

国土審議会基本政策部会中間報告

「国土の将来展望と新たな国土計画制度のあり方」

平成13年11月29日

国土審議会基本政策部会

（合併協議会事務局にて抜粋）

目 次

第 部国土の将来展望と国土計画の新たな課題	2
1 . 国土の将来展望と課題	2
(1) 人口減少、少子・高齢化の下での地域人口の展望と活力ある地域社会の形成	2
(2) 投資制約と社会資本の整備・管理	2
(3) 経済社会の新たな潮流と地域発展の展望	3
(4) 循環型・環境共生型の国土形成	5
(5) 安全な国土の形成	6
2 . 国土計画における新たな対応	6
(1) 地域が主体となった地域資源の有効活用と個性ある地域づくり	6
(2) モビリティの向上と広域的な対応	7
(3) 社会資本の整備・管理におけるハード施策・ソフト施策の適切な組合せ	7
(4) 積極的な情報公開に基づく合意形成と多様な主体の参加	7

第 部国土の将来展望と国土計画の新たな課題

1. 国土の将来展望と課題

(1) 人口減少、少子・高齢化の下での地域人口の展望と活力ある地域社会の形成

ア. 中枢・中核都市から遠隔地にある市町村では大幅な人口減少

国土の将来像を考える際には、人口動向が引き続き重要な要素となる。

我が国全体の人口が減少する中で、特に中枢・中核都市から遠隔地にあって都市的なサービスを楽しむ機会に恵まれない地域では、大幅な人口減少となる可能性が高く、その結果、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が懸念される。

全国全年齢計では今後50年間で21%の減少、生産年齢人口（15歳～64歳人口）で見ると36%の減少が見込まれているが、地方圏における中枢・中核都市1時間圏¹⁾外の市町村（全国に占めるシェアは、現状で人口1割弱、面積5割弱）では、今後50年間に全年齢計で40%強～60%強、生産年齢人口で50%台半ば～70%強の減少となる可能性がある。

（参考資料1）

高齢化は、急速に進展し、21世紀半ばには全国で3人に1人が高齢者となることが見込まれ、高齢者のみの世帯（高齢単独世帯と高齢夫婦のみの世帯）の急増が見込まれる。

このため、各地域において要介護高齢者のための施設整備や介護従事者の充実を進めることが重要となる。

（参考資料2）

イ. 広域的な連携による生活関連サービスの維持・向上

人口減少下にあっても、地域が積極的に広域的な連携と役割分担を進めていくことにより、生活関連サービスの水準の維持・向上が可能となる。

提供される生活関連サービスの「多様性」について、単独市町村で提供可能なサービスの種類は限られるが、広域的に見ると各地域とも充足度合いがかなり高くなる。

（参考資料3）

ウ. 女性・高齢者を含めた多様な主体の参加による活力の維持・向上

地域社会の担い手としての生産年齢人口の大幅減少に対処し、多様な価値観と能力を持った人々を活用して活力ある地域づくりを進めるためには、女性や高齢者の社会参加の促進も重要である。

子育て世代の女性や、健康で自由度の高い高齢者の中には、就業機会やボランティア活動等への参加の機会を求める人々も少なくない。こうした人々のニーズと能力を個性豊かな地域づくりに活かすための条件整備が重要となる。（参考資料5）

(2) 投資制約と社会資本の整備・管理

ア. 国・地方を通じた財政の厳しい制約の下での社会資本投資の展望

今後の望ましい国土の形成のためには、社会資本の整備・管理が引き続き重要な役割を担っていくこととなるが、その際には財政の厳しい制約を考慮する必要がある。

¹⁾ 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なる圏域をいう。

我が国の財政事情は1990年代に入って急速に悪化し、現在では主要先進国中最悪の状況に至っている。一方で、国と地方を合わせた社会資本投資（公的固定資本形成）の対GDP比は、他の主要先進国よりは相当高い水準にある。こうした中で、2001年6月の経済財政諮問会議による「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」では、「主要先進国の水準も参考としつつ公共投資の対GDP比を中期的に引き下げていく」、「プライマリーバランス⁽²⁾を黒字とする」といった方針が示されている。

イ． 社会資本ストックの増加に伴う更新投資需要の増大

財政の厳しい制約に加えて、今後の社会資本整備におけるもう一つの制約として、既存社会資本ストックの更新投資需要の増大による新規投資余地の縮小を念頭に置く必要がある。

耐用年数が経過したストックは更新されると仮定し、2001年度以降の25年間は、公的固定資本形成が実質で横ばいとすれば、更新投資を除く新規投資額は過去25年間と比べて30%減となる。

また、財政再建と経済成長の両立を図るために、今後10年間程度にわたって実質公的固定資本形成を5%削減し、10年程度後以降の投資を横ばいとしても、25年間の新規投資額は70%近く減少することになる。（参考資料6）

ウ． 地域別・分野別にみた将来の更新投資需要

財政の制約と更新投資需要の増大から来る制約に対応して、今後、思い切った投資の重点化を図る必要があるが、その際には、耐用年数に比べて「年齢」の古い社会資本が多い地域・分野ほど、近い将来にストックの更新時期が到来することを考慮する必要がある。

- ・ 生活関連分野（上下水道、廃棄物処理等）や文教分野において、近い将来に更新投資の割合が他の分野よりも相対的に高くなる⁽³⁾。生活関連分野や文教分野では想定した耐用年数が他の分野に比して短いことによるものである。（参考資料7）

エ． 社会資本の整備・管理の効率化

投資制約の下で、必要な社会資本の整備を進めるために、適切な維持管理によるストックの耐用年数の延長、ライフサイクルコスト⁽⁴⁾の縮減、民間投資の活用等の施策を含め、社会資本の整備・管理の効率化に向け、工夫や施策がこれまで以上に重要となる。

仮に過去25年間と同程度の新規投資額を確保することを目安とすれば、

- ・ ストックの耐用年数を1.5倍程度に延長する、又は
2008年度までの7年間に毎年3.5%程度の建設コストの縮減を行う等の対応が必要となるものと試算される。（参考資料8）

（3）経済社会の新たな潮流と地域発展の展望

今後の経済社会の変化の方向を展望すると、IT革命を伴って進展するグローバル化の下、国境を越えた地域間競争が激化するとともに、構造改革の進展に伴う企業・産業システムや雇用・労働システムの変貌、人々の生活行動の変化等が見通される。

3) 政府の歳出入において、「公債金収入（借金）以外の歳入」-「利払い費・債務償還費以外の歳出」のこと

3) ただし、地域別に見た場合の地方圏、分野別に見た場合の交通、国土保全分野についても、より遠い将来には、更新投資の割合が急激に高くなることに留意する必要がある。

4) 初期投資に当たる建設コストに、維持管理コスト及び廃棄に要するコストを加えた、構造物のいわば一生にかかるコスト

ア．グローバルな視点からみて多くの分野で低い我が国の競争力・魅力

グローバルな地域間競争の下、地域の発展を実現するためには、人、モノ、資金、技術、情報等を世界からいかに惹き付けるか、ＩＴを始めとする先端技術をいかに活用するかに視点を据える必要がある。現状では、こうした意味での我が国の国際的な競争力・魅力は、欧米諸国や近隣アジア諸国と比較して劣っている分野が少なくない。

ＩＴ化への対応の面でも、インターネットや高速・超高速インターネットアクセス網⁽⁵⁾、電子商取引の普及状況やコンピュータソフトウェアなど、現状では、我が国は諸外国に後れをとっている分野がかなり見られる。
(参考資料 9)

イ．地域差がみられるＩＴ化等への対応とその将来展望

グローバル化、ＩＴ化への対応には現状では地域差が大きい。

我が国の国際機能は東京を始めとする大都市に集中し、地方圏は国際交流の様々な面で大都市に依存している。

ＩＴ関連のサービス産業では東京一極集中が著しく、産業活動におけるＩＴの活用状況においても、東北や関東などＩＴ関連産業の集積が大きい地域で進んでいる。

(参考資料 10)

ＩＴ化に関する地域差の今後を展望すると、大都市で先行したが、次第に地方が追いつくことが期待できる。各地域における家庭や産業でのＩＴの活用を促進するための条件整備としては、「e-Japan戦略」「e-Japan重点計画」で掲げられているような高度情報通信ネットワークの形成が重要となる。

「知的資本」⁽⁶⁾を担う人材をはじめとする「地域資源」活用に向けての取組が、今後の地域発展にとって重要となる。このことはまた、我が国全体の繁栄にとっても極めて重要な鍵となる。

ウ．求められる「知的資本」の活用

ＩＴに限らず次代の発展に向けての原動力となるべき「知的資本」について人的資源を中心にその地域別分布の現状をまとめると、東京圏などの既存集積に比べて小規模な集積にとどまってはいるものの、各地域は「技術」と「知恵」による発展に向けて活用すべき特色ある「地域資源」を有している。

東北、甲信越静、北陸には、ＩＴ関連製造業のかなりの集積が見られるが、それに比べれば自然科学系の研究者や技術者の集積は大きくない。
(参考資料11)

独自技術の開発により発展している企業、高度の「ものづくり技能」を活かして高い世界シェアを占めている企業、「ハイテク」分野に限らず独自のビジネスモデルを構築して成長している企業などの事例は多くの地域で見られる。
(参考資料13)

先端技術に関して、かなりの立ち後れが見られる地域においても視野をより広域に「地域ブロック」レベルにまで広げれば、相互に活用可能な資源が見いだし得る。

足らざる資源は単一地方公共団体を越えた広域連携により相互補完し、グローバルな地域間競争に臨むべきである。

エ．企業・雇用システム、国民のライフスタイルの変化の展望と地域づくり

5) 高速インターネットアクセス網とは、音楽データ等をスムーズにダウンロードできるインターネット網のことをいい、現時点ではxDSL、CATV、加入者系無線アクセスシステムを利用したインターネット網が代表例。超高速インターネットアクセス網とは、映画等の大容量映像データでもスムーズにダウンロードできるインターネット網のことをいい、現時点では光ファイバーを利用したインターネット網が代表例。

6) 知識・技術・情報等を創出する研究開発活動等に必要な施設・設備、制度・仕組みや、それらによって育成される創造的な人材等をいう。

利活用の場合や形態、方法等において固定的なものと見られていた「地域資源」は構造改革が進展し、企業・産業、雇用・労働システムの変化に伴い、「地域資源」も最適な活用に向けて「流動化」し、利活用の形態等が「多様化」する。

企業・産業システムの変化……経営資源の流動化

グローバル競争の下、産業構造の面では高生産性／成長分野へのシフトが加速し、企業組織においては系列関係の緩和や、経営統合、分社化等が活発化し、より柔軟な企業間連携が構築されることが見込まれる。

雇用・労働システムの変化……就労形態の多様化と人的資源の流動化

産業構造の変化に対応して労働需要がシフトするとともに、就労形態では、短時間就労や派遣労働等の増加、年功序列に基づく終身雇用の縮小、大企業志向の減少と独立・起業志向の増加等が生じ、結果として、就業者の転職の増加が見込まれる。

人々の生活行動の変化……ライフスタイルの多様化、美しさや文化的価値の重視

交通・通信基盤の整備の進展に伴って人々が景観や地域の文化を重視する傾向が強まり、個人の嗜好やライフステージの変化に応じた大都市・地方間、都心・郊外間の住替えやマルチハビテーション⁽⁷⁾の増加、自己実現を求めている職場以外でのNPO⁽⁸⁾活動や趣味・文化活動等の活発化等が見込まれる。

今後は、かつての「右肩上がり」の時代のように、我が国全体として増加する人口や工場などを「我が地域に誘致する」ことによる量の拡大を通じた地域発展を重視する発想を改め、「地域資源を最適に組み合わせ、有効活用する」ことを基本とする。

(4) 循環型・環境共生型の国土形成

国、地方公共団体、事業者及び国民がそれぞれ環境への配慮を行い、健全で恵み豊かな環境を将来世代に継承できる地球社会の持続可能な発展と調和する美しい国土づくりを進めていく必要がある。

ア．我が国の環境の状況

我が国は、高度経済成長に伴う産業公害の克服には成果を挙げてきたものの、我が国の環境は依然として良好な状態にはない。

水については、水源涵養機能が低下し環境保全上健全な水循環が損なわれている状況にあり、社会活動により多様化する膨大な量の廃棄物の処理や最終処分場が逼迫している状況が生じている。

自然環境では、自然林や二次林、干潟、藻場などの面積が減少し、野生生物種の中には絶滅のおそれのある種が約2,700種もあるとともに、里山林等の生物の生息・生育空間の質の劣化が危惧されている。

イ．我が国を巡る地球的規模の環境の状況

我が国を巡る地球的規模の環境の変化が、我が国に深刻な影響を与えるのではないかと懸念されている。

7) 直接的には複数居住の意味。例えば、普段は都心に居住する人が週末などに郊外や農山漁村に居住したり、逆に郊外に居住する人が職住近接住宅を都心でも利用したりすることなどにより、ライフスタイルにあわせた住まい方をして居住水準を向上させること。

8) 政府・地方公共団体や私企業とは独立した存在として、市民・民間の支援のもとで社会的な公益活動を行う組織・団体。非営利組織。Non Profit Organization。

ウ．循環型・環境共生型国土づくりへの取組

地球温暖化等の地球環境問題や国内環境問題に対応していくためには、多様な自然や生物と共に生きることを目指す循環型・環境共生型国土づくりを進める必要がある。

(５) 安全な国土の形成

我が国は、地形、気象などの自然的条件から、地震、豪雨、火山噴火などによる災害が発生しやすい国土となっている。大規模地震の発生や短時間の集中豪雨による都市型水害の発生のおそれが指摘されており、新たな課題への対応を含め、引き続き安全な国土の形成を図っていくことが重要である。

ア．人口減少・高齢化の進展に伴う災害弱者の増加

高齢化の進展は、災害弱者となり得る小走りが困難な高齢者や高齢者のみの世帯数が増加し、大地震による火災時や短時間の集中豪雨による洪水時等には対応も含め、地域の防災上大きな課題となる。
(参考資料16)

イ．全国的に影響を及ぼす課題の存在 省略

ウ．住民等の自主防災意識の向上、広域連携による安全な国土づくりへの取組

安全な国土形成に向け国土保全事業の取組を引き続き進めていくことが必要であり、災害の発生を未然に防止するだけでなく、しなやかに対応し、生じる被害を最小化するという視点に立った「減災対策⁽⁹⁾」を重視し、「自らの身の安全は自らが守るのが防災の基本」との考えに基づき、住民等の自主防災意識の高い安全な地域づくりを推進するため、ハザードマップ⁽¹⁰⁾を総合的に提供することが重要である。

2．国土計画における新たな対応

(１) 地域が主体となった地域資源の有効活用と個性ある地域づくり

地域が潜在力を最大限に発揮し、国際的な競争力と魅力を高めて発展するためには、地域が主体となって地域資源を有効活用し、ＩＴを始めとする技術を活かした知恵と創意工夫による地域づくりを進め、先端技術分野のみならず、個性的な観光資源、歴史的・文化的資源、美しい景観や豊かな自然環境などを活用することが重要である。

地域が自らの選択と責任の下で、地域の個性を活かした戦略を設定し、「地域発展のポートフォリオ」(施策の重点とその組合せ)を地域の計画において定めて取組を進めることが重要である。この場合、各地域は、地域外の人々の視点をも活用して、自らの地域資源を発掘し、既存資源の価値や有用性を再認識した上で、その新たな活用・組合せ方策等を追求する必要がある。

9) 自然の外力(地震動など災害の要因となる自然の力)に対して、災害の発生を完全に防ぐのではなく、総合的に災害による被害を少なくするような施設整備、ソフト対策をいう。

10) 災害発生予測地図。津波災害や火山災害、風水害などの災害時において、各種の危険情報、避難経路、避難施設など災害時に必要となる情報を地図上に示したもの。

国は、地域の取組への支援のほか、国土政策上、戦略的に対応すべき課題の明確化とそれに対応した新たな目標の設定、実現するための全国的視点からのハード・ソフトの基盤整備の基本方針等を国土計画（全国計画）で示すべきである。（参考資料19）

（２）モビリティの向上と広域的な対応

人々の移動の利便性や様々な地域資源の流動性といった「モビリティ」の向上を図るとともに、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。

生活関連サービスを維持し、地域社会の機能や活力を保っていく観点からは、人口規模で30～50万人程度以上、時間距離1～1.5時間程度のまとまりを目安とした複数市町村からなる「生活圏域」

地域が独自性のある国際交流・連携・協力活動を行い、特色ある経済圏を形成して発展を図る観点からは、相互活用すべき諸資源や機能、施設をいわばフルセットで備え得る自立した圏域として、人口600～1,000万人程度以上¹¹⁾の「地域ブロック」の二層の「広域圏」を念頭に置き、それぞれの圏域内での機能分担と相互補完に基づく対応が基本となる。

市町村合併は、の「生活圏域」、都道府県合併や「道州制」の検討に際しては、の「地域ブロック」による取組が期待される。

（３）社会資本の整備・管理におけるハード施策・ソフト施策の適切な組合せ

厳しい投資制約の下で国土づくりを進めていくためには、

国土計画では、国として戦略的に取り組むべき重要課題を明確にし、それに対応して社会資本整備の一層の重点化。

社会資本整備の目標設定は、アウトカム的な目標¹²⁾を重視したものにする。

計画策定過程や評価の十分な情報公開、受益と負担の適正化等により、社会資本整備の重点に関する国民の合意形成と情勢の変化に対応した整備目標の適切な見直し。

用途転換や多目的利用も含めた既存ストックの有効活用、適切な維持管理による耐用年数の延長、更新投資需要への的確な対応、ライフサイクルコストの縮減、分野間・地域間の連携、PFI¹³⁾や民間投資の活用等により効率化を図る。

（４）積極的な情報公開に基づく合意形成と多様な主体の参加

国、地方公共団体による積極的な情報公開を前提に、国土や地域のあるべき姿についての国民の合意形成を図り、地域住民、NPO、事業者等の多様な主体の責任ある参加による国土づくり、地域づくりが重要である。

¹¹ 「『21世紀の国土のグランドデザイン』戦略推進指針」（平成11年6月、国土庁）では、「国際交流に必要となる機能をいわばフルセットで備え、自立的で統合的な交流活動が可能となる圏域」として、「海外からの認識、地方中枢都市の背後圏域の実態、地域グローバルゲート成立に求められる集客人口等の見積もりからは、人口規模では1,000万人程度が目安となり、少なくとも600万人程度の圏域規模が必要と考えられる」としている。

際交流機能以外についても、本報告の先述1.(3)のイ～ウ.の分析から、諸資源や機能、施設をフルセットに近いレベルまで備え得る自立した圏域、地方において東京のみならず世界との競争に伍していくための広域連携の圏域として、同程度の規模が必要と考えられる。

¹² 政策目標について、「資源をいくら投入したか（＝インプット）」、「何をしたか、何がどの程度できたか（＝アウトプット）」ではなく、「どのような成果があったか（＝アウトカム）」に注目した目標。

¹³ 民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用し、効率的かつ効果的に公共施設等の建設・維持管理・運営等を行う事業手法をいう。Private Finance Initiative。