

国土計画と国土調査

一般財団法人 国土計画協会 専務理事 幾度 明

国土計画は、将来の望ましい人と国土の関係性について、総合的、長期的、即地的に考察し、国土の上で展開される人々の諸活動の指針を示す役割を担っている。

この人と国土の関係性については、土地や環境などに関する自然条件の“縦糸”と人々が土に刻み続けてきた文化や歴史の蓄積の結果としての社会条件の“横糸”が、それぞれの地域で長い年月をかけて絡み合いながら現在の姿を形成している。ところが、近年、我が国の人と国土の関係性について、その前提を根底から覆すような現象が次々と起きている。

“人”に関わる部分で、歴史上経験をしたことがないような急激な人口減少と少子高齢化が進行していることがよく指摘されるが、同時に、“国土”を巡る自然環境でも「これまで経験したことのない」や「想定外」という表現が用いられるような大規模地震や豪雨・暴風などが相次いでいる。さらに、気温の上昇も著しい。昨年 1 年間の我が国の平均気温は 1981 年～2010 年の 30 年平均値に比べ +0.92℃ も高く、これまでで最も高い値であった。こうした変化は、代々受け継がれてきたそれぞれの地域の環境、文化、産業などに大きな影響を及ぼしつつある。しかもこれらの現象は、一過性のものではなく、今後、長期にわたり続くことも想定される。

このような最近の状況を見て、1969 年に発刊されたイアン・L・マクハーグの「デザイン・ウィズ・ネイチャー」を改めて思い起こした。同書は、昭和 52 年に策定された第三次全国総合開発計画（三全総）の思想的バックボーンにもなった名著であり、人と自然・国土の関係性について、多くの重要な考え方が示されている。例えば、西洋と東洋の価値観の違いについて、西洋では、人間中心の価値観のもと、人と自然は対峙するもので、自然は征服すべきものとして、人間の優位性確立に際し、自然が犠牲になるのに対し、日本をはじめとした東洋では、人間を自然の内なる存在と見なし、一体化されるべきものとしての調和を求めらる中で、一人一人の人間が犠牲になっている面があるとし、その両者の間で、望ましい人と自然の関係をどう築いていくか、が重要と指摘している。また、そうした望ましい人と自然・国土の関係性を具体的に考えていく上では、それぞれの地域の特性を緻密に把握する作業が重要であると指摘し、そのために必要な具体的な手法も示している。

人と国土の関係についての基礎的条件が大きく変化する中、これからの国土計画を考える上で、こうした指摘をもう一度よく吟味する必要があるように思われる。

具体的には、上述した様々な現象が起きる中、それぞれの地域の特性、言い換えれば“土地柄”が現在どのようなものであり、どのような方向に変化しているか、ということについて、ファクトに基づいた緻密な考察を行う基礎となる分析手法の開発と正確な情報の整備がこれまで以上に重要となってきた。

この場合の“土地柄”とは、地質、地形、水文、気象といった自然条件だけでなく、土地や空間に刻まれてきた歴史・文化の蓄積も当然含まれ、そうしたものの総体としての人と国土の関係

についての地域の個性ということになる。よく災害対策で「過去の災害の教訓を生かして」と言われるが、その意味合いは、他地域での災害の状況や対策をそのまま当てはめるのではなく、“土地柄”の違いを理解し、翻訳する作業が重要である、ということである。

近年、災害復興や空き地・空き家問題に関連して、土地の地籍や所有者の情報が正確でないという問題が広く認識され、国土計画協会でも増田寛也氏を座長とする研究会で提言をまとめた。これらの情報は、土地一筆一筆に刻まれてきた所有・管理履歴を示す社会条件に関する基礎データであり、整備のための取り組みが、政府挙げて動き出したことは、大いに評価されるべきものであるが、同時に、“土地柄”を示すもう一つの基礎データである自然条件データの整備も重要な課題である。

我が国には、こうした国土や土地に関する情報を総合的に整備するため、国土調査法に基づく国土調査が存在する。しばしば国土調査＝地籍調査と思われている節があるが、国土調査には地籍調査とともに、土地分類調査と水調査が存在する。これらの調査は、地形、地質、土壌、表層水、地下水など土地の自然条件に関する最も基礎的な情報を科学的・総合的に整備するものであり、“土地柄”を把握する上で、地籍調査と両輪を成す重要な調査である。特に、平成 22 年からは、国民の土地の安全性への意識・関心の高まりから土地利用の変遷や災害履歴情報を中心とした土地履歴調査に重点を置いて整備が進められてきている。この土地履歴調査について、国土審議会土地政策分科会は、その整備や活用について以下のような課題を指摘している。

○平成 30 年度末時点で土地履歴調査の実施面積は 17,237 km²に過ぎず、必要度が高いと考えられる DID 地区や県庁所在地及び中核市でもその進捗率はそれぞれ約 55%及び約 57%に留まっている。

○土地履歴調査で得られた成果は、有益な情報であるにもかかわらず認知度が低く、利活用が十分に進んでいない。

今国会では、近年の自然災害の動向を踏まえ、都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画に「防災指針」を位置づける制度改正案が国土交通省から提出されている。こうした対応を実効あるものとしていくためにも、自然条件データの基礎を成す土地履歴調査等についても忘れることなく、その情報の整備と活用を着実に進めていくことが必要と考える。