特集論文

地方創生に向けた国土マネジメント

National Land Management for Regional Revitalization

毛利雄一*

By Yuichi MOHRI

1．はじめに

昨年の平成26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～」[1)]が公表され、6つの「時代の潮流と課題」、基本的考え方としての「コンパクト＋ネットワーク」、12の「基本戦略」、「目指すべき国土の姿」が示された。また、平成26年11月には、「まち・ひと・しごと創生法案」及び「地域再生法の一部を改正する法律案」の地方創生関連2法案が可決、成立し、国と地方それぞれが長期ビジョンと総合戦略を策定することとなった[2)]。国においては、長期ビジョンとして、今後加速度的に進む人口減少を2060年に1億人程度に確保する中長期展望と国の総合戦略としての2015～2019年度（5か年）の政策目標・施策を策定する。また、地方の都道府県及び市町村は、平成27年度中に地方人口ビジョンと地方版総合戦略を策定することとなっている。先の「国土のグランドデザイン2050」及び地方創生の共通した問題意識とねらいは、我が国の人口減少時代の到来と東京一極集中の問題を地方から克服し、将来にわたって、活力ある日本社会を維持していくことにある。

本稿では、上記の地方創生の問題意識とねらいに着目し、全国の市町村を対象に人口、所得等の実態を分析するとともに、今後の活力ある日本社会を維持していくため、国土全体として、どのような政策展開を進めていく（国土をマネジメントしていく）ことが必要かという視点に立って、考察を試みる。

2．市町村別人口及び所得の実態

全国の市町村を対象に、可住地面積あたり人口、人口あたり課税対象所得の実態を捉え、国土全体がどのような状況となっているかを把握する。

(1) 市町村別可住地人口密度

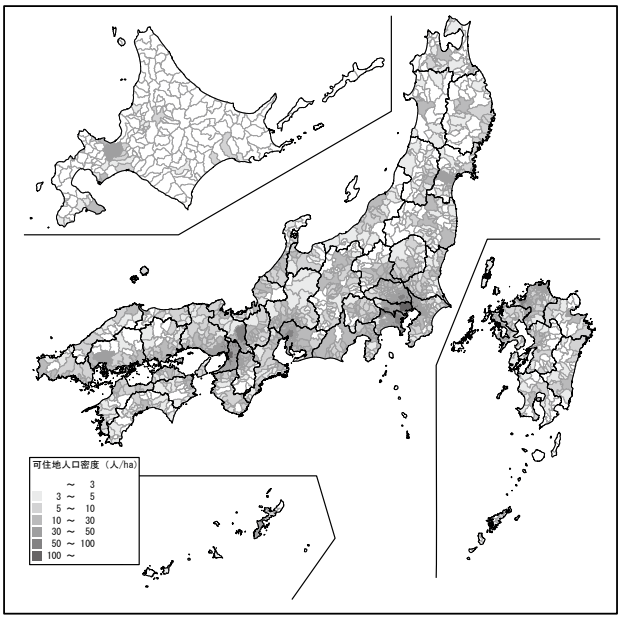
表－1に、2010年国勢調査に基づく市町村別可住地面積あたり人口（可住地人口密度（人/ha）[注)]をランク別に区分した市町村数を示す。また、そのランク別可住地人口密度を市町村別に図化したものが図－1である。2010年の全国の市町村別可住地人口密度の平均値は14.02人/ha、中央値は5.02人/haとなっている。この平均値と中央値の差は、国土の可住地人口密度の格差が大きいことを意味している。中央値が示すように、全国の市町村の約半数が5人/ha以下となっており、平均値の可住地人口密度を押し上げているのは、東京23区を中心とした大都市圏の市町である。また、表－1に示すように、2010年時点の全市町村数1,742に対し、5人/ha以下は、842市町村（48.3%）、その内訳は、市が205（市の総数の30.0%）、町が474（町の総数の63.5%）、村が163（村の総数の88.6%）となっている。また、この可住地人口密度が特に低い3人/ha以下の500市町村の分布を、地図上でみると、図－1に示すように、北海道に広く分布している他、東北、紀伊半島、山陰、四国、南九州の中山間地域に分布している。

表－1　可住地面積あたり人口ランク別市町村数

		市	内、政令市	町	村	東京特別区	合計	
1	100人/ha～	13	2			22	35	2.0%
2	50～100人/ha	79	7	2			81	4.6%
3	30～50人/ha	64	6	24		1	89	5.1%
4	10～30人/ha	213	5	104	4		321	18.4%
5	5～10人/ha	215		142	17		374	21.5%
6	3～5人/ha	143		160	39		342	19.6%
7	～3人/ha	62		314	124		500	28.7%
合　計		789	20	746	184	23	1,742	100.0%

出典：2010年国勢調査
注）可住地面積＝総面積－林野面積－主要湖沼面積

＊企画部長　博士（工学）



図－１　市町村別可住地人口密度（人 /ha）

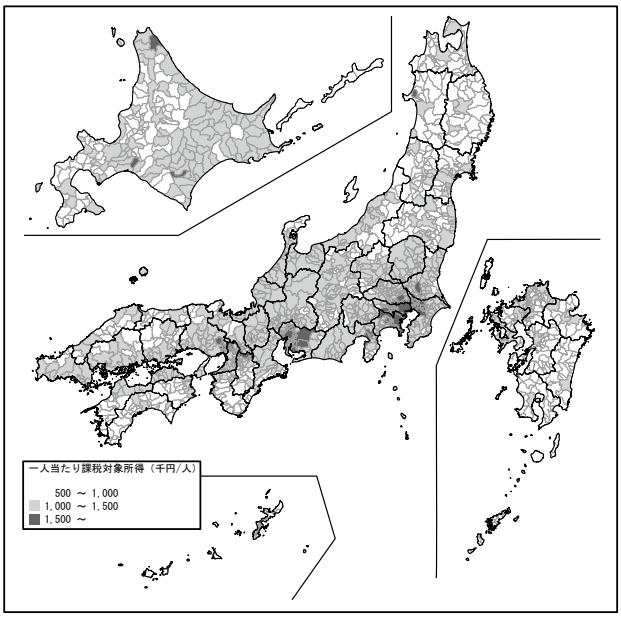
(2) 市町村別人口あたり課税対象所得

表－２に、2010 年市町村別一人あたり課税対象所得をランク別に区分した市町村数を示す。また、そのランク別の一人あたり課税対象所得を市町村別に図化したものが図－２である。2010 年の全国の人口あたり課税対象所得（千円 / 人）の平均値は 1,103 千円 / 人、中央値は 1,071 千円 / 人となっており、先に示した可住地人口密度とは異なり、国土全体としては、大きな格差は生じていない。また、表－２に示すように、2010 年時点の全市町村数 1,742 に対し、1,000 千円 / 人以上は、1046 市町村（60.1％）であり、その内訳は、市が 596（市の総数の 75.5％）、町が 367（町の総数の 49.2％）、村が 60（村の総数の 32.6％）となっており、町村においても一定の所得を確保している。さらに、この一人あたり課税対象所得の市町村の分布を、地図上でみると、図－２に示すように、先の可住地人口密度の分布とは少し異なり、500 ～ 1,000 千円 / 人にランクされる低い市町村が、北海道では少なくなり、東北、南九州の海岸地域、中山間地域に比較的多く分布している。北陸地域においても、図－１の可住地人口密度では低くランクされていたが、図－２の一人あたり課税対象所得では、他の市町村と比較して低くない。このような状況をより詳細に把握するため、可住地人口密度が 10 人 /ha 以下の市町村を対象に、可住地人口密度と一人あたり課税対象所得の関係を図－３に示す。この図から、大部分の市町村は、可住地人口密度と一人あたり課税対象所得の関係において、比例関係にあるものの、人口密度が高くても、一人あたり課税対象所得は低い市町村、人口密度が低くても、一人あたり課税対象所得は高い市町村が存在していることが把握される。このように、国土全体の市町村をみると、可住地人口密度は大きな格差が生じているものの、北海道の例のように、農業、漁業を中心とした継続的な第一次次産業の育成等によって、一人あたり課税対象所得を確保している市町村も存在している。すなわち、人口密度が低い市町村が必ずしも所得が低い結果とはなっておらず、大きな所得格差は生じていない。

表－２　一人あたり課税対象所得ランク別市町村数

		市	内、政令市	町	村	東京特別区	合計	
1	1,500千円/人～	95	6	14	8	22	139	8.0%
2	1,000～1,500千円/人	501	14	353	52	1	907	52.1%
3	500～1,000千円/人	193		379	124		696	40.0%
合　計		789	20	746	184	23	1,742	100.0%

出典：市町村税課税状況調



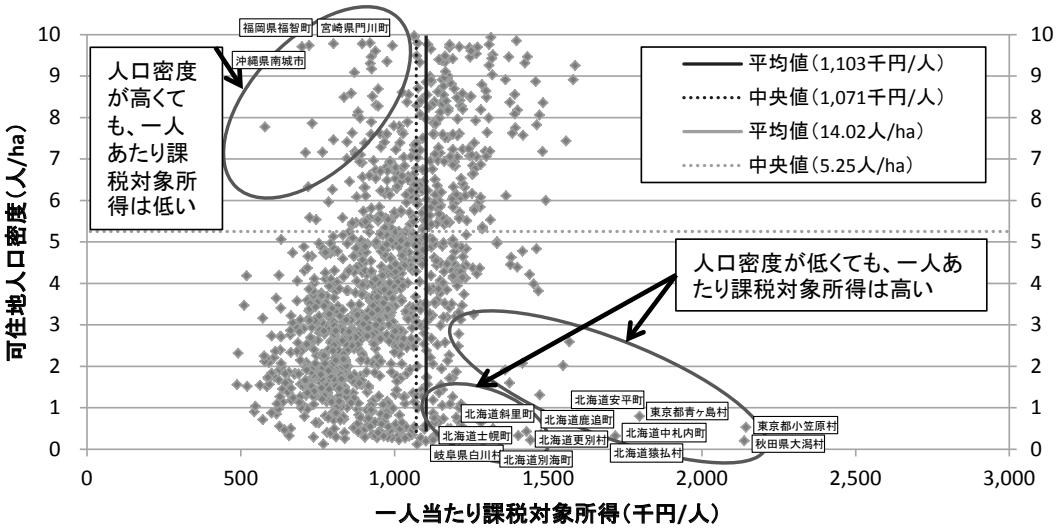
図－２　市町村別一人あたり課税対象所得（千円 / 人）

３．国土マネジメントからの地方創生の考え方

ここでは、先に行った市町村別人口及び所得の実態を踏まえ、国土レベルからみた地方創生のポイントについて論じる。

(1) 多様な地域連携による圏域の形成

人口減少の著しい地方公共団体は、人口減少を克



図－3　可住地人口密度（10 人 /ha 以下）と一人あたり課税対象所得（千円 / 人）の関係

服していくため、「まち・ひと・しごと創生」にも掲げられている基本目標の「①地方における安定した雇用を創出する」、「②地方への新しいひとの流れをつくる」、「③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」に対応した政策展開を実施していく。しかし、この目標に対して、先に示した市町村別可住地人口密度が示すように、国土全体の人口分布を一定レベルに引き上げることは各地方公共団体による独自の政策展開だけでは限界がある。そのため、周辺地域とのネットワークを活用した地域連携よる圏域としての政策展開が有効と考える（「まち・ひと・しごと創生」では基本目標④で提示）。また、先に示した可住地人口密度が低い市町村においては、行政サービスコストが高いことから、都市のコンパクト化も並行して実施していくことも必要である。但し、個々の都市をコンパクト化していくことは、実現的には時間がかかることから、短期的には、拠点となる都市を定め、交通ネットワークを活用した一定規模の人口を確保する圏域での政策展開を実行していくことが有効である。

圏域設定の考え方については、交通ネットワークを活用した時間圏域分析に基づき、日常的な生活サービスを享受する圏域、広域な高次都市機能サービスを享受する圏域、国内あるいは海外へのビジネス展開を見据えた圏域（例えば、空港・港湾等のゲートウェイへのアクセス）等、目的に合わせた圏域を階層的に構築していくことが重要である。特に、交通ネットワークを活用した産業・経済におけるビジネス環境の向上を図っていくことが必要である。これまで、大都市圏は、地方圏に比べて、大部分の産業で本社や管理部門・研究開発部門等の中枢機能を置くことに優位性があった。但し、大都市圏で発生するビジネスコスト（従業員の生活コスト、企業の立地コスト及び人材採用コスト）は非常に高いため、今後は、地方圏における産業特性を踏まえたうえで、ビジネス環境の優位性を見出すとともに、その内容を広く周知させていくことが重要である。これまで、新幹線、航空、高速道路を活用した多様な交通モードのネットワークの充実は、地方圏から大都市圏への流れ（ストロー効果）が強かったが、地方の拠点都市を中心とする圏域形成とそれから創出される産業・経済の集積によって、地方圏から大都市圏への流れを止める、さらには、その流れを大都市圏から地方圏へ逆流させることが必要である。そのためには、交通ネットワークを活用した圏域設定による政策展開を、人間の身体が血液や神経などの循環で支えられている生命体として考え[3)]、それぞれの地域（臓器）をしっかりと発揮できるように、国土マネジメント（維持・管理・経営）していくことが不可欠である。

図－３における第一次産業によって所得を確保している北海道の市町村に代表されるように、可住地人口密度が低くても、一定以上の一人あたり課税対象所得を維持している市町村は多数存在している。一方で、今後は、可住地人口密度の低下に伴い、そのための行政コストも増加し、財政的に厳しく、産

業振興が困難となり、十分な所得が確保できなくなる市町村が発現してくる可能性も高い。各地方公共団体が、現在有する産業・歴史・文化等のポテンシャル機能（潜在力機能）を活かすとともに、もし機能不全が生じている場合は、新たな循環システム等の導入等による機能回復を行う、あるいは抜本的な機能の見直しを行うという国土あるいは地域全体でのPDCAサイクルに基づく国土マネジメントの概念が必要となる。

(2) 国土強靱化に対応したバックアップ機能

地方から国土を考える場合、我が国の脆弱性とそのリスクを踏まえ、国土強靱化による「強さ」と「しなやかさ」を持った安全・安心な国土・地域・経済社会形成に向けた取り組みを異分野間、国と地域の連携によって実施していくことが重要である。国土強靱化を考える際に、青木[4]は、藤井との対談で、3つの有事を想定している。1つ目は地震、台風、津波などの「天災」であり、2つ目はインフラ老朽化による「人災」、3つ目は軍事上あるいは世界規模での経済ショック等による国家の危機としての「国難」である。このような有事（災害）に対応していくためには、国土レベルでのリスク分散を図ることが重要であり、このリスク分散を図るためには、大都市圏に集中する人口を地方に分散させることが最も有効である。これまでの人口集中による規模の経済を優先した経済効率の追求という思想とは異なる政策として、人の命と国土を守るための国土強靱化を進めることが、中長期的には国家の経済効率にもつながるという思想とビジョンを広く国民に理解してもらうことが必要である。

高い確率で発生する南海トラフや首都直下の巨大地震等を踏まえ、国土レベルでのバックアップ機能を有する拠点都市の設定を、国土計画で位置づけ、また、図－1に示される可住地人口密度が低い北海道、東北、紀伊半島、山陰、四国、南九州の地域（島嶼部を含めて）においては、既存の産業、歴史・文化を活かし、国土空間における拠点都市の配置と育成を行っていく必要があると考える。

4．おわりに

本稿では、地方創生の問題意識とねらいに着目し、全国の市町村を対象に人口、所得等の実態を踏まえて、今後の活力ある日本社会を維持していくための国土マネジメントについて、私見を述べた。具体的な政策展開は何を行うか？そのための情報収集と分析は何を行えばよいか？等、検討すべき内容は多々あることは十分認識したうえ、今後の国土・地域・都市づくりに向けた調査・研究を実施していく最大限の努力をしていく所存である。

現在、当研究所では、公益事業として「社会経済情勢の変化に対応した国土マネジメントに関する調査研究」[5]を自主的に行ってきた。この調査研究では、人口減少下にあっても、生活関連サービスを維持し、地域社会の機能や活力を保ち、また、地域が独自性のある国際交流・連携・協力活動を行う等、特色のある経済圏の形成を可能とし、さらに災害時にも国土の機能を対応可能とする国土マネジメントについて調査・研究を行っている。この研究成果が、検討が進められている地方創生への一助になれば幸いである。

参考文献

1）国土交通省国政策研究会：「国土のグランドデザイン2050」が描くこの国の未来～対流促進型国土の形成～」，大成出版，2014.12

2）首相官邸，まち・ひと・しごと創生本部
HP：http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/

3）小磯修二：地方が輝くために－創造と革新に向けての地域戦略15章，（株）柏艪舎，2013.11

4）藤井聡：築土構木の思想－土木で日本を建てなおす，（株）晶文社，2014.7

5）一般財団法人計量計画研究所
HP：http://www.ibs.or.jp/ojt/454