

新たな国土計画観を求めて ～「持続可能性＋国土管理」型計画観への転換～

橋 本 武

(前財団法人日本開発構想研究所 研究主幹)

●麻生総理の国会演説でも復活しなかった「国土」

去る9月29日に麻生総理大臣の所信表明演説が行われた。

「次期衆議院選挙をにらみ、民主党との対決姿勢を鮮明にした」等の報道が一般的であった。

そうした中で、密かに注目していたことがある。「国土」という用語が使われるか否かである。というのも1999年の小渕総理の演説を最後に、総理の国会演説から国土政策としての「国土」という用語が消えているからである。

残念ながら、今回の麻生総理の演説でも「国土」は復活しなかった。その理由は様々であろうが、国土計画のイメージが低下していることも大きいと思う。

●国の政策もイメージが重要

「人は見た目が9割」という本がかつてベストセラーになった。同書では、「理屈はルックスに勝てない」という。

その当否は別にしても、イメージが大切であることは確かだろう。実態が重要であることは論を待たないが、それと同様にイメージも大切である。それは昨今の国の施

策についても言えそうである。

国土計画について言えば、これまでの計画書はどれも大部であり、100頁をゆうに超えるものが多い。これでは、細部まで目を通し、その全体を理解することは難しい。計画書を通読する人は限られているのではないだろうか。国土計画のイメージが、計画そのものと変わらないくらいに重要になってくるゆえんである。

もちろん、イメージは実態を離れて勝手に生まれるものではない。その意味で基本は実態にあるわけだが、膨大で多様な内容が盛り込まれている国土計画では、どの部分を強調するかでずいぶん違ったイメージになるように思われる。

●回復できない国土計画のイメージ

人々が国土計画に対してどのようなイメージ（以下、「計画観」ということにする）を持っているのか。それが明確になるのは、国土計画が激しい批判を受けたときであるようだ。何故なら、激しい批判が起こるのは、それまでの計画観の有効性に対して強い疑問が感じられるようになったからである。このため、批判論は、必然的に、それまでに確立していた計画観を極めて分かりやすい形で見せてくれるのである。そして、批判が強ければ強いほど、計画観は枝葉が落とされ、より単純化された形で表れる。

振り返ると、戦後、国土計画が激しい批

判を受けたことは2回あった。1回目は1970年代前半の新全総、日本列島改造論の頃。2回目は1990年代後半から2000年代前半にかけてである。

2回目の典型的な批判は、「国土計画は『国土の均衡ある発展』という旗印の下、高速道路14000キロ構想等非効率な公共事業に口実を与え、また、画一的、没個性的な地域づくりを促した」というものであった。

これは、国土計画の中核理念を「国土の均衡ある発展」に求め、実現手段としては幹線交通施設が最重要であるとする見方であり、「均衡発展+幹線交通施設」型計画観とでも言えよう。

総理演説から「国土」が消えた理由の一つとして、一世を風靡したこの計画観が徹底的に批判され、癒し難いほどのマイナスイメージを負ったこと。それに代わる新たな計画観が形成されていないことがあるものとする。

●高度成長期の「経済成長+産業立地」型計画観

それでは、1回目、1970年代前半の批判は、どのような計画観に立っていたのだろうか。

近年、「均衡発展+幹線交通」型計画観が余りにも広く流布してきたので、これ以外の計画観を思いつきにくいかも知れないが、1970年代前半の計画観はこれとは違っていたようだ。

時代は、「くたばれGNP」とか「スモールイズビューティフル」ということがもてはやされた頃である。当時の論点は、産業か生活か、経済成長か環境保全か、であった。全総計画は産業優先、経済成長優先とみなされ、新全総に記載された苫小牧

東部開発、むつ小川原開発などの大規模プロジェクトが厳しい批判の対象となった。

当時の計画観は、「経済成長+産業立地」型計画観とでも言えるものであった。

●「均衡発展+幹線交通」型計画観への移行とその終焉

1970年代前半の厳しい批判に応え、また、経済社会状況の変化に対応すべく、実態としての全総計画において、様々な改良・工夫が行われた。そうした実態面での変化を受けて、「均衡発展+幹線交通施設」型計画観というべき新しい計画観が成立したのは、1980年代半ば頃と思われる。



この頃から急激に「国土の均衡ある発展」に対する政治的な関心が高まるからである。それは、この頃からバブル経済の発生に伴い大都市と地方の格差が拡大し、そのため地方重視の政策が求められたためであり、また、1990年代に入るとバブル経済が崩壊し、景気対策としての公共投資拡大政策が求められたためである。「国土の均衡ある発展」はこうした政策を推進するための理念として存在価値を高めていったのである。

また、産業構造の変化や国際化の進展に伴い、大都市の産業を地方に移転させるといった、それまでの誘致型産業立地政策の有効性が薄れてきたことも一因であろう。

そもそも国土計画は、産業立地政策と幹

線交通施設整備を2大手段としていたのがあるが、このうち、産業立地政策が地盤低下したため、必然的に幹線交通施設整備にウェイトが移ることになったという面もある。

ともあれ、「均衡発展+幹線交通施設」型計画観は、1980年代半ば以降確固としたのとなり、今日では信じられないかも知れないが、与野党を問わず、マスコミからも幅広い支持を得るのであった。

しかし、順風満帆に見えたこの計画観も政策基調が新自由主義的なものへ転換したこと等により2000年前後には激しい批判を受け、回復しがたいほどのダメージを受けた。その結果、「均衡発展+幹線交通」型計画観は、現在ではほとんど支持を得ないものとなってしまったのである。

●新たな計画観を求めて

もちろん、ことは単にイメージ付けで敗北したという表層的なものではなく、この計画観から導き出される計画の役割がほぼ終了したという本質的なものであると考えなければならない。

まず、理念である「国土の均衡ある発展」については、それが「バランスのとれた国土をつくる」を意味するなら、それは国土計画としては当然過ぎることであり、あえて特筆大書するだけの理由がない。また、ミニマム水準の達成を意味するのであれば、生活水準の上昇に伴い、全国レベルで設定すべきものが著しく減少している。

また、施策である幹線交通施設整備については、ほぼ概成に近づきつつある。このため、この計画観に立ってさらに進むにしても、現在の自動車や新幹線等に代わる画期的な交通手段が登場しない限りは、既存幹線交通施設の①有効活用（交通結節点の

整備、乗り換えの効率化など）、②維持・更新等を中心的課題にするだけであろう。それはそれで重要なことではあるが、果たしてこれらが国土計画の中核になり続けるかといえば、はなはだ疑問である。

21世紀の国土計画には、もっと他に取り組むべき重要なテーマがあるように思われる。それは、持続可能性ということを国土計画としてどう受け止め、どう対応するかということではないかと考える。

●「持続可能性+国土管理」型国土計画観への転換

国土計画の長い歴史を振り返ると、「経済成長+産業立地」型計画観、「均衡発展+幹線交通」型計画観以外にも、「国土管理」型計画観とでも言えるものの芽生えがあった。1977年（昭和52年）に策定された第三次全国総合開発計画である。

しかし、当時はまだ、「国土管理」型計画観を支える独自の理念がまだ確立していなかったため、「国土管理」型計画観は独り立ちすることができなかった。

三全総から30年を経た現在では、持続可能性という国土管理と極めて親和性が高い理念が存在している。今後は、持続可能性を中核理念とし、その実現手法を国土管理に求める、新たな「持続可能性+国土管理」型計画観の確立を目指すべきではないだろうか。

近年、土地、水資源、森林、自然環境等をめぐっては、その持続可能性を脅かす様々な難しい課題が発生している。その対策は緒に就いたばかりであり、また、これまでの経済社会システム、政策手段の延長では解決が容易でない問題が少なくない。こうした課題群こそ、今後の国土計画が最重要課題として取り組むべきものではない

だろうか。

多様な要素を併せ持つ全総計画においては本来、「持続可能性+国土管理」型計画という側面も色濃く持っていたのであるが、1974年に国土利用に関する別の計画体系が創設されたこともあって、全総計画は、

国土管理ではなく、施設整備に傾斜していたように思われる。

「持続可能性+国土管理」型計画観への転換は、決して唐突でも、時流に乗るといふ皮相的なものでもなく、国土計画本来の在り方の一つであると言えよう。

表 3つの国土計画観

計画観	I型 経済成長+産業立地	II型 均衡発展+幹線交通	III型 持続可能性+国土管理
理念	経済成長	国土の均衡ある発展	持続可能性
施策	産業立地	幹線交通施設整備	国土管理
関心領域	経済活動	基盤施設	国土・自然環境
該当時期	高度成長期	高度成長期以降	21世紀?

●「持続可能性+国土管理」型計画観を確立するために必要なこと

「持続可能性+国土管理」型計画観が流布し、確立していくためには、国土計画の実態がそういうものに移行していかなければならないわけだが、そのためには何が必要なのだろうか。

思いつくままに取り組むべきテーマを例示すると次のようなものがあるだろう。

第1に、「持続可能性」という理念を国土計画として解釈し、自分のものとするのである。これがすべての基本になる。

現状では、この理念が国土計画として十分こなれていないという感が強い。



国土計画として自分のものにするとは、端的に言って、「持続可能性」という理念に基づいた国土計画独自の指標を開発することに帰着するように思われる。それができれば、「持続可能性」は完全に国土計画の中核理念としての位置を占めたとと言えるだろう。

第2に、第1と裏腹の関係になるが、国土管理に関するデータ整備を進めることである。特に、土地利用状況の即時的な把握を可能にするシステムの構築が重要である。

近年、耕作放棄地や管理が不十分な森林、都市内の未利用地などが増加しているが、それらの現状を即時的に把握することは極めて難しく、その都度、サンプル調査を実施したり、地方公共団体に調査を依頼したりしている。これを、衛星技術等の先端技術を活用して、多少の誤差はあっても、即時的に把握できるようになれば、「持続可能性+国土管理」型計画を形成していく上で図りしれない貢献をするものと考えられる。

第3に、施策面での取り組みである。論

点はいろいろあるが、概念的に言えば、市場システムで対応できることと、できないこととの分別と、それぞれに必要な対策を考えるとということになるが、全部を国土計画がこなすには膨大過ぎるし、その必要もないだろう。

そうした中で、例えば、土地利用による防災対策など土地利用政策と施設整備政策の統合の方向を考えることは明らかに今後の国土計画の役割であろう。

●「計画過程重視」型計画観の可能性

以上、3つの国土計画観を見てきたが、より広い目で見れば、これらはいずれも国土計画とは、中核理念と主要実現手段のセットからなるものと見る計画観であり、計画過程よりも計画内容を重視するものである。

これに対して、第4の類型として、「計画過程重視」型計画観というものも考えられる。すなわち、計画内容よりも、計画過程を通じて様々な意見交換、学習、調整、合意などがなされることを重視する見方である。この見方に立てば、計画プランナーの役割は、場の設定やプロセスの進行・管理ということになる。

都市計画やコミュニティ計画では、こうした計画観が浸透しつつあるようだが、果たして、国家の意思と深く関わる国土計画においても、こうした計画観があり得るのであるだろうか。

それはまた、別の機会に考えてみたい。

最後に、本論では、4つの計画観を提示したが、現実の計画がこの4つに完全に分類できるということではない。現実の計画は、4つの計画観を生み出す要素を基本的にはすべて持っている。その意味で、この4つは理念型とも言えよう。

(参考)

これまでの全総計画、国土形成計画

計 画 名	策定年
全国総合開発計画	1962年
新全国総合開発計画	1969年
第三次全国総合開発計画	1977年
第四次全国総合開発計画	1987年
21世紀の国土のグランドデザイン	1998年
国土形成計画（全国計画）	2008年

本論は筆者の個人的見解です。