

特集 新しい国土形成計画、国土利用計画をめぐって

国土計画の変遷と今後の課題

北海道大学大学院 教授 田村 亨
たむら とおる

1. はじめに

国土計画を策定する意義は3つあろう。まず、①国土のあり方を国民に示すことで、将来への不安を軽減して地域生活の安寧感を増すことができる。また、②グローバリゼーションが進展する中、制度資本としての国土計画法が体系付けられていることで、主権・国民・領域からなる国家としての信頼性が担保される。そして、③社会資本整備や土地利用などの計画を国土計画の目的の下に整序化することで、透明性や説明責任を確保でき、国民の様々な利害やニーズを調整して集約する仕組みが形づけられる、ことである。

本稿では、最初に国土形成計画後の国土計画の内容を概観する(第2章)。次に、国土形成計画の要点として、①広域地方計画と地方分権、②経済計画との関係、③社会資本整備の動向と長期計画の根拠法について私見をまとめる(第3章)。最後に、国土計画の今後の課題として、①「小さな拠点」と地方創生(第4章)、②世界市場戦略について(第5章)述べる。

2. 国土形成計画の概要

国土総合開発法(1950年制定)に基づく全国総合開発計画は5次にわたり策定されてきたが、これらの底流に流れていた国土の均衡ある発展が画一的な資源配分や地域の個性喪失を招いたという面もあった。また、国土の質的向上、ストックの活用、国民生活の安全・安心・安定の確保、地域

の自立的発展を可能とする国土の形成といった計画事項等の拡充・改変が求められていた。このため2005年、「国土総合開発法」は「国土形成計画法」へと抜本改正され、開発を基調とした右肩上がりの時代の計画であった全国総合開発計画は、国土の利用・整備・保全に関する「国土形成計画(全国計画及び広域地方計画)」へと改正された。同法に基づきはじめて策定されたのが2008年の「国土形成計画(全国計画)」である。

(1) 国土形成計画(全国計画)

新たな国土計画として、おおむね10年間を目標年次として、「国土形成計画(全国計画)」が2008年7月に、全国8ブロックごとの「広域地方計画」が2009年に策定された。

計画の目標は、多様な広域ブロックが自立的に発展するとともに、美しく、暮らしやすい国土の実現を図ることである。

主要計画課題として5つの戦略をあげている。それは、①東アジアとの円滑な交流・連携として、継ぎ目なく迅速かつ円滑な人流・物流、生産活動の連携や情報・文化の交流を実現させ、東アジアの成長のダイナミズムを取り込んでいくこと、②持続可能な地域の形成により、都市から農山漁村までブロック内の各地域が活力と個性を失わず、暮らしの基盤を維持すること、③災害に強いしなやかな国土の形成として、災害へのハード・ソフト一体となった備えの充実を図ること、④持続可

能な国土を形成していくための美しい国土の管理と継承を図ること、である。これに加えて、4つの目標を推進する上での横断的な目標として、『新たな公』を基軸とする地域づくりとして、多様な主体が協働して戦略的に取り組んでいく、としている。

（２）新たな国土形成計画（全国計画）

国土形成計画の策定後、急激な人口減少による地域消滅の危機、2011年3月11日の東日本大震災等を契機とした安全・安心に対する国民意識の高まりや首都直下地震や南海トラフ等巨大地震の切迫など、国土を巡る状況は大きく変化している。国は、これからの国土づくりの理念や考え方を示す「国土のグランドデザイン 2050-対流促進型国土の形成-」を2014年7月にとりまとめた。ここでは、人口問題と大規模災害の他、グローバリゼーションの激化、インフラの老朽化、食糧・水・エネルギーの制約と地球環境問題、ICTに関わる技術革新の劇的進歩といった「国土を取り巻く時代の潮流と課題」を指摘し、わが国の目指すべき国土の姿を提案している。

このグランドデザインや地方創生および国土強靱化等に関する議論を踏まえて、新たな国土形成計画が2015年8月14日に閣議決定された。計画期間であるこれからの10年は、2020年東京オリンピック・パラリンピックを中間年とし、この期間における取り組みがわが国の将来を左右する、いわば「日本の命運を決する10年」と位置づけられている。

国土の基本構想（計画の目標）を「対流促進型国土」とし、多様な個性を持つ様々な地域が相互に連携することで生じる地域間のヒト、モノ、カネ、情報等の双方向の動きを「対流」と定義し、この対流が全国各地でダイナミックに湧き起こる国土の形成をめざすとしている。

計画実現の方式として、対流促進型国土の形成を図るため、重層のかつ強靱な「コンパクト＋ネットワーク」の形成を掲げている。「コンパクト＋ネットワーク」の意図するところは、人口減少下

において各種サービスを効率的に提供していくためには集約化（コンパクト化）が不可欠であるが、それだけでは圏域・マーケットが縮小してしまう。このため、各地域をネットワーク化することにより、各市の都市機能に応じた圏域人口が確保され、マーケットを維持できるようにする、というものである。ここで重要なことはコンパクトになる各地域の個性である。各地域が主体的に自らの地域資源を見出し、その魅力に磨きをかけることにより、地域間の個性に違いが生まれる。そして、この個性の違いが対流を生み出し、地域の活力の源泉になると考えている。このような「コンパクト＋ネットワーク」の取組みによって、人口減少下でも質の高いサービスを効率的に提供し、新たな価値を創造することにより、国全体の生産性を高める国土構造を構築できるとしている。

なお、この取組みには、各々の地域特性に応じ、生活サービス機能から高次都市機能、国際業務機能までが提案され、これに沿ってイノベーションを創出するとともに、災害に強くしなやかな国土構造を実現する、としている。また、空間的な視点として、東京一極集中の是正と東京圏の位置付けを明示するとともに、集落地域・地方都市圏・地方広域ブロック・大都市圏といった地域別の整備の方向と、都市と農山漁村の相互貢献による共生のあり方、が示されている。

主要計画課題として、「ローカルに輝き、グローバルに羽ばたく国土」、「安定した社会を支える安全・安心な国土」、「国土を支える参画と連携」を展開していくとしている。この3つの課題に加えて、横断的な視点として、計画期間である10年間の取組の明確化等の時間軸の設定、ICT等の技術革新の導入、民間活力を挙げている。

3. 国土形成計画の要点

（１）地方分権の流れ

2005年の法改正により国土計画は、全国計画（閣議決定）に加えて広域地方計画（国土交通大臣決定）の策定が制度化された。これは、地域の自立に向けた環境の進展や広域的課題の増加等を踏ま

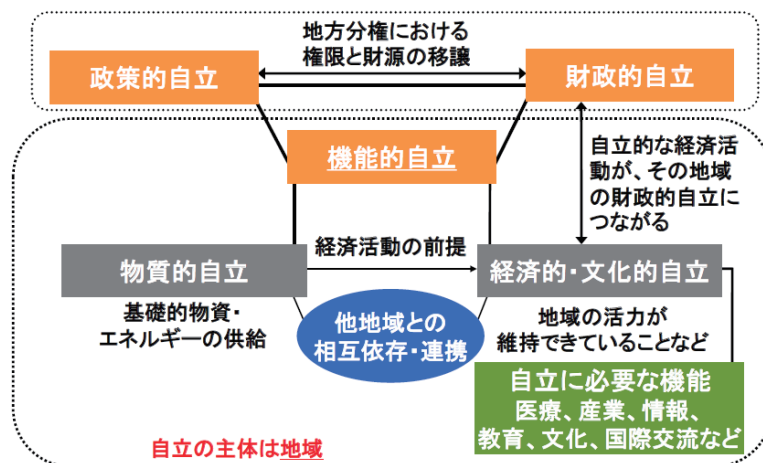


図-1 地方分権における自立の要素

えれば、全国を一律に取り扱うよりも、都府県を超える広域ブロックごとにその特色に応じた施策展開を図り、自立的に発展する圏域の形成を目指すことが適当であるとの考えからである。具体的には、広域地方計画区域として、東北圏、首都圏、北陸圏、中部圏、近畿圏、中国圏、四国圏、九州圏の8つが定められた。法律上、広域地方計画の対象外となっているが、北海道及び沖縄県はそれぞれ北海道総合開発計画及び沖縄振興開発計画が存在していることから、これらも広域ブロックの計画に相当するものと考えらるべきである。

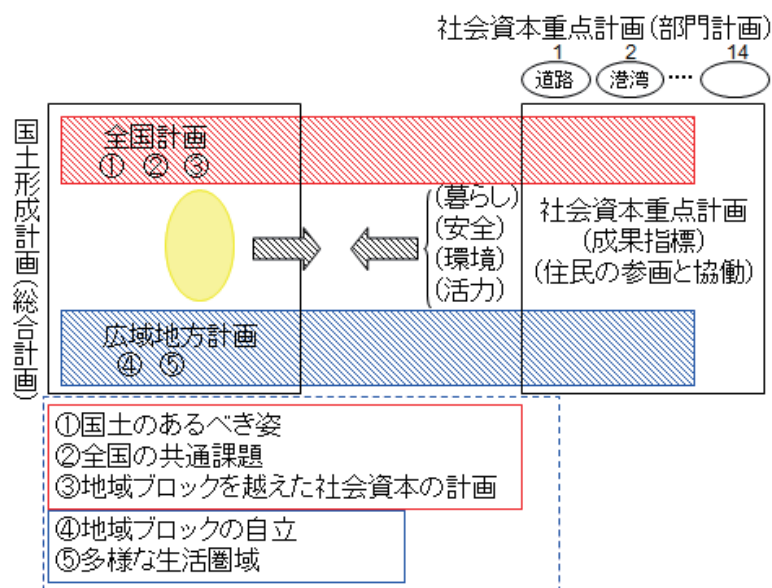
ここで注意すべきことは道州制など地方分権の流れである。地方分権という言葉が計画に盛り込まれたのは、第5次の全国総合開発計画である「21世紀の国土のグランドデザイン」からであり、この流れは国土形成計画へと引き継がれた。国土総合開発計画における地方開発に関する計画と、国土形成計画における広域地方計画との違いは、前者が全国を空間的に分けた詳細計画であるのに対して、後者には「地域のことは地域が決める」という分権の政策含意があることである。一般に、地方分権には政策的自立、財政的自立、機能的自立の3つが必要とされる（図-1）。ここで機能的自立には、物質的な自立と経済文化的な自立の2つが必要とされ、これらは他地域との相互依存・連携によって達成されるものである。現段階におけるわが国の地方分権は、機能的自立に留まって

おり、政策や財源の自立には至っていない。

（2）経済計画との関係

国土計画は、産業政策、環境政策、外交・通商政策、社会保障政策など、他の施策と相まって初めて総合的な効果を発揮する。なかでも、国の経済・財政計画は、国土の将来像に大きな影響を及ぼし、さらに計画の実現性も左右するものである。1960年に定められた「所得倍增計画」から1979年の「新経済社会7か年計画」までの経済計画では、計画期間中の社会資本整備の部門別投資額を明らかにし、これを基準として各種の社会資本整備の長期計画が策定されていた。このため、三全総までの国土総合開発計画には計画期間中に事業化される道路延長など各種事業のアウトプット指標と予定投資額が明示された。

経済計画はその後、「1980年代の経済社会の展望と指針（1983年）」、「世界とともに生きる日本（1988年）」、「生活大国5か年計画（1992年）」、「構造改革のための経済社会計画（1995年）」、「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針（1999年）」と矢継ぎ早に立案されるも、四全総以降の国土計画との連携は図られなかった。2001年の小泉政権からは「小さな政府」が標榜されて、経済計画は経済財政諮問会議で検討されることとなり、現在に至っている。



（３）社会資本整備の動向と長期計画の根拠法

社会資本の整備順位など、その造り方によっても将来の国土や地域の姿は変わる。戦後の高度成長期から 1980 年代半ばまでは、国家百年の計を立てて国の一元管理の下で社会資本を造ってきた。この 40 年間は、都市化やモタリゼーションへの対応という需要迫随型の整備であり、経済効率性向上、災害対策、環境対策、地域格差是正などが社会資本整備の目的とされた。具体的には、農業や漁業の市場拡大、工業立地、観光振興、流通革命など、資本整備が地域構造を変革させた時代である。

1985年のプラザ合意以降、生産機能の海外移転が始まり、東アジアの中でのわが国の国際市場戦略が問われるようになる。同じころから、地域経済の公共投資依存体質がいわれ、欧米や発展途上国で実施されていた「地域づくりシナリオを模索すること」の重要性が指摘された。すなわち、地域が主体となって、住民の意見が分かれる中で一つのシナリオを選択することの重要性である。扱う対象が国土レベルから地域・生活圏へと空間的にミクロになると、権利主体がより明確となり人々の計画への参加意識が高まって短期的で具体的な計画が要求される。公共投資不要論、財政制

約、社会資本の更新が言われる状況下、社会資本を取り巻く環境は地球温暖化対策、国土の強靱化、少子高齢社会対応、地方創生へと変化してきている。施策メニューもこれまでに蓄積してきた社会資本を如何に賢く使うが問われている。このように、地域が選択する時代は、合意に関わるプロセスが問われる時代とも言える。

社会資本を構成する交通施設や河川などの国土保全施設などを計画的に整備するため、国土開発幹線自動車建設法（1957 年）、水資源開発促進法（1956 年）、港湾法（1950 年）などが定められ、これに沿って個別の基本計画が定められていた。また、この基本計画を計画的に実現していくために、道路整備緊急措置法（1958 年）や港湾整備緊急措置法（1961 年）などが定められ、これを根拠に道路整備5か年計画や港湾整備5か年計画など、分野ごとに5年あるいは10年の施設整備量と経費的な規模を定めた長期計画が策定されていた。

2003年3月、社会資本整備事業を重点的、効果的かつ効率的に推進するため、社会資本整備重点計画の策定等の措置を講ずることにより、交通安全の確保とその円滑化、経済基盤の強化、生活環境の保全、都市環境の改善及び国土の保全と開発を図り、もって国民経済の健全な発展及び国民

繋がってきている。

かつては行政が音頭を取っても生産者や消費者がついてこなかったため、作ることも売ることもできなかった。現在、生産者と消費者の間に行政・商社・銀行などが入って、新しい生産空間を作り上げていこうという運動に繋がってきている。それぞれの市町村には、それぞれの土地に固有の地域資源があり、人と情報が織りなす「生活の糧」、「生活の質」、「生活の輪」が有機的に営まれている。医療、介護、教育などは「生活の質」の部分であり、中心都市との交通アクセスをよくすることで都市的サービスの向上が可能となる。「生活の輪」と「生活の糧」は、土地そのものに付いていて、個別性、地域のシンボル性、地域を良くしたいという人々の能動性を引き出すことで、その機能向上が可能とされている。

各市町村にある生産空間で世界水準の価値を作り、市町村がいくつか集まった「小さな拠点」の中でオーソライズされて、世界市場に売り込んで行く。ここでオーソライズするとは、複数の市町村の投資的経費を集めて、ある生産空間に集中投資することであり、そこで生まれた価値を基礎圏域のシステムの中で育ててゆくことである。このように生産空間の中に新たな雇用ができない限り、地方創生は成り立たない。

北海道では食と観光に関わる「小さな拠点」づくりが盛んであるが、全国では健康産業、オンリーワンの世界的な技術集積、研究開発拠点整備、ICT 医療推進の環境整備、水素インフラ、人材育成など、をもって世界に戦略的に打ち出していこうとしている。また、本章では産業分野から述べてきたが、エネルギー分野や環境分野からの雇用創出も重要な視点となっている。

5. おわりに（国際市場戦略について）

今世紀の世界は、圧倒的大多数の中所得国で構成され、これらの中所得国が高所得国に仲間入りしようと猛烈な競争をする時代になる、といわれている。2050年には、200余りの国のほとんどが、わが国が経て来たような中所得国以上になる。

OECD の経済成長率は2050年に2倍にしかならないが、非先進国の成長率は5倍にもなる。今後、高度な人的資本市場のグローバル化が進み、各国の経済が金融や実物生産などに分化する時代に入ると考えると、わが国の優位性を踏まえた中長期の世界市場戦略が必要となる。今後、わが国の世界市場戦略と国土計画との関係はますます重要となり、東アジアの市場を超えたグローバルな視野から地域を俯瞰的に捕らえて、リスクが高くても戦略性の高い政策を打ち出してゆく必要がある。世界市場戦略における国土計画の役割は何か。その答えを、EUの主要メンバーであるドイツとフランスに見ることができる。

ドイツは1997年に、わが国の国土形成計画にあたる空間整備計画の立案を、連邦政府から州へ権限委譲した。その上で、空間整備計画の目標を、1965年の整備計画における「同等の生活条件」の確立から、1997年の新整備計画における「持続的空間発展」へと変化させた。政策変更の理由として、①EUのグローバル化の中で地域の相対的自律性が求められていること、②社会構造が多様化して、伝統的な画一的規範が成り立たなくなったこと、③連邦政府の一元管理による行政システムが機能しなくなり分散的・地域的な協力や合意形成による柔軟な行政実施形態が推奨されていること、を挙げている。長い歴史の中でEUが統合され、世界市場戦略を練り上げてきている。EUという空間的枠組みの中での州へ権限委譲である点が重要である。わが国では世界市場戦略という言葉自体も、その必要性も国民に認知されていない。世界市場戦略を持たない国の「地方部からの世界水準の価値創造」は、相互補完性の生まれない「片思いの交流」となることに留意すべきである。

中央集権的なフランスでは、1995年に国土開発整備基本計画案が国民に提示された。しかし、国民は、移動者のニーズに応えていないことと環境への配慮が不足していることを主な理由として、この計画を認めなかった。このため国は計画の再検討をして、4年後の1999年に持続的国土開発整備基本計画を立案し、国民の合意を得て制度化さ

れた。新計画では、教育・研究、文化、保健衛生、情報・通信、エネルギー、自然・農村、スポーツ、交通の8分野からなる総合的公共サービス計画を定めている。この特徴は、基盤整備や許認可・規制などの供給サイドとそれを利用する需要サイドとの調整を図った点にある。既存の縦割り行政を打破することが目的ではなく、国民の固定観念を打破して、真に国民が求める新しい価値観を国が作っていることが重要である。

国から地方自治体へ、地方自治体から地域コミュニティへという分権化の流れの中で、地方部の生産空間を再構築してその生産物を世界中に売ってゆこうとする流れは、国土政策における「新しい価値観に基づく市場形成」と考えるべきであろう。かつての国の補助を前提としたナショナルミニマムとしてではなく、地元企業や住民・NPOが起業して市場原理の中で、真に必要な国土の利用・整備・保全をしてゆく時代へと変化してきている。ここにおける国の役割は、地方部の新たな価値観の創出を父権的（パターナリズム）に支援することではなかろうか。例えばそれは、市町村という基礎自治体を超えた連携中核都市圏や定住自立圏を基礎的自治体とみなすことで、世界水準の地域ブランドを生み出す規制緩和や特区構想を強力に推進することであろう。このような新しい価値創造とそれを支える空間整備制度のリノベーションこそが、わが国の世界市場戦略の源泉になるのではなかろうか。