

# 本格的人口減少社会における国土計画

国土交通委員会調査室 廣原 孝一

## 1. はじめに

安倍内閣においては、地方から東京への一極集中が続く中で、地方が成長する活力を取り戻し、人口減少を食い止めることが大きな政策課題とされている。「経済財政運営と改革の基本方針 2014」（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）で、「人口急減・超高齢化に対する危機意識を国民全体で共有し、50 年後に 1 億人程度の安定した人口構造を保持することを目指す」とされ、対策の司令塔の役割を担う「まち・ひと・しごと創生本部」において、50 年後に 1 億人程度の人口を維持するための「長期ビジョン」、人口減少を克服し将来にわたって活力ある日本社会を実現するための 5 箇年の計画である「総合戦略」が取りまとめられている（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）。

こうした取組の一つの契機となったのが、平成 26 年 5 月 8 日に、民間の日本創成会議・人口減少問題検討分科会により公表された「ストップ少子化・地方元気戦略」である。提言では、若年女性が流出し急激に減少する地域は、出生率が上っても将来的には消滅するおそれが高いとした上で、若年女性が 2040 年までに半数以下に減少する「消滅可能性都市」は、約 1,800 の市区町村のうち 896 にのぼり、このうち人口 1 万人を割る 523 についてはより消滅の可能性が高いとの推計を示しており、国民の耳目を集めた。

これらの動きに先立ち、国土交通省は、平成 25 年 10 月に、「新たな『国土のグランドデザイン』構築に関する有識者懇談会」を立ち上げ、急速に進む人口減少・少子化、異次元の高齢化、東日本大震災の経験、首都直下地震や南海トラフ地震のひっ迫などを踏まえ、2050 年を見据えた国土・地域づくりの指針となるグランドデザインを構築することとした。同懇談会は、平成 26 年 3 月に「新たな『国土のグランドデザイン』（骨子）」を、平成 26 年 7 月に「国土のグランドデザイン 2050～対流促進型国土の形成～」(以下「国土のグランドデザイン 2050」という。)を取りまとめている。

これを受け、平成 26 年 9 月 18 日の国土審議会において、審議会に計画部会を設け、「国土形成計画（全国計画）」（平成 20 年 7 月 4 日閣議決定）<sup>1</sup>の改定について調査審議することが決定された。本稿では、国土のグランドデザイン 2050 等で示された我が国国土を巡る長期的な課題を概観するとともに国土形成計画の改定における課題について若干のコメントを加えることとする。

## 2. 人口減少下における我が国の国土の姿

国土のグランドデザイン 2050 の取りまとめに先立つ平成 23 年 2 月に、国土審議会政策部会長期展望委員会は、「『国土の長期展望』中間とりまとめ」（以下「長期展望 2011」と

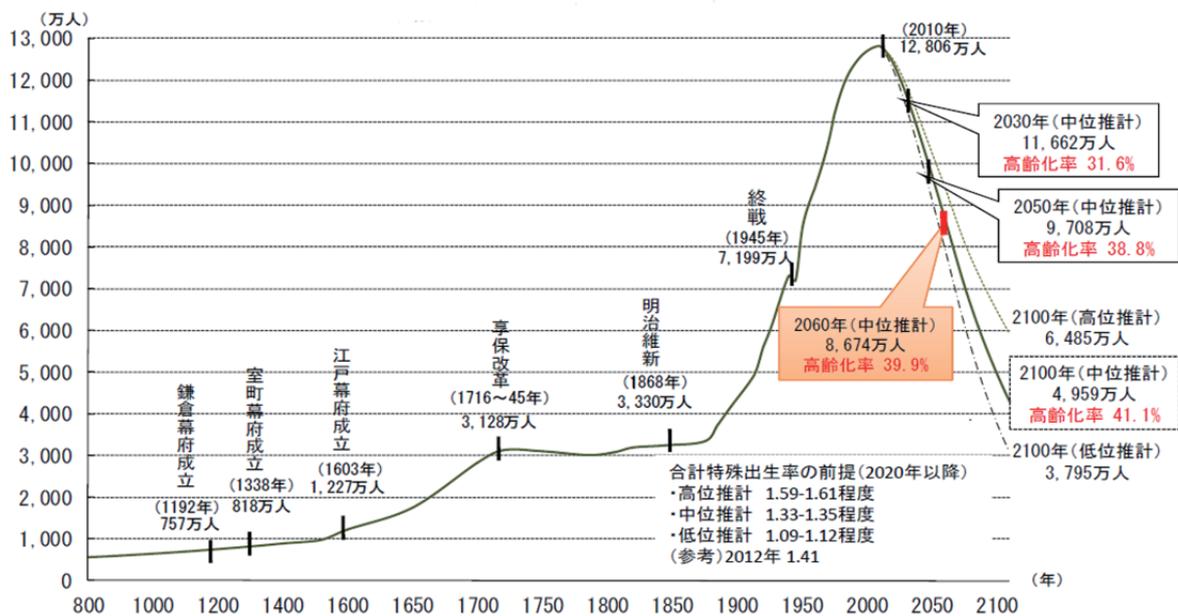
<sup>1</sup> 国土形成計画法に基づき、今後概ね 10 箇年間に於ける国土づくりの方向性を示す計画として策定される。国土形成計画には、全国計画とそれを受け広域ブロックで策定する広域地方計画がある。

いう。)を公表している。これは、東日本大震災の発生直前に発表されたものであるが、人口減少の進行等を踏まえ、2050年頃の国土の姿を展望したものであり、国土のグランドデザイン2050につながる部分が多いため、国土のグランドデザイン2050と長期展望2011<sup>2</sup>とを交える形で、人口減少下の我が国の姿及び主な課題について概観する。

### (1) 特定地域への人口集中を高めつつ進む人口減少

我が国の人口動向は、2010年(平成22年)の1億2,806万人をピークとして減少に転じている。国立社会保障・人口問題研究所の中位推計によると、今後、総人口は、2050年に約9,700万人に減少し、1964年(昭和39年)の約9,718万人と同等の水準となり、この時期には、毎年約100万人、政令市一つ分の人口が減少すると推計される。この傾向が継続すれば、2100年には日本の総人口は5,000万人弱まで減少し、明治末頃の人口規模になると見込まれており、日本史上類を見ない人口減少を経験することとなる(図表1)。

図表1 長期的な人口の推移と将来推計



(出所) 内閣府資料

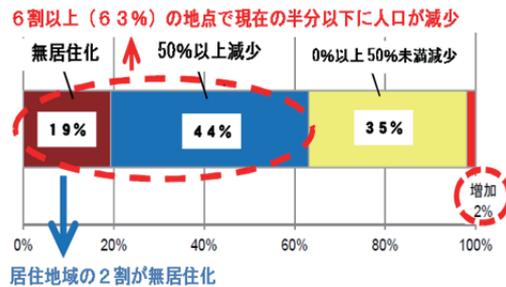
グランドデザイン2050では、我が国国土の約38万km<sup>2</sup>を約1km<sup>2</sup>ごとの地点に分割して地域の人口動向を推計している。現在、人が居住している約18万地点(2010年)のうち、2050年には約6割の地点で人口が半減以下となり、さらにそのうち1/3(居住地域の約2割の地点)で無居住化する(図表2)。今後無居住化する地点の割合は、北海道(約47%)、四国(約25%)、中国(約22%)で高く、全国土に占める無居住地の割合は約5割から約6割に増加する。

これを市区町村別に見ると、現在、人口5万人以下の市区町村が全体の約7割を占め、これ以外の約3割の市区町村に人口の約8割が集中している状況であるが、長期的に、人口規模のより小さい市区町村において人口減少が大幅に進むと推計されている(図表3)。

<sup>2</sup> 長期展望2011では対2005年増減率、国土のグランドデザイン2050では対2010年増減率となっている。

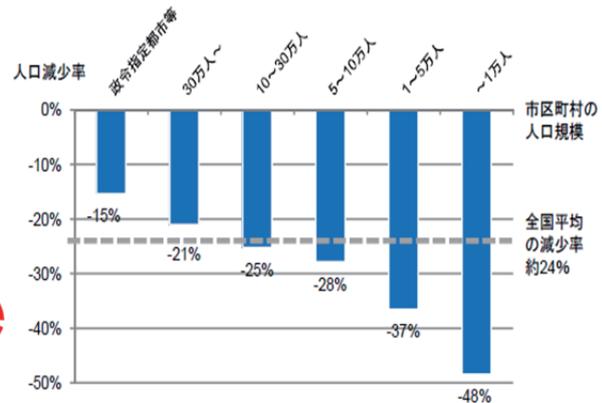
なお、長期展望 2011 では、人口が 6,000～1 万人の市区町村の平均で人口がおよそ半減し、過疎化が進む地域の平均で約 61.0%の人口減少となると推計され、離島振興法の対象となる離島においても、約 1 割が無人となる可能性があるとしている。

図表 2 人口増減割合別の地点数



(出所) 国土交通省資料

図表 3 市町村の人口規模別人口減少率



(出所) 国土交通省資料

2010 年から 2050 年にかけての広域ブロック<sup>3</sup>別の人口動向をみると、ほとんどの圏域で一貫して人口が減少するが、東京圏だけは当面人口が増加した後、2020 年頃に減少に転じると見込まれる。また、人口シェアで見ると、総人口が減少する中でも東京圏のシェアが上昇する傾向が続く（約 28%から約 31%に上昇）。

生産年齢人口についてみると、2010 年から 2050 年までの減少率は、東京圏で約 34%、名古屋圏で約 33%、地方圏で約 43%と地域差が大きい。絶対数で見ると、地方圏で約 1,660 万人減少し、3 大都市圏においても約 1,520 万人減少するが、このうち東京圏で約 820 万人減少すると見込まれている。

高齢者人口については、数・率ともに、3 大都市圏（約 630 万人、約 45%増）が地方圏（約 190 万人、約 12%増）を上回って増加する。特に、東京圏は 2040 年に 1,000 万人を突破し、2050 年に向けて増加が続くと見込まれ、増加率で約 58%、増加数で約 420 万人と突出する。地方では既に高齢者人口が減少に転じている地方自治体もあるが、地方圏全体の高齢者人口は 2025 年頃を境に減少に転じると推定される。

世帯類型をみると、長期展望 2011 では、これまで家族類型の主流であった「夫婦と子」からなる世帯は 2050 年には少数派となる一方、単独世帯が約 4 割と一番多い世帯類型となり、単独世帯のうち高齢者単独世帯の割合は 5 割を超え、2050 年まで増加し続けるとされている。

## (2) 「地域的凝集を伴う人口減少」の状況への対応

長期展望 2011 では、総人口が減少する中で、東京圏の人口シェアの拡大が継続するとともに、それぞれの地域においても、より人口規模の大きな都市等の人口のシェアの拡大

<sup>3</sup> 3 大都市圏：東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）、名古屋圏（岐阜県、愛知県、三重県）、大阪圏（京都府、大阪府、兵庫県、奈良県） 地方圏：3 大都市圏以外の地域

が続き、いわば「地域的凝集を伴う人口減少」が進むとしている。

地域的な人口の偏在は地域ごとに様相の異なる影響を生じるが、特に、生産年齢人口の地域的偏在が進むことが、経済の地域間格差にどのように影響するか、東京圏の人口減少や高齢化がどのような影響を持つか、例えば、東京圏の国際競争力にどのように影響するか、地方圏で、急激な人口減少に加え高齢化率が高まっていくという厳しい環境の中で、生活・産業の基盤を充実する方策や地域の特色を高める方策など地方圏の発展に必要な要素は何か、それをどう確保するかなど具体的に検討していく必要があるとしている。

### （３）過疎が進む地域での大幅な人口減少への対応

既に過疎化が進んでいる地域においては、急激に人口が減少すると予測されるが、長期展望 2011 では、長い年月にわたり地域の絆によって支えられてきた集落機能を維持、代替する仕組みの導入について、ハード・ソフト両面から検討を行っていく必要があるとしている。また、居住地の割合が国土の約 5 割から約 4 割に縮小すると予測されるように、加速度的に集落が消滅していく中で、国境離島、奥山等を始め、無居住化した地域の国土管理をどのように進めていくか、その際の国の役割をどう考えるか、制度の在り方も含め検討が必要であるとしている。

また、人口規模や人口密度の低下は一人当たりの行政コストの上昇を招き、長期的には行政サービスの維持が困難となる市町村が増加する懸念がある。

### （４）高齢者単独世帯の増加等への対応

長期展望 2011 では、今後、高齢者単独世帯数は一貫して増加して、2050 年には約 1,000 万世帯まで達すると推計されているが、従来家庭が担ってきた機能を高齢者単独世帯においてどう確保していくかについて国土政策の観点からも検討する必要があるとしている。加えて、高齢者が増えることに伴い、その消費動向が経済に与える影響は大きくなっていくと考えられることから、高齢者の消費行動を分析し、それを地域の活性化につなげていく方策の検討も重要となると指摘している。

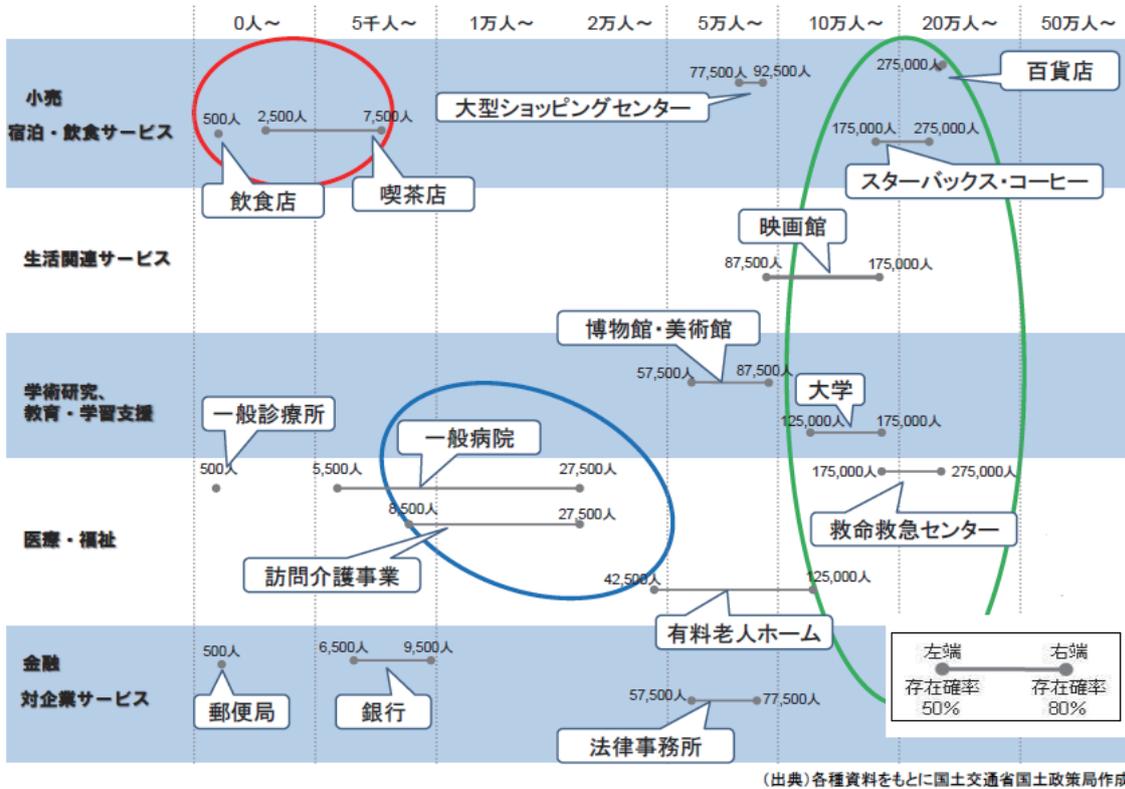
また、高齢者単独世帯が増加するなど世帯規模の縮小を踏まえると、面積の小さい住居の需要が増加するなど住宅需要は質・量ともに変化していくため、長期的な人口構成、世帯類型の変化を十分踏まえた上で、既存の住宅ストックの有効活用を含め、住宅の需給のミスマッチを解消する方策などの対応策を検討する必要があるとしている。

### （５）地域人口の減少に伴う生活関連サービス産業の撤退への対応

サービス産業は、人口規模に応じて立地可能性が変化すると考えられており、長期展望 2011 の試算では、市町村に生鮮食料品販売業（野菜・果実小売業、鮮魚小売業、食肉小売業）が 8 割以上の確率で存続するためには、12,500 人以上の人口規模が必要とされている。また、国土のグランドデザイン 2050 においては、大型ショッピングセンターが 8 割以上の確率で存続するためには 92,500 人以上、百貨店については 275,000 人以上、一般病院や訪問介護事業については 27,500 人以上、有料老人ホームについては 125,000 人、救命救急セ

ンターについて 275,000 人以上の人口規模が必要とされている（図表 4）。

図表 4 サービス施設の立地する確率（50～80％）と地方自治体規模の関係



(出所) 国土交通省資料

今後、人口減少により生活関連サービスの立地に必要な人口規模を割り込む地域が出てくることが予想される。特に、人口規模の小さな圏域は人口減少率も大きいことから、居住が低密度な圏域で生活関連サービスの立地が困難となる地域が多く出現する。この結果、移動の困難度が相対的に高い高齢者を中心として、日常の買物が困難になるなど住民の福祉水準が著しく低下することが懸念される。

また、国土のグランドデザイン 2050 では、百貨店や大学、救命救急センターなど高次の都市機能が提供されるには、人口 10 万人以上の都市から交通（自動車）1 時間圏にある複数の市町村からなる圏域の人口が 30 万人程度必要であるとしている。現在、こうした圏域が、3 大都市圏を別として、61 圏域存在しているが、2050 年には 43 圏域まで激減すると見込まれ、高次都市機能を提供するサービス産業が成立しない地域では、地方都市の魅力が減退し、若者の流出、雇用の減少などを招き、地域の衰退、人口減少を加速するおそれがあるとしている。

一方、長期展望 2011 は、これらの状況を契機に、サービスの融合（小売と宅配等）や拠点の集約化（小売店、医療施設、市町村庁舎等の拠点化等）、新サービスの創出（子育て支援等）等の地域の取組が始まり、それが新しいサービス産業の形成につながる可能性もあるとしている。

### (6) 増加する社会資本ストックの維持管理・更新需要への対応

我が国の社会資本ストックは、内閣府の「日本の社会資本 2012」によれば約 460 兆円（平成 21 年度末 純試算①）とされている。「平成 25 年度国土交通白書」では、国土交通省所管の社会資本ストックが約 310 兆円とされ、維持管理・更新費は、平成 25 年度の約 3.6 兆円から、10 年後に約 4.3～5.1 兆円、20 年後には約 4.6～5.5 兆円に増加するとしている。

多くの社会資本は、都道府県・政令市・市区町村により管理されている（橋長 2 m 以上の橋梁で 90% 以上、河川管理施設で 65% 等）が、長期展望 2011 の試算によると、都道府県別の一人当たりの維持管理・更新費は、人口の少ない県において顕著に増加すると見込まれ、これらの地方自治体において維持管理・更新費用の負担感が大きくなる。

こうしたことにより、社会資本ストックの機能・安全性の低下が懸念されるため、計画的な維持・補修や長寿命化などにより維持管理・更新費の平準化を図るとともに、将来の都市・地域の持続可能な成長に資するよう、単純に更新を行うだけではない社会資本の維持管理・更新の在り方に関する戦略が必要となると指摘されている。

また、財源の確保、効率的な維持管理方策の検討の外、社会資本の維持管理を担う公務部門の人材の高齢化・減少が見込まれる中、民間部門の活用、ハード・ソフト両面からのイノベーションを取り入れるなど維持・管理の仕組みづくりが必要であるとされている。

## 3. 巨大災害への対応

平成 23 年 7 月に、国土審議会政策部会防災国土づくり委員会は、東日本大震災の教訓を踏まえ、「災害に強い国土づくりへの提言～減災という発想にたった巨大災害への備え～」（以下「提言」という。）を取りまとめている。提言のうち国土形成に大きく関わるものについて概観する。

### (1) 大災害に備えた広域的な機能分担・配置等の検討

東日本大震災において、震源地から遠い東京圏においても、ライフラインの途絶・停止、サプライチェーンの分断、大量の帰宅困難者の発生を始め大規模地震に対する脆弱性が顕在化したことを踏まえれば、東京圏が首都直下地震により被災した場合には、質量ともに次元の異なる影響が生じると危惧される。提言では、大規模な地震等による被害を全国に波及させない国土の在り方は国土政策上重要な検討課題とされ、特に、東京圏と同時被災しない地域との間で首都機能等の分担関係を構築することが重要であり、巨視的な視点で、諸機能の分散やバックアップのための拠点の配置、それらネットワークの確保等の検討が必要であるとしている。

また、日本国内のインターネット網ではプロバイダ間の接続の結節点であるインターネットエクスチェンジ（IX）が東京に一極集中しており、ここが被災した場合、日本全体のインターネットトラフィック能力が低下する危険性がある。このため、IXの一極集中を改善していくことが重要であると指摘している。

### (2) 災害に強い広域交通基盤の整備等による代替性・多重性の確保

提言では、巨大災害時に機能する交通ネットワークの代替性・多重性の確保が重要であ

るとし、首都直下地震や南海トラフ地震等の大規模地震に備え、同レベルの規格のルート  
を複数確保すること、ある間隔で規格の高いルートを整備することなどにより広域ネット  
ワークの代替性・多重性の確保を図る必要があるとの認識を示している。

また、南海トラフ地震による津波の影響が想定される地域を始め、大規模かつ広域的な  
被害が想定される地域においては、地域内の移動を担う交通基盤に加え、地域間の連絡性  
を高める交通基盤を複数確保することが必要であり、地域の孤立など代替性・多重性の欠  
如などから生じる脆弱性の点検を行い、その克服に向けて、ミッシングリンクの解消や隘  
路区間の改良等の効果的な手法による対応が重要であるとしている。

### (3) 災害リスクの低い国土利用の推進

中長期的な課題として、提言では、災害が発生しやすい国土であることを十分に認識し、  
国民の防災意識を継続的に高めつつ、将来の人口減少等も踏まえ、人口や諸機能を災害リ  
スクのより低い地域へ粘り強く誘導していくための国土利用の方向性及び誘導方策を検討  
することが重要としている。具体的には、人口が減少する局面において災害危険区域の指  
定等による土地利用・建築規制の導入、更新期に合わせて先行移転した公共施設や社会基  
盤施設を核とした居住機能の誘導など地域ごとの特性を踏まえて、中長期的な視点から戦  
略的に検討することが重要であると指摘している。

## 4. 国土のグランドデザイン 2050 の概要

急速に進む人口減少による地域消滅の危機、首都直下地震、南海トラフ地震等の巨大災  
害の切迫という我が国の直面する危機及びその課題について概観してきたが、国土のグラ  
ンドデザイン 2050 は、2050 年という長期を見据え、国民と危機感を共有し、未来を切り  
開いていくための国土づくりの理念・考え方を示すものとして策定された。その概要は以  
下のとおりである。

### (1) 国土のグランドデザイン 2050 の基本理念

人口減少、高齢化、厳しい財政状況等の制約の中で、我が国経済社会の活力を維持・増  
進するための鍵は、地域構造を「コンパクト+ネットワーク」という考えでつくり上げ、  
国全体の生産性を高めていくことにあるとしている。人口減少社会において、各種サービ  
スを効率的に提供していくためには、集約化(コンパクト化)が不可欠であるが、単に集約  
するだけではマーケットが縮小し、サービスの提供を維持することが困難となる。このた  
め、各地域をネットワーク化することにより、都市機能を維持できる圏域人口を確保し、  
人口減少下においても、質の高いサービスを効率的に提供することが可能となる。

また、人・モノ・情報の交流や出会いが活発化し高密度に行われれば、新たな価値や賑  
わいの創造の契機になるとしている。この「コンパクト+ネットワーク」により、産業ク  
ラスタなどの「新しい集積」を形成し、中山間地域から大都市まで国全体の生産性を高  
める国土構造を構築するとしている。

さらに、この交流は、相似形の地域が並立することでは生じず、それぞれの地域が多様  
であればあるほど活発化すると考えられ、各地域が常に主体的に自らの地域資源に磨きを

かけ、「多様性」を再構築することが重要である。多様な複数の地域が「連携」することにより、人・モノ・情報の流れ、いわば「対流」が生まれ、「対流」は地域活力の源となる。こうした「対流」を地域から国まで様々なレベルで促進していくことが必要であり、そのため「対流」のエンジンとなる「多様性と連携」を常に進化させることが重要とされる。また、その最も重要な基盤となるのが国土の災害に対する安全性の確保であるとしている。

以上のような視点から、「多様性(ダイバーシティ)」、「連携(コネクティビリティ)」、「災害への粘り強くなやかな対応(レジリエンス)」を3つの基本理念として、2050年を見据えた国土づくりを進めることとしている。

## (2) 基本戦略

以上のような基本理念の下、目指すべき国土を実現するために、12の基本戦略が設定されている。ここでは、国土のグランドデザイン2050の特色となる概念として、「小さな拠点」、「高次地方都市連合」、「スーパー・メガリージョン」、「日本海・太平洋2面活用型国土」について概説する。

### 基本戦略

1. 国土の細胞としての「小さな拠点」と、高次地方都市連合等の構築
2. 攻めのコンパクト・新産業連合・価値創造の場づくり
3. スーパー・メガリージョンと新たなリンクの形成
4. 日本海・太平洋2面活用型国土と圏域間対流の促進
5. 国の光を観せる観光立国の実現
6. 田舎暮らしの促進による地方への人の流れの創出
7. 子供から高齢者まで生き生きと暮らせるコミュニティの再構築
8. 美しく、災害に強い国土
9. インフラを賢く使う
10. 民間活力や技術革新を取り込む社会
11. 国土・地域の担い手づくり
12. 戦略的サブシステムの構築も含めたエネルギー制約・環境問題への対応

「小さな拠点」とは、集落が散在する地域において、商店や診療所など日常生活に不可欠な施設・機能を歩いて動ける範囲内に収め、そのような中核となる集落と周辺地域とをネットワークで結ぶことにより、日常生活の「守りの砦」として周辺集落を一体的に支えていく機能を持つ、「国土の細胞」ともいうべきものである。この考え方は、地方の集落のみならず大都市郊外のいわゆる「オールドニュータウン問題」においても適用できる。

こうした拠点を全国に5,000箇所程度形成することを想定している。また、道の駅等とも連携して6次産業機能を付加することなどにより、雇用を生み出す「攻めの砦」となることも期待されている。

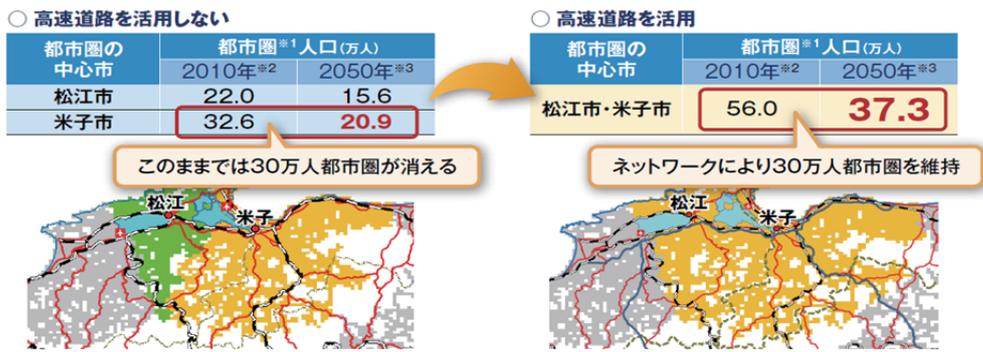
「高次地方都市連合」とは、人口規模の小さい圏域で高次都市機能を提供するサービスの立地が困難となる地域が多く出現することに対して、複数の地方都市等が高速道路等のネットワークを活用して相互に各種高次都市機能を分担・連携し、一定規模の人口(概ね30万人)を確保することにより、高次都市機能の維持を図ろうとするものである。これを、総務省の地方中核拠点都市圏構想とも連携しながら全国で60~70箇所構築することとし

ている（図表5）。

国土全般に係る戦略として、2050年までにはリニア中央新幹線によって3大都市圏が結ばれ、世界最大の大都市圏（「スーパー・メガリージョン」）が形成されることが見込まれ、3大都市圏がそれぞれの特色を発揮しつつ一体化することにより、世界を先導していく成長のエンジンとなることが期待されるとしている。

さらに、東日本大震災の経験を踏まえ、ネットワークの多重性・代替性の観点から、太平洋側の国土軸とともに、日本海側の国土軸を確立し、両者の連携を確保する「日本海・太平洋2面活用型国土」の形成が重要であるとしている。日本海側の活用は、国土の地政学上の位置付けやアジア諸国やロシアにおける経済活動の活発化を我が国の経済に取り込むための対応としても大きな意義を有するものと考えられている。

図表5 高次地方都市連合の例



（出所）国土交通省資料

### （3）目指すべき国土の姿

こうした基本戦略に取り組んでいながら、以下のような国土の姿を目指すとしている。

#### ア 実物空間と知識・情報空間が融合した「対流促進型国土」の形成

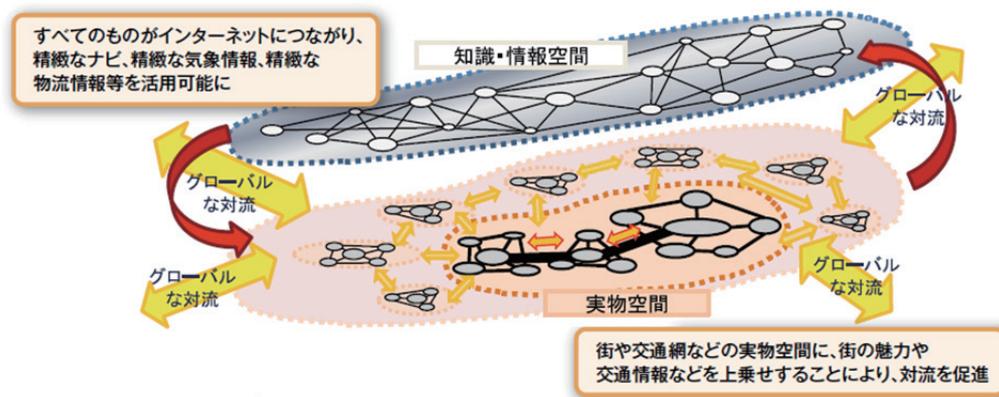
今後、情報通信技術（ICT）の急速な進化により、知識・情報空間が急速に拡大し全国を覆うようになると見込まれる中、2050年の国土は、地球表面の実物空間と知識・情報空間が融合したいわば「3次元的な国土構造」となる。このような国土構造の中で、それぞれの地域が個性を磨き多様性を進化させ、数多くの小さな対流を生み、それぞれが創発を生みだし、常に活発でダイナミックな対流の発生につながっていく、「対流促進型国土」とも呼ぶべき国土を目指すこととしている（図表6）。

#### イ 大都市圏域と地方圏域

東京圏への人口の集中は、結果として国全体の人口減少を加速させているだけではなく、ひとたび首都直下地震が発生した際の被害を甚大なものとし、国家の存亡の危機を招くことにもなりかねないと危惧されている。このため、依然として進展する東京一極集中からの脱却を図ることが重要であり、若者の東京への流出に歯止めをかけるには、地方の雇用の創出が不可欠であり、地域間の人の交流を活発化させつつ、東京から地方への人の流れを創出することが必要である。また、民間企業の東京から地方都市への本

社移転の動きが出始めており、こうした動きを国全体のものとするため、国や民間企業の施設・機能等の地方移転を促進する施策の検討が必要としている。

図表6 目指すべき国土の姿



(出所) 国土交通省資料

## 5. 国土形成計画の課題

国土審議会では、国土のグランドデザイン 2050 に加え、国土強靱化、地方創生などの検討等をも踏まえつつ、現行の国土形成計画（全国計画）の見直し作業を行うこととしており、平成 26 年 12 月に中間取りまとめを行い、平成 27 年夏に最終取りまとめを予定している。国土審議会において今後具体的な議論が本格化していくと考えられるため、現時点でコメントできることは限られるが、これまでの議論を踏まえ課題となると考えられる点について簡単にコメントする。

### (1) 国土づくりに関する新たなビジョンの形成

太田国土交通大臣は、全国が軒並み東京型の都市を目指すという意味での国土の均衡ある発展ということではなく、現時点でどういう国土を形成してくかという共通の目標を作り上げる必要があるとの認識を示している<sup>4</sup>。戦後の国土政策を貫く理念であった「国土の均衡ある発展」は、ともすれば各地域が様々な施設をフルセットで持ちたいということにつながったと指摘されるが、この意味での「均衡ある発展」に代わる理念として打ち出されたのが「対流促進型国土の形成」であるともいえよう。

平成 26 年 12 月 4 日の国土審議会計画部会に提示された「新たな国土形成計画（全国計画）中間整理（素案）」においては、「全国の各地域が、魅力的な『地域の個性』を外部からの評価も踏まえ自ら知恵を絞って発見し、磨き上げるとともに、一定の所得や雇用の場、生活サービス機能といった『定住環境』を確保し、そのような地域間を良好な情報・交通『ネットワーク』でつなぐ『対流促進型国土』の形成を図ることを、国土の基本構想とする」とされている。しかし、現実には、こうした取組が難しい地域が取り残され、地方において地域間格差を拡大する結果をもたらすのではないかとの懸念も強い。こうした懸念

<sup>4</sup> 第 185 回国会参議院国土交通委員会会議録第 2 号 2 頁（平 25. 11. 5）

も踏まえて、国土・地域づくりに関わる国、地方自治体のみならず、地域を支える担い手としての役割が大きくなっている民間事業者やNPO、そして国民一人一人が広く共感できる国土づくりの新しいビジョンを打ち出せるかが課題となろう。

## (2) 「東京一極集中」への対応

現行の計画においても、過疎化の進展、大都市における居住環境整備の遅れ、災害に対する脆弱性等への対応として、東京、太平洋ベルト地帯に人口や諸機能が集中する一極一軸型国土構造の是正が目指されている。しかし、東京駅から40 km圏内の駅1 km圏内で人口が増加するなど東京圏への人口集積傾向は依然として続いている。総人口が減少する中で東京圏への過度の人口集積は好ましいこととはいえないとされるものの、それは、サービス化や情報化といった社会経済構造の変化が集中の利点を高める方向に作用していることの結果とも考えられ、その傾向を政策的に変えることは容易ではないであろう。

その東京にしても、日本経済の成長を牽引する役割を期待されているにもかかわらず、国際的競争力は、シンガポール、中国等の諸都市に比べ相対的に地位が低下してきている。また、高度成長期に整備された社会インフラや戦後復興期に建設された建築物が一斉に老朽化すること、交通アクセスの整備が不十分であることなど抱える課題も多い。このため、国際戦略特区を始め、国際的なビジネス環境を整備し、世界から資金、人材、企業を集積してビジネス拠点を形成する取組が開始されている。

一方、首都直下地震等の大災害により一たび東京の機能が停止することによって、日本に限らず全世界的に大きな混乱を引き起こし得ることは、東日本大震災の教訓であり、政治・行政、経済・金融、情報、教育等の各分野において東京の担う中枢機能のバックアップ体制の整備や機能の分散を図ることも喫緊の課題である。2020年東京オリンピック・パラリンピック後をも見据え、東京の在り方について具体的な議論が望まれる。

## (3) 人口減少社会におけるインフラ整備・維持の在り方

今後のインフラ整備においては、厳しい財政的な制約に加えてストックの更新費用が急激に増加することや人口減少等により利用需要が変化していくことを踏まえる必要があり、地方自治体において、長期的な視点をもって、更新、統廃合、長寿命化などを計画的に行うため公共施設等総合管理計画を策定することとされている。

国土のグランドデザイン 2050 では、交通インフラを中心とする既存インフラを賢く使うことに加え、インフラの特性や利用状況等を踏まえ、必要に応じ更新等を行うほか、機能連携、用途変更、統廃合等を実施していくこととしている。その際にも、人が居住する限り道路等は必要であり、国土を適切に管理するためにも最低限のインフラは必要であるとの認識を示している。

一方、今後、人口の低密度化・地域的偏在、無居住化する地域の拡大が予想される中で、例えば、ある段階で不必要なインフラの見切りをつけ、削減を行いつつ、必要などころには、選択的かつ集中的なインフラの整備を行い、インフラの拠点を効率的に関連付けることにより、お互いの機能を更に高める、いわゆる撤収戦略の検討が必要との見解も示され

ている<sup>5</sup>。地域のインフラ整備の要望は強いが、住民が減少する状況で、インフラの整備・維持管理をどう戦略的に行っていくか、より多様な観点からの検討が求められる。

#### (4) 実効性のある計画の策定

平成 17 年 9 月に、戦後 5 次にわたり策定されてきた全国総合開発計画の根拠法である国土総合開発法が国土形成計画法として改正された。当時の議論において、国の策定する計画は、国土のビジョンと主要施策の基本方向等を示すものであり、計画内容の実現に取り組む様々な主体への指針となることが期待されているが、①内容が広範にわたり、政策の重点、優先度が不明確である、②目標と施策の目的手段関係が不明確である、③「いつまで」という時間軸に沿った指針性が不明確であると指摘された<sup>6</sup>。

現行の計画においては「東アジアとの円滑な交流・連携」など 5 つの戦略的目標が掲げられているものの、その評価は定性的なものにとどまっている。急激な人口減少・高齢化の下での地域の活力維持、一極一軸構造の是正を始め多くの課題はこれまでも喫緊の課題とされてきたものであり、「10 年間の取組が我が国の将来を左右する」とされる中で策定される新たな国土形成計画がスローガンに終わらないよう、施策ごとに適切な目標と工程表を設定するなど実効性のあるものとするのが重要であると考えられる。

## 6. 結語

地域づくりにおいて、国の施策や補助金などの全国統一的な制度が大きな役割を果たしたものの、反面において地域が個性を喪失する一因となった可能性があると考え、地域の選択と責任に基づく主体的な取組が求められてきている。一方、人口の減少が全地域的に進む中で、人口を取り合う形での宅地開発競争や賑わいを巡る大規模商業施設の誘致合戦が進むことは望ましくなく、新しい計画には、競争しつつも連携が図られ、地域そして国としての全体最適が達成されることを促す内容となるのが求められよう。

また、地域づくりの担い手の育成・確保は大きな課題であり、国土形成計画の改定において、地方自治体だけではなく、民間事業者、NPO など地域を支える多様な主体の意見が反映されることが従来にも増して重要である。

国土の形成を巡る議論を契機として、国土に対する誇りと愛着を持ちつつ多様な主体が協働し、地域が個性を発揮しながら国として一体となった取組が更に推進されることを期待したい。

(ひろはら こういち)

<sup>5</sup> 平成 26 年 10 月 24 日国土審議会計画部会(第 2 回)における高橋泰委員提出資料

<sup>6</sup> 「国土の総合的点検—新しい“国のかたち”へ向けて—」国土審議会調査改革部会(平 16. 5)