

# 国土審議会調査改革部会報告

## 「国土の総合的点検」 新しい“国のかたち”へ向けて

平成 16 年 5 月

国土審議会調査改革部会



## はじめに

国土審議会は、21世紀の新たな要請にこたえ得る国土計画体系の確立を目指し調査審議を行い、平成14年11月には、基本政策部会報告を取りまとめ、国土の利用、開発、保全に関する総合的な計画への転換、計画の指針性の充実、国と地方の役割分担の明確化といった基本的な方向性を提示した。平成15年6月に設置された調査改革部会は、「国土計画制度の改革」に加えて、我が国が国際社会とともに繁栄し得る活力を形成し、良好な国土を次の世代へと継承していくための足取りを確実なものとするため、「国土の総合的点検」として、我が国の「国土」全般の現状を明らかにし、国土の利用、開発及び保全に関する課題について調査審議を進めてきた。

今般、「国土の総合的点検」に関するこれまでの調査審議を総括し、報告として取りまとめるものである。

国土は、国民が生活、生産等の諸活動を展開する共通の基盤であるとともに、現在及び将来における国民のための限られた資源である。この国土を、それぞれの時代の要請に対応しつつ、長期的かつ総合的な視点から適切に利用、開発及び保全することにより、より良い状態で次の世代へ継承していくことが、国土政策の最も基本的で普遍的な使命である。

現在の国土の有様に目を向けると、我が国は、これまで経験したことの無い大きな転換点を迎えようとしている。世界に類を見ない急速なペースで少子高齢化が進んでおり、この数年以内に世界の主要国に先駆けて総人口が減少する過程へ移行すると見込まれている。それが地域社会に与える影響についても国民の間に現実味を帯びた問題として認識され始めている。

一方、経済のグローバル化はとどまることなく進行し、世界における我が国産業の優位性、地域の経済基盤の存立に対し強い懸念が示されている。

また、環境に対する国民意識の高まりにあわせて、世界的にも地球環境問題が最も重要な課題の一つとの共通認識が形成されており、それへの対応が日本をはじめ世界各国で強く求められている。

地域づくりに目を向けると、これまで我が国の発展を牽引した国主導の量の充足を満たす整備から、地方が自立的に地域の発展に取り組み、個性をいかす方式への転換が求められている。

このような状況を踏まえ、本報告では、国民、地方公共団体、国その他国土づくりを担う多様な主体が共有できる“国のかたち”を示すことが国土計画の役割であるとの認識に立って、国土の現状を広範に把握するとともに、今後の国土づくりとして、人口減少・少子高齢化を真正面からとらえ、地域がいかに自立し安定した社会を形成するか、東アジアの成長、グローバル化の進展を、いかに地域活力の創造にいかしていくか、地球規模から地域規模までの環境問題への対処など、持続的発展と調和した国土利用へいかに転換していくか、についての方向性を提示した。

調査審議に当たっては、「地域の自立・安定小委員会」、「国際連携・持続的

発展基盤小委員会」、「持続可能な国土の創造小委員会」の3つの小委員会を設置するとともに、「企画運営委員会」を設置して連絡調整を行いつつ検討を進めてきた。各小委員会では、広い範囲にわたる国土に関する現状を把握した上で、将来の我が国の国土を形づくる主要な課題について焦点を絞り、重点的に検討してきたが、本報告は、それらの成果を踏まえ、取りまとめたものである。

今後は、実効性ある国土計画制度の確立に向けて国土計画の改革を進め、その下で21世紀にふさわしい国土づくり・地域づくりが推進されるよう、本報告が国土政策の基本的方向として示した事項をもとに、国民的議論が喚起され、国民、地方公共団体、国その他の国土づくりに携わる多様な主体が共有できる国土の将来像の確立に向けた検討が進められることを求めるものである。

# 目 次

## 序章 求められる国土づくりの転換

1. これまでの国土政策の成果と依然として残る課題	1
2. 国土づくりに転換を迫る潮流	1
3. 将来への道筋の提示	7

## 第1章 二層の広域圏による自立・安定した地域社会の形成

第1節 現状と課題	10
1. 人口分布の現状と課題	11
2. 成熟する経済社会のトレンド	18
3. 地域産業の動向	27
4. 都市を中心にみた地域社会の状況	36
5. 「21世紀の国土のグランドデザイン」4戦略の推進状況	45
第2節 今後の基本的方向	50
1. 生活圏域レベルの広域的な対応	51
2. 地域ブロックの経済的自立と拠点の形成	55
3. 「ほどよいまち（調和のとれたまち）」をふまえた地域づくり	63

## 第2章 世界に開かれた魅力ある国土形成と持続的発展のための国土基盤のあり方

2-1 東アジアの発展の一翼を担う国土形成	70
1. グローバル化とともに活発化する国際交流	70
2. 東アジアの一員としての活力ある国土形成	73
3. 「広域国際交流圏の形成」の進捗状況	81
4. 国際的な競争力・魅力を高めるための基本的方向	85
2-2 自立と連携を支える交流基盤	89
1. 健全な地域間競争に資する国内交流基盤	89
2. 人口減少下での広域的対応に資する国土基盤	95
3. 二層の広域圏形成のための基本的方向	97
2-3 持続的発展のための国土基盤投資	103
1. 良好な環境と安全な暮らしを支える国土基盤	103
2. 維持更新需要増大下での効率的な国土基盤の整備・管理	108
3. 国土基盤の質的向上・投資の効率化のための基本的方向	111

### 第3章 持続可能な美しい国土の創造

第1節 現状と課題	114
1. 国土利用の現状と課題	114
2. 国土資源管理の現状と課題	118
3. 循環型・環境共生型国土づくりの現状と課題	123
4. 自然災害に強い国土づくりの現状と課題	126
5. 農林水産業の現状と課題	129
6. 「多自然居住地域の創造」の現状と課題	133
第2節 今後の基本的方向	136
1. 「持続可能性」と「美しさ」の追求 - 基本理念 -	136
2. 自然災害を柔軟に受けとめる国土づくり	138
3. 循環型・自然共生型の国土づくり	139
4. ランドスケープをいかした適切な国土資源管理	141
5. 都市的土地利用の集約化等による持続可能な美しい国土の形成	145
6. 今後の重要検討地域	147
7. 結び	150

### 第4章 目指すべき“国のかたち”と国土計画

1. 目指すべき“国のかたち”	151
2. 国土計画の今日的意義	157

#### 【参考資料】

国土審議会調査改革部会委員名簿	161
国土審議会調査改革部会企画運営委員会委員名簿	162
国土審議会調査改革部会地域の自立・安定小委員会委員名簿	162
国土審議会調査改革部会国際連携・持続的発展基盤小委員会委員名簿	163
国土審議会調査改革部会持続可能な国土の創造小委員会委員名簿	163
「国土の総合的点検」の検討経緯	164
用語解説	167

## 序章

求められる国土づくりの転換





本章では、「国土の総合的点検」の検討成果の報告に先立ち、これまでの国土政策の成果及び依然として残る課題を把握した上で、「人口減少・高齢化」「国境を越えた地域間競争」「環境問題の顕在化」「財政制約」「中央依存の限界」といった新たな時代潮流及びそれに伴う課題を概観し、国土づくりの転換の必要性を示す。

## 1. これまでの国土政策の成果と依然として残る課題

我が国の国土政策は、戦後の混乱期が終息すると、国土の荒廃を修復し、多発する自然災害から国民の生命、財産を守るとともに、国民生活の安定、産業発展の観点から、治山・治水、食料増産、エネルギー供給に重点が置かれた。経済復興、高度成長の過程では、大都市への人口や諸活動の集中が急速に進行し、これに伴う大都市での様々な弊害の発生、地方圏の過疎化、地域間格差が国土政策上の大きな課題となり、産業立地や鉄道、道路、港湾等の幹線交通ネットワークを全国展開してきた。

その後、我が国経済が高度成長から安定成長に移行すると、狭い居住空間、慢性化している交通混雑等の生活環境の改善が重要視されるに至り、道路、住宅、下水道、公園・緑地、都市における鉄道など生活環境の整備が地域課題に応じて進められてきた。

このように、国土政策はその時々時代の要請に応じた諸問題の解決に向けて策定、推進されてきた。戦後半世紀を経て、我が国土を今一度総括すると、国土全体では工場・教育機関等の地方分散、中枢・中核都市の成長が図られ、戦後から今日まで長期的にみれば、大都市への急激な人口流入傾向が収束に向かい、地域間の所得格差もかなり縮小されるに至っている。また地域的にみても、都市においては公害の防止と混雑緩和の兆し、地方圏においては公共施設整備がゆきわたるとともに整備水準の向上が図られたことなど、生活環境の改善も大きく進んでいる。こうした充実に伴い、国民には国土の美しさや地域の個性ある文化の創造、自然との共生に関心を向けるゆとりが生まれている。

しかしながら、今なお東京と太平洋ベルト地帯に偏った一極一軸構造が是正されているとは言い難く、地方圏では、依然として過疎に苦しむ地域は多く、地方都市では中心市街地の空洞化が大きな問題となっている。大都市では防災上、居住環境上の課題を抱えている密集市街地の整備改善などの課題が残されている。

さらに都市郊外部での市街地の拡大・拡散や農山村での周辺との調和に欠けた土地利用に伴い国土全体の景観が混乱していることや、土壌汚染、水質汚染、不法投棄が社会問題化しており、改めて人と自然の望ましい関係の構築が求められている。

## 2. 国土づくりに転換を迫る潮流

我が国は、これまで経験したことのない大きな転換点を迎えようとしている。我が国が 21 世紀の国際社会の中で生き抜き、真に国民が安心して将来に希望

を持って暮らせる社会を実現するためには、我が国経済社会及び国民生活の土台である国土をとりまく新しい時代潮流に的確に対応していく必要がある。

新しい時代潮流の第一は「人口減少・高齢化」である。我が国は、この数年以内に世界の主要国に先駆けて総人口が減少する過程へ移行し（図表1）これとあわせて世界に類を見ない急速なペースで高齢化が進む。これに伴い地

域社会の崩壊や国土保全上の問題の発生が懸念される場所であるが、人口減少・高齢化をマイナス要素としてだけとらえるべきではない。むしろ土地利用の再編によるゆとりある生活環境の創造への機会が生じることなど、積極的な時代認識に立つことが重要である。

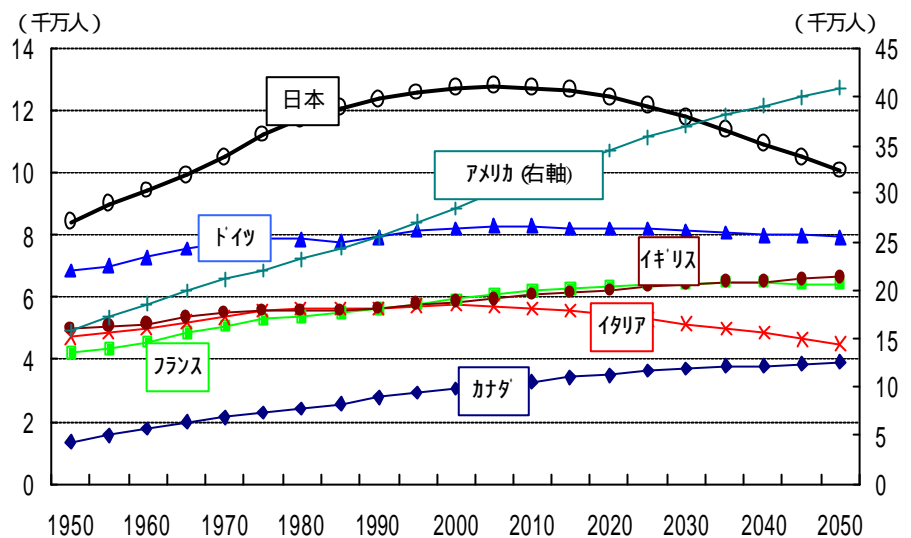
第二は「国境を越えた地域間競争」である。経済のグローバル化は我が国産業の優位性、地域の経済基盤の存立に大きく影響を及ぼすこととなろう。それは脅威である一方、東アジアの成長は、我が国産業の市場拡大、ビジネスチャンス、さらに東アジア地域の安定にもつながる。

第三は「環境問題の顕在化」である。地球温暖化や食料・資源制約の高まりの中、地球環境問題が世界的に最も重要な課題となり、地球規模での対応が迫られている。我が国においても人と自然の共生を希求する国民意識が醸成されつつある。また、環境意識の高まりは、国土に対する意識を触発し、ランドスケープ（風土）<sup>1</sup>形成の重要性に国民の目が向きつつある。

第四は「財政制約」である。現下の財政制約に加え、これまでに整備された国土基盤の更新のため、今後、更新費用が増大し、新規投資はさらに厳しい制約を受けると予想される。これは、ともすればメリハリのない基盤整備につながりがちであった時代からの脱却、すなわち真に必要なものへの投資が徹底される時代への転換を促す好機となろう。

第五は「中央依存の限界」である。欧米へのキャッチアップを目指した時代にあっては、全国的な量的充足を図るべく国が主導的な役割を担ってきたが、そのことが地域の特色の喪失及び地方の国依存体質につながったという側面

図表序 - 1 主要先進諸国の総人口の長期的推移



(出典) United Nations “World Population Prospects: The 2002 Revision”、総務省国勢調査報告及び国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」をもとに国土交通省国土計画局作成。

<sup>1</sup> ランドスケープについては、第3章の該当部分を参照のこと。

も否定できない。しかし、今や地域ごとの状況に応じた創造性豊かな対応が求められる時代に移っており、地方分権に対して高まる地方の期待を踏まえ、国と地方の関係を見直し、地域の自主性、個性の発揮を重視した新たな協調関係の構築が始められている。

### (1) 人口減少・高齢化に係る新たな課題

今後、総人口が減少する中においては、地方中枢・中核都市からの遠隔地における大幅な人口減少と低密度・無居住地域のさらなる拡大、地方圏の小規模な都市圏における拠点性の低下、は一段と避けがたいものとなる。既に中山間地域では森林の施業放棄や農地の耕作放棄が進行しており、こうした中においていかに地域社会を維持し、適切に国土の保全を図っていくかが重要な課題である。

都市を中心とした地域社会をみると、交通混雑など大都市の過密に伴う弊害は緩和の兆しがみられ、また、土地利用の転換圧力も低下する傾向にあるが、市街地の拡大・拡散は依然として継続している。しかも、市街地の拡大・拡散と中心市街地の空洞化が同時進行することは、1人当たりの都市基盤の維持管理や都市的サービスを提供するためのコストの増加と、自動車交通への依存の度合いが高まることによる環境負荷の増大を意味するだけでなく、都市全体の美しさ、風格を損なう誘因ともなっている。これらの課題に対応するため、持続可能でコンパクトな都市構造への転換を図る必要がある。

この他、高齢者の知見をいかした知識ストックの豊富な成熟した社会に向けた取組、我が国の国際競争力にも影響を与える労働生産性の向上、高齢社会に対応した新たなサービス産業の創出、人口が少なくなるからこそ重要となる人の交流の促進など、人口減少・高齢化をプラス要素としてとらえた対応が重要である。

### (2) 国境を越えた地域間競争に係る新たな課題

各地域は、ブロックレベルで見ればヨーロッパ中規模国に匹敵する経済規模を有しているものの、近年、近隣諸国の躍進から東アジア域内における相対的地位は低下している。世界経済の長期トレンドを展望すると、我が国の経済成長は年率0～1%にとどまる一方、中国・東南アジア諸国の追い上げなどにより、世界経済における日本の地位の相対的な低下が見込まれる。しかし、これは悲観すべきシナリオではなく、勃興する東アジア<sup>2</sup>の一角を占めるといふ我が国の地理的優位性を発揮し、他の東アジア諸国をはじめ世界との交流・連携を深めていくことにより、我が国のさらなる発展が可能であることを示している。東アジアには成長性の高い輸出市場としての期待、そして、我が国を訪れる観光客の潜在需要の拡大という魅力がある。

こうした中、我が国においては、外資の導入、外国人研究者や技能者などの受入れ環境の整備、国際観光客の受入れ体制整備、都市の競争力にも影響

<sup>2</sup> 概ね日本、中国、韓国、台湾、香港、ASEAN諸国、ロシア極東地域の各国・地域を想定している。

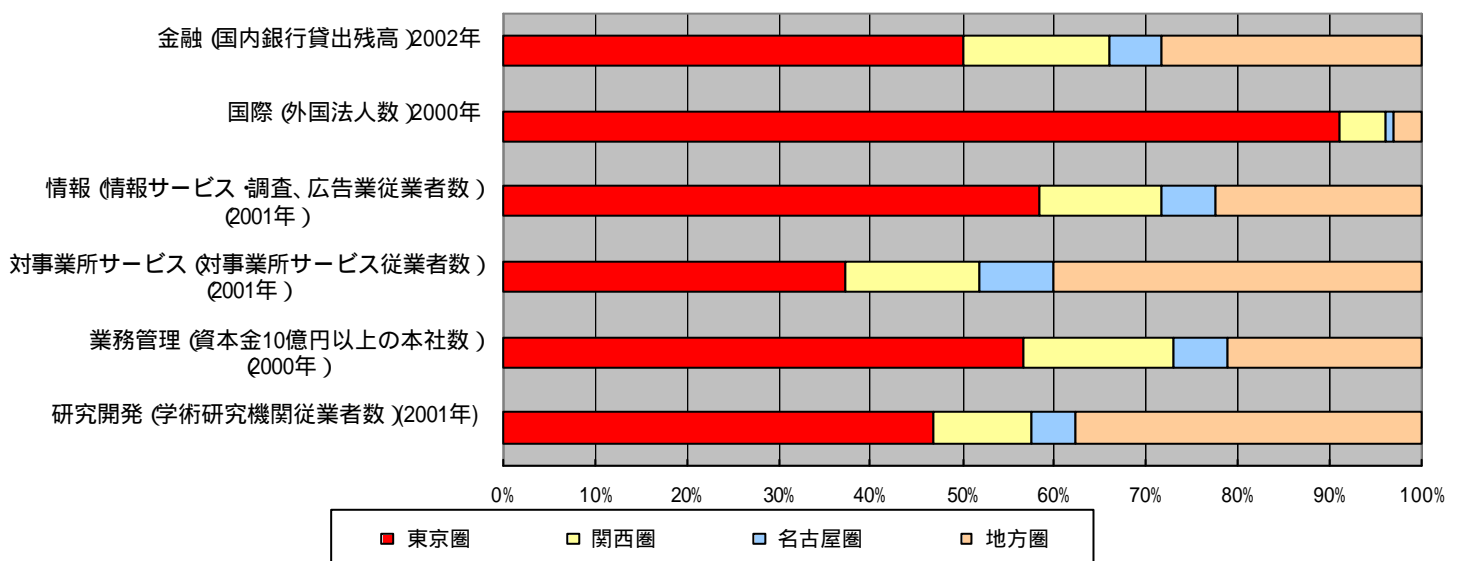
を及ぼしかねない治安悪化に対する歯止めなど、いかに世界に開かれた魅力ある地域を形成するかが重要な課題である。

国際的な人、物、金、情報の流動が着実に増加する中で、東アジア域内における国際交流に関しても、我が国の占める相対的地位は低下しつつある。

人流では、日本の都市から日帰り可能な東アジアの都市が限られていること、物流では、港湾の大水深化の遅れやコスト・サービス面での競争力低下などにより欧米向け定期コンテナ航路の寄港数が減少していること、地方圏では人、物の欧米等へのアクセスが必ずしも十分とはいえないこと、情報通信では、インターネット回線について東アジアとの通信の多くは北米を經由していること、我が国への外国人旅行者が出国日本人数を大きく下回っていることなどが課題となっている。

国内の地域経済構造に目を向けると、東京圏には、依然として金融、国際、情報、対事業所サービス等の高次都市機能が集中し（図表2）、1990年代後半以降、人口も東京圏へ再集中傾向にある一方で、地方経済をとりまく環境は非常に厳しい状況にある。

図表序 - 2 高次都市機能の東京圏への集中状況



(出典) 金融：日本銀行「金融経済統計月報」等をもとに国土交通省国土計画局作成。  
 国際、業務管理：国税庁「国税庁統計年報」をもとに国土交通省国土計画局作成。  
 情報、対事業所サービス、研究開発：総務省「事業所・企業統計調査」をもとに国土交通省国土計画局作成。  
 (注) 東京圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県 関西圏：京都府、大阪府、兵庫県、奈良県  
 名古屋圏：岐阜県、愛知県、三重県 地方圏：それ以外の地域

これまで地域の雇用を支えてきた地域産業に落ち込みがみられる。製造業の動向をみると、厳しい国内消費動向、東アジアへの工場移転等により、1990年代以降、事業所数が全国的に減少しており、中でも地方圏での減少が著しい。商業についても、モノからサービスへと消費支出がシフトしていることに伴い、地方圏での不振が続いている。建設業では公共工事が削減される中、

地方圏で事業所数、就業者数が減少している。

そのため、各地域が主体となって人的資源をはじめとする特色ある地域資源を有効活用していくことが重要であり、「地産地消」、観光などに関係してサービス業を中心に生じている新たな動きを拡大させ、地域経済を活性化することで、新たな雇用機会を生み出すことが重要である。

地域発展の要となる知識財産業を興すためには、大学による高等教育、学術研究に加えて、現在進められている国立大学の法人化を契機とした地域への社会的貢献に期待されるところが大きい。

### (3) 環境問題の顕在化に係る新たな課題

我が国の社会経済活動は、国内外の資源を大量に消費し、国内外の環境へ大きな負荷をかけてきた。それが自然環境の量的減少と質的劣化につながり、人と自然との関わり自体を希薄なものにしてしまったと考えられる。それにとどまらず、環境問題は、地球温暖化や生物多様性の減少など、今や国境を越えた国際的な問題となっている。地球温暖化に伴い、平均海面水位は2100年までに0.09~0.88m上昇すること、自然生態系や水利用の安定性、農林業等に様々な影響が生じることが予想されている。

今後我が国では、資源多消費型ともいえる社会経済活動のあり方を見直し、生態系を含めた自然環境の保全と回復を進め、森林、農村、都市をつなぐエコロジカル・ネットワーク（生物の生息・生育空間の連続性の確保）を形成するなど循環型・自然共生型国土をいかに形成するかが重要な課題である。

国土及び国土資源を適切に管理するという観点からみると次のような課題がある。大都市とその近郊地域では湧水頻度が高いこと、土地開発の進行に伴う湧水の枯渇や河川流量の減少、閉鎖性水域や水道水源の水質問題等がみられる、林業生産活動の停滞により、人工林の間伐や植林が適正に行われぬ森林が存在するなど森林の管理水準の低下がみられ、木材自給率も20%を下回っている、自然海岸が減少するとともに、残された自然海岸の大部分では侵食が進行するなど、海岸における環境の質の劣化が進行している、食料自給率が低下するとともに、耕作放棄地が増大するなど農地の管理水準の低下がみられる。また、これらの課題は、「水」と「食」の安全性を確保する面からも重要である。

これらを踏まえ、健全で良好な自然環境が保全され、歴史的にも文化的にも調和したランドスケープ（風土）を伴った国土の形成を目指すには、健全な水循環系の保全と回復に向けた総合的な取組、地球温暖化防止にも資する森林の適正な整備・保全、沿岸域全体として、自然環境、利用、防災の総合的な視点に立った管理、食料自給率の向上を図り、かつ、農業の多面的機能を発揮させるための農用地等の管理が必要である。

自然災害に対する安全の確保の観点からみると、我が国は、複数のプレート境界に位置していること、多くの活断層の存在などから大規模な地震の発生が予想されている。加えて、国土の約1割に当たる沖積平野に全人口の約

1/2、資産の約3/4が集中しているなど、元来災害を受けやすい条件におかれている。さらに都市化に伴う潜在的な被害規模の拡大、過疎化による国土管理水準の低下に伴う災害危険性の増大、高齢化に伴う災害弱者の増加など、自然災害の新たな脅威が生じている。

安全で安心できる国土は、国土づくりの基本であり、防災情報の一元的集約など危機管理の徹底、大規模災害対策の一層の充実が必要である。さらに、市町村レベルでもハザードマップの作成・周知が進められており、日頃からの防犯も含めた地域住民主導の取組、いわば「地域力」を發揮した安全・安心なまちづくりを進めることが極めて重要である。これらの取組に加え、長期的視点からは、土地利用の誘導と規制により、国土全体として安全性の高い国土利用を図ることが課題となる。

#### (4) 財政制約に係る新たな課題

我が国の国土基盤整備は高度経済成長期以降、「欧米水準への追いつき」を目標としながら量的な不足の解消に努め、着実に進展してきた。その結果、現在でも地域格差やなお立ち後れている部門は残されているものの、総体としてのその整備水準は着実に向上しており、我が国経済の基礎の強化に貢献してきた。

今後の国土づくりでは、人口減少下で地域社会を維持するためのモビリティの向上、国境を越えた地域間競争のための国際交流基盤の強化、環境問題の顕在化に対応した自然再生や循環型社会の形成などの新たな課題があり、国土基盤整備への期待は依然として高い。一方で、これまでに整備された国土基盤の更新に必要な費用について試算すると、2020年前後から更新費が新規投資に厳しい制約を与えると予想されており、厳しい投資制約の下、いかに効率的・効果的な整備を図るかが重要な課題である。

そのため、新規投資に当たっては、競合投資の排除はもちろんのこと、投資優先度の厳格な評価と事業化の峻別を図る必要がある。

また、国土基盤の整備・更新に際しては、人口減少・高齢化など長期的な需要の変化を的確に見込み、将来の用途転換の可能性も含めた対応が必要である。

これまでの国土基盤の整備は、量的な充足に主眼が置かれ、質的な面、特に美しさへの配慮や地域の個性をいかすという面では、必ずしも十分な対応がなされてきていない。今後の国土基盤の整備・更新等に当たっては、「美しさ」や「地域の個性」に十分配慮することも必要である。

#### (5) 中央依存の限界に係る新たな課題

戦後及び欧米へのキャッチアップを目指した時代にあっては、国が定めた全国一律の基準により国土基盤の水準を底上げし、地方がそれを実施するという形を基本に地域整備が進められ、一定の成果を上げてきた。しかし、国主導の取組は、地域の特色の喪失及び地方の国依存体質につながったという側面も否定できない。

今や国土づくり・地域づくりは、地域毎の状況に応じたきめ細かな対応が

求められる時代に移り、地方が「自助と自律の精神」の下、人材、自然、歴史、文化といった多様な地域資源をいかし、知恵と工夫でそれぞれの地域の魅力、個性が発揮されることが期待される。そのため、市町村合併等地方の行財政改革が進められるとともに、構造改革特区の全国展開が図られている。

今後は、地方分権に対して高まる地方の期待を踏まえ、国と地方の関係を見直し、地域の自主性、個性の発揮を重視した新たな協調関係をいかに構築するかが重要な課題である。

さらに、国及び地方公共団体の厳しい財政状況を踏まえ、市町村合併等行政組織のより一層の効率化、国と地方に関する三位一体の改革の推進を図ることが重要である。

### 3. 将来への道筋の提示

これまで述べた通り、国土をとりまく新しい時代潮流は、従来の国土づくりでは対応できない数々の新たな課題を提示している。課題解決に向けた取組は鋭意進められているが、取組の個々の成果ではなく、その先にある全体の国家像、国土像が見えないと、現在、国民が抱えている先行き不透明感を払拭することはできないものと考えられる。

今なすべきは、国民、地方公共団体、国その他の国土づくりに携わる多様な主体が共有できる国土の将来像をつくりあげ、その実現に向けて協働して取り組むことにある。ここに、国として国土のあり方を示す計画たる国土計画が求められる背景がある。

このような認識に立ち、第1章から第3章においては、国土づくりに転換を迫る大きな時代潮流と国土政策上の対応方向を示すとともに、第4章において「目指すべき“国のかたち”」として望ましい国土構造を展望し、国土計画の今日的意義を総括している。





## 第1章

### 二層の広域圏による自立・安定した地域社会の形成



我が国は、本格的な人口減少社会の到来、グローバル化、環境制約の顕在化など、これまでにない新たな時代潮流を迎えつつあり、経済社会システム、行政システムなどあらゆる分野において新たな対応が求められている。このうち地域社会のあり方については、今後我が国において人口減少、少子・高齢化の急速な進行が見込まれる中、特に大幅な人口減少等が見込まれる地域では、地域社会そのものの存続が困難となり、国土保全にも支障を来すことが憂慮されている。こうした中で、地域の広域的な連携等により、人々の暮らしに対する満足感を高めるとともに自立・安定した地域社会を形成することが重要であると考えられる。

地域の自立・安定小委員会では、このような認識のもと、人口・経済・産業・都市などについて国土の現状と展望を点検するとともに、自立・安定した地域社会の形成に向けての今後の方向性を検討した。

## 第1節 現状と課題

第1節では、人口減少、少子・高齢化の下で、広域的な連携等により、人々の暮らしに対する満足感を高めるとともに自立・安定した地域社会を形成する観点から、国土の現状と課題について点検を行う。点検に当たっての問題意識は以下のとおりである。

- 1) 人口：今後の人口減少により国土全体の人口分布はどうか。地方圏における人口分布、大都市圏における人口分布はどうか。
- 2) 経済：我が国成長トレンドと世界経済における地位はどうか。地域経済の自立性や地域間格差の現状と将来をどうみるか。ライフスタイルの変化は。
- 3) 産業：地域産業の状況をどうみるか。
- 4) 都市：都市を中心とした地域社会の状況をどうみるか。
- 5) 「21世紀の国土のグランドデザイン」戦略の点検：「大都市のリノベーション」、「地域連携軸の展開」の進捗状況はどうなっているか。

地域の自立・安定小委員会の議論に当たっては、以下のような前提を置いている。すなわち、検討対象範囲は全ての国土であり、自立・安定を図る地域の単位としては、生活様式、人の動き、地政学的条件、生態系、経済交流、文化圏等が概ね一体として捉えられる空間とその周辺とした。また「自立・安定」の定義として、「人の諸活動が、それぞれの地域の単位で、持続的に成り立つこと」とした。

( ) 本章における地域区分は、特に記述のない限り以下の区分とする

北海道：北海道

東北：青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、新潟県

関東：茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県

山梨県

東京圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県

中部：長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県

名古屋圏：岐阜県、愛知県、三重県

北陸：富山県、石川県、福井県

近畿：滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県

関西圏：京都府、大阪府、兵庫県、奈良県

中国：鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県

四国：徳島県、香川県、愛媛県、高知県

九州：福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県

沖 縄：沖縄県

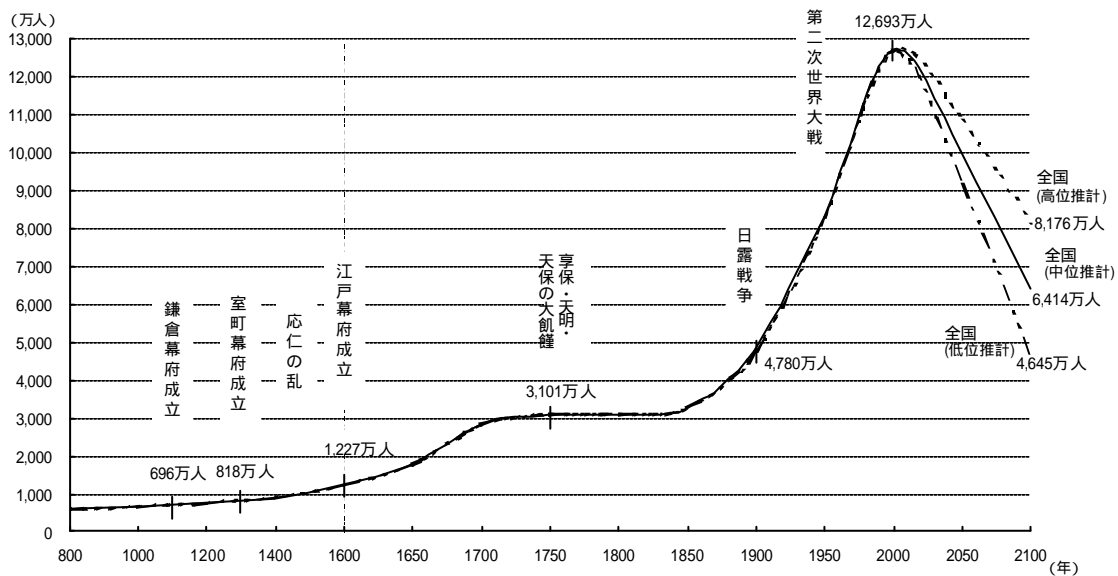
三大都市圏：東京圏、名古屋圏、関西圏

地 方 圏：三大都市圏以外の地域

## 1. 人口分布の現状と展望

我が国の人口の長期的推移をみると、19世紀後半から急激な増加が始まった後、約1世紀半の間に4倍程度まで増加し、現在に至っている。しかしながら今後は、低い出生率などを背景に、2006年(中位推計)にピークに達したあと減少期に転じ、今世紀末には20世紀前半の規模となることが予想されている(図表1-1)。

図表1-1 総人口の長期的推移



(出典) 総務省「国勢調査報告」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」及び国土庁「日本列島における人口分布変動の長期時系列分析」(1974年)をもとに国土交通省国土計画局作成。

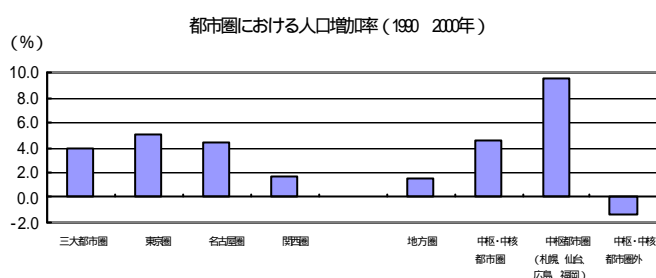
(注) 1950年以前は国土庁資料を、2000年は「国勢調査報告」を、2050年及び2100年は「日本の将来推計人口」を用いた。

以下では、こうした全国人口の動向の下での地域別人口分布の現状と将来の姿を示すとともに、国土計画上の課題を抽出する。

### (1) 進む人口分布の二極化

近年の地域別の人口分布の動向をみると、我が国全体として人口減少時代を迎つつある中で、以下のように、人口が増加する地域と減少する地域との二極化が進行している(図表1-2)。

図表 1 - 2 三大都市圏及び地方中枢・中核都市圏の人口増加率



	人口 (2000) (万人)	1990 2000 (%)
三大都市圏	6,287	4.0
東京圏	3,342	5.1
名古屋圏	1,101	4.3
関西圏	1,844	1.8
地方圏	6,406	1.4
中枢・中核都市圏	3,081	4.6
中枢都市圏	772	9.6
中枢・中核都市圏外	3,325	-1.3

(出典)「日本の都市圏設定基準(Metropolitan Area Definitions in Japan)」(金本良嗣・徳岡一幸 2001年)をもとに国土交通省国土計画局作成。

(注)

1. 金本・徳岡(2001年)の都市圏設定基準に基づき算出。なお、ここでの都市圏とは中心都市のDID人口が5万人以上の市町村とした。都市圏設定基準は以下のとおり。
  - 中心都市の条件
    - (1) DID人口が5万人以上の市町村。
    - (2) 他市町村の郊外となっている市町村は中心都市から除外する。
    - (3) 相互に通勤率が基準値以上となっている双方向通勤の場合には、通勤率が大きい方を小さい方の郊外とし、小さい方を中心都市とする。
    - (4) 郊外市町村の中で従業常住人口比が1以上であり、しかも、DID人口が中心市町村の3分の1以上か、あるいは10万以上である市町村をその都市圏の中心都市に組み入れる。  
政令指定都市については、自然体では従業常住人口比の基準を満たしていても、一つあるいは複数の区が上の条件を満たしていれば(市全体を)中心都市に加える。
  - 郊外市町村の条件
    - (1) 中心都市への通勤率が10%以上の市町村をその中心都市の郊外市町村とする。
    - (2) 中心都市が複数の市町村から構成される場合には、それらの市町村全体への通勤率を用いる。
    - (3) 通勤率が10%を超える中心都市が複数存在する場合には、通勤率が最大の中心都市の郊外とする。
    - (4) 中心都市及び他の郊外市町村への通勤率が10%を超える場合には、通勤率がより大きいものの郊外であるとする。
2. 中枢・中核都市・・・「都道府県庁所在地または人口30万人以上」かつ「昼夜間人口比1以上」の都市(三大都市圏を除く)

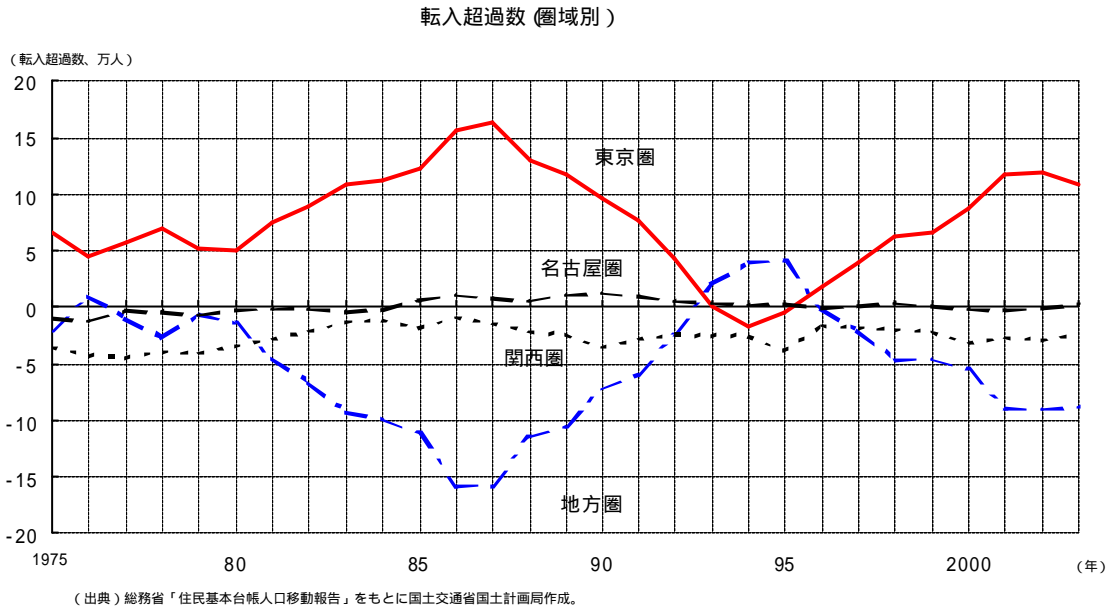
人口の増加は、主として人口規模の大きな都市圏において生じている。大都市圏においては、1990～2000年において、東京圏の人口増加率が最も高く、地方圏では、同期間において、中枢・中核都市圏の人口増加率が高くなっている。一方、人口が減少する地域については、地方圏の中枢・中核都市圏以外の人口規模の小さな地域を中心に拡大が続いている。その結果、50人/km<sup>2</sup>未満の低密度・無居住地域の広がりが見られるようになってきている。

## (2) 新しい型の東京圏への人口再集中

1980年代にみられた東京圏への人口集中が、90年代後半以降再び生じている。その要因をみると、80年代は「遠隔地から人が入ってくる」型であったのに対し、90年代後半以降は「人が出ていかない」型となっている。

東京圏への人口集中を人口の社会移動でみると、80年代に入って増加した東京圏への転入超過数は、87年をピークに低下を始め、1994～1995年には転出超過に転じた。しかしその後再び転入超過に転じ、その数は増加傾向にある。これとともに、地方圏における転出超過数も増加傾向にある(図表1-3)。

図表 1 - 3 人口の社会移動の推移

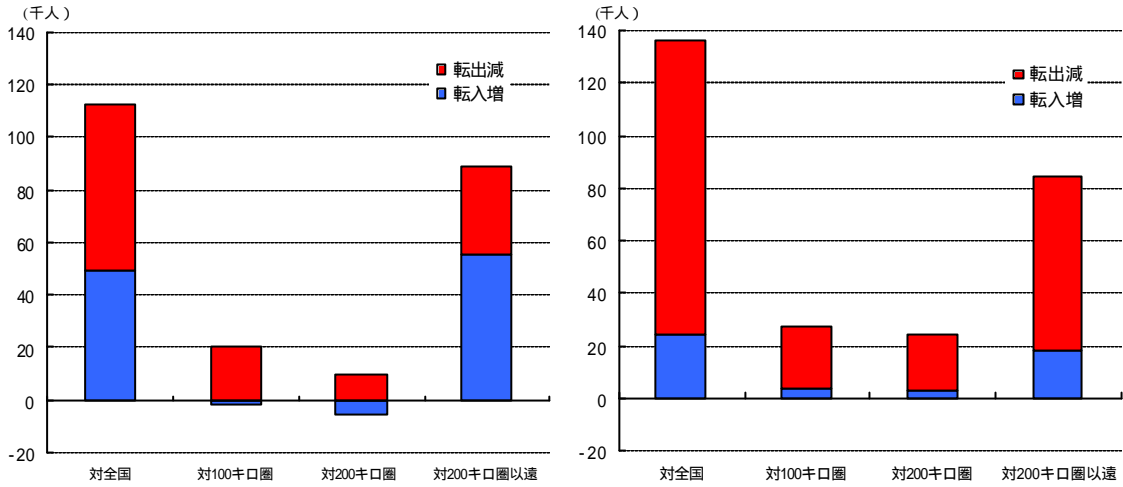


こうした東京圏への転入超過の要因を距離帯別、転出転入別にみると、特に対 200 キロ圏以遠からの転入超過について、80 年代は 60%以上が転入の増加によるものであったのに対し、90 年代後半は 75%が転出の減少によるものとなっている（図表 1 - 4 - ）。また、東京圏への転入超過と、これに影響を与えと考えられる雇用と地価でみた東京圏と地方圏の間の格差との関係をみると、90 年代以降において、有効求人倍率の東京圏における相対的な改善や地価の東京圏における相対的な下落と東京圏への転入超過の増加との関係がうかがえる（図表 1 - 4 - ）。

図表 1 - 4 - 東京圏への人口の転入超過の要因（距離帯別）

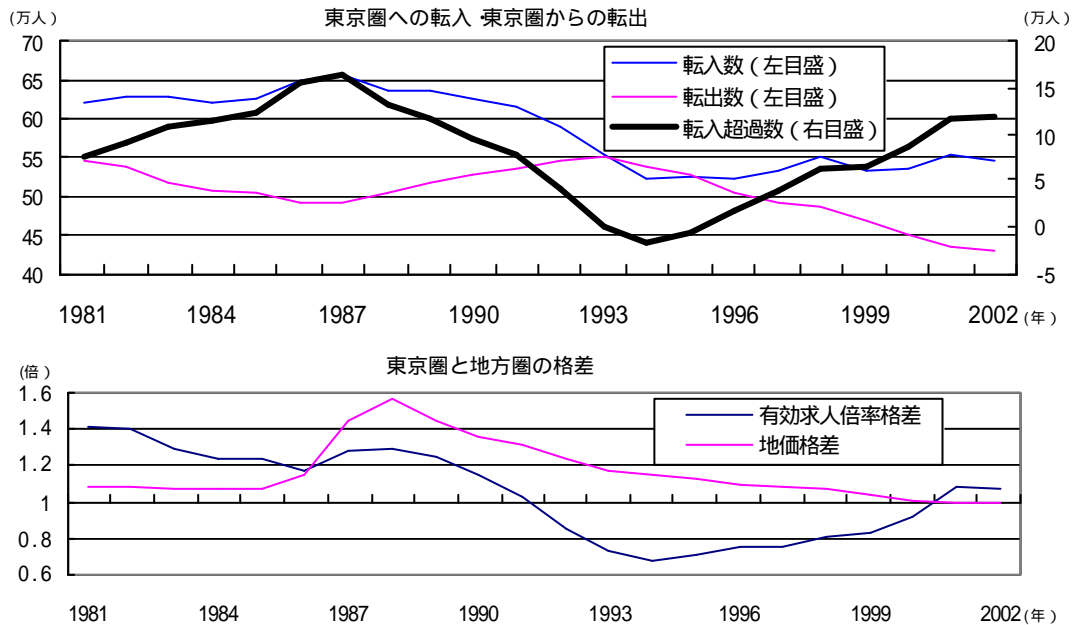
東京圏への転入超過数増加（1980～1987）の距離帯別要因

東京圏への転入超過数増加（1994～2002）の距離帯別要因



(出典) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」をもとに国土交通省国土計画局作成。  
 (注) 100キロ圏とは茨城県、栃木県、群馬県、山梨県であり、200キロ圏とは福島県、新潟県、長野県、静岡県を指す。

図表 1 - 4 - 東京圏への人口の転入超過の要因（経済社会諸変数との相関）



(出典) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」、厚生労働省「職業安定業務統計」、国土交通省「地価公示」をもとに国土交通省国土計画局作成。  
 (注) ここでいう「有効求人倍率格差」とは、東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）における有効求人倍率（有効求人数／有効求職者数）を東京圏以外の地域における有効求人倍率で割ったもの。一方、「地価格差」とは、東京圏における地価水準（住宅地）を東京圏を含む全国の地価水準（住宅地）で割ったものである（地価水準は、1970年を1として各年の地価増減率を指数化したもの）。

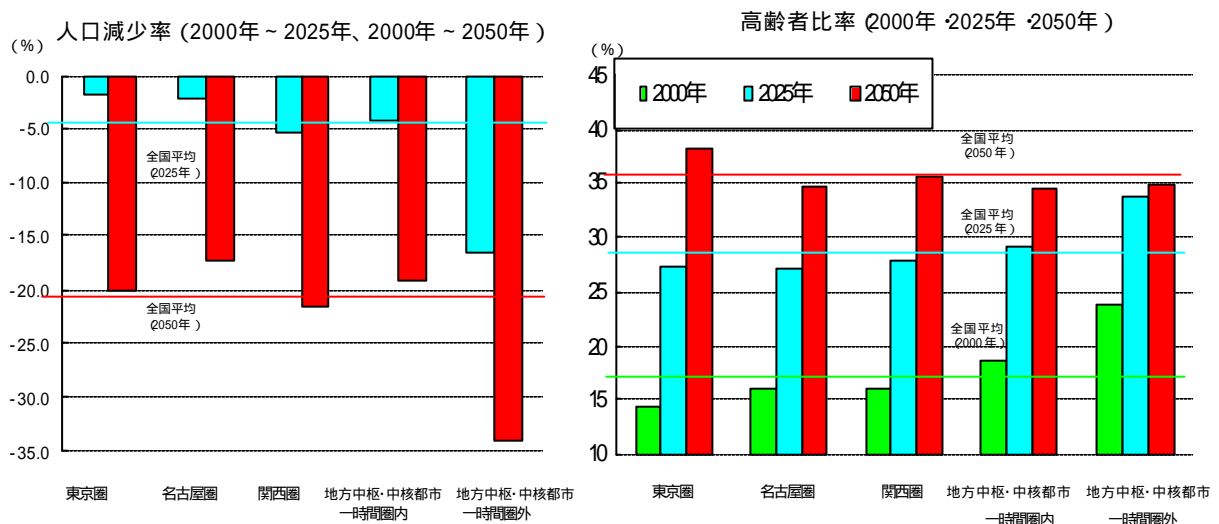


### (3) 拡大が見込まれる低密度・無居住地域

今後我が国全体の人口が減少する中で、特に地方圏の中核・中核都市からの遠隔地における大幅な人口減少と、低密度・無居住地域のさらなる拡大が見込まれるが、こうした中であっても地域社会を維持し、適切に国土の保全を図っていくことが重要な課題となる。

まず、今後50年間の人口増減率を地域別にみると<sup>1</sup>、いずれの地域も人口減少を示す中で、とりわけ地方圏の中核・中核都市の一時圏外の市町村（2000年の全国人口比で約1割）において、3割以上の大幅な人口減少が見込まれる。また、高齢者比率（65歳以上人口比率）については、いずれの地域も2050年には35%前後にまで高まるものと見込まれる（図表1-5）。

図表1-5 今後50年間の人口増減率、高齢者比率

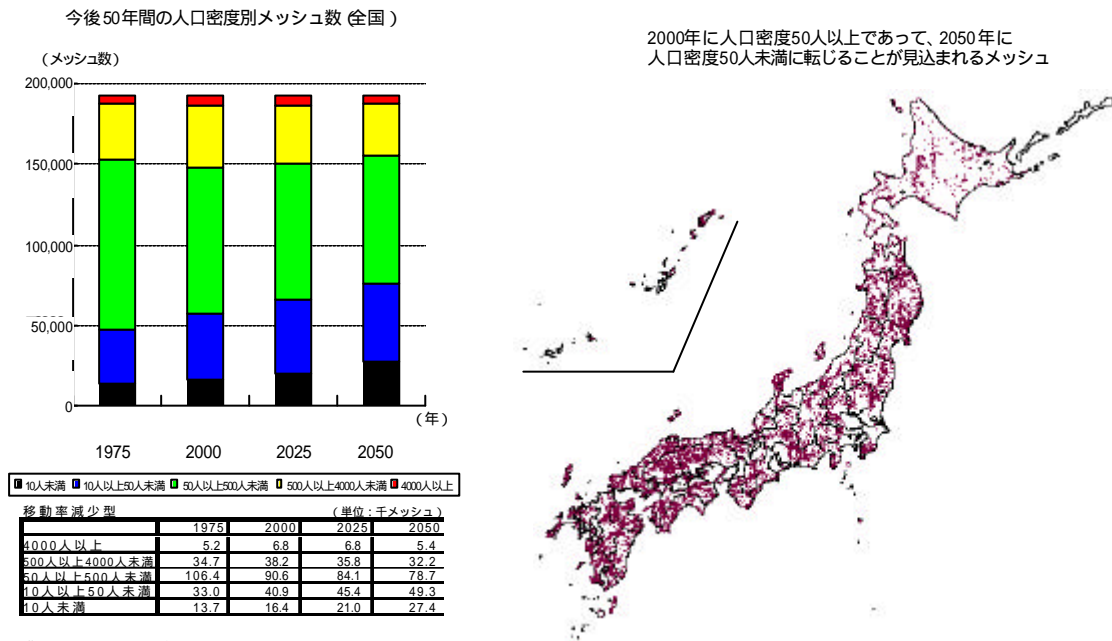


(出典) 総務省「国勢調査報告」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」をもとに国土交通省国土計画局作成。  
(注) 1. 東京圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県 名古屋圏：岐阜県、愛知県、三重県 関西圏：京都府、大阪府、兵庫県、奈良県  
地方中核・中核都市とは、地方圏(上記三大都市圏以外の地域)において「都道府県庁所在地または人口30万人以上」かつ「昼夜間人口比1以上」の都市とした(2000年国勢調査による)。1時間圏とは、1998年10月現在の交通ネットワークで新幹線と特急を除く鉄道と道路の利用を前提とし、市町村単位に設定したもの。なお、各市町村の起点終点はそれぞれ市町村役場である。  
2. 2000年は実績値、2025年及び2050年は国土計画局推計値。推計は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」の中位推計をもとにした。人口移動については、過去の趨勢に沿って移動率が減少していくと仮定した。

<sup>1</sup> 地域別人口の将来推計に当たっては、人口移動に関する前提の置き方が問題となる。具体的には 1995-2000年移動率固定型(1995年から2000年の移動率が将来も続くと仮定したケース)、移動率減少型(過去の趨勢に沿って移動率が減少していくと仮定したケース)、封鎖型(移動率がゼロと仮定したケース)の3ケースを想定しうが、ここでは移動率減少型を標準的なケースとしている。それは、過去の移動率の推移をみると都道府県間移動が趨勢的に下がっており、今後も移動性向が高い若年層の人口割合の減少によりさらに低下していくことが予想されるからである。

以上の人口減少の姿を前提に、今後 50 年間の国土全体の人口密度分布の推移を 1 km<sup>2</sup> メッシュ単位でみると、低密度・無居住地域を示す 50 人 / km<sup>2</sup> 未満のメッシュの数は現在の 1.3 ~ 1.5 倍にも拡大することとなるとともに、概ね市街地を表すと考えられる 4000 人 / km<sup>2</sup> 以上（概ね「人口集中地区（DID）」<sup>2</sup>の基準に相当）のメッシュ数も減少に転じることが見込まれる（図表 1 - 6）。低密度・無居住地域の拡大は、従来は比較的人口規模の小さな地域で生じていたが、今後は人口規模の大きな都市の周辺においても生じることが予想される。

図表 1 - 6 今後50年間の人口密度別メッシュ数



(出典) 総務省「国勢調査報告」をもとに国土交通省国土計画局作成。  
 (注) 1. 1975年及び2000年は実績値、2025年及び2050年は国土計画局推計値。  
 2. ここで分析対象としているメッシュは、1975年より2000年までに少なくとも1回以上人が居住したメッシュである193,013メッシュとした。なお1メッシュは約1 km<sup>2</sup>。  
 3. 推計は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成14年1月推計）の中心推計をもとにした。移動率の仮定は、移動率減少型（過去の趨勢に沿って移動率が減少していくと仮定したケース）を用いた。  
 4. メッシュ人口の推計は、上記の移動率を仮定して別途国土計画局において将来推計した市区町村別人口増減率を当該市区町村に属するメッシュに一律に適用することにより行った。

#### (4) 低下が懸念される地方都市の拠点性

今後の人口減少を前提に、地方都市圏の都市構造を展望すると、中枢・中核都市圏に相当する規模の都市圏では、将来にわたって拠点性が維持される可能性が高い一方、それよりも規模の小さい都市圏では、その維持が困難となる可能性がある。このように地方都市の拠点性の低下が懸念される中で、いかに地域社会を維持していくかが重要な課題となる。

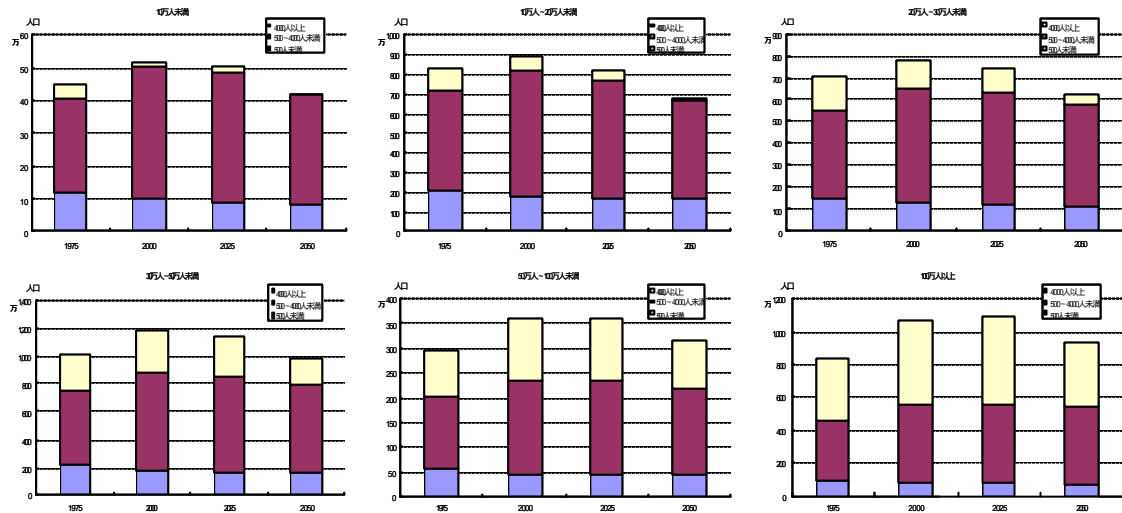
まず、今後 50 年間の地方都市圏における人口密度分布（1 km<sup>2</sup> メッシュ単位）の推移を中心都市の規模別にみると、中心都市規模 30 万人以上の都市圏では、概ね

<sup>2</sup> 「都市的地域」を表す地域単位であり、原則として人口密度 4,000 人 / km<sup>2</sup> 以上の基本的単位区等が市区町村の境界内で互いに隣接、それらの隣接した地域の人口が 5,000 人以上、が条件。

市街地を表すと考えられる 4000 人 / km<sup>2</sup> 以上のメッシュ帯の人口規模が将来にわたって維持されると見込まれるのに対し、それ以下の都市圏では、市街地人口の規模が僅かな規模にまで縮小すると予測される（図表 1 - 7）。

図表 1 - 7 今後50年間の人口密度別人口分布

今後50年間の地方都市圏の中心都市規模別にみた人口密度別人口分布

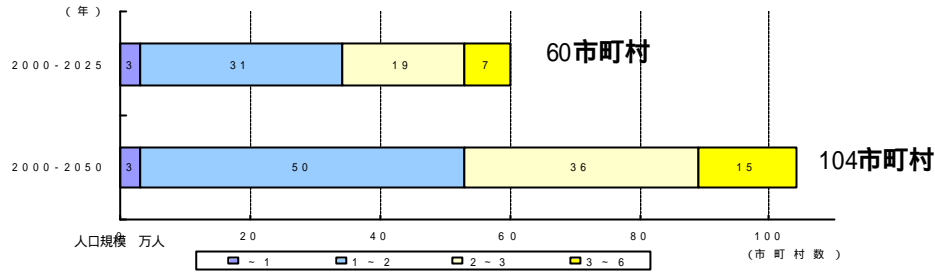


(出典) 総務省「国勢調査報告」、「日本の都市圏設定基準 (Metropolitan Area Definitions in Japan)」(金本良嗣・徳同一幸 2001年)をもとに国土交通省国土計画局作成。  
 (注) 1. 1975年及び2000年は実績値、2025年及び2050年は国土計画局推計値。  
 2. 中心都市の人口規模は、2000年の国勢調査による。都市圏の設定基準については、図表 1 - 2 を参照のこと。  
 3. 推計は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」の中心推計をもとにした。移動率の仮定は、移動率減少型(過去の趨勢に沿って移動率が減少していくと仮定したケース)を用いた。  
 4. メッシュ人口の推計は、上記の移動率を仮定して別途国土計画局において将来推計した市区町村別人口増減率を当該市区町村に属するメッシュに一律に適用することにより行った。

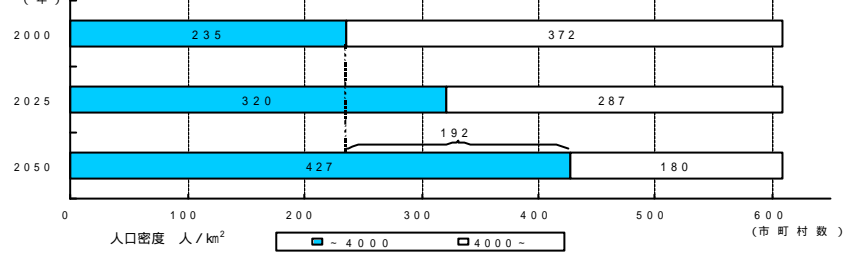
また、地域の拠点性について、人口集中地区(DID)の存在する市町村数の推移をみると、このところ地方圏を中心に減少しており、今後 50 年間では人口減少に伴い、現在 607 ある DID の存在する市町村(地方圏)のうち、100 以上の市町村で DID が消滅する可能性がある。(図表 1 - 8)

図表 1 - 8 将来におけるD I D消滅市町村数（地方圏）

域内のD I D人口が将来5000人を下回ると見込まれる市町村の増加数：今後50年間に104市町村でD I Dが消滅する可能性



域内のD I D人口密度が4000人/km<sup>2</sup>を下回る市町村数：今後50年間に192市町村で4000人/km<sup>2</sup>を下回る



(出典) 総務省「国勢調査報告」をもとに国土交通省国土計画局作成。

(注) 1. 将来のD I D人口の試算は、別途将来推計した市区町村別人口増減率を当該市区町村に属するD I Dに一律に適用することにより行った。なお、移動率は過去の趨勢に沿って減少していくと仮定した。  
2. 将来のD I D人口密度の試算は、上記により推計した将来のD I D人口を2000年のD I D面積で除すことにより行った。

## 2. 成熟する経済社会のトレンド

今後の我が国の経済社会のあり方については、1. でみたような人口減少のもとで成熟化していくことが見込まれ、このような中では、従来のように規模の拡大が地域発展をもたらすことは難しい状況にある。

このような状況を踏まえ、以下では、経済全体の成長トレンドと日本経済の世界に占める地位、地域別の自立の度合い・地域間格差、人々の価値観などの変遷を点検し、これらから得られる国土計画上の課題を発掘する。

### (1) 日本経済の相対的地位の低下と高まるアジアへの期待

今後の我が国経済については、今後0 ~ 1%の経済成長が見込まれる中、中国・東南アジア諸国の追い上げなどにより、世界経済における日本の地位の相対的な低下が見込まれる。こうした中で、マーケットとしてのアジアへの期待も大きく、アジアとの交流・連携が必要と考えられる。

2050年までの日本経済全体の成長パターンとしては、以下のような姿が見込まれる(図表1-9)。まず労働力人口については、総人口が減少する中で、女性の労働力率が現在のスウェーデン並になること、高齢者(60歳代前半層)の労働力率が

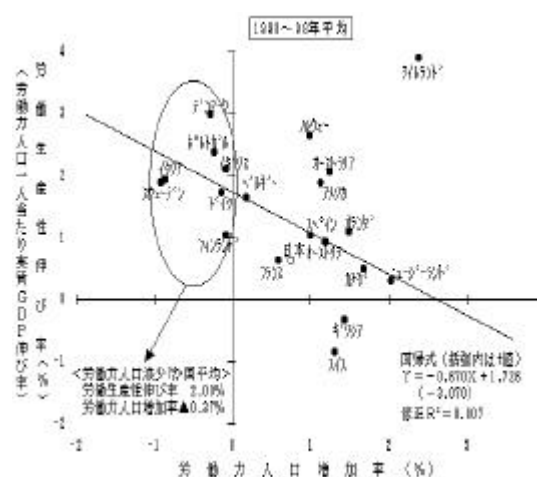
現在の 50 歳代後半層並に上昇することを前提としており、量的には地域の労働力人口の減少はある程度緩和されるとの仮定を置いている。また労働生産性については、総人口が減少する中、労働節約的な技術進歩や構造改革等の影響などにより向上するものとしている<sup>3</sup>。こうした前提の下では、成長率は 2030 年までは 1 % 台で推移した後、0 % 台で推移すると見込まれる（標準シナリオ）。ただし、前提となっているような生産性の向上、労働力率の上昇などが生じなければ、2030 年まで 0 % 台、2030 年以降はマイナス成長となることもあり得る（低成長シナリオ）。

図表 1 - 9 日本経済の見通し

日本経済の成長の姿

(参考) 労働力人口と労働生産性

成長率 年率%	2001-2010	2011-2030	2031-2050
実質GDP標準ケース	1.1	1.2	0.4
労働力人口	0.5	0.4	1.1
労働生産性 (一人当り実質GDP)	0.6	1.6	1.5
実質GDP低成長ケース	0.4	0.4	0.3
労働力人口	0.2	0.6	1.1
労働生産性 (一人当り実質GDP)	0.3	0.8	0.5



(注) 標準ケースは、2010年までは「改革と展望 - 2002年度改定」参考資料（平成15年1月内閣府作成）を使用。それ以降については、労働力人口は女性と高齢者の労働力率が上昇し、労働生産性は労働節約的な技術進歩等の影響を受けるものとして推計。  
低成長ケースは、2010年までは上記で構造改革が仮に実行されない場合の値を使用。それ以降については、労働力率が現状で維持され、また構造改革による労働生産性の向上が見込まれないものとして推計。

(出典) 財務省財務総合研究所「少子高齢化の進展と今後のわが国経済社会の展望」研究報告書（2009年11月）

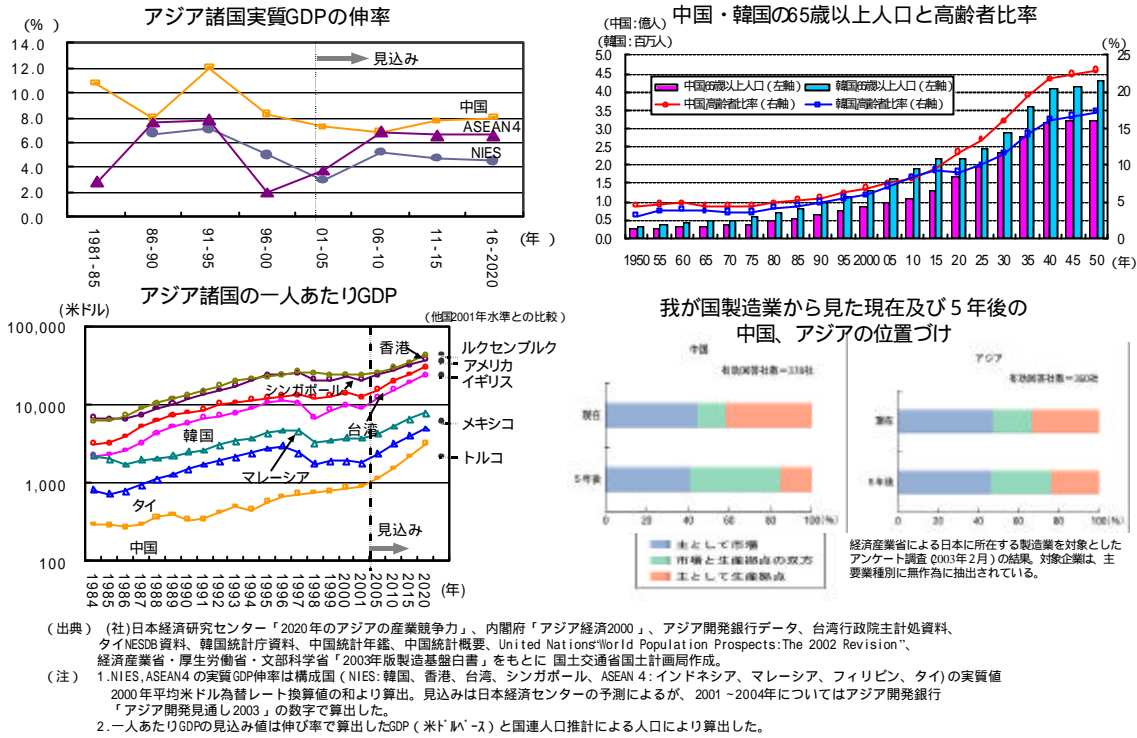
しかし、実際には標準シナリオのような女性・高齢者の労働力引き上げなどの実現は必ずしも容易ではない。NPO への支援を含め、多様な主体のニーズと能力を個性豊かな地域づくりにいかすための条件整備が一層重要となると考えられる。

一方、上のような日本の成長シナリオを OECD による世界の主要地域のそれと比較すると（図表 1 - 10）、2000 年の日本の GDP の水準を 100 とすると、高成長のシナリオでは中国が 2020 年に 113（日本は 2020 年に 128）となるなど、中国、東南アジア諸国の追い上げが顕著となり、日本経済の規模が相対的に低下するという姿が示されている。

<sup>3</sup> なお、図表 1 - 9 の参考にあるように、労働力人口が減少している場合において概ね 2 % 前後の労働生産性が維持されており、こうした仮定はある程度妥当性があるものと考えられる。



図表 1 - 11 アジアの経済成長率等の見通し



## (2) 経済構造・経済格差からみた地域経済

地域ごとの経済構造をみると、地方圏が三大都市圏に依存する構造となっているものの、地域間格差は縮小傾向にある。将来的な格差縮小のためには、生産性の向上が必要であり、各地域が主体となって人的資源をはじめとする特色ある資源を有効活用していくことが重要である。

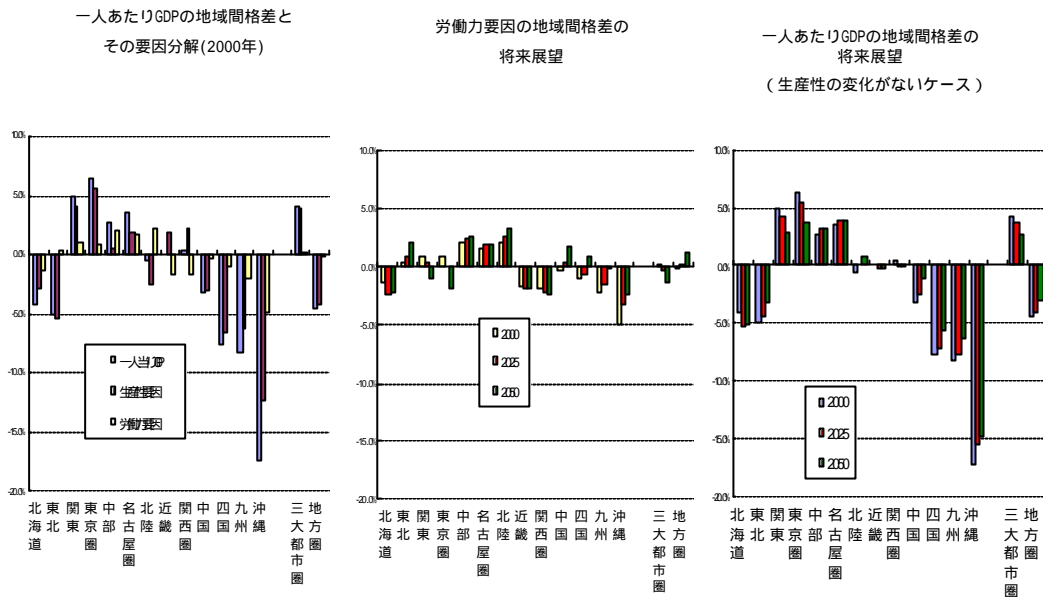
都道府県別の移出と移入の県内総生産に対する比率をみると、三大都市圏で概ね移出超過となっているのに対し、地方圏では移入超過となっているところが多い(図表1-12)。また、県内総支出に占める公的支出の割合をみると地方圏で高い一方、自主財源比率は地方圏で低いという結果となっており(図表1-13)、地方圏が三大都市圏に依存する構造となっている。







図表 1 - 15 一人あたりGDPの格差と将来展望



(出典) 内閣府「県民経済計算」、総務省「国勢調査報告」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」をもとに国土交通省国土計画局作成。  
 (注) 1. 要因分解は、恒等式:  $\log(\text{GDP}/\text{総人口}) = \log(\text{GDP}/\text{労働力人口}) + \log(\text{労働力人口}/\text{総人口})$  に基づき、全国平均との比較により行ったものであり、 $\log(\text{GDP}/\text{労働力人口})$  を生産性要因、 $\log(\text{労働力人口}/\text{総人口})$  を労働力要因として表章した。  
 2. 将来の労働力人口は、国土交通省国土計画局で推計した都道府県別男女別年齢5歳階級別人口(移動率減少型)に、2000年の都道府県別男女別年齢5歳階級別労働力率を乗じて算出。

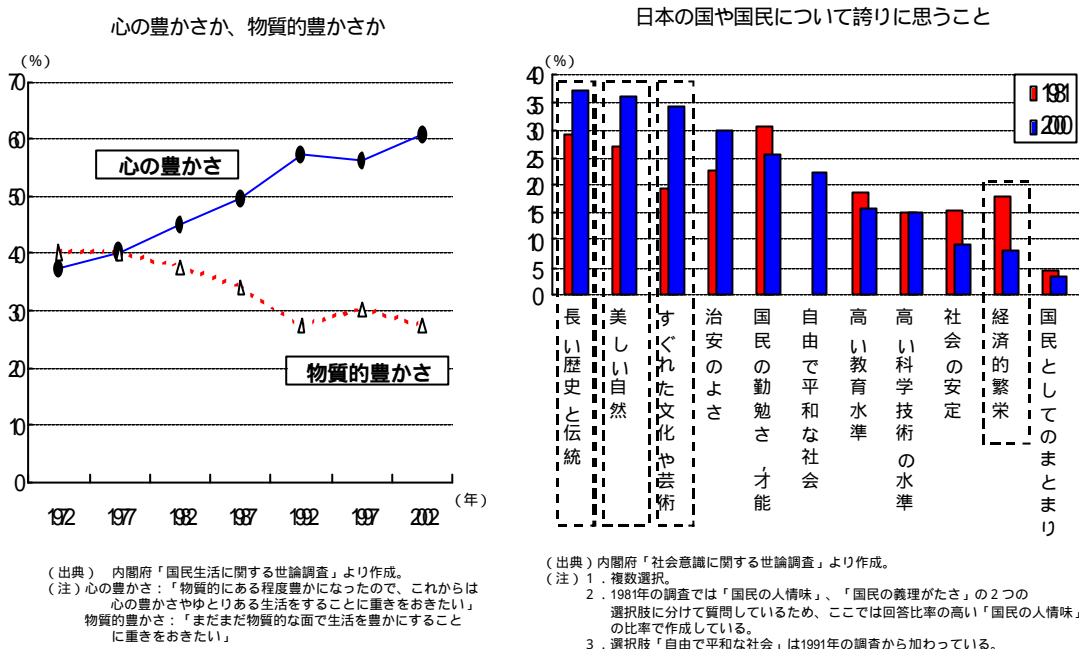
生産性向上の鍵の一つとなると考えられる人的資源の分布については、高学歴人口が地方圏で高い伸びを示しており、また、従業者数や大学学部定員数でも各地域は特色ある資源を有しているとみることができる。

### (3) 多様な変化を示すライフスタイル

世論調査などをもとに国民の価値観、総生活時間などのライフスタイルの面をみると、心の豊かさの重視、自由時間の増加、ボランティア志向や地方圏への居住志向の高まりなど、多様な変化が生じている。これらの変化を踏まえた多種多様な地域づくりが行われることが重要である。

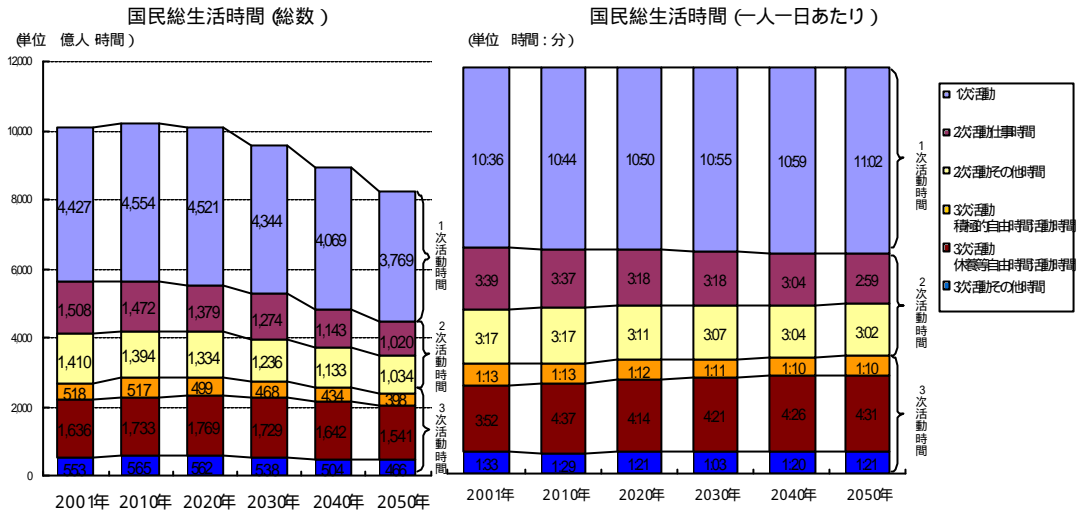
まず、国民の価値観の変化を世論調査でみると、「物質的豊かさ」より「心の豊かさ」を重視し、また経済的繁栄より歴史・伝統、自然、文化・芸術を重視する方向に変化してきている(図表1-16)。

図表 1 - 16 世論調査でみる国民の価値観の変化



次に今後の国民総生活時間を展望すると、高齢化の進展等に伴い自由時間を示す3次活動時間の相対的な増加が見込まれる(図表1-17)。しかし内容的には、現在のライフスタイルのままでは、テレビを見るなどの消極的な自由時間の使い方が多くなると見込まれることから、積極的な時間の使い方の受け皿としてボランティア活動等が期待されている。そのボランティア活動に関する世論調査の結果をみると、1年以内に実際に参加したという人の比率は低いものの、近年参加意欲は男女とも、またどの年齢をみても上昇しており、40歳台、50歳台を中心に高くなっている(図表1-18)。

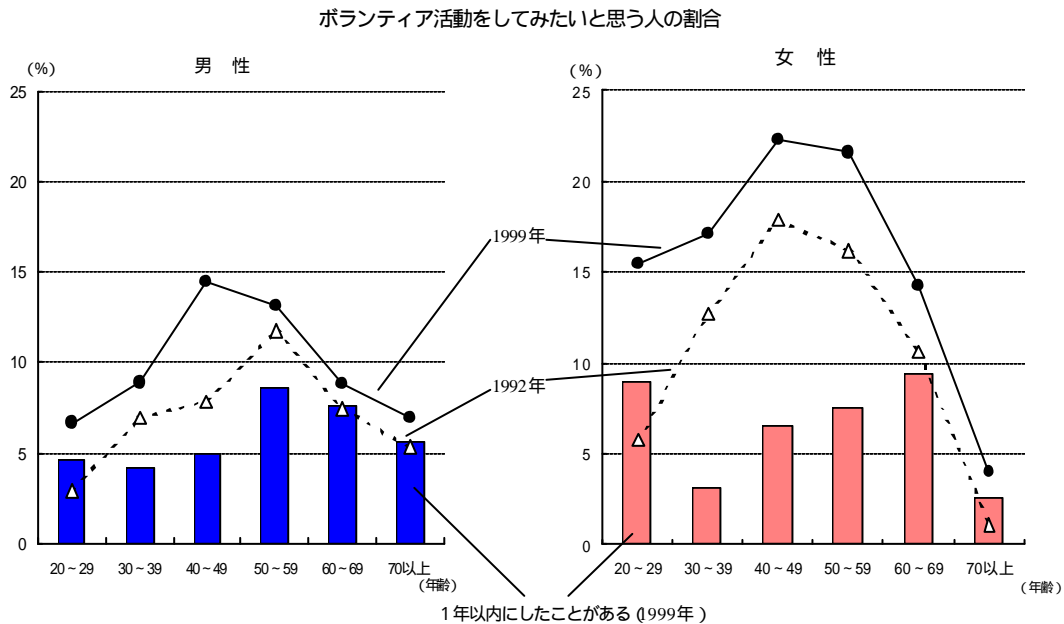
図表 1 - 17 国民総生活時間の見通し



(出典)総務省「平成13年社会生活基本調査」、国立社会保障人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成14年1月現在)、厚生労働省「平成13年人口動態調査」に基づき国土交通省国土計画局作成。

- (注)
- 1次活動時間...「睡眠」、「身の回りの用事」、「食事」の行動時間の計。
  - 2次活動時間...「通勤・通学」、「仕事」、「家事」、「育児」、「買い物」等の時間。
  - 3次活動時間は3つに大別される。  
 積極的自由時間活動時間...「学習・研究」、「趣味・娯楽」、「スポーツ」、「社会的行動」の行動時間の計。  
 休養等自由時間活動時間...「テレビ、ラジオ・新聞・雑誌」及び「休養・くつろぎ」の行動時間の計。  
 その他時間...「交際・付き合い」、「受診・療養」等の行動時間の計。
- (2) 2010年からの将来推計人口は中位推計を使用。  
 (3) 2001年は社会生活基本調査に基づく実績値。

図表 1 - 18 ボランティア活動への意識と参加

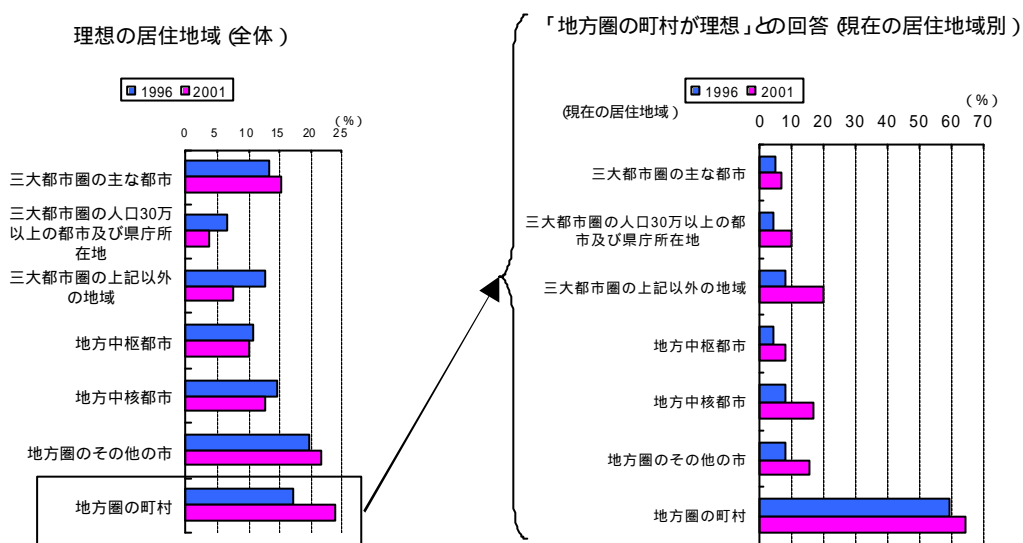


(出典)総理府「生涯学習に関する世論調査」より作成。  
 (注) ボランティアをしてみたいと思う人の比率は、「生涯学習をしてみたいと思う」と答えた人の比率に、その内数である「ボランティア活動やそのために必要な知識・技能」(複数選択)を選択した人の比率を乗じて計算している。

他方、理想の居住地の意向を世論調査でみると、三大都市圏の主な都市、地方

圏の中核・中核以外の市及び地方圏の町村への選好が強くなっている(図表1-19)。また地方圏の町村が理想という回答を居住地域別にみると、すべての居住地域で上昇している。今後は、高齢化の進展に伴い、地方圏の町村への選好が強まることが見込まれ、こうした潜在的に強い地方圏の町村への居住選好を具現化させることが課題となると考えられる。

図表1-19 理想の居住地域の意向



(出典) 内閣府「これからの国土づくりに関する世論調査」(平成8年6月調査)及び「国土の将来像に関する世論調査」(平成13年6月調査)をもとに国土交通省 国土計画局作成。

### 3. 地域産業の動向

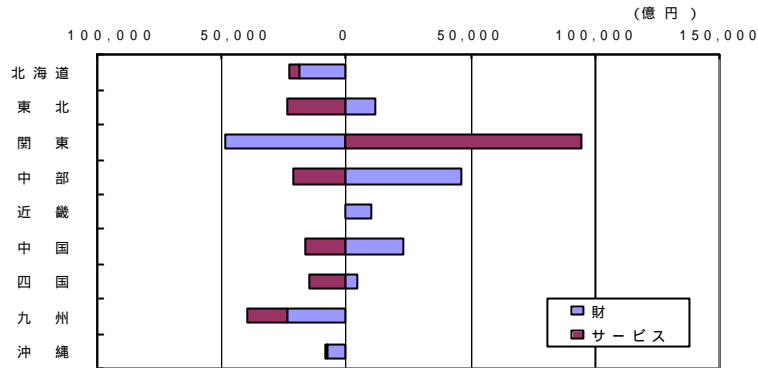
製造業、商業及び建設業という地域の雇用を支えてきた主力3業種が、もはやかつての雇用吸収力を維持出来なくなってきた。いくつか新たな動きはあるが、未だに大きな雇用吸収力を持つ地域産業は興っていない。

#### (1) 変わらない東京圏を頂点とする経済構造

日本の経済構造は、地方で製造された財(モノ)を主に人口が多い消費地へ出荷販売する構造となっている。特に最も消費購買力が強い東京圏には全国から多くの財が集まっている。反対に、サービス業分野では、特に東京圏で最も多くのサービスが生み出され、主に地方で消費されるという対極の構造になっている(図表1-20)。財の生産が日本全体で減少し、特に地方において大きく減少しているが、東

京圏を頂点とした経済構造は変わっていない。

図表 1 - 20 地域別域際収支 (1995年)



(注) 1. 経済産業省経済産業政策局調査統計部「平成7年地域間産業連関表」(平成13年3月)より作成。

2. 地域区分は以下のとおり。

北海道 北海道

東北 青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島

関東 茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、新潟、山梨、長野、静岡

中部 富山、石川、岐阜、愛知、三重

近畿 福井、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山

中国 鳥取、島根、岡山、広島、山口

四国 徳島、香川、愛媛、高知

九州 福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島

沖縄 沖縄

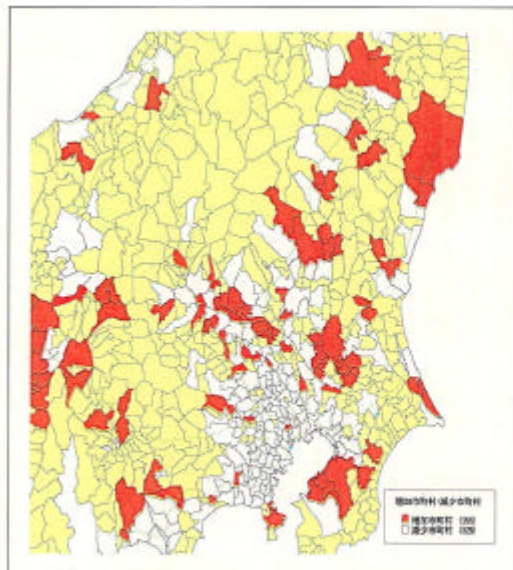
3. 域際収支は移出 - 移入の純移出額で算出。

(出典) 国土交通省国土計画局「国際的拠点都市の形成に関する現状と課題」(2003年3月)より引用。

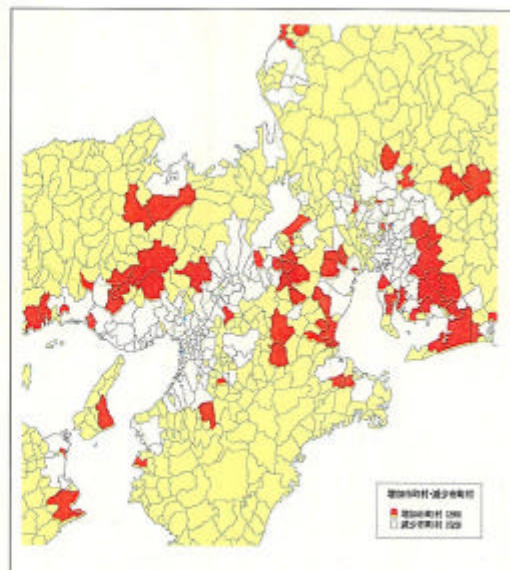
製造業に注目して、我が国の国土全体を俯瞰してみると以下のようなになる。三大都市圏の内訳をみると、東京圏、関西圏、名古屋圏の都心部において過去5年の製造業出荷額が減少している(図表1-21)。局地的にみると、機械金属関係の中小企業が集積している東京都大田区では、2000年の工場数が6,165(工業統計)であり、1983年のピーク時に比べて約3分の2に減少した。

図表 1 - 21 三大都市圏別製造業出荷額増減状況

東京圏及び周辺地域における出荷額増減状況  
(1996年～2001年)



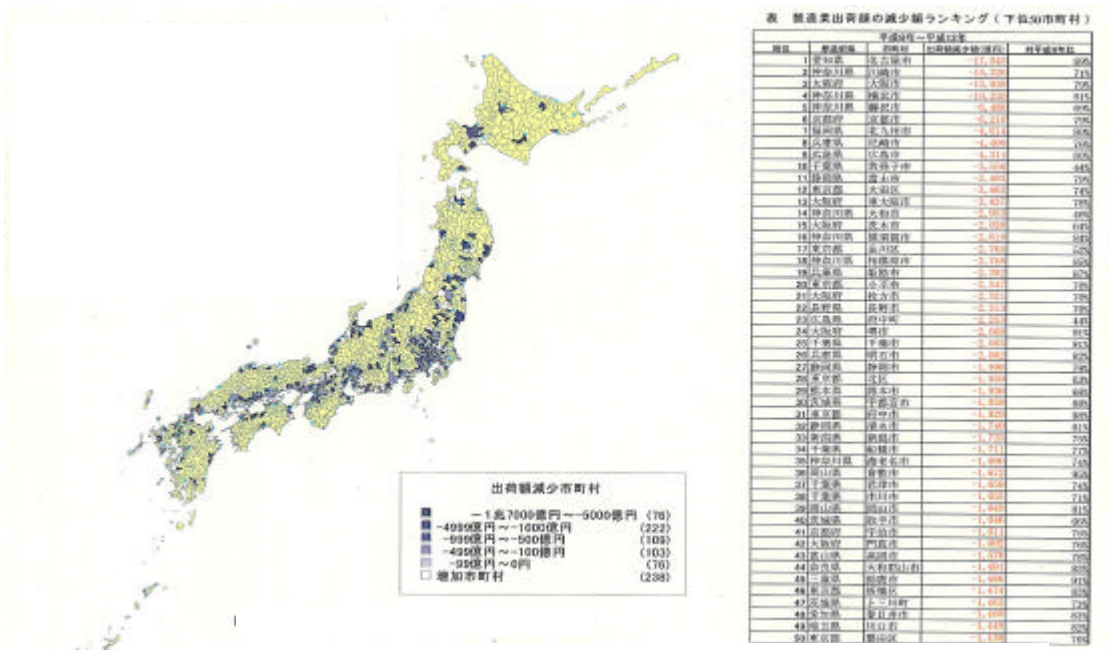
名古屋圏 関西圏における出荷額増減状況  
(1996年～2001年)



(出典)「工業統計表(市町村編)データ(従業員4人以上の事務所)」(経済産業省)より作成。

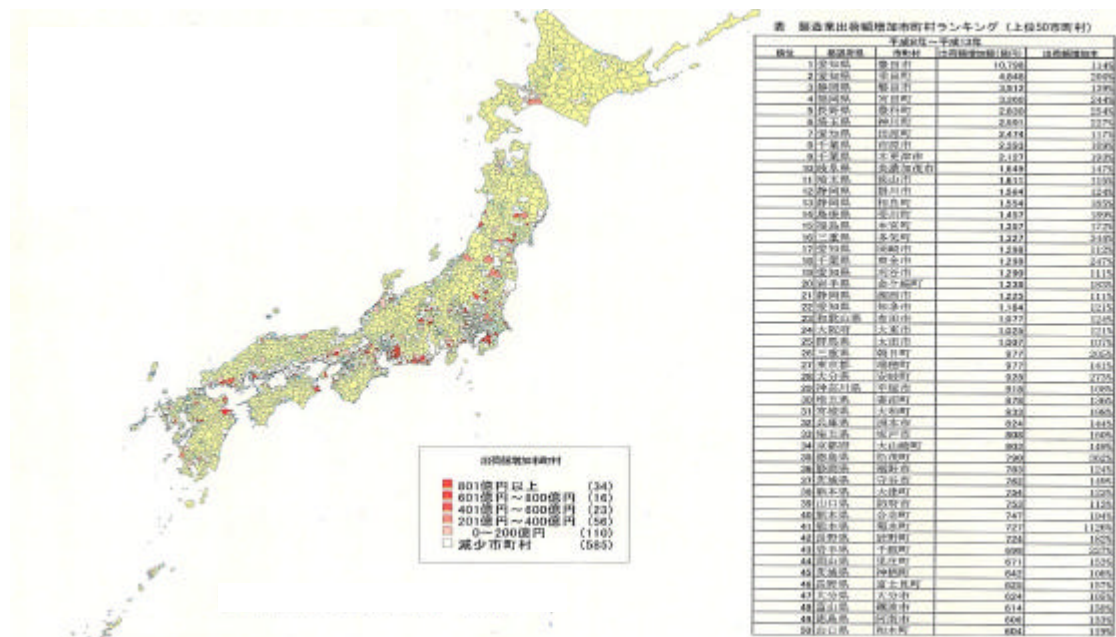
過去5年の製造業出荷額が大きく減少した地域は、地域の雇用を支えていた大工場が閉鎖、縮小等した地域であり(図表1-22)、一方、出荷額が増加した地域は、好調な業種の工場が立地する地域やその関連工場などが立地する地域である(図表1-23)。

図表 1 - 22 製造業出荷額減少市町村の状況 (1996年～2001年)



(出典)「工業統計表(市町村編)データ(従業者4人以上の事務所)」(経済産業省)より国土交通省国土計画局作成。

図表 1 - 23 製造業出荷額増加市町村の状況 (1996年～2001年)



(出典)「工業統計表(市町村編)データ(従業者4人以上の事務所)」(経済産業省)より国土交通省国土計画局作成。

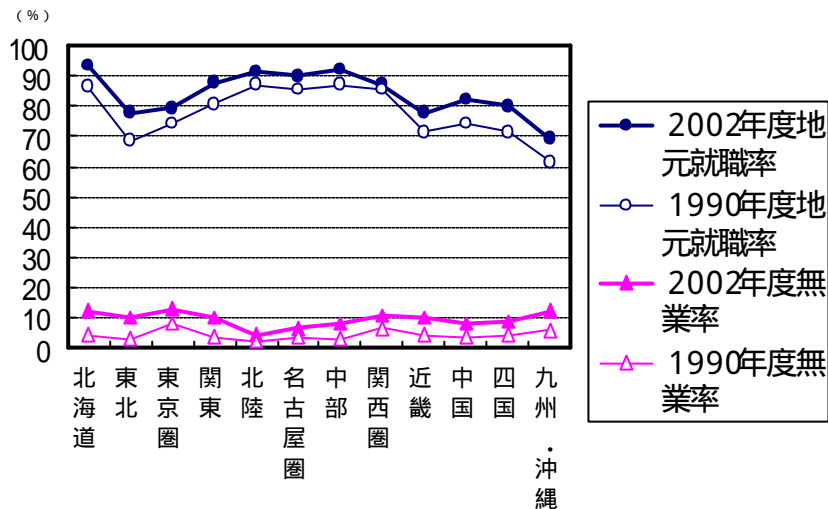


## (2) 高い若年層の失業率

地域労働市場の動向をみると、失業率は全国的にほぼ5%前後の高い水準で推移している。年齢別にみると、10歳代後半から20歳代までの若年層の失業率が高い。

なお、高等学校卒業者の地元就職率は高まっており、地域外に職を求める比率は長期的に減少しており、若者の地元就職志向は高まっている（図表1-24）。

図表1-24 ブロック別高等学校卒業者の地元就職率・無業率の推移



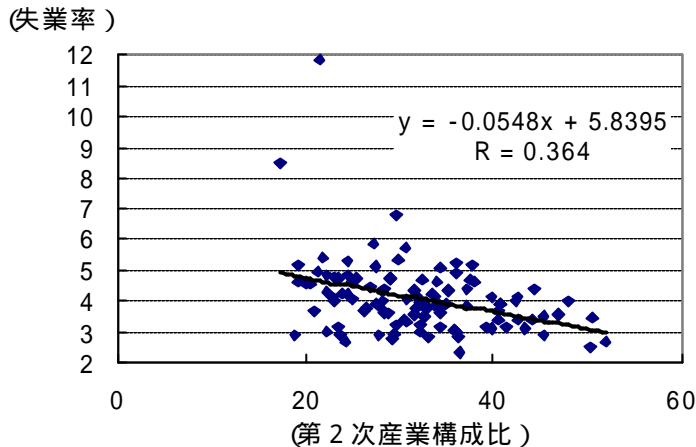
(出典) 各年度学校基本調査報告書(文部科学省)より国土交通省国土計画局作成。  
 (注) 1. 関東、中部、近畿ブロックの数値は、各々、東京圏、名古屋圏、関西圏の数値を除いたものである。  
 2. 無業率は、進学者等及び就職者以外の者が各々卒業生数に占める割合である。  
 3. 地元就職率とは、同一県内で就職した者が就職者数に占める割合である。

## (3) 地域雇用を支えてきた産業の落ち込み

### 全国的に事業所数が減少する製造業

製造業の構成比が高い地域では失業率が低いという関係がみられるように、製造業は地域の雇用に必要な役割を担っている（図表1-25）。しかし、厳しい国内消費動向、東アジア等への工場移転等により、90年代以降、全国的に製造業の事業所数が減少している。地方圏の事業所数は過去10年間で22.4%減少し、就業者数が13.0%減少した（図表1-26）。業種別にみれば、中国等からの低価格品の輸入が急速に増えた繊維・衣服関係の事業所数の減少率が大きい。しかも単純工の雇用過剰感が高まっている。

図表 1 - 25 第 2 次産業構成比と失業率の関係 (2000年：大都市雇用圏)

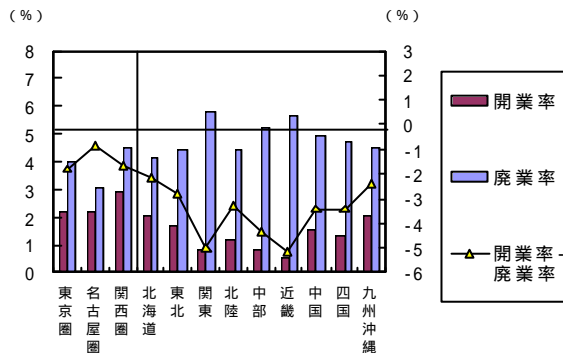
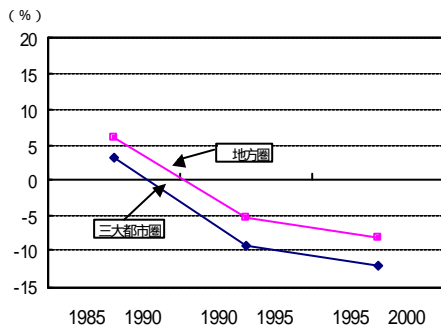


(出典) 総務省「国勢調査」より国土交通省国土計画局作成。  
 (注) 1. 産業構成比 = 当該都市圏内の第 2 次産業就業者数 / 当該都市圏内の全産業就業者数  
 2. 都市圏は「日本の都市圏設定基準」(金本良嗣、徳同一幸)による。

図表 1 - 26 製造業の動向

三大都市圏、地方圏別就業者数伸び率の推移

事業所開廃業率 (1996~2001年平均)



(注) 関東、中部、近畿ブロックの数値は、各々、東京圏、名古屋圏、関西圏の数値を除いたものである。

(出典) 各年度国勢調査より国土交通省国土計画局作成。

(出典) 平成13年度事業所企業統計調査(総務省)より国土交通省国土計画局作成。

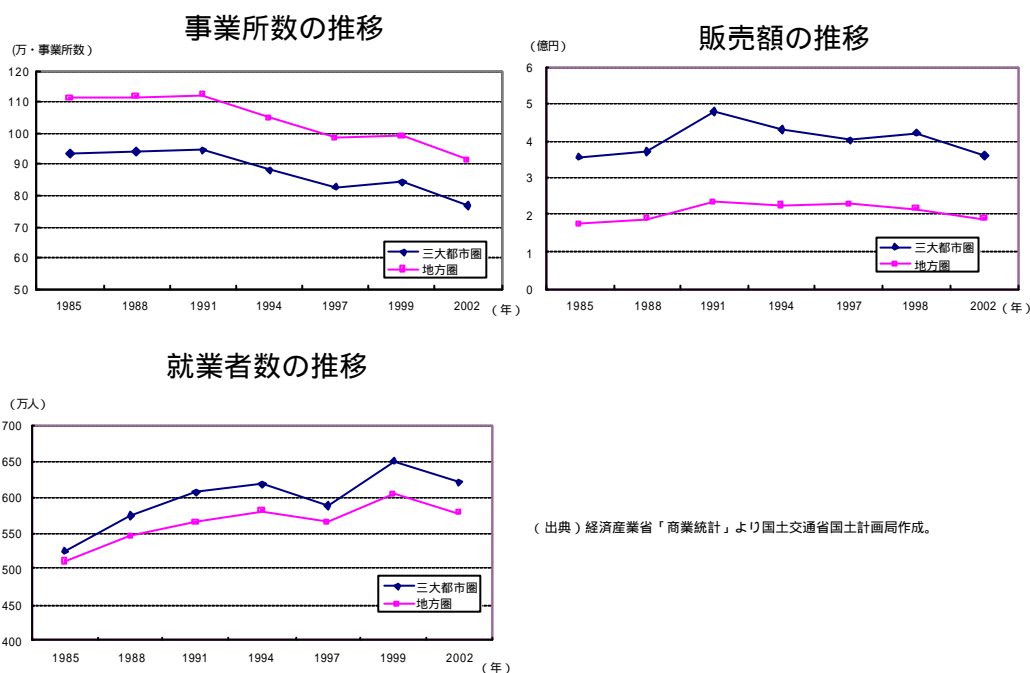
従来、工場用地の確保が容易との理由で地域に工場が進出していたが、最近では、生産コストの優位性から東アジア等に進出する工場が増えているため、単に地域に工場団地を整備するだけでなく、技術開発等を通じた国内立地製造業の競争力の維持・強化が不可欠となっている。

#### 事業所数、販売額が減少する商業

家計調査から国内消費動向をみれば、最近、家計収入が減少する中で、食料品と衣服の支出が減少し、IT 製品と自動車の支出が増えている。このため、IT 製品と

自動車を販売する事業所は好調であるが、食料品と衣服を主に販売する駅前商店街や大規模小売店は厳しい状況が続いている。また、家計支出が減少する中で、モノからサービスに支出がシフトしているため、モノを販売する商業は全国的に事業所数・販売額が減少している。特に地方圏での減少が大きく、1991年から2002年にかけて、事業所数で18.7%の減少、販売額で19.5%の減少、就業者数で2.3%の増加となっている（図表1-27）。

図表1-27 商業の動向



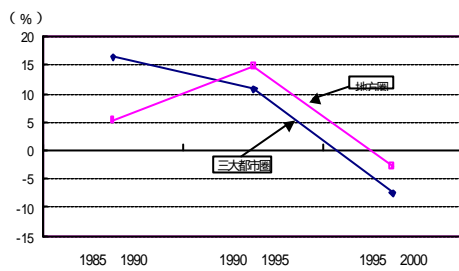
百貨店の一部、新しい需要を掴んだドラッグストアやホームセンターなどは好調である。

#### 公共工事が削減される中事業所の廃業率等が高い建設業

一連の内需拡大策が実施された80年代後半から90年代前半にかけて建設業就業者数が増え、主に15~24歳の雇用を吸収してきた。しかし、地方圏では過去5年で事業所数は5.2%減少、就業者数は2.8%減少している（図表1-28）。

図表 1 - 28 建設業の動向

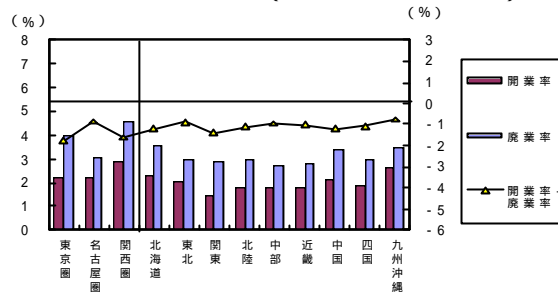
三大都市圏、地方圏別就業者数伸び率の推移



(注) 関東、中部、近畿ブロックの数値は、各々、東京圏、名古屋圏、関西圏の数値を除いたものである。

(出典) 各年度国勢調査より国土交通省国土計画局作成。

事業所開廃業率 (1996 ~ 2001年平均)



(出典) 平成13年度事業所企業統計調査(総務省)より国土交通省国土計画局作成。

今後の工場誘致については、地道に官民が力を合わせて工場誘致などで得られた技術を地域に根付かせ、新しい製品開発が可能な技術を持ち、地域から起業する仕組みを作り上げることが重要である。そのためには、社会資本、金融資金、人づくりなど総合的な施策を地域で実施する必要がある。

工場移転・閉鎖を行う可能性がある外部からの企業誘致のみに依存するだけでなく、地域の雇用機会を生み出すためには、地域に根付いた雇用基盤を確保する必要がある。

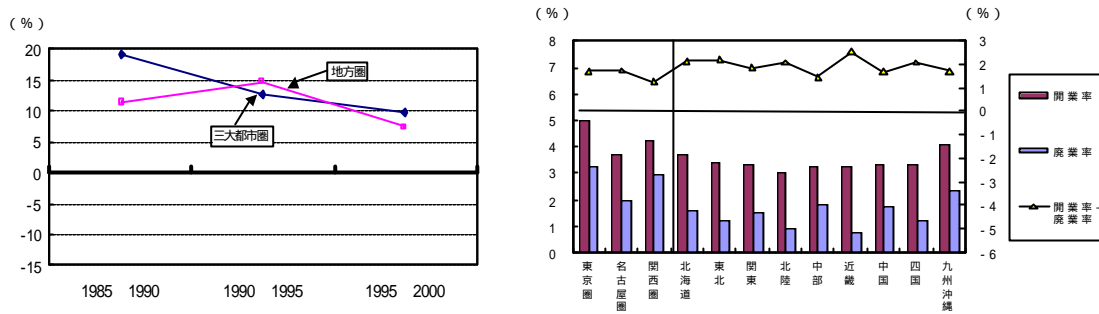
#### (4) サービス業を中心にみられる新たな動き

##### 事業所数・従業員数の伸びが高いサービス業

サービス業は、地方圏では過去10年(1990年から2000年にかけて)で、事業所数が14.4%増加、就業者が23.3%増加し、高い伸びを示している(図表1-29)。また、地域別にみると、地方圏においては1996年から2002年にかけて、サービス業のみが就業者数の増加に寄与している。サービス業のうち、事業所数や従業員数の伸びが高いのは、廃棄物処理業、情報サービス業、娯楽関連サービス業などである。また、最近、製造業のサービス化(2.5次産業化)が進み、雇用を生み出している。

図表 1 - 29 サービス業の動向

三大都市圏、地方圏別就業者数伸び率の推移 事業所開廃業率（1996～2001年平均）



(注) 関東、中部、近畿ブロックの数値は、各々、東京圏、名古屋圏、関西圏の数値を除いたものである。

(出典) 各年度国勢調査より国土交通省国土計画局作成。

(出典) 平成13年度事業所企業統計調査(総務省)より国土交通省国土計画局作成。

### 小規模ながらも着実に増えているコミュニティ・ビジネス や「地産地消」

地域住民を対象に地域住民が事業を行うコミュニティ・ビジネスや「地産地消」が、福祉、環境、情報、観光、食品加工、まちづくり、商店街活性化、伝統工芸、安全、地域金融等多様な分野で展開され始めている。

### 拡大する地方公共団体による外部委託

従来、地方公共団体においては本庁舎の清掃や夜間警備、道路の清掃、受付業務などの業務を民間に外部委託していたが、最近では更に進み、体育施設、図書館、美術館、博物館、下水処理場、大学の建設から運営まで、また職業訓練や土木工事を民間や NPO などに外部委託する事例が増えてきた。また、PFI (民間資金等活用事業) なども積極的に活用されつつある。

### 増加する東アジア地域への輸出

市場が急速に拡大している東アジア地域に輸出が増加している素材産業 (鉄鋼、化学等)、IT 産業等では活気がある。

### 地道な取組が芽を出し始めた起業

地域で地道に取り組んできた産学連携、インキュベーション 整備、地場産業技術の改良発展による新産業創出などの取組が芽を出し始め、起業に成功する事例がみられる。

### デジタル家電への期待

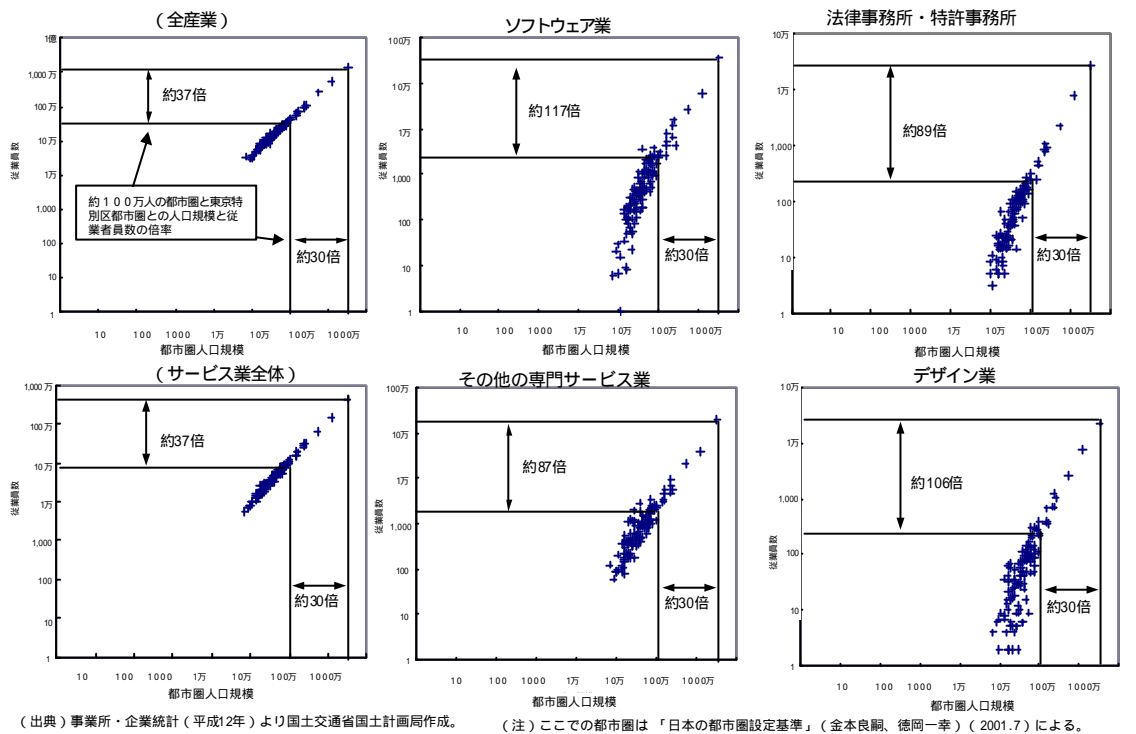
デジタル家電は、巨大な市場が見込め、日本企業の技術力の優位性を示せる分野

であるだけに、熱い期待が持たれている。

### 都市への集積のメリットが大きい知識財産業

ソフトウェア業、法律事務所・特許事務所、デザイン業などの知識財産業は、地域の雇用増加だけでなく、農林水産業や工業を高生産性・高付加価値なものとする事で地域への波及効果が高い。これらの従業員数は、都市圏人口の級数に比例して増加することから、大都市圏における集積の促進が期待される（図表1-30）。

図表1-30 知識財産業の従業員数と都市圏人口規模の相関



こうした新たな動きを促し、地域経済を活性化し、雇用機会を生み出すため、地域ブロック内で富を生み出す拠点都市圏と産業集積の形成を図ることが必要である。

## 4. 都市を中心にみた地域社会の状況

都市を中心として地域社会の状況を概観すると、交通混雑など一部において大都市の過密に伴う弊害に緩和の方向がみられるものの、引き続き課題とともに犯罪の急増といった新たな課題もみられるようになっている。特に都市については、環境

と経済、都市と農村のように従来対立関係として捉えられがちであったものの調和が重要になってきている。

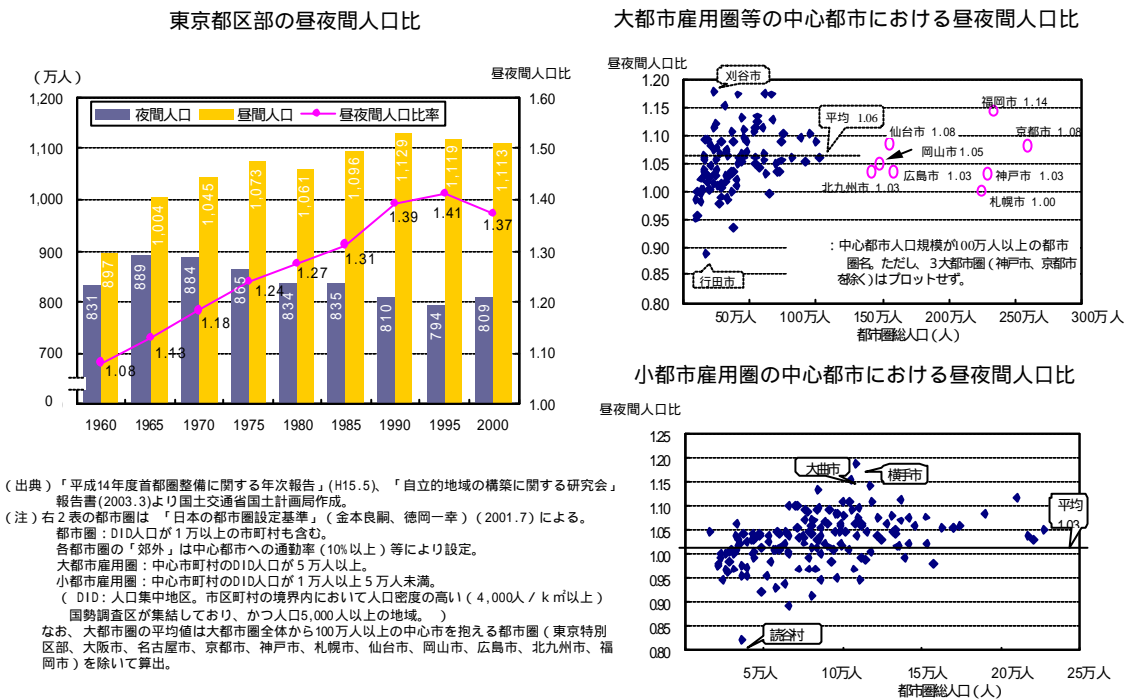
(1) 持続可能性のために環境、社会への対応が求められる都市

緩和しつつある過密の弊害

都市圏の昼夜間人口比についてみると、東京都区部については、夜間人口の増加、昼間人口の減少を受け、1995年から2000年にかけて初めて昼夜間人口比が減少する状態となっている。ただし、この動きについては、第二次ベビーブーム世代を中心に都心居住が起こっていること等を踏まえると、長期的に続くかどうかについては疑問がある。

その他の都市圏の昼夜間人口比をみると、規模にかかわらず中心都市の昼夜間人口比の平均は1をわずかに上回る程度となっているが、個別の都市圏ごとの値には大きなばらつきがみられる(図表1-31)。

図表1-31 都市圏の昼夜間人口比

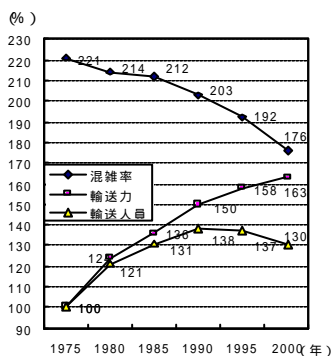


都市圏の人口増減について、中心部と周辺部に分けてみると多様である。まず、札幌、仙台、広島、福岡では、中心部への人口移動がみられ、郊外への開発圧力は減少傾向にある等、概して拠点性が高まっている。他方、その他の都市圏では、中心都市、郊外ともに伸びがみられるものと、中心都市、郊外ともに人口減少がみられるものの数がそれぞれ増加している。

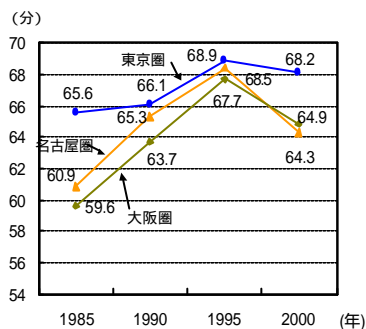
大都市の過密による交通問題は、それに伴う経済的損失、環境負荷の深刻さを鑑みると、今後とも取り組むべき重要な課題である。大都市圏の通勤・通学に関しては、鉄道の輸送力増強、輸送人員の減少が相まって平均混雑率は低下傾向にあり、鉄道利用者の平均通勤・通学時間についても、1995年から2000年にかけて減少するとともに、東京都における道路渋滞については、ここ数年は緩和傾向にあるなど、過密による交通問題の悪化には、改善の兆しがみられる（図表1-32）。

図表1-32 大都市圏の交通混雑

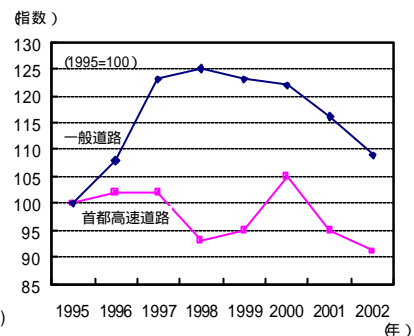
東京圏における、鉄道の通勤・通学時の最混雑区間の平均混雑率・輸送力・輸送人員



鉄道定期券利用者の平均通勤・通学所要時間



東京都における一般道路・首都高速道路の交通渋滞発生状況  
(平日昼間渋滞距離/h)



(出典) 国土交通白書(平成13年度)、国土交通省「H14大都市交通センサス調査」警視庁HP「H14都内の交通渋滞発生状況」より、国土交通省国土計画局作成。

(注)

- 輸送力及び輸送人員：1975年を100とした値
- (混雑率) = (輸送人員) / (輸送力) \* 100で算定され、概ね以下のような状況となる。  
100% : 定員乗車(座席につくか、吊革につかまるか、ドア付近の柱につかまることが出来る。  
150% : 広げて楽に新聞を読める。  
180% : 折りたたむなど無理をすれば新聞を読める。  
200% : 体がたれあがり相当圧迫感があるが、週刊誌程度なら何とか読める。  
250% : 電車がゆれるたびに体が斜めになって身動きができず、手も動かせない。
- 調査対象区域：東京圏とは東京駅を中心に半径5.0kmの区間のうち主要31区間による。

(注)

- 調査対象区域：  
東京圏、名古屋圏、大阪圏、それぞれ、東京駅、名古屋駅、大阪駅まで鉄道所要時間が2時間以内(名古屋駅は1.5時間以内)。また、東京都23区、名古屋市、大阪市への通勤・通学者比率が3%以上かつ通勤・通学者が500人以上、さらにこれらの行政区と連担する地域も考慮。

(注)

- 交通渋滞発生状況：  
1月1日～12月31日の期間、午前7時～午後7時までの12時間の東京都内一般道路、首都高速道路における調査による。道路上の車両交通が滞り、走行速度が20km/h未満になった状態を「渋滞」とする。

通勤時間の減少分を他に振り分けることができるテレワークについて、人口比率は大都市圏で高く、また、主婦や高齢者の実施への意識は良好であり、ゆとりある生活の実現のための就業形態として期待される。

三大都市圏の中高層住宅価格をサラリーマンの年収と比べると、近年首都圏にあっても5倍程度で安定している。

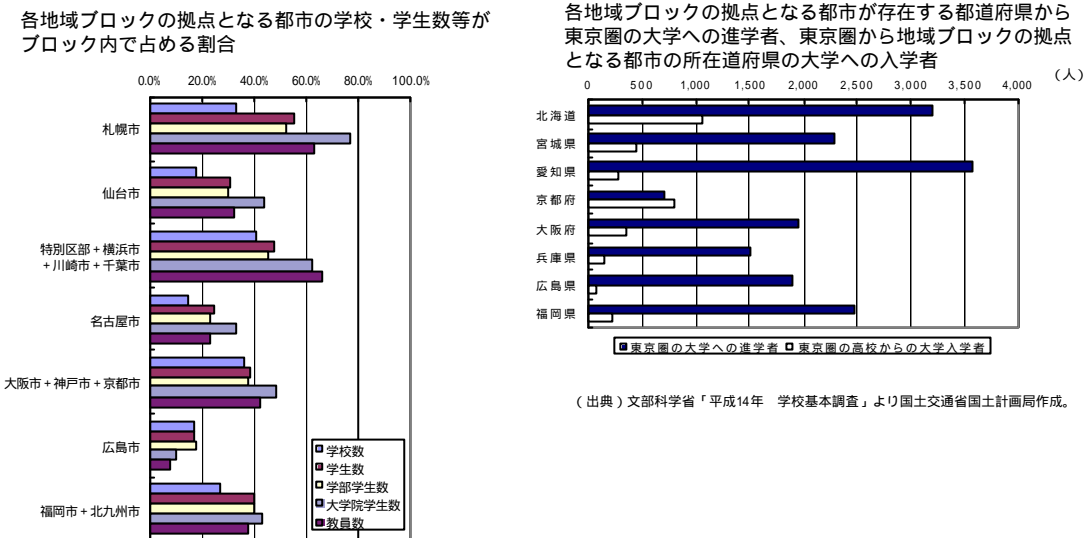
### 都市機能の広域化、重層化

商圈についてみると、移動手段としての自動車利用の増加、消費者ニーズの多様化等により、広域化、重層化している。地元立地を希望する買物施設業態として、総合スーパー、ディスカウントストア等が高い人気を有しており、ショッピングセンターの開設される場所は、中心市街地よりも郊外地域が多い。一方、地方都市は中心市街地や商店街の活性化の課題を抱えており、基盤整備に加えまちづくり活動への支援も取り組まれている。



教育機関についてみると、各地域の拠点となる都市には学校の集積があり、地域内での学生の吸引力がある一方で、進学を契機とした東京圏への人材流出が多い状況にある（図表1 - 33）。

図表1 - 33 教育機能の配置



(出典)「国際的拠点都市の形成に関する現状と課題」より国土交通省国土計画局作成。  
 (注) 拠点都市中心市の占める割合を計算するにあたって、計算した地域区分は、以下の都道府県である。なお、データ取得の関係上、新潟市、さいたま市は扱っていない。  
 札幌市：北海道、仙台市：青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島、新潟  
 特別区部+横浜市+川崎市+千葉市：茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、山梨  
 名古屋市：長野、岐阜、静岡、愛知、三重、富山、石川、福井  
 大阪市+神戸市+京都市：滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山  
 広島市：鳥取、島根、岡山、広島、山口、徳島、香川、愛媛、高知  
 福岡市+北九州市：福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄

医療機関については、その規模に応じて患者の選択理由が異なり、また、診療所から病院に対する紹介が増える等、医療提供体制は地域における役割分担・連携がなされている。

引き続き課題と新たな課題

i) 安全・安心につながる防災・防犯

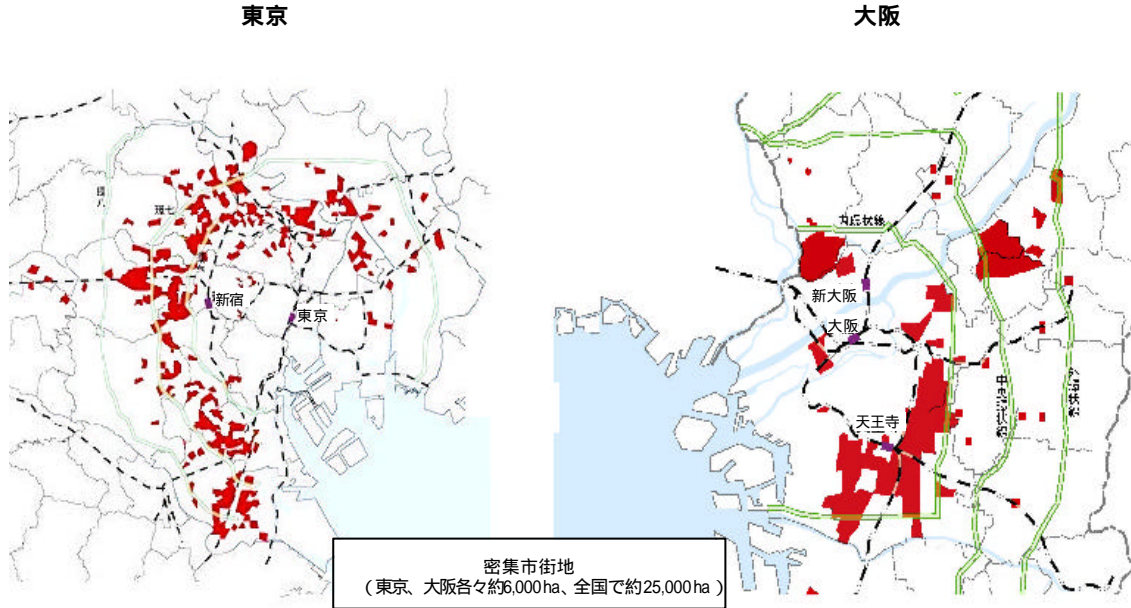
我が国の国土の特徴として地震の多発が挙げられるが、大地震とその後の火災により甚大な被害が生じるおそれがある密集市街地が全国に広範に存在しており（図表1 - 34）、個別の建築物の更新・耐震化に加えて、重点的な対策が実施されている。

水害被害額は近年増加の傾向にある。今後とも市区町村による洪水ハザードマップの作成と住民への公表・周知が進められることが重要である。

近年、交通事故死者数は減少している一方、交通事故件数は過去最多の水準にある。また、犯罪が急増し、検挙率が低下している。地域ごとの犯罪の内訳に特色があり、また、大都市圏では中心部に限らず、郊外での増加も目立ち、我が国の都市の競争力維持の観点からも憂慮される（図表1 - 35）。各地で、地域の実

図表 1 - 34 密集市街地の分布

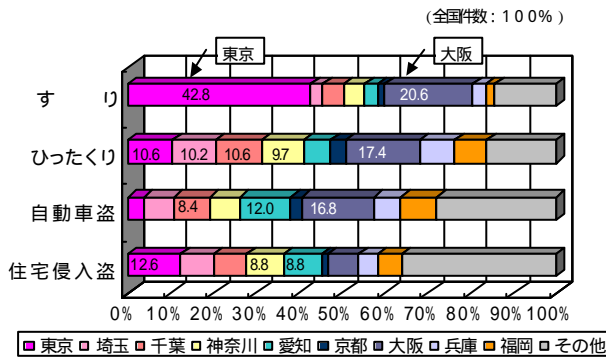
一旦、地震等が発生すれば、市街地大火となり、甚大な被害が生じる恐れのある密集市街地



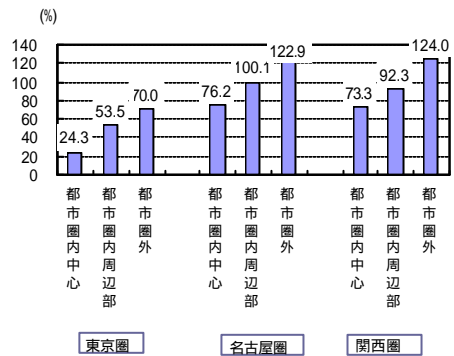
(出典) 国土交通省住宅局資料より国土交通省国土計画局作成。

図表 1 - 35 犯罪の分布

すり、ひったくり、自動車盗、住宅侵入盗の犯罪認知件数の都府県割合 (2002年)



都市圏内外の刑法犯罪認知件数伸び率の比較 (1995年 2001年)



(出典) 警察庁「犯罪統計書」、「警察白書」、警視庁HPより国土交通省国土計画局作成。

(注) 認知件数：警察が事件として扱った件数。

刑法犯罪検挙率：道路上の交通事故に係る業務上の過失致死傷及び危険運転致死傷を除いた、刑法犯罪総数の検挙件数 / 認知件数。

(注) 都市圏内中心、都市圏内周辺部、都市圏外の内容はそれぞれ、東京圏 (東京都、東京都以外都市圏、首都圏のうち都市圏外)、名古屋圏 (名古屋市、名古屋市以外都市圏、名古屋圏のうち都市圏外)、関西圏 (大阪市、大阪市以外都市圏、関西圏のうち都市圏外)。

ここでの都市圏とは、「日本の都市圏設定基準」(金本良嗣、徳岡一幸) (2001.7)による。都市圏は中心都市と中心都市への通勤率10%以上の郊外により構成される。(D1D人口が1万以上の市町村も含む。)

大都市雇用圏：中心市町村のD1D人口が5万人以上。

小都市雇用圏：中心市町村の境界内において人口密度の高い

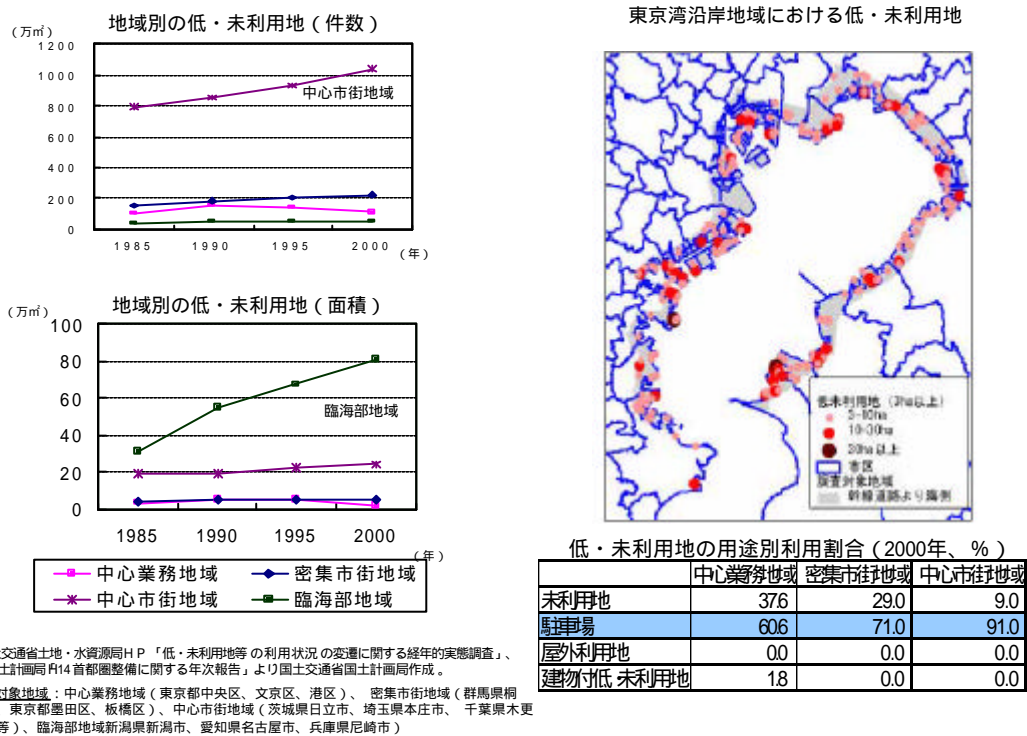
(D1D：人口集中地区。市区町村の境界内において人口密度の高い (4,000人 / k m<sup>2</sup>以上) 国勢調査区が集結しており、かつ人口5,000人以上の地域。)

状に応じて、防犯に配慮した犯罪の発生しにくい安全・安心まちづくりが進んでいる。また、個性ある安全マップづくり等の防犯ボランティアによる自主的な取組も行われている。

ii) 国土の有効利用と既存ストックの有効活用

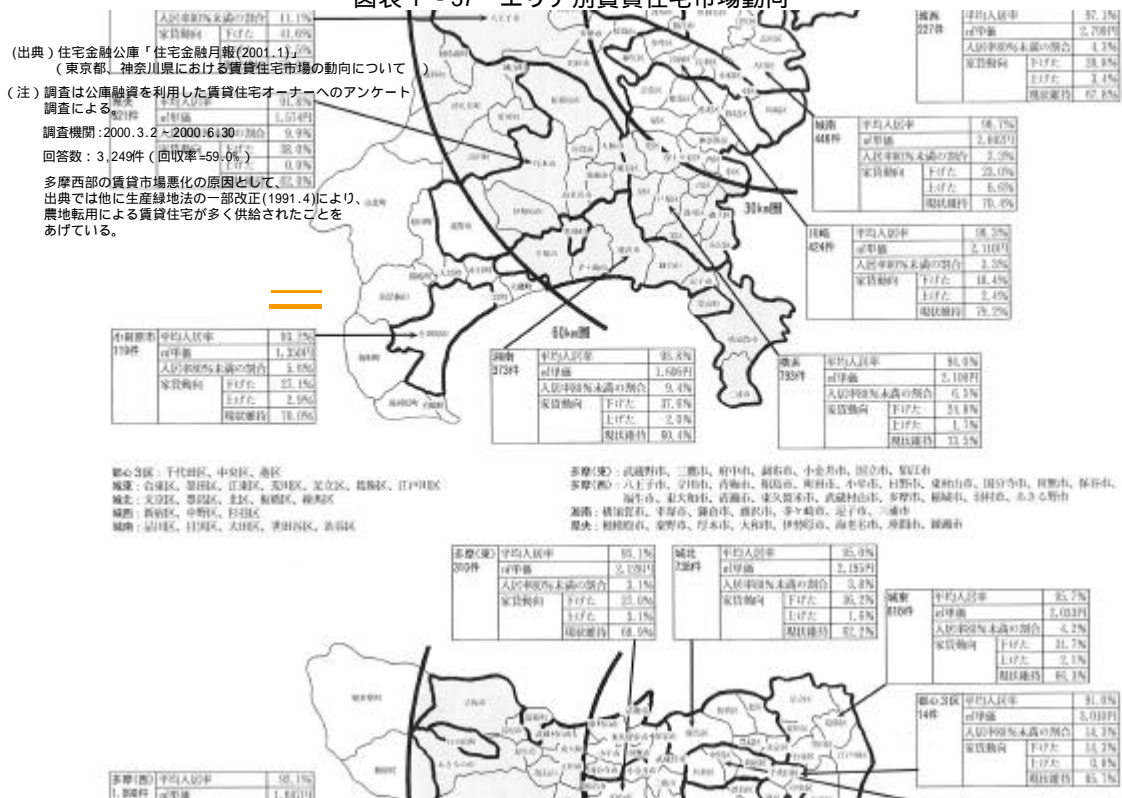
低未利用地が中心市街地、臨海部地域で増加している（図表1-36）。このようなか、全国各地で民間活力による都市再生プロジェクトが進展している。なお、空室の多いオフィスビルについては、その用途転換による有効利用が期待される。

図表1-36 低・未利用地の動向



住宅については、戸数が充足している中において新設着工戸数に比べ中古住宅の流通量が低い状態が続き、中古住宅市場の整備が重要である。都心から遠方にある賃貸住宅の入居率、家賃が低い状態にある（図表1-37）。築後30年を超えるマンションが2011年には100万戸を超える見通しであり、既存マンションの建替え・修繕等が課題として顕在化している。

図表1-37 エリア別賃貸住宅市場動向



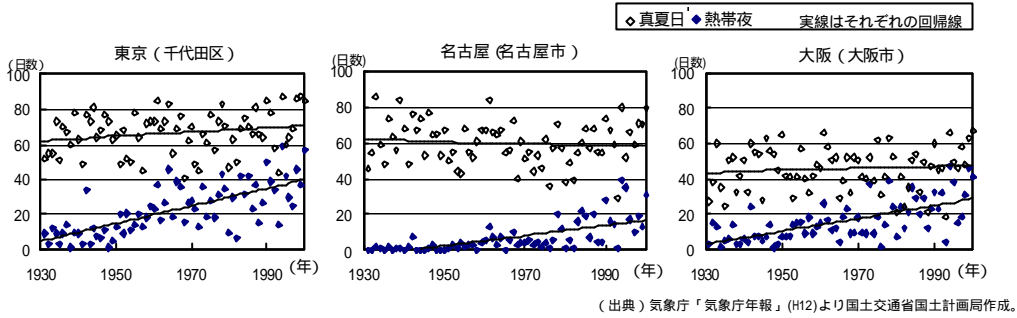
既に中心部と郊外の双方が人口減少している都市圏が人口規模に関係なく増えていること、また、今後我が国が人口減少していく中で、低密度・無居住地域の拡大が見込まれることを踏まえると、全国各地で空家が増加し廃屋が増加することも懸念され、これら既存ストックの扱いが、安全・安心で快適なまちづくりで問題になると考えられる。

iii) 環境制約と自然の保全や再生・創出

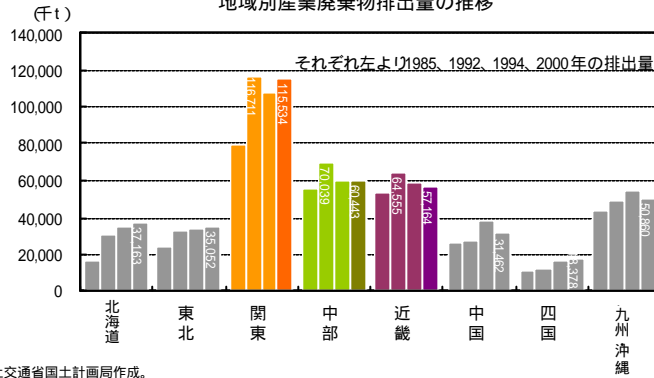
大都市の地表面被覆の人工化、人工排熱等によりヒートアイランド現象が顕著になっている。また、廃棄物量も高水準で推移し、水質も部分的に改善されつつあるが依然として悪いなど、こうした課題に対して引き続き対応が求められる（図表1-38）。さらに、これらへの対応に加え、大都市圏におけるまとまりのある自然環境の保全や再生・創出を通じた水と緑のネットワークの形成についても取組が進んでいる（図表1-39）。

図表 1 - 38 都市の熱環境・地域別廃棄物の状況

大都市における真夏日数・熱帯夜数の経年変化（1931～2000）

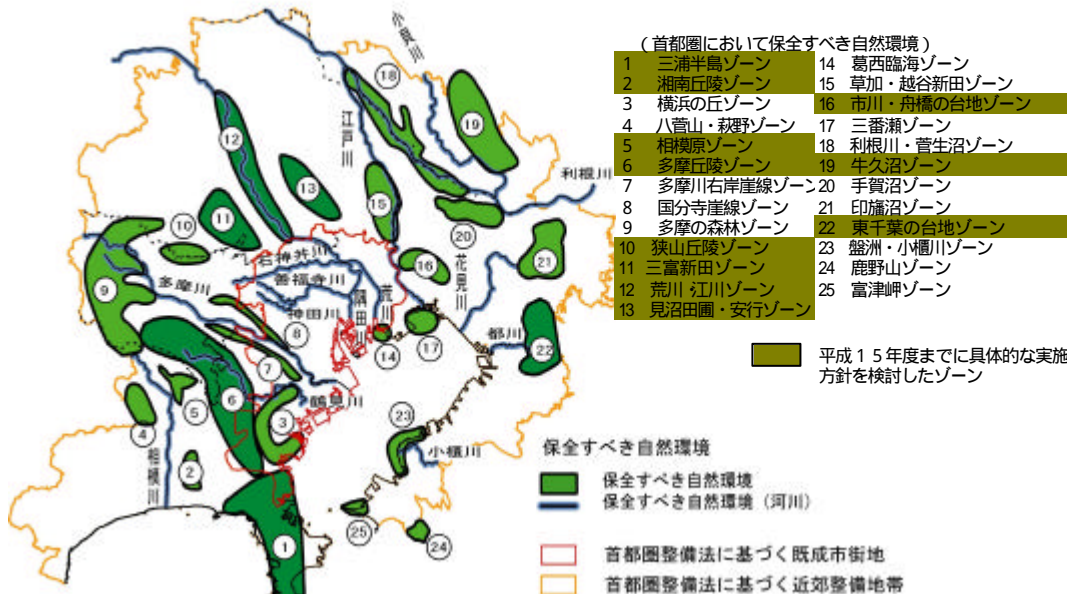


地域別産業廃棄物排出量の推移



図表 1 - 39 自然環境の総点検等に関する協議会

平成13年12月に都市再生本部で決定された都市再生プロジェクト（第三次決定）「大都市圏における都市環境インフラの再生」の「1.まとまりのある自然環境の保全」を具体的に推進することを目的に、関係省庁、都県市からなる「自然環境の総点検等に関する協議会」及びその幹事会が平成14年3月に設置され、首都圏における自然環境を総点検し、平成14年7月に保全すべき対象等を「保全すべき自然環境」として抽出したところである。



(出典) 自然環境の総点検等に関する協議会「首都圏の都市環境インフラのグランドデザイン（中間報告）」(2003.3)より国土交通省国土計画局作成。

#### iv) 少子・高齢化

子育て支援、高齢者への配慮が求められる中、都市部では、保育所の定員が不足し、待機児童が解消されない状態であり、引き続き対策が求められる。他方、公共交通機関、歩行空間及び住宅・建築物等においては、バリアフリー対策が促進されている。

### (2) 多様な主体による個性あるまちづくり

自分が住む都市への誇りを持つ人は、住み続けたい、地域活動へ参加したいという意向が強く、住民と行政との関係は、協働すべきという意識が高い。

各地域は文化財、祭り・イベント、農産物、人物などの地域資源の発掘・再認識により、個性のあるまちづくりがされるが、こうした住民意識の高まりを踏まえ、多様な主体によって進められる例が増えている。

例えば、住民の良好な居住環境として、また、観光資源として美しい景観への関心が高まっているところであり、景観条例の制定数が増加し、道路空間の快適な利用において重要視される電線の地中化が進んでいるところである。こうした地方公共団体の取組に加えて、住民間での景観協定の作成や景観形成のための取組、住民・NPO・企業などによる地元の特産品や伝統的技術の継承などがみられる。

また、公共サービスの担い手としてのNPOの急増、情報共有を前提とした基本条例策定への住民参加、コミュニティ・ビジネス・地産地消の取組などのまちづくりのソフトな分野へも新たな担い手がみられるようになっている。

留学生は全国的に急増している。大都市圏以外であっても工場従業者、農業研修者が居住することにより外国人比率が高い地域が存在している。外国人居住者からみた日本は、公共交通機関が整っていること、日本人が親切であることに対して評価が高く、就労、住宅入居に対する支援施策が期待されているとの調査結果もある。

今後は外国人とも協働が進められる環境整備が重要であり、こうしたことも含め多様な主体によって個性あるまちづくりを進めることが、観光、交流人口の拡大を図る観点からも重要になっている。

### (3) 求められるコンパクトな都市構造への転換

人口の低密度化、環境制約や投資制約などの今後の経済社会の変化に対応していくためには、都市の外延化を抑制するとともに、諸機能の集約化を誘導することで、求心力のあるコンパクトな都市構造に転換を図ることが重要な課題となる。

戦後以来、経済が成長し人口が増加する局面の中での都市構造は、人口と機能の立地が中心部から郊外部へ拡散するという外延化の過程をたどってきた。しかしながら、人口の増加率が低下し近い将来人口減少を迎えつつある現状を踏まえると、これまで上昇傾向にあった人口集中地区(DID)の人口、面積の対全国比がこのところ頭打ちとなっていることに象徴されるように、都市の構造についても長期的視

野からみて転換点を迎えつつあるものと考えられる。今後においては、市街地の人口の低密度化が社会資本の維持・管理コストの負担能力を低下させることが懸念され、投資制約に対応した効率的な都市構造が求められている。また、都市の外延化はモータリゼーションと相まって環境負荷を増大させることが懸念され、環境制約に対応した持続可能な都市構造への転換が求められている。こうした状況から、すでにいくつかの地方公共団体では、独自に都市のコンパクト化に向けての様々な取組がなされている。ただし、都市のコンパクト化は、都市の規模や実情などに応じた検討が重要であることにも留意が必要である。

## 5. 「21世紀の国土のグランドデザイン」4戦略の推進状況

「21世紀の国土のグランドデザイン」においては、5つの基本的な課題（自立の促進と誇りの持てる地域の創造、国土の安全と暮らしの安心の確保、恵み豊かな自然の享受と継承、活力ある経済社会の構築、世界に開かれた国土の形成）を達成するため、4つの戦略（多自然居住地域の創造、大都市のリノベーション、地域連携軸の展開、広域国際交流圏の形成）を展開していくこととされた。またこれらの戦略の具体的な推進方策を明らかにするため、1999年6月に、「『21世紀の国土のグランドデザイン』戦略推進指針」が決定され、これに基づき4戦略を効果的かつ着実に推進していくこととされた。

ここでは、4つの戦略のうち、地域の自立・安定小委員会において議論が行われた「大都市のリノベーション」「地域連携軸の展開」について進捗状況を点検する。

### (1) 大都市のリノベーション

大都市のリノベーション<sup>5</sup>とは、過密に伴う諸問題を抱える大都市において、豊かな生活空間の再生や経済活力の維持、高次都市機能の円滑かつ効率的な発揮を可能とするため、都市空間を修復、更新し、有効に活用することと定義される。

量的拡大がある程度終了した右肩上がりでない社会の到来をにらみ、単なるリニューアル、リデベロップメント（再開発）とは異なり、現にある資源をより光り輝くものにする観点からリノベーションとして提唱されたものである。

国の施策の例としては、広域的都市・交通基盤の整備による大都市構造再編の推進、防災対策の充実による住民の安全の確保、低未利用地の活用による活力とゆとりある大都市空間の実現、最適消費・最小廃棄の循環型社会への転換があげられているところである。

---

<sup>5</sup> リノベーション（renovation）とは、(1)刷新。改革。(2)修理。改造。修復（『新辞林』三省堂より）。ドイツ・ルール工業地帯の再生などで用いられた用語。

## これまでの取組

「21世紀の国土のグランドデザイン」に大都市のリノベーションが位置付けられたことを踏まえ、「第五次首都圏基本計画」、「第五次近畿圏基本整備計画」及び「第四次中部圏基本開発整備計画」において、それぞれ「大都市のリノベーション」を推進することとされた。

さらに、三大都市圏のそれぞれについて、21世紀中葉までの目標を定めた「リノベーション・プログラム」が策定されたところである。

個別の事業の取組（1998～2002年度）については、電線の地中化、都心居住等による低未利用地の有効利用、密集市街地対策等が着実に展開されており、特に経済構造改革の一環として、都市の再生に関する取組が民間の力を引き出しつつ推進されているところである（図表1-40）。

図表1-40 大都市のリノベーションの進捗状況

	「21世紀の国土のグランドデザイン」戦略推進指針(1999.6)	「21世紀の国土のグランドデザイン」(1998.3)
	第五次首都圏基本計画(1999.3) 東京圏のリノベーション・プログラム(2000.12) ・・・国際競争文化都市圏	第四次中部圏基本開発整備計画(2000.3) 名古屋大都市圏のリノベーション・プログラム(2003.2) ・・・世界ものづくり・文化都市圏
	第五次近畿圏基本整備計画(2000.3) 京阪神圏のリノベーション・プログラム(2000.12) ・・・多文化交流圏	
(出典)	大都市のリノベーションの推進に関するホームページ ( <a href="http://www.mlit.go.jp/crd/daisei/renovation/top.html">http://www.mlit.go.jp/crd/daisei/renovation/top.html</a> )	

「21世紀の国土のグランドデザイン」戦略推進指針(大都市のリノベーション) 施行列	進捗状況
<b>つるお、ある都市空間への転換</b>	
<b>電線共同溝整備事業(国交省)</b> 安全で快適な居住空間の確保、都市景観の向上、都市災害の防止、情報通信ネットワークの普及の向上等を図るため、電線共同溝等の整備を一層推進	「新電線共同溝整備」策定時においては、7年間で200kmを実施することとしていたが、平均年55kmは確保し、従来までの2倍以上の整備ペースで整備推進することとした。
<b>総合整備年度(国交省)</b> 数年内に公開も必要とする一定の要件を満たす良好な整備年度として、特定行政庁の許可により容積率制限、線形制限に関する特例を認める。	平成9年から10年の間に、総合整備年度の許可を得る整備年度は3箇所あり、これらの箇所における緑地、緑地、道路など日常一般に利用された空地の確保を図った。
<b>環境と共生した社会システムの構築</b>	
<b>建設サイクルの推進(国交省)</b> 大都市圏においては、再開発の促進及び建設の需要が急増しているため、公共投資による当該建設の直進が図られる。	建設サイクルの推進に向け、整備年度ととも「建設サイクル推進年度」の策定や、建設サイクルを直進に実施するための基準である「建設年度直進及び推進要綱」の改定等
<b>環境アセスメントの環境配慮</b>	平成9年6月に環境影響評価法が制定され、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある事業に一定規模以上の事業を行うにあたり、事業者が環境への影響の調査、予測、評価を行い、環境保全対策を講ずる「環境アセスメント手続」の実施が義務づけられた。
<b>大都市構造の再構成</b>	
<b>下水道システムの高度化(国交省)</b> 新しい高度処理に基づく高度性の向上、既設施設の補修整備、また、幹線管網や処理場のネットワーク化など下水道システムの高度化、処理水や雨水の再利用水としての再利用や処理場上部空間を活用した防災拠点化等を推進	「下水道施設整備事業」(幹線管網整備)、「下水道施設整備事業」(幹線管網整備)、「下水道施設整備事業」(幹線管網整備)、「下水道施設整備事業」(幹線管網整備)
<b>防災圏の整備(国交省)</b> 大震災時における国民の生命、財産を守るため、大都市圏において、都市の防災機能を強化し、避難地として機能する都市公園(防災公園)を緊急の重点的に整備	地震発生時での復旧・復興拠点や復旧のための中継拠点等となる防災拠点の整備のほか、広域避難地および地域住民の集積場所として機能する防災公園の整備を行った。これまでに1箇所、計23箇所の防災公園を整備。
<b>密集市街地対策整備事業(国交省)</b> 防災上、居住環境の悪化を招く密集市街地の整備を図るため、老朽建築物の解体撤去、従前居住者の住居確保、道路、公園等の地区施設の整備等	平成10年から平成14年までの間に、密集市街地対策整備事業を新たに事業開始した地区は29市区町41地区地区
<b>道路の高度化の推進(国交省)</b> 我が国は有数の地震被害に悩まされ、有史以来多くの地震に見舞われてきた被害を蒙ってきた。このため、地震時に生活物資や日用品等緊急物資の輸送を確保するために必要な緊急輸送道路等の整備を推進	道路の高度化については、緊急輸送道路の補修補強の対策を実施している。これまでに、緊急輸送道路として約600kmの補修対策を実施した。

## 今後の取組の方向

大都市のリノベーションについては、長期を見ずえた着実な取組が必要であり、今日までのところ順調に推進されていると考えられるが、今後とも社会経済上の新たな課題、継続する課題に対して対応を進める必要がある。

具体的な課題としては、以下が挙げられる。

- i) 密集市街地や低未利用地対策等の継続的な課題
- ii) 大都市圏においても例外でない人口減少とその下での人口分布の変化を見越



した都心の拠点性維持と周辺部への対応

- iii) 急速な高齢化、グローバル化とローカル化を踏まえた国際競争力の確保等と生活の自立・安定等の両立
- iv) 環境制約の増大とまとまった自然の保全や再生・創出
- v) 高齢化等に伴う自由時間、社会参加機会の増大等のライフスタイルの変化への適切な対応
- vi) 多様な主体による個性あるまちづくりの必要性の増大 等

その際、三大都市圏の経済集積が世界の三大拠点のひとつであることをいかし、我が国の牽引役として、また、大都市が魅力ある観光地となりうることを踏まえて展開されるべきであると考えられる。推進方策としては、民間企業にインセンティブを与え、多様な機会をできるだけ確保するような柔軟性を意識した戦略が重要であり、諸施設の整備に当たっても既存ストックの用途転換や、新規投資時に維持管理やリフォームの容易性を重視することが考えられる。

## (2) 地域連携軸の展開

「21世紀の国土のグランドデザイン」において地域連携軸は、「地域の自立を促進し、活力ある地域社会を形成するため、異なる資質を有するなどの市町村等地域が、都道府県境を越えるなど広域にわたり連携することにより、軸状のつらなりからなる地域連携のまとまりとして『地域連携軸』を形成し、全国土に展開する」ものと定義されている。このような地域連携軸の性格上、地域による主体的な取組が重要となる。ここでは、「『21世紀の国土のグランドデザイン』戦略推進指針」に主なものとして取り上げられた31連携軸構想を中心に、評価調査、ヒアリング調査の結果を点検し、国土計画上の課題を抽出する。

### これまでの取組の評価

2002年11月に、国土計画局において、上述の31連携軸構想を対象とした評価調査が実施された(図表1-41)。これによると、現在の構想に積極的に参加しているとの回答が5割強あり、連携・交流が深化したとの回答も4割強であった。また構想により最も促進された内容について尋ねたところ、「新たな観光ルートの整備」、「地域産業の発展機会」、「地域における情報化の促進」が上位の回答であった。他方、今後の予定についての質問では、現在参加している構想に積極的に参加するとの回答が多い一方、新たな構想への参加に対しては否定的な意見が多くなっている。

図表 1 - 41 地域連携軸構想評価調査

(評価調査の概要)

現時点での構想に対する評価を知るために平成14年11月に実施。  
31連携軸構想に対する評価調査。  
評価調査を行う団体は、構想に参加している地方公共団体(都道府県・市町村)  
延べ1,020団体に配布し、796団体から回答あり。(回収率78.0%)

- 問1「この地域連携軸構想に積極的に参加していますか。」  
肯定 52.5%、否定 47.3%
- 問2「この地域連携軸構想によって連携・交流が深まりましたか。」  
肯定 43.1%、否定 56.7%
- 問3「上記地域連携軸構想によって、促進されたあるいは深まった内容」  
(回答が多かった上位3つ)  
「新たな観光ルートの形成」(65.9%)  
「地域産業の発展機会」(38.8%)  
「地域における情報化の促進」(35.0%)
- 問4「地域連携軸構想を推進して貴団体のメリットはありましたか。」  
肯定 46.6%、否定 52.5%
- 問5「この地域連携軸構想に今後より積極的に参加する予定ですか。」  
肯定 57.8%、否定 41.0%
- 問6「この地域連携軸構想の今後の発展に期待しますか。」  
肯定 75.6%、否定 23.3%
- 問7「別の地域連携軸構想に新たに参加する予定はありますか。」  
肯定 14.5%、否定 83.9%

一方、個別の連携軸構想の進捗状況についてさらに詳細に調査するため、地域連携軸構想の事務局を担当しているいくつかの地方公共団体に対するヒアリングを行った。ヒアリングによれば、取組が行われている分野としては、修学旅行誘致促進、観光モデルコースの策定、広域連携・交流促進支援、観光情報の発信、交流の集いの開催などが中心である。また今後の課題としては、推進団体の将来的な方向性が定まっていない、圏域市町村・企業・住民の主体的な取組が実現していない、構想の啓発活動、実施事業の精査、事務局のあり方などが挙げられている。

#### 今後の取組の方向

こうした調査結果をみると、観光などのいくつかの特定分野において地域の多様な主体による地道で恒常的な取組が行われていること、多くの構想においてホームページ等による情報発信が行われることなど、一定の成果をあげたものと評価するものの、以下のような問題も挙げられる。

- ・ 地域連携軸構想の推進活動に関して連携施策のアイデアが欠如している例がみられる。
- ・ 他の連携軸構想における施策の成功・失敗事例情報を得る手段に乏しいとの意見がある。
- ・ 構想に関する意識が地域住民、行政職員ともに高くない例が多い。
- ・ ボランティア団体、NPO といった多様な主体の参加が実現していない場合が

多い。

- ・ 事務局の運営基盤が脆弱なところがある。
- ・ ハードのインフラの整備のみを目的としており、活動自体が停滞している例もみられる。
- ・ 行政サービス面での連携の例が少ない。

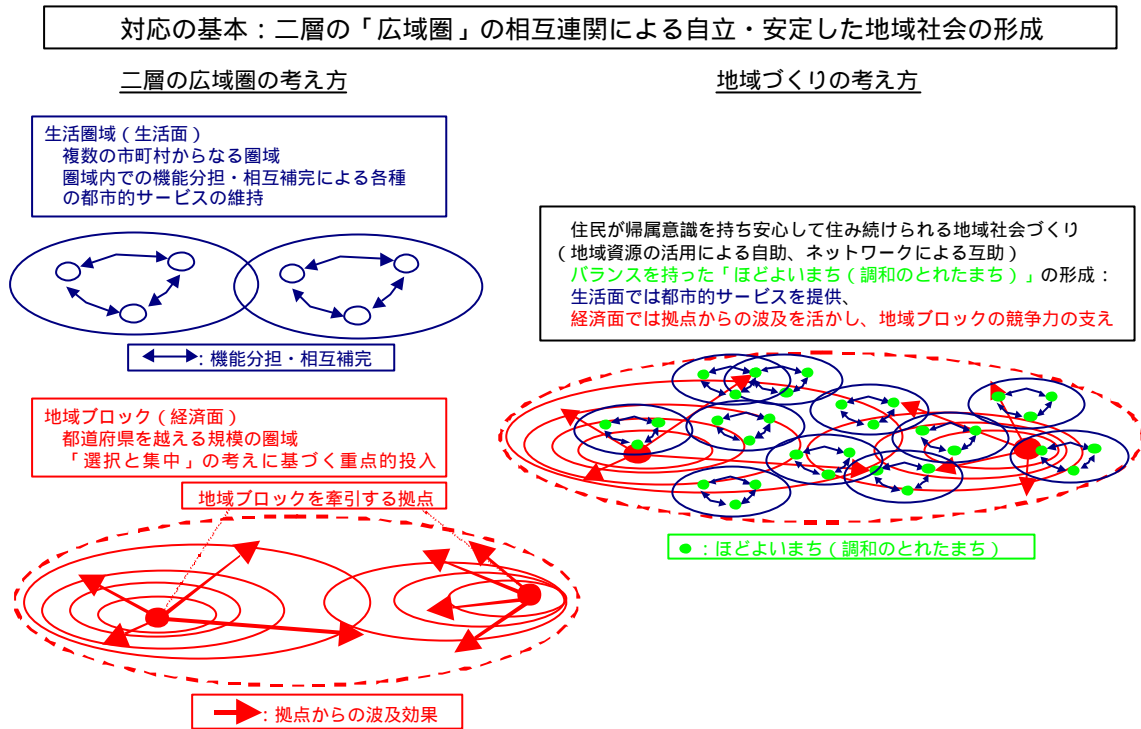
こうしたことを踏まえると、今後の取組の方向として以下の点が挙げられる。第1に積極的な情報発信・フィードバックである。地域連携軸ホームページ(<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/renkeijiku/index.html>)において、主な地域連携軸構想の概要、で紹介された評価調査の結果などが公表されているところであるが、今後はこうした情報発信が更に拡充されるとともに、地方公共団体、ボランティア団体、NPOといった参加主体からのフィードバックが行われることが望ましい。第2に連携に資するような交通・情報通信基盤等の基幹的な基盤の整備である。第3に、国土施策創発調査費などを活用した、地方公共団体による構想や計画の策定に対する支援である。また、ボランティア団体、NPOといった多様な主体の参加を促進することも重要である。

## 第2節 今後の基本的方向

第2節では、第1節で示した現状と課題を踏まえ、自立・安定した地域社会の形成に向けての今後の方向性を明らかにする。その基本的な考え方は、以下の通りである（図表1-42）。

- 1) 今後の人口減少、諸活動の広域化、グローバル化、地方分権などの経済社会の変化の中で自立・安定した地域社会を形成していくためには、既存の行政区域を越えた広域レベルでの対応が重要である。このため、生活面では複数の市町村からなる「生活圏域」、経済面では都道府県を越える規模からなる「地域ブロック」の二層の「広域圏」を今後の国土を考える際の地域的まとまりとし、これらを相互に関連させることで、国土全体として自立・安定した地域社会を形成していくことを対応の基本とする。
- 2) 生活圏域においては、生活の利便性のための各種の都市的サービスの充足が鍵となるが、今後これを包括的に提供する中心的な都市の存立が地域によっては困難となる状況を踏まえ、圏域内での機能分担と相互補完により都市的サービスを維持していくとともに、それが困難な地域では特色ある地域づくりなどにより地域社会を維持していくことが重要となる。現在進められている市町村合併については、こうした生活圏域をも視野に入れた対応が期待される。
- 3) 地域ブロックにおいては、生産力など富を生み出す何らかの源泉を有し雇用機会を生み出すことが鍵となるが、「選択と集中」の考え方に基づき、限られた資源（労働、資本）が民間部門において生産性の高い拠点に重点的に投入されるよう誘導し、拠点都市圏、産業集積を形成することで、拠点の発展とその波及効果により地域ブロック全体の活力を維持していくことが重要となる。
- 4) 地域づくりの基本は、地域に住んでいる人たちが、地域に対する帰属意識を持ち、安心して住み続けられる地域社会を多様な主体の参加によりつくり上げていくことである。今後は、外部資源の誘致による地域振興のみでなく、地域に内在する資源をいかす（自助）ことを基本とし、他の地域との多様な依存関係を深めていく（互助）ことが、地域づくりの指針となる。こうした地域づくりの結果、バランスを持った「ほどよいまち（調和のとれたまち）」が形成される。その一つ一つが、生活面では、生活圏域において都市的サービスを互いに機能を分担し合いながら提供する役割を担う一方で、経済面では、地域ブロックの拠点からの波及を受けとめるそれぞれの魅力や素地を持ち、地域ブロックの競争力を支えていくことで、生活圏域と地域ブロックという二層の広域圏が形成される。

図表 1 - 42 今後の方向性のイメージ



## 1. 生活圏域レベルの広域的な対応

### (1) 生活圏域を取り巻く状況

第1節でみたように、今後我が国全体の人口が減少する中で、特に地方圏の中核・中核都市からの遠隔地においては、大幅な人口減少となる可能性が高い。また、これに伴い、人口の低密度・無居住地域のさらなる拡大が見込まれ、地域社会そのものの存続が困難となることが懸念される。こうした中において、もはや単独の市町村では、生活に関連する諸機能をフルセットで備えることが困難となる地域が増加するものと見込まれ、地域社会を維持していくためには、複数の市町村による広域的な連携と役割分担を積極的に進めていくことが求められる。

一方、モータリゼーションの普及などにより国民の生活行動が広域化するとともに、情報通信革命による影響や国民意識の成熟化などを背景に、国民の生活行動そのものも多様化してきている。こうした中において、人々の生活の空間的広がりを視野に入れつつも、圏域を固定的に捉えるのではなく、住民にとって高次から日常に至るまでの様々な機能が自由に利用できるかどうかといった観点からの対応が求められる。

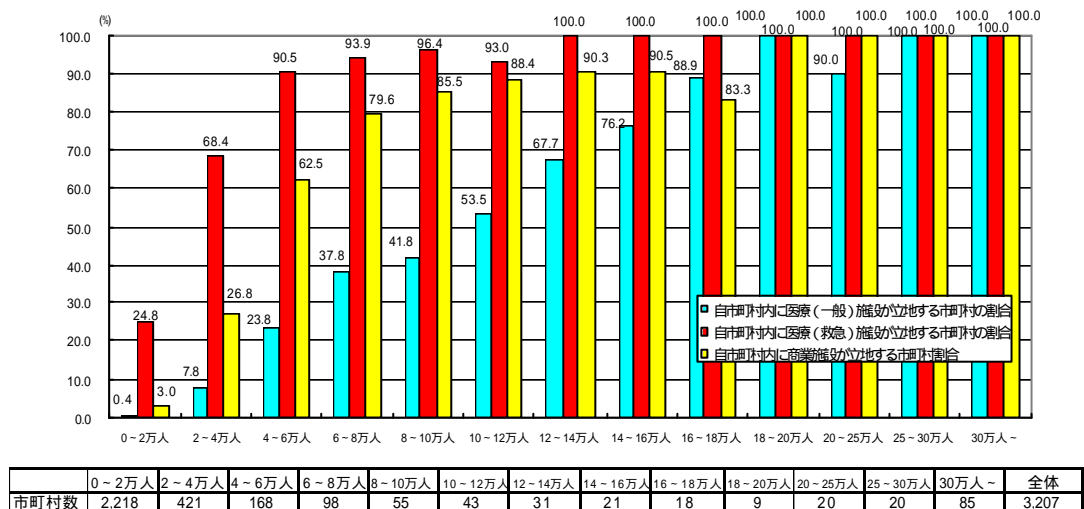
## (2) 生活圏域の目安と今後の課題

人口減少下にあっても、生活に関連する諸機能を維持し、地域社会を保っていくためには、地域の実情を踏まえつつ、人口規模で 30 万人前後、時間距離で 1 時間前後のまとめり（概ね百貨店、総合病院といった都市的なサービスが提供可能な規模）を目安とした複数の市町村からなる「生活圏域」を念頭に置いた対応が基本となる。

以上を「生活圏域」の目安とした場合、課題となる地域とその対応の方向は以下のように整理される。

まず、中枢・中核都市や人口 20 万人以上の都市の 1 時間圏域内においては、今後ともこうした中心的な都市の規模が維持される圏域において、ほぼ十分な都市的サービスを楽しむことができるものと考えられる（図表 1 - 43）。

図表 1 - 43 自市町村内に医療・商業施設が立地する市町村の割合（全国）



（出典）総務省「国勢調査報告」等をもとに国土交通省国土計画局作成。

（注）ここでいう医療・商業施設とは以下のとおり。

医療（一般）：重要性、ニーズの高い116の診療科目（内科、呼吸器科、消化器科（胃腸科）、循環器科、小児科、精神科、外科、整形外科、脳神経外科、

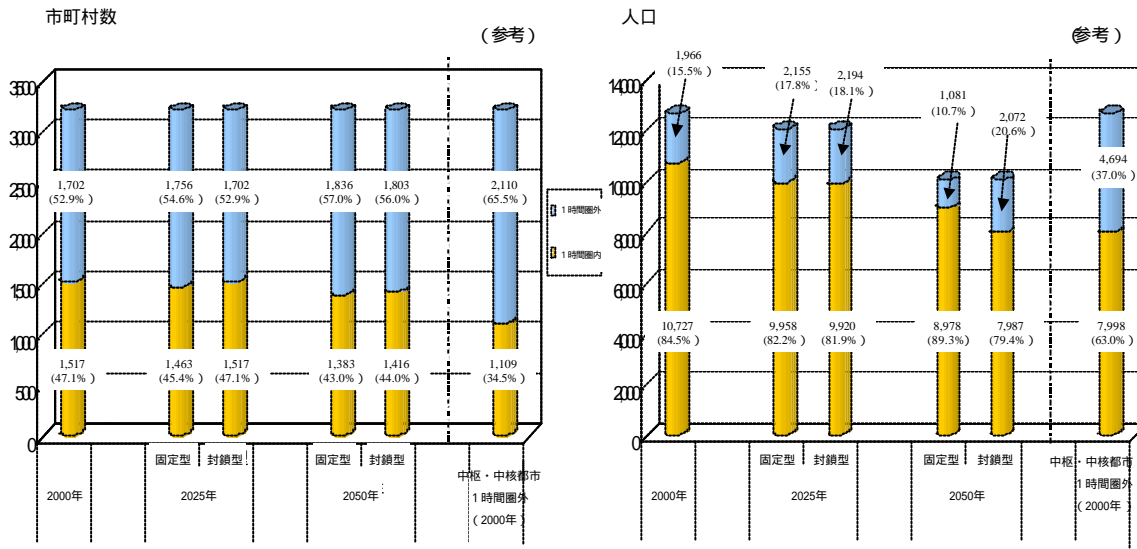
産婦人科、眼科、耳鼻咽喉科、皮膚科、泌尿器科、リハビリテーション科、麻酔科）

医療（救急）：救命救急センター若しくは救急告示病院

商業：店舗面積1万㎡以上の百貨店、スーパー、ショッピングセンター若しくは寄合百貨店

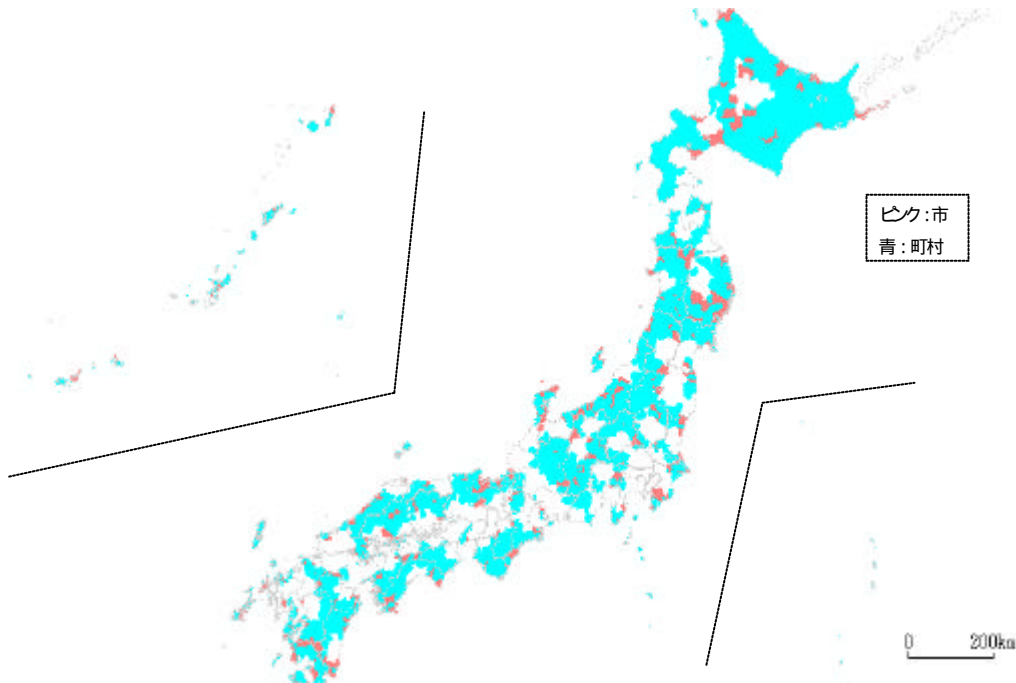
一方、今後の人口減少により、1 時間圏域内に人口 20 万人相当規模の中心的な都市が存在しない地域が拡大することが見込まれる（図表 1 - 44）。こうした地域においても、上記の目安である 1 時間圏域 30 万人前後の人口規模が確保されるのであれば、圏域内での機能分担と相互補完により都市的サービスの提供が可能であると考える。その際、1 時間圏域が都道府県境をまたがる場合であっても、圏域内の市町村間の積極的な連携が望まれる（図表 1 - 45）。

図表 1 - 44 中心的都市より1時間圏外の市町村数と人口の割合（全国）



(出典) 国土交通省総合交通分析システム (NITAS)、総務省「国勢調査報告」をもとに国土交通省国土計画局作成。  
 (注) 1. ここでいう中心的都市とは、中核・中核都市（県庁所在又は人口30万人以上であって昼夜間人口比1以上の市）及び人口20万人以上の市とした。  
 2. 圏域の設定にあたっては、平成14年3月現在の交通ネットワークで鉄道（新幹線と特急を除く。）と道路（高速道路を除く。）の利用を前提とし、各市町村間の到達時間を市町村単位に設定した。各市町村の起点終点はそれぞれ市町村役場である。  
 3. 将来人口の推計は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成14年1月推計）」の中心推計をもとにした。移動率の仮定は以下のとおり。  
 ・固定型：1995年から2000年までの移動率が将来も続くとして仮定  
 ・封鎖型：移動率がゼロと仮定

図表 1 - 45 中心的都市より1時間圏外の市町村（地図、2000年）



(出典) 国土交通省総合交通分析システム (NITAS)、総務省「国勢調査報告」をもとに国土交通省国土計画局作成。  
 (注) 1. ここでいう中心的都市とは、中核・中核都市（県庁所在又は人口30万人以上であって昼夜間人口比1以上の市）及び人口20万人以上の市とした。  
 2. 圏域の設定にあたっては、平成14年3月現在の交通ネットワークで鉄道（新幹線と特急を除く。）と道路（高速道路を除く。）の利用を前提とし、各市町村間の到達時間を市町村単位に設定した。各市町村の起点終点はそれぞれ市町村役場である。

しかし、今後の人口減少により、上記の目安である圏域人口自体を維持することが将来危ぶまれる地域も存在する。こうした地域にあっては、特に、交流人口を増加させるような特色ある地域づくりが期待されるとともに、圏域そのものを拡大させるためのモビリティの向上を図ることなどの対応が必要となる。

なお、自然的社会的条件等により、現時点においても上記の「生活圏域」での広域連携が困難な地域に対しては、人々の生活維持や国土保全等、政策目的を明確化し、重点化した施策・対応を進めることにより、諸問題を克服することが必要である。この場合、例えば、IT革命の成果の活用や「交通弱者」等を対象にしたきめの細かい移動サービスの提供等が重要となる。

### (3) 三全総における定住圏との比較

過去の国土計画において、人々の生活面に着目した地域的なまとまりを示したものとしては、第三次全国総合開発計画（1987年11月）（以下、三全総）で定められた「定住圏」がある。三全総では、人間居住の総合的環境の整備を基本目標とし、地方圏における人口の定住を促進する定住構想が提示された。定住圏は、この構想に沿った新しい生活圏の確立を図るための計画上の圏域として想定され、その整備の方向については、地方公共団体が定めるものとされた。三全総策定後は、「モデル定住圏」が選定され、これを推進力として定住圏の整備が進められた。

現在は、三全総策定当時から世紀をまたいでおよそ30年近く経過し、1.(1)で述べたように人々の生活を取り巻く状況も大きく変化しており、生活の空間的広がりを想定する場合も、その考え方は当然異なってくるものと考えられる。前節で述べた生活圏域と定住圏との相違を概略すると以下の通りである。

- i) 圏域の位置づけについて、定住圏は、「モデル定住圏」にみられるように具体的に圏域が設定されその整備が図られるという枠組みであったのに対し、今回示した生活圏域は、上記のような枠組みを前提としたものではなく、それぞれの市町村が広域的な対応を図っていく場合の目安を示したものである。
- ii) 圏域の大きさについて、定住圏は、全国でおよそ200～300の圏域で構成されるとされていたのに対し、時間距離にして1時間前後のまとまりを目安とした生活圏域は、定住圏で想定されていた生活圏よりも対象領域が広がるものと考えられる。
- iii) 圏域における都市機能のあり方について、定住圏は、地方都市全般に人口の増加が顕著となっていたことを背景に、圏域の中心となるべき都市に機能集積を図ることに力点が置かれていたのに対し、生活圏域は、地域によっては、人口減少下で都市的サービスを包括的に提供する中心的都市の存立が困難になる状況を踏まえ、圏域内で機能分担と相互補完を図ることに重点を置いている。



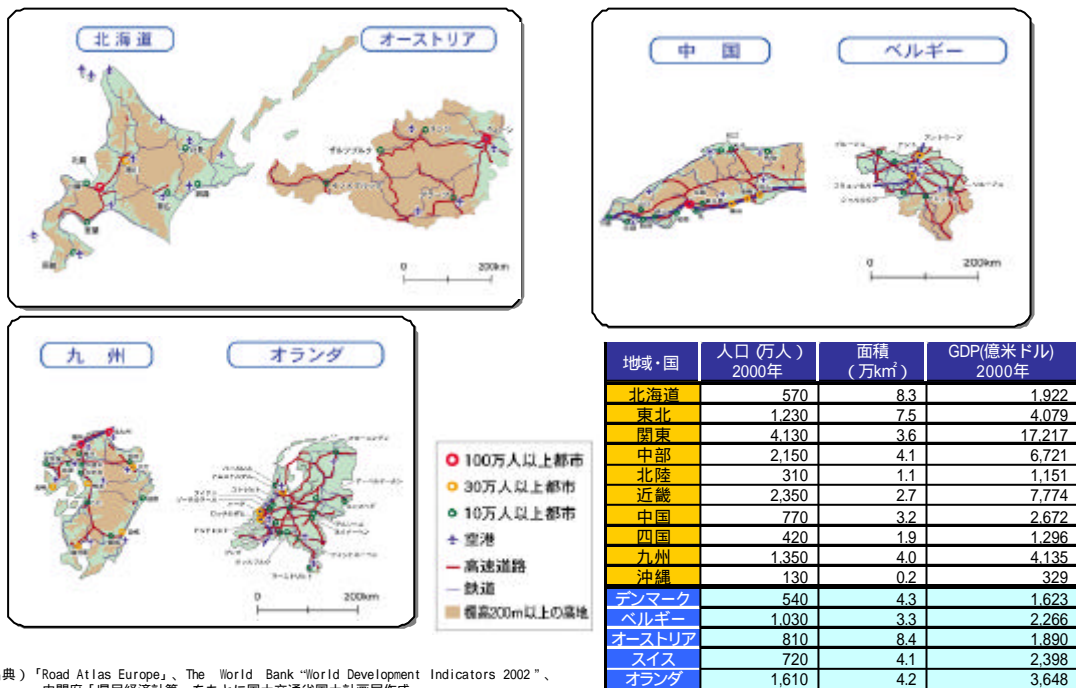
## 2. 地域ブロックの経済的自立と拠点の形成

### (1) 地域ブロックを取り巻く状況

最近、中央政府や東京圏に経済上の依存を続けることの限界が見え始め、また工場移転・閉鎖を行う可能性がある企業に地域の雇用の大部分を依存することの危険性がみえてきた。一方、地域の特色を高め、他地域との差別化を図ることが地域の魅力や国際競争力を高め、ひいては日本全体の経済発展につなげることが可能との認識が広がりつつある。

こうした環境の中で地域の側からの自立要求が高まり、地方分権の流れができつつある。経済的に自立するためには、人口や経済規模からみて県単位では困難であり、ほぼ欧州の中規模国に匹敵するくらいの規模が1つの目安である。こうした観点から本章における地域区分(P.10参照)の人口、面積及び経済規模をみると、戦後、人口と経済規模が急速に拡大したことにより、ほぼ欧州の中規模国と同程度になっている(図表1-46)。

図表1-46 欧州諸国との比較



### (2) 地域ブロックの経済的自立をどう促すか

地域ブロックの経済的自立とは自給自足を目指すことではない。最も重要な点は、「生産力など富を生み出す何らかの源泉を有し、雇用機会を生み出すこと」である。雇用機会とは、例えば、家を継ぐなどの理由で家からの通勤範囲で働きたいと希望

する住民の働く場が存在すること、地域ブロックの経済的自立に必要な優秀な人材が魅力を感じる職場が存在することなど多様な人材の就業機会が提供されることであり、労働の流動性を否定するものではない。現実的には、地域ブロックの経済的自立の度合いを徐々に高めていくことが重要である。

地域ブロックが、ほぼ一国としての諸資源や機能、施設を有し、国際社会の中で伍する競争力を有し、先進国として相応しい水準を維持できることが必要であることを考慮すれば、その規模は「人口約 600～1000 万人程度以上」である旨が国土審議会基本政策部会報告（2002 年 11 月）で示されている。

地域ブロックの経済的自立のためには、地域ブロックの牽引役となる拠点が形成されることも必要であり、拠点形成に意欲的な地域に対しては、健全な地域間競争を前提として国がその実現に向けて支援することなどが重要である。

### (3) 拠点の形成に当たっての基本的考え方

地域ブロックの牽引役、すなわち「成長の極（growth pole）」となる拠点の形成に当たっての基本的な考え方は、経済活動を維持する観点から、「選択と集中」の考えに基づき、限られた労働と資本が、民間部門において生産性の低い土地からより生産性の高い土地に重点的に投入されるよう誘導することである。しかも拠点には、既に多くのストックが存在しており、そこに集中的に投入することは過去のストックをいかすことでもあり効率的である。その結果、拠点が発展すれば、その活動を支援する産業が興り、周辺地域にも効果が波及（spillovers）し、地域ブロックの牽引役を果たすことが可能である。

拠点は、地域ブロック内に大規模から小規模なものまで複数各種存在し、国、地方自治体、住民、企業など各主体が拠点の個性に対応し各自の役割に応じて発展に寄与し、それら拠点の総合力が地域ブロックの牽引に貢献することが重要である。たとえ小さくとも、住民の力で飛躍的な発展を遂げた地域は、周辺に効果を及ぼし、地域ブロックの発展に貢献している。

地域ブロックは、例えばある地域ブロックは東アジアとの交流に特徴があるといったように、地域の特色を高めるという目標を設定し、地域ブロック内部で他地域との差別化を図って健全な競争を行うことが、地域の魅力や国際競争力を高めるものと考えられる。

全ての地域ブロックが良好に発展することは重要であり、地域ブロック間で過度の不均衡が生じないように配慮する必要がある。

周辺地域への波及効果の例としては、知識財による農林水産業や工業の生産性や付加価値の向上、企業間での新たな取引発生、住民を雇用する職場の創出、観光や買い物などの新たな発生などがあり、意欲ある中小事業者には、そうした効果が及ぶ。

しかし、こうした経済原理のみでなく、例えば公共や安全といった観点で労働と

資本の投入を論じなければならないケースがあることも事実である。

拠点は、産業、生活、環境のバランスが取れた構造とし、働く人とその家族全員の効用を高めることが必要である。

#### (4) 過去の拠点開発方式との比較

全国総合開発計画（1962年10月。以下、一全総という。）では、工業開発や都市整備のための拠点開発方式を採用した結果、日本経済の発展に成功しているところであり、これとここでいう拠点とは以下のように比較できる。

##### 類似点

一全総の冒頭には、「我が国に賦存する自然資源の有効な利用及び資本、労働、技術等諸資源の適切な地域配分を通じて」とあるように、当時の日本の資源、資本、労働等は限られており、それを効率良く配分することで可能な限りの発展を目指すという点においては、現在と類似の社会背景があった。

##### 相異点

- i) 拠点形成の目的は、一全総では工業の分散による都市の過大化の防止と地域格差の縮小であるが、今回は地域ブロックの牽引役の形成である。
- ii) 拠点の産業機能・形態は、一全総では重化学工業を含む大規模な工業の集積であるが、今回は「知的資本」の蓄積とネットワーク化による技術革新の創出に主眼がある。
- iii) 拠点の広がり、一全総では概ね都道府県の域内に留まっているが、交通網の整備が進み拠点が拡大したため、今回は県域を越えた広域的な広がりを持つ。行政域にこだわらず、実態的な経済圏域を重視する。
- iv) 拠点の形成手法は、一全総では国の主導により、工業の適正配置に関する各地域ごとの計画作成、必要な基盤整備に公共投資の重点的投入、金融上の優遇等による工業の分散誘導が中心であったが、今回は、既存の社会資本や施設の有効利用を前提とし、意欲ある地域の主体的な努力と責任で民間資源がいかされ、国が主に民間の労働と資本、更に情報を誘導するものである。

全国総合開発計画に基づき、新産業都市建設促進法（1962年）、工業整備特別地域整備促進法（1964年）が制定され、全国で計21地区が指定され整備が進められた。その後、拠点開発を促進する法律がいくつか制定され、拠点開発が実施されてきた。これらの政策は、その時代に存在した強い要請を背景として実施されてきたものであり、一定の成果を生み、合理的であった。しかも過去のこうし

たさまざまな取組によって形成された拠点の蓄積が存在したからこそ、現在、次段階の発展に移行するための基礎となっている。

しかし、日本が大きな転換点に差し掛かった今、過去の方式をそのまま延長することは適当ではないものもあり、こうしたものについては、これから日本が向かう時代の要請に見合った方式を採用することが必要である。

#### (5) 拠点都市圏の形成

拠点都市圏は、地域ブロック内で拠点となる都市圏の中でも、核となる比較的大規模なものである。

このまま放置すれば、地方において始まっている地盤沈下が拠点都市圏にも及ぶ。拠点都市圏の地盤沈下が一旦始まれば、再び地方を回復軌道に乗せることは至難であるとの危機感がある。

#### 「21世紀の国土のグランドデザイン」に挙げられた拠点となる都市圏

「21世紀の国土のグランドデザイン」では、三大都市圏（東京圏、関西圏、名古屋圏）、地方中枢都市圏（札幌、仙台、広島、福岡・北九州）、地方中核都市圏（新潟、金沢・富山、静岡・浜松、岡山・高松、松山、熊本、鹿児島、那覇等）を「中枢拠点都市圏」とし、そのネットワークを重層的に形成し、広域国際交流圏の拠点として国際交流機能を強化する、とされている。このうち、列記された12の地方中枢都市圏、地方中核都市圏の人口・経済規模は、欧州の中規模国の首都と遜色のない規模となっている（図表1-47）。

#### 拠点都市圏とは何か

拠点都市圏とは、様々な個性はあるが、国際・広域交流機能、都市型産業機能、頭脳供給機能、文化発信機能など高次都市機能を有し、個性的な知識創造エネルギーを創出する場である（図表1-48）。

ここでいう国際交流機能とは、（ ）外国に人、物資、資金、情報等を発信するエネルギーを持った機能、（ ）外国から人、物資、資金、情報等を惹きつける魅力を持った機能を指す。具体的には以下の点が重要である。

#### i) 集積の促進

農業から工業、工業からサービス業への産業構造の変化に伴い都市の姿も変容する。量産型製造業やルーチン型・サービス支援活動は安い賃金と良質の労働力を膨大に有する国に移転してきた。地域経済を牽引するのは、「知的資本」によるサービス、デザイン、研究、設計、マーケティングなどの知識財産であり、企業、顧客、大学、研究所などの集積を有する都市でのフェイス・トゥ・フェイスの交流を通じて新しい創造が生まれ飛躍的に発展しうる。

図表 1 - 47 拠点となる都市圏の経済規模



	人口 (万人)	経済規模 (兆円)	一人当たり県民所得 (千円)
東京都市圏	3,461	151.1	東京都4365
関西都市圏	1,864	61.6	大阪府3303 (大阪市3240)
名古屋都市圏	874	30.6	愛知県3498 (名古屋市3642)
福岡・北九州都市圏	542	14.4	福岡県2660 (北九州市2833,福岡市2660)
静岡・浜松都市圏	267	8.5	静岡県3194
札幌都市圏	251	7.2	北海道2856(札幌市2966)
岡山・高松都市圏	259	7.0	岡山県2649、香川県2788
金沢・富山都市圏	222	6.6	石川県2970、富山県2931
広島都市圏	219	6.1	広島県2961 (広島市2905)
仙台都市圏	204	6.1	宮城県2769 (仙台市3288)
新潟都市圏	135	3.9	新潟県2892
熊本都市圏	146	3.9	熊本県2646
鹿児島都市圏	109	2.5	鹿児島県2325
那覇都市圏	103	2.2	沖縄県2125
松山都市圏	70	1.7	愛媛県2495

(注) 各都市圏の経済規模は、各都道府県の一人当たり県民所得(2000年)に各都市圏の人口(2000年)を乗じて求めた。

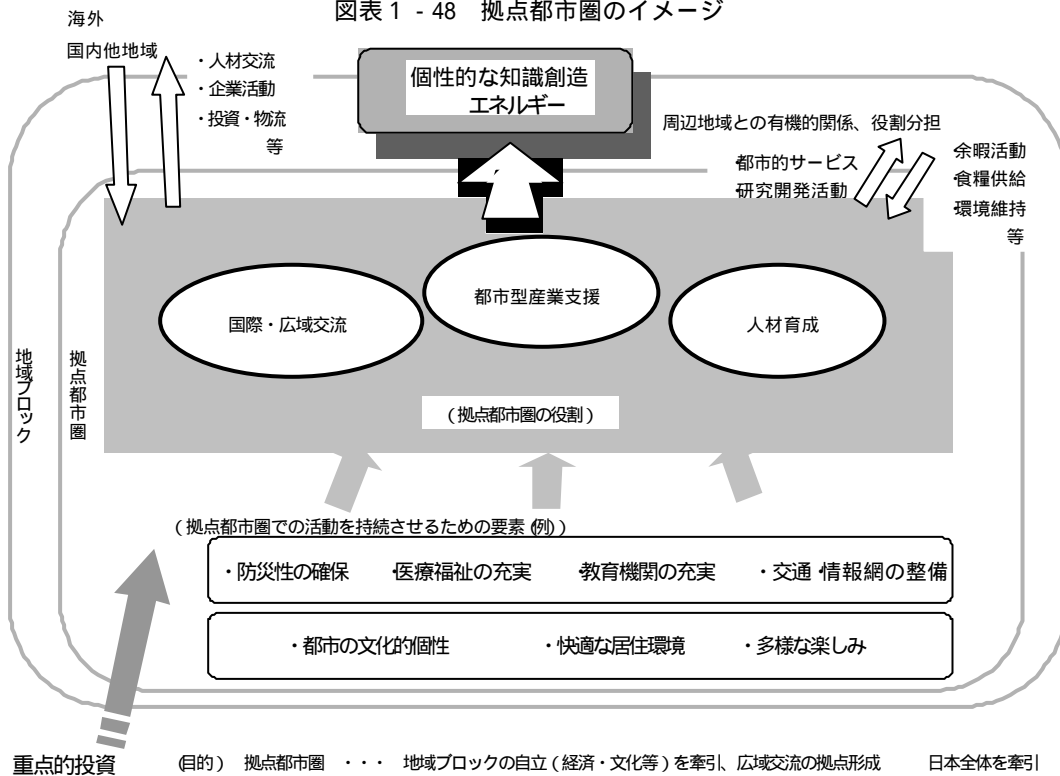
欧州都市の経済規模

		人口 (万人)	経済規模 (兆円)
コペンハーゲン	デンマーク	109	2.9
ブリュッセル	ベルギー	98	2.0
ウィーン	オーストリア	152	3.2
チューリッヒ	スイス	35	1.2
アムステルダム	オランダ	74	1.6

(注) 欧州各都市の経済規模は、各国の一人当たりGDP(2000年)に各都市の人口(2003年)を乗じて求めた。円換算に用いた為替は2000年平均値(1ドル108円)。

(出典) 総務省「H12国勢調査」、内閣府「県民経済計算年報(2003)」より国土交通省国土計画局作成。

図表 1 - 48 拠点都市圏のイメージ



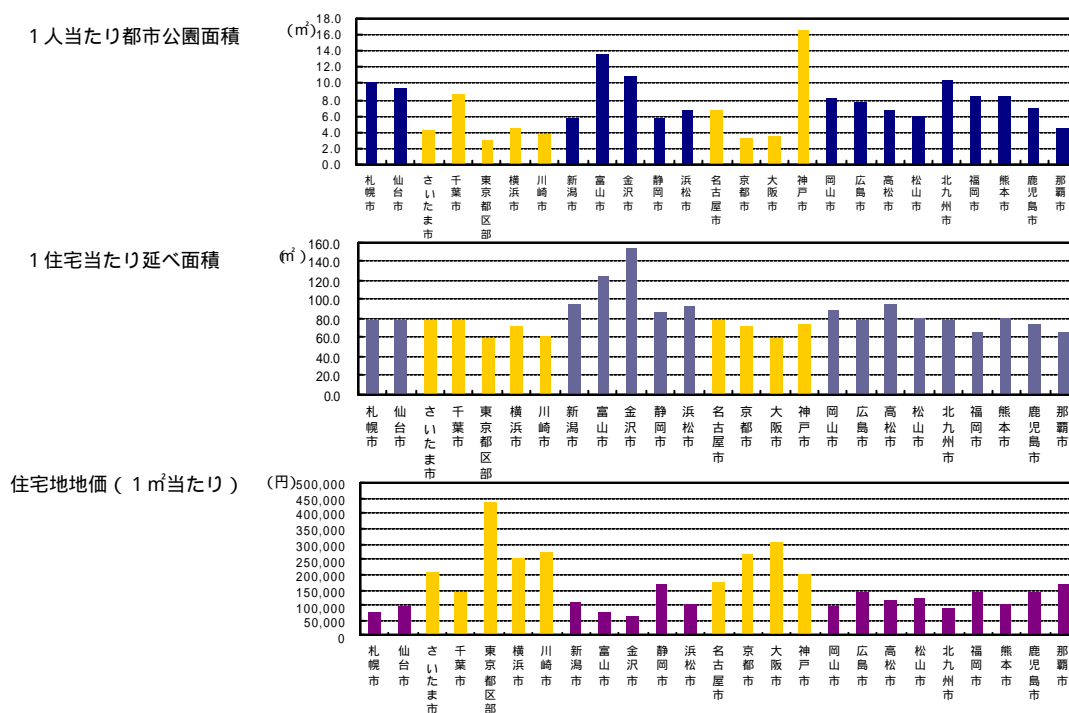
## ii) 国際化の促進

日本は各時代において外国から文化を輸入して消化し、日本古来の文化と混ぜり合せて独自の文化を作り上げるたびに飛躍的に発展してきた歴史がある。外国の高水準で多様な頭脳を取り入れ、異質な考え方、技術、ノウハウ、文化などがぶつかり合い、刺激を与え合うことで新しい創造を生み出すことが重要である。

## iii) 快適な生活が送れるまちの形成

「知的資本」の集まりを促すためには、教育、医療、住宅、景観等の面で快適性を感じ、住みたいと思うまちであることが重要であり、このことにより家族を含めて安心して生活できる。そのためには文化的魅力も必要であり、地域に根ざした個性ある文化や伝統が存在することが重要である。グローバル化が進むために、地域が保存していた文化の復興を通じて、新たな産業を創出し、人間の生活の「場」を再生するなどのローカル化により競争力を高めることが重要となる。中でも快適なまちを作ることは日本人・外国人の双方にとって重要である(図表1-49)。

図表1-49 拠点となる都市圏における生活面の指標



(出典) 都市計画年報、総務省「住宅・土地統計調査」(H10)、各都道府県「地価調査」より国土交通省国土計画局作成。

(注) 各図の黄色は三大都市圏中心都市。1人あたり都市公園面積：各都市の都市計画区域において、地方公共団体・国が設置した公園の面積/都市計画区域内人口、1住宅当たり延べ面積：持ち家住宅及び借家住宅の床面積の平均値、住宅地地価：毎年1回実施する基準値の価格調査による、用途が住宅である地点の平均価格。

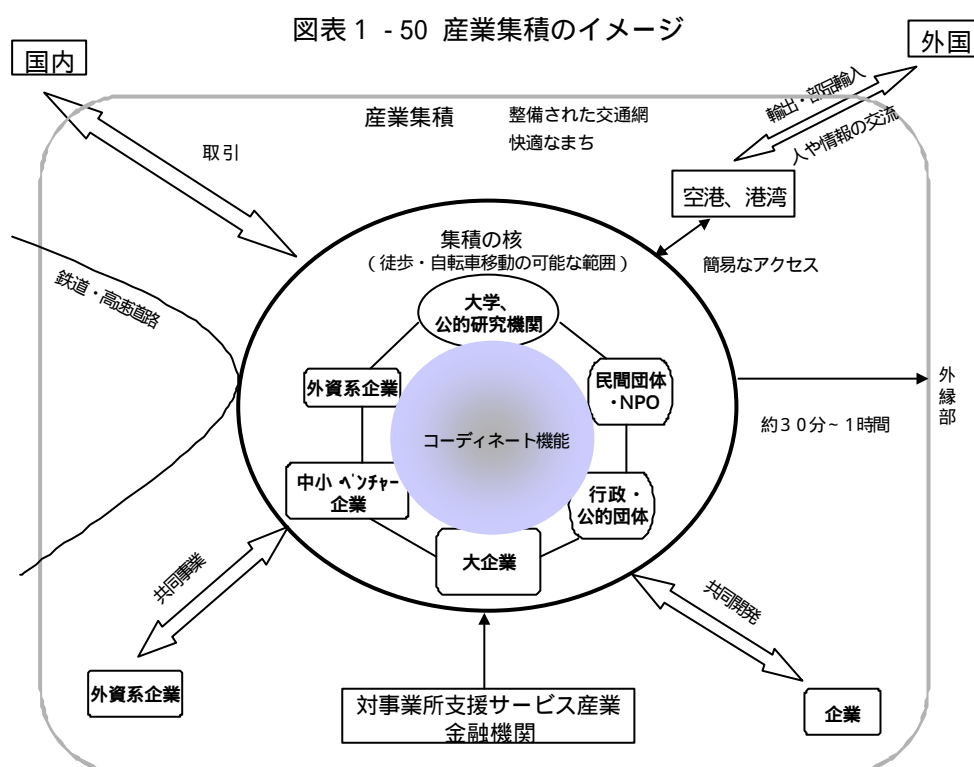
## (6) 産業集積の形成

### 産業集積とは何か

産業集積とは、既存の産業が集積した地域において、人が集まる核と産学間・企

業間の連携・分業ネットワークを構築することにより形成されるもので、ある程度の地理的広がりを持つものである（図表1-50）。更地に新しく施設を建設して人工的に建設するものではない。業種は伝統的地場産業、素材型産業、加工組立産業、知識財産業など幅広く、規模についても大規模から小規模まで存在すると考えられる。

産業集積の外縁部は、IT技術の発展や交通アクセス網の整備などにより変わりうるが、大まかな地理的範囲としては、毎日のフェイス・トゥ・フェイスが可能な集積の核を中心とし、技術革新活動を共同で行い得る30分～1時間到達圏内とし、単なる取引先までは含めない。



### 産業集積の達成目標（10～15年先）

既存の産業や大学を前提とするため、各地域によって特色が異なり、10～15年先の達成目標を規模、業種、範囲など外形的なもので一律には規定できない。このため、機能面での達成目標を掲げることとする。「富を産み出す源泉としての生産力を確立し、雇用機会を生み出す」との観点から、10～15年後の目標として以下を掲げる。

#### i) 技術革新の維持向上

技術シーズを持った人材を輩出し、新規創業が次々と発生する基盤が形成されていること。日本の産業の国際競争力の基盤は、生産効率の向上だけでなく、新

技術、新製品を次々と生み出す技術革新にある。

ii) 地域産業の柔軟性や適応力の向上

産学間・企業間の柔軟な連携・分業ネットワークが形成され、今後、地域産業を取り巻く如何なる環境変化があったとしても、その変化を柔軟に受けとめられる地域産業が形成されていること。

iii) 常に新しい技術・製品が生み出される開発基盤の確立

大企業、中小零細企業、大学、国立研究所などが連携・分業するネットワークが有効的に機能し、人材を常に輩出し、常に新しい次世代の技術・製品を生み出す開発基盤が確立されていること。

iv) 地域の雇用確保

地域の雇用を支えた主力産業が、もはやかつての雇用吸収力を維持出来なくなってきたため、地域の雇用機会を生み出し、地域に根付いた雇用基盤が形成されていること。現在米国でみられるような「雇用無き景気回復」とならぬよう、産業集積を支えるおう盛な生活基盤産業を含めると、知識労働から単純労働まで幅広い労働層の雇用機会を生み出すこと。

### 産業集積の形成手法

産業集積は、地域の自助努力が基本であり、国は間接的に支援を行うことが重要である。

ただし国が地域の特性をいかした産業集積形成のモデルケースを提示することは有用である。

産業集積は、各地域によって、規模、業種、範囲、発展過程、組織構造などが異なるため、形成手法や国と自治体との役割分担も一律には規定出来ない。地域において最適と思われるビジョンを作ることが基本であるが、どの産業集積にとっても重要と思われる形成手法は以下のとおり。

i) 集積の核とネットワークの形成

「知的資本」の集まりを促す核の形成が重要である。頭脳業務は、多様な「知的資本」が集まる場での毎日のフェイス・トゥ・フェイスの交流を通じて新しい創造が生まれうる。人の自由な行動に任せるだけでは人の集まりを促すことは困難である。地域の大学、公設試験研究機関、国立研究所など、「知的資本」が集まり、地域産業を支援する役割を持って設置された公的機関が、集積の核の役割を担い、全力を挙げて地域産業を支援することが重要である。

集積のメリットを高める産学官・企業間の連携・分業ネットワークの形成が重要である。多くの人と情報交換し、情報を共有することで、縦の取引関係や横の業務分担など仕事のつながりに発展しうる。ネットワーク作りの基本は、出会いの場を作ることにある。



## ii) 集積の潜在能力の向上

必要な人材が供給されることが重要である。制度がいかされ、成果が生み出されるためには、熱心な人の存在が不可欠である。熱心な人には、組織を熟知し、人と人を結びつける「結節点」の機能を有する複数の者と、事業の主体となる大学や企業に属する者がいる。独立法人化を契機とした国立大学や大企業からのスピンアウトも重要な役割を担う。

外国企業の産業集積に対する投資を容易にするための環境整備が重要である。外国の多様で異質な頭脳を取り入れ、刺激を与え合うことが重要である。

## iii) 長期的な維持定着

事業者が地域に歓迎されていると実感し、そこで働く人とその家族が地域で長く働き住み続けたいと感じられる居心地の良さを提供する環境が重要である。

## iv) 支援

集積の核とネットワークの形成、人材の供給、外国企業の投資環境整備において公的機関は必要な支援を行うとともに、立ち上がり段階において、健全な事業内容（ビジネスプラン）を有する事業者に、公的機関は試験研究資金、民間金融機関や投資家等は事業立ち上げ資金など何らかの形態で資金供給を行うことが重要である。

産業集積は規模や業種は様々であるが、国が間接的に支援する場合には、比較的規模が大きく、「生産性が高い土地」（生産性が高くなることを見込まれる土地、国として戦略的に生産性を上げていくべき土地を含む）に限定する。大都市圏か地方圏かは無関係である。地域ブロック内での選定と国での選定を組み合わせる。選定に当たっての恣意性を排除するため、客観的、公平、合理的な判断（いわゆる「目利き」を含む）が重要である。

## 3. 「ほどよいまち（調和のとれたまち）」をふまえた地域づくり

### (1) 大きな転換点を迎えた地域社会

外からの移入や誘致に依存しない自立・安定した地域社会

地方の中核都市の一部、中心都市、中小都市及びその周辺地域（条件不利地域を除く）の広大な一帯では、地域振興に成功した地域も一部にあるが、大多数は、地域経済が落ち込み、地域社会を維持することが厳しい状況にある。過去多くの試みが行われてきたが、多くの地域では未だ地域振興に成功していない。

地域づくりに対する大きな時代の転換点に差し掛かっているといえる。各種の施設や社会資本の整備などの大規模プロジェクトを実施し、大企業の工場を誘致することにより住民に夢を与えること、また、工場誘致や観光業で地域振興に成功した

地域が、創意工夫なく、これまでの地域づくりの延長線上でさらに発展することは難しい時代となった。

日本の地方圏に広がる広大な地域が、今後、外からの工場・プロジェクト誘致だけに依存しないという前提の下で、自立・安定した社会を形成し、次世代に伝えるための地域づくりを行うことが緊急の課題である。

#### 多種多様ないくつもの地域社会

地域づくりは、地域に住んでいる人たちが、地域に対する帰属意識を持ち、安心して住み続けられる地域社会を目指すことが基本である。こうした地域づくりによって、より多くの住民が、地域に対する誇りや愛着を持ち、満足感を得て、その地域に長く暮らす社会が実現する。

住民の価値観が多種多様であるため、地域づくりも多種多様な形態が存在する。それは住民自らの知恵と意思で決めるものであって、他地域の真似や後追いをするものではない。地域は必死になって努力し、地域資源をいかし、結果として特徴のあるメリハリのきいた地域づくりをしなければならない。

例えば、地域資源をいかした観光を振興し交流人口を増やす地域、都市と農山漁村で相互の役割分担を意識した交流を活発化する地域、地場の産業を業種転換して交流人口や売上を増やす地域、歴史的な町並みや美しい自然景観を保存し地域の魅力を高めて交流人口を増やす地域など、多くの選択があり、このような地域づくりは、地域ブロックの競争力や魅力にも貢献する。

## (2) 地域づくりの結果として実現する「ほどよいまち（調和のとれたまち）」

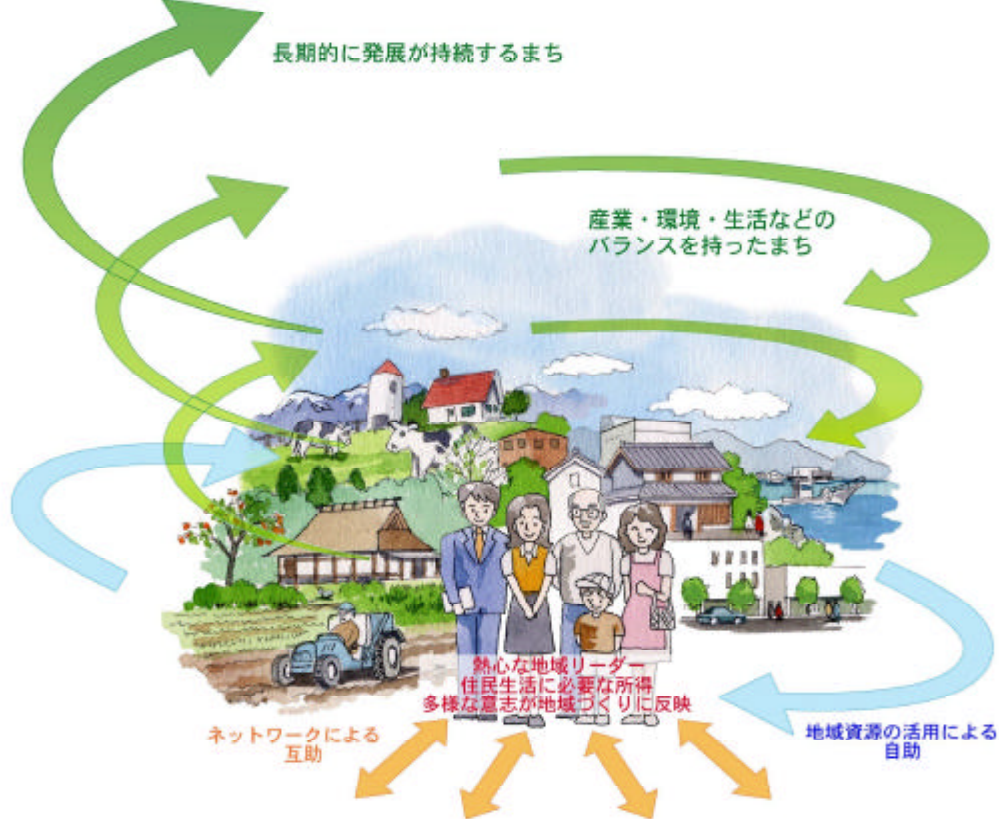
### 「ほどよいまち（調和のとれたまち）」とは何か

地域づくりは、住民、NPO、企業、地方公共団体など多様な主体が参加して協働し、自主的に取り組むことが重要であり、結果としてバランスを持ち、長期的に発展が持続する「ほどよいまち（調和のとれたまち）」が実現される（図表1-51）。

#### i) バランスを持ったまち

「ほどよいまち（調和のとれたまち）」とは特定の機能に特化していないバランスを持ったまちである。例えば、産業、環境、生活のバランスが取れたまちであること、都市機能と農村機能がバランスしていること、産業の構成においても、住民の生活を支える生活基盤産業と外から移入した産業がバランスしていること、農業、製造業、サービス業など産業構造もバランスしていること、地縁的血縁的人間付き合いのコミュニティと、目的的機能的付き合いのアソシエーションがバランスしていることなどである。諸機能がバランスしていると、社会が大きく変化する時代にあっても柔軟に対応可能で影響が少なく、ましてや緩やかな変化は吸収することが可能である。

図表 1 - 51 「ほどよいまち（調和のとれたまち）」のイメージ



ii) 長期的に発展が持続するまち

「ほどよいまち（調和のとれたまち）」とは、長期的に発展が持続するまちである。これは、スマート・グロース やサステイナブル・デベロップメント に近い概念である。大小を問わず好機を賢くとらえて地域振興に結びつけ、例えば、観光業や過去の工場誘致で地域振興に一旦成功したとしても、創意工夫により、長期的な発展の安定軌道に乗せていくことが、「ほどよいまち（調和のとれたまち）」へと導いていく。

地域資源の活用による自助

のような「ほどよいまち（調和のとれたまち）」の考え方を踏まえた地域づくりに当たっては、特定の事業や地域に依存する構造から脱皮し、地域に内在する地域資源から発展するという自助努力が基本である。

例えば地域資源とは無関係に単に外から工場を誘致しただけでは、地場に技術が根付くことが難しく、景気に左右されて工場が閉鎖・移転する可能性がある。真に頑強な地域を作るためには、接ぎ木のような方法でなく、地域に内在している産業

や都市機能の既存の集積、伝統、技術、文化、自然、景観などの地域資源の中から価値のあるものを発見し、磨き上げ、伸ばしていくことで、他地域にはない価値を生み出すことが重要である。他地域に比較して特に抜きん出た既存の集積、伝統、技術、文化等が存在しなくとも、このように発展するものは地域に長く根付く。

なお、その際も、自然環境などの貴重な地域資源の価値が保たれることは、持続可能性の配慮というだけでなく、良好な環境として地域の競争力につながる。

#### ネットワークによる互助

地域に内在する資源や諸機能を土台に発展するという自助努力に加え、他地域や他都市との間で相互に補強・補完しあい、多元的、動的、相対的なネットワークを張り巡らし、他地域との多様な依存関係を深めることで（互助）、自立を確立した地域づくりを目指す。

具体的には、自地域に必要な人材、文化、産業を補強するために他地域から移入を促し、自地域に不足する機能を各地域の有する得意分野で補強・補完する形で連携し、また都市から一部を移入する形の「多元的」で、時間を経るに従い環境に応じて柔軟に変化する「動的」なネットワークを形成することで、他地域との「相対的」な位置関係において自立の確立を目指す。

自助と互助をバランスした組み合わせによる地域づくりの結果、例えば落ち着いているが賑わいもあり、豊かな住民の生活を支える産業があり、すぐ郊外に行けば田園風景があるというような「ほどよいまち（調和のとれたまち）」が出来上がっていく。

こうして実現する「ほどよいまち（調和のとれたまち）」の一つ一つが、生活面では、生活圏域において都市的サービスを互いに機能を分担し合いながら提供する役割を担う一方で、経済面では、地域ブロックの拠点からの波及を受けとめるそれぞれの魅力や素地を持ち地域ブロックの競争力を支えていくことで、生活圏域と地域ブロックという二層の広域圏が形成される。国土が多種多様、複数複層の地域社会により構成され、二層の広域圏を念頭に置いた地域の自立と安定を担保するしくみが形成されるには、地域ブロックの牽引役となる拠点と発展のつまずきがちなまちの双方が、「ほどよいまち（調和のとれたまち）」の価値を共有し地域づくりを進めることが重要である。

### (3) 今後の地域づくりに当たっての重要な要素

#### 熱心な地域リーダーの存在

現在、必ずしも全てではないが、地域づくりに成功した事例をみれば、都会や外国など地域外で暮らした経験を持ち、何らかの理由で地域で暮らすことになった人

が熱意を持ち、既存の枠組みから離れて過去のしがらみに捕らわれずに地域づくりを行っている例が多い。地域外で暮らした経験から、地域の魅力を外部評価し、地域住民に価値を伝えることができる。地域づくりが成功すれば、地域に魅力を感じ、地域リーダーを支える人々が集まる。

#### 住民の生活に必要な所得機会の確保

まず目指すべきは、地域住民が欲する商品・サービスを地元で生産する（地産地消、コミュニティ・ビジネス）こと、地元企業が必要とする労働者を地元が提供すること、地域で形成された資金を地域の事業に融資・投資することなど、「地域の中で経済を回す」という自助が基本である。これは住民生活に根ざした生活基盤産業とでも呼ぶべき産業を興すことでもある。さらに、地域資源の中から価値のあるものを発見し、磨き上げ、伸ばしていくことで、他地域にない産業を興すことも重要である。

その上で、同時に検討すべき事項は、商品を大消費地である国内の都会や産業集積、東アジア等に出荷販売すること、国内や東アジア等から観光客を呼び込むこと、住宅などを開発販売して居住者を呼び込むことなどである。

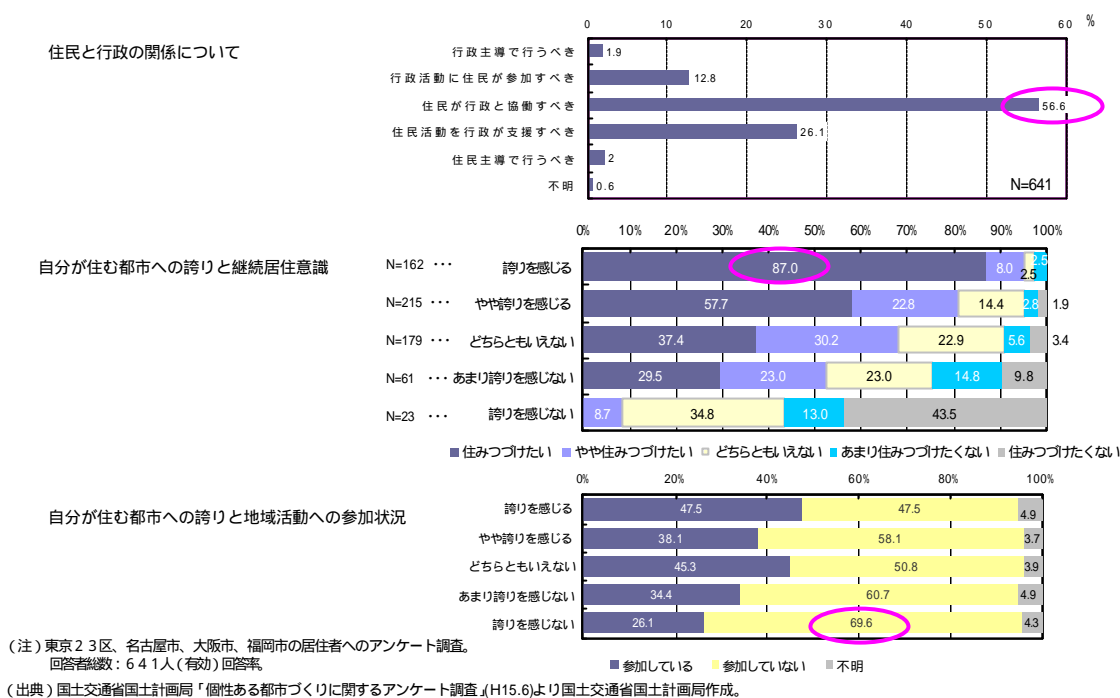
#### 多様な主体の意志が地域づくりに反映する仕組みの構築

住民が地域に対する誇りや愛着と地域活動への参加に相関があるとの分析がある（図表1-52）。住民が地域に対する誇りや愛着を持ち、満足感や安心感を得、長く住みたくなるような地域、さらには外からも評価され交流が持続する地域がつくられるためには、住民個人、自治会、町内会、NPO、企業、商工会議所、商工会、青年会議所、地方公共団体など地域に住む関係者のみならず、地域外の第三者も加われる仕組みとすることで、多様な主体が参加して協働し、地域のことは地域で決め、个性的かつ開放型の地域づくりを行うことが重要となる。現在、こうした動きを促すため多くの地方公共団体で関係条例が作成されている。

活動の仕組みを作り上げていく過程においては、市町村合併が進んでいる中で、住民が自らを治めるという広い意味での自治構造の再編やNPOなどの住民活動組織の創設や活動を促し、定年時期に差し掛かっている元気な団塊の世代の参加を促し、多様な個人が個人の資格で活動に参加し協働を促すことが重要である。

また、多様で創造的、かつ地域の多様な主体の意志が反映された地域づくりの計画を作り、実践を行うためには、国と地方、事業主体と利用者、行政と非行政とが一緒になって徹底した論議を積み重ね、合意に至るようなボトムアップ型の仕組みが重要である。

図表 1 - 52 都市に対する誇りと居住意識（都市住民意識調査より）



## 地域づくりに対する支援

国・地方公共団体は、各種媒体を通じて、事例、支援措置、リスク等にかかる情報提供を行う役割がある。地方公共団体は、地域イメージ向上のための対外的な広報活動を実施し、また首長自らトップセールスを行う役割がある。国は、意欲のある地域に対し、地域の主体的取組を前提とし、自立・安定に向けての各段階に応じた適切な支援を行うことが重要である。

## 第2章

# 世界に開かれた魅力ある国土形成と持続的発展の ための国土基盤のあり方





我が国は、本格的な人口減少の到来、グローバル化、環境制約の顕在化など、これまでにない新たな時代潮流を迎えつつある。我が国の長期的な経済低成長下における本格的な人口減少の到来は、地域の経済基盤の存立を脅かすものと考えられており、このような人口減少下において我が国の活力を維持し、持続的発展を担保していくためには、経済のグローバル化、ボーダレス化の中で、県境の枠組みを超えた広域的視点に立った交流・連携をベースに、国際的な地域間競争のもと、地方が自立的に地域の発展に取組、個性ある地域社会を形成していくことが求められる。

また、このような対応を適切に行うことにより、先進諸外国に較べ、量的には拡充してきたが、質的には劣っている生活水準や不十分な環境水準の向上が図られ、自然と共生し、質の高い生活を持続的に営める社会構造への転換が可能となるものである。

国際連携・持続的発展基盤小委員会では、このような認識のもとに、発展する東アジアの一員として、活力ある国土形成を図るための国際連携のあり方や「二層の広域圏」の考え方に示されるような、県境や市町村境を超えた国内の広域連携のあり方、そしてこれらを支える国土基盤形成のあり方について、今後の方向性を検討した。本章で示した基本的方向は、新たな国土政策に向けた検討の出発点であり、引き続き提案した内容の具体化を進めることが必要である。

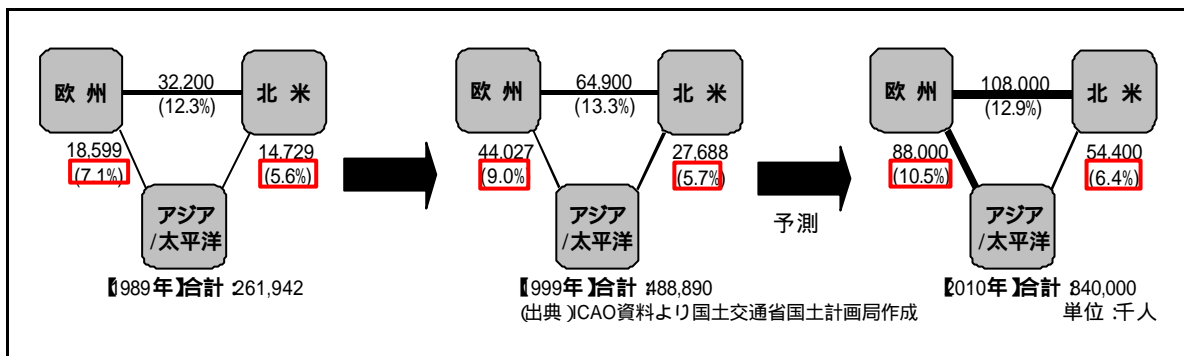
## 2 - 1 東アジアの発展の一翼を担う国土形成

### 1. グローバル化とともに活発化する国際交流

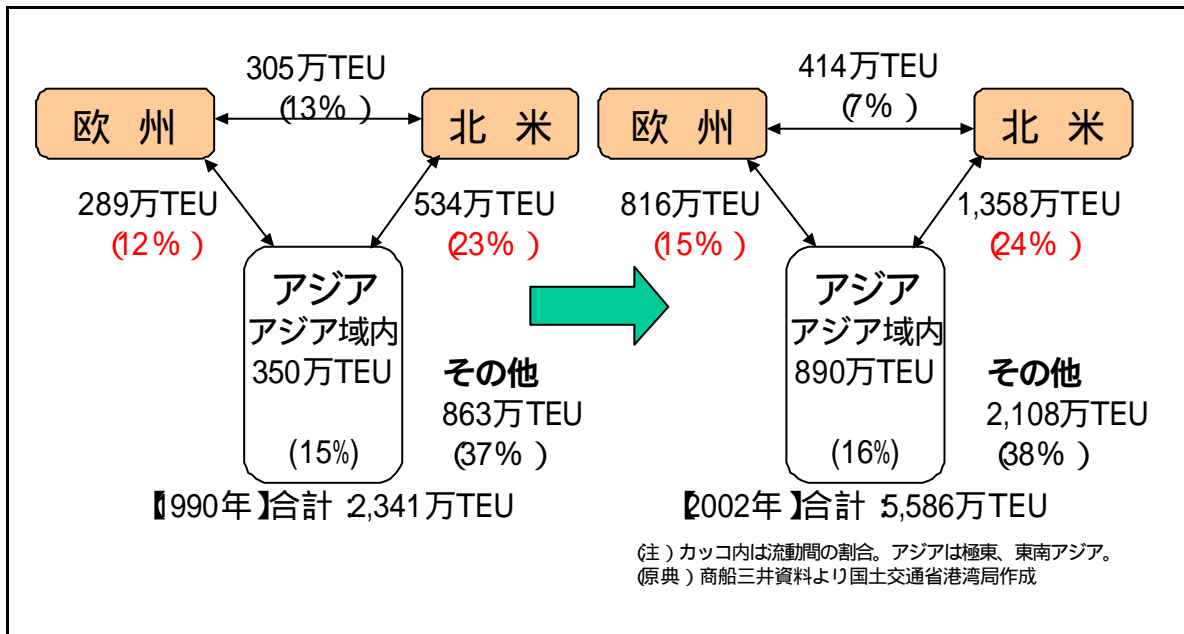
#### (1) 東アジアの台頭による世界の三極構造の進展

東アジア諸国の経済発展により、世界経済は北米、EU、東アジアの三極構造が鮮明化してきている。これにより、人流・物流なども三極を結ぶ流動が世界の基幹的な流動となってきている。

図表 2 - 1 世界主要三極間における国際旅客輸送実績・需要予測



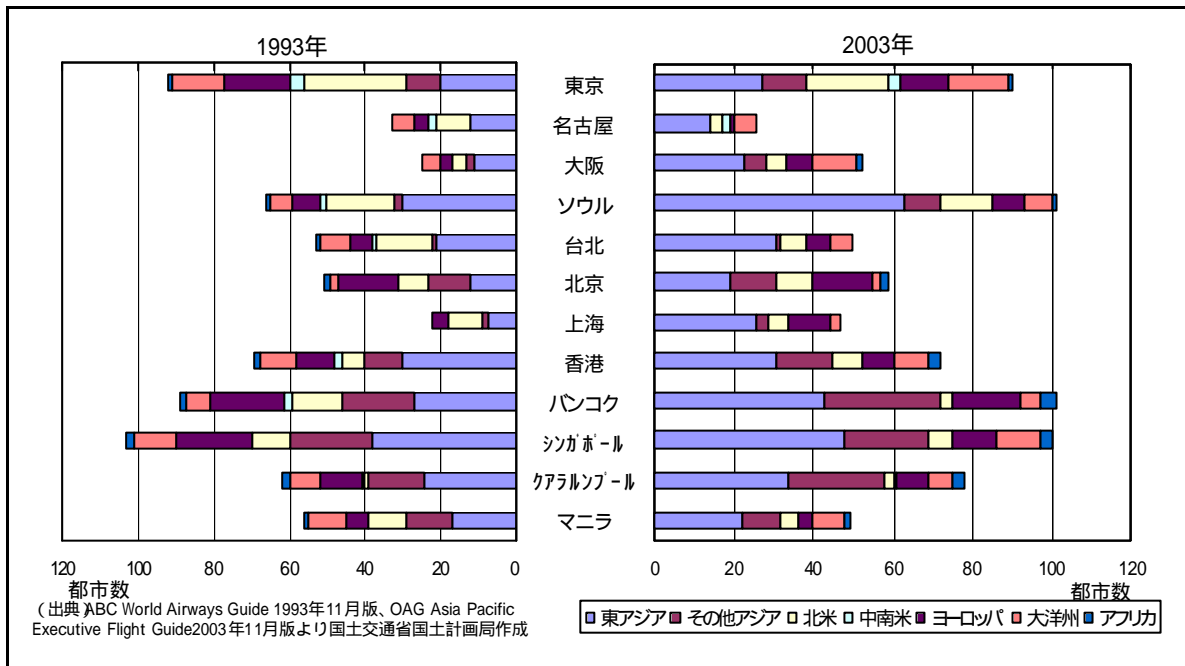
図表 2 - 2 世界主要三極間における国際コンテナ輸送状況



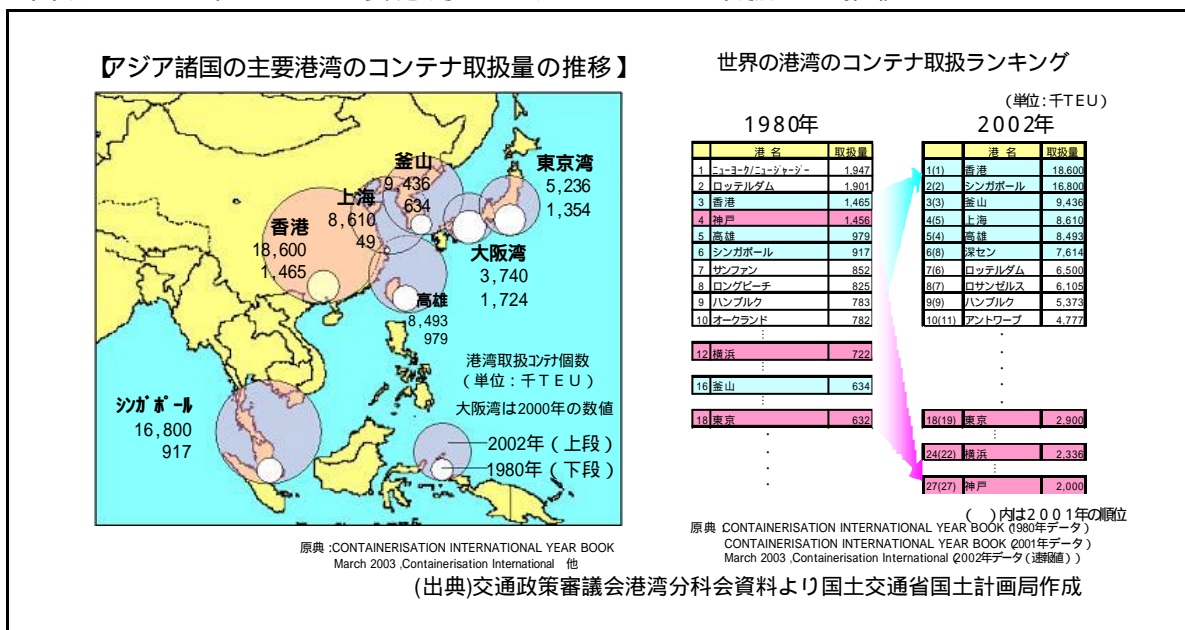
(2) 東アジアの急成長下における我が国の活性化への課題

このような中で、日本と東アジアをはじめとして海外との人流・物流・情報流などの交流は着実に増加しているが、東アジアにおける国際的な交流は日本を上回る勢いで増加しており、我が国の東アジアにおける国際交流に関する相対的地位は低下している。急成長する東アジアの活力を踏まえた我が国の国際交流の更なる拡大が望まれる。

図表 2 - 3 東アジア主要空港の方面別国際航空便就航都市数の推移



図表 2 - 4 東アジア主要港湾におけるコンテナ取扱いの推移

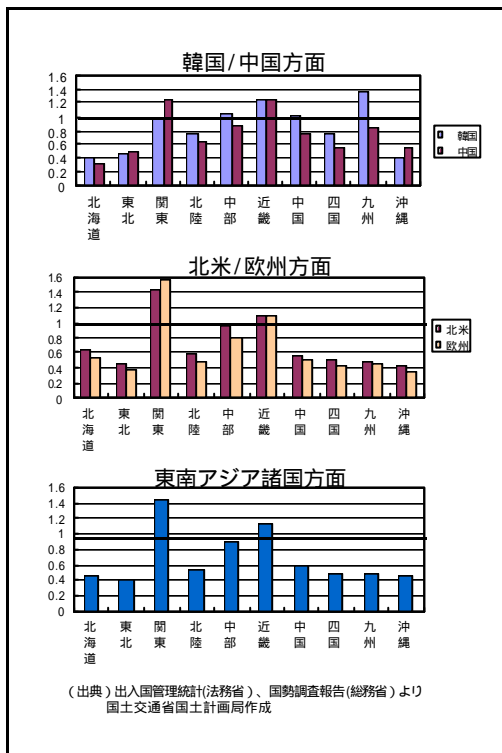


### (3) 国内における国際交流の地域格差

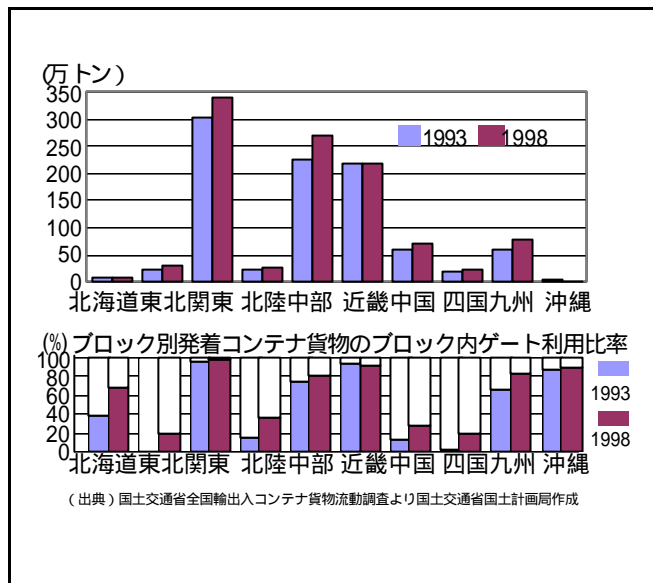
我が国の国内に目を移すと、定期航空路、定期コンテナ航路等の地方圏への展開により、近隣諸国へのアクセス性は全国的に向上している。しかしながら、東南アジアや欧米への人口当たり出国者数、国際コンテナ貨物の発生地・消費地と同じブロック内の港湾を利用する比率などにおいて、依然として三大都市圏を含むブロックとそれ以外とで明瞭な格差がある。

図表 2 - 5

地域別人口当たり出国者の  
全国平均に対する乖離



図表 2 - 6 ブロック別発着コンテナ貨物



本章における地域区分は、特に記述のない限り以下の区分とする。

北海道：北海道

東北：青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県

関東：茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県

北陸：新潟県、富山県、石川県、福井県

中部：山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県

近畿：滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県

中国：鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県

四国：徳島県、香川県、愛媛県、高知県

九州：福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県

沖縄：沖縄県

## 2. 東アジアの一員としての活力ある国土形成

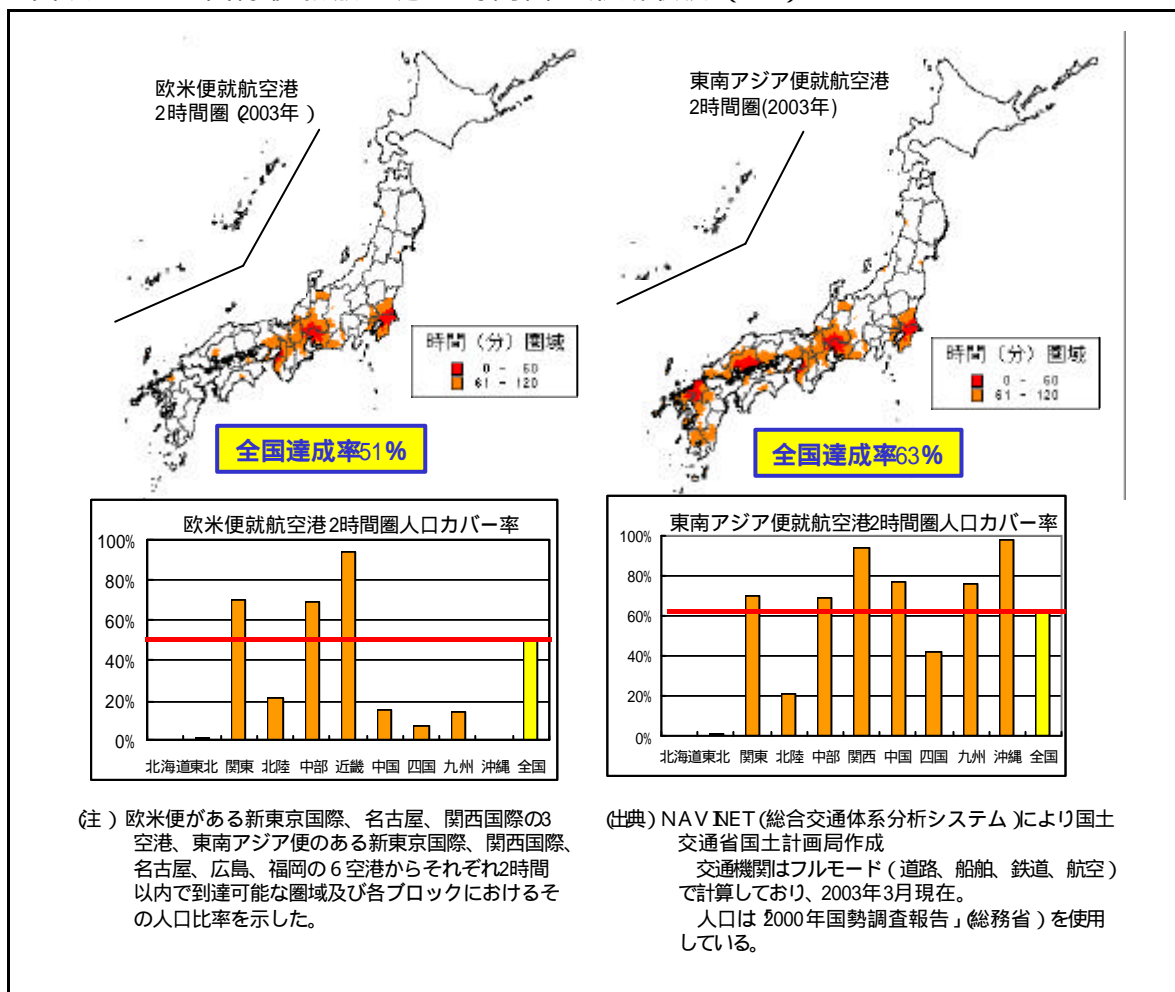
東アジアの経済力は今後とも日本以上の発展が見込まれ、東アジアの総人口を考えると巨大な市場が形成されると予測される。日本の各地域がこのような市場を捉え、地域の活力や雇用を生み出すための現状と課題を下記に示した。

### (1) 交通・情報通信分野

国際航空については、近年のテロ事件やSARSなどの影響があるものの長期的にみれば就航する国際定期便数が着実に増加してきており、首都圏など一部空港では需要がひっ迫してきている。

空港へ2時間でアクセスできる人口の割合(2時間圏人口カバー率)は、欧米便就航空港については約5割、東南アジア便就航空港については約6割となっており、これらをブロック別に見ると、地方圏では中国、九州、沖縄の東南アジア便就航空港2時間圏人口カバー率は全国平均より高く、それ以外では相対的に低くなっている。これらの要因としては、地方圏への直行便が少ないこと、我が国国際拠点空港の地方への乗り継ぎ機能が必ずしも十分とは言えないことなどが考えられる。

図表2-7 国際便就航空港2時間圏の形成状況(1)



図表 2 - 8

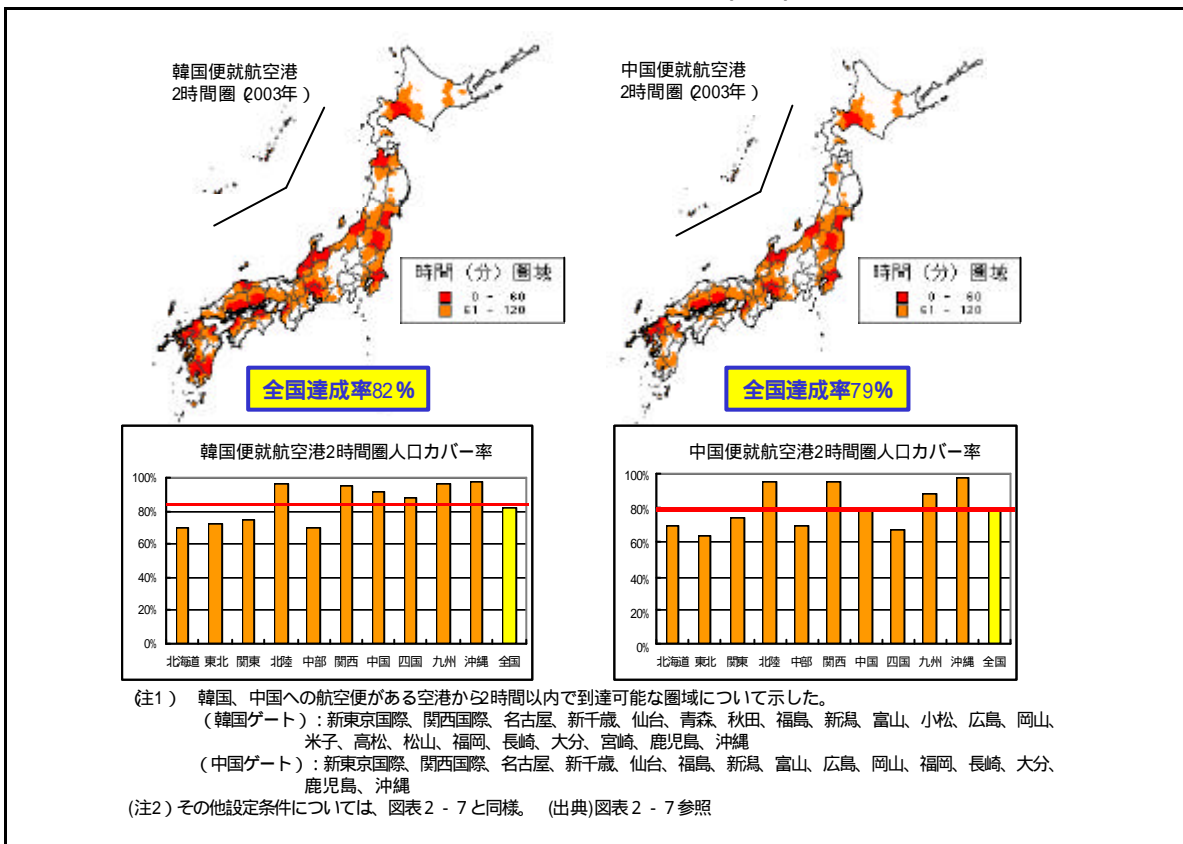
関西国際空港における国内から海外への当日乗り継ぎ可能都市ペア数  
(欧米・オセアニア)

	地方からの航空路数	欧州方面	北米方面	オセアニア方面 (豪州・NZ)
1995年(2月)	31路線	37(6路線)	103(5路線)	86(4路線)
2003年(9月)	19路線	25(10路線)	40(5路線)	87(6路線)

(出典 国内航空時刻表、国際航空時刻表 (ITB)より国土交通省国土計画局作成)

一方、韓国、中国便就航空港へ2時間でアクセスできる人口の割合は、既に約8割に達しており、利便性の向上が図られている。

図表 2 - 9 国際便就航空港2時間圏の形成状況(2)



今後は東アジアとの経済的な結びつきが一層強まることが予想され、ビジネス客を中心に韓国・中国などの近隣諸国へは日帰りできることが重要となってくる可能性がある。EUとアジアとを単純に比較することは注意を要するが、小型機材で高頻度に運航されている欧州内の都市間と比較して、日本の都市から日帰り可能な東アジアの都市は限られている。大都市では空港アクセス問題があり、地方都市では路線数と運航頻度、共通して大型中心の航空機材構成がある。その他、各種手続の効率化などの課題がある。なお、平成15年11月に羽田 金浦チャーター便が就航し、東京 ソウルの日帰り可能性は高まった。

図表 2 - 1 0 東アジアとの日帰り可能性の現状

【日本・アジア双方から日帰り可能】							
日本側空港	アジア側空港	日本からの日帰り			日本への日帰り		
		滞在最長時間(分)	日帰り圏	曜日	滞在最長時間(分)	日帰り圏	曜日
成田	釜山	385		火木	365		水
成田	ソウル	435		毎日	445		毎日
関西	ソウル	495		毎日	450		毎日

【日本からのみ日帰り可能】							
日本側空港	アジア側空港	日本からの日帰り			日本への日帰り		
		滞在最長時間(分)	日帰り圏	曜日	滞在最長時間(分)	日帰り圏	曜日
成田	済州	365		月水金	-	×	-
関西	済州	445		月木	-	×	-
関西	上海	365		毎日	200	×	毎日
名古屋	ソウル	470		毎日	240	×	週4日
名古屋	上海	385		毎日	125	×	毎日
福岡	ソウル	485		毎日	65	×	毎日
福岡	台北	370		毎日	60	×	毎日
岡山	ソウル	380		月金	70	×	水
広島	ソウル	390		月金	60	×	水
広島	上海	415		月木	50	×	土

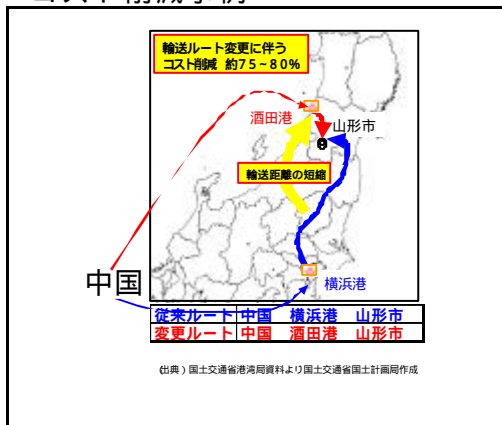
【アジアからのみ日帰り可能】							
日本側空港	アジア側空港	日本からの日帰り			日本への日帰り		
		滞在最長時間(分)	日帰り圏	曜日	滞在最長時間(分)	日帰り圏	曜日
成田	北京	95	×	毎日	390		週6日
成田	上海	240	×	週5日	365		毎日
成田	台北	260	×	毎日	425		金
関西	台北	235	×	毎日	430		毎日
名古屋	マニラ	70	×	月水金	460		毎日
沖縄	台北	305	×	毎日	565		毎日

(注)日帰り圏：我が国空港を6:00以降に出発し、同じ日の24:00以前に到着する便を利用し相手空港到着から出発まで6時間以上確保できる都市と仮定(2003年10月現在)

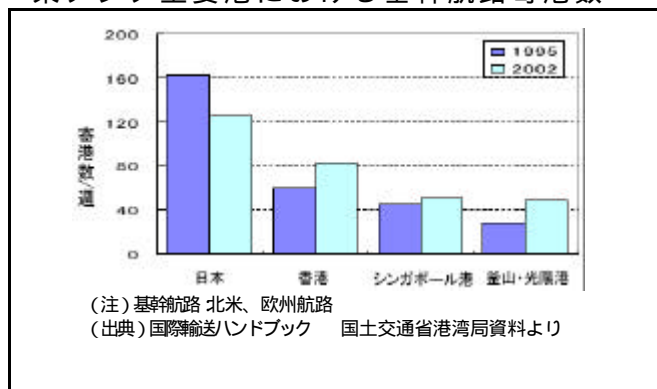
(出典)JTB時刻表

国際物流については、東アジアをはじめとして需要が伸びている。また、地方圏の荷主にとって大きな負担であった国内輸送コストの低減を可能とする地方圏への外航コンテナ定期航路が増加している。これにより、発生地・消費地と同じブロック内にある港湾の利用が伸びてきているが、未だにその割合は低い(図表2-6参照)。また、欧米向けの定期航路の寄港数も、東アジア諸国が急激に増加しているのに対して伸び悩んでいる。

図表 2 - 1 1  
輸送ルート変更に伴う  
コスト削減事例

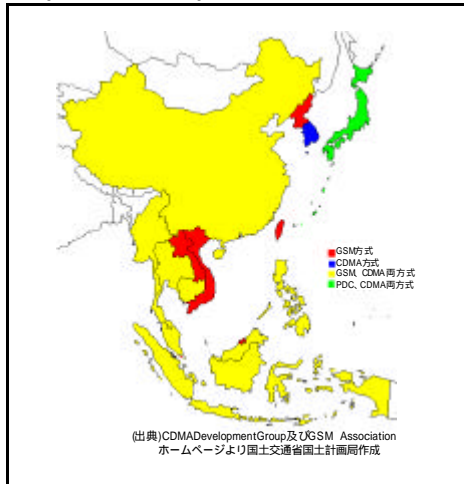


図表 2 - 1 2  
東アジア主要港における基幹航路寄港数

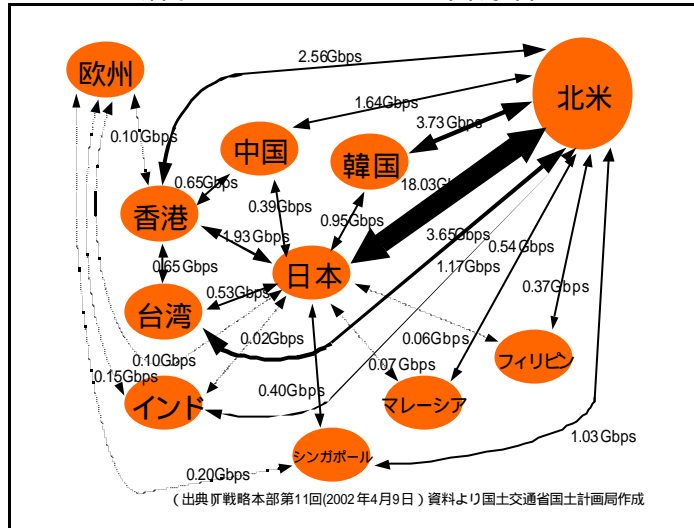


情報通信については、第2世代携帯電話について、通話方式の違い等のため、同じ携帯電話を国際的には使えない状況にある。また、インターネット回線は北米を中心に繋がれており、東アジア諸国との通信も北米を経由しているケースが多い現状にあるが、直接アジア諸国同士をつなげた通信も近年は増加傾向にある。

図表2-13  
アジア諸国・地域において採用されている携帯電話方式（第2世代）

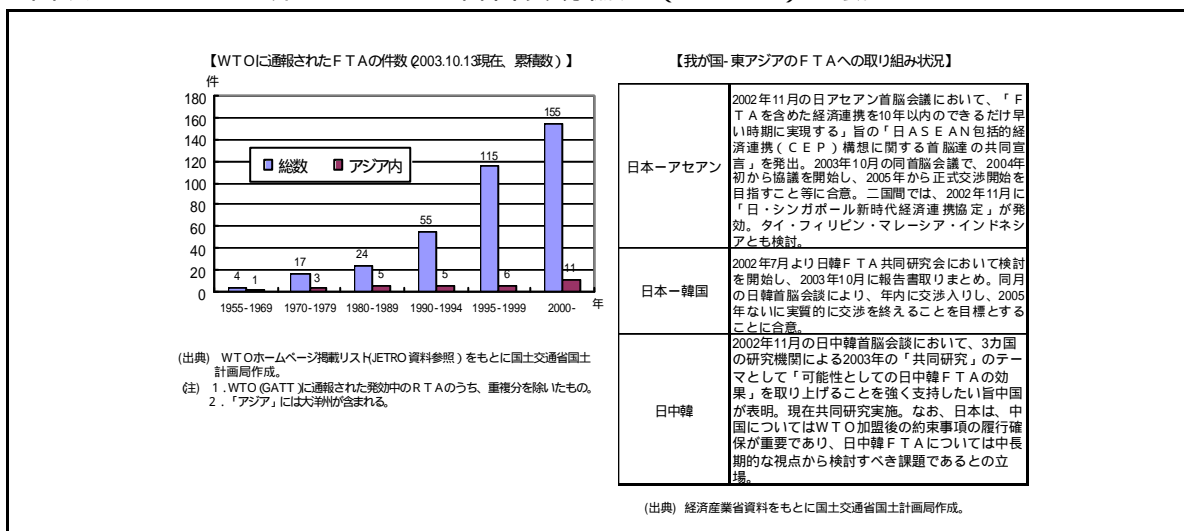


図表2-14  
アジア域内のインターネット回線容量



世界の F T A の進捗は著しく、我が国も近い将来、本格的に F T A の締結が進められることが予想される。

図表2-15 世界とアジアの自由貿易協定 ( F T A ) の動き



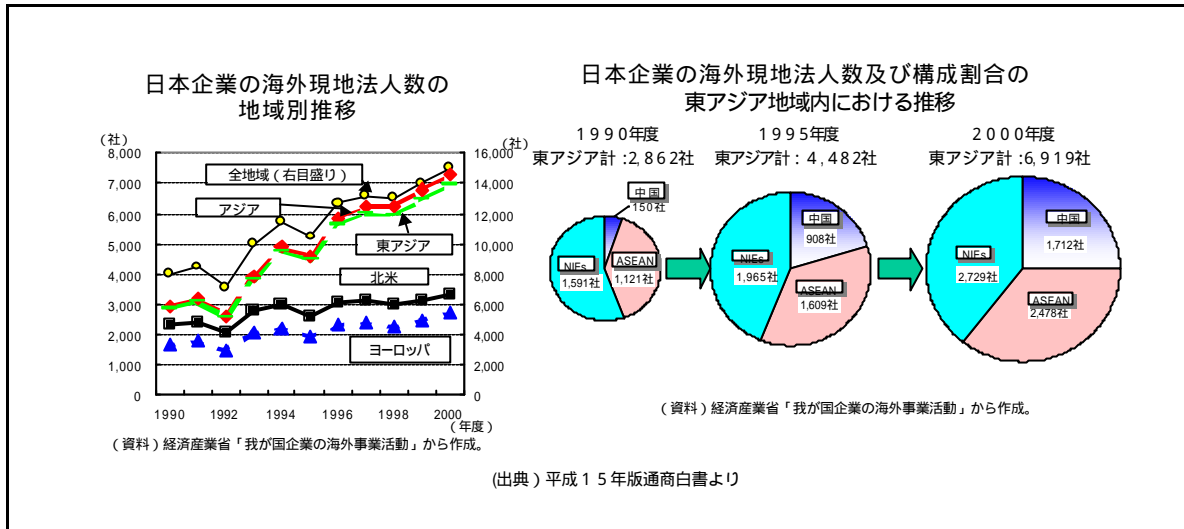
このような中で、国際交流が一層活発化することに伴い、国際競争力のある交通体系の構築や、より効率的な国際通信環境の整備が重要となってきている。



## (2) 産業分野

我が国の企業は、製造業を中心として、より有利な企業活動の場を求めて東アジアへ工場を移転するケースが多く、地域の活性化・雇用など

図表 2 - 1 6 東アジアにおける日本企業の進出状況

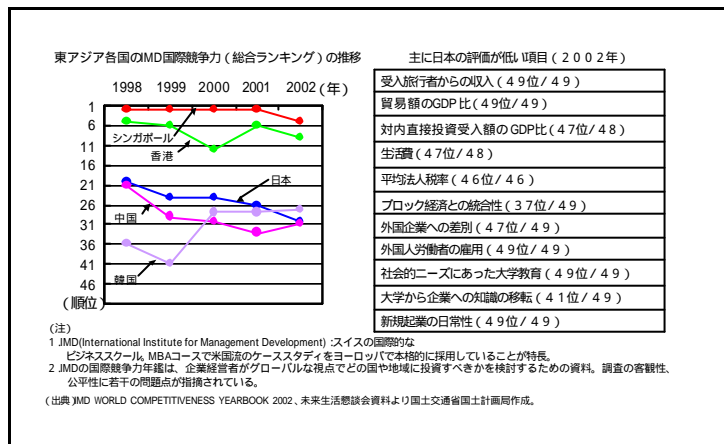


深刻な問題が出てきている。特に現地市場の発展性、外資誘致政策、賃金の低さなどを背景として中国への進出が急激に増加している。IMD (国際経営開発研究所) が評価した我が国の国際競争力も年を追うごとに悪化してきている。

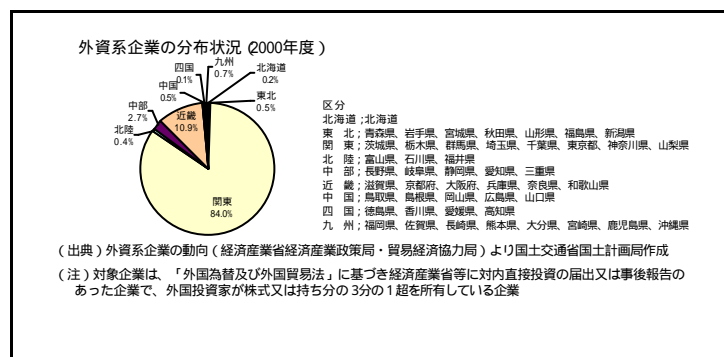
こうした中、知識経済化の進展によって技術革新の国際競争が激しくなっている。これを受けて、大学や研究機関の役割がより重要性を増し、産学連携の強化が求められている。また、我が国は外資の導入が遅れており、特に地方圏への立地が極めて少ない。

こうした状況を踏まえ、地域の活性化、雇用の増加のために、外資系企業の誘致も視野に入れた産学官連携による産業クラスターの形成を進めるなど、活力ある産業の育成に努めることが必要である。その際、

図表 2 - 1 7 IMDによる国際競争力の推移



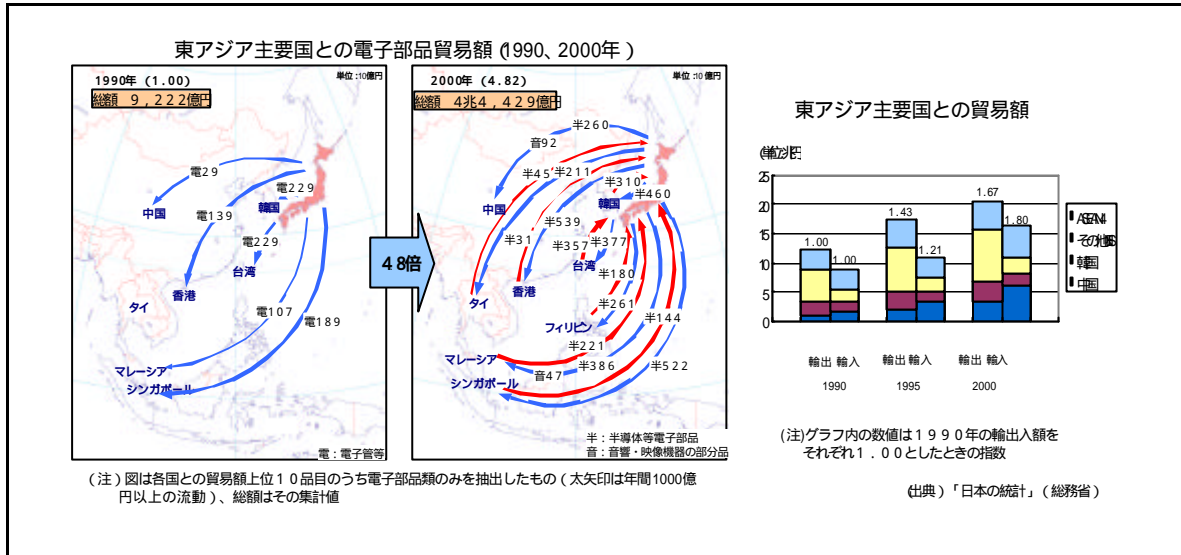
図表 2 - 1 8 外資系企業の分布状況



特に外国企業の事業環境や外国人の生活環境の充実が必要である。

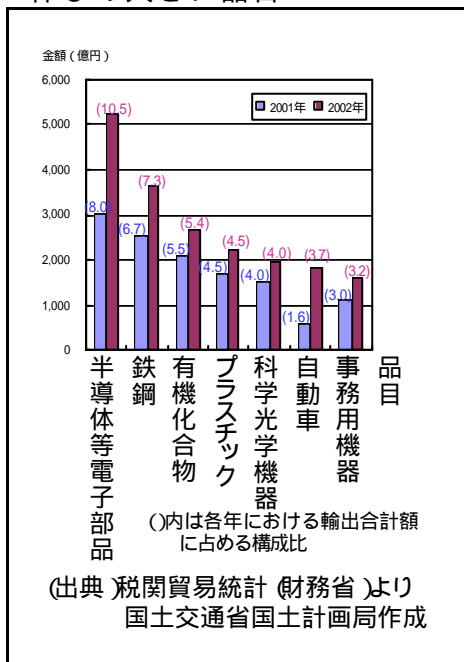
東アジアと我が国との貿易は急速に進展しており、電子機器などについては、部品を相互に提供する水平分業が進んでいる。

図表 2 - 1 9 水平分業の進展

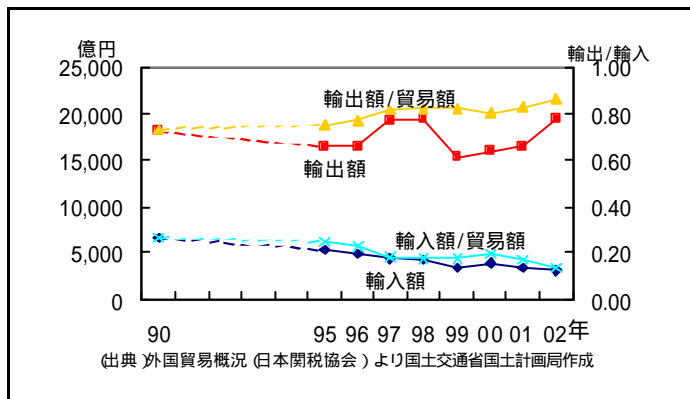


こうした中で、我が国の中国向け輸出において、中国国内の需要に対応していると考えられる鉄鋼など素材系の輸出品が増加している。日本国内での需要の大幅な増加が期待できないこのような産業についても、

図表 2 - 2 0 我が国の対中国輸出における伸びの大きい品目



図表 2 - 2 1 鉄鋼輸出入の推移

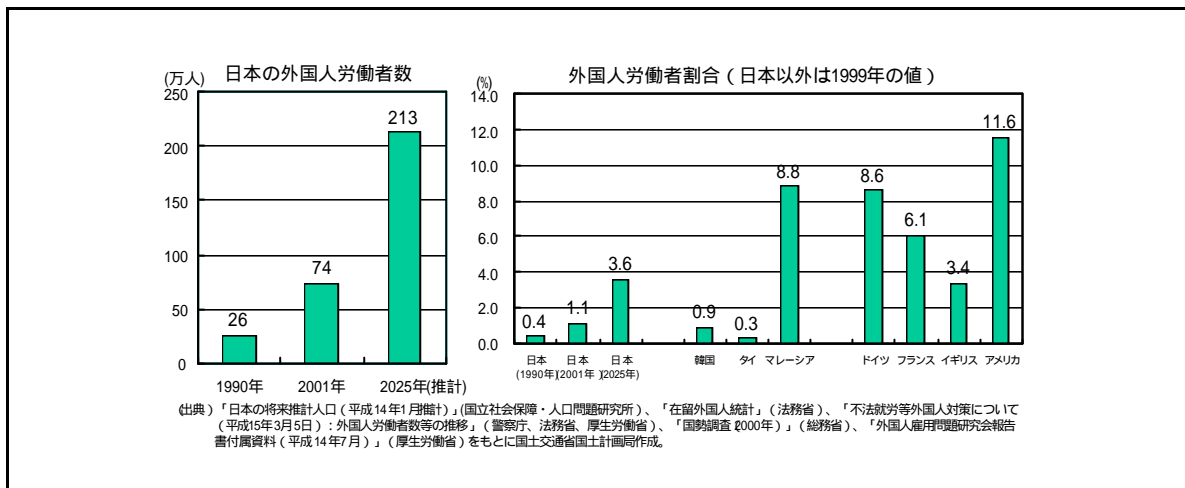


今後は中国等における市場の拡大に対応した輸出が期待できる分野がある。このように、装置産業である日本の鉄鋼業等の活力が維持されるなど、雁行型ではない東アジアの経済発展の形態が出てきており、新たな分業体制を模索することが必要である。

また、近年我が国における鉄くず、古紙、廃プラスチックの輸出が増大する等リサイクル、リユースの海外における需要が増加してきている（図表2-62参照）。我が国で発生するこれら循環資源は今後とも増加することが見込まれ、市場規模も大きくなることに対応するソフト・ハードの基盤整備が必要である。

さらに、外国人研究者や技能者などの受入が諸外国に比べ遅れており、国際的な人材を採用することによる我が国企業の活性化や国際展開が円滑に進みにくく、国際競争力・魅力の低下の一因となっている。

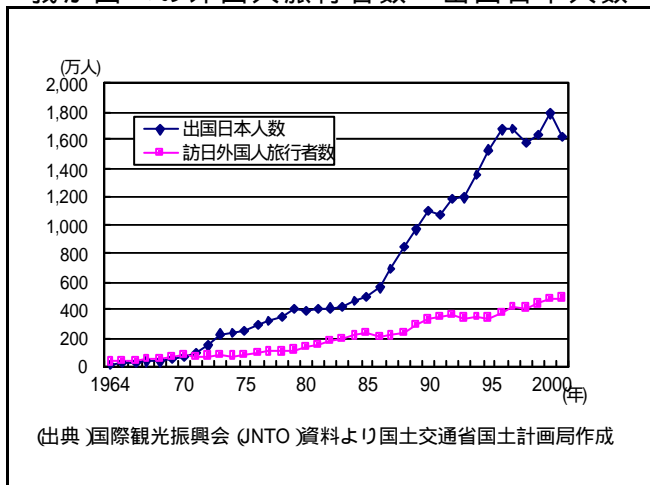
図表2-22 外国人労働者数・割合の将来推計



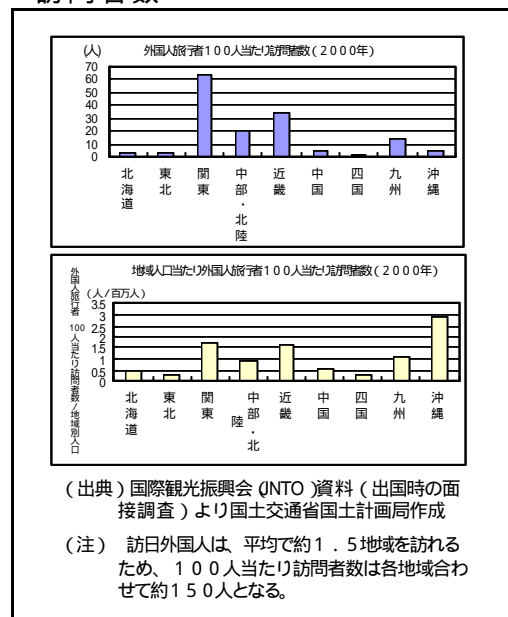
### (3) 観光分野

我が国への外国人旅行者数は、日本人出国者数に比べて3割程度と低いレベルにある。特に、地方圏への外国人旅行者数は、九州・沖縄を除

図表2-23 我が国への外国人旅行者数・出国日本人数



図表2-24 外国人旅行者100人当たり訪問者数



き（人口当たり）非常に低いレベルにある。国際観光の拡大は、地域の活性化、雇用の増加などにつながることから、各地域がその個性や特色をいかしながら推進していくべきである。

しかしながら、我が国の外国人旅行者受入数の東アジア諸国内での順位は低下しつつあるのが実態である。

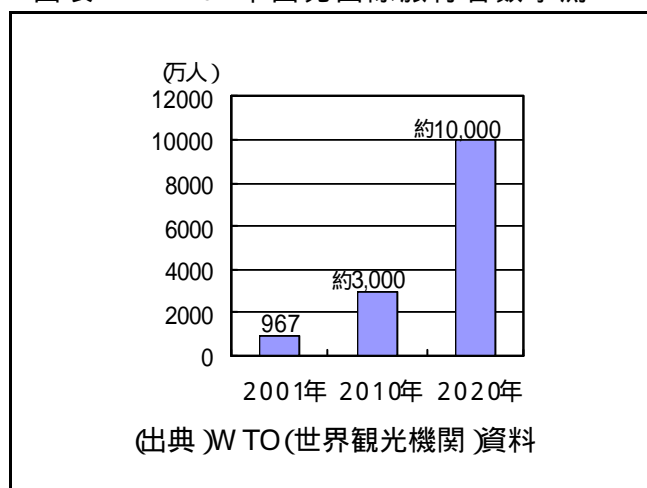
図表 2 - 2 5 外国人旅行者受け入れアジアランキング

1990年	受入者数 (万人)	2001年	受入者数 (万人)	2020年(予測)	受入者数 (万人)
マレーシア	745	中国	3,317	中国	13,000
香港	658	香港	1,373	香港	5,655
タイ	530	マレーシア	1,278	タイ	3,696
シンガポール	484	タイ	1,013	インドネシア	2,739
日本	324	シンガポール	673	マレーシア	2,505
韓国	296	マカオ	584	シンガポール	1,532
マカオ	251	インドネシア	515	ベトナム	1,353
インドネシア	218	韓国	515	フィリピン	1,129
台湾	193	日本	477	韓国	1,027
中国	175	台湾	262	日本	1,006

(出典) 観光白書、WTO(世界観光機関)資料より国土交通省国土計画局作成  
(注)WTOの2020年予測には台湾は含まれていない。

今後は、中国をはじめとする東アジア諸国では、国外への旅行者が爆発的に増加することが予想されている。我が国の観光地を国際的な視点で捉え、東アジアの観光客増大に対応した観光政策の確立が必要である。

図表 2 - 2 6 中国発国際旅行者数予測



### 3. 「広域国際交流圏の形成」の進捗状況

#### (1) 「広域国際交流圏の形成」の概要

「21世紀の国土のグランドデザイン」における4戦略の1つ「広域国際交流圏の形成」について点検する。「広域国際交流圏の形成」の内容は次の4つのポイントに要約できる。

活力ある地域からなる我が国の経済社会の構築と、多様な国際交流に基づく世界に開かれた国土の形成を目的とすること。

広域的に連携し、東京等大都市に依存しない自立的な国際交流活動を可能とすること。

アジア・太平洋地域をはじめとする諸外国とのアクセス性を高める空港、港湾やこれらをつなぐ交通基盤、情報通信基盤の下で、多様な分野で交流が進むこと。

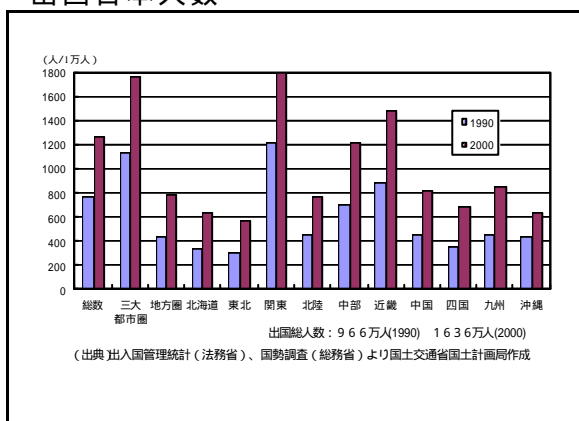
各地域に国際的に魅力ある立地環境の整備が進むこと。

#### (2) 「広域国際交流圏の形成」の現状

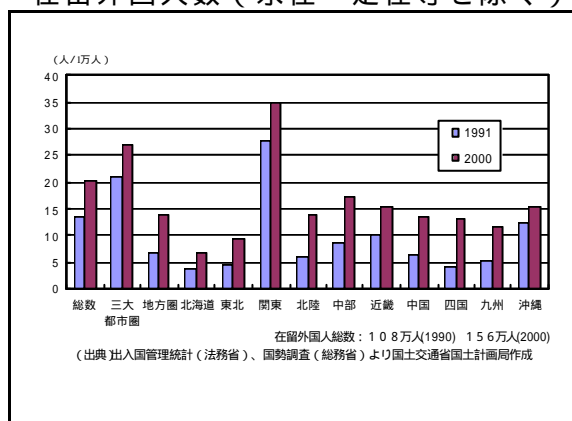
上記のような「広域国際交流圏の形成」の4つのポイントについて現状は、次のようになっている。

日本人出国者数、在留外国人数、物流、情報流など我が国の国際交流量は各ブロックで着実に増加している。

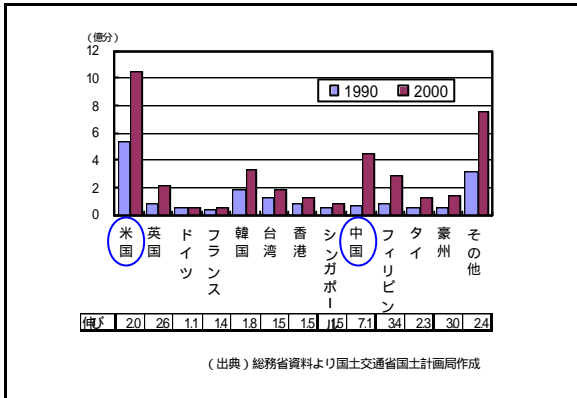
図表2-27  
ブロック別人口1万人当たり  
出国日本人数



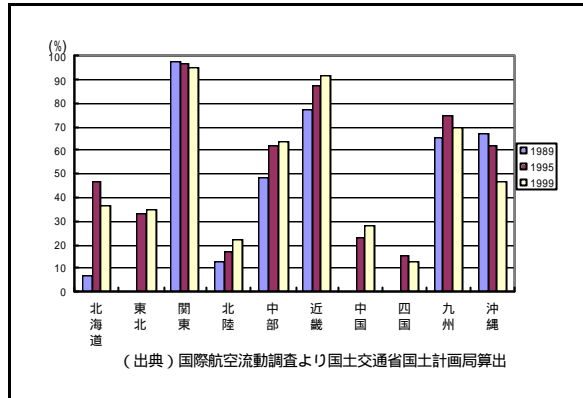
図表2-28  
ブロック別人口1万人当たり  
在留外国人数(永住・定住等を除く)



図表 2 - 2 9  
相手国別国際電話トラフィックの推移

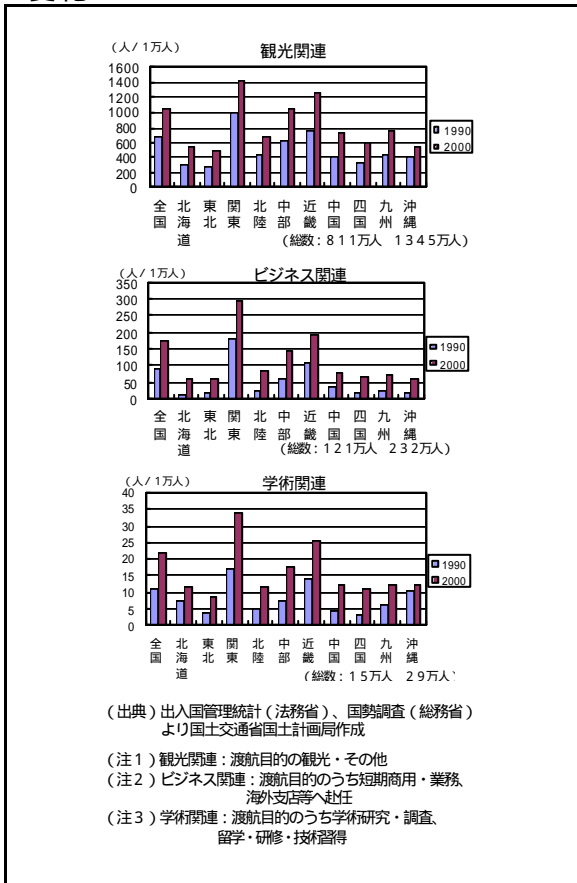


図表 2 - 3 0  
出国日本人に関するブロック内ゲート利用比率

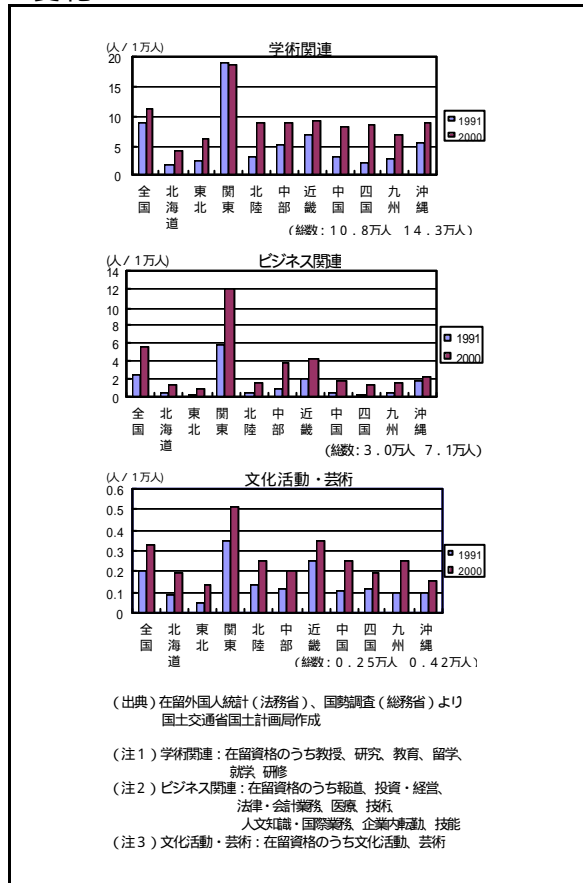


大都市圏の空港・港湾を利用しないで、自ブロックの空港・港湾から直接海外と往来する割合は、九州、沖縄では大都市圏並に高いものの、それ以外の地域は相対的に低くなっている(物流については図表 2 - 6 参照)。  
各ブロックでは、ビジネス、観光、文化、研究など多様な分野で交流が着実に進展している。

図表 2 - 3 1  
人口当たり目的別出国日本人数の変化

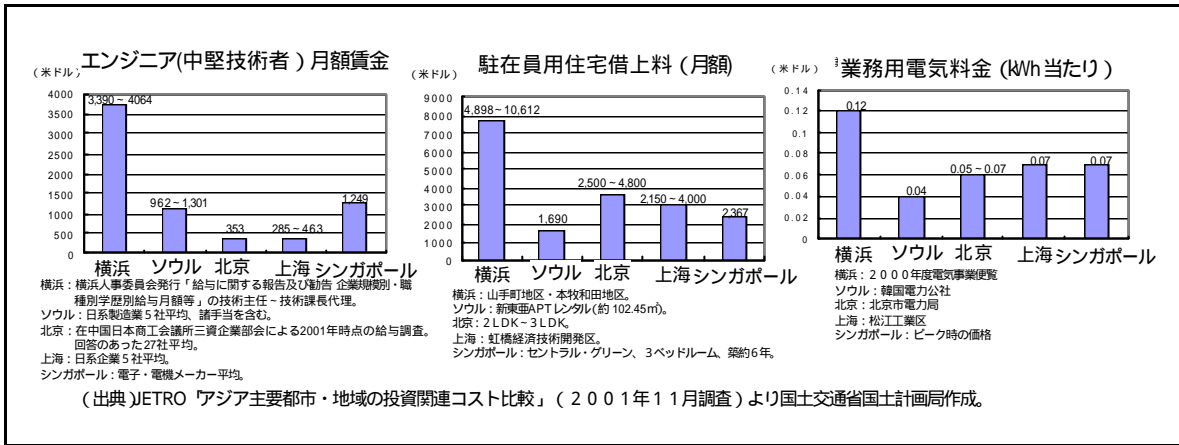


図表 2 - 3 2  
人口当たり目的別在留外国人数の変化



我が国の立地環境は、コストの面で諸外国と比較して不利となっている。また、近年では、各地で外資誘致施策などの取組が緒についたところであるが、その優遇措置の内容は東アジア諸国と比較して十分ではない。

図表 2 - 3 3 東アジア主要都市における各種事業コスト比較



図表 2 - 3 4 我が国各地における外資誘致施策の事例

	横浜市	兵庫県 神戸市	熊本県
ターゲット	自動車、機械、ソフトウェア 業務機能の誘致	医療産業他	電機機械器具製造業他(特に半導体)
施設・用地等	・拠点整備は民間ベース	・国際経済拠点地区、新産業構造拠点地区等	・セミコンテックパーク
誘致施策	・独・英・米・加4カ国の大型プロジェクト向け投資拡大のため参加企業が集団化を誘致 ・市海外駐在事務所による情報収集	・自治体と民間で構成されるひょうご投資サポーターで情報サービスを一体的提供 ・マッチングセミナーの開催	国際コンベンション出展
インセンティブ	・独自のインセンティブ 無	・賃料 月2500/m <sup>2</sup> 3年間補助 ・不動産取得税、固定資産税等 50%減免 ・融資 最大10億円 年1.1%	立地促進補助 最大1.5億円 セミコンテックパーク内土地 月762円/m <sup>2</sup> 工場 月12,000円/m <sup>2</sup> 域内に工場を築て建設し、土地と建物(貸工場)を一体として10年間リース。期間満了後は買取義務。
実績	毎年20社程度	H11- 31社	H12- 3社

	大阪府	(参考) 天安外国人企業専用団地(韓国)
ターゲット	幅広く誘致	電子、精密機械、試験研究 等先端分野
施設・用地等	・専用用地は無いが、りんくうタウン、羽咋テック和泉などの新規産業拠点の立地に優遇措置 ・外国企業専用のインキュベーター、短期滞在型のテックスペース設置	71ha(工場用地49ha)の専用団地 ・韓国産業団地公団が管理
誘致施策	・商工会議所と合同で外国企業誘致センターを設置し、必要な情報の提供、各種手続支援	・工場設立代行センターが賃貸業務処理、行政手続無料代行処理
インセンティブ	補助・助成 ・賃料(りんくうタウン) 月200円/m <sup>2</sup> ・固定資本額の40%以内 ・研究開発費の50%以内 ・雇用者1人につき30万円	・賃料 月121ウォン(約1200円)/m <sup>2</sup> 100万 <sup>2</sup> 以上投資する先端技術企業は無償 1,000万 <sup>2</sup> 以上投資する製造業は75%減免 ・研究開発 資本財の試製品開発事業 80%以内 その他 国内研究所と同等レベルの助成 ・設備更新 100%以内 法人税・所得税 7年免除、以後3年50%減免 取得税・財産税等5年免除、以後3年免除 関税、特別消費税3年免除
税制	法人事業税 製造業等 最大5年90%減免 その他 最大50%減免 不動産取得税 H18まで50%減免	
融資	設備資金10億円、運転資金5,000万円 年1.5% 等	
実績		3.6件(日本企業1.4件)

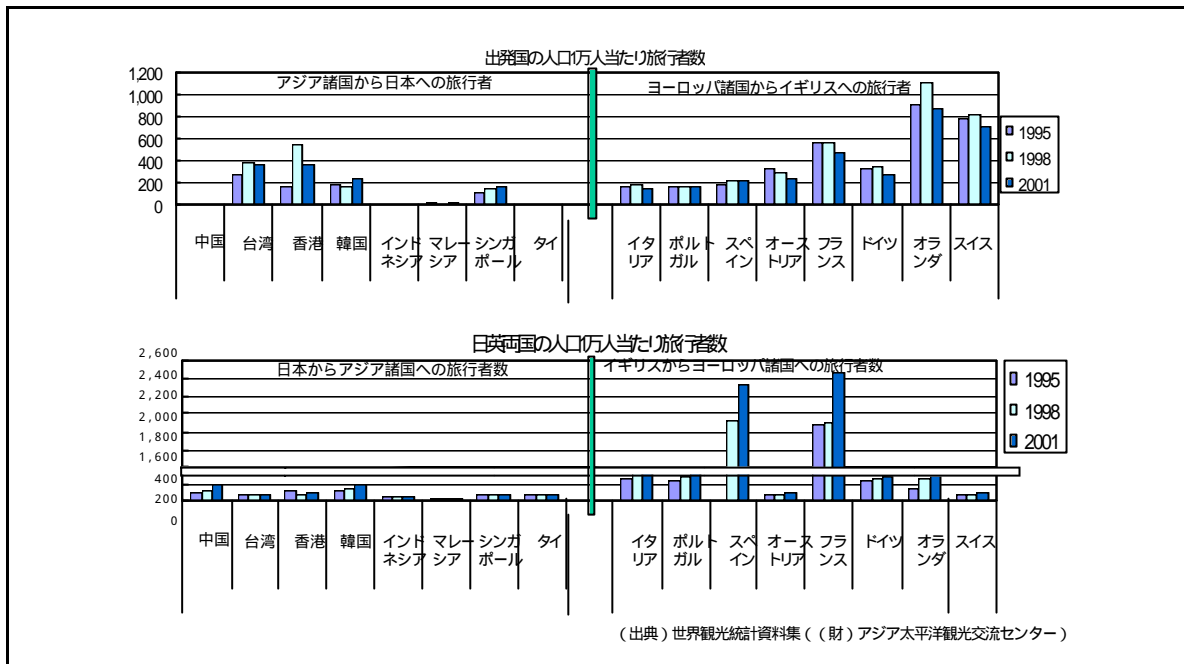
(出典) 各自治体等のHP等より国土交通省国土計画局作成

(3) 「広域国際交流圏の形成」の課題

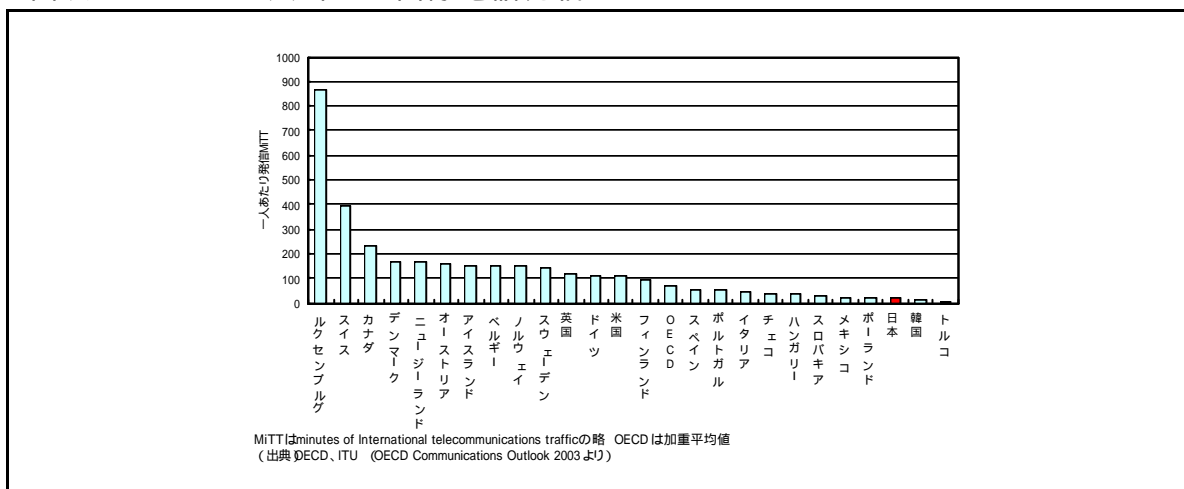
これらを踏まえると、「広域国際交流圏の形成」に関する課題は次の3点が挙げられる。

国際交流は着実に進展している。一方、単純に比較することは注意を要するが、EUなどの地域と比較するとその水準は相対的に低い。

図表2-35 日英両国の旅行者数の比較



図表2-36 一人当たり国際電話発信量



各ブロックから直接海外と往来する割合は増加傾向にあるものの、地方圏の中には相対的に低いところがある。国際拠点空港・港湾における乗り継ぎ・積み替え機能の強化も求められている(図表2-6、図表2-30参照)。

各地方公共団体ごとの国際交流に関する取組はある程度進んでいるが、広域的な取組が不十分であり、広域的な圏域の形成までには至っていない。



#### 4 . 国際的な競争力・魅力を高めるための基本的方向

東アジア経済の緊密化は、貿易、投資、金融のあらゆる面で着実に進展してきており、我が国にとって東アジア諸国との関係はますます重要性を増しつつある。また、これまで我が国はアジアで唯一の先進国という時代が長く続いたが、その状況も変化してきており、東アジアと共に我が国が発展していく「東アジアの一員としての日本」という意識を国民が共有していくことが大切である。

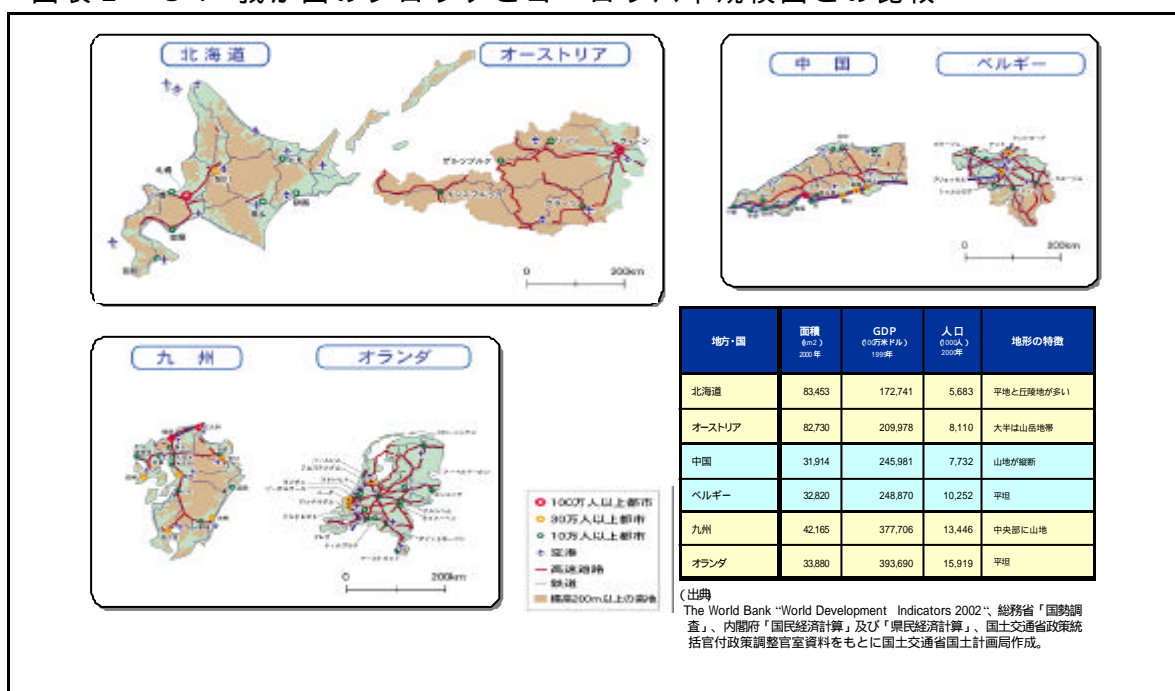
今後、F T Aの進展などにより、東アジア諸国相互の交流が一層活発化する中で、我が国が取り残されないためには、東アジアについては、航空や海運の国際ネットワークの充実や国内交通との円滑な接続などの利便性を高め、シームレスな交通体系とするとともに、ビザの発給等各種手続、外国人就業環境などの国内外の区別を少なくするような社会システムの構築を図っていく必要がある。

また、東アジアが今後とも北米、E Uと伍しつつ持続的発展を続けていくためには、日本が研究開発のみならず大都市問題、環境問題、貿易摩擦などに対応してきた経験、戦略など知恵の部分で東アジアをリードしていくことが重要となる。さらに、東アジアという急成長する市場への近接性、海を介して相互交流が可能である東アジアの優位性をいかした効率的な分業体制を構築していくことが重要である。

さらに、これら国際連携については、人と人との繋がり、文化と文化の交流が基本であり、東アジア諸国との留学生の相互受け入れや地域レベルの文化交流も重要である。

東アジアを中心として我が国が今後さらに国際連携を図っていくに当たっては、我が国の各ブロックがヨーロッパ中規模国並の人口、経済力を

図表2 - 37 我が国のブロックとヨーロッパ中規模国との比較



有していることに鑑み、今後は各地域ブロックがそれぞれ個性をいかして東アジア各国と多様な交流・連携を深めることにより、重層的多面的国際連携を図っていくことが必要である。

#### (1) 国際的な競争力・魅力の向上

グローバル化の進展により、産業、観光、交通、農業等についても、これまで以上に国際競争に晒されることが考えられ、一層の高質化・高付加価値化が求められる。

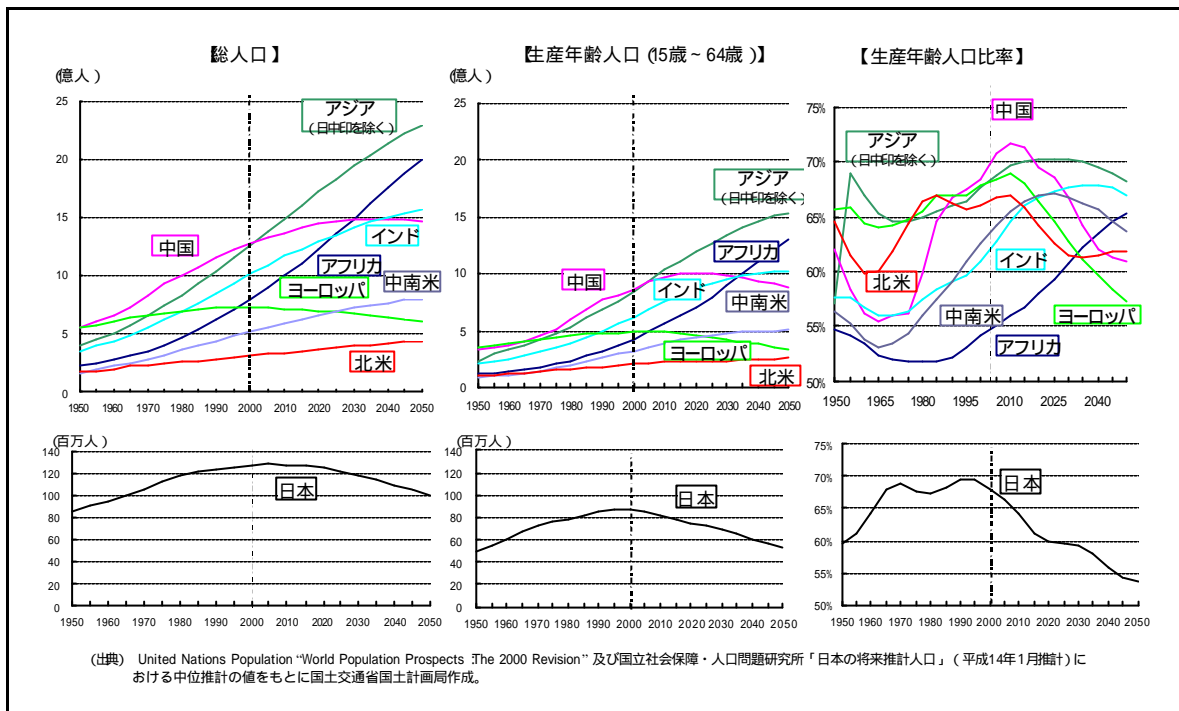
このような中で、各地域ブロックは、より地域の特色・個性を重視し、特定の産業分野や東アジアの特定地域に重点を置いた戦略的な対応が望まれる。その際、地域の特色・個性とは、従来の国内に限定された役割や横並び意識から離れ、東アジアをはじめとした世界から見た特色・個性を意識していく必要がある。さらに、地域ブロック内の連携を強化し地域の国際的な競争力・魅力を向上させていくことが重要である。

このような方針を実現するに当たり、国が中心となって戦略的に検討するものとして、東アジア諸国等とのF T A締結に向けた国内対応の充実や環境に配慮した東アジア域内の国際交通の円滑化及び安全性の向上に資する東アジア諸国等との政策の連携やO D A の活用、各種規制緩和などがある。さらに、我が国の活力、国際的な競争力を維持・向上させるには、我が国における国際的な人的資源の活用が重要になる。このほか、訪日ビザ取得やC I Q に関する負担を軽減すること、留学生の就職に関し制度的障壁を低くすることなどを推進する必要がある。

また、地域が中心となって対応するものとして、地域の特色・個性を重視した産官学の連携、海外から留学生・研究者等人材の受入、外国人起業家の育成・支援、大学を中心とした産業集積拠点の創出と拠点間の連携、地域の産業資源の発掘と活用、外資系企業の誘致、国際的な環境協力・リサイクル・リユース・防災協力、外国人向けの居住・教育・医療・交通環境の整備、農林水産業の高付加価値化・差別化、海外へ向けた情報発信などを推進する。

さらに、東アジア諸国も近い将来労働力人口比率が低下すると予想されていること、交通基盤等の国土基盤が十分整備されていないことなど、東アジア諸国の持続的発展への懸念も存在することから、O D A やC D M に関しては、東アジアの持続的な発展基盤の確保という点に着目して、その連携強化に資する活用を図る。

図表 2 - 3 8 世界の各地域及び我が国の人口の展望



( 2 ) 国際的な観光の魅力の向上

今後の外国人旅行者の誘致で重要となる視点は、ブロックレベルまたはブロック間の連携による広域的な受入れ体制の確立である。また、東アジアを中心としてターゲットとする誘致相手国・地域を設定し、相手方のニーズに合わせた観光戦略を作成・実行することが重要となってくる。

国際観光振興の一環で対応が必要なものとして、外国人も安心して移動・運転できるような交通環境の形成、外国人向けの国内における観光に関する案内や情報の提供、テーマを絞るなど個性的でダイナミックな観光ルートの設定、などが挙げられる。また、ITの進展により旅行先の情報をインターネットで入手するケース、旅行先での活動に関するオン・ライン予約等が増加しており、東アジアをはじめとする海外をターゲットにした各地域の観光に関する積極的な情報発信及びそれを支える環境整備を推進する。

( 3 ) 国際交通・情報通信における利便性の向上

今後我が国が地域ブロックレベルで東アジアを中心に国際連携を深め、さらに東アジアが世界レベルで北米、EUと伍していくことを想定すると、国際交通については、国際拠点空港、港湾の育成が重要であるとともに、東アジアとの交流については各地域ブロックの地方公共団体等が連携しつつ定期便を確保するための環境整備を行っていく。我が国は、国際交通に空港、港湾を利用しなくてはならず、空港、港湾の整備およびその国内アクセスの円滑化が極めて重要となっている。

国際航空については、国際拠点空港において国際競争力の強化・利便性の向上のため、需要に対応した整備・運用、情報化を着実に推進する。また、国内への乗り継ぎ利便性の向上や地域の視点に立った国内線の誘致施策等を展開し、地方からはアクセス性の低い欧米等へのトランジット機能の充実を図る。

さらに、小型機の参入を促進することも視野に入れてブロックごとに重点的に交流する東アジア特定地域への定期便を確保するため、地方公共団体等が連携しつつ環境整備を行っていく。また、東アジアへの日帰り圏の形成を推進する。

国際海運については、F T A や国際的な静脈物流の進展による物流量の増大、S C M など物流マネジメントへの対応が必要であり、近隣諸国の主要港湾を凌ぐ港湾コスト・サービスを目指すスーパー中樞港湾の育成やコンテナターミナルへのアクセス、港湾物流の情報化等拠点的な整備・運用を進める。

さらにブロックごとに重点的に交流する東アジア特定地域への国際コンテナ便を確保するため、地方公共団体等が連携しつつ環境整備を行っていく。

国際情報通信については、東アジアの拡大するマーケットを指向したe-コマースを支える情報通信網の確立に向け、必要な対応を行っていく。また、東アジアを中心として携帯電話やモバイル環境における高速データ通信等が国境を越えて国内同様に利用できるよう、東アジア各国が第3世代携帯電話の国際標準に準拠した方式の導入を推進する。さらに、今後東アジアとの交流が深化していく中で、東アジアにおける高速情報通信網を構築する。

---

北米やEUでは、客席数30～80名程度で、航続距離2,000～3,000km程度、巡航速度700～800km/h程度の小型ジェット旅客機が多数の路線で比較的高頻度に運航されている。  
巻末の用語解説参照

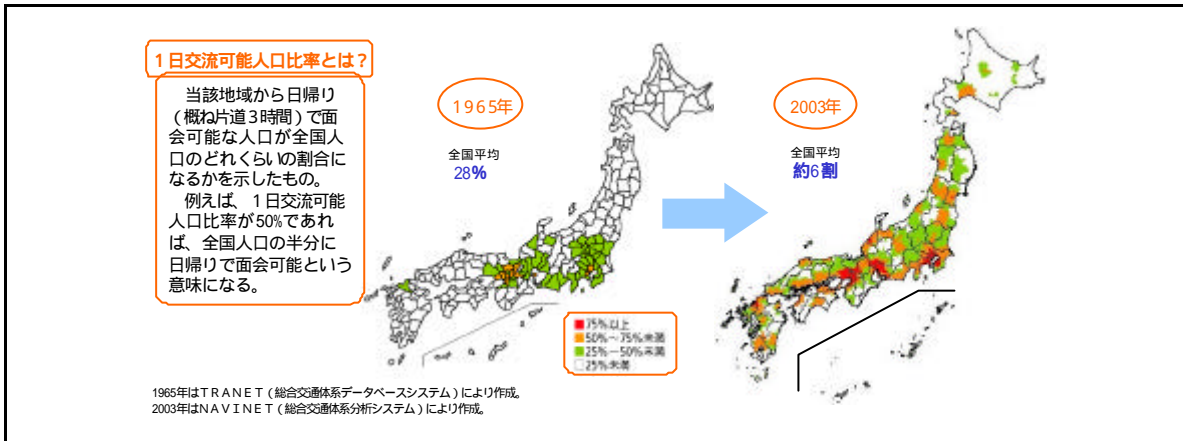
## 2 - 2 自立と連携を支える交流基盤

### 1 . 健全な地域間競争に資する国内交流基盤

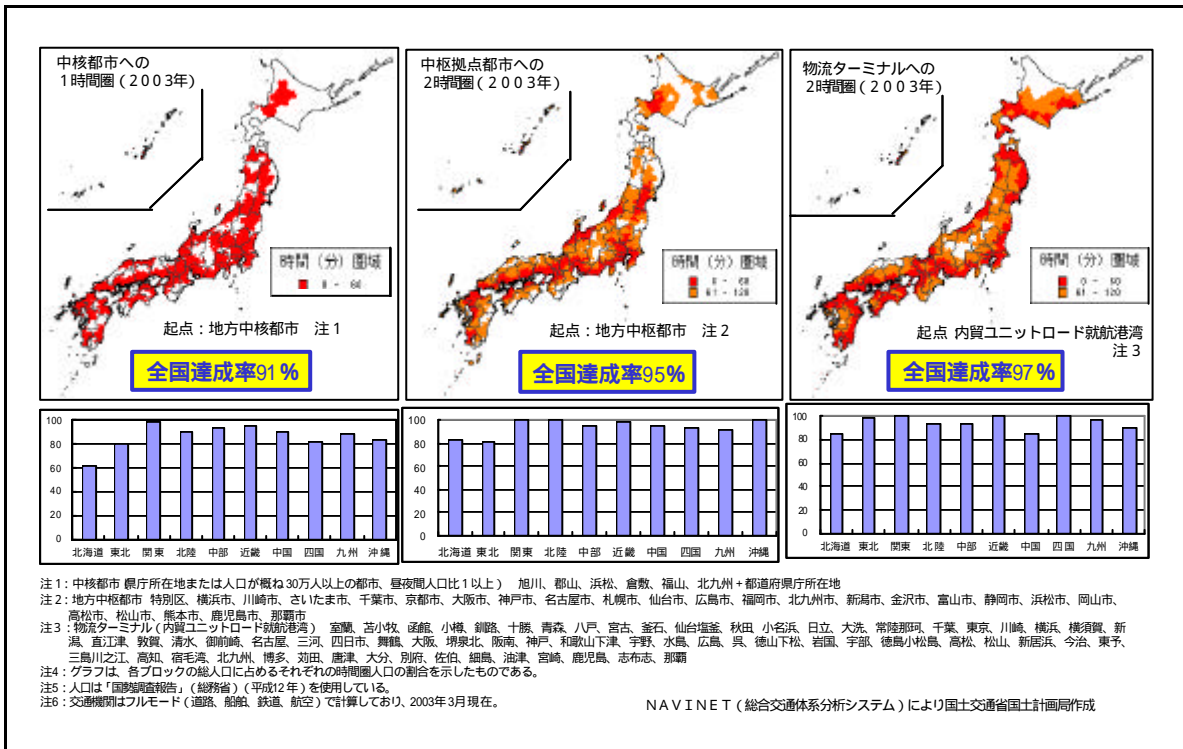
地域の個性をいかした活性化を図りつつ、健全な地域間の競争による我が国の活力維持を図るためには、国際的視点も踏まえたさらなる地域ブロック間、地域ブロック内のモビリティの向上に努めることが重要となる。

21世紀の国土のグランドデザインで掲げていた国内交通に関する指標について、進展状況を確認すると、高速道路、空港、高速鉄道等の発展により、全国的な移動の速達性を示す全国一日交通圏は約6割、地域内の移動の速達性を示す地域半日交通圏は約9割を達成している。

図表 2 - 3 9 全国一日交通圏の進展状況

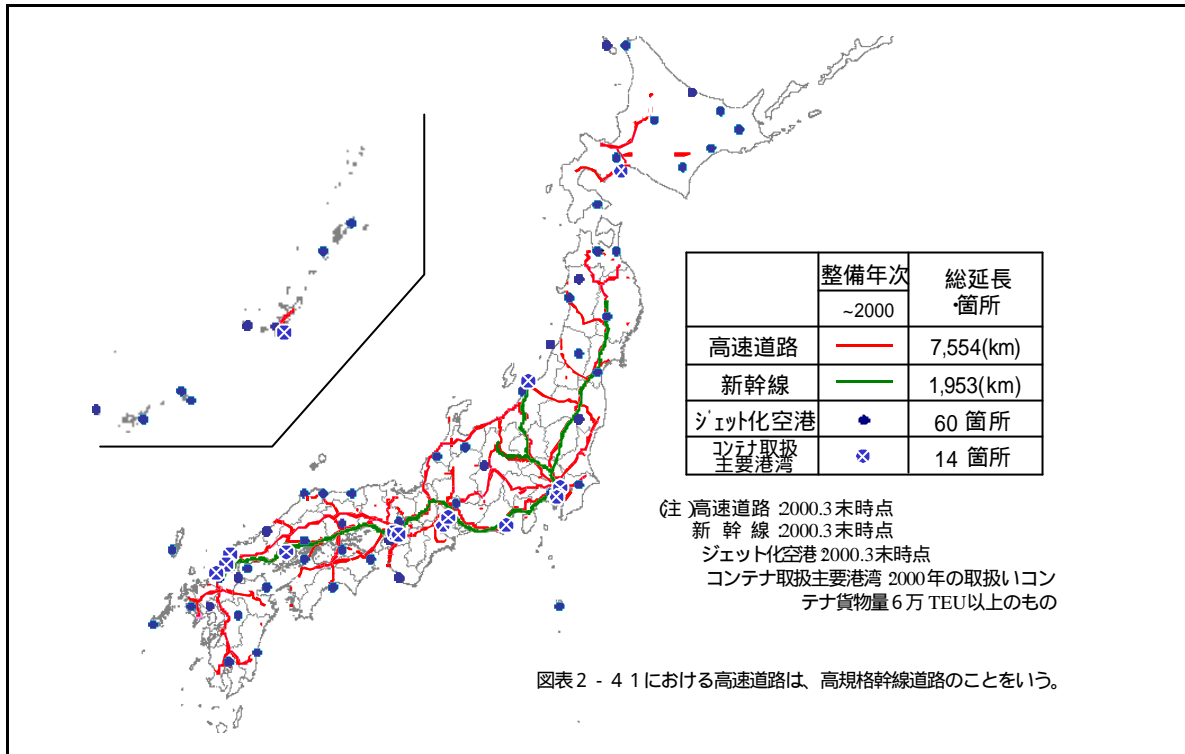


図表 2 - 4 0 地域半日交通圏の進展状況

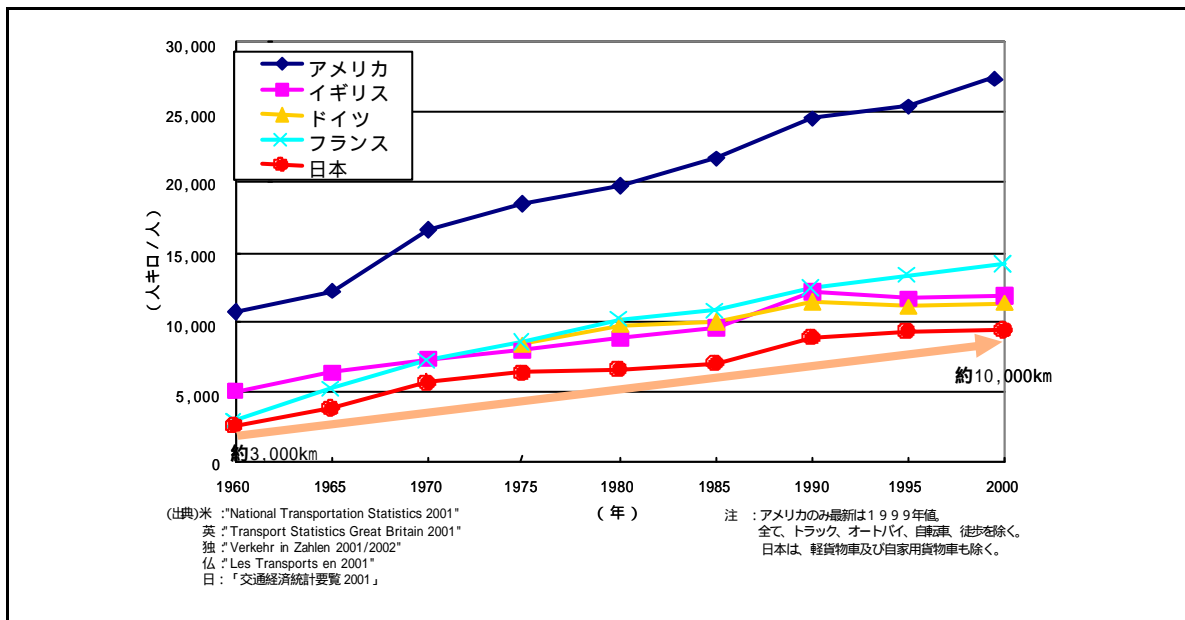


近年では、国土を横断する方向の高速道路や空港、コンテナ港湾が全国的に配置され、総合的な交通体系の構築が進んでおり、ブロック間、ブロック内のモビリティは高まっている。

図表 2 - 4 1 交通関係社会資本整備の状況



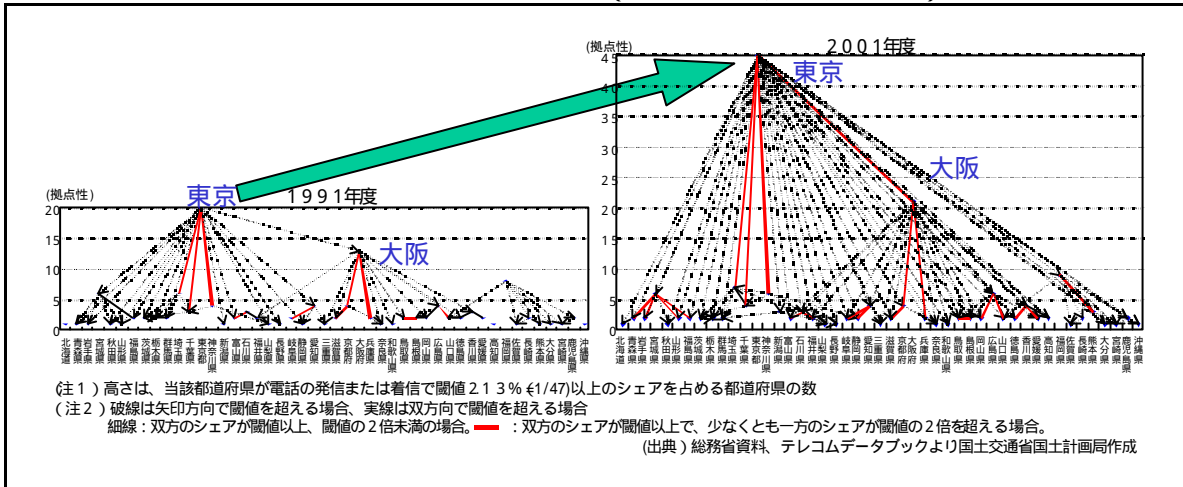
図表 2 - 4 2 一人当たりの年間総移動距離



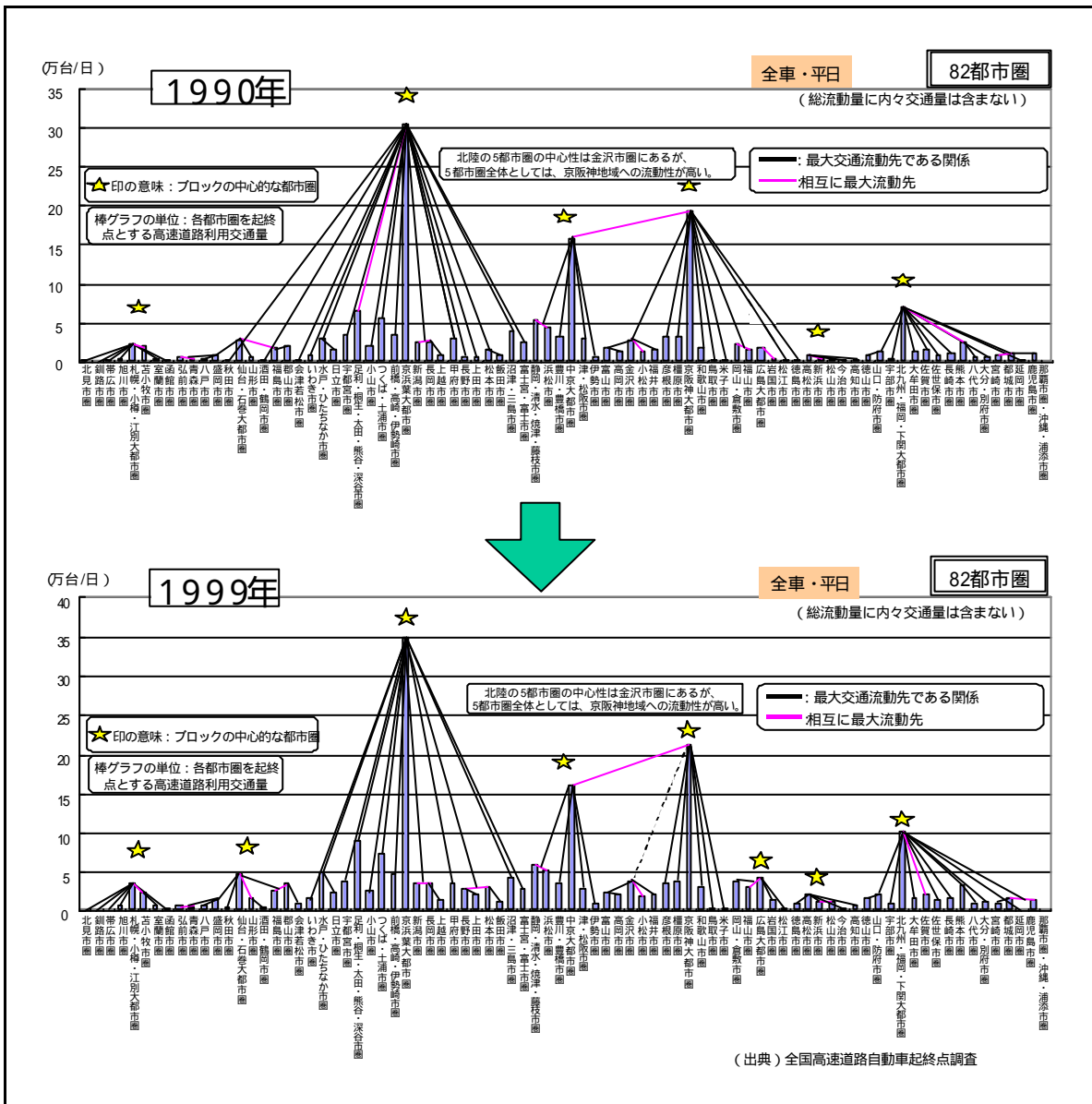
また、情報通信については、県間通話の状況をみると、距離抵抗が少ないことから東京への集中が進んでいるが、人流については、高速道路の開通に伴い、ブロック内の交流が活発化し、商業・文化、空港等のブロック拠点機能の集積により、ブロックの中心的都市の形成が進展している。

図表 2 - 4 3

都道府県間トラフィック交流状況の推移（固定電話、通話時間）



図表 2 - 4 4 高速道路による各都市圏のつながり

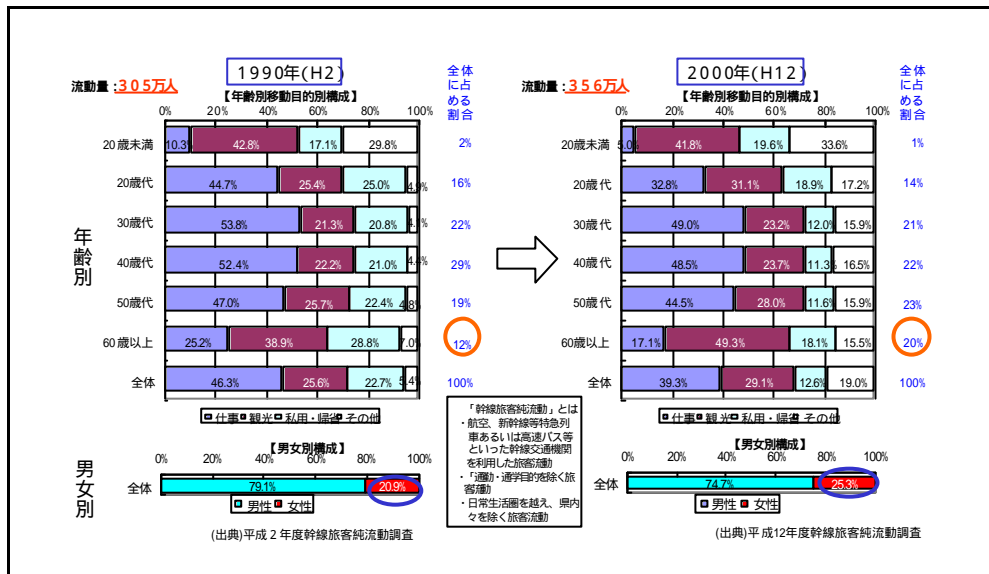


その反面、大都市圏や中枢都市においては、道路の渋滞やそれに起因する公害問題、鉄道の混雑や乗り継ぎの不便さ、一部の空港では容量不足、空港アクセスの不便さなどが課題となっている。

また、中核都市等の多くの都市では、道路渋滞、公共交通の不足とともに、長距離都市間移動に必要な航空便の運航頻度が低いなど、交通サービスレベルの低さも課題として残っている。

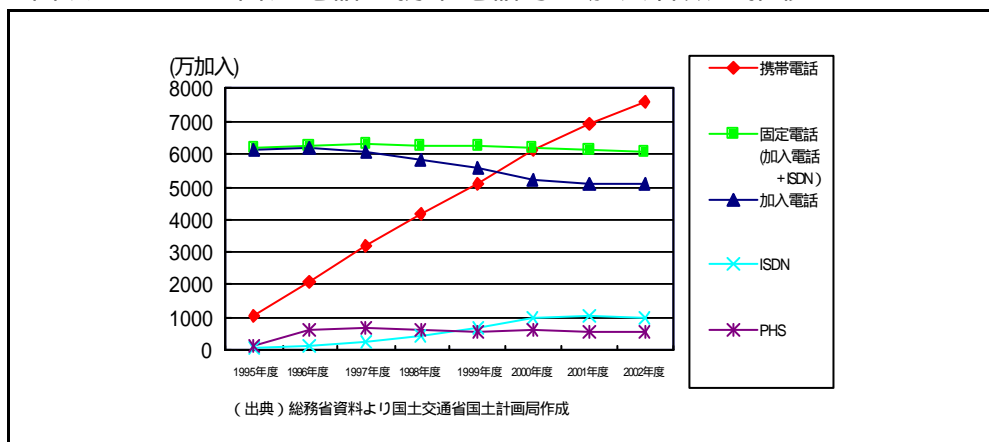
さらに女性・高齢者等の移動が増加しており、外国人旅行者の増加も見込まれることから、案内・情報提供を含め、交通基盤を誰にとっても使いやすいものにする必要がある。

図表 2 - 4 5 年齢階層別・男女別の移動量の変化



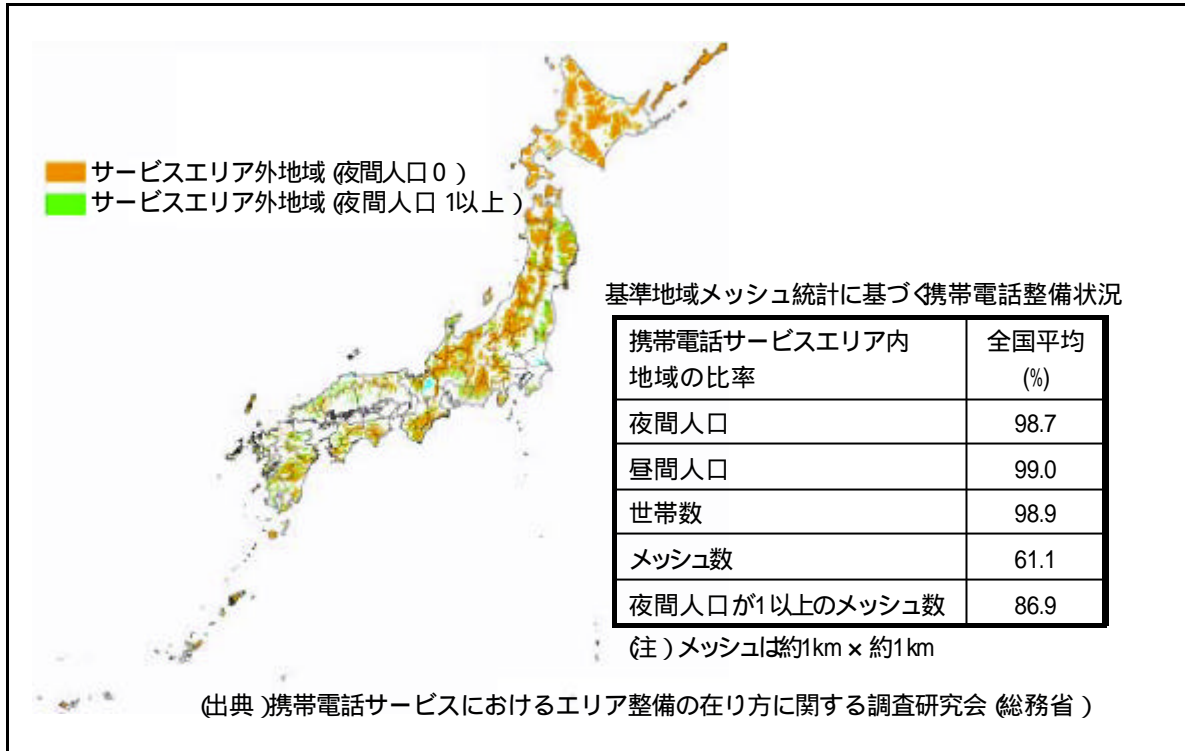
情報通信については、携帯電話の加入数が急激に伸び、固定電話の加入数は減少している。携帯電話のサービスエリアについては、人口ベースで見るとほぼ日本全体がカバーされているが、面積で見ると、人が住んでいてもサービスエリア外の地域もある。

図表 2 - 4 6 固定電話・携帯電話等の加入者数の推移



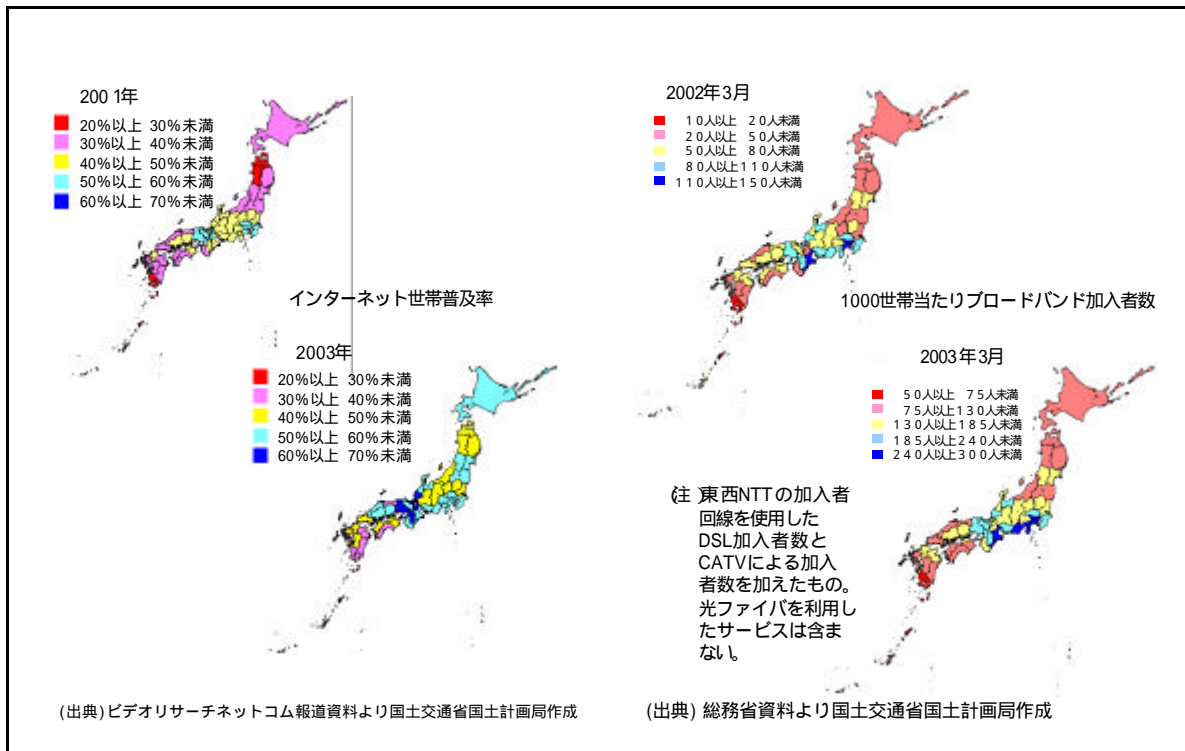


図表 2 - 4 7 携帯電話エリア外地域



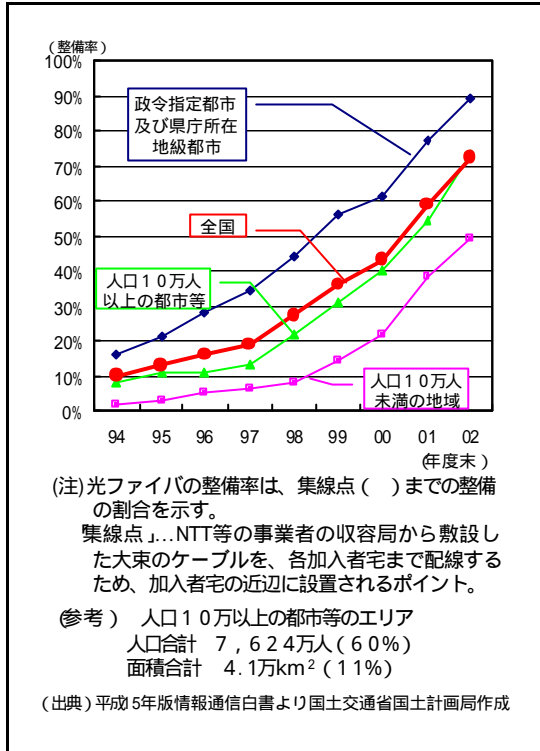
また、インターネット等情報通信基盤が整いつつあるが、ブロードバンドの普及や光ファイバー網の整備など高次なサービスでは地域格差が大きい。

図表 2 - 4 8 インターネット、ブロードバンドの普及における地域格差

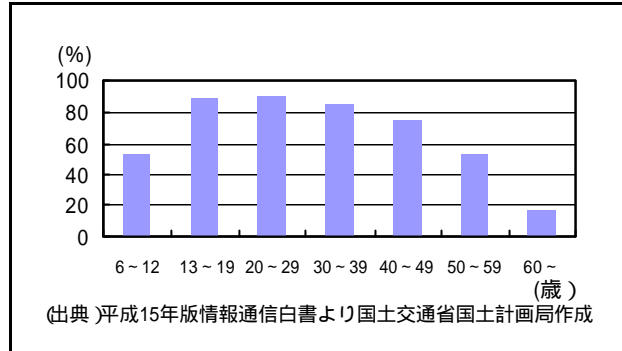


インターネットの利用率は、地域間の格差だけでなく、高齢者をはじめとした世代間の格差が大きい。

図表 2 - 4 9  
都市規模別加入者系光ファイバ網の整備状況



図表 2 - 5 0  
世代別インターネット利用率



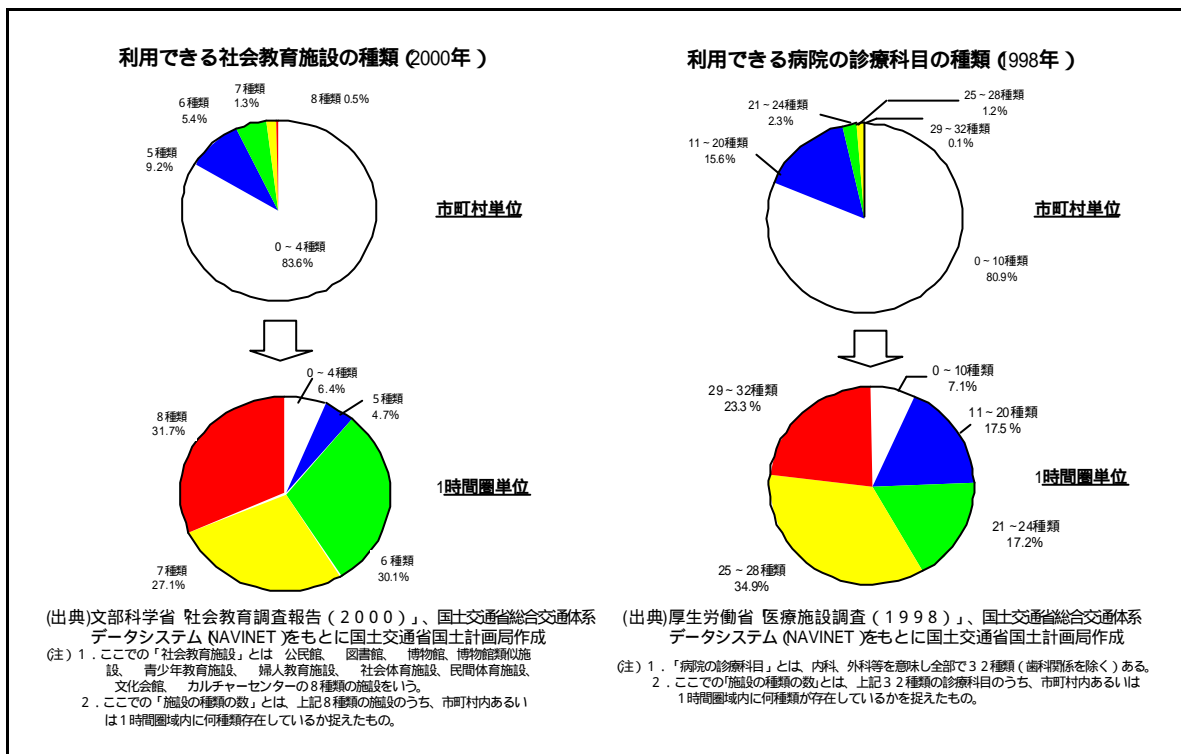
## 2. 人口減少下での広域的対応に資する国土基盤

今後想定される人口減少下において活力ある地域社会を形成していくためには、従来の県単位、市町村単位で必要な国土基盤、生活機能等を求めることは困難となる。したがって、より広域的な人口600万～1000万人程度以上を目安とする地域ブロックや複数の市町村をまたぐ生活圏域を念頭に対応を検討する。地域ブロックにおいては、独自性ある国際交流・連携・協力活動を行い、また、特色ある経済圏を形成して発展を図るために必要な国土基盤を整備・活用する一方、人口30万人前後以上、時間距離1時間前後を目安とする生活圏域においては、生活サービスを受受するための国土基盤を整備・活用するなど、広域的な対応について検討を進める必要がある。

市町村単位で全ての生活機能を満たすところは少ないが、生活圏域単位では1時間以内にアクセスできる施設数を考えると飛躍的に多くなる。

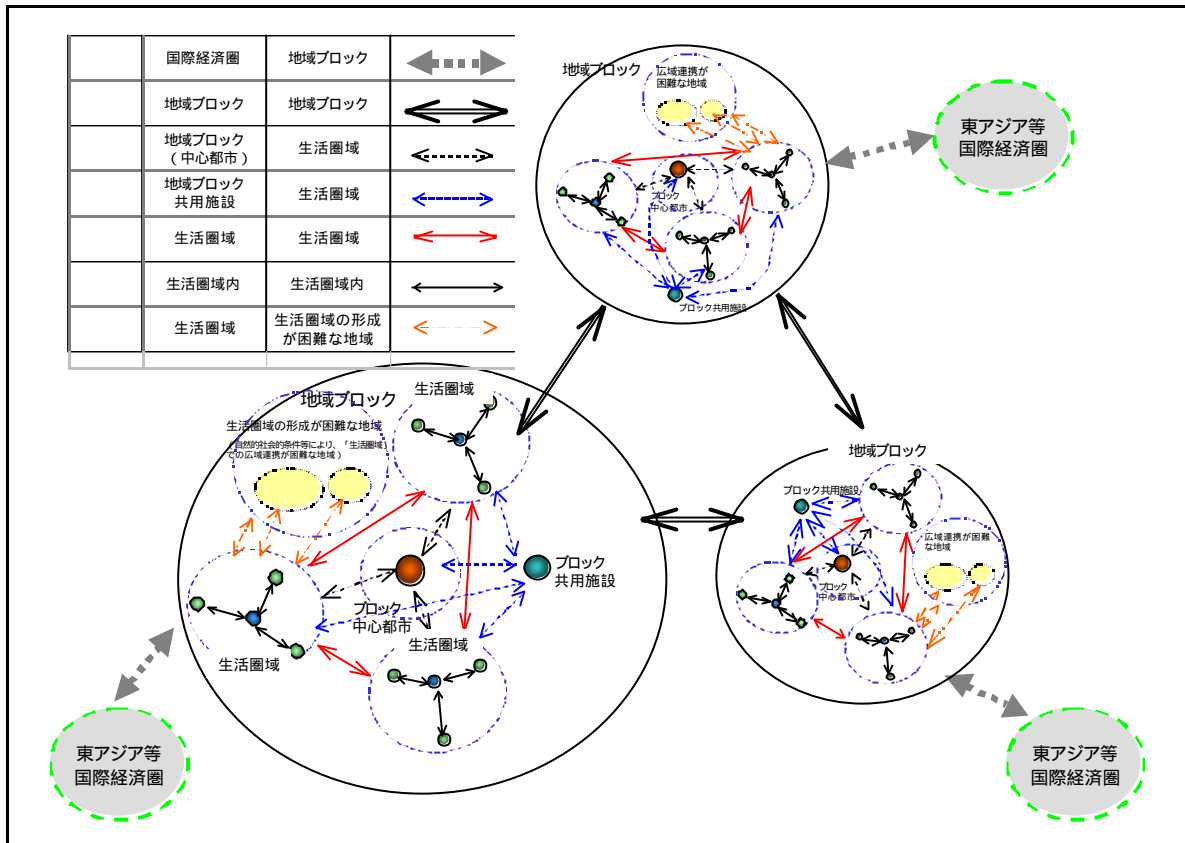
図表2-51

中枢・中核都市から1時間以上離れた市町村における生活関連サービス



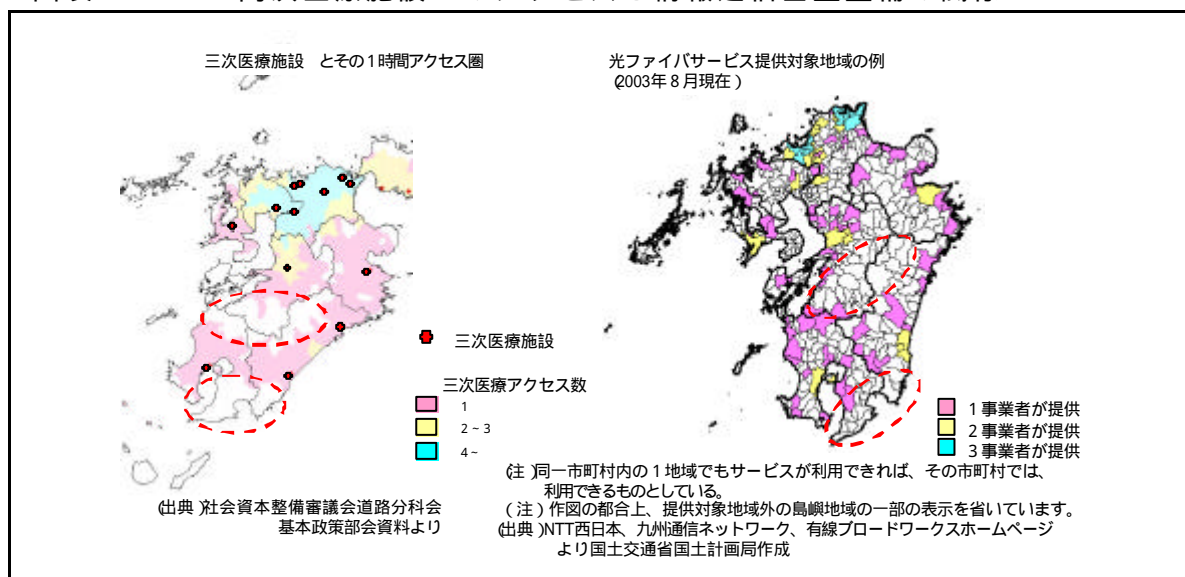
このような「二層の広域圏」を形成していくためには、地域ブロック間・ブロック内、生活圏域内のモビリティの確保が重要な視点となる。特に、各層の拠点都市へのアクセス利便性の向上が課題である。

図表 2 - 5 2 二層の広域圏において確保するモビリティのイメージ



自然的社会的条件等により「生活圏域」での広域連携が困難な地域（以下「生活圏域の形成が困難な地域」という）への対応については、生活維持のための情報通信による各種生活機能の代替も必要となるがその基盤が不足している。また、急病人や交通事故、災害など緊急時・災害時の対応等の課題がある。

図表 2 - 5 3 高次医療施設へのアクセスと情報通信基盤整備の関係



### 3. 二層の広域圏形成のための基本的方向

人口減少下においても活力ある地域社会を形成していくためには、バランスの取れた国土構造に資する「二層の広域圏」の形成によって既存の行政区域を越えた広域的対応を行うことが基本となる。このような地域社会実現のため、モビリティの向上が求められている。

その際、各地域がそれぞれの個性や特色を国際的な観点から見つめなおし、その魅力に一層磨きを掛けるとともに、各地域に適した発展戦略を自ら考え、実行してゆくことが重要である。これによって住民が地域に対する帰属意識や誇り、愛着を持ち、定住人口や交流人口を確保していくことで活力や魅力あふれる地域社会を目指していく。また、地域の環境・景観や文化・歴史などについて配慮し、生活の質の向上・地域の魅力の向上に積極的に取り組むことが重要である。

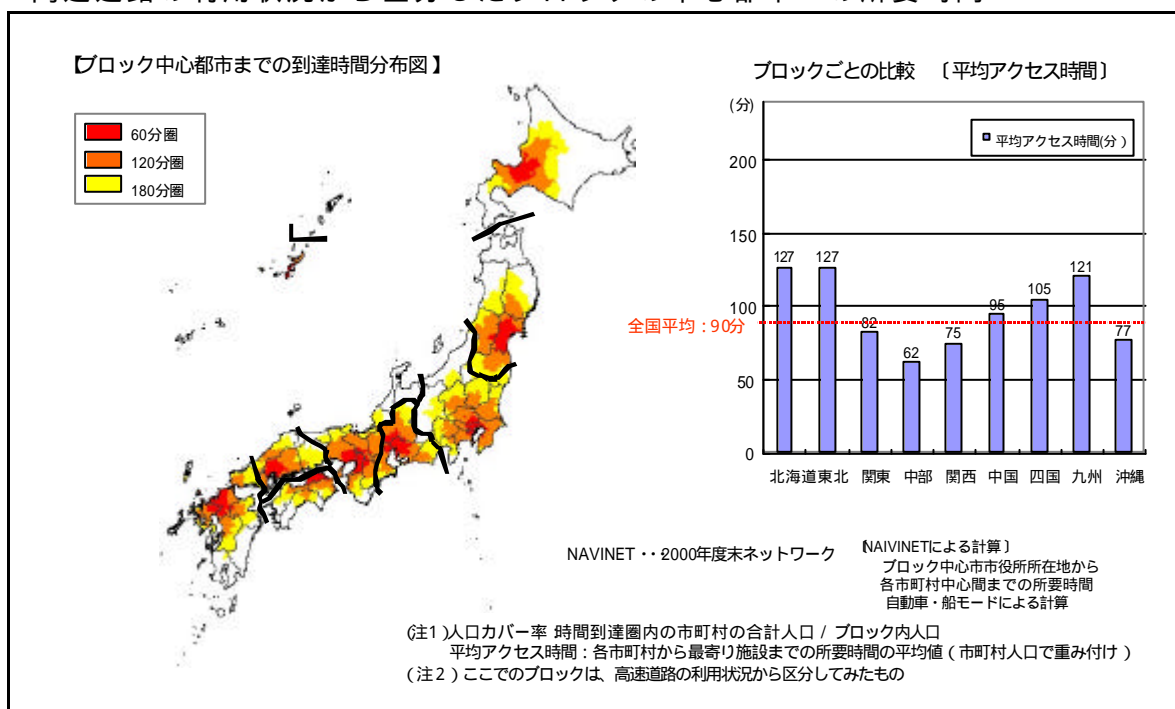
#### (1) 国際的な競争に伍する地域ブロック

グローバル化の進展の中で、これまで以上に国際競争が激しくなることが予想される。こうした中で、地域の個性を重視し、地域ブロック内の連携を強化することで、地域ブロックレベルの競争力を向上していくことが重要となっている。

このため、高次都市機能を有する地域ブロックの中心的な都市や拠点的な国際空港・国際港湾など地域ブロック単位に必要な機能へのアクセスの向上が必要になる。また、地域ブロック内で連携していく産業・観光戦略のための拠点間を繋ぐ交通・情報通信機能の向上を図る。

図表 2 - 5 4

高速道路の利用状況から区分したブロックの中心都市への所要時間



各地域ブロックのまとまりの創出を図るため、地域ブロックの中心的な都市の一層の拠点性向上を図る。また、東アジアをはじめとする海外マーケットをにらんだ重点産業、東アジアで重点的に交流する相手地域に対する観光、企業誘致等に関する情報サービス等を提供するプラットフォームを地域ブロック単位で形成する。

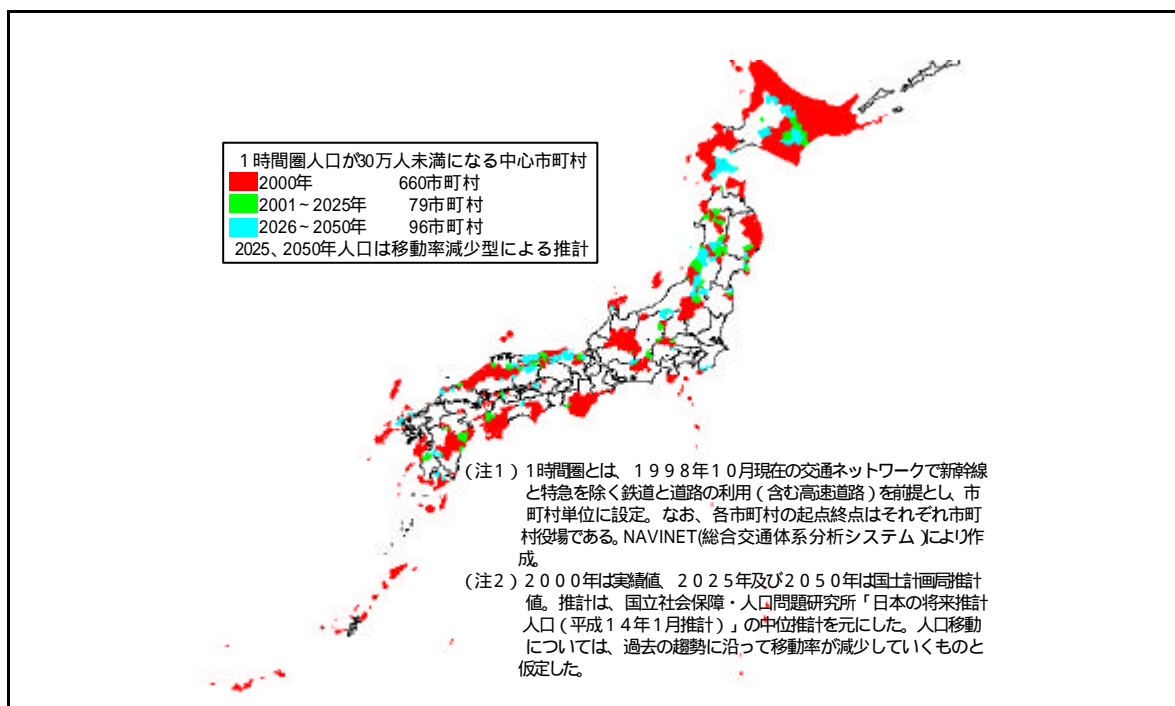
## (2) 生活機能を確保する生活圏域

概ね1時間圏内に人口30万人程度以上が居住している地域では、基本的な生活サービスを満たす施設も概ね地域内に立地している。今後モビリティの向上により生活利便性を高めるため、TDM施策、公共交通機関の利用促進、道路整備等により地域の交通を円滑化するなど施設へのアクセス性を高める施策を推進する。

1時間圏内の人口が30万人未満でも、ある程度の人口が居住している地域では、基本的な生活サービスを提供する施設が分散して立地していることが多い。今後、このような地域で生活サービスを確保していくためには、分散して立地している施設を効率的に利用すること、より広い範囲から生活サービス拠点を利用できるようにすることが重要であり、規格の高い道路網の整備・活用や公共交通機関の利用促進を推進する。

また、高齢者・身体障害者等が利用しやすいよう公共交通機関のバリアフリー化を推進し、バス、LRT等の公共交通を充実することにより、生活サービスを提供する施設へのアクセスを確保する。

図表2-55 1時間圏人口30万人未満の地域分布と将来推計



(3) 生活圏域の形成が困難な地域

今後、生活圏域の目安となる1時間圏の人口が30万人に満たない地域は急速に増加してくると予想されている。

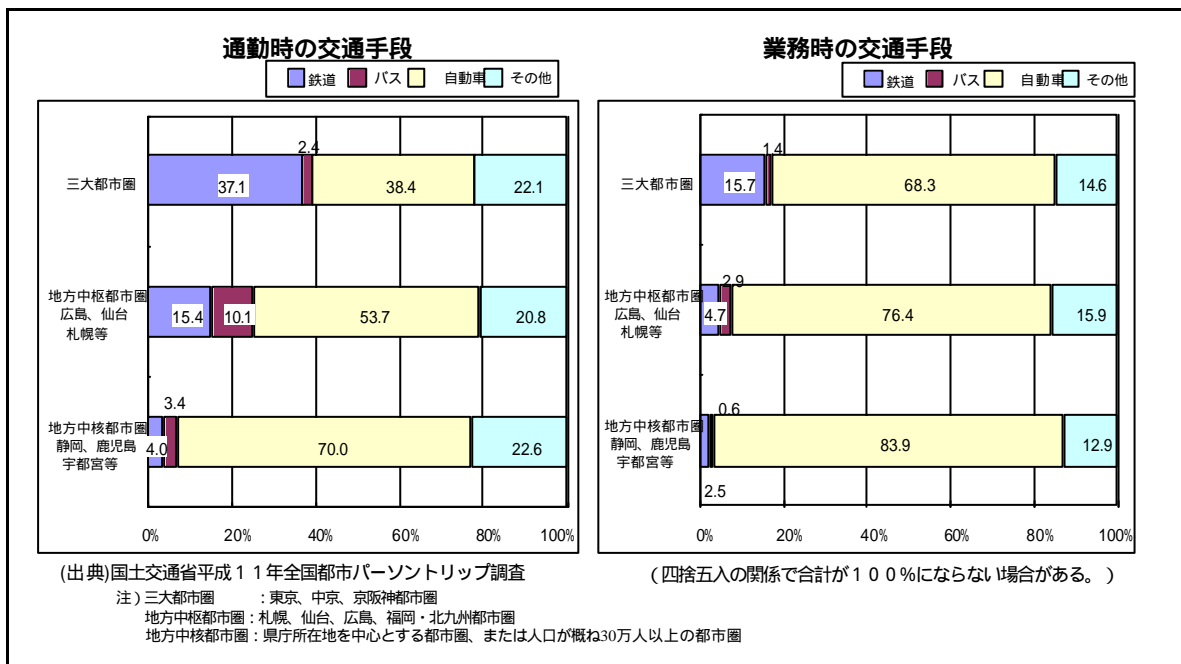
生活圏域の形成が困難な地域では、高次情報インフラの整備によるテレショッピング、遠隔教育、遠隔医療、電子行政手続きなど各種生活機能の代替を推進するとともに、その際課題となる情報弱者対策を推進する。また、急病人・交通事故などドクターヘリ等による救急医療体制の確立、地震・山火事など災害時の防災ヘリによる緊急体制の確立を推進する。さらに、コスト負担を抑えてサービスを提供できるよう、ITの進展もいかした共同宅配、乗合タクシーなど効率的な交通体系の形成を推進する。

一方、地域資源をいかすなど生活圏域の形成が困難な地域においても独自の振興を図っている例もあり、こういった取組を支える地域の特性をいかした基盤整備・運用のあり方についても検討していく必要がある。

(4) 都市交通

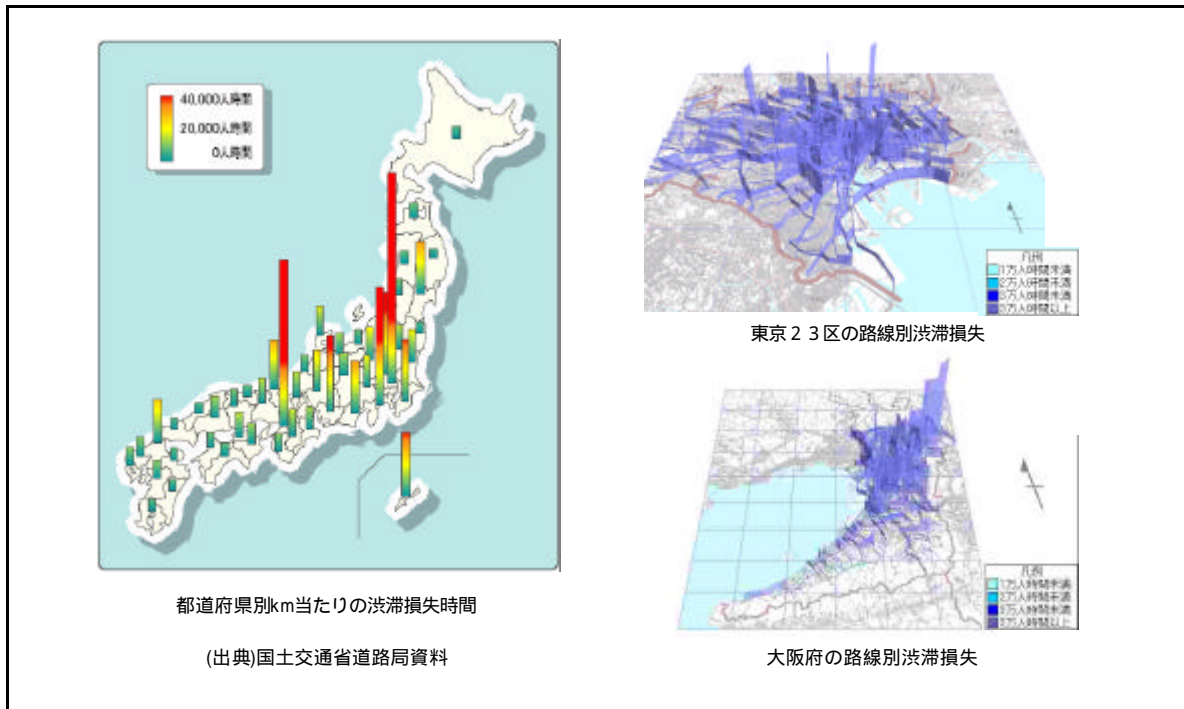
広域圏の中心的な都市においては、良好な都市空間の創出や沿道環境の改善に配慮しつつ、公共交通の活用等を通じたモビリティ向上等により、都市内の利便性を向上させることが重要であり、これらの主な方向性を都市規模別に整理すると概ね次のとおりとなる。なお、ここでは、都市規模ごとに特徴的な交通施策を挙げており、これに限定するものではない。

図表2-56 都市圏規模別の利用交通手段



大都市、地域ブロックの中心的な都市等については、環状道路の整備や連続立体交差化等による道路渋滞の緩和、並びに都市鉄道の整備による鉄道混雑率の緩和、交通結節点の高度化、バス交通の円滑化等の公共交通利用促進策を推進する。

図表 2 - 5 7 道路渋滞による損失時間の分布



地方中核都市等については、バイパス等の幹線道路の整備による道路渋滞の緩和、並びに新交通システム・LRT等の整備活用やバス交通の円滑化等による公共交通利用促進策を推進する。

なお、公共交通機関の事業採算性が低い中小都市等については、コミュニティバスや乗合タクシーなどコスト負担の低減を工夫しつつ公共交通利用促進施策を推進する。

公共交通利用促進施策の導入に際しては、都市のコンパクト化について検討するとともに、公共交通による環境負荷の低減、道路渋滞の緩和、交通モード選択の多様性、都市の魅力向上等外部経済性を勘案する。さらにその際、会社別の路線図をはじめとする各種利用情報の統合や共通ICカードの導入、パーク＆ライドの利便性の向上策の検討など地域住民が公共交通機関を利用しやすくなるようなハード・ソフト両面の施策を整えとともに、住民意識の向上のための施策を積極的に推進する。

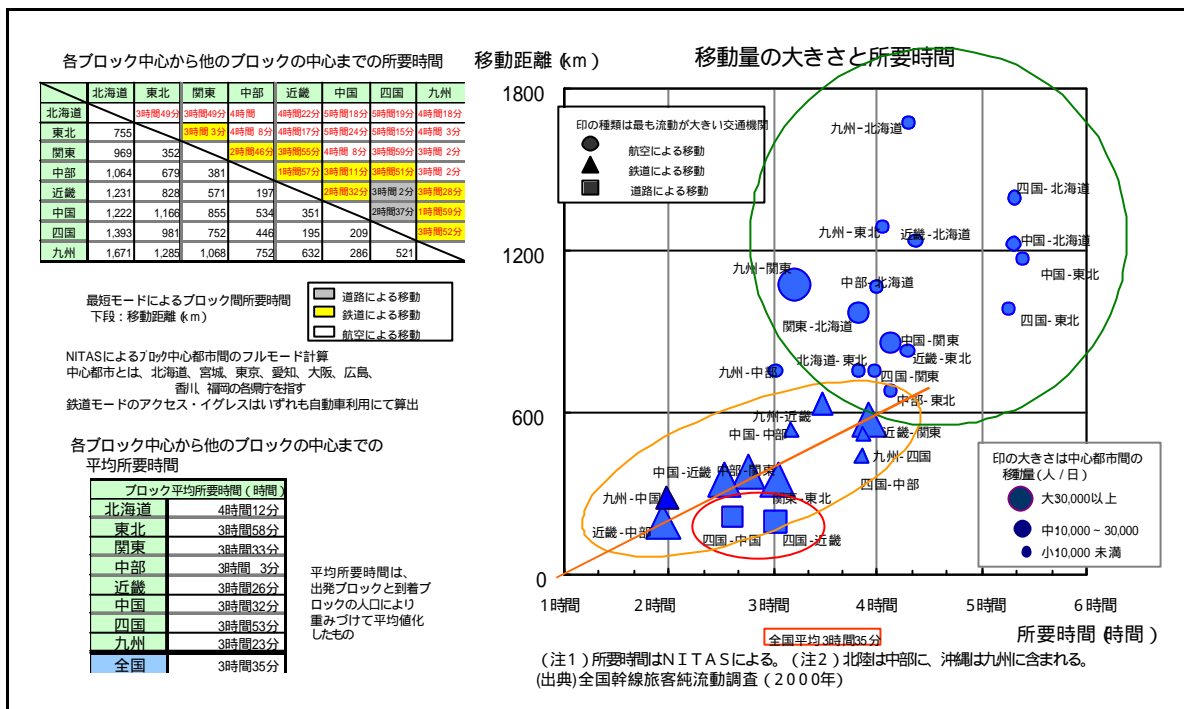
その他、交通の円滑化、環境負荷の低減、安全な交通環境の実現を目指し、ITSの推進、信号機の高度化、都市内物流の荷さばき場の整備、地区ごとの共同配送、MOC S（車両運行管理システム）の整備、バリアフリー化等の推進など都市規模に応じた施策の展開を図る。



## (5) 幹線交通

地域ブロックの国際交流ゲートとなる国際空港や国際港湾を、より効率的で国際競争力のあるものとして整備・運用していくとともに、ブロック間連携、国際的な地域間競争の基礎的条件であるブロック間の交通については、小型機材の運航を可能とする環境の整備も視野に入れた航空網、新幹線、高速道路、内航海運などによって分担する。その際、国際・国内交通体系のハード・ソフトを含めた円滑な連携や災害時を想定したリダンダンシーの確保にも配慮していく。

図表2-58 ブロック間の交通の状況



国内幹線輸送のモーダルシフトを推進するほか、国際コンテナの国内輸送をトラックから鉄道・内航輸送へシフトすることや、東アジアとの物流については、地方から直接国際コンテナ航路で輸送するなど国際的視点も含めたモーダルシフトを推進する。

また、国内における静脈物流システムを構築するほか、国際的な連携も含めた静脈物流への対応など国際機能との連携を推進する。

さらに、SCMや小口輸送の増加などITの進展による物流への影響についても配慮していく。

## (6) 情報通信

情報通信の発達によって、様々なことが電子的なやりとりで可能になり、地域によるハンディが少なくなることが考えられる。今後は、情報

弱者への対応を推進しながら、ITを使ったe-コマース、医療、教育、金融、行政等の生活水準の格差是正や企業立地の選択可能性の拡大、農産物等の流通・マーケティングの強化等を推進する。特に生活圏域の形成が困難な地域における高度情報通信インフラの整備については、採算性の問題もあり普及が遅れていることから公的な支援も視野に入れ、その普及に努める必要がある。

ITの進展は、これまでは確実に直接的な交流量や交流機会の増大を伴ってきたものと考えられるが、今後のさらなる技術革新は、フェース・トゥ・フェースのやりとりの重要性がどうなるかを定める大きな要因である。ライフスタイル、都市構造、居住地選択、オフィス需要などに大きな影響を及ぼす可能性のある技術革新の動向を注視しながら、交通体系への影響を検討していく必要がある。

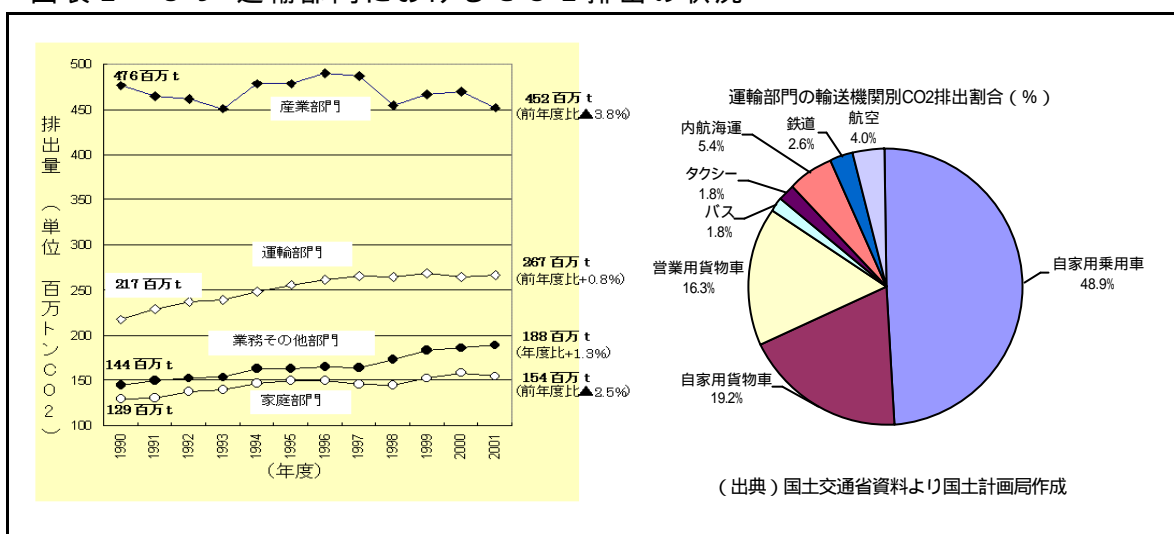
## 2 - 3 持続的発展のための国土基盤投資

### 1 . 良好な環境と安全な暮らしを支える国土基盤

#### ( 1 ) 環境との共生

地球環境問題への対応におけるCO<sub>2</sub>の排出源として運輸部門は大きな比重を占めており、運輸部門における環境負荷の低減は重要な課題である。我が国における運輸部門におけるCO<sub>2</sub>排出はその9割は自動車からの排出である。運輸部門のCO<sub>2</sub>排出量は長期的には増加傾向であるが、ここ数年はほぼ横ばいで推移している。

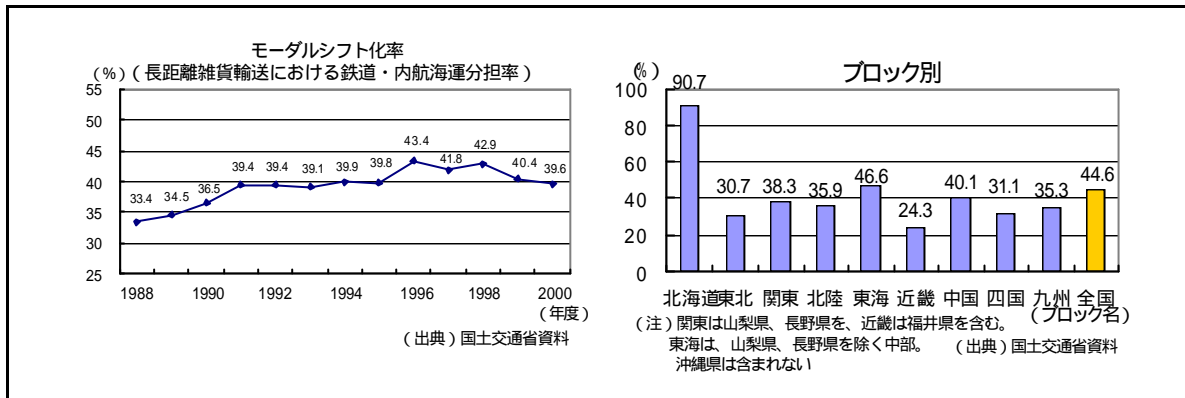
図表 2 - 5 9 運輸部門におけるCO<sub>2</sub>排出の状況



今後においても、生活の質的向上等から個人の移動に対する需要は伸びていくことが想定される。このような中で環境負荷を低減するために、環状道路の整備やITSの推進、信号機の高度化等による都市内道路渋滞の緩和、都市のコンパクト化、交通需要マネジメント(TDM)の推進、LRTの導入等公共交通のサービスレベルの向上、情報化の進展をいかした交通の代替施策等を進めるとともに、低公害車の技術開発等により単位トリップ当たりの環境負荷を押さえていくことが重要である。

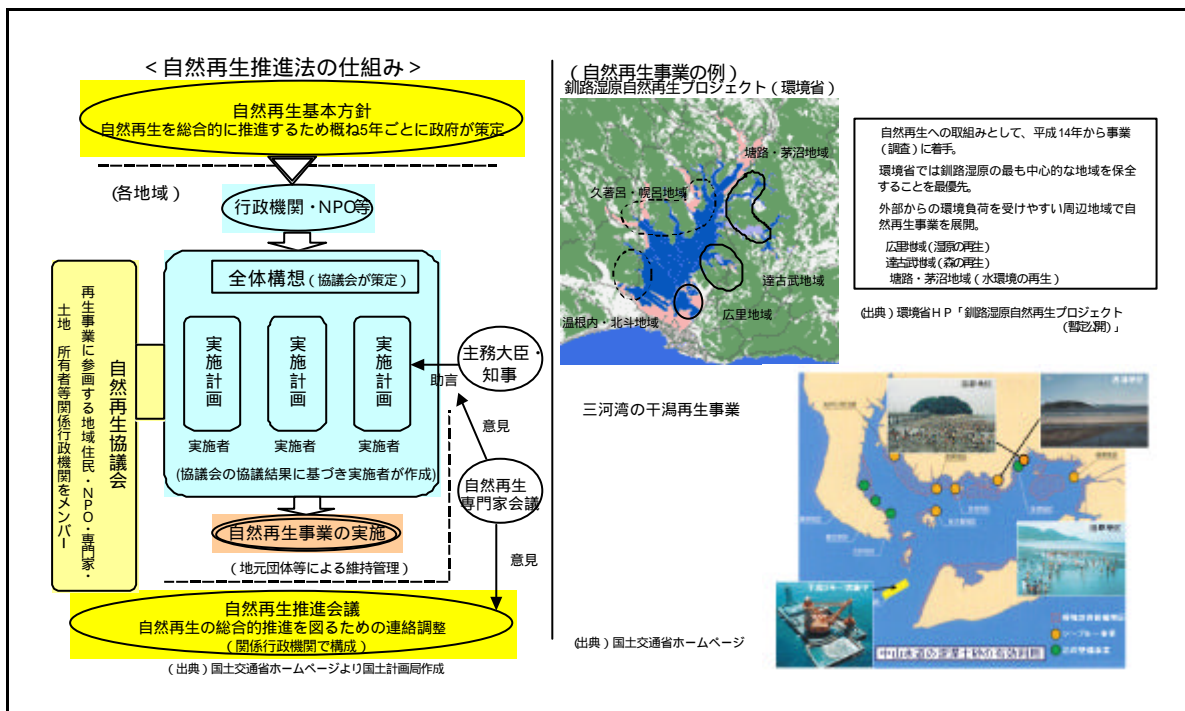
また、モーダルシフトについては、国際海上コンテナの鉄道輸送における制約など輸送容量等に関する鉄道・海運のボトルネックによる、輸送時間やコスト増加等の恐れが課題となっており、それらの解決に向けた各種施策を講じることが重要である。さらに、各種TDM施策についても各地で社会実験が行われているが、その後は本格実施に至っていないものもあり、引き続き関係者間の協力が必要である。

図表 2 - 6 0 モーダルシフトの推進状況と地域格差



近年の環境意識の高まりにより、各種公共事業においても環境との共生に配慮した事業や川と海を一体的にとらえた流域・海域での水質浄化等の連携事業が着実に増加してきた。さらに、わが国の自然環境を健全なものに蘇らせるための自然再生推進法が施行され、それに基づく自然再生の取組が始まっている。

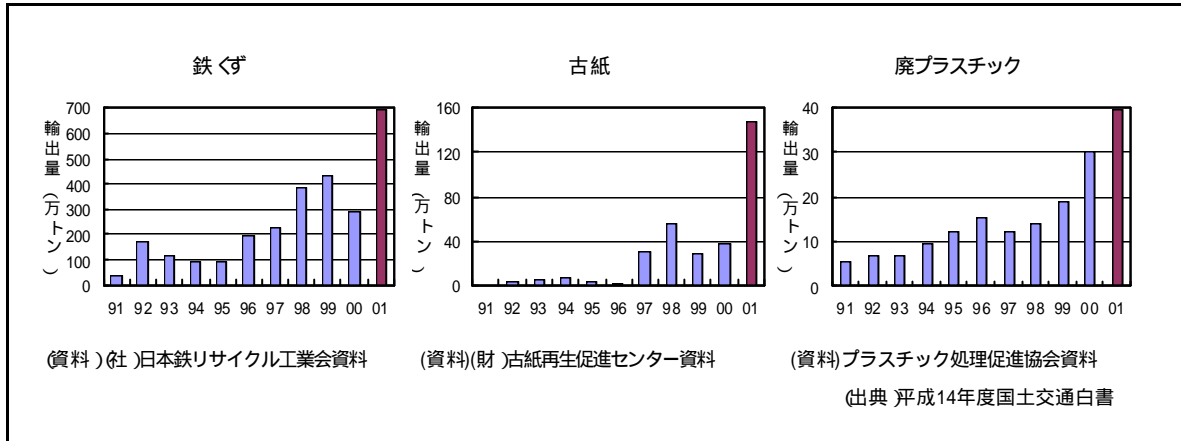
図表 2 - 6 1 自然再生事業の概要



静脈物流については、各種リサイクル法の施行などにより、今後は需要の確実な増加が見込まれているが、価格負担力が小さいこと、処理施設が遠くに立地しているケースが多いこと、供給と需要のタイミングが必ずしも一致しないことなど課題が多い。

環境における東アジアとの連携については、酸性雨や黄砂など国境を越える問題への取組があり、国家レベルのみならず地域レベルにおいても進展している。また、東アジアへの循環資源の輸出が急増し、国際的なリサイクル・リユースが進んでいる。今後は、特に東アジアを視野に入れた国際的な環境対策が必要である。

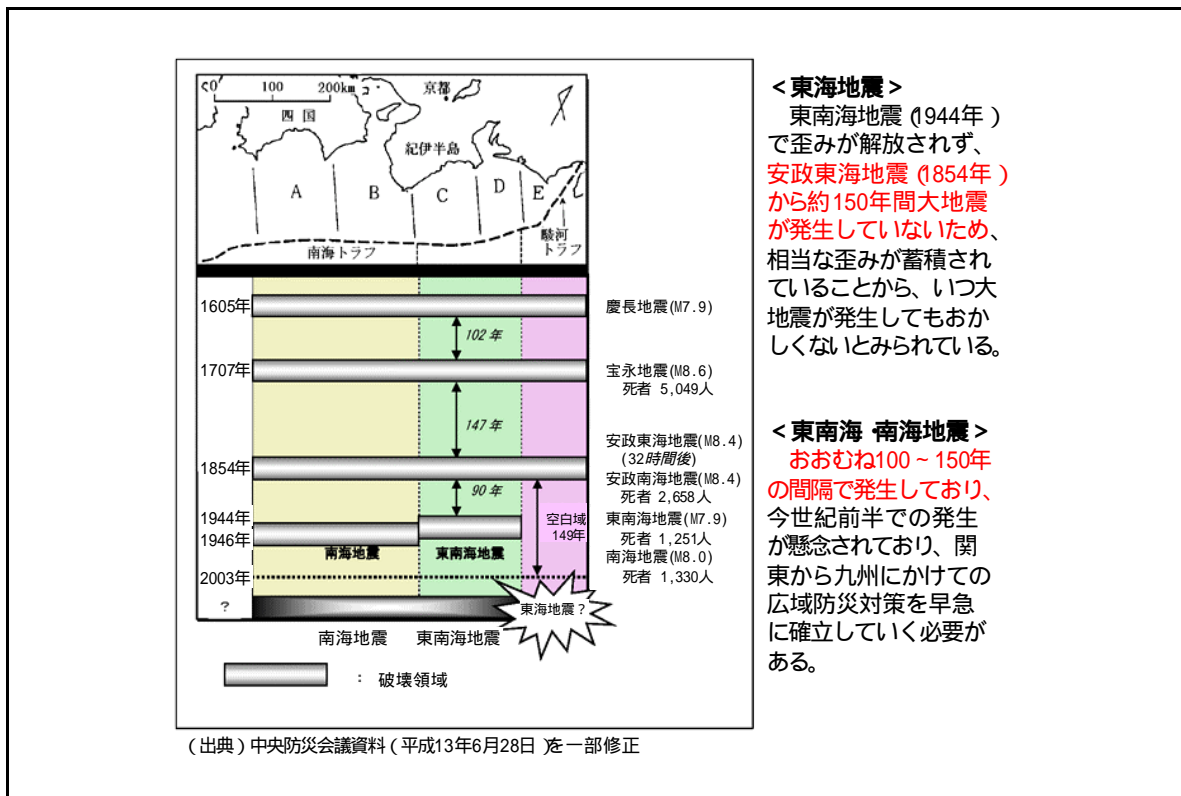
図表 2 - 6 2 我が国における循環資源の輸出状況



(2) 安全防災

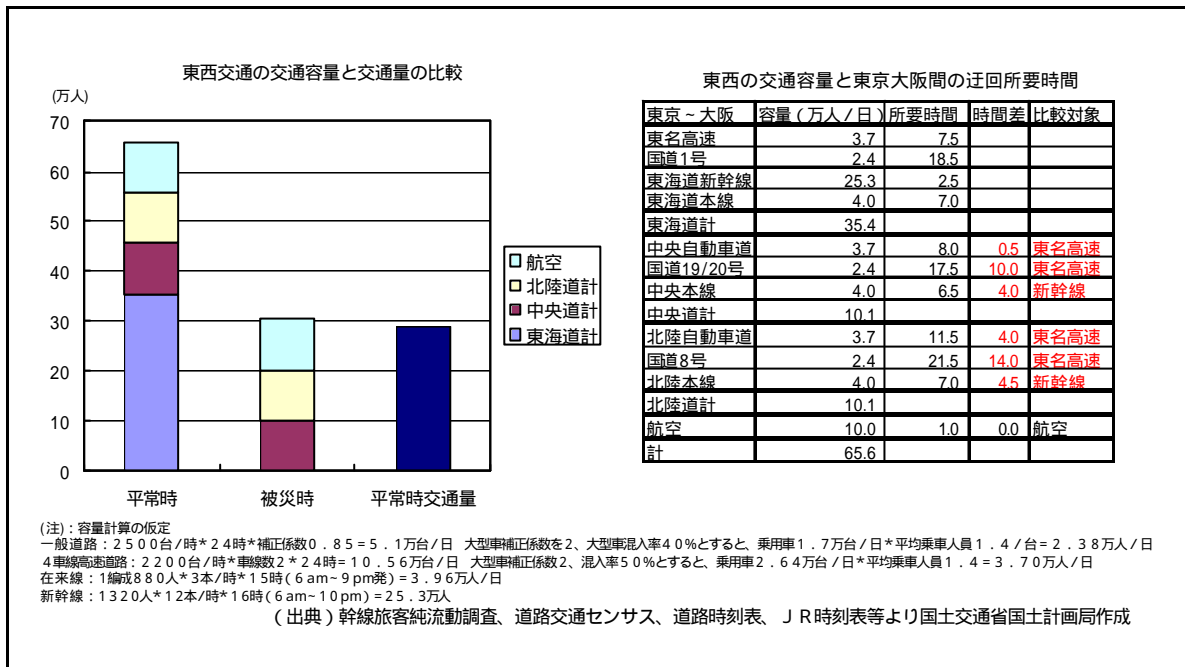
近い将来大規模地震災害を受ける可能性の高い我が国において、被害を最小化するための国土づくりは喫緊の課題である。

図表 2 - 6 3 東海地震等の発生の切迫性

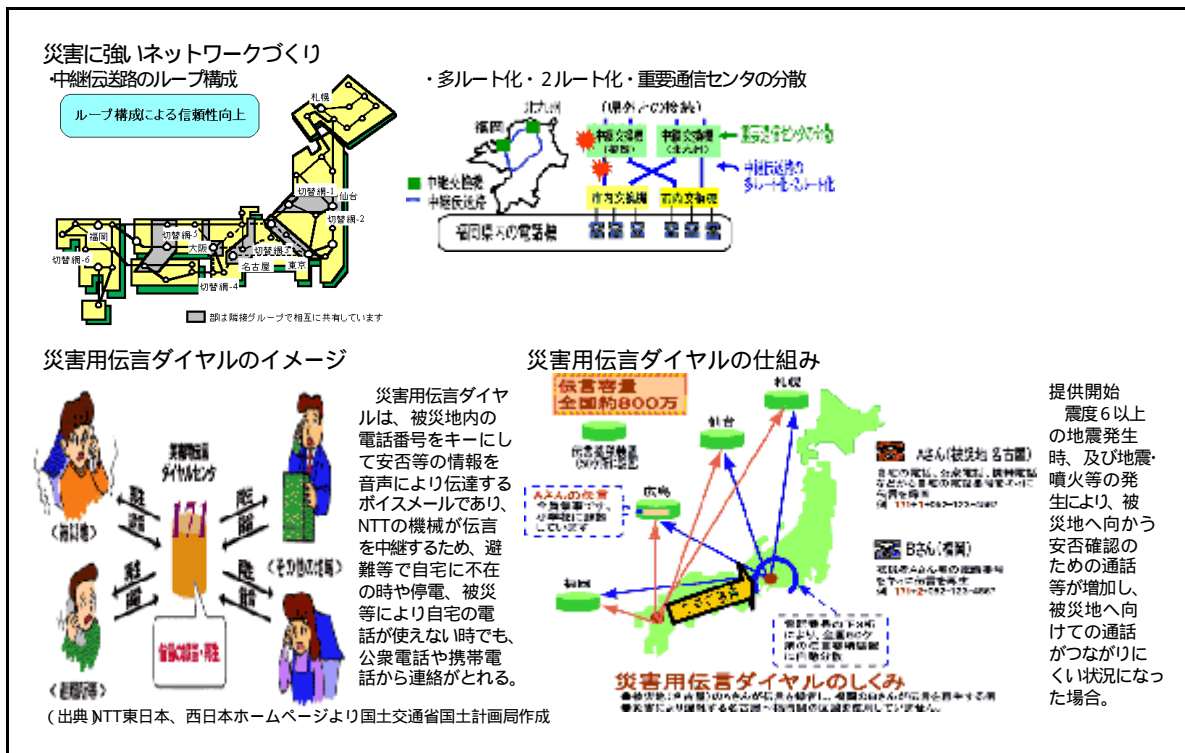


交通・通信分野では、施設の耐震強化を推進しているほか、特定地域が被災した際に多大となる迂回コストを回避するため高速道路をはじめとして交通体系のネットワーク化が進展している。また、情報通信においては、通信伝送路の多ルート化、災害用伝言ダイヤルサービスの提供が行われている。

図表 2 - 6 4 震災時の東西交通と迂回に関する試算



図表 2 - 6 5 NTTにおける災害対策の取組



大規模地震対策については、可能な限り早急に対応することが必要であるが、対応には時間を要するものもあり、都市圏におけるオープンスペースの確保・広域防災拠点の整備、ハザードマップの作成・公表、活断層の調査などについては着実に推進していくことが必要である。

安全防災における東アジアとの連携については、地震、火山噴火や台風など東アジアで同じような自然災害による被災の危険性を抱えており、地域における取組が始まっている。

また、2001年のアメリカ・ニューヨークでのテロを契機に、国際輸送における保安確保が重要な課題となり、空港・港湾など国際交通基盤における保安対策の早急な実施を図っており、引き続き対応が必要となっている。

## 2. 維持更新需要増大下での効率的な国土基盤の整備・管理

これまでの国土基盤の整備は、量的な充足に主眼が置かれ、質的な面、特に美しさへの配慮や地域の個性をいかにするという面では、必ずしも十分な対応がなされてきていない。今後の国土基盤の整備・更新等に当たっては、「美しさ」や「地域の個性」に十分配慮することが重要である。

既存国土基盤の更新に今後必要な費用について、耐用年数が経過したストックは全て直ちに更新されると仮定して試算すると、2020年前後から更新投資が新規投資に厳しい制約を与えると予想される。

図表 2 - 6 6

新規投資に係る制約についての試算

投資制約を量的に把握するために、今後25年間(2001~2025年度)及び50年間(2001~2050年度)の累積の社会資本投資額について試算を行った。

<今後25年間(2001から2025年度)>

2001年度以降の総投資額の伸び率	総投資額	更新投資の累積額	維持・更新・管理投資の累積額	維持・更新・管理投資を除く新規投資額の累積額 = -
ケース1 2001年度水準維持	728兆円	113兆円	298兆円	430兆円
ケース2 対前年度1%減、 2025年度以降一定	651兆円	113兆円	295兆円	355兆円
ケース3 対前年度2%減、 2025年度以降一定	581兆円	113兆円	292兆円	289兆円

1976~2000年度の実績(推計)	633兆円	11兆円	132兆円	509兆円
--------------------	-------	------	-------	-------

<今後50年間(2001~2050年度)>

2001年度以降の総投資額の伸び率	総投資額	更新投資の累積額	維持・更新・管理投資の累積額	維持・更新・管理投資を除く新規投資額の累積額 = -
ケース1 2001年度水準維持	1,456兆円	504兆円	914兆円	542兆円
ケース2 対前年度1%減、 2025年度以降一定	1,226兆円	498兆円	882兆円	344兆円
ケース3 対前年度2%減、 2025年度以降一定	1,031兆円	493兆円	856兆円	175兆円

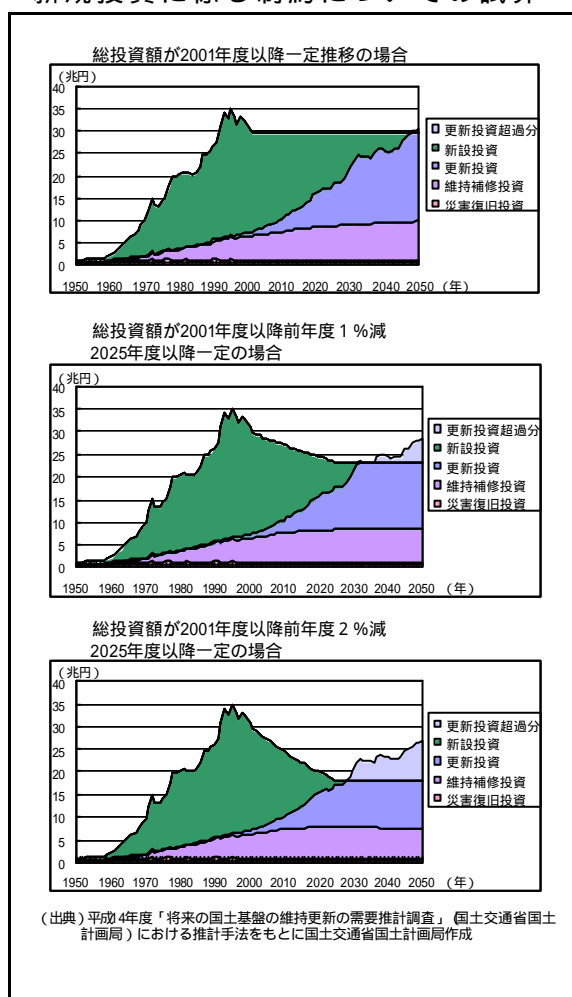
  

1951~2000年度の実績(推計)	656兆円	14兆円	149兆円	507兆円
--------------------	-------	------	-------	-------

(出典)平成14年度 将来の国土基盤の維持更新の需要推計調査(国土交通省国土計画局)における推計手法をもとに国土交通省国土計画局作成  
(注) 耐用年数等の設定に際しては、減価償却資産の耐用年数等に関する財務省令等を参考にしつつ、より構造的な実態にあわせ設定。

図表 2 - 6 7

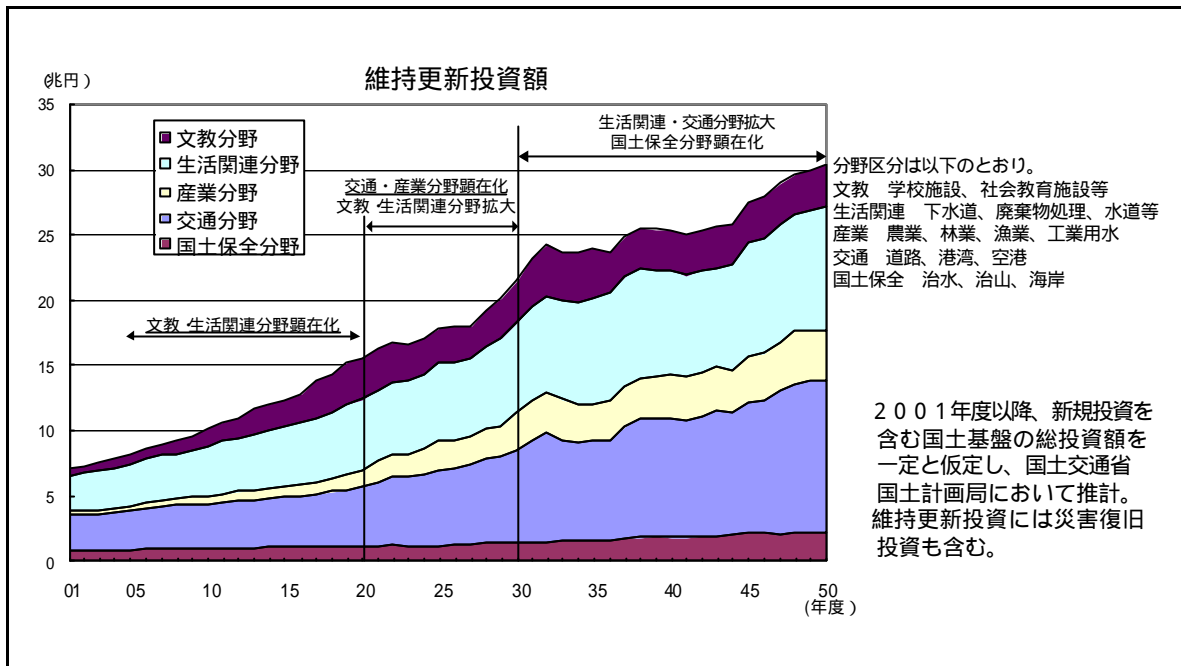
新規投資に係る制約についての試算



これを分野別にみると、比較的耐用年数の短い文教分野、生活分野での維持更新費増大が最初に顕在化し、比較的耐用年数の長い交通分野等においても2030年以降維持更新費が大きくなる。

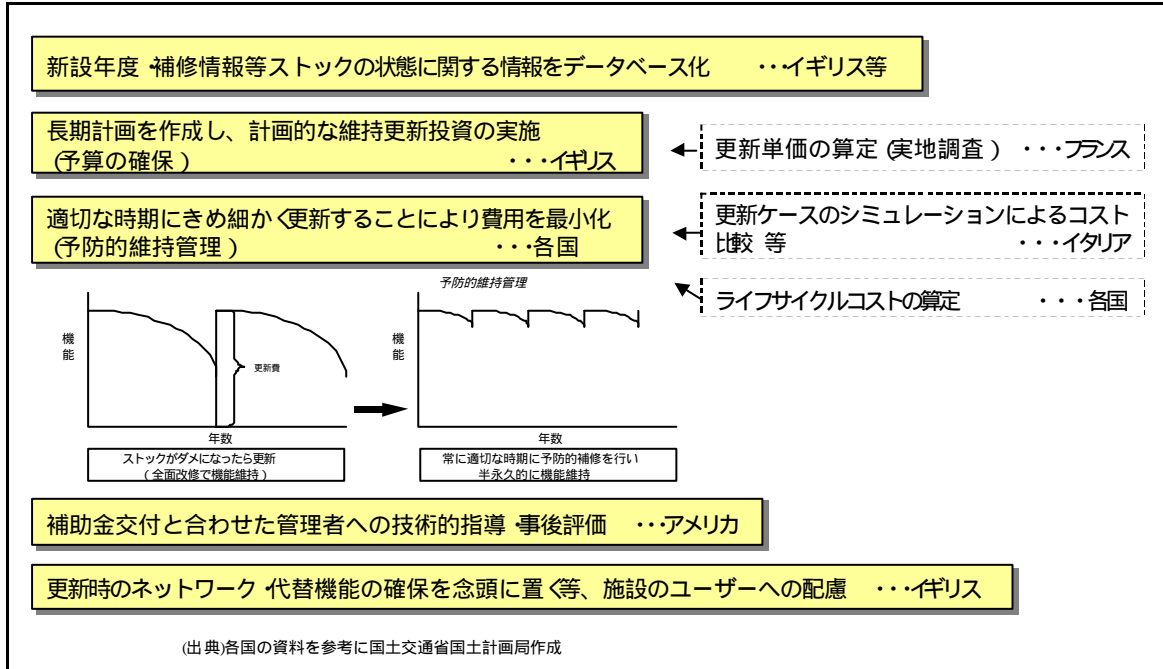


図表 2 - 6 8 分野別に見た維持更新投資額の推移



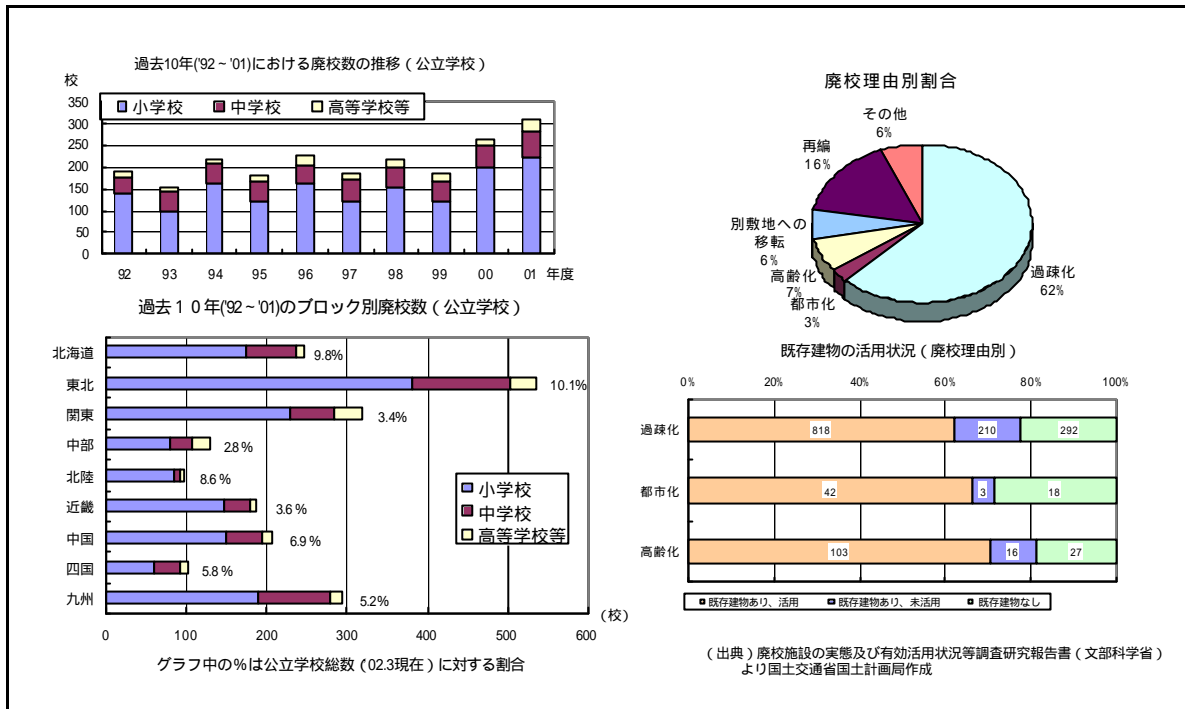
諸外国では、ライフサイクルコストの低減を図るため、既存のストックの維持管理を計画的に行っている例が多くあり、我が国でも同様の取組を始めたところである。

図表 2 - 6 9 欧米における効率的な維持更新の代表的方策（例）



国土基盤の整備・更新に際しては、少子高齢化に伴う若年齢層の減少、高齢者の増加など長期的な需要を見込み、将来の用途転換の可能性も含めた対応が必要である。

図表 2 - 7 0 廃校とその転用状況



また、新規投資に当たっては、より効率的な整備が求められており、建設コスト縮減施策やPFI等新たな公共事業手法の導入等が図られている。PFIの現状については、庁舎・宿舍・住宅など建築系が主体であり、他分野での拡大が期待されている。

### 3 . 国土基盤の質的向上・投資の効率化のための基本的方向

経済大国となった我が国では、国民の生活の質を向上するという意識が高まっている。これを受けて、国土基盤整備においても、これまで重点を置いてきた量的な充足から、質的な向上への移行が求められており、地域の環境・景観、安全や文化・歴史などについて配慮し、生活の質の向上・地域の魅力の向上に積極的に取り組むことが重要である。

一方で、国土基盤投資は今後、維持更新費の増大や財政状況の悪化などから厳しい投資制約を受けることが予想されている。こうした中、国土基盤投資に当たっては国と地方の分担を明確化しつつ、二層の広域圏形成による広域レベルでの投資の重点化、行政コストの削減などに取り組むとともに、「選択と集中」の観点から重点的、効果的、かつ効率的に推進する必要がある。

#### ( 1 ) 環境との共生

環境負荷の低減に資するモーダルシフトについては、ボトルネック対策として、幹線鉄道の輸送力増強、海上物流システムの高度化、複合一貫輸送に対応した港湾の拠点整備、荷主・物流事業者等による実証実験への支援等の各種施策を拡充することが重要である。また、公共交通機関の利用促進等のTDM施策については、実証実験等を踏まえ、効果的な施策を積極的に推進していく必要がある。

我が国における静脈物流ネットワークの構築を推進することに加え、東アジアをはじめとして世界的な循環型社会構築のため、我が国が有する知恵、経験を活用し、広域リサイクルネットワークの形成、CDM等を推進する。

今後の国土基盤の整備・更新に際しては、美しい国土形成や環境との共生の視点が重要であり、投資制約下にあっても地域の個性に配慮していく。

#### ( 2 ) 安全防災

ITSなどの交通分野の情報化が急速に進展してきており、これらを活用することにより、被災地においては通行可能区間を明示するなどの取組を、被災地外においては適切な迂回誘導等の取組を進める。また、大都市圏などの環状道路の整備はルートの多様性確保による防災対策の面からも推進する。さらに、地上の交通ルートが断絶しても影響を受けない航空や海運の活用を図るため、ヘリポートや浮体式の拠点といった点と点とを繋ぐ施策を推進する。

また、想定される被害を考慮して、プレート型地震については国又はブロック圏レベル、直下型地震については生活圈レベル等での広域的な対応を検討していくことが必要である。

さらに、東アジア各国は我が国と同じような自然災害による被災の危険性を抱えており、防災に関する地域レベルでの国際連携を推進する。

### (3) 国土基盤投資

「美しさ」や「地域の個性」に十分配慮することが重要である。これらは、全国で一律に判断することが困難なため、地域の現場に近い主体が判断できるような制度としていく。

景観改善のため、都市部における共同溝事業・電線地中化を推進するとともに、過去に損なわれた生態系を健全なものに蘇らせていくため、自然再生事業を推進する。

既存ストックを全て更新しては、時代のニーズに合った国土基盤投資はできない。更新投資に際しては、既存ストックが有していた機能を広域的な連携によって空間的に代替するか、施設間で代替するかを明確にし、長期的な需要動向を踏まえ、更新すべきもの、用途転換すべきもの、更新を諦めるものを判断していくことが必要となる。また、更新すべきものについても、単に施設のみの更新に目を向けずに周辺環境整備も含め、美しさや地域の個性に配慮し、地域活性化を促すようなことも重要である。

新規投資の制約を考慮し、既存の国土基盤については、適切な維持管理による耐用年数の延長やライフサイクルコストの縮減、思い切った用途転換を図っていくことが必要である。

## 第3章

### 持続可能な美しい国土の創造



21世紀は変革の時代である。開発と保全、成長と安定、グローバリズムと地域主義など、相対する価値観が交錯する中、わが国の人口は、これまでの増加から一転して減少へという変曲点を今や過ぎようとしている。

人と自然の関係を見ても、大きな変革を迎えている。生物多様性の保全上重要な里山林や湿地、干潟等の減少、絶滅危惧種の増加に加え、地球規模での環境問題の深刻化も懸念されている。また、少子・高齢化の急速な進行に伴い大幅な人口減少となる地域では、地域社会そのものの維持が困難になるとともに森林、農地等の国土資源等の管理水準の低下が憂慮される。更に、自然災害に関しては、人口減少地域での国土保全機能が低下することの懸念や都市部での災害に対する被害ポテンシャルの増大がみられる。

拡大一辺倒の成長型社会で醸成された20世紀の価値観が、環境制約と人口減少を迎える21世紀のわが国に適用されるはずはなかろう。価値観はダイナミックに揺れ動き、長期的な人口減少という社会変動を迎えている。人口減少下で環境問題が自然消滅するわけではないし、環境問題の解決のみでわが国が生き残れるわけでもない。これまでの空間的・量的拡大から、ともすれば「いたみ」を伴う縮小・撤退へと大きく舵を切り、活力を維持しつつ環境と共生する持続可能な社会を形成していかなければならないのではないかと。

持続可能な国土の創造小委員会では、このような認識のもと、国土利用、国土資源、環境負荷、自然災害、農林水産業の振興、多自然居住といった、主として人と自然の関係について国土の現状と課題を点検するとともに、持続可能な美しい国土の創造に向けての今後の政策の基本方向について検討した。

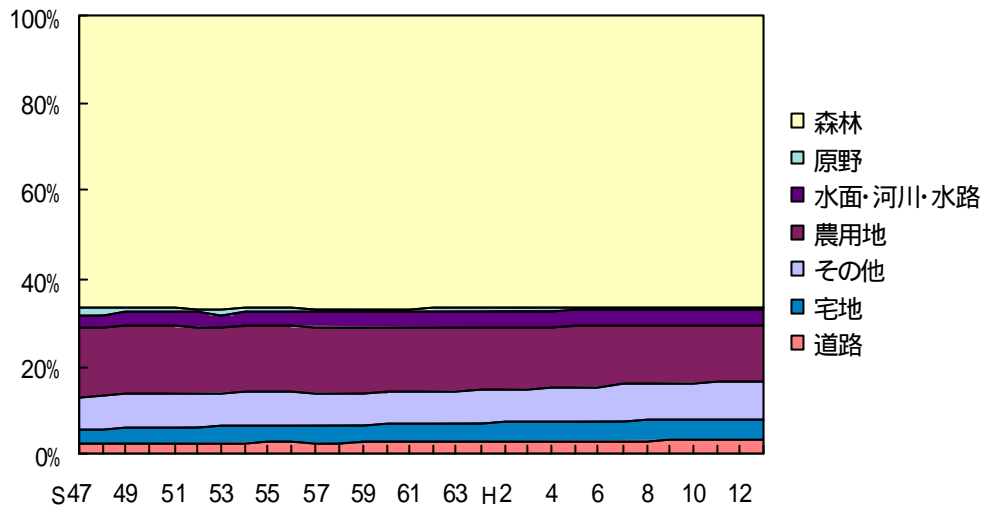
# 第1節 現状と課題

## 1. 国土利用の現状と課題

### (1) 減少する開発圧力

ここ30年間の国土の利用区分別面積の推移をみると、「農用地」、「原野」は減少しており、「宅地」、「水面・河川・水路」、「道路」、「その他」は増加、「森林」はほぼ横這いである（図表3-1）（図表3-2）。

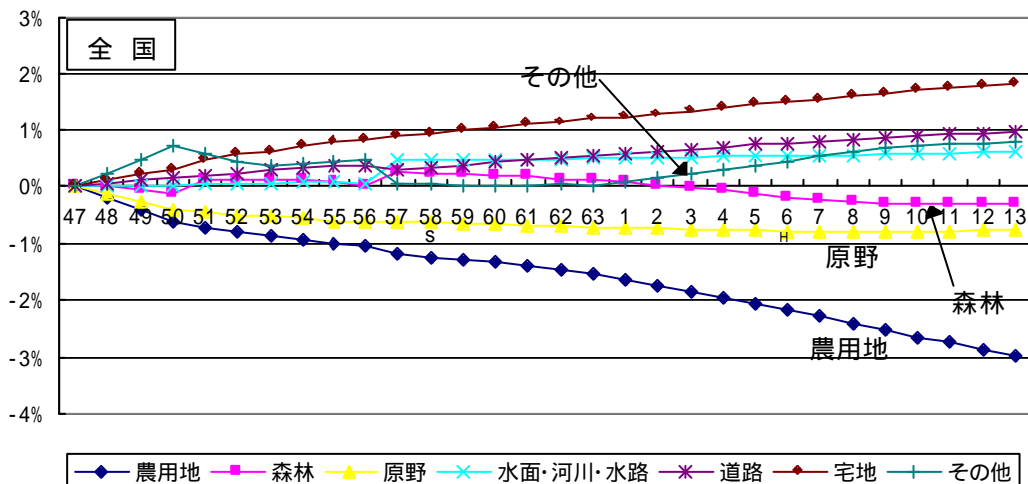
図表3-1 国土利用区分別面積の推移



（出典）国土交通省「土地利用現況把握調査」をもとに国土交通省国土計画局作成  
 その他：公共施設用地、レクリエーション用地、耕作放棄地、北方領土等

図表3-2 国土利用の変化

（S47年国土面積を100%とした各地目の増加・減少率推移）

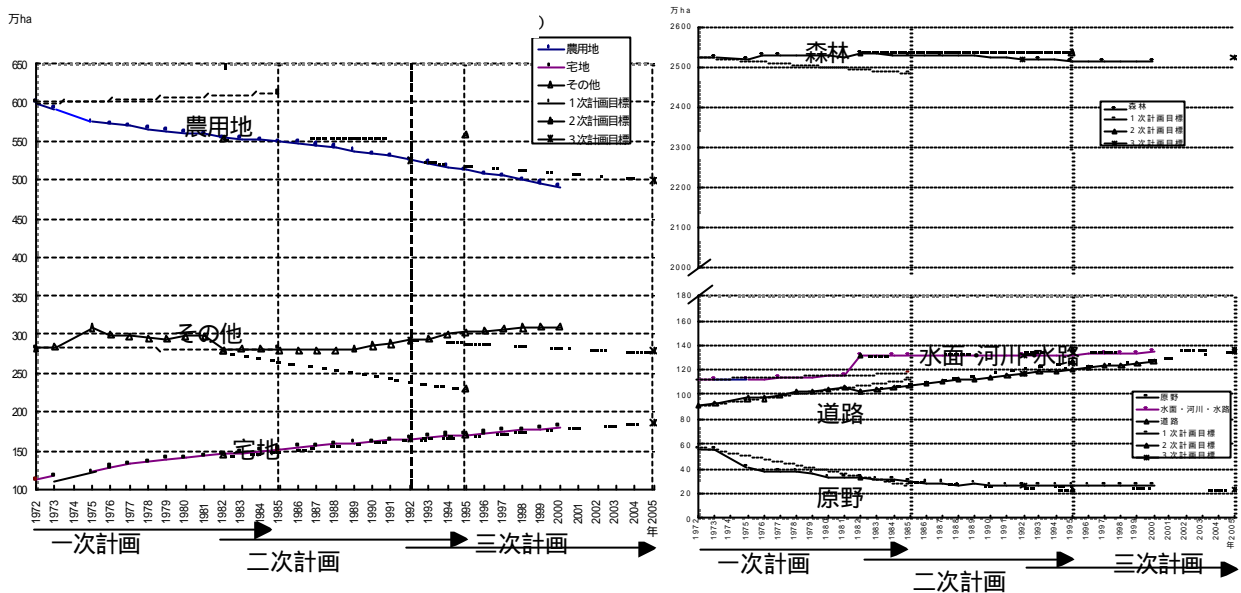


（出典）国土交通省「土地利用現況把握調査」をもとに国土交通省国土計画局作成  
 その他：公共施設用地、レクリエーション用地、耕作放棄地、北方領土等



また、これらの推移について、2005年を目標とする第3次国土利用計画(全国計画)の目標値と比較すると、「農用地」は低く推移する一方で、「その他」は増加している。この状況は、特に地方圏において顕著である(図表3-3)。これは耕作放棄地の増加が一因と考えられる。

図表3-3 国土利用の推移と国土利用計画の目標

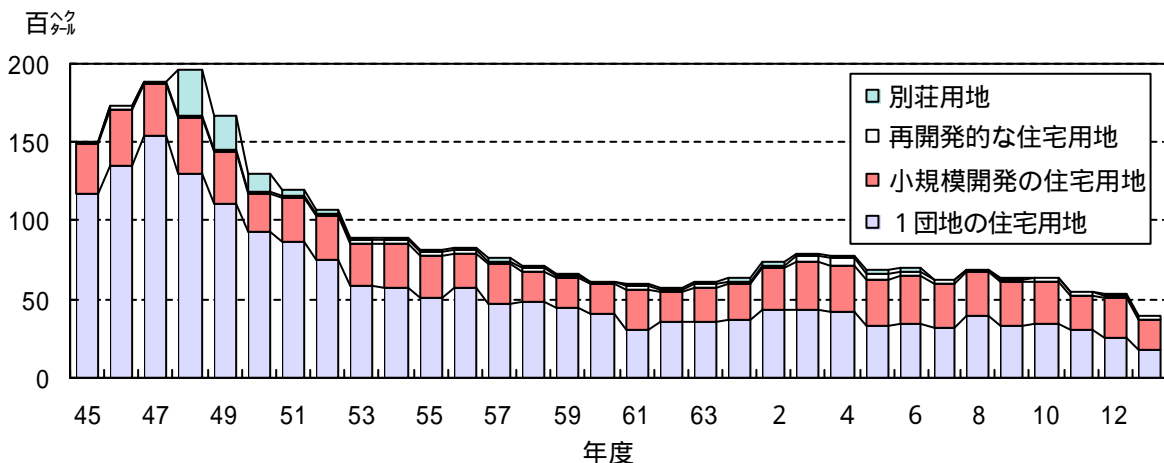


その他 公共施設用地、レクリエーション用地、耕作放棄地、北方領土等

(出典) 国土交通省「土地利用現況把握調査」をもとに国土交通省国土計画局作成

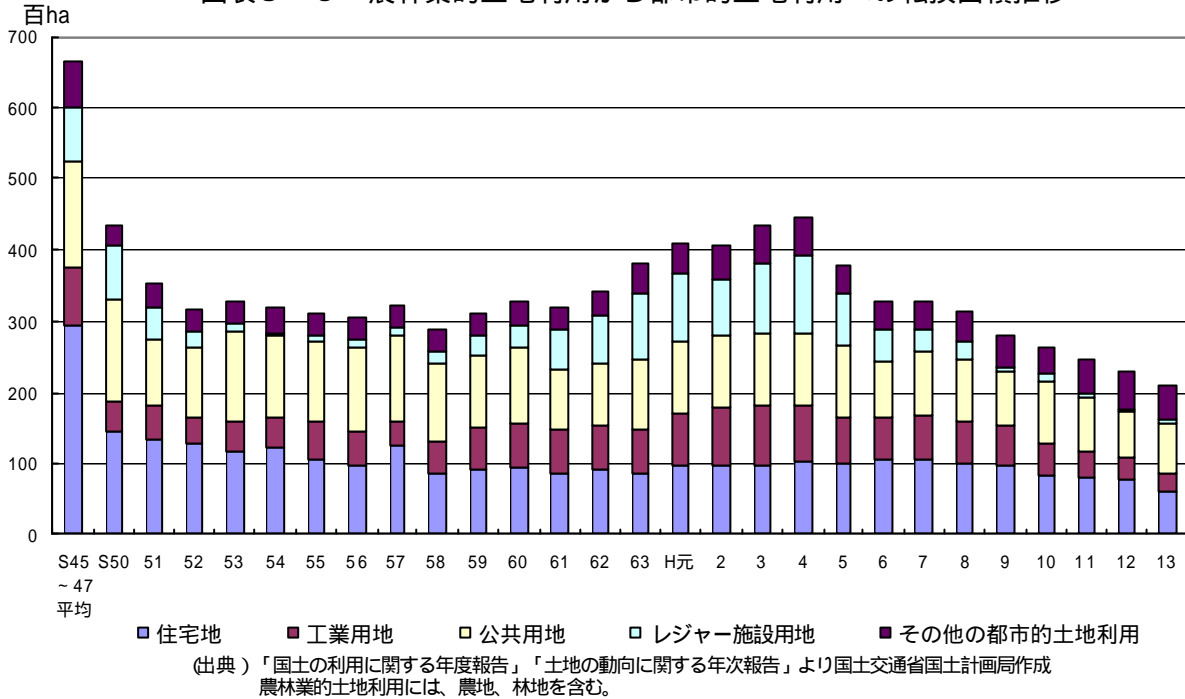
近年における全国の住宅用地の完成面積は減少し(図表3-4)、また、農林業的土地利用から都市的土地利用への転換も減少しており(図表3-5)、土地利用の転換圧力は低下する傾向にある。一方、住宅開発のうち小規模な開発の占める割合が増えている(図表3-4)。

図表3-4 住宅用地完成面積の推移



(出典) 国土交通省基礎統計資料HP  
H13年度住宅用地完成面積調査報告  
1団地の住宅用地: 1万m<sup>2</sup>以上  
小規模開発の住宅用地: 1万m<sup>2</sup>未満

図表 3 - 5 農林業的土地利用から都市的土地利用への転換面積推移



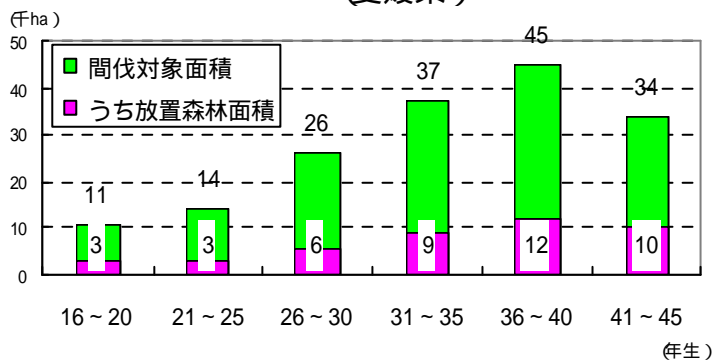
(2) 農林地の放棄が進む中山間地域

森林については、過疎化を背景とした不在村森林所有者の増加や林業生産活動の停滞等により、人工林の間伐が適切に行われない森林が存在するなど、森林の管理水準の低下がみられる（図表 3 - 6）。

農地については、農産物価格の低迷、農業従事者の高齢化・労働力不足、傾斜地等の土地条件の不利性、道路条件の不利性等を理由とした耕作放棄地の増加により、農地の管理水準の低下がみられる。耕作放棄地の面積は、2000年には34万ヘクタールとなっており、農地面積の約8%を占める規模となっている（図表 3 - 7）。

森林・農地がひとたび荒廃し、生産機能とともに多面的機能が失われた場合、これを復元するのは容易なことではなく、国土保全の面からも、大きな経済的・社会的損失となる。

図表 3 - 6 齢級別の間伐対象面積と放置森林面積 (愛媛県)



出典 林野庁 平成14年度 森林及び林業の動向に関する年次報告」より  
資料 愛媛県 愛媛県放置森林管理システム検討結果報告書」  
注：1）水土保全機能の高い森林の、間伐対象森林面積と放置森林面積である。  
「水土保全機能の高い森林」は、同県の地域森林計画において、山地災害防止機能又は水源かん養機能が第一に発揮されるべきとして区分されている森林  
2）「放置森林」とは  
16～45年生の針葉樹人工林で過去10年間に施業が全く行われていない。立木の過密化が原因で、気象災害や病虫害のおそれや荒廃が見られる。森林所有者による施業が期待できない  
のいずれにも該当する森林  
3）「間伐対象森林」は、16～45年生のスギ、ヒノキ等針葉樹人工林

### (3) 財政的・環境的負荷の増大する都市地域

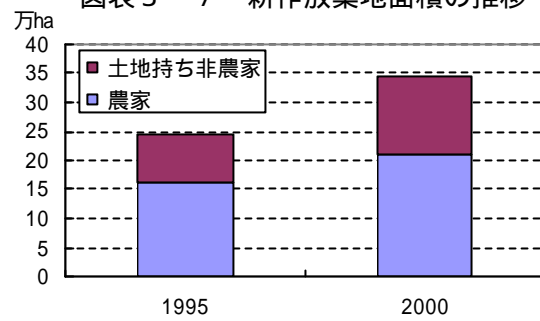
人口が減少基調に転じつつある今日においても市街地の拡大・拡散は依然として継続している。このことは、1人当たりの市街地維持コストが増加するとともに、自動車交通への依存を加速させ環境負荷が増大することを意味している。

中心市街地からの人口、商業施設、公共・公益施設の流出が継続し、これまでに蓄積された社会資本や商店・住宅等の民間建物ストックが有効に活用されなくなっている。加えて、産業構造の転換による臨海部での工場跡地の低未利用地化などが問題となっている。

これらを合わせた都市地域における低未利用地の面積は、全国の30万人以上都市で約6万ヘクタールと推計され、これは全国の人口集中地区（DIDD）面積の約5%以上を占める規模となっている。

こうした状況は、地域の魅力や個性を喪失させるという深刻な結果を招いている。

図表3-7 耕作放棄地面積の推移



出典 農林水産省「農林業センサス」  
 注：農林業センサスの耕作放棄地とは、以前農地であったもので、過去1年間以上作物を栽培せず、しかも、この数年の間に再び耕作するはっきりの意図のない土地をいう。  
 農家とは、経営耕地面積が10a以上の世帯等をいい、土地持ち非農家とは、農家以外で、耕地及び耕作放棄地を合わせて5a以上所有している世帯をいう。

### (4) 求められる国土利用の質的向上

#### 安全で安心な国土

自然災害の発生のおそれのある区域や避難情報等を盛り込んだハザードマップを作成し公表する取組や（図表3-8）土砂災害防止法に基づく土地利用制限など、土地利用面からの取組が行われている。

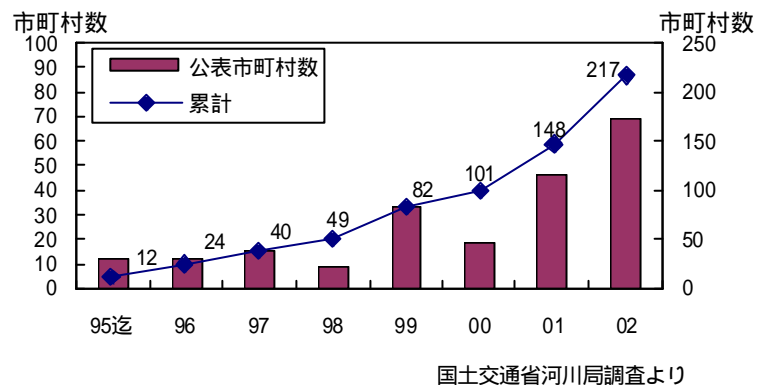
災害に対して地域ごとの特性を踏まえた適切な国土利用を更に行っていくこと、また、都市部での避難場所などのオープンスペース不足に対する確保を進めていくことが課題である。

#### 自然と共生する国土

豊かな自然環境の保全等に係る取組として、「緑の回廊」の設定や都市再生プロジェクト「大都市圏における都市環境インフラの再生」等の生態系のネットワーク形成に向けた動きがある。

農地、森林の適切な管理による健全な物質循環の維持、都市的土地利用に当たっての自然環境への配慮、また、現在、一部の地域で実施されている生物の多様性が確保された自然の保全・創出とそのネットワーク化について、その実施を全国に広げていくことが課題である。

図表3-8 洪水ハザードマップ公表市町村数の推移

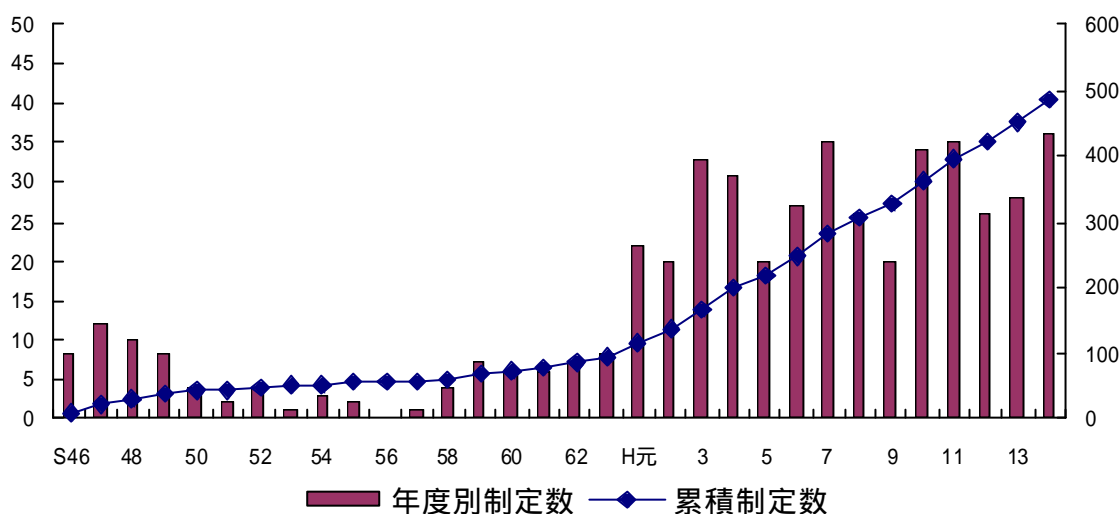


## 美しくゆとりある国土

自治体の景観条例制定数が継続的に増加している中で（図表3 - 9）、国レベルでも、「美しい国づくり政策大綱」を策定するなどの取組が行われている。更に国土利用計画と景観条例を連動した取組や、自然環境の保全、歴史文化の保存を含んだ総合的な景観保存の取組もみられるが一部の地域にとどまっている。

郊外部の混在した土地利用への対応や都市部の低未利用地の活用、耕作放棄地・施業放棄森林への対応、都市部での緑地や水辺空間などの不足するオープンスペースを確保することが課題である。

図表3 - 9 市町村景観条例制定数の推移



国土交通省都市地域整備局都市計画課調べ（平成15年3月31日現在）  
（447の市町村において486の景観条例が制定されている。）

## 2. 国土資源管理の現状と課題

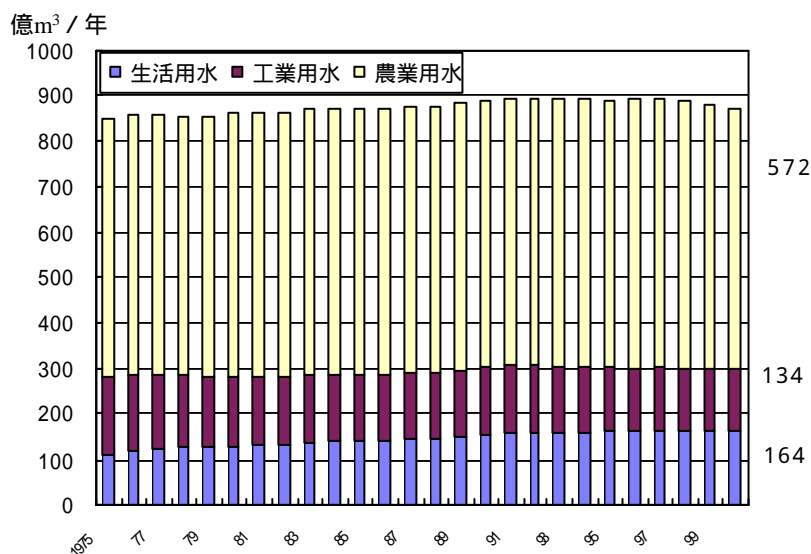
### (1) 水循環系の現状とその管理

#### 水をとるまく状況

水需要量の用途別推移については、都市用水は近年の社会経済状況を反映してほぼ横這いであり、農業用水も概ね横這いであるが、ここ数年は、水田面積の減少を背景にわずかながら減少傾向を示している（図表3 - 10）。

また、近年は少雨傾向が続いていること等から、利水安全度が目標値に対し低下してい

図表3 - 10 全国の水使用量



平成15年度版「日本の水資源」より

る。大都市とその近郊地域では、1人当たりの水資源賦存量は少ない状況であり、取水が不安定な状況である。渇水被害についても全国的に発生しているが、特に大都市とその近郊地域等において渇水頻度が高くなっている（図表3-11）。

公共用水域の水質は全体的には改善しているが湖沼や内湾などの閉鎖性水域の水質改善が進んでいない（図表3-12）。特に閉鎖性水域では流域の市街地、農地等から流入する面源汚濁負荷が課題となっている。また、合流式下水道から雨天時に放流される未処理下水の問題や、病原性微生物や内分泌攪乱化学物質（環境ホルモン）等の微量有害化学物質による人の健康や生態系への影響が懸念されているなどの新たな水質問題が顕在化している。

流域の土地開発に伴う河川流量の減少や湧水の枯渇、河川からの取水による減水区間の発生等の水環境上の問題がみられる。

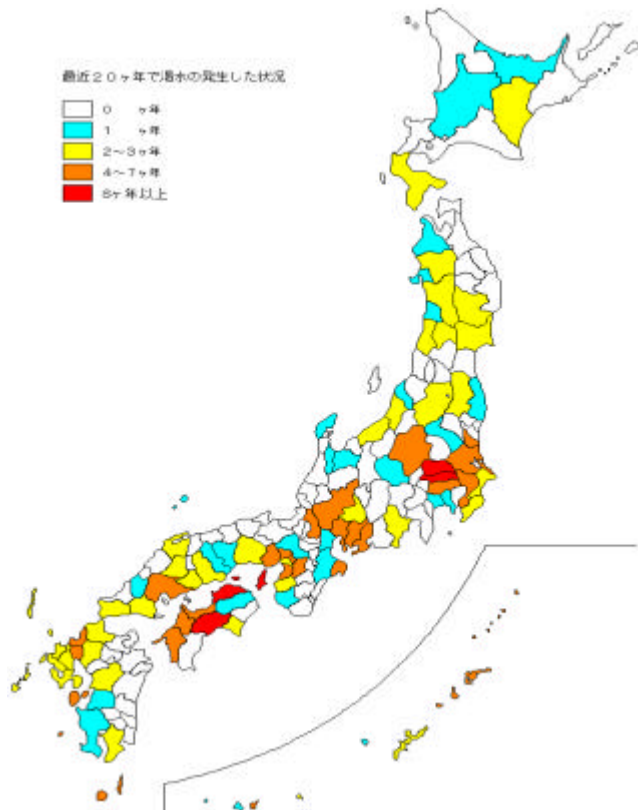
#### 水循環系の保全と回復

健全な水循環系の構築に向けて森林、農地、河川、水道、下水道等を所管する省庁が連携し、共通認識の形成、連携や協力のあり方等の基本的な方向を提示している。

水の有効利用の点では、雨水や下水処理水の利活用は年々増加している。また、水の用途間転用の取組もみられる。

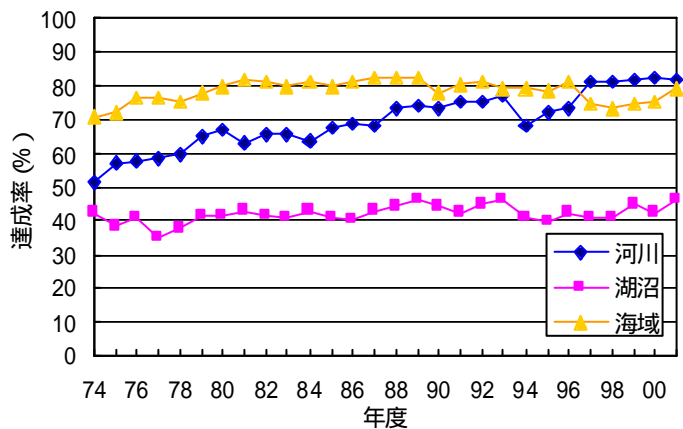
良好な水環境の保全・再生については、自然河岸を増やすべく全国規模で「多自然型川づくり」に取り組んでいる。また、流域単位での生態系ネットワークづくりを開始した地域もみられる。このような取組は、NPO等との連携が重要であり、市民参加による環境の管理などの取組が始まっているが、利害関係者や流域全体にわたる調整などの課題が残る。

図表3-11 最近20年の全国の渇水の発生状況  
(1983年(昭和58年)～2002年(平成14年))



国土交通省土地・水資源局水資源部資料より

図表3-12 公共用水域の環境基準達成状況



平成15年度版「環境白書」より

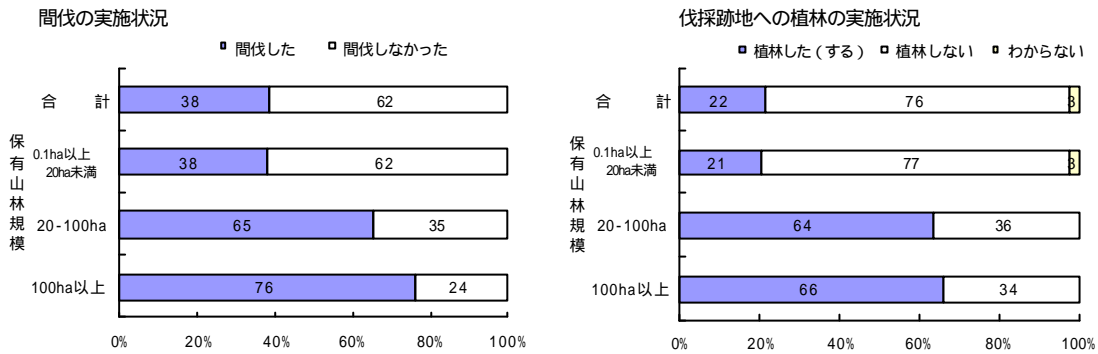
## (2) 森林の現状とその管理

### 森林の現状

森林は、木材生産等の物質生産機能のほか、生物多様性を保全する機能、土砂の流出や表層崩壊を防止する機能、水源をかん養する機能、憩いの場や教育的利用の場を提供する保健・休養機能など多くの機能を有している。

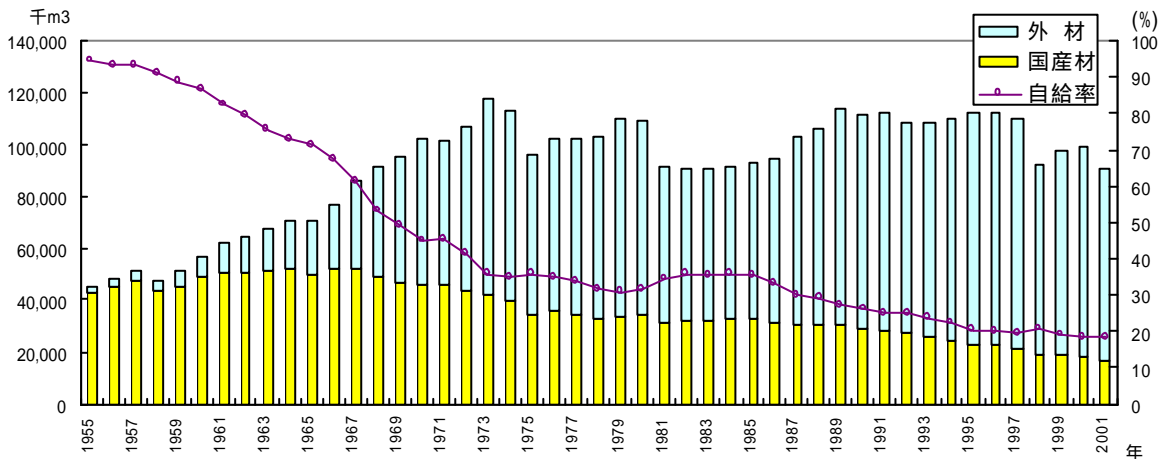
しかしながら、林業生産活動の停滞により、間伐や植林が適正に行われないなど、森林の管理水準の低下がみられ（図表3 - 13）、その結果、森林の有する多面的機能への影響が懸念される。また、近年、木材自給率は、木材価格の低迷等もあり20%を下回る状況が続いている（図表3 - 14）。

図表3 - 13 保有山林規模別林家の植林及び間伐の実施状況



出典：林野庁「平成12年度 林業の動向に関する年次報告」より  
 資料：農林水産省「山林保有者の林業生産活動に関するアンケート」（平成9年11月）  
 注：1）間伐実施状況は、過去5年間に於いて、間伐を実施した林家と間伐対象山林があるにもかかわらず間伐を実施しなかった林家数の構成比である。  
 2）四捨五入の関係で内訳と計とは必ずしも一致しない。

図表3 - 14 木材自給率の推移



出典 林野庁「木材需給表」をもとに国土交通省国土計画局作成

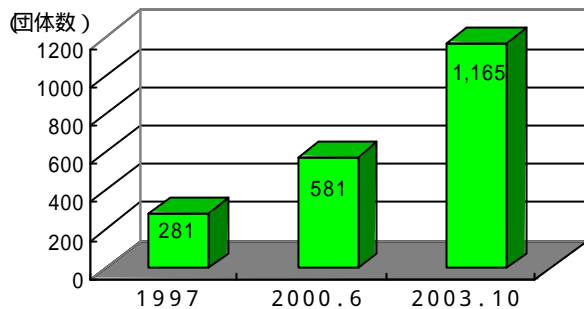
### 森林の多面的機能発揮

2001年10月に閣議決定された森林・林業基本計画では、森林の有する多面的機能が高度に発揮されるよう、地域の合意のもとに、全ての森林を重視すべき機能に応じ「水土保全林」「森林と人との共生林」「資源の循環利用林」に3区分し、森林を整備していく方向が示され、現在、機能に応じた整備・保全を図る施策が進められている。

また、京都議定書において、我が国に認められた森林経営による獲得吸収量の上限値は1300万 tc (対基準年総排出量比3.9%、4767万 t - CO<sub>2</sub>) であるが、現状程度の水準で森林整備、木材供給、利用等が推移した場合、今後、算定方式等について精査、検討が必要であるが、確保できる吸収量は対基準年排出量比3.9%を大幅に下回るおそれがあるとされている。このため、2002年12月に「地球温暖化防止森林吸収源10カ年対策」が策定され、2003年から10カ年にわたる対策が進められており、森林による吸収量確保が課題となっている。

近年、森林ボランティア団体は、1997年から2003年までの6年間で約4倍と急激に増加しているが(図表3-15)、活動に関する情報提供や技術指導、リーダー的人材の養成等に関する支援が課題となっている。また、全国各地域において上下流の地方公共団体等が連携・協力して水源地の植林や間伐等の森林整備を支援する取組が進展しており、さらに各地方自治体において、森林の多面的機能に着目した、水源かん養税、森林環境税など自治体独自の森林整備のための税制度の導入や条例制定による里山林等の整備・保全に向けた取組がみられる。

図表3-15 森林づくりを目的としたボランティア団体数の推移



出典：林野庁業務資料をもとに国土交通省国土計画局作成

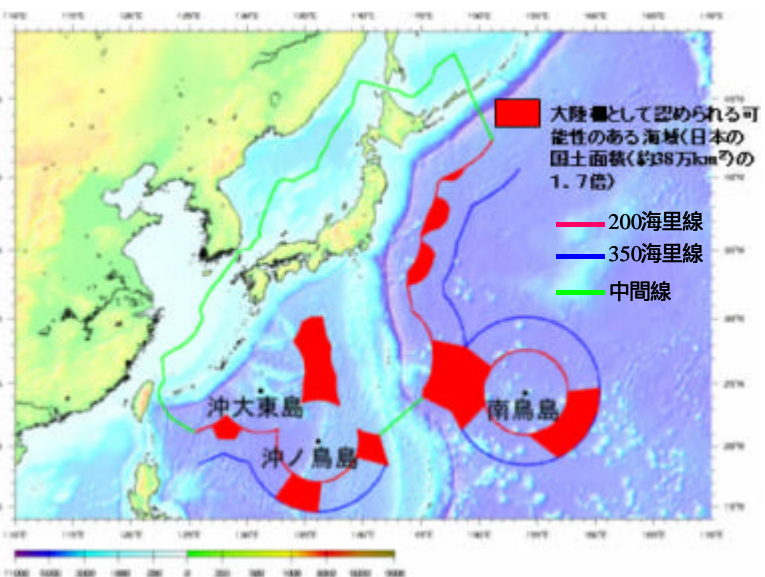
森林の保全・保護に関する取組として、公益的機能の確保が特に必要な森林を保安林に指定し開発行為等を規制するとともに、荒廃地の復旧整備等による保全対策を推進している。また、国有林野事業においては、保護林制度により動植物の保護や学術研究の面で重要な役割を有する森林を積極的に保護しており、さらに、生物多様性の保全を推進するため、保護林同士を連結する「緑の回廊」の設定が進められている。

図表3-16 大陸棚の限界画定のための調査

### (3) 海洋・沿岸域の現状とその管理

#### 海洋・沿岸域の現状

我が国周辺海域では、海洋法に関する国際連合条約(以下「国連海洋法条約」という。)に定める我が国の大陸棚の限界を延長するための「大陸棚の限界画定のための調査」が進められている(図表3-16)。海底には、メタンハイドレート等の大量の資源が分布しており、開発・利用に向けた技術開発が進められている。海洋深層水では、既に各地で新たな資源として産業利用され



大陸棚 海底及び海底下の天然資源の探査、開発に関し、主権的権利を有する海域 地形・地質的条件が整えば200海里を超え、最大350海里まで拡大可能

(出典) 国土交通省資料

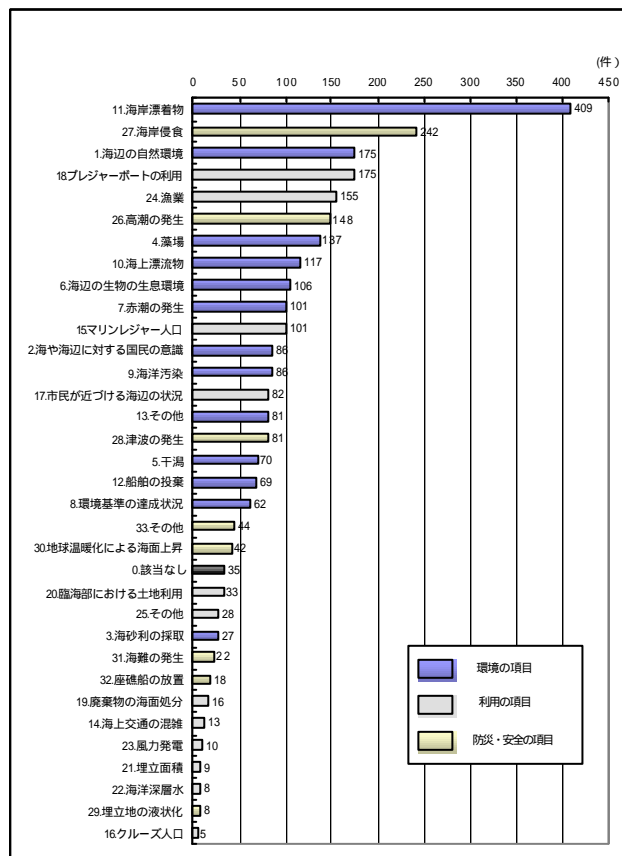
ている。

海域における水質環境基準の達成率は、毎年わずかながら向上しているものの、特に閉鎖性海域では依然として低い状況である。干潟の面積は、1945年と比較して約38%減少している。藻場やサンゴ礁海域については、近年においても減少傾向がみられる。海岸（汀線）は、自然海岸が減少し、半自然海岸や人工海岸が増加する傾向がみられる。全国の大部分の海岸では、汀線後退による侵食が進行している。1978年からの15年間の海岸侵食の速度は、明治からの約70年間の速度と比較して約2倍強に加速している。このように海洋・沿岸域全体としては環境の質の劣化が進んでいる。

#### 沿岸域圏の総合的な計画と管理

沿岸域では、自然環境、利用、防災という三つの要素がそれぞれ関係し合う中で、漂着物、海岸侵食、海辺の自然環境の劣化・減少、プレジャーボートの利用によるトラブル等の問題が発生している（図表3-17）。このため総合的な視点に立った沿岸域管理が必要であることから、国が2000年に「沿岸域圏総合管理計画策定のための指針」を策定し、地方自治体による計画策定を支援している。

図表3-17 沿岸域で生じている問題に対する  
地方公共団体へのアンケート結果



（出典）沿岸域総合管理研究会「沿岸域総合管理研究会提言」

（平成15年3月）

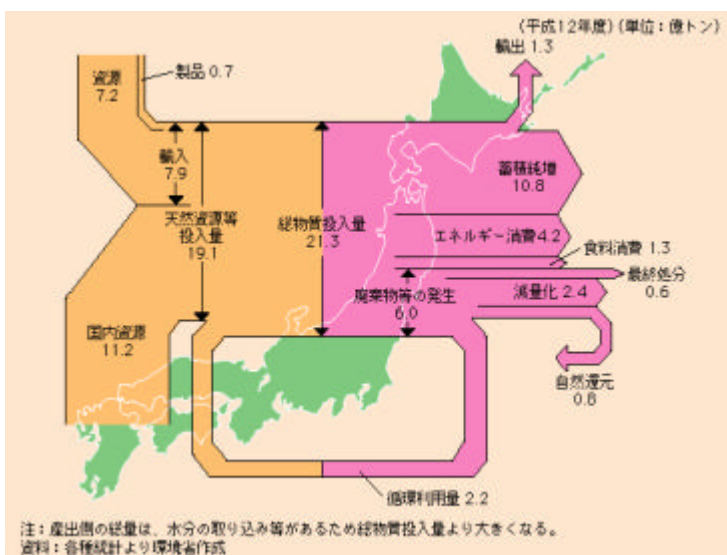


### 3. 循環型・環境共生型国土づくりの現状と課題

#### (1) 物質循環と環境負荷の現状

我が国では、現在の社会経済活動を行うために国内外から大量の資源を採取しており（図表3-18）、資源化に伴い発生する副産物や廃棄物を示す「隠れたフロー」の値は、国外において資源量の約4倍に達している。また、資源消費を支える経済の環境面積要求量は既に国内で供給可能な面積をはるかに超えており、国内外の環境へ多くの負荷をかけていることから、資源浪費型ともいえる経済社会活動のあり方を見直し、必要以上の資源採取をしないことや採取方法の工夫を考える必要がある。

図表3-18 我が国の物質収支（平成12年度）

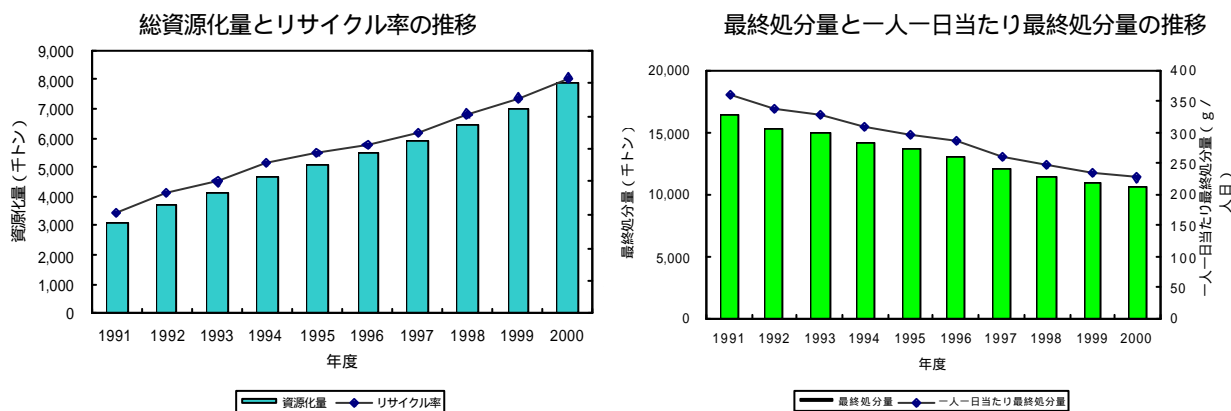


(出典)平成15年版 環境白書

大気中の二酸化窒素の環境基準の達成状況は、全国ではほぼ達成しているが、大都市地域においては依然として低い水準で推移している。公共用水域の環境基準の達成率はわずかながら向上する傾向がみられるものの、閉鎖性水域の環境基準達成率は、特に低い水準で推移している。ヒートアイランド現象については、この20年間に東京等の大都市では30を超えた延べ時間数が長くなり、その範囲が拡大している。また、近年工場跡地や研究機関跡地の再開発等に伴う調査事例の増加により、土壌汚染の判明事例数が増加している。

廃棄物排出量は近年、ほぼ横這いの状態が続いているが、再生利用量の増加等に伴い最終処分量が減少している（図表3-19）。建設廃棄物については、将来排出量増

図表3-19 我が国における一般廃棄物処理の状況



リサイクル率 = 総資源化量 / { (資源ごみ) 集団回収量 + (一般廃棄物の) 総排出量 }

(一般廃棄物の) 総排出量 = { (排出ごみからの) 直接資源化量 + 焼却以外の中間処理量 + 直接焼却量 + 直接処分量 }

残余年数 = 最終処分場残余容量 / 最終処分量 / 1.225

重量 - 容量換算係数として、1.225m<sup>3</sup> / トンとしている。

(出典) 環境省資料をもとに国土交通省国土計画局作成

加が懸念される。ゼロ・エミッション構想推進に向けた動きや適正な廃棄物処理に向けた法整備が進んでいる。

地域エネルギーを活用する動きが拡大しており、風力発電については、1997年以降国の支援制度や電力会社による長期買い取り制度等の導入により、北海道や東北地方を中心に多くの発電施設が建設されている。バイオマスの活用については、2002年に国が総合戦略を決定した。また、他地域との連携により、地域資源の有効活用を図る事例がみられる。

## (2) 国境を越える環境影響の増大

地球温暖化の状況については、我が国の年平均地上気温は1990年代以降に平年値より高い状態が続いている。長期的傾向としては100年につき1.0の上昇率となり、世界の年平均地上気温の上昇率である0.7を上回っている。この傾向は今後も継続すると考えられ、「IPCC 第三次評価報告書」では、1990年から2100年までの間に地球の平均地上気温が1.4~5.8 上昇すると予測されている。

地球温暖化に伴い、地球の平均海面水位は2100年までに0.09~0.88m上昇すること、国内における自然生態系や農林業等に様々な影響が生じることが予想されている(図表3-20)。地球温暖化の対策として「京都議定書」に基づき、我が国では温室効果

図表3-20 我が国で予測される長期的な温暖化の影響



(出典)環境省地球温暖化問題検討委員会温暖化影響評価ワーキンググループ「地球温暖化の日本への影響2001」(2001)をもとに国土交通省国土計画局作成

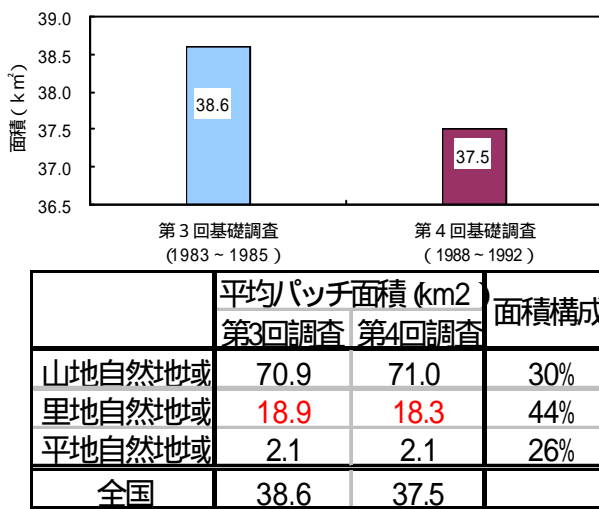
ガスを第1約束期間中（2008～12年）に基準年の1990年に比べ6%削減する必要がある。そのうち、3.9%は森林で吸収する目標となっている。しかしながら、現状程度の水準で森林整備、木材供給、利用等が推移した場合、確保できる吸収量は対基準年排出量比3.9%を大幅に下回るおそれがあるとされており、約束期間内の目標達成のためには引き続き各対策を進める必要がある。

中国等をはじめとする北東アジアとの関係では、中国において近年、土壌劣化等に起因すると考えられる砂塵嵐の発生頻度が増加しており、我が国でも黄砂現象が増加する傾向を示している。また、SO<sub>x</sub> や NO<sub>x</sub> 等の排出量が増加する傾向があり、我が国への影響が危惧される。

### (3) 自然再生へ向けた新たな取組

良好な自然環境の保全状況を表す指標となる森林の連続性は、里山林において減少がみられる（図表3-21）。また、生物多様性保全のために重要な湿地、干潟等の面積は減少傾向にあり、我が国の自然環境を良好な状態で将来に継承するためには一層の取組が必要である。

図表3-21 森林の連続性



森林連続性指標は、森林の連続度合いやかたまり度合いが高いほど、生物の生息地としての空間が広がり、健全な生態系の保全に有効と思われることから、自然環境の質的狀況を表す指標の一つとして考えられたもので、次の式から算出される。

森林連続性 = 森林の面積合計 / 森林塊の数

したがって、同じ森林の面積合計でも森林塊の数が少ないほど、同じ森林塊の数でも森林面積合計が多いほど、森林連続性の数値が高くなり、良好な自然環境が保全されている可能性が高いことが考えられる。

なお、算出に当たっては、ラスタ型植生データ（3次メッシュ）を用いた。

各地域については、全国を国土数値情報の以下に示す地形分類を用いて区分した。

山地自然地域 大 中起伏山地、大 中起伏火山地  
 里地自然地域 小起伏山地、小起伏火山地、山麓地、丘陵地  
 平地自然地域 台地、低地等

（出典）環境基本計画「参考資料、環境省「総合的環境指標検討会」資料をもとに国土交通省国土計画局作成

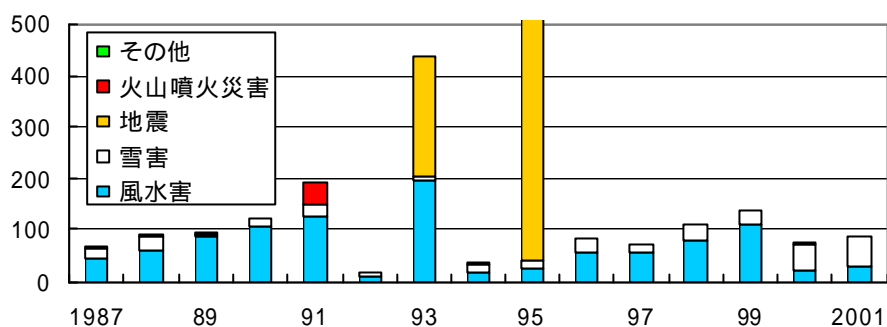
国内の野生生物種の中で現在絶滅のおそれのある種が2,662種もあり、これは開発等に伴う影響、人のかかわりの減少に伴う二次的自然環境の変化による影響、移入種等による影響などが原因と考えられている。

里地里山では、管理水準の低下によってタケやササ類の繁茂するなど生物の生息・生育空間としての質の劣化が危惧されている。特に都市近郊においては、宅地やゴミ処分場等の開発の対象となることが多く、里地里山の存続が危惧されている。千葉県、高知市、熊本県菊池郡七城町などでは、里山の保全や活用を図る目的の条例が制定されている。NPO等による多様な保全活動が進んでいるが、大都市部周辺を対象としたものが多い。

自然公園や保安林等の保護地域の面積は、微増傾向にある。「緑の回廊」の設定や都市再生プロジェクト「大都市圏における都市環境インフラの再生」（図表3-22）等の生態系等のネットワーク形成に向けた動きはあるものの、現状では個別分野・地



図表 3 - 24 災害原因別死者・行方不明者の状況



(注) 風水害」の値：風水害」の他に「地すべり」、「強風波浪」、「落雷」の値を含めている。  
出典 総務省消防庁資料より国土交通省国土計画局作成

風水害による被害の割合が多く、時として地震による大規模な被害が発生している。また、過去10年間に全国の多くの市町村で風水害が発生している(図表3-24)。

我が国の国土利用の状況は、国土の1割に当たる沖積平野(河川氾濫区域)に全人口の約1/2、資産の約3/4が集中している。

#### 都市化に伴う潜在的な被害規模の拡大

国土保全施設の整備効果などで水害面積は減少しているが、都市への人口等の集中、個人資産の増加、低地地域における土地利用の高度化や資産の集積などに伴い水害密度が増加するなど災害発生時の被害ポテンシャルが増大している(図表3-25)。また、流域における農地等から宅地への土地利用転換に伴い、流域の保水・遊水機能が低下し河川への負担が大きくなるなど水害を発生させやすい状況もみられる。

さらに、都市のスプロール化により土砂災害などの災害発生の恐れの高い地域への宅地化の進行がみられる。

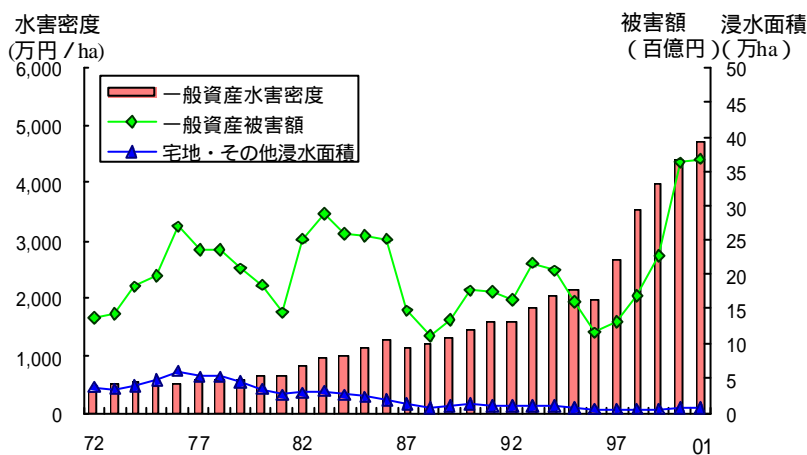
特に、大都市では地下空間の利用が進んでおり、水害等による地下空間での大規模な被害の発生が懸念される。1999年には地下空間で浸水によって死者が発生した。

阪神・淡路大震災を契機に都市における防災対策の重要性が再認識された。特に老朽木造密集市街地の防災対策は喫緊の課題である。

#### 過疎化に伴う災害危険性の増大

今後の全国的な人口減少に伴い、人口密度が極端に少ない地域がかなりの規模で生じる可能性がある。こうした地域では管理の行き届かない森林や耕作放棄地が増大し、

図表 3 - 25 一般資産水害密度等の推移(過去5カ年平均)



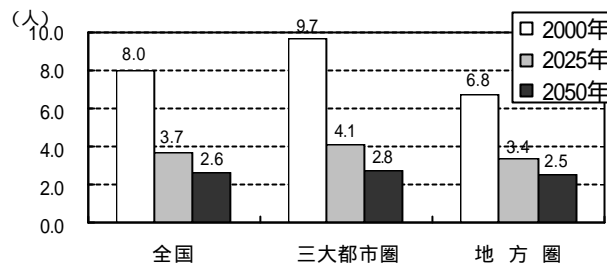
水害密度(万円/ha)：浸水面積1ha当たりの被害額(平成7年価格)  
出典 水害統計(国土交通省河川局)

災害に対する危険性の増大をまねくなど、国土保全機能の低下が懸念される。さらに地域のコミュニティが維持できなくなるなど災害対応がより一層難しくなる。

#### 高齢化に伴う災害弱者の増加

高齢化の進行に伴い、65歳以上の災害弱者1人に対する15～64歳人口は2000年の8人から2050年には2.6人まで減少することが予想され、災害時のみならず日頃からの防災に関する家族や地域のコミュニティの支援体制が必要となる（図表3 - 26）。

図表3 - 26 災害弱者となりうる高齢者の増加等  
小走りに何らかの障害が予想される  
高齢者1人当たりの15～64歳人口（推計）



（出典）秋山哲男編著「高齢者の住まいと交通」（日本評論社、1993.5）、総務省「平成12年国勢調査報告」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成14年1月推計）」をもとに国土交通省国土計画局作成。

- （注）1. 三大都市圏は東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）、名古屋圏（岐阜県、愛知県、三重県）、関西圏（京都府、大阪府、兵庫県、奈良県）であり、地方圏は三大都市圏以外の地域である。
2. 将来推計値は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成14年1月推計）」をもとに1995年～2000年移動率固定型で国土交通省国土計画局推計。
3. 65歳以上の高齢者のうち、小走りに何らかの障害が予想される人数の算出については、秋山編著の「小走りが『できない』むりすればできる」の年齢(x)と出現率(y)の回帰式 $y=2.67x-148.74$  ( $r=0.955$ ) を使用し、5歳ごとの中央の値を用いて推計。

## (2) 総合的な防災対策の現状

### 流域における総合的な治水対策

流域や地域の特性、土地利用の状況に応じ、土地利用規制や貯留浸透施設の整備などの流域対策と合わせた総合的な治水対策を推進することが必要である。2003年6月には浸水被害の著しい都市部の河川とその流域で総合的な対策を推進する「特定都市河川浸水被害対策法」が制定された。

### 災害情報の提供による防災対策

自然災害に関するハザードマップ等の事前情報と災害時のリアルタイムの情報を住民に提供することで迅速な避難行動が行われ被害の軽減が期待されており、洪水ハザードマップの公表市町村数が増加している（図表3 - 8）など、その取組が進められている。

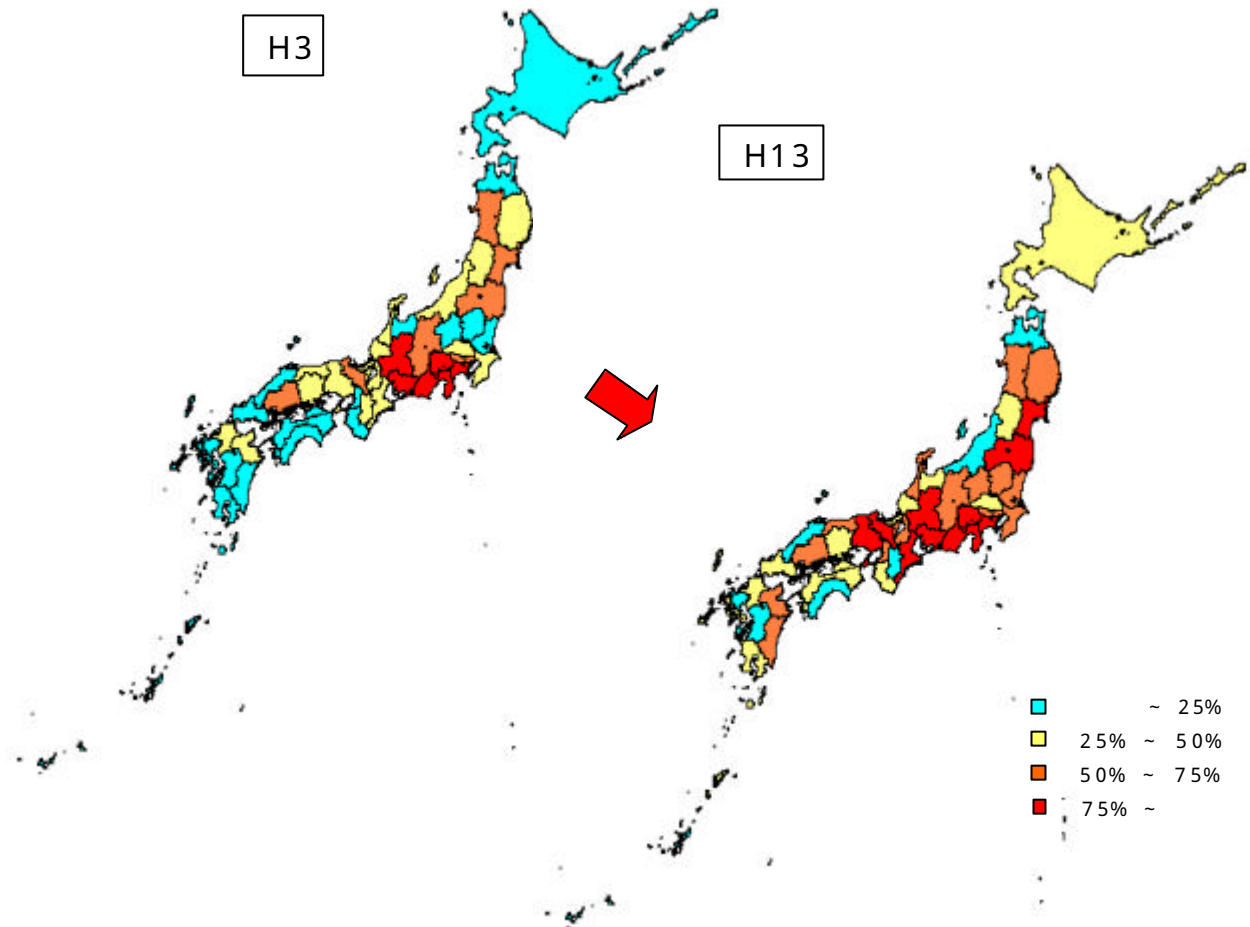
また、防災機関や国民が迅速な行動がとれるよう防災に関する情報を一元的に集約し、総合的に情報提供を行うための体制づくりが課題である。

### 地域防災力の向上

避難地指定箇所は逐年増加しているが、人口集中地区の約6割では依然として避難が困難な状況にある。防災拠点や情報連絡体制の整備も進めているが、施設の耐震化や地域防災無線の整備については更なる取組が必要である。

自主防災組織率は逐年上昇しているが、組織率の地域間格差がみられる（図表3 - 27）。また、国民の防災ボランティア活動への参加意欲は高い。

図表3 - 27 自主防災組織の組織率推移



内閣府「防災白書」、総務省消防庁「地方防災行政の現況」をもとに国土交通省国土計画局作成

### 大規模災害対策

人口、資産が高度に集積している大都市では、洪水対策の計画規模を越えるような水害に対しても被害を最小化するなど減災性に考慮した高規格堤防（スーパー堤防）の整備に取り組んでいる。

また、南関東地域の地震、東海地震、東南海・南海地震の被害想定では揺れや津波により甚大な被害が生じると想定されており、防災対策のより一層の充実が求められている。

## 5 . 農林水産業の現状と課題

### (1) 食料・農業・農村をとりまく新たな状況

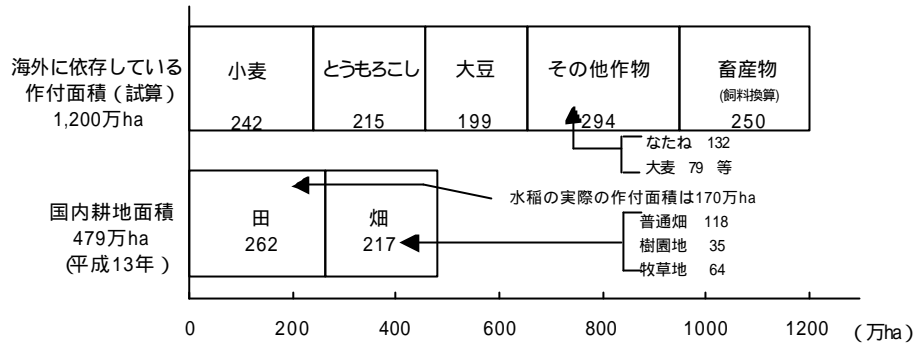
#### 食の安全と安心の確保

我が国の食料自給率は、極めて低い水準にあり、食料の多くを海外に依存している（図表3 - 28）。また、ライフスタイルの変化等に伴い、外食、調理食品等への依存が高まる「食」の「外部化」、これとあわせて、消費者の食料の生産段階への知識が低下するなど、「食」と「農」の距離が拡大している。こういった状況の中、食の安

全・安心を求める消費者と生産者の間で、「顔の見える関係」を求めた「地産地消」等の取組の広がりがみられる。

また、農業とあわせて国民に食料を提供する食品製造業は、国民経済上重要な地位

図表3 - 28 主な輸入農産物の生産に必要な海外の作付面積（試算）



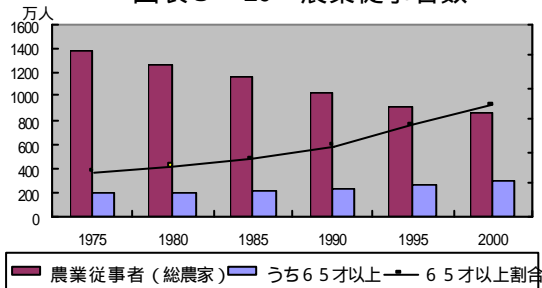
(出典)農林水産省食料自給率レポートより引用

を占めており、特に地方部では地域経済における重要度が高い。

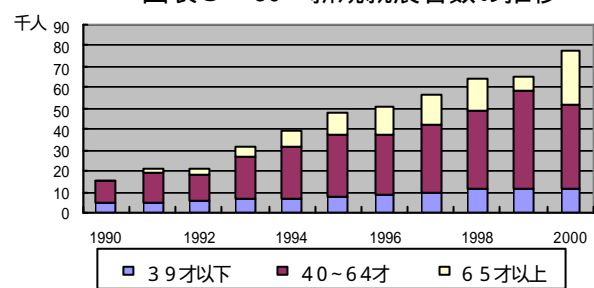
### 農業をめぐる厳しい状況

我が国農業は、農産物価格の下落等厳しい状況にあり、農業総産出額は近年減少傾向で推移している。農家戸数、農業従事者数は減少を続け、高齢化も進展しているが（図表3 - 29）国民の自然志向の高まり等を背景に、新規就農者数は近年増加のきざしがみられる（図表3 - 30）。また、農家一戸当たりの経営規模はわずかずつではあるが拡大を続けており、大規模経営体も一定程度増加しているが、稲作等の土地利用型農業については、著しく構造改革が遅れている。

図表3 - 29 農業従事者数



図表3 - 30 新規就農者数の推移



(出典)農林水産省「農林業センサス」、「農業構造動態調査」より国土交通省国土計画局作成

### 農業の自然循環機能と農村の新たな役割

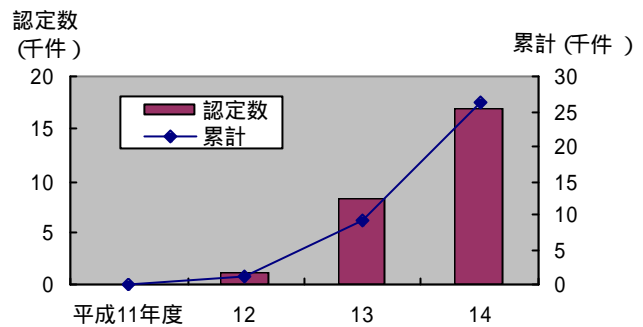
農業は本来、生物を介在した自然の物質循環を利用した活動であり、その持続的な発展を図っていくためには、その生産活動に伴う環境負荷の低減に留意する必要がある。現在、化学肥料や農薬の使用の低減等の環境保全型農業への取組が進んでおり（図表3 - 31）これは消費者のニーズにも合致した方向といえる。

我が国の農村には、水田をはじめ、絶滅が危惧される生物が集中して生息・生育する地域の約5割が分布する里地里山等の二次的自然のもとで生物の生息環境が有機的に連携し、豊かな生態系が形成されており、これに対する認識の高まりとともに、生物の生息環境の保全のための様々な取組が行われ始めている。



農村、特に中山間地域等では、人口減少、高齢化の進行とともに地域の活力の低下、農業集落機能の弱体化が進行している。このような中で、耕作放棄地の増加等、農業生産活動が低下し、農業の多面的機能の発揮にも支障が生じる懸念がある。一方、国民の価値観に転換がみられ、田舎暮らしブーム、グリーン・ツーリズムへの関心、農村への期待が高まるとともに、身近な農業体験等を求める市民農園の開設・利用者が増加している。

図表 3 - 31 エコファーマー認定状況



(出典) 農林水産省調査より国土交通省国土計画局作成  
 (注) エコファーマー：「持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律」(平成11年10月施行)に基づき、都道府県知事から「持続性の高い農業生産方式の導入に関する計画」の認定を受けた農業者の愛称名

(2) 森林・林業をとりまく新たな状況

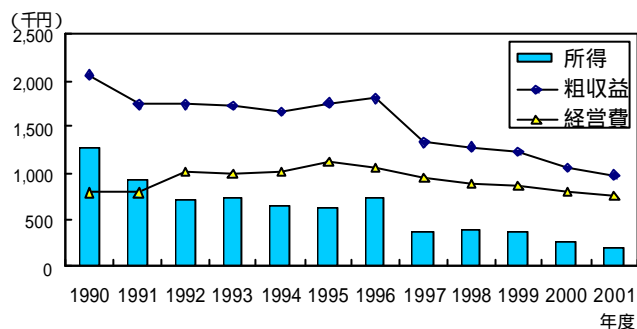
木材生産機能から公益的機能へと変化する国民の期待

林業は、森林から木材などの林産物を生産し、社会経済活動に貢献する役割とともに、その適切な生産活動を行うことにより森林を良好な状態に保ち、森林の有する多面的機能を発揮させる役割を有している。

しかしながら、国内の木材価格は、1980年をピークとして長期低下傾向で推移しており、木材価格の低迷と経営コストの増大により林家の経営状況は悪化の一途をたどっている(図表3-32)。また、山村地域から都市部へ移住した不在村森林所有者が増加している(図表3-33)。

不在村森林所有者が増加している(図表3-33)。不在村森林所有者が森林施業を実施した割合は、植林、間伐、主伐のいずれの施業においても在村林家より低い状況にある。このように、林家の林業経営離れが進行しており、現在の林業をとりまく状況を勘案すれば、もはや森林所有者による自助努力のみでは森林の整備も立ち行かなくなりつつある。

図表 3 - 32 林家の林業経営の状況

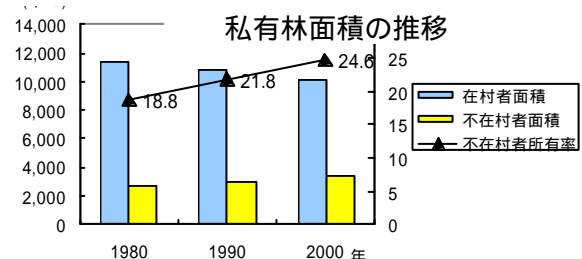


出典 農林水産省「林家経済調査報告」をもとに国土交通省国土計画局作成  
 注) 保有山林面積20ha以上500ha未満の林家1戸あたりの平均値

近年では国民の森林・林業に対する期待は、木材生産機能から土砂の流出や表層崩壊の防止、水源のかん養、地球温暖化の防止等公益的機能の発揮へと時代とともに変化しており(図表3-34)、今後は、森林の多面的機能を持続的に発揮させ得る森林施業や経営を推進していく必要がある。

図表 33 在村者・不在村者別

図表 3 - 33 在村者・不在村者別



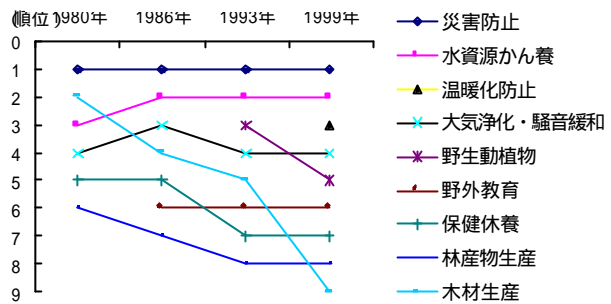
資料：「世界農林業センサス」をもとに国土交通省国土計画局作成

### 持続可能な森林経営

我が国においては、小規模な森林所有者が大多数を占め、不在村者が増加するなど森林経営構造が貧弱である。また、林業就業者数は平成12年度の国勢調査で6万7千人と10年前の6割の水準にまで減少し、著しく高齢化が進行するなど解決すべき課題も多い(図表3-35)。

このような状況にあって、2002年度より、森林組合等が森林所有者と「森林の施業や経営の委託契約」を結ぶことにより、森林所有者に代わって森林施業計画を作成し、施業を実施できることとなり、小規模所有者や不在村者の森林について、各地域の森林組合等が長期間森林施業を受託する取組が始まっている。また、一定の基準等を満たす森林や経営組織を認証し、そこから生産される木材をラベリングすることにより、消費者の選択的な購買活動を通じた適切な森林整備を促す、森林認証・ラベリングなどの民間レベルの取組が行われ始めている。さらに近年、就業準備のための無利子資金の貸付や就業相談、就業情報の提供などの新規就業者支援対策、緊急雇用対策と連携した緑の雇用対策が行われており、これらの継続的な取組の結果、新規林業就業者数は増加傾向にあり、高齢化した就業構造に変化の兆しもみられる。

図表3-34 森林に対する期待の推移

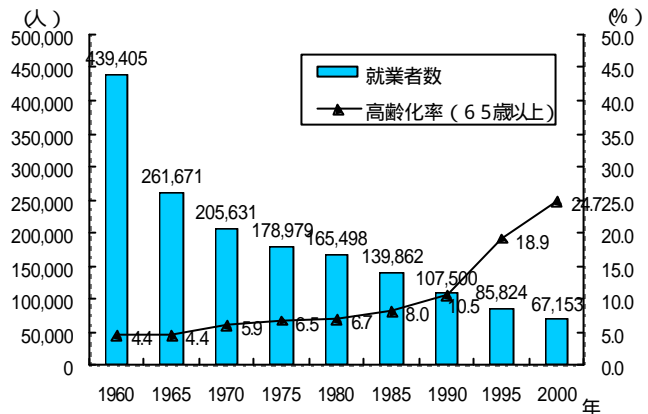


資料 内閣府 森林 林業に関する世論調査 (S55)、みどりと木に関する世論調査 (S61)、森林とみどりに関する世論調査 (H5)、森林と生活に関する世論調査 (H11) をもとに国土交通省国土計画局作成

注: 1) 回答は、選択肢の中から3つを選ぶ重複回答であり、期待する割合の高いものから並べている。

2) 選択肢は、特になし、わからない及びその他を除き記載している。

図表3-35 林業就業者数・高齢化率の推移



出典: 国勢調査」をもとに国土交通省国土計画局作成

### (3) 水産資源の現状

#### 水産資源の確保

水産物は国民の動物性たんぱく源として高い比率を占めており重要であるが、我が国周辺の水産資源量・漁獲量の減少傾向に伴い、輸入量が増加しており、自給率は低下傾向にある。また、漁業就業者については、数の大幅な減少と高齢化が進行しており、今後の担い手の確保が重要な課題となっている。

#### 水産資源回復への取組

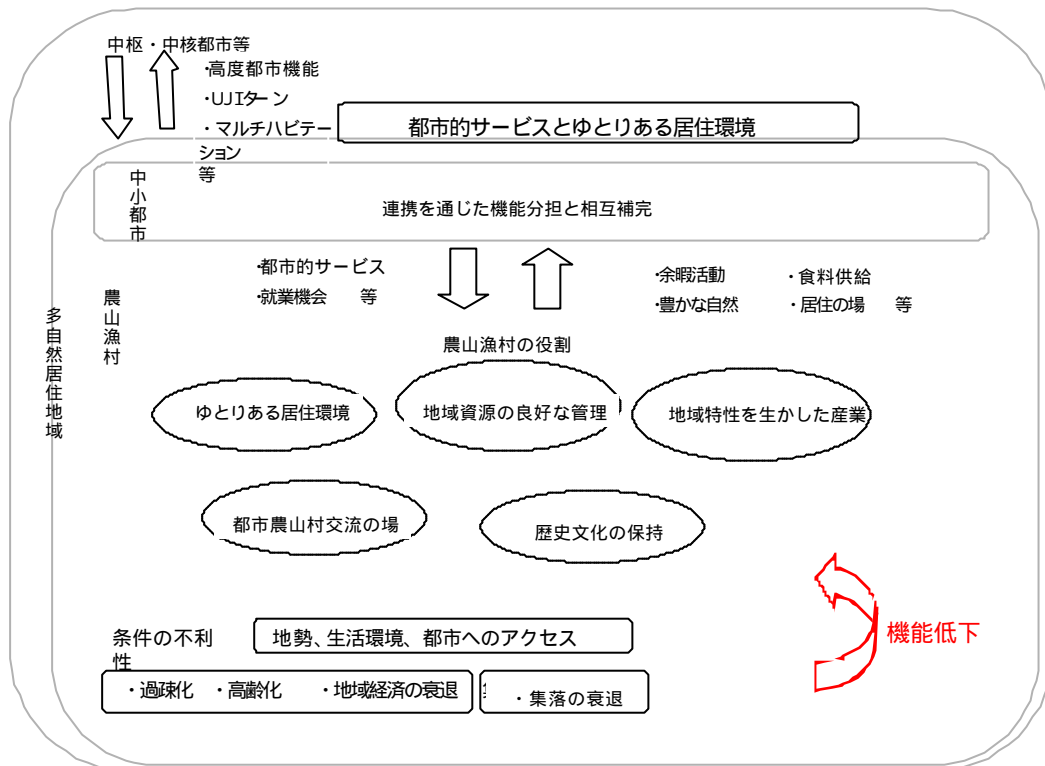
我が国周辺地域の水産資源回復のため、種苗放流や魚礁設置、藻場・干潟の保全・造成等による漁場環境改善の取組が行われており、加えて、平成14年度から「資源回復計画」が実施されている。また、水産業・漁村の多面的機能の調査・評価、漁村における生活環境改善などの取組が実施されている。

## 6. 「多自然居住地域の創造」の現状と課題

### (1) 多自然居住地域創造の概要

「21世紀の国土のグランドデザイン」の4戦略の1つとして提唱された、多自然居住地域の創造とは、中小都市と中山間地域等を含む農山漁村等の豊かな自然環境に恵まれた地域を、21世紀の新たな生活様式を可能とする国土のフロンティアとして位置付け、都市的サービスとゆとりある居住環境をあわせて享受できる自立的圏域を創造することを目指すものである（図表3-36）。

図表3-36 多自然居住地域のイメージ



具体的には、都市と農山漁村の連携による機能分担・相互補完と新しい産業の創出、地域の特色をいかした新しい生活様式の実現、地域資源の良好な保全・管理と美しい自然環境の継承を目指して、地域の選択に基づく多様な主体による取組を進めることとしている。

### (2) 懸念される多自然居住地域の現状

多自然居住地域においては、人口の減少、高齢化が進行している。自然環境は豊かで、居住面積は広いものの、社会資本の整備については、依然として都市部に比べて遅れている。これらの状況の中、中山間地域を中心に集落機能の消滅、低下が進行し、消滅集落の周りには限界的な集落が存在する等、地方部では厳しい状況が続いている（図表3-37）。

一方で、多自然居住地域への国民の期待が高まりつつあり、都市と農村の連携に関する新たな取組が各地で行われつつある。国民の価値観の転換や、近年の自然志向、健康志向の高まりとあいまって、田舎暮らし、グリーン・ツーリズムへの関心が高ま

り、「都市と農山漁村の共生・対流推進会議」にみられるような国民的運動が実施されている。

### (3) 地域における取組の進展

地域において様々な取組が行われている中、市町村における都市との連携と交流に関する状況を調査した結果を見ると、以下のように、取組分野ごとに、成果の状況にも様々な違いがあることがうかがえる。

#### (居住関係)

- ・ 集落等の中での買い物の場の確保については、小規模市町村ほど積極的であり、財政支援等による取組が多い。
- ・ 農林地、旧跡等の維持管理に関する共同作業については、取組が多く、住民参加も進み、成果も上がっている。

#### (産業関係)

- ・ 地域産品・技術等を活用した地場産業の展開は取組が多く、成果も高い。
- ・ 一方、教育、情報化、福祉、環境等新たなニーズに対応したビジネス育成等は取組が難しい状況にある。(図表3-38)

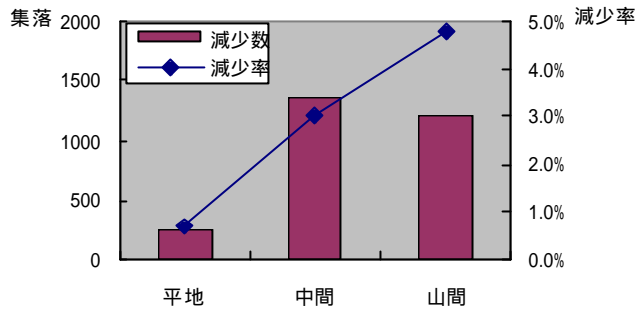
#### (他市町村・民間との連携による基盤整備、福祉、文化等)

- ・ 行政による交通サービス提供等については、財政支援を中心に取組が実施されている。
- ・ 医療施設の高度化・多様化については、財政支援・新たな病院組織の設立などを中心に実施されている。
- ・ 観光促進については、多くの市町村で成果が上がっている一方、小規模市町村で課題が多い。

### (4) 多自然居住地域に求められるべき役割

多自然居住地域は、農林水産物生産における重要な役割、二次的自然によって多様性に富んだ生態系を形成する役割、農地・森林等の国土保全の役割、地域ごとの生産をはじめとする諸活動を通じて地域の歴史文化を保持する役割、豊かな自然、地域資

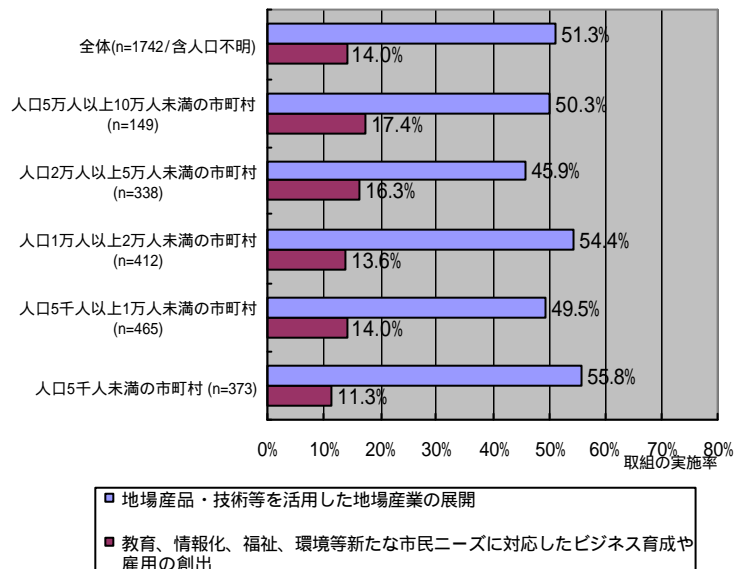
図表3-37 地域類型別の農業集落の減少(1990-2000年)



(出典) 農林水産省「農林業センサス」より国土交通省国土計画局作成

(注) 農業集落: 市区町村の一部で、農業上形成されている社会生活の基礎的な単位

図表3-38 市町村における地域づくり、都市と農村の連携に関する取組状況



(出典) 国土交通省国土計画局アンケート(平成15年)結果より作成  
農山漁村の地域づくり、都市と農山漁村の連携に関する調査項目につき、人口10万人未満の市町村(9,961市町村)を対象に送付、回収率59%

源を活用した産業等をいかして農山漁村で暮らす、あるいは訪れるといった選択肢を広く提供する役割、農林業の物質循環機能を見直すことを通じた循環型社会のフロンティアとしての役割、等様々な役割を有している。

こうした役割に関する認識の高まりとともに、地産地消の動き、里地里山の保全、中山間地域直接支払制度・森林環境税の導入、「都市と農山漁村の共生・対流推進会議」、「バイオマス・ニッポン総合戦略」等さまざまな取組が行われ始めている状況にあり、これらは、戦略の提示した方向に沿った動きであるといえる。

一方では、地方部の厳しい状況、取組の難しい分野の存在を踏まえ、こうした取組を更に推進し、誇りの持てる自立的な圏域の形成を進めつつ、国民のニーズにこたえていくことが、多自然居住地域における今後の課題であるといえる。

## 第2節 今後の基本的方向

### 1. 「持続可能性」と「美しさ」の追求 - 基本理念 -

持続可能な国土の創造小委員会は、国土利用、国土資源管理、環境対策、自然災害対策、多自然居住地域の創造という、主として人と自然の関係について検討してきた。これらの分野におけるこれからの政策の基本方向を考えるには、第1節に述べた現状と課題を踏まえるとともに、「物質的豊かさ」より「心の豊かさ」の重視、地方圏の町村を理想の居住地域とする割合の増加など、人々のライフスタイルが全般に、経済的繁栄より歴史・伝統、自然文化、ゆとり・うるおいを重視する方向に変化している点にも十分留意する必要がある。こうしたことから、これからの政策の基本方向としては、「持続可能性」と「美しさ」という2点はその全体を貫くものとして特に重要になるものとする。

「持続可能性」については、人間の活動と自然との間に調和を図り、他国、他地域、後世代に過度の負担をかけないという考え方のもとに、環境負荷の低減、生物多様性の保全に加え、災害に対する安全面の持続可能性、市街地の存続や既存ストックの維持更新に対する財政面での持続可能性という側面も重要である。

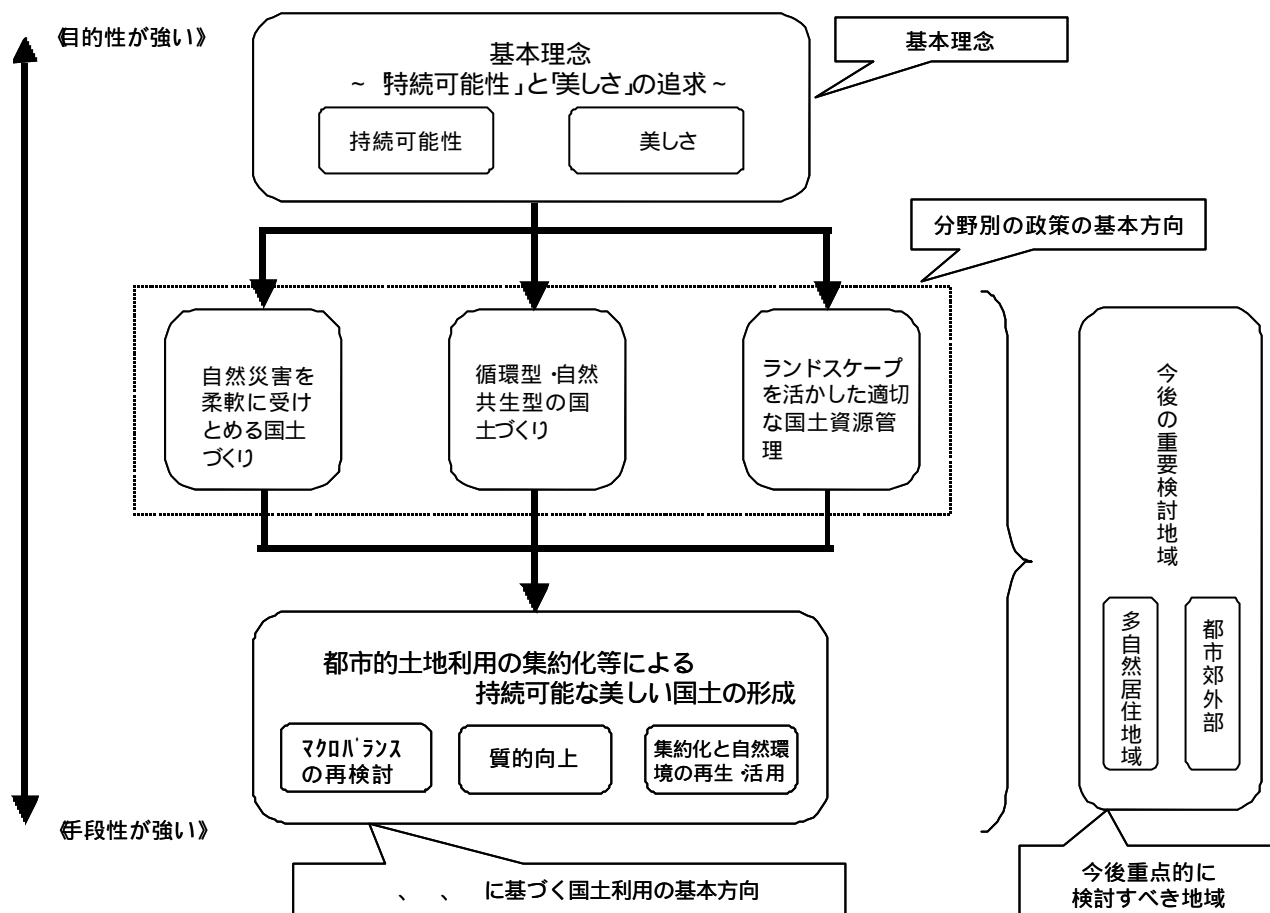
「美しさ」については、経済性や効率性、機能性の陰でややもすれば忘れがちであったが、今後の国土政策においては、成熟化した国家に相応しい国土の美しさを実現していくことが極めて重要であるとする。その際、「美しさ」をランドスケープ、すなわち、人と自然との永続的な関係の中でつくられる、歴史性や文化性をも含めた空間の美しさという総合的な概念として捉え、また、一律に決まるものではなく、多様性を持つものと認識することが重要である。

「持続可能な美しい国土」は、国や地方公共団体だけではなく、地域住民、NPO、事業者等の深い理解と責任ある参加を得てはじめて実現し得るものである。このため、持続可能な美しい国土を誰が、どういう方法で形成していくのかの検討が重要になる。その際、特に、「公」と「私」をつなぐ「共」の機能を改めて見直すとの観点から、地域づくりのコーディネーター的人材の育成やボトムアップ型の合意形成等が必要になる。

また、「持続可能な美しい国土」を創造するには、国土資源管理、環境対策、自然災害対策、国土利用等多彩な施策を総合的に展開することが必要である。

第2節は、本第1項で基本理念、第2、3、4項で分野別の政策の基本方向（第2項は自然災害対策、第3項は環境対策、第4項は国土資源管理）、第5項でこれを国土利用という面から横断的に見た場合の基本方向、そして第6項で今後の重要検討地域として、多自然居住地域及び都市郊外部について検討方向を述べるという構成をとっている。次図はこれを図示したものである。

## 第2節「今後の基本的方向」の構成



丸数字は、第2節の項の番号を示す。

各項の主なポイントは次のとおりである。

第1項「基本理念」では、今後、「持続可能性」と「美しさ」という2点が全体を貫くものとして特に重要であることを述べている。

第2項「自然災害を柔軟に受けとめる国土づくり」では、災害被害を完全には防ぎ得ないという前提に立ったリスク管理が必要であり、今後は施設整備に加え、特に土地利用の誘導と情報提供による防災対策の推進が重要なことを述べている。

第3項「循環型・自然共生型の国土づくり」では、従来にも増して、環境負荷を低減し、生物多様性の保全に資する国土づくりに転換することが必要であり、市街地のコンパクト化、物質循環型の地域づくり、水と緑のネットワークづくり等が必要なことを述べている。

第4項「ランドスケープを活かした適切な国土資源管理」では、水、森林、農地、生態系等を流域単位で総合的に保全・管理することが重要であること、森林や農用地については森林・農業の多面的機能を適切かつ十分に発揮できるような管理が必要であること、そして、今後の国土資源管理に当たっては、地域住民やNPO等多様な主体が連携し活動を拡大させることで国土資源の利用が促進され、それがより一層の国土資源の適正な管理と美しい国土の実現につながるという、いわば国土資源の「国民的経営」が期待されることを述べている。

第5項「都市的土地利用の集約化等による持続可能な美しい国土の形成」では、第2から第4項の基本方向を国土利用という観点から再度横断的に捉え、国土利用の再編、すなわち、国土利用のマクロバランスの再検討、国土利用の質的向上（国土の安全性、持続可能性、美しさ・ゆとりの向上）、都市的土地利用の集約化と自然環境の再生・活用が必要なことを述べている。

第6項では、持続可能な美しい国土を創造するという観点からは、多自然居住地域と都市郊外部が今後特に重要な地域となるものと考えられることから、両地域の再生を目指した検討の方向性について述べている。

## 2．自然災害を柔軟に受けとめる国土づくり

### (1)基本的な考え方

国土の持続的な発展のためには災害による被害の少ない国土づくりが必要である。

近年の、都市化、過疎化、高齢化、情報化など社会経済の変化に伴い自然災害の様相が変化しているとともに、ひとたび災害が発生した場合、国民生活や社会経済活動に甚大な影響が生じるおそれがあるなど災害に対する脆弱性が増大している。このため、起こりうる災害の形態と被害を想定し、被害を抑止又は回避するための対策を行うとともに、想定外の被害に対しても軽減することができる対策を予め講じておくという総合的なリスク管理が今後重要である。

また、国民の環境意識の高まりなどにより、防災に対する意識の変化もみられる。このため、改めて自然の持つ「脅威」と「恩恵」の二面性を認識し、防災と環境の調和を図りつつ、社会経済の変化を踏まえた新たな防災対策のあり方を検討する必要がある。

### (2)減災性を考慮した総合防災対策の推進

市街地の拡大等に伴い災害に対して危険な箇所が増加している。また、低地地域など災害に対して脆弱な地域における土地利用の高度化や資産の集積に伴い被害ポテンシャルも増大している。このような中、ハード対策により着実に整備を進めているものの、これらをハード対策のみで対応することは困難であるうえに長期間を要する。このため、選択と集中による効果の拡大を図るとともに、被害を完全には防げないという前提に立ったリスク管理が必要となる。

#### ハードとソフトを融合させた総合防災への転換

国民の生命の安全確保を緊急的に行う観点から、ハード対策については選択的集中投資を図るとともに、土地利用面からの対策や防災情報の提供などのソフト対策を効果的に組み合わせた総合的な防災対策を重視し推進することが必要である。

また、このような防災対策を採用する場合は地域の合意形成が重要である。

#### 大規模災害に向けた減災対策の推進

阪神・淡路大震災のような大規模災害については、被害の発生をすべて防ぎきることはできない。このような場合、生じる被害の程度をハード対策で低減させうえて、ソフト対策でさらに被害を軽減し、短期化するという視点に立った「減災対策」を重視する必要がある。



都市部においては、大規模な災害に対して生活の安全性を向上させるとともに、災害による影響の長期化が国内外に波及しないようにすることが重要である。災害による被害の拡大を防ぎ、軽減することで、都市機能を麻痺させず防災活動が円滑に行われるようにしなければならない。このためライフラインなどの都市施設や防災活動拠点となる施設の耐震性、耐火性、耐水性の確保や、被害の拡大を防ぐ緑地などのオープンスペースの確保が必要である。また、大都市では地下空間の利用が進んでいることから、地下空間における被害を防止、軽減するための対策が必要である。

近い将来に発生が予測されている東海地震や東南海・南海地震に対し、広域的な防災体制を確立するとともに、地域における防災力を向上させることが不可欠である。特に東南海・南海地震は、津波による広域で甚大な被害が想定されているため、津波ハザードマップの作成、避難対策の実施等のソフト対策とハード施設の整備等を効果的に組み合わせた防災対策と体制を構築する必要がある。

### (3)土地利用の誘導・規制による防災対策の推進

災害によるリスクをあらかじめ回避するという観点からは、災害の危険性のある区域を減らすという対策に加えて、災害の危険性のある区域の居住者等をより安全な地域へと誘導するという土地利用の制限による対策も必要である。この場合、災害の発生頻度、災害に対する地形や地質の脆弱性、土地利用の状況、ハード対策の進捗状況、費用対効果分析等の科学的な検討と評価を行うとともに、住民への情報提供と地域の合意形成が必要となる。また、これらの結果を国土利用計画などの土地利用に関する計画へ反映させるとともに、土地利用の誘導や規制が必要である。

また、土地利用転換をする場合は、防災の観点から、周辺地域のみならずより広範囲な影響の確認とともに、広域的な地域における土地利用のマクロ的なバランスの調整などの検討が必要である。

### (4)情報提供による防災対策の推進

災害の規模が大きい場合、またはハード施設の整備水準が低い場合、情報による対応で人命等の被害を軽減することが重要になってくる。このため、関係機関が連携して防災情報を収集・活用し、的確な防災活動を可能とするとともに、国民の迅速な避難など適切な行動をとれるようにハザードマップなどわかりやすい情報を提供することが必要である。

## 3．循環型・自然共生型の国土づくり

### (1)基本的な考え方

今後の国土づくりは、持続可能な美しい国土の創造に向け、従来にも増して、環境負荷を低減し、生物多様性の保全に資するものとする必要がある。

そのための基本的な取組方向は、次の2つと考える。

資源の循環的な利用等により、資源の使用及び不用物の排出が抑制された循環型の国土づくり

健全で恵み豊かな環境が将来世代に継承できる自然共生型の国土づくり

なお、これらの取組に際しては、他国、他地域、後世代に過度な負担をかけないと

いう観点が必要であり、あわせて世界全体やアジア等近隣諸国との連携・協力等の強化の観点も必要となる。

## (2)循環型の国土づくりへの転換

自然界における環境は、大気、水、土壌、生物等の間を物質が循環し、生態系が微妙な均衡を保つことにより成り立っている。そのため、循環型の国土づくりに当たっては、環境からの資源の採取及び環境中への不用物の排出が自然界の回復能力を超えている現状を認識した上で、自然界の物質循環を尊重し、負荷を低減することが求められる。このため、可能な限り、国内・地域内の物質の利用割合と活用の質を高め、新たな資源採取量と不用物の排出量を抑えることにより、物質の収支バランスが均衡した循環性の高い国土を形成していくことが重要である。また、国内・地域内だけでは対応が困難な場合には、アジア等の海外への視点も含め広域的な連携を図ることを検討する必要がある。その際、連携先に過度の負担をかけないことが重要である。

都市地域においては、環境負荷の軽減に向けた市街地のコンパクト化等都市構造・土地利用の転換、効率的で環境負荷の少ない交通網の整備、建設廃棄物の量の低減につながる社会資本や街区レベルでの建築物等の長寿命化やより一層の再資源化、低未利用地の自然環境の創造等都市環境改善に資する利用等の取組についての検討が必要である。

地方中小都市や農山漁村においては、流域圏等を活用した周辺地域等との連携やバイオマス等の地域エネルギーの有効利用等を図りつつ、物質循環型の地域づくりを進めることについての検討が必要である。また、農林業の本来持っている物質循環機能を有効に活用すること、国内資源を有効に活用した食料・林産物生産が重要であり、最近の地産地消、生産と消費の連携等にも留意した検討が必要である。

## (3)自然共生型の国土づくりへの転換

自然共生型の国土づくりに当たっては、生物多様性の保全のために健全な生態系を維持、回復し、自然と人間が共生できる美しく価値ある国土へ転換することが重要である。

そのため、都市、農山漁村、自然維持地域などの地域類型ごとに、生物多様性保全の観点から目指すべき方向性を検討する必要がある。さらに、良好な自然環境の維持（例えば、自然環境の保全に係る地域指定の推進、環境アセスメント等による環境配慮やミティゲーションの実施など）回復施策（例えば、自然再生型公共事業の実施、流域圏に着目した良好な水環境の回復など）が進められることが重要である。

自然環境の再生等については、我が国の自然環境を健全なものに再生・修復するために不可欠であり、単に放置しておけば解決する問題ではないことから、順応的生態系管理の手法を取り入れて積極的に実施することが重要である。その際、渡り鳥の移動経路等の周辺諸国との関係を踏まえつつ、都市内の自然環境、河川、干潟、里地里山など生物多様性の保全上重要な役割を果たす生態系について、限られた財源等の下での効果的な再生・修復のあり方等の検討が必要である。

また、水と緑に代表される自然環境の様々な機能（例えば、野生生物の生息・生育空間としての機能、地球環境・都市環境の改善機能、レクリエーション機能、火災時の延焼防止等の防災機能、景観機能など）を十全に発揮させる必要がある。そのため、

「21世紀の国土のグランドデザイン」において提言された国土規模での生態系ネットワークをもとに、これに上述の機能を付加し、新たに「水と緑のネットワーク」構想として展開すべく、その具体的な内容等を含めさらに検討が必要である。

#### 4．ランドスケープをいかした適切な国土資源管理

##### (1)基本的な考え方

我が国の国土は、四季の変化に恵まれ、また変化に富んだ地形条件のため多様な自然を有している。人々は、長い歴史を通じて、自然の恵みと脅威を受けつつ自然と共存し、国土に手を加え暮らしやすいものへと変えていく中で、我が国の特徴ある風土や文化等を育くみ、美しい国土をつくりつづけてきた。

しかし、近年における無秩序な国土利用、管理の行き届いていない国土面積の増加、自然との調和を無視した開発などにより、美しい国土の風景や自然環境の毀損が懸念されている。

また、人口減少、高齢化などにより国土資源管理の担い手の不足が懸念されている。一方、水、森林、環境などの分野では国民の関心が高く地域住民の参加やNPO等の活動が活発であるなど、今後の国土資源管理の一端を担う新たな主体として期待されている。このような各主体が連携し活動を拡げることで国土資源の利用が促進し、それがより一層の国土資源の適正な管理と美しい国土の実現につながるという、いわば国土資源の「国民的経営」が今後期待されている。

美しい国土の存在は、国民が国土を考えるきっかけとなる。国民が誇りと愛着を持つことができる美しい国土を実現するため、国土及び国土資源を適切に管理するとともに、健全で良好な自然環境が存在し、歴史的にも文化的にも調和した空間を持つ美しい国土とランドスケープの保全と形成を目指す必要がある。

以下、(2)で流域圏を単位とした国土の総合的な保全と管理のあり方を述べたあと、(3)以降では、水、森林、農地等の分野ごとの資源の利用と保全のあり方について述べる。

##### (2)流域圏アプローチによる国土管理の推進

水、森林、生態系等の保全や管理上の諸課題は、主として流域の水循環を介する形で他の課題と複層的に影響しあっている。また、「流域」は、国民が自然を感じ、水や森林を考えるうえで理解しやすく行動しやすい自然の単位であることから、流域圏に着目して国土の保全と管理を推進することは重要であり、自然の理にもかなっている。

このため、水管理、森林・農地等の管理と自然再生を含む水と緑のネットワークの形成等を総合して推進するため、関係機関が連携し住民の参加と協力を得ながら、流域圏単位で諸課題の調整を図り総合的に取り組む「流域圏アプローチ」を進めて行く必要がある。

また、流域圏アプローチを効果的に推進するため次の課題の検討が必要である。

流域圏単位の総合的な計画の必要性

流域圏における水、森林、農地、生態系等の国土保全上の諸問題は、行政上の区分を越えて広域的に、複層的に相互に関連している。このため関連する諸施策を総合化することが重要であり、流域圏ごとに総合的な計画が必要である。

特に流域内の開発や都市化による安全、環境、水循環等の諸課題への影響を緩和するため、また、水と緑のネットワークの形成のためには、自然系（森林、原野、河川等）、半自然系（農用地等）、都市系（宅地、道路等）のそれぞれの土地利用の配置とマクロ的なバランスを調整し、各施策に反映するための総合的な計画の検討が必要である。

#### 横断的な組織の検討とNPO等との連携

それぞれの流域圏の実情に応じ、諸課題を横断的に調整し施策を総合化する協議会等の組織化の検討や、NPO等との連携が必要である。

流域の諸課題に対して活動しているNPO等は年々増加している。今後もNPO等の果たす役割は大きくなると考えられ、連携を強化するとともに活動に必要な人や資金・資材の支援をすることが必要である。

#### 上下流連携による水源地域の管理

流域の上流に位置し水源かん養機能を有する森林を流域が一体となって保全・管理していくことが必要である。例えば、上下流連携による水源地域の保全のための基金の活用等の検討が今後必要である。

### (3)流域圏単位での水管理の推進

#### 流域での効果的な治水・浸水対策の推進

効果的な治水対策を推進するためには、施設整備に加え、流域の地域特性を踏まえた保水・遊水機能の確保と、浸水する可能性のある地域での土地利用規制等により水害を回避し、軽減するなどの流域対策を総合的に講じていくことが重要である。

特に都市部の河川及びその流域では、河川整備や下水道整備等の浸水被害対策を講じるとともに、流域における雨水の流出抑制のための措置及び都市洪水想定区域の指定・公表の措置等を講じる必要がある。

#### 流域での総合的な土砂管理の推進

流域において土砂の急激な移動や不連続な移動によって災害が発生したり、河川や海岸の環境等に影響を与えているなど土砂の移動に起因する問題が発生している場合がある。このため、このような流域において顕在化している問題に対し、土砂移動の時間的・空間的な連続性に留意し、災害の防止、河川・海岸の環境保全と適正な利活用のため、流域の源頭部から海岸までの一貫した総合的な土砂管理の推進に努めることが必要である。

#### 健全な水循環系の保全・回復

水は、流域の限りある資源であるとともに、常に循環していることを認識する必要がある。

このような認識の下、水資源の有効利用のため、節水、雨水や下水処理水の利活用、さらに水利用の用途間転用などを積極的に推進することが必要である。特に、渇水の発生頻度が高い地域については着実かつ安定的な水資源の確保が必要である。また、既存施設の再開発や連携等による効果的な活用を図ることも必要である。

水質の保全のため、水域や水利用の状況に応じて、下水道の高度処理の導入や雨天

時に流域から流入する汚濁負荷の削減などの対策を積極的に推進するとともに、水系を經由するリスクを回避するための取排水系統の再編等の検討が必要である。

また、河川の生態系や利用に配慮した河川流量を確保するため水利用調整、下水処理水の活用等の推進、適正な水利用のためのルールづくりが必要であるとともに、生物の生息・生育地などの水辺環境の保全と再生や、人が水とふれ合うことのできる水辺空間の整備などが必要である。さらに、適正な地下水位の確保や湧水を保全するため流域全体において雨水浸透等による地下水かん養を促進するための取組が必要である。

今後は、水質と水量を一体と捉え、良好な水辺環境が存在する健全な水循環系の保全・回復を目指すことが重要である。また、水循環系の健全化の取組を含めた持続可能な国土利用のあり方について検討が必要である。

#### (4)多面的機能を発揮させる森林管理

##### 多様な主体の参画と連携による森林管理の推進

森林は美しい国づくりの基礎となるものであり、真の循環型社会を構築する上で必要不可欠な再生産可能な資源である。我が国の森林は、戦後造成された人工林を中心に利用段階に入りつつあり、資源として十分利用しながら森林の持つ多面的機能を持続的かつ高度に発揮させていくことが求められている。

国土保全機能や水源かん養機能等の公益的機能は、主として流域を単位として発揮されることから、森林の公益的機能を維持増進するための森林の整備や保全に関する施策について、流域を基本単位とし地域が主体となって総合的に推進する必要がある。また、このような取組に対し、林業生産活動を通じた森林整備とあわせ、森林所有者の自助努力のみでは適切な整備や保全が期待しがたい森林には、地方公共団体など公的関与を深めることについて国民の理解を一層醸成していく必要がある。さらに、地域住民、森林ボランティア等多様な主体の参画と連携を促進する必要がある。

##### 二酸化炭素吸収源としての森林整備

現在、「地球温暖化防止森林吸収源10ヵ年対策」が国・県を通じ実施されているところであり、耕作放棄地、荒廃地等における植林の推進や育成林の適正な整備、保安林等の適切な保全・管理などを推進し二酸化炭素の吸収源としての森林の機能の発揮を確保する必要がある。

##### 多様な人材の育成・確保

地球温暖化防止や生物多様性の保全などへの取組等、多様化する森林・林業をとりまく環境に適切に対処し、課題に対し主体的に取り組めるような人材が必要であり、専門的スキル・技術の習得を図るなど更なる取組が必要である。

##### 循環型社会形成に資する木材利用の推進

近年、小中学校や幼稚園、保育所等において施設の木造化や内装の木質化、公共工事において間伐材等の地域材を利用した施工事例が増えている。さらに、木質バイオマス原料とした発電施設の整備など新しい木材の利活用が始まっている。

このように、様々な用途での木材利用を進めることは、適切な森林の整備・保全や地球温暖化防止への貢献、資源循環型の社会の構築につながるものであり、なお一層の利用推進を図る必要がある。

#### (5)水と緑のネットワーク化

流域は、上流地域の森林から下流地域の都市までを、水系を軸として繋がっている空間的な広がりを持っている。また、周囲を山稜に囲まれ、内部も山地、丘陵、台地、平野などの変化に富んだ地形によって中小の流域に再分割できるなど多様なランドスケープを構成しているとともに、多様な生態系のまとまりとしての空間的特性を有している。

このような流域の多様な環境要素を地形、水系、森林等を基盤にネットワーク化させることが、国土や地域の生態系などの自然環境とランドスケープを質的に向上させるのに有効である。

このため湿地、里地里山、緑地などを保全・再生するとともに、河川などの「水の軸」と、森林、丘陵地や斜面の樹林地・緑地などの「緑の軸」を保全し、これらの質と連続性を高め有機的にネットワーク化する必要がある。また、都市内においては、失われた良好な水と緑を復元し、水を循環させ、緑の連続性を高めることで、多様な生物の生息環境と快適な都市環境の形成を目指すことが必要である。

さらに、地域住民やNPO等の多様な主体とともに、これらの取組を流域という単位で連携させる必要がある。

#### (6)農業の多面的機能を発揮させるための農用地等の管理

農用地や農業水利施設は、農業生産活動の重要な基盤であり、食料供給を通じて豊かな国民生活を支えている。また、農村で農業生産活動が行われることにより、物質循環機能、国土保全機能、美しい農村景観の形成等、多面的な機能が発揮されることから、これらが適切に管理されることが重要である。しかしながら、耕作放棄地の増加にみられるように、現状では農用地資源が有効に利用されていない状況があり、中山間地域等直接支払制度の導入等、各種取組が一定の成果を上げてはいるものの、大きな流れを変えるには至っていない。今後とも、農業の有する役割を適切に維持発揮させるため、農用地・農業用水、農村環境等の保全のための総合的な政策の検討、地域の実情に応じた取組を進めていく必要がある。

#### (7)海洋・沿岸域の総合的・計画的管理の推進

海洋域においては、国連海洋法条約など国際的な枠組に基づき取り組むことが必要である。今後、大陸棚の限界を延長するための「大陸棚の限界画定のための調査」の推進を図る等、海洋・海底資源の利活用をはじめ新たな海洋利用の可能性を拡大することが重要である。

沿岸域の適正な管理を推進するためには、藻場・干潟の保全・創造等による良好な環境の形成、海岸保全施設の整備等による安全の確保、海洋性レクリエーションの推進等による多面的な利用など、魅力ある沿岸域圏の創造に向けた基本方針を定める沿岸域圏総合管理計画策定の推進を時機を逸することなく支援する必要がある。

## 5. 都市的土地利用の集約化等による持続可能な美しい国土の形成

本項では、第2節の第2、第3、第4の各項で述べた分野別の政策の基本方向に基づき、これを国土利用という観点から再度横断的に捉え、その基本方向について述べる。

### (1) 基本的な考え方

今後の人口減少や財政制約などにより、市街地の存続や既存ストックの維持管理が困難となる地域の出現や、低未利用地の無秩序な増加が危惧され、生活の質や国土の美しさの低下をもたらすことが懸念される。さらに、地球環境問題に起因する環境制約がより一層強くなることが予想されている。

現在の拡大している市街地などの国土利用のあり方は必ずしもこれらの課題に対して適した状態とはなっていない。

また、国民の、物の豊かさよりも心の豊かさや自然とのふれ合いを重視するという価値観の変化や、環境や景観に対する関心の高まりがみられる。さらに、安全に対する要請や、生活の質の向上に関する要請が高まっている。

一方、人口減少は国土空間に余裕を生じさせ、また、国土全体では土地利用の転換圧力をより一層低下させる可能性が大きく、これまでややもすれば需要対応的であった国土利用を長期的に望ましい姿へ誘導していく好機と捉えることができる。

人口減少、環境制約、財政制約などの条件の下、持続可能な美しい国土を実現するため、郊外部等における拡大・拡散した都市的土地利用の秩序ある集約化を図るとともに、生じた空間をいかして国土の安全性、持続可能性、美しさ・ゆとりの向上を図り、もって国土利用を再編することが必要である。

### (2) 再編の基本方向

#### マクロバランスの再検討

国土利用の再編に当たっては、まず国土全体及び地域ごとの土地利用バランスの再検討が必要である。このため、これまで開発圧力の下で減少傾向にあった森林や農地については、環境問題への対応、食料の安定的な供給、自然循環機能の増進等の観点から、実現可能な範囲で、規模の拡大を図ることや、市街地については、維持管理コストの観点から規模を見直すなどの再検討が必要である。

#### 国土利用の質的向上

国民の価値観の変化や多様な要請にこたえるため、安全性、持続可能性、美しさ・ゆとりの向上の観点から国土の質的向上を図る必要がある。

#### ア. 国土の安全性

災害に対する地域ごとの特性を踏まえた適切な国土利用が必要である。特に、災害に対して著しく危険な地域については、より安全な地域へ人や資産等を誘導することを含めた防災対策の検討が必要である。また、ある地域の土地利用の改変が他地域の安全性を低下させないことが必要である。さらに、通常は別の用途に使用していても、非常時に容易に避難地や食料生産地に活用し得るような土地利用、いわば「土地利用の多重性」についても今後検討が必要である。

#### イ. 国土の持続可能性

国土の有限性を踏まえ、自然界の物質循環に負荷が少なく、健全な水循環系や生物多様性等に配慮した国土利用を図ることが必要である。そのためには、森林、農地の有効利用による自然の物質循環の健全化、流域の水循環系を視野に入れた保水・浸透機能の保全、土地利用転換に当たっての自然環境への配慮、生物多様性の豊かな地域の保全と都市内や郊外部における自然環境の再生等とそのネットワーク化が必要である。

#### ウ.国土の美しさ・ゆとり

国土の美しさに関しては、美しさを総合的な概念として捉えることが重要である。具体的には、我が国の特徴的な地形や空間とそこに存在する自然環境の保全、広域的なシンボルとなる地形などの活用、さらに歴史や文化への配慮が必要である。また、条例の活用など地域における取組の支援について、今後検討が必要である。

ゆとりに関しては、人口減少、集約化などによって生じる空間をいかに、居住空間の拡大や水と緑のオ・プンスペ・スの確保などが必要である。

#### 都市的土地利用の集約化と自然環境の再生・活用

環境負荷の低減、地域の活力の維持向上、緑豊かなゆとりある生活環境の向上等のために都市的土地利用の秩序ある集約化と自然環境の再生と活用を図ることが必要である。集約化に当たっては、維持管理コストの少ない地域社会への転換という観点が必要不可欠である。さらに、自然環境の恵まれたところに暮らすというライフスタイルを実現するためにも、集約によって生じる空間を緑地や市民農園等の整備や自然環境の再生と活用に充てることが重要である。また、自然環境の再生と活用は粗放的に行うのではなく、地域住民やNPO等をはじめ関係主体が積極的に取り組むことが必要である。

地域別には次のような大きな方向が考えられるが、今後更なる検討が必要である。

#### ア.大都市圏

今後の人口動向等から土地利用の転換圧力は減少するものの、その進行は当面緩やかであると考えられ、長期的にはスプロール化した郊外部で虫食いの低未利用地が発生するおそれがある。このため、長期的視点も踏まえ、集約化を積極的に進めることが必要である。

集約化の観点としては、エネルギー消費とCO<sub>2</sub>排出量の削減など環境負荷の低減、集約化で生じた空間を活用した良好な自然環境の回復が重要である。

#### イ.地方圏

転換圧力の減少や虫食いの低未利用地の増大が大都市圏よりも早い段階で起きるものと考えられる。

集約化の観点としては、中心市街地の活性化など地域の活力の維持・向上が重要である。また、中山間地域での集約化に当たっては、地域の活力の向上に加えて、森林、農地等の国土資源の適切な保全への配慮も必要である。

#### (3)都市郊外部など新たな地域類型の必要性

国土利用の再編を進めるに当たっては、マクロバランス、質的向上、集約化という3つの観点からの検討を更に進めるとともに、地域別に総合化し、具体的なイメージを形作ることが欠かせない。特に、今後の人口減少に伴い虫食いの低未利用



地が発生するおそれのある都市郊外部での国土利用のあり方は重要である。現行国土利用計画では都市、農山漁村、自然維持地域の3つ地域類型ごとに国土利用の基本方向を示しているが、都市郊外部など新たな地域類型の追加の検討を含め地域類型ごとに再編の代表的なイメージを描くことによって議論を深めることが必要である。

## 6．今後の重要検討地域

持続可能な美しい国土を創造するという観点から、今後特に重要な地域となり、そのあり方等について更なる検討が特に必要となる地域として、多自然居住地域及び都市郊外部があるものとする。

多自然居住地域は、「21世紀の国土のグランドデザイン」において4戦略の一つとして、新たな生活様式を提案した地域であるが、今後も、豊かな自然環境に恵まれ、21世紀の新たな生活様式を可能とし得るこの地域をどのように構築するかは極めて重要な課題であるとする。

また、都市郊外部は、市街地の拡大・拡散、景観の混乱等に加え、今後の人口減少に伴い虫食いの低未利用地が発生するおそれがある課題の多い地域であるが、一方、都市の魅力と農山漁村の魅力を同時に享受し得る地域でもある。今後、都市郊外部を新しい生活様式を展開し得る魅力的な地域へと再生させることは極めて重要な課題であるとする。

### 6 - 1．新たな豊かさを求める多自然居住地域の再生

#### (1)基本的な考え方

人々の意識が経済的な豊かさより精神的な豊かさ重視に変化し、ゆとり、やすらぎ、癒しを求めて、自然や美しい景観といった農山漁村の魅力が再認識されるとともに、UJIターン、田舎暮らし等のニーズが高まり、多自然居住地域に対する国民の期待も大きなものがある。しかしながら、一方では中山間地域等を中心に人口の減少、高齢化が進行しており、地域のコミュニティ機能の低下、資源管理の低下等によって地域の活力・魅力が失われつつある状況にもある。

このような状況の中、現在、多様な主体において行われ始めた連携・交流等様々な動きを捉え、総合的な展開を図るとともに、重点化する分野を検討する必要がある。また、持続可能な国土づくりの観点からも、農林業の持つ物質循環機能を見直し、多自然居住地域の有する資源を活用することによって循環型社会を構築する可能性に着目する必要がある。

現在の都市との交流の動きの延長にある、都市的な魅力と豊かな自然、ゆとりある居住環境を享受できるという、新しい時代の豊かな居住スタイル、ライフステージに応じた住み替えの可能性等を踏まえつつ、この地域が国民のニーズにどのようにこたえていくのが重要な課題である。

#### (2)多自然居住地域の活性化方向

産業からみた地域の活性化

地域の重要な産業である農林水産業について、食品産業・木材加工業との連携、直販所の設置、契約栽培等を通じた消費者との「顔の見える関係」の構築等、様々な新たな動きがあり、今後も、需要側のニーズを把握しつつ、更なる活性化を図る必要がある。

また、近年の自然志向の高まりを背景とした、グリーン・ツーリズム、ゆとりある環境をいかした居住、楽しみとしての農業活動等の広がりの中、国民が多自然居住地域の生活及び文化を容易に享受できる環境を整備するとともに、これを地域の活性化につなげていくことが期待される。

更に、新たな分野として、豊かな自然のメリットを享受できる産業、住民に密着した産業の活性化についても、検討の必要がある。このため、高度情報化の進展をいかした、地理的距離を克服した情報産業等の展開について、今後の可能性を追求する必要がある。また、全国に先駆けて高齢化が進んでいる地域では、福祉面での先進的な工夫、高齢者の生きがいがある社会づくり等、長寿高齢社会の先駆けとしての様々な地域づくりが行われており、豊かな自然環境の「癒し」機能と合わせ、福祉・健康サービスの展開等が期待される。

多自然居住地域の活性化については、ひとつの取組により成功が得られることはまれであり、様々な分野での複合的な展開が必要である。また、そのことにより、バランスの取れた地域づくりにつなげていくことが期待される。

#### 地域条件に応じた施策・制度の総合化

現在、多様な主体において行われ始めた施策及び、各種制度について連携・総合化を図る必要がある。多自然居住地域の中でも、都市からの距離等、様々な違いがあり、それぞれ条件に応じた居住のあり方がある程度分けて考え、振興の方策の重点化を図る必要がある。

#### 地域づくりの目標の明確化

農林水産物の生産、二次的自然環境の形成、農地・森林等の国土保全の機能、地域文化の保持、都市農山漁村交流・農山漁村居住としての場、循環型の地域社会の形成の可能性等、多自然居住地域の有する役割はさまざまなものがあり、これらに対する認識の高まりとともに、様々な取組が行われ始めている状況である。多自然居住地域の役割・機能に着目し、これらを適切に維持発揮させるため、目標を明確化した施策を進めていく必要がある。また、地域の状況に応じて、重点化する分野も異なると考えられる。

### 6 - 2 . 田園としての都市郊外部の再生

#### (1)基本的な考え方

都市郊外部は、都市の利便性を比較的享受しやすいと同時に、里地里山に近い等比較的自然環境に恵まれており、また、生産地から直接新鮮な食料の供給が容易であることから食の安全性が確保しやすい等、本来、都市の魅力と農山漁村の魅力を同時に享受し得る地域である。

しかし、従来は、都心への通勤者の居住地というように、必ずしも積極的な意味づ

けが与えられていなかった面がある。また、実態においても、市街地の拡大・拡散、景観の混乱等に加え、今後の人口減少に伴って、虫食いの的な低未利用地が発生するおそれがある課題の多い地域となっている。

こうした中で、今後、人口減少に伴い人々が次第に都市にコンパクトに居住するようになり、あわせて、都市郊外部において、土地利用の整序、自然環境の保全・再生等を適切に行っていけば、本地域が本来持つ優れた特性が顕在化し、それをいかした新しい生活様式が展開される可能性があるものとする。

都市的土地利用の集約化は、エネルギー消費やCO2排出量の削減など環境負荷の低減と同時に、集約化により生じた余裕空間を活用した自然環境、田園環境の回復等を可能とし、都市中心部を含む都市域全体の再編の観点からも望ましい。

このため、国土の持続可能性、美しさ・ゆとり、安全性の向上を目指して、人口減少下で生じ得る国土空間のゆとりをいかした適切な国土利用を図るとともに、都市郊外部等における拡大・拡散した都市的土地利用の秩序ある集約化を図り、もって国土利用を再編することが必要である。

## (2)再生の基本方向

高度成長期に大量の流入人口を受け入れた都市郊外部は、全国一律で、個性に乏しい地域となっている。今後、人口減少に伴って都市がコンパクト化していく際には、郊外は郊外自体の存在価値を再発見すると同時に、それぞれの地域に固有のテーマを追求することによって、個性を明確化していくことが重要となる。

そのためにはまず、郊外部において生活関連産業やコミュニティビジネス等の新たな産業を推進し、母都市への依存を低下させ、環境・財政負荷を軽減させるために、再集積等により郊外部の自立と地域コミュニティの再生を図ることが必要である。とりわけ、鉄道網が発達した大都市郊外部では、駅の拠点性を高めることにより、産業や既存人口に対する魅力を高めるとともに、負荷についても大幅な低減が期待できる。

また、人口減少により予想される空き地の増加は、より広い敷地を有する住宅への居住、家庭菜園等のスペースの確保等、田園居住のメリットの享受できる、魅力あふれる地域への再生の可能性を生み出す。

都市郊外部は、多様な人々が居住し、NPO等の活動も活発に行われている地域であり、人材の宝庫であるともいえる。これら地域の資源をうまく活用して、郊外地域を再編することは、多様なライフスタイルの受け皿を作るという意義を有していると考えられる。

## 7. 結び

持続可能な国土の創造小委員会では、「持続可能性」と「美しさ」の追求こそが「環境の世紀」と言われる21世紀にふさわしい国土づくりの基本理念であるとの共通認識に基づき、国土利用の現状の問題点と、それを克服するためのこれからの施策の基本方向について、とりまとめを行った。

その結果明らかになったことは、国土のうち、とりわけ多自然居住地域と都市郊外部において、国土の持続可能性と美しさに関わる問題が集約的に現れているということであった。言い換えると、持続可能で美しい国土づくりは、これらの地域で推進することが極めて重要であるということになる。これらの地域での積極的な自然再生を含めた地域再生の方向を探ることは、国土の将来にとって決定的な意味を有しており、環境制約と人口減少を、むしろ持続可能な社会を形成する契機と捉えるような、新たな計画理念の構築が求められているものと考えられる。

今後、国土の大宗を占めている森林、農用地や、依然として拡大する市街地をどのように管理していくのか、管理を誰が担うのかがこれまで以上に問題になることは間違いない。地域がそれぞれの個性を輝かせながら、結果として国土全体の安定性、持続性が保障されるような、多面的で多層的な国土づくりを検討していく必要がある。

本小委員会での検討結果を要約すると、これからの政策の基本方向は、以下のよう

### 1. 人と自然の関係においては、今後、「持続可能性」と「美しさ」が重要。

このため、今後の国土づくりは、次の3つの方向を目指す。

- ・ 自然災害を柔軟に受けとめる国土づくり
- ・ 循環型・自然共生型の国土づくり
- ・ ランドスケープをいかした適切な国土資源管理

### 2. これを国土利用の面から横断的にとらえると、次の3つの観点からの国土利用の再編が必要。

- ・ マクロバランスの再検討（森林、農地、宅地等の面積バランス）
- ・ 国土利用の質的向上（国土の安全性、持続可能性、美しさ・ゆとりの向上）
- ・ 都市的土地利用の集約化と自然環境の再生・活用

### 3. 地域的には、多自然居住地域と都市郊外部が今後特に重要な地域。

## 第4章

目指すべき“国のかたち”と国土計画



最後に、第1章から第3章まで述べてきた個々の特定課題からみた国土政策の基本的方向を総括し、今後目指すべき国土構造を展望した上で、国土計画の今日的意義を提示する。

## 1. 目指すべき“国のかたち”

世界に先駆けて進行する急激な人口減少・高齢化の下でも地域社会の活力を維持すること、労働人口減少に対応した生産性、効率性の高い社会を実現すること、とどまることなく厳しさを増す国境を越えた地域間競争に耐える地域の魅力を形成すること、深刻化する国内外の環境問題に対応して循環型・自然共生型の社会を形成すること、厳しい財政制約の下でも効率化によって質の高い公共サービスを提供すること、急務となっている国と地方の新たな協調関係を構築することなど直面する様々な課題を打開し、21世紀を通して我が国経済社会が活力を維持し、国民が安心して将来に希望を持って暮らせるようにするためには、我が国経済社会及び国民生活の土台である国土を、21世紀にふさわしいものに転換する必要がある。

目指すべきなのは、「多様な地域特性に応じた 効率的な経済社会活動、豊かで安全な生活、美しく快適な環境、を実現する世界に誇れる優れた国土」であり、そして、その実現のためには国土のグランドデザインを描くことが求められる。これにより、目指すべき“国のかたち”が明らかにされる。

### (国土の均衡ある発展という理念の再構築)

「21世紀の国土のグランドデザイン」では、「多様な地域特性を十全に展開させた国土の均衡ある発展を実現し、人々に多様な暮らしの選択可能性を提供することが21世紀における国土政策の基本方向である」とされている。

地域の選択と責任による主体的な取組は、全国各地で本格化しつつある。この流れをより一層加速させるには、地域が自ら将来の展望を切り拓くことが可能となるよう地域の自立を促進することが重要である。このように、多様な地域特性の展開こそが国土づくり・地域づくりの基調であるといえよう。

「国土の均衡ある発展」は、戦後の国土政策を貫く基本理念ともいえる。そして、国土利用の過度の地域的偏在に伴う諸問題を解消しつつ、我が国経済社会の発展と生活環境の向上を図るという国土計画の目標を、端的に表す言葉であった。それゆえ、多くの国民、地方公共団体、国等が共感し、共有できる基本理念であり得たと考えられる。

しかしながら、近年、ともすれば「均衡」の意味が誤解され、各地域が様々な施設をフルセットで持ちたいということにつながってしまった面があること、今後の国土計画の中心的課題が、これまでの大都市への人口・産業の集中に起因する諸問題への対応から、人口減少問題への対応、国際化への対応、地域の主体的な取組への対応へと重点が移っていくことを考えると、その理念の意味するところは継承しつつも、国民にわかりやすく共感できる理念に再構築することについて、国民的な議論を進める時期に来ていると考え

られる。

### （国土づくり・地域づくりにおける一体感の醸成<sup>1</sup>）

国土づくりに当たっては、多様な地域特性を発揮する一方で、国土に対する誇りと愛着、美しい国への希求等に根ざした国土をよりどころとする社会の一体感を醸成することが重要である。

その醸成に当たっては、価値観や誇り・愛着を共有しつつ、多様な主体が協働することが重要である。これにより、個々の地域は個性的でありながら、全体としてまとまりを有する国土の形成が図られるものと考えられる。

こうした一体感は、様々な活動レベルで醸成されることが期待される。例えば、生活面では、地域コミュニティの形成であり、それが有効に機能することにより、治安面や医療・介護面、ビジネス面など多様な分野にプラスの効果が及び、「地域力」の向上につながることを期待される。国土保全の面では、流域を単位とした都市と農山村の交流の促進による都市居住者の国土保全活動に対する参加・協力の拡大、国際交流の面では、海外への交通アクセス確保に向けた地方公共団体等の広域連携などが挙げられる。

### （世界に開かれた国土の形成）

グローバル化の進む国際社会は、競争社会の側面を一層強めることと予想される。地域毎の国際交流・連携が重要視される一方、我が国全体として国際競争を凌ぐことが求められよう。

そのため、産業競争力の面で我が国は日本ブランドともいふべき「安全」「清潔」「環境」「高技術」「確実」といった特色を伸ばすべきである。また、我が国の活力を我が国の資本と人的資源だけで維持するのではなく、積極的に外資導入や外国人受入れ環境の整備を図り、外国の高水準で多様な頭脳を取り入れ、異質な考え方、技術、ノウハウ、文化などが我が国の優れた頭脳とぶつかり合い、刺激を与え合うことで新しい創造を生み出すことが重要である。

このような観点に立ったとき、これまでともすれば東京対地方という構図でとらえられがちであった我が国の国土構造を、世界における日本、そのための世界都市東京といった新たな視点でとらえ直す必要がある。

一方、地域の活力や魅力を向上させるためには、今後、我が国を上回る速度での発展が見込まれ、巨大な市場を形成していくとみられる東アジア経済の動きをとらえることが重要である。我が国にとって東アジア諸国との関係はますます重要性を増しつつあり、東アジアと共存しながら我が国が発展し

---

<sup>1</sup> 国土レベルにおける一体感を醸成して国土づくりを行うことによって、単に日本人であるという共通認識をもつことを超え、例えば諸外国に対するわが国全体としての国際競争力を高めるといった効果を有することになる。EUがエリア内のバランスの取れた持続可能な空間の発展を目的として1999年に策定した地域空間計画（ESDP：European Spatial Development Perspective）においてもその最終的な到達点の一つとして経済的、社会的一体感の醸成（economic and social cohesion）を位置付けている。



ていく「東アジアの一員としての日本」という視点が求められよう。

今後、我が国が東アジアを中心としてさらに国際連携を図っていくに当たっては、北海道、東北、中国などの地域それぞれがヨーロッパ中規模国並みの人口、経済力を有していることに鑑み、都道府県を越える規模からなる地域ブロック毎に国際的な視点から地域の個性を認識し、特定の産業分野や東アジアの特定地域に重点を置きつつ、広域的な連携によってそれぞれの競争力や魅力を向上させることも重要である。特に東アジアについては、日帰り圏の形成など航空や海運の国際ネットワークの充実や国内交通との円滑な接続などの利便性を高め、国際交流基盤の強化とあいまって国際・国内間でシームレスな交通体系とするとともに、ビザの発給等各種手続、専門的・技術的分野を中心とした外国人の就業・生活環境などの国内外の区別が少ない社会システムの構築を図っていく必要がある。

### （「自立圏連帯型国土」の形成）

国土計画における目指すべき国土構造は、時代背景とともに変遷してきている。地方の時代、東京一極集中といった時代背景の下、1980年代には、およそ200～300の定住圏を基礎単位とした「多極分散型国土の形成」を望ましい国土構造として提示した（第四次全総計画）。その後の地方中枢・中核都市圏の成長を踏まえ、これらの戦略的整備の推進を打ち出した（21世紀の国土のグランドデザイン）。今後、国境を越えた地域間競争の激化、人口減少に伴う地域活力の低下が見込まれるが、より大きな地域的まとまりによるスケールメリットの発揮等、地域の魅力や競争力を高めることによって、これからの我が国が活力を維持していく必要がある。

そのため、単に大都市圏に依存するのではなく、現在まだ保持されている経済力（地域ごとに有するヨーロッパ中規模国に匹敵する経済規模）をもとに、ブロックレベルのまとまりを促し、それらが各々経済的に自立できる圏域をつくりあげていくことが、地域社会のみならず我が国全体の発展を図る上で、極めて重要である。

すなわち、国土構造の観点からは、都道府県を越える規模からなる地域ブロックの形成を全国的に展開し、従来の東京を頂点に国内で競争する構造ではなく、地域ブロックが自立的に、相互に交流・連携し世界と競争しながらも国土としての一体感を有する「自立圏連帯型国土」を目指すべきである。

地域ブロックにおいては、「選択と集中」を進め、拠点都市圏、産業集積、国際交流・交通拠点等へ資源を集中させることにより、地域ブロック全体を牽引することが重要である。その際、特定の産業や東アジア地域にターゲットを絞った地域固有の国際戦略を持つことも重要である。その実現に向け、先に述べた国内外の交通のシームレス化、東アジア日帰り圏の形成を推進する。さらに、地域における知による新しい創造のためには、地域の大学、公設試験研究機関などの既存の「知的資本」の集積が、地域産業との産学連携の中核として活躍することが重要である。

地域ブロックの形成に当たっては、生活に関連する諸機能を維持するため

の、「生活圏域」の形成と相互に関連させつつ、地域ブロックを国土全体に展開させることが必要である。

地域ブロックの空間的広がりについては、現在のブロックレベルでの地域的まとまりを基本とすることが現実的であるという考え方や、気候・風土や生態系ネットワーク等の自然的条件、歴史的文化的なまとまり、人流・物流等地域間の結びつきなどを踏まえるべきとの考え方もある。

### （地域ブロックを支える生活圏域の形成）

今後我が国全体の人口が減少する中で、特に地方中枢・中核都市からの遠隔地においては、大幅な人口減少となる可能性が高い。したがって、生活の利便性のための都市的サービスの確保や地域社会の維持のためには、地域の実情を踏まえつつ、人口規模で30万人前後、時間距離で1時間前後のまとまりを目安とした複数の市町村による広域的な連携と役割分担を積極的に進めていくことが求められる。

生活圏域の形成が困難な地域に対しては、人々の生活維持や国土保全等、その政策目的を明確化した上で、高次情報インフラ整備を行い、情報サービスによる代替手段を提供して買物、行政手続、教育等の生活機能の確保を図る、ヘリコプターを活用した救急医療、災害時の緊急体制を整備するなど重点化した施策・対応を進める必要がある。

このような生活圏域を土台に、地域住民の主導的な取組、いわば「地域力」の向上により、安全・安心・活力が確保されることを期待する。

### （成長管理されたコンパクトな都市構造への転換）

生活圏域を構成する都市、とりわけ地方都市においては、人口と機能の立地が中心部から郊外部へ拡散するという外延化が進む一方、中心市街地の衰退が深刻化している。また、今後の人口の低密度化、急速な高齢化、環境制約や投資制約の強まりなどの変化に対応していくことも求められる。そのため、都市の外延化を抑制するとともに、諸機能の集約化を誘導することにより、中心市街地の賑わいを取り戻し、求心力のあるコンパクトな都市構造（Compact City）へ転換を図ること、また、地域が責任を持って自主的で賢明な選択をし、安定的かつ持続的な成長（Smart Growth）を目指すことが極めて重要である<sup>1</sup>。

### （二層の広域圏の形成と一極一軸型国土の転換）

「21世紀の国土のグランドデザイン」では、一極一軸型の国土構造から複数の国土軸からなる多軸型の国土構造<sup>2</sup>への転換を長期的な国土政策の基本方向として提示している。

<sup>1</sup> 第一章に述べた「ほどよいまち（調和のとれたまち）」の概念に関連。

<sup>2</sup> 国土軸とは、自然環境の保全や文化の創造が今後の国土構造を規定する重要な要素であるとの観点から、これらも含めた多様な機能を有する、気候・風土、文化的蓄積、地理的特性等において共通性を有する地域及びその連なりからなる、国土を俯瞰的にとらえた大括りな輪郭（圏域）を指し、複数の国土軸が相互に連携することによって、多軸型の国土構造が形成される。

しかし、「多軸型の国土構造」は、長期的な国土構造の転換の方向性を示す概念としては理解されるものの、政策展開の指針として十分機能しているかという疑問が残るのも事実である。

今回、目指すべき国土構造として提示した地域ブロックの全国展開は、それを支える生活圏域の形成とあいまって、自立・安定した地域社会を形成し、もって我が国の国土構造を一極一軸型から転換することを目標とするものである。

こうした地域ブロックと生活圏域という二層の広域圏は、人々の諸活動の空間的な広がりに着目して、今後の国土構造を考える際の地域的まとまりを示すものであり、それによって、目指すべき国土構造をわかりやすくし、自らの地域に対する国民の理解を深め、各種政策立案時の指針となることを企図したものである。

これら二層の広域圏の形成に向けて、国民、地方公共団体、国等国土づくりに携わる多様な主体の参画により国土づくり・地域づくりが進められることにより、確固たる国土構造転換の流れができあがるものと期待される。

#### **（東京問題に対する新たな認識）**

東京に多くの機能が集中しているという現在の国土構造をどのように認識し対処すべきかということは、国土政策上の重要な課題である。国土全体で地域間の機能分担と連携を図りつつ、東京圏への過度の機能集中や人口流入を招くことがないようにすることが基本である。

しかし一方で、東京については、世界経済の中核たり得る世界都市として、また、我が国全体の成長を牽引する大都市の1つとして、高次都市機能を集積させ、持続的な成長をさせるという観点も重要である。このような観点に鑑みると、東京を含む首都圏から地方圏への分散政策を、現状以上に強化することには慎重に対処せざるを得ない。むしろ、地方圏の自立を促し、地方圏の人口定住を促進する政策に一層重点を移すべきである。国土政策としては、常に人口動向等を把握し、今後、東京圏への過度の人口流入が生じるような場合は、速やかな対応を行うべきである。

#### **（持続可能な美しい国土の形成）**

美しい国土空間は、国民が誇りと愛着を感じ、国土のあるべき姿について考えるきっかけとなる。美しい国土を実現するため、健全で良好な自然環境を適切に保管理するとともに、歴史的にも文化的にも調和したランドスケープ（風土）を伴った国土の形成を目指す必要がある。そのためには、都市や農山漁村における国土計画と調和した景観法に基づく景観計画の策定等良好な景観形成に向けた取組の推進、健全な水循環系の保全と回復、国土資源の管理、自然再生を含む水と緑のネットワークの形成等を流域圏単位で総合的に推進していく必要がある。森林や農用地については森林・農業の多面的機能を発揮させる管理の推進、海洋・沿岸域の総合的・計画的管理の推進等が必要である。さらに、今後の国土資源管理に当たっては、多様な主体の参画の下に国土資源の利用と管理を相乗的に進める、いわば国土資源の「国

民的経営」が期待される。

今後の人口減少や財政制約などにより、市街地としての存続や既存ストックの維持管理が困難となる地域の増加や、低未利用地の無秩序な増加が危惧され、生活の質や国土の美しさの低下をもたらすことが懸念される。一方で、人口減少は、国土全体では土地利用の転換圧力をより一層低下させ、国土空間に余裕を生じさせる可能性が大きく、国土利用を長期的に望ましい姿へ誘導していく好機ととらえることができる。このため、持続可能な美しい国土の実現と生活の質の向上を目指し、国土利用を再編することが必要である。再編に当たっては、国土利用のマクロバランス(国土全体及び地域毎の森林、農地、宅地等の面積配分)の再検討、国土の安全性、持続可能性、美しさ・ゆとりの向上等、国土利用の質的向上、拡大・拡散した都市的土地利用の秩序ある集約化と自然環境の再生・活用を図る必要がある。

国土の持続的発展のためには自然災害による被害の少ない国土づくりが必要である。近年の社会経済の変化に伴い災害の態様が変化し、ひとたび災害が発生した場合、国民生活や社会経済活動に甚大な影響が生じるおそれがある。このため、国土保全施設整備などの「抑止」対策や、土地利用の誘導等の「回避」対策、災害時の防災情報の提供や救急対応等の「軽減」対策を総合的に行うことで被害を最小化・短期化する必要がある。すなわち、被害を完全には防げないという前提に立った総合的なリスク管理が今後重要である。特に、近い将来発生が予測されている東海地震や東南海、南海地震に対しては、広域的な防災体制、地域における防災力を向上させることが不可欠である。

循環型・自然共生型の国土づくりの観点からは、資源の採取量と不用物の排出量を抑制すること等によって環境負荷を低減し、生物多様性の保全に資することによって健全で恵み豊かな環境を将来世代に継承することが重要となる。そのため環境負荷の低減に向けては、よりコンパクトな市街地の形成等都市構造の転換、資源の有効活用等により物質循環を基調とした地域づくりなどの取組が必要である。また、自然環境の再生等を積極的に行うとともにエコロジカル・ネットワークを含め自然環境の様々な機能を十全に発揮させるための国土規模の「水と緑のネットワーク」構想を展開すべく、その具体的な内容等を含めた検討を進める必要がある。

持続可能な美しい国土を創造するという観点からは、多自然居住地域と都市郊外部が今後特に重点的な施策が必要な地域となるものと考えられる。多自然居住地域については、新しい時代の生活様式の実現をはじめ、国民のニーズにこたえていくため、産業からみた地域の活性化、地域条件に応じた施策の総合化、地域づくりの目標の明確化が必要である。また、全国一律で個性に乏しくなっている都市郊外部については、郊外自体の存在価値を再発見すると同時に、地域ごとの個性の明確化が必要である。

## 2. 国土計画の今日的意義

### (これまでの国土計画の成果と今日的課題)

国土計画は、基本的に土地、水、自然、社会資本、産業集積、文化、人材等の資源の望ましい配分を示す長期的、総合的、空間的な計画である。我が国の国土計画は、国土総合開発法に基づく全国総合開発計画等を中心として展開されてきた。全国総合開発計画は、現行の「21世紀の国土のグランドデザイン」(平成10年3月閣議決定)まで5次にわたり策定され、その推進が図られてきたところである。また、国土利用計画(全国計画)は、現行計画(平成8年2月閣議決定)まで3次にわたり策定され、その推進が図られてきている。

いずれの計画においても、過密過疎に伴う大都市や地方の問題への対応、土地需要の量的調整など、それぞれの時代に我が国の国土が抱えていた課題の解決に向けた政策の基本方向が示され、製造業立地の地方分散や地域間所得格差の縮小などの点において成果を上げてきた。

ところが、昨今、全総計画については、施策の重点、優先度が不明確となり、関係主体や国民への指針としての機能が低下している、計画目標が抽象的である一方、目標と施策の関係が不明確である、「いつまでに」という実現時期についての指針性が不明確である、といった問題点が指摘されている。特に、施策の重点や優先度が明確でなくなってきたのは計画策定を重ねるごとに計画内容が広範になり、関連施策を広く網羅するものとなったこと、また、地方の要望を踏まえた施設整備構想が広範に記述されるようになってきたことの結果である。

### (国土計画の改革)

人口減少・高齢化社会は確実に我が国に到来し、一方で今後さらに厳しい国際競争時代を迎えることなど、我が国はこれまでに経験したことのない局面に突入することとなる。このような状況を克服し、我が国が繁栄を将来ともに保つためには、国民、地方公共団体、国その他の国土づくりに携わる多様な主体が共有し、協働して実現すべき国土の将来像を示す必要があり、国土という切り口から我が国の将来像を示しうる公的な計画である国土計画が果たすべき役割は大きい。もちろん、国土計画は、国家政策のすべてを網羅するものではなく、国土の利用、開発及び保全の観点から国土の将来像とそこに至る道筋を示すものであるが、国土計画が示す将来像を多様な主体が共有し、その実現に向けて協働して取り組むことが重要なのであり、国土計画はその協働の歩む素地、すなわちグランドデザインを描いたものである。

その確かな一歩を歩み始めるためには、国土計画自体も、これまでに述べた国土づくりの転換を迫る新たな潮流を踏まえ、大胆にその改革を図るべきである。

### (目指すべき“国のかたち”の提示)

我々が目指すのは「効率的な経済社会活動」「豊かで安全な生活」「美しく

快適な環境」を持った国土を形成し、未来へ引き継ぐことである。それは、人々の生活の総合的な質はどの地域においても格差は少なく、文化に満たされたものであり、勤勉で健康な営みを安んじて続けられ、各人の価値観に基づいて十分満足できる国土である。このような国土に人々は一層の愛着を感じ、誇りを持つであろうし、国際的にも尊敬され、賞賛されるであろう。

まず、国土計画は、この目指すべき“国のかたち”を目標として具体的に示すべきである。第一に、世界に占める日本の位置からみて我が国の国土構造はどうあるべきかという新たな視点に立脚した目標である、世界に開かれた「自立圏連帯型国土」の形成について、国と地域との意見の対流による圏域内の拠点都市圏と産業集積の配置や重点とすべき国際交通等の施設整備あるいは圏域間の役割分担や連携のあり方などを明らかにしていく必要がある。第二に、「環境の世紀」といわれる 21 世紀にふさわしい目標である、「持続可能な美しい国土」の形成について、国土全体及び地域毎の望ましい国土利用のバランス、全国規模の水と緑のネットワークの形成をはじめとする国土利用の質的向上、拡大・拡散した都市的土地利用の秩序ある集約化等のあり方を明らかにしていく必要がある。

つぎに、明確な政策指針を示すべきである。人口減少・高齢化、財政制約を制約としてのみとらえるのではなく、これを転換の好機として、国土利用の再編や環境負荷の低減、「選択と集中」による効率的な国土形成に向けた足取りを確実なものとするためには、確固たる基本方針、達成すべき成果等を示し、多様な主体間で共有していく必要がある。

### **（国土の総合的管理）**

目指すべき“国のかたち”を実現するためには、明確な目標と施策指針のもと全国レベルから市町村レベルに至るまで、国土の利用、開発及び保全を一体的に進める必要がある。コンパクトな都市構造への転換と自然環境の再生と活用を同時に行うことや、自立した地域ブロックの形成を視野に入れつつ、国土基盤投資を重点的、効果的かつ効率的に推進することとあわせ、温室効果ガス吸収源の確保、食料自給率の向上、市街地の維持管理コストの低減等全国的な観点から森林、農地、宅地等の国土利用のマクロバランスを再検討することなど、“国土基盤整備の選択と集中”と“国土利用の再編”を総合的に、協働して取り組むことが重要となる。このため、国土計画は、国土の利用、開発及び保全を総合的に行い、国土を適切に管理（マネジメント）していくための指針としての役割を担うべきである。

### **（国土基盤整備の選択と集中及び国土利用の再編）**

これまでの国土計画では、交通体系の整備とあわせ産業を誘致するといったような産業（工場）の地域的展開や、国土基盤整備等が主たる実現手段であった。これにより、増加する人口や発展する産業の要請にこたえ、世界に前例を見ない高度成長を地域間の著しい不均衡を招くことなく成し遂げることができた。国土基盤整備の長期的な方向付けは、今後とも国土計画が示すべき主要な計画課題の 1 つであろうが、今後は、投資制約が強まると見込

まれる中、画一的な投資から地域や分野を越えた投資の選択と集中へと方針を転換すべきである。

更に、今後の国土づくり・地域づくりに当たっては、国土利用の再編の観点を重視し、全国規模の水と緑のネットワークの形成をはじめとする国土利用の質的向上、拡大・拡散した都市的土地利用の秩序ある集約化と自然環境の再生・活用など、国土空間利用を誘導する方策を推進すべきである。

### **（国の方針の明示と国と地方の役割分担）**

これからの国土計画は、国民、地方公共団体、国等国土づくりに携わる多様な主体の参画による計画づくりを経て、望ましい国土の将来像を共有し、理解し、その推進に協働して取り組まれるものでなくてはならない。これまでの国土計画は、地域間格差の是正を図りつつ経済発展するための国としての資源利用の方針を示すことが主な役割であった。しかし、今後は、地域の自主的・自立的な取組を尊重し、土地、水、自然、社会資本、産業集積、文化、人材等の資源についての国としての利用の規模や配置に関する考え方と地方としての考え方との相互調整に重点を置いた方針の提示へとその役割を変えていくべきである。その際、国と地方の相互連携、意見の対流による計画づくりを基本に、国が行う資源利用の規模・配置の方針を明示し、地方との間で役割分担を明確にした上で方針を共有することが必要である。また、実効性を高める観点からは、国土計画が本来持つ長所を一層いかして、多様な地域特性を反映した空間計画とするとともに、地域が個性をより発揮し、その魅力を創出するためのインセンティブ付与等の検討が必要である。

我が国は、新しい時代潮流に直面し新たな活路を求めている。その活路を見いだすにあたり、今後の国土のあり方を示した本報告が解決に向けた一助となることを期待する。





## 参 考 资 料



## 国土審議会調査改革部会委員名簿

( : 部会長 , : 部会長代理 )

池谷奉文	(財)日本生態系協会会長
井上繁	常磐大学コミュニティ振興学部教授
岩沙弘道	三井不動産(株)代表取締役社長
岩崎美紀子	筑波大学大学院人文社会科学研究科教授
太田宏次	(社)中部経済連合会会長
大西隆	東京大学先端科学技術研究センター教授
奥野信宏	中京大学大学院教授
清原慶子	東京都三鷹市長
小早川光郎	東京大学大学院法学政治学研究科教授
小林重敬	横浜国立大学大学院工学研究院教授
齋藤邦彦	(財)労災ケアセンター理事長
佐和隆光	京都大学経済研究所長
柴田大三郎	広島県瀬戸田町長
島田精一	日本ユニシス(株)代表取締役社長
生源寺眞一	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
新宮康男	関西広域連携協議会代表理事
杉岡浩	(財)道路サービス機構理事長
須田寛	東海旅客鉄道(株)代表取締役会長
高木勇樹	農林漁業金融公庫総裁
高島準司	住友不動産(株)代表取締役社長
高橋進	(財)公庫住宅融資保証協会理事長
武内和彦	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
田中健次	独立行政法人環境再生保全機構理事長
丹保憲仁	放送大学学長
堤富男	三菱商事(株)特別顧問
寺澤則忠	日本政策投資銀行副総裁
中井検裕	東京工業大学大学院社会理工学研究科教授
中村徹	(社)日本観光協会会長
中村英夫	武蔵工業大学環境情報学部教授
西垣昭	東京電力(株)顧問
端信行	京都橘女子大学文化政策学部教授
早瀬昇	社会福祉法人大阪ボランティア協会事務局長
平野拓也	独立行政法人海洋研究開発機構顧問
星野進保	総合研究開発機構客員研究員
虫明功臣	福島大学行政社会学部教授
森繁一	地方公務員共済組合連合会理事長
森地茂	政策研究大学院大学教授
八島俊章	(社)東北経済連合会会長
矢田俊文	九州大学名誉教授
山田圭蔵	北陸経済連合会会長
亘理格	北海道大学大学院法学研究科教授

( 敬称略、五十音順 )

## 国土審議会調査改革部会企画運営委員会名簿

( 委員長 , 委員長代理 )

大 西 隆	東京大学先端科学技術研究センター教授
奥 野 信 宏	中京大学大学院教授
小 林 重 敬	横浜国立大学大学院工学研究院教授
武 内 和 彦	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
中 村 英 夫	武蔵工業大学環境情報学部教授
森 地 茂	政策研究大学院大学教授
矢 田 俊 文	九州大学名誉教授

( 敬称略、五十音順 )

## 国土審議会調査改革部会地域の自立・安定小委員会委員名簿

( 委員長 , 委員長代理 )

荒 井 良 雄	東京大学大学院総合文化研究科教授
池 上 岳 彦	立教大学経済学部教授
江 崎 雄 治	専修大学文学部専任講師
大 西 隆	東京大学先端科学技術研究センター教授
岡 部 明 子	建築家
菅 沼 武	前岐阜県古川町長
セーラ・マリ・カミングス	榊一市村酒造場取締役
古 川 勇 二	東京農工大学工学部教授 社団法人TAMA産業活性化協会会長
柳 川 範 之	東京大学大学院経済学研究科助教授
山 岸 秀 雄	NPOサポートセンター理事長

( 敬称略、五十音順 )

## 国土審議会調査改革部会国際連携・持続的発展基盤小委員会委員名簿

( 委員長 , 委員長代理 )

石 田 東 生	筑波大学社会工学系教授
稲 村 肇	東北大学大学院情報科学研究科教授
奥 野 信 宏	中京大学大学院教授
佐 藤 友美子	サントリー株式会社不易流行研究所部長
西 村 幸 夫	東京大学大学院工学系研究科教授
花 木 啓 祐	東京大学大学院工学系研究科教授
真 野 博 司	株式会社産業立地研究所代表取締役社長
三 友 仁 志	早稲田大学大学院国際情報通信研究科教授
森 地 茂	政策研究大学院大学教授
山 崎 朗	九州大学大学院経済学研究院教授

( 敬称略、五十音順 )

## 国土審議会調査改革部会持続可能な国土の創造小委員会委員名簿

( 委員長 , 委員長代理 )

植 田 和 弘	京都大学大学院経済学研究科教授
小田切 徳 美	東京大学大学院農学生命科学研究科助教授
小 池 俊 雄	東京大学大学院工学系研究科教授
志 賀 和 人	筑波大学農林学系助教授
武 内 和 彦	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
中 井 検 裕	東京工業大学大学院社会理工学研究科教授
林 良 嗣	名古屋大学大学院環境学研究科教授
廣 井 脩	東京大学社会情報研究所教授
三 野 徹	京都大学大学院農学研究科教授
鷲 谷 いづみ	東京大学大学院農学生命科学研究科教授

( 敬称略、五十音順 )

## 「国土の総合的点検」検討経緯

- 平成 15 年 6 月 23 日 第 3 回国土審議会  
今後の調査審議事項及び審議体制について
- 6 月 30 日 第 1 回調査改革部会  
今後の調査審議の進め方について
- 7 月 7 日 第 1 回地域の自立・安定小委員会  
議論の前提、主要論点の提示と自由討論  
人口減少下の人口分布の現状と展望
- 7 月 8 日 第 1 回持続可能な国土の創造小委員会  
循環型・環境共生型国土づくりの現状と課題
- 7 月 22 日 第 1 回国際連携・持続的発展基盤小委員会  
グローバル化進展の中での我が国の国際交流機能・活動の現状と課題
- 7 月 28 日 第 2 回地域の自立・安定小委員会  
成熟する経済社会のトレンド
- 7 月 29 日 第 2 回持続可能な国土の創造小委員会  
国土利用の現状と課題  
農林水産業の多様な展開の現状と課題
- 8 月 12 日 第 2 回国際連携・持続的発展基盤小委員会  
東アジアの成長を生かした活力ある国土形成の現状と課題
- 8 月 12 日 第 3 回地域の自立・安定小委員会  
関満博教授の「地域経済の課題と国土計画の役割」についてのプレゼンテーション  
地域産業の動向
- 8 月 20 日 第 4 回地域の自立・安定小委員会  
地域社会の現状と展望  
調査改革部会への経過報告に向けての議論
- 8 月 21 日 第 1 回企画運営委員会  
「国土の総合的点検」の検討状況
- 8 月 21 日 第 3 回持続可能な国土の創造小委員会  
多自然居住地域の現状と課題  
自然災害に強い国土づくりの現状と課題  
国土資源の管理の現状と課題
- 9 月 1 日 第 2 回調査改革部会  
「国土の総合的点検」の検討状況について
- 9 月 2 日 第 3 回国際連携・持続的発展基盤小委員会  
健全な地域間競争に資する国内交流基盤に関する現状と課題
- 9 月 11 日 第 5 回地域の自立・安定小委員会  
神野直彦教授の「地域の自立」についてのプレゼンテーション  
個別課題：「ほどよいまち」づくり
- 9 月 18 日 第 4 回国際連携・持続的発展基盤小委員会  
人口減少下での活力ある地域社会と二層の広域圏形成に資する国土基盤の現状と課題

- 9月18日 持続可能な国土の創造小委員会意見聴取会  
 今後の検討テーマ等  
 「持続可能な国土」のイメージ等
- 9月26日 第2回企画運営委員会  
 「国土の総合的管理」の意義  
 「国土の均衡ある発展」の意義  
 「国土空間利用のコンパクト化」
- 10月6日 第4回持続可能な国土の創造小委員会  
 環境負荷の少ない国土・地域構造への転換  
 国土利用の再編、美しい国土づくりの在り方（その1）
- 10月8日 第5回国際連携・持続的発展基盤小委員会  
 良好な環境の継承と安全な暮らしを支える国土基盤の現状と課題
- 10月15日 第6回地域の自立・安定小委員会  
 五全総戦略（大都市のリノベーション、地域連携軸）の進捗状況  
 二層の「広域圏」の検討
- 10月27日 第5回持続可能な国土の創造小委員会  
 国土利用の再編、美しい国土づくりの在り方（その2）  
 多自然居住地域・国土資源管理の今後の展開方向
- 10月27日 第6回国際連携・持続的発展基盤小委員会  
 維持更新需要増大下での既存ストックの有効活用等効率的な国土基盤の整備・管理に  
 関する現状と課題  
 国際連携・持続的発展基盤小委員会中間報告へ盛り込むポイント案
- 11月7日 第7回地域の自立・安定小委員会  
 個別課題：地域ブロックの自立と拠点の形成  
 生活圏域レベルの広域的な対応（その2）  
 地域の自立・安定小委員会中間報告（素案）
- 11月10日 第6回持続可能な国土の創造小委員会  
 全国規模の「水と緑のネットワーク」の形成  
 持続可能な国土の創造小委員会中間報告骨子（案）
- 11月13日 第7回国際連携・持続的発展基盤小委員会  
 国際連携・持続的発展基盤小委員会中間報告（案）
- 11月20日 第3回調査改革部会  
 「国土の総合的点検」の検討状況
- 11月21日 第8回地域の自立・安定小委員会  
 地域の自立・安定小委員会中間報告（案）
- 12月1日 第7回持続可能な国土の創造小委員会  
 持続可能な国土の創造小委員会中間報告（案）
- 12月10日 第4回国土審議会  
 調査改革部会における検討状況について
- 12月25日 第4回調査改革部会  
 「国土の総合的点検」検討状況中間とりまとめについて

- 平成 16 年 1 月 27 日 第 3 回企画運営委員会  
「国土の総合的点検」最終とりまとめへ向けて（その 1）
- 2 月 3 日 第 9 回地域の自立・安定小委員会  
地域の自立・安定小委員会報告（案）
- 2 月 3 日 第 8 回国際連携・持続的発展基盤小委員会  
国際連携・持続的発展基盤小委員会報告（案）
- 2 月 5 日 第 8 回持続可能な国土の創造小委員会  
持続可能な国土の創造小委員会報告（案）
- 2 月 17 日 第 4 回企画運営委員会  
「国土の総合的点検」最終とりまとめへ向けて（その 2）
- 2 月 25 日 第 5 回調査改革部会  
「国土の総合的点検」とりまとめへ向けて
- 4 月 8 日 第 5 回国土審議会  
国土計画の改革についての調査審議状況報告
- 4 月 8 日 第 5 回企画運営委員会  
「国土の総合的点検」最終とりまとめへ向けて
- 5 月 14 日 第 6 回調査改革部会  
「国土の総合的点検」とりまとめについて



## 用語解説

### 【第1章関係】

#### インキュベーション (incubation : ふ化、起業支援)

ベンチャー企業などの育成を目的に、研究開発等を支援するための施設を整備すること。賃貸オフィス・ラボなどを備え、研究開発に必要な機器を(安価で)貸し出すほか、経営、財務、法律面などのアドバイス等のサービスを提供し、創業間もない企業の発展や新分野への進出を支援すること。

#### コミュニティ・ビジネス

地域住民を中心として地域のニーズや課題を解決する事業。住民が企業的経営感覚を持ち、生活者意識と市民意識に基づいて活動する事業であり、その目的は「コミュニティ」を元気にすることであり、新たな雇用の創出が期待される。

#### サステイナブル・デベロップメント (sustainable development)

国連の「環境と開発に関する世界委員会(いわゆるブルントラント委員会)」が1987年の「われら共有の未来(Our Common Future)」で提唱。環境保全と開発を対立させるのではなく調和させ、将来の世代がその欲求を満たす能力を損なうことなく現在の世代の欲求を満たす開発のこと。

#### スマート・グロース (smart growth)

アメリカの地方政府の成長管理政策などで用いられる言葉で、市街地の拡大とインフラ整備との調整など経済成長と環境対策との調和を図ることや、多様な主体間の調整のための秩序ある空間配置を考えるなど、成長を賢明にコントロールして持続的な発展を目指すことである。

従来の成長管理(Growth Management)が一方的な成長抑制を思わせるのに比べ、一部地区では成長を抑制するが他地区では成長を促進するなど、一方に偏らない。

#### 地産地消

地域で生産されたものを地域で消費する顔の見える関係のこと。地場産品を食べることが健康に良いと昔から言われているが、食の安全・安心や、地域資源を活用した地域活性化、地域内で循環する経済にもつながり、関心が高まっている。

#### 知識財産業

ソフトウェア、企画・設計、広告・宣伝、研究成果等の知識財を生み出す産業であり、既存の農林水産業や工業などのものづくり産業やサービス産業などを高生産性・高付加価値なものとするとともに、地域住民の生活の向上に積極的に寄与することが期待される。一般に第三次産業に分類されるが、第四次産業とする考え方もある。

## 知的資本 (Intellectual Capital)

知識・技術・情報等を創出する知的活動等に必要な創造的人材、活動を支える制度・仕組や施設・整備等のこと。企業にとっては、特許などの知的財産権、ブランド・経営ノウハウなどの知識財、その生産を支える高度な人材、組織形態、施設・設備までも含む概念。

## 【第2章関係】

### 雁行型

1930年代半ばに赤松要一橋大学名誉教授によって提示された、商品の輸入 生産 輸出が時間的ラグをもって量が移行する、産業発展の形態。さらには比較優位の変化に伴う産業構造の深化、発展レベルが異なる国際間の産業移転が順次行われていく経済発展形態をも指す。

### 三次医療施設

複数の診療科領域にわたる重篤な救急患者に対し、高度な医療を総合的に提供する医療機関（救命救急センター）。

### ハザードマップ

火山噴火や洪水、土砂災害、津波等の自然災害に対して、被害が予測される区域および避難地・避難路等が記載されている地図。

### 東アジア

概ね日本、中国、韓国、台湾、香港、ASEAN 諸国、ロシア極東地域の各国・地域を想定している。

### リダンダンシー

「冗長性」、「余剰」を意味する英語であり、国土計画上では、自然災害等による障害発生時に、一部の区間の途絶や一部施設の破壊が全体の機能不全につながらないように、予め交通ネットワークやライフライン施設を多重化したり、予備の手段が用意されている様な性質を示す。

### CDM

Clean Development Mechanism の略。

先進国の資金・技術支援により開発途上国において温室効果ガスの排出削減等につながる事業を実施し、その事業により生じる削減量の全部又は一部に相当する量を先進国が排出枠として獲得し、その先進国の削減目標の達成に利用することができる制度。途上国にとっても、自国に対する技術移転と投資の機会が増し、途上国の持続可能な発展に資する。

### CIQ

税関（Customs）、出入国（Immigration）、検疫（Quarantine）の頭文字をとって CIQ という。人や貨物が海外に出る時や海外から入る時に、必ず必要な手続。

### FTA

Free Trade Agreement の略。

二国間または複数国間の加盟国で締結する貿易上の取り決めで、加盟国域内の関税や輸出入制限などの関税によらない貿易障壁を撤廃することで、貿易の拡大を通

じた域内経済の活性化を目指すもの。

### I T S

Intelligent Transport Systems の略。

高度道路交通システム。最先端の情報通信技術(IT)を活用し人と道路とクルマとを一体として構築することによって、交通事故や渋滞など道路交通問題の解決等幅広い社会経済効果が期待されるシステム。

### L R T

Light Rail Transit の略。

低床式の車両で高齢者等にも利用しやすく、加速・減速時の騒音や振動が少ない等の優れた特性を有する次世代型の軌道系中量輸送機関を意味する。

### M O C S

Mobile Operation Control Systems の略。

バスや清掃車等の公共車両について、光ビーコンにより収集した位置情報を事業者提供し、適切な運行管理を行えるように支援するシステム。

### O D A

Official Development Assistance (政府開発援助) の略。

日本政府から途上国の政府を通じて行う援助を指し、経済開発や福祉の向上を通じて、国民の生活向上に役立つことが目的。

### P F I

Private Finance Initiative の略。

民間資金等活用事業。公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間資金、経営能力及び技術能力を活用して行う手法。公共施設等の建設、維持管理、運営等に、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用し、効率的かつ効果的に社会資本整備を図る事業手法。

### S C M

Supply Chain Management の略。

商慣行の見直し、e コマースの推進や取引単位の標準化等による企業間連携を通じて、生産から消費までの情報と物の流れを効率化し、消費者ニーズを反映した商品をスピーディーに適正な価格で提供するための仕組み。供給連鎖管理とも呼ばれる。

### T D M

Transportation Demand Management の略。

交通需要マネジメント。都市又は地域レベルの道路交通混雑の緩和を道路利用者の時間の変更、経路の変更、手段の変更、自動車の効率的利用、発生源の調整等、交通需要量を調整(=交通行動の調整)することによって行う手法の体系。

## 【第3章関係】

### 京都議定書

1997年12月に京都で開催された気候変動枠組条約第3回締約国会議において採択されたもので、先進各国等の温室効果ガスの排出量について法的拘束力のある数値約束が決定されるとともに、排出量取引、共同実施、クリーン開発メカニズム等の仕組みが合意された。

### 経済の環境面積要求量

エコロジカルフットプリント。カナダのプリティッシュ・コロンビア大学で開発された指標であり、人々の資源消費量と自然の生産能力とを比較したもの。

世界全体で見た場合、資源消費量と自然の生産能力とを比較すると、人々の資源消費は既に1970年代に生産能力を上回っており、地球の環境容量を超えているとされている。

### 国連海洋法条約

1994年11月に発効。同条約は領海、公海等既存の国際条約により規律されていた分野に加え、新たに排他的経済水域、深海底、海洋環境の保護及び保全等の新たな分野の規定を設け、海洋の利用に関する問題一般を包括的に規律している。

### 順応的生態系管理

生態系管理を行う場合、生態系が複雑であり不確実性が大きいことから、当初の想定どおりに行えるとは限らない。そのため、生態系管理の有効性や影響を監視(モニタリング)しつつ、改善を図る観点から、逐次、新たな生態系管理のための試みを行っていくこと。

### 「食」の「外部化」

生活スタイルの変化等に伴い、家庭内で行われていた調理や食事について、家庭外への依存が高まっている状況。

### 水害密度

水害により浸水した区域における単位面積当たりの被害。

### ゼロ・エミッション構想

ある産業から出るすべての廃棄物を新たに他の分野の原料として活用し、あらゆる廃棄物をゼロとすることをめざすことで新しい資源循環型の産業社会の形成をめざす構想。

### 多面的機能

農業については、農村で農業生産活動が行われることにより生ずる、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成等の、農産物の供給以外の多面にわたる機能をいう。

森林については、その有する国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、林産物の供給等の多面にわたる機能をいう。

水産業・漁村については、漁村に漁業者等住民が居住し、漁業生産活動が行われることにより生ずる、水産物の供給以外の多面にわたる機能をいう。

### 地域エネルギー

地域社会を中心にエネルギー需要と供給が密接に結び付いた小規模・分散型のエネルギー。太陽光、太陽熱、地熱、中小水力、風力、バイオマス等の自然エネルギーや廃熱・廃棄物エネルギー等を活用したものがある。

### 中山間地域等直接支払制度

中山間地域等において、農業生産活動等の維持を通じて耕作放棄の発生を防止し、多面的機能を確保するという観点から、農業生産条件の不利性を直接的に補正する制度。

### バイオマス

生物資源 (bio) の量 (mass) を表す概念で、「再生可能な生物由来の有機性資源で化石燃料を除いたもの」。

### ヒートアイランド現象

都市では高密度のエネルギーが消費され、また、地面の大部分がコンクリートやアスファルト等で覆われているため水分の蒸発による気温の低下が妨げられ、郊外に比べ気温が高くなっている。この現象は、等温線を描くと都心部を中心とした「島」のように見えるため、ヒートアイランド現象と呼ばれている。

### 水資源賦存量

水資源として、理論上、人間が最大限利用可能な量であり、降水量から蒸発散によって失われる量を差し引いたものに当該地域の面積を乗じた値。

### ミティゲーション

開発事業等の行為が環境に与える悪影響を緩和するための環境保全措置を指す。行為を全部又は一部を行わないことにより影響を「回避」すること、影響を回避できない場合に行為の実施の程度又は内容を変更することにより影響を「低減」すること、そして回避・低減しても残る影響により失われる環境について同等の環境を創出することにより「代償」することまでを含む幅広い概念である。

### メタンハイドレート

メタン分子が複数の氷分子によるかご構造に包み込まれた結晶構造のもののこと。深海の底やシベリアの凍土の下など、ある温度と圧力のもとでメタンが存在する場合につくられ、世界中に分布している。

日本周辺でも海洋に7.4兆 $m^3$ 存在すると試算されており、1999年度の我が国の天然ガス消費量 (750億 $m^3$ ) の約100年分に相当する。

### 面源汚濁負荷

汚濁物質の排出箇所が特定しにくい面的な広がりを有する市街地、農地等から公共用水域に流入する汚濁負荷のこと。

### 利水安全度

利水安全度とは、河川水を利用する場合における湧水に対する取水の安全性を示す指標である。我が国ではダム等水資源開発施設の計画に当たっては、一般に10年に1回程度発生する規模の湧水を対象に安定した取水が行えるよう計画されている。

## 【第4章関係】

### 全国総合開発計画

国土総合開発法（昭和25年法律第205号）第2条第3項に規定する全国総合開発計画をいう。現在までに5次にわたり策定され、その推進が図られてきた。

	全国総合開発計画	新全国総合開発計画	第三次全国総合開発計画	第四次全国総合開発計画	21世紀の国土のグランドデザイン
閣議決定	昭和37年10月5日	昭和44年5月30日	昭和52年11月4日	昭和62年6月30日(1987年)	平成10年3月31日(1998年)
目標年次	昭和45年	昭和60年	昭和52年からおおむね10年間	おおむね2000年	2010年から2015年
計画策定の背景等	1. 高度成長経済への移行 2. 過大都市問題、所得格差の拡大 3. 所得倍増計画（太平洋ベルト地帯構想）	1. 高度成長経済 2. 人口、産業の大都市集中 3. 情報化、国際化、技術革新の進展	1. 安定成長経済 2. 人口、産業の地方分散の兆し 3. 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化	1. 人口、諸機能の東京一極集中 2. 産業構造の急速な変化等により地方圏での雇用問題の深刻化 3. 本格的国際化の進展	1. 地球時代（地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流） 2. 人口減少・高齢化時代 3. 高度情報化時代
基本目標	地域間の均衡ある発展	豊かな環境の創造	人間居住の総合的環境の整備	多極分散型国土の構築	多軸型国土構造を目指す長期構想（50年程度先）実現の基礎づくり
開発方式等	拠点開発構想	大規模プロジェクト構想	定住構想	交流ネットワーク構想	参加と連携

### 国土利用計画（全国計画）

国土利用計画法（昭和49年法律第92号）第4条に規定する全国の区域について定める国土の利用に関する計画をいう。現在までに3次にわたり策定され、その推進が図られてきた。

	国土利用計画	第二次国土利用計画	第三次国土利用計画
閣議決定	昭和51年5月18日	昭和60年12月17日	平成8年2月23日
目標年次 基準年次	昭和60年 昭和47年	昭和70年 昭和57年	平成17年 平成4年
計画策定の背景等	・人口の増加、都市化の進展、経済社会活動の拡大 ・国際的な食糧需給の基調の変化	・長期的には人口減少局面を迎えるものの、当面の10年間は、都市化の進展、経済諸活動の拡大等の進行 ・土地の需要圧力の弱まり ・国民ニーズの価値観の高度化、多様化	・人口の増勢の大幅な鈍化、都市化の進展速度の緩和、経済社会諸活動の成熟化 ・土地利用転換の圧力の低下 ・安全性に対する要請の高まり、地球環境問題の顕在化 ・国民の価値観の高度化・多様化
計画の課題	・個々の土地需要には対応し切れないため、限られた国土資源を前提とした需要の調整 ・公害防止、自然環境・農林地の保全、歴史的風土の保存、治山治水等に留意	・限られた国土資源を前提とした土地需要の量的な調整 ・安全性、快適性、健康性等の観点からの国土利用の質的向上	・限られた国土資源を前提とした土地需要の量的な調整 ・土地利用転換の圧力の低下を国土利用の質的向上の機会ととらえ、次の観点を基本に質的向上を図る 安全で安心できる国土利用 自然と共生する持続可能な国土利用 美しくゆとりのある国土利用





