

全国総合開発計画等に見る 指針性の表現手法としてのフレーム、開発方式等について

一般財団法人国土計画協会主任研究員 大野 淳

1. 国土計画の指針性としての機能

国の策定する国土計画（以下この論考において、たんに「国土計画」という場合、全国を対象とする計画をいう。）は、府省横断の複数の政策分野を対象とする「総合的」な計画であり、かつ個別事業・施策を対象とするものではなく個別事業・施策等の指針となる「基本的」な計画である¹。具体的には、国土のビジョンと国土に関する主要施策の基本方向等を示すものであり、各府省をはじめとする関係主体の事業・施策の指針となるべきものである。しかし、「21世紀の国土のグランドデザイン(1998.3)」の「新たな国土計画体系の確立」の中で、「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²」とされるなど指針性が問われてきている³。指針性が問われる要因の一つとして、かつての全国総合開発計画にあった人口、公共投資額等の「フレーム」や計画の目的を達成する戦略である明確な「開発方式」等（さらに開発方式のもとでの地域を政策的に区分し整備方針を定める「政策区域」）がなくなったことがあるのではないか。「21世紀の国土のグランドデザイン」では、高規格幹線道路網14,000kmと地域高規格道路6,000～8,000kmがあるのみであり、これまでにあった人口、公共投資額等のフレームはなくなった。国土形成計画になってからは、フレーム等は一切なくなり、数値目標としては「第三次国土形成計画(2023.7)」で「デジタル田園都市国家総合戦略(2022.12)」を引用した「2027年度に地方と東京圏との転入・転出を均衡」があるだけである。ここで全国総合開発計画にみられる指針性の表現手法としてのフレーム、開発方式等とは何であったかをあらためて考察してみる。

国土計画は行政計画であるが、西谷(2003)は、行政計画を「行政上の目標を設定し、その目標を達成するための手段を総合することによって示された行政活動基準である⁴」と定義している。通常行政計画は、図1に示すような目標と政策手段の連鎖する体系をなし、基本目標を達成するための政策手段は、それ以下の政策手段の上位目標となる。なお、具体の事業や施策には近年成果指標が設定されることが多い。

国土計画は基本計画であり、具体の事業や施策までは通常は書き込まないので、国土計画の指針性とは、一義的には行政主体の事業、施策等の政策手段を確定

させることにある。西尾(1990)は西谷(2003)とは行政計画の定義が異なるが、「政府計画を「立法構想」と「行政計画」との機能的に区分」した上で、「行政計画」は、その実行性を予算措置に依存しているとし、「行政計画を「誘導計画」と「事業計画」とに機能的に区分」している。もっとも全国総合開発計画が新産業都市建設法の制定を促した例をあげ、「ある「計画」がときには「立法構想」として機能し、ときには「行政計画」として機能」するとし、「誘導計画」とは、組織対外の行為者の行動を誘発するための計画で、「事業計画」とは、組織体内の行為者の行動を制御するための計画であり、その中心課題は「行政基準の設定」と「順位付け」である」としている⁵。国土計画の指針性の対象となる政策手段についても、立法構想の誘導から個々の事業・施策の予算措置までがあり、また、指針性の対象となる主体は、一義的には国の各府省であるが、さらに地方公共団体や民間部門も対象となる。国土計画は行政活動の基準であり、その対象は基本的には行政活動ではあるが、ビジョンや予測値等の提示によって、国民各層の合意の形成や民間活動の誘導にもつながり得るものである⁶。

国土計画と他の計画との制度的な関係については、国土形成計画（全国計画）と広域地方計画のように「広域地方計画は、全国計画を基本として⁷」と規定されているように、上位計画と下位計画の関係にあれば、国土計画の目標が下位計画（広域地方計画）の政策手段を確定させることになる。「基本として」とは、西谷(2003)によれば、B（広域地方計画）の内容がA（全国計画）の内容に基本的に合致していることを意味する⁸。制度的に指針性を発揮させる行政計画間の調整規定としては、他に代表的なものとして「調和」規定があり、国土形成計画に調和させなければならない旨の規定があるものは農業振興地域の整備に関する法律をはじめ多数に上る⁹。調和規定がある計画は、国土形成計画と基本的には上下関係にはなく並立的関

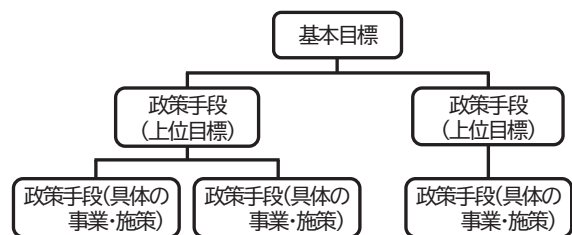


図1 行政計画の体系

係にあるが、国土形成計画は、「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¹⁰」であるので、国土の総合的な形成（国土の利用、整備及び保全）に関しては、他の計画は国土形成計画に調和、ゆるやかに合致していなければならない¹¹。したがって、他の計画の目標と政策手段は、国土形成計画（全国計画）の目標との緩やかな合致が必要となる。他にも、都市計画は国土形成計画に適合しなければならない旨の規定や¹²、河川整備基本方針は国土形成計画との調整を図らなければならない旨の規定がある。

また、国土利用計画（全国計画）は、国土の利用に関しては、食料・農業・農村基本計画等国の各種計画の基本とするとされ¹³、また、国土利用計画（都道府県計画）についても同様であり¹⁴、更に、都道府県が策定する土地利用基本計画についても同様である¹⁵。

「基本」といった強い規定や「調和」といった弱い規定によって、制度的には国土計画が他の計画に対し、指針性を発揮することになる。なお制度的に指針性が発揮される対象主体は、主として国の計画ではあるが、都道府県知事が策定する農業地域整備基本方針のように、地方公共団体の計画の指針となる場合もある（脚注9参照）。

国土計画は基本計画であるので、その基本目標は抽象度が高くならざるを得ないが、①経済計画等他の基本政策により規定されるか又は外在的に明確であり、与件又は与件とみなせるものと、②計画を策定する過程で調整し、内生的に設定するものに大きく分けられる。①の場合には、基本目標は与件であるので、計画は、目標を効率的に達成するための政策手段を効果的に組み合わせる場となる。政策手段は、目標から演繹的に導かれ、どのような政策手段を計画に盛り込むか、優先順位はどうか等について調整することになるが、目標は行政内部であまり調整する必要はなく、世論の支持も得やすい。目標が明確なので数値目標等も設定しやすい。目標は国民の合意を容易に得られ、計画は民間活動の指針ともなり易い。②の場合には、計画は、計画策定の過程で、行政内部での目標の設定と政策手段の組み合わせを調整する場となる。政策手段を目標から演繹的に導くだけでなく、逆に政策手段を計画に盛り込むため、目標の設定を調整する側面もある。基本目標は、抽象的で曖昧になりやすく、フレーム等の設定は必ずしも容易ではない。計画は、調整に関与した行政内部の活動基準にはなるが、民間活動に関与する法的措置等がなければ、民間活動の指針にはなり難い。以上は理念的な分類であり実際の国土計画を明確に分類できるわけではないが、後述する「総合開発の構想（案）」、「国民所得倍増計画」、「全国総合開発計画」及び「新全国総合開発計画」までは、①に分類される。また、「新全国総合開発計画」は②の要素も持ち、第三次全国総合開発計画以降の全国計画は②に分類される。

2. 全国総合開発計画等のフレーム、開発方式等

以降戦後の国土計画等について、その目標・政策手段の体系と目標を表現する手法であるフレーム、政策区域及び開発方式等をみていく。

(1) 特定地域総合開発計画

国土総合開発法に基づく最初の計画は、全国を対象とする計画ではなく、TVA型の資源開発を主たる目的とした特定地域総合開発計画¹⁶である。その代表例の北上特定地域総合開発計画(1953.3閣議決定)をみると、戦後復興期であり、その基本目標は「地域の生活水準の向上と人口収容力の増大」と与件とみなせるものであり、そのための政策手段は、主に国土保全と資源開発であった。さらに、計画高水流量、米石増産量等の数値目標が設定され、これを達成する手段として、和賀川河川統制事業(湯田堰堤)4,900百万円というような公共事業・事業費と公団等の実施する公益事業・事業費がぶら下がる。数値目標は、予算制約の下で、事業の優先順位等を付けるという意味で指針となるもので、それにより具体の事業までを書き込んだ総合計画であった。数値目標は、この計画自体で完結しており、具体の事業と事業費を一括して計画に盛り込むことにより、事業の順位付けとなり予算要求の際の省内調整、対財務部局折衝の拠り所になるという意味で指針性を発揮するものであった。目標と政策手段の体系としては極めて明確であったが、「基本的な」計画ではなく、他の計画や政策に指針となるものではない。なお戦後の厳しい予算制約と資材制約の下で公共事業を的確に実施するため¹⁷、1946年度から51年度までの公共事業費は経済安定本部に一括計上されていたが、特定地域総合開発計画は、特定地域について総合計画と実施計画を定めることにより、経済安定本部の一括計上をある程度代替するものと考えられる(図2)。

(2) 総合開発の構想（案） 1954年9月策定 1952年（基準年次） 1965年（目標年次）

閣議決定には至らなかったが、経済審議庁計画部が策定した「総合開発の構想（案）」は、朝鮮特需が減少し戦後復興期が終わりつつある時期に策定された計画である。経済自立と増加する労働力人口を吸収する完全雇用という基本目標は、時代背景から与件とみなせるものである。最初の経済計画である「経済自立5カ年計画(1955.12)」もまったく同様の目標であった。目標年次のGNPと人口を計画の前提として推計し、増加する労働力人口を雇用するという目標を設定、それらを踏まえた標準栄養水準を確保するための必要熱量、鉱工業生産指数等の数値目標を設定し、その目標を達成するための米麦生産量等の目標が設定され、最後にそれを達成するための開墾・土地改良等の施設計画がぶら下がるという整然とした体系となっている。

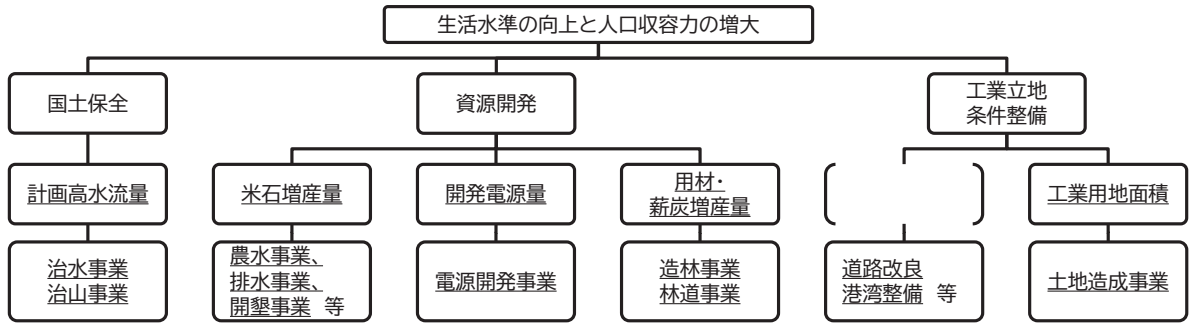


図2 北上特定地域総合開発計画の体系

注) 体系図は数値目標があるものを中心に主なものを記載したものである。下線は数値目標等。以下の体系図も同じ。

国土保全については数値目標こそ示されていないが、昭和初期の防災水準という目標が設定され、戦時下の荒廃からの復興が喫緊の課題であったことを如実に示している。住宅の戦前の居住水準の回復も戦災による住宅不足からの復興が喫緊の課題であったことが伺える。業種別工業生産額のように民間活動主体であるものには具体の施設計画はぶら下がっていない。また、治水施設のように中位目標がなく直接施設計画となっているものもある。需要から目標を設定し、それを充足する供給目標を設定するという整然とした計画になっており、設定された目標は、公共事業に対し十分な指針性あるものとなっている。しかしながら、各省調整を経ず自由に策定できたからでもあって、実際に指針性を発揮したわけではない¹⁸ (図3)。

(3) 国民所得倍増計画及び国民所得倍増計画の構想
1960年12月閣議決定 1956~57年度平均(基準年次) 1970年度(目標年次)

国民所得倍増計画は、池田内閣が打ち出した政権構想を実現するための経済計画である。基本目標は「国民生活水準の顕著な向上と完全雇用の達成のため、国民経済の実質価値をおよそ10年間で倍増すること」であり、政権構想であり与件であった。また、GNPが基本目標であったが、そのほかに人口、産業別就業人口、所得等の目標が設定された。就業人口については、過剰労働力や不完全就業者の解決を目的としつつも、増大する製造業を中心とする第二次産業の労働需要への対応も目的であった。過剰労働力の吸収から非

一次産業の不足する労働力の確保という転換点であったと言える。

さらに、目標実現の政策手段の一つとして「太平洋ベルト地帯構想」が打ち出され、この点では空間計画と言える。計画では経済成長の隘路となる社会資本の充足を図ることとし、太平洋ベルト地域のうち四大工業地帯の密集部(既成工業地域)への工業集中の禁止又は制限、中間地点(ベルト地域)に新工業地帯造成、さらに開発地域(北海道・東北・裏日本)は計画期間後半に中心的工業地帯にふさわしい外部条件の整備することとされていた。太平洋ベルト地帯構想は経済審議会産業立地小委員会で検討されたが、小委員会報告では、「東京その他の過大化がいよいよ激しくなり、その弊害が一層露呈されるのみならず、立地そのものも(中略)隘路の発生によって、次第に非効率になっていく」と集積の外部不経済に留意しつつも、「経済合理性を尊重するということは、産業政策上当然であるばかりでなく、所得倍増を与えられた期間内に達成する確実な道」とし、「徒に所得格差、地域格差の是正を焦って、やたら工業分散を図るべきでなく」と集積の経済を活かす、経済合理性を尊重したものであった¹⁹。このような太平洋ベルト地帯構想に対しては、地方からの反発を招き²⁰、小委員会報告は閣議決定からは外され、「国民所得倍増計画の構想」が「国民所得倍増計画」と同時に閣議決定された。「国民所得倍増計画の構想」は、「格差の是正につとめ、もつて国民経済と国民生活の均衡ある発展を期すことを目的に、「後進性の強い地域(南九州、西九州、山陰、四国南部等を含む。)

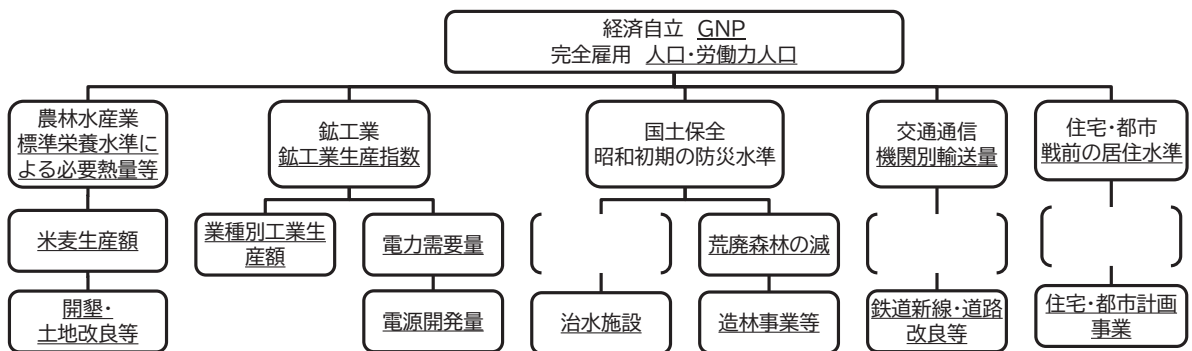


図3 総合開発の構想(案)の体系

の開発促進ならびに所得格差是正のため、速やかに国土総合開発計画を策定」することを求めるものであり、国民所得倍増計画に対する後進地域からの不満を宥めるものであった。国民所得倍増計画の社会資本の充足に関する部分の体系は図4のとおりである。

隘路打開や先行投資を狙った太平洋ベルト地域構想による政策区域は、計画では社会資本充足の基本方向として「今後のあるべき産業立地の姿を想定し、それに即応した方向において基盤の整備に努めなければならない」、産業立地小委員会報告では「ベルト地域に対する（公共）投資比重を30%から40%に高め」とするなど公共事業の順位付けとなる指針性を発揮するものであるとともに、民間活動に対してもその誘導を図る指針性を有するものであった。また、工業用水量等の数値目標も公共事業等に対する指針性を有するものであった。さらに、計画に掲げられた既成工業地域に対する規制は、首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律(1959年)と近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律(1964年)を政策手段とするものであったが、前者は計画及びその審議過程（経済審議会の審議は1959年11月から開始）に先行するものであったが、後者は計画にも誘導されるものであった。また、計画期間中の公共投資額は公共事業に枠をはめると同時に事業費を確保するものであり、工業用水量等の数値目標は、公共事業に対する指針性となり得るものであった。

(4) 全国総合開発計画 1962年10月閣議決定 1958年度平均（基準年次） 1970年度（国民所得倍増計画と同じ目標年次）

初めての全国計画である全国総合開発計画（以下「全総」という。）は、国民所得倍増計画の構想を受けて策定され、その基本目標を「国民所得倍増計画および国民所得倍増計画の構想に即し、都市の過大化の防止と地域格差の縮小に配慮し地域間の均衡ある発展を図る」こととし、地方別人口・1人当たり所得を目標として設定している。地方別人口は目標として設定されているが、地方別・産業別就業者数は設定されていない。しかし、非一次産業の労働力不足に対応し、

「産業間地域間の不均衡を解消するために、極力労働力流動の円滑化をはかる必要がある」と労働力不足の解消が目的となっていた。また、公共投資額は国民所得倍増計画によることとしているが、地方別配分比を掲げている。経済計画の実現のための計画であり、その目標は与件であったと言えよう。

この目標を達成するための政策手段として「拠点開発構想」を開発方式として設定している。以降の国土計画でも、開発方式、計画方式と用語は異なるが、基本目標をどのように実現していくかについてのより具体的レベルでの着想、戦略が設定される²¹。「拠点開発構想」とは、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、太平洋ベルト地域のうち、過密地域（京浜・阪神等）は産業等を規制、整備地域（過密地域以外の関東地方、東海地方、近畿地方及び北陸地方）は大規模工業開発地区、中規模地方開発都市等を設定し基盤整備し、太平洋ベルト地域以外の開発地域（北海道地方、東北地方、中国地方、四国地方及び九州地方）は大規模地方開発都市、大規模工業開発地区、中規模地方開発都市等を設定し積極的に基盤整備を図ろうとともに、これらを数珠状に有機的に連結させ、周辺にも連鎖反应的に発展させようとするものであった²²。

この「拠点開発構想」とその契機の一つである「国民所得倍増の構想」から、新産業都市建設促進法(1962)が誘導された。もっとも、新産業都市建設促進法案は、策定された全国総合開発計画に誘導されたと言うよりは、1961年の地方開発基幹都市建設促進法案（自治省）、広域都市建設促進法案（建設省）及び工業開発整備法案（通産省）を自民党政調橋本委員会で調整して新産業都市建設促進法案としてまとめたものであって²³、全国総合開発計画の策定が1960年12月から始まり、1961年7月に草案が閣議了解されていることから、計画策定過程における調整による誘導と言えよう。新産業都市には39道県から44地域の申請があり、15地域が指定された。この調整は相当程度政治的なものではあったが²⁴、区域の指定は全国総合開発計画（北海道においては北海道総合開発計画）に適合するものでなければならぬ²⁵とされ、「新産業都市の区域の指

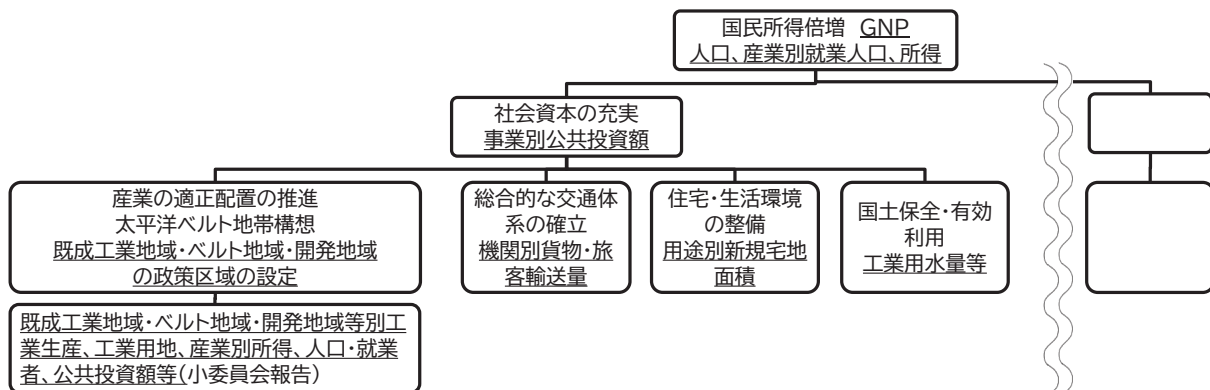


図4 国民所得倍増計画の体系(社会資本の充足に関する部分)

定基準²⁶」では開発地域を優先し、過密地域には配置しないとされる等全総で設定した政策区域の区分が指針として活用されることとはなかった。実際の指定も岡山県南地区を除き開発地域となった²⁷。なお、整備地域の工業開発を目的とする工業整備特別地域整備促進法(1964)が議員立法で策定された²⁸。指針として機能する政策区域は、全総より後の全国計画では設定されていない。

計画期間中の公共投資額は「国民所得倍増計画」によることとされたが、地方別配分比や地方別機関別輸送量、地方別用途別用水量等の数値目標は、公共事業に対する指針性となり得るものであった。また、新産業都市の指定とも併せて、地方公共団体の事業に対する指針となり、民間活動に対しても公共投資の指針となるものであった(図5)。

(5) 新全国総合開発計画 1969年5月閣議決定 1965年(基準年次) 1985年(目標年次)

新全国総合開発計画(以下「新全総」という。)は、初めて経済計画から離れた国土計画で、計画期間も20年という長期のものであった。その基本目標は「高福祉社会を目指した、人間のための豊かな環境の創造と過疎・過密及び地域格差問題の解決」である。経済計画の目標とは離れ、計画策定過程で設定されたものであった²⁹。また、計画の前提として、全国の人口、労働力人口、GNP、公共投資額、土地利用面積、国民総生活時間等のフレームが設定され、地方別人口(趨勢/開発方式加味)・所得等の数値目標が設定された。

戦略(開発方式)は「大規模開発プロジェクト構想」であり、中枢管理機能の集積と物的流通の機構とを体系化するための全国的なネットワークを整備し、この新ネットワークに関連せしめながら、各地域の特性を生かした大規模開発プロジェクトを計画し、その地域を発展させ漸次その効果が全国土に及び、全国土の利用が均衡のとれたものとなることを目指すという、高度経済成長が続くという前提の下、隘路となる社会資本の整備と発展の拠点となる大規模開発プロジェクトを積極的に進めようとするものであった。新ネットワークの形成は、札幌～東京～福岡を高速道路、新幹

線、基幹通信網等を先行的に整備し、日本列島の主軸としようとするものである。計画策定は1965年10月から始まり、1967年3月に発足し68年5月に「都市政策大綱」をまとめた自民党都市政策調査会での審議が並行して進捗した。御厨(1995)によれば、「(都市政策大綱に)新しい国土計画は、各省の施策、計画にたいして上位にたつものであり、その積極的な調整をはかりうるものとする。³⁰」といった文書の意味するところは、(中略)党による新全総の確認行為に他ならない。このように国土計画のポイント部分を共有することで、両者は相互保証の関係にたつた。」としており、都市政策大綱と相俟って、政策に対する指針として機能した。大規模プロジェクト構想の新ネットワークの形成は、全国新幹線鉄道整備法(1970)³¹、本州四国連絡橋公団法(1970)を誘導し、大規模プロジェクトは、むつ小川原開発株式会社(1971)、苫小牧東部開発株式会社(1972)等を誘導し、また、工業再配置促進法(1972)³²、工業再配置・産炭地域振興公団法(1972)³³、首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律の一部改正(1972)³⁴も誘導した。さらに広域生活圏は、地方生活圏(1969建設省)と広域市町村圏(1969自治省)を誘導した。人口フレームや公共投資額等も公共事業の指針となり得るものであった(図6)。

(6) 第三次全国総合開発計画 1977年11月閣議決定 1975年(基準年次) 概ね1987年(目標年次)

第三次全国総合開発計画(以下「三全総」という。)は、環境問題、1973年のオイルショックによる資源問題、高度経済成長の終焉、地方定住といった経済社会の大きな変化をうけて、その基本目標を「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こと」とした。経済社会の大きな変化を受けたものであるため、「昭和50年代前期経済計画(1976.5)」の基本目標である「我が国経済の安定的発展と充実した国民生活の実現」とその下位目標である「安定した生活の確保と住み良い環境の形成」に通底したものではあるが、計画策定過程で設定されたものである。全国の人口・労働

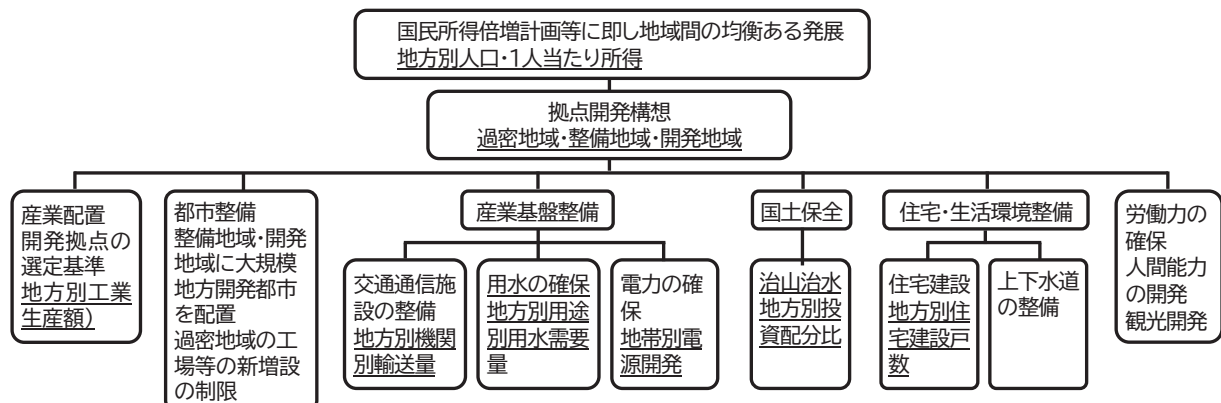


図5 全国総合開発計画の体系

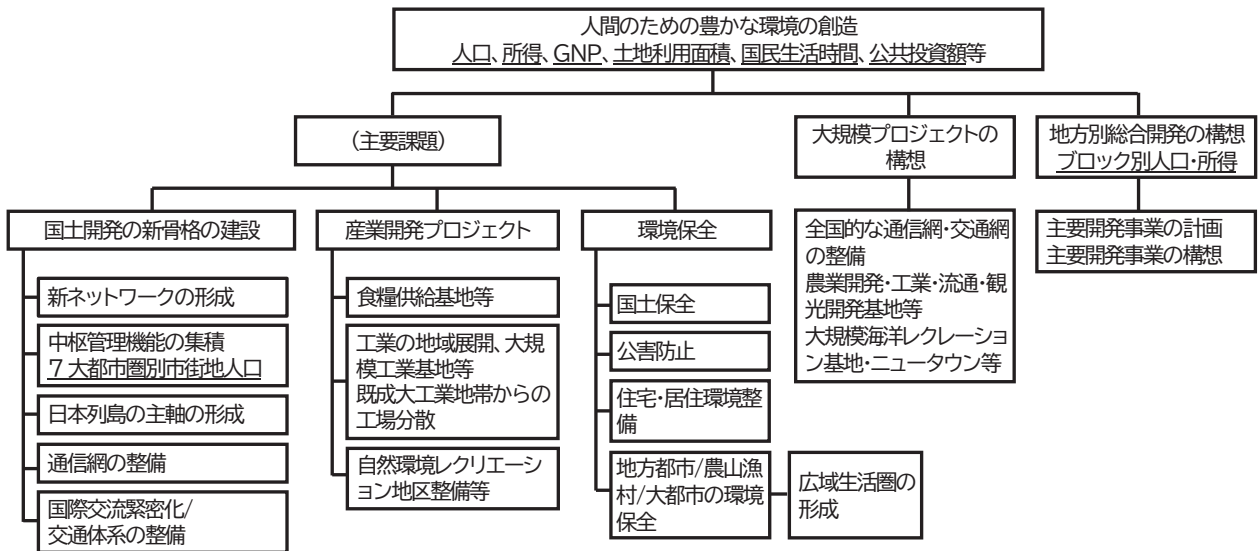


図6 新全国総合開発計画の体系

力、国民総生活時間、住宅戸数・面積、エネルギー需要、乗用車保有台数、GNP、工業生産額、機関別交通量等のフレームが計画の前提として設定された。

戦略（計画方式）として「定住構想」が打ち出された。これは、人間居住の総合的環境の形成を図るとともに、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、新しい生活圏（定住圏）を確立しようとするものである。定住圏は全国200～300で構成され、コミュニティ形成の基礎となっている定住区（全国で2万～3万）が複合したものであり、定住区は日常生活圏域である居住区（全国で30万～50万）からなる。定住構想の推進のためには、定住圏の設定と定住人口の目標が計画方式の肝であろう。目標年次の地方別人口は、全総では計画の参考資料として付されたものであり、新全総では地方別総合開発の基本構想を作成するための一応の前提として予測したものであったのに対し、三全総では「計画の一応の前提」との留保はあるが「計画の基本目標を実現するための基礎となる定住構想の枠組みを示すもの」と数値目標とされた。定住圏の設定は、地方公共団体が地域住民の意向を斟酌して自主的に定

めるものとされた³⁵ので、この地方別の人口目標が重要となるが、この目標は国と都道府県との間で繰り返し作業した結果である³⁶。なお都道府県別人口の積上げ値は全国の数値を上回っており、新全総までの需給を均衡させ労働力を配分するものとは異なっている。定住圏の整備について、モデル定住圏(1979国土庁)、地方生活圏定住基盤総合整備計画(1979建設省)や新広域市町村圏計画(1979自治省)が誘導された。さらに、公共投資額等は公共事業の指針となり得るものであったし、高規格幹線道路・高速道路延長、住宅・宅地等の数値目標も同様である。なお工業配置の目標は国土計画上重要な目標であるが、工業再配置計画によるものであった（図7）。

(7) 第四次全国総合開発計画 1987年6月閣議決定 1985年（基準年次） 2000年（目標年次）

第四次全国総合開発計画（以下「四全総」という。）は、景気の活況と東京圏への人口集中が加速する中、東京一極集中を是正し分散型社会を目指すことと世界都市東京を目指すこととの相克から³⁷、「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

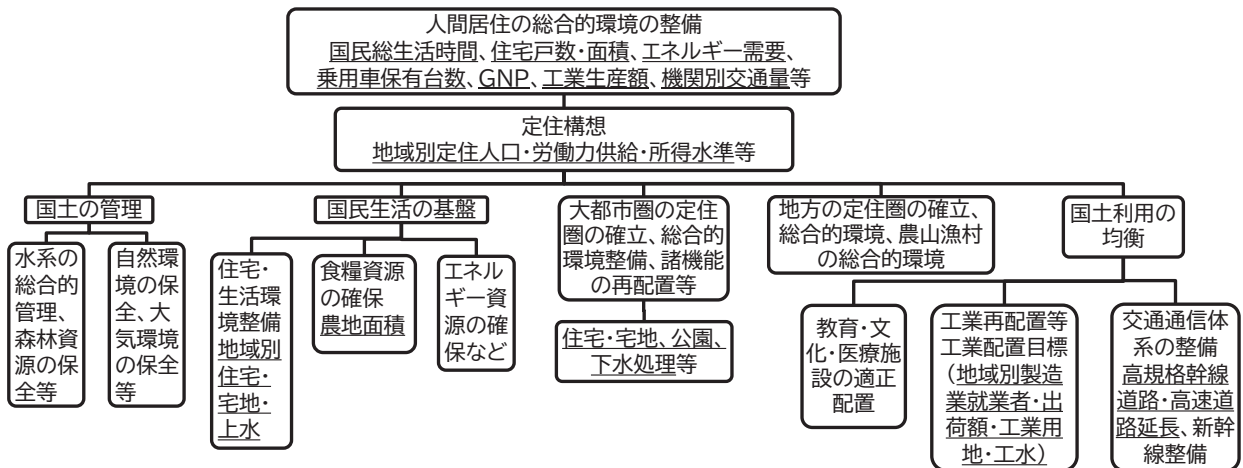


図7 第三次全国総合開発計画の体系

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国土の形成」を基本目標とした。人口、国民総生活時間、国土基盤投資、機関別交通量等は計画の前提として設定され、地域別人口、職業構造、生活水準・機会指標等々の地域別数値は計画の目標として設定された。地域別人口については、東京圏への人口集中を抑制し、おおむね計画期間中に地方圏の人口純流出を純流入に転ずることを目標とした。その一方で東京圏の事務所床面積需要を4,000haと予測し³⁸、業務機能の集中を促す側面もあった。この予測値は、民間活動に指針性を発揮するものでもあった。

交流ネットワーク構想が計画達成のための戦略とされ、これは、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しようとするものであった。この基本目標と交流ネットワーク構想からは、多極分散型国土形成促進法(1988)が誘導されたが、この法律は、四全総に即して各般の施策を総合的に講じていくための多極分散型国土形成促進のための実施法と言うべきものであった³⁹。また、総合保養地域整備法(1987)⁴⁰や地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律(1992)⁴¹を誘導した。国土基盤投資額(民間投資を含む。)は公共事業の指針となり得るものであったし、住宅・宅地等の数値目標も同様である。なお交通体系の整備では、「全国1日交通圏」という

アウトカム指標を目標に掲げることにより、この政策手段としての「高規格幹線道路網延長」をより説得的なものにしている。また、大都市圏と地方圏とに区分し、機会指標(所得・就業・教育・交流・住生活)というアウトカム指標を目標として設定している。これらのアウトカム指標は計画の評価に役立つものである(図8)。

(8) 21世紀の国土のグランドデザイン 1998年3月閣議決定 2010-2015年(目標年次)

21世紀の国土のグランドデザイン(以下「五全総」という。)は、全国総合開発計画としては最後の計画となる。「21世紀の国土のグランドデザインとしての「多軸型国土構造の形成」を長期目標として掲げ、計画期間中の基本目標を「21世紀の国土のグランドデザイン」実現の基礎を築くこと」としている。多軸型国土構造とは、太平洋ベルト地帯への一軸集中の国土構造を複数の「国土軸」で構成される構造へ、東京を頂点に「中枢」とそれへの「依存」という関係の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しようとするものである。国土軸としては、北東国土軸、日本海国土軸、太平洋新国土軸、西日本国土軸の4つの国土軸のほか、これらを横断し連携する地域連携軸が想定されている。この基本目標の下位目標として、「自立の促進と誇りの持てる地域の創造」、「国土の安全と暮らしの安心の確保」、「恵み豊かな自然の享受と継承」、「活力ある経済社会の構築」、「世界に開かれた国土の形成」と「首都機能の移転」と「沖縄振興」を掲げられた。これら目標の達成のための戦略として、「多自然居住地域の創造」、「大都市のリノベーション」、「地域連携

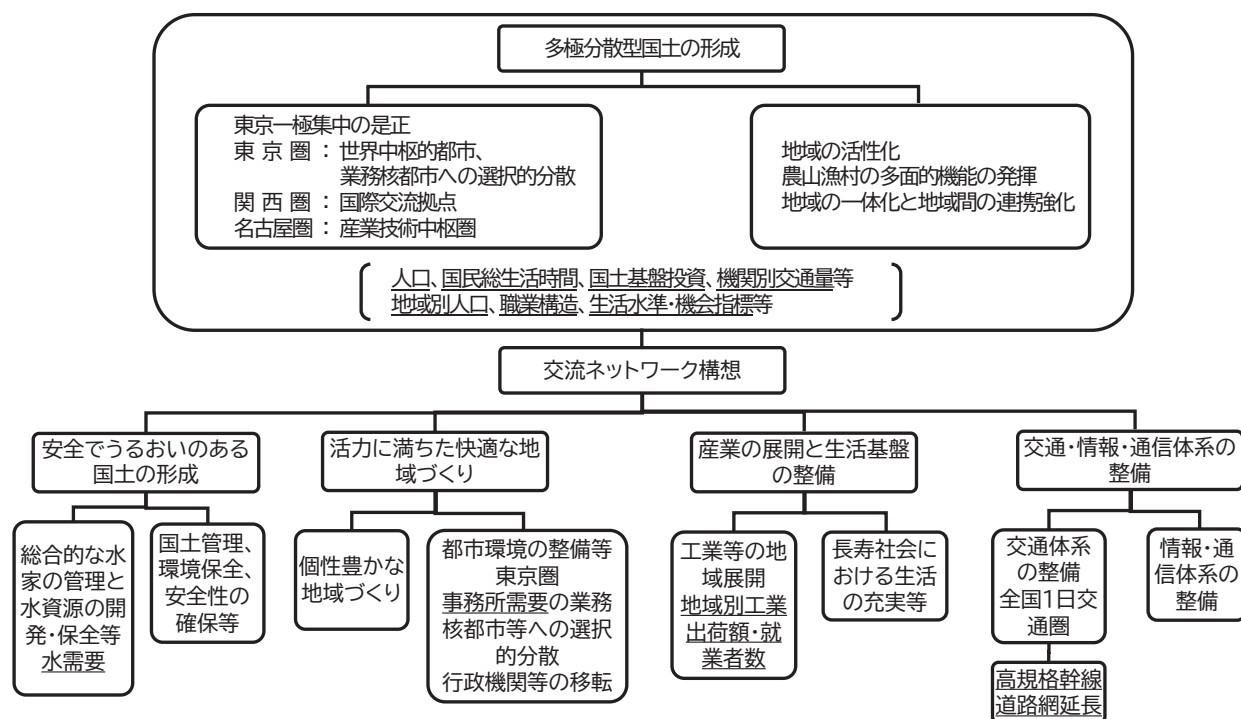


図8 第四次全国総合開発計画の体系

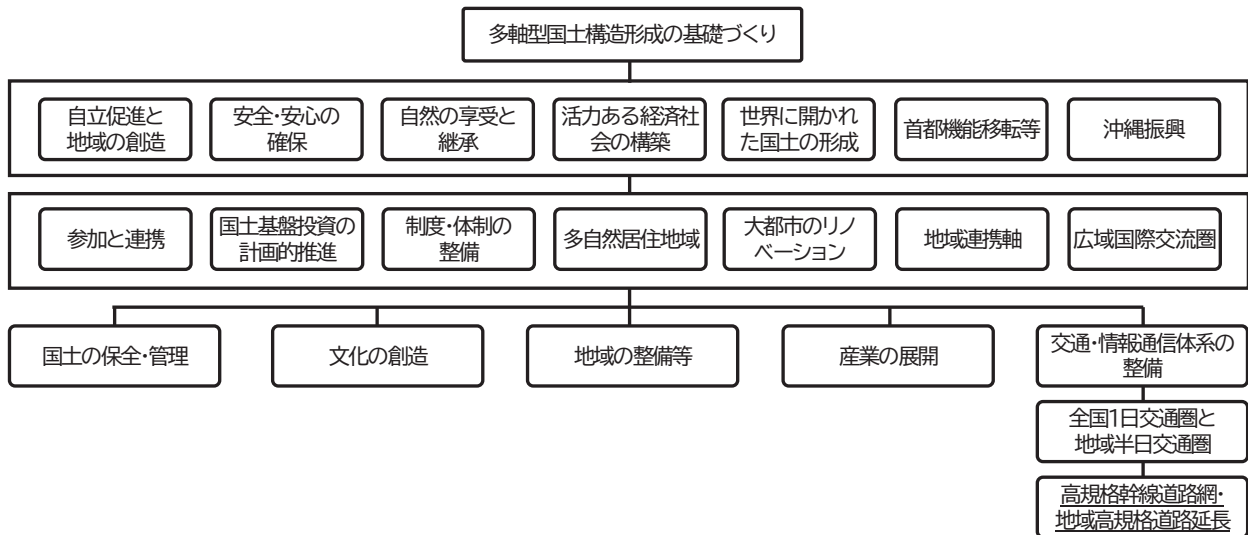


図9 21世紀の国土のグランドデザインの体系

軸の展開」及び「広域国際交流圏の形成」の4つの戦略と「参加と連携」と「国土基盤投資の計画的推進」等が設定されている。さらに、これら達成のための政策手段として「交通・情報通信体系の整備」等施策の基本方向が記載されているが、数値目標は、全国1日交通圏と地域半日交通圏を実現するための高規格幹線道路網・地域高規格道路延長だけである。人口などのフレームは設定されず、公共投資額は「公共投資基本計画⁴²⁾」に委ねられた。川上(2008)にあるとおり、「自立の促進と誇りの持てる地域の創造」等や「参加と連携」等では戦略とは言えず、数値目標がないことも相俟って、目標と政策手段との体系が明瞭ではない⁴³⁾。当然ながら、高規格幹線道路網等を除き、指針性も不明瞭にならざるを得ない(図9)。

(9) 第一次国土利用計画(全国計画) 1976年5月閣議決定 1972年(基準年次) 1985年(目標年次)

国土利用計画法に基づき、国土の利用に関し策定される国土利用計画(全国計画)は、その目的は法定で「公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、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こと」である。制度的に、国土利用計画(都道府県計画)、都道府県土地利用基本計画、国の国土利用に関連する諸計画の指針である。目標は地目別土地利用面積で表される。なお三全総以降は、土地利用については全総には記述せず国土利用計画による

(単位:万ha)

	1972年基準値		1985年目標値/実績値			増減		
	全国計画	集成値	全国計画	集成値	実績値	全国計画	集成値	実績値
農用地	599	597.7	611	610.8	538	12	13.1	△61
農地	573	573.5	585	592.8	—	12	19.3	—
採草放牧地	26	24.2	26	18	—	0	△6.2	—
森林	2,523	2,520.1	2,482	2,466.9	2530	△41	△53.2	7
原野	56	52.0	26	19.8	41	△30	△32.2	△15
水面・河川・水路	112	113.8	117	120.4	130	5	6.6	18
道路	91	87.7	112	116.5	107	21	28.8	16
宅地	111	109.1	148	149.5	150	37	40.4	39
住宅地	88	84.2	114	111.8	92	26	27.6	6
工業用地	13	13.2	20	20.1	15	7	6.9	2
事務所・店舗等	10	11.7	14	17.6	44	4	5.9	34
その他	282	293.6	282	295.6	283	0	2.0	1
合計	3,774	3,774	3,778	3,779.5	3,778	4	5.5	4

図10 第一次国土利用計画(全国計画)の目標値と実績値

こととされている。1976年に策定された第一次計画では、農用地の保全という国の強い意向が都道府県計画に反映され十分な指針性は発揮されたが、実績には大幅なずれが生じた⁴⁴⁾。人口が増加し、農用地・森林から宅地への土地利用転換が大きかった時代には、指針としての機能はあったが、人口減少、土地利用転換が減少している時代では、指針としての機能が弱まっている⁴⁵⁾(図10)。

3. まとめ

基本目標が与件又は与件とみなせる場合は、基本目標自体は具体的かつシンプルで、戦略が立てやすく、国民各層の納得感も得やすい。総合開発の構想(案)の戦後復興期の経済自立という基本目標はシンプルで、この下位目標として「標準栄養水準による必要熱量」のような端的な目標を設定し得た。国民所得倍増計画は所得倍増という具体的かつシンプルな基本目標を設定したため、その戦略の一つである立地政策は経済合理性を追求し成長極大を図る太平洋ベルト地帯構想となった。全総は国民所得倍増計画及び国民所得倍増計画の構想に即し地域間の均衡ある発展を図るもので

あったので、太平洋ベルト地帯構想を補うための立地政策が企図され新産業都市建設促進法に結実した。なお政策区域を設定したのは全総までである。新全総になると基本目標は抽象度を増しているが、高度経済成長路線の延長に一部環境等の要素を付加したものとみれば、新幹線・高速道路網等の新ネットワークと大規模プロジェクトは目的に対し明確な政策手段であったと言えよう。ここまでの国土計画は、民間活動に対しても指針性が発揮された。この時代背景として、戦後復興や高度経済成長という国民各層誰もが納得し得る目標があったことがある。しかし、経済発展により人々が豊かになり、経済以外の環境、文化等多様な価値を求めるようになると、国民各層が納得するシンプルな基本目標を設定することが困難になる。三全総になると、基本目標は高度経済成長のアンチテーゼであることは明瞭ではあるが抽象度を増し、戦略の定住構想も方向はわかるにしても、政策手段は明確ではなく、定住圏づくりは地方に委ねられた。四全総の「多極分散型国土」は「東京一極集中」に対するものではあろうが、多極が何かは明瞭ではない。しかも一方では、東京圏の世界都市としての機能の充実を目指すものでもあった⁴⁶。また、ネットワーク交流構想は全総の「日本列島の主軸の形成」と新全総の「新ネットワーク」を引き継ぐものであり⁴⁷、交通・情報通信体系の整備は、結果的に東京を起点とし中枢都市等がツリー型になる国土構造を助長するものであった。五全総の「多軸型国土構造」は、四全総までのネットワーク形成もあって形成された東京一極集中のツリー型国土構造に対するアンチテーゼであるが、その達成のための政策手段はない。唯一数値目標がある高速道路網等延長はむしろツリー構造を助長するものである⁴⁸。

地域別人口の目標値は、余剰労働力人口をいかに国土に配分するかと高度経済成長で不足する労働力をどう配分するかと方向は異なるが、新全総までは人口が増加する中で、人口、労働力率と産業構造の推計から労働力人口を推計し、その労働力人口の地域配分が目標となり得た。全総と新全総では、労働人口供給を推計し、需要と均衡させ地域に配分するものであり、人口はより上位の目標である国民所得倍増等の達成の手段であった。三全総では定住人口自体が主要な上位目標となり、目標を都道府県との調整により設定した結果需給は均衡せず、幅を持つものであった。政策手段としては、工業等制限法、新産業都市建設促進法、工業再配置法等による工場の地方分散があった。もっとも、工業の構造転換による労働生産性の急速な向上や産業構造による脱工業化により、工場の地方分散では十分な労働力の地方定着は図られなかったし、工場跡地がより土地生産性の高い用途に利用されることにより大都市集中の緩和にはつながらなかったが、四全総では東京一極集中を是正するための地方圏の人口流出の流入への転換が目標となった。いずれにしる地域別

人口は、社会資本の整備水準を決めるものであり、指針となり得るものである。

地域別1人当たり所得⁴⁹は、地域間の格差は正の目標値として、指針性の発揮というよりは計画の実績評価という意味で有効な指標であった。

事業別や地域別の公共投資額は、公共事業の確保を図るとともに、その指針となるものであった。一方で、新規の大型公共事業が陸続とある場合にはタガともなるものであった。川上(2008)も五全総は公共投資額がないことにより、「大規模プロジェクトが、財政の裏付けなしに自由奔放に計画に位置付けられた」としている。しかし、1990年に公共投資基本計画が策定されると、公共投資額はこの計画によることとなり、1999年の経済計画を最後に経済計画が策定されなくなると、公共投資額の裏付けとなるものがなくなってしまった。

フレームや開発方式等は、その時代に要請されものであったと言えよう。

(今後の国土計画の指針性の表現手法としてのフレーム等の可能性については、今号の「国土計画の指針性とその表現手法としてのフレーム等再考」を参照のこと。)

(備考) 本稿の内容は、個人の見解であり所属する組織としての意見ではない。

〈主な参考文献〉

- 北上特定地域総合開発計画(1953.3)
- 国民所得倍増計画及び国民所得倍増計画の構想(1960.12)
- 全国総合開発計画(1962.10)
- 新全国総合開発計画(1969.5)
- 第三次全国総合開発計画(1977.11)
- 第四次全国総合開発計画(1987.6)
- 21世紀の国土のグランドデザイン(1998.3)
- 大野淳(2025)「国土利用計画にみる土地の利用・管理密度低下に起因する課題(前編)(国土計画協会「人と国土(第51巻第2号)」)
- 川上征雄(2008)「国土計画の変遷」鹿島出版
- 経済審議院「総合開発の構想(案)(1954.9)」
- 経済審議会産業立地小委員会報告(1960)
- 国土計画協会(1963)「日本の国土総合開発計画」東洋経済新報社
- 国土計画協会(1978)「人と国土別冊 第三次全国総合開発計画」有成新社
- 国土庁(1978)「人と国土別冊 第三次全国総合開発計画」国土計画協会
- 国土庁(1980)「三全総の発想と構築」創造書房
- 国土庁(1989)「第四次全国総合開発計画【解説と資料】」ぎょうせい
- 国土庁(1990)「逐条解説 多極分散型国土形成促進法」ぎょうせい
- 国土庁(1999)「21世紀の国土のグランドデザイン」戦略指針」大蔵省印刷局
- 国土交通省(2001)「国土の将来展望と新たな国土計画制度のあり方(平成13年11月国土審議会基本政策部会中間報告)」
- 国土交通省(2002)「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方(平成14年11月国土審議会基本政策部会報告)」
- 小山陽一郎(2011)「全国総合開発計画とは何であったか。」(土地総合研究所「土地総合研究2011年春号・夏号」)
- 佐藤俊一(1993)「戦後日本の地域政治(4)」中京大学教養論叢第33巻第1号
- 下河辺淳(1994)「戦後国土計画への証言」日本経済評論社
- 自由民主党都市政策調査会(1968)「都市政策大綱：中間報告」
- 西尾勝(1990)「行政学の基礎概念」東大出版会
- 西谷剛(2003)「実定行政計画法」有斐閣
- 星野進保(2003)「政治としての経済計画」日本経済評論社
- 御厨貴(1995)「国土計画と開発政治」(日本政治学会「年報政治学(1995)」)
- 山崎朗(1998)「日本の国土計画と地域開発」東洋経済新報社

〔注〕

- 1 「国土総合開発計画」とは、国又は地方公共団体の施策の総合的且つ基本的な計画（国土総合開発法第2条第1項）。「国土形成計画」とは国土の形成を推進するための総合的かつ基本的な計画（国土形成計画法第2条第1項）
- 2 「21世紀の国土のランドデザイン」p31
- 3 国土交通省（2002）pp20-21国土計画の指針性に関し、重点・優先度、目標と施策の目的手段関係、時間軸が不明確としている。
- 4 西谷剛（2003）p5
- 5 西尾勝（1990）pp215-216
- 6 国土交通省（2002）p5（ビジョンを内外に示すことは）行政にとっての的確な指針となるばかりでなく、（中略）国民各層の情報共有や合意形成にも資するものとなる。
新全総p9 新全国総合開発計画は、（中略）民間の活動に対して、指導的、誘導的役割を果たすものである。
三全総p5 国民に対しては、（中略）合意と連帯に基づく開発の推進の基盤となるものである。また、国民一人ひとりの長期にわたる住まい方の選択の指針としての役割をも果たし、民間の投資活動に対しては、誘導的、指導的役割を果たすものである。
など
- 7 国土形成計画法第9条第2項
- 8 西谷（2003）p90
- 9 国土形成計画と調和規定がある法定計画

法律名	対象計画	策定権者
山村振興法	山村振興計画	都道府県知事
農業振興地域整備法	農業整備基本方針	都道府県知事
首都圏整備法	首都圏整備計画	国土交通大臣
中部圏開発整備法	中部圏開発整備計画	国土交通大臣
集落地域整備法	集落地域整備基本方針	都道府県知事
地方拠点法	基本計画	市町村等
水産基本法	水産基本計画	政府
景観法	景観計画	都道府県、指定都市等
地域再生法	地域再生基本方針	政府
広域地域活性化法	基本方針/域的地域活性化計画	国土交通大臣/都道府県
観光圏整備法	観光圏整備計画	都道府県、市町村
棚田地域振興法	棚田地域振興計画	都道府県
交通政策基本法	交通政策基本計画	政府
流通業務市街地整備法	流通業務施設整備基本方針	都道府県知事
農村地域産業導入促進法	農村地域産業導入基本計画	都道府県
近畿圏整備法	近畿圏整備計画	国土交通大臣
半島振興法	半島振興計画	都道府県知事
多極分散型国土形成促進法	振興拠点地域基本構想/ 業務核都市基本方針	都道府県/ 国土交通大臣
食料・農業・農村基本法	食料・農業・農村基本計画	政府
社会資本整備重点計画法	社会資本整備重点計画	主務大臣
地域未来投資促進法	基本計画/土地利用調整計画	都道府県及び市町村/ 市町村
住生活基本法	都道府県計画	都道府県
都市緑地法	基本方針	国土交通大臣
琵琶湖保全再生法	琵琶湖保全再生計画	滋賀県
文化観光振興法	地域計画	協議会（市町村、都道府県、関係団体）

例えば、農業振興地域の整備に関する法律第4条第3項では「農業振興地域整備基本方針は、国土形成計画（中略）との調和が保たれたものでなければならない」と規定されている。逆に国土形成計画が調和しなければならぬ計画として、環境基本計画（国土形成計画法第6条）、防災基本計画（災害対策基本法第38条）、国土強靱化基本計画（国土強靱化基本法第11条）がある。

- 10 国土形成計画法第6条
- 11 西谷（2003）pp90-91
- 12 都市計画法第13条第1項。西谷（2003）によれば、「適合」とは、「適切な合致」の意味で、基本的合致から具体的合致までの合致一般を含んで用いられる。」とされている。
- 13 国土利用計画法第6条
- 14 国土利用計画法第7条第2項
- 15 国土利用計画法第9条第9項
- 16 1952年から1957年にかけて順次22地域計画が閣議決定された。
- 17 1950年度の公共事業に占める災害復旧は49%、51年度は38%（決算ベース）1949年度までは戦後処理費が大きかったので、単純に割合を出せない。
- 18 下河辺（1994）p50（「総合開発の構想（案）」の策定時のことについての発言）「公共事業のことに触れると、関係省庁が怒って触れさせない」
- 19 産業立地小委員会報告「経済合理性を尊重するということは、産業政策上当然であるばかりでなく。所得倍増を与えられた期間内に達成する確実な道であろう」

- 20 佐藤（1993）p63、星野（2003）p313、下河辺（1994）p57
- 21 国土計画は経営戦略のアナロジーとしてみる小山（2011）では、基本目標は「どのような国土にしたいかを簡潔に表現したもの：ビジョン」であり、人口等の計画フレームは、必ずしも成功していないものの、「どのような国土にしたいかを具体的な数字で表現したもの：目標」、開発方式等は「目標とした国土をどのように実現していくか」といについての具体的レベルでの着想：アイデア」と整理している。
- 22 川上（2008）p53に指摘するように「成長極理論」を適用するものであって、開発拠点を設定し、そこに工業立地を促し、成長を促るとともに、その効果を周辺に波及させようとするものであった。これにより、星野（2003）p317によれば、「産業立地政策の強い立地政策である太平洋ベルト地帯構想と、地域格差是正を求め工業開発を公共投資による産業基盤を進めるという後進地域の地方公共団体の計画や地方ブロックの計画の乱立を全国総合開発計画は拠点開発構想の下に整序した」としている。
- 23 大塩洋一郎「新産業都市の建設について」pp48-49季刊「国土」12巻2号（1962.9国土計画協会）など
- 24 佐藤（1993）p70
- 25 新産業都市建設促進法第5条第2項
- 26 昭和37年12月26日経済企画庁総合開発局長通達（都道府県知事あて）
- 27 道央地域、八戸地域、秋田湾地域、仙台湾地域、磐城・郡山地域、新潟地域、富山・高岡地域、松本・諏訪地域、中海地域、岡山県南地域、徳島地域、東予地域、大分地域、日向・延岡地域、不知火・有明・大牟田地域
- 28 鹿島地区、東駿河湾地区、東三河地区、播磨地区、備後地区、周南地区
- 29 「経済社会発展計画（1967.3）」の目標は「均衡がとれ充実した経済社会の発展」、「新経済社会発展計画（1970.5）」の目標は「均衡がとれた経済発展を通じる住みよい日本の建設」であった。下河辺（1994）p108「新全総は、経済計画とお別れしをして、独自の道を二十年計画という形で歩みだした」
- 30 自由民主党都市政策調査会（1968）p11
- 31 新幹線鉄道による全国的な鉄道網の整備を図ることを目的とする
- 32 過度に工業が集積している地域から工業の集積の程度が低い地域への工場の移転等を目的とする。
- 33 産炭地域振興事業団法を改正し、工業の再配置を促進するため、工業の集積の程度が低い地域への工場の移転に資する工業団地造成等を業務に追加した。
- 34 制限対象となる工場の面積を1,000m²から500m²に引き下げ等の改正
- 35 国土庁（1980）p109
- 36 国土計画協会（1978）p1047 下河辺（1994）p52
- 37 川上（2008）pp83-97
- 38 川上（2008）p87「首都改造計画（1985国土庁）」では5,000haと予測。「東京圏の異常な地価高騰、オフィスビル建設ラッシュをもたらした背景には、国土庁の過大なオフィス需要予測もあったといわれている」。山崎（1998）「日本の国土計画と地域開発（東洋経済新報）」p196など。なお実際の供給量は4,100haだった。
- 39 国土庁（1990）pp16-17。この法律は、国の行政機関等の移転等、業務核都市の整備、振興拠点地域の開発整備、地域間の交流促進を講じるものである。
- 40 スポーツ、レクリエーション、教養文化活動、休養、集会等の多様な活動に資するための総合的な機能の整備を民間事業者の能力の活用重点を置きつつ促進することを目的とする。
- 41 多極分散型国土形成促進法の第5条（民間の事業所等の適正配置）及び第6条（地方都市の都市機能の増進）の実施法的性格を有するもの（音瀬均「地方拠点法の制定（「時の法令1992年11月（1437号）」pp7-8
- 42 日米の貿易不均衡の是正を図ろうとする日米構造協議を踏まえ、10年間で430兆円の公共投資を行うことを決めた1990年に策定された計画。1994年に改定され、総額は630兆円となった。
- 43 川上（2008）pp108-109
- 44 なお都道府県計画の市町村計画に対する指針性の発揮は不十分である。（大野（2025））
- 45 大野（2025）p57
- 46 国土庁（1989）p310
- 47 下河辺（1994）pp97-98によれば、全総の「一番のメインは、中枢管理機能を国土の構造にあわせてどうつくるか」であり、そのための「交通・通信計画をつくること」であり、「ツリーシステムを国土につくった」と評価している。
- 48 空間経済学によれば、交通・情報通信の整備による費用の低廉化は東京集中を加速することになる。森知也「人口減少と地方消滅（https://mori-column.notion.site/top）」、藤田昌久・浜口伸明・亀山嘉大（2018）「空間経済学から見た国土システムの変容過程と復興政策のあり方（「復興の空間経済学」日経出版）」など新全総では明示的に目標としては設定していないが、地域別の人口と生産所得を予測値として掲げている。