

新しい国土形成計画について

国土交通省国土計画局総合計画課

国土交通省においては、我が国が人口減少時代を迎えようとしている今日、新たな時代の要請に的確に対応した国土計画制度とするため、これまでの国土総合開発法を抜本的に改正し、国土総合開発計画に代えて、新たに国土形成計画を策定することとした。ここでは、新たな国土計画制度について御報告するとともに、今後の国土形成計画の策定に向けた取り組みについて御紹介することとしたい。

1. これまでの国土計画の経緯

国土計画は、土地、水、自然、社会資本、産業集積、文化、人材等によって構成される国土の望ましい姿を示す長期的、総合的、空間的な計画である。

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（図表1）。

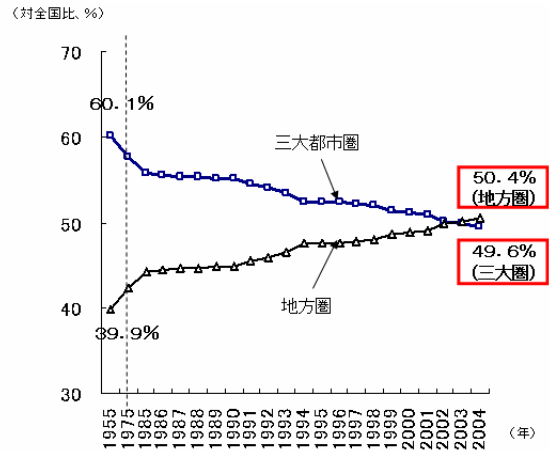
図表1 全国総合開発計画の比較

| | 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 |
| 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 形成の基礎づくり |
| 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应的に開発をすすめる、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。 | 定住構想 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 一多様な主体の参加と地域連携による国土づくり(4つの戦略) 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、有効活用) 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) |

これまで5次にわたり策定されてきた全総計画は、その時々時代の要請に応じた諸問題の解決に向けて策定、推進されてきた。戦後半世紀を経て、国土全体では工場・教育機関等の地方分散(図表2)、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みれば、大都市への急激な人口流入傾向が収束に向かい(図表3)、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

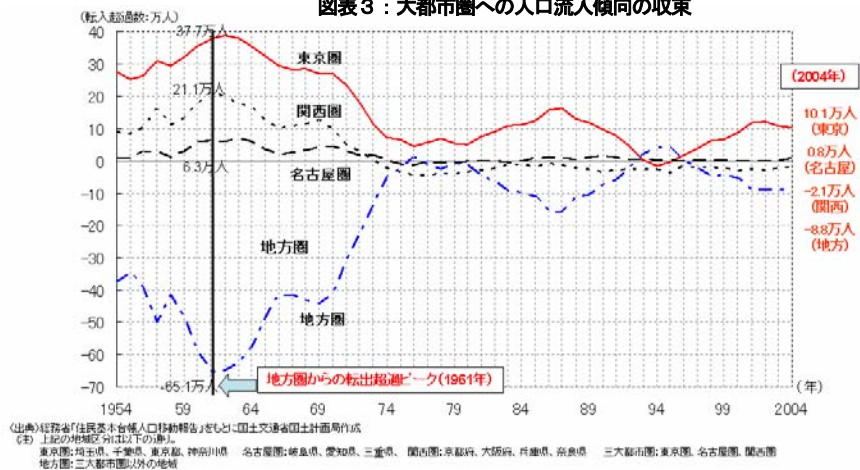
しさを地域の個性ある文化の創造、自然との共生に関心を向けるゆとりが生まれている。しかしながら、今なお東京と太平洋ベルト地帯に偏った一極一軸構造が是正されているとは言い難く、地方圏では、依然として過疎に苦しむ地域は多く、地方都市では中心市街地の空洞化が大きな問題となっている。大都市では防災上、居住環境上の課題を抱えている。密集市街地の整備改善などの課題が残されている。さらに、都市郊外部での市街地の拡大・拡散や農山村での周辺との調和に欠けた土地利用に伴い国土全体の景観が混乱していることや、土壌汚染、水質汚染、不法投棄が社会問題化している。

図表2：工業出荷額の地域別シェアの推移



(出典) 経済産業省「工業統計表」より国土交通省国土計画局作成
 (注) 三大都市圏: 東京圏(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)
 関西圏(京都府、大阪府、兵庫県、奈良県)
 名古屋圏(岐阜県、愛知県、三重県)

図表3：大都市圏への人口流入傾向の収束



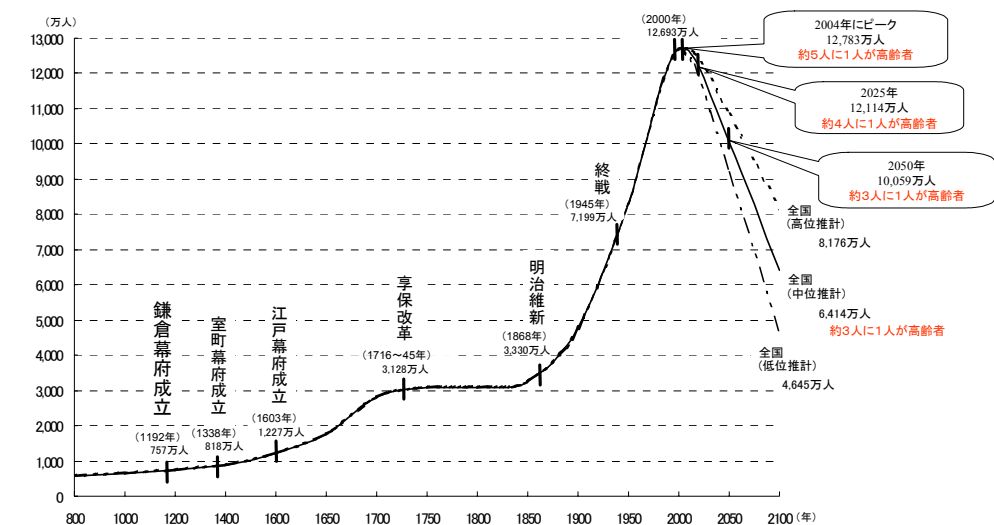
(出典) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」を基に国土交通省国土計画局作成
 (注) 上記の地域は、所在地以下の地域
 東京圏: 埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県
 名古屋圏: 岐阜県、愛知県、三重県
 関西圏: 京都府、大阪府、兵庫県、奈良県
 三大都市圏: 東京圏、名古屋圏、関西圏
 地方圏: 三大都市圏以外の地域

2. 国土計画制度の改革

(1) 改革の背景

2005年(平成17年)から始まった人口減少等(図表4)を背景に、一般に国民の間で不安・不透明感が存在している。国土政策上も、前述の課題に加え、地域社会の維持が困

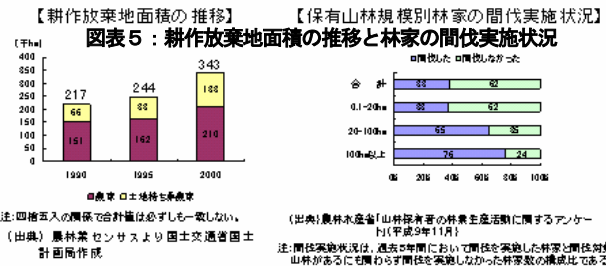
図表4：我が国の人口の長期的な推移



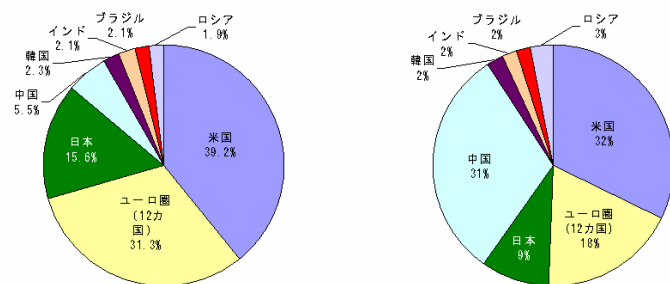
(出典) 総務省「国勢調査報告」、同「人口推計年報」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」、国土庁「日本列島における人口分布変動の長期時系列分析(1974年)をもとに国土交通省国土計画局作成。

難な地域の拡大、農地の急激な荒廃や適正に管理されていない森林の増大（図表5）などの喫緊の課題が表面化しつつある。また、国際的には、東アジア経済圏が急速に台頭しており、我が国が21世紀中も経済社会の活力を維持・発展させていくためには、東アジア諸国との緊密な連携が極めて重要となる（図表6）。これらの国内的、国際的な喫緊の課題に適切に対処するためには、国土を対象とした長期的、総合的かつ空間的な計画である国土計画において、国土及び国民生活の将来の姿を明確に示すことが求められている。

しかし、我が国の国土政策の根幹を定める全国総合開発計画の根拠法である国土総合開発法にあっては、それが制定された昭和25年当時の社会経済情勢等を背景に、開発を基調とした量的拡大を志向したものとなっていた。このため、地方分権や国内外の連携に的確に対応しつつ、国土の質的向上を図り、国民生活の安全・安心・安定の実現を目指す成熟社会にふさわしい国土のビジョンを提示する上で、計画制度を抜本的に見直すことが求められていた。



図表6：世界経済に占める各国のシェア
 (1) 2004年の世界名目GDPに占める各国のシェア (2) 2030年の世界名目GDPに占める各国のシェア



注)1. 世界は上記9カ国・地域の合計。
 2. ユーロ圏12カ国とは、2005年3月時点のユーロ導入国(アイルランド、イタリア、オーストリア、オランダ、ギリシャ、スペイン、ドイツ、フィンランド、フランス、ベルギー、ポルトガル、ルクセンブルグ)。
 (出典)内閣府「日本21世紀ビジョン」をもとに国土交通省国土計画局作成

(2) 改革の経緯

国土計画の改革については、第5次全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」(平成10年3月閣議決定)において、国土計画の理念の明確化、地方分権等諸改革への対応、指針性の充実といった要請に応え得る国土計画の確立を目指すことが明記された。また、「第2次地方分権推進計画」(平成11年3月閣議決定)においても、国土総合開発計画及び国土利用計画の見直し等が明記された。

これらを受けて、国土審議会において調査審議を進め、平成12年11月には、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」が、平成14年11月には国土審議会基本政策部会報告「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」がとりまとめられた。

さらに、平成14年1月に閣議決定された「構造改革と経済財政の中期展望について」において、全国総合開発計画等について抜本的にその在り方を見直すこととされた。

平成15年6月には、国土審議会に調査改革部会が設置され、「国土計画制度の改革」と、我が国の国土の現状と課題を検討し、長期的な視点に立った国土政策の対応方向を示す「国土の総合的点検」について調査審議が行われた。平成16年5月にとりまとめられた国土審議会調査改革部会報告「国土の総合的点検」は、国土全般の現状と課題及び今後の国土政策の基本的方向を示し、その中で、「人口減少・高齢化」「国境を越えた地域間競争」「環境問題の顕在化」「財政制約」「中央依存の限界」といった国土づくりの転換を迫る新たな潮

流を踏まえ、国土計画自体も大胆にその改革を図るべきとした。

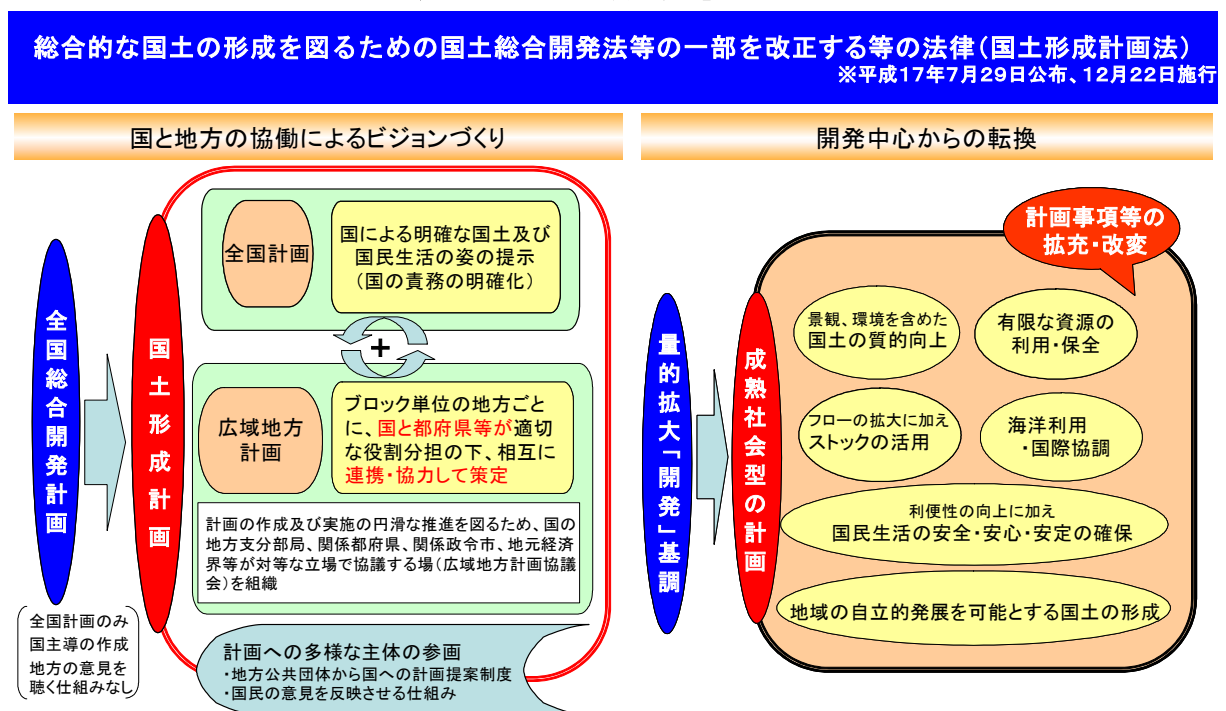
国土交通省においては、これまでの国土審議会における検討を踏まえ、我が国が人口減少時代を迎えようとしている今日、新たな時代の要請に的確に対応した国土計画制度とするため、これまでの国土総合開発計画を「国土形成計画」に改めるとともに、計画事項の拡充、都道府県等による提案制度及び広域地方計画の創設等を行うなど、国土総合開発法を抜本的に改正し国土形成計画法とする「総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法等の一部を改正する等の法律案」を平成17年3月1日に閣議決定し第162国会に提出した。同法案は、国会における活発な審議を経て、同年7月22日に成立、同29日に公布された（同年12月22日施行）。

(3) 改革のポイント

「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」のポイントは、以下のとおりである。

- ① 量的拡大を図る「開発」を基調としたこれまでの国土計画から、国土の質的向上を図るため、計画対象事項を見直し、国土の利用、整備及び保全に関する施策を総合的に推進する国土計画に改編したこと。
- ② 国土計画の策定プロセスにおける多様な主体の参画を図るため、地方公共団体からの計画提案制度や国民の意見を反映させる仕組みを設けたこと。
- ③ 全国計画のほかに、ブロック単位ごとに、国と都府県等が適切な役割分担の下、相互に連携・協力して策定する広域地方計画を創設し、地域の自律性の尊重及び国と地方公共団体のパートナーシップの実現を図ること。

図表7 「国土計画制度の改革」のポイント



- ④ 国土計画体系を簡素化・一体化することにより、国民にわかりやすい国土計画体系

に再編したこと。

(4) 新たな国土計画制度の概要

①法律の題名及び計画の名称

- ・法律の題名：「国土総合開発法」→「国土形成計画法」
- ・計画の名称：「国土総合開発計画」→「国土形成計画」
- ・国土形成計画は、「全国計画」と「広域地方計画」とする。
※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を廃止。

②国土形成計画の定義（下線部が国土総合開発計画との変更箇所）

「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いう。

- ア) 土地、水その他の国土資源の利用及び保全
- イ) 海域の利用及び保全（排他的経済水域及び大陸棚に関する事項を含む。）
- ウ) 震災、水害、風害その他の災害の防除及び軽減
- エ) 都市及び農山漁村の規模及び配置の調整並びに整備
- オ) 産業の適正な立地
- カ) 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
- キ) 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
- ク) 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

- ・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、
 - ア) 特性に応じて自立的に発展する地域社会
 - イ) 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
 - ウ) 安全が確保された国民生活
 - エ) 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、
- ・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。
- ・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

ア) 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。

イ) 作成手続

- ・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・政令指定都市の意見を聴き、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には、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

- ・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、国土交通大臣に対し提案することができる。
- ・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、近畿圏、中部圏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。

⑧広域地方計画

ア) 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。

イ) 作成手続

- ・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。

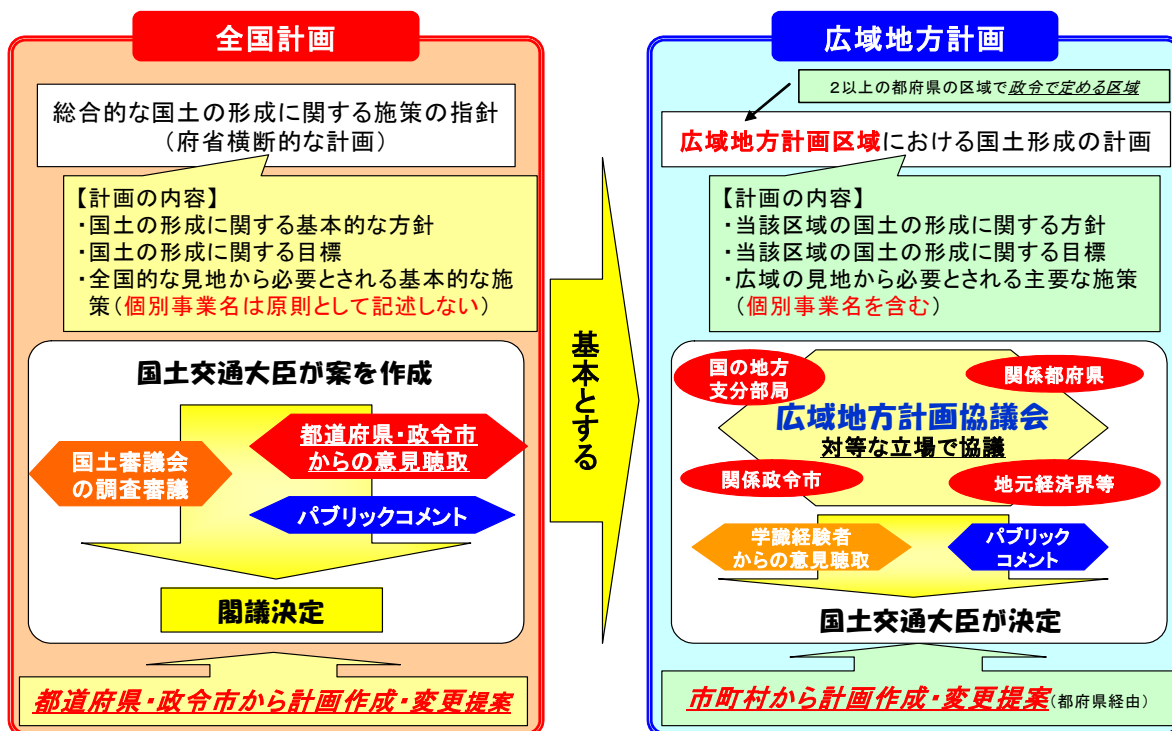
⑨広域地方計画協議会

- ・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。
- ・協議会は、区域内の市町村、区域に隣接する地方公共団体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

- ・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。
- ・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。

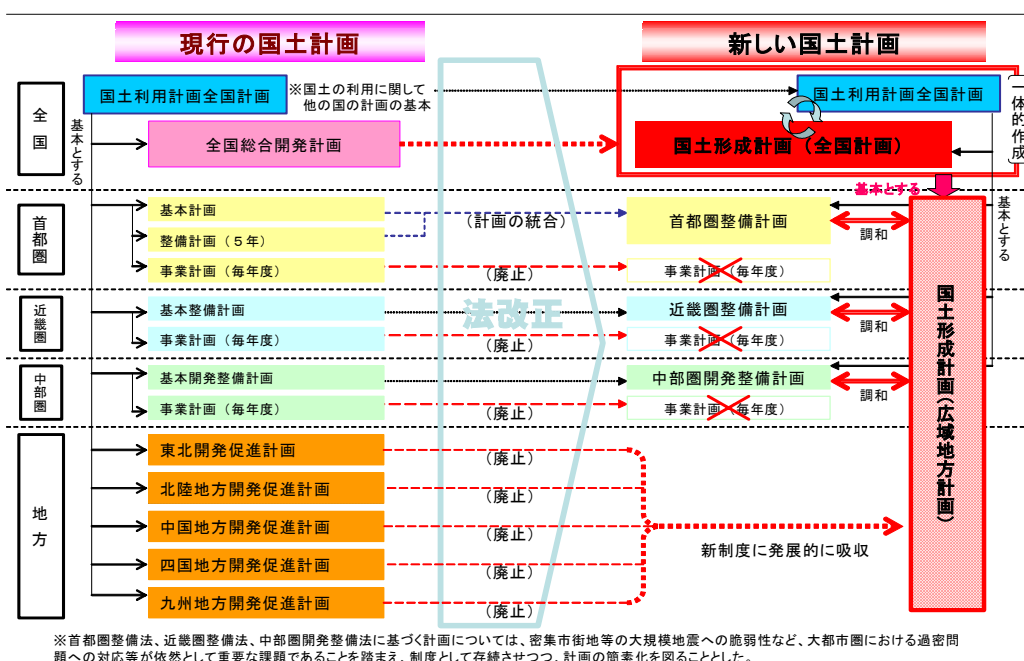
図表8 新たな国土形成計画の枠組み



⑪大都市圏整備法の改正及び地方開発促進法の廃止

- ・首都圏、近畿圏及び中部圏の事業計画を廃止し、三圏の計画は首都圏整備計画、近畿圏整備計画、中部圏開発整備計画に一本化を図る。
- ・三圏の整備計画、国土形成計画との調和が保たれたものとする。
- ・東北開発促進法、九州地方開発促進法、四国地方開発促進法、北陸地方開発促進法及び中国地方開発促進法は、廃止する。

図表9 国土計画制度の再編



3. 国土形成計画の策定について

(1) 全国計画の策定

全国計画については、平成17年9月、国土審議会に計画部会を設置し、本格的な検討を開始したところである。同年10月には、主要な計画課題と考えられる事項のうち、特に専門的な観点からの調査が必要と思われる5つの分野（ライフスタイル・生活、産業展望・東アジア連携、自立地域社会、国土基盤、持続可能な国土管理）それぞれについて、計画部会に専門委員会を設置し、今後検討を深めていくこととしている。

今後は、平成18年秋頃を目途に計画部会において中間報告をとりまとめ、平成19年中頃までを目途に全国計画を閣議決定する予定である。

計画の策定過程においては、今回の制度改正を踏まえ、多様な主体の国土計画への参画を促すため、地方公共団体や経済団体を始めとする多様な主体との意見交換に努めていきたいと考えている。

(2) 広域地方計画の策定

広域地方計画については、計画の策定に先立ち、広域地方計画区域を定める必要があることから、平成17年9月、国土審議会に圏域部会を設置し、地域ブロックの区分のあり方について検討を開始したところである。広域地方計画区域は、平成18年度前半を目途に決定する予定である。広域地方計画区域が決定後、広域地方計画の策定に向けた準備を進め、全国計画策定の1年後を目途に広域地方計画を策定することを予定している。

4. まとめ

国民の間で将来に対する不安・不透明感がある中、国土形成計画を通じて、国土政策上の様々な課題に対する処方箋を示し、国民が安心して生活しうる国土の将来像と豊かでゆとりある国民生活のあるべき姿を示していきたい。今後の計画策定過程においては、多様な主体の国土計画への参画を促すため、国土交通省としても、広く国民の関心を喚起していくこととしているが、国土・地域の望ましい将来ビジョンを描くため、各主体の積極的な取り組みを期待している。

図表10：国土審議会における調査審議体制

