

特集 新しい国土形成計画、国土利用計画をめぐって

国土形成計画Ⅱに期待する —脱少子化・脱福祉過重は国民への宿題だ—

NPOジオストラテジー研究機構 理事 天本 俊正
あまもと としまさ

目次

1. はじめに
2. 国土形成計画Ⅱへの期待
3. 国土づくりの課題と計画の示す方向をどう考えるか
 - 3-1. 「国土計画」のありよう
 - 3-2. 現在の国土の課題と計画の扱いぶり
4. 国民への「宿題」
 - 4-1. 脱・少子化の国土計画
 - 4-2. 脱福祉過重の国土計画
5. おわりに

1. はじめに

国土形成計画（第1次）（全国計画）は平成20年7月におよそ10年の計画として作られた。国土交通省では計画の中間見直しの作業を行っていたが、人口減、地方消滅のテーマが、政治的課題として急上昇、安倍内閣は、地方創生の政策を急遽まとめた。平成26年12月「まち・ひと・しごと創生」計画の閣議決定に即応して国土形成計画も前倒しの改定となった。第2次国土形成計画は、平成27年8月14日に閣議決定を見た。終戦70年首相談話と同じ閣議になったのは、象徴的だ。同計画の「広域ブロック計画」の策定作業も進み平成28年3月に国土交通大臣決定となった。

筆者は、旧国土庁OBで、第4次全国総合開発計画の策定などに従事した。行政官OB、その後、民間のコンサルタント的立場にいるものとして今回の国土形成計画Ⅱについて個人的に論じたい。

2. 国土形成計画Ⅱへの期待

国土形成計画は「国土に関わる広い分野の政策について、長期を見通して、統一性のある方向づけを行い、国づくりを推進するエンジン」である。戦後7番目の国土計画になる。基本コンセプトは対流促進型国土の形成である。具体的なイメージとしては「コンパクト＋ネットワーク」の都市形成を中心にして国土の再編整備を狙いとしている。

計画の性格を見てみよう。時代の流れに即して国土形成計画法は、従来の全国総合開発法に基づく国土計画と性格を異にするように制定された。

①国主導でなく国・地方対話、②「開発」でなく「整備」、③ハード志向からソフト、など。具体事業の明示回避、事業費の裏付けのなさに心もとなさが生じたのはやむをえない。ただ、広域ブロック計画が、社会資本重点計画のブロック版、国土強靱化計画、まち・ひと・しごと総合戦略の各々の中期的、地域版のインフラ計画とタイアップされる内容になっており、欠点がある程度まで補うことができている。

全国計画、地方ブロック計画の策定作業には、膨大な人力、知力の参加がなされた。行政官をはじめ学者、業界、民間、幅広い国民的意見の集約が図られたとみるべきであろう。第1次計画（133ページ）の3割増の分量（173ページ）の大部分は計画である。国民行動への「指南書」になろう。

現在の我が国の状況は、いわば混迷をきわめ、「失われた20年」と言われるように国民一般の思

想にもまとまりがない。財政は破綻している。計画の内容に焦点が定まっていなくても、関係者が、今後、自らの行動規範にこの計画を参考にして努力の方向をできるかぎり統合していくことが、日常的に行われるならば、その成果は、徐々に全国的な盛り上がりにつながっていくであろう。

「対流促進型国土」とは、地域地域、各部各々が「個性」を生かしてエネルギーを止まることなく噴出していく、そのような国土のイメージであろう。計画の融通無碍さは、かえって国民を激励していく要素を持っていると評価したい。

3. 国土づくりの課題と計画の示す方向をどう考えるか

3-1. 「国土計画」のありよう

今回の国土形成計画は、国土形成計画法（平成17年）に基づくものであり、法の計画の定義に即して策定されている。筆者は、戦前、日本地政学の道を切り開いた小牧実繁のもっと広い定義「国土を総括的、統括的に秩序づけ、人的資源と経済的資源を正しき場所に、正しき目的のために、正しき形に配置すること」をとりたい。国土計画の内容のありようも「産業、交通、文化等の諸般の施設、および人口の配分計画を土地との関連において結合的合目的的に構成」（昭和15年国土計画設定要綱）をとりたい。

安倍政権は「戦後レジームからの脱却」を政治課題に取り上げ、70年談話でも「次世代に宿題を残さない」としている。国土計画も戦後の束縛から解放された範囲のものを取り扱う方向に向かうべきであろう。今回の国土形成計画も表面の文章に出ないところで、変わる底流を感じることができる。たとえば、ライフスタイルを変えての出生率の上昇、アジア・ユーラシアダイナミズムの取り込み、領土・領海の堅守、ソフトの政策としての「若者希望社会」、共助社会づくりなどにおける自助自立を第一とする考え方などがあげられる。

前述の小牧実繁の国土計画の定義のように国土計画の取り扱い方をより積極的、広範囲にしたほうが良いという主張は、なにも戦前の国土計画の

中心課題が、高度国防国家であったとして、その復活を意図するものでは毛頭ない。戦後70年を経て、自主独立の国家として21世紀の世界における日本民族にふさわしい国土計画を策定していくのが当然の方向である、ということを言っている。22世紀にかけての世界人口動向をみると西欧・新興国群の人口減退に比し、イスラム・アフリカ・アジアの人口増が顕著になり、文明もまた脱・西欧文明におもむくことを日本民族の将来展望としては、頭に入れていかなければならない。

3-2. 現在の国土の課題と計画の扱いぶり

①今回の改定のきっかけとなったのは、人口減問題である。出生率の低下は、放置すれば22世紀には、日本の人口は半分にも満たなくなる。「まち・ひと・しごと創生」は、人口増の政策をとり、2060（平成72）年に1億人確保という目標を出している。だが、具体の政策は明確ではない。この国土形成計画では、法が明示していないこともあるが、「2060（平成72）年1億人」を所与の条件として書き出しているだけである。本来は、国土計画としての計画意思が、主張すべきである。社会主義体制でないで国民に強制はできないが、国民精神として、「個人を基礎とする世界観を排し、家と民族を基礎とする世界観を確立する」（昭和16年人口政策確立要綱）を取り上げるべきであろう。安倍内閣は「戦後レジームからの脱却」を政策の柱にしており、平成の人口政策に、このような観点を持ち出すことに、矛盾はない。冒頭、8月14日閣議決定が同時を象徴的とするのは、このことである。

ことほど左様に、出生率を民族繁栄の水準にまで、早急に戻すことは、いかなる国土づくりを行うべきかというすべての課題に優先する。今回の国土形成計画策定担当者の多くが、このことが言えないことに無念の思いがあると信じたい。

補足を3点行いたい。1）「戦後の新民法は、鎌倉時代以来の伝統的な家制度を崩し、分断と孤独に生きる小家族とした。大きな家族の精神

的つながりで、包み込み連結することが今、切実に求められている」という諏訪春雄の言をよしとする。2) まち・ひと・しごと創生法では、結婚、出産は、個人の決定に基づくとして、人口政策に消極姿勢であるが、戦後、国を挙げて出産抑制に走ったことを忘れたの如くである。

種族の保存という本能を大事にしない若い女性の存在が大きいのは、放任はできないことだ。

3) 日本人の急速にして永続的な出生増が具体化できないとすれば、質的向上でのカバーには限度があるので、相当の外国人移民の受け入れを覚悟しなければ、経済規模の維持発展は、見込めない。そのことの問題指摘を今計画は触れていない。もちろん安易な移民受け入れは認めがたい。

②福祉予算の膨張による財政破綻と国土づくりの關係に、当然、国土形成計画は触れるべきであろう。都市における福祉、医療、環境等の機能維持との関連でしか触れられていない。福祉予算は、国家税収の6割にも及んでおり、赤字国債のここ20年近くの連年の累増の根源となっている。戦前、臨時軍事費が国家予算の6-7割にもおよび軍国主義の破綻をよんだことを想起させるものがある。一日も早く、福祉予算にマイナスシーリングを計画的にかけて、中長期的に健全財政を取り戻すべきである。福祉は税収の多くても1-2割とシーリングを張り、その範囲で自律的な福祉社会の実現に国の総力を挙げて知恵を絞るべきである。身の丈をはるかに超える過剰福祉による財政破綻が続いている限り、公共投資をはじめ国土づくりの施策は、形にならない。政府の行政権サイドから、言いだせないこと。国民が政治でとりあげるべきと要求・要請すべきことであろう。

③「対流促進型国土」「コンパクトシティ」は、国土の均衡ある発展と齟齬なく共存できるのだろうか。筆者は、「スーパーメガリージョン」(東京一名古屋一大阪)に大きな期待を寄せることには賛成しかねる。情報技術基盤の今後の急速な発展は、クラウド型国土、いやアジアを通ず

るクラウド型アジア圏を予想していく方が可能性は高いと直感する。地方創生の具体化で動こうとしている中央省庁の地方分散(例=文化庁を京都に)は、クラウド型国土のわかりやすいモデルと思うが、実現を期待したい。

4. 国民への「宿題」

国土形成計画Ⅱが、国民に「宿題」として問いかけているものはいくつかある。国家としての日本が世界とアジアで果たすべき役割を考えるべきということもあろうが、当面の緊急課題としては脱・少子化と脱・福祉過重を取り上げたい。

4-1. 脱・少子化の国土計画

4-1-1 平成の人口政策; 道義国家の基礎づくり

人口計画(増加・配置)は、国土計画の主要課題である。道義国家を基礎とすることにより、計画は達成される。すなわち、

- ・男は女を愛し、女は男を愛する。家族の形成は道義の基本のひとつである。子供は、親が自ら責任を持って育てる。教育、養育にカネがかかる、などとして子供をつくらない主義、主張は社会として一般的には容認しがたい。もちろん個々人の諸条件により子宝に恵まれないことなどもあろう。ただ、いかに自由主義社会とはいえ、わが国の社会、地域、家族・親族でのモラルとして子孫繁栄を否定することは許されないだろうということである。
- ・積極的に人口増を図る人口政策を、政府としては主張、実行すべきである。道徳教育の全世代にわたる実施から、はては避妊、堕胎の抑制、回避(堕胎はいまでも違法)などもあろう。社会主義ではないので個人の意思に強制はできないことは、くりかえしの指摘になるが、自由主義の下でも政策の展開の範囲はひろい。
- ・昭和16年1月の閣議決定「人口政策確立要綱」の平成版を中央政府の政策として策定すべきである。「個人を基礎とする世界観を排し家と民族を基礎とする世界観の確立徹底」を思想とし、具体には「婚活国民運動」「家族復活: 民法改正」

などを柱とする人口計画（増加・配置）を策定する。

- ・経済主義だけで出生増を主張するのは、よくない。年金がだめになるからとか、労働力不足とか、ご都合主義をまかり通らせない。「貧乏人の子たくさん」でもいい。むしろ「子沢山」が貧乏に通じるというなら、あえて受け入れるべきという考え方もあろう。山上憶良「白銀も黄金も玉も何せむに子に勝る宝しかめやも」と万葉の時代から民族の心である。
- ・海外労働力の導入も、国土計画でとりあげるべきである。平成日本でも、厳しい条件（日本の国是を承認させるなどの要件）を付して、入国を認めた方がいい。
- ・人口政策の第一線は、地方自治体が任務を負い、指導は国家が責任をもつ。広域調整として、道州制が、都道府県と国との調整機関として設置されなければならない。国の力で少子化対策を実行し各地域は創意工夫、地域活性化という役割分担が必要である。国地方一体の道州制は、脱・少子化、脱・福祉過重を推進する総合調整機関たることができよう。

4-1-2 日本「2110 人口計画（増加・配置）」の提案

①3 億人の国土：100 年と言わず 50 年で、人口均衡に戻し、100 年では 3 億人国土人口を目標にする。

②大都市圏創造の国土構成：大都市圏創造の 50 年後、100 年後にかけての国土構成は、3,000 万から 4,000 万、さらには 8,000 万の単位の 4 大都市圏を構想する。

- 1) 北日本大都市圏（北海道・東北）
- 2) 関東大都市圏
- 3) 中央大都市圏（北陸、中部、近畿）
- 4) 西日本大都市圏（中四国・九州・沖縄）

それぞれの 2050（平成 62）、2110（平成 112）の人口目標は、次のとおり。

別表：日本列島・超長期人口計画（増加・配置）

	現在	2050	2110
北日本	1,400	2,500	8,000
関東	4,200	4,200	8,000
中央	4,000	4,000	8,000
西日本	2,500	3,000	8,000
合計	12,100	13,700	32,000

（万人）

③施策ごとの人口増加効果

人口増加の各施策は、次のように柱建てができるよう。

- 1) 国民精神の剛健化；現在の軟弱な国民精神の改変には、民主主義のもとでは国民運動による。民族の使命に燃えれば、出生増は確実に起こる。
- 2) 民法改正：家制度を復活し、選択制でいいから、家族の絆の強化を法制度でもバックアップする。家庭裁判所の各種認定基準を、家族結束、出産奨励に変更していく。戸籍制度を活用する。戸籍活用で家族の扶養義務等の認識を強める。過剰福祉を防止し、醇厚な家族主義の社会を創る一助とする。
- 3) 婚活の国民運動を行政でも支援する。地方自治の大きな責務として婚活を制度化すべきである。町内会役員や民生委員などの協力も得るきめ細かい自治組織を民主的に復活してでも国民運動を支えるべきであろう。
- 4) 中絶、避妊の抑制は、これは堕胎禁止の現行法制の厳格施行に移るだけでも効果は即効である。年間 20 万人の生まれるべき子が、世に生まれることなく終わっている。一案としては、例えば避妊製品に重消費税を課す新制度も数年で成立させられるだろう。
- 5) 女性の就労／就学形態を、大幅に変える。男性本位の勤労・就学体系とは別に女性本位の制度を導入する。出産を終えた年代の女性の就労／就学を容易かつ有意義なものにすることにより、若い女性の結婚促進、出産意欲の向上につながる。

なお、今、政策主張されている女性援助（就労、幼児、介護援助）の多くは、逆効果である。女性を一層、家族形成からしり込みする言い訳になっているのではないかと。財政負担も、過大

になってくる。

- 6) 税制で、家族給制度、扶養手当などの制度は、拡充すべきだ。子供手当は、子供を育てる親の責務を蔑（ないがしろ）にするものでやめるべきである。
- 7) 現在の過剰福祉予算の計画的削減により、国民の家族・地域・職域の助け合い精神は各段に厚くなり、若い女性の嬉々として出産に臨む意欲は倍増する。
- 8) 新人口政策は、新生活運動の対象を宗教活動にまで広げる。宗教・政治の分離は、近代社会の社会規範になっているが、人口増は、政治から宗教への働きかけがなくては、実現しない。

以上のような政策を、国、地方、企業、地域で徹底させていけば、おおむね年間 100 万人の新生児のペースを、10 年で 200 万、30 年で 300 万、50 年で 500 万（いずれも年間出生数）に増やしていくことができる。これで 2110 年に 3 億人の国土は可能である。

4-2. 脱・福祉過重の国土計画

4-2-1 福祉財政の膨張の実態

- ・社会保障給付費 107 兆円、GNP 約 500 兆円の 22.7%をしめている。財政から見ると社会保障は 27 兆円、税収が 42 兆円、国債等の借金 44 兆円。つまり、社会保障は、税収の過半を食い赤字国債の原因となり、国家財政を破綻させている。（注：数値は平成 24 年度で、税収はやや回復）
- ・福祉は、この「失われた 20 年」の期間に急膨張している。ほぼ 50 年前、公共事業費 6,200 億円に対し社会保障は 5,000 億円であった。今やこの比較は、5 兆円と 29 兆円（平成 25）になっている。

4-2-2 国土計画からみた福祉政策の正しいあり方

国土計画は、国民がおのおの自立し、そのうえで国家としてのまとまり秩序を保つことを自明の

論理とする。したがって、社会なり政府なりが個人の自主性を乗り越えて過剰な助力を講ずることは、適切でないとする。付け加えて、筆者の個人的経験で恐縮だが、四全総策定時の計画官（昭和 58-61）としての筆者の所掌は、都市・住宅・教育・文化・医療・福祉であった（今は別編成）。今や国家財政が、国力の負担能力を超えての過重な福祉予算に喘ぎ、国家としての日本国の屋台骨が揺らごうとしている時、国土のあり方を問う国土計画が、コンパクト＋ネットワーク国土、国土強靱化と並んで福祉政策の基本のあり方に意見を提案していくのは当然の責任であろう。

以下、国土計画から見て、現行福祉政策の評価できるもの、評価できないものを羅列して検討の対象としていきたい。先に挙げた人口増政策、北日本、西日本の地方大都市圏整備が実効を上げていけば、今、過重な福祉政策を取らざるを得ないような少子高齢化の現実の局面が転換し、以下の福祉各施策の大転換も可能となるものと付言しておこう。

①生活保護 原則、全廃すべき

- ・現状＝受給者 215 万人（159 万世帯）。不正受給、就労支援などが言われるようになり、制度の見直しが始まった。現行制度でも、余裕ができたときの受給金の返還、親族間の助け合いの徹底など改善すべき点は、多い。
- ・改善策としては、貸与制度に切り替える、扶養親族の義務履行などの抜本策をとるべきだし、予算にはシーリングを各所において、給付の工夫・削減につとめるべき。労働政策との共生を図ること。

②年金 原則、民営化すべき

②-1 公的年金の現状と見直し

公的年金（厚生年金、共済年金、国民年金）は、支払額 50 兆円、保険料 30 兆円、国支出 11 兆円、不足 7 兆円（運用益・積立金取り崩し）となっている。まだ今のところは 8 割方は民間自力で動かしている巨大な制度で、民営化は無理ではない。

厚生年金、国民年金は、西暦 2038—2040 年(25 年前後あと)で積立金は枯渇と言われている。これは、毎年 10—20 兆円もの財政負担を前提にしていることである。財政負担をゼロにすれば、129 兆円の積立金は、6—7 年で枯渇する。

②—2 公的年金の課題

年金への財政負担は、最大の福祉コストになっている。老後のために個人個人がたくわえを持ち、その民間金融の制度の一つが、民営年金であることは何らかまわらない。

公的年金の給付水準「現役収入の 5 割」を法律保証しているが国の過剰介入である。民営化で掛け金も給付金も自分の選択で設定できるがいい。大胆な高齢者就労の促進策を国・地方一体で進める政策として合わせ取るべきである。

現行のように年金があまりに財政負担に頼りすぎる結果、年金財政の破たんを国民が許されないようになっている。ギリシャ化である。

③ 医療保険 国民皆保険の根幹は残すにしても対象を限定

国民皆健康保険を大事とするなら、年金、介護、失業保険は、2 次的なものに格下げの位置づけをはっきりさせること。健康保険の考え方を、今の高齢者優先から子供、働く若者、家族を形成する主婦、稼ぎ手保護を重点とするものに変えること。

「貴壮賤老」を脱少子化の福祉政策の基本の考えにすべきである。

④失業保険 原則、民営化すべき

以上これらを実施することにより、現行 30 兆円の社会保障・国家予算は 10 兆円に減少させることができ、赤字国債の発行は不要となる。あまりに膨大化した福祉予算は、日本国の国柄を変えている。国土計画は、国のあり方に関与する観点から福祉のあり方の早急な是正を求めるのは当然であろう。

5. おわりに

「国家」は、国民・領土・主権で成り立つ。国民統合の国家が生きながらえていくためには、「国土計画」という国民共通の「指針」が必要である。その策定には、広範な知識と発想と思索・討論があつて、しかも全体としてバランスよくビジョンにとりまとめていく「才能」が必要である。国土計画を策定していける人材を広く多く養成していくことが肝要である。現在の中央政府に十分な陣容を整えているか？策定の経緯を外から見ているとその熱意と勤勉さには、不足はないとみる。しかし、国全体が、大変難しい岐路にあつて混迷の中にあれば、精一杯に作られた現実の国土計画も、将来への煌々たる光線を十分放っているとはいえない。国民それぞれが、眼光紙背に徹する気迫で現実の計画の裏の裏まで読み取り、おのれのための生きる指針を作る参考にすべきであろう。