

計画部会中間とりまとめ（素案）の概要

（はじめに）

- ・ 計画部会でのこれまでの検討の国土審議会への中間報告としてとりまとめるものであり、同部会は、これを足がかりに最終報告のための検討作業を開始していく。
- ・ 計画部会として、とりまとめにあたって以下の諸点に強く留意。

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、地域の個性と魅力、国際機能等を捉え直すこと

地域づくりに向けた地域力の結集：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、従来の公の領域に加え、公と私の中間的な領域で協働することへの期待を示し、これを「新たな公」として位置付けたこと

多様で自立的な広域ブロックからなる国土：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

## 第1 時代の潮流と国土政策上の課題

### （1）経済社会情勢の大転換

本格的な人口減少社会の到来、急速な高齢化の進展

- ・ 2005年の出生率は1.25まで低下。2050年にかけて1.39（社会保障・人口問題研究所の中位推計の前提値）まで上昇しても、2020年で約1億2,320万人（2004年に約1億2,800万人）、2050年で約9,900万人と推計される。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、2050年には30%台半ばまで上昇すると推計される。

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。我が国の貿易相手も、1980年代には欧米が輸出先の6割弱を占めたが、2003年からはアジア地域が欧米を上回るに至っている。

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。

### （2）国民の価値観の変化・多様化

安全・安心、環境や美しさに対する国民意識の高まり

- ・ 地球温暖化の進展が異常気象の増加等の広範な影響を及ぼすと予想されており、大雨の増加などに伴い災害の増加や被害の甚大化の傾向が見られる。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、首都直下地震等の大規模地震・津波の発生等も懸念。

- ・ 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を求める国民意識の高まりの中、美しい景観等に対する欲求も強まっている。

#### 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伴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。さらに、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。
- ・ 社会の成熟化、市民意識の高まり、価値観の多様化等により、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。

### (3) 国土をめぐる状況

#### 一極一軸型国土構造の現状

- ・ 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いる。
- ・ 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おり、機能の陳腐化した国土基盤の質的向上、国際競争力強化のための戦略的な投資を進める必要。
- ・ 東京圏への人口の転入超過は続いており、地域間の格差についても、広域ブロック間や都道府県間をめぐる近年の動向には注視が必要。地方中小都市や中山間地域等では、地域活力の低下が見られるとともに、社会的諸サービスの維持の問題に直面。地域の自立を促進する新たな地域発展のモデルが求められている。

#### 地域の自立に向けた環境の進展、都道府県を越える広域的課題の増加

- ・ 地方分権や市町村合併等によって地域の自主決定力が強化されるとともに、東アジア経済の成長による直接交流機会の増大、情報通信技術の発達等、地域の自立に向けた環境が整いつつある。
- ・ 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人口・産業の集積があり、またブロックの中心となる都市等の成長や基幹的な公共施設の整備が進展しており、東アジアの近隣諸国との競争や連携を通じて地域の国際競争力を高めうる潜在力と明確な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・中山間地域の対策等、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。

#### 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

- ・ 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。これまでの蓄積を前提としつつ、国土のひずみの解消や質の向上、環境負荷の低減を図り、安全で美しい国土への再構築を図っていくことが重要。
- ・ 美しい田園風景、清潔で安全な都市等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性能の良い「日本ブランドの国土」を形成することを目指すべき。

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べき。

## 第2 新しい国土像

### (1) 国土構造構築の方向性

- この計画においては、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、東アジアの各地域との競争・連携も視野に入れつつ、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り、諸機能について東京に過度に依存しない自立的な圏域を形成する国土構造への転換を目指すべき。また、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。

この際、国土のひずみの解消や質の向上、環境負荷の低減を図り、安全で美しい国土へと再構築していくべき。

(多様な広域ブロックが自立的に発展する国土)

- 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うる都市及び産業の強化を促していくとともに、ブロック内の各地域が、多様な地域特性を發揮し、また、安心して住み続けられる生活圈域を形成していく。
- 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。
- 東アジアの繁栄が我が国の成長につながるとの認識の下、重要性の高まる日本海と太平洋の両海洋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必要がある。

### (2) 広域ブロックの自立促進に向けた支援

- 広域地方計画の策定に向けて、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もと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。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の検討を進めるべきである。

全国計画においては、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、各ブロックが取り組むべき共通の課題について提示するべきである。また、全国的な見地からも、今後各ブロックで構想される独自の戦略検討の萌芽などを把握しながら、各ブロックに対する国土構造上の期待やブロック間の連携の必要性について示していくべきである。

- 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、自立的な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支援、各地域の知恵と工夫の競い合いのための環境整備など、国としての支援の枠組み

について検討しその実現を図ることが求められる。

- ・ 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、各地域のニーズに的確に対応した支援方策となるよう検討していく必要がある。

### 第3 計画のねらいと戦略的取組

新たな計画においては、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計画となるよう、以下の戦略的取組を先導的に提示していくべき。

#### [ グローバル化や人口減少に対応する国土の形成 ]

多様な広域ブロックが自立的に発展する国土の形成を通じて、各広域ブロックが安定した経済成長を図りつつブロック内各地域の活力と多様性を維持していく必要がある。

第一に、東アジアの成長のダイナミズムを取り込んでいくことを目指し、各広域ブロックと東アジアの各地域との関係を深化するとともにそのための基盤整備を進めるべきである（(1)シームレスアジアの実現）。

第二に、本格的な人口減少や一層の高齢化が進展する中で、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に、各広域ブロックの都市圏構造の再編や産業の活性化、地域間交流等を進めていく必要がある（(2)持続可能な地域の形成）。

#### [ 安全で美しい国土の再構築と継承 ]

自立的な国土の形成に取り組みつつ、人口減少によって生じる国土の余裕を活かして、安全で美しい国土を再構築し、次世代に向けて維持・継承していかなければならない。

第三に、災害へのハード・ソフトの備えを充実させるとともに、国土の構造全体を災害に強いものへと改変していく取組を進めるべきである（(3)災害に強いしなやかな国土の形成）。

第四に、循環と共生を重視した国土管理を進め、持続可能な美しい国土を形成していく必要がある（(4)美しい国土の管理と継承）。

#### [ 「新たな公」による地域づくり ]

以上の4つのねらいの実現に向けた戦略的取組を推進するに当たっては、横断的な視点として、国民の価値観の多様化やNPOの成長などを踏まえ、地縁型のコミュニティや企業も含めた多様な民間主体と行政との協働を図るという視点を持つ必要がある。

#### (1) シームレスアジアの実現

東アジア諸国とわが国の相互依存関係はますます深まっており、これらの国々との競争関係を念頭に置きつつ、各分野での交流と連携を強化することにより、共に発展していく姿を追求していくことが求められている。

一方で、相互に陸路で結ばれた東アジアの近隣諸国が、アジアハイウェイ等の推進を通じてその結束強化を進めつつあり、海を隔てた我が国においては、東アジアにおける交通ネットワークとの連続性、互換性の確保の面での立ち後れが危惧されている。

これらの情勢に対応し、我が国と東アジア近隣諸国との交流・連携を支えていくた

めには、東アジアにおけるヒト・モノ・情報の更なる迅速かつ円滑な流れ、すなわちシームレスアジアの実現が求められる。

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

集積を活かした新産業創出 / 科学技術によるイノベーション / ものづくり基盤の強化 等

東アジアの交流・連携の推進

都市、環境等東アジア共通の問題解決プラットフォームの構築 / 観光立国の推進による来訪者の増加 / 人材育成・交流ネットワーク 等

シームレスアジアを支える国土基盤の形成

東アジアにおける日帰りビジネス圏、貨物翌日配達圏、アジア・ブロードバンド環境の形成 / 広域ブロックゲートウェイの形成 / アジア諸国での交通・情報通信基盤整備政策の共有化 等

## (2) 持続可能な地域の形成

人口が減少する局面において、持続可能な地域を形成し産業を活性化していくためには、人口増加に伴う都市の拡大に合わせて基盤整備を行う考え方から、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図る発想に変える必要がある。また、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、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、また、地域への人の誘致・移動を通じた人材の蓄積や地域間の交流・連携を促進することが重要である。

持続可能で暮らしやすい都市圏の形成

集約型都市構造への転換・低未利用地の有効利用 / 市町村を越えた広域的な対応 / 住生活の質の向上 / 大都市圏特有の課題への対応 等

地域資源を活かした産業の活性化

地域資源の総力を結集した特色ある産業の展開 / 大学等を核とした新産業の創出や地域づくりの展開 / 地域のブランド力育成や観光の振興 等

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

自然環境と生産基盤、生活環境の調和 / 多様な魅力や有形無形の価値の活用 / 農林水産業の競争力強化 等

地域への人の誘致・移動、地域間の交流・連携の促進

二地域居住の促進 / 地域での生活・就業等についての仲介機能を有する情報プラットフォームの整備 等

## (3) 災害に強いしなやかな国土の形成

これまでにない多様で激甚な災害のリスクの増加、災害の広域化・複合化・長期化が懸念されている。また、地縁型のコミュニティが弱体化するなど災害に対する社会の対応能力が低下しつつある。

このため、災害時要援護者に対しても、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の形成が求められている。

その際、災害時においても救援・避難活動や情報伝達に途絶が生じない強靱、かつユニバーサルデザインにも配慮した交通・情報通信ネットワークの確保も重要となる。

#### 減災の観点も重視した災害対策の推進

既存施設の改良も含めた耐震性の強化 / 災害の予防と応急対策の実施に向けたハザードマップ等の事前システム、情報伝達等の事中システム、被災者の保護等事後システムの構築 / 事業継続計画（BCP）の取組 等

#### 災害に強い国土構造へのリノベーション

災害に強い国土の構造・利用への誘導 / 中枢機能の相互ネットワーク化等を通じた相互補完・代替性の強化 / 迂回ルート等交通・情報通信網の余裕性の確保 / 中山間地域や条件不利地域における孤立化対策 等

### （４）美しい国土の管理と継承

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捉え、循環と共生を重視した国土管理を進めることにより美しい国土を形成し、次世代に継承していくことが重要となっている。また、我が国の国土から生み出される食料や森林資源等について、アジアの経済発展に伴うこれらの需要の高まりを見越しつつ我が国の自給能力を高めていく必要がある。

#### 循環と共生を重視し適切に管理された国土の形成

針広混交林化等多様で健全な森林整備 / 林業・木材産業の一体的再生 / 循環型社会の構築 / 循環資源物流システムの構築 / 広域的なエコネットの形成 等

#### 流域圏における国土利用と水循環系の管理

流域における健全な水循環系の構築 / 総合的な土砂管理の推進 / 上下流交流、流域意識醸成の仕組み整備 等

#### 「国土の国民的経営」に向けた取組への展開

国民一人一人が国土の管理と継承の一翼を担う取組の推進 等

#### 海洋・沿岸域の総合的な利用・保全

政府一体となった包括的・戦略的取組 / 離島の振興・管理 / 沿岸域圏の管理 等

### （５）「新たな公」による地域づくり（横断的視点）

行政だけでなく多様な民間主体を地域づくりの担い手にとらえ、これら多様な民間主体と行政の協働によって、従来の公の領域に加え、公と私との中間的な領域にその活動を拡げることできめ細かなサービスを提供するという「新たな公」の概念を基軸とした地域づくりを行っていく必要がある。これにより、新しい地域経営や地域課題解決のシステムの構築を図っていく。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、民間主体をはじめとする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が期待される。

#### 「新たな公」を基軸とする地域づくりのシステム

地縁型のコミュニティ、NPO 等多様な民間主体の活動の総合化等を図る中間的な支援組織の育成 / 参加を容易にするための仕組み 等

#### 多様な主体による国土基盤マネジメント

道路、河川、港湾などの身近な国土基盤のマネジメントへの国民の参画 等

#### 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

差別化された価値・魅力の創造 / 文化等の地域資源の活用 / 外部の専門的人材等担い手の確保 / 維持・存続が危ぶまれる集落における暮らしの将来像の合意形成 / 知恵と工夫の競争の環境整備等国などの支援のあり方の転換 等

## 第4 計画の実現に向けて

### (1) 国土基盤投資の方向性

これまでの国土基盤の蓄積を活かしつつ、地域特性を踏まえた更なる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、また安全で美しい国土の再構築に資するよう国土基盤を質的に向上させていくことが重要である。

特に、維持更新投資の増加等により国土基盤への投資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、その方向性について、検討していくことが求められる。

### (2) 国土情報の整備・利活用と計画のモニタリング

国土空間に関する情報の整備及び利活用は、国土の利用・整備・保全、安全・安心の確保等に資するものであり、地理情報システム(GIS)の積極的利活用を図る必要がある。また、計画策定後のモニタリングの実施に向けて、具体的な実施手順や体制のあり方、国民生活の改善にもたらす効果を実感できるモニタリング指標等について検討する必要がある。

### (3) 計画関連諸制度の点検等

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5 国土利用計画の策定

国土の利用をめぐるっては、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、安全や環境に対する意識の高まりなどの新たな状況が見られる。このため、国土利用計画の策定にあたっては、「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、自然の保全・再生等)、「安全・安心」、「美(うるわ)しさ」(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の方向性を示していく必要がある。

### (おわりに)

- ・ 本中間とりまとめを契機として、国民各層における活発な議論、国土形成計画の策定に向けた幅広い合意の形成が進むことを期待。
- ・ 特に、多様な主体の参画の下、幅広い分野の有識者の意見や提案も踏まえつつ、各広域ブロックにおける議論を早急に開始すべき。
- ・ 計画部会としても、最終報告に向けた検討に取り組んでいく。