

国土計画の「指針性」に関する一考察 - 民間主体の国土づくり活動に関する施策形成に着目して -

一般財団法人国土計画協会専務理事 太田 秀也

1. 本論考の目的

近年における人口減少・少子高齢化、巨大災害や気候変動のリスク、国際競争の激化など、国土を取り巻く様々な課題に的確に対応するためには、財政制約等により事業展開に限界がある国・自治体だけでなく、民間企業、ボランティア団体、国民等（以下「民間主体」という）の国土づくり・地域づくりの担い手としての役割が重要となっている。

このため、国土総合開発計画及び国土形成計画（全国計画）（以下「国土計画」という）においては、後述するように、民間主体の参加・連携による国土づくり（以下「民間主体の国土づくり活動」という）を進める施策への指針が示されている。大西18頁は、指針としての価値は、指針が地方公共団体や市民団体などの具体的な計画や活動に有効なものとなるか、国の諸分野の政策の指針として役に立つかを通じて問われると指摘している。他方で、民間主体の国土づくり活動に関する国・自治体における施策形成に対して、国土計画が指針としての機能（実効性）を発揮しているか、すなわち、「指針性」を有しているかについて分析した研究は少ない^{注1)}。

そこで、本稿では、指針としての機能の効果を評価する方法を設定し、国土計画において記載された特定の指針をとりあげて分析することにより、国土計画が、民間主体の国土づくり活動に関する国・自治体における施策形成に対して、指針としての機能を発揮しているか、また、機能を発揮している場合には、どのような要因があるのかに関し考察を行うこととしたい。

2. 「指針性」の分析の視点

(1) 国土計画の「指針」としての機能・位置づけ

国土形成計画法では、「国は、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、

全国の区域について、国土形成計画を定めるものとする。」（同法6条1項）とされ^{注2)}、（広域地方計画との関係も含めて）国土形成計画〔全国計画〕が、具体的な施策の実施計画ではなく、国・自治体における施策形成の基本的方針を指し示す「指針」としての機能を有すべきことを定めている^{注3)}。

この規定に基づき、各国土計画では、例えば交通ネットワーク整備、産業立地環境整備の施策についての基本的方針が示され、それを受けて国（各府省）・自治体において、個別・具体の施策が形成され、展開されている。本稿で対象とする民間主体の国土づくり活動に関しても、総論的・基本的考え方として、五全総(1998)において、「国土づくりには、各地域の个性的で主体的な地域づくりへの取組とともに、国、地方公共団体に加え、民間企業、ボランティア団体、地域住民等多様な主体の責任ある積極的な参加と、各主体の資質を生かした相互の連携がこれまで以上に求められる。この計画は、地域の選択と責任に基づく主体的な地域づくりを重視して、多様な主体の参加と相互の連携によって国土づくりを進める新たな指針を示すものである」と記述され、その後の国土形成計画(2008)においても、「国土形成計画の關係主体への指針性を向上させる」〔下線は筆者加筆〕旨が記述されるとともに、後述する「新たな公」などの施策展開も謳われ、民間主体の国土づくり活動に関する施策形成の必要性が示されている^{注4)}。

(2) 国土計画の民間主体の国土づくり活動に関する施策形成への「指針性」の分析の方法

本稿では、上記1及び2(1)を踏まえ、国土計画を受けて国・自治体によって講じられた民間主体の国土づくり活動に関する施策形成の状況を中心とし、加えて、当該施策によって促された民間主体の国土づくり活動の状況（活動事例）を、国土計画の指針としての機能の効果と捉えて分析を行

うこととする^{注5)}。そして、その把握においては、国(各府省)のホームページでの公表情報(参照HPは巻末に掲載)による^{注6)}。加えて、国土計画が実現に向けて進捗しているかを評価した国土交通省の政策レビュー^{注7)}、記事・論文等では取り上げられている状況^{注8)}により、指針としての機能の効果を補足的に確認する。

その際、これまでの各国土計画を対象に、そこに含まれる民間主体の国土づくり活動に関する施策形成への指針に該当する記載全てを分析することは、筆者の能力を超え、また国土計画の民間主体の国土づくり活動に関する施策形成への指針としての機能を分析する方法も確立していないという事情から、本稿においては、国土計画に記載された民間主体の国土づくり活動に関する施策形成への特定の指針を取り上げて、試行的に、民間主体の国土づくり活動に関する施策形成への国土計画の指針性についての分析を行うこととする。

そこで、本稿では、新しい国土計画体系である国土形成計画法に基づく初の国土計画であり、指針性が強く打ち出されていると考えられる国土形成計画(2008)^{注9)}において記載された「新たな公」、「国土の国民的経営」、「二地域居住」をとりあげ^{注10)}、分析を行う。

3. 国土計画の「指針性」の分析

(1) 国土計画の指針性に関する分析

i) 新たな公

「新たな公」は、「第1部 計画の基本的考え方」の「第3章 新しい国土像実現のための戦略的目標」の中の「第5節『新たな公』を基軸とする地域づくり」として、他の4つの戦略的目標を推進する上での横断的な目標として位置づけられ、「多様な主体が協働し、従来の公の領域に加え、公共的価値を含む私の領域や、公と私との中間的な領域にその活動を拡げ、地域住民の生活を支え、地域活力を維持する機能を果たしていくという、いわば『新たな公』と呼ぶべき考え方で地域づくりに取り組んでいく。」とされ、加えて「第2部 分野別施策の基本的方向」においても、章を設け、「第8章『新たな公』による地域づくりの実現に向けた基本的な施策」において施策を進める基本方向が示されているもので、民間主体の国土づくり活動に関する施策への指針に該当するものである。その指針の施策形成への効果

をみると、以下のようなものが挙げられる。

まず、官邸サイドにおいて、いわゆる「骨太方針2009」(2009年6月閣議決定)において、「新たな公」が政策的に位置づけられるとともに、総理信表明演説において「新しい公共」(「新たな公」の考え方が基本的に継承されている^{注11)})が提示され(2009年10月)、総理主催の「新しい公共」円卓会議が設置され(2010年1月)(同年10月には「新しい公共」推進会議に移行)、「新成長戦略」(2010年6月閣議決定)において、「新しい公共」を「21の国家戦略プロジェクト」の一つとして位置付けるなどの取組みが行われた。併せて、認定特定非営利活動法人等への税額控除が導入(2011年度税制改正)された^{*1)}。

各府省で見ると、内閣府では新しい公共支援事業、国土交通省では「新たな公」によるコミュニティ創生支援モデル事業や住民参加型まちづくりファンド支援業務、農林水産省では農地・水保全管理支払交付金等の施策が講じられ、それらに基づく活動団体の取組みも見られる^{*1)*2)}。なお、この「新たな公」(新しい公共)に関連する施策は、その後、その取組みが拡大、多様化し、「共助社会づくり」に進展している^{注12)}。

政策レビューでは、「国土形成計画のモニタリング調査における地方自治体へのアンケートでは『進展しているとは見られない』との結果が得られたが、同調査における国民等へのアンケートでは、『主体的に地域づくりを行っている自治会、学校、NPOなどが増えた』等について、継続的に進捗の『実感が高い』という結果が出ている。有識者ヒアリングでは『「新たな公」による地域づくり』は取組が進んでいる分野である等の指摘がなされている」とされている。記事等の検索結果は81件あり^{注13)}、「新たな公」の概念や各分野での展開に関する論文や、「新たな公」による地域づくりなどの取組みに関するものが多かった。

ii) 「国土の国民的経営」

「国土の国民的経営」は、第1部の第3章の「第4節 美しい国土の管理と継承」の中の「(4)魅力あふれる国土の形成と国土の国民的経営」において位置づけられ、「国民一人一人が美しい国土の管理と継承の一翼を担うことを通じ、美しく豊かな国土を国民全体で支え、後世代へと継承していく『国土の国民的経営』を推進する。」とされ、加えて第2部の「第6章 国土資源及び海域の利用と保全に関す

る基本的な施策」において「第6節『国土の国民的経営』に向けた施策展開」が記載されているもの^{注14)}で、民間主体の国土づくり活動に関する施策への指針に該当するものである。その指針の効果をみると、以下のようなものが挙げられる。

府省においては、国土交通省でガイドブック（『自然と未来と共に生きる』知恵と工夫のある暮らし」等）が作成され^{*3)}、環境省では令和3年度版環境白書において「国土の国民的経営」の考え方の普及をする旨の記載が見られ^{*4)}、上記ガイドブックに民間主体の活動事例が紹介されているが、その他は確認できなかった^{注15)}。

政策評価レビューでは、「魅力あふれる国土の形成と国土の国民的経営」について「進展が見られないとの結果になっている」とされ、記事等の検索結果は1件（上記のガイドライン）であった。

iii) 「二地域居住」

「二地域居住」は、第1部の第3章の「第2節 持続可能な地域の形成」の中の「地域への人の誘致・移動の促進」において位置づけられ、「『二地域居住』については、・・・都市地域の居住者の願望が高く、現在退職期を迎えている団塊の世代を中心に大きな動きになることが期待されることから、その促進を図ることは重要な課題である。」とされ、加えて第2部の「第4節 地域間の交流・連携と地域への人の誘致・移動の促進」において「(2) 二地域居住等の促進」が記載されているもので、民間主体の国土づくり活動に関する施策形成への指針に該当するものである。その指針の効果をみると、以下のようなものが挙げられる。

まず、府省においては、国土交通省では地方公共団体向け二地域居住等施策推進ガイドラインが作成されている。また、自治体においても、市町村（佐久市、栃木市、宗像市等）を中心に組み込まれている。加えて全国二地域居住等促進協議会（42道府県、622市町村（2022年10月1日現在）を正会員とする団体）等の推進団体、JR西日本、地域づくり・観光振興等関連のNPO法人、合同会社、民間企業等の取り組みが見られる^{*5) *6)}。2022年6月に閣議決定された「デジタル田園都市国家構想基本方針」においても、二地域居住の推進が記載されている^{注16)}。

政策評価レビューでは、（節立ての施策でないため全体の評価はなされていないが）「有識者ヒアリングでは、『目的を持った二地域居住』の芽

が出てきているとの指摘等があった」とされている。記事等の検索結果は179件であり、二地域居住の実態・効果・課題等に関する論文のほか、自治体等における取り組みや、個人の経験談、ビジネスにおける展開など各種のものがあつた。

iv) 小括

「新たな公」は、政策的に大きな展開を示すとともに、その後も共助社会づくりとして継続されるなど、指針としての効果が発揮されている。その要因は国民の意識変化など様々考えられるが、各府省の施策展開には官邸で取り上げられたことが影響している可能性が考えられる。

また、「二地域居住」は、各府省での施策展開の大きな広がりは見られないが、自治体、民間主体での展開の広がりが見られ、また国の他の施策方針にも取り入れられている。自治体等による推進団体が形成されていることが、その要因（あるいは指針の効果）の一つとして考えられる。また人口流出への自治体の懸念や、国民のライフスタイルの多様化の影響も考えられる^{注17)}。

他方、「国土の国民的経営」は、前二者と比べて、指針性が低い結果となっている。

加えて補足的に政策レビューでの評価や記事等で取り上げられている件数等を見ると、指針による差異が見られ、上述と同様、「国土の国民的経営」は他の2つに比べ、評価等が低くなっている。

なお、国土形成計画（2008）における位置づけ（「新たな公」は章立て、「国土の国民的経営」は節立て、「二地域居住」は章・節立てでなく節の一部で記載）により指針としての効果に差異があるという結果は上述の点からは明確には見られない。

(2) まとめと若干のコメント

本稿では、国土計画が、国・自治体における民間主体の国土づくり活動に関する施策形成に対して指針としての機能を発揮しているか分析を行った。以下、本稿の意義等を簡単にまとめる。

まず、本稿では、これまで研究が少なかった国土計画の民間主体の（国土づくり）活動に関する施策形成への機能の効果を評価する方法を設定した。

そして、分析の結果、（限られた特定の指針であるが）国土計画で設定された指針が、民間主体の国土づくり活動に関する国・市町村における施策形成に一定の効果があること、その効果は指針の内容により差異が見られること、その結果、民

間主体の国土づくり活動に及ぼす影響・効果にも差異が見られることを明らかにし^{注18)}、あわせてその要因を推測した。

以上の点を踏まえて、現在検討されている新しい国土形成計画について、若干のコメントを行う。

国土を取り巻く状況・課題に的確に対応するため、民間主体の国土づくり活動に関する施策形成への指針を国土計画に盛り込む重要性を改めて確認し、例えば、現下の情勢では、⑦コロナ禍等の影響もありテレワーク、二地域居住など国土づくりに関連する国民、企業等の行動変容がみられる中、コロナが終息した後においても、テレワークなどの「新しい日常」に対応したライフスタイルを定着させる施策や、④「国土の管理構想」(2021年6月)等に沿った国土の国民的経営、の推進を国土形成計画に位置づけるとともに、国・自治体において具体の施策が講じられるようにしていくことが重要と考えられる。

※本稿の内容は、筆者個人の見解であり、筆者の属する組織としての意見ではないことを申し添える。

〈注〉

- 1 大西18頁では、(本文中で引用した指摘に続けて)最近の国土計画を見ると、五全総が、国土のあり方や地域振興といった領域で、指針として参照されたことは少なく、都道府県の総合計画で国土計画の記述が引用されることもほとんど見られなくなったと指摘されている。
- 2 なお、国土総合開発法では、このような規定はないが、本文中で後述するように、五全総を含め、国土計画に指針としての機能を位置づけている。
- 3 学説においても、国土計画は指針的計画と捉えられている(塩野宏(1976)『国土開発』231頁(『未来社会と法』(筑摩書房)収録)等)。ここでいう指針的計画とは、拘束的計画(規制的效果を有する)、誘導的計画(補助金等の給付を計画適合行為に用意する誘導効果を有する)との対比でいわれるもので、「なんらかのビジョンを掲げることで事実上の誘導を期待したり、行政が専門的な立場から一定の指針を作成するもの」(櫻井敬子・橋本博之(2019)『行政法』第6版)143頁)とされる(なお、確かに各国土計画を見ると、国土計画が直接に規制的效果を有するものでなく、給付の効果をも有するものではないが、本稿では取り上げないが、全ての記載内容が指針的な内容のものであることはできず、事業計画的な内容のものも含まれることに留意が必要である)。
- 4 栗田ほか1373-1374頁でも、全総から三全総までは公的主体によるハード事業が中心であったが、四全総において民間に国土づくりの一部の役割が位置づけられるようになり、五全総(1998)において地域住民も含めた地域づくりの全面的な展開が方向付けられたとされている。
- 5 なお、国土計画の民間主体の国土づくり活動への指針としての機能に関しては、本文2(2)で着目する⑦国土計画を受けて国・自治体が講じる民間主体の国土づくり活動に関する施策を促す効果だけでなく、④国土計画自体が民間主体に直接の影響を及ぼし、参加による国土づくり活動を促す効果が想定されなくはないが、前述の国土形成計画法6条1項の規定や、各国土計画の記載内容を踏まえると、そのような直接のアピール効果を想定しているとは考えられないため、本稿では分析の対象としない。ただし、民間主体の中でも、一般の国民と、民間企業やボランティア団体(特に地域づくりに関係する団体など)で、国土計画に関係する状況が異なり、また、

情報媒体等を通じた影響なども想定されることから、その点に着目した分析を行うことも考えられる。

- 6 これにより効果の把握は限定されるが、分析に一定の客観性を持たせることができ、また本文後述の3つの指針の効果と比較する上でも適切であると考えられる。
- 7 政策レビュー結果(評価書)『国土形成計画(全国計画)』(平成25年3月 国土交通省)による。
- 8 国立国会図書館サーチにより、本文後述の「新たな公」、「国土の国民的経営」、「二地域居住」という用語がタイトルに含まれる記事・論文・本等を検索して、該当する件数・内容を把握した(なお該当する特集に含まれる記事等の件数を含めている)。
- 9 大西ほか8頁(大西隆氏発言)でも、現在の計画制度(筆者注:国土形成計画(2008)をさす)は指針性にかなり特化した改革とも言えるとされている(なお、続けて、指針性をどうやって保証していくのかという実効性について非常に不安であるという議論もあるとされている)。
- 10 それまでの国土計画では記載されておらず、国土形成計画(2008)で初めて掲げられた用語である。なお、「新しい公共(空間)」はそれ以前にも用いられており、国土審議会第7回自立地域社会専門委員会(2006年4月6日)資料4-3、石割信雄(2013)『「新しい公共」とThe New Public Service(NPS)』創造都市研究9(1)、保井美樹(2012)『「新しい公共」を育む社会とその仕組み』人と国土21 第37巻第5号等を参照。
- 11 栗田ほか1372頁参照
- 12 新国土形成計画(2015)52・159頁等において記述されている。「国土の国民的経営」、「二地域居住」についても新国土形成計画(2015)で引き続き記載されている(加えて総論的に第1部第3章第3節において「国土づくりを支える参画と連携」が記載されている)。なお、国土形成計画(全国計画)中間とりまとめ(令和4年7月国土審議会計画部会)においては、(国土の)「国民的経営」、「二地域居住」の記述はあるが、「新たな公」、「新しい公共」、「共助社会づくり」は記載されていない(「民の力を最大限に発揮する官民共創」の記載はある)。
- 13 「新たな公」(45件)、「新たな公共」(36件)の合計件数である(他に「新たな公共性」(35件)があった)。
- 14 なお、「新たな公」と「国土の国民的経営」との相互関係は、双方の意味の重なり具合も含めハッキリしないという指摘がある(亘理65頁)。
- 15 ただ自治体の国土利用計画での参照事例は見られた。
- 16 「新たな公」、「新しい公共」、「共助社会づくり」、「国土の国民的経営」は記載されていない。
- 17 ただし、先行するUJIターン、マルチハビテーションなどとの関係にも留意が必要である。
- 18 なお、本稿では、国土計画が、国・自治体における民間主体の国土づくり活動に関する施策形成に対して指針としての機能を発揮しているか否かに対象を限定して分析を行ったが、広く国土計画が国・自治体の施策形成に対して指針としての機能を発揮しているか否かについての分析を行うことも重要であると考えられる。

〈参照HP〉(いずれも最終閲覧2022年10月15日)

- * 1 <https://www5.cao.go.jp/npc/pdf/torikumi0906.pdf>
- * 2 <https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/aratana-kou/index.html>
- * 3 https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_tk3_000014.html
- * 4 <https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/r03/html/hj21030605.html>
- * 5 https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chisei/kokudoseisaku_chisei_tk_000073.html
- * 6 <https://www.mlit.go.jp/2chiiki/index.html>

〈参考文献〉

- 大西隆(2006)「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
- 大西隆・戸田常一・山崎朗・西浦定継・清水哲夫・木村実(2006)「特集座談会 新時代の国土計画を考える」都市計画55(5)
- 栗田卓也・村本美貴(2019)「国土計画にみる『新たな公』への道のり」都市計画論文集54(3)
- 亘理格(2008)「国土形成計画における「新たな公」の役割と限界」日本不動産学会誌22(1)