

第28回 運輸政策セミナー

国土形成計画について

平成18年4月19日 運輸政策研究所 2階会議室

1. 講師——— 森地 茂 (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所所長

2. 司会——— 伊東 誠 (財)運輸政策研究機構常務理事

■ 講演の概要

1——全国総合開発計画の意義

1.1 戦後の国土計画の課題と成果

戦後の国土計画の課題と対応を大まかにまとめると①需要追随、②災害対策、③経済効率性向上、④環境対応、⑤地域格差是正の五つになる。

「需要追随」については都市化により新たに住宅の建設とか、自動車の増加に対する道路の整備といった事例が挙げられる。

「経済効率性向上」では、工業団地や高速交通体系、水・エネルギー資源等が整備されてきた。

「環境対応」としては、かつての公害の問題から、現在の地球環境の問題まで、対応の広がりを見せている。

「地域格差是正」については、人口、雇用、所得、生活水準などの地域格差の是正に大きな成果をあげた。

1.2 戦後から1980年代半ば

戦後から1980年代半ばにかけては、



講師：森地 茂

公団等が、財政投融资等の借入資金により社会資本を整備し、後から返すという官制BOTの時代であったといえる。BOTのコンセプトは1980年にトルコのオザール首相の提唱によるものであるが、それよりずっと前から日本では同様のことを行ってきた。

社会資本整備をすれば地域構造を変革させることができた時代であるといえる。農業も漁業も付加価値の高いものを生産できるようになり、工業立地や観光振興が進み、流通革命がおきた。社会資本整備をすれば民間投資がついてくる、あるいは地域格差が縮小していくというシナリオが書けた時代である。

1.3 プラザ合意(1986)以降

プラザ合意以降、生産拠点の海外移転が進み、地域の不況対策のために公共投資によりもう一度、同じようなシナリオを書こうとして、それが地域経済の公共事業への依存体質を生み、いろいろな批判を受けるようになった。

振り返ってみるとオイルショック直後に安定成長を主張していた福田首相のもとでこのシナリオが出され、それも功を奏して地方の産業構造の変革も同時に進み結果的に日本が一人勝ちの時代となった。90年代にもう一度同じトライをした結果が今の時代に至ったといえる。

1.4 地域づくりシナリオが単純に見えた日本

同じ時期に欧米諸国や発展途上国においても地域づくりのシナリオの模索が

されている。当然のことながら大きなリスクを伴い、将来のことであるため正解というものがない。

私がアメリカに居た80年から81年は、地下鉄の運営のお金がないため駅を間引くとか、消防署を閉鎖するとか、自治体が破産するとか、高速道路の橋が落ちるとかいった本当に"America in Ruins"を実感する時代だった。アメリカは不況脱出に約15年かかっているし、イギリスは25年位どん底時代を過ごした。それに比べれば日本は地域作りのシナリオが単純に見えた時代であり、幸せな50年位を過ごしてきたのかと思う。

1.5 全国総合開発計画のキーワード

全国総合開発計画はその時代ごとに基本目標を掲げ、開発方式を設定して進めてきた。例えば、全総では「拠点開発」、新全総では「大規模プロジェクト」で高速交通体系をつくるということ、あるいは三全総では公害等の批判から、当時社会資本ABC論というのがあり、Cに集中する、つまり身の回りのことに投資を集中させるということになった。四全総ではそれではまずいということで「交流ネットワーク構想」あるいは「多極分散型国土の構築」といったことが謳われた。それから五全総とはいわずに「21世紀の国土のグランドデザイン」と呼ばれているが、ここでは、「多軸型国土構造形成の基礎作り」とか「参加と連携」とか「美しい国土」といったキーワードで計画が作成された。その中で全総を変えるべ

きだという主張も同時にあり、それが国土形成計画に変わった。

1.6 国土計画の役割

国土計画の役割は大きく二つあった。一つは国土の課題、国土において行われる諸活動を含めた課題を明らかにし、この国のあり方の方向性を示すものである。例えば、環境問題への対応とか情報化、国際化など多くのキーワードが出てきた。

もう一つは開発政策で土地利用とか、拠点開発制度、社会資本整備、ネットワークなどに関する具体的な整備計画である。

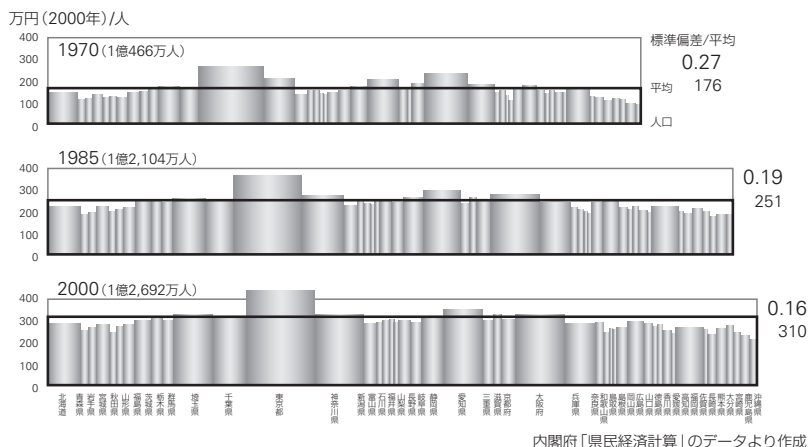
この二つの役割に対してそれぞれ違う立場から批判があった。前者に対しては国土計画は縦割りを廃しオーバーオールな議論をする唯一の機会であるのに、抽象的にすぎるとの批判があった。逆に後者に対しては投資計画ばかりであるとの批判があった。

主として、新全総まではこの二つについての役割を持っていたが、三全総からは、前者の役割が大きくなってきたと思う。

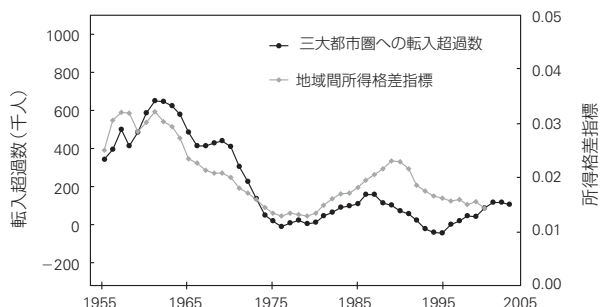
戦後一貫して言葉は違うが大都市の過密問題と過疎の問題、一極集中問題や国土の均衡ある発展というキーワードで代表される大きな流れがあったが、これに対しても開発主義であるとか、均一型の政策であるといった批判があった。

図一は、横軸に人口、縦軸に一人あたりのGRPを都道府県別に示している。1970年から2000年にかけて、格差の指標が0.27から0.16へと下がってきており、一人あたりのGRPも上昇している。所得格差は下がっているものの、2000年には過去と比べて、平均以上になっているところが少ない、つまり、一極集中の傾向が見られる。

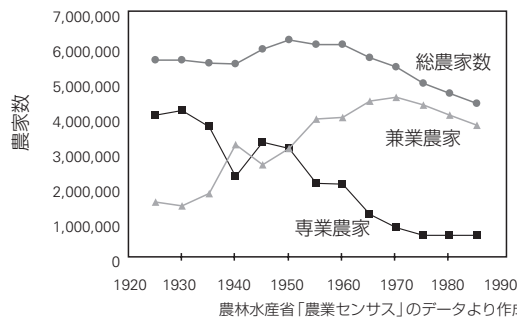
図二は、所得格差の指標（ジニ係数）と三大都市圏への転入超過数の推移を示している。1985年位までは所得格差と転入超過数はほぼ同じ動きをしてき



■図一 都道府県別の一人あたりGRPの推移



■図二 地域間所得格差と三大都市圏における転入超過数の推移



■図三 総農家数、専業農家数、兼業農家数の推移

た。その後1985年以降はその動きが乖離している。この理由はブロック内格差の拡大と東京への一極集中といえる。

所得格差減少の背景には、農業従事者の職業移転とか兼業化という流れがある。図三は専業農家、兼業農家数の推移を示している。

販売農家人口も1960年の1,500万人から、2004年には360万人に減少し、そのうち50歳以下は40万人にすぎず高齢化も進んでいる。この状況が続くと楽観的に見ても農業人口は40万人程度まで下がると思われる。1,500万人で管理していた国土を40万人でどのように管理するかということは大変深刻な問題となる。

2—新しい国土計画制度

2.1 国土形成計画

新しい国土計画制度の特色の一つは、全国計画と広域地方計画を分離したことである。

もう一つは計画に多様な主体の参画を求めるとのことである。かつては、全総が出ると各県の総合計画も似たようなキーワードが並ぶという意味で自治体に対しての指針性を持っていた。これから地域が自立していくためにはいろいろな立場の人々に、地域の活性化に目を向けてもらう、そこに指針性を持たせるといふねらいである。その指針性とは画一化を意味するものではない。

2.2 開発中心からの転換

それから開発基調ではなくて成熟型社会の計画をどのように行うのかという問題がある。成熟型というのは同時に人口減のなかで、社会を衰退に向かわせないようにするためにどうしたらよいか、こういう課題でもある。

2.3 国土形成計画策定上の課題

計画策定上の課題としては次のようなものがある。

- (1) 全国計画の内容と構成
- (2) 広域地方計画の内容
- (3) 地域ブロック圏域の決定
- (4) 社会資本重点計画との整合性
- (5) 各主体の参画と指針性の確保

初めて作る広域地方計画の策定に一年しかないのは短いように思う。なるべく早く広域地方計画の議論を進めてもらいたいと考えている。

3—東アジアの経済現象と日本

3.1 人口減少

我が国の少子高齢化・人口減少と同様にアジアでも少子高齢化が進み生産年齢比率の低下がみられる(図—4)。その結果、貯蓄率が減少し、政府の支出構造も福祉等に向かい、投資的経費は少なくならざるを得ない。そして官民の投資増加率が低下する。世の中では、アジアの成長に伴う日本の相対的地位の低下が議論されているが、アジア経済と一体化した我が国にとってアジアの成長が低下することは痛手となる。人口構造がアジア社会にどのような影響を与えるかが一つの着眼点である。

3.2 水平分業の展開

もう一つの着眼点が水平分業の展開である。かつて世界中の開発経済の学者たちは雁行型産業移転という発想だった。低技術水準・低付加価値の産業から順次移転していくというのが定説だった。アジアの側、例えば中国の側から

見たときに、いろいろな先端産業も立地するような時期に、資本の回収期間が非常に長いところに一元配分した方がよいのか、回収期間が短くて付加価値の高いものに投資した方がよいのかは大変大きな判断の分かれ目となる。

水平分業型の産業移転ということは同時にカントリーリスクを考えたときにどういう立地を目指したほうがよいかという議論につながる。

マスマリットを求めて、あるいは将来の需要を求めて中国にどんどん行っていたのが、また日本に回帰したり、他の国に第二工場を展開したりということが起きてきている。

このように雁行型とは全く異なる構造ができあがった。これは、ヨーロッパが当初、ベルリンの壁が崩れた時に目指したものであったが、東側の国々の労働者の気風やインフラの不足などにより、すぐには水平分業型にはならなかった。アメリカでもNAFTAを構成したが南米とかメキシコと水平分業型の展開はされなかった。

なぜ、アジアだけでそういうことが起きたかということは大変面白い現象であると思う。欧米からも中国の膨大に成長するであろう市場を目指して、いろいろな会社が立地した。結果的に起こったことが世界で初めて経験する水平分業型の社会であった。

3.3 東アジアの中での国際戦略

日本の相対的地位の低下だけがよく

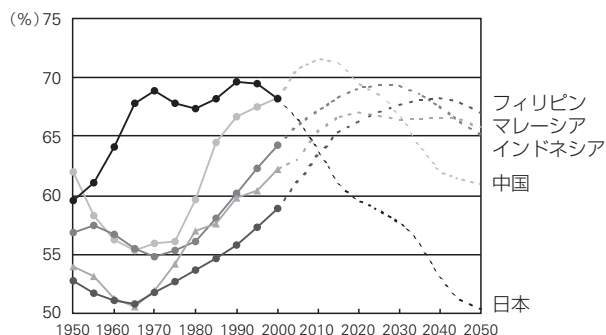
言われるが、アジアの市場拡大は日本にとってチャンスでもある。全国一律型から地域ごとの戦略展開を、財政制約、人口減少下でどうしたら良いかを考える必要がある。各地域の競争と協調の相手は国内ではなくて外国にある。

日本は国土の広がり大きいので、北海道と沖縄が同じ戦略をとるわけではない。各地域は歴史に根ざして違う戦略を持つ必要があり、違う戦略を持っていること自身が日本全体としては多様性をもち強い国土になるということではないかと思う。

地域の自立と地方分権には二つの意味がある。一つは広域地方圏で国際競争力をもち自立していこうと言うことであり、もう一つは、広域生活圏で都市的サービスを確保し衰退する小さな町々をどういう風にしていけばよいかということであり、これらが二層の広域圏というコンセプトである。

アジアの中での地域の個性や魅力をどう出すのか、多様な主体が参画していろいろなビジネスチャンスをねらっていくことが必要である。

各地域にとって、新しい市場として①アジアの市場、②健康や安心・安全など人々の新たな価値観に対応する市場、③バイオなど技術革新がもたらす市場などがある。残念ながらある人は一つのことだけを言い、別の人は違うことを言い、なかなかそれを融合して一つの地域の戦略にはつながらない。これをどういう風にシステム化し地域戦略に



Population Division of the Dept. of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects のデータより作成

■図—4 アジア諸国の生産者年齢人口比率の推移

変えていくかということが国土計画の一つの役割ではないかと思う。

4—我が国の圏域構造の改変

4.1 地域ブロック

(1) 圏域構造の改変の意義

なぜ、各地域であるいは国家で交通整備を一生懸命するのか、あるいはなぜ、統治地域が拡大することによりいろいろな文明が栄えたのか、あるいは、楽市楽座、FTZ、EUに至る規制緩和がおこなわれたのか、これは一言で言えば、圏域構造を変えることにより人々の活動が変わり、活性化するという道もあった。その中から、地域の経済の活性化とか文化の創造ができてくる。

(2) 地域ブロックの意義

アジアの時代の地域戦略として先ほど述べたようなこと、それから、世界中の流れである地方分権化社会への制度改革の一環としての部分、それから、地域の経済的自立、人口減少下とか財政制約の中でどうしていくかを考えたときに今までの都道府県ではなく、もう少し大きなまとまりで考えていく必要がある。しかし、その中身がいったいどうなるかと言うことはこれからの議論が必要となる。

基本的にはヨーロッパ型社会となるのではないかと考える。ヨーロッパ型社会というのは近接して同じような豊かさの国があるときに国家の意味合いが弱くなって、むしろ地域間とか、都市間或いは個人とか、国のボーダーがなくなった分、多様な交流とか連携とか競争が起こるような社会である。それと同じことがアジアでも起こるのではないかと思われる。

(3) 地域ブロックの要件

地域ブロックの要件を私が勝手に列挙すると

- 1) 財政規模、資金調達力
- 2) 国際機能集積
- 3) 地域の魅力の多様性
- 4) 自立経済圏としての産業の多様性

と市場規模

- 5) 歴史・文化の一体性
- 6) 海外からの地域認知性
- 7) 太平洋側・日本海側への展開可能性となる。

財政規模とか資金調達力がないと自立はあり得ない。地方債の発行条件がどうなるかを考えたときに国家の保証が無い地方債がマーケットでどのように評価されるかはEUの中で、また、アメリカが昔から経験してきた。もちろんセーフティネットは必要だが、最初から国に頼ってしまうような規模では困るのが最初の要件である。

二番目の要件は国際機能の集積である。空港とか港湾だけではなくてどんな外国人でも病院に行けば診てもらえるか、小学校でいろいろな外国人の子どもたちが教育を受けられるか、レストランはどうか、宗教施設はどうかなどを考えると一定の都市規模を持たないとそういうサービスは維持できないということになるのでそういう中心的な都市があるかどうか課題となる。

産業の多様性についていうと、企業が多様でないと、産業連関の意味でお金が流出するので所得が維持できない。沖縄とか北海道の苦しさはまさにここにある。産業が多様で一定の市場規模がある圏域であってほしいと思う。

外国から認知されるかも大変重要である。例えば大洗あたりから、房総の半分位の厚さで館山の方までとると、280万人の方が住んでいる。これを一つのコンセプト、例えば「東京パシフィックリージョン」とでもすれば、海外の投資家は、福島県よりもまず第一にこの地域が頭に浮かぶはずである。そうなったときに地域としての競争力がいろいろ出てくる。そこには成田空港があり、九十九里のような自然があることになる。ところが、その市町村が皆バラバラに、東京への道路整備といったことに努力を集中すると、地域競争力を強化する

チャンスを失ってしまう。

太平洋と日本海側への展開可能性も重要である。アメリカからのコンテナのルートが太平洋側にあったが、今は、もう一つ日本海側に津軽海峡を渡ってメイン航路が出来ている。これは上海とか大連とか天津とかに行くのに一番近いルートになる。従って日本海側から見ると全く違う社会が展開する。

(4) 広域地方計画の独自性

広域地方計画は独自性を持って作られることが必要である。圏域設定で独自性が発揮される。それから、計画の策定体制と時期でも独自性が出てくる。

独自の計画を持つためには、地域コンセプトの差別化が必要となる。例えば「アジアの宝北海道」、「アジアでも特有の内海を持つ四国中国」等である。一つのコンセプトで全てをコントロールできるわけではないが、そういうコンセプトのもとにいろいろなことを構成していく、或いは求心性をもたせるといったことが必要となる。

それから、圏域内の地域構造をどうしていくのかということも大きな問題である。北海道の一つの悩みは札幌一極集中である。九州はそうではなくて、もう少しバランスの良い発展をしてきた。これを一つのブロックで考えたときに皆、北海道化するのかということそうではないはずである。それは拠点都市の牽引力と一極集中させることの意味合いや各都市の個性化をどのように考えるかということである。

4.2 広域生活圏

二層目は広域生活圏である。人口は30万人から50万人で1時間圏位とする。人口の90%位の人々がそこに住んでいる。ちなみに人口30万人は市町村合併の目途となっている。

青森県で言うと、八戸と青森と弘前この3つで50万ずつ受け持ち下北半島だけが白地に残る、こんな構図である。

この規模は県庁所在都市相当であり、大体県庁所在地は大学もあり、歓楽街もあり、文化的な施設もある、高次医療も受けられる。大都市では大体1時間圏位は高いサービスを受けるためには平気で移動しているのだから、それ位で地方も我慢してもらい、町ごとに小さな診療所、町ごとに小さな図書館ではなくてこれぐらいまとめてもう少し高次のサービスを受けられるような構図にしたらどうかといった議論を行ってきた。

広域生活圈形成の意味は個性と魅力ある街と生活環境をどうするか、激減する農村人口への対応、高次都市的サービスの確保、自治体の経営力ということがあげられる。

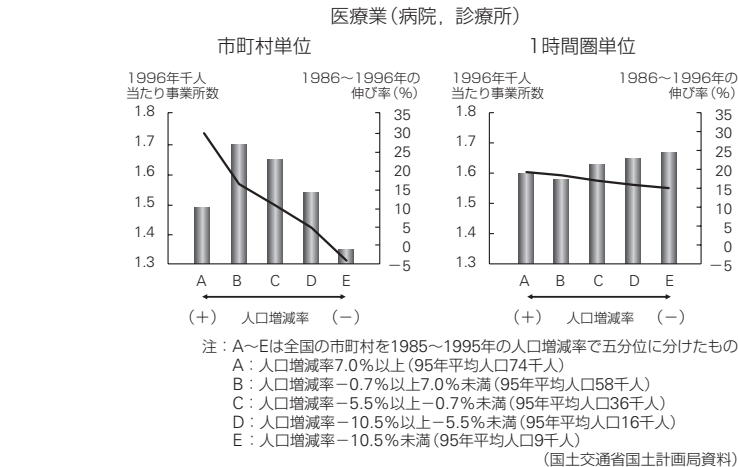
図一5は、五全総のフォローアップの時に作成したものが、例えば医療施設を左の図の市町村あたりで見ると10年間にどんどんつぶれていっているが、右の図の1時間圏単位では、大体同じようなサービスが提供され伸び率もプラスになっている。1時間圏内に全人口の90%が入るので、1時間圏にすると大体バランスすると言いがいえる。いろいろな施設について検討したところ国の施設もマーケットで決まっているような施設も同じような傾向であった。これ位の圏域であればマーケットメカニズムで決まるものも何とかサービスを維持できる可能性があるといえる。

4.3 自然共生地域

残りの地域は、多くは山地だがそうでないところもある。山陰とか道東などである。それを自然共生地域と名付けた。

人口30万、1時間圏外の人人口は12%面積は6割位である。人口を25万人に落とすと、人口の5%で面積は半分位となる(図一6)。

30万人以下の圏域について高齢化率40%の集落の平均人口は50名位である。ある研究者によると、20から45戸位になると集落が消滅していくと言われている。



■図一5 広域的視点から見た生活関連サービスの供給

条件不利地域の活性化の可能性を考えると、生活圈域の広域化、地域資源の活用、条件不利地域関連法の見直しなどがある。最後の条件不利地域関連法については議員立法で制定された過疎法、山村振興法、離島振興法、半島法、豪雪地帯法、特殊土壤法などたくさんあるが、中身を見ると公共事業に関して地元負担が少ないというそこにだけメリットがあるように見える。

条件不利地域を類型化して、そこに一番ふさわしい支援の仕方を考えることが必要となる。

(1) 人口は少なくとも都市機能が集積している地域

例えば北見市の人口は10万であるが非常に広域のサービス圏域を持っていて、普通の県庁所在地以上のいろいろなサービスが集積している。

(2) 人口が少なくとも農業等生産性の高い地域

例えば帯広地域は農業、農家の粗収入が1千万、2千万の方がたくさんおり、これはまた、東京のサラリーマンよりは豊かである。

(3) 人口とは無関係に活力のある地域

例えばニセコは1万人位の人口が半分に減り、いま、増え始めているが、オーストラリアの方々が投資をしていて不動産ブームが起こっている。

(4) 新規定住者も含めて集落が維持される地域

新たに移り住んで農業に従事する人たちが半分以上を占めている集落がいくつかある。逆都市化の先例かもしれない。



■図一6 1時間圏・人口30万人以上の都市圏

(5) 高齢化率が高く集落維持が困難な地域

ここが、消滅の危機にある。

条件不利地域の法律をそのまま維持するのであればこんなことを考えてもあまり意味が無いのかもしれないが、もし、それを作り替えるのであれば、どういう分類でどういう政策体系が良いかと言うことが議論になる。

5——国土形成計画の検討課題例

国土形成計画はまだ議論の途中であるのでキーワードぐらいで示すこととする。現在、議論されていることだけではなくて私個人が思っていることも混在している。

5.1 圏域分割

(1) 分割の考え方

圏域部会の考え方は原則として以下の通りである。ホームページには細かい例示がある。

- 1) 自然、経済、社会、文化における密接な関係の存在
- 2) 2以上の都府県の区域で都府県は分割しない、相当程度の規模を有すること。
- 3) 一体として総合的な国土の形成を推進する必要がある区域。例えば、拠点都市、国際空港、主要港湾など

(2) 分割の視点

それから、視点の方は

- 1) 医療・福祉の充実、防災・減災技術、芸術・文化の振興、自然環境の保全と創出等国民生活の豊かさ
と安全・安心・安定の確保
- 2) 国土、地域資源の適切な利用と保全
- 3) 国際競争力を有する特色ある産業、観光及び科学技術の振興並びに高等教育の充実
- 4) 上記を支える交通・情報通信体系の充実
- 5) 国、地方公共団体のみならず、経済界、NPO、地域住民等の多様な主体の参加と連携による地域の総力の発揮

などができるように地域を分割することである。

(3) 地域分割案

具体的な分割については案が4つ示され、いろいろな地域の方々の意見を伺うというプロセスになっている。

図一七の左上側が、現状の〇〇地方という分割である。東北、関東、中部、北陸、近畿、中国、四国、九州となる。今回、北海道と沖縄は法体系が異なるため、この中には入っていない。

図一七の右上側が9分割案の一つ目である。北陸に新潟が入り、あとはこのようなかたちである。

図一七の下左側が9分割案の二番目で新潟と北関東三県をまとめ、南関東は山梨を含んで一都四県となる。

図一七の右下側が、もう少し大きな分割で私なりの原則を作ったときにイメー

ジした分割である。東北、関東、中部、近畿、中国四国が一緒に九州となる。

いろいろな意見はあろうが、計画としてどのようなブロックで考えればよいかということ、それから地域の方々が一体性をもって考えるということが必ずしも一致しない。それをどうこれからマネージしていくかということがこれから一ヶ月位での合意形成の課題になると思う。

そのときに、いままでの歴史的な経緯もあり、機能的な話だけで決めるわけにはもちろんいかないし、将来も見なくてはいけないし、かといって圏域構造を変えていくことが重要なので、少し乱暴でも違うくりをしなくてはとも考える。

5.2 国民の不安要因と対応策

少子高齢化と人口減少社会、財政制約と年金問題、自然災害の増加と環境悪化の進展、地域格差・所得格差の拡大などいろいろな不安要因があり、これに対して明快なシナリオを用意する必要がある。ただし、そのシナリオは求められる国土像のなかであるいは、基本戦略の中で対応すべきものなのか、広

域地方計画の中で多様に対応すべきなのかということについては個別に議論する必要がある。

5.3 東アジアの中での国土

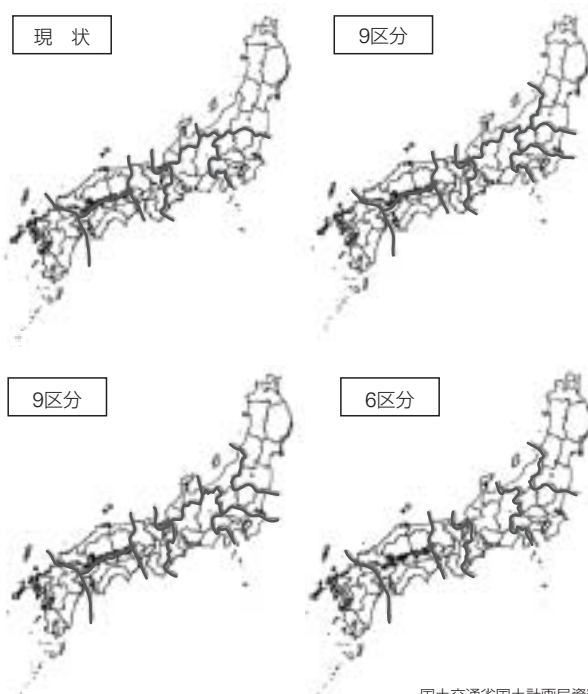
(1) アジアの中での国土は大変大きなテーマである。産業戦略とか、経済的・人的交流、国際協力・連携等がある。また、シームレスな国土基盤、具体的には国際ネットワークの構造変化への対応が必要となる。流通、海運、航空、情報それぞれ違う展開をしている。

それから海洋とか沿岸域というのは今まで国土計画であまり議論されなかった、竹島の話であるとか中国との資源の話などいろいろあるが、同時に領海を規定する島を含めて離島問題もある。

さらに、循環型社会についても、東アジアの中で構成するかどうかはともかくとして、議論の対象となる。

(2) 欧州の日帰り可能圏域

図一八は、欧州の日帰り可能圏域を描いている。細かくて見えにくい線がたくさん入っている。相手の街に行つて6時間過ぎて帰ってこられる場所をペアにしたものである。アジアはいま、こ



国土交通省国土計画局資料

■図一七 地域区分案

の程度しかないが、今後、欧州のようなネットワーク構造に変わることは間違いの無いところだろうと思われる。

(3) コミュータ航空の段階的展開

そのバックグラウンドとしてはかつて通勤航空がよく議論された。今日来て頂いている屋井先生の整理によると一期(1978年)が航空事業規制緩和が行われ、小型機・都心空港活用航空会社が急増した時代、二期(1890年代)がCRS(コンピュータ予約システム)とハブ&スポークで系列化された時代、三期(1990~2000年代)がその中で独立系のローコストキャリアがメガキャリアのマーケットを奪っている時代、今は四期目(2010年代)、空港コンセプトとかネットワーク構造が変わって来るという時代にはいつている。

(4) 港湾と貨物輸送

図一9は、この間まで我々の研究員だった古市さんが作成したのだが、釜山を例としてここに、クロスドック、仕分けとか在庫管理とかいろいろな付加価値をつけるような機能をもたせて、中国の工場或いは国内の荷主は、オーダーはこのような形(赤い線)、配送(白い線)はこのような形をとり、いろいろな機能がここに集結しているというものである。流通業界がどんどん変わっていくときに我々は何を考えていけば良いかということが議論となる。

5.4 自立地域社会の形成

それからもう一つの話である地域の自立社会の形成については、先ほどの大きなブロックではなく、もう少し狭いところ、各都市や過疎地に相当するようなところについても自立ということが出てくる。

多選択社会とか、交流社会と2地域居住とか、人材・地域資源の発掘と活用とか、地域金融制度とか、官・民から公・私へ新たな担い手をNPOに求めるとか、人口減少下での集落のあり方とか、都市の個性とか、コンパクトシティーはどのような格好でできるのかなど検討課題は山のようにある。

5.5 安全と安心で快適な社会

安全と安心で快適な社会、これは災害とか環境とか治安とか高齢化集落とかあるいは外国人とのつきあい方とかいろいろなテーマがこの中にはある。

一つのテーマが国土保全と土砂マネジメントである。砂浜の後退の問題、ダムの滞砂の問題、都市内の土砂収支、湾内・都市河川のヘドロ処理、浚渫土の処理、河口滞砂の問題などがある。こういう土砂マネジメント全体でどうしていくか、国土の本当の土の部分のテーマである。

もう一つのテーマとして、新たな制度開発がある。さきほど説明した条件不利地域の支援制度、港や観光地の再開

発の制度、災害などに対応した遊休地の意義の制度化、国土の景観の問題など具体的な施策が必要となる。

5.6 公共投資における新設と維持管理

最後に公共投資における新設と維持管理について述べたい。

(1) 新設

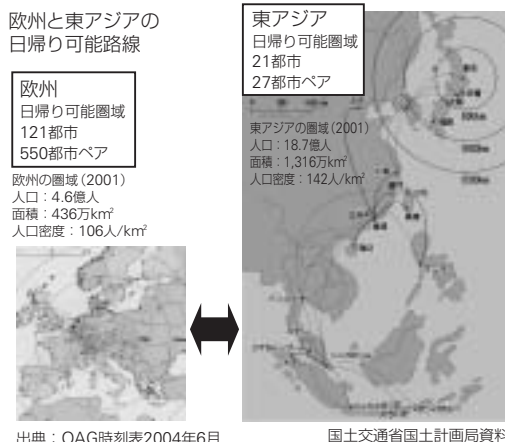
何パーセントまで公共投資を抑えられるかという「公共投資水準論」があるが、それは少し乱暴ではないかと思う。そこで、三つの視点から判断してはどうかと思う。

一つは国家の発展あるいは地域の発展を支える戦略投資。これを全くしないで栄えた地域とか国は歴史上ない。

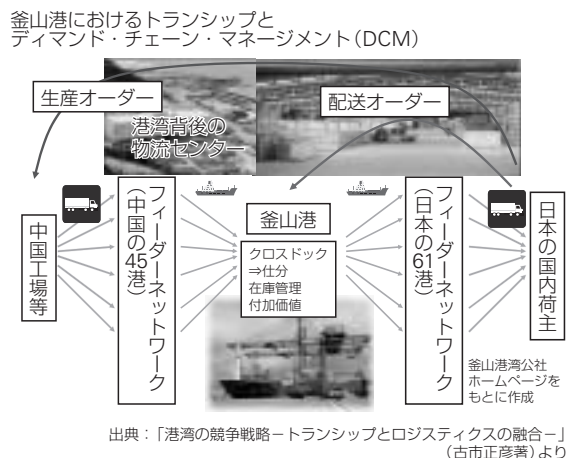
二番目は明らかに必要な問題解決型投資。渋滞対策や、環境対策などである。

三番目は従前の防災事業に加え、安全に必要な維持管理、更新、既存不適格インフラへの投資である。堤防は来年全部作るわけでもないし、危ない不適格の橋梁を来年すぐ直すわけでもない。これを百年かかってやるのか30年でやるのかは国民の判断となる。

一つのプロジェクトはそれぞれ3つの機能を持っているので、物理的にこのプロジェクトはこれだというように決めつけるわけではないが、まず、概念として、どういう戦略をとるかということ地域で、あるいは国家として考えたかどうかと思う。公共投資額が多いとか少



■図一8 欧州の日帰り可能圏域



■図一9 港湾と貨物輸送

ないとかいう議論ではなく、このような議論をしてほしい。

(2) 維持管理

アメリカでは80年代からアセットマネジメントということが研究対象となったが、日本特有のアセットマネジメントをもう一度考える必要があるのではないかと思う。

日本には既存不適格の構造物がたくさんある。大きな災害のたびに基準を変えてきたのでこのようになった。アメリカは非常に単純化しているというペンキを塗るのを怠ったので橋が腐って落ちたということであるのに対し、日本の場合は災害で壊れる場合が圧倒的に多い。

あるいは、災害の現状復旧原則や点検制度だとか構造物情報をどうするかとか、あるいは自治体の技術的や財政的能力の問題はどう考えるのかとか、アセットマネジメントを考える枠組みをもう一度再構築する必要があるかということも国土計画の提案としては意味があるかと思う。

世代を超えた技術力の伝承は最近民間で盛んに言われるようになったが、土木学会で90年代から行われていた議論である。

5.7 投資額の設定

重点計画も、国土計画も昔は投資額を示していたが、今はお金は明示しないことになった。広域地方圏の公共投資額の上限設定を行い、その中でどういう配分にするのか議論をするのが論理的だが、これをやると非常に大きくなるから数字を出さないと言うのはほんとに論理的なのか。

地域の自立に向けた特色ある公共事業を選択できたり、分野別、地域配分の固有の重点化ができたりした方がよい。ただし、広域調整の結果として一番起きる可能性が高いのが悪平等である。そうすると、何のための計画かわからなくなるのでこれを防ぐ施策が同時に必要となる。それはおそらく、プロジェクト評

価とか、総合計画評価制度となろう。つまり、諸施策のセットの評価をしておいて、その良いところにはたくさんお金がつくという競争型の仕組みを作っているようなことが例としては考えられる。

それから、地方への財源委譲を盛んに三位一体改革で議論しているが、都道府県への委譲は問題で、むしろ広域地方圏に委譲し、そこで、より効率的にというのが本筋ではないか考える。

6—おわりに

アジアの中での地域戦略あるいは地域の自立に向けての目標設定と計画、地域構造の改変、各自治体の意識改革と対応、地域活性化に向けての各種主体への指針性等を十分検討し、各分野の政策課題を全国計画とか広域地方計画に如何に組み込んで頂くかが大変重要である。国土計画は国土計画、道路計画は道路計画、環境は環境等と言っていたのではあまり意味がない。

目指すべき国土像のコンセプトを一言で示し、共通の認識をもつことが大切である。コンセプトの例をいくつかあげてみると、

- ・持続発展型国土(?)
- ・多面文化交流国土(?)
- ・しなやかでたくましい国土(?)
- ・2層の国土構造(?)
- ・成熟と活力と安定に向かわせるために! (?)
- ・個性ある地域からなる豊かな国土(?)
- ・個性ある地域融合型国土(?)
- ・道州制国土に向けて(?)

国民が、さあがんばろうと考えるような、そういうキーコンセプトが国全体と各広域地方圏ごとに提示されまとまることが望ましいのではないかと考える。

■ 質疑応答

Q 地域ブロック計画の策定には大勢

の人が計画作業で参画する。計画をつくる前に計画担当者をいかに訓練するかと言うことが重要なのではないかと思う。そういう準備は進んでいるのか。

A そこが最大の課題である。例えば国土交通省でたまたまそのポストにいるからということで担当者を決めて大丈夫だろうか。

またコンサルタントの人材が大都市はともかく地域によってはちゃんと存在しているのかとか、あるいは、学識経験者といわれる人たちで、物事をオーバーオールに考えておられる方々がどれ位おられるか、そんなことが最大のボトルネックではないかと思っており、国土交通省には早く、とにかくスタートしてくださいということを繰り返し申し上げている。

C 国土計画局の状況を若干ご説明する。現在、圏域をどういう風に区分をつくるかということについて主として検討しており、6月末位までに決めたいと思っている。圏域ができれば都道府県とか、経済界とか、関連の市町村が入った広域の協議会が設けられる。協議会の事務局は地方にあるそれぞれの地方整備局・運輸局が行うことになっており、法律ができた段階からチームを組んでいるいろいろな検討を進めている。

一方、地方公共団体、特に都道府県等が果たす役割、指定市等の果たす役割も大きいので、都道府県知事とか指定市の市長、経済団体のトップの方々には話をし、理解を深めて頂いている。

助走段階を含めれば2年間位の準備期間はあると考えており、いろいろ意見交換をしながら進めていきたい。

Q 相手側の圏域を考えると、中国など大きな国については地域ブロッ

クで考える必要があると思うが、どのような議論がなされているのか。

A 国土審議会の中では、まだ、相手を分割するような作業はしていない。ただ、総合政策局の二層の広域圏のなかで、物流については中国をいくつかの地域に分割しどう物流が発生するかという勉強をしている。

Q いろいろな課題ごと、例えば人口の問題、経済の問題、世界の問題それぞれでスピードが異なってくるのではないか。計画を立てる際に、目標期間をどのように考えているのか。

A 計画は10年から15年ということになっているが、かつて50年先を見ながら10年から15年の計画をつくってきた。ただし、ご指摘の通り分野によってこの10年のもつ意味合いがずいぶん違うだろう。

たとえば中山間地で、だいたい70歳から80歳の方々がいるところに、30年の議論をしても意味がないわけで、もし、本当に集落が消滅していくのであれば、道路整備よりバスを走らせる方が良いのかもしれない。場所により、また、物事により、計画期間の定め方が違ってくると思う。

Q かつての全総が地方自治体向けの性格が強かったのではないかという話があった。今回は国民の理解を相当いただかないと、本来的には、いけないのではないかと思う。かつての全総の時と違うと思うのは、国土審議会の議論が新聞に出てこないことである。従って、国民は何を議論しているのか全然わからない。せっかく審議会で議論している専門の委員の先生や、担当部局の国土計画局が大変苦労している、それが国民に伝わらないのでは本来の意味での政策に昇華しきれないのではないかということを心配している。国民

が議論できるようになるためにはどうしたらよいのかとすることを考えて頂きたい。フレームを出して国民の世論を聞いて、十分に議論してということ考えると時間が間に合うかどうか心配である。

第二には全国計画と地方計画と分けたのは今までの経験からいって一つの解として評価するが、全国計画としては、国家が国民に対して果たす役割、そこから出てくる問題を抽出して議論すべきではないか、地域から出てくる意見との調整にばかり勢力がつき込まれると、内側からの問題が出てくるが、外側からの問題はついおろそかになってしまうということにならないか。

国家としての政府が何をやるのかという原点からの問題を整理して国民に提示してもらいたい。

A 今までと比べてホームページを立ち上げたり、誰からも意見を言って頂けるようにしたり、あらゆる資料を公表したりずいぶん努力して頂いているが反応は今ひとつである。

たとえば、圏域の議論をすこし乱暴にでもすることによって、もう一回注目を高めたいというような議論をしてきた。また、国家が国民に果たす役割については、それぞれの国で地方分権化が進んで、その問題がいろいろ議論されている。そんなものを勉強しながら、まず、インターナショナルで見ると国家と地方のあり方は政治体制によってどう違うかというような議論をしている。

この国土審の中で国土計画として国家が何をやるかという議論はまだ、明示的にはしていない。ただ、何を国家の役割とし、なにを地方の役割とし、あるいは両方の計画の中でどういうところまで書くのか、極めてローカルな問題についても地方に対して選択肢を示すとか課題を示すかということ

も国の役割としてあるはずで、そんなことをどう整理していくかという議論は、もう一度していきたい。

Q 圏域の決め方に関して確認したい。説明では計画論とか機能論を重視して、どういう範囲で区分けするのが計画としてより望ましい結果が出るのかを考えると理解した。一方で合意形成ができる範囲でないといけないという話があった。分権や、パブリックインボルブメントの問題もあり、財源もそこで調達しなくてはいけないということもある。

そうすると、意志決定を重視した圏域の設定の仕方と、計画論を中心にしたときの考え方が違ってくることも場合によってはあると思われる。こういう時代だと、合意形成とか意思決定を重視した圏域のくくり方をするのが、計画が実現に向かって機能するような気がする。ガバナンスを考えないとプランニングのことは議論できない時代になってきているのではないか。

A おっしゃるとおりである。幕藩体制から県に移すときと同様に、県を解体して新たに何かをつくるということはものすごい政治問題になって、その答えは簡単には出ないであろう。逆に、国土計画みたいところで思考訓練というか努力というか、そういうことをやってその先にしか、ガバナンスのシステムチェンジはあり得ないのではないかという意見がある。

もう一つは、道州制が本当によいかどうかはいろいろ議論があるが、少なくともフランスとか、イタリアとか中央集権的であった国が憲法まで変えてそっちに動いているのはご承知の通りであり、日本だけが今のアジアの状況で均一でやるよりはやはり道州制的なことを考えた方がよいのではと思う。