新たな国土形成計画をめぐる論点

—農村計画学会の取り組み—

Arguments about a Draft of New Japanese National Spatial Plan

一ノ瀬 友 博*

Tomohiro ICHINOSE

1 はじめに

国土交通省では、2013年10月に有識者会議を設置し、「国土のグランドデザイン2050～対流促進型国土の形成～」と題して、将来のあるべき国土像を議論してきた。この議論の結果、2014年7月に「国土のグランドデザイン2050」が発表された。これを受けて国土審議会計画部会では、2014年10月から新たな国土形成計画（全国計画）の検討を開始し、2015年1月には「新たな国土形成計画（全国計画）中間整理」を公表した。この新たな国土形成計画は、急激な人口減少、巨大災害の切迫等国土に係る状況の大きな変化に対応した、今後10年間の国土づくりの基本的方針等を示すものであるとされており、2008年7月に閣議決定された国土形成計画（全国計画）の後継計画である。国土形成計画は、国土形成計画法に基づき概ね10ヶ年間における国土づくりの方向性を示す計画とされているが、新たな国土形成計画は、2015年夏の閣議決定を目指して議論が進んでいる。

農村計画学会では、現在の国土形成計画策定に先立ち、2007年に国土形成計画プロジェクトチーム（代表広田純一（現会長））を立ち上げ、当時の国土形成計画素案に対し、パブリックコメントを提出した。筆者もそのメンバーの一人であった。その後の各ブロックの広域地方計画の策定に際しては、広域地方計画・地方別検討チームを設置し、合計33名の学会員が各ブロックの広域地方計画に様々な形で意見を表明したり、計画策定に係わる委員や担当者と議論を重ねた。このような取り組みの経緯もあって、今回の国土形成計画の改定に際して、第2次国土形成計画対応特別委員会の設置が、2014年10月の理事会で広田会長より提案され、承認された。

理事会では、小田切徳美理事（明治大学）を委員長に、浅野耕太理事（京都大学）、山崎寿一理事（神戸大学）、一ノ瀬友博理事（慶應義塾大学）を委員とすることが決まった。さらに、12月から広く学会員に参加を募り、2015年1月に服部俊宏理事（明治大学）、牧山正男会員（茨

城大学）、山下良平会員（石川県立大学）、土屋一彬会員（東京大学）の参加が決定した。1月23日に国土交通省国土政策局において、北本政行審議官をはじめ、担当者にヒアリングを実施し、意見交換を行うとともに、第1回委員会を開催した。その後、「新たな国土形成計画（全国計画）中間整理」と、3月に国土交通省のホームページで公開された国土審議会計画部会で議論された「新たな国土形成計画（全国計画）とりまとめ案」の資料を対象に、メールによる意見交換を行ってきた。2015年度春期大会シンポジウムが新たな国土形成計画をテーマとすることが決定し、筆者が特別委員会を代表して、これまでの議論を報告することになった。

2 国土形成計画改定の背景

現在の国土形成計画が策定された2008年は、まさに日本の人口が減少局面に入った頃であり、それまでの国土計画と異なり、人口減少が既に大きなテーマであった。そのため都市においては、コンパクトシティが大きくクローズアップされることになったが、対照的に農村地域のあり方については、明確な考え方は示されなかった。1998年3月に閣議決定された21世紀の国土のグランドデザインで「多自然居住地域」という考え方が、新しい農村地域のあり方として提示されたことと比べて大きく後退した。検討段階の素案では、多自然居住地域という用語自体が存在していなかったため、先に述べた農村計画学会国土形成計画プロジェクトチームが提出したパブリックコメントでそのことを指摘した。それが直接的な理由か判断できないが、最終的に策定された国土形成計画では2箇所が多自然居住地域という用語が記載された。

概ね10カ年の計画として策定される国土形成計画であるが、今回の改定の背景には、国土のグランドデザイン2050の始めに言及されているように、深刻な人口減少と高齢化、2011年3月の東日本大震災、2020年の東京オリンピックの開催が大きな要因として存在してい

*慶應義塾大学環境情報学部 Faculty of Environment and Information Studies, Keio University

Keywords：1）人口減少、2）高齢化、3）農村地域、4）防災・減災、5）気候変動

る。2014年6月に公表された日本創成会議・人口問題検討分科会の提言（いわゆる増田レポート）が、2040年に523もの自治体が消滅すると指摘した。将来の20歳～39歳の女性人口に着目した分析であり、「消滅自治体」というセンセーショナルな呼び方と、具体的な自治体名を挙げるということにより、大きな注目を集めることになった。また、東日本大震災からの復興が未だ道半ばであるが、同時に今後起こりうる大規模災害にいかに対応するのか、国土形成計画においてその考え方を示す必要性が出てきた。そして、2013年に開催が決定した2020年の東京オリンピック・パラリンピックである。東京オリンピック・パラリンピック開催は、日本の経済成長を大きく牽引すると考えられているが、2020年以降の反動が危惧されている。よって、ポストオリンピックを見据えた国土のあり方を検討しなければならなくなった。

3 新たな国土形成計画（全国計画）中間とりまとめ（案）についての議論

新たな国土形成計画（全国計画）は、先に述べたように現在国土審議会計画部会で議論が進展中である。本稿では、2015年3月6日に開催された第7回計画分会の資料として提示された案（<http://www.mlit.go.jp/common/001082041.pdf>）を対象に、特別委員会内での議論に基づく意見を下記に提示する。

第1章 国土に係わる状況の変化と国土づくりの目標

この章においては、急激な人口減少と超高齢化、そして人口の偏在を中心に日本が置かれている厳しい現状を概観している。2011年2月に公開された国土の長期展望でも指摘されていたことであり、先に述べた増田レポートを始め、この現状は広く一般にも理解されつつある。しかし、議論の前提として最も重要な人口予測について、「まち・ひと・しごと創成長期ビジョン」が掲げた目標を達成できた場合を想定した計画であるとされており、かなり楽観的な人口の将来予測が前提となっている。具体的には、2013年に1.43であった特殊出生率が1.8になり、さらに2.07（人口置換水準）までになった場合、2060年に人口1億人を確保し、2050年代の実質GDPの成長率が、1.5～2%を維持しているという予測である。この条件をどのように達成するのかは、国土形成計画の中では示されていない。また、第1章第1節では、出生率が回復したとしても、今後数十年は人口減少が避けられないことが明記されており、人口減少社会に適応した経済社会システムの構築が必要であるとし、それを適応策と呼んでいる。このような考え方は、地球温暖化対策と同様のもので、現実的なアプローチであると言えるが、現在の案のどの部分が適応策に該当するのかにつ

いてその後具体的に言及されていない。唯一、第2章第2節で「コンパクト＋ネットワーク」が「適応策としても重要である」と述べられている。政治的な目標として、将来の人口目標を掲げるとしても、急激な人口減少に対する適応策を具体的に議論する必要があるだろう。

加えて、第1章第4節では、この新たな国土形成計画の必要性を説いており、その中でこれからの10年が「日本の命運を決する10年」であると明記している。しかし、なぜこの10年で命運が決するのかの説明は見られない。また、その命運を何によって評価するのかも具体的に示されない。この一文は強烈な危機感の表れであると理解できるが、評価のあり方については方向性を示すべきであると考えられる。

第2章 国土の基本構想

2008年に策定された国土形成計画では「交流」と「共生・対流」とが混在していたが、今回は「対流」という語句に一本化された。交流や共生よりもはるかに二者を融和させようという意図が伝わる語句だと捉えられる。しかしながら、現行の記述では、対流の発生・維持・拡大のための条件整備としての、①地域の個性の発掘およびその継続的な磨き上げ、②良好なネットワーク、③多様な価値観を認める社会環境、④自治体や大学、NPOなどの主体の関与、が掲げられているのみでしかなく、本来ならば最重要であるはずの、いかに二者を引き合わせるかのマッチングの記述が見られない。各地域の個性に関する情報データベースの整備や情報交換会の開催などが必要であろうし、各省庁や地方自治体の役割について言及すべきである。

第2節では、第1節で提示された「対流促進型国土の形成」という目標に対し、対流の発生、維持、拡大に必要な「コンパクト＋ネットワーク」というかたちで、目標を達成するための具体的な空間構造が提示されている。中間整理では、本計画における「コンパクト」とは空間的な密度を高める「まとまり」を、「ネットワーク」は地域と地域の間「つながり」をそれぞれ意味するものとして定義されている。

このうち、「コンパクト」の具体的な内容としては、①生活に必要な各種機能を一定の地域にコンパクトに集約化、②集約化を災害発生のおそれの低い地域で実現することにより防災性を向上、③未利用エネルギーの有効利用などが示されている。また、都市地域と集落地域の居住機能の集約化のかたちはそれぞれ異なることも明示されている。また、「ネットワーク」については、利便性の向上、圏域人口の拡大、地域間の役割分担、イノベーションを生み出す多様・異質なヒト・モノ・カネ・情報の流動のために必要なモノとして示されている。そし

て、「コンパクト」と「ネットワーク」が相互に密接に関連していることが明示されており、必要な機能が階層的な圏域設定の中で重層的に確保されることが想定されている。

「コンパクト＋ネットワーク」論においては、集約化された「点」とそれを結ぶ「線」の周辺に広がる広大な「面」をどのように位置づけるか考えなければならない。集落地域での集約論においては、「居住機能の集約までを本来的な目的とするものではない」が、「コンパクト」が中山間地域を中心とした農村地域の切り捨てを意味しないことを明記する必要があるだろう。一方、都市地域については都市構造を拡散型から集約型に変えた後の、集約後の都市近郊地域の将来像は明確に示されていない。集落地域でもなく、かといって都市になりきれなかった地域をどのように再生するかを示すことは、この10年の大きな課題であるはずである。また、集落地域と接して大きく広がる、農地・隣地については全く言及されていない。資源管理の視点が欠落しているのではないだろうか。

「コンパクト＋ネットワーク」の具体化については、「第4節 地域別整備の方向」に示されている。集落地域においては、「小さな拠点」概念が示されている。しかし、各種機能の集約化と利便性の高いネットワークの形成といった場合、機能集約は簡単に理解できるが、それを面に拡大する戦略の具体が示されていない。小さな拠点の機能を周辺がどのように享受するかが不明なままである。都市の問題とされている医療・介護・福祉需要については、農山漁村も同様に抱えており、小さな拠点にそれらの機能をわずかに増やしたところでわが国全体の問題が解決される状況にない。

都市近郊についても、言及されている箇所はない。これは、第4節の構成が、集落地域－地方都市圏－地方広域ブロック－大都市圏と、ネットワークが点と線による階層構造に終始しているためである。ここでも、「面」をどのように手当てするかが希薄なままである。

第3章 国土の基本構想実現のための具体的方向性

第1節の「ローカルに輝き、グローバルに羽ばたく国土」であるが、生活の「豊かさ」の要素の中の、「地域自らが海外に開かれ、ふれ合い、つながる」との記述に違和感を持つ。なぜ唐突に海外なのか。「海外も含めた他の地域とのネットワーク」と記述するべきではないか。

連携中枢都市圏－定住自立圏－小さな拠点と周辺集落、という重層性の提案は、コンパクト＋ネットワークのひとつの帰着点であり、新たな国土形成計画のひとつの柱と捉えられるが、そのような再編に向けては、本文中に注釈されている市町村間の歴史的・文化的つながりへの配慮が重要であることに加え、交通ネットワークの

整備および持続性が確保できなければこの重層性は実現できず、一方でネットワークが意識されすぎると周辺集落から連携中枢都市圏へのストロー現象が懸念される。具体的な整備の方策が示される必要がある。

都市から地方への人の流れについては、受け手側である地方への配慮は忘れないようにしたい。農山漁村住民は誰でもすぐに都市住民の移住を受け入れられるわけではない。保守的・閉鎖的な地方も未だに残っている。そうした地域における体制整備や定住支援策についても言及するべきである。加えて、実際に移住や二地域居住・就労するのみでなく、他所に住みながらも故郷などの農山漁村を応援しようとするつながり(拡大コミュニティ)も新たな概念として提起したい。

第2節で最も注目されるのは、防災・減災、自然共生、国土管理の3点の相互の関連にもとづいて、複合的な効果をもたらす施策の推進による国土管理の箇所である。この施策や、新しく導入された「グリーンインフラストラクチャー」の考え方は、農村という地域を総合的に捉えようとする農村計画学会の考え方とも親和性が高いと考えられる。なお、前回の国土形成計画で定義され、繰り返し使用された「ランドスケープ」の考え方は、こうした複合的な効果と強く関係すると考えられるが、中間とりまとめ(案)の段階では全く言及されておらず、今後記述が強化されることが望まれる。

本節で最も欠けているのは、そこで生活することによって喜び、幸福感、生活の質が得られる国土を形成していこうという発想であろう。国土のあり方が「リスク」や「コスト」といったマイナス面への対峙を中心に書かれており、読者が明るい展望を描きづらいものになってしまっている。国土の管理が、日常のアメニティ確保、充実した余暇のあり方、自然に囲まれた豊かな生活につながることに、いっそうの記述が必要であると考ええる。

防災・減災や自然環境保全の対策として、居住の誘導や湿地再生など、人口を集約させる施策を積極的に進める施策を重要視しており、地域に広く人々が居住することで維持される防災・減災機能や生物多様性(例：農地の貯水機能や里地里山の二次的自然)が副次的な位置づけのような印象を与える。ある地域での集約的居住の推進が、別の地域に悪影響を与える可能性もあり(例：農地・森林の荒廃と土砂災害)、人口を集約するか否かについて、地域ごとの慎重な検討が求められることを明記する必要がある。

今後、高い確率で大規模災害が日本を襲うことが予想されるため、レジリエント(強靱)な都市の創造、そしてそのリスク緩和のため、「バックアップ」「代替性」としての機能が農山村に求められている。また、バックア

ップ機能、代替性が期待される農山村の社会的な仕組みが「粗」であるならば、農山村それ自体が持続出来ないため、国土の選択的利用という流れで計画的にコンパクト化し、集約的な地域経営を目指すという方向性が読み取れる。しかし、この方向性の中には、地方での人口定着という方策が明示的には見られない。現状の社会のあり方を考えると、インフラ整備による地域間ネットワークの強化は人口流出を加速させるように思われる。自然災害の危険性が高いとされる地域に人口を集中させ、さらにそこに集まった人達の社会生活が安定的になるように膨大な投資をして強靱化を図ろうとすることは、災害リスクを低減させるために暴露と脆弱性を軽減させる国際的に合意されている考え方から逸脱してしまう。

また、はたしてコンパクト化した農村で国民の安全を支える食料やエネルギーの生産は可能なのかという点である。農地等の資産的保有意識に固執するあまり、著しく条件不利な農地に固執することは必ずしも得策ではないが、他方でコンパクト化した農村の姿で健全に農産物やエネルギー生産ができるのかという疑問が残る。

強い郷土愛を拠り所として、土地生産性が低くとも堪えながらその土地を守っている地元の人でさえも、我慢の限界で放棄されるような土地は、基本的には誰にとっても使い勝手が悪い土地であることが多い。利益主義的な企業であれば尚更参入する動機は低い。それでも参入する動きがあるとすれば、土地・自然資源の資産的保有を意図した不透明な買収動機や、投機目的の色濃い再生可能エネルギー（ソーラーパネルなど）事業への参入の可能性も疑われる。このような背景で、国土の国民的経営という言葉で、「多様な主体の参画があれば条件不利地域も何れかの主体が守るであろう」という淡い期待に置き換えるのであれば危険である。より具体的な道筋の記述が求められる。

第3節では地域の教育機関について、一芸に秀でた、あるいは実務的な作業に有能な人材を育成すべきであり、それに付随して、それに見合った教員を集めるべきという方向性が示されている。また、地域の若年層について、地域間の対流、つまり頻繁に人が出入りしながら多文化混合的な地域の若年層を構成すべきであるとされている。そして、外部の若者が頻繁に地域と関わり、地域づくりに関わったこと自体が評価される社会を目指すとして打ち出されている。

しかし、歴史や文化などその土地土地の風土を受け継いだ人材による地域経営がやや軽視されているように受け取れる。多様な地域からの人材が入れ替わり関わるなかで、地方固有の地域コミュニティの継承が成功した具

体的なモデルを示す必要がある。本件に関わる記述では、外部からの移住者を一部受け入れるという範囲では無く、さらに頻繁に若年層が入れ替わりながら地域経営の中核を担うような記述であり、具体的な地域経営の主体の姿が見えにくい。また、対流という用語が強調されているが、「人材が流れ込みやすい」ということは「流出もしやすい」ということである。対流、そしてキャリアパスを強調するということは、「定着」に対する意識が強く感じられない点も問題である。仮に農山漁村において対流型の人材確保を目指すのであれば、都市から農山漁村に流入する若年層の人材の確保が大前提となる。今現在では都市流入過剰の傾向が見られる中で、地方に向かう若年層を一定数確保出来るような具体的方策を打ち出すべきである。

都市の若年層を地方に向かわせる、あるいは地方の若年層を定着させる職業に関して、「現場で働く若者が希望をもてるような」という記述が見られる。これらは、地域づくりや第1次産業を指すと思われるが、「希望を持てる」とは具体的には賃金や社会的地位向上のことをさすと推察される。まさに賃金格差が若年層の都市流入過多、そして回帰を阻む足かせとされるなかで、地方だけで鼓舞しても単独で状況が改善していくものではなく、都市経済との相対的な関係で位置づけられるものである。地方部のみではなく都市部と連動した、就業環境の格差是正に関する実効性のある具体策が求められる。

4 気候変動に対する適応策も踏まえた強靱化

新たな国土形成計画の案には、グリーンインフラストラクチャーという考え方が、初めて明記された。東日本大震災以降、国民的な注目を集めている減災・防災の視点からも、極めて重要な概念であり、筆者は大いに評価をしたい。この新たな国土形成計画とともに、同じく2015年夏に気候変動の適応計画が閣議決定される予定で、別途議論が進んでいる。

気候変動に伴い自然災害の強度が高まることが予想されており、既にその兆候は世界各地で確認されている。生態系を基盤とした防災・減災は、2015年3月の仙台防災枠組でも、国際的に合意されている。日本においては、人口減少が喫緊の課題であるが、裏を返せば土地に対する開発圧が軽減されることになる。よって、自然災害に対し、危険性が高い土地の集約的な利用を減少させ、本来の生態系を復元していくことは、多方面に大きなメリットを生み出す。しかし、そのプロセスと合意形成の方法は、未だ確立されていない。人口減少と気候変動に対する適応計画手法について、農村計画学会のこれまでの研究蓄積が大きな貢献をできると筆者は考えている。

Keywords: 1) depopulation, 2) aging problem, 3) rural area, 4) disaster prevention, 5) climate change