

# 国土計画の「訴求性」の向上のための一提案

一般財団法人国土計画協会専務理事 太田 秀也

## 1. 本論説の趣旨

本年7月に決定された第三次国土形成計画（全国計画）に関しては、その実施にあたって、「本計画の内容について、国民各界各層と共有し、国土づくり、地域づくりへの主体的な行動を促すため、ターゲットに応じて手法を工夫しつつ、わかりやすく効果的な周知・広報を行うこと」が、国土審議会において留意事項として示されている。この事項は、計画の推進のため重要なものであるが、その背景には、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）への国民の関心・注目が低くなってきている、すなわち、国土計画の訴求性<sup>注1)</sup>が低下してきているという懸念があることが想定される<sup>注2)</sup>。同計画検討段階においても、例えば、「中学生にも分かる」計画にすべきという意見が強かった。

そこで本稿においては、国土計画に対する国民の関心・注目を高める、すなわち、国土計画の訴求性を高めるには、どのような方法が考えられるかについて、断片的ではあるが、国土計画のあり方・形も含めて、検討し、提案することとしたい。

## 2. 国土計画等の行政計画について

### (1) 国土計画の効力及び規定内容

国土計画は行政計画のひとつであるが、西谷（2003）によると、行政計画は、「目標を設定し、その目標を達成するための手段を総合することによって示される人の活動基準」とされ（5頁・13頁）、行政計画の効力は、㊦外部効（私人に対する効力。規制効、給付効、合意的手法による効力（契約・協定、行政指導）など）、㊧内部効（行政内部における効力。国の行政機関相互間、国と地方公共団体間等における効力）とされている（75頁以下、173頁以下）。

国土形成計画法では、国土形成計画は「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」（同法2条1項）とされ、「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）とされている。すなわち、国土形成計画（全国計画）は、国・地方公共団体が講じる「施策」の「指針」としての機能を有すべきものとされ、前述の効力からみると、国・地方公共団体に対する内部効を有するものであるが、他方で、私人、すなわち民間部門（国民、NPO、民間企業等。以下「国民等」という）に対する外部効を有することは予定されていないと考えられる<sup>注3) 4)</sup>。

具体の国土計画をみても、これまでの国土計画の大きな目的は、地域格差の是正、均衡のある国土の発展であり、その目的達成のための具体的手段としては、施設整備等を中心とした国・地方公共団体が講ずべき施策が掲げられているが、国民等に期待する役割あるいは国民等が主体となっていくべき取組みについては直接的には示されていない<sup>注5)</sup>。

### (2) 他の行政計画の効力及び規定内容

他の法律に基づく行政計画をみても、同様に、法律において計画は「施策の総合的かつ計画的推進を図る」ため定めるものとされ（環境基本法、男女共同参画社会基本法、海洋基本法、交通政策基本法等）、各計画の具体的手段としても、国・地方公共団体が講ずべき施策が掲げられているが、国民等に期待する役割・取組みが直接的には示されていないものが大半であると見受けられる<sup>注6)</sup>。

ただし、災害対策基本法に基づく防災基本計画においては、計画において定める事項は、国・地方公共団体が講ずべき施策に限定されておらず（法35条）、実際の防災基本計画（2023年）においても、住民が行うべき取組み等が直接定められており<sup>注7) 8)</sup>、行政計画において国民等に期待する役割・取組みを直接定めることが否定されているものではないと考えられる<sup>注9)</sup>。

### 3. 国土計画の訴求性を高める方策の検討

#### (1) 国土計画の訴求性を高めるための方向性

国土計画の訴求性を高めるために、1で記したような、策定された国土計画の内容を、国民に周知・広報を行うことも重要であるが、他方、2で記したように、これまでの国土計画では、国民等に期待する役割・取組みが直接的には示されておらず、それが一因となり、行政計画を取り巻く環境変化等も相まって、国民等が国土計画の内容を「我が事」として考えることがより少なくなり、国土計画の国民への訴求力が低下している、すなわち、国土計画で定める内容(定めていない内容)が訴求力低下の原因の一つではないかと思われる。

したがって、国土計画の国民等への訴求性を高めるための一つの方法として、国土計画の内容として、国民等に期待する役割あるいは国民等が主体となって行うべき取組みについて直接定め、国民等の取組み等を誘導する性格(外部効)を国土計画に加え、公・共・私の取組みを包括的に定めた計画にすることが考えられる。

すなわち、国民等を、国土計画における国土形成の取組みの「主体」として直接位置づけることにより、計画への関心や当事者意識を高め、計画策定段階において、計画に定める内容を「我が事」として捉えた検討・議論への関与や、決定された計画の推進においても、主体的な参画が得られやすくなると考えられる<sup>注10)</sup>。

加えて、国土計画の内容として、国民等に期待する役割・取組みを直接定め、その取組み等を推進することは、今後、更に人口減少・少子化等が進み、公共部門の取組みにも限界が生じてくる状況において、国民等の「活動」にも着目した国土計画へと展開し、国民が生き生きと安心して暮らし続けていくことができる国土形成を進めるためにも必要であると考えられる。

#### (2) 国土計画に定める具体的内容

国土計画において定める国民等に期待する役割あるいは国民等が主体となって行うべき取組みの内容としては、今後、国民等も含めた議論・検討が必要と思われるが、例えば、以下のような「共」「私」の取組みが考えられる<sup>注11)</sup>。

- 国土管理・保全における国民等の役割や取り組むべき内容(管理不全地の所有者等の適正な管理、第三者(ボランティア、地域活動団

体等)による管理への協力等)<sup>注12)</sup>

- 脱炭素、循環型社会等実現のための国民等のライフスタイル(生活様式)の変革に関する内容(省エネ、リサイクル、フードロス対策等)

- 少子化対策において国民に期待される内容

加えて、国民が甘受・適応すべき内容(例えば、脱成長・定常型社会の受入れ及びそれに対応したライフスタイル、公共サービス水準の引下げ等)について、国土計画に盛り込むことを検討することも想定される。

#### (3) まとめと若干のコメント

本稿においては、国土計画の訴求性を高める方法として、計画に定める内容に着目して検討し、国土計画の内容として、国民等に期待する役割あるいは国民等が主体となって行うべき取組みを直接定めること及びその具体的内容を提案した。

その点に関して、若干のコメントを行う。

2(1)で述べたように、現行の国土形成計画法では、国土形成計画(全国計画)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」定めることと規定されており、国土形成計画において、国・地方公共団体が講ずべき施策だけでなく、国民等に期待する役割・取組みを直接定めることは、国土形成計画(全国計画)の範囲を超えることとされる可能性があり<sup>注13)</sup>、そのように判断されれば、国土形成計画法の見直しが必要となる可能性もある。

その際には、計画事項の見直しに止まらず、上述の法律(環境基本法、男女共同参画社会基本法、海洋基本法、交通政策基本法、災害対策基本法等)においては、国民・住民等の責務(交通政策基本法では国民等の役割)の規定が置かれていることを参考にすると、国民等の責務あるいは役割の規定についても盛り込んだ法律(例えば、「国土形成基本法(仮称)」の制定など)を検討することも想定されるのではないかと思われる。

※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 国土計画については、「指針性」「実効性」も問題にされるが(太田(2022)参照)、それらは国土計画で指針として定められた内容が府省・地方公共団体において施策として講じられているかを問題とするもので、本稿では、国土計画自体への関心・注目に着目することから、「訴求」(国土計画の重要性を訴え、関心等を持ってもらう)という用語を用いている。

2 国土計画の訴求性あるいは指針性が低下しているという

指摘は以前からあり、例えば大西（2006）18頁では、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、都道府県の総合企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。

3 国土総合開発法においては、国土総合開発計画は「国又は地方公共団体の施策の総合的且つ基本的な計画」とされており（同法2条1項）、よりその旨が明確である。

4 「施策」とは、「政治家、行政機関などが、計画を実地に行なうこと。また、その計画。」（精選版 日本国語大辞典）、「政策・対策を立てて、それを実地に行うこと。政治などを行うに際して実地にとる策」（デジタル大辞泉）とされている。また、実用日本語表現辞典では、詳しく、「施策とは、『施す策』という字面の通り、ある事柄に対処するために実施される処置、または、実施すべき計画のことである。計画・実行すべき諸々の計画。ある問題について対応し解決を図る実施策などを意味する表現。」「ビジネスシーンにおいては『目標達成や問題解決のために講じるべき計画・実施事項』といった意味合いで用いられることが多い。行政においては、理念としての政策等ではなく行政主体が実際に講じる取り組みを指す意味で用いられる。」とされている。このことから、「施策」は公的な主体が行う策をさす場合が多いが、私的な主体が行う策も含まれるものと考えられる。

他方、行政分野でみると、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」に関する「政策評価の実施に関するガイドライン」（2005年12月16日、政策評価各府省連絡会議了承）では、「政策（狭義）」「施策」（、「事務事業」）の区分について以下のように規定されている。

「政策（狭義）：特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり。

「施策」：上記の「基本的な方針」に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動のまとまりであり、「政策（狭義）」を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるもの。

また国家行政組織法5条2項において「行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整」、地方自治法233条5項において「決算に係る会計年度における主要な施策の成果を説明する書類」という用例がある。

加えて、国土形成計画法では明確ではないが、本文下記の法律、例えば環境基本法をみると、「国は、…環境の保全に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及び実施する責務を有する。」（6条）、「地方公共団体は、…国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。」とされる一方で、「国民は、基本理念のっとり、環境の保全に自ら努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する環境の保全に関する施策に協力する責務を有する。」（9条2項）とされ、「施策」は国・地方公共団体が策定・実施するものと規定されている。

このことから、行政分野あるいは行政法においては、「施策」は公的な主体が行う策をさすものとして用いられていると考えられる。なお、本文後述の国土計画の内容の記述も参照されたい。

5 付言すると、これまでの国土計画でも、「多様な主体の参加による国土づくり」（四全総（1987））、「『参加と連携』による国土づくり」（五全総（1998））、「新たな公」、「国土の国民的経営」（国土形成計画（2008））など、国民等に期待する役割・取組みに関連する記述はあるが（その経緯については栗田・村木（2019）1373-1374頁に詳しい）、国等の施策によって促進する対象として定められているもので、国民等が行うべき取組み等について直接的には示されていない。

例えば、国土形成計画（2008）は、「新たな公」の観点から、国民等に期待する役割等に関連する記述がみられるが、計画の具体的な内容を見ると、「新たな公」の観点から国民等に期待する役割等を発揮してもらうために国・地方公共団体が講ずべき施策（例えば、『新たな公』を基軸とする地域経営システムや地域課題の解決システムの構築）などを定めているもので、国民等が行うべき取組み等を直接規定しているものとはなっていない。

6 なお、国民等が（助成等を受けるための）計画を策定し、国・地方公共団体の認定等を受けるような計画は様々なもの

のが見られるが、本稿で想定しているものは、そのような計画ではない。

7 例えば、「住民は、地域の防災訓練など自発的な防災活動に参加するよう努めるものとする。」「防災後初期段階においては、住民及び自主防災組織等は、自発的に初期消火活動を行うとともに、消防機関に協力するよう努めるものとする。」などの内容が盛り込まれている。

8 全体的な計画ではなく、また住民等の発意に基づくものであるが、災害対策基本法では、地区居住者等が共同して行う防災活動（防災訓練、災害発生時の相互支援等）に関する地区防災計画（素案）を地区居住者等が作成し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めるよう、市町村防災会議に提案できる地区防災計画の制度（42条3項等）があり、住民等を活動主体とした計画制度が設けられている。

9 なお、基本計画ではないが、例えば、プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律3条の規定に基づく基本方針では、プラスチック使用製品廃棄物の排出の抑制に努めるものとする、消費者が行うべき取組みが示されている。

10 国土計画そのものではないが、例えば、環境省総合環境政策局環境計画課「環境にやさしいライフスタイル実態調査報告書 平成28年度調査」によると、環境を守る上で最も重要な役割を担っているのは誰だと思うのかを聞いたところ、「国民」という回答が直近10年で見てもいずれも4割を超えており（国・地方公共団体はあわせて3割程度）、国民等の主体的な取組みの意識を計画に結び付けることが有効と考えられる。

11 これらに関連して、現行の法律で定められている内容を見ると、例えば、以下のようなものがあり、国土計画に盛り込む内容として、参考になるとと思われる。

まず、土地基本法では、土地所有者等の責務として、「土地についての基本理念…のっとり、土地の利用及び管理並びに取引を行う」こと、空家等対策の推進に関する特別措置法では、空家等の所有者等の責務として、「周辺の生活環境に悪影響を及ぼさないよう、空家等の適切な管理に努める」ことが規定されている。

環境等の面では、国民の責務として、地球温暖化対策の推進に関する法律では、「温室効果ガスの排出の量の削減等のための措置を講ずるよう努める」こと、循環型社会形成推進基本法では、「製品をなるべく長期間使用すること、再生品を使用すること、循環資源が分別して回収されることに協力すること等により、製品等が廃棄物等となることを抑制し、製品等が循環資源となったものについて適正に循環的な利用が行われることを促進するよう努める」ことが規定されている。

少子化社会対策基本法では、国民の責務として、「家庭や子育てに夢を持ち、かつ、安心して子どもを生み、育てることができる社会の実現に資するよう努める」ことが規定されている。

12 なお、「国土の管理構想」（国土交通省、2021年6月）における「地域管理構想」（法定計画等に位置付けられることが想定されている）では住民等が行う取組みの行動計画を定めることとされており、法律に基づく計画でなく、また全国計画でもないが、参考となる。

13 注4参照。なお、例えば、自然再生推進法をみると、同法は「自然再生に関する施策を総合的に推進」（1条）するものとされ、法律の具体的な内容は、政府による自然再生基本方針の作成、地域住民等を含む「実施者」による自然再生事業の実施が主な内容となっており、同法でいう「施策」には国民等が行う取組みを含みうる可能性もあり（ただし実際の実施者は国の行政機関、地方公共団体が大半のようである）、国土形成計画法の解釈運用も含めた検討・判断が必要と思われる。

## 〈参考文献〉

- 太田秀也（2022）「国土計画の『指針性』に関する一考察」人と国土21第48巻4号  
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  
栗田卓也・村木美貴（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）  
西谷剛（2003）『実定行政計画法』有斐閣  
広井良典（2015）『ポスト資本主義』岩波新書