

国土形成計画と広域地方計画

東京大学先端科学技術研究センター教授 大西 隆

遅れる国土形成計画

本日は「国土形成計画と広域地方計画」というタイトルでお話をします。私も委員の1人なのですが、現在、国土審議会計画部会において国土形成計画案の策定作業をしています。先ごろの新聞に、計画案がまとまったという記事が掲載されました。ところが、それほど大きな扱いではありませんでした。以前のように話題になりません。計画案ができると今度は国土審議会に諮り、関係省庁の協議を経て、最終的には閣議決定されることとなります。以前の国土計画は内閣総理大臣が策定することになっていましたが、現在は国土交通大臣の所管です。

国土形成計画は、当初の予定では2007年6月ごろに閣議決定されるはずでした。ところが参議院選挙と重なり、与党が敗れたこともあって、秋までずれ込んでしまいました。なぜ遅れたかという点、広域交通網、つまり道路整備のことが問題になっていたのです。第四次全国総合開発計画（1987年）のとき、高速道路の総延長14,000kmが整備目標にされました。その整備にあたって、一方では「道路特定財源を全額投入しよう」という意見もあれば、他方では「道路特別会計を見直して一般財源化すべきだ」という意見もあります。「14,000kmのすべてを建設すべきだ」という人もいれ



ば、「整備路線まで建設する約束だった」という人もいます。全路線を整備するという話はいったん取り止めになったのですが、その後、巻き返しもあるなどして、これまで決着が付かなかったのです。

結局、14,000km問題については「過去の計画でそういう目標が定められた」という主旨の記述となり、それがいまでも存続しているかどうかには言及していません。責任を留保したような形になっています。

広域地方計画の作業スケジュール

国土形成計画に関連して広域地方計画というものがあります。東北から九州まで全国8ブロックにおいて現在、準備作業が進められています（北海道と沖縄については別枠です）。国土形成計画が決定されていないので、まだ正式ではないのですが、実質的な作業に入っています。広域地方計画の内容を2009年度予算案に反映させたいと

ということですので、概算要求が出そろって2008年8月ごろまでには完成させたいようです。国土形成計画がもし2008年春に閣議決定されれば、それから正式に作業に着手しますので、非常に短期間で広域地方計画をつくることとなります。

日本都市計画学会では、広域地方計画に関する研究会を設置し、この1か月くらいに各ブロックの地方整備局などを訪問して、広域地方計画に対する取り組み状況を調査しました。それによると、国土交通省からタイムスケジュールについての指示はあるけれども、そのほかのことは各ブロックの自主性に任せられているようです。ただ、何をどうしてよいかよく分からないところがある。だから各ブロックではよそのブロックのことをよく調べており、結果として形式的に非常に似通った計画が8ブロックでつくられているように思われます。広域地方計画は各ブロックにおいて独自に策定するという当初の期待どおりに、どうもいっていないような気がします。

現在策定中の国土形成計画と広域地方計画は、当初の目論見とは少し違うようにみえます。それはなぜなのか、これからの計画はどのようなことを考慮していけばよいのか——今日はそういうお話をしたいと思います。

地域間格差の縮小

国土形成計画と広域地方計画に関する議論の背後には、いわゆる格差問題があります。たとえば人口1人あたりでみた都道府県間の所得格差は、1960年ごろをピークに1970年代半ばにかけて縮小してきました。

バブル期に少し拡大して、バブル崩壊後に縮小しましたが、最近になってやや右肩上がりです。しかし、1980年代後半に比較すればそれほど大きいものではありません。けれどもこういう数字に加え、それぞれの地域の生活実感とも相まって、地域間格差に関する議論が高まっているのだらうと思います。

日本の地域間格差はやや拡大傾向にあるとはいっても、地域間格差の拡大が問題になっている中国などからみると、日本の地域間格差がなぜ大きく縮小したかということは、非常に興味のあるところです。日本の地域間格差は、先進国の中ではスウェーデンの次くらいに低いのです。

そこで1960年と2000年について、人口1人あたり所得が最も高い東京圏と最も低い九州を比較してみると、確実に縮小しています。その要因を2つの側面から考えることができます。1つは県民所得（名目値）です。この40年間の伸びは東京圏で約39倍、九州では約29倍です。経済全体の伸びでは東京圏がはるかに高い。ところが人口増加率をみると、東京圏で約87%であるのに対し、九州では4%にとどまっています。その結果、人口1人あたり所得の伸びをみると、東京圏では20.6倍ですが、九州では27.8倍です。つまり、地方圏から東京圏への人口移動があったことが地域間格差の縮小につながっているのです。

地方圏から大都市圏への人口移動は、1960年代には非常に活発でした。しかし、最近ではずいぶん少なくなっています。そのなかで、ふたたび東京への一極集中がみられるようになってきました。教育機会や雇用機会を求めて、地方圏から東京に人々が集まってくる結果、地方圏では仕事のない

人があまりいない、つまり失業率が相対的に少ないという状況もみられます。

中国の人口移動

中国の人々は、こういった日本の状況に非常に興味を持っています。中国には戸籍制度があります。農村戸籍の人が都市に移動しようとする、子どもの学費が割高になったり、社会保障費が割増になるなどの条件が付けられて、移動が制約されます。けれども沿岸部の大都市と農村部の賃金格差は大きいため、人口移動の圧力はきわめて高いのです。そこで「第11次5ヵ年計画」（2006年3月）において、戸籍制度の大幅な見直しがおこなわれ、江蘇省などのように実質的に撤廃したところもあります。

中国でも移動の自由が完全に認められれば、地域間格差はやがて縮小に向かうことが見込まれます。ところが中国の当局関係者が心配しているのは、規制が撤廃されると膨大な人口が都市に流入してくるかもしれないということです。今後30年間で都市人口は40億人増加するという試算もあるようです。日本では、人口移動を特にコントロールしたわけではありませんが、ある程度時間をかけて都市の居住環境などを整備してきました。中国の場合は急激かつ大量の人口移動が予想されており、それを都市でいかに収容するかが課題になっているのです。

人口減少時代に対応した地域開発

その一方、わが国では地域の経済を発展させて、人口流出を抑制するという手法も

取られてきました。産業立地政策によって地域に雇用機会が生まれ、地域の経済は成長しました。ただ、先ほどの九州の事例のように、地方圏では全般に、その伸びよりも人口流出の伸びのほうが大きかったので

すが。では、今後についてはどのようにして地域間の平準化を図っていけばよいかということ、やはり人口移動をどう抑制するかということが重要だと思います。ところが、わが国の人口は減少に転じており、子どもの数は減っています。1人っ子が増えたため、何人かの子どもは出て行っても1人は残って家業を継ぐといったことができなくなっています。今後は単身世帯も増える見込みです。そうすると人口移動によって世帯そのものが地域からなくなるという状況になりかねません。なかでも中山間地域は、最初に崩壊していくことが懸念されています。

わが国では1960年代から1970年代半ばにかけて、地域間格差が大幅に縮小しました。その背後では人口移動と産業立地が大きな役割を果たしました。現在、地域間格差が少し拡大しつつあるなかであって、それぞれの地域の経済開発をどのように考えるかがあらためて問われるのではないかと考えています。

そのようななか、企業立地促進法（2007年6月施行）のような新しい産業政策が動き出しています。以前には製造業の空洞化が問題になりましたが、最近になって国内回帰というか、大都市などでも企業立地が増えています。地方圏でも大型の企業立地がみられようになっています。企業立地促進法は、いろいろな面から支援することにより、こういった企業立地を促進しようと

するものです。企業立地によって地域の所得が向上していくことが期待されます。

ただ、企業立地の中身も変化しています。たとえば富士フィルムが九州につくった液晶用フィルム工場の場合、従業者は1haあたり4～5人くらいです。大規模な設備投資のわりには雇用規模は小さい。投資規模や生産高は大きくても、それと同程度の規模で地域の所得につながるとは限らないことに留意する必要があります。

国土計画の体系

いずれにしても今日いわれている格差問題は、1960年代の格差問題とは異なります。当時は、人口減少に伴う問題はありませんでした。現在検討中の国土形成計画と広域地方計画は、そのような新たな課題に対応していかななくてはならないのです。

これまでの国土総合開発法（1950年）に代わって、2005年に国土形成計画法ができました。国総法では全国、都府県、地方、特定地域という4種類の総合開発計画を策定することとされておりましたが、実際につくられたのは全国総合開発計画と特定地域計画の2種類だけです。各県で総合計画が策定されていますが、これは国総法に基づくものではありません。また、中国地方開発促進計画などの地方ブロック計画がつくられてきましたが、これはそれぞれ中国地方開発促進法のような個別法に基づくものであり、やはり国総法によるものではありません。

全国計画についてみると、全国総合開発計画（1962年）と新全国総合開発計画（1969年）は、高度経済成長期に閣議決定されました。第1次オイルショックを契機

に経済成長が急激に鈍化したあと、第三次全国総合開発計画（1977年）が策定されました。バブル経済に入ったところに第四次全国総合開発計画（1987年）がつくられ、バブル崩壊後に5番目の全総計画「21世紀の国土のグランドデザイン」（1998年）が閣議決定されました。“ミスター全総”と呼ばれた下河辺淳氏は、四全総のころから「国総法に基づく全国計画づくりは、そろそろ止めるべきではないか」という意見を提示していたということです。しかし、すぐに止めるわけにもいかないため、5番目の全総計画まで国総法に基づいて策定されてきました。

全総計画の用語に関するクラスター分析

過去5回の全総計画を点検して重要語を抜き出し、それをクラスター分析（類似したもの同士をクラスター（束、集まり）として分類する手法）によって分類してみました。それによると、全総計画で使用されている重要語は、6つのクラスターに分けることができます。

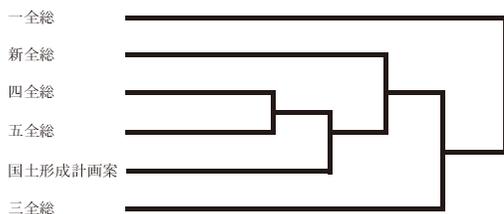
- I：多様、管理、広域、ブロック、保全、公、人口、情報、国際、基盤、通信
- II：景観、定住、農業、住宅、集積、事業、観光、労働、建設
- III：地方、計画、工業
- IV：国土、文化、自然、形成、環境、産業、圏、新、交通
- V：整備、水
- VI：都市、開発

一全総から五全総、さらに国土形成計画

案に至る6種類の計画について、重要語の出現頻度をみると、各クラスターの出現頻度は全般に右肩下がりになります。そのなかでも「開発」という用語は、一全総と新全総のときにはよく使われていましたが、その後は急激に減少しています。「水」という自然系の用語は、三全総のときに最も多く使用されています。三全総は従来の全総計画に比較して「異質」といわれますが、それは「水」という言葉の使用頻度にも現れていると思います。

国土形成計画案を含めて6種類の全総計画について、相互の類似性を“距離的近さ”に基づいて計算してみました。最も近似しているのは四全総と五全総です。五全総は「従来の全総と違う考えからつくられた」といわれますが、実はよく似ている。今回の国土形成計画案についても、同じようなメンバーが参加しているせいでしょうか、四全総と五全総に近いといえます。最も離れているのは一全総で、その次が三全総です。これは前者が一番最初の全総計画であり、後者がオイルショック後の全総計画であることにも関係していると思います。

重要語の出現頻度からみた国土計画の「近さ」



(注) クラスタ分析結果による。

国土形成計画法の特徴

今回の国土形成計画案は、四全総と五全総に近いとはいっても、新しい内容を持つ

ていると強調されています。大きな改革点として3つあります。

第1は開発主義からの脱却ということです。国総法の目的は「国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し」とされてきました。ところが、国土形成計画法の目的は「国土の利用、整備及び保全を推進する」とされています。「開発」から「整備」に変わりました。従来の地方圏については、たとえば中国地方開発促進計画がありました。これに対し、大都市圏については首都圏整備法と近畿圏整備法がありました。中部については中部圏開発整備法であり、「開発」と「整備」の両方が使用されました。両者の違いは何かといえば、「開発」というのは山林や農地を都市や産業団地に変えていくことであるのに対し、「整備」というのはすでに開発されたところ、つまり大都市圏を再整備するというニュアンスがあるように思います。このことから考えると、国土形成計画法において「整備」という用語が使われているのは、「わが国全体がある程度開発されてきたので、これからは再整備が必要である」というメッセージなのかもしれません。現行法の中に「開発」という言葉は出てきません。ただし、わが国から新規に開発すべき場所がなくなったわけではないでしょうから、「開発」という言葉をまったく使わないのは、少し極端なような気がします。

第2は国際化ということです。これまで全国総合開発計画として国内のことを扱っていただけたのです。ところが今回の計画案では、国際競争力の強化や国内外との連携ということが強調されています。その参考事例としてEUがあります。現在の加盟国は27カ国になりました。EU

の最初の提案は1957年のローマ条約にさかのぼります。1992年にマーストリヒト条約に調印して、翌年EUが発足しました。この間、40年近くかかっています。こういう枠組みを日本がこれから呼びかけていけば、21世紀半ばくらいまでに何とか形になるのではないかと。国際化というのは、そういう視点から国土計画を考えようということです。

第3は分権改革です。国土形成計画法をなぜつくったか、国総法から国土形成計画法になぜ変えたかという最も直接的な理由は、分権改革への要請です。以前、内閣総理大臣の諮問機関として地方分権推進委員会（1995～2001年）が設置されていました。その第5次勧告（1998年10月）において、国土総合開発計画と国土利用計画を抜本的に見直すことが提言されました。なかでも地方開発促進計画については、それまで都道府県は参加しているようであり、そうでないような立場でした。当時の国土庁長官が策定し、最終的に内閣総理大臣が承認した形になっていました。ところが、第5次勧告では「関係県が、その協議により計画に盛り込む内容の案を作成」することが提言されました。国土形成計画法は、国主導から地方主体へという分権改革への要請に対応しています。地方計画の見直しにあわせて、全国計画についても見直しがおこなわれました。地方主体ということで、従来は参加していなかった国土交通省の地方整備局が計画づくりに参加してくることになります（このことはあとでまた取り上げます）。

広域地方計画の策定体制と区域分け

これまでの地方計画は、大都市圏と地方圏に分けて、それぞれ個別法に基づいて策定されてきました。北海道と沖縄については従来の枠組みが継続されますが、その他の8地方ブロックについては、国土形成計画法のもとで新たな広域地方計画が策定されることになります。これに伴い、中国地方開発促進法などの従来の法律は廃止されました。ところが、首都圏・近畿圏・中部圏については現行法が残っています。

大都市圏の整備法はいずれ廃止されることになっているのですが、なぜ残っているかということ、大都市圏については「政策区域」という制度があります。これは、過密している都心の機能を郊外に移すときに税制・財政の優遇措置が図られる制度です。整備法をなくすと「政策区域」の制度もなくなるということで、継続されているのです。実は新産業都市・工業整備特別地域についても同様の税制・財政措置がありましたが、これらは2001年に法律が廃止されました。いわばベアのようにして生まれた制度なのに、大都市圏についてのみ残っています。「財政力の弱い地方圏について廃止されたのに、大都市圏で残っているのはおかしい」という指摘もありますが、いわば既得権として継続されている面もあると思います。

けれども広域地方計画については、新しい枠組みの中でつくられようとしていることは確かです。それを形式と内容とに分けて整理したいと思います。形式とは策定体制や実施体制のことです。

まず策定方法のことです。広域地方計画を作成するのは、各ブロックの「広域地方

計画協議会」です。これは国の地方機関、各県・政令市、関係市町村、隣接市町村、地方公共団体以外（経済団体など）から構成されます。学識経験者から意見を聴取する機会を設けていますが、学識経験者は「協議会」のメンバーではありません。従来の制度のもとでは中部圏開発整備協議会があります。これと比較すると、国の地方機関、隣接市町村、地方公共団体以外については、「広域地方計画協議会」に入りますが、中部圏開発整備協議会には入っていません。反対に、各県・政令市の議会議長、関係市町村の議会議長、学識経験者については、中部圏開発整備協議会には入っていますが、「広域地方計画協議会」のメンバーではありません。学識経験者は、「協議会」の外でアドバイザーのような役割を果たすこととなります。

地域によっては経済団体の代表が「広域地方計画協議会」の議長を務めるところもあるようですが、「広域地方計画協議会」というのは全般に行政主導、特に国の地方機関主導で進められています。

一方、区域分けについては、北海道と沖縄を除いて、全国が8ブロックに分けられています。当初は「太平洋と日本海を結んで地方ブロックを設定すべきだ」という意見があって、中四国を一体とする考えもありました。しかし結局、中国圏と四国圏は別々になりました。近畿、中国、四国、九州については、区域分けに関する議論の余地はほとんどありません。分かりにくいのは新潟県と長野県、つまり東京と名古屋に挟まれた地域とその周辺です。議論の結果、新潟県は東北圏に、長野県は中部圏に設定されています。

主なき計画

区域分けといえば、道州制の区域設定があります。2006年2月の第28次地方制度調査会の答申では、9道州、11道州、13道州という3種類の区域設定が案として提示されました。この3案については新潟県を東北に入れているものではありません。また、長野県の区域分けもそれぞれ異なります。西日本の区域分けはほとんど問題になりませんが、東日本については広域地方計画の区域分けと道州制の区域設定とで、まだ難しい議論が予想されます。

ところで私は、広域地方計画については順調にいくとは思っていません。現在の広域地方計画はいわば「主なき計画」であるように思います。なぜかという、各県がいわば同格で参加しています。譲り合うということはできないと考えられるからです。「みんなで一緒に何かをつくろう」とか、「自分の県は降りるから、そちらでやってください」とか、自ら言い出すとは考えられません。知事や市長は、それぞれの選挙民によって選ばれています。「自分の地域はよいから、隣の地域に」などという、次の選挙は危うくなります。だから、みんなが反対しないような形でまとめていくしかない。それ以上の合意形成システムは生まれないと思います。みんなで納得のするものをつくろうとすれば、やはり選挙を通じて合意形成を図る必要があります。選ばれた代表と議会によって自分たちの計画をつくり、それを実施していく仕組みが必要です。

だから私は、現在進めている広域地方計画はいわば「仮の姿」であって、本番に向けての予行演習のようなものだと思います。

す。県境を越えた経済、交通、環境などの問題について広域圏で政策を考え、実行に移していかななくてはなりません。これを責任ある形で進めるためには、それに対応した地方自治の仕組みが必要です。ところが、いまはそれがありません。当面の広域地方計画は、そのための予行演習または訓練であり、過渡的な状況だと思えます。今後は、道州制の必要性が浮かび上がってくるような方向で取り組む必要があると思えます。

とはいうものの、これは私の個人的意見です。国土審議会では「ガバナンスに関する議論はしない」ということになっています。しかし、重要な計画をつくらうとすれば、それをどのように実行するかが問われます。これはガバナンスの問題抜きには考えられません。ガバナンス論を欠いた計画というのは、逆にいえば、あまりたいしたことのない計画といえるかもしれません。

広域地方計画で取り上げるのは、本来なら少なくとも2つか3つの県にまたがるプロジェクトです。国土形成計画法にも、その旨のことが記載されています。ところが、私たちの研究グループで各地方ブロックを調べて回ったところ、1つの県の中での取り組みは多いのですが、県境を越えるプロジェクトというのは、すでに動いている整備新幹線や広域交通体系整備を除くと、あまりないようです。これは、1つの県の枠組みで考えていることの現われでもあります。このままでは、各県が推す個別プロジェクトを寄せ集めたようなものになりかねません。県境を越えるプロジェクトをみんなで広域的に考えてほしいと思えます。そういう広域性のあり方がいま問われていると思えます。

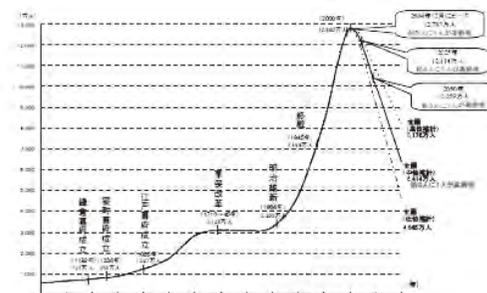
そうはいいながら、早ければ2008年夏ごろに第1回の広域地方計画がつけられる見込みです。行政の方々が集まってやりますので、形にはなると思えます。けれども、ほんとうに価値のある計画にしていきたいためには、さらに道州制の議論につなげていく必要があると思えます。

都市のコンパクト化

将来推計によると、日本の人口は2100年に低位推計で4,700万人に減少するという事です。これは旧推計によるものです。出生率の変化を考慮した新しい推計によれば、3,900万人になるともいわれています。人口については不確定要素もありますが、いずれにしても人口減少を前提にして、今後の都市や都市圏のあり方を考えていかななくてはなりません。

人口減少といっても、実は2つの違った様相がみられます。単純化していえば、大都市と地方都市の違いです。DID（人口集中地区。人口密度が1km²あたり4,000人を超える基本単位区が互いに隣接して総人口が5,000人以上の地区）についてみると、1960年から2005年にかけて人口は2倍強に増加しました。しかし、面積は3倍あ

わが国人口の長期的推移

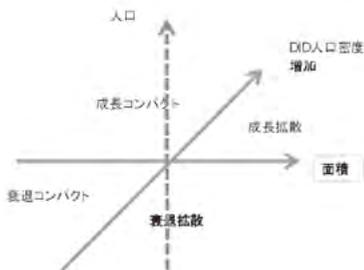


（出典）総務省「国勢調査報告」、同「人口推計年報」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成14年1月推計）」、国土庁「日本列島における人口分布変動の長期的時系列分析（1974年）」をもとに国土交通省国土計画部作成。

まり拡大しました。その結果、DIDの人口密度は半分程度に低下しているのです。人口密度の低下については、「生活空間が拡大した」「都市の中に自然空間が確保された」「住宅が広がった」と好意的に受け止める人が多いのではないかと思います。

ところが地方都市では、人口が減少しながらも、市域は拡大しているようなところがみられます。逆に大都市では、人口密度が高くなっているところが出てきています。つまり、拡散している都市とコンパクト化している都市とに「二極化」しているのです。

DIDの人口、面積、
人口密度からみた都市の分類



人口が増加し、コンパクト化している代表事例は東京都中央区です。DID面積は変わらないのですが、人口が増加し、人口密度は高くなっています。人口は1995年の64,000人をボトムにその後は増加し、現在は10万人を超えています。2000～2005年の人口の伸びは全国トップになりました。DIDは一定ですので、それだけ高層化、コンパクト化しているといえます。

一方、自ら「コンパクト・シティ」を標榜している青森市と富山市については、少し様子が違います。青森市については、1980年以降、人口は横ばいで推移する半

面、DID面積は少し拡大しています。その結果、人口密度はやや低下しています。青森市といえばコンパクト・シティで有名ですが、実は拡散しているのです。富山市については、県庁所在地の中でもDID人口密度が最も低い。そのため、これ以上拡散させないということで、コンパクト・シティに取り組んでいるのだと思います。にもかかわらず1990年以降、人口は横ばいもしくは減少気味ですが、DID面積は少し拡大した結果、人口密度はやや低下傾向にあります。両都市は、「コンパクト・シティ」をうたっていますが、実態はそうでもありません。むしろ「コンパクト・シティにしないてはならない」という決意の表れと解釈すべきかもしれません。

中国地方の県庁所在地についてみると、やはりどの都市でもDID面積が増加しています。鳥取市では人口が増加していますが、それ以上に面積が拡大しており、DIDの人口密度は1960年の0.6倍くらいの水準です。松江市でも人口は伸び悩んでいるため、DIDの人口密度は1960年の0.5倍を割り込んでいます。山口市は松江市に似ています。岡山市についても、鳥取市や松江市とあまり変わりません。少し違うのは広島市です。DID面積は横ばいですが、人口はやや増加しており、人口密度は少し上向している状況です。大都市の雰囲気に近いといえます。

コンパクト・シティについての賛否

都市のコンパクトについて、私は必ずしも賛成ではありません。コンパクト化は一つの方向です。住みやすくなる半面、あまりにコンパクト化されるとかえって住みに

くくなるおそれがあります。

コンパクト・シティを最初に提唱したのはMITのジョージ・B. ダンツィクとトマス・L. サアティです。『コンパクト・シティー豊かな生活空間四次元都市の青写真』(日科技連出版社、1974年)という本があります。これは、直径5kmの円盤の上に16層くらいの人工デッキを積み上げて、合計で200万人を収容しようという考えです。人口密度は1haあたり1,000人です。円盤状のデッキは上層に行くほど小さくなり、どの層でも外気や雨に触れたり、気象の変化を感じたりすることができます。オフィスなどの機能は中央部に集められています。エレベータで上がり降りすれば、短時間で行きたいところに行き来することができます。交通混雑の緩和にもなり、エネルギー節約にもなります。1970年代に発表されたのですが、交通や環境にも配慮しています。ダンツィクらの考えは、ある意味で理想を数字に置き換えてつくり上げたモデルともいえます。コンパクト・シティには、こういう側面もあるのです。

ダンツィクらの考えに近いのは、先ほどの例の中では東京都中央区だろうと思います。容積率の制約が緩和されて、40階、50階のビルが次々に建てられています。ビルとビルの間は離れていますので、人工デッキのようなものはできていませんが、人々が立体的に居住する形になっています。

その一方、自然に囲まれて、ゆったりとした住まい方をしたいという人々もたくさんいます。人口が拡散すると人口密度が低くなり、交通手段の確保、CO₂の排出、あるいは行政サービスの非効率化などの問題が予想されます。しかし、そういった問題の解決を図りながら、人々の住まい方に

対応していかななくてはなりません。都市の拡散に対応して、環境負荷をいかに抑制するか、一定の行政サービスを確保するためにはどうすればよいかを工夫していくことも大事だと思います。

一部の都市についてコンパクト化は重要とは思いますが、日本のすべての都市がコンパクト化するとは考えられません。これから人口が減少していくなかで、コンパクト化の方向だけでは展望は開けないと思います。コンパクト化と拡散という両方の方向を考慮しておく必要があります。そういう視点から、今後の都市づくりについて3つのポイントを指摘したいと思います。

自然復元型都市づくり

最初は、都市の中に田園を取り戻そうという考えです。たとえばアメリカのカリフォルニア州デービス市というところで始められたのですが、住宅地開発をするまえに、予定地の中央にサンクチュアリー、環境共生地を造ります。そこには野生の動植物が残されており、人々はその周りを散策して、自然に触れることができます。それが住宅を購入するときの満足度につながります。デービス市は、この方法を市の開発要領に取り入れ、市内各地の住宅開発に適用しています。わが国でも埼玉県越谷市において、UR都市機構が「越谷レイクタウン」を造成中です。中央に水辺空間を配置し、その周囲に人口2万人の町がつくられることになっています。

自然を取り戻すということでは、東京湾の深奥部、千葉県船橋市の三番瀬の例があります。埋め立てて幕張のようになる計画でしたが、それが取り止めになり、牧歌的

な風景が残されることになりました。

ドイツの例をご紹介します。東西ドイツの統合を機会に、旧東ドイツから旧西ドイツに対して大量の人口移動が予想されました。実際、その後の都市別の人口増減をみると、東西できれいに分かれています。旧東ドイツでは、これを見越して早くから対策を講じてきました。旧東ドイツ南部の古都ライプチヒの例ですが、統合後には人口が10%減少する、だから10%の建物が使われなくなるという前提のもとで、空間を改造しています。たとえば旧東ドイツ時代の共同住宅の一部を除去して緑地にする、あるいは駐車場にするといったことです。

韓国ソウルでは、李明博市長（現大統領）のときに「清溪川プロジェクト」を推進しました。ソウルの中心部を流れる清溪川はコンクリートブロックで覆われ、その上に高速道路が建設されていました。その高速道路を撤去し、コンクリートブロックを取り払い、約6kmの区間にわたって清流と水辺空間を復活させたのです。いまでは賑わいも取り戻しているということです。

こういう将来を見越した大胆なプロジェクトは、わが国にも影響を与えています。たとえば東京の日本橋では、やはり首都高速道路をどうにかして、昔の日本橋を取り戻そうという話が出てきています。ただ、高速道路を撤去するわけにはいかないので、ビルの横あるいは地下に高速道路を通すといったことが議論されていますが、いずれにしても膨大な費用がかかるため、それをどうやって調達するかが課題となっています。

資金調達ということでは、東京駅舎復元の取り組みの例があります。現在の東京駅

は2階建てですが、建設当初の3階建てに復元しようという計画が動き出しています。約500億円の資金を捻出するために、容積率移転という手法が用いられています。東京駅舎が権利として保有しているけれども実際には利用していない容積率を近隣のビルに売却することで、資金を調達する手法です。これと同じ方法を日本橋復活に利用できないか検討されているところです。

2番目は拡散する都市に対応して、たとえばテレワーク（情報通信技術を活用して場所や時間にとらわれず柔軟な働き方をすること）の普及が考えられます。これは、また別の機会にご紹介したいと思います。

地域のガバナンス

新しい都市づくりの方向として、最後に地域のガバナンスにかかわる取り組みをご紹介します。その一つの例ですが、市川市では「市民活動団体支援制度」にかかわる条例の設置が2004年に承認されました。日本では税金を集めて行政サービスや公共的な事業を実施しますので、アメリカのように寄付金や人々の自発的な取り組みによる地域づくりが弱いといわれてきました。市川市では、市民参加による都市づくりを展開しようということで、この制度を導入しました。

市川市で活動しているNPOやボランティア団体で、この制度による支援を受けたい団体は、向こう1年間の活動計画を市に提出します。市はこれを納税者に公開します。納税者は自分が支援したい団体をリストから選んで、それを市に通知します。市は、それぞれの納税者が納めた市民税の

1%に相当する額を当該団体に補助します。市川市では、市民が納税額の1%を寄付する仕組みをつくりたかったようですが、税法上の関係で、現行のような形態にせざるをえなかったようです。

公共的・公益的な事業は、行政だけがいわば専売的におこなうわけではありません。企業でもボランティア活動やCSR（企業の社会的責任）に取り組んでいます。市民も公共的・公益的な事業にもっと参加できるはずで、そういったことから第一セクター（行政）と第二セクター（企業）に次いで、市民の自発的取り組みを主体にした第三セクターへの関心が高まっています。これによって社会全体が改善されていくことが期待されます。

国土形成計画案においても「新たな公」ということが強調されています。市民、NPO、団体あるいは営利企業など、地域の多様な関係主体が一緒に参加し、それらが足し合わされることで、公共的・公益的な事業を展開することができます。市川市の例は、そういう取り組みの先駆的なものだと思います。これから人口が減少していくなかで、お互いが支え合うことがもっと必要になります。「新たな公」という言葉に示されるような新たな活動が重要になってくると思われます。

*

愛媛県シンクタンク関係者

5番目の全総計画のときには、国土軸に関する議論が活発でした。四国では現在も「紀淡海峡ルート」や「豊予ルート」への関心があります。国土形成計画または広域地方計画の中で、国土軸はどのように位置づけられる見通しでしょうか。

大西

中間とりまとめの段階では、国土軸のことに言及していますが、「継続する」とも「中止する」とも明言はしていません。「積極的に推進する」というような取り上げ方ではなく、「つながりは残しておく」といった扱いだろうと思われま

す。国土軸については、五全総のときから「よく分からない」という議論がありました。「交通軸」ではないとすれば、地域のまとまりということになります。だとすると、「たとえば北海道から九州に至る地域にまとまりのようなものがあるのか。むしろ日本海と太平洋を結ぶ考えのほうがもっと重要ではないか」という意見もありました。「国土軸＝架橋」だとする意見もありました。そのように「交通軸」としてとらえると、今度はその用途や利用状況が問われることになります。

一方、地域連携軸については、「端的には観光ルートとみればよいのではないか」ということで、県境を越えた道路や橋の整備、トンネルの建設、周遊ルートの開発などが実施されてきました。つまり、「誰が何の目的で使うか」ということとセットで考えたほうが理解しやすいということです。国土軸についても、ある場所と別の場所をつなぐということであるとすれば、やはり「誰が何の目的で使うか」を議論しないと、先に進まないように思えます。