

国土形成計画の策定に向けたこれまでの検討状況

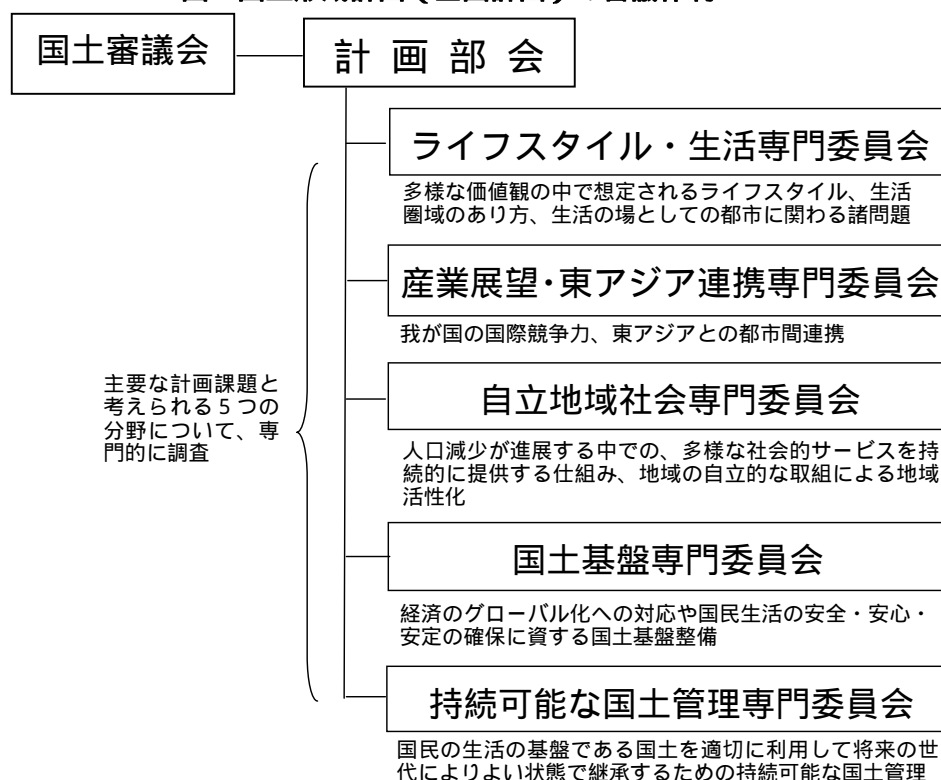
平成17年12月8日
国土交通省国土計画局

1. 計画部会における検討経緯

平成17年7月29日、「総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法等の一部を改正する等の法律」(平成17年7月29日法律第89号)が公布され、これまでの国土総合開発計画に代えて新たに国土形成計画を策定することとされた。これを受けて、同年9月7日、国土審議会は、国土形成計画全国計画の案の作成に関して調査審議を行うため、計画部会の設置を決定した。

計画部会は、同年10月18日に第1回部会を開催し、全国計画の調査審議を開始した。同部会においては、主要な計画課題と考えられる5つの分野について専門の事項を調査するため、専門委員会の設置を決定した。

図：国土形成計画（全国計画）の審議体制



各専門委員会においては、これまで計26回の委員会（懇談会を含む）を開催し、主要な計画課題について詳細な調査を進めている。

計画部会においては、これまで5回にわたり部会を開催し、専門委員会での検討状況を踏まえながら、主要な計画課題について議論を進めているところである。（参考1）

2. 主要な論点に係る計画部会の主な議論

(1) ライフスタイル・生活

長いライフサイクルの中での国民の生活設計（労働形態、家族形態、育児・介護ケアの仕組み、居住形態等）についてどう考えるか。
「定住人口」や、観光旅行者等の「交流人口」以外に、インターネット住民等の「情報交流人口」、都市住民が農山漁村等にも生活拠点を持つ「二地域居住人口」を組み合わせた「4つの人口」というコンセプトが考えられないか。国民の価値観が多様化する中で、自らの価値観によって多様なライフスタイルの選択が可能となる「多選択社会」をどのように実現するか。
人口減少・高齢化が進展する中、我が国の都市圏において顕在化、深刻化する問題は何か。人口集積の程度等による差異をどのように整理できるか。地方都市圏における生活圏域は今後いかにあるべきか。特に基礎的サービスの持続的維持に必要な圏域の規模・都市構造はどのようなものか。
大都市圏における人口流入の収束傾向等がみられる中、今後の大都市圏政策はいかにあるべきか。高齢化、環境、国際競争力の確保等新たな課題にどう対応していくか。

(計画部会、専門委員会における主な意見)

- ・ 日本人の価値観は、「豊かさ」から「よりよく生きる」へ転換してきている。価値観が変わっていけば、経済・社会のシステムも変えていかなければならない。
- ・ 終身雇用時代が終わり、多様な働き方を模索するようになっている。多様な働き方が可能となる社会システムが必要だ。
- ・ 地方では、定住による人口増加は難しい。「二地域居住」や交流人口を増やすことで、地域の活力を求めるしかない。
- ・ 都市圏を地方と大都市に分類しているが、三大都市圏、政令市、県庁所在都市、その他の4つに分類して議論するべきだ。
- ・ 市街地の拡大にあわせて社会サービスを提供する考え方から、社会サービスの供給能力にあわせて市街地を再編する方向へ転換することは、都市の持続可能性の観点からも重要だ。
- ・ 都市圏には拠点がなければ経済社会的にも持続可能にならないため、中心都市の拠点性の維持は重要だ。
- ・ 生活圏の検討に当たっては、これ以上分解できない単位として「歩いて暮らせる範囲」を考えると良いのではないか。
- ・ 住民は、行政圏域の中だけでサービスを受けなければならないわけではない。人によっても、機能によっても、生活圏は異なる。
- ・ 生活圏の検討にあたって重要なのは住んでいる人の満足感であり、例えば30万人圏で一つの圏域とするなど、人口規模で枠を設定するというアプローチはいかがなものか。
- ・ 広域連携自体へのニーズは高まっているが、負担と意思決定機能の所在がはっきりしていない。
- ・ これまで都市と地方の行政間の調整・役割分担はうまくいっていない。受益と負担を調整する仕組みを考えたらどうか。

(2) 産業展望と東アジア連携

世界経済の中でもアジア地域を重視すべきではないか。
将来の産業構造・エネルギー需給の展望をどう考えるか。
我が国経済の成長のエンジンとして、都市の国際競争力・経済活力をどのように付けていくべきか。世界から人を引きつけるための磁力としての装置は何か。
多様な人財の集積という観点から知的労働者・留学生が活躍できる仕組みが考えられないか。
地域活力を維持するためには、地域の個性や既存ストック（社会資本・文化資本）を活用した特色ある地域づくりを行うことが必要ではないか。
東アジア地域の成長が予測される中で、東アジア地域との連携によって諸都市を育成することができないか。

(計画部会、専門委員会における主な意見)

- ・ 将来予測にあたっては、過去のトレンドを伸ばすことは危険であり、幅広いシナリオを描く必要がある。
- ・ 地域産業はどうなるのか、ブロック単位での産業はどうなるのか、検討すべきだ。
- ・ 将来の労働力人口の減少への対応を考えておく必要がある。移民かロボットかという選択が迫られる時代が来るのではないか。
- ・ 「日本21世紀ビジョン」が予測している訪日ビジター客4,000万人を可能とする“文明の磁力”としての文化資本の充実と活用が必要だ。
- ・ 教育や文化は、長い時間をかけて作っていくものだ。文化への投資が国土形成につながっていくという議論をしてほしい。
- ・ 情報の蓄積とそれを担う知的なセンターを日本に作っていくことが必要だ。
- ・ 国際競争力が直に反映される産業であるコンベンション産業を国が育成すべきだ。
- ・ 国際競争力の源泉は知的活動であり、文化資本は知的財産を生み出す原動力になる。
- ・ 知的創造で一番重要なのは、外国人への受容度や多彩な文化の存在などの多様性である。
- ・ 世界的な観点から人財の配置を考えるべきだ。その中で、日本で学位を取得した留学生を日本にとどめることも検討すべきではないか。
- ・ フランスでは、バカンス法施行後、異なるカルチャーに触れる旅行へと変わってきたが、これを日本の地域活性化につなげられないか。
- ・ 日本は高い技術力を持っているので、これから経済成長が見込まれる中国・インドなどにおいて環境分野の協力ができるのではないか。
- ・ 日本人のお客のもてなし方など日本がもつ細やかなサービスは競争力を持っている。
- ・ アジア域内連携を進めるためには、アジアにおいても文化的な距離を縮め、アジア共通の理念を打ち出す必要がある。

(3) 自立した地域社会の形成

人口減少が進展する中で、持続可能な自立的な地域社会の姿をどう描くか。その形成に向けた鍵は何か。その際の国等の関与、役割について、どう考えるか。

地域コミュニティの今日的な意義について、どう考えるか。

多様な社会的サービス（生活関連サービス）を持続的に提供するための地域社会の経営システムをどのように構築していくか。

地域の自立的な活性化を目指して、地域経営のあり方をどう考えるか。

(計画部会、専門委員会における主な意見)

- ・ 知識社会への移行で地域の活性化のチャンスとも捉えられる。
- ・ 価値観やライフスタイルも多様化し、ソーシャル・キャピタル(社会関係資本)文化資本など経済以外の資本の充実に対するニーズが拡大している。
- ・ 「自立」には、「自律」の意味を含めて考えるべきだ。
- ・ 地域での雇用機会の確保が、地域の自立には重要だ。
- ・ 地域の問題は、資金面の問題ではなく、地域の意思と実行する組織力の問題だ。
- ・ 各地域には、素晴らしい地域資源があるのだから、あとは知恵と努力が必要なのではないか。
- ・ 持続可能であっても、競争は常に存在する。地域の競争力の鍵は、個性、経済効率性、信頼性だ。「個性を活かした競争」という考えがあってもよい。
- ・ 「国土の均衡ある発展」を全否定してよいものか疑問だ。医療と教育の地域格差は存在する。機会の不平等を埋めるという考えはあってもよいのではないか。
- ・ 農山漁村を支えている地域コミュニティは、後継者が不在で危機的状況にあり、対策の検討が必要だ。地域コミュニティを支えるソーシャル・キャピタルが重要だ。
- ・ 地域コミュニティの活性化については、生き甲斐のある暮らしの視点が必要だ。
- ・ ITはコミュニティの連帯感の強化、地域外との交流活動の支援などに有効だ。ITによって、どれくらい条件不利地域の不利な条件をカバーできるかを検討すべきだ。
- ・ 自己変革能力の源泉は多様性だ。開放的な地域コミュニティをつくるには、外部から入ってくる人たちなど新たな考えを持った人たちへの包容力が必要だ。
- ・ 一般の人でも人材になりうる。地域でのリーダー不在が安易な言い訳になることには注意が必要だ。
- ・ 地域経営のリソースは、金と人だが、これからは、金よりも人を地域に向けて動かすことに重点をおくべきだ。
- ・ 団塊の世代の中でも、男女の関心志向が異なることなどから、地域間移動はあまり起こらないのではないか。移住より継続的な往復の方が実現するのではないか。

(4) 国土基盤整備

魅力ある国土の形成に向けた国土の質的転換を図る上で目指すべき国土基盤像はどのようなものか。特に、アジア経済とのシナジー効果による我が国の持続的な発展、IT化によってもたらされたサイバー空間と一体的となった国土、計画的な縮退による質の高い都市空間などを形成するために、どのような国土基盤が必要か。

国土の質的転換のために必要な具体のアクションは何か。特に、持続可能で安全・安心・安定な国土の形成のための国土基盤、世界に開かれた魅力ある国土形成をするための国土基盤の整備等をどのように推進していくか。例えば、既存ストックのポテンシャルをどのように引き出していくか。

(計画部会、専門委員会における主な意見)

- ・ 国土の「質」を改善し失った「質」を取り戻す引き算の国土形成、シームレス・アジアを創る技術・制度・広域交通施設上のボトルネックの発見と解消、三つの安心(自然災害からの安心、犯罪や事故からの安心、デジタル・ハザードからの安心)の確保、交流に不可欠な地域のアイデンティティ、ハイブリッドでオープンな交流の促進、という視点が重要だ。
- ・ 我が国の質の良い工業製品は、ジャパブランドとして世界に定着している。国土基盤も工業製品と同じようにジャパブランドを目指していくべきではないか。
- ・ 光ファイバーがあれば何か生まれるわけではない。しかし、交通が不便でも光ファイバーがあれば、何か工夫しようとする動きは出てくる。そのような動きを支援する仕掛けを考えていく必要がある。
- ・ 物理空間とサイバー空間の安心・安全な連携・融合が国土のエンパワーメントに有効だ。
- ・ 将来の巨大災害に対して、どの程度までハード整備をするのか、その水準を示す必要がある。
- ・ 国土基盤にユニバーサルデザインの考え方があれば、子供も外国人も障害者も高齢者も暮らしやすくなる。
- ・ アジアにおける交通インフラの共同利用に向けて、他国の空港・港湾との役割分担のあり方を検討すべきだ。
- ・ 「既存ストック」の概念を明らかにした上で、国土の質的転換の先導役として位置づけてはどうか。
- ・ 受益の程度に応じて利用者に負担を課し、それにより道路等を新設、維持、更新するシステムが必要だ。
- ・ 情報通信インフラは、民間所有のため、収益性に劣る地方のネットワークの整備・維持が課題だ。
- ・ 観光について、日本の美しさの喪失、アイデンティティの薄さ、個性のなさが問題だ。訪日観光は大都市から取り組み、地方都市は国際団体旅行の受け入れに注力すべきだ。
- ・ 動脈経済と静脈経済のバランスがとれた都市・地域づくりが必要だ。
- ・ 独自性のある自立した地域づくりのためには、地域の不安の解消(最低限の公共サービス)、域内・地域間交流の促進(モビリティの向上)、地域の個性の確立が重要だ。

(5) 持続可能な国土管理

消費資源の多くを海外に依存し、国土や地球環境に多大な負荷がかかっている中で、将来の世代により良い状態で国土を継承していくには、どのような取り組みが必要か。

都市的土地利用を、自由な土地利用を原則としつつ、国土全体として持続可能性や公益性を高める方向性にマネジメントするメカニズムをどのように構想するか。

災害リスクを前提とした土地利用の規制・誘導等を漸進的に進めることが重要であると考えるが、どのような手法が考えられるか。

森林、農地について、多様な主体による直接・間接的な管理への参画（国民的経営）や人口減少に対応した管理（選択的管理）をどのように構築するか。また、戦略産業としての農業の可能性をどう考えるか。

自然環境と人間活動が調和するランドスケープの形成に向けて、どのような取り組みが必要か。また、水と緑のネットワークをどのように形成していくか。

海洋・沿岸域の総合的管理の仕組みをどう構築していくか。

(計画部会、専門委員会における主な意見)

- ・ 人口減少は、適切な土地利用実現の好機であることを明確にすべきだ。
- ・ 都市と農村が、並存ではなく、パートナーとして共存するという、循環・共生の観点からのスローガンを打ち出していくことが新たな国土計画の概念になる。
- ・ 低未利用地を意図的にリサイクルできる仕組みが必要ではないか。
- ・ 自由な土地利用を原則としつつ、望ましい土地利用の実現のためには、地域の置かれた状況など適切な情報提供が重要な役割を果たすのではないか。
- ・ 災害に対して、どこまでを守るべきシビルミニマム、ナショナルミニマムとして考えるかが重要である。
- ・ 森林を、その機能だけで管理する森林と管理しない森林に区分けすることは不可能だ。森林の機能と管理方法は区別して検討すべき。
- ・ 森林の公益的機能を内部化していく必要がある。国民的経営も運動論的ではなく、経済等の観点からの分析も必要だ。
- ・ 農業、林業の維持には、UJイターンだけではなく、プロが育つ素地が必要だ。
- ・ 使わない農地の管理のあり方を整理することが必要だ。その一手法として農地の粗放管理が位置づけられる。
- ・ 水と緑のネットワークは、水と緑がつながっていればよいという情緒的な範疇にとどまらず、土砂・水などの科学のシステムや生態系のメカニズムを明示しなければ、現実性が担保されない。
- ・ 自然環境の保全・再生には、開発とそれにより失われる自然環境を補うミティゲーションを一体のシステムとしたり、事業者が自然再生を行う際に経済的メリットが還元される等、実現に向けた仕組みが必要だ。
- ・ 「ランドスケープの形成」が他と並列の検討項目として扱っているが、これは他の検討項目にも関わる横断的な概念だ。
- ・ ランドスケープは、エコロジーとビジュアルな景観の両面が並列な概念である。
- ・ 森林、農用地、都市に分けて議論をしてきたが、これらを横断的な循環系の中で位置づけるなど、持続可能な国土管理の考え方を明示すべきだ。
- ・ 国境を意識しながら、海洋資源の積極的な利用など海洋の適切な管理を行うべき。

(6) その他

人口減少、高齢化、東アジア経済の成長など、これまでとは社会経済情勢が大きく異なっていく中で、望ましい国土構造は、如何にあるべきと考えるか。

国と地方の協働によるビジョンづくりに向けて、全国計画と広域地方計画の関係をどのように考えるか。

国土形成計画に対する国民一般の関心を喚起する仕組みをどのように構築していくか。

(計画部会、専門委員会における主な意見)

- ・ 中国の成長によって、中国を中心とした物流体系に変化しつつあるのではないか。それに対応するためには、例えば日本海側を軸に考えるなど、今までとは異なる発想で国土を考えていく必要があるのではないか。
- ・ 各地方では、今の全総を引きずっているところもある。いままでの全総を引き継ぐ必要はないが、関係を分かりやすく整理することも必要だ。
- ・ 計画の策定過程では、国土形成計画を実行するための枠組みについても議論すべきだ。
- ・ 国民の間では、国土形成計画の名前は、まだあまり知られていない。これから十分にPRしていかなければ、国民の理解を得られないだろう。