

## 国土形成計画（全国計画）に関する報告（案）

はじめに	1
第 1 部 計画の基本的考え方	2
第 1 章 時代の潮流と国土政策上の課題	2
第 1 節 経済社会情勢の大転換	2
(1) 本格的な人口減少社会の到来、急速な高齢化の進展	2
(2) グローバル化の進展と東アジアの経済発展	3
(3) 情報通信技術の発達	4
第 2 節 国民の価値観の変化・多様化	4
(1) 安全・安心、地球環境、美しさや文化に対する国民意識の高まり	4
(2) ライフスタイルの多様化、「公」の役割を果たす主体の成長	5
第 3 節 国土をめぐる状況	6
(1) 一極一軸型国土構造の現状	6
(2) 地域の自立的発展に向けた環境の進展、都道府県を超える広域的課題の増加	6
(3) 人口減少等を踏まえた人と国土のあり方の再構築の必要性	7
第 2 章 新時代の国土構造の構築	9
第 1 節 新しい国土像	9
第 2 節 計画期間	10
第 3 節 自立的な広域ブロック形成に向けた国と地方の協働	11
第 3 章 新しい国土像実現のための戦略的目標	13
第 1 節 世界に発展するシームレスアジアの形成	13
(1) 東アジアネットワーク型の産業構造下における我が国産業の強化	14
(2) 東アジアとの交流・連携の推進	15
(3) シームレスなアジアの形成とアジア・ゲートウェイを支える国土基盤の形成	15
第 2 節 持続可能な地域の形成	16
(1) 持続可能で暮らしやすい都市圏の形成	17
(2) 地域資源を活かした産業の活性化	19
(3) 美しく暮らしやすい農山漁村の形成と農林水産業の新たな展開	20
(4) 地域間の交流・連携と地域への人の誘致・移動の促進	21
第 3 節 災害に強いしなやかな国土の形成	23
(1) 減災の観点も重視した災害対策の推進	23
(2) 災害に強い国土構造への再構築	24
第 4 節 美しい国土の管理と継承	24
(1) 循環と共生を重視し適切に管理された国土の形成	25
(2) 流域圏における国土利用と水循環系の管理	26
(3) 海域の適正な利用と保全	26
(4) 魅力あふれる国土の形成と国土の国民的経営	27
第 5 節 「新たな公」を基軸とする地域づくり	28
(1) 「新たな公」を基軸とする地域づくりのシステム	29
(2) 多様な民間主体の発意・活動を重視した自助努力による地域づくり	30
第 4 章 計画の効果的推進	32
第 1 節 国土基盤投資の方向性	32
第 2 節 国土情報の整備・利活用と計画のモニタリング	34
第 3 節 計画関連諸施策の点検等	35
第 4 節 国土利用計画との連携	35

第2部 分野別施策の基本的方向	36
第1章 地域の整備に関する基本的な施策	36
第1節 住生活の質の向上及び暮らしの安全・安心の確保	37
(1) 良質な住宅ストックの形成と住宅セーフティネットの確保	37
(2) 良好な居住環境の形成	38
(3) コミュニティにおける取組の推進	38
第2節 暮らしやすく活力ある都市圏の形成	39
(1) 複数市町村の連携・相互補完による都市機能の維持増進	40
(2) 活力の源泉である都市圏の形成と連携の強化	41
第3節 美しく暮らしやすい農山漁村の形成	43
(1) 快適で安全な暮らしと美しい農山漁村の実現	44
(2) 農山漁村の活性化の新たな取組	45
(3) 都市と農山漁村の共生・対流	46
第4節 地域間の交流・連携と地域への人の誘致・移動の促進	46
(1) 地域間の交流・連携の促進	46
(2) 二地域居住等の促進	47
(3) 地域外部の人材の誘致と活用等	47
第5節 地理的、自然的、社会的条件の厳しい地域への対応	48
(1) 離島地域	48
(2) 豪雪地帯	49
(3) 山村地域	50
(4) 半島地域	51
(5) 過疎地域	51
第2章 産業に関する基本的な施策	52
第1節 イノベーションを支える科学技術の充実	52
(1) イノベーションの創出と競争力強化	52
(2) 科学技術を支える基盤の強化	53
第2節 地域を支える活力ある産業・雇用の創出	53
(1) 魅力ある産業立地環境の整備	53
(2) 中小企業及び地域資源密着型産業の活性化	54
(3) サービス産業の活性化	55
(4) 地域の労働供給力の向上	56
第3節 食料等の安定供給と農林水産業の展開	56
(1) 食料の安定供給	56
(2) 望ましい農業構造の確立と農業の競争力強化	57
(3) 林業・木材産業の再生による資源循環・森林管理システムの構築	59
(4) 水産資源の適切な管理と水産業の国際競争力の強化	61
第4節 世界最先端のエネルギー需給構造の実現とその発信	62
第3章 文化及び観光に関する基本的な施策	63
第1節 文化が育む豊かで活力ある地域社会	63
(1) 個性豊かな地域文化の保存、継承、創造、活用等	64
(2) 文化芸術活動への参加機会等の充実	65
(3) 異文化間の交流	66
(4) 地域の文化芸術活動を支える環境整備	66
(5) 新しい日本文化の創造・発信	67
第2節 観光振興による地域の活性化	67
(1) 国際競争力のある魅力的な観光地づくり	67
(2) 新たな観光スタイルの創出と人材育成	68
(3) 交流の拡大を通じた文化力の向上	69
第4章 交通・情報通信体系に関する基本的な施策	70
第1節 総合的な国際交通・情報通信体系の構築	71

(1)	国際交通・情報通信拠点の競争力強化に向けた施策	71
(2)	シームレスアジアの形成促進に向けた施策	74
第2節	地域間の交流・連携を促進する国土幹線交通体系の構築	76
(1)	総合的な陸上交通網の形成	76
(2)	効率的な海上輸送網の形成	77
(3)	国内航空輸送網の形成	77
第3節	地域交通・情報通信体系の構築	78
(1)	地域の活力を支える情報通信体系の整備	78
(2)	持続的で暮らしやすい地域の形成に向けた交通体系の整備	81
(3)	いのちと暮らしを支える交通環境の形成	84
第5章	防災に関する基本的な施策	86
第1節	総合的な災害対策の推進	86
(1)	効率的で効果的な防災施設等の整備の推進	86
(2)	減災を目的としたソフト対策の推進	87
(3)	広域体制及び地域防災力の構築	88
(4)	災害に強い国土空間の形成	89
第2節	様々な自然災害に的確に対応するための具体の施策	90
(1)	地震・津波対策	90
(2)	風水害・豪雪・高潮対策	91
(3)	火山噴火対策	93
第6章	国土資源及び海域の利用と保全に関する基本的な施策	94
第1節	流域圏に着目した国土管理	94
(1)	健全な水循環系の構築	95
(2)	総合的な土砂管理の取組の推進	97
第2節	安全・安心な水資源確保と利用	98
(1)	渇水に強い地域づくり	99
(2)	きれいな水、おいしい水の供給	99
(3)	水資源関連施設の着実な維持管理・更新	100
第3節	次世代に引き継ぐ美しい森林	100
(1)	多様で健全な森林の整備と国土の保全	100
(2)	国民との協働による森林づくり	101
第4節	農用地等の利用の増進	102
(1)	農用地等の利用の増進	102
(2)	農用地等の保全向上	102
第5節	海域の利用と保全	103
(1)	海域を国の活力につなぐ取組	103
(2)	海域を次世代につなぐ取組	104
第6節	「国土の国民的経営」に向けた施策展開	105
第7章	環境保全及び景観形成に関する基本的な施策	107
第1節	人間活動と自然のプロセスとが調和した物質循環の構築	107
(1)	地球温暖化防止の推進	107
(2)	物質循環の確保と循環型社会の形成	108
(3)	大気・土壌対策等の推進	110
第2節	健全な生態系の維持・形成	111
(1)	エコロジカル・ネットワークの形成を通じた自然の保全・再生	111
(2)	里地里山の保全・再生と持続可能な利用	112
(3)	自然とのふれあいの推進	112
(4)	環境影響評価の実施	112
第3節	良好な景観等の保全・形成	113
(1)	健全でうるおいあるランドスケープの形成	113
(2)	地域の個性ある景観の形成	114

第8章	「新たな公」による地域づくりの実現に向けた基本的な施策	115
第1節	「新たな公」の担い手確保とその活動環境整備	115
	(1) 参加意識の醸成、体験機会の充実	115
	(2) 参加主体の拡大	116
	(3) 多様な主体の活動環境の整備	116
第2節	多様な主体による国土基盤のマネジメント	117
第3節	多様な民間主体の発意・活動を重視した自助努力による地域づくり	118
	(1) 地域資源の活用と情報発信	118
	(2) 地域づくりの多様な担い手の確保と緩やかな組織化	118
	(3) 「資金の小さな循環」、「『志』ある投資」の推進等による資金の確保	119
	(4) 地域づくりにおける行政の役割	120
第3部	広域地方計画の策定・推進	121
第1章	基本的考え方	121
第1節	広域地方計画の意義と役割	121
第2節	広域地方計画の基本的考え方	121
	(1) 自立的な広域ブロック形成に向けて必要な視点	121
	(2) 各広域ブロックの現況及び自立的发展のポテンシャル	123
	(3) 広域ブロック間の連携及び相互調整	125
第3節	全国計画と広域地方計画の相互連携	126
第4節	北海道総合開発計画及び沖縄振興計画と国土形成計画との連携	126
第2章	独自性のある広域地方計画の策定	128
第1節	広域地方計画策定に当たって必要な検討事項	128
第2節	地域戦略の立案に当たっての視点	129
おわりに		132

## はじめに

計画部会は、国土をめぐる諸情勢が大きく変化し、国土計画についても国土総合開発法が国土形成計画法へと抜本改正されるなど変革期を迎えているとの強い認識の下、平成17年9月の発足以来、全国計画について鋭意検討を進めてきた。平成18年11月には、「計画部会中間とりまとめ」を公表し、新たな計画の基本的な考え方を示すとともに、その後も各府省ヒアリングや都道府県・政令指定都市から寄せられた計画提案を検討するなど精力的に調査審議を進めてきた。本報告は、国土形成計画全国計画に位置付けるべき内容に関する計画部会における検討の国土審議会への最終的な報告としてとりまとめたものである。

とりまとめに当たっては、我々として、次のような諸点に強く留意した。

人口減少が国の衰退につながらない国土づくり：人口減少下における初めての国土計画として、人口減少、高齢化が進展する中でも、質の高い公共サービスが提供され、個性と魅力ある生活環境を維持していくための方策を示すこと。

東アジアの中での各地域の独自性の発揮：グローバル化の進展と東アジア地域の成長を踏まえ、計画の空間的視野を東アジアにまで広げるとともに、東アジアの中での地域の個性と魅力、国際機能等をとらえ直すこと。

地域づくりに向けた地域力の結集：計画実現に向け、行政のみならず、地縁型のコミュニティやNPO、企業なども含めた多様な主体が担い手となり、これらが従来の公の領域、公共的価値を含む私の領域や、公と私の間間的な領域で、他に依存するのではなく真に協働することへの期待を示し、これを「新たな公」として明確に位置付けたこと。

特に、社会のパラダイム変換を要する地球環境問題や人口構造・地域構造の変化に向かってそれぞれの主体が地域力を結集すること。

多様で自立的な広域ブロックからなる国土：これらを実現するための新しい国土像として、多様で自立的な複数の広域ブロックからなる国土構造の構築という方向性を示し、これによって人々の圏域意識の拡大を目指したこと。

また、全体を通じて、全国計画に引き続く広域地方計画の策定に向けて、広域地方計画がそれぞれに地域の特性を活かした独自性の高い計画として検討が進むよう留意した。

## 第1部 計画の基本的考え方

### 第1章 時代の潮流と国土政策上の課題

21世紀が到来してはや7年が経過するが、我が国を取り巻く経済社会情勢は大きく変化した。第5次の全国総合開発計画である「21世紀の国土のグランドデザイン」(平成10年3月閣議決定)では、21世紀への移行期に当たって、国民意識の大転換、地球時代、人口減少・高齢化時代などの大きな時代認識を示したが、その後の急速な東アジア諸国の成長、予想を上回る早さでの人口減少社会の到来、インターネットや携帯電話の普及による国民生活の変化など、当時の予見を上回る変化も多くみられる。新時代における国土計画である本計画においては、次のような時代の潮流と国土政策上の課題を認識する必要がある。

#### 第1節 経済社会情勢の大転換

##### (1) 本格的な人口減少社会の到来、急速な高齢化の進展

我が国の総人口は2004年の約1億2,780万人をピークに減少局面に入り、今後本格的な人口減少社会を迎える。2005年に1.26まで低下していた出生率は、2006年に1.32へと6年ぶりに上昇に転じたものの依然として低水準であり、総人口は、国立社会保障・人口問題研究所の中位推計によると、2020年には約1億2,274万人、2030年には約1億1,522万人、2050年には約9,515万人になると見込まれる。総人口に占める高齢者の割合は、2005年には20%程度であったが、2020年には30%弱、2030年には30%強、2050年には40%弱まで上昇すると見込まれる。

また、同研究所の都道府県別将来推計人口における、純移動率<sup>1</sup>が今後縮小を続けると仮定した推計によると、広域ブロック単位では、2005年から2020年にかけて沖縄県では増加し首都圏でも若干の増加となるものの、他のブロックではいずれも減少することが見込まれる。なお、純移動がないと仮定すると、2020年にかけて沖縄県を除きすべてのブロックで人口が減少するものと見込まれる。

人口減少、高齢化にともない、地域の活力低下や高齢者単独世帯の増加、人口規模が縮小する中での豊かさの維持、労働力人口減少下における財やサービスの供給主体の確保、さらにはこれらを支えていく地方公共団体の財政状況の悪化など多方面にわたる課題が考えられる。政府として総合的な少子化対策に取り組む一方、総人口の減少は避けられないことから、本計画では、人口の減少等を前提として各種の課題にこたえていく必要がある。

<sup>1</sup> ある地域の転入超過数が地域人口に占める割合を示したものの。

このため、安定した経済成長と労働力の確保に向けて、教育・訓練やイノベーション等による生産性の向上、人材の育成、若者・女性・高齢者等の就業機会の拡大を図るとともに、自治会など地縁型のコミュニティの再生や、定住人口以外の多様な人口の視点も重視した地域活性化の取組を進めるべきである。

さらに、際限のない総人口の減少を招来しないためにも、今後の我が国の人口のあり方について国民的な幅広い議論が行われ、人と国土の安定的な関係をつくりあげていくことが必要である。

## (2) グローバル化の進展と東アジアの経済発展

経済のグローバル化の進展、東アジア<sup>2</sup>の急速な経済成長と産業構造高度化の中で、東アジア規模での生産ネットワークの構築や経済連携の動きが活発化している。我が国の貿易相手も、1980年代には輸出先の6割弱を占めた欧米が2006年度には3割弱にまで減少し、2003年度からはアジア地域が欧米を上回るに至っており、貿易総額では2006年度には香港を除く対中貿易が対米貿易を上回った。このようなことから、我が国としても、産業の一層の高付加価値化を進めるとともに、世界各国との協調を図りつつ、特に東アジアとの関係の深化を図り、東アジア規模での市場経済圏も視野に入れたEPA（経済連携協定）の締結推進など共通の政策課題に取り組むことによって、我が国及び国内各地域の成長力・競争力強化につなげていく必要がある。

また、東アジアの成長にともない今後同地域のエネルギー需要の急速な伸びが予想されるなど、環境問題、資源・エネルギー問題、人口の高齢化等の東アジア共通の問題が顕在化しつつある。これらの問題の解決には我が国の技術や経験が役立つと考えられることから、東アジア諸国との連携を必然のことととらえ、これに積極的に関与することで東アジアの繁栄に貢献すべきである。

さらに、東アジアの中での我が国の存在感を確保し高めていくためには、我が国の経済力のみならず、知力、文化力、情報力等のソフトパワーを高めなければならない。そのためには、文化、教育、研究の振興を図るとともに、日本が有する魅力を再認識し、これを見聞きし体感してもらうための情報発信力を強化することが必要である。

一方で、相互依存関係の深化にともなうリスクや周辺海域において海洋権益をめぐる緊張関係がみられることにも留意が必要である。

---

<sup>2</sup> 東アジアの範囲について。概念としての「東アジア」の範囲は、人的交流・経済的相互依存の現状及び地理的近接性等にかんがみ、日本、中国、韓国、台湾、ASEAN10ヶ国及び沿海地方など隣接するロシアの極東地域を指すこととする。ただし、昨今の経済連携の動向等も踏まえ、インド、オーストラリア、ニュージーランド等も視野に入れることが必要である。

### (3) 情報通信技術の発達

近年の情報通信技術の飛躍的な発達は生活利便性を急速に向上させ、産業の生産性を高めるとともに、人と人のつながり方など、国民生活に大きな変化を与えている。例えば、インターネットの利用拡大にともない、ブログ<sup>3</sup>やフリー百科事典<sup>4</sup>といった一人一人の知や力をネットワーク上で集めて活用できる「利用者参加」や、データベースやアクセス方法を公開し誰もが自由に使うことを可能とする「オープン志向」などの特徴を持つ多様なサービスが登場している。このような情報通信技術を通じて、細分化された知識の結集、空間を超えた人々の協働が実現し、いわば衆知の時代を迎えつつある。

このような情報通信技術の発達により、「いつでも、どこでも、何でも、誰でも」ネットワークとつながり、情報の自由なやり取りを可能とするユビキタスネットワーク社会の実現に向けた取組が進みつつあり、交通の発達による交流可能性の増大とあいまって、国土のあり方にも幅広い影響が見込まれる。遠隔地でも高度な情報へのアクセスが容易になることから、産業立地等の分散やテレワーク<sup>5</sup>等勤務形態の多様化が進む可能性がある一方で、知的生産活動の集中が加速する可能性もある。また、GIS（地理情報システム）などの地理空間情報を扱う技術や、ユビキタスネットワークを活用した、電子タグやネットワークロボット技術<sup>6</sup>の進展は、人口減少・高齢化社会における防災やセキュリティ確保、医療・介護等の様々な分野で人の活動を補完し、国土基盤の機能の高度化を果たす可能性を有する。国土政策の観点からは、情報通信技術の発達を積極的に地域づくりや交流の活発化、国土管理への活用などにつなげていくべきである。

## 第2節 国民の価値観の変化・多様化

### (1) 安全・安心、地球環境、美しさや文化に対する国民意識の高まり

近年、自然災害の激甚化や事故の多発化、感染症の発生、社会を震撼させる犯罪の続発などを背景に、安全・安心に対する国民の意識が高まっている。地球温暖化の進展が地球レベルでの気温・海水面の上昇、洪水・高潮、干ばつ等の異常気象の増加等の広範な影響を及ぼすと予想されている。また、我が国は自然災害に対して極めて脆弱な国土条件を有しているが、特に近年は、大雨の増加などにともない災害の増加や被害の甚大化の傾向がみられる。また、我が国は世界有数の地震火山国であり、東海地震、東南海・南海地震、首都直下地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震等の大規模地震・津波の

<sup>3</sup> 個人や数人のグループで運営する日記的なホームページ。掲示板機能や自動的な相互リンク機能などを備え、議論の流れを追うことができ、興味や話題ごとに著者同士や著者と読者によるコミュニティが形成されている。

<sup>4</sup> インターネット上で、コミュニティに参加することで随時、項目の追加や内容の追記・修正を行うことができる利用者参加型の百科事典。

<sup>5</sup> 情報通信技術を利用した場所・時間にとらわれない働き方。

<sup>6</sup> ユビキタスネットワーク技術とロボット技術を融合させ、両者の特徴を活かし、より多様で高度な機能やサービスを提供することが可能なロボットシステム。



発生等も懸念されている。

また、今後とも世界の人口・経済の拡大により資源やエネルギー不足の深刻化が懸念されるとともに、生態系の劣化、経済社会活動による国土や地球環境への負荷の増加などの課題が顕在化している。このような中、地球温暖化防止、循環型社会の構築、自然環境の保全・再生等、環境への国民の関心が高まっている。また、ゆとりや安らぎ、さらには心の豊かさに関する国民意識の高まりの中、美しい景観や文化芸術等に対する欲求がこれまで以上に強まっている。

国土基盤の維持更新投資の増加等が予想される中で、このような自然災害の質的变化に対応するためのハード・ソフトを組合せた適切な災害への備えを充実させるとともに、環境問題への対応や良好な景観の形成等に取り組んでいく必要がある。

## (2) ライフスタイルの多様化、「公」の役割を果たす主体の成長

価値観の多様化、生涯可処分時間の増加等にともない多様なライフスタイルの選択が可能になってきている。これにより、テレワークなど働き方の多様化、大都市居住者の地方圏・農山漁村への居住など住まい方の多様化の動きなどがみられる。また、我が国では戦後、都市化の過程で核家族化や若年層の単独世帯化が進展してきたが、近年、高齢者単独世帯の増加等家族形態の多様化が進展するとともに、介護や子育て支援等のために親と子の世帯ができるだけ近距離にそれぞれ居住する「近居」の動きなどもみられるようになってきている。さらに、「多業」(マルチワーク)や複数の習い事や研究活動などを楽しむ「多芸」、複数の生活拠点を同時に持つ「二地域居住」の動きも出てきている。国土政策の観点からは、適切なコストや負担を前提に自ら決めるという自律の精神と、地域の違いによる制約を少なくするための多様な交流を重視しつつ、多様な働き方、住まい方、学び方等を可能とする多選択社会を実現するとともに、地方圏・農山漁村への居住などの動きをとらえ、地域の活性化等につなげていく必要がある。

また、社会の成熟化、社会への貢献意識の高まり、価値観の多様化等により、災害時などのボランティア活動の広がりがみられる。このような背景の下、従来行政が担ってきた範囲にとどまらず、幅広い「公」の役割をNPO、企業など多様な主体が担いつつある。この動きを積極的にとらえ、個人、企業等の社会への貢献意識を更に促すとともに、地縁型のコミュニティに加え地域の活性化や国土の管理など国土づくりを担う新しい主体の育成につなげるべきである。

### 第3節 国土をめぐる状況

#### (1) 一極一軸型国土構造の現状

現在の我が国の国土を見ると、東京を頂点とする太平洋ベルト地帯に人口や諸機能が集中する一極一軸型の国土構造が続いており、この構造の下で、長らく過疎化の進展、大都市における居住環境整備の遅れ、災害に対する国土条件の脆弱性等の諸問題を抱えてきた。このような国土構造の是正を目指して、これまで、数次にわたる全国総合開発計画が策定され、国土の均衡ある発展の考え方の下、高速交通体系の整備や工場・教育機関等の地方分散が進められた結果、東京圏への転入超過数や地域間の所得格差が縮小するなど一定の成果を上げてきた。しかし、一方で、この言葉が画一的な資源配分や地域の個性の喪失を招いた面もある。

また、本格的な人口減少社会の到来、東アジアの経済成長等、経済社会情勢が大転換し、各地域がグローバル化に直面する中で、人口減少を克服する新たな成長戦略の構築が求められている。このため、東京と地方という視点を超えて、東京を含めた国内各地域と東アジアを始めとする世界の諸地域という視点で、これまでの都市及び産業の集積を活かし、これを経済成長を支えるエンジンとして強化していくとともに、機能の陳腐化した国土基盤の質的向上を図り、国際競争力強化のための戦略的な投資を進めていく必要がある。

一方、東京圏への人口の転入超過が、2002年の11.9万人から2004年には10.1万人に減少したものの、その後は2006年の13.2万人へと拡大する様相を示している。また、地域間の格差については、格差感を生んでいる理由について様々な要因が考えられるが、例えば、一人当たりの県民所得における上位5県と下位5県の間の開きが、長期的には1961年の2.3倍から1.6倍前後に低下してきているものの、近年は2001年の1.55倍から2004年の1.64倍に3年連続して上昇しており、今後の動向を注視する必要がある。さらに、ブロックや都道府県の内部における地域間格差の動向についても注意を払う必要がある。特に、地方中小都市や中山間地域等では、地域活力の低下がみられるとともに、これから人口減少と高齢化が加速する中で社会的諸サービスの維持の問題に直面しており、地縁型のコミュニティの弱体化や、長い歴史を有する集落の衰退や消滅も懸念される。このような中で、地域の自立的発展を可能とする新たなモデルが求められている。

#### (2) 地域の自立的発展に向けた環境の進展、都道府県を超える広域的課題の増加

地方分権や市町村合併、規制改革の進展等によって地域の自主決定力が強化されるとともに、前述のように、東アジアの経済成長による直接交流機会の増大、情報通信技術の発達、国民のライフスタイルの多様化等、地域の自立的発展に向けた環境が整いつつある。

こうした中で、各広域ブロックにおいては、欧州の中規模国にも相当するような人口・産業の集積や、ブロックの中心となる都市等の成長、基幹的な公共施設の整備の進展がみられるなど、東アジアの近隣諸国との交流や連携を通じて地域の国際競争力を高め得る潜在力と地域のアイデンティティを有している。また、経済活動の広域化に対応するための国際物流・高速交通体系等の戦略的整備、県境地域に多く存在する過疎・山間地域の対策、広域地震災害対策、東アジア各地等国内外からの観光客を誘致する広域観光ルートの形成等、都道府県の区域を越えた広域的な対応が必要な課題が増加しており、広域ブロックを単位とする取組の重要性が高まっている。

### (3) 人口減少等を踏まえた人と国土のあり方の再構築の必要性

有史以来日本列島に居住してきた人々が厳しい自然条件に対する備えを施しつつ、それぞれの時代に応じて国土に対する様々な働きかけを行ってきた結果、農地や集落、農山漁村、都市が生まれ、産業、交通施設等の集積が進展した。我々を取り巻く風景や自然の多くも、このような人々の働きかけが加わって形成されてきた。また、この間に我が国固有の文化や伝統が育まれ、地域のアイデンティティも培われてきた。この結果、このような国土を形成する様々な蓄積は相当のものとなっている。一方で、急激な経済成長期など時代のニーズに対応して蓄積されたものの中には、量的な充足を第一義的に考えてきたものもあり、先に述べたような国際競争力の強化や地域の自立促進といった観点のみならず、自然との調和や防災等の観点からも、現時点で改めて見ると改善の必要が生じているものもある。

また、長期的には地球温暖化による海水面の上昇や大雨の頻度増加等の可能性が指摘されている中、温暖化対策の国際的な枠組みづくりへ我が国として貢献するとともに、国内においても、防災対策、省CO<sub>2</sub>型の地域構造や交通システムの形成、森林の整備・保全、健全な生態系の維持・形成、循環型社会の構築等、地球規模の環境問題に対しての様々な対応が求められている。

総人口の減少により国土の利用に余裕を見いだせる今世紀は、適切な人と国土のあり方を再構築する好機ともいえる。今後は、これまでの蓄積を前提としつつ、人口増加・高度経済成長の時代には困難であった国土のひずみの解消や質の向上に向けた取組の推進を図っていくことが重要である。その際、大都市圏と地方圏、都市と農山漁村等の地域は、それぞれに特色のある人材の育成、歴史と文化の継承、知と財の生産、国土保全、資源・食料供給、美しい自然環境・景観の保全等の様々な機能を担いつつ、相互に補完・依存することで支えられていることに留意し、各地域が国土全体に果たす役割についての理解とその維持強化を進める必要がある。このような取組を通じて、美しい田園風景、快適で安全な都市、深みのある文化、歴史や伝統に根ざした地域の暮らし、快適で信頼

における交通サービスなど、我が国の国土が本来持っている魅力を世界に対してアピールし、誰もが住んでみたい、訪れてみたいと思う、いわば、美しく信頼され質の高い「日本ブランドの国土」を形成することを目指すことが求められる。また、このために、投資段階から維持・管理、さらには再利用等に至る国土の総合的なマネジメント（広義の管理）の考え方を重視する必要がある。

このような国土構造の現状と課題の下、新たな時代の潮流を踏まえて、新時代の国土構造の構築に挑戦することにより、一極一軸型の国土構造を是正していくことが必要である。

## 第2章 新時代の国土構造の構築

### 第1節 新しい国土像

新時代の国土構造の構築に当たっては、前述したような環境の変化を足がかりとして、広域地方計画区域等を一つの単位とする広域ブロックが、東アジアを始めとする諸地域との交流・連携を進めつつ、その有する資源を最大限に活かした特色ある地域戦略を描くことによって、地域全体の成長力を高めていく。これによって、各ブロックが、活力ある経済と豊かさが感じられる生活環境の実現を目指し、自立的に発展する国土構造への転換を図ることとする。多様な特色を持つこれらのブロックが相互に交流・連携し、その相乗効果により活力ある国土を形成していく。このことにより、一極一軸型の国土構造の是正につなげていく。

また、山紫水明の景色や都市のにぎわいなど互いに異なる特色を持つ地域が、それぞれの魅力を発揮するとともに、相互に補い合って共生し、重層的に国土を形成するという地域間の互惠関係を維持発展させつつ、良好な自然環境や美しい景観の形成、安全かつ快適でゆとりある生活空間の形成、環境負荷の低減、ユニバーサルデザイン<sup>7</sup>の理念に基づく取組の推進等を図り、美しく信頼され質の高い「日本ブランドの国土」へと再構築していく。これにより、美しさと、安全面や環境面も含めた暮らしやすさを兼ね備えた国土を形成していく。

このため、広域ブロックの外に向かつては、「アジアに開かれた国土」を目指して、それぞれのブロックと東アジア等諸地域との交流・連携を進めるとともに、東アジアの中での地域の個性と魅力、国際機能等をとらえ直していく。これによって、太平洋のみならず、重要性の高まる日本海及び東シナ海の活用に向けた広域的な取組の推進等、東アジアを意識する国土構造に転換を図っていく。

各広域ブロックの内部では、ブロックの成長のエンジンとなり得る都市及び産業の強化を促していくとともに、相互依存・補完関係にあるブロック内の各地域が、互いに交流・連携を促進し、固有の文化・伝統・自然条件等に根ざした多様な地域特性を發揮していく。これによって、人口減少・高齢化が進展する中でも安定した経済成長を図っていく。また、各地域において多様な主体の協働を促進し、経済力だけでなく文化面や社会面も含めた地域力（地域の総合力）の結集を図るとともに、安心して住み続けられる生活圏域を形成していく。

これらにより、人々の国土に対する空間的視野を、市町村から広域の生活圏域へ、都道府県から広域ブロックへ、日本国土から東アジアへと拡大していく。

<sup>7</sup> 年齢、性別、能力、言語等にかかわらず、多様な人々が利用しやすいよう最初から考慮して、都市、生活環境、情報、サービス等をデザインする考え方。

以上の考え方に基づき、多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築するとともに、美しく、暮らしやすい国土の形成を図ることを、本計画の基本的な方針とする。

自立的で特徴の異なる複数の広域ブロックからなる国土構造を構築し、将来にわたる国内外の様々な変化にも柔軟に対応することが可能となる多様性を国土上に保有することによって、我が国の成熟期にふさわしい「国としての厚み」を増していくことが、我が国の将来像として好ましい方向であると考えられる。このことは、域内出身者の構成比が高まっている東京圏にとっても、国内外の多様な地域との間の移動や交流のダイナミズムにより引き続きその創造性や活力を確保する観点から求められるものである。

そして、このような国土を目指すことが、広域ブロックが独自の発展を遂げそれが我が国全体の発展にも寄与するという、これからの時代にふさわしい国土の均衡ある発展を実現することにもつながっていく。また、このような多様な広域ブロックの発展と地域の共生関係が良好に築かれた美しく暮らしやすい国土の形成により、地域間の格差の拡大に対する不安や地域ごとの格差感を解消していく。

広域ブロック相互間や各ブロックと東アジア諸地域との交流・連携に当たっては、経済活動の結びつきや集積の状況を踏まえた連なり方のみならず、気候や風土等の特性などにも着目していく必要がある。このようなブロック間の連続的な連なりを、「21世紀の国土のグランドデザイン」において、国土を縦断方向に覆う気候や風土等の特性、さらには交流の歴史的蓄積やアジア・太平洋地域に占める地理的特性等を共有する大括りの圏域を21世紀を通じて明らかにしていくとされた、北東・日本海・太平洋新・西日本の4つの国土軸の構想とも重ねていくこととする。

国会等の移転については、東京一極集中の是正、国土の災害対応力の強化、東京のうるおいのある環境づくり等に寄与する重要な課題として、国会等の移転に関する法律に基づき、平成11年に移転先候補地について国会への報告がなされ、現在、国会においてその検討が進められているところであるので、この検討の方向等を踏まえる必要がある。

北方領土については、全国土の一環として開発、整備が進められるよう計画されなければならないが、現在、特殊な条件の下におかれているので、条件が整った後、国土形成の基本的方向を示すこととする。

## 第2節 計画期間

国土を取り巻く将来の状況を展望すると、現在活気に満ちあふれている東アジアにおいても中長期的には人口減少・高齢化の問題が顕在化することが予想されている。例え

ば中国では、2010年以降高齢化が急速に進展し、2030年には人口が減少し始めることも予測されている。また、我が国においても、団塊ジュニア世代が退職期を迎える30年後には、生産年齢人口が大きく減少するとともに、社会資本の維持更新投資の増大により、新規投資の余力が極めて限られてくるおそれがある。

一方、これから10年程度の期間は、これまで時代に応じてライフスタイルをリードしてきたいわゆる団塊の世代が60～75歳程度の年齢層にとどまり、引き続き活躍するとともに、高齢化時代における新しい経済社会像の形成に貢献することが期待される。21世紀に入って初めての国土計画である本計画においては、この機を逃さず、あらゆる世代の活躍により、その先の時代の方向を形づくる取組の方向性を先導的に提示していくべきである。

このため、この計画は、21世紀前半期を展望しつつ、今後概ね10ヶ年間ににおける国土形成に関する基本的な方針、目標及び全国的見地から必要である基本的な施策を示すこととする。

### 第3節 自立的な広域ブロック形成に向けた国と地方の協働

#### （広域地方計画の策定・推進）

国土総合開発法を国土形成計画法へと改正する平成17年の法改正では、全国計画に加えて広域地方計画の策定が制度化された。広域地方計画の策定に向けて、国土交通省及び関係する国の地方支分部局、地方公共団体、地元経済界等が適切な役割分担の下に協働しながらビジョンづくりに取り組むことにより、特色ある地域の形成が期待される。また、このような計画の策定過程を通じて、広域的な各種の施策等に関する認識の共通化を図るという意義も有しているものである。このため、各広域ブロックにおいては、

国土における自らのブロックの位置付けと東アジアの中での独自性の発現、各ブロックの特性を踏まえた域内の各都市や地域の連携方策のあり方、全国共通の課題に対するブロック独自の対応策、ブロック固有の課題への取組、独自の地域戦略に基づく重点的・選択的な資源投入などについて、広域的かつ分野横断的に検討を進めるべきである。

一方、本計画においては、広域地方計画の策定の前提となる国土づくりの方向性を示すとともに、各ブロックの自主性を重んじつつ、広域地方計画の策定・推進に関する指針等について提示することとする。

#### （広域ブロックの自立的発展に向けた国の支援）

国は、国家戦略上の見地から必要とされる施策の実施に加え、自立的に発展する広域

ブロックの形成を促進するため、広域地方計画に基づく国際競争力の強化等を目指した重点施策や官民による地域戦略を支え効率的・効果的に実現するための基盤整備等の支援、各地域の知恵と工夫の競い合いのための支援や環境整備など、国としての支援を総合的に推進していく。

また、地理的、自然的、社会的条件による不利性の大きな地域では、当該地域の実情に応じて国等が後押しすること等が引き続き必要である。その際、これら地域の人口や高齢化の状況、産業や雇用の状況、地域社会の状況などを総合的に把握するとともに、地域の動向をモニターし、各地域のニーズに的確に対応したより効果的な支援方策となるよう検討していく必要がある。

（地域戦略の展開のための環境整備）

各広域ブロックにおいては、広域地方計画等も踏まえつつ、国、地方公共団体及び多様な民間主体が相互に連携し、特色ある地域の形成に向けた独自の地域戦略を展開することが期待される。

そのためには、地域づくりの重要な担い手である地方公共団体が、自らの選択と責任の下に地域経営に必要な施策を行うための権限や財源を有していくことが求められる。このため、国と地方の適切な役割分担の下、地方分権を推進していく。

また、多様な民間主体の自由な活動を促進し、独自の取組による知恵と工夫が各地域で展開されることを促すため、規制改革に積極的に取り組む必要がある。加えて、構造改革特区、地域再生等の地域の発意を活かす枠組みの活用及び充実を図る。



### 第3章 新しい国土像実現のための戦略的目標

多様な広域ブロックが自立的に発展するとともに、美しく、暮らしやすい国土の実現を目指し、この計画では、「世界に発展するシームレスアジアの形成」、「持続可能な地域の形成」、「災害に強いしなやかな国土の形成」、「美しい国土の管理と継承」及び「『新たな公』を基軸とする地域づくり」を戦略的目標として掲げ、多様な主体の協働によって、効果的に計画を推進する。

まず、グローバル化や人口減少という時代の潮流に対応した国土の形成の観点から、第1節では、継ぎ目なく迅速かつ円滑な人流・物流、生産活動の連携や情報・文化の交流を実現させ、東アジアの成長のダイナミズムを取り込んでいく「世界に発展するシームレスアジアの形成」について示す。また、第2節では、都市から農山漁村までブロック内の各地域が活力と個性を失わず、暮らしの基盤として維持されるための「持続可能な地域の形成」について示す。

次に、これまでも営々と取り組みこれを更に進めていく安全で美しい国土の再構築と次世代への継承の観点から、第3節では、災害へのハード・ソフト一体となった備えの充実等のための「災害に強いしなやかな国土の形成」について示す。また、第4節では、持続可能な国土を形成していくための「美しい国土の管理と継承」について示す。

さらに、以上の4つの戦略的目標を推進する上での横断的な目標として、第5節では、多様な主体が協働して戦略的に取り組んでいくための「『新たな公』を基軸とする地域づくり」について示す。

#### 第1節 世界に発展するシームレスアジアの形成

東アジア地域においては、世界各国からの直接投資を梃子に生産ネットワークが構築され、世界の工場となりつつあるとともに、高成長により市場としての魅力も高まり、それが更なる投資を呼ぶといった好循環が形成されている。その中で、我が国は付加価値の高い部品や素材を提供するなどの役割を担っている。一方で、急速な発展はエネルギー需要や環境負荷の増大をもたらすなど、東アジアはこの面でも世界の中で存在感を高めている。このため、我が国の経済面での貢献はもちろんのこと、環境・エネルギー等の知見や技術力での貢献も、相互依存関係が深まる東アジア地域の安定的な発展、ひいては世界経済の持続的な発展のために重要となっている。また、我が国の歴史・伝統・自然に根ざした美意識や和の精神に代表される文化が世界各国で評価されつつある。

これらを踏まえ、東アジアの一員としてともに発展していくため、競争関係も念頭に置きつつ、人的、物的、経済的、技術的等各分野での交流と連携を深化していく。

一方、シームレスな東アジアの人、物、情報等の移動や流通環境が形成されるととも

に、世界との架け橋（アジア・ゲートウェイ）となる各種の基盤の強化が進むことが我が国にとっても東アジアの全体にとっても重要な課題となる。

これまではもっぱら我が国の太平洋側を經由していた北米向け海上コンテナ輸送の基幹航路が近年では日本海を經由する度合いを増し、日本海沿岸諸港における国際海上コンテナ取扱量や国際航空旅客数の過去10年間平均伸び率が全国平均の2倍を超えるなど、近隣諸国の経済発展にともなって東アジアの交通ネットワーク構造に大きな変化がみられる。また、相互に陸路で結ばれた東アジアの近隣諸国は、アジアハイウェイや汎アジア鉄道構想等の推進を通じて相互にその結束を強化しつつあり、海を隔てた我が国にとっては、東アジアにおける交通体系との連続性、互換性の確保の面での立ち後れが危惧されている。

これらの情勢に的確に対応し、シームレスなアジアの実現に貢献しつつ我が国がアジア・ゲートウェイの一翼を担うため、世界の基幹海運・航空ネットワークの拠点となり得る国際的な規模と機能を有した競争力の強い国際港湾や大都市圏拠点空港等の一層の強化に加えて、各広域ブロックの港湾や空港を活用しつつ我が国の各ブロックが東アジアの近隣諸地域と直接交流していくための交通回廊や交通ネットワークの形成を促進していく。

#### （1）東アジアネットワーク型の産業構造下における我が国産業の強化

我が国企業の積極的な東アジア諸国への展開にともない直接投資が増加し、一時は国内産業の空洞化が懸念されたものの、輸出の増加や投資収益が我が国に還元される新しい形での好循環が形成されている面もある。こうした好循環は、電気機械産業を始めとして自動車や鉄鋼などの素材産業等にも及んでおり、さらには、東アジアとの交流の拡大などを背景として航空機産業などにも可能性が広まっている。このような東アジアのダイナミズムを取り込むような動きを一層活発化させ、東アジアと競争・連携しながら成長していくためには、グローバルなネットワークの中で、先端的な研究開発を進めるとともに、東アジアに高付加価値の基礎素材や部品を供給していくことなどにより、産業競争力の強化を図っていかねばならない。

各広域ブロックは、自立的に発展していくために直接海外と競争・連携する視点を持ちつつ、内在する地域資源を最大限活用し、国際競争力のある新商品、新技術、新サービスを提供し続け、新しい価値を発信していくことで東アジアの成長エンジンの一翼となり、その存在感を高めていくべきである。そのため、産学官とそのネットワーク活用や研究開発拠点の整備、さらには相互連携などにより知的・産業クラスターを強化するとともに、研究から市場へ、市場から研究へと双方向のつながりの強化など科学技術によるイノベーションを生み出す仕組みを活性化していく。

また、我が国には国際競争力が高い自動車や情報家電産業等を支える高度なものづくり技術を持つ幅広い部品産業や素材産業に加え、独創的かつ高度な技術を有し世界規模の市場において高いシェアを持つ中小企業が多数存在することも念頭に置き、我が国製造業の強みの源泉であるものづくり基盤技術を担う中小企業の強化を図る。

さらに、海外からの投資を積極的に誘導し、新たな技術や革新的な経営ノウハウ等の取り込みや競争の活発化を通じて産業の生産性を高めていくため、国は、規制改革の加速や国際的に見たイコール・フットィングの確保等の観点から必要な制度インフラの整備を進めるとともに、地域においても国際的なビジネス環境や外国人にとって暮らしやすい生活環境の構築などを図っていく。

## (2) 東アジアとの交流・連携の推進

東アジアの近隣諸国との間には、資源・エネルギー問題、漂着物による汚染などの海洋問題、公害・廃棄物対策などの環境問題、急激な市街化への対応など都市問題、防災等の課題が存在しており、これらを解決するための都市・地域間を含め多層のパートナーシップを強化していく。このため我が国の技術力・経験を活用し、共通課題を解決するためのプラットフォームとして政府間などの新たな枠組みの構築や、連携を支える研究・交流拠点の充実を図る。

また、我が国がアジアを含む世界各国の関心を引き付け、理解を得ていくためには、経済力に加えて、知力、文化力や情報発信力などソフトパワーが車の両輪となる。そのような観点から、映画・アニメ・ゲーム、食文化やファッションなど日本発のコンテンツや製品を積極的に発信するとともに、観光立国実現に向けた取組による東アジアからの来訪者の増加等を通じて日本の文化への理解を深めていく。

さらに、「人財立国」の実現に向けて、将来の東アジアにおける連携を支える次世代を担う国内外の人材を育成するために、専門分野や国際社会で求められる語学力やプレゼンテーション能力、企画・マネジメント能力を身に付け、国際的に活躍できる人材を養成するとともに、我が国の留学生の教育や交流に資するよう日本や日本語についての学習機会の充実などを通じ、濃密な交流ネットワークを重層的に形成していく。

なお、各般の交流・連携を円滑に進めるためにも、英語のみならずアジアの言語や記号による表示を公共施設等において進めるなど居住・滞在環境の整備などのソフト面にも配慮した取組を一層進めることが重要である。

## (3) シームレスなアジアの形成とアジア・ゲートウェイを支える国土基盤の形成

アジア・ゲートウェイ構想の一環としてアジアと世界を結ぶ国際交通、情報通信拠点の役割を我が国が引き続き担っていくため、コンテナ船等の大型化や高速化、情報通信

技術の高度化が著しい国際海運・通信等の世界標準を先導し、コスト・サービス競争力の高い港湾、空港、情報通信機能の整備等を通じて世界の基幹航路・航空・情報網へのアクセスを引き続き確保していく。加えてこれら港湾・空港等を結ぶ国内の円滑な移動を確保するため、高規格幹線道路や鉄道の整備等による高速交通ネットワークを形成する。

また、アジア域内の人、物、情報が、あたかも陸続きの欧州域内のように緊密で高頻度に行き来する、アジア域内交通、情報通信の「準国内化」が今後更に進むものと予想されることから、我が国の各地と東アジアとの間において出発日のうちに目的地に到着し一定の用務を行うことができる範囲として「21世紀の国土のグランドデザイン」で提唱された「東アジア1日圏」を今後も引き続き拡大していく。これに加えてシームレスアジアの実現成果を示すものとして、用務が終了した後には速やかに我が国に帰ってくることも可能な「日帰りビジネス圏」及び国際分業の過程で生じる多量の製品、半製品の生産拠点間でのやりとりを日本近海の高速海上輸送や航空輸送等を介してより迅速で安価に行うことができる「貨物翌日配達圏」並びにアジアのどの場所からでもいつでも誰でもインターネットに接続することができる「アジア・ブロードバンド環境」の形成を推進する。

これらに向けて、アジア・ゲートウェイとしての国際交通・情報通信拠点機能の拡充に加えて、我が国の広域ブロックが隣接する東アジア諸地域と直接交流するための「広域ブロックゲートウェイ」としての国際港湾及び空港の有効活用並びに道路、鉄道等によるアクセス網の充実を図り、我が国における陸海空にわたる重層的かつ総合的な交通・情報通信ネットワークを戦略的に形成していく。

## 第2節 持続可能な地域の形成

持続可能な地域を形成していくため、人口増加にともなう都市の拡大に合わせて基盤整備を行う考え方から、都市機能を相互補完する都市圏を一つの単位としてとらえ、拡散型都市構造を是正しつつ既存ストックの状況に合わせて都市の連携や構造転換を進める発想への転換を図りながら、暮らしやすく活力ある都市圏の形成を促進していく。特に、拠点性が高い都市圏において圏内及び圏間の連携を強化していくことは、地域全体の活力を高めるために重要である。また、地域を、多様な働き方、住まい方、学び方を可能とし、多世代がともに安心して暮らせる生活圏域として整えつつ、地域独自の資源を活かした産業の活性化、農山漁村の各種機能の再評価等により、それぞれの地域が、そこにしかない価値に目を向けた取組を進めていく。その際、広域的な地域間の交流・連携や、地域への人の誘致・移動を通じた人材の蓄積を促進していく。

### (1) 持続可能で暮らしやすい都市圏の形成

我が国では、モータリゼーションの進展等による生活様式や産業構造の変化等を背景として、住民の生活行動や企業の活動が広域化し、拠点性を有する都市と当該都市に依存している周辺地域が一体となった都市圏の形成が進行してきた。その過程で都市機能が無秩序に拡散するとともに、中心市街地の多くで空洞化が深刻化している。人口を地域別に見ると、一部地域においては当面増加するが、それ以外の地域においては減少が加速すると見込まれ、特に拠点性の高い都市から遠い地域においてその傾向が強いと考えられる。また、世帯数は当面増加することが見込まれる。

今後、労働力の不足や社会保障給付の増加が見込まれる中、市街地の荒廃、公共サービスの効率の低下や、自動車依存度が高まることによって生じる様々な問題等を引き起こすことが懸念される。その一方で、かつての大規模住宅団地造成のような開発圧力の低下等の情勢の変化は、暮らす人にも訪れる人にも快適でゆとりある環境を創出する好機でもある。

#### (魅力的で質の高いまちづくり)

このような背景を踏まえ、地球環境や地域の大気環境に配慮しつつ、安らぎや利便性のみならず活力や魅力あふれる都市づくりを目指すべきである。そのため、災害リスクを考慮しながら、民間の活力や地域の自主性・創意工夫を活かしつつ、ユニバーサルデザインの理念に基づき、水・緑豊かでうるおいや景観に配慮した環境整備を行っていく。

その際、地域固有の歴史や文化を再評価し活かしながら、地域への愛着の醸成やそこに暮らしたくなるような魅力を創出していくことが重要である。例えば、歴史的な建造物、伝統的なまちなみや誇りとなる自然景観を有する地域においては、地域の合意形成を図りながらこれを一体として保全・継承し、より美しく個性的なまちなみや自然環境と一体となった歴史的風土を形成していく。

また、情報化、国際化や高齢化など諸情勢の変化に対応するため、都市機能の高度化や居住環境の向上など都市の再生が必要な場合には、国はこれを支援する。

なお、地球規模の大交流時代において、多様な人材が集い、文化や知識が集積し、経済や交通の拠点である都市は、人を惹きつける磁力としての役割を持つ。まちづくりは、このような点も踏まえて行われる必要がある。

#### (集約型都市構造への転換による国土の効率的利用)

集約型の都市構造は、国土利用の効率化、高齢者等が都市機能を利用する際の利便性向上やCO<sub>2</sub>の排出量削減、街なかのにぎわいの創出などの点で優れており、それぞれの地域の実情を踏まえた選択があり得るものの、今後目指していくべき都市構造の基本と

なるべきものと考えられる。このため、無秩序な拡散型から暮らしやすい集約型へ都市構造を転換することが地域により合理的と判断される場合には、円滑で機動的な都市交通体系の構築と、中心市街地に都市機能を集積する取組を重点的に支援するとともに、既存ストックを活用した集約化を進めていく。さらに、郊外における開発の抑制や都市内の低未利用地の有効利用に加え、市街地の縮退への対応と自然・田園環境再生など、都市と相互補完的な関係にある都市周辺の農山漁村も含めた広域的な土地利用のあり方について検討していく。その際、災害リスクを考慮した安全な国土利用への誘導を漸進的に進める観点も重要であり、防災施設の整備や維持更新もこれを踏まえて効率的に進めていくべきである。

#### （都市圏における暮らしやすさの確保）

暮らしやすさの観点からは、医療、福祉、教育等の都市機能を維持するとともに、高度医療等のより高次の要求に対応していくため、一定の人口規模や公共交通等による適切な到達時間を考慮しつつ、市町村を超えた広域的な対応を行っていく。近年の市町村合併により、市町村区域の拡大がみられるところであるが、広域的対応の視点が引き続き求められる。また、独居老人等の高齢世帯、共働きの子育て世帯、外国人等多様な世帯への身近な生活支援機能については、生活の質の更なる向上に向けて、地縁型コミュニティ等の多様な主体による共助の取組の回復・促進を図っていく。また、防犯・防災などの分野についても、これらの主体の一層の参画が期待される。

まちづくりにおいては、集約化とともにバリアフリー空間の形成を推進していく。また、都市交通は、市街地の構造と密接に関係していることから、将来の都市像を踏まえて一体的な検討を進めることが必要である。特に、地方都市及びこれら都市間を含む地域の公共交通体系については、高齢者等の生活の足の確保という観点からも、地域交通網の再編を含め、そのあり方についての検討を深めていく。

さらに、住宅は個人の私的生活の場であるだけでなく豊かな地域社会を形成する上で重要な要素であり、社会的性格を有する資産である。このため、耐震性や環境性能等の住宅の質を高めながら、住生活の質の向上を図る。特に、今後予想される環境制約の一層の高まり等を踏まえ、耐久性の高い住宅ストックを形成しつつ、循環型の住宅市場の整備、住み替え支援等を通じて、これを社会全体の資産として将来世代に継承していく。

#### （大都市特有の課題への対応）

大都市圏を中心として、市町村区域を越えて連担している人口、産業、国土基盤の膨大な集積を活用し、東アジア諸都市との機能集積の競争も視野に入れながら都市基盤整備を戦略的に進める必要がある。このため、ゆとりある生活空間の再整備、交通混雑の

緩和、物流体系の充実等、国際競争力のある産業が伸びることのできる環境を整えていく「大都市のリノベーション」を推進する。その際、都市機能の陳腐化を招かないよう不断の更新に努めるとともに、景観やユニバーサルデザインへの十分な配慮や、観光、産業や大規模な行事のために世界中から多数の人を招来することが可能となることを念頭においた整備を進めることが望ましい。また、人口や中枢機能の集積を踏まえた災害への対応も必要である。

一方、大都市圏では今後急速に高齢化が進展するため、福祉施設の計画的整備のみならず在宅介護体制の充実などを進めていく必要がある。特に、ベッドタウンとしての役割を果たしてきた郊外部では、人口の都心回帰による人口減少にともない空き家・空き地、老朽化した住宅が増加するおそれがある。広域的な土地利用の再構築等、既成市街地等への過度な集中防止という従来の政策課題に代わる、新たな課題への対応について制度面も含め検討していく必要がある。

また、環境面では、ヒートアイランド現象への対応のほか、自然環境の保全・再生・創出、ゴミゼロ型都市への再構築、沿道等における良好な大気環境の確保、海面処分場の確保等を進める。

なお、今後、高度成長期に整備された都市基盤が維持更新期を迎えることを念頭におきつつ、既存ストックも活用しながら更新・長寿命化を図り、効率的に都市基盤の質を高める視点をこれまで以上に持つべきことや、新規施設整備において関係地方公共団体間の協調が重要であることに留意すべきである。

## (2) 地域資源を活かした産業の活性化

国民の生活の場としての安定した生活空間を構築していくためには、暮らしの面からの取組と同時に生活の糧としての産業を活性化させ、雇用を創出していくことが重要である。グローバル化の進展や科学技術の急速な発展など変化が激しい時代にあっては、産業の高度化や構造転換が常に求められ、加えて財政制約なども存在する中で、地域経済を持続的なものとしていくためには、雇用機会を生み出す原動力、すなわち、地域が内発的かつ継続的に付加価値を創造する力を高めなければならない。そのためには、風土的・文化的・経済的・人的資源など地域資源の総力を結集し、地域の特色を活かした、企業誘致、既存事業や産業の再編、中小企業や観光産業、地場産業、農林水産業等の活性化などの取組を展開させるべきである。こうした地域の自発的かつ独自の取組の積み重ねが広域ブロック全体に波及し、ブロックの自立的発展へとつながっていく。

このため、地域が有する魅力を踏まえ、東アジア規模の生産ネットワークの形成も意識し、活力ある企業を呼び込むために必要な陸海空の物流基盤などの整備や既存の工業団地の活用などを含め有効な土地利用を進めつつ、グローバル化した産業活動の合理化

に資する産業立地を促進することを通じ、知的・産業クラスター形成の促進や特徴ある産業の成長・活性化戦略を進めていく。

さらに、大学等は地域にとって重要な知的・人的資源であることから、大学等を含め広く教育・研究の振興を図るとともに、産学官連携による新産業の創出など地域への成果還元や大学等の知の拠点を核とした地域づくりを進めていく。

地場産業、観光産業、農林水産業、建設業など地域経済・雇用と密接に関連する産業については、地域経済の足腰を強くするために、その活性化が必要である。また、繊維や金属加工など競争力の低下が指摘された産業でも、独自の技術を活かして世界市場で活躍している企業が地域には多数存在していることも念頭に置くべきである。その際、我が国が世界に誇る文化・芸術に加え、自然環境、景観、産業技術、産業遺産・施設やスポーツ等を新たな視点で活用し、地域ブランド力の強化・育成を図ること、さらには、世界の成長市場を視野に入れた取組も重要である。また、高齢化の進展や新たな企業活動のニーズに的確にこたえる、健康・福祉、ビジネス支援、流通・物流といったサービス産業の活性化も重要である。

こうした地域産業の活性化は、大都市から広域ブロック全体への若い人材の供給を促し、ブロックの自立的な発展を後押しすることにもつながっていくものである。

また、海外からの優れた研究者・技術者等の高度な人材の一層の活用を進める。さらに、既に日本で暮らし、仕事に就いている生活者としての外国人が日本人と同様の公共サービスを楽しめる環境整備を進めるとともに、国籍などの異なる人々が地域社会の構成員としてともに生きることができると多文化共生を推進する。

### (3) 美しく暮らしやすい農山漁村の形成と農林水産業の新たな展開

農山漁村は、農林水産業の生産の場であると同時に地域住民の生活の場であり、観光客が訪れる場でもあるなど、様々な側面を有する空間である。生産活動や土地利用の状況、住民の生活様式等があいまって、その魅力を創出しており、自然環境と生産基盤、生活環境の調和を図ることが必要である。このため、自然環境に配慮した生産基盤と生活環境の一体的、総合的な整備や、美しい景観を維持・回復する取組を推進するなど、美しく暮らしやすい農山漁村を形成するとともに、食料や木材の安定供給、豊かな自然環境の提供など、都市との相互の機能分担・連携を図っていく。過疎化、高齢化の進展や地域産業の低迷等により農山漁村の活力は全般的に低下しているが、一方で地域資源を最大限に活用し、既成概念や枠組みにとらわれない革新的な地域戦略により活性化しているところもあることから、それぞれの地域が意欲的な企業や若者の農林水産業への新規参入の促進等、地域外部の人材等の資源の活用を図り、地域固有の資源を最大限に活用し自らの創意工夫と努力により立ち上がる必要がある。このようにして地域が互い



に切磋琢磨することによって農山漁村全体が活性化していく方向を目指していく。国土の多くの部分を占める中山間地域については、農山漁村の中でも特に条件が不利な地域である一方、国土保全などの点で重要な役割を担っていることから、これらを念頭においた施策展開を図り、持続可能な地域づくりを推進していく。

農林水産業においては、世界的な人口増加、アジア諸国の経済発展、エネルギーをめぐる情勢の変化にともなうバイオ燃料の消費拡大、気候変動等、世界の食料や木材の需給に関する不確定要件が顕在化している状況を踏まえ、我が国の食料供給力を高めるとともに、森林の適正な整備を通じた木材の供給の確保に取り組む必要がある。食料供給に当たっては、基本的には食料として国民に供給される熱量の5割以上を国内生産で賄うことを目指すことが適当であるが、一定期間における実現可能性を考慮する必要があるとの認識の下、平成27年度における総合食料自給率（供給熱量ベース）の目標を45%としていることを踏まえ、農業については、品質の高い国産農産物への需要の高まりなど多様化・高度化する消費者・需要者ニーズ等に対応し、食品産業その他の関連産業との連携、生産基盤の整備・保全を推進しつつ、国内農業の生産性の向上と食料供給力の確保や競争力の強化を図っていく。林業・木材産業については、木材をめぐる世界市場の動きが変化する中、国内の森林資源の充実や木材利用等に関連する技術開発の進展などの機会をとらえ、林業と木材産業を一体的に再生することにより、その競争力を高め、林業を通じた森林管理のサイクルが機能し、木材の安定した供給が行われる体制を構築する。水産業については、水産資源の回復・管理の推進、収益性重視の操業・生産体制への移行や新しい経営安定対策の導入等による国際競争力ある経営体の育成・確保、産地の販売力強化と流通の効率化、漁港・漁場等生産基盤の一体的整備を通じて、水産物の安定供給を図るとともに、力強い水産業の確立を図る。

#### （4）地域間の交流・連携と地域への人の誘致・移動の促進

##### （地域間の交流・連携の促進）

国民の価値観やライフスタイルが多様化している中、地域づくりに当たっても、多様な価値・魅力を持った地域が形成されることが必要である。そのためには、各地域が自助努力により、様々な資源を活用しながら、特色ある地域の形成に取り組むことが求められる。

しかし、人的資源、文化資源、観光資源、経営資源などの各種資源は広域に分散して存在しており、一つの地域ですべてを賄うことはできない。地域独自の価値・魅力を活かした多様な地域づくりを進めていくためには、各地域の自助努力とともに、地域間の互惠の考え方にに基づき、複数の地域間で人、物、資金、知恵、情報の双方向的な循環を形成し、ないところを相互に補いあう取組が不可欠である。

こうした取組を通じて、各地域が求める地域づくりが図られるとともに、その波及効果により、住民の様々な活動や企業の生産活動等に係る多様な選択肢が提供され、生産の拡大、消費機会の拡大、雇用の増大、文化活動の充実、生活環境の改善等を実現し、国土全体の価値と魅力を高めていくこととなる。また、国外を含む地域間のこのような交流は、地域の文化や資源の重要性に改めて気づく機会ともなり、これを通じた地域への愛着の向上が期待される。さらに、異質なものととの接触や異質な人との出会い・交流が個人や地域の新たな活動の可能性を高め、ひいては新たな文化の創造にもつながっていく。

一方で、地域間が戦略的に連携し、これまでの地域レベルを超えた広域的な対応を行うことにより、地域資源や社会資本の活用にあたっての適切な役割分担などを通じて、人口減少・高齢化の中でも効率的で整合のとれた国土管理や社会的サービスの提供が実現できる分野も増大している。

このため、今後の地域づくりを進めていくにあたって、地域間の交流・連携を促進し、地域の維持・活性化に向けた広域的な取組につなげていく。また、これらを支える交通・情報通信体系についても、地域の特性に応じ真に必要なサービスを実現するための効果的な投資のあり方を、広域的な視点も踏まえつつ、地域が自ら選択していく必要がある。

#### （地域への人の誘致・移動の促進）

多様な価値・魅力を持つ地域を形成し、また持続可能なものとしていくためには、様々な資源の中でも人的資源が特に重要な要素となる。地域にとって必要な人材が不足している場合には、地域間での人の交流を進め、地域づくりの担い手となる人材の確保を図る必要がある。しかしながら、我が国の総人口は今後本格的に減少することから、「定住人口」の増加をすべての地域で実現することはできない。このため、都市住民が農山漁村等の他の地域にも同時に生活拠点を持つ「二地域居住人口」、観光旅行者等の「交流人口」、インターネット住民等の「情報交流人口」といった多様な人口の視点を持った地域への人の誘致・移動を促進することが必要である。とりわけ、「二地域居住」については、大都市圏と地方圏での二地域居住、大都市圏内での二地域居住、地方都市と農山漁村での二地域居住など様々な形態があることに留意が必要であるが、都市地域の居住者の願望が高く、現在退職期を迎えている団塊の世代を中心に大きな動きになることが期待されることから、その促進を図ることは重要な課題である。

また、地域への人の誘致・移動を促進するに際しては、単に数を増やすだけでなく、人材の活用を図ることが必要である。地域にとって、地域外部の人材は、地域内にない経験、知見、ノウハウの提供、外部の視点での地域資源の相対的な評価など多面的な役割を果たし得る存在である。組織の経営ノウハウや情報通信技術の活用能力のように、

都市部には多くの人材がいる分野でも、他の地域にとっては貴重な人材である場合も少なくない。このため、地域外部の、専門的能力を持った人材を積極的に活用するという視点による人の誘致・移動を進める。

### 第3節 災害に強いしなやかな国土の形成

大規模な地震及びこれによる津波、世界的に多発する集中豪雨、ゼロメートル地帯等における高潮等により、これまでにない多様で激甚な災害のリスクの増加や災害の広域化・複合化・長期化のおそれが高まっている。特に、地球温暖化により、海面上昇や豪雨等が増加する可能性が指摘されており、今後ますます地域の災害のリスクが高まると考えられる。また、人口減少や高齢化によって、地縁型のコミュニティが弱体化することが予想され、放置される国土の増大ともあいまって、社会の防災力低下が懸念される。

このため、減災の観点も重視した災害対策や災害に強い国土構造への再構築を進めることによって、安全で安心した生活が保障される災害に強いしなやかな国土を形成していく。

その際、災害時においても、中枢機能の代替性の確保のほか、救援・避難活動や情報伝達に途絶が生じない強靱な、かつユニバーサルデザインにも配慮した交通・情報通信網の確保も重要となる。

#### (1) 減災の観点も重視した災害対策の推進

災害に強いしなやかな国土の形成に当たっては、災害の素因となる地震やこれによる津波、火山噴火、豪雨、豪雪、高潮等の様々な外力から国民の生命と財産を守る「防災」の強化に際して、ハード対策の重点的な整備を実施していくとともに、万一災害が生じた場合にあっては、被害を最小限に食い止める「減災」の考え方の具体化が急務となっている。このため、減災の更なる重視の下に、行政機関等が災害対策を実施する「公助」に加えて、自分の命は自分で守る「自助」及び住民相互や地縁型コミュニティの中で助け合う「共助」の強化を図りつつ、ハード・ソフト一体となった災害対策の取組を進めていく。特に、共助の強化に当たっては、住民相互のコミュニケーションを通じた防災意識の強化を図っていくことが重要である。また、防災施設の整備などのハード面における防災機能の強化に当たっては、そのハード機能を効果的に発揮させるため、既存ストックの有効活用を図るとともに情報通信技術等を活用したソフト対策を併せて講じる。

また、減災を目的としたソフト対策としては、ハザードマップの整備・普及など常時に行う災害予防としての事前システムのほか、防災情報の伝達や避難勧告の発出など発災前後にかけて行う事中システム、また、被災者の救出・保護・移送、医療・帰宅体制

の整備など発災後に行う事後システムの充実を図る必要があり、これら総合的な減災システムを構築していく。

## (2) 災害に強い国土構造への再構築

今後の本格的な人口減少によって更に増加するものと予想される余裕空間を活用することによって、土地利用の整序・集約化や自然の再生等都市及びその他の地域における国土構造の再構築が可能となる。

災害に強いしなやかな国土の形成を進めるに当たっては、これらの空間を活用することにより、防災街区の整備等の密集市街地対策を促進するなどの都市空間配置の見直しや、より効果的な防災施設の配置等、災害に強い国土の構造や利用への誘導に向けた方策を講じていく。特に、洪水が発生した場合でも被害を最小化させるため、洪水氾濫域における被害軽減のあり方についても検討を進めるべきである。なお、ハザードマップ等の防災情報は、避難活動や防災活動としてだけでなく、災害に強い地域づくりのビジョンの検討にも活用していくことが重要である。

また、国や広域ブロックの経済・社会機能の中枢を担う大都市圏及び地方の拠点となる都市においては、これら中枢機能の相互ネットワーク化を通じたバックアップ体制の強化が求められている。このための発災時の緊急輸送や連絡手段の確保に向け、交通・情報通信網における迂回ルート等の余裕性（リダンダンシー）の強化を図る。さらに、官民それぞれの立場から、中枢機能の代替性強化を含めた業務継続計画や事業継続計画（BCP）<sup>8</sup>の策定を進めていく。

## 第4節 美しい国土の管理と継承

我が国では、国土面積の約7割を占める森林を始めとして、南北に長い日本列島の上に豊かで多様な自然が育まれてきた。また、中山間地域や離島に至るまで農林水産業などの生産活動が営まれることにより、山紫水明とうたわれる美しい景観が保全され、また、地域特性を反映した豊かな文化や伝統が培われてきた。しかしながら、経済成長の過程で生じた景観や土地利用の混乱、さらには適切に管理されない森林や耕作放棄地の増大などの課題も生じている。成熟社会を迎えていく我が国においては、美しい国土を守り、次世代へと継承するため、国土を形づくる各種の資源を適切に管理し、回復していくことが強く求められる。このため、農山漁村から都市までそれぞれの地域における取組を進めるとともに、地域間や多様な主体間での連携を図り、美しい国土の管理と継承に向けた重層的な取組を進める必要がある。

<sup>8</sup> 各々の重要業務を中断せず、または早期に復旧することによって経済社会上の影響を最小限にする計画について、官庁が策定する場合を業務継続計画、企業が策定する場合を事業継続計画（BCP）という。

また、京都議定書の第1約束期間が2008年に始まるなど地球温暖化の防止に向けた取組が急がれる状況の中、これを契機とした国民各層の環境保全に対する関心の高まりをとらえ、循環と共生を重視した国土管理を進める。さらに、世界有数の領海及び排他的経済水域等を有する海域について、その適正な利用と保全を図る。

これらの取組を通じて、我が国が持つ歴史・文化、多様で良好なランドスケープ<sup>9</sup>等の魅力を高めるとともに、国民一人一人が美しい国土の管理と継承を担っていく。

#### (1) 循環と共生を重視し適切に管理された国土の形成

我が国の国土を持続可能な形で管理していくため、循環と共生を重視した国土の管理を進めていく。この場合、自然界の物質循環だけでなく、経済社会活動を通じた物質循環、既存の国土のストックの有効な利活用等、人間活動と自然のプロセスとが調和した物質循環の構築を図ることや、危機的な状況にある生物多様性の維持・回復等、人と自然の共生を図ることが重要な課題となっている。また、水と土砂の円滑な移動・変動の障害、水質汚濁、海岸侵食、野生生物の生息・生育空間の縮小、消失、人と野生生物との軋轢等の問題に加え、近年の洪水・濁水の頻発や海面上昇等の新たな課題にも適切に対応する必要がある。

##### (人間活動と自然のプロセスが調和した物質循環の構築)

地球規模の観点から地球温暖化の防止に向けた取組が重要であり、温室効果ガスの排出削減及び吸収源対策に取り組む。また、物質循環の重要な要素も担う森林や農用地の適切な整備・保全を進めるとともに、循環資源の性質に即した望ましい方法・規模で3R(リデュース(発生抑制)、リユース(再使用)、リサイクル(再生利用))を推進し、これを通じた循環型社会の構築を進める。さらに、環境汚染を防止しつつ、アジア規模で資源の循環利用を推進する。これらの取組を通じ、人間活動と自然のプロセスとが調和した物質循環を構築する。

##### (国土資源の適切な管理)

農山村の過疎化や高齢化、産業構造の変化等により適切に管理されない森林や耕作放棄地の増大等、国土の管理水準の低下が懸念されている。また東アジアの成長にともなう資源・エネルギー需給環境の変化により、食料資源等の安定的な確保に影響が及ぶおそれがある。このため、森林や農用地の適切な管理を促進し、これを健全な状態で将来へ引き継いでいく。

<sup>9</sup> 人の営みや自然の営み、あるいはそれらの相互作用の結果を特質としており、かつ、人々がそのように認識する空間的な広がりをいう。

森林については、着実な間伐の実施や針広混交林化、長伐期化等により、多様で健全な森林の整備を進めるとともに、国土保全上重要な森林や優れた自然環境を有する森林等の保全・管理を、所有者等と協力しつつ、国等においても積極的な役割を果たしながら進める。

農用地については、国民に食料等の農産物を供給する基盤であり、農業の有する多面的機能が発揮される基盤でもあることから、環境との調和を図りつつ、優良農地を確保するとともに、作目変更や粗放管理等により農業上の土地利用の維持に極力努めていく。

#### (健全な生態系の維持・形成)

人と自然の共生を確保していくためには、原生的な自然地域等の重要地域を核として、ラムサール条約等の国際的な視点や生態的なまとまりを考慮した上で、森林、農地、都市内緑地・水辺、河川、海までと、その中に分布する湿原・干潟・藻場・サンゴ礁等を有機的につなぐ生態系のネットワーク(エコロジカル・ネットワーク)を形成し、これを通じた自然の保全・再生を図る。特に、生活様式の変化及び産業構造の転換等によって管理水準が低下している里地里山の適正な保全・管理を図るとともに、河川・沿岸域や都市内の低未利用地等、かつての自然が失われた環境の再生を推進していくことが重要である。

#### (2) 流域圏における国土利用と水循環系の管理

利水や治水、水質保全、土砂移動、物質移動、生態系などは、森林、農地、都市、河川、海洋・沿岸域をつなぐ水循環系を介して、流域圏における国土利用と密接に関係している。そして、今日までの都市への人口や産業の集中、産業構造の変化等の中で水循環系の姿は大きく変貌し、水と土砂の円滑な移動・変動の阻害、水質汚濁、海岸侵食、生物の生息・生育域の縮小等の問題が生じてきている。また、近年の洪水・渇水の頻発や海面上昇等の新たな課題も生じている。これらの課題に適切に対処するため、流域圏における健全な水循環系の構築や、山地から海岸までの一貫した総合的な土砂管理の取組の推進に加え、流域全体での総合的な治山治水対策、流域圏における災害リスクを考慮した国土利用への誘導、異常渇水等に備えた水資源確保による安全・安心の確保等を推進する。さらに、水循環系の適正な管理のための住民協力や上下流交流、流域意識を醸成するための多様な主体の参画・連携の仕組みの整備を図る。

#### (3) 海域の適正な利用と保全

四方を海に囲まれた「海洋国家」として、海からの恩恵を将来の世代に引き継いでいくため、我が国の主権の及ぶ領海だけでなく排他的経済水域及び大陸棚について、国土

計画の対象となる空間とし、政府が一体となって海洋に関する基本的な計画を策定し、総合的かつ計画的に取り組む必要がある。

我が国周辺海域は、世界有数の領海及び排他的経済水域面積を有するなど広大で、各種資源にも恵まれている。そのため、大陸棚及び排他的経済水域の境界画定や国境離島の管理など国家的権益の問題に対しては、国際的ルールに則り厳正かつ適切な対応を図るとともに、安全、環境、防災等に関する国際的な協調・協力等を推進する。

また、海上輸送の活性化と安全の確保や海岸防災対策の推進、沿岸域の産業の振興、ウォーターフロント等の魅力づくりを図るとともに、水産業や漁村の活性化等の課題にも積極的に対応するほか、定住・雇用促進策を進める等離島の振興及び保全を図る。海洋汚染対策、自然環境の保全・再生、美しい景観の保全・形成等、海をいつくしむという視点からの取組も重要である。さらに、鉱物・エネルギー、水産資源の開発や保全などのための技術開発や調査研究を進める。

なお、沿岸域の課題の多くは陸域及び海域を一体的に視野に入れる必要があるため、個別に対応するだけでなく、沿岸域の総合的管理を推進していく。

#### (4) 魅力あふれる国土の形成と国土の国民的経営

今も各地に残る神社・仏閣などの建造物、和歌や俳句で詠まれ愛された山紫水明、四季折々に多様な姿を見せる豊かな自然、中世から続く開拓の産物である散居村などの農村景観、ダイナミックに変貌を続ける都市など、我が国は、古いものと新しいもの、自然のものと人工のものが共存した国土を形成している。加えて、花鳥風月を愛でる美意識、独自の食文化、勤勉な国民性など、我が国には、住む人が誇りを感じ、誰もが訪れてみたいと思う潜在的な魅力が各地に蓄積されている。

しかし、戦後の急速な経済成長の中で、画一的で魅力に乏しい都市の形成や、都市的土地利用の無秩序な拡大等が進行するなど、地域の自然や歴史、文化に根ざした魅力あふれる国土の形成が行われてきたとは言い難い面がある。また、間伐など手入れが十分に行われない森林や耕作放棄地の増加、都市内の低未利用地の増加等により、美しい国土が継承されないおそれも生じている。

このため、地域の歴史・伝統・文化の継承や国土基盤の質の向上、農地・森林の適切な整備・保全、自然環境の保全・再生等を通じて、人の営みと自然の営みが調和した多様で良好なランドスケープの形成を図るとともに、我が国が持つ魅力の創造・継承・改良や、国土の適切な管理を進め、魅力あふれる美しい国土の形成を図る。

#### (個性豊かな地域文化の継承と創造)

我が国には、歴史的な建造物、伝統的なまちなみ等の景観、伝統芸能、祭り、伝統工

芸等の、長い歴史に基づく個性豊かな地域文化があり、これらの蓄積が美しい国土の一部を構成している。これらは、海外にも発信すべき観光資源としての大きな魅力を備えている。しかしながら、人口減少、高齢化等の進行により、このような伝統的な地域文化が消滅の危機にさらされており、これら地域文化を保存し、後世代に継承していくとともに、地域が育んできたこれまでの蓄積を重んじつつ、それらと調和のとれた地域文化の創造を目指す。

#### （「国土の国民的経営」に向けた取組の展開）

人口減少、産業構造の変化、担い手不足等にもなあって、国土の管理水準の低下が懸念されている。このため、所有者等による適切な管理を基本としつつ、国等の公的主体の役割とあいまって、都市住民等の森林づくりや緑地の保全活動、地域住民等による農地・農業水利施設等の保全向上活動、身近な里山や都市内低未利用地、水辺の管理などの直接的な国土管理への参加や、地元農産品や地域材製品の購入、募金や寄付など間接的に国土管理につながる取組などにより、国民一人一人が美しい国土の管理と継承の一翼を担うことを通じ、美しく豊かな国土を国民全体で支え、後世代へと継承していく「国土の国民的経営」を推進する。

### 第5節 「新たな公」を基軸とする地域づくり

ここでは、前述の第1節から第4節を通じた横断的視点として、地域づくりの新しい取組について記述する。

人口減少、高齢化を始めとする経済社会情勢の変化が進展し、公共交通、医療、福祉などの社会的サービスの継続が困難となり、あるいは、従来以上にきめ細かな対応が必要となるなど、地域づくりを進める上で、様々な課題が生じている。

一方、生活の質の高さを求める意識変化が進む中で、個人、NPO、企業等の民間主体の活動領域や活動形態も多様化、高度化し、それ自体が私的な利益にとどまらない公共的価値を創出するという状況が生まれている。

したがって、このような多様な民間主体を地域づくりの担い手にとらえ、それら相互が、あるいは、それらと行政とが有機的に連携する仕組みを構築することにより、地域の課題に的確に対応していくことの可能性が高まっている。

これらを踏まえ、多様な主体が協働し、従来の公の領域に加え、公共的価値を含む私領域や、公と私との中間的な領域にその活動を拡げ、地域住民の生活を支え、地域活力を維持する機能を果たしていくという、いわば「新たな公」と呼ぶべき考え方で地域づくりに取り組んでいく。現在、個人においても、企業等においても、社会への貢献を通じて満足度を高めていこうとする意識が高まっており、その潮流を活かしながら、新



しい地域経営や地域課題解決のシステムを構築する。さらに、二地域居住を通じて異なる背景を持つ人々が交流するなど、多様な担い手を通じた開かれた地域づくりの実践や、独自の魅力を活かした地域の実現を目指す。

#### (1) 「新たな公」を基軸とする地域づくりのシステム

かつて地域経営の重要な担い手であった地縁型のコミュニティは、都市においては生活様式の都市化等にもとまって衰退し、地縁型のコミュニティが担っていた機能について、行政への移行が進んできた。農山漁村等では現在も重要な役割を果たしているが、人口減少や高齢化等によりその活動が停滞しているものもみられる。

今後の地域のあり方を考える上では、自治会のほか、小学校区等を単位とするPTA、地域の商店主で構成する商店会等、住んでいる土地に基づく縁故を前提とした従来からの地縁型のコミュニティが再び必要とされており、これら地縁型のコミュニティに加え、特に都市において成長しているNPO、大学等の教育機関、地域内外の個人等多様な人々と、企業、それらに行政も含めた様々な主体が、目的を相互に共有して緩やかに連携しながら活動を継続することを促す。この際、この活動を、これまで行政が担っていた業務を単に民間委託するという行政事務の外部化にとどめるのではなく、行政事務の高度化、効率化を引き続き進める中で、住民生活や地域社会が直面している課題に対して、様々な主体が、地域固有の文化、自然等に触発されて芽生える地域への思いを共有しながら、当初の段階から、主体的、継続的に参加することを期待し、これにより、地域のニーズに応じた解決やきめ細かなサービスの供給等につなげる。このように、従来、主として行政が担ってきた公に対して、担い手となる主体を拡充し、これら多様な主体の協働によって、サービス内容の充実を図る、いわば「新たな公」を基軸とする地域経営システムや地域課題の解決システムの構築を目指す。

「新たな公」による地域づくりは、例えば、高齢者福祉、子育て、防犯・防災対策、居住環境整備、環境保全、国土基盤のマネジメント、地域交通の確保など地域における広汎な課題に妥当するものであるが、その活動分野をこれまでの公及び私の領域の関係を下に整理すれば、

- ア．従来の公の領域で行政が担ってきた活動分野を、民間主体が主体的に担うもの（例：自治会や企業が行う道路清掃等の管理）
- イ．行政も民間主体も担ってこなかった分野であるが、時代の変化の中で新たな需要が生じてきたことにより、対応が必要となってきたもの（例：地域住民が主体となって参画するコミュニティバスの運行や、公共交通のない地域でNPO法人等が行う自家用自動車を使用した運送サービス）
- ウ．従来の私の領域で民間主体が担う活動分野であるが、同時に、公共的価値を含むも

の（例：空き店舗を活用した中心市街地の活性化）  
となる。

これらの活動の拡大は、その活動自身を通じた社会貢献による参加者の自己実現につながるるとともに、暮らしの安全・安心の確保など地域における生活の質の向上や災害対応力の向上、環境問題への対応等にも資するものである。加えて、地域経済の活性化や、新たな雇用の創出、社会的サービスの多様化・充実、行財政への負担軽減の効果も期待できるなど、多面的な意義がある。

このような「新たな公」による地域づくりを進めるためには、その担い手の確保が不可欠であり、担い手を構成する最も基本的な単位である個人が、世代、性別、職業、国籍に関係なく、地域社会に対して積極的なかかわりを持つことが求められる。特に、これから10年程度の期間は、地域づくりの担い手として団塊の世代の参加が期待できる一方で、担い手となり得る主体の数の地域的な偏在及び今後の「新たな公」による地域づくりの持続的な展開のために必要な若年層の参加促進にも留意する必要がある。このため、行政だけでなく民間も含めた様々なレベルにおいて住民組織への参加に対する意識の醸成を図るなどにより、社会・経済システムの転換を促す。

さらに、行政は、自ら「新たな公」の担い手となるだけでなく、多様な民間主体が参加する「新たな公」による地域づくりが円滑に機能するための基盤整備を進める。

これらの取組を進めることによって、多数かつ多様な主体が「新たな公」の担い手として参加し、この参加によって生活の満足度向上を実感する人々が増加したり、受け手のニーズにあったきめ細かなサービスが提供されるなど、「新たな公」による豊かな社会の実現が期待できる。

## （2）多様な民間主体の発意・活動を重視した自助努力による地域づくり

地方分権などの進展による地域の自主性及び自立性の高まりや、経済的側面以外の領域を重視する価値観の変化などを背景にして地域の価値・魅力が再発見される可能性が拡大しているが、一方で、人口減少、高齢化が進展し、産業構造も変化する中で、地域活力が衰退し、それが一層の衰退につながるという悪循環に陥るおそれがある。各地域は、自助努力を怠れば、地域づくりはもとより、地域の維持も困難となるとの危機感を持つ必要がある。他の地域と差別化された価値・魅力を創造し、地域の人々が地域に愛着と誇りを持てるよう、各地域の主体的・総力的な取組を促進する。その際、行政の施策だけではなく、多様な民間主体を主たる担い手として位置付け、その発意や活動による地域づくりを進めるべきである。国や地方公共団体は、自ら考え、具体的な取組を行うなど努力する地域に対し、自力では解決できない課題に係る必要な支援を進める。

これまでの地域づくりの事例をみると、以下のように多様な民間主体の発意や活動を

積極的に地域づくりに活かそうとする動きが始まっており、これらの取組への一層の支援を進める。

ア．地域資源の高付加価値化・ブランド化、複数資源の組合せの取組など、地域の持つ競争力の高い資源の発掘、再評価、磨き、活用、共有

イ．外部の人材や地域の多様な担い手の確保とその緩やかな組織化によるイノベーションの促進

ウ．地域の資金が地域に再投資される「資金の小さな循環」、CSR（企業の社会的責任）や個人の地域貢献意欲などによる「志」がある投資の推進を通じた資金の確保

エ．地域相互間の移動・交流の活性化や戦略的な地域間の連携

オ．地域の情報発信やコミュニティの再生・強化等への情報通信技術の活用

また、地域によっては、人口の減少、高齢化が著しく、維持・存続が危ぶまれる集落が存在している。このような集落では、高齢者を始めとする住民の買い物、地域交通、医療・福祉等の日常生活や、水路の維持、冠婚葬祭等への対応に影響が生じているほか、地域の伝統文化の喪失、農用地や森林の荒廃、災害への対応力の低下など様々な問題の発生が懸念され、集落到安心して住むことが困難となるなどの状況に直面している。さらに、市町村合併の進展により、広域的な視点による行政やサービスの高度化・多様化など市町村の能力の強化が進む一方で、地理的に周辺にあるなど基礎的条件の厳しい集落では、住民ニーズの行政への反映が難しくなっているところもある。

このような状況の中では、すべての住民が地域社会とのつながり（縁・絆）を維持できるよう、住民の不安や要望を行政が継続的に把握する目配りが必要である。その上で、行政が情報の提供と住民との十分な意思疎通を講じながら、住民の発意や意向に基づき、例えば、中心・基幹集落への機能の統合・再編成などを含めた暮らしの将来像についての合意形成を図っていく。これに際しても、住民と行政が対峙する形でなく、地縁型のコミュニティなど多様な民間主体と行政が協働することが重要である。

## 第4章 計画の効果的推進

### 第1節 国土基盤投資の方向性

人口減少・高齢化社会の到来等の潮流を踏まえつつ、経済社会への負荷が本格化するまでの期間を一刻も無駄にすることなく、多様な広域ブロックが自立的に発展するとともに、美しく、暮らしやすい国土の着実な形成を図っていく必要がある。このためには、これまでの国土基盤の蓄積（国土基盤ストック）を活かしつつ、地域特性を踏まえた国土基盤投資を重点的、効率的に推進していくことを通じて、安定した経済成長と地域の活力の向上、安全で美しい国土の再構築等に資するよう、国土基盤の質的向上を図っていくことが重要である。その際、事業の計画等の策定に当たっては、社会的側面、経済的側面、環境的側面などについて総合的に配慮することが必要である。

特に、膨大な国土基盤ストックの老朽化等にともない安全性等の機能維持が重要となるほか、維持更新投資の増加等により今後ますます国土基盤投資の環境が厳しくなることが予想される中で、新しい国土像を目指して広域地方計画が描く地域のあるべき姿やそれらへと至る道筋を的確に見据えつつ、次の世代にも求められる国土基盤を戦略的に形成していくことが必要である。そのためには、国家戦略や自立のための地域戦略を実現するための投資、地域での対応が求められる問題解決型の投資、安全で安心な国民生活を維持する上で必要な投資、といった複数の視点に立って投資を重点化することが必要であり、社会資本整備重点計画等の実施を通じて具体化していくことが求められる。

#### （国土基盤投資に対する国の戦略）

国は、国際的な交通ゲートウェイや国土の骨格を成す国土幹線交通・情報通信基盤、全国的な危機管理ネットワーク、大規模災害に対する防災基盤の形成、国土保全対策上重要な森林の整備・保全、海上交通の安全・安定確保、国家の成長の源となるイノベーションやそれを支える人材育成、グローバル化に向けた農林水産業の競争力強化、地球温暖化対策や循環型社会の形成等国家の持続的発展のための戦略的な投資に主眼を置くこととする。

国と地方は共同で、広域ブロック相互や東アジアの近隣諸国との直接交流・連携のための交通基盤整備等のブロックの自立的発展に必要な投資や、既存の国土基盤の適切な維持・更新等に必要な投資などについて、投資の効率性や公平性等に関する透明性・客観性の高い検討を行い、それらに基づき、その手順と手法を選択することとする。

一方、広域地方計画に位置付けられるなど広域ブロックが抱える広域防災、資源・水循環の健全化等の地域課題に対する取組や、都市内及び都市間における持続的な公共交

通体系の整備、地域の生産基盤強化等の単独の都道府県にかかる課題の解決などのためにブロックが行う複合的なプロジェクトに対する投資に国が支援を行う場合は、次の点に留意することとする。すなわち気候風土等の地域が有する固有の条件に立脚し地域住民のコンセンサスの下で独自に選択されたサービス水準及び計画基準(ローカルルール)の効果的な適用や官民の総合的かつ横断的な政策展開によるシナジー効果の発揮、国民経済上の費用対効果、プロジェクト実行主体にとっての費用回収構造の健全性、投資のプロセスの公平性や透明性、新たな公の考え方に立った多様な主体の参加と協働等の観点からみた総合的な評価に優れたものが優先されるべきである。またプロジェクトの実施途上や実施の後においてもその成果が的確にモニタリングされ、必要に応じてプロジェクトの内容の修正や他の類似プロジェクトへの反映に活かされるべきであることから、国はこれらの評価のための所要の枠組みについて引き続き検討を進めることとする。

#### (世代を超えた技術の伝承とイノベーション)

国土と国民生活の質の向上を図るため、防災、国土基盤の再生や環境等の課題解決に向け、先端的な科学技術の応用に加えて、人文・社会科学とも横断的に融合した社会的な技術の展開による国土基盤形成技術のイノベーションやこれらを担う技術者の育成、確保を推進することとする。特に、革新的な情報通信技術を活かしたセンサーネットワーク、ロボット、超高速で大量に人と物を輸送する技術等は、国民生活の利便性や安全性、移動性を飛躍的に高める可能性を有することから、これらについての技術開発を進めるとともに、新しい国土構造の構築に向けてその戦略的な活用方を検討することとする。

このほか、これまで培われてきた国土基盤の整備、維持管理や運営技術等にかかる技術者の「わざ」を世代を超えて継承するため、人づくりの手だてを行政や企業の枠組みを超えて整備していく。

#### (国土基盤ストックのマネジメント)

限られた資源を投入して整備されてきた国土基盤ストックの機能を最大限に発揮させるためには、地震、台風、豪雨、積雪等の我が国の国土を取り巻く厳しい自然条件にも適切に対処しつつこれら国土基盤の適切な維持・管理と更に高度な利活用を図ることが重要である。このため、これまでの公物管理の概念に加えて、民間部門における資産管理手法等を参考にしたアセットマネジメントの考え方を適宜取り入れた国土基盤ストックの管理と運営(国土基盤ストックマネジメント)の実行に努める。その際、国土基盤ストックが整備からその使命を終えるまでの間の総投資額(ライフサイクルコスト)の最小化を図ることはもとより、設計手法の高度化にともない社会が要請する機能水準に

対応し得なくなった施設の機能の改良や豪雪地帯における除雪等の国土基盤の機能の維持のための投資の最適化及び優先順位付け、並びに被災した国土基盤の迅速な改良復旧等が的確に行われる必要がある。国土基盤ストックマネジメントにおいてはまた、市場価値の観点や環境の保全・再生にも留意しつつ、国土基盤の必要性を常に点検し、利用度の低い資産の処分や他の機能・用途への転用等による有効活用を推進する視点が重要である。

## 第2節 国土情報の整備・利活用と計画のモニタリング

### （国土情報の整備と利活用）

国土情報は、社会、経済、文化等の人々の営みについて地理的な空間の広がりの中で分析、検証等が行えるデータである。様々な情報が、位置情報をキーとして相互に関連づけられることによって、その付加価値や利便性が增大するが、近年の情報通信技術の発達により、地図、統計、台帳等の静的な情報に加え、人や物の動きのような動的な情報など様々な国土情報を結びつけることが飛躍的に容易となった。このような国土情報の整備・利活用は、国土の利用・整備・保全、行政の効率化・高度化、国民生活の安全・安心の確保や利便性の向上、イノベーションの促進と新産業・新サービスの創出等、国土上に展開される活動のあらゆる面で効果を発揮するものであり、積極的に推進する。

このため、国及び地方公共団体は、陸海に渡る地図の整備や、進捗が遅れている都市部を含めた地籍調査の実施、国勢調査等の基本的な統計情報、土地利用や自然環境等に関する情報の整備など、基本的な国土情報の整備を進めるとともに、情報の標準化・流通を推進する必要がある。また、国土空間に関する様々な情報を効率的に収集、整備、分析、表現し利活用するために有益な手段であるGIS（地理情報システム）については、その積極的な利活用を図る。その際、国土空間に関する情報は、国、地方公共団体のみならず、大学・研究機関、企業、NPO等国内外の多様な主体によって作成されていることを踏まえ、各主体間でこれらのデータを流通・相互利用することが重要であり、そのため、社会的なルールや仕組みづくり、人材育成を進めることが必要である。また、近年の市町村合併を踏まえ、市町村単位の統計データの連続性を確保することも重要である。

### （国土計画のモニタリングと評価）

国土情報の整備・利活用は、経済社会活動に広く影響を与えるだけでなく、国土計画のマネジメントにも直接役立つものである。国土形成計画の関係主体への指針性を向上させるため、策定、推進、評価のプロセスを通じて効率的、効果的な進行管理を行う「国土計画のマネジメントサイクル」の確立が求められているが、このためには、国土をめ

ぐる様々な情報を常時収集、整理し、総合的・体系的に分析する計画のモニタリングが必要となる。計画のモニタリングの対象としては、国土をめぐる経済社会情勢、土地利用、自然環境、国土基盤ストックの状況等様々な情報が考えられる。今後のモニタリングの実施に向けて、地理情報システムの活用による効率的・効果的な運用等、具体的な実施手順や体制のあり方等を検討する。また、国民生活の改善に及ぼす効果や満足度が適切に把握できるようなモニタリング指標の設定について検討する。

また、モニタリングの結果も踏まえて、国土形成計画法第7条の規定に基づき、全国計画に係る政策の評価を適切に実施し、その結果に応じて必要な措置を行う。

### 第3節 計画関連諸施策の点検等

新たな計画が描き出す国土と国民生活の姿を実現していくため、第1節及び第2節に示した戦略的・重点的な国土基盤投資や策定・推進・評価のプロセスを通じた効果的な進捗管理の実施に加え、広域地方計画に基づく国際競争力の強化等を目指した重点施策や官民による地域戦略を支え効率的・効果的に実現するための基盤整備等の支援、各地域の知恵と工夫の競い合いのための支援や環境整備などについて、第2部に示す分野別施策の実施等を通じ国としての支援を総合的に講じていく。さらに、計画の実効性を高め、推進していく観点から、これらの施策に関し常に点検を行い所要の改善措置を講じていく。また、この計画の策定を契機として、国土政策関係制度についても点検し、新たな枠組みのあり方等について検討を深める必要がある。

### 第4節 国土利用計画との連携

国土利用計画法に基づく国土利用計画（全国計画）は、農用地、森林、宅地など国土の利用区分に応じ、全国の国土の「利用」の将来像を示すものであり、本計画とあいまってその効果を十分に発揮する。国土の利用の基本方向は、本計画と一体的に策定される国土利用計画（全国計画）によるものとし、国土利用関係諸計画の適切な運用により、総合的かつ計画的な国土の利用を図る。

国土の利用をめぐるのは、災害に対して脆弱な市街地など質の低い国土利用、国土や地球環境への過大な負荷、国土の管理水準の低下などの課題や、安全や環境、心の豊かさに対する意識の高まり、地域の力を守り育む動きの広がりなどの新たな状況がみられる。このため、「循環と共生」（人間活動と調和した物質循環系の構築、流域における健全な水循環系の構築、自然環境の保全・再生等）、「安全・安心」、「美（うるわ）しさ」（地域において人の営みと生態系が健全な状態で調和しているなど、国土の総合的な質の高さ）の3つの視点を重視した持続可能な国土管理を進めていく。

## 第2部 分野別施策の基本的方向

第1部で示された新しい国土像と戦略的目標の実現のためには、各分野の施策が相互の連携をもって効果的に実施される必要がある。このため、第2部では、この計画の推進のために必要な基本的な施策を政策分野別に示すこととする。

まず、グローバル化や人口減少という時代の潮流に対応した国土の形成の観点を中心として、第1章から第4章では、各広域ブロック及びブロック内の各地域における人々の暮らしや経済活動を支える地域の整備、産業、文化及び観光並びに交通・情報通信体系に関する基本的な施策を示す。

次に、これまでも営々と取り組んできた安全で美しい国土の再構築の観点を中心として、第5章から第7章では、人々の営みの基盤となる防災、国土資源、環境保全及び景観形成等に関する基本的な施策を示す。

最後に、第8章では、横断的な視点から、「新たな公」による地域づくりの実現に向けた基本的な施策を示す。

### 第1章 地域の整備に関する基本的な施策

大都市は、高次の都市機能の提供、経済活動や国際交流の拠点となって地域を牽引する一方で、地方は、人材、食料、水、エネルギーなどを大都市に供給するなど、両者は相互に依存している。そのような中で、地域が持続可能であるとは、今後本格化する人口減少や環境面、財政面などの様々な制約の下においても、大都市と地方を含む地域の住民が、生活の質を損なうことなく住み続けられることである。このような地域を形成していくためには、既存ストックを活用しながら、多世代がともに安心して働き、暮らしやすい環境を整えとともに、都市や農山漁村といった地域の性格の違いや固有の資源を活かしながら、地域間の交流・連携を通じて暮らしやすさや活力を維持増進していくことが必要である。このため、地域の整備に関する施策を、次の基本方向に沿って進める。

住生活の質の向上と安全・安心の確保

都市とその周辺地域の連携による、暮らしやすい生活圏域と活力ある都市圏の形成

自然環境と生産基盤、生活環境の調和した、美しく暮らしやすい農山漁村の形成

地域間の交流・連携と、地域への人の誘致・移動の促進

地理的、自然的、社会的条件の厳しい地域における、それぞれの固有の特性を踏まえた地域の振興



## 第1節 住生活の質の向上及び暮らしの安全・安心の確保

これまでの住宅政策は、住宅の「量」の確保を通じて居住水準の向上等に一定の成果を挙げてきたが、国民が真に豊かさを実感できる社会を実現するためには、良質な住宅のストックを形成するとともに、良好なまちなみや景観、水・緑豊かで美しい居住環境の整備を進めることにより、国民の住生活全般の質の向上を図る政策への本格的な転換を図る必要がある。特に、今後、資源の有効活用の必要性が一層高まること等を踏まえれば、超長期にわたって活用できる耐久性の高い住宅ストックを社会全体の資産として将来世代に継承していくことが極めて重要である。あわせて、住宅の確保に特に配慮を要する低額所得者や高齢者等に対するセーフティネットを確保していくことが求められる。

また、日常生活において、災害や犯罪の危険性が低いことに加え、医療、子育て世帯や高齢者に対する福祉、教育といった生活に不可欠なサービスを過度な負担なく享受できる環境が重要である。このため、行政の取組を基本としつつも、コミュニティや企業等との連携と協働により、暮らしの安全・安心を確保する。

### (1) 良質な住宅ストックの形成と住宅セーフティネットの確保

#### (良質な住宅ストックを長く大切に使う社会の実現)

現在及び将来の住生活の基盤となる良好な住宅の蓄積を目指して、耐久性に優れ、維持管理がしやすく、ライフスタイル等の変化に応じたりフォームにも柔軟に対応できる住宅の普及、耐震診断・耐震改修の促進、住宅のユニバーサルデザインの推進、省エネルギー性能を始めとする環境性能の向上の促進等により、住宅の長寿命化や品質・性能の維持及び向上を図る。あわせて、住宅の履歴情報システムの構築、適切な維持管理・リフォームの促進等を図る。これらを通じ、良質な住宅ストックをきちんと手入れして、超長期にわたって利用可能とするなど、長く大切に使う社会を実現する。

#### (住宅市場の環境整備)

住宅性能表示制度の普及・充実、長期固定金利型等の多様な住宅ローンが安定的に供給される住宅金融市場の整備、良質な中古住宅が循環利用される環境の整備等により、国民一人一人がそれぞれの価値観、ライフスタイル等に応じた住宅を無理のない負担で安心して選択できる住宅市場の実現を目指す。特に、深刻な少子化の状況を踏まえ、家族向け賃貸住宅の供給、子育て支援施設を併設した住宅の供給支援や高齢者の所有する住宅を借り上げて子育て世帯等に転貸する仕組み等により、子育て世帯や高齢者の居住ニーズと住宅ストックのミスマッチの解消を図るとともに、地域の生活環境も含めた情報提供の充実等により、円滑な住み替えや二地域居住を支援する。

(重層的かつ柔軟な住宅セーフティネットの構築)

低額所得者、被災者、高齢者、子育て世帯、外国人等住宅市場において自ら適切な住宅を確保することが困難な者の居住の安定を確保するため、既存ストックを有効活用しつつ、民間賃貸住宅も活用した重層的かつ柔軟な住宅セーフティネットを構築する。あわせて、高齢者の入居を受け入れる民間賃貸住宅と居住支援に関する情報の一体的な提供、ケア付き住宅の供給や住宅と福祉施設等との一体的整備等、住宅政策と医療・福祉政策の連携を促進することにより、住み慣れた地域で住み続けられる環境を整備する。

(2) 良好な居住環境の形成

(安全・安心の確保とユニバーサルデザインの理念に基づく取組の推進)

密集市街地の整備、宅地の耐震化等の自然災害への備え、人優先のみちづくり等を図るとともに、道路や公園の整備に当たっては、夜間の照明やなるべく死角をつくらない配置等、防犯へ十分配慮する。加えて、障害の有無、年齢、性別、言語等にかかわらず多様な人々が移動しやすいよう、交通結節点における利便性向上や乗継円滑化、駅等を中心とした一定の地域内における旅客施設だけでなく建築物も含めた連続的なバリアフリー空間の形成等、まち全体を視野に入れた取組を推進する。

(良好な景観の形成と水・緑豊かな環境の整備)

景観計画、景観地区、地区計画等の規制誘導手法の活用、無電柱化の推進、景観行政と連携した屋外広告物規制、歴史的な建造物や伝統的なまちなみ、自然環境と一体となった歴史的風土の保全、水辺の活用等により、眺望や色彩にも配慮した良好なまちなみや景観の維持及び形成を図る。また、都市公園の整備、都市空間の緑化、緑地の保全を通じた緑の再生や、河川整備、下水処理水の有効活用等を通じた水辺の再生や健全な水循環の再構築、適正な汚水処理の確保等により、環境負荷の低減を図るとともに空間の快適性を高める。

市街化区域内農地については、市街地内の貴重な緑地資源であることを十分に認識し、保全を視野に入れ計画的な利用を図る。

(3) コミュニティにおける取組の推進

(歩いて暮らせるまちづくりの推進)

徒歩や自転車、公共交通機関の利用により医療、福祉、教育等の生活に不可欠なサービスを享受することができるよう、歩行者と自転車の通行区分などにより安全で快適に歩ける空間・環境の整備を図るとともに、これら生活に必要な諸機能がほどよくまとま

った、歩いて暮らせるまちづくりを進める。また、都市機能の集積を促進する拠点相互をサービス水準の高い公共交通により連絡し、その他の地域からのアクセスについても可能な限り公共交通により確保することで、過度に自家用車利用に依存しない都市を実現する。このため、土地利用施策と都市交通施策の一層の連携を図り、街なか居住や病院、学校、大規模小売店舗等の街なか立地を促進するなど、にぎわいのある市街地の整備を推進する。具体的には、ハード・ソフト両面からなる総合的な交通施策を戦略的に推進し、LRT（低床等の次世代型路面電車）、BRT（専用道路等を活用した高速輸送バスシステム）等の公共交通の導入・利用促進、交通結節点の改善、歩行者と公共交通が共存する道路空間（トランジットモール）の形成、駐車場の整備と有効利用、安全・安心な歩行空間の確保や自転車の利用環境の整備、情報提供や誘導による自動車と公共交通の適切な役割分担等まちの活性化のために必要な快適な空間づくりのための取組を総合的に支援する。

#### （コミュニティによる暮らしの安全・安心の確保）

暮らしの安全・安心の確保は、行政による取組を基本としつつも、地域住民が自らの安全・安心は自らの手で確保するとの気概をもって行政と協働していく必要があるため、地域住民の主体的取組により地域で支え合う絆を育むとともに、地域住民の活動の場の提供等の支援を推進する。

例えば医療・福祉については、医師が不足している地域の解消に向けて国と地方公共団体が取り組むことに加え、地域、行政、医療人が相互に連携を保ちながら、保健・医療・福祉の向上に一体的に取り組んでいく必要があり、地域においてこれらのサービスが切れ目なく提供される体制（地域包括ケアシステム）の構築、子育て支援の拠点整備等を促進する。防犯・防災については住民意識の向上を図るとともに、地域防災の主体となる消防団や水防団の充実強化・活性化、生活安全センターとしての交番の機能を支える交番相談員の活用、防災・防犯活動拠点の確保、ボランティアに対する支援等を行う。教育については、学校と地域の連携の強化、身近な交流の場である公民館の積極的活用を図る。また、地域によっては、外国人が増加し、多文化・多言語化が進展していることを踏まえ、コミュニケーションの円滑化を図りながら、医療や教育など生活面で安全・安心を確保していく体制を構築していく。

## 第2節 暮らしやすく活力ある都市圏の形成

人口減少、高齢化、環境制約といった厳しい状況の下で国民が真に豊かさを実感できる社会を持続するためには、都市や農山漁村を含む国土における「生活の場」である生活圏域の中で、様々な生活支援機能や都市機能を維持増進していくことが必要である。

また、近年、地方分権が進む中で、広域ブロックとしての自立的発展に向けた地域の取組の必要性が認識されるようになってきており、地域の活力の源泉となっている都市あるいは複数市町村からなる都市圏が、それぞれの特長を活かして、経済、文化、学術・研究、観光等の拠点となり、それらが連携してブロックを牽引していくことが必要である。

このため、拠点性を有する都市と周辺の農山漁村を含む一定の広がりをもった地域を暮らしやすい生活圏域として整えていくとともに、広域ブロック内の都市圏の形成と相互補完を促進する。

#### (1) 複数市町村の連携・相互補完による都市機能の維持増進

複数市町村を一体の圏域としてとらえその連携を推進することは、新全国総合開発計画（昭和44年5月閣議決定）における広域生活圏構想以来取り組まれてきた。また、生活圏域を超えた広域にわたる地域のまとまりである「地域連携軸」の形成も進められてきた。モータリゼーションの進展等により買い物等の生活行動が市町村界を大きく越えるようになった一方で、市町村合併により広域的課題が内部化されたものもある。今後は地域全体として人口密度が低下していくことが予想される中で、効率的な行政サービスや高度医療、多種多様な商業施設の集積等これら都市機能を維持増進するという課題に引き続き取り組む必要がある。

#### (地域の实情に応じた広域的な生活圏域の形成)

複数市町村からなる生活圏域の形成に際しては、一定の人口規模や、公共交通等による圏域内の適切な到達時間が確保されることが重要である。生活圏域は、人口10万人程度の都市を中心とした30万人前後の人口を擁する圏域という場合もあるが、人口数万人程度の都市を中心とした10万人前後の人口を擁する圏域という場合もある。また、通勤・通学圏、商圈、医療圏など、着目する都市機能により圏域が異なり、これらが重層的に存在していることが一般的であり、中心となる都市が同一圏域内に複数ある場合もある。このため、各地域がその実態に応じて地域交通網の再編や都市計画制度の活用などにより暮らしやすい生活圏域の形成を図っていく。また、引き続き市町村合併に取り組むとともに、一部事務組合等の既存の枠組みも活用しつつ、市町村を超える課題により広域的な観点から対応していく。

特に拠点性の高い都市から遠い地域における生活圏域の中心となる都市には、人口規模が同程度の他の都市と比べ生活支援機能や都市機能が集積している場合があるが、人口減少や高齢化の進展により、将来的にこれらの機能の維持が困難になるとの指摘もある。周辺の農山漁村を含めた生活圏域を維持するためにも、特に拠点性の高い都市から

遠い地方の中小都市を中心とする地域における取組は重要である。

(複数市町村の連携による都市機能の相互融通)

人口密度が低下する中で都市機能を維持増進するためには、機能の集約化と供給区域の広域化が必要となるため、例えば地域における医療連携体制の構築、図書館等の社会教育施設の複数市町村間の相互利用等、周辺市町村間での適切な役割分担と相互補完を促進する。また、集約化・高度化した医療等の都市機能を広域的に共有できる連携・交流基盤として、道路の整備、公共交通の充実・改善を、「命の道」の確保として重点的に進めるとともに、遠隔医療の導入等、情報通信技術の活用による代替可能性を確保するための情報通信基盤の整備を進める。さらに、地域の実情に応じて、ドクターヘリの導入等も検討、充実していく。

(集約型都市構造への転換に向けた取組の促進)

集約型都市構造への転換が地域により合理的と判断される場合には、中心市街地等の拠点において、各種制度をうまく使いながら、既存ストックの活用や市街地の再開発等を通じて各種都市機能の集積を図り、商業活動の活性化や街なか居住の推進を図ることが重要である。また、土地利用の整序・集約化を図りながら都市機能の効率を高めるため、郊外における都市開発を抑制し、都市内の低未利用地の有効利用を図るとともに、市街地の無秩序な縮退への対応と自然・田園環境再生について検討していく。あわせて、土地利用と密接に関係している都市交通については、地方公共団体や公共交通事業者等の関係者が一体となり、ハード・ソフト両面からなる総合的な交通施策を戦略的に推進する。集約型都市構造を実現することにより、いわば「まちの顔」である中心市街地を活性化し、都市の活力を維持増進させることができる。なお、集約型都市構造は、高齢者等の生活利便性の確保、CO<sub>2</sub>の排出量削減の観点からも有効である。

(2) 活力の源泉である都市圏の形成と連携の強化

(それぞれの強みを活かした都市圏の形成)

広域ブロックの自立的発展を牽引するため、既に人口と産業の集積があるブロックの中核拠点となる都市圏において、これらの集積を活かした都市機能充実と創造的人材の集積等の好循環を維持していく。加えてそれ以外の都市圏についても、地域の強みを活かし、域外から所得を獲得できるような産業の育成を進め、ブロックの拠点となる都市を形成する。いずれの場合も、様々な都市機能が密度高く集積し、または緊密な交通網で結ばれていることが肝要であるため、様々な都市機能の集約化とともに交通体系と連携した土地利用の高度化を推進することで、それぞれの強みを活かした都市圏の形成を

図る。

また、地球環境問題等の新たな課題や、広域防災や国際交流・物流等の共通課題について、具体的な行動計画に基づき総力を挙げて取り組むほか、時間リスクの軽減、関連公共施設の整備により民間の資金やノウハウを引き出し、地域の創意工夫に基づく取組を柔軟に支援することにより、都市の再生を強力に推進する。

#### （大都市のリノベーション）

大都市圏を中心として、災害に対する脆弱性や交通渋滞など高度経済成長期の負の遺産を解消するとともに、ゆとりある生活や国際競争力のある産業が伸びることのできる環境を整えていく「大都市のリノベーション」を引き続き推進する。その際、発達した公共交通機関を活かしていく視点が重要である。加えて、急速な高齢化を見据え、福祉施設の計画的整備のみならず在宅介護体制の充実を図る。

また、大都市のベッドタウンとしての役割を果たしてきた郊外においては、人口の都心回帰による人口減少と急速な高齢化とがあいまって、一部の条件の悪い住宅地で空き家・空き地、老朽化した住宅が増加するおそれがあるため、市街地の縮退への対応や自然・田園環境再生についての検討も含め、広域的な土地利用の再構築を推進する。さらに、大都市全体での緑の維持・増加について検討する。

なお、大都市の整備に当たっては、地域で創意工夫することにより、既存の誘導や規制に係る制度と規制緩和にかかる制度を活用するとともに、PFI等による民間資金の有効活用など様々な手法・制度を最適に組み合わせしていく視点が重要である。

#### （交流・連携の強化）

地球規模の大交流時代において、広域ブロックが他のブロックのみならず東アジアや世界に開かれた存在となって自立的に発展していくためには、世界が魅力を感じる都市圏の個性、特色ある美しさ、文化、機能や知的集積を核として、創造的で多様・多層の交流・連携を進めていくことが重要である。このため、広域ブロックゲートウェイ機能の強化及びブロック内の各都市圏を結ぶ高速交通ネットワークの強化を進めるとともに、他のブロックの中核拠点となる都市圏等との連携を強化する。特に、太平洋と日本海・東シナ海側の拠点を結ぶネットワークの重視など、東アジアとの交流・連携に資する基盤の整備・活用を促進する。このことを通じて、都市や都市圏間の連携を東アジアへ、さらに世界に広げていくことによって、都市や都市圏の魅力・磁力が高まり活力が高まっていく。

### （環境問題・都市型災害に対する取組の推進）

我が国の平均気温は20世紀の100年で約1℃上昇し、中でも東京は都市活動の増大と過密化による熱環境の悪化（ヒートアイランド現象）も加わって気温が約3℃上昇していると言われている。このため、特に大都市においては、エネルギー消費量の抑制、保水力の向上、風の通り道を確保する観点からの水と緑のネットワークの推進等によって環境負荷の少ない都市構造を形成することが必要である。具体的には、複数の施設間でのエネルギーの融通や風、太陽光・熱などの自然エネルギー・廃熱などの未利用エネルギーといった地域の特色あるエネルギー資源の徹底活用、緑地や水面の確保、湧水や下水再生水等の活用、保水性の高い舗装材の活用等を進める。さらに、廃棄物の不法投棄の防止、ゴミゼロ型都市への再構築、沿道等における良好な大気環境の確保、污水处理対策等を通じた水質の保全、海面処分場の確保等を進める。

また、人口・資産の集積により被災時に被害が大きくなる可能性が高まっている都市圏では、近年の集中豪雨の発生等による甚大な被害の発生に加え、地下空間利用の増加による地下街等の浸水等、新たな形態の浸水被害も発生している。さらに、都市が拡大し家屋等が土砂災害の危険性の高い区域まで広がっている。このため、高規格堤防の整備等による壊滅的な被害の防止、校庭等における雨水貯留浸透の推進、災害リスクを考慮した安全な国土利用への誘導等、まちづくりと一体となった都市防災対策を進める。

### 第3節 美しく暮らしやすい農山漁村の形成

農山漁村は、豊かな自然環境や農林水産業の生産、地域住民の生活の様相があいまって、美しい景観や伝統文化等、様々な個性や魅力を有する地域である。地域において農林水産業が営まれ、森林、農用地等が適切に管理されることにより、国土の保全や自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等の多面的機能が発揮されている。

一方、過疎化、高齢化、混住化の進展、また農林水産業等の地域産業の低迷により農山漁村の活力は全般的に低下しており、多面的機能の発揮に支障を来すおそれがある。

このような中で、地域住民の安全・安心な生活を確保する一方、農山漁村の魅力である地域資源を活かし、各々の地域がその主体性と創意工夫により活性化することが必要である。そのために、地域の基幹産業である農林漁業の振興や都市と農山漁村との地域間交流の促進といった取組を進めていく。また、農山漁村の個性や魅力を国民全体の豊かな生活を支える共通の財産として、地域住民だけでなく都市住民も含め享受していくことができるよう、美しく暮らしやすい農山漁村の形成を推進していく必要がある。

さらに、農山漁村と周辺の中小都市との相互の連携を深め、農林水産業や地域資源密着型産業を活性化させることにより、都市的サービスとゆとりある居住環境、豊かな自然を併せて享受できる圏域として「多自然居住地域」を形成していくことも重要である。

(1) 快適で安全な暮らしと美しい農山漁村の実現

農林水産業の生産基盤を確保しつつ、生活環境整備や防災対策等により地域住民の安全・安心な生活を確保する。また、農山漁村における良好な景観の形成・回復を図るとともに、その前提となる農山漁村の集落機能の維持・再生を図る。

(生活環境の整備と安心で安全な地域づくり)

農山漁村の生活環境の整備が依然として都市部と比べて立ち遅れている状況を踏まえ、地域特性に応じて生産基盤と農山漁村の生活環境の一体的効率的整備等を効率的に推進する。また、都市とそん色のない高水準の情報の提供による地域住民の利便性向上や情報通信技術の活用による流通の効率化、農林水産業の効率化を通じた地域経済の活性化の観点から、高度な情報通信基盤の整備を推進する。

また、洪水被害や土砂災害等地域の存在を脅かすような壊滅的な災害が発生していることなども踏まえ、自然災害に対して安全・安心な農山漁村を形成することが必要である。そのため、森林や農用地等の適切な保全管理を図るとともに、災害の予測や的確な情報の伝達といった対策と防災施設等の整備が一体となった治山・治水対策、ため池整備や湛水防除等の農地防災対策、地すべり対策等の農地保全対策、安全で信頼性の高い道路ネットワークの確保に資する道路の防災対策・雪寒対策、漁港における防災対策の強化、自治体の庁舎等の地域の防災拠点や代替性のない避難場所の保全等、災害に強い地域づくりを推進する。

(美しい農山漁村の実現)

農山漁村の美しさは、地域の国土資源や農林水産業の生産基盤、集落や生活環境施設等が良好な状態に管理され、健全に機能することにより創出されるものである。これらの管理は、農林水産業の営みに加え、地域コミュニティによる共同作業として行われているが、過疎化、高齢化、混住化等の進展にともなう集落機能の低下により適切な管理が困難となってきた。

そのため、複数集落の機能の統合に向けた取組の後押しや新規就農・UIターン等による幅広い定住の促進を通じ、新たなコミュニティづくりを推進し、集落機能の維持・再生を図る。一方、環境保全活動を含む地域の資源管理について、地域の農林漁業者を中心に、地域住民や都市住民を含めた多様な主体が参画した取組を支援するとともに、これらの活動について幅広く国民の理解・支持を得るための普及啓発を図る。

また、農山漁村の良好な景観の形成・回復を促進するため、地域住民の合意形成や都市住民等との連携を図りつつ、景観に配慮した施設の整備や景観と調和した土地利用の



誘導、豊かな自然環境の保全・再生、多様な伝統文化の保存・継承を推進する。

#### （中山間地域の役割）

平野の外縁部から山間に至る中山間地域は、一般的に傾斜・小区画農地等農業生産性が低いことに加え、都市への産業・人口の集中が進む中で、その多くは過疎化、高齢化が進展し、生活の利便性も低下している。しかしながら、国土の多くの部分を占め、国土保全、水源かん養、自然環境の保全などの上で重要な役割を果たしていることに加え、棚田等地域特有の個性や魅力を有し、安らぎや癒しの場となっているほか、我が国の伝統文化の一翼を担っている地域が多い。また、今後、我が国全体として人口減少、高齢化が進展する中で、中山間地域では高齢者を中心とした地域活性化のための先進的な取組も行われている。このように、中山間地域は持続可能な国土管理と豊かな国民生活の実現の観点から重要な意義を有している。

中山間地域を振興していくため、地域の課題や資源の賦存状況等を的確に把握し、自然、経済社会等の諸条件の多様性を活かすとともに、産業振興や多面的機能の確保、生活環境整備等を総合的に講じる必要がある。また、行政と住民の間で合意形成を図り、民間の力も活かしつつ、日常生活を支える公共施設や社会的サービスの集約化・複合化を図る、水路の維持や冠婚葬祭を近隣の複数集落で共同して行うなどの集落機能の再編・統合を図るなど、地域の創意工夫による持続可能な地域経営の仕組みづくりを行う必要がある。

このため、農業の多面的機能発揮の観点から農業生産条件の不利を補正する施策を実施するとともに、定住条件の整備、棚田地域の保全、多様な地域産業の振興など個性ある持続可能な地域づくりの支援等を行う。

#### （2）農山漁村の活性化の新たな取組

農山漁村においては、農林水産物や地域資源を核とし、地域の特色を活かし、自らの創意工夫と努力により新たな取組に挑戦することが必要である。また、そのような取組を行う農山漁村が増加し、互いに切磋琢磨することにより農山漁村全体が活性化することが重要である。

そのため、農林水産物の加工、地産地消の取組、農林水産業と地域の商工業との連携、情報通信技術を活用した特産物販売や観光地域づくり等、農林水産物や地域の資源を活用した多様な産業の育成を推進する。また、農山漁村活性化の取組に常に再挑戦の機会を提供するため、新たな創意工夫を生み出す技術や知恵、欠けている部分を補う新たなパートナーの確保を推進する。具体的には、中長期的な視点から農山漁村の活性化に寄与する企業活動、大学等との協働による地域の創意工夫のレベルアップを促進する。

農山漁村活性化に向けた多様な人材の育成・確保とその活用の観点から、女性の感性や能力を活かした農林漁家民宿や製品の直売、地産地消等の取組、高齢者の知恵や経験を活かした都市住民との交流、伝統文化の伝承の取組、既成の概念にとらわれない新しい発想に基づく若者の取組、団塊世代の地域活性化活動への参加等、地域内外の人材の能力を活かした取組の拡大を促進する。

竹やきのこ等の特用林産物については、生産基盤の高度化、作業の省力化、資材等の安定確保、品質の確保により、収益性を確保する。

### (3) 都市と農山漁村の共生・対流

都市と農山漁村それぞれに住む人々がお互いの地域の魅力を分かち合い、都市と農山漁村を双方向で行き交う新たなライフスタイルの実現を目指し、都市と農山漁村の交流を促進する。農山漁村においては、ゆとりある居住環境、豊かな自然、美しい景観、伝統文化等の魅力を、都市住民を含め国民全体で享受できるよう、都市住民に農山漁村で活動する機会や、食と農林水産業への認識を深める契機を広く提供する。具体的には、都市の学校関係者、企業、自然体験活動に取り組むNPO等と、農山漁村の地方公共団体等との連携による、都市と農山漁村の相互の情報受発信の強化と優良事例等の普及啓発を行う。また、農林水産業・農山漁村体験の提供の場や機会の確保・充実を通じて、観光立国の枠組みとも連携しつつ、グリーンツーリズム等の取組を推進する。さらに、都市住民が農山漁村で活動するため、市民農園の開設等の農地の利用や、国民参加の森林（もり）づくり、森林セラピー等森林の多様な利用、遊漁等の海洋性レクリエーションによる海面利用等、農林水産業と調和のとれた資源の利活用を促進する。

## 第4節 地域間の交流・連携と地域への人の誘致・移動の促進

### (1) 地域間の交流・連携の促進

地域間の交流・連携は、まず各地域が多様な個性、伝統や文化を含む地域資源への自覚と誇りを持つとともに、交流・連携の中でどのような役割を果たせるかを認識することが前提となる。各地域が他の地域と差別化された独自の価値と魅力を持つことで、行政境界にとらわれることなく、地域相互間での人、物、資金、情報、知恵の移動・交流が活性化するとともに、他の地域との戦略的な連携も可能となる。この際、例えば都市と農山漁村の間など異なる特性を有する地域間で自治体や企業、NPO等の多様な主体が広域的に連携し、互いにメリットがある持続性の高い交流の促進を併せて図る。

また、それぞれの地域が有する自然、産業、文化、歴史等に関する情報入手やこれら地域資源を活用した交流活動等が容易となるよう、例えば鉄道駅、道の駅、体験・交流施設等の既存の施設も活用しながら、交流・連携の核となる場を整備する。さらに、そ

れを地域の多様な主体が自らの手により運営していくことにより、地域の生活、交通、産業、情報等の下支え機能も担う分野横断的な総合結節点としての機能を発揮することが期待される。このほか、空間的・距離的な不利性を克服するための有力な手段である情報通信技術を活用した地域間の交流・連携を促進する。

## (2) 二地域居住等の促進

二地域居住を始めとする多様な形で人の誘致・移動を促進するために、各地域がそれぞれの特性や魅力を認識し、どのような人を、どのような形で受け入れるかについての戦略を持ち、地域の情報や住まい方について広く発信することを目指す。二地域居住についても、大都市圏と地方圏での二地域居住、大都市圏内での二地域居住、地方都市と農山漁村での二地域居住など様々な形態があることを踏まえ、その促進を図るに当たってより具体的な戦略を立てていく。

移動してきた人と日常的に接触し、コミュニティをともに構成するのは地域住民であることから、行政のみによる誘致となることなく、地域住民やコミュニティ、NPOなど地域の多様な主体が一体となった取組の下で、移動の検討段階から移動後も含めての一貫した受入・支援体制の確保を図る。誘致に向けた取組として、地域を知る機会を提供するためのツアーや産業体験を行うことなども考えられるが、単に地域を知り、仕事をする機会を提供するだけではなく、地域コミュニティへの参加機会の確保に努める。誘致段階だけでなく、移動後においても、地域のコミュニティに積極的に参加する機会を提供することに努める。

移動する者のための住居と居住環境の確保も重要な課題である。地域には多くの空き家があり、これを移動する者の居住のために積極的に活用する。古民家等に居住者を確保することは、居住者に新たな暮らしの可能性を与えるのみならず、古民家それ自体の維持にとっても重要である。しかし、所有者が地域外の人物に家を貸すことに不安を持つなどの理由により、空き家の活用がなかなか進まない現状がある。このため、行政と民間の協働による地域の空き家の流動化と活用のための仕組みの構築を図る。また、住み替えにともなう住宅資金の確保等に係る支援に努める。さらに、二地域居住は定住とは異なる新たな居住形態であることから、複数世帯間での住居の相互利用、リゾート地等の長期滞在型宿泊施設の有効活用など、より効率的な仕組みを構築することにより、人の移動が一層促進されることも期待される。

## (3) 地域外部の人材の誘致と活用等

第1部で述べたように、地域外部の、専門的能力を持った人材を積極的に活用するという視点による人の誘致・移動の促進は地域づくりにおいて重要であり、これを進めて

いくためには、たまたま地域にかかわった外部の人材が地域づくりの活動を始めるといった「偶然」を待つのではなく、地域による戦略的な人材確保を促進する。

この際、地域はどのような地域づくりをしようとしているのかを明らかにするとともに、NPOや企業などの組織の経営、マーケティング、情報通信技術の活用能力など、地域づくりのためにどのような人材が求められるのか、どのような条件で受け入れるのか等について、できるだけきめ細かく明らかにするよう努める。その上で、必要な能力や条件が求める人材に届くよう、積極的な情報発信を図る。

このような地域レベルの取組と同時に、国においても、地域への人の誘致・移動を促進するための施策がまとまりを持って展開される必要がある。例えば、人の誘致・移動の促進のためには、人・地域双方のニーズや地域の様々な情報が適切に提供されることが必要であることから、観光などの交流、二地域居住、定住まで一貫したシステムとして、観光、交通手段、宿泊、居住を含む地域での生活、専門的人材、就業を含む多様な活動等についての仲介機能を有する総合的な情報プラットフォームの整備を図る。このほか、人の誘致・移動を容易にするため、休暇制度の充実、二地域居住等を実施する際の負担の軽減策、複数の生活拠点を持つ人々への社会的サービスに係る適切な負担のあり方等についても検討する。

## 第5節 地理的、自然的、社会的条件の厳しい地域への対応

地理的、自然的、社会的特性によって、産業基盤、生活環境の整備等の基礎的条件が他の地域に比較して低位となっている地域がある。このような条件が不利な地域については、これまでも、地域を指定した上で、それぞれの特性に応じた支援策を講じてきたところである。

このような地域は、人口減少、高齢化など地域を取り巻く状況はなお厳しい。このため、伝統的な文化、豊かな自然環境、地場産業などの地域固有の資源や特性を活かして、ハード対策だけでなく、新たな時代のニーズに合ったソフト対策も推進するなど、より効果的な支援方策となるよう検討していく必要がある。

### (1) 離島地域

離島地域は、環海性、隔絶性、狭小性という地理的特性から、島内のみで一定の生活圏を形成しなければならず、さらに、経済面で不利な競争条件にある。その上、近年、離島地域を取り巻く状況は、農林水産業、公共事業等の低迷やそれにともなう大幅な人口減少、高齢化の加速により、非常に厳しいものとなっている。一方で、離島地域は、我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用、自然環境の保全等について重要な国家的役割を担うとともに、海岸等の自然とのふれあいを通じた癒しの空間の提

供等の国民的役割を備えている。このような役割が適切に果たされるためには、同地域に人が定住し、生活を営んでいることが重要であり、その地理的・自然的特性を価値ある地域差として評価し、地域における創意工夫を活かした定住・雇用促進策等の振興を図ることにより、自主性を重んじた離島の発展を促進する。

このような観点から、産業・生活基盤等の面で他の地域に比較して低位にある状況を改善するため、港湾、空港、道路や架橋等交通施設の整備、離島と離島・本土・海外とを結ぶ離島航路・空路の維持・利便性の確保、高度情報通信ネットワークの整備及びその医療・教育・産業等への利活用の促進、農林水産業基盤の整備、渇水対策の推進、汚水処理施設・廃棄物処理施設・公園等の整備、医療・福祉体制の整備、防災対策の推進等を図る。

離島の産業再生のため、地域の基幹産業である農林水産業のより効果的な振興を図るとともに、加工・流通体制の整備、販路拡大、関連企業との連携等により、特色ある離島産品の生産及び産地加工を促進する。また、海洋性気候等恵まれた自然環境を活用した保養・療養活動（アイランドセラピー）、体験滞在型余暇活動などの魅力ある離島観光を促進する。さらに、離島での生活や就労を体験するプログラムを実施するなどにより、団塊世代や若年層等のUJIターンを支援する。このほか、雇用創造・起業・事業拡大に対する支援や地元大学との連携、研究所誘致等の産業再生に向けた基盤・組織づくり体制を強化する。

また、離島に固有の自然環境や景観の保全、伝統文化の継承と発展等を図る。

排他的経済水域の保全等の面で特に重要な役割を担っている国境離島等については、このまま人口減少等が進めば、その重要な国家的役割を果たすことが困難となるおそれがあることから、交通アクセスの改善、農林水産業を中心とした産業振興、観光振興等に対して、なお一層の支援を検討する。

このほか、沖縄の離島については、アジア・太平洋諸国に近接した地理的特性、亜熱帯・海洋性などの自然的特性、国際性豊かな歴史的特性などに十分配慮した振興策を推進する。また、奄美群島、小笠原諸島については、それぞれ本土から隔絶した条件の中で培ってきた多様で個性的な文化を発信し、国内外の地域との交流を促進しながら、亜熱帯・海洋性などの自然的特性や、その地理的特性に十分配慮した振興策を推進する。

## (2) 豪雪地帯

豪雪地帯においては、高齢化、人口減少が進行している現状を踏まえて、雪に強い安全・安心な地域づくりのためのハード・ソフトにわたる克雪対策の充実を促進するとともに、親雪、利雪の観点から、雪や地域の文化を活用した産業振興と地域活性化等を図る。

克雪対策としては、高速交通から歩行者空間に至る交通基盤の適時適切な除排雪の充実、防雪施設や消融雪施設の整備及びその維持管理対策等を推進する。また、地域が行う除排雪への支援、克雪住宅の普及促進に加え、冬期居住施設や集合住宅の導入の検討など、高齢化が進み、雪処理の担い手が不足している地域への対策等を促進する。都市においては、面的な消融雪施設の整備や電線類の地中化、克雪型の住宅団地の整備、除排雪機能の高い河川や下水道の整備、下水再生水の活用、下水道管渠等を活用した消融雪施設の整備、公共空間を利用した雪捨て場の確保等を促進する。さらに、雪崩、地吹雪、融雪期の土砂災害、積雪期の大規模地震災害等の災害対策を推進する。

一方、親雪、利雪の観点からの産業振興、地域活性化等の対策としては、豊かな土地、水資源、自然環境や美しい景観の保全を行いつつ、雪国の特性に対応した農林水産業等の振興を図るとともに、雪氷冷熱エネルギー等各種資源の利活用、商品開発等を促進する。さらに、冬期のスポーツ施設や公園の整備等を行うとともに、雪国の豊かな自然や文化を学び、体験することを通じて魅力ある地域社会の形成に努め、海外をも含めた交流と連携を促進する。

また、気象、交通、イベント等の情報提供、生活の利便性向上、産業の振興等の観点から、高度な情報通信基盤の整備とともに、総合的な雪情報の提供を図る。さらに、降積雪等の観測の強化、雪処理の機械化等の克雪技術及び利雪技術の研究開発を促進する。

### (3) 山村地域

山村地域は、林野面積比率が高く、交通及び経済的条件等に恵まれないため、産業開発の程度等が低い状況にあり、人口減少、高齢化の進展等により、管理の行き届かない森林や耕作放棄地が増加している。一方で、農林産物の安定的供給、国土・自然環境の保全、国民への憩いの場の提供など安全で豊かな国民生活の確保に重要な役割を有しており、これらを発揮させるため、山村地域の振興を促進する。

このような観点から、産業・生活基盤等の面で他の地域に比較して低位にある状況を改善するため、交通基盤の整備、高度情報通信ネットワークの整備、農林業の生産基盤の整備、国土保全施設の整備、教育・文化施設の整備、医療・福祉体制の整備、鳥獣による被害防止等を行う。

また、山村地域は、森林を支える基盤であり、これに由来する我が国固有の文化の発信源でもあることを踏まえ、森林の有する多面的機能の発揮のため、森林や林業にかかわる人々が山村に定住し、林業生産活動や日常的な見回り等の管理活動を行うことが重要である。このため、地域の特性や都市住民のニーズを踏まえた定住促進の仕組みづくり等による都市と山村の共生・対流の推進や、就業機会の増大等による活性化を図る。

#### (4) 半島地域

半島地域は、三方を海に囲まれ、平地に恵まれない等、地理的・自然的に不利な条件に置かれており、人口減少、高齢化の進展等により地域産業の低迷やコミュニティ機能の低下が進んでいる。また、地形的に災害時には交通や情報の途絶の危険性が高く、津波等の被害も懸念される。一方で、海・里・山の多様な資源に恵まれ、海を通じた交易・交流の拠点として栄えてきた歴史を持つ地域が多いなど、独自の経済・文化を形成してきた。こうした特性を踏まえ、半島地域の発展を促進する。

このような観点から、産業・生活基盤等の面で他の地域に比較して低位にある状況を改善するため、半島循環道路等の交通基盤の整備、高度情報通信ネットワークの充実、農林水産業基盤の整備、国土保全施設の整備、水資源開発の推進、汚水処理施設・廃棄物処理施設・公園等の整備、医療・福祉体制の整備、鳥獣による被害防止等を図る。

さらに、農林水産業のブランド化、半島地域の自然、文化の保存を図りつつ、それらを活用した体験滞在型余暇活動の促進、海洋資源や伝統的地場産業が保有する技術等多様な地域資源を活用した新商品開発・新産業創出等を図る。また、半島地域の豊かな資源を活かした観光振興、都市や他の半島地域との交流を促進する。

#### (5) 過疎地域

過疎地域は、人口の著しい減少にともなって地域社会における活力が低下し、産業・生活基盤等の面で他の地域に比較して低位にある。引き続く人口の減少と著しい高齢化、産業経済の停滞、生活基盤整備の格差など、依然として課題が残されている。一方で、国土や自然環境等の保全、文化の伝承など過疎地域が担うべき意義・役割は重要になってきている。このため、生活基盤の整備などにより地域格差の是正を図るという視点にとどまらず、過疎地域と都市との交流を通じて、相互補完関係にある新しい生活空間を確保し、自立的な地域社会を構築するという視点も持つことが不可欠である。

このような視点に立って、過疎地域の実情に応じた各種支援施策により、産業の振興、安定的雇用の増大、交通通信体系の整備、地域の情報化の促進、地域間交流の促進、生活環境の整備、高齢者等の保健・福祉の向上、医療の確保、教育の振興、地域文化の振興、集落の整備などを推進する。

また、我が国全体としての人口減少社会の到来や市町村合併の進展など、近年の過疎地域を取り巻く状況の変化を踏まえつつ、今後の過疎対策のあり方についても早急に検討を進める必要がある。

## 第2章 産業に関する基本的な施策

今後、ほとんどの広域ブロックである程度の人口減少が見込まれ、その程度の大きいブロックでは15年で1割程度の減少(年率0.7%程度の減少)が見込まれるところもある。戦後の我が国の経済成長を振り返ると、経済成長率への生産性上昇の寄与度がバブル崩壊後など一部の時期を除いて1%~4%程度で推移していたところであるが、地域経済の持続的発展のためには生産性の向上が不可欠である。

このため、絶え間ないイノベーションの創出を梃子にした生産性向上を図るとともに、東アジアネットワーク型産業構造の下で、我が国産業の一層の高付加価値化、産業構造の高度化を図り、東アジア諸国との分業を通じてそのダイナミズムを取り込んでいかなければならない。また、活力ある企業を呼び込み、域外さらには海外から所得を獲得するなど、広域ブロックを牽引する産業の展開も重要である。同時に、ブロック全域に活力を広げていくためには、地場産業、観光、農林水産業、建設業など地域の経済・雇用と密接に関連する産業や健康・福祉関連サービス産業、育児支援サービス産業などの活性化を図ることにより、多様な産業を展開し、雇用機会の充実を図ることが重要である。こうした多種多様な産業を支える地域の労働供給力の強化も必要であり、地域の産業構造を踏まえて、能力開発や就職支援等を進めていく必要がある。また、東アジアの急速な経済成長等を踏まえ、食料・エネルギー等の安定確保への対応も必要である。

このようなことから、本計画では、

イノベーションによる生産性の向上、新技術・新産業の創出

魅力ある産業立地環境の整備による多様な産業の展開

食料等の安定供給と農林水産業の競争力の強化

エネルギー利用効率の一層の向上、エネルギー源の多様化

について重点的に取り組むことにより、雇用を生み出す原動力である、地域の内発的かつ持続的な付加価値の創造機能の向上を図る。

### 第1節 イノベーションを支える科学技術の充実

#### (1) イノベーションの創出と競争力強化

科学技術は人類の英知を生み、国力の源泉を創り、健康と安全を守るものである。イノベーションの種となる科学技術を一層発展させ、成果をイノベーションにつなげ、生産性の向上につなげていく。その源泉として大学等の国際競争力強化が重要であり、世界トップクラスの研究教育拠点の形成を目指し、競争原理の下で先端的な研究領域に着目して重点的に投資する。

イノベーションを産業競争力へ結実させるため、産学官が研究課題の設定段階から対



話を行い長期的な視点に立って基礎から応用までを見通した共同研究の推進や、公的部門における新技術の利用促進や国際標準化などの出口政策、研究開発型ベンチャー等の起業活動の振興、民間企業による研究開発の促進に取り組む。これにより、競争力のある産業を一層強化するとともに、ライフサイエンス、情報通信、環境、ナノテクノロジー・材料などの新しい分野の知識集約産業の強化や、例えば、燃料電池、次世代知能ロボットなどの新産業を創出し、世界に向けて新たな価値を発信し続けていくことが重要である。

また、筑波研究学園都市及び関西文化学術研究都市の集積を始めとして、大学、試験研究機関等は重要な知的・人的資源であり、我が国全体の発展に貢献していく。さらに、地域にも開かれた存在として、地場産業・伝統産業の技術課題や新技術創出に取り組む産学官連携を通じ、教育・研究開発施設を核とした知識・人材を創出し、地域の課題を地域で解決する力を高め、活力につなげていく必要がある。

また、科学技術の振興に加え、既存制度の積極的見直しや、GIS（地理情報システム）、電子タグやセンサーネットワークなどの人・物・車と情報を結びつける基盤等、汎用性の高い社会的な基盤の構築をスピード感を持って行うことで、様々な分野においてイノベーションを同時に推進する。

## （2）科学技術を支える基盤の強化

人材強化のため、任期制の拡大などによる人材の流動性向上や若手研究者を対象とした競争的資金の拡充などにより、若手研究者の自立支援を図るとともに、大学院教育の質の抜本的強化など大学における人材育成機能の強化を図る。また、優秀な外国人研究者を招聘するため、国は研究環境の充実はもちろんのこと、住宅確保、子弟教育等の生活環境にも配慮した受入体制の構築支援、出入国管理制度や査証発給に係る必要な見直しや運用改善を一層推進する。

科学技術振興のための基盤強化も必要であり、大学・公的研究機関等の施設・設備・研究情報基盤の再生・改修や計画的・重点的な整備、さらには、国際的な熱核融合実験炉に関する計画を踏まえた熱核融合、宇宙開発利用技術などの研究基盤整備等を進める。

政府研究開発投資について対GDP比率で欧米主要国の水準を確保することなどが必要とされているところであり、科学技術システム改革の着実な実施により投資効果を最大限発揮させるよう努力する。

## 第2節 地域を支える活力ある産業・雇用の創出

### （1）魅力ある産業立地環境の整備

国はこれまで地域を指定して重厚長大産業等を誘致する政策や過度に工業が集積して

いる地域から集積の程度が低い地域への工業の再配置促進等を推進してきた。これにより、地方圏において事業所数や工業出荷額の対全国シェアが増加するなど一定の成果を達成した。

しかしながら、企業が海外も含めて工場の立地場所を選択する時代に変化し、産業振興政策も、地域が自ら考えその魅力を活かして独自の産業を展開する方向に転換しており、企業立地促進等のために地方公共団体が行う主体的取組に対して、工場立地基準の基礎的自治体への権限委譲や立地企業の設備投資支援など、国はこれを一層強力に支援する。これにより、地域における産業集積の形成・活性化を促し、分業、情報共有、研究開発における連携を進め、効率的・創造的事業活動を促進する。

地域の産業展開のためには道路、鉄道、港湾、空港等の物流基盤の整備・活用も重要であり、これを産業集積と有機的に結びつけ、企業の物流コストの低下を図り、更なる企業立地を呼び込むといった好循環の形成を図っていく必要がある。このため、民間投資と適切に連携した地域の発意に基づく基盤整備を支援する。

対日直接投資は増加傾向にあるものの、対GDP比で先進国と比較すると依然として低い。また、東京近辺に集中しており、その他地域においても対日投資強化に向けた取組が必要である。このため、国は2010年に対GDP比で倍増となる5%程度を目指すとの目標実現のため、組織再編に関する制度整備、法令英訳化推進など投資環境の整備を進めるとともに、例えば、企業が行う研究活動に従事する外国人について、在留資格「企業内転勤」の活動範囲の見直しなどについての検討を進める。地域においては投資先としての魅力を高めるために、優れた教育・研究開発体制の整備、高度人材の確保、知的・産業クラスターの形成促進の取組、地元経済界や中小企業との連携による外国企業の誘致・支援体制の充実等を図っていく必要がある。

なお、我が国にとって重要な施設であるエネルギー関連施設が立地する苫小牧東部地域及びむつ小川原地域については、これまでの検討を踏まえ、貴重な空間として我が国の発展に活用すべく開発を推進する。

## (2) 中小企業及び地域資源密着型産業の活性化

中小企業は、地域の雇用創出や製造分野での高度なものづくり活動を下支えするなど、その活性化は地域経済に不可欠である。このため、研究開発に対する金融面の支援、最終製品を製造する大企業とのネットワーク構築の場の提供、高等専門学校等との連携による実践的な教育による人材育成・確保、IT化を通じた経営能力向上支援、基盤技術の円滑な継承の支援など、中小企業のものづくりを支える環境整備を積極的に推進する。さらには、海外進出や輸出入、外国企業との生産・販売・技術などの業務提携の支援により中小企業の国際化を支援する。

地域経済を広く活性化するためには、地域の特色を活かし、観光・集客産業や地場産業、農林水産業等を展開していくことが必要である。観光・集客産業は、地域の主体的な取組により魅力的な観光地を形成していくとともに、地域独自のビジネスモデルを確立し、多様化するニーズへの対応能力を高めていくことが必要である。

地場の中小企業の活性化のため、地域が自ら考え、産地の技術、農林水産品、文化財や自然景観を含む観光資源などの地域資源を活用するための取組を進めるとともに、国はこれを一層支援する。また、地域に根付いたものづくり文化や伝統産業に携わっている目の肥えた人材の活用などにより、地域ブランドづくりや市場に評価される新商品開発、さらには異分野への進出を図るといった視点も重要である。その際、世界の成長市場を視野に入れることや、共同あるいは産学官で連携して取り組んでいくことも重要である。

建設業は、地域の基幹産業として雇用を下支えしてきたが、激しい市場環境の変化等に直面している。今後、技術力・施工力と経営に優れた企業が適正な競争を通じて成長することができる環境整備を図るとともに、これまで培ってきた様々な技術・ノウハウや地域資源に関する知見を活かし、農業を含め多様なニーズの新たな担い手として、その潜在力が地域再生につながるように支援する。さらには、大きな建設需要を抱える東アジア諸国の現状も踏まえ、高い技術力・ノウハウ等を活かして海外の基盤整備にも貢献し得ることから、建設業の海外展開の取組についても支援する。また、社会基盤分野の技術開発を引き続き推進する。

### (3) サービス産業の活性化

サービス産業は、実質GDP及び雇用の約7割を担っているものの、生産性の上昇余地が大いに存しており、我が国経済が活力を高めていくためにはサービス産業の活性化が不可欠である。

また、地域経済活性化の観点からも、健康志向、高齢化の進行、女性の社会進出、団塊世代を中心とする多業・多芸への関心の高まりなど社会構造やライフスタイルの変化により需要の拡大が見込まれる分野の強化や、IT活用による地理的制約を越えたサービスの提供などを通じ、新たな雇用や働き方を創出していくためにも重要な産業である。さらには、ビジネス支援や物流・流通分野は製造業と密接に関連しており、その生産性の向上は製造業の競争力強化の観点からも重要である。

このため、金融、放送、通信、公共サービスなどの幅広い分野の規制改革や標準化、ITの本格的活用を進める。また、科学的・工学的アプローチや製造管理ノウハウの活用、顧客満足度指数の開発など、サービス産業の生産性向上に向けた運動の展開や、分野間や大学等との連携を通じた取組に対して支援を行う。さらには、今後発展が期待さ

れる健康・福祉、育児支援、観光・集客、コンテンツ、ビジネス支援、流通・物流といった分野に重点的に施策を展開するほか、サービス分野の革新に資する人材の育成やサービス統計の抜本的拡充を図る。

#### (4) 地域の労働供給力の向上

特色ある産業を地域において展開していくためには、それに応じた良質で多様な人材を安定的に供給できる力を高め、労働需給のミスマッチを解消するとともに、産業構造の柔軟性を高め、地域経済の足腰を強化することが必要である。

このため国は、正規・非正規労働者間の均衡待遇などを進めるとともに、ニート・フリーター対策等による若者の就業支援、子育て支援による女性の就業支援、定年の引上げや継続雇用制度導入等による高齢者の就業支援等を通じて、労働力の向上等に努める。また、高齢者や育児期の親等が場所と時間を自由に使った柔軟な働き方を可能とするテレワークの普及を促進するため、円滑な導入・効率的運用に資する調査研究や労働関連制度の整備等を進める。

地域においても、実情に応じて、市町村、経済団体等の関係者が一体となって雇用創出、能力開発、就職促進等を進めるべきであり、国はこうした取組に対して支援する。具体的には、地域の創業、事業拡大等に必要な中核的または専門的人材の誘致等を通じた雇用機会の創出、求職者に対する能力開発、情報提供や相談等の取組を国の支援制度も活用しながら進める。また、地域の雇用情勢に応じて雇用創出や能力開発などを行う事業主への助成を行う。

### 第3節 食料等の安定供給と農林水産業の展開

世界的な人口増加、アジア諸国の経済発展による食料や木材需要の増大、エネルギーをめぐる情勢の変化にともなうバイオ燃料の消費拡大、気候変動等、世界の食料や木材需給に関する不確定要件が顕在化している状況を踏まえ、我が国の食料供給力を高めるとともに、森林の適正な整備を通じた木材の供給の確保に取り組む必要がある。

そのため、資源の保全を図りつつ、農林水産業の担い手への集約等の体質強化や国際競争力の強化を図ることが重要である。

#### (1) 食料の安定供給

食料の安定供給を行っていくためには、国内の農業生産の増大を図ることを基本に、これと輸入と備蓄とを適切に組み合わせていく必要がある。基本的には食料として国民に供給される熱量の5割以上を国内生産で賄うことを目指すことが適当であるが、一定期間における実現可能性を考慮する必要があるとの認識の下、平成27年度における総合

食料自給率（供給熱量ベース）の目標を45%としていることを踏まえ、この達成に向けて、生産の観点からは、望ましい農業構造の確立と農業の競争力強化を図るとともに、良好な営農条件を備えた農用地及び農業用水を確保しこれらの有効利用を図る。また、水産業の競争力を強化するとともに、水産資源の適切な管理と漁港・漁場の総合的整備を図る。

他方、食料消費の観点からは、国民の食の安全に対する関心が高まる中、食品の安全を確保するとともに、消費者の信頼の確保のため農水産物・食品に関する正確で十分な情報を提供することが必要である。また、消費者がより積極的に食生活を見直すことが可能となるような環境を整える必要がある。

そのため、農水産物の生産過程、食品の製造工程、食料の供給過程等といった生産から食卓までの各段階において、食品の安全に関する的確なリスク管理を行うとともに、消費者に正確な情報を分かりやすく提供するほか、危機管理体制の整備等を図る。また、国民一人一人が自ら考え望ましい食生活を実現できるよう、実践的な食育の取組を国民運動として推進するとともに、これと連動して国産農産物の消費拡大を促進するほか、食品の廃棄や食べ残しの減少を促進する。さらに、生産者の顔が見える関係で地域の農水産物・食品を購入する機会を消費者に提供するとともに、地域の農水産業と関連産業の活性化を推進する「地産地消」を推進する。

加えて、国際的な食料需給や貿易に関する情報収集の強化等により食料の安定的な輸入を確保するとともに、食料輸入の安定化・多元化に資するよう、EPA（経済連携協定）の締結を通じ、貿易障害要因の除去等に努める。その際、我が国の農林水産業の構造改革や多面的機能の確保等への影響を十分考慮する必要がある。また、米・麦等の適切かつ効率的な備蓄を推進する。世界の食料需給の将来にわたる安定に貢献するための技術協力・資金協力を行うとともに、国際的な食料備蓄体制の整備を推進する。

## （2）望ましい農業構造の確立と農業の競争力強化

### （農業経営体の育成・確保）

農業の持続的な発展のためには、担い手の育成・確保と経営安定を図ることにより、効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う構造を確立することが必要である。

担い手の育成・確保については、認定農業者制度等の活用により地域における担い手を明確化し、施策を集中的・重点的に実施する。その際、農業就業人口の過半を占め農業生産や農村社会で重要な役割を果たしている女性の農業経営者としての位置付けを明確化するため、女性認定農業者の拡大等を促進する。稲作等土地利用型農業については、集落を基礎とした営農組織の育成を推進する。また、これらの担い手が自らの農業経営

の発展を目指すよう、技術及び経営管理能力の向上や経営の法人化に向けた取組を推進する。さらに、意欲的な企業や若者の農外からの新規参入を促進する。

担い手の経営安定については、土地利用型農業においては、品目別ではなく経営全体に着目した諸外国との生産条件の格差を是正するための対策を講じるとともに、野菜、果樹においては、実需者との契約取引の推進や、市場への計画的な出荷といった需給調整対策を強化する。また、農産物の加工・直売等の経営の多角化、土地利用型と集約型、高付加価値型農業の組合せ等の経営の複合化や契約栽培への取組など、担い手の経営発展に向けた多様な取組を促進する。加えて、技術開発や新規販路の開拓等、主体性と創意工夫を十分に発揮した生産に取り組めるよう支援する。

また、幅広い人材の活用という観点から、就業形態や年齢、性別等を問わず新規就農を促進することが必要であることから、就農のための情報提供や農業技術や経営管理等の研修について支援する。U I ターンや二地域居住により新規参入する者については、それまでに培った技術を農業に活かす取組を促進する。加えて、高齢農業者がその知識と技能を活かしつつ生き甲斐を持って活動できるよう、新規就農者や担い手への支援、地域資源の保全管理等の取組を促進する。

#### （農業の競争力強化）

農業の競争力強化の観点から、生産者が消費者や食品産業等の高度化・多様化しているニーズに的確かつ積極的に対応し、国内外の消費の拡大を図る必要がある。

このため、加工・外食向けの農産物需要が引き続き増加することも踏まえ、低コスト化・大口ロット化や、他地域との連携により周年安定供給を可能とする生産体制の構築といった加工・外食用需要に対応した産地づくりを推進する。さらに、食品産業・関連産業その他異業種も含めた食料産業クラスターの形成等、地域における食品産業関連の産学官の連携の形成や産地ブランドの振興等を通じて、農業と食品産業との結び付きや異業種の知恵の活用を強化する。

また、疾病等に対する予防効果や健康増進効果が期待される農産物や、機能性食品の需要の増加が見込まれることから、それらの開発やその機能の実証により、新たな市場の創出を促進する。石油代替燃料等としてのバイオマスの需要の増加を踏まえ、廃棄物系バイオマスだけでなく、食料供給と競合しない未利用バイオマスや資源作物の利活用を積極的に推進することにより、食料生産の枠を超えた農業の新たな展開を促進する。

さらに、我が国の高品質な農産物の特性を活かした輸出を促進するため、関係者が連携し、通年の販売促進や輸出ニーズに対応した産地づくり、E P A 等を通じた輸出先国の市場アクセス改善など、総合的な取組を図る。特に、経済発展にともない拡大傾向にある東アジア市場は欧米とは異なる独特の食文化を持っていることから、これに着目し

て食品産業の海外進出を推進する。

( 農業経営の基礎的條件の整備等 )

農業の競争力強化や農業経営の発展を図るためには、技術開発や生産基盤の整備など、基礎的條件を整備する必要がある。このため、情報通信やゲノム科学等の先端技術を積極的に取り入れ、生産性の大幅な向上に結びつく革新的な技術や機能性を付与した農産物の開発等、新技術の開発・普及を進める。知的財産権の保護の観点から、新品種等の保護のため育成者の権利等の侵害に対する対策を図る。肥料、農薬、農業機械、施設といった農業生産資材については、コスト削減のため、生産・流通及び利用の合理化を図る。

農業生産の基盤整備については、面的なまとまりを重視した農用地の利用集積の加速化や担い手の育成・確保の契機となるほ場の大区画化等、農業の構造改革の加速化に資する基盤整備を推進するとともに、地域の多様な農業戦略に対応した水田の汎用化や畑地かんがい施設等の整備を推進する。基盤整備の際、美しく豊かな田園自然環境の形成の観点から、生態系・景観・文化等の農村環境の総合的な保全・形成に配慮した施策を実施する。また、既存ストックの有効活用の観点から、農業水利施設等の長寿命化を図り、ライフサイクルコストを低減することを通じ効率的な更新整備や保全管理を充実する。その際、地域の農業者だけでなく地域住民等の多様な主体の参画を得て保全・向上を図る取組を推進する。

このほか、我が国農業全体を環境保全を重視したものに転換するため、農業環境規範の普及・定着や持続性の高い農業生産方式の導入の促進に取り組むとともに、環境負荷を大幅に軽減する先進的な営農活動への支援を行う。一方、消費者等の農産物や食料の選択行動が環境保全を重視した取組を支援するという視点を踏まえ、これらの取組について消費者等へ周知を図る。

加えて、中山間地域等農業生産条件が不利な地域については、適切な生産活動の維持により農業の多面的機能確保する観点から、生産条件の不利を補正するための施策等を実施する。都市及びその周辺の地域における農業については、新鮮で安全な農産物の供給、安らぎや農業体験の場の提供など農業の多面的役割に対する都市住民のニーズに一層こたえていくことができるよう、都市農業の振興を図る。

( 3 ) 林業・木材産業の再生による資源循環・森林管理システムの構築

( 林業・木材産業の一体的再生 )

木材価格の低迷等による林業の採算性の悪化や不在村化の進行により、森林所有者の森林整備に関する関心が薄れ、間伐が進まず森林からの土砂流出の危険性が高まったり、

伐採後植林が行われないものもみられるなど、林業を通じた良好な森林管理のサイクルへの悪影響が懸念される。一方、東アジアにおける需要の増加や、世界の人口増加等により、世界的な木材の需要量は増加傾向にあり、国内においても木材や輸入製材品の価格の上昇傾向もみられる。さらに、国内の森林の成長により、製材品などに利用可能な森林資源は今後飛躍的に増加することが見込まれており、流通や製材業界の再編や、木材利用技術の進展、消費者の志向の多様化ともあいまって、林業・木材産業をめぐる経営環境は、新たな局面を迎えつつある。

こうした大きな変化を再生に向けた機会ととらえ、林業を通じた良好な森林管理のサイクルが機能するよう、木材等について品質・性能の明確な製品の大量かつ安定的な供給や、製品化の段階まで含めた効率化などにより競争力を高めるとともに、これらが広く利用されることを通じて、林業と木材産業を一体的に再生していく必要がある。このため、森林組合等林業事業者が、間伐等を森林所有者へ働きかけ、とりまとめて実施すること等により林業経営の規模拡大を図るとともに、路網の整備や高性能林業機械の導入など効率的な生産システムの導入を進め、収益性の高い林業生産活動が行われることを促進する。また、加工・流通段階においては、生産現場から製材工場への直送や木材市場の再編等により効率化を進めるとともに、製材・加工の大規模化や消費者ニーズに対応した製品開発を推進することにより、木材産業の競争力の強化を図る。さらに、国産材にこだわりを持つ消費者が満足できる家づくりを推進する観点から、森林所有者から木材産業関係者、住宅生産者など関係者が一体となった、地域材を利用した家づくりの取組を進める。

#### （適切な木材利用の推進）

生活に使われる素材の中でも、国内の適切に整備・保全された森林から生産された木材は、環境への負荷が小さく、循環型社会の構築や地球温暖化防止等の観点から、その利用を促進していく必要がある。このため、我が国の木の文化や木の良さ、木材利用の意義について、消費者への普及に努めるとともに、国産材を使った魅力的な商品や製品の開発を推進する。また、国産材を使ってみたいと考えている消費者の選択を助けるよう、表示等について検討を進めるとともに、学校、社会福祉施設等地域の公共施設の整備においても、地域の木材の利用に積極的に取り組む。

再生産可能で環境負荷の少ない木質バイオマスの利用は、循環型社会の形成や地球温暖化防止等を図る上で重要である。このため、地域における未利用資源が十分に活用されるよう、効率的・安定的な収集システムの構築と、利活用先の確保等を促進する。また、木質バイオマスに含まれるリグニン等抽出成分、炭や竹を利用した製品開発を推進する。



地球規模での森林の保全を図るため、政府調達においては合法性等が証明された木材の利用を進めるとともに、地方公共団体や企業、消費者に対し、違法伐採された木材を使用しないことなどについて普及・啓発する。また、東アジア等海外市場を積極的に拡大していくため、情報収集等国産材の輸出環境の整備等を推進する。

#### (4) 水産資源の適切な管理と水産業の国際競争力の強化

##### (水産資源の回復・管理の推進)

我が国は動物性タンパク質の約4割を魚介類から摂取しており、また欧米における健康志向の高まりなどを背景として世界的に水産物に対する需要が高まっている。その一方で、我が国周辺海域の水産資源は低位水準にとどまっており、水産資源の回復・管理に努める必要がある。

このため、資源水準に見合った漁獲の実現の観点から、漁業権制度及び漁業許可制度の運用や漁獲可能量及び漁獲努力可能量の設定・管理により漁業活動を適切な水準に管理するとともに、資源回復計画の推進、違法操業の取締の強化等により水産資源の回復・管理を図る。国際的な資源管理の観点からは、日中韓三国の連携・協力の強化や、マグロ資源の保全等公海域における資源管理を推進する。

##### (漁業経営体の育成・確保と産地の販売力強化)

国際競争力のある経営体を育成・確保するため、収益性重視の操業・生産体制の導入や省エネ・省人型の代船取得等による経営転換を促進するとともに、収入の変動による漁業経営への影響を緩和する新しい経営安定対策を導入するほか、新規就業や新規参入を図る。

また、消費者ニーズに対応し、鮮度が良く安全な水産物を安定的に供給するため、市場を核とした水産物の流通拠点の整備、産地と小売業者の直接取引の導入など多様な流通経路を構築し、産地の販売力強化と流通の効率化を図るとともに、水産加工による付加価値向上、水産物の需給及び価格の安定に向けた水産物調整保管の適切な実施や、小売部門の強化を推進するほか、水産物の輸出戦略の積極的な展開を図る。

##### (漁港、漁場の総合的整備等)

漁港は、水産業の健全な発展及び国民への水産物の安定的供給の他、漁港背後の住民の生命や財産の保全等多面的な役割を担っていることから、生産コストの縮減、鮮度の保持や衛生管理の高度化に必要な漁港機能を充実させるとともに、施設の防災対策の向上を図る。

また、漁場においては、つくり育てる漁業や資源管理との連携を図りつつ、水産生物

の成長段階に応じた生育環境づくりを図る。その際、我が国の排他的経済水域において、保護・増養殖のための措置を緊急に講ずる必要がある水産生物を対象とした整備や藻場・干潟の保全再生等の漁場環境の整備を図る。

生産・販売面において不利な条件にある離島漁業については、漁業者の減少・高齢化により漁場の管理・活用が十分に行われなくなっていること等から、種苗放流など漁場の生産力の向上に関する取組等への支援を通じ、再生を図る。

#### 第4節 世界最先端のエネルギー需給構造の実現とその発信

多様化・多層化が進むエネルギーリスクを軽減するため、資源外交、エネルギー環境協力を積極的に取り組むとともに、国内でもエネルギー利用効率の一層の向上及び消費量の抑制、原子力発電の推進等エネルギー源の多様化・分散化、化石資源の有効利用促進などに取り組む。

効率の更なる向上に向けては、新技術に対する初期需要の創出促進策、省エネ効果に関する表示制度、省エネ投資や省エネを魅力あるビジネスとするための支援策等を進める。石油依存型の運輸部門については、バイオマス由来燃料の普及やディーゼル燃料の利用拡大、電気・燃料電池自動車等の開発・普及等を促進する。また、供給安定性に優れ、運転中にCO<sub>2</sub>を排出しない原子力発電を、安全を確保し、地域の理解を深めつつ、将来にわたる基幹電源として位置付け、石油依存度の低減を図るとともに、先端技術を活用した研究開発や地域産業の活性化にも取り組む。技術開発についても、石炭のクリーンな利用、日本の近海に豊富に存在するメタンハイドレートの開発利用を含め、漸進的改良から革新的なものまで戦略的に取り組む。

地域に賦存するエネルギーの有効活用は、地球温暖化対策にも資するものであり、いわば地域の自給率の向上を図ることを目標として、太陽光発電群の形成を目指すとともに、風力発電、バイオマス、雪氷熱など地域性の高い新エネルギーについて、「地産地消」の地域新エネルギービジネスの育成を図る。

東アジア諸国におけるエネルギー利用効率の向上や再生可能エネルギーの利用拡大を図るため、二国間政策対話やクリーン開発と気候に関するアジア太平洋パートナーシップ（ＡＰＰ）及び京都メカニズムなどの国際的枠組みを活用し、技術協力や制度的枠組みの構築への支援など省エネルギーの促進、新エネルギーの導入、備蓄制度の構築等に積極的に協力を進める。また、産業間対話等のビジネス交流を促進し、日本企業による省エネ機器・設備の普及に向けて支援する。

### 第3章 文化及び観光に関する基本的な施策

我が国の各地域は、長い歴史の中で培われてきた風土を背景として、地域固有の文化を育み、それぞれに個性的な文化を蓄積してきているとともに、蓄積された文化がさらに地域の風土を創造している。文化は、地域のアイデンティティの基礎であり、人々に楽しさや感動、精神的な安らぎをもたらし、創造性を育むとともに、人々の心のつながりや相互に理解し尊重し合う土壌を提供し、多様性を受け入れることができる心豊かな社会を形成する。さらに、文化は、魅力ある観光資源となり、あるいは独自の地域産品を生むなど地域の活性化に資する資源でもある。昨今の地域経済の状況を踏まえて再生への取組が進められているが、その際、産業と文化の結びつきが意識され、地域文化が地域産業の活性化に果たす役割についても注目されるようになってきている。一方、観光は地域資源と極めて密接に関連するものであり、魅力的な観光地づくりを推進することは、地域の歴史、伝統、産業等国土をめぐる人の営みや自然の魅力を知ることにもつながり、地域への誇り・愛着の醸成にも資する。さらに、観光の振興により、国内外から多くの人々が地域を訪問すれば、文化の発信につながるとともに、観光による交流の増大は新しい文化の創造をもたらす。このように文化と観光は相互に密接に関連しており、その相乗効果により、個性的な地域の発展が期待される。このため、文化及び観光に関する基本的な施策を、次の基本方向に沿って進める。

文化力の向上に向けて、個性的で特色ある地域文化の保存・継承、新しい日本文化の創造を図り、国内外へ発信、活用する。

観光振興による地域活性化のため、観光立国の推進に関する基本的な計画を踏まえ、国際競争力の高い魅力ある観光地の形成、観光産業の活性化を図るとともに、文化を積極的に発信し地域間及び国際間の相互理解を増進する。

#### 第1節 文化が育む豊かで活力ある地域社会

文化は、それ自体が独自の価値を持つだけでなく、住民の地域への誇りや愛着を深め、住民共通のよりどころとなって地域のアイデンティティの基礎となり、地域社会の連帯感を強め、ひいては独自の魅力を持つ地域からなる多様な国土の形成につながり、それらの交流によりさらに新たな文化が生み出される。また、文化は、経済活動において新たな需要や高い付加価値を生み出す源泉ともなるとともに、それによって文化の更なる発展に向けた資金や人材の基盤が広がるという側面を持っており、文化と経済は密接に関連しあうことにより社会に活力をもたらす。さらに、我が国についての理解を促進し、日本へのイメージの向上を図るためには、日本の文化力を高め、諸外国との国際文化交流を推進することが効果的である。

心豊かで活力にあふれた社会を実現するためには、人々に精神的な豊かさや感動を与え、人々のコミュニケーションを活発化し、生きる勇気と喜びをもたらす普遍的な力をもっている文化の力が今後一層重要となる。

(1) 個性豊かな地域文化の保存、継承、創造、活用等

地域に存する有形・無形文化財、民俗文化財、記念物、埋蔵文化財等の文化財や文化遺産は、我が国の歴史や文化を正しく理解するためにはなくてはならないものであると同時に、将来の文化の向上発展の基礎となるほか、貴重な地域資源として地域の活性化にも資するものである。このため、特に、地域にとって固有の価値を有する文化財については、当該地域において、保存・活用を図ることとし、現状変更に対する一定の制限、修理、防災措置等の様々な措置を講じる。この際、消滅の危機に瀕している多種多様かつ大量の近代を中心とする文化財建造物等の有形の文化財については、緩やかな保護措置により、早急に保存を図る。

地域の風俗習慣や伝統芸能は、地域の生活や産業と密接に関連して形成、伝承されてきた。さらに、我が国の各地域では、長い歴史の中で、椀、箸などの日用品から建造物まで木材を個々の特性に応じて暮らしの中で上手に活用していく「木の文化」も育んできた。農山漁村では、そのような農地、森林、海とともに生きる個性豊かな生活文化が脈々と受け継がれ、伝統芸能、祭礼行事、昔ながらの家屋、農機具、漁法等が存在していた。

しかしながら、近年、人口減少、高齢化等が進行し、生活様式が変化する中で、地域が育み、守り、伝えてきた伝統文化が消滅の危機にある。このため、地域の個性豊かな伝統文化の一体的・総合的な保存・活用を進めるためのマスタープランの策定、伝承者の養成、映像記録の作成等の事業を促進する。

また、伝統工芸については、長い歴史の中で培われた技を途絶えさせないようにするため、その固有の文化的価値を認める多様な人々が、個々の想いとして愛し、守ろうとする力を一つに束ねることも考えられ、これにより、伝統的な技の継承にとどまらず、新たな輝きを発することも期待される。

さらに、地域において培われてきた文化の多彩さや厚みを地域固有の資源と位置付けながら、それを地域のものづくり文化と融合させて新たな産業や製品の創出を高めていくという視点も重要である。文化が地域経済に新たな付加価値を生み出していけるよう、伝統文化の担い手、企業、行政など地域の様々な主体の協働を図る。

歴史的な建造物や産業遺産、城跡、伝統的なまちなみを保存・修理・復原するとともに、周辺の歴史的環境についてもあわせて保全・整備を図ることにより、歴史を活かしたまちづくりを促進するほか、都市において周辺と調和したパブリック・アートの設置

や、例えば、古来より富士山を背景に取り入れた絵画や庭園がみられるように、我が国独特の技法である借景の思想を活かした周辺との調和などにより、美観に優れた空間の形成を図る。棚田や里山など、地域において生活や生業を営む中で自然に働きかけ創り出された文化的景観は、生業の振興を図るとともに、地域主導で文化財として位置付けることにより、保全・活用を図る。また、各地において高層建築物や屋外広告物等が景観の悪化を招いている例が見受けられるが、これに対しては、住民一人一人の景観に対する意識の醸成を図るだけでなく、私的利益の追求と公共的価値との調和を、民間主体と行政との協働により達成するという視点で取り組むとともに、必要な場合は公的主体が自ら積極的な役割を果たすことも重要である。さらに、景観の保全・創造に貢献するNPOなど多様な主体の活動について行政や企業による支援を図る。

また、地域の出身者にちなんだ文化芸術、文芸、マンガ等のミュージアムは、地域への誇り・愛着の醸成に資するほか、地域の貴重な観光資源となっており、各地域の創意工夫による取組を促進する。

食の海外への依存、外部化等の進展によって、地域において継承されてきた特色ある我が国の伝統的な食文化が失われつつある。伝統的な食文化について、特に子どもが早い段階から関心と理解を深めるべく学校給食に郷土料理や地元食材の導入を促すほか、様々な機会を活用して食育を推進し、伝統的な食文化の普及・継承を図る。さらに、我が国の伝統的な食文化は、味、美しさ、栄養バランス等に優れ、国際的にも高い関心を集めていることから、魅力ある日本のコンテンツの一つとして海外にも発信していく。

## (2) 文化芸術活動への参加機会等の充実

地域住民は地域文化の本来的な担い手であり、地域住民の文化芸術活動への主体的な参加によって、地域における文化力の向上とともに、充実感をもった生活の実現も図られる。このため、伝統的な行事や祭りのほか、地域に根ざした文化芸術団体の活動など、地域で身近に存在する文化資源の価値を再発見し、地域住民の文化芸術活動への参加を促進する。

優れた文化芸術は豊かな日常生活の支えとなるものであることから、国際的にも評価され得る多様な芸術創造活動を推進するとともに、地域住民が質の高い文化芸術に対して鑑賞、参加、創造する機会の拡充を図る。全国どこでも居住地にかかわらず、人々が鑑賞等の機会を確保できるよう、広域的な連携による巡回公演・展示等の実施を促進するほか、情報通信技術を活用するなど地域間格差を埋める工夫が必要である。

学校や地域における活発なスポーツ活動や地域に密着したプロスポーツチームの活躍は、地域住民に活力や、地域への誇り・愛着をもたらすものであることから、幅広くスポーツ全般の振興を図る。

### (3) 異文化間の交流

異なる文化の交流は、人々が互いに理解しあう上で大きな役割を果たすだけでなく、異文化の融合による新しい文化の創造へと発展する。都市と農山漁村の交流を始めとした国内各地域間の相互交流はもちろん、各地域において世界に開かれた交流を通じた地域の活性化を図るために積極的な国際文化交流を推進する。

特に、若い世代から異文化に触れることは、今後の様々な活動に幅広い視野を与え、新しい文化の創造の可能性が拡大するほか、地域づくりにも貢献し得る優れた人材の育成にも資する。このため、特に若い世代を中心として、海外を含めた異文化を有する地域への訪問、国際文化イベントや外国人を含む観光客に対する観光ボランティアへの参加などを促進するほか、一人一人が文化のメッセンジャーとしての意識を持ちつつ草の根レベルでの国内外の相互文化交流を促進する。

### (4) 地域の文化芸術活動を支える環境整備

人口減少、高齢化の進展等により、担い手不足は深刻化しており、地域の文化芸術活動を支える人材確保が重要な課題となってきた。一方で、個人の価値観として文化芸術を重視する人が増えていることから、多数の幅広い人々によって文化芸術活動を支えることが可能となってきた。

このため、地域外の人材を含めた質の高い文化ボランティアの活用を促進し、その支援を国民自らも幅広く担っていく運動の展開を検討する。また、幅広い人々が文化を支えていくためには、良好な自然的・文化的環境や景観の保全のために土地・建造物等の取得・管理を行い、その価値を守るトラスト活動等に対する支援の充実を図る。

さらに、地域文化や文化芸術の継承者となり得る子どもを対象に、学校や企業との連携等により文化芸術活動に参加・体験する機会を充実させたり、高齢者との交流機会を増やして地域の伝統文化を伝承したりするなどにより、将来の担い手の確保を図る。

このほか、文化芸術と国民とを結び付ける業務等を行うアートマネジメント担当者を育成することも必要であり、大学等の高等教育機関が文化芸術活動の調整役を担うことも考えられる。また、CSR（企業の社会的責任）への認識が高まる中で、各企業が自らの理念をもって独自の支援を行うなどの動きの継続・拡充を図る。

文化芸術活動の拠点である文化施設（文化会館、美術館・博物館、図書館等）については、その整備が相当程度進んできているものの、十分に活用されていないとの指摘もある。このため、複数の施設が相互に連携し、美的・知的関心を抱く地域住民のニーズも踏まえながらネットワーク化を図る。また、余裕教室や廃校施設、廃工場等の遊休施設も含めた様々な空間を、地域の芸術家、文化芸術団体、住民等の公演・展示や練習の

場として有効活用を図る。これらの文化施設は、民間の資金、能力やノウハウを活かした、より柔軟な運営によって優れた文化芸術活動が行われることが期待される。また、その一方で、効率性のみを優先させるのではなく、地域で培われてきた文化芸術活動を始めとする質の高い活動が安定的かつ継続的に展開・提供されるよう、より一層の工夫を促す。

また、優れた文化や自然環境をとらえ、地域全体をミュージアムとして保全・活用を図るエコ・ミュージアム構想等の取組が広がっており、これらの取組を支援する。

文化は、国民一人一人や地域の自主的・自発的な活動に基づくものであることから、NPOを始めとする民間主体による多様な担い手の活動を中心として、行政はこれをサポートする役割となることが特に求められる。

#### (5) 新しい日本文化の創造・発信

近年、日本の映画、音楽、ゲーム、マンガ、アニメなどのエンターテインメント・コンテンツが日本の新たな文化としてアジアを始め世界各地で高い評価を得ている。コンテンツはキャラクタービジネスなど関連産業への波及効果が大きく、アニメや映画ロケ地に見られるように観光資源としての価値も有し、さらには、「ジャパン・クール(かっこいい日本)」という言葉で語られるように、日本の文化力の発信によるソフトパワーの強化にも貢献している。

優れたコンテンツが豊富に生み出されるため、クリエイターが適切な報酬を得られるための環境整備や人材育成、著作権関係の制度の整備、優れたコンテンツの顕彰・制作促進、コンテンツに関する研究開発等を促進する。同時に、国民が多様な種類と価格の中から自由に選択できるよう、放送と通信の一体化の中でデジタルコンテンツの供給拡大やデジタル化したコンテンツの再利用を促進する。その際、創造、保護、活用のバランスのとれた保護体系の採用等を促進する。また、映画フィルム等については、個人や企業の所蔵である場合も多く、適切な保存がなされないという危惧がある。このため、歴史的・資料的価値の高い著作物については著作権の存続期間終了後、国、地方公共団体が、それぞれのレベルに応じた作品の保存・活用を図る。

コンテンツを通じた国際交流や情報発信のため、国際的なコンテンツの祭典の開催、コンテンツ産業のセミナーの推進、国際共同制作の支援強化など諸外国との連携を強化する。海賊版対策の強化などの市場環境整備等を通じ、企業の海外展開を支援する。

### 第2節 観光振興による地域の活性化

#### (1) 国際競争力のある魅力的な観光地づくり

観光は地域資源と密接に関連する産業であり、地域の住民、NPO、行政が一体とな

り、地域に根付く伝統文化、歴史、自然、景観、産業遺産・施設、スポーツ、新しい日本文化などの地域資源を発掘・活用し、個性あふれる国際競争力の高い観光地づくりを進めていくことが重要である。また、景観や施設の配置など観光地が抱える課題に応じ、国の補助制度なども活用しながら、長期的視点に立って計画的に観光地の再生に取り組むことも重要である。国は、地域・民間の創意工夫を活かした商品開発や人材育成などの活性化事業や交流施設整備などの主体的な取組に対する支援を強化し、地域における自律的な観光振興の確立を促進する。また、個々の地域のみならず、県境などにまたがって存在する有力な観光資源の活用や滞在力のある観光地づくりの観点から、自治体や観光関係団体等が進める広域的な観光連携を支援する。さらに、世界遺産の保護や理解を促進する活動も含め、地域資源の活用による広域ブロックを越えた広域観光ルートの設定や東アジア諸地域との連携による国際広域観光ルートの設定を進めていくべきである。

観光地へのアクセスや観光地間の交流連携を支える交通基盤の整備も重要であり、ゲートウェイとなる拠点空港と各地域を結ぶ路線網の充実等を図るとともに、空港へのアクセス道路、鉄道等の整備を促進する。また、海外からの観光客を誘致するため、国際旅客チャーター便の活性化など地域全体での取組も必要である。

## (2) 新たな観光スタイルの創出と人材育成

日本人はこれまでお蔭参り、富士講、お遍路、湯治など様々な観光スタイルを生み出してきたが、近年では自然学習型、体験・参加型、健康づくり型、長期滞在型、産業観光など旅行ニーズが多様化している。これを踏まえ、地域独自の資源や地域ならではの温かいもてなしを活かし、地域発の新たな観光スタイルの創出を促進し、歴史や文化に接する機会や国民のゆとりや安らぎの機会を充実させる。

日本は世界屈指の温泉国であり、温泉は重要な観光資源である。温泉街など旧来の観光地を世界に通用する新たな魅力を備えた国際競争力のある観光地へと再生していくとともに、これまではグループ旅行者を中心とした温泉観光が定着していたが、複数旅館の温泉利用、さらには泊食分離や料理選択制等を地域ぐるみで導入するなど、多様なニーズに対応できるよう顧客満足度の高いサービス提供を促進する。また、単に名所・名勝を訪れる旅行にとどまらず、日本人自身の歴史や文化への理解を深めるとともに、外国人旅行者が好みに応じて、日本の風土、文化、歴史に触れたり体験したりすることにより、それらをより深く・適切に理解してもらうなど、知的欲求を満たす文化観光を推進する。産業観光についても、伝統産業、近代産業の発展の軌跡を示す歴史的施設、最新工場施設などを観光資源として一層活用し、地域の観光を活性化させる。

魅力ある観光地づくりの企画・情報発信や人材育成の取組に対して、国は地域づくり



の経験者や旅行業界OB等の活用への支援を強化するとともに、観光関係人材の育成に取り組む大学等との連携、観光まちづくり人材の育成を行う団体の活動促進、ボランティアガイドの裾野の拡大等を図る。また、旅行需要の分散化を進めるため、地域において地域行事に連動して休日を設定することや、教育委員会が中心となり学校休業の多様化と柔軟化を促進する。

### (3) 交流の拡大を通じた文化力の向上

2010年までに訪日外国人旅行者数を1,000万人にすることを目標とし、さらに、将来的には、日本人の海外旅行者数と同程度にすることを目指して、外国人観光客誘致策の高度化や我が国の魅力の戦略的発信などに取り組み、訪日旅行需要を創出する。二国間対話やAPEC（アジア太平洋経済協力）などの多国間会合、さらには世界観光機関を始めとする国際機関への協力等を通じ、国際観光交流を推進する。

国際会議、国際文化・スポーツイベント、国際展示会・見本市等の誘致は、訪日外国人旅行者数の増加を図る上で大きな効果が期待されるとともに、世界レベルの知見・動向、国際水準の技芸・学術、様々な文化に接する機会の増大、交流を通じた地域の活性化等にも資する。このため、関係機関等が設置している海外拠点間における誘致・誘客のための連携強化、コンベンションビューロー等を中心とした地域総力を挙げての誘致・受入れ体制強化、運営や管理を支える専門的人材の育成強化を推進する。国際会議については、これらの取組により、今後5年以内に主要な国際会議の開催件数を5割以上伸ばすとの目標を達成する。

若者の相互理解にも貢献する海外からの教育旅行（修学旅行）の受入れについても、これを促進する。また、企業が教育活動の一環として行う従業員の研修旅行、販売店を対象とした招待旅行といった企業報奨旅行（インセンティブツアー）についても、誘致のためのキーパーソンの招請等を積極的に進めることにより促進する。

さらに、外国人旅行者の受入体制強化も必要であり、地域ごとに案内標識の表記統一や外国語・記号による情報提供の一層の推進、地域における通訳ガイドの充実等を図る。

このような取組を通じ、地域の魅力を国内外に発信し、経済力のみならず、日本の文化への理解を深めていく。

## 第4章 交通・情報通信体系に関する基本的な施策

経済のグローバル化の進展とアジアの急成長にともない、人、物、情報等のシームレスな移動や流通環境の形成が求められるほか、環境や資源・エネルギーにかかわる問題等世界規模での課題が東アジア地域において顕然化しつつある。今後、アジアの一員である我が国には、我が国の技術や経験の蓄積を活かしてこれらの問題の解決に貢献するとともに、経済のみならず社会、文化等の多様な面でアジアを世界につないでいく役割を積極的に担っていくことが求められる。

また、本計画が目指す多様な広域ブロックが自立的に発展する国土の実現に当たっては、それぞれのブロックが我が国の各地域とこれまでも増して緊密な連携と競争を繰り広げる一方で、東アジアの各地域との直接交流や連携を通じてその成長のダイナミズムを取り込むことによって、ブロックが有する固有の資源や蓄積、魅力等を活かしつつ活力と多様性に満ち安定した成長を達成していくことが必要である。そのため、ブロックが東京等を經由することなく我が国の他の地域や近隣の東アジア諸地域と直接交流することができる陸海空の横断的な視点に立った交通・情報通信体系の整備を総合的に進め、全国の基幹的なネットワークの機能を確保することが求められている。

一方、国内の各地域においては、人口減少、高齢化の進展が都市や産業の活力の衰退につながることはないよう、輸送技術や情報通信技術等のイノベーションや官民連携、「新たな公」の考え方に立った地域の担い手の支えの下に、安定性や定時性など国民が必要とする高質で信頼性の高い交通、情報通信サービスを地域に提供する必要がある。

このようなことから本計画では、長期的な構想も展望しつつ、それぞれのブロックが相互の交流・連携とその相乗効果により自立的に発展する活力ある国土の形成に向けて、我が国と東アジアを更に迅速かつ円滑に結ぶシームレスアジアの実現を支えつつ、我が国を介して東アジアを世界に結ぶ総合的な国際交通・情報通信体系、我が国の広域ブロック間の交流・連携を促進する、災害等にも強いしなやかな国土幹線交通体系、都市や農山漁村等の生活圏の基礎となり広域化を支える地域交通・情報通信体系、の重点的な構築を図ることとする。

これらの交通・情報通信体系の構築に当たっては、運輸部門が国内のCO<sub>2</sub>の排出量の概ね2割を占める現状等にかんがみ、温室効果ガスの排出削減等の問題へのなお一層の取組を推進することとする。

## 第1節 総合的な国際交通・情報通信体系の構築

人、物、情報等の流れにおいて、日本がアジアと世界の架け橋となつてともに成長していくアジア・ゲートウェイ構想の一翼を担うため、東アジアと世界を結ぶ国際交通・情報通信拠点の機能と、東アジアにおける我が国広域ブロックの交流と連携ネットワークの拠点の機能を有する、総合的、重層的な国際交通・情報通信体系の構築を構想する。

まず、我が国のみならず東アジアの諸地域にもその機能が共有される世界規模での人、物、情報の流れの拠点形成に向けて、世界各国と多方面多頻度の海路及び空路で結ばれる我が国の国際港湾及び国際拠点空港、並びに世界に向けたアジアの情報発信基盤となるアジア・ブロードバンド環境の整備を推進する。また、我が国と東アジアとの生産、貿易、交流等ネットワークの拠点の形成に向けて、自立的発展を目指す広域ブロックの東アジア諸地域へのゲートウェイとなる地域の国際港湾及び空港を有効に活用する。加えて、これら国内の拠点や各地域間を結ぶ道路、鉄道のネットワーク等を形成する。このような交通拠点の相乗的な機能発揮を通じて、新しい国土像実現のための戦略的目標である世界に発展するシームレスアジアの形成実現を目指す。

### (1) 国際交通・情報通信拠点の競争力強化に向けた施策

#### (大都市圏拠点空港の国際機能強化に向けた取組)

経済のグローバル化や、東アジアの経済成長、格安航空会社(ローコストキャリア)<sup>10</sup>の台頭にともない、東アジアの国際航空需要の堅調な伸びとネットワークの形成が図られてきている。一方、我が国国際拠点空港は、欧米等の長距離国際路線について近隣諸国の主要な窓口としての役割を担ってきているが、東アジアの近隣諸国における国際ハブ空港の戦略的な整備進展にともない、相対的な地位の低下も懸念されている。

このため、東アジアと世界を結ぶアジア・ゲートウェイとしての我が国の地位を維持増進していくため、全国的な視野に立ってアジアとのオープンかつ戦略的なネットワークを構築するほか、大都市圏拠点空港の整備や完全24時間化の促進などを通じて拡大する我が国と東アジア間の航空需要への対応を図る。また、首都圏、近畿圏、中部圏において複数空港の適切な役割分担の下に、国際、国内航空輸送の乗り継ぎや空港アクセス機能、税関・出入国管理・検疫(CIQ)体制、保安体制の強化などを通じて、世界的な規模と能力を備えた国際競争力の高い国際拠点空港として、機能の充実を図る。

特に首都圏の旺盛な国際航空需要に対応し、国際線の基幹空港である成田国際空港と、これを補完する東京国際空港を一体的かつ戦略的に活用する。また、関西国際空港、中部国際空港については、国際拠点空港としてふさわしい路線の開設や増便を推進しつつ、

<sup>10</sup> 特定の二地点間の輸送や機内サービスの簡素化などを通じて、低コストで低価格による運航を行う格安航空会社。

国際航空貨物も含めた需要動向を踏まえ、完全24時間化を促進し、フル活用ができるよう空港機能の充実を図る。

(グローバル物流拠点の形成に向けた取組)

生産活動の国際化にともない、輸送コストの削減や在庫損失が発生する危険性の回避等の物流の効率化が企業の競争力を左右することとなるため、アジアの生産ネットワークの中で事業活動を繰り広げる我が国企業にとっても、調達、生産、販売等にともなる物流を総合的に管理し最適化を図るSCM(サプライチェーンマネジメント)の構築が必要不可欠なものとなっている。このようなSCMを支えるため地球規模でのターミナル事業展開を行う海外の物流事業者<sup>11</sup>は、最新の情報通信技術を活かした流通・在庫管理や流通加工等の高度な物流機能(ロジスティクス機能)を競って強化するとともに、世界の主要港湾間や主要空港間のネットワーク化を進め取扱貨物のシェア拡大を進めている。

このため、国際基幹航路と直結し高度なロジスティクス機能と競争力を目指すスーパー中枢港湾等の国際港湾においては、国際コンテナターミナルの大規模化を推進し、これを一体的に運営する事業者(メガターミナルオペレーター)を育成するほか、引き続き安定的な需要拡大が見込まれるコンテナ貨物を集中的に取り扱うことによる規模の経済性を活かし、港湾コストの低減や輸入コンテナ貨物について入港から貨物がコンテナヤードを出ることが可能となるまでに必要な時間(リードタイム)の短縮などの国際競争力の一層の強化を図る。あわせて、コンテナターミナル等と一体的に機能する高度で大規模な物流拠点(ロジスティクスセンター)の形成を推進する。また産業競争力と国民生活の安定を支える国際港湾においても、スーパー中枢港湾における先導的な取組の全国への波及や多目的国際ターミナルの整備を通じて、臨海部の産業物流のコスト及びサービス水準の向上を図り、地域活性化や企業立地の促進につなげていく。その際、相互に補完性の高いターミナルサービスの提供に向けて港湾の広域的な連携を促進するほか、内航フィーダー<sup>12</sup>網の充実、外貿岸壁や内貿岸壁の一体運用、港湾と鉄道貨物駅のアクセス強化などによって国際輸送と国内輸送のシームレス化を推進する。さらに、輸出入・港湾関連手続の一層の統一化・簡素化・情報化を推進するほか、情報通信技術の活用による輸送過程における物流の可視化やコンテナの安全性の向上に取り組む。

また、国際航空貨物についても、経済のグローバル化や東アジアの経済成長、国際航空貨物輸送ネットワークの拡大等にともない今後も引き続き取扱量の増加が見込まれる

<sup>11</sup> 例えば、グローバルターミナルオペレーター(世界各々の港湾において、公共ターミナル又は専用使用の形態でコンテナターミナル運営事業を行う民間会社。ターミナル運営の競争力確保や荷主へのサービス強化を図るため、ターミナルのネットワーク化を世界的に進めている)をいう。

<sup>12</sup> 輸送効率向上のため、北米航路など基幹航路に投入されているコンテナ船は主要港にのみ寄港し、主要港以外の貨物は主要港まで運ばれて別便に積み替えられてから輸送されることがあり、この主要港と主要港以外の港の間の端末的輸送手段を指す。

ことから、我が国の航空物流事業者<sup>13</sup>の国際物流環境の形成にも資する、貨物施設の整備や集約及び空港周辺の渋滞対策等を推進する。

なお、迅速で円滑かつ低廉な物流システムが十分にその機能を発揮できるよう、港湾、空港それぞれの機能強化だけでなく、国際物流に対応した高規格幹線道路等の道路ネットワークの整備や高速道路料金の引下げなどによる既存高速ネットワークの効率的活用・機能強化を推進する。

#### （世界に向けた情報発信機能強化の取組）

アジア、北米、欧州の三極で見た場合、三極間の貿易額がほぼ等しくなっているにもかかわらず、アジア・北米間及びアジア・欧州間の情報流通量は、北米・欧州間の情報流通量に比べ格段に小さくなっている。アジアのすべての人々が情報通信技術の恩恵を享受し、世界に新しい情報を発信し、また、世界の人々がアジアの様々な情報を自由に入手することができるなど我が国を含めたアジア発着の情報流通を強化していくためには、この格差を縮小する必要がある。このため、アジアが世界に発信できるアプリケーションやコンテンツ、さらには情報通信に関する共通的な基盤技術の開発を官民の協力の下に我が国が率先して推進し、アジアが世界の情報拠点（ハブ）になることを目指していく必要がある。

このようなことから、世界を先導してきた我が国の技術開発力を活かして、欧米諸国との協力の下にユビキタスネットワーク<sup>14</sup>、情報家電、次世代IP<sup>15</sup>ネットワーク、Web 2.0<sup>16</sup>などの次世代のネットワーク技術の研究開発を重点的に推進する。

また、我が国は、アニメ等の娯楽に属するコンテンツや伝統文化といった様々なソフトパワーの源泉を有していることから、これらを活かして我が国のソフトパワーを強化し、海外に対する情報発信力を高めるため、衛星放送等の国際放送を強化するとともに、コンテンツの制作・流通力の強化を進めることとする。とりわけ、映像による外国人向けの国際放送については、早期に開始することとする。

さらに、個人でもネットワークを活用して臨場感あふれる質の高いコンテンツを便利にかつ安全に創造し、利活用できる環境を構築するための高度な専門性を有する人材の育成を推進するとともに、知的財産権が適正に保護され安心してコンテンツを流通させることができる環境の整備を進める。

<sup>13</sup>例えば、航空会社、航空フォワーダー（荷主の依頼を受けて、有償で他の運送事業者の航空機を使って貨物の運送を引き受ける事業者）、インテグレーター（幹線の航空輸送から末端の集配トラック輸送まで、一貫した輸送サービスを自社で提供する事業者）をいう。

<sup>14</sup>「いつでも、どこでも、誰でも」アクセスが可能なネットワーク。

<sup>15</sup>インターネットプロトコル。インターネットによるデータ通信を行うための通信規約。

<sup>16</sup>ブログやフリー百科事典といった一人一人の知や力を集めて活用できる「利用者参加」や、データベースへのアクセス方法を公開し、誰もが自由に使うことを可能とする「オープン志向」などの特徴を有するサービスの概念。

## (2) シームレスアジアの形成促進に向けた施策

### (東アジアにおける迅速な交流圏の形成)

我が国の広域ブロックにおける空港と東アジアを中心とした諸都市の間では、東アジアの成長による観光・ビジネスなどの交流の増大や国内に準じた時間距離であることもあいまって、国際航空ネットワークの形成が進展しつつあり、これらの地域の空港に広域ブロックゲートウェイとしての機能の萌芽がみられる。

このため、各広域ブロックが、ブロック間の連携やアジアの近隣都市とのネットワークの活用も含めた戦略的判断と関係者の合意形成の下で、既存の空港施設を有効に活用しつつ、空港能力の向上、背後都市とのアクセスの利便性の向上、「どこでも、だれでも、自由に、使いやすい」空港を目指したユニバーサルデザインの推進、C I Q等手続きの迅速化、旅行情報等提供システムやブロードバンド環境の整備等のハード・ソフト両面にわたる高度な旅行環境の効率的な形成を図り、日帰りビジネス圏の拡張に資するものとする。

また、地方空港等においては、観光振興等を推進するため、国際旅客チャーター便の就航を積極的に促進する。

### (アジア物流一貫輸送網の構築)

国際物流においても定時性や速達性、輸送頻度などの点で国内物流と同水準のサービスが求められることから、各広域ブロックのほぼ全域が国際フェリー、R O R O船<sup>17</sup>等による高速海上輸送や航空貨物輸送等を駆使した複合一貫輸送サービス(マルチモーダル)の利点を享受できるよう、物流需要を的確に見定めつつ、国際港湾及び空港の有効活用並びに道路、鉄道等のアクセス網の充実を通じた広域ブロックゲートウェイの形成を図る。あわせて、これら港湾・空港と物流拠点間を結ぶ幹線道路ネットワーク(国際物流基幹ネットワーク)の構築や鉄道貨物輸送力の増強等によって、国際貨物を迅速かつ円滑に処理できる陸海空の総合的な輸送ネットワークの構築を推進し、東アジアとの間で貨物翌日配達圏の形成を目指す。

特に、国際港湾においては、各広域ブロックの連携相手として日本海等を介した貨物輸送需要の高い東アジアの港湾との間の高速海上輸送ネットワーク形成を支援するため、国際フェリー及びR O R O船向けターミナルの機能や地域の基幹交通網との接続機能の向上、ロジスティクス機能の充実等を戦略的、重点的に推進する。その際、輸出入・港湾関連手続の統一化・簡素化・効率化、システムのネットワーク化を促進し、国際港湾

<sup>17</sup> 貨物をトラックやフォークリフトで積み卸すために、船尾や船側にゲートを有する船舶。

のサービス水準などの向上を図る。また近年の我が国の対アジア貿易において、循環資源物流が増加していることから、国際循環資源取扱港湾の拠点化と循環資源の追跡可能性（トレーサビリティ）の向上による管理の適正化を図る。

#### （アジア・ブロードバンド環境の形成）

ブロードバンド環境は、各国の経済社会に画期的な発展をもたらし、すべての人々の生活の質を向上させる可能性を有するが、アジアの中では我が国など、既にブロードバンドが普及した国がある一方で、電話やインターネットの普及がいまだに1%未満の国が存在しており、大きな情報格差（デジタル・ディバイド）が存在する。

このため、アジアのすべての人々がブロードバンドに接続し、ブロードバンドの特性を十分活用したアプリケーションやコンテンツを利用できる環境（アジア・ブロードバンド環境）を形成することにより、これらの情報通信技術の恩恵の下でアジアの社会、経済・文化の更なる発展を図っていく必要がある。

その際、アジア諸地域の域内および域間をつなぐ十分な帯域（デジタルデータの伝送速度）を持ったネットワーク基盤の整備に向けて、各地域の情報通信環境やニーズを踏まえつつ、光ファイバや無線技術を適切に組み合わせた効率的な情報通信網の形成、インターネット電話サービス（IP電話）、さらには次世代型のインターネットプロトコルであるIPv6（インターネットプロトコルバージョン6）<sup>18</sup>などの最新の情報通信技術の開発成果も活かしていくことが重要である。

このため、アジア各国との連携の下に、最新の情報通信技術についてアジア域内での標準化（域内標準化）を図るとともに、これを梃子としてITU（国際電気通信連合）などの国際機関における国際標準化を推進する。あわせて、民間企業などによるフォーラム活動を通じた標準化に向けた活動との連携を図る。また、暗号化や電子認証などにより安全で安心な情報流通環境を確保するための制度の整備や、サイバー犯罪、インターネット上の違法・有害情報、迷惑メール等に対する対策などを進める。

その他、ブロードバンドの特質を活かした魅力的なアプリケーション及びコンテンツの創出促進に向けて、超高精細な映像や臨場感あふれる大容量コンテンツの円滑な流通のための情報通信機能の高度化や、アジアの多様な言語に対応するための機械翻訳技術・手法の研究開発、アジアの多様な文化的財産等のデジタルアーカイブ化、知的財産権保護のための環境整備等を推進する。

---

<sup>18</sup> インターネットプロトコルの次期規格。インターネットにつながる機器に対して2<sup>128</sup>もの番号を付することができるほか、セキュリティの強化、各種設定の簡素化などの改良が加えられたプロトコル。

(東アジアの近隣諸国との政策の共通化)

日帰りビジネス圏及び貨物翌日配達圏並びにアジア・ブロードバンド環境を支える汎アジア規模での交通・情報通信体系を形成していくためには、東アジア諸地域の国内交通網の整備を通じてアジアハイウェイ等の汎アジア交通ネットワークの効果的な構築を促進するとともに、国境地帯における交通基盤の断続や海運輸送に対する公的規制及び介入、交通・情報通信機材や設備、システム等の構造基準や安全基準の不調和、輸送にともなう損害保険等の制度上の相違などの越境阻害要因(クロスボーダーイシュー)を解決していく必要がある。

このため、東アジア諸地域の相互連携の下に、それぞれの国内の交通・情報通信基盤を計画的に整備していくことに加えて、ITS(高度道路交通システム)等の各種交通技術の国際標準化、輸送機器の相互運用性の向上や電子タグの活用等を通じた安全かつ効率的な国際一貫物流環境の形成、携帯電話網等情報通信機材の規格統一、海運輸送の自由化など交通・情報通信政策のアジア諸国間での共有化を進めていく。その際、アジア域内交通シミュレーションや交通関連統計等の我が国の優れた研究成果を活かして、東アジアが共有する政策検討手法のための知的共通基盤(知的プラットフォーム)を提供していくことは、我が国の具体の率先した取組として効果的である。

第2節 地域間の交流・連携を促進する国土幹線交通体系の構築

概ね横ばいであるものの長距離化が進む今後の交通需要に的確に対応し、多様な特色を持つ広域ブロックが、それぞれの有する資源を最大限に活かしつつ相互に交流・連携し合うことで、その相乗効果により活力ある国土を形成していくため、引き続き、「全国1日交通圏」の更なる充実などに向けて、ブロック相互を結ぶ道路・鉄道・港湾・空港等の国内交通基盤を総合的に整備・活用し、基幹的なネットワークや拠点の機能確保を推進する。

なお、陸海空にわたる交通基盤の耐震性等を向上させるとともに、これらを有機的に結節することでネットワーク性を強化し、広域ブロック相互間の安定的で安全なアクセスを確保する。

(1) 総合的な陸上交通網の形成

四全総や21世紀の国土のランドデザインにおいては、国土を縦貫あるいは横断し、全国の主要都市間を連結するものとして14,000kmの高規格幹線道路網が構想された。地域相互の交流促進等の役割を担う地域高規格道路と一体となった規格の高い自動車交通網は、地域の自主性の下に進められる広域ブロックの自立的な発展に向け、大都市圏及び拠点性の高い都市を結ぶ高速鉄道網とともに、基幹的な高速陸上交通網の役割を果た



すことが期待される。

具体的には、道路に関するこれまでの改革に沿って、真に必要な道路整備は計画的に進めることとし、今後の具体的な道路整備の姿を示す中期的な計画に即して、高規格幹線道路をはじめとした基幹ネットワークのうち、県庁所在地など主要都市間を連絡する規格の高い道路、大都市の環状道路、拠点的な空港・港湾へのアクセス道路や国際競争力の確保のための道路などに重点をおいて効率的な整備を推進する。湾口部、海峡部等を連絡するプロジェクトについては、長期的視点からの調査の推進、計画の推進等熟度に応じた取組を進める。

地域間の交流・連携を促進する幹線鉄道的高速化を一層推進する。整備新幹線については、平成16年12月の政府・与党申合せ「整備新幹線の取扱いについて」に基づき、着工区間の着実な整備を進めるとともに、それ以外の区間について所要の事業を進める。在来線については、軌間可変電車の開発等の新たな鉄道技術の動向を踏まえつつ、新幹線との直通運転化、線形の改良、新型車両の導入等により高速化を進め、新幹線と在来線が一体となった高速鉄道ネットワークを形成する。

中央新幹線について調査を進めるほか、超電導磁気浮上式鉄道の実用化技術を確立するために、走行試験等の技術開発を一層推進し、科学技術創造立国にふさわしい、新時代の革新的高速鉄道システムの早期実現を目指す。

## (2) 効率的な海上輸送網の形成

CO<sub>2</sub>の排出量が少ないなど環境への負荷が小さく、エネルギー効率の高い大量貨物輸送が可能な内航船の更なる利用促進を図るため、三大湾及び北部九州並びにその他の地方の拠点港湾をターミナルとして、太平洋、瀬戸内海、日本海等沿岸部の人口及び産業集積地を相互に連結するとともに、海峡部、島しょ部を連結する全国海上輸送網の安全性及び定時性の更なる向上を図る。特に、高速コンテナ船やフェリー、RORO船を活用し陸上交通網との円滑な接続が確保された複合一貫輸送網の拠点となる港湾については、その背後地の物流拠点の機能の充実を図る。エネルギー効率に優れ地球環境にやさしいスーパーエコシップの技術開発及び普及支援を推進する。

また、鉄鋼や化学、製紙等の重化学工業や、電力、ガス等のエネルギー関連産業等を支える地域の産業港湾やエネルギー港湾については、近年のバルク貨物船の大型化に対応した港湾施設の機能強化を進める。

## (3) 国内航空輸送網の形成

国内航空輸送については、その隘路となっている東京国際空港の空港容量の確保を速やかに図る。東京国際空港の容量増加が図られることで、首都圏と各地域との航空ネッ

トワークの拡充や、機材の小型化・多頻度化が可能となり、飛躍的なネットワークの拡大が期待される。

このため、東京国際空港においては、再拡張事業の早期完成や航空管制の高度化を図るほか、空港と首都圏を結ぶアクセスの充実を推進する。また、一般空港においては、航空の定時性や安定性を確保するための航空機の就航率の向上、近隣都市とのアクセス機能の向上、空港のユニバーサルデザインの推進など航空サービスの向上のための施策を推進する。あわせて、震災時における緊急物資・人員輸送や航空網を維持するため、空港施設の耐震性の向上を図るとともに、保安体制の向上や適切な維持更新による機能の維持などを推進する。

また、地域における拠点的な空港は、東アジアをはじめとする諸外国との直接交流の促進や国内航空ネットワークの形成に重要な役割を果たしており、各地域の内外の中核的な交流拠点として機能していくことが望まれる。このうち、その需給の逼迫が懸念される空港においては、そのネットワークの拠点性を継続して発揮するよう、地域とも連携してその具体の方向性を示す。

### 第3節 地域交通・情報通信体系の構築

人口減少・高齢化社会においても、広域ブロックが自立的に発展していくための基礎的条件となる産業立地や市場アクセス、医療・教育サービス等に関する域内格差の是正を促進するとともに、域内の人・物・情報等の相互交流により諸活動を活性化することで、生活の安全・安心の確保と地域の持つ資源、魅力の共有化、地域への誇りの醸成、活力の維持・向上を図っていくため、地域の交通・情報通信体系を効果的・効率的に整備していく必要がある。

その際、人口減少下で広域化が進む地域の生活圏において都市的サービスを確保するために必要な交通需要への対応や、高齢者等移動制約者のモビリティ及び医療等緊急輸送手段の確保、今後ますます維持に困難がともなうものと予想される地域公共交通の再生・活性化等、各地域の課題や実情を踏まえた多様な主体の連携による質の高い公共交通手段の経営に向けた取組が求められる。

#### (1) 地域の活力を支える情報通信体系の整備

広域ブロックの活力を支えていくためには、地方公共団体、地縁型コミュニティ、NPOや企業等の多様な主体が自在にユビキタスネットワークを活用し、地域の抱える医療、教育、防災等の諸課題の自律的かつ持続的な解決に取り組む地域環境(ユビキタス・コミュニティ)の構築が重要である。

このため、本計画の戦略的目標として掲げられた持続可能な地域の形成のための具体

的な施策として、地域のユビキタスネットワークの基盤となるブロードバンド・サービスやその利活用技術を提供するとともに、情報通信におけるユニバーサルコミュニケーションの実現等を推進する必要がある。

#### (ユビキタスネットワーク基盤の整備)

民間主導の原則の下に、公正な競争条件を確保しつつ民間投資インセンティブを付与すること等により、ブロードバンドの全国整備を積極的に推進する。2010年度までにブロードバンド・ゼロ地域を解消するとともに、上り(アップロード)・下り(ダウンロード)の双方向とも情報伝送速度が30Mbps(每秒30メガビット)級以上である超高速ブロードバンド・サービスが全国の90%以上の世帯に対して提供される(世帯カバー率<sup>19</sup>90%以上)こと等を目指す。

特に、情報通信基盤整備に対する投資効率が悪く民間のみでは投資が進みにくい地域においては、地理的情報格差の是正に向けて、事業者・国・都道府県・市町村・地域住民等の関係者が連携し、投資効率を勘案しながら、地域のニーズや実情も考慮しつつ、光ファイバ網、無線アクセスシステム、ケーブルテレビ網等、地域の特性に応じた適切な技術を活用した効率的なインフラ整備を推進する。その際、自ら設置した光ファイバ網について、国は、施設管理に支障のない範囲で民間開放を推進する。また、国の支援の下に地方公共団体は、効果的な光ファイバ網の拡大・民間開放やワイヤレス・ブロードバンド技術の導入等を推進する。

一方、比較的投資効率の良い地域等、既に光ファイバや無線技術を活用した情報通信インフラの整備が進んでいる地域においては、これらの既存のネットワーク・インフラを活用して自らは基地局等の設備を保有することなしに携帯電話などの移動通信サービスを提供する通信事業者(仮想移動体通信事業者)などの新たな事業形態の参入を促進することや既存事業者に対しては公正な競争環境を整備すること等を通じて、料金の低廉化やサービスの多様化、革新的技術の導入などの促進を図ることとする。なお、IP電話網の拡大等にとともに、電話回線サービスの全国にわたる公平かつ均等な提供(ユニバーサルサービス)の保証のための費用負担の枠組み維持が困難になることも予想されることから、新たな制度的枠組み整備に向けた見直しを推進することとする。

なお、地上デジタルテレビ放送は、提供エリアの拡大を目指し、放送事業者、国その他関係者の協力の下で、計画的な中継局の整備やインターネット及び衛星放送を通じた再送信などを推進する。また、衛星放送については、デジタル化を早期に完了させるとともに、視聴者の需要が迅速かつ的確に反映されるよう事業者間の競争環境を整備する。

<sup>19</sup> ブロードバンド・サービスエリア内の世帯数が全世帯数に対し占める比率。

(安全で安心なユビキタスネットワーク社会の実現に向けた利活用の促進)

人口減少・高齢化社会においては、住民票や年金等のワンストップサービスなど利用者の視点から見た行政サービスの提供や、医療・福祉、安全の確保や防災等の様々な課題解決にユビキタスネットワークを活用していくことが期待されている。このようなことから、ユビキタス・コミュニティが、全国各地で形成されることを目指し、学校、図書館、公民館や市役所等を結ぶ地域公共ネットワークの整備や広域的な相互接続、地域公共ネットワーク上で機能する標準的なアプリケーション等の開発を推進することとする。また、情報通信技術を活用した地域課題解決のモデル事例を蓄積し、その成果を全国に展開する。

その他、情報通信技術を活用した先行的な社会システム改革として、利用者の立場に立った分かりやすさにも配慮しつつ、電子政府・電子自治体の構築、安全運転支援システムやGIS(地理情報システム)の活用、環境センシング・ネットワーク技術の開発を促進する。また、自宅や移動先等の社外においても仕事をすることができるテレワークについては、地方における就業機会や女性・高齢者・障害者にとっての就業機会の増加にもつながることから、普及に向けた総合的な支援環境の整備を図る。

また、社会課題解決に向けた情報通信の利活用にかかる基礎的技術については、ユビキタスネットワークの普及による通信量の急増に対処するための大容量基幹回線通信技術(次世代バックボーン技術)や一貫してインターネットを利用し既存の電話網に置き換わる高品質・高信頼の音声伝送基盤技術(オールIP型次世代ネットワーク基盤技術)、ワイヤレス・ブロードバンドの高度化のための周波数有効利用技術開発等を推進することとし、これらの研究開発用ネットワークについても整備する。

加えて、国民生活の安全・安心の確保に向けて、食品等の分野におけるトレーサビリティの確保への電子タグの活用やセンサーネットワーク技術を活用した子供の見守りシステム、災害時の現場状況の遠隔地感知システムや位置情報の把握など高精度な測位サービスシステム等の研究開発についても進めるほか、「いつでも、どこでも、だれでも」移動等に関する情報を入手することができる環境を構築する自律移動支援システム等の実用化に向けた取組を推進する。

(情報通信社会の安全・安心の確保)

あらゆるものがネットワークで結ばれるユビキタスネットワーク社会においては、政府や金融機関等がサイバー攻撃等を受けて機能不全に陥ったり、ファイル交換ソフトを経由して感染したウイルスによる各種機関の内部情報や個人情報の外部流出、クレジットカードの個人情報の大量漏洩等の情報セキュリティ上の危険性が広範囲に広がり、国

民生活や経済社会活動に多大な影響を及ぼすものとなっている。このようなことから、これらの社会の中核機能や重要な情報通信基盤の防護、緊急対応体制の強化、ネットワークセキュリティの強化等に向けた基盤的技術の研究開発や国際的連携等を推進する。

また、電波の安全性についての医学上、工学上の観点からの研究・調査を進めるとともに、電波監視のための施設、体制の強化等によって、安全で安心して電波を利用できる国土環境を構築する。

#### （情報通信技術におけるユニバーサルコミュニケーションの実現）

情報格差の解消には、ネットワーク基盤の整備に加えて、高齢者、障害者等の誰もが複雑な操作にストレスを感じることなく、どこにいても使える情報通信機器やサービスを提供することが重要である。このため、ユビキタスネットワーク技術とロボット技術を融合させたネットワークロボットや音声自動翻訳などの人と情報通信ネットワークのユニバーサルコミュニケーション技術や、超高精細、立体映像、高臨場感音場再生を始めとする超臨場感コミュニケーション技術等の人がよりリアルに情報通信ネットワークを体験できる技術の開発を推進する。

なお、経済社会活動における情報通信技術の高度な利活用が進む中、これを駆使して高い付加価値を創出できる人材や、地域の価値を発見し、磨き、編集し、国内外に発信できる人材が不足している。このため、地域コミュニティが情報通信技術を活用し課題を解決していくための高度な情報通信技術を有する人材の育成と交流を戦略的に推進するほか、教育機関における情報通信技術の活用や教育用コンテンツの充実、子供たちを見守る立場にある保護者や教職員を対象としたインターネットの安全・安心な利用に関する講座の開設などの幅広い人材育成についても推進していく。

#### （2）持続的で暮らしやすい地域の形成に向けた交通体系の整備

人口減少・高齢化社会においても持続的で魅力ある地域を実現するためには、安全で円滑なモビリティの確保に向けた総合的な交通政策の取組を強化する必要がある。その際、交通に係る環境への負荷の低減を図る観点から、公共交通機関の活用を図ることが重要である。

特に、都市内においては、道路や市街地の整備の推進を通じて、歩いて暮らせるまちづくり等による中心市街地の活性化を促進するとともに、集約型都市構造を有する都市（コンパクトなまち）づくりに向け、総合的な交通施策を戦略的に推進し、公共交通機関の活用等により都市のアクセスの利便性の向上を図る。

一方、大都市郊外部や地方都市においても、地域の需要に応じた旅客輸送を確保するため、コミュニティバスや乗合タクシー等の普及促進により、高齢者や通学者など、自

家用車で移動できない人のために公共交通手段の機能の維持・向上を図る。さらに、公共交通の円滑な乗り継ぎの確保等を通じて安全・安心で便利な交通体系の形成を目指す。また、人口の減少・高齢化ともあいまって日常の移動が自家用車に依存せざるを得ない状況があるという現実にも立脚し、自家用車の利点を活かすため、ITS（高度道路交通システム）等の技術を活用した情報提供を進めるとともに、道路構造上の走りやすさに関する情報の活用等を進める。

（地域の社会や産業の活性化を支援する交通体系の整備）

地域が有する資源や魅力を活かし、他の広域ブロックとの交流・連携も活用しつつ、生産、物流、観光等地域経済活動の広域的な展開を通じてブロックの自立的・持続的な発展を支えていくことが求められる。そのため、これらの経済活動を先導する民間プロジェクトに併せて、広域ブロックゲートウェイを始めとする地域の国際港湾及び空港並びに地域観光資源等を相互に結ぶ高規格幹線道路や地域高規格道路、高速鉄道その他の公共交通機関等の機能の向上及び接続の円滑化によるネットワークの強化を総合的に推進する。その際、日本風景街道のような快適性に優れた道路の整備や地域観光資源等への交通の利便性の確保、国際標準コンテナ車の円滑な通行に向けた既存道路ネットワークの改良を進めるとともに、既存高速ネットワークの効率的活用・機能強化に向けて、高速道路における多様で弾力的な料金施策の実施、及び地域生活の充実や地域経済の活性化に資するETC（有料道路における自動料金収受システム）専用のスマートICの整備等を促進する。また、VICS（道路交通情報通信システム）による即時的な道路交通情報の提供等、ITSを用いた既存ストックの有効活用を推進する。さらに、より安定的かつ効率的な輸送及び地域の産業展開の基盤を確保するため、港湾、空港等の拠点機能の強化を図っていくとともに、都市内物流について、共同配送の導入促進等による効率化や荷さばき駐車場の整備等による物流システムの改善を推進する。以上の施策により、地域の生産拠点や物流拠点を効率的に結ぶことができ、地域が有する多様な資源が最大限に活用される。

また、地域住民の日常生活や企業活動に直接的な効用をもたらす交通基盤のなお一層の活用を図るために、環境にやさしい交通手段の選択や利用に向けた国民一人一人の意識転換を促す取組を推進するとともに、受益者である地域の地縁型コミュニティやNPO、地域の企業等の多様な主体が協働し、地域でまもる地域の鉄道（マイレール）等に見られる様々な取組を展開することによって、地域独自の交通基盤としての新たな付加価値を創出することも重要である。

### （人が主役のまちなか交通体系の整備）

行政機関や教育研究機関、医療施設、商業施設等の広域的都市機能が効果的に集積したコンパクトなまちづくりを進めるためには、公共交通機関と自家用車が適切な役割分担の下にその長所を活かしあい、都市における移動の利便性が確保される必要がある。そのためには、これまでは、住民や企業の合意形成等が障壁となり、結果として中心市街地は過度に一般自動車交通に依存してきたが、これを魅力と秩序ある都市空間に変えていくため、総合的な交通施策を戦略的に推進し、交通の分散を図るバイパス・環状道路の整備や主要な渋滞箇所における交差点改良等の道路整備による対策と併せて、交通行動の変更を促すTDM（交通需要マネジメント）の推進などにより、中心市街地等の一般自動車交通量を抑制する必要がある。

また、ユニバーサルデザインの推進、沿道緑化等による安全で快適な歩行空間ネットワークの形成や、他の交通主体と分離された自転車専用の走行空間の整備を推進するとともに、中心市街地等において、歩行者と公共交通機関が共存する区域（トランジットモール）の導入等も視野に入れ、道路空間の魅力の向上、まちのにぎわいの創出を図ることにより、歩いて暮らせる「まちなか交通」の環境整備を進める。その際、低床型バス等の導入を通じた公共交通機関のユニバーサルデザインを推進するほか、幅の広いゆったりとした歩道や電線等のライフラインを地中に收容するための電線共同溝等の整備、わかりやすい道案内の実施、駐車場の適正配置を通じ、歩行者等に配慮した「地域の顔」としてうるおいのある道づくりを進めていくことが重要である。また、地域の協力を得ながら、通学路、生活道路、市街地の幹線道路等において歩道を積極的に整備するなど、「人」の視点に立った交通安全対策を推進していくとともに、生活道路の事故対策として死傷事故発生割合が高い住居系地区又は商業系地区において、面的かつ総合的な事故抑止対策を実施することも重要である。

さらに、集約型都市構造への転換にともない生じてくる低未利用地等の余裕空間も活かしつつ、都市の開発にともなう景観破壊、歩行者が安全に歩けない歩車混在道路、開かずの踏切などの「都市拡大時代の負の遺産」の解消を図り、都市機能や環境、景観の向上を通じた新たな都市の価値、機能を創出する。

### （公共交通手段の機能の維持・向上）

持続可能で暮らしやすい都市圏の形成に資する公共交通サービスの高質化及び安全・安心の確保に向けた取組が求められている。

大都市圏の都市鉄道について、新線建設や複々線化の推進のほか、オフピーク通勤の普及促進等を図ることにより、ピーク時混雑率をすべての区間のそれぞれについて150%以内、ただし東京圏については当面180%以内に緩和することを目指すとともに、ピーク

時間帯前後や夜間の混雑緩和についても具体的検討を進める。また、既存ネットワークを有効活用した連絡線等の整備による速達性の向上及び周辺と一体的な駅の整備による交通結節機能の高度化を図るほか、空港等の幹線交通拠点への交通の利便性の向上、運行に関する情報を即時的に分かりやすく提供するシステムの整備等を推進する。

また、都市圏等の規模や構造に適切に対応し、人口減少の時代においても持続的な経営の可能な公共交通手段を確保するために、総合的な交通施策の戦略的な推進により、地下鉄、LRT、モノレール、新交通システム、バス等の様々な交通手段を適切に選択し組み合わせ整備するとともに、それらの結節点において歩行者、自転車、自家用車、公共交通等の乗換えの円滑化を推進する。その際、複数の公共交通機関の事業者間の連携によるサービスの向上や、パークアンドライドやバスアンドライドの導入等を促進することが重要である。

さらに、これらの輸送の安全性及び安定性の確立に向け、事故防止対策の更なる推進を図るとともに、事故の発生やシステムダウン等による輸送障害が発生した際の影響の最小化のための取組を進める。

#### (都市の幹線道路の整備)

都市の幹線道路の隘路の解消と中心市街地等の一般自動車交通量の抑制や沿道環境の保全に向けて、三大都市圏環状道路や都市間を相互に結ぶ高規格幹線道路、地域高規格道路等の整備を推進するほか、バイパス、環状道路の整備、主要な渋滞箇所における交差点改良、踏切除却のための連続立体交差化等の対策を重点的に推進する。

国際標準コンテナを積載したトレーラー等の貨物車交通の市街地への流入を回避するため、国際物流基幹ネットワーク等の幹線道路ネットワークの構築や、高規格幹線道路等のインターチェンジから港湾・空港への迅速な接続を可能とするアクセス道路等の整備、交通結節点における大規模物流拠点の形成促進を重点的に進める。

また、市街地における自動車交通の円滑化と安全の確保に向けて、業務目的の荷さばきのための駐車施設、道路空間等を活用した駐車場や駐車場案内システムの整備、VICSの拡充、ETCの普及を推進するほか、幹線道路では特定の区間に事故が集中していることから、事故の発生割合が高い区間において、事故抑止のための対策を、事故データの客観的な分析による事故原因の検証に基づき集中的に推進する。また、これらに合わせてITS技術を活用した安全運転支援システムの導入を推進する。

#### (3) いのちと暮らしを支える交通環境の形成

それぞれの生活圏域において、安全・安心な生活を営むための基礎的な条件として、通勤、通学、買い物など日常生活に必要不可欠な移動や、病院などの重要な拠点への交



通の利便性を確保するための道路整備を推進する。特に、合併市町村の拠点を連絡する道路や救援活動や応急復旧活動に不可欠な緊急輸送道路等においては、改良に加えて橋梁の耐震補強、防災施設等の整備を重点的に推進し、万一の緊急時の地域分断や孤立の防止に努める。とりわけ、地理的、自然的、社会的条件が不利である地域においては、急病人発生時等の緊急輸送手段の確保や災害時の避難活動等の迅速化が重要であり、このような生命線となる道路の信頼性の確保や、高速道路における既存の緊急出入口の有効活用と更なる整備、ドクターヘリの配置等、複数の手法を適切に組み合わせて対処していくことが重要である。また、離島においては、救急医療、物資の輸送など島民生活の安定や観光振興などの観点から、海上輸送及び航空輸送の就航率の向上など安定輸送のための港湾や空港の整備を推進する。

一方、大都市などの一部の都市地域を除き、公共交通機関の経営環境は自家用車の普及や少子化、過疎化等にともなって今後ますます厳しいものとなると予想され、これまでも移動制約者の足であった公共交通機関の運営は地方部を中心としてむしろ縮小される傾向にある。このような状況にかんがみ、モビリティの確保に向けて、地域自らが需要や実情を踏まえて主体的かつ総合的に地域交通のあり方について考え、それにより形成された合意に基づき、計画的、戦略的に、鉄道、バス等の既存の交通機関やデマンドバス、乗り合いタクシー等の多様な交通手段を適切に組み合わせるなどの手法を活用するとともに、地域の支援や多様な担い手の参画を通じて、地域公共交通の活性化・再生を推進する。

その際、持続可能な公共交通の運営に資する技術であるDMV（線路と道路の両方を走行できる車両）やIMTS（軌道系システムとバスシステムを融合させた新交通システム）等の新たな輸送手段の実用化に向けた取組を推進する必要がある。

## 第5章 防災に関する基本的な施策

我が国は国土面積の10%の洪水氾濫域に人口の過半が集積するなど、災害が発生しやすい国土構造を有している。一方、第1部で述べたように、人口減少、少子高齢化の進展にともなうコミュニティの弱体化に加え、近年の地球温暖化等にもなう災害リスクの増大を背景として、災害に対する国民意識が高まっている。このため、長期的視点に立って災害に対して粘り強さを発揮することができるしなやかな国土構造への再構築を促進していくことにより、国土のあらゆる場所で、災害時要援護者も含む誰もが自らの行動と周囲の助け、社会の保護に基づき確実に命と暮らしを守ることができる、安全・安心な国土の形成を推進していく必要がある。

そのためには、自助、共助、公助のバランスの下に、個人や家庭、地域、企業、各種団体が、性別や年齢階層等を問わずに日常的な防災のための行動と投資を行っていく国民運動を展開していく必要がある。

なお、災害が発生した箇所について事後に対策を講ずることは、災害復旧に係る費用や新たな対策工が必要となるなど、多大なコストを要することから、災害を未然に防ぐための予防対策が重要である。そのため、人的被害の回避・軽減や国民生活・社会経済活動への深刻なダメージを回避する観点から、重点的にハード整備を進めていくほか、地方公共団体等が管理する防災施設の維持管理体制の更なる強化等が必要である。また、大規模地震など広域化・複合化・長期化が懸念されている災害に関しては、被害を最小限にする減災の考え方を重視しつつ、ハード整備と一体的に様々なソフト対策に取り組むとともに、防災・危機管理体制も広域的に確立していく必要がある。さらに、被害が発生した地域については、迅速な復旧を図るとともに、再度被災させないための対策を講じていく必要がある。

### 第1節 総合的な災害対策の推進

#### (1) 効率的で効果的な防災施設等の整備の推進

今後ますます激甚化が懸念されている災害に対して効率的・効果的な防災対策を推進する。人命や生活の深刻なダメージや甚大な経済的、社会的被害を未然に防止するための重点的な予防策として、自然条件や社会条件等の地域特性に的確に対応した防災施設等の整備を進めるとともに、既存ストックの有効活用や一般の施設に対して防災面の効果を期待する多機能化、センサーネットワーク技術等の情報通信技術を活用した防災対策の高度化を進めていく。

#### (災害に強い施設の整備)

防災施設は、これまでの被災の状況や整備効果等を踏まえ引き続き着実に整備を進め

るほか、その他建築物や構造物においても所要の防災機能を確保するとともに、人口が集積している都市圏などにおいては、迂回ルート等の余裕性（リダンダンシー）に優れた交通・情報通信網や広域防災拠点の整備を進める。

また、被災地域の経済・社会機能を早急に回復させるとともに再度災害の防止を図るため、必要に応じて施設の改良復旧を迅速に行うこととする。なお、昭和30年代から40年代にかけて緊急的に整備された施設の中には、老朽化等により防災機能が低下している施設や、現行の耐震等設計基準に照らすと十分な防災機能の発揮が期待できない施設が多く存在することから、災害に対する国民意識の高まり等の近年の環境変化も踏まえ、これらの既存ストックに期待し得る防災機能を適切に検証し、所要の防災水準の確保に向けた防災機能の高度化や施設更新の手法と手順の検討を進めるとともに、既存ストックの長寿命化を目指した新たな維持管理システムを構築することとする。

#### （防災対策の高度化に向けた情報通信基盤の強化）

センサーネットワーク技術やロボット技術等を活用することによって、自然災害の観測・予知・警報発出システムの管理運用や防災施設の機能等の高度化を図るとともに、電線類の地中化や衛星通信、携帯電話網等の活用による緊急情報連絡用回線の設定などを通じて、多様な災害情報を収集し、すべての人々に対して迅速かつ的確にまたわかりやすく伝達するための強靱な情報通信システムの整備を推進する。

### （2）減災を目的としたソフト対策の推進

減災対策の強化に向けて充実すべきソフト対策は、平常時における災害予防を実施し、迅速な応急対策の開始に向けて準備する体制である「事前システム」の整備、災害への的確な対応のため応急対策を実施する体制である「事中システム」の整備、応急対策に基づき国民の安全と安心を確保し、災害復旧・復興を実施する体制である「事後システム」の整備、に分類することができる。

#### （事前システムの構築）

災害時における国民の迅速で安全な避難が可能となるように、汎用性が高く緊急時にあっても利用しやすいハザードマップの整備・普及を推進する。また、生活道路や学校等の既存施設の有効活用も図りつつ、避難路・避難地を確保する。その際、避難地等における食料や生活必需品、緊急復旧資機材等の備蓄を促進する。

また、甚大な災害による経済的・社会的被害の軽減に向け、業務継続計画や事業継続計画（BCP）の策定を官民それぞれの立場で進めていく。

さらに、企業や地縁型コミュニティ等の共助機能を強化するため、避難行動や相互扶助など我が国の災害文化の下で育まれてきた防災意識の啓発や防災教育の普及、実践的

な防災訓練の実施を行う。その際、災害情報や避難情報についてわかりやすい表現を用いたり絵文字等によって可視化を図るなど避難システムのユニバーサルデザインを推進する。このほか、災害の予測やリスク評価、防災対策の充実のため、観測・情報収集・提供体制を強化するとともに防災に関する研究を推進する。

（事中システムの構築）

2次災害の発生等も含めた被害発生・拡大を防ぐため、防災行政無線、携帯電話網、インターネット等の多様な手段を活用した、迅速で正確な災害情報の収集・伝達体制の整備とともに、避難勧告・避難指示のほか災害時要援護者などを対象とした避難準備情報の発出等のための体制整備を促進する。

（事後システムの構築）

電子掲示板等の情報通信技術の活用により正確な被災情報や安否情報を迅速に伝達するほか、被災者の救出や保護、医療施設への移送や治療に加えてPTSD（心的外傷後ストレス障害）も的確にケアするための体制等の整備を促進する。また、ライフラインの早期復旧を図るほか、帰宅困難者対策や災害復旧に向けた資機材・人材の確保のための広域的な体制整備を促進する。

被災者の生活再建を促し、被災地の速やかな復興を図るため、自然災害に係る各種の保険、融資及び支援金等、生活の安定のための多様な制度を活用し、被災者の自立意識、生活再建意欲を基盤とした支援を行う。また、復旧・復興に長い時間を要する大災害の場合には、被災後の経済・社会環境の変化に起因する間接的被害が極めて大きくなることから、復旧・復興対策のあり方について検討を行う。

（3）広域体制及び地域防災力の構築

大規模な災害にも的確に対応できるように、広域的な防災・危機管理体制の形成を図るとともに、地域防災力の強化に向けて、地域の防災拠点等を核に形成される「防災生活圏」を更に強化していく。

（広域的な防災・危機管理体制の形成等）

国や複数の地方公共団体などの防災関係機関は、効果的かつ円滑な災害対応に向け、被災情報の伝達や被災者保護のための救援物資、人員、機材等の緊急輸送等に関するバックアップを含む相互協力・連携のための広域的な防災、危機管理体制の更なる強化を図る。特に、国や広域ブロックの経済・社会中枢としての機能を担う大都市圏及び地方の拠点となる都市においては、公的機関や個々の企業が作成するBCP等に基づいた業務中枢機能の相互ネットワーク化や維持・復旧を支援するため、交通、情報通信、ライ

フライン等基盤機能の広域的な多重化・多元化や基幹的広域防災拠点の整備と運用体制の強化、中枢機能の代替等を通じたバックアップ体制の強化を図る。また、条件不利地域においては、災害時における交通や情報の途絶が懸念されるため、情報通信技術等の活用を図りつつ広域的な体制で孤立化対策に取り組む。なお、被災した社会基盤施設の早期復旧や二次災害の防止に向けて、国は、人員・資機材等の派遣体制を整備するなど地方公共団体に対する技術的支援を充実・強化していく。

インド洋大津波のような地球規模の大規模災害による被害を最小限に止めるため、我が国の災害文化の下で育まれてきた防災に関する優れた知見と技術を、率先して世界各国に提供するとともに、共同観測システムの整備や国際的なネットワークの下での災害・防災研究の推進に向けた国際的な枠組みの整備を進める。

#### （防災生活圏の更なる強化）

住民やコミュニティが防火訓練や防災活動、避難等の活動を行う基本的な単位である防災生活圏を更に強化していくため、国民一人一人が日常から災害に対する様々な備えを自主的に実践し、相互に助けあうための国民運動を推進する。そのため、防災・安否等の情報入手方法の周知や、地域によって異なる様々な災害の特性及び対策に関する防災教育の支援、避難誘導マニュアルの作成など災害時要援護者の避難誘導體制の充実を図る。また、地域防災の主体となる消防団、水防団等の団員減少や高齢化等が課題となっているため、団員確保の支援体制を構築するとともに、消防団においては地域の実情に応じて機能別団員・分団制度の導入や民間事業所の自衛消防組織等との連携強化を図り、水防団においてはNPO等による協力体制の充実を図るなど地域防災体制を充実強化する。

#### （4）災害に強い国土空間の形成

災害に強い国土空間の形成を促進していくため、集約型都市構造への転換を進めることと併せて、災害の危険性のある区域を減少させたり人口や資産を安全な地域へと誘導したりすることで災害リスクを減少させるほか、災害発生時でも被害を最小化し迅速に復旧及び事業を継続させていく。その際、今後の人口減少によって更に増加が見込まれる余裕空間を有効活用するとともに、老朽化にともなった建築物の立て替え等も好機ととらえる考え方が重要である。また、これらの推進に当たっては、ハザードマップ等の災害リスクを評価するための精度の高い防災情報を整備・有効活用し、災害に強い地域づくりのビジョンの作成等を通じて国土の空間・機能の配置を見直していくことが重要である。

( 災害リスクを減少させる国土利用 )

災害の危険性のある区域を減少させるため、既存の地形等の地域特性を踏まえつつ、堤防、輪中堤の整備や宅地の嵩上げを行うとともに、既存の鉄道、道路等の盛土構造物等を有効活用することにより浸水等に対する防御機能の向上を図る。また、学校の校庭等の活用や透水性舗装の導入、民間施設等における浸透ますの設置促進などの貯留・浸透機能の強化を図る。さらに、密集市街地におけるオープンスペースの確保に向けた規制等の誘導策を通じ、地震や火災時の延焼防止を図る。

災害の危険性のある区域の人口や資産を安全な地域へと誘導させるため、災害危険区域や土砂災害警戒区域等の指定により、新規住宅の立地抑制を図る。

なお、大都市圏においては、標高が海水面より低く地盤も脆弱なゼロメートル地帯に都市機能が集中している状況を踏まえ、海面上昇によるリスク増大要因も考慮しながら、大規模な地震や津波、高潮、洪水等が発生した際の影響を検討・評価した上で、被害を最小限に抑えるための国土利用を誘導する。

( 迅速な復旧・事業継続ができる国土利用 )

災害の危険性や地形地質の脆弱性を踏まえ、災害時にも機能する避難路・避難地等の確保、市町村役場、警察署、消防署、水防資材置場等の防災拠点の配置、また道路、堤防、河川敷なども利用しこれら拠点を結ぶ広域ネットワークの確保、災害時要援護者施設の保全等を適正に実施していく。

また、被災者の負担を軽減するため、例えば、氾濫水・ゴミ等の市街地への流入抑制のための河畔林や樹林帯等の整備・保全、除雪しやすいまちづくり、津波到達時間が短い地域での避難場所としてのビルの活用、火山噴火にともなう落下物に対してのシェルター確保等も併せて検討する。

## 第2節 様々な自然災害に的確に対応するための具体の施策

国土の広範にわたって複合的、長期的な被害を与える可能性のある地震・津波、風水害・豪雪・高潮、火山噴火は、地域特性のほか、災害の種類や威力、規模に応じた的確に対策を講じていく。

### ( 1 ) 地震・津波対策

#### ( 地震対策 )

平成7年の兵庫県南部地震以降も、全国各地で大規模地震が発生していることから、引き続き地震対策の強化が必要である。大規模地震は、想定される被害が甚大かつ深刻であるため、避難地となるオープンスペースを確保するとともに、防災関連機関等による実践的な危機管理体制を確立する。また、行政のみならず住民、企業、NPO等様々

な主体が自分たちの地域の問題として率先・協力して防災対策に取り組む防災協働社会を実現する。さらに、緊急地震速報など情報通信技術等の先端技術を活用した効率的・効果的な防災対策の推進を図る。

堤防など国民の生命・財産を守る防災施設については、地震等によりその機能を失することのないよう、耐震対策を推進する。主要な鉄道、道路、港湾、空港等の基幹的な交通施設等については、安全かつ安定した輸送サービスの確保に加え救助・救援活動や緊急物資輸送等の途絶防止の観点から耐震強化を行い、輸送ネットワークの充実に努める。加えて、地域の防災拠点となる学校を始めとする公共施設等の建築物、住宅のほか、通信施設、ライフライン施設等の耐震化を推進する。原子力発電所についても、引き続き耐震安全性の確保に十全を期していく必要がある。なお、軟弱地盤に立地する施設については、液状化対策を行う。また、地震による土砂災害を防ぐため、斜面崩壊対策を重点的かつ計画的に実施する。

密集市街地においては、老朽住宅の除去及び建替えを促進するとともに、避難・延焼防止に有効な道路等の整備の着実な推進等を図る。その際、都市計画道路等の整備と一体的に沿道建築物の不燃化も促進することによって避難路・延焼遮断帯として機能する防災環境軸の形成も進めていく。

巨大海溝型地震発生時期の接近や大都市直下の地震の発生リスクを見据え、東南海・南海地震等同時発生に備えた対策、地震発生時期のタイムラグを考慮した後発地震対策、首都直下地震に対する首都中枢機能の継続性の確保、膨大な被害への対応策、被災者のニーズに的確に対応した長期にわたる復興支援策など地震防災対策の充実に努める。

#### (津波対策)

大規模地震等によって発生する津波について、早期に地域の安全度を高め津波被害を最小化するため、的確かつ着実に施設整備を行うとともに、地域の防災力や耐災性などのソフト機能を高める対策を講じる。

そのため、津波警報及び津波に関する情報を迅速かつ的確に提供するとともに、ハザードマップ等による避難対策の充実や津波防護施設の整備などの予防対策、さらに津波防災技術・知識の蓄積・普及を図るほか、被災後の広域的な輸送ネットワークの確保などの発災後対策も充実させる。

#### (2) 風水害・豪雪・高潮対策

##### (気候変動にともなう災害激甚化の懸念等新たな課題への対応)

災害が発生しやすい国土構造や地域コミュニティの弱体化等に加えて、地球温暖化にともなった大雨の頻度増加や海面上昇、台風の強度増大などの可能性の高まりが指摘されている。対策の実施に当たっては、温室効果ガスの排出抑制を行う緩和策だけでな

く、風水害の頻発や被害増大、ゼロメートル地帯の危険性増大の懸念など新たな課題への適応策も重要である。そのため、気候変動による国土利用や災害対策上に与える影響についての調査研究を進めるとともに、後追いにならない予防対策としてのハード整備を、人的被害の回避・軽減や国民生活・経済社会活動への深刻なダメージを回避する視点に立って重点的に進めていくほか、災害が発生した場合にも被害を最小化するためのソフト対策を併せて実施していく。被害が発生した地域については、再度災害防止対策を早急に進めていく。また、大規模な浸水が生じた場合に備えて、被害軽減策を講じ、地域住民の生命・財産の保護や企業等のBCPの実施を支援していく。その際、局地豪雨等に対する気象情報の精度を向上しつつ、大規模な水害など直前に発生予測が可能である場合は、その予測を住民等の的確な行動や行政機関等の効果的な対応に結びつける。

#### （風水害・豪雪対策）

床上浸水や土砂災害などによる致命的な被害の防止に向けた施設の重点的な整備を実施するとともに、土砂災害警戒区域等での警戒避難体制の整備や特定の開発行為を制限したり、洪水等のリスクが高い地域ではいつでも、どこでも、だれもがハザードマップを活用することができるよう所要の整備を図るほか、河川水位や土砂災害警戒情報等の情報発信体制の強化、災害が発生するおそれのある箇所の周知等に努めるなど、流域規模でハードとソフトが一体となった減災対策を強力に推進する。

また、輪中堤等の緊急整備を進めるなど土地利用状況に応じた減災対策や、既存ダム群を再編成するなど既存ストックの有効活用を推進するといった災害安全度の早期向上のための多様な整備手法の導入を進めるほか、河川堤防の質的点検及び整備を実施する。

さらに、森林や農業の多面的機能を十分に発揮させることも、災害に強いしなやかな国土を形成する観点から重要であり、その適切な整備と保全を進めていく。加えて、豪雨等に対する道路の斜面对策等を推進し、道路交通の安全性及び信頼性を高める。

なお、近年、集中豪雨の増加や地下利用の高度化等により被害が増大している都市型水害においては、貯留・浸透施設の設置など流域一体となった総合的な治水・浸水対策を講じる。

暴風や突風対策の強化を図るため、風による災害知識の普及、発生メカニズム等の調査研究、観測・予測体制の拡充に加えて防風施設等の整備についても推進を図る。国土の約6割を占める雪寒地域においては、地域コミュニティの共助など除雪体制の整備や雪崩予防施設の整備、凍雪害による通行障害の除去等の雪害対策を推進し、冬期における国民生活の安全と安心を確保する。



### （高潮対策）

我が国では、三大湾を始めとするゼロメートル地帯などの低平地に中枢機能が集積し高度な土地利用がなされていることから、一度浸水が起こると大災害につながるおそれがある。そのため、海岸保全施設の着実な整備に加え、これら施設の老朽化や耐震化対策を通じた信頼性の確保、平時の管理体制の強化などこれまでの高潮計画に沿った万全の対策を行う。また、鉄道の盛土部分や河川堤防の活用等による浸入水制御、ハザードマップによる情報提供などを通じた被害に遭いにくい住まい方への転換、的確な高潮情報等の提供とこれを活用した迅速かつ確実な避難・救援体制の整備、迅速な復旧・復興を考慮した施設機能の維持等により、大規模浸水被害の最小化を図る。さらに、国、地方自治体、道路・鉄道等の施設管理者及び上水道・電力等のライフライン施設管理者等の防災関係機関が密接に連携を図り総合的に高潮対策を推進する。

### （3）火山噴火対策

火山噴火災害は広域化かつ長期化の懸念が大きいため、火山泥流や土石流等の発生、流下を抑制する施設の整備に加えて、被害軽減に向けた避難対策の充実を図る。

具体的には、火山情報やハザードマップに対応した避難体制を確立し、火山周辺の自治体の地域防災計画等に反映させる。また、防災訓練・防災教育により住民等の意識啓発を図るとともに、火山噴火予知技術の向上に努める。さらに、合同現地対策本部の設置等広域的な防災体制を整備し、火山現象の状況を正確かつ迅速に関係行政機関及び住民に伝達するとともに、道路・鉄道等の交通規制など応急・復旧対策を講じていく。

## 第6章 国土資源及び海域の利用と保全に関する基本的な施策

我が国では、新田開発や用水路、ダムや堰堤、上下水道の整備、森林づくりなどを通じて、国土資源を長い年月をかけ利用・保全することにより、我々の生存に不可欠な水や食料などを得るとともに、土砂流出の防備や水源のかん養などの役割が果たされてきた。

しかしながら、記録的な豪雨による浸水被害の多発化、渇水の頻発化、生態系の劣化、水循環系のかく乱や土砂移動の分断、白砂青松等の減少、不在所有者の増加、担い手の高齢化などによる耕作放棄地の増加、森林所有者の意欲の低下などによる森林の手入れ不足など、国土資源の利用と保全をめぐる状況の悪化がみられるところであり、加えて、地球温暖化の進行による影響も懸念される。

また、世界的な気候変動や、東アジア等の急速な経済発展などにより、穀物、木材等の国際価格が上昇傾向もみられるなど、今後の輸入環境が不透明性を増していることから、国土資源の適切な利用と保全を図る必要がある。

加えて、四方を海に囲まれ、周辺海域において各種資源に恵まれている我が国は、「海洋国家」として、海からの恩恵を将来の世代に引き継いでいくため、その持続可能な利用と保全を図る必要がある。

このため、我が国の国土資源を持続的に利用するとともに、国土の保全や水源のかん養、海からの恩恵を将来にわたって享受していくことができるよう、次の基本的な施策を推進していく。

流域及び関連する水利用地域や氾濫原を流域圏にとらえ、国土管理を推進する。

渇水に備えるとともに、水源の水質改善、関連施設の適切な維持管理・更新を図る。

国民との協働による森林づくりを含め、多様な森林の整備・保全を進めることにより、美しい森林を次世代に引き継ぐ。

農用地の有効利用を促進するとともに、多様な主体の参画を得た農用地・農業用水等の保全向上を促進する。

我が国の主権の及ぶ領海だけでなく排他的経済水域及び大陸棚について、政府が一体となって包括的な政策を確立し、戦略的な取組を進める。

美しく豊かな国土を国民全体で支え、後世代へと継承していく「国土の国民的経営」を推進する。

### 第1節 流域圏に着目した国土管理

流域圏は、水や物質の循環系と生態系のまとまりであるとともに、美しい国土づくりのための基礎ともなるものである。流域圏においては、豊かな自然の中で多くの都市が

発展してきたが、人口や産業の集中により環境負荷が増大し、流域圏の環境は大きく変化してきている。このため、自然と経済社会活動とが調和する流域圏を将来に継承していくため、流域圏に着目した国土管理が必要である。

### (1) 健全な水循環系の構築

人々の生活に密接に関係する水循環系は、蒸発散、降水、浸透、流出を繰り返す自然系と、上下水道、工業用水道、農業用排水路等の人工系とが有機的に結びついたシステムである。自然系については、近年の降水量の変動の増大に加え、手入れ不足の森林の増加による水源かん養機能の低下、市街地の拡大による土地の貯留・浸透や遊水機能の低下にともなう雨水の河川への流出量の増加などが懸念される。また、人工系については、人口減少や産業構造の変化などにより全体としては水需給が緩和し、失われた自然環境の再生や生活環境改善につながることを期待される一方で、一部流域圏では水需給の逼迫が続くこと及び施設の老朽化や管理の担い手不足にともなう機能低下の問題が懸念される。さらに、自然系と人工系を合わせた水循環系全体において、水量の変動や水質の悪化への対応が求められている。自然系、人工系を統合的に考慮しつつ、これらに適切に対応し、健全な水循環系を構築していくため、水源かん養と適切な地下水管理、水資源の効率的利用と良好な水質の確保及び安全でうまいのある水辺の再生を中心に、多様な主体の連携の下、流域圏における施策の総合的な展開を図る。

#### (水源地かん養と適切な地下水管理)

流域圏全体を通じて、貯留浸透・かん養能力の保全・向上を図るとともに、地域の特性を踏まえた適切な地下水管理を図る。

山間部においては、森林の水源地かん養機能の維持・向上を図るため、流域全体の視点に立った水源地かん養保安林等の計画的な指定並びに保安林における転用規制及び伐採規制の適正な運用など法制度の活用や、間伐の推進、治山施設の整備等により森林を整備・保全する。農村・都市郊外においては、居住地周辺の里山林の整備・保全、都市計画制度の活用や地方公共団体の条例等による緑地の保全、公共施設・民有地の緑化の推進を図る。また、農業の生産活動の維持を通じて水源地かん養機能が確保されるため、耕作放棄地の発生を抑制する。市街地においては、雨水浸透施設の整備、流出抑制型下水道の整備、透水性舗装を促進する。

また、地下水の継続的な監視を行うとともに、地盤沈下等地下水利用の抑制が必要な地域では、地下水利用の適正化や表流水への転換を含めた代替水対策、新規の井戸の設置規制、既存の井戸の利用者に対する節水指導等を促進する。また、構造物の浮き上がり等地下水位の上昇により影響のある地域では、監視体制や適正な地下水管理のあり方

について検討する。さらに、震災時の地下水利用方策についても検討する。

（水資源の効率的利用と良好な水質の確保）

水資源を効率的に利用し、水源への負担を軽減する観点から、農業水利施設の整備・近代化等による農業用水の効率的利用、工業用水の循環利用の促進等による水利用の合理化、節水器具の普及や雨水・下水処理水の再利用等による生活用水の効率的利用を図る。また、ダム下流河川の環境保全のため洪水調節に支障を与えない範囲でダムの弾力的管理や下水の高度処理水等の河川還元を図るとともに、地域の実情に応じ、関係者の相互の理解の下、水の転用を適宜実施する。

良好な水質の確保の観点では、污水处理施設の整備や合流式下水道の改善を進めるとともに、農業用排水施設や河川・ダム貯水池における水質浄化を推進する。特に水質改善が急務である閉鎖性水域に流入する流域においては、下水道の高度処理を推進するとともに、生活排水、工場、事業場排水、畜産排水等の点源負荷対策に加え、流出水対策地区の指定などにより市街地、農地等の面源負荷対策を推進する。また、河川・湖沼に蓄積したヘドロの除去等に努め、有害物質の溶出を防ぎ、水環境の改善を図る。

（安全でうるおいのある水辺の再生）

流域圏全体での貯留浸透・かん養、効率的水利用を通じてもたらされる健全な水循環系を活かし、安全でうるおいのある水辺を再生する。具体的には、災害リスクを考慮した国土利用への誘導を通じ遊水地の保全を図るとともに、平常時の生物の生息・生育空間としての機能にも配慮する。また、環境用水の確保や下水道の整備等により、水質の改善や親水空間の形成、修景など生活・自然環境の維持・改善を図るとともに、水循環系と連動したヒートアイランド対策として、冷熱源としての水面利用、気化熱を利用した散水等を促進する。さらに、自然の河川流量の変動を再現させ、河川敷の冠水頻度の増加や湿地の再生による在来の生態系の保全と外来生物の侵入防止を図るなど、多自然川づくりを推進する。このほか、過去に水が枯渇した水面・河川・水路、湧水の復活による良好な水辺空間の形成を通じ、生物の生息・生育空間の確保や河川と一体となったまちづくり、水辺公園の整備、舟運の活用などの地域活性化の取組を支援する。

なお、これらの取組に当たっては、流域圏内における人の営みや貴重な生態系のまとまりを意識し、流域圏一体で連携して取り組むことで、エコロジカル・ネットワークの形成やランドスケープの維持・向上を図る。

（多様な主体による流域連携の推進）

流域圏は、地縁的な要素を包含し歴史や文化、さらに自然的要素にもつながる地域固

有の圏域である。そこでは、流域内住民、企業等が水に関する様々な関係性でつながっており、これを通じて流域圏の多様な主体が情報共有や交流連携を促進することで、諸課題に対し流域圏一体となった取組が期待される。

このため、流域圏内の各地域において、多様な主体の参画を得て、水に関する計画づくりへの参画、自然環境の保全・再生、森林の整備・保全、清掃活動、節水活動、汚濁負荷の排出抑制、水の文化の伝承、環境・防災教育を推進するとともに、水源地域の保全・活性化や、景観形成、舟運による地域活性化等の様々な市民活動、自治体活動、企業活動を促進する。また、これらの多様な主体が、上下流や地域間等といった流域圏単位での情報共有、交流・連携を通じて、それぞれの取組の効果を向上させるとともに、流域圏一体にこれらの取組の拡大を促進する。この場合、流域圏における協議会の組織化など関係者との連携強化を図るとともに、景観憲章等の共通のルールづくりや基金の活用等資金面で活動を支える仕組みづくりを関係者の合意の下で推進する。

また、大規模水害の際の災害ボランティア派遣等の応援や、閉鎖性水域に流入する複数流域圏間の連携といった広域的な取組が求められている。このため、一部地域で取組がはじまっている流域間連携をさらに促進し、流域連携に関する人とノウハウの共有や、複数流域圏にまたがる安全、環境への取組の強化を図る。

## (2) 総合的な土砂管理の取組の推進

我が国は地質が脆弱で地形も急峻であるため山地の侵食が生じやすく、山地部から土砂は水によって下流に運ばれ扇状地や沖積平野を形成し、海に至り堆積や漂砂によって海岸線を形成している。土砂は水と異なり、堆積と移動を繰り返しながら不連続的に移動し、国土の形状に変化を与えている。

特に近年、流出土砂による河床上昇や河道・河口閉塞が洪水氾濫の危険性を増大させているほか、ダムへの堆砂によりダム下流直下において、河床の粗粒化が生じ、河川環境への障害となっているところも見られる。

さらに、上流の土砂移動の遮断、河道内の砂利採取等による陸域から海域への土砂供給の減少や沿岸での漂砂移動の変化が海岸侵食を助長させており、高潮、波浪等に対する砂浜の持つ防災効果の低下や自然環境や海岸景観への影響が出ている。

このため、土砂の流れに起因する安全上、利用上の問題の解決や、土砂によって形成される自然環境、景観の保全を図るため、山地から海岸までの一貫した総合的な土砂管理の取組として以下の施策を関係機関と連携して実施する。

### (土砂の適正な流下と利用及び土砂災害の防止)

土砂災害により深刻な被害を受けやすい我が国の地形的特性を踏まえ、土石流等有害な土砂流出を防止するための砂防施設の整備を推進するとともに、砂防えん堤の機能や

下流の保全対象等への影響について検討を行い、下流に被害を及ぼす土砂の生産抑制、捕捉を図りつつ、量、質の観点から適切な土砂を下流へ流すことのできる砂防えん堤の設置並びに既設砂防えん堤の透過化を推進する。さらに、可能な限り長くダム機能の維持し、適正に土砂を下流に供給することで安全や環境を確保するため、ダム貯水池計画における堆砂計画の見直し、ダム貯水池への流入土砂量の抑制、貯水池直上流の貯砂ダムの設置、貯水池内土砂の人為的排除、排砂管・排砂ゲートといった各種対策の組み合わせにより、ライフサイクルコストを考慮した土砂対策を推進する。加えて、発電ダム等の利水ダムにおいて排砂を推進するため、関係する管理者の協力や支援策を検討する。砂防設備やダムの土砂を流下させる施策の推進とともに河川の砂利採取の適正化などにより、適正な河床の管理を行うほか、河床低下により安全性が低下している河川横断構造物等については、取り付け護岸や護床工の補強対策を必要に応じて講ずる。河口部の土砂堆積による河口閉塞を防ぐため導流堤の設置や土砂の浚渫を行い、浚渫で発生した土砂の有効利用を図る。

また、港湾及び航路にて浚渫された土砂を砂浜、干潟の自然再生にも活用する。侵食海岸については、海岸保全施設の整備とともに、必要に応じてサンドバイパス<sup>20</sup>、養浜等により砂浜の回復を行う。

なお、山地災害に対しては、森林の維持・造成により、土砂流出・崩壊防備等の機能を一層発揮するため、治山施設の整備等を推進する。

#### （技術の検討・評価及び関係機関の連携強化）

適切な土砂管理を行うため、これまでの土砂移動状況についての既存データ収集や土砂の量や質についての土砂動態モニタリング調査、調査結果の分析による溪流・河川・海岸を通じた土砂の流れの健全度評価、土砂移動を追跡し地形の変化を推定できる流砂や漂砂等のシミュレーションモデルを用いた将来予測などについて実施するとともに、より有効な技術の検討・評価を行う。また、関係機関との事業連携のための連携方針の策定など各事業間の連携を図りつつ、山地から海岸までの一貫した総合的な土砂管理に取り組む。

## 第2節 安全・安心な水資源確保と利用

我が国の近年の水資源の利用状況としては、生活用水と工業用水を含めた都市用水については、昭和50年代に既に水道普及率が9割を越えたことや工業用水の回収利用が進んだこと等により使用量はほぼ横ばい傾向にあり、農業用水については、水田の汎用化や用排水分離にともなう水の反復利用率低下等の用水量増加要因はあるものの、水田の

<sup>20</sup> 砂の堆積箇所から侵食箇所に対し人工的に砂を移動させることで、砂浜を復元する工法。

作付面積の減少により使用量は減少傾向にある。

しかし、我が国の年間平均降水量は世界平均の2倍程度である一方、降水量から蒸発散量を引いた一人当たりの水資源賦存量を見ると世界平均の2分の1以下であり、我が国は地形が急峻で河川の流路延長が短く、降雨は梅雨期や台風期に集中するため、水資源賦存量のうちかなりの部分が洪水となり、水資源として利用されずに海へ流出する。さらに、近年は少雨の年と多雨の年の年降水量の開きが大きくなっており、昭和50年代には10年に1回程度発生した規模の渇水が、近年ではより頻繁に発生する傾向にあるなど、利水安全度が低下している状況であり、今後、地球温暖化による影響も懸念される。加えて、水の安定供給は、水質事故や施設の故障などによっても影響されるなど、依然として水資源について脆弱性を有している。

このようなことを踏まえ、安全で安心な水資源の確保と利用を図ることが重要である。

#### (1) 渇水に強い地域づくり

我が国では毎年各地で取水制限を必要とする渇水が発生しているが、経年的にみると、年降水量の平均値が低減傾向にあることに加え、毎年の降水量の変動幅が大きくなる傾向にあることから、今後、さらに大規模な異常渇水が発生することも懸念される。この場合、経済社会活動に長期にわたって甚大な影響を与える可能性がある。このような観点から、渇水への十分な備えと危機管理体制の強化を図る必要がある。

このため、利水安全度が低い水系においては、施設整備により水資源確保を図る。また、降雨の局地的偏在に対しリスク回避を図るため、関係者の合意の下、ダム群連携や利水容量の見直し等の既存ストックの有効活用や海水淡水化などを行うことにより、安定的な水源の多重化を図る。さらに、水道配水管等の漏水防止対策や、各家庭での節水機器の普及促進、雨水・下水再生水等の水資源の有効利用を進める。離島、半島等の水資源に恵まれない地域においては、生活貯水池、海水淡水化、地下ダム等多様な手段による安定的な水資源の確保を図る。そのほか、農業水利施設の更新に併せて農業用水の再編を行い、潜在的余剰水の有効利用を図る。

渇水時においても、経済社会への影響を最小化するため、渇水調整のための協議会等を活用し、用途間、地域間の水融通を適正かつ円滑に行うとともに、平常時より住民や企業等に対し適切な情報提供と合意形成を図る。

#### (2) きれいな水、おいしい水の供給

健康に対する国民志向の高まりの中で、国民が安心して健康的な生活を営むことのできるきれいな水、おいしい水の供給を図ることが求められている。その際、有害化学物質や病原生物による影響を未然に防止することが重要である。

このため、水道原水の保全を図るとともに、水道においては、良好な水源への水道の取水地点の再編、有害化学物質や病原生物に対応した浄水処理の高度化を通じ、清浄で異臭味のないおいしい水道水供給のための施策を重点的に実施する。また、水質事故への適切な対応等、水質に関する危機管理の充実を図る。地下水については、土壌と水の相互の汚染という悪循環を断ち切るという観点を踏まえ、有害物質の地下浸透規制の徹底、窒素負荷量の低減、土壌汚染対策の円滑な実施を促進する。

### (3) 水資源関連施設の着実な維持管理・更新

貯水池や上水道、農業用水、工業用水等の水資源関連施設については、老朽化にともない維持管理費用が増大する中で、適切な維持管理が行われない場合、大規模な断水事故の発生につながることを懸念されている。また、地震や土砂災害等による施設被害でも断水が発生している。老朽化や災害による断水を防ぎ、将来にわたって安全・安心な水資源利用を維持するため、ライフサイクルコストを考慮しつつ、施設の適切な維持管理や機能向上も含めた更新を図るとともに、水供給施設の運転・施設管理等の共同化を通じて、維持管理体制の強化を図る。さらに、住民や企業等に対し理解と合意形成を図る観点から、平常時より事故による影響や初動対応のあり方について情報提供を行う。

## 第3節 次世代に引き継ぐ美しい森林

国土の7割を占める森林は、水をはぐくみ、土砂の流出や崩壊などから国民生活を守り、人々にうるおいと安らぎを与え、貴重な野生動植物が生息・生育する場となるなど、我々の生活に必要な不可欠な水と緑のふるさとである。また、森林から得られる木材やきのこと類は、経済的な価値を産み出している。さらに、木材の利用は、経済的なメリットだけでなく、循環型の資源の活用という観点からも重要である。

このように、様々な恩恵を与えてくれる森林について、その恩恵を享受しながら次の世代に美しい森林を引き継いでいくことが必要である。

しかしながら、我が国の森林は、長期的な木材価格の低迷や、不在村化の進展等により森林所有者の管理意欲が減退しており、間伐など必要な施業が行われない森林の増加により、森林の豊かさが失われることが懸念されている。

このため、森林所有者、国等がそれぞれの役割を果たすとともに、以下の施策により、国民との協働による森林づくりを含め、多様で健全な森林の整備・保全を進めることにより、美しい森林を次世代に引き継ぐ。

### (1) 多様で健全な森林の整備と国土の保全

今後も森林の持つ多面的機能による恩恵を享受していくことができるよう、立地条件や社会的ニーズに応じ、針広混交林化や長伐期化等を進め、多様で健全な森林の整備を



推進する。特に、戦後植栽された人工林については、その大半が間伐を必要とする時期を迎えているものの、十分な手入れが行われておらず過密化し不健全な生育状況となっているものも多くみられることから、積極的な整備・保全を推進する。

森林の整備の担い手については、高齢化が進行しているが、自然の中で働ける場として林業に従事しようとする意欲のある者も増えてきていることを踏まえ、若年層を中心とした担い手の確保・育成と技術力の向上を図る。

適切な森林の整備・保全に当たっては、低コストで効率の高い取組を行っていく必要がある。このため、路網の整備や高性能林業機械の導入など効率的な生産システムの導入を一体的に行う。また、多様で健全な森林の整備を効率的かつ効果的に行うための研究・技術開発を推進するとともに、その成果を森林所有者や事業者、国民等へ積極的に普及する。さらに、森林所有者等の自助努力のみで十分な整備が期待し難い場合においては、地方公共団体による森林所有者への施業の働きかけや、公的機関による森林整備等を促進する。

森林の持つ水源のかん養や土砂流出・崩壊の防備等公益的機能は、国民が安全で安心な暮らしを送るため、着実にその機能を発揮させる必要がある。このため、特にこれらの機能を発揮していくことが求められる森林については保安林として、計画的な指定を進めるとともに、適切な管理を推進する。また、治山施設の整備等を推進し、山地災害による被害の最小化に努める。その際、山地災害の発生の危険性が高い地区についての確に把握しつつ、流域保全の観点から、国有林と民有林を通じた計画的な事業の実施とともに、関係機関との連携を図る。

野生鳥獣による森林の被害を抑制していくため、広域的な対策や野生鳥獣との共存を前提とした対策を推進する。また、松くい虫等病害虫による森林被害を抑制していくため、重点的な防除対策を実施する。

また、国土面積の約2割を占め、我が国の奥地脊梁山脈等に広がる国有林野は、国土の保全、水源のかん養等公益的機能を発揮する上で重要な役割を果たしていることから、国による適切な管理経営を推進する。なお、国有林野における原生的な天然生林や貴重な野生動植物の生息・生育地について、保護林の設定を推進するとともに、適切な保全・管理を推進する。

## (2) 国民との協働による森林づくり

今後の森林整備に当たっては、社会全体にとっての森林の価値を国民が広く共有することにより、国民と行政との協働による森林づくりを進めていく必要がある。このため、森林づくりや環境教育に取り組む意向を持つ個人やNPO、企業等を対象に、相談窓口の整備や、活動フィールドの紹介等を行い、その活動を促進するとともに、国有林野に

においても、積極的に活動フィールドを提供するものとする。また、直接森林づくりに参加することができない国民でも森林の整備につながる幅広い活動にかかわることができるよう、「緑の募金」制度の活用や、地域材利用の促進等を図る。さらに、森林の大切さを伝え、森林の整備に対する国民の理解、森づくり活動への参加のきっかけとなる森林環境教育を推進するとともに、参加者の関心や技術レベルに応じた技術指導や指導者の育成等を推進する。居住地周辺の里山については、地域と都市住民の連携による里山林の再生活動を促進する。加えて、水源の森づくり等の森林整備のための社会的コスト負担のあり方について、経済社会情勢の変化等も踏まえ検討を進める。

#### 第4節 農用地等の利用の増進

農用地は農業水利施設等とともに、国民に食料等の農産物を供給する一方、農業が営まれることにより国土保全や保健休養等の機能を発揮する重要な基盤である。我が国の自給能力の向上と、農業の多面的機能の維持の観点から、農業的土地利用の維持に極力努める必要がある。そのため、農業の振興と併せ、幅広く農用地の有効利用を促進するとともに、集落機能により地域一体で維持管理されてきた農用地や農業用水等について、多様な主体の参画を得て保全向上を推進する。

##### (1) 農用地等の利用の増進

農業的土地利用については、地域の合意に基づく計画的な土地利用を通じ、個々の農用地等の利用や保全の方向を明確にし、これに応じた対策を講ずることが重要である。

優良農地の確保の観点からは、土地利用型農業を中心に、「所有から利用へ」の考え方に立って、担い手への農地の面的集積を促進する。この場合、賃貸借が中心となると見込まれること、耕作放棄地の発生防止・解消が求められること、過疎化、高齢化の中で相続・離農による不在村地主所有の農地の増大が見込まれることなどを踏まえた施策を展開する。優良農地の確保に加え、付加価値型・集約型農業、兼業農家等における小規模な利用、粗放的管理や作目の変更、市民農園としての利用等も併せ、多様な農用地の利用により農業空間の維持を図る。耕作放棄地等が相当程度存在する地域においては、農業生産法人以外の法人のリース方式による農業への参入の促進等により農地の効率的利用を図る。利用の担い手に乏しい農用地については、豊かな自然環境の保全・回復に配慮しつつ、景観作物の導入や樹林帯への転換、農用地以外への活用等を図ることが地域において求められる。

##### (2) 農用地等の保全向上

農用地及び農業用水等を利用した農業生産活動により、農業の多面的機能が発揮され、その効果は地域住民や国民全体に波及している。特に、水田はため池や農業用排水路

と併せて水のネットワークを形成し、生態系の保全や良好な景観の形成にも重要な役割を果たしている。

一方、過疎化、高齢化、混住化等の進展にともなう集落機能の低下により農用地や農業用水等の適切な保安全管理が困難となってきた現状と、ゆとりや安らぎ、環境問題に対する国民の関心が高まっていることを踏まえ、地域における保安全管理の取組を国民全体で支えることが必要である。

そのため、農用地・農業用水等と環境の良好な保全と質的向上を図る取組について、地域の農業者だけではなく地域住民や都市住民も含めた多様な主体の参画を得た地域ぐるみでの効果の高い共同活動と、農業者ぐるみでの先進的な営農活動を、一体的かつ総合的に支援する。

## 第5節 海域の利用と保全

我が国周辺海域は、約35,000kmに及び海岸線延長と約447万平方kmに及び世界有数の領海及び排他的経済水域面積を有するなど広大で、各種資源にも恵まれている。このため、大陸棚及び排他的経済水域の境界画定や沖ノ鳥島を始めとした国境離島の管理など国家的権益の問題に対しては、国際的ルールに則り厳正かつ適切な対応を図る。また、地球温暖化による海面上昇等の地球環境問題への対応、漂流・漂着ゴミ対策や流出油等の海洋汚染対策、大規模津波対策、水産資源の回復、船舶の航行の安全確保等の安全、環境、防災等に関して、国際的な協調・協力体制のもと取り組むこととする。

海域を国土計画の対象となる空間として適正に利用・保全する観点からは、気象、海象、水路状況等の海洋情報の整備に努めるとともに、海洋環境の持つ物質循環システムの維持・回復、持続可能な海洋の利用、沿岸災害対策、海洋生物資源の持続的な利用、未利用のエネルギー・鉱物資源等の利用等のための技術開発、調査研究、基礎データの収集整理や提供及びその普及啓発を進める。また、長期戦略の下、国家の基幹的な技術開発として、海底の地震発生帯や海底資源探査を可能とする海洋地球観測探査システムの構築を推進する。

我が国は、その食生活や文化交流、貿易や生産活動等海からの恩恵を受けてきており、海を育み、いつくしむといった、海に関する知識の普及及び国民の理解の向上を図る。

以上の取組を踏まえつつ、海域の適正な利用と保全に努める。

### (1) 海域を国の活力につなぐ取組

貿易の大部分を海上輸送に依存する我が国においては、経済社会活動の生命線である海上輸送の活性化に向け、安定的な国際海上輸送の確保や港湾の機能強化等その国際競争力の向上に努める。また、海上交通の安全を確保するため、ふくそう海域での航路整

備等による海上災害の未然防止や水際対策等危機管理体制の強化を図る。

海域と陸域からなる沿岸域の特徴を活かし、その利用を図るため、産業の振興や低未利用地への物流等の機能の立地促進、市民に開かれたウォーターフロントの創出等の魅力づくり、マリンレジャーの振興やエコツーリズムの普及等を図る。また、海を介して各広域ブロックが連携して対岸諸国や諸都市との経済交流や文化交流を図る。

水産資源状況の悪化や漁業就業者数の減少など漁村の活力の低下や世界的な水産物の需要の高まりの中、資源回復計画や沖合域の漁場整備等の水産資源の適切な管理による水産物の安定供給の確保に努める。また、水産物の安定供給のほか、環境・生態系の保全、国境監視等の多面的機能を有する水産業や漁村の活性化を図るため、漁港・漁場・漁村の総合的整備等を図る。

国家的権益の保全や癒しの空間の提供等の機能を有する離島については、人口減少、高齢化等の厳しい状況下にあるため、その役割が適正に果たされるよう、定住・雇用促進策を進める等その振興及び保全を図る。

## (2) 海域を次世代につなぐ取組

臨海部に人口、資産等が集積していることから、GPS（人工衛星による測位システム）を用いた津波早期検知システムの構築等、津波や高潮の予測をより正確かつ迅速に分かりやすく伝達する仕組みや海岸保全施設の耐震化や老朽化対策、防災拠点の整備等のハード・ソフト一体となった高潮・津波対策を推進する。また、沿岸域と流域を視野に入れた海岸侵食対策を進める。

また、生物の生息・生育環境や景観、海岸保全機能等に悪影響を与えている漂流・漂着ゴミ対策や流出油等の海洋汚染対策、沿岸域の水質・底質改善のための陸域からの負荷の軽減、藻場・干潟・サンゴ礁等の浅海域や島しょに多くみられる固有の生態系などの自然環境の保全・再生、美しい景観の保全・形成等、海をいつくしむという視点からの取組も重要である。特に、瀬戸内海や三大湾等の閉鎖性海域の保全・再生は高度経済成長期の負の遺産解消への挑戦としてとらえ推進すべきである。これらの取組には、モニタリングによる順応的管理手法の導入や浚渫土砂など循環資源の活用、住民やNPOの参画等を促す。

さらに、沿岸域の課題の多くは環境保全、利用、防災等の要素が相互に影響し合い、かつ陸域及び海域の総体を一体的に視野に入れる必要があることから、個別に対応するだけではなく、沿岸域の総合的管理を推進していく。

上記の政策の推進に当たっては、国と地方、地域間の役割を明確にするとともに、重層的な取組が必要な分野については、連携・協働して取り組む。

## 第6節 「国土の国民的経営」に向けた施策展開

我が国の国土は、森林や農用地、住宅地など、人が国土に働きかけることにより、有効に利用され、維持管理されてきた。また、こうした営みを通じ、良好な市街地の形成や、国土の保全、水源のかん養といった機能が発揮されてきた。しかしながら、近年、高齢化の進展や相続等にもなう不在所有者の増加、中山間地域における、地域社会の維持が困難となる集落の急速な広がり等により、間伐など手入れが不十分な森林や耕作放棄地、都市内の低未利用地等適切な管理が行われない土地が増加し、国土の管理水準の低下が懸念されている。

一方で、環境への関心や社会貢献活動に対する参加意識の高まりなどから、地域住民やNPO、企業など多様な主体が、国土の管理に関心を持ち、積極的なかかわりを持つ動きが各地で出現している。また、環境へ配慮する企業や、生産者や生産地にこだわりを見せる消費者なども確実に増えてきていることから、今後の国土管理においては、こうした動きを積極的にとらえ、所有者による管理を包含した新たな管理の仕組みを構築していく必要がある。

すなわち、地域に根ざした所有者等による適切な管理を基本としつつ、国や都道府県、市町村など公的主体の役割とあいまって、国民一人一人が国土に関心を持ち、その管理の一翼を担うことを通じ、美しく豊かな国土を国民全体で支え、後世代へと継承していく、「国土の国民的経営」の考えを具体的に推進していくため、所有者による管理、委託による管理に加え、多様な主体の協働と参加による管理という、それぞれの方向について、その管理手法を確立していくものとする。また、国等においては、これらに積極的に取り組んでいくことが重要である。

管理手法の確立に当たっては、それぞれの地域において、農業や林業など本来の営みを通じた手法を十分に活用するべきであり、認定農業者の育成など農林水産業の担い手育成施策等を推進することが重要である。また、低未利用地に係る情報提供の推進や、公的主体と空き地の管理など関連サービス業との連携を図ることも重要である。

特に、多様な主体の協働と参加による管理手法については、労働力、知恵、資金等が提供されることにより、直接的、間接的に国土管理を支える動きとしていくため、次の施策を推進する。

### ア 多様な活動者への支援

地域住民やNPO、企業など多様な活動者が、都市住民等の森林づくりや緑地の保全活動、地域住民等による農地・農業水利施設等の保全向上活動、身近な里山や都市内低未利用地、水辺の管理など国土の管理に資する活動へ直接参加していくことは、国土の管理水準の向上だけでなく、地域への愛着のきっかけや、交流の促進、土地所有者の管

理意欲の向上などの効果が期待できる。このため、こうした主体の取組の進展を目指し、参加者の知識や技術レベルに応じた多段階の育成システム、情報発信、所有者と参加者、企業、NPO等をつなぐコーディネーターの確保、移動手段の確保や受け入れ体制の整備、また、こうした活動を行う者や企業の評価手法など、体系的な支援方策について検討を進める。

#### イ 参加手法の多様化

国土の管理に資する活動へ直接参加できない場合であっても、寄付や資材の提供、農産物や地域材の購入、知恵やノウハウの提供など、時間や空間を超え、国民一人一人が多様な形で、国土の管理に参加していくことが重要である。このため、国土管理の意義や必要性、参加方法等について、国民各層へ効果的に情報提供していく方策について検討を進める。また、子どもたちからの自然体験活動は、環境の保全についての理解と関心を深めるなど、国土の管理とも関連が深いことから、環境教育との連携についても検討していく。

さらに、多くの住民が関心を持つ身近な里山の整備について、行政だけでなく、その取組に賛同する所有者、地域住民やNPO、企業や学識経験者等の参画を得て、将来構想を協働で策定することにより、その後の管理活動への参加や未利用資源の活用等の様々な協力が行われている事例がみられる。このように、地域の身近な国土利用を共通課題としてとらえ、その利用のあり方について将来構想等を策定することを通じ、情報や人的交流、相互理解が促進され、適切な国土の管理に加え、様々な波及効果を生むことが期待される。こうした協働管理のあり方についても検討を進める。

#### ウ 所有者の適切な管理に向けた条件整備

これまで放置されがちであった土地等について、行政や事業者等による働きかけを通じ、所有者の管理が再開された事例が各地にみられる。これは、所有者が何らかのきっかけによって管理意欲を取り戻すことが可能なことを示唆している。このため、地域住民等の協力のもと、行政や事業者等が連携しつつ、現地調査やパトロールなどを通じてその状況を把握し、所有者に対し、所有地の現況や管理方針等を通知するなどの働きかけを行うことにより、所有者の管理意欲の喚起を図るとともに、不在所有等の場合においては、所有地の管理委託を促進するほか、所有者以外の者が管理していく方策について検討を進める。また、集落における農業水利施設の共同管理活動等、地域における共同管理体制の構築を促進する。

## 第7章 環境保全及び景観形成に関する基本的な施策

良好な自然環境や景観、伝統文化等、我が国の国土の蓄積を次世代に継承するとともに、経済社会活動による地球環境への過大な負荷を是正していくため、人々の諸活動ができるだけ自然のプロセスと調和のとれたものとするとともに、既存の都市基盤ストックの利活用や再利用を重視していく必要がある。また、人々の諸活動と自然との共生を図るためには、残された自然を保全するとともに、自然を再生し、生態系の健全性を積極的に取り戻すことが重要である。その際、国土の質の高さは、単に視覚的な美しさや物的な安全性にとどまらず、地域における人の営みが循環型で、自然に対して過度の負担を強いることなく、生態系の健全性が確保されるとともに、地域固有の文化や伝統が育まれ、地域住民がこのような空間に帰属することに誇りと愛着を覚えているなど、全体として調和のとれた状態としてとらえるべきものである。

今後の国土管理においては、国、地方公共団体、事業者、民間団体、地域住民、NPO等様々な主体の協働と参画の下に、科学的知見の充実や技術の開発を進めつつ、このような視点を重視して、国土の質を総合的に高めていくことが重要である。このため、以下の基本的な施策を推進していく。

地球温暖化防止、循環型社会の形成等、人間活動と自然のプロセスとが調和した物質循環の構築に向けた取組を進める。

エコロジカル・ネットワークの形成、自然とのふれあいの推進等、健全な生態系の維持・形成に向けた取組を進める。

地域における人と自然とのかかわり合いの全体をランドスケープととらえ、その質を総合的に高めるための取組を行うとともに、良好な景観の保全・形成を進める。

### 第1節 人間活動と自然のプロセスとが調和した物質循環の構築

健全な物質循環を確保していくに当たっては、自然界の物質循環と経済社会システムを通じた物質循環が密接不可分な関係にあることを踏まえ、自然界からの物質の採取、自然界への物質の排出・廃棄、国内外での物質の移動の3つの側面で問題をとらえ、施策の方向性を考えるとともに、それぞれの側面に共通して、資源の循環利用を促進することが重要である。このように人間活動と自然のプロセスとが調和した物質循環の構築を図るために、以下のような環境保全対策を推進する。

#### (1) 地球温暖化防止の推進

京都議定書に基づく温室効果ガスの6%削減約束の確実な達成と、更なる長期的・継続的な排出削減対策を図り、低炭素社会を構築していくことが重要である。「低炭素社会

づくり」は、生活の豊かさの実感と、CO<sub>2</sub>排出削減が同時に達成できる社会の実現を目指すものであり、社会の隅々まで環境に対する配慮と技術が進展し、従来からの技術や新しい革新的技術の普及により、環境保全と両立しながら豊かな生活と経済成長が確保できる社会である。このような認識の下、我が国が排出する温室効果ガスの9割を占めるエネルギー起源CO<sub>2</sub>の排出を削減するために、個別のエネルギー関連機器や事業所ごとの省CO<sub>2</sub>化に向けた対策や、国民運動の展開などの横断的な対策を引き続き推進するとともに、更に抜本的な対策の強化を行う。中長期的には、都市及びその他の地域の構造や交通システムの抜本的な見直し、エネルギー消費主体間の連携等による経済社会システムの見直し等により、エネルギー需給構造そのものを省CO<sub>2</sub>型に変えていくことが重要である。

このため、集約型都市構造の実現に向けた取組、複数の施設・建物への効率的なエネルギーの供給といったエネルギーの面的利用や緑化によるヒートアイランド対策等を通じた省CO<sub>2</sub>型の地域づくり、円滑な道路交通の実現に資する環状道路等幹線道路ネットワークや高度道路交通システム（ITS）の整備、環境的に持続可能な交通の実現に資する公共交通機関の利用促進や低公害車の導入促進等、交通関連の対策、貨物輸送の効率化、輸送機関の低公害化、モーダルシフト等の物流体系全体のグリーン化、接岸中の船舶のアイドリングストップを始めとした海洋における対策、地域のバイオマス資源を活用したバイオマスタウンの構築、未利用エネルギーや新エネルギー等の特色あるエネルギー資源の効率的な地産地消等、地域全体での省CO<sub>2</sub>化を推進する。

また、環境対策とは別目的で行われる取組や事業においても、CO<sub>2</sub>の排出削減や、熱環境改善のための冷気の発生源となる緑地や水面の効率的な配置に取り組みとともに、住宅・建築物の省エネルギー性能の向上を促進する。

さらに、温室効果ガスの吸収源対策として、森林の整備・保全、都市緑化等を推進する。森林による吸収源対策については、現状程度の水準で森林整備等が推移した場合、確保できる吸収量の目標の達成は困難と見込まれることから、適切な森林の整備・木材利用等を促進する。

## （2）物質循環の確保と循環型社会の形成

### （適正な物質循環の確保等の促進）

大規模な資源採取による自然破壊の防止や、自然界における適正な物質循環の確保に向け、生態系や生物多様性にも配慮しながら、化石燃料や鉱物資源など自然界での再生が不可能な天然資源の使用量の増大を抑制する。また、再生資源の持続的利用を推進する観点から、バイオマス等の利活用の促進や、適切な森林の整備・木材利用等の促進を図るとともに、自然環境の保全・再生のための施策を講じる。



さらに、酸性雨や黄砂等の現象が国境を越えて広がっていることから、国際的な連携によるモニタリング等を実施する。

（循環資源等の適正な利用・処分にに向けた仕組みの充実）

循環型社会の構築を進めるため、排出者責任や拡大生産者責任の考え方を踏まえ、廃棄物等の発生抑制並びに適正な循環的利用及び処分にに向けた取組を推進する。特に、廃棄物の処理にともなう環境への負荷の低減に関しては、国際的な整合性の観点を踏まえて、製品の特性に応じたライフサイクルを考慮した設計・製造の推進等、廃棄物の発生抑制につながる上流対策等の一層の充実を主眼に、各種リサイクル制度の強化を図る。

循環資源等の性質に即した望ましい方法・規模で3R（リデュース（発生抑制）、リユース（再使用）、リサイクル（再生利用））及び適正処分を進める。そのため、効率的で安全性の高い循環資源等の輸送システムを活用するとともに、リサイクルポート、エコタウンなどの静脈物流拠点の形成や活用を図る。また、一般廃棄物処理施設の整備に当たっては、複数市町村の共同・広域処理による地域における廃棄物処理・資源循環・エネルギー利用システムの形成等に取り組むべきである。特に、廃棄物等の適正処理の確保に向け、地域住民との対話の推進を図りつつ、廃棄物処理施設や最終処分場の整備等における広域的な対応を推進する。加えて、経済的なインセンティブを活用した取組として、有料化の取組を推進する。

さらに、第3セクターなど公共が関与した産業廃棄物処理施設の整備を図るとともに、廃棄物の不法投棄については、国民、事業者、地方公共団体、国等の各主体が一体となって、早期に発見し、適切に対処することにより着実に防止する。

今後、廃棄物等の適正処理の推進に向け、コスト削減等の輸送の合理化、電子マネーの普及、優良業者の更なる育成、離島等の条件不利な場所での適正処理対策等に総合的に取り組む必要がある。また、今後の国際的な資源循環の動きに対処するためにも、国内の処理産業の育成が重要な課題である。さらに、大規模地震等で一度に大量に発生する廃棄物処理対策の検討を行うことが必要である。

（循環型社会の形成に向けた国際的な取組の推進）

アジアを中心とした経済成長と人口増加にともなう、循環資源の発生量が増加し、質も多様化している中で、リサイクルなどを目的とした循環資源の国際移動が活発化している。一方、これにともなう環境汚染なども懸念されている。このため、国際的な循環型社会構築に当たっては、まず各国の国内で循環型社会を構築し、次に廃棄物の不法な輸出入を防止する取組を充実・強化し、その上で循環資源の輸出入の円滑化を図ることを基本に以下の施策を実施する。

我が国の優れた技術や人材資源を活かし、環境技術の国際標準化を目指しつつ、各国の能力向上に貢献する。また、国内及び国際間における循環資源の移動把握（トレーサビリティ）の高度化、アジア共通の有害廃棄物のデータベースの作成、適切な輸出入管理のための国際連携の強化等に取り組みつつ、それらが適切に確保された循環資源物流システムの構築等を促進する。その際、環境負荷の低い海運等の活用に配慮すべきである。

### （3）大気・土壌対策等の推進

#### （良好な大気環境の確保）

都市の大気環境については、主として自動車に起因する大気汚染や、都市活動の増大と過密化によるヒートアイランド現象等が問題となっている。

このため、都市におけるエネルギー消費を低減する観点から、地球温暖化防止にも資するエネルギーの面的な利用、風力やバイオマス等の新エネルギーの活用、燃料電池の利用を進めるとともに、省エネルギー等を推進する。また、緑地・水面の減少による蒸発散作用の減少や地表面の人工化による高温化を防ぐ観点から、緑化の推進、緑地の保全等の取組により地表面被覆を改善する等環境負荷の小さな都市構築の推進等を図る。

また、環境的に持続可能な交通システムを実現する観点から、環状道路等幹線道路ネットワークの整備、交差点改良等の道路構造の改善、公共交通機関の利用を促進するための都市の基盤整備、高度道路交通システム（ITS）の整備などの交通流の円滑化対策やモーダルシフト等の物流のグリーン化を推進する。加えて、開発・実用化が進んでいる低公害車・低燃費車やクリーンエネルギー自動車の一層の普及を促進するとともに、モビリティマネジメントの推進や公共交通機関の利便性向上策などにより公共交通機関の利用を促進する。さらに、局地汚染対策の推進など、沿道等における良好な大気環境の確保を図るとともに、固定発生源による大気汚染の防止を図る。

#### （土壌環境の保全）

土壌汚染の未然防止と対策に取り組み、健全な土壌環境を維持していくことが重要である。このため、大気環境や水環境との間の汚染物質の移動に留意しながら、有害物質の排水規制・地下浸透規制、ばい煙の排出規制などを引き続き適正に実施することにより、土壌汚染の未然防止を図る。また、人の健康被害の防止の観点から、市街地における土壌汚染の適切な調査や対策を推進する。さらに、土壌汚染が懸念されるため利用が進まない土地の利用促進に向けての課題を把握し、対応方策を検討する。

農用地においては、カドミウム、銅、砒素その他の有害物質に関する知見の充実に努めるとともに、汚染状況の監視、基準値以上の汚染が検出された地域についての対策地

域の指定、対策計画の策定等の必要な措置を促進することや、農薬の規制を適切に実施することにより、土壤汚染に対処する。

加えて、汚染土壤の適切な処理の推進を図るとともに、土壤汚染が生活環境に与える影響の把握など土壤環境に係る科学的知見の整備等を図る。

## 第2節 健全な生態系の維持・形成

自然のもたらす恵みを将来にわたって継承するため、地域に固有の動植物や生態系を地域の空間特性に応じて適切に保全するとともに、我が国の生物種に絶滅のおそれ新たに生じないようにすることが重要である。また、将来世代のニーズにもこたえられるよう里地里山等の持続可能な自然の利用を行うことが重要である。このため、国内のみならず、アジア・太平洋地域も視野に入れつつ、生物多様性の維持・回復等、人と自然の共生する社会の構築に向けた以下の取組を推進する。

### (1) エコロジカル・ネットワークの形成を通じた自然の保全・再生

人と自然の共生を確保するため、森林、農地、都市内緑地・水辺、河川、海等を有機的につなぐエコロジカル・ネットワーク（生態系ネットワーク）の形成を通じ自然の保全・再生を図ることが重要である。エコロジカル・ネットワークの形成により、野生生物の生息・生育空間の確保、人と自然とのふれあいや環境学習の場の提供、地球温暖化防止、都市環境・水環境の改善等多面的な機能が発揮されることが期待される。この形成に当たっては、全国レベルでは、世界自然遺産やラムサール条約湿地等国际的にも重要性を有する自然を始め、自然環境保全地域、国立公園等各種保護地域制度を活用し、保護地域の十分な規模の確保と適切な配置などについて検討していく。全国レベルとともに、複数の地方公共団体にまたがる野生生物の生息・生育分布等を踏まえながら、国や地方公共団体を始め様々な主体の連携の下、広域ブロック程度の広がりを持ったエコロジカル・ネットワークの検討を進めることが期待される。このため、国はガイドライン等の提示により、様々な主体が多様な空間レベルにおける検討や効果的な事業実施に対応できるようにする。

中でも、失われた自然を再生する際には、自然の回復力を人が手助けする形で実施することが必要である。生物多様性の保全上重要な役割を果たす自然環境について、関係行政機関の連携と専門家や地域住民、NPO等多様な主体の参画を得て、より一層積極的にその再生を推進する。

なお、エコロジカル・ネットワークを検討する上で、外来生物の侵入防止、野生鳥獣による農林水産業等への被害など人と鳥獣のあつれき防止の観点からも、野生鳥獣の生息環境の保全・管理等について考慮する必要がある。

エコロジカル・ネットワークを形成する上で、希少野生動植物種の保護管理を適切に実施することは重要であるため、捕獲等の規制のほか、生息・生育状況の改善、飼育下での繁殖、個体の野生復帰等を内容とする保護増殖事業計画の策定とその着実な実施を図る。また、鳥獣被害の防止や健全な地域個体群の維持については、都道府県が特定鳥獣保護管理計画を策定し、科学的、計画的な保護管理を推進する。さらに、外来生物対策については、侵略的な外来生物の侵入にともない、深刻な生態系の攪乱等の影響が懸念されているため、特定外来生物の飼養、輸入等に対する規制及び防除事業を着実に実施する。

#### (2) 里地里山の保全・再生と持続可能な利用

里地里山は、地域の人と自然とのかかわりあいの中で形づくられてきたが、近年の産業構造、社会構造の変化にともなう耕作放棄地の増加、里山林の利用形態の変化等により、地域特有の生物の生息・生育環境の劣化、独特な景観の喪失など、その質が年々低下しつつある。

このため、環境と調和した農林業の振興等により、里地里山の保全・整備を図るとともに、行政、専門家、地域住民、NPO等の連携による体制づくり、自然とのふれあいや環境学習の場としての活用、NPOや土地所有者等の活動への支援、土地所有者等との協定の締結といった種々の仕組みを幅広く活用しつつ、総合的な保全を実施する。

#### (3) 自然とのふれあいの推進

自然との共生への理解を深めるためには、様々な主体の参加・連携の下、人と自然とのふれあいを確保することが重要である。

このため、自然とのふれあいの場の整備やふれあう機会の拡大を図る取組の実施、地域の自然環境や歴史・文化等を適切に保全しながら持続的な利用を図るエコツーリズムの普及・定着の推進、都市住民が農山漁村において滞在型の余暇活動を行うグリーンツーリズム等を推進する。特に国立公園等の重要な地域において、優れた自然の風景地としての適正な整備、管理運営を推進する。また、都市においては、良好な自然環境を回復・確保し、日常生活における自然とのふれあいを確保する観点から、緑地の保全、都市公園などの整備、緑化を計画的に進める。

#### (4) 環境影響評価の実施

国土形成に係る事業の実施に際して、自然環境の保全を図るには、環境影響評価の実施等を通じて、保全すべき場所の改変を避け、あるいは、これを最小にするなどの対策を優先しつつ、適切な対策を講ずる必要がある。

このため、環境影響評価について、引き続き、技術手法のレビューや、方法書手続の機能を十分に発揮するための検討、関係者間のコミュニケーションを進めるための手法開発等を進め、一層の充実を図ることが必要である。また、事業の特性を踏まえつつ公共事業等の位置・規模等の検討段階において環境的側面の検討を行うことなどにより、適切な環境配慮を促進することが必要である。

### 第3節 良好な景観等の保全・形成

人の営みや自然の営み、あるいはそれらの相互作用の結果を特質としており、かつ、人々がそのように認識する空間的な広がりを「ランドスケープ」ととらえ、地域の自然を最大限に活用し、伝統的な人々の暮らしが現代生活にも息づき、近代化を進めながら地域の文化的特質も失わないようにし、地域における人と自然の関係の総体を良好なものとするため、持続可能で魅力的なランドスケープの形成を目指す。また、このような考え方を踏まえ、都市、農山漁村等において良好な景観の保全・形成を進める。

#### (1) 健全でうるおいあるランドスケープの形成

急激な都市膨張等の過程で無秩序な開発による土地造成が進展するとともに、産業構造の変化等の中で農林業が低迷し、適切に管理されない森林、耕作放棄地が増大している。また、燃料革命により薪炭林が放置され、さらに、過疎化や高齢化にともなうコミュニティの弱体化の中で管理の担い手が減少しており、本来地域住民の営みの中で維持・管理されてきた里地里山は、地域によってはその荒廃が問題となっている。このように、人と自然の良好な関係が損なわれ、これまで培われてきた地域の伝統や文化も失われる傾向にあり、日本人の心のふるさとが失われることが懸念される。良好な都市環境や美しく暮らしやすい農山漁村の形成、健全な生態系の維持・形成等を推進するとともに、国土の国民的経営の推進や持続可能な地域経営を図ることにより、新たな時代にふさわしい人と自然の関係を再構築し、地域における良好なランドスケープの形成を目指す必要がある。

このため、国土の国民的経営やエコロジカル・ネットワークを推進することに加え、地域の空間利用に関する計画に上記のような考え方が反映されるよう努めるとともに、その考え方、意義等について普及・啓発を図る。良好なランドスケープは、地域住民だけではなく来訪者にも心地よさや快適さ等を与えるものであり、自然歩道などのフットパス<sup>21</sup>の整備を含め、観光資源の保護、育成及び開発に必要な施策等とあいまって、その形成に努める。

<sup>21</sup> その地域固有の自然や文化等にふれながら、歩くことを楽しむための道。

## (2) 地域の個性ある景観の形成

良好な景観は、美しく風格のある国土の形成とうるおいある豊かな生活環境の創造に不可欠なものであるため、国民共有の資産として、現在及び将来にわたってこれを享受できるよう、その整備・保全を図る必要がある。また、その取組については、地方公共団体、事業者及び住民が一体となって進めていくことが重要である。

このため、地方公共団体による景観計画の策定や緑化率の導入等の制度活用の推進を図る。また、良好な景観形成のための基本理念の普及・啓発、多様な主体の参加に向けた景観に関する教育の充実、先進的な取組事例に関する情報提供、専門家の育成等のソフト面での支援策の充実を図り、良好な景観の形成と水・緑が豊かでうるおいがあり暮らしやすい地域づくり、まちづくりを推進する。また、事業特性を踏まえ、事業の影響を受ける地域住民、その他関係者や学識経験者等の多様な意見を聴取しつつ景観評価を行い、事業案に反映させるという景観アセスメント（景観評価）システムの運用や、各事業の景観形成ガイドラインの活用等により、景観に配慮した社会資本整備を進める。都市景観や防災性の向上、安全で快適な通行空間の確保、歴史的まちなみの保存等を図るため、道路の無電柱化や、地域資源を活かした質の高い道路景観の形成を推進する。さらに、水辺・海辺空間の保全・再生・創出を通じ、良好な景観形成を進める。また、国立公園等の制度の適切な活用を通じ、優れた景観の保護を図る。

## 第8章 「新たな公」による地域づくりの実現に向けた基本的な施策

行政だけでなく多様な民間主体を地域づくりの担い手と位置付け、これらの主体が従来の公の領域に加え、公共的価値を含む私の領域や、公と私との中間的な領域で協働するという「新たな公」に基づく地域づくりは、社会貢献による参加者の自己実現の達成や、地域への誇りと愛着の醸成にとどまらず、社会的サービスが多様化し、充実することによる地域全体にわたるQOL（生活の質）の向上、人と物が動くことによる地域経済への波及効果、行財政資源の節約を始めとする社会的コストの軽減効果などの多面的な意義がある。このため、地球環境問題や人口構造・地域構造の変化を踏まえつつ、「新たな公」による地域づくりの実現に向けた基本的な施策を、次の基本方向に沿って進める。

「新たな公」の担い手確保とその環境整備を図ることにより、「新たな公」を基軸とする地域づくりを進める。

道路や河川、港湾といった身近な国土基盤について、「新たな公」の考え方に立って、地域の住民、NPO、民間企業等の多様な主体の発意を活かしたマネジメントを実現する。

「新たな公」の考え方に立って、多様な民間主体の発意・活動を積極的に地域づくりに活かす取組を進める。

### 第1節 「新たな公」の担い手確保とその活動環境整備

#### (1) 参加意識の醸成、体験機会の充実

「新たな公」による地域づくりを実現するためには、多様な民間主体、特に個人を、世代、性別、職業、国籍に関係なく、地域の担い手として育成し、確保することが不可欠である。その上で、多様な主体の相互連携・協働、民間主体の活動の継続を促す。

このため、行政だけでなく民間も含めた様々なレベルにおいて、「新たな公」の多面的意義や住民組織への参加に対する意識の醸成を図り、担い手となる人材を育成する。具体的には、学校教育、地域活動等を通じて、あらゆる世代に対して、福祉、子育て、防犯・防災、居住環境等の身近な課題について住民が協力して解決することが生活の質の向上と社会全体の負担軽減に資することを啓発し、国民一人一人の意識の向上を図る。

「新たな公」の担い手として、当面は団塊の世代への期待は大きい。一方で、今後、長期的に活動を継続していくためには、特に若年層の参加が不可欠である。若年層は社会への貢献意識が高まっている傾向がみられることから、これを活かすためにも、幼少期から青年期まで継続的に、段階に応じた多様なボランティア活動や地域活動の体験機会を提供し、体験を促す。これにより、活動への参加が自己の満足度を高め、それが次

の参加意欲につながるという好循環の形成を目指す。

このほか、各地域で進められている「まちづくり塾」のような取組を通じて、「新たな公」の担い手となる人材を地域において育成することを促進する。さらに、公共施設管理を始め様々な社会サービスの提供に際して、住民、NPO、企業等の参加を促す仕掛けをシステムとして組み込むことにより、それらの多様な主体が社会サービスの担い手として参加することを促していく。

## (2) 参加主体の拡大

個人の生活スタイルを重視する人等も参加しやすい仕組みとするために、強固な組織によらずに、立場や繁忙の違いに応じて様々な形態でかかわれる緩やかな組織とすることも必要である。また、環境分野など関心の高い分野を活動対象に加えるなど幅広い層の参加や活動の持続性を考慮することも必要である。特に、都市においては、通勤時間の長さ等から地域活動等に参加する時間的な余裕が少ないことや転出入が多いこと等の都市の生活様式の特性も踏まえて、多くの住民が参加しやすくなるように、イベント形式などの工夫が求められる。

さらに、活動への参加が自営業、退職後の高齢者、専業主婦等の比較的、地域での活動時間を確保しやすい人にとどまるのではなく、企業に勤めている人の参加を容易にするために、休暇制度、兼業制限のあり方を検討する。

一方、住民にとって最も身近に「新たな公」として活動できる組織である自治会、PTA、商店会等の地縁型のコミュニティにも期待すべきである。しかしながら、地縁型のコミュニティは、都市において衰退し、農山漁村等においても高齢化や人口減少等によりその活動が停滞しているものもみられる。このため、例えば、より緩やかな参加形態の組織としたり、NPO等の支援を受けることにより参加者の負担軽減を図るなど、時代の要請にあった工夫を行い、その再生、活性化を促す。

特に、中山間地域など、従来からの集落を単位とした地縁型のコミュニティが水路の維持や冠婚葬祭等の地域活動の主要な役割を担ってきた地域においては、その活動の停滞により、地域の維持さえも困難な状況になりつつあるところもある。このため、従来の地縁型のコミュニティを中心として、近隣集落、事業者、NPO等の集落内外の多様な主体と連携を図りながら、新たな協働の仕組みを構築することを促すこととし、行政もこれを適切に支援する。

## (3) 多様な主体の活動環境の整備

行政は、多様な民間主体が情報を共有するために率先して情報公開を行うとともに、主体間相互の信頼感等の醸成に取り組む。その際、これらを支援する情報通信技術の利



用環境の整備などを行う。

さらに、民間主体による継続的なサービス提供を可能にするためには、サービス受益者等から適正な対価が支払われることが必要な場合がある。それに加えて、様々な環境整備を行うこと、特に住民等による資金面での支援を促す仕組みの検討が必要である。多様な民間主体の活動に、「新たな公」としての公共的価値が見いだせる場合には、その活動基盤を支えるという観点から、活動の立ち上げを、行政が積極的に支援していくことも検討する。

また、多様な民間主体の活動を一定の目的に向けて総合化したり、それら同士の間やそれらと行政との間の相互理解を促進するためには、行政を含む各主体のいずれに対しても対等に渡り合える中間的な支援組織が必要となる場合がある。中間的な支援組織には、このほか、各主体に対する組織運営等に対する助言、資金調達面や技術面での支援という役割もある。さらに、活動の理念等を共有する主体が地域を越えて連携・協働することも、共通の課題を解決する上で有効である。行政は、このような中間的な支援組織が育成されるよう環境整備を行うとともに、当該組織を担う人材の育成等も行うことが必要である。中間的な支援組織の形態としては、例えば、地縁型のコミュニティ、NPO、企業、行政等がそれぞれ対等の立場で参画して共同組織を形成したり、大学等の専門家や地域外の人材を活用するなど、地域ごとの実情に応じた選択を行う。

## 第2節 多様な主体による国土基盤のマネジメント

道路や河川、港湾といった身近な国土基盤は、地域の住民や民間企業等が日常生活や企業活動を通じて守ってきた共有の財産であり、国土を形成する上で重要な役割を果たしてきた。しかしながら戦後の復興期や高度成長期における急速な量的拡大の結果、一部の施設には機能の陳腐化、遊休化、効率性優先で画一的なデザインに起因する景観悪化がもたらされた。またこれらの施設の老朽化に対応するための維持更新投資の増大が予想されているほか、国土基盤を共有物として大切に維持し、活用していこうという地域住民等の利害関係者（ステークホルダー）意識の希薄化が懸念される。

このような時代背景の下、身近な国土基盤のマネジメントにおいては、今後、地域の住民やNPO、民間企業等の多様な主体の発意を活かし、アメニティに優れた道づくりや暮らしやすい地域づくり、地域の振興等に結びつけていくことが重要である。このため、施設等を所有する国や地方公共団体等が管理する責任を有することを基本としつつも、地域住民等のステークホルダーとしての意識やCSR（企業の社会的責任）の精神に立脚して、「新たな公」の視点を活かしつつ多様な主体が多様な観点に立ち自発的、積極的に参画する国土基盤マネジメントを拡大していくことが求められる。

国や地方公共団体等は、国土基盤ストックのアセットマネジメントを的確に実施する

とともに、担い手となる民間主体が自らの創意工夫を凝らして国土基盤の効用を最大限に引き出す機会を拡大していくことができるよう、担い手の果たすべき役割を契約上明確化する等により参加型マネジメントの枠組み整備を進めていく。

### 第3節 多様な民間主体の発意・活動を重視した自助努力による地域づくり

各地域が、以下の点に留意しつつ、多様な民間主体の発意・活動を重視して行う自助努力の取組等を通じて、多様な価値と魅力を持つ地域づくりの実現を図る。

#### (1) 地域資源の活用と情報発信

地域づくりの基礎となる地域資源には、自然環境、文化など多様なものがあり、これらにも着目した上で、外部からの客観的視点の導入を図りつつ、競争力の高い資源を発掘し、再評価し、磨きをかけて活用につなげるとともに、これらを地域内で共有し、外部への発信を図る。例えば、中小都市や中山間地域等では、ゆとりある居住環境や豊かな自然を享受できる地域であることを踏まえ、その地域の有する価値を再認識し、固有の資源を活用することでその魅力を更に高め、多自然居住地域の創造にもつなげていくことが可能である。

地域資源の活用にあたっては、大学、企業、研究機関などとの具体的な連携による外部からの技術・ノウハウの導入や、1次産業の2次産業・3次産業との複合化（6次産業化）等を通じて、地域資源の高付加価値化、ブランド化、他地域との差異化を進める。また、その地域資源の特性等に応じて、顔の見える地域レベル、都市と農村を含むより広域のレベル、全国レベル、海外への展開、などの戦略の構築を図る。

地域の個性や魅力、それらを活かした地域づくりの取組を外部に発信するにあたっては、情報通信技術が地域の空間的・距離的な不利性を克服する有力な手段となり得る。情報通信技術を活用し、広域レベル・全国レベルでの積極的な情報発信・情報交流・ネットワーク形成を促進する。このような取組により、地域への定期的な訪問・産品購入等を行う外部サポーターの確保・活用を図る。また、地域による直接の国際的な連携を進めるため、海外への地域の情報発信や交流にも努める。

#### (2) 地域づくりの多様な担い手の確保と緩やかな組織化

地域づくりにあたっては、経験・ノウハウ等を有する団塊の世代を始めとする地域外部の専門的能力を持った人材の活用など、外に開かれた取組を進める。既に、地域の高齢者や女性の地域づくりへの参加がみられるが、今後の全国的な人口減少と高齢化の進展を踏まえ、NPOやボランティア・コミュニティ活動への柔軟な参加形態を工夫しつつ、若者や地域外へ通勤する住民、地域に居住する外国人なども含めた幅広い主体を地

地域づくりの担い手として巻き込み、生きがいを感じながら活動できる状況の創出を更に促進する。このような活動の機会を提供することにより、地域づくりの担い手となる人材の育成につながっていく。

また、世代や国籍を超えた地域内のコミュニケーションの強化を図るとともに、セミナー、ワークショップ、シンポジウムの開催や、地元の各界で活躍している地域づくりの核となる人材が一堂に会する協議組織の編成を通じて、企業、NPO、地域住民、外部の人材など多様な主体の緩やかな組織化を進める。こうした取組により、地域内の多様な主体が交わることによるイノベーションを促す。

地域のコミュニティの再生・強化に当たっては、情報通信技術の活用が有効である。この際、地域レベルならではの顔の見える関係も活かしつつ、情報通信技術を活用したより温かい関係の構築を図る。

地域における情報通信技術の活用のため、携帯電話の不感地域やブロードバンド未提供地域の解消などを進めていく。女性や高齢者を含めたすべての地域住民の情報通信技術の活用能力の更なる向上に向けた取組を促進する。

### (3) 「資金の小さな循環」、「『志』ある投資」の推進等による資金の確保

地域づくりを進めるに当たっては、その活動のための資金の確保が重要な課題である。一方で、地方銀行等に預けられている地域の個人金融資産のうち、同じ地域に投資されている割合は決して多くない。このため、地域への外部からの投資に加え、地域の資金が出し手の実感をともないつつ地域に再投資される仕組みの形成など、資金の「小さな循環」の視点を通じた資金の確保を図る。

地域の企業やコミュニティ・ビジネス等に対する融資については、貸し手側は事業遂行能力・返済能力の判断に必ずしも習熟していない、借り手側は審査に要する情報提示を十分行うことができないなど、双方の問題がある。このため、貸し手側と借り手側の継続的な情報共有関係を活かした地域密着型金融を促進する。その際、コミュニティの相互保証性を活かしたコミュニティ・クレジットなどの新たなスキームの活用を含め、様々な工夫を図ることが期待される。また、既存金融機関や専門的人材による地域の金融機関の審査能力の補完（テクニカル・アシスタンス）の積極的な活用を図る。

また、普及しつつあるCSRの精神を地域に向けて発揮させることや、地域出身者、地域在住者などの個人の持つ地域貢献意欲を顕在化させることを通じた資金の確保、いわば「『志』ある投資」を進めることが有効である。

このため、こうした地域への貢献に向けた機運の醸成を図るほか、具体的にこれらの地域貢献意欲を顕在化させるため、行政による直接的・間接的支援も含めた民間の資金供給を促すような環境を整えつつ、地域づくり活動への寄付を促進する仕組み、企業の

従業員の寄付に企業が上乘せ寄付を行うマッチングギフトなど企業と従業員が共同で地域に貢献する仕組み、事業を特定して購入者を募集するミニ公募債、NPOバンク、コミュニティファンド、まちづくりファンド等の組成など、様々な工夫を促す。

#### (4) 地域づくりにおける行政の役割

地域づくりにおける行政の役割は、工場誘致など自ら行う取組を中心としたものから民間主体の発意やビジネスマインドを誘導・サポートすることを重視する方向に切り替わる。市町村は多様な民間主体との協働を推進するとともに、幅広い住民サービスを担う。都道府県は市町村の圏域を超える広域的な業務を担う。国は、画一的な支援ではなく、都道府県、市町村と連携を図りながら、新たな地域社会像の形成の誘導・支援や、地域の知恵と工夫により地域戦略の独自性を高める競争の環境整備へと軸足を移していく。また、それらのためには、具体的な地域間の移動・交流ニーズへのボトルネックが発生しないよう、広域的な交通・情報サービスの確保なども求められる。さらに、省庁等の連携による地域の活性化に関する相談体制の整備を図る。

一方、人口の減少・高齢化が著しく、維持・存続が危ぶまれる集落では、高齢者単身世帯の増加、コミュニティ機能の低下などにより、住民と地域とのかかわりが希薄になりがちであるので、集落における居住の実態や住民の不安・要望を行政が継続的に把握する目配りが必要である。その上で、行政は、例えば、中心・基幹集落への機能の統合・再編成などを含めた暮らしの将来像について住民との間で合意形成を図りつつ、公共的な投資・土地利用のあり方の検討を行うとともに、医療・福祉サービスや生活物資を届けるサービスの確保など地域住民の需要に応じて暮らしを支えるサービスの提供、豪雪地帯における雪処理方策の確保など防災上特に危険な集落への対策、集落の有する固有の伝統文化・風俗慣習などの継承等について民間の力も活かしつつ必要な支援を行う。また、資源管理水準が著しく低下した家屋・宅地・農用地・森林等について、国土保全等の観点から、管理・活用を図るための一定の工夫・仕組みの検討や必要な支援を行っていく。

さらに、地理的、自然的、社会的条件の不利性の大きな地域については、当該地域の実情に応じた後押しも、国などの役割である。

以上のように、行政が自らの役割を自覚し、その役割を的確に果たすことにより、民間主導の発意・活動が活性化され、「新たな公」による地域づくりの促進につながると期待される。

### 第3部 広域地方計画の策定・推進

第1部で述べたように、本計画では、各広域ブロックが、東アジアの各地域との交流・連携を進め、各ブロック間の互惠関係を維持発展させながら、その有する資源を最大限に活かした特色ある地域戦略を描き、自立的に発展する圏域を形成する国土構造への転換を目指すこととしている。このためには、各ブロックが独自の発想と戦略性を活かした国土形成を進める必要がある。

第3部では、独自性のある広域ブロックの形成に向けて、広域地方計画の策定・推進に関する指針等を示すこととする。

## 第1章 基本的考え方

### 第1節 広域地方計画の意義と役割

平成17年の法改正では、全国計画に加えて広域地方計画の策定が制度化された。第1部で述べたように、地域の自立に向けた環境の進展や広域的課題の増加等を踏まえれば、全国を一律に取り扱うよりも、都府県を超える広域ブロックごとにその特色に応じた施策展開を図り、自立的に発展する圏域の形成を目指すことが適当である。広域地方計画制度は、このような考え方に基づき、地域の実情に即した地域の将来像等を定める即地的な計画の枠組みとして設けられたものであり、当該区域における国土の形成に関する基本的方針、目標のほか、一の都府県の区域を超える広域の見地から当該地域において戦略的に実施すべき具体的な施策を記述するものである。

広域地方計画の策定に当たっては、広域地方計画協議会の議を経ることとされている。広域地方計画の策定に向けて、国土交通省及び関係する国の地方支分部局、地方公共団体、地元経済界等が適切な役割分担の下に協働しながらビジョンづくりに取り組むことにより、各主体が地域整備を進める上での長期的な方針・目標の共有化が図られる。また、このような計画の策定プロセスを通じて、各広域ブロックでの計画策定過程が相互参照・比較され、新たな工夫や連携が促されるという意義も有しているものである。

### 第2節 広域地方計画の基本的考え方

#### (1) 自立的な広域ブロック形成に向けて必要な視点

平成18年7月には、国土形成計画法施行令が施行され、国土形成計画法第9条の規定に基づく以下の8つの広域地方計画区域が定められた。

東北圏 青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、新潟県の区域を一体とした区域

首都圏 茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県の区域を一体とした区域

北陸圏 富山県、石川県、福井県の区域を一体とした区域

中部圏 長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県の区域を一体とした区域

近畿圏 滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県の区域を一体とした区域

中国圏 鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県の区域を一体とした区域

四国圏 徳島県、香川県、愛媛県、高知県の区域を一体とした区域

九州圏 福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県の区域を一体とした区域

広域地方計画区域は、以下の諸点を基本原則として、国土審議会における調査審議を経て設定されたものである。多様で自立的な広域ブロックの形成に向けて、これらの観点からの各ブロック内での取組を充実強化していく必要がある。

（地域の自立的発展及び国際競争力の強化の観点からの規模及び集積等）

- ア．産業、経済、人材その他の地域資源について相当程度の多様性を有し、かつ、人口や経済規模が相当程度以上であること
- イ．相当程度の都市集積、産業集積、学術・文化集積を有すること
- ウ．国際定期便が就航する空港や国際海上コンテナ貨物を取扱う主要港湾など、基幹的な国際交流基盤が存在し、あるいは今後整備される見込みがあること
- エ．海洋国家たる日本の特性を活かし、今後飛躍的に発展することが見込まれる東アジア地域との連携を見据えて、日本海と太平洋の両海洋を活用できる状況にあること

（国民生活の安全及び豊かな環境を確保する観点からの地域間の連携可能性等）

- オ．防災・減災対策や災害時の迂回ルート等の余裕性（リダンダンシー）の確保
- カ．水資源等の安定的供給
- キ．海洋国家、森林国家たる日本として、貴重な資産としての内海や森林等の良好な状態での次世代への継承

（自然、経済、社会、文化等における密接な関係性）

- ク．経済社会活動における強い結びつき
- ケ．自然条件（平野、内海、大河川流域、大規模山岳地域等）の共通性や歴史的・文化的背景の類似性

(一体としての国土形成の必要性、関係機関による広域地方計画協議会の組織)

コ．当該区域において、地域の主体的な取組を活かしつつ、一体的な計画策定・実施が円滑に行われること

## (2) 各広域ブロックの現況及び自立的発展のポテンシャル

人口・経済規模、都市・産業集積、国際交流基盤の状況等に照らすと、各広域地方計画区域は、以下のような現況となっており<sup>22</sup>、それぞれに自立的発展のポテンシャルを有している。

### 東北圏

東北圏は、人口約1,210万人、域内総生産約42兆円と欧州の中規模諸国（オランダ、スイス、ベルギー等）と同程度の人口・経済規模を有し、人口30万人以上の都市は政令指定都市を含め6市ある。また、国際定期便が就航する空港と一定規模の国際海上コンテナを取扱う港湾をそれぞれ複数有しているほか、食料自給率（カロリーベース）が高い状況となっている中で、電気機械産業などの企業立地が進んでいる。さらに、経済社会活動において結びつきがみられ、周辺道県も含めた道県境を超える広域連携の取組実績もみられる。

### 首都圏

首都圏は、人口約4,240万人、域内総生産約190兆円とG8諸国中のイギリス、フランスに匹敵する経済規模を有し、国会等政治・行政の中核機能の存する東京特別区に加え、政令指定都市を含む多数の人口30万人以上の都市がある。また、国際定期便が就航する拠点空港と、国際海上コンテナを取扱う複数の港湾を有することを始め、都市・産業・学術・情報・中枢管理の面での巨大な集積や、我が国随一の国際交流機能を有している。北関東地域3県に限ってみても、人口約700万人、域内総生産約27兆円と欧州の中規模諸国とほぼ同程度の人口・経済規模であり、複数の人口30万人以上の都市を抱えるなど相当の集積を有している。さらに、経済社会活動面では、全国土ないし日本列島の東半分への東京の影響力が極めて大きい中で、この7県がとりわけ東京との強い結びつきがみられるほか、近年になって、北関東地域において周辺県も含めた県境を超える広域連携の取組が行われている。

<sup>22</sup> 人口については、総務省「平成17年国勢調査」（平成17年10月1日現在）を基にしたもので、その後の市町村合併等については反映されていない。域内総生産については、内閣府「平成16年度県民経済計算」を基にしたもの。

### 北陸圏

北陸圏は、人口は約310万人に過ぎないが、域内総生産約12兆円とアイルランドやニュージーランドと同程度の経済規模を有し、複数の人口30万人以上の都市がある。また、国際定期便が就航する空港と一定規模の国際海上コンテナを取扱う港湾をそれぞれ複数有しているほか、日本海側有数の産業集積を持っている。さらに、経済社会活動や住民意識の面で強い結びつきがみられ、県境を超える広域連携の取組実績もみられるなど、確固たるまとまりを有している。

### 中部圏

中部圏は、人口約1,720万人、域内総生産約73兆円とG8諸国中のカナダに次ぐ経済規模を有し、政令指定都市を含む多数の人口30万人以上の都市がある。また、国際定期便が就航する拠点空港と、国際海上コンテナを取扱う複数の港湾等を有することを始め、世界的な産業技術の集積のほか、都市・学術の面での集積や国際交流の面でも我が国有数の機能を持つ地域である。さらに、経済社会活動において名古屋を中心に結びつきがみられるほか、周辺県も含めた県境を超える広域連携の取組の実績もみられる。

### 近畿圏

近畿圏は、人口約2,090万人、域内総生産約80兆円とG8諸国中のカナダに次ぐ経済規模を有し、政令指定都市を含む多数の人口30万人以上の都市がある。また、国際定期便が就航する拠点空港と国際海上コンテナを取扱う複数の港湾を有することを始め、都市・産業・学術・情報・中枢管理や国際交流といった諸機能の面で首都圏に次ぐ集積を抱え、長い歴史に培われた特色ある文化を有している。さらに、経済社会活動において大阪を中心に強い結びつきがみられ、一つのまとまりを形成している。また、周辺県も含めた府県境を超える広域連携の取組実績もみられる。

### 中国圏

中国圏は、人口約770万人、域内総生産約29兆円と欧州の中規模諸国（ベルギー、オーストリア、デンマーク等）と同程度の人口・経済規模を有し、人口30万人以上の都市は政令指定都市を含め4市ある。また、国際定期便が就航する空港と一定規模の国際海上コンテナを取扱う港湾をそれぞれ複数有しているほか、基礎素材型産業等の既存集積に加え、近年、機械産業の集積も進んでいる。さらに、経済社会活動において結びつきがみられるほか、県境を超える広域連携の取組実績もみられる。



#### 四国圏

四国圏は、人口は約410万人に過ぎないが、域内総生産約14兆円とアイルランドやニュージーランドと同程度の経済規模を有し、複数の人口30万人以上の都市がある。また、国際定期便が就航する空港と一定規模の国際海上コンテナを取扱う港湾をそれぞれ複数有しているほか、本四架橋等の整備により、圏域内外の連絡利便性が向上しており、また幅広い分野で独自の技術等を有する産業の立地もみられる。さらに、経済社会活動において結びつきがみられるほか、県境を超える広域連携の取組実績もみられる。

#### 九州圏

九州圏は、人口約1,340万人、域内総生産約44兆円と欧州の中規模諸国（オランダ、スイス、ベルギー等）と同程度の人口・経済規模を有し、人口30万人以上の都市は政令指定都市を含め8市ある。また、国際定期便が就航する空港と一定規模の国際海上コンテナを取扱う港湾をそれぞれ複数有しているほか、近年の製造業の立地などを背景に、貿易の高い伸びがみられる。さらに、経済社会活動の面で福岡を中心に強い結びつきがみられ、一つのまとまりを形成している。また、この地域では、県境を超える広域連携の取組実績もみられる。

### （3）広域ブロック間の連携及び相互調整

各広域ブロックにおける取組に加えて、ブロック相互やブロックの境界にまたがる複数都道府県等の間での連携及び相互調整を進める必要がある。

特に、北陸・中部の両圏域及び中国・四国の両圏域については、交通基盤整備の進展等により日本海から太平洋にわたる地域の一体感が強まりつつあるとともに、日本海と太平洋の両海洋を活用した広域物流体系や国際観光ルートの構築、中部山岳地域や瀬戸内海における国土の保全・管理の一体的推進等の共通の課題を有していることから、日本海から太平洋にわたる発展の全体構想等について合同して検討していくことが求められる。また、首都圏のうち北関東3県と隣接する福島県及び新潟県の磐越2県は、これまでもブロックを超える広域連携の取組を進めてきており、今後の交通基盤整備の進展等により新たな発展が期待できる地域であることから、分科会の活用等により当該地域の特性に応じた発展構想等を描いていくことが求められる。

以上に加え、広域地方計画区域の境界に位置する都道府県では、隣接する広域地方計画区域と密接な関係を有するものがあり、これまで様々な取組が進められてきているところであり、広域地方計画の策定に当たっても、必要な連携及び相互調整を行うことが期待される。

### 第3節 全国計画と広域地方計画の相互連携

広域地方計画は、全国計画を基本として定めることとされており、この観点から全国計画と広域地方計画の整合性が確保される必要がある。

このため、広域地方計画策定に当たっては、全国計画に示された方向性を踏まえるとともに、国においては、全国計画の考え方の周知に努める。

また、広域地方計画の検討を通じて立案された地域戦略を推進する上で、全国的見地からの新たな対応が必要となった場合には、国において適切に対応していく。

### 第4節 北海道総合開発計画及び沖縄振興計画と国土形成計画との連携

北海道及び沖縄県については、それぞれ北海道総合開発計画及び沖縄振興計画が存在していることから、法律上、広域地方計画の対象外となっているが、以下に示すように独自性の高い圏域を形成していることから、それぞれが広域ブロックに相当するものと考えべきであり、これらの圏域についても、地域の実情に即した独自の発想と戦略性を活かした国土形成を進める必要がある。このため、両地域の自立的発展に向けて、北海道総合開発計画及び沖縄振興計画の両計画と国土形成計画との間で必要な調整が行われ、相互の連携が図られる必要がある。

#### 北海道

北海道は人口約560万人、また、域内総生産は約20兆円とデンマークやフィンランド、アイルランドと同程度の人口・経済規模を有し、人口30万人以上の都市は政令指定都市を含め2市ある。また、国際定期便が就航する空港、一定規模の国際海上コンテナを取扱う港湾もそれぞれ複数存在している。

北海道には、その時々課題・要請にこたえるために、種々の資源の開発が計画的に進められてきたという歴史的経緯がある。北海道は、積雪寒冷の気候条件、低い人口密度、大消費地・産業集積地からの遠隔性などの不利性を有しているが、一方で、水、森林等の資源、北国らしい自然環境、アイヌ文化など、アジアの中でも特徴的な資源・特性を有するとともに、北米、欧州及び東アジアとを結ぶ国際物流・交流の要衝となり得る地理的条件を有している。特に、東アジアの成長等にともない、農水産物の輸出の増加や海外からの観光客の増加などがみられるとともに、風力やバイオマスなどの新エネルギー源を豊富に有している。

上記にかんがみ、北海道においては、食料供給力の強化や観光等の競争力のある産業の育成・強化による地域経済の安定的な発展を図るとともに、豊かな自然環境や自然エネルギー源を活かした持続可能な地域の形成等に取り組む必要がある。このため、新たな北海道総合開発計画を策定し、北海道開発の意義である我が国が直面する課題の解決

への貢献と地域の活力ある発展に向けた明確なビジョンを示すとともに、国と地域の連携の中で、施策の総合性を発揮するための戦略的取組を描くべきである。

### 沖縄県

沖縄県は人口約140万人、域内総生産約4兆円と、その人口・経済規模は他の広域ブロックと比して小さいものとなっている。人口30万人以上の都市として那覇市が存在するほか、国際定期便が就航する空港と一定規模の国際海上コンテナを取扱う港湾を有しており、本土から遠隔の島しょ県として独自の圏域を形成している。

沖縄県は、本土からの遠隔性等に由来する自然的・地理的不利性や米軍施設・区域の集中など特殊な諸事情を有している。一方で全国的に人口減少する中、沖縄県の人口の増加率は高く、若年人口の割合も高い。また東京と同距離圏に東アジアの主要都市が位置するという地理的条件にあるが、我が国とアジア・太平洋地域等との相互依存関係が強まる中、交通・情報通信ネットワークの構築等によりその地理的条件が優位性へと転換する可能性を有している。さらに、亜熱帯性の豊かな自然に恵まれ、特有の風土と文化を有することから、観光・リゾート地の魅力を有し、また排他的経済水域の確保など国家権益からも大きな役割を有している。

また、平成14年度から23年度を計画期間とする沖縄振興計画では、「平和で安らぎと活力のある沖縄県」の実現を目指し、民間主導の自立型経済の構築、アジア・太平洋地域の発展に寄与する地域の形成、世界的水準の知的クラスターの形成、安らぎとうるおいのある生活空間の創造等に向けた諸施策を推進することとしている。

これらを踏まえ、沖縄県においては、質の高い観光・リゾート地、知的クラスターや航空・海上輸送ネットワークの拡充などを通じて、アジア・太平洋地域の発展に寄与する交流拠点としての形成が求められる。また豊かな自然環境の保全や、国境離島を含む離島の振興にも積極的に取り組む必要がある。これらを通じて、沖縄県の持続的な発展を更に推し進め、特色ある地域の形成を図っていく必要がある。

## 第2章 独自性のある広域地方計画の策定

本計画が目指す多様な広域ブロックが自立的に発展する国土及び美しく、暮らしやすい国土の実現に向けて、各ブロックがそれぞれに独自性の高い計画を策定していくことが期待される。このため、広域地方計画の策定に当たっては、計画期間等の基本的な枠組みは全国計画を基本としつつも、その内容については、方針及び目標の設定の仕方も含めて、地域の独自性を強く意識したものとすべきである。

このような観点から、以下では、計画策定の手順に従ってそれぞれ検討に取り組まなければならない事項を示すとともに、全国計画に示された基本的考え方を具体化する観点から特に留意すべき視点を示すこととする。

### 第1節 広域地方計画策定に当たって必要な検討事項

広域地方計画の策定に当たっては、広域地方計画協議会等の枠組みを活用して関係主体間の協働と合意形成を促しつつ、次の各事項についての検討を進めるべきである。国は、広域地方計画協議会における検討に資するため、計画の策定や点検等に関する情報を提供するなど、必要な支援を行う。

#### 地域の現状分析に基づく地域特性の把握

まず、各広域ブロックが持つ地理的・経済社会的・文化的条件等における地域特性を明らかにし、それを踏まえた独自性のある地域発展の方向性を描くことが求められる。

具体的には、人口、産業、地域資源の状況、都市の立地状況や都市的サービスの提供状況等、地域の現状に関する客観的なデータの関係主体間の共有及びそれに基づいた分析を行うとともに、それらを通じて把握された地域の強みと弱みを十分に踏まえて、地域発展の方向性を検討する必要がある。その際、地域づくりの担い手となる多様な主体の参加を求めることも重要である。

#### 地域の発展に向けた独自の地域戦略の立案

次に、国、地方公共団体、経済界等、地域の関係主体の協働と合意形成を促進しつつ、各広域ブロックの地域特性を踏まえた独自性のある地域整備の戦略を立案する必要がある。その際、全国共通の課題に対しても、全国計画で示された方向性を踏まえるだけでなく、それぞれの広域ブロックが持つ地域特性に応じた独自の対応策を即地的かつ具体的に検討すべきである。

また、全国計画の中では必ずしも明確に示されていない、地域特性に由来する地域固有の課題や、関係主体の合意によって重要性が認識されたそのほかの課題に対しても、

積極的に取り組むことが期待される。その際、構造改革特区、地域再生等の制度を活用していくことも考えられる。

#### 独自の地域戦略に基づく重点的・選択的な資源投入

上述の地域戦略の達成に向けて、各広域ブロックにおいて、関係主体の合意と適切な役割分担の下、地域整備のための具体的な各種の事業・プログラムを立案・実施していく必要がある。立案に当たっては、事業・プログラムの広域性、戦略性、総合性及び実効性に留意しつつ、限られた財源、人的資源等を最も有効に活用する観点からの重点的・選択的な資源投入が求められる。その際、地域間・分野間の総合的な調整が十分図られることが重要である。また、実施過程における実効性を担保するための適切な推進体制及びモニタリング体制について検討しておくことも重要である。

### 第2節 地域戦略の立案に当たっての視点

広域地方計画は、この計画に示された基本的考え方に沿ったものであるとともに、各広域ブロックが持つ多様な地域特性が十全に発揮されたものとなる必要がある。そのような観点から、計画策定の検討過程においては、次に掲げる視点に特に留意すべきである。

#### 国土における自らのブロックの位置付けと東アジアの中での独自性の発現

広域ブロックを取り巻く現状を分析し、地域のアイデンティティを認識・共有する上では、東京など国内各地域との比較の視点だけでなく、東アジア各地域との交流・連携の状況や、さらには、東アジアの中でどのような独自性を発揮できるかという視点を持つことが重要である。その上で、東アジアにおける競争力のある産業集積の強化や特色のある文化・観光資源の活用、国際機能の強化等を図る必要がある。また、これらにより、各ブロックが、その特長を活かしてリーダーシップを発揮していくことが期待される。

例えば、産業の強化に向けては、既存の産業集積、研究開発機能、地理的条件等を踏まえ、重点化すべき分野や対象、そのためのブロック内の役割分担等を明らかにし、効率的な資源配分を進めることにより、政策効果を高めていく必要がある。これにより、地域資源に裏打ちされた競争力のある産業の集積を図り、国内各地域、さらには、東シナ海や日本海、太平洋を挟んだ諸地域との経済面での相互依存関係を深めつつ、ブロックの独自性を高めていくことが考えられる。

また、文化面においても、豊かな自然、気候風土、歴史的・文化的遺産等の地域に賦存する財産を観光資源として活用していく取組を通じて、地域が自身の魅力を認識し、

高めていくとともに、市場を広く海外にも求め、東アジアを始め世界各国に日本の多様な魅力を発信していくことが考えられる。

#### ブロックの特性を踏まえた域内の各都市や地域の連携方策のあり方

広域ブロック内部の圏域構造を分析し、地域整備の方針を検討する上では、ブロック全体の成長力の向上を図るとともに、ブロック内の各地域において、質の高い公共サービスを確保し、個性と魅力ある生活環境を維持していくため、各ブロック内の都市・地域構造の特性を踏まえた地域整備及び都市・地域間の連携の方策を考える必要がある。

例えば、広域ブロックの成長や地域における公共サービス確保のためには、諸機能の集積が重要であるが、核となる拠点都市に諸機能を集積させてそこへのアクセスを強化するという方法のほか、複数都市間で機能分担し相互のネットワーク化を図るという選択肢もある。医療などでは、機能・分野ごとの広域連携による成功事例がみられる。都市・地域構造を踏まえて自らの弱み・強みを分析し、重点投資をすることによって、拠点性を高めていくことが考えられる。さらに、これらの拠点における機能の向上が生み出す効果が、拠点内にとどまることなく、圏域全体にその効果が波及し、圏域の成果となっていくための方策について検討する必要がある。

また、人口減少が著しい中山間地域等において必要な公共サービスを持続的に提供するためには、地方都市の立地・集積状況等を踏まえた生活圈域の形成を考える必要がある。

例えば、維持・存続が危ぶまれる集落の将来像の検討を行う際には、比較的大規模な集落が疎に分布する地域と小規模な集落が密に分布する地域の違いがあるなど広域ブロックごとの集落形態の特徴のほか、地形、気候、交通アクセス等の地域特性を十分に踏まえる必要がある。地域特性に合わせて、基幹集落の拠点機能の維持・強化、集落機能の再編・統合といった基本的な対応の方向性を検討することが考えられる。その際、このような検討が必要な集落は県境地域に多く存在することから、県境をまたぐ広域での対応について各ブロックでの工夫が求められる。

#### 全国共通の課題に対するブロック独自の対応策

本計画の第2部では、多様で自立的な広域ブロックの形成に向けた全国共通の取組を示しているが、諸課題に対する適切な対応策は必ずしも一律ではなく、地域の創意工夫と切磋琢磨の中で生み出されるものである。従来の視点にとらわれない柔軟な発想に基づく独自条例の制定やローカルルールを導入、多様な主体の連携と合意形成に基づく重点的・選択的な資源投入等を促進し、地域独自の取組を促進することが求められる。

例えば、広域ブロックゲートウェイについて、コンテナ船やフェリー・RORO船の

就航頻度の増強や航空路線網の充実を通じたサービス水準の向上、効率的な税関・出入国管理・検疫（C I Q）体制の整備、高速陸上交通網へのアクセスの強化等の効率的で効果的な推進に向け、輸送需要の伸びや既存ストックの機能発揮の状況を見定めつつ、広域ブロック内の国際港湾、空港、航路等施設の機能向上の方策を明らかにすることが考えられる。

また、観光振興では、広域観光ルートの設定など都道府県を超えた連携や広域ブロック間連携、さらには、東アジアを始めとして、大洋州、欧米各国等の外国人観光客の多様な嗜好と、豊かな自然、冷涼な気候、火山と温泉など地域の観光資源を結びつけた独自の観光誘致戦略が考えられる。

さらに、環境の面からは、エコロジカル・ネットワークの形成に関し、亜熱帯から亜寒帯までの気候帯、大きく太平洋型・日本海型に特徴付けられる気候、渡り鳥や海棲動物を含めた野生動植物の生息・生育状況など、それぞれの広域ブロックが有する自然特性と人と自然のかかわりの特性を踏まえた検討が考えられる。その際、脊梁山脈、瀬戸内海など複数の広域ブロック等にまたがる自然環境を考慮し、ブロック内及びブロック間で連携することが期待される。そのほか、ブロックの特性を踏まえ、地球温暖化対策、循環型社会の構築などについても広域的な連携の下に取り組んでいくことも期待される。

#### それぞれの広域ブロック固有の課題への取組

閉鎖性水域に係る水質保全、積雪寒冷地における市街地整備等、それぞれの広域ブロックの地理的・経済社会的・文化的条件等に起因する各ブロック固有の課題についても、各ブロックにおいて十分検討し適切な対応策を示していくことが必要である。

おわりに

国土形成計画は、今後の国土づくりの基本的あり方を示す計画であり、“はじめに”で述べた4つの観点を強く意識して検討を進めた。本報告には多くの提言が含まれているが、その実現に向けて最も重要なことは、次の3つのレベルの圏域意識の改変である。

第1に、地域の個性を国内ではなく東アジアの中で位置付けること、

第2に、国際競争力を都道府県から広域ブロック単位に拡大して構成すること、

第3に、人口減少下での都市的サービスの向上を市町村から広域の生活圏で高めること、である。

これらが必要な理由は、経済のグローバル化の下で豊かさを保つためには、アジアの繁栄を各地方に内部化することが不可欠だからである。また、人口減少下で医療・教育・商業・娯楽など各種の都市的サービスを維持し、質的向上を実現するためには、広域の生活圏を構成することが必要となるからである。もちろん、アジアの中での個性は、広域ブロックのみではなく市町村単位でも自らその存在感を追求すべきことは言うまでもない。

地域間所得格差の縮小は、豊かな生活水準と並んで、戦後一貫した国土計画の課題であった。我が国は、世界の奇跡といわれた高度経済成長と所得格差の小さい社会を実現した。しかしながら、円の急騰等とともに、生産施設が国内の地方部から海外に移転し、これまでの方式が十分機能しなくなった。また、経済のグローバル化が、先進国と成長軌道に乗った国々との間の格差を縮小し国内の地域格差を拡大するという現象がEUと東アジアで顕在化している。このような中、東京一極集中や中枢都市集中が、いわゆる格差問題の面から論じられている。

格差感を生んでいる理由について様々な要因が考えられるが、人口減少など社会構造が大きく変化する時代にあることが、人々の格差に関する懸念をより強いものとしている。このため、各地域に対する十分な目配りとともに、未来を切り開く地域戦略を共有することが必要である。その際、国内でのパイの取り合いではなく、アジアの繁栄を各地域に取り入れることこそが肝要である。また、高齢化社会に対応する地域社会を実現することが喫緊の課題である。今まさに、産・官・学・住民の各種努力を結集して新たな地域づくりと地球環境に対応した社会を追求することが求められている。

本報告は、全国的課題を再認識しながら国の役割を明らかにするものであるとともに、各地域の努力や取組の方向に対する提言でもある。広域地方計画は、まさにその具体化に向けての地域づくりの検討の舞台である。各ブロックがアジアの中での独自の発展戦



略を描くとともに、少子高齢化や環境問題など全国共通の課題、ブロック固有の課題への取組を検討し、地域力を結集してその実践に当たることが必要である。

“アジアの未来へ！ 地域は個性を！”という呼びかけが、広域ブロックからコミュニティまで、地域の人々の心に届くことを期待したい。