

国土総合開発計画・国土形成計画の「総合性」に関する一考察

一般財団法人国土計画協会専務理事 太田 秀也

1. 本論考の目的

国土総合開発計画及び国土形成計画（全国計画）（以下「国土計画」という）は、総合的かつ長期的な国土のあり方を示すものであるとされる（最近のものでは国土形成計画（全国計画）中間とりまとめ（令和4年7月国土審議会計画部会）^{注1）}）。法律においても、国土総合開発計画は「国又は地方公共団体の施策の総合的且つ基本的な計画」とされ（国土総合開発法2条1項）、国土形成計画も「国土の利用、整備及び保全…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2条1項）とされている^{注2）}。

近年のように、人口減少・少子高齢化、巨大災害や気候変動のリスク、国際競争の激化など、国土を取り巻く状況が複雑化し、様々な課題がある中で、それらに的確に対応するためには、国土計画が総合性を発揮する必要がある。

ただし、この国土計画の総合性に関しては、「計画において取り上げる…広範な政策分野について、国土づくりの観点から方向性を総合的に提示するものである」（前述の中間とりまとめ）とされたり、「共通の方針の下、国土の形成に関連する施策が総合的、整合的に実施されることが求められる」（川上7頁）とされたり^{注3）}、「市民の希望したものを美しく書き並べる」国土計画は避けるべき（下河辺349頁）と指摘されたりするが、国土計画の総合性が発揮されるにはどのような内容が必要とされるかなど、国土計画の総合性について全般的に分析した研究は管見の限り見当たらない。

そこで、本稿では、国土計画についての言説における総合性に関連する記述を分析することにより、国土計画の総合性に関し考察を行うこととしたい。

2. 計画の「総合性」

(1) 計画全般及び国土計画以外の他の計画の総合性

（行政）計画は、「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る人の活動基準」、すなわち、目標設定と手段総合性を二要素とする活動基準とされ、手段総合性は、専門分化した手段に全体としてのまとまりや統一を図るために必要とされる（西谷5頁・13頁）。

計画に関する総合性に関して、国土計画以外の他の計画でみると、自治体の総合計画の総合性は、i）地域社会生活のあらゆる側面にかかわっていくという総合性とii）目的と手段を体系的に総合的に組み立てているという総合性とされる（西尾勝・村松岐夫（1995）『講座行政学 第4巻 政策と管理』（有斐閣）249頁）。そして、総合計画の総合性については、個別計画を枠づける役割が果たしているかが問われ、また、国からの指示による施策により自治体の総合行政が阻害されないようにする機能が期待されるとともに、片や、総合計画に位置づけのない施策が首長の意向で行われ総合計画が機能していないという批判がされたりする（田中富雄（2016）「個別計画との比較に見る総合計画の特質と役割」地域政策研究19巻2号参照）。また、内容が総花的であるという批判も多い。

都市計画マスタープランに関して、総合性を備えるには都市の将来像を示すに足りだけの網羅性・包括性が求められるのに対し、都市の構成要素の一部分を扱うに過ぎない点、公益的施設の方針がほとんど記述されていない点などの問題点が指摘されている（瀬田史彦（2013）「人口減少局面の都市計画マスタープランの総合性についての一考察」都市計画論文集 48（3））。

(2) 国土計画の「総合性」の分析の視点

上記1及び2(1)を踏まえ、本稿では、計画の「総合性」を、計画で示された目標・理念達成の

ため、㉗必要な施策が網羅され、㉑計画の統制がとれ、㉕施策が体系的で統一性があることと捉える。加えて、㉔他の国の計画との調整も考慮する。より具体的には、下記の内容と考える。

- ㉗ 計画において、必要・適切な施策が漏れなく、カバーされていること^{注4)}。

計画の目標・理念が明確で欠けている点がないこと（結果その関係の施策が漏れるようなことがないこと）。

- ㉑ 計画の統制がとれており（グリップが効き）、計画の目標・理念と施策の整合性がとれており、計画の目標・理念に反する施策が行われることがないこと^{注5)}。計画に位置づけのない施策は（事情変更など特別の場合以外は）行われず、行うことができないこと。

- ㉕ 計画に盛り込まれた施策間の調整がとれていること、施策間の整合性が確保されていること（矛盾した施策が調整されることなく列挙されていないこと、施策間の一貫性があること）。

施策間のバランスがとれていること（特定の施策が偏重されていないこと、一部の施策が具体性に欠けることがないこと）。必要に応じて施策の優先順位が示されていること。

施策間の連携による（プラス）効果が発揮されていること。

逆に、施策が単に総花的に羅列されているもの（単なるホッチキス）ではないこと。

- ㉔ 国が策定する国土計画として、国が策定する他の計画と調整がとれ、矛盾していないこと（矛盾した施策が他の計画において盛り込まれ、国土計画の総合性が害されないこと）。

3. 国土総合開発計画・国土形成計画の「総合性」に関する分析

本稿では、上記2(2)の視点に基づき、これまで策定されてきた国土計画が「総合性」を発揮しているかについて、以下の方法で分析を行うとともに、あわせて、総合性が確保されていない場合の要因を抽出することとしたい。

(1) 分析の方法

国土計画について総合性の観点から全般的に分析した研究は上述のように見当たらず、分析の方法も確立していないと思われることから、本稿では、国土計画についての言説において、上記2

(2)の視点から、総合性に関連すると考えられる記述を抽出し、分析を行う^{注6)}。

(2) 国土計画の総合性に関する分析

国土計画についての言説における総合性に関連する記述を抽出した結果は、次頁の表のとおりである。今回抽出した言説が、国土計画の総合性に関連する言説を全て網羅しているとは言い切れず、断片的のものである点に留意が必要であるが、その結果をみると、下記のような点が明らかになった。

- i) 計画の総合性を肯定的に評価する言説より、問題点を指摘する言説の方が多く、五全総までの各国土計画について問題点の指摘がある。

その内容を、上記2(2)の視点別にみると、肯定的評価は、㉑では各施策にグリップを効かせたとするもの(㉑)、㉕では総花的でないようにしたとするもの(㉕)であった。他方、問題点を指摘する言説では、㉗では、文化(㉗⑥)、自然保護(㉗⑤)、環境整備(㉗⑤)、国際性(㉗⑩)等の視点が無かったり乏しい、重要なテーマを放棄している(㉗②)、目標設定が誤っている(㉗②③)ことから、その関係の施策が欠けている、㉑では、計画の外で施策が決定されたり(㉑③)、計画の目標・理念に反して大規模プロジェクトが進められたり(㉑⑧⑨⑮⑰)、国土の均衡ある発展の理念に合致しない施策が盛り込まれている(㉑⑮)、㉕では、施策が総花的に羅列されている(㉑⑬⑭⑲)、施策に偏重がある(㉑②)、具体性のない施策がある(㉑⑫⑲)というものであった。また、㉔については、経済計画との連携がないこと(㉑⑮)や、(国の計画ではないが)日本列島改造論に関する指摘(㉑⑦)もある。

- ii) 問題点の指摘の数でみると、限られた数の指摘であるが、視点別では、㉗㉑㉕について差異はない。また、個別の国土計画でも、指摘数は同程度であるが、指摘の内容では、四全総では全て㉕、五全総では全て㉑となっている点が見受けられる^{注7)}。

- iii) 総合性が確保されていない要因として、国土庁の計画調整能力の弱さが指摘されている(㉑⑨⑪)。

言説の整理・分析は上記のとおりであるが、筆者の考えを加えると、㉕の点で、施策間の連携による（プラス）効果が発揮されている、あるいは

国土計画	総合性に関連する記述（抜粋・要約）	2(2)の視点※1
全総 (1962)	①計画がハードに特化し、文化、教育といったソフト面にまでに行き届かなかった（本間 47 頁） ②第一章総説、第二章産業配置、第四章産業基盤に力を割いており、総説を別にすれば、二章と四章についてのみ政策が詳細化されている。他の三、五～九章は頁数が少ないだけでなく、政策の中身が十分に検討されていない（矢田 196 頁） ③新産業都市の指定は、全総の拠点開発方式によることは当然だが、全総の閣議決定前に決まっており、全総ができた時には、それに従って新産業都市とやったというあたりが、少しずつズレながら問題が処理されていった（下河辺 71 頁）	㊦ ㊧ ①
新全総 (1969)	④新幹線、高速道路、大規模工業基地という関係省庁がやっている国土の基本的な施設・事業に対しても、国土計画が発言力を持つナショナルプロジェクトとして議論した（下河辺 154 頁） ⑤高度成長路線をさらにひた走ろうとするもので、自然保護、居住環境整備などを志向する世論のトレンドとかけ離れていた（本間 51 頁） ⑥経済主義的な技術的なものが支配していて、文化性が欠如していることに欠陥がある（下河辺 181 頁） ⑦日本列島改造論(1972)は二十五万都市という独立した都市に焦点を与え、新全総の都市ネットワークという発想を後退させた（黒川 11 頁） ⑧人間と自然との調和、快適で文化的な環境条件の整備などが掲げられたが、現実には高度成長路線の延長上での重化学工業化、そのために大規模開発を促進するという政策が中心であった（森 2 頁）	① ㊦ ㊦ ㊤ ①
三全総 (1977)	⑨市町村が主体となって定住圏において居住環境整備を行うという構想に反し、国が指定する定住圏において大規模公共事業による圏域整備が進められた。この原因は、国土庁の計画調整能力の弱さにあった（本間 102-104 頁） ⑩国際化や産業構造の変化が急激な現時点に立って考えると、定住圏の考え方は、その当初の意図は別として静的、孤立的なイメージを連想させがちである（糠谷 40 頁） ⑪国土庁ができてからは、自分の意見を言うことから出発していた経済企画庁と違い、関係省庁が言ったのを聞いて調整する仕事になって、玉虫色にしてしまうという技術となった（下河辺 176 頁）	① 要因 ㊦ 要因
四全総 (1987)	⑫空港、港湾などの整備については具体的地名まで挙げているのに対し、きわめて抽象的に都市環境の整備の方向が示されているにすぎない（本間 117 頁） ⑬計画の持つ独自の意図はあまり感じられず、八方美人の分かりにくい計画となった〔下記の下河辺 191 頁にも言及〕（梅田 40 頁） ⑭各地方、各専門家から出てきたもののカタログ集で、意見をよく整理してあるが、計画は全員が賛成するようなことを目標にしたら成り立たない（下河辺 191 頁・352 頁）	㊦ ㊦ ㊦
五全総 (21GD) (1998)	⑮計画前半に述べられた理念と、後半にしるされている大規模公共事業の羅列は乖離しすぎているという声がある（本間 238 頁） ⑯企業立地促進法・中小企業地域資源活用促進法(2007)では、大都市圏を含めたすべての地域が対象とされており、国土計画が、均衡ある発展の理念を実現する手段を持てなくなってきた（大西(2010)18 頁） ⑰計画の前提となる数値枠組みや数値目標がほとんどなく、このことは逆に開発プロジェクトの計画への位置づけに自由度を増す皮肉な結果となり、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、計画としての歯止めを失った（川上 106 頁）	① ① ①
国土形成計画 (2008)	⑱〔計画部会において〕総花的でなく重要なメッセージを伝えるため、将来像として（経済のグローバル化等の）4 つの枠を作って、それを支えるものとして「新たな公」という全体構成を提案した（森地ほか 9 頁〔森地茂氏発言〕）。 〔問題点を指摘した言説はなし〕※2	㊦
新国土形成計画 (2015)	〔総合性に関連する言説はなし〕※3	
その他	⑲三全総あたりから次第に内容が観念的なコンセプト中心のものへと変容し、高速道路といった交通網計画などを除くと、具体性、実効性や、危機感に支えられた説得力、つまりリアリティが薄くなってきた（家田 36 頁） ⑳三全総の頃にはそれぞれの分野で長期計画が構想され、全総計画は先行する分野別の構想を集めるような計画となっていた。もっと総合的・全国的な視点で計画をすすめていけば、構想の実現もより早く、成果も上がった（中村 38 頁） ㉑四全総以降、国土計画と経済計画の連携は図られなかった（田村 54 頁） ㉒最近の国土計画は、道路特定財源問題など重要なテーマに関する議論を放棄するような論点外しを行い、いまだに存在感を回復していない。加えて、首都機能移転、道州制などのテーマについても国土計画は渦中に存在することができていない（大西(2008)4 頁）。 ㉓地域間格差の是正、国土の均衡ある発展は、計画の目標たりえず、計画のデコレーション（装飾）にすぎないが、国土計画はそれに力を入れすぎ、肝心の総合的・長期的な交通・通信関連社会資本整備計画の策定については、新全総は例外として重要視してこなかった（山崎 4 頁）	㊦ ㊦ ㊤ ㊦ ㊦

（備考）各国土計画の概要を網羅的に紹介する言説は多いが、総合性について評価しているものではないと思われるため、ここでは抽出の対象としていない（結果、各国土計画について総合性を肯定的に評価しているものは④⑩にとどまった）。

※1 記述によっては複数の視点にあたるようなものもあるが、より該当するもので整理した。

※2 書籍等による言説が少なかったため、他の方法として、政策レビュー結果（評価書）「国土形成計画（全国計画）」（平成 25 年 3 月 国土交通省）における有識者ヒアリングの結果も確認したが、「国土形成計画は全国総合開発計画に比べて非常に印象が薄い」（46 頁）等の意見はあったが、総合性に関連する意見は見受けられなかった。

※3 上記と同様に、政策レビュー結果（評価書）「国土形成計画（全国計画）の中間点検」（令和 2 年 3 月 国土交通省）を確認したが、このレビューでは、有識者ヒアリングは実施されていない。

発揮されていないことに関する指摘がみられなかったが、例えば国土形成計画（2008）における「新たな公」のような施策を横串で横断的に束ねる視点や、各府省の施策の連携によりシナジー効果を発揮するような視点も、総合性を発揮するために重要であると考えられる^{注8)}。

（3）まとめと若干のコメント

本稿においては、国土計画についての言説における総合性に関連する記述を、設定した視点で抽出することにより、国土計画の総合性に関し分析を行い、国土計画の総合性について問題点が指摘されていることを明らかにするとともに、その問題点を視点別等に整理し明らかにした。

以上の点を踏まえて、現在検討されている新たな国土形成計画について、若干のコメントを行う。

近年の国土計画は、記載される施策の数が多くなっているところ、上記2(2)の視点や、3(2)の問題点の指摘にも留意し、国土計画を総合的計画として策定するという原点を再確認し、各施策が、総花的な羅列になることなく、計画の目標・理念達成のための体系的で統一性があり、施策間の連携による効果をもつこと等により、総合性が発揮される計画となることが期待される。

また、デジタル田園都市国家構想、地方創生等の取組みが推進されているところであるが、国土計画と関連する内容も多いと考えられ、上述のような指摘も踏まえると、それらの取組みとの連携・調整がとれ、一体となって効果が発揮されるようにする必要があると考えられる^{注9)}。

※本稿の内容は、筆者個人の見解であり、筆者の属する組織としての意見ではないことを申し添える。

〈注〉

- 1 国土計画の総合性については、過去からも指摘されており、例えば、石川栄耀（1942）『国土計画－生活圏の設計－』（河出書房）6頁において、（当時の国土計画に関する著書を通読した上で）国土計画は総合計画であると記述されている。
- 2 昭和25年に制定された国土総合開発法は、我が国計画行政の嚆矢であるとされる（西谷剛（2003）『実定行政計画法』（有斐閣）120頁）。なお、全国総合開発計画は、同法の原案では盛り込まれていなかったが、計画体系上、全国計画が欠落していることは説明がつかないということで位置付けられたとされている（川上50頁）。
- 3 同書では、「国際化に向けて建設される空港の整備が、都市との接続交通の計画や周辺地域における業務施設や宿泊施設などの整備と有機的に連携していくことが考慮に入れられていなければならない」との例示が挙げられ（同7頁）、施策間の連携の必要性

が例示されている。

- 4 この点に関しては、国土計画を網羅的なものにしなければならないという網羅主義が時代に適合していないという指摘（大西（2008）5頁）がある（なお、この指摘は、本稿で取り上げる総合性に着目したのではなく、また、その後の記述において、「国土計画という一つの傘のもとにやや薄められた政策が網羅されても、現実にはフィットした有効な政策であると実感させる迫力を持たない」とされている点で、施策の単なる羅列を問題としているものとも思われる）。
- 5 個別の施策が計画に基づいて行われている場合に、上位計画・下位計画の整合性の問題も関係するが、本稿では取り上げない。
- 6 国土政策の評価は論者によって大きく異なり（瀬田史彦（2002）「国土政策の転換期における地域格差概念の再定義」2002年度第37回日本都市計画学会学術研究論文集）、論者の独断が強いものもある（佐野浩祥・十代田朗（2003）「過去20年間におけるわが国の国土計画に関する言説の変遷」都市計画論文集 38（0））という指摘もあるが、本稿では、個別の言説についての評価を行わず抽出した。
- 7 本間186頁では、三全総は計画のための計画であり、国土にインパクトをもたらしたとはいえない、四全総も（そうした側面を有するが）中曽根民活とドッキングすることによりバブルを引き起こしたとの指摘があり、本文で記した国土計画の総合性の問題点が関連している面が考えられる。
- 8 前述の中間とりまとめ（令和4年7月国土審議会計画部会）においても、分野の垣根を越えた横串の発想での取組みの必要性が指摘されている。
- 9 なお、宮沢弘（1968）『新国土計画論』（有斐閣）111頁において、経済計画と国土計画は、一国の最上位の計画として、一体的なものとして矛盾なく構成されていなければならないとされている。

〈参考文献〉

- 家田仁（2015）「『5つの危機感』と国土形成計画のリアリティ」人と国土21 第41巻第4号
- 梅田勝也（2015）「ガラ計70年の軌跡と展望」UEDレポート2015夏号
- 大西隆（2008）「国土形成計画と地域振興」地銀協月報 576号
- 大西隆（2010）「広域計画と地域の持続可能性」（大西隆編著『広域計画と地域の持続可能性』（学芸出版社）収録）
- 川上征雄（2008）『国土計画の変遷』鹿島出版会
- 黒川紀章（1979）「田園都市構想と三全総について」人と国土第4巻第6号
- 下河辺淳（1994）『戦後国土計画への証言』日本経済評論社
- 田村亨（2016）「国土計画の変遷と今後の課題」土地総合研究2016年春号
- 中村英夫（2012）「国土計画の過去と今後」土木学会誌 97（1）
- 糠谷真平（1987）「四全総の基本的視点」日本不動産学会誌 第3巻第2号
- 本間義人（1999）『国土計画を考える』中公新書
- 森地茂ほか（2008）「座談会 国土形成計画について」人と国土21 第34巻第4号
- 森寛史（2008）「三全総から四全総へ国土政策はどう変わったか」宇都宮共和大学論叢 9（0）
- 矢田俊文（2017）『国土政策論（上）』原書房
- 山崎朗（1998）『日本の国土計画と地域開発』東洋経済新報社