特集 新しい国土形成計画、国土利用計画をめぐって

新たな国土形成計画の策定とその推進について

人と防災未来センター副センター長 兼 兵庫県企画県民部計画監 白石 秀俊 (前国土交通省国土政策局総合計画課長) しらいし ひでとし

1. はじめに

全国総合開発計画から国土形成計画に改正して 二回目、最初の全国総合開発計画から数えて第七 次となる新たな国土形成計画(全国計画)が昨年 8月14日に閣議決定された。また、全国計画を基 本として、8 つの広域ブロックにおける広域地方 計画が本年3月29日に決定された。

ここでは、これらの計画についてそのポイント を紹介するとともに、計画の実現に向けた今後の 取組について報告する。

2. 全国計画

新計画は、計画期間を概ね10年(2025年まで) とし、「国土のグランドデザイン 2050」(2014年7 月)を踏まえ、2050年の国土像を見据えながら、 今後 10 年間の国土政策の基本的方向を示したも のである。

前計画(2008年決定)の計画期間が概ね10年 間であり、計画期間の途中であったが、2011年に 東日本大震災が発生し、2008年をピークとして日 本の総人口が減少を始め、人口減少対策が重要政 策課題となるなどの社会経済情勢の変化を踏まえ、 前計画期間途中での変更となった。

(1)課題認識

このような状況から、計画の最重要課題として、 人口減少と巨大災害の切迫が強く認識されている。 特に人口減少に関する課題認識は以下のとおりで ある。

①人口減少に関する緩和策と適応策

日本の総人口は2008年から減少しており、国立 社会保障・人口問題研究所の中位推計を基に長期 の動向をみると、2050年には1億人を、2100年に は5千万人を割り込むと推計される。(図表1)

図表1には、合計特殊出生率が上昇すると仮定 して試算した人口推移も掲載しているが、この試 算から次の二つの事実が確認できる。

- ①出生率の回復が早ければ早いほど、安定人口 が多くなる。
- ②早期に出生率が回復しても、数十年間は人口 減少が継続する。

①については、日本の総人口を多く維持するた めには一日も早く出生率を回復することが重要で あり、早急な取組を進める必要がある(いわゆる 緩和策)。

②については、人口減少対策は、出生率回復に 向けた取組だけで完結するのではなく、同時に、 これまでの人口増加を前提とした社会経済システ ムを、人口減少を前提としたシステムに変更し、 新しいシステムを構築する必要がある(いわゆる 適応策)。すなわち、「人口増加から人口減少へ」 の発想の転換ができるかどうかが鍵となる。

②二つの偏在

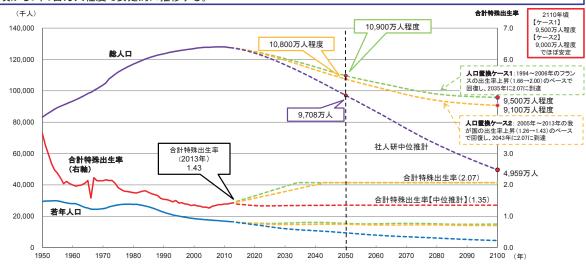
人口減少は、人口の地域的な偏在と、構成の偏 在(高齢化の進展)をもたらす。

(イ)地域的な偏在

人口減少は国土全体で均等に起こるのではなく、

将来推計人口の動向(出生率回復の場合の試算)

〇社人研の中位推計(出生率1.35程度で推移)では、総人口は、2050年では1億人、2100年には5千万人を割り込むまで減少。 〇今後20年程度で人口置換水準(2.07)まで出生率が回復した場合には、人口減少のペースは緩やかになり、総人口は2110年 頃から9千5百万人程度で安定的に推移する。



(出典)1850年から2013年までの実績値は総務省「国勢調査報告」「人口推計」、厚生労働省「人口動態統計」。推計値は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」、厚生労働省「人口動態統計」をもとに国土交通省国土政策局

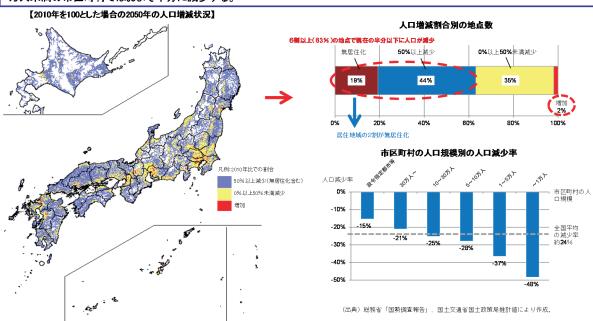
図表2

国土全体での人口の低密度化と地域的偏在が同時に進行(2010年→2050年)

○全国を≪1km²毎の地点≫でみると、人口が半分以下になる地点が現在の居住地域の6割以上を占める(※現在の居住地域は 国土の約5割)。

〇人口が増加する地点の割合は約2%であり、主に大都市圏に分布している。

○《市区町村の人口規模別》にみると、<mark>人口規模が小さくなるにつれて人口減少率が高くなる傾向</mark>が見られる。特に、現在人口1 万人未満の市区町村ではおよそ半分に減少する。



地域的に差がある(図表2)。2010年に比べ2050年に人口が半分以下になる地点が人口規模の小さい市町村を中心に現在の居住地域の63%を占めると推計される。人口の半減を前提として、それでも豊かな生活を送ることができる地域をどう構築していくか、地域の構想力が問われている。全国計画では、人口減少社会での国土構造、地域構造として「コンパクト+ネットワーク」を提示している。

一方、人口の地域的な偏在は人口の社会移動によってもたらされるため、人口の東京一極集中の是正も進める必要がある。このためには、「地方圏→東京圏」の人口移動を増やすことをバランスよく実現する必要がある。しかし、社会が活力を持って継続的に発展していくためには、人や物の移動が活発であるほうがよい。このため、「地方圏→東京圏」を減らすことより、「東京圏→地方圏」を増加させることに重点を置くことが望ましいと考えている。全国計画では、人口減少下でも活力ある社会を維

持し、人が活発に交流する国土を目指して「対流 促進型国土の形成」を国土の基本構想としている。

(ロ) 構成の偏在

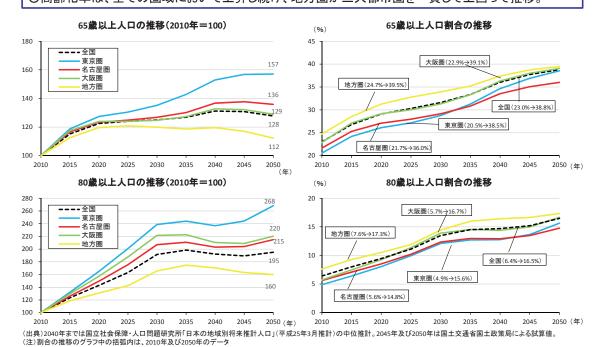
人口構成の偏在である高齢化について、高齢人口は東京圏において今後急速に増加する一方で、高齢化率は三大都市圏、地方圏とも上昇し、一貫して地方圏の方が高い(図表3)。高齢者が急増する東京圏では地域包括ケア等により社会全体で高齢者を支える取組が不可欠である。また、地方圏では高齢人口は横ばいであるものの、それを支える側の人材不足に伴う支援体制の崩壊をどう食い止めるかが課題となると考えられる。全国計画では、高齢者が生涯活躍できる社会の実現を目指し、医療・介護・福祉政策と都市・住宅政策の連携した取組、共助社会づくり等を進めることとしている。

人口構成の偏在は高齢者の増加に伴う課題だけでなく、生産年齢(15歳~64歳)人口の減少に伴う産業への影響、地域活力の喪失、地域コミュニティの崩壊、地域の伝統文化の消滅等多くの課題

図表3

高齢化の急速な進展

- 〇高齢人口の指数(2010年=100)をみると、2050年にかけて東京圏における増加が顕著。 特に80歳以上人口は大幅に増加。
- 〇高齢化率は、全ての圏域において上昇し続け、地方圏が三大都市圏を一貫して上回って推移。



を伴う。国土づくり、地域づくりにおいては、高齢者だけではなく、老若男女、健常者も障害者も、様々な人々が生活し、交流し、活躍する視点が重要である。

(2) 国土の基本構想

全国計画では、国土の基本構想を「対流促進型 国土の形成」とし、これを実現するための国土構 造、地域構造として「コンパクト+ネットワーク」 を提案している。

①対流促進型国土の形成

「対流」を「多様な個性を持つ様々な地域の間で発生する、ヒト、モノ、カネ、情報の双方向の活発な流れ」と定義し、この対流が全国各地で湧き起こる「対流促進型国土の形成」を図ることを基本構想とした。

人口減少社会では縮小均衡に陥る可能性が高いため、地域が個性を磨き、連携することで、ヒト、モノ、カネ、情報の動き (=対流)を活発化し、社会の閉塞感を打ち破って活力のある社会を形成することが必要である。また、様々な対流が発生することで、新たな知恵が生まれ、新しい取組が

始まるなどイノベーションの創出も期待でき、経 済成長を支える国土づくりにも資するものである。 **②コンパクト+ネットワーク**

「コンパクト」とは様々な機能を一定の地域に 集約すること、「ネットワーク」とはコンパクトに なった機能や居住地域等をつなぐことである。生 活を支える医療・介護・福祉、商業、金融等の機 能は一定の利用可能人口を前提として成り立って いるため、地域の人口減少により、これらの機能 が維持できなくなるおそれがある。このため、コ ンパクト+ネットワークにより、利便性を低下さ せることなく機能の集約化を図ろうとするもので ある。

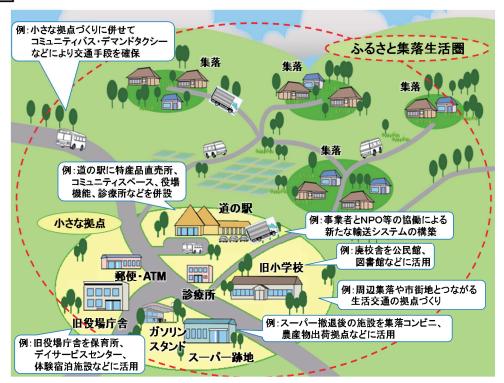
コンパクト+ネットワークは抽象化された概念であり、人口規模等地域の状況によって、地域でのコンパクト+ネットワークのあり方は異なり、地域の実情に応じてアレンジしていく必要がある。全国計画で示した人口規模別のイメージを説明する。

(イ) 小さな拠点(図表4)

中山間地域等の人口規模が小さい地域においては「小さな拠点」の形成を戦略的に進めることと

図表4

小さな拠点



している。これらの地域では、各集落の商店、診療所、ガソリンスタンド等が人口減少に伴って廃業、撤退するなど生活サービス機能が消滅し、生活の利便性が低下するおそれがある。このため、地域内の基幹集落に、生活サービス機能を歩いて行き来できる範囲に集約し、基幹集落と他の集落を公共交通等で結ぶことで、地域の住民の生活を守ろうとするものである。なし崩し的に基幹集落への機能の集約化が進むことを防ぎ、集約化とネットワーク化を、長期的視点を持って計画的、戦略的に進めていくことが必要である。

小さな拠点の形成は地域の住民の生活を守ることを目的とするものであり、周辺の集落を切り捨てるものではない。小さな拠点の形成に当たってはこのような点に留意し、地域において丁寧に住民の理解を得て、きめ細かく議論し、実行していくことが重要である。

(ロ) コンパクトシティ

地方都市では、コンパクトシティの形成を進め ることとしている。各種機能を駅等の交通結節点 や都市の中心部に集約し、居住地域等とネットワークで結ぶことで利便性を高めるものであり、富山市の取組が広く知られている。

(ハ) 連携中枢都市圏

地方都市よりさらに人口規模が大きなまとまりとして、「連携中枢都市圏」等の経済・生活圏の形成を進めることとしている。百貨店、映画館、スターバックスコーヒー等の都市機能は圏域人口として30万人程度の人口が必要であると考えられる(図表5)が、人口減少が進めば、圏域人口30万人を維持できず、都市機能が消滅する都市圏が多く発生する可能性が高い(図表6)。このため、10万人程度以上の都市に都市機能を集約しつつ、複数の都市をネットワークで結ぶことにより、圏域人口を確保して都市機能を維持する連携中枢都市圏の考え方を提案した。

(ニ) 重層的なコンパクト+ネットワーク

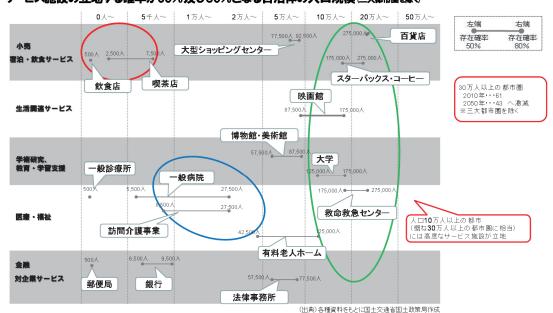
(イ)から(ハ)までに例示したコンパクト+ネットワークは別々に構築されるのではなく、小さな拠点は地方都市の一部となり、地方都市が連

図表5

サービス提供機能と雇用の消失

〇一定の規模を維持できない都市圏ではサービス提供機能と雇用*が消失するおそれ。

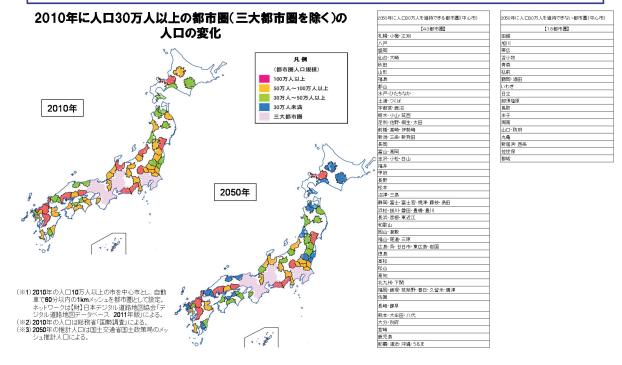
サービス施設の立地する確率が50%及び80%となる自治体の人口規模(三大都市圏を除ぐ)



都市圏の変化

○30万人以上の都市圏※は、61(2010年)から43(2050年)へと激減。

※)三大都市圏を除く。



図表7

「対流促進型国土」形成のための具体的方向性①

ローカルに輝き、グローバルに羽ばたく国土



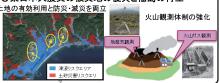
<訪日外国人旅行者数の推移> 〇海外から投資を呼び込む事業環境の整備 -注)数値は2014年までは確定値、2015年は推計値 (出典)日本政府観光局〈JNTO〉 ○アジア・ユーラシアダイナミズムを取り込む ゲートウェイ機能の強化 〇リニア中央新幹線による 「スーパー・メガリージョン」形成の構想づくり 〇日本海・太平洋2面活用型国土の形成 〇2020年以後を見通し、 ・・メガリ・ 観光立国に対応した国土づくり の形成 2011年

「対流促進型国土」形成のための具体的方向性②

安全・安心と経済成長を支える国土の管理と国土基盤

災害に対し粘り強くしなやかな国土の構築

- 〇ハード対策とソフト対策の適切な組合せ 〇都市の防災・減災対策の推進
- ○多重性・代替性の確保による災害に強い国土構造
- 〇自助、共助とそれらを支える公助の強化
- ○東日本大震災の被災地の復興と福島の再生



国土の適切な管理による安全・安心で持続可能な国土の形成

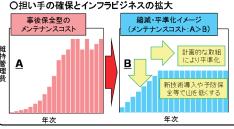
- 〇農地・森林の保全と多面的機能の発揮
- ○美しい景観や自然環境等の保全・再生・活用
- 〇低・未利用地、空き家の所有から有効利用へ
- ○複合的な効果と国土の選択的利用
- ○多様な主体による国土の国民的経営





国土基盤の維持・整備・活用

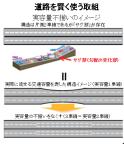
- ○「ストック効果」の最大限の発揮
- 〇「選択と集中」の下での計画的な社会資本整備(安全安心インフラ、生活インフラ、成長インフラ)
- ○メンテナンスサイクルの構築による戦略的メンテナンス
- ○国土基盤を「賢く使う」







(写真左) 全国モデル「道の駅」とみうら(千葉県南房総市 観光資源(びわ等)をパッケージ化、地域の伝統・文化 の継承



図表9

「対流促進型国土」形成のための具体的方向性③

国土づくりを支える参画と連携

地域を支える担い手の育成

- ○地域の教育機関の役割
- 〇地域内外の人材の育成・活用
- 〇若者、女性、高齢者、障害者の参画等







高知大学地域協働学部

国土利用計画との連携

〇国土利用計画法に基づき、国土形成計画と一体 のものとして第五次計画(全国計画)を策定

国土利用の基本方針

- ・適切な国土管理を実現
- ・自然環境・美しい景観を保全・再生・活用
- ・安全・安心を実現

国土の利用区分ごとの規模の目標

	平成24年 (万ha)	平成37年 (万ha)	構成比 (%)	
	(23114)	(23114)	24年	37年
農地	455	440	12.0	11.6
森林	2,506	2,510	66.3	66.4
原野等	34	34	0.9	0.9
水面·河川·水路	134	135	3.5	3.6
道 路	137	142	3.6	3.8
宅 地	190	190	5.0	5.0
住宅地	116	116	3.1	3.1
工業用地	15	15	0.4	0.4
その他の宅地	59	59	1.6	1.6
その他	324	329	8.6	8.7
合 計	3,780	3,780	100.0	100.0
(参考) 人口集中地区 (市 街 地)	127	121	_	_

共助社会づくり

- 〇地域磨きと地域資源を活用した内発的発展
- 〇地域内循環による資金の確保とソーシャルビジネスの推進
- ○多様な主体の連携や「人の対流」の活用による共助社会づくり

地域の約8割の世帯がNPOの会員となり、旧町民会館を拠点として多彩な生活サービスを展開 地域行事支援(世代間交流) 観光客用施設(地域間交流)





横断的な視点

〇時間軸の設定

OICT等の技術革新やイノベーションの導入

〇民間活力の活用

携して連携中枢都市圏となるなど、それぞれが重 なり合った国土を構想している。

③都市と農山漁村の相互貢献による共生

都市と農山漁村は依存関係にあり、相互に作用 し、貢献することで国土が形成されている。都市 と農山漁村は、相互貢献により共生するものとし てそれぞれの課題に取り組み、国土全体の発展に つなげていくことが重要である。

(3) 国土の基本構想実現のための具体的方向性 国土の基本構想である「対流促進型国土の形成」、 「コンパクト+ネットワーク」の実現に向けた具 体的な取組については図表 $7 \sim 9$ のとおりである。

(4)第五次国土利用計画(全国計画)と国土の 利用区分ごとの規模の目標

国土利用計画(全国計画)は国土形成計画(全国計画)と一体のものとして定めることとされていることから、新たな国土形成計画(全国計画)の決定と同時に第五次国土利用計画(全国計画)を決定した。上述の国土の基本構想を踏まえ、第五次国土利用計画(全国計画)では図表10のとおり国土の利用区分ごとの規模の目標を定めた。特に宅地については、5年後に世帯数が減少に転じ

ること、都心の低未利用地の利活用が進むこと等 を想定し、はじめて目標を横ばいとした。

3. 広域地方計画

広域地方計画は、全国(北海道、沖縄を除く)を8つの広域ブロック(東北圏、首都圏、北陸圏、中部圏、近畿圏、中国圏、四国圏、九州圏)に区分し、広域的な見地から国土の将来像の実現に向けた具体的な取組を定めるものであるが、それぞれの広域ブロックにおいて、国の地方支分部局、都府県・政令市、経済団体等で構成する広域地方計画協議会を組織し、この協議会において主体的に計画案を作成する点に特色がある。

各広域地方計画において定められたブロックの 将来像は図表 11 のとおりである。

4. 国土形成計画の推進

全国計画と広域地方計画の決定を受け、今後は、 閣議決定である全国計画に基づいて関係府省が、 広域地方計画に基づいて広域地方計画協議会が、 それぞれ計画の実現に向けた取組を進めることと なる。国土審議会においても、計画の推進状況を

図表10

国土の利用区分ごとの規模の目標

	平成24年	平成37年 (万ha)	構成	比(%)
	(万ha)		24年	37年
農地	455	440	12.0	11.6
森林	2,506	2,510	66.3	66.4
原 野 等	34	34	0.9	0.9
水面·河川·水路	134	135	3.5	3.6
道 路	137	142	3.6	3.8
宅 地	190	190	5.0	5.0
住 宅 地	116	116	3.1	3.1
工業用地	15	15	0.4	0.4
その他の宅地	59	59	1.6	1.6
その他	324	329	8.6	8.7
슴 計	3,780	3,780	100.0	100.0
(参考) 人口集中地区 (市 街 地)	127	121	_	_

各広域ブロックの将来像

東北圏

震災復興から自立的発展

震災復興を契機に、日本海・太平洋2面活用による産業集積、インパウンド増加により、人口減少下においても自立的に発展する防災先進圏域の実現と豊かな自然を生かした交流・産業拠点を目指す。

首都圏

安全・安心を土台に洗練された対流型首都圏の構築

三環状、リニア等の面的ネットワークを賢く使い、「連携のかたまり」を 創出する対流型首都圏に転換。「防災・減災」と一体化した「成長・発展」 国際競争力強化。首都圏全体で超高齢化に対応。

北陸圏

日本海・太平洋2面活用型国土の要

三大都市圏との連携、ユーラシアへのゲートウェイ機能の強化を図り、 国土全体の災害リスクに対応した多重性・代替性を担うとともに、暮ら しやすさに磨きをかけ、日本海側の対流拠点圏域の形成を目指す。

中部圏

世界ものづくり対流拠点

リニア効果を最大化し、スーパー・メガリージョンのセンターを担い、 首都、関西、北陸圏と連携し、世界最強・最先端のものづくり産業・技 術のグローバル・ハブを形成、観光産業を育成、圏域の強靱化を図る。

点検し、必要に応じて政府に対して提言等を行う ため、2月28日に計画推進部会の設置を決定する とともに、4月19日には計画推進部会を開催して 4つの専門委員会を設置した。

4 つの専門委員会での主な検討課題は以下のとおりである。

①企画・モニタリング専門員会

企画・モニタリング専門委員会では、計画のモニタリング手法を検討するとともに、政府によるモニタリングの結果を踏まえて、さらなる計画の推進のための取組を調査する。また、「対流」に関する指標を作成し、対流を促進するための取組についても調査する。

このように、企画・モニタリング専門委員会では、他の専門委員会に属さない事項や、大所高所から、あるいは総合的観点から検討すべき事項について調査することとしている。

②稼げる国土専門委員会

稼げる国土専門委員会では、「産業」に焦点を当 て、持続的な経済成長を支える国土の実現を目指

近畿圏

歴史とイノベーションによるアジアとの対流拠点

我が国の成長エンジンとして、スーパー・メガリージョンの一翼を担う ため、知的対流拠点機能を強化し次世代産業を育成。圏域北部・南部ま で個性を活かし世界を魅了し、多様な観光インパウンドの拡大を図る。

中国圏

▶ 瀬戸内から日本海の多様な個性で対流し世界に輝く

瀬戸内海側の産業クラスター、中山間地の自立拠点、日本海側の連携都 市圏などの拠点間のネットワークを強化し、国内外の多様な交流と連携 により、圏域を超えた産業・観光振興を図る。

四国圏

圏域を越えた対流で世界へ発信

隣接圏域等との対流を促進し、南海トラフ地震への対応力の強化、瀬戸 内海沿岸に広がる素材産業・製造業やグローバルニッチ産業の競争力強 化、滞在・体験型観光によるインバウンド拡大を目指す。

九州圏

日本の成長センター〜新しい風を西から〜

アジアの成長を引き込むゲートウェイとして、高速交通ネットワークを 賢く使い、巨大災害対策や環境調和を発展の原動力として、中国、四国 など他圏域との対流促進を図る「日本の成長センター」を目指す。

し、地域の個性を活かした産業の振興を図るための取組を調査する。

具体的には、地域発イノベーションの創出、知的対流拠点の形成等に関する取組について調査することとしているが、国土政策における産業振興のあり方について、社会経済情勢の変化を踏まえつつ、幅広い視点から総合的に検討することも必要であると考えている。

③住み続けられる国土専門委員会

住み続けられる国土専門委員会では、「生活」に 焦点を当て、安全で豊かな生活を支える国土を目 指し、住民の生活を守るとともに成長や活力を取 り戻すことにより、持続可能な地域づくりを進め るための取組を調査する。

具体的には、内発的発展が支える地域づくり、移住や二地域居住、コミュニティの再生、大都市における高齢化への対応等について調査することとしている。地域や住民の「豊かさ」の実現を中心に据え、人口減少、ICTの進展等に伴う時代の変化を先取りして、新しい価値観やライフスタ

イルを提案するとともに、その実現に向けた新た な取組を提示することが必要であると考えている。

④国土管理専門委員会

国土管理専門委員会では、人口減少に対応した 国土の適切な管理を実現するとともに、人口減少 を好機ととらえた自然環境、生活環境等の改善を 進めることにより、美しい国土を守り次世代に継 承するための取組を調査する。

具体的には、人口減少に対応した国土利用・管理のあり方、国民の参加による国土管理等について調査することとしている。人口減少や災害への対応等の面で国土管理は重要な役割を果たしており、課題は山積している。特に、所有者の所在の把握が難しい土地への対応、地域の事情や土地の条件を踏まえながら最適な国土利用を選択する「国土の選択的利用」の取組、人口減少社会にふさわしい土地利用基本計画のあり方等について検討していく必要があると考えている。

5. 今後に向けて

新たな国土形成計画では人口減少社会における 国土の将来像を示した。計画のキーワードである 「対流」の原動力は地域の個性であり、「対流促進 型国土の形成」は、地域自らが個性を磨いて、他 の地域と個性の違いを活かして連携することを基 本としており、人口減少社会における国土づくり の主役は地域である。国土づくりは、全国総合開 発計画以来、国が主導して取り組み、一定の成果 を上げてきたが、人口減少社会となった現在、地 域が主体的に取り組んでいくことが何より大切で ある。

地域の個性の重要性は古くから言われており新しいものではない。しかし、総人口が減少を始め、人口増加を前提とするこれまでの日本のシステムの見直しが必要となっており、発想の転換、価値観の大転換が不可避になっている中で、地域の暮らしや地域の「豊かさ」を新しい価値観の下で見直すことで、新しい暮らし(文化)が創造できるのではないかと考えている。今後とも、計画の推進を通じて、地域の住民や関係者が国土を取り巻

く課題や将来像についての理解を深め、地域づく りに取り組むことができるよう支援することが必 要である。

新たな国土形成計画は検討開始から閣議決定まで1年間の短期間で作成したため、人口減少等の課題に対する国土政策の方向性は示したものの、その実現に向けた具体的取組については十分ではない。引き続き、国土審議会の新しい部会、専門委員会での審議を踏まえつつ、計画の実現に向けて具体的な取組の検討、実施を進めてまいりたい。

(注)文中の意見にわたる部分は筆者の私見であることをお断りします。