特集　国土をとりまく情勢と国土形成計画の推進

国土に係る状況の変化

国土交通省 国土政策局 総合計画課長　　田中　徹
たなか　とおる

1．はじめに

2015 年 8 月 14 日に現行国土形成計画（全国計画）（以下「計画」という。）が閣議決定されるのに先立ち、国土審議会は計画の実施に当たり特に留意すべき事項として「計画で示された国土の基本構想の実現に向けて、政府一体となって計画の強力な推進を図ること。」「対流促進型国土の形成に向けて、計画的かつ戦略的に取り組むべき施策について、重点的に取り組むこと。」等を示した。

これを踏まえ、2016 年に国土審議会は計画の実施に関し必要な事項を調査審議するために「計画推進部会」を設置するとともに、同部会に以下の 4 専門委員会を設置して検討を行ってきた。

また、2017 年には、リニア中央新幹線をはじめとする高速交通ネットワークの整備がもたらす「国土構造の大きな変革」の効果を最大限「引き出す」ための取組を推進すべく、「スーパー・メガリージョン構想検討会」を設置して検討を行っている。

計画の推進に係る各専門委員会及びスーパー・メガリージョン構想検討会の検討結果は 2019 年の夏までにはとりまとめられる予定であるが、これまでの取組については、企画・モニタリング専門委員会を除く各専門委員会の委員長とスーパ

専門委員会	主な検討事項
企画・モニタリング専門委員会	・計画のモニタリング ・「対流」の状況把握、促進策　等
稼げる国土専門委員会	地域の独自の個性を活かし、産業の振興を図るために必要な事項 ・地方都市を中心とした地域発イノベーションの創出 ・大都市圏の整備を通じた地方都市等との重層的な連携 ・知的対流拠点のあり方　等
住み続けられる国土専門委員会	地域が自らの魅力を磨き上げ、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に必要な事項 ・内発的発展が支える地域づくり ・移住、二地域居住、関係人口 ・コミュニティの再生　等
国土管理専門委員会	人口減少に対応しつつ、国土を適切に管理するとともに、これを好機ととらえて美しい国土を守り次世代に継承するために必要な事項 ・人口減少に対応した国土の利用・管理のあり方 ・国民の参加による国土の管理　等

ー・メガリージョン構想検討会の座長から別途ご紹介を頂いているので、本稿では国土を取り巻く情勢のうち最近の国土に係る状況の変化について紹介する。

２．国土に係る状況の変化

2018 年 12 月 25 日に行われた企画・モニタリング専門委員会では、現在の国土を取り巻く情勢が、2015 年に策定された計画第 1 部第 1 章に「国土に係る状況の変化」として示している状況認識と変化がないか、新たな状況変化があるかという観点でチェックを行った。

以下、新たな状況変化が見られる点を中心に紹介する。

（１）急激な人口減少と地域的な偏在の加速

2017 年に社会保障・人口問題研究所は 2015 年国勢調査結果を基本とした「日本の将来推計人口」を発表した。2012 年に発表された 2010 年国勢調査結果を基本とした推計人口と比較すると、中位出生、中位死亡の場合 2050 年の日本の総人口が 1 億 192 万人となり若干増加しているが（2012 年推計は 9,708 万人）、「総人口が急減する」という点では大きな違いは無い。

国土交通省国土政策局では 2015 年国勢調査結果を基本とした上記社会保障・人口問題研究所の推計結果を活用して、2050 年における 1km メッシュ単位での人口推計を行った。

今回の推計結果は、計画策定時に 2010 年国勢調査結果を基本として実施した推計結果（前回推計）と大きく傾向は変わっていない。例えば、2050 年時点で人口が増加するのはほぼ三大都市圏とその都心部に限られている。基準となる時点が異なるため、単純な比較はできないが、2050 年に無居住化する地点は約 19％で前回推計と今回推計と大きく変化はしていない。

無居住化地点数に無居住化以外で 50％以上人口が減少している地点数を足したものの合計は 51％となっており、現在居住者がいる地点の過半以上が 2050 年には 2015 年比で 50％以上人口が減少すると推計された。

また、市区町村の人口規模別の人口減少率を見ると、前回推計と同様に人口規模が小さいところほど減少率が大きくなっているが、同じ減少でも人口規模の小さい市町村の方がより減少率が大きくなる傾向があり、地域間の格差が若干広がると推計された。【図表１】

（２）東京圏への転入超過

東京圏への転入超過は計画策定前の 2011 年から増加基調にある。2014 年に策定した「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は 2020 年には東京圏への転入超過をゼロにするという目標を立てているが、2017 年の東京圏への転入超過は約 12 万人となっている。

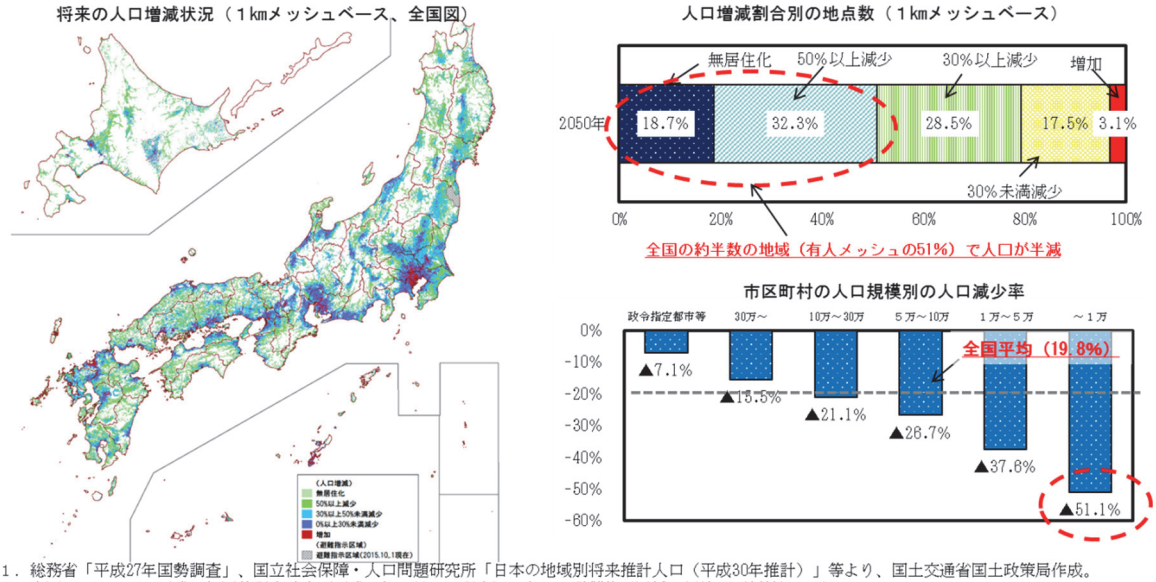
また、転入超過数の大半を 10 代後半から 20 代の若者が占めているが、2010 年以降転入超過が増加しているのは、20-24 歳と 25-29 歳となっている。【図表２】

計画策定時には地方から東京圏への転出者がそのまま東京圏に留まる「東京一極滞留」を地方への人の流れをつくることで是正することを課題としていたが、20-24 歳は 2014 年以降東京圏への転入が増加したため転入超過が増加しており、状況の変化が見られる。一方、25-29 歳は東京圏からの転出が減少することにより転入超過の増加となる傾向は大きく変化していない。20-24 歳の転入超過を男女別に比較してみると、女性の転入の増加が全体の転入超過につながるという傾向が見られる。【図表３】

地方圏のみならず、名古屋圏、大阪圏も東京圏への転入超過となっている。特に、三大都市圏以外の政令指定都市（図表４では「地方中枢都市」）から東京圏への転出が大きくなっている。【図表４】

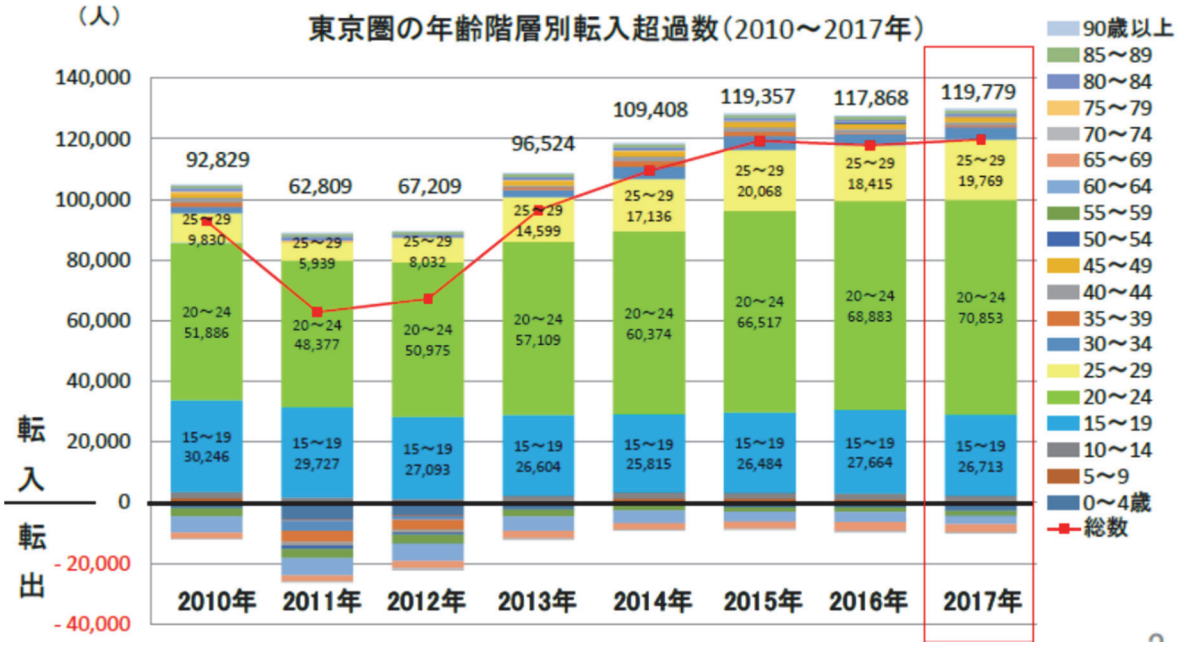
なお、このような状況を踏まえ、2018 年 12 月 21 日に「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の改訂が行われ、「中枢中核都市の機能強化」、「UIJ ターンによる起業・就業者創出」、「地方における外国人材の受入れ」等が追加されている。

図表１　メッシュ別人口推計（平成 27 年基準）の概要（2015 年対比）



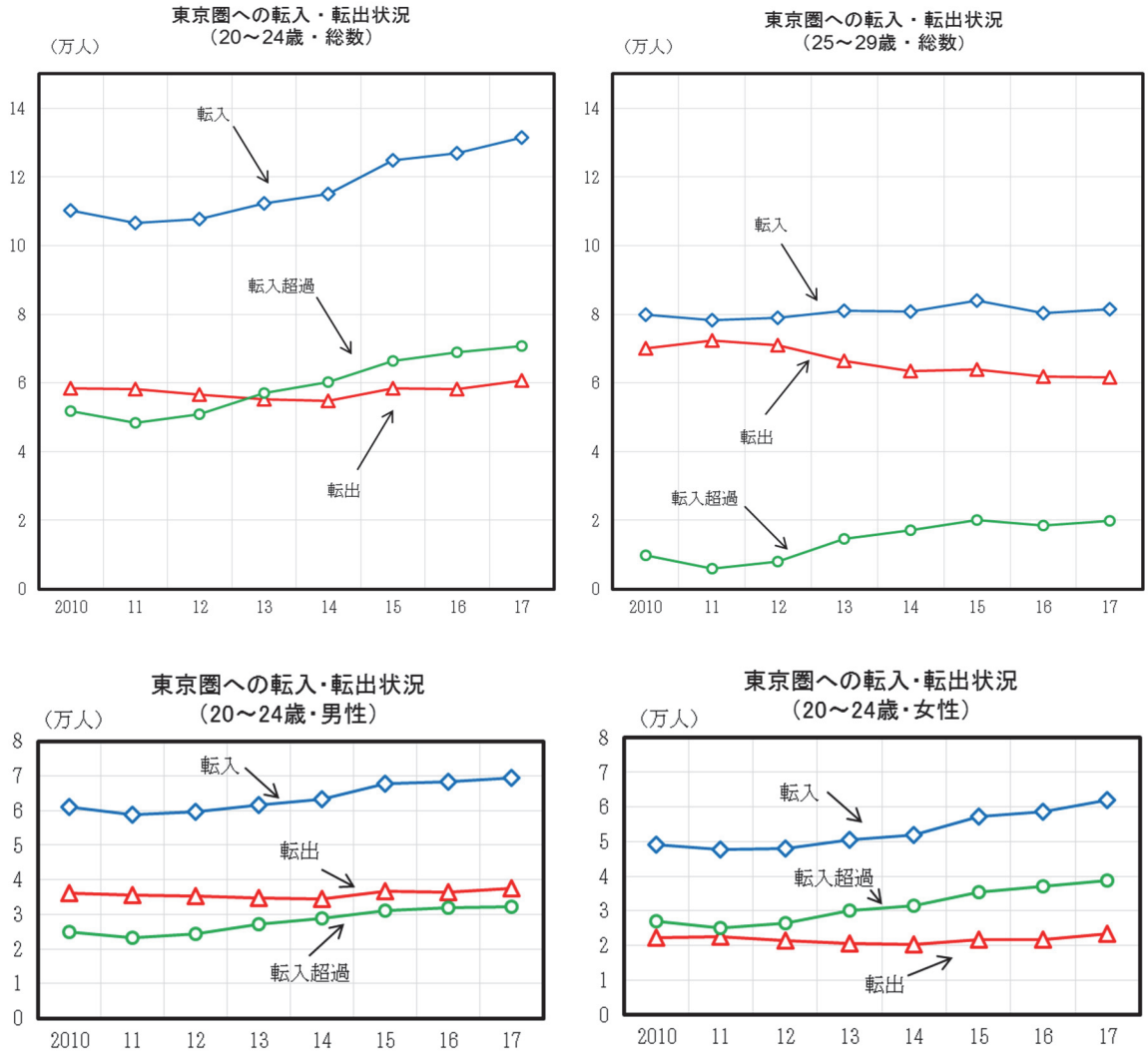
（備考）１．総務省「平成27年国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30年推計）」等より、国土交通省国土政策局作成。
２．左図については、平成27年国勢調査時点（平成27年10月１日現在）における避難指示区域を黒塗り（斜線）で示している。

図表２



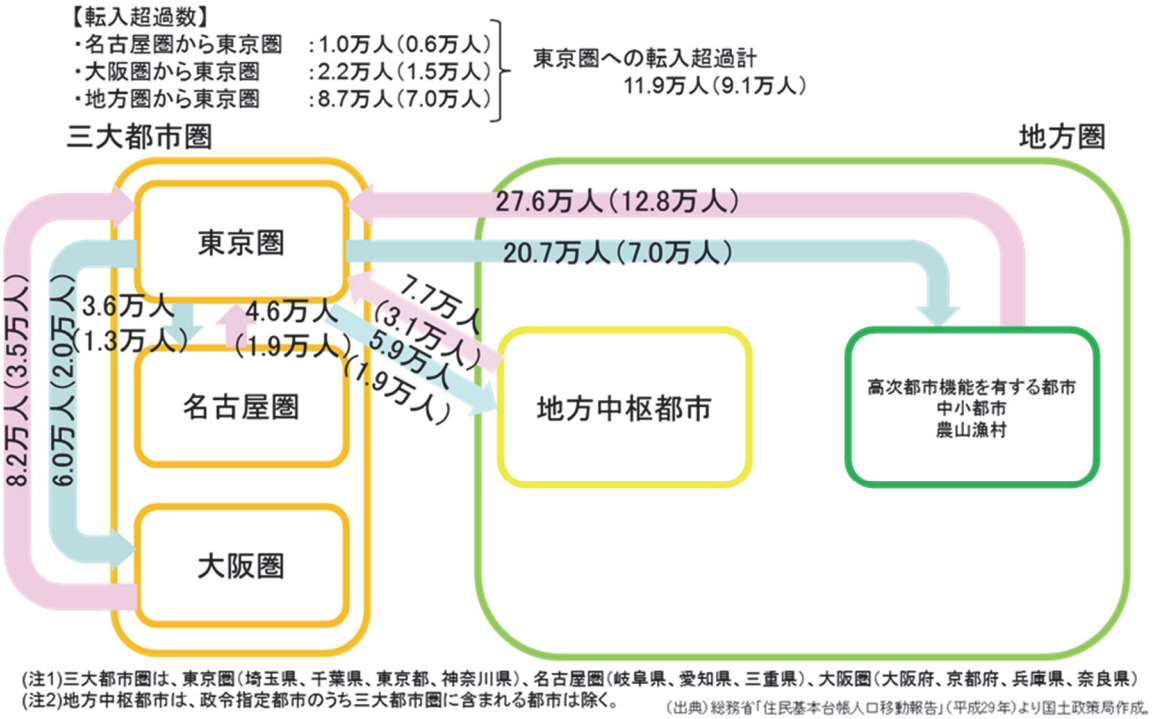
（出典）総務省「住民基本台帳人口移動報告」

図表３　20 歳代の東京圏への転入・転出状況



（出典）総務省「住民基本台帳人口移動報告」より国土政策局作成。

図表４　東京圏からみた人口移動（括弧内は 20-29 歳）



（３）高齢化の進展と「家族」の変容

高齢者単独世帯は増加している。社会保障・人口問題研究所が 2018 年に行った予測では、2040 年に 896 万世帯となるが、これは 2011 年の「国土の長期展望」の際の予測値（881 万世帯）よりも増加する。また、家族のかたちも大きく変化しており、既に、夫婦と子供の核家族というスタイルは「単独世帯」よりも少なくなっている。【図表５】

（４）変化する国際社会の中での競争の激化

中国、インドといったアジアの国々の経済成長が大きいこと、日本の貿易先の５割がアジアという状況、日本の国際的な位置付けが低下する懸念といった点については、計画策定時に認識した通りだが、中国、インド等の経済成長のスピードは想定よりも速く、購買力平価ベースでは中国、インドは既に日本の GDP を上回っている。

なお、2011 年から 2015 年までは貿易収支が赤字だったが、2016 年以降は黒字となっている。

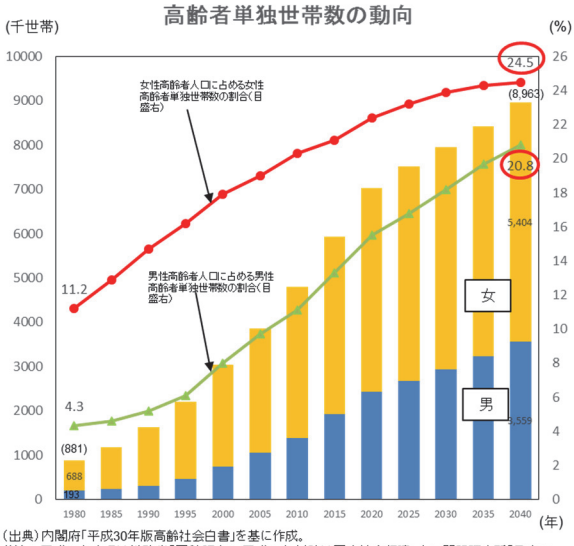
（５）訪日及び在留外国人の動向

訪日外国人旅行者数の伸びは非常に大きく、2018 年は 3,000 万人を超え、計画策定前の約３倍に増加している。また、個人旅行の増加、地方部への広がり、モノからコトへの消費の移行等外国人旅行者の質の変化も見られる。

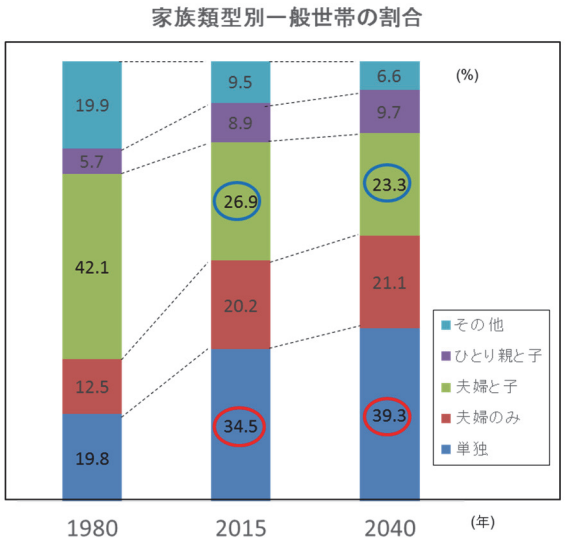
一方、在留外国人は、1990 年代以降増加傾向となっており、2008 年から一旦停滞したものの 2012 年以降は増加傾向で推移している。【図表６】

最近（2014 年１月～2018 年１月）の市区町村別人口の増減について、外国人の寄与度が大きい順に見ると、観光地を中心とした北海道の一部町村が上位に並んでおり、日本人の減少を外国人の増加がカバーする形となっている。このほか、東京・大阪などの大都市圏、名古屋市周辺の工場地域、東京近郊の観光地、ブラジル人など既存の外国人コミュニティが存在する自治体などで外国人寄与度が大きい。（注）外国人寄与度：2014～2018 年の外国人住民増加数／総住民増加数【図表７】

図表５　高齢者単独世帯数及び家族類型別世帯数割合の推移

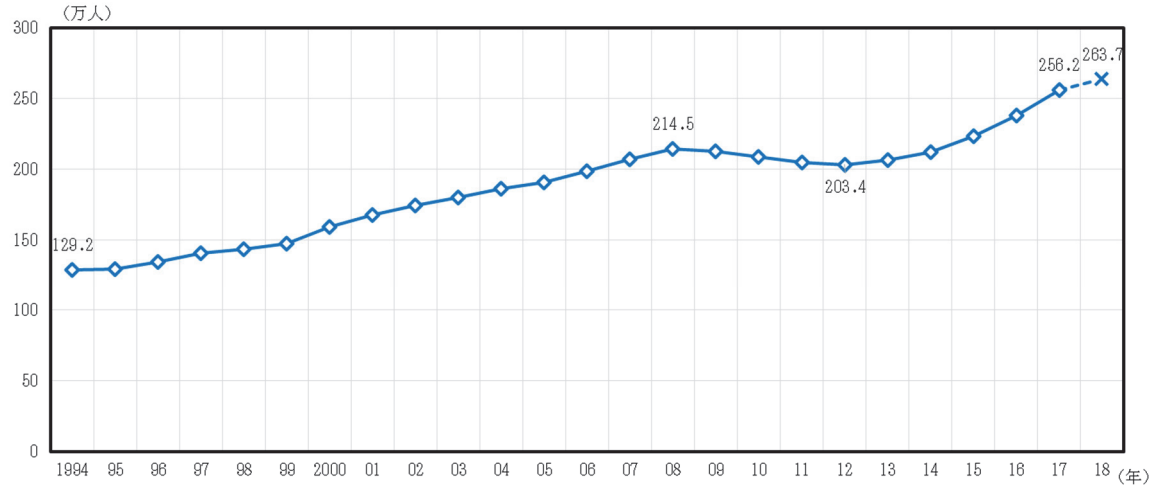


(出典)内閣府「平成30年版高齢社会白書」を基に作成。
(注)１ 平成27年までは総務省「国勢調査」、平成32年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計2018(平成30)年推計)」による高齢者単独世帯数。
２ 棒グラフ上の( )内は65歳以上の高齢者単独世帯数の男女計。



(出典)国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計2018(平成30)年推計」(平成30年2月)を基に作成。
(注)１ 四捨五入のため合計は必ずしも一致しない。
２ 2015年は家族類型不詳を案分した世帯数。

図表６　在留外国人の推移



(備考) １．法務省「在留外国人統計」（2017年年報）及び「在留外国人統計（2018年６月末）」より作成。
２．2011年末までは、旧外国人登録統計における外国人登録者数のうち中長期在留者に該当し得る在留資格をもって在留する者及び特別永住者の数を示している。
なお、2012年末以降は在留外国人数を示している。
３．各年12月末の値（ただし、2018年の値のみ６月末の値）を示している。

図表７　2014 年～2018 年の住民増加数に対する外国人寄与度上位 20 位の市区町村

順位	市区町村名	外国人寄与度（%）	日本人寄与度（%）	総人口増減率（%）	2018年1月総数（日本＋外国人）（人）
1	北海道勇払郡占冠村	18.69%	-2.83%	15.86%	1,450
2	北海道余市郡赤井川村	11.65%	-2.22%	9.43%	1,262
3	北海道虻田郡留寿都村	8.78%	-1.76%	7.03%	2,049
4	北海道虻田郡倶知安町	5.44%	-1.69%	3.75%	16,432
5	北海道虻田郡ニセコ町	5.34%	1.31%	6.65%	5,203
6	長野県北安曇郡白馬村	3.78%	-3.54%	0.24%	9,244
7	群馬県邑楽郡大泉町	3.67%	-1.00%	2.67%	41,876
8	大阪府大阪市浪速区	3.65%	5.17%	8.81%	66,818
9	沖縄県国頭郡恩納村	3.42%	-1.72%	1.70%	10,937
10	北海道上川郡東川町	3.30%	1.26%	4.56%	8,328
11	東京都豊島区	3.30%	2.09%	5.39%	287,111
12	埼玉県蕨市	3.27%	-0.15%	3.12%	74,576
13	愛知県海部郡飛島村	2.72%	-0.68%	2.04%	4,705
14	長野県南佐久郡南牧村	2.68%	-5.58%	-2.90%	3,172
15	長野県下高井郡野沢温泉村	2.45%	-5.73%	-3.28%	3,720
16	東京都新宿区	2.43%	2.89%	5.32%	342,297
17	愛知県高浜市	2.26%	1.86%	4.13%	48,154
18	東京都中野区	2.13%	2.44%	4.57%	328,683
19	新潟県南魚沼郡湯沢町	2.11%	-3.50%	-1.38%	8,235
20	大阪府大阪市西成区	2.00%	-5.71%	-3.72%	107,840
	全国	0.39%	-0.96%	-0.57%	127,707,259

（出典）総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成30年1月1日）」より作成。

図表８　総人口に占める外国人比率の高い市区町村

【2014年】

順位	市区町村名	外国人数	総人口	外国人比率
1	大阪府大阪市生野区	27,874	129,623	21.5%
2	群馬県邑楽郡大泉町	6,050	40,759	14.8%
3	東京都新宿区	34,121	324,082	10.5%
4	神奈川県横浜市中区	14,892	149,161	10.0%
5	大阪府大阪市浪速区	5,842	60,928	9.6%
6	愛知県名古屋市中区	7,547	79,027	9.5%
7	兵庫県神戸市中央区	11,596	128,271	9.0%
8	大阪府大阪市東成区	6,820	81,158	8.4%
9	大阪府大阪市中央区	7,328	88,478	8.3%
10	東京都港区	18,104	235,337	7.7%
	全国	2,003,379	128,438,013	1.6%

【2018年】

順位	市区町村名	外国人数	総人口	外国人比率
1	北海道勇払郡占冠村	329	1,450	22.7%
2	大阪府大阪市生野区	27,773	127,511	21.8%
3	群馬県邑楽郡大泉町	7,585	41,876	18.1%
4	北海道余市郡赤井川村	160	1,262	12.7%
5	東京都新宿区	42,428	342,297	12.4%
6	大阪府大阪市浪速区	8,280	66,818	12.4%
7	神奈川県横浜市中区	16,440	151,463	10.9%
8	愛知県名古屋市中区	9,009	84,148	10.7%
9	北海道虻田郡留寿都村	208	2,049	10.2%
10	東京都豊島区	29,010	287,111	10.1%
	全国	2,497,656	127,707,259	2.0%

（出典）総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成30年1月1日現在）」より作成。

また、総人口に占める外国人人口の割合は 2014 年が 1.6%だったのに対し、2018 年は 2.0%と全体的に外国人比率が高まる中、観光地を中心とした北海道の一部町村の外国人比率が大きく上昇している。【図表８】

「外国人寄与度が大きい」上位 91 市区町村において、「在留外国人統計」を用いて、どの国・地域からの外国人が増加しているのかを見ると、2013 年 12 月から 2017 年 12 月の間では、①外国人寄与度が大きい北海道の町村では「その他」が増加し

図表９　主な国・地域の在留外国人増加数とその在留資格内訳

	総数	高度専門職※2	技術・人文知識・国際業務※3	技能実習	留　学	永住者	定住者	特別永住者
中国	81,812	(4,773)	21,099	▲ 29,607	16,857	43,946	1,793	▲ 936
韓国・朝鮮※1	▲ 38,218	(253)	6,296	▲ 43	▲ 1,277	5,298	▲ 233	▲ 43,180
ベトナム	190,149	(164)	17,457	101,931	51,037	2,853	▲ 65	2
フィリピン	51,370	(32)	2,936	17,732	1,595	15,444	7,617	▲ 1
ブラジル	10,045	(13)	248	9	87	448	8,572	1
ネパール	48,501	(21)	4,175	▲ 237	18,209	1,538	203	▲ 1
台湾	23,400	(273)	6,246	2	3,884	7,112	229	528
米国	5,732	(304)	1,436	▲ 4	468	1,906	63	86
その他	122,612	(1,278)	14,023	29,244	27,572	15,331	1,264	102
総計	495,403	(7,111)	73,916	119,027	118,432	93,876	19,443	▲ 43,399

※１　2017年12月時点では「韓国」と「朝鮮」は別々に集計されているが、2013年12月時点では「韓国・朝鮮」という１つの項目においてまとめて集計されていることから、表中の「韓国・朝鮮」の値は、2013年12月の「韓国」と「朝鮮」の合計値と、2017年12月の「韓国・朝鮮」との差分を用いている。
※２　「高度専門職」の資格は2015年４月に新設されていることから、表中の「高度専門職」の値は、直近の統計である2015年６月と、2017年12月の差分を用いている。
※３　「技術」と「人文知識・国際業務」は2015年４月に「技術・人文知識・国際業務」に一本化されているため、表中の「技術・人文知識・国際業務」の値は、2013年４月の「技術」と「人文知識・国際業務」の合計と、2017年12月の「技術・人文知識・国際業務」の差分を用いている。

（出典）法務省「在留外国人統計（平成28年12月）」より作成。

ており、②「中国」は東京圏で増加する一方、「ベトナム」「フィリピン」「ブラジル」は、東京圏に比べて東京圏以外で増加している。

また、同じ期間における主な国・地域別の在留資格者の増減を見ると、①「技能実習」は、ここ数年で「中国」が減少し、「ベトナム」「フィリピン」が増加している。②「高度資格専門職」の増加者の半分以上が「中国」となっている。③「ブラジル」の増加の８割以上が「定住者」である。といった特徴が見られる。【図表９】

（６）自然災害の頻発・激甚化

2018 年には、2 月の大雪、7 月の西日本を中心とする豪雨、9 月の台風 21 号と北海道胆振東部地震など、これまでの前提を超える自然災害が発生しており、計画策定時と同様に、自然災害の頻発・激甚化が懸念されているとともに、北海道でのブラックアウトの発生など、社会システムの高度化に伴う災害脆弱性が改めて認識された。

これらを踏まえ、政府は「重要インフラの緊急点検」を行い、2018 年 12 月 14 日に「防災・減災、国土強靭化のための 3 か年緊急対策」と「国土強靭化基本計画」の改訂を閣議決定した。

なお、「国土強靭化基本計画」には「「コンパクト＋ネットワーク」の対流による東京一極集中の是正」、「地方分散化をもたらすと考えられる各種施策の効果の定量的な把握」など、国土政策として対応を求められている事項も記載されている。

（７）ICTの劇的な進化等技術革新の進展

ICT 技術を活用した遠隔教育やエネルギー利用のスマート化、自動運転やロボット技術の進歩などが計画でも認識されているが、「Society 5.0」「データ駆動型社会」への変革といったデジタル革命がもたらす社会の変化が政府の未来投資戦略等に位置付けられたり、自動運転について具体的なロードマップが作成されたりするなど、新技術の具体化が進められている。

新技術が具体化した結果、人と国土の関係がどのように変化していくのか、今後、検討していく必要がある。

（８）ライフスタイル・価値観の多様化

計画では、ライフスタイル・価値観の多様化や具体的な「田園回帰」意識の高まりを認識していた。2012 年から 2017 年の 6 か年間に三大都市圏からの転入超過が 4 回以上となっている市町村は 86 存在しており、人数そのものは小さいかもしれないが、「田園回帰」意識の高まりは継続していると思われる。【図表１０】

図表１０　三大都市圏からの転入超過が６カ年（2012～2017）中４回以上の市町村

	三大都市圏(86)	
北海道	芦別市 奥尻町 倶知安町 長沼町 東川町 安平町 浦河町	えりも町 上士幌町 新得町 浜中町 弟子屈町 別海町
東北	陸前高田市 住田町 角田市 女川町	
関東（東京圏除く）	守谷市 つくばみらい市 高根沢町 那須町	
中部（名古屋圏除く）	湯沢町 朝日町 輪島市 北杜市 早川町 道志村 山中湖村 茅野市 佐久市 軽井沢町 御代田町	原村 売木村 白馬村 小谷村 野沢温泉村 信濃町 熱海市 伊東市 東伊豆町 南伊豆町

	三大都市圏(86)	
近畿（大阪圏除く）	草津市 守山市	
中国・四国	大山町 邑南町 津和野町 海士町 隠岐の島町 瀬戸内市 吉備中央町 江田島市	大崎上島町 防府市 周防大島町 神山町 美波町 直島町 琴平町 東洋町
九州	福津市 芦屋町 上峰町 阿蘇市 南阿蘇村 竹田市 豊後高田市 杵築市 湧水町 中種子町	南種子町 屋久島町 瀬戸内町 喜界町 与論町
沖縄	石垣市 宮古島市 南城市 今帰仁村 本部町 恩納村 読谷村 北谷町	与那原町 久米島町 竹富町

※ 赤字は転入超過6回

（出典）第13回住み続けられる国土専門委員会（平成30年12月11日）参考資料1より

三大都市圏からの転入超過が続く、「賑やかな過疎」と呼ばれる市町村がある一方で、そうではない市町村が太宗を占めており、過疎と呼ばれる地域の中にも差異が生じていることへの注視が必要である。

（９）地縁を越えた新たなコミュニティ形成の萌芽

計画では、地縁に基づくコミュニティの弱体化と地縁・血縁を越えた新たなコミュニティ形成の萌芽があることを指摘したが、最近では「関係人口」という概念で地域外の人材が地域づくりの担い手となることを期待する動きとなっている。

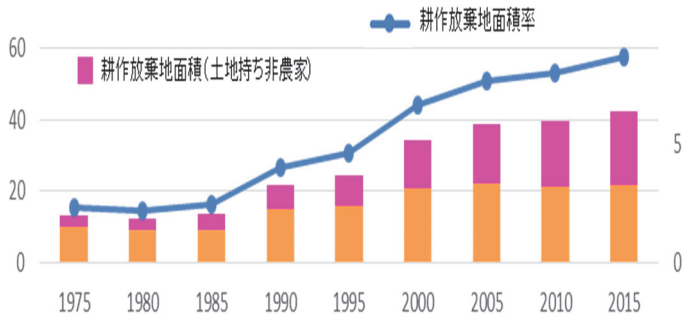
（１０）国土空間の変化

計画では、荒廃農地や必要な施業が行われていない森林の増加、地方や大都市圏郊外部での空き家の増加についての懸念が示されていた。

農林業センサスによると、耕作放棄地の面積は依然として増加傾向にあり、2015 年には 42 万 3 千 ha、農地の約 8.6%となっている。【図表１１】

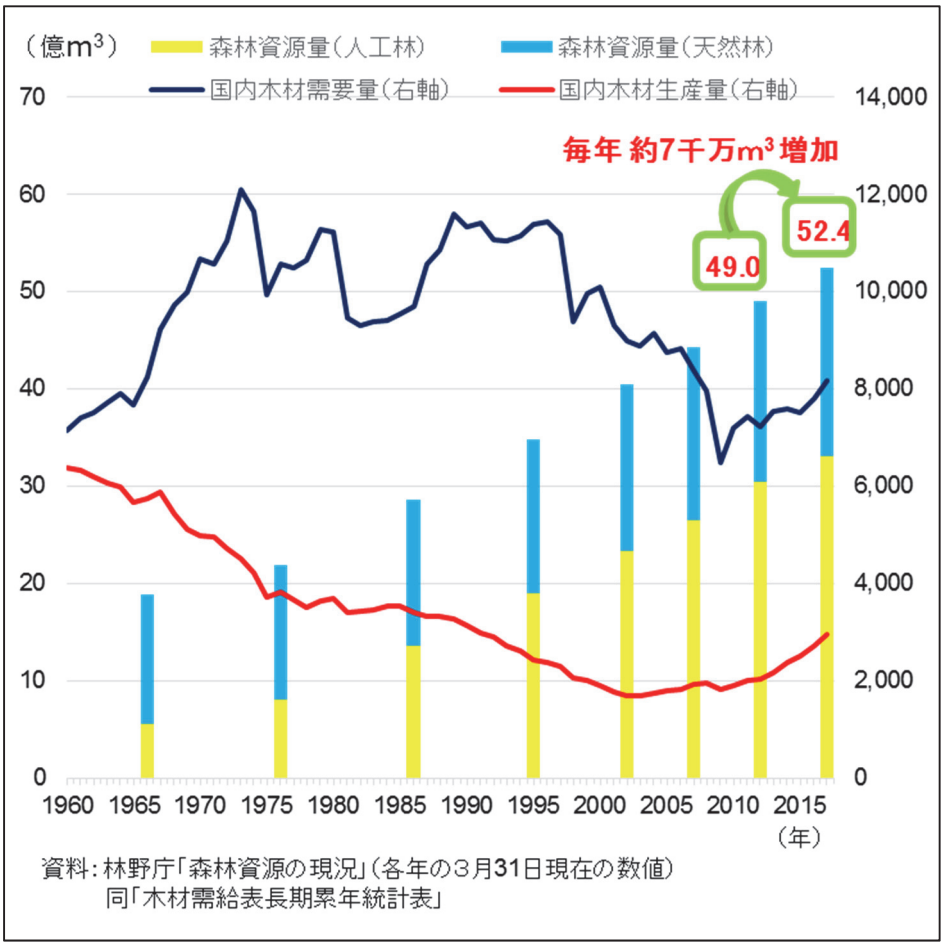
森林については、2017 年の国内の木材需要量約 8 千万m^3に対し、国産材の供給量は 2002 年を底に近年増加傾向で約 3 千万m^3となっている。国内の森林資源の年間成長量（約 7 千万m^3）の半分弱に相当する資源活用がなされている。【図表１２】

図表１１　耕作放棄地面積の推移



資料:「農林業センサス」より国土交通省作成

図表１２　森林資源量と国内の木材需要量、木材生産量



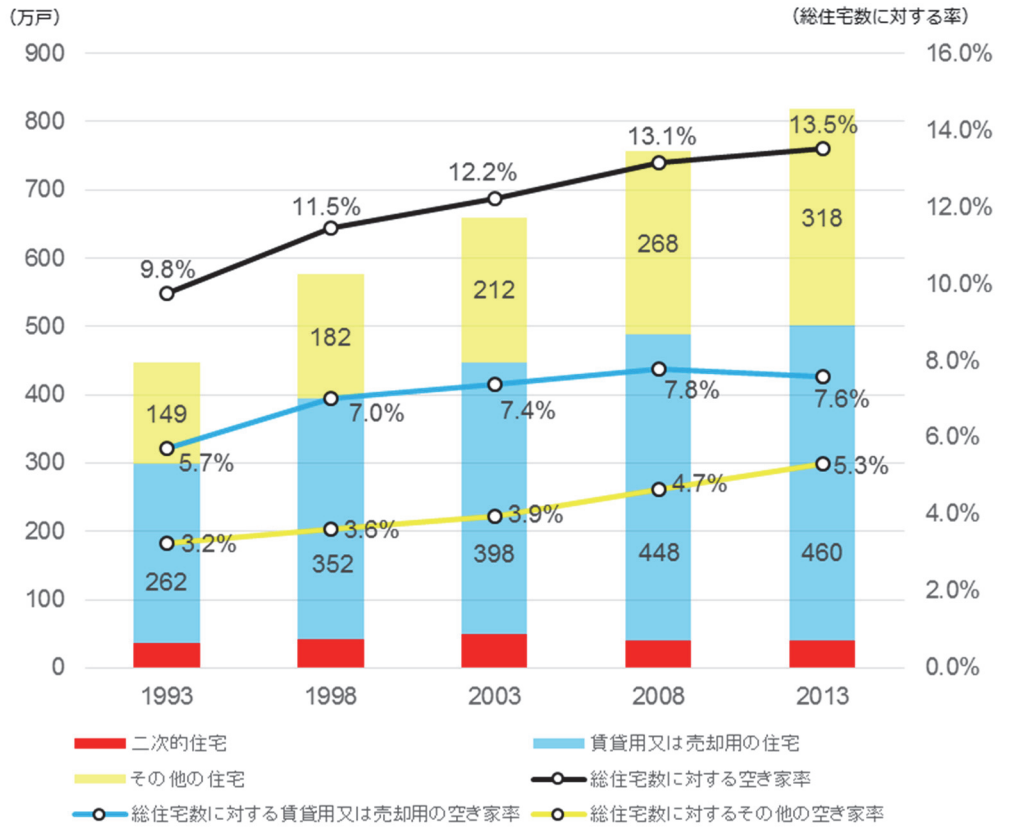
一方、木材輸入量は 1996 年をピークに減少傾向で推移したため、木材自給率は 2002 年の 18.8%を底に上昇し、2017 年は 36.1%となり 30 年前の水準に回復した。

また、経営管理が行われていない森林について、森林所有者の意向に応じて、市町村が仲介役となり森林所有者と林業経営者をつなぐ森林経営管理制度（森林経営管理法）が 2019 年度から運用開始され、林業経営に適さない森林は市町村が自ら管理することも行われる予定である。

空き家は、近年急速に増加している。賃貸用・売却用の住宅の空き家が７%程度で一定なのに対して、特に別荘や賃貸住宅等以外のその他の住宅は 2013 年には、約 2 倍（1993 年度比）の 318 万戸まで増加した。地域的には、甲信、中国、四国、九州及び離島に空き家率の高い市町村が多く見られる。【図表１３】

なお、国土形成計画と一体のものとして策定されている国土利用計画に定められている、宅地、農地、森林といった地目別の面積目標に対し、農地については、同計画で想定した減少量を上回るペースで減少している一方で、増加させないことを目標としていた宅地は増加している。

図表１３　空き家の種類別の空き家数・空き家率の推移



二次的住宅：別荘及びその他（たまに寝泊まりする人がいる住宅）
賃貸用又は売却用の住宅：新築・中古を問わず，賃貸又は売却のために空き家になっている住宅
その他の住宅：上記の他に人が住んでいない住宅で，例えば，転勤・入院などのため居住世帯が長期にわたって不在の住宅や建て替えなどのために取り壊すことになっている住宅など
空き家率：総住宅数に占める空き家数の割合

出典：総務省統計局「平成25年住宅・土地統計調査結果」より作成