

## 「国土形成計画（全国計画）（原案）」に対する意見

### 基本的な考え

#### ①地域の自立的な発展を後押しする国土形成計画であること。

- わが国においては、多様な気候風土のもとでそれぞれの地域が独自の歴史や文化を形成し、多様な地域資源を作り出してきた。しかし、地方においては若者の流出や高齢化の加速、都市部においては多世帯家族の減少や地域コミュニティの衰退等により、こうした地域資源は徐々に失われつつある。
- 地方が疲弊し人口が減少する中で、地域が自らの資源を最大限に活用し、主体性や創意と熱意を持って将来ビジョンを策定・実行し、地方創生を図っていくことが不可欠である。
- 一方、東京は地方の人や資源、文化に支えられて発展してきたが、今後、地方創生なくして東京の更なる発展もありえない。東京は世界から資金や人材を呼び込み国際競争力を高め、地方はそれぞれの個性を活かして地域づくりを進めていき、東京と地方がウイン・ウインの関係を構築していくことが望ましい。東京をはじめとした大都市圏と地方圏との協働により、持続可能で成長を促す国土づくりを目指していく必要がある。
- こうした認識のもと、今回の国土形成計画は、高度成長、人口拡大期のような全国一律の取り組みではなく、それぞれの地域が独自性や強みに磨きをかけ、自立的に発展していくことを後押しするものでなければならない。
- その上で、「コンパクト+ネットワーク」の考えに基づき、多様性を有する地域が連携し、人、モノ、情報の交流を促進させていくこと、また、地域間で機能を分担し相互補完することで、活力ある国土、活力ある日本を形作っていくことが今、まさに求められている。

#### ②狭隘な国土を有効活用し国全体の生産性を向上するために、実効性のある国土形成計画であること。

- 人口減少、高齢化に伴い、低・未利用地や耕作放棄地、空き家、所有者の所在の把握が難しい土地等の問題が顕在化するなど、国土空間に変化が生じている。その中で、今回の国土形成計画は、名実ともに国土づくりの上位計画として、社会インフラ整備や交通政策等の指針としての機能を発揮し、狭隘な国土を最大限に有効活用し、国土づくりの面から国全体の生産性を向上していく役割が求められている。
- こうした国土構造を実現していくために、今回の国土形成計画は国土づくりに関する理念や目標、方向性を示すことにとどまらず、施策に関する数値目標や工程表、投資規模など、計画期間である向こう10年間の具体的な取り組みを明示することで、より実効性を持たせる必要がある。

### **③多くの主体が理念を共有し、国土づくりへの参画を促す国土形成計画であること。**

- 厳しい財政状況を考慮すると、まちづくりやインフラ整備をはじめとした国土づくりには、限られた財源の中で選択と集中により最大の効果を上げていく視点が必要となる。その際、地域社会に関係するあらゆる主体が積極的に議論を積み重ね、合意形成を図っていくことが成否を握る重要な要素となる。
- 従って、今回の国土形成計画は、国や地方公共団体はもとより、地域で活躍する企業や団体、教育機関、NPO、住民一人ひとりに至るまで、多くの主体がその理念を共有し、国土づくりへの積極的な参画を促すものでなければならない。

上記の基本的な考えに基づき、今回の国土形成計画（原案）で示された国土づくりの3つの目標を達成するために、強調すべき点や盛り込むべき要素を中心に、下記の通り、意見を申し上げる。

※ページ数の記載は国土形成計画（全国計画）（原案）の該当ページ数を指す。

## **第1章：国土に係る状況の変化と国土づくりの目標（1ページ）**

### **第1節：国土を取り巻く時代の潮流と課題（1ページ）**

#### **（1）急激な人口減少、少子化と、地域的な偏在の加速（1ページ）**

#### **（2）異次元の高齢化の進展（1ページ）**

- 第1節「国土を取り巻く時代の潮流と課題」で示された6項目は、今後の国土形成において、いずれも留意すべき重要な要素であると認識している。
- 中でも、「（1）急激な人口減少、少子化と、地域的な偏在の加速」については、若年層を中心とした地方から都市への人口の流出超過の継続や、人口置換水準と言われる合計特殊出生率（2.07）に及ばない状況である。
- 3月に閣議決定された「少子化社会対策大綱」において、「少子化は、個人・地域・企業・国家に至るまで多大な影響を及ぼし、現在の状況はわが国の経済・社会の根幹を揺るがしかねない危機的な状況にある」と提唱されている通り、本計画において人口減少、少子化は、より強い危機感を持って位置付けるべきである。
- また、地方における人口減少の最大の要因は若年層を中心とした東京圏への人口流出であり、地方以上に出生率が低い東京圏への人口流出が続けば、国全体の人口急減に拍車をかけていくことが危惧される。
- 更に、東京都は出生率が全国で最低であり、都内人口は2020年の1,336万人をピークに減少する見込みで、生産年齢人口も2060年には2010年比で約40%減少する見込みである。
- 従って、国全体で50年後に1億人程度の安定した人口構造を保持するためには、東京都における出生率の飛躍的な向上と、中長期的には、都内人口の自然減に歯止めをかけ、世界に類を見ない高齢化に対応し、東京と地方が共に世代間のバランスが取れた人口構造を保持していくことが不可欠である旨を盛り込むことが望ましい。
- なお、東京と地方が共に世代間のバランスが取れた人口構造を保持していくためには、まち・ひと・しごと創生「総合戦略」の基本目標である、地方において安定した雇用を創出すること、地方への新しいひとの流れを作ること、若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえることが、重要であることは言うまでもない。

### (3) 変化する国際社会の中での競争の激化 (2 ページ)

- 「(3) 変化する国際社会の中での競争の激化」では、人口減少下でも持続的な経済成長を実現するためには、経済を世界に開き、新興国等の新たな成長を取り込むことが必要であることをより一層強調すべきである。
- また、大都市戦略検討委員会での議論を踏まえた上で、都市再生特別措置法の改正等、法律面での手当をしていくことが必要である。

### 第3節：国土空間の変化 (7 ページ)

- 低・未利用地や空き家等の有効活用を推進するためには、地籍や登記など、土地の所有・利用に関する情報基盤の整備が不可欠であり、本節においてもその必要性を強調すべきである。

### 第4節：新たな国土形成計画の必要性 (7 ページ)

### 第5節：わが国の将来像、国土づくりの目標 (8 ページ)

- 今回の国土形成計画(原案)では、次の10年間(2015年～2025年)は「日本の命運を決する10年」とし、国土づくりの3つの目標を掲げているが、本計画の実効性を高めるために、第3章「国土の基本構想実現のための具体的方向性」等において、施策の内容や数値目標(KPI)、向こう10年間、また当面3年程度の時間軸・工程について、より具体的な記載をすることが望ましい。

## 第2章：国土の基本構想 (10 ページ)

### 第1節：本格的な人口減少社会における国土の基本構想、「対流促進型国土」の形成 (10 ページ)

### 第2節：重層的かつ強靱な「コンパクト+ネットワーク」(13 ページ)

- 第1節、第2節に記載の通り、異なる個性を持つ各地域が主体的に連携し、人、モノ、カネ、情報が結び付くことで新たな価値が生み出される「対流促進型国土」の形成を図ることや、コンパクトシティの形成を推進し各地域を交通・通信等のネットワークでつなげ圏域人口を確保する「コンパクト+ネットワーク」の考え方は、当所としても従来から提言してきたところである。こうした考え方に沿って、今後の国土づくりを進めていくべきである。
- なお、「コンパクト+ネットワーク」の考え方に沿って国土づくりを進めるには、各地域を交通・通信等のネットワークでつなぐだけでなく、国と地方公共団体との連携、地方公共団体同士の連携、行政と民間との連携を更に強化していく視点が重要である。また、都市機能の集約化や公共交通ネットワークの維持・再生を加速する制度・事業手法の絶えざる見直しが必要である。
- 道路ネットワーク形成にあたっては、地域のハブ機能を果たす県庁所在地間や連携中枢都市圏間の幹線道路ネットワーク整備についても、早期かつ着実に進めていくべきである。
- 内閣府の世論調査(※)における「居住地の中心部への集約に対する賛否」では、賛成が29.8%、反対が64.0%である。
- 更には、国土交通省の国民意識調査においても、約半数がコンパクトシティについて

「聞いたことがない」と回答している一方で、コンパクトシティの考えに共感する割合も約半数あることから、「コンパクト+ネットワーク」の考え方に基づき国土づくりを進めるには、国民に対する一層の理解促進が不可欠である。

- 加えて、「コンパクト+ネットワーク」の形成推進にあたっては、目指すべき都市構造や都市間連携・機能分担のイメージをより明確にし、人口規模や地域特性に応じた多様な先行事例・モデルを提示していくことも重要である。

### 第3節：東京一極集中の是正と東京圏の位置付け（16ページ）

- 「第3節：東京一極集中の是正と東京圏の位置付け」について、東京は地方の人や資源、文化に支えられて世界有数の都市として発展してきたが、地方が疲弊し人口が減少する中で、今後、地方創生なくして東京の発展はあり得ないと認識している。
- 一方で、世界の都市間競争が激しさを増す中で、東京はビジネスコストの高さや規制・許認可制度の厳しさ、外国人の受入環境の不十分さ、国際交通ネットワークや空港までのアクセス等の理由から、国際競争力が相対的に低下している。
- 東京は産業・学術・文化など多様な集積を擁し、都内総生産額は約9.3兆円と全国の2割を占めるなど、今後もわが国経済の成長エンジン、世界に冠たる国際都市としての役割を果たしていかなければならない。
- 東京の国際競争力の向上を国土づくりの面から推進するためには、特に下記の取り組みが重要であり、より強調すべきである。
  - ①子育て世代や高齢者が安全・安心に暮らせるまちづくり  
：良質な住宅の供給、中古住宅市場の活性化、公有地を活用した保育所や介護施設の整備、都市公園の整備、バリアフリーの促進、LRT・BRTの整備、ニュータウンの更新等
  - ②外国企業の誘致やインバウンド促進など、新たな成長を取り込むための環境整備  
：民間都市再生事業等による良質なオフィスの形成、良質な住宅の供給、外国語対応の生活サービス（医療、教育、商業、文化の各施設）の集積、陸海空の交通ネットワーク整備、看板等の多言語対応、無料公衆無線LAN等の通信環境の整備、文化・交流機能の強化等
  - ③災害に強いまちづくりの推進  
：木密地域の早期解消、建築物・インフラの耐震化・更新の促進、民間都市再生事業等による地域防災力の向上・大街区化の促進、都市の低・未利用地や空き家の有効活用、液状化対策の促進、電線地中化・無電柱化の推進、外環道など災害時に重要な役割を担う道路の早期整備等
- なお、①から③の取り組みを推進するにあたっては、国家戦略特区に基づく規制・制度改革を通じて、民間の力を十分に活用していくことが肝要である。

### 第3章：国土の基本構想実現のための具体的方向性（20ページ）

- 第3章には、各政策の方向性が示されているが、今回の国土形成計画（原案）の目標達成に重要な要素となる政府固定資本の投資規模が明記されていない。
- 財政状況が厳しい中で、インフラの新規整備や既存インフラの保全等の政府固定資本投資を着実に推進するなど、今回の国土形成計画（原案）に実効性を持たせるためには、

計画期間である2015年から2025年までの10年間の投資規模の概算を示すことが望ましい。

- その上で、インフラの新規整備や既存インフラの保全等の政府固定資本投資に優先順位を付けて、必要な財源を確保し、着実に国土形成を進めていくことが期待される。

## 第1節：ローカルに輝き、グローバルに羽ばたく国土（20ページ）

### （1）個性ある地方の創生（20ページ）

- 「個性ある地方の創生」については、まち・ひと・しごと創生本部において、2060年に1億人程度の人口を確保する中長期展望である「長期ビジョン」、2015年から2019年度（5か年）の政策目標・施策を策定した「国の総合戦略」が示され、都道府県、市区町村では「地方人口ビジョン」および「地方版総合戦略」の策定を進めているところである。
- このように、現在、国と地方が一体となって地方創生に取り組んでいることから、国土形成計画（原案）の実現には、まち・ひと・しごと創生の各施策と十分に連携を図っていく必要がある。
- 国土形成計画（素案）の重要な要素である「コンパクトシティの形成」については、一昨年5月に日商が策定した「まちづくりに関する意見～コンパクトシティの実現と地域商業の再生との融合によるまちづくりの推進を」で、下記の基本的な考えを示し、まちづくりにおいて取り組むべき事項を要望している。

#### 【日商「まちづくりに関する意見」の基本的考え】

- ・ 中心市街地の停滞や都市機能の拡散、中小商店・商店街の低迷により、依然多くのまちは衰退。これからの10年がまちづくりの最後のチャンス。
- ・ 官民協働によるまちづくりを実現するため、まちづくりへの民の積極的な参画を促進。コンパクトシティの核となる中心市街地への都市機能（商業、福祉、医療等）の集積、公共交通等の整備やその前提となる土地・建物の有効活用の促進等により、中心市街地の再生を加速させることが必要。
- 日商が策定した意見に記載の通り、国土形成計画（素案）においても、今後10年程度が「コンパクトシティの形成」の最後のチャンスと捉えて、官民協働によるまちづくりへの仕組みの転換について、その必要性を強調すべきである。
- 東京一極集中の是正・地方創生の推進には、地方中枢都市圏のみならず、これに準ずる一定の人口、経済規模を有する都市圏の相互連携や役割分担を加速していくことが必要である。

### （2）活力ある大都市圏の整備（29ページ）

- 「（2）活力ある大都市圏の整備」の東京圏に対する考えは先述の通りである。

### （3）グローバルな活躍の拡大（31ページ）

- 「（3）グローバルな活躍の拡大」では、海外との陸海空のネットワーク形成と機能の強化に資する施策が示されているが、わが国が海外からの投資を呼び込み、国際競争力を高めていくためにこれらの施策は不可欠であるため、鋭意、推進されたい。
- また、国土全体の強靱性を確保する上で、日本海・太平洋2面活用型国土の形成を推進

していくことも安全・安心な国土を形成していく上で重要な要素である。

- 道路ネットワークの強化は、首都圏のみならず、近畿圏・中部圏等においても重要である。
- リニア中央新幹線は、東京・名古屋・大阪間が直結することでその機能を十分に発揮し、効果を得ることができる。従って、全線が早期に整備されることが望ましい。

## 第2節：安全・安心と経済成長を支える国土の管理と国土基盤（37ページ）

### （1）災害に対し粘り強くしなやかな国土の構築（37ページ）

- 「（1）災害に対し粘り強くしなやかな国土の構築」については、木密対策や帰宅困難者対策をはじめ、都市の防災・減災対策の強力な推進が喫緊の課題である一方、地方公共団体が担う役割が大きいことから、地方公共団体との十分な連携を強調することが望ましい。
- また、巨大災害に対するわが国の経済・社会システムの脆弱性を克服するために、ミッシングリンクの解消に資する道路や、防災・医療等地域の安全・安心の実現を担う道路等のライフラインは、多重性・代替性の観点からも着実に整備すべき旨を強調すべきである。
- 防災・減災対策の推進にあたっては、地震・津波、集中豪雨等のみならず、近年活発化している火山活動も念頭におく必要がある。

### （2）国土の適切な管理による安全・安心で持続可能な国土の形成（39ページ）

- 「（2）国土の適切な管理による安全・安心で持続可能な国土の形成」について、耕作放棄地が増加する中、農地の大区画化等や農地中間管理機構（農地集約バンク）等の活用による担い手への農地利用の集積・集約の必要性が示されており、賛同する次第である。
- 集積・集約した農地を適切かつ有効に利用するためには、株式会社による農地の直接利用が必要であると考えられる。また、民間の経営ノウハウを活かして新たな設備投資やIT化等を進め、規模の拡大や生産性の向上を図るため、農業生産法人の農業者以外の構成員比率について、50%超の場合も認めることが求められる。更には、耕作放棄地に対する課税のあり方に関する検討も必要である。これらを踏まえ、より踏み込んだ方向性を示すことが望まれる。
- 加えて、森林の整備・保全や、山村部を中心とした地籍整備の必要性が示されており、賛同する次第である。
- 所有者不明の山林は、森林経営の集約化・大規模化や6次産業化等を進める上で阻害要因となっていることから、所有者を明確にする権利登記の義務化、隣接地との境界確認などにより、山林の有効活用を促進していく必要がある。
- 併せて、国産木材の利用促進、グリーンツーリズムの推進など森林資源の有効活用を進める必要がある。

### （3）国土基盤の維持・整備・活用（46ページ）

- 「（3）国土基盤の維持・整備・活用」において、「選択と集中」により計画的にインフラ整備を推進すること、「予防保全型維持管理」の導入、PPP、PFI推進の必要性

が示されており、基本的に賛同する。ただし、「選択と集中」の判断におけるストック効果の重視、PPP等民活導入における課題と改善策を明確にした上で、推進すべきである。

- わが国では、高度成長期以降に整備したインフラが急速に老朽化し、今後20年で、建設後50年以上を経過する施設の割合が加速度的に高まっていく状況にある。
- 現在の技術や仕組みを前提とすれば、2013年度に3.6兆円であった維持管理・更新費が、10年後には4.3～5.1兆円、20年後には4.6～5.5兆円になると推定されている。従って、厳しい財政状況の中で、対象とするインフラに優先順位を付けて、効果的・効率的に対策を推進することが不可欠である旨をより強調することが望ましい。
- また、長さ2メートル以上の橋梁の9割、道路トンネルの7割、道路舗装の9割、下水道の全てなど、地方公共団体が管理するインフラの割合は高い。
- しかし、維持管理を取り纏める部署・組織がある地方公共団体は1割強であり、インフラの状況を取り纏めた台帳を更新できている割合も半数程度にとどまる。更に、老朽化の把握状況も簡易な方法に拠っているのが現状である。
- 地方公共団体、特に市町村では老朽化対策に、人員面、技術面、財政面で課題を抱えていることから、市町村の体制強化、国や都道府県による技術的支援の必要性について、今回の国土形成計画（素案）に明記すべきである。

### 第3節：国土づくりを支える参画と連携（49ページ）

- 建設業等の国土基盤を支える担い手確保の必要性が示されており、賛同する次第である。建設業界では特に若年者の入職増や女性の就労促進が課題となっていることから、民間と密に連携して推進していく旨をより強調されたい。

### 第4節：横断的な視点（53ページ）

- 【再掲】今回の国土形成計画（素案）では、次の10年間（2015年～2025年）は「日本の命運を決する10年」とし、国土づくりの3つの目標を掲げているが、本計画の実効性を高めるために、第3章「国土の基本構想実現のための具体的方向性」等において、施策の内容や数値目標（KPI）、向こう10年間、また当面3年程度の時間軸・工程について、より具体的な記載をすることが望ましい。

以上