

No. 1249 (2023.12. 7)

## 国土計画の経緯

—東京一極集中及び計画の意義をめぐる議論を踏まえて—

はじめに

### I 国土計画の経緯

- 1 国土計画の特徴
- 2 「全国総合開発計画」の時代
- 3 「国土形成計画」への転換

### II 新たな国土計画の策定

- 1 国土の長期展望専門委員会
- 2 国土審議会及び同計画部会
- 3 第三次国土形成計画

### III 東京一極集中の状況

- 1 東京一極集中の現状
- 2 東京一極集中の近時の要因と弊害

### IV 国土計画をめぐる議論

- 1 東京一極集中の是正
- 2 国土計画の意義

おわりに

キーワード：国土計画、全国総合開発計画、国土形成計画、東京一極集中

- 我が国の国土計画は、三大都市圏への人口・産業の集中を是正して「国土の均衡ある発展」を実現することを目標とした「全国総合開発計画」が5件、「開発」を基調とした従来の計画から国土の利用、整備及び保全に関する施策を総合的に推進する計画に転換した「国土形成計画」が3件、現在までに策定されてきた。
- 国土計画が、地域間格差の是正や東京一極集中の是正を掲げてきた一方、現在でも東京一極集中の構造は解消されていない。
- 東京一極集中に関して、現行計画では災害リスク等が指摘されているものの、東京の強みをいかした国際競争力の強化にも言及が見られる。また、国土計画の意義をめぐる様々な議論があり、計画の指針性等が問われている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

国土交通課 せんだ かずあき 千田 和明

## はじめに

我が国の国土計画は、「国土形成計画法」（昭和 25 年法律第 205 号。平成 17 年に「国土総合開発法」から改題）に基づき、「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」（第 2 条）として策定される法定計画であり、昭和 37 年から現在まで、計 8 件の計画が途切れることなく策定されてきた。各計画は、我が国における人と国土の関わり合いに焦点を当てながら、均衡のとれた国土の発展を目指す総合的・長期的な計画として、その時々  
の社会経済状況等を踏まえて、国土づくりの理念や将来ビジョンを掲げてきた<sup>1</sup>。計画が包含する内容は多岐にわたる<sup>2</sup>が、中でも地域間格差や東京一極集中の是正は、各計画が中心的な課題として掲げてきたものである。それにもかかわらず、東京一極集中の構造は解消されていないとされ、さらには社会経済状況の変化等に伴い、計画の意義自体が問われるようになってい

本稿では、令和 5 年 7 月に 8 件目の国土計画である「第三次国土形成計画」が策定されたことも踏まえ、現在までの国土計画の経緯を整理する（Ⅰ・Ⅱ）とともに、東京一極集中の現状（Ⅲ）及びその是正と計画の意義をめぐる議論の概要（Ⅳ）を紹介する。

## Ⅰ 国土計画の経緯

### 1 国土計画の特徴

国土計画は、土地、水、自然、社会資本、産業集積、文化、人材等によって構成される、国土の望ましい姿を示す長期的・空間的・総合的な計画である<sup>3</sup>。国土交通省総合政策局安全・調査課長等を務めた川上征雄氏は、こうした国土計画の特徴について、①長期を展望した的確な国土像を構想することが求められる「長期計画」であること、②資源や社会資本ストック等の配置の適正化や空間的な実際の土地利用の観点があれば意図を達成できない「空間計画」であること、③多様な分野・活動・主体を対象とした計画を束ねた「総合計画」であること、と説明している<sup>4</sup>。

### 2 「全国総合開発計画」の時代

我が国における国土計画は、国土総合開発法に基づく「全国総合開発計画」（全総計画）と、同法の平成 17 年改題後の国土形成計画法に基づく「国土形成計画」があり、現在まで 8 次にお

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 5 年 11 月 27 日である。また、各人の肩書は、いずれも当時（資料掲載時等）のものである。

<sup>1</sup> 木村実「新たな国土形成計画（全国計画）について」『UED レポート』2023.夏, p.[13]. 一般財団法人日本開発構想研究所ウェブサイト <<http://www.ued.or.jp/report/pdf/no20/NO-20-02.pdf>> 近時の国会審議において、斉藤鉄夫国土交通大臣は、国土計画を「これからの日本をどのような国にしていくのか、国土という観点から長期的方向性を示すもの」と答弁している（第 211 回国会衆議院国土交通委員会議録第 6 号 令和 5 年 3 月 29 日 p.16）。

<sup>2</sup> 現行の国土計画である第三次国土形成計画（「国土形成計画（全国計画）」（令和 5 年 7 月 28 日閣議決定）国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001621775.pdf>>）の目次を見ると、分野別施策として、「地域の整備」「産業」「文化・スポーツ及び観光」「交通体系、情報通信体系及びエネルギーインフラの高質化」「防災・減災、国土強靱化」「国土資源及び海域の利用と保全」「環境保全及び景観形成」が列挙されている。

<sup>3</sup> 乾有貴「新しい国土計画—国と地方の協働による「成熟社会型」の計画へ—」『時の法令』1757 号, 2006.3.15, p.26.

<sup>4</sup> 川上征雄『国土計画の変遷—効率と衡平の計画思想—』鹿島出版会, 2008, pp.6-7.

たって策定されている<sup>5</sup>（巻末表）。このうち、全総計画は、昭和 37 年の「全国総合開発計画」<sup>6</sup>（一全総）、昭和 44 年の「新全国総合開発計画」<sup>7</sup>（新全総）、昭和 52 年の「第三次全国総合開発計画」<sup>8</sup>（三全総）、昭和 62 年の「第四次全国総合開発計画」<sup>9</sup>（四全総）及び平成 10 年の「21 世紀の国土のグランドデザイン」<sup>10</sup>（五全総）の 5 件であり、三大都市圏に人口や産業が集中することによる弊害を是正し、地方圏の発展を促すことで「国土の均衡ある発展」を実現することが大きな目標とされていた<sup>11</sup>。

全総計画は、工場・教育機関等の地方分散や中枢・中核都市の成長、全国的な交通基盤の充実、各種インフラ整備による生活環境の整備・改善等の成果を上げたとされる<sup>12</sup>。一方で、国土総合開発法の制定以降の社会経済情勢の変化を受け、地方分権等の動きに的確に対応しつつ、国土の質的向上を図り、成熟社会にふさわしい国土のビジョンを提示する上で、計画制度の抜本的な見直しが求められるようになった<sup>13</sup>。最後の全総計画となった五全総では、①国土計画の理念の明確化、②地方分権、行政改革等を踏まえた全国計画・地方計画の位置付け及び役割の明確化、多様な主体の意見を反映し得るような計画策定手続の整備等、③国土計画の指針性の充実、といった要請に応えるため、新たな国土計画体系の確立を目指すことが明記された<sup>14</sup>。

### 3 「国土形成計画」への転換

五全総の要請や国土審議会における議論<sup>15</sup>等を踏まえ、平成 17 年 7 月に「総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法等の一部を改正する等の法律」（平成 17 年法律第 89 号）が成立し、国土総合開発法は国土形成計画法に改められた。改正のポイントとして、①量的拡大を図る「開発」を基調とした従来の計画から、国土の利用、整備及び保全に関する施策を総合的

<sup>5</sup> 我が国における国土計画の変遷や各計画の概要に言及した当館刊行物として、次のものがある。山口広文「東京再集中」と国土形成計画」『レファレンス』695号, 2008.12, pp.51-71. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/998384>>; 同「東日本大震災と国土計画の今後の課題」『レファレンス』728号, 2011.9, pp.9-28. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/3050695>>

<sup>6</sup> 「全国総合開発計画」（昭和 37 年 10 月 5 日閣議決定）国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001135930.pdf>>

<sup>7</sup> 「新全国総合開発計画（増補）」（昭和 44 年 5 月 30 日閣議決定（昭和 47 年 10 月 31 日一部改訂））国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001135929.pdf>>

<sup>8</sup> 「第三次全国総合開発計画」（昭和 52 年 11 月 4 日閣議決定）国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001135928.pdf>>

<sup>9</sup> 「第四次全国総合開発計画」（昭和 62 年 6 月 30 日閣議決定）国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001135927.pdf>>

<sup>10</sup> 「21 世紀の国土のグランドデザイン—地域の自立の促進と美しい国土の創造—」（平成 10 年 3 月 31 日閣議決定）国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001135926.pdf>>

<sup>11</sup> 乾 前掲注(3), p.26.

<sup>12</sup> 国土交通省が平成 17 年度に実施した政策レビューでは、これまでの国土計画の成果として、地方圏からの転出超過のピークは 1961 年であり（p.8 の図も参照）、長期的に見れば、大都市圏への急激な人口の流入傾向は収束に向かっていること、一日交流可能人口比率（当該地域から日帰り（おおむね片道 3 時間）で面会可能な人口の対全国人口比率）の全国平均が約 6 割となるなど、交通ネットワークの着実な整備が進んだこと等を挙げている。国土交通省「国土政策—国土計画のあり方—」（平成 17 年度政策レビュー結果（評価書））2006.3, pp.6-7. <<https://www.mlit.go.jp/common/000043196.pdf>>

<sup>13</sup> 乾 前掲注(3), pp.27, 30; 国土交通省国土計画局総合計画課「国土形成計画法の概要及び国土形成計画の策定について」『建設オピニオン』144号, 2006.3, p.14.

<sup>14</sup> 「21 世紀の国土のグランドデザイン」前掲注(10), p.[31].

<sup>15</sup> 当時の国土審議会における議論の経緯等については、次の資料を参照。矢田俊文「国土形成計画制度の意義と課題—国土計画体系見直しの議論を追う—」『経済地理学年報』62(4), 2016.12, pp.360-384. <[https://www.jstage.jst.go.jp/article/jaeg/62/4/62\\_360/\\_pdf/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jaeg/62/4/62_360/_pdf/-char/ja)>

に推進する計画へと転換したこと<sup>16</sup>、②計画の策定プロセスにおける多様な主体の参画を図るため、地方公共団体からの計画提案制度や国民の意見を反映させる仕組みを導入したこと、③全国計画のほかに、国と都道府県等が相互に連携・協力して策定する広域地方計画を創設したこと<sup>17</sup>、④国土計画体系を簡素化・一体化したこと<sup>18</sup>、が挙げられる<sup>19</sup>。

同法に基づき、平成 20 年に「国土形成計画」<sup>20</sup>が、平成 27 年に「第二次国土形成計画」<sup>21</sup>が策定された<sup>22</sup>。国土交通省の政策レビューでは、両計画について、目標や基本構想の実現に向けて一定の進捗を認める一方、認知度や活用状況に関しては課題を指摘している<sup>23</sup>。

## II 新たな国土計画の策定

### 1 国土の長期展望専門委員会

2050 年までの国土の姿を描き、長期的な課題を整理するとともに、その解決方策について検討を行うため、国土交通省は、令和元年 5 月に「国土の長期展望専門委員会」（委員長：増田寛也東京大学公共政策大学院客員教授）を設置した<sup>24</sup>。同委員会が令和 3 年 6 月に公表した

<sup>16</sup> 国土総合開発法は、その目的を「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こと」（第 1 条）としていた。一方、国土形成計画法は、その目的を「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の利用、整備及び保全を推進するため、国土形成計画の策定その他の措置を講ずることにより、（中略）現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に寄与すること」（第 1 条）としており、目的規定から「開発」の文言がなくなっている。

<sup>17</sup> 国土形成計画法において、全国計画は、全国の区域を対象に、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として国が定めるものとされている（第 6 条）。広域地方計画は、首都圏、近畿圏、中部圏及びその他の政令で定める区域（国土形成計画法施行令（平成 18 年政令第 230 号）では、広域地方計画区域として、東北圏、北陸圏、中国圏、四国圏及び九州圏が定められている。）を対象に、国土の形成に関する方針、目標及び主要な施策について定めるものとされている（第 9 条）。

<sup>18</sup> 全国計画は、国土利用計画法（昭和 49 年法律第 92 号）に基づき、国土の利用に関する基本的な事項について定める「国土利用計画（全国計画）」と一体のものとして定めることとした。また、首都圏整備法（昭和 31 年法律第 83 号）、近畿圏整備法（昭和 38 年法律第 129 号）及び中部圏開発整備法（昭和 41 年法律第 102 号）を改正し、複数の計画（基本計画、事業計画等）で構成されていた三圏の計画をそれぞれ一本化したほか、東北開発促進法（昭和 32 年法律第 110 号）、九州地方開発促進法（昭和 34 年法律第 60 号）、四国地方開発促進法（昭和 35 年法律第 63 号）、北陸地方開発促進法（昭和 35 年法律第 171 号）及び中国地方開発促進法（昭和 35 年法律第 172 号）に基づく各地方開発促進計画を、広域地方計画の創設に伴い廃止した。国土交通省国土計画局総合計画課 前掲注（13）、pp.16-17。

<sup>19</sup> 乾 前掲注（3）、p.31。

<sup>20</sup> 「国土形成計画（全国計画）」（平成 20 年 7 月 4 日閣議決定）国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001135925.pdf>>

<sup>21</sup> 「国土形成計画（全国計画）」（平成 27 年 8 月 14 日閣議決定）国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001100233.pdf>>

<sup>22</sup> 全国計画の策定を踏まえ、全国 8 ブロックにおいて、国、地方公共団体、経済団体等で構成する広域地方計画協議会における検討・協議を経て、広域地方計画も策定された。「国土形成計画（広域地方計画）」国土交通省ウェブサイト <[https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku\\_tk5\\_000029.html](https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_tk5_000029.html)>

<sup>23</sup> 例えば、国土形成計画に対しては、「一定の割合で、内容を知らない、あるいはそもそも存在を知らないために活用されていないことが明らかとなったことから、全国計画に関する情報発信を強化することで、さらに多様な主体による取組につなげていくことが必要である」としている（国土交通省「国土形成計画（全国計画）」（平成 24 年度政策レビュー結果（評価書））2013.3、p.42。<<https://www.mlit.go.jp/common/000992849.pdf>>）。第二次国土形成計画に対しては、「コンパクト化」「ネットワーク化」に関する一般国民の実感度が低いという調査結果を踏まえて、「事業やその結果の広報活動等、一般国民の間で実感が伴うことが意識されるような施策の実施や説明が、今後も求められる」としている（同「国土形成計画（全国計画）の中間点検」（令和元年度政策レビュー結果（評価書））2020.3、p.39。<<https://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/hyouka/content/001338298.pdf>>）。

<sup>24</sup> 「国土の長期展望専門委員会設置要綱」（令和元年 5 月 21 日国土審議会計画推進部会決定）（国土審議会計画推

最終とりまとめ<sup>25</sup>では、国土づくりの究極の目標として「真の豊かさ」<sup>26</sup>を実感できる国土」を掲げるとともに、それに向けた三つの視点として、①ローカル（地域資源をいかした個性豊かで利便性の高い持続可能な地域の創出）、②グローバル（激化する国際競争の中で輸出を促進するなど「稼ぐ力」の維持・向上）、③ネットワーク（情報通信、交通ネットワークの充実等）を挙げた<sup>27</sup>。

上記の三つの視点のうち、①ローカルの具体策として打ち出された「地域生活圏」は、これまでの国土計画でも設定されてきた「圏域」を新たに定義するものとして注目された<sup>28</sup>。最終とりまとめでは、我が国の国土構造を4層<sup>29</sup>に区分し、その中でも、経済圏を形成し金融機関や大学等の高等教育機関を核とした良好な地域経済循環の形成に取り組むことができ、自然環境や歴史・文化・伝統等の地域のアイデンティティを共有するために個性ある地域づくりの取組も可能である「地域生活圏」の維持・強化を図っていく必要があるとした<sup>30</sup>。

## 2 国土審議会及び同計画部会

国土の長期展望専門委員会の最終とりまとめを受け、新たな国土形成計画及び国土利用計画<sup>31</sup>について審議するため、令和3年7月に国土審議会計画部会（部会長：増田寛也氏）が設置された<sup>32</sup>。同部会が令和4年7月にまとめた中間とりまとめ<sup>33</sup>では、国土づくりに関する全ての課題<sup>34</sup>に共通して取り入れるべき原理として、①民の力を最大限発揮する官民共創、②デジタルの徹底活用、③生活者・事業者の利便の最適化、④分野の垣根を越えること（いわゆる横串の発想）を掲げた<sup>35</sup>。そして、これらの原理を活用して取り組む重点分野として、①地域

進部会第1回国土の長期展望専門委員会 参考資料2) 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001314459.pdf>>

<sup>25</sup> 国土審議会計画推進部会国土の長期展望専門委員会「「国土の長期展望」最終とりまとめ」2021.6. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001419594.pdf>>

<sup>26</sup> 「真の豊かさ」は、個々人の価値観に基づく多様なもので一律には示せないとする一方で、共通の土台として、災害対応や医療の充実などの「安全・安心」、多様な選択肢から働き方・暮らし方等を選択できる「自由・多様」、物的豊かさ及び心的豊かさである「快適・喜び」及び人・モノ・情報の交流等の「対流・共生」を設定した。

<sup>27</sup> 国土審議会計画推進部会国土の長期展望専門委員会 前掲注(25), pp.2-3.

<sup>28</sup> 「新たな「国土計画」策定へ 10万人が生活圏の基準に」『日本経済新聞』2021.9.6, 夕刊; 「国土形成計画の策定開始 デジタルを前提に国土を再構築 戦後8番目、地域生活圏を提唱」『日経グローバル』420号, 2021.9.20, p.29.

<sup>29</sup> ①身近な生活関連サービスの提供や、地域コミュニティの形成を担う小学校区程度を範囲とする「生活エリア」、②日常の生活の基盤である「地域生活圏」、③非日常の高次都市的機能を提供するとともに、観光誘致等の広域的な連携・調整を担う「広域ブロック」、④我が国の国際競争力の強化を担う「全国レベル」の4層。

<sup>30</sup> 国土審議会計画推進部会国土の長期展望専門委員会 前掲注(25), pp.5-7; 国土交通省国土政策局総合計画課「「国土の長期展望」最終とりまとめについて(報告)」『人と国土21』720号, 2021.9, pp.8-13. 地域生活圏の規模については、都市的機能の整備の進展やデジタル技術の活用、行政コスト等を踏まえ、人口10万人前後で、(高速道路の利用を含めた自動車による)時間距離で1~1.5時間前後の範囲が目安とされた。

<sup>31</sup> 前掲注(18)を参照。

<sup>32</sup> 「国土形成計画及び国土利用計画の改定に向けた部会の設置等について」(国土審議会第1回計画部会 資料1) 2021.7.2. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001425453.pdf>>

<sup>33</sup> 国土審議会計画部会「国土形成計画(全国計画)中間とりまとめ」2022.7. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001491169.pdf>>

<sup>34</sup> 2050年に向かって進行・発生が避けられない事象であり、所与の前提として対応策を考えなければならないものとして、①人口減少・少子高齢化への対応、②巨大な自然災害リスクへの対応、③気候変動への対応(カーボンニュートラルの実現)、これらの事象が進行・発生する中、知恵と工夫で克服しなければならないものとして、④東京一極集中の是正、⑤地方の暮らしに不可欠な諸機能の確保、⑥国際競争力の向上、⑦エネルギーと食料の安定供給、を挙げた。同上, pp.9-15.

<sup>35</sup> 同上, pp.16-19; 国土交通省国土政策局総合計画課「国土形成計画中間とりまとめについて」『人と国土21』726号, 2022.9, pp.7-9.

生活圏、②世界第一の新たな大都市圏（スーパー・メガリージョン<sup>36</sup>の進化）、③令和の産業再配置<sup>37</sup>、④国土の適正な利用・管理（新たな国土利用計画）、を示した<sup>38</sup>。

同部会は、令和5年5月に新たな国土形成計画の原案を提示し<sup>39</sup>、国土審議会（会長：永野毅東京海上ホールディングス株式会社取締役会長）での議論を経て、令和5年7月、同審議会は計画案を斉藤鉄夫国土交通大臣に報告した<sup>40</sup>。なお、議論の過程で、地域生活圏は「市町村界に捉われない、日常的な生活・経済の実態に即したエリア」であり、重層的な圏域構造の中で、中枢中核都市<sup>41</sup>等を核とした広域圏（都府県境を越える広域レベルの高次の生活・経済圏）と、小さな拠点<sup>42</sup>を核とした集落生活圏（複数の集落から成るおおむね小学校区単位での、生活に身近な基礎的な生活エリア）の間に位置するものとして整理された<sup>43</sup>。

### 3 第三次国土形成計画

国土審議会の報告した計画案に基づき、令和5年7月28日に「第三次国土形成計画（全国計画）」<sup>44</sup>が閣議決定された。同計画では、目指す国土の姿として「新時代に地域力<sup>45</sup>をつなぐ国土」を掲げ、その実現に向けた国土構造の基本構想として「シームレスな拠点連結型国土」の構築を図ることとしている。これは、全国で多様な地域の拠点の機能性を高め、これらを核とした重層的な生活・経済圏域の自立的・内発的な発展を図るとともに、各地域がつながり合うことで国土全体に多様な暮らし方・働き方の選択肢を広げ、持続的な発展につなげていくというもので、前計画が掲げた「対流促進」や「コンパクト+ネットワーク」を更に深化・発展させたものである<sup>46</sup>。そして、重層的な国土構造における地域整備の方向性として、広域的な機能

<sup>36</sup> リニア中央新幹線の開業によって東京・大阪間が約1時間で結ばれる結果、三大都市圏がそれぞれの特徴を發揮しつつ一体化することで生まれる巨大経済圏であり、世界からヒト、モノ、カネ、情報を引き付けて世界を先導するとともに、高度な価値創造が行われることが期待されるとして、第二次国土形成計画でその形成が掲げられた。「国土形成計画（全国計画）」前掲注(21), pp.35-36.

<sup>37</sup> 地域社会・地域経済のための産業構造の円滑な転換とともに、水素・燃料アンモニア産業など脱炭素関連産業を始めとする成長産業が分散立地することで、全国的な観点から産業機能を補完し合える国土を構築し、持続的な経済を実現し、巨大災害リスク軽減とカーボンニュートラルを同時に達成する。国土審議会計画部会 前掲注(33), pp.44-47; 国土交通省国土政策局総合計画課 前掲注(35), p.10.

<sup>38</sup> 国土審議会計画部会 同上, pp.20-21; 国土交通省国土政策局総合計画課 同上, pp.9-11.

<sup>39</sup> 「リニア 地方の利点強調 国土形成計画案 建設推進へ意欲」『読売新聞』2023.5.27.

<sup>40</sup> 「国土審 次期国土形成計画案を答申 地方を軸にビジョン提示」『日刊建設工業新聞』2023.7.6; 「第26回国土審議会〔議事録〕」2023.7.4, pp.18-20. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001623666.pdf>>

<sup>41</sup> 活力ある地域社会を維持するための中心・拠点として、近隣市町村を含めた圏域全体の経済、生活を支え、圏域から東京圏への人口流出を抑止する機能を發揮することが期待される都市。東京圏以外の政令指定都市、中核市等のうち、昼夜間人口比率（昼間人口÷常住人口）がおおむね1.0未満の市を除いた82都市が公表されている。「中枢中核都市及び支援策の概要」2023.4, pp.[3-4]. 地方創生ウェブサイト <[https://www.chisou.go.jp/tiiki/toshisaisei/chusuchukaku/chuusuuuchukaku\\_gaiyou\\_202304.pdf](https://www.chisou.go.jp/tiiki/toshisaisei/chusuchukaku/chuusuuuchukaku_gaiyou_202304.pdf)>

<sup>42</sup> 小学校区など、複数の集落が散在する地域（集落生活圏）において、商店、診療所等の日常生活に不可欠な施設・機能や地域活動を行う場所を集約・確保し、周辺集落とコミュニティバス等の交通ネットワークで結ぶことで、集落地域の再生を目指す取組。「小さな拠点に関するFAQ」地方創生ウェブサイト <<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chiisanaknoten/faq/index.html>>

<sup>43</sup> 「国土形成計画（全国計画）参考資料集」（第26回国土審議会 資料4-2）2023.7.4, p.10. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001618216.pdf>>

<sup>44</sup> 「国土形成計画（全国計画）」前掲注(2)

<sup>45</sup> 地域力は、「地域が直面する諸課題を克服する力、いわば守りの力とともに、地域の魅力を高め、人々を惹きつける力、いわば攻めの力を合わせた、地域の総力であり底力」であり、その力を最大限に發揮するためには、多様な主体の参加と連携及び地域資源の効果的なマネジメントが不可欠であるとされている。同上, p.10.

<sup>46</sup> 同上, pp.17-18.

の分散と連結強化（三大都市圏を結ぶ「日本中央回廊」の形成<sup>47</sup>等）を図るとともに、持続可能な生活圏の再構築を図ることとしている。特にリニア中央新幹線は、第二次国土形成計画に引き続き「国土構造に大きな変革をもたらす国家的見地に立ったプロジェクト」と位置付けられており<sup>48</sup>、建設主体である東海旅客鉄道株式会社（JR 東海）による整備が着実に進められるよう、国、地方公共団体等において必要な連携・協力を行うこととされている<sup>49</sup>。

同計画が掲げる国土の刷新に向けた重点テーマ<sup>50</sup>（表 1）のうち、地域生活圏（①）については、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エリアを想定することを基本とし、様々な機能をフルセットでそろえる従来の生活圏の発想にこだわらず<sup>51</sup>、デジタル活用等を図ることにより、より小さな集積でも機能・サービスの維持向上が可能となる生活圏の形成を目指すとしている。そして、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、厳密に条件設定をするものではなく、生活・経済の実態に応じて検討・設定することが重要であるとしている<sup>52</sup>。また、地方公共団体における人的・財政的な制約の拡大が懸念され

表 1 第三次国土形成計画（全国計画）における国土の刷新に向けた重点テーマの概要

① デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村境界にとらわれず、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、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」を形成し、地域課題の解決と地域の魅力向上を図る。</li> <li>・地域生活圏の形成に資するものとして、「デジタル基盤、地理空間情報等の整備・活用」「地域公共交通等の「リ・デザイン」」「人中心のコンパクトな多世代交流まちづくり」「テレワークの普及等による転職なき移住、二地域居住等の推進」などに取り組む。</li> </ul>
② 持続可能な産業への構造転換	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国土全体で地域特性をいかした成長産業（半導体、蓄電池等）、データセンター等の分散立地や既存コンビナート等の強化・再生、地域の経済・雇用を支える地域産業の稼ぐ力の向上などを通じて、持続可能な産業への戦略的な構造転換を図る。</li> <li>・GX・DX の推進や経済安全保障の観点から、広域圏における地域の特徴ある産業集積の強みをいかし、国土全体にわたって、成長産業の国内生産拠点の形成・強化を推進する。</li> </ul>
③ グリーン国土の創造	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多様で恵み豊かな自然環境から成る国土の美しさに磨きをかけ、自然資本を保全、拡大するとともに、その持続的な活用が図られるよう、人と自然の良好な関係が再構築され、自然の恵みを継続的に享受できる「グリーン国土」の創造を図る。</li> </ul>
④ 人口減少下の国土利用・管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域や国土全体の荒廃を防ぐ取組とともに、人口減少による開発圧力の低下を好機と捉えた安全・安心な地域づくり等も含め、自然災害の激甚化・頻発化や自然環境との共生といった課題への対応について、DX の推進や多様な主体の参加に重点を置いて取り組む。</li> </ul>

（出典）「国土形成計画（全国計画）」（令和 5 年 7 月 28 日閣議決定） pp.23-44. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001621775.pdf>>; 木村実「新たな国土形成計画（全国計画）について」『UED レポート』2023.夏, pp.[4-6]. 一般財団法人日本開発構想研究所ウェブサイト <<http://www.ued.or.jp/report/pdf/no20/NO-20-02.pdf>> を基に筆者作成。

<sup>47</sup> リニア中央新幹線の開業や新東名高速道路等の高規格道路の整備により、約 1 時間で結ばれる都市圏の中に、多様な自然や文化を有する地域を内包する世界に類を見ない魅力的な経済集積圏域を形成する。同上, p.19.

<sup>48</sup> リニア中央新幹線について、第二次計画では三大都市圏への効果に力が置かれた記述であるのに対し、第三次計画では、テレワークを活用した転職なき移住や二地域居住を可能にするものとして、地方のメリットが強調された点が特徴とされる。『読売新聞』前掲注(39)

<sup>49</sup> 「国土形成計画（全国計画）」前掲注(2), pp.18-21; 「デジタル・リアル融合の地域生活圏やローカルマネジメント法人の創出提唱」『日経グローバル』469 号, 2023.10.2, p.20.

<sup>50</sup> 「国土形成計画（全国計画）」同上, pp.23-44.

<sup>51</sup> 地域生活圏について、過去の国土計画における圏域と比較しつつ論じたものとして、次の資料を参照。太田秀也「国土計画における圏域構想に関する一考察」『人と国土 21』731 号, 2023.7, pp.47-52. <[https://www.kok.or.jp/publication/pdf/ronko\\_202307.pdf](https://www.kok.or.jp/publication/pdf/ronko_202307.pdf)>

<sup>52</sup> 「国土形成計画（全国計画）」前掲注(2), p.28; 『日経グローバル』前掲注(49), pp.21-23.

る中、地域の生活サービスを提供する主体として、ドイツのシュタットベルケ<sup>53</sup>等を参考に、官民連携でサービスを提供する日本版「ローカルマネジメント法人」の創出につなげていくとしている<sup>54</sup>。

### Ⅲ 東京一極集中の状況

#### 1 東京一極集中の現状

東京一極集中とは、東京圏に人口や産業が集中する現象をいう<sup>55</sup>。これまでの国土計画では、地域間格差や東京一極集中の是正が中心的な課題として掲げられてきており、第三次国土形成計画においても、「国土構造における東京一極集中の弊害に鑑み、国土全体にわたり人口や諸機能の広域的な分散を図り、東京への過度な集中を是正することは喫緊の課題である」などと言及されている<sup>56</sup>。

##### (1) 人口の集中

総務省の「人口推計」によると、令和4年10月1日時点における我が国の人口は1億2494万7000人であり、平成20年の1億2808万4000人をピークに、平成23年以降は減少が続いている<sup>57</sup>。東京圏<sup>58</sup>の人口は、前年比1万2000人増の3687万4000人であり、全国の29.5%を占める<sup>59</sup>。都道府県別に見ると、東京都の人口が1403万8000人と最も多く、全国の11.2%を占める上に、全都道府県で唯一の人口増加となっている<sup>60</sup>。

同じく総務省の「住民基本台帳人口移動報告」によると、令和4年の人口移動について、東京圏は9万9519人の転入超過となり、超過幅も前年に比べ1万7820人の拡大となった<sup>61</sup>。長期的な人口移動の推移にこれまでの国土計画の期間を重ねて見ると(図)、東京圏では、四全総の頃までは転入超過数が減少傾向であったが、以降は転入超過のまま、おおむね横ばいとなっている。こうした状況から、東京一極集中の構造は是正されていないと言われる<sup>62</sup>。

<sup>53</sup> シュタットベルケ(Stadtwerke. 都市公社)は、一般的に地方公共団体を主たる出資者として私法に基づいて設立される会社であり、自治体規模の単位で管理されるインフラ・公共サービスを総合的に運営する公益事業体である。①監督と執行の明確な機能分離によるガバナンス(経営効率性と公共性の実現)、②複数インフラの包括管理による効率化(費用削減と新規投資誘発の効果)、③地域経済社会とのつながり(地域還元、域内循環、雇用創出)が運営の特徴とされる。「デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成について」(第14回国土審議会計画部会資料2)2022.11.17, p.32. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001572022.pdf>>; 『日経グローバル』同上, p.22.

<sup>54</sup> 「国土形成計画(全国計画)」前掲注(2), pp.29-30.

<sup>55</sup> 日経ビジネス編集部「一極集中とは? 東京への人と企業の偏りにコロナ禍がもたらした影響」『日経ビジネス』2023.2.16. <<https://business.nikkei.com/atcl/gen/19/00081/121400486/>>

<sup>56</sup> 「国土形成計画(全国計画)」前掲注(2), p.22.

<sup>57</sup> 「人口推計(2022年(令和4年)10月1日現在) 結果の概要」2023.4.12, pp.1-2. 総務省統計局ウェブサイト <<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2022np/pdf/2022gaiyou.pdf>>

<sup>58</sup> 東京都、神奈川県、埼玉県及び千葉県。

<sup>59</sup> 「人口推計(2022年(令和4年)10月1日現在) 結果の概要」前掲注(57), p.15.

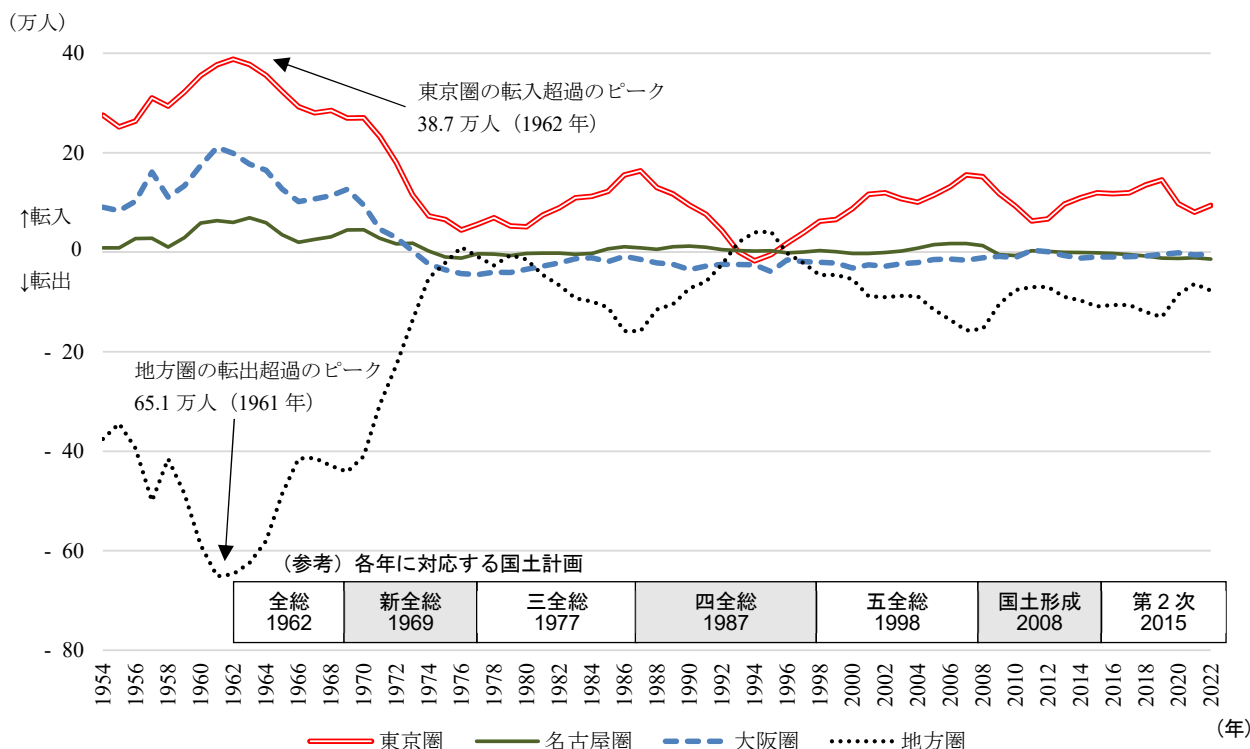
<sup>60</sup> 同上, pp.7-11. 東京都は、人口の移動(転入出)による社会増が出生・死亡による自然減を上回り、全体で人口増加となった。なお、全ての都道府県が自然減となる一方、21都道府県は社会増であり、東京圏の4都県はいずれも社会増となっている。

<sup>61</sup> 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告 2022年結果 結果の概要」2023.1, p.11. 政府統計の総合窓口(e-Stat)ウェブサイト <<https://www.stat.go.jp/data/idou/2022np/jissu/pdf/gaiyou.pdf>>

<sup>62</sup> 国土交通省「国土形成計画(全国計画)関連データ集」p.[10]. <<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001621777.pdf>>



図 三大都市圏及び地方圏における人口移動の推移



(注) 図中に示した各国土計画の数値は閣議決定年。また、地域区分は次のとおり。東京圏：東京都、神奈川県、埼玉県及び千葉県、名古屋圏：愛知県、岐阜県及び三重県、大阪圏：大阪府、兵庫県、京都府及び奈良県、地方圏：三大都市圏（東京圏、名古屋圏及び大阪圏）以外の道県。

(出典) 「住民基本台帳人口移動報告 第5表 男女別転入超過数—全国、都道府県、大都市（昭和29年～）」2023.4.27. 政府統計の総合窓口（e-Stat）ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031589774&fileKind=0>> 等を基に筆者作成。

## (2) 産業の集中

総務省・経済産業省の「令和3年経済センサス活動調査」によると、令和3年6月1日時点における東京圏の企業等数は93万4267であり、全国（368万4049）の25.4%を占める。また、従業員数について見ると、東京圏は2213万2708人であり、全国（5680万5611人）の39%を占める<sup>63</sup>。このほか、内閣府の「県民経済計算」に見られる指標からも、東京圏への経済活動の集中状況がうかがえる（表2）。

## 2 東京一極集中の近時の要因と弊害

### (1) 東京一極集中の要因

内閣府の『地域の経済 2020-2021』は、東京一極集中の状況について、特に平成22年以降は東京圏の人口が自然減であるにもかかわらず、他地域からの転入超過による社会増が継続していることや、近年は女性の転入超過数が男性を上回るという特徴が見られることを指摘している<sup>64</sup>。また、転入超過数は、男女ともに20～24歳の年齢階層で特に多くなっており、就職を契

<sup>63</sup> 「令和3年経済センサス - 活動調査 企業等数、従業員数 第4表 企業産業（大分類）、経営組織（3区分）別企業等数、事業所数、男女別従業員数及び常用雇用者数」2023.6.27. 政府統計の総合窓口（e-Stat）ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000040067964&fileKind=0>>

<sup>64</sup> 内閣府政策統括官（経済財政分析担当）『地域の経済 2020-2021—地方への新たな人の流れの創出に向けて—』2021.9, pp.1-4. <<https://www5.cao.go.jp/j-j/cr/cr20-21/pdf/zentai.pdf>>

表2 三大都市圏への産業及び経済の集中の状況

	全国	東京圏（全国比）	名古屋圏（全国比）	大阪圏（全国比）
企業等 <sup>(注1)</sup> 数（千）	3,684	934（25.4%）	331（9%）	544（14.8%）
従業員数（千人）	56,806	22,133（39%）	4,916（8.7%）	8,056（14.2%）
県内総生産（名目）（10億円）	580,847	195,810（33.7%）	56,934（9.8%）	78,155（13.5%）
1人当たり県民所得 <sup>(注2)</sup> （千円）	3,345	4,115（123%）	3,445（103%）	3,019（90%）

\* 東京圏：東京都、神奈川県、埼玉県及び千葉県、名古屋圏：愛知県、岐阜県及び三重県、大阪圏：大阪府、兵庫県、京都府及び奈良県、地方圏：三大都市圏（東京圏、名古屋圏及び大阪圏）以外の道県。企業等数及び従業員数は令和3年、県内総生産及び1人当たり県民所得は令和元年時点の数値（表中の単位において、小数点以下を四捨五入）。（注1）事業・活動を行う法人（外国の会社を除く。）及び個人経営の事業所をいう（個人経営であって同一の経営者が複数の事業所を営んでいる場合は、それらはまとめて一つの企業等となる。）。（注2）東京圏、名古屋圏及び大阪圏の値は、各都府県における県民所得の合計を、同じく各都府県における総人口の合計で除して算出した。（出典）「令和3年経済センサス-活動調査 企業等数、従業者数 第4表 企業産業（大分類）、経営組織（3区分）別企業等数、事業所数、男女別従業者数及び常用雇用者数」2023.6.27. 政府統計の総合窓口（e-Stat）ウェブサイト<<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000040067964&fileKind=0>>;「県民経済計算（平成23年度-令和元年度）（2008SNA、平成27年基準計数）統計表」内閣府ウェブサイト <[https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data\\_list/kenmin/files/contents/main\\_2019.html](https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kenmin/files/contents/main_2019.html)> を基に筆者作成。

機とする転入が多いと推察した上で、東京圏の方が地方圏に比べて幅広い業種で雇用機会があることが影響している可能性を指摘している<sup>65</sup>。

国土交通省の「企業等の東京一極集中に関する懇談会」（座長：増田寛也氏）も、令和3年1月のとりまとめにおいて、東京一極集中の要因の一つとして、修学・就職等のために20代前後の若年層が東京に流入していることを挙げており<sup>66</sup>、その背景として、①大学の東京への偏在<sup>67</sup>、②企業の本社等の東京への集中、③賃金の高さ<sup>68</sup>、を指摘している<sup>69</sup>。

## （2）東京一極集中のリスク・弊害

上述の懇談会は、東京一極集中のリスクとして、首都直下地震<sup>70</sup>等の災害リスクを挙げ、居住

<sup>65</sup> 特に「情報通信業」や「卸売業、小売業」といった業種の雇用への増加寄与に差が見られる。同上, pp.4-7。  
<sup>66</sup> 東京圏の人口移動の状況を5歳ごとの年齢階級別に見ると、令和4年において、転入超過となっているのは10～34歳、80～90歳以上の8区分であり、15～29歳の3区分が大半（12万264人）を占めている。総務省統計局 前掲注(61), p.13。  
<sup>67</sup> 文部科学省の「学校基本調査」によると、東京圏の大学数は232校で全国（810校）の28.6%、学生数は119万6022人で全国（294万5807人）の40.6%を占める。特に東京都について見ると、大学数は145校で全国の17.9%、学生数は77万5232人で全国の26.3%を占める。「学校基本調査 令和5年度（速報）大学の都道府県別学校数及び学生数」2023.8.23. 政府統計の総合窓口（e-Stat）ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000040089987&fileKind=0>>  
<sup>68</sup> 厚生労働省の「賃金構造基本統計調査」によると、都道府県別の月額賃金（所定内給与額）の平均について、全国計（311.8千円）よりも高かったのは5都府県（東京都、神奈川県、愛知県、大阪府及び兵庫県）であり、東京都（375.5千円）が最も高くなっている。「令和4年賃金構造基本統計調査 結果の概況（10）都道府県別にみた賃金」2023.3.17. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2022/dl/10.pdf>>  
<sup>69</sup> 「企業等の東京一極集中に関する懇談会とりまとめ」2021.1, pp.1-2. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001384142.pdf>> 同懇談会は、その他の要因として「魅力・利便性・自由度の高さ等を求めた流入（地元の不便さや閉塞感等）」及び「一度東京に来ると地方に移住しにくい環境（終身雇用、職務や地域を限定した採用の少なさ、子供の教育等）」を挙げている。  
<sup>70</sup> 政府の中央防災会議が平成25年に公表した首都直下地震（都心南部直下地震）の被害想定では、人的被害（死者）が地震（建物倒壊等）と火災を合わせて最大で約23,000人、経済的被害が直接被害と生産・サービス低下の被害を合わせて約95兆円とされている。「首都直下地震対策検討ワーキンググループ最終報告の概要」2013.12.19. 内閣府防災情報のページ <[https://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku\\_wg/pdf/syuto\\_wg\\_gaiyou.pdf](https://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg/pdf/syuto_wg_gaiyou.pdf)>

地選択におけるリスク認識の低さや企業のリスク対策（BCP策定やバックアップ拠点整備の遅れ）を課題として指摘している<sup>71</sup>。また、新型コロナウイルス感染症の流行を経て、人口密度の高い東京における感染症拡大のリスクが顕在化したことや、令和3年の東京オリンピック・パラリンピックでも最重要課題の一つとされたテロの危険性も指摘されている<sup>72</sup>。

このほか、地価の高騰や交通渋滞、大気汚染、緑地不足等の生活環境の悪化や、都市部と地方の経済・社会格差の拡大も課題とされている<sup>73</sup>。

## IV 国土計画をめぐる議論

### 1 東京一極集中の是正

東京一極集中の是正は、国土計画における主要課題の一つとされてきたが、政府の姿勢には変化が見られる。前出の川上氏（I1参照）は、かつては地方部での公共事業の重点実施等の可視的な施策が、間接的に大都市への人口等の集中抑制に寄与するものとして期待されたが、近年のサービス経済化の進展や市場への政府の介入を忌避する傾向により、産業の地方分散策が有効に機能しなくなったと指摘している。そして、公共投資の確保は国土強靱化政策に、東京一極集中の是正は地方創生政策に、それぞれ施策の担い手が移行したと述べている<sup>74</sup>。

近年は、東京一極集中の是正だけでなく、その集積をいかした国際競争力の強化の必要性にも併せて言及される傾向が見られる<sup>75</sup>。前出の「企業等の東京一極集中に関する懇談会」のとりまとめは、是正の方向性として、①企業の東京都心集中等の緩和、②地方で学び、働くことができる環境整備、③新たな価値観・生活様式への転換を挙げている。一方で、我が国の成長を牽引すべき東京の国際競争力の維持・向上とのバランスを図ることも重要だと指摘している<sup>76</sup>。

第三次国土形成計画は、是正の方向性として、①地方への人の流れの創出・拡大、新たな地方・田園回帰の定着、②首都直下地震等の巨大災害リスクの軽減<sup>77</sup>を挙げている<sup>78</sup>（表3）。一方で、世界有数の国際都市である東京の強みをいかしつつ、日本中央回廊の形成を通じて、我

<sup>71</sup> 「企業等の東京一極集中に関する懇談会とりまとめ」前掲注(69), p.2; 「企業等の東京一極集中に関する懇談会とりまとめ（参考資料）」2021.1, pp.41-50. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001384143.pdf>>

<sup>72</sup> 野村昌二「首都を襲う四つのリスク」『AERA』1887号, 2021.11.29, pp.12-15.

<sup>73</sup> 日経ビジネス編集部 前掲注(55)

<sup>74</sup> 川上征雄「東京一極集中」対策からみた空間行政の変容」『論壇』2021Vol.6, 2021.10, pp.7-12. 公益財団法人都市化研究公室ウェブサイト <[https://www.riu.or.jp/document/logical\\_report2106.pdf](https://www.riu.or.jp/document/logical_report2106.pdf)>

<sup>75</sup> 国策全体の中での東京の扱いについて、政府は経済対策と都市の国際競争力強化を目的として、2000年頃から都市再生を打ち出して、規制緩和と財政・金融・税制の支援措置を講じてきたことから、実態としては東京一極集中を是認・推進してきたとの指摘も見られる。大木健一「人口減少下の国土計画—東京一極集中は必要か、可能か—」『UED レポート』2023.夏, p.[49]. 一般財団法人日本開発構想研究所ウェブサイト <<http://www.ued.or.jp/report/pdf/no20/NO-20-06.pdf>>

<sup>76</sup> 「企業等の東京一極集中に関する懇談会とりまとめ」前掲注(69), pp.4-7.

<sup>77</sup> 内閣府審議官等を務めた前川守氏は、現代の国土計画が扱うべき最重要課題の一つとして「首都直下地震への備え」を挙げ、中でも「中枢管理機能（首都機能）のバックアップ」こそが国土構造としての災害対策の中心であると指摘している。前川守「第3次国土形成計画の特徴と期待—今後の国土計画に必要な3つの課題—」『金融財政business』11174号, 2023.9.7, p.18.

<sup>78</sup> 国土審議会計画部会の委員を務めた東京大学の瀬田史彦准教授は、検討の過程において、東京一極集中のリスクは指摘しても、それに代わる具体的な空間像（中枢管理機能のバックアップの強化をどこで行うか等）の議論があまりなかったと指摘している。瀬田史彦「新たな国土形成計画（全国計画）と空間計画の存在意義」『UED レポート』2023.夏, p.[24]. 一般財団法人日本開発構想研究所ウェブサイト <<http://www.ued.or.jp/report/pdf/no20/NO-20-03.pdf>>

が国の成長を牽引する国際競争力の強化を図る必要があるとも指摘している<sup>79</sup>。

表3 第三次国土形成計画における東京一極集中是正の方向性

<p>①地方への人の流れの創出・拡大、 新たな地方・田園回帰の定着</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方における企業立地促進のための人材育成を含めた環境整備</li> <li>・東京に集中する企業の本社機能の地方移転</li> <li>・地方創生テレワークや副業・兼業による転職なき移住など、場所に縛られない暮らし方・働き方による地方への人の流れの創出・拡大</li> <li>・地方移住や二地域居住等のニーズに応じた積極的な採用を行う企業の採用活動を支援</li> <li>・地方と東京の企業等との間での、デジタル人材等の地域を支える人材の還流等の関係性の強化</li> <li>・「デジタル田園都市国家構想総合戦略」において設定された、2027年度に地方と東京圏との転入・転出を均衡させる目標の実現</li> </ul>
<p>②首都直下地震等の巨大災害リスクの軽減</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・東京における防災・減災、国土強靱化の取組を推進</li> <li>・国土全体にわたり広域レベルで人口や諸機能が分散的に配置される国土構造の実現</li> <li>・政府機能等の中枢管理機能のバックアップの強化</li> </ul>

(出典) 「国土形成計画(全国計画)」(令和5年7月28日閣議決定) pp.22-23. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001621775.pdf>> を基に筆者作成。

## 2 国土計画の意義

室蘭工業大学の田村亨名誉教授は、これまでの国土計画の成果として、①多岐にわたる施策の上位計画として目的と基本理念を示し、施策を規定してきたこと、②行政のみならず社会の縦割りを排除して、総合的かつ長期的な国土のあり方を国民に示す唯一の機会であったこと、③環境、国際化、高度情報化といった時々の国民の価値観の変化を先取りする働きを有していたことを挙げている<sup>80</sup>。一方で、国土計画が基本理念としてきた「国土の均衡ある発展」については、画一的な資源配分や地域の個性喪失を招いたとの指摘もある<sup>81</sup>。また、五全総以降は、計画期間中の投資総額が明記されなくなり<sup>82</sup>、公共事業に対する批判も強まったことで、「全総不要論」<sup>83</sup>が目立つようになったとされる<sup>84</sup>。

こうした議論に関して、東洋大学の佐野浩祥教授は、変化が激しく先行き不透明な社会情勢の時代において、長期的かつ総合的な国土計画を時間や分野を限定して評価することは困難であり、明確な数値目標を求めることにもあまり意味がなく、指針としていかに活用するかという思考が求められると述べている<sup>85</sup>。しかし、国土計画の「指針性」についても、国土形成計画において失われたとの指摘が見られる<sup>86</sup>。第三次国土形成計画に関する国会質疑においても、

<sup>79</sup> 「国土形成計画(全国計画)」前掲注(2), pp.22-23.

<sup>80</sup> 田村亨「新しい国の形を求めて—国土計画の変遷—」『土木学会誌』108(5), 2023.5, p.10.

<sup>81</sup> 同上; 川上 前掲注(4), pp.120-121.

<sup>82</sup> 日本大学の中川雅之教授は、地域の人口配分や大規模な社会資本整備に関する具体的な記述のない五全総以降の計画を「物語だけの計画」と表現している。中川雅之「人口減少下の国土のビジョン」『住宅土地経済』129号, 2023.夏季, p.6.

<sup>83</sup> 法政大学の本間義人名誉教授は、従来の全総計画が中央主導の社会資本整備計画として地方を束縛した結果、東京一極集中も止められず、逆に地方に大きなゆがみをもたらしたと指摘しており、そうした計画の構造や内容は国土形成計画にも引き継がれているとして、国土計画は不要であると述べている。本間義人「国土形成計画(全国計画)を読む—残念な、結果的に「六全総」の構造と内容—」『地方財務』658号, 2009.4, pp.101-117.

<sup>84</sup> 『日経グローバル』前掲注(28), p.31.

<sup>85</sup> 佐野浩祥「わが国の戦後国土計画の回顧と展望—国土計画不要論を超えて—」『土木学会誌』106(8), 2021.8, pp.20-21.

<sup>86</sup> 前出の前川氏は、平成17年の国土総合開発法改正によって新たに導入された国土計画体系は、高度成長期の「大

「新時代に地域力をつなぐ国土」というキャッチフレーズからは、将来の国土の姿をデザインする哲学や理念が感じられず、国民に響かないという趣旨の指摘がなされている<sup>87</sup>。

計画自体の影響力の低下を認めつつ、計画の策定作業（過程）に意義を見いだす意見もある<sup>88</sup>。国土審議会計画部会<sup>89</sup>会長等を務めた増田寛也氏は、民主的な計画策定プロセスとその前提となる情報の開示、特に若年層にも分かりやすい表現での関係資料の作成・提示が必須であるとの認識を示しつつ、「国や国土のあり方を多元的かつ長期的観点から論じる場」として計画の策定は重要であり、歴史的意義も高いと述べている<sup>90</sup>。この点について、前出の佐野氏は、国土計画には将来の国土空間をめぐる議論のアーリーナとしての役割と、国民に関心を持ってもらえるような国土像の構想力が求められると指摘している<sup>91</sup>。

## おわりに

我が国の国土計画は、社会経済情勢の変化や時代の要請に応じて、全総計画から国土形成計画へとその役割を変化させてきた。長期的に東京一極集中の構造が継続し、その是正の方向性や計画の意義に関して様々な議論もある中で、国土計画には、国土の将来像を示すことによる指針性の発揮と、その議論を通して国民の関心<sup>92</sup>を喚起することが求められていると言えよう。

第三次国土形成計画は、デジタルとリアルが融合した「地域生活圏」の形成など、時代を反映した新たな国土のビジョンを提示した。政府は計画の実行に当たり、我が国が直面するリスクに対する危機感や切迫感を国民全体で共有していくことが重要だとの認識を示しており<sup>93</sup>、国土審議会の下に、計画の推進に関する調査審議を行う「推進部会」<sup>94</sup>や、特に移住・二地域居住等の促進のための施策の検討を行う「移住・二地域居住等促進専門委員会」<sup>95</sup>を設置して議論を開始している。今後の議論の展開が注目される。

---

規模公共事業計画」からは脱却したものの、スローガン中心の内容となり、指針性をかえって失ったと指摘している。前川 前掲注(77), pp.16-17.

<sup>87</sup> 第 211 回国会衆議院国土交通委員会議録第 6 号 前掲注(1)

<sup>88</sup> 中央大学の山崎朗教授は、国土計画の特徴の一つである「総合性」は「計画性」「指針性」を失わせることになると指摘する一方、想定される未来を前提とした計画策定過程での議論には意義があると述べている。山崎朗「危機の国土計画と国土計画の危機—幻想と願望の国土計画からの脱却—」『地域開発』643号, 2022.秋, pp.9-13.

<sup>89</sup> 同部会による「中間とりまとめ」では、令和の時代初の国土形成計画の意義を、①総合性と長期性を有する計画として、②地域交通、医療など「人々の活動」に係る分野の政策を重視した内容によって、③暮らし続けられる国土の実現に向けた道筋を示すことである、としている。国土審議会計画部会 前掲注(33), pp.6-8.

<sup>90</sup> 増田寛也「新たな国土計画への期待」『人と国土 21』726号, 2022.9, pp.12-13.

<sup>91</sup> 佐野 前掲注(85), p.21.

<sup>92</sup> 国土計画に対する国民の関心・注目の低下に関しては、計画の中に国民等に期待する役割・取組を直接規定すべきとの提案も見られる。太田秀也「国土計画の「訴求性」の向上のための一提案」『人と国土 21』732号, 2023.9, pp.39-41. <[https://www.kok.or.jp/publication/pdf/ronsetsu\\_202309.pdf](https://www.kok.or.jp/publication/pdf/ronsetsu_202309.pdf)>

<sup>93</sup> 木村 前掲注(1), p.[19]. 第三次国土形成計画の案を決定した国土審議会において、同計画の実施に関する留意事項（「国土形成計画（全国計画）の実施に関する留意事項（案）」（第 26 回国土審議会 資料 1-3）2023.7.4. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001618209.pdf>>）が付されており、計画の内容を国民と共有し、主体的な行動を促すために分かりやすく効果的な周知・広報を行うこととされている。

<sup>94</sup> 「国土形成計画推進に向けた部会の設置等について」（国土審議会第 1 回推進部会 資料 1）2023.10.2. 国土交通省ウェブサイト <[https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s103\\_suishin01.html](https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s103_suishin01.html)>

<sup>95</sup> 「移住・二地域居住等促進専門委員会設置要綱」（国土審議会推進部会第 1 回移住・二地域居住等促進専門委員会参考資料 3）2023.10.6. 国土交通省ウェブサイト <[https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s104\\_jjuunichiikikyoyuu01.html](https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s104_jjuunichiikikyoyuu01.html)>

巻末表 国土計画の変遷

名称	全国総合開発計画（一全総）	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（五全総）	国土形成計画	第二次国土形成計画	第三次国土形成計画
閣議決定	昭和37（1962）年10月5日	昭和44（1969）年5月30日	昭和52（1977）年11月4日	昭和62（1987）年6月30日	平成10（1998）年3月31日	平成20（2008）年7月4日	平成27（2015）年8月14日	令和5（2023）年7月28日
内閣	池田勇人（2次）	佐藤栄作（2次）	福田赳夫	中曽根康弘（3次）	橋本龍太郎（2次）	福田康夫	安倍晋三（3次）	岸田文雄（2次）
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. 所得倍增計画（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る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	1. 経済社会情勢の大転換（人口減少・高齢化、グローバル化、情報通信技術の発達） 2. 国民の価値観の変化・多様化 3. 国土をめぐる状況（一極一軸型国土構造等）	1. 国土を取り巻く時代の潮流と課題（急激な人口減少・少子化、異次元の高齢化、巨大災害切迫等） 2. 国民の価値観の変化 3. 国土空間の変化（低・未利用地、空き家の増加等）	1. 地域の持続性、安全・安心を脅かすリスクの高まり 2. コロナ禍を経た暮らし方・働き方の変化 3. 激動する世界の中での日本の立ち位置の変化
基本目標	<b>【地域間の均衡ある発展】</b> 都市の過大化の防止と地域格差の縮小に配慮しながら、我が国に賦存する自然資源の有効な利用及び資本、労働、技術等諸資源の適切な地域配分を通じて、地域間の均衡ある発展を図る。	<b>【豊かな環境の創造】</b> 自然の恒久的な保護保存、開発可能性の全国土への拡大と均衡化、地域の特性に応じた開発整備の推進、安全・快適で文化的な環境条件の整備・保全により、人間のための豊かな環境を創造する。	<b>【人間居住の総合的環境の整備】</b> 限られた国土資源を前提として、地域特性をいかしつつ、歴史的・伝統的文化に根ざし、人間と自然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。	<b>【多極分散型国土の構築】</b> 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・行政機能の過度の集中がなく、地域間、国際間で相互に補完、触発し合いながら交流している多極分散型国土を形成する。	<b>【多軸型国土構造形成の基礎づくり】</b> 国土の縦断方向に長い特色のある地域の連なり（圏域）として、複数の国土軸が相互に連携することにより形成される多軸型の国土構造を目指す。	<b>【多様な広域ブロックが自立的に発展する国土の構築／美しく暮らしやすい国土の形成】</b> 多様な広域ブロックの発展と地域の共生関係が良好に築かれた美しく暮らしやすい国土の形成により、地域間の格差の拡大に対する不安や地域ごとの格差感を解消していく。	<b>【対流促進型国土の形成】</b> 多様な個性を持つ様々な地域が相互に連携して生じる地域間のヒト、モノ、カネ、情報の双方向の活発な流れである「対流」を全国各地でダイナミックに湧き起こし、イノベーションの創出を促す「対流促進型国土」の形成を図る。	<b>【新時代に地域力をつなぐ国土】</b> 地方への人の流れを創出・拡大することにより、地方の人口減少・流出の流れを変え、国土の多様性、包摂性、持続性、強靱性の向上につなげ、未来に希望を持てる国土へと刷新する。



開発方式等	【拠点開発方式】 東京、大阪、名古屋等の既成の大都市圏以外の地域に大規模な開発拠点を、その周辺に中・小規模な開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれらを有機的に連結させ、周辺の農林漁業にも好影響を及ぼしながら連鎖反应的に発展させる。	【大規模開発プロジェクト構想】 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、各地域の特性をいかした産業開発、環境保全に関する大規模開発プロジェクトの実施によって、国土利用が均衡のとれたものとなる。	【定住構想】 第1に、歴史的、伝統的文化に根ざし、自然環境、生活環境、生産環境の調和のとれた人間の形成を図り、第2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、過密過疎に対処しながら新しい生活圏(定住圏)を確立する。	【交流ネットワーク構想】 地域主導による地域づくりの基盤となる交通、情報・通信体系の整備と交流の機会づくりの拡大を、①定住・交流の場である地域の整備、②基幹的交通、情報・通信体系の整備、③国・地方・民間の連携による多様な交流の機会の形成の観点から推進する。	【参加と連携】 国、地方公共団体に加え、民間企業、ボランティア団体、地域住民等の多様な主体の参加と、既存の行政単位の枠を越えた地域の主体的な取組としての連携による国土づくりを推進する。	【五つの戦略的目標】 新しい国土像実現のための戦略的目標として、①東アジアとの交流・連携、②持続可能な地域の形成、③災害に強いしなやかな国土の形成、④美しい国土の管理と継承、⑤「新たな公」を基軸とする地域づくりを掲げる。	【重層的かつ強靱な「コンパクト+ネットワーク」】 それぞれの地域内において各種サービスをコンパクトに集約し拠点化すると同時に、居住地域とネットワークでつながることによって一定の圏域人口を確保する「コンパクト+ネットワーク」を国土全体に重層的かつ強靱な形で形成する。	【シームレスな拠点連結型国土】 多様な地域の拠点への諸機能の集約化を図りつつ、人や地域が質の高い交通やデジタルのネットワークでシームレスにつながり合う拠点連結型国土の形成を通じて、全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会の実現につなげる。
東京一極集中への言及例	既成大工業地帯における用地、用水、交通などのあい路が一段と激化し、特に <u>東京及び大阪への資本、労働、技術等の集積</u> ははなはだしく、「集積の利益」以上に「密集の弊害」をもたらすとともに、地域格差問題を引き起こしている。	我が国の国土の1.2%にすぎない市街地に人口の48%が集中しているが、このうち58%が <u>東京、大阪、名古屋とその周辺</u> の50キロメートル圏内に集中しており、過密・過疎現象は深刻化している。	戦後四半世紀に及ぶ <u>東京圏及び大阪圏への激しい人口集中の結果</u> 、国土面積のわずか7.5%にすぎない地域に全人口の約38%が居住する一方、それ以外の地域においては若年層を中心とする人口の流出によって活力と魅力が失われ、過密・過疎問題が生じている。	昭和50年代後半に至り、 <u>東京圏への高次都市機能の一極集中と人口の再集中</u> が生じている。東京圏の居住環境の改善を難しくするばかりでなく、貴重な国土を良好な状態で将来に引き継ぐことが困難となるとともに、日本全体として多様な価値観がはぐくまれなくなるおそれがある。	<u>東京圏への人口、諸機能の集中は、ストック面からみると依然として著しく、国土構造上大きな問題である。</u> 東京では、首都としての機能のみでなく、経済、文化の中心としての機能の円滑な発揮に支障が生じているとともに、様々な大都市問題が発生している。	<u>東京を頂点とする太平洋ベルト地帯に人口や諸機能が集中する一極一軸型の国土構造が続いており、この構造の下で、長らく過疎化の進展、大都市における居住環境整備の遅れ、災害に対する国土条件の脆弱性等の諸問題を抱えてきた。</u>	地方から東京圏への人口の流出超過の継続により、地方の若年人口、生産年齢人口の減少に拍車がかかり、地方の活力の喪失につながっている。 <u>東京圏には依然として過密の問題が存在するとともに、首都直下地震等大規模災害の切迫等の課題を踏まえ、東京一極集中の是正を図る必要がある。</u>	地方の活力喪失や切迫する巨大災害による広域かつ長期に及ぶ甚大な被害、感染症のパンデミックに対する過密な都市構造の脆弱性等の弊害に鑑み、国土全体にわたり人口や諸機能の広域的な分散を図り、 <u>東京への過度な集中を是正することは喫緊の課題である。</u>

(出典) 国土交通省「国土形成計画(全国計画)参考資料」p.2. <<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001621776.pdf>>; 土木学会土木計画学ハンドブック編集委員会編『土木計画学ハンドブック』コロナ社, 2017, pp.305-309; 川上征雄「『東京一極集中』対策からみた空間行政の変容」『論壇』2021Vol.6, 2021.10, pp.3-9. 公益財団法人都市化研究室ウェブサイト <[https://www.riu.or.jp/document/logical\\_report2106.pdf](https://www.riu.or.jp/document/logical_report2106.pdf)> 及び各国土計画の本文を基に筆者作成。