

人口減少下の望ましい国土構造に係る検討の論点

我が国の国土構造は、長い歴史のなかで時代に応じて変化してきた。現在の東京と太平洋ベルト地帯に偏った一極一軸型の国土構造は、明治以来の欧米へのキャッチアップ過程において形成されてきたものであるが、時間的にはわずか百余年の一局面に過ぎず、有史以来の我が国の長い歴史的視点に立って考えれば決して不変なものではない。【参考 p1】

ここでは、これまでの全総計画が目指してきた国土構造の考え方を振り返り、人口減少下の成熟社会の望ましい国土構造に係る論点を整理することとする。

1. これまでの我が国の国土構造はどのように形成されてきたか

(1) 全国総合開発計画が目指した国土構造

我が国では、昭和 30 年代以降の経済復興、高度成長の過程で、三大都市圏に経済諸活動が集中し、その生活環境が悪化する一方、地方圏の経済的な停滞が懸念された。このため、昭和 37 (1962) 年に策定された第 1 次全国総合開発計画以来の全総計画の中心的な課題は、大都市圏集中の弊害を是正し、地方圏の発展を促すことによって、国土全体で予想を上回る経済の拡大・発展を受け止め、我が国の発展力を高めながら「国土の均衡ある発展」を実現することに求められた。

それぞれの全総計画は、各時代の社会経済情勢や主要計画課題に応じて目指すべき国土構造の考え方を示してきた。

計画名	一全総 (昭和 37 年)	二全総 (昭和 44 年)	三全総 (昭和 52 年)	四全総 (昭和 62 年)	21 世紀の国土 のグランドデザイン (平成 10 年)
国土構造の考え方	拠点開発方式による国土開発	日本列島の主軸の形成	定住圏の整備	多極分散型国土の形成	多軸型国土構造への転換
概要	既成大集積以外の地域に大規模な開発拠点を設定し、外部経済の集積を形成 【参考 p2】	7 大中核都市の整備とこれら相互の交通通信網の整備により、日本列島の主軸を形成 【参考 p3】	全国に 200～300 の定住圏を整備し、全国土の利用の均衡を図り、人間居住の総合的環境を整備 【参考 p4】	特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定地域への過度の集中がなく相互に交流する国土 【参考 p5】	現在の一極一軸型国土構造を 4 つの国土軸からなる多軸型国土構造へと転換 【参考 p6】

その考え方は、計画内容の広がりや社会経済活動の広域化に応じて、即地的・簡潔なものから、次第に抽象的・重層的なものに変化してきている。

(2) 人口、産業、国土基盤などの観点から見た戦後の国土構造の変遷

戦後の我が国の国土構造の変遷について、人口、産業、国土基盤整備などの観点から、詳細な分析をすれば、大都市への急激な人口流入傾向の収束、地域間の所得格差の縮小、工場等の地方分散などの動きは見られるものの、長期的にみれば、全総計画の推進にも関わらず、戦後一貫して東京と太平洋ベルト地帯に偏った一極一軸型の国土構造を形成してきたことがわかる。

①人口配置の変化

- ・日本列島の人口密度の分布を見ると、我が国は東京と太平洋ベルト地帯に人口が偏っていることがわかる。特に、1975年と2000年を比較すれば、山村部で人口が急減し、大都市圏を中心とする都市部に人口が集中してきていることがわかる。【参考 p7】
- ・その一方で、地方圏から三大都市圏への人口流出は、1961年の65.1万人をピークに長期的に見れば収束傾向にあり、それと同時に、地域間の所得格差も、1961年をピークに縮小してきている。【参考 p8, p9】
- ・しかしながら、一全総から四全総まで掲げてきた地域ブロック別の人口の目標（予測）値と実績値を比較すると、二全総を除けば、計画が想定したように地方定住は進まなかったことがわかる。【参考 p10】

②産業分布の変化

- ・工業出荷額の地域別シェアの推移を見ると、三大都市圏から地方圏への工業の分散は着実に進展している。【参考 p11】
- ・しかしながら、工業出荷額の都道府県別の推移を詳しく見ると、高度経済成長期の四大工業地帯・太平洋ベルト地帯中心から他の地域でも工業の発展が見られるようになってきているが、依然として工業は太平洋ベルト地帯を中心に盛んであることがわかる。【参考 p12】
- ・上記の傾向は、一全総から四全総（二全総を除く）まで掲げてきた地域ブロック別の工業出荷額の目標（予測）値と実績値を比較した場合、地方圏全体のシェアが高まっているにもかかわらず、計画が想定したほど地方部のブロックのシェアが目標を達成していないことから伺える。【参考 p13】
- ・また、国際、情報等の高次機能の地域別シェアの推移を見ると、これらの機能は一貫して大都市圏特に東京圏に集中していることがわかる。【参考 p14】

③国土基盤整備の進捗

- ・交通関係社会資本は、1970年代までは太平洋ベルト地帯を中心に整備が進められ、その後、国土の背骨方向を結ぶ交通基盤の整備が進むなど、今日に至るまで、交通関係社会資本の整備は着実に進捗しつつある。【参考 p15】
- ・全国一日交通圏（1日交流可能人口比率：当該地域から日帰りでも面会可能な人口が全国人口のどれくらいになるか示したもの）は、1965年の平均28%から、2003年には約6割に達している。【参考 p16】

(3) 第5次全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」において掲げられた「多軸型国土構造」の現状

第5次全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」において、「国土軸構想」は21世紀を通じて形成していくべき長期構想として掲げられている。

平成10（1998）年の計画策定以来、多軸型国土構造の基礎づくりに取り組んできたところであるが、国土を縦断方向に区分する国土軸の概念は、一般に分かりづらいものとなっており、また、国土審議会調査改革部会報告「国

土の総合的点検」(平成 16 年 5 月)が指摘しているように、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あるとの意見もある。【参考 p17】

しかしながら、地域連携軸構想を通じて、国土軸方向の都道府県間の連携の取り組みも見られるほか、国土軸の形成に向けた国内交通体系の整備は着実に進捗しつつある。それらを踏まえ、近年、西日本国土軸方向以外の人流・物流の動きが増加する傾向にあるものの、総量としてみれば、西日本国土軸方向の人流・物流の動きと比べ、他の国土軸方向の動きは少なく、多軸型国土構造は道半ばというのが現状である。【参考 p18, 19, 20】

2. 人口減少下の成熟社会にふさわしい国土構造は、どのような観点から検討を進めていくべきか

第 5 次全国総合開発計画「21 世紀の国土のグランドデザイン」においては、一極一軸型の国土構造から、多軸型の国土構造へ転換を図ることとしているが、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か、以下のような観点から検討を進めてはどうか。

(1) 東アジア経済の急速な成長に国土構造としてどのように対応すべきか。

【論点】

- ・日本海側を中心とする人流・物流の動きが見られる中で、東アジア諸国との連携の観点から、我が国における「日本海」の位置づけを戦略的に考えるべきか。
- ・東アジア連携の拠点となる都市群の戦略的な配置を計画上位置づけるべきか。特に、東京圏、中部圏、関西圏、北部九州の 4 地域の拠点性について、どのように考えるか。

【検討の視点】

- ・アジアでは先進諸国に比べて高い経済成長率が予測されている。【参考 p21】
- ・日本からの地域別輸出貿易額は、既に対アジアが対北米・西欧を上回っており、日本とアジアとの貿易依存関係は高まっている。【参考 p22】
- ・日本の海上コンテナ貿易額は、2030 年には対 2003 年比で 3.3 倍に増加し、特に対東アジアは 4.4 倍に達するものと予測されている。その中でも、三大都市圏以外の各地域ブロックと東アジア諸国間の外貿コンテナ貨物量が増加することが予測されている。【参考 p23, 24】
- ・日本海側沿岸諸港を寄港する外貿定期コンテナ航路数は 1995 年から 10 年間で約 2 倍に増加している。また、近年の日本海沿岸諸港の外貿コンテナ貨物量は、全国平均と比べてその伸びが著しい。【参考 p25, 26】
- ・各都道府県の外貿コンテナ貨物量の合計に対する日本海側の港湾を利用したコンテナ貨物量の合計の割合を見ると、年を追う毎に日本海側の港湾の取扱い割合が増加している。【参考 p27】
- ・日本からの対東アジアの定期航空路線は、東京圏、中部圏、関西圏、北部

九州が中心となっている。また、近年、日本海側の空港における国際線乗降客数の年平均伸び率が高まってきている。【参考 p28】

- ・近年、北部九州における対東アジアの外航旅客定期航路及び便数は増加しており、港湾を通じた出入国者数も増加している。特に、博多港からの韓国航路の船舶乗降人員が急増している。【参考 p29】

(2) 国土審議会調査改革部会報告「国土の総合的点検」において提案された「二層の広域圏」を国土構造としてどのように考えるか。

【論点】

- ・「地域ブロック」が担うべき機能・役割についてどう考えるか。
- ・ブロック圏域の牽引役として、人口・産業の一定の集積があり、これまでの既存ストックが充実している地方中枢・中核都市の戦略的な活用が考えられないか。
- ・「生活圏域」が担うべき機能・役割についてどう考えるか。そのとき、人々の実際の生活の実態をどのように捉えるか。

【検討の視点】

- ・平成 16 年 5 月にまとめられた国土審議会調査改革部会報告「国土の総合的点検」においては、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理的まとまりとすることを提案している。【参考 p30】
- ・地域ブロックの中心都市となる地方中枢・中核都市においては、一定程度の人口・諸機能の集積が見られるようになってきている。【参考 p31】
- ・地域ブロック相互間の人流の推移を見ると、最近では地域ブロック相互間の人流の動きが増加する傾向にある。【参考 p32】
- ・国際交流施設・機能は、いずれの地域ブロックにおいても概ね整備が進んでいる。【参考 p33】
- ・国土審議会調査改革部会報告「国土の総合的点検」においては、「生活圏域」は、生活関連サービスや地域社会の活力の維持・向上等のため政策的に目指していくべき複数市町村からなる圏域として、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することを提案している。【参考 p34】

(3) 人口の大幅な減少と急速な高齢化を国土構造上どのように捉えるか。

【論点】

- ・国土の大部分で過疎化と高齢化が進むことに対して、国土全体の保全や管理の観点などから、どのような方策が考えられるか。

【検討の視点】

- ・2050 年には低密度無居住地域が大幅に拡大することが予測されている。【参考 p35】

- ・全国の農業集落 13.5 万集落（2000 年時点）のうち、約 1.2 万集落が農家戸数 5 戸以下となっており、今後、さらに増加することが見込まれる。このような農山村地域の過疎化や高齢化に伴い、森林・農地の管理水準の低下が見られるようになり、それがさらに進むことが懸念される。【参考 p36, 37】
- ・人口の大幅な減少と急速な高齢化に伴い、中心的な都市からの遠隔地においては集落の消滅が危惧される地域が広がるなど、基礎的社会サービスの提供が困難な地域の発生や地域コミュニティの崩壊等の問題に対する懸念が増大している。【参考 p38】

（４）東京一極集中問題についてどのように評価するか。

【論点】

- ・これまでの国土政策においては、東京圏への人口や諸機能の集中を問題と捉え、いわゆる東京一極集中の是正として、これらの分散を目指してきたが、今後、人口が減少していく中で、東京圏への人口や諸機能の集中をどのように評価するか。また、これを是正する場合、どのような手法で行うべきか。

【検討の視点】

- ・人口は、依然として東京圏に集中しているが、東京圏への人口流入傾向は収束しつつある。【参考 p39（再掲）】
- ・経済に係る諸活動は東京圏に集中し、我が国の中心的な役割を果たしている。【参考 p40（再掲）】
- ・東京圏の通勤混雑や交通渋滞等は、ピーク時から見れば緩和しつつあるが、引き続き存在している。【参考 p41】
- ・東京圏の人口は、2025 年に 3280 万人（-1.8%）、2050 年に 2672 万人（-20.0%）になるものと予測され、これまで一貫として増加してきた東京圏の人口が減少に転じることになる。【参考 p42】
- ・一般的な国民の立場から見れば、危機管理や地方の活力低下という観点から東京一極集中の是正を必要と考えている人は多いが、一方で、東京から地方へ人口や諸機能を分散させることについては、個人や企業の自由な意思に任せるべきとの意見や、東京からの分散よりも地方の活性化を図り全体としての底上げを目指すべきとの意見もある。【参考 p43】

（５）予測される大規模地震を国土構造上どのように考えるか。

【論点】

- ・東海、東南海・南海、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震など今後 30 年以内に発生が懸念されている大規模地震に対して、国土構造上どのような対応を行うべきか。
- ・大規模地震の発生が特に懸念される今後 30 年程度を想定した国土全体の高速交通網や諸機能のリダンダンシーの確保についてどのように考えるか。

【検討の視点】

- ・今後 30 年以内に、東海、東南海・南海、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震など巨大地震の発生が懸念されている。これらの地震の対策地域には、人口の 40%弱が集中しているほか、国土の骨格を構成するインフラが集中しており、ひとたび地震が発生した場合には、その影響は当該地域のみならず、他の地域も波及することが懸念される。【参考 p44, p45】
- ・東京都区部には中枢管理機能が集中しており、今後 30 年以内に発生が懸念される首都直下の地震が発生した場合には、その影響は東京圏にとどまらない。【参考 p46, 47】
- ・これらの巨大地震のみならず、活断層は全国に分布しており、直下型地震は、全国各地において発生することが懸念される。【参考 p48】