

国土計画における圏域構想に関する一考察

一般財団法人国土計画協会専務理事 太田 秀也

新たな国土形成計画（全国計画）の策定が本2023年夏に向けて進められ、その中で、「地域生活圏」という圏域の構想が検討されているところである。これまでの国土計画においても、様々な圏域構想（下記1（1）参照）が打ち上げられたところであるが、本稿では、それらの圏域構想がどのようなものか、具体的には、どのような背景で構想され、どのような内容のものであり、どのような効果を有し、また、どのような共通点・差異があるのか等について、「地域生活圏」の構想との関連も視野に入れ、整理・分析することとしたい。

1. これまでの圏域構想

（1）圏域構想について

「圏域」とは、「限られた一定の範囲。作用などの及ぶ範囲」（デジタル大辞泉）とされ、一般にも「東アジア圏域」、「50km圏域」など様々な用いられ、国土計画でも、「生活圏域」、（工業の）「立地可能圏域」、「農山漁村の圏域的整備」、「高次圏域施設」（いずれも新全総）など、様々な用例があり、首都圏等の大都市圏、国土形成計画法の広域地方計画の区域も圏域の一つである^{注1）}。

本稿で考察の対象とする「圏域構想」は、例えば、三全総における定住圏に係る構想を想定したものであるが、「圏域構想」という用語は、これまでの国土計画で用いられた例はなく、よって定義もされていないが^{注2）}、本稿では、上記の用語の意義と、国土計画という行政計画^{注3）}の一要素（政策手法）である点を踏まえて、圏域構想を、国土・地域の開発・形成方式（以下「開発方式」という）の一つとして、一体として国土・地域の開発・形成を推進すべき区域（範囲）を圏・圏域等として設定し、当該圏域において達成すべき目標及び（その目標を達成するために）講ずべき手段（施策）を内容とする構想（考えを組み立て、まとめたもの）として捉える。その点から言うと、圏域を単なる地域構造の一面として静態的に捉えるのではなく、計画上の空間単位として捉えるものである^{注4） 5） 6）}。

以下、これまでの国土計画（国土総合開発計画及び国土形成計画（全国計画）^{注7）}）における圏域構想の内容について、上記の点も踏まえ、圏域の内容・性格だけでなく、講ずべきとされている施策、圏域を形成する主体も含めて、整理・分析する^{注8）}。

（2）国土計画における圏域構想

i）全総（1962）

開発方式として拠点開発方式が掲げられているが、圏域構想といえる構想は掲げられていない。

ii）新全総（1969）

開発方式として、新ネットワーク形成等の大規模開発プロジェクトの構想のほか、圏域構想として広域生活圏構想が掲げられている。

その内容は、モータリゼーション等によって生活圏^{注9）}が広域化していることを背景に、地方中核都市の整備と交通体系の確立により、広域生活圏（一次圏）を形成するというものである。

広域生活圏としての一次圏は、大都市地域にあっては半径30キロメートル～50キロメートル、地方の都市地域にあっては半径20キロメートル～30キロメートル、農村地域にあっては半径約20キロメートル程度の広がりを持つこととされ、それぞれの一次圏の中核都市については、一定水準以上の都市機能の集積を持った都市として整備することとされている（ただし大都市圏、人口密度の著しく低い一部の山岳地帯等は要検討とされている）。

広域生活圏形成のために講ずべき施策としては、広域生活圏内の各地区と地方中核都市とを結ぶ交通体系の整備が中心となる施策とされ、その他に、広域生活圏施設の整備等も掲げられている。

また、広域生活圏の組織について、「処理される事務の種類、圏域内の市町村の一体化の度合等に応じて選択が可能なように措置されるべきで、この場合、圏域が全体として、一体的な協力のもとに機能分担できるよう配慮すべき」とされている。

iii）三全総（1977）

定住圏の構想が掲げられている。

その内容は、大都市への人口・産業の集中抑制、地方振興・過密過疎問題対処し、人間居住の総合的環境の形成を図るという定住構想を確立するための仕組みとして、自然環境をはじめとした国土の保全と利用及び管理、生活環境施設の整備と管理並びに生産施設の設置と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計画上の圏域を定住圏として想定するというものである^{注10）}。

その際、定住圏とは、小学校区等を単位とする広がりを持ち、コミュニティ形成の基礎となっている圏域である定住区（全国でおよそ2万～3万

る)が複合して定住圏を形成することとされ、全国はおよそ200~300の定住圏で構成されるとされている^{注11)}。加えて、定住圏は地域開発の基礎的な圏域であり、流域圏、通勤通学圏、広域生活圏として生活の基本的圏域であるとされている。なお、定住圏が相互に補完し、一つの国土として機能し発展し得るよう、相互の連結の強化を図るべきことも示されている。

定住圏の確立のために講ずべき施策として様々なものが掲げられており、例えば、地方都市及び農山漁村に関する定住圏の確立のために、自然環境及び歴史的環境の保全、教育、文化、医療などの機能の強化、交通通信体系の整備等の施策が掲げられている。なお、定住圏の整備方式として、整備の方向については地方公共団体が定めるものとされているが、主体については記述がない^{注12)}。

iv) 四全総 (1987)

明確な圏域構想は掲げられていない。すなわち、四全総における交流ネットワーク構想の推進による多極分散型国土の形成の構想において、多極分散型国土は、生活の圏域(定住圏)を基礎的な単位とし、さらに、中心となる都市の規模、機能に応じて定住圏を越えて広がる広域的な圏域(地方中枢・中核都市を中心とする広域的な圏域)で構成され、それらは重層的に重なりあった構造をもち、それぞれの圏域が全国的に連携することによりネットワークを形成するとされているが、上記の広域的な圏域の内容、範囲、それを形成するための施策等は明記されていない。

v) 五全総 (21GD、1998)

国土軸、地域連携軸等が掲げられている^{注13)}。

五全総で掲げる(太平洋ベルト地帯への一軸集中から東京一極集中へとつながってきたこれまでの国土構造の転換による)多軸型国土構造の形成のため、国土軸を形成することとされ、その国土軸は、21世紀における国土づくりの要素(自然環境の一体性、交流の歴史的蓄積と文化遺産、アジア・太平洋地域に占める地理的特性等)における共通性に根ざしたそれぞれに特色のある地域の連なりであり、国土を構成する大括りな圏域で、国土の縦断方向に長く連なる軸状の圏域であるとされている。

次に、国土軸の形成に寄与するとされている地域連携軸は、地域の自立を促進し、活力ある地域社会を形成するため、異なる資質を有するなどの市町村等地域が、都道府県境を越えるなど広域にわたり連携することにより、軸状のつらなりからなる地域連携のまとまりとして形成し、全国土に展開するとされている。

国土軸、地域連携軸の形成のために講ずべき施

策として特記されたものはなく、全般的な施策展開において、交通体系の整備、情報通信体系の整備が関連する施策として記されている。

また、地域連携軸の展開等における主体形成の重要性が指摘され、広域連合等既存の広域行政制度の活用、協議組織等の支援方策の検討、市町村の自主的合併の積極的推進などが記されている。

vi) 国土形成計画 (2008)

特定の名称の圏域構想ではないが、分野別施策のうちの、地域の整備に関する施策の一つとして、地域全体として人口密度が低下していくことが予想される中で、効率的な行政サービスや高度医療等都市機能の維持増進に引き続き取り組む必要があるとして、地域の実情に応じた広域的な生活圏域の形成が掲げられている。その内容としては、人口10万人程度の都市を中心とした30万人前後の人口を擁する圏域という場合もあるが、人口数万人程度の都市を中心とした10万人前後の人口を擁する圏域という場合もあるとし、また、通勤・通学圏、商圈、医療圏など、着目する都市機能により圏域が異なり、これらが重層的に存在していることが一般的であり、中心となる都市が同一圏域内に複数ある場合もあるとされている。

その圏域の形成のために講ずべき施策としては、地域交通網の再編や都市計画制度の活用等が記されている。また、市町村合併や一部事務組合等の既存の枠組みの活用も言及されている。

vii) 新国土形成計画 (2015)

対流促進型国土の形成、そのための国土構造・地域構造としての「コンパクト+ネットワーク」や「小さな拠点」の構想が掲げられているが、圏域構想といえる構想は掲げられていない。なお、(地方自治行政における広域連携施策である)連携中枢都市圏等による活力ある経済・生活圏の形成を図ることが言及されている。

viii) その他

国土計画ではないが、国土審議会基本政策部会報告(2002)等では「二層の広域圏」として人口600~1000万人程度以上の「地域ブロック」(9ブロック)と人口30~50万人程度以上の「生活圏域」(82圏域)の圏域構想、「国土のグランドデザイン2050~対流促進型国土の形成~」(2014)では「高次地方都市連合」(例として、10万人以上の拠点都市と高速交通ネットワーク等により1時間圏内の都市で形成される概ね人口30万人以上の都市圏、全国60~70箇所程度)の圏域構想が掲げられている。

(3) 国土計画における圏域構想の効果

国土計画は、国・自治体における施策形成の基

本の方針を指し示す「指針」としての機能を有すべきものである（太田（2022）参照）ことから、ここでは、国土計画における圏域構想が指針として施策形成に対し効果を有したか否かについてみる。

まず、地方自治行政における広域連携施策との関係を見ると^{注14}、新全総の広域生活圈構想は、自治省の広域市町村圏施策及び建設省の地方生活圈施策として具体化されている^{注15）16）}。その後の三全総、四全総、五全総において、当該広域市町村圏施策への反映などは見られる^{注17）}ものの、それ以外に新たな広域連携施策への反映がされたような影響はみられない^{注18）}。市町村合併については、（全総以前の昭和の大合併（1953-1961）は別にして）平成の大合併（1999-2010）との関係を見ると、五全総等の圏域構想が平成の大合併（の区域）に影響している状況は、自治省「市町村の合併の推進についての指針」（1999年）、既往研究等をみても見受けられなかった^{注19）}。

その他、モデル定住圏の設定など国土計画施策における対応は見られるが、圏域構想を指針として施策が講じられ、当該構想に関連する圏域が形成されたような影響は見受けられない。

加えて、他の施策分野における圏域の設定に対する影響があるかをみても、例えば医療圏^{注20）}などの圏域が設けられているが、それらに国土計画の圏域構想が影響している状況は既往研究等をみても見受けられなかった。

（4）小括

以上みたように、これまでの国土計画における圏域構想は、交通通信技術等の発展による生活活動等の広域化に対応するとともに、（近年では）人口減少下での地域の持続性を確保するために、市町村界を超えた一定の区域（範囲）の圏域を設定し、当該区域単位において広域的な課題に対応するための（広域計画の性格を有する）政策手法であるという点では共通している。他方、圏域構想を掲げていない国土計画では、開発方式の一つとして、一定の区域の圏域を設定する政策手法を選択しなかったものといえる。

各圏域構想は、上記のような共通点を持つ一方で、その具体的内容は、計画を取り巻く社会・政治情勢などにも影響を受け（例えば五全総の国土軸構想では各地で展開されていた国土軸構想が存在していた）、また計画策定に関与した者の問題意識が反映されている側面も見受けられ（例えば三全総の策定担当であった下河辺淳氏）、圏域構想が、それぞれの計画を取り巻く状況等に応じて一定の基準等に即して内容が決まる、あるいは、こういう状況であれば、こういう圏域構想になるはずである、といえ

るような規則性（基準性）あるいは規範性があるものとはなっていないと思われる^{注21）}。

ただ、その内容、性格、施策面でみると、以下のように類型化することができると考えられる。

まず、圏域の内容では、生活機能面に着目した比較的狭い圏域（広域生活圈、定住圏）、産業振興等を含む多様な機能面に着目した生活圈域を超えたより広域の圏域（国土軸、地域連携軸）という差異が見られる（なお、現行の地方自治行政における広域連携施策も、後発の連携中枢都市圏は、定住自立圏に比し、地方経済対策に重点を置いた施策になっている）。

次に、圏域の性格に着目してみると、機能的な性格を有する圏域（機能ベースの圏域）と、理念的な性格を有する圏域（理念ベースの圏域）に分類できるのではないかと考えられる。各圏域構想を単純には分類できないが、新全総の広域生活圈、国土形成計画の圏域は前者の性格が、三全総の定住圏、五全総の国土軸・地域連携軸は後者の性格が強いものと言えると思われる。すなわち、前者は、生活圈の範囲や人口規模等をベースに計画され、その積み上げ（ボトムアップ的）により国土を編成するという性格を有する圏域であり、後者は、三全総の定住構想を確立するため計画上設定する圏域（文言上も「定住構想の圏域」とされている。なお定住圏の構成内容や圏域数が示されているが、定住構想の仕組みの内容の説明的な記述という側面が強いものと考えられる）、五全総の多軸型国土構造の形成のための圏域（地域連携軸の展開が国土軸の形成に寄与するとされている）、すなわち国土計画における国土づくりの理念的な内容を実現するために演繹的（トップダウン的）に計画された性格を有する圏域といえることができるものと考えられる。

施策の点でみると、圏域形成等のため講ずべき施策が明記されている圏域構想（新全総、三全総、国土形成計画）、施策について特記がない圏域構想（四全総、五全総）が分かれる。また、圏域を形成する主体・組織についても、記述の無いものもあるが、記述のある場合でも必ずしも具体的な記述とはなっていない面がある。

最後に、国土計画で掲げた圏域構想が実効性を有するには、国・自治体における施策形成に対して指針性を発揮し、効果を及ぼすことが必要と考えられるが、上記のように、新全総を除き、必ずしも実効性があったとは認められない。

2. 新たな国土形成計画の地域生活圏の構想

（1）地域生活圏の構想の内容

2023年7月4日の国土審議会に出された国土形成計画（全国計画）（案）（以下「計画案」という）

においては、国土の刷新に向けた重点テーマの一つとして、「デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成」が掲げられ、「人口減少、少子高齢化が加速する地方において、若者世代を始めとした人々の多様化する価値観に応じた暮らし方・働き方の選択肢を広げ、地方の人口減少・流出の流れを変えて、人々が生き生きと安心して暮らし続けていける」よう「地域の文化的・自然的一体性を踏まえつつ、生活・経済の実態に即し、市町村界にとらわれず、官民のパートナーシップにより、デジタルを徹底活用しながら、地域公共交通や買い物、医療・福祉・介護、教育等の暮らしに必要なサービスが持続的に提供される地域生活圏」を全国に展開するとされている。

そのエリア、規模については、柔軟性を持たせるものとされ、まず、エリアについては、「地域生活圏の形成に向けては、従来の固定的な圏域の発想から脱却し、多様な官民パートナーシップの取組が重層的に連なる柔軟な範囲を想定することを基本とする。すなわち、生活サービスの維持・向上の視点から、必要なサービス・活動ごとの様々な主体による取組が重層的に連なり、地域生活圏の形成・発展につながっていく」とされ、規模についても、「リアルな地域空間で日常生活に不可欠なサービスを相当程度維持しうる集積規模の目安として、生活圏内人口10万人程度以上を想定するが、地域生活圏の人口集積については、厳密に条件設定をするものではなく、あくまで生活・経済の実態に応じて、各種生活サービスの提供に必要な範囲を検討・設定することが重要である」とされている^{注22) 23)}。

その上で地方生活圏の形成に資する具体的取組として、「デジタル基盤、地理空間情報等の整備・活用」、「地域公共交通を始めとする交通の『リ・デザイン』」等、様々な施策が掲げられている。

加えて、「推進主体・体制の考え方」として、「ドイツのシュタットベルケ等の事例や、我が国の地方での先進的な取組を参考に、日本版のいわゆるローカルマネジメント法人といった推進主体の創出につなげていく必要がある」とされている。

なお、計画案・同参考資料集では、重層的な圏域構造として、三層の圏域（①中枢中核都市等を核とした広域圏、②地方の中心都市を核とした地域生活圏、③小さな拠点を核とした集落生活圏）の構想や、「シームレスな拠点連結型国土」の構築に向けた「全国的な回廊ネットワーク」の形成の構想も掲げられている。

(2) 地域生活圏構想に関する考察

この地域生活圏は、上記1の点からみると、そ

の内容は、生活機能面に着目した比較的狭い圏域に関するものであり、その性格は（人口規模、エリア等をベースに検討された）機能ベースの圏域とみることができる。

人口減少等により暮らしや経済の存立そのものが脅かされる地域において、全国を対象に、生活に不可欠なサービスが持続的に提供されるよう、官民のパートナーシップにより、デジタルを活用しながら、取り組むことは重要であり、計画案に示されている考え方には賛同できる。また、講ずべき施策として、デジタル技術活用等の豊富なメニューが提示されており、加えて推進主体についても記載があり^{注24)}、具体的で評価できる。

他方、計画案に関しては、以下のような点について、整理が必要ではないかと考えられる。

まず、i) 地域生活圏という圏域を設定する意義が明確でない^{注25)}という点である。圏域構想を一定の固定的な区域(範囲)を計画上の圏域^{注26)}として設定し、圏域単位で広域的な課題に対応するための政策手法として評価すると、固定的な区域を設定しないものを、圏域または圏域構想と呼ぶには（圏域の用語の意義からしても）違和感がある（その点では、「地域生活圏」と称するより、デジタル活用による（対象範囲の異なる）地域生活サービス維持・向上施策プログラムの創設あるいは地域生活サービス維持・向上推進組織の創出というように整理した方が理解しやすいのではないかと考える^{注27)}）。また、地方自治行政の広域連携施策である定住自立圏（人口5万人程度以上の中心市による連携）、連携中枢都市圏（政令市・中核市の中心都市による連携）との関係も明確ではない^{注28) 29)}。

次に、ii) 計画案で掲げられている三層の圏域の関係について、機能の整理が必要であると考えられる。すなわち、中枢中核都市等を核とした広域圏の具体的内容の記述が少ないこともあり、地域生活圏との関係が明確でなく、それも影響するが、中枢中核都市等への機能等の集中が進み、その結果、地域生活圏の活力・人口が低下・減少するような事態も懸念されるからである^{注30)}。

加えて、上記とも関連するが、iii) 地域生活圏のネットワーク、地域生活圏間の連携が重要であると考えるが、その点の言及がないことである^{注31)}。例えば三全総の定住圏では、前述のように他の定住圏との相互補完等の必要性が示されており^{注32)}、定住圏と比べても範囲・人口規模が小さい可能性がある地域生活圏では、一層、地域生活圏間での連携が必要と考えられる^{注33) 34)}。

地域生活圏の構想が、今後、地方自治行政における広域連携施策など、具体的施策に展開される指針性・実効性を有するようになるためにも、上記の

点について整理が必要と考える。

3. おわりに

最後に、国土計画における圏域構想の策定の視点や課題について若干触れておきたい。

まず、現行の地方自治行政の広域連携施策については課題が指摘されているところであり^{注35)}、地域の広域的課題に適切に対応できるよう、国土計画において適切な圏域構想を提示することは重要である^{注36)}と考える。その点で、計画案で示された地域生活圏は（上述のような課題はあるとしても）考慮すべき提案の一つであると考えられる。

加えて、今後とも交通通信技術等の発達により、広域化の方向は進むと考えられ、より広域的で、構成市町村が多いような圏域構想^{注36)}や、加えて経済活性化の課題に応える圏域構想の検討も必要である^{注37)}と考える（あわせて、圏域を形成しない、都市間の連携あるいは機能分担の構想の検討も必要である^{注38)}と考える）。

更に、圏域構想が施策形成の指針性・実効性を有するものとなるために、地方自治行政の広域連携施策への反映など、構想の具体的施策への展開を図る必要がある^{注37)}。また、圏域構想の目的が貫徹されるよう、構想のフォローアップや評価を行っていくことも必要である^{注38)}と考える。付言すると、圏域構想の評価は、構想自体の内容というより、構想を指針として講じられる具体的施策やその効果により評価することが基本である^{注39)}と考える^{注40)}、圏域構想の評価を行う上でも、構想の具体的施策への反映が重要である。

※本稿の作成にあたっては、当協会の大西隆会長（東京大学名誉教授）のご助言をいただきました。ここに記して感謝を申し上げます。

※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ます。

〈注〉

- 1 参考として地理学における地域概念をみると、等質地域（内部が等質的な特徴を持つ空間的まとまり）、機能地域（通勤や経済関係などによる結合関係の空間的まとまり。なお機能地域のうち中心地をもち、一般的に階層的構造になるものを結節地域という）などの別がある（藤井正・神谷浩夫編著（2014）『よくわかる都市地理学』（ミネルヴァ書房）3頁）。なお、三橋伸夫（2009）「圏域論からみた広域地方計画」農村計画学会誌28（2）では、圏域を圏構造（中心・核をもち、そのまわりに一定の広がりをもって分布し、境界をもつ）をもつ領域・範域としている。
- 2 例えば三全総では、「定住構想の圏域」として「計画上の圏域を定住圏として想定する」とされているが、「圏域構想」という用例はない。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）において「圏域構想」という用例があるが、これは地方自治行政による広域連携の構想の提唱をとらえて使用されている。他方、国土庁計画・調整局三全総研究会（1980）29頁、鎌谷（2002）4頁では、新全総に関して「広域生活圏構想」という用語を使って記述している。なお、「圏域論」として分析する論考もあるが、行政計画である国土計画の一要素であることから、「圏域構想」と捉えて検討することとする。
- 3 （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」（西谷5頁・13

頁）とされている。

- 4 今野（1979）は、三全総の定住圏は、「生活の基礎的圏域（生活圏）を地域開発の基礎的圏域とし、それを国土計画上での圏域として考えることを明らかにした」とした上で、「生活圏を単なる地域構造の一面として、静態的に捉えられていたのを、計画上の空間単位として位置づけ、国土政策上の動態的捉え方で見直そうとしたものである」としている。
- 5 参考としてみると、国土形成計画法の広域地方計画の区域は、「その他自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる二以上の県の区域であつて、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」（第9条第1項第4号）とされている。
- 6 地理学による地域概念で国土計画の圏域を分類したものとして国土計画協会（1981）参照（例えば三全総の定住圏は機能地域に分類されている）。
- 7 なお戦前の圏域構想については、例えば石川栄耀（1942）『国土計画・生活圏の設計』河出書房、佐野浩祥（2021）「戦前の国土計画、地方計画の戦後への継承性に関する一考察」都市計画論文集56（3）（石川栄耀の「生活圏構想」について考察されている）参照。
- 8 ただし、これまでの国土計画で掲げられている首都圏などブロックの圏域構想については、圏域の範囲設定が基本的にかかわらず、また、本稿の主な考察対象である地域生活圏との関係でも関連性が低いので、本稿においては取り上げないこととする。
- 9 新全総で「400～500 の生活圏」があるとされているが、経済企画庁総合開発局監修（1971）23頁によると、「昭和40年国勢調査によれば、わが国には、3376の市町村があり、このうち市街地人口（人口集中地区人口）1万人以上の都市が510ある。これらの510都市のうち、東京、大阪、名古屋、札幌、仙台、広島および福岡の7大中核都市を含む316都市を中心とする生活圏があり、このほか、136の農村生活圏とあわせて、合計452の生活圏がわが国土を構成していると考えられる」とされている。
- 10 ただし「計画上の圏域」とされたのは、定住圏を基本的自治団体として、地方自治制度の行政的主体性を付与することについて合意形成ができなかったため、単なる計画対象エリアとした結果であるとされている（下河辺（1994）149頁・160頁）。
- 11 鎌谷（2002）によると、三全総の作業過程で全国の河川を詳細に検討し全国には230の流域圏があるという結論を得、これが全国の定住圏200～300という考え方の一つの背景になっているとされている。また、下河辺（1994）164頁では、水系主義をとって水系によって生態系のエリアを勉強していったが、やってみたら、江戸時代の藩と同じということに気がついたとされている。
- 12 注10参照。
- 13 その他、多自然居住地域、広域国際交流圏、中枢拠点都市圏、地方中核都市圏、地方中心・中小都市圏の圏域構想も掲げられているが、紙面の制約もあり割愛する。
- 14 国土計画の広域計画である圏域構想と、地方自治行政における広域連携施策の関係を整理すると、生活圏の広域化等による一市町村域を超える広域的課題に対応するという点では同じであるが、後者は主として自治体の事務（行政サービス）の適切な完遂という点に着目するものであるが（太田（2023）参照）、前者は、後者のような観点も含みつつも、より広範に国土の適切な利用・整備等のための計画を定めるものである。
- 15 遠藤（1969）でも、新全総の策定に当たって広域市町村圏構想との調整を図ったとされている。
- 16 ただし、これらの展開に関しても、例えば新全国総合開発計画総点検作業（「地方開発関係法制度」部分）では、土地利用の調整に関する措置が不十分である等の問題が指摘されている。
- 17 国土計画と広域連携施策の関係については、伊藤（2015）、横道（2009a）、瀬田（2020）、山田（1993）、金子（2023）、太田（2022）参照。
- 18 広域市町村圏施策は、平成の大合併の終了の時期とあわせて終了し、その後、定住自立圏（2008年）、連携中枢都市圏（2014年）の施策に移行したが、それらの施策に国土計画が影響した点は見受けられない（例えば、「定住自立圏構想推進要綱」（2008年12月）あるいはそのベースとなったと考えられる「定住自立圏構想研究会報告書」（2008年5月）において、国土形成計画（全国計画）（2008年7月）など国土計画の言及はみられない）。
- 19 なお、横道（2009b）、同（2010）によれば、市町村の歴史は、明治以降、明治の大合併→広域行政（町村組合）→昭和の大合併→広域行政（広域市町村圏）→平成の大合併という歴史を巡り、定住自立圏構想に展開しているとされており、現在は広域行政（広域連携）の展開の段階にあると考えられ、後述の新たな国土形成計画の地域生活圏の構想もその前提で検討されている。
- 20 二次医療圏（1985年医療法改正で導入）は、一般の入院に係る医療を提供することが相当である単位として日常生活の需要の充足状況、交通事情等を考慮して設定されることとなっている

- (全国で335医療圏(2021年10月現在))。なお二次医療圏と広域行政圏等の関係については森川洋(2019)「二次医療圏からみた地域活力の国土構造」都市地理学 14 (0) 参照。
- 21 参考に、井原(1983)では、地域分析における地域概念である「計画地域(Planning region)」について、「そのまとまりが政治的ないし行政的な観点に基づいて導出されており、したがって、その地域は、ある特定の政策手段ないし計画を遂行する対象としての“ad hoc”な領域(Area)となっている」とされている。
- 22 地域生活圏の構想は、「国土の長期展望」最終とりまとめ(2021年6月)で盛り込まれているが(なお、その前の同中間とりまとめ(2020年10月)では盛り込まれていない)、その際には「人口10万人前後の圏域を一つの目安」とすることは同じであるが、エリアの柔軟性については言及されていない。
- 23 「生活圏内人口10万人程度以上」は、諸機能(医療、介護、買い物、交通等)の立地状況等を検討して設定されている。
- 24 ただし、推進主体としてシュタットベルケのようなものを想定するとすれば、本文下記や注28とも関連するが、固定的な圏域の発想から脱却するというより、その主体の事業範囲がサービス内容に応じて固定されないということでは足りないのではないかと考えられる。
- 25 瀬田(2023)では、地域生活圏の全体としての圏域設定の役割や、計画に織り込むことによる効果ははっきりしないと指摘し、片山(2022)でも、「地域生活圏」と呼ぶ以上、具体的な取組みをどこで展開し、どの地域の住民を想定するか明確にする必要があると指摘している。
- 26 なお、これまでの国土計画における圏域構想の圏域については、定性的な記述も多く、固定的な区域(範囲)の圏域であるか必ずしも明確ではないが、圏域(「一定の範囲」)の用語を使用し、「一定の範囲」でない旨を言及していないことから、固定的な区域の圏域と考えることが適当であると考えられる。なお計画案においても「従来の固定的な圏域」としており、これまでの圏域構想の圏域は固定的な区域であることを前提としている。
- 27 片山(2022)も、「従来のように複数の市町村界によって圏域を分けた上で広域行政・広域連携を行うという仕組みとは異なる、活動ベースのものだと理解した。だがそうすると、『圏域』という言葉がなじまない」と指摘している。ただし、固定的な圏域を設定しない政策手法も圏域構想と呼ぶ整理もあるかもしれないが、一定の圏域を設定して施策を一体として講じる政策手法も意義があり、それを圏域構想として理解する方がなじみやすく、また広域地方計画の区域(注5参照)の整理(サービスの内容により区域が変動するものではない)とも整合的であると考えられる。
- 28 計画案では、「連携中枢都市圏等との連携」として、「市町村間の円滑な連携を図る観点から、既存の広域連携の枠組みである連携中枢都市圏や定住自立圏との連携も重要である。具体的には、既に地域的な一体感が醸成されている連携中枢都市圏や定住自立圏においても、デジタルを活用した取組の充実を通じ、圏域の更なる発展に向けて取組内容を深化させること、民の力を最大限活用すべく官民連携の視点をより強化して地域課題の解決に取り組んでいくことなどが考えられる。」とされているが、例えば、連携中枢都市圏や定住自立圏(宮下・鷺見(2022)によると定住自立圏の人口規模は2119年度平均では14.2万人とされている)の施策の枠内での運用で対応が可能だとすると、地域生活圏構想が必要か不明となるなど、両者の関係が整理されていない。さらに言うと、連携中枢都市圏や定住自立圏の施策では、課題ごとに市町村が個別に連携することも可能であり、そのような柔軟な運用の中で市町村連携を行い、連携した市町村の区域内において、必要な生活サービスの提供区域を対象として取組みを講じることで、(官民パートナーシップによる取組の充実が確保できるかは別として)柔軟で重層的なエリアでの取組みを行うことも可能ではないかと考えられる。
- 29 片山(2022)でも、定住自立圏構想や連携中枢都市圏構想とどう違うのかが見えてこない(地域生活圏構想における人口10万人という目安や、中心的都市と周辺地域がともに生活圏を形成するという内容は、両構想の考え方も内包している)とした上で、両構想をベースにして、行政による施策が中心である両施策に、官民共創の取組みを重ね合わせて、デジタルの取組みを上乗せしていくようなイメージの展開を提案している。なお片山(2023)では、両施策にこだわる必要はなく、中心市要件を満たさない地域や、距離の離れた都市間でも、新たな広域連携に取り組む後押しに、地域生活圏の構想がつながる可能性を指摘している。
- 30 地方自治行政における広域連携施策である定住自立圏、連携中枢都市圏との関係で、同様の指摘(平岡80頁、外川36-39頁)がされている。
- 31 「地域間の連携の観点から、市町村界にとらわれない柔軟なエリアをベースに、機能・役割の分担・連携を推進することが期待される」とされているが、それは(一つの)地域生活圏の範囲内のことと思われ、地域生活圏間の連携に関する記述は見られない。

- 32 三全総では、「定住圏の一つ一つが結合され、相互に補完しつつ、一つの国土として機能し発展し得るよう、諸機能の適正配置、相互の連結の強化を図る」(85頁)ことが必要とされている。
- 33 なお定住自立圏構想推進要綱(2008)でも「複数の定住自立圏が、より広域的に連携していくことが期待される」とされている。
- 34 なお、本文i後半部分、ii、iiiは、iで述べたように「地域生活圏」と称しない場合は、圏域でない前提で検討する必要がある。
- 35 太田(2023)40頁、宮下・鷺見(2022)等参照
- 36 その点で、計画案で示されている中枢核都市等を核とした広域圏の相互間の交流・連携は重要であると考えられる。
- 37 片山(2022)でも同旨の指摘がされている。
- 38 例えば、三全総に関して、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)という指摘(本間(1999)102-104頁)、広域生活圏の考え方は自治省の広域市町村圏等によって実現した地域もあったが、下河辺の意図した方向とは少し齟齬があったという指摘(塩谷(2021)110頁)があることなどに留意が必要である。
- 39 太田(2022)参照。
- 40 例えば、三全総に関し、「経済社会環境が大きく変化する中で、国土計画の思想を問い直し、計画や事業の主体論や地方政府のあり方にまで視野を置いたもので、最も未来志向型の全総であったのではないと思う」(梅田(2015)39頁)という評価がある一方で、注38で記した本間(1999)のような評価もある。

〈参考文献〉

- 伊藤正次(2015)「自治体間連携の時代?—歴史的文脈を解きほぐす—」都市問題106(2)
- 井原健雄(1983)「地域分析における地域概念の検討」香川大学経済論叢56(1)
- 姥浦道生(2022)「広域的生活圏の集合体としての国土の計画」都市計画71(3)
- 梅田勝也(2015)「ガラ計70年の軌跡と展望」UEDレポート2015夏号
- 遠藤文夫(1969)「広域市町村圏構想について」ジュリスト429号
- 大西隆編著(2010)『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社
- 太田秀也(2022)「国土計画の『指針性』に関する一考察」人と国土21第48巻4号、同(2023)「今後の市町村広域連携に関する一考察」人と国土21第48巻6号
- 片山健介(2022)「地域生活圏とデジタル田園都市国家構想」地域開発443号、同(2023)「デジタルと広域連携—地域生活圏の意義を考える」人と国土21第49巻1号
- 金子健(2023)「昭和40～50年代開始の広域生活圏の経緯」人と国土21第49巻1号
- 川上征雄(2008)『国土計画の変遷』鹿島出版会
- 経済企画庁総合開発局監修・下河辺淳編(1971)『資料 新全国総合開発計画』至誠堂
- 国土計画協会編集(1981)『地域計画ハンドブック』朝倉書店
- 国土庁計画・調整局三全総研究会編著「国土庁計画・調整局編集協力」(1980)『三全総の発想と構築』創造書房
- 今野修平(1979)「生活圏の展開と定住圏の意義」人と国土 第4巻第6号
- 塩谷隆英(2021)『下河辺淳小伝 21世紀の人と国土』商事法務
- 下河辺淳(1994)『戦後国土計画への証言』日本経済評論社
- 瀬田史彦(2020)「人口減少局面のまちづくりと広域連携の展望」地方自治872号、同(2023)「現代の国土・広域計画の役割と実効性」人と国土21第49巻1号
- 外川伸一(2016)「『地方創生』政策における『人口のダム』としての二つの自治制度構想：連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想批判」山梨学院生涯学習センター紀要20号
- 西谷剛(2003)『実定行政計画法』有斐閣
- 糠谷真平(2002)「国土計画と圏域の考え方—流域との関連において—」環境情報科学31-4
- 平岡和久(2017)「地方創生政策下における自治体間連携をめぐる現状と課題」季刊自治と分権68号
- 本間義人(1999)『国土計画を考える』中公新書
- 宮下量久・鷺見英司(2022)「市町村における広域連携の政策評価—定住自立圏を事例とした実証分析—」フィナンシャル・レビュー 149(0)
- 山田公平(1993)「広域行政と自治体再編成をめぐる歩み」(自治体問題研究所・水口憲人編『広域行政と地方分権』(自治体研究社)収録)
- 横道清孝(2009a)「広域行政の新展開に向けて」公営企業40(12)、同(2009b)「基礎自治体の将来—合併と広域行政の間で」都市とガバナンス11号、同(2010)「日本における新しい広域行政政策」自治体国際化協会・比較地方自治研究センター