

戦後の我が国の全国総合開発計画、国土利用計画のあゆみ

平成13年3月15日

国土交通省

1. 全国総合開発計画のあゆみ

(1) 国土総合開発法の制定と特定地域総合開発計画

終戦後、荒廃した国土の保全、水力や農産物等の国内資源の開発、工業立地の条件整備等の課題に総合的に対処するため、河川総合開発等を重点的に行うことが構想された。このため、1950年に国土総合開発法が制定され、これに基づき、21 地域で特定地域総合開発計画が策定され、資源開発を中心とした開発事業が進められることとなった。(参考1～3)

(2) 第1次全国総合開発計画(1962年10月閣議決定)

(背景)

1950 年代後半、経済復興段階から高度経済成長期へと移行する中で、池田内閣により「国民所得倍增計画」が策定された。計画の策定段階では、経済効率の観点から既成四大工業地帯での産業立地を重視する考え方が示されたが、これに対し、その他の地域から多くの反発の声があがった。このため、全国総合開発計画を策定し、後進地域の開発促進並びに所得格差是正を図ることが急務とされた。

(計画の目標と戦略的手段)

1 全総では、都市の過大化防止と地域格差の縮小を通じた地域間の均衡ある発展を目標とした。このため、工業開発等のための大規模な開発拠点を全国に設定し、交通通信施設によってこれらをじゅう状に有機的に連結させ、連鎖反应的に発展させる「拠点開発方式」をとることとした。具体的推進方策として、「新産業都市建設促進法」(1962年)や「工業整備特別地域整備促進法」(1964年)が制定され、主として鉄鋼、石油、化学等の素材型産業を中核とした臨海型産業の拠点整備が進められた。(参考4)

(3) 第2次全国総合開発計画(1969年5月閣議決定)

(背景)

わが国の経済成長は1全総の予測をはるかに上回るペースで進み、過密・過疎問題がさらに深刻化するなど、1全総の意図と現実の乖離が著しくなったため、新たな計画をつくるべきとされた。高度経済成長が続く中、公害等の新たな問題に対処するため、国土利用の抜本的な再編成が必要とされた。

(計画の目標と戦略的手段)

2 全総では、自然の恒久的な保護・保存、開発可能性の全国土への拡大、人間のための豊かな環境の創造等を目標とした。このため、全国的なネットワークの整備、産業開発及

び環境保全に関する大規模開発プロジェクトの実施により、開発効果を国土全体に波及させ、全国土の利用の均衡を図ることとした。また、戦略的な投資を「大規模開発プロジェクトの構想」として掲げ、これらのうちから、技術的調査等を行い、順次選定していくこととした。

（４）新たな国土総合開発法案と国土利用計画法の制定

1970 年代前半には、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するとともに、総合開発の促進を図るため、特定総合開発地域制度や土地取引既成制度を備えた新たな国土総合開発法案が国会に提出された。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、新法案は廃案とされ、1974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既成制度を定めた国土利用計画法が制定された。

（５）第３次全国総合開発計画（1977年11月閣議決定）

（背景）

1973 年のオイルショック等を経てわが国経済が安定成長期へと移行し、人口移動が沈静化し、「地方の時代」の到来がうたわれる気運の中で、自然環境の破壊や国土の荒廃の防止、国民一人ひとりの価値観の多様化やエネルギー・食料問題等の国際環境の変化への対応等が必要とされた。このため、従来の国土計画の教訓を踏まえ、超長期の展望にたって、全国土にわたって国民の安定した生活の基盤を整備するための新たな計画が求められることとなった。

（計画の目標と戦略的手段）

3全総では、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の計画的な整備を目標とした。このため、自然・生活・生産の各環境の利用・保全・整備・管理等が一体として行われ、住民の意向が十分反映され得る新しい生活圏の確立を目指す「定住構想」を打ち出した。また、具体的推進方策として、「モデル定住圏」を全国 44 箇所を選定し、関係省庁の協力の下、優先的に所要の措置を講じることとした。

（参考５）

（６）第４次全国総合開発計画（1987年 6 月閣議決定）

（背景）

1980 年代に入り、世界経済に占める我が国経済の役割増大等を背景として、国際金融等の高次都市機能の東京圏への一極集中と人口の再集中が始まる一方、急速な産業構造の転換による素材型産業や輸出依存型産業の不振等により地方圏での雇用問題が深刻化した。他方、情報化や自由時間の増大等を背景として、人々の行動領域は拡大し、地域での多様な交流が活発化した。また、情報処理や研究開発等の多様な産業振興施策の展開、地方主要都市を連絡する全国的ネットワークの早期完成、本格的な国際化への適切な対応等が必要とされた。

(計画の目標と戦略的手段)

4全総では、安全でうるおいのある国土の上に、特色ある多くの都市（極）が成立し、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国土の形成を目標とした。また、地域主導による個性豊かな地域づくりを基本とし、そのための基盤となる基幹的交通、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打ち出した。具体的方策としては、「多極分散型国土形成促進法」（1988年）が制定され、振興拠点地域や業務核都市の開発整備、行政機関の移転等が推進されている。

(7) 21世紀の国土のグランドデザイン（1998年3月閣議決定）

(背景)

1990年代に入り、バブル崩壊後の経済の不振が続く一方、新たな千年紀を間近に控え、我が国が大きな時代の転換点にあるとの認識が広まる中、行財政システムや教育等、欧米諸国へのキャッチアップを支えてきた我が国の経済社会構造全般を抜本的に見直す動きが本格化した。国土政策の面でも、人口・諸機能の一極集中の沈静化、阪神・淡路大震災をきっかけとした国土や生活の将来像に関する国民の懸念の高まり、少子・高齢化等の国土をとりまく諸状況の変化を踏まえ、21世紀に向けた新たな国土構造を構築する必要があるとされた。（参考6）

(計画の目標と戦略的手段)

この計画では、21世紀を展望する国土の長期構想として、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、地域の特性を十全に展開させつつ、多様な暮らしの選択可能性を提供することをその基本方向とした。戦略的施策としては、2010－2015年までの計画期間中において、多様な主体の参加と地域間の連携を図りつつ、①多自然居住型地域の創造、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を進めることとした。（参考7）

2. 国土利用計画（全国計画）のあゆみ

(1) 国土利用計画の機能

国土の利用に関する最も基本的な計画で、総合的かつ長期的な国土利用に関する指針となるものである。

また、国土利用計画は都道府県が策定する土地利用基本計画の基本となり、この土地利用基本計画が個別土地利用規制法の上位計画と位置づけられるとともに土地取引規制の基準となっている。（参考8～9）

(2) 第1次全国計画（1976年5月閣議決定）

人口の増加、都市化の進展、経済社会諸活動の拡大等により、土地需要圧力はさらに高まるとともに、公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水に配慮する必要があると想定し、環境保全への十分な配慮と人口増加に伴う土地利用の変化への適切な対処を基本的課題とした。特に、食料自給率向上のための農地の確保と国民生活の基礎となる住宅地の確保を重点としている。

（３）第２次全国計画（１９８５年１２月閣議決定）

都市化の進展、経済社会諸活動の拡大等が進むほか、価値観の多様化が進展し、国土の安全性に対する要請が強まるとともに、快適な環境、精神的な豊かさ、健康的な活動の場を提供するものとしての国土に対する期待が高まると想定した。このため、土地需要量の調整に加え、安全性、快適性、健康性等の観点から国土利用の質的向上を図ることを基本的課題とした。

（４）第３次全国計画（１９９６年２月閣議決定）

この計画では、人口の増勢の大幅な鈍化、都市化のテンポの低下、経済社会諸活動の成熟化等により、全体として土地利用転換の圧力が低下するとともに、国土の安全性に対する要請、地球環境問題の顕在化、国民の価値観の多様化等が進むと想定した。このため、①安全で安心できる国土利用、②自然と共生する持続可能な国土利用、③美しくゆとりのある国土利用といった観点を基本としつつ、国土利用の質的向上をより一層積極的に推進することを基本的課題とした。

国土総合開発法の体系

目的

本法は、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目的とする。

国土総合開発計画

全国総合開発計画

(全国)
作成者：国土交通大臣
調査審議：国土審議会
手続：①関係各行政機関の長より意見聴取
②国土審議会にて審議
③作成
④要旨の公表

国土総合開発計画の計画事項

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並びに文化、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

都府県総合開発計画

(都府県)
作成者：都府県
調査審議：都府県総合開発審議会
手続：①作成
②国土交通大臣に報告
③国土交通大臣は
・国土審議会に諮問
・関係各行政機関の長に送付
④国土交通大臣は関係各行政機関の長から提出された意見を国土審議会に提出
☆

地方総合開発計画

(2以上の都府県)
作成者：関係都府県
調査審議：地方総合開発審議会
手続：①関係都府県による区域設定(議会の議決が必要)
②作成
③☆
その他：国土交通大臣は、必要があれば、国土審議会の意見を聴いて、関係都府県に対し、地方総合開発区域の設定について助言

特定地域総合開発計画

(特定地域：資源の開発が十分に行われていない地域等)
作成者：関係都府県
調査審議：都府県総合開発審議会または地方総合開発審議会
手続：①国土交通大臣は関係各行政機関の長と協議するとともに、関係都府県の同意を得る(議会の議決が必要)
②国土交通大臣は国土審議会に諮問
③国土交通大臣はその報告を受け、開発目標を指示して地域を指定
⑤都府県総合開発審議会または地方総合開発審議会にて審議
⑥作成(関係都府県による)
⑦☆
(国土審議会が国土交通大臣に対して報告または勧告した場合)
⑧国土交通大臣は特定地域総合開発計画を決定
⑨国土交通大臣は閣議決定を求める→実施に必要な経費等について配慮

国土審議会の役割

- ・総合開発計画、その実施等について調査審議
→国土交通大臣に報告、又は勧告
- ・総合開発計画に関連して、関係各行政機関の長に対して意見

国土交通大臣による調整

- ・関係各行政機関の長が総合開発計画に関して行う調査に関して、
①調整を行うことができる。
②報告を求めることができる。
③調査地域を指定することができる。
- ・総合開発計画の実施について調整を行うため必要があると認める場合においては、関係行政機関の長に対し、必要な勧告をすることができる。

全国総合開発計画について

○目的（国総法第1条）

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。

○計画事項

国又は地方公共団体の施策の総合的かつ基本的な計画であり、以下の事項に関するものである。（国総法第2条）

- ① 土地、水等の天然資源の利用
- ② 災害の防除
- ③ 都市及び農村の規模及び配置の調整
- ④ 産業の適正な立地
- 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並びに文化、厚生及び観光に関する資源の保護、施設の規模及び配置

また、次に掲げる事項を定めなければならない。（国総法施行令第1条）

- ① 基本方針
- ② 目標
農業、林業、水産業、鉱業、工業、電源開発、鉄道、道路、港湾、通信施設、治山事業、治水事業、住宅建設、都市計画及びその他の部門ごとに定める。
- ③ 目標を達成するために必要な事業の計画の概要

○計画策定手続き（国総法第7条）

国土交通大臣は、関係行政機関の長の意見を聴き、国土審議会の調査審議を経て、政令の定めるところにより、全国の区域について、全国総合開発計画を作成するものとする。

○計画の基本性（国総法第7条の2）

全国総合開発計画は、これを都府県総合開発計画、地方総合開発計画及び特定地域総合開発計画の基本とするものとする。

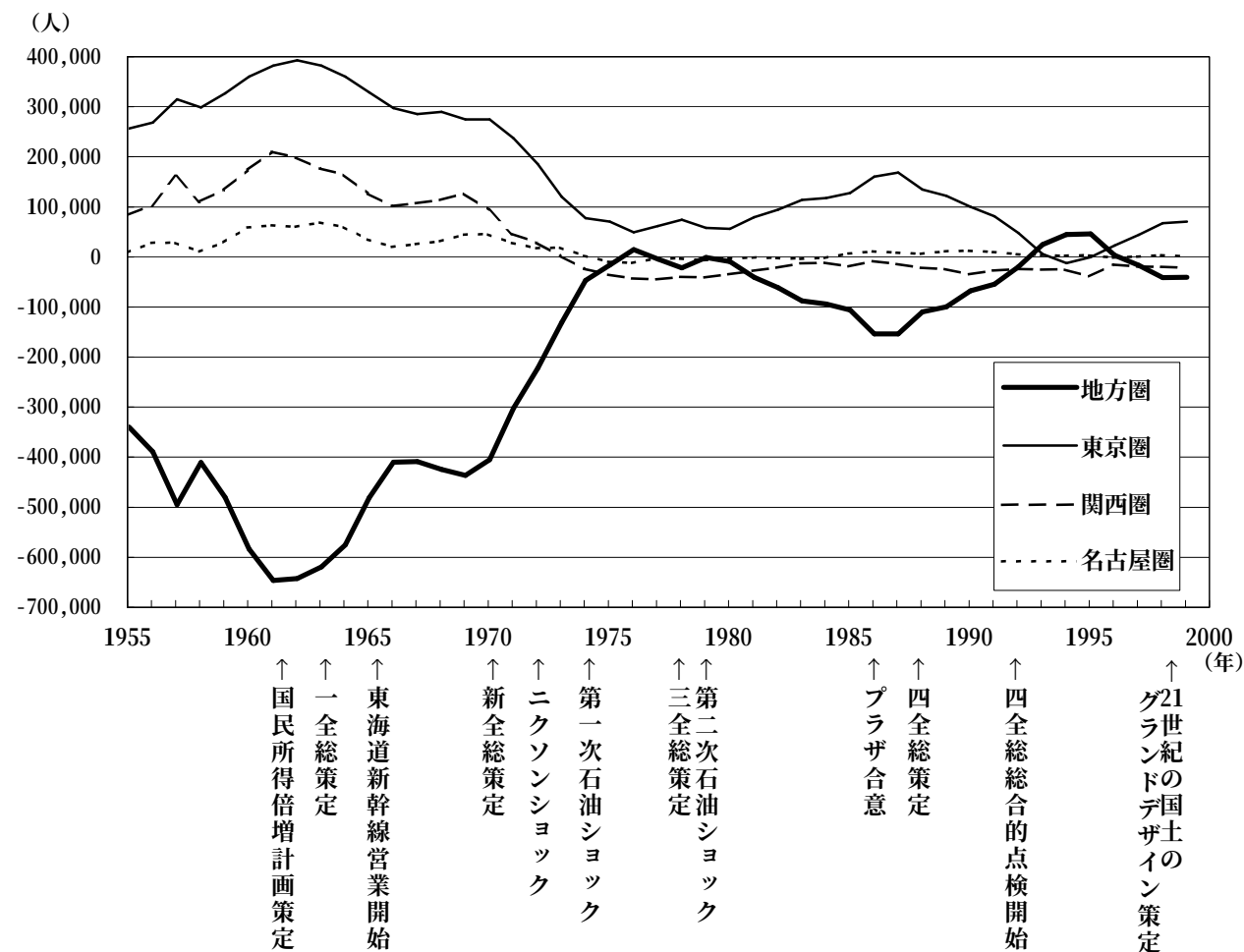
○計画の実施（国総法第13条の3）

国土交通大臣は、計画の実施について調整を行うため必要があると認める場合においては、関係行政機関の長に対し、必要な勧告を行うことができる。

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 所得倍償計画（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
長期構想	—	—	—	—	「21世紀の国土のグランドデザイン」 一極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	＜地域間の均衡ある発展＞ 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、高福祉社会を旨として、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
投資規模		昭和41年から昭和60年 約130～170兆円 累積政府固定形成 (昭和40年価格)	昭和51年から昭和65年 約370兆円 累積政府固定資本形成 (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

三大都市圏と地方圏の転入超過数の推移



	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1999
地方圏	-344,447	-588,312	-486,065	-409,950	-21,138	-14,238	-110,643	-72,629	41,099	-45,143
東京圏	251,944	355,266	323,881	270,130	65,848	51,050	122,647	95,045	-5,002	65,683
関西圏	83,667	174,071	126,910	94,741	-35,160	-34,410	-18,910	-35,034	-38,981	-21,557
名古屋圏	8,836	58,975	35,274	45,079	-9,550	-2,402	6,906	12,618	2,884	1,017

出典：「住民基本台帳人口移動報告書」（総務庁）に基づき、国土交通省作成

注：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

地方圏：大都市圏以外の地域

国土利用計画について

○目的（国土利用計画法第 1 条）

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。

○基本理念（国土利用計画法第 2 条）

国土の利用は、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、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ことを基本理念として行うものであり、国土利用計画はこの基本理念に即して策定される。

○構成（国土利用計画法第 4 条）

全国の区域について定める全国計画、都道府県の区域について定める都道府県計画、市町村の区域について定める市町村計画の 3 段階により構成されている。

○計画事項（国土利用計画法施行令第 1 条）

全国計画、都道府県計画、市町村計画いずれも次に掲げる事項を計画事項として定める。

- ①国土の利用に関する基本構想
- ②国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要
- ③前号に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要

○計画策定手続き等

(1) 全国計画（国土利用計画法第 5 条、第 6 条）

国は、国土の利用に関する基本的な事項について全国計画を策定

- ・ 国土交通大臣は全国計画の案を作成し、閣議決定
- ・ 国土審議会及び都道府県知事の意見聴取
- ・ 都道府県知事の意向を十分に反映させるための措置
- ・ 国土の利用の現況及び将来の見通しに関する調査の実施
- ・ 閣議決定後遅滞なく要旨の公表

(2) 都道府県計画（国土利用計画法第 7 条）

都道府県は、当該都道府県の区域における国土の利用に関し必要な事項について都道府県計画を策定

- ・ 審議会その他の合議制の機関及び市町村長の意見聴取
- ・ 当該都道府県の議会の議決
- ・ 市町村長の意向を十分に反映させるための措置
- ・ 国土交通大臣への報告及び要旨の公表
- ・ 国土交通大臣による助言・勧告

(3)市町村計画（国土利用計画法第8条）

市町村は、当該市町村の区域における国土に利用に関し必要な事項について市町村計画を策定

- ・当該市町村の議会の議決
- ・住民の意向を反映させるための措置
- ・都道府県知事への報告及び要旨の公表
- ・都道府県知事による助言・勧告

○計画の基本性（国土利用計画法第6条、第7条、第8条、第9条）

- ・全国計画以外の国の計画は、国土の利用に関しては、全国計画を基本とするものとする。
- ・全国計画は、都道府県計画及び土地利用基本計画の基本となる。
- ・都道府県計画は、市町村計画及び土地利用基本計画の基本となる。
- ・市町村計画は、地方自治法第2条第4項^(注)の基本構想に即する。

（注）地方自治法第2条第4項「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。」

○その他

- ・都道府県計画及び市町村計画は、それぞれの行政区域について国土利用の基本的方向を示すものであり、地方行政の根幹に関わるものであるため、その策定は地方公共団体の自治事務とされている。

国土利用計画と他の諸計画との関係

