

新たな国土形成計画の求めるもの

多様な主体による自立的な地域形成にむけて

社会研究部 池邊 このみ
ikonomi@nli-research.co.jp

1. 役割を終えた全国総合開発計画

戦後一貫して日本の開発中心の方針を貫いてきた「全国総合開発計画」の根拠法である「国土総合開発法」が平成17年9月に新しい「国土形成計画法」として改正された。本格的な人口減少時代の到来と、右上がり経済の終焉を迎える日本の大きな政策転換であり、地球環境規模の環境重視の時代を反映したものとして評価できる。しかしながら、抜本的な法改正が行われたにも係らず、国民のこの計画に対する関心は薄く、「国土形成計画」という名前すら知っている人は少ないだろう。

次頁図表 - 1 は、昭和37年の池田内閣の時代から策定されてきた「全国総合開発計画」の背景やその特徴を比較したものである。ここでいう「全国総合開発計画」とは、日本の現状を把握した上で、今後どのように国土計画を進めていくかを提示する計画であり、法律では「国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用、開発及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資することを目的とする」と表記されている。計画は、昭和37年を初年度として、約10年に1度の頻度

で策定されており、当初は、産業立地などの観点から旧経済企画庁が策定していたが、旧国土庁創設後は旧国土庁が、現在は、国土交通省によって策定されている。

高度成長期時代までの日本の都市開発の歴史は、これらの国土政策によって形成されたといっても過言ではない。池田内閣、佐藤内閣、福田内閣、中曽根内閣、それぞれの内閣のもとで策定されたこれらの計画により、日本の国土は、大きく様変わりをみせた。多くの農林地が工場用地や業務用地や住宅地に変わり、日本列島を縦断する道路の建設とともに数多くの都市が誕生し、網目のように発達した。それにより、いわゆる高度成長期の経済成長がもたらされたわけだ。まさに、戦後の日本経済の基盤を築いた政策といえる。

一方、ポストバブル時代の橋本内閣下で策定された第5次の「全国総合開発計画」は、「21世紀の国土のグランドデザイン」と呼ばれ、今回の改正の背景となる人口減少・高齢化・地球環境時代、高度情報化時代などを背景としたものとして、それまでのものとすっかり様変わりをみせている。このグランドデザインから開発トーンはなくなり、「多様な主体」、「参加と連携」、「広域連携」、「国際交流」など今日的なキ

図表 - 1 全国総合開発計画の比較

	全国総合 開発計画 (全総)	新全国総合 開発計画 (新全総)	第三次全国 総合開発計画 (三全総)	第四次全国 総合開発計画 (四全総)	21世紀の国土の グランドデザイン
閣議 決定	昭和37年10月5日	昭和44年5月30日	昭和52年11月4日	昭和62年6月30日	平成10年3月31日
策定時 の内閣	池田内閣	佐藤内閣	福田内閣	中曽根内閣	橋本内閣
背景	1 高度成長経済 への移行 2 過大都市問題、 所得格差の拡大 3 所得倍増計画 (太平洋ベルト地 帯構想)	1 高度成長経済 2 人口、産業の大 都市集中 3 情報化、国際 化、技術革新の 進展	1 安定成長経済 2 人口、産業の地 方分散の兆し 3 国土資源、I・I ギ-等の有限性 の顕在化	1 人口、諸機能の 東京一極集中 2 産業構造の急 速な変化等に より、地方圏で の雇用問題の 深刻化 3 本格的国際化 の進展	1 地球時代(地球 環境問題、大競 争、アジア諸国と の交流) 2 人口減少・高齢 化時代 3 高度情報化時 代
目標 年次	昭和45年	昭和60年	昭和52から おおむね10年間	おおむね平成12年 (2000年)	平成22年-27年 (2010-2015年)
基本 目標	地域間の均衡 ある発展	豊かな環境の 創造	人間居住の 総合的環境の 整備	多極分散型 国土の構築	多軸型国土 構造形成の 基礎づくり
開発 方式 等	拠点開発構想 目標達成のため工 業の分散を図るこ とが必要であり、東京 等の既成大集積と関 連させつつ開発拠 点を配置し、交通通 信施設によりこれ を有機的に連絡さ せ相互に影響させ ると同時に、周辺 地域の特性を生か しながら連鎖反 応的に開発をすす め、地域間の均 衡ある発展を 実現する。	大規模プロジェクト 構想 新幹線、高速道 路等のネットワーク を整備し、大規模 プロジェクトを推 進することにより、 国土利用の偏在を 是正し、過密過疎、 地域格差を解消す る。	定住構想 大都市への人口と 産業の集中を抑制 する一方、地方を 振興し、過密過疎 問題に対処しな がら、全国的に 利用の均衡を図 りつつ人間居住 の総合的環境の 形成を図る。	交流ネットワーク 構想 多極分散型国土 を構築するため、 地域の特性を生か しつつ、創意と工 夫により地域整 備を推進、基幹 的交通、情報・ 通信体系の整備 を国自らあるいは 国の先導的な指 針に基づき全国 にわたって推 進、多様な交流 の機会を国、地 方、民間諸団 体の連携により 形成。	参加と連携 - 多様な主体の 参加と地域連携 による国土づく り - (4つの戦略) 1 多自然居住 地域(小都市、 農山漁村、中 山間地域等)の 創造 2 大都市のリハ ビテーション (大都市空間の 修復、更新、有 効活用) 3 地域連携軸 (軸状に連なる 地域連携のまと まり)の展開 4 広域国際交 流圏(世界的な 交流機能を有 する圏域の形 成)

(資料) 国土交通省国土計画局

ワードが出現している。ハード中心の平面的な国土計画に、市民の生活やコミュニティなどのソフトの縦軸が備わり、立体的な様相になったとみることができる。このグランドデザインの目標年次は、2010年～2015年とされており、現在は、ほぼこの政策にそって進んでいると考えてよいだろう。

今回改正法として策定された国土形成計画においては、背景として、人口減少や高齢少子等の影響を見据えた経済社会情勢の転換と国民の価値観の多様化、グローバル化の進展と東アジアの経済発展、安全・安心、環境や美しさに対する国民意識の高まりやライフスタイルの多様

化、国土をめぐる状況の変化等があげられている。それらを受けた具体的な計画のねらいとして、シームレスアジアの実現 持続可能な地域の形成 災害に強いしなやかな国土の形成、美しい国土の管理と継承 「新たな公」による地域づくり、と従来の計画にない内容が盛り込まれている。しかしながら、我々国民の視点からみると、今ひとつその意義や内容が理解しにくいように感じられる。国土レベルの計画とはいえ、国民の理解と支持が得られない計画の実現は難しい。まして、従来のような公主導の開発計画ではないとすれば、まさに実現の主体は、民間や市民にあるわけだ。本論では、

この計画を解題するとともに注目すべき点と課題となる点に焦点をおいて論じてみたい。

2. 地域社会に軸足をおいた国土計画

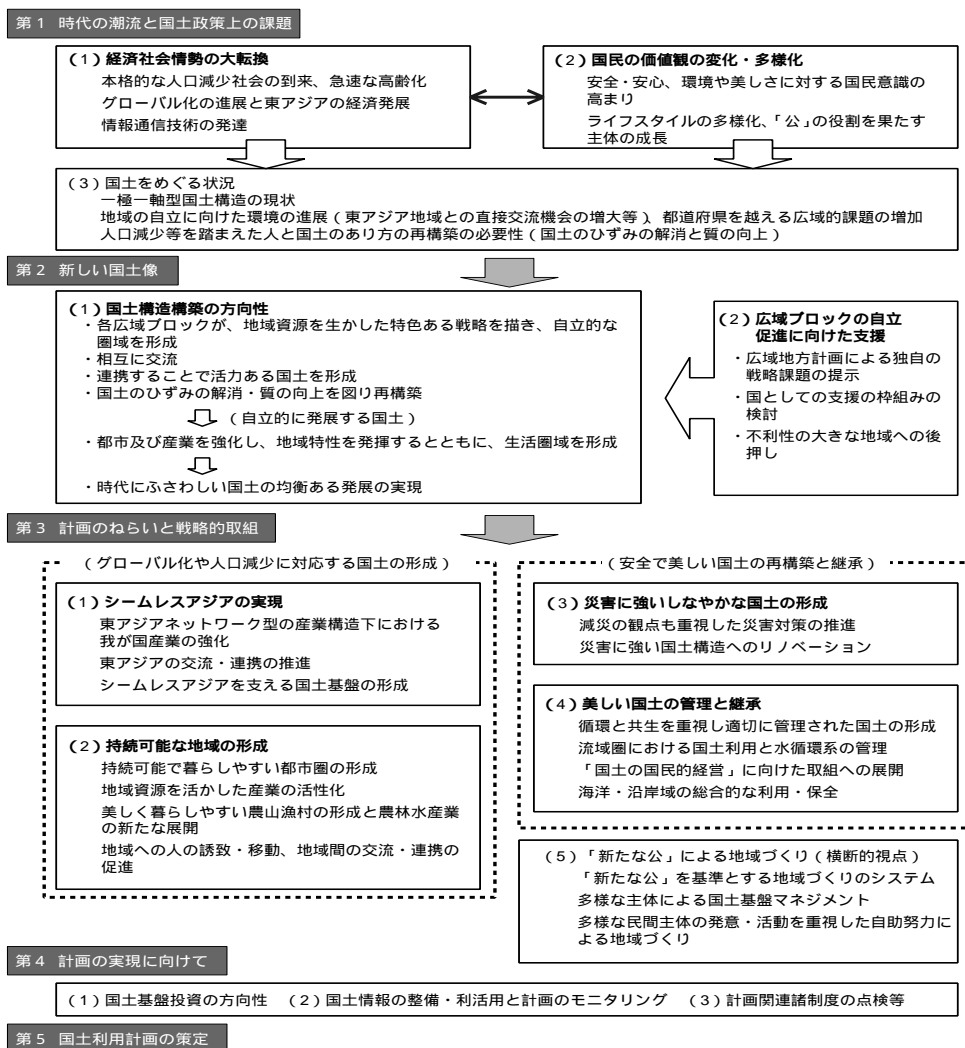
今回の計画策定にあたっては、抜本的な改正をすることを目的として、従来とは異なる多様な観点からの委員会を複数設置し、多角的に計画内容の検討をおこなってきた。「ライフスタイル・生活」「産業展望・東アジア連携」「自立地域社会」「国土基盤」「持続可能な国土管理」等の観点である。従来の公主導によるハード先行の計画と比較し、市民社会などの民との連携やライフスタイル、地域社会などのソフトの役

割に対する期待が大きいことがうかがえる。

これらの委員会による計画検討の目的としては、以下のものがあげられている。1つには、人口減少や少子高齢化などにより、漠然とひろがっている国民の不安や不透明感を取り除くことである。今回の計画では、抜本的な法改正と方向転換をした将来像を提示することでそれに応えている。

2つめは、東京や太平洋ベルト地域に偏った一極一軸構造を是正し、地方都市の再生によりそれらの均衡を取り戻すことにある。地価下落による都心回帰現象は、再度の東京一極集中はミニバブルとなる一方で、地方都市での中心

図表 - 2 国土形成計画（計画部会中間とりまとめ素案）



（資料）参考資料4 「10月27日国土審議会 第14回計画部会資料」

市街地の空洞化が、いまだ解決されない状況が存在する。これについては、多様で自立的な広域ブロックによる対応が示されており、今後策定される広域地方計画の策定により具体的な計画が策定される予定である。

3つめには、農地の急激な荒廃や担い手のいなくなった森林の荒廃、土壌汚染、水質汚染、不法投棄の問題等、国土の保全に係る問題や景観阻害の問題の解決がある。これについては、国土保全上深刻な問題であるものの実態が見えにくいことで、国民の意識から遠いものとなっているが、今回の計画では、「持続的な国土管理」という新しい切り口を打ち出している。

4つめには、無秩序な市街地の拡大や密集市街地など、防災上、居住環境上問題を持つ地域が数多く存在するため、それらのハード及びソフトによる改善をはかりつつ広域的な視点で自立的な地域社会を築いていくことがあげられる。これについては、特に後で述べる「新しい公」といわれる横断的な視点での地域経営システムでの対応が行われる。

5つめの、東アジアのネットワークの強化による我が国の産業の強化については、まさに国土政策の重要な柱である。今年1月には、16カ国による第2回東アジアサミットがフィリピンで開かれ、安倍首相も参加、エネルギー安全保障に関する宣言に署名したというニュースは記憶に新しい。東アジアの連携やシームレスアジアの計画目標の手本となっているのは、EUである。確かにEU統一後の欧州の力は、世界の中でも強大になり、通貨統合だけでない連携の力には、一種の脅威さえ感じる。小国の多いアジアが巨大な国土と人口を抱え今後の発展が見込まれている中国やインドとともに、連携を強化することが必要ではある。しかしながら、大陸の中で歴史的にも交流のあるEU諸国と異な

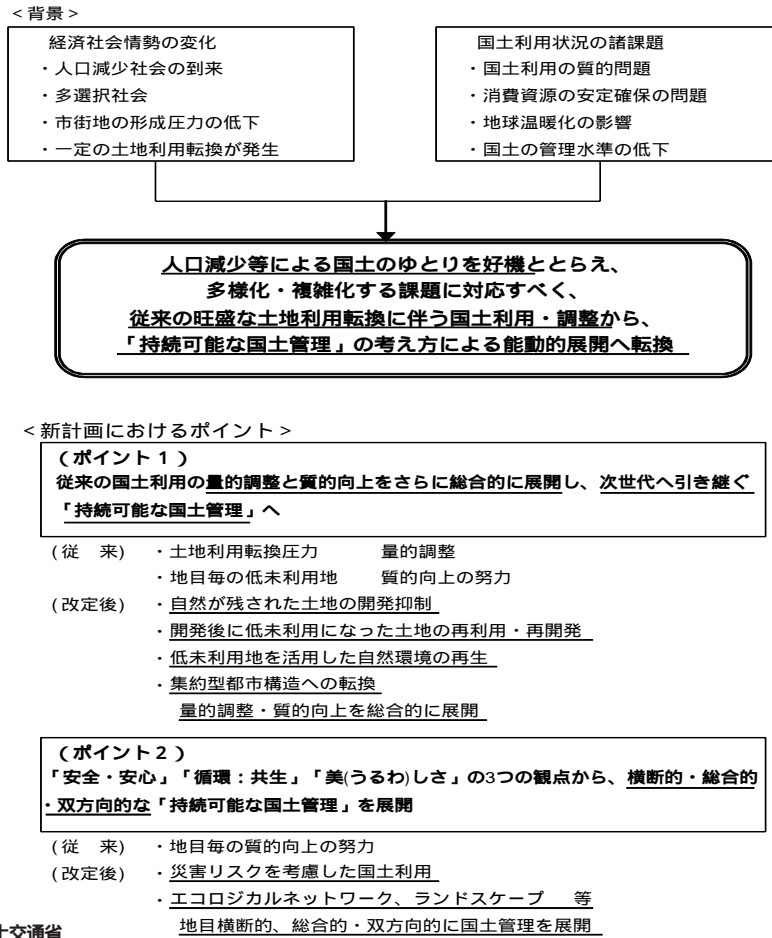
り、シルクロードなどの文明の歴史こそあるものの、東アジアの各国の交流連携の歴史も浅く、海を挟んだ地理的な距離もありシームレスとなるためには、まだ時間がかかりそうだ。

3. 環境や文化を次世代へ引き継ぐ

さて、次頁図表-3は、国土形成計画を踏まえ改定された国土利用計画の内容である。今回の改訂のポイントを見てもらうと、改定の売りとなる方針のいくつかが表れている。一つには、人口減少からくる若年就業人口の減少というマイナスの条件を「国土のゆとり」とプラスの条件に捉えたことにある。人口減少は、少子高齢化とともに、現代日本の抱える重大な課題であり、従来、危機的課題としてしか捉えられてこなかった。それを国土にゆとりを与えるプラスの条件と捉えたことは、非常に興味深いものである。人口が多く、人口密度が高いことによって、国の繁栄を示した時代からみれば、180度の転換である。

また、従来行われてきた、農林地が住宅地や工業用地へ変化するという土地利用転換については、「旺盛な土地利用転換に伴う国土利用・調整から持続可能な国土管理の考え方による能動的展開へ転換」という、攻めの論理から、国土を管理するという守りの発想への転換がみられる。そして、それらを受けるかたちで、「安全・安心」「循環・共生」「美(うるわ)しさ」という3つの観点が掲げられている。いずれも従来の経済活動中心の時代の発想にはなかった観点である。また、それらを達成するための戦略としては、「災害リスクを考慮した国土利用」、「エコロジカルネットワーク」、「ランドスケープ」等があげられており、次世代へ引き継ぐ持続可能な国土管理として、自然環境や景観を重視したものとなっている。

図表 - 3 国土利用計画（全国計画）改定のポイント（案）



特筆すべきは、「美(うるわ)しさ」という文化的概念が国土計画の中に導入されたことにある。「美しさ」と関連した法整備としては、景観に歴史のある諸外国とは法律整備という面で、約100年の差があるとはいえ、2004年に「景観法」が制定されたことについて、本レポートVOL.95ですでに述べた。戦後60年超を迎え次世代に引き継ぐ資産として、国土政策に「美しさ」という文化的価値の軸が加えられたことは、評価に値するといえるだろう。バブル崩壊による失われた10年といわれた暗い時代からようやく抜け出し、景気拡大局面を迎えた今、国土と自らの生活の安全や安心、日本だけでなくグローバルな視点を見据えた環境とその美しさに目を向けるべき時代にはいったと考えると、我々も新たな目標像にむけ、生活のスタンスを

大きく変える必要があるような気がする。

4. 必要とされる多様な人材の育成と社会的合意

これらの目的と現状を重ね合わせてみると、以下のような課題があげられる。1つ目の課題は、農山漁村の復興である。国では、「美しく暮らしやすい農村漁村の形成と農林水産業の新たな展開」を美しい国土の管理と継承の一つの目的として掲げているが、大きく欠けている視点に担い手となる人材の育成がある。現代社会における人材育成の重点の多くは、金融や法律に置かれており、農業や漁業の担い手育成の教育や人材育成に対する支援が立ち遅れている。日本では、高度成長期においては、第二次産業へ、80年代以降は、第三次産業へ人材が集中している傾向にあり、そのような風潮が、結果と

して第一次産業の担い手の地位を低め、農業や漁業を担う専門家の子供の多くが、都会の大学に行きホワイトカラーになることを望んだ。また、専業では生活が成り立たない産業構造となってしまう地域が多いこともその大きな要因である。農林水産業においては、まずは、社会的地位の向上や生活の保証、そして利便性の高い生活施設や教育施設の供給、また、それを支える人材教育やその支援が必要とされている。

第2の課題は、新しい国土構築の方向性と計画では横断的な視点としてあげられている「新たな公」による地域づくりにある。国土形成計画では、新しい試みとして広域地方計画を策定することがあげられている。これは、多様な主体の国土計画への参画を促すため、地方公共団体や経営団体とはじめとする多様な主体との意見交換の場として2都府県以上を区域で構成する広域ブロックを設定し、広域ブロックごとに広域地方計画を策定していくものであり、市町村からの計画作成、変更提案を受け付ける形をとっている。しかしながら、この広域地方計画策定には、「東京に過度に依存しない自立的な圏域形成」「多様な広域ブロックが自立的に発展する国土」等、「自立」や「自助努力」等の言葉が随所にみられ、「地理的・自然的・社会的条件による不利性の大きな地域への後押し」などの支援策が用意されているものの、一極集中の構造が是正されないまま、格差の残る地方都市のゆくえが懸念される。

特に、地域づくりにおいては、従来、行政に依存してきた業務において、担い手となる主体を拡充する「新たな公」として、NPOや企業、その他の民間団体をはじめとする多様な主体に対し、民間委託などのかたちで主体的・継続的な参加を求めている。これにより従来の地縁型

コミュニティが担っていた機能にとってかわる新たな「地域経営システム」や「地域課題の解決システム」を構築しようとしている。しかしながら、これらの地域経営やシステムの構築には、公民両方の人材育成をはじめとするノウハウが必要とされる。また、地縁コミュニティが崩壊し、とってかわる担い手がいないような地域には、「新たな公」たる多様な主体が存在しないなど、地域的偏在が懸念される。

また、各市町村では、市のまちづくり、地域づくりの最も上位に位置づけられる行政計画として「長期総合計画」を策定している。しかしながら、従来、これらの計画と国土計画とは、行政管轄の違いもあり、整合性が取られてこなかった。国土形成計画の広域地方計画は、これから策定されるが、国土形成計画に盛り込まれた新しい日本の国土の形成方針が、実際の国土利用の現場となる市町村計画に反映されなければ、その実現は難しい。そのためには、国土形成計画の背景となる国土レベルの大きな課題や政策転換の必要性について、広く国民の理解を得る必要がある。

いざなぎ景気を超えた景気拡大局面にあるとされる現在の日本において、従来の豊かさ追求と異なる方向への政策転換をするためには、かなり思い切った舵取りが必要である。

参考文献

- ・国土審議会第14回計画部会資料 国土交通省 2006.10
- ・国土審議会第12回持続可能な国土管理専門委員会資料 国土交通省 2006.12
- ・国土計画局ホームページ
<http://www.mlt.go.jp/kokudokeikaku/gyomu.html>