

# 国土政策における人口減少社会への対応

## — 「国土の均衡ある発展」の変遷と「対流促進型国土の形成」 —

決算委員会調査室 富田 武宏

### 1. はじめに

平成 23 年 10 月に公表された平成 22 年国勢調査によると、第二次世界大戦終結後の昭和 25 年に 8,411 万人であった我が国の総人口は、平成 22 年に 1 億 2,806 万人となるなど、一貫して増加傾向にあった。戦後の我が国の人口動勢について俯瞰するとき、その特徴として、高度経済成長に伴う都市部以外の地域から太平洋ベルト地帯に所在する都市部への大規模な人口移動が挙げられる。このような事情を背景として、我が国においては、総人口が増加する過程において、過密地域と過疎地域に各々対応する政策的な判断が求められてきたのである。

そして、このような都市的土地利用への転換圧力や急速に進展する過疎化による国土管理水準の低下等に対し、政府は、国土総合開発法（昭和 25 年法律第 205 号）（以下「開発法」という。）に基づく全国総合開発計画、国土利用計画法（昭和 49 年法律第 92 号）（以下「利用法」という。）に基づく国土利用計画といった「国土計画」を策定することで対応しようとしてきた。開発法は、平成 17 年に国土形成計画法（以下「形成法」という。）として全面改正され、全国総合開発計画は、国土利用計画と一体として作成するものとされている国土形成計画へと引き継がれている。

しかし、28 年 2 月に公表された平成 27 年国勢調査によると、我が国の総人口は前回（22 年）時より 94.7 万人減少して 1 億 2,711 万人となるなど、本格的な人口減少社会が到来したことが明らかとなった。我が国が経験したことのない少子高齢化、人口減少社会に対応するため、政府は、27 年 8 月に新たな国土形成計画及び国土利用計画を決定し、国土の安全性を高め、持続可能で豊かな国土を形成する国土利用を図り、対流促進型国土の形成による、これからの時代にふさわしい「国土の均衡ある発展」を図ることとした。

国土交通省は、28 年度予算において、地域・拠点をつなぐ高速道路ネットワークの構築などのために 3,621 億円を計上するなど、対流促進型国土の形成のための予算を計上しており、また、国会においても国土計画の重要性に関する質疑がなされていることなどから、関係予算の執行状況や事業効果等については今後の決算審査の過程においても注視していく必要があると思われる。そのため、以下、本稿では、国土の利用に関する諸計画の体系、国土形成計画と国土利用計画の変遷を整理するとともに、26 年に策定された「国土のランドデザイン 2050」（以下「GD2050」という。）を踏まえた上で、今後の国土政策の在り方や方向性について考察してみたい<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 本稿においては、原則として、戦後（昭和 20 年以降）の国土計画について論じることとする。

## 2. 国土の利用に関する諸計画の体系

### (1) 国土計画の策定経緯

我が国における全国を対象とした国土計画の最初のもは、昭和37年に策定された全国総合開発計画（一全総）である。これは、経済効率性の最大化を目的として、太平洋ベルト地帯に集中的に社会資本の整備を行うことを内容とする所得倍増計画が35年に策定されたことに対し、太平洋ベルト地帯以外の地域から大きな反発が生じたことを受けたことにより、作成されたものである。したがって、その内容は、経済効率を優先させたものではなく、開発から取り残された地域の振興方策に力点を置いたものとなっている<sup>2</sup>。

しかし、我が国の高い経済成長に伴い、経済効率の最大化を図るための先進地域の更なる整備の需要と、先進地域と後進地域における投下資本の格差に対する不満などにより、その後の全国総合開発計画の目標は移り変わることとなった（図表1参照）。

図表1 全国総合開発計画の比較

|        | 全国総合開発計画<br>(一全総)                                                                                                                          | 新全国総合開発計画<br>(新全総)                                                                    | 第三次全国総合開発計画<br>(三全総)                                                                                      | 第四次全国総合開発計画<br>(四全総)                                                                                                                   | 21世紀の国土の<br>グランドデザイン                                                                                                                                                            |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 開議決定   | 昭和37年10月5日                                                                                                                                 | 昭和44年5月30日                                                                            | 昭和52年11月4日                                                                                                | 昭和62年6月30日                                                                                                                             | 平成10年3月31日                                                                                                                                                                      |
| 策定時の内閣 | 池田内閣                                                                                                                                       | 佐藤内閣                                                                                  | 福田内閣                                                                                                      | 中曽根内閣                                                                                                                                  | 橋本内閣                                                                                                                                                                            |
| 背景     | 1 高度成長経済への移行<br>2 過大都市問題、所得格差の拡大<br>3 所得倍増計画(太平洋ベルト地帯構想)                                                                                   | 1 高度成長経済<br>2 人口、産業の大都市集中<br>3 情報化、国際化、技術革新の進展                                        | 1 安定成長経済<br>2 人口、産業の地方分散の兆し<br>3 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化                                                      | 1 人口、諸機能の東京一極集中<br>2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化<br>3 本格的国際化の進展                                                                       | 1 地球時代<br>(地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流)<br>2 人口減少・高齢化時代<br>3 高度情報化時代                                                                                                                   |
| 長期構想   | -                                                                                                                                          | -                                                                                     | -                                                                                                         | -                                                                                                                                      | 「21世紀の国土のグランドデザイン」<br>一極一軸型から多軸型国土構造へ                                                                                                                                           |
| 目標年次   | 昭和45年                                                                                                                                      | 昭和60年                                                                                 | 昭和52年からおおむね10年間                                                                                           | おおむね平成12年<br>(2000年)                                                                                                                   | 平成22年から27年<br>(2010-2015年)                                                                                                                                                      |
| 基本目標   | 〈地域間の均衡ある発展〉<br>都市の過大化による生産面・生活面の諸問題、地域による生産性の格差について、国民経済的視点からの総合的解決を図る。                                                                   | 〈豊かな環境の創造〉<br>基本的課題を調和しつつ、高福祉社会を目指して、人間のための豊かな環境を創造する。                                | 〈人間居住の総合的環境の整備〉<br>限られた国土資源を前提として、地域特性を生かしつつ、歴史的、伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和の取れた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備する。 | 〈多極分散型国土の構築〉<br>安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流している国土を形成する。                | 〈多軸型国土構造形成の基礎づくり〉<br>多軸型国土構造の形成を目指す「21世紀の国土のグランドデザイン」実現の基礎を築く。<br>地域の選択と責任に基づく地域づくりの重視。                                                                                         |
| 開発方式等  | 〈拠点開発構想〉<br>目標達成のため工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反応的に開発をすすめる、地域間の均衡ある発展を実現する。 | 〈大規模プロジェクト構想〉<br>新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。 | 〈定住構想〉<br>大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図る。                       | 〈交流ネットワーク構想〉<br>多極分散型国土を構築するため、①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、②基幹的交通、情報・通信体系の整備を図らるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進、③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成。 | 〈参加と連携〉<br>一多様な主体の参加と地域連携による国土づくり<br>(4つの戦略)<br>1 多自然居住地域(小都市、農山漁村、中山間地域等)の創造<br>2 大都市のリノベーション(大都市空間の修復、更新、有効活用)<br>3 地域連携軸(軸状に連なる地域連携のまとまり)の展開<br>4 広域国際交流圏(世界的な交流機能を有する圏域)の形成 |
| 投資規模   | 「国民所得倍増計画」における投資額に対応                                                                                                                       | 昭和41年から昭和60年<br>約130兆～170兆円<br>(昭和40年価格)                                              | 昭和51年から昭和65年<br>約370兆円<br>(昭和50年価格)                                                                       | 昭和61年度から平成12年度<br>1,000兆円程度<br>(昭和55年価格)                                                                                               | 投資総額を示さず、投資の重点化、効率化の方向を提示                                                                                                                                                       |

(出所) 国土交通省資料「国土計画関係基礎資料」を基に筆者作成

<sup>2</sup> 川上征雄『国土計画の変遷－効率と衡平の計画思想－』（鹿島出版会、2008年）10頁においては、このような、必ずしも経済優先、市場優先という考え方ではなく、必要とする地域に必要な供給を行おうとする、後進地域を政策的に重視する行政態度を「衡平主義」と定義している。このような概念に対するものとして、先進地域を優先整備することで経済的効率を発揚させる行政態度を「効率主義」と定義している。

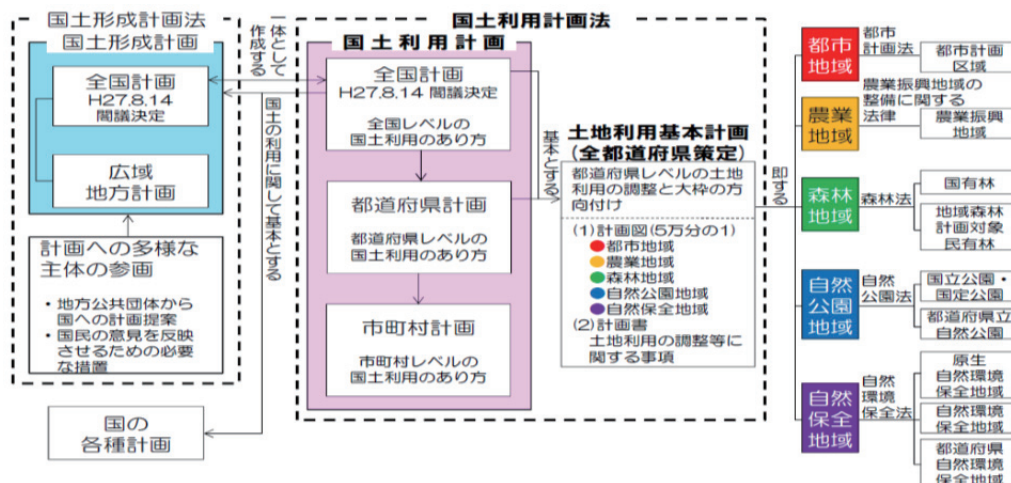
昭和44年に策定された新全国総合開発計画（新全総）においては、一全総と異なり、新たなネットワークの構築により地域振興も図る一方で先進地域の整備に力点を置いたものであったのに対し、52年に策定された第三次全国総合開発計画（三全総）においては、大都市整備を抑制し、地方振興に力点を置くものとなっていた。しかし、62年に策定された第四次全国総合開発計画（四全総）においては、高規格幹線道路等のインフラ整備を具体的に明記し、「多極分散型国土の形成」を掲げながらも、東京を「世界都市東京」と規定し、東京の整備を最重要視するなど、特定先進地域（特に東京）をその他の地域よりも重視し、経済効率性を重視する方向へと再び舵を切ったのである。なお、開発法は、①特性に応じて自立的に発展する地域社会、②国際競争力の強化及び科学技術の振興等による活力ある経済社会、③安全が確保された国民生活、④地球環境の保全にも寄与する豊かな環境の基盤となる国土を実現するという基本理念に資するため、平成17年に形成法へと改正され、国土の利用、整備、保全を推進するための総合的かつ基本的な計画である国土形成計画が制定されることとなった。

一方、全国総合開発計画以外にも各地域を対象とした地域開発法<sup>3</sup>及び地域開発計画が多数制定されたこと、高度経済成長に伴う人口や産業の都市への集中による都市的土地利用への転換圧力に対応するため、昭和49年に議員立法により利用法が制定された。

## （2）国土形成計画及び国土利用計画の関係性

前項のような経過を経て、現在、我が国における国土の利用による諸体系は、主として形成法に基づく国土形成計画と利用法に基づく国土利用計画によっており、両者は密接に関係している（図表2参照）。

図表2 国土の利用に関する諸体系



（出所）国土交通省資料「国土の利用に関する諸計画の体系」

<sup>3</sup> 東北開発促進法（昭和32年法律第110号）等のように、特定の地方を対象としたものや、豪雪地帯対策特別措置法（昭和37年法律第73号）等のように、特定の地理的環境を有する地域を対象としたものなどがある。

両計画の関係性については、形成法がその目的を第1条で「この法律は、(中略)、国土利用計画法(昭和四十九年法律第九十二号)による措置と相まって、現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に寄与することを目的とする。」と規定しており、また、利用法がその目的を第1条で「この法律は、(中略)、国土形成計画法(昭和二十五年法律第二百五号)による措置と相まって、総合的かつ計画的な国土の利用を図ることを目的とする。」としていることから読み取ることができる。

このように、両計画は、一体的なものとして定めることが規定されていることから、平成20年に策定された国土形成計画(以下「H20形成計画」という。)は第四次国土利用計画(以下「H20利用計画」という。)と同時期に策定されており、それは27年に策定された両計画についても同様である<sup>4</sup>。

### (3) 国土計画で示された投資規模及び決算検査報告への掲載事項

国土計画は、中(長)期的な国土の開発や管理の方向性を示すものであり、その方向性に基づいて各種の社会資本が整備されてきた。そして、昭和期の全国総合開発計画においては具体的な計画対象期間中の投資規模が示されており、その額は新全総における最大170兆円から四全総における1,000兆円規模へと拡大してきたが、平成期に策定された各国土計画においては具体的な投資規模は示されていない。

また、国土計画の策定に係る予算については、会計検査院による会計検査の対象になるものの、計画策定の必要性やその内容等については、検査院によってその是非が示されていない。一方、国土計画に基づいて実施されている個別の事業については、その現状や課題等が決算検査報告に掲載されている(図表3参照)。

図表3 国土計画に基づく各種事業に関する決算検査報告掲載事項(主なもの)

| 年度   | 件名                                                   | 掲記区分           |
|------|------------------------------------------------------|----------------|
| 6年度  | 多目的ダム等建設事業の実施について                                    | 特に掲記を要すると認めた事項 |
| 9年度  | 北海道東北開発公庫が出資・融資した苫小牧東部開発株式会社及びむつ小川原開発株式会社の土地開発事業について | 特定検査対象に関する検査状況 |
| 10年度 | 本州四国連絡道路の計画及び実績について                                  | 特定検査対象に関する検査状況 |
| 15年度 | 産業再配置促進費補助金について                                      | 特定検査対象に関する検査状況 |
| 24年度 | 本州四国連絡道路に係る債務の返済等の状況及び本州四国連絡高速道路株式会社の経営状況について        | 国会及び内閣に対する報告   |
| 26年度 | 高規格幹線道路の暫定2車線道路の整備及び管理状況について                         | 特定検査対象に関する検査状況 |

(出所) 各年度の決算検査報告を基に筆者作成

<sup>4</sup> 中川雅章「国土利用計画の歴史と今後の展望」『土地総合研究』第23巻第1号(平27.2)26頁では、総合計画と利用計画との関係は、都市的土地利用への転換圧力が依然として高い時代背景により、利用計画においてあらかじめ制約的に土地利用目標の枠組みを定め、その枠内で実施される開発を主とした施策を総合計画で定めるという関係にあったことを指摘している。一方、国土の利用、整備及び保全に関する施策を総合的に推進するための計画である形成計画は、利用計画と相互参照・相互作用する形で策定されることによって、両計画が相まってその効果を発揮する関係が適切であるとの考えのもと、同時期に策定されることとなっている。

### 3. 人口減少下における国土計画

#### (1) 国土計画における人口減少社会への認識

平成に入ってから最初に策定された全国総合開発計画は10年の「21世紀の国土のグランドデザイン」(以下「21GD」という。)であるが、同計画は当時の社会事情等もあり、数的枠組みや数値目標がほとんど示されていないなど、それまでの全国総合開発計画とは意味合いや内容を異にするものであり、計画策定後の国土政策を方向付けるという意味においては強制力の弱いものであったといえる<sup>5</sup>。

一方、国は、21GD策定後、新しい国土計画制度の確立を目指して検討を重ねてきたが、我が国の総人口がいずれかの段階で減少傾向に入り、そのことが国土政策において大きな影響を及ぼすことは、後述のように、形成法が制定される前から認識されていた。

まず、14年11月に国土審議会基本政策部会報告「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」(以下「審議会報告」という。)において、中枢・中核都市1時間圏<sup>6</sup>外の市町村における大幅な人口減少により、地域社会そのものの存続が困難となり、国土保全にも支障を来すことに対する懸念が示されている<sup>7</sup>。

さらに、18年5月には、参議院決算委員会においても、国土形成計画策定に関して、重点的に取り組むべき課題についての質疑がなされ、北側国土交通大臣(当時)から、人口減少や高齢化に対応した国土政策の必要性や国際競争力を強化していくための国土の基盤整備の重要性等について、答弁がなされている<sup>8</sup>。また、大臣の答弁においては、東京圏に重要な機能が集中していることは、国土の適切な利用や危機管理の観点から好ましいものではなく、東京圏への過度な機能集中、人口流入を是正していく必要性についても言及されている<sup>9</sup>。

このように、急速な人口減少が我が国の国土保全等に対して深刻な影響を及ぼすことについては、様々な場において議論され、問題意識が共有されていたのであり、20年度版の形成計画以降の国土計画は、主として、人口減少が避けられない中において、国土保全と日常生活環境の維持を図るとともに、激化する国際間競争に対応するための国土利用の方向性を定めるものとなっている。

---

<sup>5</sup> 前掲注2『国土計画の変遷—効率と衡平の計画思想—』106頁以下では、21GDの特徴として、①計画で規定する数的枠組みや数値目標がほとんどないことから計画としての歯止めを失っていること、②国土像として示された多軸型国土構造に対する賛意の低さ、③計画として評価するときに具体像を示す数値目標がなく、目標と政策手段との関連が明確でないことなどから、掲げられている「美しい国土」、「庭園の島」といった計画の目標が情緒的なものとなっていること、④21GDが最後の全総計画であり、新しい国土計画制度等を構築することを示したことを挙げ、21GDの最大の計画事項が自らの存在根拠を否定したことにあつたと指摘されている。

<sup>6</sup> ここでは、「都道府県庁所在市又は人口30万人以上」かつ「昼夜間人口比1以上」の都市から、道路又は鉄道(新幹線と特急を除く。)の利用を前提に、最短で1時間以内に到達可能な市町村から成る圏域を指す。

<sup>7</sup> 同報告においては、人口減少下においても生活関連サービスの水準を維持・向上させるために、地域の積極的な広域連携と役割分担に言及するなど、GD2050等で提言されている「高次地方都市連合」や「対流促進型国土」の概念に通じる提言がなされている。一方、同報告は、自然的社会的条件等のために、広域連携を進めることが困難な地域が残されるとも指摘している。

<sup>8</sup> 第164回国会参議院決算委員会会議録第9号16頁(平18.5.10)

<sup>9</sup> 第164回国会参議院決算委員会会議録第9号17頁(平18.5.10)

(2) H20 形成計画及びH20 利用計画における人口減少社会への対応

ア 国土形成計画：人口減少と一極一軸型の国土構造への対応

H20 形成計画は、我が国を取り巻く経済社会情勢が大きく変化してきていることを踏まえた上で、国土政策上の課題として、人口減少社会の到来やグローバル化などによって我が国の経済基盤の在り方や方向性についての検討が求められていることや、太平洋ベルト地帯に人口や諸機能が集中している現状について正面から取り上げたものとなっている（図表 4 参照）。

図表 4 H20 形成計画において指摘されている国土政策上の課題

|   | 国土政策上の課題      | 課題の内容(留意事項)等                       |
|---|---------------|------------------------------------|
| 1 | 経済社会情勢の大転換    | 本格的な人口減少社会の到来、急速な高齢化の進展            |
|   |               | グローバル化の進展と東アジアの経済発展                |
|   |               | 情報通信技術の進歩                          |
| 2 | 国民の価値観の変化・多様化 | 安全・安心、地球環境、美しさや文化に対する国民意識の高まり      |
|   |               | ライフスタイルの多様化、「公」の役割を果たす主体の成長        |
| 3 | 国土をめぐる現状      | 一極一軸型国土構造の現状                       |
|   |               | 地域の自立的発展に向けた環境の推進、都道府県を越える広域的課題の増加 |
|   |               | 人口減少等を踏まえた人と国土のあり方の再構築の必要性         |

(出所) H20 形成計画を基に筆者作成

H20 形成計画において言及されている国土政策上の課題は、大きく分けて以下の二つの事象に対処しようとするものである。一つには、人口減少や東京を中心とした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の国土構造が継続することにより、東京圏以外の地域において、国土保全や生活機能の維持に支障が生じる<sup>10</sup>というもの、もう一つには、グローバル化の進展や東アジアの経済発展に伴い、我が国や国内各地域の成長力・競争力強化を図るため、経済力のみならず、文化力等のソフトパワーも高めていく必要があるというものである。

このうち、人口減少と一極一軸型の国土構造に関しては、人口減少を克服するための新たな成長戦略が必要であるとされている<sup>11</sup>。

そのための手段として、人口減少等の厳しい状況下においても、国民が真に豊かさを実感できる社会を維持するため、「生活の場」である生活環境の中で、様々な生活支援機能や都市機能を維持増進していく必要等から、広域ブロック<sup>12</sup>内の都市圏の形成と相互

<sup>10</sup> H20 形成計画では、地方中小都市や中山間地域等において、地域活力の低下が見られるとともに、社会的諸サービスの維持の問題に直面していることが指摘されるとともに、地縁型コミュニティの弱体化、集落の衰退や消滅についても懸念されるとしている。

<sup>11</sup> 総人口の減少により国土の利用に余裕を見いだせるようになる 21 世紀について、H20 形成計画は、適度な人と国土のあり方を再構築する好機であり、人口増加・高度経済成長の時代には困難であった国土のひずみの解消や質の向上に向けた取組の推進が必要であるとしている。

<sup>12</sup> H20 形成計画においては、複数の都府県により構成される一定のまとまりを持った圏域である広域地方計画区域等を一つの単位とする多様な広域ブロックが自立的に発展する国土の構築や暮らしやすい国土の形成を図ることを基本とするとしている。

補完を促進するとしている（図表 5 参照）。このような国土政策上の手段は、審議会報告において提言された概念、後述するGD2050における「コンパクト＋ネットワーク」や「高次地方都市連合」といった概念に通じるものであるが、その具体的な内容としては、各地域における人口規模が縮小していく中において、高速道路等の社会資本を用いることで周辺市町村を結び、各市町村がそれぞれの都市機能を相互補完することによって一定規模以上の生活圏を維持するというものである。

なお、H20 形成計画においては、一極一軸型の国土構造について、これまでの全総計画において、「国土の均衡ある発展」という考え方の下、高速交通体系の整備等の結果、東京圏への転入超過数や地域間の所得格差が縮小するなどの成果を上げてきたとしつつも、この言葉が、地域の個性の喪失を招いたことについても指摘している。一方、H20 形成計画においては、広域ブロックが特色ある戦略を描くこと、文化・伝統や個性ある景観など美しい国土の再構築を図ることを掲げており、それまでの全総計画に基づく開発主体の国土政策からの転換が図られているといえる。

図表 5 H20 形成計画における都市圏の形成等に関する方針

| 都市圏の形成等                   | 連携の内容(主なもの)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 複数市町村の連携・相互補完による都市機能の維持増進 | <p>(地域の実情に応じた広域的な生活圏の形成)<br/>各地域がその実態に応じて地域交通網の再編や都市計画制度の活用などにより暮らしやすい生活圏の形成を図る。また、引き続き市町村合併に取り組むとともに、一部事務組合等の既存の枠組みも活用しつつ、市町村を越える課題により広域的な観点から対応する。</p> <p>(複数市町村の連携による都市機能の相互融通)<br/>拠点化を含めた機能分担による医療連携体制の構築等、周辺市町村間での適切な役割分担と相互補完を促進する。また、連携・交流基盤として、道路の整備、公共交通の充実・改善を、「命の道」の確保として重点的に進めるとともに、遠隔医療の導入等、情報通信基盤の整備を進める。</p> <p>(集約型都市構造への転換に向けた取組の促進)<br/>中心市街地等の拠点において、既存ストックの活用や市街地の再開発等を通じて各種都市機能の集約化を図り、商業活動の活性化や街なか居住の推進を図る。<br/>土地利用と密接に関連している都市交通については、地方公共団体や公共交通事業者等の関係者が一体となり、ハード・ソフト両面からなる総合的な交通施策を戦略的に実施する。</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 活力の源泉である都市圏の形成と連携の強化      | <p>(それぞれの強みを活かした都市圏の形成)<br/>既に人口と産業の集積があるブロックの中核拠点となる都市圏において、これらの集積を活かした都市機能充実と創造的人材の集積等の好循環を生み出す。その他の都市圏でも、地域の強みを活かし、域外から所得を取得できるような産業の育成を進め、ブロックの拠点となる都市を形成する。<br/>様々な都市機能の集約化とともに交通体系と連携した土地利用の高度化を推進する。</p> <p>(大都市のリノベーション)<br/>大都市圏を中心として、災害に対する脆弱性や交通渋滞など高度経済成長期の負の遺産を解消するとともに、ゆとりある生活や国際競争力のある産業が伸びることのできる環境を整えていく「大都市のリノベーション」を引き続き推進する。<br/>郊外においては、市街地の縮退への対応や自然・田園環境再生についての検討も含め、広域的な土地利用の再構築を推進する。</p> <p>(交流・連携の強化)<br/>地球規模の大交流時代において、広域ブロックが自立的に発展していくため、広域ブロックゲートウェイ機能の強化及びブロック内の各都市圏を結ぶ高速交通ネットワークの強化を進めるとともに、他のブロックの中核拠点となる都市圏等との連携を強化する。<br/>特に、太平洋側と日本海側・東シナ海側の拠点を結ぶネットワークを重視するなど、東アジア諸地域との交流・連携に資する基盤の整備・活用を促進する。</p> <p>(環境問題・都市型災害に対する取組の推進)<br/>自然エネルギー・廃熱などの未利用エネルギーといった地域の特色あるエネルギー資源の徹底活用、緑地や水面の確保、湧水や下水再生水等の活用、保水性の高い舗装材の活用等を進める。<br/>高規格堤防の整備等による壊滅的な被害の防止、校庭等における雨水貯留浸透の推進、災害リスクを考慮した安全な国土利用への誘導等、まちづくりと一体となった都市防災対策を進める。</p> |

(出所) H20 形成計画を基に筆者作成

## イ 国土利用計画：土地利用転換圧力の低下

H20 形成計画と同時期に策定されたH20 利用計画に関しても、H20 形成計画と同様、人口減少が国土利用の在り方に対して与える影響を考慮された内容となっている。

H20 利用計画においては、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ることを基本理念とした上で、国土利用を計画するに当たり考慮する必要のある基本的条件の変化の一つとして、人口減少社会と急速な高齢化の進展の中で、全体としての市街化圧力が弱まり、市街地の人口密度が低下することで、地目<sup>13</sup>間の土地利用転換は鈍化していることが指摘されている。そして、このような状況を国土利用の質的向上を図る機会と捉え、「国土利用の総合的なマネジメント」を能動的に進めることによって、「持続的な国土管理」を行うこととしている。

H20 利用計画においては、上記のような基本構想の下、平成 29 年を目標年次として、地域別<sup>14</sup>の利用区分<sup>15</sup>ごとの目標が定められている。そして、目標達成のために必要な措置として、地域の特性に応じた地域整備施策を推進し、大都市、地方都市及び農山漁村における総合的な環境整備を図ること、国土レベルでの安全性の確保のために、基幹的交通や通信ネットワークの代替性の確保、諸機能の分散化を図ることなどを掲げている。

これらの措置は、H20 形成計画でも掲げられている各地域の特色に応じた国土政策に対応する形で整備指針を示したものであり、人口減少による土地利用転換圧力の低減を契機として、それまでの開発を中心とした画一的な国土利用や地域振興からの転換を図ろうとしているものである。

### (3) 「国土のグランドデザイン 2050」に描かれた中長期的な国土政策指針

急速に進む人口減少<sup>16</sup>や巨大災害の切迫という我が国が直面する二つの大きな危機に対応するため、2050 年を見据え、国土づくりの理念や考え方を示すものとして、平成 26 年にGD2050 が策定された。

#### ア 基本的考え方と基本戦略：キーワードは「コンパクトとネットワーク」

GD2050 においては、対応を誤ると国家の存亡にも関わるおそれもあるとする上記の危機に対応するため、①コンパクト+ネットワーク、②多様性と連携による国土・地域づくり、③人と国土の新たなかかわり、④世界の中の日本、⑤災害への粘り強くしなやかな対応、⑥国土づくりの理念<sup>17</sup>という基本的な理念の下、12 の基本戦略を定めている(図表 6 参照)。

<sup>13</sup> 土地の用途による区分のことを指す。

<sup>14</sup> 地域の区分は、三大都市圏(埼玉、千葉、東京、神奈川、岐阜、愛知、三重、京都、大阪、兵庫及び奈良の 11 都府県)及び地方圏(三大都市圏以外の 36 道県)とする。

<sup>15</sup> 国土の利用区分は、農用地、森林、住宅等の地目別区分及び市街地とする。

<sup>16</sup> GD2050 においては、我が国の約 38 万 km<sup>2</sup>の国土を縦横 1 km のメッシュで分割すると、現在、そのうちの約 18 万メッシュ(約 18 万 km<sup>2</sup>)に人が居住しているが、2050 年には、このうちの 6 割の地域で人口が半減以下となり、そのうちの 3 分の 1(全体の 2 割)で人が住まなくなると推計されている。

<sup>17</sup> 特に、2050 年を見据えた国土づくりに当たっては、「多様性(ダイバーシティ)」、「連携(コネクティビティ)」、「災害への粘り強くしなやかな対応(レジリエンス)」の三つを基本理念とするとしている。



図表6 GD2050の基本戦略

|    | 基本戦略                             | 戦略目標                                                                                                                                             |
|----|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | 国土の細胞としての「小さな拠点」と、高次地方都市連合       | 中山間地域から大都市に至るまで、コンパクト+ネットワークにより新たな活力の集積を図り、それらが重層的に重なる国土を形成する。                                                                                   |
| 2  | 攻めのコンパクト・新産業・価値創造の場づくり           | 新しい集積の下、人・モノ・情報が活発に行き交う中で新たな価値の創造・イノベーションにつなげる「攻めのコンパクト」を実現する。                                                                                   |
| 3  | スーパー・メガリージョンと新たなリンクの形成           | リニア中央新幹線が三大都市圏を結び、スーパー・メガリージョンを構築。その効果を他の地域にも広く波及させ、新たな価値を生み出す。                                                                                  |
| 4  | 日本海・太平洋2面活用型国土と圏域間対流の促進          | グローバル化の進展による我が国国土の地政学上の位置付けの変化、災害に強い国土づくりの観点から、諸機能が集中している太平洋側だけでなく日本海側も重視し、双方の連携を強化する。                                                           |
| 5  | 国の光を觀せる観光立国の実現                   | 観光の原点を踏まえ、各地域が自らの宝を探し、誇りと愛着を持ち、活力に満ちた地域社会を実現する。                                                                                                  |
| 6  | 田舎暮らしの促進による地方への人の流れの創出           | あらゆる世代で地方への人の流れを創出するため、UIターン、元気なうちの田舎暮らし、二地域生活・就労等の促進を図る。                                                                                        |
| 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     | 失われたコミュニティの機能を再構築し、あらゆる世代が地域と積極的に関わり、生き生きと暮らせる社会を実現する。                                                                                           |
| 8  | 美しく、災害に強い国土                      | 美しい国土を守り、国土全体を最大限活用するとともに、災害に強い国土づくりを進める。                                                                                                        |
| 9  | インフラを賢く使う                        | インフラの整備に加え、技術革新の進展等を踏まえて使い方を工夫することで、既存ストックを最大限活用する。具体的には、様々な人・モノ・情報の流れを活発化する「対流基盤」としてのインフラの高度化を図るとともに、先進技術を積極的に活用し、より頭脳化された「スマート・インフラ」への進化を促進する。 |
| 10 | 民間活力や技術革新を取り込む社会                 | ICTの劇的な進化などの技術革新や、民間の活力を最大限に活用したイノベーションにあふれる活力ある国土をつくり上げる。                                                                                       |
| 11 | 国土・地域の担い手づくり                     | 人口減少下でも持続可能な地域社会の実現のため、国土・地域づくりの担い手を広く継続的に確保する。                                                                                                  |
| 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 | エネルギー制約・環境問題への対応のため、新たなエネルギーの活用や省エネを進めるとともに、「戦略的サブシステム」を構築する。                                                                                    |

(出所) GD2050 を基に筆者作成

これら12の基本戦略のうち、人口減少下においても地域における生活基盤を維持し、国土保全を図る方法を示しているものは、①国土の細胞としての「小さな拠点」と、高次地方都市連合、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、⑨インフラを賢く使うであり、大規模災害に対応するための方法を示しているものは、⑧美しく、災害に強い国土である。

また、GD2050においては、目指すべき国土の姿として、「対流促進型国土の形成」を掲げている。ここでいう対流促進型国土とは、多様性と連携を備えたコンパクトな拠点とネットワークが様々なレベルで存在し、その間に対流<sup>18</sup>が生じているという国土構造の中で、各地域が個性を磨き、多様性を進化させて数多くの小さな対流と、それによって生み出される新たな価値が更なる対流の発生につながっていくというものであり、個々の基本戦略の最終的な目的はこのような対流促進型国土の形成である。

このように、GD2050が示している国土政策の前提かつ手段として、各地域の多様性の創造が挙げられるが、これはH20形成計画等で示された理念の延長線上にあるもので

<sup>18</sup> 21GDにおいては、対流のエンジンは多様性であるとし、常に地域間の差異、すなわち多様性を生み出していかなければならないとしている。

あり、東京を中心とした太平洋ベルト地帯への一極一軸型の国土構造からの脱却にもつながる理念でもある。

#### イ 人口減少に対応した地域づくりと他地域間連携

G D2050 の人口減少への基本的な対応策は、行政や医療・福祉等の効率性を高め、より良いサービスを提供するため、コンパクトな拠点をネットワークで結ぶ地域構造を構築し、それらが重層的に重なる国土を形成することにある。

そのために、コンパクトな拠点の形成に関しては、①集落が散在する地域においては、商店や診療所等の日常生活に不可欠な施設や地域活動を行う場を歩いて行ける範囲に集め、周辺地域とネットワーク<sup>19</sup>でつないだ「小さな拠点」<sup>20</sup>を形成すること、②都市においては、都市全体の観点から、市役所、医療等の都市機能や居住機能を都市の中心部や生活拠点等に誘導し、再整備を図るととともに、これと連携した公共交通ネットワークの再構築を図ることにより、コンパクトシティの形成を推進することが掲げられている。また、各拠点をネットワークでつなぐことについては、①複数の地方都市等がネットワークを活用して一定規模<sup>21</sup>以上の人口<sup>22</sup>を確保し、行政機関のみならず大学、病院等も含め、相互に各種高次都市機能を分担し連携する「高次地方都市連合」を構築すること、②リニア中央新幹線により三大都市圏がそれぞれの特色を発揮しつつ一体化し、世界最大のスーパー・メガリージョンが形成されることにより、世界から、人・モノ・カネ・情報を引き付け、世界を先導していくこと、③2050年までに、首都圏の三環状線やリニア中央新幹線、整備新幹線等が着実に整備されるほか、基幹的な交通インフラ<sup>23</sup>の整備が大きく進展することが見込まれることから、インフラの整備とともに、使い方を工夫することで、既存ストックを最大限活用することなどが掲げられている。

また、国土全体の安全を確保する観点や、ロシアや東アジアとの経済関係の観点などから、現在諸機能が集中している太平洋側だけでなく日本海側も重視した国土利用を行っていくことの必要性についても指摘されている。

このように、G D2050 においては、人口減少に対応するため、大都市部を除く各地域内においては都市機能を集約し、各都市圏をネットワークで結ぶことにより広域的な生活圏を形成することを今後の主たる国土政策として掲げており、各地域に全ての都市機能を配置することによって国土の均衡ある発展を図るという従来型の国土政策からの転換を明確に示した内容となっている。

<sup>19</sup> コミュニティバス等の交通ネットワークを想定している。

<sup>20</sup> 「小さな拠点」の形成は全国で5,000か所程度を想定している。

<sup>21</sup> 例えば、人口10万人以上の都市から交通1時間圏にある複数市町村から成る圏域人口30万人以上の都市圏

<sup>22</sup> 三大都市圏を除いた36の道県における人口30万人以上の都市圏は人口減少により、61（およそ各道県当たり二つずつ）から2050年には43（およそ各道県に一つずつ）に減少することが見込まれている。

<sup>23</sup> コンパクト+ネットワークによる国土づくりの基盤を支えるのはインフラ、特に交通インフラであるとされている。

#### 4. 今後 10 年間にわたる国土計画

GD2050 を踏まえ、平成 27 年に新たな国土形成計画（以下「H27 形成計画」という。）と国土利用計画（以下「H27 利用計画」という。）が制定された。特に H27 形成計画においては、計画期間である 2015 年から 2025 年間の 10 年間で「日本の命運を決する 10 年」と位置付けるなど、人口減少や高齢化等、我が国を取り巻く現状に対する危機感を前面に押し出し、その対応策を示すものとなっている。

##### （1）国土形成計画：対流促進型国土の形成と東京一極集中の是正

H27 形成計画においては、人口減少へ対応するとともに、人口減少そのものを緩和させるための国土形成の必要性を指摘しており、今後 10 年間の国土づくりの目標として、①安全で、豊かさを実感することのできる国、②経済成長を続ける活力のある国、③国際社会の中で存在感を発揮する国を掲げている。

また、H27 形成計画においては、国土の基本構想として、対流促進型国土の形成を図るための国土構造、地域構造として「コンパクト＋ネットワーク」の形成を進めていくとしており、加えて、東京一極集中の是正を図るなどとしている。これらの項目は、GD2050 の基本戦略の内容をそのまま反映したものとなっており、これからの国土政策として、現在よりも小さな人口規模において国土保全や生活サービスの維持を図っていくという方針を改めて示したものとなっている（図表 7 参照）。

図表 7 H27 形成計画における国土の基本構想と GD2050 における基本戦略との関係

| 国土の基本構想                        | 基本構想の内容                                                                                                                                 | 対応するGD2050における基本戦略(主なもの)                                                                |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| 対流促進型国土の形成<br>:「対流」こそが日本の活力の源泉 | 多様な個性を持つ様々な地域が相互に連携して生じる地域間のヒト、モノ、カネ、情報の双方向の活発な流れである「対流」を全国各地でダイナミックに沸き起こし、イノベーションの創出を促す「対流促進型国土」の形成を図る。                                | ・攻めのコンパクト・新産業連合・価値創造の場づくり<br>・スーパー・メガリージョンと新たなリンクの形成<br>・インフラを賢く使う                      |
| 重層的かつ強靱な「コンパクト＋ネットワーク」         | 様々な規模の拠点を形成し「コンパクト＋ネットワーク」を国土全土に重層的かつ強靱な形で形成することにより、それぞれの地域が連携しながら生活サービス機能から高次都市機能、国際業務機能が提供され、イノベーションを創出するとともに、災害に対しても強しなやかな国土構造を創出する。 | ・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<br>・攻めのコンパクト・新産業連合・価値創造の場づくり<br>・スーパー・メガリージョンと新たなリンクの形成 |
| 東京一極集中の是正と東京圏の位置付け             | 東京一極集中を是正することにより、魅力ある地方の創生を実現するとともに、東京圏の過密の問題や防災面等の課題への対応を通じて活力の維持・向上を図り、快適かつ安全・安心な国土を実現する。                                             | ・日本海・太平洋2面活用型国土と圏域間対流の促進                                                                |

（出所）H27 形成計画等を基に筆者作成

#### ア 対流促進型国土の形成

H27 年形成計画は、多様な個性を持つ様々な地域が相互に連携して生じる地域間のヒト、モノ、カネ、情報の双方向の活発な流れである「対流」を全国各地でダイナミックに沸き起こし、イノベーションの創出を促す対流促進型国土の形成を図ることを国土の基本構想の一つとしている。

そして、対流促進型国土の形成に関連し、促進すべき国内の地域間の対流として、第一に都市と地方の対流、第二に地方都市間の対流、第三に大都市間の対流を挙げている。また、促進すべき国内と海外との対流として、第一に世界有数の国際業務拠点としての

東京圏と海外との対流、第二に関西圏、名古屋圏、その他地方圏と海外との対流を挙げている。

H27年形成計画は、これらの対流を通じ、経済成長の原動力であるイノベーションを促進するには、様々な地域が個性を際立たせ、様々な流れを支える国土構造が必要となるとしているが、同時に、地域の個性は、地域が自らの選択と責任の下に磨き上げなければならないとしている。

#### イ 重層的かつ強靱な「コンパクト+ネットワーク」

今後数十年続く人口減少過程においても持続可能な地域を維持、形成するためには、地域自らが主体となって地域の構造を見直し、行政や医療・介護・福祉、商業等生活に必要な各種サービス機能を一定の地域にコンパクトに集約化することにより、これらのサービスの効率的な提供を可能にする必要があるとしている。また、他地域との連携による対流を促進するために、多様で異質なヒト、モノ、カネ、情報が交わり、結びつきながら、新しい価値を創造する対流の場（対流拠点）づくりが効果的であるとして、これらを新しい時代の「コンパクト」として推進する必要があるとしている。そして、イノベーションを生み出す多様かつ異質なヒト、モノ、カネ、情報の流動にはネットワークが不可欠であり、「コンパクト」と「ネットワーク」（「まとまり」と「つながり」）の両方によって新しい価値創造が促されるとされている。

このように、地域の個性と連携を重視する「対流促進型国土」及びそのための重層的かつ強靱な「コンパクト+ネットワーク」の国土構造、地域構造の形成は、各地域の独自の特色を活かした、これからの時代にふさわしい国土の均衡ある発展を実現することにつながるとしている。

#### ウ 東京一極集中の是正と東京圏の位置付け

H27形成計画は、地方から東京圏への転出者がそのまま東京圏に留まる「東京一極滞留」を解消し、人の流れを変えるため、雇用や暮らし等の面で魅力ある地方の創出が必要であり、このような観点から「ローカルに輝く国土」の形成を目指すとしている。

東京一極集中の是正については、これまでの国土計画においても中心的課題として掲げられ、数々の施策が実施されてきたが、今後は、全国各地に生活基盤や個性ある産業等の拠点を形成し、それをネットワークでつなぐ重層的かつ強靱な「コンパクト+ネットワーク」の国土づくりを推進し、対流を起こすことによって、「東京一極滞留」を解消し、東京一極集中の是正を目指すとしている。

なお、世界有数の国際都市である東京については、「グローバルに羽ばたく国土」を形成する上で重要な役割を担うとされている。

また、H27形成計画における地域別整備の方向については、図表8のとおりである。

図表 8 地域別整備の方向について

| 対象地域     | 整備内容                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 集落地域     | 中山間地域等における人口規模の小さな集落地域においては、生活サービス機能を始めとする各種機能を維持するため、これらを集約した「小さな拠点」の形成・活用を戦略的に進める。<br>小さな拠点においては、地域の自然や文化等個性を維持しながら磨き上げるとともに、都市とのネットワークを強化し、ヒト、モノ、カネ、情報の対流を促進する。                                                                     |
| 地方都市圏    | 地方都市は小さな拠点が提供する生活サービス機能よりも高度な都市機能を広範に提供するとともに、雇用の場を確保する観点から重要な役割を有することから、地方都市においては、コンパクトシティの形成とともに、その都市圏内に所在する小さな拠点や他の地方都市とのネットワークの形成を進める。<br>県庁所在市又は人口が概ね数十万人以上の地方都市においては、高次都市機能を提供するとともに、その都市圏内に立地する地場産業等の競争力強化、海外事業展開等のための機能の集積を図る。 |
| 地方広域ブロック | 広域地方計画区域等を一つの単位とする広域ブロックは、広域ブロック相互間や東アジアを始めとする諸地域との対流を深めつつ、その有する資源を最大限に活かした特色ある地域戦略を描くことによって、地域全体の成長力を高め自立していく。<br>地方の広域ブロックの中心地的な都市においては、地方都市とのネットワークの形成を進め、より高次の都市機能を有するとともに、広域ブロック経済のけん引役となり得る成長産業等の集積を進めて広域ブロックの自立性を支える。           |
| 大都市圏     | 東京圏を始めとする大都市圏においては、人口減少に伴う開発圧力の低下等を契機として、職住近接化、交通渋滞の解消、災害リスクの低減、都市環境の改善、空き家又は空き地の有効活用等大都市のリノベーションを推進し、あわせて機能の集積・集約化を進める。<br>また、三大都市圏は、リニア中央新幹線によりそれぞれの個性を一層際立たせ、一体化することによりイノベーションを創出するスーパー・メガリージョンの形成を推進する。                            |

(出所) H27 形成計画を基に筆者作成

## (2) 国土利用計画：国土の安全性の向上と持続可能で豊かな国土を形成する国土利用

H27 利用計画は、本格的な人口減少社会、超高齢社会を迎えた今、国土を適切に管理し荒廃を防ぐこと、開発圧力が低減する機会をとらえ、自然環境の再生・活用や災害に対する安全な国土利用の推進等を図ることによって、より安全で豊かな国土を実現することが重要であるとの認識の下、策定されたものであり、人口減少下において初めて策定された利用計画であると位置付けられている。

H27 利用計画においては、取り組むべき課題として、①人口減少による国土管理水準等の低下、②自然環境と美しい景観等の悪化、③災害に対して脆弱な国土の三点が示されている。そして、これらの課題に対する対応策として、下記の観点からの国土利用を挙げている。

### ア 適切な国土管理を実現する国土利用

地方都市等を中心に人口減少下においても増加している都市的土地利用においては、①地域の状況等も踏まえつつ、都市機能や居住を中心部や生活拠点等に集約化し、郊外部への市街地の拡大を抑制する、②一つの地域だけでは十分な機能を備えることが難しい場合には、地域の情勢を踏まえ、地域がネットワークで結ばれることによって必要な機能を享受する取組を進めるとしている。

大都市圏等においては、都市の生産性を高める土地の有効利用・高度利用を進めるとともに、都市環境を改善し安全性を高める土地利用を推進していくとしている。

また、場合によっては、所有者以外の者による土地の管理・利用を促進するなど、「所有から利用へ」の観点に立った方策を検討することとしている。

#### イ 自然環境・美しい景観等を保全・再生・活用する国土利用

将来にわたり保全すべき自然環境や優れた自然条件を有している地域を核として、気候変動による影響も考慮しつつ、自然環境の保全・再生を進め、森、里、川、海の連環による生態系ネットワークの形成を図り、国民の福利や地域づくりに資する形での活用を推進するとしている。

#### ウ 安心・安全を実現する国土利用

ハード対策とソフト対策を適切に組み合わせた防災・減災対策を実施するとともに、災害リスクの把握及び周知を図った上で、災害リスクの高い地域については土地利用を適切に制限することが必要であるとしている。また、経済社会上、重要な役割を果たす諸機能の適正な配置やバックアップを推進するとともに、交通、エネルギーやライフライン等の多重性・代替性を確保するとしている。

H27 利用計画は、上記のような観点から国土利用を実施していくこととしているが、今後の人口減少や財政的な制約が継続していく中においては、全ての土地について、これまでと同様に労力や費用を投下することは困難であることを明記している点が、この計画の示す方向性を端的に表している。特に、適切な管理を続けることが困難な地域については、それぞれの地域の状況に応じて新たな用途を見いだすことによって国土の荒廃を防ぐこととしている。これらの点は、人の手による国土管理や全国均一の開発モデルを維持することがもはやできなくなると見込まれること、また、急速な人口減少社会に対応するため、これまでのように公的機関のみによって国土利用の方向性が決定されるべきではなく、当該地域に関連する多様な主体によって国土利用の方向性が決められていくべきとの方針を示したものであるといえる。

### 5. 人口減少社会における国土計画の課題

これまで述べてきたように、21 世紀に入ってから策定された各国土計画は、人口減少下における国土保全と地域における生活基盤の維持をどのように図るかという問題に取り組むものであった。そして、その根底に流れていたのは、GD2050 に関する太田国土交通大臣（当時）の「もはや、私は、全国が軒並み東京型の都市というものを目指すという国土の均等ある発展ということではないと考えているところであります（後略）」<sup>24</sup>という発言に顕著に示されているように、各地域の実情に応じた国土管理を実施するということであり、地域の特性を活用した施策を実施していくという理念である。

ここでは、このような理念に基づいた国土計画策定後の我が国の国土政策上の課題について、指摘したい。

---

<sup>24</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）

### (1) 進む東京圏一極集中

平成 27 年度首都圏白書によると、首都圏<sup>25</sup>の総人口は 27 年 10 月 1 日現在で 4,383 万人であり、全国の 34.5%を占めている。転入者から転出者数を引いた「社会増減」は 8 年で降増加基調で推移している。22 年から 27 年までの間の人口増加率は、東京都及び近隣 3 県では増加している一方で、周辺 4 県では減少しているなど、東京圏への一極集中が進んでいる。

しかし、東京圏には、標準的な水準を満たしていない区間を有する堤防が多数存在しているなど、防災を目的としたインフラに質的、量的な脆弱性があるにもかかわらず、利根川水系利根川・江戸川河川整備計画の計画対象期間が 25 年度から今後おおむね 30 年間となっていて、課題の改善に直ちにつながるものとなっていなかったり、27 年 3 月末時点で、首都圏に全国の約 27%にあたる 1,246ha の「地震時等に著しく危険な密集市街地」<sup>26</sup>が存在<sup>27</sup>していたりするなど、巨大地震等の危険性が高まっていると指摘される中において、十分な安全性が確保されているとは言い難い状況にある。このため、首都機能の代替地を他地域において確保しておく必要がある。

一方、昭和 63 年の閣議決定に伴う国の行政機関及び特殊法人の主たる事務所の東京都区部からの移転先は、埼玉県さいたま市や神奈川県横浜市といった東京圏内であり、防災の観点から十分なものとはなっていない状況である。今後は首都圏が大災害に見舞われた際に一時的に首都機能を担うことを想定した首都圏以外の地域の都市整備のほか、特に防災面における首都機能の一部移転や分散配置などについて、業務運営への影響を最小限のものとするように配慮した上で、積極的に検討していく必要がある。

### (2) 小さな拠点の整備による地域コミュニティ等の維持の困難性

G D2050 以降の国土計画においては、人口減少下における国土保全の手段として、多層的な「コンパクト＋ネットワーク」構造により、生活基盤の集約化や都市機能の相互利用を行い、広域的な生活空間を構築することを挙げている。G D2050 においては、その具体的な推計として、山間部の集落であっても、毎年 1 世帯又は 2 世帯程度を集落に呼び込むことにより、人口減少に歯止めをかけ、小中学校を維持していくことが可能になるとしている。

しかし、「コンパクト＋ネットワーク」構造は限られた人口構造の中で生活基盤の維持を図ることを目的としたものであり、それ自体が人口増加につながるものではなく、人口増加のためには各地域がその特色を活かして「対流」の源となる必要があるとされている。しかし、人口減少が特に進んでいる中山間地域等において対流を生み出す源となる新たな価値を創造したり、継続的に集落へ新たな居住者を呼び込んだりすることは困難であると

<sup>25</sup> 首都圏とは、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、山梨の 1 都 7 県を、東京圏とは、埼玉、千葉、東京、神奈川の 1 都 3 県を、近隣 3 県とは、埼玉、千葉、神奈川の各県を、周辺 4 県とは、茨城、栃木、群馬、山梨各県を指す。

<sup>26</sup> このうち、東京都に所在する「地震時等に著しく危険な密集市街地」は 1,126ha である。

<sup>27</sup> 23 年 3 月に閣議決定された住生活基本計画（全国計画）において、従来の延焼危険性の指標に加え、避難の困難性（地区内閉塞度、地域特性等）を考慮して選定された。

想像できる。その結果、多層的な「コンパクト+ネットワーク」構造の中でも、最も人口規模の小さなネットワーク拠点については、新たな国土計画策定後においても消滅してしまう可能性が残っており、かつ、それらの小さな拠点を結ぶネットワークは十分に機能しない可能性もある。

したがって、それらの地域については、今後いずれかの段階において、居住地域の集約化をより進める形でコンパクトシティ形成<sup>28</sup>を図るか、消滅可能性のある地域外から人的及び財政的資源を投入して国土保全を図るかといった選択を迫られることが考えられる。

## 6. おわりに

戦後、人口増加に伴う開発圧力や都市的土地利用への転換圧力に対応する形で策定されてきた国土計画が、我が国が人口減少局面に入ったことを踏まえ、全国均一の開発モデルを作るのではなく、地域の実情に応じた国土利用を行っていくという新しい方向性を示そうとしていることは、今後の国土保全や生活基盤の維持のためには非常に大きな意義があるといえる。

しかし、国土計画はその特性として、国土利用に当たっての方向性を目標とともに示すものであり、そこで描かれた国土形成の達成のためには関係各機関の結束した取組が必要不可欠である。そして、急速な人口減少や少子高齢化に伴い、消滅可能性のある地域や自治体が多数存在することを考えると、残された時間は決して多くない。

2050年の我が国の在り方を示したGD2050に示されているように、人口が現在よりも縮小していく中においても各地域を拠点として人々が豊かな生活を送り、競争力ある国として我が国が存在し続けるためには、早急に対応策を講じる必要がある。

国土交通省は、28年度予算においても、コンパクトシティの推進のために136億円、道路ネットワークによる地域・拠点の連携のために3,621億円を計上するなど、国土形成計画等を着実に推進することなどを目的とした多額の予算を計上している。これらの予算が適正に支出され、国土形成計画を始めとする諸計画の目標達成のために効果を発揮しているのか、また、仮に効果が十分に発揮されていない場合における原因究明と対応策等については、決算審査の観点からも注視していく必要があると考える。

(とみた たけひろ)

---

<sup>28</sup> コンパクトシティ形成の意義として、行政の効率化や高齢者の生活環境の改善等が指摘されている。