

# 「国土の長期展望」 中間とりまとめ

令和2年10月

国土審議会計画推進部会  
国土の長期展望専門委員会

## 目 次

はじめに.....	3
1. 基本的な考え方.....	4
2. 長期展望の前提となる我が国が置かれる状況.....	8
(1) 人口減少・少子高齢化.....	8
(2) 気候変動と自然災害の激甚化・頻発化.....	10
(3) 感染症等に対する危機意識の高まり.....	12
(4) 技術革新の進展.....	14
(5) インフラ等の老朽化.....	15
(6) 日本を取り巻く国際環境の変化.....	16
(7) 暮らし、働き方等の変化.....	18
3. 我が国が直面しているリスク・課題対応型の国土形成.....	20
(1) 突発性のリスク.....	20
① 自然災害.....	20
② 感染症.....	21
(2) 進行性の課題.....	21
① 日本の活力低下・世界の中での埋没.....	21
② 地球環境の変化.....	22
③ 東京一極集中.....	22
④ 食料確保.....	23
⑤ 老朽化対策を始めとするインフラの在り方.....	24
(3) 複合リスク.....	24
4. 「真の豊かさ」を実感できる国土形成.....	26
(1) 時間・空間・生活ともにゆとりのある豊かな暮らしが可能な国土.....	26
(2) 様々な働き方や暮らし方を選択できる、自由度の高い国土.....	27
(3) 多様な価値観が認められ、かつ、それら対流することで新たな 価値を創造していく魅力ある国土.....	27
(4) デジタル化等の技術革新のメリットを享受した利便性の高い国土.....	28
(5) 国際社会の中でも、特色のある魅力的な地域・国土.....	28
おわりに.....	30

## <はじめに>

現行の第二次国土形成計画（全国計画）（平成 27 年 8 月閣議決定）は、概ね 10 年の計画期間のもと、現在 6 年目を迎えている。この間、人口減少・少子高齢化の更なる進行や自然災害の激甚化・頻発化、技術革新の進展等に加え、新型コロナウイルス感染症の発生・まん延など、国土に係る新たな状況の変化が生じている。

このような国土を取り巻く現状や変化を分析し、国民に広く情報提供を行うとともに、中長期の視点に立って、今後の国土づくりの方向性を検討することは極めて重要である。このため、国土審議会計画推進部会のもとに専門委員会を設置し、「国土の長期展望」の検討を令和元年 10 月より開始した。この国土の長期展望専門委員会は、各種推計等に基づく概ね 2050 年の国土の姿を見据え、中長期的な課題や解決方策を整理することを主な目的としており、これまでに計 9 回議論を行っている。

このたびの中間とりまとめは、「国土の長期展望」の検討開始から約 1 年となることを踏まえ、これまでの多岐にわたる議論の内容について中間的な論点整理を行い、今後の発展的議論に資することを目的としている。

## 1. 基本的な考え方

戦後から高度経済成長期において、優先されたのは経済的豊かさ、すなわち「物の豊かさ」であった。終戦直後の食料難の時代には食べ物、その後の高度経済成長期には「三種の神器」、「新・三種の神器」等の耐久消費財に代表されるように、「物」を購入し、利便性を享受することが「豊かさ」であった。これらの「物」を得るために、個人としては所得の上昇が、国家的には経済成長が求められた。国土計画もこれに対応し、昭和 35 年の所得倍増計画（太平洋ベルト地帯構想）を踏まえて策定された昭和 37 年の全国総合開発計画（一全総：新産・工特による拠点開発方式）や、昭和 44 年の新全国総合開発計画（新全総：大規模開発プロジェクト構想）においては、産業を立地し、それにより人を呼び込み、地域が発展するというアプローチがとられた。

昭和 40 年代後半に入りオイルショックを経て安定成長期に入ると、所得水準等は向上したものの、その過程で生じた歪みとも言える公害・環境問題、大都市への集中問題等が生じたため、昭和 52 年の第三次全国総合開発計画（三全総：定住構想）では「人間居住の総合的環境の形成」を基本目標に掲げ、一人ひとりの生活に焦点が当てられた。しかしながら、その後の本格的なグローバル化の進展、それに伴う特に地方圏での産業構造の急速な転換等を踏まえ、昭和 62 年の第四次全国総合開発計画（四全総：交流ネットワーク構想）では、多極分散型国土の構築に向け、定住圏整備をベースとしつつも、ネットワーク化による地域産業の振興や、国際金融機能等の必要性から東京都心部及び臨海部の総合的整備が位置付けられるなど、産業面が重視された。

その後、経済面では豊かとなり、人々の価値観も多様化していったことに伴い、国土計画においても、多様な主体の参加を求め、精神面など経済以外の豊かさも目指すようになったが、日本の総人口が 2008 年の 12,808 万人をピークに減少に転じ、少子・高齢化が進行する現在においても、改めて働き方改革の必要性が唱えられるなど、仕事に重きが置かれ、精神面等も含めた豊かさの実現には至っていない状況にある。

また、2018 年時点において名目 GDP は世界 3 位を維持しているものの、一人当たり GDP は 1988 年の世界 2 位から 26 位に大きく低下している。デジタル化についても、今般のコロナ禍により、行政分野を中心に社会実装が大きく遅れ活用が進んでおらず、先進諸国の後塵を拝していることが明白となっている。さらに、学術面においても、世界的に論文数が増加する中で日本の論文数は伸び悩んでいるほか、諸外国では増加傾向にある人口 100 万人あたりの博士号取得者数も、我が国では減少傾向にあるなど、成長著しい国際社会の中で、我が国の活力が低下し、世界の中で埋没してしまうのではないかと危機感を強く持つに至っている。

こうした中で、デジタル技術の大幅な進展は、手段としての技術にとどまらず、暮らし方や価値観にまで多大な影響を与える可能性を有している。通信環境が飛躍的に改善され、さらには AI、ビッグデータ、IoT などの社会実装が進むことに

より、例えば産業面で言えば、諸外国で飛躍的に進む交通モビリティ分野におけるデジタル技術の活用について、我が国においても MaaS（モビリティ・アズ・ア・サービス）等のように、生産という企業側の視点よりも利用者側の視点を重視して、財・サービスを提供する取組が始まっている。また、生活面においても、職場に通わず自宅やシェアオフィスでテレワークを行う「職場と仕事の分離」の環境が整うなど、デジタル化の進展を契機に、これまで当たり前とされていた生活様式が見直され始めている。

さらに、ここ数年、毎年のように起こる大規模自然災害や新型コロナウイルス感染症の発生・まん延という事態が、我々に「いのち」の重さを改めて実感させる機会を与えている。特に感染症の拡大は人々の行動や生活行為だけでなく、暮らしの在り方といった意識にも大きな変化をもたらした。「密」の回避やそれに伴うテレワーク・時差通勤等の実践、外出自粛に伴う生活面での様々な工夫は、これまでの暮らし方や、職場の在り方も含む働き方など、生き方や「いのち」のとらえ方を見つめ直す機会となっている。もちろん、このような自然災害や感染症は今に始まったことではない。特に中世ヨーロッパにおけるペストの流行は、神が支配する中世の人々に「いのち」と向き合う機会を与え、ルネサンスという「人間回帰」への大きな転換をもたらしたという。また、過去の歴史においても、感染症の流行は世の中の課題を露わにし、その転換を加速させてきた。「いのち」と真正面に向き合う今だからこそ、物質的な豊かさの指標のみにとらわれるのではなく、SDGs で掲げられた持続可能な社会の実現等にも配慮しつつ、デジタル技術がもたらす恩恵も一助としながら、「物」から「人」への意識転換を推し進め、「真の豊かさ」を追い求めることが重要となる。

対流促進型国土の形成を基本構想に「コンパクト＋ネットワーク」の形成を進める現行の第二次国土形成計画は、策定から6年目を迎えるが、策定から今日までの間に、以上のようなデジタル技術の活用の進展、自然災害の激甚化・頻発化、新型コロナウイルスの発生・まん延、気候変動も踏まえたSDGs への関心の高まり等といった大きな状況の変化が生じているところであり、国土政策を考えるに当たっても、このような時代感を前提に、デジタル技術も活用しながら、①時間・空間・生活ともにゆとりがあり、子育て環境をはじめとする生活の基本的な要素が充実している、②自由度が高く、人生の各ステージで様々な選択肢の中から望ましい働き方、暮らし方を選択できる、③多様な価値観が認められ、かつ、その交流が新たな価値を創造する、④国際的に見ても魅力的で競争力のある地域を育むなど、「真の豊かさ」を実感できる国土を形成していく必要がある。

一方で、そのような国土を形成していくためには、我々が直面しているリスク・課題に適切に対応し、不安を取り除くことが重要である。リスク・課題とは、例えば、突発性のリスクとしては自然災害や感染症などであり、また、進行性の課題としては地球環境の変化や食料確保の問題、東京一極集中による弊害などが挙げられ

る。これらの各リスク・課題に適切に対応し、防災・減災の主流化、ポストコロナ時代のしなやかで堅固な国土づくりを進めていく必要がある。

同時に、リスク・課題とされているものを生かすという逆転の発想も忘れてはならない。例えば人口減少等から生じる日本の活力低下は、リスク・課題の一つとして挙げられることが多い。しかし、振り返ってみれば、戦後の人口増加も、国全体としてのGDP上昇というプラス面はあったものの、通勤地獄とまで呼ばれた交通混雑や大量に発生するゴミの処理問題等といったマイナス面も大きかった。また、欧州などでは、我が国より人口が大幅に少ないにも関わらず一人当たりGDPが高いなど、豊かな暮らしを実現している国もある。自然災害発生時のリダンダンシーや新型コロナウイルス感染症に対応した「新たな生活様式」なども踏まえると、むしろ人口減少を、国土を広く利用し安全な地域にゆとりをもって住まう「豊かな暮らし」への転換のチャンスと捉え、取り組んでいくべきである。

このように、リスク・課題対応型の国土形成の取組は、その結果として「真の豊かさ」の実現に資し、「真の豊かさ」を実現することはリスク・課題の解消・軽減にもつながるものである。そのため、本長期展望では、「我が国が直面しているリスク・課題」に対応した国土づくりを図りながら『真の豊かさ』を実感できる国土形成を目指すこととする。

その実現のためには、人口減少・少子高齢化や防災・減災の主流化を踏まえた国土の適正かつ有効な利用、国際的にも競争力のある産業構造への変革、我が国の地理的位置を生かした成長著しいアジアの活力の取り込み、コロナ禍も踏まえた生活空間の確保、リアルがデジタルと融合した社会経済システムの実現等といった様々な課題があるが、その多くは空間と関わりのある課題であり、国土計画においてその具体の方向性を提示すべきである。

「真の豊かさ」の実現に向けた具体の方向性としては、地域の活力を維持・増大させることが不可欠であろう。

東京一極集中は、労働力や資本の集中等により、東京、そして我が国の国際競争力を高めている一方で、過度に人や機能が集中することは、大規模自然災害が発生した場合のリダンダンシーの確保や、国土全体の適正かつ有効な利用の観点から、その弊害もかねてから指摘されている。

今般の新型コロナウイルス感染症への対応からは、過度な「密」を避け、精神的なゆとりも回復する地方回帰の考え方も再び注目されている。国民一人ひとりがどのような豊かさを求めるかは、人それぞれであるが、これからの社会は、多様な価値観を相互に尊重し合える社会でなければならない。

そのような中で、地方での生活を改めて捉えると、健康・福祉や交通などの生活必需サービスに偏りが生じていることもまた事実であり、その改善を図っていく必要がある。勿論、これらのサービスは公共性の高いものであり、公的に手当てしていくという考え方もあるだろう。しかし、これからの人口減少・高齢化社会を前提に考えれば、それには限界がある。人や地域の絆を活かしつつ、自助・共助・公助の

適切な役割分担により対応していくことが現実的であろう。はからずも、ウィズコロナ・ポストコロナの社会を考える中で、デジタルトランスフォーメーション(DX)を進めることにより、これまでと違うやり方で地域の活力を創造することが可能な時代となることが示されている。

またその際には、全ての地域をすべからく同じようにしていくのではなく、長い年月をかけて育まれた自然・歴史・文化等を生かして、各地域が主体的に個性と魅力のある地域づくりを進めながら、人材・資本・エネルギーなどを、地域の中心部や周辺集落の核となる場所へ集約化し、そこから周辺集落に敷衍していくとともに、このような核となる場所を地域ごとにネットワークで結ぶことが基本となろう。

このように、今後の国土形成に当たっても、第二次国土形成計画で提示した「コンパクト+ネットワーク」という考え方は継承しつつ、地域の核への集約を図りながら地域内・地域外をネットワークでつなぐ、多核連携型の国土づくりを進めるべきである。

アジア諸国の急速な成長など我が国を取り巻く国際環境の変化や、人口減少・少子高齢化の更なる進行等による我が国の活力低下の懸念に加え、災害の激甚化・頻発化や新たな脅威となっている感染症等に対応していくためにも、国土の全体を見通した総合的な戦略が必要であり、今こそ正に国土計画の真価が問われている。

## 2. 長期展望の前提となる我が国が置かれる状況

国土の長期展望の検討を行うにあたり、まずは我が国が現在置かれている状況を整理し、将来の国土を見据えた状況変化に関する推計を行った。推計に当たっては、2050年をターゲットとすることを基本としたが、それがかなわない場合は現状整理又は2030年や2040年といった中間年までにとどめている。いずれにせよ、現時点までの状況変化がそのまま推移した場合を基本前提とし、過去から現状までの推移とそのトレンドによる将来推計により、今後の国土の姿を展望した。

### (1) 人口減少・少子高齢化

#### (人口減少・少子高齢化の進行)

日本の総人口は、2008年の12,808万人をピークに減少傾向にあり、2050年には約1億人にまで減少する見通しである。日本の人口減少を年齢階層別にみると、2015年から2050年にかけて、生産年齢人口は2,453万人、若年人口は518万人減少する一方、高齢人口は454万人増加する見通しであり、その結果、高齢化率は約27%から約38%へ上昇する。したがって、2050年の日本の総人口は、1970年時とほぼ同じ1億人であるが、その年齢構成は大きく異なることが予想される。【図I-1, 2, 3】

2050年における高齢人口の分布を1kmメッシュベースで推計すると、高齢人口の増加は三大都市圏で顕著となる。また、我が国の合計特殊出生率は1960年代をピークに低迷しており、とりわけ東京圏では低くなっている。少子高齢化地域を、「若年人口比率が10%以下かつ高齢人口比率が40%以上」と定義して同様に推計したところ、2015年時点は居住地の約33%を占めていたが、2050年には地方圏を中心に増加し、居住地の約56%となる見通しである。一方で、東京都・愛知県・福岡県では、2050年においても、依然として少子高齢化地域の占める割合は低い。【図I-4, 5, 6】

我が国の高齢人口の増加については、団塊世代及び団塊ジュニア世代の高齢化のみならず、平均寿命の延伸も関係している。日本人の平均寿命は2050年までに3歳程度伸び、男性84.02歳、女性90.40歳となる見通しである。また、健康寿命については、2040年までに、2016年を起点として3年以上延伸し、75歳以上とすることを目指している。【図I-7, 8】

世帯類型については、かつて家族類型の主流であった「夫婦と子」からなる世帯の割合は2040年には23.3%まで低下する一方、単身世帯の割合が39.3%まで拡大し、最大の世帯類型になる。特に、高齢者単身世帯の割合は、単身世帯の約半数を占め、全世帯類型の約17.7%を占める見通しである。【図I-9】

人口減少について市区町村別にみると、2015年時点に対し、2050年には全市区町村の約3割にあたる558市町村において人口が半数未満となり、そのうち21市町村は25%未満となる見通しである。人口が半数未満となる市町村は、特に中山間地域で多くみられる。【図I-10】

## (人口減少等に伴う土地利用の変化)

1kmメッシュベースで見ると、我が国の居住地域は、2015年には国土の約5割を占めているが、2050年には全国の居住地域の約半数で人口が50%以上減少し、特に居住地域の約2割は無居住化する見通しである。また、人口規模が小さい市区町村ほど人口減少率が高くなる傾向があり、特に2015年時点の人口が1万人未満の市区町村で、人口が平均で51.2%減少する見通しである。一方、人口の増加がみられる地域は、都市部及び沖縄県等の一部の地域に限られる。【図I-11】

人口減少・少子高齢化等に伴い、我が国の土地利用にも変化が生じることが予想される。例えば、宅地については、空き家が近年全国的に増加しており、総住宅数に占める空き家の割合(空き家率)は2018年時点で13.6%を占める。特に、「賃貸用又は売却用の住宅」(462万戸)等を除いた「その他の住宅」(349万戸)が、この15年で約1.6倍に増加している。世帯数が減少した場合、総住宅数も減少しなければ空き家数は増加していくこととなるが、(株)野村総合研究所の推計によると、我が国の総住宅数及び空き家数は増加が続き、2033年には空き家率が30.2%へ上昇することが予測されている。

農地については、耕作放棄地面積が近年増加傾向にあり、2015年時点で42.3万ha、農地の総面積の9.4%を占める。我が国の農地面積は2019年時点で439.7万haであるが、何の対策もとらない場合、2030年には392万ha(約11%減)となる見通しである。【図I-12】

さらに、市街地においても一部の地域では土地利用需要が減少する可能性がある。2015年時点のDID(人口集中地区)地域のうち、人口密度が60人/haを下回る地域においては、2040年にその過半で世帯数の減少が見込まれている。【図I-13】

これら空き家・空き地・耕作放棄地といった、「適切な管理がなされていない土地」が増加することで、不利益を被る可能性がある。「必要な管理がされていない土地に関するアンケート調査」(2017年・国土交通省国土政策局)によれば、農地・森林・宅地における適切に管理がなされない土地による主な不利益として、鳥獣被害、虫害、雑草の繁茂、景観の悪化、災害のリスク等が指摘された。一方で、「適切な管理がなされていない土地」について「特に不利益がない」という回答も2~3割程度存在しており、必ずしも外部不経済につながるとは限らない。また、2~4割の市区町村が具体的な不利益も含め、現状を把握しきれていない状況である。【図I-14】

中山間地域では、人口減少・少子高齢化が著しく進行する可能性があり、その結果、中山間地域に多い農村集落においては、集落の維持が困難となる恐れがある。農林水産省農林水産政策研究所によると、存続危惧集落(人口9人以下かつ高齢化率50%以上)は2015年の2,353集落から、2045年には9,667集落へと約4倍に増加し、存続危惧集落が有する耕地面積は2015年の31,897haから、198,918haへと約6倍に増加すると予測されている。【図I-15】

地域の人口減少は、医療・福祉等の生活サービス産業の維持を困難にし、当該地域、ひいては圏域全体の人口減少に拍車をかける可能性がある。人口規模と生活サ

ービス産業等の立地状況に基づき、産業の存在確率が一定以上になる市町村の人口規模を整理すると、例えば、「病院」は立地確率が50%以上となるのは人口17,500人以上、「銀行（中央銀行を除く）」は6,500人以上の規模となる。今後人口減少が進むと、多くの市町村で生活サービス産業等が撤退し、これまでどおりの生活を維持することが困難になっていくことが予想される。【図 I-16】

### （東京一極集中）

我が国は人口減少の局面にあり、居住地域の約2割が無居住化する一方で、都市部では人口が増加する地域があることは先に述べた。これは、すなわち人口の偏在化がさらに進むことを意味している。

三大都市圏（東京圏、名古屋圏、大阪圏）及びそれ以外の地方圏における人口移動をみると、高度経済成長期に地方圏から三大都市圏へ人口が流入し、1970年代に沈静化した。それ以降は、大阪圏と名古屋圏では概ね転入出が均衡しているが、東京圏については、転入超過傾向が継続している。2050年の人口推計等の結果によれば、東京一極集中の傾向が今後も継続する可能性を示唆しており、東京一極集中に伴う様々な問題が2050年の国土においてさらに顕著になる可能性がある。【図 I-17】

近年の東京一極集中の傾向を分析すると、東京圏への転入超過数の大半を10代後半から20代の若年層が占めており、2019年は総数の91.1%をこの層が占めている。こうした若年層の東京圏への移動理由については、進学や就職といった回答が多く、他の年齢層とは違った傾向がみられる。また、近年では男性よりも女性の方が東京圏への転入超過に寄与しており、理由の一つとして女性の進学率の向上や地方での受け皿不足などが挙げられる。【図 I-18, 19, 20, 21, 22】

## （2）気候変動と自然災害の激甚化・頻発化

### （気候変動の状況）

IPCC 第5次評価報告書（AR5）（2013年）によると、21世紀末（2081年～2100年）における世界の年平均気温は、20世紀末（1986～2005年）と比較して、厳しい対策をとった場合のシナリオ（RCP2.6）でも0.3～1.7℃、温室効果ガス排出量が最大となるシナリオ（RCP8.5）だと2.6～4.8℃上昇すると予測されている。また、世界平均海面水位は、1902年から2010年の間に0.12～0.21m上昇しており、近年は特に加速化している。全てのRCPシナリオにおいて、海面上昇は今後も継続すると見込まれるほか、過去100年に一度起こる程度の海面水位の極端な現象が、21世紀の間に頻発する（多くの場所において1年に一度以上する）と予測されている。

日本においては、21世紀末の年平均気温は、RCP2.6シナリオでも0.5～1.7℃、現在を上回る対策がとられないRCP8.5シナリオでは、3.4～5.4℃上昇することが予測されている。【図 II-1, 2】

### (自然災害の激甚化・頻発化)

地球温暖化による気候変動の進行等により、自然災害が激甚化・頻発化する可能性が指摘されている。

日本の年降水量は、1970年代以降、年ごとの変動が拡大しており、短時間強雨（1時間降水量が50mm以上）や大雨の発生回数が増加している一方で、降水日数が減少する傾向がみられている。21世紀末には、短時間強雨の発生回数が全ての地域及び季節で増加する一方、無降水日も全国的に増加すると予測されている。【図Ⅱ-3】

年降雪量については、21世紀末には、東日本や北日本の日本海側を中心に大きく減少すると予測される一方、10年に一度の大雪となるような極端な降雪については、北海道や中部地方の内陸部で増大することが予測されている。【図Ⅱ-4】

海面水位の上昇に加え、「強い台風」の増加等に伴い、日本の沿岸部においては高潮が増大することが予測されており、特に三大湾などで高潮による浸水リスクや被害額が大きくなることが予想されている。なお、海拔0m以下の地域に居住する人口は、2015年の187万人から2050年には245万人に増加すると予測されている。【図Ⅱ-2, 5】

また、地震については、日本周辺の太平洋沖合には、海溝型地震を起こす陸と海のプレートの境界があるが、海溝型地震の発生間隔は数十年から百年と短いため、太平洋岸の地域の地震の発生確率は高くなっている。陸域の活断層による地震の発生間隔は一般的に1,000年以上と長く、海溝型地震と比べると発生確率は低くなるものの、大規模地震が発生する可能性が無いわけではない。日本列島には、未確認のものも含め多くの活断層が分布しており、全国どこでも地震が発生する可能性がある。【図Ⅱ-6】

洪水、土砂災害、地震、津波の4災害を対象とすると、これらの災害リスクのある地域は全国に広がっており、国土の約35%が何らかの災害リスクのある地域となっている。この4災害のリスクに曝される人口は、2015年時点で全体の71.1%となっているが、2050年には73.4%になると予測されており、災害リスクのある地域への人口偏在がさらに進む見通しとなっている。【図Ⅱ-7】

なお、Aon plc（エーオン・ピーエルシー：米国の保険関連企業）の「気候と大規模自然災害レポート：2019年版（Weather, Climate & Catastrophe Insight: 2019 Annual Report）」によれば、2019年に発生した台風15号及び台風19号の経済損失額は、それぞれ100億米ドル、150億米ドルに上っており、今後も自然災害の激甚化・頻発化に伴い、日本社会へ大きな経済的負担が生じる可能性がある。

### (気候変動が生態系や産業等に与える影響)

気候変動は、我が国の生態系や各種産業にも様々な影響を与えることが指摘されている。生態系への影響については、既に植生や野生生物の分布変化等が確認されており、将来もそうした影響がさらに進行することが予測されている。農業への影

響については、例えば米の収量・品質の低下や、果樹の品質低下、栽培適地の変化などが予測されている。また、水産業への影響については、例えば、日本沿岸におけるスルメイカの分布密度やサンマの回遊時期の変化等が予測されているなど、海水温の変化による海洋生物の分布域の変化や、それに伴う漁獲量の変化が報告されている。【図Ⅱ-8, 9, 10】

水資源の観点からは、無降水日の増加や積雪量の減少による渇水の増加が懸念されている。また、農業水利の観点でみると、降水量や降り方の変化に伴い、北日本において代かき期に利用可能な水量の減少が予測されている。【図Ⅱ-11】

観光資源の観点からは、自然資源（砂浜、雪山など）を活用したレジャーやツーリズムに対し、場・資源の消失や減少等の影響を及ぼす可能性が指摘されている。また、生物季節の変化（開花時期、紅葉時期）や湖沼・滝等が凍結しにくくなることなどが、観光時期の変化や観光客の訪問意向、地域の文化・観光資源等に影響を及ぼす可能性がある。【図Ⅱ-12】

### （3）感染症等に対する危機意識の高まり

#### （我が国における新型コロナウイルス感染症の拡大の動き）

2019年12月に中国湖北省武漢市で感染者が報告された新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、2020年8月末時点で全世界の感染者数が約2,500万人に達するなど、世界中へ広がりを見せている。我が国でも感染拡大が続き、9月末時点で感染者数は累計8万人を超えており、未だ収束の兆しが見えていない。【図Ⅲ-1】

#### （感染拡大による危機意識の高まり）

2020年5月に政府より「新しい生活様式の実践例」が示され、新たな日常に向けた生活の具体例が示されている。特に働き方の新しいスタイルとして、テレワークやローテーション勤務、時差出勤、ゆとりのあるオフィス空間、オンラインの活用等の具体例が示されており、これらの取組が進むことは、中長期的な社会・国土の変化に一定の影響を及ぼす可能性がある。【図Ⅲ-2】

テレワークについては、（公財）NIRA 総合研究開発機構の調べによると、2020年3月時点において、全国で10%（東京圏で17%）の利用率であったが、4～5月には25%（同38%）まで上昇し、6月は17%（同29%）となっている。テレワークの利用状況は産業や企業規模によって異なり、産業別にみると「通信情報業」、「情報サービス・調査業」、「金融・保険業」、「電気・ガス・水道・熱供給業」などで利用率が高い。企業規模でみると、企業規模500人以上でテレワーク利用率が30%（6月時点）となっており、企業規模が小さくなるに従って利用率が低くなっている。【図Ⅲ-3】

テレワークの急速な普及に伴い、働き方や住まい方等についての意識の変化が表れている。（公財）日本生産性本部の調査によると、新型コロナウイルス感染症の収束後もテレワークを希望する割合は高く、2020年5月時点で62.7%、同年7月時点

で75.6%となっている。特にテレワーク経験者は未経験者よりも、「ワークライフバランス」、「地方移住」、「職業選択・副業等」に関する意識が肯定的な方向に変化した割合が高い。また、(株)リクルート住まいカンパニーの調査(2020年6月時点)によれば、新型コロナウイルス感染症の拡大による住宅に求める条件の変化として、「仕事専用スペースがほしくなった」や「宅配・置き配ボックスを設置したくなった」との回答の割合が高く、在宅勤務や通販対応へのニーズが増加していると考えられる。さらに、(株)ザイマックス不動産総合研究所が実施した調査(2020年6月時点)によれば、今後2~3年の見通しにおいて、オフィス面積を「拡張したい」(12.2%)と答えた企業が一昨年及び昨年と比べ半減し、「縮小したい」(14.3%)が約3倍に増加している。【図Ⅲ-4,5,6】

コロナ禍においては、3密を避ける行動が求められており、今後、このような生活様式がニューノーマルとなる可能性がある。厚生労働省の調査によれば、3密回避の実施割合は、2020年3月から4月にかけて上昇している。また、地方移住への関心は、コロナ禍以前から既に高まっていたが、新型コロナウイルス感染症の拡大の影響を受け、年代別では20~30歳代、地域別では東京圏、特に東京23区に住む人の関心がさらに高まっている。一方で、2020年7月時点の令和2年都道府県地価調査によれば、東京圏全体では住宅地の地価が平成25年以来7年ぶりに下落に転じたが、東京23区では上昇幅は縮小したものの引き続き上昇している。【図Ⅲ-7,8】

#### (現時点での経済、企業活動等への影響)

新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、我が国の経済は急速な悪化が続いている。2020年4~6月期の我が国のGDP成長率は、前期比で年率28.1%減となり、比較可能な1980年以降で過去最大の落ち込みとなった。非正規の就業者数は、2020年4月は前年同月差97万人減、5月は61万人減、6月は104万人減、7月は131万人減、8月は120万人減と、2014年1月以降最大の減少幅となっている。【図Ⅲ-9】

企業活動への影響をみると、(株)東京商工リサーチの調査(2020年8月下旬~9月上旬実施)によれば、77%の企業が新型コロナによる「影響が出ている」と回答しており、特に、前年同月と比較して売上げが減少していると回答した中小企業の割合は、今年の4月から8月までの5ヶ月連続で8割超となっており、大企業よりもその割合が高くなっている。さらに、新型コロナウイルス感染症の収束が長引いた場合、廃業の可能性があると答えた企業の割合は、中小企業では8.8%であり、大企業の1.2%よりも高い割合となっている。【図Ⅲ-10】

グローバル・サプライチェーンについては、コロナ危機により世界各地で寸断が生じ、物資の供給途絶や人材の移動の停滞等といった様々なリスクが顕在化した。この結果、新型コロナウイルスに関連する輸出禁止・制限措置をとる国が多数みられた。【図Ⅲ-11】

また、我が国では、コロナ禍を踏まえ、既存のホテルや旅館、学校等の公共施設等を、避難所や感染者の療養施設として代替利用する動きがみられた。【図Ⅲ-12】

#### (現時点での人口動態への影響)

東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）への転入超過数は、2020年3月時点では昨年同月とほぼ同じであったが、4月以降は前年同月比マイナスで推移している。特に、2020年7月には、2013年7月以降初めての転出超過となり、2020年8月も引き続き転出超過となった。【図Ⅲ-13】

感染者数がとりわけ多い東京都を見てみると、東京都への転入超過数は、2020年4月に4,532人となり、前年同月から65.3%減少した。さらに5月には1,069人の転出超過となり、統計が比較可能な2013年以降初めての転出超過となった。6月には1,669人の転入超過に転じたが、7月には再度2,522人の転出超過になり、8月も4,514人の転出超過となるなど、対前年同月比では、4月以降大幅な減少が続いている。【図Ⅲ-14】

新型コロナウイルス感染症が国土に与える影響については、ワクチン開発等の状況も含め、今後さらに動向を見極めていく必要がある。

#### (4) 技術革新の進展

##### (新技術の実装化)

近年の技術革新の進展は目を見張るものがあり、政府の未来投資戦略2018においても、Society5.0の実現に向け、新技術に関係する重点分野が定められている。Society5.0では、膨大なビッグデータをAIが解析し、その結果がロボットなどを通じて人間にフィードバックされることで、これまでには実現できなかった新たな価値や産業が、社会にもたらされることが期待される。以下は各分野における見通しを整理している。【図Ⅳ-1】

- ・交通分野： 目的や行先、優先すべきこと等の個人の希望に関する情報や天気・渋滞状況等のリアルタイムな情報を、ビッグデータやAIを活用して解析することにより、最適な移動計画の提供やスムーズな移動、渋滞緩和、事故減少等が可能になる。【図Ⅳ-2】
- ・医療・介護分野： 医療情報やリアルタイム生体計測データなどを、AIを通じて解析することで、病気の早期発見や最適治療、健康促進等の情報を介護対象者等に提供することが可能になる。【図Ⅳ-3】
- ・ものづくり分野： AI・ロボットを活用することにより、人材の確保や経費節減など、産業のバリューチェーンを強化し、人手不足の解消等につながることを期待されている。【図Ⅳ-4】
- ・農業分野： 農業従事者の負担軽減のため、新技術によるスマート農業を導入し、最適な営農計画に基づく安定的な生産や、超省力・高生産なスマート農業の実現が期待されている。【図Ⅳ-5】

- ・食品分野：個人に関する情報や店舗の情報を、A I を活用して解析することにより、個人の嗜好に合わせた商品の提案や食品ロスの削減等が期待されている。【図IV-6】
- ・防災分野：気象レーダーやドローン、救助ロボットなどの新技術とA I の解析をリンクさせ、精度の高い避難情報や迅速な被災者の救助、避難所等への物資の最適配送などが期待されている。【図IV-7】
- ・エネルギー分野：エネルギーの使用状況や気象状況、発電量等の情報を、A I を活用して解析することにより、的確な需要予測やエネルギーの地域間での融通など、環境にも優しい最適エネルギー供給の仕組みを構築することが期待される。【図IV-8】

また、「自動運転」については、2025年を目途に高速道路でのレベル4（システムが全ての動的運転タスク及び作動継続が困難な場合への応答を限定領域において実行）の自動運転システムの市場化や、物流での自動運転システムの導入・普及、限定地域での無人自動運転移動サービスの全国普及等を目指すこととされている。【図IV-9】

「5G」は既に携帯大手3社が2020年3月よりサービスの提供を開始しており、超高速（広帯域、大容量伝送）や、超低遅延（ロボット等の精緻なリアルタイム操作）、多数同時接続（スマートフォンやセンサー等の複数の端末の同時接続）の実現が可能となり、あらゆる分野への活用が期待されている。【図IV-10】

「空飛ぶクルマ」については、2023年を目標に事業をスタートさせ、2030年代から実用化をさらに拡大していく予定である。都市での人の移動や娯楽での活用、災害時の活用などが期待されている。【図IV-11】

## （5）インフラ等の老朽化

### （インフラ等の老朽化）

高度経済成長期以降に整備された各種インフラにおいて、建設後50年以上経過する施設数が加速度的に増加する見通しとなっている。2033年における建設後50年以上経過する施設数の割合は、道路橋が約63%、トンネルが約42%、河川管理施設（水門等）が約62%、下水道管きよが約21%、港湾岸壁が約58%となる見通しであり、2018年時点と比較すると約2～6倍に増加することが見込まれる。

こうしたインフラにおいて2019～2048年度の30年間に必要となる維持管理・更新費を推計すると、機能や性能に不具合が生じてから対策を行う「事後保全」では最大約280兆円、不具合が生じる前に対策を行う「予防保全」では最大約190兆円となる見通しであり、「事後保全」から「予防保全」へ転換することで、維持管理・更新費が約3割削減されると推計されている。【図V-1】

また、公営住宅については、2019年3月末時点で公営住宅の約13%が築50年超

のものであり、今後更新期を迎えつつある老朽化した公営住宅の効率的かつ円滑な更新が課題となっている。さらに、送配電設備については、現時点で全国の送電鉄塔の約3割が建設から40～50年経過しており、今後、送配電投資は増加していくことも考えられる。送配電設備の老朽化の程度を把握しつつ必要な投資を確実に行うため、無電柱化の推進を含め、送配電設備の計画的な更新を求める制度が実施されている。【図V-1】

インフラの維持管理に携わる「建設系技術者」については、2015年時点で約47.5%が50歳以上であり、「専門的・技術的職業従事者」全般と比較しても高齢化が進行している。また、2050年における「建設系技術者」数を推計すると、単純推計で約4～7割程度減少する可能性がある。【図V-2, 3】

## (6) 日本を取り巻く国際環境の変化

### (世界の人口・経済成長の動向)

世界全体の人口は今後一貫して増加し、2050年には97.35億人となる見込みである。アジアでは、中国が2031年をピークに人口が減少に転じ、2050年には14.02億人となる一方、インドは一貫して増加して16.39億人となり、中国を抜いて世界1位の人口となる見通しである。【図VI-1】

一方、日本に遅れて、諸外国でも今後高齢化が進行する見込みであり、2050年には日本の37.7%に対し、ドイツで30.0%、フランスで27.8%、イギリスで27.8%、中国で26.1%、アメリカで22.4%、インドで13.8%となる見通しである。【図VI-2】

アジア主要国のGDPの伸び率をみると、1995年から2050年の約50年間で、中国が約18倍、インドは約25.3倍、インドネシアは約9倍となる見通しであるのに対し、先進国のGDPは緩やかな伸びとなっている。その結果、2050年におけるGDPは、中国とインドがアメリカを抜いて世界1、2位となる可能性があり、世界全体のGDPに占めるアジア諸国の割合が過半を占めることが予測されている（※ただし、今般の新型コロナウイルス感染症の拡大による影響は加味されていない）。他方、日本のGDPが占める割合は、1995年には世界全体の9.3%であったのに対し、2050年には3.2%となり、相対的に日本のシェアが低下することが予測されている。【図VI-3, 4, 5】

### (資源に係る国際環境の変化)

エネルギー、食料、水といった資源については今後世界で需要が拡大し、各国の資源獲得競争が激化するなど、国際環境の変化が予測される。

エネルギーについては、現状の対策の水準のまま推移すると、アジアを中心に引き続き世界の化石燃料の需要が増加する見込みであり、各種シナリオを比較しても、2040年時点では世界の一次エネルギー需要の大宗は、依然として化石燃料が占める見通しとなっている。他方で、電力分野では再生エネルギーへの転換が急速に進ん

でいる。【図VI-6】

2016年に発効した「パリ協定」は、世界の平均気温上昇を産業革命以前に比べて2℃より十分低く保つ「2℃目標」、1.5℃に保つよう努力を追求する「1.5℃努力目標」を長期目標として定め、今世紀後半には排出を正味ゼロにするような水準での削減を求めている。パリ協定の下では、途上国を含むすべての国が自国の削減目標を作成し、その実現に向けて措置をとる義務を負っている。2050年排出正味ゼロ（カーボンニュートラル）という目標を表明する国がすでに120か国に上る。我が国は、最終到達点として、今世紀後半のできるだけ早期の「脱炭素社会」の実現に向けて、2050年までに80%の排出削減という目標を掲げている。これらの目標に対応していくため、例えば水力を除いた再生可能エネルギーの全体の発電量に占める割合が2011年度の2.6%から2018年度の9.2%に増加（大規模水力発電も含んだ水力を含めると10.4%から16.9%に増加）するなど、エネルギー転換・脱炭素化の取組やエネルギー自給率向上の取組が進行している。【図VI-6】

食料については、2050年の世界の食料需要量は2010年比で1.7倍に増加する見通しであり、穀物が1.7倍、油糧種子が1.6倍、砂糖作物が1.2倍、畜産物が1.8倍となっている。地域別にみると、高所得国では1.2倍、中所得国では1.6倍にとどまるのに対し、低所得国では2.7倍の需要量となる見通しである。なお、日本における食料自給率は長期的には低下傾向であったが、2000年代に入ってからほぼ横ばいで推移しており、カロリーベースの食料自給率は昭和40年度の73%に対し、令和元年度は38%にとどまっている。また、食料自給力指標は、長期的には農地面積の減少等により低下傾向で推移しており、いも類中心の作付けでは推定エネルギー必要量を上回るものの、米・小麦中心の作付けではこれを下回る状況となっている。

【図VI-7, 8】

水については、世界銀行の報告によれば、2030年の世界の水需要量は2010年比で1.5倍となり、2兆8,000億トンの水が不足すると予測されている。特に2005年からの水需要量の変化をみると、中国、インドの増加量が多く、サブサハラ諸国（アフリカ）で増加割合が高い。特にインドなどでは、人口増加に伴う農業用水の需要が増加の大きな要因となっている。【図VI-9】

### （訪日外国人の増加）

訪日外国人旅行者数は、2018年に初めて年間3,000万人を突破し、2019年も3,188万人と2年連続で3,000万人を突破した（外国人旅行者受け入れ数は、2019年時点で世界11位、アジアで3位に相当）。2019年時点の内訳は、アジア全体からが2,637万人（全体の82.7%）であり、中国からは950万人、欧米豪からは400万人、東南アジアでは350万人となっている。【図VI-10】

また、訪日外国人旅行者の関心事項については、地方部を訪問し「スキー・スノーボード」や「温泉入浴」などといった「コト消費」を楽しむ、「地方型コト消費」への関心が近年高まっている。【図VI-11】

一方、2020年については、世界的な新型コロナウイルス感染症の拡大により、訪日外国人旅行者数は1月～8月の時点で396万人にとどまり、対前年同月比82.1%の減少となっている。今後の訪日外国人旅行者の動向については不透明であるが、アジア諸国の一人当たりGDPが増加するというコロナ禍以前の見通しが続けば、中長期的には訪日旅行者数は引き続き増加する可能性がある。【図VI-12】

## (7) 暮らし、働き方等の変化

### (豊かな暮らし)

物質的な生活の豊かさに重きを置く「物の豊かさ」と、精神的な心の豊かさや余裕・ゆとりのある生活を求める「心の豊かさ」について、どちらに重きを置くか尋ねた内閣府の調査によれば、1970年代前半までは「物の豊かさ」が「心の豊かさ」を上回っていたが、1970年代後半に均衡し、以降、平成においては、一貫して「心の豊かさ」が「物の豊かさ」を上回り、依然増加傾向にある。【図VII-1】

一方で、社会の現状に対する認識については、明るいイメージで表現するとすれば、「平和である」という回答が大勢を占めるが、暗いイメージで表現するとすれば、「無責任、自分本位、ゆとりがない」といった回答が上位を占めており、特に「ゆとりがない」と答えた回答の割合は、長期的にみると増加傾向にある。【図VII-2】

また、NPO法人ふるさと回帰支援センターの調べによると、同センターへの来訪者・問い合わせ件数は2008年から2019年の11年間で約20倍増加しており、地方移住への関心が高まっている。特に40代までの若い世代においてその傾向が顕著である。【図VII-3】

### (自由な働き方や暮らし方)

テレワークを行っている三大都市圏居住者の割合は、コロナ禍以前の2019年時点で約17%であり、特にテレワーク制度が働き方として明確に導入されている人の割合は約10%である。【図VII-4】

副業をしている人の割合は、2012年まで減少傾向であったが、2012年以降は微増となり、2017年時点では全労働者のうち4.0%が副業を行っている。【図VII-5】

また、近年のICTの進展に伴い、シェアリングエコノミーの拡大という新たな流れが出現している。我が国における市場規模は2016年度には約540億円であるが、(株)矢野経済研究所の推計によれば、2022年度には約1,386億円まで拡大することが予測されており、ホームシェアや育児支援などによる遊休資産の有効活用や社会課題解決への寄与が期待されている。【図VII-6】

我が国では正規雇用の就業者が大部分を占めるが、リクルートワークス研究所の試算では、技術革新が進み生産性が向上するとともに、ビジネス環境の変化に対応した職業への人材異動が実現する「変革シナリオ」によると、フリーランス(専業・副業・複業含む)の就業者数は、2015年時点の422万人から2030年には780万人

(対 2015 年比約 1.8 倍) になると予測されている。

また、国内各地の登録拠点に定額で暮らすことができるサブスクリプション型のコリビングサービスの提供もみられるなど、住民票の有無にとられない自由な住まい方が出現しており、今後、多様なライフスタイルに応じた多地域居住が広まる可能性がある。【図VII-7】

### (在留外国人の増加)

我が国の在留外国人は増加傾向で推移しており、2019 年時点では 293 万人となり、大都市圏に含まれる東京都、愛知県、大阪府、神奈川県、埼玉県、千葉県 の 6 都府県で、全国の在留外国人の約 6 割を占めている。また、在留外国人が各都道府県別人口に占める割合をみると、東京都、愛知県、群馬県、三重県、大阪府、岐阜県において高い傾向にある。こうした在留外国人を 2019 年時点の就労資格別にみると、「専門的・技術的分野の在留資格」、「技能実習」及び「身分に基づく在留資格のうち労働者」が全体の約 4 割を占めている。また、大都市では専門的・技術的分野の在留資格を持つ労働者が、地方圏では技能実習生が多い傾向がみられる。【図VII-8, 9, 10】

外国人労働者については 2019 年に 166 万人に達しており、2019 年の我が国の労働力人口増加分の約 35.4%を占めるなど、我が国の労働力人口の趨勢に大きな影響を与えている。(株)大和総研の予測によれば、今後労働力人口が減少する中、現在の経済規模を 2060 年においても維持するためには、追加的に毎年約 5～31 万人の外国人労働者の受け入れが必要になるとの試算もある。【図VII-11】

在留外国人数に帰化人口と国際児(外国籍の親を持つ子)人口を加えた、「外国に由来する人口」は、2065 年には 1,076 万人、総人口の約 12.2%を占める見通しとなっている。年齢階層別にみると、20-44 歳では、「外国に由来する人口」が同年代総人口の約 17.9%を占める見通しとなっている。【図VII-12】

### (関係人口)

近年、地域外に居住するものの、特定の他の地域と継続的かつ多様な形で関わり、地域の課題解決に資する「関係人口」が注目され始めている。三大都市圏には一定程度の関係人口が存在しており、2019 年の調査では、18 歳以上の居住者(約 4,678 万人)のうち、約 2 割強(約 1,080 万人)が関係人口として、日常生活圏、通勤圏等以外の特定の地域を訪問していることが分かっている。【図VII-13】

### 3. 我が国が直面しているリスク・課題対応型の国土形成

2050年の中長期の国土の姿を展望すると、今後約30年の間に、我が国はいつ発生するかわからないリスクに直面し、あるいは既に発生し現在も進行している課題と向き合い続けることが予想される。「真の豊かさ」を実感できる国土形成のためには、多核連携型の国土づくりを通じてこれらの突発性のリスクあるいは進行性の課題に適切に対応していくことが不可欠であり、その方向性に関する議論を深めていく必要がある。

#### (1) 突発性のリスク

##### ①自然災害

近年、風水害を中心に、自然災害は激甚化し、頻度も高まっている。

国民の生命・財産等を守り、社会・経済活動の持続性を確保していくためには、防災・減災が主流となる安全・安心な国土を築いていく必要がある。

その実現に向け、国土構造や国土の利用の在り方においても、中長期を見据え根本からの対応を検討していく必要があると考えられ、以下の論点を中心に検討を深め、政策の方向性を具体化すべきではないか。

そのためには、激甚化し発生頻度も高まっている風水害等による被害を軽減するため、まずは、これまでの計画に基づいて行ってきた対策について、現在の進捗状況や目標達成に向けた課題を把握し、中長期的視点に立って計画的に取り組んでいく必要がある。さらに、将来の気候変動を踏まえたリスクについても、どのように対処するのか検討し、取り組んでいく必要がある。

例えば、上流域の山間地域から下流の都市地域まで、氾濫をできるだけ防ぐために、堤防整備や河床掘削等による流下能力の向上、治水ダムの建設・再生や利水ダムの活用等の対策をより一層加速するとともに、危険地域のゾーニングを行い、災害ハザードエリアにできるだけ人を住まわせないための土地利用規制・誘導の在り方等の検討や、氾濫発生に備えた警戒避難体制の充実、被災地における早期の復旧・復興といった対策も含め、水害に対しハード・ソフト一体となって総合的・多層的に備える流域治水を推進していく必要がある。

また、人口減少や高齢化等による担い手不足により管理水準が低下した国土を適正に管理するために地域住民で検討を進めることは、自然災害等のリスクを軽減することにも有効と考えられ、こうした手法について検討を深めていく必要がある。

さらには、平時から自然災害に強い交通ネットワークを構築し、あるいは事業継続計画の充実や保険の仕組みを活用するなど、事前に防災対策を講じることで、社会経済活動を支え、被害からの早期回復を図るよう取り組んでいくべきである。

加えて、首都直下地震や南海トラフ地震等も念頭に、我が国の社会・経済等の諸機能が集積する大都市圏等のバックアップ機能の強化についても、検討を深めるべ

きである。

## ②感染症

今般の新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の拡大により、社会・経済に甚大な影響が生じ、また国民・企業の行動に変容がみられた。今回の感染症がどのように収束していくかは現時点では定かではないが、中長期的に見れば再び感染症が発生・まん延する可能性もあることから、それに備え、かつ、被害や不安の軽減を図るためにも、過度に密とならないような暮らし方、国土に移行していく必要があるのではないかと。

そのためには、パンデミックの発生も考慮したレジリエントな国土構造の実現に向け、「新しい生活様式」の実践にも欠かせない情報通信技術を支える情報通信基盤の整備や、それを活用できる人材育成の在り方について検討を行うべきである。また、密の回避・事業継続等の観点からの分散化、テレワークやオンライン会議の推進等について取組を進めていくべきである。

さらに、地域における必要な医療体制の確保や、ソフト及びハードの取組により国民生活等を支える複線的な物流ルートの構築等のリダンダンシーの在り方についても検討を行うべきである。

加えて、例えば都市におけるオープンスペースやホテル等の宿泊施設等は、平時における用途とは別に、災害時やパンデミック時には一時的な避難や隔離等の施設として活用できるものであり、非常時に求められる機能がスムーズに確保・活用できるよう、平時から管理者等と連携して検討を進めておくべきである。

## （2）進行性の課題

### ①日本の活力低下・世界の中での埋没

人口減少等により我が国のGDPの世界全体に占める割合は相対的に低下していく見込みであり、1995年には9.3%であったものが、2018年には5.1%となり、2050年には3.2%となる見込みである。

新型コロナウイルス感染症の拡大によって判明した、脆弱な通信容量やオンライン環境に不慣れな人が多いといった我が国におけるデジタル技術の社会への実装の遅れ等の弱点を克服し、活力や競争力の維持・向上を図っていくことが必要ではないかと。

そのためには、Society5.0の実現やデジタル化社会を支える人材の確保や育成、テレワークやオンライン会議等を前提とした情報通信基盤等の整備を進めていくべきである。また関連して、デジタル化の進展に伴うデータ活用の際に、各主体が保有するデータを共有できる仕組みづくり（アクセシビリティの確保）や、技術開

発、人材育成等によるセキュリティの強化、個人情報保護等についても留意すべきである。

また、食や農業、防災、情報や生命等といった今後の産業構造の変革や最先端の技術力の強化なども展望しながら、人口減少・少子高齢化等によって生じる世界的にも先進的な諸課題に対応する高付加価値産業の創出と、それらを支える国土の在り方について検討を深める必要がある。

加えて、地方大学や地方銀行等の持つネットワーク等を活用することで、産学連携等による地域の特色を生かしたイノベーション創出を推進していく方策を検討するなど、地域における産業振興の在り方について、より一層検討を進めていくべきである。

## ②地球環境の変化

持続可能で強靱な社会に向けて、脱炭素社会、循環経済、分散型社会への移行に関する不断の取組を進めていくことが必要であり、災害リスクの上昇や食料生産への影響といった、温暖化等の気候変動に起因するとみられる状況に鑑みても、取組の方向性をより具体的に検討していく必要があるのではないかと。

そのためには、例えば、世界に先駆けた脱炭素社会の実現や気候変動・環境変化への適応を目指し、産業・運輸等の各分野における温室効果ガスの排出削減、再造林を含む森林の吸収源対策等について、国土の在り方等の観点からも検討を深めるべきである。

また、インフラ整備の検討に際して気候変動の影響を織り込むなど、防災・減災施策においても、地球環境の変化も考慮して災害リスクを評価していくことが重要である。さらに、グリーンインフラやEco-DRR（生態系を活用した防災・減災）の考え方や技術の実装・普及に向け、検討を深めるべきである。

農林水産業の分野においても、品種改良や栽培・飼養方法の工夫等、気候変動・環境変化に対応した産業構造の転換について検討を深めるとともに、各地域における固有の資源やエネルギーの循環利用についても、検討を進めていくべきである。

## ③東京一極集中

政治・経済の中核機能が集積する東京では、大規模自然災害による人的・経済的影響が大きい等の理由から、東京一極集中の是正は、国土政策上の重要課題の一つとして以前から取り組まれてきたところである。

これまで様々な対策が講じられてきたが、今般の新型コロナウイルス感染症への対応の中で、テレワークやオンライン診療等、従来から取り組んできた施策の飛躍的進展がみられた。これらの経験等も活かしながら、東京一極集中の是正を進めていくことが必要ではないかと。

他方で、日本の国際競争力の向上のためには、東京の国際競争力の強化が依然と

して重要な課題であることから、引き続き、海外からも含め、競争力強化に必要な高度な能力を様々な形で集積することに主眼を置くなど、過度な人の集中にはよらない形での東京の活力・魅力の維持・向上の在り方の検討を進め、東京の国際競争力は維持・向上させながらも、人口の一極集中は是正していくべきではないか。

そのためには、まずは新型コロナウイルス感染症による様々な社会・経済の変化も踏まえ、東京に集中する機能の地方への分散等について、その集中の要因や重点的に対応すべき課題・取組等を検討すべきである。

また、テレワーク等の活用を進める一方で、対面で実施した方が効率的・効果的な仕事やサービス等を中心に直接交流の価値が高まっているため、高次機能が集積した大都市へのアクセス・モビリティの確保についても検討を深めるべきである。

さらに、地方においても、中枢・中核都市等の機能強化や都市と周辺地域との連携強化について検討し、人口減少下においても必要な諸機能を確保していく生活圏域の在り方について検討を深める必要がある。

具体的には、居住や都市機能の集約、エネルギーや食の地産地消、一部地域で拠点集中等の取組が進んでいる公共交通等のネットワークの構築、都市と農山漁村との連携、空洞化している中心市街地の活性化や安全で安心な歩いて暮らせるまちづくりの推進、自転車利用の促進、地方での就労・就学機会の確保等について検討を深めるとともに、生活圏域に求められる機能や規模等についても併せて検討を行うべきである。

併せて、希望の持てる地域社会を構築していくためには、未来を担う若い世代からの視点・取組も重要であり、ローカルベンチャーの促進や若い世代のニーズに合った地域での雇用の確保等の検討を進めるべきである。また、地方都市といっても置かれている状況は様々であり、一括りに論じることは適切ではなく、地域の実態に即した丁寧な検討が必要である。

加えて、東京と地方における生活の実態も踏まえつつ、「真の豊かさ」を享受する等の観点から、10代20代の若い時期や、中高年になってからでも地方に移り住む等の選択が可能となるような働き方・暮らし方の在り方や、今後、東京で高齢者数がさらに増加することを踏まえると、介護等のための労働需要により、若い世代がさらに東京に流入することが考えられるため、その対応等についても検討すべきである。

また、新型コロナウイルス感染症の拡大による意識・行動の変化や災害リスクを踏まえた取組の具体化を進めるべきであり、東京に所在することのリスクに関する認識の共有、「新しい生活様式」の実践に向け密を避ける、あるいは事業を継続する等の観点からの分散、テレワークやオンライン会議の推進等の方策についても検討を進めていくべきである。

#### ④食料確保

2050年に向けて世界の人口が100億人にも達することが見込まれる状況に加え、今般のような感染症の発生等の事態が生じたとしても安定して国民に食料を供給できるようにしていくため、先進国の中でも低位に留まっている食料自給率の向上を始めとする食料安全保障の充実に向けた施策を推進していくことが必要ではないか。あわせて、エネルギー・水等の資源についても、今後世界的な需要拡大に伴う獲得競争の激化等の観点から、適切に対応していくべきではないか。

そのためには、食料の安定的な生産とその流通の確保のための基盤整備や、DX等の先端技術を用いるスマート農業の実装などによる生産性向上・高付加価値化の取組を推進すべきである。

また、都市から農村に至る、農地・森林・河川等の国土の適切な管理や、食料自給力の向上を図るためにも、遊休農地や荒廃農地において、放牧や飼料生産などの粗放的管理を含む、少子高齢化・人口減少にも対応した多様な農地利用方策とそれを実施する仕組みの在り方を検討すべきである。

さらに、デジタル化の進展等を踏まえても農林水産業は土地に根ざした産業であり、地方分散の観点からも地域の基礎的産業としての振興の在り方を検討すべきである。

加えて、国民生活に不可欠なエネルギー・水資源等の安定的な確保の在り方を検討すべきである。

### ⑤老朽化対策を始めとするインフラの在り方

これまでに整備を進めてきたインフラの更新に際し、人口減少等の状況や、時代の変化に合わせて引き続き維持・更新すべきもの、集約・再編すべきものに区分し、インフラ管理の最適化の観点から、「予防保全」も含め適切に対応していくことが必要ではないか。

これも踏まえ、インフラ投資の選択と集中、中長期的視点に立った計画的な社会資本の維持管理・更新を行うべきである。

また、DX等の技術革新を取り入れた予防保全を推進していくとともに、インフラ空間の多面的・複合的な利活用や国・地方公共団体・民間の各主体の連携により、新たなストック効果の発現を目指す取組の検討が必要である。

さらに、人口減少を見据え、インフラ管理・運用については国民の理解と協力の下に進めていくべきである。

### (3) 複合リスク

今回の新型コロナウイルス感染症の拡大により、実感を持って認識されたリスクの一つに、例えば、自然災害と感染症が同時に発生するなど、複数の事案が同時に

発生する、言わば「複合リスク」が挙げられる。

このため、上記の各リスク・課題の検討に当たっては、その点も念頭に置く必要がある。

#### 4. 「真の豊かさ」を実感できる国土形成

前章において、2050年に向けて対応し克服すべきリスク・課題について、その対応の方向性や論点を示したが、「真の豊かさ」を実感できる国土形成に向けても、国土政策や関連分野の議論を深めていく必要がある。

特に、今般の新型コロナウイルス感染症の拡大によって加速化しているデジタル化の流れが、産業面のみならず、働き方や暮らし方といった我々の生活の有り様にも大きな影響を与えることが共通の認識となっており、「真の豊かさ」を実感できるようにしていくためには、いかにデジタル化のメリットを享受し利便性の高い国土を実現していくかが重要である。また、人生の様々な局面において、多様な選択肢があり、その中から希望のものを選択できる自由度の高さや、多様な価値観が認められ、それらの対流が新たな価値を創造していく“奥行き”の深さも、「真の豊かさ」の実現のためには重要である。これら時代の進展に伴う新たな課題にも適切に対応しながら、時間・空間・生活ともにゆとりのある豊かな暮らしが可能となる国土づくりを進めていく必要がある。加えて、その実現に当たっては、地域・国土が国際社会の中でも特色があり、魅力的であることも重要であり、この点も含め、道しるべとなるべき論点を以下に整理する。

なお、このような国土の実現は、前章のリスク・課題の解消・軽減にも資するものである。

##### (1) 時間・空間・生活ともにゆとりのある豊かな暮らしが可能な国土

2008年に我が国の人口は12,808万人でピークを迎え、以後減少し、2050年には10,192万人となると推計されているが、デジタル化の進展等も踏まえ、「真の豊かさ」の実現に向け、通勤時間の縮減や移動時間の短縮等により自由に活用できる時間を増やす、人口減少を踏まえて広く快適な住空間を確保する、「職場と仕事の分離」を契機として仕事偏重の生活を改善するなど、時間・空間・生活ともにゆとりのある豊かな暮らしが可能な国土を目指すべきである。

そのため、働きやすさ・暮らしやすさの向上を目指し、テレワークやシェアオフィス、オープンスペースの活用等といった新たな生活様式に対応し、通勤時間の縮減や移動時間の短縮を実現するなど、既実践されつつある取組をさらに定着させていく方策を検討すべきである。同時に、豊かさを実現するためには生産性を高める努力も重要であることから、勤労者の「働きがい」についても検討すべきである。

また、子どもを産み育てやすい社会の実現に向けて、育児にかかる労力や時間、経済的負担の軽減、育休後の社会復帰やワークライフバランスのとれたキャリア選択、これらに理解のある寛容な社会の実現等に向けた方策の検討を進める。

さらに、豊かな暮らしの実現には生活の基本的な要素の充実が不可欠であり、その観点からも、安全な「食」、ゆとりある「住」、魅力ある「コミュニティ」などの実現を目指すべきである。

## (2) 様々な働き方や暮らし方を選択できる、自由度の高い国土

「真の豊かさ」の実現のためには、自分に見合った働き方ができる、住みたい場所に住める、人生の各ステージにおいて望ましい暮らし方ができるなど、生きていく上での自由度が高いことが重要であり、そのためにも、様々な選択肢を提供できる柔軟性の高い国土づくりを目指すべきである。

そのため、一人ひとりが、世界中の知恵を共有しながら、自分の意思に基づいて、いつでもどこでも働き暮らすことができる社会、何度でもチャレンジできる失敗に寛容な社会の実現を目指すべきである。

また、平均寿命・健康寿命が延びる中で、住まい、職業（副業・兼業を含む）、趣味等について様々な選択が可能な人生 100 年時代の実現を図るため、ワーケーションを含めた働き方や休み方、人材の流動化を促進する社会の仕組みの在り方等についても検討を進める。

さらに、例えば、二地域居住や様々な地域を渡り歩き住居を特定しない暮らし方など、個人の多様な生き方や世帯の形態の多様化に対応した新たな社会システム・行政制度の構築・柔軟な運用についても検討を深める必要がある。

## (3) 多様な価値観が認められ、かつ、それら対流することで新たな価値を創造していく魅力ある国土

国内外の変化にも対応しうる活力を有することは、「真の豊かさ」を実現する上で重要な課題であるが、そのためには、多様な価値観が認められ、かつ、それら対流することで新たな価値を創造していく、“奥行き”のある創造的な国土を目指すべきではないか。

そのため、女性、高齢者、若者、障害者等、多様な人が活躍し、交流することにより、イノベーションが促進される社会を目指すべきである。また、多様な人の社会活動等を支えるバリアフリー等の取組を推進するとともに、家族形態の多様化にも対応した柔軟な社会を目指すべきであり、その方策について検討を進める。

さらに、人口減少下で増加している外国人や外国にルーツを持つ人にとっても魅力を感じてもらえるような共生社会の実現や、個々人の価値観を尊重しつつも、この国土に住まう者同士が支え合い、慈しみ合うような社会の在り方についても検討すべきである。

関連して、対流により活性化を目指す個々の地域において、例えば様々な出身の人材を受け入れる寛容さや、多様性が認められ多様な価値観への理解が促進される教育、NPOとの連携、二地域居住や地域活動への参画等による関係人口の拡大などを社会に浸透させていく方策等について、地域の課題解決に国家公務員を派遣することなども含め、検討を進めていくべきである。

#### (4) デジタル化等の技術革新のメリットを享受した利便性の高い国土

デジタル化の進展は、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、一層流れを速めている。テレワークやオンライン会議システムの活用が一般化したことをはじめとして、ICTの浸透が人々の生活をあらゆる面でより良い方向に変化させる「デジタルトランスフォーメーション(DX)」が世界的に実装されていく状況において、我が国のデジタル化等の遅れを取り戻し、デジタル化等の技術革新のメリットを我々が享受することにより、「真の豊かさ」を実感できる国土を目指すべきである。

そのため、情報通信基盤や情報のアクセス等に関しデジタル格差を解消するとともに、デジタルを活用して利用者側の視点に立ったきめ細やかなサービスが提供されつつある中で、リアルとバーチャル(オンライン)の融合、AI、IoT、スマートシティ、自動運転、遠隔医療、ドローン等によるSociety5.0の実現を図るべきである。

また、新たな働き方や暮らし方の在り方に対応した国・地方公共団体双方の行政手続きのデジタル化・簡素化、デジタル社会の基盤となるマイナンバー制度の利活用の促進、IT環境の整備など、社会システムの構築・柔軟な運用や、デジタル化等による身近な生活サービスの高度化等の検討が必要である。

さらに、「国土のマネジメント体系」の構築に向けては、国土情報や国土利用に係る各種情報の整備や活用が重要であり、地籍・登記情報の整備、土地所有者・利用者の明確化等に取り組む必要がある。

#### (5) 国際社会の中でも、特色のある魅力的な地域・国土

我が国には、長い歴史に育まれた魅力ある地域、文化、環境等が存在する。また、高速交通網に代表されるような、安全で利便性の高い社会資本等の整備も進めている。さらには、災害時等においても協調的な国民性も存在する。今後、世界的な人口増加や経済成長により、中長期的には経済や貿易、さらには観光等による国内外からの人の交流も高まることを見込まれる中で、国際社会の中でも特色のある持続可能で魅力的な地域・国土を目指すべきではないか。

そのため、各地域において自立性と競争力のある産業構造への転換を図るとともに、リニア中央新幹線の開業に併せて、我が国の国際競争力を強化するスーパー・メガリージョンの形成を図るべきである。特に今回のコロナ禍を踏まえ、テレワークを前提に、普段は甲府、飯田、中津川等の中間駅周辺などの自然豊かな地域で暮らし、必要に応じて大都市に出勤するといった新たな居住の選択肢も期待される。

また、国内外から訪れたいくなるような地域の魅力を高めていくためには、個性ある多様な集落・地域や、祭や郷土料理、伝統芸能等といった地域色豊かな文化、長年培ってきた自然環境などの維持・保全が重要であり、それらの地域・コミュニテ

ィ間の対流の活性化も含め、その在り方を検討すべきである。政府としても、2030年の訪日外国人旅行者数の目標を6,000万人としており、感染症への対策も講じつつ観光需要の増加に取り組むとともに、訪日外国人を含めた外部からの訪問者や移住者等、地域に関わりを持つ者に対して開かれた地域社会の形成を図るべきであり、その実現に向けて検討を深めていく必要がある。

さらに、東京など大都市を経由するのではなく、地方圏と世界との直接交流や、地域間の相互の連携、地方都市の個性・魅力の発揮の在り方についても検討すべきである。

特色のある魅力的な地域・国土の実現に向けては、地域における創意工夫のみならず、国土全体の視点に立った取組も重要であり、ストック効果の高い高速交通ネットワークの構築等といった我が国全体の活力の維持・向上に向けた取組についても、その推進方策について検討を深めるべきである。

最後に、来年（2021年）3月には、東日本大震災から10年を迎える。

「東日本大震災からの復興なくして、日本の再生はない」という方針のもと、地震・津波被災地域においては、復興の総仕上げに向けて、地域の自立につながり、地方創生のモデルとなるような復興の実現を目指した取組が進められている。

また、中長期的な対応が求められる福島復興・再生においては、国が前面に立ち、廃炉・汚染水対策や環境再生へ安全かつ着実に取り組むとともに、ロボット・エネルギー・廃炉等の新たな産業の形成による地域の自立的・持続的な産業発展や、人材の育成等といった重要な取組が進められるなど、東日本大震災の被災地域が、我が国の国土の将来を先導する役割をも果たすことが期待される。

## <おわりに>

今回の「国土の長期展望」中間とりまとめでは、2050年を見据えた国土の姿の見通しと、将来目指すべき国土に向けた基本的な考え方や課題について整理した。一方で、新型コロナウイルス感染症の拡大等の状況は劇的に変化し続けており、現時点では今後を見通しにくい状況にある。また、「目指す国土」をどのように実現していくのかという重要な課題が残っている。そのため、引き続き国土に係る状況変化の把握と中長期的な課題の整理を行いつつ、具体の解決方策について分析・検討を進めていくこととする。

「国土の長期展望」の検討は、令和3年夏頃に最終とりまとめを行う予定であり、関係省庁とも連携しながら、引き続き検討を進めていくこととする。「1. 基本的な考え方」でも述べたが、我が国を取り巻く状況に鑑みると、国土の全体を見通した総合的な戦略である国土計画の真価が問われている時であり、本中間とりまとめを受け、国民、地方公共団体、関係行政機関など多方面で、将来の「国土の姿」・「地域の姿」と中長期的な課題等について議論が励起されることを期待したい。