

21世紀の国土政策は何を目指すか ——「国土の均衡ある発展」に代わる国土政策の理念を模索する——

都市研究センター 研究理事
大木 健一

はじめに

「国土の均衡ある発展」は、高度経済成長期以来、長らく我が国の国土政策の基本理念とされてきた。しかし、最近では総理演説などで語られることも稀になり、一般には小泉内閣が2001年6月に決定した「骨太方針」を境に「終わった」ものとして理解されているようにも思われる。

確かに、政策手法・手段面における過去の「国主導の中央集権型」、「量的拡大を目指す開発中心主義」の国土均衡発展政策からの転換については、2005年に国土総合開発法の改正によって誕生した国土形成計画法にも反映されており、多くの人々に支持されるものと考えてよいだろう。

しかし、将来に向けてどのような国土構造を目指すべきかについては、地方分権の推進や地域の個性、自立を重視しつつ分散型国土構造を目指す考え方から、市場経済重視で東京集中を是認する考え方まで、様々な議論があり、必ずしも合意は得られていないのではないだろうか。

この点に関し、昨年7月策定された国土形成計画全国計画は、「一極一軸型の国土構造を是正していくことが必要」であり、「多様な広域ブロックが自立的に発展する国土」を目指すとしている。これは引き続き「国土の均衡ある発展」、あるいは分散型国土構造の構築を念頭においているように読める。し

かしながら、その具体的な姿やそれを実現するための政策手段は、必ずしも明確に示されているとは言えない。

一方、過去の全総計画を踏まえ「国土の均衡ある発展」を目指して実施されてきた様な施策は、90年代末以降その役割を低下させており、既に廃止されたり、方向転換したりしたものも多い。なお、その後、いわゆる「格差社会」の一つとして地域格差が再び話題になり、福田内閣以降、地方再生戦略や定住自立圏構想が打ち出されている。

本稿では、過去の全国総合開発計画の歩みを振り返りつつ「国土の均衡ある発展」の意味を改めて考え直すとともに、21世紀における国土政策は何を理念とし、何を求めるべきかについて模索してみることとした。

本稿の結論は次のとおりである。

「国土の均衡ある発展」は、人口や経済の規模が拡大し、地域格差や過密・過疎問題が深刻であった時代には、国土政策の理念として一定の正当性を持っていた。しかし過密問題が緩和し、総人口が減少する21世紀には、大都市集中を抑制し分散型国土を目指すことの合理性を主張することが困難になっている。このような時代には、人口や産業の配置は基本的には自然体とし、人々の自由な選択に沿った形で効率的かつ競争力の高い国土をつくることをめざすべきではないだろうか。人口が大きく減少する地域

において国土管理に支障が生じたり、住民の生活サービスを維持することが困難になったりすることがないように広域的視点から十分配慮した上で、地域活性化は地域の責任と選択を基本として進めるべきである。

1. 全総計画と「国土の均衡ある発展」

「国土の均衡ある発展」は、高度経済成長以来の我が国の国土政策、すなわち5つの全国総合開発計画(全総計画)及びこれと関連する地域開発政策や社会資本整備政策を貫いてきた基本理念であったとされる。

そこで、まず、これまでの全国総合開発計画を中心とする我が国の国土政策の歩みを振り返り、「国土の均衡ある発展」の理念が、何を背景とし、どのような国土構造を目指して語られていたかを考えてみることにする。

○ 国土総合開発法には「均衡」の思想なし

全総計画の根拠法は1950年に策定された国土総合開発法であるが、この法律自体には「均衡」またはそれに類する語句はなかった。同法には「産業の適正な立地」、「都市及び農村の規模及び配置」といった空間計画らしい文言はあるものの、当時はまだ第二次世界大戦による戦災からの復興期であり、地域格差や過疎問題など、後に経済成長のひずみと呼ばれた地域間の不均衡の問題はまだ発生していなかったのである。

○ 一全総——地域間格差の是正

日本経済の高度成長が始まると、産業の集中する太平洋ベルト地帯とそれ以外の地域との所得格差が拡大し、国民所得倍增計画(1960年)策定時における後進地域からの強い批判に応える形で1962年に最初の

全国総合開発計画(一全総)が策定された。一全総は、「地域間の均衡ある発展」を基本目標に掲げ、これを実現するために「拠点開発方式」を提示した。その具体化として新産業都市建設促進法、工業整備特別地域整備促進法(新産・工特)が制定され、主に地方圏において臨海工業地帯などの工業開発拠点の整備が推進されることとなった。

○ 新全総——開発可能性の全国土への拡大、均衡化

1960年代には、予想を上回る高度成長の下、大都市への人口、産業の集中が続き、一方、地方の農山村では過疎問題が生じた。1969年に策定された新全国総合開発計画(新全総)の基本目標は「豊かな環境の創造であったが、この計画をより端的に表現するフレーズは「開発可能性の全国土への拡大・均衡化」であろう。新全総の開発方式は「大規模プロジェクト方式」であり、開発の基礎条件として高速交通と通信の全国的ネットワークを整備し、遠隔地に大規模工業基地等の生産基地を配置することにより、全国土の利用が均衡のとれたものになるとした。

その後、1972年に「日本列島改造論」を掲げて田中内閣が発足した。日本列島改造論はその前文で、「国民が今何より求めているのは、過密と過疎の弊害の同時解消であり、美しく、住みよい国土で将来に不安なく、豊かに暮らしていけること」であり、そのために「都市集中の奔流を大胆に転換して、民族の活力と日本経済のたくましい余力を日本列島の全域に展開すること」と述べている日本列島改造論は、新全総の国土像をより具体的に表現し、田中の個性を加味したものとさえいえる。

しかし、新全総や日本列島改造論が掲げたプロジェクトの多くは、70年代前半の公害問題の深刻化や石油危機により、建設着工の遅延、計画の見直し等を余儀なくされた。

○ 国土利用計画法——国土の均衡ある発展

1973年、田中内閣において国土総合開発法に代わる新・国土総合開発法案が国会提出された。この法案は基本理念として「健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展をはかること」を謳っていた。しかし、既に日本列島改造論は土地投機や環境破壊を進行させるという批判を浴びておりこの法案はその関係法案であるとして野党側の強い反対にあって継続審査となった。1974年、新・国土総法案は廃案となったが、代わって成立した国土利用計画法及び国土庁設置法の中に「国土の均衡ある発展」が謳われることとなった。

○ 三全総——定住構想と地方の時代

石油危機後、安定成長経済への移行や人口、産業の地方分散の兆しを背景として、第三次全国総合開発計画(三全総)は1977年に策定された。三全総は「人間居住の総合的環境の整備」を基本目標に掲げ、計画方式として「大都市への人口と産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の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」という「定住構想」を選択した。定住構想推進の仕組みとして示された「定住圏」とは、全国におよそ200～300想定され、広域生活圏や通勤通学圏に流域圏の考え方が加わった自然環境、生活環境、生産環境

が一体として整備されるべき圏域であった。

三全総は、地方公共団体の主体性や地域住民の自発的・自主的な活動を重視しており、その推進過程では各県1つずつのモデル定住圏の選定などが行われたが、一全総や新全総とは異なり、新たな国家プロジェクトの提示や、国による新たな地域開発立法や地域指定はほとんどなされなかった(三全総に対応する産業立地政策としてテクノポリス構想が提唱されたのは1980年、立法化は1983年であった。)。このため、国が何をしてくれるのかわからないといった批判も受けた。

しかし、70年代後半から80年代初めは、同時に「地方の時代」が提唱され、大分県の「一村一品」をはじめ、地方自治体と住民による自主的な地域づくりが活発化した時代であった。1975年～80年の5年間には東京都を除く46道府県が全て人口増加を記録するなど、人口の地方定住とあいまって三全総が掲げた定住構想は一定の進展を見た。

○ 「東京一極集中の是正」を目指した四全総

ところが、1980年代半ばになると、再び大都市圏の中でも特に東京圏のみに高次機能の一極集中や人口の再集中現象がみられるようになり、東京圏を中心に地価が高騰し、一方、地方圏では円高不況や産業構造調整が雇用問題に深刻な影響を与えるようになった。このため、1987年策定の第四次全国総合開発計画(四全総)は「東京一極集中の是正」と表裏一体となる「多極分散型国土の構築」を基本目標とし、開発方式としては「交流ネットワーク構想」を提示した。交流ネットワーク構想の3つの手法の第1は、基

幹的交通・情報通信体系を国の先導的な指針に基づき整備することであった。また、いわゆる遷都問題について「東京一極集中への基本的対応として重要」とした。

四全総の時期には、総合保養地域整備法(1987年)、多極分散型国土形成促進法(1988年)、頭脳立地法(1988年)、地方拠点法(1992年)など新たに様々な地域開発法が制定された。バブル景気も作用し、民間活力も導入しつつ、大都市圏、地方圏を問わず都市開発、リゾート整備、研究開発拠点整備など様々なプロジェクトが企画され具体化していったが、その後、バブルが崩壊すると、その多くは軌道修正を余儀なくされた。

90年代には、景気対策、内需拡大を目的として、公共投資基本計画(1990年、1994年)に基づく公共事業の拡大がなされ、その効果もあって地域間の所得格差は縮小し、人口の東京一極集中も緩和した。しかし、同時に地方経済は公共事業依存傾向を一層強め、また我が国の国債発行残高は増加の一途を辿ることとなった。

○ 最後の全総計画——21世紀の国土のグランドデザイン

1998年、第5次の全国総合開発計画として「21世紀の国土のグランドデザイン」(21GD)が策定された。この計画の基本目標は「多軸型国土構造の基礎づくり」であり、その実現に向けて、多様な主体の「参加と連携」による国土づくりを提示した。21GDはあえて「五全総」とは名乗らないこととし、また4つの戦略の一つとして大都市の修復・更新・有効利用を意味する「大都市のリノベーション」を打ち出したことや、農山漁村や中山間

地域の積極的な価値を見出す「多自然居住地域」を提示したことは新しい特徴であったしかし、東京を中心とする一極一軸型国土構造が諸問題の原因であるとし、21世紀の文明にふさわしい国土づくりを進めるためには国土構造形成の流れを明確に転換することが必要とし、「4つの国土軸」という概念を提示したことから、目指すべき国土構造については従前の「国土の均衡ある発展」路線を踏襲していたと言える。

2. 「国土の均衡ある発展」とは何か

○ 「国土の均衡ある発展」に対する様々な見方

さて、そもそも「国土の均衡ある発展」とは一体何を意味するものであろうか。

一方に、「国民が国土のいずれの地域においても幸福に生活することを追及できるための条件整備を行う旨の理念」¹とし、普遍的な理念とする見解もあれば、他方には「人口の居住密度及びそれに伴う経済活動の密度を、あとう限り地域間で均等化すること」²として経済合理性からは理解し得ない政治的スローガンとみる見方もある。

過去の全総計画に度々登場するが、その意味を具体的に定義されたことがなく、「漠然とした期待を抱きながらも、具体的内容を深く吟味しないまま当然視してきた」³という指摘にもうなずけるものがある。

とはいえ、一全総の目標として「地域間の均衡ある発展」が登場してから50年近くの間、多くの計画や法律に登場し、国や地方公共団体の関係者をはじめ多くの人々に語られてきたこの言葉には、曖昧さや各人による認識の相違はあるにせよ、最大公約数

的な共通理解は成立し得るのではないか。

また、「国土の均衡ある発展」の理念は、少なくとも 1990 年代前半までは、多くの人の間で支持されていたと思われる。もちろん具体的な政策や事業のあり方については、以前から様々な意見や異論があったが。

○ 「国土の均衡ある発展」の定義

ここでは、「国土の均衡ある発展」を次のように定義してみたい。

「国土の均衡ある発展」とは、我が国経済発展の過程で生じた国土利用の偏在に伴う諸問題、具体的には高度成長期に発生した「地域格差」、「過密」、「過疎」といった諸問題や、その発展型としてバブル経済期に顕在化した「東京一極集中」と「地方の疲弊」の解決を目的とし、地域間の人口や経済活動の密度及び 1 人当たり所得や生活環境の水準の相違（格差）を現状やトレンドよりも縮小し、分散型の国土構造をつくることによって、国土の適正な利用と国民全体の福祉の向上が図られるという考え方である。以上が定義であり、国土政策の理念、あるいは目指すべき国土像、国土の空間構造といった目的、目標に焦点を当てたものである。

また、「国土の均衡ある発展」という理念はそれを実現するための政策手段や手法と不可分な関係にあった。多くの人々にとって、「国土の均衡ある発展」は 14,000km の高規格幹線道路網や新産・工特、テクノポリスなど産業の地方分散政策を連想させる言葉であろう。高速交通ネットワーク等の社会資本整備や、工業生産機能や都市機能等の諸機能の大都市圏から地方への誘導・再配置政策は、「国土の均衡ある発展」を実現するための典型的な政策手段であった。また、

中央政府が継続的に全総計画を策定するという先進諸国にあまり例のない仕組みや、政策実施のための多数の地域開発法の存在は、国の責任や国が果たす役割が大きいことを意味している。

5 つの全総計画を振り返ってみると、前者のあるべき国土像に関する側面、特に地域間の人口や経済活動の密度の相違を縮小（国土利用の偏在を是正）すべきであるという点は、一全総から 21 GD まで基本的には変わっていない。また、所得や生活環境の水準の格差問題に関しては、一全総ではもっぱら所得水準が議論されていたが、新全総では生活環境が加わり、三全総では高次の教育、文化、医療などへ、さらには四全総では高速交通インフラへのアクセスなどへと重点が移っており、基礎的ニーズが充足するにつれて焦点が変化してきたことを示唆している。

他方、後者の政策手段・手法面については、三全総以来、ハードからソフトへ、国主導から地方の主体性重視へという方向に明確に転じている（ただし、四全総で一旦国の責務を再確認する方向に回帰した。）。

○ 「国土の均衡ある発展」は実現したか

では、現実に「国土の均衡ある発展」は実現されたのだろうか。

この問いに対しては、地域間の所得格差及び地域人口の動向という 2 つの観点から検証するのが一般的である。

前者についてみると、県民所得の地域格差は 1970 年代前半に急速に縮小し、その後は好況期には拡大、不況期には縮小といった変動はあるもののおおむね横ばいで推移している。OECD のレポート⁴においても、

日本は加盟国(先進諸国)の中でも最も地域間の所得(1人当たりGDP)格差の小さい国の一つとされている。

一方、地域人口の動向をみると、東京圏の人口は全総計画や首都圏整備計画の想定を超えて増加を続け、近年も流入超過が続いている。他方、過疎地域の人口減少は止まらず、これまで人口が安定していた地方都市においても最近では人口減少や中心市街地の衰退が問題となっている。一極一軸型の国土構造は続いており、目標を達成したとはいえないだろう。しかし、公害問題や住宅難、交通混雑などの大都市の過密問題は相当程度改善された。また、地方圏でも中枢・中核都市が成長し、生活環境はかなり改善されている。

○ 「国土の均衡ある発展」と経済合理性、効率性

高度成長前期の一全総の目標である「地域間の均衡ある発展」は、当時誰の目にも明らかであった地域格差の是正、換言すれば地域間の公平性の確保を主眼としていたが、拠点開発という開発方式を提示したことは経済合理性あるいは効率性にも一定の配慮をしたものであった。

高度成長後期の新全総は、日本の国土全体を一つの有機体として捉え、拡大する経済活動を国土全体で受け止め、地域間分業により最大限に効率性を発揮させるため、「開発可能性の全国土への拡大、均衡化」を主張した。ここでは、少なくとも計画の文言としては、経済合理性を発揮するために、換言すれば地域間の公平性よりはむしろ全国的視点に立った効率性の観点から「全国土の利用の均衡」を主張していたと読める。

三全総は、高度成長の結果もたらされた過疎問題や巨大都市の限界性の問題を踏まえ、さらには総人口が将来1億4000万人まで増加するという認識の下に分散論を展開し、特に国土資源に余裕のある北海道、東北への定住促進を謳っていた。

三全総後の安定成長の時代には、各地域の主体的な地域づくりに関心が置かれ、国に対する期待や要求が薄れたことから「国土の均衡ある発展」は、それほど話題にならなくなった。

ところが、四全総の前後には、東京一極集中の進行に対する危機感から、再び「国土の均衡ある発展」を求める声が高まった。この時代には、地域(具体的には主に都道府県)があたかも独立した人格を持って基本的人権を主張するかのようになり、「国土の均衡ある発展」や「地域間競争の前提条件」を大義名分に、高速交通の三種の神器(高速道路、新幹線、ジェット空港)を要求していた感があった。また、リゾート構想などの地域開発計画については、国が裁量的に地域指定するのではなく、地方自治体が作成した計画が一定の要件をクリアしていれば全て承認する姿勢となったため、従来にも増して乱立する結果となった。

国土全体としての経済合理性や効率性はあまり省みられなくなり、「国土の均衡ある発展」は、非大都市圏における経済合理性や効率性だけでは説明が困難な施策やプロジェクトに正当性を付与するための枕詞として使用されるようになった。

その結果、1990年代後半になると、財政悪化の原因、画一的で個性のない地域づくりをもたらしたものとして、批判が集中するようになった。

ず、効果が不十分であった。

3. 「国土の均衡ある発展」に対する批判と「骨太方針」

○ 様々な批判の視点

「国土の均衡ある発展」に対して寄せられた批判は、様々な立場、視点によるものがあるが、概ね次のようにいくつかの種類に分類できる。これらは相互に矛盾するものもあり、誇張や誤解を含むものもあるが、しかしそれぞれが一面の真理を突いていると思われる。

- 1 「国土の均衡ある発展」の大義名分の下に、必要性の乏しい地方の公共事業に膨大な予算が投じられ、財政悪化の要因となった。
- 2 経済成長とともに産業・就業構造が変化し都市化が進展するという自然の流れに反し、地方に偏った政策を行う根拠となり、我が国の経済成長率や(特に東京など大都市の)国際競争力を低下させた。
- 3 住宅や生活環境、自然環境などを含めた総合的な生活水準で見れば大都市と地方の格差は既に解消しているのにもかかわらず、「国土の均衡ある発展」の名の下に公共事業費の配分などで地方を重視するのは、大都市住民に対する逆差別である。
- 4 画一的な地域整備手法や、自治体ごとにフルセット式に同じような施設を整備してきた結果、全国どこへ行っても同じような個性に乏しく魅力のない地域、街並み、景観をつくってしまった。
- 5 「国土の均衡ある発展」は掛け声だけで、実際には地方の農山村の過疎化の進行や地方都市の衰退の流れを止められ

○ 総理演説から消えた「国土の均衡ある発展」

国会議事録や内閣総理大臣演説で「国土の均衡ある発展」が登場する出現率を検索すると、1970年代初頭と1980年代半ばの2つのピークがあったが、その後は出現率が下がり、総理演説では1998年の小淵総理を最後に最近10年は全く登場しなくなったという⁵。「国土の均衡ある発展」に対する最近の関心の低下と、批判の集中によるイメージ悪化を物語るものと言えよう。

○ 骨太方針

1990年後半からの「国土の均衡ある発展」に対する様々な批判の帰着は、2001年6月、小泉内閣の下で最初にとりまとめられた「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」、いわゆる「骨太方針」であった⁶。

骨太方針では、「第2章 新世紀の社会資本整備に向けて」と「第4章 個性ある地方の競争」の2箇所において、「均衡ある発展」からの転換が示された。第2章では、「国土の均衡ある発展」について「本来、地域の個性を活かした考え方であったが、現実には、これまでややもすれば、全国どこへ行っても同じような特徴のない地域が形成されがちであった」とし、「個性と活力ある『地方』の構築を目指して、国の関与する事業は限定し、地方の主体性を生かした社会資本整備に転換していく」とした。第4章では「これまで『均衡ある発展』が重視されてきた」が、今後はその「本来の考え方を活かすためにも『個性ある地域の発展』知恵と工夫の競争によ

る活性化』を重視する方向に転換してくことが求められる」としている。

最終的に閣議決定された文章はマイルドな表現になっているが、原案はより厳しい表現であり、一般には骨太方針は「国土の均衡ある発展」からの方向転換を明確に示したものと受け取られた。

4. 「国土の均衡ある発展」を具体化するための施策の終焉

骨太方針と相前後し、過去において「国土の均衡ある発展」を具体化するために実施されてきた施策の多くは、その使命を終えたとして終止符が打たれた。また、最大の政策手段となっていた社会資本整備についても、最近では公共事業費の規模が一貫して減少傾向にあるなど、従来のように大きな役割を果たすことは難しくなっている。

○ 産業立地政策の転換

前述のように、一全総から四全総までの4つの全総計画は、産業立地政策と深く関わっていた。一全総に対する産業立地政策は、三大都市圏以外に工業開発の拠点を整備する新産・工特法と、首都圏及び近畿圏の既成市街地等での工場の新増設を規制する工業等制限法であった。新全総には工業再配置法(1973年)とむつ小川原及び苫小牧東部プロジェクトが対応する。三全総にはやや遅れてハイテク製造業の地方立地を促進するテクノポリス法(1983年)が、四全総にはソフトウェア業等の地方立地を促進する頭脳立地法(1988年)と地方拠点法(産業業務施設の再配置)(1992年)が対応した。

しかし、これらの法律や施策の多くは、90

年代末から2000年代初頭にかけて、その役割を終えたとして廃止された(テクノポリス法及び頭脳立地法1999年、新産・工特法2001年、工業等制限法2002年、工業再配置法2006年)。テクノポリス法及び頭脳立地法に代わるものとして1998年に成立した新産業創出促進法(2005年に中小企業新事業活動促進法に統合)は、三大都市圏も含めた新事業の支援体制を整備するものであり、「国土の均衡ある発展」の視点は含まれていない。また、2001年に始まった産業クラスター政策や、2007年制定の企業立地促進法は、地理的結びつきを重視した政策であるが、大都市圏をも対象としている。

このように、産業立地政策においては、既に、大都市集中抑制、再配置という意味での「国土の均衡ある発展」の観点は希薄になっている。企業が国境を越えて最適な立地場所を求める時代に日本国内のみで再配置政策を講じても意味がなく、また、企業立地に際し「集積」が重視される時代に大都市圏を支援対象から排除しては効果が大きく減じられるから、当然のことかも知れない。

○ 都市再生の推進

従来、国土政策の観点からは東京は集中抑制策の対象とされており、積極的に東京都区部への人口や産業の集中を促進するような政策を政府自らが行うことは、ある意味タブー視されていた。しかし、西暦2000年を境に、その姿勢も大きく変わった。

2001年4月の政府の緊急経済対策に基づき内閣に都市再生本部が設置され、2002年には都市再生特別措置法が施行された。都市再生は、①都市の魅力と国際競争力を高めることを基本的な意義とし、②民間の資

金やノウハウを都市に振り向け、経済再生の実現につなげること、③土地の流動化を通じて不良債権問題の解消に寄与することという3つの意義があるとされる⁷。

2002年、都市再生緊急整備地域17地域が指定されたが、うち7地域、面積では7割近くは東京駅・有楽町駅周辺地域、東京臨海地域など東京都区部であった。もちろん都市再生は地方都市をも対象としており、第2次以降指定された緊急整備地域は東京都区部以外が多くなったほか、都市再生とは別に地方都市を主たる対象とした中心市街地活性化など地域活性化対策は他にも実施されている。とはいえ、国が強いイニシアチブをとって、規制緩和を通じ、東京都心部の容積率を大幅に引き上げ、就業人口を増加させるインパクトをもつ政策を講じたことは、その是非は別として、それまでの国土政策や、都心部一極依存構造の是正を目指してきた首都圏整備政策の流れからみれば、大きな方向転換であった。

○ 首都機能移転論の沈静化

首都機能移転については、四全総を契機に検討が始まり、1990年には国会の衆参両院において国会等の移転決議が議決された。その後国会等移転調査会及び国会等移転審議会にて検討がなされ、1999年には複数の移転先候補地を含む答申がとりまとめられた。しかしながら、それ以降は議論が下火になり、2006年には担当大臣も廃止された。

○ 社会資本整備を取り巻く状況

社会資本整備は以前から国土政策、あるいは地域間の経済格差を縮小するための主要政策手段であったが、他の政策手段、す

なわちまず農業政策が経済に占める農業のシェア低下により影響力を低下させ、さらに産業立地政策が経済のサービス化や企業の海外立地の進展により効果をしだいに低下させた中で、90年代には突出して重要な役割を果たすようになったように思われる。その成果として四全総のころ地方圏の自治体が切望していた高速道路や空港などの多くが完成する一方、社会資本に対する充足感や、地方圏の社会資本は相対的に過大であるという指摘を受けるようになった。

90年代後半以降は公共事業予算の規模は一貫して縮小傾向にあり、GDPに占める公的固定資本形成のシェアも低下しつつある。

今後は、一層厳しさを増す財政制約に加え、先行的に整備された大都市を中心に更新投資のニーズが高まること、個々の事業ごとの厳格な費用効果分析やアカウンタビリティの必要性が高まることなどから、社会資本整備が、分散型国土構造をつくるという意味での「国土の均衡ある発展」のために、これまでのように大きな役割を果たすことは困難になっていくものと思われる。

ただし、以上は社会資本整備というフロー効果に着目した見方であり、整備された社会資本ストックが果たす役割は今後とも大きなものがある。

5. 国土総合開発法の見直しと国土形成計画法の制定

○ 国土総合開発法の見直し

第5次の全国総合開発計画である21GDが自ら国土計画体系の抜本的な見直しを宣言した後、2001年1月の中央省庁

の再編をはさみながら、国土審議会において検討が重ねられた。主な報告は次のとおりである。

- ・ 国土審議会政策部会・土地政策審議会計画部会審議総括報告「21世紀の国土計画のあり方」2000年12月
- ・ 国土審議会基本政策部会報告「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」2002年11月
- ・ 国土審議会調査改革部会報告「国土の総点検－新しい“国のかたち”へ向けて－」2004年5月

この間、「国土の均衡ある発展」の意義についての審議もなされた⁸。

○ 国土形成計画法の誕生

長い懐妊期間を経て、ようやく2005年7月に国土総合開発法は全面的に改正され、名称も国土形成計画法と生まれ変わった。

この法改正には2つのポイントがあるとされる。第1は「国と地方の協働による地域づくり」であり、国がつくる全国計画に加え、新たに地域ブロックごとの広域地方計画を、国地方公共団体及び地元経済界等が対等な立場で協議する協議会での審議を経て策定することとした。第2は、「開発主義からの転換」であり、量的拡大や「開発」基調ではなく、環境、景観等を重視した成熟社会型の計画としたことである。

国土形成計画法第3条は、新たに「国土形成計画の基本理念」を定めたが、そこでは「国土の均衡ある発展」については何も語られていない。「その特性に応じて自立的に発展する地域社会」、「我が国の自然的、経済的、社会的及び文化的諸条件を維持向上させる国土の形成」といった文言はあるも

の、国土構造や過密・過疎、地域間格差といった国土の、あるいは地域間の「均衡」に直接関わる表現は一切含まれていない。

○ 消えた「均衡のとれた国土」

実は、国土交通省が当初用意した法案には、基本理念に「均衡のとれた国土」という文言が盛り込まれていたと言われる。しかしながら、関係府省との調整を経て政府案としてまとまった段階では削除されていた。結局「均衡」の文字は、改正前の国土総合開発法と同じく、改正後の国土形成計画法にも記載されないことになった。この結果、国土形成計画法自体は「国土の均衡ある発展」というこれまでの国土政策の理念について、積極的に肯定も否定もしない中立的なものになったと考えられる。

ただし、同法案の国会審議において、当時の北側国土交通大臣は、「国土の均衡ある発展」について「地域の特性を生かしつつ国土利用の過度の偏在を是正していく」ところに本来の趣旨があり、「本来の趣旨ではやはりこれからも維持をされていかなきゃならないのではないかと、肯定的な答弁をしている⁹。

また、国土利用計画法は国土総合開発法の改正と切り離されて存続しており、国土の利用に関しては上位計画とされる国土利用計画を定めている国土利用計画法の基本理念に「国土の均衡ある発展」が規定されていることから、間接的に国土形成計画法の基本理念にもなるという見方もある。

6. 国土形成計画全国計画の策定

- 「一極集中の是正」は従来路線を継承

国土形成計画法制定から3年後の2008年7月に、国土形成計画全国計画が策定された。

この計画は、「国土の均衡ある発展」に対してどのようなスタンスを示しているのだろうか。

この計画では、「数次にわたる全国総合開発計画が策定され、国土の均衡ある発展の考え方の下、高速交通体系の整備や工場・教育機関等の地方分散が進められた結果、東京圏への転入超過数や地域間の所得格差が縮小するなど一定の成果を上げてきた」と評価しつつ、「一方で、この言葉が画一的な資源配分や地域の個性の喪失を招いた面もある」とその副作用についても言及している。

国土構造については、現状を「東京を頂点とする太平洋ベルト地帯に人口や諸機能が集中する一極一軸構造」と認識し、「一極一軸型の国土構造を是正していくことが必要」としている。これは21GDとほぼ同一であり、従来からの全総計画の路線を継承していると理解できる。

○ 多様な広域ブロックが自立的に発展する国土

この計画が示す新しい国土像は「多様な広域ブロックが自立的に発展する国土」であり、広域ブロックが独自の発展を遂げそれが我が国全体の発展にも寄与することが「これからの時代にふさわしい国土の均衡ある発展を実現することにもつながっていく」としている。21GDの「国土軸」の考え方を事実上撤回し、広域ブロックという地域の単位を広域地方計画という新しい制度とあわせて提示したことは大きな特徴であるが、これを国土構造の点から見ると、広域ブロック単位で

の「国土の均衡ある発展」を目指していると解釈できる。

この計画は、新しい国土像実現のための戦略的目標として、①東アジアとの円滑な交流・連携、②持続可能な地域の形成、③災害に強いしなやかな国土の形成、④美しい国土の管理と継承、⑤「新たな公」を基軸とする国土づくり、の5項目を提示した。ここで新しく示されたコンセプトとしては「シームレスアジア」、「新たな公」、「国土の国民的経営」、「二地域居住」などがあり、シームレスアジアを除けばどちらかといえば地方の農山村にふさわしいアイデアではある。

○ 各地域ブロックの自助努力に期待？

しかし、前述のように「国土の均衡ある発展」の実現手段であった各種の政策が既に終了または役割低下した今日、これらの新しいコンセプトが「一極一軸型国土構造の是正」に結びつくほどの大きなインパクトを持つとは考えにくい。一方、「東京一極集中の是正」と言いつつ、東京をどうするかについてこの計画は何も語っていない。また、将来の人口や諸機能の地域配置に関し、数量フレームは提示されていない。

こうしてみると、国土形成計画全国計画の「国土の均衡ある発展」に対するスタンスは、地方を元気づけることが全総計画以来の国土計画の使命であったことを踏まえ、タテマエとしては従来路線を維持しているものの、それを実現するための姿勢は弱く、政策手段は限定的であり、実質的には各地域ブロックの自助努力に委ねる方向、国としての具体的な目標や政策意思は示さない姿勢をとっているとみることもできると思われる。

もちろん、国土形成計画は、新たに二層の

計画制度を採用し、具体の事業などはブロックごとの広域地方計画で提示することになったことから、国土形成計画全国計画を過去の全総計画と単純に比較することは禁物である。しかし、ブロックを超えたレベルの不均衡を各ブロック計画で解決することは困難ではないだろうか。

7. 21世紀の国土政策の理念を模索する

○ 「国土の均衡ある発展」は人口増加時代の政策理念

地域格差の拡大や過密・過疎問題に対処し分散型国土構造の形成を目指すこと、すなわち「国土の均衡ある発展」を図ることは、20世紀後半の人口増加・経済成長時代につくられた国土政策の理念であり、その時代においては一定の正当性を持ち、その理念に基づいて行われてきた政策は、副作用や不十分さを伴っていたにせよ、かなりの有効性を持っていたと考えられる。

すなわち、高度経済成長は、地方の農山漁村あるいは低密度地域から大都市圏への大量の人口移動を伴ったが、それは同時に大都市圏の過密問題を一層悪化させ、低密度地域では過疎問題を発生させた。このような時代には、経済成長を阻害することなく「国土の均衡ある発展」を図ること、すなわち市場経済システムの下で、地方の開発を促進し、大都市集中の流れを緩和することによって分散型国土の形成を図ることは、大都市圏と地方の双方に住む人々の効用を増大させることにつながるものであった。

また、そのための主要な政策手段である交通ネットワーク等の整備や産業分散政策は、社会資本全般の整備水準が低くてニーズが

高く、また工業が成長産業で地域経済や雇用に与える効果が大きい時代であったから、有効に機能した。

1990年代後半以降、「国土の均衡ある発展」のための政策は効力を低下させ、様々な批判を浴びるようになったものの、分散型国土の形成を目指すという意味においては「国土の均衡ある発展」には現在なおかなりの支持があると思われる。

○ 大都市集中抑制の根拠が希薄になった

しかしながら、我が国の現状をみると、東京圏をはじめ大都市圏の過密問題は、これまで積み重ねてきた社会資本整備や環境対策などの効果によって相当程度緩和されている。しかも我が国全体として少子高齢化が進み総人口は既に減少に転じていることから、今後、大都市圏に人口が大量に流入することも、人口増加により過密問題が悪化することも、可能性は極めて低いだろう。したがって、大都市圏の側から見れば、集中を抑制し分散型国土を目指す積極的な理由は、大規模災害対策を除き、あまりなくなっている。

東京などの大都市圏だけが日本を牽引しているわけではないが、我が国全体として国際社会の中での競争力と魅力を維持、増進するため、ボトルネックとなっている大都市圏のインフラや居住環境の整備に対しては、高い優先順位を与えられるべきであろう。

○ 分散のための強力な政策手段がなくなった

一方、地方圏では農山漁村や中小都市のみならず、最近では県庁所在都市クラスの中核都市でも人口が減少し始めており、将

来に対する危機感は強い。しかし、かつての交通インフラ整備や工業分散政策のような強力な効果を持つ政策手段はもはや見当たらない。また、過去において地方の強みであった豊富な労働力はもはや存在しない。

最近の地域活性化策は、構造改革特区や地域再生計画、地方再生戦略などにみられるように、地域の創意、地域の発想をそのままに国が支援する形のものが主流になっている。これは政策の方向として正しいと思われるが、地方圏の自治体で成功事例があればその手法を大都市圏の自治体が参考にすることもできるから、地方分権や地域活性化に寄与するものであっても、分散型国土の形成に寄与するとは限らない。

地方圏、特に様々な不利な条件を抱えた地域を活性化することが極めて困難であることは、その地域の人々自身がよく知っている。従来、地方自治体の総合計画を作る際、将来の人口減少を前提とすることはタブー視されていたが、最近ではトレンドを冷静に見つめ、人口減少を前提に計画をつくる例も多くなっている。多くの地域にとって、人口減少自体のリスクより、むしろ人口増加のシナリオを描いて過大な投資を行い現実には人口が減少することの方が最大のリスクなのである。

○ 人口や産業の配置は自然体に委ね、国土管理と生活サービス維持に責任を

このような時代には、全国スケールの国土政策としては、これまでのように「国土の均衡ある発展」の理念を掲げて分散型国土構造を目指すことの理由が希薄になった。むしろ人口や産業の空間配置は基本的には個人や企業それぞれの自由な選択、いわば自然体に委ねることとし、その結果大都市圏の人

口シェアが増大するのであればそれを認めてもよいのではないか。ただし、人口の流出減少によって地方の生活が悪化したり、国土の管理がおろそかになったり、またその地方を管轄する自治体に過大な負担がかかったりすることがないように、大都市圏住民を含む国民全体が負担するようにすべきだろう。

一般的に、都市に人口が集中することによって効率性が向上し、経済の水準が高まるのであるから、それを抑制するのではなく、それを認めた上で、それによって得られる果実を、人口が減少し高齢者比率が高く、広大な国土面積を有する地方に再分配するのである。

もちろん、これまでも、国の責務として、地方交付税や様々な補助金、国の直轄事業などを通じ、地方圏に対してはその地域内から得られる税収を大きく上回る再分配がなされてきた。しかし、「国土の均衡ある発展」や「地域活性化」という漠然としたスローガンのもと、真の目的と政策手段との整合性の確保や、冷静な費用対効果分析などの検討がともすればおろそかになり、結果的に、地方になるべく多くのお金を流し、そのフロー効果で一時的に地方の人口や雇用を下支えすることが自己目的化してしまった感がある。

「医療や福祉に関し一定のサービス水準を維持する」、「マイカーを使えない住民のための交通手段を確保する」、「自然災害による人的被害を最小限にとどめる」、「人間が利用・管理できなくなった土地は自然に還す」など、目的を明確にし、地域の創意工夫をも活かしながら効率的な手段を選択・実行すれば、費用はかなり軽減できるのではないか。もちろん「新たな公」や「国土の国民的経営」など行政以外の主体の参加や貢献も大

いに期待できるだろう。

○ 地域の責任と選択…活性化しないという選択肢も

地域振興、地域活性化といった政策は、どの時代にも求められてきた。現在であれば福田内閣の下、地域活性化統合本部がとりまとめた「地方再生戦略」(2007年11月策定、その後2008年12月改定)に、政府全体の取組みの方針が示されている。

それぞれの地域が自ら地域活性化を図ることは自然なことであり、多様な地域が維持されることは国民全体としても望ましいことである。したがって、国がそれに対し様々な支援をすることは当然のことではある。

しかし、国土構造の現状やトレンドを大きく変えるような有効な戦略や政策はあまり見当たらないように思われる。

高齢化がかなりの程度まで進み、人口減少率の高い過疎地域などの地方は、人間に例えれば高齢者のようなものである。高齢者にとってローンで新居を取得したり、ハイリスクの金融商品を購入したりすることが賢明な選択でないように、そのような地域の自治体が地域活性化のために後年度負担の大きい投資をしたり、リスクの大きい新事業を始めることは危険が大きい。特に、地域外からの新たな需要を期待する新事業は、一見華やかではあるが一般に不確実性が高く、行政の得意分野でもないから、慎重に行うべきであろう。

そのような地域では、むしろ地域内の人々の現に存在するニーズに対処することを最優先し、それにきめ細かに対応することにより、そこで天寿を全うしたい高齢者とそれを

支える人たちが安心して暮らしていける仕組みを作ることが優先されるべきだろう。また、将来的には撤退し(村をたたむ)自然に還すことも視野に置かなければならないだろう。

これに対し、地域は永続的であり、寿命のある人間に例えるのは不適切だと指摘されるかもしれない。確かにそのとおりである。どんな地域にも固有の資源があるし、過疎の村でも意欲ある若者やセンスのよい外部の企業家が新しい事業を起こし、成功する可能性はあるだろう。だが、そうした意欲ある人々に過度の負担をかけないためにも、上記のことがまず必要ではないだろうか。

国土管理と住民の生活サービス維持に関し地方自治体と住民が安心できる仕組みを構築し、その上で、地域活性化は、地域自らの責任と選択を基本に、民間の力も活用しつつ選択的に行うシステムが必要ではないだろうか。

○ 新しい国土政策の理念とは

「国土の均衡ある発展」に代わる新しい国土政策の理念を一言で表現することは難しいが、以上述べたことをまとめると、次のようになるのではないか。

- 1 国土全体としての競争力を維持向上させること。
- 2 国土のどこに居住しても一定の生活サービスを享受できるようにすること。
- 3 国土を適切に管理すること。
- 4 地域活性化は地域の責任と選択を基本とすること。

(本稿は筆者個人の見解としてとりまとめたものです。)

- 1 川上征雄 2008『国土計画の変遷』鹿島出版会
- 2 坂下昇 1983「人口分散と地域経済政策『公共経済学の展開』東洋経済新報社
- 3 伊藤敏安 2003「地方にとって『国土の均衡ある発展』とは何であったか」『地域経済研究』14号 広島大学大学院社会科学部研究科附属地域経済システム研究センター
- 4 OECD 2005『Territorial Reviews Japan』
- 5 橋本武 2008「歴代総理大臣は『国土』をどう演説したか その5」日本開発構想研究所 HP
- 6 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(2001.6.26) 官邸 HP
- 7 都市再生本部「都市再生基本方針」(2002. 7.19) 官邸 HP
- 8 国土審議会調査改革部会第2回企画運営委員会議事概要(2003. 9.26) 国土交通省 HP
- 9 衆議院会議録情報 第162回国会国土交通委員会第18号(2005.5.18) 衆議院 HP

(その他参考文献)

- 国土庁 2000『国土庁史』ぎょうせい
- 奥野信宏 2008『地域は「自立」できるか』岩波書店
- 井堀利宏 2005『ゼミナール公共経済学入門』日本経済新聞社
- 橋本武 2008「『五全総』以降の国土計画に対する批判論の検討」計画行政 31-4 計画行政学会
- 瀬田史彦 2009「現代と地域間格差と新しい国土・地域政策」都市問題研究 第61巻3号
- 原田昌彦 2003「ポスト『国土の均衡ある発展』の国土計画」UFJ MOOK LRP number006