

報告

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

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

今号の「論考 全国総合開発計画等に見る国土計画の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」で、五全総までの国土計画におけるフレーム等¹⁾について述べたが、ここでは、これから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の可能性について考察する²⁾。

国土計画の指針性発揮の対象は一義的には国の計画や政策であるが、この点に関し、国土計画の隣接分野での法定の全国を対象とする基本計画が、近年環境基本法（1993）に基づく環境基本計画を嚆矢として次々と生まれている³⁾。かつては総合的かつ基本的な計画と言えば経済計画と国土計画であったので、各府省にとって政策を国土計画に盛り込む意義があったが、基本計画ができれば、国土計画に盛り込む意義は薄れ、国土計画側でも閣議決定された各種基本計画の国土に関連する政策を必要により盛り込むことになり勝ちとなってしまう。とりわけ2013年に国土強靱化推進本部、2014年にまち・ひと・しごと創生本部などが内閣に設置され、「国土強靱化基本計画」や「まち・ひと・しごと創生戦略」などが官邸主導で策定されるようになると、各府省としては政策のお墨付きとしては官邸主導の計画に盛り込むことがより重要となってきている。

2. 指針性の表現手法としてのフレーム等

次に指針性の表現手法としてのフレーム等について考察する。

まず地域別人口目標であるが、戦災復興期であれば余剰労働力を、高度経済成長期であれば産業構造転換と人口移動を考慮し非一次産業で不足する労働力をと方向は異なるが、国民所得倍増等の上位目標を達成するため、労働力をいかに地域に配分するかが課題であり、目標になり得た。三全総では定住人口自体が主要な上位目標となり、都

道府県との調整により設定された。政策手段としては、工業等制限法、新産業都市建設促進法、工業再配置促進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住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転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、四全総では地方圏の人口流出の流入への転換が目標となり、政策手段は工場の地方分散と行政機関等の移転であった。人口目標を地方公共団体との調整により設定するとしても、三全総の定住人口は、都道府県別人口目標の積上げ値は全国値を上回り需給が均衡するものではなかったが、それでも人口増加局面であり、大都市圏側も急激な人口流入による住宅難、通勤混雑、環境問題等の集積の不経済を忌避する意向があったから調整可能であった。しかし、人口減少局面では調整は困難となる。地方創生総合戦略(2014)により、地方公共団体は人口ビジョンを作成したが、結果として積上げ値は国の予測値を大きく上回り、人口の奪い合いにつながってしまった⁴⁾。「デジタル田園都市国家総合戦略(2022.12)」では東京圏の人口流入・流出の均衡を目標としているが、効果的な政策手段があるわけではない。東京23区内での都市再生緊急整備地域の指定を行わない、事業所税を重課し移転促進の財源とする等のドラステックな手段をとれば別だろうが、一方で経済成長低迷が課題となっている現況では、東京の活力をそぐような政策の採用は困難であろう。

地目別土地利用面積目標は、高度経済成長期やバブル期のように都市的土地利用への転換面積が4万haを超えていた時代であれば、指針性を発揮する目標たり得たが、現在のように1万haを超える程度であれば、指針性を発揮する目標たり得ない。食糧安全保障の目的達成のための農地面積の維持は目標となり得るが、国土利用計画にお

ける農地目標は、国交省と農水省との調整の結果設定されるのではなく、事実上「食料・農業・農村基本計画」の目標値によっている。将来的に宅地から農地への転換がマクロベースで課題となるならば目標ともなり得るであろう。

政策区域は、全総では過密地域・整備地域・開発地域を設定し、新産業都市建設促進法、工業等制限法等に対する指針となった。新産のような立地政策としての政策区域の指定は、産業基盤が脆弱かつ投資制約下で、効率的な公共投資を行うとともに、民間企業を誘導するために必要であったが、現状では国が主導する立地政策の必要性は薄れているし⁵⁾、新産業都市建設促進法等も廃止された⁶⁾。人口目標とも絡み、東京一極集中是正のために、東京23区を制限対象とするような政策区域の設定ならばあり得ようが⁷⁾、前述のとおり、その必要性や実現性は低いものと考えられる。また、土砂災害特別警戒区域等のレッドゾーンを指定するのは、都道府県であり、国が法律を用意する必要はあるものの、具体的な地域指定までをする必要はないと思われる。首都圏既成市街地・近郊整備地帯・都市開発区域・近郊緑地保全区域のように都府県をまたがる政策区域の指定は国であるが、これら以外に、国土計画の観点から都府県をまたがる政策区域の指定もあまり想定されない。

公共投資額は、公共事業に対する指針となるが、国土強靱化基本計画や社会資本整備重点化計画が並立するようになった現状では、国土計画の公共事業に対する指針性の機能は低下している。また、公共投資額の裏付けとなる経済計画が策定されなくなっているため、その設定は難しい。

国土形成計画（全国計画）と広域地方計画とは上位計画と下位計画の関係にあり、全国計画は、広域計画に対し制度的に強い指針性を発揮する。広域地方計画は、国土交通大臣が決定するが、策定手続きにおいて、広域地方計画協議会（国の関係地方行政機関、都府県、指定市等）の協議を経る必要がある。国、都府県等が対等なステークホルダーとして目標を設定することとなり、必要性や政治的調整の可能性は別として、都府県等を制約する目標を設定することも可能ではある。小黒（2025）⁸⁾は、広域地方計画に集約エリアの設定や選択と集中の数値目標を定めること、計画策定

手続きを改正し、広域地方計画協議会が作成した計画案に国が同意する手続きとすることを提案している。これに実効性があるならば、全国計画にも数値目標を設定するか、数値目標を設定できなくとも何らかの指針を設定することはあり得よう。

なお、ここでは指針性の表現手法としてのフレームを考察したが、計画の評価指標としての数値目標は今後とも十分にあり得る。

以上考察してきたが、フレーム等が有効だったのは「計画が幸福だった時代」であった。

（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。

- 1) 地域別人口目標、土地利用面積目標、地域別・事業別公共投資額、地域別工業生産額等のフレームや政策区域の設定
- 2) 以下の考察は、論考を前提にしているため、適宜参照されたい。
- 3) 国土形成計画法第2条に定める計画分野を対象とし、全国を対象とする基本計画（名称は問わない。）には次のものがある。防災基本計画（災害対策基本法（1961））、環境基本計画（環境基本法（1993））、循環型社会形成推進基本計画（循環型社会形成推進基本法（2000））、食糧・農業・農村基本計画（食糧・農業・農村基本法（1999））、森林・林業基本計画（森林・林業基本法（2001））、水産基本計画（水産基本法（2001））、エネルギー基本計画（エネルギー政策基本法（2002））、社会資本整備重点計画（社会資本整備重点計画法（2003））、住生活基本計画（住生活基本法（2006））、海洋基本計画（海洋基本法（2007））、観光立国推進基本計画（観光立国推進基本法（2007））、生物多様性国家戦略（生物多様性基本法（2008））、交通政策基本計画（交通政策基本法（2013））国土強靱化基本計画（強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（2013））、まち・ひと・しごと総合戦略（まち・ひと・しごと創生法（2014））
- 4) 「地方創生2.0（2025年6月）」p10、西原純（2023）「47都道府県人口ビジョンの特徴とその策定過程（経済地理学年報第69巻）」では、多くの道府県が社会移動の均衡等の楽観的設定をし、2040年時点での積上げ値は社人研の予測値を10%上回っているとしている。
- 5) テクノポリス法（1983）、リゾート法（1987）、頭脳立地法（1988）、地域産業集積活性化法（1997）、多極法（1988）等までは、地域指定は都道府県の申請に基づき国が承認（地方分権一括法（1999）以降は同意）と国が立地に関与したが、地方拠点法（1992）では知事指定となり、産業政策も、新事業創出促進法（1998）、テクノポリス法等の継承を除く）、企業立地促進法（2007）等のように国が直接立地に関与しない産業集積を支援する法体系となっている。
- 6) 2001年には新産法・工特法、2002年には工業等制限法等、2006年には工業再配置促進法が廃止された
- 7) 地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の就学及び就業の促進に関する法律（2018）により、東京23区の大学定員は限定的に抑制されていることはあるが。
- 8) 小黒一正（2025）「国土形成計画の積極活用と地方庁構想（「人口半減ショック 地域の新戦略」）日経BP