

# 国土形成計画における 過疎地域・集落問題等の位置付け

国土交通省 国土計画局  
総合計画課  
平成20年6月27日

- 量的拡大「開発」基調から「成熟社会型の計画」へ
- 国主導から二層の計画体系(分権型の計画づくり)へ

## 国土形成計画の枠組み

根拠法: 国土形成計画法  
(国土総合開発法の抜本改正により平成17年に成立)

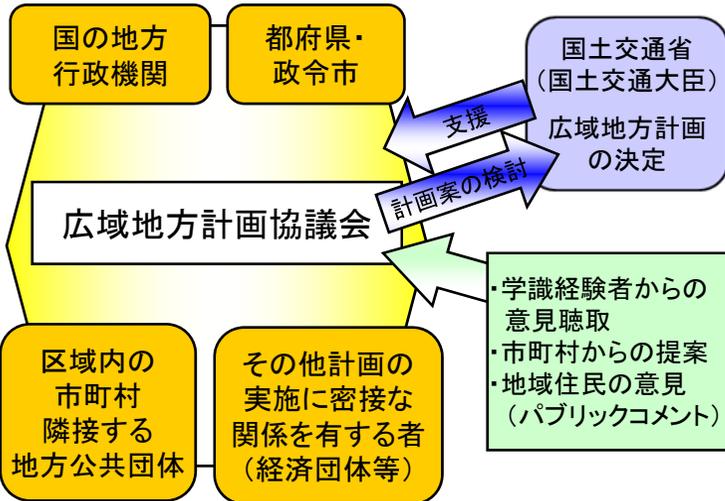
### 全国計画

- 長期的な国土づくりの指針(閣議決定)
- 地方公共団体から国への計画提案制度



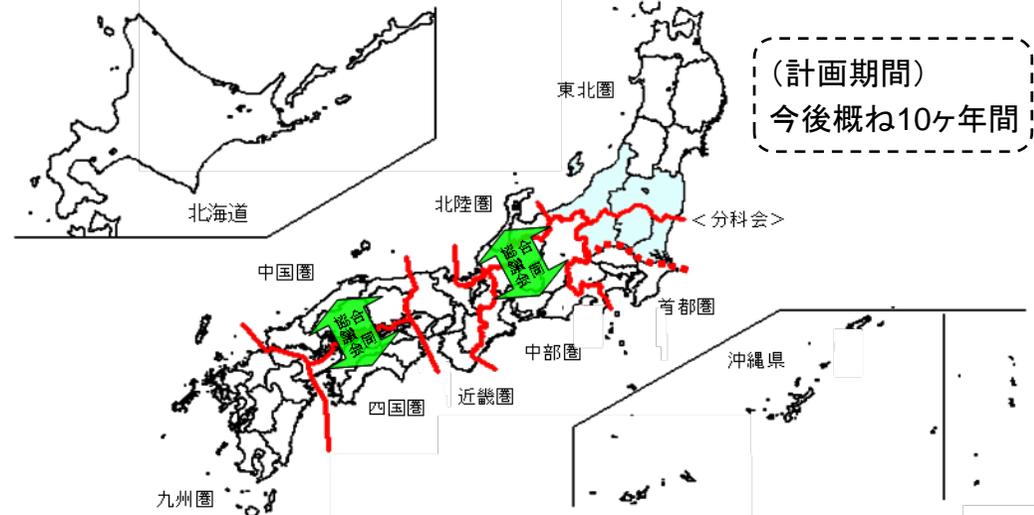
### 広域地方計画

- 国と地方の協働による広域ブロックづくり
  - ・ 国、地方公共団体、経済団体等で広域地方計画協議会を組織
  - ・ 計画の策定に向けて、同協議会において各主体が対等な立場で連携・協力



## 新しい国土像

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



- 広域ブロックごとに特色ある戦略を描く
- 各ブロックが交流・連携、相乗効果による活力
- 各地域が相互に補い合って共生
- 文化・伝統や個性ある景観など美しい国土の再構築

このためブロックの外に向かっては、とりわけ、

- ・ 東アジア等との交流・連携
- ・ 太平洋のみならず、日本海及び東シナ海の活用

ブロックの内部では、

- ・ 成長エンジンとなる都市・産業の強化
- ・ 各地域が連携、相互補完
- ・ 地域の総合力を結集し、安心して暮らせる生活圏域を形成

# 国土像実現のための戦略的目標①

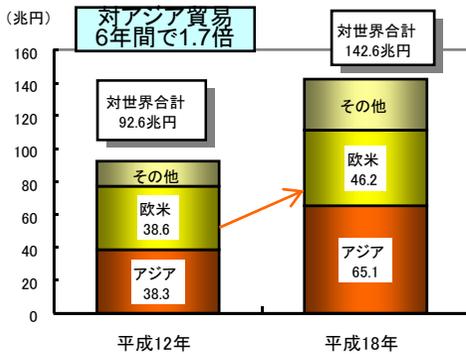
## <グローバル化や人口減少に対応する国土の形成>

### 東アジアとの円滑な交流・連携

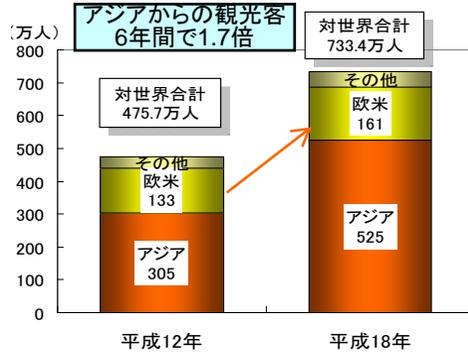
広域ブロックが東アジアの各地域と直接交流・連携し、アジアの成長のダイナミズムを取り込んでいく

- ・東アジアの市場をにらんだ企業の新しい発展戦略
- ・観光立国の実現
- ・陸海空にわたる交通・情報通信ネットワークの形成

日本の貿易動向



訪日外国人旅行者数



### 広域的な観光連携による外国人観光客誘致



### 持続可能な地域の形成

人口減少下においても、地域力(地域の総合力)の結集、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

- ・集約型都市構造への転換
- ・医療等の機能維持など広域的対応
- ・新しい科学技術による地域産業の活性化
- ・美しく暮らしやすい農山漁村の形成
- ・二地域居住、外部人材の活用
- ・条件の厳しい地域への対応



救急医療を支える高速道路の緊急出入口(青森市)

### 地域資源を活かした産業の活性化(山形県)



山形 カロツツェリア・プロジェクト  
・県内の優れた職人技術による世界に通用する山形ブランドの商品開発

### 二地域居住の情報プラットフォーム(平成19年 試行運用実施)



### 道の駅等を活用した交流・連携の核となる場(熊本県小国町)



道の駅に併設されたバス停

道の駅での情報発信(コミュニティFM)

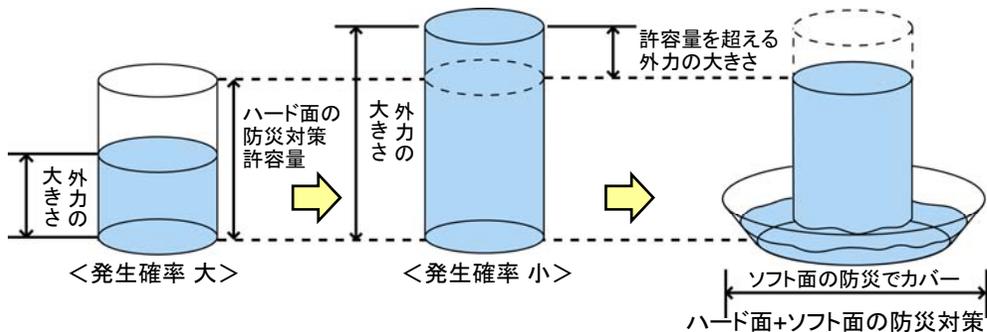
# 国土像実現のための戦略的目標②

## <安全で美しい国土の再構築と継承>

### 災害に強いしなやかな国土の形成

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、安全で安心した生活を保障していく

- ・ハード・ソフト一体となった総合的な災害対策の推進
- ・災害に強い国土利用への誘導
- ・交通・通信網等の迂回ルート等の余裕性
- ・避難誘導體制の充実など地域防災力の強化



### 美しい国土の管理と継承

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資源を適切に管理、回復

- ・健全な物質循環と生態系の維持・形成
- ・海域の適正な利用・保全
- ・個性豊かな地域文化の継承と創造
- ・国土の国民的経営の取組

「国土の国民的経営」の取組事例

多様な活動者の育成



地域全体で農地等の保全・管理  
(栃木県河内町)

国土管理への参加手法の多様化



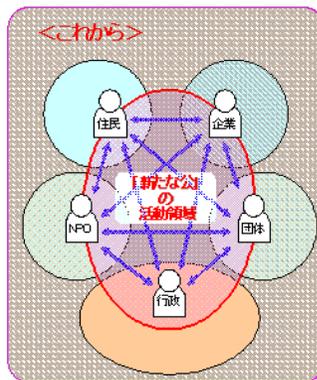
間伐材を活用したバッグ  
(高知県馬路村)

## <4つの戦略的目標を推進するための横断的視点>

### 「新たな公」を基軸とする地域づくり

多様な主体の参画を、地域の課題の解決やきめ細かなサービスの供給につなげる

- ・地縁型コミュニティ、NPO、企業、行政等の協働による居住環境整備等
- ・地域の発意・活動による地域資源の発掘・活用等
- ・維持・存続が危ぶまれる集落への目配りと暮らしの将来像の合意形成



従来の私の領域で  
公共的価値を含む活動



空き店舗を託児所に活用  
した中心市街地活性化  
(高知市)

公と私の中間的な領域で  
新たに担う活動



NPO等による過疎地有償  
運送(長野県中川村)

従来の公の領域で  
民間が主体的に担う活動



市民との協働による河川敷  
の清掃活動(熊本県白川)

# 人口減少・高齢化の著しい集落の現状

過疎地域にある約62,000の集落のうち、65歳以上の高齢者割合が50%以上の集落は約7,900

## 過疎地域市町村へのアンケート調査(H18国土交省、総務省))

過疎地域にある集落		62, 273
高年齢者割合50%以上の集落		7, 878
うち	集落機能低下	1, 742
	集落機能維持困難	1, 514

さらに、過疎地域にある約62,000の集落のうち、消滅の可能性のある集落は約2,600  
また、高年齢者割合が50%以上の約7,900の集落のうち、消滅の可能性のある集落は約1,600

## 過疎地域市町村へのアンケート調査(H18国土交省、総務省))

過疎地域にある集落	62, 273
今後10年で消滅するおそれのある集落	423
いずれ消滅するおそれがある集落	2, 220

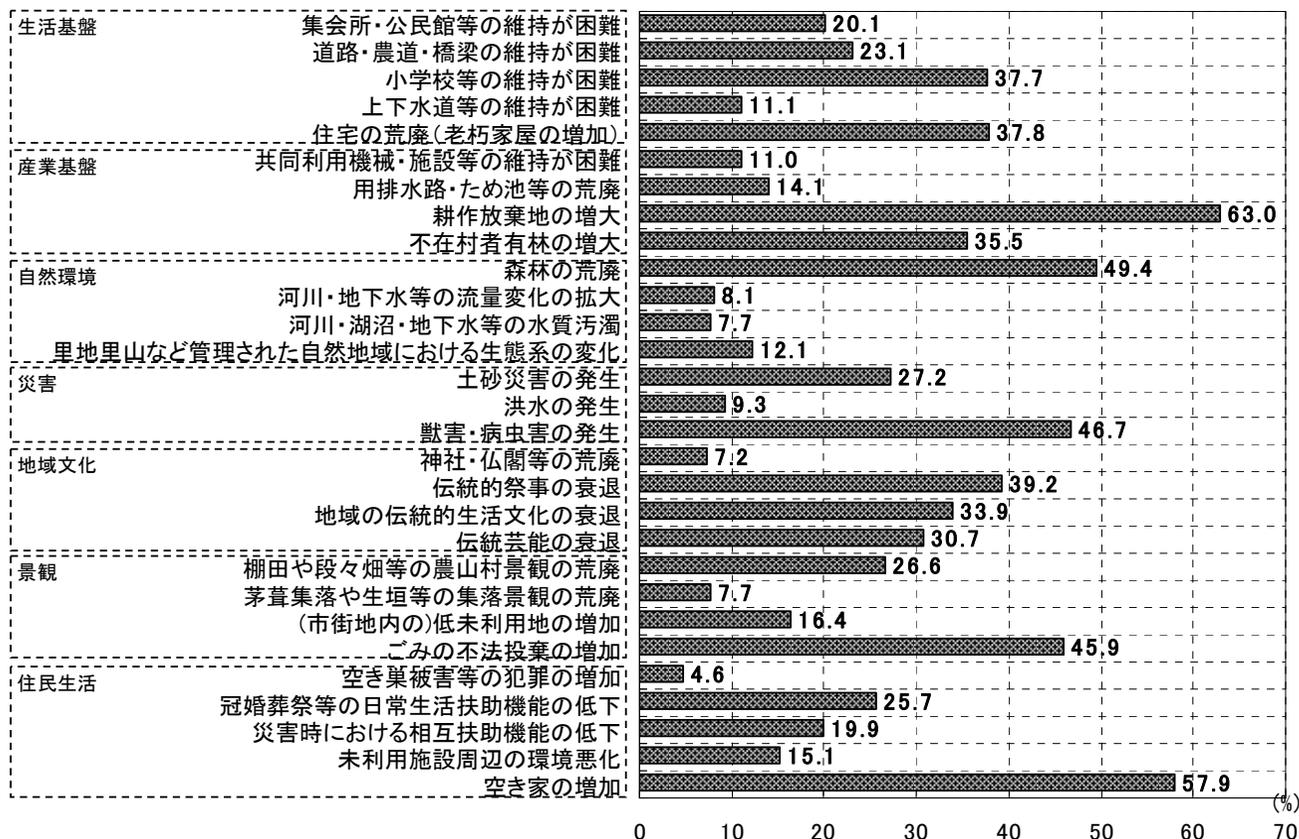
高年齢者割合50%以上の集落	7, 878
今後10年で消滅するおそれのある集落	306
いずれ消滅するおそれがある集落	1, 285

人口減少・高齢化の著しい集落では、耕作放棄地の増加、森林の荒廃など国土保全上の課題の発生とともに、住民の方々の生活面の不安も増加

## 集落での問題の発生状況(H18国土省、総務省)・・・市町村へのアンケート

○耕作放棄地の増大	63%	○森林の荒廃	49%
○空き家の増加	58%	○獣害・病虫害の発生	47%

多くの集落で発生している問題や現象 [複数回答](市町村担当者へのアンケート結果)



(第1部第3章第2節(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)

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。

(第2部第1章第3節(1)快適で安全な暮らしと美しい農山漁村の実現)

#### (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。

## 集落機能の維持等

- 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重要
- 住民の発意や意向に基づき、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

## 地域の生活支援対策

- 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暮らしを支えるサービスの提供
- 防災上特に危険な集落への対策

## 地域の中心部の機能強化

- 地域全体を見据えた医療、商業などの機能強化・連携

## 地域間交流の促進

- 道の駅など交流拠点等での人、物、情報等の交流・連携
- 空き家の活用、二地域居住等の推進

## 農村・棚田の維持、森林・自然環境の保全

- 中山間地での営農支援、NPO等による耕作放棄地活用
- 住民や企業等による森林づくり



## 地域資源を活かした産業の活性化

- 地域ブランドづくり
- 農林水産業の6次産業化



## 拠点となる都市の再生と連携

- 集約型都市構造への転換
- 高度医療、商業等の都市機能の集積



## 広域地方計画における人口減少・高齢化の著しい集落の記述の方向性

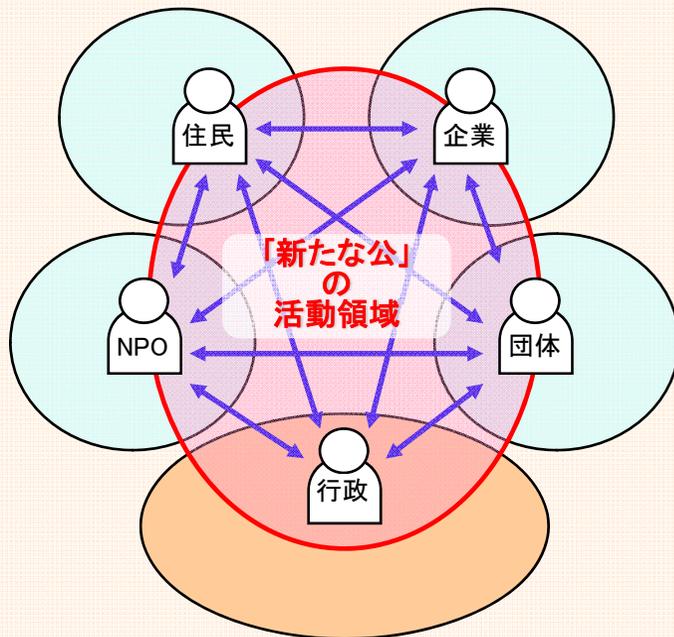
- 広域ブロックごとに、集落分布状況などの集落形態の特徴や、地形、気候、交通アクセス等の地域特性を十分に踏まえ、地域の特性に合った基本的な対応の方向性を検討。

# 新たな公による地域づくり

## 「新たな公」の概念

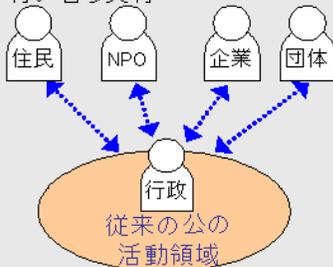
行政だけでなく多様な民間主体を担い手と位置づけ、これらの主体が従来の公の領域に加え、公共的価値を含む私の領域や公と私の中間領域で協働

## <これから>



## <これまで>

行政機関が各方面の調整を行い自ら実行



従来の私の領域で公共的価値を含む活動



空き店舗を託児所に活用した中心市街地活性化(高知市)  
写真: 中小企業庁

公と私の中間的な領域を新たに担う活動



NPO等による過疎地有償運送(長野県中川村)  
写真: 中川村

従来の公の領域で民間が主体的に担う活動



市民との協働による河川敷の清掃活動(熊本県白川)  
写真: 九州地方整備局

## 「新たな公」の多面的意義

- 参加者の自己実現
- 地域への誇りと愛着の醸成
- 地域経済の活性化
- 新たな雇用の創出
- 生活の質の向上
- 災害対応力の向上
- 環境問題への対応
- 行財政の負担軽減効果 等

## 【基本的施策】

### 《参加意識の醸成、体験機会の充実》

- 学校教育や地域活動等を通じた意識啓発
- ボランティア活動等の体験機会の提供
- 住民、NPO、企業等の参加を促す仕掛けのシステムの組み込み

### 《参加主体の拡大》

- イベント形式等参加しやすい仕組みの工夫
- 休暇制度、兼業制度のあり方の検討
- 地縁型コミュニティの再生、活性化
- 中山間地域などでの新たな協働の仕組みの構築

### 《活動環境整備》

- 住民等による資金面での支援を促す仕組みの検討
- 情報の公開・共有、情報通信技術の利用環境整備
- 中間支援組織の育成と組織を担う人材の育成

### 《多様な主体による国土基盤マネジメント》

#### 協働関係の確立

マネジメントの担い手



国土基盤の管理主体

(第1部第2章第3節(広域ブロックの自立的発展に向けた国の支援))

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。

(第2部第1章第5節 地理的、自然的、社会的条件の厳しい地域への対応)

### (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。