

# UEDレポート

**荒ぶる地球・激動する世界におけるくにつくり**  
**—新たな国土形成計画(全国計画)を巡って—**



一般財団法人 日本開発構想研究所

## 目 次

1. 荒ぶる地球・激動する世界と国・地域、そして人々の生活	1
阿部和彦 ((一財)日本開発構想研究所 代表理事)	
2. 新たな国土形成計画(全国計画)について	13
木村 実 (国土交通省 国土政策局長)	
3. 新たな国土形成計画(全国計画)と空間計画の存在意義	21
瀬田史彦 (東京大学大学院 工学系研究科 准教授)	
4. 変革の時代と国土政策—地方分権を射程に—	27
薄井充裕(中央大学総合政策学部 客員教授)	
5. 社会学の視点から考察する“国土政策・都市政策”のあり方	35
—Spatial Planning、ISO37120 など国際的政策指標への対応を含めて—	
小畑晴治 ((一財)日本開発構想研究所 参与)	
6. 人口減少下の国土計画—東京—極集中是正は必要か、可能か	47
大木健一 ((一財)日本開発構想研究所 研究主幹)	
7. 東京のかたち、国のかたち—東京市復活のすすめ	54
梅田勝也 ((株)アール・アイ・エー 顧問、(一財)日本開発構想研究所 研究主幹)	
8. 世界の人口動向と日本の立ち位置	60
戸沼幸市 (早稲田大学 名誉教授、(一財)日本開発構想研究所 顧問)	
特別寄稿：韓国の新行政中心複合都市の建設状況	68
金子 健 ((独)都市再生機構 審査役)	
下河辺淳アーカイヴスについて	75
復刊UEDレポートバックナンバー	77
研究所の概要	78

# 1. 荒ぶる地球・激動する世界と国・地域、そして人々の生活

阿部和彦（一財）日本開発構想研究所代表理事

## 1. 100年に一度の変革の時

主要7カ国首脳会議（G7広島サミット）が開幕した2023年5月19日。中国の習近平国家主席はかつての唐の都、西安市で「中国+中央アジア5カ国」首脳会議に臨んでいた。習氏は共同記者会見でこう訴えた。「100年に一度の変革の時が来た。世界、時代、歴史の変化がかってない形で展開する。」<sup>1</sup>

時代を牽引する大国の指導者にそう言われると何か寒気を感じるが、時代認識としては正しいのではないかと思われた。

### （20世紀初頭の世界）

翻って、100年前の20世紀初頭の世界を振り返ってみると、1500万人以上の命を奪った第1次世界大戦の休戦協定が1918年11月に発効し、パリ講和会議を経て、1919年6月ヴェルサイユ条約が締結されている。2100万人とも、5000万人かそれ以上<sup>2</sup>とも言われる命を奪った「スペインインフルエンザ」が、1918年の春から1921年の夏まで猛威を振るっている。日本でも3回の流行期を経て39万人<sup>3</sup>が命を落としている。また、中国では1911年10月、辛亥革命が起り、清朝が倒壊、1912年1月中華民国が成立している。ロシアでは1917年2月と10月に革命が起き史上初の社会主義国家（ソ連邦）が樹立されている。

産業の分野では、1911年フォードが自動車の大量生産を開始する。そして、自動車の燃料ともなる石油の時代が始まることとなる。

自然災害では、1906年1月に世界歴代9位のマグニチュード8.8、エクアドル・コロンビア地震が、同年4月にサンフランシスコ付近を震源とするマグニチュード7.8の大地震が発生している。日本では、1923年に死者・不明者 10万5千余人を出したマグニチュード7.9の関東大震災が起こっている<sup>4</sup>。

### （19世紀初頭の世界）

200年前の19世紀初頭はどうだろう。1804年にナポレオンが皇帝に即位し、神聖ローマ帝国が滅亡。ライン同盟が成立。1812年ナポレオン

のモスクワ遠征があり、それに失敗して、1814年にナポレオンが退位している。同年フランス革命とナポレオン戦争終結後のヨーロッパの秩序再建と領土分割を目的としてウィーン会議が開催されている。疫病については、18世紀末にジェンナーが牛痘による種痘法を発見、天然痘を制圧。19世紀はコレラと結核の時代に入った。一方中国では、清朝の爛熟期にあり、アヘン戦争（1840～42年）の前夜であった。日本も徳川幕府の文化・文政期で、学問や町民文化が栄えるとともに、英、仏、米、露等の艦船が来航し、交易を要求しはじめていた。1822年にコレラが日本ではじめて下関で発見された。

産業革命が起こるのは、18世紀後半から19世紀中期にかけての時期においてであると言われており、イギリス綿工業が勃興し、1830年には港町のリヴァプールと綿紡績工業の中心地マンチェスター間の鉄道が開通している。

### （21世紀初頭の世界）

2020年初頭からの3年3か月、世界で約700万人の命を奪った新型コロナ感染症（COVID-19）が猛威を振るった。2022年2月、ロシアがウクライナを侵略し、ウ国の領土の約18%を占領し続けている。この不当な戦争は、世界秩序の著しい不安定化をもたらしている。2017年ごろから始まっていた米中貿易戦争、それにCOVID-19やウクライナ戦争により、世界の政治経済の分断が加速されている。

産業の分野では、IT産業が主流に躍り出て、情報社会を牽引している。化石燃料で動く自動車に代わって、テスラやBYD（比亞迪）による電気自動車が躍進している。

産業革命以来の化石燃料消費を主たる要因として地球温暖化が進み、世界各地で異常気象を起こしている。2023年2月には、5万人超の死者を出したトルコ・シリア大地震が起きている。

こうした20世紀、19世紀初頭の事象と21世紀初頭の事象を比べて見ると、共通する事象も多く、まさに「100年に一度の変革の時」であるようにも思われる。

## 2. 21世紀初頭の「荒ぶる地球・激動する世界」

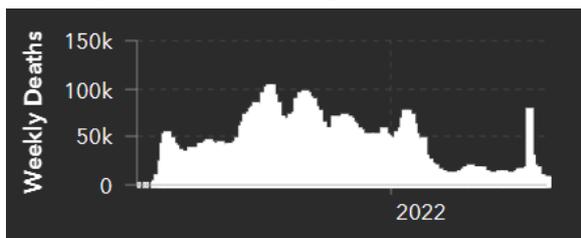
### 2・1 新型コロナ感染症の発生・蔓延・収束

2019年12月8日中国湖北省武漢市の男性が肺炎を発症し最初の症例となる。20年1月23日中国政府が武漢市を封鎖。多様なルートを紹介して一気に全世界に拡大。1月30日に世界保健機関（WHO）が「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態（PHEIC）」を宣言。

2023年5月6日、WHOが新型コロナCovid19の緊急事態（PHEIC）を終了するも、新型ウイルスは依然として大きな脅威だと警告した。緊急事態宣言を行って以降、3年3か月、世界はCovid19との戦いに翻弄された。

#### （感染者数、死亡者数）

Johns Hopkins大学のCOVID-19Mapによれば、世界の感染者総数は6億7千万人、死亡者総数は688万人、WHOでは感染者総数7億7千万人、死亡者総数は694万人に上る。

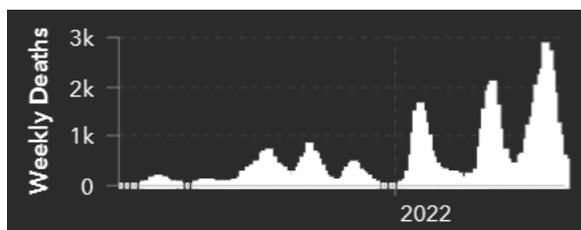


世界の死亡者数の推移（COVID-19Map）

日本でも2020年1月15日武漢から帰国した30代男性の初患者が見つかる。2月1日、日本政府は新型コロナ感染症を指定感染症に指定。

2023年5月8日指定感染症5類に移行するまで3年3か月、この感染症との戦いに翻弄された。

Johns Hopkins大学のCOVID-19Mapによれば、感染者総数3300万人、死亡者総数7万3千人。日本の厚生労働省によれば、感染者総数3380万人、死亡者総数は7万5千人（5月8日まで）。



日本の死亡者数の推移（COVID-19Map）

世界の動向に比べ日本の死亡者の対人口比0.061%（世界0.086%）、対感染者比0.22%（世界0.90%）と低いことがわかる。また、日本の死亡者は、オミクロン株が主流になった2022年に特

に集中していることが特徴的である。

#### （世界各国の対コロナ政策の違い）

このパンデミックを通じ、欧米先進国とそれ以外の国々、特に中国との対応の差が際立った。欧米先進国、特に米英は早期に新型コロナワクチンの開発に成功し、ワクチンの接種をテコに、比較的開放型の政策「ウィズコロナ政策」をとったのに対し、中国は2022年末まで「ゼロコロナ政策」に固執したため、現在でも感染爆発が生じている<sup>5</sup>。

#### （ワクチンの開発）

ワクチンの開発については、モデルナやファイザー、アストラゼネカ等の米英の企業が先行した。この点については、浦島充佳氏の「20XX年のパンデミック」に詳しい。2005年、ブッシュ大統領（子）が、「バイオシールド：緊急時のワクチン・治療薬等の開発加速を行う」を主軸にしたパンデミック対策に70億ドルの予算をつけた。これが、翌年、生物医学先端研究開発局（BARDA:バーダ）の設置につながった。さらに、2009年の新型インフルエンザ、2012年の中東呼吸器症候群（MERS）、2013年から2015年のジカ熱などのパンデミックが次々と発生したが、この間バーダは製薬企業と官民連携を熟成させていった<sup>6</sup>。

2020年1月12日、ウイルスのゲノム情報が公開された。2020年12月11日にはファイザー・ビオンテックが一番乗り、一週間遅れてモデルナ、30日にはオクスフォード・アストラゼネカのワクチンが社会実装された<sup>7</sup>。

このような周到な準備のもとで、ワクチン開発が行われたことは重要である。今後、この新型コロナ感染症のようなウイルス感染症のパンデミックが起こる蓋然性は極めて高い（自然界への人の侵入による感染の可能性の拡大）。継続した官民の連携した対応が求められる。

#### （コロナパンデミックの影響）

また、このパンデミックは、感染症という病にどう対応するかという問題にとどまらず、各国の人々の生活や企業・産業の活動に大きな影響を与えた。更に、グローバルサウスの一員であるスリランカは、各国間の交流が途絶え、観光収入が大幅に減少したことを一つの契機として、対外的な債務の返済ができなくなり、深刻な経済危機に陥った。

## 2・2 ロシアのウクライナ侵略

### (ウクライナ戦争の戦況)

2022年2月24日に、ロシアのウクライナへの軍事侵略が開始される。3月下旬にロシアの支配面積は国土の27%にまで拡大。その後、ロ軍は首都キーウ近郊の北部地域から撤退し、東部、南部に戦力を集中して攻勢をかける。

8月～12月、ウ軍が反撃を開始し、東部では要衝イジュームを含むハリコフ州、南部ではヘルソン市(ドニエプル川西岸)を奪還した。この段階で、戦線が膠着。一部東部のハルキウで争奪戦が繰り広げられ続けた。

2023年6月6日ウクライナが反転攻勢を始めようとした矢先、ドニエプル川の下流、ヘルソン州にあるカホフカ水力発電所のダムが決壊した(爆発物による破壊の可能性大)。これにより、ドニエプル川両岸の600km<sup>2</sup>(7割がロシア占領下の南岸)が水没したと報道されている<sup>8</sup>。これは、ウクライナ南部に深刻な農業・環境被害をもたらすと共に、ドニエプル川北岸からのウ軍による反転攻勢を難しくするなど戦況にも大きな影響をもたらしている。

### (ウクライナの戦争被害)

現在、ウクライナの総面積60.35万km<sup>2</sup>の約18%、10.9万km<sup>2</sup>が占領されている(クリミア半島2.7万km<sup>2</sup>を含む)と報道されている<sup>9</sup>。



ISW (Institute for the Study of War) : Russian Offensive Campaign Assessment

英国防省は侵略1年の段階でロ軍の死傷者数17.5～20万人、このうち死者は4～6万人。ウクライナ政府は22年12月、自軍の死者数を1～1.3万人と推定している<sup>10</sup>。市民の死者は少なくとも8895人(国連・5月21日時点)。ヨーロッパに滞在しているウクライナ難民は、824万9055人(UNHCR・5月23日現在)<sup>11</sup>。

### (全世界に衝撃—世界秩序の不安定化)

このロシアの軍事侵略が全世界に衝撃を与えたのは、第2次世界大戦後の欧州で発生した最大規模の国家間戦争であったという点に求められよう<sup>12</sup>。

ウクライナは西側諸国、NATOの全面的支援を得てこの戦争を実施しており、23年6月にはウクライナの反転攻勢が始められている。ウクライナが少しでも自国の領土を奪還できればと思う一方、ウクライナの反転攻勢が成功すればするほど、ロシア・プーチン大統領の核の脅しの下で世界が否応なく**第3次世界大戦**に突入するのではないかと危惧される。

ウクライナとしては反転攻勢が成功し自国の領土からロシアを完全に追い出すことによってプーチン政権が崩壊することを願っている。現実的には、核兵器ではない通常兵器による戦争の長期化が続くと考えるのが妥当であろうが、これもまた消耗戦の地獄である。

こうした、世界秩序の不安定化は、我が国近辺でも、中国による台湾の武力解放(台湾有事)や北朝鮮の核・ミサイル開発といった問題に対する懸念を強めている。

### (世界貿易への影響)

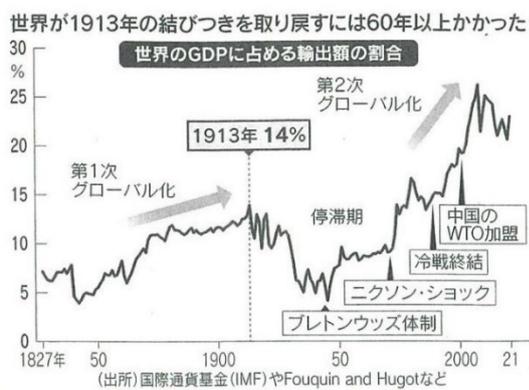
また、この戦争によって、ウクライナからの小麦、トウモロコシ等の農産物の輸出ができなくなり、国際的な価格が高騰するとともに、これに依存していたアフリカ諸国が食糧難に陥った(後に、トルコと国連の仲介で一部輸出が可能になった)。そして、米国をはじめとする西側諸国が、国際的な制裁措置としてロシアとの交易を制限したために、ロシアからの石油、天然ガス等のエネルギーの輸入が制約され、国際価格が高騰した。

この戦争は、軍事的な戦闘行為であるだけでなく、その枠をはるかに超えて、全世界に大きな政治的、社会的、経済的影響を及ぼしている。

## 2・3 世界経済の分断の進展

### (世界の貿易量で見るグローバル化)

世界のグローバル化を世界のGDPに占める輸出額の割合でみて見ると、第1次世界大戦開始直前の1913年が14%で一つのピークを形成している。この水準に戻るのには、1970年代で、71年の米国のニクソンショック、金・ドル交換停止（金本位制の終焉）、資本移動の自由化により貿易が活発化。1989年ベルリンの壁崩壊、米国・ソ連のマルタ会談で東西冷戦が終結。95年に世界貿易機関（WTO）が発足して、自由貿易の仕組みが整い、2001年には中国もWTO加盟した<sup>13</sup>。これらにより第2次グローバル化が進み、リーマンショック前の2007年がそのピークになった。



### (世界は大きく3つに分断されている)

現在は、ウクライナ戦争を契機として世界の政治状況が大きく3つに分断されており、それに伴い世界経済の分断も進んでいる。ウクライナを支援する欧米・日本・オーストラリア諸国とロシア・中国・旧ソ連邦構成国(ウクライナ、バルト三国、モルダビアを除く)、それにグローバルサウスと言われるアジア・中東・アフリカ・中南米の諸国である<sup>14</sup>。

### (米中貿易戦争)

この世界経済の分断は、ウクライナ戦争の前から始まっていた。米中貿易戦争である。1917年1月にドナルド・トランプが米大統領に就任。中国との間の膨大な貿易不均衡を問題として取り上げたことから始まった。関税措置の応酬に始まって、知財権侵害と技術移転の強要問題やファーウェイの創業者の娘で副会長兼CFOの孟晩舟の逮捕、中国が世界に先駆けて行ったボーイング737MAXの運航禁止等を挟み、事態は泥沼化した。2020年1月米中経済貿易協定が

締結され、新型コロナウイルスの感染拡大により、米中貿易戦争の影は薄くなったが、中国IT企業のバイトダンスやテンセントとの取引を禁じる大統領令に署名するなど、ハイテク企業への締め付けを続けた。2021年になってアメリカでバイデン政権に移行し、貿易問題は一定の進展が見られたが、2022年11月連邦通信委員会が、国家安全保障に「容認しがたいリスク」をもたらす恐れがあるためファーウェイと ZTEなどが製造する通信機器の承認を禁止するなど、ハイテク製品・企業への締め付けを続けた。また、関税は中国企業だけでなく、中国で生産してアメリカに輸出している各国企業にも適用されるため、サプライチェーンを通して世界経済に大きな悪影響が生じた。

### (ウクライナ戦争を契機とした分断の促進)

2022年2月に開始されたロシアによるウクライナへの侵略は、西側諸国によるロシアへの経済制裁を生じさせており、世界経済の分断を促進した。ロシアへの経済制裁は、1. 金融制裁、2. ロシアへの輸出規制、3. 最恵国待遇の取り消し・撤回、4. ロシアからの輸入規制、5. オリガルヒの資産凍結等から構成されている。金融制裁は、貿易などの送金でも使われる国際的な決済ネットワークSWIFTからの排除で、実質、世界経済からの退出を意味している。ロシアからの輸入規制は、国によって多少差があるが、原油・天然ガス、石炭等の輸入禁止、あるいは段階的縮小であり、世界経済に与える影響が大きい。多くの国がエネルギーの調達困難に陥り、物価の上昇が人々の生活を脅かした。

### (大恐慌への道)

激化する日米欧と中ロの対立は、サプライチェーン（供給網）の分断をもたらし、経済の基本構造に深刻な影響を与えている<sup>15</sup>。そして、米国をはじめとする世界各国の物価上昇、インフレに、グローバルサウスでは通貨安が重なり、大混乱が生じている。

そもそも米国のインフレは、コロナで早期退職した人々が労働市場に戻らないことによる人手不足、米中対立やロシア・ウクライナ戦争による国際的な物流網の寸断による供給力の低下によると言われているが、「コロナ禍対策としてトランプ、バイデン時代に多額の給付金がばらまかれ、それが資産価格を押し上げたこ

とで、脱コロナのペントアップ需要が爆発したことにより引き起こされている<sup>16</sup>」という人もいる。

このインフレを抑制するための中央銀行による金利上昇政策が、長期の債権や商業用不動産価格の値下がり要因となった。値下がりした長期の保有資産を多く抱えていたこともあり、またネット社会の異常な情報拡散力により、シリコンバレーバンク (SVB) が一気に破綻した。この米国の金融危機を発端として、スイスの金融危機 (数々の不祥事により預金流出が続いていたスイス金融大手クレディ・スイスが、アメリカの金融危機を契機に経営困難に陥り、同業のUBSにより吸収合併された)、欧州・世界の金融不安につながった。この金融危機の構造は、コロナ後の商業用不動産需要の減少<sup>17</sup>と相俟って、**金融恐慌、大恐慌へと発展する可能性**を内在している。

グローバルサウスは欧米に比して更に深刻な危機に瀕している。自国の通貨安、債務残高の拡大、新型コロナの影響で財政支出が増大する一方、主要な外貨収入源であった観光需要が減少する等、悪循環に陥っている。

#### (世界経済のデカップリングの日本への影響)

日本の輸出相手国としては、2022年中国は19.4%、米国は18.5%、輸入相手国としては、中国は21.0%、米国は9.9%である<sup>18</sup>。米中のデカップリングの影響は深刻である。

このデカップリングによる産業の再編が、日本にも多様な影響をもたらしている。

具体的なトピックとしては、中国に生産拠点を置いている日本企業がベトナムなどに拠点を移したり、国内に回帰する動きがある。

また、中国大陸への立地を避けて、半導体開発を担う海外企業、台湾積体回路製造 (TSMC)、米マイクロン・テクノロジー、韓国サムスン電子、ベルギー・アイメック等が日本に立地する動きもある<sup>19</sup>。

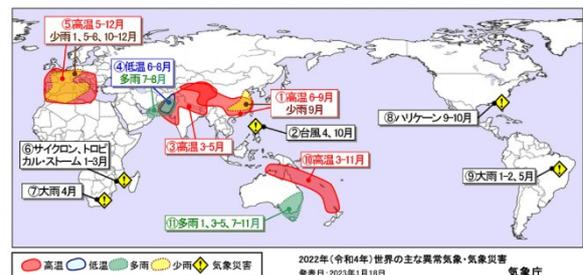
日本の酪農・畜産が危機に瀕している。コロナ禍での給食需要の減少、牛乳価格の値下がりが生じていた中で、物財費の半分以上を占める飼料費の高騰、配合飼料原料のトウモロコシがウクライナ侵略後に高騰、主食の牧草も値上がり、電気代も値上がりして、酪農・畜産経営は存亡の危機に瀕している<sup>20</sup>。

## 2・4 地球温暖化の進展と自然災害の深刻化

1992年に発行された「荒ぶる地球」(ナショナルジオグラフィック協会編集)<sup>21</sup>では、自然災害のすべて、火山、地震、雷、干ばつ、洪水、台風・ハリケーン・サイクロン、エルニーニョ、昆虫の異常発生、飢餓、エイズ、腺ペスト等を取り上げているが、当時の研究水準を反映して、これらの現象がどのようなメカニズムで起きるかについての論述は充分とは言えない。

#### (世界の主な異常気象・気候災害、海面上昇)

気象庁は、毎年の世界の主な異常気象・気候災害を公表している。



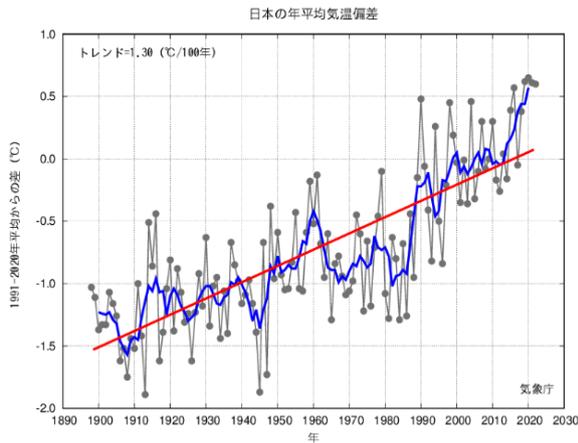
これによると、英、独、仏、スペイン、ニュージーランドの年平均気温は、それぞれ統計開始以降で最も高かった。異常高温・異常低温となった頻度は、中国、欧州中部から北アフリカ北部、オーストラリア北部からニュージーランドで異常高温となる月が多かった。年降水量は、南西諸島から東南アジア、インド北西部からパキスタン南部、オーストラリア南東部からニュージーランドなどで平年より多く、欧州南部から北アフリカ北西部、南米西部などで平年より少なかった<sup>22</sup>。

欧州連合 (EU) コペルニクス気候変動サービスのまとめでは、2022年の地球の平均気温は1850年以来5番目の高さであった。長期的な気温の上昇傾向は続いており、工業化が進んだ19世紀半ば以降約1.2度上がっている<sup>23</sup>。

温暖化で極地の氷が解けるなどの影響で、海面は世界平均で1993年以降に10cm上昇した<sup>24</sup>。

#### (日本の平均気温は上昇を続けている)

2022年の日本の平均気温の基準値 (1991～2020年の30年平均値) からの偏差は+0.60℃で、1898年の統計開始以降、4番目に高い値となった。日本の年平均気温は、様々な変動を繰り返しながら上昇しており、長期的には100年あたり1.30℃の割合で上昇している。特に1990年代以降、高温となる年が頻出している<sup>25</sup>。



細線 (黒) : 各年の平均気温の基準値からの偏差、太線 (青) : 偏差の5年移動平均値、直線 (赤) : 長期変化傾向。基準値は1991~2020年の30年平均値。

### (人間の活動によって温暖化が生じた)

2021年に、気候変動に関する政府間パネル (IPCC) が公表した第6次報告書で、「人間の活動によって温暖化が起きたことは疑う余地がない」と断言した<sup>26</sup>。まさに、地質区分である新生代の「完新世」を再区分した「人新世 (Anthropocene)」である。

そして、この人為的な温暖化が幾つかの異常気象を起こしている。干ばつや豪雨災害、高温、熱波、それに伴う山火事等である。また、これらの異常気象には、台風・ハリケーン・サイクロンやエルニーニョ現象も含まれるし、地球温暖化により、永久凍土や氷河の解凍、それらによる海面上昇が起こることも含まれる。これらの自然現象によって生態系が崩れ、種が絶滅することも、また、人間社会が混乱し、ファシズムの台頭や難民・移住、戦争等が起こることも充分考えられる<sup>27</sup>。

### (地球温暖化対策の国際的枠組み)

1992年6月にブラジル・リオデジャネイロで「地球サミット」が開催され、リオ宣言が採択されている。宣言を具体化するために「気候変動枠組条約」と「生物多様性条約」、「森林原則声明」、「アジェンダ21」が採択された。その後も環境問題の会合は続けられ、1997年に京都議定書 (COP3)、2015年にパリ協定 (COP21) が採択され、ようやく全世界が温室効果ガスの削減に取り組むようになってきている。国連でも、2015年9月の総会で「2030アジェンダ」を採択し、SDG s (持続可能な開発目標) の17の目標を実現することを訴えた。2016年10月には、国連ハビタットが提起した「ニュー・アーバン・アジェンダ (NUA)」を採択し、都市の立場か

ら、SDG s をバックアップした。日本でも2021年5月26日、「2050年までの脱炭素社会の実現」を明記した地球温暖化対策推進法改正案が成立している。

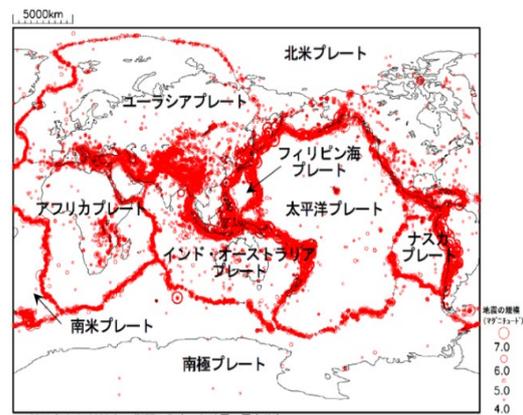
様々な分野で、SDG s や脱炭素社会の実現に取り組む体制が形作られ、様々なイベントやキャンペーンが繰り広げられている。

### (火山噴火や地震)

自然災害には、こうした温暖化によって引き起こされる異常気象の他に、火山噴火や地震、それに惑星の地球への衝突もある。仮に、人為的な温暖化の抑止に成功したとしても、「荒ぶる地球」をなだめることは難しい。

気象庁のデータによると、この10年にマグニチュード (Mw) 8.0以上の地震が世界で8件起きている。1923年2月に、死者5万人を超える大きな被害を出したトルコ・シリア大地震はMw7.8であった<sup>28</sup>。

また、世界中の地震が沢山発生している場所は、プレートどうしが接しているところ (プレート境界) と考えられている<sup>29</sup>。



世界の主なプレートと地震の分布

火山の噴火は、直接的には噴石や火砕流によって人命に被害を与えるが、長期的には硫酸エアロゾルを発生させ、それが、太陽光を反射する日傘効果と、太陽からの熱を吸収して大気を暖める温室効果をもっている。

この地震や火山の噴火については、現在人間の力では制御不能である。その影響を極力少なくするための防災対策や予知の精度を上げて避難のための時間を稼ぐしかない。政策的には、国土強靱化をはかりつつ、コミュニティ防災を強化していくことになる。

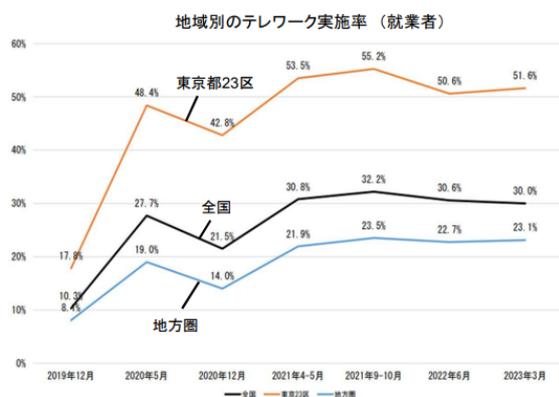
### 3. 人々の生活はどう変わったか

新型コロナウイルス感染症、ロシアのウクライナ侵略、世界経済の分断、地球温暖化と自然災害、これらの4大難事に遭遇して、人々の生活はどう変わったのであろうか。

日々の生活を恙なく暮らしていた人々にとって、新型コロナウイルス感染症はその日常にずかずかと踏み込まれたような衝撃であった。次いで、新型コロナウイルス感染症やロシアのウクライナ侵略がその原因の一端を担う世界経済の分断は、急速な物価高、エネルギー価格の高騰、インフレーションを引き起こし、広く人々の生活を直撃した。そして、「人新世」の温暖化した地球では、豪雨や水害、熱波、猛暑の類は日常化している。生活の場でも、温暖化を抑止する試みが始まっている。

#### (新型コロナウイルスによる働き方の変化—テレワークの浸透)

新型コロナウイルス感染症は、小中高校の閉鎖、外出自粛、飲食店でのコロナ対策の強化等の対策がとられたため、毎日通勤電車に揺られて出勤するといった働き方が大きく変わり、テレワークが急速に普及した<sup>30</sup>。



※働き方に関する問いに対し、「テレワーク（ほぼ100%）」、「テレワーク中心（50%以上）で定期的にテレワークを併用」、「出勤中心（50%以下）で定期的にテレワークを併用」、「基本的に出勤だが不定期にテレワークを利用」のいずれかに回答した人の割合

（出典）内閣府「新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」第25回国土審議会（2023年6月7日）資料3-2 関連データ集

ただ、東京都23区と地方圏では、テレワークの利用者の比率に大きな差が生じている。所謂エッセンシャルワーカーや現業の工場や輸送業の比率の差も影響していると思われるが、自宅で作業できる環境、特にデジタル機器の普及度合など、デジタル格差を如実に反映しているように思われる。

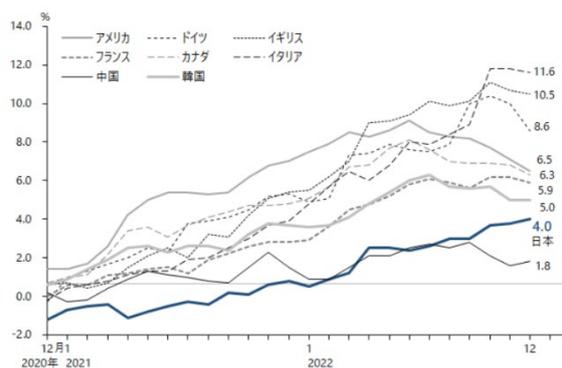
テレワークの普及により、特に通勤時の鉄道の利用者が大幅に減少し、混雑が緩和している。

そして、地方移住への関心の高まりなど若者意識の変化をとらえたアンケート調査もあるが、現実の統計（住民基本台帳住民移動報告）で見ると、いきなり地方圏に移住するというよりは、東京圏内での移動が依然として大きな比率を占めており、その割合が増加しているように見える<sup>31</sup>。

#### (物価高が生活を直撃)

新型コロナウイルス感染症、ロシアのウクライナ侵略などの影響をも受けた世界経済の分断は、消費者物価を大きく引き上げている。日本は主要国、米国、欧州諸国に較べて上昇率は低いが、それでも2022年末には対前年同月比4%を超えている<sup>32</sup>。これは2014年の消費税引き上げ時以来の高水準である。

消費者物価指数（月次、前年同月比）



資料出所 総務省統計局「消費者物価指数」（月報参考表）

物価の高騰は、特に、貧困層や社会的弱者に大きく影響し、実質的な所得格差の拡大をもたらしている。

#### (異常気象が日常に)

「残念ながら、この夏も例年より高温で猛暑日が増える可能性がある。」気象庁は今夏の日本の天候についてそう強調している<sup>33</sup>。

気象庁は、異常気象など平年から大きくかけ離れた天候により社会的に大きな影響をもたらした現象について、その特徴と要因を分析した結果をまとめている<sup>34</sup>。

- ・令和3年8月中旬から下旬は、前線の活動が非常に活発となった影響で、西日本から東日本の広い範囲で大雨となった。西日本日本海側と西日本太平洋側では、1946年の統計開

始以降、8月として月降水量の多い記録を更新した。

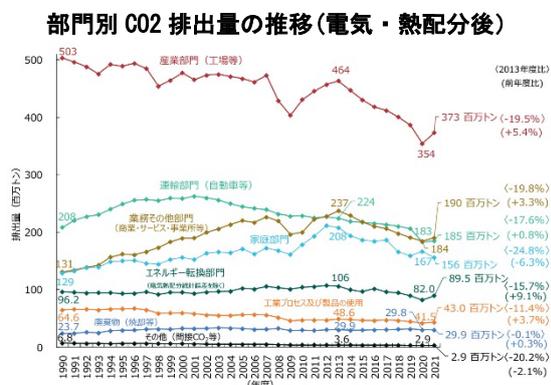
- 令和2年12月中旬以降、日本海側を中心に大雪となり、記録的な大雪となったところもあった。
- 令和2年7月は、「令和2年7月豪雨」（7月3日～31日）が発生するなど、東北地方から西日本にかけて記録的な大雨や日照不足など顕著な天候不順となった。
- 2020年冬は、日本では統計開始以降最も気温の高い記録的な暖冬となった。

異常気象が日常茶飯事になり、異常が日常になっている。

そして、温暖化による気温の上昇も次第に北上しており、環境だけに止まらず、農業や漁業、スポーツ・レジャー、景観にも影響し始めている。

#### （生活の中でのゼロカーボンの取組）

温暖化を抑止するための脱炭素化（ゼロカーボン）、CO<sub>2</sub>の排出量の削減は、産業部門で顕著に、業務その他部門や運輸部門、家庭部門では2013年以降ゆるやかに削減傾向を維持している（下表参照<sup>35</sup>）。



2020年10月の2050年カーボンニュートラル宣言を受けて設置された「国・地方脱炭素実現会議」において、2021年6月に「地域脱炭素ロードマップ」が取りまとめられた<sup>36</sup>。

その中で、電気等のエネルギーの節約や転換が奨励されており、これはかなり実行に移されている（省エネ性能の高いエアコン・冷蔵庫・LED照明等の利用、買換え、節電等）。住居関係では、太陽光パネルの設置がある。東京都では、既に太陽光パネルの設置に対する手厚い補助金があり、25年4月から、新築戸建て住宅の屋根に設置を義務づけることにしている。

#### 4. 「荒ぶる地球・激動する世界」は国の政策でどう受け止められているか

##### 4・1 くにつくりー国土形成計画(全国計画) (新たな国土計画の検討経緯)

新しい国土形成計画(全国計画)は、この4大難事の真っ只中で策定された。

計画の前段で検討される「国土の長期展望」は、国土審議会計画推進部会国土の長期展望専門委員会で検討されたが、それは、第1回2019年10月30日～第15回2021年5月20日の期間で検討・策定された。コロナ禍の元で、ウクライナ戦争が始まる前の時期である。

計画原案を検討・策定する国土審議会計画部会は第1回2021年9月28日～第19回2023年5月26日の期間で検討・策定された。

計画を審議する国土審議会は、第24回2022年7月15日に国土形成計画(全国計画)中間とりまとめについて、第25回2023年6月7日で同原案について審議し、第26回で審議・承認され、内閣で決定される運びとなっている。

##### （国土形成計画原案はじめに）

原案<sup>37</sup>はじめにで、日本の国土の概況、国土計画の歴史を概観し、国土をめぐる社会経済状況の変化では「未曾有の人口減少、少子高齢化の加速、巨大災害リスクの切迫、気候危機の深刻化、生物多様性の損失など」に言及した上で、以下のような時代認識を語っている。

「加えて、2020年初からの新型コロナウイルス感染症の拡大や、2022年2月から始まったロシアによるウクライナ侵略など、従来必ずしも社会全体で想定されていなかったリスクは、国民の価値観や社会経済のあり方に大きな影響を及ぼし、構造的な変化をもたらしている。長期にわたるコロナ禍を契機として、デジタル化の進展と相まって、テレワークの普及等による暮らし方・働き方の変化や、若者世代を中心とした地方・田園回帰にもつながりうるローカル志向の広がりなど、人々の価値観や行動様式の変化の兆しが少しずつ見え始めている。緊迫化する国際情勢は、日常の暮らしや経済活動に不可欠なエネルギーや食料を始めとする我が国を取り巻く安全保障上のリスクを顕在化させた。」

##### （4大難事の扱い）

新型コロナウイルス感染症については、主として第1

部「新たな国土の将来ビジョン」、第1章「時代の重大な岐路に立つ国土」、第1節 我が国が直面するリスクと構造的な変化(国土をめぐる状況変化) 2. コロナ禍を経た暮らし方・働き方の変化で取り上げている。(1) デジタル利用の進展と課題、(2) 場所に縛られない暮らし方・働き方、(3) 新たな地方・田園回帰の動き、地方での暮らしの魅力である。

**ロシアのウクライナ侵略と世界経済の分断の進展**は一つにまとめて、第1部第1章第1節 3. 激動する世界の中での日本の立ち位置の変化、(1) 激化する国際競争、(2) 緊迫化する国際情勢、エネルギー・食料の海外依存リスクの高まり、(3) アジアの持続的発展との共存共栄で取り上げている。産業の国際競争力の強化やエネルギー、食糧の安定供給については、第2部 分野別施策の基本的方向、第2章 産業に関する基本的な施策で詳述している。防衛力の強化に関しては、国土計画の範疇外なので触れられておらず、第2部第6章 国土資源及び海域の利用と保全に関する基本的な施策、第4節 海洋・海域の保全と利活用、1. 海洋権益の保全及び海洋資源・海洋再エネの開発等の利活用の推進、3. 離島の適切な保全・管理と領土・領海及び排他的経済水域等の確保・開発等で、海上保安体制が述べられている。

**地球温暖化の進展と自然災害の深刻化**については、第1部第1章第1節 1. 地域の持続性、安全・安心を脅かすリスクの高まりの中の(2) 巨大災害リスクの切迫、インフラ老朽化と(3) 気候危機の深刻化、生物多様性の損失で取り上げている。また、第1部第3章 国土の刷新に向けた重点テーマ、第3節 グリーン国土の創造で取り上げ、更に、第2部第5章 防災・減災、国土強靱化に関する基本的な施策、第7章 環境保全及び景観形成に関する基本的な施策で詳述している。

#### (国土計画の基本スタンス)

国土計画の基本スタンスは、いつの時代でも人口と国土が基本である。

第1部第1章第1節 1. では、(1) 未曾有の人口減少、少子高齢化がもたらす地方の危機～人口減少・流出の加速と利便性の低下の悪循環～がトップにきており、国土計画の1丁目1番地が人口問題にあることがわかる。

更に、第1部第3章 国土の刷新に向けた重点テーマ、第4節 人口減少下の国土利用・管理で、国土利用のあり方を述べている。

#### (国際競争力の強化と食糧の安定供給の両立)

危機に対しては、産業の国際競争力を強化し、エネルギー・食糧の安定供給を図るというスタンスである。この国際競争力の強化と食糧の安定供給(農業の持続的な発展、自給率の向上)の二つを両立させるには、第1部第2章 目指す国土の姿、第2節 国土構造の基本構想、2. 重層的な国土構造における地域整備の方向性で示唆されているように、三大都市圏を結ぶ「日本中央回廊」の形成を通じて国際競争力強化を図り、それ以外のその他の地域では、豊かな自然環境に恵まれた持続可能な田園都市、地域生活圏として、食糧の安定供給や森林の保全を担うということではないかと思われる。「国土の長期展望」<sup>38</sup>では、「人口 10 万人前後の圏域を一つの目安として、地域生活圏を維持・強化していくことが適当である」とされ、「農山漁村に暮らす人も含め大多数の国民が含まれることとなり、人口減少下において、地域で安心して暮らし続けるためにも、また国土を適正に管理していく観点からも、適切である」とされたが、計画部会報告書案では、「地方の中心都市を核とした市町村界にとらわれない新たな発想からの地域生活圏」に置き換わり、規模の目安が曖昧になったのと、国土を適正に管理していく観点が薄くなった。いずれにしても、このような「日本中央回廊」と「地域生活圏」の組み合わせが、人口減少下の国土の姿であると言ってもいいのではないかと思う。

#### (まとめ)

以上のように、今回の国土形成計画(全国計画)では、4大難事に対してそれぞれ丁寧に対応し(但し、防衛力強化は除く)、具体的施策にも踏み込んでいる。

しかし、上で見たように国際競争力の強化と食糧の安定供給、また、国際競争力の強化とグリーン国土の創造、美しく暮らしやすい農山漁村の形成、環境保全及び景観形成等とは矛盾はしないが、共生が難しい面もある。人口減少・高齢化した社会で、人々がどういう選択をするかが問われることとなる。あるいは、どういう選択をせまられるか、かもしれない。

#### 4.2 まちづくりーデジタル田園都市国家構想

本来まちづくりは、地域住民が主体となって取り組むべき課題である。国はそれを適切にサポートする形が望ましい。

デジタル田園都市国家構想は、岸田首相の掲げる「新しい資本主義」の重要な柱の一つとして打ち出された。令和3(2021)年11月、デジタル田園都市国家構想実現会議を立ち上げ、「構想の具体化を図るとともに、デジタル実装を通じた地方活性化を推進する」こととした。そして、令和4(2022)年6月7日、デジタル田園都市国家構想基本方針<sup>39</sup>が、同年12月23日、デジタル田園都市国家構想総合戦略<sup>40</sup>が閣議決定されている。

この基本方針の第1章 デジタル田園都市国家構想の基本的な考え方～「全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会」を目指して～、1. 構想の背景では、「地方には人口減少や少子高齢化、産業空洞化などの社会課題がある。こうした課題を解決し、地方活性化を図っていかねばならない。このため、2014年以降地方創生に取り組んできたが、東京圏と地方との転出入均衡達成目標はいまだ達成できていないなど、その実現はいまだ道半ばである。**新型コロナウイルス感染症**(以下「感染症」という。)が拡大したことに伴い、観光業などの地方経済を支える産業への打撃や、地域コミュニティの弱体化など、地方の経済・社会は大きな影響を受けた。」としている。

また、2. 意義・目的では、「また、自然災害や感染症等の事態に対して強靱な社会を実現し、さらには、**緊迫する国際情勢**の下、国民生活に不可欠な物資である食料やエネルギーの供給源としての地方をしっかりと維持・発展させる。」としている。

第2章 デジタル田園都市国家構想の実現に向けた方向性、1. 取組の方針、(2) デジタル田園都市国家構想を支えるハード・ソフトのデジタル基盤整備、⑤エネルギーインフラのデジタル化、(中長期的な取組の方向性)で、「具体的には、**2050年のカーボンニュートラル**の実現に向け、地域との共生を図りながら再生可能エネルギーの最大限導入、電力の安定供給、レジリエンスの向上等を進めていく(後略)」で、地球温暖化対策に触れている。また、第2

章2. 地域ビジョンの提示では、<地域ビジョンの例>として、○SDGs 未来都市、○脱炭素先行地域が例示されている。

本構想が「デジタル実装を通じた地方活性化を推進する」ことを目的としていることから、4つの難事についての対応は、あまり深く掘り下げられてはいないように思われる。

#### 4.2 ひとつづくりー次期教育振興基本計画について(答申)

ひとつづくりも教育分野だけの問題ではないと思われるが、教育の分野では、この激動の時期に中央教育審議会が開催され、2023年3月8日、「次期教育振興基本計画について」<sup>41</sup>が答申された。中教審教育振興基本計画部会は、経団連副会長の渡邊光一郎氏が会長で、学界、大学人、地方公共団体、教職員、PTA、NPO等多様なメンバーから構成されており、闊達な議論がなされたようである。

この答申の「はじめに」では、○第3期計画期間中には、**新型コロナウイルス感染症の感染拡大と国際情勢の不安定化**という予測困難な時代の象徴ともいふべき事態が生じ、我が国の教育の課題が浮き彫りになるとともに、学びの変容がもたらされた。少子化・人口減少、グローバル化の進展、地球規模課題、格差の固定化と再生産など、様々な社会課題が存在する中、Society 5.0を見据え、これからの社会を展望する上で、教育の果たす役割はますます重要(後略)。

また、I. 我が国の教育をめぐる現状・課題・展望、(1) 教育の普遍的な使命では、

○近時の**新型コロナウイルス感染症の感染拡大**や**ロシアによるウクライナ侵略**は、平穏な日常が脅かされ、基本的な価値が揺らぐという事態をもたらし、平成18年に改正された教育基本法の前文にある「たゆまぬ努力によって築いてきた民主的で文化的な国家を更に発展させるとともに、世界の平和と人類の福祉の向上に貢献する」ことの重要性や教育の目標にある生命を尊重することの大切さを再確認する契機となった。

(2) 第3期計画期間中の成果と課題では、○一方、**新型コロナウイルス感染症の感染拡大**により、留学をはじめとするグローバルな人

的交流が激減したほか、様々な体験活動の停滞をもたらした。また学校が児童生徒等の子供たちの居場所・セーフティネットとしての身体的・精神的な健康を支えるという、学校の福祉的役割を再認識する契機ともなった。

(3) 社会の現状や変化への対応と今後の展望では、

○**新型コロナウイルス感染症の感染拡大**の影響としては、国際経済の停滞、グローバルな人的交流の減少、体験活動の機会の減少などの事態が生じた。また、学校の臨時休業により、学校の居場所やセーフティネットとしての福祉的役割を再認識するきっかけとなった。感染拡大当初は ICT の活用が十分ではなく、デジタル化への対応の遅れが浮き彫りとなったが、これを契機として遠隔・オンライン教育が進展し、学びの変容をもたらされた。こうした社会状況もあいまって、デジタルトランスフォーメーションの進展は社会により良い変化をもたらす可能性のある変革として注目されている。

○**デジタルトランスフォーメーションや地球温暖化**と関連して、デジタル人材やグリーン(脱炭素)人材が不足するとの予測がある。また、AI やロボットの発達により、特定の職種では雇用が減少し、今後は問題発見力や的確な予測、革新性といった能力が一層求められることが予測されており、労働市場の在り方や働く人に必要とされるスキルが今後変容していくことが見通される。

Ⅱ. 今後の教育政策に関する基本的な方針、(総括的な基本方針・コンセプト) (1) 2040年以降の社会を見据えた持続可能な社会の創り手の育成では、

○**グローバル化や気候変動などの地球環境問題**、**少子化・人口減少**、**都市と地方の格差**などの社会課題や**ロシアのウクライナ侵略**による国際情勢の不安定化の中で、一人一人のウェルビーイングを実現していくためには、この社会を持続的に発展させていかなければならない。(後略)

Ⅱ. (5つの基本的な方針) ① **グローバル化する社会の持続的な発展に向けて学び続ける人材の育成**、(グローバル人材育成) では、

○**新型コロナウイルス感染症の感染拡大及び**

**国際情勢の不安定化**により、世界経済の停滞や**国際的分断の進行**の懸念が高まっている。こうした中で、グローバルな立場から社会の持続的な発展を生み出す人材として、地球規模の諸課題を自らに関わる問題として捉え、世界を舞台に国際的なルール形成をリードしたり、社会経済的な課題解決に参画したりするグローバル・リーダーや、グローバルな視点を持って地域社会の活性化を担う人材(中略)、また、グローバル競争が激化する中、世界の中で我が国が輝き続けるためには、世界で活躍するイノベーターやリーダー人材を育成していくことが求められる。

Ⅳ. 今後5年間の教育政策の目標と基本施策では、目標4 **グローバル社会における人材育成**を挙げている。

(まとめ)

総じてこの中教審の答申は、4大難事に対する感度がよい。世界の平和と人類の福祉の向上に貢献することの重要性や教育の目標にある生命を尊重することの大切さ、それに、地球温暖化への対応の必要性、デジタルの社会変革の可能性の認識を踏まえ、具体的施策として、世界で活躍するイノベーターやリーダー人材などのグローバル人材、デジタル人材、グリーン(脱炭素)人材の育成などが打ち出されている。

## 5. おわりに

「荒ぶる地球・激動する世界」における4大難事の激しさ、厳しさに比べ、「人々の生活」は、新型コロナでは、直接身近なところでの「死」や生活の変化にさらされたが、戦争や大災害の被災者でもなく、難民となって逃げ惑うこともない大部分の「人々の生活」は、相対的に穏やかに過ごされてきたように思われる。ただ、戦争や大災害の被災者となるのではないかとの不安感が今人々の心を蝕んでいる。

そんな中で、この激動期に策定された国土形成計画(全国計画)と次期教育振興基本計画について(答申)は、4大難事をかなり正面から取り上げて、それへの対応策を含めて検討してきたという感想をもった。これからは、更に具体的なエビデンスを積み上げ、国をあげて100年に一度の変革の時を乗り切っていく必要があるように思われる。

## 【脚注】

- 1 「分断世界とG7・下」日本経済新聞（以下日経）2023年5月25日
- 2 「史上最悪のインフルエンザ」アルフレッド・W・クロスビー 日本語版への序文P.9
- 3 「流行性感冒—スペイン風邪大流行の記録」内務省衛生局編 P.104
- 4 「過去の地震津波災害」気象庁ホームページ 各種データ・資料
- 5 「中国でコロナ再拡大 6月末 第2波のピーク予想」日経2023年5月30日
- 6 浦島充佳「20XX年のパンデミック」はじめにP.9
- 7 同上、第1章運命を変えた出会いP.43～P.44
- 8 「ダム決壊水没600平方キロ」日経2023年6月10日
- 9 「ロシア支配地5割失う」日経2023年2月23日
- 10 同上
- 11 「ウクライナ情勢」2023年5月29日NHK  
<https://www3.nhk.or.jp/news/special/ukraine/>
- 12 「古くて新しいロシア・ウクライナ戦争」小泉悠「ウクライナ戦争と世界のゆくえ」所収 東京大学出版会2022年8月1日
- 13 「経済の亀裂 回復に60年超」日経2023年1月1日 総合・経済3面
- 14 「グローバルサウスの実体⑥ 高成長国と低開発国が共存」大庭三枝神奈川大学教授 日経2023年6月8日 経済教室
- 15 「G7広島サミットと世界経済・上 危機克服へ成長力を取り戻せ」吉川洋東京大学名誉教授 日経2023年5月10日 経済教室
- 16 「インフレ対策と金融危機対応の併用で待ち受けるインフレよりも憂鬱な世界」JBpress 2023年4月26日 大崎明子
- 17 「オフィス 世界で空室の山」チャートは語る 日経2023年6月11日
- 18 「ドル建て貿易概況・日本の月次貿易動向」JETRO日本貿易振興機構
- 19 「サムスン、日本に半導体拠点」日経2023年5月14日
- 20 「酪農・畜産の危機 克服できるか 経営安定へ安全網整備を急げ」小林信一静岡県立農林環境専門職大学短期大学部教授 日経2023年5月2日
- 21 「自然災害のすべて 荒ぶる地球」ナショナル・ジオグラフィック協会編集、近藤純夫訳、株式会社岩波書店発行 1992年6月29日発行
- 22 「世界の年ごとの異常気象—2022年」気象庁ホームページ 各種データ・資料
- 23 「気温上昇は止められるの？」ニッキイの大疑問 日経2023年1月23日
- 24 世界気象機関(WMO)レポート2023年4月21日
- 25 「日本の年平均気温偏差の経年変化(1898～2022年)」気象庁ホームページ 各種データ・資料
- 26 「異常気象『温暖化が原因』決着」日経2022年12月25日
- 27 「2084年報告書—地球温暖化の口述記録」ジェームス・ローレンス・パウエル著、小林政子訳 国書刊行会 2021年9月
- 28 「海外で発生した顕著な地震の解析結果」気象庁HP 各種データ・資料
- 29 「地震発生のしくみ 地震の起こる場所—プレート境界とプレート内—」気象庁HP 知識・解説
- 30 「地域別テレワーク実施率(就業者)」第25回国土審議会(2023年6月7日)資料3-2 関連データ集
- 31 「コロナ禍で人口移動はどうか変わったか」政策投資銀行 経済調査室 橋本泰博 BDJ Research No.347-1(2021年9月17日)
- 32 「新型コロナウイルス感染症関連情報：新型コロナが雇用・就業・失業に与える影響 国際比較統計：消費者物価指数」独立行政法人労働政策研究・研修機構
- 33 「今夏の日本 猛暑日増える予想 気象庁」朝日新聞2023年6月14日
- 34 「異常気象の特徴と要因に関する情報」日本の異常気象 気象庁ホームページ 各種データ・資料
- 35 「2021年度温室効果ガス排出量(確報値)について」環境省 脱炭素社会移行推進室、国立環境研究所 温室効果ガスインベントリオフィス
- 36 「ゼロカーボンアクション30—日常生活における脱炭素行動と暮らしにおけるメリット」環境省ホームページ
- 37 「国土形成計画(全国計画)原案(計画部会報告)」第25回(2023年6月7日)国土審議会 配布資料【資料2】
- 38 「国土の長期展望」国土審議会計画推進部会国土の長期展望専門委員会 最終とりまとめ(2021年6月15日)配布資料
- 39 「デジタル田園都市国家構想基本方針」(令和4年8月7日閣議決定)
- 40 「デジタル田園都市国家構想総合戦略」(令和4年12月23日閣議決定)
- 41 「次期教育振興基本計画について(答申)」(中教審第241号)(令和5年3月8日)

## 2. 新たな国土形成計画（全国計画）について

木村 実（国土交通省国土政策局長）

### 1. はじめに

我が国の国土は、四方を海に囲まれ、北海道・本州・四国・九州・沖縄本島の主要五島と多数の島々から成る南北に細長い日本列島に広がっている。多様性に富み、四季折々の恵み豊かな国土に、約1億2,600万人の人々が暮らしている。長い歴史を通じて、地域に固有の自然とそこに住まう先人の営みにより、個性豊かな風土や文化が育まれながら、今日まで受け継がれてきている。

国土計画は、そうした国土を対象として、国土の上で営まれる人々の様々な活動の有り様を含め、人と国土の関わり合いに焦点を当てながら、均衡のとれた国土の発展を目指す総合的・長期的な計画として策定されてきた。国土形成計画の前身である全国総合開発計画の時代から、その時々々の社会経済状況や長期的な展望を踏まえて、国土づくりの理念や将来ビジョンが掲げられてきた。2015年8月に閣議決定された現行の国土形成計画（全国計画）は、「対流促進型国土の形成」を目指し、重層的かつ強靱な「コンパクト+ネットワーク」という方向性を掲げ、地方創生や防災・減災、国土強靱化の取組等と相まって、政府全体で各種の施策を展開してきた。

現計画の策定から約8年が経過する中、国土をめぐる社会経済状況は大きく変化しており、時代の転換点ともいえる局面にある。未曾有の人口減少、巨大災害リスク、気候危機、生物多様性の損失をはじめ、現下の国際情勢に起因する安全保障上の問題なども含め、我が国が直面するリスクは、今後、その切迫感や深刻度がより増していくものと想定される。様々なリスクや構造的な変化が複雑に交錯する中で、国民の将来に対する不透明感や不安感は増している。こうした中、国土の活力や、その礎としての安全・安心、そして、我が国の国土が依って立つところの誇るべき美しい自然や多彩な文化に根ざした個性豊かな地域の存立を如何に確保し、新たな時代を切り拓いていけるかが、今ま

さに問われている。

このような課題認識のもと、2021年9月以降、国土審議会に設置された計画部会（部会長：増田寛也 日本郵政株式会社取締役兼代表執行役社長）において、新たな計画の策定に向けた議論を進めてきた。この稿の執筆段階では、最終の計画部会で取りまとめられた計画原案について、6月7日の国土審議会（会長：永野毅 東京海上ホールディングス株式会社取締役会長）において議論をいただいたところである。

計画原案においては、我が国が直面するリスク等を克服し、地方に活力を取り戻すため、目指す国土の姿として、「新時代に地域力をつなぐ国土」を掲げている。さらに、これを実現する国土構造として、①東京一極集中の是正を図り、国土全体にわたって広域レベルでは人口や諸機能の分散的な配置を目指すこと、②日本海側と太平洋側の二面を効果的に活用しつつその連結を図る「全国的な回廊ネットワーク」の形成を図り、活発なヒト・モノの流動や、災害時のリダンダンシーを確保すること、③市町村界にとらわれず、生活圏人口10万人を一つの目安として、デジタルの徹底活用による「地域生活圏の形成」に重点的に取り組むこと、などにより、「シームレスな拠点連結型国土」の構築を目指すこととしている。

以下、本稿では、新たな国土形成計画の原案の概要を紹介する。

### 2. 新たな国土形成計画（原案）

新たな計画のポイントは、次の4点と考えている。まず1点目は、時代の大きな転換点にあるという時代認識である。「時代の重大な岐路に立つ国土」として、人口減少等の加速による地方の危機や、現下の様々な国際情勢に起因して顕在化したテーマを始めとして、我が国が直面する課題に対する危機感を、リスクと構造的な変化という形で捉え直している。

2点目は、地方に軸足を置いたビジョンを示すことである。デジタル田園都市国家構想が目

指す「全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会」の実現にもつながるよう、目指す国土の姿として、「新時代に地域力をつなぐ国土」を掲げ、各地域の有形・無形の地域資源を総動員して磨きをかけ、地域の主体的・内発的な取組を通じて、「地域力」を結集していくことを目指すこととしている。

3点目は、その具体的な処方箋として、「デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成」を重点テーマとして掲げ、地域のガバナンスのあり方を転換していくための方向性を示したことである。地域生活圏については、(3)①で後述する。

4点目は、現下の国際情勢、国際的な潮流を踏まえた重点テーマの位置付けである。DX(デジタル・トランスフォーメーション)やGX(グリーン・トランスフォーメーション)を踏まえた「持続可能な産業への構造転換」のほか、「グリーン国土の創造」を掲げ、カーボンニュートラル、さらには30by30(2030年までに生物多様性の損失を止め、反転させるネイチャーポジティブの実現に向け、2030年までに陸と海の30%以上を健全な生態系として効果的に保全しようとする目標)といった国際公約への対応も含

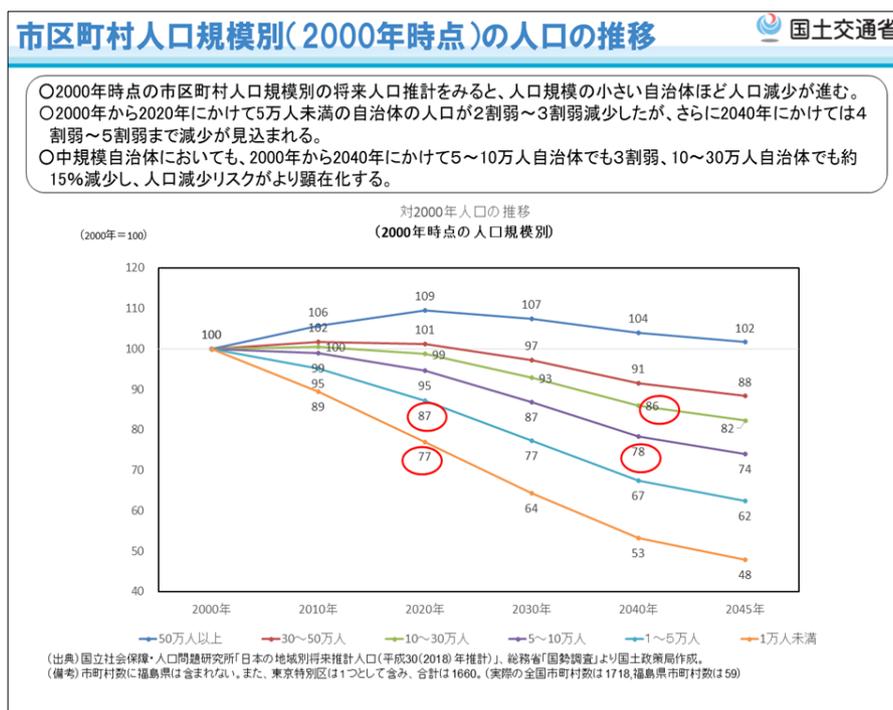
め、国土において空間的な対応が必要となる諸課題について、重点テーマとして府省横断での施策内容を定めている。また、安全保障上の課題についても、エネルギーや食糧の安定供給という視点も含め、国土計画としてテーマごとに位置付けている。

これらのポイントを踏まえつつ、以下、原案に沿って概要を説明する。

### (1) 時代の重大な岐路に立つ国土

我が国の人口がピークアウトして久しいが、2022年の出生数が80万人を割り込むなど、近年、減少傾向は拡大の一途を辿っている。また、その減少は全国一律ではなく、地域的に大きく偏在しながら進行している。これまでの約20年間の我が国の人口減少を都市規模別にみると、人口5万人未満の小規模都市において顕著に減少傾向が見られる一方で、一定の人口規模を擁する都市は未だ本格的な減少局面には入っていない。他方、今後の20年間を見ると、日常生活において地方の中心的な役割を担う人口5~30万人の中規模都市の人口減少が、これまでの小規模都市と同様のペースで拡大することが見込まれている(資料1)。

資料1 市区町村人口規模別(2000年時点)の人口の推移



※以下、資料についてはすべて第25回国土審議会(令和5年6月7日)資料より抜粋

地域の公共交通や医療など、暮らしを支える様々な生活サービスの利便性が低下し、地方の生活・経済の存立そのものが懸念される、まさに地方の危機ともいえる深刻な状況が到来する。加えて、巨大災害リスクの切迫など、地域の持続性、安全・安心を脅かすリスクも高まっている。地方の衰退はそのまま再生困難な国土の荒廃をもたらすことにつながるほか、若者世代の地方から東京への一方的な流出等が続けば我が国全体の少子化傾向にさらに拍車をかけることにもなる。均衡のとれた国土利用の観点からも、今を生きる世代として長期的視点に立った課題認識と対応が迫られている。

また、2020年初からの新型コロナウイルス感染症の拡大や、2022年2月から始まったロシアによるウクライナ侵略など、従来必ずしも社会全体で想定されていなかったリスクは、国民の価値観や社会経済のあり方に大きな影響を及ぼし、構造的な変化をもたらしている。長期にわたるコロナ禍を契機として、デジタル化の進展と相まって、テレワークの普及等による暮らし方・働き方の変化や、若者世代を中心とした地方・田園回帰、ローカル志向の広がりなど、人々の価値観や行動様式の変化の兆しが少しずつ見え始めている。その一方で、DXやGXの分野における国際競争の激化、さらには緊迫化する国際情勢は、日常の暮らしや経済活動に不可欠なエネルギーや食料を始めとする我が国を取り巻く安全保障上のリスクを顕在化させた。

こうした中、世界の中での日本の立ち位置も大きく変化している。

## (2) 「新時代に地域力をつなぐ国土」

### 「シームレスな拠点連結型国土」

こうした、国土を取り巻く現下の諸課題を克服していくためには、先にも述べたとおり、地域の資源を総動員して、地域の力を結集するとともに、各地方の地域力を国土全体でつなぎ合わせ、また未来へとつなげる持続可能な国土を目指していくことが重要であり、そのための地域のガバナンスのあり方が問われている。

地域力は、地域が直面する諸課題を克服する力、いわば守りの力であるとともに、地域の魅力高め、人々を惹きつける力、いわば攻めの

力を合わせた、地域の総力であり底力である。地域力を高め、その力を最大限に発揮するためには、地域に暮らし、関わる、住民を始めとする様々な主体の地域に対する誇りと愛着を原動力として、多様な主体が主体的・内発的に地域づくりに関わり、そして複合的・重層的につながり合う、参加と連携が不可欠である。その上で、地域固有の美しい自然環境や景観、風土、歴史や文化・伝統、地域の暮らしや経済を支える生活サービスや産業、国土基盤、多面的な生態系サービスなど、地域が持てる有形無形の資源を総動員して、効果的にマネジメントすることが必要となる。

国土全体にわたって新時代を拓く地域力を結集し、未来へとつなぐ、「新時代に地域力をつなぐ国土」の形成を通じて、地方に活力を取り戻し、地方への人の流れを創出・拡大することにより、未来に希望を持てる国土へと刷新することを目指すこととしている。

「新時代に地域力をつなぐ国土」の形成に向けては、国土全体にわたって広域レベルでは人口や諸機能が分散的に配置される国土構造を目指すとともに、人口減少下において限られたリソースを効果的に活用する観点から、高次の機能から日常生活の機能まで、各地域の生活・経済圏の階層ごとに、可能な限り諸機能を地域の拠点に集約し、各地域の補完・連携関係を強化し、結びつけていく必要がある。

加えて、国土空間において、デジタルとリアル融合により、行政界を越えて、暮らしや経済活動の実態に即して、サービスや活動が継ぎ目なく展開されるシームレスな国土づくりが求められる。そのためには、DXを一層加速することで、従来は場所や時間の制約で実現できなかったサービスや活動について、条件が厳しい地域も含めて、国土全体にわたってその恩恵を享受できるよう、デジタルを徹底的に活用して場所や時間の制約を克服した国土構造へと転換していくことが不可欠である。

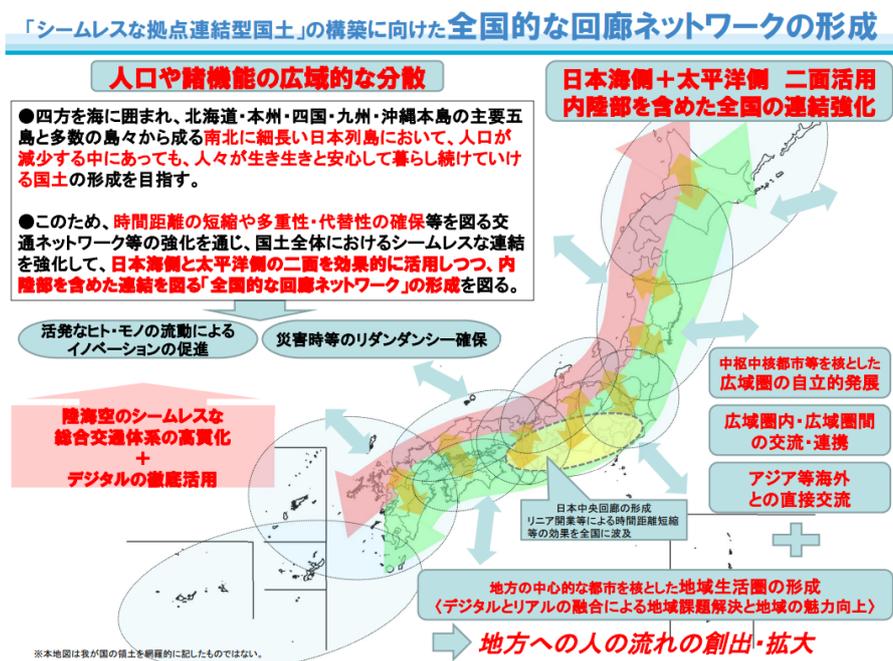
こうした観点から、多様な地域の拠点への諸機能の集約化を図りつつ、周辺との水平的、階層間の垂直的、デジタルを活用した場所や時間の制約を克服する多面的なネットワーク化により、人と人、人と地域、地域と地域が、質の

高い交通やデジタルのネットワークで様々な制約を乗り越えてシームレスにつながり合う拠点連結型国土の形成を通じて、全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会の実現につなげていく。

こうした考え方の下、前計画が掲げた「対流促進」や「コンパクト+ネットワーク」をさらに深化・発展させた、これからの国土構造の基本構想として、「シームレスな拠点連結型国土」

の構築を掲げている。広域レベルにおいては、広域的な機能の分散と連結強化の観点から、①中枢中核都市等を核とした広域圏の自立的発展、日本海側・太平洋側二面活用等の広域圏内・広域圏間の連結強化を図る「全国的な回廊ネットワーク」の形成を図るとともに、②三大都市圏を結ぶ「日本中央回廊」（仮称）の形成を通じて地方活性化、国際競争力強化を図っていく。（資料2）

資料2 「シームレスな拠点連結型国土」の構築に向けた全国的な回廊ネットワークの形成



そのためには、まずは一国に匹敵する人口・経済規模を有する広域圏、すなわち自然的・文化的・経済的一体性を有する各広域ブロックが、広く国内外に向けて、自立的な圏域として形成されていく必要がある。特に広域圏の中心となる中枢中核都市等が圏域の経済をけん引する集積拠点として機能するとともに、東京等への人口の流出を抑制する、いわゆる人口のダム機能を担っていくことが求められる。

また、日常的な生活のレベルにおいては、持続可能な生活圏を再構築する観点から、③小さな拠点を核とした集落生活圏の形成、都市コミュニティの再生を通じて生活に身近な地域コミュニティを再生するとともに、④地方の中心都市を核とした市町村界にとらわれない新たな発想からの地域生活圏の形成を図る。

### (3) 国土の刷新に向けた重点テーマ

#### ① デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成

先に述べたように、今後人口減少の主戦場が、これまでの小規模都市から地方の中心都市へと拡大することにより、地域の暮らしを支える中心的生活サービス提供機能が一気に低下・喪失するおそれがある。

こうした状況に対し、従来の縦割りの分野ごとの地方公共団体での対応だけでは限界がある。人口減少下において、地域の暮らしを支える中心的生活サービス提供機能を、地方公共団体だけで維持継続することには、自ずと限界がある。このため、地域の文化的・自然的一体性を踏まえつつ、生活・経済の実態に即し、市町村界にとらわれず、官民のパートナーシップ

により、デジタルを徹底活用しながら、暮らしに必要なサービスが持続的に提供される地域生活圏（生活圏内人口10万人程度以上を目安）を形成し、地域課題の解決と地域の魅力向上を図る。

これまで様々取り組まれてきた広域圏構想は、概ね、人口25～30万人規模で各種機能のフルセット主義が基本であったが、今回の地域生活圏は人口概ね10万人程度で、デジタルを徹底活用するとともに、リアル空間の質的向上を図ることにより、機能補完的な圏域を形成していくことを想定している。

今後、効率的・持続的なサービス提供を実現していくため、地域を共に創る発想から、主体、事業、地域の境界を越えた連携・協調の仕組みをボトムアップで構築するとともに、官民連携による主体を、どのように形成するかが重要な課題となる。例えば、福島県の会津若松市では、首都圏に本拠地を構える大企業や地元企業等約90社で構成する（一社）AiCTコンソーシアムや会津大学と連携し、食・農業、観光、ヘルスケア、交通など様々なサービスの実証・実装を進め、データ連携基盤を通じた分野横断型サービスにより、市民生活の利便性向上を図るとともに、データを地域の共有財産として活用し、持続可能な地域経済の構築を目指している。

地域生活圏の形成に向けた取組は、まずは地域ごとの暮らしや経済活動の実態に即した、地域において必要とされるプロジェクトベースの取組から開始していくことが合理的であることから、こうした事例を踏まえつつ、先進的・モデル的な取組の創出とその実施に対する伴走型の支援を行い、その効果の広域的な展開や全国への横展開を推進していく。

また、新たなサービスの社会実装等のプロジェクトの組成を進めていく上で、民間主体に様々な活動・サービスを委ねていく民主導の官民連携による地域経営の発想が強く求められる。公共性の高い事業への地域の民間主体の参画の促進は、地域内における経済循環を促すことにもつながり、地域生活圏の持続性の向上にも資することになる。中長期的には、ドイツのシュタットベルケ等の事例や、我が国の地方での先進的な取組を参考に、日本版のいわゆるローカルマネジメント法人といった推進主体の

創出につなげていくことが極めて重要と考えている。

## ②持続可能な産業への構造転換

内需縮小や輸出競争力低下、労働力不足の深刻化、GX・DX・経済安全保障など国際的な競争環境の激変、地域産業を取り巻く諸課題など、我が国産業をめぐる構造的な状況変化を踏まえ、国土全体で地域特性を活かした成長産業の分散立地等や既存コンビナート等の強化・再生、地域の経済・雇用を支える地域産業の稼ぐ力の向上などを通じて、持続可能な産業への戦略的な構造転換を図っていく必要がある。

特に、経済安全保障の観点からも、半導体、蓄電池、さらに、肥料、天然ガス等のほか、貿易量の約99.5%を海上輸送に依存する我が国にとって不可欠な船舶・船用機器についても、国内生産基盤の強化等によってサプライチェーンの強靱化を図る必要がある。このほか、素材、バイオものづくり、自動車、ゼロエミッション船舶等の成長産業についても、国内立地の促進、国内既存拠点の強化を図る必要がある。このため、企業の立地戦略等も踏まえつつ、広域圏における地域の特徴ある産業集積の強み等を活かし、国土全体にわたって、成長産業の国内生産拠点の形成・強化を推進する。

こうした点を含め、このテーマでは、

- ・データセンターの分散立地
- ・洋上風力発電の導入、関連産業集積の促進
- ・既存コンビナート等の基幹産業拠点の強化・再生
- ・地域産業の稼ぐ力の向上
- ・観光産業の活性化、食料安全保障の強化に向けた農林水産業の活性化
- ・産学官金が連携したイノベーション、スタートアップの創出
- ・成長産業を担う人への投資拡大（働きがいのある雇用の拡大）

等について記載している。

## ③グリーン国土の創造

気候変動の影響の深刻化や生物多様性の損失の危機が顕在化するなど、自然環境と国土の上で営まれる諸活動のあり様が問われる中、国土の美しさに磨きをかけ、自然資本を保全、拡

大するとともに、その持続的な活用が図られるよう、人と自然の良好な関係が再構築され、自然の恵みを継続的に享受できる「グリーン国土」の創造を図る。

その基本的な方向性として、我が国国土と社会経済活動の基盤となる自然資本の保全・拡大と持続可能な活用を図る観点から、ネイチャーポジティブの主流化に向けて、

- ・30by30による健全な生態系の保全・再生
- ・広域的な生態系ネットワークの形成促進
- ・カーボンニュートラルの実現を図る地域づくり、地域脱炭素化の取組の全国展開
- ・森林資源の循環利用の確立
- ・グリーンインフラによる複合的な地域課題の解決
- ・自然資本の持続可能な活用による地域活性化等

等について記載している。

#### ④人口減少下の国土利用・管理

地方部における急激な人口減少等を背景に、国土の管理水準の悪化や非効率な土地利用の増大が従来以上に懸念されている。例えば、所有者不明土地等の低未利用土地や空き家、荒廃農地、手入れが不十分な森林等の問題がより一層深刻化している。

国土の管理水準の悪化は、国土の保全、水源涵養、生物多様性の確保等の国土が有する様々な機能の低下を招き、地域の暮らしや経済活動等に大きな影響を与え、地域の持続性を脅かしかねない深刻な課題である。

こうした状況を踏まえ、このテーマでは、

- ・「国土の管理構想」の具体化
- ・所有者不明土地等の低未利用土地や空き家の発生予防等
- ・荒廃農地の発生防止・解消
- ・手入れが不十分な森林の発生防止・解消
- ・災害ハザードエリアにおける開発抑制とより安全な地域への居住誘導
- ・ネイチャーポジティブの考え方に根ざした国土利用・管理の推進
- ・国土利用・管理DXの実装の推進

等について記載している。

これらの対策については、国土形成計画と一体的に策定する国土利用計画（全国計画）の実

行等も含めて取り組んでいくこととしている。

さらに、これら4つの重点分野における取組を支える分野横断的な重点テーマとして、次の2つを掲げている。

#### ⑤地域の安全・安心、暮らしや経済を支える国土基盤の高質化

国土基盤は、国土の上で展開される国民生活や社会経済活動の礎であり、国土の保全や生活、交通、情報通信、エネルギー等に関わるインフラとして、地域の安全・安心、暮らしや経済を支える重要な機能・役割を担っている。持続可能で活力ある国土の形成に向けては、国土基盤が果たすべき機能・役割が最大限に発揮されるよう、様々な機能・役割に応じた国土基盤の充実・強化を図る必要がある。

国土基盤をめぐる社会経済状況も大きく変化しており、デジタル社会の進展に伴う自動化・効率化・生産性の向上、脱炭素社会に向けた省エネ・省CO<sub>2</sub>化等への対応、安全保障上の課題の深刻化を背景とした安全性・信頼性の確保、自然資本と組み合わせたグリーンインフラとしての新たな機能の発揮など様々な要請に対応し、国土基盤としての機能・役割を果たす上で、価値観の変化に応じて、多様なサービスを提供できるよう、不断に質的な向上を図っていくとともに、その効用が老朽化によって損なわれることなく、次世代に引き継いでいくことができるよう国民全体で支えていくことが求められる。

そのためには、DXやGX等の社会経済状況の変化を踏まえつつ、安定的・持続的な公共投資の見直しを持ち、計画的な整備や維持管理更新、効果的活用を通じたストック効果の最大化を追求する「国土基盤の高質化に向けた戦略的マネジメント」を徹底する必要がある。

こうした観点から、このテーマでは、

- ・DXやGX、さらには安全保障環境の変化など社会経済状況の変化に応じた国土基盤の機能高度化
- ・賢く使う観点からの国土基盤の複合化・多機能化・効果最大化
- ・戦略的メンテナンスによる国土基盤の持続的な機能発揮

等について記載している。

## ⑥地域を支える人材の確保・育成

人口減少・流出が加速している中、地域づくりを担う人材の不足は日本全国共通の深刻な課題となっている。若者、女性、高齢者、障害者、外国人など、多様な人材の地域づくりへの参加を図っていくことは、将来にわたって地域づくりを担う人材を確保してだけでなく、誰もが生きがいを持てる包摂社会の形成にとっても重要である。

そうした社会の形成は、地域におけるこども・子育て政策の強化や女性活躍の推進、関係人口の拡大・深化の取組とも相まって、人々の多様化する価値観に応じた暮らし方・働き方の選択肢を広げ、地方への人の流れの創出・拡大を通じて、地方の人口減少・流出の流れを変えることにつながる。地域の未来を担う若者の減少が進む地方における若者世代の暮らしや仕事の選択肢の拡大は、我が国全体の少子化の流れを変える観点からも極めて重要であり、こどもまんなか社会を地域全体で支えていくことは、地域を支える人材を確保していく上での柱となるべきものである。

地域づくりへの様々な主体の参加と連携の拡大に向けては、地方公共団体のみならず、NPO等の地域団体、企業、金融機関、大学等の教育機関等の役割も極めて大きい。

このため、多様性に富む包摂社会の実現に向け、地域づくりへの多様な主体の参加と連携を促進する取組を進めるとともに、民間の力を最大限活かした新しい公共の領域拡大を図り、地域力を高める必要がある。

こうした観点から、このテーマでは、

- ・包摂社会に向けた地域づくりへの多様な主体の参加と連携
- ・中間支援機能の強化
- ・地方・大都市間の人材還流、マッチング機能の強化
- ・新しい公共の領域拡大
- ・地域を支える女性活躍の促進
- ・関係人口の拡大・深化（2032年度を目途に新型コロナウイルス拡大前の約2,000万人を1.5倍程度に拡大）

等について記載している。

## （４）分野別施策の基本的方向性、広域地方計画の策定・推進

(2)(3)で示した目指す国土の姿の実現、国土の刷新に向けた重点テーマの実行には、国土政策に関わる様々な分野の施策が、統合的に相互の連携をもって効果的に実施される必要がある。こうした観点から、分野別施策の基本的な方向性について、第2部において①地域の整備、②産業、③文化・スポーツ・観光、④交通体系、情報通信体系・エネルギーインフラ、⑤防災・減災、国土強靱化、⑥国土資源・海域、⑦環境保全・景観形成の7つの政策分野別に記載している。さらに、第3部においては、広域圏の自立的発展と広域圏間の交流・連携の強化に向けて、新たな国土形成計画策定後に策定する広域地方計画に関する指針を示している。

以上については、資料3（国土形成計画原案の概要）及び資料4（地域生活圏のイメージ）も参照されたい。

## 3. おわりに

本稿で説明した国土形成計画は、7月に予定されている国土審議会での調査審議を経て、本年夏の閣議決定を目指している。そして計画策定後は、この計画に掲げた、国土をめぐる諸課題を如何に解決に導いていくか、その手段の構築と実効性が問われていくこととなる。

本計画が描く将来ビジョンの実現を図っていくためには、もちろん、国土交通省だけではなく、関係する府省庁の緊密な連携と協力が不可欠である。とりわけ、地域ガバナンスの新しいあり方として掲げた地域生活圏の形成や、新しい暮らし方・働き方を踏まえた地方への人の流れの創出に向けては、関係する府省庁の政策ツールを総動員して取り組んでいくことが求められる。必要に応じ、ハンズオン支援も充実させていかなければならない。

さらに、計画の実行に当たっては、我が国が直面する様々なリスクに対する危機感や切迫感を国民全体で共有していくことがまずは重要であり、この点は国土審議会計画部会においても数多くのご指摘をいただいた。新たな計画が国土・地域づくりの関係者はもちろん、広く国民全体に浸透していくような取組にも努めていきたいと考えている。

## 新たな国土形成計画（全国計画）原案（概要）

**新たな国土の将来ビジョン** 計画期間：2050年までにその先の長期を見据えつつ、今後概ね10年間

**時代の重大な岐路に立つ国土「我が国が直面するリスクと構造的な変化」**

**地域の持続性、安全・安心を脅かすリスクの高まり**

- 未曾有の人口減少、少子高齢化がもたらす地方の危機
- 巨大災害リスクの切迫（水害者の急増、大規模津波、火山噴火、巨大地震）
- 気候危機の深刻化（2050年カーボンニュートラル、生物多様性の損失）

**コロナ禍を経た暮らし方・働き方の変化**

- テレワークの進展による通勤・通学場所の再考
- 働き方改革
- 新たな働き方・田舎回帰の動き、地方での暮らしの魅力

**激動する世界の中での日本の立ち位置の変化**

- DX、GXなど激化する国際競争力の中での競争力の低下
- エネルギー・食料の海外依存リスクの高まり
- 東アジア情勢など安全保障上の課題の深刻化

豊かな自然や文化を有する多様な地域からなる国土を次世代に引き継ぐための**未来に希望を有する国土の将来ビジョン**が必要

**目指す国土の姿「新時代に地域力をつなぐ国土～列島を支える新たな地域マネジメントの構築～」**

**デジタルとリアルとの融合による  
活力ある国土づくり**

～地域への誇りと愛着を醸成した地域価値の向上～

**巨大災害、気候危機、要介護等に対応する  
安全・安心な国土づくり**

～災害等に備えないといけないやまで強い国土～

**世界に誇る美しい自然と多様な文化を育む  
個性豊かな国土づくり**

～森の国、海の国、文化の国～

**国土づくりの戦略的視点** ① 民の力を最大限発揮する官民連携 ② デジタルの徹底活用 ③ 生活者・利用者の利便の最適化 ④ 役割の明確化（分野の垣根を越える連携の発案）

**国土構造の基本構想「シームレスな拠点連結型国土」**

**デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成**

- 「地方の豊かさ」と「都市の利便性」の融合
- 生活圏人口10万人以上を一つの目安として想定した地域づくり（地域の生活・経済の実態に即した市町村界にとらわれない地域間の連携・協働）
- 「共」の視点からの地域経営（サービス・拠点を「集める、束ねる、繋げる」発想への転換）
- 主体の連携、事業の連携、地域の連携
- デジタルの徹底活用によるリアルな地域空間の質的向上
  - デジタルインフラ（データ連携基盤、デジタル社会実装基盤の整備、自動運転、ドローン物流、遠隔医療・教育等のデジタル技術サービスの実装の加速化）
  - 地域交通の再構築、多世代交流まちづくり、テレワーク中山間地域、転職なき移住・二地域居住など、デジタル活用を含めたリアル空間での利便性向上
- 民の力の最大限活用、官民パートナーシップによる地域経営主体の創出・拡大

**持続可能な産業への構造転換**

- GX、DX、経済安全保障を踏まえた成長産業の全国的な分散立地等
- 既存コンビナート等の水・エネルギー等への転換を促した産業拠点の再生
- スタートアップの促進、働きがいのある雇用の拡大等を促した地域産業の競争力の向上等

**グリーン国土の創造**

- 広域的な生態系ネットワークの形成、自然資本の保全・拡大、持続可能な活用（30x30の実現、グリーンインフラの推進等を促したネットワーク化）
- カーボンニュートラルの実現を図る地域づくり（地域共生型再生エネルギー導入、ハイブリッドモデル等）

**人口減少下の国土利用・管理**

- 地域管理構想等による国土の最適利用・管理、流域治水、災害リスクを踏まえた住まい方
- 所有者不明土地、空き家の活用促進等、重要土地等調査に基づく調査等
- 地理空間情報等の徹底活用による国土の状況の見え易化等を促した国土利用・管理DX等

**新しい資本主義、デジタル田園都市国家構想の実現**

- 東京一極集中の是正（地方と東京のmin-minの関係構築）
- 国土の多様性（ハイパーシティ、包摂性（インクルーシブ）、持続性（サステナビリティ）、強靱性（レジリエンス）の向上

**国土の刷新に向けた重点テーマ**

**地域の安全・安心、暮らしや経済を支える  
国土基盤の高質化**

- 防災・防災、国土強靱化、生活の質の向上、経済活動の促進
- （職能・役割に応じた国土基盤の充実・強化）
- 戦略的マネジメントの徹底によるネットワーク効果の最大化

**分業別施策の基本的方向**

- 文化及び観光（文化財等を含む）の活用による地域活性化
- 観光社会、観光振興による地域活性化等
- 交通体系、情報通信体系及びエネルギーインフラ
- 防災・防災、国土強靱化
- 国土交通及び海城の利用と保全（農地、森林、健全な水循環、海岸、海城等）
- 環境保全及び景観形成

**計画の効果的推進  
広域地方計画の策定・推進**

- 地理空間情報等を活用したマニフェストサイクルと評価の実施
- 広域地方計画協議会を通じた広域地方計画の策定・推進

**地域を支える人材の確保・育成** 包括的社会に向けた多様な主体の参加と連携 ● ことも子育て支援、女性活躍 ● 関係人口の拡大・深化

## 「地域生活圏」の形成で変わる地域の姿（イメージ）

**地域をつなぐ持続的な  
モビリティ社会の実現**

**地域公共交通の再・デザイン**

交通手段の確保、ネットワークの強化、エリア一括整備運行



交通DX・GXや、地域の関係者との共創を通じ、地域公共交通ネットワークの利便性・持続可能性・生産性を向上  
⇒地域公共交通特定事業実施計画の認定・2027年度までに300件

**自動運転**



地域限定型の自動運転移動サービスの実現  
⇒50か所程度（2025年度目標）、100か所以上（2027年度まで）

※デジタル活用では解決できない地域課題に対して、地方創生の一層の取組強化を図る。



**デジタル・ガバメントの推進**

- 基幹業務等のシステムの統一・標準化、行政手続のオンライン化、マイナンバーカードの普及・利用促進等
- 「書かないワンストップ窓口」の横展開

**デジタル基盤の整備・活用**

- 5G、光ファイバー等のデジタルインフラ、データ連携基盤
- 自動運転・ドローン物流等の実装を支えるデジタルライフライン（センサー、乗換え・積替え拠点等）

**遠隔医療**



住民に身近な場所を活用した遠隔医療  
⇒国の補助事業により遠隔医療を実施する医療機関：235件（2023～2027年度累計）

**まちでも中山間地域でもデジタル活用で安心・便利な暮らし**

**「デジ活」中山間地域**



スマート農業、ドローン物流等々を組み合わせたプロジェクトを実現  
⇒2027年度までに全国150か所以上

**多世代交流まちづくり**



居心地が良く歩きたくなるまちづくり、建築・都市のDX  
⇒2027年度までに3D都市モデルの整備都市500都市

**転職なき移住・二地域居住等**



テレワークの普及等による地方への人の流れの創出・拡大、空き家等の活用促進

**地域を支える人材の確保・育成**

包括的社会、ことも子育て支援、女性活躍、関係人口の拡大・深化

新たな発想からの地域マネジメント

> 「共」の視点からの主体・事業・地域間の連携  
（官民パートナーシップによる地域経営）

> デジタルの徹底活用による地域空間の質的向上

「地方の豊かさ」と「都市の利便性」の融合 → 全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会

### 3. 新たな国土形成計画（全国計画）と空間計画の存在意義

瀬田史彦（東京大学大学院工学系研究科 准教授）

#### 1. 空間計画の存在意義

2023年6月現在、「新たな国土形成計画（全国計画）」の策定が最終段階を迎えている。第25回国土審議会（2023年6月7日）で事務局から示された最新かつほぼ最終の案である、計画の原案（概要）を眺めると、「シームレスな拠点連結型国土」という国土構造の基本構想や、「地域生活圏の形成」をはじめとした重点テーマから、国土を対象とした空間計画としての内容が多く盛り込まれている。

しかしこの計画の策定に、空間計画の学識経験者として国土審議会計画部会（以下、計画部会。2021年9月～2023年5月）、およびその前の国土の長期展望専門委員会（以下、専門委員会。2019年10月～2021年6月）から合わせて約4年にわたり関わってきた筆者が、各回の議論を今、思い起こしてみると、それは空間計画としての国土計画の意義について根本的に考えさせられた過程であった。私見も交えた形となってしまいが、本稿ではこのことについて述べさせて頂きたい。

#### 2. デジタル化と空間計画

周知のように、とりわけ21世紀に入ってから国土計画の注目度が低下していることは否めない。その要因としてこれまでも、開発主義の終焉、地方分権、グローバル化、低成長・成熟社会、人口減少など、様々な要因があげられてきた。今回の国土計画の策定過程においては、距離を克服しヴァーチャルな空間を提供するデジタル化・ICT技術の本格的な発展と普及が、空間計画としての国土計画の存在意義に大きな問いを突き付けた。

情報技術が距離の壁を超えるという議論自体は、国土計画においてもかなり前から議論されてきた。1980年代はファックス、1990年代はインターネットの普及が距離の障壁を超え、空間のあり方を大きく変化させるといわれた。しかし総じて結果としては距離を克服するには至らず、東京一極集中や中枢都市への人口集中

などの傾向は現在まで続いている。

今回の計画の策定過程では、2020年にコロナ禍が起これ、行動制限によって人流が極端に抑制され、2021年には東京23区で人口の転出超過となるなど、これまで経験したことのないような大きな変化があった。この間、テレワークをはじめとするオンラインによる様々な活動が急速に一般化し、遠隔地同士での交流活動が、社内会議・商談・学校の講義から、イベント・セミナー・飲み会に至るまで公私を問わず普及していった。これまでは概念としての説得力にとどまっていた「距離の克服」が、全ての国民にとって、一時的かつ強制的にはあれ現実となった。オンラインショッピングやダークストアなどの宅配サービスも、コロナ禍前からある程度普及していたが、コロナ禍によってより多くの人びとが利用する状況となった。

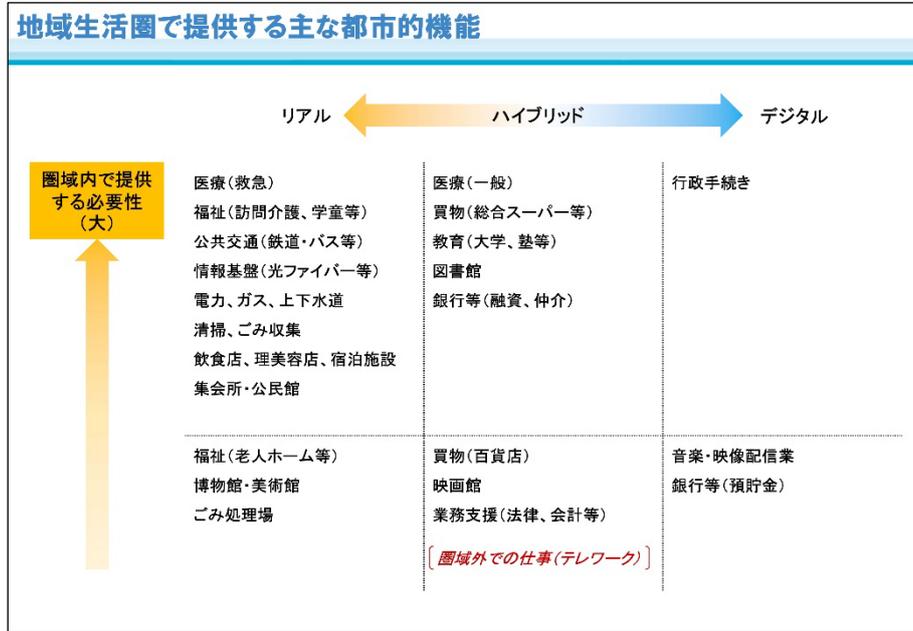
また距離だけでなく、空間それ自体の概念を変化させるような、AR（拡張現実）、VR（仮想現実）の技術も急速に普及してきた。それを象徴する出来事の1つとして、巨大IT企業の1つであるフェイスブック社が2021年に社名をメタ社に変更し、メタバースといわれる仮想空間の構築と普及に舵を切ったことが挙げられる。すでに娯楽の分野では、テレビゲームの普及によってヴァーチャルへの遷移が著しいが、それ以外の業務、学習、交流、その他多くの活動もデジタル空間で行われるようになることを予感させた。1日24時間、1年365日という限られた時間を与えられた人間が、デジタル空間でより多くの時間を過ごすことは、リアル空間での生活時間の減少につながる。このことは、リアルを扱う空間計画の比重が小さくなることも意味するだろう。

今回の国土計画の議論において、当初の専門委員会では、多くの都市機能と都市活動が、時にデジタル化の技術を用いながらも主にリアルを通じて行われることを想定として議論が進められた（図1）。前述の「原案（概要）」にも示されている「デジタルとリアルが融合した

地域生活圏の形成」の内容(図2)も、主要な内容は専門委員会ですでに示されていたことであった。生活圏人口10万人程度以上を一つの

目安として想定した地域づくりも、この委員会の時に事務局が提示した。

図1 リアルとデジタルで提供される都市的機能の整理



出典：「国土の長期展望」最終とりまとめ(令和3年6月) 参考資料

図2 地域生活圏の形成の基本的考え方



出典：国土形成計画(全国計画) 原案 参考資料集

(第25回国土審議会(2023年6月7日)資料)

しかし、その後の計画部会での議論は、より根本的にこうしたリアルな「圏域」という概念が、デジタル化が進展する現実にマッチしていないという問題提起が複数の委員から出された。コロナ禍はもちろんこのことに影響していたと思うが、むしろこのような事態だからこそ、リアルとデジタルまたはヴァーチャルの可能性と課題を、さらに具体的に整理できるよい機会であったともいえる。しかしそうした整理は本格的には行われず、専門委員会ですでにまとめられた議論を受けつつ、計画部会の議論と同時に進んでいたデジタル田園都市国家構想(こちらの委員会にも計画部会の委員が複数入っていた)の内容を適宜盛り込むような形で「原案(概要)」がまとめられた。

かつて、下河辺淳氏らがかかわった全総の時代、あるいはそこまでさかのぼらなくても、国土の計画に関係する重要なコンセプトを議論する際には、分科会でその論点を深めたり、国内外から専門家を呼んで勉強会を開くなどの取組は、21世紀になってからも省庁の内外で行われてきた。上記のように、今回の国土形成計画の策定のタイミングは、デジタル化と国土や空間計画の関係を、様々な分野の専門家の知見を交えて深める絶好の機会だっただろう。計画

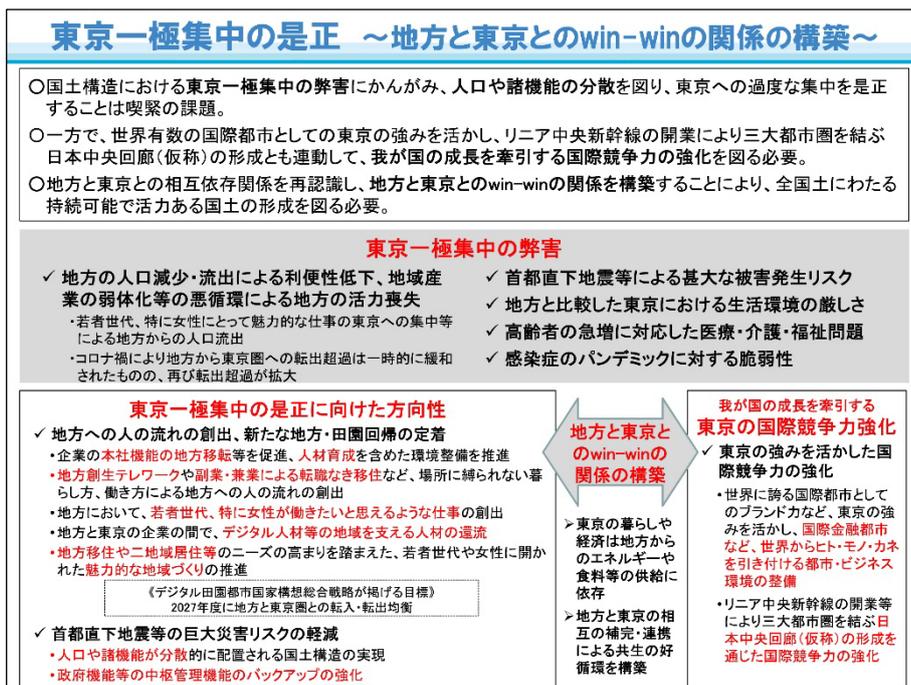
部会では、デジタル化で部会の議論をけん引した委員の講演会が行われたが、デジタル化に強く影響を受ける国土計画のあり方についてじっくり議論する機会は残念ながらあまりなかったように感じられた。

### 3. 東京一極集中の目標と手段

地域格差の緩和・是正、および1980年代以来進行している東京一極集中の是正は、国土計画の、特に空間計画としての存在意義そのものといってもよい課題だろう。今回の原案でも、東京一極集中の是正が大きく打ち出された。しかし同時に、地方と東京のwin-winの関係構築、という文言も付け加えられ、東京の国際競争力強化にも気を配る内容になっている(図3)。

かつては大都市圏の都心における工場等の立地制限などで地方への移転を促すなどの取組が、全総に基づいて行われた。今回は、計画部会の検討の過程で、産業の再配置なども一時期、案の中に入ったものの、その後、削除された経緯もあったようである。原案に示された東京一極集中の具体的な課題として、機能が集中した東京における災害をはじめとした諸リスクと、地方から見た東京への転出超過の2つが主に示された。他方で、過去の国土計画で課題

図3 東京一極集中についての認識



出典：国土形成計画(全国計画) 原案 参考資料集(第25回国土審議会(2023年6月7日)資料)

とされ対応が示されてきた、過密による都市環境の問題、所得や総生産などの格差の問題にはほとんど言及されなかった。

示された2つの課題に対する対策としては、主に前者の諸リスクに対応したリスク分散が「人口や諸機能が分散的に配置される国土構造の実現」「政府機能等の中枢管理機能のバックアップの強化」という形で述べられているものの、東京一極集中としての弊害として諸リスクを強調するわりに、対策についてはあまり深掘りされていないようである。他方、地方からの転出超過については、雇用の創出、人材育成、魅力的な地域づくりなど、空間的なバランスの修正ではなく地域ごとに対応するという対策となっているようである。

計画部会での議論では、テレワークや地方での人材育成など、個別の手段についての具体的な情報提供や提案が述べられ、また東京一極集中に対する危機感も一部の委員から何度も強調された。しかし、それらを踏まえた国土全体の具体的な将来像についての議論はあまりなかったと記憶している。その結果、東京一極集中のリスクを指摘しても、それに代わる具体的な空間像、例えば中枢管理機能のバックアップの強化をどこで行うべきなのか、といったこと

は言及されなかった。このことは、ブロックレベルの広域地方計画ではなく国土レベルの全国計画の役割であると考えられる。

#### 4. 圏域の形成

これまでの国土計画では、総合的な機能を有する圏域の形成を促すような取り組みがたびたび進められてきた。新全総に基づいて進められた広域市町村圏施策や、三全総の定住構想を踏まえて具体的に指定されたモデル定住圏などが代表的である。国土形成計画となってからは、こうした圏域のイメージは具体的に提示されてこなかったが、今回の計画の策定過程では、専門委員会、計画部会を通じて、地域生活圏の形成が主要な概念・コンセプトとして議論されてきた。

図4のように重層的な圏域構造を国土計画で示し、各地域が圏域で協力関係を構築する際の実践イメージとして参考にしてもらうことは、地方分権下においても、国が示す空間計画の重要な機能であるといえる。この中で、地域生活圏は目安として人口10万人程度以上の圏域が想定され、上述のように今回の国土計画の主要なコンセプトの一つとして提示されている。

図4 想定されている重層的な圏域構造



出典：国土形成計画（全国計画） 原案 参考資料集（第25回国土審議会（2023年6月7日）資料）

他方、図4にあるうち、最上位の「中枢中核都市等を核とした広域圏」については、計画部会の途中で前触れもなく提示されたものであり、議論の機会もほとんどなかった。中枢中核都市は、地方創生の実現を目的に、平成30年に指定された、東京圏（1都3県）以外の一定の要件を満たす大都市のうち、昼夜間人口比率が概ね1.0未満の市を除いた82都市を指す。地方から東京への転出を抑制する「ダム機能」を果たすことが期待されている。

中枢中核都市は、東京圏以外の道府県で最低1都市が指定されており、都（道）府県境を超える広域レベルの高次機能を担う生活・経済圏の中心都市と言えるかどうか難しいところである。中枢中核都市に指定された都市への国からの支援も、現状ではハンズオン支援が中心であり、都道府県境を超えた取り組みを支援するような枠組みが見えない。空間計画として、広域地方計画との関係も合わせて検討するならば、この図4で示される重層的な圏域構造は、計画部会の中でより深めたい部分であった。

### 5. コンパクトシティをめぐる議論

国土全体やブロック圏域よりも小さな、都市

圏・都市の構造やその原則を全国計画で示すことは、地域生活圏のあり方を規定するだけでなく、広域地方計画におけるより具体的な事業や圏域設定にも関連すると思われる。現在は主に都市・都市圏での政策と捉えられ、各市町村が策定する立地適正化計画の策定の基本的な考え方となっている「コンパクト+（プラス）ネットワーク」の概念も、現行（第2次）国土形成計画の検討の過程で2014年に発表された「国土のグランドデザイン2050」で提示されたものである。

今回の国土計画の議論において、コンパクト化については計画部会で異論が多く出された。事務局である国土交通省が、自らの政策であるコンパクト+ネットワークを打ち出すような資料を提示したのに対し、主に農村計画を専門とする委員から、コンパクト化を進めることの弊害や低密度でむしろ豊かな自然環境の中で充実した生活ができることなどが主張された。他方、他の委員から、コンパクト化を強く支持し、その方向性を強く打ち出すべきとする意見は、中心市街地の振興・再生の意見を除くと、記憶の限りでは強いものはなかったように思う。

図5 コンパクト化についての記述

## 第1章 地域の整備①（地域生活圏の形成、コンパクトな多世代交流まちづくり）

○ 地域生活圏の形成に向け、デジタル田園都市国家構想総合戦略が掲げる地域ビジョンの実現に向けた取組と緊密な連携を図る。

○ 都市住民の地方移住への関心が高まっている中、地方移住、二地域居住等の促進により地方への人の流れを創出する。

○ 都市のコンパクト化と交通ネットワークの確保のほか、水災害に強いまちづくりなど、都市環境の質的向上を図る。

**●デジタル田園都市国家構想と連携した地域生活圏の形成**

- 2027年度まで「デジタル」中山間地域の150地域以上を登録。
- 2025年度までに少なくとも100か所の脱炭素先行地域を選定。

**<モデル地域ビジョンの例>**

**スマートシティ  
スーパーシティ**

スマートシティ  
AICT  
(福岡県北九州市)

**「デジタル」  
中山間地域**

担い手減少に  
対応した自動  
収穫機の導入

**SDGs未来都市**

地域交流システムや  
コミュニケーション  
ロボットの活用  
(宮城県仙台市)

**●都市のコンパクト化と交通ネットワークの確保**

- 居住や都市機能の誘導を進める都市のコンパクト化。
- 拠点間や周辺地域を結ぶ公共交通軸の確保を通じた交通ネットワークの確保。

**コンパクトシティ**

立地適正化計画

- 都市圏誘導区域  
-生活利便性を高める197%当選197%  
-生活利便性を高める197%当選197%
- 居住誘導区域  
-居住を誘導し人口密度を維持する117%  
-居住を誘導し人口密度を維持する117%

国土交通省が中心となる「コンパクトシティ形成支援チーム（2015.3設置）」等により、先行機動的に市町村の取組を支援

**ネットワーク**

地域公共交通計画

- まちづくりの促進
- 地方自治体間の連携による公共交通ネットワークの確保
- 地域公共交通の確保
- 国土交通省が中心となる「コンパクトシティ形成支援チーム（2015.3設置）」等により、先行機動的に市町村の取組を支援

**●「転職なき移住」の実現により地方への新たな人の流れの創出**

- サテライトオフィスの整備・利用促進等への支援(デジタル田園都市国家構想交付金)。

施設整備・利用促進事業

1. 自営・小規模事業者向け  
2. 大企業・大規模事業者向け  
3. 多世代・多世代交流型  
4. 多世代・多世代交流型

5. 多世代・多世代交流型  
6. 多世代・多世代交流型

7. 多世代・多世代交流型  
8. 多世代・多世代交流型

9. 多世代・多世代交流型  
10. 多世代・多世代交流型

**●まちづくりと一体となった都市防災対策**

- 居住誘導区域等における集中的な砂防施設等の整備。
- 海抜ゼロメートル地帯等における高規格堤防の整備。

**高規格堤防整備前**

高規格堤防整備後

**高規格堤防整備前**

高規格堤防整備後

出典：国土形成計画（全国計画） 原案 参考資料集（第25回国土審議会（2023年6月7日）資料）

都市のコンパクト化の目的の一つである都市機能・サービスへのアクセスの確保の困難さは、やや遠い将来に想定される自動運転をはじめとする新技術の導入によってかなり緩和される可能性もあり、そうした将来の不確実性も影響したのかもしれない。またコンパクトな市街地の形成を進める立地適正化計画を策定している自治体は、令和5年3月末現在で504自治体、計画策定の対象となる都市計画区域を持つ自治体の4割弱であり、すでに拡散しきった地方の市街地の実態と合っていないという指摘もある。都市構造の方向性を様々な分野の合意で規定することの難しさが、図らずも国土計画の策定の議論の場においても明らかになったと捉えることもできる。

計画の原案では、結果的に、都市のコンパクト化と交通ネットワークの確保は提示されたものの強調はされず、立地適正化計画の主要な目的である市街地の集約についても触れない形になった(図5)。諸外国の計画、例えば英国の国全体での都市計画の原則を示す国家計画施策方針(National Planning Policy Framework)がコンパクトな市街地の維持(適切な最低人口密度の実現)を明確に示し、その取り組みを自治体に働きかけている現状に比べると、日本の国土計画は都市像やその原則を明確に規定する役割を果たすには至っていない様である。

なお、国土形成計画とともに全国計画を一体として策定することになっている国土利用計画も、本来、土地利用の計画として市街地の集約、コンパクトシティの形成を打ち出すことが求められるともいえる。しかし、第六次国土利用計画(全国計画)の原案においても、「コンパクトシティの推進による都市機能や居住の集約と併せて地域住民にとってもメリットを実感できるまちづくりを進めていくこと・・(中略)に引き続き取り組む。」としている程度で、強い打ち出しはない。このこと背景には、国土利用計画制度そのものの仕組みにも理由があり、それについてはここでは触れないが、いずれにしても、国土レベルの計画が、より小スケールの空間計画の原則を示すという役割を期待することも難しくなっている。

## 6. まとめに代えて

以上のように、空間計画にこだわる学者である私が今回の国土計画の策定過程を論じると、どうしても批判めいた論述になってしまったが、むしろ計画部会の最終回では、久しぶりの対面での会合で各委員が満足した様子で議論をまとめる様子が印象的であった。特に、多様な立場・分野の数多くの委員の意見を事務局が巧みにまとめ、最終的に国としてのメッセージをしっかりと打ち出せたという意見が多かったように思う。多くの委員や事務局の労力によってまとめられたこの計画が実際にどのように取り上げられ、またどのように機能するのか、今後のこの国土計画が空間に関係する種々の政策に与える影響を少し見てみたい。むしろこれまでと空間計画の機能とは異なる観点から、ポジティブな評価を得られる可能性はあるかもしれない。

また空間計画の意義が見直されつつあるのは、国土計画だけではない。都市計画法に基づく都市計画マスタープラン(市町村の都市計画に関する基本的な方針)も、特にデジタル化やスマートシティの議論の中で、あり方についての議論が多く提示されている。空間計画のあり方について、これまでの延長線上ではなくもう少し虚心坦懐に自分としても考えてみたいと思う。

### 【参考文献】

- ・日本都市計画学会(2022)「特集 これからの国土像と国土計画の役割」『都市計画』356
- ・日本地域開発センター(2022)「特集 変容の時代の国土のリ・プランニング」『地域開発』643

## 4. 変革の時代と国土政策—地方分権を射程に—

薄井充裕（中央大学総合政策学部 客員教授）

### § プロローグ

国土政策を考えるにあたって、はじめに「日本の地位」について少し確認をしておきたい。

現在、日本は経済規模（GDP）では、アメリカ、中国につぐ3位だが民間調査機関PwCの試算によれば2050年には8位となる。新興国の経済発展とともに、人口、面積が大きい国が上位をしめる結果となっている（表1参照）。

試算の前提として、日本は毎年1.6%の名目成長を前提としているので、これはかなり楽観

的なシナリオかもしれない。現に、グロスのGDPではドイツに、一人当りのGDPでは韓国に急迫され、もはや先進国という看板を下ろすべきとの議論すらある。（注1）

民間企業の実力でも世界的には日本企業の蔭りが目立つ。時価総額上位50社ランキングで1989年に32社を占めた日本企業は、直近のデータではトヨタ自動車が消えてゼロとなり、かつ上位100社で見ても、往時の力強さは全く感じられない（表2参照）。

表1 2050年の経済規模上位20国の予測

（金額単位：2016年基準の10億米ドル）

順位	国名	経済規模	人口	面積	順位	国名	経済規模	人口	面積
1位	中国	58,499	2位	4位	11位	トルコ	5,184	18位	—
2位	インド	44,128	1位	7位	12位	フランス	4,705	—	—
3位	アメリカ	34,102	3位	3位	13位	サウジアラビア	4,694	—	12位
4位	インドネシア	10,502	4位	14位	14位	ナイジェリア	4,348	6位	—
5位	ブラジル	7,540	7位	5位	15位	エジプト	4,333	13位	—
6位	ロシア	7,131	9位	1位	16位	パキスタン	4,236	5位	—
7位	メキシコ	6,863	10位	13位	17位	イラン	3,900	17位	17位
8位	日本	6,779	11位	—	18位	韓国	3,539	—	—
9位	ドイツ	6,138	19位	—	19位	フィリピン	3,334	12位	—
10位	英国	5,369	—	—	20位	ベトナム	3,176	15位	—

注1. 経済規模については、PwC（Pricewaterhouse Coopers）が2006年に開発した長期的な世界成長モデルにより2017年に試算した「長期的な経済展望：世界の経済秩序は2050年までにどう変化するのか？（The long view: how will the global economic order change by 2050?）」による。人口（IMF-World Economic Outlook Databases：2023年4月版）、面積（CIA-The World Factbook）については現在の上位20位について参考として記載。

注2. 本試算では、世界経済が2016年から2050年までに年平均実質成長率約2.5%のペースで成長し、経済規模が2042年までに倍増すると予想。その成長の主な牽引役となるのは新興市場と開発途上国とし、ブラジル、中国、インド、インドネシア、メキシコ、ロシア、トルコの新興7カ国（E7）は今後34年間、年平均3.5%のペースでの成長を見込む一方、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、日本、英国、米国の先進7カ国（G7）の成長は、1.6%としている。詳細については、PwCの以下を参照

出典：https://www.pwc.com/jp/ja/press-room/world-in-2050-170213.html等から作成

表2 時価総額ランキングの変化（1989→2023年）

世界時価総額ランキングTOP50 (1989年)				世界時価総額ランキングTOP50 (2023年)			
順位	企業名	時価総額 (億ドル)	国・地域名	順位	企業名	時価総額 (億ドル)	国・地域名
1	NTT	1,639	日本	1	Apple	23,242	アメリカ
2	日本興業銀行	716	日本	2	Saudi Aramco	18,641	サウジアラビア
3	住友銀行	696	日本	3	Microsoft	18,559	アメリカ
4	富士銀行	671	日本	4	Alphabet	11,452	アメリカ
5	第一勧業銀行	661	日本	5	Amazon.com	9,576	アメリカ
6	IBM	647	アメリカ	6	Berkshire Hathaway	6,763	アメリカ
7	三菱銀行	593	日本	7	Tesla	6,229	アメリカ
8	Exxon	549	アメリカ	8	NVIDIA	5,728	アメリカ
9	東京電力	545	日本	9	UnitedHealth Group	4,525	アメリカ
10	Royal Dutch Shell	544	イギリス	10	Exxon Mobil	4,521	アメリカ
11	トヨタ自動車	542	日本	11	Visa	4,518	アメリカ
12	General Electric	494	アメリカ	12	Meta Platforms	4,454	アメリカ
13	三和銀行	493	日本	13	台湾積体電路製造 (TSMC)	4,321	台湾
14	野村證券	444	日本	14	騰訊控股 (Tencent Holdings)	4,239	中国
15	新日本製鐵	415	日本	15	JPMorgan Chase	4,135	アメリカ
16	AT&T	381	アメリカ	16	LVMH Moët Hennessy Louis Vuitton	4,125	フランス
17	日立製作所	358	日本	17	Johnson & Johnson	4,076	アメリカ
18	松下電器	357	日本	18	Walmart	3,842	アメリカ
19	Philip Morris	321	アメリカ	19	Mastercard	3,376	アメリカ
20	東芝	309	日本	20	Procter & Gamble	3,285	アメリカ
21	関西電力	309	日本	21	貴州茅台酒 (Kweichow Moutai)	3,235	中国
22	日本長期信用銀行	309	日本	22	Novo Nordisk	3,234	デンマーク
23	東海銀行	305	日本	23	Samsung Electronics	3,162	韓国
24	三井銀行	297	日本	24	Chevron	3,111	アメリカ
25	Merck	275	アメリカ	25	Nestle	3,087	スイス
26	日産自動車	270	日本	26	Eli Lilly and Company	3,056	アメリカ
27	三菱重工業	267	日本	27	Home Depot	3,026	アメリカ
28	DuPont	261	アメリカ	28	Merck	2,784	アメリカ
29	General Motors	253	アメリカ	29	Bank of America	2,736	アメリカ
30	三菱信託銀行	247	日本	30	Abbvie	2,702	アメリカ
31	British Telecom	243	イギリス	31	Coca-Cola	2,590	アメリカ
32	BellSouth	242	アメリカ	32	阿里巴巴集团 (Alibaba Group Holding)	2,451	中国
33	BP	242	イギリス	33	Pepsico	2,423	アメリカ
34	Ford Motor	239	アメリカ	34	ASML Holding	2,420	オランダ
35	Amoco	229	アメリカ	35	Broadcom	2,415	アメリカ
36	東京銀行	225	日本	36	Oracle	2,390	アメリカ
37	中部電力	220	日本	37	Roche Holding	2,354	スイス
38	住友信託銀行	219	日本	38	Pfizer	2,344	アメリカ
39	Coca-Cola	215	アメリカ	39	中国工商银行	2,205	中国
40	Walmart	215	アメリカ	40	Prosus	2,177	オランダ
41	三菱地所	215	日本	41	Costco Wholesale	2,169	アメリカ
42	川崎製鉄	213	日本	42	L'Oreal	2,115	フランス
43	Mobil	212	アメリカ	43	Thermo Fisher Scientific	2,112	アメリカ
44	東京ガス	211	日本	44	Shell	2,111	イギリス
45	東京海上火災保険	209	日本	45	AstraZeneca	2,075	イギリス
46	NKK	202	日本	46	中国建設銀行	2,020	中国
47	ALCO	196	アメリカ	47	Cisco Systems	1,992	アメリカ
48	日本電気	196	日本	48	International Holding	1,958	UAE
49	大和証券	191	日本	49	Mcdonald's	1,931	アメリカ
50	旭硝子	191	日本	50	Linde	1,919	アメリカ

注1: 1989年のデータはダイヤモンド誌のデータ (https://diamond.jp/articles/-/177941?page=2) を参照  
注2: 企業名は日本語表記



注1: 2023年2月時点のデータ  
注2: 2023年のデータはBright Investor Service, Inc.のデータ (https://www.corporateinformation.com/Top-100.aspx?topcase=bf/tophundred) を参照  
注3: 企業名は日本語表記  
注4: 1:150に押し、次のレポートで再掲載した。そのため参照元と異なる場合がある。  
2.7558 36.61776 6.9388 6.4658 7.0206 1.2118.38609 0.34029 6.82609 1.6746D



こうした現状について、国はどのような手を打とうとしているのだろうか。

首相官邸のホームページ（→政策→主な本部・会議体「各種本部・会議等の活動情報」、以下「重要会議」という）を考える素材にしてみたい。重要会議では、総理、閣僚、幹部官僚が出席する会議が五十音順に掲載されている。現在の主要な政策動向を知る上でひとつのベンチマークになるものともいえようが、その総数は200を超える。いかに政策が多分化、複雑化しているかをうかがい知ることができるだろう。

小稿では、国土政策と関係が深いⅠ．環境・資源・エネルギー政策、Ⅱ．国土、都市・地域政策の2つを概観し、Ⅲ．新たな国土政策への期待について述べたい。<sup>(注2)</sup>

### Ⅰ．環境・資源・エネルギー

国土政策を考える際、環境・資源・エネルギー政策の重要性は明らかであろう<sup>(表3参照)</sup>。

1.温暖化対策・再生可能エネルギー、2. 原子力・バックエンドなどが重要会議の多くを占め

ている。また、それ以外ではロシア・ウクライナ戦争勃発以降、エネルギー需給の逼迫、価格の高騰をうけて、その対策が焦眉の急となっていることが見てとれる。

環境・資源・エネルギーでは、エネルギー安全保障の考え方 [S+3E、安全性(Safety)、安定供給 (Energy security)、経済性 (Economic efficiency)、環境(Environment)] について、その優先順位づけと相互の関係の最適化が必要であろう。

また、歴史的なサーベイとして、第1、2次の石油危機の対応とそこからの教訓がいかに今後いかされるべきかが問われている。サンシャイン計画（1974－2000年）、ムーンライト計画（1978－1993年）といった先駆的な長期計画がその後打ち切られ、なぜ継続できなかったのかといった反省もそこには含まれる。

そのうえで、2023年6月6日、6年ぶりに改定された「水素基本戦略」（今後15年間に官民で15兆円を超える投資を行うとされている）などに思い切って舵を切ってほしいと思う。

表3 環境・資源エネルギーに関する重要会議

温暖化対策・再生可能エネルギー	原子力・バックエンド
①地球温暖化対策推進本部	⑩原子力関係閣僚会議
②パリ協定長期成長戦略懇談会	⑪原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣等会議
③気候変動対策推進のための有識者会議	⑫原子力災害対策本部
④「クリーンエネルギー戦略」に関する有識者懇談会	⑬原子力発電所事故経済被害対応チーム
⑤持続可能な開発目標（SDGs）推進本部	⑭原子力防災会議
⑥2050年カーボンニュートラル・全国フォーラム	⑮廃炉・汚染水・処理水対策関係閣僚等会議
⑦再生可能エネルギー・水素等関係閣僚会議	⑯放射能対策連絡会議
⑧国・地方脱炭素実現会議	⑰最終処分関係閣僚会議
⑨サステナビリティ開示に関する関係府省会議	⑱「もんじゅ」廃止措置推進チーム
〔その他〕	
⑲電力需給に関する検討会合	
⑳原油価格高騰等に関する関係閣僚会合	
㉑原油価格・物価高騰等に関する関係閣僚会議	
㉒総合海洋政策本部	
㉓水循環政策本部	
㉔水循環政策本部事務局	
㉕海洋プラスチックごみ対策の推進に関する関係閣僚会議	

出典：https://www.cas.go.jp/jp/seisakukaigi/index.html から作成

さて、国土政策の視点からここで問題提起をしたいのは、陸域と海域との関係についてである。たとえば再生可能エネルギーでは近時、洋上風力が注目されている。可住地面積が狭く陸域の太陽光や陸上風力だけには頼れないため、洋上風力への期待が高まっている。一方、原子力関係では、東電福島第一発電所の汚染水問題（東日本大震災で破壊された同発電所から排出される放射性物質を含む100万トン以上の処理済汚染水を、福島県沖の太平洋に放出する計画）には内外からの強い関心も寄せられている。

陸域と海域との関係は、このように開発と保全のあり方からも一体として考えることが求められる。日本の国土面積は、約37.8km<sup>2</sup>で世界総陸地との割合はわずかに0.25%、一方、排他的経済水域（EEZ：Exclusive Economic Zone）と領海の合計では約447km<sup>2</sup>を管轄し、これは国土面積の約12倍の大きさである（『海洋白書』ほかを参照）。

海洋については、国際情勢の変化や周辺海域の緊迫化から、安全保障や軍事問題に関心は集中しがちで、外交や国防論議が中心テーマとなる場合が多い。しかし、国土政策から別の視点の提示も必要ではないか。

日本民族は、古来、畏敬をもって海洋に親しんできた。現代、日本は海洋との関係において海底探査などでは高度な技術力をもつといわれる。長期的な視点から、日本が、自らに委ね

られたEEZと領海を「自然資本」ととらえ、いかにその関係性を保つかは世界に向けての責務であり、かつ、保全と開発の範となりえれば、覇権的国家とは一線を画し、国際的に有効なメッセージを発することができる可能性があると思う。

海洋政策については、2023年4月28日に第4期海洋基本計画が閣議決定され、以下の4つが喫緊の課題として掲げられている。

- (1) 我が国周辺海域をめぐる情勢への対応
- (2) 気候変動や自然災害への対応
- (3) 国際競争力の強化
- (4) 海洋人材の育成・確保

これらは、そっくりそのまま陸域における国土政策にもあてはまるものではないか。筆者はかねてより、今後の国土政策は、陸域のみならず領海やEEZをも包摂したものが必要であり、その中軸には地球環境問題や、地震・津波など海からの脅威も念頭においた防災計画が据えられるべきと考えている。そうした国土政策が立案されるなら、海洋国家論の観点からもより注目を集めるだろう。時代はますますそれを要請しているように思えてならない。<sup>(注3)</sup>

## II. 国土、都市・地域政策

国土政策とかかわりの深い分野の1つがインフラ整備、防災・災害対策である（表4参照）。

表4 インフラ整備、防災・災害対策に関する重要会議

インフラ整備	防災・災害対策
①国土強靱化	①ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会
②国土強靱化推進本部	②中央防災会議（内閣府HP）
③国土利用の実態把握等の有識者会議	③防災推進国民会議（内閣府HP）
④所有者不明土地等対策の関係閣僚会議	④被災地等における安全・安心の確保対策ワーキングチーム
⑤重要インフラの緊急点検の関係閣僚会議	⑤災害時等における船舶を活用した医療提供体制の関係府省連絡会議
⑥インフラ老朽化対策の関係省庁連絡会議	⑥海底火山「福徳岡ノ場」の噴火に係る関係省庁対策会議
⑦濁水対策関係省庁会議	⑦アスベスト問題関係閣僚による会合
⑧既存ダムの洪水調節機能強化検討会議	
⑨盛土による災害防止の関係府省連絡会議	
⑩地理空間情報活用推進会議	
⑪公共工事の品質確保の促進関係省庁連絡会議	

出典：https://www.cas.go.jp/jp/seisakukaigi/index.html から作成

ここでは、1.インフラ整備と2.防災・災害対策に分けたが、前者では特に国土強靱化が注目され、ハード整備の施策についての一種の旗印ともなっている。一方、後者では中央防災会議が主力だろうが、全体として、防災・減災、発災時対策、災害復旧・復興支援の3段階が意識されている。

国土強靱化は、その名前のおり国土政策に一定の影響を与えるものである。と言うよりも、国土政策自体、様々な要因はあるにせよ求心力を失い、その後の東日本大震災以降、それを補完する動きとして国土強靱化論が台頭してきたという背景があるようにも思う。

2023年4月7日に公表された「脆弱性評価の結果」(国土強靱化推進本部)では、大規模自然災害リスクを念頭に、個別施策分野として、(1)行政機能／警察・消防等／防災教育等、(2)住宅・都市、(3)保健医療・福祉、(4)エネルギー、(5)金融、(6)情報通信、(7)産業構造、(8)交通・物流、(9)農林水産、(10)国土保全、(11)環境、(12)土地利用(国土利用)の12分野を掲げ、また、横断的分野として、(A)リスクコミュニケーション、(B)人材育成、(C)官民連携、(D)老朽化対策、(E)研究開発、(F)デジタル活用(注4)の6分野を設定している。

横断的および個別施策分野をみれば明らかなどおり、その総合的な視点はかつての国土政策を彷彿とさせるものがある。

一方、特定エリアの開発、整備ではいくえにも企画立案、実施されてきた諸政策が名を連ねる(表5参照)。

1.都市・地域政策と2.観光、博覧会政策に分けると、前者は、伝統的な特定地域対策の流れを組むものであり、後者は、近時のインバウンド対策等から脚光を浴びているという面があるのだろう。

このうち、その名称の“訴求力”から国家戦略特区について見てみよう。区域計画の認定状況(全国活用事項数:68、認定事業数:437)のうち、東京圏(41、154)、関西圏(27、56)、愛知県(24、32)となっている。活用事項数では東京圏は6割(41/68)を越え、また認定事業数で見れば上記3つ(三大都市圏)の合計は242で過半を占める(図を参照)。

その内容をみると「都心居住促進のための容積率・用途等土地利用規制の見直し」が中心であり、東京圏で多くの民間都市再生事業や都市計画建築物等整備事業が行われている。(注5)

表5 都市・地域、観光・博覧会等に関する重要会議

都市・地域政策	観光、博覧会政策
①構造改革特別区域推進本部	①観光立国推進閣僚会議
②国家戦略特別区域諮問会議	②明日の日本、観光ビジョン構想会議
③地域活性化統合本部会合	③特定複合観光施設区域整備推進会議
④地域再生本部	④特定複合観光施設区域整備推進本部
⑤地方創生推進事務局	⑤国際博覧会推進本部
⑥地方創生に関する取り組み	⑥日本博総合推進会議
⑦ふるさと活性化支援チーム	⑦日本博の開催準備等関係府省連絡会議
⑧ふるさとづくり有識者会議	⑧大阪・関西万博開催関係府省庁連絡会議
⑨まち・ひと・しごと創生本部	⑨2020年東京オリ・パラ競技大会
⑩中心市街地活性化本部	⑩世界遺産登録等タスクフォース
⑪都市再生本部	⑪産業遺産の世界遺産登録推進室
⑫関係人口の創出・拡大に関する関係府省庁連絡会議・幹事会の開催	⑫首里城復元のための関係閣僚会議 稼働資産を含む産業遺産の有識者会議
⑬国と地方の協議の場	

出典：<https://www.cas.go.jp/jp/seisakukaigi/index.html> から作成

図 国家戦略特区の指定区域



出典： <https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/shiteikuiki.html>

国は東京一極集中の是正を謳い、現在、デジタル田園都市国家構想のもと地方での取り組みを支援しようとしているが、上記認定状況からは、国家戦略特区は結果的に東京圏、ないし三大都市圏への集中を促進しているかに映る。

### III. 新たな国土政策への期待

#### 一 地方分権を射程に

私見では、戦後の国土政策は四全総を最後に

解体過程に入ったと考えている。

四全総策定時(1987年)は、先の表2時価総額ランキングが示すように日本経済のピークの時期にあたり、もはや「国力の増進」をめざすような長期計画は必要がないとの認識があったのではないかと思う。

四全総以降、「国土の均衡ある発展」という考え方がゆらぎ、地方は「開発」、大都市部は「整備」という用語法で区別されるが、国家戦

略特区の認定状況が如実に示すとおり、そのアクセントは後者に置かれるようになる。

しかし現在の日本は、冒頭問題提起をしたとおり、長期の経済の停滞から先進国としての地位が下がり、「国土の均衡ある発展」とともに、環境・資源・エネルギー政策の実現のためにも「国力の増進」の2つの目標を再設定すべき時代ではないかと考える。

一方、東日本大震災の衝撃は大きく、国土強靱化という政策が打たれるようになる。この政策は全国をカバーしており実効性も高い。いわば国土政策の全国計画を代替しているように見える。さらに、国家戦略特区は、その掛け声とは別に地方よりも大都市圏において活用されている実体が浮き彫りになっている。

そうしたなかで新たな国土計画の必要性はどこにあるのか。以下では地方分権との関係について述べたい。

2016（平成28）年、新たな国土形成計画（広域地方計画）が大臣決定された。広域地方計画は、国、地方公共団体、経済団体等で構成する広域地方計画協議会を中心に、各地域独自の個性を活かした取組を進めていくとされたが、「国土の均衡ある発展」は意識されている一方、「国力の増進」への強き指針性には乏しいように思う。

広域地方計画に関係して、山東良文『要点日本型州体制の創設－中央一元体制から多極構造の州体制へ』（財）国土計画協会 2014年4月）を参考にしたい。<sup>（注6）</sup>

本ペーパーの日本型州体制論について、伊藤滋氏はそのポイントを「早急に府県合併をせずに、まず国家的見地から広く地域を見て、制度や事業を展開する州政府を創設する提案」と序文で要約し、国土計画の専門家の立場からその主張を強く支持している。

1. 連邦制、道州制などの行政組織論から入らず、「州創設は国の体制の問題」ととらえて「単一国家の国政機能を分割分権化」（地域への分社化）することを目的とする。
2. 市町村、都道府県の現行「二層」の急な改革をもとめず、まず広域行政体としての州の創設を、議論を重ね 10 年以上の時間をかけ

てつくっていく。

3. その効果は、州という新たな広域ユニットに、予算と権限と優秀な人材が集い、そこから独自の地域経営が可能となることにある。

本構想の実現のためには、憲法などの法律改正、独自財源確保のための制度改革などが必要であろうが、憲法改正が他の要因によって日程に上がるのであれば、新しい分権体制についてもいまから議論の準備をしておくにしくはない。

日本型州制度の創設によって、各地域の機動力を飛躍的に高め、持続可能で真に地域に寄り添う少子高齢化対策（医療、福祉、介護等）や、リベラルで個性ある教育といった民生の要をより充実する。産業政策やインフラ整備も広域単位で効率的、効果的に実行し、各地域が切磋琢磨し、競争を促進するなかでスピード感をもって施策を展開していく。その結果として、各地域が、広域ユニットとしての州が、そしてその集合体としての国が、その力を結集し、衰退のリスクを成熟のシナリオに変えることができると思う。

国土政策（広域地方計画）の広域地方計画協議会が受け皿となり、地方分権とリンクし実効性のある広域計画が策定されることで日本型州制度創設のプレリユードになることを期待したい。

## § エピローグ

国土政策は総合的な政策であるべし、との議論は正論であると思う。しかし各府省横断の重要会議が200以上も並ぶ現状において、それを国土政策に求めるのは酷であると思う。この数年でみてもCOVID-19対策、外交・防衛政策の見直しなど矢継ぎ早に新規政策を打たねばならない状況が続いている。かつ、厳しい財政逼迫化、加速度的にすすむ少子高齢化社会での年金、社会保障のあり方などの構造問題もより深刻化している。<sup>（注7）</sup>

筆者は国土政策の視座を変えることで、その有効性をクローズアップできるのではないかと考える。国土・海洋政策の一体化は対象エリアの拡大再設定論である。一方、制度論的には、燻り続ける地方分権論に一石を投じるような

広域地方計画へのヴァージョンアップである。

どちらも高いハードルではあろうが、長期的にみて「国土の均衡ある発展」と「国力の増進」の2つの目標達成のために挑戦しがいのあるテーマではないかと思う。

## 【注】

(1) 野口悠紀雄『日本が先進国から脱落する日』プレジデント社、2022年、pp32-37。小稿では財政問題についてはふれないが、MMT理論（Modern Monetary Theory, Modern Money Theory）の問題点について、野口悠紀雄『消費増税では財政再建できない』ダイヤモンド社、2012年も参照。

(2) 首相官邸のホームページ

(<https://www.kantei.go.jp/>)

および各種本部・会議等の活動情報

(<https://www.cas.go.jp/jp/seisakukaigi/index.html>)

を参照。

各政策の分類は便宜的なもので、計上基準の問題や脱漏があろうが、“一定の括り”から政策分野別の特色をみるために行った。各表では、環境・資源・エネルギー25、インフラ整備、防災・災害対策18、都市・地域、観光・博覧会等26の計69を掲載したが、これでも全体の3割程度であり、いかに多くの会議が行われているかがわかる。なお、各府省単独の審議会、主要会議などはこれに含まれていない点も留意を要する。

(3) 第4期海洋基本計画では、全般に海上における軍事、安全保障への関心が高いが、資源・エネルギー関係では海洋資源開発の推進について、「メタンハイドレート、海底熱水鉱床、コバルトリッチクラスト、マンガン団塊等の海洋資源の産業化・商業化の促進、第3期SIPにおけるレアアース泥等の技術開発の推進等」が記載されている。国土政策と海洋政策の一体化の主張については拙稿「海洋国家日本の構想」（「設研の視点」2014年4月14日

(<https://www.dbj.jp/ricf/information/column/>)

を参照。

(4) 国土強靱化の名称は「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」（平成25年12月11日法律第95号）による。「脆弱性評価の結果」では、「現在も、

首都直下地震、南海トラフ地震等の発生可能性や、大規模自然災害の被害の甚大さへの認識に変わりはないことから、引き続き、大規模自然災害をリスクとして想定し、評価を実施することとした」と記載されている。

(5) 内閣府地方創成推進事務局

[https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/shiteikui.html#ninte\\_ijgyou](https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/shiteikui.html#ninte_ijgyou)

(6) 拙稿「新しい分権体制への試論」（「設研の視点」2014年8月25日

(<https://www.dbj.jp/ricf/information/column/>)

を参照。

(7) 太田秀也「国土総合開発計画・国土形成計画の『総合性』に関する一考察」、『人と国土21』第48巻3号、国土計画協会、2022年を参照。本稿は総合性について各般の意見を丹念に収集している。私見では、総合性について、〔時間軸〕では長期に軸足をおくこと、〔空間性〕では日本列島をどの空間構成において捉えるか、〔基本ユニットの考え方〕では広域性の確保を前提として、

1. グローバル化（政治、金融・経済、軍事、文化など）のなかでの日本の地位
2. 自然環境（動植物との共生を含む）をどのように保全し後世に伝えていくか
3. 居住者、滞在者（日本人、外国人とも）の生活と安全をどのように守るのか
4. 世代間バランスからみた持続可能性をどう考えるか
5. 国と地方公共団体の役割分担、財政負担のあり方 などの論点があるだろう。

また、都市計画についてもCOVID-19などのシンドロームをへて新たな構築が求められている。

城所哲夫・瀬田史彦編著『ネオリベリズム都市と社会格差 インクルーシブな都市への転換をめざして』東信堂、2021年は、現在の最良のテキストの1つである。

## 5. 社会学の視点から考察する“国土政策・都市政策”のあり方

—Spatial Planning、IS037120 など国際的政策指標への対応を含めて—

小畑晴治 ((一財)日本開発構想研究所 参与)

### はじめに

2020年年明けからの新型コロナウイルス感染症の急激な世界的蔓延と、2022年早春に始まったロシアのウクライナ侵攻で生じた“世界の政治経済の混乱や将来不安”が増大する今、我が国の「国土と社会のあり方」について議論が始まったようである。今日の“社会経済状況”と“国民や社会の生活実感・将来展望”について改めて考察し、今後幅広い国民が考え意見を交わす取組が始まる際の一助になればと思うに至った。

“失われた30年”とも云われるこの間、“適切な政策やイニシアティブが不在だった状況”は、国土のあり方や都市のあり方を真摯に考え続けてこられた“心ある専門家や関係者”にとっては、忸怩たる思いだったのではないかと、またどうもその根本原因が、我が国の“金融経済主義”と「モダニズム都市計画」\*1の過信やトラウマにあったのではないかと思うに至った。

\*1 根幹理念の“機能主義・合理主義・国際様式主義”がドグマ化し、欧米では第2次大戦後に急拡大するも1990年代迄に退場し、“ニューアーバニズムの都市政策”に入れ替わっている。

戦後、我が国は欧米より10年遅れで、「モダニズム都市計画」展開の流れに乗り、日本住宅公団(1955-)や大阪府企業局(1960-2005)の団地づくりやニュータウン開発を本格化させたが、1960年代中頃までに、“欧米での「モダニズム都市計画」理念で建設の社会住宅団地の不評や荒廃”がささやきが聴こえ始めていた。それで、関係の学識者や専門家の“省察”がなされたことや、1919年制定の『旧都市計画法』の精神や同法施行4年後の関東大震災の経験や震災復興事業の一翼を担った“同潤会アパート”の経験や伝承が受け継がれていたため、戦後の「モダニズム都市計画」の受け入れが是々非々で行われてきていた。

その結果、欧米の社会住宅団地や公営住宅団地で生じた“凄まじい荒廃やバンダリズム、日本ではその結末としての“社会の反感”を招くようなことなく今日に至っている。

一方で、我が国の“欧米の「モダニズム都市計画」と異なる団地づくり”と、20世紀末以降の“日本の住宅団地づくり”への“国際的評価や国内での社会的評価”は、1970年代以降来日した欧米の学識者の賞賛や1980年代以降経済成長の著しい“東南アジア諸国や中東”での日本型集合住宅団地を手本にした事例の多さからも判る。

「旧都市計画法」「同潤会アパート」は、19世紀末の都市計画事業(パリやウィーンの都市改造で“アールヌーボー”や“ユーゲントシュティール”など“都市の文化性や景観、社会環境にも配慮したまちづくり運動に展開されていった”)について幕末~明治期に訪欧した人たちの評価や共感が伝えられ受け継がれていたことの成果であると考えられる。

### 1. 日本の国づくり、まちづくり変容 都市計画、国土計画、社会政策の状況

我が国初の「都市計画法」(1919年)は、後藤新平(1857-1929、17歳の時に医学校で学び医師となりドイツ留学1890-1892後に内務省衛生局長になり活躍、その後、満鉄総裁1906-、初代鉄道院総裁1908-1911等の経歴)が、1916年に内務大臣に就任した際に「都市計画法」の制定に直接関わり成し遂げたのであった。

そして「都市計画法」施行の翌1920年に、国政を離れ東京市長となり、都市づくりの実践に携わり始めたが、僅かその3年後、未曾有の首都直下地震“関東大震災”に見舞われる。しかしそれにも怯まず、今度は自ら東京市長を辞して、再び国に戻り“内務大臣 兼 帝都復興院総裁”となって、世界最大規模と云われた『帝都震災復興計画』の迅速な策定と実践に注力したのであった。国家の産業経済の根幹を担う事業家としての手腕や立場に加え、貧民救済等の社会福祉領域にまで心を配る政府要人の志と責任感を強く感じるのである。

因みに、その「都市計画法」(旧法)第一条には、「本法ニ於テ都市計画ト称スルハ交通、衛生、保安、防空、経済等ニ関シ永久ニ公共ノ

安寧ヲ維持シ又ハ福利ヲ増進スル為ノ重要施設ノ計画ニシテ市若ハ主務大臣ノ指定スル町村ノ区域内ニ於テ又ハ其ノ区域外ニ互リ施行スヘキモノヲ謂フ」とその目的と理念、“覚悟”が述べられている。(新法と大きく異なる)

そうした震災復興への注力の傍らも、1926年には都市計画法の中の“風致地区指定”実現の第1号として“明治神宮周辺地区”を指定する取組まで行った。首都東京の文化的景観の豊かさ(ロンドンやパリの都心の大公園のような)を実現させようという取組は、復興後の将来を見据え、先見的な布石を打っていたのである。

100年後の今、風致地区指定に合わせた施設整備(市民の浄財をも活用した神宮球場やラグビー場、公園等を含め)がなされ良好に維持管理されてきた結果、神宮内苑と外苑が“大きな都心の森”や“風格のあるイチョウ並木”に育ち、東京の都市景観の重要な名所、都民・国民の心の拠り所になってきている。

都市計画の大改定としては、1968年に旧法を廃し新法を制定する形で行われ、2001年の部分改正の後、2006年に“まちづくり3法”<sup>\*2</sup>を組込む形で「改正都市計画法」が施行され今にいたっている。2003年頃、その“まちづくり3法”制定の政策方針が示された際、都市計画や建築の学識者らは、新たな国土政策的側面を含む“都市のあり方”が、ようやく社会学的な視点を含めた取組体系に転換する(欧米の“ポストモダニズムの都市政策”に近づく)ものと期待を寄せていた。

しかし、実態は真逆で、2003問題(オフィスビルの過剰供給問題)の懸念にも拘わらず、ビル建設による再開発促進を、不動産投資の小口証券化(REIT)など金融経済活性化の手段としての“都市再生”(=都市計画の規制緩和=巨大開発事業化)を強行推進するやり方が常態化、国際経済の激変にも拘わらず突進している。

\*2 「まちづくり3法」は、まちづくりにかかわる“土地利用規制緩和”の改正都市計画法、生活環境への影響など社会的規制の調整の仕組み(大型店出店の規制緩和)を定めた大規模小売店舗立地法(大店法)、中心市街地の空洞化対策と活性化支援に資する中心市街地の活性化に関する法律(中活法)の3つの法律の総称

ことは「都市政策・都市計画の(無謀とも云える)巨大開発」による都市景観の変質やダメージの問題だけではない。これまでの“経済活性化”や“国際的都市間競争対応”ということで築50年程度の大型ビルまで建替えてきた手法がその目的成就に繋がってこなかった都市再生事業や、空室率の危険ライン(一般的には3%)を超え(昨年末以降5%を超えている)の慢性化の問題、直近の米国の巨大IT産業の大量解雇や巨大銀行倒産の問題で、床需要に赤信号が出ている問題など、1992の経済バブル崩壊時以上に危険な状況ではないかと懸念される。直近の日経新聞(2023.6.11)の1面トップ記事“オフィス、世界で空室の山”との報道で、世界の主要都市17の状況が示された中で東京(都心部)が最少の部類に位置しているが、“建設中のビル床を含む総量”では世界最高だろうと推察される。

既に、「失われた30年」の間に、国民の給与水準も国の経済成長も頭打ち、国の借金は1270兆円(令和4年度末)に膨らむも“返済のめどが立たず子孫にツケを回す状況が不可避の状態では、国民の不安が膨らむばかりである。

欧米先進諸国の“この30年間の状況”を見渡しても、ここまで国の借金を膨らませた国はなく、経済成長や給与水準の着実なアップを果たしている状況は、過大な不動産投資をしない!新規住宅建設の人口当たり比率は日本の半分程度!ビルの新規建設や建替が少ない!

NYマンハッタンでは築100年の超高層ビルのお大半が現役、活力低下の都市や大都市の衰退地区でのビルコンバージョン事業<sup>\*3</sup>(オフィスビルを集合住宅に改造)が1990年頃から英米富豪等で本格化・常識化した状況を知り、認識共有し国の政策に反映させる必要がある。図1



図1 英ロンドンのコンバージョン(1990s)

\*3 日本建築学会計画委員会メンバー約80名で取り組んだ『建物のコンバージョンによる都市空間有効活用技術の開発』に文科省開発研究推進費の予算(H13-15)が付き、松村秀一東大教授(当時)主査の研究体制で、国土交通省とも連携しながら英米仏蘭豪などで1990年から始まったコンバージョン事業の背景事情・行政側の対応・都市再生効果など、また国内の一部で始まった事例の調査や“必要とされる規制緩和方策の洗い出し”“事業化のための建築技術の調査”等を研究調査した。

## 2. 欧米での戦後の経済発展と都市政策

### 「モダニズム都市計画」大展開と行き詰まり

この30年、欧米諸国では日本より厳しい経済停滞が続く中であつたが、金融経済主義に拠らないで“都市居住の生活満足度アップ”や“地道だが日本よりは高い経済成長の持続と社会資産拡充の両立”を、冷戦構造崩壊以降しっかり続けている状況とは対照的である。

彼らは、終戦直後の戦災復興の際、一挙に都市を再生させ社会経済を再興するために、「モダニズム都市計画」(後述)の手法で、全速力のまちづくりや団地づくりに突っ走り、まさかその反動としての“都市の社会問題”(団地の荒廃や暴動事件)が数十年しない内に噴き出すとは思ひも及ばなかつたのであつた。

1997年頃から2006年にかけて、オープンビルディング国際会議(Cib TG26,W104)で、欧米の専門家らと話し合い、現地視察を一緒に行い、上述の点に関する意見交換する機会が10回近くあつた。『モダニズム都市計画』の考えに基づく巨大団地やNTの建設、あるいは再生や再開発ではもはやダメだ。米国の大都市に多いグリッド(碁盤目)の都市づくりはセカンドベストかもしれない。古くからの町の歴史を大切にしながら発展させてゆくという手法に可能性がある、レベルに応じ、住民参加での意思決定を尊重することが、都市の持続可能性にとって大切だ」との意見や見解が多く語られた。

日本では、Eハワードやル・コルビジェの考えに基づく戦後の都市計画を、『近代都市計画』と言い慣わされてきたが、どう考えても“近代”との表記はおかしいし、今日、第二次大戦終戦から既に半世紀以上も経っているため、ここでは「モダニズム都市計画」として扱う。

また“計画”という日本語が、英語のplan、planning、schedule、project、program、scheme、idea、view、blueprint、designなどが、一括りで使われることの問題は、“理解の混同や不徹底”を招きやすく注意を要する。国の政策で用いられる場合の“計画”は、“経済発展計画”や“開発計画”、“建設計画”、“整備計画”などだが、旧ソ連の“計画経済”と同じではないかと感じる。

右肩上がりの社会経済環境の中では、“スローガン性と前向き意識触発”での一体感で社会や共同事業者にも受け止められやすいが、(需要やニーズに頭打ちが頻発する)成熟型社会や将来見通しが不明瞭な時代になると、“計画”が形骸化・空洞化し、ノルマ主義的な事業管理や数字合わせの対応が不信や反感を招き、社会からも無視されることになるため、何でも“〇〇計画”にすればよいのでない。

idea(構想/もくろみ)或いはview(狙い/意図)なのか、scheme(事業具体化の段取り)なのかを関係者が弁えた上で、合意形成し意思決定すべきであろう。上述の国際会議などの場でも、都市や地域のあり方を論じる際は、“計画案・構想案”などとはせず“over view”(あらし/概観)とか、“perspective”(展望/将来見通し)とかの表現を多用するように替わってきているのだと感じた。

また、“計画段階での(予算管理を含めての)精緻さの追求”と“一度決めたら迷わず効率的に事業遂行し完了させる”という『計画主義』では、発展途上や右肩上がり経済状況時には効果的効率的であっても社会や世界の先行き不明瞭な時代にあつては全く適合できない。10数年にも及ぶ巨大再開発事業のような取組ではなおさらである。“目標をしっかりと決めたらわき目も振らずゴールを目指す”と云うような手法は避けるべきで、スタート時にしっかりと目標を持つことは当然としても、「歩きながら考える」「考えながら、時には立ち止まって考えてまた歩く」という慎重さ(リスク回避)が不可欠の時代に至っていると感じる。

## 3. 18世紀末の“社会思想理想都市”づくり～

### 「モダニズム都市計画」思想の暴走・終焉

18世紀、仏のシャルル・フーリエ(1772-1837)による“社会思想の理想都市”構想や英の

ロバート・オウエン(1771-1858)が児童労働問題の社会環境改善運動の一環で取り組んだ“まちづくり”の時代を経て、19世紀後半には英国や米国等の企業家が従業員のために“ユートピア思想を反映させた従業員住宅地”を、「ガーデンシティ」として建設していた。その流れを受け、19世紀末から20世紀初頭に英のエベネザー・ハワードは、都市レベルでの“まちづくり事業”(共同出資型)を“Gaden Cities of Tomorrow”の理念で、Letchworth、Welwynの2都市で実現(低層住宅と商業施設が主体)させたが、英政府の応援や「世界ガーデンシティ会議」結成での情報発信もあって、「近代都市計画」の一つの原点と位置付けられるようになった。

もう一つの原点は、第一次世界大戦に象徴される“世界を巻き込んだ産業経済の覇権争い”の時代の中で疲弊する都市生活者(中堅生活者や労働者)の生活環境を改善すべきと建築家らが結成した社会運動組織CIAM(1928-1959)の取組が“アテネ憲章”1931で提唱した“都市計画・建築のあり方の理念”(ル・コルビュジェが1922年の仏自動車会社主催コンペで入選した“300万人都市構想”<sup>\*4</sup>であった。図2

その双方の“都市づくり構想”が合流する形で「モダニズム都市計画」概念ができ上がった。

\*4 「輝く都市」構想と訳されたが、仏語は“La Ville Radieuse”、コンセプトは“公園状敷地に等間隔で超高層住棟を配す衛生的で快適な住環境実現”



図2 ル・コルビュジェのLa Ville Radieuse

それは、社会性の高いマインドでの計画案であったが、一般市民に違和感を感じさせた外、ナチス政権のユダヤ人排除が絡む圧力のため

主要メンバーが米国亡命せざるを得なくなり、活動再開の時期を待つ中で理念がドグマ化し“機能主義”“合理主義”“国際様式主義”を先鋭化させるに至ったとの後年の評価がある。

第二次大戦が終戦を迎えた時、欧米各国では、大量の帰還兵や植民地からの引揚家族などの急増で急激な住宅不足と都市膨張を来し、上述の“ドグマ化した都市計画と建築の理念”の副作用がよく確認されないまま、効率的な都市建設・住宅大量供給の手法となり重宝された。

前述の通り、日本では終戦10年後頃まで、“戦災復興の都市づくり”“住宅難解消”が中々進まず難渋した。1955に日本住宅公団ができ本格的推進が始まるも、住宅難解消の遅れぶりは欧米と対照的だった。

だがしかし、欧米での“モダニズムの都市計画・建築理論”で戦後に建設された巨大団地が各所で大問題を起こし、1970年頃迄に大変な状況に至った実情が明瞭な形で伝わっていた。冷戦構造の中、双方の国が団地・NTの失敗等知られなくなかったことが理由だったとも聴く。

この問題の拡大とその要因に一早く気付き、1960年代初めに警鐘を發した識者が居た。

米国のジャーナリスト、Jジェイコブス。その著、「アメリカ大都市の死と生」で、「強引な都市改造計画でNYの都市改造がめちゃくちゃにされる、その思想の背後のEハワードやコルビュジェは都市で暮らす人たちの社会的関係を全く理解していない、そんな考え方のまちづくりは有害だ」と糾弾、直接的にはNYの都市改造で機能的で合理的な“巨大ビル街区化”と高速道路整備で効率化を図る都市改造施策(NY市都市整備部長モーゼス)の事業化を、刑務所に収監されるほどの市民運動で阻止した。図3

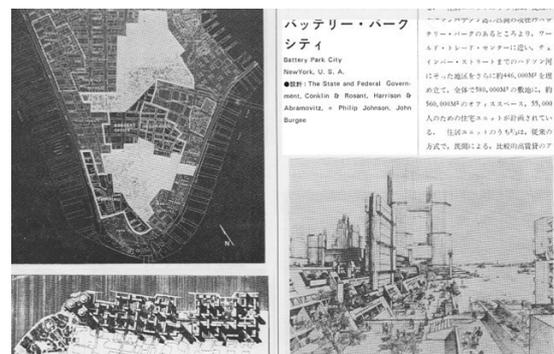


図3 ジェイコブスらが阻止したNYの巨大開発

ジェイコブスの著書は、黒川紀章氏の翻訳版(1972)で日本でも話題になったが、その後は米国でも日本でもあまり顧みられてこなかった。しかし、前述のように、レーガノミックスや冷戦構造崩壊の1980年代末に彼女の影響を受けたPカルソープら提唱の“ニューアーバニズム”が脚光を浴びるに伴い改めて評価が高まった。

2010年公開の米映画“ジェーン・ジェイコブス”では、彼女が糾弾したNY大改造計画の背景や反対運動の状況、NY市の民意、今日振り返って評価できる点などが語られていた外、1974年に日本に伝えられたセントルイスのプルーイト・アイゴ―団地の爆破解体(築後20年を経ず社会的荒廃のため撤去)と、その他の10数団地での爆破解体の映像が含まれていた。

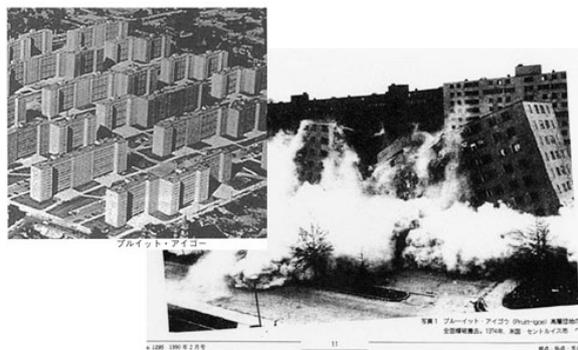


図4 米の公営住宅爆破解体1974セントルイス プルーイト・アイゴ―団地

米国だけでなくフランスにもドイツにも、北欧にも、ロシアにも、同様の公営住宅団地荒廃の状況があったことは、21世紀になってからの小生らの調査(仏・英・独)や別グループの調査(北欧、ロシア等)で、明らかになった。



図5 英の公営住宅の爆破解体とAコールマン

英国では、1979年に政権に就いたサッチャー首相の強いイニシアティブで、社会心理学者アリスコールマンまで起用して「モダニズム都市計画」の団地の再生を促進させた。またフランスでは荒廃団地の再生事業に特化の都市再生機構ANRU(2004)を発足させ精力的に取り組んでいる。その双方とも“住民参加”が不可欠という姿勢での丁寧な再生事業を行っている。



図6 仏の社会住宅の爆破解体の状況 ANRUの取組

### 3. 欧米の“国づくり、まちづくりの住民参加”

1980年代の欧米では、経済の低迷が続く状況からの脱却が重大事になったため、新自由主義が台頭、レーガン米大統領やマーガレット・サッチャー英首相のイニシアティブによる金融経済型の政策が、“国土政策や都市政策”関連事業にも投入され、日本もその影響を受け中曽根政権下の“民活政策”が始まったのであったが、このあたりでも、英国・フランスと日本とで、“都市再生”に関し決定的な違いがあった。

冒頭で書いたように、欧米の戦後建設の団地やNT(「モダニズム都市計画」手法で建設)の荒廃に立ち向かう改善を図るため、“「住民参加」のまちづくり”(≒都市政策・国土政策)が模索され定着していた。蘭のCアレグザンダー(1977原著作『パタン・ランゲージ』)やNJハブラーケン『Open Building』、ベルギーのルシアン・クロール(1972原著作『参加と複合』)

らの取組手法が世界で注目され日本でも“コーポラティブ住宅運動”の中で注目が高まった。

この時期の米国や英国では、“レーガノミックス”（新自由主義）経済政策の『民活』は始まっていたが、“住民参加を阻むような政治圧力や行政圧力”はなく、“真の住民参加”による社会問題緩和効果“が研究され検証されるような国際的連携が行われ、試行錯誤しながら今に至っている。米のシェリー・アーンシュタインが1969年に“意義ある住民参加を確認できるための評価指標”として示した”参加のはしご”なども社会で共有され受け継がれている。

住民参加の梯子 (A Ladder of Citizen Participation)

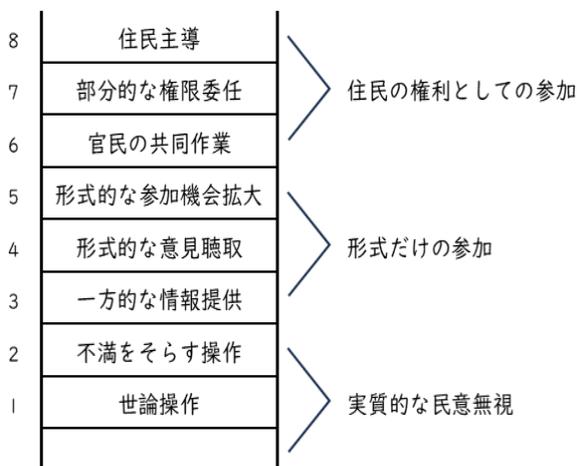


図7 “参加のハシゴ” Sアーンシュタイン

欧米のまちづくりや都市再生で、“住民参加”が重視されるように替わった理由とは何か？それは、EHカー（英ケンブリッジ歴史学者(1892-1982)が、「歴史学においても経済学、科学においても“社会学的視点”が重要とされる時代になっている」との論究が、世界的に大きな影響力を持つに至り、“都市計画”や“まちづくり”においても該当する考え方だと先進諸国の関係者やオピニオンリーダーが評価するようになり、世界的にも認められてきた結果と考えられる。遅まきながらの小生の状況理解であるが、保守的な政治家や権威主義の専門家が“社会学的視点の今日的意味”を評価できないという状況は、どうも先進国では日本だけになっている。

カーの論究では、経済学は当然として、科学 Scienceにおいても、社会学的なアプローチや知見の重要性が高まっているとのことである。

## Castle Vale: residents participation



図8 社会団地再生の住民参加 英バ-ミンガム 中高層住棟から低層主体に建替えられた



図9 仏EvryNTでの住民参加再生事業ANRU 1970頃竣工“モデル団地”→普通の街に

ニューアーバニズムの旗手と云われた、米のピーター・カルソープ（1949-）は、その著作『次世代のアメリカの都市づくり—ニューアーバニズム』の冒頭で“1990年の米国の世帯統計”で“地域社会の大変化”<sup>\*4</sup>に気付いたことが発想の原点だったと述べている。図10

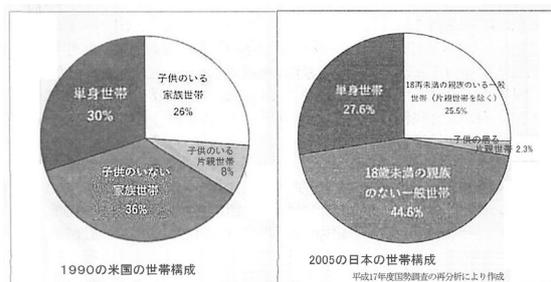


図10 Pカルソープ着目の世帯統計と日本2005 “18歳未満の子供が居ない世帯”が全体の2/3と3/4

米国では、世帯構成の分類を、“18歳未満の子どもの有無”の視点で分類しているが、日本

ではごく最近まで“夫婦世帯”“親子世帯”“単身世帯”という区分の集計で扱ってきたため、“90歳の親と60歳の子どもの世帯”でも“親子世帯”に分類され、社会的な課題や問題の実情が読めない状況であった。国勢調査の町丁目集計から再分析をしてみると、2005年時点の日本では、“子どもの居ない世帯”比率が約3/4に達していたことが判った。

\*4 子どもの居ない世帯が全世帯の2/3に至るほどの“社会の大変容”の兆候に危機感を抱き、都市のあり方を根本的に考え直す必要を痛感、“地域コミュニティの健全性・持続性重視”を見据えた再生方策重視に至ったと前書きに示している。

その根本理念“アワニー原則”(10数項目にわたる地域コミュニティ重視の観点整理)の共感と、地域コミュニティを重視し持続させるための“公共交通重視TOD”や“都市圏域の成長管理Smart Growth”の考え方が大きな反響を巻き起こし、“ニューアーバニズム”とか“ポストモダニズム都市計画”と評価されるに至り、西欧にも波及した。

こうした視点は、都市計画やまちづくりの専門家自身が“社会学”的視点で問題の本質を見抜き、従来の開発・整備手法から脱却する必要性、そのための“住民参加手法”の有効性を示している。

英国の国土政策・都市政策は2011年に改正されたが、ここでは“地域計画Regional Strategy”を廃止、“国土計画PPS”を“国土計画枠組NPPF”に変更、また都市計画の下に、近隣コミュニティ計画を新規導入した体系に変えている。図11

■ 空間計画の体系の見直し

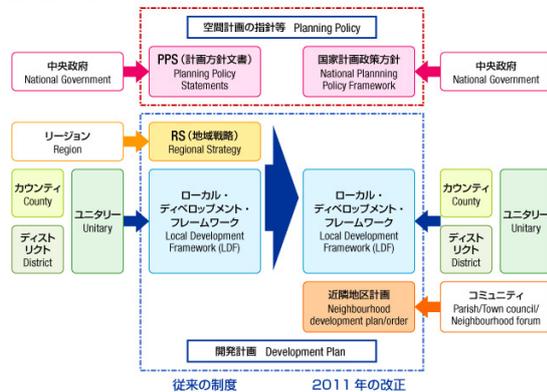


図11 英の国土計画・都市計画改正(2011)

どうしても抽象的になりがちな国土計画(国

づくり)や都市計画(まちづくり)は、“計画”提示という手法に馴染まない時代になっきたのではないか、希望的な方向や目指すべき方向は示せても“段階的に取組む計画Planの提示”にすべきでないと考えた結果ではないかと推察される。一方、社会学的視点でのQOL持続・向上を目指す取組をより拡充させるために都市計画の中に“Neighbourhood development plan/order”を新規導入したのだと推察される。

## 5. 「計画経済手法」「モダニズム都市計画」から脱却した欧米とできない日本

第二次大戦後の冷戦構造で東西に分かれた後も、両陣営とも“計画経済主義的な手法”、即ち「第〇期〇年計画」という形での戦災復興事業や経済の振興・発展など国土計画の裏支えとしての“経済計画手法”で取組んできた。我が国で昭和41年から始まった「第一期住宅建設5か年計画」同46年に始まった「第二期住宅建設5か年計画」は、高度経済成長期に入りながら住宅難世帯数が減らず、先進諸国の仲間入りの条件にも合わないとの欧米諸国の批判に対応しようとしたものであった。

しかし、その第一期5か年計画はなんとか達成されたものの、第二期5か年の取組の最中の昭和48年に勃発した「石油危機」で、外見上は“着々と推進中”の公的住宅建設を基軸した取り組みの“市場ニーズ・居住者ニーズとの乖離”が一挙に露呈、破綻してしまった。

丁度その第一期から第二期の5か年計画ステップアップ切り替えの昭和45年に、筆者は日本住宅公団に入社、当時の大蔵省の“強硬なノルマ主義”(計画目標達成が最優先!)による行政手法を目の当たりにしたが、後から考えると、1986年の西ドイツの国営住宅会社ノイエ・ハイマート倒産や1992年のソビエト連邦崩壊の病巣と同じことを日本もやっていたと思われる。

その第二期5か年計画の事業破綻問題への対処で、“公団は自分で対応を考えろ、元々時限立法でできた特殊法人だから、なくなることもやむを得ない”という指示・指導が大蔵省や建設省から出されたことに、役職員が必至で対応方策を編み出し、中期事業計画案を作り確認しつつ実施した。それまでは戸当たり工事費予算や建物仕様の細部まで“大蔵省の承認事項”

で締め付けられた中での“建設戸数拡大（第二期では5か年後に2倍の10万戸/年）という計画”順守の目標であった。そのノルマが突然外されたのであったが、関係する役職員の意気は逆に高まり喧々諤々の議論と猛烈な残業・休日出勤対応で、経営改善の事業方策を編み出した。

詳細説明は省くが、“石油危機に起因するノルマ達成困難化への対応方策”の要点となったのは20万戸分を超える不良在庫(工事中や竣工間際物件と含む)を、“どのように社会ニーズに合う経営資源に転換できるか”という戦略、いわば“退却しながらの戦い”なのであった。

## むすび なぜ今、“社会学の視点”が大切なのか

### (1) VUCAの時代を見据えたとSDGs(COP26)

SDGsについての勉強会で、東京都市大教授佐藤真久氏(国連機関でSDGs策定に参画)の講演を聴き、背景事情がよく理解できた。地球温暖化対策の直接的な取組も待たなしの状況にあるが、社会的な問題改善の観点を含めて社会全体の生活者意識で共感できなければ、掛け声倒れや空回りになる。SDGsは異常気象抑止・低炭素化という喫緊の取組目標の合意形成すら難渋しているが、世界の人々が社会生活の中で直面する課題の解決に対しても同時進行(一つずつ順番に取組むのではなく)全部を一斉に対処することが不可欠との考え方に基づいていると説明があった。

その大きな背景は、2015年のダボス会議で話題の焦点となった『VUCA』という時代表象概念、戦後ずっと対峙してきた米ロの冷戦構造の消滅で米国の国防戦略でも将来予測が難しい時代、即ち“Volatility(変動性)、Uncertainty(不確実性)、Complexity(複雑性)、Ambiguity(曖昧性)の時代”となり1990年代後半に同国の戦略本部で着目されていたことが、ダボス会議で披露され討議のキーワードとなった、それで、今日の世界の難しい状況乗り越えるためのリーダーシップ、イニシアティブのための状況認識共有と対処方策に向けた議論が交わされた成果だったとのことであった。その『VUCA』概念が、翌2016年から始まるCOP26の『SDGs』の取組(17項目)のバックグラウンドとして扱われることになったとの解説もなされた。

言い換えると、環境問題と同じく世界で深刻

化する“共通の現代社会問題”を整理し、その“17項目について誰一人残さず総力で同時進行で問題解決を図る取組”が必要不可欠だとの決意が示されたのだと云うのである。

2021年のCOP26会議(グラスゴー)で、日本は“化石賞”だと対応ぶりを揶揄されたが、こうした国際間で足並みを揃えようとする取組では、“市民(生活者国民)の参加”を省略したり軽視したり国内対応では“社会の声を伝えられない”し、“付け焼き刃”が見透かされる。政府と大企業だけで調整し、民生部門のユーザー側対応では達成目標を一部関係者の擦り合わせで提示という“間に合わせ”はすぐに見抜かれる。日本の国民は、欧米の生活者の半分程度のエネルギー消費でやりくりしている点などの説明がしっかりとできていないと感じる。日本建築学会の専門家の指摘であるが、“戸当たりエネルギー消費量”というような統計の取り方では、世帯規模が縮小し単身世帯が4割近くに至った現状に正確さを反映できない点など問題山積で、世界第3位の経済大国として情けない。経済界・産業界だけでなく、社会的視点での生活者参加への改善を望みたい。

### (2) 国づくり政策の迷走、社会政策の迷走

グローバル化の時代といわれて数十年になるが、先進諸国も途上国も日本と共通の問題を多く抱える中、世界が連携しなければ困難な課題には向き合えない。表層だけの“グローバルスタンダード対応”や誤った海外情報の解釈に翻弄されると、100年先を見据えた国づくり・まちづくりどころか、早晩の経済破綻や国際競争力喪失を招きかねない。

例えば、米欧で始まった『スマートシティ』、米欧と日本ではまったく理念や目標が異なっている。カナダのトロント大では『スマートシティ』のための評価基準ISO37120。“都市の持続可能性”と都市のQOL(クオリティオブライフ、暮らし良さ)“の評価基準づくりの試行検証が始まった。図12

世界の主要都市や希望する中小都市に対して、それらの評価を行い認証(有償)する取組が始まっている。一方、日本の『スマートシティ』では、“自動運転の走行実験”や“ソーラーパネル等組込みのZEH”(ゼロエネルギー住

宅)、それらを統括するエネルギー制御システム”スマートグリッド”のモデル実験場を兼ねた住宅地開発ばかりに見える。

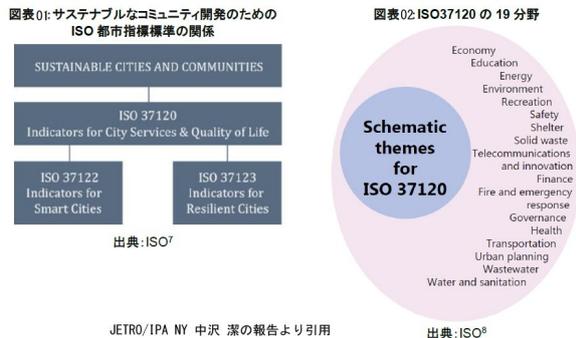


図 12-1 ISO37120 の 19 分野と都市指標標準

図表 : 現在までに ISO37120 登録を行った都市(括弧内は各国都市数) 2019. 6

アメリカ (5)	サンディエゴ、ドラル、ボストン、ロサンゼルス、ポートランド
アイスランド (1)	コパヴォグル
アラブ首長国連邦 (1)	ドバイ
アルゼンチン (1)	ブエノスアイレス
イギリス (1)	ロンドン
インド (5)	アフマダーバード、ウジャヤワダ、ジャムシェットプール、ブネ、スラト
オランダ (6)	アイトホーヴェン、アムステルダム、ズボレー、ハーグ、ロッテルダム、ヘルレン
オーストラリア (2)	メルボルン、ブリスベン
カナダ (11)	ウィットビー、ウェランド、グアーン、オークビル、ケベックシティ、ケンブリッジ、サリー、サンヨーキスタン=ドモデモール、シャウィニガン、トロント、ミシガ
クロアチア (2)	コプリヴニツァ、ザグレブ
コロンビア (1)	ボゴタ
サウジアラビア (2)	メッカ、リヤド
ジョージア (1)	トビリシ
スペイン (2)	バルセロナ、バレンシア
ナイジェリア (1)	ミナー
ノルウェー (1)	オスロ
フィリピン (1)	マカティ
フィンランド (1)	ヘルシンキ
ベトナム (1)	ハイフォン
ベルギー (1)	アールテル
ポルトガル (2)	ポルト、シントラ
ポーランド (2)	キェルツェ、グディニア
南アフリカ共和国 (3)	ケープタウン、ツワネ、ヨハネスブルグ
メキシコ (5)	グアダハラ、シウダーフアレス、トレオン、ピエドラネグラス、レオン
ヨルダン (1)	アンマン
中国 (1)	上海
台湾 (2)	台南、台北

出典: WCCD<sup>14</sup>

図 12-2 ISO37120 の認証登録国と都市 (2019)

ISO37120の基準に対応する認証を受けることは、一見煩雑に感じられるかもしれないが、我が国の場合は、各都市の自治体に“やれ低炭素化対応の目標と取組状況を示せ”“やれ孤独・孤立問題対応の目標と取組状況を示せ”“やれ貧困問題や福祉問題対応の・・・”と別々の省庁から次々に求められ追いかけられるのと異なり、図12-1にある認証基準への対応で(都市規模の大小に関係なく)一元管理でき、国際的なポジショニングも確認できると考えられる。

『SDGs』の17目標の一つである「(社会的な孤独・孤立)問題は、菅政権下の2021年2月に”担当大臣ポスト“が設置された折、位置付けが

確認されJSTでの取組が始まっているが、日本の地方都市のどこかの「スマートシティ」で、この問題の改善をテーマとする取組に対応しているとは聞かれない。本年4月に発足の”子ども家庭庁の取組“(少子化対策・子育て支援の取組)のどこで、“未来を目指す都市づくり”としての「スマートシティ」の取組と対応するのか? ISO37120の“都市のQOL”の分野項目からなら、確実に組込めると思われる。

2年程前にインターネットで流れた情報で、“スマートシティ推進会議”の政府関係者が、「取組を加速させるため、カナダ・トロントで“グーグルのスポンサーとなり実施されようとしている“自動運転実験都市”に今すぐ視察団を出すべき」とか、“欧米の「スマートシティ」を凌ぐような「スーパーシティ構想」にシフトさせるべき」と主張する急進派が閣議決定に持ち込んだものの流れたと報じられていた。その“トロント自動運転交通実験”は、既にその時期、“市民の反対運動(住民プライバシー侵害の懸念)のため中止に追い込まれていた”のである。“日本型「スマートシティ」”の取組論拠となっている『Society 5.0』の考え方は、国際的に認められたものではなく、幾人かの国内学識者からの批判が出始めている。

### (3) EHカーとエマニュエル・トッドの影響

英ケンブリッジ大教授EHカー(1892-1982、歴史学者、国際政治学者)は、その著“歴史学とは何か(1982版)”に“ロシア革命を最後に今では社会の進化が「革命」ではなく「社会の歴史観や意識の大変化」によって起きていることが分かった、歴史学は社会学の視点を通して過去だけでなく、現在や未来の問題をも考え得る”との論究は、世界の知識人に大きな影響を与えたが、今後の国土や都市のあり方を考える上でも有効性が高く念頭におくべきと思われる。

その薫陶を受けた仏の歴史人口学者エマニュエル・トッド氏(1951-、英ケンブリッジ大Ph.D.)は、人口統計学・歴史人類学の専門家を自認しながらも、日本を含む先進諸国に向け、人口減少問題対応等の発言・情報発信をしてきており、今日の複雑な国際情勢の読み解きと合わせた“人口減少対策”の鍵となる助言や示唆を提案してくれている。

その両者の取組展開の端緒となった“歴史学を社会学の視点から再定義できる”との論究は、“国土政策・都市政策等においても社会学的視点導入で重要度や期待度がより高まる”、言い換えれば、“多くの生活者の意向やニーズの反映できる国づくりまちづくりの方向への発展的進化で政策満足度向上に資する”、という可能性が見えてくる。

我が国の都市づくりやまちづくりでは、1980年代以降、多くの専門家が、“住民参加／市民参加の手法”提唱し試行錯誤してきたが、保守頑迷の“政治家や行政関係者”が拒絶し蔑ろにしてきた。上述の社会状況や今日の国際情勢の観点からも、今こそ、将来に向けた効果的手段として採り入れる必要がある。一部の“反対運動好き”や“反対運動漁利者”の政争の具にされる恐れのない国づくりやまちづくりへの「住民参加」が、社会の常識として定着できる状況が我が国にも十分に整っていると思われる。

#### (4) 「住宅政策」から「家族政策」への転換 ドイツが踏み切った社会都市政策化

ドイツは、後藤新平が医学での留学時に大政治家ビスマルクの“社会政策”でも大きな影響を与えるような国・社会であった。現代のドイツも、“ベルリンの壁崩壊1989”から“東西ドイツ再統一1990”までの迅速さは経済の視点より“社会政策”を優先させた結果と考えられる。

国土や地域社会を大切にする政策姿勢は、日本のような市町村合併を行わず、現在も32,000の自治体を残し、住民参加のまちづくりを促進するための“社会都市プログラム Soziale Stadt”(1999-)を展開させたことでも判る。

メルケル首相(2005-2018)は、環境問題や国際外交の取組でも手腕を見せたが、就任直後から“社会政策・家族政策”でも注目すべき取組をしてきた。ドイツが2007年に“連邦としての「住宅政策」を廃した”という状況に驚き調べた結果、「家族政策」導入の施策(“家族・生活省”新設、“多世代の家”施策支援、現在では“家族・高齢者・女性・青少年省”)に大転換している。

ドイツの住宅政策は、戦前から引き継がれ、戦後も住戸規模の大きな社会住宅ストックを大に供給したことで、1960年代ころまでは「世界の住宅政策の模範」とされ、日本でも“学ぶ

べき住宅政策・社会政策”とされていたのだが、1980年代以降は日本と同様の“少子高齢化と家族関係希薄化、小世帯化(単身世帯化)”が日本より10年以上早く進行、大型住戸の空き家続出の一方で、様々な社会問題が噴出し始めた。その状況改善には、“住宅政策(家族のための器づくり)”側をいかに多様化させ工夫しても“後追い”となりニーズ対応や満足度確保に繋がらないと気付いた結果だと考えられる。

#### (5) 日本ならではの“国づくり、まちづくり”

日本の歴史には、まだ不明な要素や正確さの疑わしい点が残るものの、千数百年前からの“社会状況の変化”や“政治や戦争・闘争を含めた社会的な取組の進化”の状況が、先人の努力(万葉仮名の考証・読解という“社会学的な視点を伴う大作業”によって)受け継がれ「古事記」や「万葉集」が今に伝わり、現代人でもそこに表記された“社会のかなり幅広い階層の世界観や社会生活意識”の機微を理解できる状況にあるが、奇跡的なことである。

世界の大文明、例えばローマ帝国(西ローマ帝国)等を含む大半が300年程で衰退している状況とは大きな違いがあり、文字記録が残された文明でも、為政者や王侯貴族の客観状況の記録解明が大半で社会状況は不明のようである。

ところが、ずっと同じ日本語で感性面の機微まで社会的に共有しながら伝わってきた我が国では、本居宣長も感激したように“大和心”が伝わる状況、“古くからの伝承を含む生活文化や自然との一体感を含む世界観や地域的連帯感までよく伝わり持続できているのである。

さらに、自然の条理を弃えた歴史的世界観で“移ろいの包容”や“侘び寂び”の受容など、“文明は発達するもの、過去のを捨て去り、変革させてゆくもの”という西欧人や大陸文化の人たちの世界観、社会観とも違っている。

現在の西欧の歴史学・歴史社会学では、そうした過去の歴史や社会生活の変化の解明を積み重ね、評価し直しながら現在の国づくりの政策や都市づくりの政策に資する“問題解明や将来予測や将来計画の助言”等まで行い、今日の混迷する世界で期待を集めている。日本は、欧米人の社会規範となった『西欧文明史観』(社会は発展するものと云う捉え方)とは異なる文

明史観を持ち合わせたのかもしれない。

我が国の“日本語文化体系”と、それに遠因する“感性重視もしくは感性共感”の社会生活（コミュニケーションや生活の指向性）の継承社会では、西欧文明（欧米の論理的・進化型の社会意識）には、理性では理解できても感性面まで含めた“自分化”ができない状況が続いているように感じられるが、グローバルサウスを含む世界の人たちの“アンチ西欧文明意識”の高まりや、“社会の発展・開発を前提とする時代からの脱却志向”（持続可能性sustainableという考え方にも含蓄されている）の広がりから、その日本の（日本ならではの）特性を再評価する取組が想起される。

1993年に第1回地球温暖化対策会議がリオデジャネイロで開催された折、同国南部の“貧困な百万都市”（バス以外の公共交通がなく貧困者が多く暮らす）『クリチバ』の視察で注目されたのであったが、その取組コンテンツの多くが日本人造園家（大学院を卒業したての）中村ひとし氏であったが、当時のクリチバ市長がその後州知事になり、日本で開催の“SB05国際会議”（2005）に出席し基調講演を行った際、中村氏の手になる“公園づくり”や“低所得者の社会福祉と環境問題対応を組み合わせた施策”の推進能力や社会的説得力を絶賛していた。

角田忠信博士の“右脳左脳論”の著作に詳しく紹介されているが、日本人は“虫の声”や“鳥の声”を声として感じることや、自然界の風の音や波の音、雨の音などにも情緒を感じ、日本語と虫の音や鳥の無き声を右脳で聴き、外国語や西洋音楽は左脳で聴くという習性は、人種的特性でなく思春期までの社会生活環境によることが判明したとの報告であった。

そのことに関連し、筆者は、10数年間、複数の大学で非常勤講師を勤め、学生たちとゼミで議論しアンケートで協力してもらった際、国内外の都市10数か所について、“限界性”とか“佇まい”を感じますか？との質問への回答・反応を得て、見えてきたのが、予期した通り“銀座や新宿・渋谷、京都・鎌倉、パリやNYにはそれらを感じる”が、“ニュータウンや団地、新規開発の都市ゾーンに対してはそれらを感じない”との回答がほぼ全員一致で出された。“限界性”や“佇まい”は英訳の困難な概念であるが、

日本では“望ましい都市空間”が社会的にしつかり共有できていることが明らかになった。

丁度そうした時期、海外の専門家とのPDや国際会議で、「Place Making」や「Sense of Place」「（都市の）Land mark」などについて話し合う機会があり、欧米でのそうした“都市空間の概念”への着目の高まりが再確認できた記憶が思い起こされる。

何でも古いものを古いまま残せばよいということではないが、古くても、新しいものより「街の魅力が強く感じられる」とか「佇まい」を感じさせることはよくあり、長く使い込まれた風合い（手間の掛かることは当然であるが）を感じる古民家や年代ものの町家などの建物の素晴らしさを評価するのは日本人だけではない。直近の北京で川端康成の翻訳本（複数の翻訳者の作品が競う）大ブームになっており、その翻訳者の一人の日本文学研究者が「旅行で訪れた日本の記憶や思い出と合わせて、『雪国』などを読んでみると“日本人の自然観や美意識”がとてもよく分かり共感してしまうのだ」との声を日本人取材者が語っていて驚いた。

ポストコロナで、インバウンド観光客はかなり戻り、京都や奈良、鎌倉、それに盛岡など地方都市も多いと聴くが、上述の推論の証左であろう。そうした都市レベルの空間に対して感性的な捉え方ができる、或いは評価ができる、また“どういう要素を大事にすればそうなる”のか、日本の生活者の多くが論理ではなく感性や経験で理解しているのだと思われる。

そうした“生活者感覚を大切にする国土政策（国づくり）や都市政策（まちづくり）”が今後の日本で伸ばしてゆける可能性は大きいと思われる。欧米での“まちの空間の魅力を引き立てる社会学的アプローチ”が、“都市レベル空間スケール”に対応する“Spatial Planning”（フィジカルな空間構造だけでなく社会的な空間価値も考えた国土づくり）が主流になりつつある状況への対応を欠いてはならないと思う。

1998年、五全総を取りやめ、代わりに『21世紀の国土のグランドデザインー地域の自立促進と美しい国土の創出』が策定・公表させた見識や決断に賛意・評価を表明させて頂くと共に、この稚拙な論考が今後の国土政策、都市政策に何らかの参考に資すればと思う次第である。

## 【参考文献】

- ・『正伝 後藤新平』1-8 鶴見祐輔著 藤原書店2004
- ・『歴史とは何か 新版』E.H.カー著 岩波書店2022 近藤和彦訳
- ・『岩倉使節団「米欧回覧実記」』田中 彰著 岩波書店2002
- ・建築/保全No.144 特集:建築の再生—コンバージョン 2004
- ・『アメリカ大都市の死と生』J.ジェイコブス著(鹿島出版)
- ・『次世代のアメリカの都市づくり ニューアーバニズムの手法』Pカルソープ著 学芸出版社 倉田直道訳
- ・地域開発誌'99.4 特集『田園都市100周年を迎えて』
- ・『ドイツの市民参加の都市政策、都市と住宅地再生の動向調査』(公財)アーバンハウジング2007,2012,2016
- ・フランスの都市再生と都市政策の動向に関する調査(公財)アーバンハウジング 2006,2010,2015
- ・『サッチャリズムの世紀』豊永郁子 創文社自由学芸叢書 1998
- ・『五一C白書』鈴木成文著 住まいの図書館出版局2006
- ・「ブラジルの環境都市を創った日本人 中村ひとし物語」服部圭郎著 未来社 2014
- ・『デザイン・アウト・クライム—「まもる」都市空間』イアン・カフーン著 小畑晴治他訳 鹿島出版会2007
- ・『ニューヨーク 都市居住の社会史』リチャード・ブランド著 (邦訳版 鹿島出版 酒井詠子訳2005.10)
- ・『世界建築宣言文集』ウルリヒ・コンラーツ編 阿部公正訳 彰国社1977.12
- ・『都市再生』ロバータ・グラッツ著 富田鞆彦・宮路真知子訳 晶文社 1993
- ・『市民社会とまちづくり』伊藤滋・林泰義編著 ぎょうせい2000
- ・『都市開発を考える—アメリカと日本』大野輝之・レイコハエンス著 岩波新書1992
- ・『日本のく地霊』鈴木博之著 講談社現代新書1999
- ・『感応する環境』Iベントレイ他著 佐藤圭二訳 鹿島出版会2011
- ・『社会共通資本 コモンズと都市』宇沢弘文・茂木愛一郎編 東京大学出版会 1994
- ・『創造的福祉社会』広井良典著 ちくま新書2011
- ・『建築の前夜 前川国男文集』而立書房1996
- ・『地球温暖化を考える』宇沢弘文著 岩波新書1995
- ・『日本語人の脳』角田忠信著 大修館書店1978
- ・『古代都市の文芸生活』古橋信孝著 大修館書店1994
- ・『都市のコスモロジー』キェスタン・バルグ著 篠田勝英著 講談社現代新書1993
- ・『幕末日本探訪記 江戸と日本』ロバート・フォーチュン著 三宅 馨訳 講談社学術文庫1997
- ・『大君の都 幕末日本滞在記』Rオールコック著 山口光朔訳 岩波文庫1962
- ・『本居宣長』小林秀雄著 新潮社1977
- ・『日本型都市計画とはなにか』西山康雄著 学芸出版 2002
- ・『都市住宅政策と社会—空間構造』高木恒一著 立教大出版局2012
- ・『日本美の再発見』B.タウト著 篠田英雄訳 岩波新書1939
- ・『建築とは何か』ア.ル.ノ.タウト著 篠田英雄訳 SD選書1974
- ・『新訳 茶の本』岡倉天心著 大久保喬樹訳 角川書店2005
- ・『同潤会アパート原景—日本建築史における役割』マーク・ブルデュー著 住まいの図書館出版局1992
- ・『The Structure of Ordinary』NJHbraken著 MITpress1998
- ・『新しい都市の未来像—エキステイクス』CA.ド.クシアニス著 磯村英一訳 鹿島出版会1965
- ・『エントロピーの法則』ジェレミー・リフキン著 竹内均訳 祥伝社1982
- ・『資本主義対資本主義』ミシェル・アルベール著 小池はるひ訳 竹内書店新社1992
- ・『建築とモノ世界をつなぐ—モノ・ヒト・産業、そして未来』松村秀一著 彰国社2005
- ・『建築の明日へ 生活者の希望を耕す』松村秀一著 平凡社新書2021
- ・現代都市のリデザイン 東洋書店2008 研究会編著
- ・『まちづくりのインフラ事例と基礎知識』日本建築学会編 技報堂出版2008
- ・『21世紀の国土のグランドデザイン』1998.3

## 6. 人口減少下の国土計画—東京一極集中是正は必要か、可能か

大木健一 ((一財)日本開発構想研究所 研究主幹)

### はじめに

第3次の国土形成計画(全国計画)の素案(以下、「素案」と言う)が本年4月に公表された。今後の作業が順調に進めば、一連の手続きを経て、今夏にも正式に閣議決定されるだろう。

2005年の法改正(国土総合開発法から国土形成計画法への移行)によって誕生した国土形成計画は、20世紀に5回策定された全国総合開発計画の後継である。全国総合開発計画は、人口増大・経済成長の時代に、過密・過疎・地域格差という地域課題に対処し、国土の均衡ある発展を実現するための政策の指針としての役割を持っていた。

時代の変化を一つの背景とした法改正により、計画の名称から「開発」の文字は消えた。日本の総人口は2008年の約1億2,800万人をピークとして既に減少局面に入った。素案は今後30年で人口が2割、45年で3割減少することを前提としている。本文中にも、地方都市の人口減少の加速、無居住地域の拡大といった厳しい言葉が並んでいる。

また、「デジタル」がキーワードのように頻出するほか、持続性(サステナビリティ)、多様性(ダイバーシティ)、包摂性(インクルージョン)、強靱性(レジリエンス)など、全総時代にはあまり見られなかった概念が多く用いられている。

しかしその一方で、素案の「基本構想」や「重点テーマ」の中には、東京一極集中の是正、地域生活圏の形成といった20世紀と同じ言葉が登場している。素案は国土構造の基本構想として「シームレスな拠点連結型国土」を提示しているが、これは四全総(1987)が描いた「多極分散型国土」、「交流・ネットワーク構想」、「全国一日交通圏」を連想させ、それらの延長線上の発想に基づくものと理解できる。

デジタルの時代であっても国土計画は基本的にはリアルの世界の土地利用、インフラ、都市や地域を対象とし、過去の計画の成果の上に次の計画を重ねていくものだ。だから時代が異

なってもある程度似通ったものとなることはやむを得ないかもしれない。しかし、経済成長・人口増大時代に描いた国土計画と、低成長かつ終わりの見えない人口減少時代に描く国土計画とは、明確な違いがあるべきではないだろうか。

私事になるが、私は1982年から1985年まで当時の全国総合開発計画担当部局である国土庁計画・調整局の若手職員の一人として三全総のフォローアップや四全総の前作業である長期展望に携わり、その次には隣接部局で四全総の策定作業を観察していた。今振り返れば日本が高度成長期以来の課題を抱えつつ成長ステージの最終局面にさしかかる時期だった。

当時を思い出しながら新たな国土形成計画素案を読み、気づいたこと、考えたことを以下にノートする。

### 1. 人口減少社会

#### 総人口は今後30年で2割、45年で3割減少

素案は国立社会保障・人口問題研究所(社人研)の将来推計人口(2017)を引用し、全国の総人口が2020年の約1億2,600万人から中位推計で2050年(30年後)には約1億人、2065年(45年後)には約8,800万人にまで減少する見込みであることを示した。高齢化率は2020年の約29%から2050年には約38%に上昇すると見込んだ。

その後、4月末に社人研は新しい将来推計人口(2023)を発表した。直近のコロナ禍での出生率の大きな落ち込みを踏まえ出生数を下方修正する一方、外国人の割合が現在の2%程度から今後ほぼ直線的に増加し、2065年には9.8%(2017推計では4.7%)、2070年には10.8%と1割を超えたとした。その影響で将来人口も生産年齢人口比率も2017推計から「まさかの上方修正」<sup>1</sup>となった。高齢化率は2050年には37.1%、2070年には38.7%と見込んでいる。

いずれにせよ、少子高齢化、人口減少が一層進行することは、ほぼ確定した日本の未来の姿

だ。

30年で20%の人口減少を想像するために、過去の都道府県人口の推移を見よう。

1990年～2020年の30年間に人口が最も減少したのは秋田県のマイナス21.8%で、次いで青森県、高知県、長崎県、山形県までが15%以上の人口減少県だ。

高齢化率については2020年には秋田県の37.5%を筆頭に、2位の高知県（35.5%）までが35%を超えている。

2050年の日本全国の人口の姿は、高齢化率も人口減少率（過去30年間）も現在の日本一の過疎・高齢化県である秋田県とほぼ同じということになる。しかもその時の日本は、高齢者対策や社会資本の維持管理の費用の財源の多くを、現在の日本の地方部の県が国（主に大都市圏の税収）に依存しているように外部に求めることはできないのだ。

## 急増する外国人人口

外国人人口比率については、2020年には都道府県別には東京都の2.8%が最も高く、次いで愛知県、群馬県、岐阜県、三重県、大阪府の順であり、大都市圏と工業地域で比較的多い。市町村別にみると、以前から在日韓国・朝鮮人が多い大阪市生野区21.8%を除くと、長野県川上村19.0%、群馬県大泉町18.4%のように農業や製造業、観光業など特定の産業が若年労働力を必要とする地域において10%を超えている。10%の外国人比率は現在の欧州諸国に近い水準だ。

社人研（2023）が示した外国人人口比率急増の見通しは、最新の実績データから新型コロナ流行による影響を排除し将来に投影したもので、政策を反映したものではないらしい。これに対する世間の反応には、アジア諸国との賃金格差が縮小し日本で働く魅力が薄れるのではないかという慎重論や、そもそも外国人人口の急増は望ましくないという反対論など、様々な見方があるようだ。もとより出生率や死亡率と比べれば不確実性の大きいものだろう。とはいえ、既に深刻な人手不足にある日本において、今後外国人人口が大きく増えることは間違いないものと思われる。

素案でも「包摂型社会の実現」として外国人

も含めた多様な人々が地域社会の中で居場所を持ち、希望を持って地域で暮らし、働き、活動することができる地域づくりを行うことの必要性が強調されている。

現在、多くの地方自治体に移住促進策に力を入れている。それぞれの自治体が行うのは自由であり、移住者を歓迎したり移住者も住みやすい生活環境を整えたりするのはそれ自体価値があることだ。しかし、全国トータルで必ずゼロサムになる日本国民の国内移住を国が音頭をとって奨励する意味は乏しいように思われる。むしろ、海外から人材を獲得し、良き市民になってもらうことの方が、地域人口の減少・高齢化を緩和し活力を維持する決め手になるのではないか。

とはいえ、現在人口減少率の高い県の多くは外国人人口比率も低いことから、就業機会の増大が伴わない限り、若年人口の下振れを外国人人口の増加によって補うことは難しそうだ。

## 出生率の地域差の捉え方

素案は少子高齢化・人口減少の問題点として、2050年には全国の居住地域の2割が無居住化しそれが国土の管理水準の低下をもたらすこと、また合計特殊出生率が最も低い東京への人口集中が少子化に拍車をかけることを挙げ、東京一極集中を是正すべきという議論に結びつけている。

しかしそのようなロジックが通用するなら、逆に1人当たりGDPは東京都が最も高いから、東京一極集中の是正は日本のGDPを低下させるので望ましくないという反論も成立してしまう。

人々の合理的な選択の結果である人口移動を諸問題の原因であると捉え、政策によって人口移動パターンを変えることを目標にするからおかしい話になってしまうのだ。

上記の問題に対する合理的な対策は、人の流れを変えるのではなく、無居住化する国土を適切に管理するシステムを構築することであり、出生率向上のための施策、すなわち結婚・子育て世代が将来展望を描ける環境をつくり、子育て世代のさまざまなニーズに応える支援を推進することだろう。

若年人口が集まる大都市、特に東京の出生率

向上なくして日本全体の出生率が向上するはずがない。参考までに、1970年代初めには東京圏の埼玉県と千葉県合計特殊出生率が全国（復帰前の沖縄県を除く）で最も高かったこともある。

地方創生の議論がスタートした頃からだと思うが、出生率の低下の議論を東京一極集中の問題点や地方創生の必要性の議論に結びつける風潮が生まれた。それは本来あるべき少子化対策から目を背けさせる一因となったとして反省すべきだろう。

## 2. 東京一極集中の是正の是非 実態は既に東京一極集中を是認

素案は、国土構造の基本構想の5本の柱の一つに「東京一極集中の是正」を挙げている。四全総の頃からの国土計画のスローガンの継承であり、一全総の時代からの「均衡ある発展」路線を踏襲したとも言える。しかし、現実には政府は2000年頃から「都市再生」を打ち出し、東京一極集中を是認し、むしろ推進してきた。また、東京圏の人口流入超過は続いているものの、過密問題は相当程度緩和しており、少子高齢化により東京圏の人口もピークアウトしたことから、この言葉には、ホンネとタテマエ、実現可能性、そもそもの必要性などいろいろな観点から空虚さを感じざるを得ない。

そもそも「東京一極集中」という言葉は、1980年代に生まれたものだ。1987年の四全総は東京一極集中を是正し、多極分散型国土を形成することを目標に掲げた。当時はバブル経済による地価高騰によって勤労者の住宅取得が絶望的になったほか、長時間通勤、交通混雑、廃棄物の処理・処分、窒素酸化物等環境公害問題など改善の進んでいない大都市問題がなお残されていた。その後も、景気動向に応じたアップデートはあったものの、四全総の想定を超える東京圏への人口集中は続き、今日に至っている。

全総計画、国土形成計画は、その後もほぼ一貫して東京一極集中の是正を唱え続けてきた。

しかし、20世紀の地方振興政策の柱の一つだった工業再配置など産業立地政策は2000年前後に終了した。四全総後、首都機能移転の議論が本格化したものの、国会等移転審議会が1999年に答申を出したのを最後に忘れ去られた。政

府機関等の移転も国の支分部局や独立行政法人が都心から東京圏内に移転したにとどまった。

2000年頃を転換点として、国策全体の中での東京の扱いは180度転換した。経済対策と都市の国際競争力向上を目的として、「都市再生」が強力に推進された。東京都心・臨海地域の広い区域は都市再生緊急整備地域（特定地域）に指定され、規制緩和と財政・金融・税制の支援措置が講じられた。その成果が東京駅周辺、虎ノ門、渋谷駅周辺などに林立する高さ200mを超える超高層ビル群だ。

東京で開催された2020オリンピック（コロナ禍により開催は2021年）は東京への公共投資を促進し、東京の注目度を高めた。2002サッカーワールドカップが日本では東京都を除く10道府県で開催されたのとは対照的だった。

## 地方創生による若干の揺り戻し

第2次安倍政権になって地方創生が大きな政策課題となり、2014年には「まち・ひと・しごと創生本部」が設置され、翌2015年までに地方創生関連法も整備された。地方創生のための政策手段としては、地方交付税や交付金制度などの予算措置に加え、一極集中是正に直接関わるものとして、企業の本社機能の地方での拡充や東京都区部からの移転を促進する地方拠点強化税制がスタートした。後述する大学定員規制などと共に、少しだけ「東京一極集中の是正」に舵が戻された。

制度創設直後は東京都区部からの本社移転に利用された事例は少なく、集積の利益を求める東京への人口や経済活動の集中という自然の流れを大きく変えることは容易でないことが示された<sup>2</sup>。ただしその後、コロナ禍の2021年には首都圏からの本社機能移転が増加し、2022年にも2年連続の転出超過<sup>3</sup>となり、今後の展開が注目される。

また、政府機関の地方移転については、中央政府機関の一つである文化庁が京都に移転（2023）した。しかし、例えば韓国がソウルから120km離れた新都市、世宗（セジョン）を建設し多くの中央省庁を移転させたのと比べると、規模は極めて小さい。

## 人口減少時代に一極集中是正は本当に必要か

近年の人口動向をみると、東京圏への転入超過は続いているものの、少子高齢化による自然減によって2022年には東京圏1都3県の人口が前年比で減少を記録した。コロナ後の社会増の上振れの可能性はあるとしても、今後東京圏の人口は自然減を主因として下降曲線を辿るだろう。

また、これまで東京一極集中の弊害とされた東京の過密問題については、長期にわたるインフラ整備、環境対策の規制強化や技術進歩、経済成長率や人口増加率の鈍化によって、従来と比較すれば大幅に改善、緩和された。

東京都区部におけるマンション価格の高騰など、一極集中に伴う問題は今でも確かにある。しかしそれについては東京一極集中是正という迂遠な対策ではなく、それぞれの問題解決のための対策に力を注ぐべきだろう。

実際、東京圏内の自治体からは、一極集中を是正したいという声は聞こえて来ない。逆に人口増加率日本一を記録した千葉県流山市は羨望の目で見られ、一方、既に人口減少に転じ、高齢化の進行や空き家の増加などの問題を抱え、将来に不安を抱く自治体も郊外には多くある。

かつて三全総（1977）では、東京など巨大都市圏は、土地や水資源など絶対的な限界性に直面すると考えられたが、そのような危機は遠ざかった。

マスメディアでは地方への移住がもてはやされ、素案でも地方の人口流出に歯止めをかけること、関係人口を拡大することが謳われている。交流によって地域が活性化し、また人々に多様な選択肢が提供されることは大いに結構なことだ。しかし、現実には東京圏の住民の多くは一極集中是正の建前には賛成しつつ自分自身は東京圏に住み続けることを希望している。仮に強力な一極集中是正策が功を奏したとしても地方への人の流れは限定的であり、自然減を主因とする人口減少を止めることは不可能だ。

素案の中で最も説得力のある一極集中の問題点は、巨大災害による甚大な被害の恐れだろう。これについてはバックアップ機能の強化で対処することが現実的だろう。都内の超高層ビ

ルの林立は、大規模災害時のリスクを増大させるかもしれない。しかし低層密集建築物群が高層ビルと公開空地に置き換わることにより、ミクロの安全性は向上するという面もある。

今後、仮に東京一極集中が緩和するとしても、全国人口が大幅に減少する中で、地方の人口がこれまで以上に大きく減少することを変えることはできない。

## 集積の利益の怪しさ

その一方で、企業が東京に集中することが、当該企業にとって、また経済社会全体にとって本当に合理的なのか、必然なのかと考えると、いくつかの疑問が湧く。

東京都心に集まっている企業の経営幹部やホワイトカラー、政治家や中央官庁の公務員は、集積の利益を活かして高い生産性を実現しているはずだが、その実態はブラックボックスだ。長い会議や遅い意思決定、対面接触の過度の重視、多大な接待交際費、そして長時間通勤は常態化している。個人にとっては他に選択肢がないとしても、組織としてあるいは経済社会全体としては非効率的な活動をして人的資源と時間を浪費していた可能性があるのではないのか。

コロナ禍によって在宅勤務や遠隔会議が多用されても、多くの業務は支障なく行われたことは、その可能性の高さを示しているのではないか。

第2に都市に集積の利益があることは世界共通のはずだが、日本以外の先進国には東京ほど巨大な大都市圏はなく、また一つの都市に大企業が集中してはいない。にもかかわらず1人当たりGDPの水準も経済成長率も日本よりは高い。都市の競争力ランキングでは東京はニューヨーク、ロンドンの下に位置づけられる。世界企業のアジアヘッドクォーターは東京ではなく香港やシンガポールに置かれている。

## 大学の東京集中

東京都区部に集中しているのは大企業や政府機関だけではない。全国の大学生の40%が東京圏、26%が東京都、18%が都区部に集中している。

大学については、以前は東京の過密問題に対

処するため、工業等制限法の「等」として東京都区部等既成市街地における新增設の制限が行われていたが、2002年に同法は廃止された。廃止を求める意見には一定の合理的な理由があったと考えるが、国土交通省は制度を廃止した場合の影響について「既成市街地において、産業及び人口の過度の集中につながるような工場及び大学の新増設が発生することはないものと考えられる」<sup>4</sup>という、驚くべき見解を審議会に示し、同法を廃止に導いた。

これにより、大方の予想通り、多くの大学が郊外から都区部にキャンパスを回帰させた。大学はキャンパスを都心に戻すことで、受験生からの応募増が期待でき、学生の側からみても就職活動のしやすさといったメリットがあるとされる。

その後、まち・ひと・しごと創生基本方針(2017)は、学生の過度の東京への集中により地方大学の経営悪化や地域の衰退が懸念されると指摘し、翌2018年施行の地域大学振興法は都区部における大学定員について「増加させてはならない」(10年間の時限措置)とした。東京都はこの規制に反対し、日本私立大学連盟も早期撤廃を要望している。

確かに、以前の工業等制限法のように大学立地を規制することは学生のニーズに応えず、また既存の大学を保護し競争を制限する効果を持つなど弊害が大きいかも知れない。しかし、大学は固定資産税等(等は都市計画税)が免除されている。固定資産税等は地方税(市町村税)だが、地価が極めて高い東京都区部に立地する大学は、非課税措置によって、企業オフィスや民間住宅と比較しても、また地価の安い郊外や地方の大学と比較しても多額の補助金をもらい、集積の利益や都市インフラの利便性を負担なしで享受しているとも言えるだろう。しかも、最近の大学は外見的にもオフィスビルとほぼ同じ高層ビルが多く、部外者の立ち入りは制限され、「緑のキャンパス」的な外部経済効果はない。

これは一つの思いつきだが、もし都区部における大学立地規制を撤廃するのであれば、大学から免除される固定資産税等の何割かの負担を求め、大学教育一般の財源にするといったことを検討しても良いのではないか。

## 医療機関の東京集中

人口10万人当たり医師数を都道府県別に見ると、東京都は全国3位と高く、特に高度な医療機関が集中している。一方、ワースト3は全て東京周辺の埼玉県、茨城県、千葉県であり、東京都の50~60%の水準だ。埼玉県や千葉県の医師数が少ないのは、過去の人口急増に対して医療体制の整備が遅れたためだ。

高齢者は医療機関が充実した都区部内に住むのがベストだとよく言われるように、東京都区部の充実した医療機関は、高齢者を都区部に引き留める効果を持っていると思われる。もし、都区部にあるいくつかの大病院が郊外に移転または分院を整備し、あわせて高齢者住宅はじめ高齢者の居住環境が整備されれば、都区部に住む高齢者が郊外に転居する誘因になるのではないか。それによって、都内の土地・住宅の供給が増加し、今や一般的になった都心で働き職場近くに住みたい夫婦共働き世帯の住宅事情や、子どもたちが広い園庭のある保育園で遊べるようになるなど子育て環境の改善に寄与し、少子化問題の改善と東京の国際競争力向上にも資するのではないか。同時に今後高齢化が進む郊外部における医療不足の改善、大規模災害時の対応力向上にも貢献するだろう。

医療機関は大学とは異なり、固定資産税の減免措置は限定的のようだが、高度成長期以来の人口の郊外化に医療機関の立地が同調しなかったことが、郊外の住みにくさや都心集中の問題点の原因の一つになっている面があるのではないか。

## 3. 拠点連結型国土と地方生活圏

### シームレスな拠点連結型国土

素案は、国土構造の基本構想の第1の柱を「シームレスな拠点連結型国土」と定め、リニア中央新幹線と新東名・名神高速道路によって三大都市圏を一つの都市圏にすること、質の高い交通やデジタルのネットワークを通じて国土全体のシームレスな連結を強化することを謳っている。

交通・通信ネットワーク整備を強調することは、新全総(1969)や四全総(1987)と同様であり、国土計画の伝統の継承だとも言える。しかし、交通を始めインフラ整備が立ち遅れてい

た20世紀の全総計画の時代と、リニア中央新幹線を除けば主要な交通インフラはほぼ完成したこれからの時代とでは、インフラ整備が国土構造に与える効果は異なってくるだろう。

1980年代は東北（盛岡まで）・上越新幹線がやっと大宮から開業（1982）した時代であり、高速道路は1982年に供用延長がようやく3,000kmを超え、地方空港のジェット化はごく一部という状況だった。東北自動車道の開通や九州諸都市の空港ジェット化がハイテク産業の立地に好影響を与えていた。こうした背景の下、四全総策定作業の時期には高速道路、新幹線、ジェット空港は「三種の神器」として期待され、地方圏の自治体から強い要望が集中した。四全総は「交流・ネットワーク構想」を掲げ、全国一日交通圏の構築を目指し、14,000kmの高規格幹線道路網を形成することなどを定めた。

#### リニア中央新幹線は一極集中是正に有効か

四全総から36年を経過した現在、当時言われていた三種の神器の大部分は完成し、高規格道路の供用延長は12,000kmを超えた。それらは利便性の向上、企業立地の促進、物流の安定化・効率化、観光の振興、災害対応力の強化など大きな効果をもたらした。しかし、東京一極集中のトレンドを変えることはできなかった。

一方、21世紀に入ってからGDPに占める公的固定資本形成のシェアは低下し、しかも維持更新投資の比率が高まっているため、今後の新規投資の余地は非常に限られる。

現在進行形の大規模プロジェクトはリニア中央新幹線だ。リニア中央新幹線が東京～名古屋間の段階的開業を経て将来大阪まで1時間で結ばれ、また新東名・新名神が全線開通することにより、三大都市圏間の時間距離が短縮され、ネットワークの多重性・代替性が強化されることは確かだ。素案では「日本中央回廊」と名づけている。

しかしそれが東京一極集中型の国土構造の是正に結びつくかどうかは定かではない。過去には東海道新幹線の開業（1964）によって東京～大阪間の時間距離はそれ以前の2分の1になったが、その後、関西経済の地盤沈下が進んだ。リニアによってさらに2分の1以下に短縮されたときに逆方向に作用するのだろうか。

以前交通政策審議会に提出された中央新幹線に関する有識者アンケート<sup>5</sup>においても、中央リニア運行による整備効果として、中央リニアの整備のみでは「人口の都市への一極集中をさらに加速させる」、「人口動態には変化は生じない」がそれぞれ回答の約4割を占めていた。

国土全体のシームレスな連結を強化しても、それが東京一極集中型の国土構造を変えると期待するのは無理があるのではないか。

#### 地方生活圏

過去数年間に国土政策局が行った調査研究において、私の知る範囲で2つのクリーンヒットがあったと考える。

その一つは、地域生活圏の人口規模の目安を、従前の「30万人前後」に替えて「10万人程度以上」としたことだ。従前は、おおむね百貨店、総合病院といった都市的サービスが提供可能で地域社会を維持していける地域の規模として人口30万人前後が目安とされていた。この場合、該当するのは県庁所在都市かそれに準ずる規模の都市圏に限定されてしまう。これに対し今回は行動範囲の広域化やデジタル技術の進展を踏まえ、概ね人口10万人以上程度であれば日常生活に不可欠なサービスを相当程度維持できる地域生活圏が成立<sup>6</sup>し、住民の普段の行動が域内で完結するとした。これであれば地方圏でも山奥や離島を除くほぼすべての人口をカバーできる。

「概ね人口10万人以上程度」の目安は、多くの人々の生活実感として納得感があるだろう。今後地域の人口は減少するとしても技術進歩によるサービスの向上も期待できるだろう。住民も自治体も「消滅」を恐れることなく、腰を落ち着けて地域づくりに取り組めるだろう。

もう一つの調査研究は、東京都の中間層の経済的豊かさは、住居費や食料費の高さを考慮すると47都道府県中41位、通勤時間を費用換算すると最下位になること、見方によっては東京都が「日本一貧しい」ことを示したものだ<sup>7</sup>。この調査は数年前の統計データに基づくものであり、その後の東京の住宅価格の高騰や教育費の高さを考慮すると、東京都や東京圏内の県の相対的位置はさらに下がっていることだろう。

このように、地方においてデジタルとリアル

の融合によって地域生活圏の維持・強化が十分に可能であること、東京が経済的に豊かであるというイメージは多分に幻想に過ぎないことをデータによって示したことは大きな意義を持つ。

### おわりに

以上、新しい国土形成計画や将来の国土のあり方について思いつくままに書き連ねてきた。言わんとするところをまとめると、次のようになる。

- ① 東京一極集中を是正する、国土構造を改変するといった20世紀全総計画的な発想は、21世紀の人口減少時代の日本において実現

可能性は乏しく、正当性も疑わしい。

- ② 一方、東京への人口や経済の集中は、必ずしも合理的でない要素に基づいている面もあるのではないか。
- ③ 地方について、「消滅の危機」を煽るのではなく、人口が減っても地域生活圏の維持は可能であることを示し、住民のための地域づくりに取り組むべきだ。
- ④ 国土や地域をめぐる諸課題には、課題そのものに正面から取り組むべきであり、人や企業を地理的に動かすことを政策の柱にしたりそれ自体を目的化したりするのは適切ではないと思われる。

### 【注】

- 
- <sup>1</sup> 第一生命経済研究所「Economic Trend」(2023年4月27日)
  - <sup>2</sup> 森川正之『生産性：誤解と真実』2018
  - <sup>3</sup> 帝国データバンク「首都圏・本社移転動向調査」(2022年)2023.3.15
  - <sup>4</sup> 国土審議会首都圏整備分科会「工業等制限制度の今後の在り方について(素案)」(2001年11月)
  - <sup>5</sup> デルファイ法による中央新幹線(超電導リニア)に関する有識者アンケート(交通政策審議会陸上交

通分科会鉄道部会中央新幹線小委員会資料:(2010年11月)

- <sup>6</sup> 国土審議会第14回計画部会「資料2:デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成について」(2022年11月)
- <sup>7</sup> 国土交通省「企業等の東京一極集中に関する懇談会」の取りまとめを公表します(2021年1月)

## 7. 東京のかたち、国のかたち—東京市復活のすすめ

梅田勝也 ((株)アール・アイ・エー 顧問、(一財)日本開発構想研究所 研究主幹)

### 1. 大阪都構想と大都市制度 (大阪都構想)

2020年11月、大阪都構想が住民投票にかけられ否決された。賛否は拮抗しており再度の挑戦があっても然るべきものだったが、維新の会はあっさりと幕引きに転じた。これはもったいないことだった。大阪都構想が実現しなかったという意味ではなく、大都市制度についての議論を深める機会を逸したという点においてである。住民投票はコロナ禍の真っ只中で行われ、一年余後にはウクライナ危機である。国民生活も国際情勢も混乱し流動化する中で大阪都構想であり、わが国の大都市制度ひいてはわが国の行政統治機構の形を占う可能性のある大きな動きだった。しかし、今は何事もなかったかのようだ。

大阪都構想は東京都をモデルとした。東京都区制度自体に多くの矛盾があるのだが、それに範を取ったことに反面教師的な意味合いがあった。大阪都構想を機に東京都区制度のあり方についても議論する大きな機会だったが、「大阪の話、大阪の乱」で終わってしまった。

#### (わが国の大都市制度の沿革)

わが国の大都市制度は、都市計画と密接な関係がある。1988年(明治21年)の東京市区改正条例がわが国最初の都市計画であり、大阪、京都など6大都市に拡大されていった。6大都市は、都市計画・都市整備を実施するための権限や財源を国や府県に要求してきたというのが明治以来の大都市制度改革の本質である。

しかし、この動きは戦時遂行体制の確立を目標とする東京都制で大いに綻ぶ。戦時下の1943年(昭和18年)、政府は東京市を東京府に糾合し東京都にしてしまった。今から80年前のことである。6大都市は5大都市になり、大都市制度改革のエネルギーは自ずから細る。戦後1947年(昭和22年)の地方自治法で、東京を欠く5大都市を対象に「特別市」制度が創設された。府県の権限をすべて持つ基礎自治体を政令で指定する画期的なものであったが、後日、府県の猛烈な

反対で廃止されてしまった。大黒柱の東京市を欠いたのは市と府県の力関係からして致命的だったろう。今、政令市長会は「特別自治市」構想を提唱する。これは戦後潰された特別市の復活だ。しかし、東京市を欠き、大阪市も一度編隊を離れた今、全く成算を持ってない状況だ。政府は、中核市、特例市など小出しの対応をしつつ、道府県の権限を少しでもより多く政令市に委譲するという対症療法でこれまでお茶を濁してきた。残念ながらこの場当たりの戦術は功を奏したように見える。今や二十に増え呉越同舟の感のある政令市側の腰も定まらない。それにしても、わが国の地方制度改革についての取組みの後ろ向きさには暗然とする思いだ。しかし、本稿ではその辺りの事情は一旦捨象して、主としてまちづくり(都市計画)の視点から東京都区制度と東京市の復活に焦点をあてたい。

### 2. 本丸は東京 (東京市の廃止)

ところで、大都市制度のうち改革すべき本丸は東京である。東京都区制度にはあまりにも問題が大きい。明治以来、東京は東京府—東京市という、ごく普遍的な形を取っていた。しかし、戦時中に突然、戦時遂行体制を構築するため東京府に東京市を糾合し東京都にする唐突な案が出てきて、これが帝国議会を通過してしまう。

東京市廃止の主旨を当局は、一に「帝都たる東京に真の国家的性格に適応する体制を整備確立すること」、二に「帝都に於ける従来の府市併存の弊を是正解消し、帝都一般行政の、一元的にして強力なる遂行を期すること」等と説明した。要は、戦時体制の強化のためには東京市(と市議会)はじゃまであり、その機能を東京都に一本化したものである。

当時の帝国議会でも強い反対意見があった。当時内務省官僚で後の東京都知事である鈴木俊一は次のように振り返る。「なぜかような不急なる法案を提出するのか」というのが(帝国

議会における) 質問者の質問です。今の東京市出身の国会議員の人は大体はそういうことをまず質問の冒頭にやりました。都制の如きは、何を好んで、この戦争の真最中に、今まで誰も出さなかった提案しなかった法案を今頃出して来るのだと言ったような言い方をして、不急法案としてまず第一に非難する。「(それに対して内務省は) やっぱり帝国の首都であるから首都にはやはり特別な制度というものがどうしても必要なのだと、警視庁もそうだし、東京都制もそうなんだと、こういう議論をするわけですね」。何とも説得力がない。そして、「昭和18年1月の終わり頃に提出して3月には通っちゃたのですからずいぶん当時は早けりゃ早いものだと思うのですけれども」とあつという間に通った(ろくな議論もしていない)感を披歴している。(出典:内政史研究資料第211集 鈴木俊一氏談話記録第3回(昭和50.11.19))

#### (東京市は復活せず)

東京市を廃止し東京府に糾合し東京都とすることが国家主義的であり戦後の民主化にそぐわないことは自明だが、それではどうして戦後、東京市は復活しなかったのか。その時には二つの選択肢があったはずだ。一つは、東京都(府)－東京市という二層制、もう一つは、東京都一特別区という二層制である。しかし、当時の政府は「東京都(府)－東京市」という発想は取らなかった(取れなかった)ようだ。そして、1人の東京市長でなく23人の区長という選択をする。戦前は35区だったのだからこれでもスリムにしたというかもしれないが五十歩百歩だ。

昭和21年8月16日の「東京都制の一部を改正する法律案」についての帝国議会の質疑で中野四郎(衆議院議員で後の国土庁長官)は、「東京都制と云ふものは戦時中に立法提案されたものであつて、其の意義たるや實に必勝体制の確立と、大東亞建設の所謂基本要地としての意義を持つて居たのであります。故に、私は戦争後に於ける今日の東京は、以前の東京都を廃止して一般府縣制並みにして、其の在り方をして今までの戦争體制と云ふものから脱却するの必要があると思ふのであります。・・・私は此の三つの観點(前述)から東京都制と云ふものを制定されたものと致しますならば、少くと

も東京都制と云ふものは、此の際自治の民主化の建前から云つても、一應解消して一般府縣制度並みに確立すべきものであると考へるのがあります・・・」と質している。むべなるかなである。

#### (都区制度に)

かようなやり取りを見るにつけても、今の東京の“かたち”が何の誤謬なきものとは思えない。そして、太平洋戦争の最中に東京市を廃し東京府に吸収・統合し東京都区制度とした戦時遂行体制の構築という形を今だに引きずっている。ところで、戦後に新憲法の下で地方自治法が制定される中で最大のテーマは、東京の形ではなく官選知事等の公選制だった。それはGHQの関心事でもあった。当時の内務官僚は、都道府県制、市町村制に代わる新たな地方自治制度への速やかな移行に腐心した。東京市の復活など視野の外で、戦前の都区制度の維持と区長の公選制に意を砕く。

特別区長の公選制のあり方については、昭和21年8月16日「東京都制の一部を改正する法律案」についての帝国議会の質疑で大村國務大臣は、「區の性格等に付きまして御意見がございましたが、私は必ずしも、區を完全自治體で獨立させることが適當だとは考へて居ないのであります、此の點に付きましては尚ほ能く研究を致して見たいと思つて居ります」としたが空証文で、翌年の地方自治法制定の中で区長公選制と相成る。GHQの管理下、都区制度については戦前に都の内部機関であった区を存置し、区長を知事・市長の並びで公選にすることにより法をすんなり通すことに意を用いたということだろう。時の政府に東京府(県)－東京市という選択肢はなく、GHQに事挙げされないような事なかれ主義ともいえる。道府県から市が独立する「自治市」制度もそうだが、区長公選制にしてもGHQの管理下で口あたりのよいものとして通したのだろう。

しかし、1951年(昭和26年)サンフランシスコ講和条約で国家主権を回復すると、もう猫をかぶっている必要はないとばかり、地方自治法改正案が国会に提出され、区長公選制を廃止し任命制とし区は都の内部団体となる。その後、特別区の憲法上の地位に関する最高裁判断や区長準公選制の動きなどを経て、1975年(昭和

50年)に区長公選制は復活する。1999年(平成11年)の地方分権一括法を受けた地方自治法改正で、特別区は基礎的自治体との位置づけを再度与えられたが、これらの経緯を見るにつけ果たして行政制度としての安定性はあるのかと思ってしまう。

### 3. 東京都区制の問題

#### (都区制度)

そもそも、都市活動や都市機能が一体で行政域の面積も決して広くない東京23区に公選の区長と議会を置くという、今の「狭い地域に縦割り横割り」の行政システムには全く合理性を感じられない。関東大震災の復興に陣頭指揮を取り今の東京の都市基盤を作ったのは東京市長の後藤新平であり、東京府や国を相手に一步も引かず、計画・予算面でリーダーシップを発揮した。

今、令和の大震災が東京を襲ったらどうなるのだろうか。都知事は、広域自治体として多摩地域や島嶼部も所管し、都全体の広域調整や一都三県の関係調整を担う必要がある。首都東京の枢要部を東京市長が責任を以て担うのは、欧米主要国の例に照らしても当たり前のことである。重大事に区単位の細切れ対応が不向きなのは、今般のコロナ禍の保健所制度の混乱ぶりで明らかになったはずである。ウクライナ有事のようなことさえ想定しなければいけないような時代に、今の都区制度を放置しておくのは無責任と言われても仕方がない。

今の体制は、広域自治体である東京都が基礎的自治体である東京市との一人二役を担っている。広域自体の東京都と言いながら、衣(鎧)の下から基礎自治体の東京市がちらつく二人羽織状態である。特別区は、地方自治法で特別地方公共団体の位置づけで一般の市町村(普通地方公共団体)と同列でなく、不十分な権限(都市計画の用途地域の権限もない)と乏しい財源(都区財政調整制度)ゆえ、半人前の自治体と言わざるを得ない。特に、都が固定資産税や法人住民税を徴収し区に財政調整交付金として再配分する都区財政調整制度は、地方交付税の東京都版であるが、その重みはとてつもなく大きい。都市計画税を一旦都が徴収して区に配分する都市計画交付金とともに財布の紐をがっ

ちり握っていることが都の力の源なのだ。そのような中、それにもかかわらずと言うべきか、公選制の23人の区長、区議会があるのだから、何ともたいへんな二重構造、多重構造である。(それを目指した大阪都構想とは何なのかということにもなるのだが・・・)

#### (都の関与の根拠?)

東京都区制は、都市計画法の用途地域や消防組織法の消防活動を都が担う根拠を、地方自治法第281条の2(都と特別区との役割分担の原則)に置き、「市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする」とされる。区部の一体性、統一性という論理で都の大きな関与を認めるが、そもそも一体性・統一性の必要な市域を23の区域にぶつ切りに分ける発想がおかしい。本末転倒とはこのことではないか。大阪都構想の裏付けとなる大都市地域特別区設置法が制定された今、東京都だけ特別という論理はもう通用しない。

#### (用途地域の権限という問題)

現在、都市計画法の用途地域の決定権限が、基礎的自治体の特別区にはなく都に留保されていることが、都区間の最大(唯一)の懸案となっている。他にも、都市計画交付金や児童相談所を区に移管・設置する際の財源問題はあるが、この論点はここでは横に置く。

用途地域は、都市計画の最も基礎的な事柄であり、最も市町村の権限らしい権限である。しかし、2000年(平成12年)の地方分権一括法で首都圏整備法等の政策区域(既成市街地、近郊整備地帯等)の権限委譲が実現した時にも、東京区部だけは都の反対等で認められなかった。確かに都市計画法の岩盤規制のように見えるが、これを都と区の権限配分の問題の象徴のように捉えることは適当でない。そもそも如何に人口が多いとは云え、そのような狭域のエリアにトータルなまちづくりの権限を付与することの適否から考えるべきではないか。そして、まちづくりの主体(受け皿)である東京市がないということが事の本質と問いたい。それは用途地域の決定権限に限らないことであり、都市

計画の全般にわたる問題である。

仮に用途地域の決定権限を特別区に委譲した場合、(都の主張のとおり)市街地が連坦するエリアでの権限の割拠は混乱を来し首都東京のまちづくりを毀損するのだろうか。後述するとおり、都の都市開発諸制度等この二十年の取組みで都市計画上の大きな方針の整合は担保されており、またそもそも広域調整の仕組みも都市計画法に固より内包されているのである。都市計画法第19条の規定がそうであり、「市町村は都市計画にあたって、あらかじめ都道府県知事に協議しなければならない。これは、一の市町村の区域を超える広域の見地からの調整を図る観点からするもの」とされており、用途地域に関する広域的・統一的配慮については元々ほとんど問題がなかったとさえいえるのである。

#### (消防やごみ処理の場合は)

消防についても似たような話はある。本来は市町村の事務である消防の事務を、特別区が連合して責を負うという規定を消防組織法に設け、東京消防庁があたかも東京市の如く権限を行使する。消防組織法は、「特別区の消防は、都知事がこれを管理する」、「消防総監(警視総監と並び)は都知事が任命する都の職員」、さらに「市町村の消防に関する規定を準用」と定めている。これら地方自治法と消防組織法の規定を踏まえ、特別区の存する区域の消防は、市とみなしつつ都が負うことになっている。

区毎の細切れ消防が現実的でないのは自明であるが、なぜこのような複雑な法の建付けになるのか。特別区を市とみなすだけでなく、東京消防の場合は、実は、消防組織法を越えて市部まで(島嶼部を除き、30市中29市)東京消防庁が事務受託をし、東京都ほぼ一円に権限を行使している。消防は1市町村事務であることが法の本旨と思うが、都下全域を管理するのが合理的というのなら消防組織法を改正し実態に合わせるべきだろう。東京だけが特別という理屈はあまりないように思う。

特別区のごみ処理事務は、(旧)清掃法で市町村事務なところを広域処理の観点から都の事務とされていた経緯があるが、2000年(平成12年)の地方分権一括法により特別区の事務に権限委譲された。しかし、一般廃棄物の中間処

理は特別区で構成される「東京23区清掃一部事務組合」が担い、収集運搬は区で行い、埋立ては都に委託している。これはこれで一つの方法だが、すべて東京市が担えばよりすっきりする。

#### 4. 東京市と都市計画/まちづくり (都の「都市開発諸制度」)

用途地域の都市計画決定の権限云々という、地方分権上の積み残し課題は今や些細なことであると言いたい。これは逆に、東京の都市計画の問題点を矮小化している。この二十年程の間に東京都は(東京市としての如く)ダイナミックな動きをしてきた。それは、「都市開発諸制度」に代表される仕組みづくりである。これは、公開空地整備等の公共貢献をする建築計画に対し容積率を緩和するための共通ルールとして2003年(平成15年)に制度化されたものだ。容積率緩和の手法である4つの制度(再開発等促進区を定める地区計画、高度利用地区、特定街区、総合設計)の運用について体系化・ルール化を図っている。

都市計画法と建築基準法に基づく容積率緩和の諸制度の運用を枠付けするものともいえるこの制度は東京都独特のものであり、区市や民間事業者はこのルールに従う必要があり、ある種の法令外の枠付けのようなものとなっている。このうち高度利用地区などは都市計画法上は区の権限であるが、都市開発諸制度による枠付けにより実質上、東京都のコントロールの下にある。都区間の懸案となっている「用途地域」についても、都は「用途地域等に関する指定方針及び指定基準」を定めるとともに、用途地域の変更には地区計画を定めることを区に求め枠付けをしている。

都の各種仕組みは国の都市計画法の運用の到に先を行き、今や都市計画法上の権限を区に委譲しても実態は何も変わらないレベルに達している。これら一連の都の取組みは国の一律な法制度を自治体レベルで透明性を以て上手にこなしていると評価できる面もあるが、東京都ではなく衣(鎧)の下、東京市としての所作であり、そこに特別区の実感はない。

東京都は他にも、2003年に石原慎太郎知事肝いりの「東京のしゃれた街並み推進条例(しゃれまち条例)」や2013年の「東京都公園まちづ

くり制度」など、独自の取組みをしている。都市計画（まちづくり）においては東京都という名の東京市が既に席卷しているのである。

#### （都市開発諸制度の出自・沿革）

都市開発諸制度について付言すると、この制度は2007年（平成19年）の東京都の「区部中心部整備指針」に端を発する。当時バブルの後始末中で、東京区部の中心部には厭戦気分と開発ご法度（三菱地所の丸の内マンハッタン構想がトラウマ）の雰囲気は漂っていた。そのような中、国土庁が2006年（平成18年）に下河辺淳を委員長とした「東京都心のグランドデザイン」を公表してタブー視を廃し、翌年東京都は「区部中心部整備指針」を取りまとめ、あつものに懲りてなますを吹いていた東京都心部（都心、副都心）の再開発にもう一度道を拓いた。

この区部中心部整備指針が今の「都市開発諸制度」の下敷きにあり、都下全域にわたる用途・容積の割増しの根拠となっている。今や「都市開発諸制度」は民間デベのバイブルになっている感さえある。

#### （都の、東京市としての再開発まちづくり）

用途地域の権限は都区間の権限移譲の大きな問題ではないと前述したが、実は他に大きな都市計画権限の問題が存在する。それは大規模な再開発まちづくりについての問題である。今、東京23区の骨太な都市計画はほとんど東京都が「東京市」として実施している。最近話題の神宮外苑再開発は、新宿区と港区（一部、渋谷区）にまたがっているが、（区にまたがるということは別として）東京都が都市計画の主体である。それは、施行区域面積3haを超える「再開発等促進区を定める地区計画」を都市計画法第87条の3の「都の特例」により、用途地域と同様に政令で都の権限としていることによる。地区計画は最も住民に身近な都市計画であり、都市計画法第15条でもすべからく全国・全地域で市町村の権限としているが、東京区部の再開発等促進区のみ（特定街区もだが）東京都の権限となっている。これは、用途地域も同じだが政令事項（閣議決定で済む）であり、見直しのハードルは高くない。

このように広域的自治体である東京都が基礎的自治体の東京市の如く振る舞う現状には違和感がある。広域的自治体か基礎的自治体か

はっきりせいやりたい。都が基礎的自治体として都市計画・まちづくりをしようとするなら、特別区の成年後見人でなく東京市として堂々とあたるべきであろう。都が都市開発諸制度や諸指針で都市計画の枠組みを示している現状で用途地域等の権限を区に単純に委譲して何の支障もないのだが、今やそれは本質的な問題ではない。

ただし、諸々のまちづくりの権限を縦割りで狭域な23区に単純に権限委譲することも問題だろう。今でも散見されるが、区毎に自らの区の発展の論理で駅前再開発等が行われると、皆ミニ東京（普通は地方都市に使う言葉だが）になってしまうし、なりつつある。カーテンウオールオフィスビルとタワマンだらけの没個性で魅力のない東京は国民経済的にも大いなるマイナスだろう。「東京市」の創出は最大の経済政策なのである。

## 5. 二つの東京市構想

二つの東京市構想を紹介する。一つは東京商工会議所の2008年（平成20年）の政策提言である。「『道州制と大都市制度のあり方』についての報告～東京23区部を一体とする新たな『東京市』へ」は、道州制など国のかたちを以て論理展開して提案されている。その骨子は①都区制度を廃止し、東京23区部を一体とする新たな「東京市」が必要、②道州制を導入し、東京は一都三県の州が基本、③大都市の機能を発揮できる新たな大都市制度の導入が必要、と歯切れがいい。ただし、③については、「東京市は、日本の首都を支える機能を有していることから、別途の配慮が必要」としている。

もう一つは2007年（平成19年）に（公益財団法人）特別区協議会の第二次特別区制度調査会が特別区長会から諮問を受けて答申した報告「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」である。「戦時体制として作られ帝都体制の骨格を引きずってきた都区制度はもはや時代遅れというほかはない」とし、「都の区」の制度から離脱することが必要と訴える。

前者はストレートにあるべき東京のかたち・国のかたちを提言し、後者は特別区という当事者の立場を踏まえ、「基礎自治体の連合区」というある種の足して二で割る提案をしている。

これらの提案は何れもまだ生きていと聞  
 が、その後の大阪都構想というよ  
 うな騒ぎの中で少し棚上げ感があるよ  
 うだ。

ところで、法定の「都区協議会」の  
 下に設置されている「都区のあり方  
 検討委員会」の協議は、2011年  
 の書面開催を最後に開かれていない。  
 議論は硬直状態であり、都区の間  
 の単線上の議論ではすり合う論点  
 も着地点もない気がする。都区制  
 度の根本の議論に立ち返らないと  
 閉塞感のみ募ることになる。

## 6. 東京のかたち、国のかたち（新たな「東京市」の創造を）

「荒ぶる地球、激動する世界」とい  
 う本号のテーマからすると、まずは  
 首都東京のかたちを再構築しろとい  
 いたい。都区制度を見直し、東京  
 市を新たに創設すれば、次は他の大  
 都市（旧5大都市、その他の政令市  
 等）を含めた大都市制度のあり方  
 の検討だ。戦後の一時期存した「特  
 別自治市」のように市が都道府県  
 から独立する構想となると、都道  
 府県との二重行政の観点のみなら  
 ず今の都道府県では狭域過ぎない  
 かということになり、当然に道州制  
 の議論になる。道州制は戦前から  
 議論されていたものだが、なか  
 なかきちんとした土俵に乗らない。  
 政府が今、

地方制度調査会で掲げているDX（デ  
 ジタル・トランスフォーメーション）  
 というような“ちまちました”テ  
 マを扱っている時ではないのであ  
 る。

2012年に議員立法により「大  
 都市地域特別区設置法」が制定さ  
 れ、大阪市など、東京都以外でも  
 人口200万以上の区域に特別区  
 を設置し、大阪都構想に道を開いた。  
 もう東京だけが特別という理屈は  
 通らないはずである。与野党はそ  
 れぞれの政治的思惑の下に既にパ  
 ンドラの箱を開けてしまったのだ。  
 とはいえ、これを奇貨とした動き  
 は、大阪都構想のような政令市を  
 都にするのではなく、東京特別区  
 を東京市にするという動きであ  
 ってほしい。

ただし、戦時中のような「府市合  
 わせ」な東京市の復活はごめん  
 であり、今の時代にふさわしいス  
 リムでスマートな新たな「東京市」  
 の創造であってほしい。23人の  
 区長さんがいなくなる話であり  
 剣呑剣呑ではあるのだが（これは  
 道州制も同じこと）、3回の選挙  
 を経た15年後ということであ  
 ればハードルはそんなに高くない  
 のではないか。また、首都東京の  
 かたちの制度設計にはそれくらい  
 の時間が必要だろう。新しい酒  
 （東京の新たな「かたち」）は  
 新しい革袋（新たな「東京市」）  
 に注げなのである。

### （東京都区制度と都市計画の歩み）

西暦	和暦	東京都区制度	都市計画制度
1888	M21	市制・町村制	東京市区改正条例
1919	T8		都市計画法の公布
1943	S18	東京市の廃止→東京都制	1941～1945（S16～20年） 太平洋戦争
1946	S21	東京都区の改正の法律	
1947	S22	地方自治法（東京都区制、区長公選制、特別市制度）	1951（S26）サンフランシスコ講和条約
1952	S27	区長公選制の廃止（区は都の内部団体に）	
1956	S31	特別市制度の廃止→政令指定都市制度	
1968	S43		新都市計画法
1975	S50	区長公選制の復活	
1996	H8		国土庁「東京都心のグランドデザイン」
1997	H9		東京都「区部中心部整備指針」
2000	H12	特別区が基礎的自治体に	
2002	H14		都市再生特別措置法
2003	H15		東京都「都市開発諸制度」
2011	H23		三大都市圏の用途地域の権限を一般市に委譲
2012	H24	大都市地域特別区設置法	
2020	R2	大阪都構想の住民投票（2回目）	

## 8. 世界の人口動向と日本の立ち位置

戸沼幸市 (早稲田大学 名誉教授、(一財)日本開発構想研究所 顧問)

### 1. 日本の人口推移と2070年の人口予測

#### 1-1. 2070年の日本の人口-8,700万人

この4月26日、国立社会保障・人口問題研究所は、21世紀の日本の人口は2000年、1億2,693万人をピークに減り続け、2056年に1億人を割り、2070年に8,700万人(出生中位)との推計を公表しました。

人口減少に関わる主な指標として、合計特殊出生率：

2021年 1.30→2070年 1.36

出生数、2022年初めて80万人を割り、70万人を割るのは2038年、2070年には45万人に。

平均初婚年齢：

2023年 27.2歳→2070年 28.6歳

50歳での未婚の人の割合：

2023年 15.0%→2070年 19.1%

晩婚化、結婚しない若者

夫婦の最終的な子供の数の平均：

2020年 1.83人→2070年 1.71人

平均寿命 2020年 2070年

男： 81.58歳 85.89歳

女： 87.72歳 91.94歳

100歳以上の人口が50万人になり、出生数を上回る(67年)。

なお、日本に在住する外国人の割合をコロナ禍前の年間16万人ベースで増えると見込んで、現在(2020年)、2.2%から、10.8%(総人口の1割)と見積もっての8,700万人です。

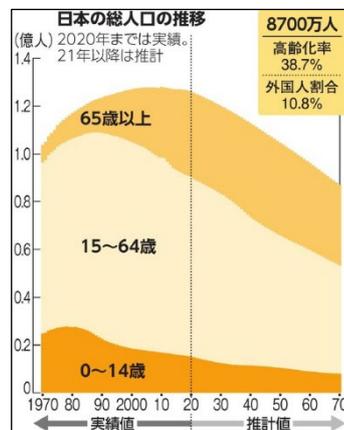
この事態に対して、日本の未来については様々な懸念課題が指摘されています。

- ・少子化加速、備えが不可欠、子育てしやすい環境づくりの必要
- ・日本各地で人手不足、地方の取り組み、地方創生、近隣市町村の連携必要
- ・生産年齢人口(15~65歳)、3,000万人減、社会経済にダメージ大
- ・85歳以上の要介護、6割に上がる。高齢化率が高まる。東京など大都市圏に深刻な課題

- ・生活基盤の維持厳しい、水道の老朽化など
- ・医療、高齢者増加、医療介護など、2040年3割増し、1,070万人に
- ・労働力不足、1,100万人。外国人の受け入れ必要
- ・GDP、現在の3位から5位に。インド、ドイツに抜かれる
- ・先端技術、AIなど
- ・規模に見合った住みやすい社会をどう構築するか
- ・8,700万人の日本の人口の地域的分布、東京一極集中が続くと見るのか、他のシナリオが描けるのか。

人口の分布についての国立社会保障・人口問題研究所の調査と推計が待たれます。

図1 日本の総人口の推移



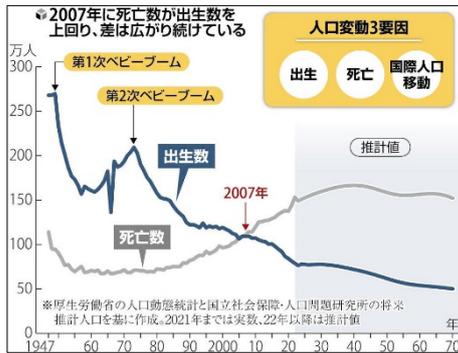
資料：朝日新聞 2023.4.27

表1 将来人口推計のポイント

将来推計人口のポイント (内の数字は総人口に占める割合)	2020年国勢調査	2070年推計値
	総人口	1億2615万人
年少人口 0~14歳	1503万人 (11.9%)	797万人 (9.2%)
生産年齢人口 15~64歳	7509万人 (59.5%)	4535万人 (52.1%)
高齢者人口 65歳以上	3603万人 (28.6%)	3367万人 (38.7%)
合計特殊出生率	1.33	1.36

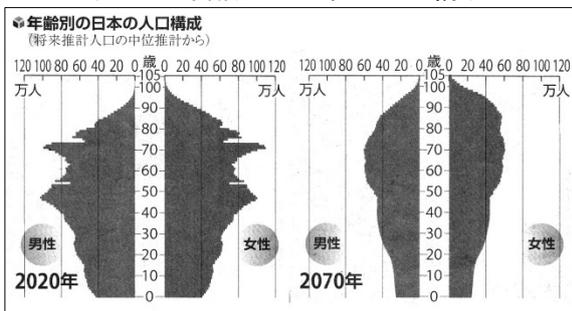
資料：読売新聞 2023.4.27

図2 2007年に死亡数が出生数を上回り、差は広がり続けている



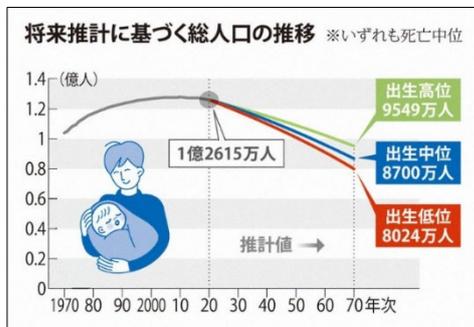
資料：読売新聞 2023.4.27

図3 年齢別の日本の人口構成



資料：読売新聞 2023.4.27

図4 将来推計に基づく総人口の推移



資料：読売新聞 2023.4.27

表2 2040年には労働者の大幅な不足が見込まれる

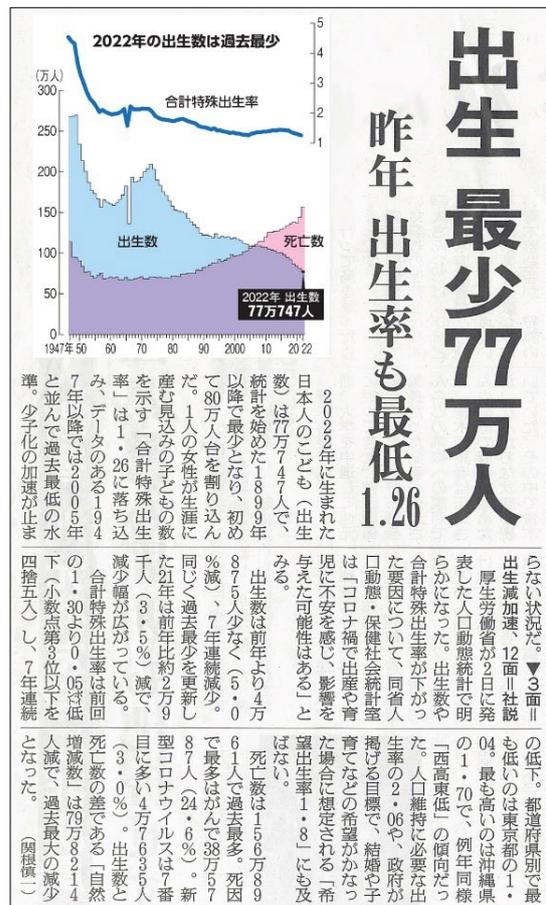
主な職種	不足数
輸送・機械運転・運搬	99万8000人
建設	65万7000人
生産工程	112万4000人
商品販売	108万9000人
介護サービス	58万人
接客給仕・飲食物調理	56万6000人
医師・看護師・薬剤師などの保健医療専門職	81万6000人
事務職や技術者、教員や弁護士などの専門職	156万6000人

※リクルートワークス研究所の試算

2040年には労働者の大幅な不足が見込まれる

資料：読売新聞 2023.4.27

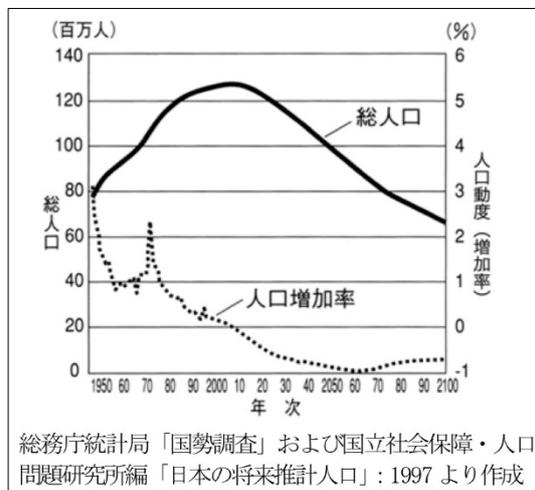
図5 出生 最小77万人



資料：朝日新聞 2023.6.3

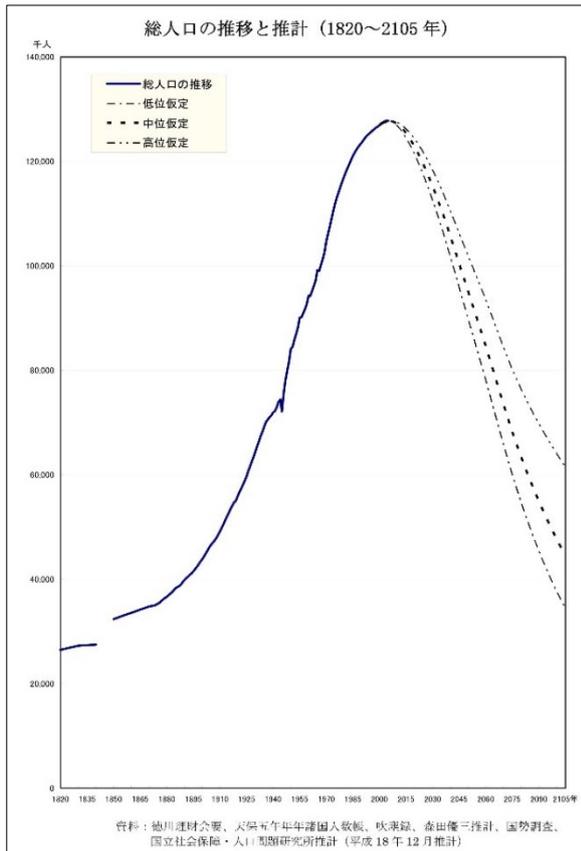
なお、私ども日本開発構想研究所UEDレポート復刊第1号(2007年1月)で、「人口減少社会の研究—人口減少社会の将来像・国のかたち、地域のかたち」を特集しています。

図6 総人口および人口増加率の現状および将来推計(1947~2100年)



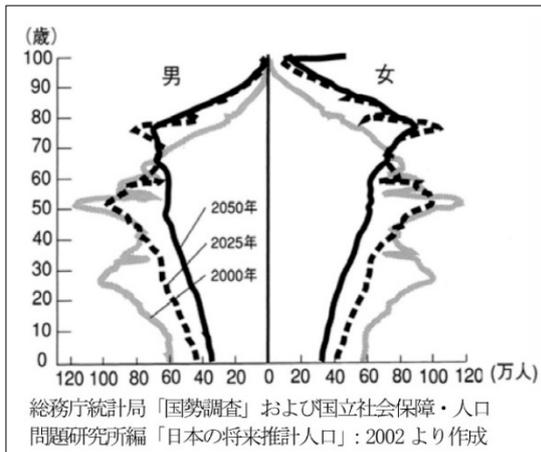
資料：UEDレポート 2007.1

図7 総人口の推移と推計



資料：UEDレポート 2007.1

図8 人口ピラミッドの変化



資料：UEDレポート 2007.1

### 1-2. 日本の人口史

数万年前、日本列島に初めて人間が住むようになってからの日本の人口史はそのまま日本の歴史に結びついています。そして、人口史は人間と自然との対応の段階的進化と見合ったものとして受けとれます。

人口の拡大を直接支持したと思われる技術

や方法として、次のものをあげることができます。

- (1)食料生産の技術
- (2)エネルギーおよび資源生産の技術
- (3)医療に係る技術
- (4)居住空間生産の技術—家や村、都市を作る技術、重ねて情報の技術
- (5)人口の組織化、社会組織の方法

### 【日本の人口史】

#### 第一期 自然系時代の人口期

##### 第一段階 (0～数万人)

- ・数万年前からBC 8～7千年
- ・日本における人類の出現から旧石器時代まで
- ・自然物採取
- ・最初の家(穴居)

#### 第二期 自然—人間系時代の人口期

##### 第二段階 (10万人を超えて数十万人に)

- ・BC 8-7千年からBC 3世紀
- ・新石器・縄文文化時代
- ・自然物採取+初期農業
- ・家の改良(竪穴式住居)と集落の発明

##### 第三段階 (百万人台へ)

- ・BC 4～3世紀～AD 3世紀
- ・弥生文化時代
- ・初期農業・水田稲作の始まり
- ・村への定住

##### 第四段階 (～5-600百万人)

- ・AD 3-4世紀～6-7世紀
- ・古代国家の誕生まで
- ・農業の発展
- ・村から国へ

##### 第五段階 (～7-800万人)

- ・7世紀から11世紀
- ・奈良・平安時代
- ・土地の公から私有へ、荘園による農業の急増
- ・都の発達と国土空間の推移

##### 第六段階 (1000万人を突破、1800万人へ)

- ・12世紀～17世紀中葉
- ・鎌倉・室町・戦国時代を経て秀吉の全国統一まで
- ・農地拡大、二毛作などによる農業の発達
- ・地方的定住拠点の強化と多核化による諸領域の交差(もしくは近畿生活圏と関東生活圏の)

衝突)
第七段階 (1800万～3000万人)
<ul style="list-style-type: none"> <li>・17世紀中葉～19世紀中葉まで</li> <li>・江戸時代</li> <li>・労働集約型農業の完成</li> <li>・国土クローズドシステム (安定封建制) の完成</li> </ul>
第三期 自然-人間・機械系時代の人口期
第八段階 (3000万人～7000万人)
<ul style="list-style-type: none"> <li>・19世紀後半～20世紀前半</li> <li>・エネルギー革命により自然への働きかけが人間・機械系に</li> <li>・農業社会から工業社会へ</li> <li>・国土はクローズドシステムからオープンシステムに</li> <li>・近代都市の発生</li> </ul>
第九段階 (7000万人から1億2000万人)
<ul style="list-style-type: none"> <li>・21世紀中葉から1980年代</li> <li>・太平洋戦争 (7380万→7210万人)、明治以来初めて減少</li> <li>・人口爆発・巨大人数社会へ</li> <li>・エネルギー革命の上に情報革命</li> <li>・千万人オーダーの巨大都市・巨大都市圏の発生と発達</li> <li>・生活圏の地球大への拡大</li> </ul>
第十段階 (1億2000万人～1億人～8000万人)
<ul style="list-style-type: none"> <li>・21世紀初頭、人口劇的に減少、2070年、8,700万人</li> <li>・少子高齢化社会へ</li> <li>・国際居住の進展 (日本に住む外国人1割に)</li> </ul>

- ・AI情報革命の進展
- ・東京一極集中の国土構造の変化?
- ・巨大災害 (地震など) は起こるのか

資料:「人口尺度論-居住環境の人間尺度」戸沼幸市  
彰国社 1980.12 (第十段階追加)

## 2. 世界人口の推移と課題

昨年、2022年11月世界の人口は80億人を越えたことが国連により報告されました。

世界の人口推計について、国連 (経済・社会部門) の推計によると、

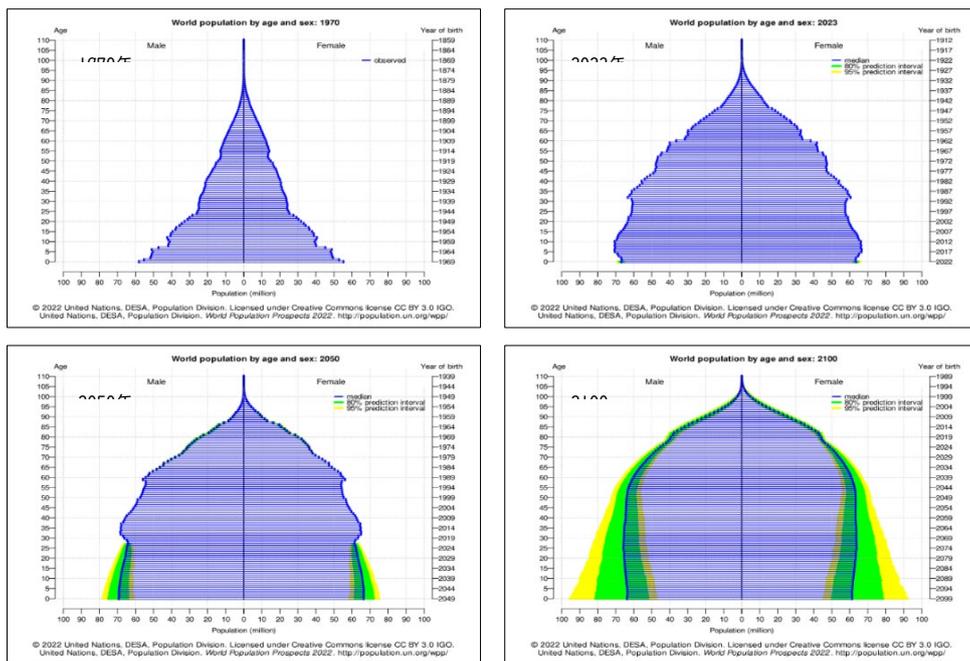
1. 世界人口は2050年まで増加を続ける (2050年で約97億人)。ただし、増加率は低下していく。
2. 2022年現在では、東・東南アジアが最大の人口を抱えているが、2030年代には中央・南アジアに抜かれる。  
さらに、サハラ以南のアフリカが急速に追いついている。
3. 国別の順位の変化。中国が減少に転じ、インドが第1位となる。また、ナイジェリア、コンゴ、エチオピアのアフリカ諸国が10位以内に入ってくる。
4. 人口増加率と貧困。サハラ以南のアフリカの多くの国が人口増加率と貧困率の双方が高い。
5. 2100年までの長期の中位推計では世界人口は2050年で97億人。2100年で104億人。
6. 同じく2100年までの地域別推計ではサハラ砂漠以南のアフリカがトップに。

表3 世界の主要地域別推計人口 (1750～1900年)

地域	総人口 (100万人)				人口密度 (人/km <sup>2</sup> )			
	1750年	1800年	1850年	1900年	1750年	1800年	1850年	1900年
アフリカ	106	107	111	133	3.5	3.5	3.7	4.4
ラテンアメリカ	16	24	38	74	0.8	1.2	1.8	3.6
北アメリカ	2	7	26	82	0.1	0.3	1.2	3.8
アジア	498	630	801	925	18.1	22.8	29.0	33.5
ヨーロッパ	125	152	208	296	25.3	30.8	42.1	60.0
オセアニア	2	2	2	6	0.2	0.2	0.2	0.7
(旧) ソ連	42	56	76	134	1.9	2.5	3.4	6.0
世界	791	978	1262	1650	5.8	7.2	9.3	12.1

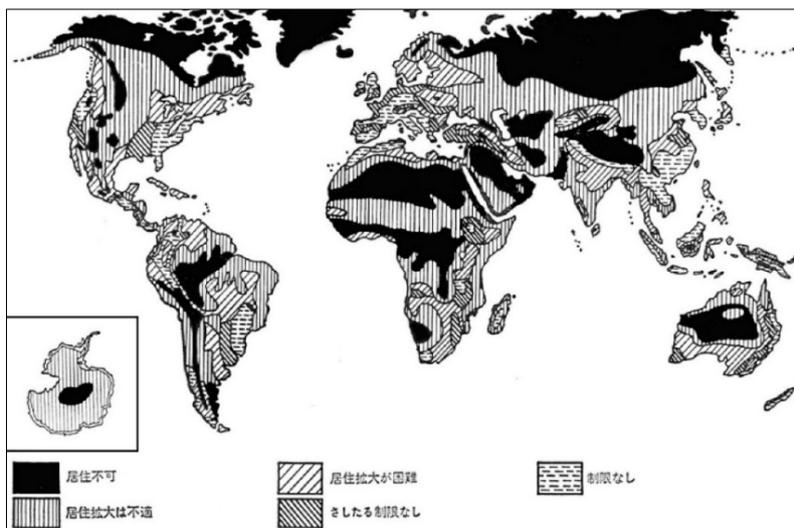
資料: Durand, J.D. 1967 "The Modern Expansion of World Population," *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol.3, No.3)

図9 世界人口ピラミッド型が釣り鐘型に



資料：United Nations, World Population Prospects 2022

図10 地球の可住地、非可住地



作成：C.A.Doxiadis：Ecumenopolis より作成

資料：「人口尺度論－居住環境の人間尺度」戸沼幸市 彰国社 1980.12

表4 主な国の総人口の長期的な増減

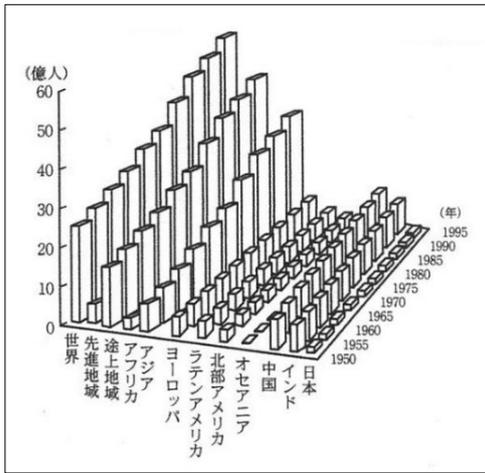
増加する国 ※英国、インドは増加後に減少に転じる	2020年			減少する国		
	2020年	2050年	2100年	2020年	2050年	2100年
米国	3億3500万人	3億7500万人	3億9300万人	中国	14億2300万人	13億1600万人
英国	6600万人	7100万人	7000万人	韓国	5100万人	4500万人
豪州	2500万人	3200万人	3800万人	ドイツ	8300万人	7900万人
インド	13億8900万人	16億6800万人	15億3300万人	日本	1億2600万人	1億400万人

作成：国連のWorld Population Prospects 2022を元に作成。日本のデータは将来推計人口資料から。

いずれも中位推計。100万人未満は切り捨て。

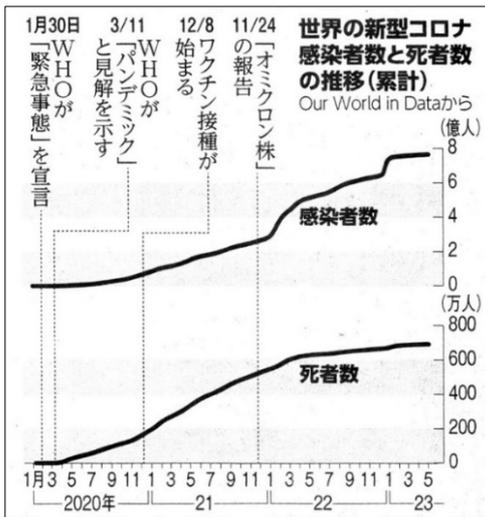
資料：読売新聞 2023.4.27

図11 世界、主要地域、主要国別人口の推移



資料：United Nations 1998

図12 世界の新型コロナ感染者数と死者数の推移（累計）



資料：朝日新聞 2023.5.7

地球居住が当面している問題

21世紀初頭、地球に居住する80億人に対して気候変動、感染症（新型コロナウイルスなど）、食糧・エネルギーなどいくつもの難題が併走しています。

特にグローバルサウスと呼ばれている南の国々ー中央アジア、アフリカ、インド、東南アジア、中南米などに地球の難題がおおいかぶさっているのが地球居住の現在の姿といえます。

この5月、広島で行われたG7の広島サミットで議長を務めた日本の岸田文雄首相は、先進地域とグローバルサウスの国々との連携を訴えましたが、21世紀の地球居住がデストピア

(ユートピアの対極)にならずに、健全な姿を実現してほしいと願います。

世界の人口史

第I期 自然時代の人口期

人類誕生、農業社会以前

- 600～500万年前、チンパンジーとヒト分化
- 東アフリカの大地溝帯に出現
- 18万年前 原人出現、火の使用、言語使用
- 250万年前 直立二足歩行
- 5万年前にオーストリアに移住
- 新人 3万年前に登場
- 人類史の99.5%・採集狩猟時代

旧石器時代の世界人口

時期	居住人類	世界人口
原始旧石器時代	猿人	40万人
前期旧石器時代	原人	80万人
中期旧石器時代	旧人	120万人
後期旧石器時代	新人	600万人
終末旧石器時代	新人	8～900万人

第II期 農業革命、生産革命以降の人口期

- ① 1万年前（農業、生産革命）定住社会の出現  
BC3000～500年まで  
4万人～1億人 ※BC500年 1億人
- ② 1億人～2億人  
AD500年～2億人  
古代国家出現、古代都市ローマ100万人
- ③ 2億人～5億人  
中世の物語  
宗教、国を越えて広がる
- ④ 5～10億人  
AD1600～1800 ※1800年 9億7800万人  
地球人類共同体への移行

世界の人口（近世）

1750年	79,100万人
1800年	97,800万人
1850年	126,200万人
1900年	160,000万人

人口－農業革命以降の特徴

- ・農業革命から18世紀半ばに到る農業時代
  - ・農業革命 旧大陸、西アジアで始まる
  - ・農業革命以前（1万年前）世界人口500～1000万人
  - ・河川流域、世界最初の文明
  - ・メソポタミア文明、エジプト文明、インダス文明、黄河文明
  - ・人口革命 1世紀あたり5%増
  - ・定住生活、集落、都市の成立
  - ・ペスト 1347年、カスピ海沿岸の人口の8～9割死亡。
- 300年あまり（17世紀の終わりまで）ヨーロッパで流行。18世紀に入ると終息（AD1600年あたりまで）。
- |    |               |                |
|----|---------------|----------------|
| BC | 3000年         | 1400万人         |
|    | 2000年         | 2700～7000万人    |
|    | 1000年         | 7000～1億人       |
| AD | 500年          | 1億～2億人（2億～5億人） |
|    | AD 1600～1800年 | 5億～10億人        |
- ・宗教、国を越えて広がる

第Ⅲ期 産業革命からの人口期、現在まで

- ①10億～20億人－1800～1925年  
産業革命、エネルギー革命、機械の登場、医学、公衆衛生の進歩
- ②20億～30億～40億人－1925～1975年  
戦争（第1次、第2次世界大戦）  
人口爆発  
巨大都市、巨帯都市（メガロポリス）の出現
- ③40億～80億人－1975～2022年  
グローバルサウス－北半球と南半球の経済格差拡大

人口－産業革命以降の特徴

- 18世紀初頭から19世紀後半
- ・産業革命、第1次繊維工業中心、第2次鉄鋼、化学、電気、ゴムなど諸工業起こる
- 18世紀初頭から19世紀後半
- ・アメリカ独立、フランス革命、近代国家と市民社会の成立
  - ・人口転換、多産多死から少産少死へ

- ・市民革命、産業革命など経済社会の近代化

20世紀前半の世界に

- 第1次産業革命（イギリス、フランス）  
－繊維、小資本で可。蒸気と石炭
- 第2次産業革命  
－鉄鋼、化学、電気、ゴムなどの諸工業を起こす。電力、石炭から石油に  
1875～1914年  
－国家の膨張政策「帝国主義」
- 植民地主義と人口の動向  
アジア－欧米諸国の群確割拠の地  
アフリカ－資源の宝庫  
イギリス、フランス、スペイン、ポルトガルなどによる植民地化
- 第1次世界大戦（1914年～1918年）  
1917年ロシア革命
- 第2次世界大戦  
太平洋戦争（1940～1945年）日本敗戦

第2次世界大戦後の世界人口

- 戦後－平和の到来
- |       |                                  |
|-------|----------------------------------|
| 大戦前   | 年0.8%の人口増加率                      |
| 1950年 | 25億人に                            |
| 戦後    | 先進地域のベビーブーム、途上地域の死亡率の低下で人口、爆発的増加 |

国際人口移動と難民問題

- 東西冷戦後の1990年代のグローバル化－人、モノ、カネ、情報など国境を越えて活発に動くグローバル時代に

1950～1960年	30億人
1975年	40億人
1990年	52億人
1999年	60億人
2022年	80億人

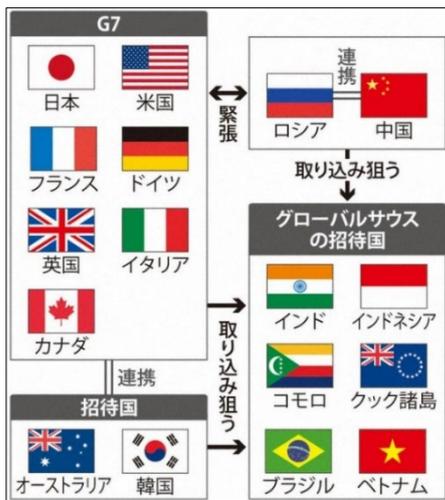
資料：「人口大事典 日本人口学会編」培風館 2002.6.12初版

資料：「人口尺度論－居住環境の人間尺度」戸沼幸市 彰国社 1980.12

### 3. G7広島サミット

日本（岸田文雄首相）が主催した今年のG7広島サミットが5月19日～22日の4日間、広島で行われました。出席者はG7（カナダ、米国、英国、フランス、ドイツ、イタリア、日本）の他、招待国（オーストリア、韓国）、グローバルサウスの招待国（インド、インドネシア、コモロ、クック諸島、ブラジル、ベトナム）の代表者でした。

図13 G7サミットを巡る各国の構図



資料：毎日新聞 2023.5.22

そして、これにウクライナのゼレンスキー大統領が途中参加し、ロシアのウクライナへの不当な侵攻がクローズアップされることになりました。参加各国首脳は、平和記念公園の原爆慰霊碑に献花し、原爆資料館を訪れ、原爆の非人道性、核戦争と隣り合わせの現在の地球居住の危うさを感じたに違いありません。

写真1 原爆資料館屋原爆慰霊碑訪問のゼレンスキー氏（5月21日）



資料：朝日新聞 2023.5.22

現在、世界の原子爆弾はアメリカ、ロシアなど9カ国が1万2500発保有しているといわれています。

以下は岸田首相によるG7広島サミットの総括です。

G7広島サミットの議題は〔国際秩序〕法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序を堅持し、平和と繁栄を守り抜く決意を世界に示す。それが今年の主要7カ国（G7）議長国である日本に課せられた使命だ。G7と招待国などの拡大会合で、国際法や国連憲章の原則に基づく公正で恒久的平和を支持し、力による一方的な現状変更の試みは認められないことで一致。

〔核軍縮・不拡散〕

核戦争が人類そのものを破壊しかねないものがあることを被爆地・広島から訴え続けていかなければいけない。悲惨な結末を何としても避けるため、核兵器のない世界という未来への道を着実に歩む必要がある。

〔ウクライナ〕

G7とウクライナの揺るぎない連携を示し、法の支配に基づく国際秩序を守り抜く決意を世界に示せた。一日も早くウクライナに公正かつ永続的な平和をもたらすべく努力する。

〔中国〕

G7で中国と率直に対話し懸念を直接伝える重要性で一致し、対話を通じて建設的かつ安定的な関係を構築する用意があるとの認識を共有した。

〔世界経済など〕

世界はウクライナ侵略など危機に直面しており、グローバルサウスと呼ばれる新興国、途上国が甚大の影響を受けている。G7として世界経済を力強くけん引して、持続的な成長の実現のための取り組みを主導することを確認した。

参照：岸田首相記者会見（要旨） 毎日新聞 2023.5.2

21世紀の世界の動向と日本の立ち位置が、人口問題を含んで改めて問われる時代となりました。

## 1. はじめに

韓国においては、今世紀に入ってから中央行政機関の首都ソウル市からの移転が計画・実施され、移転先として同国中央部の世宗（セジョン）特別自治市（以下「世宗市」と呼ぶ。）に新たな「行政中心複合都市」が建設されている。

筆者は、個人的な研究活動として首都機能移転に関する研究を行っており、その一環として、2022年8月下旬に、御指導いただいている東京都市大学の明石達生教授及び林和眞（イム ファジン）准教授とともに世宗市を訪問し、関係政府機関、政府系研究機関におけるヒアリングを行うとともに、行政中心複合都市内を見聞する機会に恵まれた。本稿では、日本では報じられることの少ない韓国の行政中心複合都市建設の近況について、その時の内容を中心に記載する。

なお、前述のように本稿は個人的な研究活動の結果であり、内容及び見解は筆者の所属組織とは関係がないことをあらかじめ申し添える。

## 2. 行政中心複合都市建設の経緯

韓国では、ソウル首都圏への人口と諸機能の過度の集中による過密問題と地方の開発の相対的な遅れへの対応などのため、2002年に盧武鉉大統領候補の選挙公約として忠清道における行政首都建設が提案され、同氏の大統領就任後に具体的な検討が開始された。2004年1月には「新行政首都の建設のための特別措置法」が公布された。しかし、2004年10月に、同法はソウルを慣習首都であるとしている憲法に反する（韓国語で「ソウル」は「みやこ」の意味である。）として憲法裁判所から違憲との決定を受けたことから、2005年3月に「新行政首都後継対策のための燕岐（ヨンギ）・公州（コンジュ）地域行政中心複合都市建設のための特別法」が制定され、具体的な移転先を燕岐・公州地域（現在の世宗市の地域）として移転を実施することが正式に決定された。同年5月には行政中心複合都市の予定地域及び周辺地域が指定さ

れ、10月には中央行政機関などの移転計画が策定された。2012年9月には中央行政機関などの移転が開始され、2017年1月には当初計画された機関の移転が完了した。その後も追加的な機関移転が行われている。

## 3. 行政中心複合都市（「幸福都市」）の整備計画の概要

中央行政機関等の移転先として新たに建設された「行政中心複合都市」は、ソウルから南方に約120kmの距離にある。行政区域としては世宗市の一部である。世宗市は、特別の立法により2012年7月に発足したもので、忠清北道と忠清南道（道は日本の県に相当）の境目に位置している。同市はソウル市などと同じ「特別自治市」であり、道には属していない。ソウルからの移動は、KTXで約50分の五松（オソン）駅からBRTに乗り換えて30分ほどである。【図1】

図1 世宗市の位置



資料：「平成 28 年度首都機能移転に関する海外事例分析調査報告書」（2017 年 3 月 国土交通省）より引用

行政中心複合都市を略した「行複都市」の韓国語での発音が「幸福都市」と似ていることから、韓国政府の文書等でも「幸福都市 (Happy City)」と記載されることがある。以下、本稿でも行政中心複合都市のことを「幸福都市」と記載することとする。

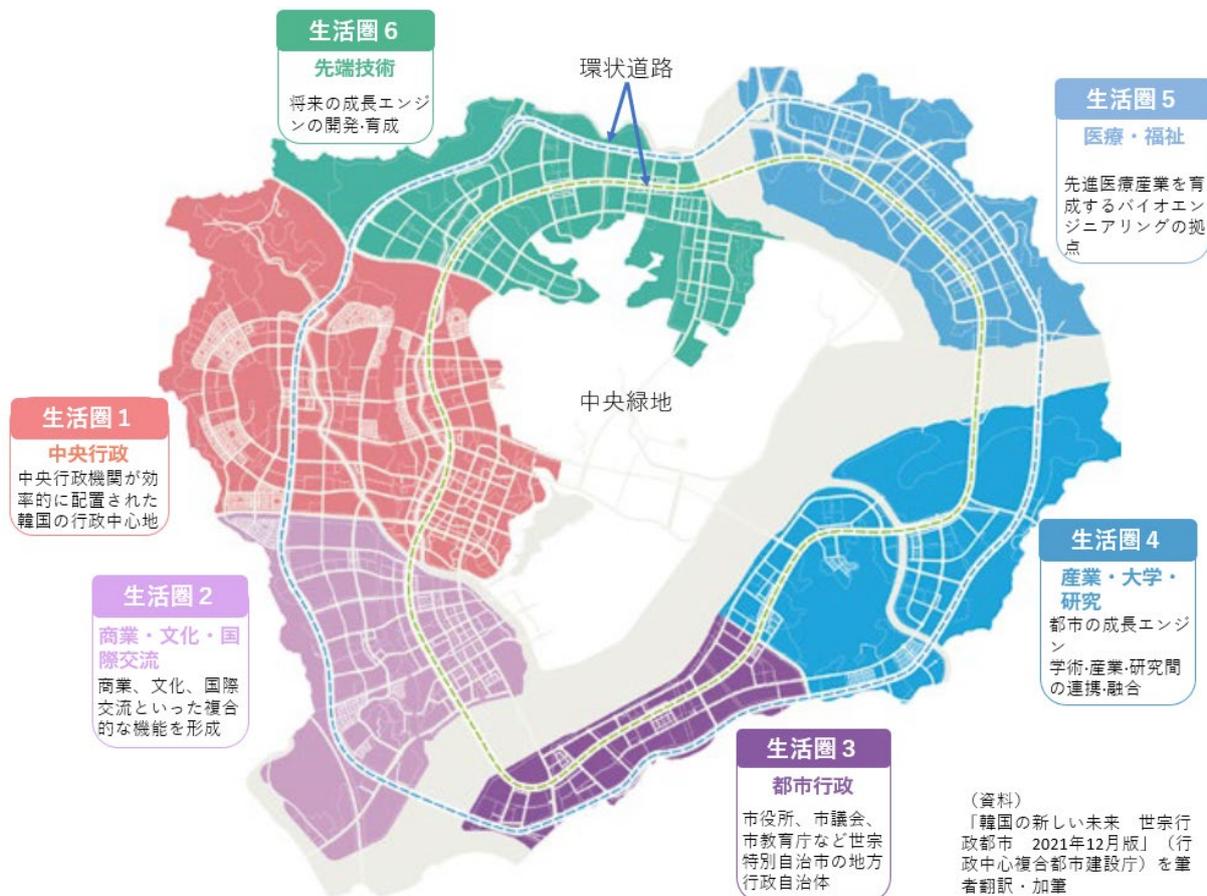
幸福都市の建設は、政府機関の移転先、良好な居住環境を有する都市、自然の中の都市、文化豊かでテクノロジーを理解している都市という4つのビジョンを掲げ、2030年に人口50万人の自足的で多機能な都市とすることを目標に、3期に分けて進められている。2007～2015年の第1期は始動期で、中央政府機関の移転とインフラ整備が行われた。第2期の2016～2020年は成熟期で、自足性の強化とインフラの拡張がなされた。第3期の2021～2030年は完了期で、自足性の完了、都市全体の完成を目指している。住宅、教育機関、交通、文化及び先進技術のための公的投資予定総額は22.5兆ウォンである。

幸福都市の面積は73.01km<sup>2</sup>であり、ソウル市の8分の1である。なお、世宗市全体では464.84km<sup>2</sup>で、ソウルの4分の3である。

幸福都市の空間計画は、中央の大規模緑地エリアを6つの「生活圏」が囲み、各生活圏を二重の環状道路が結ぶ形となっている(これを韓国は「世界初の二環式構造」と呼んでいる)。各生活圏は、「生活圏1」が「中央行政」、「生活圏2」が「商業・文化・国際交流」のように性格分けがなされている【図2】。6つの生活圏はさらに人口2～3万人規模の21の基礎生活圏に区分されており、それぞれの基礎生活圏内には文化・スポーツ・福祉、保健・医療施設が均等に配置され、住民が日常的な用務を近所で済ませることのできる最高の居住環境を提供するとしている。

公共交通機関としてはBRTが整備され、幸福都市内及び周辺地域との移動手段となっている。

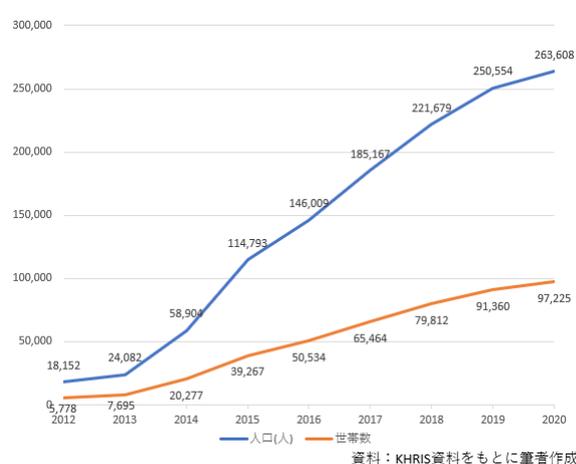
図2 幸福都市の空間計画





回り、人口流入の大部分は幸福都市への流入という状況である。年齢別人口は若年層の割合が高く、高齢者の割合が低い。若年層の割合が高いのは中央行政機関、政府出資研究機関等の移転により家族単位での10～40代の人口流入が増加したことが理由である。

図4 幸福都市の人口・世帯数の推移



幸福都市内の全体流入人口のうち、首都圏出身24.4%、大田及び忠清圏出身63.7%である。

- 政府庁舎と研究機関移転による首都圏からの人口流入が減り、忠清圏の市・道からの流入比重が増加している。

### (3) 住宅供給

住宅については、2030年までに約20万戸が供給される計画である。その大半は共同住宅で、戸建ては約9千戸である。第2期終了の2020年までには約12万戸が着工される計画であり、2020年9月時点で10万2千戸(供給計画量全体の51%)が竣工している。

### (4) 産業

2018年末時点で、幸福都市の事業所数は7201社、従業者数は62,020人である。事業者数と従事者数はそれぞれ世宗市の45.4%、53.7%を占めている。

産業別従業者割合は、第2次産業5.8%、第3次産業94.2%(民間サービス42.7%、公共サービス51.5%)となっている。公共サービスの中でも「公共行政、国防および社会保障行政」が全体の28.5%を占め、行政機能が中心の雇用構造となっている。

### (5) 道路及び交通インフラ

幸福都市内部の道路網計画は、二重の環状道

路と、自転車道路と歩行者道路を連携させた「グリーン道路網」の構築が特徴である。

幸福都市内の道路は計画総延長(309km)のうち64.3%の198.7kmが開通している(2019年時点)。2本の環状道路のうち内側の「公共交通中心道路」(総延長23km)は全区間供用済で、BRT、一般車両、自転車など様々な交通手段体系の主要道路となっている。外側の循環道路(総延長28.1km)は、2021年に9.7kmが追加で開通し、24.7kmが供用される予定である。

自転車道路については、総延長459.1kmの計画となっており、2019年時点で287km(62.5%)が完成している。また、歩行者に優しい街として18のトレイルコース(全長200km)が計画されており、うち11コース(120km)が完成している。

## 5. 現地の状況

2022年8月の幸福都市訪問中、明石教授と筆者は、韓国国土研究院(KHRIS)都市研究本部シニアリサーフェローの朴世訓(パクセフン)氏らの協力を得て、幸福都市内を見聞することができた。ここでは、その時の内容をもとに、現地の状況について紹介する。

### (1) 生活圏1

国の中央行政機能を担う地区であり、世宗政府庁舎のほか、ショッピングモール、訪問時点で幸福都市内唯一のホテルなどが立地している。ミルマル展望台からは幸福都市を見渡すことができる【写真3】。

写真3 ミルマル展望台からの風景



住宅は高層建築ないし超高層建築がほとんどであるが、ミルマル展望台のふもとに環境配慮型住宅が整備されているなど一部に低層住宅もみられる【写真4】。地区内を流れる小川

周辺は親水空間として整備されており、市民の憩いの場となっていた【写真5, 6】。

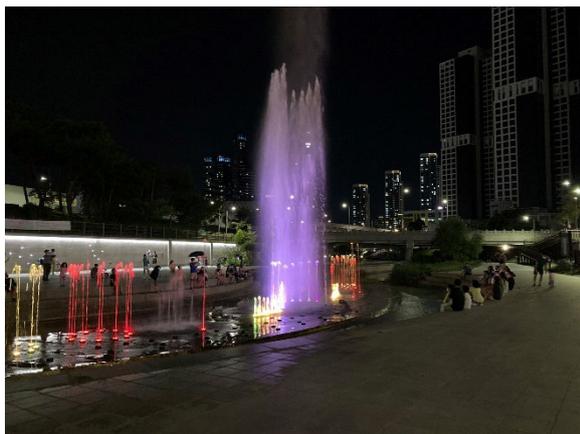
写真4 生活圏1の低層住宅



写真5 生活圏1の水辺空間



写真6 水辺空間での噴水イベント



## (2) 生活圏2

幸福都市で最も早く開発された地区であり、商業機能の中心となっている【写真7】。住宅は超高層で低層部分に商業業務フロアを持つ複合建築となっているものが多くみられる【写真8】。

写真7 生活圏2の商業施設



写真8 生活圏2の住商複合超高層建築



## (3) 生活圏3

都市行政機能を担う生活圏であり、世宗特別市の市役所、税務署などの地方行政機関が置かれている。

## (4) 生活圏4

産業・大学・研究機能を担う生活圏であり、国土研究院 (KHRIS) 【写真9】を含む政府出資研究機関も立地している。

写真9 国土研究院 (KHRIS)



住宅は新築間もないものが多く、建設中や未入居のものも多くみられ、北部には更地が残されていた。裁判所用地があるが未着工であり、

大学用地も用意されているがまだ立地する大学は決まっていないとのことである。内側環状道路に面したビルの1~2階は商業床であるが、ほとんど埋まっていないとのことであった。

#### (5) 生活圏5

医療・福祉を担う生活圏であり、先進医療産業を育成するバイオエンジニアリングの拠点として計画されている。5-1地区は韓国のスマートシティのパイロットシティとして位置づけられている。訪問時点では施設等は未整備であった。

#### (6) 生活圏6

将来の成長エンジンの開発・育成を行う先端技術エリアに位置づけられている。ハイテク産業の工業団地や研究開発団地が用意される計画となっている。訪問時点では、生活圏1に近い場所で超高層住宅の建設が進められていた程度であった【写真10】。

写真10 生活圏6の建設中の住宅



#### (7) 中央緑地

生活圏1~6に囲まれた幸福都市の中心部分は中央緑地となっており、住民の憩いの場を提供している。韓国最大の人造湖である世宗湖の脇には世宗中央公園の第1期事業(約52ha)が2020年11月に完成し、第2期事業として約87haが計画されている【写真11】。その隣には、世宗国立樹木園(約65ha)が開園している。

写真11 世宗中央公園



#### (8) 公共交通機関

BRT(「幸福都市圏広域BRT」)が整備されている。このBRTは、都市内交通を担うとともに幸福都市と韓国高速鉄道(KTX)オソン(五松)駅など市外主要地点とを結ぶ交通機関でもある。幸福都市の二重環状道路のうち内側環状道路の中央寄りにBRT専用レーンが整備されるとともに、主要交差点では専用レーンが高架化又は地下化される形で立体交差化されている。生活圏1の政府庁舎の近傍には、BRTへの乗換のための駐車場も整備されていた【写真12, 13】。

将来は優先信号システム、非接触式料金支払い方式などデジタル技術を活用していくこととされている。

写真12 専用レーンを走るBRT



写真13 BRT乗換駐車場



## 6. 韓国の首都機能移転の直近のトピック

### (1) 第二国会議事堂の建設

韓国国会の分院を世宗特別自治市内に設置する内容の国会法改正が2021年10月になされ、世宗に第二議事堂が建設されることが決まった。建設予定地は世宗湖の北東に隣接するS-1地区とのことであり、国会の運営については、本会議はソウルで開催し、委員会は世宗で

開催することになるとのことである。

## (2) 大統領第二執務室の建設

2022年5月、尹錫悦(ユンソンニョル)大統領の着任と同時に、韓国の大統領府は長年置かれていた青瓦台から同じソウル市内の国防省庁舎に移されたところであるが、同年8月には、大統領の第二執務室を幸福都市に2027年までに建設することが公表された。2023年6月までに施設の規模及び内容を決定することとされている。

## 7. おわりに

2002年に盧武鉉大統領の選挙公約として忠清道への首都移転構想が打ち出されて以降、憲法裁判所による違憲決定を受けて中央行政機関の移転先都市の建設へと内容を大きく変更させた上で、2012年には世宗特別自治市が発足するとともに主要な部(省庁)が業務を開始し、2017年には当初予定された機関の移転が完了した。日本においても1990年の国会等移転決議を契機に政府における首都機能移転の議論が本格化した。それから国会等移転審議会が移転先候補3地域を答申するまでにも9年間を要したことを考えれば、構想の発表から新都市建設と中央行政機関の移転までわずか15年間で進められ、人口26万人の新都市が形成されているそのスピード感には驚くばかりである。

行政中心複合都市(幸福都市)の整備は2030年の完了に向けて進められており、完了時には人口50万人の自足的な都市となることが目指されている。さらに、第二国会議事堂、大統領第二執務室の建設が決まり、首都がソウルであることには変わらないものの、国政の中核的な機能を幸福都市が担う部分はさらに広がることが見込まれる。

筆者としては、これからも韓国の行政中心複合都市の動向の把握を継続するとともに、韓国における中央行政機能の移転が長期的に見て同国の国土構造にどのような影響を与えていくのかについても研究していきたいと考えている。

末筆ながら、明石教授、林准教授には、御多忙の中世宗訪問に関するKHRISとの事前調整と現地同行をしてくださり、朴世訓氏をはじめ

とするKHRISの皆様には、資料の提供と詳細な説明をいただいた上に現地案内までお願いした。この場を借りて心から御礼申し上げる次第である。

## 【参考文献】

- 「平成28年度首都機能の移転に関する海外事例分析調査報告書」(2017年3月 国土交通省)
- 「韓国の新しい未来 世宗行政都市」(2021年12月 韓国行政中心複合都市建設庁(NAACC))
- 「幸福都市世宗」パンフレット(2022年3月 韓国土地公社(LH) 世宗特別プロジェクト部)
- 「幸福都市2段計画建設事業の評価及び今後の発展方向の研究」(韓国国土研究院(KHRIS))
- 「【韓国】国会世宗議事堂の設置」(中村穂佳 2022年1月外国の立法No290-1 国立国会図書館調査及び立法考査局)
- 「世宗市に大統領第2執務室建設へ、2027年完成予定」(2022年8月29日付東亜日報)

# 下河辺淳アーカイヴス

「下河辺淳アーカイヴス」は下河辺淳氏の業績を顕彰し、その著作物ならびに資料、関連情報等について収集・保存・管理を行うとともに、その資料情報を公開するものです。総合研究開発機構（NIRA）の特殊コレクションを引き継ぎ、2008（平成20）年、財団法人日本開発構想研究所（現・一般財団法人日本開発構想研究所）において開設しました。また、下河辺淳氏の主要な業績である戦後の国土計画に関連する資料についても整理を進め、2013（平成25）年に「戦後国土計画関連資料アーカイヴス」を開設し、併せてその資料情報を公開しています。

## 1. 著作物・関連資料の展示

著作物、資料、関連情報等を収集・保存・管理するとともに、広く公開しております。

公開時間：平日（月曜日～金曜日）10:00～17:00

※書誌をご覧になりたい方は、事前に電話（03-3504-1760）でご連絡下さい。有料になりますが、出来るだけコピーの便宜はお計りいたします（コピー不可の書誌があります）。

## 2. ホームページ上での資料情報の公開

<下河辺淳アーカイヴスアドレス(URL)>

<http://www.ued.or.jp/shimokobe/>

<戦後国土計画関連資料アーカイヴスアドレス(URL)>

<http://www.ued.or.jp/sengo/index.php>

## 3. 下河辺淳アーカイヴス・レポートの発行

2009（平成21）年春から本レポートを発行しております。（Vol.9 から「アーカイヴス・レポート」に名称変更）

Vol.19	2023・06	「文化首都」再考	石毛直道氏、端信行氏、中牧弘允氏の鼎談、幾度明氏、佐藤友美子氏寄稿	A4版72頁
Vol.18	2022・06	地域から考える国づくり	青山公三氏、江上能美氏、嶋津隆文氏、檜楨貢氏、中谷健太郎氏 他	A4版66頁
Vol.17	2021・06	相生相剋一人、自然そして国土	小野寺浩氏、渡辺綱男氏、亀澤玲治氏、鳥居敏男氏、中村桂子氏寄稿	A4版66頁
Vol.16	2020・06	365日の川を想う—流域圏構想	竹村公太郎氏、岸由二氏寄稿	A4版56頁
Vol.15	2019・06	下河辺淳：国際交流の足跡		A4版62頁
Vol.14	2018・06	首都機能移転と「下河辺メモ」		A4版56頁
Vol.13	2017・06	追憶—異彩のプランナー下河辺淳氏を偲ぶ—		A4版52頁
Vol.12	2016・06	下河辺淳の地方へのまなざし	榛村純一氏、辻一幸氏、戸沼幸市	A4版47頁
Vol.11	2015・06	震災復興～阪神・淡路大震災 20年の教訓～	五百頭真氏、御厨貴氏	A4版40頁
Vol.10	2014・06	下河辺淳所蔵資料にみる「沖縄」	御厨貴氏、江上能義氏 他	A4版41頁
Vol.9	2013・06	戦後国土計画関連資料アーカイヴスの開設		A4版41頁
Vol.8	2011・12	「頭脳なき国家」を超えて	小川和久氏との対談	A4版29頁
Vol.7	2011・06	38億年の生命誌	中村桂子氏との対談	A4版25頁
Vol.6	2010・12	日本経済	香西泰氏・小島明氏との鼎談	A4版27頁
Vol.5	2010・06	日本列島の未来	御厨貴氏との対談	A4版35頁
Vol.4	2010・03	水と人のかかわり	青山俊樹・定道成美氏との鼎談	A4版27頁
Vol.3	2009・11	クルマ社会の未来	志田慎太郎氏との対談	A4版21頁
Vol.2	2009・07	日本の食と農を考える	石毛直道氏との対談	A4版21頁
Vol.1	2009・03	21世紀の日本とアメリカ	山本正氏との対談	A4版21頁

## 下河辺淳 —その歴史、その仕事—



1923（大正12）年千葉県市川市に生まれる。東京大学在学中に終戦となり、戦災を受けた東京の都市社会調査を行う。1947（昭和22）年同大学第一工学部建築学科卒業。同年戦災復興院技術研究所に勤務し、住宅問題、都市計画の調査・研究を手がける。

1952（昭和27）年より経済審議庁に出向し経済計画の策定に参画。1957（昭和32）年からは建設省で、特定地域の総合開発、特に河川総合開発計画に着手。東京湾、伊勢湾、大阪湾、瀬戸内海、有明海等の内海の総合調査に取り組んだ。

1962（昭和37）年に工学博士。経済企画庁総合開発局へ。同年策定の全国総合開発計画（一全総）から1998（平成10）年の第5次全国総合開発計画（五全総）まで、一貫して国土政策・国土行政に深くかかわる。1977（昭和52）年国土事務次官、1979（昭和54）年退官。

1979（昭和54）年、認可法人の政策研究機関である総合研究開発機構（NIRA）の第2代理事長に就任。12年間の在職中に、世界のシンクタンクとの研究交流の輪を広げ、また国内シンクタンクの協力を得て、約450余の研究プロジェクトを手がけた。総合的なプロジェクトとして取りまとめたものに『事典 1990年代日本の課題』『事典アジア太平洋—新しい地域像と日本の役割』がある。また大都市問題（東京論、土地・住宅問題、首都機能、世界都市）も力を注いだ研究のひとつである。1991（平成3）年退任、翌年まで顧問を務める。



1992（平成4）年、株式会社東京海上研究所理事長に着任。企業の未来についてさまざまな視点から研究を進め、深い関心を寄せたテーマ「ボランティア経済」について、三部作（『ボランティア経済の誕生』『ボランティア経済学への招待』『ボランティア経済と企業—日本企業の再生はなるか？』）としてとりまとめた。2001（平成13）年より研究顧問、サロン会長を務め、2003（平成15）年6月退任。

1994（平成6）年には、これまでの国土政策を集大成し、国土計画の歴史から21世紀の国土に至る長期的視点を盛り込んだ『戦後国土計画への証言』を出版。また、1995（平成7年）から1年間にわたって、阪神・淡路復興委員会委員長を務め、同地域の復興施策をまとめ上げた。このほか、日中経済知識交流会顧問、日英2000年委員会委員、日米欧委員会日本委員会委員、社団法人日本プロサッカーリーグ（Jリーグ）裁定委員会委員など、各種団体の要職を務める。



2003（平成15）年7月、下河辺研究室会長、有限会社青い海会長に就任。

2014（平成26）年6月、下河辺淳氏の個人事務所「下河辺研究室」「有限会社青い海」を閉室。

2016（平成28）年8月13日逝去（享年92歳）。

\* 「下河辺淳アーカイヴス」では、下河辺氏に関する関連資料や情報等について、随時収集を行っております。本件についての情報提供、資料のご寄贈等ございましたら、下記までご連絡いただきますようお願い申し上げます。

一般財団法人日本開発構想研究所 「下河辺淳アーカイヴス」 TEL：03-3504-1760 FAX：03-3504-0752  
E-Mail:shimokobe-arck@ued.or.jp

## 復刊UEDレポート バックナンバー

(敬称略)

2022・06	研究所が歩んで来た半世紀をふりかえる ―財団法人日本開発構想研究所 50周年に寄せて―	A 4版 244頁	研究所内外の約100名の執筆者による50周年の祝辞と半世紀の研究所の活動に寄せて思うことを語る
2021・06	ポストコロナの持続可能な都市と国土 ―SDGsとNUAを巡って―	A 4版 104頁	巻頭言・7論文収録(岡部明子、志摩憲寿、外岡豊、梅田勝也、小畑晴治、大木健一、阿部和彦)
2020・06	コロナ・パンデミックに対応できる国づくり、まちづくり	A 4版 72頁	巻頭言・7論文収録(大西隆、石川幹子、川上征雄、大木健一、小畑晴治、梅田勝也、阿部和彦)
2019・06	グローバルとローカルの交叉する世界の国土・地域計画	A 4版 112頁	巻頭言・13論文収録(麦島健史、野田順康、城所哲夫、瀬田史彦、片山健介、岡部明子、志摩憲寿他)
2018・06	大学改革と地方創生 ―地方大学振興のあり方―	A 4版 102頁	1座談会7論文収録(天野郁夫×梶田叡一×合田隆史×荒井克弘×鎌田積×戸沼幸市6氏の座談会、鳥飼玖美子氏、金城正英氏他)
2017・06	下河辺淳とその時代を語る～下河辺淳研究の勧め～	A 4版 100頁	1鼎談1対談6論文収録〔大西隆・栢原英郎・養原敬氏鼎談、今野修平氏、川上征雄氏、大内浩氏、後藤春彦・鈴木輝隆氏対談他〕
2016・06	地方再生と土地利用計画 ―地方再生のための“土地利用計画法”の提言―	A 4版 102頁	2会議録、6論文収録(土地利用計画制度研究会梅田勝也、水口俊典、土屋俊幸、養原敬、安曇野市・篠山市・桜川市の土地利用計画事例)
2015・06	戦後70年の国土・地域計画の変遷と今後の課題	A 4版 86頁	1鼎談7論文収録〔今野修平・薦田隆成・川上征雄鼎談、北本政行、梅田勝也、浜利彦、阿部和彦、小畑晴治、橋本武〕
2014・06	土地利用計画制度の再構築に向けて―人口減少社会に対応した持続可能な土地利用を考える―	A 4版 72頁	巻頭言・7論文収録(土地利用計画制度研究会、大村謙二郎、交告尚史、高鍋剛、梅田勝也、阿部和彦、西澤明・明石達生・大橋征幹)
2013・06	大学の国際化とグローバル人材の育成	A 4版 54頁	巻頭言・6論文収録(戸沼幸市、潮木守一、吉崎誠、森田典正、南一誠、藤井敏信、角方正幸)
2012・06	大震災後の国づくり、地域づくり	A 4版 78頁	巻頭言・7論文収録(戸沼幸市、国土交通省国土政策局、大和田哲生、橋本拓哉、中山高樹、阿部和彦、小畑晴治、今野修平)
2011・06	みちを切り拓くコミュニティの力―超高齢化・人口減少の中で、未曾有の大震災と遭遇―	A 4版 68頁	巻頭言・7論文収録(戸沼幸市、広井良典、森反章、檜谷恵美子、浜利彦、長島有公子、村井忠政、巽和夫)
2010・07	地域経営	A 4版 94頁	巻頭言・8論文収録(戸沼幸市、平松守彦、望月照彦、西尾正範、鈴木豊、三輪真之、大和田哲生、橋本拓哉、西澤明)
2009・11	大都市遠郊外住宅地のエリアマネジメント	A 4版 94頁	巻頭言・1会議録7論文収録(戸沼幸市、小林重敬、中城康彦、西澤明、梅田勝也、佐竹五六)
2009・03	ネットワーク社会の将来	A 4版 96頁	巻頭言・1対談8論文収録(石井威望×戸沼幸市、斉藤諦淳、西澤明、澤登信子、藤井敏信)
2008・07	グローバル時代の地域戦略	A 4版 88頁	巻頭言・1対談8論文収録(下河辺淳×戸沼幸市、大村虔一、石井喜三郎、京極高宣、今野修平)
2008・01	諸外国の国土政策・都市政策	A 4版 86頁	巻頭言・9論文収録(城所哲夫、片山健介、小畑晴治、橋本拓哉、村上顕人、大木健一他)
2007・07	大学改革と都市・地域の再構築	A 4版 88頁	巻頭言・10論文収録(天野郁夫、福井有、鈴木正、牧野暢男、鎌田積、加藤平和他)
2007・01	人口減少社会の研究―人口減少社会の将来像、国、地域のかたち	A 4版 74頁	巻頭言・10論文収録(正岡寛司、京極高宣、坂田期雄、天野郁夫、今野修平、篠崎敏明、)

※2008・01号「諸外国の国土政策・都市政策」、2011・06号「みちを切り拓くコミュニティの力」を除き、若干の余部がございます。ご希望の方は、(一財)日本開発構想研究所総務室までご連絡下さい。

# 一般財団法人日本開発構想研究所

当研究所は、昭和47年7月からの歴史を踏まえ、平成24年7月に、財団法人日本開発構想研究所(特例民法法人)から、国の「公益法人制度改革」に伴い「一般財団法人日本開発構想研究所」に名称を変更いたしました。

設立年月日	昭和47(1972)年7月5日
移行登記年月日	平成24(2012)年7月2日
基本財産	100,000千円

## 評議員及び役員等一覧

(令和5年6月)

### 【評議員】

天野 郁夫	東京大学名誉教授
荒井 克弘	独立行政法人大学入試センター 客員教授
岸井 隆幸	一般財団法人計量計画研究所 代表理事
今野 修平	元大阪産業大学大学院教授
坂井 秀司	前一般財団法人自治研修協会 理事長
廣 兼周一	(株)Kマッチング代表取締役 元UR都市機構理事長代理
松本 久長	(株)E&Lコンサルティング代表 取締役、元日鉄興和常務執行役員
定岡 祐二	株式会社みずほ銀行 産業調査部長
奈良 敦	日鉄興和不動産株式会社 常務執行役員

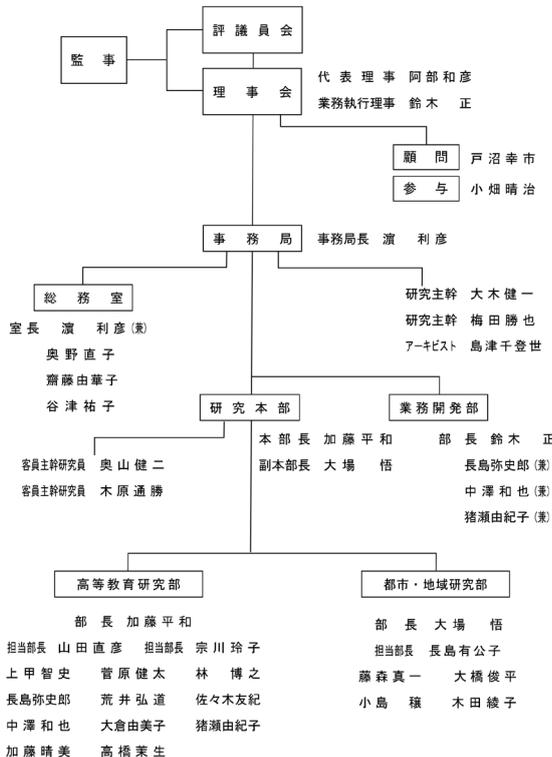
## 基本理念

一般財団法人日本開発構想研究所は、くにつくりから、まちづくり、ひとつづくりまで、活力に満ちた明日の社会の形成に役立つ学際的な研究調査を、人と人とのふれ合いを大切に、地道に進めるために設立された研究機関です。

そのため、多彩な研究者からなる内部スタッフを擁し、必要に応じて外部専門家の協力を得つつ総合的かつ実践的な研究を行うシンクタンクとしての歩みを進めています。

## 組織及び調査研究スタッフ

(令和5年6月)



### 【役員】

代表理事	阿部 和彦
業務執行理事	鈴木 正
理事	田畑 貞壽 千葉大学名誉教授 小林 重敬 横浜国立大学名誉教授 鳥飼 玖美子 立教大学名誉教授 加藤 平和 大場 悟
監事	相田 康幸 元日本開発銀行企画部長 元産業基盤整備基金監事 山下 恒 日鉄興和不動産株式会社 開発企画本部開発企画部長

### 【顧問等】

顧問	戸沼 幸市 早稲田大学名誉教授
----	-----------------



