

新たな国土形成計画（全国計画）について

国土交通省 国土政策局 前総合計画課長（現住宅局総務課長） 松家 新治

はじめに

本年7月28日に新たな国土形成計画（全国計画）が閣議決定された。前身の全国総合開発計画（いわゆる全総）を含めて、戦後8回目の国土計画であり、国土形成計画としては3回目、令和初の国土計画として策定されたものである。

筆者は、昨年7月から本計画の策定作業を

担当し、国土審議会及び同計画部会における調査審議を経て、本年7月の閣議決定に至る策定プロセスに携わった。本稿では、新たな計画の概要、主な狙いやポイントについて紹介する。

国土形成計画は、総合的かつ長期的な国土づくりの方向性を定める空間計画である。その前身は、国土総合開発法に基づく全国総合開発計画であり、1962年に策定された第一次計画以降、5回にわたって策定されてきた。

国土形成計画(全国計画) 概要

2023年(令和5年)7月閣議決定

新たな国土の将来ビジョン

計画期間：2050年さらにその先の長期を見据えつつ、今後概ね10年間

時代の重大な岐路に立つ国土《我が国が直面するリスクと構造的な変化》

地域の持続性、安全・安心を脅かすリスクの高まり

- ・未曾有の人口減少、少子高齢化がもたらす地方の危機
- ・巨大災害リスクの切迫(水災害の激甚化・頻発化、巨大地震・津波、火山噴火、雪害等)
- ・気候危機の深刻化(2050年カーボンニュートラル)、生物多様性の損失

コロナ禍を経た暮らし方・働き方の変化

- ・テレワークの進展による通勤なき移住等の場所に縛られない暮らし方・働き方
- ・新たな地方・田園回帰の動き、地方での暮らしの魅力

激動する世界の中での日本の立ち位置の変化

- ・DX、GXなど激化する国際競争の中での競争力の低下
- ・エネルギー・食料の海外依存リスクの高まり
- ・東アジア情勢など安全保障上の課題の深刻化

豊かな自然や文化を有する多彩な地域からなる国土を次世代に引き継ぐための未来に希望を持てる国土の将来ビジョンが必要

目指す国土の姿「新時代に地域力をつなぐ国土 ～列島を支える新たな地域マネジメントの構築～」

デジタルとリアルとの融合による
活力ある国土づくり
～地域への誇りと愛着に根差した地域価値の向上～

巨大災害、気候危機、緊迫化する国際情勢に対応する
安全・安心な国土づくり
～災害等に屈しないしなやかで強い国土～

世界に誇る美しい自然と多彩な文化を育む
個性豊かな国土づくり
～森の国、海の国、文化の国～

国土づくりの戦略的視点 ①民の力を最大限発揮する官民連携 ②デジタルの徹底活用 ③生活者・利用者の利便の最適化 ④縦割りの打破(分野の垣根を越える横断の発想)

国土構造の基本構想「シームレスな拠点連結型国土」

デジタルの徹底活用による場所や時間の制約を克服した国土構造への転換

- ※南北に細長い日本列島における国土全体での連結強化
- ※広域レベルからコミュニティレベルまで重層的な圏域形成
- 〈広域的な機能の分散と連結強化〉
 - ◆ 中核中核都市等を核とした広域圏の自立的発展、日本海側・太平洋側二面活用等の広域圏内・広域圏間の連結強化を図る「全国的な回廊ネットワーク」の形成
 - ◆ リニア中央新幹線、新東名・新名神等により三大都市圏を結び日本中央回廊の形成による地方活性化、国際競争力強化
- 〈持続可能な生活圏の再構築〉
 - ◆ 生活に身近な地域コミュニティの再生(小さな拠点を核とした集落生活圏の形成、都市コミュニティの再生)
 - ◆ 地方の中心都市を核とした市町村界にとられない新たな発想からの地域生活圏の形成

- ▶ 東京一極集中の是正(地方と東京のwin-winの関係構築)
- ▶ 国土の多様性(ダイバーシティ)、包摂性(インクルージョン)、持続性(サステナビリティ)、強靱性(レジリエンス)の向上

デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成

- 「地方の豊かさ」と「都市の利便性」の融合
- 生活圏人口10万人程度以上を一つの目安として想定した地域づくり(地域の生活・経済の実態に即した市町村界にとられない地域間の連携・補完)
- 「共」の視点からの地域経営(サービス活動を兼ねる、東ねる、繋げる)発想への転換
 - ✓ 主体の連携、事業の連携、地域の連携
- デジタルの徹底活用によるリアルな地域空間の質的向上
 - ✓ デジタルインフラ・データ連携基盤・デジタル社会実装基盤の整備、自動運転、ドローン物流、遠隔医療・教育等のデジタル技術サービスの実装の加速化
 - ✓ 地域交通の再構築、多世代交流まちづくり、デジタル中山間地域、転職なき移住・二地域居住など、デジタル活用を含めリアル空間での利便性向上
- 民の力の最大限活用、官民パートナーシップによる地域経営主体の創出・拡大

相相互連効果の発揮

持続可能な産業への構造転換

- GX、DX、経済安保等を踏まえた成長産業の全国的な分散立地等
- 既存コンビナート等の水素・アンモニア等への転換を通じた基幹産業拠点の強化・再生
- スタートアップの促進、働きがいのある雇用の拡大等を通じた地域産業の稼ぐ力の向上 等

グリーン国土の創造

- 広域的な生態系ネットワークの形成、自然資本の保全・拡大、持続可能な活用(30by30の実現、グリーンインフラの推進等を通じたネットワーク化)
- カーボンニュートラルの実現を図る地域づくり(地域共生型再生導入、ハイブリッドダム等) 等

人口減少下の国土利用・管理

- 地域管理構想等による国土の最適利用・管理、流域治水、災害リスクを踏まえた住まい方
- 所有者不明土地・空き家の利活用の円滑化等、重要土地等調査法に基づく調査等
- 地理空間情報等の徹底活用による国土の状況の見える化等を通じた国土利用・管理DX 等

地域の安全・安心、暮らしを経済を支える 国土基盤の高質化

- 防災・減災、国土強靱化、生活の質の向上、経済活動の支え
- 戦略的マネジメントの徹底によるストック効果の最大化

- ✓ DX、GX、リダンダンシー確保、安全保障、自然資本との統合等の観点からの機能高度化
- ✓ 賢く使う観点からの観測計排除による複合化・多機能化・効果最大化
- ✓ 地域インフラ群再生戦略マネジメント等の戦略的メンテナンスによる持続的な機能発揮

地域を支える人材の確保・育成

- 包摂社会に向けた多様な主体の参加と連携
- こどもまんなかまちづくり等のこども・子育て支援、女性活躍
- 関係人口の拡大・深化

分野別施策の基本的方向

- 地域の整備(コンパクトネットワーク、農山漁村、条件の厳しい地域への対応等)
- 産業(国際競争力の強化、エネルギー・食料の安定供給等)

- 文化・スポーツ及び観光(文化が育む豊かで活力ある地域社会、観光振興による地域活性化等)
- 交通体系、情報通信体系及びエネルギーインフラ

- 防災・減災、国土強靱化
- 国土資源及び海域の利用と保全(農地、森林、健全な水循環、海洋・海域等)
- 環境保全及び景観形成

計画の効果的推進

広域地方計画の策定・推進

- 地理空間情報等を活用したマネジメントサイクルと評価の実施
- 広域地方計画協議会を通じた広域地方計画の策定・推進

国土の刷新に向けた重点テーマ

新しい資本主義、デジタル田園都市国家構想の実現

その後、本格的な人口減少社会を迎え、開発重視の計画から国土の質的な向上を図る計画へと転換するため、2005年に国土形成計画法へと改正された。

国土形成計画は、全国計画と広域地方計画の二層の計画体系となっている。今回策定された全国計画を基本として、都府県境を越える広域圏ごとに、広域地方計画を策定することとなる。広域地方計画は、各広域圏において、国の地方支分部局、関係都府県・政令市、地域の経済団体等から成る広域地方計画協議会において協議がなされるものである。

新計画では、2050年、さらにその先の長期を見据えつつ、今後概ね10年間を計画期間とし、新たな国土の将来ビジョンとして、「新時代に地域力をつなぐ国土 ～列島を支える新たな地域マネジメントの構築～」を掲げ、「シームレスな拠点連結型国土」の構築を目

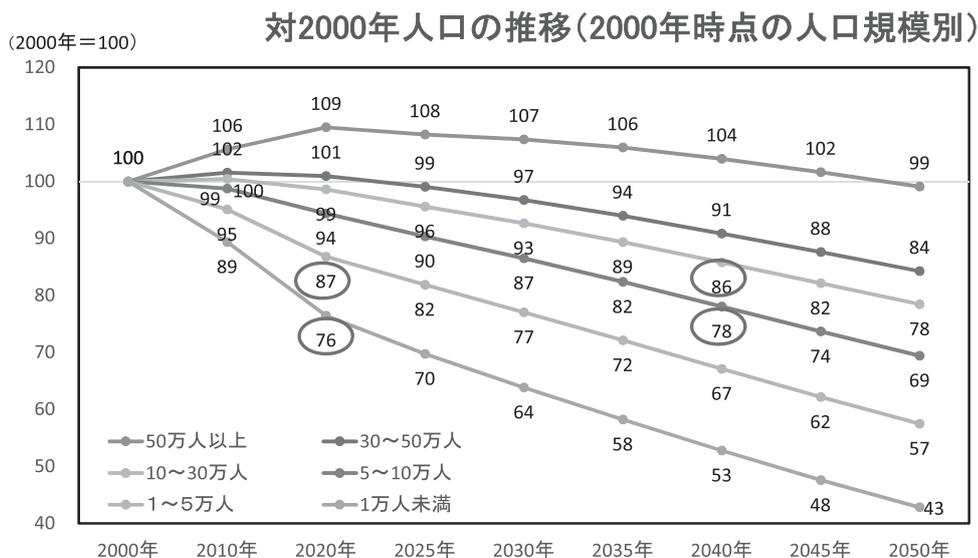
指すこととし、危機的な状況に直面する地方に軸足を置いた計画となっている。

1. 国土をめぐる課題 ～時代の重大な岐路に立つ国土～

従前の第二次国土形成計画が2015年に策定されて以降、約8年が経過する中、人口減少や少子高齢化が想定を上回るスピードで進行するとともに、気候変動の影響も含めた災害の激甚化・頻発化、新型コロナウイルス感染症の拡大やロシアによるウクライナ侵略による深刻な影響など、国土をめぐる社会経済状況は大きく変化している。計画部会においても、我が国は時代の重大な岐路に立っているとの共通認識の下、我が国が直面する諸課題に対する危機感を国民と共有することが重要であるとの議論がなされた。

市区町村人口規模別(2000年時点)の人口の推移

- 2000年時点の市区町村人口規模別の将来人口推計をみると、人口規模の小さい自治体ほど人口減少に直面。
- 5万人未満の小規模自治体では、直近20年ですでに人口減少が進み、今後その加速化が見込まれる。
- 5万人以上30万人未満の中規模自治体においても、今後は人口減少リスクがより顕在化する。



(備考) 1. 国土交通省「メッシュ別将来人口推計(H30推計)」、総務省「国勢調査」より作成。2020年までは国勢調査、2025年以降が推計値。
2. 自治体数に東京特別区は1つとして含み、合計は1719。

(人口減少は新たな局面へ 地方の中心的な都市の人口急減)

我が国は2008年以降総人口が減少し、特に日本人人口は、今後急激に減少することが想定されている。とりわけ、地方の人口減少は従来とは異なる局面となる。2000年時点の人口規模別の市町村でみると、人口減少は、これまでは特に中山間地域を始めとして、人口5万人未満の小規模都市で顕著であり、過去20年間(2000年~20年)に平均約14%減少した。日常生活において地方の中心的な役割を担う中規模都市(人口5~30万人都市)では、過去20年間は平均約3%の減少にとどまっていたが、今後20年間(2020年~40年)には平均約15%減少と、これまでの小規模都市に匹敵するスピードで減少が加速する見込みとなっている。

(未曾有の人口減少、少子高齢化がもたらす地方の危機)

地方における人口減少の加速の影響は、東京一極集中といった国土構造の歪みと相まって、特に地方の生活・経済の存立そのものを脅かすことが懸念される。地域の公共交通や医療・福祉・介護など、生活に不可欠なサービスの利便性が低下し、地方における人口減少・流出の悪循環が続けば、2050年には全国の居住地域の約2割が無居住化することが推計されている。

無居住地域の拡大は、当該地域における国土の管理主体を失うことにほかならず、再生困難な国土の荒廃をもたらすことにつながる。加えて、若者世代の地方からの流出、合計特殊出生率が低い東京への集中が続けば、未曾有の少子化に拍車をかけ、我が国全体の人口減少が更に加速することにもつながりかねない。

(コロナ禍を経た暮らし方・働き方の変化)

一方で、長期にわたるコロナ禍を契機として、デジタル化の進展と相まって、テレワークの普及等による暮らし方・働き方の変化が生じている。地方への移住を決断する際には、仕事を辞めて新たな職を探さなければいけないことが大きなネックとなっているが、一部の企業では、テレワークの活用によって居住地を問わない勤務形態を許容する動きも見られ、「転職なき移住」といった新たな暮らし方・働き方の可能性が出てきている。

また、若者世代を中心に、地方・田園回帰、ローカル志向が広がるなど、地方への人の流れにつながる人々の価値観や行動様式の変化の兆しが少しずつ見え始めている。

2. 目指す国土の姿

計画部会では、我が国の中長期を見据えた危機感・切迫感を国民と共有するとともに、これを乗り越え、我が国の将来を担う若者世代を始めとして、人々が未来に希望を持てる国土の将来ビジョンを示すことが必要との認識の下、そのあり方について議論がなされた。

(「新時代に地域力をつなぐ国土」)

新計画では、目指す国土の姿として、「新時代に地域力をつなぐ国土 ~列島を支える新たな地域マネジメントの構築~」を掲げている。未曾有の人口減少、少子高齢化の加速を始めとする様々な危機・難局に直面する地方において、国土全体にわたって人々が生き生きと安心して暮らし続けていくことができる国土づくりが求められている。そのため、地域の有形・無形の資源を総動員して、地域に暮らし、関わる、多様な人材の主體的・内発的な地域づくりを通じて、地域課題を克服

し、地域の魅力を高め、人々を惹きつける地域力を最大限に発揮していくことを狙いとしている。

各地方において、地域の力を結集し、若者世代を始めとした人々の多様化する価値観に応じた暮らし方・働き方の選択肢を広げることにより、地方への人の流れを創出・拡大していけるよう、新たな時代への刷新にチャレンジする地域を支える国土の形成を目指すものである。

こうした目標の下、デジタルとリアルとの融合による活力ある国土づくり～地域への誇りと愛着に根ざした地域価値の向上～、巨大災害、気候危機、緊迫化する国際情勢に対応する安全・安心な国土づくり～災害等に屈しないしなやかで強い国土～、世界に誇る美しい自然と多彩な文化を育む個性豊かな国土づくり～森の国、海の国、文化の国～といった3つの国土づくりの基本的方向性を示している。

（新たな地域マネジメントの構築）

一方で、自治体ごとに縦割りの分野で地域課題の解決を図っていくことには限界がある。地方の危機を乗り越える地域力を高め、地域のボトムアップから新時代を切り拓くため、「共」の視点から、官民の多様な主体の連携、様々な事業分野横断的な連携、そして自治体の枠を超えた地域間の連携を図るとともに、デジタルを手段として徹底活用していく、新たな発想からの地域マネジメントの必要性を掲げている。

こうした観点から、国土づくりの戦略的視点として、民の力を最大限発揮する官民連携、デジタルの徹底活用、生活者・利用者の利便の最適化、縦割りの打破（分野の垣根を越える横串の発想）を位置付けている。

（デジタルの徹底活用）

特に、これからの国土づくりにおいては、デジタル化の進展により各種のデジタルトランスフォーメーション（DX）が加速している状況を踏まえ、地域における様々なサービスや活動分野において、デジタル活用を通じて効率性・生産性の向上につなげる必要がある。加えて、従来は場所や時間の制約で実現できなかったサービスや活動が、デジタルを活用することで、そうした制約を克服して国土全体にわたって実現できる可能性が広がっている。

こうしたデジタル活用の特性を国土づくりに活かし、デジタルを手段として徹底活用して、リアルの地域空間の質的な向上を図る必要がある。場所と時間の制約を越え、多様な暮らし方や働き方を自由に選択できる地域社会の形成を通じて、個人と社会全体のWell-beingの向上につなげることが期待される。

8年前の前計画では「デジタル」の用語が使われていなかった状況から一変し、新計画では「デジタル」の徹底活用を国土づくりの重要な戦略として位置づけている。

（国土構造の基本構想としての「シームレスな拠点連結型国土」）

新計画では、「新時代に地域力をつなく国土」の形成に向け、国土全体にわたる人口や諸機能の配置のあり方等に関する国土構造の基本構想として、前計画が掲げた「コンパクト＋ネットワーク」を更に深化・発展させ、「シームレスな拠点連結型国土」の構築を掲げている。これは、東京一極集中を是正し、国土全体にわたって、人口や諸機能の広域的な分散を図る方針の下、各地域において重層的に各種サービス機能の多様な集約拠点の形成とそのネットワーク化を図る国土構造を目指すものである。