

2025年12月

## 国土の均衡ある発展について

公益財団法人都市化研究公室理事長 光多長温

わが国国土計画の基本理念は、「均衡ある国土の発展」である。5次にわたる全国総合開発計画に基本理念は「地域間の均衡ある発展」であった。この「均衡ある国土の発展」は、第一次全総によると「国土全体を見通して国土を構成する二つ以上の地域の間において、いずれかの地域に『過度の』集中などの偏在を原因とする諸問題の発生がなく、程よく釣合いをとりながら、我が国が発展することである。」とされる。そして、「ここに策定する全国総合開発計画は、様々な地域的課題の解決につとめ、地域間の均衡ある発展をはかるために、長期的かつ国民経済的視点にたつた国土総合開発の方向を明らかにすることに意義をもつものである。」とする。

その上で、全国総合開発計画はその時々の経済社会の状況の変化に応じ、様々な方式でこれに取り組んできた。しかし、2005年策定（法改正）の国土形成計画法においては、5次にわたる全国総合開発計画においてこの均衡ある国土の発展は、克服されていないとの認識のもとに、国土形成計画では、「一律に『均衡ある発展』を目指すのは無理があるとの理解のもと、『特色ある発展』と言い換えられるようになっている。」とされる。

しかし、筆者はこれに対しては異論がある。故下河辺淳氏には、亡くなられる直前まで事務所に伺って、お話を聞いたが、国土の均衡ある発展について、「均衡と均等とは異なる。国土計画における均衡とは、その時々の経済社会状況において、社会が望ましいと認める地域間バランスのことであって、経済機能や人口が国土全体に満遍なく配置されることではない。『国土の均衡』とは永遠のテーマである。」と話しておられた。更に、4全総で議論になった東京一極集中についても、極論すれば「東京に全ての機能が集中することが社会的、政治的に最適と認められれば、それが均衡である」とまで仰っておられた。

これは、末尾に添付する、第5次全総後の新しい国土計画（国土形成計画）に至る段階での資料でも述べられている。即ち、次の通りである。

「均衡」とは、「二つ以上の物・事の間に、釣合いがとれていること。」（広辞苑）であり、「均一」、「均等」、「均質」など全てに差のないことを意味する用語とは概念が異なる。したがって、「国土の均衡ある発展」を図るということが、すなわち国土の多様性を否定するものではない。また、国土法制定時から国土の均衡ある発展を図るということには、地域の特性を活かした発展を図るという考え方を内包しており、「国土の均衡ある発展」と「地域の特性を活かした発展」とは二律背反する事項ではない。このことは国土法第二条において基本理念を「…地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配意して、…国土の均衡ある発展を図る」としていることからも明らかである。さらに、平成13年6月に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」において

ても、「『国土の均衡ある発展』は、本来、地域の個性を活かした考え方であるが・・・今後は、『均衡ある発展』の本来の考え方を活かすためにも、『個性ある地域の発展』『知恵と工夫の競争による活性化』を重視する方向へと転換していくことが求められる。」との記述がなされており、現代においても「国土の均衡ある発展」を図るということが国土の多様性を否定しているものでないことは明らかである。

しかし、国土の均衡ある発展は、全国総合会開発計画の批判的となつた「開発」理念と共に薄れてしまつてゐる。2015年策定の第三次国土形成計画では、「新たな国土形成計画策定の必要性」として、次のように述べてゐる。

未曾有の人口減少、少子高齢化の加速、巨大災害リスクの切迫、気候危機の深刻化、生物多様性の損失など、社会経済状況の大きな変化に直面する我が国は、時代の重大な岐路に立つてゐる。様々な危機・難局を乗り越え、新たな時代を切り拓いていけるよう、我が国の将来を担う若者世代を始めとして人々が未来に希望を持てる国土の将来ビジョンが求められている。国土形成計画は、国土形成計画法に基づく空間計画として、総合的かつ長期的な国土づくりの方向性を示し、地域計画等の指針となるものであり、いわば国土の未来を映し出す鏡として、進むべき道筋を示す羅針盤となるべきものである。

そうした重要な役割を担う国土形成計画は、新たな時代に向けて、その意義と必要性が改めて問われてゐる。多彩な歴史や伝統、文化、自然、風土等と、多様な人々の活動から成り立つ国土において、人口減少下においても、将来にわたり全国どこでも人々が生き生きと安心して暮らし続けられるよう、地域の課題解決や魅力向上を図り、持続可能な国土の実現に向けた道筋を示す必要がある。とりわけ、人口減少、少子高齢化の加速に加え、巨大災害リスクの切迫、気候危機の深刻化、生物多様性の損失、デジタル化の進展、SDGs18の認識の高まり、コロナ禍を契機とした新たな暮らし方や働き方の変化を始めとする国民の価値観の多様化など、社会経済状況が大きく変化する中で、危機感や切迫感、さらには不確実性が高まる中での優先課題を国民全体で共有しつつ、国土の上で展開される人々の諸活動が様々な課題を乗り越えて持続できるよう、新たな時代の国土づくりに向けた指針となる国土の将来ビジョンを示す新たな計画が、今まさに求められている。

加えて、計画策定の意義は、その実行を通じて計画が描くビジョンの実現を図ることにあるが、我が国の国土をめぐる社会経済の状況は絶えず急激に変化することを踏まえ、その実行に当たっては、不斷に社会経済の実態を把握し、国民と共有することに注力し、様々な変化の実態に応じた臨機応変な対応を図る必要がある。

現在の全国人口減少及び地域間の急激な人口格差から見て、国土の均衡ある発展という意味はどう考えられるのであろうか。様々な視点からこれを考えてみたいとするのが本項の目的である。勿論、直ちには答えが出る問題ではない。しかし、様々な視点からこれに取り掛かってみたいと思う。

「均衡」の概念は、数学上の概念がベースである。数学からの均衡へのアプローチ、経

済学でのピグーの厚生経済学からのアプローチ、ヘーゲルの弁証法的発想からのアプローチ等、答えが出ないテーマに対して挑戦してみたい。

(以上)

## 【資料 1】国土計画と「国土の均衡ある発展」の意義について

### 1. 国土計画の意義

国土計画（全国計画）は、我が国における国土の利用、開発及び保全に関する総合的かつ基本的な計画として策定され、これに従って当該分野の各種施策が実施されている。行政計画は目標設定性と手段総合性が二要素であるとされるように、国土計画もその時々の時代の変化に的確に対応した目標を示し、また社会の複雑化に伴って分化しがちな施策を総合化するための行政計画として必要不可欠なものである。

国土計画は、国土の利用、開発及び保全に関する様々な施策を長期的な視点から総合化し、全国の土地、人的資源、物的資源の空間的配置と部門間の配分、さらには世代間の配分を定める長期計画として策定される。

このような国土計画の意義は、我が国において土地、人的資源、物的資源が有限であることを踏まえ、長期的な視点から国民にとって適切な空間的配置、部門間の配分、世代間の配分を行った「望ましい国土の将来像」を国民に提示し、また国土に関する諸政策に対して指針を与えることで、これを効率的かつ効果的に実現しようとするに資する点にある。

### 2. これまでの全国総合開発計画（全総計画）と「国土の均衡ある発展」

国土利用計画法では、「国土の均衡ある発展」とその前提となる「健康で文化的な生活環境の確保」を並び立つ基本理念として規定している。

1) 昭和49年の法制定時及び法施行後の昭和51年に策定された国土利用計画の議論からは、基本理念としている「国土の均衡ある発展」とは、国土利用の過度の地域的偏在に伴う諸問題を是正しつつ国土が発展することであると考えられる。換言すると、国土全体を見通して国土を構成する二つ以上の地域の間において、いずれかの地域に「過度の」集中などの偏在を原因とする諸問題の発生がなく、程よく釣合いをとりながら、我が国が発展することである。そして、国土法制定時においては、「国土の均衡ある発展」を図るために、人口と産業の大都市集中の流れを転換することと地域の特性を活かすことをまず行うべきこととしている。

2) 「均衡」とは、「二つ以上の物・事の間に、釣合いがとれていること。」（広辞苑）であり、「均一」、「均等」、「均質」など全てに差のないことを意味する用語とは概念が異なる。したがって、「国土の均衡ある発展」を図るということが、すなわち国土の多様性を否定するものではない。また、上記1)に示したとおり、国土法制定時から国土の均衡ある発展を図るということには、地域の特性を活かした発展を図るという考え方を内包しており、「国土の均衡ある発展」と「地域の特性を活かした発展」とは二律背反する事項ではない。このことは国土法第二条において基本理念を「…地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配意して、…国土の均衡ある発展を図る」としていることからも明らかである。さらに、平成13年6月に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」においても、「『国土の均衡ある発展』は、本来、地域の個性を活かし

た考え方であるが・・・今後は、『均衡ある発展』の本来の考え方を活かすためにも、『個性ある地域の発展』『知恵と工夫の競争による活性化』を重視する方向へと転換していくことが求められる。』との記述がなされており、現代においても「国土の均衡ある発展」を図るということが国土の多様性を否定しているものでないことは明らかである。

### 3. これまでの全総計画において提示された「国土の均衡ある発展」を実現するために是正すべき国土利用の偏在に起因する諸問題の変遷

1) 國土法によって、「国土の均衡ある発展」が基本理念として規定される以前から、國土総合開発法（昭和25年法律第205号）（以下「國総法」という。）に基づいて全総計画が策定されていた。國総法には、國土法のような「国土の均衡ある発展」を基本理念とする規定がないが、國総法に基づいて策定された全総計画は、昭和37年に策定された第一次の計画以降現在に至るまで、その基本的な考えを常に国土の均衡ある発展におき、当面する地域課題と新たな時代への対応を図りつつ望ましい国土を築くために策定されてきたといえる。

2) しかし、国土の均衡ある発展を実現する上で解決すべき課題とした内容と課題への対応は、各全総計画ですべて同じということではない。それぞれの全総計画における、「国土の均衡ある発展」を図る上での課題等をまとめると以下のとおりである。

(ア) 一全総では、都市と地方の間のバランスの確保を念頭におき、都市の過大化の防止、生活基盤及び産業基盤の地域格差の是正を目指した。

(イ) 新全総においても、大都市と地方の間のバランスの確保を念頭におき、過密・過疎問題や社会的生活環境水準の格差の是正を目指した。

(ウ) 地域における産業のための基礎的な条件などが整備されるに従って、三全総においては人口の集中傾向の緩和や製造業の地方分散傾向とあいまって、地域における生活基盤の充実ということを目指した。

(エ) 四全総では、高次都市機能とりわけ国際金融機能等の東京圏への一極集中という国土利用の偏在が生じることによる課題が顕著になった。

(オ) 21世紀の国土のグランドデザインでは、一極一軸構造の国土利用上の偏在があるとしながら、各地域の発展の方向性については、発展の基礎条件が整った上で、多様な地域特性を十全に發揮することをもって、国土の均衡ある発展を目指すとした。

なお、近年においては、国土の均衡ある発展と対峙する形で地域の個性ある発展、あるいは多様な地域づくりを標榜する意見や施策の提案があるが、このことは2.2)で説明した通り、国土の均衡ある発展と矛盾するものではない。

### 4. 国土の将来展望と課題からみた「国土の均衡ある発展」という基本理念のあり方について

1) 國土法において「国土の均衡ある発展」という基本理念を定めた際には、まず行うべきこととして人口と産業の大都市集中に伴う諸問題を是正することであった。現代に至るまでの間に、人口については、三大都市圏への転入超過数は減少したものの、依然として

三大都市圏の人口比率は高く、特に東京圏に集中している状況にある。これに伴う東京圏の問題については、地方圏と比較して低い居住水準、長い通勤・通学所要時間等依然として改善の必要がある分野もあるが（近年の都心居住の進展に伴い改善の方向に向かっている）、老朽木造住宅数の減少や鉄道混雑率の緩和など、これまで問題とされてきた分野でも改善されているものもある。一方、産業分野では、製造業の大都市圏への集中は緩和されたが、高次都市機能については依然として東京圏への集中が大きく、これについては国家としての危機管理上の課題があるといえる。

2) 我が国の将来の人口分布を近年の趨勢をもとに想定すると、総人口の減少が見込まれる中で、大都市圏や都道府県庁所在市を除く地域において人口減少が顕著になることが見込まれる。その結果、人間が居住しているものの人口密度が希薄な地域は 2050 年には現在の約 1.3～1.5 倍にも拡大し、人口の偏在が拡大することが想定される。人口の低密度化に伴い様々な課題が発生することが想定されている。例えば、中山間地では無居住地域が拡大し、最低限の社会資本を維持するために集落の再編等の施策を実施することが必要になる。また、治山・治水等国土保全上の支障をきたす恐れもあり、適切な国土管理のあり方についての検討が必要となる。中小都市では、周辺地域に対して様々な生活関連サービスを提供していた市街地（DID）が消滅する恐れがあることから、核となる市街地を維持し広域的な連携を行うことにより生活関連サービスを確保していくことが必要となる。また中枢・中核都市圏では、中心市街地の衰退と都市の外延化により、社会資本の維持・管理コストの負担能力の低下が懸念され、市街地の外延化を抑制し集約化（コンパクト化）することが必要となる。

このような新たな諸課題に対応するためには、人口の減少を見通した上で集落の再編、市街地の維持・集約、都市の外延化の抑制等の施策を総合的に実施することにより、国土空間利用を整序し、環境負荷が小さく、社会資本の維持・管理コストの低い国土空間利用に再編することが必要になる。このような政策転換を図ることで、これまで地域における個々人の資産価値の上昇という開発の福音を与えてきたことから、これからは長期的にみて当該地域コミュニティ全体としての社会的費用の縮減という恩恵を提供するという方向に方針を変える役割を担うものとなる。

一方で、今後の国土の発展を図る上で、我が国の国際競争力を高めることが必要であり、そのためには、大都市に集積した機能を十分に活用することも重要な施策となる。

3) 以上の通り、これまで、大都市への人口・産業の集中に起因する諸課題への対応が国土計画の中心的課題であったが、今後は人口減少に起因する諸問題への対応と課題は変質するものの、今後とも、国土利用の過度の地域的偏在に起因する課題を解消しながら我が国の発展を図るため、【換言するならば、「国土の均衡ある発展」を図るため】国土計画を策定する必要がある

## (補論)

### 高次都市機能の東京一極集中の是正について

- 1) 現行の計画である 21GDにおいては、一極一軸構造が課題であるとしている。とりわけ高次都市機能の東京一極集中については東京圏の巨大化の要因として考えられている。これまで製造業を地方に分散してきたような施策が、高次都市機能についても手法として有効であるのではないかとの考えもあるが、このようないわば世界都市機能に通ずるような高次都市機能というものは、日本国内に必ず選好立地する類の機能ではなく、むしろアジアあるいは世界において展開する機能であることから、東京以外の地域で同じ機能を有する振興方策を探ることは困難である。各地域に固有の機能を活かし発展することにより、国土全体としては多様な機能を持ちながら発展することを志向する考えが必要である。これらの機能についても国内での機能の分散施策ではなく、アジア地域との競争により得るものが多いと考えられる。そのため、地域が連携する広域国際交流圏の構想が提案されている。
- 2) 現在、依然として中枢管理、研究開発、情報、国際交流等の高次都市機能の東京一極集中が是正されたとは言い難いが、一方でこれに伴って生じる課題である通勤時の混雑、通勤の遠距離化、地価高騰、住宅難といった状況は改善されつつある。
- 3) 以上のように高次都市機能の東京一極集中問題については、災害時等の危機管理上の課題は残るが、高次都市機能そのものは現在の東京圏の集積を他のブロック等に分散できることは少ないと見える。しかし、高次都市機能が従えている裾野部分についてがその集積を助長しているのも事実である。一方で、首都機能は高次都市機能であるが、同時に政府として政策的位置が決められる機能もあり、東京一極集中は正の観点からも首都機能の移転が裾野の一部機能の移転を誘発することが期待され、東京一極集中の是正に寄与するものと期待されている。

## 【資料 2】第3次国土形成計画における基本理念

### 第2章 目指す国土の姿

#### 第1節 国土づくりの目標

##### 1. 新時代に地域力をつなぐ国土～列島を支える新たな地域マネジメントの構築～

未曾有の人口減少、少子高齢化の加速、巨大災害リスクの切迫、気候危機の深刻化や生物多様性の損失など、国土、地域の持続性を脅かす危機が深刻化する中、我が国は時代の重大な岐路に立っている。特に、地方においては、若者世代を中心に人口の減少・流出が続き、地域の暮らしを支える様々な生活サービス提供機能の低下・衰退、地域産業の弱体化、中山間地域等の過疎化や都市中心部の空洞化、美しい自然環境や景観を誇る国土の荒廃等の地域構造の変容等も相まって、地方衰退への悪循環に拍車がかかるおそれがあり、地方の危機ともいえる深刻な状況となっている。こうした危機・難局に直面する地方を重視し、新たな時代への刷新にチャレンジする地域を支える国土を目指す。

こうした観点から、人口減少下においても国土全体にわたって人々が生き生きと安心して暮らし続けることができるよう、地域の諸課題を克服するため、地域の資源を総動員して、地域の力を結集するとともに、各地方の地域力を国土全体でつなぎ合わせ、また、未来へとつなげる持続可能な国土を目指す。

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る。地域力を高め、その力を最大限に発揮するためには、地域に暮らし、関わる、住民を始めとする様々な主体の地域に対する誇りと愛着を原動力として、多様な主体が主体的・内発的に地域づくりに関わり、そして複合的・重層的につながり合う、参加と連携が不可欠である。その上で、地域固有の美しい自然環境や景観、風土、歴史や文化・伝統、地域の暮らしや経済を支える生活サービスや産業、国土基盤、多面的な生態系サービス<sup>11</sup>など、地域が持てる有形・無形の資源を総動員して、効果的にマネジメントすることが必要となる。地方の危機を乗り越え、魅力を磨き上げる地域力を高めるためには、地域が直面する諸課題に対して従来の縦割りの分野ごとの地方公共団体での対応だけでは限界があり、地域マネジメントのパラダイムシフトが不可欠である。地域のボトムアップから新時代を切り拓くため、「共」の視点から、主体・事業・地域間の連携により、デジタル活用を含め、日本列島全体であるまねく、地域の自立的・内発的で持続的な発展に向けた新たな発想からの地域マネジメントを構築していく必要がある。

国土全体にわたって新時代を拓く地域力を結集し、未来へとつなぐ、「新時代に地域力をつなぐ国土」の形成を通じて、地方に活力を取り戻し、安全・安心で、個性豊かな地域を全国に広げ、未来を担う若者世代を含めて人々を惹きつける地方の魅力を高めて、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（ダイバーシティ）、包摂性（インクルージョン）、持続性（サステナビリティ）、強靭性（レジリエンス）の向上につなげ、未来に希望を持てる国土へと刷新する。

国土全体にわたる各地方の地域力の結集なくして、日本の未来はない。