

国土の総合的点検 主要論点

目次

1 . 国土計画の今日的役割	・ ・ ・ 1
(1) 国土計画の今日的必要性	
(2) 国土計画の実現手段	
2 . 二層の広域圏を念頭においた対応	・ ・ ・ 3
(1) 生活圏域レベルの広域的な対応	
(2) 地域ブロックの自立と拠点の形成	
3 . 地域が主体となった個性ある地域づくり	・ ・ ・ 5
4 . 東アジアをはじめとする海外との国際連携	・ ・ ・ 6
5 . 環境負荷の少ない国土・地域構造への転換	・ ・ ・ 7
6 . 美しい国土づくり	・ ・ ・ 8
7 . 人口減少下における国土利用の再編	・ ・ ・ 9
8 . 交通・情報通信と国土構造	・ ・ ・ 1 0

国土の総合的点検 主要論点

平成 15 年 11 月
国土交通省国土計画局

1. 国土計画の今日的役割

(1) 国土計画の今日的必要性

国土計画の本質は、地域資源（社会資本、産業集積、文化、人材等）、自然資源の地域間の配分（空間配置）、部門間の配分及び世代間の配分について長期的な視点から見た方針を提示し、国土の適切な利用、開発及び保全を図ることにある。

今後は、これまでの「国から地方への資源配分調整」から「国の資源配分と地方の資源配分の相互調整」[“国と地方”または“地方相互”の役割分担・方針の共有化]に重点を置いた方針の提示を行うべきではないか。

また、新たな国土計画は、人口減少・高齢化、投資制約、環境重視等の経済社会情勢を踏まえ、利用、開発、保全を総合的に行うことにより国土を適切に管理していくための指針としての役割を担うことが期待されているのではないか。

(部会及び専門委員会における関連意見)

- ・ ブロック計画について、地元からみると、それぞれ足せばいいという発想が常にある。これに対して枠をはめるといところがでていない。人口、公共投資、自然制約、廃棄物のブロック内処理、二酸化炭素、森林面積といった国土全体でやる枠を入れたとたんに議論が絶えなくなる。これをとっばらうと非常に楽だが、枠をはめないと意味がないという感じもする。全国計画とブロック計画の間を調整する枠組みの議論に入ると、難しいだろうがそれを抜いたら面白くない。
- ・ 全国計画とブロック計画は国の計画で、都道府県と市町村の計画は自治体の計画である。全国計画でいかに指針性を重んずるかという話と、地方分権の流れのもとでどう地方自治体の意見を反映するかということについていろいろ議論がある。
- ・ 地域が縮減して人口が減り、さらに地球環境問題がでてくるなど時代が大きく変わりつつある中、それら問題に対して時代がかわってもフォローアップできる体制が「国土の総合的管理」ではないか。

(論点)

- ・ 国土計画は、地域資源（社会資本、産業集積、文化、人材等）、自然資源の地域間（空間配置）、部門間及び世代間における配分の方針を提示し、国土の適切な利用、開発及び保全を図ることにあるが、地方分権の推進、投資制約、環境重視等の今後の経済社会情勢に照らし合わせると、今後は国が行う資源配分の範囲と配分の方針をより一層明確化し、地方との方針の共有化を図ることを重視していくべきではないか。
- ・ その際の配分調整の基本的な視点は、今後の国土計画の中心的な課題が、これまでの大都市への人口・産業の集中に起因する諸課題への対応から、人口減少に起因する諸

問題への対応と課題は変質するものの、「国土利用の過度の地域的偏在に伴う諸問題を解消しつつ、わが国の発展を図ること」なのではないか。これを国民にわかりやすく示すためには、これまでの「国土の均衡ある発展」という言葉で十分か。それとも、別のキーワードで示すべきか。

(基本的な視点を表すキーワード例)

個性豊かで自立的な地域社会の形成
持続的な発展と調和した国土利用
地理的不均等を克服する国土の形成 等

(2) 国土計画の実現手段

国土計画の実現手段は、従来、道路、港湾等を整備して重厚長大産業を誘致するといったような産業(工場)の全国配置や社会資本の先行整備等が主たる方策であったと考える。

今後は、これら従来型の実現手段に加え、国土の利用、開発及び保全を総合的に管理する観点から、国土空間利用を誘導する方策についても重要視されるのではないか。

(部会及び専門委員会における関連意見)

- ・ これまでの全総は、特に四全総以前、基本的には、国土の基盤となる社会資本整備の指針という形で使われてきた。それが、政治的理念をもって機能してきたという面が非常にある。今現在の状況では、ハードな社会資本整備のいろいろな問題が指摘されている中で、全総どうあるべきというのが問われて、それが五全総の議論となり、今日まできている。
- ・ 強化すべきものは強化し、放っておくものは放っておくということをもっとしないと、あらゆるところに同じものを作ってしまうと効率が悪くなる。そういうことに対して国土計画としてはっきりした方向を出すのが使命なのではないか。
- ・ 1980年代までは日本の発展の中心が四大工業地帯であり、その成果を地方へ分散ということだったが、今は発展のセンターが弱っている。効率性向上という観点からどこを重点化すべきかが問われている。

(論点)

- ・ 社会資本整備の長期的な方向付けは、今後とも国土計画が示すべき主要な計画課題であるが、従来の先行投資型(有効需要創出)の視点から既存ストックの有効活用を含めた選択と集中の方針へと転換すべきではないか。
- ・ 今後の国土政策上の課題に対処するためには、社会資本整備と国土空間利用の誘導を適切に組み合わせ、計画の実現を図るべきではないか。
- ・ 産業の誘導については、国より地方の役割が拡大していくのではないか。
- ・ 計画の実現にあたり、地方のイニシアチブ(主体的な取組)を喚起・推進するようなインセンティブを制度的に組み込むべきではないか。

2. 二層の広域圏を念頭においた対応

(1) 生活圏域レベルの広域的な対応

人口減少下にあっても、生活に関連する諸機能を維持し、地域社会を保っていくためには、地域の実情を踏まえつつ、人口規模で30万人前後、時間距離で1時間前後のまとまりを目安とした複数の市町村からなる「生活圏域」を念頭に置いた対応が基本となる。

これを目安とした場合、地域毎の課題を以下のように整理してよいか。

1時間圏域内にあつて、人口20万人相当規模の中心的な都市が存在しない地域においては、圏域内での機能分担と相互補完による対応。

上記の目安である圏域人口自体を維持することが将来危ぶまれる地域は、特色ある地域づくり、モビリティの向上などの対応。

自然的社会的条件等により、広域連携が困難な地域に対しては、別途の対応。

(部会及び専門委員会における関連意見)

- ・三全総の定住圏では圏域における生活関連施設やその支持人口を整理するなどしたが、今回の生活圏域の検討にあたっては、モータリゼーションの深化と高齢者の自動車免許保有、情報通信革命によるインターネットショッピングの普及、人々の居住選好の変化など、これまでの30年間で変化したことを上手く織り込んで整理をしなければならない。
- ・圏域をどのように決めるかは難しい問題である。徹底した地域主義を打ち出すことが基本であり、地域の可能性を如何に引き出せるかを中心とすべき。圏域設定は後の課題であり、地域主義を踏まえて圏域を考えることにより、多様な連携も生み出されてくる。
- ・これまでの階層的な国土構造を自立分散的な構造に変えていくため、一つ一つの圏域の規模や備えるべき機能を考え、全体をどう有機的に結合させるか、またそこにどう住民やNPOなどを組み込んでいくか考えるということか。
- ・定住圏では1つの中心都市に依存していたが、生活圏域の中心になるのは生活者であり、オーバーラップしている部分にある程度の吸引力のある核があることが生活の多様性に結びつき、重要である。
- ・地方には県境を越えて生活圏があるところが多い。国土計画は県境意識を低くして、生活圏で将来の姿を想定し、インフラ整備を考えていく必要がある。

(論点)

- ・今後の人口減少により、圏域を支える中心的な都市の規模を維持することが困難な地域の対応
- ・今後の人口減少により、圏域人口を維持することが危ぶまれる地域の対応
- ・自然的社会的条件等により、広域連携による生活関連サービスの維持や地域社会の機能・活力を保つことが困難な地域に対する対応

(2) 地域ブロックの自立と拠点の形成

中央が経済の牽引役を果たすことの限界が見え始めた。一方、地方分権の流れが生じつつあり、地域の特色を高めることが国際競争力を高め、ひいては日本全体の発展につながる事が可能との認識が広がりつつある。県単位では経済的に自立することは困難だが、1つの地域ブロックの人口と経済規模は欧州の中規模諸国にほぼ同程度になっている。

人口減少、少子高齢化等が進むなかにあってもそれぞれの地域が発展していくためには、地域ブロックの経済的自立を促すことが重要であり、そのための政策手段を検討すべき時期にあるのではないか。地域ブロックの牽引役となる産業集積拠点及び拠点都市圏の形成は、1つの重要な政策手段ではないか。

(部会及び専門委員会における関連意見)

- ・ 日本のような巨大な国における環境共生で問われるのは、エネルギー、自動車、家電、OA機器といった鉱物性原料の循環が中心。ブロックごとにエネルギーや鉱産物、ハードナリサイクル産業をきちんとやることを検討して欲しい。
- ・ 広域ブロックや広域圏については、人口や既存施設の有効利用だけでなく、たとえば流域が循環共生社会を形成するための重要な基本単位という視点もある。
- ・ ブロック間の交流、連携については、それぞれのブロックごとに考えていくべき。
- ・ 経済界の基本的認識は、頭脳がないと地域経済発展はない。地方が国際競争力を持ち、企業や人材の集積を図っていくには産学連携を含めて、既存の行政枠組みを越えて魅力あるようすべき。そういう意味でブロックごとに広域的な視点から施策の選択と集中が図られるような状況について、具体的な提言をしてほしい。
- ・ 流動性と自立との関係をどう考えるか。流動性が高いことはある種の目標で、地方から都会に出てきた人材が地域に戻れることは歓迎すべきでは。
- ・ 行政や大企業は経済的な視点から考えてしまいがちだが、地域資源を発掘するための仕組みの作成と国全体としてのバランスとを考えるべき。
- ・ 一流企業が立地する拠点都市が全国で安定的に10ヶ所くらい存在し、そしてそれらが生活圏域とつながっているという構造がブロックレベルで必要では。

(論点)

- ・ 地域ブロックの経済的自立において重要なことは、地域ブロック間又は国際間で連携することで富を生み出す何らかの「源泉」を有し、雇用機会を生み出すことではないか。「源泉」は、地域ブロック毎に個性があり、かつ、世界に通用することが重要ではないか。
- ・ その際、様々な人材ごとに就業機会が提供されることが重要ではないか。
- ・ 拠点の形成以外に地域ブロックの経済的自立を促す他の政策手段はあるか。

3. 地域が主体となった個性ある地域づくり

地域経済が落ち込み、地域社会を維持することが困難な状況になっている。地域の雇用を支えた産業がもはや雇用を維持出来ない。今後、外からの工場・プロジェクト誘致に依存せず自立し、安定した社会を形成し、次世代に伝えるための地域づくりが緊急の課題となっている。

今後目指すべき地域づくりの目標は、地域に住んでいる住民が満足感を得られ、誇りや愛着を持って、住み続けたいと思う地域社会ではないか。それには地域が主体となった個性ある地域づくりが重要で、多種多様な形態があるのではないか。

(部会及び専門委員会における関連意見)

- ・人口減少により、集落が維持できない、自動的に切り捨てられる地域も出てくるという厳しい現実を直視しながら、国土計画として対応を考えなければならない。
- ・今後は「市民社会」を重視して、国と地方公共団体にはボトムアップ型の仕組みを国民国家の原理としていくことが必要。
- ・NPO 活動等、地域住民の積極的な社会参加により、分野横断的に総合的な改革が行われている。「ほどほど」という言葉では積極的な活動を否定的に捉えられる。
- ・若い時に都会等で暮らし、U, I ターンをしてくる人物が地域づくりには重要。Uターンできる土壌として、親の面倒をみることへの支援拡充等が重要では。
- ・「あこがれ」よりも「ほどよいまち」を目指すというような発想の転換が必要であり、いくつかの目指すべき目標があるのが今の時代。(アウトカム指標としては)人口、経済規模、土地利用は一定であったとしてもそれがどう配分され、どれだけ満足につながっているかを示せるとよい。例えば、自分の一年の時間をどう配分して、暮らしていき、どれだけ満足を得ているかというものを定量的に計れる指標が考えられる。
 - * 「ほどよいまち」: 地域が有する諸機能を活かし、他の地域との多様な依存関係を深め、相対的に自立したまちのこと。
- ・地域の潜在能力 = 「いろいろなことに対応できる能力」を図る指標が必要である。

(論点)

- ・地域の雇用機会を生み出すには、「地元の中で経済を回す」という自助を基本とすることが重要ではないか。
- ・今後の自立的な地域づくりには、内在的資源を活かし、政策形成に地域の多様な主体が参加する自助と、地域間で連携・補完しあうネットワークを作るという互助の双方の仕組みが重要ではないか。
- ・地域づくりにあたっての理念を適確に表現するキャッチフレーズはあるか。

4. 東アジアをはじめとする海外との国際連携

東アジアの経済力は今後とも日本以上の成長が見込まれ、東アジアの総人口を考えると巨大な市場が形成されると予測される。日本の各地域が前記市場を捉え、地域の活力や雇用を生み出すためには、地域の特色・個性を重視し、特定の産業分野や特定の東アジア地域に重点を置くこと、ブロックレベルで連携することなどにより国際的な競争力・魅力を向上する施策を展開することが必要ではないか。

(部会及び専門委員会での主な意見)

(交通)

- ・ 我が国の大都市圏空港は地方に対するハブとしての機能が不十分。
- ・ 近隣諸国への日帰りが困難であるなど、ソフト面を中心に課題が多い。
- ・ F T Aによる急激な交流の増大に対応した交通・通信体系の構築が必要。
- ・ 東アジアの海を利用できる優位性を活かした効率的な分業体制の構築が必要。

(産業)

- ・ 外資導入が遅れており、産業クラスター形成を進めるなど産業育成に努めることが必要。その際、外国企業・人の活動環境の整備が必要。
- ・ 日本が大都市問題、環境問題の経験など知恵の部分で東アジアをリード。
- ・ 日本の装置型産業の活力が維持されているなど雁行型ではない東アジアの経済発展との適切な連携が重要。

(観光)

- ・ 東アジアの観光客増大に対応した観光政策の確立が必要。
- ・ 外国人も安心して移動・運転できる交通網、道路環境の形成が必要。
- ・ 個性的でダイナミックな観光ルートの設定が必要。

(論点)

(国際的な競争力・魅力の向上)

- ・ 国の戦略として、東アジア等との F T A 締結に向けた国内対応の充実、東アジア域内の国際交通の円滑化に資する O D A の活用、外国人の観光や就労における受入環境の整備などを検討すべきではないか。
- ・ 地域が中心となり、東アジアの中でも特定の地域に重点を置いて産官学連携、留学生等の受入、産業集積拠点の創出と拠点間の連携、外資系企業の誘致、環境・防災協力、外国人向けの生活環境の整備、広域的な観光ルートの設定などを推進すべきではないか。

(国際交通・通信における利便性の向上)

- ・ 重点的に交流する地域への航空・コンテナ船の便数の確保や東アジアへの日帰り圏の形成等我が国と東アジアとのモビリティを国内レベル並に高めていくべきではないか。

5 . 環境負荷の少ない国土・地域構造への転換

我が国のCO₂総排出量は約13億トン(CO₂換算・2001年度)と世界第4位。また、物質収支を見ると、国内外から約21億トン(2000年度)の物質を投入し、約3億トンが不用物として排出・処分へ、約12億トンが国内に蓄積している。

こうした状況の下で、地球温暖化等の地球規模での環境問題や廃棄物処理場の逼迫等の国内環境問題に対応するには、物質循環への負荷を軽減することが必要不可欠である。

このため、国土・地域構造について、物質の収支や循環性に十分配慮した、環境負荷の少ないものへと転換していく必要があるのではないか。

(部会及び専門委員会における主な関連意見)

- ・環境負荷という言葉には、フローの感じが強く、国土資産の形成に関する概念など、ストックの要素を入れる必要がある。
- ・環境負荷を少なくするには、交通体系に加えて、建築物の建設・維持・廃棄の影響が大きく、検討が必要。
- ・生物多様性は、環境負荷にも大きく関与する事項である。
- ・過去、高密度化した都市で環境問題等が生じたように、コンパクト化が環境負荷の低減につながるかは慎重な検討が必要。
- ・この分野については、短期的な施策目標が多いことから、国土計画では長期的な施策目標を提示する努力が必要。
- ・現在の施策目標は、短期的なものが多いが、長期的なものが出せるのが議論を始めるべき時期にある。

(論点)

- ・環境負荷の少ない国土・地域構造への転換を図るに当たっては、可能な限り域内の資源利用を高め、循環性を確保していくことや、奥山・里地里山・都市等において水や緑のネットワークを形成する等の自然環境の再生等が考えられるが、妥当であるか。
- ・転換への取組みに際しては、他国、他地域、後世代に過度な負荷をかけないという観点から、世界全体やアジア等近隣諸国との連携・協力等の強化する必要があると考えるが妥当であるか。
- ・地域の取組方向のイメージとして、都市地域では市街地の集約化、地方中小都市や農山漁村は都市と連携した物質循環型地域づくりが考えられるが、妥当であるか。

6. 美しい国土づくり

これまで、経済性や効率性、機能性の陰でややもすれば忘れがちであった、成熟した国家にふさわしい「美しい国土」を創造していくことが、従来にも増して望まれ、求められている。

国土計画として国土の美しさを検討するに当たっては、広域性ととも、これを人工構造物の外観的美しさ等狭く捉えず、「ランドスケープ」すなわち、人と自然の永続的な関係からつくられる、歴史性や文化性を含めた調和のとれた空間の美しさという、総合的な概念であると認識することが重要ではないか。

また、これを実現するに当たっても、自然環境の保全・再生、森林、河川、海等の適正な管理、秩序ある国土利用の実現等多彩な施策を総合的に実施することが必要ではないか。

(部会及び専門委員会における関連意見)

- ・ 国土計画で扱うべき景観は、市町村を超える広域的なものが中心となり、この意味で広域的な地域のシンボル(例：山)の活用が重要。また、地形がきめ細かく変化する我が国では、そうした地形の変化点(例：扇状地、里地里山、崖線、海岸・河川、稜線等)の維持・保全が我が国らしい美しい国土づくりに寄与するのではないか。
- ・ 日本では景観は外観という捉え方が定着しているが、「ランドスケープ」という言葉は地域の自然的・社会的・文化的多様性を内在している。ランドスケープ計画を国土計画に位置づけられないか。
- ・ 国土計画で記載したことを実現につなげていくかが重要であり、市町村・都道府県の条例と国土利用計画とをどのように関係づけるかがポイント。
- ・ 景観は、それ自体が国土がどれだけ管理されているかを示す定性的な指標と考えられる。例えば、景観条例の対象範囲がどの程度国土をカバーしているか、その割合が指標となり得るのではないか
- ・ 公共施設を美しく作るというのは効果的であり、そのための人材育成や社会投資の体制や景観アセスメントのような制度が必要ではないか。

(論点)

- ・ 「美しい国土づくり」を進めるうえで、どのような空間や、施策に重点をおくべきか。重点をおくべき空間として、例えば、地域のランドマークとなる山岳や、きめ細かく変化する地形の変化点である扇状地、里山、崖線・段丘、海岸・河川、稜線等が考えられないか。
- ・ 「美しい国土づくり」を進めるうえで、国土利用計画をどのように活用すればいいか。特に、都道府県計画や市町村計画についてはどうか。
- ・ 「美しい国土」の数値目標としてどのようなものが考えられるか。(例えば、景観条例等による景観保全地区の国土面積に占める割合など)

7. 人口減少下における国土利用の再編

今後予想される我が国の人口減少に伴い、これまでの土地利用の量的拡大基調から転換圧力が次第に低減し、これによって国土利用の様相を大きく変える可能性がある。

また、国土政策を取り巻く、少子高齢化問題、地球環境問題、さらには、国民の自然とのふれあい志向の高まり等の課題や状況に国土利用の面からも適切に対応していくことが必要になっている。

今後は、環境負荷の軽減、地域の活力の維持向上、ゆとりある生活環境の確保等に向けて、国土利用については、これまでの量的拡大への対応から、秩序ある集約化へと積極的に舵を切っていく必要があるのではないかと。また、集約化により、余裕の生じた国土空間を有効に活用し、国土の安全性、持続可能性、美しさをより一層向上させていくことが必要ではないかと。

(部会及び専門委員会における主な関連意見)

- ・ 都市と農村の中間地域である都市郊外の再生は重要なテーマであり、都市が成長から縮小する中でスラム化しないようにしなければならない。
- ・ 大都市の郊外においては、低未利用地問題に受け身的に対処するというよりは、自然再生とあわせて積極的な集約化を図るといった視点が必要。
- ・ 過去、高密度化した都市で環境問題等が生じたように、コンパクト化が環境負荷の低減につながるかは慎重な検討が必要。
- ・ 環境負荷や財政の制約条件下で、経済的メリット、快適性、自然、安全・安心等の生活の質をどう高めていくかが課題
- ・ 人口が減少する中、財政制約の問題や新たな活力を生むという視点も必要。撤退については、空間計画だけでなく税制や社会制度、国民の合意形成の導き方などを含めた社会設計が必要ではないかと。
- ・ 利用上好ましくない地域から撤退した跡地の利用法については自然再生という観点が必要

(論点)

- ・ 国土利用の再編の目的として、環境負荷の軽減、地域の活力の維持向上、ゆとりある生活環境の確保が考えられるが、これらは妥当か。
- ・ 国土利用の再編のあり方としては、利用上好ましくない地域からの撤退、郊外部の土地利用混在の解消と集約化、狭小な土地区画の拡大やオープンスペースの確保が考えられるが、これらは妥当か。
- ・ 特に、郊外部の秩序ある集約化と活力の低下した中心市街地の再生が重要ではないか。
- ・ また、集約により生じた跡地利用としては積極的に緑地化や自然再生の考え方を取り入れられないか。

8. 交通・情報通信と国土構造

人口減少下でも、地域の個性を生かした活性化を図りつつ、さらなるブロック間、ブロック内のモビリティの向上に努めることで地域の自立可能性を高め、地域間の健全な競争による我が国の活力維持を図ることが重要となる。このため、2層の広域圏を念頭に置いた対応が必要であり、これを支えるブロック圏間・圏内、広域生活圏内のモビリティの確保や、各層の拠点都市の利便性の向上を図ることが重要ではないか。

広域生活圏からはずれる条件不利地域への対応についても、生活維持のための情報通信による各種機能の代替、災害時等緊急輸送、救急医療体制の確立を図ることが必要ではないか。

今後の国土基盤投資においては厳しい投資制約、更新投資の増大が見込まれ、適切な対応が必要ではないか。

(部会及び専門委員会での主な意見)

- ・ 都市規模によって、交通混雑、公共交通の不足、乗り継ぎの不便さなどがあるとともに、航空便や高速鉄道の運行頻度が低いなど、公共交通サービスレベルの低さが課題。
- ・ 高度な情報通信基盤は、民間主導では採算性の低い条件不利地域には整備されないと考えられ、公的部門による対応が求められる。
- ・ 大都市においては、環状道路の整備、都市内物流の荷さばき場、共同宅配など交通の効率性を向上すべき。
- ・ 国際的視点も含めたモーダルシフト、国際的な連携も含めた静脈物流への対応など国際機能との連携を推進すべき。

(論点)

- ・ ブロック内拠点空港・港湾の利便性向上等により、中心都市の一層の拠点性向上を図るとともに、重点産業・重点交流相手地域に関する情報サービスプラットフォームを形成し、ブロックとしてのまとまりを創出すべきではないか。
- ・ 広域生活圏の形成においては、生活機能を提供する拠点の維持と拠点へのアクセス確保のあり方を総合的に検討することが必要ではないか。
- ・ 今後の国土基盤投資においては、適切な維持管理による耐用年数の向上、大胆な用途転換等広い意味でのアセットマネジメント手法の導入などが必要ではないか。