

## まえがき

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、開発及び保全を図ることにより、より良い状態で次の世代へ継承していくことが、国土計画の最も基本的で普遍的な使命である。

もとより、我が国の国土は、南北約3,000キロメートルにわたって展開する四つの主島をその骨格とし、その地勢、あるいは気候等の自然条件をはじめ、優れて多様な地域資源を有している。他方で、我が国においては、国民の自由な経済活動を基調とし、狭隘な国土空間において多様な経済社会活動が営まれている。そのため、地勢、気候等の諸条件の地域的差異が大きいことも影響し、各地域において、それぞれ健全で活力のある地域社会を形成していくための基礎的条件の面で、いわゆる地域格差の問題をもたらしてきたことも事実である。経済社会の健全な発展を図るための基礎的条件の整備を通じ、多様な地域特性を十全に展開した個性ある地域の発展を図っていくことは、今後とも、国土づくりの重要な課題である。

国土計画は、各々の地域が有する自然資源、社会資本、人材等の地域資源を俯瞰的に捉え、望ましい国土の実現を展望するとともに、その適切な利用、開発及び保全を図ることにより、国土全域での国民福祉の向上を実現するものでなければならない。

平成10年3月に閣議決定された「21世紀の国土のグランドデザイン」では、国土計画の理念の明確化、地方分権等の諸改革への対応、指針性の充実等により、21世紀に向けた新たな要請にこたえ得る国土計画体系の確立を目指すこととされた。

これを受けて、平成12年11月には、当時の国土審議会政策部会と土地政策審議会計画部会の合同による「21世紀の国土計画のあり方」に関する報告（以下、「審議総括報告」という。）がとりまとめられ、全国総合開発計画及び国土利用計画全国計画を国土の利用、開発及び保全に関する一つの基本計画として統合的に示すという基本方向が提示されるとともに、今後の新たな制度の確立に当たって検討すべき課題が広範囲に指摘された。

このため、平成13年3月、新たな国土審議会に基本政策部会（部会長：中村英夫武蔵工業大学教授）を設置し、平成13年11月には、「基本政策部会中間報告『国土の将来展望と新たな国土計画制度のあり方』」をとりまとめるとともに、同中間報告に対する地方公共団体、経済団体等からの意見聴取を行うなど、新たな国土計画制度のあり方等に関する調査審議を進めてきた。

以上のような過程を経て、本部会におけるこれまでの調査審議を総括し、「国土の将来展望と新たな国土計画制度のあり方」に関する報告としてとりまとめた。

本報告第 部では、人口、経済、環境等の諸側面を中心に、国土の将来展望を行い、国土計画に対する要請の変化や新たな課題を明らかにするとともに、今後の対応の方向を提示した。

今後の経済社会を展望すれば、人口減少、少子・高齢化の急速な進展に伴う、我が国諸地域の活力の低下が懸念されるところである。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る。今後、自立的な地域社会を形成することが困難と見込まれる地域については、既存の地域振興に係る諸法令等の目的、意義等を踏まえつつ、時代の変化に伴う新たな政策的要請への対応が求められよう。

他方、今後の望ましい国土の形成のためには、引き続き社会資本の整備・管理が重要な役割を担っていくこととなるが、国・地方を通じた財政の厳しい制約等により、その効率化に向けた様々な工夫や施策がこれまで以上に重要となる。

また、IT革命を伴って進展するグローバル化の下、国境を越えた地域間競争の激化等今後の経済社会の変化等を踏まえた地域発展への対応が必要となるほか、地球温暖化等、地球規模での環境問題の深刻化が見通される中で、我が国の発展、諸地域の活力の再生・向上も地球全体の持続的な発展と調和したものとなる必要がある。

さらに、我が国が、その自然的条件から、地震、豪雨、火山噴火などによる災害が発生しやすい国土となっていることから、人口減少・高齢化の進展等をも踏まえつつ、今後とも、防災対策、減災対策をはじめとした安全な国土づくりを進めていくことも国土計画の極めて重要な課題である。

このような国土の将来展望と新たな課題を受け、第 部のまとめとして、21 世紀の国土計画への要請について、地域が主体となった地域資源の有効活用と個性ある地域づくり、モビリティの向上と広域的な対応、社会資本の整備・管理におけるハード施策・ソフト施策の適切な組合せ、積極的な情報公開に基づく合意形成と多様な主体の参加という視点から、それぞれ今後の対応の方向を提示した。

とりわけ、モビリティの向上と広域的な対応による地域づくりとしては、地域の実情に応じ、人口減少下にあっても、生活関連サービスの維持や地域社会の活力を保っていく観点からの複数市町村からなる「生活圈域」と、地域が独自性のある国際交流等を行い、特色ある圏域形成による発展を図っていく観点からの複数都府県からなる「地域ブロック」の2層の広域圏を念頭に、機能分担と相互補完に基づく対応が基本であることを指摘している。国土をめぐる諸課題が国民生活のあらゆる面で広域化していく中、地域の実情に応じた「生活圈域」の形成等を視野に入れた市町村合併への取組が求められるほか、都府県域を超えた広域圏を一体的な圏域として整備・管理する広域ブロック計画の重要性が高まるなど、既存の行政区域を超えた広域レベルでの対応がますます重要となる。

また、第 部では、審議総括報告で示された基本方向をはじめとし、第 部で示された国土計画の新たな課題や対応の方向を踏まえつつ、21 世紀の国土づくりを担う国土計画体系の確立を図るため、次のような改革の方向を提示した。

望ましい国土の実現を図る観点からは、国土の利用、開発及び保全に関する総合的かつ基本的な指針としての国土計画の役割を明確化するとともに、その指針性を向上するため、計画の策定、推進、評価のプロセスを通じて、効率的、効果的な進行管理や情勢の変化等に応じた適時適切な計画の見直しを行う「国土計画のマネジメントサイクル」の確立を目指すべきである。

その際、計画策定の過程はもとよりその評価結果などの情報を広く国民に開示し、その意見等の反映により、国土や地域のあるべき姿についての国民の合意形成と、多様な主体の参加による国土づくり、地域づくりを推進していくべきである。

地方の主体性を活かした国土づくり・地域づくりに資する国土計画体系とする観点からは、広域ブロック計画について都府県域を超えた広域的課題の解決に向けた総合計画としての役割を強化し、関係地方公共団体を中心とした地域の各主体が計画の原案作成に参加・協議すること等により、計画とその推進における地域の選択と責任をより重視したものとしていくべきである。

また、地方公共団体の計画については、地域づくりのビジョンを提示し、そのもとで地域づくりの関係主体の連携・協力を図っていくことが重要である。特に、土地利用については、個性ある地域づくりを推進するため、地域の実状に応じた土地利用の構想を提示するとともに、当該構想に沿った実質的な土地利用調整を図り、望ましい土地利用の実現を図っていくべきである。

国土計画は、我が国諸地域の多様な生活、文化、自然等の地域資源を活かしつつ、国際社会とともに繁栄し得る活力を形成し、多様性に富み、安全で美しい国土を維持、発展させ、良好な国土を次の世代へと継承していくことを基本に据えた総合的な国土管理の指針としての役割を十全に発揮するものでなければならない。すなわち、今後の国土計画は、経済発展を目指し、「開発」に重きを置いたこれまでの国土計画から、成熟社会における総合的な「国土の管理」に重きを置いた計画へと転換を図るべきである。

国土の適切な利用、開発及び保全を図っていくためには、本報告に示しているとおり、国土の総合的かつ基本的な指針としての役割を担う国土計画のもとに、国民各界各層の英知を結集して、社会資本の整備、環境の保全、産業活動の誘導・支援、さらには諸活動への規制措置等各主体が実施する種々の政策手段を効率的かつ効果的に実施するとともに、その整合を図っていくことが肝要である。国土が国民のあらゆる活動のための共通の基盤であること、現在及び将来における有限かつ貴重な資源であること、また国民一人一人の不断の営為の蓄積を通じて形成されるものであることを全ての国民が再認識しつつ、21世紀の国土づくりに取り組んでいくことが求められる。

今後、本報告をもとに、新たな国土計画体系の確立に向けて、土地政策分科会における検討との密接な連携を図ることはもとより、関係行政機関、地方公共団体等関係者との連携・協力や広く国民各界各層の意見等の聴取を進めることなどを通じ、実効性ある新たな国土計画制度が速やかに具体化されることを求めるものである。

国土審議会基本政策部会