

国土審議会計画推進部会 企画・モニタリング専門委員会での検討結果報告

国土交通省 国土政策局
総合計画課
令和元年9月9日

第二次国土形成計画(全国計画) について ~本格的な人口減少社会に正面から取り組む国土計画~

○ 計画期間: 2015年~2025年(2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の前後にわたる「日本の命運を決する10年」)

○ 国土づくりの目標とすべき我が国の将来像

①安全で、豊かさを実感することのできる国

②経済成長を続ける活力ある国

③国際社会の中で存在感を発揮する国

国土を取り巻く時代の潮流と課題

- ・急激な人口減少、少子化
- ・異次元の高齢化の進展
- ・変化する国際社会の中で競争の激化
- ・巨大災害の切迫、インフラの老朽化
- ・食料・水・エネルギーの制約、地球環境問題
- ・ICTの劇的な進歩等技術革新の進展

国民の価値観の変化

- ・ライフスタイルの多様化(経済志向、生活志向)
- ・共助社会づくりにおける多様な主体の役割の拡大・多様化
- ・安全・安心に対する国民意識の高まり

国土空間の変化

- ・低・未利用地や荒廃農地、空き家、所有者の所在の把握が難しい土地等の問題顕在化
- ・森林の持続的な管理
- ・海洋環境及び海洋権益の保全、海洋資源の利活用、離島地域の適切な管理

国土の基本構想

「対流促進型国土」の形成:「対流」こそが日本の活力の源泉

- ・「対流」とは、多様な個性を持つ様々な地域が相互に連携して生じる地域間のヒト、モノ、カネ、情報の双方向の活発な動き
- ・「対流」は、それ自体が地域に活力をもたらすとともに、イノベーションを創出
- ・地域の多様な個性が対流の原動力であり、個性を磨くことが重要

「対流促進型国土」を形成するための重層的かつ強靱な「コンパクト+ネットワーク」

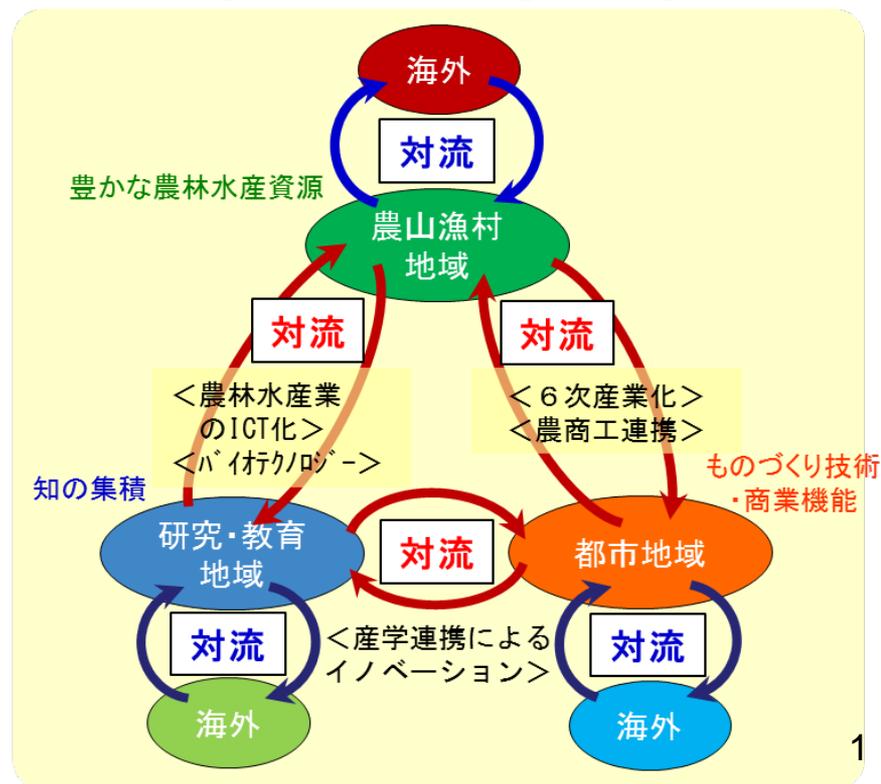
- ・「コンパクト」にまとめ、**「ネットワーク」**でつながる
- ・医療、福祉、商業等の機能をコンパクトに集約
- ・交通、情報通信、エネルギーの充実したネットワークを形成
- ・人口減少社会における**適応策・緩和策**を同時に推進

東京一極集中の是正と東京圏の位置付け

- ・東京一極滞留を解消し、ヒトの流れを変える必要
- ・魅力ある地方の創生と東京の国際競争力向上が必要

都市と農山漁村の相互貢献による共生

「対流」のイメージ:「個性」と「連携」



- 地方から東京圏への人口の流出超過により、地方の若年人口、生産年齢人口の減少に拍車がかかり、地方の活力の喪失につながっている。…「東京一極滞留」を解消し、ヒトの流れを変える必要がある。
- そのためには、雇用や暮らし等の面で魅力ある地方の創生が必要
- 首都直下地震等大規模災害の切迫等の課題を踏まえ、東京一極集中の是正を図る必要。
- 高齢人口の大幅な増加…に伴って増大する医療・介護・福祉関連の施設及び人材への需要にどう対応するかが大きな課題で…東京圏への人口の流入超過に拍車がかかることないようにする必要がある。
- 東京一極集中の是正は、…ICTの進化、田園回帰等ライフスタイルの変化等国土に係る状況の変化を踏まえながら、…全国各地に生活サービス機能や個性ある産業等の拠点、すなわち守りと攻めの拠点を形成し、それをネットワークでつなぐ重層的かつ強靱な「コンパクト+ネットワーク」の国土づくりを推進し、対流を起こすことによって、「東京一極滞留」を解消し、東京一極集中を是正する。
- 首都直下地震等の災害リスクを軽減する観点から…現在東京に存在する国や民間企業の施設、機能等について地方への移転・分散、バックアップを進める。
- 他方、世界有数の国際都市であり、我が国の経済成長のエンジンとなる東京は…「グローバルに羽ばたく国土」を形成する上での重要な役割を担う。
- 東京一極集中を是正することにより、魅力ある地方の創生を実現するとともに、東京圏の過密の問題や防災面等の課題への対応を通じて活力の維持・向上を図り、快適かつ安全・安心な国土を実現する。

任務・使命

- ・ 国土形成計画(全国計画)のモニタリングの方法を検討。
- ・ 政府によるモニタリングの結果を踏まえ、国土形成計画(全国計画)の実施に必要な事項を調査。
- ・ 併せて、国土形成計画(全国計画)の重要な基本概念である「対流」について、その状況把握の手法や進捗状況の評価、促進策を検討。
- ・ また、「対流促進型国土」の形成に向けて計画的かつ戦略的に取り組むべき重要な事項について調査。

平成29年 5月29日 第1回
(計画推進部会(第2回)と合同開催)

- ・ 国土のモニタリング2. 0(仮称)について

平成30年 12月25日 第2回

- ・ 最近の国土に関する状況変化について
- ・ 「対流」の状況把握の方針について

平成31年 2月26日 第3回

- ・ 「対流」の状況について

平成31年 3月28日 第4回

- ・ 各専門委員会等における「対流」に関する議論について
- ・ 「対流」の状況等について
- ・ 計画推進部会への報告について

令和元年 5月14日 第5回

- ・ ゲストスピーカー発表
京都大学大学院工学研究科教授 藤井 聡 氏
「自律・分散・協調型国土形成」に向けた基礎研究
- ・ 調査審議経過報告(案)について

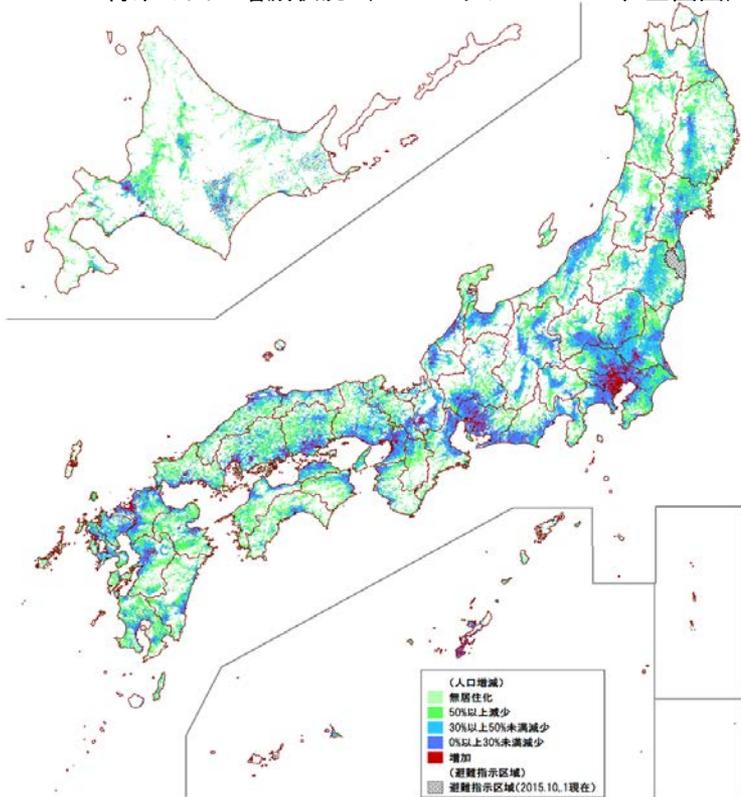
委員名簿

岡部 明子	東京大学大学院新領域創成科学研究科教授
◎ 奥野 信宏	公益財団法人名古屋まちづくり公社上席顧問・名古屋都市センター長、元名古屋大学副総長
小田切 徳美	明治大学農学部教授
垣内 恵美子	政策研究大学院大学教授
坂田 一郎	東京大学大学院工学系研究科教授・同総合研究機構イノベーション政策研究センター長
杉元 宣文	(株)日本政策投資銀行常務執行役員
田村 圭子	新潟大学危機管理本部危機管理室教授
中出 文平	長岡技術科学大学副学長
藤沢 久美	シンクタンク・ソフィアバンク代表
宮本 旬子	鹿児島大学大学院教授
矢ヶ崎 紀子	東京女子大学現代教養学部国際社会学科教授

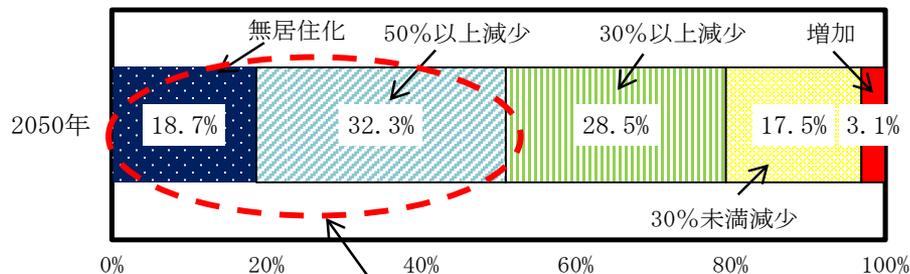
2050年のメッシュ単位の人口推計

- 全国の約半数の地域で2015年比50%以上の減少。無居住化が2割程度。
- 人口規模の小さい市町村ほど減少率が高くなる傾向。

将来の人口増減状況（1kmメッシュベース、全国図）

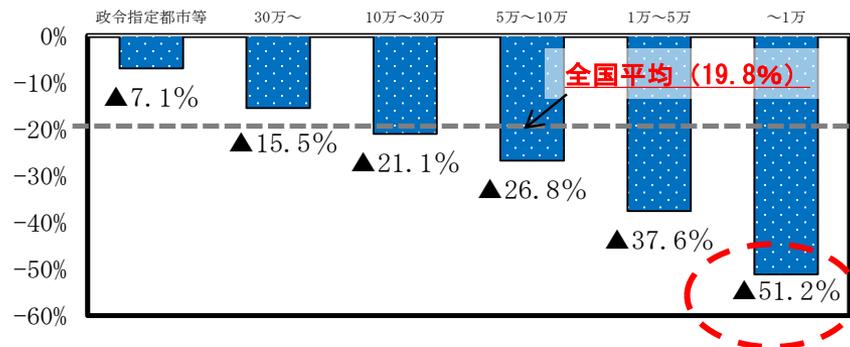


人口増減割合別の地点数（1kmメッシュベース）



全国の約半数の地域（有人メッシュの51%）で人口が半減

市区町村の人口規模別の人口減少率

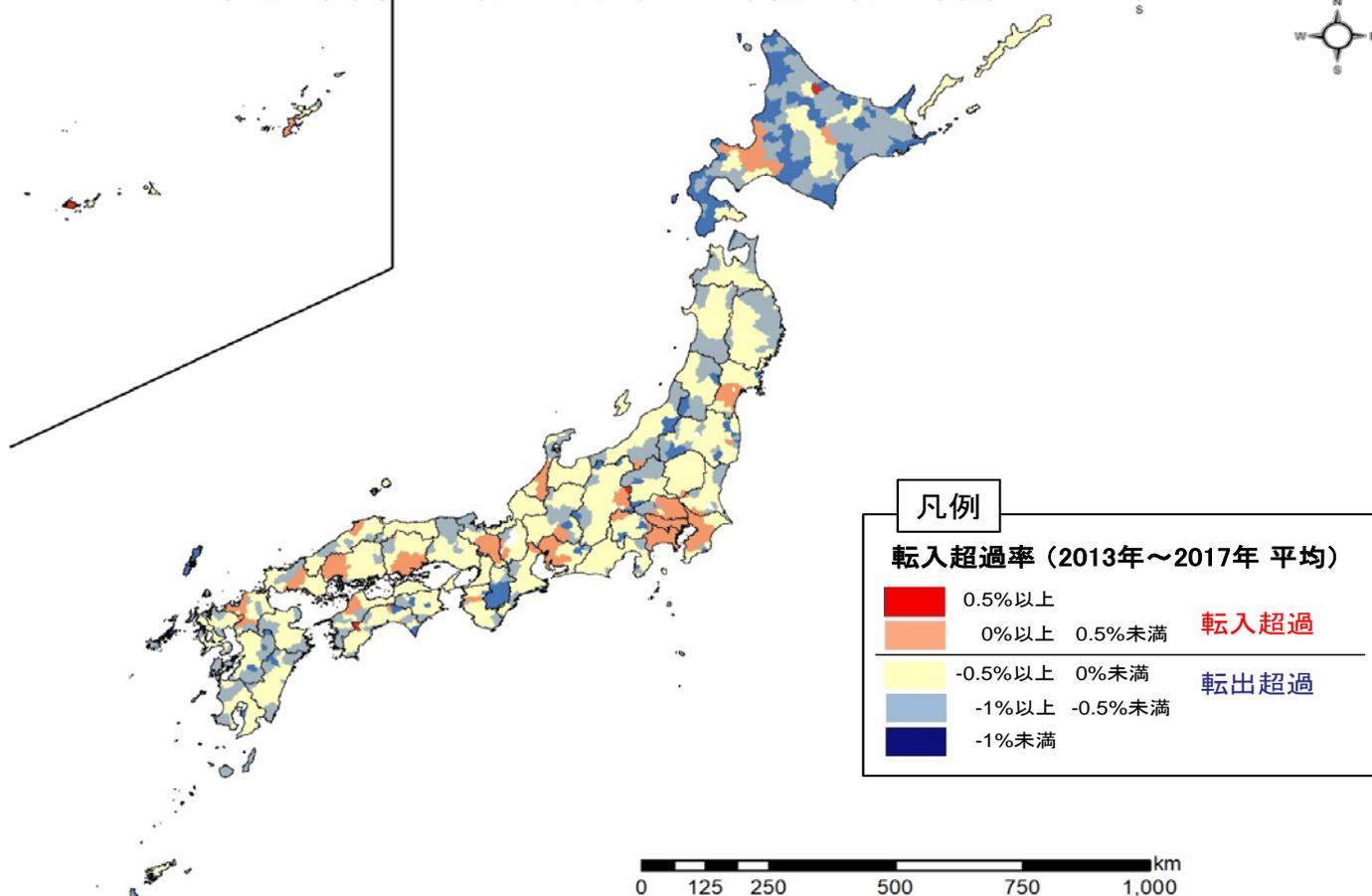


(備考) 1. 総務省「平成27年国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30年推計）」等より、国土交通省国土政策局作成。
 2. 左図については、平成27年国勢調査時点（平成27年10月1日現在）における避難指示区域を黒塗り（斜線）で示している。

人を集めている都市圏等

- 2013年から2017年の5年間を平均して転入超過となっている都市圏等は東京大都市圏を含む21の都市雇用圏と、他の市町村への通勤流出が10%未満の26の市町村。
- **転入超過は都市圏等全体（656）の約7%、可住地面積では約16%。**

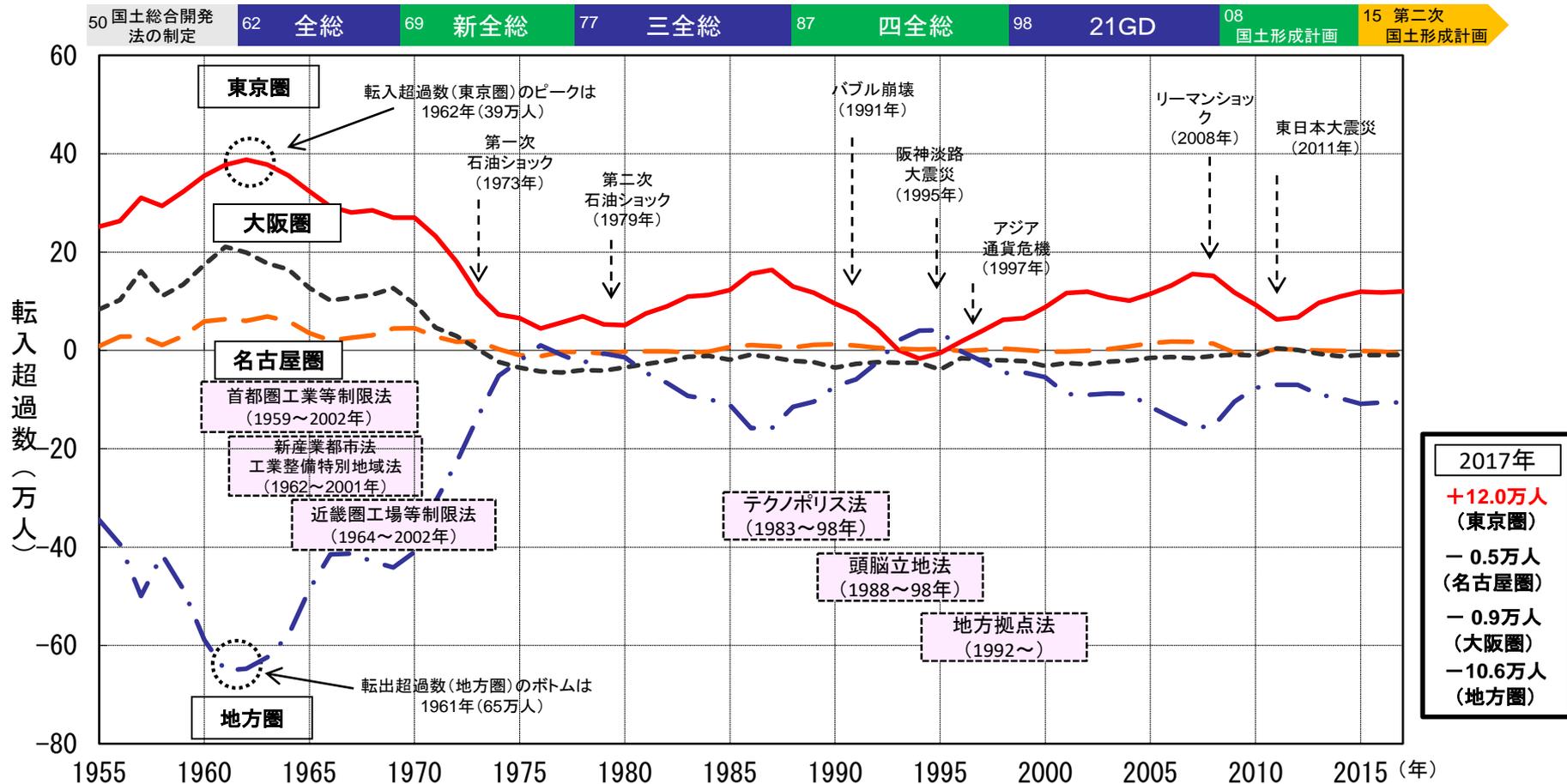
都市雇用圏等別・転入超過率別 市区町村分布図



(出典) 東京大学 空間情報科学研究センター提供「都市雇用圏コード表(2015年基準)」、総務省「住民基本台帳人口移動報告」、総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」(ともに2013年～2017年)をもとに国土政策局作成

三大都市圏・地方圏の人口移動の推移

○高度経済成長期には三大都市圏に人口が流入した。
 ○1980年頃にかけて人口流入は沈静化したが、その後、バブル期にかけて東京圏に人口が流入。
 ○バブル崩壊後は東京圏が一時的に転出超過となったが、2000年代には再び流入が増加した。



(出典) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」をもとに国土交通省国土政策局作成。

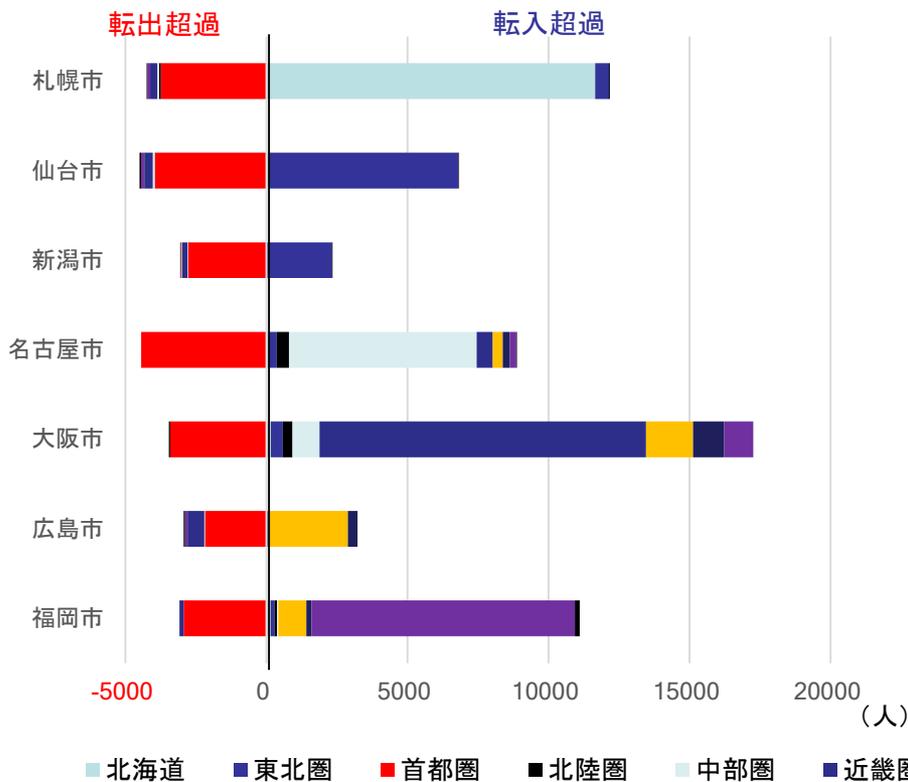
(注) 上記の地域区分は以下のとおり。

東京圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県 名古屋圏：岐阜県、愛知県、三重県 大阪圏：京都府、大阪府、兵庫県、奈良県
 三大都市圏：東京圏、名古屋圏、大阪圏 地方圏：三大都市圏以外の地域

【参考】政令市における転入・転出元別転入超過状況

○ 札幌市、仙台市、名古屋市、大阪市、広島市、福岡市をはじめとする圏域の中心的な政令市では、周辺自治体・圏域に対しては大幅な転入超過であるのに対し、首都圏に対しては大幅な転出超過となっている。

○ 圏域の代表的な政令市



○ その他の政令市(首都圏以外)



(出典)総務省「住民基本台帳人口移動報告」(2018年)より国土政策局作成

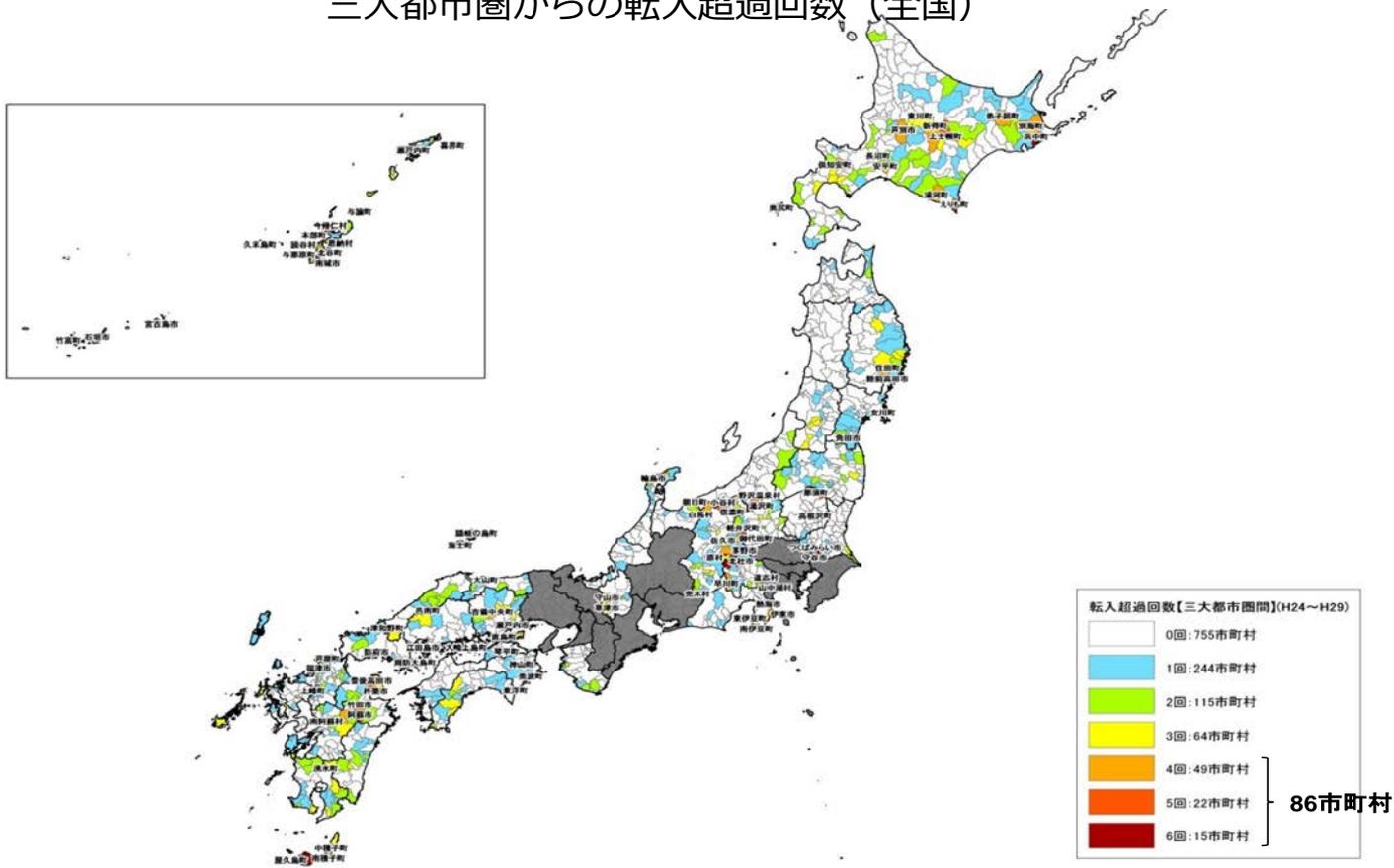
注1)日本人のみを対象としており、外国人の移動は含まない。

注2)圏域の構成については、国土形成計画(広域地方計画)で定義される圏域に基づいている。

都市から地方への人の流れ

- 2012年から2017年の6か年間に4回以上**三大都市圏からの転入超過**となっている市町村は86。
- 「田園回帰」意識の高まりが継続し、「賑やかな過疎」と呼ばれる市町村がある一方で、太宗を占める市町村はそうではなく、**過疎と呼ばれる地域の中にも格差が発生**。

三大都市圏からの転入超過回数（全国）



(注1)「調査していないため該当数値がない」データについてはゼロと取扱いデータ処理。
 (注2)凡例の転入超過回数別の市町村数は三大都市圏を除く。
 (出典)総務省「住民基本台帳人口移動報告(H24～H29)」をもとに国土政策局作成

【参考】都市から地方への人の流れ(考察)

○2012年から2017年の6年間に、6年連続で大都市圏からの転入超過となっている市町村は、三大都市圏に近接する「ベッドタウン」を除くと、12市町村ある。

○これら12市町村の中には、特徴ある地域づくりに取り組んでいるところが多く、地域の個性を際立たせた結果、人口移動が発生する、すなわち「対流」が起きている事例の1つと考えられる。

人口移動を伴う「対流」と考えられる事例

①農村都市交流の推進 (山梨県北杜市)

総人口(2015年時点): 45,111人

3大都市圏からの転入者数: 4,770人
(2012~2017年合計)



・NPO法人えがおつなげてが農をはじめとした地域共生型のネットワーク社会を創ることを目的に、農村都市交流マネジメントコーディネート人材育成、農村都市交流プログラムやマルシェなどを展開している。

②リノベーション交流拠点の形成 (広島県江田島市)

総人口(2015年時点): 24,339人

3大都市圏からの転入者数: 2,651人
(2012~2017年合計)



・使われなくなった市の施設を、住民が手作りでリノベーションして交流拠点を形成
・コワーキングスペース、シェアオフィス、コミュニティスペース、移住サポートセンター、シェアキッチン等を整備し、移住希望者への支援等を行っている。

③中心市街地活性化 (大分県豊後高田市)

総人口(2015年時点): 22,853人

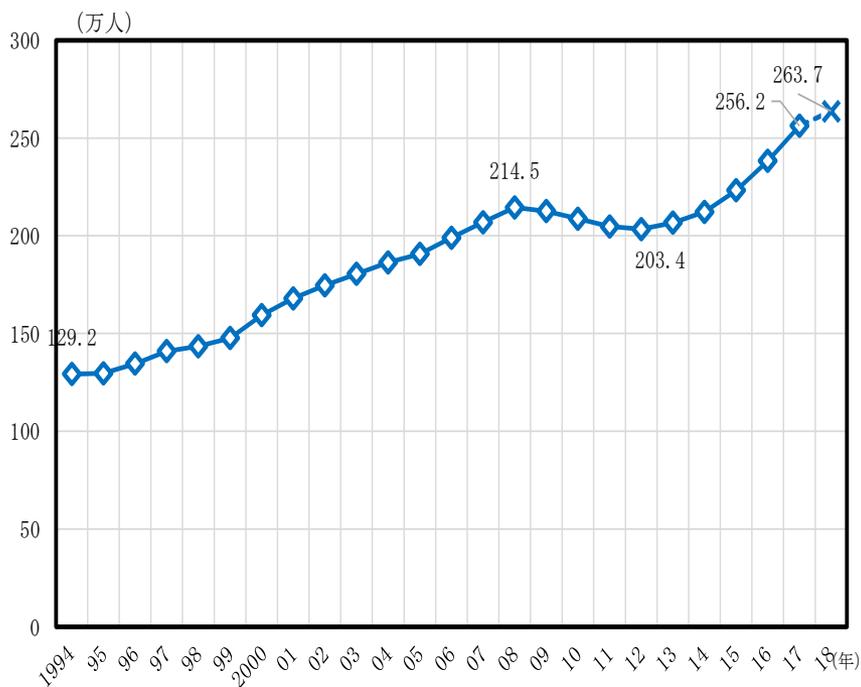
3大都市圏からの転入者数: 598人
(2012~2017年合計)



・昭和30年代をピークに衰退の一途を辿ってきた中心商店街(昭和の町)活性化に成功している。
・商店街の有志、外部専門家を含めたネットワーク、第3セクター「豊田高田市観光まちづくり株式会社(H17.11)」の内部・外部人材の連携により中心商店街活性化に取り組んでいる。

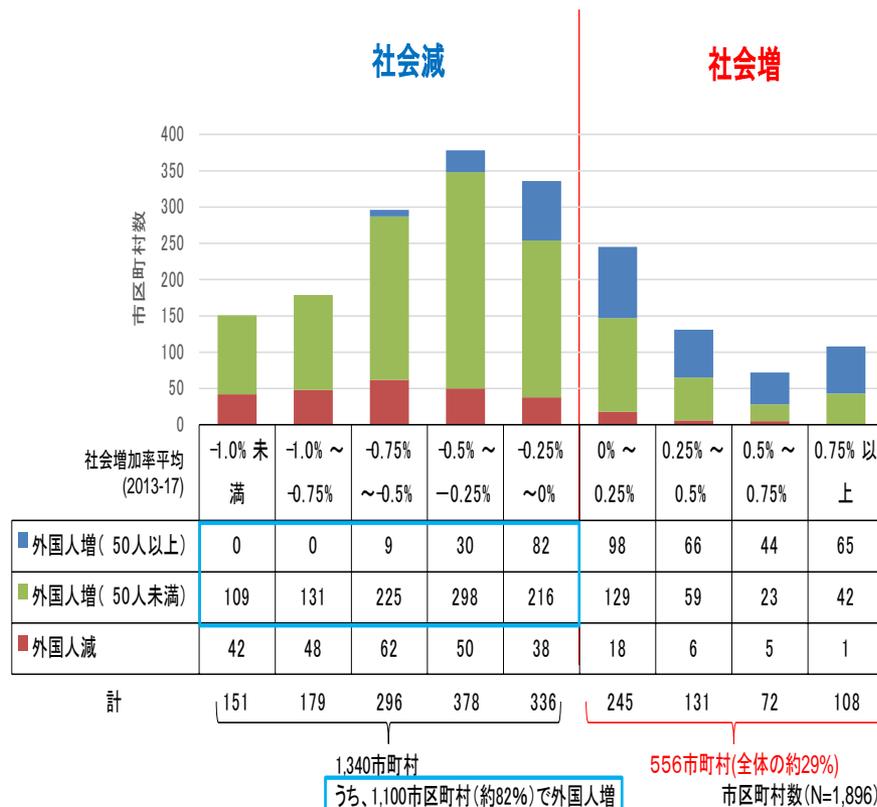
- 外国人は、**訪日外国人旅行者数、在留外国人数ともに大きく増加**している。
- 総数で社会減となっている市町村の約8割で外国人が社会増となっており、**外国人によって人口減少がカバー**されている市町村も多い。

在留外国人の推移



- (備考) 1. 法務省「在留外国人統計」(2017年年報)及び「在留外国人統計(2018年6月末)」より国土政策局作成。
 2. 2011年末までは、旧外国人登録統計における外国人登録者数のうち中長期在留者に該当し得る在留資格をもって在留する者及び特別永住者の数を示している。
 なお、2012年末以降は在留外国人数を示している。
 3. 各年12月末の値(ただし、2018年の値のみ6月末の値)を示している。

社会増加率、外国人社会増加数別の市区町村数



(出典)総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」、「住民基本台帳人口移動報告」(ともに2013年~2017年)より国土政策局作成

【現在の国土を取り巻く情勢と現行国土形成計画の前提となる状況認識との間で変化が見られる点】

- ① 2015年の国勢調査を活用した2050年の人口推計では、従前の推計と比べて無居住化地点の割合に大きな変化はないが、総人口が若干増加する一方で人口規模の小さい市町村ほど減少率が大きくなるなど**人口の偏在化は進行**。
- ② 転出の減少による「東京一極滞留」が続く一方で、20-24歳の女性を中心に**転入の増加による東京圏への転入超過の増加も顕著**となってきた。
- ③ **高齢者単独世帯の増加**は予測値よりも大きい。また、既に、夫婦と子供の核家族は「単独世帯」よりも少なくなるなど、**家族のかたちも大きく変化**。
- ④ **訪日外国人旅行者数は急速に伸び**、2018年は3,000万人を超え計画策定前の約3倍に増加。一方、個人旅行の増加や地方部への広がり等、質も変化。
- ⑤ **在留外国人は2012年以降増加傾向**。外国人の4割は東京圏で居住しているが、近年、観光地を中心とした北海道の一部町村では日本人の減少を外国人の増加が大きくカバーするなど、全国的に注視が必要。
- ⑥ 「Society 5.0」が政府の未来投資戦略等に位置付けられたり、自動運転について具体的なロードマップが作成されたりするなど、**新技術の具体化が進捗**。
- ⑦ 空き地・空き家・耕作放棄地等の**使われていない土地は、引き続き増加**傾向にある。**木材自給率は2002年の18.8%を底に上昇**し、2017年は30年前の水準に回復しているが、確実な再生林が必要不可欠。

【大都市への集中と災害のリスク】

- 都市機能の一つのインデックスが文化だとすると、東京の市場は非常に厚く、国際的にも有数。クリエイティブで誘引力を持った都市がない国は、競争力が落ちるので、東京への集中自体は悪いことではない。
- これからも大都市、東京の役割は重要と認識しているが、**あまり集中が進むと、大規模自然災害等に対する様々なリスクも大きくなる**ので、適度な分散は必要。
- 都市化するほど災害には弱いうえに、太平洋側に多く立地していると、同時被災の可能性があるので、日本海側と太平洋側の二面型活用をさらに意識することが重要。
- 東京集中は、どうしても企業があるから。**企業のサテライトオフィス**が全国にできれば、より往来・「対流」が起きる。

【インフラ等】

- 物流や人流のスピードと快適性など、**交通関係のハード、ソフトの整備**を改善すべき地域はまだある。
- **老朽化したインフラ**に再投資していくのか、あるいはコンパクト化を図るのかという政策判断をすることが避けて通れない。
- 東京圏をはじめとして**高層マンションが増え**、入居者層が富裕層以外にも広がっているように感じるが、修繕や建て替えのことを考えると、今後社会的に問題が生じる可能性があるのではないか。