

# 人口減少社会での国土計画が新たに目指すべき視点について

都市研究センター副所長兼研究理事  
佐々木 晶二

## 1 国土計画の制度体系

- (1)本稿では、「国土計画」の対象として、国土形成計画法に基づく国土形成計画と国土利用計画法に基づく全国計画を対象にして検討する。
- (2)国土形成計画は、国土形成計画法第2条の規定に基づき、「土地、水その他の国土資源」、「海域」、「災害の防除軽減」、「都市及び農山漁村の規模及び配置の調整並びに整備」、「産業の適正な立地」、「交通施設、情報通信施設、科学技術に係る研究施設その他の重要な公共的施設」、「文化、厚生及び観光に関する資源の保護」、「環境の保全と良好な景観の形成」に関する事項を定めることとしている。
- (3)国土利用計画法第5条に基づく全国計画は、全国の区域について定める国土の利用に関する計画とされている。
- (4)国土形成計画は、都市計画との適合義務、首都圏整備法等大都市圏法の整備計画との調和義務、山村振興法、半島振興法等の調和義務、住生活基本計画法に基づく都道府県計画及び景観法に基づく景観計画との調和義務が定められており、この計画の内容が他の制度と自動的に連動する仕組みが設けられている。
- (5)国土利用計画法の全国計画は、都道府県土地利用基本計画を通じて、実態的に都市計画法の市街化区域と市街化調整区域の区域区分や農業振興法に基づく農業振興区域にリンクしている。

## 2 最近の国土計画をめぐる議論

- (1)国土交通省は、2008年の国土形成計画以降の社会情勢の変化を踏まえ、2014年7月4日づけで、「国土のグランドデザイン2050」を公表した(注1)。

- (2)「国土のグランドデザイン2050」を整理すると、急激な人口減少、少子化、異次元の高齢化の進展等の「時代の潮流と課題」を前提にして、キーワードは「コンパクト+ネットワーク」とし、基本戦略として、「国土の細胞として小さな拠点と高次地方都市連合等の構築、攻めのコンパクト・新産業連合・価値創造の場づくり、スーパーメガリージョンと新たなリンクの形成」などの基本戦略をまとめている。

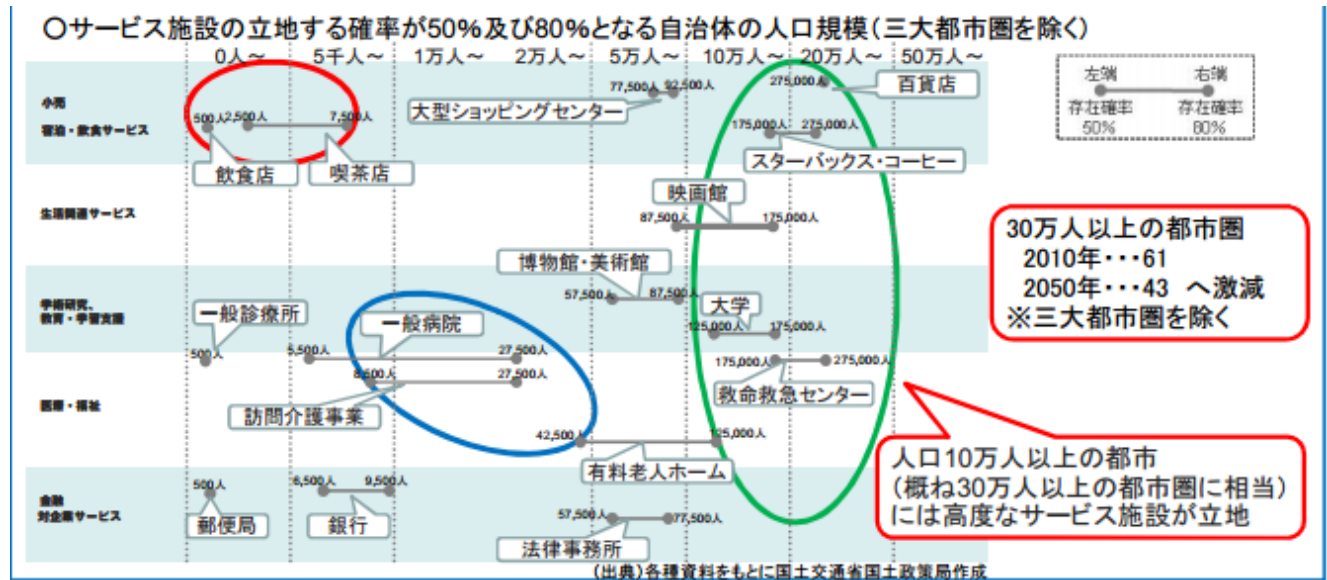
## 3 最近の国土計画の議論へのコメント

- (1)人口減少社会について、国土政策局が、2050年の1kmメッシュで人口予測をした場合に、人口減のメッシュが98%、人口が半分以下になるメッシュが63%、人口ゼロになるメッシュが19%も存在すると推計している(注2)。しかし、これに対して、「国土のグランドデザイン2050」では、このような将来の都市・地域像に対応し、かつ、国家財政、都市財政が危機に瀕している条件の下で、どのような国土政策をとるべきかの論理が必ずしも明確ではない。
- (2)例えば、「小さな拠点」や「高次都市連合」といった、「地理的に近接する地域をまとめて一定の人口規模があれば都市機能が維持できる」という発想は、様々なサービスがネットや物流を通じて、距離に依存せずに、ダイレクトにネットワークしている現時点では既にあまり有効性はない。将来時点では、なおさら、都市圏人口の規模がないと一定の都市サービスが受けられないという主張は現実味がない。例えば、人口30万都市圏であれば、百貨店、映画館、大学、救急医療センターが維持できると指摘している(図表-1)が、百貨店で売るのはネット通販で購入可能であり、映画はDVDを借りるなり、ネットでダウンロードできる時代になっている。大学もEラーニングが進んできている。救急医

療センターは、ドクターヘリに対応してむしろ、

都市の郊外に立地する傾向がある。

(図表-1) 都市圏の人口別の都市機能



(備考)国土交通省資料による。

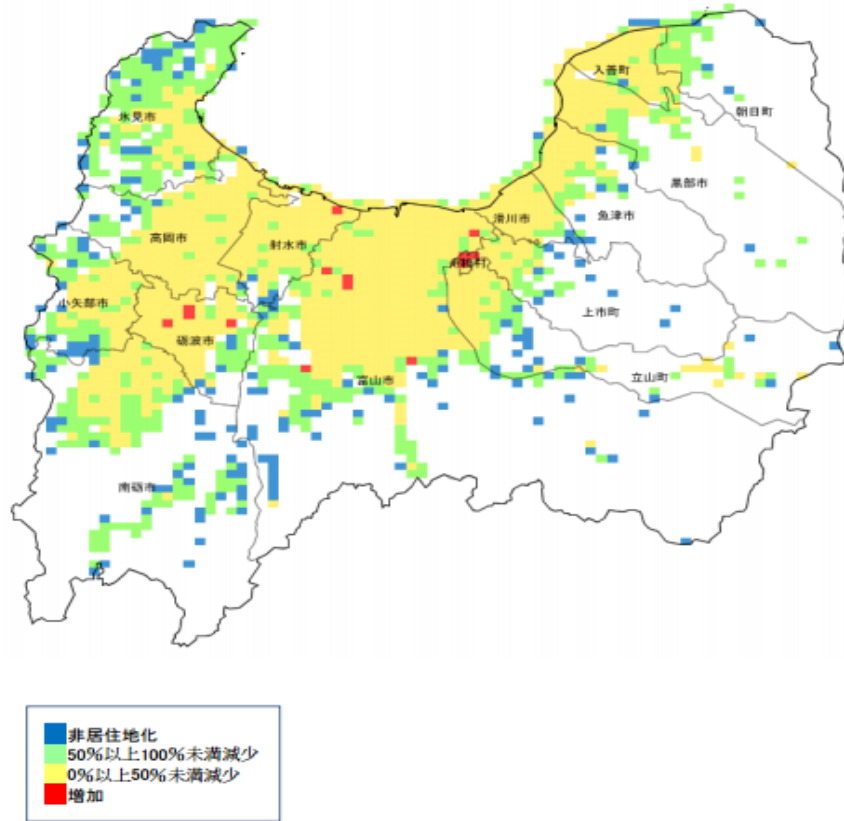
- (3)「国土のグランドデザイン2050」のキーワードである「コンパクト+ネットワーク」は、国土交通省都市局が中心になって法案をまとめた都市再生特別措置法等の一部改正による立地適正化計画のキャッチフレーズと同じで(注3)あり、趣旨は違うのだと思うが、農山村に対する配慮や展望が不十分と誤解されるおそれがある。
- (4)なによりも、新しい国土形成計画法に基づいて、初めて作成した「国土形成計画」及び新たに制度化された「広域地方計画」についての、国土の利用、整備及び保全について、具体的にどのような長所と欠点をもっていたかの検証と、それを踏まえた上での、次の国土計画をどうしようとするのかという視点が不十分である。

#### 4 今後の国土計画策定の前提となる将来の国土像(都市像・地域像)の明確化

- (1)2050年における都市・地域像になるかを具体的に明らかにすべきである。国土政策局のメッシュ別の推計でも明確になっているとおり、人口がゼロになるメッシュが市街地の外側に多数発生する一方で、さらにその外側の山側にまだ人口が存在するメッシュが存在している(図表-2)。この推計を正面から受け止めて、都市・地域像を想定すべきである。富山市が構想しているような、コントラストがはっきりしたコンパクトシティにはならないと国土政策局自身が実はデータ上明らかにしている。(図表-3)

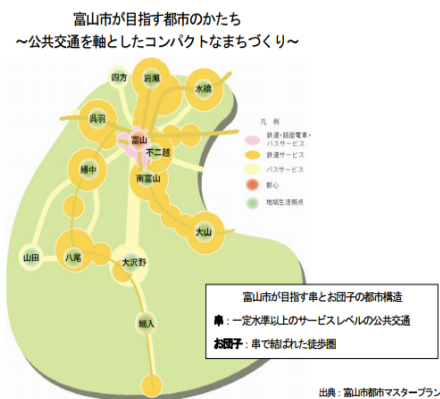
(図表-2) 2050年の富山県の人口予測図

【富山県】2050年の人口増減状況(2010年との比較)



(備考) 国土交通省資料による。

(図表-3) 富山市コンパクトシティ構想図



(備考) 富山市資料による。

(2)この状況を土地利用ごとに想定してみる。まず、森林については、第二次世界大戦後、造林を進めてきた、杉、檜などの人工林は、林業が採算性の面から成立しなくなることから人の手が入らなくなる。しかし、温暖で湿潤な日本の気候に助けられてこのような人工林は天然的な森林に戻っていく(注4)。農山村集落では、跡継ぎのいない高齢者が亡くなるにつれて空き家だけの集落となり、そのような農山村集落地も、自然に天然な森林に覆われていく。さらに、低地では、耕作放棄された農地や空き地の間に農家住宅や、高齢者が居住する住宅が散在する状況になる。さらにその内側に、鉄道駅などを中心とする人口密度が比較的高い市街地が存在する形態となる。このような、人口密度が比較的維持された、まちなかと、その周辺に住宅が、すかすかに立地している「多孔的」「スポンジ状」の都市・地域構造になることを前提とすべきである。

(3)土地利用別面積の規模の変動を想定すると、明治以降着実に増加してきた、住宅、商業、工業、業務用地などの都市的土地利用は減少に転じ、農地は現状維持、森林面積が結果として(造林という手段ではなく自然に森林化する)増大するという、明治以降の土地利用面積の変化が転換する時期に入る(注5)。なお、臨海部での重化学工業用地についても国内生産の空洞化に伴い、海域に戻る可能性も十分ある。

(4)このような、客観的予測と冷静な分析に基づいた、将来の都市・地域像を踏まえて、都市政策、地域政策、交通政策、福祉政策、エネルギー政策、災害対策などを、転換期に相応しい方向で再構築していくべきである。

## 5 今後の国土計画で新たに目指すべき政策目標

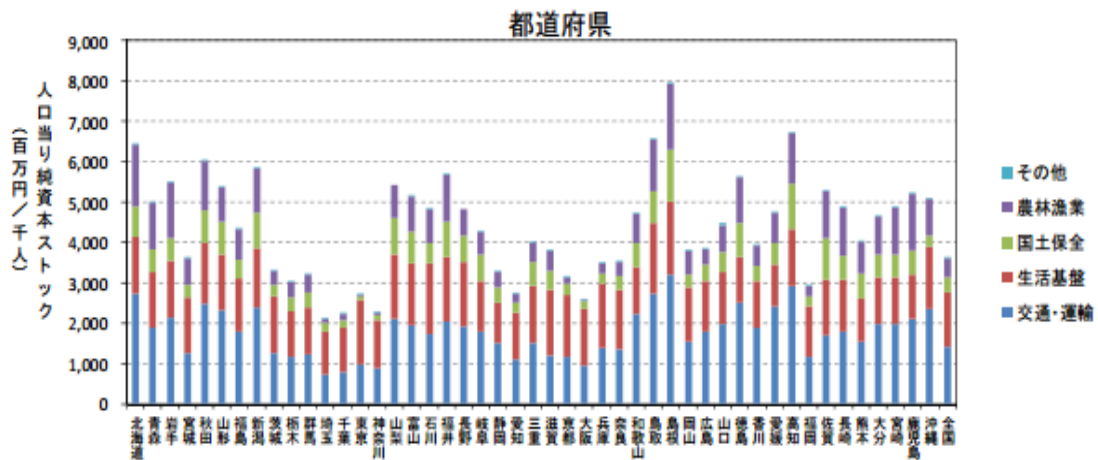
(1)第二次世界大戦後、高度成長期を経て、高速道路や新幹線などの全国的な交通ネットワークの整備、一世帯一住宅と質の高い住宅の確保、上下水道や都市公園などの生活環境の整備など、生活基盤、産業基盤などの社会基盤は

先人の努力で営々と積み重ねてきており、先進国に比してもほぼ遜色ないレベルになりつつある(注6)。今後は、人口減少社会と経済成長の鈍化により投資余力がなくなっている時代に、次世代へつけをまわした過度な投資をするのではなく、既に我が国がもっている優れた国家の社会共通資本を次世代に着実に継承していくことを国土政策の目標とすべきである。

(2)具体的には、国土政策の基本的原則として、「工場、商業施設などの都市的利用のスプロールを抑制すること」、「農山村からの着実な集落の撤退を進めること」、「我が国に残された豊かな自然や田園をこれ以上壊さないこと」、「美しい景観や歴史的・文化的に貴重な建築物などの文化的な財産をこれ以上壊さないこと」、「既に整備された交通ネットワーク、生活環境基盤(建設国債という次世代の負担をもって整備したもの)をきちんと維持して、次世代に引き継ぐこと」を明示して、国民的な議論を喚起すべきである。この基本原則が国土計画に明記することができれば、制度的連携関係から、この国土計画上の考え方が、都市計画や景観計画の場面において、具体的な効果を発揮することが期待できる。

(3)さらに、これまで大都市の税収を地方部に配分して、地方部の交通基盤、生活基盤などの社会基盤を整備してきた。しかし、経済成長が鈍化し、税収があがらない定常的な経済社会を今後、迎えることから、各地方公共団体においては、大都市の税収などに安易に依存するのではなく、それぞれの地域が自立的に地域を経営していく、分散・自立型の地域経営を目指すべきである。その一方で、世界と競争していく必要のある、東京都心をはじめとする、大都市は、国際空港の機能の拡張や鉄道連結機能の充実、エネルギーの自律システムなどの防災性を強化するとともに、満員電車などの生活環境の問題を解決して、世界水準の社会基盤の整備を積極的に進めるべきである。(図表-4)

(図表-4) 都道府県別の社会資本ストックの額



(注) 人口は、「国勢調査」(総務省)による2010年10月1日現在の値

(備考) 内閣府『社会資本2012』による。

(4) これらの具体的な目標は、すべて「受益と負担の一致」という考え方を基底としている。将来の負担で現在の国民が受益を受ければ、適切な水準以上のものを整備してしまい、また、大都市の住民の負担で地方部の住民が受益すれば過大な水準のサービスを要求するようになる。このような受益と負担のアンバランスは、高度成長期には歪みがでにくいだが、現在及び今後の我が国のような人口減少社会、低成長時代という定常的な社会においては、極めて大きな歪みをもたらすので、国土政策上、十分に注意すべき視点と考える(注7)。これによって、「国土の均衡ある発展」という都市から地方への財政移転によって地方部を支えるという政策から明確に転換することになる。

(5) なお、国土政策において「受益と負担の一致」を図るということは、個人に対して、健康で文化的な生活を送るために必要な医療、福祉、介護、住まい、生活環境などの社会的なサービスを国と地方公共団体が提供することを否定するものではもちろんない。人が人間として健康で文化的な生活を送ることは、国土政策を含む内政上の政策の大前提である。その大前提の中

で、「受益と負担の一致」をより重視していく方向に政策を転換すべきとの主張である。

## 6 今後の国土計画に新たに取り組むべき政策案

- (1) 今後の国土計画に盛り込むべき政策を考える上で、グローバル経済の中で競争をしていく大都市と、ローカル経済のなかで生活環境を維持し地域経済を維持していく地方部とは分けて考える必要がある(注8)。
- (2) 大都市、特に東京都心においては、イノベーションの場としてのオフィス空間の整備や国際中核拠点に相応しい、国際空港などのインフラの拡充、海外からの知的人材を集めるための大学の国際性の確保、中心部の自動車交通の渋滞緩和のための外環状道路、圏央道の整備、満員電車の緩和のための鉄道施設の改善など、新規の公共投資を含めて集中的に実施する必要がある(注9)。
- (3) これに対して、地方部では、地域共同体(地域住民からなる法人組織又は組合組織)が、医療、福祉サービス、地域交通サービス、身の回りの小規模な公共空間の管理や修繕、公共建築物

の管理、防災活動の実施など、自らの負担に基づいて、地域の共助で生活環境の維持を図る方向に舵をきる必要がある。また、地元企業の若手の有志が、東京のイノベティブな人材と連携して地場産業や地域商業を興し、また、まちなかの空きビルをリノベーションするなど、初期投資を抑えつつ、起業を進めるなど、地元なりの小さな産業興しを進める(注10)。また、地域の農業でも地域の土壌や気候に即した質の高い野菜を直接消費者に届けることによって、収益を確保する、久松農場のような、小規模でも自力で稼げる農業への転換を進めるべきである。(注11)

- (4)土地利用計画の方針としては、都市的土地利用の面積を拡大しないこと、仮に、農地又は森林を減らして都市的土地利用を増やした場合には、それと同等の面積を、都市的土地利用から農地又は森林を復元するという、ミティゲーションのルールを設定することを検討する(注12)。
- (5)地方部での、道路やバス、鉄軌道などの交通インフラについては、初期費用についての行政からの補助は当面は認ずるものの(将来的にはそれさえ、現在の国家財政、都市財政から苦しくなる)、運営費は料金又は地域からの受益者負担で経営できるようにする。そのために必要となる受益者負担の制度については、都市計画税の活用のほか、TIF、BIDなどの制度を参考にして制度拡充を図る(注13)。また、地域共同体で過疎地有償運送などのサービスを共助的に実施することも推進する。
- (6)上下水道については、現状のインフラの維持に努めるとともに、地方部の縁辺部などで大規模なインフラが整備できていない地区については、集落住民の負担により、井戸水による簡易水道や合併浄化槽など地域分散・自立型の仕組みを導入する(注14)。
- (7)エネルギーの対応については、大都市では、コージェネレーションなど熱と電気を利用した効率的な発電システムを地域冷暖房と連携して実施する。また、防災上重要な中枢拠点では

同時のコージェネレーションシステムを導入する(注15)。地方部では、系統電力、系統ガスとは別に小水力発電などによって地域分散・自立的なエネルギーシステムを導入して、災害時などの強靱性を高める。

- (8)産業政策としては、従来型の、製造業の工場立地による雇用の確保は、グローバル経済で競争する業種(例えば、自動車や電器産業)ではあまり期待できない。むしろ、製造業の工場は海外展開によって空洞化することを前提にして、地元の企業や地域共同体による、マイクロな起業やイノベーションの積み重ねを行う。農業、林業についても、地元のブランドを活かした、利益率の高いビジネスモデルを作って、産業として自立する。地域産業は、補助金などに頼らず、収益が持続的にあがるビジネスモデルを構築する。
- (9)国土の防災対策としては、南海トラフ巨大地震などによる巨大災害に対して、ハードだけでなく、防災情報システムの整備や事前の地区防災計画の策定などのソフト面を充実することによって、次世代に過大な負担をかけることなく、いつくるかわからない巨大災害に対応して、できるだけ早急に国民の生存確率を高めることが可能な施策を講じる。また、ブロック中枢都市には、首都直下地震などに備えた様々なリスク分散のための機能配置を、全国的な視点から進めるべきである。
- (10)市町村行政は、補助金、地方交付税に頼った竹馬財政から、自らの地域からあがる税収や負担金、手数料に基づいた、身の丈にあった財政政策に段階的に転換する。例えば、公共施設の維持管理は、PPPを導入して、民間事業者に移譲機会を提供することによって、維持管理を確保する、あるいは維持管理自体も民間事業者にゆだねるといった、新しい手法を導入する。また、上述のTIFやBIDのような手法を導入して受益者負担を導入するなど、独自の財源確保に努める。
- (11)国は厳しい財政状況を踏まえ、次世代につけをまわさないためにも、公共空間を同時に整備

する民間事業者に対する政策金融を行うとともに、社会資本の整備にあたっては、TIFなどの受益者負担の制度の充実とあわせて、過去行われた NTT 株売却資金による社会資本整備のように、貸付金による整備を促進し、その資金を国が回収して、さらに次世代においても、民間事業者の活動や市町村の社会資本整備に回していけるような、持続可能な予算支援体系を構築する。また、地方交付税についても、総額が減っていく中でも、現在のように公共施設や公共建築物を集約して管理面積、管理施設が減ると基本財政需要額が減る仕組みから、より、身の丈にあった都市経営に対してインセンティブが働くよう、工夫していく必要がある。

## 7 最後に

人口減少社会、超高齢社会でかつ経済成長が鈍化した、いわば定常社会となる今後の日本の国土の姿は、各地域が自立的に生活環境を維持し、そして、人口減少によってエネルギー需要や環境負担、さらには水需要なども減少することによって、生活しやすい国土構造に、自ずと変化する可能性を持っている。その際に、今まで行ってきた、大都市部からの負担や将来世代の負担によって、地方部が受益を受けるといった竹馬的な政策を期待しては、いつまでもたっても期待だけ高まって国民は不満ばかり述べることになる。

定常的な経済社会のメリットを活かして、分散的・自立的な地域社会を、地域住民、地域共同体が自ら主体的に作っていくという気構えができれば、将来の日本の国土像は極めて明るいものになると考える。その大きな方向に向かって、国土政策を段階的に転換していけば、決して日本の国土について悲観する必要はないと考える。

(脚注)

- 1) 「国土のグランドデザイン2050」の概要は以下のURLのとおり。  
<http://www.mlit.go.jp/common/001047114.pdf>

- 2) 国土政策局が実施した1kmメッシュの2050年人口予測は以下のURLのとおり。  
<http://www.mlit.go.jp/common/001046872.pdf>
- 3) 国土交通省の立地適正化計画のHP参照。  
[http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city\\_plan/compactcity\\_network2.html](http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network2.html)
- 4) 林直樹(2013):農山村の持続可能開発:林業の再配置(日本建築学会地球環境委員会、『地域におけるカーボンニュートラル化と持続可能社会への道筋』) pp.25-26(2013年度日本建築学会大会(北海道)地球環境部門パネルディスカッション資料)、林直樹「過疎緩和のための集落移転は現実的な選択肢か」(『人と国土21』(2014.11)参照)。
- 5) 2014年土地白書図表1-4-2によれば、直近の一年では農地、森林面積の減少はほとんどなくなる一方で、宅地の増加もストップしている。  
<http://tochi.mlit.go.jp/wp-content/uploads/2014/06/6f740e8f4091973c8a4c00cb976e5cdc.pdf>
- 6) 内閣府『日本の社会資本2012』p10表1-2参照。  
<http://www5.cao.go.jp/keizai2/jmcs/docs/pdf/jmcs2012.pdf>
- 7) 川崎一泰『官民連携の地域再生』p56によれば、生産性の高い大都市から生産性の低い地方部への財政移転が、労働の限界生産性の分散を下げる方向に働いていない、つまり、財政移転のために地方部は低い労働生産性を維持していることを統計的に証明している。
- 8) 富山和彦『なぜローカル経済から日本は甦るか』(PHP新書)参照。
- 9) 拙稿参照。  
[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_01.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_01.pdf)
- 10) 拙稿参照。  
[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_06.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_06.pdf)
- 11) 久松農場の取り組みについては、『キレイゴトぬきの農業論』(新潮新書参照)
- 12) 土地利用のミティゲーションについては中国で実施されている。  
<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1008rel.pdf>

また、ドイツでも新規開発は、ブラウンフィールド、すなわち工場跡地で行うこととされ、農地を開発することは厳しく抑制されている。高橋寿一『地域資源の管理と都市法制』(日本評論社)参照。

- 1 3) T I F 及び B I D については、遠藤新『米国の中心市街地再生』(学芸出版社) 参照。
- 1 4) ミクロの水循環については、丹保憲仁『都市・地域水代謝システムの歴史と技術』(鹿島出版社) 参照。
- 1 5) 都市エネルギーシステムの導入方法については、下田吉之『都市エネルギーシステム入門』(学芸出版社) 参照。

(参考文献)

- 1) 森地茂編著『国土の未来』(日本経済新聞社 2005. 3. 18)
- 2) 井上久男『メイド イン ジャパン 驕りの代償』(NHK出版 2013. 1. 17)
- 3) グレン・ハバート『なぜ国家は衰亡するのか』(日本経済出版社 2014. 10. 25)

- 4) 小田切徳美ほか『農山村再生に挑む』(岩波書店 2013. 8. 30)
- 5) 村上敦『キロワットアワー・イズ・マネー』(いしずえ 2014. 10. 2)
- 6) 仁科伸子『包括的コミュニティ開発』(御茶の水書房 2013. 2)
- 7) 宗野隆俊『近隣政府とコミュニティ開発法人』(ナカニシヤ出版 2012. 12)
- 8) 『シビック・エコノミー』(フィルムアート社 2014. 8. 25)
- 9) P・D・スミス『都市の誕生』(河出書房新社 2013. 8. 13)
- 10) エンリコ・モレッティ『年収は住むところで決まる』(プレジデント社 2014. 4. 23)
- 11) 林直樹ほか『撤退の農村計画』(学芸出版社 2010. 8. 30)