

新たな国土計画の新たな視点について*

Viewpoint of New National Land Plan*

大岡秀哉**・小野憲司***

By Shuya OOKA**・Kenji ONO***

1. はじめに

国土総合開発法に基づき1962年の全国総合開発計画（全総）以来5次にわたって策定されたわが国の国土計画は、人口と産業の大都市圏への過度の集中による弊害と地域間格差を是正し、国土の均等ある発展を図るために、国民経済的視点に立った長期的な国土総合開発の方向を明らかにしてきた。また、昨年7月には国土総合開発法が改正され、新たな国土形成計画法の下で、人口減少・少子高齢化への対応、地球環境の保全、国際競争力の強化など今後の成熟社会にふさわしい国土を形成するための国土形成計画の策定作業が進められている。

本稿では、計画目標の達成度や経済社会指標の推移に基づき、これまでの国土計画が目指した国土像と現実の国土の姿を対比し評価するとともに、新たな国土形成計画の下で地域の自主的な発意に基づき個性豊かで自立的な地域作りを進めていく上での視点を明らかにすることとしたい。

2. これまでの国土計画の概要

戦後復興から高度経済成長に至る過程で発生した大都市への人口流入、地域格差の拡大の是正を図るため、1962年の全国総合開発計画（全総）は地域間の均衡ある発展を目標に、新産業都市、工業整備特別地域（新産・工特）を中心とする地域における開発拠点の配置を通じた工業分散を図る拠点開発方式を採った。全総を皮切りに1969年には新全国総合開発計画（新全総）が、また、1977年には第三次全国総合開発計画（三全総）、1987年には第四次全国総合開発計画（四全総）、1998年には21世紀の国土のランドデザイン（ランドデザイン）が策定され、これらの国土計画は一貫して国土の均衡ある発展を推進してきた。各々の計画の基本目標は、全総が「地域間の均衡ある発展」、新全総が「豊かな環境の創造」、三全総が「人間居住の総合的環境の整備」、四全総が「多極分散型国土の構築」、ランドデザインが「多軸型国土形成の基礎づくり」とされ、これらの目標

*キーワード：国土計画、政策評価

**国土交通省国土計画局総合計画課

***国土交通省国土計画局

（東京都千代田区霞ヶ関2-1-2、

TEL03-5253-8357、FAX03-5253-1570）

を達成するために、限られた予算を戦略的に国土に投資し、産業、交通基盤等の国土の骨格の形成が推進されてきた。

3. 新しい国土形成計画

経済社会のグローバル化の進展に加えて、平成17年に歴史上初めて人口が減少に転じたわが国は、これまでの国土政策を大転換し、以下の様な新たな課題への対応を迫られている。

- a) 人口減少・少子高齢化社会における都市・地域マネジメント。
- b) 東アジアとの貿易量が欧米を上回る等わが国経済と東アジア相互間の相互依存の深化への対応。
- c) 地球温暖化の進展による地域規模での災害の激甚化及び中国等新興工業国における環境、エネルギー問題の深刻化。
- d) 地方分権や平成の大合併を背景とした地域の自立。

これらの課題に応えるために、開発基調であったこれまでの国土政策を転換し、景観、環境を含めた国土の質的向上等を目指す成熟社会型の計画である国土形成計画を策定することとした。国土形成計画は、全国計画と広域地方計画から構成され、全国計画では国土の形成に関する施策の総合的な指針を与え、広域地方計画では複数都府県から構成される広域地方計画区域（広域ブロック）における地域形成の方針、目標、主要施策等を示す。この新しい計画の策定に向け、2005年9月に国土審議会の下に計画部会及び圏域部会が設置され、計画の内容及び広域ブロックの範囲等の検討を進めているところである。

4. 主要な経済社会指標の推移に基づく計画目標達成度の評価

（1）大都市人口集中の是正

過度の人口流入による都市の過密問題を解決するために、全総及び新全総では、工業の地方への分散を通じた地域雇用の拡大を、また、三全総では地域における定住圏促進、四全総ではマルチハビテーション（複数地域居住）を推進した。

地方活性化を通じた産業振興、地方定住等による都市の過密の抑制を目指したこれらの計画の下でも、図-1に

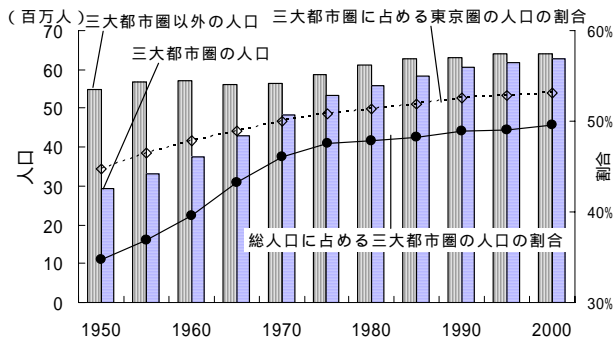


図-1 総人口に占める三大都市圏の人口の割合

示す通り三大都市圏の人口は増加を続けた。総人口に占める三大都市圏の人口割合の伸び率は2005年には50%に達し（2005年国勢調査要計表より計算）、特に東京圏への人口流入は、わが国の東京一極一軸構造をもたらした。

(2) 所得の地域間格差の是正

所得の地域間格差の縮小を目指す国土計画の下で、既成市街地区域において工場、大学等の新設、増設を制限する工業等制限法の制定などの各種施策が実施され、雇用の地方分散が図られてきた。（表-1参照）

表-1 工場等の分散のための主な法的枠組

法律名	施行期間
工業等制限法	1959～2002年
新産業都市建設促進法	1962～2001年
工業整備特別地域整備促進法	1964～2001年
農業地域工業導入促進法	1971年～
工業再配置促進法	1972～2005年
多極分散型国土形成促進法	1989年～
地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律（地方拠点法）	1992年～

地域間所得の差を一人当たりの県民所得のジニ係数で見た場合、全総策定の前年（1961年）が最大となり、1975年まで急激に減少し、その後、バブル経済とともに格差が一時的に増加したが、バブル崩壊とともに再度格差が縮小している。（図-2参照）

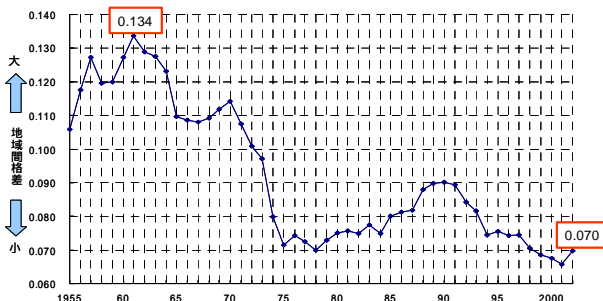


図-2 一人当たり県民所得のジニ係数

(3) 全国一日交通圏の形成

1965年の名神高速道路全線開通及び1969年の東名高速道路全線開通により、高速道路網によって東京圏と関西圏が結ばれ、それ以後、国土を縦貫する方向の幹線高速

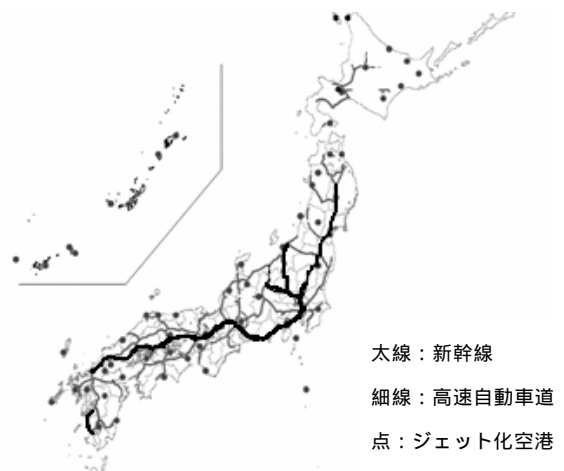


図-3 交通関係社会資本整備状況図

道路網が整備されるとともに、国土を横断する方向の路線や全国の主要都市間を連結する路線の整備が行われてきた。その結果、2005年8月末には8,774kmの高速道路が供用されている。

一方、新幹線については、1964年の東海道新幹線の開業以来、2005年8月末には2,176kmが供用され、東京を中心とする高速鉄道幹線ネットワークを形成している。航空路線網については、1964年に国内線に初めてジェット機が就航して以来急速に機能拡充が進められ、1969年にわずか7空港であったジェット化空港が2006年3月末には65空港になった。

このような高規格な交通輸送網の発達により、当該地域から概ね片道三時間で面会可能な人口が全国人口に占める割合を示す一日交流可能人口比率^{注1)}は1965年の28%が2003年には約6割に達した。（図-4参照）

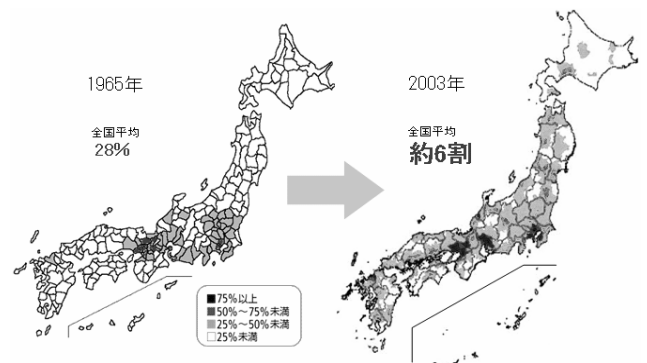


図-4 全国一日交通圏の変化

(4) 公的固定資本形成の地方分散

全国の公的固定資本形成の額に占める三大都市圏の割合は、1955年度に37%であったが、新全総が策定された1969年度には49%に達した。（図-5参照）このため、新全総では、都市部への人口流入抑制のための地方の大規模プロジェクト開発が、また、三全総では地方定住圏等

注1) 全国平均値は、各圏域の1日交流可能人口比率を、人口により加重平均したもの。

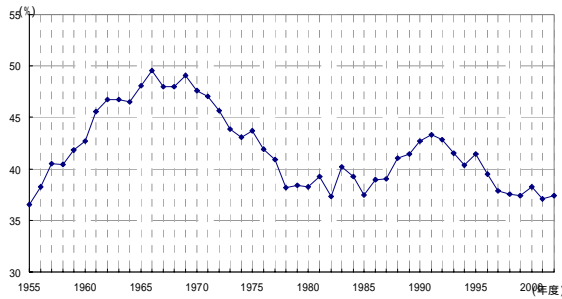


図-5 公的固定資本形成の三大都市圏シェアの推移

地方部の活性化が提唱された。この結果、三大都市圏以外での公的固定資本形成額が増加し、わが国の公的固定資本形成額に占める三大都市圏の割合は、2000年度には38%まで減少した。

(5) 産業の地方分散立地

大都市の過密問題の解決及び地域格差是正のため、全総の拠点開発構想を具現化するものとして創設された新産・工特制度では、工業開発ポテンシャルを有する地域を新たな開発拠点として位置づけ、交通基盤、用地・用水の確保等の基盤整備を行うため、1964年から1998年までの35年間で総額97兆円が投資された。新産・工特の初期は、道路、港湾等の生産関連部門への投資が下水道、都市公園等の生活関連部門を上回っていたが、後期になると生活関連事業費が生産関連部門を上回る様になった。

表-2 新産・工特地域の成果の検証

指標	年	新産・工特地域		三大都市圏	
		値	倍率	値	倍率
港湾貨物取扱量	1969年	295百万トン		558百万トン	
	1998年	927百万トン	3.1倍	1,310百万トン	2.3倍
市町村道舗装率	1969年	7.0%		11.5%	
	1998年	74.8%	10.7倍	77.4%	6.7倍
下水道整備状況	1969年	13.2%		28.3%	
	1998年	54.3%	4.1倍	71.8%	2.5倍
工業出荷額の伸び	1969年	4.8兆円		22兆円	
	1998年	55兆円	11.5倍	169兆円	7.8倍
1人当たり工業出荷額	1969年	32万円		45万円	
	1998年	289万円	9.0倍	275万円	6.1倍
1人当たりの県民所得	1969年	0.89		1.23	
	1998年	0.94		1.12	
人口	1969年	1,360万人		3,740万人	
	1998年	1,870万人	1.38倍	6,170万人	1.65倍

新産・工特制度の成果を検証するために、新産・工特地域と三大都市圏について1969年と1998年の各種指標を比較すると、基盤施設整備、物流産業、県民所得等の伸び率は、新産・工特地域が三大都市圏を上回ったが、人口動態については三大都市圏の増加率が上っており、大都市への人口集中の抑制に効果を上げたとはいえない。

(5) 観光による地域振興

全総からランドデザインまでの国土計画における観光の開発方針は、余暇時間が増大することを前提に、自然環境の保護と観光開発の両立を掲げている。国民生活における観光の必需化に対応するため、全総では低開発地及び都市の観光開発に力点を置いていた。その後、新全総では大規模な自然観光レクリエーション地区の整備が提唱され、また、三全総では身近なレクリエーション環境

の整備、四全総ではリゾート地域等の整備に力点が置かれるなど、その時々観光ニーズに的確に対応しようとした政策が打出されてきた。

国土計画の下でのこれらの観光政策の成果の一端は、1987年に運輸省が策定した海外旅行倍増計画（概ね5年間で日本人海外旅行者数を1000万人にする）が、1990年には計画達成されたことにも現れている。一方、1987年に施行された総合保養地域整備法（リゾート法）による全国42箇所のリゾート構想（図-6参照）は、海外旅行者が増加する一方で国内の旅行・宿泊が減少するなど計画当初の需要見込みが外れたため、計画目標が達成されなかった。



図-6 リゾート構想分布図

5. 全国計画の視点

全国計画は、国土の形成に関する基本的な方針、目標、これらを達成するために全国的な見地から必要と認められる基本的な施策を示すこととされており、国民の価値観の変化・多様化などライフスタイルの変化に対応しつつ、全国的な課題である人口減少・少子高齢化、東アジア経済圏との連携による地域経営の活力の維持、地域コミュニティの維持、山林・農地の多面的機能の確保、集約型の市街地の形成、既存ストックの有効活用による国土の質の改善、国土としての海洋・沿岸域の再認識と新たな海洋立国等に関し、広域地方計画策定のメッセージとして国土の将来像を示すことが求められている。

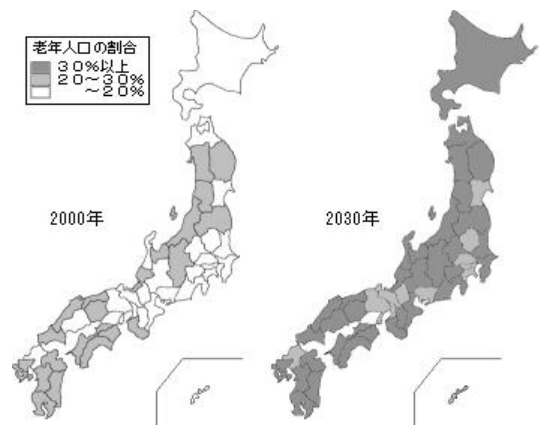


図-7 将来の老齢人口の割合

6. 広域地方計画に求められる地域作りの視点

広域地方計画は、複数都府県から構成される広域ブロックを対象として国の関係各地方行政機関、都府県及び関係指定都市で組織された広域地方計画協議会が、地域の実情に立脚しつつ、地域の創造と工夫に基づき策定するものであり、道路、港湾、空港等の国土基盤の整備水準や投資の重点化についても地域の選択が期待される。

広域地方計画策定に当たっての視点の内、特に国土基盤施設に関するものとしては、現状では以下のような事項が考えられている。

(1) 広域ブロックの独自性の視点

北は亜寒帯の豪雪地帯から南は亜熱帯の台風常襲地帯に至る南北4,000kmに細長く広がるわが国の国土は、多様な気候と自然環境を有する。しかしながら、これまでの国土計画では、全国一律の開発方針の下に道路、河川、港湾、空港等の国土基盤の整備が推進されて来た。一方、今後の人口減少や地方財政の悪化、災害の激甚化等の環境変化を勘案すると、地域の自然条件の違いに対応したローカルルール（地域独自の基準）による国土づくりがより望ましいものと考えられる。例えば、人口減少に対応した下水道等生活基盤施設整備のあり方や豪雪地帯における万一の交通遮断に備えた交通情報通信基盤網の整備、観光産業など地域の特性を有効に活用した地域振興の推進などが考えられる。

(2) 投資のメリハリと広域連携の視点

これまでの人口増加の時代には、国土の均衡ある発展の理念の下、国土のすみずみに到るまで均等な開発が推進された。一方、今後の人口減少の時代には、中山間地での集落消滅等を念頭に置いた効率性重視の戦略的な投資が求められる。また、公民館、図書館等の公共施設を各々の都市やコミュニティがそれぞれに所有するフルセット主義から、今後は生活圏を構成するコミュニティがこれらの施設をお互いに共同利用し、既存施設を有効に活用する等の広域的マネジメントが必要になる。

これまで単独の都道府県や基礎自治体で対応して来た課題についても、複数の都道府県や基礎自治体の協力体制の構築が求められる。例えば、産業廃棄物を長距離陸上輸送する場合、複数の都府県の許可が必要なり、リサイクル資源の広域流動の妨げとなっている。従って、広域ブロックの様なより広域的な管理のあり方を検討することが重要である。

(3) 地域のガバナンス強化の視点

現行の公共事業等に対する国の助成制度は、自治体のコスト削減等の努力に対するインセンティブが働かない。広域地方計画の下でのプロジェクト遂行に向けては、地域の関係者の努力に対するインセンティブが導入される制度設計が重要である。例えば、能登空港では、航空会社と地元自治体が協議をして、事前に設定した目標搭乗

率を上回るニーズの掘り起こしに地元が成功した場合は、航空会社が地元自治体に協力金を還元することとしている。このように、広域ブロックの交通政策を考える際にも、広域地方計画の下で、所要の目標を達成した関係者に対して有効にインセンティブが働き、地域の努力を引き出すことが出来るシステムの構築が重要になると考えられる。

(4) 海外との連携の視点

東アジアの急激な経済発展により、産業面での国際分業が進むなど全国各地でわが国と海外との連携が不可欠なものになっている。一方、わが国各地と海外との地理的な距離は、交通網の整備や情報通信技術の進歩等により、急激に縮小されてきた。特に、東アジアにおいては、アジア・ハイウェイやトランス・アジア鉄道等の交通分野の多国間連携の取り組みが進展している。このような海外との交流連携基盤を活用して、北部九州から香港にいちごを航空輸出する^{注2)}等国際交通ネットワーク網を活用した国境を越えた産業活動が活性化しており、広域ブロックがそれぞれの海外パートナーとの連携方策を通じた経済社会の活性化を検討することが望まれる。なお、その際、近隣諸国である中国や韓国の国土計画及び地域計画を交流・連携戦略検討の基礎情報として考慮することが大切である。

7. おわりに

国土形成計画法がより国民に理解され、より多く国民の意見を反映した計画となるためには、その作成プロセスに出来るだけ多くの国民が参加することが不可欠である。国土交通省国土計画局では、インターネットで作る国土計画のホームページ (<http://www.kokudokeikaku.go.jp/>) を開設し、国土審議会の審議状況の公開や国民の意見を随時受け付ける体制を整えている。本稿によって、国土計画への関心が高まり、今後策定される全国計画及び広域地方計画の策定に向けて積極的にご意見を提出していただければ望外の幸せである。

なお、本稿中の評価や意見には多く筆者の私見があり、国土交通省及び国土審議会の見解とは必ずしも一致しない場合があることを申し添えたい。

[備考] 本稿における三大都市圏は、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、岐阜県、愛知県、三重県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県である。

参考文献

1) 財務省門司税関：いちごの輸出について，2005.12.22

注2) 福岡空港のイチゴの輸出は、全国の約5割（2004年税関別金額シェア）である¹⁾。