

国土形成計画の策定に向けての視点

平成17年10月18日
国土交通省国土計画局

(これまでの経緯)

国土審議会においては、平成15年6月、我が国の国土の現状と課題並びに国土計画制度の改革について検討するため、調査改革部会が設置された。

同部会は、平成16年5月に部会報告「国土の総合的点検—新しい“国のかたち”へ向けて—」をとりまとめた。さらに、その後の社会経済情勢等の変化を踏まえ、今後の国土政策の方向と主要な課題について検討し、その概要を本年8月11日の国土審議会懇談会に報告したところである。

また、同部会における国土計画制度の改革の検討を踏まえ、昭和25年に制定された国土総合開発法を抜本的に改正し、新たな時代の要請に対応した国土計画の策定を可能とする国土形成計画法が本年7月29日に公布されたところである。

(国土形成計画の策定)

これまで、5次にわたり策定されてきた全国総合開発計画（全総）は、過疎過密に伴う大都市や地方の問題への対応など、それぞれの時代に我が国が抱えていた課題の解決に向けた政策の基本方向を示してきた。結果として、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、一定の成果をあげてきた反面、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、依然として残された課題は多い。これらの残された課題に対しては、引き続き的確に対応していく必要がある。

一方、平成19年から始まると予測される人口減少等を背景に、一般に国民の間で不安・不透明感が存在している。国土政策上も、地域社会の維持が困難な地域の拡大、農地の急激な荒廃や適正に管理されていない森林の増大など喫緊の課題が表面化しつつある。また、国際的には、東アジア経済が急速に台頭しており、我が国が21世紀中も経済社会の活力を維持・発展させていくためには、東アジア諸国との緊密な連携が極めて重要となる。このような状況に対処していくためには、地方の主体性並びに地域の創意と工夫が尊重される中で、国、地方、経済界、市民等の真摯な意見交換を通じて、国土の将来像と豊かでゆとりある国民生活の姿を示す国土形成計画を策定することが求められている。

1. 21世紀の経済社会と国土を巡る潮流の変化

新たに国土形成計画を策定するに当たり、以下のような潮流の変化をどのように捉え、将来フレームをどのように構築すべきか。

○人口減少・高齢化

- ・我が国の総人口は、2006年の1億2,774万人をピークに減少に転じ、2050年には1億59万人と予測されている（中位推計の場合）。
- ・地方圏の中核・中核都市から一時間圏外の市町村において、2050年には2000年比で3割以上の大幅な人口減少が見込まれる。
- ・高齢者比率（65歳以上人口比率）は、2000年は17.4%であったが、2050年には35.7%に高まるものと予測されている。
- ・一般世帯総数は、2015年にピークを迎え、2025年にかけて44都道府県で順次減少に転じると予測されている。
- ・高齢世帯（世帯主が65歳以上の世帯）の一般世帯に占める割合は、2000年は23.8%であったが、2025年には37.1%に上昇することが予測されている。特に、高齢単独・夫婦のみの世帯の割合は、2000年は14.7%であったが、2025年には26.0%になることが予測されている。
- ・労働力人口は、2004年は6,642万人であったが、2015年には6,535万人、2030年には6,109万人と予測されている。

○価値観・ライフスタイル

- ・「物質的な豊かさ」よりも「心の豊かさ」が重視されている。
- ・男女の役割分担に対する意識の大幅な変化が見られる。
- ・国民の健康志向が高まっている。
- ・スローライフに対する欲求が高まる傾向にある。
- ・インターネットの急速な普及など情報通信技術の進展は、ライフスタイルに多様な選択肢を提供している。
- ・外国人との異質文化交流の動きが高まっている。
- ・国民の価値観は、経済的繁栄から歴史・伝統、自然、文化・芸術を重視する方向に変化している。
- ・ボランティア活動に対する意識が高まっている。

○グローバル化

- ・世界経済全体の成長率は、2030年までの平均で年率約3%と予測されている。特に、アジアでは先進国に比べて高い成長率が予測されている。
- ・世界の名目GDPに占める中国のシェアは、2004年の5.5%から2030年には31%に拡大すると予測されている。
- ・日本からの地域別輸出貿易額は、2003年以降、対アジアが対北米・西欧を上回っており、日本とアジアの貿易依存関係が高まっている。
- ・日本の海上コンテナの貿易額は、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。
- ・世界の観光客数は、今後も増加し、特に、東アジア・太平洋地域の国際観光客数は、2000年から2010年の間に年平均7.7%と大きな伸びを示すと予測されている。

- ・我が国の外国人労働者数は、2003年時点で79万人と労働力人口の1.2%を占めるようになってきている。

○環境・災害・資源問題

- ・地球温暖化が進み、今世紀末までに全地球平均の気温は、20世紀末と比較して、3.0～4.0℃上昇すると予測されている。日本でも、同様に、夏季の気温、降水量ともに増加し、豪雨など災害の頻度も増加することが懸念される。
- ・人類のエコロジカル・フットプリント（E F 指標※）は、今なお増加し続けている。E F 指標によれば、我が国の2000年時点の資源消費水準を支えるためには、食料、木材の生産が可能な国内の土地の8.5倍の面積が必要とされる。
※E F 指標：食料や木材の提供、森林によるCO₂の吸収などのために必要とする土地の面積の合計。
- ・世界の穀物の収穫面積は横ばいで、単位収量の伸び率、1人当たり収穫面積は低下している一方、我が国は食生活の変化等に伴い、総合食料自給率（カロリーベース）は40%にまで低下している。
- ・世界の一次エネルギー需要は、2030年には2000年比で66%増加することが予測されている。特に、アジア地域（特に中国）のエネルギー需要の増大が予測されている。
- ・日本のエネルギー消費は、2000年度の413百万k1から増加し、2021年度の432百万k1をピークに減少に転じ、2030年度には425百万k1になると予測されている。

○「官と民」・「国と地方」の新たな関係

- ・財政制約が厳しくなっている。
- ・「公」の役割を果たすコミュニティやNPOが生まれている。
- ・構造改革特区や地域再生など地域の創意・工夫を活かす取り組みが進められている。
- ・地方分権、三位一体の改革、市町村合併、道州制の議論が進められている。

2. 国土形成計画の検討の視点

潮流の変化を踏まえ、以下のような視点から検討を進めてはどうか。

○ライフスタイルと生活の視点

（検討項目例）

- ・多様な価値観の中で想定されるライフスタイル
- ・都市と農山漁村の交流・共生（例：二地域居住、U J I ターン）
- ・生活サービスの提供の基本となる生活圏域のあり方
- ・地域コミュニティの構築

○都市の視点

(検討項目例)

- ・ 中心市街地の都市機能の衰退への対応
- ・ 地方中小都市の連携・協働による都市運営
- ・ 大都市圏における密集市街地の解消等による安全・安心対策
- ・ 持続可能な大都市圏の形成

○我が国の産業展望と東アジア連携の視点

(検討項目例)

- ・ 将来の産業構造・エネルギー需給の展望
- ・ 国際競争力の強化 (例：人財の集積、対日投資の促進)
- ・ 地域資金や人財などを活かした経済活性化
- ・ 東アジア諸国と連携し、我が国経済の成長のエンジンとなる都市圏の形成

○自立した地域社会の形成の視点

(検討項目例)

- ・ 人口減少が進展する中での持続可能な地域社会の形成に向けた国等の関与、役割
- ・ 多様な社会的サービスを持続的に提供する仕組みの構築 (例：コミュニティビジネス等の促進、情報通信技術等の活用)
- ・ 地域の自立的な取り組みによる地域活性化 (例：人材の誘致・育成、地域ビジネスを支える資金循環、第6次産業(1次・2次・3次産業の組み合わせ)の育成)

○国土基盤整備の視点

(検討項目例)

- ・ 東アジア諸国の発展等を含めた経済のグローバル化に対応するための国土基盤整備 (例：東アジア日帰り可能圏域の形成、国際物流拠点の機能強化)
- ・ 自然災害等に対応し国民生活の安全・安心・安定の確保に資する国土基盤整備 (例：高次救急医療サービスへのアクセス、災害緊急輸送路の多重化、総合的な防災・減災体制の確立)
- ・ 既存ストックの有効活用 (例：既存ストックのネットワーキング、分野横断的な用途変更、ライフサイクルコストの低減方策)
- ・ 観光的魅力の向上 (例：ビジター産業の振興、国際観光戦略の強化)

○持続可能な国土管理の視点

(検討項目例)

- ・ 森林、農地の国民的経営と選択的管理 (例：農林業の拡大の可能性、多様な主体による直接・間接的な管理への参画、人口減少に対応した管理のあり方)
- ・ 都市的土地利用の整序・集約化と自然環境の再生・活用 (例：郊外部の整序・市街地の集約化の考え方、土地利用計画に対する指針のあり方)
- ・ 減災に向けた国土利用の転換と防災意識の醸成 (例：土地利用による防災対策)

- ・水と緑のネットワークの形成を通じた自然環境の保全・再生（例：ネットワーク具体像の提示）
- ・自然環境と人間活動が調和するランドスケープの形成（例：良好なランドスケープ形成の考え方）
- ・海洋・沿岸域の総合的管理の推進（例：海洋の利用・保全に関する検討、沿岸域の総合的管理のあり方）

3. 国土と国民生活の将来像

国土と国民生活の将来像を、例えば以下の視点から検討を進めてはどうか。

- 国民の将来に対する不安・不透明感を払拭する国民生活の姿は、如何にあるべきと考えるか。例えば、国土形成計画の基本理念に照らし、以下のような視点から検討してはどうか。
 - ・自立的に発展する地域社会の下での暮らしとは、どのようなものか（例：地域コミュニティ、生活サービスのあり方）
 - ・活力のある経済社会の下での暮らしとは、どのようなものか（例：就業機会の確保）
 - ・安全と安心が確保された暮らしとは、どのようなものか（例：防災、防犯）
 - ・豊かな環境を享受できる暮らしとは、どのようなものか（例：土地利用、生活環境、レクリエーション、美しい風景）
- 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、多軸型の国土構造に転換を図ることとした。人口減少時代を迎え、これまでとは社会経済情勢が大きく異なっていく中で、一極一軸型の国土構造の現状をどう評価し、望ましい国土構造は、如何にあるべきと考えるか。

4. 多様な主体の国土計画への参画のあり方

- 地方公共団体や経済団体などの積極的な参画（例：各地方でのシンポジウム等の開催、地方からの政策提言など情報発信の働きかけ）
- NPOや地域コミュニティなど「公」の分野に意欲的な主体の積極的な参画（例：関係者とのタウンミーティング等の開催、関連学会等との協力関係の構築）
- 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の構築（例：わかりやすい複数の国民生活の将来像のシナリオの提示とインターネットの活用）
- 関係諸国の国土政策の動向との連携