

**国土審議会政策部会・土地政策審議会計画部会  
審議総括報告**

**「21世紀の国土計画のあり方」**

21世紀の新たな要請にこたえ得る国土計画体系の確立を目指して

平成12年11月16日

**国土審議会政策部会  
土地政策審議会計画部会**

## まえがき

平成 10 年 3 月に閣議決定された「21 世紀の国土のグランドデザイン」では、国土計画の理念の明確化、地方分権等の諸改革への対応、指針性の充実等により、21 世紀に向けた新たな要請にこたえ得る国土計画体系の確立を目指すこととされた。

このため、平成 11 年 1 月に国土審議会に政策部会（部会長：中村英夫武蔵工業大学教授）が設置され、同部会の国土計画体系専門委員会（委員長：星野進保総合開発研究機構前理事長）を中心に調査審議を進め、平成 12 年 6 月には「『21 世紀の国土計画のあり方』審議経過報告」を取りまとめるとともに、これに対する各界からの意見を聴取してきた。また同審議経過報告において、全国総合開発計画及び国土利用計画全国計画を国土の利用、開発及び保全に関する一つの基本計画として統合的に示すことを提示したことを受け、平成 12 年 9 月に土地政策審議会に計画部会（部会長：小澤紀美子東京学芸大学教授）が設置され、国土計画のあり方に関する調査審議を両部会合同で進めてきた。

以上のような調査審議を経て、本日、これまでの審議を総括し、「21 世紀の国土計画のあり方」に関する報告として取りまとめた。

審議に当たっては、これまでの国土計画に関する評価を踏まえつつ、IT（情報技術）革命を伴ったグローバル化の進展、人口減少・高齢化の進行、地球環境問題等、我が国が直面する様々な課題に的確に対応できる 21 世紀の新たな国土計画のあり方を検討することとした。

特に、国から地方公共団体への権限の委譲や、地方税財源の充実・確保など地方公共団体の自主・自立に関する取組が進展する中、国土計画においても、地方分権時代にふさわしい計画体系を構築することを目指した。

また、財政状況が逼迫し、投資余力の減少が見込まれる中、各般にわたる公共事業を一層重点的、効率的に進めることが求められている状況に鑑み、地域間連携の促進、国土基盤整備への国土計画の指針性の充実等により、こうした要請にこたえ得る国土計画体系の確立を目指した。

今回の報告では、このような認識の下、構築されるべき新たな国土計画体系の基本方向を示すとともに、今後の新たな制度の確立に当たって検討すべき課題を広い範囲にわたって指摘した。平成 13 年 1 月以降の新体制の下では、一つの基本計画を統合的に示す等の本報告の考え方を踏まえ、また、中央省庁等改革の基本理念に則り、関係方面の密接な連携の下、新たな制度の確立に向けた審議が一層深められることを期待する。

また、こうした新たな国土計画体系の明確化等の検討と合わせ、時代の要請に応える観点から、各種の地域振興計画等の国土計画に関連する諸計画や、関係法制度のあり方についての検討が行われることを期待する。地方公共団体の国土計画をめぐる制度についても、そのあり方についての検討がなされることを期待する。

平成 12 年 11 月 16 日  
国土審議会政策部会  
土地政策審議会計画部会

## - 目 次 -

### 1 . 21 世紀における新たな国土計画の役割

- 国土計画の経緯、成果と問題点・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
- 諸状況の転換と国土計画への要請・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2
- 国土計画の目的、基本目標・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4

### 2 . 新たな国土計画体系のあり方

#### ( 1 ) 全国計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5

- 全国計画の役割・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5
- 国土管理の基本計画としての全国計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 6
- 全国総合開発計画と国土利用計画全国計画の統合・・・・・・・・・・・・ 6

#### ( 2 ) 地方公共団体の計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7

- 地域の選択と責任による個性ある発展・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7
- 国と地方公共団体の調和・調整・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7

#### ( 3 ) 広域計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 8

- ブロック計画等、行政区域をまたがる広域計画の現状・・・・・・・・・・・・ 8
- 総合的な広域計画による具体化、総合化と調整・・・・・・・・・・・・ 9
- 課題に応じた自発的な連携による広域計画・・・・・・・・・・・・ 10
- ブロック計画の検討・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 10

#### ( 4 ) 国土計画における指針性の充実・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 10

- 「計画、実施、評価」全過程一体での指針性向上・・・・・・・・・・・・ 10
- 国土基盤整備の重点化・効率化に対する指針性の充実・・・・・・・・・・・・ 12
- 土地利用に対する指針性の充実・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 12
- 総合的な国土計画情報の整備、提供・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 13

## 1. 21 世紀における新たな国土計画の役割

### ○国土計画の経緯、成果と問題点

我が国の戦後の国土計画は、昭和 37 年に策定された第 1 次全国総合開発計画以来、国土総合開発法に基づく全国総合開発計画（以下「全総計画」という。）を中心として展開されてきた。（参考資料 2）

昭和 25 年の国土総合開発法制定時の国土計画には、戦中における国土の荒廃を修復し、多発する自然災害から国民の生命、財産を守るとともに、食料増産により国民生活を安定させ、さらに電力供給の増大等により産業発展を促進し、我が国経済の復興と自立を実現することが要請され、この目的のために特定地域総合開発計画が全総計画に先立って推進された。その後、我が国の経済復興、高度成長の過程で三大都市圏に人口や経済諸活動が集中し、その生活環境が悪化する一方、地方圏の経済的な停滞が懸念された。このため、全総計画の中心的な課題は、大都市圏集中の弊害を是正し、地方圏の発展を促すことによって、国土全体で予想を上回る経済の拡大・発展を受け止め、我が国の発展力を高めながら「国土の均衡ある発展」を実現することに求められた。戦後 50 年余を経た今日、人口や経済諸活動の分布が東京と太平洋ベルト地帯に偏った一極一軸構造はなお是正されていないが、全総計画は地域間所得格差、生活格差の是正等に関しては相当の成果をあげてきた。（参考資料 3）

「国土の均衡ある発展」の実現は、5 次にわたる全総計画を貫く基本課題であり続けたが、我が国の戦後の急速な発展とそれに伴う経済社会情勢の変化に対応して、全総計画の課題も、総合的な生活環境の整備のように次第に広範なものとなり、地域の発展のあり方についても、地域格差是正を重視したものから、地域の自主・自立、個性の発揮等を重視する方向へと移ってきた。また、公害や自然破壊等の開発に伴う弊害に対処し、自然環境を保全することも、第 2 次全国総合開発計画（昭和 44 年）以降重要視されてきたが、国民の自然享受指向の高まりに加え、地球環境問題への対応が要請される今日、資源循環型で環境共生的な国土形成を図ることが国土計画の重要な課題となっており、「21 世紀の国土のグランドデザイン」（平成 10 年）は、こうした考え方を重視したものとなっている。（参考資料 4）

国土基盤整備については、全総計画が、各地域の要望を踏まえつつ、必要性の高い事業等を全国的な構想の中に位置付ける場となったが、厳しい財政事情の中、計画内容が広範になる傾向があることに対し、重点的かつ効率的な国土基

盤整備に向けた指針となり得ていないとの批判もある。

一方、昭和 40 年代後半には、開発に伴う地価高騰、乱開発による土地利用の混乱等に対処し、計画的な開発を進めるため、特定総合開発地域制度や土地取引規制制度を備えた新たな国土総合開発法案が策定された。しかし、折からの地価高騰への対処を特に重視する観点から、昭和 49 年に、国土利用の基本方針を示す国土利用計画、土地利用基本計画制度や土地取引規制制度等を定めた国土利用計画法が制定され、国土総合開発法は従来通り存置することとされた。こうした経緯から、我が国の国土計画は、国土の総合的な利用、開発及び保全によって望ましい国土の実現を構想する全総計画と、実体的な土地利用調整等の運用の指針として国土利用の基本方針を示す国土利用計画が並立する体制となっている。

国土利用計画法には、その制定の経緯から、地価高騰や乱開発による土地利用の混乱等の防止、是正に資することにより、望ましい国土利用の実現を図ることが期待された。同法制定以降、我が国経済の高度成長期が終焉したこともあり、概して開発需要は沈静化した。昭和 60 年代のバブル期には地価高騰が再燃し、同法に基づく監視区域制度等がその対処方策の一環として活用された。また、平成元年には土地基本法が制定され、公共の福祉を優先した適正かつ計画的な利用等の土地に関する基本理念が定められ、国土利用計画はこの基本理念実現の役割を担うものと位置付けられた。(参考資料 5)

さらに、国土計画をめぐっては、大都市圏計画、地方開発促進計画や地域振興諸法に基づく計画等の関連した計画が多数にのぼるとともに、国土総合開発法に基づく地方総合開発計画等の実際には使われていない計画制度が存置しているなど、国土計画制度が国民にとってわかりにくいものとなっているとの指摘がある。国の行政評価の観点からは、各種計画とそれに基づく施策による地域への総合的な効果をわかりやすいものとする必要がある。こうした観点から、わかりやすく簡素な国土計画のあり方が求められている。(参考資料 6)

### ○諸状況の転換と国土計画への要請

21 世紀の入り口にたった今日、来たるべき新世紀を展望すると、グローバル化、IT 革命の進展、人口減少・高齢化、地球環境問題の深刻化を始め、国土を取り巻く諸状況が大きく転換しつつあり、国土計画においても、それらの変化への対応が必要となっている。

第一に、IT革命を伴ったグローバル化の急速な進展、地球規模での競争激化の下で、経済社会の発展のあり方、すなわち、地域の発展のあり方が大きな変化を迫られている。欧米先進国へのキャッチアップを中心としたこれまでの経済発展過程においては、地域の発展方向の重点は、成長産業の地方への誘導や配置と、そのための基盤整備に置かれてきた。しかし、多様な知恵が作り出す新しい価値が発展を支え、国際競争力ともなる今後の経済社会にあって各地域の活力を高めていくためには、地域住民が創造的な力を発揮し、国内のみならず世界の企業や人々にとって地域を魅力あるものとする必要がある。このためには、地域発展の戦略を国が主導し、全国一律的に示すのではなく、新たな価値を生み出す個性ある地域が、そこに住む多様な人々の創意工夫によって形成されなければならない。国境を越えた人、モノ、資金、情報等の移動が拡大する中で、各国との分業と相互協力を深め、国際社会とともに繁栄し得る活力に満ちた国土の有り様を内外に示すとともに、急速に進展するIT革命が拓く発展可能性を各地域の個性的で多様な発展に結び付け、日本型IT社会を実現し、我が国全体の発展力を高めていくことが、国土計画に求められている。

第二に、我が国人口の急速な減少と高齢化の進展が見込まれる中で、中山間地域等の一部では、すでに地域社会の維持継続が困難となりつつある。今後、こうした事態がさらに深刻化すれば、各地域の誇りとして人々の心の絆ともなってきた地域固有の生活、文化、景観等が失われ、国土を形成する地域の多様性が損なわれることとなる。また、都市の人々に憩いの場を提供するとともに生態系の維持にも不可欠である森林、農地等の自然環境の維持が困難となり、ひいては自然災害等に対する国土の脆弱性が増すこととなる。一方、大都市部においても人口減少が見通されることに加え、産業構造変化により生ずる低未利用地の拡大等の中で、活力に富み、ゆとりと潤いのある大都市を再生することが求められている。こうした状況に対処するため、国土全体を各地の特性に応じて適切に利用し、それぞれの地域に固有な生活、文化、自然等を次の世代へと継承することにより、多様性に富み、安全で美しい国土を維持、発展させることが、国土計画に求められている。

第三に、地球規模での環境問題への対応が迫られている。地球温暖化や、地球規模での食料、資源、エネルギーの供給制約の高まりが懸念される中で、今後の国土計画は、近隣諸国との協力・連携をも図りつつ、地球全体の持続的な発展と調和した国土のあり方を構想するものでなければならない。同時に、自然の保全と享受に対する国民意識も高まっており、これまでの全総計画及び国土利用計画も、自然環境の保全と調和した地域の発展による良好な居住環境の創

造を目指してきた。今後はこれにとどまらず、地球規模での物質循環等も視野におき、食料、資源、エネルギーの確保に努めつつ、それらの消費や廃棄において環境負荷の少ない循環型の地域発展を目指すとともに、生態系の多様性を維持しつつ人間の諸活動と生態系が共生し得る、環境共生型の国土形成を図ることが、国土計画に求められている。

### ○国土計画の目的、基本目標

国土は、我が国の陸域（地下空間を含む。）及び海域（排他的経済水域を含む。）を中心とした空間であり、国民が、生活、生産等の諸活動を展開する舞台である。これまでの経済発展の過程で形成された一極一軸の国土構造を是正し、南北約3,000キロメートルにわたって展開する四つの主島と約4,000の島嶼からなる多様な自然条件をもつ我が国の国土の全域を、各地域の特性が十全に発揮されるよりよい舞台とすることは、国土計画の最も基本的な使命である。すなわち、国土計画には、現在及び将来の国民にとって有限かつ貴重な資源であるこの国土を、それぞれの時代の要請に対応しつつ、適切に利用、開発及び保全することにより、国土全域での国民の福祉の向上を図ることが求められる。

もとより、我が国は、国民の自由な経済活動を基調とした市場経済の国であり、そのもとで戦後の飛躍的な経済的発展も実現した。しかし、その一方で、我が国の地勢、気候等の自然条件の地域的差異が大きいことも影響し、市場経済は、過密・過疎等、国土利用の不均衡や、公害、自然破壊、地域的な社会資本整備の格差等の問題をももたらした。国土計画は、市場経済がもたらすこれら諸問題に対処し、土地をはじめとする自然資源や、資本ストック、人材等、地域資源の適切な利用を促進することにより、国民全体の福祉向上を実現するものである。

戦後の経済復興から今日までの欧米へのキャッチアップの過程においては、国民生活の豊かさや利便性の向上のために国土を「開発」することに重点が置かれる傾向があった。これに対して、今後の国土計画では、人口減少・高齢化の進展や環境、資源の制約の高まり等が予想される中で、望ましい国土の姿を実現するため、これまでに蓄積されたストックの利活用、自然の回復や既存集積地の再開発等も含め、適切な利用、開発及び保全を行うことにより、国土をより良い状態で次世代に継承していく「国土管理」の考え方を重視する。

また、既述の国土計画に対する新たな要請を踏まえるならば、今後の国土計画には、各地域の特性を生かした個性ある発展により、地域の活力を再生・伸



長し、地域の自立を促進すること、各地域の生活、文化、自然等を活かし、多様性に富み、かつ、安全で美しい国土を次世代に継承すること、地球社会の持続可能な発展に資する国土の形成を目指すこと、が求められる。これら経済、社会及び環境の三面の目標が調和した国土の形成、すなわち、地域の自立の下で、地球社会の持続可能な発展を担う安全で美しい国土を実現し、継承することを国土計画の新たな基本目標とする。

## 2. 新たな国土計画体系のあり方

国土は、現在及び将来の国民のあらゆる活動のための共通の基盤である。したがって、国、地方公共団体、事業者及び国民は、基本的な政策の立案から日常的な活動に至るまで、それぞれの立場と役割に応じて国土の適切な管理に努め、上記の基本目標に示した望ましい国土を実現する責務を共に負っている。このような基本認識の下で、地域の自主性を尊重しつつ、望ましい国土の実現に向けた各々の役割を十全に果たし得る、国と地方公共団体の国土計画のあり方が求められている。(参考資料7、8)

### (1) 全国計画

#### ○全国計画の役割

国は、全国を対象とする国土計画(以下「全国計画」という。)を策定し、望ましい国土の姿と、これを実現するための主要施策の基本方向等を示す。

全国計画は、国土をとりまく諸状況の展望の下に、時代の要請を踏まえた国土全体の有り様、発展の方向等のビジョンを内外に広く示す。これは、行政にとっての的確な指針となるばかりでなく、我が国の進むべき道に関する国民各層の情報共有や合意形成にも資するものとなる。また、国際的な相互依存関係がますます深まり、地球環境問題等の各国共通の課題への対処も求められる時代において、諸外国との調和を基本とした繁栄を目指す日本国民の意思を全国計画で明らかにし、国際社会の理解を深めていくことも重要である。

全国計画は、ビジョンの実現に向け、全国を一体として進めることがより適切な施策について、その基本方向を示す。すなわち、国土全体を通じた多様な交流と連携を支える広範なネットワーク基盤の整備を始め、全国的な視野に立つて効率的に行うことが必要な施策の基本方向を国の計画として示さなければな

らない。また、地球温暖化や資源・エネルギーの供給制約の高まりへの対応等、国土の適切な管理に関し、地球的あるいは全国的観点から対応が必要な事項についての施策の基本方向を示すことも全国計画の役割である。

さらに、国土全体に多様な地域を存続させ、その固有の生活、文化、自然等を次世代に継承するなどの社会的目標を掲げ、その実現に必要な施策の基本方向を示し、国民の合意形成を図ることが全国計画に求められる。

### ○国土管理の基本計画としての全国計画

全国計画は、それ自体に直接の実施手段を持つものではなく、社会資本整備、土地利用、自然環境保全、産業・都市配置等の国土のあり方に密接に関係する各事項について、国の計画や施策(事業実施、規制等)が全国計画を基本とし、適切に推進されることや、地方公共団体の施策や民間主体の取組が全国計画の考え方への理解や賛同により適切に実施されること等によって具体化されるものである。したがって、全国計画には、我が国の国土管理の基本計画として、国の各部局や地方公共団体の施策に対する明確な指針となることが求められる。

このため、広域交通ネットワーク基盤の整備等、国が主導的な役割を果たすべき施策については、その必要性や基本方向をできるだけ具体的に示すとともに、国としての施策の優先度を明らかにする。生活環境整備等の地方公共団体が主体的に進めるべき施策については、地域の選択と責任の下で行われることが基本であることから、望ましい国土を実現していく観点で、その地域づくりの施策に期待される方向性を示す(後出「(4)国土計画における指針性の充実」参照)。

また、全国計画の内容を、環境等の国土に密接に関係する分野にかかる国の各種の基本計画や、経済財政の運営を始めとした政府全体としての方針と一貫性、整合性が確保されたものとする必要がある。

### ○全国総合開発計画と国土利用計画全国計画の統合

既述のように、現在、全国計画は、全総計画と国土利用計画全国計画が並立することとなっている。これに対し、経済成長の安定化等により開発需要の沈静化が見込まれる中で、今後は、制度の簡潔さ、わかりやすさの点からも、国土の利用や国土基盤整備を始めとした国土管理に関する最も基本となる方針を一つの基本計画として統合的に示す。

## (2) 地方公共団体の計画

### ○地域の選択と責任による個性ある発展

地域がその特性に応じた個性ある発展を実現するためには、基本的には、地域のあり方は地域自らが選択し、その責任において決定することが重要である。既述のように、これからの地域の発展には、地域住民が自由な創造性を発揮していくことが重要であるが、同時に、そうした個人の自由な活動を支える地域社会の形成に責任を持って参加することが必要であり、この意味からも地方分権の推進が強く求められている。また、地域住民は、一人一人が独立の主権者として地域社会の形成に参加するばかりでなく、NPO、地域協議会等様々な形で地域づくりに貢献することが期待されており、地方公共団体における計画づくりに、これら多様な諸力を活かしていくことが望まれる。

これまで地方公共団体は、条例等に基づきその行政の全体にわたる総合計画を自主的に策定しており、今後とも、都道府県や市町村が、計画の策定を通じ、地域住民の総意を結集して、自らの地域のあるべき姿とそのための施策の基本方向を示していくことが必要である。また、計画の策定過程にとどまらず、「計画、実施、評価」の計画プロセス全体を通じた地域住民の適切な参加を促進するとともに、計画の合理的かつ効率的な推進に向けた制度の充実等が望まれる。

### ○国と地方公共団体の調和・調整

これまでの計画制度では、国、都道府県、市町村の計画を上位、下位概念でとらえ、下位計画に適合を求めることにより、国等の上位計画の実現を図るという考え方が中心であった。これに対し、今後の国土計画においては、望ましい国土、地域の形成という共通の目的に向かって相互に協力するという考え方を基本とし、各々の役割を尊重しつつ、必要な事項について調和・調整を図る、言わば対等なパートナーシップを基軸とするものへと転換する。

そうした国と地方公共団体の計画間の新たな関係の下で、全国計画を実現するためには、国と地方公共団体間の密接な意思疎通、双方向の意見交換、言わば不断の意見の対流がこれまで以上に重要である。このため、全国計画策定における地方公共団体の参加の機会を充実し、その意見を計画に反映することを明確化する一方、参加を通じ全国計画への地方公共団体の理解を深める。望ましい国土を実現していくために地方公共団体等の施策に期待される方向性等を全国計画に明示し、その施策に反映されるよう努める。全国計画の具体化の過程で、国と地方公共団体の計画意図の調整を進める仕組みを明確化する。

新たな計画評価手法の開発等により全国計画の進行管理機能を高め、評価過程及び結果を地方公共団体に発信する。また、意思疎通を深める前提として、国、地方公共団体双方での十分な情報公開が不可欠である。

### (3) 広域計画

#### ○ブロック計画等、行政区域をまたがる広域計画の現状

交通、通信基盤整備の進展等により、国民の生活・経済圏域が広域化した現在、地方公共団体、とりわけ都道府県の行政域を越えて一体的に取り組むことの望ましい課題が増大している。すなわち、多軸型国土構造の形成に向けた広域交通・物流体系の整備、観光・レクリエーション事業の広域的な展開、循環型社会の構築に向けた国土全体での資源リサイクルの推進、「広域国際交流圏」の形成を通じた地域の国際交流機能の強化や国際的な投資の促進、災害時の都道府県を越える協力体制の整備等、多方面にわたる課題が指摘されている。また、大都市圏においては、諸機能の一極集中等に伴う交通渋滞、住宅問題、環境問題等の大都市問題に広域的かつ総合的に対応することが必要となっている。さらに、近接する地方公共団体がそれぞれに類似の施設や機能を整備する、いわゆるフルセット主義からの脱却が求められている。このような状況に対処し、地方公共団体の広域的な連携や協力を促進するとともに、複数の行政区域にわたる圏域の一体的かつ効率的な整備を図る観点から、広域計画の重要性が高まっている。(参考資料 10)

現在、国が策定する広域計画として、全総計画とは別に、地方ブロックを計画圏域とする地方開発促進計画と、三大都市圏を計画圏域とする大都市圏計画(以下これらを合わせて「ブロック計画」という。)が策定されている。一部のブロック計画は昭和 37 年の全総計画に先行して策定され、その地域の発展の構想を提示した。また、それ以降も、ブロック計画は、全総計画を踏まえつつ、関係地方公共団体の協力の下、各地域の独自の発展構想を示し、地域の発展に向けた諸力の結集に役割を果たしてきた。

しかし、これらブロック計画については、その計画圏域と国民の生活・経済圏域等の実態との適合性や、計画目的・内容等について、改めて検討することが求められている。また、全総計画の内容とブロック計画の内容の重複が生じていることなどから、相互の役割をより明確にすることが必要になっている。さらに、関係地方公共団体による計画に盛り込む内容の案の作成等、計画策定過程の改善が求められている。

一方、ブロック計画とは別に、多くの市町村が参加する地域連携軸構想、流域における交流・連携活動の推進、地域における生態系ネットワークの形成、県境山岳地域の天然林保護のための連携等、様々な地理的規模で、各種の機能領域に関し、地方公共団体や民間団体等が自発的に複数の行政区域を対象とした計画や構想の策定を始めており、適切な国土管理の観点からも、今後ますますその重要性が高まると思われる。

なお、基礎的自治体である市町村が三千余に分かれ、総合的な行政を担うことが困難な極めて規模の小さい地方公共団体が多数存在する現状を是正することも重要である。現在、一部事務組合や広域連合等の広域行政の仕組みが導入されているが、効率的な地域づくりを促進する観点から、上記のような市町村等の連携を促進するとともに、市町村合併を今後さらに推進することが望まれる。

#### **総合的な広域計画による施策の具体化、総合化と調整**

上記のように国民の諸活動が広域化している中で、地方公共団体の自発的な創意工夫による個性ある地域づくりを基本としつつ、全国計画を具体化し、これに示す国土管理の基本方針を実現していくためには、以下の機能を担う計画が必要である。

第一に、広域的な圏域における施策の基本方向の具体化と総合化である。既述のように、全国計画は、国の各部局や地方公共団体に分掌された個別施策を通じて具体化されることとなるが、それらの施策が展開される地域においては、住民の生活や生産の場が一体的かつ効率的に整備される必要がある。もとより、これまでも都道府県や市町村は、その行政域に関する各種の個別施策を総合化する機能を果たしているが、国民の諸活動の広域化に対応し、複数の都道府県にわたる広域的な圏域においてこれらの施策を総合化することがこれまで以上に重要となっている。

第二に、国や関係地方公共団体の計画意図の調整である。国際物流・交通施設の整備等、全国計画の具体化は、全ての地域の発展のあり方や具体的な土地利用に大きな影響を及ぼすこととなる。したがって、国と関係地方公共団体が、当該圏域の望ましい整備の基本方針と主要施策の方向について十分な調整を図る必要がある。

上記の要請にこたえる観点から、地方公共団体、とりわけ都道府県をまたがる

総合的な広域計画のあり方、その新たな国土計画体系における位置づけ等について一層の検討を進める。この際、国と地方公共団体又は地方公共団体相互の調整に関する責任の所在を明確にし、調整結果を実効あるものとする観点から、関係地方公共団体の十分な参画のあり方や、最終的な責任ある策定主体としての国の役割について、計画策定過程等におけるNPOや地域協議会等の多様な主体の参加のあり方について、国及び各地方公共団体の役割分担を明確にする意思決定過程の構築と、地方公共団体相互の調整を促進・支援する仕組みについて、通勤・通学等の日常的活動やレジャー等の非日常的活動など、国民の活動範囲やその内容の多様性に留意した計画圏域のあり方について、今後十分な検討を行う。

#### **課題に応じた自発的な連携による広域計画**

参加と連携による地域づくりを促進し、全国計画や総合的な広域計画を基本として国土を適切に管理する観点から、地域連携軸の展開等、それぞれの課題に対応して弾力的に設定された計画圏域を対象とし、複数の市町村、NPO等の自発的な連携により策定する多様な計画についても、その取組を促進するための仕組み、行政的な支援のあり方等をさらに検討する。

#### **○ブロック計画の検討**

上記の総合的な広域計画との関わりにおいて、既存のブロック計画のあり方について抜本的な検討を行う。この場合、ブロック計画の現状とこれに対する各方面からの指摘を踏まえ、計画目的や計画圏域のあり方、全国計画との役割分担、地方公共団体の参画のあり方等についての十分な検討が必要である。また、計画の基本方針から施策実施段階にまでわたる立体的な進行管理が不可欠であり、現行の大都市圏計画体系の現状等を踏まえ、その方策について検討する必要がある。

### **(4) 国土計画における指針性の充実**

#### **○「計画、実施、評価」全過程一体での指針性向上**

全国計画の指針性を高めるに当たっては、計画の策定にとどまらず、「計画、実施、評価」全過程一体での指針性を向上させる必要がある。このため、計画内容、計画策定過程及び計画評価方法の各側面で、以下の改善を行う。このような改善により、国土管理の基本計画としての全国計画の内容が実効あるものとなる。

第一に、計画内容については、その重点化を図るため、内容の記述基準等を定める。すなわち、国土計画の新たな理念に照らして効果の大きい事項に記述内容を重点化すること、施策の熟度に応じ、計画期間に実施するものと検討を進めるものの区別を明示すること、可能な限り施策実施主体を明示すること等の記述基準を定め、計画内容がいたずらに総花的となることを避ける一方、戦略的な構想を実現するための新たな措置を示すことなどにより、施策の重点、優先度等に関するメッセージを明確化する。また、計画内容の明確化を図るため、計画フレーム、目標、施策の基本方向等をできるだけ定量的に表現する。

第二に、計画策定過程については、その活性化、透明化を図るため、意見聴取や情報公開等の手続を明確化する。これまでも全総計画の策定に際し、都道府県知事等の意見を聴取するほか、一日国土審議会の開催等のように、国民各層の意見を聴取する試みがなされてきたが、今後は、全国計画策定時の地方公共団体からの意見聴取、計画実施過程における各方面からの継続的な意見聴取、広く国民の意見を求めるパブリックインボルブメント等の手続を明確化する。

第三に、計画評価については、評価指標等を充実し、計画評価のシステムを整備するほか、評価結果を計画実施過程等にフィードバックする仕組みを構築する。国土計画は長期にわたる計画であるため、計画策定後の実施段階における状況の点検はもとより、国土の現状や諸情勢の変化の中で、計画の内容の妥当性が失われていないか等を分析・評価し、それに基づき、以降の計画実施等を改善することが必要である。これまでも国土審議会の審議等を通じて全総計画の点検が行われてきたが、「計画、実施、評価」というマネジメント・サイクルの一環としての計画評価とそのフィードバックの仕組みを計画制度として明確化する。このため、3～5年毎に全国計画等を総合的に評価し、その結果をいわゆる整備計画等、施策の方向をより具体的に示す計画に適切に反映させることを検討する。

計画評価は、国の各部局における施策の改善を促すだけでなく、地方公共団体等への指針ともなり、さらには行政の国民への説明責任を果たす役割も担うものである。したがって、計画評価の情報は、計画目標に対応した具体的で明確な評価基準に基づくこと等により、客観的かつ国民にわかりやすい形で示される必要がある。このため、国土管理の基本計画としての全国計画の性格に鑑み、個別施策の評価とは別に、行政分野を横断する総合的な分析・評価の枠組みを構築し、これに沿った国土計画独自の計画評価指標や評価手法を充実させる。また、計画評価の客観性を確保するための体制を整備し、評価過程に関する情

報公開を徹底するなどにより、計画評価の信頼性を高める方途を検討する。

以上のような改善により、全国計画の実施手段である個別施策に対する指針性を高める。さらに、計画実施にとって特に重要な手段である国土基盤整備と土地利用について、以下のような検討が必要である。

### ○国土基盤整備の重点化・効率化に対する指針性の充実

今後、投資余力の制約が強まる一方、これまでに蓄積された国土基盤ストックの更新需要の急増が見通される中で、国土基盤整備の重点化・効率化に対する国土計画の指針性を一層高めるため、以下の検討を行なう。(参考資料 11)

第一に、国土計画の新たな理念に即した整備、評価の基準を構築する。これまでの全総計画においては、地域の経済的発展や近代的で快適な居住環境の整備等を目標に国土基盤の整備基準が設定され、その水準をいかに少ない投資で効率的に実現するかに関し評価の基準が求められた。これに対し、今後の国土計画においては、経済、社会及び環境の三面の目標が調和した国土の実現を目指す視点から総合化された、新たな国土基盤の整備基準や効率性評価の枠組みが必要である。(参考資料 12)

第二に、国土基盤整備の分野別、地域別配分等の重点化に対する指針性の向上を図る。国土基盤整備は事業が長期間にわたるため、計画期間を通じた社会的ニーズを展望し、今後重要となる国土基盤整備の分野等を全国計画に明確に示すことにより、長期的な重点化・効率化の方向性についての指針性を高めることが必要である。また、国と地方公共団体それぞれの投資を密接に連携させ、地域全体としての効率的な国土基盤整備を図るために、全国計画は、こうした調整の前提となる、国として進めるべき国土基盤整備の重点を示すものでなければならない。

以上の要請にこたえるため、「総合的国土基盤整備・評価指針」を全国計画に定めることとし、その内容、同指針の関連国土基盤整備計画や総合的な広域計画への反映の方途について検討する。

### ○土地利用に対する指針性の充実

現在の法制度においては、国土利用の基本方針を示した国土利用計画を基本として、都道府県の策定する土地利用基本計画、それに即した個別規制法に基づく計画や土地に関する各種規制により、具体的、即地的な土地利用のコントロール



ールが行われ、望ましい土地利用の実現を図る仕組みとなっており、この中で国土利用計画は望ましい土地利用実現のための指針としての機能を担うこととされている。(参考資料 13)

これまでの国土利用計画全国計画は、相対的に強い開発需要が続く中で、行き過ぎた経済諸活動の展開による土地利用の混乱や地価高騰等の開発に伴う弊害に対処するため、国土全体としての農用地、森林、道路、住宅地等の「利用区分別国土利用」のあり方等を示すことにより、国土に展開される諸活動と土地利用の調和ある姿の基本方向を示し、土地利用に関する関係主体の指針となるものとされてきた。しかし、工業用地等の開発需要が鎮静化する一方、環境共生型の地域づくりが求められるなど、土地利用に関連する新たな要請が生じている。

このため、今後の国土計画においては、「利用区分別国土利用」を含め、全国計画の土地利用に関する計画内容について、経済、社会及び環境の三面の目標が調和した国土の実現を目指す観点から見直し、国の行政機関や地方公共団体等に対する的確な指針を示す。

具体的、即地的な土地利用のあり方については、それぞれの地域に固有な要因が重要であり、今後とも都道府県や市町村が中心的役割を担い、各地域の実情を踏まえて計画を立案、運営することが基本であるが、このような地方公共団体の土地利用計画が、総体として国土全体の望ましい姿の方向性と調和したものとなることも必要である。このため、現在進められている地方公共団体の総合的な土地利用計画の整備・充実に関する検討と連携しつつ、上記のような全国計画の指針性を高める等の措置の検討が必要である。

こうした観点も含め、幅広い視点から、新たな国土計画体系における全国計画と地方公共団体の総合的な土地利用計画等との計画間についても、国と地方公共団体が各々の役割を尊重しつつ、必要な事項について調和・調整を図るという考え方を基本に、一層具体的な検討を進めることが必要である。また、望ましい土地利用の実現に向けた地方公共団体の計画制度についての検討が望まれる。

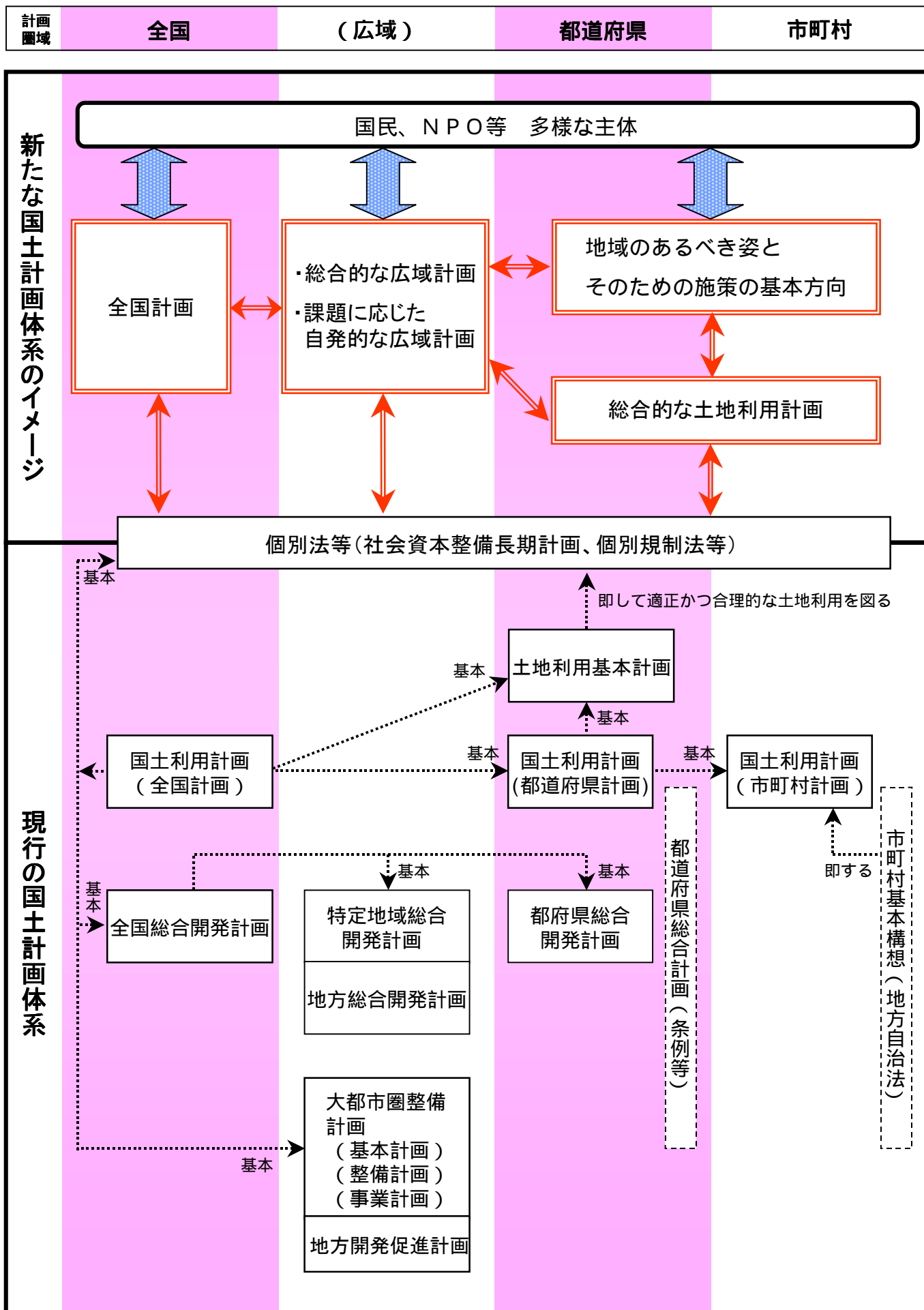
#### ○総合的な国土計画情報の整備、提供

国土計画の「計画、実施、評価」の過程を通じ、関係主体が、国と地方公共団体の調整や計画評価に基づく国土計画の進行管理等の課題に適切に対処してい

くためには、自然や人口等の国土の現況、国土で展開されている諸活動の状況、国土基盤が提供するサービスの状況、国土計画に関連する各種計画等の情報がわかりやすく整理され、国民各層に広く共有される必要がある。このため、今後とも、国土のモニタリングを継続的に行うとともに、情報セキュリティの維持・向上に十分留意しつつ、行政分野を横断する「総合的な国土計画情報」を整備・提供する。この場合、インターネットを使った情報提供や民間企業の情報流通ノウハウの活用等、国民のアクセスを容易なものとする工夫が重要である。国土計画の各種情報が地方公共団体や国民各層に広く共有されることにより、国土の将来像や各地域のあり方、その実現のための必要な施策等についての合意形成を容易にし、地域の個性ある発展に向けた創意工夫や自発的な取組が促進されることが期待される。

**国土審議會政策部会・土地政策審議會計画部会  
審議總括報告**

**参 考 資 料**



凡例: 現行法における関係    検討すべき関係    参加、意見聴取、情報共有等

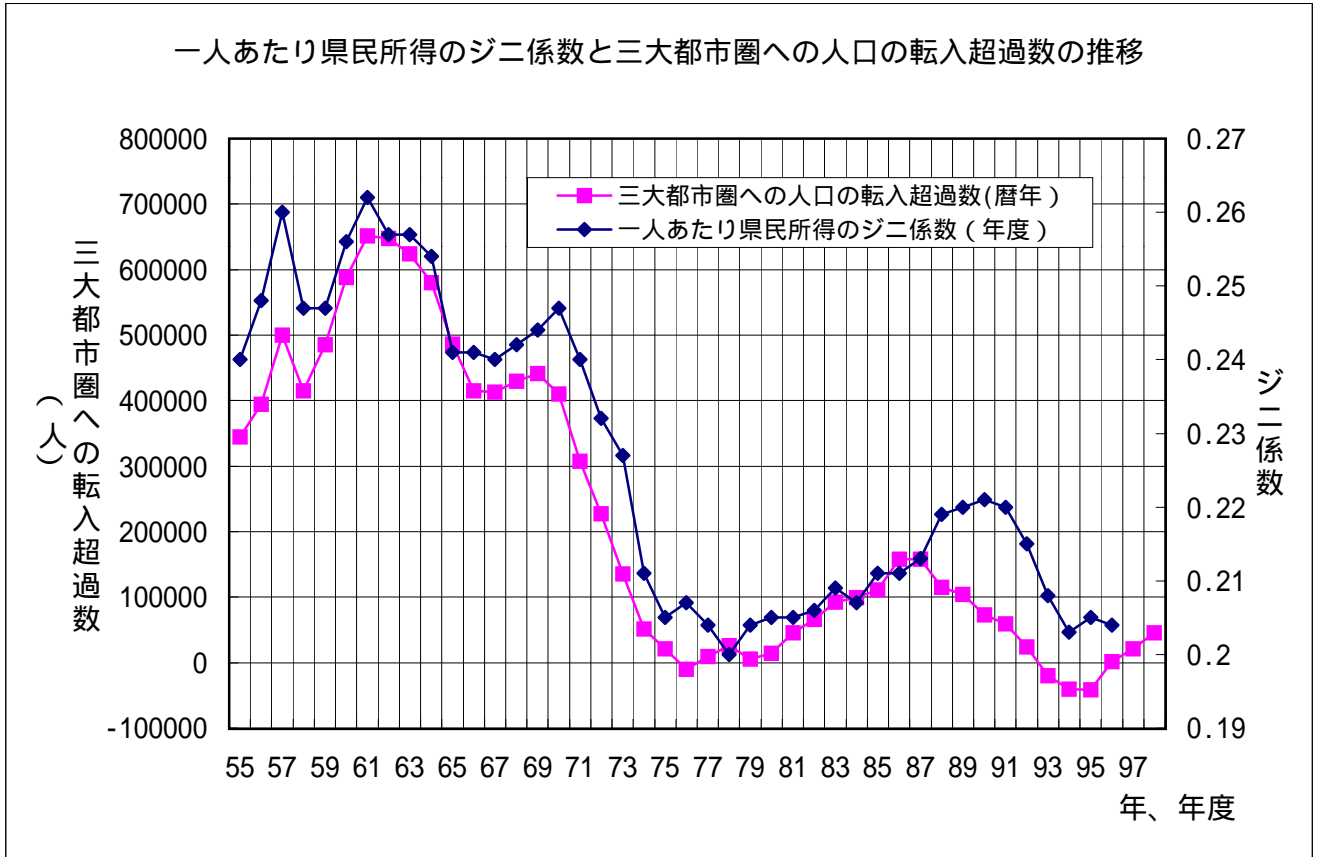
過去の国土計画と関係法令等について

国土計画等	<p>国土総合開発法 (昭和25年)  <b>特定地域総合開発計画</b>          ・特定地域として19地域を指定(昭和26年)          ・3地域を追加(昭和32年)</p> <p>全国総合開発計画 (昭和37年)          地域間の均衡ある発展</p> <p>新全国総合開発計画 (昭和44年)          豊かな環境の創造</p> <p>第三次全国総合開発計画 (昭和52年)          人間居住の総合的環境の整備</p> <p>第四次全国総合開発計画 (昭和62年)          多極分散型国土の形成</p> <p>21世紀の国土の  <b>グランデザイン</b>          (平成10年)          多極型国土構造を目指す          長期構想実現の基礎づくり</p>
国土利用計画法	<p>国土利用計画法 (昭和49年)  <b>第一次国土利用計画</b>          (昭和51年)          地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図る。</p> <p><b>第二次国土利用計画</b>          (昭和60年)          同左</p> <p><b>第三次国土利用計画</b>          (平成8年)          同左</p>
産業振興等	<p>民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法 (昭61)          総合保養地域整備法 (昭62)          多極分散型国土形成促進法 (昭63)          地方公共団体の整備及び産業施設設置の促進に関する法律(平4)          特定農村地域における農林業等の活性化のための整備の促進に関する法律(平)</p> <p>特定産業種の活性化に関する臨時措置法 (平9)          中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的促進に関する法律(平10)</p>
地域振興	<p>低開発地域工業開発促進法 (昭36)          新産業都市建設促進法 (昭37)          工業整備特別地域整備促進法 (昭39議)          農村地域工業等導入促進法 (昭46 昭63一部改正)          工業再配置促進法 (昭47)</p> <p>特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法 (昭27議)          離島振興法 (昭28議)          奄美群島振興開発特別措置法 (昭29議)          産炭地域振興臨時措置法 (昭36)          豪雪地帯対策特別措置法 (昭37議)          山村振興法 (昭40議)          小笠原諸島振興開発特別措置法 (昭44)</p> <p>半島振興法 (昭60議)          過疎地域活性化特別措置法 (平2議)</p>
社会資本整備計画	<p>交通安全施設整備事業に関する緊急措置法 (昭41)          住宅建設計画法 (昭41)          下水道整備緊急措置法 (昭42)          都市公園等整備緊急措置法 (昭47)          廃棄物処理施設整備緊急措置法 (昭47)          沿岸漁場整備緊急措置法 (昭49)</p> <p>道路整備緊急措置法 (昭33)          治山治水緊急措置法 (昭35)          港湾整備緊急措置法 (昭36)</p> <p>土地改良法 (昭24)          漁港法 (昭25議)          森林法 (昭26)</p>

注：(議)は議員立法  
 資料：国土庁「国土統計要覧」を基に国土庁計画・調整局作成

## 地域間格差（所得格差と生活水準の格差）

### 地域別所得格差と三大都市圏への人口の転入超過数の推移



### 一人あたり県民所得の上位5県平均と下位5県平均の格差 (倍)

1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
2.1	2.2	2.3	2.2	2.2	2.3	2.4	2.3	2.3	2.2	2.1	2.1	2.1	2.1
1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
2.1	2.1	2.0	1.9	1.9	1.7	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	1.7	1.6	1.7
1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6

出典：「県民経済計算報告」「県民経済計算年報」(経済企画庁)、「住民基本台帳人口移動報告」「国勢調査報告」(総務庁)に基づき国土庁計画・調整局作成。

(注1)ジニ係数の算出には沖縄県を含む。但し、1955年度～1970年度の沖縄県の人口は、1955年度、1960年度、1965年度、1970年の数値を基に5年間の平均増加率により各年度の人口を推計した。

(注2)三大都市圏への転入超過数の算出には、1955年から1972年までは沖縄県を含んでいない。

## 総合開発を通じた国土の均衡ある発展

## 全国総合開発計画における記述

## 1. 「第四次全国総合開発計画」における記述

## (全国総合開発計画)

昭和30年代前半、我が国は世界にもまれにみる高度成長の緒についた。この高度成長の過程で、東京、大阪へ若年層が大量に流入し、人口等の集中による密集の弊害、地域間格差などの諸問題が深刻化した。こうした状況を背景に昭和37年に全国総合開発計画が策定された。全国総合開発計画では、都市の過大化の防止と地域間の格差是正を図ることを目的として、東京、大阪、名古屋の既成の集積の効果を活用し難い地域を開発地域と位置付け、ここに工業開発拠点を整備すべきこと等を明らかにした。これは、新産業都市として実施に移され、工業の地方展開に大きな役割を演じた。

## (新全国総合開発計画)

予想を上回る高度成長は大都市への人口等の集中を更に助長し、過密・過疎問題が一層深刻化した。昭和44年に策定された新全国総合開発計画は、これらの問題の解決を図るため全国土に開発可能性を拡大することによる国土利用の均衡化を目指した。首都東京をはじめ、札幌から福岡の7大集積地を交通、通信網で結び国土の主軸を形成するとともに、これと各地域を縦横に連結することを主な内容とする新ネットワークの整備などの大規模開発プロジェクトの計画を明らかにした。この全国的なネットワークの整備も順次実施に移され、国土の主軸が形成されようとしている。

## (第3次全国総合開発計画)

昭和40年代後半に入り、我が国経済は第一次石油危機等を契機に安定成長軌道へと移行した。こうした中で、昭和52年に策定された第三次全国総合開発計画は、総合的な生活圈整備の立ち遅れを強く認識し、定住構想を計画方式として採用した。そして、大都市への人口と産業の集中を抑制し、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こととした。昭和50年代に入り、三大都市圏への人口集中は沈静化し、人口の地方定住が進展し、地域においては自らの創意工夫を生かしつつ地域づくりを進めようとする機運が高まり、地方における居住環境も向上するなど、定住構想は進展をみた。

## (第4次全国総合開発計画)

21世紀を展望すれば・・・技術革新・情報化の進展や急速な産業構造の変化が予想されること、・・・国民生活の質的向上と安全性への志向が強まること、・・・我が国が本格的に国際化することなど、経済社会の大きな変化が予想される。

(中略)

新たな国土計画を策定するに当たっては、・・・地域活性化のため工業の開発はか

りでなく、多様な産業振興施策の展開が必要なこと、・・・地方主要都市を連絡する全国的なネットワークを早期に完成させる必要があること、・・・などを今日的に認識する必要がある。さらに近年の東京を中心とした世界都市機能の集中や本格的な国際化の進展に適切に対処していく必要がある。このような諸点を踏まえ、引き続き国土の均衡ある発展を図ることを基本として、新たな国土計画を策定する。

(中略)

21世紀への国土づくりの指針として、・・・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多極分散型の国土を形成することを目標とする。

## 2. 「21世紀の国土のグランドデザイン」における記述

(21世紀の国土づくりの考え方)

国土構造形成の流れを望ましい方向に導くため、まず、東京を頂点に「中枢」とそれへの「依存」という関係を作り出してきた都市間の階層構造を「自立」と「相互補完」に基づくより水平的なネットワーク構造へと転換する。すなわち、「集中」と「巨大化」により集積効果を上げるのではなく、広い圏域において、それぞれに个性的な地域間の「連携」と「交流」により集積に替わる効果を発揮させる。

つぎに、生産、流通、消費を支える機能を効率的なものにしていくことが豊かな生活の基礎であるが、それにとどまることなく、自然環境を保全、回復する機能、新しい文化と生活様式を創造する機能を兼ね備えた多様性のある地域づくりを志向する。

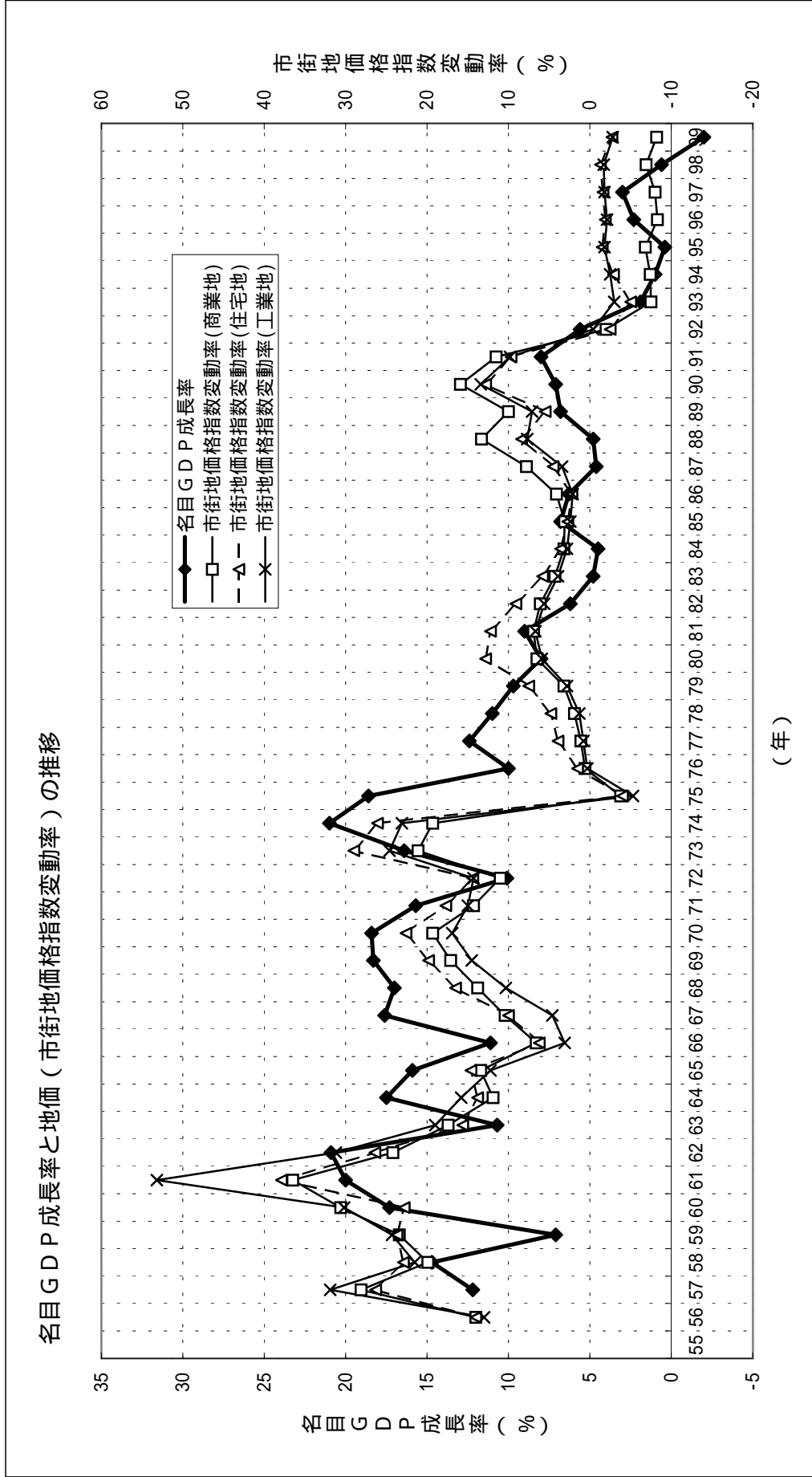
・・・

(国土軸形成の方向)

・・・これからの国土構造を規定していく要素として、20世紀の国土構造の形成を主導してきた人口と工業の集積の比重が下がり、文化と生活様式創造の基礎的条件である気候や風土等、そして、生態系のネットワーク、海域や水系を通じた自然環境の一体性、さらには、交流の歴史的蓄積と文化遺産、アジア・太平洋地域に占める地理的特性等が重要性を増していくこととなる。21世紀を通じて、この国土づくりの方向を維持するならば、これらの要素における共通性に根ざしたそれぞれに特色のある地域の連なりが、国土を構成する大括りな圏域としての輪郭を次第に明瞭にしていくとともに、相互補完によりそれぞれの特色を生かした連携を通じて国土空間を多様性のあるものにしていくこととなる。・・・太平洋ベルト地帯は明治以降100年を超す時間の経過の中で形成されてきたものである。同じように長期的な視野に立って新しい国土軸の形成に取り組み、一極一軸型の国土構造を多軸型のものに転換することによって、多様な地域特性を十全に展開させた国土の均衡ある発展を実現し、人々に多様な暮らしの選択可能性を提供することが21世紀における国土政策の基本方向である。



# 名目GDP成長率と地価（市街地価格指数変動率）の推移



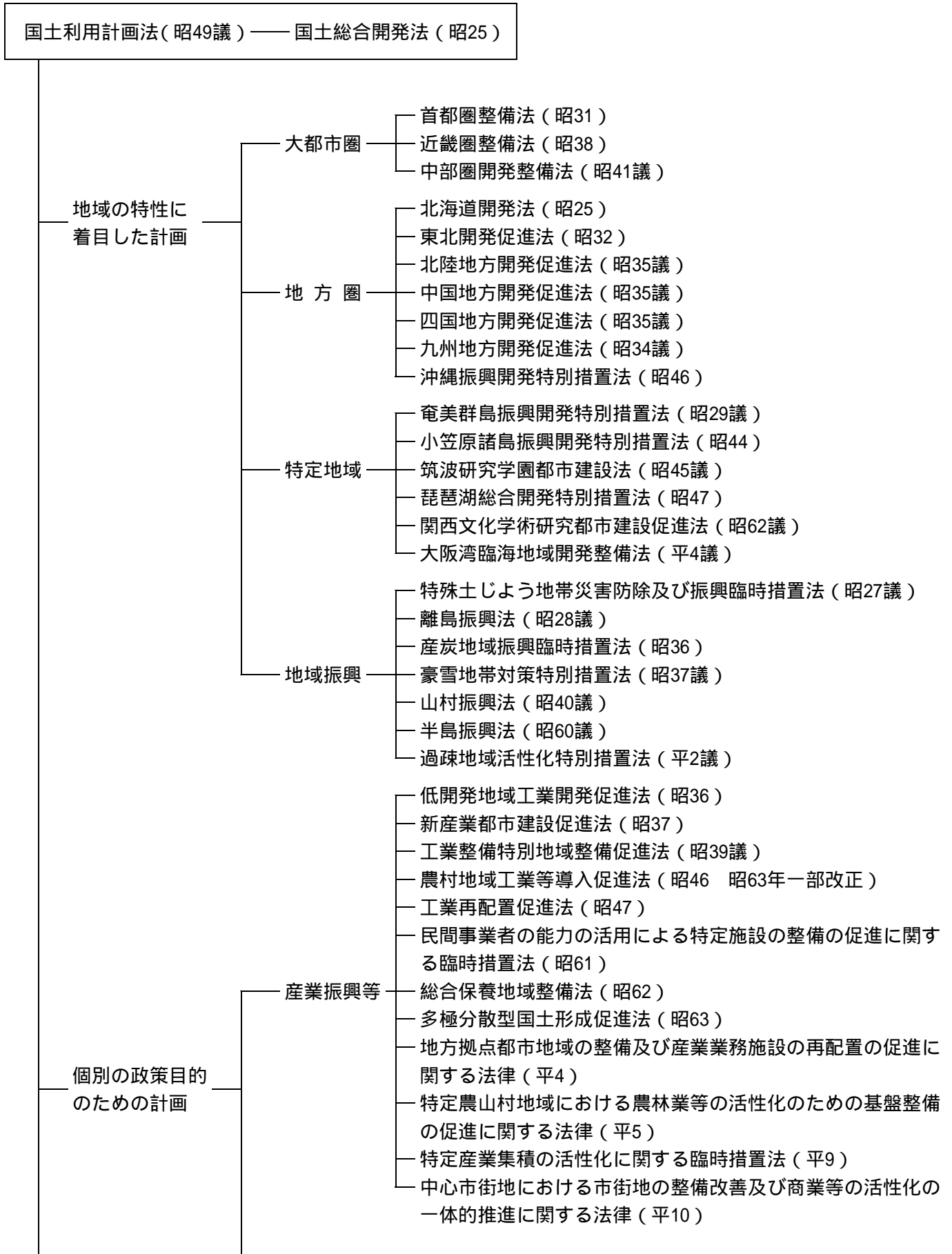
出典：(財)日本不動産研究所「市街地価格指数」、経済企画庁「国民経済計算」に基づき国土庁計画・調整局作成。

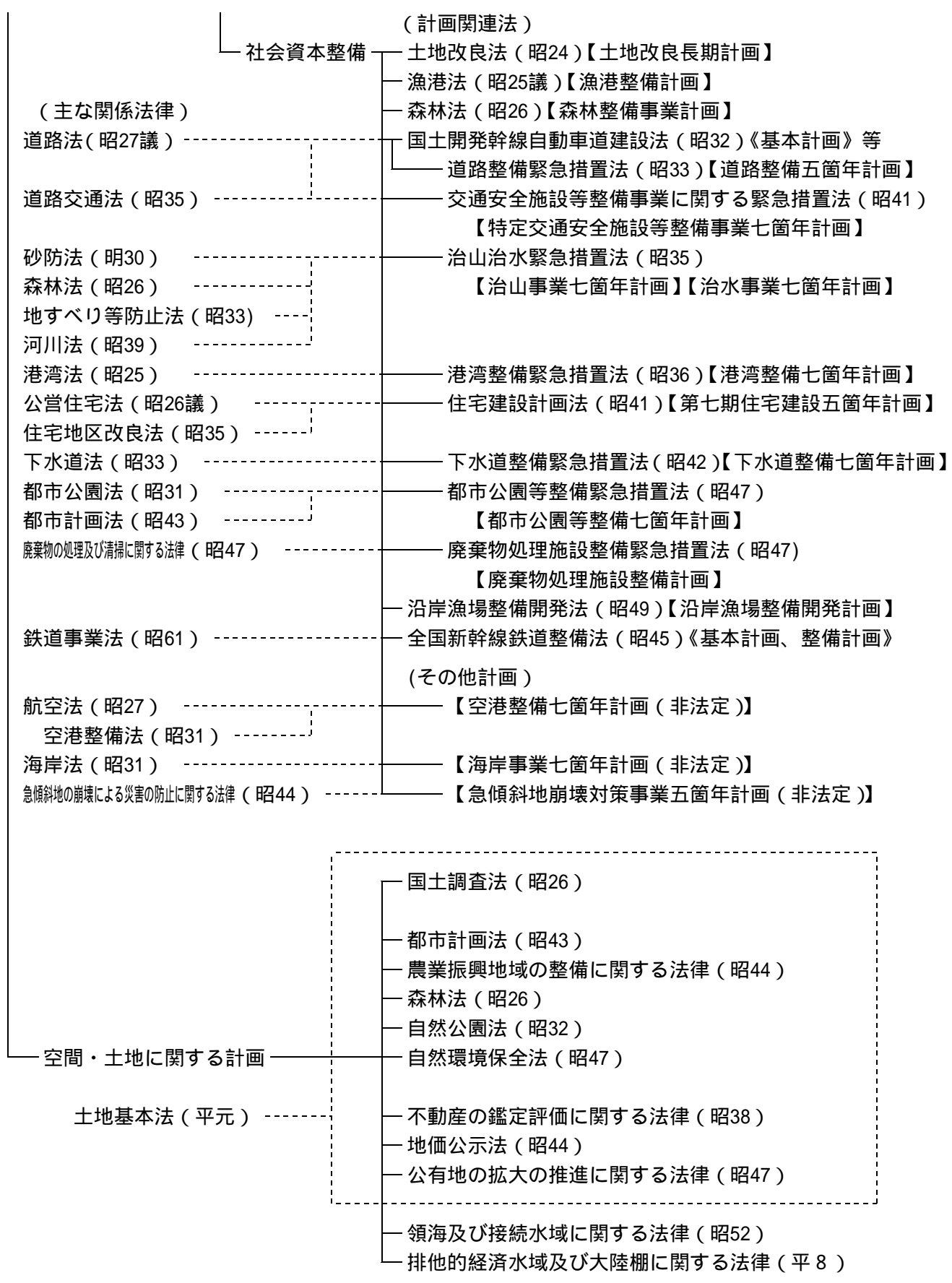
(注1)市街地価格指数変動率は各年3月における市街地価格指数の対前年同期変動率。

(注2)名目GDP成長率は、前年度の前年比をとっている(例えば、99年の値は、98年度の前年比)。

# 国土計画及び関係法令等の体系

注：(議)は議員立法





資料) 国土統計要覧等に基づき国土庁計画・調整局作成

## 新たな国土計画体系の確立

(「21世紀の国土のグランドデザイン」より抜粋)

「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」

### 第1部 国土計画の基本的考え方

#### 第3章 計画の実現に向けた取組

##### 第3節 制度・体制の整備

#### 4 新たな国土計画体系の確立

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、以下に掲げるような21世紀に向けた新たな要請にこたえ得る国土計画体系の確立を目指す。

##### (国土計画の理念)

国土計画の理念は、国土の開発のみにとどまらず、国土の利用や保全にまで広がる広汎なものとなっている。国民の価値観の多様化や経済社会情勢の変化に的確に対応しつつ新しい時代の国土づくりを進めるため、これらを総合的な理念として国土計画体系に明確に位置付ける。

##### (諸改革を踏まえた対応)

地方分権、行政改革等の諸改革を踏まえ、国土計画における全国計画と地方計画の位置付け及び役割の明確化、多様な主体の意見を反映し得るような計画策定手続の整備等を図る。

##### (指針性の充実)

国土基盤整備を重点的かつ効率的に行う観点から、また、地域のニーズに応じた国土づくりを行う観点から、国土の開発、利用及び保全に関する他の計画との関係で、国土計画の内容が実効あるものとなるよう、指針性の充実を図る。

なお、地域開発に係る諸法令の下での計画体系については、それぞれに異なる目的、意義等を有するものであるが、時代の変化にともなう新たな政策的要請への対応が求められる。このため、今後、新たな国土計画の理念や国土計画体系の明確化をも踏まえ、そのあり方を検討する。

## 第2次地方分権推進計画（平成11年3月閣議決定）抜粋

## 第4 国が策定又は関与する各種開発・整備計画の見直し

以下の事項について、今後、国土計画体系の見直しを行う中で、国土審議会等において速やかに検討を行い、結論を得て、その結論に基づいて必要な措置を講ずる。

なお、北海道及び沖縄県の区域においては、その特殊事情にかんがみ、様々な特例制度が設けられているところであるので、北海道総合開発計画及び沖縄振興開発計画の在り方については、別途検討することとする。

## 1 国土総合開発計画及び国土利用計画の見直し

(1) 次の事項については、現在国土審議会において今後概ね2年を目途に進められている21世紀の国土計画の在り方についての調査審議の中で検討し、その結果を踏まえ、結論を得ることとする。

ア 全国総合開発計画は、国土づくりの基本的な将来構想・理念及びそれを実現するための課題や施策を示すとともに、その計画内容については、地方公共団体の計画機能を阻害することのないよう、国が本来果たすべき役割に係る事項に重点化すること。

また、全国総合開発計画は、地方公共団体が行う施策との関係では、地方公共団体が主体的に地域づくりを進める上での指針を示すものであるとの位置付けを法制上明確にすること。

イ 全国総合開発計画の策定過程において地方公共団体の意見を聴取する仕組みを法令上設けること。

ウ 国土の利用に関して、全国総合開発計画と国土利用計画の連関性をより実効あるものとするため、国土総合開発法及び国土利用計画法の在り方について、総合的かつ抜本的に見直すこと。

(2) 今後の課題として、都道府県及び市町村が各種土地利用の調整や規制の基本となる土地利用に関する総合計画を策定できるよう、土地利用に関する諸制度に関し、個別法に基づく土地利用に係る要件が比較的緩い地域（いわゆる「計画白地地域」）における土地利用整序の確保等をはじめとした総合的な観点からの見直しについて検討することとする。

## 2 大都市圏整備計画及び地方開発促進計画の見直し

### 2の1 大都市圏整備計画の見直し

- (1) 首都圏基本計画及び首都圏整備計画並びに近畿圏基本整備計画については、1(1)における検討状況等をも踏まえ、三大都市圏それぞれの位置付けの明確化を図りつつ、関係都府県が、その協議により計画に盛り込む内容の案を作成し、内閣総理大臣がこの案に基づいて必要な追加及び修正を行い、決定する仕組みとする。
- (2) 首都圏事業計画、近畿圏事業計画及び中部圏事業計画の作成に係る事務の合理化を平成11年中に図る。特に、地方公共団体が行う施策に係る部分については、そのフォローアップ機能を果たすための必要最小限の事務に限定することとし、地方公共団体の事務負担の軽減を図る。

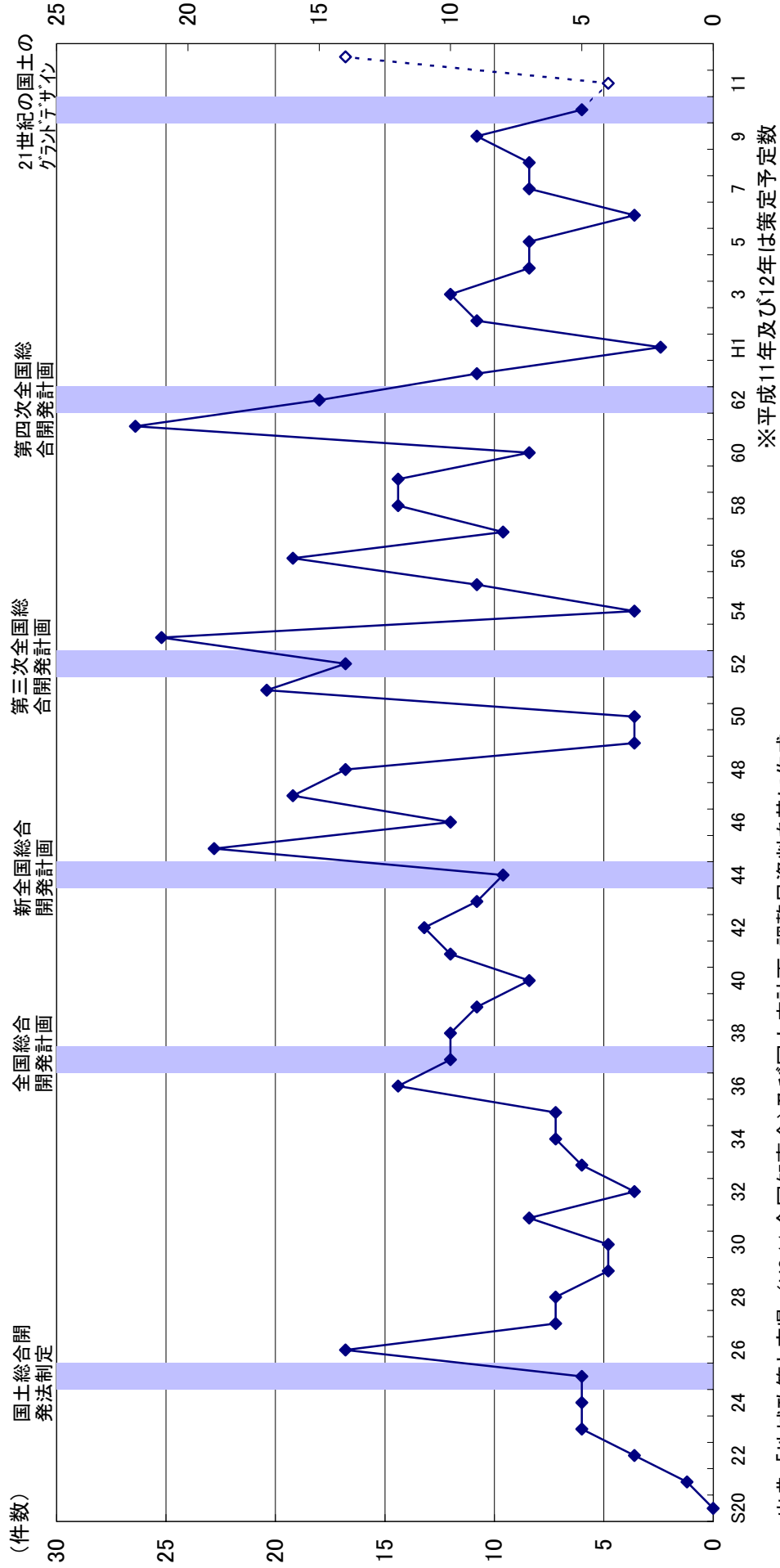
### 2の2 地方開発促進計画の見直し

地方開発促進計画については、1(1)における検討状況等をも踏まえ、関係県が、その協議により計画に盛り込む内容の案を作成し、内閣総理大臣がこの案に基づいて必要な追加及び修正を行い、作成する仕組みとする。

地方開発促進計画とは、東北開発促進計画、北陸地方開発促進計画、中国地方開発促進計画、四国地方開発促進計画及び九州地方開発促進計画をいう。

# 地方公共団体における全国総合開発計画の役割

## 都道府県長期計画策定数の推移



出典：「地域政策と府県」(H2.11.全国知事会)及び国土庁計画・調整局資料を基に作成

※平成11年及び12年は策定予定数

# 行政界を越える広域計画 / 連携の概観

制度根拠法律	計画対象区域	計画名	国の関与	策定主体 / 連携主体	具体例		その他
					計画名	計画内容 / 連携内容	
任意	複数市町村	大都市圏整備計画	整備計画・事業計画等の策定 財政上の特別措置等 事業計画作成、調整等	内閣総理大臣（中部圏の場合：関係県と中部開発整備地方協議会が計画案の作成に関与）	首都圏整備計画 近畿圏開発計画 中部圏開発整備計画	圏域整備の基本事項 道路、交通施設、通信基盤等公共施設等の整備に関する事項	
		特定地域総合開発計画	計画作成経費の補助、計画実施の調整・勧告 計画実施経費の確保	内閣総理大臣が地域指定、関係都府県の協議により作成	東北、北陸、中国、四国、九州各地方開発促進計画	土地、水、山林、鉱物、電力その他の資源の総合的開発の促進に関する事項	
		地方総合開発計画	計画作成経費の補助、計画実施の調整・勧告	関係都府県の協議により作成	策定実績なし	資源の開発が十分に行われていない地域、特に災害の防除を必要とする地域又は都市及びこれに隣接する地域における天然資源の利用等	国土総合開発法に基づく計画
任意	複数市町村	広域連合が作成する計画		広域連合が作成	ふるさと市町村圏計画	上田地域広域連合における圏域の振興発展の将来像、施策の大綱、個別事業の内容、実施主体、事業費、財源等	国土総合開発法に基づく計画
		地域戦略プラン	地域戦略プラン推進連絡会議の設置、資料提供・助言、国庫補助事業として重点的な支援、事業の円滑な推進のための予算措置、地方財政措置等による支援	複数市町村	いのち交流村みちのく悠遊快旅プラン 綾瀬川ワースト1脱却プラン	北上川流域市町村連携協議会（34市町村）において北上川流域の連携ネットワークを有効に活用し、流域の整備、道路網・情報ネットワークの整備、イベント等の環境整備等を推進 都市化の進展による緑地や水辺等の減少、生活・産業排水等による水質汚濁、水生生物の生息環境の喪失など自然環境の悪化を改善するため、水質浄化施設の設置、ヒオトーブ公園の整備、などを一体となって推進し、生態系保全再生空間を創造。	岩手県、宮城県にまたがる計画 東京都、埼玉県にまたがる計画
任意	複数道府県	地域連携構想等	官の町村で構成。県知事は顧問として加わり。	三遠南信地域交流ネットワーク会議（59市町村）	三遠南信地域交流ネットワーク計画	住民レベルの交流促進を通じた三遠南信地域連携軸の構築を目標、連携促進プロジェクトとして三遠信自動車道、第2東名高速等の建設	市町村の自主的な連携による計画
		地域連携構想	官民共同で作成 関係市長が構成員、中四国セトリルト地域連携推進協議会（島根、広島、愛媛、高知各県所在） 青函インターローグ交流圏構想推進協議会（北海道・青森県の産業、教育・文化、行政の関係機関47団体。県道が機関として加入。） 東北インテリジェント・コスモス構想7県協議会（関係首長、産業界、学会で構成）	中四国地域連携構想推進会議（関係首長が構成員）、中四国セトリルト地域連携推進協議会（島根、広島、愛媛、高知各県所在）	中四国地域連携構想	研究開発能力の向上・新産業の創造、国際交流・物流、広域観光文化圏、生活・文化交流、医療・福祉	既存のブロックとは異なる区域を対象とした構想
任意	複数道府県	地域連携構想	青函インターローグ交流圏構想推進協議会（北海道・青森県の産業、教育・文化、行政の関係機関47団体。県道が機関として加入。） 東北インテリジェント・コスモス構想7県協議会（関係首長、産業界、学会で構成）	青函インターローグ交流圏構想	青函インターローグ交流圏構想	圏域住民の一体感醸成のための象徴的なイベント実施、交流プロジェクト（青函広域観光圏の形成等）の段階的な実施	既存のブロックとは異なる区域を対象とした構想
		地域連携構想	東北インテリジェント・コスモス構想7県協議会（関係首長、産業界、学会で構成）	東北インテリジェント・コスモス構想	東北地方全体が日本の頭脳（研究開発）と産業開発の国際拠点となる未来型産業社会を形成する	東北地方全体が日本の頭脳（研究開発）と産業開発の国際拠点となる未来型産業社会を形成する	既存のブロックと構想区域がほぼ合致



更新費及び維持補修費の将来予測（実質：1990暦年基準）

（単位：兆円）

	年度	公的固定資本形成（IG）						維持補修費
		（合計）	新設改良費 -更新費	IGに占める シェア（%）	更新費	IGに占める シェア（%）	災害復旧費	
実績	1980	26.4	25.0	94.6	0.9	3.3	0.6	2.1
	1990	28.4	27.1	95.6	0.4	1.4	0.8	3.0
	1997	39.3	36.0	91.5	2.7	6.8	0.7	4.1
ケース1	2000	42.1	37.2	88.5	4.1	9.8	0.7	4.5
	2010	49.3	32.8	66.5	15.7	31.7	0.8	5.7
	2020	49.3	26.5	53.8	21.9	44.5	0.8	6.6
ケース2	2000	42.1	37.2	88.5	4.1	9.8	0.7	4.5
	2010	50.8	34.3	67.5	15.7	30.8	0.9	5.8
	2020	56.1	33.2	59.2	21.9	39.1	1.0	6.8
ケース3	2000	42.1	37.2	88.5	4.1	9.8	0.7	4.5
	2010	52.3	35.8	68.4	15.7	29.9	0.9	5.8
	2020	63.8	40.8	63.9	21.9	34.4	1.1	7.0

資料：経済企画庁「日本の社会資本」（1998）、「国民経済計算年報」をもとに国土庁計画・調整局推計

注：1. 将来予測の方法は経済企画庁「日本の社会資本」（1998）に概ね倣った。

2. 「更新費」「災害復旧費」「維持補修費」については、以下の通り。

「更新費」…耐用年数を経過した過去の設備投資の除却分に等しいと仮定した。

「災害復旧費」…被災前の原形に復旧するための費用

「維持補修費」…施設の設計時に期待された機能を耐用年数の期間維持するための費用。なお、維持補修費はIGには含まれない。

3. 公的固定資本形成の将来予測においては、2007年度までは、1997年改定後の公共投資基本計画（1995年度～2007年度において、おおむね600兆円の公共投資を行うこととなっている）に整合するように、年率2.3%の伸びを設定。2008年度以降については、

「ケース1」…2008年度以降は実質伸び率 0%

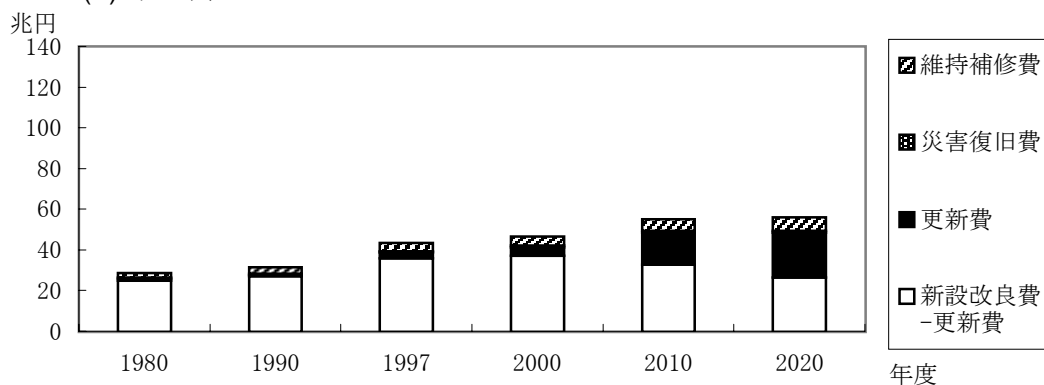
「ケース2」…2008年度以降は実質年率1%で伸びる

「ケース3」…2008年度以降は実質年率2%で伸びる

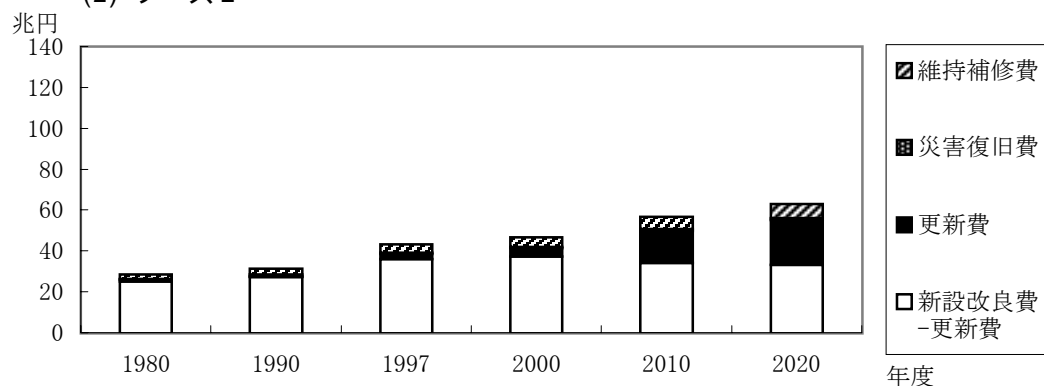
の3ケースを設定。

## 投資額に占める維持更新費の推移(試算値)(実質：1990暦年基準)

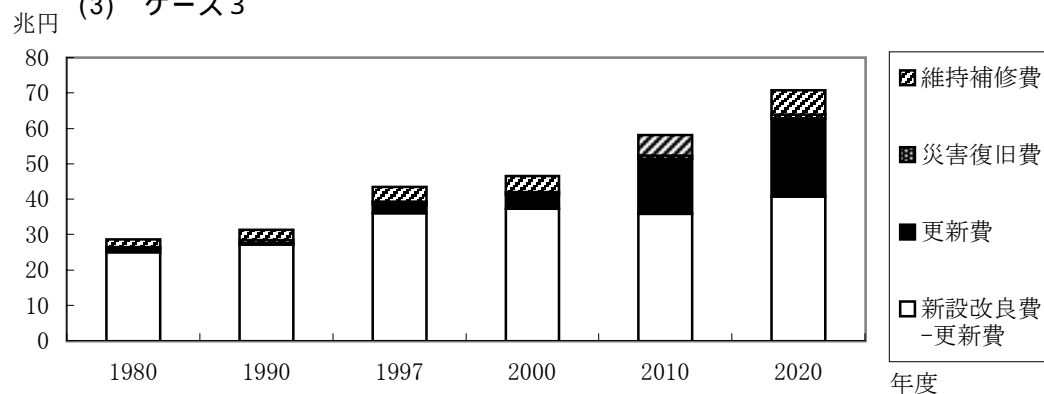
(1) ケース 1



(2) ケース 2



(3) ケース 3



資料：経済企画庁「日本の社会資本」(1998)、「国民経済計算年報」をもとに国土庁計画・調整局推計

注：1. 将来予測の方法は経済企画庁「日本の社会資本」(1998)に概ね倣った。

2. 「更新費」「災害復旧費」「維持補修費」については、以下の通り。

「更新費」...耐用年数を経過した過去の設備投資の除却分に等しいと仮定した。

「災害復旧費」...被災前の原形に復旧するための費用

「維持補修費」...施設の設計時に期待された機能を耐用年数の期間維持するための費用。なお、維持補修費はIGには含まれない。

3. 公的固定資本形成の将来予測においては、2007年度までは、1997年改定後の公共投資基本計画(1995年度～2007年度において、おおむね600兆円の公共投資を行うこととなっている)に整合するように、年率2.3%の伸びを設定。2008年度以降については、

「ケース1」...2008年度以降は実質伸び率 0%

「ケース2」...2008年度以降は実質年率1%で伸びる

「ケース3」...2008年度以降は実質年率2%で伸びる

の3ケースを設定。

各全総計画 における主な目標値または予測値

.....記載あり、×.....記載なし

	ランドデザイン	四全総	三全総	二全総	一全総
全国・ブロック別人口	×				
D I D人口	×			7大都市圏人口	×
世帯数	×				×
国民総生活時間	×				×
経済規模（目標年次の実質G N P）	×				×
投資規模	×				×
労働力人口（全国）	×				×
"    （地域）	×			×	×
産業構造	×				×
産業別就業構造（全国）	×				×
"    （地域）	×		×	×	×
職業別就業構造（全国）	×		×		×
"    （地域）	×		×	×	×
所得格差	×			×	
旅客輸送量	×			×	
貨物輸送量	×			×	
情報交流量	×		×	×	×
高規格幹線道路網整備目標				×	×
住宅戸数	×				（地域配分のみ）
住宅面積	×				×
住宅用地面積	×				×
全国・ブロック別水需要	×		（水資源貯存量のみ）	×	
エネルギー需要	×	×			（電力のみ）

（注）1．特に明示していない項目は全国値のみ。

2．（地域）とあるのは、何らかの地域区分で数値が記載されているもの。

国土利用計画（全国計画）概要の比較

	国土利用計画	第二次国土利用計画	第三次国土利用計画
閣議決定	昭和51年5月18日	昭和60年12月17日	平成8年2月23日
1. 国土の利用に関する基本構想（基本理念）	(1) 国土利用の基本方針 ・地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図る	(1) 国土利用の基本方針 ・同左	(1) 国土利用の基本方針 ・同左
(基本的条件)	・引き続き人口が増加し、都市化が進展し、経済社会活動が拡大することを考慮	・人口は、21世紀初頭には減少局面、都市化は進展の速度を緩め、経済諸活動は安定的に推移。当面の10年間は、 <u>都市化の進展、経済諸活動の拡大等が進むと予測</u>	・高齢化、少子化の中で、人口の増勢は大幅に鈍化、都市化は地方都市が拠点性を高めるが、全体としては進展の速度は緩まる。経済諸活動は、 <u>構造変化を伴いながら、成熟化に向かうと予測</u>
(土地需要)	・土地需要については、極力土地の有効利用を促進し、可能な限り、その節減を図らねばならない	・土地需要の量的調整に関しては、増勢は鈍化するものの、 <u>なお増加する都市的土地利用について高度利用を促進することにより効率化を図る。自然の土地利用については、自然循環システムの維持に配慮し、適正な保全を図る。</u>	・土地需要の量的調整に関しては、増勢は鈍化するものの、 <u>なお増加する都市的土地利用について高度利用及び低未利用地の有効利用を促進する。自然の土地利用については、自然循環システムの維持に配慮し、適正な保全と耕作放棄地の適切な利用を図る。</u>
(土地利用の転換)	・土地利用の転換については、土地利用の可逆性が容易に得られないこと及び利用の転換に限界があることに鑑み、計画的な調整を図りつつ、慎重に行う	・土地利用の転換については、土地利用の可逆性が容易に得られないこと等に鑑みから計画的かつ慎重に行う	・土地利用の転換については、 <u>土地利用の可逆性が容易に得られないことかつ生態系をはじめとする循環系に影響を与えることから計画的かつ慎重に行う。</u>
(質的向上)		・国土利用の質的向上に関しては、災害に対して脆弱な構造を持つ国土構造に鑑み、安全性を強化することが重要。 <u>快適性及び健康性については、地域の自然的及び社会的条件に則しつつ、国土の形成を図る必要がある</u>	・国土利用の質的向上に関しては、 <u>状況の変化を踏まえ、安全で安心できる、自然と共生する持続可能な、美しくゆとりある国土利用</u> といった観点が重要である。
(課題の実現)		・課題の実現に当たっては、低未利用地の利用促進を図るとともに、都市的及び自然的土地利用が混在する地域における利用区分ごとの土地の適切な配置と組合せの確保を図る	・課題の実現に当たっては、低未利用地の利用促進を図るとともに、都市的土地利用と自然的土地利用が混在する地域における利用区分ごとの土地の適切な配置と組合せの確保を図る
(配慮事項)			・今後の国土の利用に当たっては、 <u>首都機能移転及び地方分権の進捗状況を踏まえる必要がある</u>
	(2) 利用区分別の国土利用の基本方向 ・農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、住宅地、工業用地、文教施設等、海岸及び沿岸域の基本方向を定める	(3) 地域類型別の国土利用の基本方向 ・都市、農山漁村についての方向  (2) 利用区分別の国土利用の基本方向 ・農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、住宅地、工業用地、その他の宅地、文教施設等、海岸及び沿岸域の基本方向を定める	(2) 地域類型別の国土利用の基本方向 ・都市、農山漁村、自然維持地域についての方向  (3) 利用区分別の国土利用の基本方向 ・農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、住宅地、工業用地、その他の宅地、文教施設、 <u>環境衛生施設等、レクリエーション用地、低未利用地、沿岸域の基本方向を定める</u>

	国土利用計画	第二次国土利用計画	第三次国土利用計画
2. 利用区分ごとと規模目標及び地域別概要	<p>(1) 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・目標年次は、昭和60年</li> <li>・基準年次は、昭和47年</li> <li>・規模の目標は別表</li> </ul> <p>(2) 地域別の概要</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の区分は、三大都市圏と地方圏</li> <li>・利用区分は、農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、宅地、その他、市街地の概要等を記述</li> </ul>	<p>(1) 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・目標年次は、昭和70年</li> <li>・基準年次は、昭和57年</li> <li>・規模の目標は別表</li> </ul> <p>(2) 地域別の概要</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の区分は、三大都市圏と地方圏</li> <li>・利用区分は、農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、宅地、その他、市街地の概要等を記述</li> </ul>	<p>(1) 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・目標年次は、平成17年</li> <li>・基準年次は、平成4年</li> <li>・規模の目標は別表</li> </ul> <p>(2) 地域別の概要</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の区分は、三大都市圏と地方圏</li> <li>・利用区分は、農用地、森林、原野、水面・河川・水路、道路、宅地、その他、市街地の概要等を記述</li> </ul>
3. 必要な措置の概要	<p>(1) 国土利用計画法等の適切な運用</p> <p>(2) 地域整備施策の推進</p> <p>(3) 土地利用に係る環境の保全及び安全の確保</p> <p>(4) 土地利用の転換の適正化</p> <p>(5) 土地の有効利用の促進</p> <p>(6) 国土に関する調査の推進</p>	<p>(1) 国土利用計画法等の適切な運用</p> <p>(2) 地域整備施策の推進</p> <p>(3) 国土の保全と安全性の確保</p> <p>(4) 環境の保全と国土の快適性及び健康性の確保</p> <p>(5) 土地利用の転換の適正化</p> <p>(6) 土地の有効利用の促進</p> <p>(7) 国土に関する調査の推進及び成果の普及啓発</p>	<p>(1) 公共の福祉の優先</p> <p>(2) 国土利用計画法等の適切な運用</p> <p>(3) 地域整備施策の推進</p> <p>(4) 国土の保全と安全性の確保</p> <p>(5) 環境の保全と美しい国土の形成</p> <p>(6) 土地利用の転換の適正化</p> <p>(7) 土地の有効利用の促進</p> <p>(8) 国土に関する調査の推進及び成果の普及啓発</p> <p>(9) 指標の活用</p>

諸外国の国土計画関連制度

	諸計画等	中央政府が策定する計画等の役割	基本法等における理念等	近年の制度改正等の特徴
ド イ ツ	国土整備の理念・原則 国土整備政策基本方針 — 州計画 — 地域計画 — 市町村計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>国土整備の理念・原則、手続き等を法律で規定</li> <li>各州は州計画を定めるに当たり、同法の理念、原則、手続き等を踏まえる</li> <li>連邦政府は、州と協力し、連邦全体に係る政策基本方針を策定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国土整備法の理念 &gt;</li> <li>総合的・上位的な州計画等を通じ、全国及び各地域を開発・整備・保全</li> <li>社会経済的要請とエコロジカルな機能を調和させ、広域的にバランスのとれた持続可能な地域開発</li> <li>全地域に同等の生活環境を提供</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国土整備法の一部改正(1997) &gt;</li> <li>基本理念として以下を盛り込む 将来世代への責任など持続可能性 経済発展を促す立地条件 各地域の多様性の強化</li> <li>州の計画事項をより具体的に規定</li> </ul>
イ ギ リ ス	計画政策指針 ( PPG ) — 地方圏計画指針 ( RPG ) ( 地域開発戦略 ) — 自治体開発計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>政府は、分野別施策の全国統一的指針 ( PPG ) を策定</li> <li>各政府地方局は、当該地方圏の総合的指針 ( RPG ) を策定</li> <li>各地域開発庁 ( RDA ) は、当該地方圏の地域開発戦略を策定、 RPG と補完的な関係を持つ</li> <li>地方自治体は開発計画の策定にあたって、これら指針を尊重</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PPG 1 ( 政策原則 ) ( 1997 ) の考え方 &gt;</li> <li>持続可能な開発に則った、住宅や建物の供給や投資・雇用の創出</li> <li>環境やアメニティの保護を図りつつ、積極的に競争力を促進</li> <li>持続可能な開発、中心市街地等の機能強化、よいデザインが重要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方圏計画方針 ( RPG ) の改革 &gt;</li> <li>重要な経済開発の配置を位置づけ</li> <li>地域の総合交通戦略を盛り込む</li> <li>原案を自治体等と共同作成する</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>各地域の競争力の強化 ( 1999 ) &gt;</li> <li>各地方圏に地域開発庁 ( RDA ) を設置</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>国家方針の明示 &gt;</li> <li>全国に影響を及ぼす施設整備について国家方針の明示を検討中</li> </ul>
フ ラ ン ス	国土整備開発の理念・戦略 — 総合サービス計画 — 州開発整備計画 ( 計画契約 ) 特定地域整備指針 — 自治体土地利用計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>国土の持続可能な整備開発の理念、戦略等を法律で規定</li> <li>政府は、9つの分野別総合サービス計画を策定</li> <li>各州は、州整備開発計画を策定するにあたり、総合サービス計画を考慮</li> <li>政府と各州は5年間程度に渡る事業計画と費用負担の割合を契約</li> <li>政府は一定地域の整備方針を定め、自治体土地利用計画はこれに適合</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国土整備開発基本法の理念 &gt;</li> <li>社会の発展、経済効率及び環境の保護を調和させ、国土全体のバランスのとれた発展を実現</li> <li>雇用の創出及び国富の増大をもたらす条件を整備</li> <li>将来の世代に自然環境の質と多様性を保存しつつ地域間格差を是正</li> <li>知識やサービスへのアクセス機会など国民間の機会の平等を保証</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国土整備開発基本法の一部改正 ( 1999 ) &gt;</li> <li>持続可能な開発の概念を導入</li> <li>国民にサービスへのアクセス機会を効率的に提供する総合サービス計画を導入</li> <li>複数州による計画策定が可能</li> <li>複数のコミュニティが連携する特別地域、都市圏等新たな地域形成の促進</li> </ul>

	諸計画等	中央政府が策定する計画等の役割	基本法等における理念等	近年の制度改正等の特徴
オ ラ ン ダ	(国土計画重要決定) 国土計画方針文書 分野別計画 国家重要プロジェクト   州計画   市町村土地利用計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>国土計画方針文書、州計画、市町村土地利用計画等の策定を法律で規定</li> <li>国土計画方針文書等の重要決定については、政府が原案を作成し、国会が審議し、承認する</li> <li>国土計画方針文書は、州等を直接拘束するものではない</li> <li>国家重要プロジェクトは、州等に対し拘束的である</li> </ul>	<第4次国土計画方針文書(1993)に示された課題> <ul style="list-style-type: none"> <li>持続可能な開発</li> <li>競争力のある経済</li> <li>住宅供給の増加</li> <li>国土の多様性に対する脅威</li> <li>地方部の危機</li> <li>ヨーロッパ統合における中心的な役割</li> </ul>	<国の市町村等への介入強化(1994)> <ul style="list-style-type: none"> <li>重要プロジェクトの推進のため、必要に応じて、政府が、市町村土地利用計画の策定、州の許可行為に介入できる制度が設けられた</li> </ul> <市民の意見具申制度の創設(1994)> <ul style="list-style-type: none"> <li>市民が公的機関の判断に対して意見や抗議を申し入れる制度が設けられた</li> </ul>
E U	ヨーロッパ国土開発展望(ESDP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1999年にヨーロッパの国土計画担当大臣の非公式会合にて合意された文書</li> <li>EU全土の長期的な開発の課題とそれに対処するためのEU、各国政府、地方自治体等の役割を提案</li> <li>法的な拘束力を有するものではなく、EU、各国政府、地方自治体等の自主的な取り組みを促すもの</li> </ul>	<ESDPの基本目標> <ul style="list-style-type: none"> <li>EU全土において、経済的社会的結束を強化しつつ、バランスのとれた持続可能な開発を達成する</li> </ul> <ESDP政策ガイドラインの考え方> <ul style="list-style-type: none"> <li>多核でバランスのとれた国土・地域開発</li> <li>インフラ及び知的機会へのアクセスの均衡化</li> <li>自然・文化遺産の賢明な管理</li> </ul>	<EU条約における関連事項の経緯> <ul style="list-style-type: none"> <li>マーストリヒト条約(1992)において、経済社会的結束が盛り込まれる</li> <li>アムステルダム条約(1997)において、バランスのとれた持続可能な開発が盛り込まれる</li> </ul>