

今後の国土政策の方向と主要な課題に係る論点

平成 17 年 8 月
国土交通省国土計画局

1. 国土計画の今日的意義と役割

国土計画の今日的意義と役割は、以下のような点に集約されるのではないかと考えられる。

- ・ 国土計画策定の意義（長期性、空間性（即地性）、分野横断性、合意形成）
- ・ 国の果たすべき役割
- ・ NPOなど多様な主体との連携
- ・ 地域の創意・工夫の重視
- ・ 海洋を含む国土・国土資源の再認識
- ・ 持続可能な社会に対する認識共有
- ・ 関係諸国の国土計画との連携

2. 目指すべき国土の姿「国のかたち」

目指すべき国土の姿「国のかたち」は、以下のような視点で検討してはどうか。

- ・ 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）で示された「多様な地域特性に応じた①効率的な経済社会活動、②豊かで安全な生活、③美しく快適な環境、を実現する世界に誇れる優れた国土」の形成

3. 新たな策定アプローチ

- ・ 人口減少（参考資料1）や経済・社会のグローバル化が進む中、我が国の姿を正確に予測することが極めて難しい時代となっている。様々な不確定要因（人口動向や経済成長率等の内生的要因やエネルギー、環境制約等の外生的要因）について、いくつかのシナリオを提示する課題提起型の計画づくりができないか。

- ・ 計画の策定について、幅広く国民的な議論と関心を喚起する仕組みが構築できないか。
- ・ 国土利用計画全国計画とは実質的に一体となるような策定プロセスができないか。

4. 今後の国土政策の主要課題

効率的な経済社会活動（参考資料2）

- ・ 「効率的な経済社会活動」の実現に向けて、以下のような課題が想定されるのではないか。
 - 東アジアとの日帰り可能圏域の形成、国際物流拠点の機能強化など、東アジア諸国の発展等を含めた経済のグローバリゼーションに対応する国土基盤整備
 - 世界に開かれたグローバル都市圏づくりなど、経済活力・国際競争力を有する国土の形成
 - 観光の視点からの国土づくり（ビジター産業の振興（おもてなしのまちづくりなど）や観光的魅力向上のための広域的な取り組みの推進など、国際観光戦略の強化等）
 - 空間的余裕を活用した都市圏の整備、徒歩生活街区の形成など身近な市街地の再生
 - だれもが暮らしやすいユニバーサルデザインのまちづくり（高齢者・障害者等の増加に配慮したまちづくり、NPOなどを活用した国際化が受け入れやすい地域づくりなど）
 - コンパクトなまちづくり（都市的土地利用の集約化、地方都市におけるスプロール化への配慮など）
 - 海洋・海底資源の利活用をはじめ新たな海洋利用の可能性拡大を探る動きの中での海洋（EEZ 及び大陸棚）、沿岸域などを含めた国土全体の総合的管理

豊かで安全な生活（参考資料3）

- ・ 「豊かで安全な生活」の実現に向けて、以下のような課題が想定されるのではないか。
 - 国民生活の安全・安心・安定の確保に資する新たな視点に立った国土基盤等の整備
 - 人口減少・高齢化に対応した国土基盤の利活用として、ネットワーキングなど既存ストックの有効活用、分野横断的な用途転換、ライフサイクルコストの低減方策の推進
 - 総合的なリスク管理の推進、多様な手法の導入による土地利用等のソフト対策とハード整備が一体となった防災・減災体制の確立、自助・

- 共助・公助がバランスよく機能した地域防災力の強化と支援
- 「二地域居住」「UJIターン」の促進など、都市と農山漁村の交流促進、外国人との「異質文化交流」の促進、ビジター産業の育成による雇用の創造
 - 情報通信技術（IT）等の活用とコミュニティビジネス等の促進
 - 新たな視点に立った条件不利地域への支援方策のあり方
 - 地域資金循環による地域力の涵養（基金等のスキームの検討）

美しく快適な環境（参考資料4）

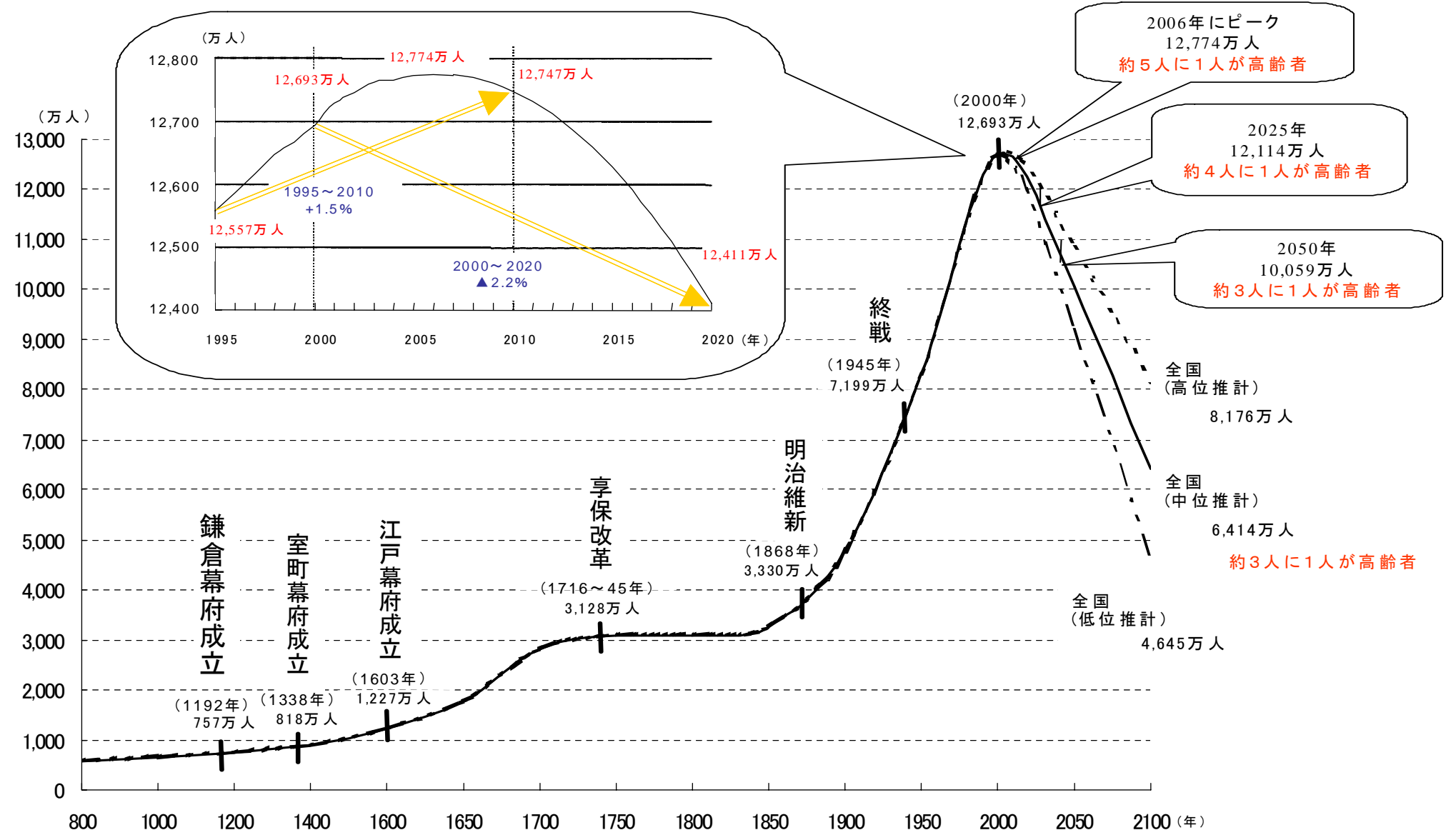
- ・ 「美しく快適な環境」の実現に向けて、以下のような課題が想定されるのではないかと。
 - 森林・農地の国民的経営（多様な主体の参画による森林・農地の管理）の推進
 - 森林・農業の多面的機能の重視（第1次産業拡大の可能性の検討）
 - 人口減少に対応したより低労働力投入な国土管理への移行
 - 循環型・自然共生型の国土づくりを目指した自然のエコロジカルネットワークの形成、持続可能な美しい国土の形成
 - 地球環境の保全への寄与

その他の留意事項

- 全国計画ではブロックをまたがる課題に重点的に取り組むことができないか。
- 全国計画は、広域地方計画が円滑に作成することができるよう、指針性の確保を図ることができないか。
- 計画の策定にあたっては、地域の主体性を重視した国土づくりの重要性を強調できないか。
- 地域の自立的発展のためには、税財政の観点も含めた検討が必要ではないか。

参考資料1 わが国の総人口の長期的推移

参考資料



(出典) 総務省「国勢調査報告」、同「人口推計年報」、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)」、国土庁「日本列島における人口分布変動の長期時系列分析」(1974年)をもとに国土交通省国土計画局作成。

参考資料2 「効率的な経済社会活動」の実現に係る課題

国際競争力の急速な低下

○国際経営開発研究所(IMD)の国際競争力ランキングでは、日本は世界第21位。

○内閣府「日本21世紀ビジョン」による2030年までの各国予測
(年平均成長率: 日本1%台半ば、米国3.0%、中国6.8%、韓国4.0%)

○東アジアで経済連携協定(EPA)の動きが活発化

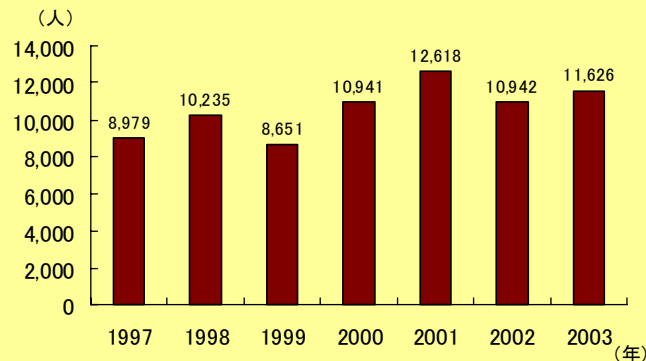
○日本の対内直接投資は、国際的にみて低水準

○OECDは90年代における投資規制の緩和スピードの遅さを指摘
(2003年の対内投資残高(対GDP比)は日本2%、米国14%、韓国8%)

○世界からの知的人財の流入は近年横ばい

- ⇒ 世界から優秀な人財を確保することも重要
- ・外国人研究者を集める魅力的な研究活動
 - ・外国人(研究者と家族)が住んでみたいくなるような地域の魅力を創造
 - ・外国人(研究者と家族)が地元住民と交流しやすい環境の創造

【「技術」「人文知識・国際業務」の在留資格認定証明書の交付者数】



(出典) 法務省統計より国土交通省国土計画局作成

【国際競争力ランキング】



(出典) IMD「国際競争力年鑑」より国土交通省国土計画局作成

国際観光戦略の強化

○我が国の国際旅行者受入ランキングは低下

【外国人旅行者受入アジアランキング】

1990年 受入者数(万人)		2002年 受入者数(万人)	
①マレーシア	745	①中国	3,680
②香港	658	②香港	1,657
③タイ	530	③マレーシア	1,329
④シンガポール	484	④タイ	1,087
⑤日本	324	⑤シンガポール	700
⑥韓国	296	⑥マカオ	657
⑦マカオ	251	⑦韓国	535
⑧インドネシア	218	⑧日本	524
⑨台湾	193	⑨インドネシア	503
⑩中国	175	⑩台湾	273

(出典) 平成16年度観光白書

注) 世界では第33位(2002年)

大都市における課題

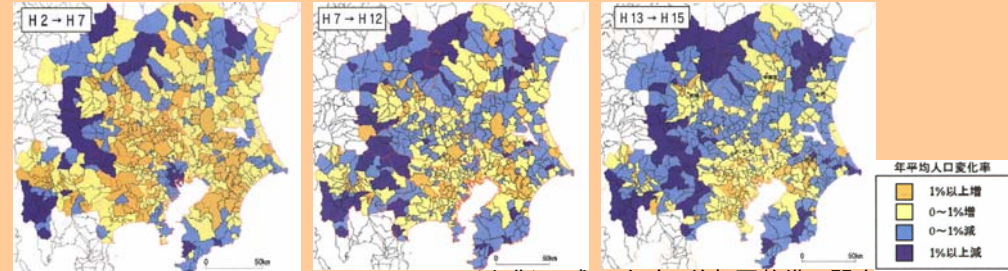
- 国際的な都市間競争の激化で生き残るグローバル都市圏形成
- 商店街の衰退、空間的余裕を活用した既成街区の再編成
- 急速な高齢化、労働力人口の減少により、生産高が減少、オフィスの淘汰が発生
- ニュータウンの急速なオールドタウン化

【三大都市圏の人口の推移】

人口	2025年	2050年	高齢化率	2000年	2025年	2050年
東京圏	▲1.8%	▲20.0%	東京圏	14.4%	27.4%	38.4%
名古屋圏	▲2.3%	▲17.2%	名古屋圏	16.0%	27.3%	34.7%
関西圏	▲5.4%	▲21.6%	関西圏	16.0%	27.9%	35.7%
労働力人口	2025年	2050年				
東京圏	▲11.2%	▲35.7%				
名古屋圏	▲9.0%	▲28.7%				
関西圏	▲13.7%	▲33.7%				

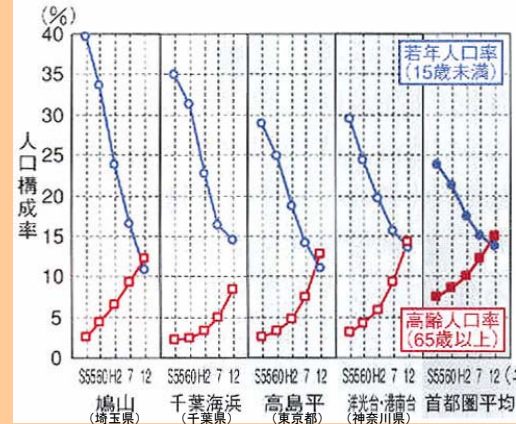
(出典)総務省「国勢調査報告」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」をもとに国土交通省国土計画局作成。

【首都圏市区町村別の人口増減】



(出典)平成15年度 首都圏整備に関する年次報告

【首都圏のニュータウンにおける少子化・高齢化の進行状況】



(出典)平成15年度 首都圏整備に関する年次報告

地方中小都市における課題

- 地方圏の中核都市圏以外の人口は、50年間で2/3に減少
- 商圏の人口減少による中心市街地の都市機能の衰退
- コンパクトなまちづくり、徒歩生活街区の形成

【地方圏の中核・中核都市圏以外の地域の人口の推移】

	2025年	2050年
人口	▲15.8%	▲33.5%
労働力人口	▲23.9%	▲40.7%

(出典)上記「大都市における課題」の出典と同じ。

(注)地方圏の中核・中核都市圏以外の地域とは、「都道府県庁所在市または人口30万人以上」かつ「昼夜間人口比1以上」の都市以外の地域。

東アジアにおける交通利便性の向上と課題

- 欧州では、人口100万人前後の都市でも広く日帰り可能圏域を形成
- 日本で日帰り可能な東アジアの都市は韓国のみ



(原典) OAG時刻表(2004.1)

(出典) 新しい国のかたち「二層の広域圏」を支える総合的な交通体系 中間報告

- 我が国港湾の国際的地位は急速に低下

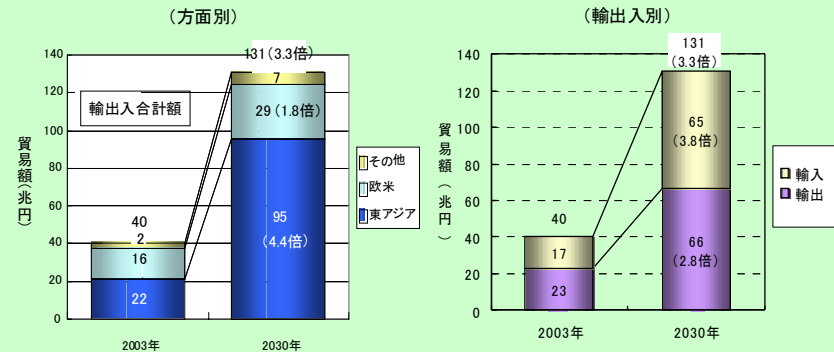
【コンテナ貨物量ランキング】

1980年	(千TEU)	2003年	(千TEU)
1	1,947	1(1)	香港 20,449
2	1,901	2(2)	シンガポール 18,100
3	1,465	3(4)	上海 11,280
4	1,456	4(6)	釜山 10,615
5	979	5(3)	釜山 10,408
6	917	6(5)	高雄 8,840
7	852	7(8)	ロサンゼルス 7,179
8	825	8(7)	ロッテルダム 7,107
9	783	9(9)	ハンブルク 6,138
10	782	10(10)	アントワープ 5,445
12	722	17(19)	東京 3,314
16	634	27(25)	横浜 2,509
18	632	31(30)	名古屋 2,074
		32(28)	神戸 2,046

(出典) 交通政策審議会港湾分科会資料より
国土交通省国土計画局作成

- 東アジアとの貿易シェアが一層高まることが想定

【わが国の国際海上コンテナ貿易額の試算結果】



(注) 欧米にはアフリカ及び南米を含む

(出典) 新しい国のかたち「二層の広域圏」を支える総合的な交通体系 最終報告

東アジア諸国の経済発展に対応したインフラの再構築

- 東アジアを重視した対応

対欧米と比べて

- ・近距離、少量輸送
- ・高頻度、フレキシブルな対応
- ・進出企業のSCM構築への対応
- ・RORO船や小型コンテナ船の活用

注)

SCM: 電子化の推進や商慣行の見直し、取引単位の標準化等により商品をスピーディーに適正価格で提供する仕組み

RORO船: トラック等の車両が貨物を積んだまま走行して上下船し輸送できる船舶

【東アジアにおける物流ネットワーク(イメージ)】



(出典) 国土交通省国土計画局作成

東アジアコンテナ航路網

☆ 既存ストックを活用して、東アジア各都市に向けて、全国各地域から直接コンテナで低コストで輸送する物流網を形成する圏域(濃い青で示した圏域)

東アジア複合一貫輸送網

☆ 国際フェリー、RORO船と鉄道、高速道路等を活用した高速物流体系の形成

- (凡例) 藍色線 既設の主な航路
- 赤線 現在のアジアハイウェイ

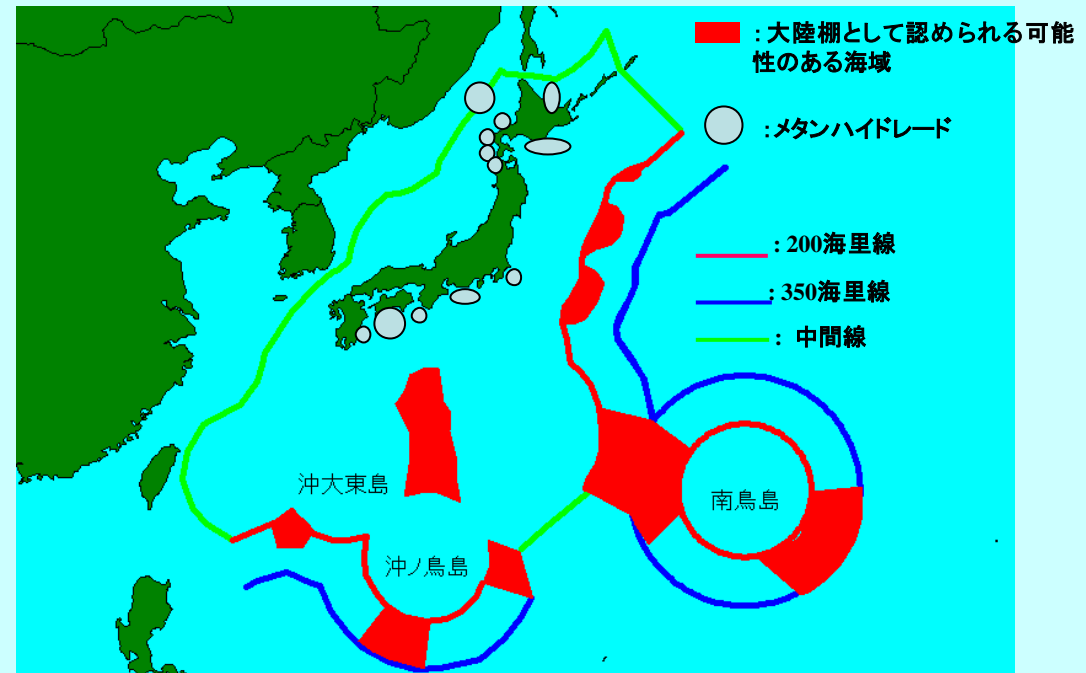
基幹的航路ネットワークの維持

☆ 我が国港湾のゲートウェイ機能の強化
(凡例) 黄色線 拠点的港湾から欧米への物流

海洋(EEZ・大陸棚)の国土としての管理

ヨハネスブルグサミット

- 「WSSD実施計画」(2002)の国際公約
各国は、「持続可能な開発」のための国家戦略を策定し完成させるために早急に措置をとり、2005年までにこれらの実施を開始すること
- 海洋国家「日本」(世界第6位のEEZ)の海洋政策を進める必要性
世界各国は国家海洋政策を策定し、取組・連携
- 水産資源など多様な資源が未開拓
- 国民が海洋・沿岸域の真の豊かさや空間魅力を感じることができない現状
- 大陸棚(海底及び海底下の天然資源の探査、開発に関し、主権的権利を有する海域)は、地形・地質的条件が整えば200海里を超え、最大350海里まで拡大可能



(出典)国土交通省国土計画局作成

参考資料3 「豊かで安全な生活」の実現に係る課題

既存ストックの有効活用

- 社会資本ストックは着実に蓄積されてきており、高速道路、空港、港湾、河川などの整備が進んでいる
- 国内交通需要については大幅な伸びは予想されておらず、今後は、新規投資から既存ストックの有効活用に重点をシフトしていくことが必要

財政制約下における社会資本整備

- 既存国土基盤の更新費用の試算によると、2020年以降急激に更新費が増大し、維持更新投資の縮減が必要

頻発する災害

- 自然災害による死者は長期的には低減傾向だが、時に大規模災害が発生
(阪神・淡路大震災の死者行方不明者6436名)
- 突発的な直下型地震(新潟県中越地震)
- 切迫する大規模地震による津波災害
- 局所的な集中豪雨、度重なる台風により全国各地で激甚な水害、土砂災害、及び高潮災害が数多く発生
 - ・平成16年は全国で時間50mmを超える降雨が470回発生。
 - ・台風は観測史上最多の10個が上陸。



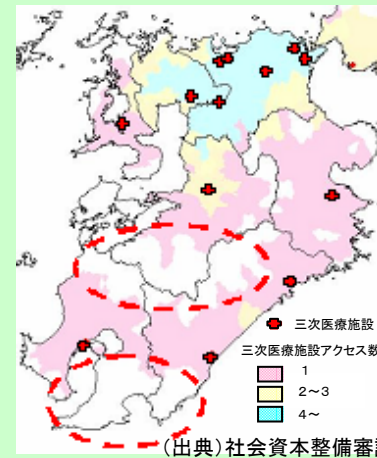
新潟県中之島町

破堤箇所

安全・安心・安定を支える国土基盤が未整備

- 高次救急医療サービスへのアクセスが困難

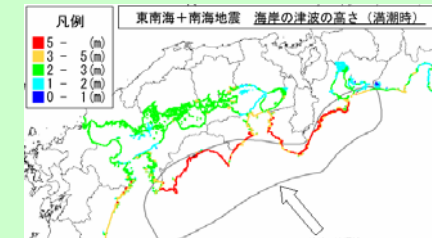
【三次医療施設から1時間圏】



(出典)社会資本整備審議会道路分科会基本政策部会資料

- 災害緊急輸送路の多重化への対応(事例)

東南海・南海地震は、特にその津波により、紀伊半島では国道42号、四国の太平洋沿岸では国道55号、56号といった沿岸唯一の幹線道路を寸断し、沿線の市町村を孤立させる恐れがある。なかでも寸断される国道に代わり救急・復旧活動を支える高速道路等の早急な整備が喫緊の課題。



(出典)中央防災会議東南海・南海地震等に関する専門調査会資料

災害対策上の課題

- 人口減少、高齢化に伴う地域コミュニティの弱体化
- 災害による集落の孤立
- 土地利用の拡散等に伴う災害危険性の増大
- 三大都市圏の人口・諸機能の集中
- 新規投資の制約

大規模災害の懸念

ひとたび大規模災害が起きた場合、影響、混乱が国内外におよぶおそれ

基礎的サービス提供が困難な地域の拡大

例)人口5000人未満の地域の状況(2000、2025、2050年)

人口:	1.7%	約 2.3%	約 3.3%	<対全国比>
高齢者比率:	30.9%	約39.0%	約35.3%	
面積:	8.7万km ²	約12.7万km ²	約16.4万km ²	(全国約38万 km ²)

例)過疎市町村の状況(2000、2025、2050年)

人口:	5.6%	約 5.5%	約 7.3%	<対全国比>
高齢者比率:	29.5%	約38.9%	約35.6%	
面積:	18.0万km ²	約19.0万km ²	約22.1万km ²	

※将来人口は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」の中位推計をもとに国土交通省国土計画局推計。2000年国勢調査の市町村を単位としており、それ以降の市町村合併等は考慮していない。過疎地要件は過疎地域自立促進特別措置法の要件を将来の過疎対策においても同様と仮定(財政力要件を2000年一定、人口要件の対象年次をずらすことにより設定)した。
なお、地域の境界は市町村界とした。

例)今後10年以内に集落消滅の危機感をもつ自治体(右図)

「集落消滅の可能性はある」と回答した自治体の割合:19%

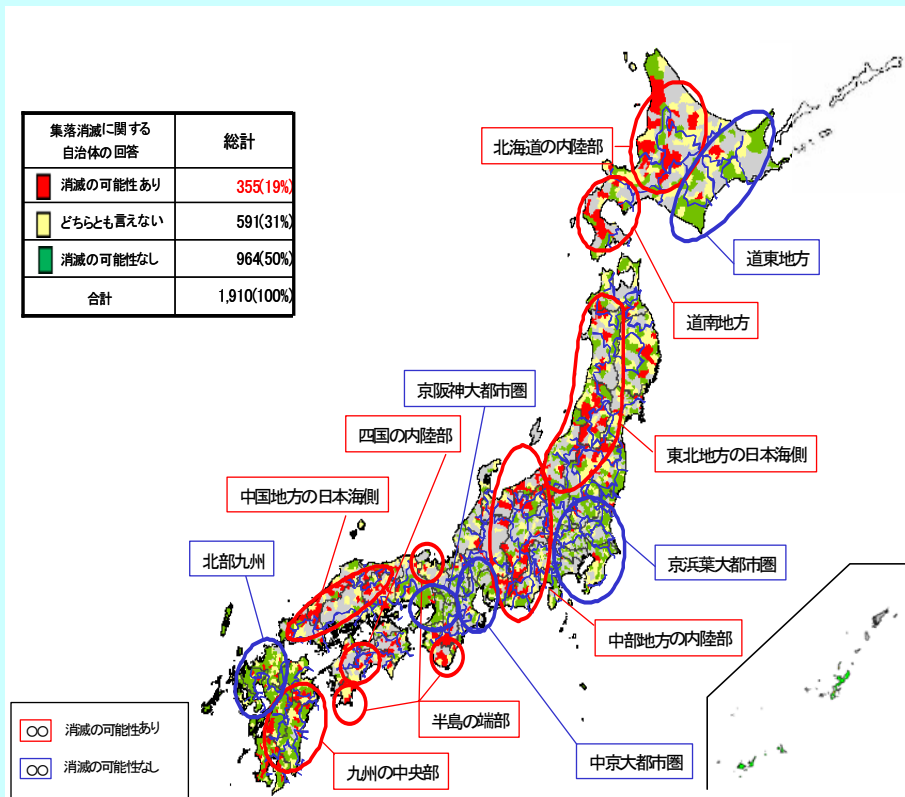
「どちらとも言えない」と回答した自治体の割合:31%

全国の市町村(2004年8月1年時点)を対象としたアンケート調査による。

基礎的サービス(上下水道・小学校・消防・医療等)の提供が困難な地域が発生するおそれ

地域コミュニティの崩壊、耕作放棄地の増大、ごみの不法投棄の増加、災害への不安、地域文化の衰退等の問題も懸念

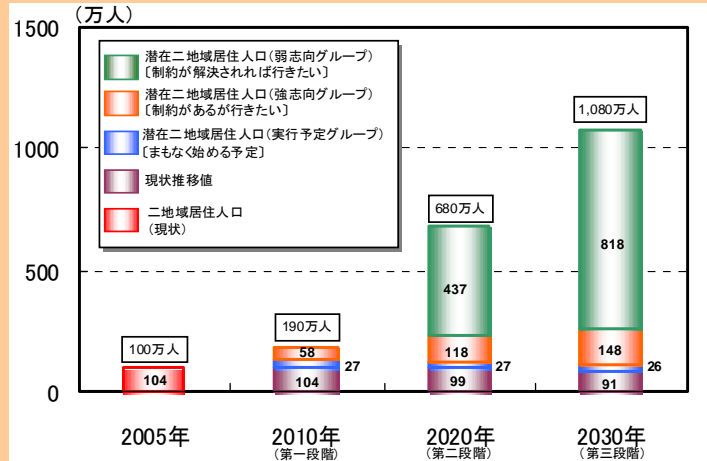
集落消滅の危機感をもつ自治体



(出典)新しい国のかたち「二層の広域圏」を支える総合的な交通体系 最終報告

「二地域居住」、「情報交流」等の促進

【二地域居住人口の現状推計と将来イメージ】



(出典) 二地域居住人口研究会「都市と農山漁村の『二地域居住』への提言」

＜二地域居住促進に係る課題＞

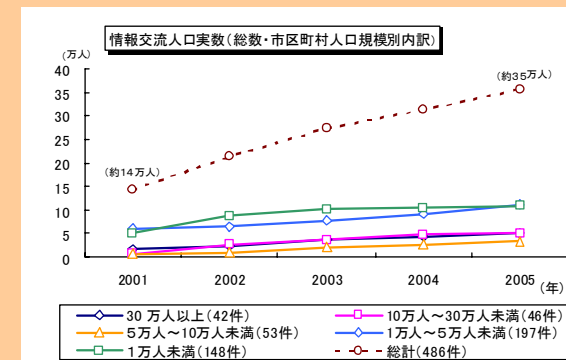
- 多様なライフスタイルを実現することが可能な社会システムへの転換
 - 新たな休暇制度、就業制度
 - 都市・農山漁村間の交通費負担の軽減策
 - 地域づくりのための寄付金制度等の活用と拡充
 - 「二地域居住者」の費用負担
- 都市のニーズと農山漁村のニーズを効果的に組み合わせるための社会システムの構築
 - 都市と農山漁村を結ぶ共同の情報発信アンテナショップ等の設置
 - 地域におけるワンストップ情報支援センターの設置と職業紹介等の実施

地域資金循環に係る課題

- 地域資源である民間資金が地域のなかで十分に活用されていない。
(1993年度から2003年度の10年間で、我が国の預貯金残高は14.6%の増加だったが、貸出残高は12.6%の減少)
 - リレーションシップバンキング※1やコミュニティファンド※2による地域資金の活用は、まちを活性化する手段となる。
 - ※1 借り手と貸し手との人間関係に基づく融資のこと
 - ※2 地域内のサービス充実のため、福祉分野やベンチャー企業、NPOなどへの融資を目的として、住民等からの出資によって設立された基金のこと
- ⇒ 日本の地域社会は、コミュニティへの意識が希薄となっており、「自分たちのクオリティ・オブ・ライフ(QOL)は自分たちで守る」という認識を人々が共有することが、地域の活性化につながる。

【(参考)情報交流人口の推移】

「情報交流人口」とは、「自地域外に居住する人に対して、何らかの情報提供サービスを行っている『登録者人口』」である。
現在の「情報交流人口」(実数)は、市区町村に対するアンケート調査では、全国で約35万人(2005年)となっている。



(出典) 二地域居住人口研究会「都市と農山漁村の『二地域居住』への提言」

参考資料4 「美しく快適な環境」の実現に係る課題

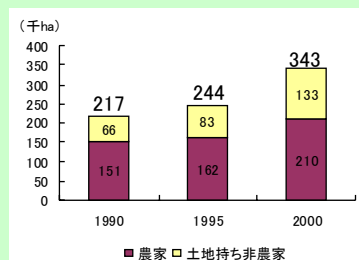
耕作放棄地や施業放棄森林の増加

農山村地域の人口減少・高齢化により、耕作放棄地や施業放棄森林が増大

- 間伐対象森林の保有林家の約6割が間伐せず
一方、木材の約8割を輸入
- 耕作放棄地は5年間で約1.4倍に増加(1995年→2000年)
面積は34万ha超(東京都の面積の約1.5倍)(2000年)
一方、海外の農地1200万haに食料依存
- 集落機能も低下
住宅、集落内道路、農道の荒廃、用排水路・ため池の荒廃
伝統的祭事の衰退、鳥獣害の発生

→森林・農業の多面的機能の低下

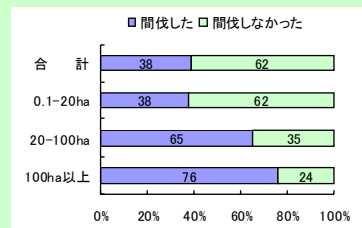
【耕作放棄地面積の推移】



注: 四捨五入の関係で合計値は必ずしも一致しない。

(出典) 農林業センサスより国土交通省国土計画局作成

【保有山林規模別林家の間伐実施状況】



(出典) 農林水産省「山林保有者の林業生産活動に関するアンケート」(平成9年11月)

注: 間伐実施状況は、過去5年間に於いて間伐を実施した林家と間伐対象山林があるにも関わらず間伐を実施しなかった林家数の構成比である。

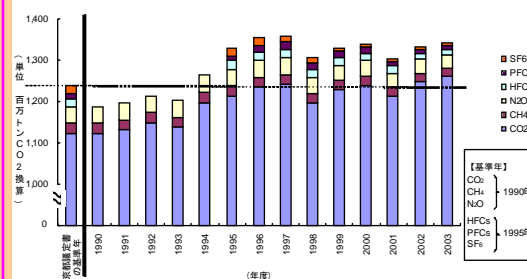
地球・地域環境問題の深刻化、生物多様性の喪失

- 地球温暖化、資源の枯渇、ヒートアイランド現象、海面上昇
- 日本に生息する野生動植物種の2663種が絶滅のおそれ

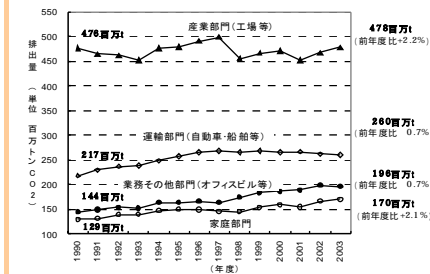
環境負荷の増大

- ・温室効果ガスの排出量の増加
- ・食料輸入等、海外の土地に極度に依存した消費構造
- ・国内の廃棄物等の増加
- ・湿地生態系の消失、里山の管理水準低下
- ・生物多様性の喪失

【温室効果ガス※注1総排出量の推移】



【二酸化炭素の部門別排出量の推移】



注1) 二酸化炭素(CO2)、メタン(CH4)、一酸化二窒素(N2O)、ハイドロフルオロカーボン類(HFCs)、パーフルオロカーボン類(PFCs)、六フッ化硫黄(SF6)

注2) 電気事業者の発電に伴う排出量及び熱供給事業者の熱発生に伴う排出量を、電力消費量及び熱消費量に応じて最終需要部門に配分したものの

注3) 今後、算定方法の改善により、変動の可能性がある。

(出典) 環境省地球環境局地球温暖化対策課資料