

# 第三次全国総合開発計画

昭和 52 年 11 月

国 土 庁



## 全国総合開発計画について

昭和52年11月4日

閣議決定

政府は、別冊「第三次全国総合開発計画」をもって国土総合開発法（昭和25年法律第205号）第7条第1項に規定する全国総合開発計画とする。



# 第三次全国総合開発計画

## 目 次

第1 計画の基本的目標	1
1 計画の基本的目標	1
(1) 居住環境の総合的整備	1
(2) 国土の保全と利用	2
(3) 経済社会の新しい変化への対応	4
(4) 計画の基本的目標	4
2 計画の性格	5
(1) 計画の基本性	5
(2) 計画の限界	5
(3) 計画方式の選択	6
第2 定住構想のフレーム	8
1 定住人口の増加と年齢構造	8
2 定住人口の社会的変化	10
(世帯形成)	10
(都市化)	10
(高学歴化)	11
(労働力供給)	12
3 生活様式と水準	13
(国民生活時間の変化)	13
(住環境)	14
(食生活)	14
(エネルギー)	15
(モータリゼーション)	16
(レクリエーション)	17
4 経済の成長径路	18
(1) 投資の規模と構成	18
(2) 経済の規模と構成	18
(3) 産業活動	19
(4) 交通量	20
(5) 就業構造	21

第3 定住構想	22
1 国土の基本的条件	22
(1) 国土の特性	22
(2) 人と国土	23
(3) 国土の利用	24
(4) 水資源	25
2 定住構想の仕組み	27
(1) 定住構想の役割	27
(2) 定住構想の圏域	27
(3) 定住圏の整備方式	27
3 定住構想の目標	29
(定住人口)	29
(人口集中地区人口)	29
(世帯)	32
(労働力供給と就業機会)	33
(所得の水準と格差)	33
第4 主要計画課題	35
1 国土の管理に関する計画課題	35
(1) 自然環境の保全	35
(2) 歴史的環境の保全	36
(3) 水系の総合的管理	37
(山地性流域)	39
(平地・丘陵に富む流域)	39
(平地性流域)	40
(大都市圏流域)	40
(小流域)	41
(湖沼等の閉鎖水域を有する流域)	42
(4) 水資源の保全と開発	42
(5) 森林資源の保全と培養	45
(6) 沿岸域の保全と開発	47
(外海に面する沿岸域)	48
(閉口性の湾域)	48
(内海及び閉鎖性内湾)	49
(7) 大気環境の保全	49

2	国民生活の基盤に関する計画課題	51
(1)	住宅及び生活環境の整備	51
	1) 住宅及び生活環境の整備の方向	51
	2) 住宅・宅地の供給の目標	52
	3) 住宅・宅地供給の基本的施策	52
	4) 大都市の都心地域の開発	53
	5) 人口急増地域における住環境整備	53
	6) 地方都市，農山漁村及び豪雪地帯における住環境整備	54
(2)	食糧資源の確保	54
	1) 食料の安定的供給の確保	54
	2) 農業の地域別発展方向	55
	3) 農業生産基盤の整備	56
	4) 中核的担い手の育成と地域農業の組織化	57
	5) 農産物価格の安定と流通・加工施設の整備	58
	6) 沿岸漁場の整備開発と漁港の整備	58
(3)	エネルギー資源の確保	59
	1) 石油供給力の確保とその課題	60
	2) 電力供給の確保とその課題	61
	3) エネルギー基地の建設・立地に当たっての課題	61
	4) 省エネルギー対策，代替エネルギーの開発	62
3	大都市及びその周辺地域に関する計画課題	63
(1)	大都市圏における総合的環境の整備	63
	1) 巨大都市における過密問題	63
	2) 巨大都市の限界性	64
	3) 大都市圏整備の基本的目標	65
(2)	大都市の防災性の向上	65
(3)	大都市の諸機能の計画的な再配置等	66
(4)	大都市交通の整備	68
(5)	公害等の防止	69
(6)	居住環境の整備	70
	1) 住環境の整備	70
	2) 人口急増地域対策の推進	71
	3) 都心地域における居住環境の整備	71
(7)	名古屋圏の都市環境整備	72
(8)	大都市の限界性の対応	73
4	地方都市及び農山漁村に関する計画課題	74

(1) 地方における定住圏の確立	74
1) 定住圏の総合的整備	74
2) 交通体系の整備	74
(2) 地方都市における総合的環境の整備	76
1) 魅力ある地方都市の総合的整備	76
2) 定住圏の中心都市の整備	76
3) 総合環境の整備	77
4) 豪雪地帯の都市整備	79
5) 地方行政の整備	79
(3) 農山漁村における総合的環境の整備	80
1) 魅力ある農山漁村の総合的整備	80
2) 類型別農山漁村の総合的整備の基本方向	81
(都市周辺農村地域)	81
(農村地域)	81
(山村地域)	82
(漁村地域)	83
3) 離島の総合的振興	83
4) 低位利用森林地域の総合的振興	84
5 国土利用の均衡を図るための基盤整備に関する計画課題	85
(1) 定住構想の基礎	85
(2) 教育，文化，医療施設の適正配置	85
1) 大学等高等教育施設	85
2) 文化施設	86
3) 医療施設	87
(3) 工業再配置と基盤整備	89
(工業再配置の基本的方向)	89
(地域社会との調和)	90
(工業再配置の目標)	90
(工業用地，用水の確保)	91
(輸送施設の整備)	93
(新工業基地の建設)	93
(4) 交通通信体系の整備	94
1) 幹線交通体系の整備	94
(幹線交通体系の再構築)	94
(全国幹線交通体系の構想)	94
(計画期間中における幹線交通施設の整備)	95



( 幹線交通体系の整備に当たっての課題 )	96
2) 通信体系の整備	96
(5) 北海道・東北地域の構想	97
(6) 日本海沿岸地域，南九州・四国西南，沖縄の課題	99
( 日本海沿岸地域 )	99
( 南九州・四国西南 )	100
( 沖        縄 )	100
<b>第5 計画の実施</b>	102
( 各種計画との連携 )	102
( 公共投資配分の方角と課題 )	103
( 海洋開発の課題 )	104
( 首都機能の移転問題 )	104
( む        す        び )	106



# 第 1 計画の基本的目標

## 1 計画の基本的目標

### (1) 居住環境の総合的整備

我が国は、およそ 37 万平方キロメートルの国土に 1 億 1,300 万人を超える人口が居住し、極めて高密度の経済社会活動を展開し、国民生活は、国際的にも極めて高水準の経済的豊かさを実現している。

しかしながら、このような経済的豊かさを実現する過程で、地域社会や国民の生活環境は、急激な変化にさらされ、さまざまな問題と困難に直面しつつある。

人口、産業が急速に集中し巨大化した大都市では、今や、集中し拡大する生活・生産諸活動と有限な都市空間、国土資源との間に不均衡が生じ、また都市構造の更新の必要に現実のテンポが対応しきれず、このため、人々の生活環境は、公害、環境問題の深刻化や交通混雑等過密の弊害によって、快適性を欠くばかりでなく、大震災に際しての安全性の確保が重大な課題となっている。同時に、人々は、日常生活で自然とのつながりを失って、ふるさとの山や川を想い、そのような環境で育つ子供の将来に不安を抱いている。また、家庭生活の基盤たる住宅を求めて膨大な人口が急速に周辺部へとあふれ出し、職場からますます遠隔化することを余儀なくされており、更には、そのような住宅についてすら確たる見通しを持ち得ない人々がなお多数存在している。一方、人口の急増を見た地域では、人口の増加に生活環境の整備が追いつかず、また、義務教育施設を用意することも容易ではない実情にある。

地方都市は、これまでも、周辺農山漁村を含めた地域の経済、社会、文化の中心としての役割を果たしてきたが、人口の大都市への流出を抑え、若年層の定着性を高めて活力ある地域社会を再建するために、地方都市に対する期待は一層高まってきている。しかしながら、現状においては、教育、文化、医療等に関するサービスや多様な就業の機会等において、大都市よりも一般的に低水準にあつて、若年層の定住の基礎条件はなお不備、不足であるばかりでなく、日常の生活環境についても住民のニーズとの間に乖離がある。また、モータリゼーションの進展に伴って、生活の広域化が急速に進み、これに即応する都市構造を持たないため、種々の困難に直面している。更に、一方で、急速な都市化、情報化の進展は、地方都市の生活環境の画一化をもたらし、固有の風土の中ではぐくんできた地域の文化と景観の維持、発展は困難となり、それぞれの地域を持つ個性と魅力は失われつつある。このような状況の下で、地方都市への人口の定着は着実に進行しており、今後地域の自然条件との望ましい対応関係を越えて膨張が続けば、新たな過密問題をひき起こし、市民の生活環境条件をかえって劣悪化させるおそれがある。

## 1 計画の基本的目標

農山漁村においては、零細な経営の下で全国的な生活水準の向上に対応するため、兼業化が急速に進み、更に農業労働力に占める老人、婦人の割合が高まり、同時に若年層を中心に人口の流出が続いて、均衡のとれた地域社会の維持、発展が困難となって、過疎問題として政策課題となっている。また、都市化の進展とともに、農山漁村の伝統的な生活様式は大きく変化し、特に都市周辺を中心に混住化の進んだ集落では、利害の相違によって地縁的な組織活動が停滞するなど安定した地域社会の姿も変ぼうを遂げつつある。このような変化に対応して、生活と生産を一体として、将来を担う若い人々や老人、婦人を含めて農山漁村住民が定住の魅力を持ち得るような環境条件を新たにつくり出すことが根本的な課題となっている。更に、生活様式の全国的な平準化の動きとあいまって、医療サービスの確保や生活道路、ゴミ処理施設、排水施設等の日常的、基礎的生活環境施設の整備などに対する地域住民の要請は高まってきており、低密度居住の下で生活環境施設の整備を生産と生活が一体として営まれているという農山漁村の特性に配慮していかに進めるか、そのための工夫が求められている。

これらの諸問題は、経済社会の急速な発展とともに人口、産業が集積の利益を求めて大都市へ激しく集中する過程で、国土の利用が一部の地域に偏在化することを通じて、大都市、地方都市、農山漁村それぞれの地域においてますます深刻に顕在化してきたものである。

しかしながら、最近においては、大都市の環境問題が深刻化するとともに外部不経済が拡大し、土地、水等の国土資源も次第にひっ迫して、集積の利益を求めて集中することが困難となるばかりでなく、そのメリットは減退し、地方における開発努力とあいまって工業の地方分散は着実に進行し、人口の集中のすう勢は、根強い力を持ちながらも次第に鈍化してきている。

こうして明治初頭以来1世紀にわたって集中をもたらした経済社会の発展が集中の結果として分散のメカニズムをはぐくみ、人口、産業の地域的展開の基調は、大都市への集中から地方都市での集積へと転換する兆しを見せはじめている。

狭い国土に世界でも比類のないほどの高密度な経済社会を形成している我が国において、大都市、地方都市、農山漁村それぞれにおいて直面している諸問題、諸困難を克服し、長期にわたって国民の生活の充実、安定、安全を確保するためには、このような基調の定着、強化を図り、国土資源の有限性を前提として偏在的な国土の利用を再編成しつつ、それぞれの地域において、自然的、社会的、歴史的条件に沿って、居住環境を総合的、計画的に整備することが必要である。

その際、公害の防止及び自然環境の保全について適切な考慮を払い、各種の施策の実施は、地域の環境保全の観点から受容可能な範囲内において行われる必要がある。

### (2) 国土の保全と利用

我が国土は、四季の変化に恵まれ、また南北に長く変化に富んだ地形条件によって、多様な気象条件と多彩な植物相を持ち、人間と自然とのかかわりあいは豊かなものとなってい

る。一方、台風常襲地帯、地震多発地帯に位置し、かつ、急峻な地形、不安定な地殻構造や火山活動による地質、土壌条件から、洪水、地すべり、土砂崩れ、高潮、津波、海岸侵食等の自然災害を受けやすく、更に、平地に乏しく、洪水、高潮の危険度の高い沖積平野を中心にして経済社会活動を営む宿命により、国土は自然災害に対して脆弱な構造を持っている。

長い歴史を通じて、人々は、このような国土の自然条件に賢明に対応し、一方で自然の恵みを楽しみ、他方で自然となじみ合い、長い時間をかけて人工を加えつつ、国土への蓄積を高めることによって生活を豊かにしてきた。それぞれの地域の伝統的な生活様式や文化、風土等も、地域に固有の地形、地質、気候等の自然条件に対応して形成されてきたものであり、それらが我が国の文化の母体となっている。そのような長い歴史を通じて、数億にのぼる人々の国土での営々たる営みと自然の営みとが有機的に総合された結果としての蓄積が今日の国土を形成している。

一方、我が国の人口は、明治以降1世紀にわたって急増を続け、その間、経済社会の発展を伴いつつ、都市化、工業化によって国土の利用は激しく変化した。

この発展と変化は、国民の生活水準を飛躍的に向上させたが、他方で人々の生活における自然や国土とのかけがえのない感覚を次第に弱め、自然の許容限度を超えた開発や国土の自然条件との対応を無視した国土の利用によって環境の破壊と喪失が進行し、災害の脅威を増大させる結果を招いている。特に、河川の氾濫又は洪水・高潮の危険のある区域へ人口、産業の高密度な集積が無秩序に進行したため、ひとたび災害が発生した場合、甚大な被害が発生することとなり、国民生活は災害の危険にさらされている。また、人口の都市集中に伴う農山漁村の過疎化は、国土の管理主体を失うことによって国土の荒廃をもたらし、国土保全の観点からも対応に迫られている。

このような国土の現状に対処して、国民生活におけるうるおいの回復と安全、安定の確保とを図るための国土の保全と利用が国土総合開発の基本的課題となっている。

このため、自然環境の保全と回復を通じて、生活の中に自然とのふれあいを取りもどすとともに、自然の地形、気象、植生等が国土の保全と利用に対して持つ多様な意味を再確認して、国土の自然条件に即応した国土の保全と利用を図る必要がある。同時に、国土の利用は、超長期の展望の下に、経済社会の変化に対応できるよう先見的、先行的に計画、実施されなければならない。

我が国の人口は1世紀にわたって急増を続けたが、昭和30年以降、少産少死の人口動態へ移行し、今後人口構造の老齢化及びそれに伴う扶養負担の増大等を伴いつつ、21世紀に1億4,000万人程度で人口の静止期を迎えることが予想されている。その間に、都市化、高学歴化等の社会的変化は一層進展し、一方、国際的には不安定要因をはらみつつも国家間の相互依存の関係はますます緊密化し、これに伴って国内はもとより国際間においても交流は飛躍的に高まるものと考えられる。こうして相互依存の緊密な網目の中に不可避免的に組み込まれつつも、国、地域、国民一人ひとりそれぞれの主体が国土に創造的にかかわっていくために

## 1 計画の基本的目標

は、それぞれの主体の自律性の確保と強化がますます重要となる。

このような大きな流れの中で、これまでの人口の急増期を経て人口の静止期を迎えるに当たって、国土の自然環境条件を踏まえて、1億数千万人にのぼる人口とおよそ37万平方キロメートルの国土とのかかわりあいを展望し、我が国の歴史的、伝統的文化に深く根ざした自律性と安定感のある社会環境と、自然と人工の調和した安全でうるおいのある均衡のとれた国土利用を創造的に確保するための計画が求められている。

### (3) 経済社会の新しい変化への対応

四半世紀にわたって世界にも例のない高度成長を続けてきた我が国経済は、内外環境の変化によって新しい段階へと移行しつつある。その中で、国民一人ひとりの価値観や欲求は多様化し、多元化してきており、生活の安全性や安定性の確保など生活の質的充実、うるおいのある生活環境が強く求められている。

また、世界の政治経済は著しい変化を遂げ、資源有限性の認識の高まりとともに、エネルギー問題、食糧問題など、我が国の経済社会をとりまく国際環境は一段と厳しさと不安定性を増しており、これに対応して国土の利用について根本的な見直しが要請されている。

一方、高密度な国土利用の進展とともに、土地、水、自然（緑）等国土資源の有限性は次第に顕在化しつつあり、今後一層増加する国土利用の需要に対応することは容易ではない実情にある。このため、需要の抑制など国土利用の負荷の軽減を図る方策についても検討を迫られている。

このような厳しい環境条件の下において、我が国の人口は、高齢化、都市化、高学歴化等の社会的変化、婦人の一層の社会参加等を伴いつつ、なお増加を続け、同時に増加する労働力人口に対応して、雇用の場の確保と生活基盤の整備が要請されており、あわせてそれを達成するための望ましい経済の実現が必要であり、そのための基盤の整備が要請されている。

また、経済社会の新しい変化に対応して、以上のような国土総合開発政策への諸要請に応えるため、限られた社会資本の配分を長期的視点から新たな発想の下に秩序づけ、民間資本を適切に誘導する必要がある。

以上の諸要請に対応し、これまでの国土総合開発政策の成果と教訓を踏まえて、過密過疎問題等当面する諸困難を克服しつつ、超長期の展望に立って、全国土にわたって国民の安定した生活の基盤を整備する必要がある。

### (4) 計画の基本的目標

この計画の基本的目標は、限られた国土資源を前提として、地域特性を生かしつつ、歴史的、伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備することである。

この計画は、第二次全国総合開発計画の見直しと西暦2000年を見通した超長期展望を踏まえつつ、おおむね今後10か年間における基本的な整備目標を示すものである。

## 2 計画の性格

### (1) 計画の基本性

もよとり、国民一人ひとりが長い歴史を通ずる自然と人間の営みの蓄積としての国土を保全し、開発して、次の世代へ受け継いでいく主体であり、またその責任を有している。特に、歴史とともに形成されたそれぞれの地域に固有の伝統と風土を維持し、発展させつつ、次の世代へ受け継いでいくことは、それぞれの地域を担う一人ひとりの自主的、創造的活動に期待するほかはない。

同時に、国及び地方公共団体は、国民生活の共通の基盤を整備するため、その計画と実施に関しそれぞれの立場において責務を果たさなければならない。

この計画は、長期的視点から国土総合開発の基本的方向を明らかにし、この基本的方向に沿って、国民生活の共通の基盤を計画的に整備するための施設整備の目標を示す全国総合開発の基本計画である。

国民に対しては、国土の総合的な開発の基本的意図と方向、国土の基盤整備事業の全体的な位置づけと効果等を提示することにより、合意と連帯に基づく開発の推進の基盤となるものである。また、国民一人ひとりの長期にわたる住まい方の選択の指針としての役割をも果たし、民間の投資活動に対しては、誘導的、指導的役割を果たすものである。

また、地方公共団体に対しては、それぞれの地域において主体的な開発整備が相互に整合性を保ち、有機的、効果的に計画され、実施されるための指針となるものである。

### (2) 計画の限界

この計画は、国土総合開発に関する基本計画であるが、計画そのものの限界を認識しつつ、計画の実施と補完が図られなければならない。

第1に、この計画は、複雑でダイナミックに変転する不確定な今後の経済社会に弾力的、先行的に対応しながら、長期的視点から国土の均衡ある発展をめざす基礎計画（構想計画）としての性格を持つものである。したがって、計画の具体化については、その基本性を確保しつつ、内外諸情勢の変化に応じて弾力的に対処しなければならない。

第2に、計画に提示される個別事業計画については、あらかじめすべて実施の条件を整えることは不可能であり、その具体化に当たっては、住民の意向を反映しつつ、計画調査や環境影響評価の結果を踏まえて総合的判断を行わなければならない。

第3に、計画の実施等に当たっては、投機的な土地取引の増加、地価の高騰、土地利用の混乱などの弊害を生ずることがないように十分配慮するとともに、国土利用計画法の適正な運用を図るなど適切な土地政策が実施され、合理的な土地利用が確保されなければならない。

第4に、計画に課された政策課題を流動する現実に適合せしめながら解決していくためには、現行の制度、慣行にとらわれることなく、その再編成と充実、更に新たな制度、慣行の導入を図る必要がある。この計画は、そのための検討の視点、制度改正の方向等の指摘に

## 2 計画の性格

とどまらざるを得ないが、そのための制度改正は今後の課題として残されている。制度、慣行の改革は計画の実効性と密接にかかわるものであるが、計画としては、この限界を策定時に克服することは困難である。

第5に、それぞれの地域の開発・整備については、地域自らの選択と決定によることが基本であり、また、それぞれの地域の自然的、社会的条件や伝統的文化を地域の特性として生かすことが重要であるが、全国的な総合開発計画において、計画策定時にあらかじめ十分調整を図ることには限界がある。

第6に、計画の内容と実効性は、国土に関する客観的な資料をもとにした科学的な裏付けが必要であるが、今日、国土開発計画に必要な資料は極めて不備であり、特に海洋、大気圏を含め国土に関する総合的、体系的な情報が著しく不足している。この計画は、このような現状の下で可能な限りの検討と選択によって策定されたものであり、今後、国土情報整備調査、国土調査、自然環境保全調査、基本測量等の国土に関する調査の推進により、海洋、広域的な大気の拡散圏等に関する情報を含めた国土に関する情報の整備を早急に行い、それに対応した計画の点検と具体化を図る必要がある。

第7に、この計画は、人間居住の総合的環境の整備のための施設整備の目標を示すものであり、いわば国土の基盤整備の事業を中心とした計画である。したがって、この計画が国民福祉の向上という究極の目標の達成に向かって総合的效果を発揮するためには、教育、文化、環境、社会保障、産業、科学技術、労働などの諸政策、更には対外政策などこの計画の領域を超えた基本的な諸政策が展開されなければならない。

以上のことにかんがみ、この計画の実施に当たっては、適時計画の点検を行い、その結果によっては計画に所要の修正を加えることにより、計画と現実の乖離について調整を図る必要がある。

なお、北方領土については、全国土の一環として開発・整備が進められるよう計画されなければならないが、現在、特殊な条件の下におかれているので、条件が整った後、早急にこの計画に所要の改訂を加え、総合開発の基本的方向を示すこととする。

### (3) 計画方式の選択

第二次全国総合開発計画においては、第一次全国総合開発計画における拠点開発方式を更に充実させ、中枢管理機能の集積と物的流通の機構とを体系化するため、全国的なネットワークを整備し、この新ネットワークに関連せしめながら各地域の特性を生かした自主的、効率的な大規模開発プロジェクトを計画し、これを実施することによって、その地域が飛躍的に発展し、漸次その効果が全国土に及び、全国土の利用が均衡のとれたものとなるという方式がとられた。同時に、生活圏を地域開発の基礎単位として設定し、地域の特性を生かした生活圏の整備、充実が図られることを地域の自主性に期待した。つまり、国土経営の新しい生成システムを整備することに重点を置いて、全国土にわたる開発・整備を進め、その基礎の上に新しい生活圏が整備されるにつれて、計画の目標が達成される根本的な方途が開か



れるという方式である。

しかしながら、新しい生活圏の整備が立ち遅れたため、計画の意図した目的を達成するには至っていない。

第三次全国総合開発計画においては、大都市への人口と産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ、人間居住の総合的環境の形成を図るという方式（定住構想）を選択する必要がある。人間居住の総合的環境としては、自然環境、生活環境、生産環境が調和のとれたものでなければならない。また、居住の安定性を確保するためには、雇用の場の確保、住宅及び生活関連施設の整備、教育、文化、医療の水準の確保が基礎的な条件である。特に、大都市圏と比較して定住人口の大幅な増加が予想される地方都市の生活環境の整備とその周辺農山漁村の環境整備が優先して図られなければならない。

この方式を定着させためには、第三次全国総合開発計画と各地方公共団体の自主的な総合開発計画と相互の調和を図ることにより、地域の参加の途を開くことが重要な課題となる。

## 第2 定住構想のフレーム

定住構想のフレームは、この計画の基本的目標を実現するための基礎となる定住構想の枠組みを示すものである。このフレームに関する諸数値は、達成目標を示すものではなく、定住構想の具体的内容、構想推進の成果等に影響されるものであって、この計画の一応の前提として示されるものである。

### 1 定住人口の増加と年齢構造

我が国の総人口は、過去1世紀の近代化、産業化の過程で、明治初年の約3,500万人から昭和50年の約1億1,200万人へと3倍強に増加した。

しかしながら、過去1世紀の人口急増期を通じ年平均1.2%程度であった人口増加率は、今後次第に低下し、今世紀末にはその2分の1程度まで低下するものと見込まれる。このように増加の速度は鈍化するものの、今後も人口増加は引き続き、定住人口は昭和60年には約1億2,400万人、65年には約1億2,800万人、75年（西暦2000年）には約1億3,700万人に達するものと見込まれる。

定住人口の年齢構造は、多産多死から少産少死の近代的人口動態への急速な移行及び昭和22年～24年の第1次ベビーブーム期の出生の拡大とそれに続く出生の縮小により、人口の急速な高齢化と年齢構造の波動的変動を基調として変化することとなる。すなわち、65歳以上の老年人口は、過去25年間に2倍以上に増加し、昭和50年には約890万人となったが、更に今後の25年間で約1,000万人増加し、75年には約1,900万人に達すると見込まれる。このため、老年人口の定住人口に占める割合は、昭和50年には7.9%であったものが、60年には9.6%、65年には10.8%、75年には13.9%へと急速に増大する。更に、15歳～64歳の生産年齢人口は、今後25年間で約1,300万人増加するが、この増加分の大部分は45歳～64歳人口の増加分である。このため、45～64歳人口の生産年齢人口に占める割合は、昭和50年の29.2%から60年の34.6%、65年の36.5%、75年の39.4%へと大幅に増大する。このように、人口の高齢化とともに、生産年齢人口の中高齢化が急速に進むこととなる。

また、第1次ベビーブーム世代の結婚、出産に伴い、出生数はほぼ25年の周期をもって波動的に変化するが、義務教育該当年齢人口は、昭和40年代後半から50年代前半にかけての第2次ベビーブーム世代が小中学生となる60年前後にピークを迎え、約1,790万人となる。義務教育該当年齢人口は昭和60年代前半以降減少していくが、一方、第2次ベビーブーム世代が高等学校及び大学に在学する70年前後には、15歳～24歳人口がピークを迎え、約2,000万人となる。

以上のような定住人口の増加と年齢構造の変化に対応して、地域社会を構成し、総合的な居住環境を整備することが重要な課題である。

表 年齢階層別定住人口

(単位：千人)

項 目	昭和 25年	30年	35年	40年	45年	50年	60年	65年	75年
定 住 人 口	83,200	89,276	93,419	98,275	104,665	111,940	123,749	128,272	136,899
0歳～14歳	29,428	29,798	28,067	25,166	25,153	27,221	29,430	28,474	28,767
15歳～24歳	16,293	17,029	17,627	19,921	19,895	17,020	17,163	18,821	19,403
25歳～44歳	20,918	23,782	26,784	30,081	33,256	36,687	36,771	35,686	34,558
45歳～64歳	12,446	13,919	15,591	16,926	18,968	22,100	28,476	31,382	35,109
65歳～84歳	4,014	4,613	5,162	5,931	7,093	8,475	11,187	12,920	17,546
85歳以上	95	134	188	250	300	391	722	989	1,516
義務教育該当年齢人口	16,462	17,965	18,466	15,777	14,472	15,158	17,947	17,686	16,433

- (注) 1 昭和25年、30年、35年、40年、45年、50年は国勢調査による。  
 2 年齢階層別定住人口の将来値は、厚生省人口問題研究所の推計人口(昭和51年11月)に基づき、施設計画の観点から、国土庁計画・調整局で算出したものである。  
 3 昭和45年以降の数値は沖縄を含む。

## 2 定住人口の社会的変化

## 2 定住人口の社会的変化

### (世帯形成)

我が国の普通世帯数は、昭和30年以降核家族化の進展に伴って急速に増加し、この20年間に約1,400万世帯増加し、50年には約3,130万世帯となった。今後も、これまでに比べて増加テンポは鈍化するものの、核家族化の一層の進行、老人世代及び若者の単独世帯の増加を主要因として、普通世帯数の増加傾向が続き、昭和60年には約3,810万世帯、65年には約4,110万世帯と50年に比べ、それぞれ約680万世帯、約980万世帯増加することが予想される。

また、人員規模別の世帯構造については、2人以下の小規模世帯は、老人世帯及び若者の単独世帯の増加を反映して、昭和50年の約950万世帯から60年の約1,320万世帯、65年の約1,520万世帯へと急増し、一方、5人以上の大規模世帯は、50年の約720万世帯から60年の約620万世帯、65年の約550万世帯へと減少する。また、核家族世帯の大部分を占める3人及び4人世帯は引き続き増加するが、今後の15年間には3人世帯の増加数がはじめて4人世帯のそれを上回るものと見込まれる。

表1 世帯構造の変化

(単位：千世帯)

項目	昭和30年	35年	40年	45年	50年	60年	65年
普通世帯総数	17,383	19,678	23,085	27,071	31,271	38,060	41,060
1人世帯	601	1,023	1,863	2,912	4,236	5,694	6,580
2人世帯	1,876	2,495	3,292	4,184	5,257	7,500	8,633
3人世帯	2,528	3,130	4,207	5,322	6,259	8,443	9,627
4人世帯	2,890	3,682	5,148	6,885	8,301	10,261	10,713
5人世帯	2,895	3,369	3,733	3,907	3,904	3,745	3,430
6人世帯	2,452	2,584	2,456	2,285	2,037	1,605	1,433
7人以上世帯	4,140	3,396	2,386	1,577	1,277	812	344
1世帯当たり人員(人)	4.97	4.54	4.05	3.69	3.45	3.19	3.07

(注) 1 昭和30年、35年、40年、45年、50年は国勢調査による。

2 昭和60年、65年は国土庁計画・調整局算出による。

3 昭和45年以降は沖縄を含む。

### (都市化)

都市化の進行の程度を表わす人口集中地区人口は、これまで総人口の増加率の約3倍の速度で増加してきた。

これまでの急激な都市化は、経済成長に伴う産業構造の高度化に対応するとともに、世帯の核家族化による都市的生活者の増大及び都市的生活様式の普及に対応していた。

今後の生活水準の上昇は、都市的生活様式の一層の普及をもたらし、都市的な生活様式及び居住環境を求める人々の増加により、都市化の速度はそれほど鈍化せず、このため、昭和60年の人口集中地区人口は約7,990万人、65年には約8,630万人、75年には約9,790万人と50

年に比べ、それぞれ約1,600万人、約2,300万人、約3,400万人増加し、定住人口のそれぞれ65%、67%、72%を占めるものと見込まれ、特に地方都市及びその周辺地域での都市化の急速な進展が予想される。

表2 人口集中地区人口の増加

項目	実数(千人)							年平均伸び率(%)					
	昭和35年	40年	45年	50年	60年	65年	75年	40年/35年	45年/40年	50年/45年	60年/50年	65年/60年	75年/65年
定住人口	93,419	98,275	104,665	111,940	123,749	128,272	136,899	1.02	1.27	1.35	1.01	0.72	0.65
人口集中地区人口	40,830	47,261	55,997	63,823	79,942	86,327	97,883	2.97	3.45	2.65	2.28	1.55	1.26
人口集中地区人口 定住人口(%)	43.7	48.1	53.5	57.0	64.6	67.3	71.5						

- (注) 1 昭和35年、40年、45年、50年は国勢調査による。  
 2 昭和60年、65年、75年は国土庁計画・調整局算出による。  
 3 昭和45年以降は沖縄を含む。

(高学歴化)

昭和35年に18歳以上人口の約7%を占めていた大学、短大、高専卒業者及び在学者<sup>(注)</sup>(以下「高学歴者」という。)は、進学率の急速な上昇に伴い、50年には約14%を占めることとなった。

高学歴化の背景となるこれらの高等教育機関への進学率の推移は、昭和30年には男子15.0%、女子5.0%であったが、50年には男子44.1%、女子32.4%へと急速に上昇した。

今後の高等教育は、従来の大学、短大、高専のほか、通信教育、専修学校、放送大学など新しい多様な形態において発展するものと予想されるが、大学、短大等への進学率を従来の傾向等を勘案し、今後なお若干の上昇を見るものとして推計すれば、高学歴者は、昭和60年には約1,600万人、65年には約2,000万人、75年には約2,800万人に達し、18歳以上人口に占める割合も、それぞれ約19%、約21%、約28%に達するものと見込まれる。

(注) 高専については4年以上の在学者をいう。

表3 高学歴者の推移

項目	昭和35年	45年	50年	60年	65年	75年
高学歴者(千人)	4,067	8,318	10,784	16,417	20,113	28,409
18歳以上人口(千人)	59,900	73,727	79,873	88,680	93,864	102,624
高学歴者 18歳以上人口(%)	6.8	11.3	13.5	18.5	21.4	27.7

- (注) 1 昭和35年、45年は国勢調査及び学校基本調査による。  
 2 昭和50年、60年、65年、75年は国土庁計画・調整局算出による。  
 3 昭和50年以降は沖縄を含む。

## 2 定住人口の社会的変化

### (労働力供給)

昭和50年の労働力人口は、約5,440万人と35年に比べ約1,040万人増加した。今後の10年間の労働力人口の増加率は、経済の高度成長期の10年間（昭和35年～45年）における増加率の約3分の1まで低下するものの、約420万人増加し、60年には約5,860万人になり、また65年には約6,110万人、75年には約6,230万人になるものと見込まれる。

また、労働力人口の15歳以上人口に占める割合は、人口の老齢化、若年層の進学率の上昇、農業労働力の減少等が長期的に持続する過程で、昭和35年67%から50年の64%、60年の62%、65年の61%、75年の58%へと次第に低下し、したがって、労働力人口の扶養負担が漸次増大していくこととなる。

更に、15歳～24歳の労働力人口は、昭和60年までの10年間に約130万人減少するが、一方、同期間に40歳以上の中高年の労働力人口は、約620万人増加する。このため、40歳以上の労働力人口の労働力人口全体に占める割合は、昭和35年の38%から50年の47%、60年の54%へと急速に上昇して、65年には58%に達することとなる。

労働力人口の中高年齢化の進行は、既に述べた人口の高学歴化とあいまって我が国の産業構造、職業構造に強い影響を与えることとなる。

表4 労働力供給構造

項目	実績(千人)						年平均伸び率(%)	
	昭和35年	45年	50年	60年	65年	75年	45年/ 35年	60年/ 50年
定住人口	93,419	103,720	111,940	123,749	128,272	136,899	1.05	1.01
15歳以上人口	65,324	78,897	84,673	94,319	99,798	108,132	1.91	1.08
労働力人口	44,009	52,948	54,390	58,593	61,066	62,251	1.87	0.75
15歳～24歳	11,195	11,506	8,445	7,096	7,672	7,915	0.27	1.73
25歳～64歳	30,903	38,878	43,244	48,268	49,764	49,858	2.32	1.11
40歳～64歳	14,780	19,919	22,657	28,320	31,938	31,469	3.03	2.26
65歳～	1,911	2,565	2,701	3,229	3,629	4,478	2.99	1.80
労働力人口 15歳以上人口 (%)	67.4	67.1	64.2	62.1	61.2	57.6		

(注) 1 昭和35年、45年、50年は国勢調査(ただし、35年は定住人口を除き1%抽出集計結果)による。

2 昭和60年、65年、75年は国土庁計画・調整局算出による。

3 昭和50年以降は沖縄を含む

### 3 生活様式と水準

およそ37万平方キロメートルの限られた国土に、昭和60年には約1億2,400万人、65年には約1億2,800万人の人々が生活することとなるが、これらの人々は、現在に比べ平均年齢が高い上に、その3分の2以上は都市地域に居住する。これらの人々は私的ストックの充実、社会的消費の拡大、余暇活動の充実など、より一層生活の質的豊かさを求めることとなる。

しかし、国土資源の有限性が顕在化し、また、厳しい国際環境の下でエネルギー、鉱物資源等の制約が強まり、更に、これまでのような高い経済成長が持続し得ないこと等を考慮すれば、このような人々の欲求に対応するのは容易ではない。

このため、生活様式と水準についても厳しい選択が必要であり、常に我々に与えられた可能性の中から慎重に意思決定を積み重ねていかなければならない。

(国民生活時間の変化)

人口の増加と年齢構造の変化及び人口の社会的変化が進み、また、国民の生活に対する価値観が変化することを反映して、国民生活時間の構造も変化する。

我が国の労働時間は、昭和30年代後半から次第に短縮されてきたが、今後、週休二日制の普及等により更に減少することが見込まれ、このため、労働力人口が増加するにもかかわらず、国民総労働時間は微増にとどまるものと見込まれる。この結果、国民総拘束時間は、通勤通学時間がかなり増加するものの、昭和60年及び65年においても、およそ3,000億人・時にとどまり、国民総生活時間の3割以下に減少することとなる。

一方、自由時間は、国民全体で年間に昭和60年には2,600億人・時、65年には2,700億人・

表1 国民総生活時間(4歳以上)

(単位：億人・時)

区 分	昭和40年		50年		60年		65年		倍 率	
	時間	構成比 (%)	時間	構成比 (%)	時間	構成比 (%)	時間	構成比 (%)	60年/50年	65年/50年
生活必需時間	3,457	43.0	4,085	44.9	4,587	45.0	4,780	45.1	1.12	1.17
拘束時間	2,702	33.6	2,770	30.4	2,980	29.3	3,064	28.9	1.08	1.11
(労働)	1,433	17.8	1,343	14.8	1,368	13.4	1,376	13.0	1.02	1.02
(勉学)	377	4.7	328	3.6	351	3.4	366	3.5	1.07	1.12
(通勤・通学)	165	2.1	202	2.2	258	2.5	289	2.7	1.28	1.43
(家事)	727	9.1	897	9.9	1,003	9.8	1,033	9.7	1.12	1.15
自由時間	1,873	23.3	2,244	24.7	2,621	25.7	2,761	26.0	1.17	1.23
(住宅内)	1,344	16.7	1,461	16.1	1,479	14.5	1,480	13.9	1.01	1.01
(住宅外)	529	6.7	783	8.6	1,142	11.2	1,281	12.1	1.46	1.64
合 計	8,032	100.0	9,099	100.0	10,188	100.0	10,605	100.0	1.12	1.17
定住人口(4歳以上) (千人)	91,692		103,867		116,300		121,066		1.12	1.17

(注) 生活時間はNHK生活調査を基礎とした。各生活時間の定義は以下のとおりである。

- (1) 生活必需時間：睡眠、食事及び身の回りの用事のための時間
- (2) 拘束時間：労働、勉学、通勤、通学及び家事のための時間
- (3) 自由時間：生活時間の全体から生活必需時間と拘束時間を引いた残余の時間

### 3 生活様式と水準

時をそれぞれ超え，特に住宅外自由時間は著しく増加し，現在と比較して，60年には1.4倍強，65年には1.6倍強となる。自由時間の増加により，生活必需時間及び自由時間が国民総生活時間の7割以上を占めることとなり，所得水準の上昇，価値観の変化等とあいまって人々がゆとりのある豊かな生活を営む可能性が高まることとなる。これに対し，国民一人ひとりとはもとより，地域社会にとっても自由時間の過ごし方についての検討が必要となってくる。

#### (住 環 境)

住環境は人々の安定感ある生活にとって基盤となるものであり，大気及び水，静けさ，景観等の環境を基礎として，住宅規模，設備，日照等住宅そのものの水準，住宅の密度及び配置，公園，緑地，街路，給排水等街区としての環境，更には教育，医療，交通等を含めた地域としての環境等によって構成される。

我が国の住環境を総体として見れば，所得水準に比べ国際的に立ち遅れた分野であり，その総合的な整備に対する国民の欲求はますます強まっている。

住環境の中核をなす住宅の必要戸数は，世帯数の大幅な増加及び今後の住替え等の動向を考慮すると，昭和60年には約4,100万戸，65年には約4,400万戸と見込まれる。更に，戸数そのものよりも住宅の広さ，設備，周辺の環境との調和，就業就学の場との距離等の質的な面に対する欲求が大きくなっている。

住宅の広さについては，昭和65年の1戸当たりの平均住居専用面積は，約85平方メートルを目標とする。

また，住宅と街路，都市公園，上下水道，学校等を適切に組み合わせ，良好な住環境を総合的につくりあげていくためには，住宅地をはじめ，学校用地，街路，都市公園等の住環境スペースの確保が重要であるが，その新規必要量は，昭和51年～60年には約29万ヘクタール～35万ヘクタール，51年～65年には約44万ヘクタール～52万ヘクタールとなる。

しかしながら，住環境スペースの確保については，宅地としての土地利用転換等の制約も予想されるため，地域の特性に応じて土地の高度利用を進めるとともに，水資源の確保，交通手段の整備等との整合を図りつつ，住環境の整備を進める必要がある。

表2 住 宅

項 目	実 数				指 数(昭和48年 = 100)			
	昭和43年	48年	60年	65年	昭和43年	48年	60年	65年
住宅ストック総数(戸数)	2,559	3,106	4,100	4,400	82	100	132	143
一戸当たり床面積(m <sup>2</sup> )	73.9	77.1	83	85	96	100	108	110
住宅延べ床面積(百万m <sup>2</sup> )	1,890	2,400	3,400	3,800	79	100	142	158

#### (食生活)

食生活は多彩な内容を持ち，国民一人ひとりの嗜好に差があるとともに，性別，年齢別，居住地等によって傾向が異なるため，今後の人口の年齢構造の変化，都市化の進展等がさま



ざまな影響を与えるものと考えられるが、これらの生活水準の安定的向上の一側面として、より豊かな食生活への欲求が続くものと考えられる。

食生活の量的水準については、いくつかのケースが考えられる。最近の量的拡大の停滞、将来の労働条件の緩和等による国民の栄養所要量の安定化、食糧供給をめぐる厳しい条件等を勘案すると、現状に近い水準で安定的となることも考えられるが、生活水準の上昇が食生活の量的拡大をもたらすとすれば、最も基本的な1人1日当たり栄養供給量は、昭和60年には熱量2,590カロリー、たん白質83グラム程度、65年には熱量2,640カロリー、たん白質85グラム程度に達するものと見込まれる。また、熱量に占めるでん粉食比率の低下等を進むこととなる。

この場合、人口の増加を考え合わせると、熱量及びたん白質の総必要供給量は、現状よりも、昭和60年で約16%、65年で約22%～23%増加するが、これに対応して、食糧の安定的供給を確保する必要がある。しかし、このことは容易な問題ではないと考えられる。特に、食糧をめぐる国際環境が不安定に推移する可能性があるため、主要農産物の自給率の維持、向上及び沿岸海域における水産資源の培養が大きな課題となるが、その推移によっては、食生活の量的拡大が困難となることも予想される。

表3 食 生 活

項 目	実 数				指 数(昭和50年=100)			
	昭和40年	50年	60年	65年	昭和40年	50年	60年	65年
1人1日当たり栄養供給量								
熱 量(Cal)	2,408	2,467	2,590	2,640	98	100	105	107
た ん 白 質(g)	73.7	78.8	83	85	94	100	106	108
年間熱量総必要供給量(兆 Cal)	86.4	100.8	117	123	86	100	116	122
年間たん白質総必要供給量(万 t)	264	322	375	395	82	100	116	123

(注) 農林省「食料需給表」を基礎として算出したものである。

#### (エネルギー)

エネルギーは、生産、流通、消費を通ずる広い意味の生活の豊かさを支える最も基本的な資源の一つである。

これまでは、恵まれた内外環境の下で、我が国のエネルギー消費は、輸入石油依存度を高めつつ、大幅な拡大を続けてきたが、今後は、海外エネルギー供給の不安定性、エネルギー関連施設の立地問題等の供給面での制約を意識したエネルギー消費のあり方が求められている。

このため、今後は、国民経済全体として省エネルギー化を強力に推進する必要があるが、その場合でも、なお国民の生活水準を着実に向上させていくためには、その必要量は増大し、国民1人当たりエネルギー需要は、昭和60年度には約5,000万キロカロリー（石油換算約5.3キロリットル）、65年度には約5,800万キロカロリー（同約6.2キロリットル）となる。

### 3 生活様式と水準

この場合、我が国のエネルギー総需要は、昭和60年度には約6,200兆キロカロリー（石油換算約6.6億キロリットル）、65年度には約7,400兆キロカロリー（同約7.9億キロリットル）と、それぞれ50年度の約1.7倍及び約2.0倍に達するものと見込まれる。

表4 エネルギー

項 目	実 数				指 数(昭和50年度 = 100)			
	昭和40年度	50年度	60年度	65年度	昭和40年度	50年度	60年度	65年度
1人当たりエネルギー総需要 (百万Kcal)	16.9	32.8	50	58	52	100	152	177
(同上石油換算) (Kℓ)	(1.80)	(3.49)	(5.3)	(6.2)				
GNP(45年価格)単位当たり								
エネルギー需要(百万Kcal/百万円)	39.8	39.3	37	35	101	100	94	89
(同上石油換算) (Kℓ/百万円)	(4.23)	(4.18)	(3.9)	(3.7)				
エネルギー総需要 (兆Kcal)	1,656	3,666	6,200	7,400	45	100	169	202
(同上石油換算) (百万Kℓ)	(176)	(390)	(660)	(790)				

(注) 1 ここでいうエネルギー需要は、一次エネルギー需要である。

2 石油換算は、9,400Kcal/ℓによる。

#### (モータリゼーション)

人々がその居住地を中心に自らの生活圏域を形成し、その生活に利便性、起動性を求めるに当たっては、モータリゼーションが大きな役割を果たすこととなる。

これまでモータリゼーションは、人々の生活圏域の広域化を伴いつつ急速に進展してきており、国土条件から見て世界的にも高水準の普及状況にある。今後、自動車交通の持つ社会的コストに着目して、その規制が強化され、増加のテンポは鈍化するとしても、人々の根強い欲求を背景に、モータリゼーションは、当分は、更に進展することになる。

このため、乗用車は、昭和50年の1,000世帯当たり556台から60年代には620台～680台にまで普及が進み、乗用車保有台数は、60年には現在より約600万台～800万台増加し、2,350万台～2,580万台、65年には約800万台～1,100万台増加し、2,550万台～2,810万台に達する。

このようなモータリゼーションの進展を前提として地域づくりや国土利用の方向を考えなければならないが、特に、地方における魅力ある定住圏確立のための生活道路網の整備や公共交通機関との適切な分担関係の確立が必要である。

また、自動車交通の増加による交通公害を防止するため、万全を期する必要がある。

表5 モータリゼーション

項 目	実 数				指 数(昭和50年 = 100)			
	昭和40年	50年	60年	65年	昭和40年	50年	60年	65年
1,000世帯当たり乗用車保有台数 (台)	99	556	618～ 678	619～ 684	18	100	111～ 122	111～ 123
乗用車保有台数 (万円)	229	1,738	2,350～ 2,580	2,550～ 2,810	13	100	135～ 148	146～ 162

(レクリエーション)

国民の意識の変化を背景に、国民の生活に占めるレクリエーションの役割はますます大きくなり、その質的充実を図ることが豊かな生活を実現するために重要な要件となる。

国民1人当たりのレクリエーション活動に当てる時間は、昭和60年には現状の1.34倍、65年には1.47倍に達し、1日平均49分からそれぞれ66分、72分へと増加する。また、その内容は、特にスポーツ等の活動的なレクリエーションの比重が高まる。

このようなレクリエーションはいろいろな場において行われるが、特に、日常生活圏における身近なレクリエーションの持つ意味が大きくなり、日々の生活の中で、より積極的に位置づけられることとなる。このため、身近なレクリエーション環境の整備、既存諸施設の活用、管理、運営等が重要な課題となる。

一方、日帰り及び宿泊レクリエーション需要は、国民1人当たり、現状の3.8回/年から昭和60年には4.6回/年、65年には5.5回/年へと増加し、この場合も海洋性、山岳性等のスポーツ型の比重が高まる。このようなレクリエーション活動の中で、人々は国土との直接のふれあいを求めることとなるが、この需要は、我が国全体で昭和60年には約5億8,000万人・回、65年には約7億人・回に達する。

これに対応して、昭和60年(65年)には、登山、スキー等の山岳性スポーツ、自然観賞、行楽等に必要とされる自然レクリエーション地域は、約570万ヘクタール(約600万ヘクタール)、また海水浴等の海洋性スポーツに必要とされる海洋性レクリエーション地域は、海岸延長で約1,300キロメートル(約1,500キロメートル)となり、レクリエーションスペースを拡大することが必要となる。しかし、国土条件の制約から地域的に野外レクリエーションスペースの供給に限界があり、また、一定の地域に過度に利用が集中すれば、自然環境が悪化するおそれがある。したがって、レクリエーションスペースと他の土地利用との調整及び自然環境の保全とレクリエーション利用との調整が重要な課題となる。

表6 レ ク リ エ ー シ ョ ン

項 目	実 数			指 数(昭和50年=100)		
	昭和50年	60年	65年	昭和50年	60年	65年
国民1人当たり余暇時間 (時間)	2,760	2,960	3,014	100	107	109
うちレクリエーション時間 (時間)	297	399	437	100	134	147
国民1人当たり日帰り及び宿泊 レクリエーション回数 (回)	(49年)3.85	4.65	5.50	(49年)100	121	143
うちスポーツ型 (回)	(49年)1.02	1.56	1.86	(49年)100	153	182
日帰り及び宿泊レクリエーシ ョン総回数 (億人・回)	(49年)4.23	5.75	7.06	(49年)100	136	167
うちスポーツ型 (億人・回)	(49年)1.12	1.93	2.38	(49年)100	172	213

#### 4 経済の成長径路

#### 4 経済の成長径路

前述の生活様式と水準を目標としつつ、これを現実するための経済活動に関する進路を探索しなければならないが、今後の我が国経済をとりまく諸条件は従来にも増して厳しく、高度成長経済を支えてきた要因は次第に変化してきており、飛躍的な技術革新の可能性が見通し難であること、エネルギーや原材料の長期的供給の見通しについて楽観し得ないことなどから、経済の安定成長を維持するために努力を必要としている現状である。

更に、顕在化した土地、水等の国土資源の有限性に対応し、人と国土の安定的な均衡を実現していくことが要請されており、この観点からも、長期的な経済の成長径路について国民的な合意を形成していく必要がある。

経済の成長径路の想定に当たっては、生活様式と水準等を達成するための社会資本の問題、省資源・省エネルギー推進の見通しやエネルギー・基礎資材関連施設の立地制約等の問題、労働力供給に対応する就業の問題などが主要な検討課題である。

##### (1) 投資の規模と構成

生活様式と水準を実現するためのストックをこの国土に構築し、定住構想達成の基礎条件を整備していくためには、かなりの規模の投資を地域間、部門間に適切に配分されるよう誘導していくことが必要である。また、同時に、政府投資の受け持つべき分野の明確化、民間設備投資における公害防除投資や公共的機能を持つ投資の拡充、民間投資と政府投資の有機的結合が図られなければならない。

想定される安定成長径路の下で見込まれる累積国内総固定資本形成(昭和50年価格)は、昭和51年から60年の10年間で約660兆円程度、51年から65年の15年間で約1,150兆円程度と見込まれる。これは昭和41年から50年の累積額の約1.8倍及び約3.1倍に相当し、戦後これまでの累積国内総固定資本形成をも大幅に上回る規模である。これを民間企業設備投資、民間住宅投資、政府投資ごとに見れば、昭和51年から60年の累積投資額は、それぞれ約290兆円、約160兆円、約210兆円程度、51年から65年ではそれぞれ約510兆円、約280兆円、約370兆円程度と見込まれる。

##### (2) 経済の規模と構成

経済の安定成長径路の維持を前提とすれば、昭和50年代の実質経済成長率は年平均6%程度、60年以降はそれよりも低い成長率となり、国民総生産(昭和50年価格)は、昭和60年には約260兆円程度、65年には約330兆円程度となる。これは昭和50年の145兆円に対しそれぞれ約1.8倍、約2.3倍の経済規模に相当する。国民総支出に占める国内総固定資本形成のシェアについて見ると、昭和50年の30.8%から65年には約33%程度へ拡大するものと見込まれる。このうち、民間住宅投資、政府投資の国民総支出に占めるシェアがやや拡大するのに対し、民間企業設備投資のシェアは、65年でほぼ50年と同程度の水準となる。

### (3) 産業活動

経済の安定成長径路を支える産業活動の規模（生産額）は，昭和60年には50年のおよそ1.9倍，65年にはおよそ2.4倍となる。

産業別構成について見ると，第1次産業のシェアは昭和50年の3.8%から65年には約2%程度へと漸次低下するが，第2次産業のシェアは不況であった50年の57.9%から65年には約62%程度へと高まり，また第3次産業のシェアは50年の38.3%から65年には約36%程度へと50年よりも若干低い水準で推移するものと見込まれる。

このような産業活動の規模に対応する工業出荷額（昭和50年価格）は昭和60年にはおよそ250兆円程度，65年にはおよそ320兆円程度になるものと見込まれる。

その構成を見ると，土地，水，環境等に対する負荷の比較的少ない機械等の都市型工業のシェアが拡大し，全製造業の50%以上を占めるが，その変化のテンポは従来と比べ相当緩やかなものとなる（表1）。

表1 工業出荷額

項 目	昭和40年	50年	60年	65年
工業出荷額(昭和50年価格、兆円)	49.3	127.5	250	320
指 数 (昭和50年=100)	(39)	(100)	(195)	(252)
(構成比%)都 市 型	40.2	47.1	52	53
金 属 加 工 型	26.2	35.0	39	39
雑 貨 型	14.0	12.1	14	14
資 源 型	59.8	52.9	48	47
基 礎 資 源 型	29.2	29.3	28	28
地 方 資 源 型	30.5	23.5	20	19

- (注) 1 金属加工型は金属製品、機械工業をいう。  
 2 雑貨型は印刷・出版、衣服、家具、ゴム製品その他をいう。  
 3 基礎資源型は、石油・石炭製品、化学、鉄鋼、非鉄金属、紙・パルプをいう。  
 4 地方資源型は、窯業・土石、食品、木材・木製品、繊維をいう。

また，国民生活と産業活動のために必要なエネルギーの供給量は，一次エネルギーで，昭和60年度には約6,200兆キロカロリー，65年度には約7,400兆キロカロリーに達する。これに対応して必要となる石油輸入量は，石油以外のエネルギー供給のための政策努力等によって変動するが，今後，石油代替エネルギーの開発・導入が円滑に進んだ場合であっても，最小限昭和60年度には4.3億キロリットル～4.4億キロリットル程度，65年度には4.5億キロリットル～5.0億キロリットル程度になるものと想定される（表2）。更に，石油精製量については，今後の油種構成の動向や非精製用原油輸入，製品輸入等の見通しによって幅があるが，この計画においては，昭和60年度には50年度に比べ約1.6倍程度，65年度には約1.7倍～1.9倍程度を想定する。なお，鉄鋼の生産量については，国際的な需給関係の不確定さ，産業構造の変化に伴う鉄鋼需要の動向等，長期的見通しを立てにくい要因があるが，安定成長径路の下での生産量は，今後とも漸次増加していくものと想定する。

#### 4 経済の成長経路

しかし、石油精製、石油化学、電力、鉄鋼等のエネルギー及び基礎資材産業の既存の集積地においては、環境等の面から供給拡大に限界があり、また新しい工業基地の建設はその期間が長期化する状況にある。したがって、経済の安定成長を維持していくためには、エネルギーや基礎資材関連施設の新規立地について、地域の合意を得ながら格段の政策努力を積み上げていく必要がある。

表2 エネルギー供給等

項目	実数				指数 (昭和50年度 = 100)			
	昭和40年度	50年度	60年度	65年度	昭和40年度	50年度	60年度	65年度
一次エネルギー供給量 (10兆Kcal)	166	367	620	740	45	100	169	202
発電電力量 (10億KWH)	183	453	830	1030	40	100	183	227
石油輸入量 (百万Kℓ)	101	286	430~440	450~500	35	100	150~154	157~175

- (注) 1 石油輸入量は、代替エネルギーの開発等を前提とした場合においても最小減必要となる量である。  
2 発電電力量は送電端ベースである。

#### (4) 交通量

地域間のつながりが深まり、また産業活動が更に活発化していくにつれ、交通量も増大し、安定成長経路に対応した国内旅客輸送量は、昭和60年度には約1兆人キロ、65年度には約1兆2,000億人キロとなり、国内貨物輸送量は、60年度には6,000億トンキロ、65年度には7,000億トンキロをそれぞれ超える水準となる。

このような増大する輸送需要に対しては、各種交通機関の適切な組み合わせによって対応する必要がある。

今後10年～15年間の国内旅客輸送の分担については、自動車は、これまでの急速な拡大傾向を鈍化させつつも、輸送人キロ合計の55%～57%へとある程度の増加が見込まれ、鉄道は、長期的にはその拡大が期待されながらも、当面38%程度へと分担率は低下するものと見込まれる。また、航空については、昭和60年度で現状の約2倍、65年度で現状の約4倍の輸送量を分担することが期待され、この場合には、全輸送人キロに占める航空の分担率は、現状の約3%から60年度の約4%、65年度の約6%へと拡大する。

国内貨物輸送については、輸送トンキロで見ると、自動車は現状を若干上回る38%～39%程度の分担が可能と見込まれる。しかし、鉄道については、昭和65年度には現状を上回る程度の輸送量が期待されるものの、他の輸送機関との競争力の低下などのために、分担率は低下せざるを得ないものと予想される。このため、貨物輸送の内航海運への依存が強まり、輸送トンキロで見た海運の分担率は、現状の約51%から昭和60年度の約54%、65年度の約55%程度へと拡大することが見込まれる(表3)。

表3 交 通 量

項 目			実 数								指 数			
			昭和40年		50年度		60年度		65年度		(昭和50年度=100)			
				構成比 (%)		構成比 (%)		構成比 (%)		構成比 (%)	40年度	50年度	60年度	65年度
旅 客	輸 送 人 員 (百万人)	総 計	30,792	100.0	46,176	100.0	60,200	100	67,500	100	67	100	130	146
		自動者	14,863	48.3	28,412	61.5	41,000	68	45,000	67	52	100	144	159
		鉄 道	15,798	51.3	17,588	38.1	19,000	32	22,000	33	90	100	108	126
		海 運	126	0.4	151	0.3	200	0.3	220	0.3	79	100	132	148
		航 空	5.2	0.0	25	0.1	60	0.1	110	0.2	21	100	228	445
客	輸 送 人 キロ (億人キロ)	総 計	3,821	100.0	7,104	100.0	10,100	100	11,700	100	54	100	141	164
		自動者	1,207	31.6	3,609	50.8	5,800	57	6,400	55	33	100	160	177
		鉄 道	2,554	66.8	3,238	45.6	3,800	38	4,400	38	79	100	117	137
		海 運	31	0.8	66	0.9	100	1	120	1	47	100	158	182
		航 空	29	0.8	191	2.7	390	4	740	6	15	100	204	385
貨 物	輸 送 ト ン (百万トン)	総 計	2,625	100.0	5,030	100.0	8,600	100	10,000	100	52	100	171	199
		自動者	2,193	83.5	4,393	87.3	7,500	87	8,600	86	50	100	170	196
		鉄 道	252	9.6	185	3.7	170	2	190	2	136	100	94	103
		海 運	180	6.8	452	9.0	960	11	1,200	12	40	100	212	269
		輸 送 ト ン キロ (億トンキロ)	総 計	1,864	100.0	3,609	100.0	6,300	100	7,600	100	52	100	176
自動者	484	26.0	1,297	35.9	2,400	39	2,900	38	37	100	189	224		
鉄 道	573	30.7	474	13.1	460	7	500	7	121	100	96	107		
海 運	806	43.3	1,836	50.9	3,400	54	4,100	55	44	100	187	226		

(注) 貨物輸送の総計には航空を含む。

(5) 就業構造

完全雇用を前提とした就業者数(国勢調査ベース)は、労働力人口の増加を反映して、昭和60年には約5,800万人程度、65年には約6,000万人程度と50年に比べそれぞれ約500万人程度及び約700万人程度増加する。

長期的な産業構造の変化に対応した就業者の産業構成については、第1次産業就業者が漸次減少していくのに対し、第2次産業就業者と第3次産業就業者は、バランスをとりながら増加していくこととなり、おおむね10年後の第2次産業就業者のシェアは約36%~38%程度、第3次産業就業者のシェアは約54%~56%程度になるものと見込まれる(表4)。

表4 就 業 構 造

区 分	実 数 (万人)				構 成 比 (%)			
	昭和40年	50年	60年	65年	昭和40年	50年	60年	65年
就 業 者 数	4,761	5,314	5,800	6,000	100	100	100	100
うち第1次産業	1,173	735	520	430	24.6	13.8	9	7
第2次産業	1,539	1,810	2,100	2,200~ 2,300	32.3	34.1	36	37~38
第3次産業	2,047	2,752	3,200	3,400~ 3,300	43.0	51.8	55	56~55

## 第3 定住構想

### 1 国土の基本的条件

#### (1) 国土の特性

##### (地形と海洋)

有史以来日本列島に居住してきた日本人は、およそ延べ4億7,000万人と推計されるが、この4億7,000万人が約2,000年間にわたって土に刻み続けてきた総合的な蓄積が国土である。

その国土は、太平洋の西端に南北約3,000キロメートルにわたって展開する四つの主島と約4,000の島嶼からなり、急峻かつ小規模な山塊とその間にはさまれて点在する平地、海岸部の小規模な沖積平野、入りくんだ海岸線などによって複雑な地形を形成している。小規模な山塊は連なって分水嶺となり、国土を数多くの流域に分割しているが、主要な河川を基準とするならば約230の流域に分割されていると考えられる。

およそ37万平方キロメートルの国土のうち、利用の比較的容易な低地、台地及び丘陵地の面積は約13万平方キロメートル、傾斜度8度以下の面積は約12万平方キロメートル、高度100メートル以下の面積は約10万平方キロメートルであり、それぞれ国土面積の約30%～35%にすぎない。

一方、入江や湾、小島によって入りくみ、変化に富んだ海岸線は、約3万3,000キロメートルに及び、この海岸線に沿う水深50メートル以浅の浅海域の面積は約8万平方キロメートル、海岸線から200海里の海域面積は国土面積の10倍を超え、いずれも我が国にとって貴重な国土資源である。

##### (気候と植生)

国土の広がり南北約3,000キロメートルに及び、また、太平洋の西端にあつてユーラシア大陸と海洋の境界に位置することから、複雑な気象の変化があり、日本海側と太平洋側、山地と平地、内陸と臨海など地域による明瞭な気候の差が見られる。特に、日本海側は冬季間に多量の降雪があり、北海道及び日本海側の主要都市のうちには、根雪期間が150日から200日に及ぶ都市もある。このような多量の積雪を見る地域として、法律により指定された区域をとっても、国土の約50%を覆い、その人口は全人口の約18%に及んでいる。

これらの気候の特徴は、変化の多い地形とあいまって、多様な国土利用を形成する大きな要因となっており、比較的温暖多雨の恵まれた気候は、北から亜寒帯針葉樹林、温帯落葉広葉樹林、暖帯照葉樹林、更に南方の亜熱帯林など緯度及び標高により異なる多彩な植物相を示す緑をはぐくんではいる。



このため、人為の加えられていない原生の自然は極めてわずかしが存在しないものの、豊かな緑の中での生活は我が国に独得な自然観を生み出し、四季さまざまな植物の変化が人々の日常生活と深く結びついている。

#### (土 壤)

亜寒帯から亜熱帯までの気候変化、急峻な地形と多量の降雨、数多くの火山の活動等は、多彩な植生とあいまって、我が国の土壌分布を複雑なものとしている。しかし、褐色森林土と広く台地を覆う火山灰を母材とする土壌は、比較的広範囲に分布しており、このうち火山起源の未成熟土壌と花崗岩風化土は、農業生産力が低く、侵食を受けやすく、災害の危険性が高いため、特殊土壌の一つとして指定されている。

土壌層を中心とした表土は、動植物の生育、水分の保留、有機質の分解、太陽エネルギーの貯留などの機能を持つだけでなく、変化の多い気候条件とあいまって風土の形成に大きく影響している。

#### (災 害)

我が国土は、新しい造山帯にあり、地震、火山活動が活発なことに加えて、不安定な急斜面が多く、また、台風常襲地帯に位置し降水量も多いことから、洪水、土砂崩れ、高潮、津波等の自然災害の多い国土となっている。更に、今日、人口、産業が集積し、交通路が設けられ、活発な利用がなされているのは、河川の氾濫区域や高潮、津波、海岸侵食の危険性の高い海岸部、山崩れの危険のある山すそや峡谷沿いの地域など国土の比較的脆弱な部分ともいえよう。

このため、居住環境の安全性と安定性を高めるため、古くから、自然との闘いともいうべき多くの努力が続けられており、国土のいたるところに人間の手がかえられている。

#### (2) 人 と 国 土

国土は、現在及び将来の国民一人ひとりの諸活動の基盤であるばかりでなく、今日既に限られた資源であり、また地形変化の複雑性、多量の降雨、積雪、軟弱な沖積平地と特殊な土壌、災害の発生しやすい構造など人々の居住環境に多大の影響を与える条件が複雑にからみ合った空間としてとらえるべきものである。

これらの多様な条件が、地域性の豊かな風土を形成し、人々はこれに対応して地域によって特色のある生活様式や生産活動を生み出している。

このような国土の特性と利用の現況を考えれば、定住構想に基づいて、都市、農村を通じて地域性の豊かな人間居住の総合環境を整備していくに当たっては、第1に、国土の保全を推進し、国民の諸活動の基盤の安全性と安定性を高めることが要請される。この場合、微妙なバランスの保たれている自然条件の下で、現在の利用の安全性を確保しようとする人々の行為が、国土の将来の利用可能性を損なうことのないよう、現在の利用の安全性の向上と将来の利用における国土の安定性の確保とを調和させていくことが重要である。

このため、今後、全国的に都市化が進展する中で、新たに都市的土地利用を拡大する場合

## 1 国土の基本的条件

には、国土の特性に従い災害の危険の少ない地域を選択し、国土の改変を可能な限り最小限にとどめるよう努め、また、既存の国土保全のシステムに大きな負荷を与えないよう配慮する必要がある。

更に、都市と農村を連結する全国的なネットワークなど均衡ある国土利用の実現のための基盤整備は、地震や洪水等の自然災害による人々の諸活動の麻痺や被害を極小化するよう、計画、実施され、国土の保全、安全性を高める必要がある。

第2に、植生及び土壌など生活空間を構成する基礎因子に注目し、この適正な保護、管理、創出などを進めることが重要である。

我が国の植生は、国土の地理的特性から極めて変化に富んでおり、明確な季節変化とあいまって基本的な生活要素の一つとなっている。このため、都市における日常的な緑から、山岳地帯における原生の自然までの植生の適正な保護、管理、創出が重要な課題である。

また、表土については、それが人間生活にとって不可欠であり、その生成に長期間を要することから、これを貴重な資源と考えることが必要である。更に、表土が形成されるに至った風化、有機質の分解などの土壌生成作用の中に、国土の上に展開された民族の諸活動が集約されているという意味で、表土は貴重な遺産であり、その有効な利用、適正な保全とともに遺産の継承の新たな蓄積の創造が図られなければならない。

第3に、国土の均衡ある発展を確保するために、豪雪地帯における定住条件の整備を積極的に進めることが重要である。

我が国においては、冬季に季節風の影響によりほとんど全国において降雪を見、特に日本海側の地域の大部分は、深い雪の中に生活することとなる。このこともあって、昭和30年以降太平洋岸の地域との格差が拡大してきたが、それにもかかわらず、積雪への効果的な対応策が講ぜられるに至っていない。

国土の均衡ある発展をめざすためには、我が国においてフロンティアの比較的多く残されている豪雪地帯における定住に関する調査研究を総合的に進め、定住のための条件を積極的に整備することが重要である。

### (3) 国土の利用

国土の利用の基本方向は、国土利用計画法に基づく国土利用計画（全国計画）によるものとする。

国土の利用は、国土が現在及び将来における国民のための限られた資源であるとともに、生活及び生産を通ずる諸活動の共通の基盤であることにかんがみ、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ることを基本理念として、総合的かつ計画的に行われなければならない。

国土の利用を計画するに当たっては、引き続き人口が増加し、都市化が進展し、経済社会諸活動が拡大することに伴い、これらに適切に対処しなければならない。また、国際的な食

糧需給の基調の変化に適切に対応する必要がある。しかしながら、おおむね37万平方キロメートルの限られた国土において、国土の利用目的に応じた区分（以下「利用区分」という。）ごとの個々の土地の需要には対応しきれない状況にあるので、限られた国土資源を前提とした需要の調整が重要な課題である。また、公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等に配慮するほか、次の事項について配慮する必要がある。

第1に、国土の利用区分ごとの個々の土地の需要については、極力土地の有効利用を促進し、可能な限りその節減を図らなければならない。

第2に、森林、原野、農用地、宅地等の相互の土地利用の転換については、土地利用の可逆性が容易に得られないこと及び利用の転換に限界があることなどにかんがみ、計画的な調整を図りつつ、慎重に行わなければならない。

以上の基本方針に基づき、国土の利用を進める。

表1 国土利用の現況（昭和50年）

地 目	面積(万 ha)	構 成 比(%)
農 用 地	575	15.2
農 地	557	14.7
採 草 放 牧 地	18	0.5
森 林	2,518	66.7
原 野	41	1.1
水 面 ・ 河 川 ・ 水 路	113	3.0
道 路	97	2.6
宅 地	122	3.2
住 宅 地	94	2.5
工 業 用 地	15	0.4
事 務 所 ・ 店 舗 等 の 宅 地	13	0.3
そ の 他	309	8.2
合 計	3,775	100.0

(注) 1 国土庁「都道府県の地目別現況調」による。  
2 道路は一般道路と農林道の合計である。

#### (4) 水 資 源

我が国の年間平均降雨量は約1,800ミリメートル、総降雨量は約6,700億トンに達し、国土面積当たりの降雨量は世界平均を大きく上回っている。

しかし、人口1人当たり降雨量では世界平均の約5分の1であり、加えて流出時間が短かく、降雨の季節的偏りも大きい。また、地域的な降雨量の差と国土利用の偏在から、水需要と水資源の賦存との地域的な乖離が大きい。このような特性から、我が国においては、水は土地とともに有限な国土資源であることを前提としなければならない。

特に、東京、大阪の巨大都市を含む関東、近畿における定住人口1人当たり水資源賦存量は、その他の地域に比べ現在既に非常に低い水準にあるが、今後10年～15年間には更に減少

## 1 国土の基本的条件

することは避けられず，1人当たり水資源の賦存量から見ても今後の供給拡大はますます困難になっていくものと見込まれる。

これに対処するため，計画的な水資源の開発及び有効利用を一層推進する必要がある。

しかしながら，国土の均衡ある発展を図るためには，水資源の面から見ても相対的に余裕のある地域に定住人口を誘導するよう，長期的な観点から定住構想を進めていくことが必要である。

表2 地域別定住人口当たり水資源賦存量

地域区分	水資源賦存量 (湯水年、億m <sup>3</sup> /年)	定住人口1人当たり水資源賦存量(千m <sup>3</sup> /人・年)		
		昭和50年	60年	65年
北海道	493.1	9.24	8.16	7.67
東北	728.8	6.27	5.69	5.37
関東	248.7	0.74	0.64	0.61
東京圏	93.9	0.35	0.30	0.29
中部	776.1	4.16	3.66	3.52
北陸	206.4	7.08	6.30	6.03
近畿	413.8	1.95	1.74	1.67
大阪圏	116.0	0.74	0.67	0.65
中国	276.5	3.75	3.40	3.27
四国	191.9	4.75	4.46	4.37
九州	388.8	3.13	2.84	2.73
沖縄	6.1	0.59	0.56	0.55
合計	3,333.1	2.98	2.69	2.60

- (注) 1 国土庁水資源局「全国水資源賦存量調査」(昭和50年度)による。  
 2 水資源賦存量は、降水量から通常の蒸発散量を差し引いて求めている。

## 2 定住構想の仕組み

### (1) 定住構想の役割

国土の基本的条件の下で、経済、社会、文化活動などの諸活動の進展や交通通信手段の発達を伴いながら、国民一人ひとりの生活の行動領域が定められる。

一人ひとりの生活様式や居住の選択が国土の利用や地域社会を形づくっており、一人ひとりの自由な活動をより創造的に発展させる基盤を国土の上に築きあげていく必要がある。このための定住構想を確立しなければならない。

定住構想は、第1に、歴史的、伝統的文化に根ざし、自然環境、生活環境、生産環境の調和のとれた人間居住の総合的環境の形成を図り、第2に、大都市への人口と産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎に対処しながら新しい生活圏を確立することである。

この新しい生活圏を確立していくためには、国土の均衡ある発展のための基盤整備を進める一方、人々の自発的な創意と努力を軸とし、地方公共団体がその地域の特性を生かしつつ、安定感のある安全な総合的居住環境をつくりあげていく仕組みを編成する必要がある。

### (2) 定住構想の圏域

新しい生活圏の確立のための仕組みとして、自然環境をはじめとした国土の保全と利用及び管理、生活環境施設の整備と管理並びに生産施設の設置と管理等が一体として行われ、住民の意向が十分反映され得る計画上の圏域を定住圏として想定する必要がある。

生活圏の最も基本的な単位としては、世帯を形成しつつ住民の一人ひとりが日常生活を営んでいる身近かな圏域があり、この圏域は、生活・生産を通じ地理的にも機能的にも密接な関係を保っている農村部の集落圏や身近かな環境保全の単位となる街区で、おおむね50～100程度の世帯で形成されている圏域（居住区）である。全国はおよそ30万～50万の居住区で構成されている。この居住区が複数で、例えば、小学校区を単位とする広がりを持ち、コミュニティ形成の基礎となっている圏域（定住区）を構成する。全国およそ2万～3万の定住区から構成されている。この定住区が複合して定住圏を形成する。

この定住圏は、都市、農山漁村を一体として、山地、平野部、海の広がりを持つ圏域であり、全国は、およそ200～300の定住圏で構成される。

定住圏は地域開発の基礎的な圏域であり、流域圏、通勤通学圏、広域生活圏として生活の基本的圏域であり、その適切な運営を図ることにより、住民一人ひとりの創造的な活動によって、安定した国土の上に総合的居住環境を形成することが可能となる。

定住圏はそれぞれの特性を生かしながら生成発展し、同時に、各定住圏は相互に依存し協力する関係にあるので、その位置づけを明確にするため、全国及び地域（ブロック）ごとの定住構想の目標を想定しておく必要がある。

### (3) 定住圏の整備方式

定住圏の整備の方向については、既存の広域生活圏の施策等を基礎とし、新たに流域圏等

## 2 定住構想の仕組み

に配慮しつつ、地方公共団体が住民の意向をしんしゃくして定めるものとする。

市町村は、広域生活圏の施策等の実績を踏まえて、生活環境の整備と地域の振興を中心に、総合的居住環境の整備を進めるものとする。

都道府県は、市町村と連携して国土資源の利用、管理、交通ネットワークの形成、居住の安定性を確保するための根幹的施設の整備等を中心に、計画的に定住圏の整備を推進するものとする。

国は、定住圏における地方公共団体の総合的施策の実施に配慮して、定住圏整備のための諸施策の充実、強化を推進する。

### 3 定住構想の目標

定住圏及び定住区の構想を推進するに当たって、基礎となる地域（ブロック）ごとの定住構想の目標を次のように想定する。この目標は、国と都道府県との間で繰り返し作業した成果である。

#### （定 住 人 口）

戦後四半世紀に及ぶ東京圏及び大阪圏への激しい人口集中の結果、国土面積のわずか7.5%に過ぎない地域に、全人口の約38%が居住し、高密度社会を形成し、過疎問題が深刻なものとなっている。一方、国土面積の90%以上を占める東京圏・大阪圏以外の地域のうち広範な地域においては、若年層を中心とする人口の流出によって、地域の活力と魅力が失われ、過疎問題として政策課題となっている。

最近になって、東京圏・大阪圏への人口の集中傾向は著しく鈍化し、その他の地域において人口定住の兆しが見えはじめている。しかしながら、これまでの長期にわたる人口集中、特に若年層の集中の結果、東京圏・大阪圏における出生数は増大しており、昭和50年以降人口の社会増加がないと仮定した人口（封鎖人口）を推計しても、60年における東京圏・大阪圏の人口は約4,900万人と50年に比べ約620万人増加することとなる。一方、東京圏・大阪圏以外の地域の封鎖人口は約7,730万人で昭和50年に比べ約810万人の増加となる。

過密過疎問題を根本的に解決し、すべての地域において特色のある人間居住の総合的環境を整備していくためには、東京圏・大阪圏の人口をできる限り封鎖人口以下に抑制し、東京圏・大阪圏以外の地域へ人口の定着を図ることが必要である。特に、若年層の地方定住を進めることが、地方の活力の維持、向上と自律的な発展にとって欠くことのできないものである。このため、既に軌道に乗っている工業の分散を一層促進するとともに、大学等の高等教育機関、高次の医療機能、文化機能、中枢管理機能について地域的に適正な配置を図ることが重要な課題である。

このような観点から、地域別定住人口を表1及び表2のように想定する。

この地域別定住人口の積上げ値は、全国値よりも昭和60年で約250万人、65年で約370万人多くなっており、特に若年層人口について、前者が後者を多少上回っている。これは諸機能の分散の程度及び地方分散の形態について、現段階では確定し得ない要素があり、また、若年層人口は最も流動性が高い年齢層であり、定住地について不確定な要素が残されているためであるが、同時に、各地域の若年層人口の定着に対する期待の大きさを反映している。

このように、今後の政策選択によりある程度の変動を予想しつつも、この地域別定住人口の規模を目標として定住構想の実現を図るものとする。

#### （人口集中地区人口）

定住人口の居住形態については、当然地域による差異があるが、一般的に低密度の離散的居住形態が著しく拡大する場合には、土地、水等の供給が困難になるばかりでなく、生活環境の

3 定住構想の目標

表1 定 住 人 口

地域区分	昭和50年 (千人)	定住人口(千人)			封鎖人口(千人)			封鎖人口との偏差率(%)		
		60年	65年	75年	60年	65年	75年	60年	65年	75年
北海道	5,338	6,040	6,430	7,540	6,089	6,393	6,923	0.80	0.58	8.91
東北	11,625	12,808	13,562	15,063	12,891	13,506	14,545	0.64	0.41	3.56
関東	33,622	39,074	41,034	44,503	38,421	40,164	43,413	1.70	2.17	2.51
東京圏	27,042	31,240	32,559	34,912	31,067	32,473	35,111	0.56	0.26	0.57
中部	18,644	21,195	22,031	23,485	20,948	21,910	23,674	1.18	0.55	0.80
北陸	2,914	3,274	3,421	3,662	3,235	3,368	3,608	1.21	1.57	1.50
近畿	21,231	23,790	24,756	26,542	24,050	25,120	27,131	1.08	1.45	2.17
大阪圏	15,696	17,232	17,805	18,913	17,896	18,701	20,233	3.71	4.79	6.52
中国	7,366	8,133	8,443	8,941	8,150	8,473	9,056	0.21	0.35	1.27
四国	4,040	4,298	4,395	4,514	4,455	4,634	4,934	3.52	5.16	8.51
九州	12,417	13,708	14,244	15,074	13,824	14,487	15,616	0.84	1.68	3.47
沖縄	1,043	1,125	1,158	1,180	1,176	1,259	1,424	4.34	8.02	17.13
積上げ値		126,292	131,978	142,441	/					
全国値 (定住人口)	111,940	123,749	128,272	136,899						
全国値と の偏差率 (%)		2.1	2.9	4.0						

- (注) 1 昭和50年は国勢調査による。  
 2 地域(ブロック)別の定住人口は、都道府県算出の積上げである。  
 3 全国値との偏差率 = (積上げ値 - 全国値) / 全国値 (%)  
 4 封鎖人口との偏差率 = (定住人口 - 封鎖人口) / 封鎖人口 (%)  
 5 封鎖人口は昭和50年以降人口の社会増減がないとした場合の人口である。  
 6 この計画の表の地域区分は以下による。  
 北海道……………北海道  
 東北……………青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島、新潟  
 関東……………茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、山梨  
 東京圏……………埼玉、千葉、東京、神奈川  
 中部……………富山、石川、福井、長野、岐阜、静岡、愛知、三重、滋賀  
 北陸……………富山、石川、福井  
 近畿……………福井、三重、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山  
 大阪圏……………京都、大阪、兵庫  
 中国……………鳥取、島根、岡山、広島、山口  
 四国……………徳島、香川、愛媛、高知  
 九州……………福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島  
 沖縄……………沖縄

整備，環境保全，国土保全のための費用が非常に大きなものとなるおそれがある。

このため，希少な国土資源の有効利用及び総合的な居住環境の効率的整備を重視する観点から，地域の環境保全に配慮しつつ，地域の特性に応じた程度な規模と密度を計画し，居住空間を拡大していく必要がある。

このような観点から，地域別人口集中地区人口を表3のように想定し，これに沿って地域ご



表2 年 齡 階 層 別 定 住 人 口

(単位：千人)

地域区分	0歳～14歳			15歳～24歳			25歳～64歳			65歳～		
	昭和50年	60年	65年	50年	60年	65年	50年	60年	65年	50年	60年	65年
北海道	1,313	1,381	1,353	840	820	895	2,817	3,298	3,532	367	541	650
東北	2,750	2,965	3,040	1,754	1,676	1,797	6,098	6,782	7,069	1,021	1,385	1,656
関東	8,245	9,490	9,227	5,393	6,082	6,852	17,799	20,588	21,540	2,158	2,913	3,416
東京圏	6,636	7,562	7,241	4,410	5,049	5,671	14,383	16,470	17,114	1,586	2,159	2,534
中部	4,601	5,070	4,971	2,727	2,951	3,238	9,773	11,134	11,457	1,541	2,041	2,365
北陸	687	761	745	402	431	477	1,547	1,715	1,787	277	368	412
近畿	5,225	5,965	5,786	3,154	3,552	4,019	11,195	12,221	12,593	1,648	2,053	2,358
大阪圏	3,905	4,343	4,159	2,374	2,708	3,049	8,294	8,803	9,010	1,114	1,378	1,587
中国	1,702	1,897	1,869	1,007	1,031	1,150	3,908	4,261	4,368	747	944	1,056
四国	908	990	953	548	474	521	2,143	2,317	2,331	439	518	590
九州	2,956	3,259	3,224	1,885	1,726	1,861	6,369	7,187	7,382	1,204	1,535	1,777
沖縄	327	328	322	192	151	142	450	557	594	73	90	101
積上げ値		30,380	29,789		17,979	19,924		66,334	68,768		11,559	13,496
全国値 (定住人口)	27,221	29,430	28,474	17,020	17,163	18,821	58,787	65,247	67,068	8,865	11,909	13,909
全国値との 偏差率(%)		3.2	4.6		4.8	5.9		1.7	2.5		2.6	3.0

(注) 1 昭和50年は国勢調査による。

2 全国値との偏差率 = (積上げ値 - 全国値) / 全国値 (%)

表3 人 口 集 中 地 区 人 口

地域区分	実 数 (千人)					増 加 数 (千人)				人口集中地区人口 定住人口 (%)				
	昭和40年	50年	60年	65年	75年	40年～50年	50年～60年	50年～65年	50年～75年	40年	50年	60年	65年	75年
北海道	2,409	3,240	3,996	4,322	5,226	831	756	1,082	1,986	46.6	60.7	66.2	67.2	69.3
東北	3,322	4,118	6,189	7,203	9,213	796	2,071	3,085	5,095	28.9	35.4	48.3	53.1	61.2
関東	17,124	24,112	30,254	32,644	37,429	6,988	6,142	8,532	13,317	63.5	71.7	77.4	79.6	84.1
東京圏	15,647	22,186	27,479	29,407	33,114	6,539	5,293	7,221	10,928	74.5	82.0	88.0	90.3	94.8
中部	6,311	8,438	11,178	12,174	14,198	2,127	2,740	3,736	5,760	38.3	45.3	52.7	55.3	60.5
北陸	930	1,097	1,576	1,856	2,382	167	479	759	1,285	33.8	37.6	48.2	54.3	65.0
近畿	11,166	15,007	18,187	19,667	22,260	3,841	3,180	4,660	7,253	61.9	70.7	76.4	79.4	83.9
大阪圏	9,700	12,967	15,164	16,173	17,671	3,267	2,197	3,206	4,704	74.2	82.6	88.0	90.8	93.4
中国	2,307	3,004	3,947	4,471	5,191	697	943	1,467	2,187	33.6	40.8	48.5	53.0	58.1
四国	1,098	1,346	1,659	1,805	2,002	248	313	459	656	27.6	33.3	38.6	41.1	44.4
九州	4,378	5,150	6,963	7,582	8,436	772	1,813	2,432	3,286	35.4	41.5	50.8	53.2	56.0
沖縄		528	618	647	671		90	119	143		50.7	54.9	55.9	56.9
積上げ値			81,424	88,710	102,176		17,601	24,887	38,353			64.5	67.2	71.7
全国値 (定住人口)	47,261	63,823	79,942	86,327	97,883	16,562	16,119	22,504	34,060	48.1	57.0	64.6	67.3	71.5
全国値との 偏差率(%)			1.85	2.76	4.39									

(注) 1 昭和40年、50年は国勢調査による。

2 全国値との偏差率 = (積上げ値 - 全国値) / 全国値 (%)

### 3 定住構想の目標

とに特色のある市街地の整備，都市の形成を図るものとする。その際，地域ごとに都市機能の階層性と生活圏域の重層性に着目しつつ，都市の規模，密度，配置を考慮して，計画的に総合的居住環境の整備を図ることが重要である。また，農村地域においても，人口集中地区人口の増加が見込まれるので，農村と都市との連携を強めながら，農村地域の総合的居住環境を効率的に整備することが必要である。

(世帯)

定住人口の居住の単位である世帯は，規模，構成などの面で地域により特色が見られるが，地域別定住人口の目標に対応した将来の地域別普通世帯数は，表4のように想定される。

この地域別世帯数の動向に基づき，住宅を建設し，居住環境を整備することが定住構想を実現するため最も基礎的な条件である。

昭和40年代の10年間の世帯増は，東京圏・大阪圏で約420万世帯，東京圏・大阪圏以外の地域で約380万世帯と前者が後者を上回っていたが，今後15年間では，東京圏・大阪圏で約350万世帯の増加にとどまるのに比べ，東京圏・大阪圏以外の地域では東京圏・大阪圏を大幅に上回る約640万世帯が増加することとなる。

このような東京圏・大阪圏以外の地域における大幅な世帯増加に対応して新たな住宅政策を構築し，これと関連させながら，それぞれの地域の特色を生かした居住環境の整備を推進することが必要である。

表4 普通世帯数

(単位：千世帯)

地域区分	実数				増加数		
	昭和40年	50年	60年	65年	40年～50年	50年～60年	50年～65年
北海道	1,196	1,561	1,973	2,252	365	412	691
東北	2,416	2,928	3,569	3,969	512	641	1,041
関東	6,554	9,789	12,111	13,058	3,235	2,322	3,269
東京圏	5,263	8,116	9,926	10,601	2,853	1,810	2,485
中部	3,694	4,856	6,067	6,546	1,162	1,211	1,690
北陸	615	740	934	1,014	125	194	274
近畿	4,390	6,022	7,175	7,674	1,632	1,153	1,652
大阪圏	3,235	4,569	5,293	5,606	1,334	724	1,037
中国	1,671	2,079	2,512	2,684	408	433	605
四国	974	1,161	1,324	1,388	187	163	227
九州	2,902	3,487	4,174	4,498	585	687	1,011
沖縄	194	255	319	344	61	64	89
積上げ値 全国値 (定住人口)	23,280	31,271	38,116	41,201	7,991	6,845	9,930
全国値との偏 差率(%)			0.1	0.3			

(注) 1 昭和40年、50年は国勢調査による。

2 全国値との偏差率 = (積上げ値 - 全国値) / 全国値 (%)

(労働力供給と就業機会)

定住人口の地域別目標に対応した地域別の労働力供給は、表5のように想定される。

定住構想を実現するためには、この地域別労働力供給に見合った就業機会をそれぞれの地域ごとに創出することが必要である。特に、これまでの推移に比べ、今後10年～15年間には東京圏・大阪圏以外の地域で労働力供給の増加が顕著となるので、これらの地域において、多様な魅力のある就業の場を拡大していく必要がある。更に、この場合、中高年齢労働力の増大、高学歴化の進展や若年、壮年層の地方定住に対応するものでなければならない。

表5 労働力供給

(単位：千人)

地域区分	実数					増加数		
	昭和40年	45年	50年	60年	65年	40年～50年	50年～60年	50年～65年
北海道	2,351	2,499	2,516	2,865	3,062	165	349	546
東北	5,558	5,195	5,893	6,420	6,719	335	527	826
関東	13,421	15,288	16,163	18,785	19,956	2,742	2,622	3,793
東京圏	10,457	12,033	12,867	15,018	15,910	2,410	2,151	3,043
中部	8,605	9,402	9,475	10,460	10,803	870	985	1,328
北陸	1,468	1,553	1,533	1,670	1,733	65	137	200
近畿	8,978	9,905	10,003	11,060	11,551	1,025	1,057	1,548
大阪圏	6,491	7,216	7,320	7,998	8,313	829	678	993
中国	3,489	3,767	3,760	4,118	4,296	271	358	536
四国	1,942	2,050	2,019	2,130	2,162	77	111	143
九州	5,564	5,840	5,856	6,389	6,622	292	533	766
沖縄	358	372	413	456	469	55	43	56
積上げ値				60,790	63,651		6,400	9,261
全国値 (定住人口)	48,652	53,321	54,390	58,593	61,066	5,738	4,203	6,676
全国値との偏差率 (%)				3.7	4.2			

(注) 1 昭和40年、45年、50年は国勢調査(ただし、40年は1%抽出集計結果)による。

2 全国値との偏差率 = (積上げ値 - 全国値) / 全国値 (%)

(所得の水準と格差)

定住構想を実現するためには、各地域の生活の量的・質的水準を含む総合的な豊かさを均衡化することが必要である。

生活の豊かさの重要な要素である所得水準については、昭和40年ころから地域格差が縮小し、地域間の均衡化が進んできたが、今後10年～15年間には定住構想実現のための施策の強化によって、表6のように所得水準の均衡化が更に進展することが期待される。

このような地域別所得水準の均衡化を達成することを目途として、地域の自主的な創意に基

### 3 定住構想の目標

づく定住環境の整備と関連させながら，農林水産業の振興を図り，工業等の物的生産機能や商業等の流通機能の再配置を誘導するとともに，大都市に集中している知識，情報，文化機能の分散を誘導することが重要な課題である。

表6 地域別所得水準と格差

地域区分	地域別所得 (昭和50年価格,兆円)				対全国構成比(%)				定住人口1人当たり所得の 格差(全国=100)			
	昭和 40年度	49年度	60年度	65年度	40年度	49年度	60年度	65年度	40年度	49年度	60年度	65年度
北海道	2.4	5.4	10.6	13.5	4.5	4.2	4.4	4.6	87	87	93	94
東北	4.6	10.5	21.6	27.7	8.7	8.2	9.1	9.4	75	79	89	92
関東	17.7	44.4	78.8	95.9	33.3	34.6	33.1	32.6	123	116	107	105
東京圏	15.1	38.0	65.3	78.3	28.4	29.7	27.4	26.7	134	123	111	108
中部	8.5	20.6	39.4	48.5	16.0	16.0	16.5	16.5	96	96	98	99
北陸	1.3	3.0	5.8	7.3	2.4	2.3	2.4	2.5	87	89	94	96
近畿	11.1	26.3	46.9	57.1	20.9	20.5	19.7	19.4	115	108	105	104
大阪圏	8.8	20.7	35.4	42.5	16.6	16.1	14.9	14.5	126	115	109	107
中国	3.3	8.1	15.1	18.6	6.2	6.3	6.3	6.3	90	96	98	99
四国	1.7	4.0	7.6	9.3	3.2	3.1	3.2	3.2	81	86	93	95
九州	5.0	11.7	23.6	29.7	9.4	9.1	9.9	10.1	75	83	91	94
沖縄	0.3	0.8	1.8	2.3	0.5	0.6	0.7	0.8	53	69	84	88
全国	53.0	128.2	238.3	293.7	100.0	100.0	100.0	100.0	100	100	100	100

(注) 昭和40年度、49年度は経済企画庁「県民所得統計」による。

## 第4 主要計画課題

### 1 国土の管理に関する計画課題

#### (1) 自然環境の保全

我が国の自然は、約3万3,000キロメートルに及ぶ海岸線によって接する海と、国土の70%を超える山地並びにその間にはさまれた国民の主要な生活・生産の場である平野及び台地とからなっている。この国民の生活の基盤である国土は、人間が自然に働きかけて、経済的、文化的な価値を生み出してきた過去から現在に至る人間の諸活動と自然の相互作用の蓄積の総体であり、未来に受け継ぐべき最も基本的な財産である。

我が国の自然環境の特色は、自然の作用を利用し、人工の系が自然の系と有機的にバランスを保ちつつ、二次的な自然を形成してきたことにある。我々は長い歴史を通じて、この多様で変化の多い自然と接し、あるいは、働きかけることによって生活を支え、また、文化の母体としての人間の知恵や感情を育ててきた。このような自然とのかかわりかたを継承しつつ、未来に向かって新しい歩みを進めていくには、自然の恵沢を十分に受ける国土をつくりあげていくとともに、国土の管理主体でもある国民一人ひとりの日々の生活の中に、自然とのふれあいを確保していくことが重要である。

しかし、近年の人口の急激な増加と、重化学工業を中心とする工業化を背景とした高密度な都市化社会の中で、人間が比較的短期に形成してきた社会的、経済的状况を前提として急激な自然の改変を行ってきたため、国土利用の偏在と環境の悪化をもたらし、土地、水、緑といった国土資源の有限性を一層深刻なものとしてきている。特に、都市の巨大化に伴い、日常生活において自然との接触の機会が減少し、自然に対する日常的感覚を失うと同時に生物的欲求としての自然への渴望が深刻なものとなっており、余暇時間の増大とあいまって自然地域への圧力が大きなものとなってきている。他方、従来人が定住することで維持管理が図られてきた農山漁村や離島においては、過疎化のため、管理主体を失うことにより生ずる自然環境への影響が深刻なものとなってきており、国土の管理を視点とした自然環境の保全が重要な課題となってきている。

このような視点に立って、国土に存在する貴重な植生、野生動物、地形、地質等のかけがえのない自然やすぐれた自然については、将来に起こり得べき事態を十分考慮に入れて保全を図るとともに、自然特性及びその利用の態様に応じて、国土を高地山岳地帯、農林業地域・都市などの中間地帯並びに海岸及び沿岸海域に区分し、それぞれの地帯における自然環境の特性と相互の関連性を踏まえて自然環境の保全を図る必要がある。

気象、地形等の自然条件が厳しく、自然の復元力も弱い高地山岳地帯では、原則として開

## 1 国土の管理に関する計画課題

発を抑制し、自然の保護・保存を基調とした保全を行う。

海岸及び沿岸海域については、海岸の特性及び周辺の自然生態系と土地利用を考慮して漁業、海浜レクリエーション等の多目的利用の空間を確保することにより、自然環境の保全を図る。

また、中間地帯については、生活及び生産活動の主要な場であるので、適正な土地利用計画の下に、すぐれた自然景観や弱い自然の保全を図るものとし、特に水系及び緑地系統を快適な生活環境の重要な要素として保全・整備する。また、農林業地域に見られる管理された自然については、自然環境の保全と生産活動とが調和のとれた方法でその管理を行う。

自然環境の保全を推進するに当たっては、自然環境が本来国民の共有資源であるという認識に立ち、国民一人ひとりが役割と責任を分担し合いながら行う主体的な保全の努力を中核として、これと一体として体系的な保全の施策を実施することが必要である。

このため、身の回りの自然から原生の自然に至るまで幅広い自然への関心と保全への積極的参加が可能となる基盤の整備を図る。そのため、うるおいのある生活と情緒豊かな人間性の形成に資することを目的として、日常生活圏においても自然との直接的交流が可能となるよう樹林地、水辺地等の自然を積極的に保全し、既に緑が喪失され、自然環境が悪化している一部既成の市街地では樹林の造成など自然的環境を創出する。また、都市、農業地域、山岳森林地域へと連続して自然の系を伝える水系の保全を推進するとともに、自然とのふれあいの基本的形態である歩くことへの復権を図るため、緑道、自然歩道及び旧街道等の歴史道を連絡したみちの整備・復元を行う。更に、だれもが参加し利用できる開かれた研究・調査のために、自然観察等のフィールドを設定し、必要に応じて観測ステーションを配置するなど、自然環境についての科学的データを広範囲に収集するための基盤を整備するとともに、これらの情報を集成して自然目録を作成・管理すること、一層広範な国民の自然保護への認識と参加を目的とした環境教育の一環として自然解説施設等の整備及び人材の養成を行うことが必要である。

しかし、以上のような自然環境の保全には、ゾーニングによる開発行為の規制から自然の回復・復元のためのプロジェクト、更にそれら自然の維持・管理まで広範な対象とさまざまな方策が必要である。

このため、保全のための施設の整備、土地の公有化等を積極的に進めるほか、保全のための費用負担の公平化など必要な施策を総合的に講ずることを検討する。また、国民の国土管理のための実践的活動への積極的参加を求めることについても検討する。

### (2) 歴史的環境の保全

我が国には、長い歴史の過程で人間がつくり出し、また人間をはぐくんできた有形無形の文化遺産が全国土にわたって存在している。

歴史的環境とは、単に指定文化財に限らず、これらと一体となって形成されてきた周辺の環境、指定文化財ほどの重要性は有していなくとも地域の人々の生活や意識の中で祭りや年

中行事等意味を持っているもの、更にそれらの舞台となった環境などの地域の文化財並びに遺跡及び遺構など自然の中で残っているものなどを包括して、一体の環境を構成している民族の軌跡の総体である。したがって、歴史的環境は、地域により、更に形成された時代背景によって、種々さまざまな形態を有しつつ現代に引き継がれている。

しかし、近年の産業化、都市化の進展の中で、ややもすればこのような歴史的環境は経済的効率の面から疎外され破壊されてきており、このため、地域の特色ある居住空間が失われ、画一化がもたらす生活空間の縮小につながっており、一部の歴史的環境に対し郷愁の対象としての観光利用が集中している。

本来、歴史的環境の保全は、特定のものを保護・保存するということより、生活の中での文化的要素への住民の自主的関心の高まりが地域の空間と歴史を共有するという形で保全されることが重要である。

したがって、地域の開発に当たっては、歴史的環境の保全が開発の価値を高めるものであるとの認識の上に立って再評価を行い、その活用を図ることが必要である。

このため、遺跡、地域の文化財等についても調査を行い、遺跡台帳を補完するとともに、地域の文化財の実態を把握することに努める。また、遺跡等については、資料館等の設置とあわせて、住民が遺跡、遺物を通して先人の歴史を実感し、生活環境の整備の一環として地域の教育文化の核となるよう保護し、整備を図る。更に、古い街並みなどの歴史的環境の存在する地区については、地区住民の生活までも取り込んだ保全を行うため、居住水準の向上につながる生活環境施設の整備を図る。特に、木造建物が中心となっている地区では、防災性の確保に努める。このため、史跡など保護・保存を行う地域の公有化を進める。

また、歴史的遺産の豊富な地域は、古来から生活条件の良好なところであり、現在も生活・生産活動が活発に営まれるところであるので、開発に当たっては、遺跡等の所在を十分に把握し、これを考慮に入れて計画する。更に、歴史的環境の主要な骨格としての自然景観、みち、水面についても、歩くという人間的尺度や水面にかかわりあってきた生活の系を考慮に入れ、更に眺望域を確保するなどして歴史的環境の保全を図る必要がある。

### (3) 水系の総合的管理

国土保全施設の整備が進められているにもかかわらず、都市化等開発の急速な進展により、国土保全施設の整備水準や施設整備の進ちょく速度と国土利用との不均衡が生じ、洪水等自然災害の危険性が拡大し、災害が多発している。

災害危険区域への人口、資産の拡大により、被災基盤が拡大し、災害時には被害が増大する。

森林、水田、ため池等の土地利用転換により流域の保水機能が低下し、また、既存遊水地の壊廃により遊水効果が減少したため、洪水の最大流量が増大するとともに、洪水到達時間が短縮されている。

流域の保砂機能の減退により流出土砂の増大と河道の埋没を招き、安全度が低下してい

## 1 国土の管理に関する計画課題

る。

河川の自然環境の容量に対する過度な汚染物質の排出及び流入による水質の悪化，流域の不浸透域の拡大による地下水かん養能力の低下，水循環系の短絡化による河川流域の減少，河道の単調な人工水路化等により陸水循環が悪化し，瀬と淵等の川の持つ独特の自然環境が消滅し，多様な陸水生態系が貧困化した。そのため，都市域における貴重な自然・生活環境空間としての機能が減退している。また，地下水の過剰なくみ上げにより全国各地の地盤沈下を生じ，洪水，高潮等による被害発生の危険性が增大している。

このような現状に対処して，安定し安全な国土の確保を図ることが課題であり，国土を生態系が創出・維持され，人間の諸活動が営まれている生命ある微妙な自然系としてとらえ，流域の規模，流域内平地の割合と分布形，流域内山地の起伏の程度と分布形，流域内都市の規模と立地形等自然的，社会的特性に応じて，それぞれの水系の持つ流域ごとに水系管理の基本的方向を明らかにする必要がある。

まず，総括的な課題は，次のとおりである。

- ( ) 水系ごとに，その流域特性に基づいて流域の土地利用の可能性と限界を求めつつ，流域の適正な開発と保全の誘導を図る。
- ( ) 昭和65年を目途に，大流域については，少なくとも戦後最大の降雨に対して十分な安全度が確保され，また，都市を擁する中小流域及び地方の主要中小流域については，少なくとも5年～10年に1度発生する程度の降雨に耐えられるよう治山・治水施設についての整備目標を確立する。
- ( ) 森林，水田，ため池，遊水地等の保全に努め，保安林の整備，治山・砂防施設等山地保全施設の整備を推進し，流域の安全性を確保する。

また，国土保全施設の整備手段として，流域の安全性の保持と都市域のオープンスペース機能の確保を兼ねて治水緑地，防災調節池，多目的遊水地等の現地貯留システムを整備する。

- ( ) 悪化した陸水環境の改善を図るため，下水道の整備，汚泥の浚渫，浄化水の導入，排水規制の強化等により水質の改善，維持に努める。

特に，水質環境基準の設定されている流域については，下水道の整備等を積極的に推進する。

また，河川の単調な人工水路化を避け，瀬と淵からなる多様な陸水生態系の維持に努め，あわせて自然・生活環境空間を確保する。

なお，上水等の利水量の増大，下水道の整備等により，流域の水循環は大きく変化しており，このため，取排水のあり方，水利用のあり方等を含め流域全体の水循環システムを総合的に検討する。

- ( ) 地盤沈下地域に対しては，国土保全施設の整備とあいまって，地下水の保全を図り，規制を強化しつつ利用の合理化を図る等総合的，合理的な施策を推進する。また，施策の推



進に当たっては、地盤沈下のおそれのある地域も含め措置する必要がある。

(vi) 浸水や土砂崩壊等による災害の発生しやすい地域においては、その周知を図り、防災の側面から適正な土地利用や構造物の誘導・規制のための施策を一層推進し、国民の自発的な防災意識、特に、連帯意識の薄い都市住民に対して、防災への自発的な意識の醸成に努める。

(vii) 予報、警報、避難をより迅速かつ的確に行うため、気象、水象、地震等に関する観測・予報施設の整備を推進するとともに、一層の技術開発を促進する。また、災害発生時の人的損失を極力防止するため、警報、避難、救護等の防災組織体制の拡充強化を推進する。

(viii) 複雑な自然系の中で、人工的な国土保全施設の機能を的確に発揮させるため、流水管理施設群の総合的な整備を促進する。

次に、流域特性別の課題は、次のとおりである。

#### (山地性流域)

天竜川、仁淀川等山地性流域では、集落が狭隘な山間等に点在し、絶えず洪水、土砂崩壊等による災害に脅かされているため、森林資源の利用・開発に当たっては、特に流域の安定に配慮し、また一貫した計画の下に山腹防護、土石流防止等の治山、砂防、急傾斜地保全等の対策を実施する。特に、山地が脆弱な流域、特殊土壌地帯流域及び山麓域等に人口が急増している流域については、激甚な土砂災害が予想されるので、保安林整備、治山・治水等国土保全施設の整備を推進するほか、人的損失の大半が土砂災害によっていることにかんがみ、土石流等の災害危険区域の周知と住民の自発的な防災意識の醸成を図ることにより、危険区域への人口、資産の拡大を防止するとともに、予防・警報・避難体制の整備により人的損失を防止する。

また、太田川等下流に都市化を進んだ地方都市を擁する流域では、水資源は高度に利用され、また、下流住民の上流山地域へのレクリエーション需要も大きいため、保安林や治山・砂防施設の整備等による流域の保全とダム等の治水施設の整備による下流域の安全性の確保が特に重要である。

#### (平地・丘陵に富む流域)

信濃川等平野・盆地が上・中・下流にわたり存在する内陸性の流域は我が国土の大半を占めているが、これらの流域では、山地崩壊、土砂流出、洪水氾濫、内水湛水等いくつかの自然災害が重なって発生する。また、流域内の人間の諸活動は幹川に沿って縦断的な連係の下に行われ、水資源は比較的高度に反復利用され、汚染物質は上流から下流に至る河川の全流域にわたって排出される。

このため、水源から河口に至るまで、水系を一貫して総合的に国土の保全と利用を推進することが特に重要であり、保安林の整備、治山・治水等の国土保全施設の整備、災害危険区域の周知、流域の適正な保全・開発の誘導、予報・警報の施設及び体制の整備、下水道の整

## 1 国土の管理に関する計画課題

備，排水の規制等を図る。また，このような流域は石狩川に見られるように上・中・下流に広大な丘陵，台地，平地が展開し，極めて大きな開発可能性を有し，その発展を期待されているものが多い。

このうち，石狩川，最上川，阿武隈川，大淀川等の流域は，丘陵，台地が広く分布し，土地利用転換を伴う各種の開発が可能であるので，今後開発に伴い流域の保水・保砂能力の減少による土砂流出の増大，洪水流出の増大を招くおそれがある。このため，流域の森林の整備に努めるとともに，治山・治水の計画及び施設に留意して，整合性のとれた国土保全対策を推進する。

一般に，河川の自然環境の容量は極めて小さいことから，これらの流域では，上流での過度な汚染物質の排出が直ちに下流の水質の汚染を招くこととなる。このため，排水の規制や下水道施設の整備等による汚染物質の軽減を図るとともに，排出負荷量が河川の自然環境に受け入れられる範囲内にとどまるよう検討しつつ，適正な人口，産業の配置を図ることにより良好な水質環境の保全に努める。

### (平地性流域)

筑後川等の平地性流域は，下流域等に肥よくな低平地を擁し，農業的，都市的土地利用が広範かつ高度になされ，流域のポテンシャルも高い。

しかし，山地から流出する洪水等は多くの支流を集めて広く平地域を縦断して河口に至るため，内水湛水に悩まされるとともに，ひとたび洪水が氾濫すれば，重大な被害の発生を招くなど自然災害に対して脆弱である。更に，流域の水資源は農業的，都市的用水として高度に利用され，水質，水量等の陸水環境も好ましい状態にない。

このため，自然災害に対して安全な国土の確保と良好な陸水環境の保持が重要な課題であり，ダム，堤防，排水機場等国土保全施設の整備や下水道等の水質保全施設等の整備を推進する。

また，上流山地域が水源かん養域として，また流域住民のレクリエーション空間として貴重な資源であることや，無秩序な開発行為が洪水等流出の増大を招き，流域の安定性と安全性を低下させること等にかんがみ，適切な流域の保全を図るとともに 保安林の整備 治山・治水施設の整備等を促進する。

更に，中・下流域での都市的土地利用の推進に当たっては，災害危険区域の周知を図ることにより，危険地域への不用意な人口，資産の拡大を防止する。

### (大都市圏流域)

首都圏，中部圏，近畿圏の大都市圏を擁する利根川，木曾川，淀川等の流域については，東京，名古屋，大阪等大都市の急激な拡大による流域の土地利用の改変が既に著しく，しかも，人口の自然増の圧力により依然として流域の土地利用の改変が進んでいる。この結果，住民の国土保全に対する認識と災害に対する関心の不足とあいまって，災害危険区域への急速な人口の集中と資産の蓄積を招き，災害の発生の可能性は一層高まっている。

人口、資産、交通通信、中枢管理機能等が集積したこのような大流域は、ひとたび災害が発生すれば、経済・社会に重大な影響を及ぼす大災害になるおそれがある。このため、水源域の森林の整備、山腹工、溪流工等の治山・砂防事業による水源保全施設の整備、ダム群や遊水地の建設及び河道の拡大、新川開削、大型排水機場等の建設等による洪水防御施設の整備のほか、臨海の低地部においては、高潮対策事業、地盤沈下対策事業を進め、国土保全施設の整備を推進する。更に、災害危険区域の周知による被災基盤の拡大防止、流域の適正な土地利用・構造物の誘導・規制の強化を図るなど流域を系とする総合的な国土保全対策を実施する。

また、大都市圏流域の悪化した陸水環境を改善するため、下水道の整備、排水の規制等の対策を流域を系として総合的に実施する。

なかでも、多摩川等は、流域住民等の水道水源、自然環境、レクリエーションの場として重要であると同時に、流域の利用が高密度に進みつつあるので、流域の保全が特に緊要である。

鶴見川、猪名川等の流域は、人口の急増と市街化の急速な進展により流域全体が都市化しつつある。この結果、洪水流出の急増、流出土砂の増大、水質の悪化、河道の単調な水路化等の諸問題が露呈しつつある。

これに対処するため、国土保全の諸対策を総合的に推進するとともに、特に、遊水地、治水緑地、防災調節池、公園等のオープンスペースを利用した調節池等の現地貯留システムの積極的な推進を図る。更に、今後はこれらの諸施策によっても対応が困難な状態になることが予想され、流域内に残された自然空間が流域の安定に極めて重要であることから、流域の都市的開発等について抑制の観点からその適正を図る。

綾瀬川等の人口増加の圧力が極めて高い流域では、新たに、既存の流域貯留効果を確保しながら都市的利用の拡大を図る多目的遊水地を建設する。

都市域を貫流する河川については、都市域の自然・生活環境空間としてかけがえのない貴重なオープンスペースであるという認識の下に、人工系の流域貯留システムの整備を推進しながら、水源域の保全、国土保全施設の整備を図り、流域の安定性と安全性の確保に努める。

#### (小流域)

小流域は、大流域の1支流域若しくは海に直接注ぐ独立した流域として国土の一部を構成しており、大流域に比べ流域の持つ自然の容量が小さいという制約条件の下にある。この結果、小流域は人間の働きかけに対し鋭敏に应答し、小規模な土地利用の改変によっても流域の安定性を損なう場合があり、山地崩壊、土砂流出、洪水流出の増大を招き、流域の安全度を著しく低下させる特性がある。

このため、小流域を単位とする国土の保全と利用については、特に細かい配慮が必要である。

## 1 国土の管理に関する計画課題

なかでも、人口の急増が予想される地方都市を擁する巴川等の流域あるいは今後開発により土地利用転換が予想される流域では、可能な限り森林、ため池等の保全を図り、自然系の保水・保砂能力の確保に努める。更に、治水緑地、防災調節池、既存遊水地を確保する一方、高度な土地利用を図る多目的遊水地等人工系の保水・保砂システムを積極的に展開して流域の安定性の確保を図り、また、山腹防護・土石流防止等治山・砂防施設、ダム・堤防・排水機場等治水施設の整備を促進して流域の安全を図る。

また、主として都市を貫流する河川は、土地の高度利用の要請からとかく画一的、単調な単断面の水路になりやすく、瀬と淵を有する多様な陸水環境が損なわれ、貴重な都市域の自然環境・生活環境空間が喪失されることにかんがみ、国土保全施設の整備に当たっては、これらに十分配慮する。更に、小流域の陸水環境の容量は極めて小さいため、水質等は既に悪化したものが多く、排水規制、下水道の整備を推進して汚染物質の排出の軽減に努める。

(湖沼等の閉鎖流域を有する流域)

琵琶湖、諏訪湖、霞ヶ浦等の閉鎖水域を有する流域では、自浄能力を超えた汚染物質の排出による湖沼内の蓄積は富栄養化を招き、ひとたび水質が悪化すれば、単に利水面にとどまらず自然環境、生活環境等に重要な影響を与え、しかも、その回復は極めて困難である。

このため、排水規制、下水道の整備とあわせて、湖沼の集水流域内の適正な土地利用や人口、産業の適正な配置に努める。

また、過度の汚染物質の排出により富栄養化の進むおそれのある閉鎖水域においては、下水の三次処理等を含め水質浄化対策を検討する。

### (4) 水資源の保全と開発

我が国は、清浄、豊富な水に恵まれた国であるとされているものの、水資源という観点から見ると、国土の条件に基本的に支配された容量限界がある。

全国的に見れば、日本列島における水の大循環の中での降水利用の限界、すなわち、日本列島への年間降水量のうち蒸発散と洪水流出等を除いた2,000億トン程度の範囲内での利用にとどまるという意味での巨視的な限界がある。また、今日新たに発生する水需要は、その水源を主として河川上流部の水源施設に求めているが、この開発対象となる条件の良い山地部の水資源賦存量は、1,300億トン程度とされている。

更に、こうした巨視的な意味での限界の中で、現実には生活・生産の場である個々の流域の国土条件に基づく特性に応じて、それぞれの流域における水利用の限界がある。

また、我が国の場合、地形が急峻であること、河川流路が短いこと、河川流量の季節変動が大きいことなど、水利用に際しての自然条件が一般に不利であるという制約に加えて、水稲耕作を中心とする農業の歴史を通じて用水確保の努力が続けられてきた結果として、河川の基底的な流量はほぼ利用されているという現状にある。

一方、我が国経済社会の発展の過程で、大都市地域への人口、産業の集積が進んだ結果、大都市の圏域は、河川流域を超えて拡大するとともに、大量の水需要を発生させてきた。今

日では、こうした地域において新たに発生する水需要は、その大半を流域上流部の水源施設に求めているが、増大する需要に対して水源施設の整備は遅れがちであり、渇水時における水の安定的供給が困難になると同時に、水資源開発に伴う水源地域住民の生活再建に対する不安、水源地域の振興策の要望、下流地域と開発の遅れた上流地域との間での原水単価の不均衡等の問題を生じている。また、水需要の増大に伴って河川の利用は高度化しつつあり、多摩川、鶴見川、庄内川、大和川、武庫川等大都市圏域の中小規模河川流域を中心として、水利用が既に極限状況に達しており、河川環境も著しく劣悪化している例が見られる。

将来においても、すう勢的には人口集中地区への人口集中による給水人口の増加、生活の多様化、水洗化率の向上等に伴い水需要は全国的に増加の一途をたどると予想される一方、水資源開発をめぐる条件は立地面等から見て厳しくなると予想されるので、特に大都市圏域を中心として、渇水時における安定的な水供給の確保は一層困難になると見られる。また、これらの圏域では水利用は高度化し、大河川流域である利根川、淀川の流域においても、水利用は遠くない将来において、限界的な状況に近づくと予想される。

このように、今日都市集積との関連において流域の水資源の有限性が顕在化しつつあることから、今後は水が流域の持つ有限な資源であることを再認識し、水資源の保全・開発・有効利用の可能性を勘案した流域の開発を検討すべきである。

特に、平野盆地がよく発達し、全流域面積に占める山地面積が相対的に小さい流域では、土地の面から見た開発容量は大きいものの、水資源の面から見た開発容量は必ずしも大きくない場合が多く、流域の開発の進展とともに、水資源が流域開発の大きな制約要因となってくる可能性が高い。主としてこうした流域において水資源問題が生じており、今後これらの流域について、水資源の保全・開発・有効利用が一層の重要性を増してくる。

#### 1) 水資源の保全

国土形成の重要な要素であり、かつ、生活・生産の基礎的な資源である水を質・量の両面にわたって保全するため、保安林の整備、水源林造成等の森林の保全・培養、水資源開発に伴う不特定容量の確保等適切な維持流量の確保、排水の規制、河川の浄化、下水道の整備等を推進することにより、国土保全、自然環境保全の一環として水資源の保全を図る。

特に、全流域面積に占める山地面積が相対的に小さな河川等の流域においては、森林の保全・培養を重点的に進めることとする。

多摩川、鶴見川、庄内川、大和川等及び瀬戸内海地域の諸河川など内湾、内海に流入する河川の流域においては、内湾、内海の環境保全の要請ともあわせ、河川の浄化、排水の規制、下水道の整備等に重点をおいて水資源の保全に努める。

石狩川、阿武隈川、信濃川、富士川、天竜川等流域の上・中流部に盆地の発展している流域においては、地下水保全、流域下水道の整備等による水質保全に重点をおく必要がある。

また、河川下流部、河口部において湖沼等を擁する網走川、岩木川、高瀬川、斐伊川等

## 1 国土の管理に関する計画課題

の流域においては、将来における湖沼等の水利用の可能性を考慮して、排水規制、下水道の整備等を中心とした水質保全に留意するものとする。

### 2) 水資源の開発

水資源の開発は、原則として、流域内における水資源の確保を目標として進めるものである。しかし、流域間における水資源の広域的運用を図らなければならない場合は、その運用について総合的な調整を図る必要がある。

現在、水資源容量を含め流域の国土容量が大きく、今後の水資源開発・利用の可能性が高い北海道、東北、中部圏等の諸河川の流域については、将来にわたって人口、産業の大きな集積の可能性を持っている。しかし、今後これらの流域を開発するに当たっては、大都市圏における水資源問題の現状にかんがみ、河川の水供給量に見合った開発の限度を見定め、流域の開発が河川流量、地下水量、水質及び河川環境等に与える影響等を考慮した上で、計画的に水資源の開発を進めることとする。

また、現在水資源容量は比較的大きいが、都市集積に伴う上流部の水資源開発によって水利用が高度な段階に達している利根川、淀川等の流域については、現在進められている水資源開発が完了した段階においては、上流ダムを中心とする新規の水資源開発が極めて困難になると予想されるので、今後は、流域の中・下流部における水資源開発、平地水資源の有効利用に重点をおいて開発を進める必要がある。特に、利根川にあっては渡良瀬遊水地・霞ヶ浦、淀川にあっては琵琶湖について、水資源の保全を図りつつ、治水、流域のレクリエーション等を含めた周辺地域の総合的な整備とあわせて水資源開発を行うものとする。

また、現在都市的集積は小さいが、流域の水資源容量も相対的に小規模な河川流域にあっては、流域の開発が水資源及び水質を含めた河川環境に及ぼす影響が大きいため、流域の水環境に十分配慮しながら開発を進める必要がある。

多摩川、鶴見川、庄内川、大和川、武庫川等水利用が既に極限的状况にある巨大都市圏の中小規模河川流域及び小瀬川、芦田川等瀬戸内海地域の諸河川の流域にあっては、流域における新規の水資源開発を期待することが困難であると考えられるので、給水人口の増加、生活水準の向上等による水需要の増大に対しては、水資源の有効利用等に重点をおいて対処する必要がある。

水資源の開発に当たっては、国及び地域における関係者が一体となって、水源地域の過疎化防止等のため、水源地域の振興策を講ずるとともに、ダム等の建設に伴いその生活基盤を失うこととなる水没関係者の生活再建対策にきめ細かい措置を講じていく必要があるほか、水源地域と下流地域との調和、自然環境との調和等に十分配慮するものとする。

### 3) 水資源の有効利用

水資源の有限性にかんがみ、水資源の有効利用は基本的な課題であり、その適正な配分を図りつつ、節水意識の高揚、浪費的な水利用の抑制を第一義とした節水型社会の形成を

めざすこととする。特に、首都圏、近畿圏、瀬戸内海地域、北九州等において下流部に都市集積を擁する流域においては、水利用の高度化に伴って、その重要性は一層大きくなっている。このため、これらの流域においては、既得水利の有効・適切な利用、水管理の徹底を図るとともに、回収率の向上、節水型の生産設備の導入、節水型水使用機器の普及、漏水の防止等を推進する必要がある。

また、下水道の整備に伴って増大する下水処理水の利用、団地等における水の個別循環利用等水資源の多重利用の促進について検討を行う。

なお、首都圏、近畿圏、瀬戸内海地域、北九州等の地域においては、将来渇水時における水供給が不安定になる事態も予想されるので、特にこれらの地域においては、このような事態に対処するため、渇水対応策の強化を図る必要がある。

#### 4) 水資源開発の目標

昭和65年の用水需要のうち都市用水については、給水人口の増加、1人当たり水使用量の増大、工業生産の増大等に伴い、相当の合理化を見込んでも45年の2倍に近い水準になると予測される。一方、農業用水についても、水田の圃場整備の推進による排水条件の改良、畑・樹園地の生産性の向上を図る畑地かんがいの推進等により需要の増大が見込まれる。

これに対処するため、先に述べた諸点を踏まえつつ計画的に水資源の開発を進めるとともに、水需給のひっ迫が予想される地域においては、なお一層の合理化を図ることとする。

#### (5) 森林資源の保全と培養

森林資源は、住宅等の国民生活の基礎資材である木材の生産機能のほか、国土の保全、水資源のかん養、自然環境の保全及び形成等の公益的機能を通じて、国土の管理という面で重要な役割を果たしている。しかし、森林面積は、国土の約3分の2を占めるものの、国民1人当たりでは世界平均の5分の1程度と極めて少なく、ますます増大する傾向にあるこれらの諸機能に対する社会的要請に十分に対応することは容易ではない段階にある。

したがって、このような森林の多面的機能を総合的かつ高度に発揮していくため、その造成に長期間を要することにかんがみ、超長期的な視点に立って森林資源の整備を進めることとし、国土の保全、自然環境の保全等のための森林350万ヘクタール程度を確保しつつ、昭和96年において2,080万ヘクタール程度の森林の整備と総蓄積36億立方メートル程度の確保を目標とする。この場合、森林の持つこれらの機能が主として流域ごとにその効用を発揮すること及び森林に対する社会的要請が流域ごとに異なることに配慮する必要があり、流域ごとの自然的、社会的、経済的条件に適合した森林の維持・造成を進めていくことが重要である。

森林の機能のうち公益的機能についてその整備の方向を流域別に見ると、利根川、木曾川、淀川、筑後川など森林の分布状況やその機能の大きさに比較して都市集積が著しく大きい流域については、積極的に森林の保全を図るとともに、木材生産との調和を保ちつつ、水

## 1 国土の管理に関する計画課題

資源のかん養や環境の保全に重点をおいた森林施業を実施する。阿賀野川、安倍川、神通川など地形の急峻な流域や地質の脆弱な流域については、山地災害の防止に留意しつつ、森林の整備を進める必要がある。そのほか、石狩川、北上川、渡川など比較的森林面積の割合が高く人口集積の少ない流域についても、今後の人口や産業等の動向を考慮し、森林の諸機能が高度に発揮し得るよう林業生産活動を活発に進め、森林資源の充実を図る必要がある。

このように、流域の特性等に応じたきめ細かな森林施業を計画的に進め、昭和60年（65年）において1,600万ヘクタール程度（1,740万ヘクタール程度）の森林を整備するとともに、このような森林施業を展開するための基幹的施設である林道18万キロメートル程度（24万キロメートル程度）について自然環境の保全に留意しつつ整備を進める。また、森林の有する公益的機能を充実強化するために、治山施設を整備するとともに、新たに保健保安林を中心に水源かん養、災害防備等の保安林を一貫した計画の下に積極的に拡充することとし、昭和60年（65年）において800万ヘクタール程度（820万ヘクタール程度）の保安林を確保、整備する。このほか、林地の適正な利用を確保するため、林地開発許可制度の適切な運用を図る。また、森林の保健休養的利用の増大に対処し、レクリエーションのための森林を整備する。更に、水源地域の森林の整備に要する費用についての関係者の負担等森林の公益的機能に対する関係者間の費用分担の明確化について検討を進める。

森林の有する多面的機能は、森林の適切な管理と健全な林業経営を通じて発揮されるという特色を有しており、超長期にわたり適正な森林の管理・経営が継続的に行われていく必要がある。このため、樹種、伐期齢等の施業方法、労働力の配置など総合的な森林管理のあり方を確立するとともに、地域の実情を十分考慮して、林業生産活動の計画化、組織化、林業労働力の確保、林産物の流通・加工の合理化、林木育種等試験研究の推進等林業生産体制の整備を図る。また、森林管理の担い手を確保する観点から、生活環境の整備を含め、山村地域の総合的な整備を進める。

この場合、人工林化の途上にあり林業生産条件の整備が遅れている北上山地、中国山地等の地域については、造林、林道などの林業生産基盤の整備はもとより、農業、レクリエーションを含めた総合的な施策を圏域的に実施する。また、人工林化がほぼ終了し将来の中核的な林業地域になると見込まれる地域についても、積極的に造成してきた人工林の適切な保育・管理を森林施業団地の形成などを通じて進めるとともに、労働力の組織化など林業生産条件の整備を効率的に実施する。更に、森林の多面的機能の発揮に重要な役割を果たしている国有林野について、その機能の充実を図るため、健全な事業の運営に努める。

一方、木材需給の動向を見ると、住宅資材等として重要な役割を持つ木材の需要は、今後も増大するものと見通されるので、育成林業に適した我が国においては、森林資源を整備し、国内の木材供給力を高めることが基本的に重要である。その際、需給に関する情報の整備、住宅建設計画と木材供給の見通しとの調整等により需給の安定化に努める。

しかしながら、国内森林資源の整備を進めても、なお相当量の外材輸入が必要であるの



で、木材の合理的な利用を進めるとともに、国内受入体制の整備とあいまって、加工品形態での輸入を含め、安定的な輸入の確保を図る。

また、開発途上国の森林資源の開発及び造成に対する協力を推進する。

#### (6) 沿岸域の保全と開発

島国である我が国にとって、約3万3,000キロメートルに及ぶ海岸線及び沿岸海域は貴重な生活空間であり、古くから、内海・内湾地域を中心として、漁業、海上交通、レクリエーション等に高度な利用がなされてきた。特に、経済の高度成長期を通じて利用の急速な拡大に伴い、環境の悪化、既存の利用形態と新たな利用形態との間の競合等の問題が生ずるに至っている。更に、近年新たな海洋秩序の形成等新しい要請に対応した利用空間としての海域及び海岸への期待が急速に高まり、特に漁業の場としての重要性が一層増大しているとともに、残された自然海岸及び干潟の保全の必要性も認識されている。

このような課題に対応するためには、海岸線をはさむ陸域と海域を沿岸陸海域（沿岸域）として一体的にとらえ、多面的な利用が可能な空間としての特色を十分に生かしつつ、沿岸域の自然的特性、地域的特性、生態環境に応じて、保全と利用を一体的に行う必要がある。したがって、今後沿岸域の利用が増大すると予想される一方、保全の必要性も高まると想定される中で、利用分野間及び保全と利用の間で適切な調整を行うことが極めて重要な課題である。

このような観点から、かけがえのない沿岸域の環境を保全するため、排水規制、下水道の整備等により、海域汚染の防止と良好な水質の維持・管理を図るほか、既に汚染が著しい海域において浄化対策を推進する。また、すぐれた景観を有する海岸、鳥類、水生生物の生息地であるなど環境保全上重要な海浜、干潟、人と海とのふれあいの場として重要な海浜を保全する。更に、自然性の失われた海岸等においては、周辺の自然海岸と調和した人工海浜、海岸公園、植樹等を適正に配置し、うるおいのある海岸景観の創出を図るとともに、渚の回復、藻場、干潟、魚礁等の造成により、積極的に生物の生育の場を確保し、自然環境の創造を図る。

沿岸域の利用に当たっては、栽培漁業技術を活用した沿岸漁業の振興と漁場の確保、レクリエーションの場の確保、海上交通の安全性の確保、物流施設及び臨海工業等の場の確保とあわせ、これらの地域的配置の適正化を図るとともに、相互の利用調整が重要な課題である。

また、高潮、津波、波浪等による災害及び全国的に進行しつつある海岸浸食を防止するため、計画的に海岸保全施設を整備するとともに、地震、火災、事故等の防災対策を推進し、沿岸域の安全性を確保する。

更に、沿岸域の適正な保全と利用のための科学技術について研究開発を強力に推進し、引き続き陸域と海域を一体とした総合的、体系的な調査を行い、沿岸域の特性を十分配慮した上で早急に保全と利用の基本的な計画について検討する。

次に、沿岸域特性別の課題は、次のとおりである。

## 1 国土の管理に関する計画課題

### (外海に面する沿岸域)

外海に面する沿岸域は、一般に気象、海象条件が厳しく、波浪、強風等に起因する自然災害を受けやすく、安易な利用や自然の改変を受けつけない厳しさを有している。このため、利用が比較的低密な海岸段丘、遠浅海岸、低湿地等が残され、今後の利用の可能性は大きい。

太平洋沿岸においては、親潮の影響の強い東北日本の沿岸域と黒潮の洗う関東以西の沿岸域では気象、海象、海岸性状等が異なり、このため、沿岸域の利用形態も相違しており、その特性に応じた利用について今後に期待されるところが多い。また、これらの沿岸域は良好な漁場を有しており、このような特性に応じた保全と利用が必要である。特に、外海特有の津波、侵食等の自然災害に対し脆弱な地域では、保全対策に十分配慮する必要がある。

日本海沿岸においては、夏季の静穏な海象と冬季の厳しい風浪に留意しつつ、潮位差が小さいこと、海流・潮流の流れが弱いこと、平滑な砂礫海岸が多いこと等の特性を生かした保全と利用を行うことが必要である。

東シナ海沿岸においては、豊富な水産資源や広大な大陸棚資源と結びついた沿岸域の保全と利用が期待されるとともに、点在する島嶼の利用とすぐれた自然海岸の保全も課題である。

オホーツク海沿岸は、冬季流水に閉ざされる海域で利用が進まず、今後の技術開発に待つところが多いが、原生的な自然環境の保全されているところもあり、かつ、北方系水産資源の利用上重要な沿岸域である。また、比較的大陸棚の発達している海域であり、今後の保全と利用の検討が期待される。

島嶼とその周辺海域については、その特性を十分生かしつつ、新たな視点に立って保全と利用の方向を探る必要がある。

また、海岸を形態別に見ると、平滑な海岸線を有する沿岸域においては、一部の断層海岸を除き、背後に低地又は段丘が広がり、砂礫海岸が卓越していることから、波浪対策、漂砂対策を適切に行うことにより多面的な利用が可能である。

海岸線が屈曲している沿岸域においては、気象、海象条件に恵まれたところが多いが、一般に背後は急峻な山地であり、岩石海岸が卓越し、良好な自然景観を形成している。また、水深の急深な小湾が多く、養殖場、漁港、港湾として湾域の特性に対応した利用が可能である。

### (開口性の湾域)

開口性の湾域は、外海に面する沿岸域に比して気象、海象条件の厳しさが少なく、季節によっては、内海及び閉鎖性内湾とともに最も利用しやすい海域となっている。また、漁業面では魚類の産卵場、滞泳場として極めて重要な地位を占めている。

このため、古くから条件に適応した利用がかなり高度に行われてきた地域が多いが、一面において、外海に面する沿岸域と同様の自然に対する配慮が必要である。したがって、開口性の湾域に特有の諸条件に配慮しつつ、今後多面的な利用を図ることが可能であり、湾域の

持つ個性を生かした保全と利用の方向を求めていく必要がある。このため、季節風に対する向きの異なった二つ以上の開口性の湾域を組み合わせ、個々の湾域が持つ個性を十分に発揮できるような利用方法についても検討する必要がある。

東日本における開口性湾域は平滑海岸に富み、特に背後に平野を有する石狩湾、仙台湾、富山湾等では、砂礫海岸の保全と利用が大きな課題である。

西日本では屈曲海岸に富み、自然景観のすぐれた海岸が多いので、必然的に東日本と異なる観点からの保全と利用が検討される必要がある。

特に、開口性の湾域の多くは、北海道、北陸、四国、九州等大都市圏より遠隔の地にあるため、開口性湾域の沿岸域は国土の均衡ある発展を図るために重要性を増すものと考えられ、その適正な利用を図るとともに、十分な保全対策が必要となる。

#### (内海及び閉鎖性内湾)

内海及び閉鎖性内湾においては、気象、海象、地形等自然条件が利用に対して最もすぐれているため、古来多方面にわたっての利用が高密かつ重層的に行われてきた。特に、太平洋ベルト地帯の内海及び閉鎖性内湾である東京湾、伊勢湾、瀬戸内海は、海湾域の有利な条件を生かし、長い人間活動の歴史を背景に多くの大都市を育ててきたが、戦後の急速かつ集中的な利用は海湾域の環境を急変させることとなっている。このため、必然的に外海に面する沿岸域等と異なる保全と利用の方向を確立する必要がある。

内海及び閉鎖性内湾域は、海水の交換が限られており、汚染に対して最もその影響を受けやすい海湾域である。このため、湾の大きさ、河川の流入状況、海水交換量等海湾域の容量に対応した保全と利用を図るとともに、東京湾、大阪湾等自然性の喪失及び水質汚濁等の進んだ海湾域においては、渚の回復、汚泥の浚渫の下水の高次処理を含めた汚濁の防止等の環境回復を積極的に推進する必要がある。また、これらの海湾域は、遠浅の海岸が多く、鳥類の生息等自然環境保全上重要で、かつ、水産資源の保護・育成上重要な干潟、砂浜を有しているとともに、水産資源の面からも重要な海湾域が多く、これらの保全と利用が重要な課題である。

更に、都市的土地利用が集中し、高密度の人口を抱え、かつ、高潮、地盤沈下及び地震の被害を受けやすい海湾域が多いので、沿岸防災対策を十分に図る必要がある。

特に、利用の限界に近づいている東京湾、瀬戸内海については、埋立地造成を含め新たな開発を必要最小限に抑制し、既利用空間の再開発、海湾域及び狭水道の安全確保、環境保全対策の推進等によって海湾域の機能の十分な発現と良好な都市的空間の創出を図る。

また、有明海においては潮位差が大きく、この点を十分考慮した保全と利用を図る必要がある。

#### (7) 大気環境の保全

土地、水などとともに自然の系を構成する一要素である大気は、人間を含めた生物にとって必要不可欠のものである。生物は大気中の有害な物質を避けながら、その生活領域を拡大

## 1 国土の管理に関する計画課題

してきた。

しかし、現代においては、科学技術の進展及び経済社会活動の拡大とあいまって大気汚染が進み、最近では一部の汚染因子について改善の傾向が見られるものの、人間の健康と生命にも重大な影響を与えてきている。これら汚染物質は人間が自ら生きながらえていく過程で生じてきたものであるが、一方では、これらの汚染への対応が緊要なものとなってきている。

このような状況から、大気を清浄な状態に保全し管理することは、人間の健康を保護し快適な生活環境を確保する上で、また、農作物をはじめ植物の正常な生育を確保し生態系を保持する上で大きな課題となってきている。

特に、我が国においては、一部の地域に人口と産業が集中して世界に類例のない高密度の経済社会活動が営まれており、また住宅地と工業用地との混在や道路等と住宅地との近接等のため、一層大気環境の保全が重要な課題である。

このため、広域的な大気の流れや下層大気中における風と気温の立体分布等についての調査研究を基礎に、地域の特性に応じ個別の発生源対策を推進しつつ、土地利用の適正化、交通流の適切な管理等の施策を含めた大気保全と管理に関する体系的な施策の確立を図る必要がある。

## 2 国民生活の基盤に関する計画課題

国民の安定した生活を確保するために特に重要な課題となっている住宅問題，食糧問題，エネルギー問題に関連する国民生活の基盤について検討し，その整備の方向を明らかにする必要がある。

### (1) 住宅及び生活環境の整備

#### 1) 住宅及び生活環境の整備の方向

##### 住宅事情と問題点

これまでの住宅ストックの蓄積により，各都道府県別に見ても住宅数が世帯数を上回っており，また，平均的な住宅の規模及び水準の上昇，住宅難世帯の減少など一般的に最近における住宅事情は著しく改善された。しかし，大都市地域を中心として狭小でかつ設備等の質的水準の低い住宅が多く存在し，特に居住水準の低い民間借家に低所得者層等が滞留しており，また，中堅勤労者等で住宅の狭さや遠距離通勤等に不満を持つ者も多く，住宅に困窮していると感じている者は約1,000万世帯に達する。更に，大都市地域においては，地価水準の高さ等から住宅取得能力と住宅価格の乖離は依然として大きく，土地，水等の資源の制約も加わって新規形成世帯にとって住宅取得は困難な状況にある。

また，個別の住宅をとりまく住環境は，都市基盤整備の立遅れ，土地利用の混乱等により，既成市街地においては防災対策上脆弱な地区が形成されるとともに，新市街地では都市基盤施設が不十分なまま市街化が進展し，今後環境悪化が急速に進むおそれがある。

地方都市においては，従来住宅取得の面では大都市に比べて容易であったが，今後住宅環境を含む総合的な居住水準向上の欲求の増大や地方への人口定住の進展に伴い，人口急増問題，住宅・宅地の需給のひっ迫などが生ずるおそれがある。

##### 住宅供給及び住環境整備の基本的方向

このような住宅事情の問題点に対処し，今後，居住水準向上の欲求の増大及び世帯数の増加に対処するため，( )大都市地域を中心として多数存在する劣悪な住宅に滞留する低所得者等に対して，一定水準の住宅を供給すること，( )中堅勤労者に対して，適当な負担の下に，必要な時期に必要な住宅を取得できるよう経済的，社会的条件を整えること，( )都市における社会的流動層に対して，適正な質及び価格の賃貸住宅の供給を行うこと，の三つの目標を基本として，具体的な住宅需要と緊急度に応じた的確な住宅供給を図っていくことが必要である。

また，住環境の整備は，将来の市街地人口の増大に対応し，地域の状況に応じて推進する必要がある。新市街地の整備については，道路，上下水道，公園，学校など基本的な施設の整備を計画的かつ効率的に行うとともに，既存の市街地についても，漸次環境の改善を図りながら安全で快適な住環境の形成を図る。

## 2 国民生活の基盤に関する計画課題

### 2) 住宅・宅地の供給の目標

#### 昭和60年及び65年の全国目標

世帯の増加に伴う新規住宅需要及び居住水準の向上等による建替需要により、昭和51年から60年までの10年間の既存ストックの有効利用に努めても、なお新たにおよそ1,700万戸の住宅建設が必要と見込まれ、これに伴って、新市街地において、およそ13万ヘクタールの新規宅地が必要と見込まれる。また、昭和65年までの15年間の必要量は、それぞれおよそ2,500万戸、19万ヘクタールである。

住宅ストックの1戸当たりの平均住居専用面積は、昭和48年の77平方メートルに対し、60年約83平方メートル、65年約85平方メートルを目標とする。また、新規に供給される1戸当たりの住宅総面積は、標準世帯（4人）で約100平方メートルを目標とする。

#### 地域別目標

上記の住宅、宅地の地域別必要量は、表のとおりである。

東京圏においては、昭和51年～60年の10年間に住宅は約500万戸、宅地は約3万ヘクタール、65年までの15年間に住宅約700万戸、宅地約4万ヘクタールの供給が必要と見込まれる。この15年間の宅地必要量は、現在の市街化区域内住宅地の約3分の1強に相当する。大阪圏においては、10年間（15年間）に住宅約200万戸（約300万戸）、宅地約1万ヘクタール（約2万ヘクタール）が必要と見込まれる。

このため、東京圏・大阪圏においては、多摩、千葉、竜ヶ崎、港北等及び北摂、平城、洛西等の各ニュータウンをはじめ、新市街地の計画的な宅地供給に努める。しかし、これらの地域においては、住宅事情が既に厳しい上に宅地として転用可能な土地、水資源、交通手段等の面で制約があり、新規需要に応ずることは容易ではないので、既成市街地における再開発、土地の高度利用にも努めるとともに、住替えの促進を図るなど総合的に住宅需要の充足を図る。

東京圏・大阪圏以外の地域においては、人口集中地区人口は昭和60年までに約1,000万人、65年までに約1,400万人増加し、市街化が急速に進むと見込まれているが、特に広島、北九州等土地、水の供給に問題がある地域をはじめ、局部的に都市基盤の整備が対応できない地域も予想され、計画的な住宅、宅地の供給が必要である。また、これらの地域においては、一戸建住宅が主体となると考えられるが、自然の保全、農業的土地利用との調整、都市基盤施設の効率等の面から極力土地利用の高度化を図る必要がある。

### 3) 住宅・宅地供給の基本的施策

#### （住宅供給上の基本的施策）

すべての国民が適正な水準の住宅を確保できるようにするため、地価の安定と宅地供給の確保を前提として、良質な住宅の供給を促進するものとし、( ) 低所得者向けの住宅供給については、公営住宅の供給の促進と入居管理制度の適正化等、( ) 中堅労働者の住宅取得能力の向上のため、勤労者財産形成の推進、住宅金融の安定的拡大、大都市地域等に

おける宅地供給計画の策定の推進等、( )社会的流動層に対する住宅供給については、日本住宅公団及び地方住宅供給公社による賃貸住宅の円滑な供給のため必要な施策の推進及び土地所有者による良質な賃貸住宅の供給の促進等の施策を講ずるものとする。また、住宅供給に当たっては、老人、身体障害者等の居住条件の向上を配慮するものとする。更に、1人世帯の公的住宅利用の拡大についても検討する。

#### (既存ストックの活用)

大都市地域における土地、水等の国土資源の限界性、森林資源が整備途上にあることからくる木材供給の制約等に加えて、経済が安定成長段階を迎えたこともあり、これまでに蓄積された良質な住宅や都市基盤施設等の既存ストックを有効に活用する必要がある。

このため、中古住宅の流通の円滑化を図ってライフステージに応じた住宅の住替え等を促進するとともに、既存の市街地及びその周辺地域において、土地利用の高度化を図る。

この場合、大都市地域では、住民の住意識に留意し、住みよい街づくりを行うため、画一的な中高層化ばかりではなく、低層集合住宅等を含め地域の特性に応じた住宅供給を図ることが適当である。

#### (宅地の供給)

大都市地域及び人口が相当増加する地方都市に重点をおいて、良質な宅地の計画的な供給を図る。このため、地域ごとに宅地供給計画を策定し、各種宅地開発事業を計画的に実施する。その際、地域に根ざした優良な民間事業者の活用を図ることが望まれる。また、関連公共公益施設の整備のプログラム及び費用負担については、地域の実態に即した検討を加え、その考え方を明らかにする必要がある。

更に市街地整備のプログラム等を内容とする市街地整備の基本となる計画を策定し市街地の計画的整備を進めるとともに、民間等の建築・開発行為を計画的な市街地の形成へ誘導するための地区単位の詳細な計画の導入等について検討し、住みよい街づくりの実現を図る。また自然的社会的条件が適合する場合人工土地等の利用についても検討する。

#### 4) 大都市の都心地域の開発

大都市の都心地域においては、地価の上昇、住環境の変化等により周辺地域へ人口の流出が続いており、職住の遠隔化とともに都心の空洞化が進行し、都市構造の上から問題となっている。したがって、これを防止し都心の機能の適正化を図るため、都心地域の居住環境を改善し、人口を呼びもどす方策を検討する。

このため、例えば、都心地域の不良住宅の集合地等を優先開発区域として指定し、地方公共団体等による地区の再整備を図る。

#### 5) 人口急増地域における住環境整備

人口急増地域では、生活環境施設等の整備が立ち遅れたまま市街化が進行した結果、住環境が劣悪な場合が多く、今後も環境悪化がなお進行するおそれがある。

したがって、既に市街化が相当進行した地域については、義務教育施設、道路、下水道、

## 2 国民生活の基盤に関する計画課題

公園等基幹的施設の整備を重点的に進め、今後市街地を開発する地域については、施設の重要度、緊急度に応じて計画的に順次整備を図る。この場合、施設整備に係る費用負担の公平化を図るとともに、住民の自発的環境整備等についても検討するほか、団地外の住民も利用し得る広域的利用が可能な施設の整備等を拡充する。

### 6) 地方都市、農山漁村及び豪雪地帯における住環境整備

人口の地方定住に伴って、地方都市の人口増加が見込まれている。これらの地域では、主として庭付き一戸建の住宅供給が主体となると考えられるが、特に都市化の進展に伴い土地等の供給に制約のある地域等では、広い敷地の一戸建住宅の確保は次第に困難になることも予想され、土地利用の高度化を図っていく必要がある。また、都市基盤の貧弱な地方都市において人口が急増する場合、急速な環境悪化を招くおそれがあるので、先行的、計画的な基盤整備と適切な宅地化の誘導が必要である。

更に、農山漁村地域においては、生活道路、排水施設、集会施設、診療所等の日常生活において基本的な施設の整備を進める。

豪雪地帯においては、雪下し用の空地の確保、冬季間の交通網の確保等を図るほか、中高層住宅の供給を促進するなど住宅の居住性を向上させるよう配慮する。

表 地域別住宅建設必要戸数、新規宅地開発必要面積及び生活用水需要量

地域区分	住宅建設必要戸数(万戸)		新規宅地開発必要面積(千ha)		生活用水需要量(給水量ベース)(億トン)	
	昭和51年~60年	51年~65年	51年~60年	55年~60年	60年	65年
北海道	93	152	8	13	7.6	8.9
東北	141	228	14	23	14.7	17.3
関東	574	827	39	57	56.8	66.7
東京圏	470	663	27	39	51.2	57.7
中部	266	389	25	35	28.6	31.6
北陸	41	61	4	6	4.6	5.1
近畿	313	452	19	29	36.1	40.1
大阪圏	223	318	10	16	26.6	29.3
中国	106	153	9	12	10.8	11.9
四国	49	69	4	5	5.9	6.5
九州	174	257	15	21	* 17.3	* 20.1
沖縄	15	32	1	1		
全国	1,680	2,470	128	190	174.3	197.0

(注) 1 生活用水需要量は「第2次水需要量調査」(国土庁水資源局)の原単位による。

2 \*印は沖縄を含む。

## (2) 食糧資源の確保

### 1) 食糧の安全的供給の確保

食糧は国民生活の基礎的物質であり、今後人口増加等に伴う食糧需要の増大に適切に対



応して、食糧の安定的供給を図っていかなければならない。

食糧の国内供給力については、我が国農業及び漁業の体質が経済の高度成長の過程で構造的な変化を遂げ、また限られた国土資源、新しい海洋秩序の制約などを考えると、その向上を図ることは容易ではない状況にある。

しかし、食糧をめぐる国際的環境は厳しく、また国土資源の有効利用、国土の管理、自然環境の保全及び農漁業取得の確保等が重要であるので、農業及び漁業の振興を通じ、食糧の国内自給力を高める必要がある。

このため、長期の食糧需給の見通しを基礎に、農用地と漁場の整備及びその高度利用などにより、国内生産体制を整備し、生産性の向上を図りつつ、自給力向上に必要な麦類、飼料作物、大豆等に重点をおいた農業生産の増強及び水産資源の開発と利用を促進する。また、飼料穀物、大豆等海外に依存せざるを得ない農産物については、輸入の安定化と適切な備蓄を図る。更に、過剰基調にある米の生産調整を図るとともに、食生活のあり方についての見直しを行い、米をはじめとする国内産食糧の消費拡大並びに未利用資源の活用とその利用及び加工技術の開発を促進する。

## 2) 農業の地域別発展方向

今後の農業の地域別の主な発展方向は、おおよそ次のとおりであるが、これら施策の展開に当たっては、地域の条件に応じて弾力的に推進されるべきものである。

- ( ) 北海道、東北及び北陸地方は、積雪寒冷の気象条件にあるが、恵まれた土地資源を活用して、大家畜畜産、畑作、稲作等土地の広がりが必要とする作目を主体とした規模の大きな高生産性農業経営を確立し、我が国における主要な食糧供給基地としての整備を進める。

このため、北海道、東北については、国土及び環境の保全並びに林業との調和を保ちつつ、おおむね10万ヘクタールに及ぶと見込まれる国有林野の開発可能地や低位利用地等を積極的に活用して、根釧、天北、北上北岩手、出羽丘陵、阿武隈等において大規模草地開発を行うとともに、草地開発にあわせて既存草地の整備を行うなど、広域的農業開発等による粗飼料基盤の整備に努め、新酪農村の建設等大家畜畜産経営の定着、拡大を図る。

また、北海道の畑地帯においては、農業機械等共同利用集団の形成を進め 麦、大豆、てん菜等今後増産が必要な作目の生産を振興するとともに、これら作目を組み合わせた合理的輪作体系を確立する。

更に、水田地帯においては、水田の総合的利用の視点を踏まえつつ、水田の汎用化を含む圃場整備等の基盤整備を進めるとともに、中核的担い手への土地の利用権の集積を図り、高能率農業経営を確立する。

このほか、果実、野菜その他地域の特性に応じた作目の生産の振興を図る。

- ( ) 関東、東山、東海、近畿及び中国地方においては、市場条件の相対的有利性を生か

## 2 国民生活の基盤に関する計画課題

して、大消費地への生鮮食料品を中心とした食糧供給基地としての整備を進める。

このため、都市的土地利用との計画的調整を図りつつ、優良農地の確保・保全に努めるとともに、中核的担い手への土地の利用権の集積を図り、野菜、果実、中小家畜等の生産の振興を図る。

また、北関東における麦作等土地利用型農業の振興、瀬戸内における水田裏利用の促進、中国山地における草資源の開発促進等により、麦作、飼料作の生産を振興するとともに、地域の特性に即した用水のパイプライン化、汎用耕地化のため圃場整備等の基盤整備を推進する。

更に、耕種と畜産の結合を図る新しい複合経営を育成するなど家畜飼養農家のすそ野を拡大するとともに、農林地一体開発など農業と林業の結合等を推進する。

- ( ) 九州及び四国地方においては、大家畜畜産、稲作、畑作等の作目の振興のほか、温暖な気象条件を生かして野菜等の生鮮食料品並びに水田裏利用による麦作及び飼料作の生産の振興を図り、我が国における総合的な食糧供給基地としての整備を進める。

このため、国土及び環境の保全並びに林業との調和を保ちつつ、阿蘇久住飯田等において大規模草地開発を行うとともに、霧島、大隅及び四国山地等における草資源の開発を行うなど、広域的農業開発等による粗飼料基盤の整備に努め、大家畜畜産経営の確立を図る。また、耕種と畜産の結合を図る新しい複合経営を育成するなど家畜飼養農家のすそ野を拡大するとともに、農林地一体開発など農業と林業の結合等を推進する。

更に、水田の総合的利用の視点を踏まえつつ、水田の汎用化を含む圃場整備や畑地帯の総合整備を進めるとともに、中核的担い手への土地の利用権の集積を図り、高能率農業経営を確立する。また、水田裏における麦作、飼料作作付の積極的振興、野菜、中小家畜、果実その他地域の特性に応じた作目の生産の振興を図る。

また、沖縄地方においては、土地利用の計画的調整を進め、亜熱帯性気候条件を生かして、さとうきび、パインアップル等基幹的作目の生産の近代化を図るとともに、畜産、野菜作等を振興し、生産性の高い近代的農業経営を確立するため、農業用水源の開発をはじめとする基盤整備等を推進する。

### 3) 農業生産基盤の整備

食糧の国内供給力の向上を図るためには、農地、水等農業生産に不可欠な資源の整備とその有効利用を図ることが基本である。

このため、昭和60年(65年)における必要と見込まれる585万ヘクタール(592万ヘクタール程度)の農地について機械化による高能率農業の展開及び農地の高度利用を可能ならしめるよう圃場条件を計画的に整備する。すなわち、水田については末端圃場条件を総合的に整備し、水田の汎用化及び水田裏の利用拡大を図るための圃場整備事業を主体に整備を行い、また、畑については農道、畑地かんがい等を主体に整備を図る。更に、農産物の流通の合理化を図るため、基幹となる農道の整備を推進する。

また、農地法、農業振興地域の整備に関する法律等の適切な運用を図り、無秩序な農地の壊廃を抑制するとともに、農用地利用増進事業、農地保有合理化促進事業等を推進し、中核的担い手への土地の集積、農地の有効利用や遊休農地の農業的利用の促進を図る。更に、水田は水利施設を伴った貴重な農地であり、国土保全上も重要な機能を有するので、長期的視点に立って、適切な管理が必要である。

昭和60年（65年）において必要と見込まれる585万ヘクタール（592万ヘクタール程度）の農地を確保するため、農地造成を計画的に推進する。

このため、低位利用にある旧薪炭林地、原野等を対象に、自然環境の保全等に十分配慮しながら、価格政策、生産政策等総合的な施策を通じて畑作、畜産等の経営の安定、向上を図りつつ、用地の先行取得制度、建売農場制度の拡充、国有林野等の活用の促進、農林地一体開発等により現行事業制度を強化、拡充して、その積極的な推進を図る。また、この場合、広域的な農地開発の推進と並行して、集落周辺に存在する旧薪炭林地の開発及び耕作放棄地の再開発等小規模な農地開発を積極的に進める。このほか、干拓については、環境の保全に配慮して、優良農地の造成と地域の水資源開発を図る見地から、地域の実情に応じてこれを見直す。

また、農業用水については、水田の圃場整備の推進による排水条件の改良、畑、樹園地の生産性の向上を図る畑地かんがいの推進等により需要の増大が見込まれるため、これに対応した水源の開発及び農業用水施設の新設、改良を推進するとともに、基幹的水利施設の更新整備を計画的に推進する。

#### 4) 中核的担い手の育成と地域農業の組織化

農業の生産体制を強化するためには、農地の確保と整備にあわせて意欲ある農業生産の担い手を確保し、これを生産性の高い農家として育成し、その農業生産に占めるシェアを高めていくことが必要である。このため、農外からの新規参入を含めた農業後継者の確保を図り、中核的担い手の規模拡大と地域農業の組織化を推進する。

農業後継者の確保のため、農業従事者が他産業従事者と均衡する所得を確保し、かつ都市に劣らない生活環境を享受し得る条件を整備するとともに、農業後継者のための融資、教育制度の充実を図る。また、農外からの新規参入者についても、建売農場、畜産基地への入植等農業経営への参加を推進するため、所要の援助措置を講ずることを検討する。

また、中核的担い手を育成するため、中核的担い手に対する生産技術の指導、金融措置等の面から積極的援助を行うほか、所有権の移転や賃借権の設定による農地の流動化を促進するため、農用地利用増進事業、農地保有合理化促進事業等を推進し、作業の受委託の活用とあわせて、中核的担い手の実質的な規模拡大を図る。また、今後とも兼業農家が広範に存続するものと見られるので、これら農家の労働力、土地を有効利用するための方策及び農外就業機会の安定、確保のための対策を講ずる必要がある。

更に、中核的担い手を中心として土地利用を高度化し、生産力を高めるための地域農業

## 2 国民生活の基盤に関する計画課題

の組織化を積極的に推進する。このため、中核的担い手を中心として農家、農業団体、地方公共団体が地域の実情に応じて農業の発展方向に沿った総合的な推進方策を定め、総合的土地利用計画の下で必要な生産・環境条件の整備を進める。また、農業生産部門の組織化、流通加工体制の整備を進めるほか、兼業農家の農地を中核的担い手へ集積する等の土地利用の調整、労働力の需給調整を行い、作目間の有機的結合を通じ、地域農業の複合化を図る。

このような観点から、地域の特性に即して、新たな農業構造改善対策等を計画的に実施する。更に、生活廃棄物のコンポスト処理、生鮮食料品の供給を通じて近隣都市との結びつきを強める。

### 5) 農産物価格の安定と流通・加工施設の整備

食糧の安定的供給を図り、需要に見合った農業生産を進めるためには、農産物価格の安定を図る必要がある。このため、長期的視点に立って、各農産物の特性、作目間の相対価格関係等を考慮しつつ、価格政策について検討を行う。

また、消費者の需要に柔軟に対応しつつ、全体として効率の高い食品流通体系の形成を図る観点から、消費地において中央卸売市場及び地方卸売市場の整備拡充を強化するとともに低温貯蔵庫等を整備するなど、消費地における需給調整機能の強化を図る。産地においては、生産・出荷の大型化、組織化を進め、計画生産、計画出荷体制の確立を図るため、定温・冷凍・冷蔵倉庫等の流通・加工施設の整備を進める。

更に、食品流通の効率化を促進するため、冷凍・冷蔵コンテナ等による輸送方式の拡充、生産・市場・倉庫在庫情報等の情報機能の強化を図る等生産から消費までの総合的な流通体系の確立を図る。

### 6) 沿岸漁場の整備開発と漁港の整備

水産物は、国民の食生活上欠かすことのできないものであり、量的に見ても最近において動物性たん白質供給量の過半を占めているが、今後もその地位に基本的な変化はないものと見込まれる。

他方、我が国漁業をとりまく環境は、既に各国の200海里の漁業水域等の設定により新しい海洋秩序の時代に入ってきており、我が国漁業は外国距岸200海里内での漁獲量が全体の4割程度を占めているだけに、極めて厳しい状況におかれている。

したがって、このような諸外国の動きに対応して、我が国の操業をできる限り確保するため、漁業外交及び国際協力を進めつつ、新漁場や未利用資源の開発を促進することなどが必要であるが、基本的には、こうした新しい海洋秩序の下で国民に対して水産物の長期にわたる安定的な供給を確保するため、新しい200海里漁業水域時代に即応した沿岸・沖合漁業の見直しと水産物の有効・高度利用を図ることが必要である。

(我が国周辺海域の積極的利用)

我が国沿岸海域は、外洋に比して高い基礎生産力を有しており、各種魚介草類の生産の

場として重要な海域である。しかし、このうち、特に内湾・内海域における漁業生産は、臨海部における工業の発達等による優良漁場の喪失、漁場汚染の問題等もあって、既に現状のままではほぼ限界に近い状態にある。したがって、今後沿岸海域においては、漁場汚染の防止等環境の保全に努めるとともに、漁場の復旧・維持確保を図りつつ、魚礁漁場の造成、幼稚子を保護・育成するための大規模増殖場の造成、消波施設や海水交流の促進による養殖漁場の開発等沿岸漁場整備開発事業を計画的に推進する。また、このような生産基盤の整備と並行して、資源培養型漁業の積極的な展開を図るためには、種苗生産の組織的な体制整備が必要であるので、各海域ごとにその特性に適合した種苗供給センター等を計画的に配置する。更に、従来あまり利用されていない水深50メートル以深の沿岸海域や砂浜海岸海域の活用を図るとともに、特定の海域における種苗放流、漁場の管理・利用等をも総合的に組み合わせた漁業総合開発利用及び海洋牧場について検討する。その際 国、地方公共団体と受益漁業者とが一体となって、効果的な事業の促進と利用が図られるよう推進体制を整備する必要がある。

更に、沿岸海域に限らずその沖合にかけての海域については、水産資源の有効な活用を図るため、資源状態を的確に把握するためのシステムの整備と指導体制の充実を図る必要がある。

#### (水産資源の有効・高度利用)

いわし、さば等の多獲性魚類の相当量はもっぱら非食用に向けられている現状にあるが、今後資源制約が強まる情勢を踏まえ、我が国独自の食生活の展望に立って、多獲性魚の消費拡大あるいはこれを原料とした食品素材や加工食品の開発、各種加工過程における労働力の節約と利用効率の向上を図るための魚体処理機等の本格的開発、未利用資源であるおきあみのすり身化等による利用拡大、水産加工廃棄たん白等の飼料資源としての活用、更に水産物の需給の安定を図るための流通加工施設の整備等を図る。

#### (漁港の総合的整備)

沿岸・沖合漁業の見直しに伴い漁場ウエイトの大きな変化が予想されるので、これら漁業に従事する漁船漁業者の利用の高い漁港及び避難・前進基地としての漁港の整備を計画的に推進する。また、水産物の有効・高度利用に対処するため、流通・加工の基盤となる漁港施設の整備を推進する。更に、地域社会の中心となる漁港については、他の生活環境施設等の基盤整備とも連携をとりながら総合的に諸施設の整備を進める。

### (3) エネルギー資源の確保

国民生活の向上と国民経済の長期的な安定成長を図り、この計画の諸課題を達成していくためには、エネルギーの安定供給が必要不可欠な前提条件であるが、国際的には資源ナショナリズムと資源賦存量の限界、国内的には環境問題等によるエネルギー供給基地立地の困難性などの理由により、我が国のエネルギー供給は今後一層制約が強まるものと考えられる。したがって、省エネルギー対策を強力に推し進める必要があるが、それでもなおエネルギー

## 2 国民生活の基盤に関する計画課題

需要は今後とも増大が見込まれる。このため、エネルギーの安定供給確保に関する国民的合意を形成しつつ、関係者が一丸となってエネルギー立地の促進を図ることが基本的に重要な課題である。

### 1) 石油供給力の確保とその課題

石油需要は、今後とも我が国の一次エネルギー需要の過半を占めるものと予想され、その供給確保に努める必要がある。現在、石油精製基地は、その立地条件の有利さもあって、東京湾、瀬戸内海地域に集中的に立地しており、同地域の石油需要に応えると同時に、その他の地域に対する石油供給基地となっている。しかしながら、環境保全、海上輸送の増大に伴う災害の防止、石油及び石油製品の二次三次輸送の確保などの問題から見て、これら地域での供給力の大幅な増加は期待できない状況になっている。したがって、今後必要とされる石油供給力を確保するためには、各地域の需給関係を勘案しつつ、石油供給基地の立地について総合的に検討していく必要がある。

西日本地域の石油需給は、現状において供給力が相当上回る瀬戸内海地域での今後の大幅な供給力の増加は期待できないこと、長期的に需給の均衡を極力図るため新たな地域への石油供給基地の立地が必要であること、海上輸送が問題化しつつあること等多くの問題を抱えている。このため、海上輸送の安全化を進めつつ、西日本地域での石油供給基地の体系的、計画的な建設整備を急ぐとともに、更に長期的観点から、新たな立地候補地点の調査検討が必要である。

一方、東京湾地域の石油供給力は現状においては相当あるものの、人口の地方定住、工業の再配置などの分散施策を講じたとしても、同地域での避けられない人口増、消費原単位の増加等の要因から比較的早い時期に需要が供給力を上回る可能性があり、東京湾内輸送の安全性の確保と石油製品の受け入れ施設の整備及び広域的な供給体系の整備を図る必要がある。

また、東日本の需要の増大に対応するため、北海道、東北における振興整備の基盤となる苫小牧東部地区、むつ小川原地区等に新たな供給基地を整備し、立地の誘導を図るものとする。

我が国の石油輸入については、産油国の動向、資源制約という不安定要素を残しつつ、相当量の輸入規模の増大と石油供給基地の立地の遠隔化に伴う海上輸送の増大が見込まれている。このため、特に海上交通が輻輳している東京湾、大阪湾の現状にかんがみ、航行上の安全対策を講ずるとともに、石油供給基地の立地との関係も考慮しつつ、原油輸入基地及びパイプラインを整備し、海上交通の混雑緩和、安全確保を図る必要がある。

また、石油備蓄については、原油の供給削減、途絶等の緊急事態に対処し、エネルギーの安全供給を確保する上での重要性にかんがみ、石油備蓄基地の整備を積極的に推進することが必要である。また、海岸線の保全、国土の有効利用等を図るため、長期的観点から、従来方式に加えて地下備蓄、海洋備蓄等新たな備蓄方式の具体的検討を進める必要

がある。

## 2) 電力供給の確保とその課題

電気エネルギーは、需要家にとって比較的その使用が容易であるとともに、環境対策、保安対策上有利であることもあり、全体のエネルギー需要に占めるウエイトは年々高まる傾向がある。このため、設備能力（電気事業用）として昭和60年度末で約1億8,000万キロワット、65年度末で約2億3,000万キロワット程度が必要であり、既存及び計画決定済みの供給に対し新規にそれぞれ約4,000万キロワット、約9,000万キロワットの供給力を確保する必要がある。

しかしながら、環境問題に対する世論の高まりに加え、地元交渉、用地取得等の長期化など計画段階から運用に至る期間が長びく傾向が見られる等の理由から、電源立地難はますます深刻化し、電力需給ひっ迫の可能性もあり得る状況となっている。

特に、電源立地の決定を見たもののその着工が難航している地点も多く、現状のまま推移した場合には、昭和50年代中期にも一部地域において電力需給のひっ迫が生ずるおそれもあり、これら未着工地点の対策が緊急課題である。

東京、大阪など大都市地域においては、地方分散を進めても、なお自然増を中心とする人口増加が避けられないと見込まれること、生活水準の高度化に伴う原単位の増加や負荷率の低下が見込まれることなどの要因から、なお相当の供給力の増強が必要とされようが、同地域での電源立地の適地は限られてきており、供給力の確保は容易でない状況にある。

したがって、これら大都市地域では、供給力の確保に努めるとともに、年々高まりつつある夏季のピーク需要に対応し極力電力需要の平準化を図るため、国民各層の強力による夏季休暇の計画的実施、サマータイムの導入など従来の制度慣行にとらわれない広範な対策の導入、電力ピークシフトの観点からの技術開発の推進などについても検討を行い、電源立地への圧力の軽減と発電設備の有効利用を図る必要がある。

また、長期的には人口の地方定住、工業の再配置の進展等により、北海道、東北、九州などの地域での需要がこれまでに比べて相当増大するものと見込まれるが、これら地域では、現状の供給力が小さく需給の変動に対する余力が少ないため、需要との整合性に留意しつつ、電源立地を積極的に進めていく必要がある。

このため、電源三法の活用等により円滑な電源立地の促進を図るとともに、電源の遠隔立地、共同立地、電力の広域融通に対応するための基幹送電網の整備を図る必要がある。

## 3) エネルギー基地の建設・立地に当たっての課題

エネルギー基地の立地は、環境問題に対して住民意識の高まり、基地建設期間の長期化など難しい課題を抱えており、現状のままで推移すれば、経済の安定成長に対する制約要因となる可能性が高く、雇用不安、生活水準の低下などの事態が予想される。今後増大するエネルギー需要の相当部分を長期的には新規エネルギー基地に依存していかなければな

## 2 国民生活の基盤に関する計画課題

らない現状にかんがみ、基地建設のプログラム選定に当たっては、経済政策及び産業政策と相互に十分な調整を図ることが必要である。

また、エネルギー基地の整備を図るに当たっては、環境影響評価の実施等により、環境保全に十分配慮し、地域社会との調和を図るとともに、防災性、安全性の確保、監視体制の充実を図ることが必要である。更に、基地整備のための地方財政に対する配慮や地域社会との調和を図るための施策を引き続き推進する必要がある。

### 4) 省エネルギー対策、代替エネルギーの開発

我が国はエネルギー源の7割強を輸入原油に依存している現状にあるが、必要とされる原油輸入の確保については、産油国が比較的限られ、なお不確定要素が多く、一方、国内での原油供給基地の確保は環境問題への対応、新規供給基地建設の長期化などの要因から今後ますます困難なものとなることが予想される。

このため、産業構造の省エネルギー化をめざしつつ、産業部門では生産設備や生産工程の改善等によるエネルギー効率の向上、輸送部門では大量輸送機関の利用促進、自動車の燃費改善、また民生部門では住宅、ビルの省エネルギー化、ビル等の冷暖房温度の適正化、家電製品等のエネルギー効率の向上等を図るなど多面的な対策を講ずるほか、MHD発電、超伝導送電、高温ガス炉等新技術の開発を推進する必要がある。

また、エネルギー源の多様化と国産エネルギー供給率の向上により、危険分散を図る観点から、原子力、水力、石炭、LNG、LPG、地熱発電等代替エネルギーについて、地域特性を生かし、環境の保全に配慮しつつその積極的な開発利用を図る一方、長期的な観点から、太陽エネルギー、核融合等新エネルギー技術の開発、大陸棚資源の探査開発を積極的に進める必要がある。特に、長期的には我が国エネルギー供給において重要な地位を占めることが期待される原子力については、その安全性、信頼性の確保に努めつつ開発利用を図るものとし、発電用施設としては、昭和60年度及び65年度にそれぞれおよそ3,000万キロワット程度、およそ6,000万キロワット程度の開発を図ることが必要である。

更に、エネルギー源の多様化を促進するために、LNG及び石炭についても、昭和65年度においてそれぞれ50年度の10倍、2倍程度の導入を図るとともに、そのための輸送体制及び受入施設の整備を進める必要がある。



### 3 大都市及びその周辺地域に関する計画課題

#### (1) 大都市圏における総合的環境の整備

##### 1) 巨大都市における過密問題

東京及び大阪を中心とする両巨大都市圏は、就業就学機会と所得向上を求めて若年層を中心とした人口流入が著しく、最近15年間で東京圏の人口は約920万人、大阪圏の人口は約430万人も増加し、この間の全国の増加人口約1,760万人の約76%がこの両圏に集中した。この結果、国土面積の7.5%の地域に全人口の38%が居住し、東京、大阪両圏の人口密度は、1平方キロメートル当たり、それぞれ2,011人、1,058人と全国平均の297人に対して著しく高密度となっている。

また、巨大都市においては、集積による効率・利便を求めて諸機能の集中も顕著であり、製造業は工場立地規制等により分散化の兆しを示しているものの、情報、経済、行政の諸分野、とりわけ、その中枢管理機能は巨大都市に集中し、例えば、東京、大阪両圏に全国の中枢管理機能従事者のそれぞれ45%、17%が集まり、特に東京都心部に中枢管理機能が集中し、人口集中の要因となっている。

このような人口、諸機能の高密度な集積により、巨大都市においてさまざまな過密問題をひき起こしているが、特に、次のような問題が指摘される。

##### (都市構造のひずみ)

東京、大阪両巨大都市圏は、都心部集中型の都市構造を形成しており、高度成長期を通じて都心部への業務機能の集積が急速に進み、これを中心に市街地の外延的拡大が進行した。

この結果、都心部においては、定住人口の空洞化と居住環境の悪化が進み、また、膨大な昼間人口による都市施設に対する需要圧力が増大する一方、外周部においては、人口の急激な増加と無秩序な市街地の外延的拡大が進行し、公共施設の著しい不足と地域社会の混乱を生ずるとともに、遠距離通勤問題が深刻化している。

##### (住環境の悪化)

巨大都市における過密の進行の過程で、地価、建築費の高騰とあいまって通勤圏内での良好な住宅の供給が対応し得ず、狭小過密な住宅地区や居住水準の低い民間借家の大量の存在等住宅問題が深刻なものとなった。

更に、下水道、公園、ゴミ処理施設等生活関連施設、文化施設、スポーツ施設等の整備の遅れによる住環境の悪化が日常の暮らしにくさとなっている。

##### (公害等環境問題)

人口の集中と産業活動の集積によって、巨大都市においては公害問題が深刻化し、大気汚染、水質汚濁、地盤沈下、騒音、振動等の公害問題及び大量の廃棄物の排出、日照障害、電波障害に至るまで各種の障害が発生してきた。近時、公害対策の進展を反映して一

### 3 大都市及びその周辺地域に関する計画課題

部の汚染因子については、明らかに改善の方向を示しているものの、これら種々の要因により、なお総じて大都市の環境には解決すべき問題点が残されている。

更に、市街化による緑の退行、自然海浜の喪失等により自然環境が劣悪化し、都市における人間的な生活空間を脅かしつつある。

(防災性の低下)

巨大都市においては、密集市街地、巨大な地下街、地下埋設物の存在、高密度の産業施設、自動車交通の混雑等により、防災性が著しく低下し、更に、周辺地域の乱開発や地下水の大量使用により、国土保全の面からも災害に対して脆弱な構造となっている。

このため、地震をはじめ洪水などの天災は増幅され、いわば人災として大きな被害を発生させる可能性を持っている。

#### 2) 巨大都市の限界性

東京及び大阪の両巨大都市圏の人口は、近年に至りようやく増加率が鈍化し、社会流入が減少している。しかし、既に流入した若年層の世帯形成期を迎え、自然増を中心とする人口増加がなお進行し、昭和65年までに東京圏で約550万人、大阪圏で約210万人が更に増加すると見込まれる。

この結果、既に深刻化している巨大都市の過密問題は、一段と厳しい事態を迎えることとなる。すなわち、住宅(昭和65年までに約980万戸の需要)、下水道と廃棄物処理施設、幼稚園、小中高等学校(65年までに義務教育該当年齢人口約150万人の増加)、通勤通学人口の増加に対応する交通機関等の都市施設に対する需要が増加することとなるが、用地確保難や財源の制約によって、その供給は容易なことではない。

更に、より基本的な問題として、水、エネルギー、土地等の供給限界による制約は一層強まると見込まれる。水については、両巨大都市圏の主な水源となっている利根川、淀川流域について見ると、現在進められている水資源開発が完了した段階においては、上流ダムを中心とする新規の水資源開発はより一層困難となる。

一方、電力についても8月最大ピークに対応して、首都圏、近畿圏の電力管内で昭和60年度までには、それぞれ500万キロワット～700万キロワット程度を新たに計画決定し開発することが必要と見込まれるが、最近の電源立地の困難化から見て新規電源の確保には多大の努力を要するものと思われる。

土地については、新規宅地需要は、15年間で東京、大阪両圏でそれぞれ約4万ヘクタール、約2万ヘクタールと見込まれるが、既に宅地化がかなり進行した結果、開発適地は次第に減少しており、需要に見合う宅地の供給は容易でない。

一方、廃棄物等(一般廃棄物、産業廃棄物、建設残土、浚渫土砂等)の処分地についても、東京圏、大阪圏の廃棄物の年間排出総量が今後10年間で現在の約1.7倍となることが予想され、更に、建設残土、浚渫土砂の発生量の増大とあわせると、廃棄物の焼却処理率を高める等減量化を推進しても最終処分のための埋立必要量は現在よりも大幅に増加する

ことが予想され、これら地域の実情から見て処分地の確保は次第に困難な事態となってきたている。

### 3) 大都市圏整備の基本的目標

大都市圏は、将来とも国民の半数近くが生活を営む巨大な生活空間であり、かつ、全国的・国際的活動の中心としての場であることにかんがみ、大都市圏整備に当たっては、過密問題に対応し今後予想される限界性を踏まえつつ、大都市生活に人間性を回復し、あわせて大都市としての機能を円滑に発揮することを目標とする。

この目標を達成するため、大都市及びその周辺地域における定住圏を確立し、定住構想に基づき大都市における人口、産業の増大を抑制して地方定住に対する指向を高め、大都市機能の再編成、高度化により、機能的な都市活動を確保しつつ、大都市に居住するすべての人々が安全かつ安定した生活を営むことができるよう人間居住の総合的環境の整備を図る必要がある。

## (2) 大都市の防災性の向上

### 1) 基本的方向

東京及び大阪を中心とする巨大都市は、沖積層を主体とする軟弱地盤に立地し、かつ、木造家屋を主体とする市街地構成により、大震火災に対して極めて脆弱な地域である。人口、産業の大都市への集中により、市街地の連たん化、拡大とともに、防災対策上有効であった都市内の空閑地、水面等は急速に消滅し、更に、従来居住に適さなかった土地も宅地として高度に利用されてきた。また、地下水のくみ上げ等により、広大なゼロメートル地帯が出現し、これが防災上の大きな問題をはらむ地域となっている。

更に 交通通信の発達に伴って 国内各地域との経済的、社会的交流が一層緊密化され、全国が巨大都市を中心として高度に組織化、体系化され、特に東京における機能障害が全国的規模で社会、経済の運営に影響を及ぼすおそれがある。

災害に対する巨大都市の脆弱性は、都市の立地条件、土地利用を含めた都市の形態・構造及び過密な状態に起因するものであり、大都市の防災性を強化するためには、基本的には土地利用の再編成、建築物の不燃化を含めた都市の改造、人口及び大都市機能の分散・再配置が必要である。大都市の人口の集中については、定住構想の具体化に伴い、長期的には漸次改善が図られることとなるが、大都市において引き続き自然増を主体とする人口増加が見込まれるので、住民の生命及び財産並びに全国的な社会・経済機能の安全を確保するには、防災科学の振興、危険施設に対する保安基準の強化、建造物の防災基準の強化等とともに、地域住民の防災対策への理解と協力の下に長期的に都市の防災性の向上を推進する必要がある。しかし、大災害はいつ発生するか予測できない上に、ひとたび発生した場合には、被害の規模は極めて大きくなると予測されるので、その被害を最小限にとどめるための避難・救援体制の整備とともに、避難地、避難路の整備の推進など可能なものから防災対策事業の実施を促進する。更に、大都市の諸機能に障害が発生した場合におい

### 3 大都市及びその周辺地域に関する計画課題

ても、資料又は施設の二重化等により代替機能を確保し、高度化された社会・経済機能の安全性、安定性の確保を図る。

また、河川及び農地、山林等の計画的な保全により市街地の連たん化を防止するとともに、緩衝帯としての幹線道路を整備し、あわせて災害の拡大化を防止する。また、低湿地等災害危険地域での利用の制限を図る。

更に、防災性の向上のための土地利用を推進するため、地盤特性、過去の災害事例等を含めた地盤調査等を推進する。

#### 2) 防災対策等の推進

市街地再開発及び工場、教育・研究機関等の移転跡地の利用に当たっては、大都市の防災性の向上に十分配慮する。また、道路、河川、公園その他の公共施設は、防災しゃ断帯、避難地、避難路、防災拠点等としての利用について十分配慮する。

密集市街地での大火災の防止を図るため、公園その他のオープンスペース等を確保するとともに、建築物の耐震・不燃化の促進を図り、耐火建築物をベルト状に配置した防火建築帯の建設を図る。特に危険度の高い地域については、木造建物の建築制限を図る。

水、エネルギーの供給の確保、災害の防止等のため、上下水道、電力、ガス等の共同溝化、洞道化を進める。

なお、都心地域において公共住宅等の建設を推進することにより、非常時要員の住宅を確保し、居住条件の向上を図る。

広域避難地周辺の不燃化や避難路の沿道の不燃化、安全化を図る。更に、地区防災拠点の整備に努めるとともに、東京、大阪の都心地域において大規模防災拠点整備事業の推進を図る。

洪水、高潮及び内水被害の防止のため、河川改修事業及び海岸事業を推進するとともに、保水遊水機能の維持・増進、安全な土地利用の誘導等総合的な治水対策を推進する。また、都市内の中小河川は消防用水としての利用に配慮する。

住工混在地域から高圧ガス、火薬類等を取り扱う事業所を移転するとともに、臨海部の石油コンビナート等の災害をしゃ断するため緩衝帯の整備を進める。

#### (3) 大都市の諸機能の計画的な再配置等

##### 1) 基本的方向

大都市における人口、産業、諸機能の集積は極めて高く、例えば、東京圏・大阪圏の全国に占める割合は、全国銀行の預金残高で63%、卸売販売額で62%、工業出荷額で44%、大学生数で69%、コンピュータの装備で73%にもなっている。特に、行政、経済及び文化社会の中核管理機能については、6割強の全国的シェアを維持しており、これが東京圏・大阪圏への人口、産業の集中をもたらす基本的要因となっていると考えられる。また、その中心である東京23区及び大阪市は、周辺都市への機能の分担が進行し、その圏域内に占める割合を減少させつつあるものの、それぞれ91%、64%の中核管理機能が都心部一点

集中の形態を示しており、これが都心部での都市交通施設、供給処理施設等の需給をひつ迫させる一方、都心部への遠距離通勤を増加させるなど都市構造のひずみと脆弱性をもたらしている。

したがって、これに対しては、全国的な機能の適正配置と大都市構造の改善を図るため、物的生産・流通機能、業務機能、中枢管理機能等の諸機能についてその集中抑制及び分散・再配置を積極的に促進する一方、地方都市に自然的、歴史的な地域特性を生かしつつ、中枢管理機能をはじめとする都市機能を育成することが緊急の課題である。

## 2) 再配置対策等の推進

既に工業の再配置の施策が実施されているが、一層強力にその推進を図る。

行政、経済等の中枢管理機能については、地震等の災害に対処する観点を含めて地域的な適正配置を進め、東京圏への一点集中から多極構造化による機能分担の再編を図る。この場合、大阪圏は、東京圏と並んで全国的・国際的活動の場であると同時に、西日本の経済、教育、文化のセンターとして、中心部の機能更新、再開発及び遊休地の活用とも関連し、機能の再編成、高度化を図る。これと並んで、中枢管理機能を名古屋をはじめとして札幌、仙台、広島、福岡等の都市に広域的に展開するよう施策を講ずることとし、特に、高度の教育、文化、医療機能の地域的な適正配置を積極的に推進し、これらの機能に配慮した都市環境の整備を図る。

大都市構造改善の根幹的施策としては、大都市圏内において機能の再配置を推進することとし、都市圏及び近畿圏の既成市街地等における工業等の制限に関する法律等により工場、大学等の立地制限を引き続き推進するとともに、これを強化することについても検討する。

流通機能については、幹線交通の結節点における流通業務団地等の整備により、物流量の削減と都心部の流通施設の再配置を図る。

都心部に集中した業務・管理機能、商業、教育文化機能等各種機能については、周辺地域に複合機能を持った自律的な核都市を育成し、副都心の整備とあいまって再配置を推進することにより、都市構造の多極化を進める。特に、大学等高等教育機関の移転等に当たっては、教育研究活動と都市機能の密接な関連に留意し、地域計画との整合性を図りつつ、関連公共公益施設、交通体系等都市環境の総合的な整備を進める。

大都市地域の既存の市街地における工場、学校、事務所、米軍基地等の跡地については、これらが再び人口、産業の吸引源とならないよう配慮し、跡地の位置、規模、周辺の土地利用、環境等の実情に応じて、緑地、避難場所等オープンスペースとして利用する等、大都市構造の体質改善に資するものを中心としてその利用を促進する。

諸機能の分散を容易ならしめるため、高度な交通通信網及びデータバンク等の整備など総合的な交通・情報施設を計画的に整備する。

### 3 大都市及びその周辺地域に関する計画課題

#### (4) 大都市交通の整備

##### 1) 基本的方向

大都市圏においては、地域的には今後なお交通需要は増大する見込みであるが、用地の取得難等により、交通施設を新たに拡充することは困難となりつつある。したがって、大都市圏構造の多極的再編成を図るための都市機能の再編・再配置等を一層促進して都心部集中型の流動特性を改めるとともに、既存施設の有効利用を図ることや、交通需要の発生を極力抑制することが重要な課題となっている。

大都市圏内の交通施設については、都市形成と十分整合性を図りつつ整備するとともに、都心部を中心とする放射状の動線、核都市相互間を結ぶ動線及び核都市とその勢力圏内の各地域を結ぶ動線の組み合わせによる交通門の確立を図る。

このため、必要な鉄軌道、道路等の整備を図る。

##### 2) 旅客輸送対策

通勤通学交通については、都市の多極的構造への改造、ピークの平準化により需要の地域的、時間的分散を図るとともに、効率的な公共交通機関の整備拡充を進める。すなわち、ピーク時の混雑緩和と通勤通学時間の短縮を図るため、基幹的ネットワークとして都市高速鉄道網を整備するとともに、既存施設の有効利用を図る。また、これを補完する輸送手段として、バス路線網の整備及び運行体制の効率化に努める。更に、サービス水準の向上を図るため都市高速鉄道とバスの連結を強化し、ターミナル等の乗継ぎ施設の整備、運行時間の調整等施設及び運行の両面にわたって改善を進める。

また、業務交通の円滑化と道路交通の輻輳の緩和を図るため、地域の実情に応じて、デマンドバス、ミニバス等の普及、中量軌道システム等の新交通システムの導入の検討等により、需要を公共交通機関に誘導する。なお、歩道、自転車道の整備に配慮しつつ、都市内道路の整備を促進するとともに、新たな交通需要を誘発しないよう配慮しつつ、計画的な駐車場の整備を図る。

更に、大都市周辺部等における生活交通の利便性を増すため、これらの地域の道路整備を進め、バス路線網及び端末輸送関連施設の充実を図る。

##### 3) 貨物輸送対策

大都市圏における物流については、域外流入貨物、通過貨物、域内流動貨物の適切な分離を図り、貨物流動の合理化を進める。

域外流入貨物については、流動の円滑化を図り、通過貨物を域内交通路から極力排除するため、大都市圏の外縁部及び湾岸部を環状にとりまく交通路を整備するとともに、これと全国幹線交通路との結節点に域外流入貨物の荷さばき、保管、流通加工機能を有する流通業務団地等の整備を進める。

また、域内流動については、その円滑化に資するため、核都市相互間を結ぶ都市高速道路及びそれと連絡する道路の整備を進めるとともに、旅客流動との分離を検討する。更

に、都市内末端輸送の合理化を図るため、輸送の共同化、物流施設の共同利用、輸送システムの一元化等を図り、交錯輸送の排除、交通量の軽減に努める。

更に、全体を通じて交通空間の効率化と安全性を高めるため、大都市圏においても貨物特性に応じた輸送システムの整備を進めることとし、貨物ターミナルの立体的利用やパイプライン輸送の活用を図るとともに、チューブ輸送、ベルトコンベア輸送等の新輸送システムについても検討する。

東京湾及び大阪湾の港湾については、国際貿易の重要な機能を担っており、かつ、国内海上輸送の拠点を形成しているため、増大する輸送需要に対応し得るよう港湾施設の整備を進める。しかし、東京湾、大阪湾では、港湾施設の建設適地の減少などから新規の施設整備には限界がある。

したがって、環境の保全に配慮しつつ、港湾背後の陸上交通の円滑化を図るため、湾岸道路等の幹線道路の整備を図るとともに、幹線臨港道路等のアクセス交通施設の整備、港湾施設の再開発等を推進して港湾機能の高度化を図る。

更に、東京湾においては、新たに水戸・日立地区における流通港湾等の整備を推進し、また、大阪湾においては、紀伊水道地域、若狭湾等の積極的利用を誘導し得るよう施設の整備を進めるなど港湾の広域的利用を推進する。

また、海上交通の安全性を向上させ、輸送の円滑化を図るため、開発保全航路等湾口部及び狭水道航路並びに泊地の整備を進めるとともに、超大型タンカーの入湾を抑制し、更に、湾内の安全性を確保するため、湾外部等適地に新たな集約シーバースを計画し、湾内精油所までのパイプライン輸送への切替えを検討する。

#### 4) 交通安全対策

都市内における生活交通の安全を確保するため、歩車道の分離、歩行者専用道路の整備、歩行者天国の拡大、自転車道の整備、交通安全施設の整備等を積極的に推進するとともに、老人、子供等の交通の安全と利便を図る観点から施設の改良等を進める。

#### (5) 公害等の防止

人口、産業の急激な集中等に伴い、大都市においては、大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、地盤沈下などさまざまな公害が発生し、居住環境の悪化が問題となってきた。

近時、公害対策の進展を反映して、一部の汚染因子については明らかに改善の方向を示しているものの、なお総じて大都市の環境の汚染度は高く、また、今後も人口の自然増、消費生活の高度化等による公害発生要因の増大が予想されており、窒素酸化物等による大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、廃棄物などへの対応を中心に、公害対策の適切な推進が必要とされる。

このため、大都市住民の健康で快適な生活環境が確保されるよう環境基準の達成・維持等为目标として、公害防止計画及び公害防止関係公共事業等の推進を図ることとし、汚染物質等の排出規制の拡充強化などを図りつつ各種施設の整備、交通公害対策等の推進に努める。

### 3 大都市及びその周辺地域に関する計画課題

生活排水等による公共用水域の水質汚濁に対しては、今後とも下水道の重点的整備を進めるほか、廃棄物の増大に対処するため、廃棄物処理施設の整備に努める。

また、騒音、排出ガス、振動等による交通公害を防止するため、騒音等の発生源対策、緩衝緑地帯及びしゃ音壁の設置など交通施設の構造の改善等による周辺対策、周辺地域の土地利用との調整など各般の適切な対策を推進することにより環境の保全に努める。

また、これらの方策とあいまって、自動車交通のうち転換可能なものについては、公共的大量輸送機関への切替えを図るとともに、低公害自動車の開発・普及を図り、電気自動車の普及促進の方策について検討する。

#### (6) 居住環境の整備

##### 1) 住環境の整備

昭和51年～60年の10年間（51年～65年の15年間）に、東京圏は住宅約500万戸（約700万戸）、宅地約3万ヘクタール（約4万ヘクタール）、大阪圏では住宅約200万戸（約300万戸）、宅地約1万ヘクタール（約2万ヘクタール）の必要量が見込まれる。

このため、土地の高度利用、職住の近接に配慮しつつ、既成市街地において中高層住宅又は低層集合住宅等の建設を促進するとともに、周辺地域において土地区画整理事業等により計画的な新市街地の整備を図り、良質の住宅供給に努める。また、現在進められている多摩、千葉、竜が崎、港北等及び北摂、平城、洛西等をはじめとして良好な環境のニュータウンの整備を積極的に進め、職住近接の立場から、極力、業務・生産機能をもあわせ持ったニュータウンの形成を図る。住宅の供給に当たっては、中古住宅の流通又は住宅の住替えの円滑化を促進するなど、できる限り既存ストックの活用を図る。

また、都市環境の整備改善については、東京湾、大阪湾をはじめ河川、水路等公共用水域の水質汚濁の防止等の観点から引き続き下水道の重点的整備を進める。更に、今後急速に増大するものと見込まれる廃棄物については、処理施設の整備、処分地の確保に努めるとともに、新たな処理技術や収集システムの開発導入を検討する必要がある。し尿については、下水道の整備とあいまって、昭和60年までに100%衛生的に処理することを目標に整備を進める。

都市内の緑の退行、オープンスペースの減少による環境悪化に対しては、都市環境の改善、災害に対する安全性の確保、住民の健康増進、レクリエーションの場の提供等のため、市区町村の区域内住民1人当たり6平方メートル以上（市街地内においては3平方メートル以上）の標準を達成することを目標に都市公園等の整備を図るとともに、緑のマスタープランの策定などにより、緑地空間の総合的、計画的な確保に努める。これら公園緑地の整備に当たっては、国公有地、遊休地、河川敷等の積極的活用を進めるほか、新たに市街化の進行する地域については、近郊緑地保全区域及び生産緑地の活用、保健保安林の整備拡充等により無秩序な開発を防止しつつ自然環境、緑地空間の保全を図る。

また、今後余暇の拡大に伴い、野外活動用の施設に対する需要の増大が予想されるた



め、大都市圏周辺地域において日帰り及び宿泊レクリエーション施設の整備を図るものとする。なお、自然環境の保全、用地の限界等により、大都市圏内でこれら需要増をすべて満たすことは困難であり、隣接地方圏を含め、自然環境の保全に配慮しつつ、広域的なレクリエーション施設の配置を進める必要がある。

街路については、交通体系の一環としての意味を持つとともに、避難路、災害のしゃ断等の防災スペース及び上下水道、ガス、電気等の都市施設を収容するスペースなどとして、貴重な公共空間を形成するものであり、周辺の居住環境との調和を保ちつつ、積極的に整備を進める。

週休二日制の普及による自由時間の増大、人口の壮年化、老年化や日常生活環境に対する関心の高まりなどに対応する都市環境の形成、施設の整備を進める必要がある。

このため、それぞれの地域の特性に応じて、広場、公民館、スポーツ施設、図書館など身近な生活環境施設の整備を進めるとともに、学校施設開放等既存施設の有効利用を図るほか、大都市を離れた自然環境に恵まれた地域に青少年のための施設の整備を進めるなど生活環境施設の補完を図る。また、地域の歴史的、伝統的環境の保全、保護を通じて個性ある住みよい地域社会の形成を図る。

## 2) 人口急増地域対策の推進

大都市周辺地域では、大規模な宅地開発や市街地の拡大に伴い、交通事故や犯罪の増加など社会環境の悪化、無秩序な開発による自然の破壊、生活関連施設整備の立遅れによる住環境の悪化などの問題がある。

大都市圏への人口集中の傾向は鈍化しているものの、自然増や域内移動による人口急増地域の拡張は、更に進展するものと予想される。

人口急増地域の生活環境の整備は、緊急の課題である。このため、人口急増地域においては、良好な環境を保持しつつ、計画的な市街化の誘導を図り、幼稚園、小中高等学校、保育所、ゴミ処理施設、上下水道、公園、道路等の生活関連施設を重点的かつ計画的に整備する。

特に、東京圏・大阪圏の義務教育該当年齢人口は、昭和60年において約730万人となり、50年に比べ約150万人の増加が見込まれ、そのほとんどが大都市周辺の人口急増地域に集中するものと予想されるので、緊急に義務教育施設の整備を図る。

また、これら人口急増地域の市町村における施設の整備、用地の取得等に対する特殊な行政需要の増大に対処するため、市町村の財政力の充実を図る。

これら公共施設の整備に当たって必要となる用地を確保するため、公共用地の先行取得制度の拡充、国公有地、遊休地等の積極的活用に努める。

## 3) 都心地域における居住環境の整備

都心地域においては、業務的利用を中心とした土地利用が進んだ結果、住宅が郊外に追い出されて夜間人口が減少し、いわゆる空洞化が進んでおり、交通量の増加、行政サービ

### 3 大都市及びその周辺地域に関する計画課題

スや日常の生活利便の低下などにより居住環境が悪化している。

しかしながら、既に相当の社会資本の蓄積があり、これを積極的に活用するとともに、一点集中・外延的拡大型都市構造を改造する必要がある。このため、極力オープンスペースや緑地空間の確保に努めるとともに、超高層ビル等により新たな過密を生ずることのないよう配慮しつつ、再開発等により良好な居住環境の整備、住宅の建設を積極的に進める。

#### (7) 名古屋圏の都市環境整備

名古屋圏の人口は、過去15年間に約33%増加し、東京、大阪両圏に次いで高い伸びを示したが、人口密度は10キロメートル圏、30キロメートル圏のいずれを見ても東京圏と比べて3分の1以下である。しかも、この地域は木曾三川の沖積平野に位置し、周囲には低平地及び丘陵が展開しており、土地、水等国土資源の面では東京・大阪両圏に比べれば制約は大きくない。

最近における名古屋圏の工業は、東北部の陶磁器、西北部、東南部の繊維を中心とした伝統的地場産業に加え、東部の機械、金属、西南部の石油化学等の重化学工業がそれぞれ独自の中心都市を有して発展し、工業出荷額の全国比は最近15年間にほぼ一貫して11%前後で推移し、今後もこのすう勢は変わらないものと見られる。

一方、中枢管理機能の集積は、東京圏に対して8分の1、大阪圏に対して2分の1にとどまっている。

定住人口の目標としては、昭和50年の約755万人から65年には約900万人となり、140万人程度増加し、人口集中地区人口も50年の417万人から100万人以上増加すると見込まれる。しかし、現在の市街化区域内の土地利用では、区域に占める宅地の割合は41%で、東京圏の46%、大阪圏の54%に比べて低く、農用地と山林原野の率も30%であることを示すように、土地の利用は両圏より比較的余裕があり、また水資源賦存量も大きいので、用水についても同様である。このような条件から、名古屋圏は東京、大阪量圏に比較して、計画的な都市化の誘導により、良好な環境を維持しつつ発展することが可能である。

したがって、今後、名古屋圏において、過密問題の発生の予防に十分留意しつつ、行政、経済、文化等広域的な中枢管理機能の高度化を進めるとともに、地域における生産機能の活力を維持することが必要である。これらの見地から、名古屋を中心とした広域的な地域整備を総合的かつ計画的に推進する。

名古屋圏は、各都市が広域的、多極的に配置されており、他の圏域との交流の結節点として、また東京、大阪間の中間地点としての特色を有している。この特色を生かしつつ、秩序ある計画的な都市環境の整備を進める必要がある。

居住環境については、名古屋を中心として道路、公園等の施設の整備が比較的進んでおり、また、住宅の水準も平均規模で、例えば、東京都の52平方メートル、大阪府の58平方メートルに対して、愛知県は79平方メートルでかなり高い水準にある。しかし、今後、名古屋圏では昭和60年までに約100万戸、65年までに約200万戸の住宅需要が見込まれるので、都市交

通体系の整備と関連させながら、高蔵寺、桃花台等のニュータウン整備の推進をはじめ、計画的に新市街地の形成を図る。

地域内の交通については、自動車交通への依存度が極めて高く、1,000人当たり自動車普及率は東京圏、大阪圏の約200台に対し名古屋圏は約300台であり、通勤通学における自家用車の利用率は極めて高い水準にある。

通勤通学交通等大量の輸送需要に対応するため、都市高速鉄道等の整備を行うことにより公共交通機関の利用を促進するとともに、通過交通に配慮しつつ、環状幹線道路をはじめとする幹線交通路の整備を進める。

また、伊勢湾内の港湾については、湾内諸港がそれぞれの特性に応じて機能を分担し、かつ、相互に補完する広域港湾として整備を進める。

一方、伊勢湾は水質汚濁の著しい閉鎖性湾域であり、その環境特性に応じた保全と利用を図ることが必要である。また、伊勢湾沿岸の工場群における生産活動、都市内自動車交通等による広域的な大気汚染や、伊勢湾奥部沿岸地帯の地盤沈下等も相当進行していることから、良好な環境を維持しつつ発展するため、これらの点に万全を期し、水質汚濁防止対策をはじめとする総合的な環境対策を推進する。

また、名古屋圏は木曾川、長良川、矢作川などの流域に主要な都市が点在し、流域の土地利用が発展してきているが、流域の総合的管理が重要な課題である。

#### (8) 大都市の限界性の対応

大都市においては、土地、水等の国土資源の有限性による制約が見込まれるほか、エネルギーについては、供給制約が顕在化した場合は、特に大都市において著しい影響が予想されることから、極力新規供給力の整備拡充を図るとともに、資源の需要調整のシステムを整備することが必要となる。まず、一般的対策として価格政策による需要の調整、渇水期等供給力の低下に対応する需給の調整、需要の季節変動等需要のピーク期における供給力の絶対的不足に対応する需給の調整など総合的需給調整の方策を検討する必要がある。

これらの調整の結果によっては、一時的に都市活動や市民生活の水準を低下させざるを得ない事態もあり、特に夏季に都市機能の一時休止もやむを得ないことも予想される。

(注) 東京圏、大阪圏、名古屋圏に関する指標については、それぞれ

東京圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県

大阪圏：京都府、大阪府、兵庫県

名古屋圏：愛知県、三重県

の数値を用いた。

## 4 地方都市及び農山漁村に関する計画課題

### (1) 地方における定住圏の確立

#### 1) 定住圏の総合的整備

地方都市，農山漁村を一体として，地方における定住圏の確立を図る。

地方の定住圏においては，恵まれた自然環境及び歴史的環境を保全し，日常的に自然を享受しながら，地域の特性と独自性を生かした個性豊かな生活がてきえるよう新たな魅力を創出する。

また，地方都市において相対的に整備が遅れている教育，文化，医療などの機能を強化するとともに，交通通信体系の整備により圏域内においてこれら都市的サービスを均等化し，生活水準の向上を図る。更に，農山漁村の生活環境施設などの整備を地方都市との利便の相互享受にも配慮しつつ推進するとともに，過疎問題に対処しつつ，農林水産業，地場産業の育成 強化をはじめ 新規産業の導入などにより就業の場を整備充実する。なお，これらの生活環境，生産環境の整備に必要な水資源の開発を進める。

このように，自然環境，生活環境及び生産環境が総合的に整備されることによって，一体的かつ個性的な魅力ある定住圏が形成される。

#### 2) 交通体系の整備

地方の定住圏における交通の課題は，住民の円滑な日常生活を確保し，また定住圏の中心都市の有する都市機能の享受を可能とし，かつ地方の産業基盤を強化するため地方都市，農山漁村を通じて必要な交通体系を整備することにある。

ここ10数年来のモータリゼーションの進展は，大都市以上に地方において顕著であり，その結果，生活圏の拡大を促し，生活交通の改善をもたらしたが，反面公共交通機関の役割の後退，排出ガス，騒音，振動による公害等のマイナス面をもたらした。今後，モータリゼーションの進行は昭和40年代に比べて鈍化するものの 乗用車保有台数が60年（65年）には，全国で2,580万台（2,810万台）と現在の約1.5倍（約1.6倍）となり，このうち，地方では約1.7倍（約1.8倍）に達することが予想されるなど今後とも地方を中心に進むことが考えられる。

このため，交通体系の整備に当たっては，地方からの要請もあり，生活関連道路の整備のための投資を拡大するとともに，公共交通と自家用自動車交通との適切な役割分担を図っていかなければならない。更に，今後，エネルギー，労働力，空間，環境等の外的制約条件が一層強まることが予想されるため，地域の特性に応じたきめ細かな交通政策をとるとともに，必要に応じて物流の合理化等による交通量の軽減，都市機能施設の計画的配置による交通流の整序に努めなければならない。また，遠い将来にわたっても，交通状況の変化に応じた交通空間の拡大が可能なように用地の計画的な先行取得を進めていく必要がある。

地方における交通は、定住人口の増大により、人流、物流ともに増加することが予想され、昭和60年（65年）に域内交通は現在の約1.6倍（約1.8倍）に達することも予想される。更に、定住圏の中心都市への交通の求心性は今後一層強まることが予想され、地方都市交通の増大に拍車にかけることとなる。したがって、増大する交通需要に対処するとともに、各都市の規模、性格によって異なる交通状況と各都市の環境、特性に応じた交通体系の整備を進めなければならない。

このため、これらの都市においては、定住圏内の周辺地域との増大する交通需要に対処するため、広域的な道路網の整備を図るとともに、既存鉄道の整備等による輸送サービスの改善に努める。なお、通勤通学交通による道路混雑の緩和と公共及び大量輸送機関への転換を図るため、地方ブロックの中心都市においては、既存の鉄道、バス路線網との整合を図りつつ輸送需要と経営採算性に配慮して都市高速鉄道の整備・検討を進める。

また、定住圏の中心都市のうち比較的人口規模の大きい都市においては、バス優先通行の確保等による公共交通の強化を図るとともに、都市の交通状況に応じてモノレールの導入、新交通システムの導入の可能性について検討を進める。これらの都市は、全国幹線交通の拠点となることが予想されるため、新幹線、高速道路と都市内交通との適切な連絡を図るとともに、ジェット化に対応した地方空港の整備、自動車の海上航送等に対応したフェリー基地の整備を進める。

その他の地方都市においては、面的交通の改善を図るため、市街地中心部や在来鉄道ターミナルを起点としたバス路線網の再編・整備に努めるとともに、異種交通機関相互の有機的連携が図られるよう再開発等によるターミナル機能の増大を図る。

農山漁村においては、地域の定住条件を確立するため、地方都市と農山漁村の中心的集落及び農山漁村の中心的集落とその周辺の集落との連携が可能となるよう道路網等の交通体系の整備を図るほか、集落内における道路整備を進める。

物流施設については、都市機能の再編による人流との合理的な分離を図り、物流拠点施設の適正配置による物流の合理化に努める。

地方ブロックの中心都市においては、今後、地方における物流の中心地としての機能を強めていくことが予想され、このため、必要に応じ国際港湾の整備を図るとともに、海陸交通の有機的連携を図るため、物流拠点の整備を進める。

また、定住圏の中心都市においては、海上基幹交通網と直結した流通拠点港湾等の整備に努め、全国幹線交通体系に応じ、かつ、地域の物流の状況に配慮しつつ、拠点貨物駅、トラックターミナル等の整備を進める。

その他の地方都市においては、都市規模に応じて物流施設を整備するとともに、都市の立地状況を配慮して港湾の整備を進める。

輸送密度の低い地域によっては、地域の実情に応じた新しい交通体系の整備を図ることとし、鉄道輸送からバス輸送等道路輸送への切換えを検討するとともに、ミニバス、デマ

#### 4 地方都市及び農山漁村に関する計画課題

ンドバス，相乗りタクシー制度の導入等代替策の検討を進め，交通におけるナショナル・ミニマムの確保に努める。

また，豪雪地帯においては，広幅員道路網の整備を進めるとともに，消雪・防雪施設の整備，除雪体制の確立を図り，冬季交通の確保に努める。

更に，紀伊半島などの交通体系に整備の立ち遅れている地域の幹線交通体系の整備に努める。

#### (2) 地方都市における総合的環境の整備

##### 1) 魅力ある地方都市の総合的整備

過去人口が減少を続けていた地方の中小都市も人口増加に転ずるものが増え，地方都市全般に人口の増加と定着化が顕著になってきている。また，地方都市の都市化，すなわち地方都市の中心市街地及びその周辺部への人口の集中により，市街地の拡大が著しい。

なかでも，既に人口集積が20万人以上の都市やその周辺都市及び大都市周辺の都市は，なお高い人口増加が続くものと予想され，一方，中小都市においても，人口が増加に転じていることから，着実な人口の増加が予想される。

特に，地方における人口増加の大部分が市街地において生ずると予想され，地方においても都市化の著しい進展が見込まれる。また，人口規模の大きい都市では市街地の外延化，ニュータウンの建設等が進み，市街地面積は市街地人口の伸びを上回って拡大するものと予想される。

このため，予想される人口増加，都市化，高齢化及び高学歴化に対応して，地域住民が安定的に定住できる居住空間を整備していかなければならず，都市規模や人口の増加傾向に従い，各都市ごとに地域の特性を生かした魅力ある総合的居住環境を整備する必要がある。

地方都市の個性と魅力には，その地域の自然や風土等から醸し出されるものや歴史の中で培われた風俗，文化，行事，伝統的な街並み，文化財等があり，また，ショッピング街や劇場，盛り場等が一般的な都市の魅力の要素となっている。

これらのすべての魅力を各地方都市が備えているわけではない。したがって，各地方都市が，自然の美しさを備えた都市，伝統文化を保存した都市や学園都市等文化，芸術に特化した都市，インダストリアルパークとして整備された工業都市，流通又は港湾都市のごとく，自然的風土，歴史的環境，地理的位置，土地や水資源等，それぞれ地域が持つ条件を生かし，かつこれらの条件に適応し，調和した形で魅力をつくり出していくことが必要である。

##### 2) 定住圏の中心都市の整備

- ( ) 定住圏の中心となるべき地方都市については，圏域内の総合的居住環境の整備に資するため，圏域の特性，中心都市の規模に応じ，教育，文化，商業，業務，娯楽等の核となる教育機関，高次の医療施設，美術館等の文化施設，体育館等のスポーツ施設，官

公庁，銀行の支店等の管理機能，盛り場等の娯楽，レクリエーション施設等の都市機能の集積を図る。

これらの施設の整備に当たっては，近接する定住圏の中心都市との補完関係に配慮しつつ，全体的に都市機能水準の向上をめざさなければならない。

- ( ) 定住圏の中心都市については，人口規模20万人を境にして人口増加力及び教育，文化，商業等にかかわる都市施設整備の状況に顕著な差が認められる。

人口規模20万人以上の中心都市のうち，札幌，仙台，広島，福岡等は，同時に地方ブロックの中心都市であり，中枢管理機能の集積を図る必要があるが，一方，人口，産業の増加圧力も大きい。したがって，これらの都市については大都市におけると同様の過密の弊害を招くことがないように，人口の過度集中の抑制を図る必要がある。

このため，必ずしも都市内に立地を必要としない工場等については，新たな立地を市外へ誘導することとし，また環境問題，地域整備の観点から移転が必要とされるものについて市外の適地へ誘導を図る。また，大学については，新たな立地の制限を検討するとともに，市外への移転が可能なものについてはこれを促進する。

これらの場合，工場，大学等の移転跡地の有効利用等により都市構造の改善を図るとともに，都市周辺地域の一体的整備を行う。

人口20万人以上のその他の中心都市は，県庁所在都市等が多く，大都市から分散される諸機能を受け入れるなど，今後とも，人口，産業の増加が予想される都市である。したがって，人口及び産業等諸機能の集積にあわせ，周辺地域を含めて秩序ある市街地の整備を図るものとする。

人口20万人以下の中心都市においては，現在の都市機能の実情及び将来のあるべき都市の性格に応じて都市機能の集積を図るとともに，将来の人口の増大に対応するため，計画的な新市街地の開発を行うものとする。特に，教育，文化，医療施設の配置及び新たな雇用の場を提供する産業基盤の整備を行い，その定住圏の発展に資するものとする。

### 3) 総合環境の整備

住民の快適な健康的な社会生活の場として，また周辺の農山漁村地域住民の生活と生産，流通の中心として，地方都市の役割はますます大きくなってきており，これに対応した地方都市整備は緊急の課題である。

また，若年層の定住を図りつつ，地方の人口増加に適切に対応し魅力と活力ある地方都市を形成するため，以下の課題の調和ある達成をめざすことにより，地方都市の総合的環境の整備を図るものとする。

- ( ) 地方都市においては，大都市で得られない自然環境や歴史的環境等豊かな空間に恵まれており，これを十分に生かして，山，河川，海辺などの自然と史跡，歴史的建造物等地域の文化財との一体的な保全整備や緑のマスタープランの策定などにより，緑地空

#### 4 地方都市及び農山漁村に関する計画課題

間の総合的、計画的な確保に努めるとともに、治山、治水、海岸保全等により、国土の保全に努め、安全で個性豊かな魅力ある環境を創出する。

- ( ) 地方都市においては、自動車交通が都市内及びその周辺地域における主要な交通手段であり、今後も自動車交通の増大が予想される。

このため、通過交通を中心市街地から排除するようバイパスを整備し、市街地及びその周辺に計画的な駐車場の整備を行うとともに、歩行者空間の創出に努める。

更に、都心部に広場（オープン・スクエア）を設け、これらとビジネス街、商店街、都市公園等との有機的な連絡を図るグリーン・マトリックスを構成する緑道等やショッピング・モールを整備するなど地方都市の整備をモータリゼーションの進行に対応した市街地環境開発として計画する。

また、住宅地区等においては、本来道路の持つ「遊び」や「憩い」、「語らい」等の多目的な用に供せるよう、その周辺に駐車場を併置した生活環境街区として、街区内への自動車の乗入れを極力抑制していくよう検討を進める。

- ( ) 地域の特性を生かしつつ、地域社会にとけ込んだ教育・研究施設や図書館、博物館等の教育・文化施設を整備し、地域の教育文化水準の向上を図るとともに、高学歴者の雇用の場を確保する。
- ( ) 地域住民の医療ニーズに対応して、医療機関相互の有機的連携の下に、予防から治療、リハビリテーションまで一貫した地域医療体制の整備を図る。
- ( ) 地方都市の特色ある地場産業等既存の産業の育成強化を図るとともに、工業再配置促進法、農村地域工業導入促進法、低開発地域工業開発促進法等の運用により新規産業を積極的かつ計画的に導入し、若年層の雇用の場を確保する。

また、新幹線、高速道路等幹線交通施設の整備にあわせ、新幹線駅周辺における情報産業、卸・小売業等の振興を図るための再開発を行い、更に、インターチェンジ周辺においては、各地域の物流の状況に応じ、各都市への機能的な輸送を考慮の上、適地に物流拠点、工業団地の整備等を推進する。

既に工業集積が進み、都市環境の改善が急務となっている都市については、環境問題への対応、都市整備の観点から環境保全及び立地業種等の特性に十分配慮しつつ、工場の計画的な周辺地域への移転等の適切な対策を促進することとし、また、これらの工場の移転跡地の有効利用等を通じて、都市機能の強化、都市環境の整備の推進等を図り、良好な地域環境を有する工業都市の再生を図る。

- ( ) 将来の市街化の進展に対応し、地方都市の現況に応じて、土地区画整理事業等による計画的な宅地の整備やニュータウンの整備を進めるとともに、良好な住宅の建設を図る。この場合、児童生徒数の急増に対応した義務教育施設、上下水道、街路、公園、し尿・ゴミ処理施設等定住圏内の生活関連施設について、計画的かつ重点的整備を行う。

また、既存の市街地についても、下水道、公園、街路等の都市基盤施設の整備を進



め、良好な居住環境の整備を図る。

( ) モータリゼーションに対応した道路網の整備を図るほか、都市高速鉄道、バス専用道路等公共輸送機関の整備を都市規模及び市街化の状況に応じ、計画的に進めるとともに、モノレールの導入、新交通システムの導入の可能性について検討を進める。また、今後増大が予想される物資の流動に対応して、物流拠点、流通拠点港湾等の有機的整備を図るものとする。

( ) 増大する観光レクリエーションやスポーツの需要に対し、定住圏の総合的居住環境整備の一環として、キャンプ場、ホテル、ヒュッテ、スケートリンク、ゲレンデ等の施設が完備した自然観光レクリエーション地区や水泳、ヨット、モーターボート、釣り、スキューバダイビング等の行える海洋性レクリエーション地区等の整備を行うほか、運動公園、体育館、水泳プール等のスポーツ施設、自然の中でスポーツ、レクリエーション活動を行うための施設等の整備を図る。

これら施設の規模及び配置については、自然との調和に十分配慮するとともに、観光資源の保護、保存に努めなければならない。

( ) 定住区においては、小学校、幼稚園、保育所、児童公園、近隣公園等の教育・保育施設、公民館、集会場、老人福祉センター等の教育・福祉施設、農協、生協等の支所やゴミ集積場等の生産・生活関連施設等日常生活に密着した施設の整備を行う。

( ) 地方都市においては、大気汚染、水質汚濁、騒音、振動等の公害が発生しないよう各種の環境基準の達成・維持を目標として、排出規制の拡充、強化、土地利用の適正化を図るなど公害防止に関する諸施策を計画的に実施する。

また、下水道の整備、廃棄物処理施設の整備を進めるとともに、新たな交通網の整備に当たっては、騒音等の発生源対策、緩衝緑地帯、しゃ音壁の設備など交通施設の構造の改善等による周辺対策、周辺地域の土地利用との調整など、適切な対策を推進する。

#### 4) 豪雪地帯の都市整備

豪雪地帯の都市については、積雪による都市機能の阻害を克服するため、市街地において消融雪施設、耐雪住宅、地域暖房を整備するほか、コンパクトな防雪街区（仮称）を設定し、熱エネルギーの節減と集中供給方式を取り入れた冬季における都市住民の自由な空間を創造することについて検討する。

また、積雪の障害を克服し、積雪を積極的に利用するため、雪に関する総合研究機関を充実・強化する。

#### 5) 地方行財政の整備

このような地方都市の整備に当たっては、地方行財政を整備する必要がある。

このため、国、地方を通ずる適切な機能分担のあり方に配慮しつつ、行政事務の配分、許認可権限あるいは財源配分のあり方等について再検討し、都市づくりにおける市町村の主体性を確立しなければならない。

#### 4 地方都市及び農山漁村に関する計画課題

また、個性ある都市づくりのために、住民の意向に行政に反映させるための措置、更に生活基盤の整備に重点をおいた総合環境整備のための財政措置について検討を行う必要がある。

##### (3) 農山漁村における総合的環境の整備

###### 1) 魅力ある農山漁村の総合的整備

農山漁村地域は、国民の食糧や木材の供給、国土の保全、管理された自然の維持培養などの機能を有していると同時に、定住圏の大部分を占め、国民の約30%にのぼる人口の居住空間としても重要な役割を担う空間である。

農山漁村地域がこれらの機能を発揮するためには、農山漁村地域住民の定住に対する期待に応え、将来を担う若い人々を含め農山漁村地域住民を安んじて定住し得るようその生活環境、生産基盤、就業機会など定住のための基礎的条件を整備、改善し、若い人々にも魅力ある健全な地域社会を形成する必要がある。

このため、定住区においては、離島を含め広く農山漁村地域住民の生活に密着した生活環境、生産基盤等を総合的かつ計画的に整備するとともに、これらの人々が、定住圏において就業の場や高次の教育、文化、医療などを享受できるよう交通等の諸条件を整備し、その生活と所得の安定向上を図る。

生活環境の整備に当たっては、農山漁村地域住民の日常生活の拠点である集落段階での整備を基本とし、地域住民の基礎的な生活の共通の圏域である定住区において、日常生活に密着した基本的な施設の整備を積極的に推進する。すなわち、農山漁村地域においては日常生活の大部分が集落で行われており、また、農村コミュニティの中心は集落にあることにかんがみ、生活の拠点である集落について、都市に比べて立ち遅れている日常生活のための基本的な集落内道路、上水道、排水施設等の整備を図ることを基本とする。更に、定住区では、区域住民共通の施設として、小学校、幼稚園、保育所、公民館、運動広場、体育館、自然の中でスポーツ、レクリエーション活動を行うための施設等の整備を図る。また、定住圏の中心都市における教育、文化、医療、商業等の機能を農山漁村地域の住民がそのライフサイクルに応じて享受できるよう、集落と都市を結ぶ道路等交通通信施設の整備、輸送サービスの確保を図り、あわせてサービスネットワークの整備を図る。

また、農山漁村地域住民が定住し、健全な生産活動を営むためには、農林漁業の生産性の向上と所得の安定向上を図ることが基本であるので、地域の実情に応じた生産基盤の整備を積極的に推進するとともに、農林漁業経営の合理化、近代化を図る。

更に、農林水産物の加工・流通への農家の参加、地場産業の振興に加え、農山漁村地域への工業の計画的導入を図り、就業機会の確保を図る。

また、豪雪地帯については、農山漁村の生活環境、生産基盤等の総合的な整備とあわせて、除雪・防雪施設の整備拡充及び除雪体制を強化し、冬季における交通通信の確保、特に日常生活に関係の深い道路交通の確保を図る。

なお、農山漁村地域の総合的環境の整備に当たっては、生産と生活の有機的関連性、低位利用にある旧薪炭林地の活用、農林漁業生産のリサイクル機能、居住の低密度性などの農山漁村地域の持つ特質や、都市と農山漁村地域及び農山漁村の中心的集落とその周辺の集落が相互に利便を享受するような健全な関係をつくりあげていくことに十分配慮する必要がある。

このほか、農山漁村地域の持つ水資源のかん養、国土保全、管理された自然環境等の機能が確保されるようにするためには、これらの機能が農林漁業の経営者のみならず、地域住民あるいは都市住民によっても享受されるという性格等を考慮し、農林漁業の生産組織、生産活動を通じたその管理、費用負担等のあり方を検討する必要がある。

## 2) 類型別農山漁村の総合的整備の基本方向

農山漁村地域は、その自然的、社会的条件により広範な多様性を持っているので、農山漁村地域の総合的な整備を進めるに当たっては、その地域の自然的、社会的特性、住民の生産・生活様式及び住民の意向等を尊重して計画的に整備を進めることが特に重要である。

農山漁村地域を住民の生活と生産の拠点である集落を基礎として、その自然的、社会的条件により類型区分し、農山漁村地域住民の生活の共通の圏域である定住区の整備の基本方向を、都市周辺農村地域、農村地域、山村区域、漁村地域の類型ごとに示せばおおむね次のとおりである。

### (都市周辺農村地域)

都市周辺農村地域は、一般的に都市化の影響を強く受け、非農家の著しい増加、混住化、農家の兼業化が進展している。また、消費地に近接した有利な条件を生かした生鮮食料品の生産等農業的にすぐれた条件を持つ地域であると同時に、この地域の農林地は都市住民のみどりの空間として評価される地域でもある。

都市周辺農村地域の整備の方向は、都市近郊型農村整備として、都市的土地利用との計画的調整を行い、都市と均衡のとれた整備を図ることを基本とする。このため、生産基盤については、高能率の集約農業の展開を目的に、農業振興を図るべき地域において農道、用排水施設等の再編整備を図り、また、生活環境については、都市化、人口の増加に対応し、排水施設、集落内道路、交通安全施設、消火栓等の整備を重視する。更に、その整備に当たっては、近隣都市との健全な関係の形成に努めることが重要である。

### (農村地域)

農村地域における集落は、我が国農山漁村集落の大部分を占め、農業生産の中核を担う地域であり、その立地条件から、人口が増加し農家が過半を占めつつも非農家もかなり増加して混住社会を形成しつつある集落（兼業的集落）と、大部分が農家により構成され人口が減少傾向にある集落（専門的集落）に分類される。

これらの地域の整備の基本方向は、地域の立地条件等により、都市との連携を考慮して

#### 4 地方都市及び農山漁村に関する計画課題

地域の総合的な発展をめざす総合型と、農業專業地域として発展をめざす農業專業型とが考えられる。

人口が増加している兼業的集落は、都市周辺農村地域に次ぎ市場条件に恵まれた地域である。この地域の整備の方向は、非農家の増加、兼業化の進展等に対応した総合型農村社会の形成をめざして、計画的な土地利用調整の下に、專業農家を中心に兼業農家を包摂した地域農業の組織化等によって農業生産の維持拡大を図ることを基本とする。このため、生産基盤については、高能率農業の展開を可能とするよう圃場整備、用排水施設、農道等を主体に整備を図り、また、生活環境については、生産と生活が一体として営まれているという農村集落の特性に配慮して、集落内道路、排水施設、集会施設等を総合的かつ計画的に整備するとともに、混在化に対応した新しい農村コミュニティを育成する。

人口が減少している專業的集落における整備の基本方向は、人口の定着を図るため、高能率農業経営の農業專業地域として振興を図る農業專業型と、兼業的集落と同様に総合型で地域の振興を図る地域がある。農業專業型にあっては、高生産性農業の展開を可能とする圃場整備等の農業基盤整備事業を推進するとともに、規模拡大のため、林地利用との十分な調整を図りつつ、農用地開発を推進し、生活環境については、生産と生活が一体として営まれているという農村集落の特性に配慮して、集落内道路、排水施設等を総合的かつ計画的に整備するほか、定住区の中心的集落の育成や利便を確保するための基幹的道路等の交通施設の整備を推進する。また、総合型にあっては、兼業的集落における整備に加えて、農産物の加工・流通への農家の参加や農村地域への工業の計画的導入等により就業機会の改善を図るとともに、都市の機能を楽しむための交通施設を整備する。

(山村地域)

山村地域は、農林産物の供給、水資源のかん養、国土の保全等重要な機能を持っている地域であるが、経済の発展から立ち遅れ、人口の減少が続いている。この地域がこれらの機能を発揮していくためには、山村住民が定住し得る条件を総合的に整備し、過疎化を防止していくことが重要である。

このため、その整備の方向は、山村総合型とし、農林業の振興を基本としつつ、それぞれの地域の立地条件を生かした畜産、野菜等の農業生産、林業生産、森林レクリエーション等を振興し、利便を確保するための交通通信施設の整備及び地場産業の振興や工業導入による就業機会の改善を図る。生産基盤については、林道、造林等林業生産基盤の整備、圃場整備等の農業生産基盤の整備、農業と林業の有機的関連に配慮した農林地の一体的開発整備を図ることとし、生活環境については、特に遅れている水道、道路、集会施設等日常生活の基礎的施設の整備を図るほか、周辺の医療機関との有機的な連携を保った地域医療体制の確立、教育、買物等の巡回システムの拡充を図る。

また、低位利用にある旧薪炭林地については、地域の条件に応じ、自然環境の保全に配慮しつつ、総合的利用等を図る。更に、水資源のかん養、山地災害防止等のため、保安林

の計画的配備や治山施設の整備を図る。

なお、人口が激減し、地域社会の維持が困難な地域にあっては、地域住民の意向に応じ集落の移転統合を行うなどにより、山村の定住区の中心的集落の育成を図り、山村地域住民の生活環境の向上を図る。

#### (漁村地域)

漁業を主体とした漁村地域は、人口は減少傾向にあるものの、一方で世帯数は増加し、集密居状態の集落が多い。また、居住環境の整備は立ち遅れ、特に日常生活の基本的施設である集落内道路、排水施設、ゴミ処理等の整備が遅れている。

この地域における整備の方向は、漁村型整備として、沿岸漁業の振興と釣場、海水浴場、民宿等の整備等の海浜のレクリエーション開発を基本とする。このため、生産基盤については、沿岸漁場の整備開発、漁港等の整備を推進し、生活環境については、漁港を中心に集落が形成されており、その生産と生活の一体性に配慮して、集落内道路、排水施設、ゴミ処理、防災施設等の整備を総合的かつ計画的に推進する。

### 3) 離島の総合的振興

離島振興法に基づく指定離島、奄美群島、小笠原諸島及び沖縄の離島は、主に我が国の外縁を形成して広い海域にわたって位置し、その面積は約9,000平方キロメートル、人口は約123万人を擁している。これらの地域においては、豊かな自然環境が保全されており、また、農林水産物の供給等の役割を果たしているが、地理的条件の制約により、経済的、社会的、文化的諸条件に恵まれず、所得、生活条件とも他の地域に比較して低位におかれている。

このような制約の下で、海洋資源についての新しい国際秩序の形成に即応して、沿岸・沖合漁業の振興、海洋開発等の視点から、離島の持つ立地条件の重要性が見直されており、今後離島がその役割を果たしていくためには、離島に住む人々がその定住区に安んじて定住し得るよう、離島の持つ地理的条件の不利からくる阻害要因の改善を第一義的課題として、総合的居住環境の整備を図ることが重要である。

このため、離島の特性に応じて、海空路の拡充強化、架橋の推進、港湾、空港、道路、電話等の交通通信施設を整備して離島の隔絶性の解消に努めるとともに、漁港、沿岸漁場、農地、農林道等産業基盤の整備、技術の指導・普及及び流通機構の近代化等により、農林水産業をはじめとする地域産業の振興を図る。更に、レクリエーション開発等の可能な地域については、離島の特性を生かした海洋性レクリエーション施設を中心に整備するが、その際、特に自然環境、文化財、住民生活の場等を破壊しないよう環境保全に十分留意する。

また、離島は地形、気象等の自然条件から見て災害を受けやすい状況にあり、治山、治水、海岸保全等の国土保全のための施設の整備を図る。

更に、水道、廃棄物処理、教育、文化等社会生活環境施設を整備し、特に無医地区に対

#### 4 地方都市及び農山漁村に関する計画課題

する医療を確保して、住民の福祉向上を図る。また、青少年や高齢者など住民各層に対する産業教育、保健福祉等の増進のための総合的施設の充実強化を図る。

なお、総合的居住環境の整備が著しく困難で、全島民が移住、転職を集団で希望する場合には、これらに対する総合的な対策を講ずる。

このほか、奄美群島及び小笠原諸島については、同地域の特殊な事情にかんがみ、その振興について所要の措置を講ずる。

##### 4) 低位利用森林地域の総合的振興

森林地域のうち、旧薪炭林地や入会林等で低位利用にある森林が多く賦存する地域が相当程度あるので、地域の実情に応じて、林業の振興等総合的な振興対策を講ずる必要がある。

このため、これらの地域については、自然環境の保全に十分留意しつつ、低位利用の森林の人工林化等の高度利用を進めるとともに、林道の開設等林業の生産条件の整備を図る必要がある。

また、森林管理の担い手となる農山村住民の所得向上とその定住性を確保するため、林業、林産業の振興のほか、農業、レクリエーション及び生活環境の整備を含めた総合的な地域振興施策を進めることが必要である。

更に、入会権等により低位利用にある森林地域については、入会権等の権利の近代化と農林業上の有効利用を一体的に行う事業の推進を図る必要がある。

## 5 国土利用の均衡を図るための基盤整備に関する計画課題

### (1) 定住構想の基礎

定住構想の実現を図るためには、地域特性を生かしつつ、それぞれの定住圏において総合的居住環境の整備を進めることが基本的課題であるが、これにあわせて定住圏の一つ一つが結合され、相互に補完しつつ、一つの国土として機能し発展し得るよう諸機能の適正配置、相互の連結の強化を図るとともに、地方における定住圏確立のため、質的な居住環境水準の向上を図ることにより、定住構想の基礎を固めなければならない。

このため、特色ある定住圏の整備のための努力が進められる一方で、国土利用の均衡を図るという視点に立って、教育、文化、医療等の機能の地域的な適正配置及び工業の再配置を進め、幹線交通通信網を整備するものとし、更に、21世紀に向かつての北海道・東北地域の構想を示し、また日本海沿岸地域、南九州・四国西南、沖縄における特異な地域課題に対処するものとする。

### (2) 教育、文化、医療施設の適正配置

現在、教育、文化、医療等の高次の機能は、著しく大都市に集中しており、高等教育機関をはじめ高度の文化活動、文化施設、医療施設及びこれらを支える人材がいずれも東京、京阪神を頂点として大都市圏に集中しており、総体として質的、量的に大きな地域格差を形成している。

これらの地域格差は、若年層の大都市集中の要因として、大都市の過密の一因となっている。また、地方における高次の教育、文化、医療機能の不足、不備が各種の社会的、文化的活動を不活発なものとする等地域の魅力を相対的に減殺しており、これが若年層をはじめとする人口の流出又は定住条件の低下の原因となっている。

したがって、高度の教育、文化、医療施設の地域的な適正配置を図ることにより、各地域の社会的、文化的水準を向上せしめ、若年層等の地方での定住の基盤を形成する必要がある。

#### 1) 大学等高等教育施設

(適正配置の基本的方向)

大学等(短期大学、高等専門学校を含む。以下同じ)の学校数は、昭和50年に全国998校のうち東京圏・大阪圏に44%、学生数では全国210万人のうち65%が集中し、特に東京圏では学校数の27%、学生数の45%という大きな割合を占めている。

このような高等教育機関の大都市集中は、地域的な収容力の差を表わしており、昭和50年度の大学等の収容率(当該地域内の大学等への入学者数を同地域からの進学者数で除したものは、東京圏187%に対し、地方は56%と、大都市圏において進学者の流入超過をもたらしており、また、大都市圏での大学卒業生の大多数が圏内で就職する傾向があり、この大学進学を契機とする若年層の地方から大都市圏への流れが人口の地域構造のひずみ

## 5 国土利用の均衡を図るための基盤整備に関する計画課題

を生み出す要因の一つとなっている。これらのことは、また、大学進学機会及び進学者の経済的負担等の面でも地域的な不均衡を生じさせている。

大学等への進学者は、過去15年間に3倍に増加し、昭和50年度の入学者は60万人に達したが、今後も第2次ベビーブームや所得水準の向上、高学歴志向等に伴う若干の進学率の上昇を見込めば、大学等進学者はなお増加し、61年には約80万人、65年には約100万人に達することとなる。

このため、大学等高等教育機関については、大都市圏の既成市街地において極力定員増につながる新增設を抑制し、教育条件の向上、都市環境の改善に資する等の見地から、周辺地域への移転が可能なものについては、これを計画的に促進するとともに、地域において大学等の整備を積極的に推進する必要がある。

### ( 施設整備のための施策 )

- ( ) 大都市圏の既成市街地においては、首都圏及び近畿圏の既成市街地等における工業等の制限に関する法律の活用等により、教室の新增設の制限を引き続き推進するとともに、これを強化することについても検討する。

また、大都市圏内において、大学が都心部から周辺地域に移転する場合には、計画的に立地を誘導するとともに、都市計画等により基盤整備を計画的に行うものとする。

- ( ) 地方において、特色ある大学等の整備を積極的に推進する。特に、収容率の低い地方に重点をおくものとする。

施設の整備に当たっては、地方の中心都市等の都市基盤と関連させつつ、地域社会と一体のものとして整備する。

- ( ) 良好な環境を有する学園都市の整備を図る。

筑波研究学園都市及び賀茂学園都市の建設を促進するとともに、文教施策等との整合性を考慮しながら、新たに学園都市を建設することについての調査検討を行う。

学園都市の建設に当たっては、周辺の地域を含む総合的な計画に基づき事業を進める。この場合、関連公共公益施設の整備等の事業の総合調整等の措置が必要である。

- ( ) 大学等の施設の整備を円滑に行うため、大学等の教職員、学生の居住環境を整備するための施策、大学の教育・研究機能の充実に必要な各種情報交換等を行う体制の整備等必要な措置を講ずる。

## 2) 文化施設

### ( 整備の基本的方向 )

物の豊かさの充足から心の豊かさ、生活のうるおいを求める傾向が次第に高まり、地域社会においても、人と人との連帯が求められている。

また、古くから、それぞれの地域で、風土に根ざした独自の文化が継承され、創造的活動も行われているが、中央からの新しい文化が流出し、中央型の文化が地方においても優位な状況にある。更に、外国文化の吸収、全国的な文化情報の集中などにより、中央にお



ける文化の発展が一層促進され、文化における中央と地方の格差が拡大してきた。このことは、文化施設の配置でも同様であり、博物館、美術館等のうち国立に係るものをはじめ高度かつ大規模なもの、国際会議場、大規模な劇場、集会場等は、東京に集中し、大阪及び京都がこれに次ぎ、地方との間に大きな格差がある。

定住構想を実現するためには、地域の特性を生かして地方文化の振興を図りつつ、全国いずれの地域においても、すぐれた文化を享受することができるような文化施設の整備を図る必要がある。

特に、地方における文化施設の整備は、文化の伝承、創作活動の奨励、文化の交流及び観賞の機会の増加を図るとともに、住民が文化活動に参加するための「広場」として計画する必要がある。

また、高度な文化の伝承発展を目的とする大規模な文化施設については、各専門分野にわたり整備を進めるとともに、これまでの東京集中を段階的に改め、いくつかの集中的拠点を全国的に設置して整備する必要がある。

#### (文化施設の配置)

- ( ) 全国的な文化施設として、歴史・民俗資料の収集展示のための施設及び大衆芸能のための施設の設置を進める。また、その他の現代舞台芸術や古典芸能のための施設等の整備についても配慮する。

これらの施設の配置については、国際美術館等を大阪に設置するほか、地域（ブロック）施設とあわせて全国的に適正な配置を図る。

また、以上の文化施設の整備に当たっては、環境、利便等の面で都市計画等と整合したものとなるよう十分配慮する必要がある。

- ( ) これらの高度な文化施設を中心として、定住圏においては、地域の状況に応じ地域の文化活動の振興を図るため、文化会館、博物館、美術館、図書館、文化財の保存・活用のための施設等について、総合的に整備を進めるとともに、定住区においては、住民が身近なところで自ら文化活動を行うことができるよう公民館等各種施設の整備を行い、史跡、名勝、天然記念物、埋蔵文化財等の保存整備を図る。また、これらのほか、広く民間の手による多種多様な文化施設の設置とその活用を促進する。
- ( ) これらの施設の体系の整備とあわせて、博物館、美術館等の内容の充実、機能の高度化を図るため、研究者の交流、収蔵品の交換等を行う。また、地域において文化活動及び文化団体等を支援することに努める。

### 3) 医療施設

#### (整備の基本方向)

近年の国民生活の著しい変ぼうの中で、国民の健康に及ぼす諸要因も複雑化、多様化しており、一方、人間活動の基礎条件としての健康に対する価値観が国民全体の意識の中で高まっている。

## 5 国土利用の均衡を図るための基盤整備に関する計画課題

しかしながら、医療機関の全国的な配置を見ると、病床規模の大きな病院、医科大学（医学部）の附属病院等大規模、高度な医療施設は大都市圏に集中している。また、高度の専門医療施設についても、がんについては、東京に設置されている国立がんセンターを中心として全国9ブロックに各1か所の地方がんセンターが設置されているが、循環器疾患等に対する高度専門医療施設については、全国的な体系的整備を検討する必要がある。

このような状況の下で、定住構想を実現するためには、高次の医療施設の配置が全国的に均衡のとれたものとなる必要がある。

このため、医療施設の整備については、高度専門医療施設の全国的な体系的整備を図る等地方においてもこれらの医療を享受し得る体制を整備することを目標とし、一方、定住圏及び定住区においては、全国にわたり体系的に整備された高度専門医療施設との連携を図りつつ、地域の実情に応じて、保健サービスと医療サービスを一体化した包括的な地域保健医療体制を確立し、救急医療、へき地医療等を含めた施設の整備を図り、施設相互の有機的な連携を進めていく必要がある。

（適正配置のための施策）

- （ ） 現在進められている国立医科大学増設計画（無医大県解消計画）を推進し、未設置の福井、山梨、香川、沖縄の4県についても医科大学（医学部）・附属病院の設置・整備を図る。
- （ ） 大阪に設置された国立循環器病センターを中核に、今後、循環器疾患に対する専門的医療体制の全国的、体系的整備をも推進する。

また、小児特有の各種疾病に対する総合的診療機能を有する小児専門医療施設については、東京の国立小児病院を中核に全国的、体系的整備を進め、全都道府県に小児医療センターの設置を推進する。

なお、循環器疾患、小児医療以外の専門医療施設についても、全国的、体系的整備を図る。

- （ ） 国立病院は、現在全国各地に設置されているが、医療需要の変化等に対応しつつ、今後は、地域の基幹病院としての役割を更に高めるようその機能の高度化を図り、特にがん、循環器疾患、腎臓病、難病等の特殊診療機能の強化を推進する。

国立療養所は、一般に長期療養を要する慢性疾患に対する適地に立地しているが、結核患者の減少及びこれに代わる慢性疾患の増大等医療需要の変化に対応し、有機的な運営に配慮しつつ、専門医療施設としての機能の強化を図る。

- （ ） 近年の急性伝染病、結核等の感染症による死亡の減少及び高血圧、がん、心臓病等の成人病による死亡の増加という著しい疾病構造の変化に対処するため、地域において、健康増進、疾病予防から治療、リハビリテーションまでの一貫した包括的な保健医療体制を整備することが急務となっている。

このため、各地域の中核的な高度医療施設との連携を図りつつ、地域の自然的、社会

的条件に応じた地域保健医療計画の策定を推進し、これに基づいて医療施設の整備及びその有機的連携を進めていく必要がある。この場合、現在緊急の課題となっている救急、休日夜間医療、へき地医療についても、地域保健医療計画により体系的に救命救急センター、へき地中核病院等の整備を図る必要がある。

また、医療の広域化及びシステム化を図り、効果的かつ効率的な包括医療体制を整備するため、医療情報システム開発を促進する必要がある。

### (3) 工業再配置と基盤整備

#### (工業再配置の基本的方向)

工業は、今後とも国民生活にとって、その原動力として主要な役割を果たすものであり、資源、エネルギーの供給制約、環境保全に対する要請の高まり等の中で産業構造の高度化を図りつつ、その生産規模（50年価格）は、昭和60年において約250兆円、65年において約320兆円となるものと見込まれる。

工業立地は、全国的な交通通信網の整備、地方における工業生産基盤の先行的整備、大都市地域における工業立地の抑制及び外部不経済の増大等により、次第に地方に移動しつつある。しかし、基礎資源型工業の立地は、依然として太平洋ベルト地帯に極めて高く集中し、機械工業等付加価値の高い技術集積指向型工業の立地は、大都市及びその周辺の地域に限られており、これらのことが大都市地域における過密問題を一層深刻なものとし、東京湾、瀬戸内海等における開発の限界性を顕著なものとする要因となっている。一方、工業の地域的展開の遅れによって、雇用機会に恵まれず、人口特に若年層の流出、生活水準の立遅れが続き地域経済の基盤の強化を望む地域も広く残されている。

このような状況の下で定住構想を実現するためには、環境の保全に配慮し工業の立地条件に即しつつ、定住人口の労働力供給に適合するよう工業の再配置を促進する必要がある。

このため、東京圏、大阪圏、名古屋圏等のうち工業の集中が過度に進んだ既成工業地帯においては、環境整備の観点から立地抑制、移転促進、公害対策の推進を図り、更に、移転跡地を公園・緑地、公共施設、その他再開発用地として積極的に活用する。また、基幹資源型工業については、東京湾、伊勢湾、瀬戸内海地域における集中状況等にかんがみ、極力同地域以外の適当な地域で立地を行うよう誘導し、同地域における新規立地を抑制する。

一方、地方における工業の立地は、魅力ある地方都市整備との整合性を保ち、地域社会との調和のとれたものとし、自然環境、歴史的環境の保全と地場産業等地域に根ざした産業の発展に留意するとともに、教育、文化、医療等生活環境施設及び交通通信体系の総合的整備と関連せしめつつ、計画的な工業団地の造成等による工業用地の確保及び用水、エネルギー、輸送などの基盤の整備を図る。

また、今後の工業立地は、工場の緑化等環境施設の充実を図るとともに、工業団地への立地を積極的に促進するものとする。

## 5 国土利用の均衡を図るための基盤整備に関する計画課題

### (地域社会との調和)

工業の再配置を進めるに当たっては、定住構想を基本として地域社会との調和を図ることが最も重要な課題である。工業の過集積地においては、良好な地域環境の回復を行い、また、工業の立地促進地域においては、地元雇用の促進とその質的向上を図るとともに、地場産業等地域に根ざした産業との相互関連を保ち、新たな地域環境の創造を図るなど地域社会との連帯を深め、安定した地域社会の形成を図る。また、工業立地に関する適切な環境影響評価の実施、そのための技術手法の向上、開発等により、環境汚染の未然防止、自然環境の保全に努める等総合的な環境保全対策を講ずる。

既成工業地域については、公害防止計画に基づく対策を推進するとともに、工場の移転促進等を図ることにより、その環境整備に努める。

大都市の住工混在地区に立地している中小工場は、その多くが災害に対して脆弱な過密市街地にあるので、防災保安対策、再開発事業等を進めるとともに、集団的移転、協業化、共同化を進める。

地方都市においては、地場産業の振興を図るとともに、新增設工場の配置は地方都市整備の一環としてその対策を講じ、ニュータウンの建設や物流拠点整備とあわせ計画的に整備する。また、伝承工業等特殊技術を有する工業については、地域固有の文化の発展の一環として技術の保存と育成を図る。

農山漁村においては、主産業である第1次産業に根ざした地域社会との調和を図り、地域の産業構造や工業立地条件の特性を生かしつつ、農水産加工業、木材加工業等地方資源型工業などを中心にして、地域社会の環境に適合する工業の立地を図る。

新産業都市及び工業整備特別地域においては、生産基盤整備に比べてやや遅れている生活関連施設の整備を進めるとともに、公害防止、環境保全のための対策を引き続き講ずる。また、計画目標に対し達成率の低い地区については、工業の積極的導入を図る。

産炭地域等特定の産業に依存してきたため、経済事情の著しい変化等により新たな対応を求められている地域においては、その特性に応じた産業新興のための基盤整備と生活環境の整備を図る。

### (工業再配置の目標)

定住構想の目標を基本として、工業の立地動向、工業の立地条件などに即しつつ、地域(ブロック)別の工業再配置の目標を次のとおり想定する。これを目標として今後の経済社会の推移に即しつつ、工業立地の誘導、規制などを図る。

この地域(ブロック)別目標を達成するため、東京圏、大阪圏における工業開発を抑制し、北海道、東北、九州などの地域における工業開発を促進する。これらの地域のうち、特に地理的、社会的条件等から見て立地条件が不利である地域においては、今後とも多面にわたる立地環境の整備を図っていく必要がある。

表1 工業配置の目標（製造業就業者数）

地域区分	実数（万人）			倍率	
	昭和50年	60年	65年	60年/50年	65年/50年
北海道	30	45	52	1.50	1.73
東北	96	133	148	1.39	1.54
関東	435	507	529	1.17	1.22
東京圏	349	394	407	1.13	1.17
中部	293	351	361	1.20	1.23
北陸	41	50	51	1.22	1.24
近畿	296	345	361	1.17	1.22
大阪圏	223	255	265	1.14	1.19
中国	90	104	110	1.16	1.22
四国	40	49	52	1.23	1.30
九州・沖縄	93	123	134	1.32	1.44
積上げ値		1,600	1,690	1.21	1.28
全国値	1,324	1,520	1,610	1.15	1.22

表2 工業配置の目標（工業出荷額）（昭和50年価格）

地域区分	実数（兆円）			倍率	
	昭和50年	60年	65年	60年/50年	65年/50年
北海道	3.2	8.2	12.1	2.56	3.78
東北	7.0	19.8	28.6	2.83	4.09
関東	42.3	80.9	100.3	1.91	2.37
東京圏	34.3	59.5	71.3	1.73	2.08
中部	27.9	59.8	75.0	2.14	2.69
北陸	3.1	7.2	9.5	2.32	3.06
近畿	29.7	56.5	70.2	1.90	2.36
大阪圏	22.2	41.1	50.1	1.85	2.26
中国	10.6	19.7	25.4	1.86	2.40
四国	3.7	7.9	10.2	2.14	2.76
九州・沖縄	7.9	20.1	27.3	2.54	3.46
積上げ値		265	335	2.08	2.63
全国値	127.5	250	320	1.96	2.51

（工業用地，用水の確保）

工業再配置の目標に対応する工業用地，用水を確保し，工業団地の造成，工業用水道の整備など基盤整備を進める必要がある。

工業用地及び用水の地域（ブロック）別必要量を表3及び4のとおり想定する。

工業用地の確保とその配置に当たっては，地方都市及び農山漁村の整備の一環として，定住圏における環境整備，国土保全及び土地利用と十分調整のとれたものとする。特に，埋立地造成による用地の先行的取得に当たっては，海洋環境の脆弱化を最小限にとどめるものとする。また，森林農地等の利用転換に当たっては，計画的に調整を図る。

5 国土利用の均衡を図るための基盤整備に関する計画課題

また、水資源の開発容量には一定の限界があるので、工業用水の確保は地域の水資源の容量に配慮し、計画的な水源の確保、用水施設の整備を推進する。

特に首都圏、近畿圏、瀬戸内海地域、北九州等水需給のひつ迫が予想される地域においては、生産工程の省水化、回収率の向上等水使用の合理化に努めるほか、下水処理水の再利用等水資源の有効利用を図る。

表3 工業用地

(単位：千ha)

地域区分	実数			増分	
	昭和49年	60年	65年	(60年 49年)	(65年 49年)
北海道	9	15	18	6	9
東北	14	25	29	11	15
関東	38	55	59	17	21
東京圏	25	31	33	6	8
中部	36	53	57	17	21
北陸	5	8	9	3	4
近畿	29	38	41	9	12
大阪圏	18	22	24	4	6
中国	15	20	23	5	8
四国	5	8	9	3	4
九州・沖縄	14	22	25	8	11
積上げ値		225	250	75	100
全国値	150	215	240	65	90

(注) 本表に掲げる工業用地量は「工業統計表」にいう工場敷地面積を全事業所換算したものである。

表4 工業用水(淡水補給水量)

(単位：万? /日)

地域区分	実数			増分	
	昭和50年	60年	65年	(60年 50年)	(65年 50年)
北海道	310	470	560	160	250
東北	490	770	980	280	490
関東	800	1,320	1,540	520	740
東京圏	590	840	960	250	370
中部	1,390	2,180	2,470	790	1,080
北陸	290	360	390	70	100
近畿	860	1,160	1,310	300	450
大阪圏	510	710	760	200	250
中国	470	670	760	200	290
四国	260	380	440	120	180
九州・沖縄	410	630	760	220	350
積上げ値		7,200	8,300	2,470	3,570
全国値	4,730	7,000	8,100	2,270	3,370

(注) 給水量ベースである。

また、地下水位の低下、地盤沈下等の現象が生じている地域においては、地下水障害の防止、地下水利用の適正化を図るとともに、代替水源としての工業用水道の整備を推進する。

#### (輸送施設の整備)

工業再配置に伴う基盤の整備に当たって、道路、鉄道、港湾、パイプライン等の輸送施設を整備する必要がある。

輸送施設の整備に当たっては、地域の交通体系、物流拠点の配置と整合させ、かつ交錯輸送の是正、省エネルギー化等を図るとともに、地域社会との調和、環境の保全にも十分配慮する。

特に、海上交通の輻輳を避け、安全を確保するため、石油港湾を体系的に整備し、海域の自然特性に適応したタンカーの航行体系を確立する。なかでも、船舶航行が輻輳している東京湾及び大阪湾については、大型タンカーの湾内等への航行を極力抑制するため、湾外部等適地にシーバースを計画し、パイプライン輸送への切替えを検討する。

また、新しい工業基地の建設に伴う工業港の整備について、建設、管理、運営の体制、費用負担のあり方などについて検討を進める。

#### (新工業基地の建設)

東京湾、伊勢湾、瀬戸内海地域に過度に集中している基幹資源型工業については、同地域での集中を抑制し、今後極力同地域以外の適地で立地を行うよう誘導するとともに、地域における脆弱な経済基盤を強化するため、新たに工業生産活動の基地を整備する必要がある。

このため、北海道・東北地域において大規模工業基地を苫小牧東部地区、むつ小川原地区に建設し、秋田湾地区については環境影響評価を含め調査検討を進め、その結果を踏まえ、建設を図る。

また、西日本においては志布志湾地区等について環境影響評価を含め調査検討を進め、その結果を踏まえ、相当規模の工業基地を数地区建設するものとする。

これらの新工業基地の建設は、地域の自主的な選択を前提として十分な立地条件調査、環境影響評価などを行いつつ、今後の経済社会の発展に即して総合的判断を行い慎重に進めなければならない。

新工業の建設に当たっては、極力自然を保全し、交通通信体系の総合的整備との関連、地方都市整備、教育、文化、医療等生活環境整備との対応に配慮して計画的、段階的に進めるものとする。

新工業基地の環境管理に当たっては、監視、指導体制の充実を図るほか、工業基地の規模と工業生産の規模との調和に留意しつつ、計画の各段階ごとに最新の情報、技術に基づき環境保全が図られるよう適正な立地を進める必要がある。

また、新工業基地の建設は、その期間が長期化することに対応して、建設資金の調整、建設費の負担、推進体制などについて適切な措置を講ずる必要がある。

## 5 国土利用の均衡を図るための基盤整備に関する計画課題

### (4) 交通通信体系の整備

#### 1) 幹線交通体系の整備

##### (幹線交通体系の再構築)

我が国の幹線交通体系は、明治初頭以来漸次整備され、それぞれ約1万2,000キロメートルの幹線鉄道網と幹線道路網をもって形成され、また国際交通については神戸・大阪港、横浜・東京港の二大貿易港と羽田空港が中心的役割を果たしてきた。これらの交通施設は、これまでの経済社会の発展の基盤をなしていた。昭和30年代後半以降は、これまでの幹線交通体系の拡張に加えて、高速道路、新幹線の整備、航空交通の普及等により高速化が進められている。

しかし、これまでの幹線交通体系は、いわば、東京一点集中型の体系であり、東京 - 大阪を軸とする体系である。今後、国土資源の有限性を前提としつつ、長期にわたり、人と国土の安定したかかわりあいを実現し、国土利用の均衡を図るためには、この東京一転集中型の体系を改め、これまでに整備された交通施設の活用を十分図りつつ、新しい全国幹線交通体系を再構築することが必要である。

このため、全国幹線交通体系の再構築に当たっては、国土の基本的条件、地域の社会経済活動に対応し、幹線交通のサービスを全国にわたって均衡化することを長期的基本目標としなければならない。また、交通需要の見通し、交通機関の経営のあり方などに配慮するとともに、エネルギー資源、労働力、空間、環境等の外的制約条件に適合した輸送構造への転換を進め、交通機関の特性を生かしつつ、それらの有機的結合を図り、かつ地域の条件に適合した適切な交通手段を選択し、順次その整備を進めることにより、長期にわたり新しい幹線交通体系の形成を図る必要がある。

##### (全国幹線交通体系の構想)

幹線交通体系は、基本的には、国土を縦貫する骨格路線と横断する肋骨路線による陸上のネットワークと、海路、空路のネットワークを総合的に組み合わせることによって形成される。

それぞれの交通手段別の構想は次のとおりである。

- ( ) 高規格の幹線道路網については、既定の国土開発幹線自動車道(約7,600キロメートル)のほか、日本海沿岸縦貫、東九州縦貫、四国循環その他の幹線及び本州・四国連絡ルート、大都市循環等を含めおおむね1万キロメートル余で形成される。
- ( ) 高速鉄道網については 全国新幹線鉄道整備法に基づく既定基本計画路線(約7,000キロメートル)があるが、国鉄財政再建の成果、経済社会情勢の推移等を見極めつつ対処するものとする。
- ( ) 幹線航路網については、背後都市、陸上交通等との関連を考慮して配置される流通拠点港湾を結ぶ北海道から沖縄に至る太平洋線(瀬戸内海航路を含む)と日本海線で形成される。



- ( ) 航空路線網については、札幌、東京、大阪、福岡、那覇等の各空港を基幹として、おおむね70地区の地方空港をもって形成される。
- ( ) 国際航空交通については、国際定期便が就航する7空港のほか、新たに、北海道、関西、九州等における空港を合わせ、10か所程度の国際交流の拠点となる空港を整備することにより、海外との国際航空網が形成される。
- ( ) 国際海上交通については、外貿定期船が寄港する9港湾のほか、新たに、北海道、東北、北関東、日本海岸、九州地区等における港湾を合わせ、15か所程度の国際港湾を整備することにより、海外との国際海上航路網が形成される。

(計画期間中における幹線交通施設の整備)

計画期間中においては、全国幹線交通体系の再構築の一環として、地域間流動の動向に対応し、かつ、既成の整備計画との調整を図りつつ、幹線交通施設の整備を図る。

- ( ) 高速道路については、国土保全及び環境の保全に十分留意し、国土の主軸を形成する路線の早期完成を図り、順次これと地方中心都市を結合する路線の整備を図ることとし、今後、おおむね10か年間の整備目標を既供用区間延長を含めて、4,500キロメートル～5,000キロメートルとする。

なお、東京圏等における幹線環状交通体系について調査を進める。

- ( ) 新幹線については、環境の保全に十分留意し、東北、上越等工事中の新幹線の完成を図り、全国新幹線鉄道整備法に基づく整備計画5線については、環境等を含め徹底的な調査を行い、国鉄財政再建の成果、経済社会情勢の推移等を見極め、順次その建設を図る。このほか、中央新幹線等の調査を進める。
- ( ) 本州・四国連絡ルートについては、当面、早期完成を図るルートとして児島～坂出ルートに道路・鉄道併用橋を建設することとし、環境影響評価等の結果を踏まえて事業を実施する。

また、北海道・本州を結ぶ青函鉄道トンネルの完成を図る。

- ( ) 新東京国際空港については、全体計画の完成を図るとともに、関連事業の整備を進める。

関西国際空港については、環境に及ぼす影響等に関し十分な調査検討を行って、早急に位置等の計画を決定し、その建設の推進を図る。

東京国際空港については、周辺地域の環境改善、国際線の新東京国際空港への移転後等の対策として必要な施設の整備を行う。

地方空港については、環境保全に十分配慮しながら必要に応じ、東京圏、大阪圏における空港の処理能力の有効活用を図る等の観点から、ジェット化、大型化に対応した施設の整備・拡張を行う。

- ( ) 幹線航路整備の一環として、新潟、仙台湾、博多地区等の港湾の改修を進めるとともに、新たに、石狩湾新港、熊本港、宮崎港等幹線航路の基幹となる港湾を計画的に整

## 5 国土利用の均衡を図るための基盤整備に関する計画課題

備する。

東京湾、大阪湾等については、海陸交通の混雑緩和を図るため、周辺地域に新たな港湾の整備・検討を進めるとともに、広域的港湾体系の整備を促進する。

幹線輸送の安全性の向上と円滑な輸送を確保するため、避難港の整備、狭水道の拡幅等のほか、主要な航路について航行援助施設等の整備を進める。

(幹線交通体系の整備に当たっての課題)

幹線交通体系の整備に当たっては、事前に環境影響評価を行い、幹線交通施設周辺の土地利用、障害防止等の対策を含めた諸対策を充実し、関係住民の理解と協力が得られるよう適切な措置がとられなければならない。また、モータリゼーションが更に進展するものと予想されるが、エネルギー効率及び労働生産性が高く、国土空間の有効利用が図れる代替可能性のある輸送分野との調整、交錯輸送の解消などによる総輸送需要の節減、輸送に関する新技術の開発等により、環境に対する負荷を軽減するとともに、エネルギー効率を改善し、省エネルギー化に一層努めなければならない。

更に、国鉄の施設整備を円滑に実施するためには、極度に悪化している国鉄財政の再建が不可欠の前提であり、そのためには経営の合理化、適切な受益者負担、所要の行財政上の援助等の対策を講ずる必要がある。

また、海上幹線航路網の形成を図るため、船舶の近代化、内航定期船航路の整備等により輸送の合理化を進めるとともに、内航海運企業及びその関連企業が新しい輸送荷役体系に応じられるよう企業体質を改善し、その受入体制の整備に努める必要がある。

これらの課題に対処しつつ、今後、新しい幹線交通のシステムの技術開発を進め、その具体化を図る必要がある。

### 2) 通信体系の整備

(整備の基本的方向)

定住構想を達成するためには、通信体系のネットワーク形成が不可欠であり、情報の持つ重要性を認識しつつ、情報の一層の高度化、大量化に対応してその媒体である通信体系を計画的に整備する必要がある。

このため、電話、郵便、放送等既存の基幹メディアを整備、拡充するとともに、計画期間内及びより長期的な課題として、情報化の進展と国土の安定的発展に対応する新たなメディアの開発とネットワークの形成に努めるものとする。

(利用分野の拡大)

パーソナルコミュニケーション、マスコミュニケーションによる通信ネットワークの利用は、単に経済活動にとどまらず、広域交通管制、航空管制、公害監視、広域的気象データの収集分析といった社会生活の向上、安全の確保に寄与するといった方面においても、その役割は漸次拡大されつつある。

更に、今後、救急医療システム、遠隔医療システム等による医療分野や、教育、福祉の

面で、あるいはダム統合管理網、地震予知網の整備による防災面、生鮮食料品等の産地情報、市況情報を統合整備する流通面、その他交通、行政など多様な分野でデータ通信システムをはじめとする通信ネットワークの利用が拡大する。

また、地域社会に密着したCATV等のコミュニティ・メディアの整備やデータバンク、情報センターの設置などにより通信ネットワークの利用が増大する。

(新メディア、ネットワークの形成)

このため、電話、テレビなどのメディアに加え、大量の情報を蓄積、加工、高速処理するデータ通信をはじめファクシミリ、移動通信、映像通信等、より高度な機能を持つメディアの拡大に努める。

これらのメディアに適合した電子交換方式、デジタル通信方式等の新技術の導入により、デジタルデータ網、広帯域網といった通信網の建設を進め、あるいは国内の通信衛星、放送衛星や大容量伝送に適した光通信方式の実用化に努め、高度かつ多様な機能を持ったネットワークの形成を図る。

(緊急時情報連絡体制の確立)

災害発生時においては、通信の混乱を最小限にとどめ、迅速かつ効率的な対策を講ずる必要がある。

このため、伝送路の多ルート化、大交換局の分散、放送施設の二重化、防災行政用無線の整備等通信施設の安全性の強化を図るとともに、正確な災害情報、避難情報提供のための緊急時情報連絡体制の確立を図ることとする。

(情報格差の是正)

国土の均衡ある発展を図るためには、情報の地域的な格差を是正し、地域の情報環境の整備を図る必要がある。

このため、テレビ放送難視聴地域の解消、電話加入区域の拡大等を段階的に進め、通信ネットワークを一層拡張整備するとともに、電話料金体系の通話距離による格差について経営採算性にも配慮しつつ合理化を図る。

(国際通信網の整備)

国際通信については、国際通話量の増大に対処するため、国内の電話交換網の整備とあわせて、国際電話の自動化を進める。

また、国際データ通信ネットワークの形成等により国際通信の高度化、大量化が進むので、これに対応して、通信衛星、海底ケーブル等の拡充、強化を進めることにより、高品質、大容量の国際通信回線の整備を図る。

#### (5) 北海道・東北地域の構想

北海道・東北地域は、総面積、平地面積及び水資源賦存量において全国の約4割を占めるなど国土資源に恵まれ、大きな発展の可能性を持った地域である。しかし、その歴史的背景、積雪寒冷の厳しい気候条件等によって、生活環境、産業構造等になお改善すべき問題点

## 5 国土利用の均衡を図るための基盤整備に関する計画課題

を抱えており、人口の集積は全国人口の約15%にとどまり、経済社会活動は国土資源から見て極めて低い水準にある。

古来、我が国は気候温暖で、四季の変化に富み、定住のための自然条件に恵まれた瀬戸内海から畿内、更に関東へと中心的な定住の地を移しつつ、人と国土の関係を豊かなものにしてきた。しかし、経済の発展、人口と産業の集中等により、これらの地域において過密問題が深刻化し、国土資源の制約に直面するまでに至っている。

今後、我が国の人口は、更に増加し、西暦2000年には1億3,000万人を超え、その後1億4,000万人程度で静止人口となることが予測される。

このような状況の下で、21世紀に向かって、増大する人口と限りある国土との安定的な均衡を図りつつ、1億数千万人の人口の定住構想を実現するためには、国土資源に恵まれ、人口容量に大きなゆとりのある北海道・東北地域に定住の場を拡大していく必要がある。

豊かな国土資源は、人間居住の総合環境を整備していく上での基本的条件を構成するものであり、北海道・東北地域は、自然環境と生産・生活にわたる諸活動とが調和した新たな居住空間を創造することにより、人と自然の望ましい関係の確立が期待される地域である。更に、固有の文化、伝統を継承しつつ、新しい文化を醸成し、人間居住のための新たな総合環境を創造していくことによって、魅力ある地域社会の形成が期待される地域である。

このため、北海道・東北地域について、21世紀にかけて地域の持つポテンシャルを十分生かして、安定的な総合的居住環境を積極的に創造し、均衡ある国土の利用を図るための基礎を整備する。

この整備に当たっての基本的施策は、第1に、歴史的、文化的な風土、蓄積の伝承及び発展を図り、地域の環境特性に適合する技術を選択しつつ、うるおいと独創性のある地域づくりを進め、安定した定住の条件を創造しながら、着実に定住構造を展開することである。

第2に、この地域の環境に適合した都市及び農山漁村を一体とした定住圏の整備を促進することである。特に、地域の発展の核となる地方都市について、耐雪機能を持ったコンパクトな都市として、その特性に応じ、良好な自然環境の下に魅力と個性のある都市の開発・整備を推進する。また、地方都市整備の一環として、大学、研究機関等の拡充、強化を図るとともに、学園都市の建設について調査検討を進める。更に、雄大な自然と多彩な観光資源を活用し、自然と親しめるスポーツ施設等を核とする国民的なレクリエーション地区について、環境の保全等に配慮しつつ整備を図る。

第3に、恵まれた国土資源を生かし、我が国の食糧及び木材の主要な供給基地としての整備を進め、農林水産業の振興を図るとともに、これを基盤として、中小企業等地場産業を振興し、更に新しい工業開発を誘導するなど、工業生産の発展を図ることである。このため、国有林野の積極的活用等による大規模草地開発の推進、国有林を含めて林業生産体制の整備等を進める。また、苫小牧東部地区、むつ小川原地区に大規模工業基地を建設し、更に秋田湾地区については、環境影響評価を含め調査検討を進め、その結果を踏まえ、建設を図る。

これらの工業基地においては、工業と地域との望ましい関係を確立しつつ、新しい工業都市としての整備を図る。また、これらの工業都市の建設により多様な波及効果を受ける地域については、その効果を積極的に組み入れた将来構想を立て、これに基づいて総合的居住環境の整備を図る。

第4に、地方ブロックの中心都市としての集積を持つ札幌、仙台に、国際化、情報化に対応した高度な都市機能を選択的に集積させ、我が国の都市機能の新しい配置の実現に資するとともに、この地域に、国際交流の拠点としての空港、港湾の整備を図るなど、北海道・東北地域の国際性を向上させることである。また、これらの都市が、各地方都市と有機的に連携し、相互に分担、協力し合うことによって、地域における都市的サービス水準の向上を図り、定住圏の総合環境の整備を促進する。

第5に、札幌、仙台、その他主要な地方都市を結び、全国的な幹線交通ネットワークと連結する高速交通体系の整備を促進することである。この幹線交通施設の整備にあわせて、地域内の定住圏相互が有機的に結合し補完し合うための交通通信ネットワークの整備を推進する。特に、冬季における交通確保に留意し、雪寒道路の整備を強化するなど雪害防除対策を講ずる。

このような基本的な施策を計画的に進めつつ、既成の集積地に見られるような過密等の弊害を生ずることのないよう、地域の安定的かつ着実な発展を実現することが必要であり、また、北海道・東北地域において、望ましい人間居住の総合環境を創造する中で培われた新たな試みが、長期的には、既成の集積地への示唆となり、人と国土との安定的な諸関係の確立に大きな役割を果たすものでなければならない。

#### (6) 日本海沿岸地域、南九州・四国西南、沖縄の課題

国土利用の均衡を図るため、これまで続けられてきた種々の努力にもかかわらず、それぞれの地域の持つ地理的条件、気象条件、歴史的条件などにより容易に克服し得なかった特異な課題を持つ日本海沿岸地域、南九州、四国西南、沖縄の地域については、総合的居住環境を整備するに当たって特段の配慮を必要としている。

##### (日本海沿岸地域)

日本海沿岸地域は、北前船の往来により相互に関連し合い、明治中期までは、一部に、我が国最大の人口を擁する圏域を持ち、また、相当の工業集積を有する地域であったが、厳しい自然条件や海外資源への原料転換を契機とした工業の市場立地傾向など最近における経済活動を反映して、太平洋岸の地域に比べて低い経済水準にとどまっている。更に、巨大な集積地に比較的近いことから、かえって太平洋岸の地域への依存を強め、日本海沿岸地域の独自の発展が阻害され、心理的にも定住感を弱めている。

日本海沿岸地域の振興に当たっては、東北から山陰に至る長大な地域がそれぞれの特色を生かし、相互に関連し合いながら太平洋岸の地域への依存から脱却して、独自の発展の径路を求めなければならない。

## 5 国土利用の均衡を図るための基盤整備に関する計画課題

このため、第1に、農山漁村との有機的連携の下に、地方都市の整備を進め、中枢管理機能及び教育、文化、医療機能の強化を図る。特に、都市の耐雪機能を強化し、冬季生活の充実を図る。また、農林水産業の振興を図るとともに、工業を誘導するなど雇用機会の増大に努める。

第2に、日本海沿岸地域を縦貫する交通体系を整備し、沿岸地域の一体化に努めるほか、地域の特性を生かし、対岸貿易の拡大を図るため、これに必要な港湾の整備を進める。特に、積雪と風浪により冬季の交通網が弱体化することに対応し、道路における除雪等の措置を拡大する。冬季風浪による海上輸送の危険性の増大とそれに伴う輸送力の低下に対しては、安全な泊地を持つ港湾を整備するとともに、沿岸の航路標識等の航行援助施設の整備を進める。

第3に、江川流域、能登半島、津軽半島など過疎化の著しい地域における総合的環境の整備を進める。また、海岸、山岳美等恵まれた自然景観と観光資源を生かし、レクリエーション地区の整備を図る。

(南九州・四国西南)

南九州地域は、既成の大集積地から遠距離にある地理的条件、台風常襲地帯にある気象条件、シラス等の特殊土壌に覆われている自然条件等から産業の発展が遅れ、雇用機会に恵まれず、取得においても極めて低い水準にとどまっている。この結果、高度経済成長の過程を通じて若年層の流出が続き、現状のまま推移すれば、今後高齢化が急速に進展して地域社会の活力が失われるおそれがある。

このため、すぐれた自然環境を保全し、シラス等の特殊土壌の対策を図りつつ、野菜等の畑作振興を含む農林水産業、地場産業、観光レクリエーション等の振興を図るほか、新たに工業の導入を図り、就業の機会を確保するとともに、教育、文化、医療機能を含めた総合的居住環境の整備を図る。

特に、大隅地域など地域振興の条件に恵まれた地域の振興を図る。

四国西南地域は、平地が乏しく、かつ、脆弱な地質、台風常襲地帯であること等の制約的な自然条件を持ち、更に交通基盤等の整備が立ち遅れ、既成の集積地との連携が困難な状況にある。この結果、産業の発展が遅れ、若年層の流出が続いて人口構造の高齢化が著しく進んだ地域となっている。

このため、豊かな水資源、森林資源、水産資源、恵まれた自然景観、温暖多照の気候、良好な開口性湾域などすぐれた条件を活用し、自然環境の保全、国土の保全を図りつつ、特に施設園芸、畜産等を主体とする農業、林業、水産業、地場産業、観光レクリエーション等を振興し、新たに工業等の導入に努め、交通体系の整備を促進するとともに、教育、文化、医療機能を含めた総合的居住環境の整備を図る。

(沖縄)

沖縄地域は、独自の文化や恵まれた自然景観等の魅力にあふれた地域でありながら、地理

的條件，地形的條件による制約や台風等の気象条件に加え，戦後四半世紀にわたり，我が国の施政権外にあったという歴史的背景から，特殊な経済構造と硬直的な土地利用の下におかれている。

今後，本土復帰の混乱をのりこえ，自立的発展の基礎の整備を進め，亜熱帯地域に位置し，海洋にとり囲まれているという自然条件等を生かした産業の振興，この地域の特性を活用していくための調査研究の推進及び多彩な観光資源等の利用促進を図り，県土全域にわたって，安定した生活圏を確保していくためには，一層の努力が必要である。

特に，沖縄地域については，水，土地等の国土資源が極めて制約的な条件の下におかれている。このため，水資源開発について調査の実施，計画の作成，開発を急ぐとともに，海水の淡水化等の検討，水の循環的総合利用体系の確立等多角的な水資源の開発について推進を図る。

土地については，その高度利用を推進するとともに，米軍施設，区域については，できる限り早期に縮小されるべきであり，特に，那覇市及びその周辺に広がる米軍施設，区域については，那覇市及びその周辺地域の整備を進める見地からも，その整理縮小を図る必要がある。更に，圏域の一体化を図るため，県内各島間の連絡交通の円滑化，高規格幹線道路の建設等の総合的な交通通信体系の整備について検討し，その推進を図る必要がある。

## 第5 計画の実施

### (各種計画との連携)

( )この計画の目標を達成するためには、関連する各種の長期計画との緊密な連携を図る必要がある。

このため、まず北海道総合開発計画、沖縄振興開発計画及び首都圏、中部圏、近畿圏における大都市圏整備に関する計画並びに東北、北陸、中国、四国、九州における地方開発に関する計画との調整を図る。

また、この計画に示された基本的方向に沿って、地域開発関係法に基づく各種の地域開発計画の促進を図る。

更に、各根幹事業に関する計画、公害防止計画等環境保全に関する計画、工業再配置計画などこの計画に直接、間接に関連する長期計画との連携調整を図る。

( )この計画の実施に当たっては、地方公共団体の果たすべき役割が大きいので、この計画と地方公共団体の策定する計画との間で、相互に連携を図る必要がある。

特に、定住圏の整備を推進するためには、国と地方公共団体との緊密な連携を図るとともに、これまでの広域生活圏に関する行政の成果を基礎にした地方公共団体の活動に期待しなければならない。

( )この計画に基づき実施される事業については、その具体化に当たって、住民の意向を反映するとともに、適切な環境影響評価等を実施することとし、環境影響評価の技術手法の開発を促進するとともに、効果的な環境影響評価を実施するための制度等の体制の整備を図る必要がある。

また、事業の実施に当たっては、公害の防止、国土の管理等に配慮し、あらかじめ実施の相互調整を図り、必要に応じて、国土総合開発事業調整費等により調整を図るものとする。

( )土地の利用に関する計画については 国土利用計画法に基づく国土利用計画（全国計画、都道府県計画、市町村計画）及び土地利用基本計画によるものとし、この計画の実施に当たってはこれらの計画を基本としなければならない。また、都市及び農村における土地利用計画は、この計画及び国土利用計画法に基づく計画と十分整合するものとして策定される必要がある。

( )この計画の目標を達成するために、行政の役割とともに住民の自発的、自主的な活動に大きな期待がかけられている。

定住構想はもとより一人ひとりの住民の定住条件の選択が原点であり、これらの選択によって地域社会が形成されるものであるので、計画の目標を達成するためには、住民の自主的な活動をうながし、より創造的に発展させることが配慮されなければならない。



## (公共投資配分の方向と課題)

この計画の目標を達成するため、安定成長経路の下でおおむね今後10年間に公共投資約240兆円程度（昭和50年度価格，政府固定資本形成ベース）を見込むものとする。公共投資の配分に当たっては、土地，水等の国土資源の有限性，国際経済社会をめぐる諸情勢の流動性等が顕著となることを見込まれる状況にかんがみ，今後の経済社会の動向に弾力的に対処し得るよう措置する必要がある。

このような情勢の下で，既存社会資本施設の有効利用，代替可能な施設の活用等を積極的に進め，既存施設の維持・補修のための投資が拡大することを考慮しつつ，公共投資の配分を重点的に行うとともに，社会資本の効果的な整備を図ることが一層重要となる。

計画期間中における公共投資の重点方向は次のとおりとする。まず地方定住推進のための基盤整備に必要な投資に重点をおくものとする。特に，若年層の地方定住を促進し，定住構想実現の基盤を整備するため，この計画が示す定住人口等に関する定住構想の地域別目標に即応しつつ，各定住圏の特性と魅力を生かすように重点的に投資されなければならない。

これとともに，食糧及びエネルギー資源の確保のための投資は，食糧及びエネルギーの国際的需給関係が不安定に推移するおそれがある状況の下で，安定的な国民生活の向上を実現するために必要不可欠な投資であり，長期計画に基づき重点的な配分を行う。

また，巨大都市の居住環境整備のための投資は，安全で健康な人間居住の基礎条件を整備するための投資であり，特に大都市の防災性の向上，居住環境の悪化している地域の環境整備等に重点をおいて整備を進める。

更に，国土の管理のための投資は，超長期的視点から国土・環境の保全と安全を図り，人間と国土との安定的な関係を実現するための基盤投資であり，長期にわたり計画的に整備を進める。

なお，国土資源やエネルギー資源の制約が一層厳しいものとなる中で，定住構想を推進していくための研究開発投資についても，重点的な配分を行う必要がある。特に，豪雪地帯，海洋等に居住空間を拡大するための研究開発やモデル事業，省資源・省エネルギー型の都市・住宅，交通システムの開発のための研究等について積極的に推進する。

このような投資の重点方向に沿いつつ，各種事業ごとの5箇年計画等を作成するなど，計画的に事業の実施を図るものとする。

更に，この計画の目標を達成するために，民間部門が実施主体となり民間の活力と資金を活用した準公共的事業を的確に推進する必要がある。これらの事業で公共性の強い事業や投資の懐妊期間の著しく長い事業などの場合には，公共部門が一部の資金を分担し又は行財政上の優遇措置を講ずる等により，民間部門の準公共的事業への投資の誘導を図るものとする。

また，地方公共団体の役割が一層期待されることとなるので，地方財源の確保，安定について適切な措置を講ずること及び選択的投資を可能にするような財政措置などについて検討を進

## 第5 計画の実施

める必要がある。

なお、公共投資の財源調整のため、費用負担の適正化を図り、施設整備の基盤を強化することについて検討する必要がある。

### (海洋開発の課題)

この計画では、約3万3,000キロメートルに及ぶ海岸線及び沿岸海域について、その保全と開発の基本的方向を明らかにしている。一方、世界のすう勢は新しい海洋秩序時代を迎え、かつ、海洋の持つ資源と空間の利用への関心は急速に高まってきており、我が国においても、国土面積およそ37万平方キロメートルの10倍を超える距岸200海里的海域は、空間、食糧資源、エネルギー資源、鉱物資源等陸域での制約の大きな資源が豊富に賦存し、その利用を図ることは21世紀に向けての重要な課題となりつつある。

このため、海洋環境についての科学的解明とその成果の活用を図り、本格的海洋開発の第一段階として、沿岸海域において海洋における施設構築技術、水産増養殖技術等の開発を進め、順次沖合の海洋利用へと拡大し新しい空間としての海洋利用が期待される。

また、海洋生物資源の高度利用、海洋の物理的エネルギーの利用、鉱物資源の採取と利用等への期待が大きい。

このような海洋に対する期待に対応して、まず第1に、海洋環境の保全を図り、海洋利用の相互間の調整を十分に行い、海洋の持つ特性を考慮し、適切な海洋管理を行うことが必要である。

第2に、海洋情報の体系的整備、海洋科学技術の総合的開発を進めなければならない。また、このための体制の強化を図る必要がある。

第3に、特に海洋環境について科学的解明を進め、科学技術の進歩の成果を活用しつつ積極的に海洋環境の改善等の対応策を講ずるなどにより、その保全について万全を期する必要がある。

これらの課題に対応しながら、海洋に関する国民の期待に応えて、海洋開発に関する長期的な展望を持たなければならない。

### (首都機能の移転問題)

現在首都である東京は、東京都とその周辺県の区域を含めて巨大な都市となり、全国人口の約24%（昭和50年）が居住しているが、中枢管理機能等は、経済、行政、教育、文化、社会など全部門にわたり高度に集中しており、このような中枢管理機能等の東京一点集中型の国土利用の構造は、過密過疎問題に対処すること、大震災などの災害に対処することなどの視点から根本的な再編成を必要としている。

この計画においては、東京圏に集中している工業等の生産機能の再配置、教育、文化、医療機能等の適正配置について積極的に施策を進めることとしている。しかし、昭和75年には、東

京圏の人口は、自然増加が大きいことも反映し、従来の社会増加傾向が著しく鈍化するとしても、おおむね3,500万人弱に達するものと見込まれ、50年に比べ約800万人の増加が予測される。このことは、依然として東京圏の役割は大きいものであるが、一方、環境上相当過重な負荷が避けられず、既に現われはじめている巨大都市の限界性が一層厳しくなることを意味しており、21世紀に入ってこれ以上の負荷を受け入れることは極めて困難である。

また、一方で各地方における昭和75年の定住人口の目標についても、単に所得、雇用機会や日常生活の環境水準の向上があったとしても各地方にこれだけの人口が定住するためには、情報機能等の中枢管理機能の強化を必要とし、また、中央に集権化された機能の役割を各地方に分権化する必要がある。

このため、21世紀に向けて、1億数千万人の人間と国土とのかかわりあいを展望する中で、均衡ある国土の利用を図り、各定住圏における定住の基礎的条件を整備するためには、東京における中枢管理機能集積の主因となり、東京一点集中の要因となってきた首都機能の移転再配置を進めることが、国土総合開発政策上の重要な課題となるであろう。

現在、東京には国会、最高裁、中央省庁の全国的統治機構に直接従事する公務員等約6万人、外国政府公館、都道府県事務所や公社公団等政府関係機関の職員約5万人、更に、政党本部、労働組合、経済団体等各種の全国的組織の職員約3万人、合計約14万人程度が首都機能に直接関連して従事しており、家族及び関連サービス人口を含めると、おおむね約50万人前後が移転の検討の対象となり得るものと見られる。

移転の方式については、これらの対象を一括して新首都を建設する遷都の方式と、これらの対象を適地に分散配置する分都の方式があるが、海外における先例をも勘案しつつ、我が国の実態と将来展望に即して現実的可能性のある方式を探究しなければならない。

遷都の方式は、首都機能の一体性が保持され、機能の効率性への影響はないが、反面新たな形で新首都への求心性を生ずる可能性があること、また、新首都にふさわしい都市集積を支えるために相当の国土資源の賦存を要することから立地の選択が大きな課題となること等のほか、遷都が達成されるまでに膨大な投資と期間を必要とすること、移転の手順などの問題がある。

他方、分都の方式の場合には、分散配置する機能の種類、規模、立地が問題となるが、中枢機能の地域的な分散により求心的構造に変化をもたらすことが期待される。その反面、首都機能が分散配置されることにより、情報のキーテーションとしての東京の役割が増大することも考えられ、更に、政治、行政の制度の運用に大きな影響をもたらすとともに、機能の効率性に問題が生ずるおそれがある。この克服のため、交通、通信メディアの技術開発と政治、行政の制度、運用面における改善、工夫が今後の課題である。

しかし、基本的には、首都機能の移転は、国民の意識構造に深くかかわる課題であるとともに、その効果として政治、行政、経済等我が国の社会システム全般にも大きな影響をもちたすこととなるので、21世紀に向けて創造的建設的な論議が国民的規模でなされることが望まれ、

## 第5 計画の実施

これを踏まえて首都機能の移転の方向を見定めなければならない。

### (む す び)

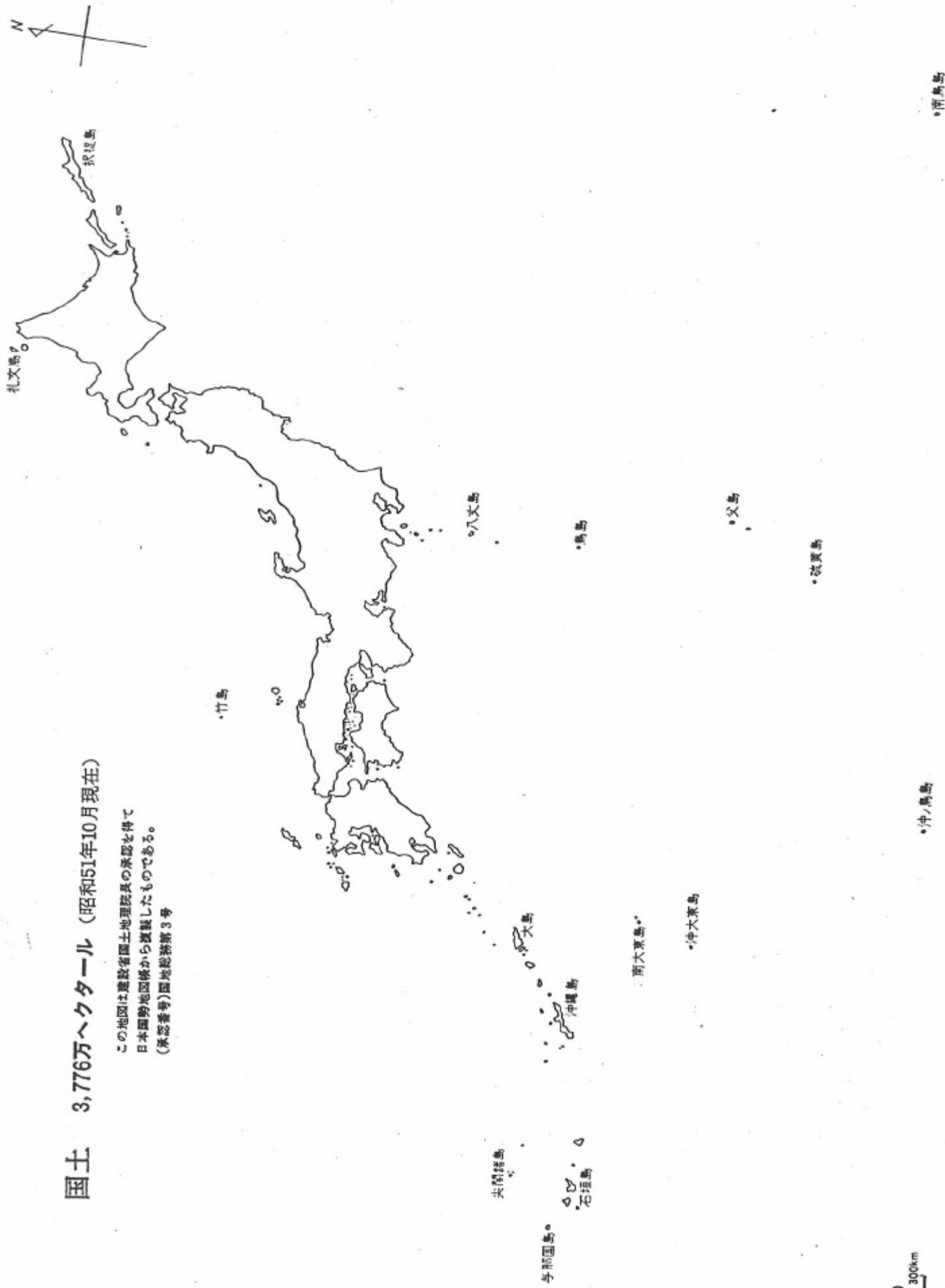
この計画の目標を達成するためには、戦後30年余にわたって構築された国土総合開発の諸制度や仕組みについて抜本的な見直しを行い、この計画が示す基本的方向に即した新しい制度や仕組みの創設のために周到な準備が必要である。

また、国土資源の有限性の顕在化にかんがみ、積極的に土地、水、エネルギーなど国土資源に関する科学技術の研究開発を進め、国土の有効な利用の可能性を高め、安定した人と国土とのかかわりあいの仕組みを確保しなければならない。

更に、科学的な実態把握のための国土に関する調査を総合的、体系的に実施し、国土に関する情報の整備を図り、一方国土計画作成のための科学的方法論、事業の総合的評価の方法論等の開発を進め、国土総合開発計画等の計画策定の技術水準の向上を図る必要がある。

# 国土 3,776万ヘクタール (昭和51年10月現在)

この地図は建設省国土地理院長の承認を得て  
日本国勢地図帳から複製したものである。  
(承認番号)国地総務第3号



1:16,000,000  
0 300km