国土計画における地方

藤原 真史

(山梨大学教育人間科学部 講師)

1. はじめに

国土計画は行政計画の一つに位置づけられ、そ れゆえに有限の国土を対象に「行政機関が、行政 上の目標を設定し、その目標を達成するための手 段を総合することによって示された行政活動基 準 | としての性格を有する (西谷 2003: 5)。 具体 的にわが国では、全国を対象区域とするかつての 全国総合開発計画(以下「全総」)及び現行の国 土形成計画(全国計画)ならびに国土利用計画 (全国計画) に加え、特定の地域を対象区域とす る種々の計画――たとえば、大都市圏整備計画、 旧・地方開発促進計画、国土形成計画(広域地方 計画)、国土利用計画(都道府県計画、市町村計 画)――が国土計画の一翼を担うものとして策定 されてきた。なかでも5次にわたる全総及びその 後継の国土形成計画は、公共事業の実施を主たる 手段として国土を利用、開発・整備、保全すると いう特性から、その波及効果の大きさを期待する 広範な関係者の関心を惹起してきた。

本稿では、この全総及び国土形成計画(全国計画)の検討を通して、時代時代で国土計画において地方がどのように位置づけられ、これからどのような方向に向かおうとしているのか、関連する施策への言及も交えながら整理を試みることにしたい。なお、本稿で言う「地方」が具体的に何を指すかであるが、一般化している三大都市圏(首都圏、近畿圏、中部圏)と地方圏という区分を念頭に、基本的には後者に位置する地方都市及び農山漁村を意味するものとする。

2. 全国総合開発計画の展開

(1) 前史

5次にわたる全総を生み出した国土総合開発法 (1950年制定、以下「国総法」) は、①土地、水そ の他の天然資源の利用に関する事項、②水害、風 害その他の災害の防除に関する事項、③都市及び 農村の規模及び配置の調整に関する事項、④産業 の適正な立地に関する事項、⑤電力、運輸、通信 その他の重要な公共的施設の規模及び配置ならび に文化、厚生及び観光に関する資源の保護、施設 の規模及び配置に関する事項、についての国また は地方自治体の施策の総合的かつ基本的な計画を 「国土総合開発計画 | と名付け、国が全国の区域 について作成する「全国総合開発計画」、都府県 がその区域について作成する「都府県総合開発計 画」、都府県が2以上の都府県の区域についてそ の協議によって作成する「地方総合開発計画」、 都府県が国土交通大臣の指定する区域について作 成する「特定地域総合開発計画」、からなる計画 体系を打ち出した。このうち先行したのが特定地 域総合開発計画であり、1950年代に河川開発、ダ ム開発を中心に全国で22地域が指定を受けた。都 府県総合開発計画及び地方総合開発計画は、国総 法に基づくものとしてはついぞ日の目を見ること なく、残る全国総合開発計画が戦後の国土計画の 本流に位置することとなる。

計画論をめぐる国土計画プランナーの路線対立などもあり、全総は非常なる難産であった。その誕生を後押ししたのは、池田勇人内閣の「国民所

得倍増計画」(1960年12月27日閣議決定)が打ち出した太平洋ベルト地帯構想の登場である。高度経済成長による飛躍を決定づけたとも称される同構想は、当然のことながら、非太平洋ベルト地帯に位置する地域の強い反発を招来した。こうした不満を抑える切り札とされたのが、後進性の強い地域の開発促進と所得格差是正を目的とする全総の策定であった(各全総の概要の比較は図表-1を参照)¹⁾。

(2) 全国総合開発計画と地方

切り札としての期待に応えるべく、全国総合開 発計画(1962年10月5日閣議決定、以下「一全 総|)は、①既成大工業地帯における用地、用水、 交通等の隘路に起因する過大都市問題、②生産性 の高低に起因する既成大工業地帯とそれ以外の地 域の地域格差、という高度経済成長がもたらした 地域的課題の解決に重点を置き、「自然資源の有 効な利用および資本、労働、技術等諸資源の適切 な地域配分を通じて、地域間の均衡ある発展をは かる|姿勢を鮮明にした。そのために一全総が採 用したのが、地域の特性に対応して大規模な開発 拠点〈工業開発拠点(地区) = 大規模な工業等を 集積、地方開発拠点(都市)=大規模な外部経済 の集積〉や中規模・小規模開発拠点〈工業等の生 産機能、流通、文化、教育、観光等の機能に特 化、あるいはこれらの機能を併有〉を配置し、こ れら各拠点を交通通信施設によって有機的に連結 させ、周辺の農林漁業にも好影響を及ぼしながら 連鎖反応的に発展させることを企図した拠点開発 方式である。一全総は、三大都市圏とその周縁部 を過密地域、整備地域に区分する一方で、北海 道、東北、中国、四国及び九州の各地方を三大都 市圏から遠く離れた「それらの外部経済の集積の 利益の享受が薄い地域であり、積極的に開発を促 進するための基盤整備を行なう地域」に位置づ け、これら地方に大規模地方開発都市、大規模工 業開発地区、中規模地方開発都市等を設定するよ う唱えた。このように一全総の地方に対する基本 戦略は、各地方の開発に中枢主導的な役割を果た す少数の大規模な開発拠点を配置して多様な都市 機能(政治、行政、工業、商業、金融、運輸、通信、教育、文化、厚生、慰楽、観光等)を実現させるとともに、それらと緊密に連携し諸機能を分担する中小の開発拠点を育成するというものであった。この戦略を体現するのが、一全総の時代を代表する地域開発立法である新産業都市建設促進法(1962年)及び工業整備特別地域整備促進法(1964年)であり、激烈な陳情合戦の末、それぞれ15地域、6地域が地域指定を受けた。

(3) 新全国総合開発計画と地方

昭和40年(1965年)国勢調査が明らかにした三 大都市圏への人口集中及びその裏返しとしての非 太平洋ベルト地帯からの人口流出の加速は、従来 の過大都市(過密)問題と並び過疎問題への積極 的な対処を国土計画に促すこととなった。新全国 総合開発計画(1969年5月30日閣議決定、以下 「新全総」) は過疎問題への処方箋として、公共投 資のみへの依存を改め、「効率的な産業開発や観 光開発を進めることが可能な地域は、その地域の 特性に応じて積極的な開発を進め」、「効率的な開 発を進めることが困難な地域については、社会保 障、集落の移転統合等の施策を総合的に講じ」る 必要があるとした。そしてまた、地域格差問題を 生活水準、なかんずく、社会的生活環境水準の格 差として捉え、「地方の中核都市の社会的環境整 備を図るとともに、周辺地域の生活環境も地方の 中核都市と一体となって一定の水準を保持しうる ような施策を講じなければならない」と強調した。 新全総は、産業開発や環境保全に関する大規模開 発プロジェクト2) を実施して当該地域の飛躍的発 展とその効果の全国土への波及を狙うとともに、 一定水準以上の都市機能の集積を持った中核都市 を有する広域生活圏(大都市地域では半径30~ 50km、地方の都市地域では半径20~30km、農村 地域では半径約20km程度の広がり) を地域の自 主的な判断で設定し、圏内の生活環境施設及び交 通通信施設の整備を通して「国民が等しく安全で 快適な生活環境を享受しうるよう」努める必要性 を訴えた。大規模開発プロジェクトはその大規模 さゆえに例外的な存在にとどまらざるを得ないこ

図表-1 全国総合開発計画(概要)の比較

	全国総合開発計画 (全総)	新全国総合開発計画 (新全総)	第三次全国総合開発計画 (三全総)	第四次全国総合開発計画 (四全総)	21世紀の国土の グランドデザイン
閣議決定	昭和37年10月5日	昭和44年5月30日	昭和52年11月4日	昭和62年6月30日	平成10年3月31日
策定時の内閣	池田内閣	佐藤内閣	福田内閣	中曽根内閣	橋本内閣
背 景	1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格 差の拡大 3 所得倍増計画(太平洋 ベルト地帯構想)	1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術 革新の進展	1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散 の兆し 3 国土資源、エネルギー 等の有限性の顕在化	1 人口、諸機能の東京 極集中 2 産業構造の急速な変 化等により、地方圏での 雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展	1 地球時代 (地球環境問題、大競争、 アジア諸国との交流) 2 人口減少・高齢化時 代 3 高度情報化時代
長期構想	<u> </u>	<u>-</u>	5-	5-1	「21世紀の国土のグランドデザイン」 一板一軸型から多軸型国土構造へ
目標年次	昭和 45 年	昭和60年	昭和52年からおおむね10年間	おおむね平成 12 年 (2000 年)	平成22年から27年 (2010-2015年)
基本目標	《地球間の均衡ある発展》 都市の過大化による生産面・生活面の諸問題、 地域による生産性の格差 について、国民経済的視点からの総合的解決を図 る。	<豊かな環境の創造>基本的課題を調和しつつ、高福祉社会を目ざして、人間のための豊かな環境を創造する。	〈人間居住の 総合的環境の整備〉 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。	《多極分散型国土の構築》 安全でうるおいのある 国土の上に、特色ある機 能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人 口や経済機能、行政機能 等諸機能の過度の集中が なく地域間、国際間で相 互に補完、触発しあいな がら交流している国土を 形成する。	〈多軸型国土構造 形成の基礎づくり〉 多軸型国土構造の形成 を目指す「21世紀の国土 のグランドデザイン」実 現の基礎を築く。 地域の選択と責任に基 づく地域づくりの重視。
基本的課題	1 都市の過大化の防止 と地域格差の是正 2 自然資源の有効利用 3 資本、労働、技術等の 諸資源の適切な地域配 分	1 長期にわたる人間と 自然との調和、自然の恒 久的保護、保存 2 開発の基礎条件整備 による開発可能性の全 国士への拡大均衡化 3 地域特性を活かした 開発整備による国土利 用の再編成と効率化 4 安全、快適、文化的 環境条件の整備保全	1 居住環境の総合的整備 2 国土の保全と利用 3 経済社会の新しい変 化への対応	1 定住と交流による地域の活性化 2 国際化と世界都市機能の再編成 3 安全で質の高い国土環境の整備	1 自立の促進と誇りの 持てる地域の創造 2 国土の安全と暮らし の安心の確保 3 恵み豊かな自然の享 受と継承 4 活力ある経済社会の 構築 5 世界に開かれた国土 の形成
開発方式等	〈拠点開発構想〉 目標達成のため工業の 分散を図ることが必要で あり、東京等の既成大集 積と関連させつつ開発拠 点を配置し、交通通信施 設によりこれを有機的に 連絡させ相互に影響させ ると同時に、周辺地域の 特性を生かしながら連鎖 反応的に開発をすすめ、 地域間の均衡ある発展を 実現する。	◇大規模プロジェクト構想≫ 新幹線、高速道路等の ネットワークを整備し、 大規模プロジェクトを推 進することにより、国土 利用の偏在を是正し、過 密過疎、地域格差を解消 する。	<定住権セ> 大都市への人口と産業 の集中を抑制する一方、 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。	《交流ネットワーク構想》 多極分散型国土を構築するため、①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、②基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進、③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成。	◆参加と連携〉 - 多様な主体の参加と地域 連携による国土づくりー (4つの単網的) 1 多自然居住地域(小都市、農山漁村、中山間地域等)の創造 2 大都市のリノベーション(大都市空間の修復、 更新、有效活用) 3 地域連携軸(軸状に連なる地域連携のまとまり)の展開 4 広域国際交流圏(世界的な交流機能を有する圏域)の形成
投資規模	「国民所得倍増計画」における投資額に対応	昭和41年から昭和60年 約130~170兆円 累積政府固定投資(昭和 40年価格)	昭和51年から昭和65年 約370兆円 累積政府投資(昭和50年 価格)	昭和61年度から平成12年度 1,000兆円程度 公、民による累積国土基盤投資(昭和55年価格)	投資総額を示さず、投資 の重点化、効率化の方向 を提示

出所:国土交通省資料

とから、新全総の地方に対する基本戦略は広域生活圏にこそあったと言える。この広域生活圏は、中核となる地方都市(地方中核都市)を整備し、圏内各地区と地方中核都市とを道路、鉄道等により1時間程度で結んで狭域的、孤立的な生活環境の広域化、再開発を図り、農山漁村との関わりでも中核都市等を農林漁業生産活動に関する総合的拠点に位置づけることを意図するものであった。広域生活圏を意識して制度化されたのが、自治省(当時)の広域市町村圏(後の広域行政圏)と建設省(当時)の地方生活圏であり、特に前者はほとんどの市町村がいずれかの圏域に属する仕組みとして、後に見る定住自立圏構想の登場まで広域行政の本流を歩むこととなる。

(4) 第三次全国総合開発計画と地方

公害の拡大、地価高騰、高度経済成長の終焉等 の環境の激変は新全総の見直しを迫り、総点検作 業を経て策定されたのが第三次全国総合開発計画 (1977年11月4日閣議決定、以下「三全総」) であ る。三全総は、大都市における過密問題及び農山 漁村における過疎問題が深刻化する一方で、人 口、産業が地方都市に集積する兆しを見せはじめ ているとの認識から、「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) | を採用した。定住構想にお いては、自然環境、生活環境、生産環境の調和 と、基礎的な条件としての雇用の場の確保、住宅 及び生活関連施設の整備、教育、文化、医療の水 準の確保が重視され、定住人口の最大の受け皿と な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される。定住構想の基本とな る単位が定住圏であり、これは全国2万~3万の おおむね小学校区を単位とする広がりを持つ定住 区が複合して形成され、「都市、農山漁村を一体 として、山地、平野部、海の広がりを持」ち、全 国に200~300ほどの成立が想定される地域開発の 基礎的な圏域である。三全総の地方に対する基本 戦略は、自然環境や歴史的環境を保全しつつ「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」というものであった。そのた

めに、定住圏の中心となるべき地方都市では圏域 の特性や中心都市の規模に応じて都市機能(教育 機関、高次の医療施設、文化施設、スポーツ施 設、官公庁、銀行の支店等の管理機能、娯楽、レ クリエーション施設等)を、農山漁村では住民の 日常生活の拠点である集落段階で生活環境施設な どをそれぞれ整備し、交通通信体系の拡充等を通 して両者の利便の相互享受に配慮しつつ、自然環 境、生活環境及び生産環境を総合的に整えていく ことが目指されたのである。定住構想の具体化を 目指して国土庁(当時)によりモデル定住圏の設 定が全国44圏域で進められたが、さほど大きな成 果を上げることはなかった。三全総の時代にはこ の他に、高度技術工業集積地域開発促進法(1983 年) や総合保養地域整備法(1987年)が代表的な 地域開発立法として制定され、ハイテク産業、リ ゾート産業を中核とする地域開発を目指してそれ ぞれ26地域、46地域が指定を受けた。

(5) 第四次全国総合開発計画と地方

三大都市圏への人口集中が沈静化した1970年代 から一転、1980年代に入ると東京圏への人口や高 次都市機能の一極集中と地方圏における雇用問題 の深刻化、人口減少がクローズアップされるよう になった。第四次全国総合開発計画(1987年6月 30日閣議決定、以下「四全総一」は、その策定作 業において東京と地方のどちらを重視するのかに ついて激しい論争を招来しつつ、最終的には国土 の均衡ある発展を達成するために、「交通、情 報・通信体系の整備と交流の機会づくりの拡大を 目指す交流ネットワーク構想」を基盤とする多極 分散型国土の形成を打ち出した。これは、「特色 ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域 への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の 集中がなく、地域間、国際間で相互に補完、触発 しあいながら交流している」国土であり、三全総 が提唱した定住圏を基礎的な単位としつつそれを 越えて広がる広域的な圏域からなる国土である。 四全総の地方に対する基本戦略は、地方圏を積極 的な地域振興により人口定住を推進すべき地域で あるとした上で、地方中枢・中核都市を都市機能 の全国的展開に当たっての拠点的な地域に、地方中心・中小都市を就業機会の提供、周辺農山漁村を含めた基礎的な都市サービスの提供の場ならびに産業、文化、教育、観光等地域特性を生かした独自の活動の場に、さらに農山漁村を生産・生活の場であると同時に都市との広域的交流の場にそれぞれ位置づけ、研究開発機能、新産業育成、リゾート地域の整備、交通、情報・通信体系の整備などを図るというものであった。リゾート地域の整備は引き続き総合保養地域整備法が担うとともに、この戦略の要である拠点となる都市を整備するために地方拠点都市地域の整備及び産業業務機能の再配置の促進に関する法律(1992年)が制定され、85地域が指定された。

(6) 21世紀の国土のグランドデザインと地方

バブル経済及びその後の構造不況の到来の中 で、最後の全総計画として「21世紀の国土のグラ ンドデザイン――地域の自立の促進と美しい国土 の創造 | (1998年3月31日閣議決定、以下「五全 総1) が策定された。国土の均衡ある発展を実現 するために五全総は、太平洋ベルト地帯への一軸 集中、東京圏への一極集中という従来の方向から 明確に転換して「複数の国土軸3)が相互に連携す ることにより形成される多軸型の国土構造を目指 す | 姿勢を示し、小規模でまとまりのよい都市の ネットワークと田園、森林、河川、沿岸等を通ず る自然のネットワークが重層的に共存する状況の 創出、都市と農山漁村との連携による新しい文化 と生活様式ならびに高付加価値型産業を有する地 域の創造を打ち出した。多軸型国土構造実現の切 り札が多様な主体の参加と地域間の連携であり、 その下で4つの戦略(①多自然居住地域の創造、 ②大都市のリノベーション、③地域連携軸の展 開、④広域国際交流圏の形成)が進められること になる。このうち、五全総の地方に対する基本戦 略の主軸となるのが、多自然居住地域の創造であ る。これは、中核となる中小都市等と周辺の農山 漁村から形成される圏域であり、中小都市等には 「基礎的な医療と福祉、教育と文化、消費等の都 市的サービスや身近な就業機会を周辺の農山漁村 に提供する」ことが、農山漁村には「自然環境、文化、農地、森林、河川、海等地域の有する資源を再発見し、あるいは自然環境の保全と回復をも含む農山漁村環境を積極的に創造し、これを活用した独創的な魅力ある地域づくり」に取り組むことが要請される。なお、同じ地方圏に位置する都市でも、地方中心・中小都市(人口がおおむね30万人未満の都市)よりも規模の大きな地方中核都市(県庁所在市または人口がおおむね30万人以上の都市)と中枢拠点都市にはそれぞれ、道県レベルのニーズを踏まえた高次都市機能、地方ブロック全体のニーズを踏まえた高次都市機能、地方ブロック全体のニーズを踏まえた高次都市機能の充実が求められ、四全総に見られた地方圏における都市の機能分担をより明確化した戦略となっている。

3. 全総から国土形成計画へ

(1) 背景

経済的停滞の長期化、行財政改革や地方分権改革の進展もあって、1990年代以降、国土計画見直しの機運が高まった。国土審議会で進められた検討作業を踏まえ、2005年には「総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法等の一部を改正する等の法律案」が国会を通過し、①国総法から国土形成計画法(以下「国形法」)への法律題名の変更、②国土総合開発計画から国土形成計画への計画名称の変更、③全国計画と広域地方計画からなる国土形成計画の策定、④国総法が規定する都府県総合開発計画、地方総合開発計画、特定地域総合開発計画の廃止、をその中心内容とする改革が実現した。

国形法は、①土地、水その他の国土資源の利用及び保全に関する事項、②海域の利用及び保全に関する事項、③震災、水害、風害その他の災害の防除及び軽減に関する事項、④都市及び農山漁村の規模及び配置の調整ならびに整備に関する事項、⑤産業の適正な立地に関する事項、⑥交通施設、情報通信施設、科学技術に係る研究施設その他の重要な公共的施設の利用、整備及び保全に関する事項、⑦文化、厚生及び観光に関する資源の保護ならびに施設の利用及び整備に関する事項、

⑧国土における良好な環境の創出その他の環境の 保全及び良好な景観の形成に関する事項、につい て国土の形成(国土の利用、整備及び保全)を推 進するための総合的かつ基本的な計画を「国土形 成計画」と名付け、全国の区域について国が定め る「全国計画」と、首都圏、近畿圏、中部圏ならび に2以上の県の区域であって政令で定める区域⁴⁾ について国土交通大臣が定める「広域地方計画」 の仕組みを用意した。

(2) 国土形成計画と地方

全総から衣替えした国土形成計画は、全国計画が国土審議会の議を経て2008年7月4日に閣議決定され、8つの広域地方計画が各広域地方計画協議会の議を経てそのほぼ1年後の2009年8月4日に決定された。国形法は、広域地方計画が全国計画を基本とする旨定めているため、ここでは全国計画における地方の扱いを見ていこう50。

全国計画は、一極一軸型の国土構造の是正を目 指して策定されてきた過去の全総について、国土 の均衡ある発展の考え方に立脚して進められた諸 施策の結果、「東京圏への転入超過数や地域間の 所得格差が縮小するなど一定の成果を上げした一 方で、「画一的な資源配分や地域の個性の喪失を 招いた面もある」と総括する。また、近年の地域 間格差の拡大傾向に注意を払う必要性に言及しつ つ、地方中小都市や中山間地域等においては地域 活力の低下、社会的諸サービスの維持の困難化、 地縁型コミュニティの弱体化、はたまた集落の衰 退や消滅の懸念もあると指摘する。こうした認識 に立ち、一極一軸型の国土構造に替わるべき新し い国土像として示されるのが、「広域地方計画区 域等を一つの単位とする広域ブロックが、東アジ アを始めとする諸地域との交流・連携を進めつ つ、その有する資源を最大限に活かした特色ある 地域戦略を描くことによって」各ブロックが自立 的に発展する国土構造であり、こうした各ブロッ ク発展の相乗効果により活力ある国土が形成され るという展望である。

新しい国土像を実現するための戦略的目標が、 ①東アジアとの円滑な交流・連携、②持続可能な 地域の形成、③災害に強いしなやかな国土の形 成、④美しい国土の管理と継承、及び横断的な目 標の⑤ 「新たな公」を基軸とする地域づくり、で ある。地方に特に関わりの深いのは②であるが、 全国計画の分野別施策の基本的方向を見ると、こ の目標は次のように整理できる。すなわち、「都 市や農山漁村を含む国土における『生活の場』で ある生活圏域60の中で、様々な生活支援機能や都 市機能を維持増進していく」必要があり、そのた めに「拠点性を有する都市と周辺の農山漁村を含 む一定の拡がりをもった地域を暮らしやすい生活 圏域として整えていくとともに、広域ブロック内 の都市圏の形成と相互補完を促進する」というの である。同時に農山漁村の側でも、「基幹産業で ある農林漁業の振興や都市と農山漁村との地域間 交流の促進」、あるいは五全総の戦略の一つでも あった多自然居住地域の形成に取り組む必要があ るとする。こうした方向性は、後に見る定住自立 圏構想において具体化されることとなる。

4. 国土計画における地方

(1) 国土計画の地方戦略の現在

(a) 国土の均衡ある発展

わが国の国土計画を象徴するのが、「国土の均 衡ある発展 という考え方である。この考え方を 表す用語は、歴代の国土計画において微妙な揺ら ぎを見せてきた⁷⁾。そうした表現上の揺らぎにと どまらず、実際の意味内容も微妙に異なる。長ら く「国土の均衡ある発展」は専ら資源の有効利 用、適切な地域配分あるいはインフラ整備等によ って実現が図られるという分かりやすい構図があ ったのに対し、近年では「多様な地域特性を十全 に展開させた」(五全総)、あるいは「広域ブロッ クが独自の発展を遂げそれが我が国全体の発展に も寄与する」〈国土形成計画(全国計画)〉という ように、地域特性や独自性が付加され、計画にお ける出現回数も減少した。同時に、「地域の自立」、 「自立的な地域」、「自立的な広域ブロック」、とい った表現で、五全総以降は自立の側面が強調され るようにもなっている。五全総に始まった変化が、

国土形成計画の基本理念の一つを「その特性に応じて自立的に発展する地域社会」と規定する国形法の裏付けを得、一様の均衡でなく差異のある均衡を指向する転換を加速したかたちである。今後は、多義的で鵺のような存在であるがゆえにバラマキの元凶ともされるこの概念を、一定のモニタリング指標で共通理解する試みも必要となろう。

(b) 拠点と圏域

ここまでの分析で明らかなように、太平洋ベル ト地帯、三大都市圏あるいは東京への一軸集中、 一極集中を緩和するために、地方において人口流 出の防波堤となり得る拠点性のある地方都市を整 備し、周辺農山漁村を含む一体的な圏域として活 性化を図っていくというのが、国土計画の一貫し た戦略であった。市町村合併による規模の適正化 を配慮義務とした一全総の新産都市及び工特地 域、新全総の広域生活圏、三全総の定住圏、中心 となる地方都市及びその周辺市町村からなる四全 総の地方拠点都市地域、五全総の多自然居住地 域、国土形成計画(全国計画)の生活圏域と、名 称や圏域像を変化させつつも地方に対する基本戦 略として引き継がれてきた。しかしながら、実際 の圏域単位での取り組みは、国土計画が企図した 狙いを必ずしも達成していない。市町村という行 政区域と地域・圏という計画圏域の不一致は往々 にして、一体としての活性化へのインセンティブ や効果を減じる方向に作用してきたのである80。

(c) 主体

国土計画は「特定地域に民間資本と公共財源を重点投資する開発計画」(西尾 1990: 232)である。ゆえに、地方における拠点と圏域の形成に関しても長らく、国及び地方自治体によるインフラ整備が前面に押し出されてきた。風向きが変わったのは五全総からであり、多様な主体(民間企業、ボランティア団体、地域住民等)の責任ある積極的な参加と相互の連携の必要性が強調されるようになった。この流れをさらに進めたのが、戦略目標の一つに「『新たな公』を基軸とする地域づくり」を採用した国土形成計画(全国計画)で

ある。すなわち、多様な主体(自治会、PTA、 商店街等の地縁型コミュニティ、NPO、大学等、 地域内外の個人等、企業、行政)が協働、連携し て地域経営や地域課題の解決に当たり、国土計画 の中心主体であった行政がその役割を「工場誘致 など自ら行う取組を中心としたものから民間主体 の発意やビジネスマインドを誘導・サポートする ことを重視する方向に切り替」えることを強調す るのである。こうした方向性は、財政リソース等 の制約による消極的対応と見なすこともできるが、 いわゆるガバナンスやソーシャルキャピタルを巡 る近年の議論あるいは各地で実践が進む住民・事 業者・行政の協働の深化・拡大に対する国土計画 の積極的対応であると一定の評価を与えることも できよう。しかしながら他方、税財政による誘導 効果を期待しうる企業よりもはるかにこれら多様 な主体の参加を得るには困難が予想され、国土計 画の実効性という観点からは課題も残る。

(2) 定住自立圏構想の登場

2007年末の福田康夫内閣総理大臣の指示を契機 に総務省の研究会で検討が進められ制度化された 定住自立圏構想は、①人口5万人程度以上、昼夜 間人口比率 1 以上の主に三大都市圏以外に所在す る市が圏域の生活機能の確保に関して中心的な役 割を担う意思を有すると表明する中心市宣言を し、②当該市と周辺市町村が一対一で生活機能の 強化(医療、福祉、教育、土地利用、産業振興)、 結びつきやネットワークの強化(地域公共交通、 ICTインフラ整備、交通インフラ整備、地産地消、 交流・移住促進)、圏域マネジメント能力の強化 (人材育成、民間人材の確保、職員等の交流) に ついて連携する具体的事項を定めた定住自立圏形 成協定を議会の議決を経て締結、③国の支援も受 けつつ事業を実施する、というものである(定住 自立圏構想の概要は図表-2を参照) 9)。

本稿執筆時点では政権交代による影響は未だ流動的であるが、この構想は国土形成計画(全国計画)が提唱する生活圏域の概念と重なり、また従来圏域方式の中核を担ってきた広域行政圏の施策が2009年3月31日限りで廃止されたこともあり、

図表-2 定住自立圏構想推進要綱の概要



出所:総務省資料

当面の地方都市と農山漁村の連携の数少ない具体 的な仕組みであると言える。中心市の要件を満た す市は全国に243市あるとされるが、そのうち33 圏域35市が中心市宣言を実施し、さらに8市は周 辺42市町村と定住自立圏形成協定を締結済みであ る (総務省調べ、2009年10月7日現在)。定住自 立圏構想は、中心市と周辺市町村の機能を連携し 暮らしに必要な諸機能を総体として確保すること を意図した制度とされるが、その眼目は周辺市町 村の機能を都道府県が垂直補完するのではなく中 心市が水平補完する方針を前面に押し出した点に ある。しかしながら、都道府県のようには法的に 補完機能を要請されていない中心市による補完 は、中心市の規模が小さいほど補完能力や負担能 力の面で安定性を欠く恐れもある。2年間の猶予 期間があるとはいえ、定住自立圏形成協定はいず れかの当事者が一方的に破棄を通告することもで きる。また、周辺市町村にとっては、中心市への 生活機能等の過度の依存には自主性、自立性の観 点から警戒心が残り、また行政サービスに対する 住民統制が弱くなるという問題も考えられる。か つての国土計画が生み落とした圏域方式を超える 成果を上げようとするのであれば、国や都道府県 による適切な支援の確保、住民によるモニタリン グの仕組みの構築、といった取り組みが不可欠で あろう。

5. おわりに

国土計画は現在、大きな制約の中にある。一つ は、実効性を担保する手段の不足である。以前で あれば、新規の地域開発立法、国庫補助金等、あ るいは地方交付税措置などによって、良くも悪く も国土計画が打ち出す方向性への一定の誘導が可 能であった。しかし現在、厳しさを増す一方の財 政ストレスの中で、国土計画の中核的な実施手段 であった公共事業に多くを期待することはできな い。自然に国土計画は多様な主体や新たな公に期

待を寄せることになるが、すでに指摘したように これら主体に実際の行動を促す手段はきわめて限 られているのが現状であり、ゆえに国土計画は望 むべき姿、理念の提示にとどまらざるを得なくな る。

いま一つ、政権交代が与える影響も、少なくとも短期的には国土計画の展開にとって制約要因、より正確には流動要因である¹⁰。国土形成計画の根拠となる国形法の制定(国総法の一部改正)時に、民主党は国土計画そのものの必要性は認めつつも計画策定主体の問題や地方分権の視点の不十分さなどを理由に反対しており、何らかの見直しを打ち出す可能性は否定できない。また、同党が重視する地方分権改革も、たとえば地方支分部局の原則廃止が実現すれば、国土形成計画の広域地方計画のあり方に再検討を迫る可能性が高い。

とは言え、民主党も「都市と農山漁村との連携を図り、地域の自立化・多様化を実現し、安全で安心して生活ができる国土形成を目指し」、かつ住民が「公共サービスの提供者・立案者といった自治の担い手として」参画する社会を目指すとしており、本稿で論じてきた国土計画における地方の問題に関しては、国土形成計画(全国計画)の生活圏域の考え方やその具体化とも言える定住自立圏構想がそのまま継続されるか否かにかかわらず、大きな方向性は不変と思われる。しからばいま地方に求められるのは、連携、自立化・多様化、住民の参画を進める上での障害の発見、改善方策の模索、必要に応じての制度改革の提案、こうした地道な取り組みに立脚した圏域方式のブラッシュアップこそであろう。

注

- 1) 国民所得倍増計画の別紙「国民所得倍増の構想」は国 土総合開発計画の策定と並んで、税制金融、公共投資 補助率等についての特段の措置及び所要の立法による 工業等の分散、地域別の公共投資における地域の特性 に従った投融資の比重の弾力的調整、を地域の後進性 克服、地域間格差の是正に資するものとして明示した。
- 2) 新全総は大規模開発プロジェクトを、①全国的な通信網、航空網、高速幹線鉄道網、高速道路網、港湾等の建設、整備に関するもの、②大規模な農業開発基地、工業基地、流通基地、観光開発基地等の建設、整備に関するもの、③前二者と関連して推進される自然及び

- 歴史的環境の保護、保存、国土の保全及び水資源の開発、住宅の建設及び居住環境施設の整備、地方都市の環境保全、農村漁村の環境保全ならびに大都市の環境保全に関するもの、の三類型に分ける。
- 3) 五全総が展望した国土軸は、①北東国土軸(中央高地から関東北部を経て、東北の太平洋側、北海道に至る地域及びその周辺地域)、②日本海国土軸(九州北部から本州の日本海側、北海道の日本海側に至る地域及びその周辺地域)、③太平洋新国土軸(沖縄から九州中南部、四国、紀伊半島を経て伊勢湾沿岸に至る地域及びその周辺地域)、④西日本国土軸(太平洋ベルト地帯とその周辺地域)、である。
- 4) 国土形成計画法施行令(平成18年政令第230号)により、①首都圏(埼玉県、東京都、神奈川県、茨城県、栃木県、群馬県、千葉県及び山梨県)、②近畿圏(京都府、大阪府、兵庫県、滋賀県、奈良県及び和歌山県)、③中部圏(愛知県、三重県、長野県、岐阜県及び静岡県)、④東北圏(青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県及び新潟県)、⑤北陸圏(富山県、石川県及び福井県)、⑥中国圏(鳥取県、島根県、岡山県、広島県及び山口県)、⑦四国圏(徳島県、香川県、愛媛県及び高知県)、⑧九州圏(福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県及び鹿児島県)、の8つの広域地方計画圏域が確定した。なお、北海道には北海道開発法に基づく北海道総合開発計画が、沖縄県には沖縄振興特別措置法に基づく沖縄振興計画が存在するため、広域地方計画の対象外である。
- 5) 広域地方計画は、当該計画区域における①国土の形成に関する方針、②国土の形成に関する目標、③一の都府県の区域を超える広域の見地から必要と認められる主要な施策に関する事項、を定めるものである。
- 6) 生活圏域は、複数市町村からなる圏域であること、一 定の人口規模があること、公共交通等による圏域内の 適切な到達時間が確保されること、着目する都市機能 (通勤・通学圏、商圏、医療圏など) により異なる圏 域が重層的に存在すること、複数の中心都市が存在し うること、といった幅を持たせてイメージされている。
- 7) 一全総では「経済の均衡ある安定的発展」、「地域(間)の均衡ある発展」、「都市の均衡ある発展」、新全総では「国土の均衡ある開発」、「各地域の均衡ある発展」、三全総では「国土の均衡ある発展」、「均衡ある国土利用」、四全総では「国土の均衡ある発展」、「域内の均衡ある発展」、五全総及び国土形成計画(全国計画)では「国土の均衡ある発展」として用いられている。
- 8) 同様の問題は、複数の都府県からなる広域ブロックの 国土形成計画(広域地方計画)にも当てはまる。
- 9) 制度の詳細は「定住自立圏構想推進要綱」(平成20年 12月26日付総行応第39号総務事務次官通知)を参照の こと。
- 10) 本稿執筆時点では民主党の国土計画に関する総合的な 方針は不明であるため、民主党(2009a, 2009b) 及び 第162回国会での国形法案(国総法の一部改正案)の 審議における同党所属議員の発言に基づいて記述する。

文献

- 北原鉄也,1994,「国土計画」西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学第3巻 政策と行政』有斐閣,279-319.
- 佐藤竺、1965、『日本の地域開発』未来社.
- 塩野宏,1976,「国土開発」山本草二・塩野宏・奥平康 弘・下山俊次『未来社会と法』筑摩書房,117-261.
- 下河辺淳, 1994, 『戦後国土計画への証言』日本経済評論 社
- 総合研究開発機構,1996a,『戦後国土政策の検証――政 策担当者からの証言を中心に(上)』総合研究開発機 構
- 西尾勝, 1990, 『行政学の基礎概念』東京大学出版会.
- 西谷剛, 2003, 『実定行政計画法――プランニングと法』 有斐閣.

- 藤原真史,2004,「全国総合開発計画と地方都市」『山梨大 学教育人間科学部紀要』6(2):110-123.
- ------, 2006,「国土計画の展望と課題」『山梨大学教育 人間科学部紀要』8: 180-191.
- 本間義人,1992,『国土計画の思想』日本経済評論社.
- -----, 2009b, 『民主党政策集INDEX 2009』.

ふじはら・まさふみ 山梨大学教育人間科学部 講師。 主な論文に「パブリックコメント手続の10年」(『都市問 題』100(12), 2009)。行政学、地方自治論専攻。 (mfujihara@yamanashi.ac.jp)