

持続可能で活力ある国土・地域づくり

1. はじめに

わが国では、東日本大震災以前から国土・地域づくりにおいては、人口減少、高齢社会、財政制約、国際競争の激化等の社会経済構造の変化に対応してきた。2011年3月の震災復興を通じた転換を織り込みながら、持続可能で活力ある国土・地域づくりをめぐる現状と課題及び今後の方向性について「平成23年度 国土交通白書」を用い紹介する。

2. 持続可能で活力ある国土・地域づくりをめぐる現状と課題

(1) 人口減少と高齢化、人口移動

日本の総人口は、2008年の1億2,808万人をピークに、減少に転じた。国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、人口は2048年に9,913万人と1億人を割り込み、2060年には8,674万人(4,132万人減)まで減少するとされている(図-1)。また、人口の高齢化率(65歳以上人口割合)についても、2010年の23.0%が2060年には39.9%へと上昇し、我が国は、これまで経験したことのない高齢社会を迎えることとなる。また、日本の高齢化率は国際的に見ても突出して高い水準にある。

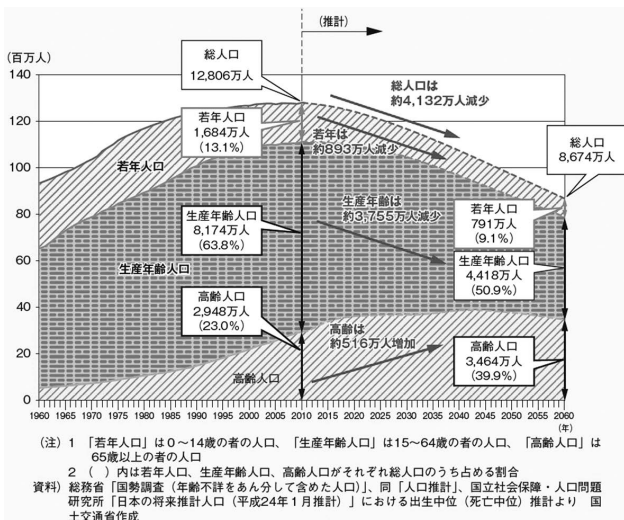


図-1 わが国人口の推移

(2) 財政制約

我が国の債務残高について見ると、少子高齢化の進展に伴い社会保障費が大きく増加する中で、2011年12月末現在、実質政府債務残高は1,002兆円、対GDP比214.0%となり、財政制約が一段と厳

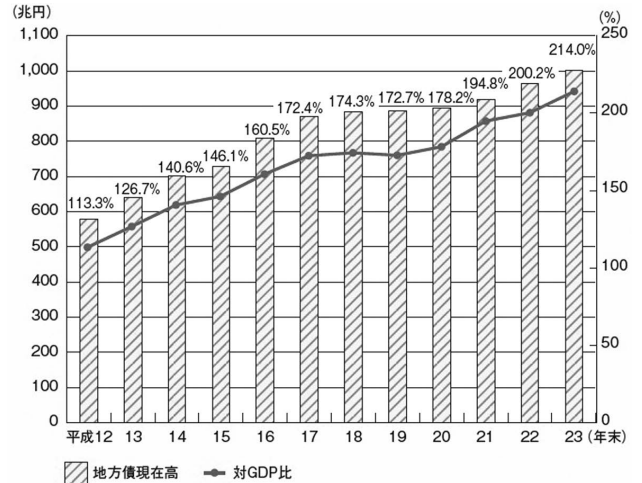


図-2 実質政府債務残高及び対GDP比の推移

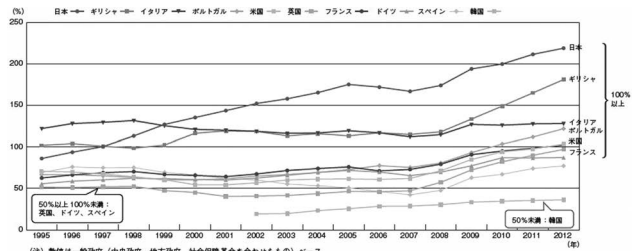


図-3 債務残高(対GDP比)の国際推移

しくなっている(図-2)。地方財政について見ても、借入金残高は約200兆円の高い水準で横ばいに推移している。さらに、国際的に見ると、国と地方を合わせた債務残高の対GDP比は219.1%と主要先進国で最悪の水準であり、ギリシャ、イタリア等債務危機問題が表面化した国よりも高い水準にある(図-3)。

このような中、公共事業関係費については、長期に渡り減少傾向が続いている。過去20年の推移を見ると、東日本大震災復興関係を除けば、当初予算ベースでピーク時(1997年度)の半分程度、補正予算を加えたピーク時(1998年度)の3分の1程度まで減少しているなど、真に必要な社会資本整備を推進する上で、財政面からの制約が大きな課題となっている。

(3) 国際競争の激化

急速な経済成長を遂げてきている東アジア地域の存在は、我が国における産業立地の動向に影響を及ぼしているばかりでなく、経済全体にとって極めて重要なものとなっており、我が国の地域の将来を考える上で重要な要素となっている。東アジア地域の名目GDP

統計

の世界全体に占める割合は、1980年には15.3%であったものが、2010年には23.5%（約1.5倍）となった。特に、中国の成長が著しく、2010年の中国のGDPは5兆8,783億ドルと、我が国の5兆4,588億ドルを上回り、世界第2位となった（図-4）。急成長する東アジア地域の中にあつて、中国をはじめ、今後急速に拡大する東アジア地域の需要を取り込む観点から、国際ビジネス・観光交流の活性化、交流ネットワークの開発、都市の競争力向上が重要な課題であり、国際競争の基盤整備を促進することが必要である。

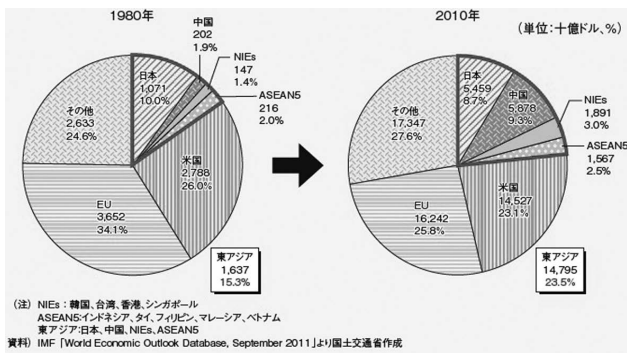


図-4 各国・地域の名目 GDP とシェアの推移

(4) 地球温暖化・気候変動により脆弱となる国土

持続可能な国土・地域づくりに向けては、前述した人口減少、高齢社会、財政制約、国際競争の激化といった社会経済的制約要因とともに、地球温暖化に伴う気候変動による国土の脆弱化が深刻な課題である。地球温暖化の原因となる温室効果ガスの削減については、1997年に京都で開催された気候変動枠組条約第3回締約国会議(COP3)において、先進国及び市場経済移行国の排出削減について数値目標を定めた京都議定書が採択された(2005年発効、図-5)。同議定書においては、2008～2012年までの5年間で、先進国全体

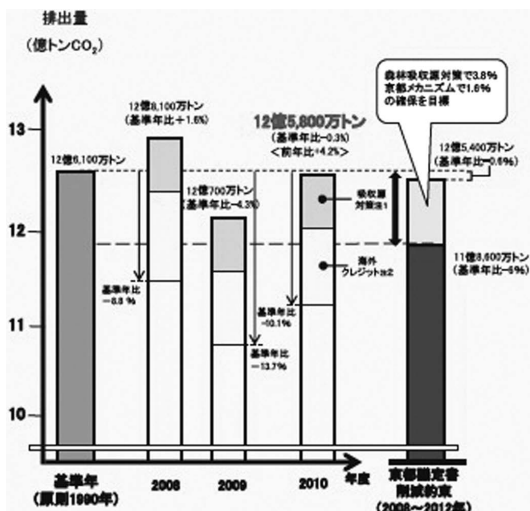
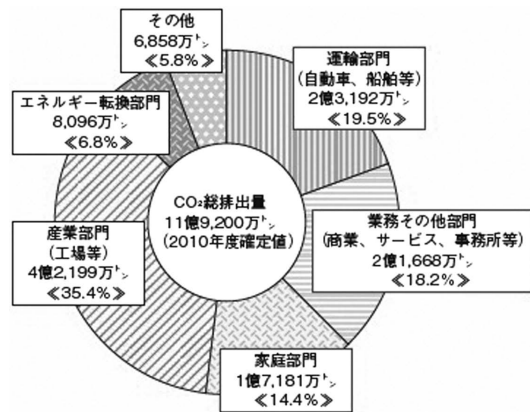


図-5 わが国の温室効果ガスの排出量の状況



(注) 電気事業者の発電の伴う排出量、熱供給事業者の熱発生に伴う排出量はそれぞれの消費量に応じて最終需要部門に配分
資料) 温室効果ガスインベントリオフィス「日本国温室効果ガスインベントリ報告書」より国土交通省作成

図-6 日本の各部門におけるCO₂排出量

で少なくとも基準年（原則1990年）比5%の削減を目指すこととされており、我が国の削減目標は6%とされた。2011年12月に南アフリカのダーバンで開催された気候変動枠組条約第17回締約国会議(COP17)においては、京都議定書の温室効果ガス削減義務を2013年以降も継続し、米国や中国を含むすべての国が参加する新たな枠組みを2020年に発効させるとした「ダーバン合意」が採択された。日本は議定書そのものからは離脱しないものの、削減義務の延長には参加せず、自主的な取組みを続け、削減量等の報告義務を負うこととされた。国土交通省としても、省エネや再生可能エネルギーの利用を推進し、気候変動分野での国際協力に積極的に貢献することが必要である。

(5) コミュニティの維持が困難となる地域の増加

人口減少や高齢社会の進展、財政制約、国際競争の激化等、経済情勢が厳しくなっている。このような状況の変化の中で、地域における国民の安全・安心な暮らしが脅かされ、コミュニティの維持すら厳しさを増していくことが懸念される地域社会において、国民は何について将来への不安を感じているのだろうか。これに関する国民意識調査において、2011年度の今回調査と2006年度調査の同じ設問を比較してみたところ、「不安」と答える人の割合は2006年度の約3割から2011年度では5割以上に増加し、約半数の国民が不安を抱えている。また、不安を感じる最大の要因は、2006年度調査時も今回調査時も、「高齢化の進行」である。前回調査に比べ割合が高まっているのは、「経済衰退」、「雇用機会の減少」、「自然環境の悪化」に加え、「地域医療・福祉体制の悪化」となっている。地域における経済の疲弊と医療・福祉のあり方が課題となっていることが推察される。

(6) 社会資本の適確な維持管理・更新（社会資本老朽化の進行）

我が国では、高度経済成長期に社会資本が集中的に整備され、これらのストックは、建設後既に30～50年の期間を経過しているこ

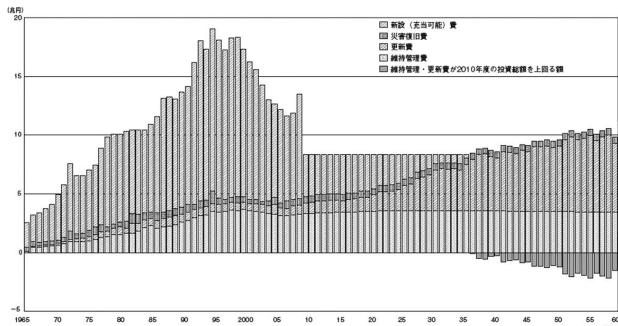
とから、今後急速に老朽化が進行すると想定される。建設後50年以上経過した社会資本の割合を現在(2010年度)と20年後で比較すると、例えば、道路橋は約8%が約53%に急増する。河川管理施設である排水機場・水門等についても約23%が約60%、下水道管きよは約2%が約19%、港湾岸壁は約5%が約53%と急増する(図一7)。

	平成22年度	平成32年度	平成42年度
道路橋 ※約15万5千橋 (橋長15m以上)	約8%	約26%	約53%
排水機場、水門等 ※約1万施設	約23%	約37%	約60%
下水道管きよ ※総延長:約43万km(注)	約2%	約7%	約19%
港湾岸壁 ※約5千施設	約5%	約25%	約53%

(注) 岩手県、宮城県、福島県は調査対象外
資料) 国土交通省

図一7 建設後50年以上経過したインフラの割合

このような社会資本の老朽化の現状にかんがみれば、今後、維持管理・更新費の増大が見込まれる。図一8は、国土交通省所管の社会資本(道路、港湾、空港、公共賃貸住宅、下水道、都市公園、治水、海岸)を対象に、過去の投資実績等を基に今後の維持管理・更新費(災害復旧費を含む。以下同じ。)を推計したものである。今後の投資総額の伸びが2010年度以降対前年度比±0%で、維持管理・更新に従来どおりの費用の支出を継続すると仮定すると、2037年度には維持管理・更新費が投資総額を上回る。2011年度から2060年度までの50年間に必要な更新費(約190兆円)のうち、約30兆円(全体必要額の約16%)の更新ができないと試算している。維持管理・更新費の不足により、適切な維持管理が行われなくなれば、インフラの機能不全により、人々の生活に影響を及ぼすおそれや、老朽化により事故や災害等を引き起こす可能性が懸念される。古くなったインフラの点検や補修等がおろそかになれば、インフラの本来の機能の提供が困難になるだけでなく、場合によってはこのような重大事故を引き起こしかねない。



(注) 推計方法について
国土交通省所管の主要分野(道路、港湾、空港、公共賃貸住宅、下水道、都市公園、治水、海岸)の道路・橋脚・港湾事業を対象に、2011年度以降につき次のような設定を行い推計。
・更新費は、耐用年数を超過した後、同一機能で更新すると仮定し、当該施設を基準に更新費の実績を踏まえて設定。耐用年数は、税法上の耐用年数を採り、それ以外の施設は耐用年数を算定。
・維持管理費は、社会資本のストック数と年齢に基づき推計。
(注) 1. 更新費・維持管理費は、定価のコスト削減の取組み実績を反映。
2. 災害復旧費は、過去の平均値を設定。
3. 建設(更新)費は、投資総額から維持管理費、更新費、災害復旧費を差し引いた額であり、輸送費を含まないものではない。
4. 道路・港湾事業を除き、投資総額から維持管理費を差し引いた額ではない。
なお、今後の予算の増減、技術進歩の要因により推計結果は変動しうる。
資料) 国土交通省

図一8 従来どおり維持管理・更新をした場合の推計

3. 持続可能で活力ある国土・地域づくりの推進

我が国は、人口減少、少子高齢化、財政制約、国際競争の激化に加え、地球環境問題や震災を契機としたエネルギー制約に直面している。これらの課題を克服し、我が国の明るい将来を築くため、持続可能で活力ある国土・地域づくりを推進することが不可欠である。そのための基本方針として、「4つの実現すべき価値、8つの新たな政策展開の方向性」を2011年11月に取りまとめた(図一9)。国土交通省がもつ現場力、統合力、即応力を最大限に発揮して、タテ(現場業務から制度論まで)、ヨコ(分野の多様性)、ソト(他府省との連携)への広がりをもった施策を展開している。

実現すべき価値	新たな政策展開の方向性	具体例
I 持続可能な社会の実現	1 低炭素・循環型システムの構築 2 地域の生活・経済圏の強化と集約化	創業者エネ、環境法「匠職」の距離的・時間的距離の近接化
II 安全と安心の確保	3 災害に強い住宅・地域づくり 4 社会資本の的確な維持管理・更新	耐震性向上、危機管理体制整備 災害応急、長寿命化、コスト削減
III 経済活性化	5 個人資産の活用等による需要拡大 6 公的部門への民間の資金・知見の取込み	不動産・観光、航空市場の活性化 PPP/PPFの推進
IV 国際競争力と国際プレゼンスの強化	7 我が国が強みをもつ分野の海外展開、国際貢献 8 国際競争の基盤整備の促進	ハード・ソフトのインフラ分野横断的な輸出 大都市圏・港湾、国際空港、大都市圏空港、海洋 リゾート

図一9 4つの実現すべき価値、8つの新たな政策展開の方向性

国土交通省としては、「国民の安全・安心を守る」という社会資本整備の最も重要な使命を再認識するとともに、震災を契機としたエネルギー制約等の困難な課題にも対応した、「持続可能で活力ある国土・地域づくり」に取り組んでいかなければならない。

(1) 都市の低炭素化の促進に関する法律案(2012年12月4日施行済)

東日本大震災を契機とするエネルギー需給の変化や国民のエネルギー・地球温暖化に関する意識の高揚等を踏まえ、市街化区域等における民間投資の促進を通じて、都市・交通の低炭素化・エネルギー利用の合理化等の成功事例を蓄積し、その普及を図るとともに、住宅市場・地域経済の活性化を図ることが重要となっている。このような状況を背景として、「都市の低炭素化の促進に関する法律案」を2012年2月、第180回国会に提出した。同法案の主な内容は以下のとおりである。

① 都市機能の集約化と公共交通機関の利用促進等

今日の我が国は、人口減少局面にもかかわらず、低密度に都市の拡散が進行している状況も見られる。特に地方都市では、自家用車への依存が高まっており、バスをはじめとする公共交通機関の利用の減少・サービス水準の低下が進んでいる。このような状態は、自家用車を利用できない者には不便を強いるものであり、今後の一層の高齢化をかんがみると、都市機能の集約と公共交通機関の利用促進対策が課題である。

本法案においては、集約都市開発事業(民間による都市機能の集約を図る事業)を市町村長が認定する制度を創設するとともに、バス路線の新設、鉄道駅の整備等により公共交通機関の利用促進を図る事業を認定する制度を創設して、過度に自家用車に依存しない都市の構造への転換を目指したまちづくりを推進するものである。

統計

②緑の管理・未利用エネルギーの利用等の促進

都市の低炭素化を進めるため、建築物や自動車の省エネルギー性能の向上とともに、温室効果ガス吸収源としての緑地の保全や緑化の推進、下水熱等の未利用エネルギーの有効活用、都市公園や港湾等の空間スペースを活用した太陽光パネル、蓄電池等の設置による再生可能エネルギーの活用を進める必要がある。

このため、本法案では、樹林地等に係る管理協定制度的特例措置、民間事業者による下水の取水許可の特例措置を設けるとともに、都市公園や港湾における占用許可の特例措置等を設けている。

③建築物の低炭素化

建築物の省エネルギー性能は、エネルギー消費を通じ、民生部門(家庭部門及び業務部門)のCO₂排出量に長期にわたり大きな影響を与える。このため、本法案では、建築物の低炭素化を促進するため、優れた省エネ性能等を有する低炭素建築物の認定制度を創設するものとする。

認定を受けた建築物に対しては、税制特例や容積率の特例等のインセンティブを付与し、その取得等を支援する(図-10)。



図-10 都市の低炭素化の促進に関する法律案

(2) 中古住宅・リフォーム市場の環境整備

住宅は、生活の基盤であるとともに、都市や街並みの重要な構成要素であり、その資産価値の維持・向上は、建物としての性能や品質の向上とともに、住生活を支えるサービスも含めた良好な住環境や美しい街並みとあいまって実現される。このため、市街地の安全性・防災性を確保しつつ、良好な住環境の整備や美しい街並みの整備を図ることが重要である。

これらの観点から、中古住宅流通・リフォーム市場の整備に向け、

①「中古住宅流通市場の環境整備」、②「リフォーム市場の環境整備」、③「既存住宅ストックの質の向上の促進」、④「中古住宅流通・リフォーム市場の担い手の強化」、⑤「住環境・街並みの整備」の5つの施策の柱に沿って(図-11)、それぞれの取組みを総合的に推進し、新成長戦略に盛り込まれた2020年までに中古住宅流通・リフォーム市場の規模倍増(20兆円)の目標の実現を目指す。

1. 中古住宅流通を促す市場の環境整備	(1) 中古住宅に関する情報提供の充実 (2) 中古住宅流通に関連するサービスの一体的な提供 (宅建業者によるワンストップサービスの提供、中古住宅流通を契機としたリフォームの促進) (3) 中古住宅の品質の確保 (インスペクションの普及促進、住宅の性能評価・表示の充実・普及促進、住宅履歴情報の蓄積・活用) (4) 定期借家制度の普及 (5) 中古住宅の売買におけるトラブルの解決 (売買瑕疵保険の充実・普及促進、紛争処理体制の整備) (6) 住宅の品質に応じた価格形成の促進
2. リフォーム市場の環境整備	(1) リフォームに関する情報の提供 (工事費用、リフォーム事業者、リフォームの進め方や適切な維持管理方法、リフォームによる効果・メリットの周知) (2) リフォーム工事におけるトラブルの解決 (リフォーム瑕疵保険の充実・普及促進、消費者支援制度の活用促進、消費者支援制度の活用促進、紛争処理体制の整備、懸賞リフォーム対策)
3. 既存住宅ストックの質の向上の促進	(1) 既存住宅ストックのリフォームに対する支援 (既存住宅の耐震・省エネ性能等の向上を図るリフォームに対する支援、中古住宅流通を契機としたリフォームに対する支援、リフォームローンの充実) (2) 長期優良住宅の普及促進 (3) マンション等の適切な維持管理・再生の促進 (4) リフォームによる民間賃貸住宅の有効活用の促進 (5) ライフサイクルに応じた住み替えの促進
4. 中古住宅流通・リフォームの担い手の強化	(1) 宅地建物取引業者のコンサルティング機能の向上 (2) 中小建設事業者等の技術力・セールス力の向上 (3) リフォームの魅力向上のための多様なプレーヤーの参入・連携促進 (4) 中古住宅・リフォームに関する技術開発等 (検査技術(非破壊検査)の開発、住宅性能を向上させるリフォーム技術の開発、共同住宅の再生、延命化のための技術開発、インフィルリフォーム技術の開発)
5. 住環境・街並みの整備	(1) 市街地の安全性の確保 (2) 良好な住環境・街並みの整備

資料) 国土交通省

図-11 中古住宅・リフォームトータルプランの概要

(3) 自動車と家庭・業務の省CO₂・省エネルギー管理の一体的推進

自動車と家庭・業務の省CO₂・省エネルギー管理の一体的推進を図るため、自動車のエネルギー消費と家庭・業務のエネルギー消費を一体的に管理する省エネシステムの開発等を支援する。これにより、EV等(電気自動車、プラグインハイブリッド自動車、超小型モビリティ)の普及や自動車と家庭・業務の合理的な省CO₂・省エネ対策の一体的な推進につなげるものとする(図-12)。

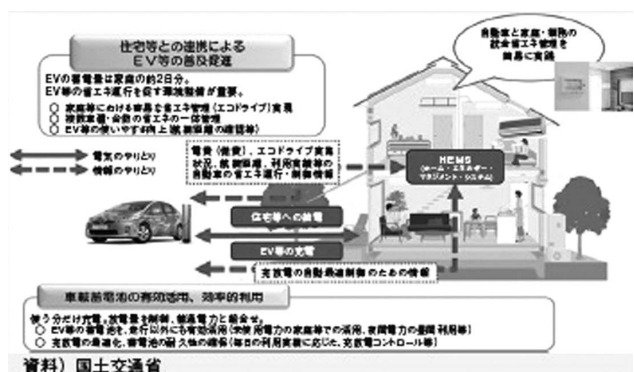


図-12 自動車と家庭・業務の省CO₂・省エネルギーの一体的推進

(4) 学校の復興とまちづくりの連携の推進

学校と地域づくりとの関わりを深化、環境への配慮及び防災対策等の観点から、東日本大震災により被災した学校の復興とまちづくりの連携を強化・推進する。具体的には、文部科学省、農林水産省と連携し、地域・学校の安全・安心な立地の確保、学校施設と公益的施設との複合化、ゼロ・エネルギー化・木質化等を推進するエコ



資料) 国土交通省

図-13 学校の復興とまちづくり（復興のイメージ）

スクールの整備，地域の防災・避難拠点の整備等を推進する（図-13）。

(5) サービス付き高齢者向け住宅の供給促進

我が国においては，高齢化が急速に進む中で，高齢の単身者や夫婦のみの世帯が増加しており，介護・医療と連携して，高齢者を支援するサービスを提供する住宅を確保することが極めて重要である。2011年10月，厚生労働省と共管の制度として，都道府県・政令市・中核市の長への登録制度である「サービス付き高齢者向け住宅制度」を新たに創設し，その供給促進のために，民間事業者等に対し，補助・税制・融資による支援を行っている。

公的な事業主体においても本制度の活用に向けた検討が具体化している。例えば，東京都の住宅供給公社では，地域における高齢者

や待機児童の増加という状況に対応するため，団地の建替えを機に，介護関連施設や保育所等の誘致と合わせて，高齢者向け賃貸住宅の供給を行う方針を明らかにしている。

4. おわりに

わが国は，災害に対して脆弱な国土条件を有している。特に，わが国は世界有数の地震・火山大国であり，国土全体が，首都直下地震，東海地震，東南海・南海地震等をはじめとする大規模地震発生の危険にさらされている。災害等に強い安全・安心な社会の形成のため，継続的な社会資本整備が望まれる。

2013年3月に社会資本整備審議会・交通政策審議会技術分科会技術部会社会資本メンテナンス戦略小委員会において、『今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について』中間のとりまとめがなされた。この中で，国の責務として，「社会資本の管理者は，国，地方公共団体，民間事業者と様々であるが，維持管理・更新の重要性については，国民の立場に立ってみれば管理者が違うからと言って変わることはない。このため，国は所管する全ての社会資本の維持管理・更新が的確に行われるよう，自ら管理する施設の維持管理・更新にあたって，全ての管理者の模範となるよう，率先して体制を整え，必要な取組を行うとともに，地方公共団体や民間事業者が管理する施設の維持管理・更新が的確に行われるよう，基準等の整備及び制度化，並びに，地方公共団体への支援等を実施すべきである。」としている。これらにより，国民生活，社会・経済活動や安全・安心を支えている社会資本の恩恵が次世代へも適切に継承されることが望まれるところである。

文責：清水