

国土资源部信息中心系列成果

日本第六次国土规划

日本国土形成规划（全国规划）

日本国土交通省国土规划局 编

姜 雅 译



地质出版社

日本第六回国土計画
こくどけいせいけいかく(ぜんこくけいかく)

国土形成計画(全国計画)

日本第六次国土规划

日本国土形成规划(全国规划)

编 制：日本国土交通省国土规划局

翻 译：姜 雅

日语校对：顾林生 徐红花

专业校对：张丽君 刘新卫 李 福 胡巧云

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

内 容 提 要

日本从20世纪50年代开始编制国土规划,随着时代发展和经济社会需求的变化不断重新修订,大约10年为一个规划期,至今已经编制了6次国土规划。本书就是日本2008年审议通过的最新国土规划,即日本第六次国土规划。该规划共分为3个部分。第一部分是规划的基本思路,提出日本在新时代背景下所面临的4个新的课题,对该规划的有效期及新时期的国土面貌进行了描述,提出了5个规划目标。第二部分是各个领域政策的基本方向,共分为8章,阐述了地区建设、产业布局、文化旅游、交通通讯、防御灾害、国土资源开发利用、环境景观、新型行政主体等8个领域的政策基本方针。第三部分是广域地方规划的制定和推进,按照经济规模和人口规模将全国分为10个广域地区,从宏观上阐述了广域地方规划的意义、作用及基本规划理念。

本书可供从事国土资源管理和研究的工作人员及相关专业高等院校的师生参阅。

图书在版编目(CIP)数据

日本国土形成规划:全国规划:日本第六次国土规划/日本国土交通省国土规划局编;姜雅译. —北京:地质出版社,2011.4

ISBN 978-7-116-07123-0

I. ①日… II. ①日…②姜… III. ①国土规划—日本 IV. ①F131.399

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第008840号

责任编辑:柳青 祁向雷

责任校对:张冬

出版发行:地质出版社

社址邮编:北京海淀区学院路31号,100083

咨询电话:(010) 82324508(邮购部);(010) 82324573(编辑部)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真:(010) 82310759

印 刷:北京奇良海德印刷有限公司

开 本:787mm×960mm 1/16

印 张:10.25

字 数:230千字

版 次:2011年4月第1版

印 次:2011年4月第1次印刷

定 价:28.00元

书 号:ISBN 978-7-116-07123-0

(如对本书有建议或意见,敬请致电本社;如本书有印装问题,本社负责调换)

序

自 20 世纪初德国首先开展类似国土规划的区域空间规划以后，其他国家和地区也陆续开展了相关工作，特别是在经过 20 世纪 60 年代以来的大发展后，越来越多的国家和地区开始重视国土规划的编制和实施。作为国家或地区长远性的指导决策计划，国土规划工作的有序开展对所在国家或地区合理利用国土资源、均衡国土空间开发、加强国土生态建设，以及改善宏观调控效果、协调经济社会发展等都起到了积极的促进作用。反观我国，长期以来国土规划工作的事实缺位已经导致国土开发无序、区域发展失衡、国土资源紧缺和生态环境恶化等负面效应日益凸显，而当前有关空间规划因为交叉、重复严重而造成的规划资源浪费和实施效果欠佳等，也都对尽快开展新时期国土规划提出了非常迫切的现实需求。为了稳步推进即将开展的国土规划，我们需要基于对中国发展阶段和基本国情的科学认识，准确把握外国国土规划开展情况，进而有选择地借鉴相关国家或地区在这方面的有益经验。而日本，恰恰就是能够提供很好参考和借鉴的国家。

日本陆地面积约 37.79 万平方千米，其中山地约占 76%，平原约占 24%，人口密度达 338.7 人/平方千米，是世界上人口密度最大的国家之一。第二次世界大战后，针对经济高速发展及其引发的国土剧烈变化和时代背景的变迁，日本先后制定了 6 次全国国土规划，对日本国土空间塑造和经济社会发展起到了决定性的统领作用。第一次全国国土综合开发规划制定于 1961 年经济高速增长时期，日本通过国土规划在太平洋沿岸原有 4 大工业地区以外的地区，先后选择了 15 个地区作为“新产业城市”，在原有 4 大工业区之间选择了 6 个地区作为“工业建设特别地区”，有效地避免了工业设施向沿海地带过度集中和重点大中型城市规模扩大过快的现象。第二次全国国土综合开发规划制定于 1968 年日本跻身于仅次于美国的第二大经济强国之时，通过高速公路、高速铁路等现代化的交通体系建设，将工业基地与地方圈用高速交通线连接，从而将国土开发扩展到整个国土。第三次全国国土综合开发规划制定于 1977 年两次世界性的石油危机暴发之后，通过建设示范“定居圈”和“技术聚集型城市”等开发模式来振兴地方经济，将视



野从工业布局、国土交通网络建设及大规模项目的发展调整到了改善民居环境上，为日本今天的“后城市化”发展奠定了“以人为本、自然和谐”的哲学基础。第四次全国国土综合开发规划出台于1987年，提出加强东京周边“业务核心城市”和名古屋、大阪，以及札幌、仙台、广岛和福冈等地方中枢城市的建设，以形成多极分散的国土结构，从而缓解人口及资源向东京一极过度集中的“大城市缺陷”。第五次全国国土规划更名为《21世纪国土宏伟蓝图——促进区域自立与创造美丽的国土（1998~2007年）》，在汲取过去国土综合开发经验教训的基础上提出“一极四轴”的发展理念，试图开辟一条崭新的国土规划模式，由国家主导变为吸引社会多元化力量参与协作，扩大地区合作轴和形成广域国际交流圈，在日本的国土规划历史上起到了承上启下的作用。

本书翻译的是日本国会2008年7月审议通过的第六次国土规划，也叫《日本国土形成规划（全国规划）》（日文版名）或《国土可持续发展规划》（英文版名）。这是日本目前为止最新的国土规划，该规划根据时代背景和经济社会发展现状的变化与要求，站在21世纪之初，展望21世纪中叶，规划从现在开始到2020年的日本国土空间面貌。

本次国土形成规划是在基于对当前日本发展面临的两大问题以及对日本经济社会未来10年发展的内环境和外环境判断的基础上提出的。日本未来10年将要面临的两大问题是“人口减少”所带来的地区发展动力不足以及“老龄化”所引起的一系列社会福利保障体制等问题。内环境是日本已经进入了后工业化和后城市化时代，国家没有更多的财力去支撑大规模的地区开发，但国民的生活条件比较富裕，由此引发了思想观念、生活状态和价值观念的很大变化。更加关注和追求精神层面的东西，在思想观念上，越来越多的人更加注重身体健康、更加注重绿树成荫的生活环境、更加注重人与自然的和谐共生、更加关注环境保护及环境污染问题；越来越多的人开始把回报社会、奉献社会作为人生终极价值的体现。国土规划就是要发现和总结这些内环境变化的特点和发展的趋势，及时加以利用和引导，从而产生源源不断的社会经济发展内动力。外环境是世界经济增长极将从欧美转向东亚，日本只有将自己置身于整个亚洲之中才能紧扣未来时代发展的脉搏，为了达到这个目标，日本一方面提出要大力发展信息通讯技术和空中、地面、地下、海路多维立体交通网路等基础设施建设，建立一个“商务往返一日圈”和“物流运输翌日达”的“无缝隙亚洲”；另一方面根据人口规模及经济发展



互补性将全国划分为 10 个广域地区，每个广域地区要制定自己的广域地方规划，要挖掘各自的地区优势或特点，把本地区放在整个亚洲的视野中找准自己的位置，谋求地区的自立发展和各地区间的交流协作。

针对日本未来 10 年面临的两大问题和内外环境的变化特点，《日本国土形成规划（全国规划）》从“人文、环境、产业、历史、文化、交通、科技、灾防、人才”等角度提出了“日本走向现代化”的宏观解决思路，指出经济发展要符合“人与自然的和谐共生”，要建立美丽宜居的生活环境；要大力发展信息通讯产业和多维交通网路基础设施建设；要完善吸引人才的地地区软环境，通过促进地区间人员的引进与流动（包括旅游观光、人才引进、探亲度假、休闲娱乐消费等所有人口流动）来搞活地区经济；要重新认识各地区的历史文化特色，10 个广域地区要将目光放于整个亚洲地区，通过挖掘本地区的特色产业，让该区域找到在整个亚洲的独特位置，大力发展旅游产业，让日本成为“世界各地人民都想来旅游观光且来了就不想再离开”的土地，以此来推广日本的大和文化。同时，针对内环境中国民价值观念的变化，规划引用了西方最新的政府管理理念，提出要形成“新型公共主体”，将地方社团及有能力参与国土规划的团体及个人都纳入规划主体之列，通过“国土资源的全民化管理”实现对“美丽国土的管理与继承”，从而实现日本经济社会的可持续发展。

日本前 5 次国土规划的体系都是 3 级体系，分为国家、都道府县和市町村 3 级。从第六次国土规划开始，日本的规划体系变为 2 级体系，即国家层级的国土形成规划全国规划和地区层级的广域地方规划。本书翻译的正是《日本国土形成规划（全国规划）》。国家层级规划偏重于宏观理念的指引。本规划共分为 3 个部分。第一部分是规划的基本思路，从总体上阐述规划的时间、背景、目的、意义、保障措施及对策方针。第二部分细化为 8 个领域，即“人文（人居）、产业（科技）、历史文化（旅游）、交通（科技）、灾防、资源、环保、人才”，分别对具体领域展开具体的规划对策。第三部分是对 10 个广域地方规划的宏观指导，为各地制定和推进具体的广域地方规划提出战略意义、基本理念和基本原则等。

较之日本，我国国土规划工作正式起步较晚。虽然 20 世纪 80 年代组织过从全国到地方不同层级国土规划编制工作，但由于种种原因，一直没有得到实施。从 2001 年开始，国土资源部陆续在深圳、天津、辽宁和广东组织开展国土规划试点工作。2009 年，国土资源部在之前工作基础上形成了



《关于推进国土规划工作的请示》，并呈报国务院。2010年2月该请示获得国务院批准。根据国务院批复意见，国土资源部及国家发展与改革委员会共同研究制定了《全国国土规划纲要编制工作方案》，成立了由国土资源部、国家发展与改革委员会牵头，30个部门、单位组成的国土规划前期研究和纲要编制工作领导小组，并于2010年9月召开了全国国土规划前期研究和纲要编制工作领导小组第一次会议，我国国土规划工作正式全面展开。

作为国土资源部管理与决策的支撑机构，国土资源部信息中心自成立以来，一直广泛开展国内外国土资源及其管理信息的采集整理和研究工作。为了配合全国国土规划纲要编制工作，国土资源部信息中心国土规划研究小组开展了国外先进国土规划的调研工作，在大量翻译欧盟、美国、英国、日本等典型国家和地区的规划报告和相关文件基础上，完成了《世界主要国家和地区国土规划的经验与启示》一书。本书正是在《世界主要国家和地区国土规划的经验与启示》编撰过程中由姜雅翻译的日本最新国土规划。一是支撑了《世界主要国家和地区国土规划的经验与启示》一书的研究及编辑出版，二是也想将日本最新的国土规划介绍给国内读者，希望日本当前面临的国土规划问题及其解决思路能对我国国土规划编制工作起到一定的借鉴作用。

本书由国土资源部信息中心组织翻译，并非日本政府的官方翻译。具体由国土资源部信息中心助理研究员姜雅翻译，由中央民族大学徐红花研究员负责第一遍日语校对，由北京清华城市规划设计研究院公共安全研究所顾林生所长负责第二遍日语校对，由国土资源部信息中心张丽君研究员、刘新卫副研究员负责专业校对工作，由李福和胡巧云同志负责中文文字的校对工作。由于专业背景、知识结构所限，本书在翻译过程中难免有错误和疏漏之处，敬请各位专家学者指正。

国土资源部信息中心主任 **韩海青**

2010年10月22日

序 文

日本では、2004 年末に総人口のピークを迎え、2005 年から人口減少が始まっている。現在 1 億 3,000 万人弱の人口は、2050 年には 9 千 5 百万人にまで減少することが見込まれている。しかも約 20% の高齢化率が約 40% まで高まるという人口構成の高齢化を伴っている。これまでの国土計画が前提条件としてきた人口増加が転じて減少している。

国土づくりの基本的指針であった全国総合開発計画は、これまで 5 次にわたり策定されてきたが、これからの人口減少社会に対応して、開発基調の計画から成熟型社会に対応した計画への転換を図るため、2005 年に国土総合開発法を全面改正して、国土形成計画法を制定したのである。この新法の下で初めて策定された国土計画が、2008 年 7 月 4 日に閣議決定されたこの国土形成計画（全国計画）である。

2020 年頃までを目標とするこの計画では、東京を頂点とする太平洋ベルト地帯に人口、諸機能が集中する「一極一軸型」の国土構造の是正を目指し、新しい国土像として、「多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築するとともに、美しく、暮らしやすい国土の形成を図る」ことが提示された。このような新しい国土像を実現するため、「東アジアとの円滑な交流・連携」、「持続可能な地域の形成」、「災害に強いしなやかな国土の形成」、「美しい国土の管理と継承」、そして「『新たな公』を基軸とする地域づくり」を戦略的目標としている。

今回の国土形成計画（全国計画）の特徴は、以下の 3 点に要約されるであろう。

第一に、これからの国土を考える際の地域単位を広域ブロックとしたことである。日本の各広域ブロックは、欧州の中規模国にも相当するような人口、面積や経済規模を有しており、各地域ブロックが国際競争力を持ち得る潜在力を活かして、広域ブロックを自立の単位とする取り組みの重要性を強調したことである。

第二には、東アジアとの連携を打ち出したことである。これまでの国



日本国土形成规划（全国规划）

土計画は、どちらかといえば国内に目を向けた施策を中心に考えられてきた。今回の国土計画においては、グローバル化の進展の中で計画の空間的視野を世界の成長極である東アジアに拡張、東アジアとの関係の中で、各地域ブロックの発展を考えようとしていることである。

第三には、国土づくりの担い手として、これまでのように行政による取り組みだけでなく、また全くの民間でもない中間的な存在としての地縁型のコミュニティやNPO、企業市民といった多様な主体の国土づくりへの参画に期待をし、それを「新たな公」として位置づけたことである。

人口減少、高齢化という他国に先駆けた課題に対処しなければならぬ「課題先進国」である日本が、これからの国土づくりの指針として定めた新しい国土計画が本書である。この日本の新しい挑戦が、成長真只中にある貴国の「人と国土」の将来を考えるうえで参考になれば幸甚である。

国土交通省国土計画局総合計画課課長 **川上征雄**

序文（中文译稿）

日本在 2004 年末迎来了总人口高峰，从 2005 年人口开始下降。日本目前有将近 1.3 亿人口，预计到 2050 年会减少到 9500 万人，而且人口结构的老龄化会持续加剧，会由现在的约 20% 提高到约 40%。国土规划的前提条件将由从前的人口增加转变为人口减少。

全国综合开发规划作为国土结构构成的基本方针，在此前已经经过了 5 次修改。针对今后社会人口减少的大趋势，国土规划要由原来的国土开发规划向适应成熟型社会的规划方向转变，因此，日本于 2005 年全面修改了《国土综合开发法》，制定了《国土形成规划法》。2008 年 7 月 4 日由国会通过的本部《国土形成规划（全国规划）》正是根据这部新法案而制定的第一部国土规划。

本规划的规划时间是从现在起到 2020 年左右，旨在调整资源向东京太平洋沿岸地带过于集中的“一极一轴”的国土结构，形成新的国土面貌，在构建多元化的广域地区自立协作发展的国土结构的同时，形成美丽宜居的国土面貌。为实现这样的国土面貌，规划提出了“与东亚无障碍交流与合作”、“形成可持续发展的地区”、“具备高强抗灾能力”、“美丽国土资源的管理与继承”和“以新型公共主体为主导进行地区建设”等战略目标。

此次国土形成规划（全国规划）的特点可以用以下 3 点来概括：

第一，本规划所描绘的国土单位是以广域地区为单位的。日本各个广域地区相当于欧洲中等规模国家的人口、面积或经济规模，规划着重激活各广域地区的潜在国际竞争力，同时强调各广域地区自立发展的重要性。

第二，提出了与东亚各国联手合作的理念。以前的种种国土规划不管怎么说还是以国内为中心制定政策措施，此次国土规划是以全球化的视野将规划的空间扩大到了作为世界经济增长极的东亚地区，各广域地区的发展要放到其与整个东亚地区的关系中来考虑。

第三，国土建设的主体，不仅限于以前的政府部门，而是期待那些存在于政府和民众之间的地方公共团体、NPO 组织、企业和市民等多元化的主体共同参与地区建设，这就是“新型公共主体”。



日本国土形成规划（全国规划）

人口减少和老龄化是其他国家“前无古人”的问题，日本是率先应对这一“前沿课题”的国家，本书是日本为制定今后国土建设的方针而编写的新国土规划。其中日本所要面临的新挑战，如果能够对发展中的贵国将来所要面临的“人口与国土”问题提供一些参考，我们将不胜荣幸。

国土交通省国土规划局综合规划课课长 **川上征雄**

前 言

日本国土审议会规划部面对当今国土形势的巨大变化，迎来了由《国土综合开发法》向《国土形成规划法》彻底转型的变革时期。在此背景下，2005年9月以来，国土审议会规划部一直积极推进对国土规划的讨论。2006年11月，“国土规划部讨论稿”发表，在向公众展示新规划的基本理念的同时，也积极听取各府省、都道府县和政令指定市对该讨论稿提出的修改意见，并全力推进对该国土规划提案的调查审议工作。本规划作为国土形成规划中的全国规划，是经规划部讨论后呈报给国土审议会的最终报告。

在读此报告时，要格外关注以下4点：

(1) 国土规划如何规避人口减少带来的国力衰退。作为人口减少的大背景下制订的第一部国土规划，在人口减少和社会老龄化的时代，怎样提供高质量的公共服务、维持个性化和魅力化的生活环境，是本报告要重点探讨的一个议题。

(2) 如何发挥东亚各地区的独立性。站在全球经济一体化和东亚地区经济发展的大方向上，规划的高度和视野在将东亚地区囊括在内的同时，还要抓住东亚具体地区的个性魅力及国际功能。

(3) 如何集结各地区的力量促进地区建设。要想实现规划，仅依靠行政手段是不够的，还要依靠地缘优势、加强地区交流，让各地社会团体、NPO、企业等民间团体都作为主体担当责任，让他们在公共领域和包含公共价值的私人领域、在公与私的中间领域中，发挥主观能动性，真正做到力往一处使、拧成一股绳。这就是对新型“公共主体”的明确定位。特别要思考在社会形势变化引起地球环境、人口结构和地区结构变化等问题时，各种各样的主体如何集结成合力。

(4) 在复杂背景下谋求广域地区的自立发展。要实现这个目标，形成新的国土面貌，就要构筑多元化的、多个广域地区自立发展的国土结构，以扩大人们的区域意识。同时，还要思考如何通过大家的共同努力，在全国规划的基础上继续推进对广域地方规划的讨论与制定，让广域地方规划成为一部既能突出各地区特色又具有很高独立性的规划。

目 录

序	韩海青
序 文	川上征雄
前 言	

第一部分 规划的基本思路

第一章 时代潮流与国土政策面临的任务	3
第一节 社会经济形势的大转变	3
第二节 国民价值观的多元化	5
第三节 国土结构的现状	7
第二章 构筑新时代的国土结构	10
第一节 新国土面貌	10
第二节 规划有效期	11
第三节 国家与地区间协作, 促进广域地区自立发展	12
第三章 国土新面貌的战略目标	14
第一节 在经济全球化背景下构筑亚洲一体化	14
第二节 经济社会的可持续发展	17
第三节 超强抗灾能力和灾后修复能力	24
第四节 美丽国土的管理与继承	25
第五节 新型行政主体主导地区建设	30
第四章 保障规划的有效实施	34
第一节 国土基础设施投资的未来方向	34
第二节 利用国土信息系统进行实时监控	36
第三节 盘点国土规划相关制度	37
第四节 本规划与《国土利用规划》的关系	38



第二部分 各个领域政策的基本方向

第一章 地区的完善	41
第一节 提高居住生活质量,确保安全放心的生活	41
第二节 安居乐业的生活环境和充满活力的都市圈	44
第三节 构建美观便利的山村渔村	48
第四节 加强交流合作,促进人口流动	52
第五节 援助地理、自然、社会条件差的地区	54
第二章 与产业相关的基本政策	59
第一节 用科技创新提高科学技术	59
第二节 搞活地区产业,创造就业机会	61
第三节 粮食食品等的稳定供给及农林水产行业的新发展	64
第四节 构建世界最先进的能源供需结构及信息平台	70
第三章 文化及旅游产业基本政策	72
第一节 建设文化气息浓郁、富饶兴旺的地区	72
第二节 振兴旅游产业,搞活地区经济	77
第四章 交通和卫星通讯产业的基本政策	80
第一节 构建综合性的国际交通、信息通讯体系	81
第二节 利用便利的交通体系,促进地区间的交流合作	86
第三节 构筑地区交通、信息通讯体系	88
第五章 防御灾害	96
第一节 推进综合性的灾害应对措施	96
第二节 针对各种自然灾害,制定切实有效的应对措施	101
第六章 国土资源及海域的开发与保护	105
第一节 以流域圈为重点的国土管理	106
第二节 水资源安全的确保与利用	110
第三节 让子孙能够世代继承下去的美丽森林资源	112
第四节 促进农业用地等的利用	114
第五节 对海域的利用与保护	115
第六节 制定各种措施,实现“国土资源的全民性经营”	117



第七章 环境保护及景观形成	120
第一节 构建人类活动与自然发展和谐共生的物质循环体系	120
第二节 形成和维持健全的生态系统	124
第三节 形成并保护良好的景观环境	126
第八章 以新型行政主体为主导实现地区建设	128
第一节 确保新型行政主体及完善活动环境	128
第二节 由多元化的社会主体管理基础国土资源	130
第三节 发挥多元化民间主体的参与积极性	131

第三部分 广域地方规划的制定和推进

第一章 基本概念	137
第一节 广域地方规划的意义和作用	137
第二节 广域地方规划的基本理念	137
第三节 全国规划和广域地方规划的相互关联	141
第四节 北海道综合开发规划和冲绳振兴规划	141
第二章 制订具有独立性的广域地方规划	144
第一节 制订广域地方规划时需要讨论研究的事项	144
第二节 制定各地区的战略理念	145
结束语	148

The background of the page is a light gray color with a fine, uniform texture. Overlaid on this background are several thin, curved lines that originate from the bottom left corner and sweep upwards and to the right, creating a sense of motion and depth. These lines are more densely packed in some areas, creating a subtle gradient of gray.

第一部分

规划的基本思路

