

国土審議会 計画推進部会  
住み続けられる国土専門委員会

3 年とりまとめ

～地域の定住人口・関係人口の増加による持続可能な地域づくり～

令和元年 5 月

国土審議会計画推進部会  
住み続けられる国土専門委員会



## 1. 専門委員会の設置趣旨

平成 27(2015)年 8 月に閣議決定された第二次国土形成計画では、自然、社会、文化等の面で多様性に富んだ我が国の国土を構成する各地域が個性を磨き、連携することで、ヒト、モノ、カネ、情報の動き（対流）を活発化させる「対流促進型国土」の形成を掲げており、地域の個性を重視している。

地域の個性は、生活様式や食文化等の地域文化、農林水産業をはじめとした地場産業、人により手入れされた自然環境など、人々の日々の営みから生まれるものを不可欠な要素として含んでいる。我が国の多様性を維持するためには、持続可能な地域（人々の生活を支える定住環境が保持された地域）の維持・形成を国土の各地域において実現することである。

また、住み慣れた地域に住み続けたいという思いから、ライフスタイルやライフステージに応じた地域に移り住みたいという思いまで、国民の多様な居住ニーズに応えられる国土・地域づくりをすすめることや、人々の居住や農林水産業の維持を通じて国土が適切に管理されることも重要な視点である。

このような中、「住み続けられる国土専門委員会」では、国土形成計画の推進に関し、人口減少地域の住民の生活を守った上で、地域が多様な魅力を放ち、持続可能な循環型社会である「住み続けられる国土」を実現するための施策について調査・検討を行った。

また、持続可能な循環型社会であるということは、人々が世代を超えて、暮らしを継いでいくことであるため、本専門委員会では、その実現のために必要な政策のあり方を調査するため、長期的な視点を重視して議論を行った。

## 2. 3カ年の審議結果

### (1) 平成 28(2016)年度の審議結果

平成 28(2016)年度は、近年若者を中心に生まれつつある「田園回帰」の流れを捉え、都市と農山漁村が活発に対流する地域構造について議論した。

現在では高速交通ネットワークの進展により、地域構造が変化した結果、従来の中小都市が周辺の農山漁村の生活機能を複合的に網羅するような圏域が融解し、中枢中核都市に近い中小都市においては都市的サービスが縮小傾向にあることから、従来の複合的な生活機能を網羅するような圏域は崩れているなど、これまでの特定の階層に焦点をあてた圏域に関する議論では不十分であるとの共通認識が得られた。

### (2) 平成 29(2017)年度の審議結果（2018年とりまとめ）

平成 29(2017)年度は、人口減少地域における担い手の確保に向け、とりわけ大都市と地方の新たな関係に着目し、望ましい対流の実現に向け、地域の定住人口及び関係人口を増加させるための方策について議論した。

移住及び二地域居住や地域との関わりを持つことを支援する機能を「つながり

サポート機能」と定義した。その強化に向けては、希望者の多様なニーズを踏まえて様々な工夫を凝らす取組を展開することが有効であり、つながりサポート機能の強化を図ることで、小さな規模の地域でも住民、関係人口のネットワークを拡大できる可能性があるとの共通認識を得た。

つながりサポート機能の活動場所（フィールド）による分類では、全国を対象にサービスを提供する「全国プラットフォーム型」、各地域に根ざしたサービスを都市側にアウトリーチし、主に都市住民を対象に活動を実施する「サテライト型」、地域を訪れる人々に対し、地域に根ざしたサービスを行う「現地型」があるとの整理がされた。

また、「活動ステップ」に焦点を当て、つながりサポート機能を「人と地域」をつなぐきっかけとなる「窓口機能」、「人と人」を丁寧につなぐ「調整機能」、将来にわたり地域との関わりを維持・深化していくことを支援する「継続機能」に分類・整理した。

つながりサポート機能の強化の観点では、サテライト型の機能強化と調整機能及び継続機能の充実の必要性が共有された。

### （3）平成 30(2018)年度の審議結果（2019 年とりまとめ）

平成 30(2018)年度は、地域の定住人口及び関係人口の増加につながる新たなコミュニティの創造及び新しい内発的発展による地域づくりについて議論した。

その結果、SNS の普及など様々な技術革新の活用により、新たな価値観に共鳴した人々がつながる「新たなコミュニティ」が創造されることで、定住人口や関係人口に内在する活動人口の拡大につながり、①地域づくりの担い手が確保されること、②地域の主体性を前提とした外部アクターとの連携を強調する新しい内発的発展による地域づくりが展開されることに加え、③段階的なプロセスデザインが内発的発展による地域づくりを深化させること、④広域的な波及にはマス・ローカリズム（地域間の学び合い）の展開が必要であることについて共通認識が得られた。

## 3. 「住み続けられる国土」を実現するための「新しい内発的発展」

地方部では、人口減少が進んでいることに加え、高速交通ネットワークの進展により、従来の複合的な生活機能を網羅する圏域が融解し中枢中核都市に近い中小都市において都市的サービスが縮小傾向にあることから、地域の“担い手”及び“生業”の確保が必要となっている。また、人生 100 年時代を迎え、非就労時間が増加していること、併せて、マルチステージ型の人生を送りたいというニーズが増えつつあることから、人生を豊かなものにするために自らのペースで取り組める地域活動、地域における居場所等が求められている。

「住み続けられる国土」を実現するためには、国民に“新たな活躍の場”を提供しつつ、地域の担い手、生業を確保する必要がある。地域だけで取り組む従来の「内発的発展」だけでなく、地域の主体性を前提としつつ、外部アクターと適切に連携する「新しい内発的発展」による地域づくりを進めていかなければならない。新しい内発

的发展としては、外部アクターとの連携を強調しつつも地域が先導的に活動する「地域先導型」と、地域との連携を図りつつも外部アクターが先導的に活動する「外部アクター先導型」がある。これらは、あくまで概念的なものであり、活動の発展段階や地域の状況により、ハイブリッド的な取組が存在する。

(1) 地域の活力、イノベーションを創造する「対流」が「活動人口」を確保 (図1)

平成 27(2015)年 8 月に策定された第二次国土形成計画では、「対流は、地域の多様な個性を背景とした、地域間のヒト、モノ、カネ、情報の流れであり、地域の活力やイノベーションを創出するものである」と位置づけられている。

「対流」を促進することにより、地域内外でのヒト・モノ・カネ・情報の交流が活発になり、外部アクターとの連携を強調する新しい内発的发展による地域づくりにつながり、持続可能で多様性を持った魅力的な地域社会が形成されることが期待される。

「対流」を促進するためには、地域自らが個性を磨き、人を引き付ける魅力を高めるとともに、共通の価値観によって“つながる”「新たなコミュニティ」を創造することなどを通じて、定住人口及び関係人口に内在する活動人口を拡大・深化させることが必要である。

新たなコミュニティを創造するためには、人々のつながりをサポートする「人」、人々が気軽に集まれる「場」、さらには、人々を継続的につなげる「仕組み」の3つの要素を認識することが重要である (図2)。

「住み続けられる国土」の観点からは、「人」、「場」、「仕組み」について、一体的に取り組むことで、新たなコミュニティの創造を通じた関係人口の拡大及び深化 (活動人口の増加) を図り、「対流」を促進させる必要がある。

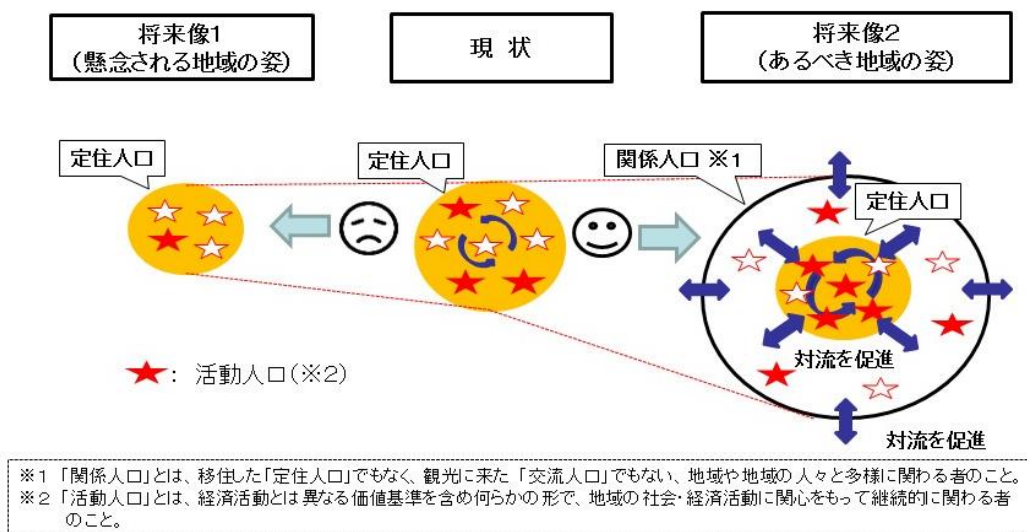


図1 「住み続けられる国土」を維持するための「対流」の意義

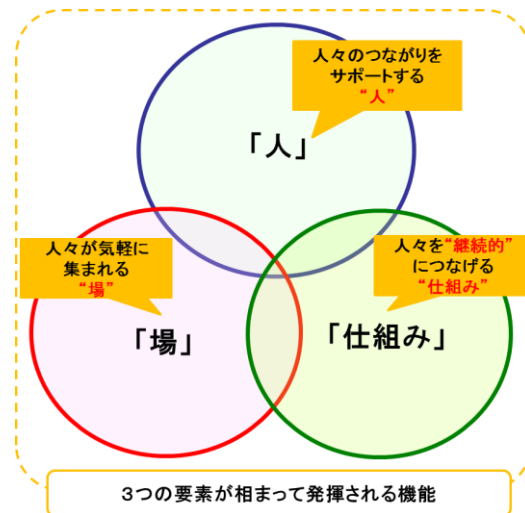


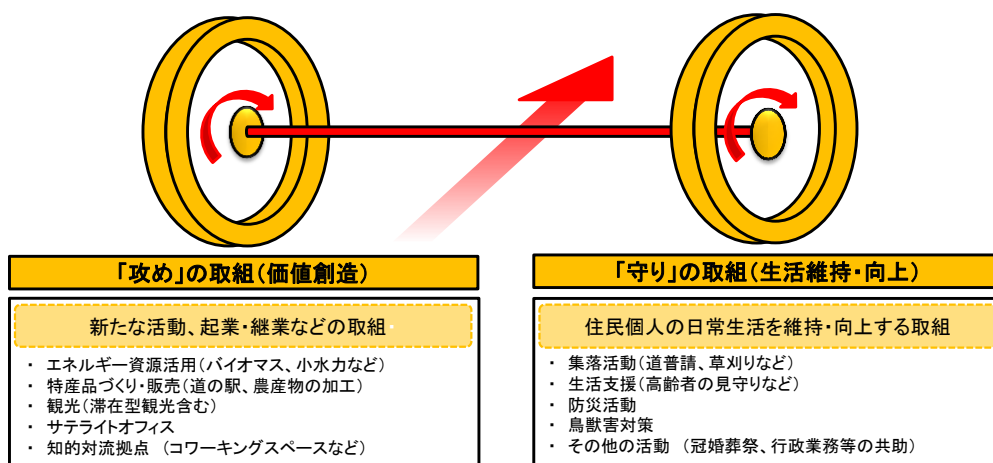
図2 コミュニティの創造に向けた3つの要素

## (2) 「攻め」と「守り」の地域づくりとプロセスデザイン

「対流」が起きることにより、地域内相互間だけではなく、地域内と地域外との間でも、人と人の“つながり”が生まれ、地域の担い手が確保されることが期待される。

地域住民だけでなく、地域外を含めた様々な者が連携・協働しながら、車の両輪としての「攻め」（価値創造）及び「守り」（生活維持・向上）の取組をバランスよく実施し、地域における生業を確保しつつ、内発的発展による地域づくりを進めていく必要がある（図3）。

また、地域住民が当事者意識を持つことが重要であり、地域の実情に応じた将来ビジョンを策定した上で、プロセスデザインを描きながら、取組を進めていくことが求められる。地域や地域活動の発展段階に応じて、行政の時間軸や地域の時間軸を意識しつつ、小さな成功体験を段階的に積み上げることが重要である。



参考：「地域サポート人材による農山村再生（図司直也著）」のほか、高知県「集落活動センター」、「にいがたイナカレッジ」等の活動をもとに国土政策局作成

図3 「住み続けられる国土」を実現するための車の両輪

#### 4. 施策の方向性

上記を踏まえ、「住み続けられる国土」を実現するための施策の方向性としては、活動人口が増加することにつながる「新たなコミュニティ」の創造が必要であり、そのために必要な要素を「人」づくり、「場」づくり、「仕組み」づくりの3つの観点から整理した。

##### (1) 「人」づくり

###### ○ つながりサポーター、コミュニティデザイナー等の育成

地域への移住・定住の促進や関係人口の増加を図るためには、関係人口と地域とのつながりの強化を支援する“つながりサポーター”の存在が不可欠である。また、地域住民が自らとりまとめた将来ビジョンを達成するために必要な課題の解決について、プロセスデザインに従い、段階的に取組を進めていくために重要な役割を果たす“コミュニティデザイナー”についても不可欠である。これらの人材を育成するためのプログラムをNPOや教育機関などにおいて充実させていくことが必要である。

###### ○ マス・ローカリズム（地域間の学び合い）を通じた人材育成

地域づくりの担い手の確保に向けて、内部人材を育成することや、関係人口が地域との結びつきを深めていくことが求められる。そのためには、地域と地域、地域と組織との連携など、マス・ローカリズムの展開等が必要である。

また、優良事例のWebでの公表やシンポジウムにおける事例紹介を通じて、情報共有、学び合いの場を設けることが重要である。これは、国だけではなく、ブロック単位や都道府県単位でも取り組む必要がある。

##### (2) 「場」づくり

###### ○ つながりを創るための空間（新たなコミュニティ創造空間）の形成

地域内外の人々との交流の場となる空間、自然と人が集まる空間の形成が、地域の内発的発展において重要である。これらの“場”は、これまでは地域の公民館等が担ってきた機能であるが、カフェや本屋、図書館、コインランドリー、温浴施設、コワーキングスペースなどを複合的に整備することで、つながりを創るための空間、すなわち新たなコミュニティ創造空間が形成されると考えられる。なお、必ずしも公的機関が実施する必要はなく、民間の設置・運営も想定される。また、これらの空間と連動したSNSなどのバーチャル空間も新たなコミュニティの創造に貢献するものである。場づくりには、必ずしも新たな施設整備が必要ではなく、既存ストックの活用も重要な視点である。

### ○ 関係人口に着目した滞在施設の整備

都市住民が移住や二地域居住・就労、地域活動への参加等、居住地と異なる地域において関係人口としての関わりを継続的に深めていくためには、地域間の頻繁な往来を可能とする交通ネットワークの充実だけでなく、地域における滞在時間を十分に確保するための滞在施設の確保が必要不可欠である。週単位、月単位で廉価で滞在可能な施設を整備する必要がある。

### ○ 小さな拠点の機能強化

「場」づくりに当たっては、地域に必要な生活サービス機能と交通ネットワークの結節点である小さな拠点を活用していくことが重要である。小さな拠点は、公共交通のサービス拠点や小売店、学校、郵便局、福祉施設などの各種サービス機能を複合化したものであり、内と内をつなぎ直し、内と外をつなげる“仕組み”を有しているが、人と人がつながる機能を強化する観点からは、より多くの人が集まるように更なる施設の複合化、融合化を図るなど、「ごちゃまぜ」の視点を取り入れていく必要がある。

また、小さな拠点に限らず、中心市街地や大都市郊外部の住宅地などの都市部においても、人と人との関わりが生まれ、居場所となるような空間づくりを志向するような都市・地域・交通政策を推進すべきである。

## (3) 「仕組み」づくり

### ○ つながりサポート機能の強化

関係人口と地域が長期的に関係を維持していくためには、時間軸に沿った対応を行うとともに地域から都市住民などに積極的にアウトリーチができる取組を強化する必要がある。

例えば、初期段階から地域の担い手として関わる段階まで、関わりを深化させるためのイベント、お試し居住等、様々なプログラムを整える必要があるが、地域で既に取り組まれている活動を活用しながら、地域特性を踏まえ、ターゲットのニーズを踏まえた施策を展開することが重要である。

なお、取組に当たっては、行政と民間の役割分担を整理し、明確にした上で、“つながり”の強化に不可欠な信頼の確保に資するよう、取組に係る積極的な情報発信、リスク回避等をできる限り民間が行うとともに、民間の活動の自由度を妨げない範囲で行政が支援を行う仕組みの構築が必要となる。

また、つながりサポート機能を効果的に発揮している事例を分析し、「つながりサポート機能強化マニュアル」として取りまとめ、広く発信することを検討する必要がある。



## ○ シェアリングエコノミー（共有経済）の活用

様々な分野において、シェアリングエコノミーの動きが広がっており、ニーズが高まっていると推測され、人の行動や働き方に変化を及ぼす可能性がある。シェアリングエコノミーは、従前より農村社会で確認できるもので、資産、時間、スキル等を有効活用していくものであり、それ自身が「人と人」、「人と地域」のつながりを生みだし“新たなコミュニティ”を創造する機能（社会的機能）と移動手段や場所、労働力の提供などの手段やツールとして地域の生活支援や関係人口の拡大・深化に寄与する機能（経済的機能）を有していると考えられる。「対流」の促進という観点から、シェアリングエコノミーがどのような影響を及ぼしているのかを分析し、活用の可能性について検討する必要がある。

### （４）今後の展開

小さな拠点や地域運営組織の形成に向けた財政支援などについては、実際の施策として、まち・ひと・しごと創生本部事務局において整理されている。それらの事業・制度等を参考にしつつ、地域住民等の当事者が議論を行い、合意形成を図り、地域における持続可能な取組を検討し、都道府県、市町村等は適切に支援することが求められる。

マス・ローカリズムの展開のように、個々の地域だけでは取り組むことに限界がある施策については、国や都道府県は、先進的な取組の状況などの実態把握（モニタリング）だけでなく、情報発信など地域の取組意欲の創出に資する取組を積極的に推進するとともに、都市と農村の「持続可能な相互依存」の関係を維持していくため、地域の内発的発展を支援する政策を推進すべきである。

## 5. 将来に向けた検討課題

本専門委員会では、地域が持つ魅力・ポテンシャルを自ら磨き上げ、それら地域資源を最大限活用することにより地方創生を実現し、住民の生活を守るとともに成長や活力を取り戻す（＝持続可能な地域づくりを進める）ために調査・検討を行った。その成果は以上の通りであるが、3カ年の議論を踏まえ、将来に向けた検討課題を以下のとおり整理した。

### ① 関係人口の拡大及び活動人口への深化に向けた関係人口の類型化、定量化の検討

関係人口については、本専門委員会や国の他の委員会などにおける議論のほか、雑誌等のメディアを通じて概念についてはある程度整理が進みつつあり、位置付けを明確にした上で、国民への普及や理解の促進を行うとともに、関係人口の拡大及び深化に向けた取組が必要な段階にある。

対流促進の観点から、関係人口の拡大及び活動人口への深化を図るためには、関係人口の実態を把握する必要があり、多様な概念である関係人口の類型化（地域への関わり方に応じた分類など）を図るとともに、それらを客観的に把握する手法を

検討した上で、実態を数値として把握する必要がある。

関係人口については、単なる移住の前段階と捉えるのではなく、都市と農山漁村との共生という観点において、国全体に利益をもたらすことから、あるべき姿を議論した上で、国及び地方自治体の行政機関が、その拡大や深化に向けて、継続的な支援を検討する必要がある。

## ② 事例収集等を通じたつながりサポート機能が有する仕組みの整理

活動の初期段階から、行政と民間が適切な役割分担に基づき「つながりサポート機能」を強化する必要がある。行政は、自らの役割を果たすほか、住民、サポート人材等が行う活動を支援することが求められる。

今後は、「つながりサポート機能」が有している「仕組み」について、事例収集を行い、具体的かつ詳細に分析・整理を行うとともに、移住・定住や地域との関わりを支援する施策、行政機関と民間の役割分担等に係る検討を進める必要がある。

## ③ ライフスタイルのマルチ化及びシェアリングエコノミー拡大に係る課題の整理

シェアリングエコノミーの急激な発展の背景には、ITの普及・高度化や個人の価値観が多様化していることがあり、これは今後、人々の住まい、移動手段、モノ（所有）、働き方、お金に対する意識など、多岐にわたり影響を及ぼす可能性がある。

例えば、居住の観点では、二地域居住だけでなく多地域居住へと住み方に広がりを見せており、外部人材が各地を転々としながら活動する形態が増えているなど、新たなビジネスの展開が見受けられる。このようなライフスタイルの多様化を見据えた今後の社会のあり方や対処すべき課題、対応策の検討が求められる。

併せて、シェアリングエコノミーについて、それが有する機能及び「対流」の促進に及ぼす影響を長期的な視点で明らかにした上で、拡大していくことのメリットとデメリットを整理し、従来から農村社会が有していたシェアリングエコノミーの機能を踏まえ、デメリットを抑制しつつ、メリットを最大限に活用するための方策を検討する必要がある。

## ④ 高齢化する大都市への応用

「住み続けられる国土」の観点では、高齢化に対応した都市、地域をつくることが重要である。高齢化が進んでいる大都市においても、商店街、団地やマンション等の空洞化の懸念があり、地方部における取組を参考にし、「人」、「場」及び「仕組み」の取組を一体的に行うことにより、高齢者を地域資源、ノウハウの伝承者（＝地域活動の担い手）として活用しながら、地域づくりを進めていかなければならない。今後は、本専門委員会における議論を踏まえつつ、大都市における地域づくりのあり方を検討する必要がある。