

主要記事の要旨

「東京再集中」と国土形成計画

山口 広文

- ① 戦後、3大都市圏とりわけ東京圏への人口集中傾向が概ね継続している。将来的な推計によれば、今後2035年にかけて、東京圏と名古屋圏のシェアは拡大し、大阪圏と3大都市圏外の地域は縮小すると予測されている。
- ② 1人当たり県民所得をとっても、近年、都道府県間の格差の拡大傾向がみられる。関東地域特に東京都の水準が一段と上昇し、他の地域との格差を拡げている。
- ③ 戦後、大阪の相対的な地位低下と、札幌、仙台、広島、福岡の地方中枢都市群の成長によって、東京一極集中が強まる中で、現在の都市配置が形成された。地方ブロックが、大都市圏の中心都市や地方中枢都市を核に、広域的な地域単位とみられるようになった。
- ④ 東京区部を中心とする東京圏は、巨大な規模の経済活動を展開し、企業本社（経済的中枢管理機能）、外国企業の在日拠点、金融取引、情報関連業務の集中・集積が、東京の経済活動の特徴づけている。
- ⑤ 東京圏への再集中傾向については、他の地域との経済格差が大きな要因になっている。また、東京23区への人口集中は、バブル崩壊後の23区内での適当な価格の住宅供給が要因とみられる。地方圏では、工場立地の低迷や公共事業の縮小、企業の支社・支店の再編・縮小などが地域経済の不振を招いたとみられる。
- ⑥ 東京再集中は、大規模災害時の被害を拡大し、国家的なリスクを増大させるとともに、地方の人口減少に拍車をかけ、地域社会・経済に深刻な影響を及ぼすと懸念される。
- ⑦ 昭和25年に国土総合開発法が制定され、平成17年に抜本改正されて国土形成計画法に置き換わるまでの間に、5次に及ぶ全国総合開発計画が策定された。また、各々の時代に、関連する地域開発制度が形成され、近年、廃止される法律も散見されるが、なお多数の法律が存続している。
- ⑧ 2000年以降では、企業立地促進法が制定されたほか、国の地域振興政策として、「都市再生」、「構造改革特区」、「地域再生」を掲げる施策が、内閣主導で推進されてきた。
- ⑨ 平成20年7月、「国土形成計画（全国計画）」が閣議決定された。新しい国土像として、広域ブロックが、特色ある地域戦略により、「自立的に発展する国土構造への転換」を図り、「一極一軸型の国土構造」の是正へつなげるとしている。広域ブロックの役割への期待が大きい。
- ⑩ 今後の国土計画上の課題として、(i)広域地方計画の実施体制、(ii)地域振興の制度・政策の見直し、(iii)ITの活用が指摘される。

「東京再集中」と国土形成計画

国土交通調査室 山口 広文

目 次

はじめに

I 東京再集中と地域格差

- 1 東京再集中の現況
- 2 全国的な都市配置と経済活動の東京集中
- 3 東京再集中の要因と問題点

II 国土形成計画の課題

- 1 全国総合開発計画の経緯
- 2 国土の整備・開発戦略と法制度
- 3 国土形成計画の策定と課題

結び

はじめに

近年、人口の東京圏への流入超過が増大し、他方、名古屋圏を除く他の地域では流出超過傾向が強まっている。また、一人当たり県民所得などに表れた地域間の経済格差も拡大傾向がみられる。本格的な人口減少傾向にさしかかった現在、人口の流出超過、人口減少は、各地の地域経済、地域社会に大きな影を落としつつあり、改めて、わが国の国土政策上の重要課題となっている。

そうした状況の中で、これまで5次にわたり策定され、国土政策の基本とされてきた「全国総合開発計画」に代わり「国土形成計画（全国計画）」が、この7月に閣議決定された。現在、これを具体化する地方ブロックごとの「広域地方計画」の策定に向け、各地で協議が行なわれつつある。

こうした東京一極集中問題の再燃と新たな国土計画の策定は、これを契機に、今後の地域・都市政策において、様々な論議を呼ぶものとみられる。

本稿では、まず、近年の「東京再集中」といわれる東京圏への人口集中現象と、東京圏への人口・経済機能の集中状況について整理し、さらに、過去の全国総合開発計画と関連の政策・法制度の流れを概観し、今次策定された「国土形成計画（全国計画）」に触れ、今後の国土計画の課題に言及することとする。

I 東京再集中と地域格差

1 東京再集中の現況

(1) 大都市圏への人口集中

わが国の総人口は、住民基本台帳にもとづく人口統計では、平成17（2005）年をピークに減少局面に入ったとみられている。後述するように、今後は長期的な人口減少傾向をたどるものと予測されている。

そうした状況の中で、東京圏への人口の転入超過（転入と転出の差）が近年増勢傾向にあり、また、地域間（都道府県間）の経済的格差も拡大傾向にあることが、顕在化してきた。

後述する「国土形成計画（全国計画）」（平成20年7月閣議決定）において、「東京圏への人口の転入超過が、2002年の11.9万人から2004年には10.1万人に減少したものの、その後は2007年の15.5万人へと拡大する様相を示している。また、地域間の格差については、格差感を生んでいる理由について様々な要因が考えられるが、例えば、一人当たりの県民所得における上位5県と下位5県の開きが、長期的には1961年の2.3倍から1.6倍前後に低下してきているものの、近年は2001年の1.56倍から2005年の1.68倍に4年連続して上昇しており、今後の動向を注視する必要がある」と言及されている⁽¹⁾。

まず、都道府県間の人口移動については、戦後、東京圏、大阪圏、名古屋圏の3大都市圏⁽²⁾への人口移動（転入超過）が進み、その結果、3大都市圏とりわけ東京圏への人口集中傾向が概ね継続している。ただし、時期によりその多寡には波が見られるし、3大都市圏の間にも様相の違いがみられる（図1参照）。

転入超過数についていえば、3大都市圏全体

(1) 「国土形成計画（全国計画）」（平成20年7月閣議決定）p.5. <<https://www.mlit.go.jp/common/000019219.pdf>>

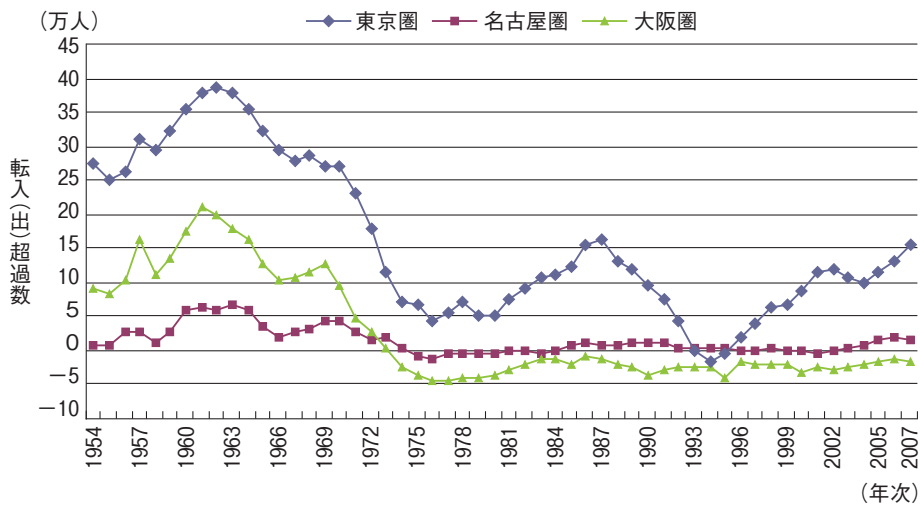
(2) 本稿では、3大都市圏とは、以下の各大都市圏の総称として用いている。

東京圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県

名古屋圏：岐阜県、愛知県、三重県

大阪圏：京都府、大阪府、兵庫県、奈良県

図1 3大都市圏への人口移動



東京圏：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県

名古屋圏：岐阜県、愛知県、三重県

大阪圏：京都府、大阪府、兵庫県、奈良県

(出典) 総務省『住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数』各年版により筆者作成

として過去2回ピークがみられ、近年再び上昇傾向が続いている。まず、1950年代後半から1960年代前半の高度成長期に大きな山場を迎え、その後1970年代後半をボトムに沈静化している。そして、その後再上昇し、1980年代後半のバブル経済期に再度ピークとなるが、バブル崩壊後の1990年代前半には下降傾向をたどった。さらに、平成8(1996)年以降、3大都市圏への転入超過は増勢を続け、平成19(2007)年時点では15.7万人と、1980年代後半のピークであった昭和62(1987)年の15.8万人とほぼ同水準となっている。

これは、概ね経済の好況・不況(実質GDP成長率の高低)の動きと重なっている傾向がみられる。

大都市圏別にみると、東京圏は一貫して全体的傾向と同様な変化を示し、他の2つの大都市圏に比べより堅調な推移をみせてきた。これに対して、大阪圏は、1960年代前後の高度成長期には東京圏と同様に、大幅な転入超過があったものの、昭和49(1974)年以降転出超過に転じ、多少水準の変化はあるものの転出超過が続いている。他方、名古屋圏は、1950年代後半から昭和49(1974)年までは、転入超過傾向を続け、以後昭和59(1984)年にかけて転出超過に転じ

た。その後は、一時期を除けば、転入超過傾向が続き、近年超過幅がやや拡大する傾向を示している。このように、長期的にみて東京圏の増勢が続き、近年においては大阪圏と名古屋圏の明暗が分かれている。

ところで、東京圏に焦点を当てると、まさに、バブル期以来の東京圏集中、「東京再集中」の様相が色濃いが、1980年代のバブル期と近年の動向を比べると、かなり異なる実態が読み取れる。

まず、「東京再集中」といわれる近年の状況をみると、全体として東京圏集中(転入超過の拡大)傾向が数字上あるとはいえ、その内訳では、東京都特に東京23区への集中傾向が顕著である。この点が、東京23区からの周辺地域への転出超過による「ドーナツ化現象」を伴った1980年代後半の集中状況と異なっている(表1

表1 1都3県の転入超過数

(万人)

	1987年(昭62)	2007年(平19)
埼玉県	8.4	1.4
千葉県	5.7	2.6
東京都	-5.6	9.0
神奈川県	7.9	3.8

(出典)『住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数』各年版

参照)。

ちなみに、東京圏の中心をなす東京23区の人口(国勢調査)は、戦後増加を続け昭和40(1965)年には889万人とピークを迎えた後、平成7(1995)年には797万人となった。そして、これを底に復調に転じ、平成17(2005)年には849万人となっている。

また、都道府県間の移動者数は全国的に減少傾向が続いており⁽³⁾、東京圏においては、転入数が増大するのではなく、むしろ減少しつつも、それ以上に転出数が減少する形での転入超過の増大となっている(表2参照)。地方の側からすると、流入数の減少(特にUターン者の減少)が流出超過の増大となっていることになる。

こうして、戦後の半世紀余の間に、主に広域的な人口移動により、全国的な人口配置は、大幅に大都市圏にシフトしてきた。昭和25(1950)年から平成17(2005)年にかけての55年間に、東京圏の人口シェアは、15.5%から27.0%へ、大阪圏は11.6%から14.5%へ、名古屋圏は7.6%から8.8%へと拡大した。これに対して、3大都市圏外の地域は、全体として、65.3%から

表2 東京圏への転入・転出 (万人)

	1987年(昭62)	2007年(平19)
転入	65.8	54.0
転出	49.4	38.5
転入超過	16.4	15.5

(出典) 表1と同じ

49.8%へとシェアを下げた(図2参照)。

将来的な推計によれば、今後2035年にかけて、全国的に人口規模が縮小する中で、大都市圏特に東京圏のシェア拡大が見込まれている。国全体の人口が13.4%減少する中でも、東京圏は4.4%の減少にとどまり、シェアは29.8%に拡大する。また、名古屋圏も人口は7.8%減で、シェアは9.4%となる。大阪圏は、近年の転出超過傾向を反映して、全国的なシェアを下げ、さらに、3大都市圏外の地域は、全体として18.5%の人口減少で、シェアも46.8%へと縮小すると予測されている(図2参照)。

(2) 地域間の経済的格差

『国土形成計画(全国計画)』の中の冒頭で引用した箇所では、東京圏への人口の転入超過傾向と並んで、地域間の経済的格差についても言及され、1人当たりの県民所得における上位5県と下位5県の開きが拡大している傾向に懸念が示されている。

同じく「県民経済計算」にもとづく指標として、1人当たり県民所得について、都道府県間のばらつきの度合いを示す「変動係数」をとると、平成14(2002)年度から平成17(2005)年度にかけて4年連続で拡大する傾向が表れている(図3参照)。

さらに、地域ブロック別にみた1人当たり県民所得を、平成8(1996)年度と平成17(2005)

図2 人口配置の変化 人口：万人(対全国比：%)

昭和25(1950)年 総人口8412万人

東京圏	大阪圏	名古屋圏	その他
1305 (15.5)	976 (11.6)	640 (7.6)	5490 (65.3)

平成17(2005)年 総人口1億2777万人

東京圏	大阪圏	名古屋圏	その他
3448 (27.0)	1848 (14.5)	1123 (8.8)	6358 (49.8)

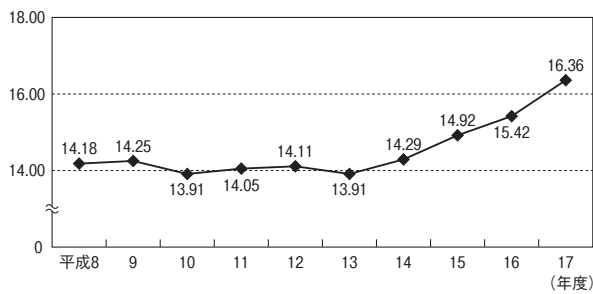
平成47(2035)年 総人口1億1068万人(予測)

東京圏	大阪圏	名古屋圏	その他
3298 (29.8)	1556 (14.1)	1035 (9.4)	5180 (46.8)

(出典) 『国勢調査』(昭和25年、平成17年)及び国立社会保障・人口問題研究所『日本の都道府県別将来推計人口』(平成19年5月推計)をもとに筆者作成

(3) 平成19年の都道府県間移動者数は約258万人で移動率は2.05%となり、12年連続の減少となっている。

図3 1人当たりの県民所得の変動係数(%)



(注) 1人当たり県民所得の変動係数は全県計に対する都道府県の開差率を相対的に表したものの。

$$\text{変動係数} = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n}} / \bar{x} \times 100$$

(出典) 内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部『平成17年度の県民経済計算について』2008.2.

(<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/kenmin/h17/kenmin1.pdf>)

last access: 2008.10.24 本稿中以下同じ

年度とを比べてみても、関東地域特に東京都の水準が一段と上昇し、他の地域との格差をあげていることがうかがえる。なお、近畿地域の落ち込みも目立ち、関東地域特に東京都の一層の優位を際立たせている。(表3参照)

2 全国的な都市配置と経済活動の東京集中

(1) 全国的な都市配置

歴史的にみると、東京の本格的な都市形成と実質的な政治的中心地としての役割は、徳川幕府の慶長8(1603)年の江戸開府に遡る。この約400年余の間、紆余曲折を経ながら、人口規模の拡大、市街地の拡張、様々な機能の集積を重ね、巨大な大都市圏を形成するに至った。

また、全国的な都市配置の視点からみれば、江戸時代の三都(江戸、京、大坂)を中心とし、これに天領(幕府直轄地)の主要都市や大小の藩城下町などが結びついた都市配置から、幕末・明治以降の政治経済体制、産業構造の変化、交通・通信網の発達などを経て、現在では、東京を頂点とし、3大都市圏内の主要大都市や地方中枢都市を中核とする都市の配置へと展開してきた⁽⁴⁾。

第2次世界大戦後についていえば、東京に次ぐ全国的中心都市とみられてきた大阪の相対的な地位低下と、札幌、仙台、広島、福岡の地方

表3 1人当たり県民所得の地域ブロック別水準

単位: 千円

地域ブロック	平成8年度 (1996年度)	指数 全国=100	平成17年度 (2005年度)	指数 全国=100
全 県 計	3,192	100.0	3,043	100.0
北海道・東北	2,754	86.3	2,550	83.8
関 東	3,560	111.5	3,509	115.3
東 京 都	4,281	134.1	4,778	157.0
中 部	3,369	105.5	3,255	107.0
近 畿	3,319	104.0	2,915	95.8
中 国	2,958	92.7	2,818	92.6
四 国	2,707	84.8	2,459	80.8
九 州	2,527	79.2	2,428	79.8

北海道・東北: 北海道、青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島、新潟

関東: 茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、山梨、長野

中部: 富山、石川、福井、岐阜、静岡、愛知、三重

近畿: 滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山

中国: 鳥取、島根、岡山、広島、山口

四国: 徳島、香川、愛媛、高知

九州: 福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄

(出典) 内閣府『平成17年度県民経済計算』

(<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/kenmin/h17/soukatu9.xls>)をもとに筆者作成

(4) 山口広文「日本における都市機能配置の歴史的形成と現況分析(上)」『レファレンス』46巻10号, 1996.10, pp.87-112.

中枢都市（広域中心都市）群の成長によって、東京一極集中が強まる中で、日本列島の現在の都市配置が形成されてきた。

都市単位での人口規模、特に都市機能をより示すものとして昼間人口をみると、現在、東京区部を含めて14都市が上位に位置している⁽⁵⁾（表4参照）。

これをみると、規模的には、東京区部が2位以下の他都市を引き離し、突出した存在であり、横浜、大阪、名古屋の3都市がこれに次いで、札幌市以下の都市と規模感を異にしている。さらに、これらの都市を地域性格で分けると、以下のように区分することができよう。

- ① 大都市圏の中心都市：東京区部、大阪市、名古屋市
- ② 大都市圏内周辺の中心都市：横浜市、川崎市、さいたま市、千葉市、京都市、神戸市

表4 14大都市の人口（平成17年）

単位：万人

	都市名	従業・通学地人口 (昼間人口)	常住人口 (夜間人口)
1	東京区部	1128.5	835.2
2	大阪市	358.2	259.5
3	横浜市	320.5	354.5
4	名古屋市	251.6	219.4
5	札幌市	189.4	187.8
6	京都市	158.3	146.1
7	福岡市	158.1	138.5
8	神戸市	154.8	152.1
9	広島市	117.4	114.4
10	川崎市	115.4	132.6
11	仙台市	109.9	102.0
12	さいたま市	107.8	117.3
13	北九州市	102.0	99.3
14	千葉市	89.4	92.0

（出典）『国勢調査』（平成17年）をもとに筆者作成

③ 地方中枢都市（地方ブロックの中心都市）：

札幌市、仙台市、広島市、福岡市

④ その他：北九州市（地方の大工業都市）

東京区部は、首都として、また、最大都市として、全国的な中心的役割を担い、大阪市も、一定の全国的な役割を担っている。同時に、両都市は、関東地方、近畿地方の中心としての存在でもある。

他の地域についていえば、札幌市、仙台市、名古屋市、広島市、福岡市は、各々、北海道、東北、中部（または東海）、中国、九州の各地方ブロックにおいて、国の地方出先機関や民間企業の支社・支店などが立地し、また、交通の便や様々な都市機能の集積によって、各地方ブロックの中心都市としての機能を担っている⁽⁶⁾。

全国には、県庁所在地ほか大小の都市が、各県内では概ね県庁所在都市を中心に強い繋がりを保っているが、こうした各県域と東京との間にあって、各地方ブロックの中心都市が機能し、都市の配置が多層化してきた。また、地方ブロックが、単に国家行政上の広域的な単位であるにとどまらず、大都市圏の中心都市や地方中枢都市を核に経済的社会的な連携を持った広域的な地域単位としてみられるようになった。

(2) 経済活動の東京集中

先に述べたように、東京区部は、わが国最大の都市であり、これを中心とする東京大都市圏（東京圏）は、最大規模の大都市圏として、巨大な規模の経済活動を展開している。

その経済活動をみると、県内総生産（平成17年度）では、東京圏は全国の31.8%を、東京都は17.9%を占め、近年拡大傾向にある。

経済活動を担う従業人口でみると、東京圏は

(5) 東京区部を除く13都市は、地方自治制度上の政令指定都市とされている。政令指定都市は、このほかに、新潟市、静岡市、浜松市、堺市がある。

(6) 四国においては高松市が、北陸3県（富山、石川、福井）を1つのブロックとみると金沢市が、4つの地方中枢都市に比べて規模は相対的に小さいが、国の出先機関などの立地から、地方中枢都市に準ずるブロック中心都市とみられる。

全国の27.3%を、東京都は13.3%、23区だけでも10.9%を占める。産業別の構成では、第3次産業に傾斜した特質をもち、東京区部は特に際立っている（表5参照）。

東京区部では、第3次産業の中でも、卸売・小売業（18.4%）、サービス業（他に分類されないもの）（19.8%）が大きなウェイトを持つが、情報通信業（9.7%）や金融・保険業（4.9%）は他の大都市と比べて大きなウェイトを占め、東京都心部の経済活動の特性を示している⁽⁷⁾。

また、東京の経済活動の特徴づけているのは、企業本社（経済的中枢管理機能）、外国企業の在日拠点、金融取引、情報関連業務の集中・集積である（表6参照）。

本社・本店については、総数では、東京圏のシェアは35.8%であるが、資本金50億円以上の

大企業をとると62.1%に上る。また、外国企業の在日拠点も83%が東京圏に所在している。それらのほとんどは、東京圏内でも大半は東京都に立地する。

そうした内外の企業の中核部の東京集中とも関連して、金融機能の東京集中も顕著であり、手形交換をとると、全国の7割弱は東京都が占めている。

さらに、放送、新聞、出版などの情報発信については、放送のネットワークの中心をなす在京キー局や、全国紙各社の本社機能、出版取次大手などの東京立地により、東京の役割は他の経済機能以上に極めて大きなものがある。例えば、情報通信業の事業所の従業者数では、57.6%を東京圏が占め、そのほとんどは東京区部に集中している⁽⁸⁾。

こうして、首都東京は、世界の多数の首都と同様に、政治的中心地と経済的中心地の両面を兼ね備え、人口規模でも、国内の他の大都市を引き離す卓越した一極集中的な地位にある。先進国の中では、イギリスのロンドン、フランスのパリや韓国のソウルなどと類似している。この点では、アメリカ合衆国のワシントンやブラジルのブラジリアなどのような、主に政治的な機能に特化し、各国内で相対的に小規模な首都と、対照的な性格を持つといえる⁽⁹⁾。

特に、先進国の首都あるいは大都市の中で、東京は、人口と経済規模からみて、ロンドンやニューヨークと並ぶ世界最大級の大都市圏を形成している。しかも、政治、経済、文化の全国的な中心地としての役割を担い、その集中度も高い。また、経済的な面では、縮小したとはいえ現在もなお製造業の集積が厚く、本社機能や金融、サービスなどの第3次部門に特化したニューヨークやロンドンに比べると、より多種多様な機能を集積しているといえる⁽¹⁰⁾。

表5 東京圏の従業人口構成（平成17年）

	全国	東京圏	東京都	東京区部
従業人口 (対全国比)	6151万人	1679万人 (27.3%)	821万人 (13.3%)	669万人 (10.9%)
構成	第1次産業	4.8%	1.5%	0.3%
	第2次産業	26.1%	22.2%	18.7%
	第3次産業	67.2%	73.3%	78.0%

（出典）総務省『国勢調査』（平成17年）をもとに筆者作成

表6 経済活動の集中度（対全国比 %）

	東京圏	東京都	備考
県内総生産 平成17年	31.8%	17.9%	資料1
本社・本店（総数） 平成18年	35.8%	20.5%	資料2
同（資本金50億円以上）	62.1%	53.4%	
外国法人数 平成18年	83.0%	69.8%	資料3
金融（手形交換高） 平成18年	69.5%	68.3%	
情報通信業従業者 平成18年	57.6%	47.7%	資料4

資料1：内閣府『平成17年度県民経済計算』2008.2.

資料2：国税庁『国税庁統計年報書 平成18年度版』2008.5.

資料3：全国銀行協会『平成18年版決済統計年報』2007.3.

資料4：総務省統計局『平成18年 事業所・企業統計調査報告』2008.3.

（出典）資料1～4をもとに筆者作成

(7) 総務省『国勢調査』（平成17年）

(8) 「情報通信業」には、通信業、放送業、情報サービス業、インターネット附随サービス業、映像・音声・文字情報制作業が含まれる。

(9) 山口広文「首都の特質と首都機能再配置の諸形態」『レファレンス』627号, 2003.4, pp.72-92.

しかしながら、国際的なビジネス拠点として評価は必ずしも高いものではない⁽¹¹⁾。アジアにおいては、国際金融取引や多国籍企業の地域統括本社を中心に香港やシンガポールと競合し、将来的には上海との競争が予想される。

3 東京再集中の要因と問題点

(1) 東京再集中の要因

近年における東京再集中に先立つ1990年代における東京圏からの人口の転出超過については、当時の国土庁が出した『国土レポート'96』の中で、経済的状況として、バブル崩壊後の景気後退局面において、大都市圏が地方圏より相対的に景気の落ち込みが大きく、労働需給の面で1991年以降、有効求人倍率で地方圏が東京圏を上回るようになったことや、第2次ベビーブーム世代の大学進学のための大学進学のための東京圏流入が1992年にピークアウトし、さらに、大学卒業に伴う東京圏からの人口移動も寄与していることなどが指摘されていた。

これに対して、先に述べたような、近年における人口の東京圏とりわけ東京23区への集中傾向と、東京圏と他の地域との経済的格差の拡大傾向の要因としては、以下の点が考えられる。

まず、東京圏への再集中傾向については、東京圏と他の地域との経済格差、すなわち所得水準や就業機会の格差が大きな要因になっているとみられる。もちろん、東京圏への転出入には、大学進学や退職後のUターンなど就業機会

以外の要因も含まれており、単純に経済的格差だけを誘因とすることはできないが、やはり、単に求人倍率や失業率といった数字的水準のみならず、職種、業種、企業組織などの多様性も含めて、広い意味で就業面での有利さは、有力な要因とみることができる。

東京圏特に東京区部には、成長性の高い第3次部門の比率が高く、都心部には、企業の中核管理部門のオフィスや高い成長性をみせる各種のサービス業が集積している。例えば、2000年以降の不況期にあっても、情報通信業は高い成長性をみせ、新規開業、企業数の増加がみられたが、その立地は、東京やその周辺に集中し、しかも、業種の特徴か、全国的に支社・支店網を展開していく傾向がなかった⁽¹²⁾。

また、経済の活性化と都市整備の推進を意図して2000年以降に進められた「都市再生」政策（後述）のもとで、東京都心部をはじめ全国の都市で再開発プロジェクトが促進されたが、特に東京都心部の丸の内、六本木、新橋（汐留）などで、大規模な都市再開発プロジェクトが展開し、オフィスのみならず商業・集客施設を備えた街区が形成された。こうしたことも近年の東京の経済的活況を支え、再集中を促進した一因とみられる。

なお、先に指摘したように今次の東京圏集中は、東京都特に23区への人口集中（転入超過）が際立っているが、これは、バブル崩壊後に地価が相対的に低水準で推移し、23区で適当な価

(10) ロンドン（圏）では、雇用人口のうち5.4%が製造業に従事しているが（2004年末）、東京（区部）では、就業者の11.1%が製造業に従事している（2005年）。

ロンドン：“Regional Trends 40 Report,” 2008.

〈http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_compendia/Regional_Trends_40/RT40_Chapters_3_to_13.pdf〉

東京：総務省『国勢調査』（平成17年）

(11) 例えば、国際金融取引の拠点（国際金融センター）としての優位性についてのロンドン市（City of London）の直近の調査では、1位ロンドン、2位ニューヨーク、3位香港、4位シンガポールで、東京は9位にとどまっている。

City of London, “The Global Financial Centres Index 3,” 2008.3.

〈<http://www.zyen.com/Knowledge/Research/GFCI%203%20March%202008.pdf>〉

(12) 藤本典嗣「二層の広域圏と21世紀の国土構造—82生活圏・ブロック圏における中枢管理機能の集積」『人と国土21』33巻6号, 2008.3, pp.40-46.

格の住宅（マンション）供給がなされてきたことが要因とみられる。

他方、大阪圏は、人口の転出超過や地域経済の相対的不振が顕著である。この傾向は、多少の波はあっても、1970年代の中頃以降持続している。経済の中核機能、全国的な経済中心地、大都市圏市場としての東京との競合性があり、大企業の本社機能や取引活動の東京一極集中化のもとで、その地歩を失ってきたことが構造的な要因の一つといえよう。

また、「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」（昭和39年法律144号、平成14年法律83号により廃止）により大阪圏内の中心地域での工場や大学の新增設が厳しく制限され、製造業部門の成長が阻まれたことも、大阪圏の経済不振の一因とされる⁽¹³⁾。もちろん、ほぼ同時期、東京圏においても「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」（昭和34年法律第17号、平成14年法律83号により廃止）による同様な規制がなされているが、東京圏においては、企業の事務部門の拡大や第3次産業の成長により、製造業の成長抑制を補って余りあったが、大阪圏では地域経済への影響が大きかったとみられる。

大阪圏の不調に対して、名古屋圏特に愛知県の人口流出と地域経済面での好調は、近年対照的である。これは、主に、自動車産業などの機械系産業の活況によるものとみられる。ちなみに、平成7（1995）年から平成17（2005）年にかけての工業生産（製造品出荷額等⁽¹⁴⁾）の推移をみても、東京圏が20.5%、大阪圏が16.0%の減少であるのに対し、名古屋圏は17.5%の増

加をみせている。

そして、地方圏においては、1990年代から2000年台初頭にかけて国内での工場立地が低迷し、近年の国内回帰といわれる復調傾向にあっても、地方圏での立地は平成17（2005）年までは低迷を続け、最近ようやく緩やかな増加傾向に転じている⁽¹⁵⁾。また、1990年代には公共事業の拡大政策がとられ、地域経済の下支えとなったものの、1990年代末期以降の公共事業費の縮小や補助金の削減は、この下支えの効果が弱まったものとみられる⁽¹⁶⁾。

ほかにも、2000年以降、全国的に企業の支社・支店の減少・再編がなされた模様であり、特に地方圏においては、経済不振の一つの要因となったとみられる。業種により様相は異なるが、銀行業は金融自由化や不良債権処理、銀行間の合併など、電機業は不況、交通網の高速化、情報通信網の発達、建設業では公共事業の減少などが背景となっている⁽¹⁷⁾。

(2) 東京再集中の問題点

今次の東京再集中の動きは、1980年代後半のバブル期の東京集中と異なり、地価・住宅価格の高騰を伴うものではなく、また、地域的には東京区部への人口集中という特徴がある。こうしたことから、バブル期と違って、都心空洞化や市街地のスプロール化、通勤事情の悪化や住宅取得の困難化などの大都市問題は、1980年代後半の状況と比べると、余り問題化していないように見受けられる。

しかしながら、住宅水準、例えば一人当たりの延べ面積をとっても、地方圏、他の大都市圏

(13) 増田悦佐「『均衡ある発展』が歪めた日本経済—ポスト高度成長期の地域経済の盛衰」八田達夫編『都心回帰の経済学』日本経済新聞社、2006、pp.41-84。

(14) 通商産業省『工業統計表 産業編（平成7年）』1997；経済産業省『工業統計表 産業編（平成17年）』2007。

(15) 廣瀬信己「企業立地と地域経済の活性化—大阪府、福岡県の取組みを中心に—」『レファレンス』691号、2008.8、pp.53-72。

(16) 公共投資（公的資本形成）の対GDP比は、1990年代の中頃には8%を超える水準であったが、以後漸減し、平成19（2007）年度には4.1%となっている。この公共投資抑制の影響は、地方圏では、やや遅れて平成12（2000）年度あたりから顕著なものになったと見られる。

(17) 藤本 前掲注(12)

と比べて低い水準にあり⁽¹⁸⁾、通勤時間帯の鉄道の混雑にしても、複々線化などの路線整備による改善傾向はあるとしてもなお過密状況にあること等、課題とされるべきであろう。

そして、これまでも強く懸念されてきたことであるが、東京圏内での大規模地震発生を想定した際、当該地域での被害とその全国的、国際的な影響は極めて甚大なものと予想される。例えば、中央防災会議の想定では、東京湾北部を震源にマグニチュード7.3の直下型地震が発生した場合（18時、風速15m/秒）、約85万棟が全壊・火災焼失し、死者数は約1万1,000人に上り、経済被害は直接、間接合わせて約112兆円に及ぶとされている⁽¹⁹⁾。

人口と様々な機能、特に政治・経済の中核機能や、各種の情報発信機能の集中強化は、国全体としてのリスクの増大を意味している。

さらに、大多数の地域で、人口の転出超過が続き人口減少に拍車がかかることは、当該地域においては、地域の担い手となる人材の枯渇を生じ、地域経済の活力低下となり、変化する状況の中で地域の再生を推進していく上で大きな支障となるものと考えられる。

もとより、国全体の人口減少傾向の中で、各地域の人口減少は、遅かれ早かれ、程度の差はあれ、大都市圏、地方圏を問わず見舞われる事態ともいえるが、東京圏や名古屋圏以外の地域で、転出超過により急激に進展することは、当該地域にとって深刻な問題を引き起こすものと懸念される。

II 国土形成計画の課題

前章で述べたように、近年、人口や経済活動の東京圏への再集中傾向が強まり、各地の地域経済、地域社会に大きな影を落としつつある。人口の大都市集中特に「東京一極集中」への対応は、過去半世紀に及んで、わが国の国土政策上の重要課題となってきた。国土政策の基本とされてきた「全国総合開発計画」もこれまで5次にわたり策定され、この7月には新たに「国土形成計画（全国計画）」が閣議決定され、国土政策も新たな局面を迎えたところである。

1 全国総合開発計画の経緯

(1) 国土総合開発法と一全総・二全総

昭和25（1950）年に「国土総合開発法」（昭和25年法律第205号）が制定され、平成17（2005）年に抜本改正されて「国土形成計画法」（平成17年法律第89号）に置き換わるまでの間に、特定地域開発計画と5次に及ぶ全国総合開発計画が策定された⁽²⁰⁾。また、各々の時代状況や全国総合開発計画に対応して、関連する地域開発制度が形成されてきた（図表10参照）。

国土総合開発法制定後、まず、昭和26（1951）年以降、特定地域として19地域が指定され（後3地域の追加と1地域の除外により21地域となる。）、特定地域総合開発計画が策定された。この計画の内容は、主に河川の開発を中心とし、自然災害の防除、食糧の増産、電力の確保等を主目的にした、国土保全と資源開発の性格が強いものであった。

戦後の復興過程の後をうけた、昭和30年代の

(18) 平成15年時点での住宅の1人当たり延べ面積は、全国平均35.5㎡、東京圏30.3㎡、東京区部28.9㎡である。（総理府統計局『住宅・土地統計調査 平成15年』2005.3.）

(19) 中央防災会議『首都直下地震対策に係る被害想定結果について』（2004.12.15, 2005.2.25一部改訂）

〈http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_syuto/pdf/higaisoutei/gaiyou.pdf〉

；同『首都直下地震対策に係る被害想定（経済被害等）について』2005.2.25.

〈http://www.kokudokeikaku.go.jp/share/doc_pdf/1974.pdf〉

(20) 国土総合開発法では、国土総合開発に係る計画として、①全国総合開発計画、②都府県総合開発計画、③地方総合開発計画、④特定地域総合開発計画の4種が規定されていた。②と④は策定されていない。

経済成長と工業発展の中で、4大工業地帯を抱える大都市地域への他地域からの労働力の移動が増大し、地域間の経済格差が問題化してきた。また、既成の大都市工業地域では、産業基盤の限界や都市の過密が問題化してきた。

こうした状況に対し、「首都圏整備法」（昭和31年法律第83号）や関連法の制定により、既成市街地における工場立地規制や圏内周辺部の中核・中心都市への分散配置を図ることとなった。また、「低開発地域工業開発促進法」（昭和36年法律第216号）が制定され、地方の低開発地域における工場立地促進が進められた。これらの制度・施策は、その後の工業立地政策の出発点となったといえる。

なお、これらの施策の他に、昭和20年代後半から30年代前半にかけて、「北海道開発法」（昭和25年法律第126号）、「東北開発促進法」（昭和32年法律第110号）等の地方別の開発促進法や、条件不利地域の振興制度として「離島振興法」（昭和28年法律第72号）が整備された。

昭和35（1960）年7月には、経済計画として「所得倍増計画」が公表され、昭和37（1962）年になり、国土総合開発法に規定された最初の「全国総合開発計画」（以下、「一全総」）が策定された。

一全総は、「都市の過大化を防止し、地域格差を縮小するためには、まず工業の分散をはかることが必要」との認識をもとに、開発方式として「拠点開発方式」を掲げたことが特徴とされる⁽²¹⁾。

一全総の策定と前後して、「新産業都市建設促進法」（昭和37年法律第110号）、「工業整備特別地域整備促進法」（昭和39年法律第146号）が制定されて、大規模開発拠点（大規模工業開発拠点）

として、新産業都市（新産都市）及び工業整備特別地域（工特地域）の建設・整備が推進されることとなった⁽²²⁾。

一全総が策定され、その後関連施策が展開しつつある中でも、大都市地域への人口流入は続き、全国的に過密・過疎問題が一層深刻に問題視されるようになり、昭和44（1969）年には一全総を改訂し、「新全国総合開発計画」（以下、「二全総」）が策定されることとなった。

二全総の特徴としては、まず、開発方式として「大規模プロジェクト方式」を提示したことにある。これは、交通・通信の全国的ネットワーク整備を先行させつつ、これと関連して、大規模開発プロジェクトを実施していく方式とされ、一全総に比べて、全国的なネットワーク基盤の整備を強調する内容となっている。

この二全総の策定後には、「全国新幹線鉄道整備法」（昭和45年法律第71号）が制定されて、新幹線鉄道による高速交通の全国ネットワーク建設が緒につき、また「過疎地域対策緊急措置法」（昭和45年法律第31号）の制定により、過疎地域対策の諸事業への支援措置がなされることとなった。

一全総と同様に、地方への工業立地の促進、基盤整備が、分散政策の中心に据えられ、新産・工特地区の建設・整備が引き続き推進されると共に、新たに大規模工業開発基地として苫小牧東部地域（北海道）とむつ小川原地域（青森県）における開発計画が具体化された。さらに、「農村地域工業等導入促進法」（昭和46年法律第112号）の制定により、農村地域への工業導入が図られ、また「工業再配置促進法」（昭和47年法律第73号）の制定により、大都市から地方への工場の移転・分散の促進措置がとられる

(21) 拠点開発方式とは、大規模な開発拠点を設定し、これを中心に中小の開発拠点が有機的に連携しつつ発展していく方式を指す。大規模開発拠点としては、工業開発拠点と地方開発拠点を設定しており、前者は大規模な工業生産の集積を、後者は中核的な都市機能の集積を形成し、周辺地域の経済発展に主導的な役割を果たすものとされた。

(22) 昭和39年から41年にかけて、新産都市が15地区、工特地域が6地区指定された。前者は、主に太平洋ベルト地帯以外の相対的に開発の遅れた地域に展開し、後者は、より開発の進んだベルト地帯に属している。

こととなった。

(2) 三全総から五全総への展開

昭和52(1977)年11月には、「第三次全国総合開発計画」(以下、「三全総」)が策定された。三全総は、開発方式としては「定住構想」が打ち出された。これは「全国土の利用の均衡を図りつつ、人間居住の総合的環境の形成を図っていく方式」と説明されるが、一全総及び新全総の工業開発重視の性格に比べ、生活環境重視の色彩の濃いものとなった。

また、工業の地方分散と共に、「大学等の高等教育機関、高次の医療機能、文化機能、中枢管理機能について地域的に適正な配置を図ることが重要な課題」としたことは、三全総の特色を示すものといえる。

なお、この計画実現のための事業として、昭和54(1979)年にはモデル定住圏(40圏域)が設定され、居住環境整備のための各種の事業が推進されることになった⁽²³⁾。モデル定住圏の整備事業は、具体的には、地域の伝統的文化行事の保全や歴史的街道の整備、合宿施設の建設といったソフトな施策群が中心をなしており、新産業都市のような拠点開発とは趣を異にするものであった。

昭和50年代の中頃になると、地方への立地誘導の対象を重化学工業から、先端技術産業とその研究開発機能へと移し、その開発拠点整備策としてテクノポリス構想が通産省を中心に打ち出された。昭和58(1983)年には「高度技術工業集積地域開発促進法(テクノポリス法)」(昭和58年法律第35号)が制定された。

三全総策定直後には、人口の大都市集中もやや鎮静化し、地方圏への定住指向が定着する傾向が生じ、「地方の時代」といわれる状況を呈した。そこには、石油危機後の不況対策として公共事業の拡大政策が地方経済を浮揚した一面もあった。

昭和55(1980)年を境に、再び大都市特に東京圏への集中化傾向がみられ始め、昭和62(1987)年6月に「第四次全国総合開発計画」(以下、「四全総」)が決定されるに至った。

四全総は、開発方式としては「交流ネットワーク構想」をとっている⁽²⁴⁾。また、計画の基本的目標として、「多極分散型国土の形成」を掲げ、これは「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機能、行政機能など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」国土像を指している。機能分散策の照準は、工業のみならず、文化・研究施設、政府機関、民間企業の事務所に向けられた。

四全総策定の翌年には、その目標実現を図るため、政策手段を体系的に方向付け、また法的裏付けとなすために、「多極分散型国土形成促進法」(昭和63年法律第83号)が制定された⁽²⁵⁾。また、四全総策定前後には、地域開発関連法として、いくつかの立法措置がなされた⁽²⁶⁾。

平成10(1998)年3月には、第5次の全国総合開発計画が策定をみたが、従前の全総を踏襲せず、「21世紀の国土のグランドデザイン」(以下、「五全総」という表題が付けられている。

この五全総では、「一極一軸集中」の国土構

⁽²³⁾ 定住圏は、「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と管理等が一体として行なわれ、住民の意向が十分反映され得る計画上の圏域」であり、全国で200~300に設定され得ると考えられた。

⁽²⁴⁾ 「交流ネットワーク構想」とは、「交流の拡大による地域相互の分担と連携関係の深化を図り、交通、情報・通信体系の整備と、交流の機会づくりの拡大を目指す方式」とされ、三全総の「定住構想」に比べると、特に地域間の相互交流促進を強調した内容となっている。

⁽²⁵⁾ 同法においては、①国の行政機関等の移転、②地方における振興拠点地域の整備、③東京圏における業務核都市の整備、④大都市地域における住宅等の供給促進、⑤地域間の交流促進、⑥その他(国の権限の地方への委任、公共事業実施への配慮等)についての方針、措置が定められている。

造を転換する必要性を強調し、国土軸形成の方向として、「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」としている。具体的には、「北東国土軸」、「日本海国土軸」、「太平洋新国土軸」、「西日本国土軸」を挙げて発展方向に言及している⁽²⁷⁾。

具体的戦略としては、①多自然居住地域の創造、②大都市のリノベーション、③地域連携軸の展開、④広域国際交流圏の形成を提起している。

なお、この五全総では、「国土総合開発法及び国土利用計画法の抜本的な見直しを行ない、(中略)、21世紀に向けた新たな要請にこたえ得る国土計画体系の確立を目指す」として、国土計画制度全体の見直しを提起している。計画策定後、この点について、検討がなされ、後述する国土総合開発法の抜本改正につながっていった。

五全総策定前後の地域開発関連の動きとしては、各地の産業集積地域の経済的衰退、いわゆる「産業空洞化」の懸念に対応するために、「特定産業集積の活性化に関する臨時措置法（地域産業集積活性化法）」（平成9年法律第28号）が制

定された。また、中心市街地の空洞化対策を意図して、「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律（中心市街地活性化法）」（平成10年法律第92号）が制定され、「市街地の整備改善」という都市計画と「商業等の活性化」という地域経済対策の両面から一体的に推進されることとなった。

2 国土の整備・開発戦略と法制度

(1) 法制度の現況

前述したように、国土総合開発法のもとで、過去に5次の全国総合開発計画が策定され、国土の整備・開発の総合的政策推進の指針とされてきた。さらに、各計画の策定前後には、関連する地域・都市戦略、地域振興、産業立地に係る具体的政策とその裏づけとなる立法措置がとられてきた。様々な立法がなされ、政策が展開し、一部では近年廃止されたものもあるが、概して、累積的に積み重なってきた⁽²⁸⁾。

それらを大別すると、主に以下の3種の法律群に分けることができる（法律名の後の括弧内は制定年、名称は制定当初のもの、下線は廃止された法律）。

- 26) 以下のような、主に製造部門以外の事務・サービスなどの第3次部門を誘導対象とする地域振興関連法である。
- ・「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（民法法）」（昭和61年法律第77号）：研究開発、国際交流、情報通信などに関連する都市型産業施設の整備促進
 - ・「総合保養地域整備法（リゾート法）」（昭和62年法律第71号）：滞在型保養地の整備促進
 - ・「地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律（頭脳立地法）」（昭和63年法律第33号）：情報関連のサービス業務などの集積促進
 - ・「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（地方拠点都市法）」（平成4年法律第76号）：地方へのオフィス機能の分散促進
 - ・「輸入の促進及び対内投資事業の円滑化に関する臨時措置法（FAZ法）」（平成4年法律第22号）：輸入促進地域（フォーリン・アクセス・ゾーン=FAZ）の施設整備と関連事業の集積を推進
- 27) ①多自然居住地域の創造—都市的なサービスとゆとりのある居住環境、豊かな併せて享受できる誇りを持つ自立的な圏域で、中小都市等を圏域の中核として周辺の農山漁村から形成される。
- ②大都市のリノベーション—生活空間の再生と高次都市機能の円滑かつ効率的な発揮のために、大都市空間を修復、更新し、有効活用を推進する。
- ③地域連携軸の展開—市町村等地域が広域に連携し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され、地域の資源・魅力を広域的に共有し機能分担と連携を進める。
- ④広域国際交流圏の形成—東京等の大都市に依存することなく自立的な国際交流活動が可能な世界的な交流機能を有する圏域であり、地域ブロックを超える程度の広がりが見込まれる。
- 28) 国土計画や産業立地政策の1990年代までの経緯については、以下の2論文を参照されたい。
山口広文「国土計画の歴史的展開と現局面」『調査と情報—Issue Brief—』297号, 1997.4.
：同「戦後日本の産業立地政策—産業構造変化と政策体系の変遷—」『レファレンス』598号, 2000.11, pp.47-89.

① 地方ブロック等を対象とする法律

首都圏や東北地方といった広域の地域を対象とし、その整備・開発を図る目的で制定された法律である。以下の諸法が制定されたが(括弧内は制定年)、地方圏の開発促進のための5法は、後述するように近年廃止されている。

- ・大都市圏法：首都圏整備法(昭31)、近畿圏整備法(昭38)、中部圏開発整備法(昭41)
- ・地方圏開発促進法：東北地方開発促進法(昭32)、北陸地方開発促進法(昭35)、中国地方開発促進法(昭35)、四国地方開発促進法(昭35)、九州地方開発促進法(昭34)
- ・北海道開発法(昭25)、沖縄振興開発特別措置法(昭46)

② 条件不利地域を対象とする法律

離島や過疎地域など生活基盤・産業立地条件が不利な状況にある地域の条件整備の促進を図るための主に以下の法律である。

- ・離島振興法(昭28)、豪雪地帯対策特別措置法(昭37)、山村振興法(昭40)、過疎地域対策緊急措置法(昭45)、半島振興法(昭60)

③ 産業立地の規制・促進に係る法律

工業その他の経済活動の立地を規制あるいは促進する目的の法律群であり、一般に、特定の産業・業種を想定し、特定の対象区域を指定し、規制・立地促進が行なわれてきた。1970年代までは、工業(工場)が対象とされたが、1980年代以降、オフィス業務やサービス部門などに対象が多様化している。

- ・首都圏工場等制限法(昭34)、近畿圏工場等制限法(昭39)
- ・低開発地域工業開発促進法(昭36)、新産業都市建設促進法(昭37)、工業整備特別地域整備促進法(昭39)、農村地域工業導入促進法(昭46)、工業再配置促進法(昭47)、テクノポリス法(昭58)

- ・民活法(昭61)、リゾート法(昭62)、頭脳立地法(昭63)、FAZ法(平4)、地方拠点都市法(平4)、地域産業集積活性化法(平9)、中心市街地活性化法(平10)、企業立地促進法(平19)

時代状況の変化の中で、近年、他の法律に吸収されるものも含めて廃止される法律も散見されるが、なお、多数の法律が存続している。これらの必要性と存廃については、今後の政策課題となろう。

(2) 2000年以降の動き

近年、日本企業の工場展開が国内回帰の動きをみせる中で、全国各地の自治体は、誘致策を強化しており、改めて工場立地に対する強い期待が表れている⁽²⁹⁾。そうした中で、昨年、「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律」(平成19年法律第40号、以下「企業立地促進法」)が制定されている。同法は、地域の特性を生かした企業集積を図る自治体に対し、国がその基本計画を同意した上で、立地企業の設備投資への減税措置や研究開発、人材育成への助成措置などにより支援することを内容としている。平成20(2008)年3月25日までに42道府県で108の基本計画が国の同意を得ている。産業立地関連の最新の立法例として注目される。

また、「広域的地域活性化のための基盤整備に関する法律」(平成19年法律第52号、以下「広域的地域活性化法」)により、都道府県による広域的な経済活動等の拠点施設や関連基盤の整備を、国として交付金(「地域自立・活性化交付金」)等で支援するスキームがつけられた。

これらの立法に先立って、2000年代には、国の地域振興政策として、「都市再生」、「構造改革特区」、「地域再生」を掲げる施策が、内閣主導で推進されてきた。このために、「都市再生特別措置法」(平成14年法律第22号)、「構造改革

(29) 廣瀬 前掲注(15)

特別区域法」(平成14年法律第189号)、「地域再生法」(平成17年法律第24号)が制定されている。

このうち「都市再生」政策は、平成13(2001)年5月、内閣に都市再生本部が設置され、都市の再生に関する施策を総合的かつ強力に推進することが図られてきた。平成14年6月に都市再生特別措置法の施行に伴い、同法にもとづく組織へ移行した。

同本部は、主に、①「都市再生プロジェクト」の推進、②民間都市開発投資の促進、③全国都市再生の推進を具体的施策として取り組んできた。このうち、都市再生プロジェクトは、防災、環境、経済振興など様々な都市の課題に対応するために官民共同で取り組む国家的なプロジェクトである。また、民間都市開発投資の促進のためには、同法にもとづき「都市再生基本方針」が策定され、「都市再生緊急整備地域」を指定し、当該地域の「都市再生整備計画」にもとづく支援措置がとられてきた。

「構造改革特区」制度は、特定の地域に限定して、自治体の新規施策や民間事業者の新規事業を可能とするため、既存の法規制を例外的に緩和する制度である。

「地域再生」政策は、自治体、企業、NPO、個人などの地域の再生に資する自主的な取り組みを、行政の枠組みにとらわれず、交付金や低利融資などで支援する政策である。経済振興、環境、福祉など様々な分野の活動が含まれる。

平成19(2007)年10月以降、内閣に置かれた地域活性化統合本部のもとに、都市再生本部、構造改革特別区域推進本部、地域再生本部、中心市街地活性化本部が再編され、一体として政策形成と施策の推進に当たる体制がとられている。こうした地域活性化施策は、従来の地域振興関連の施策とは、施策内容・方式を異にするものといえるが、近年における国の戦略的取り組みとして注目される。

3 国土形成計画の策定と課題

(1) 国土形成計画法の制定

前述したように、五全総の中で、国土計画の理念の明確化、地方分権等の諸改革への対応、国土計画の指針性の充実を図るために、国土総合開発法及び国土利用計画法の抜本的な見直しを行なうことが明記された。その後、国土計画のあり方について、国土審議会において調査審議が進められ、法改正の運びとなった。

この法改正により、まず、法律の名称が、「国土総合開発法」(以下、「旧法」)から「国土形成計画法」(以下、「新法」)に変わり、その趣旨・内容も大略以下の点で大きく変わる事となった。

○目的：文言上、「国土の利用、整備及び保全を推進」することが明記され、「開発」が消えている。

○内容：計画の内容として、以下の8点が列挙されている。

- ① 国土資源の利用・保全
- ② 海域の利用・保全
- ③ 災害の防除・軽減
- ④ 都市・農村漁村の規模・配置
- ⑤ 産業の適正立地
- ⑥ 重要な公共的施設の利用・整備・保全
- ⑦ 文化・厚生・観光資源の保護と施設利用・整備

⑧ 環境の保全と良好な景観形成

新たに追加されたのは、②海域の利用・保全と⑧環境の保全と良好な景観形成である。

○計画種別：国土形成計画として、「全国計画」と「広域地方計画」の2種の計画が規定されている。旧法下での「全国総合開発計画」が、新法では2層に分かれたと理解され、新法の特徴の一つといえる。

全国計画は、「総合的な国土の形成に関する施策の指針」として、国が全国の区域を対象に定めるものである。これに対して、広域地方計画は、複数都府県を含む広域ブロック

表7 国土計画と関連立法・施策（略年表）

年次	国土計画	主な関連立法・施策 (一部の法律名称は略称)
1950 (昭25)	国土総合開発法の制定 (昭25) 特定地域総合開発計画の実施	○条件不利地域の振興法 ◇地方ブロック等の整備・開発促進法 ◆産業立地・地域産業振興関連法 △その他
1955 (昭30)		○離島振興法 (昭28) ◇地方別の開発促進諸法 (昭25~35) →一部を ◇首都圏整備法 (昭31) 除き廃止 (平17)
1960 (昭35)	全国総合開発計画 (昭37) 地域間の均衡ある発展——「拠点開発方式」——新産業都市の建設などにより地方における工業開発を推進	◆首都圏工場等制限法 (昭34) →廃止 (平14)
1965 (昭40)	→ 過密・過疎の深刻化 新全国総合開発計画 (昭44) 人間のための豊かな環境の創造——「大規模プロジェクト方式」——新幹線建設、大規模工業開発基地などを推進	◆低開発地域工業開発促進法 (昭36) ◆新産業都市建設促進法 (昭37) →廃止 (平13) ◇近畿圏整備法 (昭38) ◆工業整備特別地域整備促進法 (昭39) →廃止 (平13) ◆近畿圏工場等制限法 (昭39) →廃止 (平14)
1970 (昭45)	→ 環境、資源・エネルギー問題の深刻化	○山村振興法 (昭40) ◇中部圏開発整備法 (昭41) ◆大規模工業開発基地の開発計画決定 (苫小牧東部 昭46、むつ小河原 昭47)
1975 (昭50)	第3次全国総合開発計画 (昭52) 人間居住の総合的環境の形成——「定住構想」——従来の施策に加えてモデル定住圏整備などを推進	○過疎地域対策緊急措置法 (昭45) ◆農村地域工業導入促進法 (昭46) ◇沖縄振興開発特別措置法 (昭46) ◆工業再配置促進法 (昭47) →廃止 (平18)
1980 (昭55)	→ 一時的な地方分散化の後、東京一極集中化の再燃	◆テクノポリス法 (昭58) →廃止 (平10、別法へ統合)
1985 (昭60)	第4次全国総合開発計画 (昭62) 多極分散型国土の形成——「交流ネットワーク構想」——首都圏内での業務核都市の整備や地方での大規模リゾートを推進	○半島振興法 (昭60)
1990 (平2)	→ バブル崩壊の長期不況、工業立地の海外展開 (産業空洞化)	△民活法 (昭61) ◆総合保養地域整備法 (リゾート法、昭62) △多極分散型国土形成促進法 (昭63) ◆頭脳立地法 (昭63) →廃止 (平10、別法へ統合) ◆FAZ法 (平4) ◆地方拠点都市法 (平4)
1995 (平7)	21世紀の国土のグランドデザイン (平10) 多軸型国土構造の形成——「参加と連携」による国土づくり——多自然居住地域の創造・大都市のリノベーション・地域連携軸の展開・広域国際交流圏の形成	◆地域産業集積活性化法 (平9) ◆中心市街地活性化法 (平10)
2000 (平12)	→ 人口減少、急速な高齢化、グローバル化と東アジアの経済発展、東京再集中	△都市再生特別措置法 (平14) △構造改革特別区域法 (平14)
2005 (平17)	国土形成計画法の制定 (平17) 国土形成計画 (全国計画) (平20) 広域ブロックの自立的発展	△地域再生法 (平17) ◆企業立地促進法 (平19) △広域的地域活性化法 (平19)

(出典) 各種資料をもとに筆者作成

単位の区域を対象とし、全国計画を基本として、当該区域の国土形成の方針、目標、主要

な施策を定めるものである⁽³⁰⁾。
○計画策定手続：全国計画は、国土交通大臣が

(30) 北海道と沖縄県は、広域地方計画の策定対象区域とはなっていないが、各々、北海道開発法 (昭25)、沖縄振興開発特別措置法 (昭46) にもとづき北海道総合開発計画、沖縄振興計画が策定される。

案を作成し、閣議決定されるが、立案に際しては、関係行政機関の長との協議や、都道府県・指定都市の意見聴取、国土審議会の調査審議を経ることとされている。広域地方計画は、広域地方計画協議会⁽³¹⁾や関係行政機関の長との協議を経て、国土交通大臣が定める。

○関連諸計画：既存の広域的な計画法のうち、東北開発促進法、北陸開発促進法、中国開発促進法、四国開発促進法、九州開発促進法が廃止され、新法の広域地方計画に発展的に吸収された形となった。首都圏整備法、近畿圏整備法、中部圏開発整備法は、改正され残された。

このように、国土計画の制度が大幅に変更されたが、基本的な変化としては、「開発」を基調とした国土計画から脱却し、「利用、整備及び保全」を主眼とした計画に方向転換したことといえる。

また、地方公共団体からの計画提案や国民の意見の吸収する仕組みを重視し、より地方分権の方向に沿ったものと受止められる。さらに、複数の都府県を対象区域とする広域地方計画の導入は、新法の重要なポイントといえる。

広域ブロックの区分については、国土審議会の圏域部会で検討された後、人口・経済規模、地域間の連携可能性・関係性、一体性などを考慮して、平成18（2006）年7月に以下に示す都府県を一体とした区域と決定された。

(2) 国土形成計画（全国計画）の骨子

新法の制定後、平成17（2005）年9月以降、国土審議会において計画部会を中心に調査審議が続けられ、平成20（2008）年7月4日に、新法制定後初の「国土形成計画（全国計画）」が閣議決定されるに至った⁽³²⁾。

同計画は、従来の全国総合開発計画と異なり、基本的な考え方・政策方針を示し、具体的なプロジェクト・事業についての記述は、個々の広域地方計画でなされることになる。

同計画では、まず、計画策定をめぐる状況認識として、本格的な人口減少社会の到来と急速な高齢化の進展、グローバル化の進展と東アジア⁽³³⁾の経済発展、情報通信技術の発達を示している。

そして、国土をめぐる状況として、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」が継続していること、過疎化の進展、大都市における居住環境整備の遅れ、災害に対する脆弱性等の問題を抱えてきたと指摘した。その上で、「地域の自立的発展を可能とする新たなモデル」が求められているとしている。

さらに、複数の都府県からなる広域ブロックは、人口・産業の集積の規模（欧州の中規模国に相当）、中心的な都市の成長、公共施設整備の進展などから潜在的な国際競争力や地域のアイデンティティを持ち、都道府県を超える広域ブロック単位の課題も多いところから、広域ブ

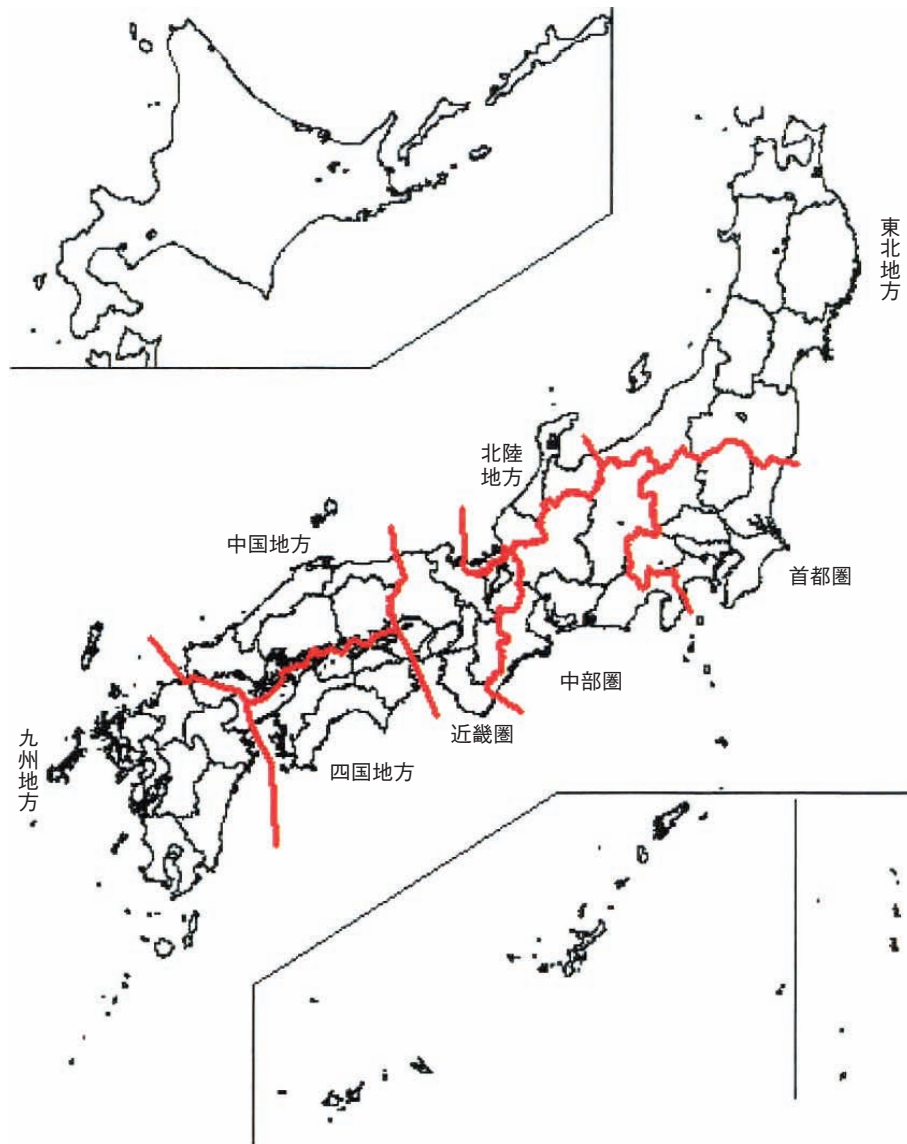
(31) 広域地方計画協議会は、国土形成計画法第10条で、広域地方計画とその実施に必要な事項を協議するために、広域地方計画区域ごとに、国の関係各地方行政機関、関係都府県、関係指定都市を構成メンバーとして設置される組織であると規定されている。

(32) 新法の制定後、平成17年9月以降、国土審議会において計画部会を中心に調査審議が続けられた。平成18年11月には、計画の基本的考え方として「計画部会中間とりまとめ」が公表され、平成19年11月には、同部会の最終報告「国土形成計画（全国計画）に関する報告」がとりまとめられた。これをもとに、国（国土交通省）において「国土形成計画（全国計画）（案）」が作成され、平成20年2月には国土審議会により、同計画案について、概ね妥当である旨の答申がなされた。その後、政府内での調整を経て、平成20年7月4日に閣議決定された。

この間、「中間とりまとめ」公表後には、これをもとに都道府県・政令指定都市からの提案も受けて検討がなされ、「計画案」作成に際しては、パブリックコメントや都道府県などからの意見聴取が行なわれている。

(33) 「東アジア」は、「日本、中国、韓国、台湾、ASEAN10ヶ国及び沿海地方など隣接するロシアの極東地域」を指し、「インド、オーストラリア、ニュージーランド等も視野に入れる」とされている。

図4 広域地方計画区域



- ①東北圏：青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、新潟県
 - ②首都圏：茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県
 - ③北陸圏：富山県、石川県、福井県
 - ④中部圏：長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県
 - ⑤近畿圏：滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県
 - ⑥中国圏：鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県
 - ⑦四国圏：徳島県、香川県、愛媛県、高知県
 - ⑧九州圏：福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県
- (北海道と沖縄県については、各々別法にもとづき、北海道総合開発計画、沖縄振興計画が策定される。)
- (出典) 国土交通省HP (<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/02/020621/01.pdf>)

ロックの役割への期待が強調されている。

新しい国土像として、各々の広域ブロックが、特色ある地域戦略により、「自立的に発展する国土構造への転換」を図り、「一極一軸型の国土構造」の是正へつなげるとしている。また、美しく信頼され質の高い「日本ブランドの国土」への再構築、「アジアに開かれた国土」

を目指した東アジア等諸地域との交流・連携の推進を掲げている。

さらに、新しい国土像実現のための戦略的目標として、以下の5項目を挙げている。

- ①東アジアとの円滑な交流・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」を機軸とする地域づくり

以上のように、同計画は、東アジアとの交流・連携と、広域ブロックの役割への期待が強調され、「東アジア」と「広域ブロック」がキーワードとなった観がある。

各広域ブロックにおいては、全国計画の決定前から、国の出先機関、地方公共団体、地元経済団体などによる準備協議会が発足し、検討を行ってきた。全国計画の閣議決定後、正式に広域地方計画協議会が設立され、広域地方計画の策定作業が平成20（2008）年度内を目途に進められている。

(3) 今後の政策課題

「国土形成計画（全国計画）」は、東京再集中の顕在化を背景に策定されたものであり、その問題性に対して一定の認識を示しているが、集中に対して分散を強調するというよりも、「地域の自立」が表現として随所に散りばめられている。かつて、東京一極集中を背景に策定され、それに対する対応として「多極分散型国土の形成」を目標に掲げた「第四次全国総合開発計画」とは趣が異なるように読み取れる。

戦略的には、「東アジアとの連携」と「広域ブロック」とがキーワードとして展開しており、特に、広域ブロックの役割に期待がかけられていると受止められる。

そこで、今後の国土計画上の課題として、3点指摘しておきたい。

(i) 広域地方計画の実施体制

国土形成計画法においては、全国計画の内容は、基本の方針の提示にとどめられ、具体

的な実施事項については、広域ブロック別の広域地方計画に盛り込まれることとなった。また、既に策定された全国計画においては、広域ブロックの特色ある地域戦略が、地域の自立的発展の柱として期待されている。したがって、広域地方計画の策定・実施は、新たな国土形成の推進において極めて重要な役割を担うものといえる。

広域地方計画の策定に関しては、国の地方出先機関や関係都府県等をメンバーとした広域地方計画協議会が設けられ、策定に際しては同協議会での協議を経ることとなっている。この体制自体は、計画策定に際しての地元自治体の参加を担保するものとして意義があると考えられる。しかしながら、域内での利害調整、戦略的な計画策定を行なう上の適否や、国土交通省の出先機関である各地の地方整備局が主導しているとされる実態は、なお今後の課題として残されているといえる。また、計画策定後の実施推進についても、同協議会の役割は極めて限定されており、推進体制のあり方は今後検討を要するところといえる。まずは、各地で進められている広域地方計画の策定動向が注目される。

現在、北海道を除けば、広域ブロックを範囲とする包括的な行政主体は存在していない。政府においては、懇談会が設けられ「道州制」の制度構築に向けた検討が進められており⁽³⁴⁾、また、地域によっては、複数府県による「広域連合」の構築を目指す動きもある⁽³⁵⁾。こうした動きが具体化するならば、広域地方計画の策定・実施体制のあり方も、これらと関連づけて再検討する必要が生ずる

⁽³⁴⁾ 道州制は、複数の都府県を含む広域的な地方政府・自治体として構想されている。平成19（2007）年1月、特命担当大臣（道州制担当）のもとに「道州制ビジョン懇談会」が設置され、検討が続けられている。平成20（2008）年3月には、『中間報告』がとりまとめられ、理念、目的や制度設計の考え方などが提示された。

⁽³⁵⁾ 広域連合は、複数地方自治体にまたがる様々な広域的ニーズに対応し、また、権限委譲の受入体制を整備するための制度である（地方自治法第284条ほか根拠規定）。複数の都道府県、市町村、特別区を主体に設置することができる。平成20（2008）年4月1日現在、全国で市区町村により111の広域連合が設置されている。府県レベルでは、関西広域機構（関西地域と隣接の2府7県4政令指定都市と7経済団体等により構成）が、平成19（2007）年7月に発足し、そこで広域連合の設置について検討が行なわれている。

と予想される。

(ii) 地域振興の制度・政策の見直し

第2次世界大戦後、各地方ブロックを対象とする整備・開発促進法（ブロック法）、条件不利地域の振興を目的とする諸法、主に産業立地の誘導に係る諸法などが制定され、国土計画推進の具体的施策が推進されてきた。その多くは、過去5次に及び制定された全国総合開発計画と関連して、その前後に制定されている。特に、第1次、第2次と第4次の計画策定前後に多く法制定がなされた。

そうした過去の関連立法のうち、新産業都市の建設促進法や首都圏工場等制限法などのいくつかの産業立地関連法が1990年代末期から2000年代初頭にかけて廃止され、また、5つの地方開発促進法が、平成17（2005）年の国土総合開発法の抜本改正に際して、廃止となった。

それでも、現在、首都圏、近畿圏、中部圏を対象とするブロック法、条件不利地域を対象とする諸法、産業立地関連の諸法が数多くあり、各々の法律と施策の実績や現状の評価、新たな国土計画制度との適合性、地方分権推進との関連性などの視点から改廃を含め見直しが必要であろう。条件不利地域の諸制度については、基本的には、交付税制度など一般的な財政調整制度に吸収すべきであり、産業立地関係の立法にしても、本来一定の期

限を設けるべきであるとの専門家の意見もある⁽³⁶⁾。

新たな国土計画制度に対応した関連法制の再整備が求められているといえよう。

(iii) ICTの活用

1990年代においてインターネットが世界的に爆発的な普及以来、IT（情報技術）革命が急速な展開をみせており、経済・社会の構造化変化や企業経営の変革を促す大きな要因となっている。また、産業立地の動きにも大きな影響を及ぼす要素としても注目されてきた⁽³⁷⁾。

一例として、テレワーク形態の就業者数は、近年大幅な増大傾向にあり、政府も、その増進に向けた施策を推進している⁽³⁸⁾。また、全国各地の自治体が、有望な雇用機会としてコールセンターに対する誘致策を実施し、実際、北海道や沖縄など大都市から遠隔の地域への立地が進んでいる⁽³⁹⁾。これらは、ICT（情報通信技術）を基盤とした経済活動の分散立地の端的な例といえる。さらに、本年2月には、IT戦略本部において「ITによる地域活性化緊急プログラム」が決定され、幅広い分野での取組みの可能性が示されている。

もちろん、企業活動において、効率的な対面接触が容易な大都市特に東京都心部のメリットは、業種や企業内の業務部門によって

⁽³⁶⁾ 大西隆「国土計画はもっと変わらなければ甦らない」『地域開発』496号, 2006.1, pp.16-21.

⁽³⁷⁾ 1980年代頃には、情報通信の発展と利活用による経済活動の分散化への期待から、可能性に対する各種調査がなされた。情報通信が発展する中で、企業本社の組織のうち、意思決定部門などは大都市中心部からの移転は極めて困難であるが、情報システム部門や技術開発部門、製造部門などの移転は可能性が増すという部分的な移転可能性を当時の調査結果は示していた。

山口広文「情報集積の『東京一極集中』と国土開発政策上の一視点（下）」『レファレンス』39巻12号, 1989.12, pp.52-81；なお、近年でも同様な調査結果がみられる。国土交通省「高度情報化時代における企業立地の動向等に関するアンケート調査の結果」（2000年9月調査）

〈http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/service/panf_index.html〉

⁽³⁸⁾ 情報通信手段を活用して在宅、サテライトオフィス、小規模事業所で就業する人口は674万人（2005年）とみられ、平成19（2007）年5月には、「テレワーク人口倍増アクションプラン」（テレワーク推進に関する関係省庁連絡会議決定）がまとめられている。

⁽³⁹⁾ 「全国自治体のコールセンター誘致・進出状況調査 地方立地は29道県に292拠点『積極誘致』か『既存優先』か 2極化する自治体施策」『コンピューターテレフォニー』10巻10号, 2007.10, pp.51-59.

は極めて大きいとみられ、現実には、東京一極集中の傾向はなお根強いものがある。とはいえ、ICTの利活用による経済活動の分散促進策を探り、国、地方自治体として強力に進めていくことは重要な課題かと考えられる。

結び

近年、わが国全体が人口減少に転じ、他方、近隣の東アジア諸国が経済的に活況を呈する中で、人口や経済活動の「東京再集中」が顕著となり、新制度のもとで、今後の国土形成のマスタープランとなる国土計画（全国計画）が策定され、これを補完する広域地方計画も、今年度

中の策定に向け各地で協議が進められている。

その最中であるが、米国におけるサブプライム・ローン問題に端を発する世界的経済危機が深刻化しており、その影響は今後わが国各地の地域経済にも甚大な影響をもたらすものと予想される。本稿では触れるに至らなかったが、国土政策において、新たな政策課題を惹起するものとみられる。

東京集中への対応は、戦後わが国の国土政策の最大の課題とされ、国土計画の考え方、目標の根底に伏在してきた。変化する国際的、国内的状況をふまえて、新たな国土計画制度のもとでの時宜に適った政策展開が求められるといえる。

(やまぐち ひろふみ)