

見解

コロナ禍を踏まえた
新たな国土形成計画の実施に向けて



令和5年（2023年）9月26日

日本学術会議

地域研究委員会

人文・経済地理学分科会

この見解は、日本学術会議地域研究委員会人文・経済地理学分科会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

日本学術会議地域研究委員会人文・経済地理学分科会

委員長	松原 宏	(第一部会員)	福井県立大学地域経済研究所特命教授
副委員長	山本佳世子	(連携会員)	電気通信大学大学院情報理工学研究科教授
幹事	近藤 章夫	(連携会員)	法政大学経済学部国際経済学科教授
幹事	中澤 高志	(連携会員)	明治大学経営学部教授
	矢野 桂司	(第一部会員)	立命館大学文学部教授
	井口 梓	(連携会員)	愛媛大学社会共創学部准教授
	池口 明子	(連携会員)	横浜国立大学教育学部准教授
	石川 徹	(連携会員)	東洋大学情報連携学部教授
	石川 義孝	(連携会員)	京都大学名誉教授
	井田 仁康	(連携会員)	筑波大学人間系教授
	岡橋 秀典	(連携会員)	奈良大学文学部教授
	田原 裕子	(連携会員)	國學院大學経済学部教授
	中谷 友樹	(連携会員)	東北大学大学院環境科学研究科教授
	橋本 雄一	(連携会員)	北海道大学大学院文学研究院教授
	浜口 伸明	(連携会員)	神戸大学経済経営研究所教授
	氷見山幸夫	(連携会員)	北海道教育大学名誉教授
	増田 聡	(連携会員)	東北大学大学院経済学研究科教授
	水内 俊雄	(連携会員)	大阪公立大学大学院文学研究科客員教授
	宮町 良広	(連携会員)	大分大学経済学部教授
	森本 泉	(連携会員)	明治学院大学国際学部教授
	山川 充夫	(連携会員)	福島大学名誉教授
	山崎 孝史	(連携会員)	大阪公立大学大学院文学研究科教授
	山下 潤	(連携会員)	九州大学大学院比較社会文化研究院教授
	横山 智	(連携会員)	名古屋大学大学院環境学研究科教授
	吉田 道代	(連携会員)	和歌山大学観光学部観光学科教授
	渡辺 浩平	(連携会員)	帝京大学文学部教授

本提言の作成にあたり、以下の方々に御協力いただいた。

鹿嶋 洋	熊本大学大学院人文社会科学部教授
作野 広和	島根大学教育学部教授
松家 新治	国土交通省国土政策局総合計画課課長

本提言の作成にあたり、以下の職員が事務を担当した。

事務局	増子 則義	参事官(審議第一担当) (令和5年4月まで)
	根来 恭子	参事官(審議第一担当) (令和5年5月から)
	山田 寛	参事官(審議第一担当)参事官補佐 (令和5年3月まで)
	若尾 公章	参事官(審議第一担当)参事官補佐 (令和5年4月から)
	山岸 大亮	参事官(審議第一担当) 審議専門職付

要 旨

1 作成の背景

1950年に制定された国土総合開発法は、2005年に国土形成計画法に改正され、わが国の国土政策の柱は、全国総合開発計画から国土形成計画に移された。国土形成計画（全国計画）は、2008年に第一次計画が、2015年に第二次計画が、それぞれ策定されてきたが、2022年7月には、第三次計画の策定に向けた「中間とりまとめ」が公表され、2023年7月には第三次国土形成計画（全国計画）が策定された。

また、2022年12月にはデジタル田園都市国家構想総合戦略が打ち出され、並行して各地方圏では、国土形成計画（広域地方計画）に関する議論が進められている。

こうした国土形成計画の改訂にあわせて、当人文・経済地理学分科会では、これまでの人文・経済地理学の研究成果と、日本学術会議の新型コロナウイルス感染症に対する取組、とりわけウィズ・コロナの下での地域政策のあり方に関して議論をしてきた内容を踏まえ、コロナ禍を踏まえた新たな国土形成計画のあり方についての見解を表明する。

2 現状及び問題点

国土交通省において、「国土の長期展望専門委員会」が設置され、2021年6月には最終とりまとめが公表された。これを受けて、第三次国土形成計画（全国計画）の策定に向け、計画部会での議論がなされ、2022年7月には中間とりまとめが公表された。

そこでは、重点的に取り組む分野として、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と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—、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—が挙げられている。これらは、2023年7月に策定された第三次国土形成計画（全国計画）でも概ね踏襲されている。

①の地域生活圏については、「デジタルの発想で地域課題を解決していく官民共創の取組を進めることによって、人口が少ない地域でも諸機能を維持することができ、結果として人々は自分が住みたい地域で健康で文化的な生活を維持し続けることができるようになる」としている。ただし、地方都市の人口減少は、比較的人口規模の大きな都市にまで及んでおり、地方都市が抱える問題を、デジタルの徹底活用と「共」の視点からの地域経営だけで克服することは難しいように思われる。これまでの地方創生施策の成果を踏まえ、基礎自治体における人口減少対策と産業・都市機能振興策をより強化することを基本に、これにデジタル技術の活用と広域的な連携を加えていくことが重要であると考えられる。

②のスーパー・メガリージョンについては、東京・名古屋・大阪の三大都市圏の関係が、リニア中央新幹線によって強化され、イノベーションや経済成長などがもたらされる可能性はあるとしても、各大都市圏内部では、郊外の高齢化や人口減少など、大都市圏特有の問題への対応が必要となろう。また、「東京に集中する人口及び企業の中核機能等の分散」が起きるかといえば、かえって東京への中核管理機能の集中が進むように思われる。地域間格差が拡大しないように、「スーパー・メガリージョン」の波及効果が広域に届くように

するとともに、地方圏の競争力を強化する広域地方計画の策定が求められる。

③の令和の産業再配置については、「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、巨大災害リスク軽減とカーボンニュートラルを同時に達成する」としている。鉄鋼や石油化学などのコンビナート企業の場合は、立地固着性が強く、移転が難しいので、その場所での構造転換を促す方が現実的だと考えられる。一方で、機械工業の地方分散は進んだが、地方でも災害リスクがあり、脱炭素化への対応が難しい場合があり、サプライチェーンの強靱化を含め、これを強化することが重要である。

3 新たな国土形成計画のあり方

(1) EBPM(証拠に基づく政策立案)による国土政策の展開

今回打ち出された地域生活圏、スーパー・メガリージョン、令和の産業再配置は、これまでの国土のあり方を大きく変える野心的な取組である。いずれも、人文・経済地理学が蓄積してきた生活圏や都市機能、産業立地に関する研究成果を活かせる分野といえる。また、まち・ひと・しごと創生本部が、全国の自治体向けに提供している人口や産業などに関するマップ類から成る RESAS（地域経済分析システム）などを活用したビッグデータの分析結果や地方創生施策などの効果検証等を通じて、立案された政策と当該政策による効果を結びつけるロジックを踏まえ、政策実施前に、当該ロジックの前提となる証拠を吟味することで、施策展開を精緻にしていくことが求められる。

(2) 新型コロナウイルス感染症の教訓を踏まえた国土政策の展開

新型コロナウイルスの感染拡大は、リモートワークの推進やサテライトオフィスの整備などを促したが、地域に与えた影響や政策的対応に関する検証を踏まえ、分散型の国土構造を目指していくことが重要だと考える。グローバル化の進んだ産業の立地についても、国内生産の再評価を含め、海外と日本国内との分業のあり方を再検討し、地方における魅力のある雇用の場の創出につなげていくべきである。

経済成長の牽引役とみなされた観光産業は、コロナ禍でその脆弱性を露わにした。ウィズ・コロナの下で、訪日外国人旅行者の増加に重点を置いた過去の政策の検証が必要である。その上で、今後の観光産業の成長・促進に向けて、観光地としての魅力の向上および雇用の安定化を図り、地域内循環を高めるなどの観光施策を重視し、それらを国土政策に取り入れていくことが求められる。

(3) 地域の知を活かした「広域地方計画」の推進

国土形成計画（全国計画）を踏まえて、三回目となる広域地方計画の策定作業が今後進められる。その際、地域生活圏で強調された地域主体によるボトムアップの議論を積み重ね、地域の特性を踏まえた個性豊かな施策内容にしていくことが求められる。また、地域の将来を担う若年層の参加を促すためにも、令和4年度から高等学校で必修化された「地理総合」における地域探求の成果を地域の課題解決につなげていくとともに、大学生や社会人を含め、幅広い層が地域について学ぶ機会を増やし、そうした「地域の学」を「広域地方計画」の策定に活かしていくことが重要である。

目 次

目次

1	作成の背景.....	1
2	現状及び問題点.....	2
	(1) これまでの国土形成計画について.....	2
	(2) 第三次国土形成計画の検討課題.....	3
	① 地域生活圏.....	4
	② スーパー・メガリージョン.....	8
	③ 令和の産業再配置.....	10
3	新たな国土形成計画のあり方.....	13
	(1) EBPM(証拠に基づく政策立案)による国土政策の展開.....	13
	(2) 新型コロナウイルス感染症の教訓を踏まえた国土政策の展開.....	13
	(3) 地域の知を活かした「広域地方計画」の推進.....	14
	<参考文献>.....	15
	<参考資料1>審議経過.....	18
	<参考資料2>公開シンポジウム.....	19

1 作成の背景

1950年に制定された国土総合開発法は、2005年に国土形成計画法に改正され、わが国の国土政策は、全国総合開発計画（「全総」）の時代から、地方分権の進展に基づき広域地方計画に重きを置いた時代へと軸足を移してきている。2014年には、「対流促進型国土の形成」を掲げた「国土のグランドデザイン2050」が公表[1]され、これを踏まえて2015年に第二次国土形成計画（全国計画）が閣議決定[2]され、2016年には広域地方計画が策定された[3]。

その後、国土交通省では、2017年9月に「スーパー・メガリージョン構想検討会」を設置し、2019年5月には最終とりまとめを公表している[4]。さらに、国土審議会の下に「国土の長期展望専門委員会」が設置され、2021年6月には最終とりまとめが公表された[5]。これを受けて、第三次国土形成計画（全国計画）の策定に向け、計画部会での議論がなされ、2022年7月には中間とりまとめが公表された[6]。

そこでは、重点的に取り組む分野として、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と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—、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—が挙げられている。これらは、いずれも人文・経済地理学が研究対象としてきたもので、これまでの研究成果をもとに、3つの柱のそれぞれの内容を検討することが可能である。そして、2023年7月には第三次国土形成計画（全国計画）が閣議決定された[7]。人口減少等による地方の危機など、直面する難局を乗り越えるため、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、その実現に向けた国土構造の基本構想として「シームレスな拠点連結型国土」の構築を図ることとしている[8]。

ところで、日本学術会議では、すでに2015年8月に第一部地域研究委員会に属する人文・経済地理学分科会と地域情報分科会が合同で、「人口減少下における地方の創生策はいかにあるべきか—東京一極集中是正の可能性—」と題した公開シンポジウムを開催し、2017年3月には、提言「人口減少時代を迎えた日本における持続可能で体系的な地方創生のために」を発出した[9]。

また、地方創生施策に国土構造のあり方といった新たな要素を加えた政策的課題を学術的に検討するために、2018年8月に第一部地域研究委員会人文・経済地理学分科会が、公開シンポジウム「国土のグランドデザイン2050の意義と課題」を、2019年12月には、同地域学分科会が、公開シンポジウム「第2期を迎えた地方創生と地域学のパースペクティブ」を開催した。同人文・経済地理学分科会では、これらのシンポジウムを踏まえ、2020年9月には、提言「国土構造の将来像を踏まえた第2期地方創生施策の実施に向けて」を発出した[10]。

これらの提言に続き、第25期の人文・経済地理学分科会では、ウィズ・コロナの下での地域政策のあり方について議論をしてきた。今回の第三次国土形成計画（全国計画）[7]が、過去の計画と大きく異なる点は、2020年からの新型コロナウイルスの感染拡大の直後に、

公表されたことである。日本学術会議では、さまざまな観点から新型コロナウイルス感染症に対する取組を展開してきているが、地域政策に関しては、SSH 7 (Social Sciences and Humanities 7) 共同声明 (2021 年 11 月 16 日) における、「COVID-19 からの回復—信頼性・透明性のあるデータ収集」に関する提言[11]、「COVID-19 からの回復—格差と結束」に関する提言[12]が重要である。さらに、コロナ禍は、出生数の減少や海外からの外国人の流入の急減によって、人口減少を加速させることにも注意が必要である。本見解では、今回の国土形成計画の改訂にあわせて、これらの点を念頭に置いて、コロナ禍を踏まえた新たな国土形成計画のあり方についての見解を表明する。

2 現状及び問題点

(1) これまでの国土形成計画について

1950 年以来日本の国土政策の柱をなしてきた全国総合開発計画は、21 世紀に入り、その役割を終えることになった。2005 年に国土形成計画法が成立し、地域の自立的発展を強調する国土形成計画が打ち出されるようになった。全国計画のほかに、新たに登場した広域地方計画は、東北や九州などのように、法律で定められた地方ブロック区分に従い、各地方ブロックに設けられた国の出先機関、経済団体、各県の担当者等からなる広域地方計画協議会での協議の上で、策定されることになった。

2008 年に全国計画が、東アジアとの円滑な交流・連携、災害に強いしなやかな国土の形成、新たな「公」を基軸とする地域づくりなどを柱に策定された[13]。これを受けて 2009 年 8 月には、概ね 10 年を計画期間に各地方の広域地方計画が公表された。なお 2009 年に、これまで道路、治水、港湾など事業分野別に策定されてきた長期計画を統合した社会資本整備重点計画法 (2003 年 3 月公布) に基づき、「社会資本整備重点計画」が閣議決定され、「地方ブロックの社会資本の重点整備方針」も策定された[14]。

その後、2014 年 7 月には、国土の長期ビジョンとして位置づけられる「国土のグランドデザイン 2050」が策定された[1]。そこでは、急激な人口減少、少子・高齢化、巨大災害の切迫、インフラの老朽化、ICT の劇的な進歩などを背景に、「コンパクト+ネットワーク」をキーワードに、多様性と連携による国土・地域づくりを進めるとしている。また、多様性 (ダイバーシティ)、連携 (コネクティビティ)、災害への粘り強くしなやかな対応 (レジリエンス) を国土づくりの 3 つの理念として、「小さな拠点」と高次地方都市連合、スーパー・メガリージョンと新たなナレッジ・リンクの形成、田舎暮らしの促進による地方への人の流れの創出など、12 項目からなる基本戦略を打ち出している。さらに、実物空間と知識・情報空間が融合した「対流促進型国土」を目指すべき国土の姿として描いている。

こうした「国土のグランドデザイン 2050」を踏まえて、2015 年 8 月には、第二次国土形成計画 (全国計画) が閣議決定された[2]。そこでは、国土の基本構想として、それぞれの地域が個性を磨き、異なる個性を有する各地域が連携することにより、イノベーションの創出を促す「対流促進型国土」の形成を図ることとし、その実現のための国土構

造として、「コンパクト+ネットワーク」の形成を進めるとしている。また、「対流促進型国土」形成のための具体的方向性については、個性ある地方の創生、活力ある大都市圏の整備、グローバルな活躍の拡大などが挙げられている。

全国計画を受けて2016年3月には、第二次国土形成計画（広域地方計画）が、国土交通大臣によって決定された[3]。各ブロックの広域地方計画の将来像をみると、東北圏では日本海・太平洋2面活用による震災復興からの自立的発展、首都圏では13の「連携のかたまり」を創出する「対流型首都圏」に転換すること、また中部圏では「世界ものづくり対流拠点」、近畿圏では「歴史とイノベーションによるアジアとの対流拠点」、中国圏では「瀬戸内から日本海の多様な個性で対流」の構築、九州圏では基幹都市連携圏、都市自然交流圏、基礎生活圏といった三層の重層的な圏域構造が目指されていた。

それぞれの広域地方計画では、対流の用語が多用されている点は共通しているが、個々別々で、相互の関係性はみられなかった。また、中部圏、近畿圏、四国圏では「道の駅」の機能強化、九州圏では人材育成といった観点から、地方創生に言及されている程度で、広域地方計画と地方創生施策とを連動させる動きもほとんどみられなかった。こうした圏域では人口減少が進展しており、今後の地域人口も国立社会保障・人口問題研究所による地域別将来推計人口にはっきりと示されている[15]。しかしながら、この推計を用いた地方圏における人口減の予想が、これらの計画や施策に具体的に活かされているとは言い難い。

その後、2021年6月に国土交通省の「国土の長期展望専門委員会」が、「国土の長期展望」最終とりまとめを公表した[5]。そこでは、2050年を見据えた国土づくりの目標を、「『真の豊かさ』を実感できる国土」とし、目標実現に向けた視点として、ローカル、グローバル、ネットワークの3つを挙げ、それらの視点に対応した具体の取組の方向性として、以下の3点を指摘している。すなわち、（1）地域で安心して暮らし続けることを可能とし、地方への人の流れも生み出す多彩な地域生活圏の形成、（2）国際競争力の向上に向けた産業基盤の構造転換と大都市のリノベーション、（3）情報通信・交通ネットワークや人と土地・自然・社会とのつながりの充実、である。

これを受けて、第三次国土形成計画（全国計画）の策定に向け、計画部会での議論がなされ、2022年7月には中間とりまとめが公表された[6]。そこでは、重点的に取り組む分野として、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—、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—が挙げられている。加えてこれらを支える「人口減少下の適正な土地の利用・管理の方向性」に関する国土利用計画の目標も掲げられている。

(2) 第三次国土形成計画の検討課題

2023年7月、第三次国土形成計画（全国計画）が閣議決定された[7]。「時代の重大な

岐路に立つ国土」として我が国が直面するリスクと構造的な変化について整理するとともに、目指す国土の姿として、「新時代に地域力をつなぐ国土 ～列島を支える新たな地域マネジメントの構築～」を掲げ、国土構造の基本構想として、「シームレスな拠点連結型国土」の構築を図ることとしている。また、国土の刷新に向けた4つの重点テーマとして、①デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成、②持続可能な産業への構造転換、③グリーン国土の創造、④人口減少化の国土利用・管理を挙げるとともに、これらを支える横断的な2つの重点テーマとして、⑤地域の安全・安心、暮らしや経済を支える国土基盤の高質化、⑥地域を支える人材の確保・育成を挙げている。

以下では、「地域生活圏」、「スーパー・メガリージョン」、「令和の産業再配置」の3つの分野について、その内容をみていくとともに、人文・経済地理学のこれまでの研究成果をもとに、検討を加えていく。

① 地域生活圏

国土形成計画（全国計画）の中間とりまとめでは、「地方では人口減少・少子高齢化等の影響が特に大きく、その結果リアルで諸機能を提供することだけを前提としてはこれを維持できず、利便性の低下が進行する結果として人口が流出する悪循環が続いている」との現状認識を示している。その上で、「デジタル技術が高度化し、我々の生活に溶け込んでいる現在では、デジタルの発想で地域課題を解決していく官民共創の取組を進めることによって、人口が少ない地域でも諸機能を維持することができ、結果として人々は自分が住みたい地域で健康で文化的な生活を維持し続けることができるようになる」と考えられる」とし、「新たな国土計画では、このような取組を通じて構築する、人々が安心して暮らし続けることができる圏域の姿を、『地域生活圏』と名付ける」と述べている[6]。

また、取組の規模について、空間的広さの観点では、「生活者・事業者の利便を最適化する視点からは、買い物・通院、通勤・通学、交流など日常生活や事業を営む生活者や事業者の行動の実態に即して、取組の広さを考える必要がある」、「市町村界（場所によっては都府県界）に左右されるものではない」、「また、人々の活動範囲は機能毎に異なることもあるため、機能毎に規模を考えることもありうる。さらに、地域住民が歴史の中で培ってきた伝統・文化や自然環境・景観に根ざした地域の個性・アイデンティティも十分に考慮する必要がある。このように空間的広さは柔軟なものとならざるを得ず、したがって、これまで提唱されてきたような圏域構想とは発想を異にするものである」とされている[6]。こうした生活圏の捉え方は、中心地論や都市システム論など、人文・経済地理学で従来採られてきた地域概念とも符号するものがある。

異なる点は、デジタル化の進展を踏まえた際の圏域の捉え方である。中間とりまとめでは、人口規模の観点では、平成16年の国土審議会調査改革部会報告においては、諸機能をリアルにフルセットで提供することを前提に、30万人前後という人口規模が目標的に議論されたこともあった」とし、その上で「地域生活圏の概念では、人口規模を目標や要件とすることはない」としつつも、「1つの目安としては、デジタル活用

や人々の行動範囲の広域化などを考慮すると、10万人前後という人口規模が考えられる」としている[6]。

なお、デジタルの徹底活用では、「データ連携基盤の活用により多様な諸機能を一体として効率的・効果的に提供できる範囲を拡大する。さらに、人口が少ない地域では経営効率的な理由から従来リアルのみでは機能を提供できなかったものを遠隔サービスや自動化等のデジタル技術の実装によって提供する」としている[6]。

第三次国土形成計画（全国計画）においても、「デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成」が打ち出されている。「リアルな地域空間で日常生活に不可欠なサービスを相当程度維持しうる集積規模の目安として、生活圏内人口10万人程度以上を想定するが、地域生活圏の人口集積については、厳密に条件設定をするものではなく、あくまで生活・経済の実態に応じて、各種生活サービスの提供に必要な範囲を検討・設定することが重要」と述べ、「地方の中心都市を拠点とする市町村界を越える広域レベルの取組から、中山間地域における小さな拠点を核とした小規模の取組まで、さまざまな規模での取組を重層的に包含する」、「従来のフルセット主義から脱却し、都市の集積規模等に応じて、各種生活サービス提供の機能・役割を分担・連携していくことが重要」としている[7]。

以上、第三次国土形成計画（全国計画）及びその中間とりまとめでの「地域生活圏」の記述を取り上げたが、策定に向けて議論がなされた2022年11月の国土審議会計画部会では、「デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成について」と題した資料が提示された[16]。そこでは、「新たな発想からの地域生活圏の形成」として、「デジタルの徹底活用によるリアル空間の質的向上」に加えて、「新たに『共』の視点からの地域経営」、すなわち「地域を共につくる発想から、主体、事業、地域の境界を越えた連携・協調の仕組みをボトムアップで構築」することが打ち出されている。そして、地域生活圏の形成に資する具体的な取組として、デジタル情報プラットフォームを通じたスマートシティの取組（福島県会津若松市）、民間主導でのエネルギー地産地消と地域内資金循環（鳥取県米子市・境港市）、地域交通の再構築を核とした共助の仕組みの構築（香川県三豊市）などが紹介されている。

こうしたデジタル化により居住者の生活を支援・補助するという考え方は、第6期科学技術・イノベーション基本計画[17]において現在取組みが進められているサイバー空間（仮想空間）とフィジカル空間（現実空間）が高度に融合した超スマート社会（Society5.0）の整備の取組と合致する部分もあり、官民による空間情報社会基盤及び居住整備計画との総合的な連携が期待できる。特に都市データ整備という観点からは、国土交通省の主導によって進められている日本全国の3D都市モデルの整備・活用・オープンデータ化プロジェクト「PLATEAU」[18]との密接な関連も視野に入れることができる。注目すべきは、これらの取組においては、デジタル化の応用展開に関する目標の一つとして、「人間中心の社会」を構築することが掲げられている点である。プロジェクト「PLATEAU」では「人間中心まちづくり」という言葉も使われている。このような居住者の目線と生活圏に焦点を当てた取組に対して、地理空間及び地域社会

と人々の生活との関係を研究の主要テーマとしてきた人文・経済地理学が貢献できる部分は大きく、都市計画学、心理学、認知行動科学等の関連分野との学際的連携によるさらなる知見の蓄積が望まれる。

たとえば、現実の「地域生活圏」の実態と将来予測はどのようになっているであろうか。2015年～2020年の地方圏における人口規模別の人口増減率をみると、人口規模の小さな自治体での人口減少が深刻化しているのに加え、比較的人口規模の大きな地域中心都市でも人口減少率が高くなってきていることがわかる(表1)。日本では、新型コロナウイルス感染症の影響で、出生率が低下し、将来人口予測も2045年に比べ2050年には減少率が高くなる見通しである[19]。こうした全国的な統計データの分析結果が示すことは、問題の量的規模の大きさであり、地方圏全域に及んでいるということである。

地方における人口減少や高齢化の問題は深刻であるが、それを打開する手段としてデジタル技術に期待するのは理解できる。しかし、IT技術者自体が不足がちな現状を考えるとこの施策の奏功は難しいように思われる。また、人口減への対策として、地方の多くの道府県や市町村では移住支援策が実行されている。これは主に日本人を対象としているが、国内で日本人が減少している以上、この施策は日本人を奪い合うことになるので、「勝者」となるのは一部の自治体に限られざるを得ない。そのため、2019年からスタートした「特定技能」の在留資格を有する者を含む、外国人の積極的な受け入れも視野に入れ、多文化共生の観点を重視した「地域生活圏」の構築を考慮すべきではなかろうか。

2019年の「特定技能」資格創設により、外国人労働者の受け入れをめぐる状況は大きく変わろうとしている。たとえば、「特定技能2号」においては家族帯同が認められ、在留期間の更新の上限がなくなった[20]。このように外国人労働者の家族帯同と滞在期間に関する制限緩和が進められる一方で、留学生として来日し、卒業後日本で就職して定着するケースも増え、将来にわたって日本に在住する外国人労働者が増加していく可能性が高まっている。外国人の現状においても、出入国在留管理庁の発表によると在留外国人総数は308万人(2022年12月末現在)[21]となっており、さらなる増加が予想される。「地域生活圏」を構築する主体に外国人を含め、また「地域生活圏」の将来の担い手を念頭に置き、日本学術会議地域研究委員会多文化共生分科会の提言にあるように、外国人の子どもの高等学校への進学を進め、卒業後の進学や就業の支援を行っていくことも重要である[22]。

このように、第三次国土形成計画(全国計画)の「地域生活圏」と現実の「地域生活圏」との乖離は大きく、そうした乖離をデジタルの徹底活用と「共」の視点からの地域経営だけで克服することは難しいように思われる。デジタルの活用も一つの手段ではあるものの、これまでの地方創生施策の成果を踏まえ、基礎自治体における移住・定住や子育て支援などの人口減少対策、企業・オフィスの誘致や地域産業の振興などの産業・都市機能振興策をより強化することを基本に、上述の遠隔サービスや自動化等のデジタル技術の活用と、地域資源や人材を補い合うように複数自治体の広域的な

連携を加えていくことが重要であるとする。

表1 人口規模別にみた人口減少率の大きい地方都市(2015年～2020年)

人口規模 (万人)	北海道	東北	関東甲信越	中部	近畿	中国	四国	九州・沖縄
20以上～ 30未満	函館					呉		
10～20	小樽 釧路	一関 酒田 鶴岡 奥州 会津若松	桐生 日立			岩国 尾道		別府 延岡 大牟田
5～10	室蘭 岩見沢	宮古 能代 二本松 むつ 栗原 横手 登米 五所川原 伊達 大館 由利本荘 大仙 気仙沼 米沢	佐渡 村上 日光 南魚沼 新潟市西蒲区 安中 柏崎 秩父	七尾 加賀 高山	京丹後 田辺 紀の川 豊岡	玉野 浜田 三原 三次	宇和島 鳴門 三豊 四国中央	天草 佐伯 宇佐 日南 八女 北九州市八幡東区 北九州市門司区 日田
3～5	網走 稚内 登別 伊達	釜石 湯沢 相馬 喜多方 北秋田 大船渡 田村 久慈 白石 つがる 黒石 新庄 南陽	十日町 稲敷 妙高 南房総 桜川 常陸大宮 行方 糸魚川 魚沼 五泉 常陸太田 沼田 小千谷 矢板 阿賀野 北茨城 鴨川 富士吉田	下呂 熱海 志摩 氷見 郡上 南砺 新城 魚津 大野	宍粟 高島 海南 洲本 南あわじ 綾部 赤穂 西脇	萩 庄原 笠岡 長門 備前 雲南 真庭 井原 大田 柳井 安来 府中 益田 倉吉	西予 八幡浜 大洲 小松島 阿波 吉野川 さぬき	南島原 南九州 曾於 嘉麻 五島 豊後大野 人吉 南さつま 雲仙 指宿 白杵 山鹿 小林 みやま 大川
3万人未満	夕張 歌志内 芦別 赤平 三笠 美唄 士別 留萌 深川 根室 紋別 富良野 砂川 名寄	尾花沢 男鹿 仙北 遠野 鹿角 八幡平 村山 上山 二戸 陸前高田 にかほ 角田	大月 飯山 加茂 上野原 那須烏山 甲州 大町 高萩 胎内 蕨崎 潮来	下田 浜松市天竜区 珠洲 鳥羽 伊豆 尾鷲 輪島 飛騨 勝山 熊野 美濃 山県 羽咋	宮津 養父 新宮 有田 朝来 御坊	美祿 安芸高田 江田島 高梁 竹原 新見 美馬 安芸 美作 江津 大竹	室戸 三好 土佐清水 宿毛 須崎 東かがわ	垂水 串間 津久見 えびの 対馬 枕崎 阿久根 上天草 竹田 伊佐 松浦 国東 西海 平戸 西之表 壱岐 阿蘇 多久 水俣 杵築 志布志 西都 宮若 いちき串木野 鹿島 豊前 嬉野 うきは

注：人口減少率が-5%より大きい市区を抽出。太字の都市は人口減少率が-10%より大きい市区を示す。
2020年の市区を基準に、2015年の旧市区町村を組み替えた数値を利用。関東、中京、近畿の3大都市圏に含まれる市区は除いた。
出所：「2020年国勢調査 人口速報集計」より松原作成。

② スーパー・メガリージョン

第二次国土形成計画では、「リニア中央新幹線の開業により東京・大阪間は約1時間で結ばれ、時間的にはいわば都市内移動に近いものとなるため、三大都市圏がそれぞれの特色を発揮しつつ一体化し、4つの主要国際空港、2つの国際コンテナ戦略港湾を共有し、世界からヒト、モノ、カネ、情報を引き付け、世界を先導するスーパー・メガリージョンの形成が期待される」とされた[2]。すでにリニア中央新幹線は、国土交通省交通政策審議会において、走行方式（超電導磁気浮上方式）、走行ルートなどの整備計画が2011年5月に決定され、建設主体及び営業主体については、東海旅客鉄道株式会社が指名された。同新幹線は、現在東京都・名古屋市間が建設中で、開業予定の2027年には、品川・名古屋間が40分で結ばれるとされている[23]。

これらの動きを受けて、国土交通省では2017年9月に「スーパー・メガリージョン構想検討会」を設置し、2019年5月には「人口減少にうちかつスーパー・メガリージョンの形成に向けて」と題した最終とりまとめが公表された[4]。

そこでは、リニア中央新幹線がもたらすインパクトについて、(1)フェイス・トゥ・フェイスコミュニケーションが生み出す新たなイノベーション、(2)時間と場所からの解放による新たなビジネススタイル・ライフスタイル、(3)海外からの人や投資の積極的な呼び込み、(4)災害リスクへの対応、といった4点が指摘された。また、目指すべき方向性として、①個性ある三大都市圏の一体化による巨大経済圏の創造、②中間駅周辺地域から始まる新たな地方創生、③スーパー・メガリージョンの効果の広域的拡大の3点が打ち出された。

また、国土形成計画の中間とりまとめでは、「第二次国土形成計画の策定から7年たち、世界的に価値観や暮らし方の多様性が尊重される時代となっている。このためSMR（スーパー・メガリージョン）の考え方を更に一步進め、その魅力を再構築し、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」と述べている[6]。

世界唯一の魅力として、「第一に、新たな大都市圏は、豊かで美しい自然に恵まれ、歴史文化遺産を数多く有しており」、「移動時間の短縮効果やデジタルの徹底活用と相まって、多様な価値観に応じた暮らし方の選択肢を提供できる環境が整うことになる」としている。「第二に、国際的な企業・金融・研究開発機能等を有する東京・名古屋・大阪が海外からヒト・モノ・カネ・情報を呼び込み、それらを循環させ地方を活性化させることで、スケール・メリットの創出やイノベーション創造と投資の促進による成長が期待される」としている。「第三に、新幹線・高規格道路ネットワークによる高速交通インフラの多重化に加え、圏域移動が都市内移動と同様になることから、取引先との関係で東京に立地する必要性が低下し、東京に集中する人口や企業の中核機能等の分散や、大阪や名古屋などで中枢管理機能のバックアップ体制の構築等が促進されることで、東京が巨大災害に見舞われた際に圏域内の他都市において機能補完ができる等、新たな大都市圏内で巨大災害のリスクに対応した機能の補完が可能となる」と述べている[6]。

第三次国土形成計画（全国計画）では、「スーパー・メガリージョン」に代わって、「三大都市圏を結ぶ『日本中央回廊』の形成による地方活性化、国際競争力強化」が打ち出されている[7]。

これらの指摘は、それが実現すれば、日本と同様に高速鉄道により、距離を隔てた大都市圏の一体化を図ろうとしている中国やインドの都市間連携のモデルになり、日本全体を牽引する大きな力になるであろう。しかしながら、三大都市圏の関係が、リニア中央新幹線によって強化され、イノベーションや経済成長などがもたらされる可能性はあるとしても、それが面的に一体化した「新しい大都市圏」の形成になるかは、疑問がある。むしろ、「令和5年版首都圏白書」で、首都圏においても人口減少局面に入った点が指摘されているように[24]、それぞれの大都市圏の郊外での高齢化が進み、大都市圏の間に位置する地域での人口増加は一部地域に留まり、全体としては人口減少が進むことが予想される。また、「東京に集中する人口や企業の中核機能等の分散」が起きるかといえば、そうはならず、長野新幹線の開通前後で、長野市における事業所数や従業者数の減少がみられたように、かえって名古屋や大阪に置かれている先端的産業の本社・研究開発機能や支店や営業所が撤退し、東京への中核管理機能の集中が進むように思われる。内閣府の「地域の経済 2020-2021」明らかにされているように、東京圏は「2009年より直近の2020年まで、女性の転入超過数が男性を上回る状態が継続しているといった特徴もみられる」[25]。このような傾向を踏まえると、こうした機能集中は、とくに女性の地方圏から東京圏への移動をさらに進めることになると予想される [19]。

京浜、中京、近畿の三大都市圏における業種別売上高（従業者一人当たり）を比較してみると、情報通信機器製造業や繊維・衣服等卸売業では中京や近畿が上回っていたのに対し、情報サービス業やインターネット付随サービス業、学術・開発研究機関、広告業などでは、京浜大都市圏と比べ中京、近畿ともに、半分以下の水準に留まっていた(表2)。このことは、三大都市圏の市場が一体化した場合、東京の企業の競争優位、市場拡大により、東京一極集中が一層進むことをうかがわせるのである。このように、仮に中核機能が集中するとしても居住空間が分散化するように、デジタル技術を駆使して場所にとらわれない働き方を推進することが求められる。その際、自然環境が豊かで、子育てに適したリニア中間駅周辺における職住空間の形成が新たな選択肢として加わるが、女性の雇用の場、起業の場を創出する工夫が必要である。

さらに、「スーパー・メガリージョン」の外側の地域への波及効果が実効性のあるものとなるように、「スーパー・メガリージョン」とその他の地域の間で知識・人材の交流を拡大することを通じてイノベーションの共進を全国に広げるように、実効性のある「広域地方計画」を策定していくことが求められる。すなわち、九州であれば半導体産業、東北であれば自動車産業というように、重点産業分野を絞り込んで国際的なハブとなる集積を形成するために、広域地方計画策定においては、各地域内で十分な産業用地を確保すべく農地転用等の土地利用調整を広域的に進め、効率的な輸送インフラによる連結と環境に配慮した工業用水や再生可能エネルギーの供給を行う産業立

地戦略を推進するとともに、地域外と知識・人材の交流を活発に行うための交通・通信インフラを整備し、とくに高度人材が集積するスーパー・メガリージョンと結びつきを強化すべきである。

表2 三大都市圏における産業中分類別一人当たり売上高

企業産業中分類	一人当たり売上高（百万円）			中京大都市圏の	近畿大都市圏の
	関東大都市圏	中京大都市圏	近畿大都市圏	対京浜比	対京浜比
A～R 全産業（S 公務を除く）	42.6	30.9	28.7	0.7	0.7
09 食料品製造業	40.4	24.7	33.5	0.6	0.8
16 化学工業	76.5	51.9	55.8	0.7	0.7
22 鉄鋼業	90.2	57.1	59.9	0.6	0.7
25 はん用機械器具製造業	40.9	27.2	36.2	0.7	0.9
26 生産用機械器具製造業	43.4	27.1	33.4	0.6	0.8
27 業務用機械器具製造業	53.6	59.9	34.9	1.1	0.7
28 電子部品・デバイス・電子回路製造業	70.2	31	67.1	0.4	1.0
29 電気機械器具製造業	48.1	36.1	33.5	0.8	0.7
30 情報通信機械器具製造業	60.6	67.7	87.6	1.1	1.5
31 輸送用機械器具製造業	76.1	73.5	50.4	1.0	0.7
33 電気業	177.2	146.4	221.9	0.8	1.3
37 通信業	206.2	37.6	113.8	0.2	0.6
38 放送業	80.6	56.7	96.5	0.7	1.2
41 映像・音声・文字情報制作業	36.6	29.9	25	0.8	0.7
39 情報サービス業	29	16.8	16.5	0.6	0.6
40 インターネット附随サービス業	36.9	18	16.5	0.5	0.5
42 鉄道業	37.9	58.6	30.2	1.5	0.8
47 倉庫業	22.3	26.8	17	1.2	0.8
50 各種商品卸売業	986.6	95.1	100.6	0.1	0.1
51 繊維・衣服等卸売業	42.5	66.9	61	1.6	1.4
56 各種商品小売業	37.1	36	39.4	1.0	1.1
62 銀行業	68	18.1	22.1	0.3	0.3
69 不動産賃貸業・管理業	38.4	20.7	17.8	0.5	0.5
70 物品賃貸業	86.5	15.3	35.5	0.2	0.4
71 学術・開発研究機関	38.1	19.7	16.7	0.5	0.4
73 広告業	91.3	33.9	50	0.4	0.6
75 宿泊業	13.9	10.7	12	0.8	0.9
76 飲食店	5.3	4.6	4.6	0.9	0.9
83 医療業	10.1	8.9	8.5	0.9	0.8

出所：「経済センサス 活動調査」（2016年）より松原作成。

③ 令和の産業再配置

国土形成計画の中間とりまとめでは、「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」とし、「カーボンニュートラル実現のために必要な産業の構造転換は、巨大災害リスク軽減のために必要な産業再配置のきっかけとなるものであり、国土形成計画上も計画の大きな要素とされている産業の立地という視点で根は同一の課題である」としている[6]。

産業の構造転換と産業再配置を同時に図ろうとする試みは興味深いですが、現実には両者は異なるもので、とくに後者の実現については、さまざまな困難を伴うことが推測される。

対応の方向性においては、「カーボンニュートラルに伴う産業構造転換等は、国際競争力を向上させながら、地域が『稼ぐ力』を確保するための地域産業の振興、東京一極集中の是正を図るといった観点から、産業立地等を見直す契機の一つとなりえ、巨大災害に対して強くしなやかな国土を形成することに繋がる」としている[6]。

一方で、「産業構造転換も産業立地も、事業者の経営判断によってこそ実現できるものである」としつつ、「事業者が長期的利益や社会的責任の視点から行動変容を起こすことが不可欠」と述べ、「行政は国土像を示すにとどまらず事業者の行動変容を促す役割を果たし、まさに新たな官民共創で臨まなければ、実現は能わない」とし、「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、巨大災害リスク軽減とカーボンニュートラルを同時に達成する」としている[6]。

また、検討事項では、「巨大災害に対する企業・業界の対応について実態把握することが必要であるため、被災リスクが高い地域に集積し全国的な影響が想定される産業分野や、経済活動の継続に必要な基幹インフラ等を対象とした経済活動に係る巨大災害のインパクト分析を進め、産業構造の変化を踏まえた産業の再配置・新産業の立地誘導の可能性検討等を行う」としている。さらに、「産業構造の転換や再配置・立地誘導に合わせて、サプライチェーンを構成する複数企業間の連携の再構築を検討する」としている[6]。

第三次国土形成計画（全国計画）では、「再配置」という言葉を用いずに、「GX や巨大災害リスク対応に向けた既存コンビナート等の基幹産業拠点の強化・再生」を打ち出している[7]。

災害への対応と脱炭素という両方の取組を、産業再配置を通じて行おうとする施策は、魅力的ではあるが、これを実際に進めるには大きな困難を伴うと思われる。鉄鋼

表3 主要工業地域の業種構成と対全国比の推移

工業地域名	製造品出荷額等の対全国比(%)						2015年における主要業種の製造品出荷額等の構成比(%)						
	1965年	1975年	1985年	1995年	2005年	2015年	金属	化学	電機	輸送用機械	その他機械	食品・飲料	その他工業
京浜	24	19	17	14	10	8	8	18	14	22	13	11	14
阪神	19	16	13	12	10	10	20	17	14	8	16	11	14
中京	11	11	13	13	17	18	9	7	11	49	9	5	10
関東内陸	6	7	10	10	10	10	12	10	11	23	11	15	18
京葉	2	4	4	4	4	4	20	41	5	1	7	15	11
東海	4	4	5	5	6	5	8	10	17	25	9	15	16
瀬戸内	9	10	9	8	9	10	19	21	8	20	8	8	16
北九州	3	3	2	3	3	3	17	7	6	31	6	17	16

注：京浜は東京・神奈川，阪神は大阪・兵庫，中京は愛知・三重，関東内陸は栃木・群馬・埼玉，京葉は千葉，東海は静岡，瀬戸内は岡山・広島・山口・香川・愛媛，北九州は福岡の都府県を含むものとする。
金属には鉄鋼・非鉄金属・金属製品，化学には石油・石炭製品，その他機械には一般機械・精密機械を含むものとする。

出所：「工業統計表」各年版より松原作成。

や石油化学などのコンビナート企業の場合は、立地固着性が強く、移転が難しいので、その場所での構造転換を促す方が現実的だと考えられる(表3)。

一方で、機械工業の地方分散は進んできているが、地方にも日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震のように巨大な災害リスクがあることや、産業の性質および地域特性により脱炭素化への対応が難しい場合があるため、サプライチェーンの強靱化を含め、これを強化することは重要といえよう。また、巨大災害への対応については、太平洋ベルト地域とそれ以外とで相互に連携したバックアップ体制を構築し、どこで災害が生起しても迅速な事業再開を行えるようなBCP(事業継続計画)の準備が望まれる。

産業の構造転換と再配置の両方を実現することは容易ならざる課題である。従来、産業構造を主導する成長産業は大都市圏に立地することが一般的だったからである。今後、立地政策上重要と考えられる成長産業としては、半導体、蓄電池、データセンター、洋上風力発電などが挙げられるが、これらの地方立地を進めていくことが求められよう。また、人工衛星需要の世界的な急成長に伴い、ロケット打ち上げ需要も急拡大することが確実なことから、ロケット産業も成長産業の一つになると予想される。ロケット発射場は、鹿児島県種子島や北海道大樹町のように、打ち上げ方角である東と南に海が開けるといふ固有の地理的条件を備え、かつ他産業と干渉しない場所にしか設置できないため、非大都市圏が立地地点となる。このように、今後の産業の構造転換と産業の再配置を同時に実現する航空宇宙産業に対して、第三次国土形成計画(全国計画)においても「世界をリードする魅力ある成長産業」の一つとして言及があり、「特区制度の支援措置の拡大や、企業立地、研究開発、実証実験の支援等により、航空機生産機能の拡大・強化を図るとともに、企業の国際競争力の強化や販路拡大を加速させ、航空宇宙産業の発展を推進していく」としている[6]。

産業構造の転換・再配置という点では、観光産業についても留意する必要がある。観光産業は地域経済のために不可欠な機能の一つに挙げられ、その産業の性質から隣接分野への波及効果も期待されている。そのため、観光産業は日本経済の成長戦略の柱と位置づけられ、2003年の「ビジット・ジャパン」キャンペーンに始まるさまざまな訪日外国人旅行者誘致策がとられてきた。こうした政策は、特定地域への観光客の集中を引き起こし、観光関連のインフラストラクチャーのキャパシティの限界や旅行者と住民の間の摩擦などの問題が指摘されてきた。これに加え、地域間格差解消への観光産業の効果に対する疑問や地方の観光産業における労働力不足が、検討あるいは対応が必要な課題として挙がっていた。一方、コロナ禍では、移動制限によって国内外の旅行者数が激減し、観光産業における廃業や従業員の解雇が喫緊の課題となった。このような訪日外国人旅行者の急激な増加、そしてコロナ禍での外国人旅行者受け入れ停止がもたらした地域経済・社会・環境への影響は、今後の観光産業のあり方を探る上でも、検討を要する課題と言えよう。

3 新たな国土形成計画のあり方

以上、第三次国土形成計画（全国計画）[7] が2023年7月に公表されるなかで、これまでの国土政策の流れを振り返り、現状と課題を検討してきた。今後の政策のあり方について、国土交通省に対して、以下では3つの点について、提案を行いたい。

(1) EBPM(証拠に基づく政策立案)による国土政策の展開

第三次国土形成計画（全国計画）やその策定に向けた中間とりまとめで打ち出された「地域生活圏」、「スーパー・メガリージョン」、「令和の産業再配置」は、これまでの国土のあり方を大きく変える野心的な取組である。ただし、必ずしも証拠による裏付けが十分ではないような点も散見される。

これらの点はいずれも、人文・経済地理学が蓄積してきた生活圏や都市機能、産業立地に関する研究成果を活かせる分野といえる。理論的には、1930年代にドイツのクリスタラー(Christaller)やレスシュ(Lösch)によって、中心地、すなわち都市の数や階層、分布に規則性があることを明らかにした中心地論[26]が基礎理論を提供し、また日本のみならず世界の都市システム研究や都市集積研究からは、都市間関係の現状分析や国際比較、政策のあり方について、多くの知見を得ることができる。産業立地に関しては、新たな工場をどこに立地させるかを専ら論じてきた従来議論に加えて、1970年代に工場の閉鎖が相次いだイギリスで、工場の移転や閉鎖、製品や機能の変化に注目し、研究を蓄積してきた「立地調整論」[27]が示唆を与えるものとする。

「地域生活圏」の設定においては、自然条件や交通条件、移動手段等によって、また必要とする財やサービスの種類によって、人々の行動がどのように変わり、いかなる階層の中心地や圏域が形成されてきたかといった理論や実態把握の研究蓄積が役立つであろう。また、デジタル化によって、人々の生活行動がどのように変わるかを想定して、生活圏の変化を予測することにより、人口減少の下での「地域生活圏」の設定を提案することが可能となろう。

「令和の産業再配置」では、コンビナートの再編が重要となるが、これについては、鉄鋼業や石油化学、石油精製業の工場の新設や閉鎖、移転だけではなく、それぞれの工場が担当する機能や製品の変化について研究成果を蓄積してきた「立地調整論」が、実現可能な方向性を提案することができよう。

また、RESAS(地域経済分析システム)[28]などを活用したビッグデータの分析結果や地方創生施策などの効果検証等を通じて、立案された政策と当該政策による効果を結びつけるロジックを踏まえ、政策実施前に、当該ロジックの前提となる証拠を吟味することで、施策展開を精緻にしていくことが求められる。

(2) 新型コロナウイルス感染症の教訓を踏まえた国土政策の展開

新型コロナウイルスの感染拡大は、リモートワークの推進やサテライトオフィスの整備などを促したが、地域に与えた影響や政策的対応に関する検証を踏まえ、分散型の国

土構造を目指していくことが重要だと考える。とりわけ、若年層を中心に、地方への移住指向が強まっている点が注目される。グローバル化の進んだ産業の立地についても、国内生産の再評価を含め、海外と日本国内との分業のあり方を再検討し、地方における魅力のある雇用の場の創出につなげていくべきである。海外での産業立地研究では、製造業の国内回帰を可能とする地域的要因を整理した研究[29]、価値連鎖や生産ネットワークの地理学を再構成する研究[30]、日本の半導体産業の国内回帰を明らかにした研究[31]、国内回帰に関する文献を整理した研究[32]など、「国内回帰」が重要な政策課題になっているが、日本では実態把握も含め、地方圏での立地政策の強化が必要である。

観光産業については、コロナ禍で大きな打撃を受けたが、2022年6月の訪日外国人旅行者の制限付き受け入れ、同年10月の訪日外国人の個人旅行再開により、復活の兆しが見えてきた。今後に向けて、コロナ禍以前に訪日外国人旅行者の急増によってもたらされた問題について検証し、観光産業の成長を効果的に促すことが課題となる。観光地としての質的な魅力を高める一方で、とりわけ少子高齢化が加速化する地方においては労働力不足を補うために国内外の人口移動を前提に雇用の安定化を図る必要がある。また、地域内循環を高める等の観光施策を重視し、誰もが働きやすく、暮らしやすい地域づくりに向けて、グローバルで動的な視点を国土政策に入れていくことが求められる。

(3) 地域の知を活かした「広域地方計画」の推進

国土形成計画（全国計画）を踏まえて、三回目となる広域地方計画の策定作業が今後進められる。「国土形成計画法」では、広域地方計画の策定にあたり、国民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに、国の関係各地方行政機関、関係都府県及び関係指定都市から構成される広域地方計画協議会による協議を必要とし、協議を行う場合においては、学識経験を有する者の意見を聴くことになっている。また、市町村は、単独又は共同して、広域地方計画の策定又は変更を提案することができるとしている。このほか、調査の調整などの規定もあるが、これまでの広域地方計画では、必ずしも十分な分析や準備を経ずに、数回の会議で計画が策定される事例もみられた。

次期広域地方計画の策定にあたっては、地域生活圏で強調された地域主体によるボトムアップの議論を積み重ね、地域の特性を踏まえた個性豊かな施策内容にしていくことが求められる。また、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局では、2021年に実施した「地方版総合戦略の策定状況等に関する調査結果」（令和3年9月9日）の中で、若者（29歳以下）からの意見聴取の重要性を指摘しており、回答（複数回答可）のあった872の地方公共団体のうち521団体が社会人、428団体が高校生、335団体が大学生、266団体が中学生以下から、それぞれ意見聴取を行っていた[33]。このように、地域の将来を担う若年層の参加を促すためにも、令和4年度から高等学校で必修化され、日本学術会議地域研究委員会・地球惑星科学委員会合同地理教育分科会より提言も発出された「地理総合」[34]における地域探求の成果を地域の課題解決につなげていくとともに、大学生や社会人を含め、幅広い層が地域について学ぶ機会を増やし、そうした「地域の学」を「広域地方計画」の策定に活かしていくことが重要である。

<参考文献>

- [1] 国土交通省 (2014) 「国土のグランドデザイン 2050 ～対流促進型国土の形成～」
(平成 26 年 7 月) <http://www.mlit.go.jp/common/001047113.pdf>
- [2] 国土交通省 (2015) 「国土形成計画 (全国計画)」 (第二次) (平成 27 年 8 月 14 日閣議決定) <http://www.mlit.go.jp/common/001100233.pdf>
- [3] 国土交通省 (2016) 「国土形成計画 (広域地方計画)」 (平成 28 年 3 月 29 日大臣決定) https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_tk5_000029.html
- [4] 国土交通省 スーパー・メガリージョン構想検討会 (2019) 「人口減少にうちかつスーパー・メガリージョンの形成に向けて ～時間と場所からの解放による新たな価値創造～」 (令和元年 5 月最終とりまとめ) <https://www.mlit.go.jp/common/001289678.pdf>
- [5] 国土交通省国土審議会計画推進部会国土の長期展望専門委員会 (2021) 「『国土の長期展望』最終とりまとめ」 (令和 3 年 6 月) <https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001419594.pdf>
- [6] 国土交通省国土審議会計画部会 (2022) 「国土形成計画 (全国計画) 中間とりまとめ」 (令和 4 年 7 月) p. 22、p. 24～25、p. 36～37、p. 44、p. 46～47 <https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001491169.pdf>
- [7] 国土交通省 (2023) 「国土形成計画 (全国計画)」 (第三次) (令和 5 年 7 月 28 日閣議決定) p. 19、p. 28、p. 32～33、p. 71 <https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001621775.pdf>
- [8] 国土交通省 (2023) 報道発表資料「新たな『国土形成計画 (全国計画)』及び『国土利用計画 (全国計画)』を閣議決定」 (令和 5 年 7 月 28 日) https://www.mlit.go.jp/report/press/kokudoseisaku03_hh_000239.html
- [9] 提言「人口減少時代を迎えた日本における持続可能で体系的な地方創生のために」 (2017) 日本学術会議地域研究委員会人文・経済地理学分科会・地域情報分科会 <http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-t242-1.pdf>
- [10] 提言「国土構造の将来像を踏まえた第 2 期地方創生施策の実施に向けて」 (2020) 日本学術会議地域研究委員会人文・経済地理学分科会 <https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-24-t294-5.pdf>
- [11] 日本学術会議の新型コロナウイルス感染症に対する取組
SSH7 (Social Sciences and Humanities 7) 共同声明 (2021 年 11 月 16 日)
「COVID-19 からの回復—信頼性・透明性のあるデータ収集」
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-25-gs2021-9j.pdf>
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-25-gs2021-9.pdf>
- [12] 日本学術会議の新型コロナウイルス感染症に対する取組
SSH7 (Social Sciences and Humanities 7) 共同声明 (2021 年 11 月 16 日)
「COVID-19 からの回復—格差と結束」
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-25-gs2021-10j.pdf>

- <https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-25-gs2021-10.pdf>
- [13] 国土交通省 (2008) 「国土形成計画 (全国計画)」 (第一次) (平成 20 年 7 月 4 日閣議決定) <https://www.mlit.go.jp/common/001119706.pdf>
- [14] 国土交通省 (2009) 『『広域地方計画』及び『地方ブロックの社会資本の重点整備方針』の策定について』 (平成 21 年 8 月 4 日大臣決定)
https://www.mlit.go.jp/report/press/kokudo05_hh_000023.html
- [15] 国立社会保障・人口問題研究所 (2018) 「日本の地域別将来推計人口 (平成 30 (2018) 年推計) (都道府県別・市区町村別)」
<https://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson18/t-page.asp>
- [16] 国土交通省 (2022) 国土審議会第 14 回計画部会 (2022 年 11 月 17 日) 配布資料 2 「デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成について」
<https://www1.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001572022.pdf>
- [17] 内閣府 (2021) 「第 6 期科学技術・イノベーション基本計画 (概要)」 (令和 3 年 3 月 26 日閣議決定)
<https://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/6gaiyo.pdf>
- [18] 国土交通省 (2020) 「PLATEAU」 (プラトー) <https://www.mlit.go.jp/plateau/>
- [19] 国土交通省 (2023) 「国土形成計画 (全国計画) 関連データ集」
<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001621777.pdf>
- [20] 出入国在留管理庁 (2023) 「外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」 (令和 5 年 8 月更新) <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>
- [21] 出入国在留管理庁 (2023) 報道発表資料 「令和 4 年末現在における在留外国人数について」 (令和 5 年 3 月 24 日)
https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00033.html
- [22] 提言 「外国人の子どもへの教育を受ける権利と修学の保障—公立高校の『入口』から『出口』まで—」 (2020) 日本学術会議地域研究委員会多文化共生分科会
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-24-t289-4.pdf>
- [23] 国土交通省 (2011) 「リニア中央新幹線について」
https://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo_tk9_000035.html
- [24] 国土交通省 (2023) 『令和 5 年版首都圏白書』 p. 3
<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001614261.pdf>
- [25] 内閣府 (2021) 『地域の経済 2020-2021』 (2021 年 9 月) p. 3~4 「第 1 - 1 - 4 図 東京圏への転入超過数の推移 (男女別)」
https://www5.cao.go.jp/j-j/cr/cr20-21/chr20-21_01-01.html
https://www5.cao.go.jp/j-j/cr/cr20-21/chr20-21_index.html
- [26] 詳しくは、森川洋 (1980) 『中心地論 I』 大明堂を参照。
- [27] 詳しくは、松原宏編 (2009) 『立地調整の経済地理学』 原書房を参照。
- [28] 詳しくは、日経ビッグデータ編 (2016) 『RESAS の教科書』 日経 BP を参照。
- [29] Pegoraro, D., De Propris, L., & Chidlow, A. (2022). Regional factors

enabling manufacturing reshoring strategies: a case study perspective.
Journal of International Business Policy, 5(1), 112-133.

- [30] Gong, H., Hassink, R., Foster, C., Hess, M., & Garretsen, H. (2022). Globalisation in reverse? Reconfiguring the geographies of value chains and production networks. *Cambridge journal of Regions, Economy and Society*, 15(2), 165-181.
- [31] Kamakura, N. (2022). From globalising to regionalising to reshoring value chains? The case of Japan's semiconductor industry. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15(2), 261-277.
- [32] Pedroletti, D., & Ciabuschi, F. (2023). Reshoring: A review and research agenda. *Journal of Business Research*, 164, 114005.
- [33] 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(2021)「地方版総合戦略の策定状況等に関する調査結果」
<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chihouban/pdf/sakuteijoukyou210909.pdf>
- [34] 提言「『地理総合』で変わる新しい地理教育の充実に向けて—持続可能な社会づくりに貢献する地理的資質能力の育成—」(2020)日本学術会議地域研究委員会・地球惑星科学委員会合同地理教育分科会
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-24-t295-1.pdf>

<参考資料 1> 審議経過

令和3年

- 2月 8日 地域研究委員会人文・経済地理学分科会（第1回）
「ウィズ・コロナの下での地域政策に関する論点の整理」について議論をし、今後、公開シンポジウムを開催し、提言を目指すことにした。
- 11月 7日 地域研究委員会人文・経済地理学分科会（第2回）
新型コロナウイルス感染症に関して、地理情報の利用について、地域政策資料について、他の学術団体の動きについての報告を受け、議論を行った。

令和4年

- 8月 7日 地域研究委員会人文・経済地理学分科会（第3回）
国土形成計画（全国計画）中間とりまとめについて、今後の見解の作成に反映させるべく、各委員から意見を聴取した。
- 12月 23日 地域研究委員会人文・経済地理学分科会（第4回）
見解（案）について審議した。
- 12月 24日～令和5年9月2日
人文・経済地理学分科会の委員の間でメールにて審議し、見解（案）を更新し、地域研究委員会人文・経済地理学分科会（第5回）で承認した。

<参考資料2>公開シンポジウム

公開シンポジウム「コロナ禍を踏まえた新たな国土形成計画の課題」

主 催：日本学術会議地域研究委員会人文・経済地理学分科会

後 援：地理学連携機構、日本地理学会、人文地理学会、経済地理学会

日 時：令和4年12月23日（金）13：00～16：00

場 所：「オンライン開催」

次 第：

司会 総合司会 近藤章夫（日本学術会議連携会員、法政大学経済学部教授）

13:00 開会挨拶 山本佳世子（日本学術会議連携会員、電気通信大学大学院情報理工学
研究科教授）

13:10 「新たな国土形成計画の策定に向けて」

松家新治（国土交通省国土政策局総合計画課課長）

13:30 「デジタル田園都市国家構想と地域生活圏」

作野広和（島根大学教育学部教授）

13:50 「スーパーメガリージョンは地域を共振・活性化するか」

浜口伸明（日本学術会議連携会員、神戸大学経済経営研究所教授）

14:10 「産業立地の動向と持続可能な産業再配置」

鹿嶋 洋（熊本大学大学院人文社会科学部教授）

休憩（10分）（14：30～14：40）

14:40 「コロナ禍を踏まえた観光のあり方について」

吉田道代（日本学術会議連携会員、和歌山大学観光学部教授）

総合討論

15:00 「新たな国土形成計画のあり方について」

問題提起：松原 宏（日本学術会議第一部会員、福井県立大学地域経済研究所特
命教授）

15:55 閉会挨拶 森本 泉（日本学術会議連携会員、明治学院大学国際学部教授）