

地方創生研究部会報告

『地方の再生を基本としたわが国のこれから』

—人口減少、少子高齢化社会を快適社会に—

平成 30 年 7 月

一般社団法人 国土政策研究会

会 長 脇 雅史

研究部会長 司波 寛

ごあいさつ

国土政策研究会は昭和45年1月に当時の社団法人として発足し、爾来48年、多くの国土政策にかかわる問題について検討して参りました。

この度、平成27年に設置した地方創生研究部会の研究結果がまとまりましたのでここに報告いたします。

部会長を務めていただいた司波寛氏、前任会長の岩井國臣氏をはじめ、ご協力いただいた多くの方に紙面を借りて厚く御礼申し上げます。

関係各位のご参考になれば幸甚と存じます。

平成30年7月

一般社団法人国土政策研究会

# 代表理事 脇 雅史

## 《 要 旨 》

### 1. 基本的認識

わが国では、巨大都市への人口集中と地方の荒廃が同時に進んでいる。巨大都市では過密により悪化した生活環境の改善の見通しと災害に対する安全性が見いだせていない。地方では、多くの都市の市街地拡散等、生活環境の劣化、国土の荒廃が起きている。

少子高齢化社会で、人々が幸せに暮らせる社会構造への転換を、わが国がまだ大きな経済力を持っている今のうちに実行するべきである。

### 2. 主要課題と施策の展開方向

#### (1) 土地制度の改革

地方創生は、国土の土地利用構造を大きく変革することが基本になる。そのためには、土地に対する公共の関与が大きな役割を果たすことは明らかであり、公の権限を適正な形で大きくしていく。

#### (2) 地方での高等教育拡充と新しい仕事の創造

- 1) 地方での高等教育の拡充：巨大都市での高等教育機関の膨張抑制、次いで縮小を図りつつ、地方の高等教育機関を質量ともに拡充していく。
- 2) 地方の仕事創造：農林水産業等を新たな視点からの雇用の場として再生していくとともに、IT時代に対応した新しい働き手を地方に移動、定住を促進する。
- 3) 大都市に先行してベテランの再雇用を促進：働く意欲のある高齢者を巨大都市に先行して地方に迎えるシステムを開発し、実行するとともに、年金等の社会福祉制度を転職しても簡易に継続できるようにする。

#### (3) 国際・国内の交流の促進

- 1) 情報の発信：地方から直接世界に向けて、多言語、多様な手段により情報を発信する。
- 2) 交流環境の促進：情報の発信と併せた来訪者、移住者への長期的、短期的受け入れ環境を整備する。

#### (4) 地方の地域構造の改革

- 1) 中心市街地の活性化と生活拠点への機能集中：地方の拡散した市街地を集約して、利便性の増進、交流の稠密化、暮らしの楽しさの実現の基盤を再生する。
- 2) 居住地集約の方策：市街地の集約に当たって一番重要なのは、居住地の集約である。従来の持家政策に代わり、民間を含む賃貸住宅制度の拡充と共に、公的住宅を適正な位置に、適正な量を建設していくシステムの構築が必要である。また、弱者や独居老人の地方における居住環境も改善する。
- 3) 地方における公共交通の再生：地方での公共交通の利便性を飛躍的に増進する必要がある。そのためには、公共交通に関する新たな制度を構築する。

### 3. 今後に向けて

これからのわが国では、公が大きな役割を果たす必要がある。当然、国民負担は大きくなるが、前向きで適正な再配分が行われることにより、多くの人々が幸せな生活を追求できる社会を目指すことができる。

## 地方の再生を基本としたわが国のこれから —人口減少、少子高齢化社会を快適社会に— 地方創生研究部会報告

### 1. 基本認識

第二次大戦後の復興をスタートとして、わが国は「国土の均衡ある発展」と「経済と国民生活の再生」を目指して大きな努力を重ねてきた。経済は大幅な伸張をとげ、先進国の仲間入りまで果たし、国民生活の再生もトータルとしては大きな成果を得た。しかしながら、わが国の現状を見ると、経済成長の鈍化と人口減少という新たな時代を迎えていることが、大きな共通認識となっている。この状況の中で、今までとは異なる問題に直面するに至った。それは、「国土の均衡ある発展」という側面での失敗と、格差社会の進展である。このことに早急に対応しないと、これから迎える「少子高齢化」の時代に国民が快適で豊かな生活を享受できなくなる。東京への人口、富の一極集中と地方での働き盛り人口の流出は、東京での多様な都市問題を生む一方、地方での暮らしの魅力の低下を発生させている。こうした現象は、国民全体の幸せという面で見ると大きな問題である。貧富という縦方向での格差解消とともに、東京と地方の大きな地域間所得格差の縮小は、わが国が最優先して取り組まなければならない課題である。

この課題への取り組みは、今までの発想では対処しきれない。経済的視点からするとマイナスな事象も、社会的に必要な事柄に対しては、公が介入して対処していく時代への切り替えが必要である。幸いにも、わが国には健康保険事業、失業対策事業、貧困対策事業等「社会政策」という枠組みを動かしてきた経験がある。この枠組みを、質的、量的に転換、拡充させることが必要な時代を迎えている。

わが国の少子高齢化、人口減少は、始まってからほぼ10年を経過した。各種の推計でも、今後減少速度を加速し、少ない働き手と大量の高齢者とが共存する社会が訪れることは明らかである。この社会は、今ほど大きな生産力を持たないし、高齢者の消費性向も大きいものではないので、上手に暮らしの場を計画し、その計画に従って施策を推進しなければ、人々が幸せに暮らせる社会とはならない。そのためには、経済力がまだ大きい間に、将来の社会構築に向けて先行的な投資（注1）をしておく必要がある。もちろん、人口減少速度を緩和することも必要であり、ある程度の緩和ができれば、新しい社会をつくるための先行投資期間も長めに見込むことができる。

以下は、上記のような新しい社会構築のための先行投資をどのようにやればよいか、地

方の再生という視点に重点をおいて示したものである。

## 2. 主要課題と新たな施策展開の方向

### (1) 土地制度の改革

新たな視点からの施策に取り組むためには、様々な場面で、土地利用の転換を図ることになる。土地の経済価値という点ではマイナスになることでも、国民の生活向上に繋がるような土地利用の転換も考慮に入れておかなければならない。例えば、居住地域である地区を森林に転換した方が、トータルの国民生活にはプラスなるような事象である。

わが国は、明治を迎えて新たな財政基盤を構築するために、地租改正制度（注2）をスタートさせ土地の私有権を制度的に位置づけた。以後、わが国の土地私有権は国民生活の中に根付き、土地の利用に対する公的介入が大変難しい国になった。この事を抜本的に改める必要がある。既に、わが国は「土地基本法」という法律をつくり、その第2条において「土地については、公共の福祉を優先させるものとする」と定めたが、現実にはこの基本法が示すようにはなっていない。改めてこの基本法が示す方向に具体の施策を組み直す必要がある。

土地の私有権が優先されていることにも関連して、現在、様々な土地に関する社会問題が顕在化している。例えば、大量な所有者不明の土地（空き家問題も関連）の発生であって、このことは今の土地制度における相続登記がなされなくとも何等罰則がないということにも関わっている。そのために、望ましい土地利用推進を公的視点から推進しようとする場合大きな障害となっている。このことは、人口減少問題が引き起こしている土地余り現象と深く関係している。他にも、土地私有権優先の今の社会では多くの土地に関する問題を抱えることになっている。

土地の公共性をうたう「土地基本法」の基本的な考え方を具体化するためには、一つ目は、所有者不明の土地を簡素な手続きで公の管理下に出来るような制度改革が必要であること。二つ目は、公の土地規制力を強化することである。わが国の土地利用計画制度（都市計画、農村計画、森林計画等）は、民間活力活用という視点から、規制緩和が続けられてきた結果、公的規制がほとんど機能しなくなっているが、これを逆転して公的視点からの規制力を強化する必要がある。この二つの改革をスタートとして将来的には、全ての土地について公的管理を強化することを目指すべきである。

### (2) 地方定住を促すための施策

国民の時代認識が変わってきている。かつては、巨大都市は若者のあこがれの対象であったが、それが転換しつつある。内閣府の世論調査（注3）によれば、都市地域生活者のうち高齢者を除いて4人に一人が地方定住について拒否感がない。それにも拘わらず、地方への人口移動数よりも、地方から大都市への人口移動数の方が大きいのは、こうした気分

を行動に移せない経済その他の社会的条件の縛りがあるからである。この縛りを解く制度構築が必要である。総務省の「地域おこし協力隊」という制度を活用して、地方に行き、そのまま定住する20代、30代の若者がいるということは、「地方へ行こう」というモチベーションをさらに大きなものにして、現実の行動に結びつける制度を構築すれば、地方への人口逆流現象の起こる可能性が高いことを証明している。具体的には、次のような施策が望まれる。

### 1) 地方での高等教育の拡充

東京圏流入超過人口の約半分は大学等の高等教育機関への進学によるものであり、地方の大学等高等教育機関の魅力アップと施設拡充をして、地方で学びたい学生を増加させることが必要となっている。魅力アップのためには、研究費の重点配分による優れた学者の地方への移転を促すことと併せて、奨学制度の拡充、居住環境としての学生宿舎の拡充、既婚学生のための保育所整備、適切なバイト環境の充実等を行う必要がある。また、どの大学等高等教育機関でも、一定の手続きで希望の学科の単位互換が全国的に可能なようにすれば、特定の大都市の大学に在籍する必要もなくなる。その前段として、大都市の学生に一定期間地方の大学に留学し、地方での単位取得を義務付ける等の小改革も必要である。

### 2) 地方の仕事創造

地方には、現在の視点からすると採算性に問題があるが、これからわが国に必要な事業や産業は沢山ある。例えば、国土の保全や農業再生のための事業、農林漁業への就業、拠点へのアクセスが便利などの住みやすさの再生のための事業、地方の特色を活かした地方独自の発想による産業、地方の生産物の現地での高度な加工等これからのわが国に必要な産業はたくさんある。また、ITの活用によるサテライトオフィスの提供やDMO（注4）設立による観光業振興等も地方の仕事をつくる上での大きな柱である。さらに挙げれば、農福連携（障害者への就農機会提供）のような新しい就業構造の創造等も考えられる。こうした事業を起こし、仕事を増やすには、スタートの資金が必要である。市民の企画力、行動力を呼び起こすような基金を公が準備しておく必要がある。この基金の運営は第三セクター事業を含み地方主導が基本であることは言うまでもない。こうした形でスタートする事業には失敗もあるかもしれないが、リスクをいとわず自由な運営ができるようにすべきである。

なお、この新しい仕事に就いたとしても年金制度等の継続の心配が無いような社会保障制度が存在すべきことは言うまでもない。

### 3) 大都市に先行してベテランの再雇用を促進

先述した施策を推進すれば、地方が新たな仕事を創造することになるが、この新たな雇用機会は若者だけでなく高齢者にも魅力あるものにすべきである。そのために、地方では大都市に先立って定年制を無くすこと等の制度改革が必要である。定年退職者の多くはやる気あって元気もある。彼らを積極的に地方に迎えるシステム構築のスタートとしてこ

うした改革を地方が先行して行えば、大きなシグナルを発することになる。

### (3) 国際・国内の交流の促進

人と人との交流が、わが国では一方向的になっている。地方から大都市へ勉強や就職で移動し、そこで家族をつくり、一世代進むと、大元の出身地とは縁が切れてしまうことが多い。こうした一方向的な交流ではなく、両方向の交流を再生することが地方創生に繋がる。更に、国際化時代に対応した国際交流の促進も重要である。この事については我が国では様々な制約があり、真に国際的になっているとは言い難い。現段階では観光目的の一時的な海外からの来訪も確かにわが国への興味と友好の証しであり、上手に対処すれば地方創生に繋がる。また、海外からの移住を積極的に受け入れるとともに、わが国から世界に出て行くことも奨励されるような状況を国全体で作りだし、その状況を地方が積極的に活用すれば、地方は大きな活力を得ることになる。国際化の促進と地方創生を一つの環として育てて行く必要がある。

#### 1) 情報発信への取り組み促進

国内外の人と人との交流を促進する上で重要なのは、多様な手段で、多様な言語で、国内外に広く情報を発信することである。この事については、既に国も応援体制を整える動きがあるが、この一層の進展とともに、地方独自の地方の力による情報発信が重要である。ある地方都市では、何らかの理由でその都市を訪れた人をその都市のファン倶楽部のような繋がりに組み込み、様々な方法で交流を持続させている。この交流ネットワークに組込まれた人々は、その都市の良さを友人・知人に宣伝する。こうした素朴な情報発信から、今最先端に行く IT を活用した情報発信まで、知恵を絞れば多様な情報発信の方法があるはずである。

#### 2) 交流環境の促進

都市と地方との長期にわたる交流を促進するためには、地方が必要としている仕事の紹介システムの構築、定住したくなるような地方での居住環境の整備、その地域の人々と身近に交流できるような工夫など、多角的な取り組みが必要である。

また、海外との交流については、海外への情報発信と併せて、海外からの多様な人材が定住したくなるような状況を作り出さなければならない。例えば、居住環境整備はもとより、言葉の問題や文化の違いを克服し、歴史の理解を深めることを助けるような交流センターの整備などが必要となる。更に、留学生の送り出し、地元の技術や特産品についての多言語による紹介などを通じて常日頃から海外との交流を意識する必要がある。

これらは、地方独自の取り組みが基本となるべきで、わが国の多様なローカリティを活かすべき事業であるが、国もこの事業に取り組む地方を積極的に支援する必要がある。

### (4) 地方の地域構造の改革

現在の地方の社会構造を見ると、中心市街地の衰退、スポンジ状に拡散した市街地、これと併せて公共施設、利便施設の分散立地、農地山林の荒廃、過疎集落の一層の過疎化等が見られる。こうした社会構造は、人と人との結びつきを脆弱化する他、この結びつきと産業活動を下支えする役割を果たす交通手段が自動車主体になり、そのことが公共交通衰退に拍車をかけるという悪循環を起こしている。この事を放置すれば、高齢化の進展とともにますます大きな社会問題となることは明らかである。こうした地域社会の構造を改める必要があり、そのためには、次のような施策の推進が必要である。

### 1) 中心市街地の活性化と生活拠点への機能集中——地域構造のコンパクト化

中心市街地の活性化は、20年以上も各種施策が実施されているにもかかわらず、未だに多くの地域で成功していない。それどころか、未だに衰退が進行している地方が多い。

また、国交省は「拠点づくり」事業を推進している。これ等の事業は、将来の地方での住まい方を規定するもので極めて重要である。問題は、拡散した市街地を、中心市街地や生活拠点に集約するという、「地域構造そのものを少子高齢化時代に対応した形に変革する」という大きな視点が欠けていることである。スポンジ状に拡散した市街地を、一定の地区に集約していく事業として、中心市街地活性化と生活拠点の形成事業をしっかりと位置づけていく必要がある。福祉施設、利便施設等の集約で地方の生活の快適性は高まり、少子高齢化問題に対しても一定のプラスの役割を果たすに違いない。その一方、住宅等が分散して残存している地区、あるいは空き家の増加が止まらないような地区等においては抜本的な土地利用転換事業を推進する必要がある。

### 2) 居住地集約の方策

これからの地方では「住みやすさ」を大きなキーワードとしていく必要がある。前述の、地方での新しい雇用の魅力に磨きをかけるのにも、快適で、利便性が良く、住みやすく、かつ安価な住宅供給が不可欠である。中心市街地の活性化や生活拠点の形成には、特に居住地の集約は極めて重要である。住宅を公的施設として位置づけ、公的機関が多様な事業手法で、中心市街地や生活拠点に、公的住宅を官民が協力しあって建設していけるような制度改革を行う必要がある。この考え方は、住宅を個人資産として位置づけてきた永年の住宅政策を見直すことにもなる可能性があり、大きな検討課題である。住宅立地に対する公的関与を大きくするとともに、応能型(負担能力に応じて選択できる)住宅を多く供給し、現在問題になっている格差問題の解決策の一部を担わせることも必要である。更に、季節労働者、二地域居住者、長期滞在観光客、海外からの移住者等のために、民間で採算が合わない場合でも、地域の状況で必要性の高さが確認できれば、公的支援をすべきである。

なお、現況でも大きな社会問題になっている空き家解消事業の推進も大きな課題である。都市機能を集約すべき地区にある空き家は修復を行い利活用を進める一方、それ以外の地区の空き家、及び空き家予備軍は積極的に整理していく必要がある(注5)。

### 3) 地方における公共交通の再生

上記のような地域の土地利用構造の変革とあわせて、交通システムを公共交通が大きな



役割を果たせるような仕組みに変えていく必要がある。高齢者の自動車に関連する事故多発（注6）は、地方において高齢者が社会と関わろうとすると、移動手段が自動車しかないという地域の構造に根差している。高齢者が、その為に出歩きを控える動きが進み、社会との接触機会を減らすということは、高齢者が増加するこれからはますます大きな社会問題になる。また、今の地方の構造は、免許をもてない未成年も移動の自由度が制約されることになっている。地方の魅力を回復する重要な施策として公共交通の再生の必要性は高い。大都市には、若者の免許取得率の低減があり、大都市からの人口逆流促進の視点からも地方の公共交通の再生は重要な役割を果たす。もちろん、今のような拡散型土地利用形態では、公共交通を運営するコストがかかりすぎるので、土地利用構造の変革と一体で進める事業であることを、繰り返しになるが強調しておきたい。

公共交通の再生と再生されたその運営には、公共財源が必要であり、先進国では、多様な手法で公共交通支援財源を生み出している（注7）が、それらを参考に、わが国独自の公共交通支援財源を創出する必要がある。

鉄軌道については上下分離方式を、バスについては一部先進国で採用されているように、路線と料金を公的に決めようとして民間事業者の入札にかけ、黒字路線については上納金の額を、赤字路線については必要な交付金の額を参考に事業者を決定するシステムを導入すること等の新たな発想での対応が望まれる。

#### 4) 余剰となるインフラの整理・統合

人口減少の結果、現状のままでは一人当たりのインフラ維持管理費負担額が大きくなる。既に、水道料金については値上げして対処しているいくつかの自治体・事業体が出現している。道路、公園等のインフラの維持管理費についても一人当たり負担額が増えつつあることは周知の事実であるが、水道のように料金制を基本にしていけないので、目に見える形になっていない。先に述べた中心市街地や生活拠点への機能集中は、真に必要なインフラと余剰インフラを区別する基本となる大きな施策であるので、インフラの整理・統合計画も併せて策定し、確実に不要なインフラを整理していく必要がある。

### 3. 今後に向けて

以上は、地方の再生の方向を示したものであるが、それと同時に東京圏への一極集中の抑制、その延長として東京圏からの人口の転出政策の推進も必要である。

わが国は、かつて、「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律（略称一工業等制限法）」という法律を持ち、そのことを中心に置いた施策を展開し、かなり成功した経験を持っている。今迎えようとしている新しい時代にふさわしい制度づくりは、知恵を絞れば可能であろう。

それと、わが国は財源を地方に回す財政制度（地方交付金や、消費税の一部や法人税の一部を地方に譲与）を持っている。この制度の拡充、強化が必要である。

地方の再生は、新たな住まい場所と新たな就業機会を創り出すものでなければならない。

こうした施策展開が正しくできれば、社会的格差問題の解消の手掛かりになる可能性もある。地方の再生、大都市問題の解決、社会的格差の是正は、これからの少子高齢化時代に国民が快適に暮らすための社会を構築するための施策として、三点セットとも言えるが、その中でも地方の再生を推進することが大きな役割を果たすに違いない。

(注 1) 先行的な投資：農地山林の荒廃を回復したり、少子高齢化時代でも暮らしやすい環境を創ったりする等の先行的投資のことで、経済力のある今のうちに可能な限り実施しておく必要がある。

(注 2) 地租改正：明治政府は国家経営の基礎となる財源確保のために、1873（明治6）年に地租改正法を制定、翌年から改正事業に着手。各地で反対運動がおこり暴動にまで至った場合もあったが、1880（明治13）年に耕地・宅地の改正事業を終えた。これにより、江戸時代の土地の収穫高に応じた課税制度から土地面積と地価を基礎にした制度が確立、同時に土地の私有権が確立した。

(注 3) 内閣府の世論調査：「農山漁村に関する世論調査」2014年

(注 4) DMO：Destination Management Organization の略。観光情報の発信拠点の意味で、観光庁が近年、積極的にこの組織の立上げを呼び掛けている。

(注 5) 空き家予備軍の整理の先進事例：夕張市は、2012年策定のマスタープランで、都市機能を集約化すべき地区を決め、そこから外れる地区については集約地区への移転を図ることとし、既に一部地区では転居への補助等を行い始めている。

(注 6) 高齢者の交通事故多発：平成28年の警察庁資料によると、免許人口10万人当たりの死亡事故件数は、75歳未満で3.8件なのに対し、75歳以上では8.9件となっている。

(注 7) 海外の公共交通支援施策の事例：ドイツはシュミット政権時代にガソリン税を値上げし、値上げ分を公共交通支援財源とする制度を創設したが、その後、度々ガソリン税は値上げされ、今ではその税収の55%が公共交通関連財源に使われている。また、フランス政府は、都市交通税制度を創設し、従業員数に応じた都市交通税を域内企業に課税できる権限を市町村に与えた。当初はパリ等の大都市のみが対象であったが、暫時、小都市にも権限が付与された。1990年代に、20万都市ストラスブールがこの制度を活用してLRTを整備し、今では市民の主要な移動手段になっていることは有名である。

一般社団法人国土政策研究会 地方創生研究部会名簿

氏名	所属	備考
上田紘士	全国危険物安全協会理事長 元三重県副知事	幹事
梅本良平	国土政策研究会企画部長（後任）	幹事
岡田宏明	（株）アジア共同設計コンサルタント	物故
川崎辰雄	（株）アジア共同設計コンサルタント	
小浪博英	国土政策研究会専務理事 元東洋大学教授・地域活性化研究所長	幹事
櫻井裕子	日の出興業（株）	
佐藤啓二	都市農地活用支援センター常務理事	幹事
司波 寛	国土政策研究会理事 元（株）都市総合計画代表 元東京理科大学講師	部会長
高橋 章	NPO 汎房総地域づくり研究会事務局長	
永田正一郎	（株）エイト日本技術開発 北関東支店 参与	
松本恭治	元高崎健康福祉大学教授	
吉澤俊明	国土政策研究会企画部長（前任）	
吉永哲司	まちなかプログラム研究室代表	

以上の他、元明治学院大学・現在龍谷大学教授 服部圭郎、千葉県御宿町長 石田義廣、農林水産省 佐藤具揮、国土交通省 徳永幸久の各氏には当研究部会に先立つシンポジウムで参加していただいた。また、千葉商科大学教授 小栗幸夫、前国土政策研究会会長 岩井國臣、現副会長 高田邦道、東京都都市整備局 阪井暖子、明海大学教授 周藤利一、ぎょうせい出版 中川冬子、同板倉実菜美、農林水産省 水野秀信、森ビル 福富光彦の各氏には研究部会において、多くの助言を賜った。

地方創生研究部会報告

地方の再生を基本としたわが国のこれから  
—人口減少、少子高齢化社会を快適社会に—

発行日 平成 30 年 7 月 1 日

発行者 一般社団法人 国土政策研究会

〒103-0001 東京都中央区小伝馬町 17-17

日本橋シルバービル 5 階

TEL 03-6231-1382 FAX 03-6231-1385

<http://www.kokuseiken.or.jp>

E-mail: [info@kokuseiken.or.jp](mailto:info@kokuseiken.or.jp)

印刷所 株式会社 外為印刷

〒111-0032 東京都台東区浅草 2-19-6

TEL 03-3844-3855 FAX 03-3844-9214