながら、農政に引きずられる形で地域整備を進めることは望ましくない。農政はこれまで農家の営農維持を主たる政策目標として地域整備に貢献してきた。今後は産業としての農業の活性化に軸足を移し、地域整備は別の法制度や計画体系が分担する方向に向かうものと考えられる。

農業の担い手が農家や農協だけではなく、企業も想定されることを踏まえると、地域整備と農政を一旦分離した上で、農政を地域整備の重要な要素として両者の協調を図るという制度運営が必要になると考えられる。

食料自給率改善のためにも企業の農業への参入が促進されることが考えられるが、その際、企業に美しい田園の創出の一端を担わせることが現実的な課題となると考えられる。

(2) カントリー計画の策定

都市を対象とした都市計画に対して、農村を対象とした農村計画は制度として存在しない。緑縁居住圏の整備に際しては、農村計画が必須のものとなるが、いわゆる田舎が必ずしも農村ではないという実態に鑑み、あえて農村計画ではなく、「カントリー計画」という言葉を使うこととする。計画の対象は以下のものが考えられる。

- ・ カントリーの経済・産業に関する計画
- ・ カントリーの社会に関する計画
 - － 農家と非農家の生活基盤維持
 - － 旧住民と新住民の連帯、コミュニティー維持
- ・ カントリーの環境、生態系保全に関する計画
- ・ 土地利用計画
 - － 優良農地の保全
 - － 商業、工業等住民の生活手段、就労機会に資する施設の立地
- ・ インフラに関する計画
 - － 生活道路、橋梁、上下水道
 - － 農道、農業用水

(3) 交通網の整備に係る地域負担

緑縁居住圏では、充実した生活に必要な不可欠な基本機能は域内に整備される必要があるが、

利用頻度が低いと思われる高度医療などは近傍の都市からサービスを受けることが基本になると考えられる。このため、近傍の都市と結ぶ公共交通機関の整備に当たっては、緑縁居住圏が応分の負担を果たす必要がある。

4. ケーススタディー ― 三重県櫛田川流域の集落に見るクラスター型居住

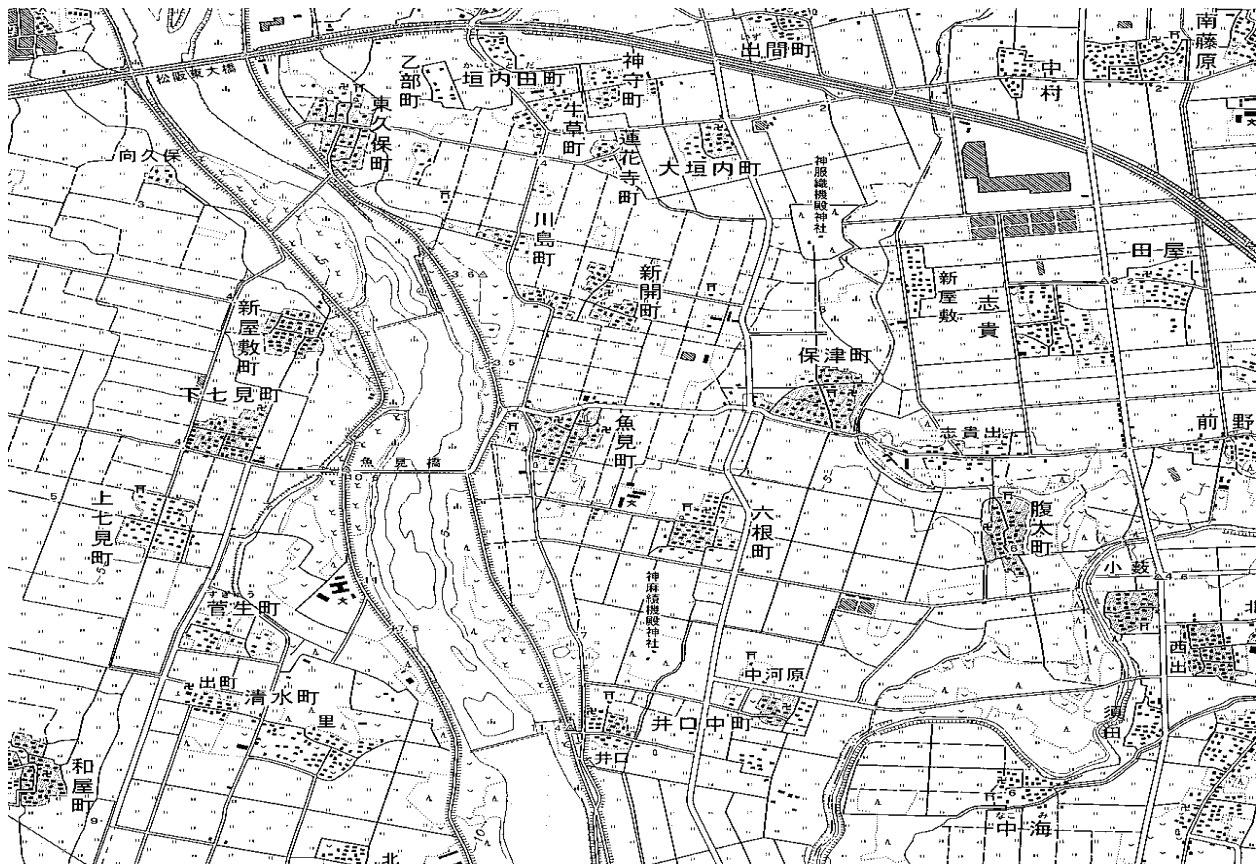
(1) プロフィール

- ・ 櫛田川は三重県のほぼ中央部の伊勢平野を西から東に流れ伊勢湾に注ぐ1級河川である。支流には太良木川、月出川、蓮川などを擁する。500k m²弱の流域の大半は松阪市が占め、中流域には多気郡多気町などが展開している
- ・ 降水量の多い地域に位置するため、流域住民は古来より水害に悩まされてきた。江戸期以降、治水、用水開発、水田開拓などが行われてきたが、本格的な治水事業は昭和に入ってからである
- ・ 現在、流域に美しい田園地帯が広がっている

(2) 学べき居住形態の事例

- ・ 流域には美田が展開しており、民家や商業施設などはぶどうの房状に集落を形成している。道路沿いへの住宅や商店の進出があまり見られず小規模の塊を作っている典型的な田園景観である。これらの集落は高度経済成長の前後であまり変化していない
- ・ 近傍の都市部（松阪市）が、高度経済成長を通じて都市域の拡大と郊外団地の新設、国道沿いの開発などで大きく変化したのとは対照的である
- ・ クラスター型の居住を維持するため、既存集落については、「集落環境保全地区」に指定し、適切なインフラ更新を進めコミュニティの継続性を確保する努力が行われている
- ・ 農地については、「農地保全地区」に指定し、担い手の確保を進めつつ優良農地の保全が図られている
- ・ 未利用地については、道路等の基盤整備と併せて計画的な利用ができるよう誘導するなど地域の良さを活かし、風景や環境の保全を目的とした施策がとられている

《図表3－6》 櫛田川流域に展開するクラスター型の集落



資料：国土地理院 三重県松阪市・櫛田川近隣図

（説明）集落がぶどうの房のような塊を描いて展開している。クラスター型集落配置の典型的な例

III 開放的山里生活圏（リバブルビレッジ）の形成 — 中山間地域の目標像の考察

中山間地域については、過疎化の進んだ農山村の持続可能性が最大の課題である。中山間地域の新しい農山村像を確立する必要があることを問題提起する。

「開放的山里生活圏（リバブルビレッジ）」と称する新しい農山村像を試案として掲げる。

1. 基本的考え方

中山間地域の農山村は、いかにして消滅させず維持するかということがテーマとなる。消滅の危機は自治体としての町村という大きな単位ではなく、その一部である村落や集落という小さな単位で先鋭的に顕在化している。集落は人口の自然減や社会減が著しく、定住者のみでコミュニティを持続させることは困難である。

このことに鑑みるならば、山里のスローライフに関心を持つ来訪者や半定住者との交流の中に地域持続の活路を見出すべきである。山里に定住する者のみがコミュニティを維持し、山仕事や農業を営むという発想を捨て、村落に通って来て山仕事を行う人、週末に別荘にやってくる人、週末に農園を利用しに来る人、二地域居住を選択した人など様々な来訪者の活動と来訪者との交流によって集落を維持するという発想への転換を図る必要があると考えられる。

そのためには、山里の暗黙の生活ルールをオープンにし、外部者を受け入れる態勢が整えられる必要がある。

一方、中山間地域内において、リバブル（住むことができる、あるいは住むに値する）な地区と、危険・不快などの理由で住むべきではない、あるいは行政投資が膨大になるためにリバブルでない（住むに適しない）地区を特定することが重要である。その上で、リバブルな地区に住居や商業施設を凝集させることを目指す。

そのためには、存続を図るべき集落と存続を前提としない集落を見極めることが必要である。このことによって、打つべき政策の方向性や内容を明確化することが可能となる。

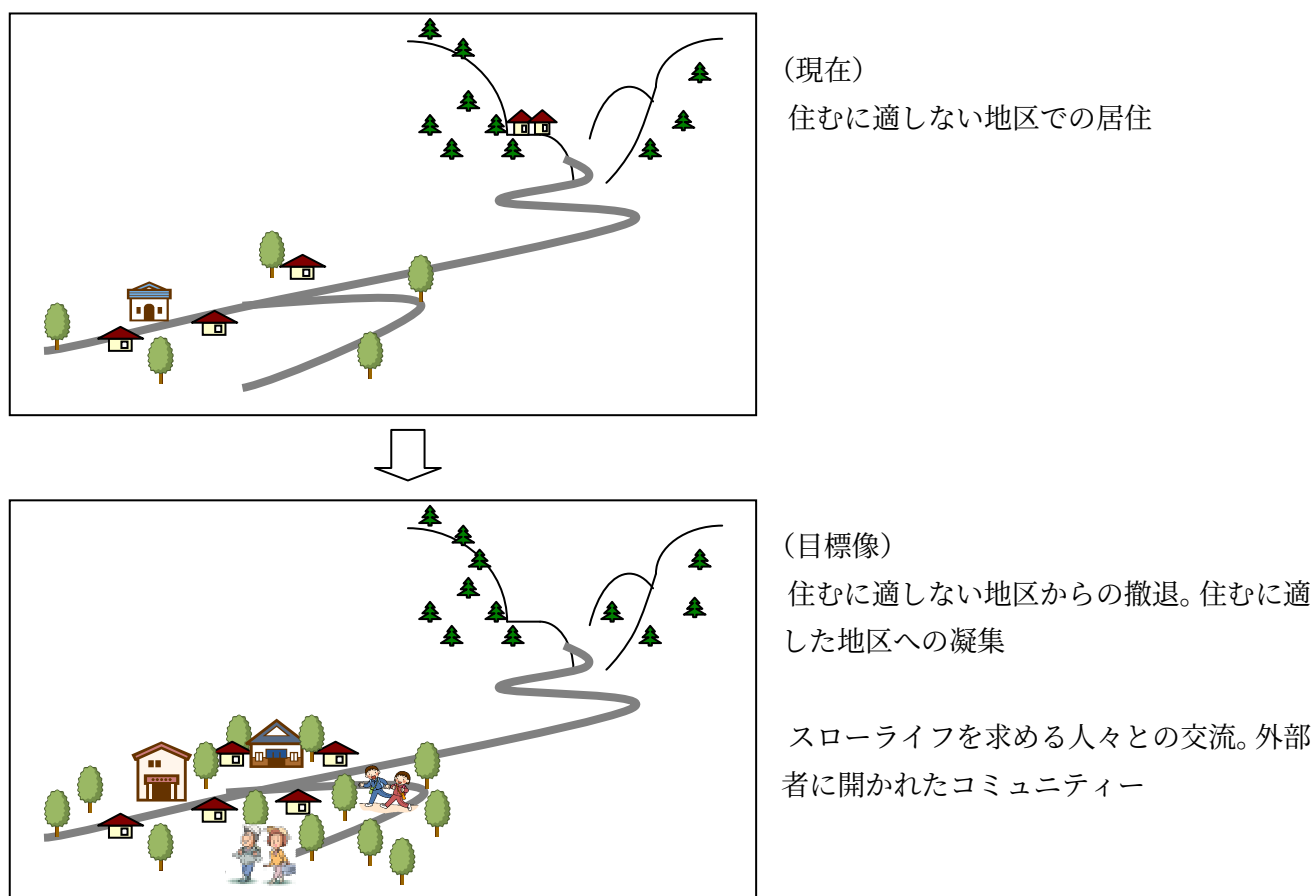
2. 具体的イメージ

開放的山里生活圏は、山里に住む人々だけのライフスタイルの実践の場ではなく、都市住民に対する新たなライフスタイルの提案でもある。都市住民が都市では得られないスローライフの場を山里に求めて実践する社会運動である。スローな山里生活圏の成立の方法やライフスタイル、必要な施策などの具体的イメージは次の通りである。

- ・ 都市住民との多様な交流を活性化する
 - 二地域居住型ライフスタイルの推進
 - 週末別荘生活
 - 半農半勤的ライフスタイル
 - 滞在型市民農園（クラインガルテン）の提供
 - グリーンツーリズム、エコツーリズム、自然観察、林間学校

- － 山里の暮らし体験
 - － 村祭りへの参加
- ・ 就労機会の誘致、伝統産業・地場産業の時代適合化を進める
 - － 特産品の開発、ネット販売
 - － 郷土料理の提供
- ・ 農林業を振興する
- ・ 通勤・通学のための都市とつなぐ公共交通機関を整備する
- ・ 生活の最低限の機能（教育、医療、福祉など）を確保する
- ・ 美しい農山村景観、伝統文化、習慣、風習、祭り等を維持する
- ・ 居住するにふさわしくない、あるいは居住することが困難な地域について、既存住民の生活水準確保のための行政投資やサービスの提供は継続するが、新規居住者に対する行政投資やサービスは制限するなどの方法によって居住の拡大を抑制する。さらには、自然保全・国土保全等の社会的に必要な最小限の機能のみを残して社会資本の追加投資を抑制する
- ・ 商店などの廃業や移転に伴って発生する歯抜け的な住民の離村によって高齢者などの弱者の置き去りが起こることが最悪の事態である。この事態を回避するため、集団的な移住も考える。全体として、住むにふさわしくない地区からリバブルな（住むことが可能な、あるいは住むに値する）地区へ住居や商業施設を凝集させる
- ・ 積極的な撤退を指向する場合は、移住先の斡旋、租税の優遇措置、金銭的助成などによって誘導する
- ・ 緑縁居住圏と異なり、農地はあえて耕作を放棄し自然に帰すことも選択肢とする。また重労働の水田耕作から放牧など労働密度の低い粗放的な土地利用への転換も現実的な選択肢の一つとする
- ・ 総じて社会的 QOL の向上を目指す

《図表 3－7》開放的山里生活圏（リバブルビレッジ）のイメージ



3. 進め方

(1) 交流促進のための仕掛けづくり

都市住民と中山間地域の住民の間で交流が生まれるためには、何らかの仕掛けや意図的な仕組みづくりが必要である。以下に、ヒントとなる事例やアイデアを提示する。

- ・ 都市 NPO との間で、古民家や廃屋の保全と利用を交流協定によって実現する。山里は廃屋の保全・管理に関する義務を、NPO は資金負担の義務と利用権を得るなどのアイデア（廃校の 1 株オーナー制度など）が普及することを期待する
- ・ 学校教育の一環として、中山間地域をグリーンツーリズム、環境体験学習、林間学校などのフィールドとする活動が広がることを期待する
- ・ 都市は積極的に何らかの関係のある中山間地域と姉妹都市提携を結び、定期的な交流や特産品の購入などを行うことが期待される
- ・ 大学等の教育カリキュラムの中に、中山間地支援活動を組み込み、一定期間の中山間地域でのボランティア活動が実施されることを期待する
- ・ ふるさと納税制度を拡大し、各自が選択した「ふるさと」への納税額の全額が税額控除される仕組みとするなどのアイデアが検討されるべきである

（２）撤退すべき地区の客観的で厳粛な特定

- ・ 地域の社会的必要性指標（NOD）を活用し、当該地域の社会的必要性が小さいと判断される場合は、十分な熟慮と配慮の下に当該地域を撤退地域に指定し、住民に撤退を促す
- ・ その際、移転先地域が確保されることはもちろんのこと、移転費用の公的助成、移転先の生活質（社会的 QOL）の向上の確保、その後の生活保障などのきめ細かな配慮が必要である
- ・ 移転先は、住居や商業施設の集積した社会的 QOL の高い地区とすることが基本となる

４．ケーススタディー ― 交流、集団移転の事例

（１）愛知県豊田市足助地区のケース ― 交流の事例

① プロフィール

- ・ 愛知県旧東加茂郡足助町。2005 年 4 月、豊田市に編入。人口約 9,600 人
- ・ 豊田市街地まで車で約 30～60 分程度
- ・ 町の中心地は観光業が盛んだが、周辺の山間集落は過疎化・高齢化が進行。高齢化率 50%超の集落も散見される
- ・ かつては、自給自足的農家もしくは養蚕農家であった。養蚕業は今では衰退
- ・ 今では豊田市街へ働きに出る人が多く、農業の担い手不足、耕作放棄地の増加が深刻である

《図表 3－8》旧足助町の交流風景



耕作放棄地を復興



都市住民との月 1 回の「寄合」

② 学ぶべき交流事例

- ・ 都市住民との交流を 2008 年から開始している
- ・ 「エコでおしゃれな里山暮らし」というコンセプトのもと、都市住民に里山の良さを伝える交流活動を実施
- ・ 「里山耕流塾」「千年ゼミ」「市民農園」など、都市住民が毎月のように参加できる機会を設けている
- ・ 定住促進施策も開始。居住希望者に空き家を斡旋している

（２）岐阜県中津川市加子母地区のケース ― 交流の事例

① プロフィール

- ・ 岐阜県旧恵那郡加子母村。2005 年 2 月に中津川市に編入
- ・ 人口約 3,400 人
- ・ 人口流出は 1970 年代頃から緩やかに。農山村としては異例
- ・ 都市部までは距離があり、都市部へ働きに行く人は少ない。つまり、地域内に雇用がある
- ・ 農業、林業が盛ん。特に農業ではトマト、飛騨牛、林業では東濃ひのきが有名

② 学ぶべき交流事例

- ・ 地域内で助け合う土壌がある。寄合が頻繁に行われ、若者の参加率も高い
- ・ 1970 年代から、地域資源としてヒノキに着目し、持続可能な森林経営と高品質の木材生産、木材の需要先としての住宅建設に力を入れてきた
- ・ 住民の 1 割が I ターン者
- ・ I ターン者の職業は、農家、芸術家、フリーランス、道の駅駅長、農家民泊、体験学習施設職員など

《図表 3－9》旧加子母村の交流風景



森林から住宅建築までの流れの説明



都市住民との寄合

(3) 鹿児島県阿久根市本之牟礼地区のケース ― 集団移転の事例

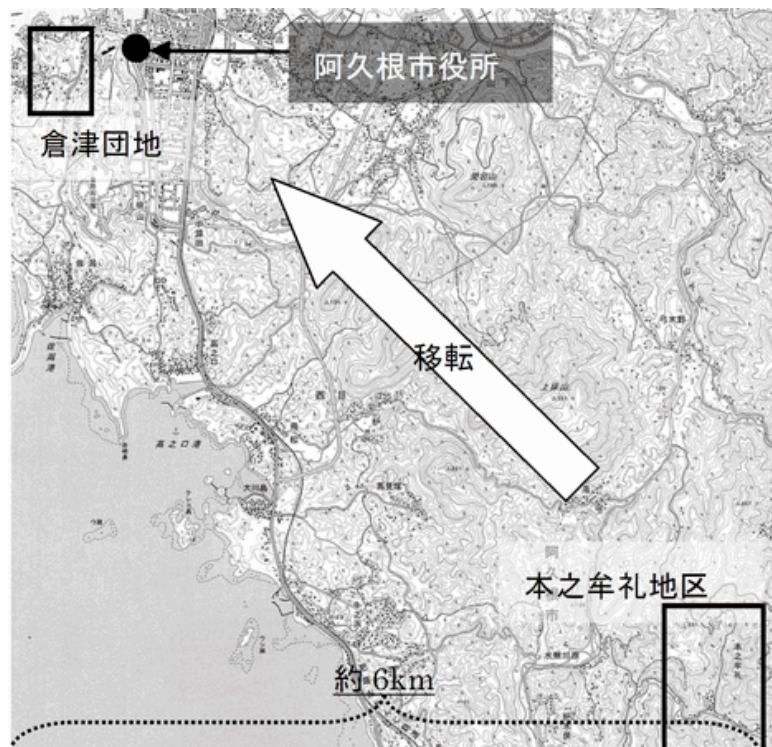
① プロフィール

- ・ 鹿児島県阿久根市本之牟礼地区。阿久根市中心部から車で約 25 分
- ・ 集落の面積は、南北に 1km、東西に 0.8km
- ・ 人口は、1963 年の 227 人（71 世帯）から移転直前の 1988 年には 24 人（10 世帯）に減少
- ・ 1975 年には地区内の小学校（分校）が廃校に

② 学ぶべき移転の事例

- ・ 住民自ら集落維持の困難を地区出身の市議員に訴え、集団移転の検討を開始
- ・ 1 年以上をかけて検討し、移転先を最終的に市役所に近い倉津地区に決定。1989 年に集落移転事業は完了
- ・ 2008 年のヒアリング調査では同地区の住民との間にトラブルはないとの結果
- ・ その要因の大きなものとして、本之牟礼地区と倉津地区は同じ寺の檀家として旧来から親交があったことが挙げられる
- ・ 移転時の住民の平均年齢は 47.3 歳、高齢化率 21%。余力のあるうちの移転であったことが功を奏したとの住民の自己評価
- ・ 集落跡地の田畑にはスギ、ヒノキ、クヌギなどが植林されている

《図表 3－10》本之牟礼地区からの集団移転



資料：林直樹、斎藤晋「第 37 回環境システム研究論文発表会講演集」（2009）より

IV 生活質指標、地域の社会的必要性指標の開発 — 合意形成ツールの考察

地域づくりの合意形成に向け、関係者で整備の目標や指針となる指標を共有することが必要であることを問題提起する。

生活環境の望ましさを程度を客観的に評価する尺度として、社会の生活質指標（社会的 QOL；Quality of Life）の試案を掲げる。

また、主として中山間地域を念頭に、社会全体からみて住み続けてほしい程度を客観的に評価する尺度を開発する必要があることを問題提起する。この尺度として、地域居住の社会的必要性指標（NOD；Necessity of District）のアイデアを掲げる。今後の開発の進展を期待するものである。

1. 生活質指標（社会的 QOL）の試案

（1）指標の基本的考え方、ねらい

地域を目標像に向けて整備を力強く推進するためには、その方向には今まで以上に望ましい状態が待ち受けているという確信を関係者で共有することが必要である。望ましさを何によって測るかが課題となるが、これに対する回答として、名古屋大学で開発が進められている社会の生活質指標（社会的 QOL；Quality of Life）を提唱する。

これは、地域の生活の質を左右する健康・医療利便性や居住空間快適性、犯罪危険性などの度合いと、それに対して住民が感じる重要性の度合いを総合的に勘案して測られる生活の質のグレードを表す指標である。

指標値が高いほどその地域は安全、快適、便利などの理由で生活質が高い地域であると判定される。

高度人口集積圏、緑地再生圏、緑縁居住圏、開放的山里生活圏など地域整備を進めるに当たり、凝集を図るべき地域や撤退を図るべき地域にどのような施策を講じるのが有効かを見極めるための客観的評価尺度となりうるものである。

（2）指標の仕組み

社会の生活質指標（社会的 QOL；Quality of Life）の定義は次の通り。

$$\text{社会的 QOL} = \text{生活質の向上の機会} \times \text{居住者の価値観を表す重み}$$

ここで、生活質の向上の機会とは以下の通りである。

交通利便性	居住快適性	災害安全性
就業施設利便性	居住空間使用性	地震危険性
教育・文化施設利便性	建物景観調和性	洪水危険性
健康・医療施設利便性	周辺自然環境性	犯罪危険性
買物・サービス施設利便性	局地環境負荷性	交通事故危険性

また、居住者の価値観を表す重みは、住民へのアンケートによって客観的に特定する。

社会的 QOL は地域を一定の大きさのメッシュの区画ごとに計測することによって、区画間の社会的 QOL の優劣比較が可能となる。

(3) 使い方

社会的 QOL は地域整備計画や規制制度のあり方を考える際の説得力ある説明や関係者の合意形成に活用が可能であると考えられる。また、社会的 QOL は生活者にとっての地域の望ましさを示す非常に総合的な指標であるため、地域計画の有用な参考指標として活用できると考えられる。具体的には以下の通り。

- ・ 調査によって社会的 QOL の算式が得られれば、なぜある地域の生活環境が高く評価されるのか、あるいは逆に低く評価されるのかという要因を突き止めることが容易になる
- ・ したがって、社会的 QOL の算式をもとに生活環境を改善する施策メニューを策定することができる
- ・ 名古屋市を例にとれば、都心部の社会的 QOL は低くなっている。都心に人口を取り戻そうとする場合、生活環境を改善する必要があるが、社会的 QOL を参考にすれば、あまりコストをかけずに効率的に生活環境を高める方法を見つけることが可能となる
- ・ 名古屋市を例にとれば、東部の社会的 QOL は高くなっている。この状態を保とうとする場合、社会的 QOL を参考にすれば、効果的に維持・向上を図る施策を見つけることが可能となる
- ・ 名古屋市を例にとれば、市全体で生活環境を改善しようとする場合、一定の総コストの範囲内で効率的に生活環境を改善するためには、どの地域のどの施設（学校、商業施設、交通機関など）にコスト配分するのが効果的かという手掛かりを得ることができる

2. 地域の社会的必要性指標（NOD）の開発の提唱

(1) 開発の必要性

中山間地域の農山村は、極力自立を目指すべきことは言うまでもない。しかしながら、多くの場合、その地域の自主的な財政力は脆弱で、行政資金を外部からの補助に頼らなければ維持できない。さらには撤退という厳しい選択をせざるを得ない場合も考えられる。これら

の場合、どの農山村を支援することが妥当か、あるいは撤退もやむを得ないかを定める客観的な判断材料が存在しないことが課題である。

判断材料がない場合、治山治水などの村民の社会全体に対する貢献が軽視されかねず、また、村民の持つ価値観が尊重されないまま社会政策が講じられる恐れがある。

これを防ぐためにも、その農山村の社会的必要性を何らかの形で評価する指標を開発する必要があると考えられる。すなわち、都市から見た場合、その農山村と連帯し共存していくために、どの程度の支援を行うべきかを評価する尺度である。

この尺度を、地域の社会的必要性指標（NOD；Necessity of District）の形で開発する必要がある旨提唱する。

（２）試案の紹介

NOD 開発の一つの試みをここに紹介する。

ここで提案する NOD の考え方は、人が農山村に住み、そこで自然の営みに関わりを持つことで自然の持つ多面的機能を顕在化させ、都市部や国土全体に好影響を与えたとの前提に立つものである。その上で、その機能が発揮する効果と、その発揮を維持するために必要となるコストの比を以て評価指標とするものである。

$$\text{NOD} = \frac{\text{森林、農地などが発揮する多面的機能の効果}}{\text{多面的機能の発揮を維持するために必要となるコスト}}$$

NOD が大きいということは、その農山村は引き続き人に携わってほしい程度が高いことを意味する。一方、小さければコストが掛かり過ぎるか、あるいは多面的機能が期待できないため、その農山村は人に携わってほしい程度が低いと判定できることとなる。

ここで、多面的機能として評価すべきものは次の通りである。

環境保全機能	国土保全機能	社会的機能	経済的機能
地球環境保全機能 生物多様性保全機能 快適環境形成機能	土砂災害防止・土壌 保全機能 水源涵養機能 水循環制御機能	伝統文化保存機能 保健・レクリエーション機能 景観形成機能	物質生産機能

多面的機能の効果の大きさを金額評価するとともに、多面的機能の発揮を維持するために必要となるコストを金額評価することで、NOD を算出することができる。

効果の大きさについては、日本学術会議が全国で年間 70 兆円の森林の価値があると試算しており、これが参考となる。一方、コストについては、森林に関する各種データをもとに

算出できる。これらの情報をもとに NOD は算出可能である。

《図表 3－1 1》農業と森林の多面的機能と評価

農業の多面的機能	評価額 (億円)	森林の多面的機能	評価額 (億円)
持続的な食料供給が国民に与える将来に対する安心	—	物質生産 (木材、食料、原材料)	—
水循環の制御		土砂災害防止・土壌保全	
洪水防止	34,988	表面侵食防止	282,565
土砂崩壊防止	4,782	表層崩壊防止 (など)	84,421
土壌侵食防止	3,318	水源涵養	
河川流況安定、地下水涵養	15,170	洪水緩和	64,686
環境負荷の除去・緩和		水資源貯留	87,407
有機性廃棄物分解	123	水質浄化 (など)	146,361
気候緩和 (など)	87	地球環境保全	
生物多様性の保全	—	二酸化炭素の吸収	12,391
土地空間の保全	—	化石燃料代替 (など)	2,261
地域社会の振興	—	生物多様性保全	—
伝統文化の保存	—	快適環境形成	—
人間性の回復		保健・レクリエーション	
保養休養 (など)	23,758	保養 (など)	22,546
体験学習と教育	—	文化	—
合計	82,226	合計	702,638

資料：日本学術会議(2001)

(3) 使い方

地区別に算出された NOD を基礎に、凝集を図るべき農山村についてふさわしいゾーニングを行い、NOD を集計すれば、当該の農山村についての NOD を算出することができる。

NOD が高い地区は集落維持の必要性のある地区と考えることができる。その際、維持するための補助はどの程度までなら妥当かということについても目安を得ることができると考えられる。

一方、NOD が低い地区は撤退し、NOD の高い地区への移住を誘導するなどの措置を検討する。その際、社会的 QOL の向上策を併せ実施することは当然のことながら必要となる。

あとがき

本提言のねらいは、もちろん4つの危機の克服によって持続可能な地域社会を建設することにある。

危機の克服は、マイナスを打ち消すという消極的な意味以上に、明るい未来社会を形成するという積極的な意味を持つ。

積極面は大きく分けて二つある。一つ目は**国際的な都市間競争や地域間競争を勝ち抜く力がもたらされる**ことである。二つ目は、**社会のあり様を変えることでビジネスチャンスの創造が活性化**する可能性があることである。

特に二つ目の点について言えば、現在の日本は閉塞感に覆われている。変化を起こさなければ事態の新たな展開はない。現状から少しでも住み良い社会へと変化を起こすことで新たなビジネスを創造する場や機会を生み出すことができるのではないかと考えられる。

新しい地域社会には新しいインフラが必要である。減少する人口という身の丈に合わせて旧来のインフラの規模を縮減する必要があるが、それ以上に、インフラの内容を最新技術に応用したものに組み替えることの方が重要である。スマートグリッドや電気自動車用充電スタンド等のエネルギー供給システムなどはその一例である。コンパクトシティとスマートグリッドが結びつけば、先進的なスマートシティやスマートコミュニティという明るい未来を描くことも十分可能である。ビジネスチャンスは広がるばかりである。

都市以外の地域でも同様である。カントリーライフや山里のスローライフを快適にするグッズやサービスの開発、さらには都市と農山村を結ぶ新たな交通システムの整備、地域の問題解決をビジネスの手法で実践し利益を地域に還元する「地域ビジネス」などの展開と成長が期待できると考えられる。

旧来のインフラとは質や目的を異にするニューインフラやニュービジネスとでも呼べるものが生まれることを期待する。

ここで生み出されたビジネスがヒントとなって、わが国より少し遅れてやがて高齢化や人口減少を迎える**アジア諸国に対する商品やサービスの輸出が増加すれば、わが国の新たな成長を支える力ともなると**考えられる。

ビジネスを志す人々には、本提言から新たなビジネスの示唆や着想を得ていただければ幸いである。

以 上