

国土形成計画 中間とりまとめについて

国土交通省 国土政策局 総合計画課

1

国土形成計画について

国土形成計画は昭和37年に決定された全国総合開発計画以来、総合的かつ長期的な国土のあり方を示すものである。国土資源や海域の利用・保全、「防災・減災、国土強靱化」、都市及び農山漁村の整備、産業立地、交通・情報通信ネットワーク、文化・観光資源の保護、環境の保全及び景観の形成など広範な政策分野について、国土づくりの観点から方向性を提示している。

このように、様々な主体が国土づくりを展開していくための総合的かつ長期的な道しるべとなる国土形成計画は、未来を担う次世代に国土づくりのメッセージを伝えるものである。平成27年に第二次国土形成計画が策定されたが、近年、新型コロナウイルス感染症の拡大は社会を一変させ、テレワークをはじめ新しい働き方を実施する企業が増えるなど、国民の暮らし方や働き方が大きく変化している。激甚化・頻発化する自然災害への対応、ウクライナ情勢をきっかけに緊迫する国際情勢など、まさに、現在、我が国の国土を巡る状況は時代の転換期を迎えている。

国土形成計画は、「国土」という空間と、その空間で行われる「人々の活動」に着目して国土づくりを行うものである。国土形成計画の前身である全国総合開発計画がスタートした昭和の半ば

は、モノが量・質ともに圧倒的に不足していた時代であり、量の充足を進めることが質の充足に直結していた。しかし、国民の価値観やライフスタイルの多様化が進んでいる現代、人々の活動とこれを支えるデジタル活用というソフト面のあり方が、交通インフラや都市インフラの整備といったハード面のあり方を大きく変えるようになっていく。

こうした中で、令和3年6月の「国土の長期展望」最終とりまとめ（国土審議会計画推進部会国土の長期展望専門委員会）を受け、新たな国土形成計画と国土利用計画について審議するため、計画部会（部会長：増田寛也 日本郵政株式会社 取締役兼代表執行役社長）を設置することが、同年7月2日に開催された第23回国土審議会において決定された。

計画部会は、同年9月28日から令和4年6月30日までの間に12回の開催を重ね、委員の皆さまに活発な議論をいただいた（図-1）。本稿では、令和4年7月15日の第24回国土審議会に報告された「国土形成計画（全国計画）中間とりまとめ」の概要について概説する。

2

中間とりまとめの概要

(1) 国土の課題

「中間とりまとめ」では、我が国が直面する国

国土審議会計画部会における検討経緯		国土審議会計画部会 委員名簿	
第1回:令和3年9月28日(火) 15:00~17:00 ・国土形成計画及び国土利用計画の議論の進め方について	第7回:令和4年3月23日(水) 14:30~16:30 ・防災・減災、国土強靱化	◎部会長、○部会長代理) ※五十音順敬称略 令和4年7月時点	○家田 仁 政策研究大学院大学特別教授 敵本 恭子 日本医科大学多摩永山病院救命救急科准教授 海老原 城一 アクセンチュア株式会社ビジネスコンサル ティング本部マネージング・ディレクター
第2回:令和3年11月16日(火) 15:00~17:00 ・ローカルの視点:「地域生活圏」について	第8回:令和4年4月4日(月) 15:00~17:00 ・産業の国際競争力強化 地下 誠二 委員 「脱炭素化、デジタル化の視点から見た 地域産業の課題と展望」	小田切 徳美 明治大学農学部教授 風神 佐知子 慶應義塾大学商学部教授 加藤 史子 WAmazing株式会社代表取締役社長/CEO 木場 弘子 フリーキャスター、千葉大学客員教授 久木元 美琴 専修大学文学部教授 桑原 悠 新潟県津南町長 坂田 一郎 東京大学大学院工学系研究科教授 ・地域未来社会連携研究機構長	株式会社日本政策投資銀行代表取締役社長 株式会社社会安全研究所代表取締役所長 三重県鈴鹿市長 東京大学大学院工学系研究科准教授 東京大学未来ビジョン研究センター教授 学習院大学経済学部教授 株式会社テレワークマネジメント代表取締役 株式会社経営共創基盤 (IGPI) グループ会長 長岡技術科学大学名誉教授 東京大学未来ビジョン研究センター客員教授 京都大学人と社会の未来研究院教授 名古屋大学名誉教授 株式会社国際社会経済研究所理事長 日本郵政株式会社取締役兼代表執行役社長 MPower Partners ゼネラル・パートナー 京都大学大学院経済学研究科教授
第3回:令和3年12月20日(月) 14:00~16:00 ・新計画策定に当たっての考え方 ・ローカルの視点:「地域生活圏」について	第9回:令和4年4月26日(火) 16:00~18:00 ・人口減少下の土地の利用・管理(国土利用関係)	地下 誠二 委員 末松 則子 東京大学大学院工学系研究科准教授 瀨田 史彦 東京大学未来ビジョン研究センター教授 高村 ゆかり 学習院大学経済学部教授 滝澤 美帆 株式会社テレワークマネジメント代表取締役 田澤 由利 株式会社経営共創基盤 (IGPI) グループ会長 富山 和彦 長岡技術科学大学名誉教授 中出 文平 東京大学未来ビジョン研究センター客員教授 西山 圭太 委員 広井 良典 京都大学人と社会の未来研究院教授 福和 伸夫 名古屋大学名誉教授 藤沢 久美 株式会社国際社会経済研究所理事長	◎増田 寛也 日本郵政株式会社取締役兼代表執行役社長 村上 由美子 MPower Partners ゼネラル・パートナー 諸富 徹 京都大学大学院経済学研究科教授
第4回:令和4年1月27日(木) 10:00~12:00 ・新計画策定に当たっての考え方 西山 圭太 委員 「DX の思考法と国土計画」 ・ローカルの視点:「地域生活圏」に必要な機能 ごとの課題と対応の方向性	第10回:令和4年5月16日(月) 14:30~16:30 ・デジタル田園都市国家構想の紹介 ・中間とりまとめに向けた整理	◎増田 寛也 日本郵政株式会社取締役兼代表執行役社長 村上 由美子 MPower Partners ゼネラル・パートナー 諸富 徹 京都大学大学院経済学研究科教授	
第5回:令和4年2月21日(月) 16:00~18:00 ・前回までの議論を受けた整理 ・ローカルの視点~様々な課題に共通する横断的 な論点~ 地方の人材の確保・育成(女性の活躍・関係人口 との連携)	第11回:令和4年6月8日(水) 10:00~12:00 ・中間とりまとめに向けた議論		
第6回:令和4年3月3日(木) 10:00~12:00 ・カーボンニュートラルへの対応 ・交通ネットワーク	第12回:令和4年6月30日(木) 15:00~17:00 ・中間とりまとめ案について		

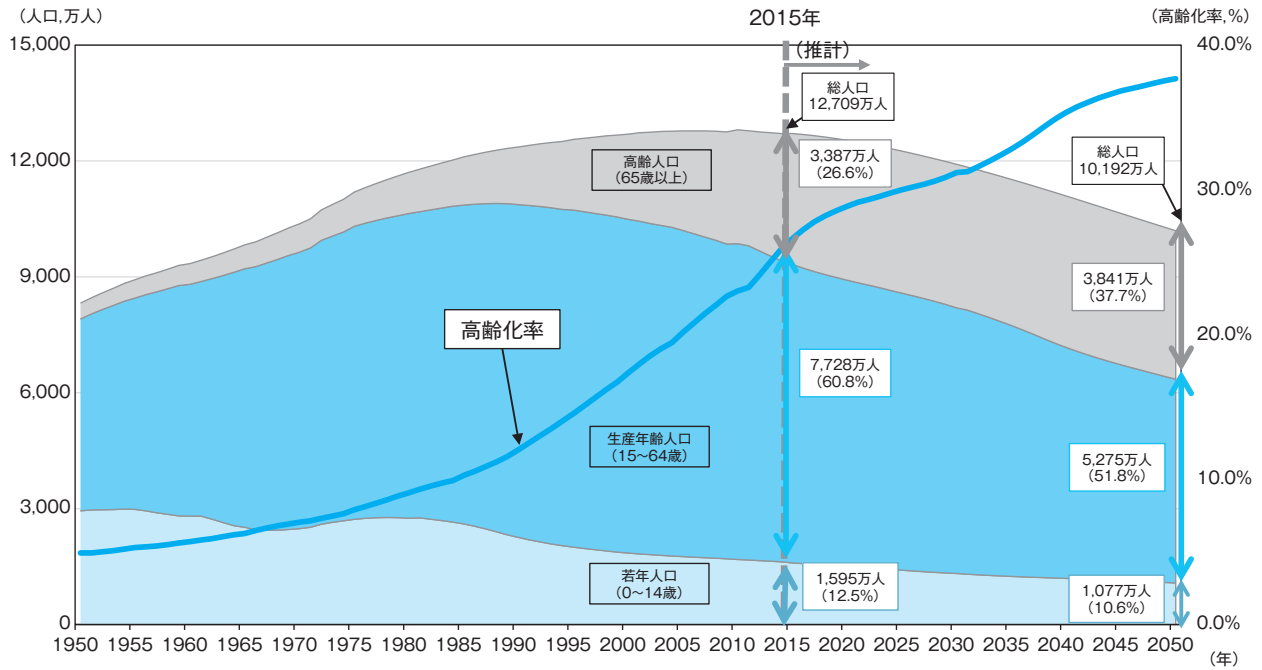
図-1 計画部会における検討経緯及び計画部会の委員

土の課題を七つに整理した。①人口減少・少子高齢化への対応(図-2)、②巨大な自然災害リスクへの対応、③気候変動への対応(カーボンニュートラルの実現)の三つ、これらの事象が進行・発生する中、我々の知恵と工夫で克服しなければならないものとして、④東京一極集中の是正、⑤地方の暮らしに不可欠な諸機能の確保、⑥国際競争力の向上、⑦エネルギーと食料の安定供給である。

このうち、「②巨大な自然災害リスクへの対応」については、南海トラフ地震や日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震、首都直下地震など、巨大な自然災害の切迫性、また近年激甚化・頻発化している洪水や土砂災害など水災害が、気候変動の進行に伴いさらに悪化していく恐れがある(図-3)。一方で、太平洋ベルト地域や首都圏に人口・産業が集中し、全国各地で災害リスクエリアに多くの住宅・都市機能が立地しており、これらの巨大な自然災害等に対し、国民生活や社会経済活動の持続性を確保し、国民の生命・財産を守ることは国の重要な責務である。

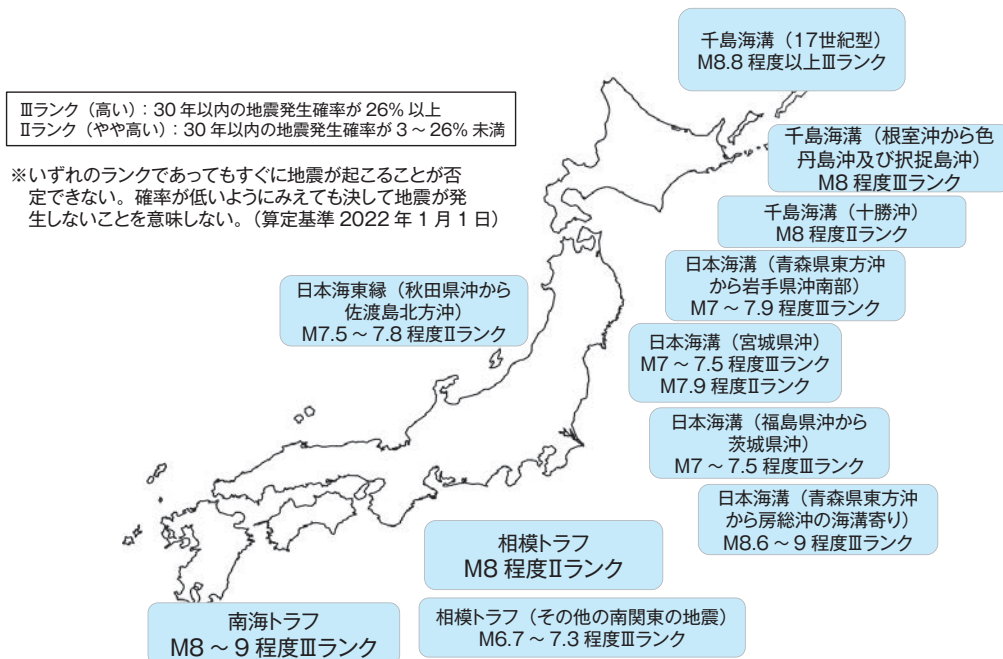
また「③気候変動への対応(カーボンニュートラルの実現)」では、地球温暖化の進行により極端な高温、大雨の頻度と強度の高まりといった異常気象が顕在化しており、気候変動問題は世界各国が喫緊に対応すべき課題となっている。我が国は、2050年までのカーボンニュートラルの実現を目標として掲げ、それと整合的で野心的な目標として、2030年度に温室効果ガスを2013年度から46%削減することを目指し、さらに、50%の高みに向けて挑戦を続けていくことを宣言している。このため、再生可能エネルギーの導入促進等、国・地方公共団体・企業・国民などあらゆる主体は、その実現に向けて積極的に取組を進めていくことが求められる。

取組にあたっては、経済成長の制約やコストの増加ではなく成長の機会と捉え、あらゆる主体が取り組むことが重要であり、カーボンニュートラルと地域が抱える課題を同時に解決していく視点が必要である。また、脱炭素化に向けて、CO₂排出量の多い産業が集積する地域では、地域産業の円滑な転換を図る必要がある。



(出典) 総務省「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」をもとに、国土交通省国土政策局作成。

図-2 我が国の人口と高齢化率の推移



○ランク分けにかかわらず、日本ではどの場所においても、地震による強い揺れの恐れがあります。

(出典) 地震調査研究推進本部ホームページ

(https://www.jishin.go.jp/evaluation/evaluation_summary/#kaiko_rank) をもとに、国土交通省国土政策局作成。

図-3 主な海溝型地震の発生確率値 (Ⅱランク以上)

(2) 共通して取り入れるべき課題解決の原理

前記に示した課題は、これまで抜本的な解決に至っていない課題である。これらの課題に対する新たな発想による令和版の解決原理として、①民

の力を最大限発揮する官民共創、②デジタルの徹底活用、③生活者・事業者の利便の最適化、④分野の垣根を越えること(いわゆる横串の発想)、の四つを掲げている。

これら四つの原理は、それぞれをバラバラに取り入れるものではなく、お互いに結びつけ、一つの原理を取り入れるために、他の原理を取り入れることになる。

このように、国土づくりに関する全ての課題の解決に共通して取り入れるべき原理を示すことは、新たな国土形成計画の特徴となる基軸であり、従来の計画との大きな違いである。

① 民の力を最大限発揮する官民共創

国土の課題にスピーディーに対応するためには、行政中心の取組だけではなく、民の力を最大限発揮し、官民の多様なステークホルダーが連携・協働して、いわゆる「全員野球」の発想で国土の課題解決に当たる必要がある。

政府が進めている「新しい資本主義」は、i)「市場も国家も」、「官も民も」によって課題を解決すること、ii) 課題解決を通じて新たな市場を創る、すなわち社会的課題解決と経済成長の二兎を実現すること、iii) 国民の暮らしを改善し、課題解決を通じて一人一人の国民の持続的な幸福を実現すること、を基本的な思想とする。新たな国土形成計画は、このような社会となる国土づくりを目指すものであり、「新しい資本主義」を体現していかなければならない。

② デジタルの徹底活用

デジタルの徹底活用によって、地方が抱える課題をはじめ国土の課題に対し、効率的・効果的に解決していくことができる。

政府が進めている「デジタル田園都市国家構想」は、様々な社会課題に直面する地方にこそ、デジタル技術を活用するニーズがあることに鑑み、デジタル技術の活用によって、地域の個性を活かしながら地方活性化を加速し、地方の課題解決、魅力向上のブレークスルーを実現するものである。新たな国土形成計画は、このような「デジタル田園都市国家構想」を実現する国土づくりを目指さなければならない。もっとも、デジタル活用によって国土のあり方や暮らし方が変わるが、ヒトや

モノの移動のようにデジタルでは代替できずリアルに対応が必要となる分野もある。

③ 生活者・事業者の利便の最適化

地域課題へのこれまでの対応は、行政界に捉われてしまうなど、行政目線になりがちであったことは否めない。国民の価値観やライフスタイルが多様化する中で、国民一人一人が豊かに生き生きと暮らせる社会の構築、個人と社会全体の Well-being の増大等の観点から、住民の行動範囲・生活パターンや事業活動の実態などを十分考慮して、地域の生活者・事業者の利便にとって最適かという、いわば生活者目線によって、地域課題の解決に当たる必要がある。

④ 分野の垣根を越えること（いわゆる横串の発想）

これまでは、交通、医療、介護、教育等の分野の間で、国・地方公共団体・民間がバラバラに対応するという縦割りの発想で取組が進められがちであったが、異なる分野で抱えている共通の課題に対してデジタルを活用し、各自が有する資源を融通し、あるいは共有しあうことで、それらの課題を解決できる可能性を、早急に広げていかなければならない。

分野の垣根を越えて課題の共通項を抽出し解決していくプラットフォームを構築するなど、横串の発想で課題解決に取り組んでいく必要がある。

(3) 重点的に取り組む分野とその方向性

「中間とりまとめ」では、国土の課題を解決するために、(2)の四つの原理を活用して取り組む重点分野を示すとともに、それぞれの重点分野について課題と対応の方向性、さらには最終とりまとめに向けて検討を深めていかなければならない事項を整理している。

① 地域の関係者がデジタルを活用して自らデザインする新たな生活圏 ～地域生活圏～

(2)の四つの原理に沿って、行政と生活者・事業

者が一緒になって、地域ごとの実情に応じ独自に考えて行動して取り組むことで、将来にわたり暮らしに不可欠な諸機能の維持・向上を図る新たな生活圏を「地域生活圏」と提唱している。この地域生活圏の実現は、全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会を目指すデジタル田園都市国家構想を実現する国土づくりにおいて重要である。

また、人口減少・少子高齢化の中で地域生活圏を実現するためには、地域活動の担い手となる多様な人材の確保が不可欠である。特に、特定の地域に継続的に多様な形で関わる「関係人口」は、全国に約2,000万人存在すると推計され、地域の内発的発展に必要な担い手の量的・質的確保の実現に貢献しうる。こうした関係人口の拡大と地域の関わりの深化を国土形成の重要な方向性の一つとして位置付けることが重要である。

また、人口減少が大きい地方部では、若い女性が都市部に顕著に流出していることから、女性活躍の観点を重視した取組が重要である。都市部へ流出する若年女性に歯止めをかけるため、国土形成計画における女性活躍を、「地方でも女性の就職の選択肢が多いこと」とし、地方の人口減少及び少子化に歯止めをかける必要がある。

② 多様なニーズに応じあらゆる暮らし方と経済活動を可能にする世界唯一の新たな大都市圏～スーパー・メガリージョンの進化～

東京－大阪間を約1時間に短縮するリニア中央新幹線が開業し、さらに5Gの活用などデジタル活用が進み、交通・物流を大きく変える自動運転が実現することによって、東京・名古屋・大阪と近隣地域はもとより、その間に位置する地域を含む一連の圏域が一体となって多様な魅力を発揮する、世界最大級の新たな大都市圏が誕生する。

これを契機に、多様なニーズに応じあらゆる暮らし方と経済活動を可能にする世界に例のない新たな大都市圏として世界に打ち出していくべきである。また、その効果を広域的に拡大し、地方の活性化を牽引し、持続可能な国土の形成や東京一極集中の是正につながるものとなるよう最大限努

めていく。地方にとっては、東京－大阪間の時間距離の圧縮が、東北－名古屋間など、地方と大都市圏の移動時間も短縮することになり、大都市圏との連携によりその成長の果実を地方に波及させることができる。

③ 産業の構造転換・再配置により、機能を補完しあう国土～令和の産業再配置～

我が国の人口・産業の集積地域である太平洋ベルト地域は、南海トラフ巨大地震、首都直下地震等巨大災害による被災が想定される地域であり、同時に、CO₂を多く排出する鉄鋼や石油化学コンビナートが集積する地域でもある。

水素・燃料アンモニア産業など脱炭素関連産業は、新たな成長分野であり、地域にとって新たな成長の機会である。地域社会・地域経済のための産業構造の円滑な転換とともに、成長産業が分散立地することで、全国的な観点から産業機能を補完しあえる国土を構築し、持続的な経済を実現し、巨大災害リスクの軽減とカーボンニュートラルを同時に達成する。

④ 国土の適正な利用・管理（新たな国土利用計画）

人口減少・高齢化に伴い、国土の管理水準のさらなる低下が強く懸念される中、様々な地域課題にも対応した適正な国土の利用・管理を確保するため、i) 地域社会全体の持続性を重視した国土利用・管理、ii) 地理的条件による災害リスクを踏まえた国土利用・管理を確保する必要がある。

これらの課題について、分野の垣根を越えて解決を図るため、デジタルの徹底活用を促進しつつ、住民自らが話し合い、官のサポートで土地の利用・管理の方向性を示す市町村管理構想、地域管理構想とその土台となる国土利用計画（市町村計画）の一体的な策定を促進し、全国展開を図ることが肝要である（図－4）。

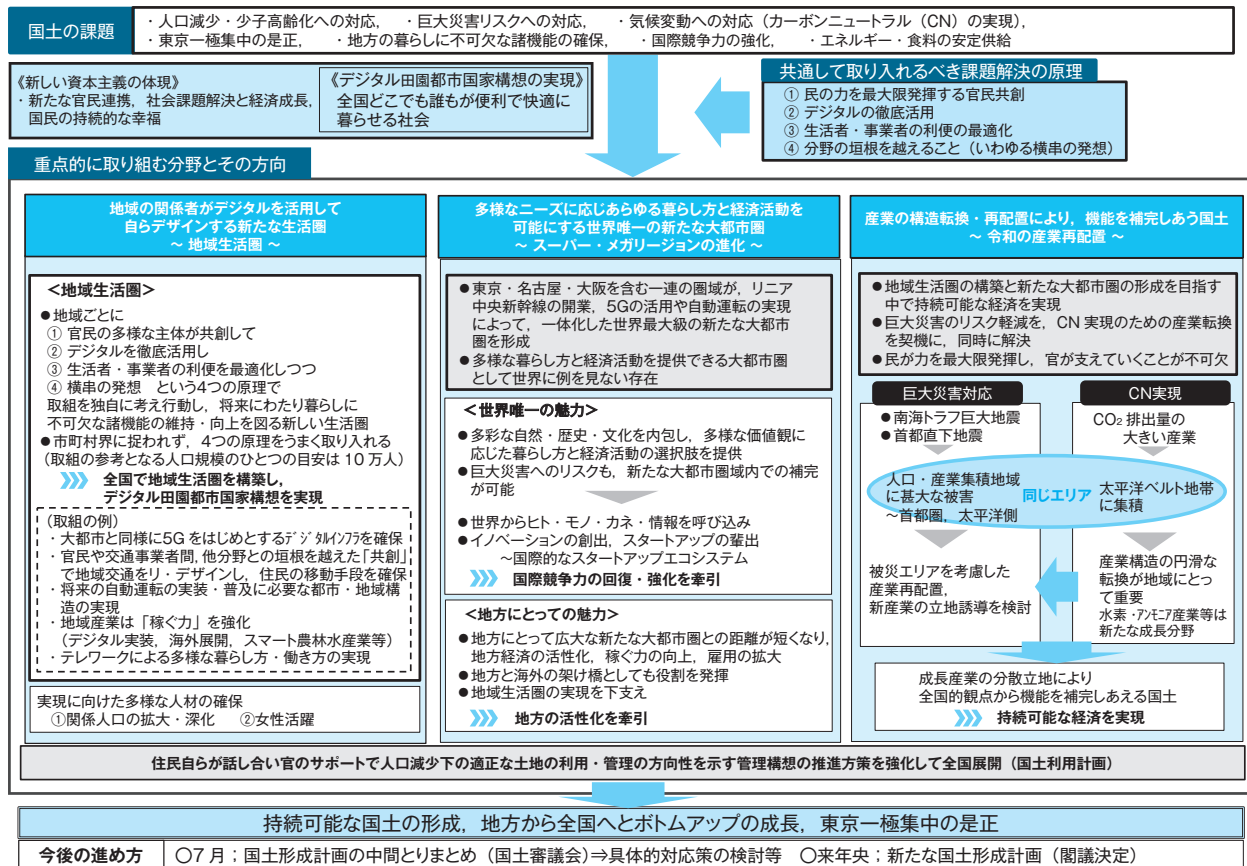


図-4 国土形成計画（全国計画）中間とりまとめ（概要）

3

今後に向けて

「中間とりまとめ」については、国土審議会の後、齊藤国土交通大臣、永野国土審議会会長及び増田計画部会長から岸田総理大臣に報告を行ったところ、以下の指示があった。

※岸田総理大臣からの指示（令和4年7月15日の中間とりまとめ報告時）

○国土形成計画は、総合的かつ長期的な国土のあり方を示す大変重要なものであり、さらなる検討を進めるに当たり、2点お願いしたい。

1. 新しい資本主義のグランドデザイン・実行計画やデジタル田園都市国家構想の基本方針を踏まえ、これを反映して、総合的・長期的な国土づくり

の方向性を示すとともに、

- ・中間とりまとめで提示された「地域生活圏」、「大都市圏の再構築」、「産業の再配置」について具体的対応策の検討を進めること。
2. 関係府省と緊密に連携するとともに、経済界と一体となって、国土を巡る社会課題の解決と持続的な成長の実現に向け、官民連携で取り組むこと。

これらを踏まえつつ、今後は中間とりまとめで方向性を示したものについても検討を深め、具体的なあるべき国土像を検討するとともに、これまでの計画部会では十分な議論ができていない分野についても、引き続き検討・整理し、来年夏頃に新たな国土形成計画の閣議決定を目指すこととしている。