

新たな国土形成計画（全国計画）の全体像について

国土交通省 国土政策局 総合計画課 課長 くらし せいじ 倉石 誠司

1. はじめに

我が国はいま、時代の転換点ともいえる大きな局面に立っている。未曾有の人口減少の加速による地方の危機や巨大災害リスクの切迫、気候危機、生物多様性の損失をはじめ、現下の国際情勢に起因する安全保障上の問題なども含め、我が国が直面するリスクは今後さらに加速して、切迫感や深刻度が増していくと想定される。また、コロナ禍を契機としたテレワーク等のデジタル化の進展や、地方移住への関心の高まりなども含めた、様々な構造的な変化が複雑に交錯する中にある。

こうした時代の転換点にある中で、未来を担う次世代に対する今後の国土づくりのメッセージとして、令和の新しい国土づくりの方向性を示す総合的かつ長期的な計画として、新たな国土形成計画（全国計画）が令和5年7月28日に閣議決定された。

2. 国土形成計画とは

国土形成計画は、国土形成計画法に基づき、国土の上で営まれる人々の様々な活動の有り様を含め、人と国土の関わり合いに焦点を当てながら、

均衡のとれた国土の発展を目指す総合計画かつ基本的な計画として、概ね10年おきに策定されてきた。今回の国土形成計画は、令和初の計画として8年ぶりの新たな計画である。国土形成計画の前身である第一次全国総合開発計画（昭和37年10月5日閣議決定）以来、これまで計8回の国土計画が作られ、60年あまりにわたり、その時々^の社会経済状況や長期的な展望を踏まえて、国土づくりの理念や将来ビジョンが掲げられてきた。

国土形成計画の体系としては、全国計画と東北圏から九州圏までの広域地方計画の2層の計画体系となっている。広域地方計画は、全国計画を基本として、国・地方公共団体・経済団体等で構成される広域地方計画協議会の協議を踏まえて、国土交通大臣が策定する計画である。

また、国土形成計画は、国土利用計画（全国計画）と一体のものとして定めることとされている。国土利用計画（全国計画）は、国土の利用に関しては国の計画の基本となるとともに、国土利用計画（都道府県計画）や土地利用基本計画の基本となるものである。

3. 重大な岐路に立つ時代認識

本年4月に我が国の新たな将来推計人口が公表された。総人口の長期的推移からは、2008年を

ピークとして、これからの100年で100年前の水準に戻っていくことがわかる。これはこれからの100年間で約7,600万人の人口が減り¹⁾、今年生まれた子供が80歳になる2100年頃には今の半分の人口になっているということである。

市区町村の人口規模別での人口の推移については、過去20年の実績では、5万人未満の小規模な自治体で人口が大きく減少してきたが、今後は人口5万～30万人といった地方の中心都市において、同じようなスピードで人口が減っていく時代に入ると想定されている。つまり、今も地方では人手不足だが、これからは地方の県庁所在都市でも人口が減り深刻な人手不足となり、地域の公共交通や医療など、暮らしを支える生活サービスが成り立たなくなることを暗示している。

加えて、地方圏の若者世代をはじめとした東京圏への流出傾向は、コロナ禍において緩和されたものの依然として継続しており、2022年の東京圏の転入超過数（日本人移動者）は、約9.4万人となっている²⁾。

こうした人口の東京一極集中をはじめとする地域的な偏在化により、国内で無居住化する地域が拡大し、2050年には、人が現在居住している地域の約2割が無居住化すると推計される³⁾。このように未曾有の人口減少等の加速による地方の危機は深刻である。

また、首都直下地震、南海トラフ地震など巨大災害リスクが切迫している。南海トラフ地震（マグニチュード8～9クラス）の発生確率は、今後30年間で約70～80%とされている。

加えて、災害のさらなる激甚化・頻発化や生物多様性の損失などの気候危機、現下の様々な国際情勢をはじめ、我が国は様々なリスクに直面している。

一方、テレワーク等のデジタル化の進展や地方移住への、特に若者世代、女性の関心の高まりなど、コロナ禍を経て暮らし方、働き方の変化が見られる。こうした変化を地方への人の流れを生み出す糸口として捉え、直面する課題を克服し地方に活力を取り戻すため、新たな国土形成計画では

地方に軸足を置いたビジョンとした。

4. 新たな国土の将来ビジョン

こうした課題を踏まえて、目指す国土の姿として、「新時代に地域力をつなぐ国土」を掲げ、「デジタルとリアルの融合による活力ある国土づくり」、「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」、「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」を進めることとした。

「地域力」とは、地域が直面する諸課題を克服する力、いわば守りの力であるとともに、地域の魅力を高め、人々を引きつける力、いわば攻めの力を合わせた、地域の総力であり底力である。そうした地域力を、有形・無形の地域資源を総動員しながら、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最大限に発揮していくことで、国土全体にわたって新時代を拓く地域力を結集し、未来へとつなげていく。

それにより、地方に活力を取り戻し、安全・安心で個性豊かな地域を全国に広げ、未来を担う若者世代を含めて人々を引きつける地方の魅力を高めて、地方への人の流れを創出・拡大する。それにより、地方の人口減少・流出の流れを変え、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）の向上につなげ、未来に希望を持てる国土へと刷新する（図-1）。

これらの実現に向けた国土構造の基本構想としては、前計画の「コンパクト+ネットワーク」をさらに深化、発展させながら、デジタルの活用により場所や時間の制約を克服した国土構造へと転換することも組み合わせた「シームレスな拠点連結型国土」を掲げている。具体的には、①東京一極集中の是正を図り、国土全体にわたって広域レベルでは人口や諸機能の分散的な配置を目指すこと、②日本海側と太平洋側の二面を効果的に活用しつつ連結を図る「全国的な回廊ネットワーク」

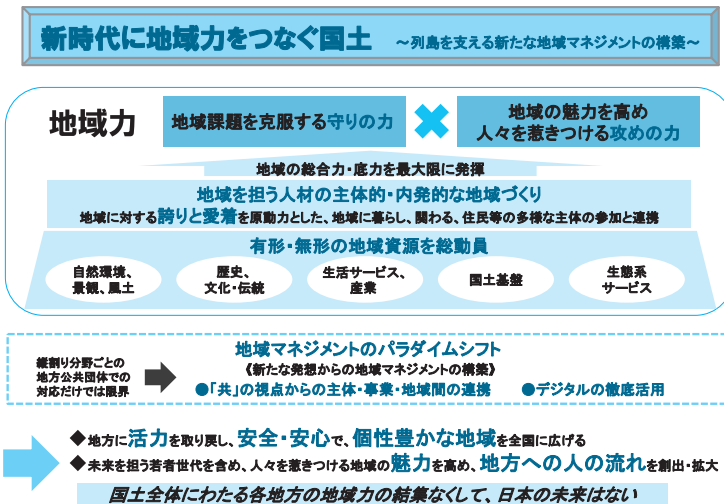


図-1 目指す国土の姿

の形成により、活発なヒト・モノの流動や災害時のリダンダンシーを確保すること、③市町村界にとらわれず、デジタルの徹底活用による日常の暮らしに必要な生活サービスが持続的に提供される「地域生活圏の形成」に重点的に取り組むことなどにより、その実現を目指す(図-2)。

加えて、今回の計画では、国土の刷新に向けた重点テーマとして、「デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成」、「持続可能な産業への構造転換」、「グリーン国土の創造」、「人口減少下の国土利用・管理」、そして、これを支える横断的な重点テーマとして、「国土基盤の高質化」、「地域を支える人材の確保・育成」を位置付けている。

以降では、これらの重点テーマについて解説する。

5. 国土の刷新に向けた四つの重点テーマ

(1) デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成

今回、重点的に打ち出す、日常の暮らしに必要な生活サービスが持続的に提供される「地域生活圏」は、地域課題の解決と地域の魅力向上を図ることを目的として、市町村界にとらわれず、日常的な生活・経済の実態に即したエリアをベース

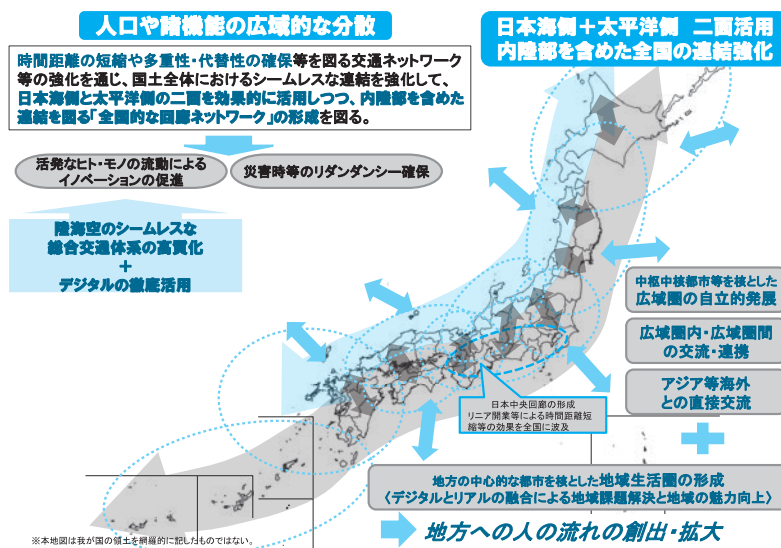


図-2 「シームレスな拠点連結型国土」の構築に向けた全国的な回廊ネットワークの形成

に、一つの目安として生活圏人口10万人程度以上といった規模感を示している。ただし、これは厳密に条件設定するものではなく、取組の範囲はボトムアップで地域の実情に応じて検討、設定するものとして位置付けている。

この考え方は、従来のフルセット型で圏域形成を進めていく発想が、これから人口減少が加速化する中で、全国で30万人規模の集積を確保することが難しくなってくることから、デジタルの活用も図りながら、10万人程度でも地域の生活を支える基盤となるような最後の砦として、生活サービスの利便性の維持・向上を図るとともに、地域の魅力を高めて、地方への人の流れを創出、拡大していくことを狙いとしたものである。

地域生活圏の形成においては、新たな発想から地域マネジメントへの転換を図っていくことを大きな狙いとして、①官民パートナーシップによる「主体の連携」、②分野の垣根を越えた「事業の連携」、③市町村界にとらわれない「地域の連携」といった、三つの「共」の視点からの地域経営が必要である。

その上で、デジタルを手段として徹底活用しながら、地域空間の質的な向上を図る取組のイメージとして、例えば、地域の公共交通リ・デザインのほか、自動運転やドローン物流、「デジ活」中山間地域、持続可能なインフラメンテナンスシステムなど、実証段階から実装へと加速化すること

が必要である。そのためには、デジタルインフラや、デジタル技術を実装するためのハード・ソフト・ルールを総合的に整備することにより、「地方の豊かさ」と「都市の利便性」を融合した、全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会につながっていくこととしている（図-3～5）。

(2) 持続可能な産業への構造転換

我が国の産業における内需の縮小や輸出競争力の低下、労働力不足の深刻化、国際的な競争環境の変化、巨大災害リスクの切迫等を踏まえ、DX, GX, 経済安全保障の観点も含め、国土全体で地域特性を活かした半導体等の成長産業の全国的な分散立地を促進する。それとともに、CO₂多排出産業が集積するコンビナート等のクリーンエネルギーへの円滑な移行を含め、そうした地域の強化・再生に総合的に取り組むことにより、持続可能な産業への戦略的な構造転換を図る（図-6）。

(3) グリーン国土の創造

多様で恵み豊かな自然環境からなる国土の美しさに磨きをかけ、自然資本を保全、拡大するとともに、自然の恵みを継続的に享受できる「グリーン国土」の創造を図るため、ネイチャーポジティブの実現に向けた30 by 30による健全な生態系の保全・再生や広域的な生態系ネットワークの形成等の取組を推進する。

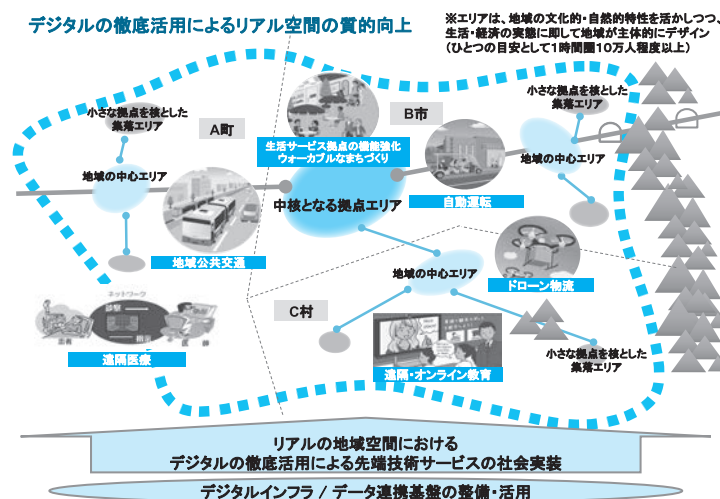


図-3 地域生活圏の形成に資する具体的な取組のイメージ例

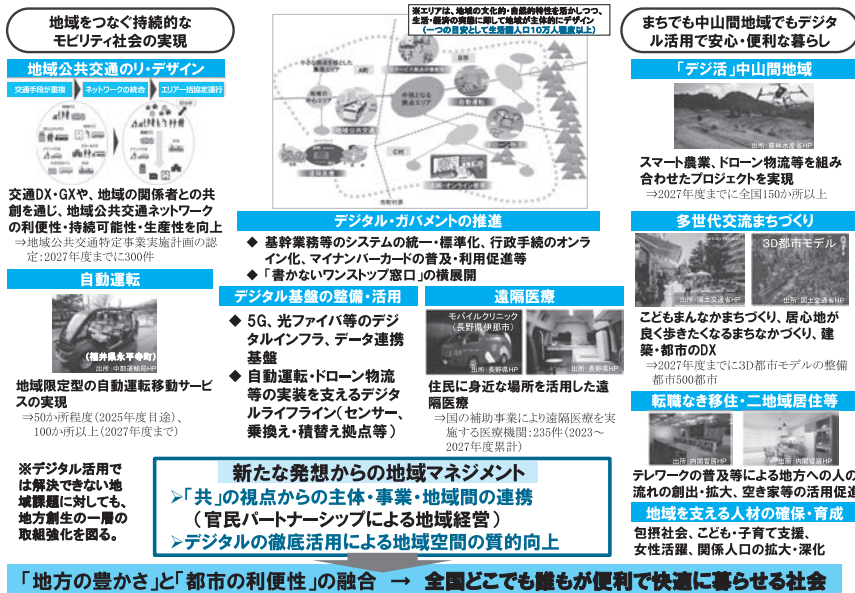


図-4 「地域生活圏」の形成で変わる地域の姿(イメージ)

- 生活者や利用者などサービス需要側の視点から、利便性を最適化できるよう、地域の生活・経済の実態に応じて、効率的・持続的なサービス提供を実現するための官民のパートナーシップを構築していく必要。
- 地域課題の解決に資する公共性の高い生活サービスの提供において、民間の力を最大限に活用する仕組みを構築。ドイツのシュタットベルケ等の事例や、我が国の地方での先進的な取組を参考に、日本版のいわゆるローカルマネジメント法人といった推進主体の創出につなげていく必要。

- 推進主体・体制の構築に向けたポイント
- ✓ 「共」の視点での地域経営を支える官民パートナーシップの形成
 - ✓ 公共性の高いサービスの提供に対する民間事業者の参入促進
 - ✓ 「兼ねる・束ねる・繋げる」発想でのサービスの複合化、地域内経済循環の構築

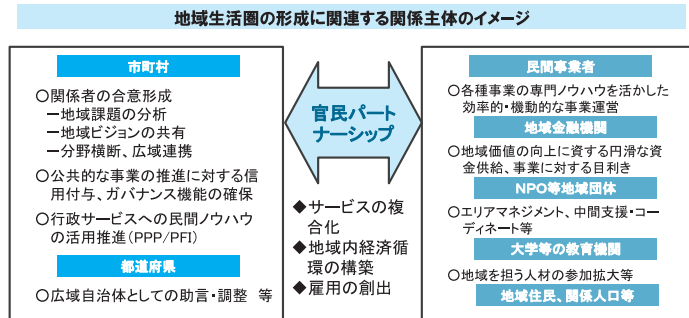


図-5 地域生活圏の推進主体・体制の考え方



図-6 持続可能な産業への構造転換(主な取組イメージ)

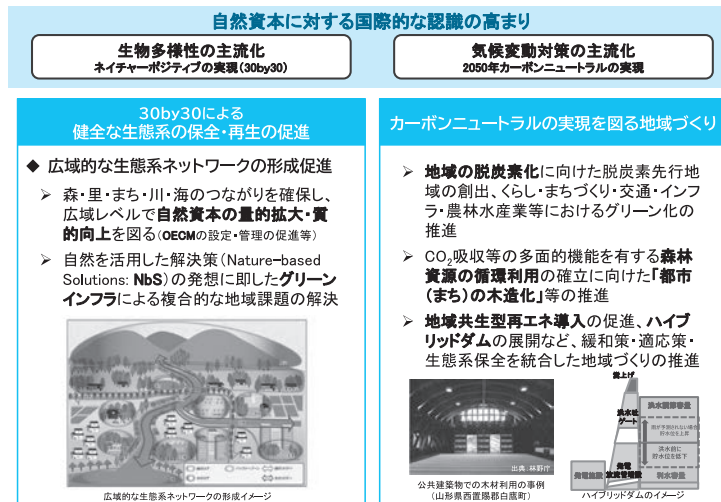


図-7 グリーン国土の創造 (主な取組イメージ)

また、カーボンニュートラルの実現を図る地域づくりに向けては、森林資源の循環利用、地域共生型再エネの導入などの取組を推進する。その際には、緩和策、適応策、生態系保全に関わる地域づくりに統合的に取り組んでいくことの必要性を示している (図-7)。

(4) 人口減少下の国土利用・管理

人口減少等を背景とした、所有者不明土地や空き家の増加、荒廃農地や手入れが不十分な森林の問題などに対して、優先的に維持したい土地を明確化し、管理方法の転換等を図る「国土の管理構想」などを通じて、持続可能な国土利用・管理のあり方を構築することとしている。

また、気候変動に伴う水災害の激甚化・頻発化や切迫する巨大地震など災害リスクの高まりが懸念される中、災害ハザードエリアにおける開発抑制と、より安全な地域への居住誘導の取組を推進させるなど、安全・安心な国土利用・管理を基本方針として位置付けている。

なお、これらは国土形成計画と一体的に策定された国土利用計画 (全国計画) において、基本的な方向性に関わる重点テーマとして掲げられた部分である (図-8)。



図-8 人口減少下の国土利用・管理 (主な取組イメージ)

6. 横断的な重点テーマ

(1) 国土基盤の高質化

国土基盤は、幅広い国民生活や社会経済活動の礎であり、国土の保全や生活、交通、情報通信、エネルギー等に関わるインフラとして、地域の安全・安心、暮らしや経済を支える重要な機能・役割を担っている。

持続可能で活力ある国土の形成に向けては、安全・安心の確保、生活の質の向上、経済活動の生産性の向上といった、国土基盤が果たすべき機能・役割が中長期にわたり最大限に発揮されるよう、国土基盤の高質化に向けた戦略的マネジメントの徹底を図ることとしている。

その中には、DX, GX, さらにはリダンダンシーの確保、安全保障の観点、また、グリーンインフラといった自然資本との組合せなど、新しい視点から機能高度化を図るとともに、国土を賢く使う観点から縦割りを打破して複合的、多機能的に取り組むこと、さらに、予防保全への本格転換をはじめとする戦略的なメンテナンスといった方針

を示している。

例えば、自動運転車の走行支援、カーボンニュートラルポートの形成、高規格道路ネットワークのミッシングリンクの解消や貨物鉄道ネットワークの強化等による機能高度化、ハイブリッドダムや「道の駅」の防災機能の整備・強化等による複合化・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やドローンを活用したインフラの点検等による持続的な機能発揮を図ることとしている（図-9）。

(2) 地域を支える人材の確保・育成

人口減少・流出が加速していく中、地域づくりを担う人材不足は深刻な課題である。国土政策の観点からは、「子ども・子育て政策」とも連動しながら、若者世代、子育て世代を含めて、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、我が国全体の少子化の流れを変えていく重要性を示している。

こうした観点から、「こどもまんなか社会」を地域全体で支えるため、安心して子供を産み育てるための環境整備を推進すること、地方における



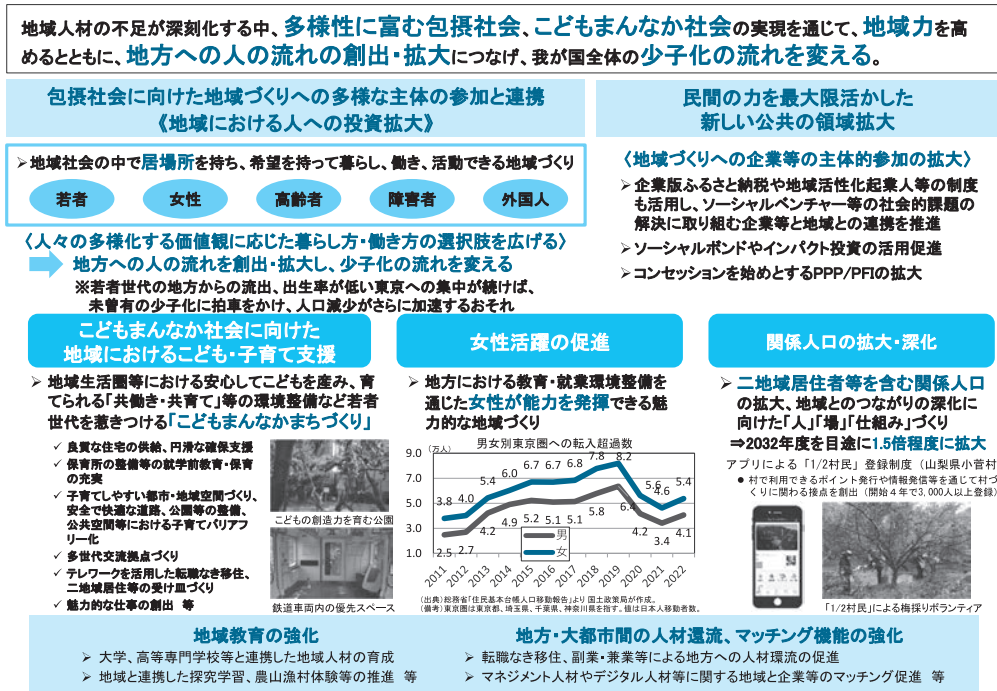


図-10 地域を支える人材の確保・育成（包摂的社会の実現，地域における子ども・子育て支援）

教育・就業環境の整備など女性活躍の促進の取組、また、関係人口の拡大・深化に向けては、全国の関係人口を10年間で1.5倍程度にすることを記述している（図-10）。

7. 計画の効果的推進及び広域地方計画の策定・推進

計画に掲げた方向性を実現していくためには、計画を作って終わりではなく、これからの計画の実装が重要である。実施にあたり国土審議会の答申においては、留意事項として①具体的な推進方策の強力な推進を図り、効率的かつ効果的な進行管理を行うこと、②地域生活圏の形成に向けて、多様な民間主体の積極的な参加を促進し、先進的なモデルケースの創出に努めること、③計画内容を国民各界各層と共有し、わかりやすく効果的な周知・広報を行うこと、④時代の変化に対応し適宜見直しを行うこと、⑤広域地方計画の策定及びその推進にあたり、自主性、自立性の高い計画となるよう、広域地方計画協議会の関係主体と緊密な連携を図ること、が付された。

こうした観点からも、計画の推進にあたっては、

本年10月に国土審議会の下に推進部会の設置が決定され、10月6日には第1回の推進部会が開催された。また、地方における担い手確保や東京一極集中の是正の観点からも重要となる移住・二地域居住について、新たな制度づくりも視野に入れた専門委員会が設置された。今後、計画のビジョンを実現することを念頭に置いて、推進に向けた新たな検討メンバーで、さらに議論を深めていく。

また、我が国が直面する様々なリスクに対する危機感や切迫感と計画が描く将来ビジョンを国民のあらゆる階層に共有していくことが、まずは重要である。このため、国土・地域づくりの担い手となる方々を含め、幅広く国民全体に将来ビジョンが浸透していくよう、プロモーション活動を積極的に展開していく。最後に、目指す国土の実現に向けては、国土交通省だけではなく、デジタル田園都市国家構想総合戦略の取組とも一体となって各種のプロジェクトを進めるなど、政府一丸となって計画全体の実効的な推進が図られるよう、関係する府省庁との緊密な連携と協力をして進めていく。

広域地方計画は、全国計画に示された国土像を具現化するものとして、東北から九州までの各圏域が目指すべき将来像と、それを実現するにあた



地域を支える人材の確保・育成

- 防災・減災、国土強靭化、生活の質の向上、経済活動の downstairs
- 機能的・役割に応じた国土基盤の充実・強化
- 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
- 質くばる観点からの縦割り排除による複合化・多機能化・効果最大化
- 地域インフラ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
- 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、国土強靭化
- 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

図-11 国土形成計画（全国計画）概要

全ての課題に対する特色ある地域戦略を示すものである。本年7月5日に公表した次期広域地方計画「基本的な考え方」を踏まえ、今後さらに具体化し、次期広域地方計画の策定作業を進めていく。

8. おわりに

国土形成計画の策定にあたっては、令和3年6月の「国土の長期展望」最終取りまとめを踏まえ、国土審議会の下に新たな国土形成計画等の調査審議を行うための計画部会を設置することが決定された。同年9月に第1回計画部会が開催されて以降、新たな国土計画（全国計画）の策定に向け、令和5年5月までにかけて計19回の議論が行われた。その後、同年7月4日の第26回国土審議会において計画案の答申を受け、同年7月28日の閣議決定に至ったものである。

その過程においては、多くの委員の方々活発

に議論いただき、計画の策定に多大な尽力をいただいたことに心から感謝申し上げたい。

新たな国土形成計画が掲げる「新時代に地域力をつなぐ国土」は、国土全体を支える多様な地域に暮らし、関わる多くの国民が主役となって、その主体的な行動によって実現されるものである。国民一人一人が、長い歴史を通じて形成されてきた我が国の国土を次の世代へ引き継いでいく主体であり、それぞれの地域に、固有の風土や文化を磨き上げ、次の世代へと引き継がれるよう、地域を担う一人一人の主体的、創造的活動に期待するほかはない（図-11）。

- 1) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（令和5年推計）」における2020年から2120年にかけての総人口の減少数（出生中位・死亡中位推計）。
- 2) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」より。
- 3) 国土交通省「1kmメッシュ別将来推計人口データ（H30国政局推計）」より。2050年までに無居住化する有人メッシュの割合。