

「地域生活圏」とりまとめ報告書に関する若干のコメント

一般財団法人国土計画協会専務理事 太田 秀也

本稿では、国土審議会できりまとめられた「地域生活圏」に関する報告書^{注1)}について、今後具体化が進められると思われるが、より実効的なものとなるように期待を込めて、若干のコメントをすることとしたい。

1. とりまとめの概要

同とりまとめは、第三次国土形成計画（全国計画、2023年7月28日閣議決定）において位置づけられた「地域生活圏」の構想の具体化のため、地域生活圏の形成を促進するために講ずべき施策のあり方について調査、議論され、とりまとめられたもので、筆者の理解では、概要、以下のような内容となっている。

i) 地域生活圏は、「地域における多種多様なコミュニティがその機能を十全に発揮し、連携・協働しながら新しい地域社会を形成する原単位である」とされ、「生活に身近なコミュニティを基礎的な単位として、市町村界にとらわれず、官民のパートナーシップにより、暮らしに必要なサービスが持続的に提供される地域生活圏を形成」するとされている。

その圏域としての位置づけは、第三次国土形成計画で掲げられた重層的な国土構造・地域構造のうち、第2層（地方の中核都市を核とした圏域^{注2)}）を主とし、広義では第3層（小さな拠点を核とした圏域）も含むものとされ、第2層及び第3層の一体的圏域の形成に係るものとされている^{注3)}。

ii) 地域生活圏の形成のためには、地域生活圏の圏域内で目指すべき姿の構想（ビジョン）、実施すべき具体的な事業の実施等の大方針・方向性を意思決定するような、官でも民でもない「場」を構築することが必要であり、「場」の構築に当たっては、民間事業者が中心となって、社会的信用が高い地元自治体、地域内経済等の情報が集まる地域金融機関、地域の人材育成を担う大学などの教育・研究機関等が連携して取り組むことが重要であるとされている。

iii) さらに、地域生活圏の形成のためには、地域資源を活用しながら地域経済循環による地域の稼ぐ力の向上とともに、地域の生活サービスを持続的に提供することで社会課題の解決を志向する民間の事業実施主体である、ローカルマネジメント法人^{注4)5)}の創出が重要とされている。

その上で、ローカルマネジメント法人に対して、事業に対する様々なインセンティブ措置や、地域社会の信頼・信用が付与されるような仕組みを構築することが必要とされ、具体の支援の枠組み等として、

「公共貢献」の評価とインセンティブ措置、ファイナンス、人材の育成・確保とコミュニティづくり等が示されている。

2. とりまとめについてのコメント

(1) 第三次国土形成計画との関係

とりまとめの内容は、以下のような点で、第三次国土形成計画における「地域生活圏」の構想と差異を有するものと見受けられる。

i) 第三次国土形成計画を含むこれまでの国土計画の圏域構想（太田2023参照）のように圏域形成を目的とするものというより、どちらかというと事業実施主体（ローカルマネジメント法人）の創出に力点を置いた内容となっている感がある。その関係で地域生活圏についても（第3層を含むという観点もあり）規模の目安とされていた生活圏内人口10万人程度以上という想定は規定されていない。

ii) 第三次国土形成計画では「デジタルとリアルが融合した地域生活圏」として「デジタルの徹底活用」が強調されていたが、とりまとめでは、そのような面はあまり見受けられない。

(2) とりまとめの評価点

人口減少等により暮らしや経済の存立が脅かされる地域において、生活に不可欠なサービスが持続的に提供されるよう、官民のパートナーシップにより取り組むことは重要であり、とりまとめは、第三次国土形成計画で掲げられた「地域生活圏」の構想の具体化のため、地域生活圏の形成を促進するために講ずべき施策のあり方、特に事業実施主体の創出のための具体の支援の枠組み等を示している点で評価できる。

(3) とりまとめの疑問点、整理が必要と思われる点

他方で、とりまとめについては、下記のような疑問点、整理が必要と思われる点がある^{注6)}。

i) 圏域と事業実施主体の関係が明確でない点があり、それもある、地域生活圏のイメージが明確になっていないと思われる。この点に関しては、上述のように、とりまとめは、事業実施主体（ローカルマネジメント法人）の創出に力点を置いた内容となっており、また地域生活圏も対象が広くなり圏域としての機能設定も明確でない^{注7)}点からすると、必ずしも「地域生活圏」という圏域概念を設定し、掲げる意義は薄いのではないと思われる^{注8)}。

ii) 次に、事業実施主体に関して、地域における他の取組主体との関係が整理されていないと思われる。

とりまとめでは、地域生活圏は、「地域における多種多様なコミュニティが・・連携・協働しながら新しい地域社会を形成する原単位である」とされ、そのコミュニティとしては、「従来の「血縁型」や「地縁型」のコミュニティのみならず、・・趣味やヘルスケアなどの「テーマ型」の多種多様な新たなコミュニティ」が想定されている。

この点に関して検討すると、地域マネジメントに関して、主体別・地域範囲別にみると、大まかに下記のように整理できると思われる。

		主な管轄・取組主体			
		官 (行政)	民間	地域組織(自治会、RMO等)	官民：ローカルマネジメント法人
地域 範囲	基礎的地域	—	(地域的制約はないが、需要減等で撤退等)	主に対象	広義では対象(小さな拠点圏域)
	市町村域	市町村		(対象となる場合もあり)	主に対象(中核都市圏域)
	市町村を超える広域圏	都道府県			
	都道府県を超える広域圏	国			

(備考)「基礎的地域」とは、自治会・町内会レベルの地域(広くて小学校区程度)を想定している(太田2025参照)

地域生活圏に係るローカルマネジメント法人は、官民パートナーシップによる、市町村界にとらわれない取組が主に想定されているが、行政・民間の地域生活サービス提供機能を補完し、小さな拠点レベルの基礎的地域において取組を行っている組織としては、(とりまとめ上記の前者の代表である)自治会・町内会、(後者に含まれると考えられる)NPO、さらに地域施策として推進されている(商店経営、バス運行等生活サービスを提供している)地域運営組織(RMO)^{注9)}も重要であるところ、それらとの関係が具体的に示されていない^{注10)}。地域マネジメントのためには、地域で役割を担っているそれら既存の組織との関係、役割分担、連携・協働のあり方等を明確に示す必要があると考えられる^{注11)}。

iii) 加えて、事業実施主体に関して、「社会課題の解決を志向する民間の事業実施主体」としては、ソーシャルビジネスを行う社会的企業(ソーシャルエンタープライズ。ゼブラ企業、ソーシャルスタートアップ、コミュニティビジネス企業等も含まれる)があり、ローカルマネジメント法人もその中に含まれると考えられるが、ローカルマネジメント法人のそれら社会的企業との差異、(国土政策に関する施策としての)独自性が明確でない。この点では、ローカルマネジメント法人について、地域との関係、地域計画での位置づけを明確にすることが必要と考えられる。加えて、とりまとめ報告書でもふれられている東京一極集中問題等の国土政策上の課題解決に資するような取組・機能の位置づけ・内容の充実が必要と思われる。

3. おわりに

地域生活圏に関しては、今後、「国土計画体系に位置付けることを検討すべき」とされている。さらに、関係者による協議会設置、ローカルマネジメント法人に

対するインセンティブ措置等を含む制度の検討も進められることが想定される。

その際、地域における生活サービス確保等の取組を実効性のあるものにするためには、よくある規制緩和措置などに加え、上述したように、自治会・町内会、RMOや社会的企業などの現在活動を行っている組織との関係、役割分担を明確にしたうえで、連携・協働した取組が進められるような、地道な検討、施策の推進が必要と考える。加えて現在取組が行われている事業の課題等を踏まえた検討も有効と思われる^{注12)}。

(備考)本稿の内容は、筆者個人の見解であり、筆者の属する組織としての意見ではないことを申し添える。

〈注〉

- 「地域生活圏～人口減少社会の処方箋－『人と国土のリデザイン』～」(2025年6月13日、国土審議会推進部会地域生活圏専門委員会とりまとめ報告書(同月19日に国土審議会に報告))。
- 第三次国土形成計画では、重層的な圏域構造には、「中心都市」(あるいは「中核中核都市等」という用語が使われていた)。
- なお、第1層は「全国的回廊ネットワーク」等の「都道府県を超える広域圏」とされている。
- ローカルマネジメント法人とは「社会性(地域課題解決)と経済性(事業経営や地域経済の好循環)の両立を図りつつ、日常生活サービスの提供を横断的かつ長期的に担う民間の事業実施主体等」ともされ、株式会社から組合・NPOまで形態は多様であり、メンバーシップも様々で自治体の参画の有無も問わないとされている。
- ローカルマネジメント法人に関しては、「日本の「稼ぐ力」創出研究会」(2015年)において、「ローカル・マネジメント法人」の法的性格等について検討されているが、今回のとりまとめの内容と同研究会の検討との関係は明確でない。なお、細かな点であるが、「ローカルマネジメント法人」という名称は法人格を前提として受け取られる可能性があるが、協議会等法人格がないものも包含して対象として考えるべきではないかと考える。
- 上述のように(本文2(1)、注2、注5等)、これまでの国土計画等の検討に関する蓄積との関係も明確にすべきと考えられる。
- 例えば地域生活圏の必要性として地方分散型国土構造への転換も挙げられているが、地域生活圏が生活サービス確保という観点からは東京圏等大都市圏でも想定されていると考えられることから、その機能が明確とは考えられない。
- 筆者は以前(太田2023)、第三次国土形成計画における地域生活圏の構想について、「地域生活圏という圏域を設定する意義が明確でない」、「地域生活圏と称するより、・・地域生活サービス維持・向上施策プログラムの創設あるいは地域生活サービス維持・向上推進組織の創出というように整理した方が理解しやすい」と指摘していたところであるが、とりまとめを見てその感をより強く持った。
- 地域運営組織(RMO(Region Management Organization))とは、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らし人々を中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」(総務省)であり、とりまとめて示されている小さな拠点においても組織されているが、それにかかわらず広く組織されている(全国で8,193(小さな拠点では1,353)(2024年))。なお、地域の組織に関しては、令和6年の地方自治法改正により指定地域共同活動団体への支援措置も講じられている。
- とりまとめ報告書において、環境省(地域環境共生圏)、農林水産省(農山漁村振興)、中小企業庁(ローカル・ゼブラ企業)の施策等の記載があるが、RMO等の施策の記載はない。なお、具体事例の分類の一つとして共同体(コモンズ)形成型が挙げられ、その中にはRMO、自治会も含まれることがあると思われるが、事例として挙げられているにとどまる。
- 筆者としては、「地域社会を形成する原単位」は、自治会・町内会レベル(広くて小学校区程度)の基礎的地域組織であると捉え、それをベースとした国土計画が重要と考える(太田2025)。
- 国土交通省では、地域生活圏の形成に資する先導的な取組を支援する「地域生活圏形成リーディング事業(調査業務)」を実施しており、そこでの課題等を踏まえた検討も有用と考えられる。

〈参考文献〉

太田秀也(2023)「国土計画における圏域構想に関する一考察」、同(2025)「『基礎的地域組織』に視点をのいた国土計画のあり方の検討メモ」人と国土21第49巻2号、第51巻2号