

二層の広域圏と総合的な交通体系について



佐藤俊通
ITS企画推進室
次長

研究の背景と目的

わが国はかつて経験したことのない継続的な人口減少と急速な少子・高齢化の時代を迎えつつある。一方、中国をはじめとしたアジア諸国の経済的な台頭はめざましく、ASEANを中心としたFTAの進展や欧州、北米での経済ブロック化の動きなど、わが国を取り巻く世界の経済環境も大きく変化してきている。こうした中、平成14年11月に国土審議会基本政策部会から「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」についての報告がなされ、今後の地域づくりに際しては、モビリティの向上と広域的な対応が重要であり、地域の実情に応じ、「①地域が独自性のある国際交流などを行い、特色ある圏域形成による発展を図っていく観点からの複数都道府県からなる『地域ブロック』」、「②人口減少下にあっても、生活関連サービスの維持や地域社会の活力を保っていく観点からの複数市町村からなる『生活圏域』」の『二層の広域圏』を念頭に機能分担と相互補完に基づく対応が基本であると指摘された。

一方、自然的社会的条件等により、『生活圏域』での広域連携が困難な地域に対しては、人々の生活の維持や国土保全等、政策目的を明確化し、重点化した施策・対応を進めることにより、諸問題を克服することが必要であると指摘された。

この指摘をもとに、モビリティの向上の観点から、『二層の広域圏』の形成に向けて、交通体系整備や交通サービスの今後の方向性を検討するため、国土計画、地域マネジメント、交通などに造詣の深い学識経験者からなる「二層の広域圏に資する総合的な交通体系に関する検討委員会」（委員長：森地茂 政策研究大学院大学教授）を平成15年6月に設置し、これまでの国内外の人、モノの移動の変化はもとより、わが国の将来人口、アジアの人口動

態、今後の国内外の交通インフラの形成動向なども踏まえ、『二層の広域圏』の形成に資するモビリティのあり方について、多面的な検討を行った。

本検討では『地域ブロック』については高速道路の流動から一定のまとまりがみてとれる圏域とし、『生活圏域』は人口10万人程度以上の都市から交通1時間圏で人口規模30万人前後以上のまとまりを目安とした。そして、『生活圏域』を取り巻く地域を『自然共生地域』とした。

交通からみた国土の主な課題

①アジアにおけるわが国の相対的地位の変化

2000年の世界のGDPは、北米、欧州、アジアの三極で80%以上を占めている。1990年から2000年の10年間で、世界全体のGDPが約1.4倍の伸びを示しているのに対し、東アジア地域のGDPの伸びは約1.7倍と急成長を遂げている。

特に、中国については、1990年から2003年の間にGDPが約6.3倍に急成長し、2004年には貿易総額でわが国を抜いて世界第三位となった。

このような、東アジア諸国の経済的台頭は、アジアにおけるわが国の相対的地位の変化を意味し、今後の北米、欧州との経済的関係などにも少なからぬ影響を及ぼす可能性がある。

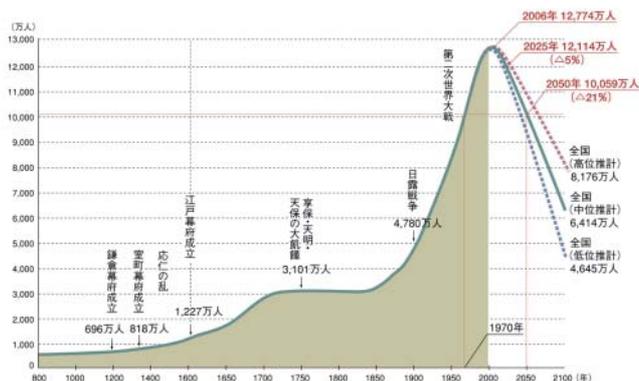
これまでの欧米との緊密な関係に加え、わが国と東アジア諸国との関係は、生産拠点として、市場として、さらに深化することが予想される。日本は、経済・文化など多面的に交流する東アジアの一員として交流・連携を深めることが一層重要となる。

②人口減少と少子・高齢化により求められる総合的な国土マネジメント

わが国の人口は2000年と比較し、2050年には1億人へと20%減少し、生産年齢人口比率も68%から54%に大幅に低下することが予測され、これに伴い、わが国の経済、並びに地域活力の低下が懸念される。一方、

2007年にも始まると予測されている、わが国がかつて経験したことのない継続的な人口減少期にあつては、高い経済成長を望むことは難しく、投資余力も減少することが予想される。

このような厳しい条件下にあつて、「活力ある地域社会の形成」と「適切な国土保全、環境保全と社会資本の管理」という課題に対応した国土マネジメントが求められるが、その際、的確な対応を怠ると、地域間格差の拡大、過疎地域などのコミュニティの崩壊、ひいては国土の荒廃を招くおそれがある。



注：1950年以前は国土庁資料を、2000年は「国勢調査報告」を、2050年及び2100年は「日本の将来推計人口」を用いた。
出典：総務省「国勢調査報告」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（2002年1月推計）」及び国土庁「日本列島における人口分布変動の長期時系列分析」（1974年）をもとに国土交通省国土計画局作成。

図-1 総人口の長期的推移

③国土の一体化

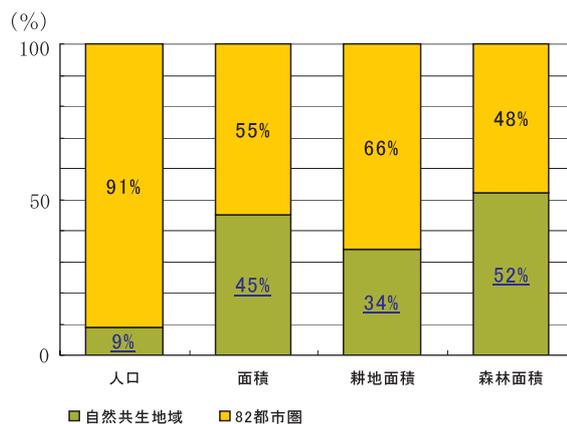
全国幹線交通ネットワークの整備によって、地域間の交流・連携が一定程度深まってきたが、今後ともそれぞれの地域の特性を活かし、広域的な相互補完関係を高めていくために、ネットワークを完結するとともに、移動にかかるコストの低減や所要時間の短縮を図るなど、より一層ネットワーク効果が発現するよう努める必要がある。

④中山間地域などの国土管理問題の顕在化

『自然共生地域』内に居住する人口は全人口の9%であるが、全国の国土面積に占める割合は45%、耕地面積は34%、森林面積は52%と大きく、『自然共生地域』は、国土保全、水循環、景観形成、食料安定供給、国民の保養、地域文化の継承など多面的な機能を有している。

一方で、『自然共生地域』はその多くが中山間地域に位置し、平坦地に比べて農業生産面での労働生産性・土地生産性が低く、農業維持などに多大な努力を要する地域である。また、周辺都市や周辺地域との連携が図りづらい場合が多く、兼業などによる他産業からの収入の獲得が難しい状況になりつつある。このため、『自然共生地域』では、人口減少、高齢化、耕作放棄地の拡大、森林の荒廃などが同時に進行している地域が多い。

『自然共生地域』が有する豊かな環境、自然、伝統文化は一旦、喪失すると回復が困難なものであり、その保全について早急な対応が必要となっている。



出典：「国勢調査報告」「農林業センサス」等をもとに作成

図-2 自然共生地域が国土に占める割合

⑤国際ゲートウェイ機能の競争力低下

三大都市圏を中心に、港湾、空港の国際ゲートウェイが整備されつつあるが、わが国の外貿コンテナを扱う国際港湾は、東アジアの主要港湾と比較し、コスト、サービス面で劣っている。国際空港についても、立地にあたっての地形的な要因などにより高い整備コストがかかっていることや容量制約から、東アジア近隣諸国の主要空港などに比べ相対的に不利な面も生じている。東アジア諸国の成長やグローバルな競争が激化するなか、国民生活の安定や産業空洞化の回避など地域振興、産業活性化を進めていくためには、国際ゲートウェイ機能の競争力の低下に歯止めをかける必要がある。

『二層の広域圏』による新たな国土づくり

(1) 『二層の広域圏』の形成

わが国は、グローバル化、国境を越えた地域間競争の激化、人口減少による投資余力の減少下にある。このような中であっても、わが国が引き続き国際競争力を保持し、持続的に発展していくためには、それぞれの地域の潜在力を最大限に発揮し、地域の多様な特性を活かしていく必要がある。このためには既存の行政区域を越えた広域レベルでの戦略的な対応が重要となる。経済面では都道府県を越える『地域ブロック』と、生活面では複数の市町村からなる『生活圏域』により、競争力とアイデンティティを持ち相互に連携する『二層の広域圏』が形成され、それらを多面的な機能を有する『自然共生地域』が支え、共存していく、新たな国土構造をつくりあげていくことが有効である。

(2) モビリティが鍵となる『二層の広域圏』

『二層の広域圏』の形成を図っていくためには、圏域内外の機能分担と相互補完を円滑に行える枠組を整えていくことが基本となる。このためには、モビリティの一層の向上を図ることが鍵となる。

国際間については、『地域ブロック』が競争力のある独

自の交流機能を確保し、国内の『地域ブロック』間については、高速性、多頻度などの高いサービス水準、災害時などの代替性を確保する必要がある。『地域ブロック』内については、ブロック内拠点間を有機的に結びつけ、ブロック内日帰り圏を拡大する必要がある。『生活圏域』、『自然共生地域』については、地域の特性を活かせる、きめの細かなモビリティを確保することなどが重要となる。

『地域ブロック』の形成とモビリティ

(1) 600～1,000万人の規模を1つの目安とする『地域ブロック』の形成

都道府県を越えた広域的な課題を解決し、東アジア諸国などと独自の国際交流・連携を行うためには、単に産業、金融、研究開発、国際交流などの機能を大都市圏に依存するのではなく、自立し国際競争力を持ったまとまりのある『地域ブロック』を形成していく必要がある。

『地域ブロック』の圏域規模については、欧州の中規模一國に匹敵する600～1,000万人以上の人口規模とすることが1つの目安となる。この規模であれば、海外からみた地域のアイデンティティを明確にすることができ、地域グローバルゲートの成立に求められる集客人口などが確保され、

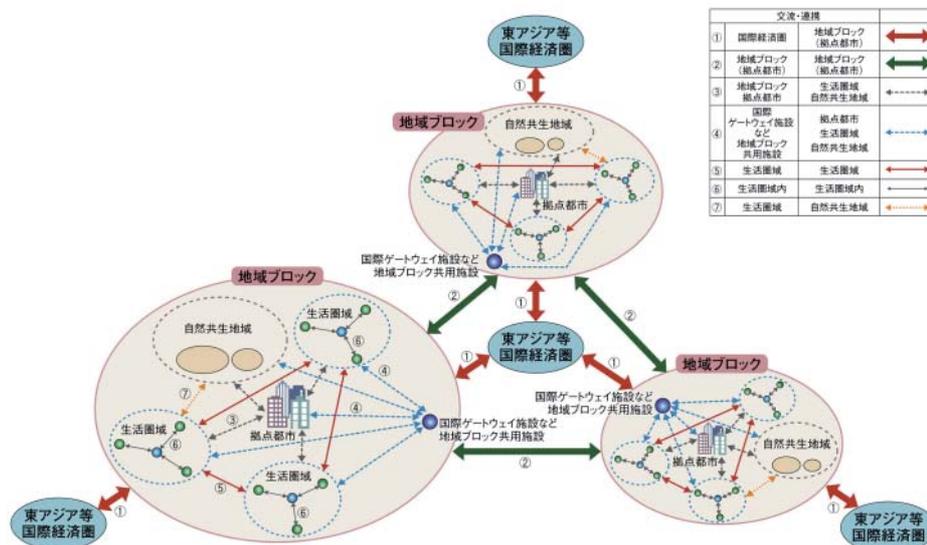


図-3 『二層の広域圏』と交流・連携

多様な人材の育成、重層的で多彩な地域社会の形成やマネーフローのダイナミズムも実現できる可能性がある。

(2) 圏域の戦略的な設定とアイデンティティを活かしたマネジメント計画

『地域ブロック』の圏域は、地域間の結びつき、今後の東アジア諸国などとの交流関係、交通ネットワークの形成、地域の一体性など地域の実情を踏まえつつ、経済力や財政力のマスマリットを活かせる、自立的な圏域となるよう戦略的に設定する必要がある。その際、脊梁山脈を横断する交通網を活かし、日本海側、内陸部、太平洋側の交流・連携により、地域資源を有効活用していくことが重要であり、国土を横断する方向の連携を視野におき、日本海と太平洋の二つの海などに面した圏域を考えていくことは一つの重要な視点である。

『地域ブロック』の形成にあたっては、国際競争力のある産業構造、国内外からの投資先、訪日外国人及び国内観光客誘致先など、海外や国内他地域から見た存在感とアイデンティティを有し、自立した圏域としていくため

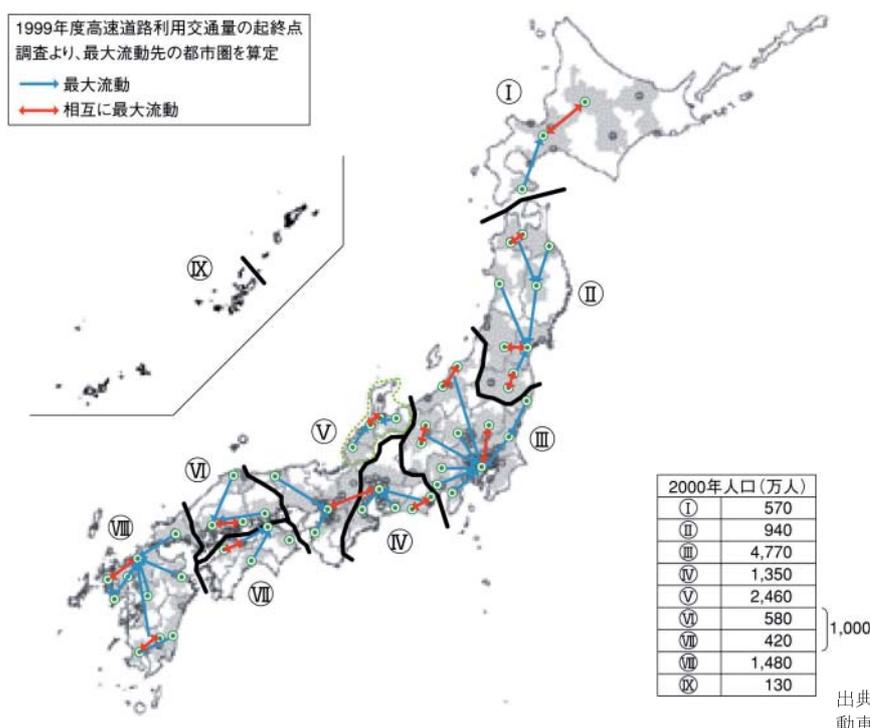
に、『地域ブロック』のマネジメント計画を立案していくことが重要である。

(3) 『地域ブロック』で必要となるモビリティ

① 国際ゲートウェイ機能の充実

近年の東アジアの経済成長に伴い、人、モノの流動量が増大している。東アジア諸国においては着実な国際ゲートウェイ整備が行われており、アジア地域の交通ネットワークが強化されていくものと考えられる。今後、わが国の『地域ブロック』と東アジア諸国との増大する流動量に対応した、国際ゲートウェイ機能の充実を図っていく必要がある。

また、生産・消費のグローバル化の進展や経済活動の三極化の状況を踏まえると、欧米に対するゲートウェイ機能は、わが国にとって依然として重要であり、取扱量や地理的条件から、三大都市圏の機能をさらに充実させるとともに、他の『地域ブロック』からも三大都市圏の機能を効率よく安定的に利用できるよう、ソフト、ハード両面でフィードバック機能の充実を図ることが重要である。



出典：「1999年度全国高速道路自動車起終点調査」をもとに作成

図-4 交通流動からみた広域的なブロックの形成

②多様な国際航空サービスの提供

観光、ビジネスなどを通じた東アジア諸国との人的な交流は着実に増加しており、国際航空貨物量についても、アジア方面の貨物量は急増している。国際拠点空港については、こうした東アジアとのビジネスや観光、航空貨物の増大などに対応した『地域ブロック』の東アジアゲートウェイとしての容量を確保し、需要に応じた路線や多頻度運航など多様なサービスの提供を可能としていく視点が重要である。

③『地域ブロック』同士の交流・連携

『地域ブロック』間、『地域ブロック』内の『生活圏域』間などの交流・連携を促進するためには、高速道路など高速交通体系のネットワーク化が重要である。また、トリップ特性、経済性、環境面などに配慮するとともに、最適な輸送手段の選択や、交通モード間の乗り継ぎの利便性向上が図れるような施策を展開する必要がある。

④面的なネットワークの形成

『地域ブロック』が国際的にも魅力あるゾーンとして、重層的で厚みのある地域構造を形成するためにも、災害

時などのリダンダンシーにも優れた圏域としていくためにも、面的なネットワークの構築を図ることが重要である。

『生活圏域』の形成とモビリティ

(1) 交通1時間圏・人口30万人前後を目安とする『生活圏域』の形成

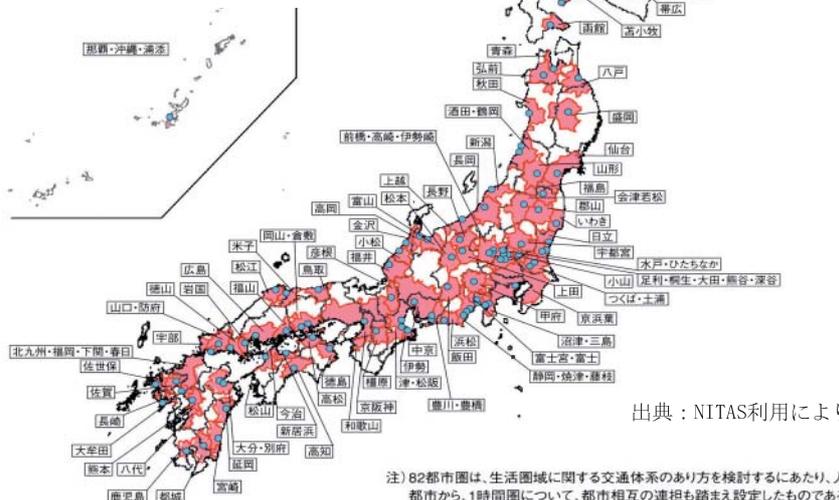
人口減少下にあっても、日常的に必要な都市的サービスが適切かつ効率的に享受でき、地域の振興を通じ安定的な雇用の場も確保され、誇りを持って生活できる環境を確保していくことが重要である。

このためには、地域の実情も踏まえつつ、日常生活の活動範囲となっている交通1時間圏で、人口規模が30万人前後のまとまりを目安とした『生活圏域』を念頭に置いた対応が有効である。

『生活圏域』には、多様な形態が見られることから、交通ネットワークについては、将来的な圏域構造を見据えた検討を行う必要がある。

	市町村数	人口(千人)	面積(万km ²)	
全国	3,228	128,828	37.2	2000.10.1現在
都市圏内	2,123	115,384	20.4	2000.10.1現在
(参考)	1,856	118,717	21.3	2005.3.31現在
市町村合併後	(69.1%)	(92.0%)	(59.9%)	※全市町村数:2,398

注)人口は2000年国勢調査速報値(カッコ内は対全国比)



出典：NITAS利用により作成

注)82都市圏は、生活圏域に関する交通体系のあり方を検討するにあたり、人口10万人程度以上の都市から、1時間圏について、都市相互の連担も踏まえ設定したものである。
なお、人口は国勢調査(2000年)、道路ネットワークはデジタル道路地図(2002年3月版)による。

図-5 交通1時間圏・人口30万人前後の都市圏(82都市圏)

(2)『生活圏域』で必要となるモビリティ

①地域に合った交通ネットワークの構築

地域の多様な特性を活かした地域づくりを進めていくためには、それぞれの地域が主体となって、既存の交通インフラの整備状況などを踏まえ、医療、福祉、就労、教育、買物、文化的サービス、行政サービス、域内での業務・物流などに対するモビリティの水準を定め、『生活圏域』の特性を引き出すマルチモーダルな交通計画を立案する必要がある。また、『生活圏域』内の生活施設・機能の更新にあたっては、既存の『生活圏域』内の交通機能を有効に活用できるよう、その配置の最適化を図ることが重要である。

②地域が支えあう多様な交通手段の充実

バスや地方鉄道などの公共交通機関は、採算性の問題から縮減される現状にある。しかし、1時間以内で『生活圏域』の中心部への移動を可能にするためには、公共交通機関をはじめとした多様な交通手段を確保していくことが不可欠な課題である。

③モビリティの向上による『生活圏域』の形成

高規格幹線道路などの整備を推進することにより、『地域ブロック』間、『生活圏域』間などの広域移動を支える必要がある。さらに、道路構造、ルートなどを工夫し、『生活圏域』内の移動など地域にとって利便性の高いネットワークとしていくことが重要である。また、『生活圏域』の維持、拡大のため、公共交通の運行方法の工夫や旅客流動の実態など、それぞれの路線の状況も勘案しつつ、整備を進めていくことが重要である。

自然共生地域とモビリティ

(1)『自然共生地域』における急激な地域コミュニティ変貌への対応

『自然共生地域』では、農業集落などを最小単位として構成されてきた。今後の人口減少や高齢化と相まって、『自然共生地域』において農業後継者の不足や耕作放棄地の拡大など、急激な地域コミュニティの変貌が予想される。

『自然共生地域』の持つ国土保全、環境保全、食料生産などの多面的な機能の維持・増進も踏まえ、『自然共生地域』における新たな地域コミュニティのあり方について早急にその方向性を見定める必要がある。

(2)『自然共生地域』で必要となるモビリティ

それぞれの地域の実情を勘案し、その特性を最大限に活かすために、モビリティについてプライオリティを考える必要がある。また、その多くが条件の厳しい地域であることから、冬期の積雪や悪天候時にも対応できる交通の確保や、災害にも強いネットワークの確保に努める必要がある。

『自然共生地域』は、過疎化の進展により、公共交通や生活サービスが地域から撤退するケースも発生しつつある。公共交通の維持が困難な地域については、地域の人々や周辺地域の人々の連携などによる多様な主体による低コストでフレキシブルな移動サービスやデリバリーサービスを容易にする仕組みを考えていくことが重要である。

おわりに

「総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法等の一部を改正する等の法律」が公布され（平成17年7月29日）、これまでの「国土総合開発計画」に代えて新たに「国土形成計画」を策定することとされた。

本研究が、今後策定される「国土形成計画」に反映され、さらには多様な主体の参画と連携によって進められる、国土づくり、地域づくりにあたっての一助となることを期待するものである。

参考文献

- 1) 二層の広域圏の形成に資する総合的な交通体系に関する検討委員会、2005年5月、「新しい国のかたち「二層の広域圏」を支える総合的な交通体系 最終報告」