

# 計画部会中間とりまとめ

平成18年11月  
国土審議会計画部会

はじめに	1
第1 時代の潮流と国土政策上の課題	1
(1) 経済社会情勢の大転換	1
①本格的な人口減少社会の到来、急速な高齢化の進展	1
②グローバル化の進展と東アジアの経済発展	2
③情報通信技術の発達	3
(2) 国民の価値観の変化・多様化	3
①安全・安心、環境や美しさ、文化に対する国民意識の高まり	3
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	4
(3) 国土をめぐる状況	4
①一極一軸型国土構造の現状	4
②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	5
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	5
第2 新しい国土像	6
(1) 国土構造構築の方向性	6
(2) 広域ブロックの自立促進に向けた支援	7
第3 計画のねらいと戦略的取組	8
(1) シームレスアジアの実現	9
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	9
②東アジアの交流・連携の推進	10
③シームレスアジアを支える国土基盤の形成	10
(2) 持続可能な地域の形成	13
①持続可能で暮らしやすい都市圏の形成	13
②地域資源を活かした産業の活性化	15
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	16
④地域への人の誘致・移動、地域間の交流・連携の促進	18
(3) 災害に強いしなやかな国土の形成	19
①減災の観点も重視した災害対策の推進	19
②災害に強い国土構造へのリノベーション	20
(4) 美しい国土の管理と継承	21
①循環と共生を重視し適切に管理された国土の形成	21
②流域圏における国土利用と水循環系の管理	23
③「国土の国民的経営」に向けた取組への展開	23
④海洋・沿岸域の総合的な利用・保全	24
(5) 「新たな公」による地域づくり（横断的視点）	25
①「新たな公」を基軸とする地域づくりのシステム	25
②多様な主体による国土基盤マネジメント	26
③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	27
第4 計画の実現に向けて	28
(1) 国土基盤投資の方向性	28
(2) 国土情報の整備・利活用と計画のモニタリング	30
(3) 計画関連諸制度の点検等	31
第5 国土利用計画の策定	31
おわりに	32

## 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。本中間とりまとめは、計画部会における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たものである。今後、計画部会は、この中間とりまとめを足がかりとして最終報告のための検討作業を開始していく。

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。

- ①**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
- ②**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、国際機能等を捉え直すこと
- ③**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」として明確に位置付けたこと
- ④**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

## 第1 時代の潮流と国土政策上の課題

21世紀が到来してはや5年余が経過したが、我が国を取り巻く社会経済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見られる。新時代における国土計画の策定に当たっては、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。

### （1）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年の出生率は1.25まで低下しており、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年には約1億2,320万人、2050年には約9,890万人になると推計される。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、2050年には30%台半

ばまで上昇すると推計される。

また、広域ブロック単位で直近5年間の純移動率<sup>1</sup>が持続すると仮定した推計を試みると、2005年から2020年にかけて首都圏は若干の増加となるものの他のブロックでは減少となる。なお、純移動がないと仮定すると、2020年にかけて首都圏も含めてすべてのブロックで人口が減少するものと予測される。

人口減少・高齢化に伴い、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、地域の活力低下や高齢者単独世帯の増加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、新たな計画では、人口の減少等を前提とした課題にこたえていく必要がある。

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、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、今後の我が国の総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2005年には4割弱にまで減少し、2003年からはアジア地域が欧米を上回るに至っている。このようなことから、我が国としても、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経済連携協定(EPA)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・競争力強化と相対的な地位の確保につなげていく必要がある。また、東アジアの成長に伴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が、これらの問題の解決には我が国の技術や経験を通じて貢献できる可能性があることから、東アジア諸国との連携を必然のことと捉え、これに積極的に関与することで東アジアの繁栄に寄与することが必要である。

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る必要がある。そのためには、教育・研究の振興を図るとともに、日本が有する魅力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伴うリスクや周辺海域において海洋権益をめぐる緊

---

<sup>1</sup> ブロックへの転入者数からブロックからの転出者数を差し引いた純移動者数を、5年前のブロック別人口で割ったもの。

張関係が見られることなどにも留意が必要である。

### 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伴い、ウィキペディア<sup>2</sup>やブログ<sup>3</sup>といった一人ひとり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」などの特徴を持つサービスの登場により、多様な知識の結集、多様な形態の協働が実現し、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環境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>4</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、地理情報システム（GIS）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。

## （２）国民の価値観の変化・多様化

### ①安全・安心、環境や美しさ、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構造を有しているが、特に近年は、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、

<sup>2</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>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> 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。

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、自然災害の質的变化に対応するためのハード・ソフトを組み合わ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。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見られる。また、我が国では戦後、都市化の過程で核家族化・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」の動きなども見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捉え、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、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捉え、個人、企業等の社会への貢献意識をさらに促すとともに、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主体の育成につなげるべきである。

## （３）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、災害に対する国土全体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。

一方、本格的な人口減少社会の到来、東アジアの経済発展等、経済社会情勢の大転換の中で、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、我が国の都市及び産業の集積を活かし、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。

また、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である。さらに、広域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、地域活力の低下が見られるとともに、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、さらに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、地域の自立を促進する新たな地域発展のモデルが求められている。

### ②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

一方、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、東アジア経済の成長による直接交流機会の増大、国民のライフスタイルの多様化、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。

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、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なかには、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。

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、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である。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、快適で信頼の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である。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）の考え方を重視すべきである。

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べきである。

## 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、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である。また、大都市圏を有するブロックや豊かな自然を多く有するブロック、日本海に面するブロックや太平洋に面するブロックなど、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、前述したように、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である。（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、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発揮し、安定した経済成長を図っていく必要がある。また、安心して住み続けられる生活圏域を形成し、地域の活力を維持する必要がある。

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。

さらに、「アジアに開かれた国土」を目指して、それぞれの広域ブロックとアジアと

の交流・連携を進め、極東ロシアから東南アジアへ達する約7,000kmに及ぶ「東アジア交流帯」とも言うべき一大交流圏域の形成を構想していく。そのためにも、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。

これらにより、人々の国土に対する空間的視野も、市町村から広域の生活圈域へ、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。

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。このような広域ブロック間の連続的な連なりが、「21世紀の国土のランドデザイン」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「国土軸」の構想とも重なっていく。

国会等の移転（首都機能移転）については、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。

## （2）広域ブロックの自立促進に向けた支援

今回の法改正では、国と地方の協働による広域ブロックのビジョンづくりを目指して、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。また、このような計画の策定プロセスを通じて、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、①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、②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、③全国共通の課題に対するブロック独自の対応策、④ブロック固有の課題への取組、⑤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、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。計画部会としても、最終報告に向けて、これらについての検討を深めていく。

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

「はじめに」で述べた問題意識に基づいて、上述した国土政策上の課題への対応と新しい国土像の実現を図っていくためには、この計画に基づき着実な取組を進める必要がある。人口減少・高齢化による経済社会への負荷が本格化するまでに残された時間は10～15年程度である。一方、これから10～15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歳程度の年齢層に留まり、引き続き活躍が期待できる。新たな計画においては、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、あるいは布石となる計画となるよう、以下の戦略的取組を先導的に提示していくべきである。

#### [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。そのため、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）。また、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、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]

一方、このような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。そのため、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）。また、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った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、人的・物的・経済的・技術的等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。

そのためにも、これらを支える基盤の整備が重要である。

例えば、交通分野においては、これまではもっぱら我が国の三大湾経由であった北米向け海上コンテナ輸送の基幹航路が日本海を経由する度合いを増し、また日本海沿岸諸港の外貿コンテナ取扱量の過去10年間平均伸び率は全国平均の約3倍、日本海側諸県の国際航空旅客数の伸びは約2倍に達する等、近隣諸国の経済発展に伴ってネットワーク構造に大きな変化が見られる。

しかし、一方で、相互に陸路で結ばれた東アジアの近隣諸国が、アジアハイウェイやトランスアジアレイルウェイ構想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。

#### 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伴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、経済全体で見れば輸出の増加や投資収益が我が国に還元される好循環が形成されている。この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、我が国の国土形成を東アジアネットワーク型の産業構造の中で位置付けつつ、産業競争力の強化を図っていく必要がある。

各広域ブロックにおいては、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、新しい価値を世界に発信していくことが重要である。そのためには、大都市をはじめ都市に集積した人口、産業、研究開発拠点の活用や関係施設の整備などにより知的・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繋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すること等により国際競争力を強化する必要がある。これにより、燃料電池や次世代知能ロボット、映画・アニメ・デジタル化されたアーカイブ等コンテンツなどの先端産業の他、バイオ、リサイクルや各種サービスなどの新しい産業の分野の成長につなげていくべきである。

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べきである。

さらに、高い技術力・ノウハウを有し、海外の基盤整備にも貢献する建設業については、大きな建設需要を抱える東アジア諸国の現状を踏まえ、海外展開の取組を推進し、国内依存度の高い体質を転換していくことが必要である。

海外からの投資を誘導していくためには、国際ビジネス・生活環境の充実などを行うことによって、各広域ブロックの国際競争力を高めることも必要である。なお、特に海外からの投資を促進するため、国としては、規制の改革や税制のあり方などについての検討を加速して行う必要がある。

## ②東アジアの交流・連携の推進

東アジアの近隣諸国との間には、公害・廃棄物対策などの環境問題、資源・エネルギー問題、漂着物による汚染などの海洋問題、急激な市街化への対応など都市の問題、防災等の課題が存在しており、これらを解決するためのパートナーシップを強化する必要がある。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を構築することが考えられる。

また、開かれたグローバル化の時代において、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、観光立国の取組に基づく東アジアからの来訪者の増加等を通じて日本の文化力等への理解を深めることが重要である。

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英語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、我が国への留学生の増加や交流に資するよう日本についての学習や日本語教育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ことが必要である。

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

## ③シームレスアジアを支える国土基盤の形成

産業、エネルギー、環境等の技術力や文化等における強みを有する我が国が東アジアの一体的、持続的な経済発展を先導していくためには、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拠点の機能を我が国としても引き続き担っていく必要がある。また、我が国の広域ブロックとアジアの近隣諸国を直接結ぶ国際交通拠点（広域ブロックゲートウェイ）の機能を拡大し、海空にわたる総合的で重

層的なアジア交通ネットワークを戦略的に形成していく必要があり、我が国の国際交通・情報通信ネットワークの強化や近隣諸国との間のクロスボーダーイシュー（国境通過問題）の解決が喫緊の課題であると考えられる。

アジア域内のヒト・モノ・情報が、あたかも陸続きの欧州域内にも似た緊密で高頻度にやりとりされる、アジア域内交通、情報通信の準国内化が進む中で、「21世紀の国土のグランドデザイン」で提唱された、我が国の各地と東アジアとの間において出発したその日のうちに目的地で一定の用務が行える「東アジア一日圏」を今後も引き続き拡大していく必要がある。又これに加えて、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取りを日本海等における高速海上輸送を介してよりスピーディに行える「貨物翌日配達圏」並びにアジアのどの場所からでも何時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」で象徴されるシームレスアジアの実現を推進する必要がある。

### 〔日帰りビジネス圏形成の促進〕

上記のうち、我が国を中心とした日帰りビジネス圏の形成に当たっては、我が国の広域ブロックが、ブロック間の連携も含めた戦略的判断と関係者の合意形成の下で、既存ストックの活用を考慮しつつ広域ブロックゲートウェイとしての空港機能を選択的、集中的に拡充し、広域ブロックの旅客輸送需要の喚起等により、航空路線ネットワークの充実を図るべきである。

広域ブロックゲートウェイは、道路・鉄道等の空港アクセス交通手段の重点的な整備等によって地域の基幹交通ネットワークと効率的かつ円滑に結ばれる必要がある。その際、アクセス交通も含め、「どこでも、だれでも、自由に、使いやすく」というユニバーサルデザインが適用されることが重要である。また、迅速な税関・入管・検疫（C I Q）等手続きや旅行情報等の情報提供システム、ブロードバンド環境の提供等のハード・ソフト両面にわたる高度な旅行支援サービスが提供されることが求められる。

特にアジアとの大規模な航空需要を現に有する大都市圏等においては、空港容量の拡大や尚一層迅速なC I Q等手続きシステムのネットワーク化を重点的に推進し、アジアと世界を結ぶ国際交通拠点としての機能に加えて、シームレスな広域ブロックゲートウェイとしての機能の拡張を先導的に図る必要がある。

### 〔貨物翌日配達圏形成の促進〕

貨物翌日配達圏の形成に当たっては、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、Ro-Ro船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）のメリットを享受できるよう、広域ブロックゲートウェイとしての機能を有する国際港湾を適正に配置するとともに、国際貨物を迅速かつ円滑に処理できる陸海空の重層的な輸送ネットワークを形成する必要がある。

る。

特に国際港湾においては、各広域ブロックの連携パートナーとして日本海を介した貨物輸送需要の高い特定の東アジア都市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、Ro-Ro船等ターミナルや地域の基幹交通ネットワークとの複合一貫輸送機能の強化、物流拠点施設におけるロジスティクス機能の高度化等の戦略的、重点的な充実・拡張及び24時間運営並びにこれらターミナル間の相互連携等を促進すべきである。

またこれらの国際港湾のコスト、サービス水準の向上に向けて、スーパー中枢港湾における先導的な取組を活かすとともに、輸出入・港湾手続等を簡素化・効率化し、システムのネットワーク化についても促進すべきである。

### [アジア・ブロードバンド環境形成の促進]

アジア・ブロードバンド環境の整備に向けた汎アジア規模での情報通信基盤の形成に当たっては、アジアにおいて国内情報通信基盤が未発達な国が存在していることから、アジア各国政府機関、国内外の民間企業、NPO、国際機関等との協力の下で、各国の実状に応じつつ、ブロードバンドの基盤となるネットワークインフラやIPネットワークを活用したIP電話の整備に加え、I P v 6<sup>5</sup>の普及の推進に対する協力・支援、アジアの主な文化的財産コンテンツのデジタルアーカイブ化、アジアの主要言語間の機械翻訳技術の開発等の情報通信分野における我が国先進モデルのこれらの国々における普及を推進する必要がある。

### [東アジアの近隣諸国との政策の共通化]

このような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・情報通信ネットワーク形成のためには、東アジア諸国が相互に連携し、アジアハイウェイ等の汎アジア交通ネットワークを構成するそれぞれの国内交通ネットワークを効果的に整備していくとともに、各国間の国境地帯における交通基盤の断続や海運輸送への規制・介入、交通・情報通信の機材・設備・システムにおける構造・安全基準の相違等のクロスボーダーイシュー（国境通過問題）の解決を協力して図っていく必要がある。

このため、我が国の働きかけと技術協力の下に東アジア諸国が連携して、計画的な交通・情報通信基盤を整備することに加えて、各種I T S技術の国際標準化、コンテナの通関手続きの簡素化、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、海運の自由化等のクロスボーダーイシュー対策を進めるとともに、交通関連データの整備、共有化等の政策の共通化のための基盤づくりを推進することが重要である。

---

<sup>5</sup> Internet Protocol version 6の略。インターネットで使用されるプロトコル(伝送手順)の次期規格であり、現行規格と比べ、接続可能なアドレス数が大幅に増加し、實際上無限に近い端末を直接インターネットに接続できるようになるほか、セキュリティの強化及び各種設定の簡素化が図られている。

## (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、地域を、多様な働き方、住まい方、学び方等を可能とし、多世代が共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、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。

### 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の農山漁村を含めた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、歴史に育まれたストックである中心市街地の多くで空洞化が深刻化している。

我が国の総人口の減少が始まった中、世帯数は当面増加するものの、人口増加が当面続く一部地域を除いて、人口減少は加速する。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。人口の減少や急速な高齢化は、労働力の不足、税収の減少や社会保障負担の増加を招くおそれがある。そのような状況の下、都市機能の無秩序な拡散や空き地・空き家の増大による市街地の荒廃、公共サービスの効率の低下と公共施設の維持管理費用の増大や、都市活動による環境負荷の高まり等の様々な問題を引き起こすことが懸念される。しかしその一方で、利便性の高い都心部や中心市街地での居住ニーズが拡大していく中で、国民が豊かな生活を享受し、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またとない好機でもある。

このような背景を踏まえ、都市は、地域固有の気候風土や文化の下で、活力や魅力あふれる暮らしやすいものとなることを目指すべきである。そのためには、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思想に基づき、水・緑豊かで潤いや景観に配慮した環境整備を行っていくなど、質の高いものに再生する必要がある。また、都市圏を一つの単位として捉え、その持続可能性を高めるため、都市の拠点性の維持と都市群・地域の連携により、広域的なネットワークを構築していくことが必要である。

#### [集約型都市構造への転換による国土の効率的利用]

国土利用を効率的に行うためには、高齢者等の都市機能へのアクセシビリティ確保やCO<sub>2</sub>排出量削減などの観点からも、無秩序な拡散型から暮らしやすい集約型へと都市構造を転換することが望ましい。すでに豪雪地帯においては、除雪に係る労力や費用の面から集約型都市構造を進める動きも見られる。こうした集約型都市構造の実現に向け、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

ックを活用しつつ都市機能の集約的な立地を支えるため、地方公共団体や公共交通事業者等の関係者が一体となって行うハード・ソフト両面からなる総合的な交通戦略に基づく取組が必要である。具体的には、既存の公共交通の充実・改善に加え、LRT（次世代型路面電車システム）の導入、公共交通と自動車交通の結節機能の強化やトランジットモール（一般車両の進入を制限し、公共交通機関による移動が可能な歩行者に開放された通り）の整備等により、円滑で機動的な都市交通体系を構築し、広域都市機能への人々のアクセシビリティを確保するとともに、共同配送の導入促進等による都市内物流の効率化を図る必要がある。さらに、郊外部における都市開発の抑制や都市部における低未利用地の有効利用の推進に加え、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必要がある。

また、環境面から、自然の再生・健全な水循環の再構築等を通じて形成される水と緑、美しい景観の創出により生活の質や地域の土地の価値を高めつつ、過度に自動車交通に依存しない歩いて暮らせるまちづくり、地球環境や地域の気環境に配慮した都市構造の形成を促進することが重要である。さらに、安全・安心の観点からは、引き続き防災施設の整備や維持更新を進めつつ、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ことが必要である。

#### 【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、高度医療等の高次の都市的サービスを維持していくため、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、市町村を越えた広域的な対応を行う必要がある。これは地域の活性化を図る観点からも重要であり、近年の市町村合併により、市町村区域の拡大が見られるところであるが、市町村を越えた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サービスについては、生活の質のさらなる向上に向けて、地縁型コミュニティ、NPO等の多様な主体による共助の取組を回復・促進していくべきであるとともに、防犯・防災・まちづくりなど、これらの一層の参画が期待される分野もある。

都市交通は市街地の構造や土地利用と相互に密接に関係していることから、将来都市像とその実現に必要な都市交通施策の一体的な検討を進めることが必要であるが、特に、安定的な運営が困難となりつつある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そのあり方についての検討を深めていくことが必要である。

また、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、良好な景観の形成等居住環境も含めた住生活の質の向上を図ることが必要である。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れば、耐久性の高い住宅ストックを形成するとともに、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こと

が不可欠である。

さらに、歴史的な建造物・伝統的な街並みや良好な自然景観を有する地域においては、地域への愛着の醸成やそこに暮らしたくなる魅力の創出の観点からも、これらを良好に保全・継承することはもとより、それぞれの地域の特性を踏まえ、地域の合意形成を図りながら、より美しく個性的な景観を形成することが必要である。

### **[大都市圏特有の課題への対応]**

大都市圏については、市町村区域を超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り、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、大都市圏特有の課題への対応が必要である。

具体的には、高度経済成長期の負の遺産の解消に加え、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必要がある。その際、大都市圏の主要都市は、世界に対する日本の顔であることもあり、今後の都市整備に当たっては、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、にぎわいや魅力を高める都市機能の集積、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、財産、高度中枢機能の集積を踏まえた災害への対応等が必要である。

近年では人口の都心回帰及び郊外部の人口減少が見られる。大都市圏のベッドタウンとしての役割を果たしてきた郊外部において、条件の悪い住宅地で空き家・空き地が増加するおそれがあるため、広域的な土地利用の再構築を推進する必要がある。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の対応が必要である。

なお、今後、都市基盤の維持更新費用が急増していくことを念頭に置きつつ、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、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することが必要不可欠である。産業の構造転換は時代に応じて常に求められるが、財政制約などの下で地域の自助努力により産業の付加価値や生産性を高めていくためには、風土的・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産業や雇用創造の取組を展開させることが不可欠である。こうした地域の自発的かつ独自の取組の積み重ねがブロック全体の発展に貢献し、自立的な広域ブロックの形成へとつながっていく。その際、地域独自の文化や資源を活用しつつ自然と調和した生活を確保する視点も重要である。



そのためには、地域が有する魅力を踏まえ活力ある企業を呼び込むために必要な陸海空の物流インフラなどの基盤整備やこれまでに整備された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・活性化戦略を進める必要がある。生命工学などの新産業に加え、医療福祉サービスや環境ビジネス等の地域のニーズが高い産業の創出も重要視していくべきである。

さらに、大学等は地域にとって重要な知的・人的資源であるとともに、大学生等若者の多く集まる場所でもあることから、大学等を含め広く教育・研究の振興を図るとともに、産学官の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考えていく必要がある。

地場産業・観光・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。その際、我が国が世界に誇る文化・芸術の活用に加え、自然環境、景観、産業技術、産業施設・産業遺産やスポーツ等を新たな視点で活用し、地域のブランド力の強化・育成を進めるとともに、将来の市場の動向を見据え、以下のような対応が重要である。

地場の中小企業については、産地の技術や地域の農林水産品といった地域資源を活かして市場に評価される新商品開発等を行う取組を支援するなどにより、その活性化を図る。その際、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、市場に評価される新商品を開発することや異業種への進出を図るといった視点も重要であり、結果として地域の魅力にもつながっていく。また、観光は地域資源と密接に関連する産業であり、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再生することや市場ニーズの変化に対応し、地域独自の魅力を活かした地域発の観光スタイルの創出等を進めるべきである。特に、県境や広域ブロックに跨る地域には有力な観光資源が存在することが多いことから、観光振興に当たっては地域間・ブロック間の連携の視点が重要である。これまで、地域の基幹産業として雇用を下支えしてきた建設業については、市場環境の変化等も踏まえ、技術力・施工力と経営に優れた企業が適正な市場競争を通じて成長することができる環境の整備による活力の回復を促進していく必要がある。また、これまで培った様々な技術・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、潜在力を地域再生につなげていくべきである。

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活用もさらに進める必要がある。

### 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。また、自然を上手に活用した生産活動が営まれていること、それが住民の生活とも密着しており、そのよ

うな生産活動や土地利用の状況、住民の生活様式等が相まって、その魅力を創出している。農山漁村においては、こうした自然環境と生産基盤、生活環境の調和を図っていく必要がある。このことから、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・回復する取組の推進など、美しく暮らしやすい農山漁村を形成することが必要である。また、食料や木材の安定供給、ゆとりある居住環境、豊かな自然環境、地域の特色のある景観や伝統文化など、都市との相互の機能分担・連携を図りながら地域を形成する必要がある。

過疎化や高齢化の進展、また、地域産業の低迷等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、各事業者の連携など地域が一体となって、多様な魅力や有形無形の価値を基に、自らの創意工夫と努力により立ち上がることが必要である。また、こうした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に転換していく必要がある。その際、地域外の人材等の資源の活用も重要である。例えば都会に生まれ育った若者が農山漁村に価値を見だし農林漁業にチャレンジできるよう、相談、研修から定着までを総合的に支援する仕組みの構築や受入体制の整備も考えられる。

農林水産業においても新たな展開が期待されている。すなわち、東アジアの経済成長や世界的な石油需給動向の変化に伴い、国産の品質の高い農林水産物やバイオ燃料に対する消費の拡大が期待される状況となっている。このような中で、意欲と能力のある担い手の育成・確保など体質強化を進めるとともに、産地ブランドの確立や生産と加工の連携の強化等による高付加価値化等により、競争力を強化することが必要である。

食料供給の観点では基本的には国民に提供される熱量の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ことから、農業については、多様化・高度化する消費者・需要者ニーズ等を踏まえ、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必要がある。将来的にはバイオ燃料等非食用仕向を前提とした農業生産体系の導入等も重要である。国内農業の体質強化の観点から、女性を含め経営感覚に優れた担い手の育成・確保のための施策の集中化・重点化、また、意欲的な企業や若者等農外からの新規参入の促進等が必要である。一方、集落機能により保全管理されてきた農地・農業用水等の資源については、地域住民等多様な主体の参画を得て、保全向上に向けて取り組む必要がある。

林業・木材産業については、木材を巡る世界中の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捉え、その競争力を高めていくことが重要である。このため、間伐の実施を所有者へ働きかけとりまとめること等による林業経営の規模の拡大、効率的な生産システムの導入、流通構造の見直しなどにより低コスト化を進め、消費者や需要者のニーズに対応した木材の安定供給、人材の育成をあわせて行うことにより、林業と木材産業を一体的に再生していく必要がある。また、木材利用のニーズを拡大する観点から、我が国の木の文化や

木材の良さを広く普及していく必要がある。

水産業については、世界的な食生活の見直しにおける水産物の位置づけの高まり、資源状況の悪化の中、水産物の安定供給を確保するため、水産資源の回復・管理を推進するとともに、国際競争力のある経営体を育成・確保するため、一定の経営体に支援施策を集中する必要がある。また、産地の販売力強化と流通の効率化、付加価値の高い魚種の養殖技術の開発、加工による高付加価値化を図ることが必要である。

#### ④地域への人の誘致・移動、地域間の交流・連携の促進

地域づくりに当たっては、これを支える人材の蓄積が必要である。その際、「定住人口」については、全体としてかなりの数の減少が見込まれることから、都市住民が農山漁村等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もって地域社会を捉え、地域に対し関心を持ち、愛着を感じる人を増やし、多様な形で人の誘致・移動の促進による人材の蓄積を図るべきである。とりわけ、「二地域居住」については、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、その促進を図る必要がある。

このため、国土計画の下で、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・多様な活動（多業・多芸）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を整備する必要がある。また、人の誘致・移動を容易にするため、充実した休暇制度の促進、二地域居住等を実施する際の移動費の軽減策等について検討する必要がある。二地域居住等を行う者のための住居と居住環境の確保も重要な課題であり、地域の空き家の流動化と活用のための仕組みの検討、都市から地方への住み替え支援制度を活用した地域での住宅資金の確保等を図ることが必要である。

地域間の交流・連携は、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、誇りを持つという意味で自立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・モノ・資金・情報・知恵の移動・交流のニーズが生じ、活性化するとともに、戦略的な他の地域との連携も可能となる。また、国外を含む地域間の交流により、地域の文化や資源の重要性に気づかせてくれる面もある。

その際、地域が他の地域との差別化を図りながら持続的に発展していくためには、各地域に根ざした伝統文化の発展・継承や、個性と魅力にあふれた新しい地域文化の創造・発信に積極的に取り組んでいくことが重要な課題となる。また、例えば都市と農山漁村の間など独自の価値と魅力を持つ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仕組みを構築していくことも重要である。

このため、情報通信技術を活用して地域が広域レベル・全国レベルでの情報発信・情報交流・ネットワーク形成を積極的に行ったり、「ふるさとサポーター」とも呼ぶべき、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・活用を図ることが重要である。さらに、そのように獲得された外部の人材も含め、地域文化を支える担い手の育成・確保に努めるべきである。また、それらの基盤として不可欠な、地域戦略を支える具体的な交通・情報サービスは、地域自らのニーズに基づく画一的でなく真に必要なサービスの選択を踏まえ、広域的な視点から、各種事業の選択的・集中的実施により確保される必要がある。

### (3) 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・長期化が懸念されている。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一方で、経済のグローバル化により外国人住民がさらに増加することも予想され、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・情報通信ネットワーク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、噴火、豪雨、豪雪、高潮等の様々な自然の外力から国民の生命と財産を護る「防災」を強化するに当たり、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。自分の命は自分で守るという自助、住民や地縁型のコミュニティの間で助け合うという共助、行政機関等の災害対策である公助のバランスの下、減災の観点も重視し、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べきである。ハードの強化にあたっては、そのハード機能を効果的に発揮させるソフト対策が非常に重要である。

防災施設については、これまでの被災状況や整備効果等を踏まえ、引き続き着実に整備していくとともに、今後の投資力等を考慮し、既存ストックの有効活用、自然条件や社会条件等の地域の持つ特性やその地域で起こり得る自然災害の形態を想定した対策の推進、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施設管理の高度化等により効率的・効果的な防災対策を推進する。その際、老朽化等により機能が低下している施設や、耐震設計等の設計手法が高度化する前の古い基準で整備されている施設が多く存在する現状に鑑み、国民の災害に対する意識がさらに高まるなど近年の環境の変化も踏まえつつ、既存の防災施設が国民の期待する機能を適切に発揮しているかについて適切に検証し、整備手法と手順のあり方を改めて検討していくべきで

ある。

一方、減災を目的としたソフト対策の推進に当たっては、ハザードマップの整備や避難経路・避難地の確保、防災訓練の実施、食料及び生活必需品等の備蓄、防災意識の啓発及び防災教育の普及等の災害予防のための事前システムの充実が求められる。災害時の応急対策にあつては、情報通信ネットワーク技術等を駆使し、より効果的な防災情報の伝達、避難勧告の発出等の事中システムの整備が重要であるほか、被災情報や安否情報の提供、被災者の救出・保護・移送、医療・帰宅体制の整備、迅速な災害復旧の実施に向けた資機材・人員準備等の事後システムの充実を図る必要がある、これら総合的な減災システムの構築に努めるべきである。

その際、これらの減災対策の実施に当たっては災害時要援護者や男女双方の視点に配慮するとともに、その円滑な実行を支えるために、複数の地方公共団体等が協力して広域的な防災・危機管理体制を確立していく必要がある。また、行政機関や民間企業において、生活する上で必要不可欠なライフラインの多重化・多元化を図るほか、災害で被害を受けても各々の重要業務を中断せず又は早期に復旧することにより経済社会活動の影響を最小化する事業継続計画（BCP）の策定など、経済的・社会的被害の軽減に向けた取組を進めるべきである。さらに、自助、共助、公助の連携を広めるため、個人や家庭、地域、企業、団体等が日常的な減災のために行動と投資を息長く行う国民運動を展開していくべきである。

また、インド洋津波のような広域にわたる大規模災害による被害を最小限に止め、地球規模での持続可能な開発のために、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こと等を通じて、地球規模での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・防災研究の推進につなげていくことも重要である。

## ②災害に強い国土構造へのリノベーション

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低未利用地は、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（リノベーション）の好機であると捉えることもできる。災害に強いしなやかな国土の形成を進めるに当たっても、これらの余裕空間を活用することにより、都市災害のリスクの軽減に向けた密集市街地対策など都市空間配置の見直しや規制、より効果的な防災施設の配置、災害時の避難地や防災拠点の確保等を通じた、災害に強い国土の構造や利用への誘導に向けた方策の検討が求められる。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災害情報を、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あたって活用していくべきである。

また、防災施設に加え、森林や農業による国土の保全等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上で重要であることから、その適切な整備と保全を進めていく必要がある。

国や広域ブロックの経済・社会機能の中核を担う大都市圏及び地方の中核・中核都市においては、これら中核機能の相互ネットワーク化を通じた相互補完・代替性の強化及び発災時の緊急輸送の確保に向けた交通・情報通信ネットワークにおける迂回ルート等の余裕性（リダンダンシー）確保に努めるべきである。

また、中山間地域や離島、半島、豪雪地帯その他の条件不利地域においても、災害時における交通や情報の途絶を回避するため、情報通信技術等を活かした孤立化対策の検討を進めるべきである。

#### **（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。

##### **①循環と共生を重視し適切に管理された国土の形成**

美しい国土を形成し次世代に継承していくため、「循環」と「共生」、すなわち、自然界の物質循環だけでなく、社会経済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とともに、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、人口減少や産業構造の変化等を踏まえ、農地・森林・都市的土地利用及びこれらの相互の関係性を含めた土地利用の総合的な管理のあり方等について検討していく必要がある。さらに、人間活動と自然が良好な形で相互作用を及ぼしながら良く調和し、一体のものとして維持されている地域では、結果として地域住民や訪問者に心地よさと潤いを与え、美しいと感じさせることとなる。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、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」と定義し、地域が主体となってその質を回復し、高めていくための方策について検討する必要がある。

##### **[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]**

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ためには、まず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、森林の整備・保全や、木材等の利用促進、都市緑化等の温室効果ガス吸収源対策を進めるとともに、排出削減策として、バイオマスをはじめとする再生可能エネルギーの利用促進、都市的土地利用の再編にあわせた省CO<sub>2</sub>型の都市構造の構築、都市の熱環境改善のための冷気の発生源となる緑地・水面等の効率的な配置、貨物輸送の効率化や輸送機関の低公害化等の物流体系のグリーン化等に取り組むべきである。

今後、森林資源の成熟化が急速に進む中、国土の7割を占める森林について、国土

の保全や水源かん養などその恩恵を享受しながら、将来世代に豊かな状態で継承していくことが重要である。このため、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ていく必要がある。また、適期の間伐など林業を通じた森林管理のサイクルが機能するよう、林業と林業によって生産された林産物を活用する木材産業を一体的に再生していくことが必要である。さらに、国民や企業による資金提供も含めた森林づくり活動への参加や、間伐材等国産材の積極的な利用などの動きが活発となってきていることを踏まえ、社会全体で広く森林づくりを支えていく動きを促進していく必要がある。

農用地は、国民に食料等の農産物を供給する基盤であり、また農業が営まれることにより、地下水かん養や有機性廃棄物分解等の多面的機能が発揮される物質循環の基盤でもあることから、環境との調和を図りつつ、農業上の土地利用の維持に極力努めるべきである。そのため、前述の農業の振興により優良農地を確保することに加え、条件不利地域対策や作目変更による維持、粗放管理等を進めることが必要である。市街化区域内農地については、良好な都市環境の形成の観点からも、保全を視野に入れ、計画的な利用を図ることが必要である。

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・リユース・リサイクル）を通じた循環型社会の構築を進めるため、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しつつ、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再構築等に取り組むべきである。また、環境汚染防止を確保しつつ、アジア規模で資源の循環利用を推進するべきである。このため、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。さらに、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、適切な輸出入管理のための国際連携の強化等に取り組むつつ、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必要がある。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。

### 【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、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・藻場等を有機的に繋ぐ生態系のネットワーク（エコロジカル・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。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の場の提供、地球温暖化防止等多面的な機能が発揮されることが期待される。ネットワークの形成に当たっては、全国レベルでの検討とともに、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はじ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べきである。また、かつての自然が失われた環境、例えば、人口減少、

生活様式の変化及び産業構造の転換などによって管理水準が低下している里地里山並びに沿岸域や都市内の低未利用地等において、積極的に自然の保全・再生プロジェクトを推進していくことが重要である。なお、ネットワークの検討をする上で、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等について考慮する必要がある。

また、都市化等に伴って希薄化した人と自然とのふれあいの増進を図ること、地域の自然環境や歴史文化の保全を図りつつ、地域振興等にも資するエコツーリズムの普及・定着を推進していくことが必要である。さらに、外来生物による在来生物や生態系への影響を防止・軽減するための実効ある対策を着実に推進すべきである。

## 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、流域内での水と土砂の円滑な移動・変動の阻害、水質汚濁、海岸侵食、生息・生育域の縮小等の問題に加え、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。このため、人口減少に伴う土地や水のゆとりの発生を好機として捉え、課題に対処することが重要である。

具体的には、環境用水確保、農地の保全管理、森林の整備・保全、湿地の保全、汚濁負荷の流入削減、地下水の適正な管理、下水処理水の再利用、水利用の合理化等により、流域における健全な水循環系を構築するとともに、栄養塩類などの健全な物質移動を確保することが重要である。また、ダム堆砂や海岸侵食、ヘドロの処理などを一連の問題と捉え、より有効な技術の検討・評価を行うとともに、関係機関による事業連携のアクションプログラムを策定するなどにより、山地から海岸までの一貫した総合的な土砂管理を推進していくことが重要である。

さらに、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・安心の確保や、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が重要である。

## ③「国土の国民的経営」に向けた取組への展開

人口減少、産業構造の変化、担い手不足等にもなあって、間伐などの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、国土の管理水準の低下が懸念されている。このため、国や都道府県、市町村による公的な役割、所有者等による適切な管理に加え、地域づくりを担う多様な主体の成長を活かし、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として支え、後世代へと継承していく「国土の国民的経営」という考え方が重要になる。

国土の国民的経営の実現に当たっては、所有者による本来の営みが適切に行われることを基本としつつ、所有者の適切な管理に向けた働きかけなど条件整備を進めるとともに、身近な土地の管理に向けた地域住民の主体的な取組を促すなど多様な活動者の育成や、参加手法の多様化を進めることが重要である。また、身近な取組の実践を基礎として、国民の共通基盤である国土を全体として適切に維持管理していくための国民運動を展開していく必要がある。

#### ④海洋・沿岸域の総合的な利用・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て政府が一体となって包括的な政策を確立し、戦略的に取り組む必要がある。

我が国周辺海域は、約447万平方kmに及ぶ世界有数の領海及び排他的経済水域面積と約35,000kmに及ぶ海岸線延長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に対応するとともに、安全、環境、防災等に関する国際的な協調・協力等について推進する必要がある。また、鉱物・エネルギー、水産資源の開発や保全、海洋・沿岸域に関する技術開発や調査研究、基礎データの収集整理や提供を戦略的に進める必要がある。

貿易の大宗を海上輸送に依存する我が国においては、社会経済活動の生命線である海上交通の活性化と安全・安定の確保が重要である。また、臨海部に人口、資産等が集積していることから、ハード・ソフト一体となった高潮・津波対策、沿岸域と流域を視野に入れた海岸侵食対策を推進する必要がある。

また、沿岸域の産業の振興や低未利用地への物流等の機能の立地促進、ウォーターフロント等の魅力づくり、マリレジャーの振興やエコツーリズムの普及等を進めるとともに、水産物の安定供給という本来的な役割のほか、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自立等の課題にも積極的に対応する必要がある。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振興を図っていく必要がある。

さらに、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、沿岸域の水質改善のための陸上からの負荷の軽減、藻場・干潟・サンゴ礁等の浅海域や島嶼に多く見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、東京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捉え推進すべきである。また、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、住民やNPO等の参画が不可欠であり、環

境教育の促進等を通じた普及啓発活動による国民の理解の向上を図る必要がある。

なお、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ため、個別に対応するだけではなく、総合的な沿岸域圏管理として推進するべきである。

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・協働して取り組んでいく必要がある。

## (5) 「新たな公」による地域づくり（横断的視点）

ここでは、上記（1）から（4）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・高齢化の進展等から、地域によっては地域活力の低下が見られるとともに社会的サービスの継続的な提供の確保等が厳しい状況にある。一方、国民の価値観が多様化する中で、社会への貢献を通じた満足度（充足感）の高さなど総合的な生活の質の高さが求められるようになってきている。このため、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広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。

### ① 「新たな公」を基軸とする地域づくりのシステム

かつて公の分野の重要な担い手であった地縁型のコミュニティは、都市部においては生活様式の都市化等に伴って衰退し、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。地方都市や農山漁村では現在も重要な役割を果たしているが、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見られる。

今後の地域のあり方を考える上で、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に加え、特に都市部において成長しているNPOや、地域内外の個人等多様な人々と、企業、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とが必要である。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、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とが求められる。このように、従来、主として行政に依存してきた公に対して、担い手となる主体を拡充し、これら多様な民間主体と行政との協働によって、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必要がある。

「新たな公」による地域づくりの考え方は、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、公共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、その新たな活動分野をこれまでの公及び私の領域の関係をもとに整理すれば、

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中間的な領域を新たに担う活動分野（例：公共交通のない地域でNPO法人等が運営する福祉バス・タクシー）

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や、地域への誇りと愛着の醸成につながるほか、地域全体にわたる生活の質（QOL）の向上さらには暮らしの安全・安心の確保や国土の保全等にも資するものである。加えて、地域経済の活性化への波及や、再挑戦を目指す人々への機会の提供、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。

行政においては、「新たな公」を基軸とする地域経営システム等が円滑に機能するための基盤整備という役割も求められている。このため、行政は、多様な民間主体が情報を共有するための情報公開、相互の信頼感等の醸成に取り組むとともに、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ことが必要である。このほか、民間主体が継続的に活動できるような仕組みづくりを行うことや、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などの役割を担う中間的な支援組織の育成や当該組織を担う人材の育成等もケースに応じて行うことが必要である。さらに、世代・性別・職業に関係なく、個人が地域社会に対して積極的な関わりをもつ社会・経済システムへの転換を図るため、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、多様な世代の参加を容易にする休暇制度、兼業制度の検討、住民等による資金面での支援を促す仕組み等の検討が必要である。特に、都市部においては、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長も踏まえて、多くの住民が参加しやすくなるように、より緩やかな参加形態を指向することが求められる。

## ②多様な主体による国土基盤マネジメント

道路や河川、港湾といった身近な国土基盤は、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。今後は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懸念されているとともに、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。

一方で国土基盤ストックは、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整備し、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。従ってこれらの国土基盤については、施設管理者による最適な管理と利活用を引き続き推進するとともに、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たマネジメントを実現し、これを暮らしやすい地域づくりや地域の振興に結びつけていくことが望ましい。

このような時代背景の下、今後の身近な国土基盤のマネジメントにおいては、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民間企業の社会的責任（CSR）精神を背景として、多様な主体が多様な観点に立った「新たな公」の担い手として自発的、積極的に参画する、参加型の国土基盤マネジメントの拡大が求められる。

国や地方公共団体等は、国土基盤ストックを的確に管理するとともに、国土基盤マネジメントの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よう、参加型マネジメントの枠組みを明確化し、国土基盤に求められる機能やサービス水準等の情報やルールを広く、的確に公開していくことが重要である。

### ③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

地方行財政改革の進展による地域の自己決定権の強化や、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。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ことが必要である。各地域が主体的・総力的な取組を行い、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にすることが必要である。

各地域は、行政の施策だけではなく、「新たな公」の考え方にたって、多様な民間主体を主たる担い手として位置づけ、その発意・活動による地域づくりを進めるべきである。この際、国や地方公共団体の責務として、自ら考え、具体的な取組を行うなど努力する地域に対し、自力のみでは解決できない課題に必要な支援を行うことが求められる。

これまでの地域づくりの事例を見ると、

- ア. 自然環境、文化等にも注目し、地域資源の高付加価値化・ブランド化・複数資源の組み合わせの取組など、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. 団塊の世代など経験・ノウハウ等を有する外部の専門的人材の地域での活動の促進、高齢者や女性を含めた地域の多様な担い手の確保とその緩やかな組織化を行うことによるイノベーションの促進

ウ．地域への外部からの投資に加え、地域密着型金融の促進などにより地域の資金が地域に再投資される「資金の小さな循環」の促進、CSR（企業の社会的責任）の精神の発揮や個人の地域貢献意欲の顕在化による「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．コミュニティの再生・強化や地域の情報発信等のための情報通信技術の積極的活用

など、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が求められている。

また、中山間地域等においては、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おり、農用地や森林の荒廃、高齢者をはじめとする住民の生活への影響など様々な問題が発生しているが、地理的に周辺にあるなど基礎的条件の厳しさと相反して、住民ニーズは一層行政に反映されにくくなりつつある。

このような状況の中では、全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・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とが重要である。これに際しても、住民と行政が対峙する形でなく、「新たな公」の考え方にたって、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。

このような合意形成を図りつつ、行政は、公共的な投資・土地利用のあり方の検討を行うとともに、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た社会的サービスの提供、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等について民間の力も活かしつつ必要な支援を行うべきである。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ことが求められる。

地域づくりにおける市町村など地元自治体の役割は、工場誘致など自ら行う取組から、民間主体の発意・ビジネスマインドを誘導・サポートすることに切り替わる必要がある。一方、国などの広域的な行政主体の役割は、画一的な支援ではなく、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べきである。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、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。

## 第4 計画の実現に向けて

### (1) 国土基盤投資の方向性

本格的な人口減少時代の到来等の時代の潮流を踏まえつつ、社会経済への負荷が本

格化するまでの期間を一刻も無駄にすることなく、一極一軸型の国土構造を是正し多様な広域ブロックが自立的に発展する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、①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、②地域での対応が求められる問題解決型の投資、③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、社会資本整備重点計画策定の過程等において、検討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・情報通信網、国土保全対策上重要な森林の整備・保全、全国的な危機管理ネットワークの形成、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投資に主眼を据えるべきである。

国と地方は、例えば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の整備等のように広域ブロックの自立に必要な投資や、全国的見地から国土基盤ストックの適切な維持・更新等に必要な投資などについて、投資の効果や投資のプロセスの公平性・透明性等の確保に関し、客観性のある検討を行い、それに基づき、その手法と手順を選択すべきである。

一方、広域地方計画に位置付けられるなど広域ブロックにおける防災、資源・水循環の健全化等の課題等に対する取組や、都市内・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諸課題の解決のための複合的なプロジェクトへの投資に対しては、国は次の点に留意して支援を行うべきである。すなわち地域の気候・風土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）の適用や総合的・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、費用回収構造の健全性、投資のプロセスの公平性・透明性、市民の参加と協働等に関する総合的な評価に優れたものを優先し、プロジェクトの実施後もその成果をモニタリングしていくための枠組みについて検討を進めるべきである。

#### **〔世代を超えた技術の伝承とイノベーション〕**

さらに、国土と国民生活の質の向上を図るため、先端的な科学技術の推進のみなら

ず、防災・国土基盤の再生・環境等の課題解決に向けた人文・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・確保が求められる。革新的な情報通信技術や超高速で大量にヒトとモノを輸送する技術を活かして、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センサーネットワーク形成やロボット等について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を検討する必要がある。

この他、これまで培われてきた国土基盤の整備・維持管理・運営技術等にかかる技術者の技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必要がある。

#### 〔国土基盤ストックのマネジメント〕

また、既存の国土基盤の高度な利活用に向けて、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もも適宜取り入れた国土基盤ストックの最適な管理と利活用に努めるとともに、地震、台風、豪雨、積雪等の国土基盤を取り巻く我が国の厳しい自然条件にも適切に対処しつつ、国土基盤の機能を最大限に発揮させていくことが重要である。その際、ライフサイクルコストの最小化を図ることはもとより、耐震設計等設計手法の高度化以前に整備された施設の改良や豪雪地帯における除雪等国土基盤の機能を適切に維持するための投資、的確な優先順位付けがなされた機能更新のための投資や、被災時の国土基盤の迅速な改良復旧等が必要となる。また、市場価値の観点や環境の保全・再生にも留意しつつ、国土基盤ストック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ことも重要である。

### （２）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増大するが、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、積極的に推進する必要がある。

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地理情報システム（GIS）

については、その積極的利活用を図る必要がある。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、人材育成を進める必要がある。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、経済社会活動にひろ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。策定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必要がある。また、可能な限り定量的かつ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の設定について検討することも必要である。

#### (3) 計画関連諸制度の点検等

新たな計画が描き出す国土と国民生活の姿を実現するため、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」の将来像を示す長期的な構想であり、国土形成計画（全国計画）と相まってその効果を十分に発揮する。そのため、両計画が密接な関係の下に一体的に策定されることが求められており、国土利用計画（全国計画）についても、社会経済情勢等の変化を踏まえ、必要な措置について検討を進める必要がある。

国土の利用をめぐるっては、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見られる。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、自然の保全・再生等）、「安全・安心」、「美（うるわしさ）」（地域において人間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

本中間とりまとめにおいては、国土づくりの基本的方向として、各広域ブロックが東アジアの各地域との競争・連携を視野に入れた地域戦略を描き、自立的な圏域を形成する国土構造への転換を図ることを示すとともに、シームレスアジアの実現、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、「新たな公」による地域づくりなどの考え方を示したところである。

今後、本中間とりまとめを契機として、国土形成計画が目指すべき国土構造構築の方向性及びそれを踏まえた戦略的取組等について、国民各層における活発な議論がなされ、国土形成計画の策定に向けて幅広い合意の形成が進むことを期待する。特に、中間とりまとめに示された考え方を具体化し、多様で自立的な広域ブロックを形成していくためには、関係府省、地方公共団体、経済界など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である。また、計画部会としても、各方面の検討を踏まえつつ、最終報告に向けた検討に取り組んでいくこととしたい。