

# 自立と分散で豊かな日本を

— 大都市と地方のこれからについて（政策提言） —

平成22年5月20日

自立と分散で日本を変えるふるさと知事ネットワーク

# はじめに

日本は戦後、人・物・資本を都市部に集中投資することによって、短期間に高度経済成長を達成しました。その一方で、都市では、人口の過密化に伴うさまざまな社会問題が発生し、地方では、社会資本整備の遅れや過疎化を招いています。

科学技術や企業活動の分野で世界をリードし、国際競争力を高める上で、都市の役割は確かに重要です。しかし、日本の経済・社会は成熟化し、都市の突出した成長により国全体の発展を引っ張る時代では、もはやなくなっています。また、都市の魅力をさらに高めるためにも、ゆとりある生活環境を整えることが求められています。

一方、地方は、厳しい状況にはありますが、今なお豊かな自然・文化・伝統、子育て世代や高齢者にやさしい居住環境、人と人とのつながりや絆の強さなど、都市にはない魅力が残っています。また、森林等の水源かん養やCO<sub>2</sub>吸収といった環境保全をはじめ、食糧やエネルギー供給面でも大きな役割を果たしています。このような地方を、国民全体の知恵を結集して活かしていくことは、都市の活動を存続するためには欠かせません。

都市に集中している人材や資本が国全体で活用され、国民一人ひとりが活躍できる社会になれば、わが国の潜在能力は今以上に発揮されるのではないのでしょうか。

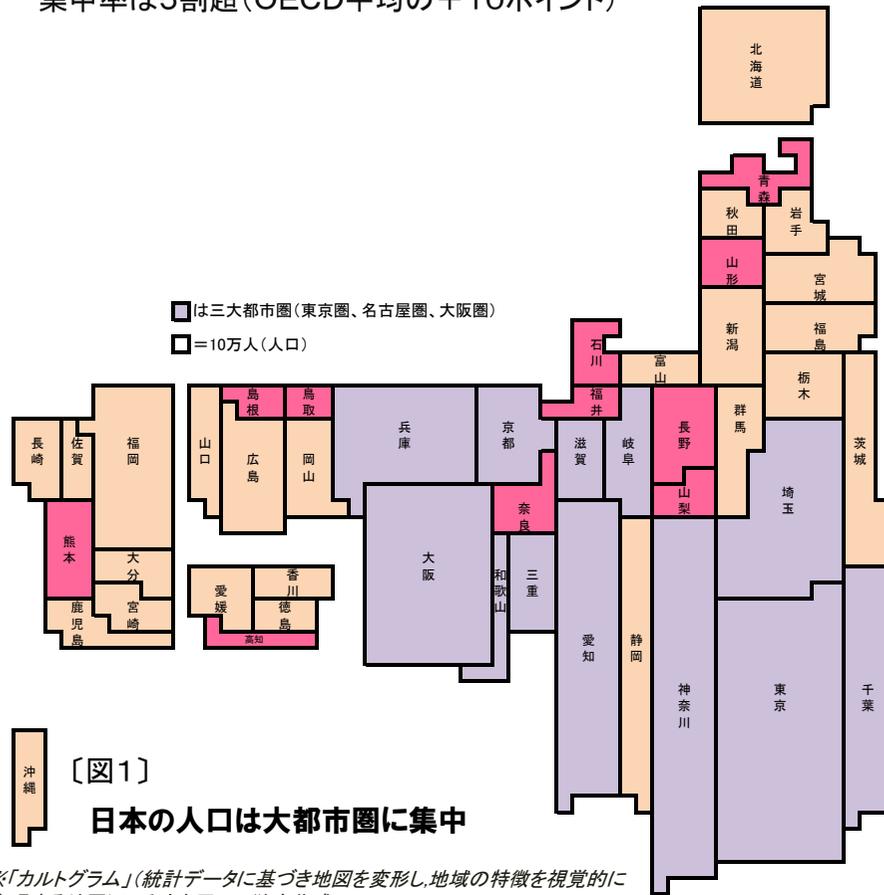
都市と地方がそれぞれの特長を活かす新しい関係を築き、国民一人ひとりが希望を持てる豊かな社会を実現できるよう、われわれは、以下の政策を提言します。

# ふるさと知事ネットワーク政策提案の視点

## いまの日本の社会構造、国土構造を直さない限り、豊かな日本を創造することはできません

### ○人口、学生(大学生・短大生)は大都市圏に集中

- ・東京への人口の一極集中が再び加速化  
(1000万人→1100万人→1200万人→1300万人)  
1962年 1966年 2000年 2010年
- ・三大都市圏(東京圏、大阪圏、名古屋圏)への人口集中率は5割超(OECD平均の+10ポイント)

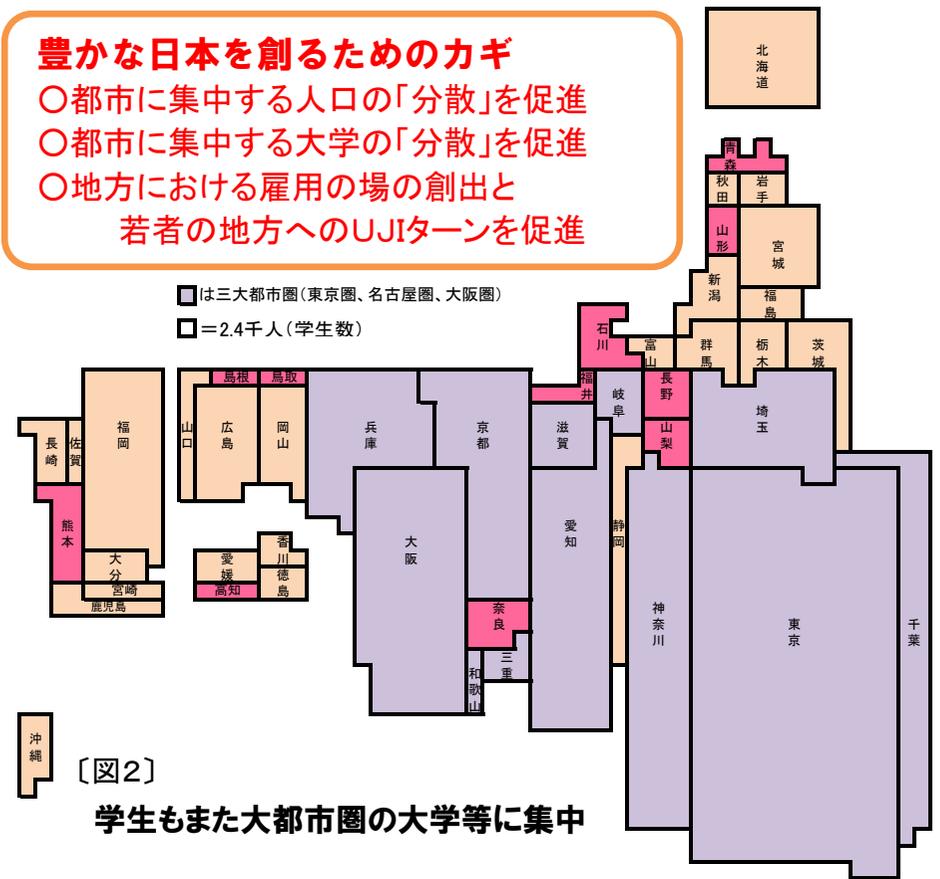


※「カルトグラム」(統計データに基づき地図を変形し、地域の特徴を視覚的に表現する地図)の手法を用いて独自作成

- ・学生総数300万人のうち、3分の2が三大都市圏の大学・短大に在籍
  - ・学生総数300万人のうち、4分の1が東京都内の大学・短大に在籍
- 東京都内 約190の大学・短大に約74万人の学生  
大阪府内 約90の大学・短大に約24万人の学生  
愛知県内 約80の大学・短大に約20万人の学生

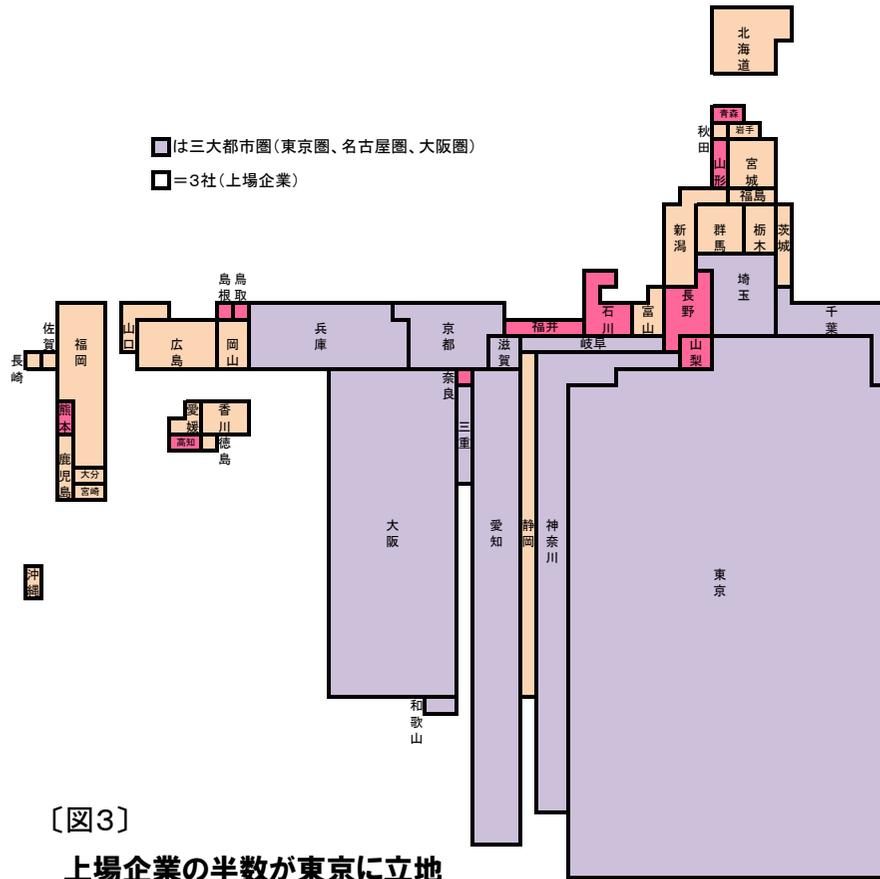
### 豊かな日本を創るためのカギ

- 都市に集中する人口の「分散」を促進
- 都市に集中する大学の「分散」を促進
- 地方における雇用の場の創出と若者の地方へのUJIターンを促進



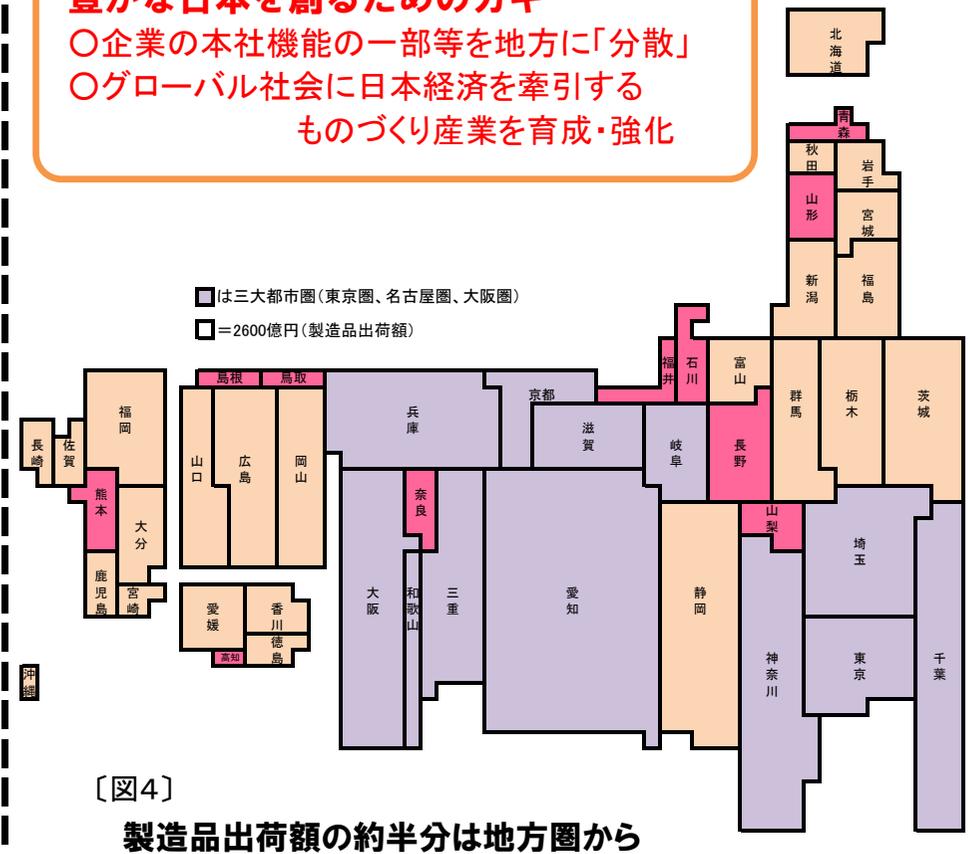
### ○企業や産業の集中

- ・上場企業(本社)の約5割が東京に集中  
 東京都内 国内上場企業約4000社のうち約2000社が立地  
 大阪府内 // 約500社が立地  
 愛知県内 // 約240社が立地
- ・三大都市圏以外の地方圏における上場企業は全体の16.2%



- ・日本の産業構造は「ものづくり」から「金融・サービス業」にシフト
- ・日本のものづくり産業は地方圏が牽引  
 製造品出荷額等の額は三大都市圏以外の地方圏が約5割

**豊かな日本を創るためのカギ**  
 ○企業の本社機能の一部等を地方に「分散」  
 ○グローバル社会に日本経済を牽引する  
 ものづくり産業を育成・強化

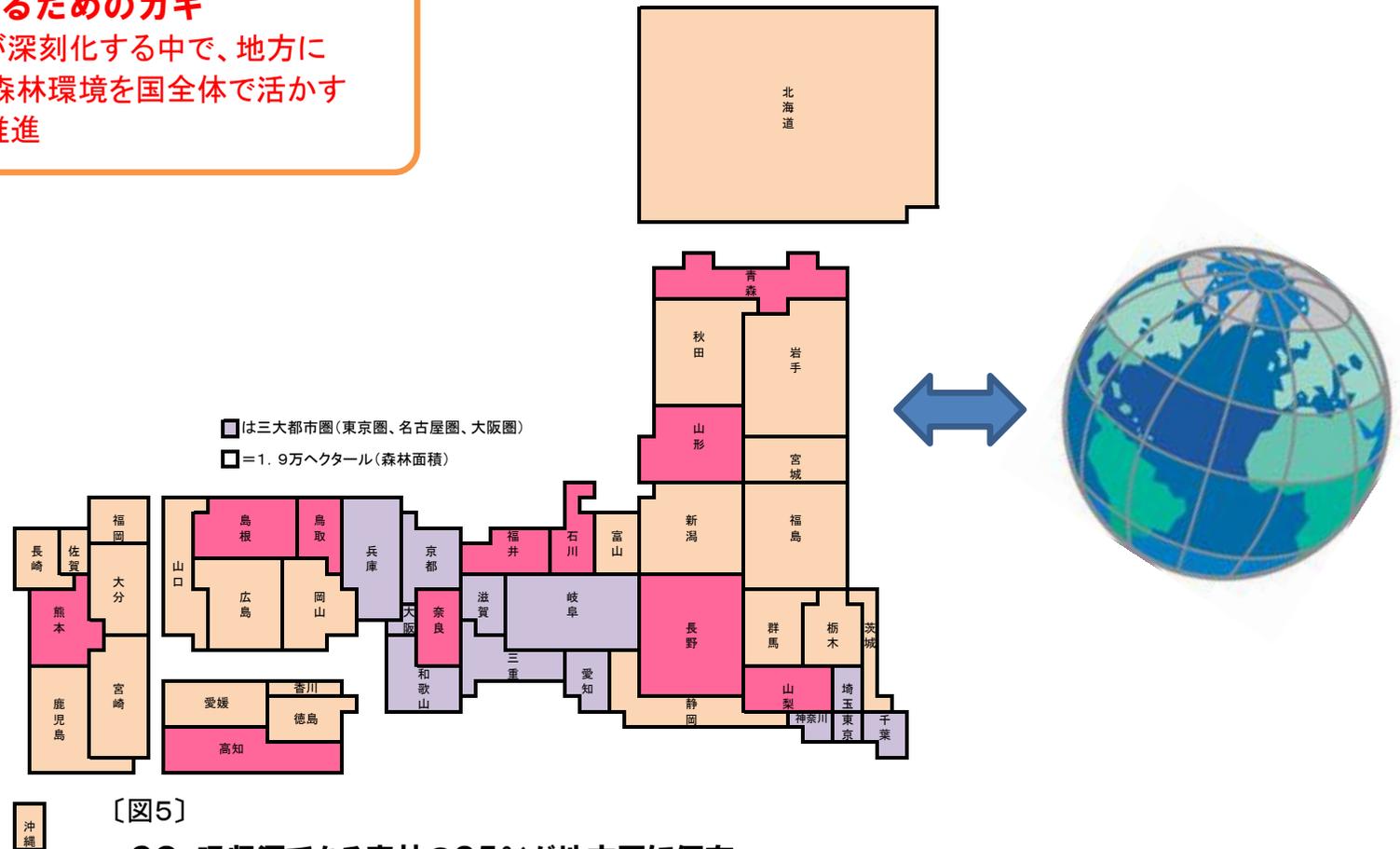


## ○豊かな自然・森林環境は地方に偏在

・森林面積の85%は三大都市圏以外の地方圏に偏在

### 豊かな日本を創るためのカギ

○地球環境問題が深刻化する中で、地方に偏在する自然・森林環境を国全体で活かす仕組みづくりを推進





# 地方が役割を発揮するための政策提案

## ◎地方の力を活かし、国や大都市の課題を解決

1. 企業の地方分散により大都市の過密と少子化を改善 P 1
2. 大学の地方分散により優れた「知」の全国拡大・活用 P 5
3. 都市住民に地方の豊かな暮らしを提供 P 7
4. 都市の高齢化問題の解決を地方が応援 P 9
5. 地方の資源を活かした日本の環境保全対策 P13

## ◎地方の力を活かすための必要条件

6. 高速交通網整備による都市と地方のネットワーク化 P17
7. 人口の地方分散を支える地域医療の確保 P19
8. 地方が日本の発展に貢献するための財源確保 P21

# 1. 企業の地方分散により大都市の過密と少子化を改善

課題

大都市の企業集中による生活環境の悪化

企業が集中する大都市に人口も集中し、生活環境が悪化しています。また、都市ほど少子化が進んでいます。さらには、過密な都市では、大地震等の災害発生時のリスクも拡大します。

対策

地方に企業を分散

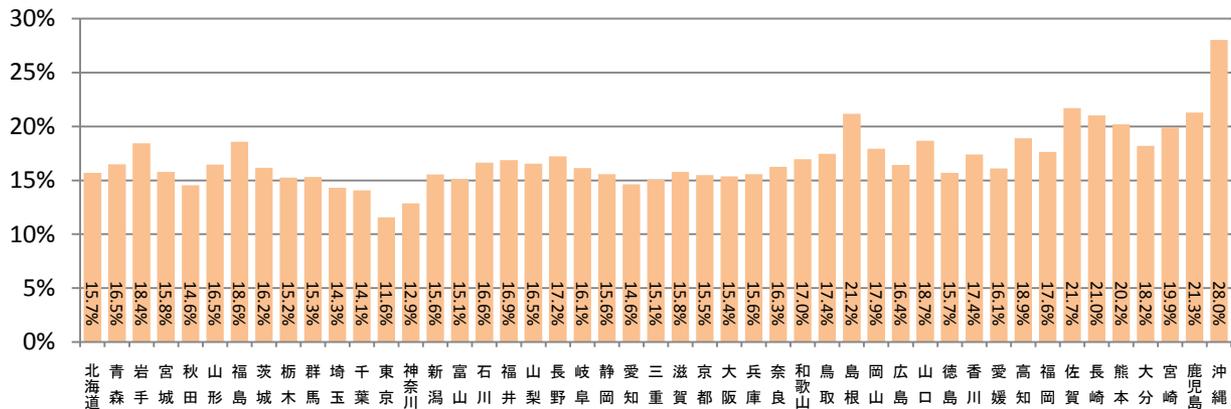
都市から地方への企業移転や地方の資源を活かした産業育成を促進します。移転により、都会よりも多くの子どもを産み育てている地方に人口が分散し、少子化傾向に歯止めがかかります。

効果

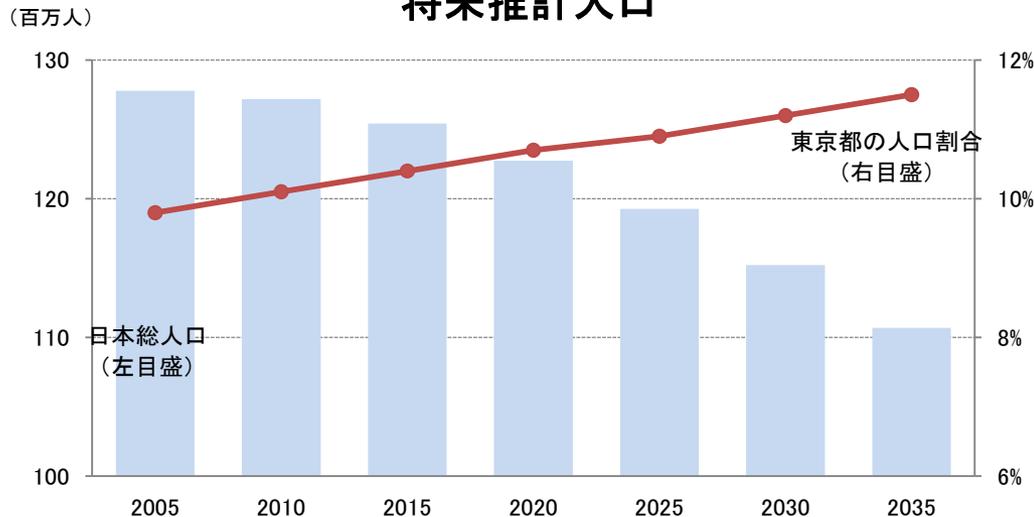
バランスのよい企業立地と少子化の改善

都市の過密な生活の改善と地方の産業振興、全国各地でゆったりと子育てができる環境が整います。

第3子以降の子ども出生割合  
(平成20年人口動態調査 第3子以降の出生数/年間出生数)



将来推計人口



## 政策例 1-1 大都市の企業の地方移転促進

- ◎ 大都市に立地する企業を、多くの子どもを産み育てている地方などに移転することにより、人口の地方分散と少子化の改善、経営リスクの分散を促進

- 企業や産業の過度な集中により、人口もまた都市に集中
- 災害時における企業活動の継続にも問題

### 子育てしやすい地域での企業立地促進

- 多くの子どもを産み育てている地域を指定し、企業や教育・研究機関の育成が進むよう政策誘導
  - ・法人税、法人住民税等の減免等
- 特定地域を指定し財政支援
  - ・新規立地への助成等



### 本社機能・工場 の地方移転

- ◎産業の全国的な活性化
- ◎少子化の全国的な改善
- ◎企業の経営リスクの分散

### 本社機能の一部を地方移転 (リスク分散の促進)

- 企業本社にある事務管理部門、研究開発部門等を政策的に地方に移転
- 国における「本社機能分散モデル企業」の育成
- 移転に伴う資産売却益について課税所得からの軽減
- 一定期間の法人税の減免
- 地方での新規投資に対する課税軽減

大都市

## 政策例 1-2 家族がいっしょに行く地方赴任の促進(単身赴任の解消)

◎「家族いっしょに手当」の創設など、国内の異動・転勤に伴う単身赴任を減らすための対策を実施し、家族がいっしょに暮らすことができる社会を実現

◎単身赴任による「経済面・精神面の負担」、「健康や子育てなどの不安」を軽減

◎子育て環境の充実した地方における家庭生活

転居を伴う人事異動の実態(厚生労働省調査)

- 単身赴任者は**30万人以上**(推計)
- 企業の**約3割(従業員千人以上の大企業の約9割)**が実施

人事異動で  
地方暮らし

家族がいっしょに地方へ

### 官民一体の単身赴任解消策

- 「家族いっしょに手当」の創設  
・単身赴任手当など国の制度を見直し
- 「家族と地方赴任モデル企業」への国、地方公共団体による支援措置
- 地方における子どもの保育料や子育て応援サービス等の費用減免措置
- 住宅取得に伴うローン減税制度の改善
- 地方圏の高校と都市圏の高校との間で指定校制度

都 市



地 方



#### 民法730条

直系血族及び同居の親族は、互いに扶け合わなければならない。

#### 民法752条

夫婦は同居し、互いに協力し扶助しなければならない。



# 2. 大学の地方分散により優れた「知」の全国拡大・活用

課題

大学の都市集中による若者の地方流出

地方で生まれ育った若者の多くが、都会の大学等に進学し、そのまま都会で就職しています。また、都会の大学等への進学に伴う親の負担は大きな問題です。

対策

大学、学生の地方への分散

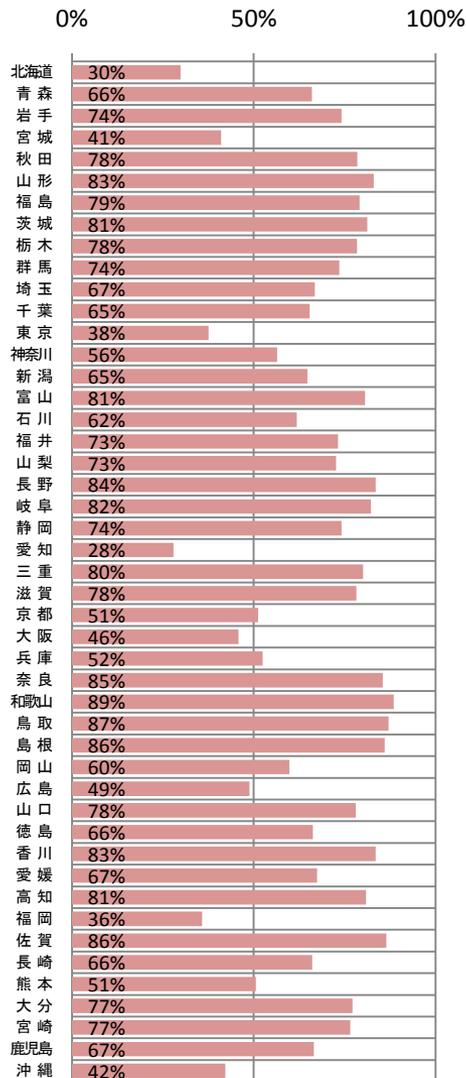
大学間連携による地方の大学教育の基盤を強化し、学生の地方への分散・定着を促進します。

効果

日本経済を支える地方人材の育成

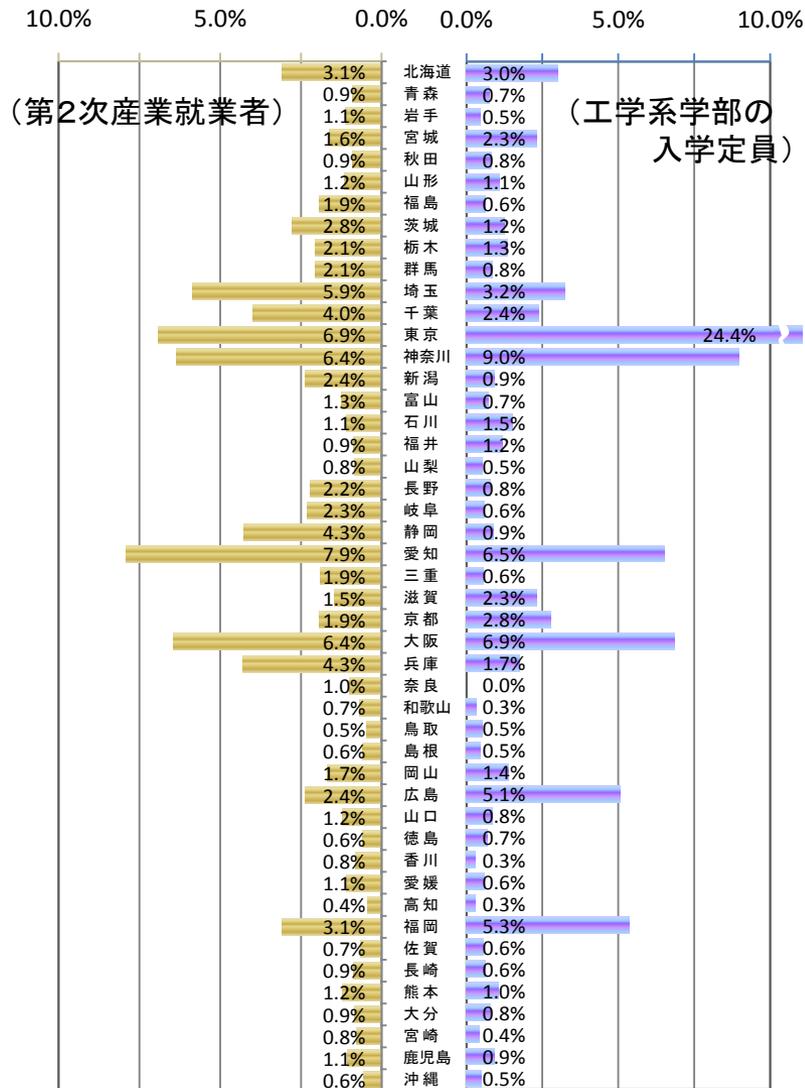
地方に若者が就学・定着し、日本の「ものづくり」を地方が支える社会が実現します。

大学生の県外流出率



出典：平成21年度学校基本調査報告書

第2次産業就業者、工学部学生の都道府県別シェア



出典：平成17年国勢調査

出典：旺文社「大学受験パスナビ」をもとに独自集計

## 政策例 2

## 大学生・大学教員の「ローカル・キャリア」促進

- ◎ 都市の大学に学ぶ学生に、日本のものづくりを引っ張る地方で「ローカル・キャリア」を積む機会をつくり、日本経済・社会の活力を高める地方の「技術力」、「製品開発力」を強化

### 地方は大学生の研究・研修フィールド 都会の大学との共同キャンパス化



都会の大学生、大学教員が地方で研究・研修  
(例えば、1年間)



### 大学間の新しい連携システム

- 地方大学において、都市の学生が「ローカル・キャリア」を積めるネットワークを創出
  - ・ 「ローカル・キャリア」を国が認定
  - ・ 地方の連携大学に対する国や地方公共団体の研究費支援、財政支援

### 地方の産学連携プロジェクトへの 国の支援措置の拡充

- 企業・大学プロジェクトの助成拡充
  - ・ 地方の研究開発への別枠補助
  - ・ 補助金の前払い要件を緩和
  - ・ 研究から事業化まで、弾力的な運営ができる公的基金
- 地方への研究者の招聘を支援
  - ・ 研究者招聘のための人件費・研究費を地方大学に助成

### 大学の地方分散を促進

- 大学定員の見直し
  - ・ 都市部大学の定員減と地方大学の定員増（工学系、農学系の学部・学科など）
- 地方大学の「入学料」「学費」の減免措置
  - ・ 地方大学の減収分を、国立大学法人運営費交付金や地方交付税等で補填・優遇

### 3. 都市住民に地方の豊かな暮らしを提供

課題

過密な都市生活における閉塞感

人口が集中する都市では、狭い住宅や長い通勤時間など日常生活面での苦勞があります。一方、地方には未活用の空き家が増えています。

対策

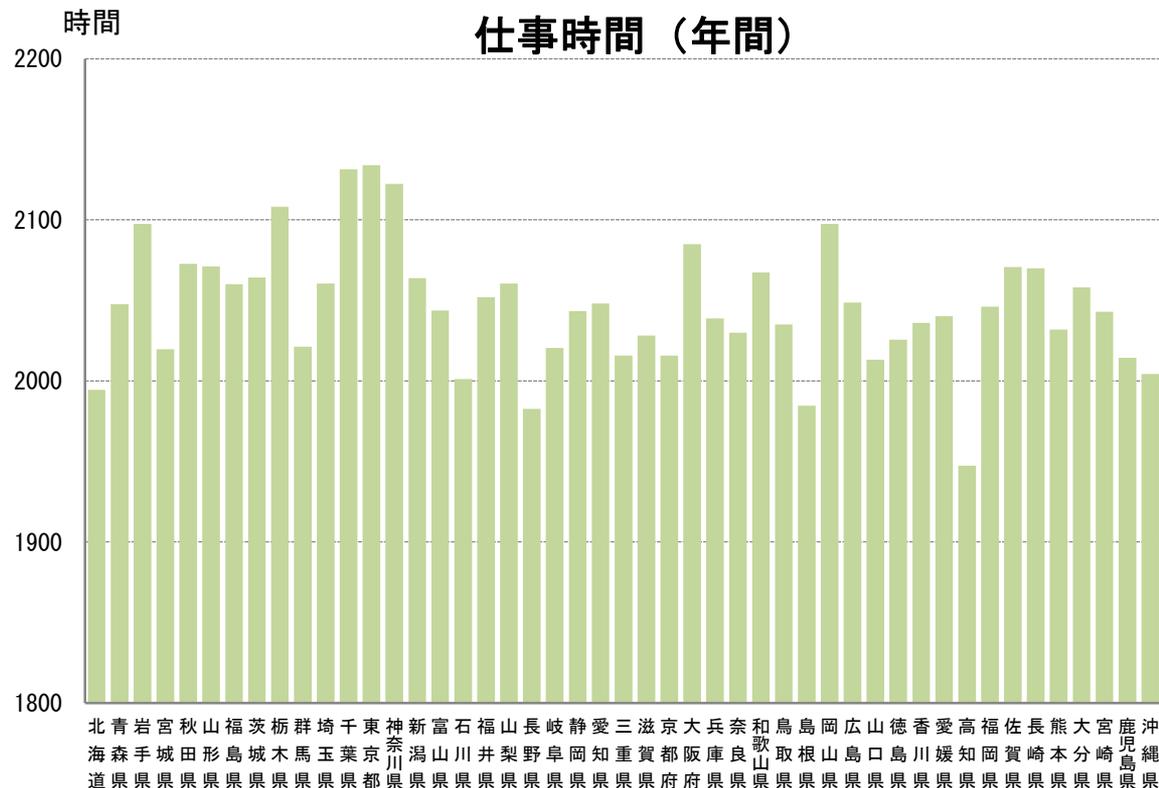
地方での暮らしの場を提供

豊かな自然などが残されている地方への移住は、都市住民に新たな生き方を提供します。

効果

質的に豊かな国民生活の実現

新しい人の動きが促進され、日本全体の活性化につながります。



仕事関連時間＝「総実労働時間＋往復通勤時間」と定義

資料：総実労働時間・・・毎月勤労統計調査（平成19年・厚生労働省、島根県）の内、総産業計、事業所規模5人以上

通勤時間・・・住宅・土地統計調査（平成15年・総務省）

出勤日数・・・年間220日と仮定

## 政策例 3

## 地方暮らしチャレンジ住宅制度

- ◎ 都市住民が地方の暮らしを始められるよう、専用の住宅を提供。移住者に対する優遇措置を実施するなど、住み替えを促進



都市

都会住民に豊かな  
生活環境を提供



### 地方におけるチャレンジ住宅設置促進

- 行政・民間の住宅供給に対する国の支援
- 空き家を有効活用する新しい仕組み
- 民間設置者への税制優遇  
(高齢者向けの優良賃貸住宅並み)

- ・所得税、法人税の割増償却
- ・不動産取得税、固定資産税の減免  
(地方の減収分は交付税で補てん)
- ・住宅金融支援機構からの融資の優遇  
(融資枠の拡大、低利融資)

### 地方暮らしチャレンジ住宅

- 気軽に地方での暮らしが楽しめる都会からの地方移住者向け賃貸住宅

### 都会からの移住者への優遇策

- チャレンジ住宅入居者への税制優遇 (例)
  - ・移住前の住宅の売却益に対する所得控除を拡充 (マイホーム売却時の通常の控除3,000万円に特別加算)
  - ・移住に伴う経費 (例: 引越費用) を所得控除
- 農地利用の規制緩和
  - ・家庭菜園程度の小規模な農地利用の自由化



地方



## 4. 都市の高齢化問題の解決を地方が応援

### 課題 都市でも高齢化問題が今後は深刻化

都市においては今後高齢化が急速に進みますが、介護施設の整備などは高コストです。また、国のタテ割り行政を見直し、誰もが利用できる生活支援サービスの充実が求められています。

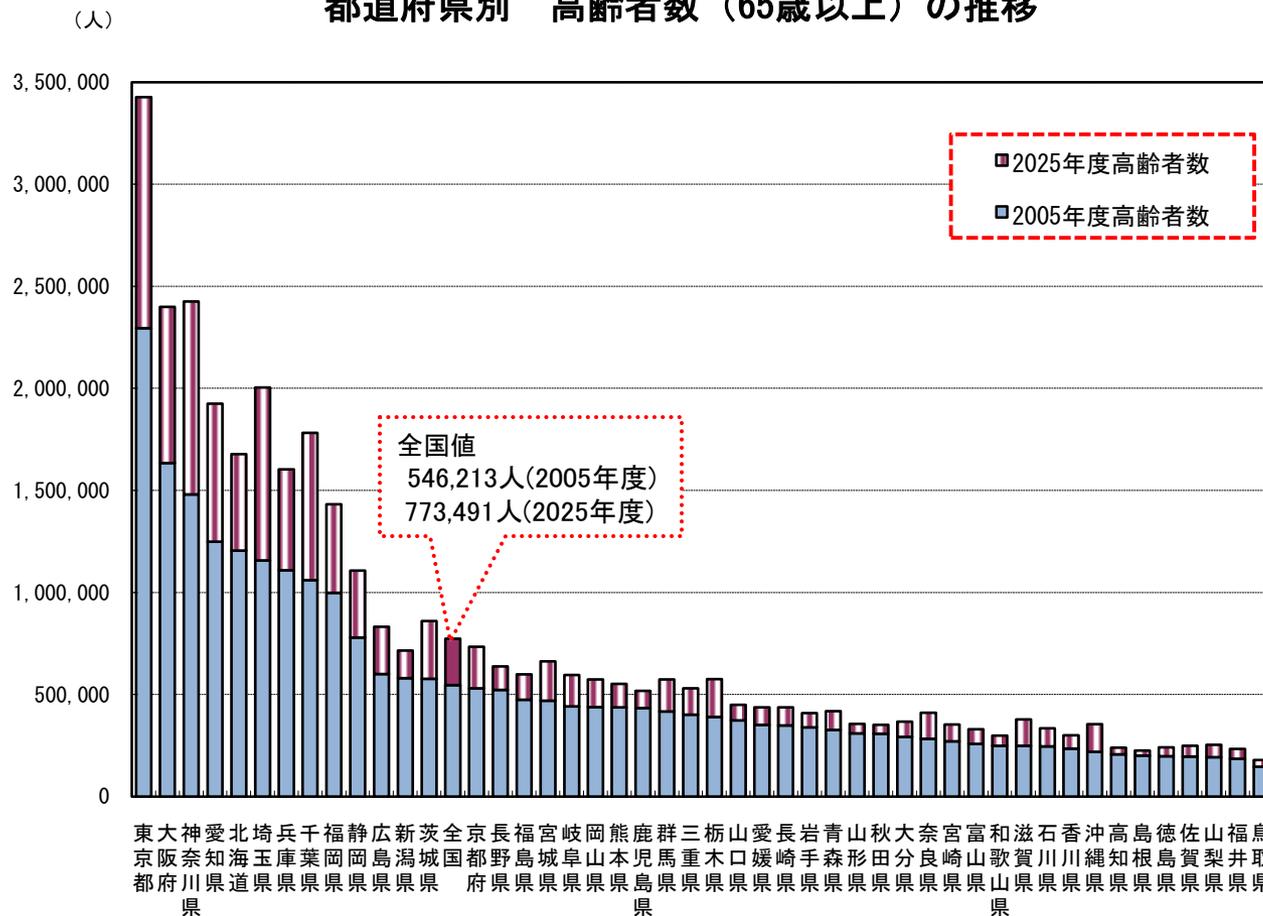
### 対策 都市の高齢化対策を地方で実施

地方では、都市に比べ介護基盤の整備が低コストで実現できるため、都市からの受入を想定した整備も可能です。

### 効果 都市における高齢化問題が軽減

都市の介護施設整備の不足を緩和し、都市の高齢者の生活不安を軽減します。

### 都道府県別 高齢者数（65歳以上）の推移



出典：平成19年度厚生労働白書

## 政策例 4-1 都市の高齢者を受け入れる介護施設を地方に整備

- ◎ 地方の介護施設に入所を希望する都市の高齢者を受け入れるため、地方における施設整備を促進する国の助成制度を創設するとともに、介護保険制度の見直しを実施



都市の高齢者に安心して  
老後を暮らせる場を提供

### 介護保険制度の見直し

- 都市の高齢者の受入に限定した介護保険サービスの創設
  - ・施設の利用者は、都市の高齢者
  - ・施設への入居に伴う医療費や介護費は、移住前（都市）の市町村が負担
  - ・現行の制度とは、別枠で整備が可能
  - ・従事者の処遇を改善し、人材を確保

### 施設整備への助成

- 行政・民間の建設に対する国の支援
- 民間設置者への税制優遇

- ・所得税、法人税の割増償却
- ・不動産取得税、固定資産税の減免  
（地方の減収分は交付税で補てん）
- ・福祉医療機構からの融資の優遇  
（融資枠の拡大、低利融資）

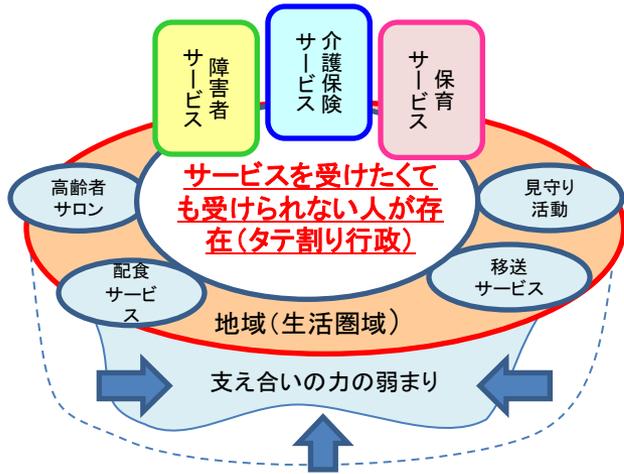


### 高齢者向け介護施設

- 自然や地域とのふれあいの中で、豊かな老後  
が出来る介護施設を提供

## 政策例 4-2 少子高齢社会に対応した総合的な生活支援サービスの充実

- ◎ 子育てや高齢者福祉、障害者福祉など多様な住民サービスを一か所で提供する仕組みを全国に導入し、住民生活の維持・向上と雇用の場を創出



### 誰でも使える生活支援サービスの拡大

- 子どもから高齢者まで年齢や障害の有無にかかわらず、一箇所で必要なサービスを受けられる支援拠点の整備を制度化（全国に拡大）

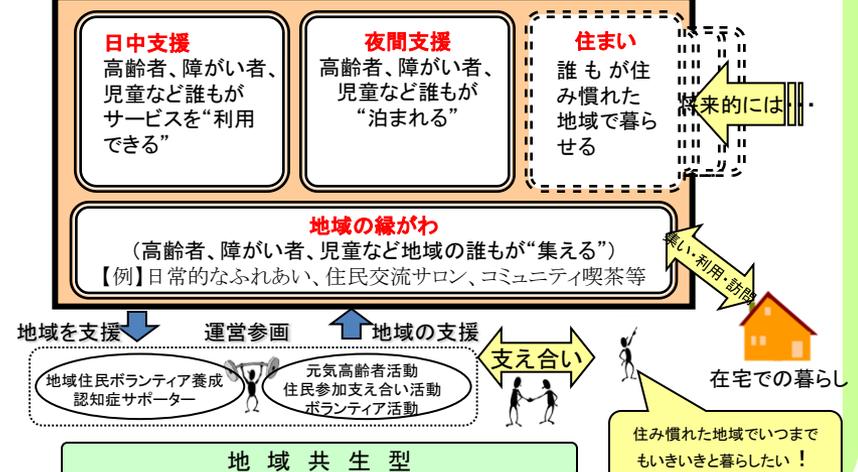
### 地方での総合的な生活支援対策は、超高齢社会の先進的モデル

#### 地方での先進的な取り組み

高知型「あったかふれあいセンター」



熊本型「地域ふれあいホーム」



地域共生型



# 5. 地方の資源を活かした日本の環境保全対策

## 課題 地球温暖化など環境問題の深刻化

CO<sub>2</sub>排出削減義務の拡大が、産業活動の負担になることが危惧されています。一方、里地・里山がある農山村の森林整備は、環境保全に貢献します。

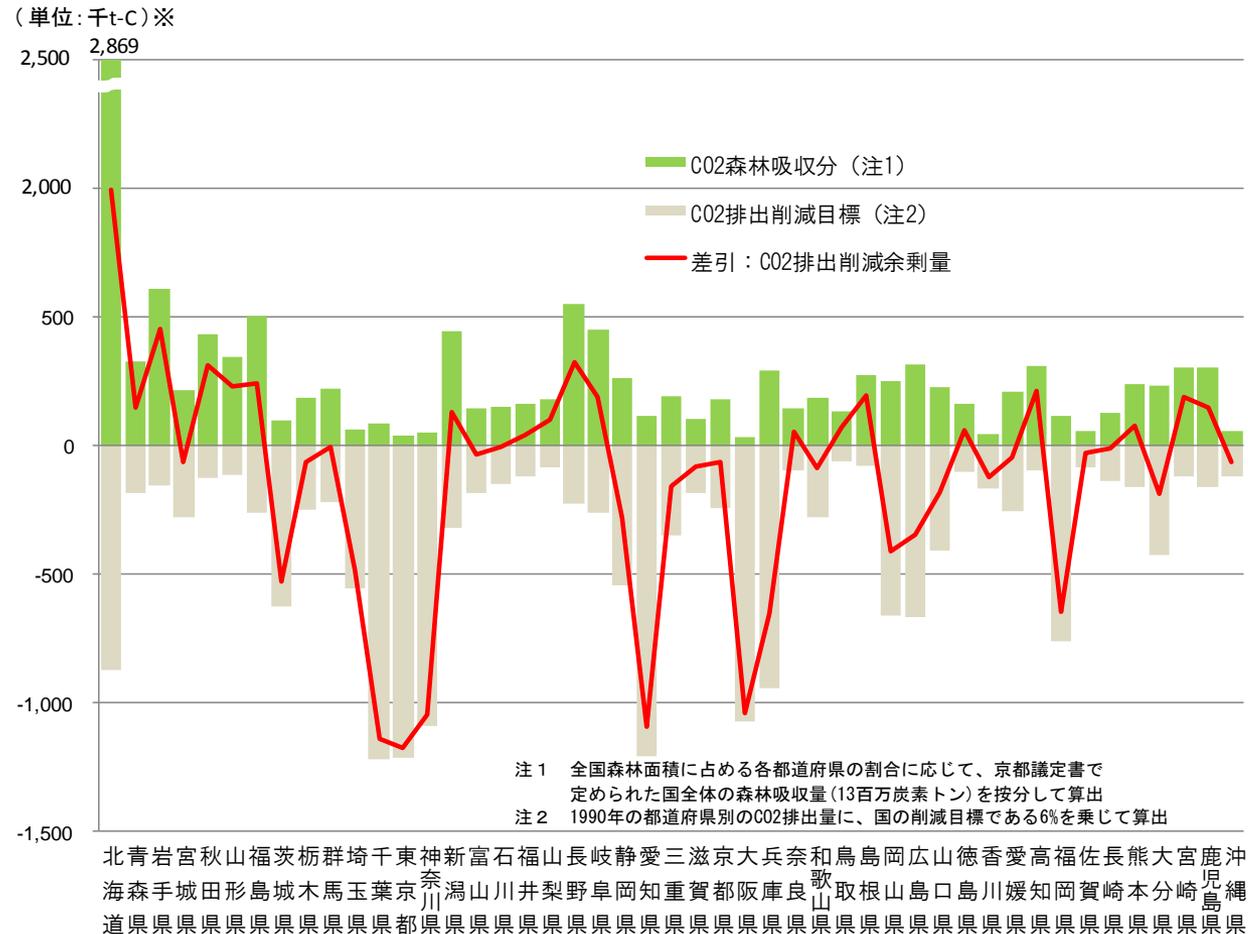
## 対策 地方の資源を活用した環境保全

産業活動による排出削減の負担を軽減するため、森林資源をCO<sub>2</sub>吸収源として活用します。また、環境に貢献する農山漁村の維持・発展に必要な基盤づくりを行います。

## 効果 環境保全と経済活動発展の同時実現

地方の森林保全、農山漁村の基盤整備を進めることにより、国全体の発展を実現します。

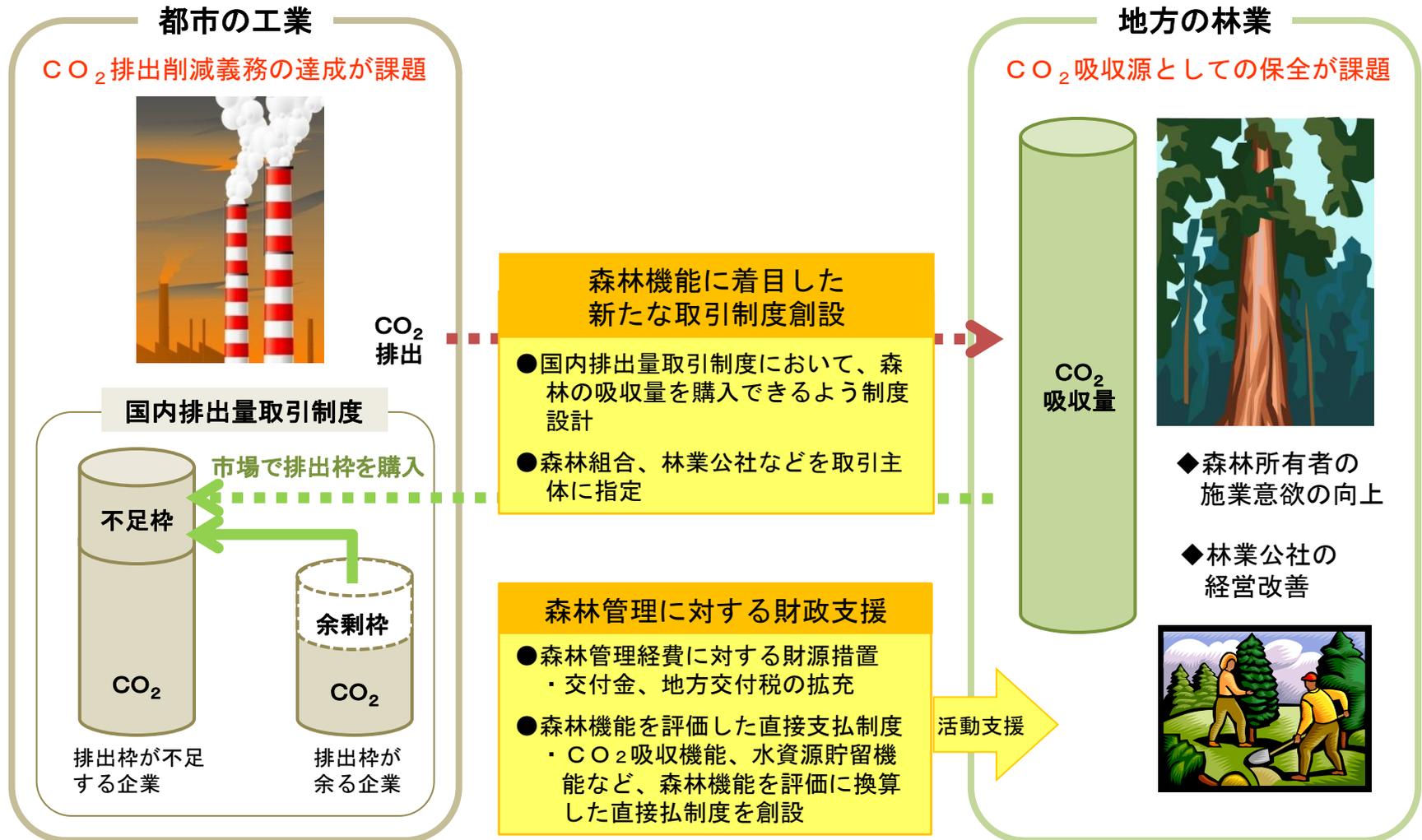
## CO<sub>2</sub>排出削減目標と森林によるCO<sub>2</sub>吸収量(試算値)



資料: 環境省「新地方公共団体実行計画策定マニュアル等改訂検討会 第2回検討会 (H20年10月27日開催) の配布資料  
「室田委員資料: 47都道府県別CO<sub>2</sub>排出量の推計」  
林野庁「森林資源の現況(平成19年3月31日現在)」(森林面積)  
※t(トン)-C 二酸化炭素を炭素換算で表示した重量

## 政策例 5-1 森林の管理費用に対する支援

◎ CO<sub>2</sub>吸収源としての役割を果たしている森林を地球温暖化対策に一層活用するため、森林の機能強化に対する支援を国家的取組みとして充実



## 政策例 5-2 豊かな地域資源を未来に引き継ぐ「環境公共」の促進

- ◎ 地域住民等の協働を促進しながら、農林水産業や農山漁村の基盤づくりのための投資を行う「環境公共」型事業を創設し、地方にある環境基盤を活かした循環型社会を実現

### 地方が持つ 自然環境などの地域資源



地域コミュニティが存在し、農林水産業が営まれることによって成り立っているもの

例えば、林業の衰退は、森林の未整備につながり、CO<sub>2</sub>吸収量の減少を引き起こします。

こうした環境を将来的に保全していくためには、「**新たな公共投資**」の仕組みが必要

### 「環境公共」型事業制度の創設

- 農・林・水一体型の整備
  - ・ 農業生産基盤、森林、漁港等の受益地を一本化するなどの連携型の事業
- 環境保全型の整備
  - ・ 環境保全型整備や再生可能エネルギー利用への支援例) 生物多様性の保全への支援  
農業用水路を活用した小水力発電等への支援
- 地域コミュニティの再生 (地域住民やNPO、企業等の参加の促進)
  - ・ 地域住民等が事業の企画から終了後の管理まで参加する地域協働活動への支援

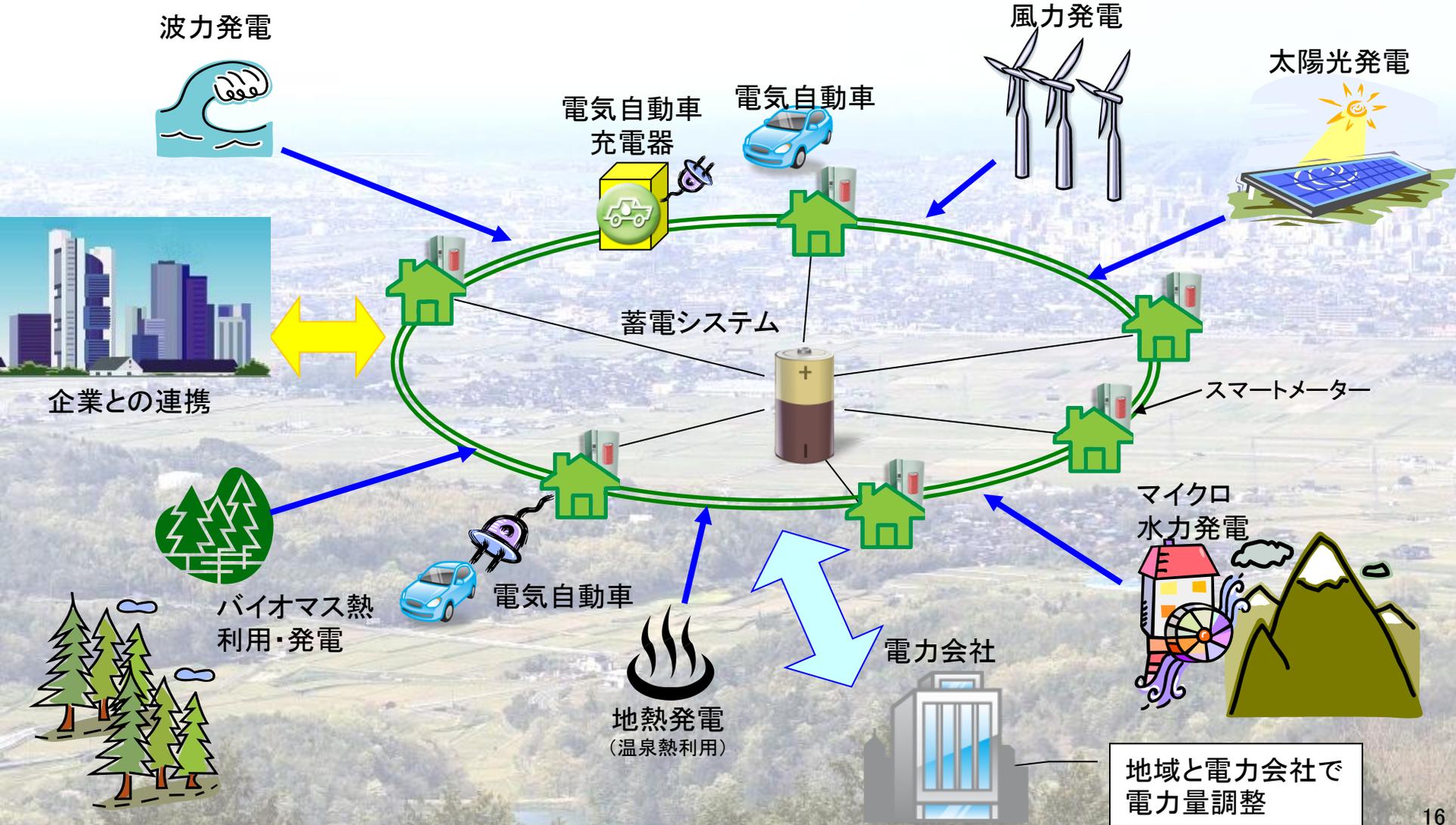
### 新たな公共投資の仕組み「**環境公共**」

環境を「公共財」として位置付け、地場の資源、技術、人材を活用し、協働や地域間連携を促進しながら、農林水産業や農山漁村の基盤づくりのための「新たな公共投資の仕組み」(公共事業+協働・連携による取組)を通じて環境保全を図るものです。

環境の保全・食料自給へ貢献

# 政策例 5-3 再生可能エネルギーの地産地消

◎ 地域特性を活かした再生可能エネルギーを積極的に取り入れ、エネルギーの地産地消を推進



# 6. 高速交通網整備による都市と地方のネットワーク化

## 課題 高速交通網の整備による国土の有効活用

都市と地方の双方の特性を活かすためには、高速道路、新幹線、空路等などの高速交通網が整備されている必要があります。

## 対策 高速交通網が遅れた地域での整備促進

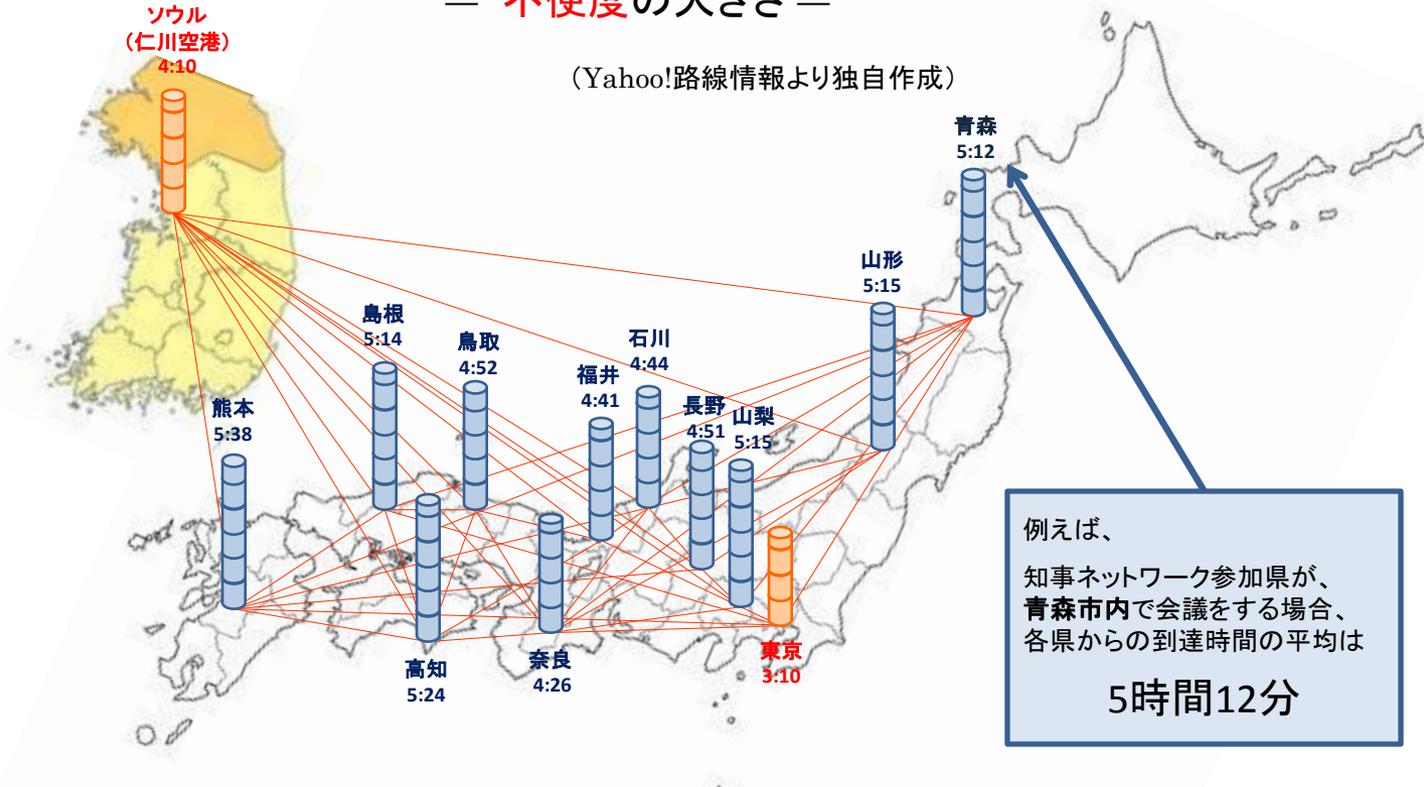
未だにネットワーク化が十分でない地方も多いため、未整備の区間を重点的に整備する必要があります。

## 効果 全国のネットワーク化による活力向上

高速交通網の整備により、ヒトやモノの移動を円滑にすることで、各地の資源を有効に活用することが可能になります。

## 目的地までの平均到達時間 — 不便度の大きさ —

(Yahoo!路線情報より独自作成)



○日本の交通ネットワークは**東京**中心

○11県がいずれかの県に集まるよりも、**ソウル**に集まった方が平均到達時間は小さい

## 政策例 6

## 高速交通網が遅れた地域における整備促進

◎ 高速交通網の整備が遅れた地域における道路、鉄道、航空路線の整備を促進し、全国がネットワーク化されることにより、日本全体を活性化



# 7. 人口の地方分散を支える地域医療の確保

## 課題 医師配置における地域や診療科の偏在

医師が特定の地域や診療科に集中し、十分な医療を受けることができない地域が生じています。

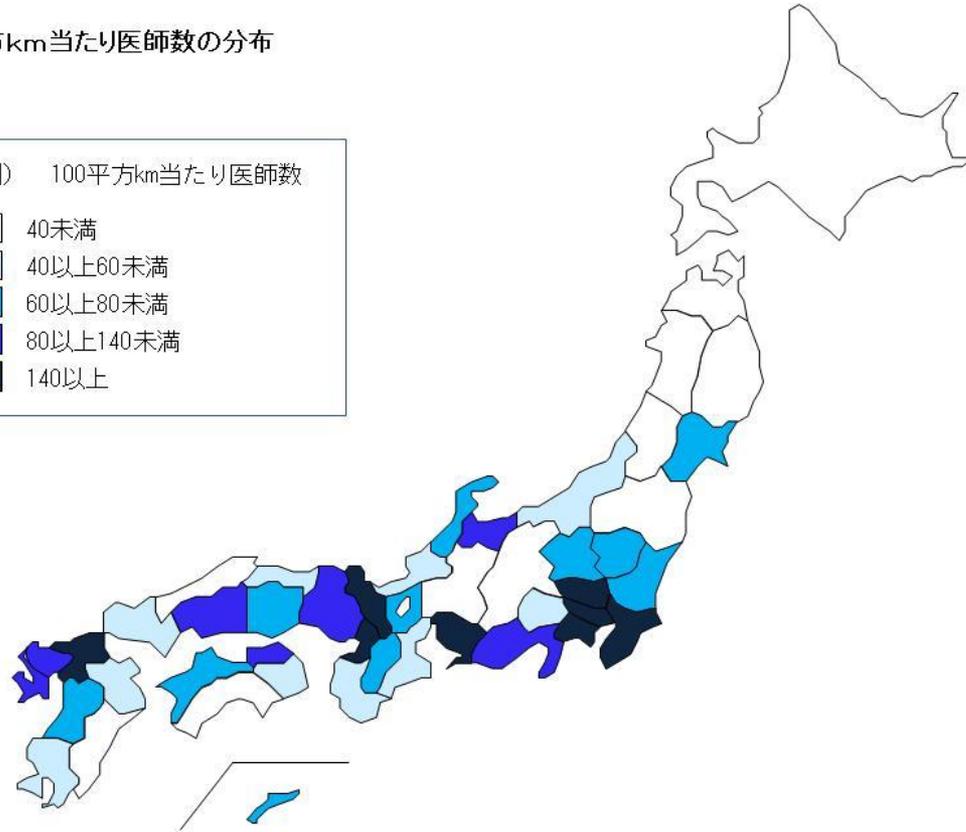
## 対策 医師の養成や配置の仕組みの改善

医師の養成数を増やすとともに、医師の不足する地域や診療科に誘導する施策が必要です。

## 効果 全国どこでも安心して暮らせる医療確保

全国どこでも十分な医療が受けられることで、地方への人口分散が可能になります。

100平方km当たり医師数の分布



資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「医師・歯科医師・薬剤師調査」（2004年）より厚生労働省政策統括官付政策評価官室作成。

出典：平成19年度厚生労働白書

## 政策例 7

# 医師不足の地域・診療科へ医師を誘導するための総合対策

- ◎ 医師が不足する地域や診療科において勤務が促進される制度や、医師不足が発生した場合に速やかにスタッフを派遣できる仕組みなど、地域医療を充実

### 医師不足地域での勤務促進

- 処遇改善による勤務誘導
  - ・ 医師が不足する地域や診療科での勤務について、国の支援や診療報酬の見直しによる誘導
- 奨学金制度等による勤務誘導
  - ・ 医師が不足する地域や診療科での勤務を義務づける国の奨学金（返還免除）制度の創設、臨床研修制度等の改正
- 新人医師の地方研修促進
  - ・ 地方病院では臨床機会が少ないため、多様な臨床経験を確保するための病院の取組を国が助成

### 医師の業務負担の軽減

- 看護師等による一部業務実施
  - ・ 経験のある看護師等が医師の業務の一部を行うことを認める制度の創設
- 医療事故への対応策の充実
  - ・ 裁判外で早期の解決ができる制度の構築、被害者を救済するための無過失補償制度を拡充

条件不利性の解消

### 医師が不足する地域の病院



### 医師が不足する診療科



### 地域医療援助チームの創設

- 大学病院等に、医師が不足する地域や診療科に派遣するための要員を国が確保

不足発生時の要員派遣

## 8. 地方が日本の発展に貢献するための財源確保

**課題** 地方の財源不足による行政サービス低下

地方では、税収が少ない一方で、高齢化に伴う社会保障などの行政コストが増大しており、遅れた社会基盤の整備も十分にできません。

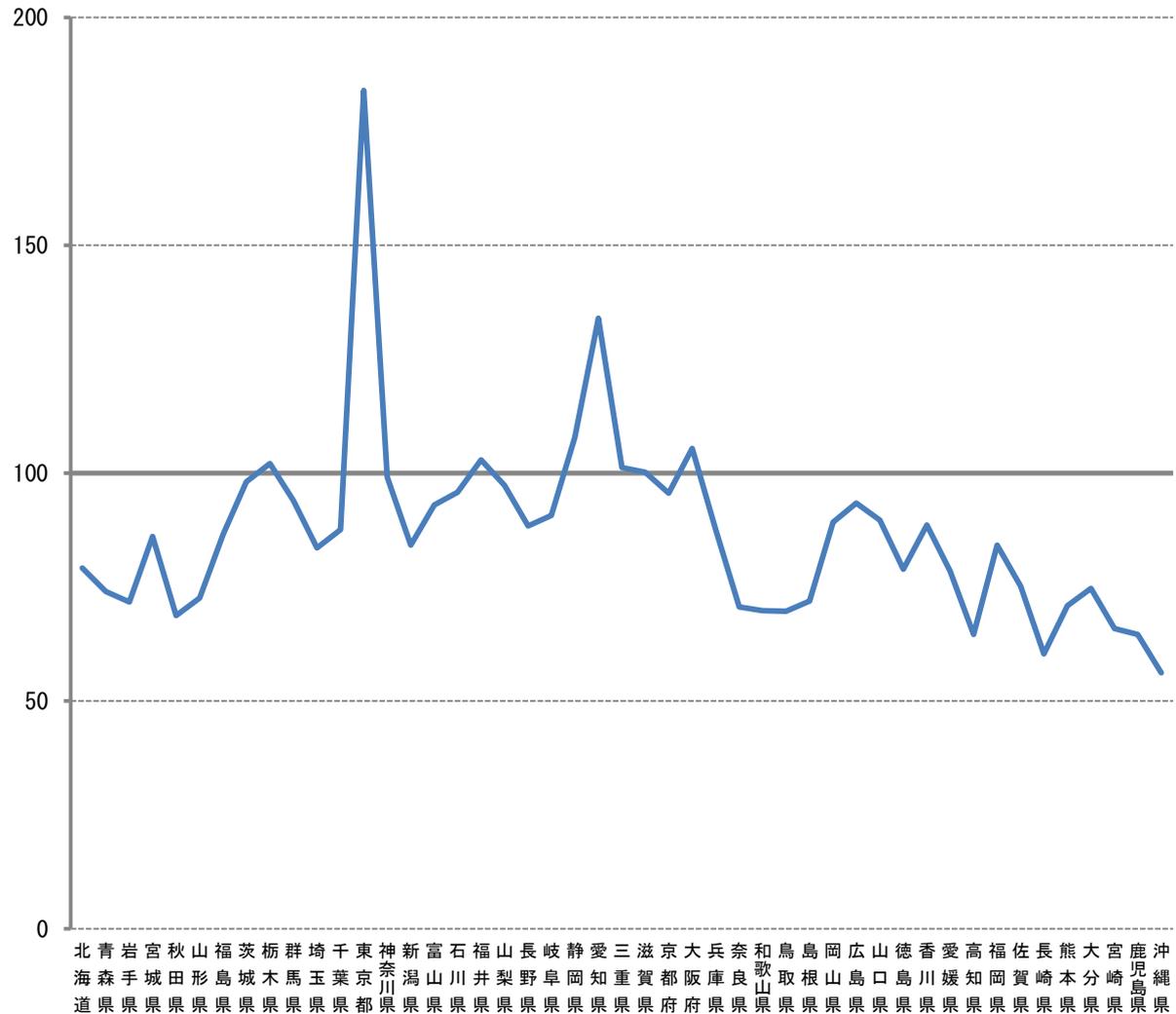
**対策** 税収に乏しい地方での財源確保

税収に乏しい地方でも安定した財源を確保するために、地方交付税等で十分な財源が措置されることが必要です。

**効果** 地方分散が可能な行政サービスの維持

地方が、それぞれの地域の特色を活かした政策を行うことで、バランスのよい国土形成につながります。

都道府県税収（全国平均＝100）



## 政策例 8

## 地方政府が安定的な経営を行うための財源確保

◎ 財政力の弱い地方においても必要な行政サービスが提供できるよう、地方交付税等で財源を措置。また、ふるさと納税やふるさと相続税など「ふるさと税制」を改善・強化し、寄附文化を醸成

