

国土形成計画の意義とその概要

国土交通省国土計画局長 川本 正一郎

○これまでの経緯

戦後5次にわたり策定されてきた全国総合開発計画は、これまで国土づくりの指針として、我が国経済の発展を支えるとともに、工場等の地方分散や地域間の所得格差の是正に一定の成果を上げてきた。一方、本格的な高齢化・人口減少社会を迎える中で、保全を含めた総合的な国土づくりを進めるとともに、都道府県など地方の積極的な参画による国土計画の策定を図ること等が強く要請され、これを受けて平成17年に根拠法である国土総合開発法は国土形成計画法へと抜本改正された。この改正により、①量的拡大を図る「開発」を基調としたこれまでの国土計画から、国土の質的向上を図るため、計画対象事項を見直したほか、②全国計画と併せ、ブロック単位ごとに、国と都道府県等が適切な役割分担の下、相互に連携・協力して策定する広域地方計画を創設する等の措置を講じられた（図1）。

このような新しい制度の下、新たに国土形成計画が作成されることとなり、平成17年9月、国土審議会の下に、全国計画に位置付けるべき内容に関して調査審議するための計画部会及び広域地方計画区域のあり方を調査審議するための圏域部会が設置された。圏域部会における調査審議に当たっては、中村英夫部会長（武蔵工業大学学長）の下、経済社会活動の実態や地域の歴史的・文化的背景、自然条件等を踏まえた議論に加え、地域住民に対するアンケート調査や地方公共団体及び経済団体からの意見聴取を実施するなど、様々な視点からの検討が重ねられ、平成18年6月に圏域部会としての調査審議が終了し、国土審議会としての報告（「広域地方計画区域のあり方について」）がとりまとめられている。その翌月には、この報告を踏まえて、広域ブロックの区分を定めた国土形成計画法施行令が制定され、首都圏、近畿圏、中部圏をはじめ、東北圏、北陸圏、中国圏、四国圏、九州圏の合計8つの広域ブロックが定められた。

一方、計画部会における調査審議に当たっては、森地茂部会長（政策研究大学院大学教授）の下、工学や経済学、社会学、文化人類学等様々な分野の専門家による精力的な議論が行われた。国土形成計画が扱う事項は、土地や水などの国土資源から、都市や農山漁村、産業、防災、公共的施設、文化、観光、環境、景観等まで多岐にわたるため、計画部会の下に、特に専門的な観点からの5つの分野（ライフスタイル・生活、産業展望・東アジア連携、自立地域社会、国土基盤、持続可能な国土管理）について、専門委員会が設置され、きめ細かな審議が行われた。

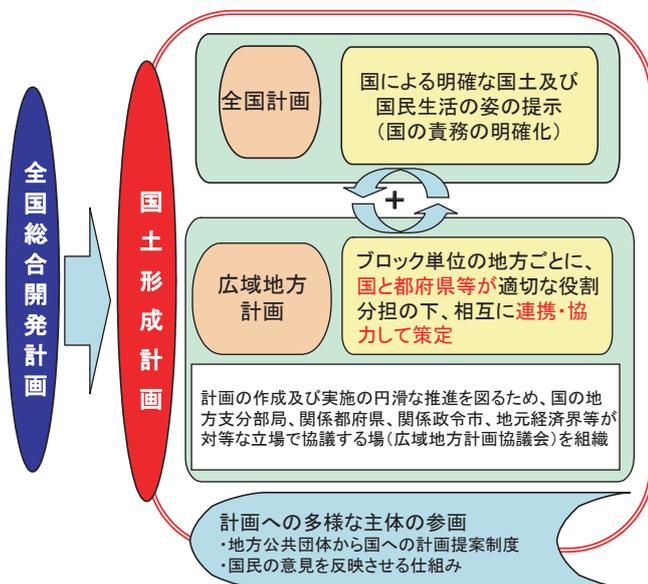


図1 二層の計画体系（国と地方の協働によるビジョンづくり）

全国計画については、このような体制の下で調査審議が進められ、平成18年11月には、計画の基本的な考え方をまとめた「計画部会中間とりまとめ」が公表された。また、平成19年1月までの間に、中間とりまとめの考え方を踏まえ、都道府県や政令指定都市から約500件の計画提案が提出された。これは、国の計画策定に際して都道府県等が計画の案を国に提案できるという国土形成計画法に基づく新たな試みである。

平成19年11月には、全国計画に位置付ける内容を検討してきた計画部会の最終報告（「国土形成計画（全国計画）に関する報告」）がとりまとめられ、12月の国土審議会に報告された。これを受けて、国において全国計画の案を作成し、パブリックコメント及び都道府県等からの意見聴取を経た後、本年2月に、国土交通大臣から国土審議会に対し計画案の諮問が行われ、調査審議の結果、計画案は概ね妥当であるとの答申がなされた。

この答申に至るまで、国土審議会本審議会（委員30名）の開催に加えて、計画部会及び専門委員会において、実に80回に及ぶ会議が開催され、延べ92人の委員の方々に議論に参加いただいたことになる。

以上のような経緯の後、本年7月4日に全国計画が閣議決定されたところである。

○新しい国土形成計画の意義

我が国は次のような時代の潮流に直面している。

まず、本格的な人口減少社会が到来し、急速な高齢化が進展している。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、2050年には約9,515万人（国立社会保障・人口問題研究所の中位推計）になると見込まれ、総人口に占める高齢者の割合は、2005年には20%であったが、2050年には40%弱まで上昇すると見込まれている。

また、経済のグローバル化の進展、東アジア各地域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、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。

さらに、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。

他方、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。このほか、国際物流・高速交通網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、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いる。

以上のような、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、一極一軸型の国土構造を是正し、新時代の国土構造の構築に挑戦することに、新しい国土形成計画の意義がある。

○全国計画に示された新しい国土像

首都圏はもとより東北圏、中国圏、九州圏などの各広域ブロックは、欧州の中規模国にも相当する人口・産業の集積があり、東アジアと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地域のアイデンティティを有していることから、ブロックを単位とする取組の重要性が高まっている（表1）。

このため、全国計画においては、「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」との基本方針の下、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、自立的に発展する国土構造への転換を図るとしている。また、これらのブロッ

表1 広域ブロックの人口・GDP

人口 (2005年)		GDP (2004年)	
国名	人口(万人)	国名	GDP(名目, 億米\$)
日本	12,777	日本	46,092
フランス	6,050	イギリス	21,552
イギリス	5,967	フランス	20,598
韓国	4,782	首都圏	17,588
首都圏	4,238	カナダ	9,917
カナダ	3,227	近畿圏	7,422
近畿圏	2,089	韓国	6,805
中部圏	1,722	中部圏	6,779
オランダ	1,630	オランダ	6,067
九州圏	1,335	九州圏	4,070
東北圏	1,207	東北圏	3,902
ベルギー	1,042	スイス	3,586
スウェーデン	904	ベルギー	3,576
オーストリア	819	スウェーデン	3,501
中国圏	768	オーストリア	2,928
スイス	725	中国圏	2,683
北海道	563	デンマーク	2,449
デンマーク	543	フィンランド	1,859
フィンランド	525	アイルランド	1,844
シンガポール	433	北海道	1,817
アイルランド	415	四国圏	1,250
四国圏	409	北陸圏	1,150
ニュージーランド	403	シンガポール	1,075
北陸圏	311	ニュージーランド	989

(出典) 総務省「国勢調査報告」(2005年)、「世界の統計2006」、「世界の統計2007」、内閣府「平成16年度県民経済計算」をもとに国土交通省国土計画局作成。
 (注) 各国人口は2005年年央推計人口。各広域ブロックのGDPについては、「世界の統計2007」のドル円レート暦年値により国土交通省国土計画局にて換算。

クが相互に交流・連携しあうことで、活力ある国土を形成し、一極一軸型の国土構造の是正につなげていくこととしている。

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、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ととしている(図2)。

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。

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

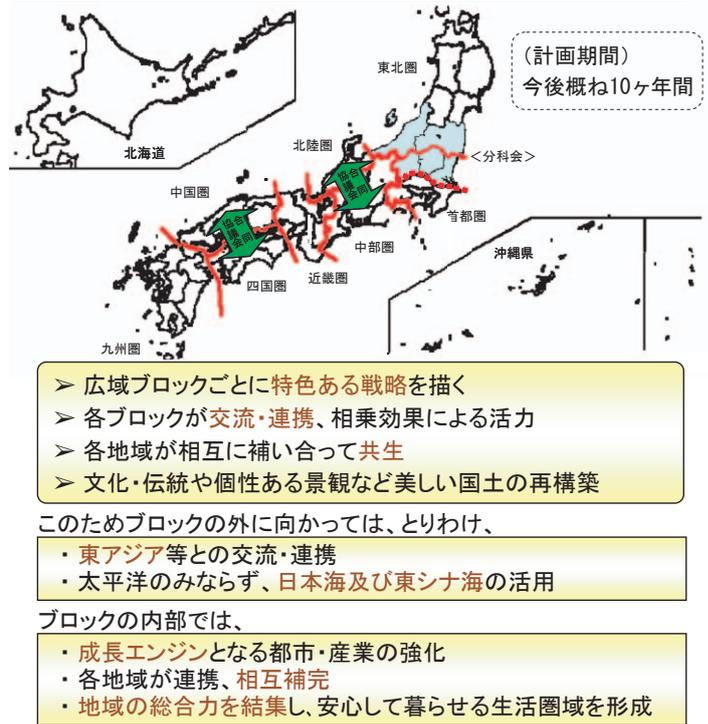


図2 新しい国土像

○新しい国土像実現のための5つの戦略的目標

計画では、新しい国土像実現のための5つの戦略的目標が掲げられている。

第1の目標は、『東アジアとの円滑な交流・連携』である。アジアとの貿易や訪日観光は平成12年から平成18年の6年間で1.7倍の伸びを示している。継ぎ目なく迅速かつ円滑な人・物・生産活動の連携や情報・文化の交流を実現させ広域ブロックごとに東アジア等の各地域との直接交流を進め、アジアの成長のダイナミズムを取り込んでいくことである(図3、4)。これらに向けて、東アジアとの緊密なネットワーク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。

第2は、『持続可能な地域の形成』である。都

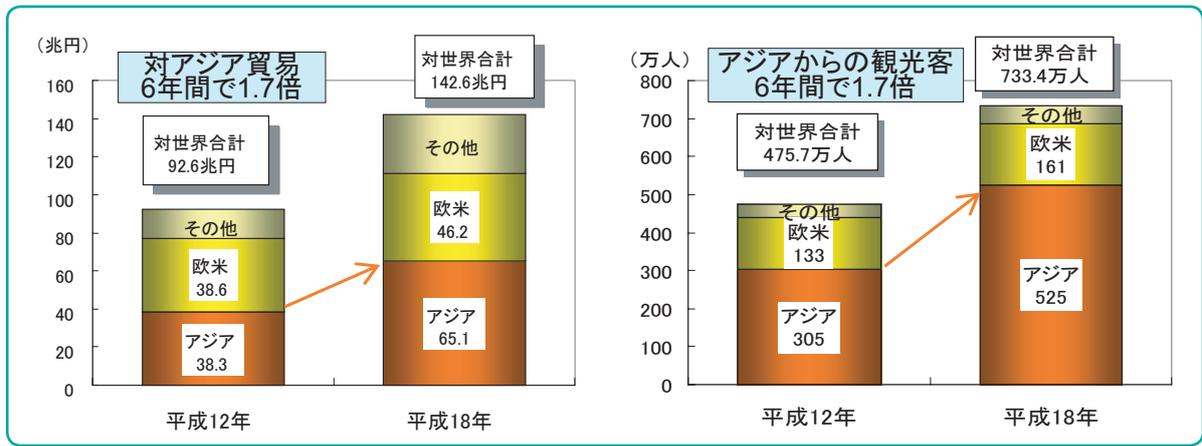


図3 アジアとの貿易・訪日観光の増加



図4 広域的な観光連携による外国人観光客誘致

市から農村まで広域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、集約型都市構造への転換、地域雇用に密接する産業の活性化、二地域居住を含めた地域間の交流・連携により、魅力的で質の高い生活環境を維持していくことである。具体的には、持続可能な地域を形成していくため、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、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。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。

第3は、『災害に強いしなやかな国土の形成』である。激甚な災害のリスクの増加、災害の広域化・複合化などのおそれが高まっている。一方、地縁型のコミュニティの弱体化などによる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ことである(図5)。その際、災害時においても、中

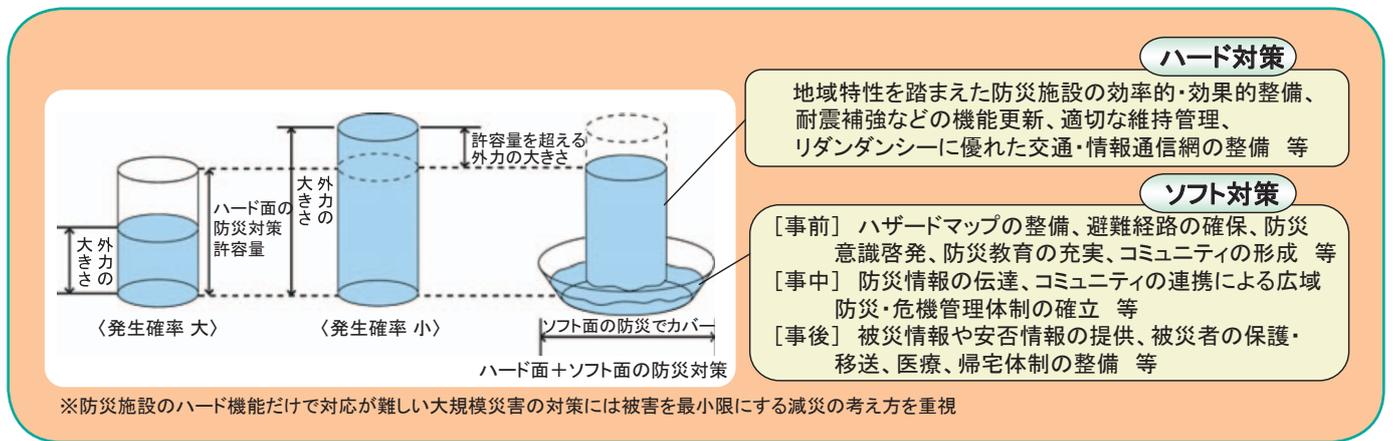


図5 ハード・ソフト一体となった総合的な災害対策の推進

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。

第4は、『美しい国土の管理と継承』である。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、耕作放棄地等の課題も生じている。美しい国土を守り、次世代へと継承するため、国土資源を適切に管理し、回復していく必要がある。また、地球温暖化の防止に向けた取組が急がれる状況の中、循環と共生を重視した国土管理を進める。これらの取組を通じて、我が国が持つ歴史・文化等の魅力を高める

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ことを期待するものである（図6）。

第5は、これらを推進する上での、横断的な視点として、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『「新たな公」を基軸とする地域づくり』を掲げている。近年、ともすれば薄れてしまっている、地域社会における公私の「公」の部分について、その役割、範囲、担い手について、再定義・再認識することにより、地域づくりに活用していくことが必要になっていると考えている。すでに、過疎地のお年寄りの移動のお手伝いなど、各地でその萌芽がみられるが、「新たな公」は、地縁型のコミュニティに加え、NPO・企業等に行政も含めた様々な主体とその「つながり」によって、地域経営や地域課題の解決のための仕組みづくりを目指すものである（図7、8）。



図6 美しい国土の管理と継承への取組

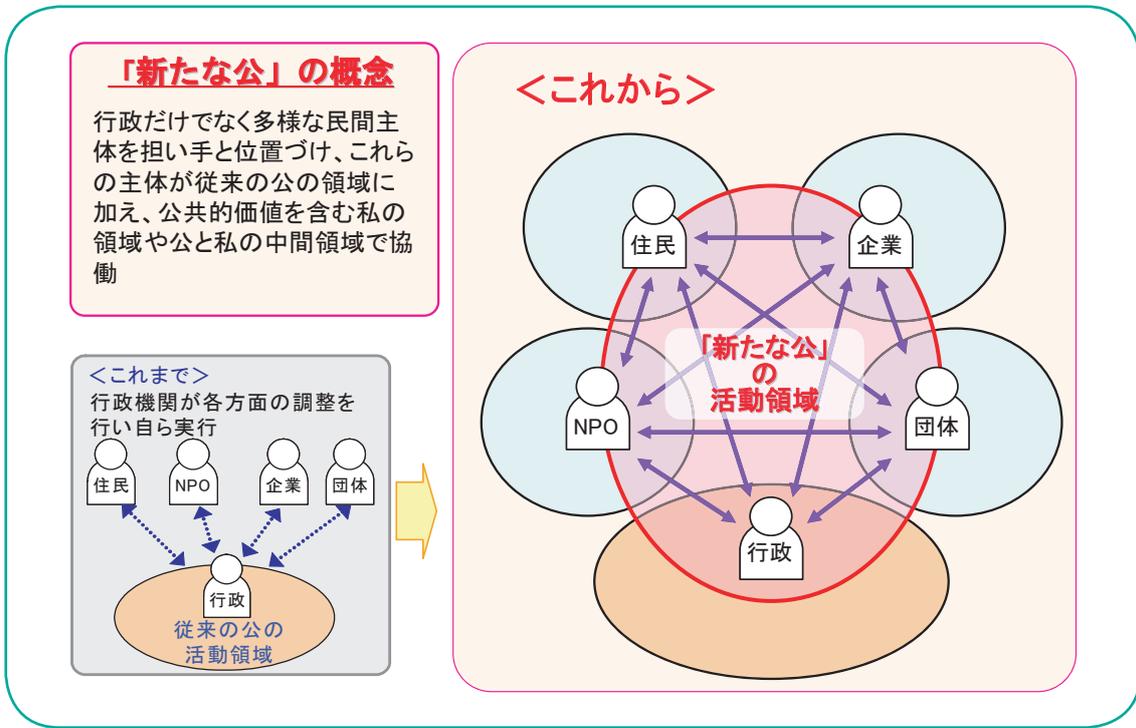


図7 「新たな公」のイメージ



図8 「新たな公」による活動領域の例

○交通体系に関する施策

道路行政セミナーにもっとも関係の深い交通体系に関する施策について紹介する。

ブロックが東京等を経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、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サービスを地域に提供する必要があります。

このため、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、

- ① 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体系、
 - ② 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、
 - ③ 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体系、
- の重点的な構築を図ることとしている。

特に、国土幹線交通体系の構築については、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。

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する。

また、地域交通体系の構築については、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、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、地域交通体系を効果的・効率的に整備していく。

具体的には、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、地域の社会や産業の活性化を支援する交通体系の整備、人が主役のまちなか交通体系の整備、公共交通手段の機能の維持・向上、都市の幹線道路の整備等を推進する。

さらに、いのちと暮らしを支える交通環境の形成については、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、緊急輸送道路等の改良、橋梁の耐震補強、防災施設等の整備の推進、緊急輸送手段の確保や災害時の避難活動等に不可欠な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等を推進する。

また、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。

○広域地方計画の策定・推進に向けて

広域地方計画は、国土形成計画法で制度化され、今回初めて策定するものであり、その特徴として、都府県・政令市等の地方公共団体、経済団体、国の地方支分部局からなる広域地方計画協議会における協議を経ることとしており、各ブロックの自

主性を重んじつつ、地域の実情に即した即地的・具体的な内容を盛り込んでいくこととなる。計画策定に向け、地域の関係主体による準備作業が進められてきたが、全国計画の閣議決定を受け、正式に協議会を立ち上げ、今後計画策定作業を本格化していくこととしている。

全国計画では広域地方計画の策定に向けた指針を定めており、各ブロックで独自性の高い広域地方計画を策定するため、①地域の現状分析に基づく地域特性の把握、②地域の発展に向けた独自の地域戦略の立案、③独自の地域戦略に基づく重点的・選択的な資源投入、についての検討を進めるべきであるとし、地域戦略の立案に当たって留意すべき視点を次のようにまとめている（図9）。

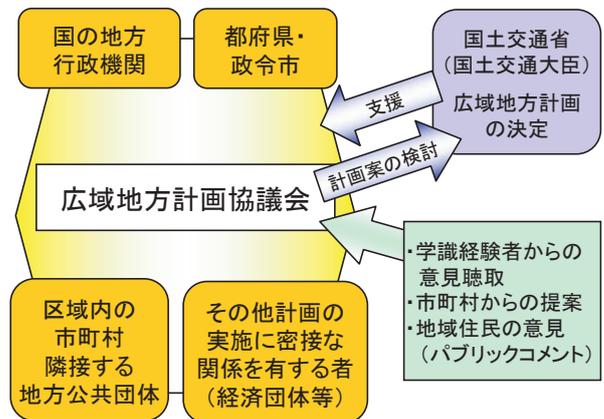


図9 広域地方計画検討の枠組み

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

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、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。

② 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

ブロック全体の成長力の向上を図るとともに、各地域において質の高い公共サービスを確保していくため、各広域ブロック内の都市・地

域構造の特性を踏まえた地域整備及び地域間の連携の方策を考える必要がある。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、さらに、拠点における機能の向上が生み出す効果を圏域全体に波及させるための方策について検討する必要がある。また、集落の将来像の検討を行う際には、集落形態の特徴や地域特性を踏まえる必要がある。

③ 全国共通の課題に対するブロック独自の対応策

諸課題に対する適切な対応策は必ずしも全国一律ではなく、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。広域ブロックゲートウェイの形成、広域観光ルートの設定、エコロジカル・ネットワークの形成、地球温暖化対策等、諸課題について独自の取組の促進が必要である。

④ それぞれのブロック固有の課題への取組

各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固有の課題についても、十分検討し対応策を示すことが必要である。

○国土形成計画の実現を支える制度

国土形成計画で掲げられた、基本的な方針や目標、施策は関係各省をはじめ、国土形成を担う多くの主体により実施されていくものであるが、ここでは国土交通省として、これを実現していくために用意した制度について紹介する。

都道府県が作成する計画に基づき、広域的な経済活動等を支える基盤整備と地域づくりに対するソフト面での支援等を一体的に促進するための財政支援制度（地域自立・活性化交付金）を創設すること等により、地域の自立と活性化を図るため、広域的な地域活性化のための基盤整備に関する法律が平成19年5月に公布、同年8月に施行された（図10）。

平成20年度においては、36都府県が作成・提出した64地域の広域活性化計画について、交付金が交付され、①世界遺産等の国際的な観光資源を活かした広域観光の活性化、②高速道路、港湾等、広域交通網へのアクセス強化による産業集積・物流円滑化などの目的で活用されている。

交付金は、各都道府県が作成し提出する計画に基づくものではあるが、例えば、紀伊半島においては、熊野古道等の世界遺産という共通のテーマ

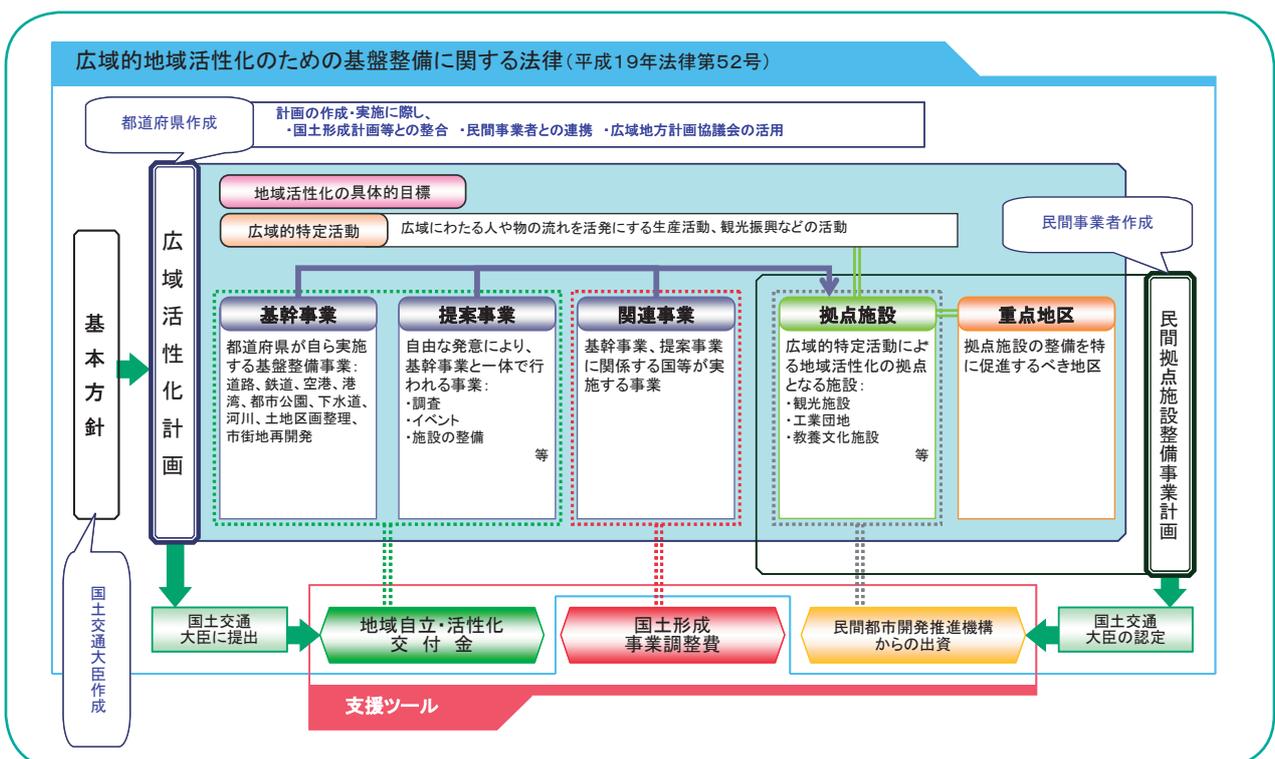


図10 広域的な地域活性化のための基盤整備に関する法律の概要

で、三重県、奈良県、和歌山県の各県が計画を作成し、観光情報の提供、景観保全、イベントの実施等を連携して行うこととされている。このような取組により、都道府県境や国境を越えた広域にわたる人や物の流れが促進され、自立的な広域ブロックの形成が期待されている（図11）。

このほか、国土形成計画を推進し、広域ブロックの自立的な発展と地域の自立・活性化を図るため、計画に基づき行われる事業等に対して年度途中で機動的に充当するための経費（目未定経費）として、平成20年度に国土形成事業調整費が新たに創設された。

国土形成事業調整費は、国土形成計画に掲げられている主要戦略や地方再生、地域の自立・活性化の実現に資する事業等を一体的かつ総合的に推進するため、既存の社会資本整備事業調整費、都市再生プロジェクト事業推進費及び地域自立・活性化事業推進費を整理統合し、以下の事業を配分対象とするものである。

- ① 広域地方計画区域において実施される国土形成計画（全国計画及び広域地方計画）に基づいて実施される事業〔北海道・沖縄を除く〕
- ② 都道府県が地域自立・活性化交付金を活用して実施する事業に関連する事業
- ③ 地域活性化統合本部で決定されたプロジェクト及びこれに関連する事業
- ④ 国土形成計画の推進に資する複数府省間で事業間の調整を必要とする事業〔北海道・沖縄を除く〕

また、事業のほかに以下の調査を配分対象としている（図12）。

- ① 国土形成計画の主要施策を具体化するための調査
- ② 国土形成計画等に掲げられた課題を具体化するために複数府省が共同で実施することが必要な調査
- ③ 地域の自立・活性化に資する、民間と共同で実施する調査



広域ブロックの自立的な発展と地域の自立・活性化を図るため、国土形成計画（全国計画、広域地方計画）等に基づく国と地方の協働による地域戦略等の実現に資する社会資本の機動的な整備を図る。

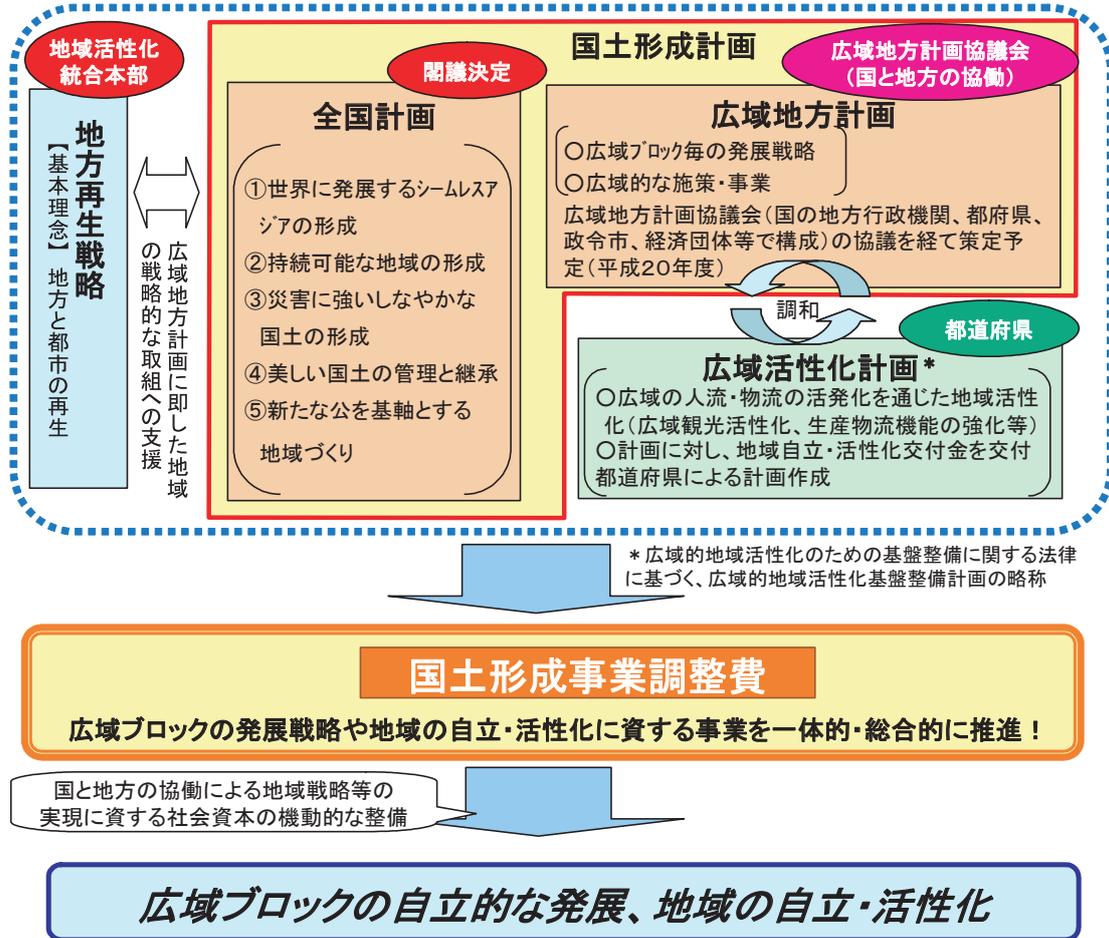


図 12 国土形成事業調整費のイメージ

○むすび

以上、国土形成計画策定の背景、計画内容、計画の実現方策について記してきた。

現在策定が進められている各ブロックの広域地方計画に関しては、ブロックごとに独自の発想と戦略性を活かした国土形成が進められるよう、各ブロックで活発な議論と幅広い合意の形成が進むことを期待している。

国民の間で将来に対する不安・不透明感がある中、今後、国は計画のモニタリングの実施や交付金の交付などあらゆる手段を講じて、着実に計画を推進することにより、全国計画において示され

ているような、国民が安心して生活しうる国土の将来像と豊かでゆとりある国民生活を実現していくこととしている。

平成 21 年度概算要求においても、広域地方計画に盛り込まれたプロジェクトの具体化のための立ち上げ支援や、より小さな単位である定住自立圏構想の推進のための事業支援などを要求しており、地方との緊密な連携の下、計画の推進に当たって参りたい。