

新しい国土計画のあるべき姿に関する検討結果とりまとめ (新たな国土・広域計画研究会)について

一般財団法人国土計画協会専務理事 太田 秀也

本稿の趣旨

本協会において設置している「新たな国土・広域計画研究会」においては、これまでの国土計画の評価を行うとともに、これからの国土計画のあり方について検討し、「新しい国土計画のあるべき姿に関する検討結果とりまとめ」(以下「とりまとめ」という)を行い、本号でその要旨を掲載しているところである。

本稿では、同研究会に委員として参加し、また事務局も担当した筆者が、研究会での検討・議論の概要、「とりまとめ」の概要を報告するとともに(「1」)、「とりまとめ」の内容に関して筆者の関心事項に関連した所感を述べたい(「2」)。

2に関しては、筆者個人の見解を述べるものであり、研究会での議論の内容を直接に反映したのではなく、当然ながら研究会としての見解ではないことにご留意いただきたい。

1. 「とりまとめ」の検討・内容の概要

研究会においては、これまでの国土計画の評価・課題点について検討し、一定の成果がある一方で、訴求性・指針性・実効性、独自性発揮、課題解決の面での課題があるとの問題意識が共有された(その際には、「訴求性」・「指針性」・「実効性」の意義を明確にする必要性があるとして、「訴求性」は国民の国土計画への関心・共感の観点、「指針性」は国の府省や自治体による施策への反映の観点、「実効性」は計画の効果の発揮の観点として整理した)。

その上で、それら課題に対応するために、国土計画が本来的に果たすべき役割に関して検討し、これまでの国土計画は、国土計画の位置づけ・対象・性格が必ずしも明確でない点や、国土強彰化

計画等の国の他の計画との関係で国土計画としての独自性が低下しているのではないかという点から、要旨のⅢの1で記しているような、これからの国土計画の策定にあたって基本とすべき考え方・方向性を示すこととした。

この点に関しては、国土計画の位置づけや対象を中心に検討・議論が行われ、「国土計画は、国民・地域・自治体・国が取り組むべき内容を盛り込んだ地域づくり・国土づくりのための総合的計画としての位置づけを明確化する必要がある」、「国土計画の対象は、国・自治体・地域・国民であることを明確化し(特に国土づくりの取組主体として国民・地域を国土計画に明確に位置づける)、国土計画の及ぼす効力は上記各対象により異なることから国土計画の記載も各対象に分けて明確に記載する必要がある」などの点を示している。

また、国土計画の独自性の発揮に関して、「先見性・革新性の機能の充実」、「長期計画としての機能の充実」、「総合計画としての機能の充実」、「空間計画としての機能の充実」を図るべきという4点を示している。このうち、例えば、長期計画としての機能の充実としては、今後の人口減少等の縮減社会への本格的政策対応が必要という問題意識が委員間で強く共有された。

その基本とすべき考え方・方向性に基づき、Ⅲの2、3等の各論的内容を記載しているが、ここでは、各委員から提示された様々なアイデアを記載する形で示している。

「2 新しい国土計画の具体的内容」においては、まず(1)で、国土形成計画(2008年)で示された「新たな公」のような、府省・自治体の施策の検討において指針となるような、これまでの計画にない(あるいはこれまでの計画と異なる)新たな視点や新たな概念による計画内容を示している。例

えば、「国土の均衡ある発展」の基本理念にかわり、「地域の住民の生活の維持」の基本理念を確立すべきとした上で、その推進方策として、(条件不利地域等において地域の住民の生活の維持のために行政において最低限確保すべき)「ローカル・ミニマム」の設定をすべきこと等を提示している。また、(2)では、これまでの計画においても施策が講じられているが依然として残されている課題(東京一極集中是正等)について、新たな政策の選択肢等を提示すべきことを示している。

「3 新しい国土計画の計画論」においては、新しい国土計画の策定に関して、訴求性、指針性等を向上させるための計画の建付けや計画策定手続き等を示している。例えば、国民等への訴求性の向上のために、国土づくりの取組主体として国民・地域を国土計画に明確に位置づけることや、国民参画型で国土計画を策定すべきことを提案している。

加えて、広域地方計画に関しても一定の検討を行うべきことを示している。

上記のような点に関しては、更なる具体案の追加や、内容の詳細の検討も必要と考えられ、国土計画協会においても引き続き検討を行っていく予定としている。

2. 筆者の所感

「とりまとめ」では、前述のように、国土づくりの取組主体として「国民」・「地域」(「地域組織」)を国土計画に位置付けることが提案されている。この点に関して、私見であるが筆者の考えを述べたい。

(1) 国土計画について

国土計画の最終的な目標は、国土形成計画法第1条で規定するように、「現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる」ようにすることであり、国土計画は、その目標達成のために、国土づくり(国土形成)の取組みを計画的に進めるため策定する計画と理解される。そして、その国土づくりは、まず国民や地域(「ご近所」などの地域組織)が、自分たちの暮らしている地域を自分たちで暮らしやすいようにする自

助・共助による地域づくりの取組みが基本となり、地域における共助が難しい場合(人口減少で取組主体の確保が難しい地域等)における共助を可能とするような支援や、共助による取組み自体が成り立たない場合における地域への支援を、公的主体において公助として行うことが大前提と考えるべきである。

すなわち、国土づくりは、「地域」づくりを基本とすべきであり、その自立的な地域づくりが可能となるような仕組みを国土計画として提案すべきであると考えられる(当然、国土全体にわたる機能・施設の配置について定める国土構造の基本構想も重要であるが、それも国民・地域の取組みを支える役割を果たすべきものと考えられる)。

この点に関しては、第三次国土形成計画(2023年)において、「国土づくりの目標」として第一に「新時代に地域力をつなぐ国土」が掲げられ、地域力とは、「地域が直面する諸課題を克服する力、いわば守りの力とともに、地域の魅力を高め、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」とされている。ここで述べられている「地域」は、集落・自治会単位のような小規模な地域から、同計画で掲げられている「地域生活圏」のような広域の地域まで含まれることが想定されるが、人口減少・高齢化等の下で過疎地域など条件不利地域の集落等において、生活サービスの水準低下・維持困難な状況が深刻化している点を踏まえると、そのような住民の生活に直結する身近な「地域」の課題の解決を図るようにすることが重要と考えられる。

そのような集落単位の地域に着目した政策としては、例えば、「小さな拠点」形成・地域運営組織形成の施策が講じられているところであるが、市町村合併の中での自治体運営の観点からの施策である側面もあり、また実際に条件不利地域の課題が依然として深刻なものとなっている状況に鑑みると、国土計画において、講ずべき必要な施策について提案をすることが求められると考える(その際には、例えば、現在の集落施策が今後の更なる人口減少・高齢化の中で引き続き有効であるのか、講じられている施策の整合性があるか、住民生活がさらに困難となる末端集落をどう支え

るのかなどの観点から、国土計画において長期的な視点を持って提案すべきと思われる)。

さかのぼって、これまでの国土計画の経緯を見ると、最初の国土計画である全国総合開発計画(1962年)が、国民所得倍増計画における太平洋ベルト地帯構想への地方部の反発から、地域間の均衡ある発展を図るための計画として策定され、その後の国土計画も「国土の均衡ある発展」を基本目標としている(第三次国土形成計画においても「『国土の均衡ある発展』を実現」という記述がある)。それにより住民の生活の維持向上につながる面もあるが、基本的には、地域の発展、地域間のバランスをとることを主眼とし、施策の内容としては地方振興のための産業振興・インフラ整備など公的主体の取組みを中心としたものとなっているものと考えられるところ、国民の生活の維持向上、人の幸せを主眼とし、国民・地域の取組みをベースとした計画により重点を置いた国土計画へと転換すべきものと思われる。

この点に関連して、制度面に関しても、次の点を指摘しておきたい。現在の国土計画形成法においては、「国は、総合的な国土の形成に関する施策の指針となるべきものとして、全国の区域について、国土形成計画を定めるものとする」(同法6条1項)とされており、国土形成計画(全国計画)は、国・自治体が講じる「施策」の「指針」としての機能を有すべきものとされていることから、現在の法体系では、国土計画の対象とする(直接の)取組主体としては、国・自治体が想定されているところ、前述のような地域づくり・国土づくりの基本的考え方や財政制約等で行政の取組みにも限界があることを踏まえると、国土計画において「国民」・「地域」(地域組織)を国土づくりの取組みの主体として直接位置づけ、国民・地域に主体となって行ってもらいたい取組みや国民等に期待する役割を国土計画に直接に定めるようにすることが必要かつ有効であると考え(この点に関しては拙稿「国土計画の「訴求性」の向上のための一提案(本誌2023年9月号(第49巻3号))」において詳しく述べているので参照されたい)。

(2)「とりまとめ」について

このような観点から今回の「とりまとめ」を見ると、まず、要旨のⅢの1の「(1)国土計画の位置づけ・対象・性格の明確化」において、

「国土計画は、国民・地域・自治体・国が取り組むべき内容を盛り込んだ地域づくり・国土づくりのための総合的計画としての位置づけを明確化する必要がある。」

「国土計画の対象は、国・自治体・地域・国民であることを明確化し(特に国土づくりの取組主体として国民・地域を国土計画に明確に位置づける)」

として、国土づくりの取組主体として国民・地域を国土計画に明確に位置づけることを提案している。

加えて、Ⅲの2の「(1)計画内容に関する新たな視点や新たな概念」の「ii)長期計画・空間計画としての機能の充実：縮減社会への本格的政策対応等」において、

「①『国土の均衡ある発展』の基本理念にかわる『地域の住民の生活の維持』の基本理念の確立及び推進方策の提示(「ローカル・ミニマム」の設定とその確保方策)」

「『地域』『地域組織』の国土計画への位置づけ等による地域における課題の解決策の提示」

として、国土計画の基本理念を、地域の住民の生活の維持の観点に転換すべきこと、地域・地域組織を国土計画へ位置づけ、地域における課題の解決策を提示すべきことを提案している。

これらの内容は、上記(1)で記載した筆者の考えと整合的な内容となっているものと考えられる。