

人口減少時代の地方創生に向けた国土計画の役割

誌名	農村計画学会誌 = Journal of Rural Planning Association
ISSN	09129731
著者	松家, 新治
巻/号	33巻2号
掲載ページ	p. 151-153
発行年月	2014年9月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



人口減少時代の地方創生に向けた国土計画の役割

—「国土のグランドデザイン 2050」に示された課題と展望—

Challenges for Spatial Planning Towards Regional Rebirth in a Situation of Population Decline

松家 新治*

Shinji MATSUKA

1 はじめに

国土交通省において、本年7月に「国土のグランドデザイン 2050 ～対流促進型国土の形成～」が公表された。

(http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000043.html)

国土形成計画法に基づく「国土形成計画（全国計画）」が平成20年4月に策定されて6年余が経過するが、この間にも、我が国国土を巡る社会経済状況は大きく変化し、人口減少・高齢化、グローバルな都市間競争の激化、巨大地震の切迫、インフラ老朽化等に対応し、中長期的な視点から国土・地域のあり方を再構築する必要が迫られている。このグランドデザインは、2050年の長期を見据え、国土を巡る危機意識を共有しつつ、未来を切り開いていくための国土づくりの理念・考え方を示すものであり、今後、次期国土形成計画につなげられていくこととなる。

この中で大きな危機の一つとして掲げられているのが、急速に進む人口減少である。特に人口減少の著しい地方部では、地域の維持ができなくなることに警鐘を鳴らしている。政府全体においても、「まち・ひと・しごと創生本部」が設置され、地域の活力を維持し、東京への一極集中傾向に歯止めをかけるとともに、少子化と人口減少を克服することを目指した総合的な政策を推進することとしている。人口減少時代における個性あふれる地方の創生に向け、都市・地域構造の再構築が国土政策上の大きな課題となっている。

2 人口減少時代の計画

(地方が直面する危機への中長期的なビジョンの必要性)

我が国の人口は、2050年には1億人を割り込み、約9700万人になると推計されている。人口は全国一律に

減少するわけではなく、地域的な偏在が加速する。我が国の38万km²の国土を1kmメッシュで分割すると、現在約18万メッシュに人が居住していることになるが、2050年には、このうちの約6割の地域で人口が半分以下になり、さらにその1/3（全体の約2割）では人が住まなくなると推計される。

日々の生活の中では、こうした長期にわたる大きな変化を実感することは難しい。一方で、人口動態の中長期的な見通しは、過去の出生率の低下等が反映されることから相当程度の確率で起こりうる未来であり、これを阻止する即効薬があるわけではない。人口減少に伴う地方の疲弊の悪循環が後戻りできなくなるような深刻な状況に陥らないよう、中長期の国土・地域の姿を見通しつつ、起こりうる問題への地道な対応方策を見定め、人口減少下における地方創生に向けた好循環への転換を図っていく必要がある。

国土全体のマクロレベルから都市、農村のミクロレベルまで、中長期的な観点からの計画的な対応を考え、実行していくことは、右肩上がりとは異なる今の時代においてこそ、なお一層求められるものである。

(三全総の定住構想)

2050年は今から30～40年先の話であるが、では、今から30～40年前にはどのような議論が行われていたのだろうか。ちょうど昭和50年前後であるが、その頃に策定作業が行われたのが「第三次全国総合開発計画」(昭和52年11月)である。

その当時の計画立案者が30～40年後の今日の国土・地域の状況を見通すことは相当困難であったことは想像に難くない。しかしながら、今日国土政策を考えるに当たっても示唆に富む内容が記されている。

三全総の基本コンセプトは、「定住構想」である。ここでは、「地方都市は、周辺農山漁村を含めた地域の経済、

*国土交通省総合政策局（前職：国土政策局） Policy Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism
Key Words：1) 国土のグランドデザイン, 2) 地方創生, 3) 小さな拠点, 4) 人材育成

社会、文化の中心としての役割を果たしてきたが、人口の大都市への流出を抑え、若者層の定着性を高めて活力ある地域社会を再建するために、地方都市に対する期待は一層高まってきている」との問題認識が示されている。また、「農山漁村においては、生活と生産を一体として、将来を担う若い人々や老人、婦人を含めて農山漁村住民が定住の魅力を持ち得るような環境条件を新たにつくり出すことが根本的な課題」とされている。

もちろん、当時は、定住人口の大幅な増加が予想される地方都市の生活環境の整備とその周辺農山漁村の環境整備を優先して図るとして、人口増加を前提とした構想となっており、今日、人口減少を一定の与件として取り組まなければならない状況とは180度異なる。

その一方で、定住構想は、歴史的、伝統的文化に根ざし、自然・生活・生産の調和のとれた人間居住の総合的環境の形成を図り、新しい生活圏を確立するため、地域の特性を生かしつつ安定感のある安全な総合的居住環境をつくりあげていく仕組みを編成することとしている。

具体的には、基礎的な「居住区」（概ね50～100世帯程度）が複数で、小学校区を単位とする広がりを持ち、コミュニティ形成の基礎となっている圏域（定住区）を構成（全国でおよそ2～3万）することとしている。また、定住区が複合して、都市、農山漁村を一体として、山地、平野部、海の広がりを持つ圏域として定住圏を形成するとし、全国はおよそ200～300の定住圏で構成されるとしている。

また、三全総では、「人と国土」という項目立てが初めてなされ、都市、農村を通じて地域性の豊かな人間居住の総合環境を整備していくことが打ち出されている。

こうした生活圏の形成による安定した地域社会の構築は、人口減少時代における持続可能な地域づくりにおいても重要なコンセプトとなりうるものとする。

3 コンパクト+ネットワーク、「小さな拠点」の形成 (コンパクト+ネットワーク)

「国土のグランドデザイン2050」では、新しい地域構造のキーコンセプトとして、「コンパクト+ネットワーク」を掲げている。

人口減少下において、質の高いサービスを効率的に提供するためには、各種機能を一定のエリアに集約化（コンパクト化）するとともに、各地域をネットワーク化することにより、各種の機能に応じた圏域人口を確保することが必要である。「コンパクト+ネットワーク」により、人・モノ・情報の交流・出会いが活発化し、新たな価値の創造につながる。

「コンパクト+ネットワーク」の発想で、日常の生活

圏レベルで地域構造の再構築を図る取組が、「小さな拠点」づくりである。

（「小さな拠点」の形成）

筆者は、国土政策局総合計画課に在籍していた当時、明治大学の小田切徳美教授を座長とする「集落地域における「小さな拠点」形成推進に関する検討会」にご協力いただき、小さな拠点の形成に関する政策の検討に携わった。その成果は「集落地域の大きな安心と希望をつなぐ「小さな拠点」づくりガイドブック」としてとりまとめられている。

(http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_tk3_000010.html)

人口減少や高齢化が進む中山間地等では、日常生活に必要な生活サービスを受けることが困難となり、コミュニティ機能が低下する中、地域で暮らし続けていくことへの不安が広がっている。こうした地域の危機感を共有し、これを新しい地域づくりへの転換のチャンスと捉えることが求められている。

小さな拠点づくりは、小学校区など複数の集落が集まる地域において、買い物や医療・福祉など複数の生活サービスを歩いて動ける範囲に集め、各集落との交通手段を確保することにより、人々が集い、交流する機会が広がっていく新しい集落地域の再生を目指す取組である。

前述のとおり、三全総の定住区においても小学校区単位がイメージされていた。複数の集落を含むある程度の広がりの中で日常生活を営む一定の範囲でコミュニティとしてのまとまりが維持できるよう必要な生活環境を整えることは持続的な地域社会づくりに欠かせない。当時はその中で足りないものをいかに整備し蓄積していくかという発想であったが、今の時代に求められるのは、人口減少が進む地域が生き残るために、必要なものをいかに組み合わせ、残していくかという創意工夫である。

小さな拠点は、こうした集落地域の暮らしを守る拠点であるとともに、地域の未来への展望を拓く希望の拠点でもある。

サービス機能の集約により地域の維持を図ろうとしても、若者や子供が地域から消えてしまえば、学校は廃校になり、やがては地域の消滅を招いてしまう。「国土のグランドデザイン2050」では、全国の山間部の平均的なモデル集落地域（人口1000人）を仮定し、将来人口を推計している。現状のまま人口減少が続けば、2050年には約300人まで減少し、特に小中学生は約8割減となり小中学校は廃校となる可能性が高い。しかし、毎年、夫婦と子供1人の3人世帯が2世帯、20代の男女4人の合計10人を呼び込む（または流出を抑える）ことが

できれば、小中学生の減少は約1割にまでとどめることができるとの試算を紹介している。

この実現のためには、地域に雇用の場を創出することが不可欠である。小さな拠点づくり、「コンパクト+ネットワーク」による地域構造の再構築は、単に施設配置の議論にとどまらず、地域の生業、働き方を含めた地域の新たなかたちづくりにほかならない。例えば、道の駅等と連携して6次産業機能等を付加することより、雇用を生み出す「攻めの砦」となることが期待される。

こうした小さな拠点形成の取組は、地域に対する誇りと愛着に根ざした多様な主体が協働していく仕組みづくりでもある。

4 地域への誇りと愛着に根ざした人材の育成

(人が支える国土、地域)

人口減少の危機を新たな地域づくりのチャンスと捉え、行動を興すのは、各地域の主体的な選択による。選択するのは「人」であり、多様な人々の協働がその礎となる。まさに「人と国土」の発想で、地域を支える人材づくりを広げていくことが重要である。

「離島から日本を変える」取組をアイデア豊かに実践している島根県隠岐諸島の海士町長は、「人が変われば島が変わる」ことを強調している。地域の将来に対する危機感をバネに、岩ガキや隠岐牛などの地域資源をブランド化し、新たな産業を作り出す創意工夫ある人材を支援している。出生率が高い地方ならではの安心して子育てできる環境を活かし、UIターンを積極的に受け入れ、子供の数も実際に増えてきている。新入生の減少により、全学年1クラスに減ってしまった隠岐島前高校では、高校魅力化プロジェクトとして、地域を舞台にした学びの展開、Iターン者と連携した生徒一人ひとりの力を伸ばす学習支援などが実践され、島外からの島留学生も増加し、今では再び1クラス増加するほどの目に見える成果が生まれている。

海士町では、外部からの新しい視点を持ち込む人々の輪が好循環をもたらしている。UIターン者やNPOなど

の外部人材と地域住民との融合、協働が新たな地域の価値の発見、創造、イノベーションの重要な鍵となる。

最近発表された「農山漁村に関する世論調査」(内閣府、平成26年6月)では、農山漁村地域に定住してみたいとする都市住民の割合が3割強で、前回調査(平成17年11月)より1割以上増加している。中でも、20歳の若者は約4割と、世代別で最も高くなっている。一方で、農山漁村住民は地域の今後について4割弱が衰退すると回答しており、8割強の方が都市住民の農山漁村への定住を好意的に捉え、具体的に地域での子育て、地域貢献活動などへの期待が大きい。

こうした都市住民の地方に対する思いが地方創生を支える具体的な動きとなることが期待される。

(農村計画系人材への期待)

人口減少時代における地方創生は、今後の国土・地域計画分野の大きなチャレンジである。とりわけ、急激な人口減少に直面する地域を対象とする農村計画の役割は大きい。

地方創生を支える基盤となるのは、地域への誇りと愛着を持った人材であり、研究面、実務面で携わる人材においても、地域への熱意と愛着に根ざした対応が求められる。先に紹介した小さな拠点検討会では、フィールドワークに重点を置いて研究教育に携わられている研究者や自治体の現場で対策に取り組んでいる実務担当者の方々と深く交流することができた貴重な経験であった。皆さんに共通していえることは、地域への情熱と愛着を強く共有していることである。

農村計画に関わる分野において、右肩上がりの時代ではない、将来を見通すことが困難な中で、次の世代へ引き継ぐ地域の未来を描く熱意あふれる人材が、大都市からも地方からも、また、男性も女性も数多く輩出され、これからの国土・地域の計画づくりをともに深め、また、外部人材として地域の現場で新たなイノベーション創造の一翼を担うことを強く期待するものである。

Key Words: 1) grand design, 2) regional rebirth, 3) community-based service base, 4) human resources development