

第2節

国土のすがたの変化

1 国土のすがたの変化

第1章

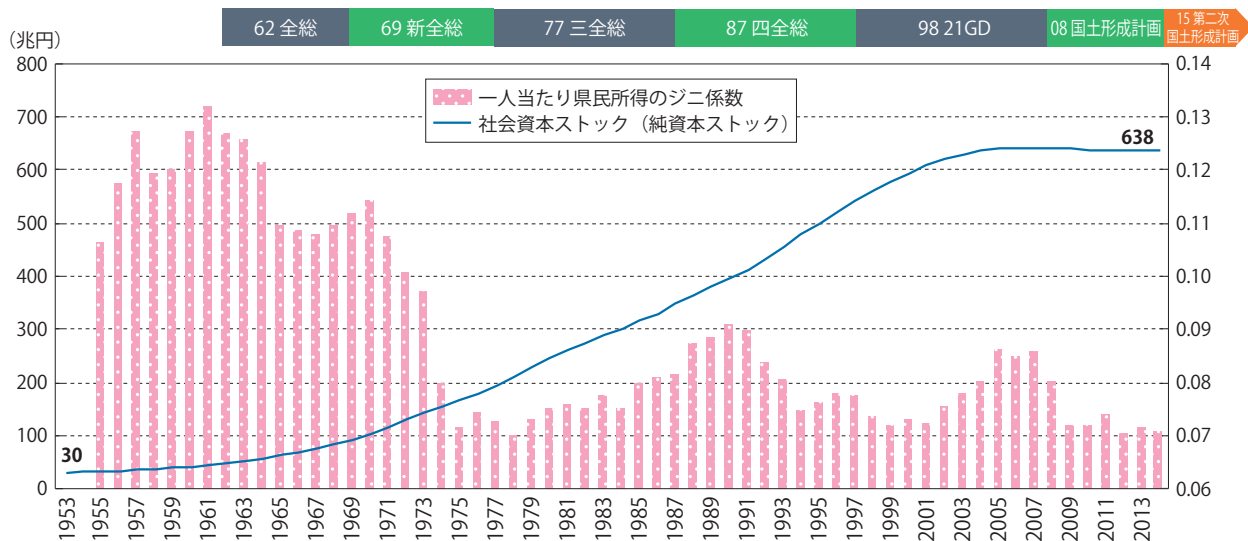
変化する我が国の現状

(1) 国土の整備とその効果

戦後、我が国は社会資本整備を急速に進めることにより、国土のすがたを変化させてきた。1953年度時点で約30兆円であった社会資本ストック（純資本ストック）は、近年、横ばい傾向にあるものの、2014年度時点で約638兆円と大きく増加している（図表1-2-1）。さらに、このように社会資本ストックが増加していく過程において、一人当たり県民所得の格差は総じて縮小している。また、社会資本の整備による効果の具体例の一つとして、東京駅から鉄道で日帰りが可能な範囲は、1947年当時と比べて飛躍的に拡大していることなどが見て取れる（図表1-2-2）。

以上のように、我々は国土のすがたを変化させることにより、人流・物流の活性化や住環境の向上等、日本経済の発展に寄与し、一人ひとりの生活を豊かにしてきたと言える。

図表1-2-1 社会資本ストック及び一人あたり県民所得のジニ係数の経年変化



備考) ジニ係数とは、分布の偏りを示す指標である。0から1までの値をとり、1に近いほど地域間の格差が大きいことを示している。
純資本ストックとは、供用年数の経過に応じた減価（物理的減耗、陳腐化等による価値の減少）を控除した値（2011年暦年価格基準の実質値）を示す。

62全総：全国総合開発計画（1962年）

69新全総：新全国総合開発計画（1969年）

77三全総：第三次全国総合開発計画（1977年）

87四全総：第四次全国総合開発計画（1987年）

98 21GD：21世紀の国土のグランドデザイン（2001年）

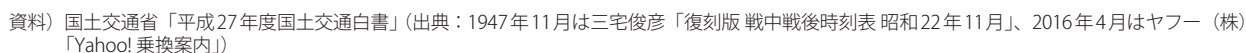
08国土形成計画：国土形成計画（2008年）

15第二次国土形成計画：第二次国土形成計画（2015年）

資料) 社会資本ストック：内閣府「日本の社会資本2017」より国土交通省作成

一人あたり県民所得のジニ係数：内閣府「県民経済計算」、総務省「国勢調査報告」、「人口推計年報」及び「日本の長期統計系列」より国土交通省作成

- 起点は東京駅。
- 7時以降に出発し、現地で1時間滞在后、22時までに東京駅へ到着できる限界の駅をプロット。



次に、道路整備について、明治政府は鉄道優先策をとったため、鉄道整備に比べて後れを取

ることとなりました。最初の道路法制は、明治4年（1871年）に太政官により出されたものと言われており、料金徴収を認めることにより、私人による道路や橋梁整備を促しました。明治9年（1876年）には、道路の分類が国道、県道、里道の3種類となり、明治18年（1885年）までに40路線の国道が認定されました。その後、明治29年（1896年）より帝国議会において道路法案が審議され、大正8年（1919年）の旧道路法が制定されるに至り、昭和27年（1952年）に現在の道路法が制定されるまで、我が国の道路行政の中心として重要な役割を果たしてきました。

続いて、港湾整備について、安政6年（1859年）に開港した横浜港は、明治期に入り、新橋・横浜間の鉄道開通に伴う貨物輸送量の増大を背景に、大型船が直接繋船できるよう、施設の整備要請が高まりました。しかし、当初は財政難から事業に着手することができず、明治22年（1889年）になってようやく、我が国における近代的港湾の修築事業が始まりました。さらに、日清・日露戦争後には、重工業の進展等により産業構造の転換が促され、時代の変化に対応できる港湾の政策的導入が必要とされたことから、内務大臣管轄下の「港湾調査会」による重要港湾の指定を背景に、港湾整備がさらに進められていくこととなりました。

最後に、空港整備については、明治44年（1911年）に埼玉県所沢に軍用の飛行場が設置されたのがはじまりであり、本格的に空港整備が進められたのは、昭和初期以降になります。

以上、現在の我々の暮らしを支える社会資本について、明治期当時の整備状況を振り返りました。先人たちのこれまでの努力の恩恵を受けてきた我々は、この恩恵を確かなものとして次世代へ引き継げるよう、今後も社会資本整備を重点的、効果的かつ効率的に進めていく必要があります。

図表1-2-3 「明治150年」関連施策^注ロゴマーク

資料）内閣官房「明治150年」関連施策推進室

図表1-2-4 我が国初の鉄道（汐留駅の様子）



資料）国立国会図書館（ウェブサイトより転載）

注 政府では、「明治150年」を迎える平成30年（2018年）を節目として、改めて明治を振り返り、将来につなげていくために、地方公共団体や民間企業とも一緒になって様々な取組みを行っている。

（2）人口分布の変化

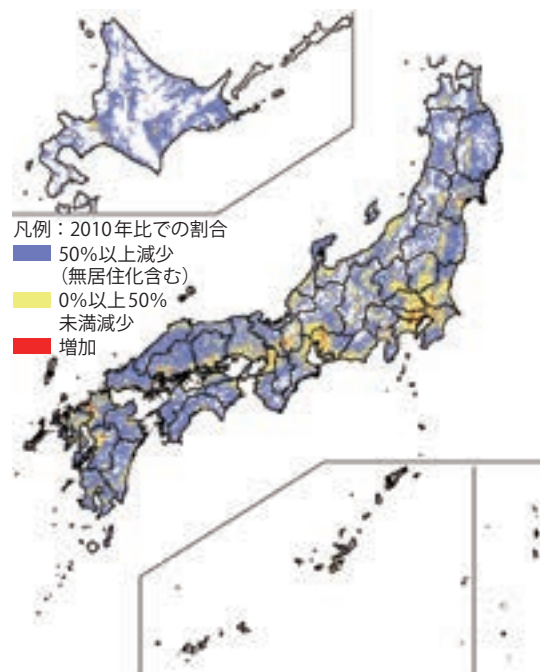
国土のすがたが変化していく過程で、国土に暮らす人々の間には一定の動きが生まれ、戦後ほぼ一貫して、三大都市圏を中心とした都市部へ人口が集中した。その傾向は現在もなお続いており、総務省によると、2017年における東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）の転入超過数は約12万人となっている。

こうした傾向を踏まえて、2050年における人口分布を推計したものが図表1-2-5である。その結果をみると、2010年を基準に、2050年において人口が増加するのは全居住地域の2%のみであり、6割以上の地域において人口が半分以上になると推計されている。

図表1-2-5

2010年から2050年にかけての人口増減状況

【2010年を100とした場合の2050年の人口増減状況】



資料）国土交通省「国土のグランドデザイン2050」（出典：総務省「国勢調査報告」、国土交通省国土政策局推計値により作成）

（3）国土全体に関わる近年の問題点

（空き家・空き地問題）

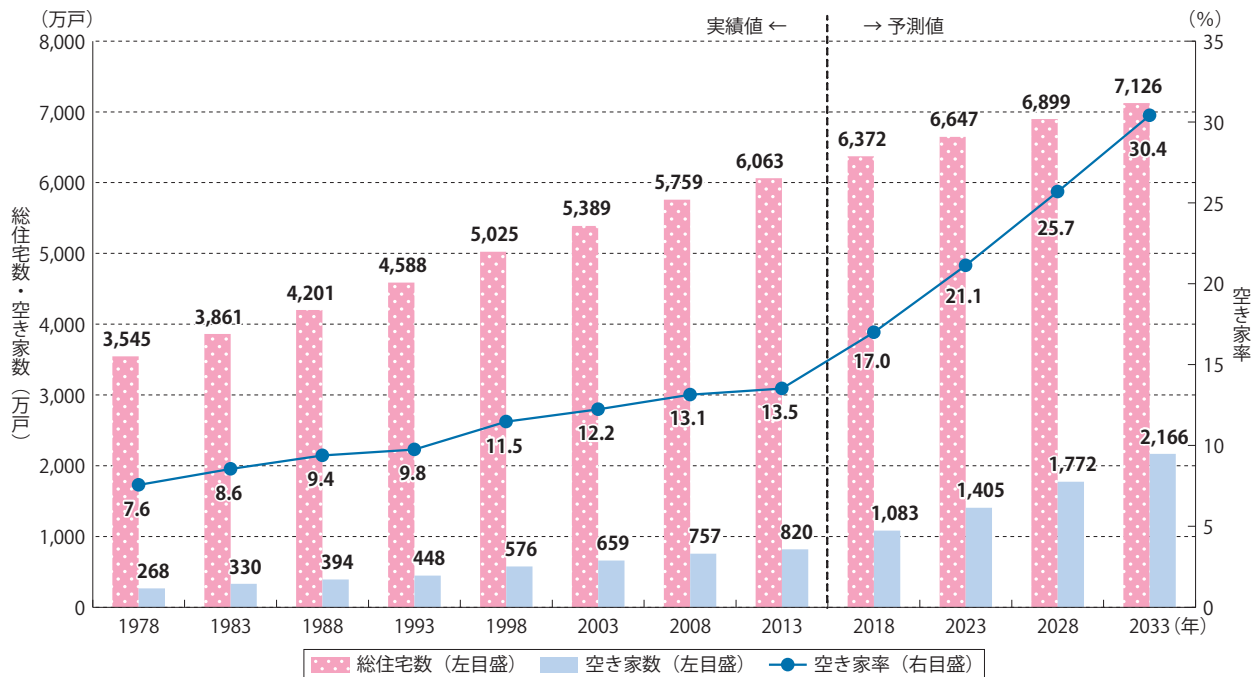
全国的な人口減少が進行する中、国土の利用に関する問題として、空き家・空き地問題が近年顕在化している。

空き家について、総務省によると、1983年からの20年間でその数が倍増しており、2013年における空き家数は820万戸である（図表1-2-6）。さらに、民間推計によると、2033年時点において2,166万戸にまで増加すると見込まれている。

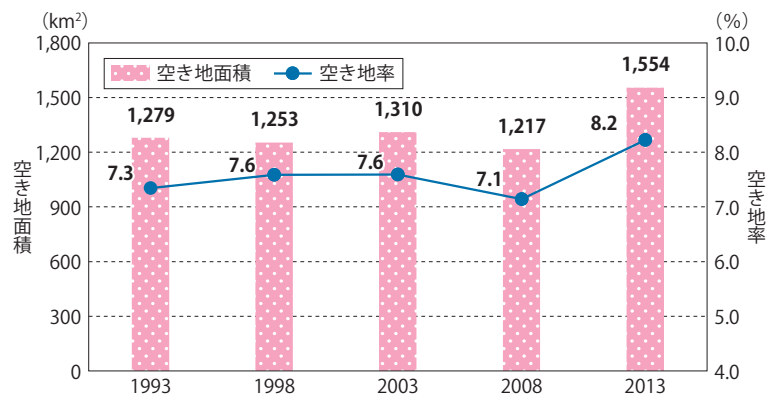
次に、空き地について、2013年における空き地面積は1,554km²であり、2008年時点（1,217km²）と比較すると28%増加している（図表1-2-7）。また、市区町村へのアンケート結果から、人口減少率が高い市区町村ほど、空き地が増加していると回答した割合が高いことがわかる（図表1-2-8）。

こうした空き家・空き地の増加は、国土の利用効率の低下につながることであり、いわゆる「所有者不明土地」も増加している。このことにより、例えば、都市において、密集市街地における既存私道の公道化にあたり協議が進まないことや、地方において、森林伐採事業において伐採が行えないといった問題が生じているなどと言われている。

図表 1-2-6 全国の空き家数及び空き家率



図表 1-2-7 全国の空き地面積及び空き地率



(注) 1 本調査における「空き地」には原野、荒れ地、池沼などを含む
 2 2008年の数値は過小推計となっている可能性があることに留意

※「空き地率」＝①＋②

①法人土地・建物基本調査における「空き地」／「宅地など」

「空き地」：空き地（未着工の建設予定地を含む）

「宅地など」：農地、林地、鉄道・送配電等用以外の土地。工業用地、駐車場、資材置場、空地、墓地、公園、原野などが含まれる

②住宅・土地統計調査における「利用していない」／「宅地など」

「利用していない」：空き地、原野など、特に利用していない土地（荒れ地、池沼などを

含む）
 「宅地など」：その世帯が現在居住している住宅の敷地又は住宅以外の建物の敷地のほかに所有している住宅用地、事業用地、原野、荒れ地、湖沼などの農地・山林以外の土地

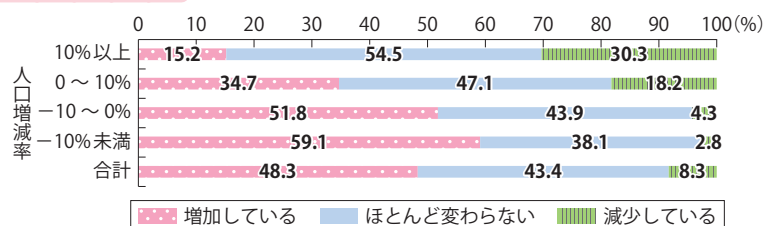
資料）国土交通省「土地基本調査」

（社会資本の老朽化）

我が国の社会資本（インフラ）ストックは高度成長期以降に集中的に整備されたものが多い。今後、建設から50年以上が経過するインフラは加速度的に増えていくと見込まれており、インフラによって人々にもたらされる恩恵を次世代へ確実に継承していくために、適切な維持管理・更新を計画的に進めていく必要がある（図表1-2-9）。

このような我が国の国土を形成するインフラの急速な老朽化は大きな問題であり、社会全体として取り組んでいくことが求められている。

図表1-2-8 人口増減別空き地の過去10年の変化



資料) 国土交通政策研究所「空き地等の発生実態と対処状況に関する全国市町村アンケート調査（平成25年度）」

図表1-2-9 建設後50年以上経過する社会資本の割合

高度成長期以降に整備された道路橋、トンネル、河川、下水道、港湾等について、建設後50年以上経過する施設の割合が加速度的に高くなる。
※施設の老朽化の状況は、建設年度で一律に決まるのではなく、立地環境や維持管理の状況等によって異なるが、ここでは便宜的に建設後50年で整理。

＜建設後50年以上経過する社会資本の割合＞

	2018年3月	2023年3月	2033年3月
道路橋 [約73万橋 ^{注1)} （橋長2m以上の橋）]	約25%	約39%	約63%
トンネル [約1万1千本 ^{注2)}]	約20%	約27%	約42%
河川管理施設（水門等） [約1万施設 ^{注3)}]	約32%	約42%	約62%
下水道管きよ [総延長：約47万km ^{注4)}]	約4%	約8%	約21%
港湾岸壁 [約5千施設 ^{注5)} （水深-4.5m以深）]	約17%	約32%	約58%

- （注） 1 道路橋約73万橋のうち、建設年度不明橋梁の約23万橋については、割合の算出にあたり除いている。（2017年度集計）
2 トンネル約1万1千本のうち、建設年度不明トンネルの約400本については、割合の算出にあたり除いている。（2017年度集計）
3 国管理の施設のみ。建設年度が不明な約1,000施設を含む。（50年以内に整備された施設については概ね記録が存在していることから、建設年度が不明な施設は約50年以上経過した施設として整理している。）（2017年度集計）
4 建設年度が不明な約2万kmを含む。（30年以内に布設された管きよについては概ね記録が存在していることから、建設年度が不明な施設は約30年以上経過した施設として整理し、記録が確認できる経過年数毎の整備延長割合により不明な施設の整備延長を按分し、計上している。）（2017年度集計）
5 建設年度不明岸壁の約100施設については、割合の算出にあたり除いている。（2017年度集計）

資料) 国土交通省

2 都市のすがたの変化

国土のすがたが変化していく過程において、都市と地方それぞれにおいて、そのすがたが変化してきている。

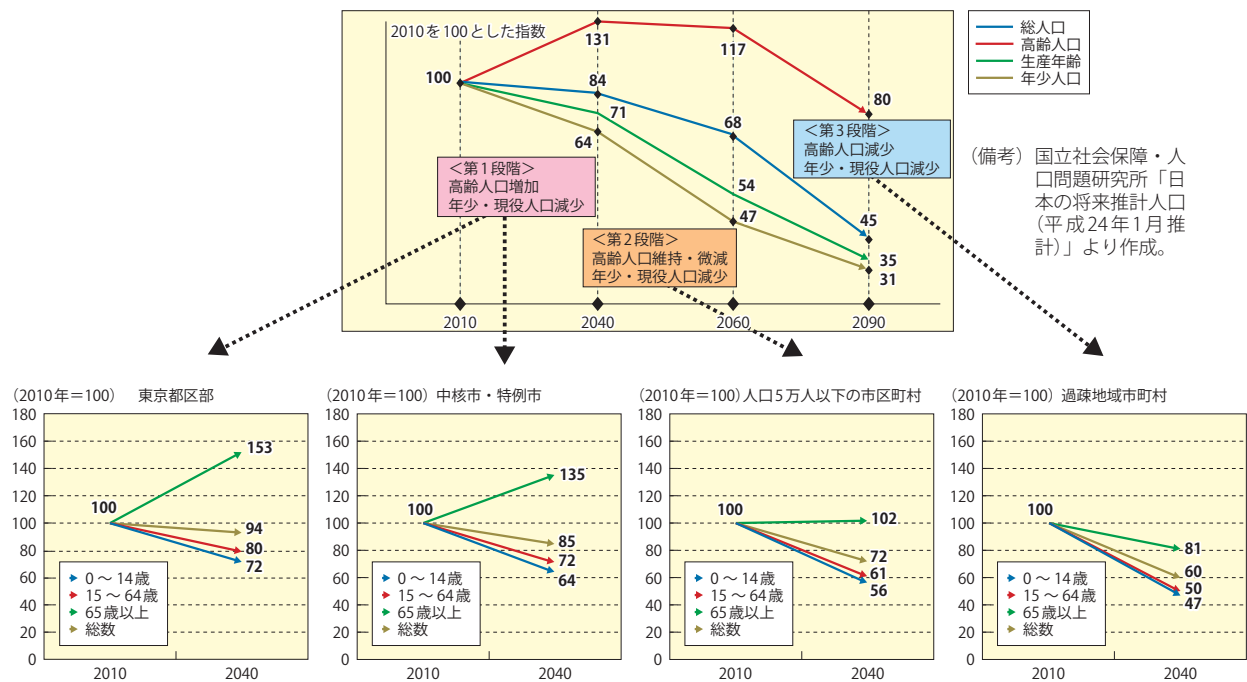
ここでは、まず、都市について、そのすがたの変化を概観する。

(1) 都市における人口の変化と今後の展望

■人口の変化と今後の展望

今後の我が国の人口減少は、多くの都市においても決して例外ではなく、各都市の総人口は、一部の大都市を除いて年々減少していくと考えられている。しかし、65歳以上の高齢者について言えば、三大都市圏を構成する東京都区部、中核市・特例市をはじめとした多くの都市において、2040年まで増加していくと考えられている（図表1-2-10）。

図表1-2-10 地域別の将来推計人口



(備考) 1 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」より作成。

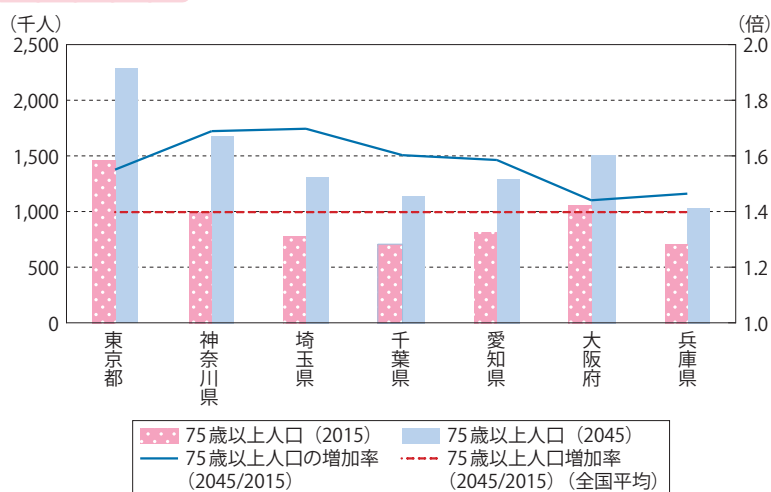
2 上記地域別将来推計人口の推計対象となっている市区町村について、カテゴリー（人口5万人以下の市区町村は2010年の人口規模、中核市・特例市は平成26年4月1日現在、過疎地域市町村は平成26年4月5日現在でみたもの）ごとに総計を求め、2010年の人口を100とし、2040年の人口を指数化したもの。

資料) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン 参考資料集」

その中でも、三大都市圏における75歳以上の高齢者数の増加が顕著である（図表1-2-11）。さらに、全国的に75歳以上の高齢者の単身世帯及び夫婦のみの世帯が増加すること（図表1-2-12）、我が国の要介護等認定者のうち在宅の者の8割以上が75歳以上の高齢者であり（図表1-2-13）、その数は今後も増えていくこと（図表1-2-14）が懸念されている。これらのことを踏まえると、今後、三大都市圏において、75歳以上の高齢者の単身又は夫婦のみの世帯、さらには、要介護認定者の大幅な増加が予想される。

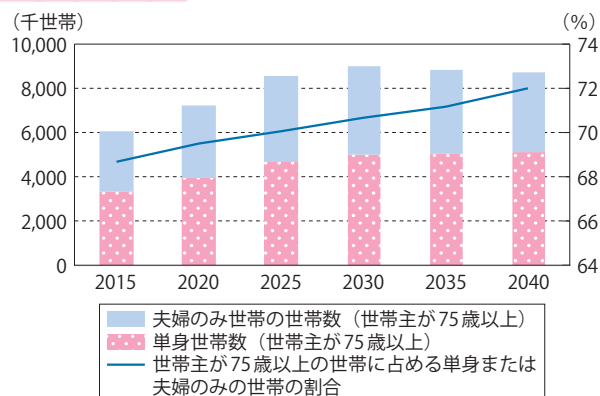
このような中、都市においてはバリアフリーの整備や安心して暮らせる住まいの確保等を進めていく必要がある。

図表 1-2-11 三大都市圏における75歳以上の高齢者人口



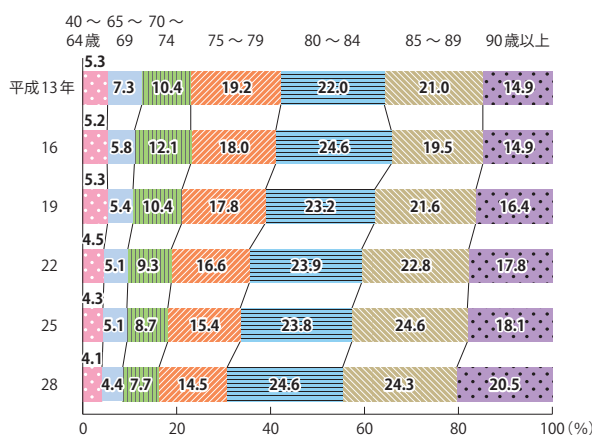
図表 1-2-12

世帯主が高齢者（75歳以上）の世帯のうち単身世帯・夫婦のみ世帯の比率

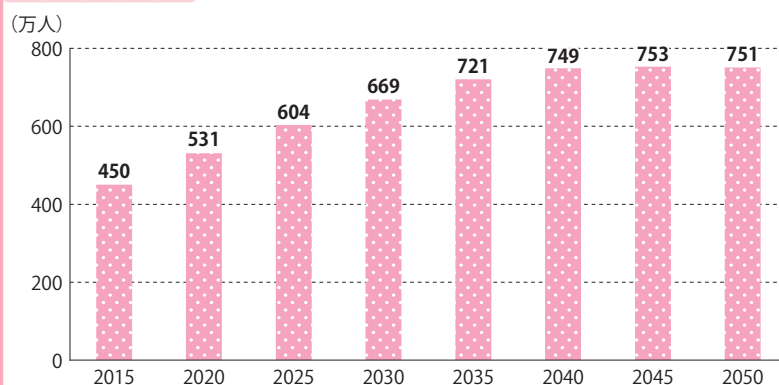


図表 1-2-13

要介護者等の年齢階級別構成割合の年次推移



図表1-2-14 要介護者数の推移



資料) 厚生労働省社会保障審議会介護保険部会第55回「資料1 介護分野の最近の動向」より国土交通省作成

(2) 都市のライフスタイルの特徴

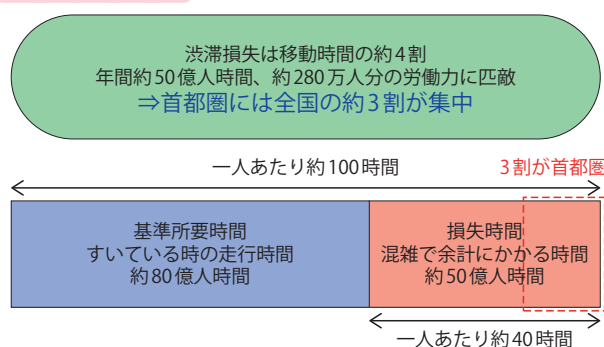
大都市における人口集中は、日常的な混雑・渋滞の一因となっており、こうした混雑・渋滞は、経済的な損失をもたらすとともに人々のライフスタイルに大きな影響を及ぼすものと考えられる。

最も人口の集中する首都圏においては、この問題が顕著となっている。例えば、我が国で発生する渋滞損失は、年間で約280万人分の労働力に匹敵する経済的損失と考えられており、そのうちの3割を首都圏が占めている(図表1-2-15)。

また、通勤・通学時間は、人口が多い都市を多く抱える都道府県ほど長くなっており、中でも首都圏の4都県は上位1位から4位を占め、全てが全国平均(79分)を大きく上回っている(図表1-2-16)。

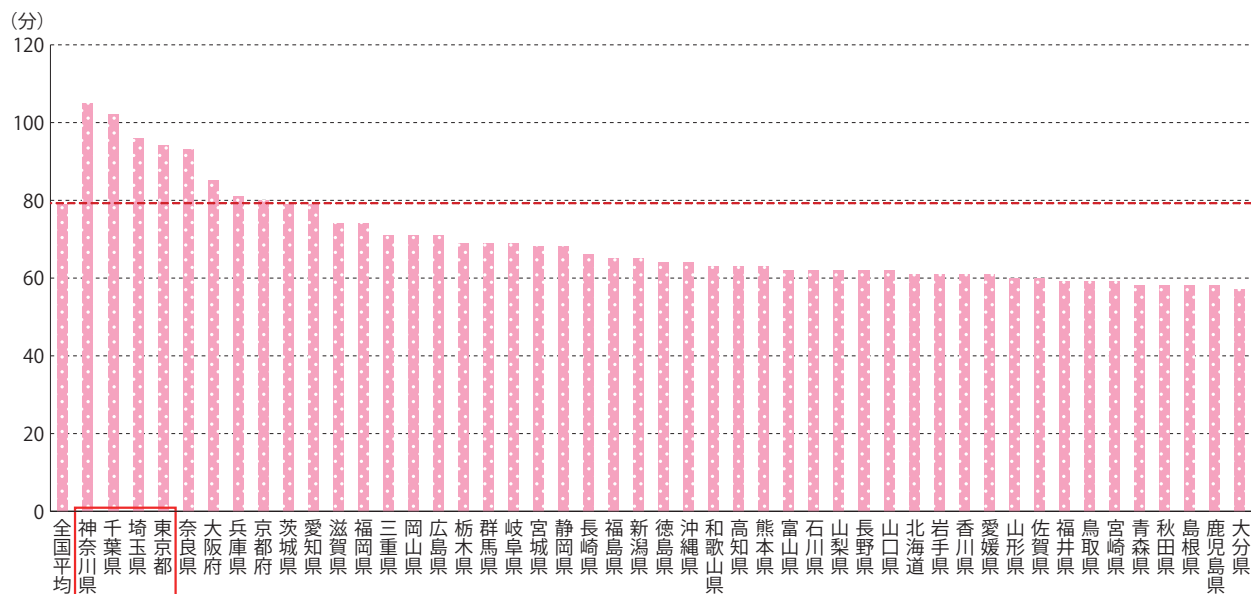
このような通勤・通学時間の長さは仕事時間(勤務時間+通勤時間)にも影響を与えていると考えられる。首都圏における夫の仕事時間について見ると、1日12時間超との回答が3割を超えており、他の地域に比べて突出して大きくなっている(図表1-2-17)。さらに、男性の長時間労働が多い地域では、女性の有業率は低くなっていることから、首都圏の人口集中は、そのライフスタイルに大きな影響を及ぼしていると考えられる(図表1-2-18)。

図表1-2-15 我が国の渋滞損失



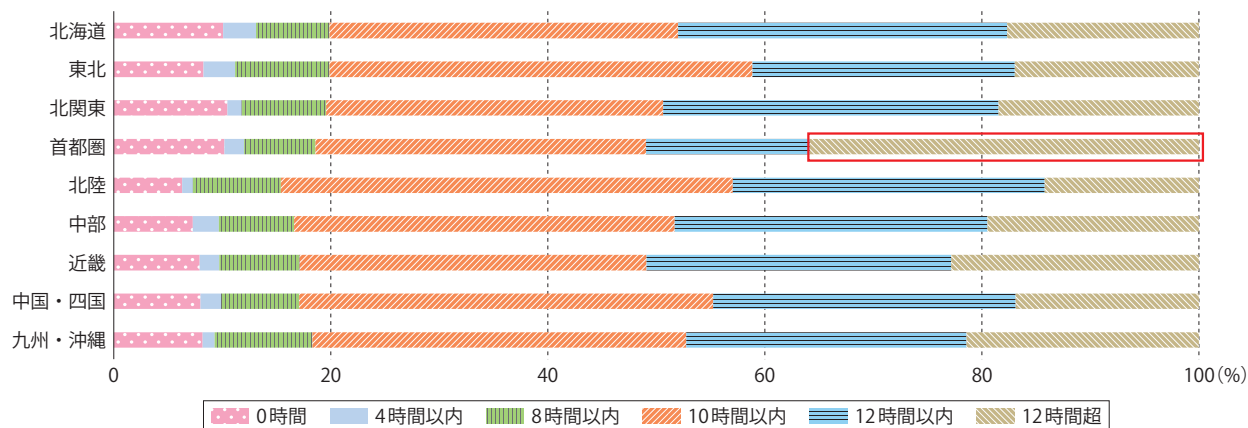
資料) 国土交通省「平成28年度首都圏整備に関する年次報告」

図表 1-2-16 都道府県別通勤・通学時間



資料) 総務省「社会生活基本調査」より国土交通省作成

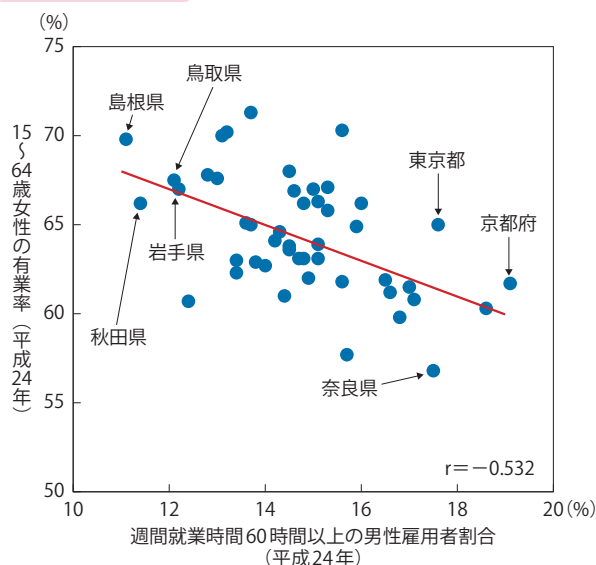
図表 1-2-17 夫の仕事時間（地域別）



資料) 内閣府「都市と地方における子育て環境に関する調査」より国土交通省作成

図表 1-2-18

男性の週間就業時間60時間以上の
雇用者割合と15～64歳女性の有
業率の関係



3 地方のすがたの変化

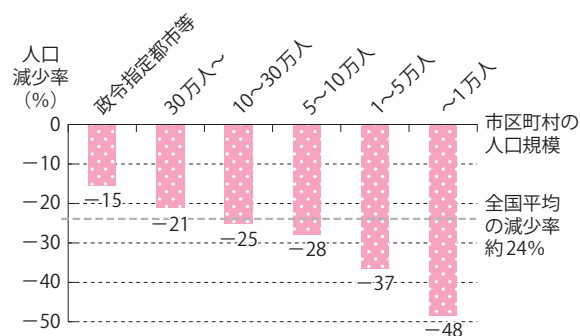
次に、地方について、そのすがたの変化を概観する。なお、ここで、地方とは主に人口5万人未満の市区町村（過疎地域を含む）を想定している。

(1) 地方における人口の変化と今後の展望

地方においては、65歳未満の人口の減少とともに、65歳以上の人口もすでに維持又は減少しており、今後は、更なる人口減少・高齢化に直面することが予想される（図表1-2-10）。こうした今後の人口変化について、より詳細に分析すると、人口規模が小さな市区町村ほど、人口減少率が大きくなっている（図表1-2-19）。具体的には、都市における人口減少率は最大でも28%であるにも関わらず、地方においては、人口1～5万人の市区町村では37%、1万人未満の市区町村では48%となっている。したがって、こうした人口減少傾向への対策が、依然として地方における大きな課題であると言える。

図表 1-2-19

市区町村の人口規模別の人口減少率



コラム

おおなんちょう
島根県邑南町の取組み

Column

島根県邑南町は、島根県の中央部に位置する人口約1.1万人、高齢化率43.2%（2017年4月1日現在）の中山間地域であり、2004年10月に当時の羽須美村、瑞穂町、石見町の3町村の合併によってできた町です。邑南町は、他の中山間地域と同様に、人口減少・少子高齢化に長年悩まされてきましたが、独自の方針を打ち立ててその課題に向き合い、克服してきた自治体として、近年、注目を集めています。

まず、2011年に定めた「攻めと守りの定住プロジェクト」が大きな効果を発揮しました。まず、『攻め』として、A級グルメ構想を打ち立てて食と農を切り口にした町づくりを推進するとともに、「A級グルメのまち」の商標登録を行うなど、邑南町の認知度やイメージの向上に向けた取組みを行いました。また、『守り』として、日本一の子育て村を目指すこととし、既に移住している人々への徹底したケア等の取組みを行いました。特に、子育てをアピールする自治体は当時としては珍しく、「中学校卒業までの医療費無料」「保育料第二子以降完全無料」などの施策が効果を発揮しました。その結果、2013年には、町村合併後初めて社会増（転入者数＞転出者数）を記録し、以降、2015年まで連続して社会増が続いています。

邑南町では現在、上記プロジェクトの総括を踏まえて新たな構想を掲げ、様々な施策に取り組んでいます。その構想は、『地域で子育て』を実践し、日本一の子育て村を住民が実感できる町に」というもので、子どもの誕生を町内全体でお祝いする、「子育て支援ポイント付与制度」を創設して、地域内での子育てサービスの利用を促す等の施策を行っています。また、移住者に対しても、「定住支援コーディネーター」を設置するなど継続したケアを行っています。

さらに、町内を12の地区に分け、町民一人一人が参画する「地区別戦略」を策定しました。「地区別戦略」では、地域の総意の上、人口減少に歯止めをかけるため、地域住民が主体となって実施できる事業が計画されています。一例として、日貫地区では、空き地を活用した宿泊施設やカフェ、地元の素材を生かした料理や陶芸体験の場等を提供する集客プロジェクトが実施される予定であり、2018年度より本格的な事業としてスタートします。

以上のような邑南町の取組みは、人口減少・少子高齢化が今後加速していく中山間地域における先進的な事例として、更に注目されるものと考えられます。

図表1-2-20 日貫地区における集客プロジェクトの打合せ風景



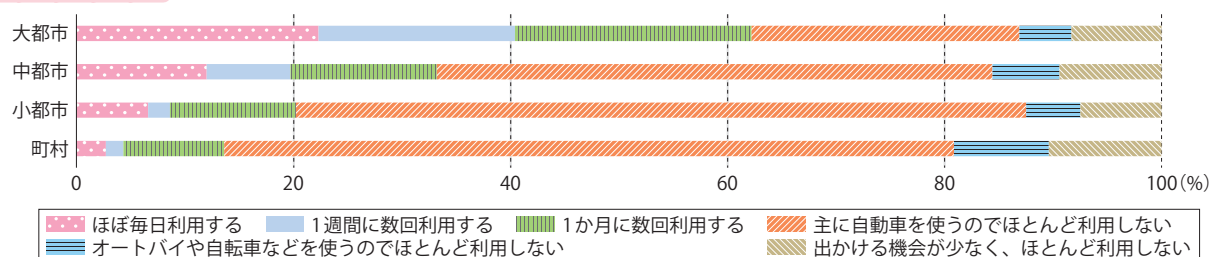
資料) 国土交通省

(2) 地方のライフスタイルの特徴

(継続する車依存)

内閣府の世論調査によると、地方では、日常生活において鉄道やバスといった公共交通機関を利用する人は少なく、7割近くが日常の交通手段として自動車を利用している（図表1-2-21）。また、2005年から2015年にかけての、世帯当たり人員の増加率と、自家用乗用車の世帯当たり普及台数の増加率を比較すると、この10年間で車依存の傾向が弱まっているのは、三大都市圏を構成する都府県の一部のみであり、その他の道県においては、車依存の傾向が強まっている（図表1-2-22）。さらに、その中でも特に強くなっているのは、人口の少ない市町村を多く抱える地方の県が多い。

図表1-2-21 公共交通機関の利用に関する意識調査結果



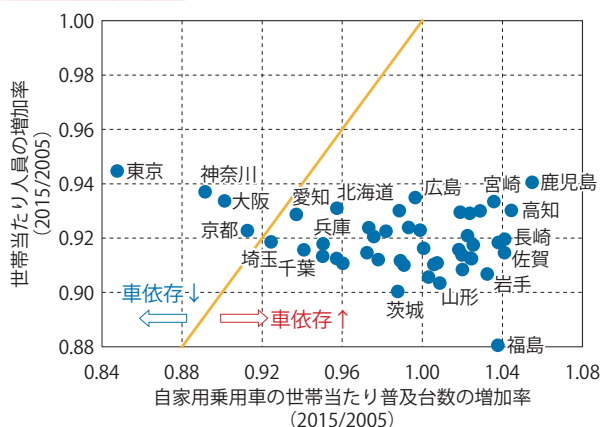
(運転を続ける高齢者)

運転免許証を自主返納する高齢者の数は、近年、全国的に急増しているものの、人口規模の小さい市町村ほど自主返納する意識は低い（図表1-2-23、図表1-2-24）。このことから、地方で暮らす高齢者は、今後、加齢に伴う様々な身体機能の低下により、交通事故を起こす運動リスクが高まっていくと考えられるものの、生活利便性を維持するために車の運転をせざるを得ない状況が継続すると考えられる。

以上から、今後、高齢化がより一層進行していく中で、こうした高齢者への交通手段の確保が課題になると考えられる。

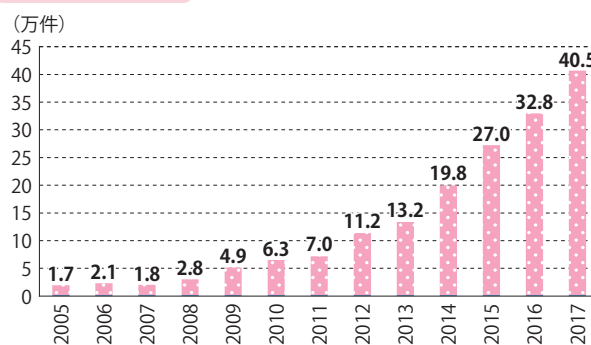
図表1-2-22

世帯当たり人員の増加率と自家用乗用車の世帯当たり普及台数の増加率との関係



図表1-2-23

高齢者の運転免許証返納件数の推移

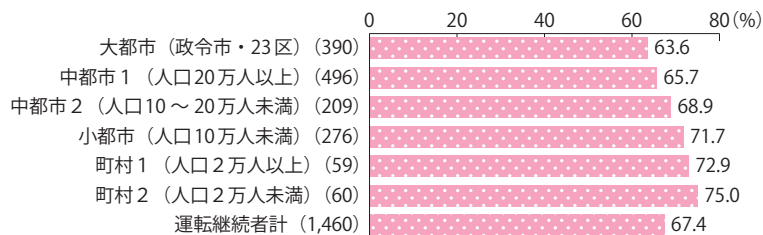


(コミュニティ維持への懸念)

内閣府の世論調査によると、町村において地域での付き合いをしている人の割合（「よく付き合っている」「ある程度付き合っている」の合計）は、2018年において70%となっており、1975年時点と比べるとその割合は減少しているが、大都市に比べると地域内のコミュニティが機能していることが読み取れる（図表1-2-25）。しかしながら、将来の人口減少が最も深刻なのは人口が少ない町村であることから（図表1-2-19）、そのコミュニティ機能をどう維持するかが今後ますます大きな課題となっていくと考えられる。

図表1-2-24

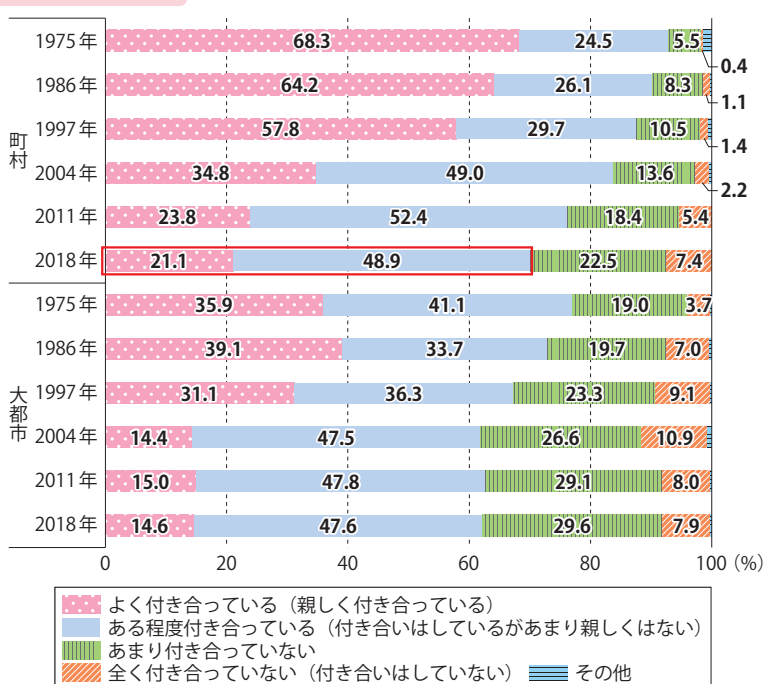
高齢者の運転免許証の自主返納に関する意識調査結果



資料）警察庁「運転免許の自主返納に関するアンケート調査結果」

図表1-2-25

地域での付き合いの程度に関する意識調査結果



- (注) 1 大都市とは東京都区部及び政令指定都市を指す。
 2 1975年、1986年及び1997年の間及び選択肢は以下の通り。
 問：あなたは近所付き合いをどの程度していらっしゃいますか。
 選択肢：「親しく付き合っている」「付き合いはしているがあまり親しくはない」「あまり付き合っていない」「付き合いはしていない」
 3 2004年、2011年及び2018年の間及び選択肢は以下の通り。
 問：あなたは地域での付き合いをどの程度していますか。
 選択肢：「よく付き合っている」「ある程度付き合っている」「あまり付き合っていない」「全く付き合っていない」

資料）内閣府「社会意識に関する世論調査（昭和50年12月調査）、（昭和61年12月調査）、（平成9年12月調査）、（平成16年1月調査）、（平成23年1月調査）及び（平成30年2月調査）」より国土交通省作成