

次期国土形成計画への提言

2022 年 12 月 2 日

公益社団法人 関西経済連合会

はじめに

国土形成計画（全国計画）中間とりまとめ（2022年7月15日公表。以下、「中間とりまとめ」）において、次期国土形成計画で重点的に取り組む分野とその方向性が示された。重点的に取り組む分野として「地域の関係者がデジタルを活用して自らデザインする新たな生活圏～地域生活圏～」、「多様なニーズに応じあらゆる暮らし方と経済活動を可能にする世界唯一の新たな大都市圏～スーパー・メガリージョンの進化～」、「産業の構造転換・再配置により、機能を補完しあう国土～令和の産業再配置～」、「住民自らが話し合い官のサポートで人口減少下の適正な土地の利用・管理の方向性を示す管理構想の推進方策を強化して全国展開（国土利用計画）」の4つが示された。

「中間とりまとめ」では、スーパー・メガリージョンの進化など、複眼型国土の実現に向けた当会の意見内容が一定程度反映されている。また、重点的に取り組む分野の第一に地域生活圏を掲げ、どこでも誰でも安全安心快適に暮らすことのできる国土を形成することは極めて重要な課題と認識している。

その一方で、地域生活圏の具体的なあり方やスーパー・メガリージョンの圏域に含まれない中核都市の役割の明確化、ナショナルレジリエンス向上や地域間の対流を促進するための推進方策など、さらに充実を図るべき課題があると考えます。

以下では、わが国が目指すべき国土の姿に関西として貢献すべく、「中間とりまとめ」の内容を踏まえ、全国計画を策定する上での基本的な視点や盛り込むべき施策等について提言する。

I. 計画策定の基本的視点等に関する意見

1. 複眼型国土の実現

わが国が持続的に成長し、国土の均衡ある発展や地方の活性化、国際競争力強化を実現するためには、経済を牽引する複数の成長エンジンを創出することが不可欠である。

「中間とりまとめ」では、東京・名古屋・大阪とその間に位置する地域を含む圏域を一連の大都市圏とする視点が強調されているが、関西圏をはじめとするそれぞれの大都市圏が東京圏と並ぶ成長の拠点となるような複眼型のスーパー・メガリージョンを目指すべきである。さらに、スーパー・メガリージョンの圏域に含まれない中核都市の役割・位置付けを明確にし、それぞれについて高次の都市機能の集積やスーパー・メガリージョンとの相乗効果の発揮を図るべきである。

これらにより、首都機能バックアップや巨大災害への対応を含めたナショナルレジリエンス向上の実現にもつながると考える。

2. 都道府県の枠を越えた施策展開

「中間とりまとめ」では、地域生活圏の実現は市町村界にとらわれる必要はないことが示されているが、日常の生活・経済圏の拡大や高度化・多様化する住民サービスへの対応、老朽化する都市インフラの更新など地域ごとの実情に即した取り組みを進める上では、新型コロナウイルスの経験も踏まえ、都道府県の枠をも越えた広域的な視点からの対応が必要である。

今後「地域生活圏」の内容の具体化にあたっては都道府県の枠を越えた仕組みも想定するとともに、災害対応、防疫対策、交通ネットワークの構築などの施策展開について広域ブロックの視点で検討すべきである。

3. 交通ネットワークの新たな役割

人口減少、デジタル化の進展・オンラインの普及等により、大量輸送を行う交通ネットワークの需要減少が懸念される。その一方で、住まい方・働き方の変化、各地域生活圏の「関係人口」の増加、復活するインバウンドの回遊など、交通ネットワークには新たな役割も期待される。

活力ある国土を実現するには、スーパー・メガリージョンと三大都市圏に加え、各ブロックの中核都市の役割も重要である。国内外・各地域間を繋ぎ対流を促進する全国的な交通ネットワークについて、新技術等を取り入れつつ新たな役割の視点から活用と強化を図るべきである。

4. 分権・分散型社会の視点

かねて当会は、複眼型の国土形成を求めると併せて、分権・分散型の社会の実現に向けて、各地域が強みや実情に合わせた独自の政策を実行するための地方分権改革・広域行政の推進や道州制の検討開始を提言している。

「真の豊かさ」を実感できる国土の実現には、国土形成計画の中で示されてきたような分野の施策と併せ、行政システムや様々な制度の見直しも進める必要がある。具体的には、地域生活圏の担い手である市町村が近隣市町村と相互に役割分担し、連携・協力することを促進する仕組みの充実や、都道府県を超えた「広域行政ブロック単位の広域連合」の役割の抜本的拡充が必要になると考えられる。こうした取り組みが「中間とりまとめ」で示された分野の垣根を越える課題解決の原理にもつながると考える。

国土のあるべき姿を検討する国土審議会と、地方行政のあり方を検討している地方制度調査会の間で、議論の連携や相互提案を実行するべきである。また、国として道州制を含めた新しい国づくり・地方分権の議論を開始することを改めて求める。

5. 2025年大阪・関西万博のレガシー活用

2025年の大阪・関西万博は、次期国土形成計画の期間中に開催される大規模なナショナルイベントである。

これを絶好の機会ととらえ、我が国の魅力を強力に発信して訪日外国人旅行者の受入環境の整備と、さらなる呼び込みが重要である。また、万博開催を契機とし、持続可能な開発目標（SDGs）達成への貢献や日本の国家戦略 Society5.0 の実現を推進することで、世界のモデルとなる国土を形成し、国際競争力を高めていくことが重要である。2025年大阪・関西万博のレガシーを次の時代の国土づくりに最大限活用するべく、次期国土形成計画に明確に位置付けるべきである。

Ⅱ. 「中間とりまとめ」で示された重点分野に対する意見

1. 「地域生活圏」について

(1) 地域づくりのためのデジタルインフラ整備とデータ利活用の推進

デジタル田園都市国家構想の実現に向けては、地域の特性に応じたデジタルインフラやデータ連携基盤が整備され、利用者にとって違和感なくデジタル実装が進むことが不可欠である。

関西においては、未来社会におけるグローバル拠点を目指し、うめきた2期地区や万博の会場となる夢洲地区がスーパーシティとして指定され、その構想の一環として、大阪広域データ連携基盤「ORDEN」の構築を進めている。こうしたデジタルインフラ整備に係る取り組みを全国展開するとともに、住民の利便性向上を図るため、都道府県の枠を越えた広域でも進めていくべきである。

（2）地域生活圏内および近隣中核都市等との地域交通ネットワークの構築

人口減少への対応として「中間とりまとめ」で示されている通り、持続可能性と利便性の高い地域公共交通ネットワークを再構築していく必要がある。全国計画の中で、地域公共交通への支援や自動運転などの新たな技術を活用した地域交通を具体化するべきである。

2. 「スーパー・メガリージョンの進化」について

（1）内外の対流を促進する広域交通ネットワークの整備・強化

スーパー・メガリージョンは、「中間とりまとめ」で示されている通り、海外からヒト・モノ・カネ・情報を呼び込み、それらを循環させ国全体を活性化させることで、スケール・メリットの創出やイノベーション創造と投資の促進による成長が期待される。関西は、貿易や人的交流などアジア諸国とのつながりが深く、地理的にもアジアに近いという優位性を活かし、スーパー・メガリージョンにおけるアジアのゲートウェイとして、アジアの活力を取り込み、西日本全体にスーパー・メガリージョンの効果を拡大することが役割だと考える。

リニア中央新幹線に加え、整備新幹線、高速道路、国際空港・港湾といった広域的な交通インフラは、ヒト・モノ・カネ・情報の国内外での「対流」を促すための重要なネットワークとして不可欠である。なかでも、北陸新幹線の全線開業は、関西と北陸の結びつきを強化することで、地域間の対流を促すことに加え、東京一極集中の是正および東京大阪間のリダンダンシー確保に資するわが国全体の国土強靱化に貢献する重要プロジェクトである。また、関西3空港の中軸となる関西国際空港は、関西がアジアのゲートウェイとしての役割を果たす上で必須のインフラであり、発着容量の拡張など機能強化を着実に進めていくとともに、大阪国際空港、神戸空港も含めて最適活用を図る必要がある。さらに、阪神港についても、国際基幹航路の維持・拡大に向けた機能強化を図るべきである。これら基幹的なインフラについて、全国計画の中で整備・強化の方向性を明確にするべきである。

(2) 各ブロックの成長を牽引する中核都市の役割

成長の核が複数存在する「複眼型国土」を形成する上では、スーパー・メガリージョンの中で三大都市圏が各々の個性と役割を発揮することに加え、周辺の各ブロックの核となる中核都市の役割が重要である。国土形成計画においても中核都市の役割を明確に位置付け、各々の中核都市について成長を牽引する高次の都市機能の集積を図るべきである。

(3) 首都機能バックアップ体制の構築

首都直下型地震などへの備えとして、首都機能バックアップ体制の構築は早急に判断・解決すべき国家的課題である。自然災害に加えて、パンデミック、サイバー攻撃等への対応を含めた体制構築に向け、備えるべき具体的な機能や配置すべき地点の検討を進めるべきである。

関西圏は、国内第二の経済圏としての企業の集積、交通・物流インフラを含む都市機能の集積、および他の地域圏に比べても豊富な人的リソースを備えており、首都圏の危機事象に際して、国家の重要機能の維持や被災地支援において重要な役割を担うことのできる拠点である。

(4) 大規模災害に対する広域的な仕組み整備と非常事態に備えた体制整備

南海トラフ地震をはじめとする大規模災害においては、自治体圏域を越える広範囲で物資や人員等の応援・受援が必要となる。首都機能バックアップ体制の構築に加え、都市圏、ブロック圏同士が相互にバックアップし合える国土づくりを目指すべきである。関西には、全国で唯一広域の特別地方公共団体である関西広域連合があり、関西域内での広域的な防災や救急医療連携の取り組みを進めるとともに、東日本大震災における東北地域の支援の実績もある。こうした自治体圏域を越えた広域的な災害対策の仕組みづくりを、国と自治体が一体となって進めるべきである。

加えて、中枢機能の維持や災害対応のためのハード整備とあわせて、非常事態発生時の私権のあり方も含め、国および国民の安全を確保するための法体系を整備することを示し、ナショナルレジリエンスの向上を図るべきである。

3. 「令和の産業再配置」について

(1) カーボンニュートラルの達成に向けた施策の展開

①水素社会実現に向けた取り組み

水素社会実現に向けた取り組みの必要性を踏まえ、海外で製造された水素の運搬船による輸入、受け入れ基地の活用、国内におけるローリーによる輸

送などの仕組みを確立し、水素ステーションや分散型電源（燃料電池等）、オンサイト水素化施設などのインフラ整備や輸送・貯蔵などの技術開発に向けた支援を国として推進することが必要である。

関西においては、全国に先駆けて、水素サプライチェーン構築や水素エネルギー利用システム開発の実証事業が展開されるなど、産学官の連携のもと様々な取り組みを進めているところであり、全国計画においても水素社会実現に向けた各地域の取り組みを加速させる施策を示すべきである。

②横断的な取り組みによる国際競争力の確保

カーボンニュートラルに向けた取り組みについては、日本企業が国際競争上優位に立てるように、国際的なルール作りに日本が主導的な役割を果たすとともに、必要な国内の制度整備を進めていくことが求められる。「中間とりまとめ」において、カーボンニュートラルへの対応は引き続き検討・整理するとされているが、今後の検討で国として一体的・横断的な取り組みの方向性を示すべきである。

（2）経済安全保障の視点

米中対立の激化やロシアによるウクライナ侵略、新型コロナウイルス感染症により、世界の分断が進み不確実性が増大する中、経済安全保障推進の重要性が高まっている。全国計画においても、次世代の国民生活を安全で豊かなものにするという役割を踏まえ、資源・物資の安定調達に向けたサプライチェーンの強靱化等を位置付けるべきである。

以 上