

## 「東京一極集中」対策からみた空間行政の変容

川上 征雄\*

## 目次

1. はじめに.....	1
2. 東京一極集中問題の推移.....	1
3. 10年期ごとにみた政策対応.....	2
4. 東京一極集中への対応の姿勢と変化.....	11
5. おわりに.....	12
【編集委員会からの質問】.....	13

## 1. はじめに

わが国では国土形成計画全国計画を改定する前捌きとして長期展望作業が7月にまとめられ、一区切りをつけている。だがこの国土計画の策定に関して社会的に盛り上がりを見せているとは言い難い。新型コロナウイルス感染症の流行という未曾有の危機の真只中において国民の関心が向かないという理由だけではなさそうである。

本稿では、国土計画の政策的課題の一つである「東京一極集中」をめぐる対応に着目し、その担い手や計画規範に変化が生じた経緯を追うことで、わが国の空間行政において大きな役割を果たすはずの国土計画の関心度が下がった要因を考察しようというものである。

ここでは新自由主義的政策が実践され始めた1980年代から後を回顧していくこととする。

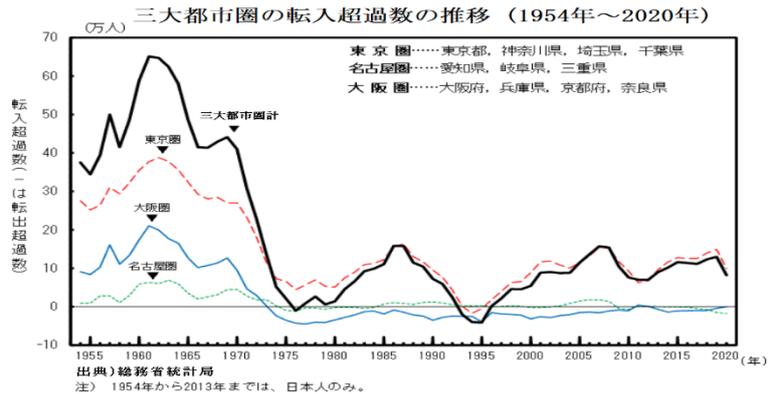
## 2. 東京一極集中問題の推移

東京圏への一極集中の変遷を通観しようとするならば、人口の転入超過数の変化を一瞥すれば事足りる。図のように1960年代、1980年代、2000年代、2010年代に転入超過数のピークがある波形を描くが、時代ごとに転入人口のフローは増減しながらもほぼ通期で東京圏への転入超過状態が継続している。すなわち東京圏の人口集積ストックは確実に増加を続けているということである。

---

\* 一般財団法人都市みらい推進機構 常務理事

1960年代では、東京圏のみならず大阪圏、名古屋圏でも人口の転入超過が観測されていたが、1980年代以降は大阪圏、名古屋圏ともに転入超過はごく僅かか、あるいは転出超過さえみられるまで凋落した。1980年代以降は東京圏にだけ人口が集まる、まさに東京一極集中となっている。



そして直近の2020年年初からは、コロナ禍の影響をうけて、転入超過数が急速に減少してはいるが、依然として東京圏への人口は転入超過レベルにある。以下では、東京一極集中に対処するため施行された法律や計画等、行政文書における記述を参照しつつ、当該問題への認識度や実施されてきた施策を確認する。

### 3. 10年期ごとにみた政策対応

#### (1) 1980年代

1979(昭和54)年に英国では保守党のサッチャー政権が誕生し、市場中心の自生的秩序論に根差した施策が実践された。戦後しばらく、労働党政権により実施されてきた「ゆりかごから墓場まで」といわれた高福祉施策から小さな政府を標榜する新自由主義的施策へと舵が切られた。かつて日本が首都圏整備計画の参考とした大ロンドン計画があり、また人口集中対策として事務所立地規制(Office Development Permit)を行っていた英国だが、サッチャー政権では、それらの主体であるGLC(Greater London Council)そのものを廃止し、大都市圏政策に大きな方針変更を加えた。

この頃は、英国のみならず米国でも新自由主義に立脚したレーガン共和党政権が誕生していた。わが国では、純減していた東京都の人口が1981(昭和56)年から再び人口増加に転じ始めた。そして英米の政権と親和性の高い中曽根政権が誕生した。民間活力の活用、規制緩和を基調とする政権の姿勢は東京の都市政策の変更を促した。この頃進められていた第四次全国総合開発計画(四全総)の策定作業に際して、中曽根首相は世界の大都市と伍する東京とするために克服しなければならない「トウキョウプロブレム」の解決を主要課題とするよう指示した。それまでの全総計画は大都市抑制地方振興を基調としていたことから、大きな路線変更であったといえる。

これに対して、東京以外の地方からは、猛烈な反対運動が沸き起った。いわゆるバブル経済のなかで、日本第二の都市、大阪でも人口が転出超過となり、唯一東京圏だけに人口、諸

機能の集中がみられる現象、すなわち東京一極集中が生じた。四全総での論議の帰趨は、東京一極集中を是正するべく「国土の均衡ある発展」が国土政策の教義であることを再確認し、多極分散型国土の形成を目指すとした。四全総の策定過程では、東京一極集中対策として東京圏での事務所立地規制の導入の是非も論じられたが、計画の決定に際しては「・・・いたずらに東京からの事務所の追い出しをねらいとすることなく、・・・」という注文がついた。そしてこの10年期半ば頃から始まったいわゆるバブル経済はこの期中も続き、東京一極集中も続いていった。

四全総の実施法としては多極分散型国土形成法が制定され、地方の振興拠点整備と首都圏内においては業務核都市への機能分散を図ったのである。

\*1986(昭和61)年6月 第四次首都圏基本計画

- 首都圏は、人口及び諸機能の著しい集中を経験し、東京都区部とりわけ都心部への一極依存構造を有する巨大な都市地域の形成をみた。
- 東京都心部を中心とした業務管理機能の集積は、一極依存構造の形成や過密問題の発生の大きな要因になったことも否めない。したがって業務管理機能については、全国的な適正配置を図るとともに、・・・
- 東京中心部への諸機能の過度の集中の是正と業務核都市等の育成の観点から、東京中心部に存在する地方支分部局、研究機関等の政府機関のうち、国会及び他の政府機関との関連性、業務の性格等から東京中心部に立地する必要性の少ない機関について、業務核都市、周辺地域の中核都市、地方中枢・中核都市等への移転再配置を検討し、その推進を図る。

\*1987(昭和62)年6月 第四次全国総合開発計画

- 昭和50年代後半に至り、東京圏への高次都市機能の一極集中と人口の再集中が生じている。
- ・・・東京圏の居住環境の改善を難しくするばかりでなく、限りある国土資源と人間活動のバランスが崩れ、貴重な国土を良好な状態で将来に引き継ぐことも困難となる。また、経済、文化、生活等の種々の面で東京に多くの機能が集中し、国土全体で適切な機能分担が行われなければ、各地域の多様で個性的な発展が阻害され、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。
- ・・・工業の分散・再配置政策を推進するとともに、業務上独立性が比較的高い中央省庁の一部部局、地方支分部局等の政府機関の移転再配置等を検討し、その推進を図る。

- また、今後新たに設置する全国的文化、研究施設について原則として東京外への立地を図る。
- ……事務所の立地を地方都市等に誘導するための適切な措置を検討する。
- ……東京中心部等に立地する事務所の費用負担の在り方も含め幅広い観点から、適切な措置を検討する。
- 遷都問題については、……、東京一極集中への基本的対応として重要と考えられる。そのため、……引き続き検討する。

\*1988(昭和63)年6月 多極分散型国土形成促進法

- この法律は、人口及び行政、経済、文化等に関する機能が過度に集中している地域からこれらの機能の分散を図り、地方の振興開発と大都市地域の秩序ある整備を推進し、並びに住宅等の供給と地域間の交流を促進することにより、人口及びこれらの機能が特定の地域に過度に集中することなくその全域にわたり適正に配置され、それぞれの地域が有機的に連携しつつその特性を生かして発展している国土（以下「多極分散型国土」という。）の形成を促進し、もつて住民が誇りと愛着を持つことのできる豊かで住みよい地域社会の実現に寄与することを目的とする。

## (2)1990年代

1990(平成2)年には、東京一極集中を改めるため、国会等移転の国会決議がなされ、その2年後には法案化された。戦後まもなくから論議されてきた首都機能移転が実現に向けて一歩前進した。

1991(平成3)年頃からバブル経済が崩壊し始めた。株価や地価の急落を迎え、東京圏への集中現象が減衰をはじめ、1990年代半ばには、戦後初めて東京圏の人口が転出超過、そして地方圏での転入超過が観察された稀有な時期を含んでいる。バブル崩壊後の1995(平成7)年に阪神・淡路大震災、その2年後にアジア通貨危機があった。

この10年期後半には再び東京一極集中の兆しを呈し始めていた。そしてこれに並行して、改定作業を進めていた全総計画であるが、「開発の時代」の終焉を宣言し、自らその策定に終止符を打った五番目の全総計画の21世紀の国土のグランドデザイン(21GD)が1998(平成10)年に決定された。ここでは一極集中著しい東京も含めて、大都市抑制の立場を転じて、大都市についても所要の整備が必要だとする「大都市のリノベーション」を宣した。都市再生政策への嚆矢である。

21GDは、計画期間中の経済・財政フレームの提示を断念し、政府としての投資額の設定も放棄した。政府主導の数量的指針を示していた国土計画の後退でもあった。

\*1992(平成4)年12月 国会等の移転に関する法律

- 我が国の現状は、政治、経済、文化等の中枢機能が東京圏に過度に集中したことにより、人口の過密、地価の高騰、生活環境の悪化、大規模災害時における危険の増大等の問題が深刻化する一方で、地方における過疎、経済的停滞、文化の画一化等の問題が生じるに至っている。
- 一極集中を排除し、多極分散型国土の形成に資するとともに、地震等の大規模災害に対する脆弱性を克服するため、世界都市としての東京都の整備に配慮しつつ、国会等の東京圏外への移転の具体化について積極的に検討を進めることは・・・

\*1998(平成10)年3月 21世紀の国土のグランドデザイン

- 東京圏への人口、諸機能の集中は、近年、その一部について緩和の兆しが見られるものの、ストック面からみると依然として著しく、国土構造上の大きな問題である。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。
- 東京都区部等への高次都市機能の過度の集中の抑制と分散、職住のバランスのとれた地域構造の構築等に積極的に取り組む必要がある。

\*1999(平成11)年3月 第五次首都圏基本計画

- これまでの取組の結果、住宅宅地の供給、交通体系の整備等には大きな成果を挙げてきたものの、依然として、大都市問題の解決には至っていない。
- 東京への人口、諸機能の集中は緩和しつつあるものの、これまでの累積である集積は依然として大きく、また業務機能等諸機能の東京中心部への集中による影響も大きい。
- 首都機能移転は、・・・東京一極集中の是正、・・・に寄与するとともに、・・・今後とも、首都機能移転の具体化に向けて積極的な検討を進める・・・

## (3) 2000年代

2000年代に入って小泉政権の誕生は、新自由主義的施策の傾向を強めるものであった。民活、規制緩和、地方への権限移譲を政策手段の柱とする市場優先施策の導入であり、グローバル化が進展した。2001(平成13)年に実施された中央省庁再編では、空間行政を所管する国土庁を北海道開発庁、運輸省そして建設省の三省庁と統合して国土交通省とした。このとき離島振興法等のいわゆるハンデキャップ地域の振興を担う地方振興関係の法律6本は、旧国土庁が一括所管していたものであったが、新たに引き継がれた国土交通省以外に総務省、農

林水産省で分散所管するようになった。いわば地方の空間行政所管の分割であった。

21GDで計画された大都市のリノベーションに呼応して、東京など都市の機能強化を図るための都市再生特別措置法（都市再生法）が制定された。東京を含め大都市は、規制の対象から再整備、強化の対象へと変更されていったのである。一方で産業構造の変化等から工業等制限法の有効性・合理性が薄くなったという理由をもって、東京への人口、産業の集中対策の同法が2002（平成14）年7月に廃止され、集中抑制対策の実施手段を失った。結果として空間行政は役割を後退させ、公的規制を減ずることで、より市場の自由度を広げ、民間の自由な経済活動を支援するとした。戦後三度目となる東京一極集中の進展を生じるが、そのピークである2008（平成20）年には世界的な金融恐慌、いわゆるリーマンショックが日本をも襲った。この後、東京への人口集中度は減速していく。同時に日本の総人口がついに減少を始めた。

\*2001（平成13）年12月 工業等制限法廃止理由（国土審議会）

- ……既成市街地に集積する諸機能の分散・適正配置を図る誘導施策は引き続き実施していくことが必要であるが、①製造業からサービス業へのシフト、産業のグローバル化等の産業構造の変化、少子化の進行等、社会経済情勢が著しく変化する一方、②環境に係る諸制度が充実してきていること等から、工業等制限制度は、首都圏の既成市街地における産業及び人口の過度の集中を防止し、都市環境の整備及び改善を図るという目的を達成する手段としての有効性・合理性が薄れて……

\*2002（平成14）年4月 都市再生特別措置法

- この法律は、近年における急速な情報化、国際化、少子高齢化等の社会経済情勢の変化に我が国の都市が十分対応できたものとなっていないことに鑑み、これらの情勢の変化に対応した都市機能の高度化及び都市の居住環境の向上（以下「都市の再生」という。）を図り、……を講じ、もって社会経済構造の転換を円滑化し、国民経済の健全な発展及び国民生活の向上に寄与することを目的とする。

\*2005（平成17）年7月 国土形成計画法

- 国土総合開発法を改正。

\*2008（平成20）年7月 国土形成計画全国計画

- 現在の我が国の国土を見ると、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、・・・

\*2009(平成21)年8月 首都圏広域地方計画

● 日本の首都中枢機能を有する圏域としての役割

首都圏は、政治・経済・文化等の中枢として、日本全体の成長エンジンとしての役割を果たすとともに、情報発信や相互の交流・連携により、東アジア、世界に向けた日本の顔・玄関としての役割を果たす必要がある。

(4)2010年代

この10年期は、民主党の鳩山政権に始まり、自民党の安倍長期政権で終わる期間である。未曾有の津波被害を伴う東日本大震災がわが国を襲った2011(平成23)年には、東京圏への人口集中度は極小となっていたが、これをほぼボトムに再び東京圏への人口集中度が上昇していった。戦後四番目となる東京一極集中の進展である。

民主党野田政権から自民党安倍政権に移行した2012(平成24)年以降はアベノミクスと呼称される新自由主義的な経済政策が実施された。かつての空間行政が実施していた政策の類似策の復活であっても、旧来のそれとは別枠で組み立てられた。具体的には、災害に備えるための公共投資を促す国土強靱化論や人口減少、少子・高齢化への対応を含む地方創生論である。いずれも内閣府の所管である。前者については、2013(平成25)年12月に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(国土強靱化法)として成立した。後者については、2014(平成26)年11月に、まち・ひと・しごと創生法(地方創生法)が制定され、地方圏の振興を図り、出生率の回復を図るとする施策方針が打ち出された。この地方創生を進めることが、東京一極集中の是正になるという建付けの法律が制定されたのである。東京一極集中と地方創生が互いに排反な事象であるものかは疑問のあるところだが、かつてあった空間政策にとってかわったものである。

この頃の東京一極集中現象は、人口が少なくなった地方部からの転入圧力が減少したものの、一方東京からの転出人口も減少するという新たな構図での人口集中を生んでいる。東京一極集中が収まらない2017(平成29)年には、具体的に東京都区部で大学キャンパスの立地・増設が計画されていたところを大学に対してその実施を止まらせるために、文部科学省の告示をもって阻止した。かつて東京集中問題への直接的対処として実施されていた政策が、工場、大学の既成市街地への立地を抑制する工業等制限法であった。広域圏で課題対処するという政策メニューとしては、直接的に工場・大学の立地を規制する追い出しと、工業団地造成事業等移転受け皿の整備による産業等の誘導というセット施策であった。2002(平成14)年に廃止した工業等制限法の類似施策を文科省告示という便法で、空間行政とは無縁の官庁が

大学立地規制だけを復活実施させたのである。そして翌年にそれは法制化された。

このように公共投資の確保は国土強靱化策で仕切られ、東京一極集中対策は地方創生の一環として実施されるに至ったのである。

\*2014(平成26)年11月 まち・ひと・しごと創生法

- この法律は、我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくためには、国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成、地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保及び地域における魅力ある多様な就業の機会の創出を一体的に推進すること（以下「まち・ひと・しごと創生」という。）が重要となっている・・・

\*2014(平成26)年12月 まち・ひと・しごと創生総合戦略（以降、毎年改訂版）

- 地方から東京圏への人口流出に歯止めをかけ、「東京一極集中」を是正するため、「しごとの創生」と「ひとの創生」の好循環を実現するとともに、東京圏の活力の維持・向上を図りつつ、過密化・人口集中を軽減し、快適かつ安全・安心な環境を実現する。

\*2015(平成27)年6月 まち・ひと・しごと創生基本方針2015（以降、毎年決定）

- 東京圏への転入超過数は前年に比べて1万2,884人増で、平成24年以降3年連続して増加しており、東京一極集中の傾向が加速化している。
- 人口移動の傾向は世代ごとに異なっており、近年は、若年層（特に若年女性）の大都市への流入が増大する一方、高齢層の都市部からの流出が減少している。こうした東京一極集中を是正する観点から、企業の本社機能や政府関係機関の移転をはじめ、地方への新しいひとの流れをつくる施策を強力的に推進する必要性が高まっている。

\*2015(平成27)年8月 国土形成計画第二次全国計画

- 地方から東京への人口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。地方から東京への転出者がそのまま東京に留まる「東京一極滞留」を解消し、人の流れを変える必要がある。
- また、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。

- ……東京一極集中を是正することにより、魅力ある地方の創生を実現するとともに、……

\*2016(平成28)年3月 第二次首都圏広域地方計画

- 東京圏が戦後復興を経て国際競争力を高め、経済成長を遂げる中で、一極集中が進展してきた。一極集中は、東京圏にとって経済効率性を高め、国際社会での東京圏の存在感の向上にも寄与してきた側面がある。

\*2017(平成29)年6月 まち・ひと・しごと創生基本方針2017

- 大学生の集中が進み続ける東京23区においては、大学の定員増は認めないことを原則とする。

\*2017(平成29)年9月 文部科学省告示第127号

- 大学、大学院、短期大学及び高等専門学校の設定等に係る認可の基準の一部を改正する告示。
- 6月に閣議決定されたまち・ひと・しごと創生基本方針2017を踏まえた告示。

\*2018(平成30)年5月 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修学及び就業の促進に関する法律

- 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修学及び就業の促進は、まち・ひと・しごと創生法（平成二十六年法律第百三十六号）の基本理念に基づき行われなければならない。

\*2018(平成30)年10月 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修学及び就業の促進に関する法律施行令

- 特定地域は、「東京都の特別区の存する区域とする。」とした。

\*2019(令和元)年6月 まち・ひと・しごと創生基本方針2019

- 東京一極集中の継続  
全国的な景気回復が続く中で、東京圏への転入超過数は、いわゆるバブル経済の崩壊後のピークである15万5千人（2007年）に比べると少なく抑えられているものの、依然として一極集中の傾向が続いており、2018年には日本人移動者で見て13万

6千人の転入超過（23年連続）を記録した（転出者数35万5千人に対し転入者数49万1千人。このような中で、2018年の東京圏の人口は3,658万3千人となり、全人口の約3割が集中している。このように、東京一極集中に歯止めがかかるような状況とはなっていない。

#### (5) 2020年代

2020(令和2)年年初から中国発の新型コロナウイルス感染症が流行し始めた。当初WHOは過剰な警戒を要しない旨の見解を発していたが、やがて感染症の猛威が地球規模で進行するパンデミックであると宣言するまでに流行した。専ら東京一極集中是正策を担うものとなった、まち・ひと・しごと創生基本方針での一極集中に対する記述はトーンを下げている。

わが国では2020(令和2)年4月から緊急事態宣言を発令し、およそ1年半にわたってその流行に対応していった。第5波が終息しつつあった2021(令和3)年9月末をもって、ようやく宣言が解除された。この間には、ほぼ無観客で東京オリンピック・パラリンピックが開催された。

政府は、コロナ対策として実施を推奨してきたリモートワークの普及が東京一極集中是正に寄与すると期待している。国土形成計画全国計画改定的前提となる「国土の長期展望」では、東京一極集中の是正が必要という言葉及もあるが、脱炭素化やデジタル化など、空間行政とは縁遠い課題と同列で扱う程度となっている。

#### \*2020(令和2)年6月 まち・ひと・しごと創生基本方針2020

##### ● 新たな日常に対応した・・・東京圏への一極集中の是正

感染症克服と経済活性化の両立の視点を踏まえ、地域経済の回復の流れを確立するとともに、それぞれの地域において、ICTの技術を活かしてしごと、住宅、医療・福祉、教育など生活に不可欠な機能を確保し、新たな日常に対応した地域経済の構築と東京圏への一極集中の是正に取り組む。

#### \*2021(令和3)年6月 まち・ひと・しごと創生基本方針2021

##### ● 地域の実情に応じた取組に対する国の支援等

地方創生は、人口減少や東京圏への一極集中がもたらす危機を国と地方公共団体がしっかりと共有した上で、将来にわたって「活力ある地域社会」の実現と、「東京圏への一極集中」の是正を共に目指すものである。

---

\*2021(令和3)年6月 「国土の長期展望」最終とりまとめ(国土審議会)

● 基本的な考え方

安全・安心は「真の豊かさ」の大前提であるが、首都直下地震等の切迫に加え、今般のコロナ禍で実感をもって再認識した東京の過密が抱える課題等も踏まえると、東京一極集中の是正が必要であるとともに、脱炭素化に向けた再生可能エネルギーの有効活用の観点からも、そのポテンシャルが高い地方への認識が高まってきている。

#### 4. 東京一極集中への対応の姿勢と変化

地方部での公共事業の重点実施、そしてそのときの地元負担の軽減・補助率のかさ上げ、税制による規制・誘導、金融支援、利子補給等地方交付税による支援など、地方整備として実施してきた事業は可視的であり、それが間接的には大都市への人口等の集中抑制に寄与するものと期待された。1990年代頃までの具体的施策としては、製造業等の第二次産業を対象とする場合、フットタイトな産業であることから用地供給による誘導や社会資本整備の優遇実施などによって空間的に制御し得る手法として奏功した面があった。しかし、近年のサービス経済化の進展は政策的誘導手段の選択肢が乏しく、また市場への政府の介入を忌避する傾向から政策立案が難しくなっている。空間行政として、産業の地方分散策が有効に機能しなくなったといえる。

国土計画だけでなく、地域計画、さらには都市計画に至るまで、空間行政全般がその役割、担務を変えている。すなわち、首都圏整備計画等の大都市圏計画を含めた地域計画に関しては、件の国土形成計画広域地方計画のように横並びの形式的な一地方計画となった。都市計画法にしても制度上の母屋でありつつも、内閣府という別棟で制定された都市再生法での実施が専らとなり、立地適正化計画で運用されているともいえる。そして公共投資額の設定は、やはり内閣府所管の国土強靱化法の下で枠取りされている。そして東京一極集中是正については、地方創生法の法目的として謳われ、地方創生実現の結果として東京一極集中が是正されるという論理になっている。いずれも施策の担い手が移行している。

このように旧来の空間行政の規範が弱められ、新しい仕掛けで実施されている現在の状況は決して一時的傾向ではなく、より大きな思想の転換により生じているのではないかと考える。それはそもそも国土計画等がもつ設計主義的発想への忌避であり、直截的な対症療法においてのみ中央政府の役割が容認され、それ以外は市場が制御するという自生的秩序が正義となっているのである。

## 5. おわりに

空間行政を司ってきた国土計画、地域計画、都市計画等の計画の起源は、産業革命由来の工業化による劣悪な環境の都市生活を改善すべく提唱された社会改良、進歩主義的な思想から発し、自生的秩序を生む市場原理に対峙する立場の思想から発したものだといえる。

市場の失敗と言われた大恐慌以降、設計主義的計画行政が重用され、多くの国の施策に反映した。しかし1980年代以降、市場原理に基づく新自由主義的政策に再び振り子が戻されると、市場に全幅の信頼を寄せる施策が信奉され、国土計画等の空間計画、空間行政に関心が向かない様になっているといえるのではないだろうか。

(以上)

---

### 【参考文献】

- 小谷 清 (2004)；『現代日本の市場主義と設計主義』日本評論社  
川上 征雄 (2008)；『国土計画の変遷』鹿島出版会

## 【編集委員会からの質問】

Q1:東京一極集中について、その要因と対策について、ロングタームでまとめていただき、改めてこの問題のその問題の深さを思いました。東京一極集中政策としては、東京への人口及び生産・業務機能の「抑制」※と地方振興による「分配」に分けられると思います。国土行政に長年携わって来られた経験から見て、わが国ではこの「抑制」がなぜ効かないのかについてどう考えられますでしょうか。

特に、人口の移動を直接的に「抑制」すると基本的人権に抵触するとも思われますが、人口対策についていかなる方策があるとお考えでしょうか。

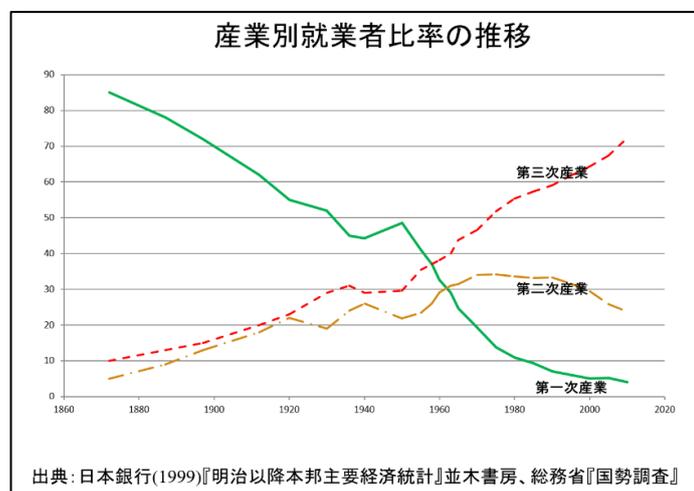
※工場等制限法は、工場跡地への住宅の建設、大学の近郊への移転（その後舞い戻り）等、結果的には東京一極集中に対してプラスに働いたものと思います。また、新型コロナウイルス対策としてのテレワークも結果的に首都圏の中で行われ、やはり東京一極集中にプラスに働いているものと思います。

A1:東京圏への人口流入の「抑制」政策には、居住の自由、移転の自由や職業選択の自由、そして財産権など、憲法で保証されている国民の自由や権利を侵害する行政行為とみなされる部分があります。一方で、憲法で保障される自由や権利には、いずれにも「公共の福祉に反しない限り」という留保句が添えられているわけです。

行政が立てる「計画」とは、大概の場合これら個人が有する自由や権利を制約し得る事業を実施しようとするときに、公共の福祉に適合するという中間的基準を「計画」として表明していると考えられます。

「抑制」政策実施には、なるほど「公共の福祉」のために必要な施策だと納得してもらう必要があります。工業等制限法が制定された時代の東京集中の要因は、第二次産業の従事者と学生の流入でした。そのため、工場の新設・増設、大学の教室面積の新設・増設を規制することが人口の転入超過を減じるために効果的と考え、国民が憂える過密問題への対処として実施されました。

製造業等の第二次産業の就業者数が減るなかで、また製造業が圏外に多く移転した現在、このアナロジーで人口集中対策を考案すれば、次のようになります。現在の東京集中に寄与する就業者は第三次産業従事者にとって代わられました。第三次産業で働く場は主に事務所となりますので、東京に流入する就業者数を抑制する直接的な対策としては、事務所の立地規制が有効ともいえます。これについては、かつてロンドンでも実施されていましたが、サッチャー政権時に廃止されました。また、四全総策定時には事務所の東京からの追い出し税導



入が議論されましたが、国土審の答申の際にはそれを実施しないように釘をさされたわけでは、強制的な「抑制」策としては、事務所立地規制が挙げられるとは思いますが、実施できないのが現状です。

今般のコロナ対策においては人流抑制策がいかに困難であるかを知ったわけですが、ロックダウンなどの強制策を現在のわが国で実施することに限界があることは「抑制」策実施が容易ではないことを物語っています。

**Q 2**：経済の中長期的視野からの「計画」という言葉は、企画庁廃止と共になくなり、国土政策も国土交通省という巨大組織になってから、「計画」という意味がなくなっていると感じました。特に、現在の地方振興政策の一部が国交省に残っている一方、地方創生が内閣官房にあるというように、政策自体が分裂しているような感じがします。7月に公表された「国土の長期展望」を見ると、パワポの資料になっていることもあり、きれいな体裁として整い、新しい造語が見られるものの、政策方向が不明確になっている感じがします。資料集であり、政策に結びつく内容にはなっていないと思います。さらに「北海道開発計画」に至っては、政策には結びついていません。

こうした中で、先般の地震でも東京のインフラの脆弱性が改めて露わにされたと思います。これは、国土強靱化計画という次元ではなく、ある程度の強制的な機能分散を図らないと、日本全体の経済機能が喪失する懸念があります。よく議論されている点ですが、これは東京の耐震性を強化（強靱化？）すれば問題ないということなののでしょうか。

**A 2**：吉田首相が「計画」嫌いだとされたことについて、下河辺氏は、吉田首相は戦時中の統制経済を嫌い、また一企業の工場用地のために一国の総理が動くべきではなく、市場がやることを政治がやるべきではないという考えだったと語っています。その戦時中の統制に対する嫌悪の矛先が「計画」に向けられたと想像されます。市場原理に沿うべきという主義からみれば、政府がつくる「計画」は不要な存在だと考えていたようです。

かつて共和党レーガン大統領の就任演説の草稿段階では、これから必要としなくなる職種の一つとして「プランナー」を例示していたようですが、APA(American Planning Association)の反対で削除されたと報道されたと聞きます。もっとも彼が大統領になる以前に発した「計画が失敗すればするほど、また多くのプランナーが計画を立てる。The more the plans fail, the more the planners plan.」の名言があるほどですから、さもありなんです。そしてそれと同時代の中曽根首相は、経済計画を立案する経済企画庁に対して「計画」の語を排し、「展望と指針」とさせ、政府が将来の経済の計画数値を示すこともやめさせたわけですが、名称のみならずフレームの削除は計画の無力化でもあります。新自由主義を標榜する側にとって「計画」はやはり忌むべき存在であったと言えるでしょう。

1986年にGLC(Greater London Council)を廃止した保守党サッチャー首相でしたが、14年後の2000年にブレア労働党政権が広域都市圏組織GLA (Greater London Authority)を発足させました。そこで策定されたのがロンドン計画ですが、副題にSpatial Development Strategy for Greater London の名が付されました。日本の国土形成計画の英文名はNational Spatial

Strategy と表記されています。国土形成計画自らも「計画」を名乗らない方がよいと思ったのではないのでしょうか。設計主義による余計な工作はせずとも自生的秩序が機能するという立場が新自由主義です。

いただいたご意見は、個別的施設の強靱化という対症療法的ではない国土脆弱対策として国土構造レベルで一極集中是正を図るための機能分散が必要ではないかというご趣旨かと察します。

大局的な対策の一つとして提案され、実施されようとしていた施策が首都機能移転ということだと思います。これが行われれば、国土レベルでの機能分散が期待されます。国会等移転法として立法され、候補地の選定まで行われましたが、現在国会預かりとなっていて休止状態です。これもまた実行が頓挫している政策例であります。

**Q3**：（難しい話で恐縮ですが）下河辺さんは、国土計画は大手町との闘いと仰っていたことがあります。国土計画と経済との関係をどう考えるべきでしょうか。全国総合開発計画はこれに果敢に挑戦し、フレームワーク作りに大きなエネルギーを割いたと思います。今後のフレームワークは経済だけでなく、防災、福祉、国土構造（東京一極集中への対策）といろいろあって良いかと思えます。今後の国土計画のフレームワークについてどうお考えでしょうか。また、フレームワークが不明確な国土形成計画の意義についてどうお考えでしょうか。

また、複雑な社会であり、フレームワークが無理であるとしても、計画を立案するための何らかの特定目的（東京一極集中是正策等）を設定して計画を作成するという考えはいかがでしょうか。

**A3**：下河辺氏は、戦前を「国家と国土」の時代、戦後の高度成長に至る時代を「経済と国土」、そして列島改造論以降の狂乱地価、さらにバブル経済の時代を「土地と国土」の時代と表象し、国土計画との関係性を象徴的に時代区分してみせました。とりわけ「経済と国土」の時代の高度成長期には経済・産業界の要請に従って大規模な工業用地などの供給を後追いせざるを得なかったとしています。経済の成長に国土整備が追いつかない様子を大人に子ども服を着せるようだったと回想しているように常に経済に振り回されたという旨を語っています。

そういう中で用地造成の規模や資源を運ぶ船舶の大きさ、そのための港湾施設の規模等を予定するため、各種フレームワークは必要であったことは間違いありません。理想の国土づくりは経済成長の

	21GD	四全総	三全総	新全総	一全総
全国人口	—	○	○	○	○
ブロック別人口	—	○	○	○	○
DID人口	—	○	○	○	—
世帯数	—	○	○	○	—
経済規模(目標年次の実質GNP)	—	○	○	○	○
投資規模	—	○	○	○	○
産業別就業人口	—	○	○	○	—
所得格差	—	○	○	—	○
旅客輸送量	—	○	○	—	○
貨物輸送量	—	○	○	—	○
高規格幹線自動車道路整備目標	○	○	○	○	—
住宅戸数	—	○	○	○	○
水需要	—	○	○	—	○
エネルギー需要	—	—	○	○	○

注) ○：記載あり —：記載なし

ために行われるものではないとしながらも経済・産業界の要請に応えるという姿勢を余儀なくされたのだと思います。

計画のフレームがなくなった21GD以降、現行の国土形成計画においてもそれは提示されていませんが、これは計画として明らかな退化だといえます。制約条件なしに絵を描くだけになった21GDは、国土軸に連動して海峡プロジェクトについても無邪気に提案できたのはそのためだといえます。同様にフレームを示さない国土形成計画についてもこの空虚感がつきまといまいます。

実はフレーム削除の予兆は、四全総の策定時にも既にありました。中曽根首相に「展望と指針」とされて計画数値を失った経済企画庁は国土庁の四全総に対してフレーム数値を除くべきとの意見を示していました。四全総決定に向けた最終局面で行われた総合計画局長と計画・調整局長との折衝の結果、一部数値については参考図表の扱いにしたのです。四全総で、本文の後のP. 135以降にまとめられた参考図表はそのような経緯の痕跡です。

また特定目的を設定した計画とは、総合計画である国土計画とは別の、かつての5か年計画のように、河川や道路などの分野ごと、あるいは離島や過疎といった地域ごとの計画のことだといえます。5か年計画もかつては5か年間の投資額、整備量を数的に明示する数値目標の「計画」であったわけですが、同様の社会背景の中で、計画量という数値で示すアウトプットではなく、その結果としての効果を表すアウトカムを目標にするという詭弁でもって変更を迫られました。

あるいは国土強靱化計画、都市再生計画などがご提案のような特定目的を設定した計画の体裁で国土計画然とした役割を果たしているものだと思います。国土形成計画は総合計画なるがゆえに特定目的を設定した計画にはなり得ません。