

寄稿

国土形成計画と ライフスタイル



上智大学経済学部教授
国土審議会計画部会委員、
同ライフスタイル・生活専門委員会委員長

きとう ひろし
鬼頭 宏

生活から見た国土総合開発

高度成長の時代から半世紀にわたって日本の国土計画を支えてきた国土総合開発法が改正されて、平成17(2005)年、国土形成計画法に生まれ変わった。昭和37(1962)年の「全総」から平成10(1998)年の「21世紀の国土のグランドデザイン」まで、5次にわたって策定された全国総合開発計画は、そのときどきの課題の克服を目指しながら、高度成長期以後の日本の国土の骨格を形作ってきた。国土開発と聞くと、大規模な国土改造が想像される。しかしその底流には、国民の暮らしをどう支えるかという視点が脈々と受け継がれてきたことも忘れてはならない。

国民生活の点から見ると、全総では都市の肥大化と地域間の所得格差、新全総(昭和44年閣議決定)では高度成長のもとで、人間と自然の調和および安全・快適・文化的環境条件の整備保全が基本的課題として盛り込まれた。

続く三全総(昭和52年閣議決定)では安定成長への移行にともなって、「人間居住の総合的環境の整備」が基本目標とされた。昭和62年(閣議決定)の四全総では首都圏への人口、産業などの一極集中が問題とされ、「多極分散型国土の構築」が基本目標に据えられて、「定住と交流による地方圏の活性化」が課題となった。

2010~15年を目標年次とする「21世紀の国土のグランドデザイン」(平成10年閣議決定)では地球環境問題などグローバルな課題に加えて、国内で進む高齢化と人口減少社会への対応が課題となった。一極一軸型から「多軸型国土構造の形成の基礎づくり」が目標とされ、「国土の安全と暮らしの安心の確保」「恵み豊かな自然の享受と継承」が基本的課題に盛り込まれている。

この計画では、「多自然居住地域の創造」「地域連携軸の展開」が戦略に加えられて、「多様な主体の参加と地域連携による国土づくり」(参加と連携)が開発方式としてうたわれている。「地域の選択と責任に基づく地域づくり」の重視は、新たな国土形成計画にも継承されている点である。

ライフスタイル

今次の国土形成計画の策定作業を進める上で、国土審議会の計画部会に5つの専門委員会が設置された。私はそのうちのひとつ、「ライフスタイル・生活専門委員会」をまかされることになった。独自のアンケート調査や推計を実施し、主に次の3点について検討を行い、計画部会に報告を行った。

「自律・交流型の多選択社会」のライフスタイル

価値観の多様化、長寿により長期化したライフサイクル、ITの普及を前提にして、一人一人がいろいろな仕事、ボランティアなどにかかわる「多業」(マルチワーク)を実現する。このことよって国民それぞれの価値観によって自由に時間を利用し、お互いを支え合う活動に参加できるようにすることが目指された。

「人口」の姿

現在、超低出生率の状態が続いている。仮に出生率が世代間の再生産可能な水準まで回復するとしても、21世紀末にならないうち人口減少が止まり、増えも減りもない静止人口が実現しないことは確実である。したがって人口減少を前提にして、地域社会を維持していけるような多様な人口のあり方が模索された。定住人口だけではなく、ITを利用した情報交流人口、観光などの交流人口、年間を通じて行き来する二地域居住人口など、多

様な形で人口の流動性を実現することが地域社会を維持するために必要であると考えた。

人口減少下における持続可能な都市圏(生活圏)の形成

多選択なライフスタイルを可能とする生活の場として都市圏を整える。ただし財政制約がいつそう厳しくなることを前提として、複数市町村からなる広域的な生活圏域を作ることを見野に入れて、生活の質の向上とその持続可能性を実現する。

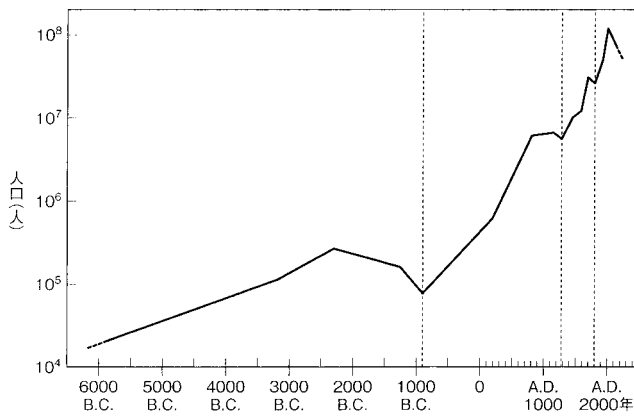
全総との関わり

私が全国総合開発計画と関わりをもつようになったのは1972年のことであった。当時、大学院生であった私は、全総に関わる経済企画庁委託調査として、地域人口の推計作業に加わる機会を得た。8世紀以後の人口を国・県別に推計し、その要因分析を行った研究は、1974年3月に『日本列島における人口分布の長期時系列的研究』(社会工学研究所)として発表された。

その後、小山修三氏(当時国立民族学博物館教授)によって発表された縄文時代と弥生時代の人口推計を取り込み、社工研推計を改訂して独自に再推計を試みた(『人口から読む日本の歴史』講談社学術文庫)。

その結果、縄文時代から現在までの1

万年間に、日本列島の人口は4度の持続的成長期と4度の減退期を繰り返し経験してきたことが明らかになった。第1の増加期は縄文早期から中期、第2は縄文晩期から奈良・平安期、第3は室町時代から江戸時代、第4は明治からつい最近の平成期である。



日本列島の人口波動 (出所: 鬼頭宏『図説 人口で見る日本史』PHP研究所)

人口波動は文明システム(生活様式)の交替と密接な関係があったと考えられる。第1の波は土器をもった縄文文明の拡大、第2の波は水稲農耕の普及、第3の波は市場経済化、そして第4の波はいまでもなく工業化であった。

人口成長期には新しい生産技術の導入にともなう経済成長が起き、人々の生活様式が大きく変化した。反対に人口減退期には開発のスピードは衰えた。一見

すると停滞的な社会で、生活文化が成熟し、新しい「伝統」があったが完成した時代であった。変化はわずかで確たるものではないように見えるが、さまざまなレベルで、さまざまな方向への模索があった時代である。そのなかから次の時代を準備する核が生まれ、やがて新しい文明への大きな潮流を作ることになった。

文明システムの交替は、人口規模だけではなく、地域人口の分布も大きく変化させた。人口増加期には、新しい技術と生活様式にふさわしい土地へと生活空間は進出し、国土利用の仕方も大きく変わった。人口減退期には人口変化の地域差が拡大し、分布も拡散する傾向があった。先進地帯の人口割合は低下し、いわば地方の時代になった。江戸時代後半には、既得権益の保護や既成が強固、労賃・原材料のコストが高い大都市や城下町を嫌って、繊維、醸造に代表される手工業生産の舞台は農村へと移った。その結果、多くの既成都市で人口が減少したのに対して、数千人数度の新興の在町(商業活動が行われた農村)が多数誕生した。

成熟期工業社会のライフスタイル

老朽化したり手狭になったりして、住みにくくなった住宅を専門家が改造するという人気のテレビ番組がある。国土形成計画もこれと同じようにみえる。どのように国土を利用するかは、どのようなライフスタイル

を支えるかによって異なってくる。

2005年、日本人口はついに減少に転じた。人口減少下で最初となる国土形成計画の役割は、人口減少への対応だけではなく、成長を続ける東アジア世界との連携、地球環境変動への対応など、これまで以上に複雑な課題の解決が迫られている。同時に、単なる対策にとどまっていなければならない。過去の人口減退期がそうであったように、新しい文明システムを創り出す萌芽となるものでなくてはならないのだ。ライフスタイルの観点から、いくつか提案したい。

第1に人口減少社会では人口の再分布が求められる。過去にも、その時代の文明システムに適合的な土地利用と開発が行なわれてきた。人口減少の時代には、次世代を準備するよう国土利用模索が行なわれなければならない。たとえば、脱炭素社会を実現するために、広く薄く存在する自然エネルギーを利用するには、人口が広く分散することの方が望ましいのかもしれない。

第2は健全な生態系のなかで人間も生存するために、日本列島内における人、資源、エネルギー、水などの望ましい循環を取り戻すことである。地産地消によって食料自給率を高めることは食料安全保障にとって必要であると同時に、国内資源の有効利用を通じて適切な国土管理にもつながるものと期待できる。

第3は時間の使い方と空間利用を結び

つけた新しいライフスタイルの創造である。長期化したライフサイクルを生かしてそのときどきに最適な居住地を選択したり、自由時間を「新たな公」としての活動に用いたりすることも必要だ。省資源と人間性を回復するためには、例えばサマータイムのように、季節ごとに異なる自然の時間の流れに沿ったライフスタイルを取り戻す必要がある。次世代育成にとつても適切なワークライフバランスの実現は欠くことができない。

ライフスタイルに関して、われわれは、「多様性」を強調した。それは生活水準が上昇したために多様な生き方が可能になったということでもあるが、明確な像がまだない新しい文明システムを創り出すためには、さまざまな試みが必要である、という意味もある。人口減少下の社会で萎縮することなく、果敢に、望ましいライフスタイルを模索しなければならない。このための国土形成計画が、全国画一的ではなく、地域・広域圏の自律的な計画立案を求めているのも、同じ理由によるのである。

プロフィール

経済史・歴史人口学を専門とし、現在、上智大学経済学部教授、同大学院地球環境学研究所教授を兼任。同大学地球環境研究所所長、社会活動として、かながわくみ・子ども家庭応援プラン推進協議会副会長、三菱商事(株)環境・CSRアドバイザー、コミッティーメンバー。著書に「文明としての江戸システム(講談社)」「環境先進国 江戸」(PHP研究所)、「人口から読む日本の歴史」(講談社学術文庫)など。

寄稿

持続可能な国土管理



武蔵工業大学教授・横浜国立大学大学院
特任教授
国土審議会計画部会委員、同持続可能な
国土管理専門委員会委員長

こばやし しげのり
小林 重敬

国土形成計画と持続可能性

国土形成計画は、これまでの全総計画の開発（デバロフメント）を中心としていたものから、国土の広義の管理運営（マネジメント）にも視点をあいた計画となっているため、全国計画の案では持続可能性が強く意識されたものとなっている。そこで示されている新しい国土像の実現のために5つの戦略的目標が設定されているが、そのうち3つは持続可能性とかがわりの深い目標となっている。

その第1は「持続可能な地域の形成」であり、持続可能で暮らしやすい都市圏の形成や美しく暮らしやすい農山漁村の形成と農林水産業の新たな展開が内容に含まれて

いる。第2は「美しい国土の管理と継承」であり、循環と共生を重視し適切に管理された国土の形成や流域圏における国土利用と水循環系の管理、魅力あふれる国土の形成と国土の国民的経営が内容として含まれている。また第3には「新たな公」を基軸とする地域づくりであり、「新たな公」の考え方を基軸とする地域づくりのシステム、多様な民間主体の発意・活動を重視した自助努力による地域づくりが内容として含まれている。

中でも、「魅力あふれる国土の形成と『国土の国民的経営』」の考え方は、国土形成計画と同時に策定される新たな国土利用計画と相まって、地域づくりに影響を与えることが期待される。

国土利用計画と「持続可能な国土管理」

国土利用計画（全国計画）に関する国土審議会の計画部会報告では、人口減少などを背景として土地利用転換圧力が低下している状況を、防災や環境、景観といった国土利用の質を向上させるための機会ととらえ、国土をより良い状態で次世代へ継承する「持続可能な国土管理」という方向性を新たに打ち出した。これらの内容は、私が委員長を務めた「持続可能な国土管理専門委員会」にて専門的に議論を行い、計画部

国土利用計画(全国計画)に係る計画部会報告について



図1

て、地域の土地利用について、関係する多様な主体の合意形成を通じ、地域の実情に即した取組みを促進することである。また、所有者などによる適切な管理に加え、住民、企業などの多様な主体が、直接的に国土管理に参加したり、地元農産品の購入や募金を通じ間接的に参加したりすることで、国民一人一人が国土管理の一翼を担う「国土の国民的経営」を新たに位置付けている。

「国土の国民的経営」

会でも審議の上、とりまとめたものである。具体的には、図1の下半分にある3つの箱がそれを表現している。低未利用地を優先的に再利用すること、自然的な土地利用から他用途への転換を抑制すること、環境負荷の低減や災害に配慮した国土利用へ誘導していくこと、「国土利用の総合的マネジメント」として成長都市の時代は都市計画関連法と農地関連法の間に関係があり、そのことが問題ではあったが、しかし別の角度から見ればそれぞれの個別法が積極的に自らの領域を管理運営していた。しかし、成熟都市の時代は都市側では「市街地の縮減」が始まっており、一方農山村側では「耕作放棄地の増大」、「施設放棄地の増大」が一般化している。このため都市と農村の間には

国土の国民的経営の推進



図2

これまで以上にマネジメントの不安定な、また行政側の対応する手段をもたない地域が生成され、持続可能性という視点からも問題が大きい。

「大都市地域」における「市街地の縮減」と「耕作放棄地の増大」、「施業放棄地の増大」の間を地域づくりとしてマネジメントすることは、これまでの地方自治体では手に余る仕事である。このため縮減した市街地の将来の姿を大都市レベルで考え、その実現を図る仕組みが必要である。

それにはアジアのこれからの経済発展

も視野に入れた我が国の農業、林業の将来的な展開、あるいは地球環境問題から発する持続可能性を追求する動向との関係も考慮する必要がある。具体的には農地・森林の選択的管理（管理水準の維持・管理水準の抑制・従来姿への回復）と水と緑の積極的ネットワーク化、管理運営主体の多様化が考えられる。

農業、林業の事業者などの適切な管理運営に加えて、地域づくりを担う多様な主体の成長を活かし、都市住民などの森林づくりや緑地の保全活動、地域住民などによる農地、農業水利施設などの保全向上活動、身近な里山や都市内低未利用地、水辺の管理などの直接的な国土管理への参加や、地元農産品、地域材製品の購入、募金や寄付などの間接的に国土管理につながる取組みを推進

国土利用の質的向上

国土利用の質的向上に

2. 入などを視野に入れた考え方が重要である（図）

閉じては、国土利用の質的側面をめぐる状況の変化を踏まえ、安全で安心できる国土利用、循環と共生を重視した国土利用、美しくゆとりある国土利用といった観点を基本とすることが重要である。その際、これら相互の関連性にも留意する必要がある。

安全で安心できる国土利用の観点では、災害に対する地域ごとの特性を踏まえた適正な国土の利用を基本としつつ、被災時の被害の最小化を図る「減災」の考え方や海面上昇など気候変動の影響への適応も踏まえ、諸機能の適正な配置、防災拠点の整備、被害拡大の防止や復旧復興の備えとしてのオープンスペースの確保、ライフラインの多重化・多元化、水系の総合的管理、農用地の管理保全、森林の持つ国土保全機能の向上などを図ることにより、地域レベルから国土構造レベルまでのそれぞれの段階で国土の安全性を総合的に高めていく必要がある。

などを図ることにより、自然のシステムにかなった国土利用を進める必要がある。

美しくゆとりある国土利用の観点では、人の営みや自然の営み、あるいはそれらの相互作用の結果を特質としており、かつ、人々がどのように認識する空間的な広がりや「ランドスケープ」とどう見え、それが良好な状態にあることを国土の美しさと呼ぶこととし、地域が主体となってその質を総合的に高めていくことが重要である。このため、ゆとりある都市環境の形成、農山漁村における緑豊かな環境の確保、歴史的・文化的風土の保存、スカイラインの保全、地域の自然的・社会的条件などを踏まえた個性ある景観の保全・形成などを進めるとともに、安全で安心できる国土利用や循環と共生を重視した国土利用も含めて総合的に国土利用の質を高めていく必要がある。

そのため、現在、国土の質に関する指標を検討する研究会を設け検討を始めたところである。

プロフィール

東京大学工学部都市工学科卒業。同大学院工学研究科都市工学専攻修了。工学博士。横浜国立大学工学部助教授、教授、大学院工学研究科教授を経て、現職。国土交通省社会資本整備審議会臨時委員、国土審議会特別委員、文部科学省文化審議会専門委員など公職を歴任。

著書に「エリアマネジメント」（編著）（学芸出版社・2005年）、「欧米のまちづくり・都市計画制度」（編著）（ぎょうせい・04年）、「条例による総合的まちづくり」（編著）（学芸出版社・02年）など多数。

市町村からみた 国土形成計画への期待



群馬県草津町長
国土審議会計画部会委員
なかざわ たかし
中澤 敬

位置する自治体の一つである。「草津よいとこ」一度はおいで、「の草津節」で知られ、全国でも温泉の泉質、湯量では好評を博している。観光産業（サービス産業従事者85%）を中心として定住人口7500人、交流人口年間300万人を超える町であり、第二次産業の構成が突出している町である。

今回の国土形成計画の中で、「観光」の重要性が全国計画の中に組み込まれ、特に専門的な観点からの調査が必要な分野として、定住人口のほか、観光旅行者などの「交流人口」、複数の生活拠点を同時に持つ「一地域居住人口」といった多様な人口の視点で論じられたことは、これまで基礎的自治体の行財政基盤は、常に定住人口が基礎となり、行政運営が計画される中で、観光を基盤として定住人口を超える交流人口を抱え、これまで観光を基盤として生活をしてきた地域にとっては、今後に明るい方向性が見えてきたと確信している。

国における観光立国宣言、観光立国推進基本法の制定にむけ、草津町は、平成19年3月に観光立町宣言をし、6月には観光立町推進基本条例を制定し、その基本計画を基に観光振興を戦略から戦術へと展開をしている。

草津町（群馬県）

草津町は群馬県の北西部、標高1200メートルに位置し、全国でも最も高い所に

草津町民憲章

草津町の町民憲章は「歩み入る者にやさしさを 去りゆく人にしあわせを」であり、昭和54年10月に制定以降、町民の心

の言葉として位置付け、ホスピタリティ産業に従事する者の基本的な精神として根付いている。この憲章をより具体的な行動に表すため、町民憲章理念実践五原則を策定した。この五原則は、「安全」「清潔」「親切」「販売」「節約」の言葉で表現され、今できていること、これから行わなければならないことを町民全体で話し合い（自立のためのマスタープラン・アクションプランの策定）、住んでよし、訪れてよしのまちづくりを展開している。

町民が共通の言葉を持つことにより、共通の方向性を定めることが可能となり、より安定した持続可能な町づくりができる

ものと考えている。そのため行政として積極的にこの憲章を町民に広く普及させる方針で努力している。

観光と健康と環境の融合

草津町は、これからの温泉観光地の在り方として観光の定義を今までより広義に考え、「国の光を観る、ないしは観せる」という考えから観光と健康と環境の融合を基本方針として打ち出している。つまり従来型の観光を、観光の中の観光と捉え、「観光・観光」と呼び、町づくり計画の見直し、景観条例の策定など歩きたくなる観光地づくりを基本に国内外からの誘客に努めている。特にVJC（ビジット・ジャパン・キャンペーン）の方針にのっとり外客誘致に積極的に働きかけている。

次に観光を予防医学の一環として捉え、「健康日本21」の考え方を中心に「健康くさつ21」を作り、定住人口の健康と、交流人口の健康の両面から考え、地域住民と観光客との交流を通じた対話から、個々の生活習慣を見直し、その気付きを促している。そして温泉を科学しながら温泉と医療の結びつきを深く研究し、観光と健康を結びつけていきたいと考えている。将来、温泉観光地は個々の生活習慣をチェックすることができるところとして、何度でも通いなが





健康であることの重要性を高めることができなければならない。これが本来のリゾートであり、これを我々は「観光・健康」と呼んでいる。

さらに、美しい国土の管理と継承の見地から、環境保全と景観形成には今後、力を注いでいかなければならないと思っっている。草津町では、40年前より強酸性の河川中和事業が国土交通省品木ダム水質管理所により行われている。PH1.7という草津温泉の持つ強酸性の湯川をはじめ、白根山一帯の酸性河川の起因により下流域に大きな影響を与えていたからである。世界でも初めてというこの事業により、下流域では、新たな発電事業や農業用水の改善などに大きな恩恵をもたらしている。

特に地球温暖化対策には地域の資源の有効利用を考え、温泉熱発電を研究している。今までも、草津町は豊富な温泉を活用し、温泉熱交換による温水の給湯（全世帯の約7割）、道路融雪（総延長1万44メートル）や施設の暖房など高度利用を行っており、これを観光と環境の結びつきと考へ「観光・環境」と呼んでいる。

この3本柱を基本としてバランスよく推進することで、これからの温泉観光地の方向性を構築しようと思っっている。

広域観光の重要性

平成の大合併（平成18年3月）を契機に、自治体の結びつきが強化され、合併をした市町村も自立をした所も地域の現状をよく調査できたことは、広域連携の重要性をお互いに再認識することにつながったと確信している。観光を主軸とした独自性ある国土形成計画（広域地方計画）は大変有効であり、今後の地域の発展を可能ならしめるものである。草津町を取り巻く地域においても他県との連携を含み、軽井沢・草津・志賀を結びつける「浅間・白根・志賀さわやか街道」が国土交通省の日本風景街道関東甲信越の第1号として認定された。これは新しい試みで、走る道路から、見る道路、楽しむ道路へとこの考え方の変化であり、地域を結びつけ、点から線へ、線から面へと広がりを持たせ、それぞれの地域住民の魅力づけにより、より多くの交流人

口が集まる地域を目指している。そのほかにも地域間の交流・連携や、総合的な中山間地域での災害対策の推進として交通網の改善が急務である。地域一丸となつて上信自動車道の早期実現に向けて活動を続けている。

「温泉」を世界語に

これまで日本人が温泉に入浴することは、単なる生活習慣の一部と考えられてきたが、この習慣は他の国とは違った習慣でもあり、日本の魅力を伝える上で、新しい文化の創造・発信と考え、世界に歴史ある日本の温泉を紹介することは、日本人の生活・風習を知る上で、意味深いものであると考へている。

しかし、「温泉」を他の国の言葉に置き換えて伝えても、それはその国の習慣から想像されるものに変化してしまい、本来の日本人の生活習慣にある温泉とは別のものとなつてしまつた。日本には3100カ所以上の温泉があり、国土の特色といつても過言ではない。それぞれの地域が温泉を通して、美しく信頼され、質の高い「日本ブランドの国土」を再構築することで、「温泉」が世界で認められる世界語となり、日本の新しい文化として位置付けられるのではないのだろうか。東アジアとの直接交流の機会が進む中、地域の光を観せる絶好のチャンスと考へるべきである。

国土形成計画（全国計画）（案）の中から、一部の捉え方ではあるが、その方向性に沿つた一地域の将来構想を、現状を踏まえ方針を述べてみた。

この国土形成計画を効果的に推進していくためには、国民的レベルでの計画の普及が重要だと思つた。すなわち、いかに徹底して国民に知らしめ、理解を深めてもらうかである。その際には、今回の計画で提言されている「新たな公」を基軸とする地域づくりというこの新しい考え方を、言葉の理解を普及させることに全力を投じていたいただけることを期待したい。

むろん、一自治体として、この方向性に向けて努力する所存である。

プロフィール

1949年群馬県吾妻郡草津町生まれ。立教大学社会学部観光学科卒業。スイスホテル協会経営ローザンヌホテルスクール卒業。ジュネーブ・ホテルロワイヤルシステムマネージャー、榊中沢ワイレツジ事務取締役、草津温泉旅館協同組合理事長などを経て、2002年から草津町長。現在2期目を務める。観光カリスマ。草津町の町民憲章「歩み入る者にやすらぎを、去りゆく人にしあわせ」を基本理念に、理念実践五原則「安全」（誰もが安心して暮らせる町）、「清潔」（誰もが訪れたい美しい町）、「親切」（人の気持ちを通う町）、「誘客」（町のセールスマンでありたい）、「節約」（企業人の視点から財政を捉え、教育・環境・福祉の改善につなげます）の実践につとめている。