

地域生活圏専門委員会「とりまとめ報告書」と課題

伊籾久雄（NPO法人まちぽっとスタッフ）

地域生活圏は第三次国土形成計画（全国計画、令和5年7月28日閣議決定）に示された「時代の重大な岐路に立つ国土」という認識の下、国土を構成する原単位として位置づけられている（とりまとめ報告書、はじめにより）。

国土形成計画（第1次）は平成20年（2008年）、福田内閣時に閣議決定され、第2次、第3次と引き継がれてきたが、そもそも国土形成計画は全総（全国総合計画）であった「21世紀の国土のグランドデザイン（五全総）、平成10年閣議決定」の後継となる全国計画であった。

本稿では、全国総合計画・国土形成計画の流れを簡単に振り返り、地域生活圏専門委員会とりまとめ報告書の内容を紹介しながら、課題を考えたいと思う。

1. 全国総合計画・国土形成計画の流れ

全国総合開発計画（全総）とその後継である国土形成計画の流れは下表のとおりである。

全国総合計画・国土形成計画の歴史

全国計画	種類	備考
全国総合開発計画	全国総合開発計画（全総）	昭和37年閣議決定
	新全国総合開発計画（新全総）	昭和44年閣議決定
	第三次全国総合開発計画（三全総）	昭和52年閣議決定
	第四次全国総合開発計画（四全総）	昭和62年閣議決定
	21世紀の国土のグランドデザイン（五全総）	平成10年閣議決定
国土形成計画	国土形成計画（第1次）	平成20年閣議決定
	第2次国土形成計画	平成26年閣議決定
	第3次国土形成計画	令和5年閣議決定

(1) 全国総合開発計画

全国総合開発計画（全総）は、最大の目標を「国土の均衡ある発展」とし、その時代その時代にあった課題を反映して策定されてきた。5次にわたる計画の背景と開発方式を簡単に列挙すれば以下のとおりであった。（以下は、「土木のこれからを考える」からの引用である）。

▽ 全総

最初的全総は1962年10月5日、池田内閣時代に閣議決定された。

当時は国民所得倍增計画が策定されるなど、日本が高度経済成長期に突入しつつある

タイミングで、地域間の均衡ある発展を基本目標として、計画された。

この時の開発は「拠点開発構想」と言われる構想の下、太平洋ベルトを中心に連鎖反应的に開発を進めていく方式がとられた。

▽ 新全国総合開発計画（新全総）

新全総は1969年5月30日、佐藤内閣時代に閣議決定された。

当時は高度経済成長期のど真ん中。GNPがアメリカに次ぐ2位へと躍り出た時期でもあった。この時は、豊かな環境の創造を基本目標とし、「大規模プロジェクト構想」のもと、新幹線や高速道路などのネットワークがつくられていく。

▽ 第三次全国総合開発計画

三全総は1977年11月4日、福田内閣時代に閣議決定。

日本の高度経済成長期は終わりに差し掛かっていたが、まだまだ成長期だった時代。当時は大都市部への人口集中が問題になっていたため、過疎過密問題の解決のため、「定住構想」を基に開発がなされた。

▽ 第四次全国総合開発計画

四全総は1987年6月30日、中曽根内閣の時代に閣議決定された。

この時代はバブルがはじける直前であるとともに、国際化や環境整備に関する問題意識が大きな時代だった。「多極分散型国土の構築」を基本目標とし、特色のある地域と地域（点と点）を交通・情報で結ぶ「交流ネットワーク構想」を基本構想とした。

▽ 21世紀の国土のグランドデザイン

21世紀の国土のグランドデザイン（五全総）は、1998年3月31日、橋本内閣にて閣議決定された。

この時は既に地球市民の考え方が一般的になっており、情報化技術も進んできていたため、よりグローバルな視点で計画がなされた。基本目標としては「多軸型国土構造」を目指し、いくつかの「国土軸」で発展するべく国土の開発計画が立てられた。

(2) 国土形成計画

全総の策定から五全総に至るまで、国土の開発を目的とした計画がなされてきた。しかし2005年から人口減少社会に入り、国土の量的な拡大を目指していた国土開発計画から、質的な向上を目指すビジョンへと変更する必要性が出てきた。

そこで策定されたのが国土形成計画。国土形成計画は、全総の根拠法であった国土総合開発から名称を変更した「国土形成計画法」に基づき策定され、「国土の利用、整備及び保全を推進するための総合的かつ基本的な計画」と定義されている。

国土形成計画も全総と同じように、時代の流れを反映して改正がなされてきている。

▽ 第1次国土形成計画

2008年7月、国土形成計画が福田内閣にて閣議決定、策定された。便宜上「第1次」としているが、当時は単に国土形成計画と言われていた。第1次国土形成計画が策定された背景としては以下の社会情勢の変化がある。

本格的な人口減少社会の到来、急速な高齢化の進展、グローバル化の進展と東アジアの経済発展、情報通信技術の発展である。

国土形成計画は、量的な拡大による開発基調から、「成熟社会型の計画」に向けて質的な向上を目指した計画となっている。

また、全総時代の国主導の計画から、地域ブロックごとの自発的な計画を促すために、「全国計画」と「広域地方計画」と分けて制定された。

▽ 第2次国土形成計画

第2次国土形成計画は、「国土のグランドデザイン 2050（2014年7月国交省策定）」に基づいて、対流促進型国家をコンセプトに2015年8月に安倍内閣にて閣議決定された。策定の背景として、以下のような計画とすることを目指している。

- ・本格的な人口減少社会に初めて正面から取り組む国土計画
- ・地域の個性を重視し、地方創生を実現する国土計画
- ・イノベーションを起こし、経済成長を支える国土計画

▽ 第3次国土形成計画

第3次国土形成計画は、令和5年7月28日に国土形成計画（全国計画）の変更が閣議決定された。

本計画は、「時代の重大な岐路に立つ国土」として、人口減少等の加速による地方の危機や、巨大災害リスクの切迫、気候危機、国際情勢を始めとした直面する課題に対する危機感を共有し、こうした難局を乗り越えるため、総合的かつ長期的な国土づくりの方向性を定めるものである。

本計画では、目指す国土の姿として「新時代に地域力をつなぐ国土」を掲げ、その実現に向けた国土構造の基本構想として「シームレスな拠点連結型国土」の構築を図ることとしている。

2. 地域生活圏専門委員会「とりまとめ報告書」

この項では、【概要資料】とりまとめ報告書から引用する。

（1）国土形成計画における「地域生活圏」のポイント

- 地方公共団体における人的、財政的な制約の拡大が懸念される中、公共性の高い生活サービスの提供を、これまでのように行政主導のみでは限界。可能な限り地域づくりに貢献する民間主体に様々な活動・サービスを委ねていく民主導の官民連携による地域経営の発想への転換が必要。

- 生活に身近なコミュニティを基礎的な単位としつつ、市町村界にとらわれず、官民のパートナーシップにより、暮らしに必要なサービスが持続的に提供される地域生活圏を形成。
- 地域の資源を最大限活用しながら地域の稼ぐ力を向上し、地域経済循環を構築することにより持続可能なサービスを提供する先進的な取組を参考に、いわゆるローカルマネジメント法人※の創出につなげることが必要。

※社会性（地域課題解決）と経済性（事業経営や地域経済の好循環）の両立を図りつつ、日常生活サービスの提供を横断的かつ長期的に担う民間の事業実施主体等

（２）重層的な圏域構造における地域生活圏の位置づけ



<再掲> 地域生活圏

- 地方の中核都市を核とした圏域
 - ・全国企業のも活用した地域課題解決（長野県伊那市）
 - ・エネルギーの地産地消による地域資金循環（鳥取県米子市・境港市等）
- 小さな拠点を核とした圏域
 - ・共助型困りごと解決（北海道厚真町）
 - ・一体型地域運営組織（山形県川西町吉島地区）ICTの活用

<事例として紹介された取組み>

■ローカルエナジー株式会社（鳥取県米子市・境港市等）

地域資源を最大限活用しながら地域の稼ぐ力を向上し、地域経済循環を構築することにより、住民生活に必要なサービス提供や地域の中で新しいビジネスを創出している。第三セクターだが、民間のノウハウを取り入れた経営を行い、ガバナンスを利かせながら、社会的インパクトの創出を目指して事業活動を実践。

■伊那市新産業技術推進協議会（長野県伊那市）

地域課題の解決と日常生活のサービスの持続性を確保するため、民の新技术を引き出すための多様な関係者による官民協働プラットフォームを立ち上げ。事業対応力が早い民間事業者のプロフェッショナル人材が参画し、テストベッド※として実践。

※テストベッドとは、システム開発時に、実際の使用環境に近い状況を再現可能な試験用環境、または試験用プラットフォームの総称

■ミーツ株式会社×生活協同組合コープさっぽろ（北海道厚真町）

ゼブラ企業※（ミーツ株式会社）がソーシャルビジネスで地域の困りごと（高齢化、買い物難民、災害対応等）にワンストップで対応。コープさっぽろとの連携により、取組を全道に拡大。

※ゼブラ企業・・・社会性と経済性の両方を追求し、持続可能性や共存性を大切にしている企業

■特定非営利活動法人きらりよしじまネットワーク（山形県川西町吉島地区）

集落生活圏の生活環境を自治体まかせにせず、全世帯加入のNPOが地域運営組織として、住民のニーズを捉え、優先度が高い除雪支援や移動支援を実施。地元農産物を使った地域食堂・こども食堂の運営や移動販売により、農地の利活用の推進、都市との交流、農産物の地産地消を通じて、関係人口の拡充など、付加価値向上を図っている。

（３）先進事例にみる地域生活圏形成に必要な要件（報告書P.57-）～『人と国土のリデザイン』～

① 地域生活圏の捉え方

- ・市町村界を越えて日常の生活実感や経済活動のまとまりを有する圏域を「地域生活圏」と観念し、これからの地域社会の新しい原単位と捉える。
- ・都市部と農山漁村部の一体的圏域の形成を目指す。

② 地域の構想（ビジョン）と「場」づくり

民間事業者が中心となり、地元自治体・地域金融機関・大学等が連携して、地域生活圏の圏域内で目指すべき姿の構想（ビジョン）や具体的事業の実施等の方向性を意思決定する「場」を構築。

③ 事業の実施主体・事業計画

「社会性」と「経済性」の両立を図りつつ地域課題解決に取り組む、民間事業者＝ローカルマネジメント法人）が、プロジェクトごとに事業計画を策定。

④ 事業に対する国及び自治体の評価

当該事業の「社会性」（地域課題解決や生活関連サービスの持続性）を「公共貢献」と捉え、地方振興に資するものとして、事業計画を積極的に評価する仕組みを構築。

⑤ ローカルマネジメント法人への支援の枠組み

1 「公共貢献」の評価とインセンティブ措置

- ・民間事業等の「公共貢献」を国等が評価し、事業に対する各種インセンティブ（観光・空き地・空き家の活用を促進する補助金等の優先採択/土地・建物の利活用手続きの規制緩和/農山漁村の地域資源の利活用促進/地域の地場企業や大企業、スタートアップ企業等が事業参画しやすくなる税制優遇/新たな表彰制度の創設）を付与する支援の枠組みを検討し、関係省庁等の予算制度と連携し、「公共貢献」に対するインセンティブ措置としてパッケージ化。

2 ファイナンス

- ・公的資金を呼び水とした支援策（地方創生に資する金融支援やファンド等の活用による民間投資の呼び込み）や、国による社会的インパクトの可視化に資する方策など事業実施に必要な投資を呼び込みやすくする環境を整備。
- ・投資家と事業実施主体とのマッチングやコーディネートを行う観点から、政府系金融機関、地域金融機関、民間の地方創生ファンド等も巻き込んだ官民プラットフォーム（＝「地方創生ファンドプラットフォーム」（仮称））の創設。

3 人材の育成・確保とコミュニティづくり

- ・公的資金を呼び水とした支援策（地方創生に資する金融支援やファンド等の活用による民間投資の呼び込み）や、国による社会的インパクトの可視化に資する方策など事業実施に必要な投資を呼び込みやすくする環境を整備。
- ・投資家と事業実施主体とのマッチングやコーディネートを行う観点から、政府系金融機関、地域金融機関、民間の地方創生ファンド等も巻き込んだ官民プラットフォーム（＝「地方創生ファンドプラットフォーム」（仮称））の創設。

4 関係省庁と連携したワンストップ体制の構築等

- ・地域の現場に至るまで、地域生活圏の形成のための事業を実施しようとする民間事業者や自治体などからの相談に省庁横断的にワンストップで対応できる体制の構築。

5 ソフト・ハードの一体支援 買い物、地域交通、医療などのサービスと社会資本備について、支援対象期間等を含め、一体的に支援。

6 デジタル公共財の活用との連携 各種主体が保有するデータの共有化等

7 社会資本の整備等との連携 上下水道機能の確保、グリーンインフラなど自然資本の活用等

⑥「地域力を活かす」国土形成の理念の再構築（リデザイン）とその実践

- ・ 個々人が楽しく生き生きと安心して暮らし続けるために、「共助」の活動を通じた一人ひとりのつながりや新たなコミュニティを生み出す関係性の連鎖により、将来不安や孤独感を解消。
- ・ 広域レベルの都市機能から地域のコミュニティ機能までの重層的な生活・経済圏が各階層間で相互に機能を補完。
- ・ 政府は、まず「官民プラットフォームの創設」（ファンド/人材）に向けた検討に取りかかり、既存の予算事業等の利活用により、ローカルマネジメント法人に対する実証支援、社会的インパクトの可視化に着手。→その後、既存制度等を活用した概念実証も踏まえ、新たな制度の再構築（リデザイン）の検討を行う。

（４）地域生活圏の新たな制度設計に向けたイメージ



3. 今後の課題

全総から五全総までの全国総合開発計画も、第一次から第三次までの国土形成計画も、その時々時代の背景のもとで策定されてきた。この中で私（伊藤）が最も期待したのは四全総であり、その基本目標であった「多極分散型国土の構築」であった。

その時代の東京都は「多心型都市構造の実現」に向けて多摩地域の拠点づくりを進めていた。そしてその後の「環状メガロポリス構造の推進」も、都心部への一極依存構造の是正を目標の1つとして目指したものの、結局は東京一極集中を一層進めることになった。

「多極分散型国土の構築」も、本格的な人口減少社会に正面から取り組むとした「第2次国土形成計画」も、結果は第3次国土形成計画が目標とせざるを得ない「人口減少等の加速による地方の危機や巨大災害リスクの切迫」を招くことになった。

したがって、第3次国土形成計画と「地域生活圏」構想を提示されても、にわかには首肯できないのだ。特に「地域の構想（ビジョン）」と「場」づくりを民間事業者が中心となるとされ、事業の実施主体と事業計画の策定が民間事業者＝ローカルマネジメント法人とされているのは、大いに疑問を持つ。

ローカルマネジメント法人への支援の枠組みが、「公共貢献」（新語？）に対する国等の評価とインセンティブ措置、公的資金を呼び水とした支援策や「地方創生ファンドプラットフォーム」（仮称）」などを提示するものの、事業主体は民間であったとしても、国等の公的関与と公的資金の投入にならざるを得ないとしたら、これまでと同じ道を歩むことになる懸念が大きい。

まして肝心の国や自治体も、バブル崩壊以降の人員削減やと民間委託（民間丸投げ）の大幅拡大によって人材が払底し、国の財政赤字（歳出が税収を上回る状）は令和7年度予算で約25%に及び、普通国債残高は令和7年度末には1,129兆円に上ると見込まれている。八方ふさがりの状況で、美しい絵を描くだけではもはや何も動かないことを、官も民も認識するところから始めなければならないのではなかろうか。

ところで、地域生活圏構想は国土交通省マターであるが、総務省マターに「定住自立圏」がある。定住自立圏については月刊自治総研の最新号である自治総研2025年7月号に「定住自立圏における中心市と周辺自治体の関係性」（筆者：浅野維治氏）が掲載されている。本論文の全文は参考資料に示したのでぜひ読んで頂きたいが、浅野氏はその「要旨」において以下のように述べている。

『定住自立圏を構成する各自治体の財政・人口指標と連携状況の関係について、重回帰分析を用いて定量的な分析を試みた。分析からは必ずしも有力な結果は得られず、既存の連携と同様に、連携における調整の困難が示唆される結果となった。』と述べている。そして論文の最後（おわりに）では『定住自立圏は導入から15年余りを経たが、今後の展開に向けても、連携中枢都市圏を含めた両圏域構想の実際に目を向け、その意義や役割、効果を精緻に検証する必要性は高いと言えるのではなかろうか。』と結んでいる。

地域生活圏構想も、5次にわたる全総や地域生活圏構想の根拠となる現在の第三次国土形成計画まで、まさに精緻な検証が欠かせないと思わざるを得ない。時代背景が変わるたびに、その時代背景に合わせた新計画を策定しても失敗を繰り返すだけである。

<参考資料>

■【本文】とりまとめ報告書

<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001893724.pdf>

【概要資料】とりまとめ報告書

<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001894147.pdf>

【参考資料】とりまとめ報告書

<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001893730.pdf>

■土木のこれからを考える

<https://bonperson-civil.com/land-plan/>

■国土形成計画について～「対流促進型国土」の形成～（国土政策局総合計画課）

https://www.soumu.go.jp/main_content/000649501.pdf

■第三次国土形成計画（全国計画）（令和5年7月28日閣議決定）

https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_fr3_000003.html

■定住自立圏における中心市と周辺自治体の関係性」（浅野維治：月刊自治総研 2025 年 7 月号）

<https://jichisoken.jp/file/monthly/202507/masano2507.pdf>