

## 【 寄 稿 】

### 「四全総総合的点検調査部会報告の概要について」

国土庁計画・調整局計画課課長補佐

日 野 康 彦

四全総（第四次全国総合開発計画。1987年6月閣議決定。）は21世紀への国づくりの指針として、おおむね2000年を目標年次に、東京一極集中是正と多極分散型国土の形成を基本目標として策定されたが、その後の国土をめぐる諸情勢の大きな変化を踏まえ、1991年12月に国土審議会に調査部会が設けられ、以来2年半にわたって四全総の総合的点検作業が行われ、6月16日に開催された第17回国土審議会に調査部会から報告が行われた。

報告は3部構成となっている。第1章では「四全総策定後の国土の状況と課題」として四全総策定後の7年間に国土の状況がどのように変化してきたかということが総括され、第2章では「人と国土をめぐる経済社会情勢の変化—新しい時代の始まり—」として現在の時代認識が示され、第3章では「これからの国土政策の基本方向」として国土の状況の変化、新しい時代認識を踏まえてこれからの国土政策をどのように進めていくべきかという基本方向が示されている。

以下は、その報告の概要である。

#### 1 四全総策定後の国土の状況と課題

##### 1. 新たな局面に入りつつある東京一極集中状況

四全総における基本目標の一つである東京一極集中状況についてみると、これまでの集積の結果もたらされた東京圏の過密問題は依然として深刻であるものの、最近の転入超過数は1987年の16万人をピークに毎年減少を続け、1993年には1千人となるなど、東京圏への人口集中は沈静化傾向を強める一方、地方圏では転出超過から全体として転入超過に転じている（図-1）。さらに、今後の若年人口の減少が東京圏の転入超過数を減少させる方向に働くこと等を考慮すると、東京一極集中状況は新たな局面に入りつつあると考えられる。

##### 2. 拠点性を高める地方中枢・中核都市

その背景としては、地方中枢・中核都市において、人口・諸機能の集積の

面において拠点性を高めていることが挙げられるのではないかと考えられる。これら都市の拠点性の高まりは、その効果はその都市のみならず周辺地域にも広く及んでおり、なかには県内又はブロック内における一極集中を招来しているという側面もみられるものの、多極の形成という観点から積極的に評価できると考えられる（図－2）。こうした拠点性の高まりの要因としては、各地における機能集積の高まりや工場立地の進展等を背景に地方圏における就業機会が拡大したことが考えられるが、バブル崩壊後の不況に加え、最近の円高の進行等により今後の地方経済に大きな影響が懸念される状況となっている。

### 3. 地方圏における人口減少・高齢化の広がり

その一方で、地方圏においては、地方中枢・中核都市の諸機能を享受しにくい地域、特にいわゆる太平洋ベルト地帯から離れた北東地域、西南地域、日本海沿岸地域を中心に人口減少・高齢化が顕著に進行している（図－3）。これら地域は高速交通体系の整備が遅れている地域とも一致しており、こうした地域の活性化を図ることが国土構造上の最大の課題となっている。

### 4. 活発化する国内及び国際交流と生活行動の広域化、多様化

四全総策定後交通、情報・通信体系は、まだまだ不十分なところはあるものの、着実に整備が進展し、我が国の経済発展や国際化の進展を背景に、人物等の交流量は国内的にも国際的にも四全総の想定を上回るペースで増加している。このようななか、国内的には、交流が活発化、広域化している一方で、国際的には経済発展の目ざましいアジアとの交流が顕著であり、地方圏と世界を直結するような交流も増加している（図－4）。

## II 人と国土をめぐる経済社会情勢の変化－新しい時代の始まり－

戦後復興から現在に至るまで、我が国の経済社会を形づくってきた国内外の諸条件は様々な変貌をとげてきたが、特に、四全総策定以降顕著になってきた諸条件の変化は、質的にも従来とは大きく異なるものを含んでおり、我が国は今や様々な面で新しい時代を迎えつつあると考えられる。

### 1. 地球時代

経済のボーダレス化の一層の進展、冷戦構造の崩壊等により世界各国間の距離は急速に縮小しており、我が国の経済規模の拡大とも相まって、我が国は経済活動から市民生活に至るまで今や地球というひとつの圏域に深く組み込まれつつある。

これからの国土づくりにおいては、自国のことのみではなく常に地球的視

点に立って考えていくことが求められている。その際国土構造的な観点からは、一部の地域のみが国際的役割を担うのではなく、それぞれの地域がその特性に応じ独自の役割を担える構造とすることが求められる。

## 2. 自然再認識の時代

地球環境問題の世界的広まり等を契機に、従来の大量消費・大量廃棄型の生活を見直す気運が高まるとともに、自然志向が格段に強まり、これまでの経済成長、国土開発の過程で失われてきた自然環境や歴史的遺産の価値が、あらためて強く認識されてきている。

国土づくりにおいても、自然環境は、配慮、保護はもとより、回復し、創出する対象として、また、健全な姿で将来世代に引き継いでゆくべき資産としてとらえることが求められている。

## 3. 人口減少・高齢化時代

21世紀初頭には有史以来初めて、我が国は本格的な人口減少、高齢化局面に突入することが確実である（図-5）。これに伴い、マクロ経済的には経済成長率の低下、投資余力の減少が予想される。

これからの国土政策においては、全国的な人口減少を前提として考えていく必要があり、人的交流の増加や地域間での連携・交流の形成、強化による活力とゆとりの両立した地域社会の形成を図っていくことが重要である。

## 4. 新地方の時代

国と地方の関係について地方分権の問題等地方の主体性を高める方向での議論が活発化している。さらに、全国各地域において経済規模の拡大や所得水準の向上等それぞれの地域が経済的な実力をつけつつある。

これからは、地域の問題については、地域住民の選択と責任の下、地域自らが主体的に取り組むという原則に立ち、国土政策における国と地方の役割分担の在り方について再検討していく必要がある。

## 5. 本格的な高度情報化の時代

本格的な高度情報化の進展は、人々の活動に新たな可能性を開くとともに、地域間の時間・距離の制約を大幅に縮小させることから、その推進、活用に積極的に取り組んでいく必要がある。

また、海外への生産シフトが活発化する等我が国経済は今や本格的な構造変革期を迎えており、中長期的にも我が国各地域の経済に大きな影響を及ぼす可能性がある。したがって、地域の経済社会活動を支える経済基盤を高度情報化の成果も活用しつつ、国内外の地域間競争に耐えうるものとしていく

必要がある。

### Ⅲ これからの国土政策の基本方向

四全総策定後の国土の状況や我が国をめぐる経済社会の情勢も大きく変化し、新たな時代の到来を踏まえて、これからの国土政策の基本方向は大きく以下の5項目に整理されると考えられる。

#### 1. 新しい交流圏の形成と一体感のもてる国土の構築

これから人口減少時代を迎え、地方圏において人口減少の一層の進行が見込まれるなかで、地域のポテンシャルを十分に発揮させ、地域の活力、ひいては我が国全体の活力を高めるためには、地域相互間でそれぞれの特性に応じた適切な役割を担い、相互に補完・連携しあいながら総体として地域の発展を図っていく必要がある。

こうした取組により各地に地域間の新しい交流圏を形成し、それらのつながりを通じて一体感のもてる国土の構築を進めていくことが可能となる。東京一極集中状況の新局面や新しい時代の到来はそうした取組の素地をつくるものと言える。

各地で提唱されている「新たな国土の軸」構想、「地域連携軸」構想は地域の特色ある発展と一体感の持てる国土の形成に資するものであり、21世紀に向けた国土構造の形成に関する新しいビジョンとして重要な意義がある。

これらの構想は、大規模な集積の連たんにより形成されている既存の国土の軸とは違った、大小様々な、自然環境と共存する集積及びその連携、連たんにより形成されることが求められ、交通、情報・通信ネットワークや拠点となる地域の形成の在り方、国、地方、民間の役割分担の在り方等についても、新しい地方の時代の流れも踏まえつつ、積極的な検討を進めていく必要がある。

#### 2. 魅力と活力に富んだ多様な地域社会の形成

国民の生活行動の広域化、多様化に対応し、圏域を固定的に考えるのではなく住民が高次から日常に至るまでの様々な機能を自由に利用できるかどうかといった観点からの地域整備が必要である。そのため、地方中枢・中核都市の拠点性の向上を図るとともに、それ以外の中心的な都市における個性、独自性を有する諸機能の集積、さらには多様な地域間の連携・交流の強化が重要である。

また、農山漁村地域においては、従来の対策にとらわれない新たな視点で、都市とは異なる生活空間としての魅力の向上に取り組む必要がある。

人口減少時代をひかえ、人口の定住促進を図るとともに、地域を超えた国

内外との人的交流（交流人口）の増加を目指した地域づくりを推進していく必要がある。また、高齢化の急速な進行を踏まえ、高齢者等への配慮が組み込まれた地域社会システムの構築を進めることも重要である。

経済のグローバル化や円高の進行のなかで、地域経済を活性化していくためには、製造業の高価値化と対個人サービスを始めとする高度三次産業の育成が重要となっている。そのため、大学等の研究開発基盤の整備を進めるとともに、研究情報ネットワークの整備を通じた研究交流の促進等ソフト面の施策の充実強化が重要である。

### 3. 地球時代への積極的な対応

世界、特にアジアのなかでの役割を踏まえた国土づくりが求められている。このため、東京圏の世界都市機能の充実とともに、地域の特性に応じて、国土全体に多様な世界都市機能を展開していくことが望ましい。

環経済圏構想など各地域の地理的、経済的特性を生かした近隣諸国との交流の強化、世界への情報発信機能を有する「小さな世界都市」の育成は地域の活性化という観点からも重要である。

世界の国際交通体系の中で我が国の果たしている役割と近隣諸国との連携にも配慮しつつ、大都市圏と地方圏の適切な機能分担のもとに空港、港湾等我が国の国際交通体系の整備を進めることが重要である。

### 4. 適正な国土資源の管理と自然と共存する経済社会の構築

農山漁村地域における人口減少、高齢化の進行等のなかで、農地や森林といった国土資源の管理水準の低下がみられる。このため、農地や森林の有する多面的機能を適正に発揮させる観点から、特に中山間地域においては、その自然的、社会的条件や国土政策上の位置付けを踏まえ、新たな営農・管理主体の形成とその組織化、所得面への配慮を含めた公的支援の在り方等について検討を深めることが必要である。

自然のシステムに対する負荷を少なくし、また自然のシステムからより多くの恵沢を享受できるような地域を構築していくとともに、我々の価値観や行動様式を大量生産・大量消費・大量廃棄型から省エネルギー・省資源・循環型へと変えていくなど、より持続的発展の可能なものへと改める必要がある。

### 5. 国土基盤の整備方向

最近の投資動向が継続するならば、計画期間中（1986～2000年度）における国土基盤投資総額は1000兆円（1980年価格）という四全総の想定を上回る可能性がある。今後の国土基盤の投資環境は、本格的な高齢化社会を迎える21世紀初頭以降厳しいものが想定されるが、当分の間は高い貯蓄率に裏付

けられた投資余力が残っており、国民貯蓄を効果的に国土基盤ストックにつなげていくことが重要である。

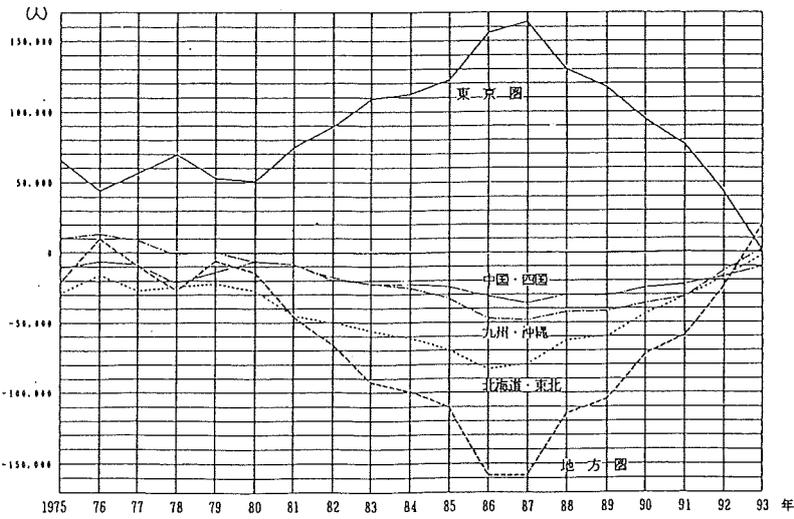
今後の国土基盤の整備方向としては、高速交通体系の「空白地帯」の解消に努める等根幹的な国土基盤整備の着実な推進、地域のニーズに対応した重点的整備、高度情報・通信ネットワークの形成等21世紀に向けて経済社会の大きな変容に対応する国土基盤への積極的な取組等が重要である。

今後の国土基盤整備の枠組みについては、国土構造を規定するような根幹的な国土基盤については国が、地域の生活に密着した国土基盤については地域がそれぞれ主体的な役割を担う方向で、また、技術革新に伴う21世紀に向けての国土基盤については技術開発等の支援や条件整備の充実に向けて検討を進めることが必要である。

最後に、上記の第1章から第3章を受けて、むすびとしてこれまでの発想を越えた新しい時代にふさわしい新しい国土計画が必要であるとの提言がなされた。

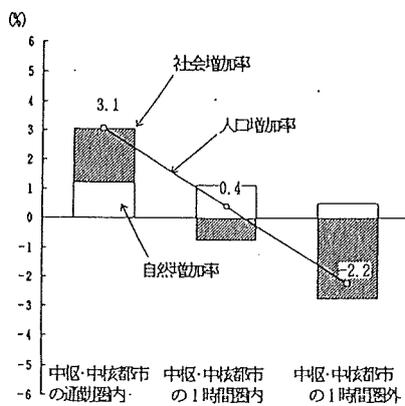
国土庁においては、本報告を受けて今秋以降、新たな国土計画の策定に向けての作業に着手することとしている。

図-1 地域別転入超過数の推移



資料：総務庁「住民基本台帳人口移動報告年報」をもとに国土庁計画・調整局作成。  
 ただし、1993年値については総務庁「住民基本台帳人口移動報告年報」をもとにしている。  
 注：東京圏：埼玉、千葉、東京、神奈川  
 名古屋圏：岐阜、愛知、三重  
 関西圏：京都、大阪、兵庫、奈良  
 地方圏：東京圏、名古屋圏及び関西圏を除く。  
 北海道・東北：北海道、青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島、新潟  
 中国・四国：鳥取、島根、岡山、広島、山口、徳島、香川、愛媛、高知  
 九州・沖縄：福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄

図-2 地方都市の属性別人口増加率



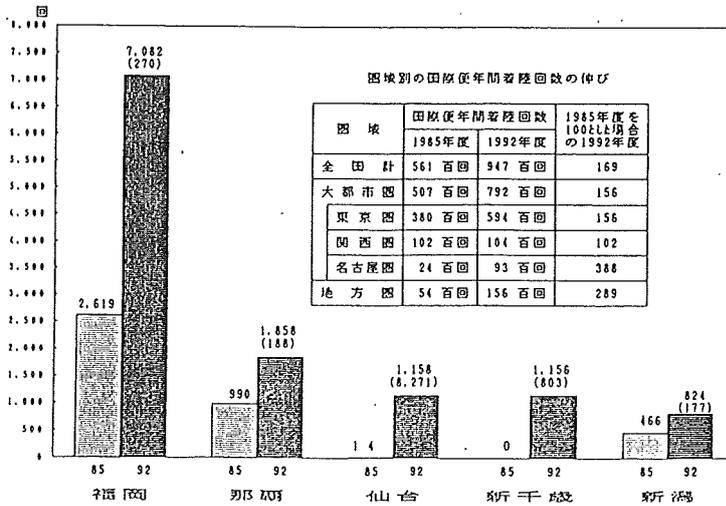
資料：自治省「住民基本台帳に基づく全国人口・世帯数表 人口動態表」をもとに国土庁計画・調整局作成。  
 注1：市町村の人口増加率、社会増加率及び自然増加率は88年と93年の対比で算出。  
 注2：ここでは10%の通勤・通学圏をもって通勤圏と定義。  
 注3：中核・中核都市の1時間圏とは、その市町村役場から地方中核・中核都市の市役所へ鉄道またはバス・自動車を利用して1時間以内で到達可能な市町村。

図-3 人口減少市町村の分布（1992年度）



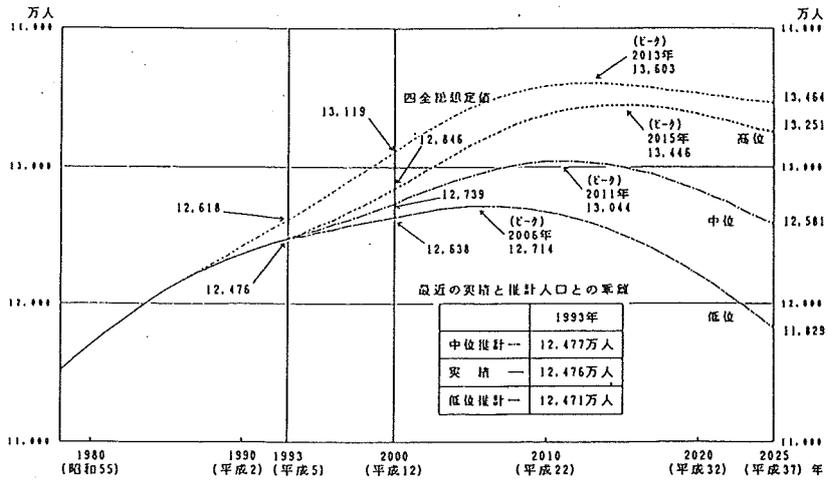
資料：自治省「住民基本台帳に基づく全人口・世帯数表 人口動態表」をもとに国土庁計画・調整局作成。

図-4 地方圏の主要空港の国際便年間着陸回数の推移



資料：運輸省「空港管理状況調査」をもとに国土庁計画・調整局作成。  
 注1：（ ）内は1985年度を100としたときの1992年度の数値である（新千歳は1988年度に開港したため、1988年度を100としたときの値）。  
 2：表における内訳合計は、繰越処理のため全国計に合わない。

図-5 総人口の推移



資料：総務庁「国勢調査」、「10月1日現在推計人口」、厚生省人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成4年9月推計）」を主として国土庁計画・調整局作成。  
 ただし、四全総推定値は、厚生省人口問題研究所「日本の将来推計人口（昭和61年12月推計）」の中位推計の値を用いている。