

タイトル	国土総合開発法の改正と国土計画策定の問題点：国土形成計画法の制定に関連して(『北海道における発展条件の創出に関する研究-開発庁統廃合後における地域再生政策の検討』(III))
著者	小田, 清
引用	開発論集, 79: 1-17
発行日	2007-03-31

# 国土総合開発法の改正と国土計画策定の問題点

—— 国土形成計画法の制定に関連して ——

小 田 清\*

## 目 次

- 1 「構造改革」と国土総合開発法
- 2 国土審議会の総点検と制度の改正
- 3 新・国土形成計画法の概要
- 4 国土形成計画の策定とその問題点

## 1 「構造改革」と国土総合開発法

1920年代末に勃発した世界大恐慌は、その主要な克服策として国家による管理通貨制度の採用と有効需要創出政策、いわゆるケインズ主義的経済政策を採用した。以来、ほぼ半世紀近くにわたり主要先進諸国の経済政策を担ってきたといえよう。いわば、大きな政府による生産と雇用の確保、「福祉社会」の実現であった。近代国家における政府機能の大小は、歴史的には封建的な国家権力を最大限に利用しての重商主義的な展開と、そのような大きな政府を批判し、市場メカニズムに基づく最適資源配分を最良とした経済の自由放任主義へと移り変わってきたことは周知の通りである。しかし、このような小さな政府を基本とした自由主義システムも、自由放任のゆえに様々な矛盾を内包・拡大し、就労者の労働時間や年齢制限、失業者の救済と雇用の創出、社会的弱者を対象とした各種社会保障制度の導入等、徐々に政府の役割を増大させてきたのである。その後、独占の進展や循環的な恐慌の出現、第一次世界大戦もあって、政府の経済社会運営に対する介入と役割はかつてなく大きなものとなってきた。

このようなケインズ主義的な大きな政府が批判され、再び市場メカニズムの役割が重視されるようになってきたのは、1970年代半ばのオイルショックに端を発したスタグフレーション経済の発生以降である。いわば、スタグフレーション発生の要因は政府経済機能の大きさにあり、このような政府機能の拡大による経済政策の行き詰まりに対しては、市場メカニズム重視の経済に回帰することが最良の方法であるとするものである。この新自由主義的経済政策は、F. A. ハイエクや M. フリードマンによって提唱され、1970年代以降の主要先進資本主義国の経済政策に大きな影響を与えてきたのである<sup>(1)</sup>。すでに、A. スミスの「自由放任主義」の時代とは資本主義の質が根本的に異なっており、その手法をそのまま適用するにはあまりにも多くの問

\* (こだ きよし) 開発研究所研究員, 北海学園大学経済学部教授

題を抱えているにもかかわらず、1979年に誕生したイギリスのサッチャー政権は、その先兵として市場メカニズムにゆだねる経済政策を採用したのである。この政策は1981年に登場したアメリカのレーガン大統領に転移し、アメリカは「国民の自助努力」と「小さな政府」の実現に向かったのである。

わが国におけるハイエク流の新自由主義政策は、スタグフレーションを政府主導の日本型ケインズ主義的経済政策で乗り切ったため、イギリスやアメリカに若干遅れて登場する。すなわち、1982年に誕生した中曽根政権下での「臨時行政調査会・分割民営化」推進路線による専売公社・電電公社・国有鉄道のJT（1985年）・NTT（1985年）・JR（1987年）への民営化によって実践されることになる。その後、日本における新自由主義的政策の展開は、1989年以降、不公正な市場慣行の是正や日米構造問題協議など、主としてアメリカ側からの強い要求に応じて、日本経済の好調さとグローバル化とも相まって、進められていくことになる。ただし、その後の政策展開は、1990年代初頭から始まったバブル経済の破綻による長期的な景気後退によって頓挫し、戦後最大の経済危機を克服するために、大胆な赤字財政政策やゼロ金利政策の採用による景気回復策が採用され、大きな政府によって日本経済の立て直しが図られたのである。しかし、21世紀に向けてのわが国の国際社会での役割と国民の将来を考えた時、長期化する不況の下での大型財政運営の限界と危機から、これまでの政・官・財による鉄のトライアングル（各種規制を最大限に利用しての相互利益供与集団）による日本型経済慣行の転換（各種改革）と小さな政府の実現が急務とされたのである。

このような状況の中、1996年1月に発足した橋本内閣は、バブル経済崩壊後の長期不況下にもかかわらず、6つの大改革（行政、経済構造、金融システム、財政構造、社会保障制度、教育）を提唱し、実現に向けて歩み始めた。橋本内閣の進め方は、後述する小泉内閣のように必ずしも急進・短絡的ではなかった。バブル経済崩壊後の長期不況に配慮し、トライアングルにもかなり気を遣ったため、経済構造改革や財政構造改革、教育改革などはほとんど進まず、国民から見れば歯がゆいばかりの柔軟・漸進路線であった。しかし、行政改革については、高度経済成長期以降、公共事業がらみで様々な不正・癒着が問題視され、効率の悪いムダな事業が散見されたこともあり、様々な反対や抵抗がありながらも、政治と行政が改革の範を示さなければ国民は納得しないという思惑も重なって、2001年1月には「省庁再編」等が実施されている。ただし、その改革の内容はかなりの不徹底さを残したものであった。

アメリカにブッシュ政権が誕生して3ヶ月後の2001年4月、「改革なくして成長なし」「民間でやれることは民間へ」「改革には一時的な痛みを伴う」等、「構造改革」という名の「新自由主義路線」をスローガンに小泉内閣が華々しく登場してきた。小泉内閣が唱導したとされる構造改革路線は、すでに橋本内閣において進められていた6大改革を踏襲したもので、小泉内閣に独自のものではないと理解するのが一般的である。すなわち、小さな政府づくりとしての行政改革の推進、労働者派遣法の改正など各種規制緩和の経済構造改革、郵貯民営化や金融機関の統廃合などの金融システム改革、公共投資の削減や三位一体改革、市町村合併の推進などの

財政構造改革、年金の切り下げや介護保険制度改正等の社会保障制度改革、教育基本法の改正等の教育改革等々はすでに橋本改革で俎上に上っていた項目である。違いがあるとすれば、橋本内閣での進捗度合いの手ぬるさを突いて、徹底的にスピードアップを国民にアピールし、改革内容の問題点、その推進による所得格差や各種不平等拡大等を先送りしながらも、高い支持率を背景に巧みに新自由主義的改革を進めたということであろう。その代表例が、アメリカからの改革要求が強かった郵政（郵便貯金・簡易保険）事業の民営化に伴う金融市場の拡大である。しかし、そのような意気込みとは裏腹に、政策の全体は投資減税や新規参入のための規制緩和と民営化、人件費コスト削減のための労働基準法改正など、バブル崩壊後の企業再生に重点を置いたがために、正規労働者の削減と労賃の切り下げ、その代替としてのフリーター、パート労働者、派遣・契約社員等の増大、雇用条件の劣悪化、ワーキング・プアー層の大量出現をもたらし、これまでに経験のないような格差拡大社会を作り出してしまったのである。それだけではなく、一連の新自由主義的改革は国土開発計画や地域開発政策の側面にも波及し、その改革内容によっては、過疎問題の激化に加えてリージョナル・プアーとでも云えるような事態を招来せしめる恐れがあるといえよう。

昨年9月に発足した安倍内閣も、この「改革路線」継承を唱えており、その本質に変化はない。しかしながら、小泉構造改革による自由競争推進下でのマイナス的側面の大きさは強く意識せざるを得なかったと思われ、不平等・不均衡の拡大に対しては「再チャレンジ」<sup>(2)</sup>政策を打ち出している。だが、雇用量の拡大と労賃部分の配分率に変化がない「再チャレンジ」政策では、状況が好転する保証は何もない。問題はすべての国民や地域社会が安心して生活できる十分な量のセーフティ・ネットが備わった改革であるかどうかである。その前提が存在しない「再チャレンジ」政策では、小泉構造改革で発生した深刻な所得格差や貧困層の増大、地域間格差問題を本質的には解決できないであろう。

## 2 国土審議会の総点検と制度の改正

小泉構造改革の「本丸」として国民に信を問うた郵政事業民営化のにぎやかな話題の陰に隠れて、地域発展の将来に大きな懸念材料となりうる、もう一つの「構造改革」が静かに進められていた。それは1950年に制定され、これまで5回にわたって策定されてきた全国土の開発に関連する国土開発全国総合開発計画と土地利用を進める国土利用計画の根拠法である「国土総合開発法」の一部改正であり、その名称変更（「国土形成計画法」2005年7月29日成立、12月施行）に伴う関連法の廃止あるいは大幅な内容の変更である。

もちろん、これまでの国土総合開発法は、高度経済成長期以降に作成された全国総合開発計画の根拠法として、道路・港湾・住宅・通信情報施設や工業団地の整備、中枢都市のバランスある地域配置等々、拠点開発という経済効率中心の量的拡大を前提とした開発基調で進められてきた。このため、過疎地域の拡大や中心地域が空洞化する地方都市問題、利用されない農林

地の増大や自然環境破壊など、調和が必要な国土バランスは修復不可能なまでに悪化してきた。加えて、少子高齢化による人口減少時代の到来、地域間格差の拡大と過密都市の一層の進展、国家・地方財政の赤字増大とグローバル経済の進展、自然環境の保護意識の高まりなどが重なって、従来の国土開発制度は大幅な見直しを余儀なくされていたことは事実である。すなわち、1998年に策定された「21世紀の国土のグランドデザイン」（いわゆる5全総）では、これらの諸問題に対応できる新たな国土計画体系の確立を目指すことが必要と明記<sup>(3)</sup>されていたことから判断できよう。

すなわち、「現行の国土計画体系は、昭和25年の国土総合開発法制定を始めとして、昭和30年代を中心とした多くの関連諸法令の制定、さらに昭和49年の国土利用計画法の制定を経て構築されたものであるが、現在、国土計画の理念の明確化の要請や地方分権、行政改革等の諸改革に対応する必要性が生じている。このため、国土総合開発法及び国土利用計画法の抜本的な見直しを行い、……21世紀に向けた新たな要請のこたえ得る国土計画体系の確立を目指す」<sup>(4)</sup>としている。その上で、これまでの国土総合開発法では国土計画の理念が必ずしも明確ではなかったもので、明確に計画体系上に位置づけて国民に理解しやすいものにするとしている。あるいは国土総合開発法に基づく全国計画と地方計画との関係では、全国総合開発計画を除けば、地方計画の策定は十分にはなされておらず、国土利用計画についても同様である。このため地方分権や行政改革を踏まえ、また諸外国の地方計画制度も参考にしながら基本方針を示すべきであるとする。

このような国土総合開発法と国土利用計画法の見直し方針を受けて、5全総計画策定後の3年後には国土審議会に基本政策部会が設置され、翌年（2002年）の11月には、「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」に関する中間報告書<sup>(5)</sup>がとりまとめられている。そこで指摘されている国土計画改革の狙いは、これまで統一的でなかった国土計画を「経済発展や地域間格差是正のための『開発』に重点を置いたこれまでの国土計画のあり方を見直し、新たな国土計画は、利用、開発、保全による総合的な国土管理の指針としての役割を担う……『開発』を重視した全総計画と、『開発』がもたらす副作用（地価高騰や土地利用の混乱等）に対処する視点を重視した国土利用の基本方針である国土利用計画が別々に定められている現状を改め、利用、開発、保全の総合的な指針を一つの国土計画として提示する」<sup>(6)</sup>とし、国土計画と国土利用計画の一体的で総合的な国土管理への転換を謳っている。

次いで、これまでの国主導の国土・地域整備の推進は、全国統一的な地方公共団体の地域づくりが中央に依存する構造を形成し、地域個性を喪失させた一面があったことを反省し、「各地域の個性ある発展を目指す今後の国土づくり、地域づくりにおいては、国が戦略的に取り組むべき重要課題を明らかにする一方、地方公共団体が自らの選択と責任において、その地域のあり方を決定することが重要である。このためには、地方公共団体が地域整備の責任を十全に担い得る主体となるよう、広域連合等の既存制度を活用することや、市町村合併、権限・財源配分の見直しを始めとした地方行財政制度の改革を進めることが必要である。……地方分権の本

旨を踏まえて国と地方の役割分担をできる限り明確にしつつ、広域ブロック計画の策定への地方公共団体等関係者の参加を進める等、国土計画における国と地方公共団体との対等なパートナーシップを基軸とした協力を強化する」<sup>(7)</sup>とし、国土計画と地方計画の役割分担の明確化、あるいは自立的な広域ブロック計画の策定を謳っている。

国土計画改革の最後は、これまで国の策定する国土計画は、①計画内容が広範にわたり、施策の重点、優先度が不明確である、②計画目標が抽象的である一方、目標と施策の目的手段関係が不明確である、③「いつまでに」という時間軸に沿った指針性が不明確である、等々の問題点が指摘されてきたことについての対応策である。すなわち、「国土計画の関係主体への指針性を向上するために、国土計画を目標管理型の制度とし、策定、推進、評価のプロセスを通じて、効率的、効果的な進行管理を行う『国土計画のマネジメントサイクル』の確立を目指す……今後の国土計画においては、……計画目標に関する成果を重視し、その達成状況をフォローし、評価する目標管理型の制度とする。行政は、広く国民に情報を開示するとともに、自らの施策の妥当性について、国民への説明責任を果たしていくことが求められている」<sup>(8)</sup>とし、これまでのアウトプット型国土計画指標に対し、マネジメントサイクルを導入してのアウトカム型指標の提示に努めるとしている。

この報告内容を踏まえ、2003年6月には国土審議会の中に調査改革部会が設置され、本格的に新国土計画法の検討が開始される。そして、翌2004年5月には新しい国土計画体系策定の基礎調査・分析を総括した報告書『国土の総合的点検—新しい“国のかたち”へ向けて』<sup>(9)</sup>がとりまとめられている。新しい国土計画制度の改正方向を示唆する「国土の総合的点検」の内容は、次のようなものである。

最初に、これまでの国土政策の成果と依然として残る課題を、社会経済的な背景を踏まえて整理している。それによると、これまでの国土政策の成果としては、「国土全体では工場・教育機関等の地方分散、中枢・中核都市の成長が図られ、戦後から今日まで長期的に見れば、大都市への急激な人口流入傾向が収束に向かい、地域間の所得格差もかなり縮小されるに至っている。また、地域的にみても、都市においては公害の防止と混雑緩和の兆し、地方圏においては公共施設整備がゆきわたるとともに整備水準の向上が図られたことなど、生活環境の改善も大きく進んでいる。こうした充実に伴い、国民には国土の美しさや地域の個性ある文化の創造、自然との共生に関心を向けるゆとりが生まれている」<sup>(10)</sup>ことを強調している。しかし、残された課題も多く「今なお東京と太平洋ベルト地帯に偏った一極一軸構造が是正されているとは言い難く、地方圏では、依然として過疎に苦しむ地域は多く、地方都市では中心市街地の空洞化が大きな問題となっている。大都市では防災上、居住環境上の課題を抱えている密集市街地の整備改善などの課題が残されている。さらに都市郊外部での市街地の拡大・拡散や農山村での周辺との調和に欠けた土地利用に伴い国土全体の景観が混乱していることや、土壌汚染、水質汚染、不法投棄が社会問題化しており、改めて人と自然の望ましい関係の構築が求められている」<sup>(11)</sup>とする。

このような成果の強調と課題の指摘に加えて、これまで経験したことのない新しい時代の潮流として、①人口減少・高齢化＝都市遠隔地における無居住・人口低密度地域の拡大や地方中小都市の拠点性の低下、②国境を越えた地域間競争＝弱まる産業の国際競争力や向上のアジア移転と公共投資削減による地方経済の衰退、知識社会での東京圏再集中、③環境問題の顕在化＝進む地球温暖化と生物多様性の減少、限界に達した資源と廃棄物、荒れる人工林と耕作地の放棄、美しい国土への渴望と郊外化の進行、④財政制約＝生活の質確保と地域活性化を支える投資の制約や維持管理投資の増大、新規投資余力の減少と多数の同質的な公共施設整備、⑤中央依存の限界＝地域の特色の喪失、地方自立性の高まりに伴う国と地方の新たな協調関係構築の兆し等々を挙げ、従来の国土づくりでは対応できない新たな課題の存在を述べている<sup>(12)</sup>。

その結果、目指すべき“新たな国のかたち”，あるいは新しい国土の構造としては、①国土の均衡ある発展という理念の再構築＝戦後の国土政策を貫く基本理念であった「国土の均衡ある発展」は、各地域が様々な施設をフルセットで持ちたいという、画一性の意味に誤解されているので、多様な地域特性の展開が可能のように再構築する、②国土づくり・地域づくりにおける一体感の醸成＝国土に対する価値観や誇り・愛着を共有しつつ、多様な主体が協働することによって「地域力」が向上する、③世界に開かれた国土の形成＝これまでの東京対地方という構図を世界都市東京という新たな視点で捉え直す、④「自立圏連帯型国土」の形成＝より大きな地域的まとまりによるスケールメリットの発揮等、都道府県を越える規模からなる地域ブロックの形成を全国的に展開し、地域ブロックが自立的に相互に交流・連携し、世界と競争しながらも国土としての一体感を持つ、⑤地域ブロックを支える生活圏域の形成＝地方中枢・中核都市からの遠隔地において、人口規模 30 万人前後、時間距離で 1 時間前後のまとまりを目安とした複数の市町村による広域的な連携と役割分担を積極的に進める、⑥成長管理されたコンパクトな都市構造への転換＝地方都市における外延化を抑制し、諸機能の集約化を誘導することにより、中心市街地の賑わいを取り戻し、求心力のある都市構造へ転換、⑦二層の広域圏の形成と一極一軸型国土の転換＝21 世紀の国土のグランドデザインでは「多軸型の国土構造」を提示したが、政策展開の指針としては十分機能していなかったもので、地域ブロックの全国展開とそれを支える生活圏域の形成という二層の広域圏によって一極一軸型の国土構造を転換する、⑧東京問題に対する新たな認識＝東京は世界経済の中核たり得る世界都市として、あるいはわが国全体を牽引する大都市の一つとして、高次都市機能を集中させ、持続的に成長させるという観点も重要で、首都圏から地方圏への分散政策には慎重を要する、むしろ地方圏の自立と人口定住政策のより一層の促進に重点を移すべきである、⑨持続可能な美しい国土の形成＝美しい国土空間は国民が誇りと愛着を感じる所以、それを実現するため、健全で良好な自然環境を適切に保管理し、歴史的・文化的にも調和したランドスケープ（風土）を伴った国土の形成を目指す、その観点からは多自然居住地域と都市郊外部地域を重視した施策が必要となる、等々が提案されているのである<sup>(13)</sup>。

これらの特徴点を整理すると、財政的な制約を前提とした「画一的な地域間の均衡ある発展」

の見直しと「地方自治体（都府県）による開発計画策定」等を放棄，それを代替する広域地域ブロック（道州制）の導入とその個性化・自立化の促進，世界都市東京の再確認と大都市圏（近畿圏・中部圏）の重視，地域間の競争と効率性の重視，保全を含めた持続可能な美しい国土の形成が指摘でき，これらを実現するにふさわしい新国土開発法の整備が次の課題となったのである。

### 3 新・国土形成計画法の概要

国土審議会では，この「国土の総合的点検」の提示に基づいて，国土総合開発法と国土利用計画法の一部を改正すべく検討を重ね，法案は2005年3月に国会へ上程された。1950年に国土総合開発法が制定され，その法律を根拠に，1962年には第1次の全国総合開発計画が閣議決定されて以来，ほぼ10年を区切りとして，これまで5次にわたって策定されてきたが，その根拠法の一部を改正し，同時に新しい性格・内容での全国計画等に衣替えするという重要な節目にもかかわらず，「郵政改革国会」の挟間の中で，ほとんど大きな議論にもならず，同年7月には，開発中心からの転換，国と地方の協働によるビジョンづくり，計画への多様な主体の参画，国土計画体系の簡素化・一体化を概要とする「国土総合開発法」の一部改正が行われ，同年12月には「国土形成計画法」として動き出したのである。

国土審議会第7回調査改革部会がまとめた「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要綱」（2005年3月・後に国会へ）では，これまでの国土総合開発法に変わる変更点が整理されている。以下，簡単にそれを紹介し，変更部分を図示（図表1）する。

#### I 国土総合開発法の改正

##### 1 法律の題名及び計画の名称

- (1) 法律の題名を「国土総合開発法」から「国土形成計画法」に改める。
- (2) 計画の名称を「国土総合開発計画」から「国土形成計画」に改める。
- (3) 国土形成計画は，「全国計画」と「広域地方計画」とする。
- (4) 都府県総合計画，地方総合開発計画，特定地域総合開発計画を廃止。

##### 2 国土形成計画

「国土形成計画」とは，国土の利用，整備及び保全（以下「国土の形成」という）を推進するための総合的かつ基本的な計画で，次に掲げる事項に関するものを言う。

- ① 土地，水その他の国土資源の利用及び保全
- ② 海域の利用及び保全（排他的経済水域）
- ③ 震災，水害，風害，その他の災害の防除及び軽減

- ④ 都市及び農山漁村の規模及び配置の調整並びに整備
- ⑤ 産業の適正な立地
- 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
- ⑦ 文化，厚生及び観光に関する資源の保護並びに施設の利用及び整備
- 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

### 3 国土形成計画の基本理念

- (1) 人口及び産業の動向その他の社会経済構造の変化に的確に対応し，
- (2) ①特性に応じて自立的に発展する地域社会，②国際競争力の強化及び科学技術の振興等による活力ある経済社会，③安全が確保された国民生活，④地球環境の保全にも寄与する豊かな環境，の基盤となる国土を実現するよう，
- (3) 我が国の国土に関する諸条件を維持向上させる国土の形成に関する施策を，国内外の連携の確保に配慮しつつ，適切に定めること。
- (4) 地方公共団体の主体的な取組を尊重しつつ，全国的な規模で又は全国的な視点に立って行わなければならない施策の実施その他の国が本来果たすべき役割を踏まえ，国の責務が全うされること。

### 4 全国計画

#### (1) 計画内容

- ・総合的な国土の形成に関する施策の指針となるべきものとして，①基本的な方針，②目標，③全国的な見地から必要とされる基本的な施策について定める。
- ・環境の保全に関する国の基本的な計画との調和が保たれたものとする。

#### (2) 作成手続き

- ・国土交通大臣は，国民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに，関係行政機関の長に協議し，都道府県・政令市の意見を聴き，国土審議会の調査審議を経て，計画の案を作成し，閣議の決定を求める。
- ・国土利用計画は全国計画と一体のものとして作成することとする。

### 5 全国計画に係る政策の評価

全国計画作成後一定期間経過したときは，政策評価法に基づく政策評価（政策レビュー）を行うこととする。

### 6 全国計画に係る提案等

- (1) 都道府県・指定都市は，全国計画又はその変更の案の作成について，素案を添えて，国

国土交通大臣に対し提案することができる。

- (2) 国土交通大臣は、提案を踏まえた案の作成をしないときは、国土審議会の意見を聴いた上で、その旨及び理由を当該都道府県・指定都市に通知する。

## 7 広域地方計画区域

首都圏(埼玉県, 東京都, 神奈川県その他政令で定める県の区域を一体とした区域), 近畿圏(京都府, 大阪府, 兵庫県その他政令で定める県の区域を一体とした区域), 中部圏(愛知県, 三重県その他政令で定める県の区域を一体とした区域) その他の二以上の都府県の区域であって, 一体として総合的な国土の形成を推進する必要があるものとして政令で定める区域(広域地方計画区域)について, 広域地方計画を定める。

※北海道及び沖縄県を除く全国について, 多くとも10程度の圏域に区分する予定。

## 8 広域地方計画

### (1) 計画内容

広域地方計画区域における国土の形成に関する①方針, ②目標, ③広域の見地から必要とされる主要な施策(特に必要があると認められる区域外にわたるものを含む)を定める。

### (2) 作成手続き

国土交通大臣は, 国民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに, 広域地方計画協議会における協議を経て, 関係行政機関の長に協議して計画を作成する。

## 9 広域地方計画協議会

- (1) 広域地方計画及びその実施に関し協議するため, 広域地方計画区域ごとに国の地方支分部局, 関係都府県, 関係指定都市からなる協議会を設ける。
- (2) 協議会は, 区域内の市町村, 区域に隣接する地方公共団体, 地元経済界その他密接な関係を有する者を協議会に加えることができる。

## 10 広域地方計画に係る提案等

- (1) 市町村は, 広域地方計画の策定又は変更について, 素案を添えて, 都府県を経由して国土交通大臣に対して提案することができる。
- (2) 国土交通大臣は, 提案を踏まえた変更をしないときは, 協議会の意見を聴いた上で, その旨及び理由を当該市町村に通知する。

## II 国土利用計画法の改正

国土利用計画法は, 国土形成計画法による措置と相まって, 総合的かつ計画的な国土の利用を図ることを目的とする。



「発法」の抜本的改正が行われ、12月には「国土形成計画法」として施行されたのである。その結果、「国土形成計画法」に基づき策定される国土形成計画（全国計画・広域地方計画）は、策定手続及び内容の両面において、これまでの全国総合開発計画から大きな内容転換を図ったものとなりそうである。すなわち、小泉構造改革は各種規制緩和による自由競争を前提にし、なるべくセーフティネットを小さくしながら国民の自助努力・自己責任を全面に押し出して進められてきたが、この新しい法律による地域開発の側面においても、地域間の自由競争を通じて地域経済社会の発展、その生き残りを目指すという点では同じ性質のものと理解できよう。すなわち、その内容と展開方法には問題がありつつも、旧法を中心に据えられてきた「地域間の均衡ある発展」は地域経済社会存立のセーフティネットであり、その見直し・廃止は地域経済社会・住民生活の死活問題となってきたそうである。

#### 4 国土形成計画の策定とその問題点

最後に、新しい国土形成計画法に基づき、現在、国土審議会に置いて検討中である「国土形成計画」の内容はどのような方向でまとめられようとしているのか、その問題点は何かを検討してみよう。

この「国土形成計画法」に基づき策定される国土形成計画（全国計画・広域地方計画）は、策定手続及び内容の両面において、これまでの全国総合開発計画からは大きな転換を図ったものとなりそうである。現在、2007年度半ばの閣議決定に向けて、国土審議会において策定作業が進められているところである。ここでは、新しい国土形成計画法の内容と既述の国土審議会調査改革部会報告「国土の総合的点検」、あるいは国土審議会計画部会が2006年11月にまとめた「国土形成計画・中間報告」<sup>(14)</sup>の要旨を参考にして論を進めてみたい。

最初に検討しなければならないのは、「国土の均衡ある発展」の見直しについてである。旧・国土総合開発法に基づく5次にわたる全国総合開発計画の概要は図表2に示した通りである。その全体を貫く基本理念は「国土の均衡ある発展」「地域間所得格差の是正」であった。

そのことを踏まえながら旧・全総計画の特徴を簡単にまとめると、前半部分では欧米先進国へのキャッチアップを目標に、高い経済成長を達成して国民所得を倍増するための産業政策と一体化した遠隔地を含めた拠点的な国土改造計画であったといえよう。これによって農山漁村地域から大都市への大量の人口移動が引き起こされ、結果的には物質的な豊かさと一人あたり所得水準の上昇、輸出競争力の強化をもたらしたのである。しかし、半面では生活関連や環境保全投資は軽視され、大都市と周辺の重化学工業地域で密集の弊害や公害問題を引き起こした。また、遠隔地大規模工業基地建設に伴う広大な空き地の発生は巨額の債務負担やその放棄を余儀なくさせ、大都市以外の地域に対し様々な側面で大きな負の遺産も残したのである。後半部分では、オイルショックを契機に、人口の地方分散や地方での居住環境の整備を重視した開発方式を打ち出したが、省資源型で知識集約的な産業構造への急速な転換は円高誘導をもたらした

図表2 全国総合開発計画（概要）の比較

全国計画	全国総合 開発計画 (1 全 総)	新全国総合 開発計画 (2 全 総)	3 全 総	4 全 総	21世紀の 国土のグランド デザイン (5 全 総)	国土形成計画 (「国土の総合的 点検」から想定)
閣議決定時期	1962年10月5日	1969年5月30日	1977年11月4日	1987年6月30日	1998年3月31日	2007年中頃
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	安倍内閣
計画策定の背景	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、諸機能の東京一極集中 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	1 人口減少と高齢化 2 国境を越えた地域間競争の激化 3 環境問題の顕在化 4 財政の制約 5 中央依存の限界
目標年次	1970年	1985年	1977年からおおむね10年間	おおむね2000年	2010年から2015年	2020年から2025年程度
〈主 テ ー マ〉	〈地域間の均衡ある発展〉	〈豊かな環境の創造〉	〈人間居住の総合的環境の整備〉	〈多極分散型国土の構築〉	〈多軸型国土構造型の基礎づくり〉	〈次世代に引き継ぐ持続可能な国土管理〉
計画の基本目標	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ります。	基本的課題を調和しつつ、高福祉社会をを旨として、人間のための豊かな環境を創造します。	限られた国土資源を前提として、地域特性を活かしつつ、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します。	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します。	多軸型国土構造型の形成を目指す「21世紀の国土のグランドデザイン」実現の基礎を築きます。地域の選択と責任に基づく地域づくりの重視。	※人口減少・高齢化による経済社会への負荷が本格化するまでの戦略的取り組みを提示（目標・課題） ① 国土構造構築の方向性＝広域ブロックが、東アジア各地域との競争・連携を視野に入れ、東京に過度に依存しない自立的な圏域を形成 ② 広域ブロックの自立促進に向けた支援＝官民による地域戦略への支援と条件不利地域への支援 ③ 国土利用の再編＝地域ブロックを支える生活圏域の形成。持続可能な美しい国土の形成
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土への拡大均衡化 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	

全国計画	全国総合 開発計画 (1 全 総)	新全国総合 開発計画 (2 全 総)	3 全 総	4 全 総	21 世紀の 国土のグランド デザイン (5 全 総)	国土形成計画 (「国土の総合的 点検」から想定)
<p>〈主な開発構想〉</p> <p>開発方式等</p>	<p>〈拠点開発構想〉</p> <p>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、周辺地域の特性を活かしながら連鎖反動的に開発を進め、地域間の均衡ある発展を実現します。</p>	<p>〈大規模プロジェクト構想〉</p> <p>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、地域格差を解消します。</p>	<p>〈定住構想〉</p> <p>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ります。</p>	<p>〈交流ネットワーク構想〉</p> <p>多極分散型国土を構築するため①地域の特性を活かしつつ、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します。</p>	<p>〈参加と連携〉</p> <p>多様な主体の参加と地域連携による国土づくりによる。 (4つの戦略)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 多自然居住地域(小都市、農山漁村、中山間地域)の創造</li> <li>2 大都市のリノベーション(大都市空間の修復、更新、有効活用)</li> <li>3 地域連携軸(軸状に連なる地域連携のまとまり)の展開</li> <li>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</li> </ol>	<p>〈自立圏連帯型国土形成構想〉</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 シームレスアジアの実現=東アジアとの連携</li> <li>2 持続可能な地域の形成=都市圏構造の再編と地域間交流</li> <li>3 災害に強いしなやかな国土の形成=ハード・ソフトの充実</li> <li>4 美しい国土の管理と継承=循環と共生の重視、持続可能な国土形成</li> <li>5 「新たな公」による地域づくり=地縁型コミュニティとNPO等民間活力の利用</li> </ol>
年平均成長率	7.2%	8～10%	6%程度	4%程度	—	—
経済目標	「国民所得倍增計画」における投資額に対応	1966～1985年約130～170兆円(65年価格)	1976～1990年約370兆円(75年価格)	1986～2000年約1000兆円程度(公、民による累積国土基盤投資=80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	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国家戦略や地域戦略のための投資</li> <li>・問題解決型の投資</li> <li>・安全で安心のための投資</li> </ul>
総固定資本	—	450～550兆円	660兆円	1000兆円	—	—

注1) 国土庁計画・調整局監修『21世紀の国土のグランドデザイン—新しい全国総合開発計画ハンドブック』1998年、10～11頁に加筆・作成。

2) 現在、国土形成計画は、2007年中頃の閣議決定に向けて策定作業中であり、その内容は確定していない。しかし、その骨格は2004年5月にとりまとめられた『国土の総合的点検—新しい“国のかたち”へ向けて』(国土審議会調査改革部会報告)、あるいは国土審議会第15回計画部会『中間部会とりまとめ(案)』2006年11月において、わが国の「国土全般」の現状、すなわち国土の利用、開発および保全に関する諸課題が検討され、新計画における国土政策の基本的方向性が提示されている。ここでは、それらを参考にして、想定される基本概要をまとめている。

た。その結果、産業構造の空洞化やバブル経済を進展させ、民間活力に頼った地域開発方式の推進は地域的にはヒト・モノ・カネの東京一極集中を引き起こし、その後遺症は今日まで影響しているのである。

このような反省を踏まえて策定された「21世紀の国土のグランドデザイン」は、従来の経済成長・環境破壊型の開発方式とは一線を画し、人口や産業に関する将来フレームを提示せずに、次の50年の国土を展望するものとして注目を集めた。しかし、その内容も太平洋ベルト地帯に変わる複数のベルト軸構築が中心に据えられており、拠点的な公共投資投下を中心とした従来計画の延長線上での色彩が濃厚であった。そこからは環境や地域生活を重視した公共事業や予算編成への転換は読み取れないのである。

旧・全総計画は、資本の無秩序な運動法則に規制をかけられないままに策定・実施されたがために、工場・事業所等の地方分散、中枢・中核都市の成長促進、大都市への人口流入抑制、地域間所得格差の縮小などに十分な効果を上げることができなかった。しかし、そのようなアンバランスな地域社会経済の実状だからこそ、計画の基本理念として「国土の均衡ある発展」「地域間所得格差の是正」が必要であったのである。このため、成長地域であった東京から名古屋や大阪、広島にかけての太平洋ベルト地帯以外の地域発展に対しても、地方交付税や国庫補助金、公共事業展開などを通じて、格差縮小への調整を図ってきたのである。その意味では、バラまきとか無駄な公共事業展開・運用と批判されつつも、かなりきめ細かな地域均衡政策を展開し、最低限の公的サービスを提供してきたのである。いわば、セーフティネットの地域版構築であった。

しかし、国土形成計画法や「国土形成計画」では「国土の均衡ある発展」は唱わず、全国を首都圏、近畿圏、中部圏の3ブロックとその他の圏域に分け、その中の成長の極を中心に経済活動を「選択・集中」させるというものである。また、その他の圏域は道州制をイメージしながら、知事・市町村長の許認可等を形骸化させ、各種事業・活動をさらに広域的・効率的に推進していこうとしている。このため、全国の市町村数は約3000から1000程度に合併・縮小され、公的サービスは広域生活圏を通じて提供されるとする。だが、その内実は地域住民の「自助」「互助」「自立」を前提とし、広域的に対処できなければ各ブロック・圏域の「成長拠点」で対処（移動）することになる。これではますます地域間格差と過疎・過密を激化させ、一部の成長地域、特に新法で計画策定が定められた3圏域（首都圏・近畿圏・中部圏）を除いては、国土の保全や利用、景観の保持等はないがしろにされる恐れが出てくるのである。また、新しい国土形成計画法は、21世紀に通用する、国際的な環境保全の流れを踏まえての新しい政策発想・内容となっているが、そのような動向とは裏腹に、依然として成長ブロック・大都市に偏った効率重視の地域再編成政策である。食糧問題、エネルギー問題、環境問題、国土保全問題等は、今や大都市偏重の政策展開では解決できないことはこれまでの経験からも明らかである。加えて、大都市・密集市街地による防災問題や地方への不法投棄問題、国土全体の景観の混乱など、新たな地域課題の発生が懸念されるのである。

第2の検討課題は「開発」「産業立地」と「土地利用計画」の問題である。新しい国土計画形成法は、その特徴として「開発」「産業立地」という文言を使用していない。すなわち、従来の国土総合開発法では、その目的（第一条）として「国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資する」ことを掲げていたが、新法では「国土の利用、整備及び保全を推進するため、国土形成計画の策定その他の措置を講ずることにより、国土利用計画法による措置と相まって、現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に寄与する」ことに変更されているのである。「総合的点検」の結果から類推するならば、環境保全と国土の利用計画を一体的なものとして把握しようとの考えは良く理解できる。ただし、これまでの国土利用計画法は産業政策に関連した土地取引の規制が中心で、環境・景観保全を含めた文字通りの総合的な土地利用計画とはなっていないのである。この側面に関連する各種法改正が同時に示されない限り事態は改善されないであろう。縦割り行政の代表である公共投資投下・事業展開の抜本的な見直しを伴う再度の省庁再編成を含めての対応策の明示が必要であろう。

第3の検討課題は、これまでの国土総合開発法で策定が義務づけられていた4種類の地域計画を、全国計画と広域地方計画の2種類にするなど、部分的な改正以上に踏み込んだ内容となっていることである。従来の国土総合開発法では、国土総合開発計画（第二条）とは「全国総合開発計画、都府県総合総合開発計画、地方総合開発計画及び特定地域総合開発計画とする」としていたが、新しい国土形成計画法では、全国計画（第六条）として「国は総合的な国土の形成に関する施策の指針となるべきものとして、全国の区域について、国土形成計画を定めるものとする」とし、それ以外の計画については広域地方計画（第九条）として「一 首都圏（埼玉県、東京都、神奈川県その他政令で定める県の区域を一体とした区域をいう。） 二 近畿圏（京都府、大阪府、兵庫県その他政令で定める県の区域を一体とした区域をいう。） 三 中部圏（愛知県、三重県その他政令で定める県の区域を一体とした区域をいう。） 四 その他自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる二以上の県の区域であって、一体として総合的な国土の形成を推進する必要があるものとして政令で定める区域」を設定し、あるべき国土の基本的な方針を定める全国計画と首都圏・近畿圏・中部圏とその他関連ある二つ以上の県域などのブロック単位ごとに策定する広域地方計画の二つに簡素化している。この点に関して良く理解できない点は、「21世紀の国土のグランドデザイン」（5全総計画）で指摘された全国計画の必要性の有無と、ブロック単位ごとの広域地方計画は何を目指すかの中身についてとの関連である。国土形成計画の基本理念（第三条）では、「総合的な国土の形成に関する施策の実施に関し、地方公共団体の主体的な取り組みを尊重しつつ、全国的な規模で又は全国的な視点に立って行わなければならない施策の実施その他の国が本来果たすべき役割を踏まえ、国の責務が全うされることとなるよう定める」としているが、国が責任を持って実施する全国計画の中身を具体的に明確にしない限り、これまで都府県あるいは市町村等の地方公共団

体が独自に策定を認められていた地域計画の独自性との関連が不明確で、中央依存の限界を指摘した「国土の総合的点検」の主張とは異なることになりかねない。主体的取り組みを尊重した地方分権・主権の流れにも逆行し、従来型の上意下達的なヒエラルヒーを持った全国計画にならざるを得ないであろう。また、大都市圏以外の地域をその他ブロックとして一括して扱っているが、その前提としては幾つかの県がまとまるならば計画策定・実施の俎上に載せるということであり、道州制の先駆け的な役割を果たすものと理解せざるを得ない。また、財源の委譲等が具体的に謳われていない三位一体改革の下での広域地方計画策定を考えるならばなおさらである。今日進められている合併特例法に倣った、条件付き的な地域ブロック化の強制が押し進められないとも限らないであろう。

最後に指摘しておきたいことは、全国計画や広域地方計画に関連する実施権限と調整・総合化の問題である。これまでの全国計画は、計画策定官庁と事業実施主体が全く別であり、このために計画と現実との乖離が拡大し、様々な負の遺産を抱え込むことになった。同じような轍を踏まないためにも計画策定と事業実施主体の一体化・統合化が必要である。同時に、第三者による公平・公明な別組織での事業評価と規制、事業見直し（中止を含む）の場の設定も必要となろう。すなわち、国土形成計画が暴走した時の歯止めが必要となるが、計画のモニタリング制度導入については述べて、それに関しての設置条文は見あたらない。計画策定と事業実施のみに資金を注入するのではなく、中止のシステム構築も同様に重要であろうと思われる。

2001年4月から始まった小泉内閣による「構造改革」政策は、その後、安倍内閣に引き継がれ進められている。その結果は、大きな政府による財政負担増→小さな政府への移行→市場原理の導入→各種規制緩和→自由競争の促進→所得・地域間格差の拡大→格差拡大社会の創出となっている。資本主義成立期における各種規制緩和と自由競争社会・市場原理の導入は、その進展に伴って様々な弊害が出現し、その緩和・縮小・調整のために多くの規制や仕組みが作り上げられたのである。それらの制度は「公共性」の強いもので、国民の最低限の生活を保証するセーフティネットとしての役割を果たしてきたのである。そのような前提を取り扱う形での「構造改革＝自由競争」は、木に竹を接ぐような異質の政策内容といわざるを得ない。国土総合開発法の一部改正という名の新しい国土形成計画法と国土形成計画の作成内容は、現時点で進められている「構造改革」の次元と同じような性質のものであってはならないであろう。むしろ、「構造改革」推進による所得格差や貧困層の増大、地域間のアンバランス的発展の促進を本質的に解消するような国土政策の展開が望まれるのである。

## 注

- (1) 周知の通り、反計画経済で反ケインズ学派、自由な市場構築による「小さな政府」を主導し、シカゴ学派といわれた F. A. ハイエクと M. フリードマンは、それぞれ 1974 年と 1976 年にノーベル経済学賞を受賞したのは、当時の世界経済状況から見て理由のないことではない。そして、その学説はレーガノミックスとしてアメリカ共和党政権やサッチャリズムとしてのイギリス・サッチャー政

権の「新自由主義的経済政策」に反映された。わが国の場合には、バブル経済の崩壊後の長期不況の影響もあって、1990年代半ばまでは積極財政が主流であり、いわばケインズ主義的な色彩が濃厚であった。しかし、国家財政の構造的悪化と不況の長期化は、新自由主義的な規制緩和や各種改革へと政策を転換させ、小泉構造改革を生み出したのである。

- (2) 安部首相の「再チャレンジ」政策とは、「わたしたちが進めている改革は、頑張った人、一生懸命知恵を出した人が報われる社会をつくることである。そのためには公平公正、フェアな競争がおこなわれるように担保しなければならない。競争の結果、ときには勝つこともあれば負けることもあるが、それを負け組、勝ち組として固定化、あるいは階級化してはならない。誰もが意欲さえあれば、何度でもチャレンジできる社会である。そういう『再チャレンジ可能な社会』には、人生の各段階で多様な選択肢が用意されていなければならない。再チャレンジを可能にする柔軟で多様な社会の仕組みを構築する必要がある」(安倍晋三『美しい国へ』文春新書、2006年、227頁)というもので、「地域間競争・自立」の考え方も「再チャレンジ」政策を前提に考えると理解しやすい。なお、『美しい国へ』に関連する国土計画版は、すでに国土形成計画法と国土形成計画の策定に関連して、国土審議会調査改革部会・持続可能な国土の創造小委員会が「持続可能な美しい国土の創造」(2003年12月)として提案されているのは偶然であろうか。
- (3) 国土庁編『国土総合開発法第7条1項に基づく全国総合開発計画—21世紀の国土のグランドデザイン』1998年3月、31頁、第3章 計画の実現に向けた取り組み 第3節 制度・体制の整備 4 新たな国土計画体系の確立において。
- (4) 前掲書、31頁。なお、その改正方向・内容は、国土庁計画・調整局監修『21世紀の国土のグランドデザイン—新しい全国総合開発計画の解説』時事通信社、1999年、111～117頁に詳細がまとめられている。
- (5) 国土審議会基本政策部会中間報告「国土の将来展望と新たな国土計画制度のあり方」2001年11月、全41頁(2006年12月、国土審議会HPより引用)。
- (6) 前掲書、21頁。
- (7) 同上書、21～22頁。
- (8) 同上書、23頁。
- (9) 国土審議会調査改革部会報告「国土の総合的点検—新しい“国のかたち”へ向けて」2004年5月、全174頁(2006年12月、国土審議会HPより引用)。
- (10) 前掲書、序章 求められる国土づくりの転換、1頁。
- (11) 同上書、1頁。
- (12) 同上書、1～7頁。
- (13) 同上書、第4章 目指すべき“国のかたち”と国土計画、151～159頁。
- (14) 国土審議会第15回計画部会『中間部会とりまとめ(案)』2006年11月、全32頁(2007年2月、国土審議会HPより引用)。