

特集 新しい国土形成計画、国土利用計画をめぐって

人口減少社会における国土形成計画が果たす役割 —中国圏広域地方計画の視点から—

島根大学教育学部 教授 作野 広和
さくの ひろかず

1. はじめに

新たな国土形成計画（全国計画）は、2015年8月14日閣議決定された。平行して、各圏域で広域地方計画の見直しも進み、2015年度末までに策定された。

国土形成計画は、全国総合開発計画（全総）に端を発する国土計画の流れを汲んでいる。1962年に制定された全総以降、新全国総合開発計画（新全総、1969年）、第三次全国総合開発計画（三全総、1977年）、第四次全国総合開発計画（四全総、1987年）、21世紀の国土のグランドデザイン（グランドデザイン、1998年）と、7～10年単位で国土計画は見直されてきた。その都度、国が置かれた社会情勢に応じて中心に据えられるキーワードは異なるが、いずれも根拠法令は国土総合開発法であった。この間、大都市圏（首都圏、名古屋圏、近畿圏）に関する整備計画は存在するものの、その他の圏域に関する地方の国土計画は存在しなかった。

このような国土計画のあり方を大きく転換させたのが、2008年に策定された国土形成計画である。この計画の根拠法令はこれまでの国土総合開発法から、国土形成計画法に基づいている。そして、全国計画とともに、広域地方計画を策定することが義務付けられた。周知の通り、全国を8つのブロックに区切って広域地方計画が立てられており（北海道と沖縄は、別の法律に基づき策定）、道州制の議論と密接に結びついている。それまでの国

土計画では、全国が同じ目標に向かうと同時に、均衡ある発展を目指してきた（表1）。そのため、大都市圏と地方圏を意図的に区分するのではなく、むしろ一体的に扱うことで、その目的を達成しようとしてきた。ただし、地方圏において国家が主導するような個別計画は多く存在していた。例えば、新産業都市は経済・産業集積の分散を意図した政策であったし、工業整備特別地域は新産業都市とともに「拠点開発方式」と言われる法律に基づいたプロジェクトであった。また、グランドデザインの際には国土軸が主要なキーワードであり、それに基づいた個別計画もあった。だが、いずれも点や線の取り組みであって、個々の圏域全体に及ぶ独自の計画が存在していたわけではない。現在の国土形成計画は広域地方計画の策定を義務づけており、そのような意見では画期的な計画であるといえる。その際、広域ブロックの自立とともに、東アジアを中心としたグローバルな交流・連携も掲げている点も忘れてはならない。

国土形成計画のもう一つの特徴は、人口減少社会に対応した国土の形成を明示した点である。国土総合開発法にもとづく国土計画では、発展＝開発を基本理念としてきた。ところが、国土形成計画においては人口減少下においても、地域力を結集し、地域間の交流・連携により、魅力的で質の高い生活環境を維持することで、持続可能な地域の形成を目指している。そして、新しい国土像として「暮らしやすい国土の形成」が謳われている。

表 1 主な国土計画の策定経過と策定内容

	全国総合開発計画 (一全総)	新全国総合開発計画 (新全総)	第三次全国総合開発計画 (三全総)	第四次全国総合開発計画 (四全総)	21世紀の国土 グランドデザイン	国土形成計画 (全国計画)	新国土形成計画 (全国計画)
閣議 決定 西暦年	昭和37年10月5日	昭和44年5月30日	昭和52年11月4日	昭和62年6月30日	平成10年3月31日	平成20年7月4日	平成27年8月14日
背景	1962年 1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の問題 3 所得倍増計画(太平洋ベルト地帯構想)	1969年 1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展	1977年 1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散の兆し 3 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化	1987年 1 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展	1998年 1 地球時代(地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流) 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代	2008年 1 経済社会情勢の大幅転換(人口減少・高齢化、グローバル化、情報通信技術の発達) 2 国民の価値観の変化・多様化 3 国土をめぐる状況(一極一軸型国土構造等)	2015年 1 国土をとりまく時代の潮流と課題(急激な人口減少・少子化、異次元の高齢化、巨大災害の切迫、インフラの老朽化等) 2 国民の価値観の変化(「田園回帰」の意識の高まり等) 3 国土空間の変化(低・未利用地、空き家の増加等)
目標 年次	昭和45年(1970年)	昭和60年(1985年)	昭和52年(1977年)から 概ね10年間	概ね平成12年 (2000年)	平成22年から27年 (2010-2015年)	平成20年(2008年)から 概ね10年間	平成27年(2015年)から 概ね10年間
基本 目標	地域間の均衡ある発展	豊かな環境の創造	人間居住の総合的環境の整備	多極分散型国土の構築	多軸型国土構造形成の基礎づくり	多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築、美しく、暮らしやすい国土の形成	対流促進型国土の形成
開発 方式等	拠点開発方式 目標達成のための工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配慮し、交通通信施設により、これを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反応的に開発をすすめる、地域間の均衡ある発展を実現する。	大規模開発 プロジェクト構想 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。	定住構想 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図る。	交流ネットワーク 構想 多極分散型国土を構築するため、 ①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進 ②基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進 ③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成	参加と連携 多様な主体の参加と地域連携による国土づくり 4つの戦略 1 多自然居住地域(小都市、農村漁村、中山間地域等)の創造 2 大都市のリアベージン(大都市空間の修復、更新、有効活用) 3 地域連携軸(軸状に連なる地域連携のまともりの展開) 4 広域国際交流圏(世界的な交流機能を有する圏域の形成)	5つの戦略的目標 1 東アジアとの交流・連携 2 持続可能な地域の形成 3 災害に強いしなやかな国土の形成 4 美しい国土の管理と継承 5 「新たな公」を基軸とする地域づくり	重層的かつ強靱な「コンパクトネットワーク」 具体的方向性 1 ローカルに輝き、グローバルに羽ばたく国土(個性ある地方の創生等) 2 安全・安心と経済成長を支える国土の管理と国土基礎 3 国土づくりを支える参画と連携(担い手の育成、共助社会づくり)

(出典:国土交通省資料より作成)

従来の、基盤整備や、産業経済重視の流れから、大きな転換が見られたといえよう。

2015年に決定された新たな国土形成計画は、本格的な人口減少社会に突入したことを踏まえ、策定されたものである。また、これを受けて全国の広域地方計画も見直されている。本稿では、新たな国土形成計画の人口減少社会における果たすべき役割について論じる。また、全国計画とともに車輪の両輪である広域地方計画が、人口減少にどう向き合えるのかについて検討する。事例として、筆者も検討に加わった中国圏広域地方計画を取り上げる。これらの検討を通して、人口減少社会における国土計画のあるべき姿について展望する。

2. 人口減少社会における国土形成計画の対応

1) 計画改定の背景

国土形成計画改定の背景には、「現行計画策定後の状況の変化」と、「政府の政策動向」の2つの要素があるとされている。このうち、前者について、国土交通省国土政策局総合計画課（2015）は、①急激な人口減少、少子化、②異次元の高齢化の進展、③都市間競争の激化などグローバリゼーションの進展、④巨大災害の切迫、インフラ老朽化、⑤食料・水・エネルギーの制約、地球環境問題、⑥ICTの劇的な進歩など技術革新の進展の6項目を挙げている。しかし、これら6点は国土形成計画が策定された2008年の時点でいずれも明確に意識されていたことであり、「状況の変化」には該当しないだろう。むしろ、これらの状況を直視せざるを得なくなったと考えられる。その直接的な要因は、2008年前後をピークに我が国が人口減少社会に転じたことと、2011年の東日本大震災が社会の価値観に強い影響を与えたことであろう。ここでは、改めて我が国の人口動向を展望することで、次節以降で論じる人口減少下の国土形成計画のあり方に関する議論の基盤としたい。

2016年2月26日、2015年実施の国勢調査人口速報集計結果が発表された。これによれば、我が国の人口は1億2,711万人であり、2010年の1億2,805万人から0.7%、947,000人の減少がみられ

た¹⁾。1920年に国勢調査がはじまって以降、はじめて人口減少を記録した。厚生労働省の人口動態調査では2004年に²⁾、総務省推計人口では2008年に³⁾人口のピークを迎えたとされているが、国勢調査ベースでは2010年が人口のピークであることが決定的となった。人口減少社会を展望して2008年に策定された国土形成計画であったが、早くも修正を余儀なくされたことは皮肉なことである。

しかも、今後は加速度的に人口が減少していくと予測されている。その理由は明確である。第1は、団塊の世代の存在に代表される、歪な人口構成による「高齢化」である。団塊の世代が高齢者から後期高齢者となり、やがて寿命を迎えることになるが、その後も団塊ジュニアと呼ばれる世代が高齢者となるため、日本社会は今後50年近くは高齢化問題と向き合っていく必要がある。第2は、低い合計特殊出生率で示されるような「少子化」の問題である。人口置換水準は2.07と言われているが、最も高い値を示す沖縄県でも1.86（2014年）⁴⁾、最も低い値を示す東京都に至っては1.15（同）であり、遠く及ばない。合計特殊出生率が低い要因としてしばしば経済的理由や子育て環境の問題が取り上げられるが、それ以外に生涯未婚者の増加、離婚夫婦の増加、さらには成人の不妊など多様な要因が考えられる。低出生率に関しては多くの議論があるが、当面は合計特殊出生率が人口置換水準に達することは極めて困難であるといえる。仮に合計特殊出生率が上昇に転じたとしても人口置換水準に達するには時間がかかり、出産可能コーホートに達するまでにはさらに時間がかかる。

このように、我が国は「高齢化」と「少子化」という2つの異なる要因により、今後も日本の人口は加速度的に減少していくことは間違いない。

2) 人口減少下におけるあるべき国土の姿

多くの国民は、日本の人口減少によって深刻な問題を過疎地域や地方圏であると判断しているが、それは大きな間違いである。確かに、こうした地

域では一層の過疎化や高齢化により、QOL（生活の質）が維持できなくなるエリアが今後も増加するであろう。「限界集落」⁵⁾や「消滅可能性都市」⁶⁾といった辛辣な表現がもてはやされるのは、そうした実態を代弁している。

一方で、大都市圏はどうであろうか。これまで、大都市圏は基本的に人口増加しか経験してこなかった。現在でも、待機児童の問題等、人口増加に起因する問題は多くある。しかし、今日みられるような人口増加基調は、今後10年程度で大きく変化すると思われる。生産年齢人口の存在により、今後も一定の人口再生産は続くと思われるが、今後は地域人口の高齢化が極端に上昇していく。それに伴い多くの問題が発生することは明白である⁷⁾。以上のことを考えると、地方圏も大都市圏も今後は、これまでとは全く異なる問題に直視せざるを得ないことがわかる。

本格的な人口減少社会の到来を見据え、国土審議会では人口減少のペースを緩める「緩和策」と、人口減少社会における新たな国のあり方を模索する「適応策」が検討された。後者を検討する上で、「国民の価値観の変化」を掲げ、ライフスタイルの多様化、コミュニティの弱体化、多様な主体の参画、安全・安心に対する国民意識の高まりを掲げている。その具体的な動きの一つとして、都市住民を中心として地方での生活を望む「田園回帰」の傾向が確認されつつある。このような、国民意識の質的变化を国土形成計画に反映させようとしている点は、高く評価できるといえよう。

一方、人口減少社会により、低・未利用な空間が発生することへの対応も忘れてはならない。具体的には、都市空間における土地利用の低・未利用化、農村地域の耕作放棄地の増大、空き家の増大、所有者不明の土地・建物の増大、森林の未利用化など枚挙に暇が無い。

いずれにしても、今後、本格的な人口減少社会の到来により、国土計画は大きな転換点に立っているといえる。グローバル化が著しくなる中で、国家として他の国や地域と共存していくためにも、急激な変化は避けるべきである。一方で国内に目

を転じると、これまで経験したことのない「縮小」社会を目前に控え、大都市圏が「守り」のシフトを取ろうとしていることに、注視する必要がある。具体的には、これまで大都市圏で得た利益を地方に還元する財政トランスファーの機能が縮小したり、問題視されてくることは確実である。あるいは、これまで大都市圏で整備されてきた巨大なインフラを維持していくために莫大な経費がかかるため、地方圏の社会資本ストック密度の低さを問題視されることは間違いない⁸⁾。その際、基底となる考え方は、「受益と負担の一致」という考え方である。高度成長期には、大都市圏の負担で地方圏における社会資本が整備されてきたが、人口減少社会においてはその余裕がないため受益者と負担者を一致させなければ不公平だという考え方である。確かに、社会資本という観点では一見正しいと思われるが、地方圏が支えているのは、数値では換算できない国土の基盤である。食料・農業・農村基本法には、中山間地域の機能として国土保全機能、水源かん養機能、自然環境保全機能、景観形成機能、文化伝承機能、地域社会維持機能等と例示されており、それらを守るのは国の責務であるとしている。これらの機能は、総じて地方圏の生活が成り立っているから支えられているのであり、地方圏の維持は国土保全に直結していることは明白である。さらに、地方圏では社会関係資本の高さが指摘されるなど、人々が生きていく上で根源的に重要な要素が蓄積されている。高度に成熟し、人口的に縮小していく社会においては、目に見えない価値を形成していくことも課題である。今後は、国土形成計画においても、人々の暮らしのあり方や生き方を見据えた計画である必要がある。

3) 国土形成計画による人口減少社会への対応状況

国土交通省は、2008年の国土形成計画以降の社会情勢の変化を踏まえ、2014年7月に「国土のグランドデザイン 2015」（グランドデザイン）を策定した。グランドデザインは急激な人口減少、少子化、異次元の高齢化の進展等の「時代の潮流と

課題」に対して、強い問題意識を有している。その解決策として「コンパクト＋ネットワーク」を提唱している。そして、「国土の細胞としての小さな拠点と高次地方都市連合等の構築、攻めのコンパクト・新産業連合・価値創造の場づくり、スーパーメガリージョンと新たなリンクの形成」などの基本戦略をまとめている。改定された国土形成計画においても、基本的にこれらの考え方が踏襲されている。

具体的には、国土づくりの目標として、以下の3点を掲げている。①安全で、豊かさを実感することのできる国、②経済成長を続ける活力ある国、③国際社会の中で存在感を発揮する国。これらは、人口減少社会を視野に入れた目標であり、一定程度評価できる。その理由として、第一の目標として、「安全」というキーワードを掲げる一方で、「経済成長」を第二の目標としている点である。従来は、「経済成長」＝「豊かさ」であったが、この目標は「豊かさ」が多様であることを体現している。しかも、数値的「豊かさ」のみを追い求めるのではなく、「実感」することの重要性を提示している。従来の、客観的価値観から、主観的価値観に踏み込んだ言及といえ、この点は大きく評価できる。さらに、国際関係においては、「存在感の発揮」を言及している。ここでも、経済的役割のみならず、「存在感」というキーワードに多様性を認めており、評価できる。

そして、こうした国土を形成していくための基本構想を「対流促進型国土の形成」であるとしている。「対流」とは、国内外のヒト、モノ、カネ、コト、情報等の流動を活発化することにより、潜在的活力を増大させる計画である。この構想は、人口減少社会において、人口減少の「抑制」と「延期」を考えるなら有効である。しかし、真の意味で「適応」を考えるのであれば、国民の価値観を揺さぶるような新たな方策が必要である。紙面の都合でその具体策を記すことはできないが、概括的に表現すれば人口減少に伴う社会全体の「下り方」に関する方策が必要であろう。縮小することをポジティブに受け止め、縮小社会における国民

生活の豊かさとは何か、そこに求められる国土のあり方とは何かを論じる必要があろう。

3. 中国圏広域地方計画による人口減少社会への対応

1) 中国圏の地域性

中国圏広域地方計画による人口減少社会への対応姿勢について論じる前に、中国圏の地域特性を記す。

中国圏は、本州の西端に位置し、南の瀬戸内海と北の日本海とに挟まれた、東西に長い形状を呈している。多くの島で構成される瀬戸内海は国立公園に指定されており、農業生産や観光産業などが盛んである。また、北の日本海側も山陰海岸国立公園や大山・隠岐国立公園など、風光明媚で自然環境に恵まれた美しい景観が広がっている。

瀬戸内側は、JR山陽新幹線・山陽本線、山陽自動車道など国の骨幹となる交通網が東西に貫通するとともに、広島市、岡山市という2つの政令指定都市をはじめ、倉敷市、福山市のほか、大小の都市が東西に連続している。これは、瀬戸内海の水運利用や豊富な労働力を背景として、鉄鋼・機械・電気など大規模な製造業が集積していった結果である。これに対して、日本海側は県庁所在地である鳥取市、松江市や、それに準ずる米子市、出雲市などは人口15～20万人程度で一定規模を有しているが、他の都市はいずれも人口10万人未満の中小都市である。さらに、中国山地沿いにも小規模ながら多くの都市や集落が分布している。これは、脊梁を成す中国山地の標高が低いことや、「たたら製鉄」とそれに必要な木炭生産を行うため、中世・近世期より山間奥地に多くの人々が居住した結果である。そのため、中国山地沿いから日本海側にかけては、高度経済成長期から著しい過疎に悩まされた。現在でも、人口流出による社会減と、高齢化による自然減で、構造的な人口減少に悩まされている。

ところで、中国圏は、本州の西端に位置していることから、西日本経済圏として従来は大阪を中心とした近畿圏との結びつきが強かった。また、

瀬戸内海を挟んで隣接する四国圏との結びつきも強く、経済的に四国圏を補完する機能も有していた。だが、近年は鳥取県、岡山県は隣接する近畿圏との関係は強いものの、島根県、広島県は新幹線や飛行機を利用して関東圏との結びつきが徐々に強まっている。また、四国圏も近畿圏や関東圏との関係を一層強めている。さらに、山口県は従来から九州圏との結びつきが強い。なお、中国圏は人口約744万人であるため、圏域の人口シェアは5.9%と非常に小さい。その上で、他地域との関係が強くなっている結果、中国圏としてのまとまりが弱くなるとともに、国全体に及ぼす影響力も弱まりつつある。

2) 中国圏広域地方計画の特徴

中国圏広域地方計画（中国圏計画）は、前述した地域特性を反映した形となっている。

まず、中国圏計画のキャッチフレーズは、「瀬戸内から日本海の多様な個性で対流し、世界に開かれ輝く中国圏」としている。これは、中国圏の特性である「多様性」を基盤とし、全国計画に記されている「対流」を手段として新たな価値を生み出し、東アジアを中心とした世界に向けて発信することを謳っている。

本文は5章構成となっている。第1章は「中国圏のポテンシャルと課題」が記されている。中国圏のポテンシャルとして、先に記した地理的優位性、豊かな自然環境、多様な文化と歴史に加え、「ものづくり」産業の集積が述べられている。それに対して、課題としては著しい人口減少と高齢化、小規模集落の存在、市町村の過疎化、利便性の格差等、過疎化・高齢化を大きな問題に据えている。さらに、災害の発生・危険性や、インフラの老朽化を掲げている。

第2章は、「中国圏の将来像」と題し、本計画を実行することにより、どのような中国圏が目指されるのかが記されている。それらは、①多様な交流と連携、②産業集積と地域資源の活用、③中山間地域・島しょ部の創造、④安全・安心の確立の4点である。これらは、一見すると地域の将来像

というよりは、地域を作りあげていく手段のようにも受け止められる。本文を読むと、①は中国圏の全体像が謳われ、②は瀬戸内側や都市部の地域像が、③は中山間地域や島しょ部の地域像が示されている。そして、④は2014年8月に広島市で発生した土砂災害や、本四連絡架橋を抱えるなどインフラ維持を中心に据えている。なお、第2章第5節では、「将来像において横断的に持つべき視点」があり、「環境と産業・生活の調和」と、「人材育成」が位置づけられている。結果的には、議論の過程でこれらの諸点が付け加えられた形となっているが、本来ならばこうした地域の持続可能性を担保することこそ、中国圏のあるべき姿として前面に押し出すべきであると考ええる。

第3章は、「中国圏の圏域整備の基本戦略とプロジェクト」と題され、中国圏計画の主要部分として記されている。その内容については、人口減少社会への対応状況の観点から次節で紹介する。

第4章は、「他圏域と連携して取り組むべき視察」として、広域観光・インバウンド観光の促進、産業集積地間の連携等による国際競争力の強化、暮らしの安全・安心と防災ネットワークの整備、豊かな瀬戸内海の環境保全と再生、課題を共有した人材育成、地域づくり等の推進が記されている。国土のグランドデザインが策定された際には、他地域との連携こそポテンシャルを発揮するとして、地域連携軸が盛んにもてはやされた。国土形成計画では本論に相当する第3章の後に他圏域の連携が言及されており、軽視された感は否めない。分量的にも少なく、圏域間の連携の難しさを物語っている。

第5章は、効果的、効率的な計画の推進と題して、総合的なマネジメント、関連計画との連携、多様な主体との連携について述べられている。

以上、中国圏計画の内容を概観してきた。内容からみて、網羅的かつ国土交通省が管轄する政策メニューと類似しており、そういう意味では目新しさは感じにくい。ただ、激しく時代が変化する中で、中国圏の実態を的確に捉えており、その特性を活かす意味においては、適切なプロジェクト

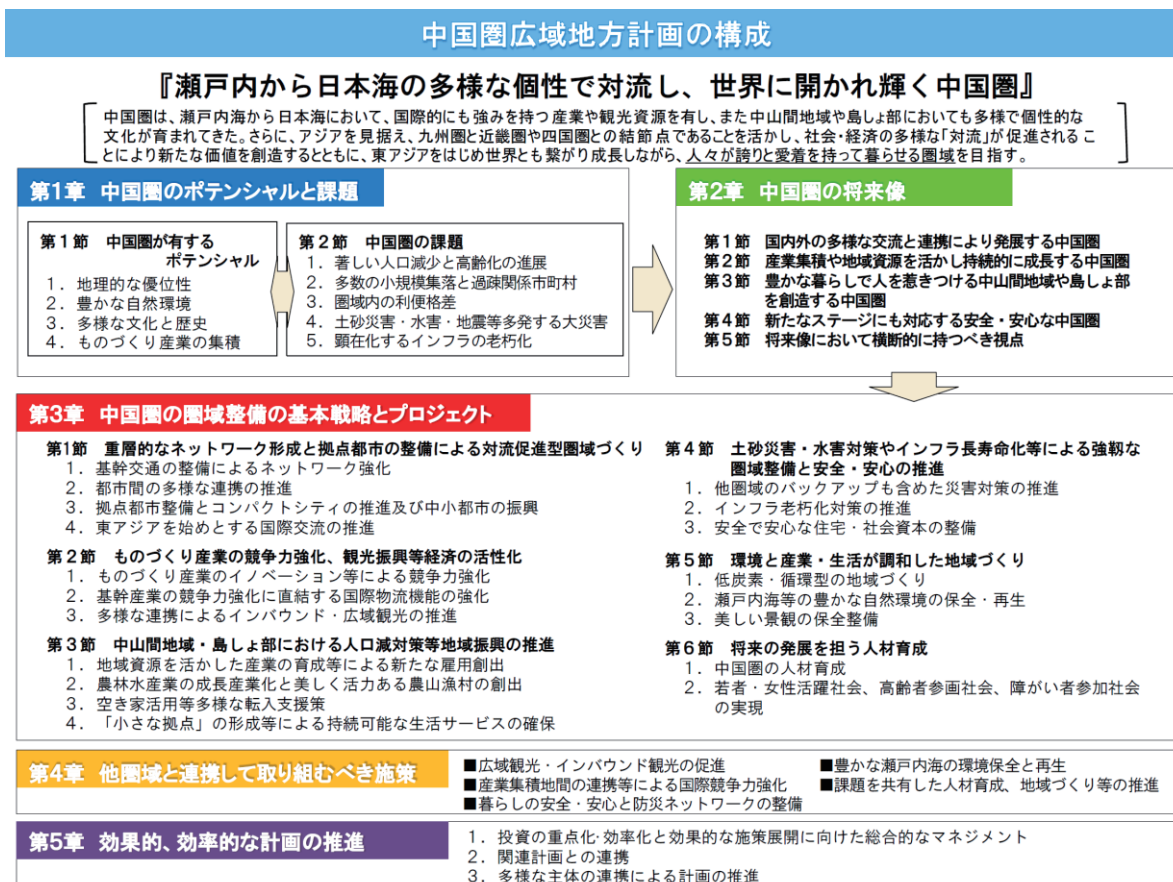
が組まれている。本稿では、中国圏の特性は多様性にあることを強調してきたが、本計画はその多様性を維持していこうとする意図が随所に見られ、地に足の着いた計画であるといえる。

3) 人口減少社会への対応状況

中国圏計画の第3章「中国圏の圏域整備の基本戦略とプロジェクト」は6つの節から構成されており、詳細は図1の通りである。このうち、人口減少社会への対応について正面から述べられているのは、第1節「重層的なネットワーク形成と拠点都市の整備による対流促進型圏域づくり」と、第3節「中山間地域・島しょ部における人口減対策等地域振興の推進」である。

第1節では、中国地方が多極分散型の都市構造を成していることから、人口減少社会においても新たな価値を創造していくために、「対流」を促進

させ、「コンパクト+ネットワーク」による圏域の形成を図ると述べられている。これは、前述した全国計画と完全に合致している。ここでいう「コンパクト」の具体像はコンパクトシティの1点に絞られていると言ってよい。具体的には、同節の「3. 拠点都市整備とコンパクトシティの推進及び中小都市の振興」に記されており、医療・商業・福祉等都市機能の集約化とまちなか居住への誘導を推進や、まちなかのにぎわいの創出などが記されている。他所にもコンパクトシティに関する言及はあるものの、具体的なイメージは語られていない。むしろ、「高次都市機能の集積」というキーワードに示されるように、都市の機能的集約による機能レベルのコンパクト化が強調されているように思える。一方で、「ネットワーク」の強化については多くのページが割かれている。本来ならば都市間がいかに機能的に結びつき、どのような都



(国土交通省中国地方整備局資料より転載)

図1 中国圏広域地方計画の構成

市圏や都市圏連合を構築していくべきかが描かれるところだが、そのような人口減少社会における「あるべき姿」はさほど語られていない。都市間が連携することで機能強化が図られることが所与のものとされている。計画の大半は、「ネットワーク」の手段である交通インフラの整備や、ハブとなる駅、空港、港湾の整備などに多くのページが割かれている。すなわち、ハード整備に力点が置かれ、「ネットワーク」を活かしてどのような地域を作っていくのかについては、あまり触れられていない。

これに対して、第3節では中山間地域・島しょ部と地域を明確に設定しているため、示されている内容が具体的でわかりやすい。その内容は、新しいライフスタイルを求めたり、恵まれた地域環境を求めて都会から田舎への「田園回帰」傾向を促進させるとともに、生活サービスの機能維持や、産業・雇用の確保に徹していると言ってよい。ただし、中国圏計画としての独自性に欠けている。このことは、中山間地域・島しょ部で現れている課題が共通しており、その対策として特効薬がないことの現れである。昭和の過疎以降、他地域よりもはるかに早く人口減少社会に突入している中山間地域や島しょ部において、「守り」の側面については、これまでの経験に基づいて記されている内容を着実に実施していくことが肝要であろう。一方、「攻め」の側面については、より積極的な言及が必要になると思われる。すなわち、中国圏ならではのポテンシャルをどう活かしていくのか、その道筋が必要であろう。中山間地域や島しょ部における人々の生活が、人口減少社会においては最先端の暮らしであることを明確に提示していく必要があろう。

このような、「守り」と「攻め」を同時進行させるための鍵概念として「小さな拠点」の形成が挙げられる。「小さな拠点」とは、低密度地域において商店、診療所、福祉施設等の生活サービス機能等を拠点に集約するとともに、拠点圏域内や、他地域と高越、物流、情報・通信、道路等のネットワークでしっかりと結びつける考え方である。こ

れまでの議論の中で、「小さな拠点」については、誤った方向にミスリードされる傾向が指摘されてきた。すなわち、生活機能を中心に集約することは、周辺地域を見捨てることになるとの主張である。筆者は、「小さな拠点」を「身近な拠点」と捉えることで、そうした誤解は解けると考えている。行政に携わる人々や研究者たちに冷静な議論を促したい。

なお、中国圏計画の中で、国際文化・経済交流の推進や世界平和等の国際貢献の推進が掲載されていることは、歓迎すべきことである。このような文化的、非産業的な要素こそ成熟した社会において必要な要素である。こうした地域の価値を醸成し、高めることが当該地域を存続させ、持続可能な社会を作りあげていくことになると思う。

4. 国土形成計画と地方創生との関係

地方創生とは、東京一極集中を是正し、地方の人口減少に歯止めをかけようとする一連の政策を指している。2014年9月に第2次安倍改造内閣が発足した際に、地方創生担当大臣と、まち・ひと・しごと創生本部を設置された。また、2014年11月にまち・ひと・しごと創生法が成立したことにより、国家として実施根拠と実施体制が整った。具体的政策は多岐にわたるが、とりわけ、人口動向にしばった「国家総合戦略」や、ほぼ全ての地方自治体が自ら「地方版総合戦略」と「人口ビジョン」を策定したことは、特徴的な動きであるといえよう。また、従来は都市計画・地域計画、地域活性化政策、産業政策など、系統的な縦割りの政策を、「人口減少の抑止」という統一目標の下、一つの政策にまとめあげている点は評価できる。今後は、地方創生の名の下に、ソフト事業を中心として地方自治体や地域住民が主体的かつ着実に実施していくことが求められている。国家戦略は、そのための全国統一計画として捉えることができる。

これに対して、国土形成計画はその基盤となる国土の利用、整備、保全を推進するために定められる総合的かつ基本的な計画である。2014年の改

定では、本格的な人口減少社会を迎えて、国土のあるべき姿を見据えた「国土のグランドビジョン」の結果に基づいている。同ビジョンには、2050年の国土の状況を多様なデータや図で示されているが、このまま人口減少が続く限り、これまで日本が培ってきた社会・経済システムが維持できなくなることは明確である。しかし、個々の地域や地域住民は、現在の暮らしの維持や、当面の課題解決に向き合うことで精一杯であり、長期的な視野に立ちにくいのが現実である。そのような意味では、地方創生といわれる一連の政策が、国土形成計画や広域地方計画を遂行する上で、補完的役割を担っていくと思われる。

また、社会の動向はいち早く変化するのに対し、国土形成計画は10年程度の計画期間を想定している。この度は、その改定作業が行われたが、大規模な計画だけに、その作業だけでも1年から数年程度を費やさざるを得ない。今後も、人口減少関連で新たな法律や施策が作られると思われるが、国土計画に関わる多くの政策は、国土形成計画との整合性をできるだけ図り、政策のブレが極力発生しないことを願いたい。

5. おわりに

以上、本格的な人口減少社会を迎えた我が国はどのような方向に向かうべきであり、そのために国土形成計画が果たすべき役割について論じてきた。国土形成計画は、国土利用に特化した計画であるとはいえ、国民生活のあらゆる基盤を整備する計画であるため、国全体に及ぼす影響は極めて大きい。

改定された国土形成計画は、人口減少社会を前提とした計画であり、ハード面では社会基盤の維持・管理・更新に関して強い関心を有している。また、ソフト面に関する言及も多数あり、そのような意味では評価できる内容となっている。

ただ、前提としている人口減少社会がどのような社会であり、それに対して国家はどのように向き合うべきなのかについて、描き切れていない点が残念である。盛り込まれた計画の多くは、人口

減少に対する対症療法や、期待値に基づいている点が不安である。例えば、都市間のネットワーク化によるポテンシャルの強化については、理論的に間違っていない。しかし、既存の都市自体が縮小していくなかで、ネットワーク化していくエネルギー自体も奪われていくことを忘れてはならない。いずれの計画も、「守り」の意味では機能すると思われるが、「攻め」の観点においては目新しさに欠けていると言わざるを得ない。

国土形成計画に限ったことではないが、人口が減っていくことは、現在の価値観でいえば、あらゆる事象が負のベクトルにいくことになる。これからの社会は負を受け入れることも必要であるが、一方で負とならない価値軸を新たに構築していくことになる。これこそが国土形成計画に求められることであり、次期の改定までにこの分野に関する知見を深めていく必要がある。

注

- 1) 総務省統計局 (2016) に基づく。
- 2) 厚生労働省 (2016) に基づく。
- 3) 総務省「総人口の月別推移」に基づく。
- 4) 厚生労働省「人口動態統計」(2015年)による。
- 5) 大野氏は、1991年に同語を定義したが、社会に流布したのは大野 (2005) が刊行された影響が大きい。
- 6) 日本創成会議・人口減少問題検討分科会 (2014) に記された表現。本文中では、2010年からの30年間で20～39歳の女性の人口が5割以上減少する市町村を指している。
- 7) 例えば、増田寛也・河合雅司 (2015) をはじめ、首都東京や大都市圏の高齢化や人口減少に伴う社会問題へ言及している書籍や研究は、枚挙に暇がない。
- 8) 内閣府政策統括官 (経済社会システム担当) (2012) による。

文献

- 大野 晃 (2005) : 『山村環境社会学序説—現代山村の限界集落化と流域共同管理』農山漁村文化協会, 300p.
- 厚生労働省 (2016) : 「平成27年 (2015) 人口動態統計の年間推計」厚生労働省, 6p.

総務省統計局（2016）：「平成 27 年国勢調査人口速報集
計結果 全国・都道府県・市町村別人口及び世帯数 結
果の概要」総務省，22p.

内閣府政策統括官（経済社会システム担当）（2012）：「日
本の社会資本 2012」内閣府，298p.

日本創成会議・人口減少問題検討分科会（2014）：「スト
ップ少子化・地方元気戦略」日本創成会議，50p.

増田寛也・河合雅司（2015）：『地方消滅と東京老化』ビ
ジネス社，205p.