

# 「国土の総合的点検」 説明資料

平成 16 年 5 月

国土交通省国土計画局

国土審議会では、国民、地方公共団体、国その他国土づくりに携わる多様な主体が将来の「国のかたち」を共有しつつ、21世紀にふさわしい国土づくりを進めていくことができるようにすることが国土計画の役割である、との観点から、平成15年6月に調査改革部会（部会長：中村英夫武蔵工業大学教授）及び部会の下に3つの小委員会を設置し、我が国の国土全般の現状及び国土の利用・開発・保全に関する課題について調査審議を進めてきた。

それらの成果を踏まえ、平成16年5月、「人口減少・高齢化」「国境を越えた地域間競争」「環境問題の顕在化」「財政制約」「中央依存の限界」といった国土づくりの転換を迫る潮流に対する新たな課題と国土政策の基本的方向を提示した部会報告をとりまとめた。

以下は、その報告の概要である。

今後は、実効性ある国土計画制度の確立に向けて国土計画の改革を進め、その下で21世紀にふさわしい国土づくり・地域づくりが推進されるよう、本報告が国土政策の基本的方向として示した事項をもとに、国民的議論が喚起され、国民、地方公共団体、国、その他の国土づくりに携わる多様な主体が共有できる国土の将来像の確立に向けた検討が進められることを求めるものである。

## 目 次

|                                                  | ページ |
|--------------------------------------------------|-----|
| 序 章 求められる国土づくりの転換 .....                          | 0 2 |
| 第1章 二層の広域圏による自立・安定した地域社会の形成 .....                | 0 4 |
| 第2章 世界に開かれた魅力ある国土の形成と<br>持続的発展のための国土基盤のあり方 ..... | 0 8 |
| 第3章 持続可能な美しい国土の創造 .....                          | 1 5 |
| 第4章 目指すべき“国のかたち”と国土計画 .....                      | 2 0 |

## 序章 求められる国土づくりの転換

～国土づくりの転換を迫る潮流 人口減少 高齢化」国境を越えた地域間競争」  
環境問題の顕在化」財政制約」中央依存の限界」～

### 1. これまでの国土政策の成果と依然として残る課題

- ① 国土政策は、各々の時代の要請に応じ、諸問題解決に向けて策定、推進されてきた。その結果、工場・教育機関の地方分散、地域間所得格差の縮小、生活環境の改善など一定の成果を上げてきた。
- ② しかし、我が国の国土構造は、今なお東京と太平洋ベルト地帯に偏った一極一軸構造が是正されているとは言い難い。地方圏では、依然として過疎に苦しむ地域は多く、地方都市では中心市街地の空洞化の問題、大都市では密集市街地の整備改善などの課題が未解決である。
- ③ さらに、都市郊外部での市街地の拡大・拡散や農山村での周辺との調和に欠けた土地利用に伴い国土全体の景観が混乱しているほか、土壌汚染、水質汚染、不法投棄が社会問題化しているなど、改めて人と自然の望ましい関係の構築が求められている。

### 2. 国土づくりの転換を迫る潮流

#### (1)人口減少・高齢化

- ① 我が国は、ここ数年以内に世界の主要国に先駆けて総人口が減少する過程へ移行することとなる。また既に、世界に類を見ない急速なペースで高齢化が進んでいる。
- ② 総人口の減少により、地方中枢・中核都市からの遠隔地における大幅な人口減少、低密度・無居住地域のさらなる拡大、地方の小規模都市圏における拠点性の低下は一段と避け難いものとなる。そのため、いかに地域社会を維持し、適切に国土の保全を図っていくかが重要な課題である。

#### (2)国境を越えた地域間競争

- ① 経済のグローバル化は、我が国産業の優位性、地域の経済基盤の存立に大きく影響を及ぼすこととなろう。このことは脅威である一方、東アジアの成長は、我が国産業にとっての市場の拡大、ビジネスチャンスをもたらす、そしてひいては、東アジア地域の安定にもつながるものである。
- ② そのため、外資の導入、外国人研究者や技能者などの受入れ環境の整備、国際観光客の受入れ体制整備、都市の競争力にも影響を及ぼしかねない治安悪化に対する歯止めなど、いかに世界に開かれた魅力ある地域を形成するかが重要な課題である。
- ③ 地域の雇用機会を生み出すためには、人的資源をはじめとする特色ある地域資源を有効活用し、地域経済を活性化することが重要である。

### (3)環境問題の顕在化

- ① 地球温暖化や食料・資源制約の高まりの中、地球環境問題が世界的に最も重要な課題となり、地球規模での対応が迫られている。そのため、資源多消費型の社会経済活動を見直すとともに、自然環境の保全と回復を進め、いかに循環型・自然共生型国土を形成するかが重要な課題である。
- ② 我が国においては、人と自然の共生を希求する国民意識が醸成されつつあり、環境意識の高まりは、国土に対する意識を触発し、ランドスケープ（風土）形成の重要性に国民の目が向きつつある。そのため、健全な水循環系の保全と回復、森林の適正な整備・保全、沿岸域の総合的な管理、農業の多面的機能を発揮させるための農用地等の管理が必要である。
- ③ 安全で安心できる国土は、国土づくりの基本であり、防災情報の一元的集約など危機管理の徹底、大規模災害対策の一層の充実が必要である。これらの取組に加え、長期的視点からは、土地利用の誘導と規制により、国土全体として安全性の高い国土利用を図ることが課題となる。

### (4)財政制約

- ① 現下の財政制約に加え、これまでに整備された国土基盤の更新のため、今後、更新費用が増大し、新規投資はさらに厳しい制約を受けると予想される。
- ② 一方、人口減少下で地域社会を維持するためのモビリティの向上、国境を越えた地域間競争のための国際交流基盤の強化、自然再生や循環型社会の形成等のための国土基盤整備への期待は依然として高い。そのため、厳しい投資制約の下、いかに効率的・効果的な整備を図るかが重要な課題である。

### (5)中央依存の限界

- ① 欧米へのキャッチアップを目指した時代にあっては、全国的な量的充足を図るべく国が主導的な役割を担ってきたが、そのことが地域の特色の喪失及び地方の国依存体質につながったという側面も否定できない。
- ② 今後は、地方分権に対して高まる地方の期待を踏まえ、国と地方の関係を見直し、地域の自主性、個性の発揮を重視した新たな協調関係をいかに構築するかが重要な課題である。

## 3. 将来への道筋の提示

- ① 個々の取組の先にある全体の国家像・国土像が見えないと、国民が抱える先行き不透明感を払拭することはできない。
- ② 今なすべきは、国民、地方公共団体、国その他国土づくりに携わる多様な主体が共有できる国土の将来像をつくりあげ、その実現に向けて協働して取り組むことにある。

## 第1章 二層の広域圏による自立・安定した地域社会の形成

### 1. 現状と課題 ～人口減少下で問われる地域社会の姿～

#### (人口分布の二極化)

- ① 今後、a)地方圏の中核・中核都市圏からの遠隔地における大幅な人口減少や低密度・無居住地域のさらなる拡大、b)地方圏の小規模な都市圏における拠点性の低下、が見込まれ、いかに地域社会を維持していくかが課題である。

#### (成熟化する経済社会)

- ② 日本全体の経済成長・地域間格差縮小の観点から生産性向上が求められる一方、ライフスタイルの多様な変化を踏まえた地域づくりも重要である。

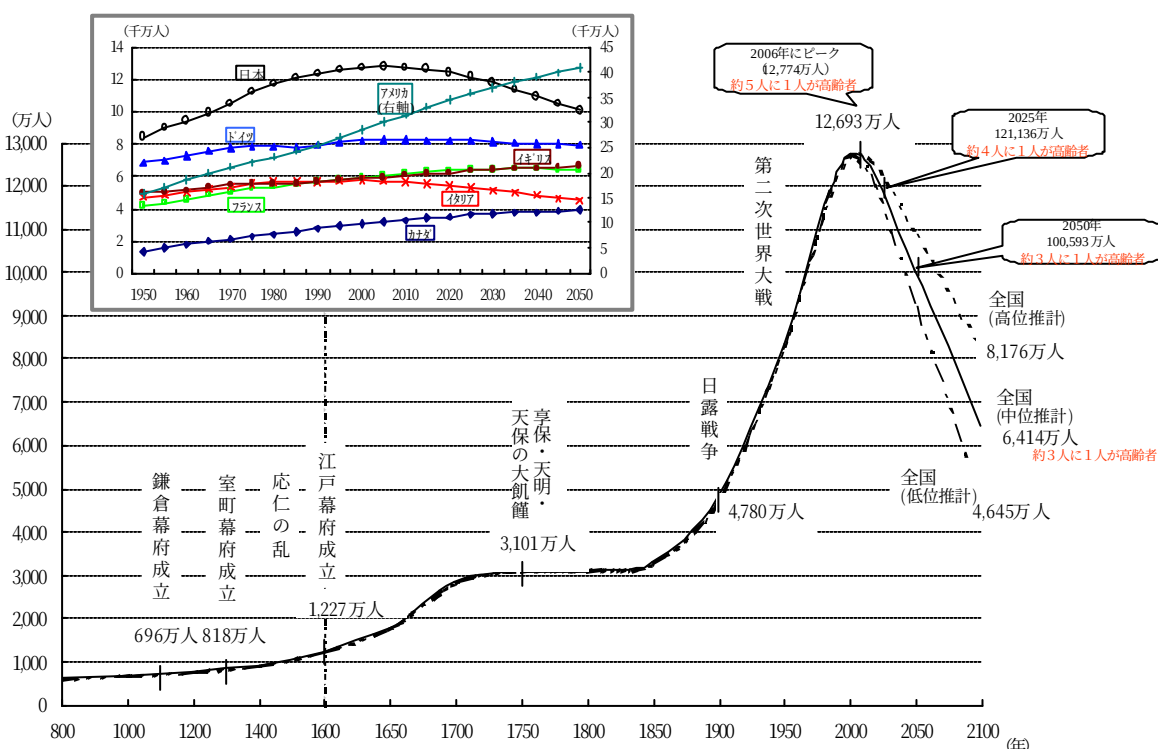
#### (地域産業の落ち込み)

- ③ 地域雇用を支えてきた製造業、商業、建設業等の産業の落ち込みがみられる中、サービス業を中心に生じている新たな動きを促し、地域経済を活性化することで雇用機会を生み出すことが肝要である。

#### (都市を中心とした地域社会)

- ④ 大都市の過密に伴う弊害は一部で緩和しているものの、環境制約の顕在化などの課題もみられ、持続可能性のための環境、社会への対応やコンパクトな都市構造への転換などが求められる。

図表1－1 我が国の総人口の長期的推移



（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）」、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）、United Nations「World Population Prospects: The 2002 Revision」をもとに国土交通省国土計画局作成。

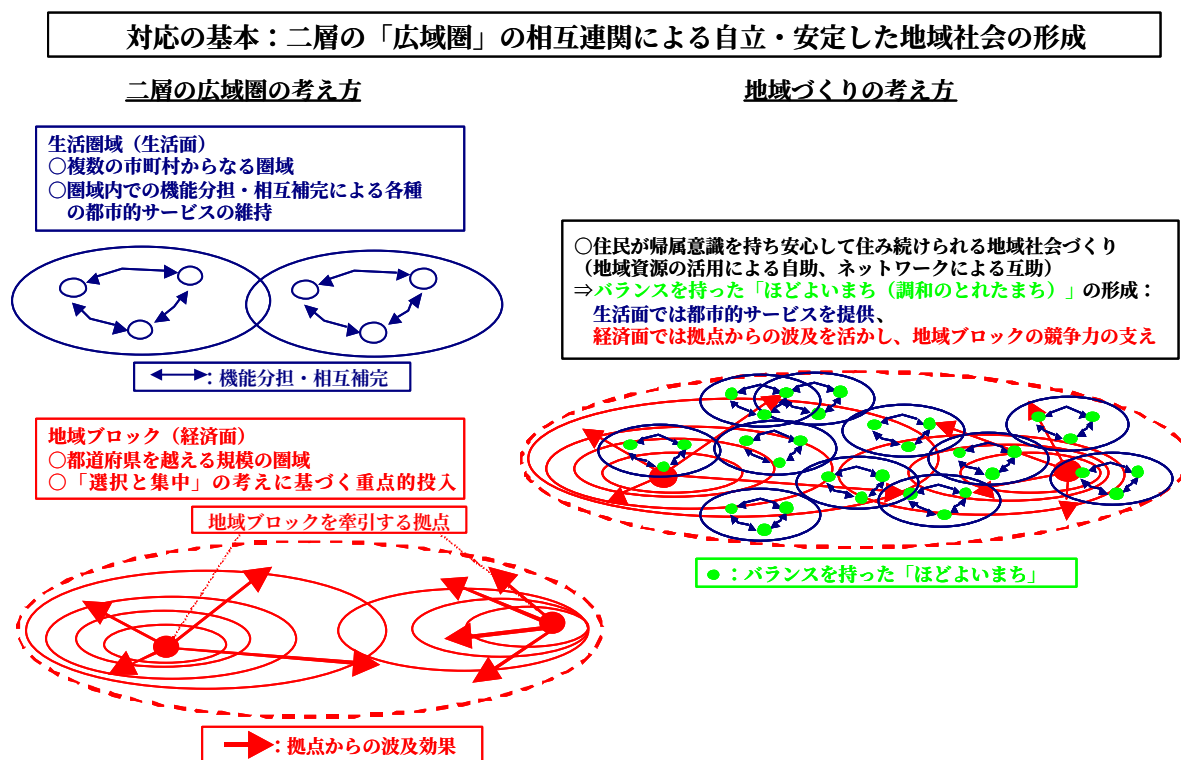
（注）1950年以前は国土庁資料を、2000年は「国勢調査報告」を、2050年及び2100年は「日本の将来推計人口」を用いた。

## 2. 今後の方向性

### (1) 基本的な考え方

- ① 今後の経済社会の中で、自立・安定した地域社会を形成していくためには、既存の行政区域を越えた広域レベルでの対応が重要である。
- ② 生活面では、複数の市町村からなる「生活圏域」、経済面では、都道府県を越える規模からなる「地域ブロック」の二層の「広域圏」を今後の国土を考える際の地域的まとまりとし、これらを相互に関連させることで、国土全体として自立・安定した地域社会を形成することが重要である。

図表1－2 今後の方向性のイメージ



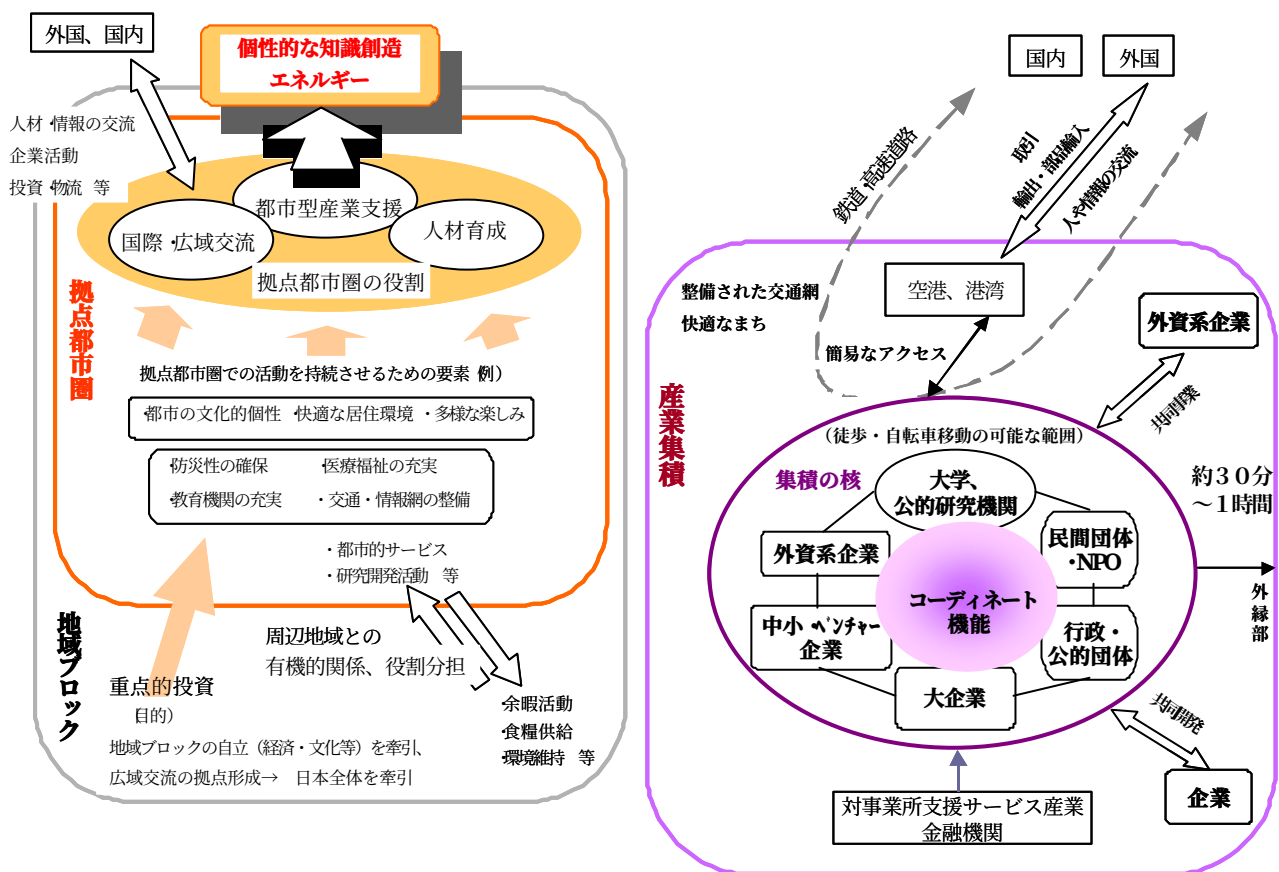
### (2) 生活圏域レベルでの広域的な対応

- ① 生活圏域においては、生活の利便性のための各種の都市的サービスの充足が鍵となる。
- ② 今後、これを包括的に提供する中心的な都市の存立が地域によっては困難になる状況を踏まえ、圏域（大まかな目安として、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）内での機能分担と相互補完により都市的なサービスを維持していくとともに、それが困難な地域では、特色ある地域づくりなどにより、地域社会を維持していくことが重要になる。

### (3)地域ブロックの経済的自立と拠点の形成

- ① 地域ブロックにおいては、生産力など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が鍵となる。
- ② 「選択と集中」の考え方にに基づき、限られた資源が民間部門において生産性の高い拠点に重点的に投入されるよう誘導し、拠点都市圏や産業集積を形成することで、拠点の発展とその波及効果により地域ブロック全体の活力を維持していくことが重要となる。

図表1-3 拠点都市圏（左）と産業集積（右）のイメージ

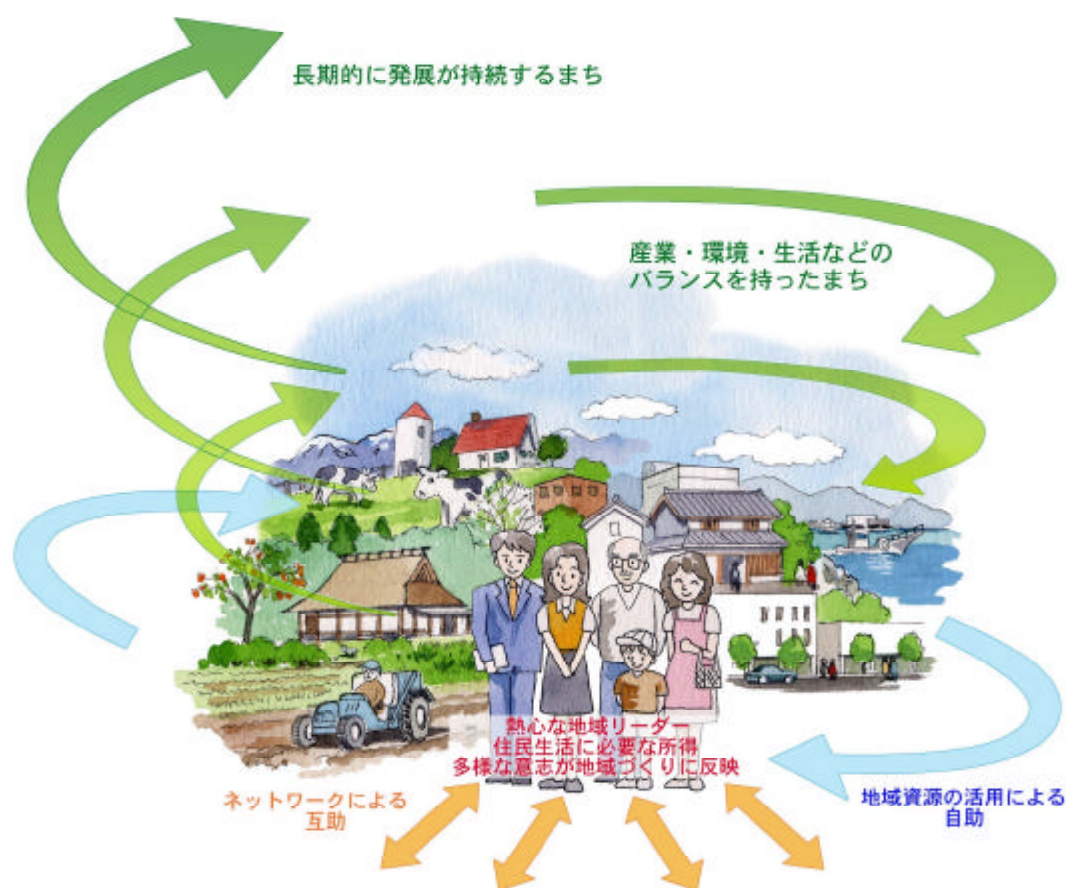




#### (4) 「ほどよいまち（調和のとれたまち）」を踏まえた地域づくり

- ① 地域に住んでいる人たちが、地域に対する帰属意識を持ち、安心して住み続けられる地域社会を、多様な主体の参加によりつくり上げていくことが基本である。
- ② 今後は、外部資源の誘致による地域振興のみではなく、地域に内在する資源を生かす（自助）ことを基本とし、他の地域との多様な依存関係を深めていく（互助）ことが、地域づくりの指針となる。
- ③ こうした地域づくりの結果、バランスを持った「ほどよいまち（調和のとれたまち）」が形成される。その1つ1つが、生活面では、生活圏域において都市的サービスを互いに機能を分担し合いながら提供する役割を担い、経済面では、地域ブロックの拠点からの波及を受け止める魅力や素地を持ち、地域ブロックの競争力を支えていくことにより、生活圏域と地域ブロックという二層の広域圏が形成される。

図表1－4 「ほどよいまち（調和のとれたまち）」のイメージ





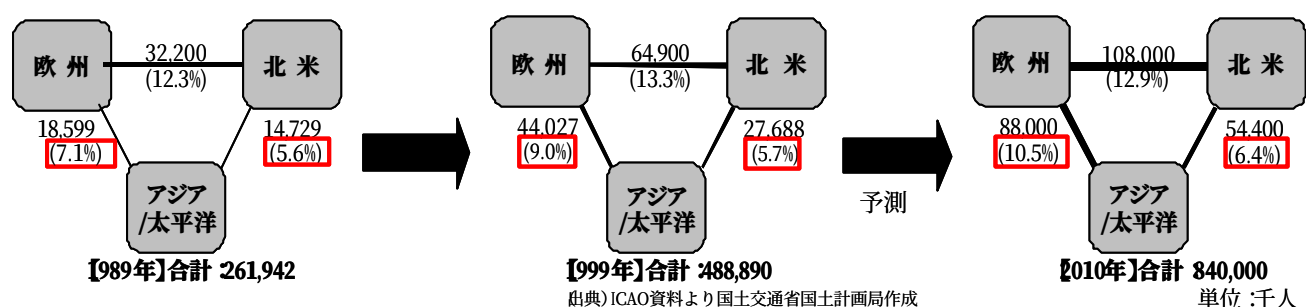
## 第2章 世界に開かれた魅力ある国土の形成と持続的発展のための国土基盤のあり方

### 1. 現状と課題 ～グローバル化への対応と厳しい投資制約～

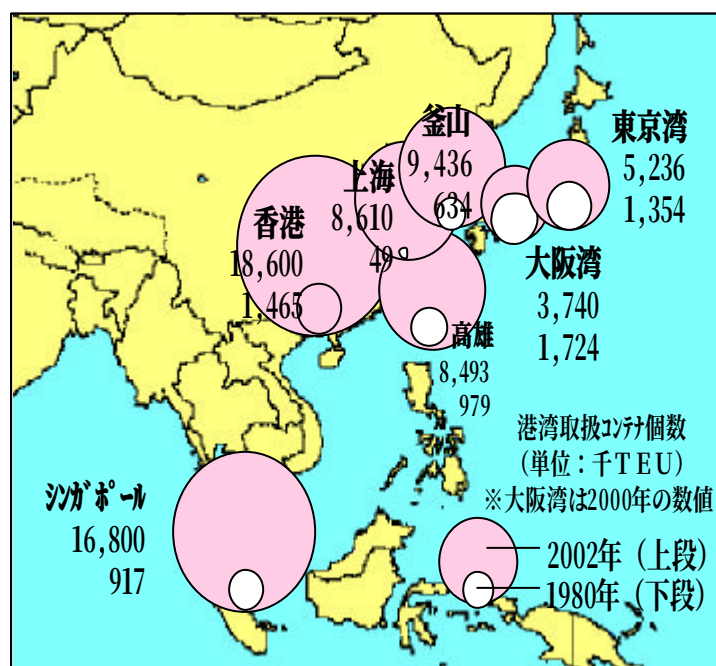
(東アジアの発展の一翼を担う国土形成)

- ① 国際的な人、物、情報の流動は着実に増加する中で、我が国の東アジアにおける相対的地位は低下している。

図表2-1 世界主要三極間における国際旅客輸送実績・需要予測



図表2-2 東アジア主要港湾におけるコンテナ取扱の推移



原典: CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEAR BOOK March 2003, Containerisation International 他

(単位: 千TEU)

| 1980年             |       | 2002年         |        |
|-------------------|-------|---------------|--------|
| 港名                | 取扱量   | 港名            | 取扱量    |
| 1 ニューヨーク/ニュージャージー | 1,947 | 1(1) 香港       | 18,600 |
| 2 ロッテルダム          | 1,901 | 2(2) シンガポール   | 16,800 |
| 3 香港              | 1,465 | 3(3) 釜山       | 9,436  |
| 4 神戸              | 1,456 | 4(5) 上海       | 8,610  |
| 5 高雄              | 979   | 5(4) 高雄       | 8,493  |
| 6 シンガポール          | 917   | 6(8) 深?       | 7,614  |
| 7 サンファン           | 852   | 7(6) ロッテルダム   | 6,500  |
| 8 ロングビーチ          | 825   | 8(7) ロサンゼルス   | 6,105  |
| 9 ハンブルク           | 783   | 9(9) ハンブルク    | 5,373  |
| 10 オークランド         | 782   | 10(11) アントワープ | 4,777  |
| 12 横浜             | 722   |               |        |
| 16 釜山             | 634   |               |        |
| 18 東京             | 632   | 18(19) 東京     | 2,900  |
|                   |       | 24(22) 横浜     | 2,336  |
|                   |       | 27(27) 神戸     | 2,000  |

( )内は2001年の順位  
 原典: CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEAR BOOK (1980年データ)  
 CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEAR BOOK (2001年データ)  
 March 2003, Containerisation International (2002年データ (速報値))

- ② 人流では、海外への日帰りが困難なこと、物流では欧米向け定期航路の寄港数の減少、地方圏では人、物の欧米等へのアクセス、通信では、インターネット回線の東アジアとの通信の多くは北米を経由していること等の課題がある。

図表 2-3 日本の空港と東アジア主要都市との日帰り圏

**日本・アジア双方から日帰り可能**

| 日本側空港 | アジア側空港 | 日本からの日帰り   |      |    | 日本への日帰り    |      |    |
|-------|--------|------------|------|----|------------|------|----|
|       |        | 滞在最長時間 (分) | 日帰り圏 | 曜日 | 滞在最長時間 (分) | 日帰り圏 | 曜日 |
| 成田    | 釜山     | 385        | △    | 火木 | 365        | △    | 水  |
| 成田    | ソウル    | 435        | ○    | 毎日 | 445        | ○    | 毎日 |
| 関西    | ソウル    | 495        | ○    | 毎日 | 450        | ○    | 毎日 |

**日本からのみ日帰り可能**

| 日本側空港 | アジア側空港 | 日本からの日帰り   |      |     | 日本への日帰り    |      |     |
|-------|--------|------------|------|-----|------------|------|-----|
|       |        | 滞在最長時間 (分) | 日帰り圏 | 曜日  | 滞在最長時間 (分) | 日帰り圏 | 曜日  |
| 成田    | 済州     | 365        | △    | 月水金 | —          | ×    | —   |
| 関西    | 済州     | 445        | △    | 月木  | —          | ×    | —   |
| 関西    | 上海     | 365        | ○    | 毎日  | 200        | ×    | 毎日  |
| 名古屋   | ソウル    | 470        | ○    | 毎日  | 240        | ×    | 週4日 |
| 名古屋   | 上海     | 385        | ○    | 毎日  | 125        | ×    | 毎日  |
| 福岡    | ソウル    | 485        | ○    | 毎日  | 65         | ×    | 毎日  |
| 福岡    | 台北     | 370        | ○    | 毎日  | 60         | ×    | 毎日  |
| 岡山    | ソウル    | 380        | △    | 月金  | 70         | ×    | 水   |
| 広島    | ソウル    | 390        | △    | 月金  | 60         | ×    | 水   |
| 広島    | 上海     | 415        | △    | 月木  | 50         | ×    | 土   |

**アジアからのみ日帰り可能**

| 日本側空港 | アジア側空港 | 日本からの日帰り   |      |     | 日本への日帰り    |      |     |
|-------|--------|------------|------|-----|------------|------|-----|
|       |        | 滞在最長時間 (分) | 日帰り圏 | 曜日  | 滞在最長時間 (分) | 日帰り圏 | 曜日  |
| 成田    | 北京     | 95         | ×    | 毎日  | 390        | △    | 週6日 |
| 成田    | 上海     | 240        | ×    | 週5日 | 365        | ○    | 毎日  |
| 成田    | 台北     | 260        | ×    | 毎日  | 425        | △    | 金   |
| 関西    | 台北     | 235        | ×    | 毎日  | 430        | ○    | 毎日  |
| 名古屋   | マニラ    | 70         | ×    | 月水金 | 460        | ○    | 毎日  |
| 沖縄    | 台北     | 305        | ×    | 毎日  | 565        | ○    | 毎日  |

注) 日帰り圏 居住地の空港を6 00以降に出発し、同じ日の24 00以前に到着する便を利用し  
相手空港への到着から出発まで6時間以上確保できる都市と仮定 (2003年10月現在)  
出典) JTB発表

- ③ 外資の導入や外国人研究者、技能者などの受入れの環境整備、外国人旅行者受入数の東アジアでの順位の低下、将来爆発的な増加が見込まれる中国をはじめとする諸外国からの旅行者への対応などが課題となる。

図表 2- 4 東アジアにおける旅行者の動向

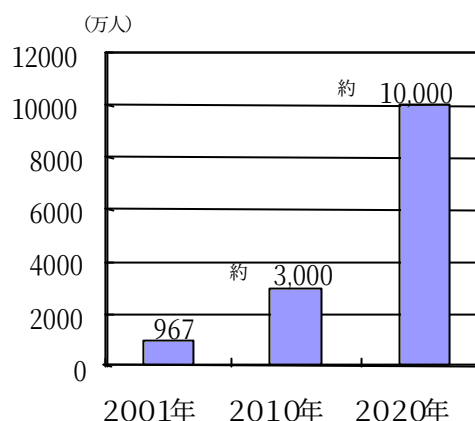
外国人旅行者受け入れアジアランキング

| 1990年   | 受入者数(万人) | 2001年   | 受入者数(万人) | 2020年(予測) | 受入者数(万人) |
|---------|----------|---------|----------|-----------|----------|
| ①マレーシア  | 745      | ①中国     | 3,317    | ①中国       | 13,000   |
| ②香港     | 658      | ②香港     | 1,373    | ②香港       | 5,655    |
| ③タイ     | 530      | ③マレーシア  | 1,278    | ③タイ       | 3,696    |
| ④シンガポール | 484      | ④タイ     | 1,013    | ④インドネシア   | 2,739    |
| ⑤日本     | 324      | ⑤シンガポール | 673      | ⑤マレーシア    | 2,505    |
| ⑥韓国     | 296      | ⑥マカオ    | 584      | ⑥シンガポール   | 1,532    |
| ⑦マカオ    | 251      | ⑦インドネシア | 515      | ⑦ベトナム     | 1,353    |
| ⑧インドネシア | 218      | ⑧韓国     | 515      | ⑧フィリピン    | 1,129    |
| ⑨台湾     | 193      | ⑨日本     | 477      | ⑨韓国       | 1,027    |
| ⑩中国     | 175      | ⑩台湾     | 262      | ⑩日本       | 1,006    |

出典)観光白書、WTO(世界観光機関)資料より国土交通省国土計画局作成

(注)WTOの2020年予測には台湾は含まれていない。

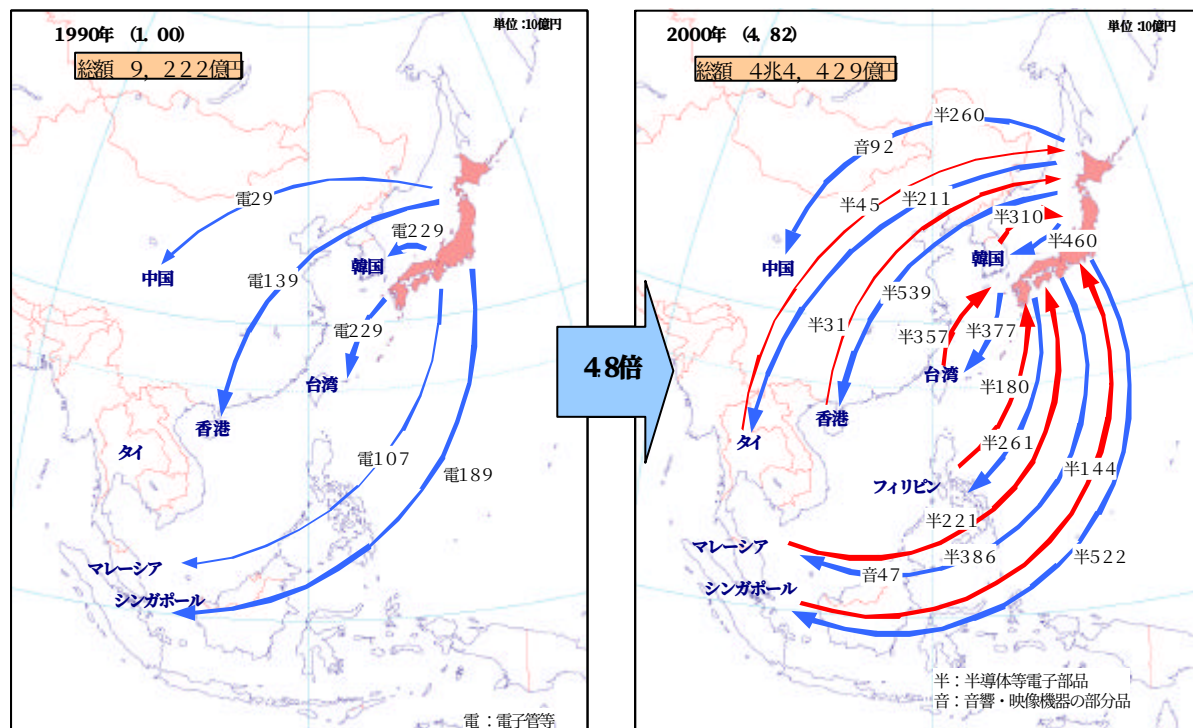
中国発国際旅行者数予測



(出典) WTO (世界観光機関) 資料

図表2-5 水平分業の進展

東アジア主要国との電子部品貿易額 (1990、2000年)



注)図は各国との貿易額上位10品目のうち電子部品類のみを抽出したもの 太矢印は年間1000億円以上の流動、総額はその集計値

(出典) 日本の統計(総務省)

(自立と連携を支える交流基盤)

- ④ 全国的に総合的な交通体系の構築が進み、ブロック間、ブロック内のモビリティが向上している。全国的な移動の速達性を示す全国一日交通圏は人口比率にして約6割、地域内の移動の速達性を示す地域半日交通圏は同比率約9割に達している。また、その結果、交流が活発化し、ブロックレベルでの中心的都市の形成が進展している。
- ⑤ 大都市圏における道路渋滞、鉄道の混雑や乗換の不便さ、空港容量不足・アクセスの不便さ、地方圏における公共交通の不足、光ファイバー網の地域格差が課題である。インターネット利用の世代間格差が大きいことにも留意する必要がある。

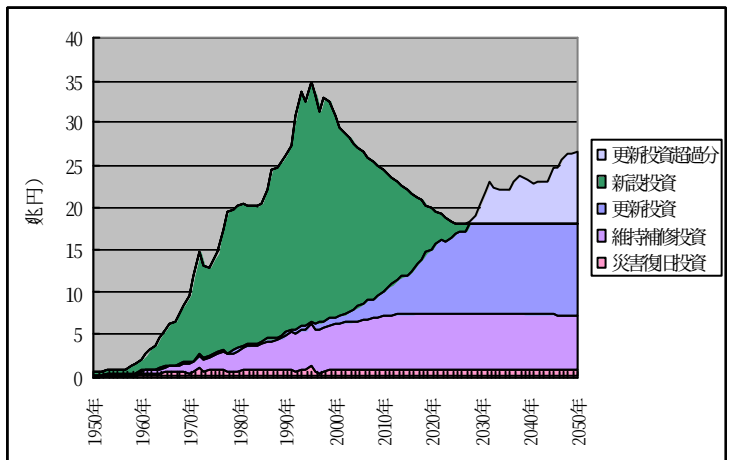
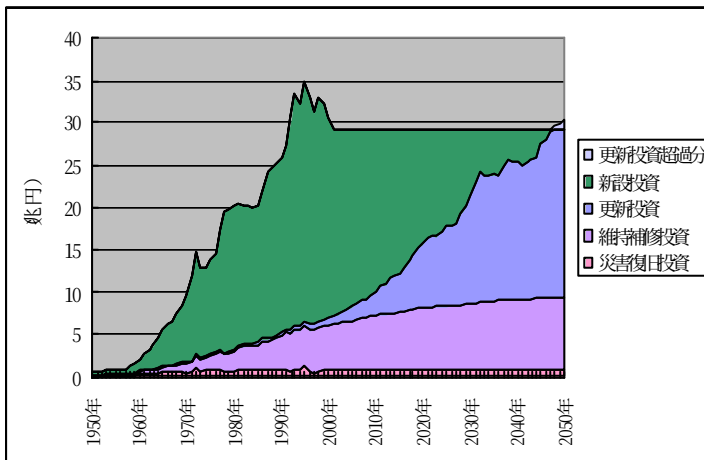
(持続的発展のための国土基盤整備)

- ⑥ 交通分野における環境負荷低減のためのモーダルシフトや交通需要マネジメントの推進、循環資源の輸送量増大に対応する静脈物流体系の構築が課題である。
- ⑦ 国土基盤の更新に必要な費用について試算すると、2020 年前後から更新投資が新規投資に厳しい制約を与えると予想される。

図表2－6 新規投資に係る制約についての試算

①総投資額が2001年度以降一定推移の場合

②総投資額が2001年度以降前年度2%減  
2025年度以降一定の場合



注 対象とした国土基盤は、道路・港湾・空港・公共賃貸住宅・下水道・水道・廃棄物処理・都市公園・郵便・文京施設・治山・治水・海岸・農林漁業・工業用水

国土交通省国土計画局において推計

(「広域国際交流圏の形成」の進捗状況)

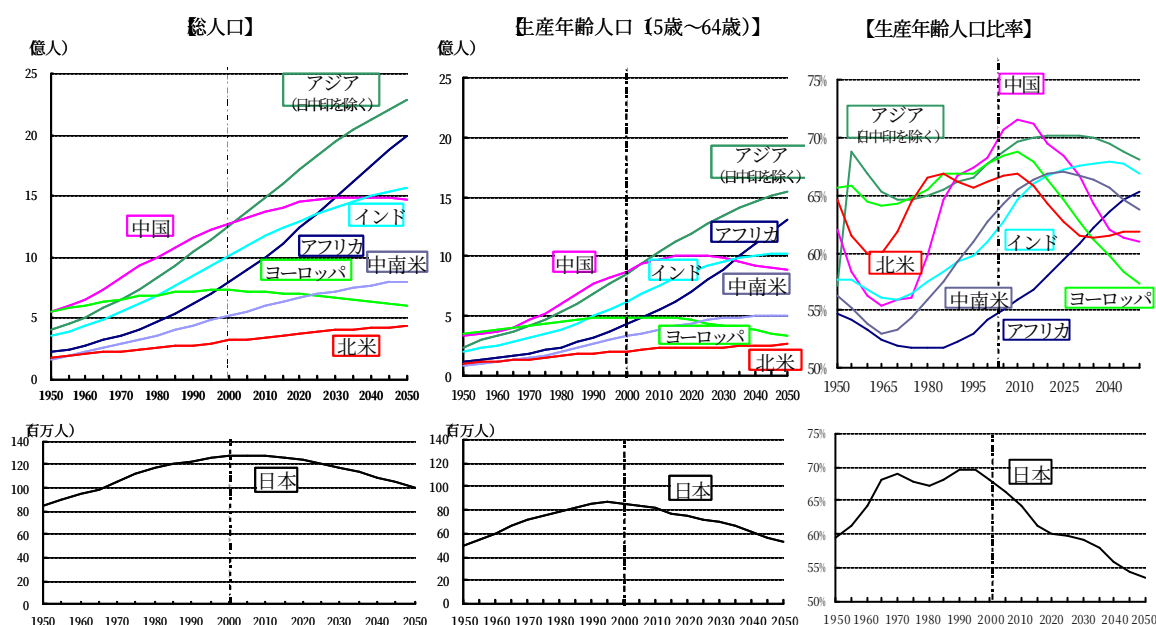
- ⑧ 人流、物流、情報流など国際交流量は、ブロックレベルで見ると、各々着実に増加しているものの、自ブロックの空港・港湾の利用割合は、大都市、九州、沖縄以外は相対的に低い。そのため、地方への国際便の確保のほか、国際拠点空港・港湾から地方への乗り継ぎ・積み替え機能の強化が課題である。

## 2. 今後の方向性

### (1) 東アジアの一員としての国土形成

- ① 各地域ブロックは、国際的な視点から地域の個性を認識し、特定の産業分野や特定の東アジア地域に重点を置き、広域的な連携により国際的競争力・魅力を向上することが必要である。
- ② 東アジアの誘致国・地域を設定し、相手方のニーズに合わせた観光戦略を広域連携により対応する。特に、外国人が移動・運転しやすい交通環境、広域的な観光ルート、観光情報発信が重要である。
- ③ 国際拠点空港・港湾の国際競争力の強化と需要に対応した整備・運用、乗り継ぎなどの国内輸送の円滑化、東アジアへの日帰り圏の形成を推進する。
- ④ 東アジア市場向けの電子商取引を支える通信網の確立や東アジアの情報、地域ブロック内の情報等を提供するプラットフォームを形成する。

図表2－7 世界の各地域及び我が国の人口の展望



出典 United Nations Population "World Population Prospects: The 2000 Revision" 及び国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成14年1月冊）における中位推計の値をもとに国土交通省国土計画局作成。

### (2) 二層の広域圏形成に資するモビリティ等の向上

- ① 人口減少下においても活力ある地域社会を形成していくためには、既存の行政区域を越えた広域的な対応が必要となる。そのため、生活圏域と地域ブロックという二層の広域圏の形成を視野に入れて、モビリティの向上を図ることが必要である。



- ② 地域ブロックの中心的都市、国際空港・港湾など地域ブロック単位に必要な機能へのアクセス、産業・観光戦略のためのブロック内拠点間アクセスを向上する。
- ③ 分散している生活サービス拠点の効率的利用や、より広範囲からの拠点利用を可能とするため、規格の高い道路網の整備、公共交通利用の促進を図る。
- ④ 広域連携による生活圈域の形成が困難な地域では、公的な支援も踏まえた高次情報インフラ整備により、情報サービスを提供し、テレショッピング、遠隔教育、遠隔医療、電子行政手続き等の生活機能を確保する。また、ヘリコプター等による緊急輸送体制の確立を推進する。

図表 2－8 1時間圏人口30万人未満の地域分布と将来推計

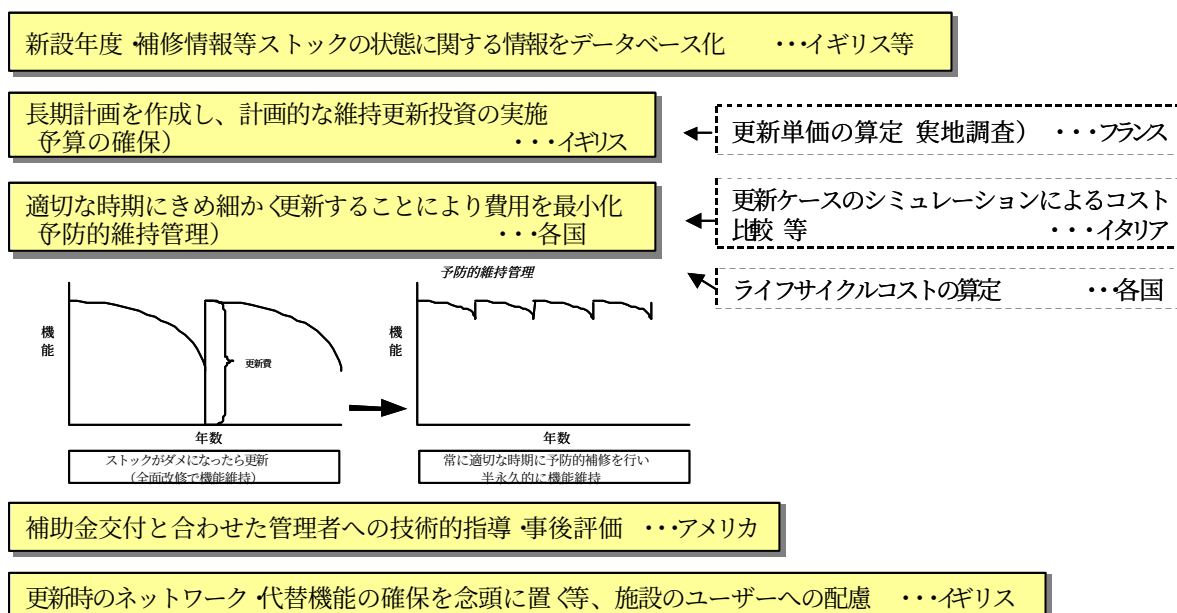


- ⑤ 公共交通利用促進施策の導入に際しては、コミュニティバス、乗合タクシー等の導入によるコスト負担の低減、都市のコンパクト化への寄与、外部経済性（環境負荷低減、渋滞緩和、都市の魅力向上等）を勘案する必要がある。

### (3)投資制約下での国土基盤投資の質的向上等

- ① 今後の国土基盤投資に当たっては、二層の広域圏の形成を視野に入れた広域レベルでの投資重点化、行政コスト削減に取り組むとともに、「選択と集中」の観点から、重点的、効果的かつ効率的に基盤整備を推進する。
- ② 東アジア全体の循環型社会構築のための広域リサイクルネットワークの形成や防災に関する地域レベルでの国際連携を推進する。
- ③ 国土基盤の整備・更新には、美しい国土形成や環境との共生の視点が重要であり、投資制約下にあっても地域の個性に配慮する。その際、より地域の現場に近い主体が判断できるような制度としていくことが重要である。
- ④ 大規模地震への対応として、交通のリダンダンシー確保に留意しつつ、ITS等の情報化を活用して、被災地における通行可能区間の明示、被災地外における適切な迂回誘導を円滑に行えるようにすることが重要である。
- ⑤ 既存ストックを全て更新しては、時代のニーズに合った国土基盤投資はできない。更新投資に際しては、既存ストックが有していた機能を広域的な連携によって空間的に代替するか、施設間で代替するかを明確にし、長期的な需要動向を踏まえ、更新すべきもの、用途転換すべきもの、更新を諦めるものを判断していくことが必要となる。
- ⑥ また、更新すべきものについても、単に施設のための更新に目を向けずに、周辺的环境整備も含め、美しさや地域の個性に配慮し、地域活性化を促すようなことも重要である。

図表２－９ 欧米における効率的な維持更新の代表的方策（例）



- ⑦ 新規投資の制約を考慮し、既存の国土基盤については、適切な維持管理による耐用年数の延長やライフサイクルコストの縮減、思い切った用途転換を図っていくことが必要である。



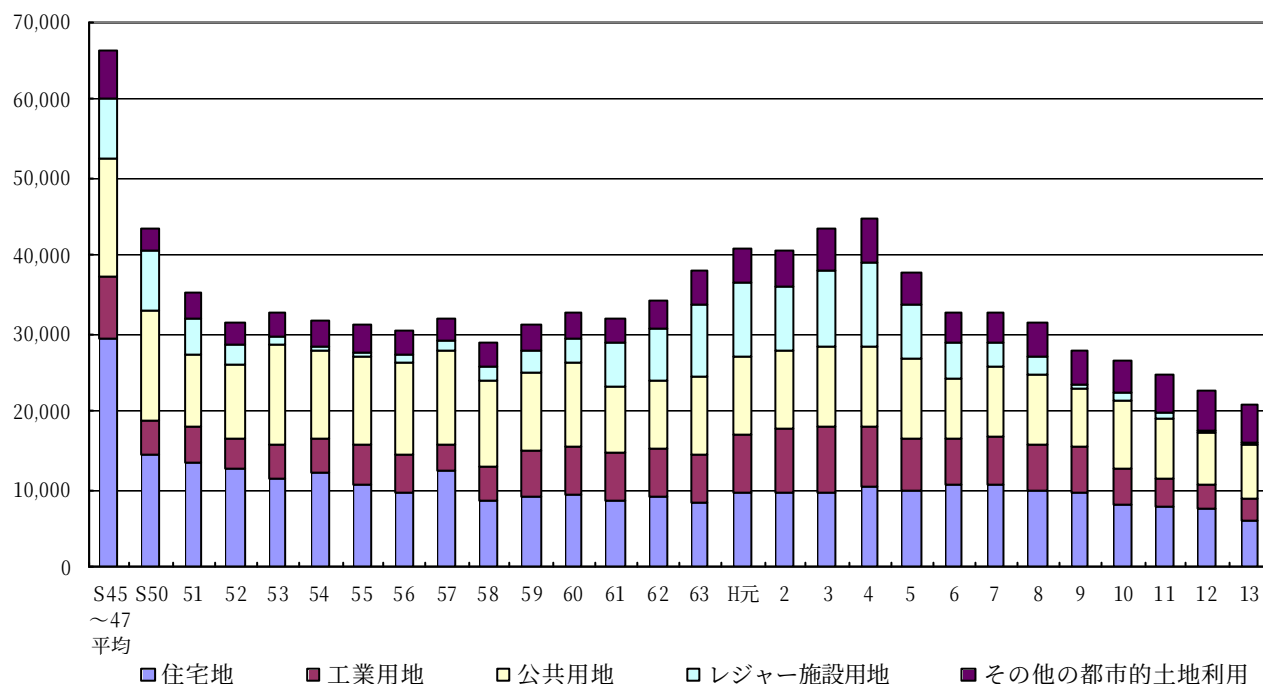
### 第3章 持続可能な美しい国土の創造

#### 1. 現状と課題 ～深刻な状況にある国土資源管理～

(市街地の拡大・拡散と農林地の放棄が進む国土利用)

- ① 近年、農林業的土地利用から都市的土地利用への開発圧力は低下している。

図表3－1 農林業的土地利用から都市的土地利用への転換面積推移



(出典) 国土の利用に関する年度報告」土地の動向に関する年次報告」より国土交通省国土計画局作成  
※農林業的土地利用には、農地、林地を含む。

- ② 中山間地域では、森林の施業放棄や農地の耕作放棄が進行している。  
③ 市街地の拡大・拡散が継続しているその一方で、中心市街地の空洞化が進行している。

(適正な管理が求められる国土資源管理)

- ④ 渇水頻度の高い地域や、湧水の枯渇や河川流量の減少、閉鎖性水域などでの水質問題等がみられることから、健全な水循環系の保全と回復に向けた総合的な取組が課題である。  
⑤ 間伐や植林が適正に行われないなど森林の管理水準が低下がみられる。地球温暖化防止のためにも森林の適正な整備・保全が課題である。

(循環型・環境共生型国土づくり)

- ⑥ 現在の社会経済活動を行うために、国内外から大量の資源を採取し、環境へ多くの負荷をかけている。

- ⑦ 地球温暖化に伴い、自然生態系や農林業等に様々な影響を及ぼすことが予想されている。地球の平均海面水位は 2100 年までに 0.09～0.88m 上昇すると予測されている。
- ⑧ 「自然再生推進法」など自然再生に向けた新たな取組が進み始めている。

(自然災害に強い国土づくり)

- ⑨ 防災対策は着実に進んでいるが、都市化に伴う潜在的な被害規模の拡大、過疎化に伴う災害に対する危険性の増大、高齢化に伴う災害弱者の増加など、依然として自然災害の脅威が残っている。

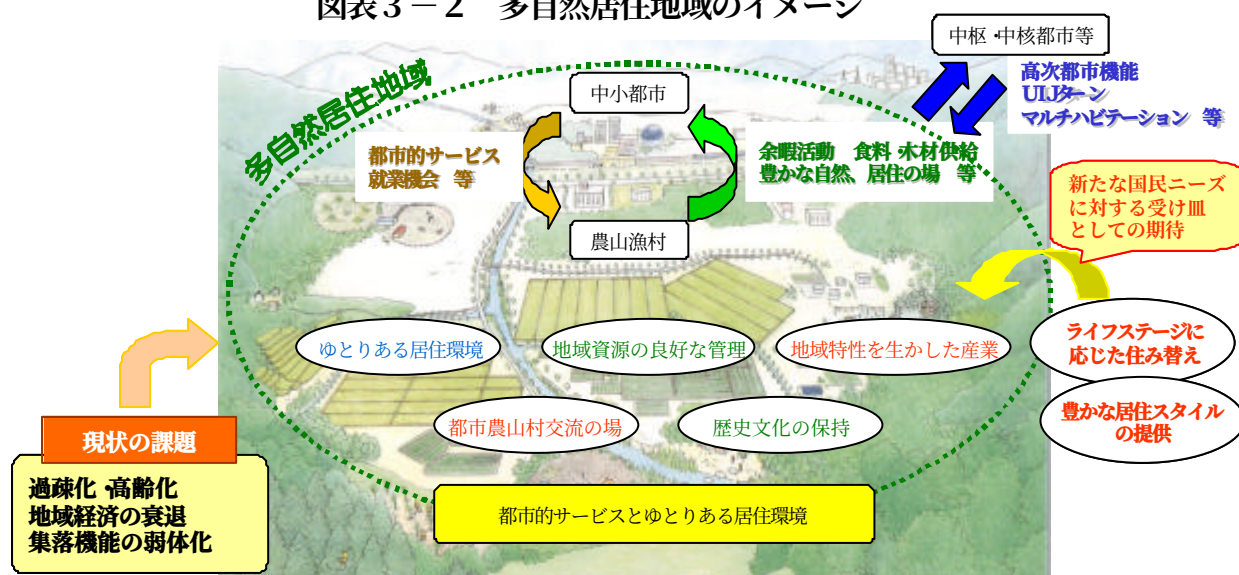
(厳しい状況にある農林水産業)

- ⑩ 食料自給率が極めて低い中、農業従事者数の減少、高齢化、農業の構造改革の遅れ等、農業は厳しい状況にある。こうした中、農業の自然循環機能やグリーンツーリズム等農村への新たな期待が高まっている。
- ⑪ 林業就業者数の減少、高齢化、不在村森林所有者の増加等、林業は厳しい状況にある。こうした中、森林・林業に対する国民の期待は、木材生産機能から、水源のかん養、地球温暖化防止等の公益的機能の発揮へと変化している。
- ⑫ 我が国周辺の水産資源量・漁獲量の減少傾向の中、水産資源回復への取組が進んでいる。

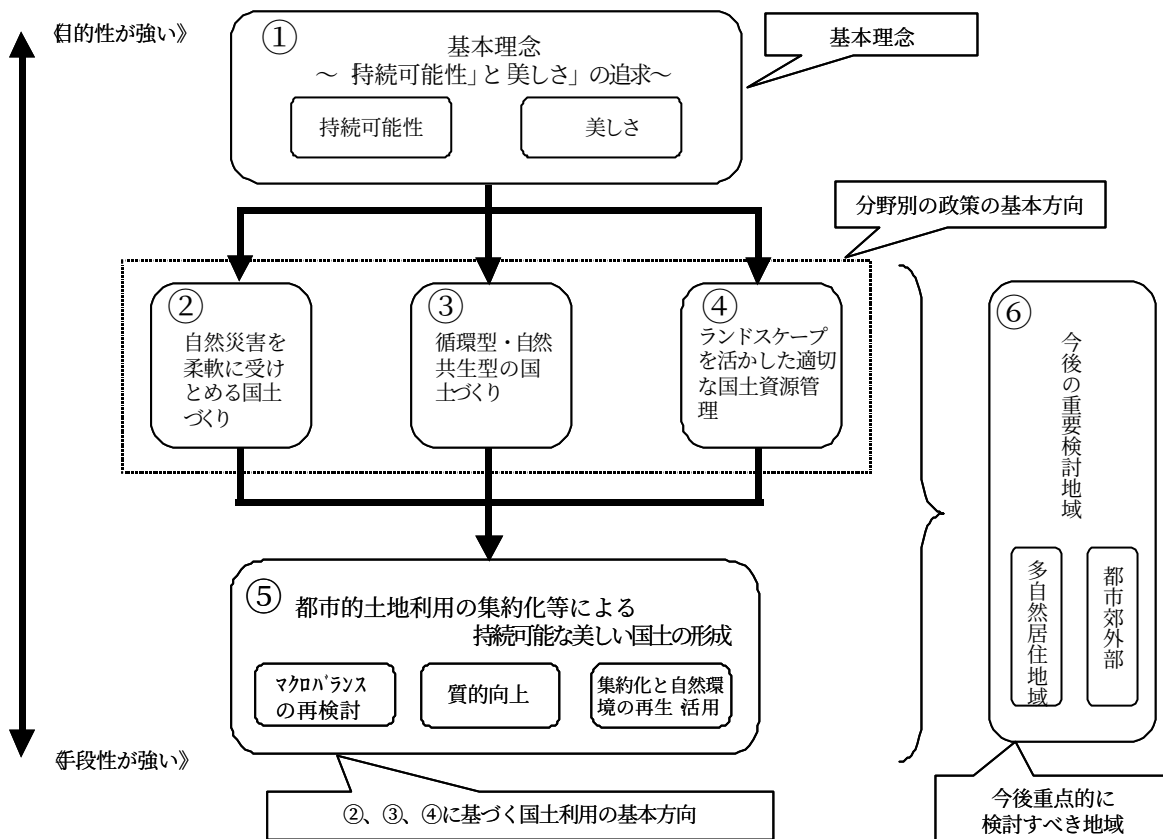
(「多自然居住地域の創造」の進捗状況)

- ⑬ 多自然居住地域では、人口減少、高齢化が進行し、中山間地を中心に集落機能の弱体化が進行している。
- ⑭ 自然志向、健康志向が高まる中、誇りの持てる地域づくりを進め、国民のニーズに応えていくことが今後の課題である。

図表 3-2 多自然居住地域のイメージ



## 2. 今後の方向性



### (1) 基本的な考え方

- ① 人と自然の関係においては、今後、「持続可能性」と「美しさ」という2点が全体を貫くものとして、特に重要である。
- ② 持続可能性については、環境負荷の低減、生物多様性の保全に加え、災害に対する安全面での持続可能性、市街地の存続や既存ストックの維持更新に対する財政面での持続可能性という側面も重要である。
- ③ 美しさについては、人と自然の永続的な関係の中でつくられる歴史性や文化性をも含めた空間の美しさという総合的概念でとらえることが重要である。

### (2) 自然災害を柔軟に受け止める国土づくり

- ① 国土保全施設整備などの「抑止」対策や、土地利用の誘導等の「回避」対策、災害時の防災情報の提供や救急応急施設等の「軽減」対策を総合的に行うことで被害を最小化・短期化する必要がある。すなわち、災害被害を完全には防ぎ得ないという前提に立った総合的なリスク管理が重要。
- ② これまでの施設整備に加え、土地利用の誘導や情報提供も含めた総合的な防災対策の推進が必要。

### (3)循環型・自然共生型の国土づくり

- ① 従来にも増して環境負荷を低減し、生物多様性の保全に資することによって健全で恵み豊かな環境を将来世代に継承することが重要。
- ② そのため、環境負荷の低減に向けては、よりコンパクトな市街地の形成等都市構造の転換、資源の有効活用等により物質循環を基調とした地域づくりなどの取組が必要である。
- ③ また、自然環境の再生等を積極的に行うとともにエコロジカル・ネットワークを含め自然環境の様々な機能を十全に発揮させるための国土規模の「水と緑のネットワーク」構想を展開する必要。

### (4)ランドスケープを活かした適切な国土資源管理

- ① 水、森林、農地、生態系等を流域圏単位で総合的に保全管理することが重要。
- ② 森林や農用地については、森林・農業の多面的機能を十分に発揮できるような管理を推進することが必要。
- ③ 大陸棚の限界画定の調査を推進し、新たな海洋利用の可能性を拡大する。また、沿岸域の適正な管理に向け、沿岸域圏総合管理計画策定を推進する。
- ④ 今後の国土資源管理に当たっては、地域住民やNPO等多様な主体が連携し活動を拡大させることで国土資源の利用が促進され、それがより一層の国土資源の適正な管理と美しい国土の実現につながるとい、いわば国土資源の「国民的経営」が、期待される。

### (5)都市的土地利用の集約化等による持続可能な美しい国土の形成

- ① 人口減少は、国土全体では土地利用の転換圧力をより一層低下させ、国土空間に余裕を生じさせる可能性が大きく、国土利用を長期的に望ましい姿へ誘導していく好機ととらえることができる。
- ② 人口減少、環境制約、財政制約などの条件の下、持続可能な美しい国土を実現するため、郊外部等における拡大・拡散した都市的土地利用の秩序ある集約化を図るとともに、生じた空間を活かして国土の安全性、持続可能性、美しさ・ゆとりの向上を図り、もって国土利用を再編することが必要である。
- ③ 国土利用の再編は、次の3つの観点から進める。
  - 1) 国土全体及び地域毎の土地利用のマクロバランスの再検討が必要（森林、農地、宅地等の面積バランス）
  - 2) 国民の価値観の変化や多様な要請に応えるため、国土の安全性、持続可能性、美しさ・ゆとりの向上の観点から国土利用の質的向上を図る必要
  - 3) 都市的土地利用の集約化と自然環境の再生・活用を図ることが必要

## (6)今後の重要検討地域

- ① 持続可能な美しい国土を創造するという観点から、多自然居住地域と都市郊外部が今後特に重要な地域となる。
- ② 多自然居住地域については、地域条件等に応じた施策の重点化を図る。特に、都市的な魅力と豊かな自然、ゆとりある居住環境を享受できるという新しい時代の豊かな居住スタイル、ライフステージに応じた住み替え等新たな国民のニーズに応えていくことが重要。
- ③ 全国一律で個性に乏しい都市郊外部については、今後、人口減少に伴って都市がコンパクト化していく際には、郊外は郊外自体の存在価値を見出すとともに、それぞれの地域に固有のテーマを追求し、個性を明確化することが重要。これにより、地域再生の可能性を生み出し、多様なライフスタイルの受け皿を作ることが可能となる。

## 第4章 目指すべき“国のかたち”と国土計画

### 1. 目指すべき“国のかたち”

(世界に誇ることのできる国土)

- ① 「多様な地域特性に応じた a)効率的な経済社会活動、b)豊かで安全な生活、c)美しく快適な環境、を実現する世界に誇れる優れた国土」の実現を目指すべきである。

(国土の均衡ある発展という理念の再構築)

- ② 人口減少問題への対応、国際化への対応、地域の主体的な取組への対応へと、国土政策の重点が移行する中、戦後の国土政策を貫く基本理念であった「国土の均衡ある発展」については、その理念の意味するところは継承するとしても、国民にわかりやすく共感できる理念に再構築することについて、国民的な議論を進める時期に来ている。

(国土づくり・地域づくりにおける一体感の醸成)

- ③ 国土づくりに当たっては、多様な地域特性を発揮する一方で、国土に対する誇りと愛着、美しい国への希求等、国土をよりどころとする社会の一体感を醸成することが重要である。こうした一体感は、様々な活動レベルで、多様な主体の協働を通じて醸成されることが期待される。これにより、個々の地域は個性的でありながら、全体としてまとまりを有する国土の形成が図られる。

(世界に開かれた国土の形成)

- ④ グローバル化の進む国際社会は、競争社会の側面を一層強めることと予想され、地域毎の国際交流・連携が重要視される一方、我が国全体として国際競争を凌ぐことが求められる。そのため、日本ブランドともいえるべき「安全」「清潔」「環境」「高技術」「確実」といった特色を伸ばす一方、積極的に海外からの資本と人的資源を受け入れ、新しい創造を生み出すことが重要である。
- ⑤ これまでともすれば東京対地方という構図でとらえられがちであった国土構造を、世界における日本、世界都市東京といった視点でとらえ直す必要がある。
- ⑥ 地域の活力や魅力を向上させるためには、今後、巨大な市場を形成していくとみられる東アジア経済との関係はより重要となる。「東アジアの一員としての日本」という視点に立ち、地域は、都道府県を越えた広域的な連携の下で、国際連携に取り組み、競争力や魅力を向上させる。



(「自立圏連帯型国土」の形成)

- ⑦ 今後、国境を越えた地域間競争の激化や人口減少に伴う地域活力の低下が見込まれる中、より大きな地域的まとまりによるスケールメリットの発揮等、地域の魅力や競争力を高めることによって、これからの我が国が活力を維持していく必要がある。
- ⑧ 国土構造としては、都道府県を越える規模からなる地域ブロックの形成を全国的に展開し、地域ブロックが自立的に、相互に交流・連携し世界と競争しながらも国土としての一体感を有する「自立圏連帯型国土」を目指す。
- ⑨ 地域ブロックにおいては、「選択と集中」を進め、拠点都市圏、産業集積、国際交流・交通拠点等へ資源を集中させることにより、地域ブロック全体を牽引することも重要である。

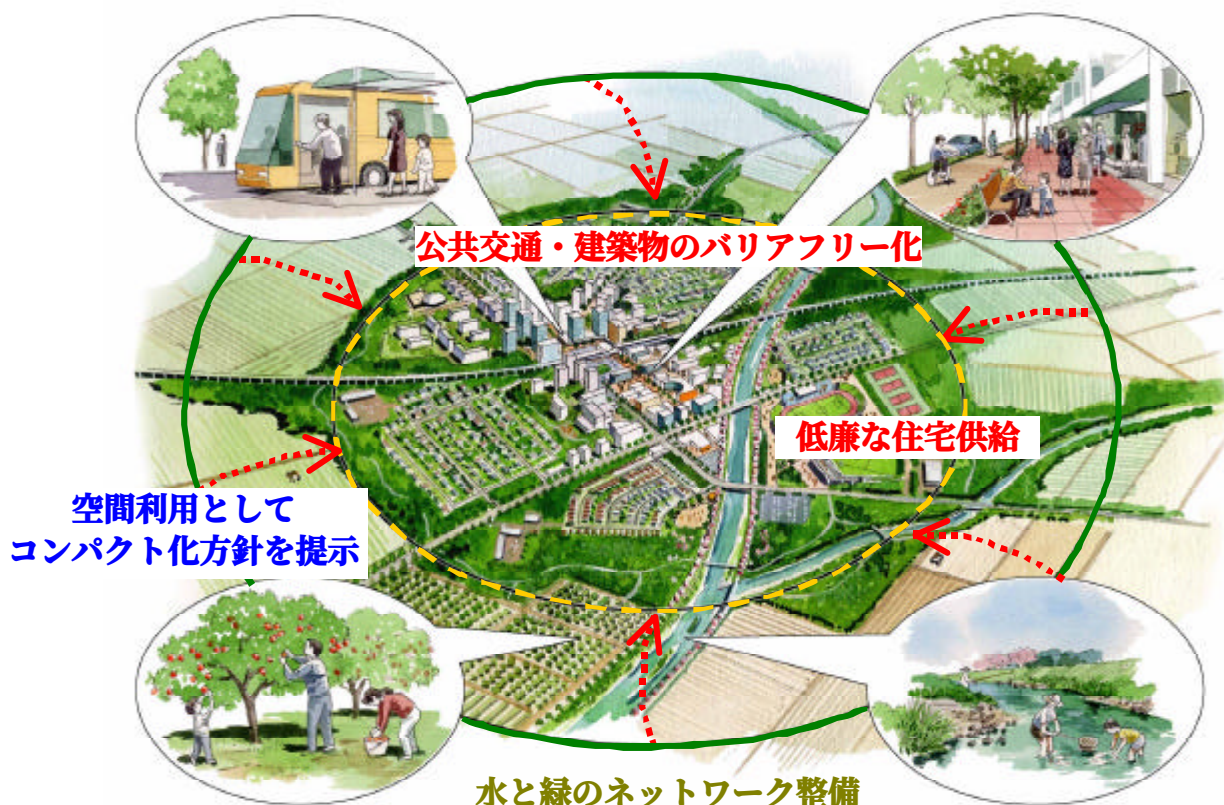
(地域ブロックを支える生活圏域の形成)

- ⑩ 生活の利便性のための都市的サービスの確保や地域社会の維持のためには、地域の実情を踏まえつつ、複数の市町村による広域的な連携と役割分担を積極的に進めていくことが必要。

(成長管理されたコンパクトな都市構造への転換)

- ⑪ 生活圏域の中心となる都市、とりわけ地方都市においては、現在なお進行する都市の外延化を抑制するとともに、諸機能の集約化を誘導することにより、賑わいのある中心市街地を持つ、求心力のあるコンパクトな都市構造（Compact City）への転換を図ることが重要。また、地域が責任を持って自主的で賢明な選択をし、安定的かつ持続的な成長（Smart Growth）を目指すことが重要。

図表4－1 コンパクトな都市構造への転換のイメージ



(二層の広域圏の形成と一極一軸型国土の転換)

- ⑫ 地域ブロックと生活圏域という二層の広域圏は、人々の諸活動の空間的な広がりに着目した地域的まとまりを示すものであり、目指すべき国土構造をわかりやすくし、自らの地域に対する国民の理解を深め、各種政策立案時の指針となることを企図し提案するものである。

これら二層の広域圏の形成に向けて、国民、地方公共団体、国等国土づくりに携わる多様な主体の参画により国土づくり・地域づくりが進められることにより、確固たる国土構造転換の流れが出来上がるものと期待される。

(東京問題に対する新たな認識)

- ⑬ 東京圏への過度の機能集中や人口流入を招くことがないようにすることを基本としつつも、東京については、世界経済の中核たり得る世界都市として、高次都市機能の集積と持続的な成長という観点も重要である。その意味で、首都圏から地方への分散政策の強化よりも、地方圏の自立を促す政策に重点が置かれるべきである。

(持続可能な美しい国土の形成)

- ⑭ 美しい国土を実現するため、健全で良好な自然環境を適切に保全管理するとともに、歴史的にも文化的にも調和したランドスケープ（風土）を伴った国土の形成を目指す必要がある。

## 2. 国土計画の今日的意義

- ① 国土計画は、基本的に土地、水、自然、社会資本、産業集積、文化、人材等の資源の望ましい配分を示す長期的、総合的、空間的な計画である。

(これまでの国土計画の成果と今日的課題)

- ② これまで国土計画は、製造業等の地方分散、地域間所得格差の縮小等、一定の成果を挙げてきたが、昨今、施策の重点・優先度や目標と施策の関係が不明確である、あるいは、実現時期が不明確で指針としての機能が低下しているといった問題点が指摘されている。

(国土計画の改革)

- ③ これまでに経験したことのない時代への突入に先立ち、国民、地方公共団体、国その他の国土づくりに携わる多様な主体が共有し、協働して実現すべき国土の将来像を示すことが、国土計画に求められている。
- ④ 国土計画は、国土の利用、開発及び保全の観点から国土の将来像とそこに至る道筋を示すものであり、国土計画自体も、国土づくりの転換を迫る新たな潮流を踏まえ、大胆にその改革を図るべきである。

(目指すべき“国のかたち”の提示)

- ⑤ 「効率的な経済社会活動」「豊かで安全な生活」「美しく快適な環境」を有する国土を形成し、未来へ引き継ぐことを目指し、世界に開かれた「自立圏連帯型国土」及び「持続可能な美しい国土」の形成に向けた具体的な目標及び政策指針を示し、多様な主体間で共有していく必要がある。

(国土の総合的管理)

- ⑥ 目指すべき“国のかたち”を実現するためには、明確な目標と指針の下、全国レベルから市町村レベルに至るまで、国土の利用、開発及び保全を一体的に進める、すなわち、“国土基盤整備の選択と集中”と“国土利用の再編”を総合的に、協働して取り組むことが重要となる。
- ⑦ 国土計画は、国土の利用、開発及び保全を総合的に行い、国土を適切に管理（マネジメント）していくための指針としての役割を担うべきである。

(国土基盤整備の選択と集中及び国土利用の再編)

- ⑧ これまでの国土計画では、交通体系の整備とあわせ産業を誘致するといったような産業（工場）の地域的展開や、国土基盤整備等が主たる実現手段であった。
- ⑨ 国土基盤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の1つである。今後は、投資制約が強まると見込まれる中、画一的な投資から地域・分野を越えた投資の選択と集中へと方針を転換すべきである。
- ⑩ 更に、今後の国土づくり・地域づくりに当たっては、国土利用の再編の観点を重視し、全国規模の水と緑のネットワークの形成をはじめとする国土利用の質的向上、拡大・拡散した都市的土地利用の秩序ある集約化と自然環境の再生・活用など、国土空間利用を誘導する方策を推進すべきである。

(国の方針の明示と国と地方の役割分担)

- ⑪ これからの国土計画は、国民、地方公共団体、国等国土づくりに携わる多様な主体の参画による計画づくりを経て、望ましい国土の将来像を共有し、理解し、その推進に協働して取り組まれるものでなくてはならない。
- ⑫ 国土計画はこれまで、土地、水、自然、社会資本等の資源の利用について国として方針を示すことが主な役割であったが、今後は、地域の自主的・自立的な取組を尊重し、国の考え方と地方の考え方との相互調整に重点を置いた方針の提示へと、その役割を変えていくべきである。
- ⑬ その際、国と地方の相互連携、意見の対流による計画づくりを基本に、国が行う資源利用の規模・配置の方針を明示し、地方との間で役割分担を明確にした上で方針を共有することが必要である。
- ⑭ また、実効性を高める観点からは、多様な地域特性を反映した空間計画とするとともに、地域が個性をより発揮し、その魅力を創出するためのインセンティブの付与等の検討も必要である。

(以上)