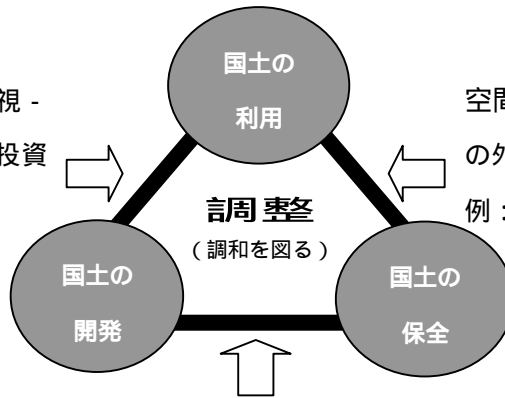


(国土審議会調査改革部会第2回企画運営委員会 資料2)

# 「国土の総合的管理」の意義について

目的間の調整：国土の利用、開発及び保全の空間調整

部門・地域間調整 - 効率性重視 -  
例： 大都市と地方との開発投資  
配分問題



空間・地域間調整 - 所有者と利用者の間の外部性をめぐる調整 -  
例： リサイクル、ゴミ問題

世代間調整 - 世代間の公平性重視 -  
例： 地球環境問題

そのためには

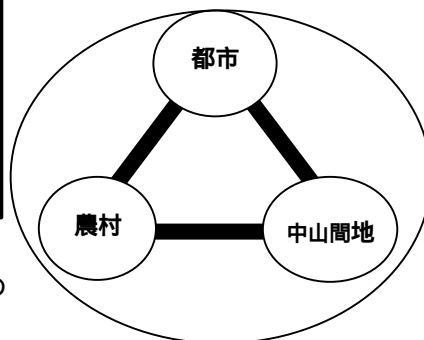
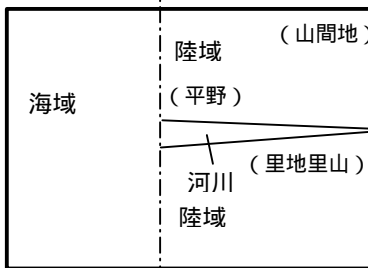
空間の総合化：空間調整範囲の拡大

時間の総合化：早期効果発現、持続性確保

異なる特性の空間を一体的に見る必要がある

圏域をより広域的に見る必要がある  
(地域構造の総合化)

時間的な概念(早期効果発現、持続性確保など)を考慮する必要がある



事業の早期完成  
建設副産物の有効利用

持続性  
20世紀中に世界の平均地上気温は0.6 上昇。さらなる温暖化により、食糧危機、生態系への悪影響、人体への悪影響、災害発生への拡大が懸念。

地球温暖化の要因である温室効果ガス(CO<sub>2</sub>等)の削減

例えば、国土の利用・保全間の調整として

森林の水源保全機能と利水の問題  
土砂の総合的管理  
ゴミ問題  
などが考えられる。

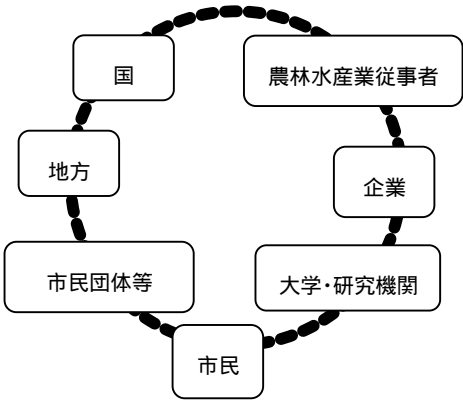
例えば、国土の開発・利用間の調整として、集積とネットワークを前提とした、  
立地・開発投資の調整  
水資源の部門間調整  
などが考えられる。

例えば、国土の開発・保全間の調整として、  
将来におけるさらなる温暖化防止のための温室効果ガスの削減  
などが考えられる。

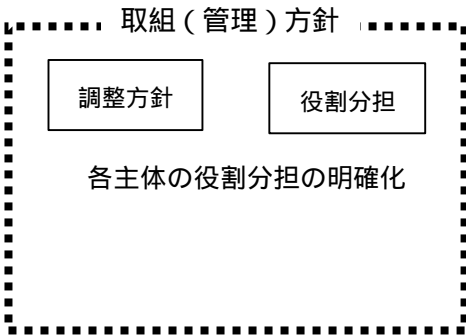
実践するには

取組の総合化：主体・方針・施策の連携

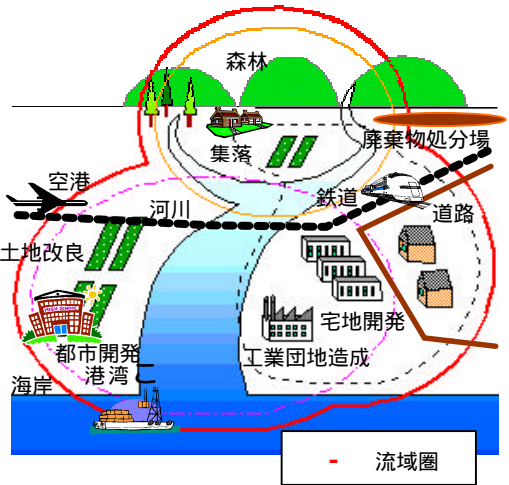
多様な主体の参加



方針の一体化



制度・事業の連携



## 国土計画と「国土の均衡ある発展」の意義について

### 1. 国土計画の意義

国土計画(全国計画)は、我が国における国土の利用、開発及び保全に関する総合的かつ基本的な計画として策定され、これに従って当該分野の各種施策が実施されている。行政計画は目標設定性と手段総合性が二要素であるとされるように、国土計画もその時々時代の变化に的確に対応した目標を示し、また社会の複雑化に伴って分化しがちな施策を総合化するための行政計画として必要不可欠なものである。

国土計画は、国土の利用、開発及び保全に関する様々な施策を長期的な視点から総合化し、全国の土地、人的資源、物的資源の空間的配置と部門間の配分、さらには世代間の配分を定める長期計画として策定される。

このような国土計画の意義は、我が国において土地、人的資源、物的資源が有限であることを踏まえ、長期的な視点から国民にとって適切な空間的配置、部門間の配分、世代間の配分を行った「望ましい国土の将来像」を国民に提示し、また国土に関する諸政策に対して指針を与えることで、これを効率的かつ効果的に実現しようとすることに資する点にある。

### 2. これまでの全国総合開発計画(全総計画)と「国土の均衡ある発展」

国土利用計画法では、「国土の均衡ある発展」とその前提となる「健康で文化的な生活環境の確保」を並び立つ基本理念として規定している。

1) 昭和49年の法制定時及び法施行後の昭和51年に策定された国土利用計画の議論からは、基本理念としている「国土の均衡ある発展」とは、国土利用の過度の地域的偏在に伴う諸問題を是正しつつ国土が発展することであると考えられる。換言すると、国土全体を見通して国土を構成する二つ以上の地域の間において、いずれかの地域に「過度の」集中などの偏在を原因とする諸問題の発生がなく、程よく釣合いをとりながら、我が国が発展することである。そして、国土法制定時においては、「国土の均衡ある発展」を図るために、人口と産業の大都市集中の流れを転換することと地域の特性を活かすことをまず行うべきこととしている。

2) 「均衡」とは、「二つ以上の物・事の間、釣合いがとれていること。」(広辞苑)であり、「均一」、「均等」、「均質」など全てに差のないことを意味

する用語とは概念が異なる。したがって、「国土の均衡ある発展」を図るということが、すなわち国土の多様性を否定するものではない。また、上記1)に示したとおり、国土法制定時から国土の均衡ある発展を図るということには、地域の特性を活かした発展を図るという考え方を内包しており、「国土の均衡ある発展」と「地域の特性を活かした発展」とは二律背反する事項ではない。このことは国土法第二条において基本理念を「…地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、…国土の均衡ある発展を図る」としていることから明らかである。さらに、平成13年6月に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」においても、「『国土の均衡ある発展』は、本来、地域の個性を活かした考え方であるが……今後は、『均衡ある発展』の本来の考え方を活かすためにも、『個性ある地域の発展』『知恵と工夫の競争による活性化』を重視する方向へと転換していくことが求められる。」との記述がなされており、現代においても「国土の均衡ある発展」を図るということが国土の多様性を否定しているものでないことは明らかである。

### 3. これまでの全総計画において提示された「国土の均衡ある発展」を実現するために是正すべき国土利用の偏在に起因する諸問題の変遷

- 1) 国土法によって、「国土の均衡ある発展」が基本理念として規定される以前から、国土総合開発法（昭和25年法律第205号）（以下「国総法」という。）に基づいて全総計画が策定されていた。国総法には、国土法のような「国土の均衡ある発展」を基本理念とする規定がないが、国総法に基づいて策定された全総計画は、昭和37年に策定された第一次の計画以降現在に至るまで、その基本的な考えを常に国土の均衡ある発展におき、当面する地域課題と新たな時代への対応を図りつつ望ましい国土を築くために策定されてきたといえる。
- 2) しかし、国土の均衡ある発展を実現する上で解決すべき課題とした内容と課題への対応は、各全総計画ですべて同じということではない。それぞれの全総計画における、「国土の均衡ある発展」を図る上での課題等をまとめると以下のとおりである。
  - (ア) 一全総では、都市と地方の間のバランスの確保を念頭におき、都市の過大化の防止、生活基盤及び産業基盤の地域格差の是正を目指した。
  - (イ) 新全総においても、大都市と地方の間のバランスの確保を念頭におき、過密・過疎問題や社会的な生活環境水準の格差の是正を目指した。

- (ウ) 地域における産業のための基礎的な条件などが整備されるに従って、三全総においては人口の集中傾向の緩和や製造業の地方分散傾向とあいまって、地域における生活基盤の充実ということを目指した。
- (エ) 四全総では、高次都市機能とりわけ国際金融機能等の東京圏への一極集中という国土利用の偏在が生じることによる課題が顕著になった。
- (オ) 21世紀の国土のグランドデザインでは、一極一軸構造の国土利用上の偏在があるとしながら、各地域の発展の方向性については、発展の基礎条件が整った上で、多様な地域特性を十全に発揮することをもって、国土の均衡ある発展を目指すとした。

なお、近年においては、国土の均衡ある発展と対峙する形で地域の個性ある発展、あるいは多様な地域づくりを標榜する意見や施策の提案があるが、このことは2.2)で説明した通り、国土の均衡ある発展と矛盾するものではない。

#### 4. 国土の将来展望と課題からみた「国土の均衡ある発展」という基本理念のあり方について

- 1) 国土法において「国土の均衡ある発展」という基本理念を定めた際には、まず行うべきこととして人口と産業の大都市集中に伴う諸問題を是正することであった。現代に至るまでの間に、人口については、三大都市圏への転入超過数は減少したものの、依然として三大都市圏の人口比率は高く、特に東京圏に集中している状況にある。これに伴う東京圏の問題については、地方圏と比較して低い居住水準、長い通勤・通学所要時間等依然として改善の必要がある分野もあるが（近年の都心居住の進展に伴い改善の方向に向かっている）、老朽木造住宅数の減少や鉄道混雑率の緩和など、これまで問題とされてきた分野でも改善されているものもある。一方、産業分野では、製造業の大都市圏への集中は緩和されたが、高次都市機能については依然として東京圏への集中が大きく、これについては国家としての危機管理上の課題があるといえる。
- 2) 我が国の将来の人口分布を近年の趨勢をもとに想定すると、総人口の減少が見込まれる中で、大都市圏や都道府県庁所在市を除く地域において人口減少が顕著になることが見込まれる。その結果、人間が居住しているものの人口密度が希薄な地域は2050年には現在の約1.3~1.5倍にも拡大し、人口の偏在が拡大することが想定される。

人口の低密度化に伴い様々な課題が発生することが想定されている。例えば、中山間地では無居住地域が拡大し、最低限の社会資本を維持するために集落の再編等の施策を実施することが必要になる。また、治山・治水等国土保全上の支障をきたす恐れもあり、適切な国土管理のあり方についての検討が必要となる。中小都市では、周辺地域に対して様々な生活関連サービスを提供していた市街地(D I D)が消滅する恐れがあることから、核となる市街地を維持し広域的な連携を行うことにより生活関連サービスを確保していくことが必要となる。また中枢・中核都市圏では、中心市街地の衰退と都市の外延化により、社会資本の維持・管理コストの負担能力の低下が懸念され、市街地の外延化を抑制し集約化(コンパクト化)することが必要となる。

このような新たな諸課題に対応するためには、人口の減少を見通した上で集落の再編、市街地の維持・集約、都市の外延化の抑制等の施策を総合的に実施することにより、国土空間利用を整序し、環境負荷が小さく、社会資本の維持・管理コストの低い国土空間利用に再編することが必要になる。このような政策転換を図ることで、これまで地域における個々人の資産価値の上昇という開発の福音を与えてきたことから、これからは長期的にみて当該地域コミュニティ全体としての社会的費用の縮減という恩恵を提供するという方向に方針を変える役割を担うものとなる。

一方で、今後の国土の発展を図る上で、我が国の国際競争力を高めることが必要であり、そのためには、大都市に集積した機能を十分に活用することも重要な施策となる。

- 3) 以上の通り、これまで、大都市への人口・産業の集中に起因する諸課題への対応が国土計画の中心的課題であったが、今後は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、今後とも、国土利用の過度の地域的偏在に起因する課題を解消しながら我が国の発展を図るため、【換言するならば、「国土の均衡ある発展」を図るため】国土計画を策定する必要がある。

## 国土空間利用における 人口・諸機能の集約化（コンパクト化）について

### 1 . 背景・問題

今後迎える人口減少局面においては、例えば、中山間地では無居住地域が拡大し、最低限の社会資本を維持するために集落の再編等が必要となる。また、中小都市では、周辺地域に対して様々な生活関連サービスを提供していた市街地（D I D）が消滅する恐れがある。また、中枢・中核都市圏では、中心市街地の衰退と都市の外延化により、社会資本の維持・管理コストの負担能力の低下が懸念される。

このような新たな諸課題に対し、例えば、人口の減少を見通した上で集落の再編、市街地の維持・集約、都市の外延化の抑制等の施策を総合的に実施することにより、国土空間利用を整序し、環境負荷が小さく、社会資本の維持・管理コストの低い国土空間利用に再編することが考えられる。

### 2 . 主な指摘事項

#### 【地域の自立・安定小委員会】

- ・ 地方圏のみならず大都市圏外縁部でも人口減少が起こり、地方圏や大都市圏郊外の撤退が大きな論点となる。（第 1 回）
- ・ 実際には、地方でも市街地は維持され、逆に、市街地以外の地域の人口が劇的に減少するという2 極分化が起こるのではないか。（第 1 回）
- ・ いかに戦略的にメリハリをつけて人口減少を誘導していくのが重要。（第 1 回）
- ・ 国土計画との関連では、東京一極集中の中で人口減少していくと生き残れない地域が増えていくが、下のレベルで一極集中すれば相対的に自立できる地域も増えていく。複数のレイヤーで多極分散の構造をつくれれば、よいのではないか。（第 4 回）
- ・ 70 年代からまだらに人口が増えた地域は今後まだらに減っていき、その地域の下水道等インフラをどう維持していくかが問題となるため、コンパクト化は絶対必要である。例えば、山形県の余目町では病院を中心としたまちづくりがなされており、これからの高齢化時代にあったまちづくりである。（第 4 回）

- ・ 地方の集落では結があり、みなぎ助けあってきた。これは、これからも守っていく必要があり、コンパクト化によって維持管理が効率的になるとは思わない。(第4回)
- ・ 都市のコンパクト化の定義はわかりづらいが、物理的に小さな面積に都市の諸機能を集めることと考える。(第4回)
- ・ 世界的にも都市のコンパクト化の定義はヘクタール当たり20戸から2000戸と幅広く、相対的な概念である。今よりコンパクトにすることにより、人口減少下の中で、にぎわいを失わないような都市のあり方を考えるということである。(第4回)
- ・ 生活圏をスケールで考えた場合、人間が歩行や車等を使って移動できる範囲(1km~20km)であり、そこに生活者に対する利便性のための所要機能を入れこんでいくことが、コンパクト化した都市の作り方だと考える。それを電車や航空機で連携していけば、ある程度の都市の目標値が定まってくる。(第4回)
- ・ 人口の分布に関し、生活者はどのようなインセンティブやモチベーションによって動いたのかを分析をした上で、コンパクト化を考える必要がある。それぞれの地域の状況にあわせたコンパクト化を考える必要があり、現状を踏まえた上で、コンパクト化を定義し、指標化する必要がある。(第4回)
- ・ コンパクト化を考える上で、昼間人口は多いが、夜間人口は少ない都心については、夜間人口に活動別の昼間流入者を加え、分析すべきである。(第4回)
- ・ 都市計画においてはコンパクト化とは反対の計画を策定しようとする流れもある。低密度居住地でも、交通手段が発達すれば交通の不便さは軽減され、インフラも整備してしまえば維持管理費も少なく済み、また、エネルギーについても分散型発電でのエネルギー供給や燃料電池が普及すれば、効率性の問題もなくなり、さらにテレワークもあり、多様な住まい方に多様なサービス、技術を提供していくことも考える必要がある。(第4回)
- ・ コンパクト化はいろいろなレベルで考えるべきである。中小都市でのコンパクト化を実施するためには、道路等のインフラ整備をする必要がある。(第4回)

#### 【国際連携・持続的発展基盤小委員会】

- ・ 都市圏内の交通についても取り上げるべき。30~50万都市で中心部に行く交通手段は、バスが僅かにあるのみ。それ以下の規模の都市では手段すら無い。(第3回)
- ・ 一日交通圏、半日交通圏は、都心へのアクセスという発想だが、例えばウォ



ルマートなどの外資大規模店が参入すれば郊外へのアクセス需要が高まる可能性がある。(第3回)

#### 【持続可能な国土の創造小委員会】

- ・ 今後の人口減少下や環境問題を考えると、宅地の面積を抑えるとともに、市街地の整理、空いたスペースの有効利用を検討する必要がある(第2回)。
- ・ スプロール化等の土地利用上の問題は、用途別施策の隙間である計画白地地域で起こっている。環境や景観、安心安全といった用途を貫く横串の観点で見えていくことが重要(第2回)。
- ・ 人口が減少する中で、宅地の分散やそれに伴う公共サービスの投資や維持の効率性について考える必要がある(第2回)。
- ・ 国土計画について、あるべき国土の状態、これを達成するための戦略、さらに戦略の下の政策手段の3段階で構成することが必要。具体的な戦略例としては、循環型社会の実現、社会的資産蓄積化、コンパクトシティーや市街地の撤退等の土地利用の集約化、財政自己完結型というべき土地で得た利益を環流させるという視点が考えられる(第2回)。
- ・ 土地利用上の判断のためには、社会的な「ハザードマップ」を作成することが必要。例えば、鉄道駅から10km離れているといった地域は、社会的には維持コストが高くハザードで、そのような地域からの撤退も必要(第2回)。
- ・ 多自然居住は対象とする場所と居住の形態についての議論が必要。一方でコンパクト化の議論がある中、どのように居住の秩序を作るかが重要。限界を超えて人口が減る地域においては、少ない人口を地域でシェアすることが大事であり、交流人口、マルチハビテーション等の観点が重要。(第3回)

#### 【制度検討委員会】

- ・ 市町村が作ろうとしている計画が、例えばコンパクト化を図るといったような、広域ブロック計画の観点と一致した計画を策定しようとしているときには、国と市町村で計画協定を結ぶなど先々の許認可を約束するような形でインセンティブを生むこととかできないか。(第4回)