

新たな国土形成計画（全国計画）

～対流促進型国土の形成～

国土交通省 国土政策局 総合計画課

1 はじめに

新たな国土形成計画（全国計画）が8月14日に閣議決定された。国土形成計画は、「国土形成計画法」に基づく法定計画である。国土形成計画には、全国を対象とする全国計画と東北から九州までの広域ブロックを対象とする8つの広域地方計画があり（北海道、沖縄県は別の法律に基づき策定）、本稿では、特に断りがない限り、全国計画のことを述べている。

国土形成計画とは、国土形成計画法第2条で「国土の利用、整備及び保全を推進するための総合的かつ基本的な計画」とされており、以下の事項について定めることとされている。

- ・ 土地、水、その他の国土資源
- ・ 震災、水害、風害その他の災害
- ・ 産業
- ・ 文化、厚生、観光
- ・ 海域
- ・ 都市・農山漁村の規模・配置
- ・ 交通施設、情報通信施設、研究施設
- ・ 環境、景観

このように、国土形成計画は、国土の上で展開されるおよそすべての人々の営みに関わる総合的な計画であるといえる。

法律に基づく国土計画は、戦後これまで6回策定されており、そのうち5回が「国土総合開発法」に基づく「全国総合開発計画」である。平成17年に同法律が「国土形成計画法」に抜本改正され、平成20年に最初の「国土形成計画」が策定された。今回の新たな国土形成計画は戦後7回目の国土計画となる（図1）。

	全国総合開発計画（一全総）	新全国総合開発計画（新全総）	第三次全国総合開発計画（三全総）	第四次全国総合開発計画（四全総）	21世紀の国土のグランドデザイン	国土形成計画（全国計画）	新国土形成計画（全国計画）
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	平成20年7月4日	平成27年8月14日
背 景	1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 3 所得増進計画（太平洋ベルト地帯構想）	1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展	1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散の兆し 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 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 3 本格的国際化の進展	1 地球時代（地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流） 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代	1 経済社会情勢の大転換（人口減少・高齢化、グローバル化、情報通信技術の発達） 2 国民の価値観の変化・多様化 3 国土をめぐる状況（一極一軸型国土構造等）	1 国土を取り巻く時代の潮流と課題（急激な人口減少・少子化、異次元の高齢化、巨大災害の切迫、インフラの老朽化等） 2 国民の価値観の変化（「田園回帰」の意識の高まり等） 3 国土空間の変化（低・未利用地、空き家の増加等）
目 標 年	昭和45年	昭和60年	昭和52年から概ね10年間	概ね平成12年（2000年）	平成22年から27年（2010-2015年）	平成20年から概ね10年間	平成27年から概ね10年間
基 本 目 標	地域間の均衡ある発展	豊かな環境の創造	人間居住の総合的環境の整備	多極分散型国土の構築	多軸型国土構造形成の基礎づくり	多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築、美しく、暮らしやすい国土の形成	対流促進型国土の形成
開 発 方 式 等	拠点開発方式 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应的に開発をすすめ、地域間の均衡ある発展を実現する。	大規模開発プロジェクト構想 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 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 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・通信体系の整備を国自らあ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 多様な主体の参加と地域連携による国土づくり （4つの戦略） 1 多自然居住地域（小都市、農山漁村、中山間地域等）の創造 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） 3 地域連携軸（軸状に連なる地域連携のまわり）の展開 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）	（5つの戦略的目標） 1 東アジアとの交流・連携 2 持続可能な地域の形成 3 災害に強いしなやかな国土の形成 4 美しい国土の管理と継承 5 「新たな公」を基軸とする地域づくり	重層的かつ強靱な「コンパクト＋ネットワーク」 （具体的方向性） 1 ローカルに輝き、グローバルに羽ばたく国土（個性ある地方の創生等） 2 安全・安心と経済成長を支える国土の管理と国土基盤 3 国土づくりを支える参画と連携（担い手の育成、共助社会づくり）

（図1）これまでの国土計画（国土計画の変遷）

昭和 37 年の最初の全国総合開発計画以来、そのメインテーマは、大都市圏とりわけ東京圏への人口、諸機能の集中を原因とする過密・過疎問題の解消と言えるが、時代背景の変化に伴い計画の基本構想は時々によって変化している。

2 計画改定の背景 ～本格的な人口減少社会に初めて向き合う国土計画～

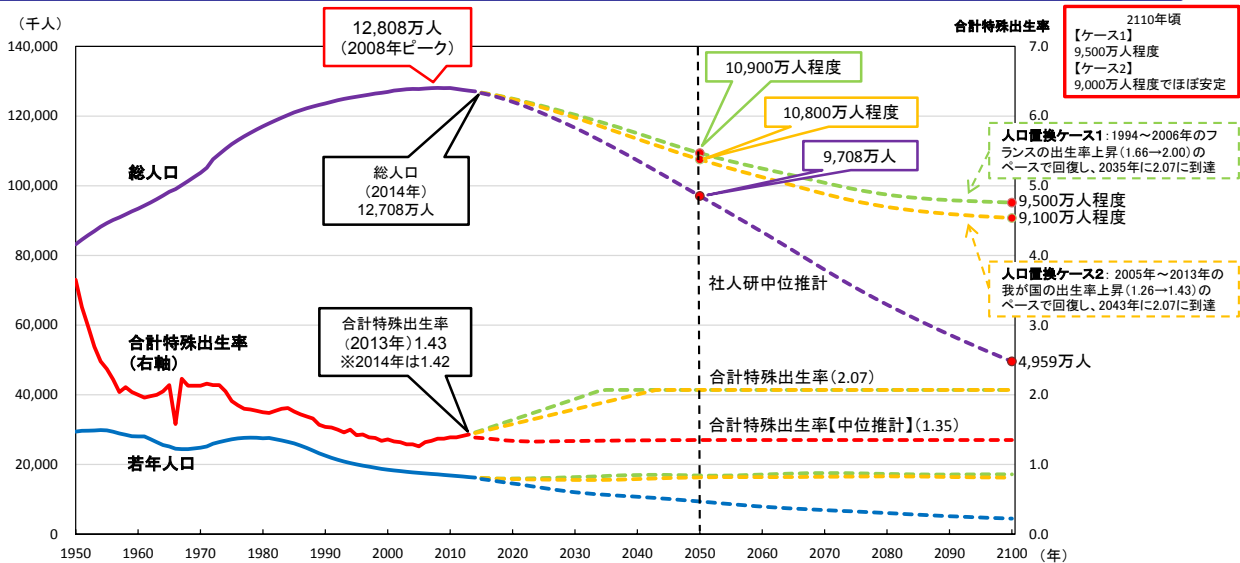
今回の国土形成計画改定の背景には、大きく「現行計画策定後の状況の変化」と「政府の政策動向」の 2 つの要素がある。前者の状況の変化としては、

- ① 急激な人口減少、少子化
- ② 異次元の高齢化の進展
- ③ 都市間競争の激化などグローバル化の進展
- ④ 巨大災害の切迫、インフラの老朽化
- ⑤ 食料・水・エネルギーの制約、地球環境問題
- ⑥ ICT の劇的な進歩など技術革新の進展

の 6 つが挙げられる。また、後者の政策動向の主なものとして、「地方創生」と「国土強靱化」等が挙げられる。

ここでは、状況変化の①「急激な人口減少、少子化」について概説する。我が国の総人口は 2008 年の約 1 億 2,800 万人を頂点として、減少を始めた。その直接の要因は出生率が低水準のまま長年にわたり継続した点にある。合計特殊出生率で人口置換水準は 2.07 と言われているが、1975 年以来約 40 年間、2 を割り続けている。これだけ長期間続くと、子供を産む世代自体の人口がその親世代より少なくなり、ますます加速度的に人口が減少する。政府は少子化対策を講じてきており、近年の傾向として出生率は上昇基調にあるものの、仮に出生率がこのペースで人口置換水準まで回復したとしても、数十年間は総人口の減少は避けられない状況にある（図 2）。

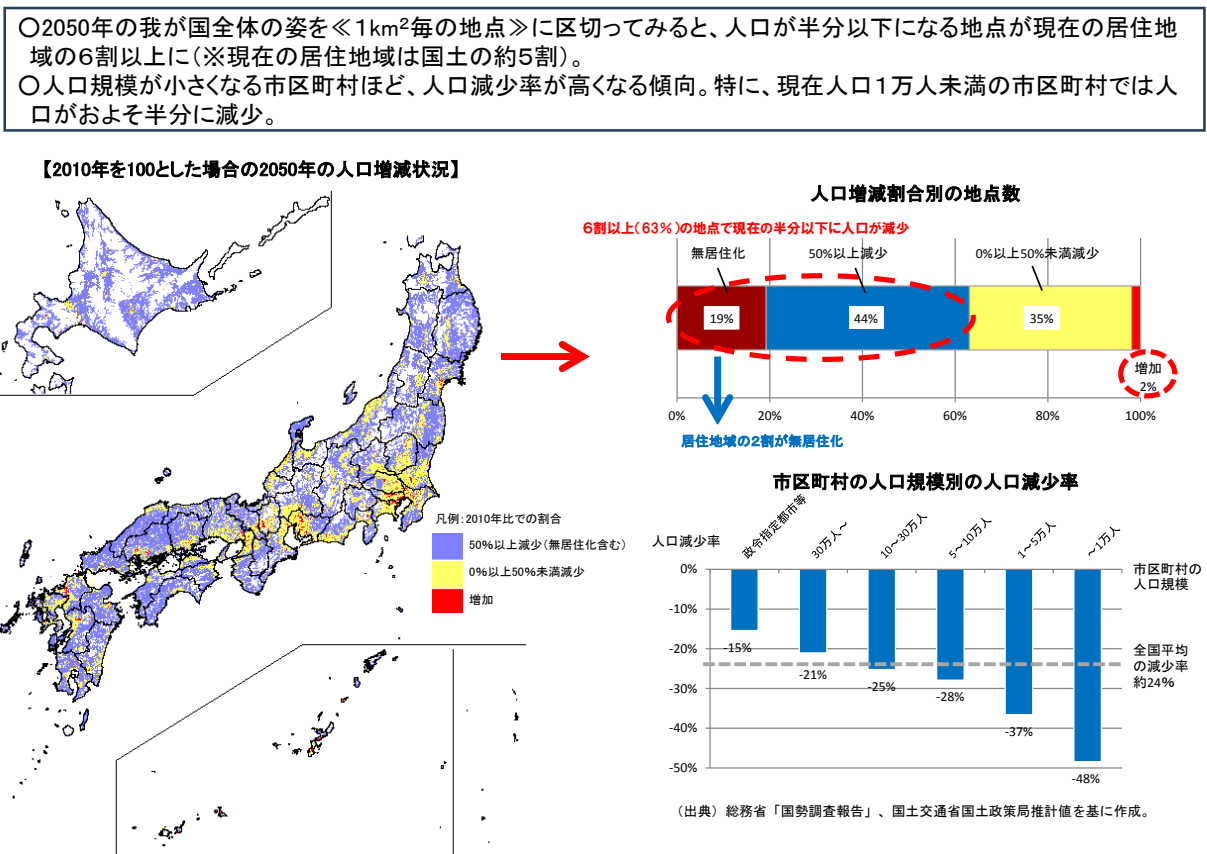
○社人研の中間推計（出生率 1.35 程度で推移）では、総人口は、2050 年には 1 億人、2100 年には 5 千万人を割り込むまで減少。
 ○今後 20 年程度で人口置換水準（2.07）まで出生率が回復した場合には、人口減少のペースは緩やかになり、総人口は 2110 年頃から 9 千 5 百万人程度で安定的に推移する。



(出典) 1950年からの実績値は総務省「国勢調査報告」「人口推計」、厚生労働省「人口動態統計」。推計値は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」、厚生労働省「人口動態統計」をもとに国土交通省国土政策局作成。
 (注1)「中位推計」は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」の中位推計(出生中位、死亡中位)。その他は同推計の年齢別出生率の仮定値と2013年の生命表による生残率を用いた簡易推計による。「中位推計」と簡易推計の乖離率を乗じて調整。各ケースの値はそれぞれの合計特殊出生率の想定に合うよう出生率仮定値を水準調整して試算。
 (注2)「人口置換ケース1(フランスの回復ペース)」: 2013年男女年齢(各歳)別人口(総人口)を基準人口とし(合計特殊出生率1.43)、1994～2006年におけるフランスの出生率の変化(1.66から2.00に上昇)の平均年率(0.03)ずつ出生率が年々上昇し、2035年に人口置換水準(2.07)に達し、その後同じ水準が維持されると仮定した推計。
 「人口置換ケース2(日本の回復ペース)」: 2013年男女年齢(各歳)別人口(総人口)を基準人口とし(合計特殊出生率1.43)、2005年～2013年における我が国の出生率の変化(1.26から1.43に上昇)の平均年率(0.02)ずつ出生率が年々上昇し、2043年に人口置換水準(2.07)に達し、その後同じ水準が維持されると仮定した推計。

(図 2) 本格的な人口減少社会の到来

さらに、人口減少のあり様は地域によって異なる点に留意すべきである。国土交通省国土政策局では、1kmメッシュ（東西と南北をそれぞれ約1kmの四辺形で区分した個々の区域）ごとに将来（2050年）人口の推計を行っている。2010年時点で人が居住しているメッシュ（全国で約18万メッシュ）のうち、人口が増加するのは大都市中心部等のわずか2%にとどまり、約63%のメッシュにおいて人口が半減以下の水準となり、約19%のメッシュでは無居住化するという結果になった。また、人口規模別市区町村の人口推計をみると、人口規模の小さい市区町村ほど人口減少率が高い傾向がみられる（図3）。このような、地方部、とりわけ集落地域における著しい人口減少は、地方の活力を低下させるばかりではなく、我が国の農林漁業の弱体化、多彩な文化の消失や、国土の荒廃をもたらしかねない重大な課題である。



（図3）2050年の我が国の国土の姿

このような本格的な人口減少社会の到来を見据え、また政府の地方創生の動きと連携を図りながら、新たな国土形成計画の策定に関する審議が国土審議会で進められた。人口減少の観点からは、新たな国土形成計画では、出生率を引き上げる対策としての人口減少の「緩和策」と、人口減少社会への「適応策」、即ち人口が減少するなかで豊かさが実感でき活力ある国、地域をいかに構築していくか、を大きなテーマとした。

また、国土に係る状況の変化として、上述の①～⑥のほか、「国民の価値観の変化」として

- ・ライフスタイルの多様化
- ・コミュニティの弱体化、共助社会づくりにおける多様な主体の役割の拡大・多様化
- ・安全・安心に対する国民意識の高まり

の3点を挙げている。特に、「ライフスタイルの多様化」では、これまでの地方住民の「都会志向」の一方で、最近では都市住民の間で地方での生活を望む「田園回帰」の意識が高まっている点を指摘している。このことは、地方から大都市圏への人口流出超過に歯止めをかける大きな要素になると期待できる。

また、「国土空間の変化」として、低・未利用地や耕作放棄地、空き家、所有者の所在の把握が難しい

土地等の問題の顕在化、森林が本格的利用期に来ている点等を指摘している。この問題は別途定められる国土利用計画の範疇でもあるが、人口減少局面における国土空間の利用・管理のあり方は、極めて難しい課題になっている。

以上は、一部の紹介にとどまるが、今後の歴史的な大転換とも言える本格的人口減少社会の到来などの状況の変化に対し、ある種の覚悟を持って備え、活力ある豊かな国として発展できるのか否かの分岐点に今、立っているとの認識のもと、これからの10年を「命運を決する10年」として、新たな国土形成計画の必要性を説明している。

3 国土の基本構想「対流促進型国土」と具体的方向性

新たな国土形成計画では、国土づくりの目標として以下の3点を掲げている。

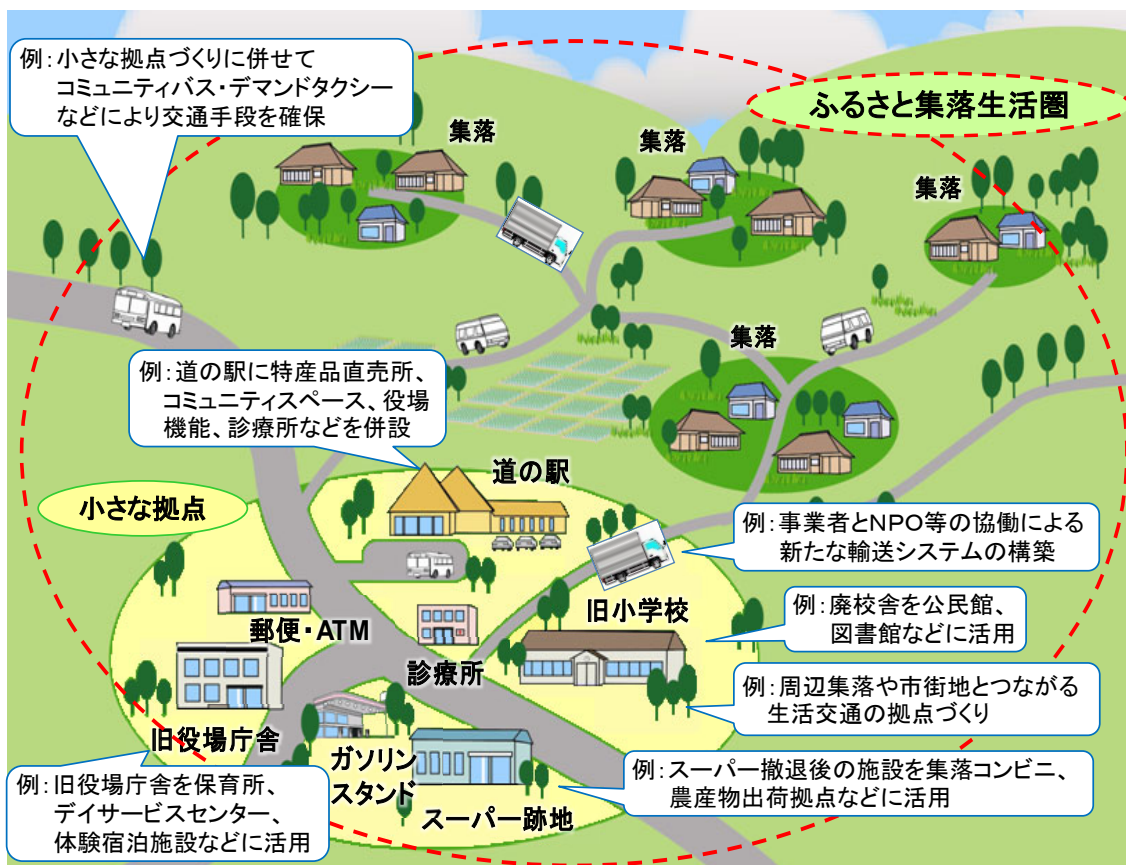
- ① 安全で、豊かさを実感することのできる国
- ② 経済成長を続ける活力ある国
- ③ 国際社会の中で存在感を発揮する国

人口減少、高齢化など厳しい将来見通しの下で、これらの国土づくりの目標を達成するのは難しいとの議論も踏まえた上での目標設定としている。そして、厳しい将来見通しのなかでこれらの目標を達成するための国土の基本構想を「対流促進型国土の形成」とした。「対流」とは、もともと液体や気体など流体が温度の違いによって生じる流れを示す物理用語であるが、この言葉を国土政策、地域政策に援用し、多様な個性を持つ様々な地域が相互に連携して、個性の違いによって生じる地域間のヒト、モノ、カネ、情報の双方向の活発な動きを「対流」と捉え、このような対流が全国各地でダイナミックに湧き起る「対流促進型国土」の形成を目指すことにした。

定住人口が減少する中、対流により地域間の人の流れが活発になれば地域に活力が生まれるが、対流の意義はそれだけにはとどまらない。対流は、地域間の個性の違いに起因して発生するヒト、モノ、カネ、情報の流れであり、異なる個性が交わり、結びつくことによってイノベーションの創出、即ち新たな価値の創造が期待できる。イノベーションというと、高度な科学技術の世界の出来事と思われがちであるが、本計画でのイノベーションは、「例えば、地場の農作物とICTが融合して高付加価値の農産物やその新たな販売ルートが開発されるような身近なものまで幅広く含むもの」としている。やや単純化した言い方をすれば、地元独自の個性を再発見し、それを他所からの視点、知恵、技術などをうまく取り入れて高付加価値化し、「稼げる地域」を全国各地に作り上げていこうというものである。

計画では、このような「対流促進型国土の形成」という国土の基本構想を実現するための国土・地域の構造として、重層的かつ強靱な「コンパクト+ネットワーク」を掲げている。「コンパクト+ネットワーク」の国土・地域構造は、対流促進型国土の形成に必要であるのみならず、人口減少社会の適応策としても重要である。例えば、中山間地などで、人口減少により、生活に必要な各種機能（商店、診療所、ガソリンスタンド、ATM、小学校など）の存続が危うくなった場合、それを維持し、かつ高齢者にとっても利便性を向上させるためには、各種機能を一定の地域にコンパクトに集約するとともに、そこへのアクセスを容易にすることが必要となる（図4）。すなわち、各種機能を維持するには、特にそれが商店やガソリンスタンドなど民間施設（機能）ほど顕著となるが、一定の人口規模（正確には利用者数）を必要とする。従って、その機能の利用頻度を高めるとともに、より遠方の人にも利用してもらう工夫が必要となる。その工夫の一つが、様々な機能を一カ所にコンパクトに集めることになる。例えば、診療所に行くついでにお金を下ろして買い物をし、合わせて広場で近隣の人々あるいは遠方の人々と楽しく会話を楽しめるような拠

点を作れば、利便性が高まり利用頻度は高まることが想定される。また、その拠点と居住地域間にデマンドバスを走らせるなどによりアクセスを向上させれば、やはり利用頻度が高まることが期待できるとともに、いわゆる商圈が広がり、潜在的利用者の増加が期待できる。さらには地域外からの利用者を意識した施設（例えば、道の駅に見られる地域の農産物販売所や地域の食材を用いたレストランなど）を併設すれば、対流拠点ともなり、さらに商圈は広がり、地域外から「稼ぐ」ことさえも可能となる。集落地域に限らず地方都市などでも構造的には同様で、さらに高度な機能を維持させるためには、この「コンパクト+ネットワーク」が重要な構造になる。



(図4) 集落地域における小さな拠点の形成

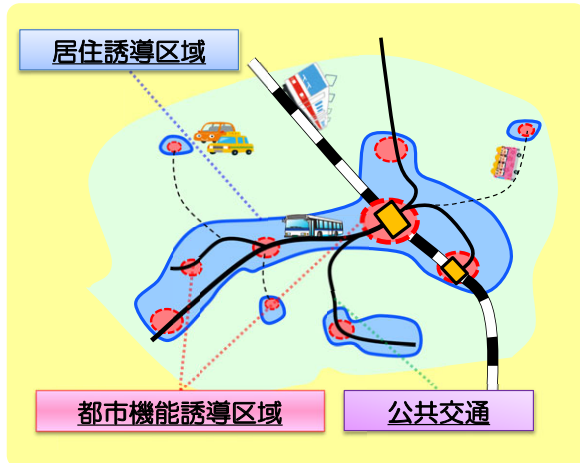
なお、ここで断っておかなくてはならないのは、居住地域の集約化である。都市地域では、これまで人口の増加に伴い、市街地が郊外に拡大してきたため、人口減少下においては居住地域も誘導して集約することが求められるのに対して、集落地域はもともと生業を家の近くに持ちつつ低密度な居住によって形成されてきたので、防災上の必要性や地域における合意がある場合等は別にして、居住地域の集約化を追求するとはしていない。

先に「コンパクト+ネットワーク」の国土・地域構造は、国土の基本構想である「対流促進型国土」の形成に必要であると説明した。計画には多様な「コンパクト+ネットワーク」の態様が示されており、第1部第3章「個性ある地方の創生」では、②地域構造の将来像として、「小さな拠点」、「コンパクトシティ」、「連携中枢都市圏」の3つの構造を提示している。

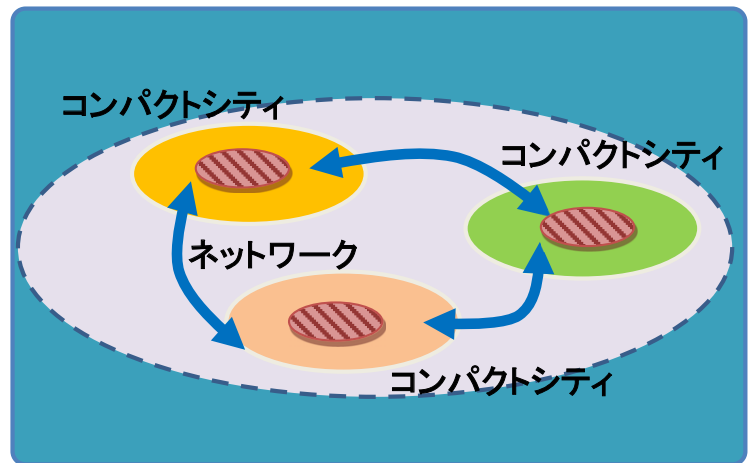
コンパクトシティは、「都市機能を都市の中心部や生活拠点に誘導して集約し、その周辺部や公共交通の沿線に居住を誘導するとともに、これらのエリアを公共交通網を始めとするネットワーク」で結ぶものである(図5)。ただし、集約する際、「例えば、日常的な医療や子育て支援、訪問介護・看護等の機能については生活拠点となるエリアへ立地し、総合的な診療を行う医療機関や行政機関等については公共交通を利用してアクセスしやすい都市の中心となるエリアへ立地するなど、都市機能を効率的に利用できるよ

う適切な立地を図ることが望ましい」としている。

「連携中枢都市圏」等による、都市間・地域間の連携は、人口減少下においても都市機能を維持するための取組である（図6）。地方部では、都市においても人口の減少は避けられない状況にある。そこで、人口減少下において高度な都市機能を維持するためには、「ネットワーク」により都市間連携を行うことで圏域人口を確保することが重要であり、交通ネットワーク等を最大限に活用することで、都市圏の形成を図る。ただし、この取り組みも、単に機能を守るためでなく、産業面での連携等も通じて、経済基盤を強化し、地方の経済成長のけん引役となることが期待される。



(図5) コンパクトシティの形成



(図6) 連携中枢都市圏の形成

4 国土基盤の維持・整備・活用

ここでは、計画で記述した「国土の基本構想実現のための具体的方向性」のうち、「国土基盤の維持・整備・活用」について概説する。本項は4つのパートで構成されており、本年9月18日に閣議決定された「第4次社会資本整備重点計画」とも呼応している。

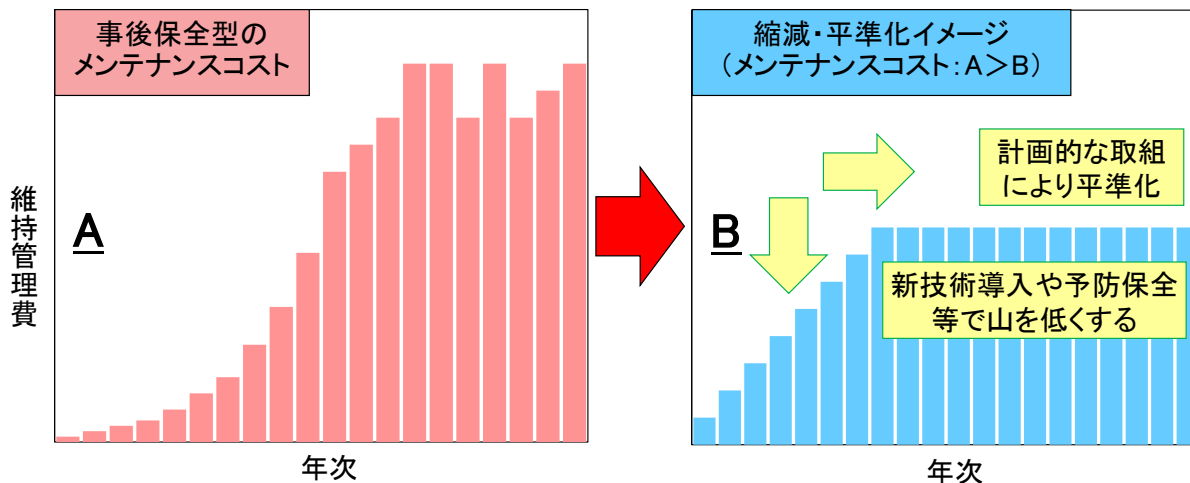
- ① 「国土基盤整備の安定的・持続的な推進」
- ② 「国土基盤の戦略的メンテナンスの推進」
- ③ 「国土基盤を賢く使う」
- ④ 「国土基盤を支える担い手の確保とインフラビジネスの拡大」

道路、空港、港湾等の社会資本、エネルギーインフラ及び情報通信インフラは、国土の基盤をなすものであり、これらの国土基盤は、今日の経済社会の諸活動や日々の生活の基盤となっている。国土を取り巻く状況が大きく変化する中で活力ある国土づくりを進めていくためには、これまでに整備してきた国土基盤を適切に維持管理し、賢く使うことによりその機能を十全に発揮させるとともに、必要な国土基盤についてはその充実を図ることが重要である。将来世代のためにも、こうした取組を持続的に行うとともに、整備された国土基盤が機能することによって得られる効果（「ストック効果」）が最大限発揮されるよう戦略的に取り組んでいく必要がある。

社会資本については、厳しい財政状況を踏まえた「選択と集中」の徹底の下で、「安全安心インフラ」、「生活インフラ」、「成長インフラ」の整備を計画的に推進する。エネルギーインフラについては、多層化・多様化した柔軟なエネルギー需給構造の実現を目指し、小売全面自由化を柱とする電力システム改革、ガスシステム改革の着実な推進を踏まえつつ、必要なインフラ整備を行う。情報通信インフラについては、安全・安心な社会環境の構築、国民生活の向上や国際競争力の強化、観光立国の実現等に資する世界最高レ

ベルの情報通信インフラの整備が必要である。

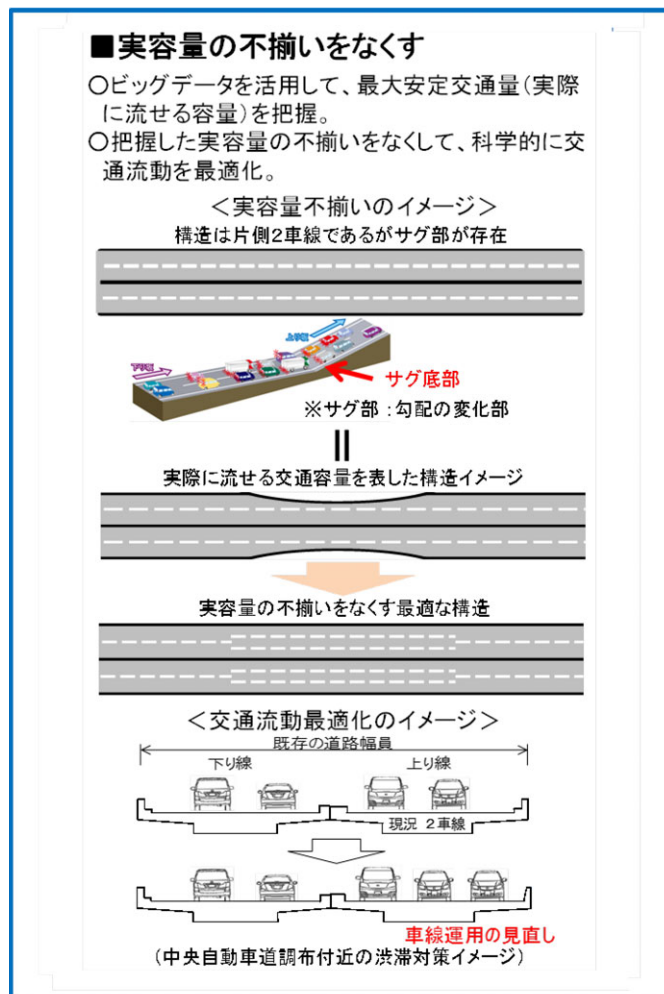
インフラストックの高齢化への的確な対応として、これまで以上に戦略的メンテナンスを進める。国民の安全・安心を確保するためには、定期的な点検・診断により施設の状態を正確に把握した上で、必要な対策を実施し、得られた施設の状態や対策履歴等の情報を記録し、次期点検・診断等に活用するという「メンテナンスサイクル」を構築し、継続的に発展させていく必要がある。また、中長期的な維持管理・更新等に係るトータルコストを縮減しつつ、予算を平準化するためには、インフラの長寿命化を図り、大規模な修繕や更新をできるだけ回避することが重要である（図7）。



(図7) メンテナンスコストの縮減・平準化イメージ

また、既存のネットワークの機能を最大限に活用すること等を通じて経済・社会システムのイノベーションを創出するため、国土基盤を賢く使う取組を推進する（図8）。

国土基盤のメンテナンス等に必要の人材について、中長期的視点に立ち、総合的な観点から確保・育成を推進するとともに、技術者・技能労働者の処遇等が確保される環境整備を図る。また、我が国のインフラビジネスの競争力強化を実現する。



(図8) 道路を賢く使う取組

5 計画の効果的な推進

新たな国土形成計画で示された国土の基本構想の実現に向けて、まち・ひと・しごと創生及び国土強靱化等の施策と連携し、政府一丸となって推進を図っていく必要がある。

国土交通省としても、国土形成計画を踏まえて、本年2月に策定した交通政策基本計画、9月に策定した社会資本整備重点計画とも一体的に取り組んでいく。また、全国8つの広域ブロックにおいて、今回策定された全国計画を基本として、本年度中に広域地方計画を策定し、地域独自の発想と戦略性を活かした国土形成を進める。

計画の効率的かつ効果的な進行管理を行うため、計画のモニタリングを実施するとともに、計画に係る政策の評価を適切に実施していくことも必要である。

6 おわりに

本稿では、人口減少社会に適応する地域構造である「コンパクト+ネットワーク」を中心として、新たな国土形成計画の内容を紹介した。

広範な計画内容に対して、紙面でご紹介できる内容には限りがあるが、本記事をきっかけにして読者の方々には新たな計画づくりに至った背景に関心を持っていただき、それぞれの立場から、よりよい国土づくりに向けて国土への積極的な関わりを期待するものである。