

国土計画と「国土の均衡ある発展」の意義について

1. 国土計画の意義

国土計画（全国計画）は、我が国における国土の利用、開発及び保全に関する総合的かつ基本的な計画として策定され、これに従って当該分野の各種施策が実施されている。行政計画は目標設定性と手段総合性が二要素であるとされるように、国土計画もその時々時代の变化に的確に対応した目標を示し、また社会の複雑化に伴って分化しがちな施策を総合化するための行政計画として必要不可欠なものである。

国土計画は、国土の利用、開発及び保全に関する様々な施策を長期的な視点から総合化し、全国の土地、人的資源、物的資源の空間的配置と部門間の配分、さらには世代間の配分を定める長期計画として策定される。

このような国土計画の意義は、我が国において土地、人的資源、物的資源が有限であることを踏まえ、長期的な視点から国民にとって適切な空間的配置、部門間の配分、世代間の配分を行った「望ましい国土の将来像」を国民に提示し、また国土に関する諸政策に対して指針を与えることで、これを効率的かつ効果的に実現しようとすることに資する点にある。

2. これまでの全国総合開発計画（全総計画）と「国土の均衡ある発展」

国土利用計画法では、「国土の均衡ある発展」とその前提となる「健康で文化的な生活環境の確保」を並び立つ基本理念として規定している。

1) 昭和49年の法制定時及び法施行後の昭和51年に策定された国土利用計画の議論からは、基本理念としている「国土の均衡ある発展」とは、国土利用の過度の地域的偏在に伴う諸問題を是正しつつ国土が発展することであると考えられる。換言すると、国土全体を見通して国土を構成する二つ以上の地域の間において、いずれかの地域に「過度の」集中などの偏在を原因とする諸問題の発生がなく、程よく釣合いをとりながら、我が国が発展することである。そして、国土法制定時においては、「国土の均衡ある発展」を図るために、人口と産業の大都市集中の流れを転換することと地域の特性を活かすことをまず行うべきこととしている。

2) 「均衡」とは、「二つ以上の物・事の間、釣合いがとれていること。」(広

辞苑)であり、「均一」、「均等」、「均質」など全てに差のないことを意味する用語とは概念が異なる。したがって、「国土の均衡ある発展」を図るということが、すなわち国土の多様性を否定するものではない。また、上記1)に示したとおり、国土法制定時から国土の均衡ある発展を図るということには、地域の特性を活かした発展を図るという考え方を内包しており、「国土の均衡ある発展」と「地域の特性を活かした発展」とは二律背反する事項ではない。このことは国土法第二条において基本理念を「…地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配意して、…国土の均衡ある発展を図る」としていることから明らかである。さらに、平成13年6月に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」においても、「『国土の均衡ある発展』は、本来、地域の個性を活かした考え方であるが……今後は、『均衡ある発展』の本来の考え方を活かすためにも、『個性ある地域の発展』『知恵と工夫の競争による活性化』を重視する方向へと転換していくことが求められる。」との記述がなされており、現代においても「国土の均衡ある発展」を図るということが国土の多様性を否定しているものでないことは明らかである。

3. これまでの全総計画において提示された「国土の均衡ある発展」を実現するために是正すべき国土利用の偏在に起因する諸問題の変遷

- 1) 国土法によって、「国土の均衡ある発展」が基本理念として規定される以前から、国土総合開発法(昭和25年法律第205号)(以下「国総法」という。)に基づいて全総計画が策定されていた。国総法には、国土法のような「国土の均衡ある発展」を基本理念とする規定がないが、国総法に基づいて策定された全総計画は、昭和37年に策定された第一次の計画以降現在に至るまで、その基本的な考えを常に国土の均衡ある発展におき、当面する地域課題と新たな時代への対応を図りつつ望ましい国土を築くために策定されてきたといえる。
- 2) しかし、国土の均衡ある発展を実現する上で解決すべき課題とした内容と課題への対応は、各全総計画ですべて同じということではない。それぞれの全総計画における、「国土の均衡ある発展」を図る上での課題等をまとめると以下のとおりである。
 - (ア) 一全総では、都市と地方の間のバランスの確保を念頭におき、都市の過大化の防止、生活基盤及び産業基盤の地域格差の是正を目指した。
 - (イ) 新全総においても、大都市と地方の間のバランスの確保を念頭におき、

過密・過疎問題や社会的な生活環境水準の格差の是正を目指した。

- (ウ) 地域における産業のための基礎的な条件などが整備されるに従って、三全総においては人口の集中傾向の緩和や製造業の地方分散傾向とあいまって、地域における生活基盤の充実ということを目指した。
- (エ) 四全総では、高次都市機能とりわけ国際金融機能等の東京圏への一極集中という国土利用の偏在が生じることによる課題が顕著になった。
- (オ) 21世紀の国土のグランドデザインでは、一極一軸構造の国土利用上の偏在があるとしながら、各地域の発展の方向性については、発展の基礎条件が整った上で、多様な地域特性を十全に発揮することをもって、国土の均衡ある発展を目指すとした。

なお、近年においては、国土の均衡ある発展と対峙する形で地域の個性ある発展、あるいは多様な地域づくりを標榜する意見や施策の提案があるが、このことは2.2)で説明した通り、国土の均衡ある発展と矛盾するものではない。

4. 国土の将来展望と課題からみた「国土の均衡ある発展」という基本理念のあり方について

- 1) 国土法において「国土の均衡ある発展」という基本理念を定めた際には、まず行うべきこととして人口と産業の大都市集中に伴う諸問題を是正することであった。現代に至るまでの間に、人口については、三大都市圏への転入超過数は減少したものの、依然として三大都市圏の人口比率は高く、特に東京圏に集中している状況にある。これに伴う東京圏の問題については、地方圏と比較して低い居住水準、長い通勤・通学所要時間等依然として改善の必要がある分野もあるが（近年の都心居住の進展に伴い改善の方向に向かっている）、老朽木造住宅数の減少や鉄道混雑率の緩和など、これまで問題とされてきた分野でも改善されているものもある。一方、産業分野では、製造業の大都市圏への集中は緩和されたが、高次都市機能については依然として東京圏への集中が大きく、これについては国家としての危機管理上の課題があるといえる。
- 2) 我が国の将来の人口分布を近年の趨勢をもとに想定すると、総人口の減少が見込まれる中で、大都市圏や都道府県庁所在市を除く地域において人口減少が顕著になることが見込まれる。その結果、人間が居住しているものの人口密度が希薄な地域は2050年には現在の約1.3~1.5倍にも拡大し、

人口の偏在が拡大することが想定される。

人口の低密度化に伴い様々な課題が発生することが想定されている。例えば、中山間地では無居住地域が拡大し、最低限の社会資本を維持するために集落の再編等の施策を実施することが必要になる。また、治山・治水等国土保全上の支障をきたす恐れもあり、適切な国土管理のあり方についての検討が必要となる。中小都市では、周辺地域に対して様々な生活関連サービスを提供していた市街地(DID)が消滅する恐れがあることから、核となる市街地を維持し広域的な連携を行うことにより生活関連サービスを確保していくことが必要となる。また中枢・中核都市圏では、中心市街地の衰退と都市の外延化により、社会資本の維持・管理コストの負担能力の低下が懸念され、市街地の外延化を抑制し集約化(コンパクト化)することが必要となる。

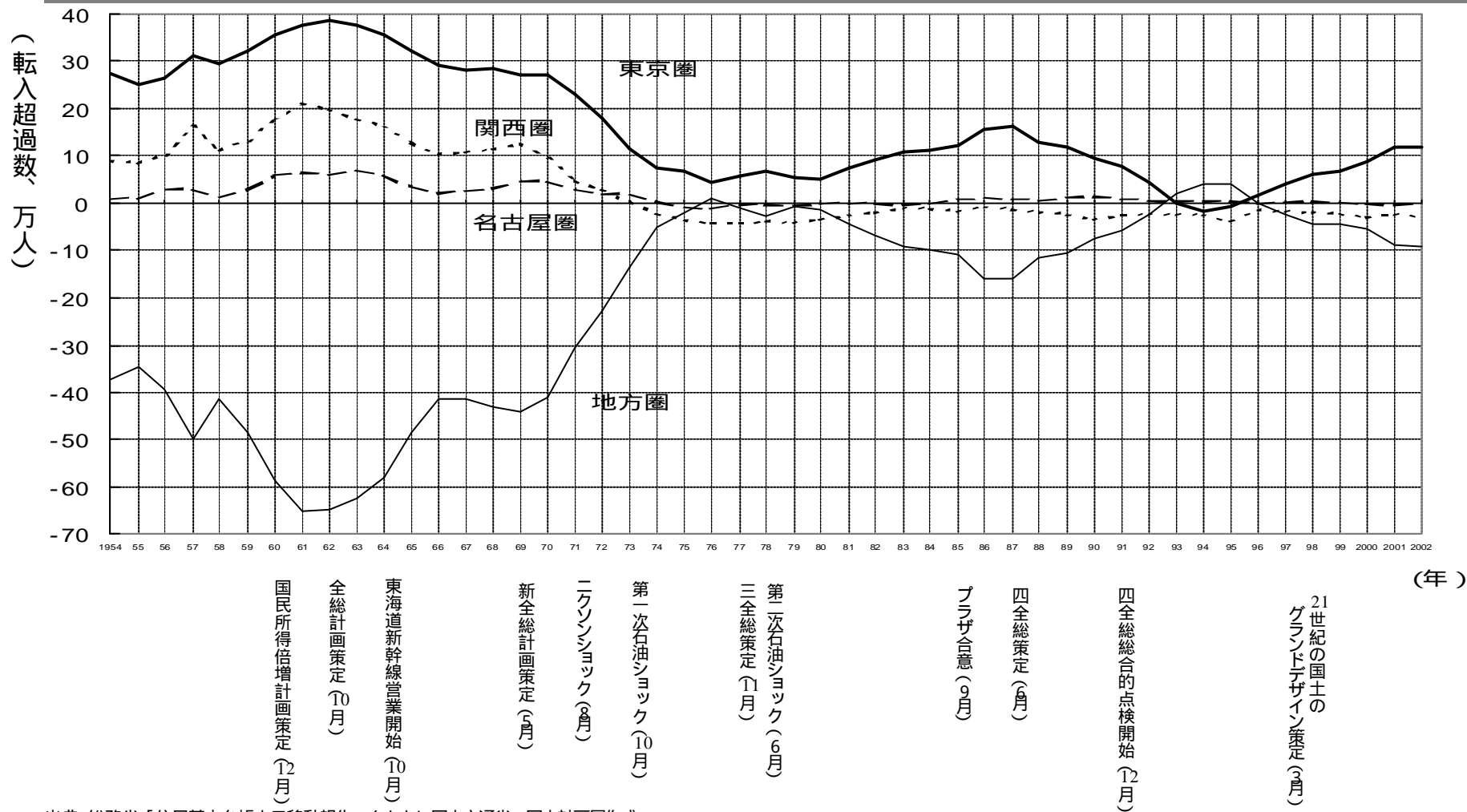
このような新たな諸課題に対応するためには、人口の減少を見通した上で集落の再編、市街地の維持・集約、都市の外延化の抑制等の施策を総合的に実施することにより、国土空間利用を整序し、環境負荷が小さく、社会資本の維持・管理コストの低い国土空間利用に再編することが必要になる。このような政策転換を図ることで、これまで地域における個々人の資産価値の上昇という開発の福音を与えてきたことから、これからは長期的にみて当該地域コミュニティ全体としての社会的費用の縮減という恩恵を提供するという方向に方針を変える役割を担うものとなる。

一方で、今後の国土の発展を図る上で、我が国の国際競争力を高めることが必要であり、そのためには、大都市に集積した機能を十分に活用することも重要な施策となる。

- 3) 以上の通り、これまで、大都市への人口・産業の集中に起因する諸課題への対応が国土計画の中心的課題であったが、今後は人口減少に起因する諸問題への対応と課題は変質するものの、今後とも、国土利用の過度の地域的偏在に起因する課題を解消しながら我が国の発展を図るため、【換言するならば、「国土の均衡ある発展」を図るため】国土計画を策定する必要がある。

三大都市圏と地方圏の転入超過数の推移

三大都市圏への転入超過数は減少

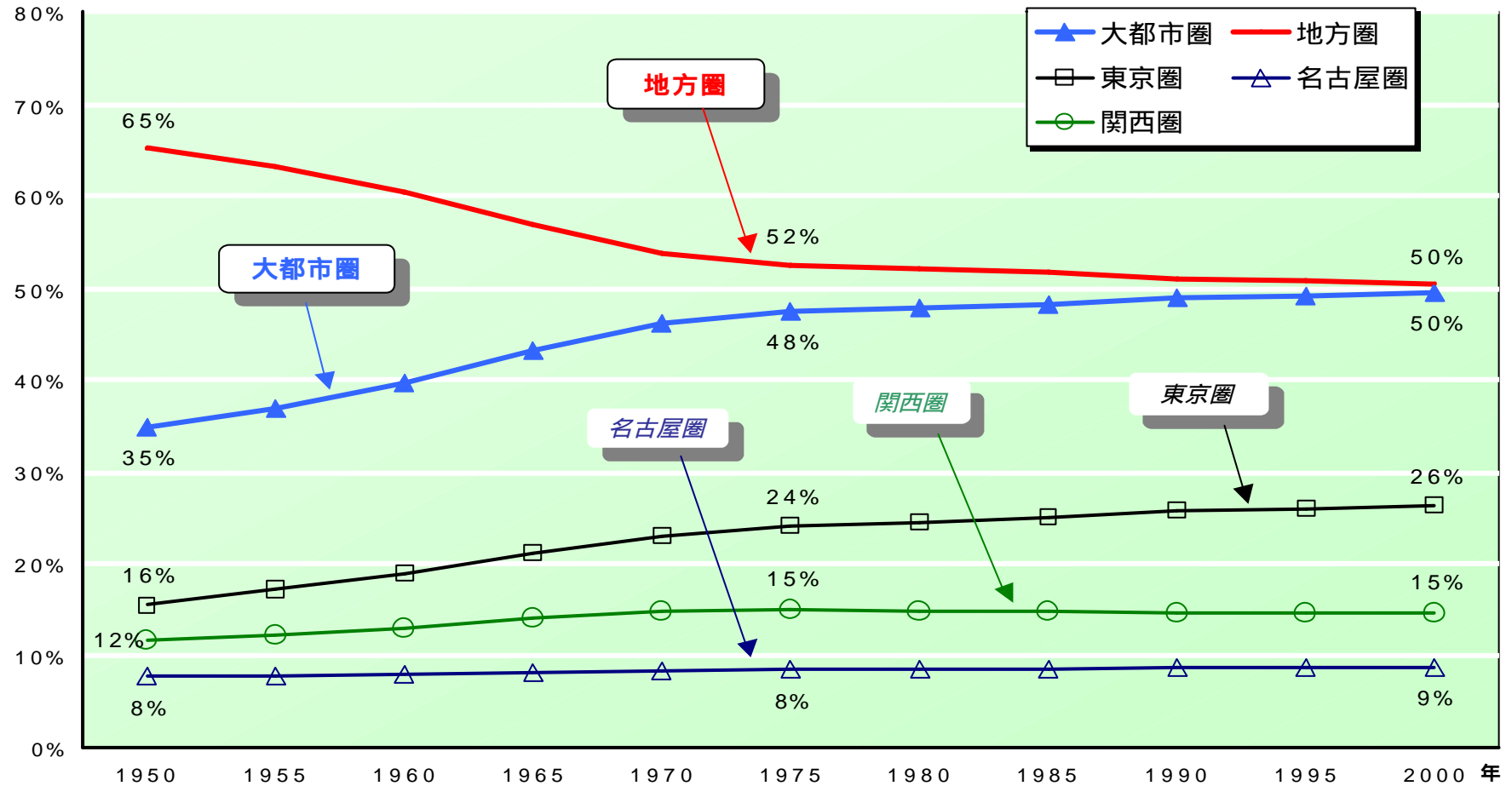


出典 総務省「住民基本台帳人口移動報告」をもとに国土交通省・国土計画局作成。
注：東京圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県 名古屋圏：岐阜県、愛知県、三重県
地方圏：大都市圏以外の地域

関西圏：京都府、大阪府、兵庫県、奈良県

人口の推移 (大都市圏と地方圏)

依然として三大都市圏の人口比率は高く、特に東京圏に集中



出典 総務省「国勢調査」をもとに国土交通省 国土計画局作成。

注：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
地方圏：大都市圏以外の地域

東京圏の課題として地方圏と比較して低い居住水準、長い通勤・通学所要時間等があるが、依然として改善の必要

都心への通勤・通学所要時間の推移

(1) 東京都心3区への通勤・通学所要時間の推移

	0～29分	30～59分	60～89分	90～119分	120分以上
1975年	3.4%	39.0%	40.0%	14.7%	2.9%
1980年	2.8%	37.3%	39.7%	16.7%	3.5%
1985年	2.6%	35.9%	40.7%	17.3%	3.5%
1990年	2.5%	32.1%	43.0%	18.5%	3.9%
1995年	1.8%	31.3%	42.0%	19.7%	5.2%
2000年	2.3%	32.7%	42.4%	18.7%	3.9%

(2) 名古屋都心4区への通勤・通学所要時間の推移

	0～29分	30～59分	60～89分	90～119分	120分以上
1975年	6.4%	44.2%	36.8%	11.0%	1.6%
1980年	5.7%	44.2%	36.8%	11.3%	2.0%
1985年	5.4%	46.1%	36.1%	10.5%	1.9%
1990年	5.2%	45.9%	37.0%	10.1%	1.8%
1995年	4.6%	46.0%	36.6%	10.8%	2.0%
2000年	5.0%	49.4%	35.2%	9.1%	1.3%

(3) 大阪都心3区への通勤・通学所要時間の推移

	0～29分	30～59分	60～89分	90～119分	120分以上
1975年	4.5%	50.8%	37.2%	6.4%	1.1%
1980年	4.6%	50.9%	36.2%	7.0%	1.3%
1985年	4.2%	47.5%	37.8%	8.6%	1.9%
1990年	3.6%	45.3%	39.4%	9.6%	2.1%
1995年	3.7%	43.8%	38.6%	11.3%	2.6%
2000年	3.8%	45.0%	39.4%	10.0%	1.7%

出典 「大都市交通センサス」(国土交通省)を基に国土交通省国土計画局作成

(注) 東京都心3区：千代田区、中央区、港区
 名古屋都心4区：中区、東区、中村区、熱田区
 大阪都心3区：北区、中央区、西区

住宅難世帯・最低居住水準未達世帯比率の推移

	1963 (住宅難世帯)	1968 (住宅難世帯)	1973 (住宅難世帯)	1978 (最低居住水準未達世帯)	1983 (最低居住水準未達世帯)	1993 (最低居住水準未達世帯)	1998 (最低居住水準未達世帯)
三大都市圏	-	-	10.8	18.6	14.5	10.2	7.0
東京圏	-	-	12.4	19.9	15.5	11.6	8.0
地方圏	-	-	5.2	11.0	8.3	5.4	3.2
全国	18.6	13.6	7.9	14.8	11.8	7.8	5.1

出典 日本住宅(1973年、1978年、1983年、1993年、1998年) (総務省)に基づき、国土交通省国土計画局作

(注1) (住宅難世帯割合) = 住宅難世帯数 / 普通世帯数

「住宅難世帯」とは、住宅以外の建物(非住宅)に居住する世帯、同居世帯、狭小世帯過密住宅に居住する世帯(世帯人員が2人又は3人で9畳未満の住宅に居住する世帯及び世帯人員が4人以上で12畳未満の住宅に居住する世帯)を指す。

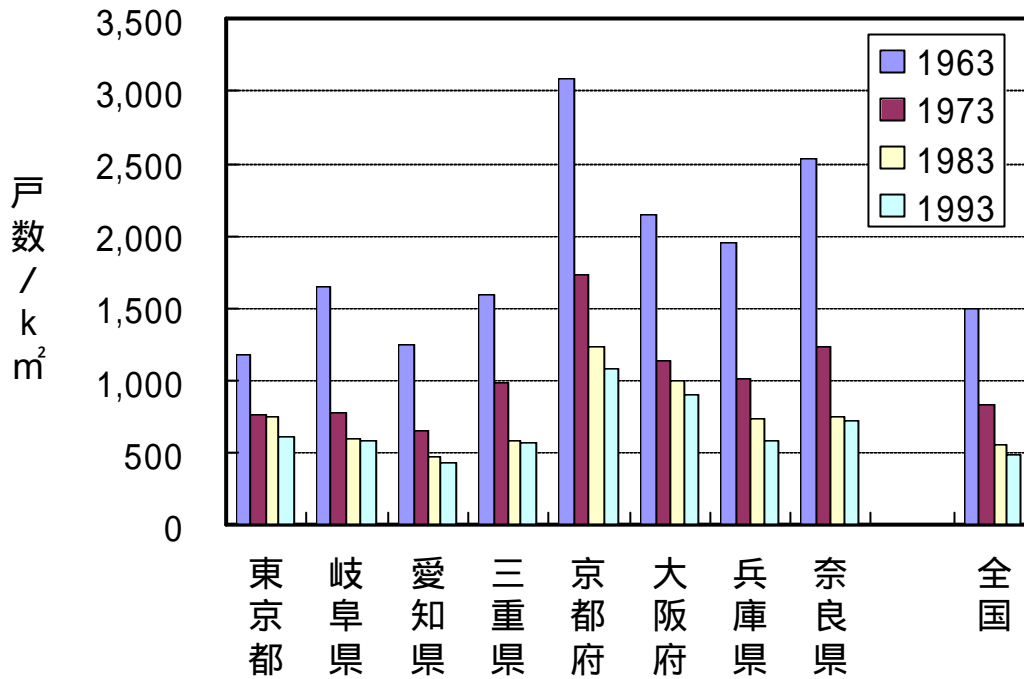
(注2) (最低居住水準未達世帯割合) = 最低居住水準未達世帯数 / 主世帯数

「最低居住水準」とは、(1)寝室について、ア 夫婦の独立の寝室(6畳)を確保する。ただし、満5歳以上の子供(就学前児童)1人までは同室とする。イ 満6歳以上17歳以下の子供(小学生から高校生まで)については、夫婦と別の寝室を確保する。ただし、1室2人まで共同使用とし、満12歳以上の子供(中学生以上)については、性別就寝とする(共同の場合6畳、個室の場合4.5畳)。ウ 満18歳以上の者については、個室(4.5畳)を確保する。(2)食事室について、ア 食事のための場所を食事室兼台所として確保する。ただし、単身世帯については、台所のみとする。イ 食事室の規模は、世帯人員に応じ、2～4人世帯の場合は、7.5平方メートル(4.5畳)、5人以上世帯の場合は10平方メートル(6畳)とする。ウ ア、イにかかわらず、中高齢単身世帯については、食事のための場所を食事室兼台所とし、その規模は、7.5平方メートル(4.5畳)とする。を満たす基準をいう。

(注3) 1983年以前の最低居住水準は、現在の水準と若干異なる。

東京圏の課題のうち、老朽木造住宅数の減少や鉄道混雑率の緩和などこれまでの問題が改善されている分野もある。

単位住宅面積あたりの老朽木造住宅数の推移



出典「住宅統計調査」、「固定資産の価格等の概要調書」（総務省）に基づき国土交通省国土計画局作成

(注1) 老朽木造住宅・・・地区23年以上の木造住宅

(注2) 宅地面積・・・商業地区・住宅地区・工業地区・村落地区・観光地区で、地方税法第351条に定める固定資産税の免税点以上の額の土地面積の合計

(注3) 全国地のうち、1963年には沖縄県を含んでいない。

三大都市圏の最混雑区間における平均混雑率の推移

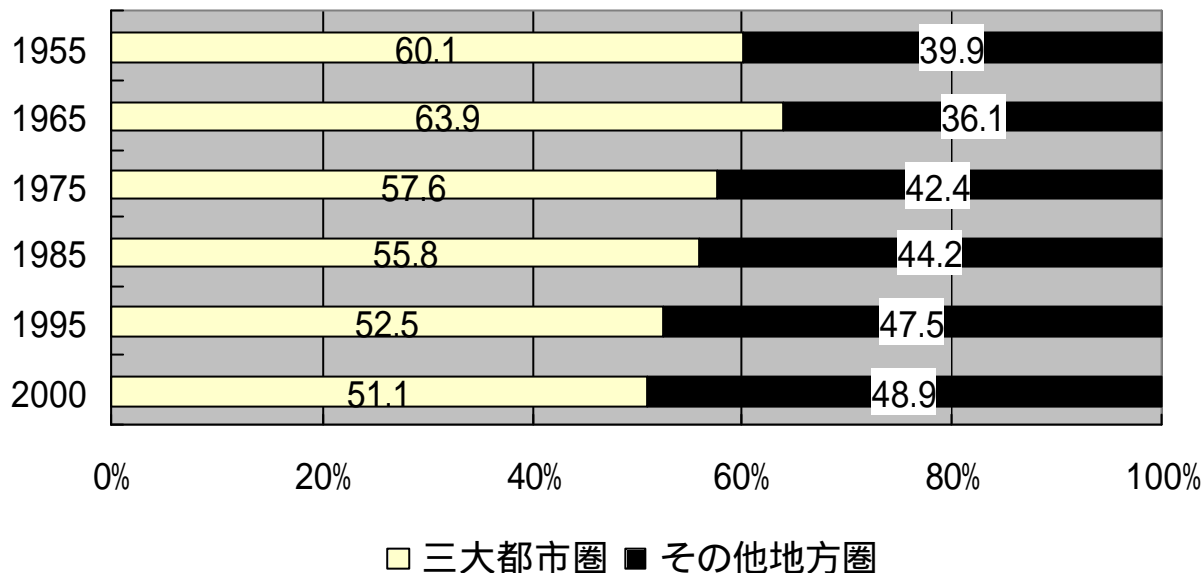
	1965年度	1975年度	1985年度	1995年度	2000年度
東京圏	250.0%	221.0%	212.0%	189.0%	176.0%
大阪圏	246.0%	199.0%	187.0%	157.0%	144.0%
名古屋圏	224.0%	205.0%	192.0%	165.0%	150.0%

出典 「数字でみる鉄道'01」（国土交通省）を基に国土交通省国土計画局作成

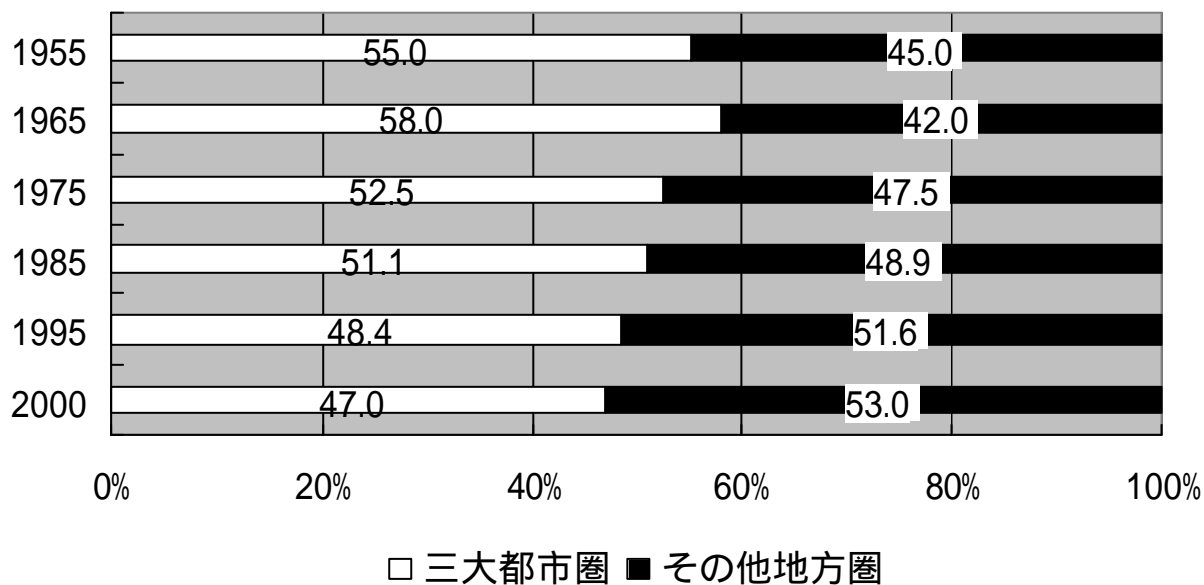
(注) 混雑率は主要路線の平均

製造業の大都市圏への集中は緩和

工業出荷額のシェアの推移



従業者数のシェアの推移

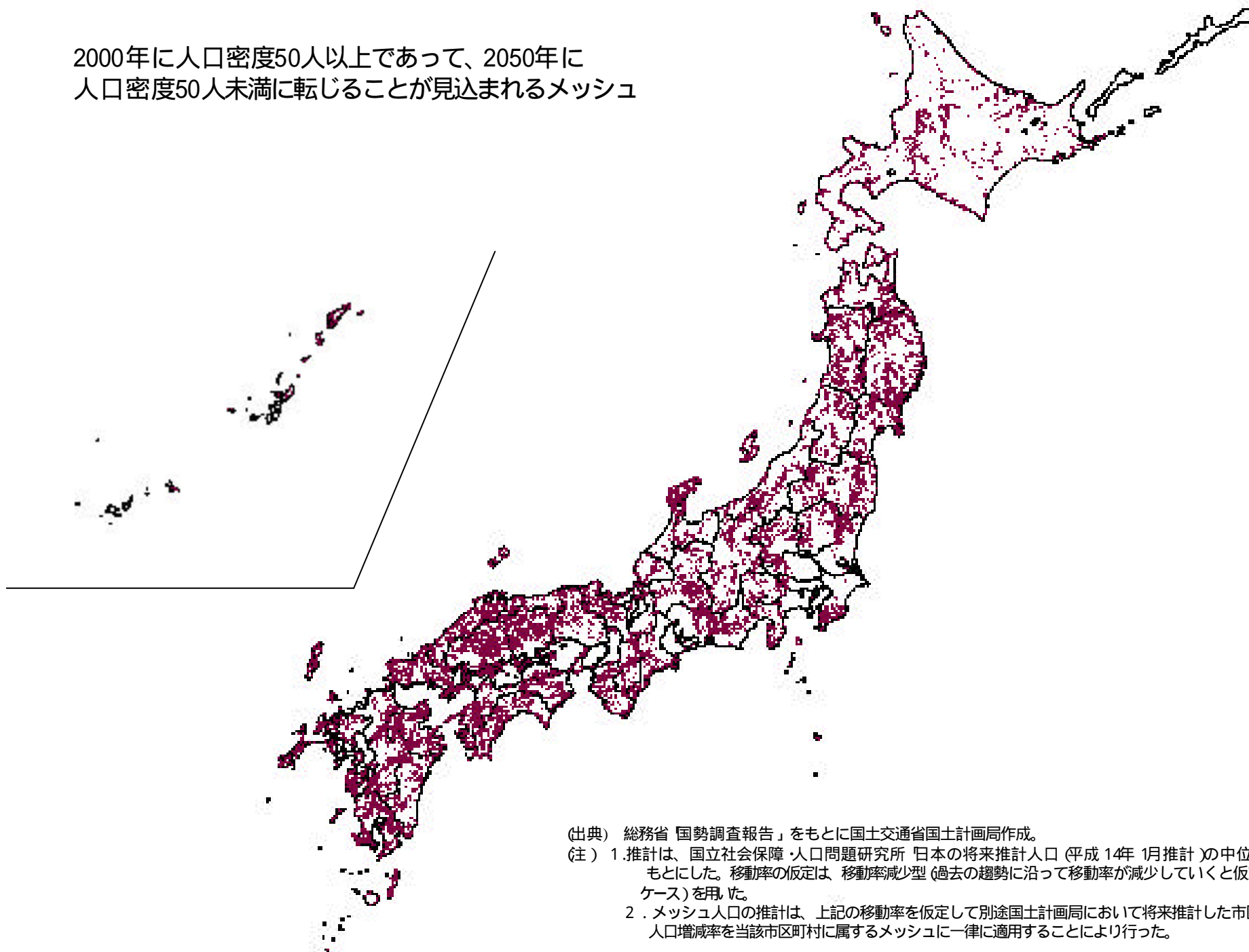


資料：「工業統計」経済産業省

三大都市圏：東京等、埼玉県、千葉県、神奈川県、愛知県、岐阜県、三重県、大阪府、京都府、兵庫県、奈良県

低密度化メッシュの地図 (1975 - 2000、2000 - 2050年)

2000年に人口密度50人以上であって、2050年に人口密度50人未満に転じることが見込まれるメッシュ



(出典) 総務省「国勢調査報告」をもとに国土交通省国土計画局作成。

(注) 1. 推計は、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)の中位推計をもとにした。移動率の仮定は、移動率減少型(過去の趨勢に沿って移動率が減少していくと仮定したケース)を用いた。

2. メッシュ人口の推計は、上記の移動率を仮定して別途国土計画局において将来推計した市区町村別人口増減率を当該市区町村に属するメッシュに一律に適用することにより行った。

高次都市機能の東京一極集中の是正について

- 1) 現行の計画である 2 1 G D においては、一極一軸構造が課題であるとしている。とりわけ高次都市機能の東京一極集中については東京圏の巨大化の要因として考えられている。これまで製造業を地方に分散してきたような施策が、高次都市機能についても手法として有効であるのではないかとの考えもあるが、このようないわば世界都市機能に通ずるような高次都市機能というものは、日本国内に必ず選好立地する類の機能ではなく、むしろアジアあるいは世界において展開する機能であることから、東京以外の地域で同じ機能を有する振興方策を探ることは困難である。各地域に固有の機能を活かし発展することにより、国土全体としては多様な機能を持ちながら発展することを志向する考えが必要である。これらの機能についても国内での機能の分散施策ではなく、アジア地域との競争により得るものが多いと考えられる。そのため、地域が連携する広域国際交流圏の構想が提案されている。
- 2) 現在、依然として中枢管理、研究開発、情報、国際交流等の高次都市機能の東京一極集中が是正されたとは言い難いが、一方でこれに伴って生じる課題である通勤時の混雑、通勤の遠距離化、地価高騰、住宅難といった状況は改善されつつある。
- 3) 以上のように高次都市機能の東京一極集中問題については、災害時等の危機管理上の課題は残るが、高次都市機能そのものは現在の東京圏の集積を他のブロック等に分散できることは少ないといえる。しかし、高次都市機能が従えている裾野部分についてがその集積を助長しているのも事実である。一方で、首都機能は高次都市機能であるが、同時に政府として政策的に位置が決められる機能でもあり、東京一極集中是正の観点からも首都機能の移転が裾野の一部機能の移転を誘発することが期待され、東京一極集中の是正に寄与するものと期待されている。

高次都市機能の東京圏への集中状況

(1)金融（国内銀行貸出残高）（％）

	1975年	1985年	1995年	2002年
三大都市圏	76.9	77.0	74.5	71.7
（東京圏）	49.2	53.4	52.0	50.0
（関西圏）	21.3	18.2	17.0	15.9
（名古屋圏）	6.5	5.4	5.5	5.8
地方圏	23.1	23.0	25.5	28.3

（出典）日本銀行「金融経済統計月報」等をもとに国土交通省国土計画局作成。
（注）各年9月末現在の貸出残高を用いて算出した。

(2)国際（外国法人数）（％）

	1975年	1985年	1995年	2000年
三大都市圏	96.2	96.0	96.0	97.0
（東京圏）	86.4	87.6	87.5	91.1
（関西圏）	9.3	7.7	7.5	4.9
（名古屋圏）	0.5	0.7	0.9	1.0
地方圏	3.8	4.0	4.0	3.0

（出典）国税庁「国税庁統計年報」をもとに国土交通省国土計画局作成。

(3)情報（情報サービス・調査、広告業従業者数）（％）

	1975年	1986年	1996年	2001年
三大都市圏	75.5	76.7	75.2	77.5
（東京圏）	53.5	57.5	55.1	58.5
（関西圏）	16.8	14.2	14.3	13.3
（名古屋圏）	5.2	4.9	5.8	5.7
地方圏	24.5	23.3	24.8	22.5

（出典）総務省「事業所・企業統計調査」をもとに国土交通省国土計画局作成。

(4)対事業所サービス（対事業所サービス従業者数）（％）

	1975年	1986年	1996年	2001年
三大都市圏	56.0	57.6	59.1	59.9
（東京圏）	33.0	34.9	36.2	37.2
（関西圏）	15.7	15.5	15.2	14.6
（名古屋圏）	7.3	7.3	7.7	8.1
地方圏	44.0	42.4	40.9	40.1

（出典）総務省「事業所・企業統計調査」をもとに国土交通省国土計画局作成。
（注）ここでいう対事業所サービスとは、産業連関表における対事業所サービスの範囲の産業（情報を除く）である。

(5)業務管理（資本金10億円以上の本社数）（％）

	1975年	1985年	1995年	2000年
三大都市圏	83.9	83.1	81.6	79.0
（東京圏）	58.4	59.4	58.5	56.5
（関西圏）	20.1	18.3	17.2	16.4
（名古屋圏）	5.4	5.5	5.9	6.0
地方圏	16.1	16.9	18.4	21.0

（出典）国税庁「国税庁統計年報」をもとに国土交通省国土計画局作成。

(6)研究開発（学術研究機関従業者数）（％）

	1975年	1986年	1996年	2001年
三大都市圏	66.9	65.0	63.6	62.3
（東京圏）	49.2	46.5	45.7	46.8
（関西圏）	13.5	13.8	12.6	10.8
（名古屋圏）	4.2	4.8	5.2	4.7
地方圏	33.1	35.0	36.4	37.7

（出典）総務省「事業所・企業統計調査」をもとに国土交通省国土計画局作成。