

国土形成計画推進期における「海域」の取り扱い

野々山 和宏*

The Treatment of "Sea Areas" in the Implementation of "National Spatial Strategy -- National Plan --"

Kazuhiro Nonoyama*

Abstract

"National Spatial Strategy -- National Plan --" was approved by the Cabinet in 2008 and has been going ahead with the plan. It included plans for "sea areas" for the first time and listed many problems and measures concerning "sea areas." The purpose of this study is to examine how "sea areas" are treated in the implementation of "National Spatial Strategy" by sorting out the passages mentioning "sea areas" in reports from the National Land Council, where the implementation of the national plan has been discussed. The result of the examination suggests that the plans for "sea areas" in "National Spatial Strategy" have only been implemented partially.

1. はじめに

2005（平成 17）年の国土計画制度改革¹⁾により、国土総合開発法から改正された国土形成計画法に基づく初めての「国土形成計画（全国計画）」が 2008（平成 20）年 7 月に閣議決定された。翌 2009（平成 21）年 8 月には、もう一つの国土形成計画である「広域地方計画²⁾」が全国 8 広域ブロックについて決定され、現在はこれら国土形成計画の推進期に位置づけられている。

先の制度改革により、従前の国土総合開発計画に代わって新たに国土計画となった国土形成計画には、その計画事項として「海域の利用及び保全に関する事項」が追加された³⁾。これを受け、「国土形成計画（全国計画）」では国土総合開発計画でも記述が多かった港湾整備等に加えて、海洋権益への言及や海に関する知識の普及といった海域に関する多様な指摘がなされた⁴⁾。

以上のように、海域について多くの記述をもつ「国土形成計画（全国計画）」はその推進にあたって、海域をどのように取り扱っているのだろうか。本稿ではこの問題を検討するため、国土形成計画推進期における国土審議会⁵⁾の議論から海域に関する論点を整理し、考察を加える。なお、2013（平成 25）年 9 月現在において、国土審議会は 2012（平成 24）年 1

月 16 日開催の第 14 回審議会を最後に開催されていない。このため、本稿では国土形成計画推進期を一先ず 2011（平成 23）年までとした。

2. 「海域」について

2. 1 「海域」の定義

国土形成計画推進期における海域の取り扱いについて議論する前に、「海域」について若干の確認等を行いたい。「国土形成計画（全国計画）」では、海域について「我が国周辺海域は、約 35,000km に及ぶ海岸線延長と約 447 万平方 km に及ぶ世界有数の領海及び排他的経済水域面積を有するなど広大で、各種資源にも恵まれている（p.103）」と説明する⁶⁾。また、「海域と陸域からなる沿岸域の特徴を活かし（p.104）」との記述もあるが、海域や沿岸域を明確に定義してはいない。

この海域や沿岸域の定義については、国土交通省が 2006（平成 18）年 6 月に発表した「国土交通省海洋・沿岸域大綱（以下、「大綱」という）」が参考になる⁷⁾。「大綱」では、海洋を「我が国の主権が及ぶ領海（内水を含む。）並びに主権的権利及び管轄権を有する排他的経済水域（EEZ）及び大陸棚」、沿岸域を「海岸線を挟む陸域及び海域（主に内水及び領海を念頭。）の総体」と定義し、海洋と沿岸域を総称

表1 「海域」における課題等

海洋権益・国家的権益への対応		
海域の総合的管理		
環境	環境	漂流・漂着ゴミ・漂着油による環境悪化、海底ゴミの存在 水質改善、汚水処理施設の整備 生物多様性の保護、プラスチックによる生物相のかく乱 海面処分場等の整備
	保全	海岸侵食や砂浜等の消失の進行、地盤沈下、藻場、干潟、自然海岸の減少 閉鎖性海域での赤潮等の発生 地球温暖化等による海面上昇、海水温上昇等によるサンゴ礁への影響
	景観	環境負荷の小さい船舶・海運への取組み プレジャーボートの放置、座礁船への対応 沿岸域(歴史的・文化的)景観の悪化
利用	利用	沿岸部での低未利用地の発生 さまざまな利用の要請に対する調整の必要性
	交通	港湾整備、国際港湾の育成 国際基幹航路等の適正管理の必要性 海上輸送の安定化・活性化、港湾サービスの向上
	資源	水産資源の減少、低未利用状態にある水産資源の存在 未利用・未開発状態の自然エネルギー、鉱物・エネルギー資源 海水の淡水化
防災・安全	防災	高潮・高波・津波災害の発生、ゼロメートル地帯等の安全・防災対策 油流出事故等のリスク対策 海岸保全施設の老朽化
	安全	海上輸送の安全確保 漁船・一般船舶による海難事故の発生 不審船・密輸・密入国・密漁の発生 港湾・漁港の保安対策の必要性
海辺・海洋文化、観光資源としての海域		
海事・海洋に関する啓蒙、海洋教育		
海域・海洋に関する調査研究		

(出所)野々山(2007)表2(p.26)を基に著者が加筆修正

して「海洋・沿岸域」としている。

「大綱」には海域について直接の記述はないが、「大綱」での海洋と「国土形成計画(全国計画)」のいう海域とは同義であると考えられる⁹⁾。合わせて、沿岸域についても「大綱」の定義が、「国土形成計画(全国計画)」でのそれにも当てはめられよう。以下、本稿でも海域や沿岸域を上記のように定義して議論を進めるが、次章以降は特に断らない限り「海域」という語に海洋のみならず沿岸域も含めて用いる。

また、海域や沿岸域は、空間的には内水や領海、排他的経済水域等の広がりをもつと同時に、地理的特性としての海岸や干潟、あるいは人工物としての港湾や臨海部等も含む。以後の議論においては、このように重層的に語句を用いる。

2.2 「海域」における課題等

表1は、海域や沿岸域について指摘される課題等をまとめたものである。表1の中段にある「環境」「利用」「防災・安全」欄は、「国土形成計画(全国計画)」の策定を担った国土審議会計画部会等での配布資料から、「海域」の課題を類型化している⁹⁾。これに加えて、表1の上段や下段はその後の国土審議会での議論や「国土形成計画(全国計画)」の計画本文で指摘された課題等である。

表1にまとめられた海域や沿岸域についての課題等は、そのほとんどが「国土形成計画(全国計画)」において触れられている。例えば、海洋権益については「周辺海域において海洋権益をめぐる緊張関係がみられることにも留意が必要(p.2)」と指摘され

表2 国土形成計画の推進に関する検討経緯

	国土審議会での審議状況・関係事項	審議報告書等
2008年 (平成20年)	国土形成計画(全国計画) 閣議決定 (平成20年7月)	
2009年 (平成21年)	広域地方計画 決定 (平成21年8月)	
	<p>政策部会</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>広域ブロックの自立的発展・成長基盤システム・大都市圏制度について</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 広域自立・成長政策委員会 ◎ 大都市圏政策ワーキングチーム </div> <div style="width: 45%;"> <p>過疎集落の機能維持・経済基盤の再構築等について</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 集落課題検討委員会 </div> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p style="text-align: center;">広域自立・成長政策委員会 中間取りまとめ 「世界の構造転換期のメガリージョン戦略」</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">大都市圏政策ワーキングチーム 中間取りまとめ</p> </div>
2010年 (平成22年)	「国土交通省成長戦略会議報告」(平成22年5月) 海洋、観光、航空、国際機関官民連携、住宅・都市	
	<p>大都市圏・地域戦略・新しい公共について</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 国土政策検討委員会 ◎ 大都市圏戦略検討グループ ◎ 地域戦略検討グループ ◎ 新しい公共検討グループ 	<p>国土の長期展望、将来的な国土の重要課題について</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 長期展望委員会
2011年 (平成23年)	東日本大震災(平成23年3月)	
	<p>災害に強い国土構造への再構築</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 防災国土づくり委員会 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p style="text-align: center;">国土審議会政策部会 国土政策検討委員会最終報告 (2011年2月)</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">「国土の長期展望」中間取りまとめ (2011年2月)</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p style="text-align: center;">災害に強い国土づくりへの提言 ～減災という発想にたつた巨大災害への備え～ (2011年7月)</p> </div>

出典) 国土審議会政策部会各委員会報告・議事録、国土交通省ウェブサイト等より著者作成

ており、海事や海洋に関する啓蒙については「海を育み、いつくしむといった、海に関する知識の普及及び国民の理解の向上を図る（p.103）」と述べられている。

なお、「国土形成計画（全国計画）」において、特に海域や沿岸域について指摘が多かった分野は、港湾整備など交通利用、高潮・津波対策など防災、海岸侵食対策など環境保全であった¹⁰⁾。

3. 国土形成計画の推進に関する検討状況

本章では、国土審議会での審議経過を中心に国土形成計画の推進に関する検討状況を確認したい。国土審議会における国土形成計画の推進についての検討は、2009（平成21）年4月21日に開催された第13回国土審議会において、政策部会の設置が決定されたことに始まる¹¹⁾。表2はこれまでの国土形成計画推進に関する検討経緯をまとめたものである。

政策部会の任務は、国土形成計画の実施に関し必要な事項について調査審議することであった。第1回政策部会は2009（平成21）年5月15日に開かれ、国土形成計画の効果的な推進を図る上での当面の重要課題として「広域ブロック自立・成長の課題」と「集落の課題」が挙げられた¹²⁾。

これら2つの課題について調査審議の円滑化を図るため、政策部会に次の2委員会が設けられた¹³⁾。「広域自立・成長政策委員会」は「広域ブロック自立・成長の課題」について検討するための委員会であり、東北圏や首都圏といった広域ブロックの自立的発展や成長基盤システム、大都市圏制度等に関する政策のあり方について調査審議することが任務とされた。なお、この広域自立・成長政策委員会は政策部会だけでなく、国土審議会に設置されている首都圏整備部会、近畿圏整備部会及び中部圏整備部会の各部会共通の委員会という位置づけであった。加えて、広域自立・成長政策委員会には、大都市圏制度に関する政策のあり方について検討するため「大都市圏政策ワーキングチーム」が設置された。

また、「集落の課題」について担当したのは「集落課題検討委員会」であり、高齢化が進む過疎集落の機能維持・経済基盤の再構築等のために講ずべき施策についての調査審議がその任務であった。これら2委員会と1ワーキングチームは約半年間の審議を経て、それぞれ中間とりまとめを発表している。

第2回政策部会は2010（平成22）年9月21日に開催され、新しい国土政策の課題として「新たな国土政策の展開」及び「国土の長期展望の実施」が提示された¹⁴⁾。

「新たな国土政策の展開」は、同年5月に公表された「国土交通省成長戦略会議報告」の中で、住宅・都市分野において経済活動拠点及び生活基盤である都市・まちの重要性が認識されたことを踏まえ、「大都市イノベーション創出戦略」と「地域ポテンシャル発現戦略」が打ち出されたことに伴う課題であった。このため、政策部会に「国土政策検討委員会」が設置され、次の3点について検討することになった。すなわち、①国際都市間競争に打ち勝つための大都市圏戦略の策定・推進、②官民連携による内発的地域戦略、③「新しい公共」の担い手によるコミュニティづくりの3点である。これら3点を効率的かつ円滑に調査審議するため、国土政策検討委員会に「大都市圏戦略検討グループ」「地域戦略検討グループ」「新しい公共検討グループ」が置かれ、鋭意検討が進められていった。

「国土の長期展望の実施」については、2050年までの国土の姿を定量的に分かりやすく描き出し、その結果を踏まえて将来の国土に関する課題を整理することが目的とされた。これは、人口減少の進行や急速な少子高齢化、国と地方の長期債務といった将来の日本に対する不安がある中で、先行きに対する見通しを立てる上でも国土に関して様々な観点から長期展望しておく必要性が高いとの認識から求められた課題であり、国民の議論を喚起するための材料の提示を行うことが要求されたのである。このため、政策部会には「長期展望委員会」が設置された。

2010（平成22）年9月下旬以降、国土政策検討委員会では各検討グループによる調査審議が精力的に約3ヶ月間行われ、翌2011（平成23）年2月に最終報告をとりまとめた。長期展望委員会は約5ヶ月間の検討の末、同じく2011年2月に中間とりまとめを公表している。

上述の国土政策検討委員会及び長期展望委員会の検討報告がまとめられた翌月の2011（平成23）年3月11日、東北地方太平洋沖地震が発生し、その後の津波による被害や原子力発電所の事故とも相まって、東日本大震災という未曾有の禍災がもたらされた。これを受けて、同年6月2日に開かれた第4回政策部会では、東日本大震災の被害の概要について説明があった後、早急に取り組むべき検討課題として「災害に強い国土構造への再構築」が挙げられた¹⁵⁾。

この課題について集中的に調査審議するため、政策部会に「防災国土づくり委員会」が置かれた。防災国土づくり委員会は約2ヶ月間の検討を経て¹⁶⁾、2011（平成23）年7月に「災害に強い国土づくりへの提言～減災という発想にたった巨大災害への備え～」を公表した。

表3 国土審議会政策部会における各委員会等の任務と検討項目

委員会	任務	検討項目等
広域自立・成長政策委員会	広域ブロックの自立的発展、成長基盤システム、大都市圏制度等に関する政策のあり方について調査審議し、その結果を各部会に報告する。	<p>広域自立・成長政策に関する論点について</p> <p>【課題認識】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 圏域単位で見た国土構造・経済構造の課題 2 地方圏の圏域構造の課題 3 広域圏政策の課題 <p>【政策の方向性】</p> <ol style="list-style-type: none"> 4 国際経済社会の中で持続的に成長できる広域圏への構造転換 <p>【具体的施策と検討の視点】</p> <ol style="list-style-type: none"> 5 地方圏の経済コアの強化 6 地方圏の経済を支える多様な産業ポートフォリオの形成
	大都市圏政策ワーキングチーム	<p>【検討の視点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●三大都市圏においては、他の圏域とは異なる課題が存在するの か。また特別な取り扱いが必要か。 ●個別分野の制度では対応が困難であって、総合的な大都市圏 制度としての取組が必要か。 ●国の関与はいかにあるべきか。
集落課題検討委員会	高齢化が進む過疎集落の機能維持・経済基盤の再構築等のために講ずべき施策のあり方について調査審議し、その結果を政策部会に報告する。	<p>当面の検討内容について</p> <ol style="list-style-type: none"> I. 基礎的な生活サービスの確保に関する課題について <ol style="list-style-type: none"> 1. 生活サービス提供施設の集約化 2. 移動手段の確保 3. その他 II. 人材の活動環境の整備、地域間交流の促進に関する課題について <ol style="list-style-type: none"> 1. 人材の活動環境に関する課題 2. 集落の活性化に資する地域間交流に関する課題 III. 現行制度の課題について IV. 管理放棄地に関する課題について
国土政策検討委員会	大都市圏戦略、官民連携による内発的地域戦略づくりに係る政策、新しい公共の担い手によるコミュニティづくりに係る政策等に関する事項について調査審議する。	<p>調査審議事項</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 国家戦略としての大都市圏戦略の策定・推進 ② 多様な官民連携主体による内発型地域戦略の推進 ③ 「新しい公共」の担い手による地域づくりの推進
	大都市圏戦略検討グループ	国家戦略としての大都市圏戦略の策定・推進
	地域戦略検討グループ	多様な官民連携主体による内発型地域戦略の推進
	新しい公共検討グループ	「新しい公共」の担い手による地域づくりの推進
長期展望委員会	人口減少の進行、急速な高齢化等を踏まえた国土の長期展望を行い、将来的な国土の重要課題について調査審議する。	<p>調査審議事項</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 我が国の国土に関して様々な観点から長期展望 ● 2050年までの国土の姿を定量的に分かりやすく描き出し、その結果を踏まえ、将来の国土に関する課題を整理
防災国土づくり委員会	災害に強い国土構造への再構築に係る重要課題について調査審議する。	<p>論点</p> <ul style="list-style-type: none"> ○国土全体での機能分担・配置等のあり方 ○災害に強い広域交通基盤の効率的で効果的な整備等による代替性・多重性の確保 ○災害リスクを考慮した安全で安心できる国土利用 ○被災時におけるサプライチェーン等の維持 ○災害時にも安定的なエネルギー供給が可能な国土の形成 ○災害時における様々な担い手の活用方策

4. 政策部会各委員会での検討項目と「海域」

前章でみたように、国土形成計画推進期においては国土審議会に政策部会が設置され、2011（平成23）年までに5つの委員会が国土形成計画の推進に関する調査審議を行った。それぞれの委員会は議論を締めくくる形で中間とりまとめや最終報告等を作成している。

ここで、国土審議会政策部会の各委員会等（ワーキングチームや検討グループを含む）での検討項目と「海域」の関係を概観する¹⁷⁾。なお、政策部会の各委員会等の任務と検討項目を列挙したものが表3である。

2009（平成21）年に広域的な地域の自立・成長を促進するための施策等を調査審議した広域自立・成長政策委員会では、その検討項目（論点）として、圏域単位で見た国土構造・経済構造の課題認識から政策の方向性として持続的に成長できる広域圏への構造転換等の6項目が挙げられていた¹⁸⁾。また、広域ブロック自立・成長の課題の中の大都市圏制度について検討を担った大都市圏政策ワーキングチームは、大都市圏においては他の圏域とは異なる課題が存在するのかが検討の視点であった¹⁹⁾。ただ、これら広域自立・成長政策委員会での検討項目の中に「海域」に関するものは含まれていない。

集落課題検討委員会は過疎集落の機能維持や経済基盤の再構築等の問題を議論したが、当面の検討内容は基礎的な生活サービスの確保や人材の活動環境の整備等、大きく4点であった²⁰⁾。しかし、集落課題検討委員会の検討項目の中にも、「海域」に関するものはなかった。

2010（平成22）年9月以降、新たな国土政策の展開を検討した国土政策検討委員会の調査審議事項は、大都市圏戦略や内発的地域戦略等の3点であった²¹⁾。なお、国土政策検討委員会に置かれた大都市圏戦略・地域戦略・新しい公共の各検討グループの検討項目は、国土政策検討委員会の調査審議事項にそれぞれ対応していた²²⁾。これら国土政策検討委員会での検討項目の中にも直接「海域」に言及したものは見当たらなかった。

また、国土政策検討委員会と同時期に2050年までの国土の姿を定量的に描き出し、将来の国土に関する課題を整理した長期展望委員会の調査審議事項にも、「海域」を扱ったものはない²³⁾。

2011（平成23）年3月の東日本大震災を受けて、災害に強い国土構造への再構築を集中的に審議した防災国土づくり委員会での検討項目（論点）は、国土全体での機能分担や配置のあり方等の6点であっ

た²⁴⁾。この論点の中で「災害リスクを考慮した安全で安心できる国土利用」についての検討項目の1つとして「臨海部等の土地利用のあり方」が挙がっていた。これが、国土形成計画推進期における国土審議会政策部会の各委員会等での検討項目の中で、唯一「海域」に直接関係する部分であった。

以上で確認したように、国土審議会政策部会の各委員会等においては、東日本大震災後に設置された防災国土づくり委員会を除いて、検討項目の中に「海域」が関係する事項は含まれていなかった。このことは、「国土形成計画（全国計画）」の中で「海域」に関する多様な指摘がなされていたことと対照的である。国土形成計画の推進においては、「海域」についての事項が議論されなかったのであろうか。次章では、各委員会等がそれぞれの調査審議の締めくくりとして公表した報告書から「海域」に関する指摘をまとめ、国土形成計画推進期における「海域」の取り扱いを検討したい。

5. 政策部会各委員会における「海域」に関する指摘

国土形成計画推進期においては国土審議会政策部に設置された5つの委員会が、ワーキンググループも含めて6つの報告書を取りまとめていた。本章ではこれらの報告書から、国土形成計画推進期における「海域」の取り扱いについて考察する。表4は政策部会の各委員会等の報告書から「海域」に関する指摘を抜き出し²⁵⁾、それらを「海域」における課題等に分類して集計したものである。なお、表4での「海域」における課題等には第2章で類型化したものを用いた。

表4から最初に確認しておきたいのは、国土形成計画推進期において公表された6つの報告書のうち、半数の3報告書には「海域」に関する指摘はなかったという事実である。すなわち、広域自立・成長政策委員会に置かれた大都市圏政策ワーキングチーム及び集落課題検討委員会、長期展望委員会の中間とりまとめには「海域」についての記述はない。このことは、国土形成計画の推進期における「海域」の取り扱いを考える上で重要であろう。

続いて「海域」に関する指摘がなされた報告書について、その内容を検証する。まず、広域自立・成長政策委員会の中間とりまとめ「世界の構造転換期のメガリージョン戦略」であるが、この中で「海域」に関する指摘は1箇所であった。具体的には「3. グローバルな競争に勝ち残るための戦略」において、港湾等の一元的運営や港湾等の国際競争力の強化、臨港地域等の国際物流機能拡充や総合的交通ネット

表4 国土審議会政策部会の各委員会等の報告書における海域に関する指摘

		広域自立・成長 政策委員会 中間取りまとめ	大都市圏政策 ワーキングチーム 中間取りまとめ	集落課題 検討委員会 中間取りまとめ (2010年1月)	国土政策検討 委員会最終報告 (2011年2月)	「国土の長期 展望」中間 取りまとめ (2011年2月)	災害に強い国土 づくりへの提言 (2011年7月)
海洋権益・国家的 権益への対応							
海域の総合的管理							
環境	環境						
	保全						
	景観						
利用	利用						
	交通	●			●		●●●●●●
	資源						
防災・ 安全	防災				●		●●●●●●●●
	安全						●●
海辺・海洋文化、 観光資源としての海域							
海事・海洋に関する 啓蒙、海洋教育							
海域・海洋に関する 調査研究							

出典) 国土審議会政策部会各委員会等報告書より著者作成

ワークの構築等が求められていると記述している²⁶⁾。これは「海域」に関する課題等に照らすと、交通利用面での指摘である。

国土政策検討委員会の最終報告では、大都市圏戦略検討グループが担当した部分に「海域」に関する記述が2箇所あった。1つは、持続可能性を備えた大都市圏としての整備を目指す観点から、ゼロメートル地帯などにおける災害脆弱性への対応が指摘されており²⁷⁾、これは防災面での課題に分類される。また、広域的な基幹インフラの機能強化に関しては、国際コンテナ戦略港湾の整備など国際ゲートウェイ機能の充実が挙げられている²⁸⁾。この指摘は交通利用面についてであろう。

最後に、防災国土づくり委員会がとりまとめた「災害に強い国土づくりへの提言～減災という発想にたった巨大災害への備え～」について検討したい。この報告書は、今回の検証で「海域」に関する指摘が最も多かった報告書であり、その記述は19箇所を上った²⁹⁾。この中で「海域」について最も多かった指

摘は、東日本大震災での津波被害の実情とそれを踏まえた防災面の対策である³⁰⁾。その他は、被災時の代替物流・交通手段の確保といった交通利用面での指摘³¹⁾や緊急的な道路啓開、航路啓開の重要性といった安全面の記述³²⁾であった。

以上でみたように、国土形成計画推進期にとりまとめられた国土審議会政策部会の各委員会等の報告書における「海域」に関する指摘は、「国土形成計画(全国計画)」のそれに比べて、非常に少ないといえる。なお、これらの報告書の中に「海域」を中心に据えた章節はなかった。ただし、政策部会の各委員会等は当初の検討項目に従って議論を進めたのであり、その検討項目に「海域」についての内容が含まれていなかった場合、議論の総括としての報告書に「海域」に関する指摘がないのは必然ともいえる。この点は、注意が必要であろう。

また、国土形成計画推進期の報告書で指摘された「海域」における課題等は、交通利用や防災・安全に関するものだけであった。「国土形成計画(全国計

画)」が「海域」について多様な記述を行っていたのに比べると、これらの報告書では「海域」に関する指摘が偏っており、従来の全国総合開発計画においてもよく議論されてきた港湾整備や東日本大震災を踏まえての津波対策等に限定されていた。特に、「国土形成計画（全国計画）」に新しく加えられた海洋權益への対応や海洋に関する啓蒙といった指摘は、国土形成計画推進期の報告書には見られなかった³³⁾。

以上の考察から、国土形成計画推進期における「海域」の取り扱いをまとめれば、国土審議会政策部会での調査審議において「海域」はあまり議論されていないと言わざるを得ない。「国土形成計画（全国計画）」では「海域」に対して多くの指摘がなされていたのと比べると、「海域」は国土形成計画の推進においては重視されていないと考えられよう。国土計画の中心はやはり陸域であり、その推進において「海域」に対しての言及が少ないのは仕方がないのかもしれないが、「海域」（特に海洋）が国土計画の対象に加えられた意義を含め、「海域」の取り扱いをもう一度考える必要があるといえる。

6. むすびにかえて

本稿では、「国土形成計画（全国計画）」の推進における「海域」の取り扱いを、国土審議会政策部会に置かれた各委員会等の報告書から検証した。その結果、国土形成計画推進期においては「海域」に関する議論は少なく、指摘も交通利用や防災・安全に限られていることが明らかになった。本章では、日本における「海域」を巡る最近の状況を紹介し、今後の研究の方向性を述べて、むすびとしたい。

2013（平成25）年4月26日、第2次となる「海洋基本計画」が閣議決定された。「海洋基本計画」は2007（平成19）年に成立した海洋基本法に基づき、日本の海洋に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な計画である³⁴⁾。第1次の「海洋基本計画」は2008（平成20）年に閣議決定されたが、海洋基本法はおおむね5年ごとにその見直しを求めており（第16条5項）、今回の第2次計画の策定となった³⁵⁾。

新しい「海洋基本計画」は、近年の海洋をめぐる社会情勢等の変化を受け、第2部の「海洋に関する施策」において「海洋資源の開発及び利用の推進」等の12項目を挙げている³⁶⁾。これらの項目は、「国土形成計画（全国計画）」の中で「海域」に関して指摘された課題と多くが共通している³⁷⁾。ただし、新しい「海洋基本計画」と「国土形成計画（全国計画）」

には、互いに対する記述はない。

国土形成計画の推進における「海域」の取り扱いを考える場合、この「海洋基本計画」の動向も重要となろう。そのためには「海洋基本計画」の策定過程にも目を向けなければなるまい。今後の研究課題としたい。

また、これは国土計画の対象に「海域」が加えられたこととも関係するが、国土計画の性格的変容について議論する必要がある。従来の全国総合開発計画の変遷や2005（平成17）年の国土計画制度改革を単に計画内容の変化や計画名称・枠組みの変更と捉えるのではなく、その理念や意義の変容も見据えた検討が求められる³⁸⁾。このことは、現在進行形で進む国土政策上の課題検討と並んで、これからの国土計画を考える上で重要な論点である。丹念かつ着実に歩を進めたい。

注

- 1) 国土計画制度改革の検討経緯等については野々山（2006）等を参照されたい。なお、野々山（2007）は国土形成計画の計画事項に「海域」が含まれることになった経緯を考察している。それによれば、国土計画制度「改革の検討初期では海域を国土計画の対象として捉えるべく議論が行われ、その後着実に計画対象として定着していったことが確認できた。また、海域に関する課題の指摘に関しては、干潟や沿岸域の環境保全の指摘から、次第に港湾の交通利用や海洋の資源利用、さらに防災・安全面の指摘へと広がる過程を一定程度把握した」という（p.28）。
- 2) 広域地方計画とは、「国土形成計画（全国計画）」を受けて広域ブロックの自立的発展に向け、概ね10年間の地域のグランドデザインをとりまとめたものである。詳しくは、国土交通省国土計画局広域地方計画課（2009）等を参照のこと。
- 3) ここでいう海域とは、排他的経済水域及び大陸棚を含むとされる広大な領域である（国土形成計画法第2条）。ただし、沿岸域（海岸線を挟む陸域及び海域の総体）については全国総合開発計画でもその対象とされていた。なお、海域等の定義については後述する。
- 4) 「国土形成計画（全国計画）」における海域に関する指摘は多岐にわたるが、計画本文における中心は第1部（計画の基本的考え方）における第3章「新しい国土像実現のための戦略的目標」第4節「美しい国土の管理と継承」内の「(3) 海域の適正な利用と保全」と第2部（分野別施

- 策の基本的方向)における第 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」内の第 5 節「海域の利用と保全」であろう。「国土形成計画(全国計画)」における海域に関する指摘の概要については後で概説する。なお、野々山(2008a・b)は「国土形成計画(全国計画)」の策定過程において海域がどのように扱われていたかを考察している。
- 5) 国土審議会は国土交通省に置かれた審議会で、国土交通大臣の諮問に応じて国土の利用、開発及び保全に関する総合的かつ基本的な政策について調査審議すること等が所掌事務である(国土交通省設置法第 6・7 条)。国土形成計画法では、「国土審議会は、国土形成計画及びその実施に関し必要な事項について調査審議し、その結果を国土交通大臣に報告し、又は勧告する(第 4 条)」とされている。
 - 6) 「国土形成計画(全国計画)」では、同様の記述が 26 ページ等にもある。
 - 7) 以下の記述は野々山(2007)に拠った(p.23)。
 - 8) ただ、「国土形成計画(全国計画)」で用いられる海域という語は、排他的経済水域や大陸棚がやや強調されているようにも感じられる。
 - 9) 具体的には、国土審議会第 11 回計画部会配布資料「持続可能な海洋・沿岸域の管理に向けて」、同第 7 回自立地域社会専門委員会配布資料「国土形成計画策定に向けて検討すべき海洋・沿岸域に関する論点」等を参照した。詳しくは、野々山(2007)を参照のこと。ただし、表 1 の中段にも、その後の国土審議会での議論等を踏まえて加筆修正を加えた。
 - 10) 「国土形成計画(全国計画)」の計画本文では、海域や沿岸域について 60 箇所以上の指摘(記述)があった。その詳細については稿を改めて報告したい。
 - 11) なお、政策部会の設置と合わせて、「国土形成計画(全国計画)」の案の作成に関する調査審議を行ってきた計画部会と広域地方計画区域のあり方を調査審議した圏域部会が廃止された。
 - 12) なお、政策部会の当初の調査審議事項には、これら 2 課題のほか、計画の進行状況を踏まえつつ必要に応じて検討を行うとして「その他重要な課題」が挙げられていた。
 - 13) これら 2 委員会は、広域地方計画の推進に向けての検討という側面もあった(国土交通省国土計画局広域地方計画課(2009) pp.7-9)。
 - 14) この 2 つの課題について、事務局(国土交通省国土計画局)は当初 2 つを関連付けて見ていなかったという(第 3 回政策部会議事録 p.41)。
 - 15) この災害に強い国土構造への再構築については、大きく 2 つの論点があった。1 つはハードとソフトの組み合わせによる災害への対応力を高めた国土基盤の整備であり、もう 1 つは国土全体や地域全体で支え合える体制を構築すること等を通じての災害に強いしなやかな国土の形成であった。
 - 16) 防災国土づくり委員会では、主として災害に強いしなやかな国土の形成について検討が進められた(第 1 回防災国土づくり委員会議事録 p.4)。
 - 17) 国土審議会及び各部会等での調査審議は、通常事務局から予め検討項目が提示され、それに沿う形で議論が進められる。なお、各審議会・部会等での実際の議事は、最初に事務局から審議内容について配布資料等による説明があった後、各委員がそれぞれ所見を述べる形で進行し、必要に応じて事務局等から補足説明が行われる。
 - 18) 第 1 回広域自立・成長政策委員会配布資料「広域自立・成長政策に関する論点について」。
 - 19) 第 1 回大都市圏政策ワーキングチーム配布資料「大都市圏制度に係る論点等について」。
 - 20) 第 1 回集落課題検討委員会配布資料「委員会での当面の検討内容について」。
 - 21) 第 2 回政策部会配布資料「国土審議会政策部会の進め方について」。
 - 22) 第 1 回国土政策検討委員会議事録 p.6。
 - 23) 注 21 に同じ。
 - 24) 第 1 回防災国土づくり委員会配布資料「防災国土づくり委員会における論点(案)について」。
 - 25) 今回の分析では、各報告書の本文から「海」や「港湾」といった「海域」に関係すると考えられる語句を検索し、その内容を確認する方法で「海域」に関する指摘を段落単位で抜き出した。
 - 26) 広域自立・成長政策委員会中間取りまとめ「世界の構造転換期のメガリージョン戦略」 p.13。
 - 27) 「国土審議会政策部会国土政策検討委員会最終報告」 p.8。
 - 28) 「国土審議会政策部会国土政策検討委員会最終報告」 pp.18-19。
 - 29) ただし、「災害に強い国土づくりへの提言」では第 1 章で東日本大震災被災地の状況を概説しているが、今回の分析では具体的な被害状況の部分は「海域」に関する指摘にカウントしなかった。
 - 30) 「災害に強い国土づくりへの提言」の中で、津波についての指摘は多い。そのうち、東日本大震災での津波被害の状況については 4~5 ペー

- ジ、津波を踏まえた防災面での指摘は8～30ページに記述がある。
- 31) 国土審議会政策部会防災国土づくり委員会「災害に強い国土づくりへの提言～減災という発想にたった巨大災害への備え～」p.25等。
- 32) 国土審議会政策部会防災国土づくり委員会「災害に強い国土づくりへの提言～減災という発想にたった巨大災害への備え～」pp.13-14。
- 33) 国土形成計画等の計画本文では、国土計画に関するそれぞれの分野について、現状認識から政策課題の設定が行われ、それに対応する施策という流れで記述されることが多い。ただ、「国土形成計画（全国計画）」では海洋権益への対応や海洋に関する啓蒙について課題提示と施策の大まかな方向性は示されているが、具体的な対応までは言及されていないといえる。例えば、「国土形成計画（全国計画）」の2ページや103ページ等。
- 34) 海洋基本法第16条。なお、栗林（2008）は「海洋基本計画」について「これまでの海洋行政におけるバラバラな政策決定の弊害を排して、海洋基本法の理念に沿った海洋政策の基本的な計画が国家レベルで統合的に纏められたことは、我が国の海洋政策史上貴重な成果であることは間違いない」と指摘する（p.5）。
- 35) 「海洋基本計画」の案の作成等は、内閣に置かれた総合海洋政策本部によって行われる（海洋基本法第29・30条）
- 36) これらの項目は、海洋基本法第3章「基本的施策」の各項目（第17～28条）と一致している。
- 37) 例えば、「海洋環境の保全等」や「海上輸送の確保」、「海洋の安全の確保」等。なお、海洋政策研究財団（2013）は、第2次「海洋基本計画」の策定に向けた動き等を詳述している。
- 38) この視点に立つと考えられる研究は、近年行われつつある。例えば、小山（2011a・b）等。なお、筆者は国土計画の性格的変容を考える上で、その対象として「海域」が加えられたことは非常に興味深いと考える。この点に関連して、來生（2008）は全国総合開発計画及び国土形成計画における「海」の取り扱いを論じている。
- [3] 栗林忠男（2008）「海洋基本計画の策定とその意義」『人と国土21』34(1) pp.4-5.
- [4] 国土交通省（2009）『国土形成計画（全国計画）の解説 多様な広域ブロックの自立的発展と、美しく、暮らしやすい国土の形成を目指して』時事通信社。
- [5] 国土交通省国土計画局（2008）『国土形成計画（全国計画）』日経印刷株式会社。
- [6] 国土交通省国土計画局広域地方計画課（2009）「広域地方計画について」『人と国土21』35(4) pp.6-9.
- [7] 小山陽一郎（2011a）「全国総合開発計画とは何であったのか。（前編）」『土地総合研究』19(2) pp.18-33.
- [8] 小山陽一郎（2011b）「全国総合開発計画とは何であったのか。（後編）」『土地総合研究』19(3) pp.36-45.
- [9] 野々山和宏（2006）「国土形成計画法の概要とその成立過程に関する覚書」『地域計画論考』5 pp.262-267.
- [10] 野々山和宏（2007）「国土形成計画法における「海域」について」『弓削商船高等専門学校紀要』29 pp.23-30.
- [11] 野々山和宏（2008a）「国土形成計画の策定過程にみる「海域」の位置づけ」『経済地理学年報』54(2) pp.156-157.
- [12] 野々山和宏（2008b）「国土形成計画の策定過程にみる「海域」の特徴」『季刊地理学』60(3) pp.155-156.
- なお、国土審議会及び政策部会等の議事録・配布資料及び報告書は、国土交通省国土審議会ウェブサイト（<http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/index.html>）からPDFファイル等の形で入手した。
- また、「海洋基本計画」は首相官邸総合海洋政策本部ウェブサイト（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/>）からPDFファイルの形で入手した。

参考文献

- [1] 海洋政策研究財団（2013）『海洋白書2013』成山堂書店。
- [2] 來生新（2008）「海洋国日本の国土形成計画への期待」『人と国土21』34(1) pp.25-29.