

## 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。

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。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、経済のグローバリゼーション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併せて、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始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的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、国等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、グローバリゼーションの進展を、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。

## 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

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。

戦後の混乱期が終息すると、国土政策においては、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。我が国の経済復興、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、所得格差の拡大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、住宅、下水道、公園・緑地等の生活空間の整備に加え、地方における生活道路や都市における鉄道整備といった地域課題に応じた生活環境の整備が進められてきた。

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防止と混雑緩和、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るなど、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。

さらに都市郊外での虫食的な市街地の形成や農山村での周辺との調和に欠けたミニ開発などの無秩序な開発に伴い国土全体の景観が悪化していることや、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。

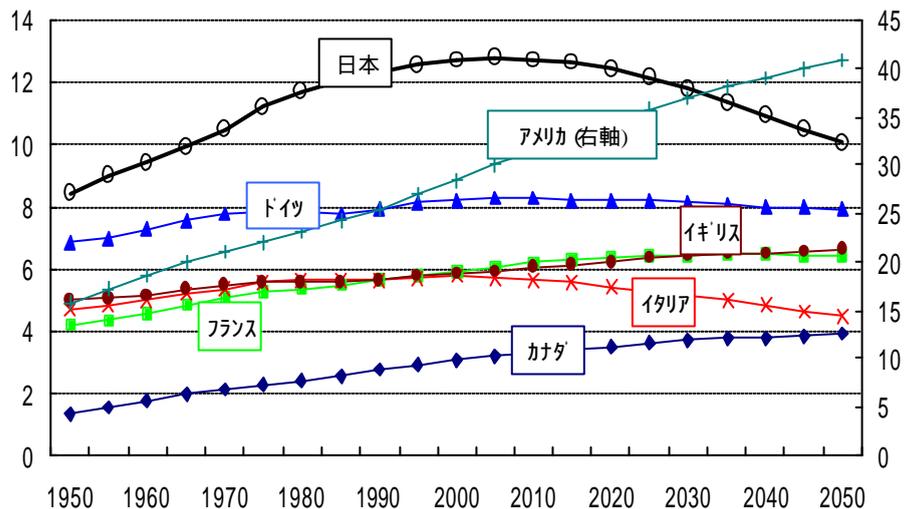
新しい時代

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)

これと併せて世界に類を見ない急速なペ

ースで高齢化が進んでいる。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ところであるが、人口減少・高齢化をマイ

図表1 主要先進諸国の総人口の長期的推移 (千万人)



(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。

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、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世界的な先駆けとなること、労働生産性の向上を促す契機となり我が国の国際競争力にも影響を与えること、高齢社会に対応した新たなサービス産業が創出されること、人口が少なくなるからこそ人の交流が重要となることなど、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も否定できない。しかし、今や地域毎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

---

<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。

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、こうした中であっていかにより地域社会を維持し、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、通勤・通学時等の交通混雑など大都市の過密に伴う弊害は一部で緩和しているものの、土地利用の転換圧力が低下する傾向にあってなお、無秩序な郊外化に歯止めがかかっていない状況にある。しかも、市街地の拡大・拡散と中心市街地の空洞化の同時進行に伴い、1人当たりの都市基盤の維持管理や都市的サービスの提供のためのコストが増加している上、自動車交通への依存が加速して環境負荷が増大しているといった悪循環が生まれつつある。また、無秩序な郊外化は都市全体の美しさ、風格を損なう誘因ともなっている。これら課題に対応するため、持続可能でまとまりのよい都市構造への転換を図る必要がある。

## (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（図表2）。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って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。

こうしたなか、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を及ぼしかねない治安悪化に対する歯止めなど、いか

---

<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。

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、近隣諸国への日帰りが困難なこと、物流では、港湾の大水深化やソフト面の対応の遅れ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経由していること、わ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。

図表2 各地域と各国の名目GDPの比較 (1990年、2000年)



(出典) The World Bank “World Development Indicators 2002”、内閣府 国民経済計算及び「県民経済計算」をもとに国土交通省国土計画局作成。

(注) 1. 我が国の地域ブロック別 GDPは、1990年は68SNAベースの、2000年は93SNAベースの年度値である。

2. 地域区分は以下の通り。

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、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県

中部：長野県、岐阜県、静岡県、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

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

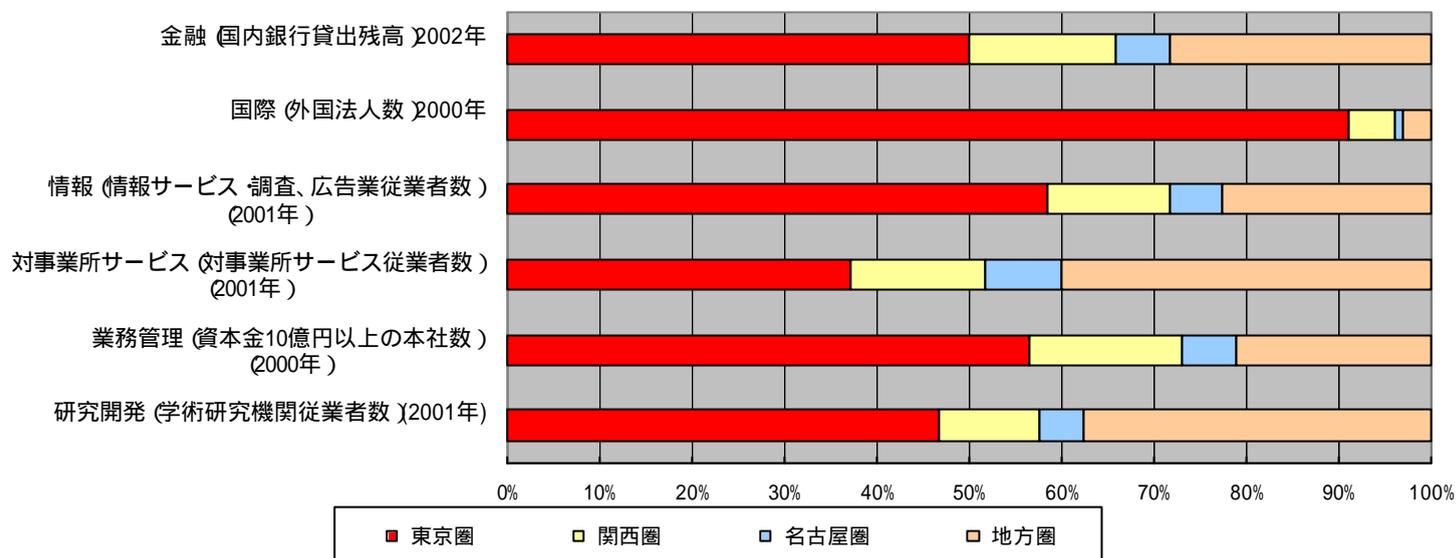
九州：福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県

沖縄：沖縄県

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3)、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3 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、なか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なか、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始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。

### (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等、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 9 ~ 88 cm 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を及ぼす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在り方を見直し、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。

「水」と「食」の安全性の確保を図るとともに、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渇水頻度が高く、土地開発の進行に伴い湧水の枯渇や河川流量の減少等がみられる、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。

そのため、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、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」を発揮した安全・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、新規投資にあたっては、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、一定の成果を挙げてきた。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、「生活の安定」「地域社会の活力」「自然との共生」をバランスよく実現する国土の将来像を国民、地方公共団体、国その他国土づくりに携わる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にある。ここに、国として国土の在り方を示す唯一の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開き、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 高い活動効率、豊かで安全な生活、美しく快適な環境、を実現する世界で最も優れた国土」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>）

国土づくりにあたっては、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、国際競争の面では、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）

グローバリゼーションの進む国際社会は、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、

---

<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。

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えるべき「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を整備し、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あたっては、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就業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。

### （「自立広域圏連帯型国土（仮称）」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）。しかし、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）を土台に、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「自立広域圏連帯型国土（仮称）」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。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。

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。

なお、地域ブロックの空間的広がりや経済規模については、より大きなまとまりで考える見方もある。

### **（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、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って、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。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、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）に転換を図ること、また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。

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

---

<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。

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全管理するとともに、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自然災害の態様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、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危機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品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始め、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、緑、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。

図表1 これまでの全国総合開発計画の概要

	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

	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	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口の増加、都市化の進展、経済社会活動の拡大</li> <li>・国際的な食糧需給の基調の変化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> <li>・土地の需要圧力の弱まり</li> <li>・国民ニーズの価値観の高度化、多様化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> <li>・土地利用転換の圧力の低下</li> <li>・安全性に対する要請の高まり、地球環境問題の顕在化</li> <li>・国民の価値観の高度化・多様化</li> </ul>		
計画の課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> <li>・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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・限られた国土資源を前提とした土地需要の量的な調整</li> <li>・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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・限られた国土資源を前提とした土地需要の量的な調整</li> <li>・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</li> </ul>		
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

図表2 これまでの国土利用計画（全国計画）の概要

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、「生活の安定」「地域社会の活力」「自然との共生」をバランスよく実現する国土の在り方を示す必要があり、その唯一の公的手段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国民、地方公共団体、国その他国土づくりに携わる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、すなわちブ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「高い活動効率」「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。人々の生活の総体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る、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「自立広域圏連帯型国土（仮称）」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必要がある。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、明確な優先順位と実現時期を示し、多様な主体間で共有しなければならない。

### **（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。都市郊外部における拡大・拡散した都市的土地利用の秩序ある集約化と自然環境の再生と活用を同時に行うことや、自立広域圏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。これにより、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、交通体系の整備と併せ産業を誘致するといったような産業（工場）の全国配置や、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なか、民間活動の誘導をねらった先行投資の重視から投資の選択と集中の方針へと転換すべきである。

更に、今後の国土づくり・地域づくりに当たっては、従来型の実現手段に加え、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「国から地方への資源配分調整」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、「国の資源配分と地方の資源配分の相互調整」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、意見の対流原理による計画づくりを基本に、国が行う資源配分の範囲と配分の方針を明示し、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、今後の国土の在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。