

新しい国土形成計画の特徴

明治大学農学部 教授 小田切 徳美
おだぎり とくみ

1. 新しい国土形成計画の概要

国土形成計画（全国計画）（以下、「計画」とすることもある）は2015年8月に閣議決定された。

この新しい計画は、「全国総合開発計画」から「国土形成計画」への名称変更後、2回目となるものであるが、いくつかの点で、第1次計画よりも注目される状況にあった。第1に、周知の「地方消滅論」（増田寛也編『地方消滅』2014年、中公新書）を契機として、人口減少問題に国民の関心が高まる中での計画策定であった点である。第2に、政権が「アベノミックス」による経済成長を追求する中で、それが計画にどのように反映したのかも注目されている。

作成された計画では、特に前者を多分に意識し、この計画期間（2015年から概ね10年）を「日本の命運を決する10年」と位置づけている。政策文書としては異例の表現であり、特に人口減少社会に立ち向かう決意を論じている。

また、前身の全国総合開発計画を含めて各計画にはスローガンが付けられていたが、今回計画のそれはとりわけユニークで、「対流促進型国土の形成」とされた。その意味は、「多様な個性を持つ様々な地域が相互に連携して生じる地域間のヒト、モノ、カネ、情報の双方向の活発な流れである『対流』を全国各地でダイナミックに湧き起こし、イノベーションの創出を促す」と説明されている。東京圏への人口一極集中の傾向を是正することを意識しつつも、それだけではなく、異なる特

質を持つ地域を相補的に刺激し合う構造がイメージされている。つまり、「対流」は異質の個性が接触する時に生まれるエネルギーを象徴する言葉であろう。その点で、多様な地域の併存を示唆するワーディングでもある。

これを実現する手法が、しばしば話題となる「コンパクト+ネットワーク」である。ここでは、『コンパクト』とは空間的な密度を高める『まとまり』を、『ネットワーク』とは地域と地域の間の「つながり」を意味する」としており、また「この『コンパクト+ネットワーク』は、人口減少社会に向けた適応策としても重要である」と論じられている。

要するに、多様な「コンパクト+ネットワーク」の地域構造を国土に敷き詰め、国土全体をヒト、モノ、カネ、情報の双方向の流れをつくり出すことにより、人口減少問題に対応するのが、この計画の基本的スタンスと言える。

2. 新しい国土形成計画の特徴—地域の個性と内発的發展—

こうした国土形成計画に対して、その手法である「コンパクト+ネットワーク」の「コンパクト」という面だけを取り上げ、それを農山村からの撤退と理解し、その賛否が論じられている。一方は、人口減少下ではそのような撤退は不可避だと言い、他方ではコンパクト化とは地方の切り捨てに他ならないと計画を批判する。あたかも、この「コン

「コンパクト+ネットワーク」が計画をめぐる論点であるかのような議論もある。

しかし、現実には、今回の計画では、農山村における「コンパクト化」とは、生活サービス機能等の集約や確保を意味しており、「防災上の必要性や地域における合意がある場合等は別として、居住機能の集約までを本来的な目的とするものではない」と明確に論じている。その点で、行き交う論議と実際の計画はずれている。

しかも、審議の過程などを振り返ってみると、計画のポイントは異なる点にこそあるように思える。それは、端的に言えば、地域の主体性を重視し、その個性に溢れる地域づくりを進めようとする計画の基本姿勢である。

その点を説明するために、いささか形式的ではあるが、計画の本文の中で、キーワードとなる言葉を数え上げてみると興味深い(表1)。スローガンとなった「対流」は205回も登場し、おそらく最頻出用語であろう。また、先に触れた「コンパクト」も71回と多い。しかし、実はそれを上回る回数、登場するのが「個性」(86回)である。その用法は「個性豊かな地域」「個性を際ださせる」「個性を磨き」等として、「地域の性格」を表す言葉として使われている。ちなみに、第1次計画で

はその頻度は23回に過ぎず、そのワーディングは今期計画で意図的であることがわかる。

つまり、今回の国土形成計画は、「地方消滅」の危機や「成長」の必要性が声高に言われる中でも、それぞれが個性を持つ地域により形成される国土づくりに力点がおかれているように思われる。こうした、地域の個性やそのベースとなる地域資源を重視する地域形成は、一般に「内発的発展」と呼ばれおり、今回の計画でも「地域づくりに当たっては、外部から画一的な取組を押しつけることなく、たとえ時間がかかっても、地域住民等が合意形成に向けて話し合いを繰り返し、自らの意思で立ち上がるというプロセスが重要である。一人一人が当事者意識を持ち、地域の産業、技術、人材等の資源を活用しながら、地域の実情に応じた内発的な発展を実現させることが期待される」(第2部第9章)とそれを多分に意識した記述もある。

もちろん、地域の内発性を重視するとしても、政策が不要であることを意味しない。むしろ、政府をはじめとする様々な外部主体と内部との連携が重要になり、そのための役割分担の明確化、その上での支援の充実が求められる。そして、そのポイントが、先の引用文が書かれている第2部第9章「多様な主体による共助社会づくりの実現に向けた基本的な施策」で、様々な分野を横割り化する戦略として論じられている。

地域の内発的発展を基本とすれば、「計画」には、それに対して政策や他の主体がどのようにかわりを持つべきかがひとつの鍵となる。その意味で、今次計画の最大の重点はこのパートにあると考えられる。そこでは、①地域を支える担い手像やその育成のあり方、②地域づくり(地域みがき)と地域資源の情報発信、③資金循環とソーシャルビジネスのあり方、④地域の内発的発展と行政との関係等が包括的に論じられている。

このように地域資源を活かした内発的発展を、今後の国土形成の重要な要素として位置づけている点に、今回の国土形成計画の最大の特徴があるように思われる。

周知のように、この計画の前身は「全国総合開

表1 国土形成計画のキーワード

用語	第2次計画	<参考> 第1次計画
対流	205	2
ネットワーク (うち「コンパクト+ネットワーク」)	202 27	121 0
成長	99	52
持続 (うち「持続可能」)	92 49	49 26
個性	86	23
人材	85	70
コンパクト	71	2
交流	32	128
新たな公	3	38

資料: 計画本文より作成(目次を除く)

発計画」(全総)であった。それが、「開発」という看板を「形成」に掛け替えたことについて、国交省は「量的拡大を図る『開発』を基調としたこれまでの国土計画から、国土の質的向上を図るため、計画対象事項を見直し、国土の利用、整備及び保全に関する施策を総合的に推進する国土計画に改編した」(国土形成計画法に関する国交省の説明資料)と解説している。この方向性を実質化したのが今次計画ではないだろうか。

3. 農山村における「地域づくり」と国土形成計画

今回の計画でも「地域づくり」という言葉が利用されているが、それは主に農山村で使われた用語でもある。1970年代にも、「地域おこし」(特に離島の「島おこし」という名前で、その淵源を見ることができるが、意識的、継起的にこの用語が使われようになったのは、バブル経済崩壊以降の1990年代後半である。

そこには、次の3つの含意があると理解できる。第1に、バブル期のリゾート開発という時代的文脈の中で、それへの否定的位置づけとしての「内発性」の強調である。大規模リゾート開発では、資金も意思も外部から注入され、地域の住民は土地や労働力の提供者、さらには開発の陳情者に過ぎないものであった。そうではなく、自らの意思で地域住民が立ち上がるというプロセスを持つ取り組みこそが、重要であることがこの言葉では強調されている。

第2に、「地域活性化」には、当時は経済的な活況を目指す意味合いがあった。そうした単一目的を批判し、文化、福祉、景観等も含めた総合的目的がここに含意されている。また、そのような総合性は、地域の特性に応じた多様な地域の姿に連動する。実際に、リゾートブーム下では、経済的振興ばかりが各地で語られ、またどの地域でも同じような開発計画が並ぶ「金太郎アメ」型の地域振興が特徴であった。その反省の上に立つ地域づくりには「総合性・多様性」が意識されている。

そして、第3に地域づくりの「つくる」という

言葉が持つ含意であり、そこには「革新性」が意識されている。いうまでもなく、地域振興を内発的エネルギーにより対応していくとなれば、従来とは異なる状況や新たな仕組みを内部に作り出すことが必然的に必要となる。地域における意思決定の仕組みや行政との関係等を含めた地域革新のニュアンスがここには含まれている。

つまり、農山村におけるリゾート開発の終焉という時代的文脈のなかで、多様な総合的を持ち、地域の仕組みを革新しながら、内発的に新たな地域をつくりあげていくことが、「地域づくり」として意識されたのである。農山村をめぐる議論は、この言葉を中心にその後展開されることとなる。

なお、農山村における「地域づくり」が、バブル経済崩壊以降の「失われた20年」と呼ばれる「ゼロ成長」の歴史と重なり合うのは偶然ではない。むしろ、この間に、「農山漁村は内発的にしか発展しない」という地域の覚悟が生まれ、それが「地域づくり」の原動力となっている可能性がある。つまり、この20年間は少なくとも農山村においては、「失われた」ではなく、「未来に向けた20年」であった。

こうして農山村で先発した「地域づくり」を、国土レベルに拡張したものが、今回の計画であると理解することができる。

4. 新しい国土形成計画の課題

しかし、この計画の目的には、「安全で、豊かさを実感することのできる国(づくり)」に加えて、「経済成長を続ける活力ある国(づくり)」やグローバル成長拠点をめざす「国際社会の中で存在感を発揮する国(づくり)」も位置づけられていることも事実である。

そこから、むしろアベノミックスの影響を受けた開発主義的な要素をこの計画の特徴とすることも可能であろう。実際、先の表に戻れば、「成長」という用語は、「個性」よりも多く、またさらに「持続(的)」よりも多く登場する。

とりわけ、「リニア中央新幹線」の開業を契機に

形成されることが期待される「世界最大のメガリージョン（スーパー・メガリージョン）」構想はその典型である。ここでは、「リニア中央新幹線の開業により、・・・三大都市圏がそれぞれの特色を発揮しつつ一体化し、4つの主要国際空港、2つの国際コンテナ戦略港湾を共有し、世界からヒト、モノ、カネ、情報を引き付け、世界を先導するスーパー・メガリージョンの形成が期待される」と、高度成長期さながらのビジョンが語られている。

その意味で、この計画には、成熟社会を意識した地域の内発的発展を目指す要素とさらなる経済成長のための国土づくりという開発主義的な要素が混在していると理解することも可能である。

しかし、重要なのは、今後の実践である。当然のことであるが、成長路線を重視したとしても、かつての「全総」時代のように、潤沢な財政にあるわけではない。他方で、内発的発展路線といえども、そこに財政を含めた政策的支援が無用なわけではない。

つまり、開発主義的な要素を強調したとしても、あるいは内発的発展路線を重視したとしても、先にポイントとした「第2部第9章」で論じられている「多様な主体による共助社会づくり」が特に重要となる状況にある。別の言葉で言えば、政府や地方自治体を含めた多様な主体の役割分担こそが必要であろう。

人口減少社会の中で地域を持続していくためには、こうした体制を各地に地道に構築するしか道はない。国土政策の「マスタープラン」である今回の国土形成計画が示したのは、このように平凡ではあるが、しかしきわめて骨太な戦略と言える。そして、その実践こそが残された課題である。