

国土計画の4つの系譜—アジア、ヨーロッパ諸国の国土計画—

橋本拓哉 (財団法人日本開発構想研究所研究主幹)

1. はじめに

アジア及びヨーロッパ諸国の多くの国々では、経済開発、社会開発及び国土空間の整備に関する国家計画あるいはそれに準ずるガイドライン（以下ではこれらを「国土計画」と総称する。）を有している。現行の主な計画を掲げると、下表の通りである。

表1 各国の国土計画

日本	国土形成計画全国計画（策定中。計画期間概ね10年間）
韓国	第4次国土総合計画修正計画（2005～2020年）
中国	国民経済と社会発展第11次5か年計画（2006～2010年）
フィリピン	中期フィリピン開発計画 2004-2010 空間計画のための国家フレームワーク 2001-2030
マレーシア	第9次マレーシア計画（2006～2010年） 国家空間計画（2006～2020年）
インドネシア	国家長期開発計画（2005～2025年） 国家空間計画（2008～2028年）
ベトナム	社会・経済開発5か年計画 2006-2010 国家総合都市開発計画 2020（2000～2020年）
タイ	第10次経済社会開発計画（2007～2011年）
インド	第10次5か年計画（2002～2007年）
欧州連合	欧州空間開発展望（ESDP.1999年策定）
英国	地域空間戦略（RSS） 分野別命令書（PPS）
フランス	総合サービス計画（SSC.2002～2022年）
ドイツ	連邦空間開発戦略と全体モデル（2006年策定）
オランダ	国土空間戦略—開発のための空間の創出—（2006～2020年）
イタリア	国家戦略フレームワーク（NSRF） 2007-2013

資料：筆者作成

このような国土計画は、各国の経済発展と均衡ある国土開発を先導する上で重要な役割を果たし

てきた。これらの計画は各国の地理的、歴史的、社会的、文化的、政治的条件に応じて様々な形態をとっているが、それらの計画システムを眺めるとその中には共通の要素が見られ、各国の国土計画の特徴からいくつかの系譜に分けることが可能ではないかと思われる。

従って、本稿では、アジア及びヨーロッパ諸国の国土計画を概観し、その系譜を整理することにより、国土計画分野における国境を超えた交流、連携を進める上での基礎的な視点を提示することとしたい。

2. アジア、ヨーロッパ各国の国土計画体系

アジア及びヨーロッパ諸国のうち、前記の表1で列挙した15か国・地域の国土計画体系を概観すると、下表のようになる。なお、ここでは国土計画をその性格に応じて、便宜的に「経済社会開発計画」と「国土空間計画」に分けて特徴を記述している。

表2 各国の国土計画体系の概要

日本	<ul style="list-style-type: none"> 1955年の経済自立5か年計画以来、政府が概ね3～5年ごとに所得倍増計画をはじめとする経済計画を策定していた。2001年の省庁再編後、政府は中期的な経済財政計画を策定し、毎年の経済財政動向を踏まえて毎年度改訂していくこととしている。 1962年以来、国土総合開発法に基づく全国総合開発計画が5回策定されてきたが、2005年に「開発主義からの転換」と「国と地方の協働によるビジョンづくり」を趣旨として法改正がなされ、国土形成計画法が制定された。国土形成計画は、総合的な国土の形成に関する施策の指針である全国計画と、複数の都府県にまたがる広域ブロックの国土形成のための計画である広域地方計画の二層の計画から構成される。
韓国	<ul style="list-style-type: none"> 国の経済運営を進める上での上位計画として1962年以来経済開発5か年計画が策定されてきたが、90年代に金泳三政権下で「新経済5か年計画」が放棄された。その後盧武鉉政権が地域間不均等発展の問題を克服すべく革新主導型地域発展へ政策転換を推進するため、国家均衡発展5か年計画を策定した。 国家による国土と資源の保護と均衡のとれた開発・利用のための国家計

	画を規定する憲法、国土基本法に基づき国土総合計画を策定している。
中国	<ul style="list-style-type: none"> 1953年以来5か年計画を策定して国づくりを進めてきた。第11次計画からは「規制」となり、市場経済を前提としたガイドラインという性格が明確になった。この5か年計画の中で、沿海部の発展促進(第7～8次)、内陸部の重視・地域間格差の縮小(第9次)、中小都市の育成(第10次)、メガロポリスの形成(第11次)等の国土計画に関する事項が盛り込まれてきた。 一方、空間計画は、国土資源部が2001年8月に天津、深圳両市等を国土計画のモデル都市に指定し、国土計画を試行しており、また国家発展改革委員会が長江デルタ、北京・天津・河北大都市圏の地域計画を策定している。この他、土地利用全体計画が策定されている。
フィリピン	<ul style="list-style-type: none"> 国土に関する計画は、次の3種類に大別される。①開発への空間的取り組みの提示を意図した空間フレームワーク計画、②様々な部門の開発に目標と戦略を設定することを意図した社会経済開発計画、③開発戦略と政策を財政と期間の観点から特定のプログラムと事業に具体化した開発投資プログラムの3種類である。社会経済開発計画は1970年代から、空間フレームワーク計画は1993年の30年計画(「国家空間フレームワーク計画1993-2022」)から、それぞれ策定されている。
マレーシア	<ul style="list-style-type: none"> 国家開発計画の体系は、長期構想の「ワフサン2020」(1991年策定)、第3次長期総合計画(2001-2010年)、第9次マレーシア計画(2006-2010年)の階層から構成されている。最初の5か年計画は1955年に策定され、1966年からマレーシア計画となった。第1次長期計画(1971-1980)が策定されてからは長期計画の下で5か年のマレーシア計画が策定されている。 空間計画は、都市農村計画法(2001年改正)に基づく国家空間計画(2006-2020年)が策定されている。
インドネシア	<ul style="list-style-type: none"> 国家開発計画は1969年以来策定されてきたが、2004年に国家開発計画システム法が制定され、長期計画・中期計画・短期計画の体系が構築され、地方を含めた国民各層・各地域の声をボトムアップで吸い上げて計画に反映することが重視されている。 最初の空間計画法は1992年に制定されたが(最初の国家空間計画は1997年策定)、法定計画の包括的な階層性の導入、中央・地方間での権

	限・責任の配分、農村地区・農村都市等の発展推進、コミュニティ参加等を導入した新しい空間計画法が2007年に制定されている。
ベトナム	<ul style="list-style-type: none"> 国土に関する計画は、次の3種類が存在する。 ① 社会経済開発計画は、開発戦略であるが、具体的な開発・投資の目標を設定し、部門別計画の提案を統合する。政府の全てのレベルで策定される。1955年以来、5か年計画が策定されている。 ② 空間計画(建設計画、マスタープラン)は、県・市・地区・詳細な開発区域における土地利用、建築、インフラの空間配置を示す。 ③ 部門別計画は、個々の部門(水供給、都市交通等)について目標と戦略を示すものである。
タイ	<ul style="list-style-type: none"> タイの経済社会開発計画は、国家経済社会開発庁(NESDB)が策定する国家経済社会開発計画があり、1961年以来5か年計画として継続的に策定されている(これより長期の包括的な計画はない)。過去の計画では、バンコクからの分散策、地域拠点都市の育成、工業開発拠点の整備等を内容としていたが、最近の計画では空間的な内容は含まれていない。(第10次計画では、国家の礎としての地域社会を強化する戦略の重視が挙げられている。) 空間計画は内務省が所管し、全国の空間計画は取りまとめ段階で2008年半ばには策定の予定である。
インド	<ul style="list-style-type: none"> 1950年に国民の生活水準の向上、国内資源の効率的利用、生産性の向上、雇用の促進等を図るべく、計画委員会を設置され、以後、国全体の社会経済開発に係る5か年計画を策定してきている(現行計画は第10次)。 第8次計画(1992-1997年)までは公共部門が基幹重工業に集中的投資を行うことに計画の力点があったが、第9次計画(1997-2002年)以降、公共部門の役割はあまり強調されず、むしろガイドライン的性格が強まった。 インドでは国全体を網羅するような空間計画は策定されていない。(5か年計画のインフラ整備、資源開発等の部分が関係する。)
欧州連合	<ul style="list-style-type: none"> EU全体を包括する経済社会開発計画は策定されていない。リスボン戦略やヨーテポリ戦略など経済的・社会的結束を目的の1つとして欧州理事会等で戦略文書が採択されることがあり、こうした文書はEUの共通政策に影響を及ぼす。 EUの空間発展に関しては、欧州委員

	会と各加盟国空間計画担当大臣の間で、1999年に欧州空間開発展望(ESDP)が合意されている。
英国	<ul style="list-style-type: none"> 英国では、社会経済開発計画は策定されていない。 空間計画については、地方政府に計画策定権限と開発許可権限が委ねられており、即地的な政策やプロジェクトを示した中央政府による国土計画は存在しないが、中央政府の発出する計画方針文書(分野別命令書: PPS、地域空間戦略: RSS)が地方政府の計画の上位方針・上位計画的に機能している。
フランス	<ul style="list-style-type: none"> フランスでは1947年の戦後復興を目的とする第1次計画以来、10次にわたり経済計画的側面を持つ5か年計画が策定されてきたが、第11次計画は策定されたものの、政権交代等を原因として承認されることなく廃止に至っている。 空間計画は、1990年代後半の二度の政権交替によって新たな展開をみたが、現行は国土整備と持続可能な戦略的指針を定める全国レベルのSSC(総合サービス計画)が上位計画・方針であり、次いで、山岳部・沿岸部等の国土の一部の地域における国の基本方針を定めるDTA(国土整備要綱)と地域圏の持続可能な発展の中期的基本方針を定めるSRADT(地域圏開発整備計画)が続く。
ドイツ	<ul style="list-style-type: none"> ドイツでは社会経済開発計画は策定されていない。 ドイツにおける空間政策の主体は州であり、連邦政府は間接的に州政府、地方自治体の空間計画に影響を与えている。連邦の役割は全般的法制度の制定であり、連邦空間整序法は州に対して空間計画の枠組みを与える。1967年に連邦・各州の空間計画担当大臣から成る国土整備閣僚会議(MKRO)が設立され、1993年に空間計画政策ガイドラインが策定された(1975年に国土レベルでの調整を目的に連邦空間計画プログラムが策定されるが機能せず)。
オランダ	<ul style="list-style-type: none"> 現時点では、オランダは社会経済開発計画を切り離しておらず、国土空間戦略ではあらゆる空間的に関連する政策が統合されている。 空間計画は、1960年に第1次空間計画に関する国土政策文書が決定されて以来、5次にわたり策定されてきたが、第5次計画(2001年)は議会に承認されなかった。これに代わり2006年に国土空間戦略が策定されるが、中央政府は、利害関係が国レベルの重要性を持つ課題にのみ関与し、他の課題はより下位の政府が取

	り組む方向が示されている。
イタリア	<ul style="list-style-type: none"> イタリアでは州政府の地域計画(PTR)を超える上位の空間計画は存在しないが、EUの構造基金を導入するための国家フレームワークが策定されている。

資料：筆者作成

3. アジア、ヨーロッパ諸国の国土計画の特徴

アジア及びヨーロッパの上記15か国・地域の国土計画体系、社会経済開発計画及び国土空間計画の内容等を概観すると、アジア諸国、ヨーロッパ諸国それぞれの国土計画には、概ね次のような特徴が指摘できると考えられる。

まず、アジア諸国の国土計画システムについては、概ね次のような特徴が見られる。

- ① 経済開発、社会開発のみならず広範な内容を含む国家発展に関する計画が策定されてきた。国家発展計画の内容に国土空間計画が包含されている例や、数次の国家発展計画の策定を経た後に国土空間計画が独立していく例が多い。
- ② 従前は、国家主導で経済開発、社会開発及び国土空間整備が進められていく中で、政権や指導者の強いリーダーシップを背景に、強力な中央計画機関(フィリピンのNEDA、マレーシアのEPU、インドネシアのBAPPENAS、タイのNESDB等)がセクター省庁及び地方政府等に対してトップダウン的に計画の策定・実施管理を指導・調整してきた。
- ③ 近年、経済の自由化、民主化、分権化の潮流の中で、このようなトップダウン的な中央集権型計画は力を失いつつあり、計画のガイドライン化や、計画権限及び策定プロセスの分散型(分権型)への移行、策定・実施プロセスへの多様な主体の参画が進展しつつある。
- ④ 現行計画の戦略や主要事項には、地域及び社会の均衡のとれた発展、国家及び都市・地域のグローバルな競争力の強化、持続可能な発展のための国土資源の最適利用の実現等が共通して盛り込まれている。
一方、ヨーロッパ諸国の国土計画システムについては、概ね次のような特徴が見られる。
- ① 国土計画と都市・農村計画、地域計画など下位計画との関係が体系的に構築されており、国家レベルの計画等は、EUの空間政策の方針を自国の次元にブレークダウンした指針を下位計画に示す機能が大きい。
- ② 全国計画が存在する国(フランス、オランダ

等)は少数で、地方が策定する計画に対して分野別、地域別の指針を示すもの(英国のPPS及びRSS、ドイツ連邦空間整序法の国土整備の理念、同じくドイツ国土整備閣僚会議(MKRO)策定の連邦空間開発戦略と全体モデル等)が多く見られる。

- ③ 全国計画等には、土地利用計画をはじめ国土空間の利用・整備・管理に主眼を置くもの(ドイツ、オランダ等)と、地域における経済・社会開発を中心とするもの(フランス)とに大別される。
- ④ 近年のEU空間政策の方向を受けて、多核分散的なバランスのとれた発展を目指し、都市と農村の新しい関係を確立する、交通・情報インフラへのアクセシビリティの公平性の確保、持続的発展及び自然・文化資源の保全が各国の全国計画等に反映されている。
- ⑤ 欧州全体の空間的一体性が強く、ヨーロッパ全体に及ぶ基幹インフラネットワーク(欧州横断ネットワーク: TEN)等が空間計画上のテーマとなるとともに、各国及び国内各地域とも自国・自地域をヨーロッパ全体の中でどのように位置づけるかという視点から計画の議論を出発させている。

4. アジア、ヨーロッパの国土計画の系譜

ところでヨーロッパ諸国の国土計画システムについては、「EU空間計画コンペンディウム(The EU compendium of spatial planning systems and policies)」(1997年)がEU加盟各国(当時15か国)の空間計画(国土計画)システム及び政策の比較分析を行っている。同書では、細部においてかなりの違いはあるものの、各加盟国のシステムの伝統(tradition)の広い分類は可能であるとして、空間計画には次のような4つの主要な伝統が確認できると述べている(同書36~37頁)。

(1) 地域経済計画アプローチ(regional economic planning approach)

空間計画は、社会経済的目標の達成に広範な意味を持ち、特に国内各地域間の富、雇用、社会条件の格差について重視している。

(2) 包括的統合アプローチ(comprehensive integrated approach)

空間計画は、国家レベルからローカルレベルまで非常に体系的かつ階層的な計画システムを通じて機能している。計画は部門横断的に公共セクターの活動を調整するが、経済開発よりも空間的調整に焦点を当てている。この

アプローチには、合理的な計画アプローチと公的セクターの役割を重視する北欧諸国のタイプと、連邦制を採用しリージョンレベルの政府も重要な役割を担うオーストリア、ドイツのタイプとがある。

(3) 土地利用マネジメント(land use management)

計画はリージョンレベルとローカルレベルの土地利用変化をコントロールするという比較的狭い任務を担う。英国が典型例であり、持続可能な開発・成長という目標を実現する手段として(計画による)土地利用規制が機能している。

(4) アーバニズム(urbanism)

このアプローチは、建築学的な色彩が強く、都市デザイン、景観、建築規制を重視している。地中海沿岸の諸国で特徴的である。

このようなヨーロッパの空間計画(国土計画)の伝統の分類、前記3.におけるアジア、ヨーロッパ諸国の国土計画の特徴などを勘案すると、アジア及びヨーロッパ諸国の国土計画の系譜や流れをみると、次のような4つのグループに分けられるのではないかと考える。

(1) ヨーロッパ先進国タイプ

このタイプは、EUコンペンディウムが挙げる4つの伝統に細分されるが、概括的には、都市・農村計画、地域計画から出発した国家規模あるいはリージョン規模の空間計画とまとめられる。計画の性格として土地利用計画的なものと経済計画的なものがあり、近年はEUの競争力政策を背景に、経済開発の側面が重視されつつある。

(2) アジア開発途上国タイプ

開発途上国の経済発展政策は、第2次世界大戦後に各国が独立を果たして以来、輸入代替を中心とする工業化政策を採用した。工業化の主体として多くの国営企業が設立され、それらの活動をまとめるために政府内に計画機能を設け、相当の権限を与えて国家発展計画を策定・実施するようになった。途上国を援助する側も経済開発を進めるに当たって中長期の開発計画の策定を求め、それに基づいて援助を行っていた。このような国家発展計画の中に大規模プロジェクトや基幹インフラ等の国土計画的な要素が含まれてきた。

(3) 市場経済導入国タイプ

中国の改革開放路線やベトナムのドイモイ政策のように、かつて計画経済を採用していた国が市場経済を導入するようになってきた。

計画についても、従来の生産、物資流動、配分等を拘束し管理する計画から、指示や命令等の実効力を持たず、市場経済において民間セクター等の活動の指針となるガイドライン型の計画に変化しつつある。

(4) 日本、韓国タイプ

この両国では、高度経済成長段階に入って、産業、経済、社会、空間の側面に生じてきた隘路を打開するため、総合開発計画を策定・実施してきた。当初は産業・経済開発中心で、後になって社会開発を重視するようになってきた。

5. 各国の国土計画に共通しているテーマ

アジア、ヨーロッパ諸国の国土計画における主要な戦略や計画事項を一覧してみると、アジア、ヨーロッパそれぞれに共通した論点、政策課題及びテーマがいくつか見られる。

ヨーロッパ各国の国土計画は、前述のように、EUの空間政策の理念である「均衡のとれた持続可能な開発への協働」及び3つの目標（「域内の多核的発展」、「インフラ及び知識へのアクセスの公平性」、「自然・文化資源の保全」）を取り込んで、それぞれ自国の次元に翻訳している。

また、アジア各国の国土計画においては、次のようなテーマが共通して見られる。

① 地域及び社会の均衡のとれた発展

各国の計画における戦略等からこのテーマに関わるキーワードを拾うと、「持続可能な地域の形成」（日本）、「共生する均衡国土」（韓国）、「三農（農業、農村、農民）問題の解決」、「地域間の調和のとれた発展の促進」、「調和のとれた社会の建設」（以上中国）、「社会的経済的格差の是正」（マレーシア）、「地域間の経済格差の是正」（インドネシア）等が挙げられる。

② グローバルな競争力の強化

このテーマに関係するキーワードとしては、「競争力ある開放国土」（韓国）、「自主的な創造・革新能力の増強」（中国）、「東南アジア最大の競争力を持つ国際物流センターークラーク・スービック・コリドールの形成」（フィリピン）、「知識・イノベーション」（マレーシア）、「競争力の強化」（インドネシア）、「地域固有の優位性・競争力の向上」（ベトナム）、「競争力のある経済、タイの固有性を活かした付加価値」（タイ）等が挙げられる。

③ 持続可能な発展のための国土資源の利用保全

持続可能性の観点からは、「持続可能な緑の国土」（韓国）、「資源節約型・環境友好型社会の建設」（中国）、「持続性と生態系の健全性」（フィリピン）、「生活の質に関わる水準と持続可能性の向上」（マレーシア）、「環境の質の向上と持続可能な開発の促進」（インドネシア）、「環境保護・保全」（タイ）等が計画のテーマに挙がっている。

④ 良好なガバナンスの実現

「体制改革・民主政治建設の強化」（中国）、「反腐敗と良好な統治」（フィリピン）、「制度能力・実施能力の向上」（マレーシア）、「良好なガバナンス」（タイ）等が計画のテーマとして挙げられている。

⑤ 近隣諸国との連携

近隣諸国を視野に入れた計画としては、「東アジアとの円滑な交流・連携」（日本）、「河川流域の自然資源管理のための近隣諸国との連携」（ベトナム）等がテーマに位置づけられている他、メコン川流域開発（GMS）など国境を超えた地域開発の取り組みが見られるところである。

特に今後、日本の国土政策がアジア諸国の国土政策との連携を図る必要が増大する中、アジア各国の国土計画がこのようなテーマ、理念を共有していくことがますます重要になるものと思われる。

6. おわりに

以上、本稿では、アジア及びヨーロッパ諸国の国土計画体系を概観し、その特徴と系譜を整理するとともに、各国の国土計画に共通しているテーマを挙げてみた。

国境を超えた人々の自由な交流や資本の自由な移動に対応していくためには、国土計画が一国内にとどまらず、国境を超えた空間政策的対応が求められることとなるが、今後とも、各国の国土計画の内容面、実施面双方の一層の交流・連携と情報共有が必要になるものと考えられる。

（なお、本稿は、筆者の個人的見解である。）