

平成 15 年 9 月 26 日（金）

於・中央合同庁舎 2 号館 13 階

（国土計画局会議室）

国土審議会調査改革部会 第 2 回企画運営委員会速記録

目 次

1、開 会	1
1、議 事	1
(1) 「国土の総合的管理」の意義について	1
(2) 「国土の均衡ある発展」の意義について	12
(3) 「国土空間利用のコンパクト化」について	26
1、閉 会	32

開 会

事務局 おはようございます。ただいまから第2回企画運営委員会を開会いたします。よろしく願いいたします。

本日は皆様、お忙しい中を御出席いただきまして、まことにありがとうございます。

それでは、委員長、よろしく願いいたします。

議 事

(1) 「国土の総合的管理」の意義について

委員長 それでは議事に入りたいと思います。

それぞれの小委員会で随分議論も進んでいるようで、それを踏まえて事務局で様々な資料をつくっていただきました。

では、資料についての説明をお願いいたします。最初は「国土の総合的管理」の意義でございます。

事務局 本日は、議事次第にございますように、議題としてお願いいたしたいのが3つございます。2つは横断的な検討事項で、「国土の総合的管理」の意義と「国土の均衡ある発展」の意義についての御議論でございます。3番目は個別の問題ですけれども、実は3つの小委員会でそれぞれ違う切り口から国土空間利用のコンパクト化に関連した検討がいろいろ出ておりますので、その状況について御承知いただきたいという趣旨で取り上げさせていただいています。

初めに「国土の総合的管理」の意義ですが、資料2をご覧いただきたいと思います。その後ろに横長の資料がございますが、これは法令の検討過程で事務局内で仮説的に検討しているものでございまして、席上配付、回収という取り扱いにさせていただきたいと思っているものでございますが、これも御議論の参考になるかと思っておりますので、あわせて御紹介させていただきたいと思います。

まず資料2でございます。以前の基本政策部会の報告におきまして、これからの国土

計画について、利用・開発・保全の総合的な指針として「国土の総合的管理」ということが言われているわけですが、やや観念的な整理であり、その後それを具体的に展開することが進んでいないこともありますので、いま一度、もう少し具体的に敷衍して御議論いただけたらという趣旨でございます。

初めにありますように、国土の利用、開発、保全、この3つの関係は、国土を利用する、開発する、保全するというそれぞれの目的の間において計画がどういう役割を果たすか。調整ということになるかと思えますけれども、一つは開発と利用の間で、これが従前の総合計画の中では一番主軸であったと思えます。例えば大都市と地方の間の開発投資の配分の問題では、利用の状況を踏まえて開発の状況を配分する。ありていに言えば、比較的low開発の部分に開発投資を重点的に行っていく、それが結果としてバランスのとれた利用につながってくる、こういった発想ではないかと思えます。ある意味で国土を効率的に利用するという観点につながっていくというふうにも言えるかと思えます。

もう一つが利用と保全との関係の調整です。国土の利用といいますのは、ある特定の場所で、現にそこを所有して使っているだけではなくて、ここに例がありますようにリサイクルとかゴミの問題、あるいは農地や森林の多面的な機能ということも典型であると思えます。利用者と実際に土地を所有し管理している者との間の調整の問題があるのではないかと。経済学的に言えば外部経済性をめぐるような調整の問題があるのではないかとということでございます。

最後に開発と保全との関係でございますが、これは現世代と将来世代との間で資源をどう配分するか。世代間での配分・調整の問題として、地球環境問題、特に森林をどういう形で保全をしていくかといったことの重要な観点になっていると思えます。

観念的には総合的管理を少し敷衍することができると思うのですが、では、それを具体的に空間の上に落とししたときにどういうことになるか、簡単に整理してみたのが次の下半分のところでございます。空間の面と時間の面での総合化がそれぞれの方向ではないか。空間の面では、ここに簡単なポンチ絵が描いてありますけれども、陸域から海域、その間をつないでいる河川、また山間地や里山・里地、平野というふうに異なる特性を持った空間が国土を形成しているわけですが、それを一体的に見ることを通じて総合化していくということで、例えば国土の利用・保全の間の調整として森林の水源保全機能と利水の関係とか土砂の総合的管理とかゴミ問題は、こういう空間の総合化を通じて問題の調整・解決を図っているということではないかと考えられます。

また、2番目のところですが、圏域というものを広域で考える、地域構造を総合的にとらえるような調整の仕方がある。例えば国土の開発・利用の間の調整として、都市や産業の集積あるいは交通ネットワークを前提として、立地や開発投資をどちらへ重点的に配分するかとか、水資源を開発して、どのように配分するかといったことがあろうかと思えます。

また、総合のやり方の一つとして時間を通じての総合化、どこから手順を踏んでいくか、それによって効果を早く発現させるとか持続性を保つことで時間を通じての効果をいろいろと考える、こういうやり方があろうかと思えます。上の方に早期効果の簡単な例として、河川改修と圃場整備を同時に施工する形で事業の早期完成と土砂をうまく使い回すことができるような例とか、地球温暖化への対応で持続性を担保しよう、要するにCO₂の排出量を削減しようといったことが考えられます。これは特に開発、保全との間の調整ということになりまして、開発と保全の例でございます。

これを実践するためのやり方として、これは目的間というよりも施策の総合化ということになるかと思えますけれども、主体、方針、施策の連携を図っていくということで、さまざまな主体に計画の立案・推進に参加していただく。あるいは、取り組みの方針といえますか、管理については管理の方針と言えるかと思えますけれども、先ほど申し上げたようなそれぞれの分野・目的の調整に当たっての基本的な方針と、各主体の役割分担を明確化していく。こういうことを通じて、方針の一体化と、それぞれの役割分担が大きな方針の中に位置付けられて、自分のやるべきことが見える形になるということです。

3番目として、制度や事業の間でさまざまな連携をしていく。ここでは流域圏の管理を一例として、森林の保全、河川の管理、海岸、水を使うところ、あるいは関連の交通施設の配備も含めて連携をとっていくようなことが考えられるということでございます。

これでもまだかなり抽象度が高いわけでございますので、部内で検討したものを席上配付させていただきました。計画の立案作業をやっていると、そういうふうにして考えられると若干困るのですが、これは仮説的に制度の具体の適用の例示的な検討をして、それから制度の組み立てを考えようではないかということでやっている作業の一つでございます。5枚ほど、大体共通のパターンで描いております。左側に現状や課題をとらえておりまして、右側が「対応」ということで矢印で示したような内容の戦略を考えてはどうか。

右上に「全国」「広域ブロック」「都道府県」「市町村」とありますのは、今、全国から市町村に至るまで4層の計画構造を考えておりますので、それに対応して、どうい

レベルで検討して、どんな内容にするか、それをポンチ絵的に示したらどうなるかというのが下の図になります。計画レベルで色の濃いところは役割が主要なところだろうということで、共通にパターン化しております。

最初のページは「国際的な競争力・魅力を有する広域ブロックの形成」ということで、小委員会で議論されていることで申せば、左側に東アジアのマーケットが期待できるという話、特に観光客の受け入れといったこと。これも今の日本の状況ではあまり高くなく、地域の活性化につながらないということで、東アジアの活力を生かした活性化戦略を考えようということになりますと、全国や広域ブロックレベルでの対応が中心になるかと思えます。特色を持った地域ブロックを形成していくということで、産業拠点や研究開発拠点、あるいは観光ネットワークといったものを地域の中でつくっていくことと、東アジアの特定の地域を目指して連携を強めると、こういうふうに濃淡がついてくるようなことが考えられるのではないのでしょうか。

下に「国土利用に関する方策」と「インフラに関するハード・ソフト政策」の関係をしていますが、利用面でいえば、地域の魅力を向上するための景観の保全とか外資の誘導による産業の適切な配置といったこと、インフラ関係では拠点空港や国際港湾の利便性、各地域の重点産業・交流地域に関連した情報提供といったことがあるのではないかとということで、その2つの側面を見ております。

次が生活圈レベルでございます。人口減少に伴い都市機能がだんだん欠けていって高次の機能が地域から失われてしまうことを恐れているわけで、これも連携によって再編をしていったらどうかということで、濃淡がつくとすれば地方公共団体レベルのところではないかと思われます。地域拠点を維持していく、あるいはモビリティの向上、広域連携を図っていくということで、国のブロックレベルが上、地方公共団体レベルが下ということで、土地利用面や社会資本整備面での取り組みを総合的に加えることでやってはどうか。もちろん、すべての地域でこういうふうにはうまくいくとは限りませんので、条件の悪いところ等にはまた別のことが必要だろうということでございます。

3番目として、身近な地域の拠点を再生することが必要なのではないかと。特に地方中小都市に光を当てた場合ということで、現在は都市が外に拡散する傾向がある一方で中心市街地の衰退という問題があるわけですが、今後、人口が減っていく、高齢化が本格的になるということになりますと、そのままほうっておけば多くの地方都市で拠点性が失われてしまう。また、都市が人口に比して広がり過ぎていてはインフラの維持・更新が

難しくなる。他方、周辺の中山間地においても森林等の管理水準の低下等の問題がいろいろ出てくるといったことがございます。

下にD I Dの説明がございましたけれども、人口密度があることと一定規模の人口の集積が求められますので、人口減少によってこれの維持が難しくなってくるところがございます。全国レベル、広域ブロックレベルで、D I Dの地域の再生、保全、そういった方針を出していくとともに、市町村レベルでいろいろな取り組みをしていく。ここでは、下にインフラ整備と土地利用の方向として、利用の方では中心へ向かって押し出すプッシュ型、インフラ整備のところでは地域に引きつけるというプル型の対応が両輪として取り組まれる必要があるのではないかといったイメージでございます。

4番目が、環境負荷と環境容量のバランスでございます。左上にエコロジカル・フットプリントを示しておりますけれども、これは黄色い方が消費をしている部分で、面積に換算すると世界平均の1人当たりの環境容量を消費が上回っている、持続的でないという状況でございます。一番左にあるのが日本で、このアンバランスの度合いがひどい状態になっております。海外に依存している部分が大きいということでございます。このままやっていると、温暖化の問題、国内の森林等の管理の低下といったことがあるわけですので、全国レベルあるいは広域ブロックレベルで環境容量と負荷の状況をきちっと指標で示すといった役割があるのではないか。それを都道府県、市町村というふうに具体的に地域の上に落としていくという形をもって、この間の相互の連携をとっていくことによって環境容量の拡大と消費の抑制をめぐっての取り組みをやっていくことができるのではないかというイメージでございます。

最後が無秩序な国土の利用を食いとめて良好な国土空間として将来に継承しようということですが、現在の国土の姿は非常にまずくなっているという状況が左側に出ています。これを良好な国土空間へ転換していくには、全国レベルで基本的な方針、指針を示していく、あるいはブロックレベルでそれをやや具体的に示すところから、都道府県、市町村へ、そして具体の取り組みとしては市町村で国土利用を図面で示すという形で環境共生的で美しい国土をつくっていくような取り組みができるのではないかというイメージでございます。

非常にラフなスケッチですが、国土の総合的な管理ということで、いろいろなアイデア、あるいはより大きな国土構造としての問題を踏まえて、いろいろ御議論いただき、御示唆いただけましたら、制度の検討その他深みが増してまいれると思いますので、よ

ろしくお願いいたします。

委員長 ありがとうございます。

小委員会でも随分議論していただきましたし、特に国土計画局の部内で随分いろいろな検討を進めていただいたわけですが、そんなこともあって今日は大変盛りだくさんの内容が入っています。したがって、すぐに理解するのも大変かと思いますが、今日皆さんに議論していただきたいのは、一つは、国土計画というのは本当に必要なのかという意見すら世の中にあるわけで、それらに対して我々としてしっかりした答えを出したいと思っているわけです。したがって、国土計画というのはどんなところに意義があるのか、なぜ必要なのかということをも可能な限り具体的な形で示したいと思っているわけです。そういうことをして世間が国土計画に対してもっと着目をしていただく。そして、着目していただくと同時に、極端なことを言うと金も力もないわけですから、金はともかくとして、力をしっかりつける。これは、これから先どのようにすればいいのか、またいろいろ考えていかなければいけないことですが、ともかく今日は国土計画の意義と必要性、その辺をしっかりとりたいと思っているわけです。私の考えは大体そんなことですが、そんなことでよろしいですか。

それでは、あまり時間がなくて申しわけないのですが、何か御意見がありましたら、ぜひおっしゃっていただきたいと思います。

委員 国土計画の必要性、意義の関係で、資料2と席上配付のものに特に異議があるわけではなくて、やはり大事であると思うのは資料2の1枚目の左側の方です。海域、陸域、河川とございまして、これを一体として考える必要があります。

ただ、ここでもう一つ追加させていただくとすれば、次のページの一番右側の図でもそうですが、流域圏があつて海岸まではあるのですけれども、日本は閉鎖性の水域が随分ございましてね。東京湾、伊勢湾、大阪湾、それから瀬戸内もそうですが、どこの計画でも海岸のところの計画までは行くのですけれども、河川と海とは計画がつながらないところが一つ問題だと思うのです。それでも海岸のところまでは行くのですけれども、閉鎖水域の中まではなかなか話が及ばない。環境などもこれと一体的なものだと思いますし、文化なんか一つの閉鎖性水域に入り込む流域圏はかなり共通しておりますので、そういう意味で一つの広域計画として考える場合に、ここが非常に大事だと思います。その辺も国土計画の一つの意義として大きいのではないかと思います。

もう一点は、席上配付資料の1枚目の左下、「このままでは、」のところ、「東ア

ジアからの増大する観光需要に対応できない」とございますけれども、観光についても広域計画が大事なところだと思います。私は北陸の方と東海の方で観光の問題にちょっと携わってきて、今もいろいろ関係しているのですが、幾つかの県が集まって検討するのですが、県が観光計画をつくる時には、県庁の方の意識として、県域を越えたところについてはなかなか発言しにくいですね。そうすると、一つの県の中で一村一品運動のような話をやってみたって、世界の観光戦略はなかなか練れないのです。広域的なことがどうしても議論しにくい。それで、政府内で国交省が音頭として広域でやってみようということになり、具体的な観光計画をつくってみようというときには、幾つかのメンバーである県を全部平等に通るルートをつくれとか、パズル的なことをやらされるところがございまして、今度は広域圏計画ということを考えるようでございますので、そのあり方もかなり重要だろうなと思っています。

以上です。

委員 今日お示しいただいた資料2と席上配付の資料、これはまとめ方のスタンスが若干違うような感じがするのです。そのことが恐らく「国土の総合的管理」の必要性とか国土計画の必要性の議論と結びついているような気がするのです。

資料2の一番上に国土の利用、国土の開発、国土の保全という3つのテーマがあって、従来は先ほどの御説明のように部門地域間調整、効率性重視というものを中心に国土計画を考えてきた。しかし、時代は大きく変わりつつある。地域がある意味で縮減し、人口が減り、さらに地球環境問題と持続可能性の問題が出てきた。そういう問題に対しては、むしろ他のタームで、国土の利用、国土の保全との関係、そういうところで時代が変わってもフォローアップできる、そういう体制が実は国土の総合的管理なのだ。

今回は、席上配付の資料にあるように、どちらかというとし街地は縮減し、持続可能性のテーマが出てきた。そういうテーマにあわせて国土計画をどう構成するかという形にテーマが移っている。しかし、全体としては国土の総合的な管理の枠組みの中におさまり、時代は変わっても常にどこかでそれをくみ取ることができる、そういう体系を国として持っておく必要があるというような説明はあり得るような気がいたしました。

委員長 ほかにいかがですか。

委員 これまでの全総と申しますか、四全総以前は、基本的には国土の大きな基盤となるような社会資本整備に関しての指針という形で使われ、それがあつた種の政治的な意味合いも持って機能してきたという面があると思うのです。現在の状況の中で言うと、そう

した非常にハードな社会資本整備のいろいろな意味での問題が指摘されている中で、全総がどうあるべきかということが問われて、それで五全総の議論になって今日に来ていると理解できると思います。

そこで全総計画と国土利用計画を合体させて、保全とか管理ということを強調した国土計画に切りかえようとしているのですけれども、その際の意義は何かといいますと、私は、これまでのような社会資本整備とちょっと違うニュアンス、例えば宇沢先生のやっておられるような「社会的共通資本」という形です。例えばそこに正常な大気が存在するか、その地域の人々が今までとは違う豊かさを獲得して生活しているというふうに、人々の価値観の変換とともに社会資本整備というものについての基本的な考え方を変えた上で、それをトータルに保障していくということを考えると、そういうものは個々人の欲望に基づいた土地の利用の集積だけでは達成できないという観点で、公共性とか福祉性、あるいは持続性といった切り口でそれを束ねていき、社会にそれを大きく提案していくという意味があるのではないかと考えていて、今回はそういう格好がかなり明確に打ち出されない、今まで釣ってきた餌ではもう釣れないという状況になっている。

この間、実は「失われた 10 年」とよく言っているのですけれども、あれは「失われた 10 年」というよりは「反省の 10 年」という感じがすごくして、いろいろな人がまともにものを考えるようになってきている。「バブルよ、もう一回」という発想で考える人はあまりなくて、むしろ地価が下がっている状況をうまく利用しながら社会の中に適用しようとしていくものがいろいろ出てきていると思うのです。例えば失業対策から始まった森林の雇用政策、それに参加している人は、生き方としてもものすごく新しい希望を見出しているのです。これは一つの例ですけれども、そういう生き方をむしろ奨励していくような国土の計画的なフレームを出すことが非常に大事ではないか。

そして、そのことを保障するためには、我々が頭で考えているよりも、そうした国民の大きな意識の変革をきちっとヒアリングしなければいけないのではないかと私は思うのです。例えば、ドイツの国土計画がなぜあれだけ農村振興を強調していることに対して評価されているかということ、農村はドイツの美しい国土の構成要素として非常に重要だということの国民的な合意、社会的な合意があるからだと思います。そういう合意をきちっと取りつけていかないと、国土計画局とその取り巻きの委員だけがそういう価値観に立って「この計画をつくる」と言っても、それだけでは人々は理解してくれないでしょう。そういう意味で、一種の国民運動的な議論と計画を策定するという議論を並行さ

せながら、私が申し上げたような新しい価値へ向かって少し議論を詰めていくべきではないかと思っています。それが言いたいことの一つです。

もう一つ、今日の資料で気になったのは「東アジア」という言葉ですけれども、我々がつき合うアジアの国々をどう定義するかということが、「東アジア」という言葉だけでは少しあいまいなような気がしています。例えば、EUのいろいろな地域計画をやる中で、しばしばEUだけではないフレームワークで議論していることがあるのです。例えば、ランドスケープ・コンベンションというのは、EUではなくてスイス等も含めたコミッティ・オブ・ヨーロッパという別のグループの中で議論をしているわけです。したがって、例えばASEANという枠組みで考えるのか、NIEESという枠組みで考えるのか、あるいはパン・パシフィックという枠組みで考えるのか、相手方のとらえ方の問題がもっと議論されてしかるべきだろうと思うのですけれども、そのときに国土計画らしいつき合うべき相手はどのように分類していけばよいのか。一例として言えば、北東アジアと東南アジアを一緒にしていいのか、よくないのか。

それから、アジアにおける先進国と途上国をどのような位置付けで日本との関係付けをしていくのか。そういうことをもう少ししっかりしておかないといけません。非常に大事な国土計画の新しい課題として言うと、ツーリズムの問題等も含めて、アジア計画の中の日本の国土計画という位置付けがあると思うのですけれども、そのときの相手方をもうちょっとしっかりと議論しておかないと、ただ言っているだけで具体的な計画としての指針性を持ち得ないのではないかと思います。そこが今日の資料ではちょっと不満な点で、ここはもう少しきちんと詰めてもらいたいとも思います。

以上です。

委員 全国的で総合的で、かつ物的、そういう計画の存在意義と解釈すると、席上配付の資料は、4層ですから、この中の「市町村」や「都道府県」、あるいはその広域版、連合的なものの計画ですね。こういうものは生活圏が拡大したり経済圏も拡大しているということで、そこを埋めるような自治体なり適切な計画が今までにないという意味では非常にストレートに位置付くと思うのですが、問題は一番上の「全国」で、国土計画というものを狭く考えたときに、この意義があるのか。席上配付資料だと、一番上の紙だけ緑がここに及んでいて、あとのページは白くなっていますが、私に言わせると、1枚目も「全国」のところは白くていいのではないかと。表題が「広域ブロックの形成」ですから、それぞれが切磋琢磨するといえますか、競争と協調ということでしょうか、むしろそういうふ

うにやった方がインセンティブなり迫力が出てくる。

そうすると、全国という問題は残ると思うのです。私は、経済活動の生活の単位、そこを充実させるという意味では広域ブロック以下が主要な場になるだろうと思うのですが、「全国」という場合、ここでは後ろから2枚目の環境問題とか、それからこのペーパーには明示的に出ていない、あるいはどこかに言葉があるかもしれませんが、災害防止とか安全・安心、それで国土にかかわる接点、そういうことがいわばナショナルミニマムとして経済活動なり日々の活動の中では前提とされるのだけれども、ともすれば確認を怠りがちなので、ある意味で国が責任を持たなければいけない領域なのだろうと思うのです。そういうことをベースに据えないと、これを一つ一つ厳密に議論していくと、一番上も怪しいとすると一つも緑が及んでいないことになりますから、そういう意味では国の国土計画というふうに限定して意義を考える場合には、災害防止とか環境というキーワードに関連して、もっと充実させる必要があると思います。

委員長 私がさっき言いましたように、なぜ必要かとか、これからどうやっていくのかということを考えるのは、ここに書いてあることも先生方の御意見もまだ少しきれいごと過ぎるといいますか、弱腰過ぎるといいますか、細か過ぎるといいますか、そういう印象が抜けないのです。

例えば、ここでもいろいろなところで「調整」「調整」と言っているけれども、調整というのは一体どんなことをやろうとしているのか。私はもっと徹底して強化すべきものは強化し、ほうっておくべきものはほうっておく、そういうことだろうと思います。それをしないことには、あらゆるところに同じようなものをつくってしまって、全部の競争力をなくしたり効率を悪くしていくので、そういうことに対して国土計画としてはっきりした方向を出すことが使命ではないかと思うのです。だから、たとえば北陸で、みんなにそんなに言われたら、おまえのところはそういう観光はこっちに重点を置くべきだということを行うような仕事が求められているのだろうと思うのです。それをそれぞれのところの人にやれと言っても、これはできないのが当たり前なので、そういうことを上の方からというのか横の方からというのかわかりませんが、とにかくやる、そういうことが大きな使命だろうと思うのですが、どうですか。

委員 それは上から言っても「うん」とは言わないだろうから、自ら自己責任でやってもらおうという仕組みを通じてやるべきではないですか。

委員長 しかし、そんなことを言っていたら、いつまでたっても何もできない。

委員 いや、そうでもないですよ。

委員長 上からというような、こういう考えを言うと、みんな地元任せるとか、国民任せるとか、何々に任せるとか、きれいごとはそうだけれども、それで決まるものは何もないではないですか。

委員 でも、実態としては、おのずから日本のよさを生み出そうと。

委員長 だけど、少なくとも基本の方向は国で出すべきであって。

委員 指針を示す。

非常に強い指導性を持った国土計画ということであれば、それは一つの議論だと思いますが、そうでないタイプもあると思うのです。指針性の国土計画とは。

委員 弱腰というのは委員長から言われて気になっているところなのですが。

委員長 先生の書かれたこの本（環境時代の構想）は全然弱腰でないのです。よく書かれているので、皆さんもぜひお読みになるといいと思うのですが。

委員 国民的な合意のない主張はいわば裸の王様になってしまうところから、我々はいつも気にしつつ、いろいろなことを言っているというふうに私自身は反省をしているのですけれども、例えばで言いますと、さっきの環境というものと国土計画で全国レベルで具体的に何か物が言えないかということを考えたときに、例えば 21 世紀の社会の中で日本の農山村をすべてある種の活力を持った状態で維持していくことは無理なのです。そういうときに、それを崩壊とか荒廃だというふうに見ているだけでいいのかという問題があって、そこについて仮に積極的な方針を出すことになるなら、これは蛮力を奮って日本の国家がすべてサポートするということについての国民的な合意ができれば、また別な展開があるでしょうけれども、恐らくそうはならないとすると、そこでもう一回、過去 100 年でやってきた開発の歴史を逆にしてやって、むしろ国土の自然再生をこれから 100 年かけてやっていく。つまり、あるところは自然に返してやるようなことを積極的な施策として打ち出せれば、そしてもしそれについてのある種の合意ができれば、非常におもしろい政策になるだろう。

そのときに、自然に返していいところはどこでもいいということではないのです。都市になるところがどこでもよくはないからこそ、スプロールの問題が指摘されているのです。

委員長 ちょっと急いで申しわけないのですが、ほかにもいっぱいあるので、2 番目の「国土の均衡ある発展」についてもぜひお願いします。それから、僕は決してナチ的な

ことを考えているわけでも何でもないのです。

(2) 「国土の均衡ある発展」の意義について

委員長 では、説明をお願いします。

事務局 それでは、(2)の「国土の均衡ある発展」のところですが、資料3と1枚だけの席上配付資料を用意してあります。幅広い話ですので、先に席上配付の資料の方を話させていただいて、その後、事務局の方から「国土の均衡ある発展」の意義について御説明します。

横長の色刷りの1枚紙ですけれども、先ほども議論になっていました国民からの支持ということもありますし、現在官邸主導でいろいろな施策が打ち出されて、それに伴っていろいろと施策が推進されているという新しいスタイルが出てきている中で、国土計画のポジショニングや国土計画を全国計画として掲げた場合の狙い目、それをマーケティング手法を参考にして内部でやってみたものです。こういう意識は、財政当局等にいろいろ説明に行っても、そもそも「おまえのところの売りは何だ」ということを言われますので、我々の方もある程度説得できるような材料を持っておきたいということで、中でやっている作業です。

左にありますのが以前の国土計画のポジションですけれども、総合的な計画としてほかにあまりなかったということ。比較的類似のものとして経済計画は割に総合性があるわけですけれども、その時々政権の政策の考え方をかなり反映した具体性をかなり持っています。それから個別に社会資本整備などの分野別の計画があった、こういう状況だったと思います。このときには、経済計画が成長志向であり、成長の成果をどう配分するかといったことについて次の新しい成長の種を見出すという観点からすれば、国土計画は成長の成果をどこへ誘導していくと空間的に望ましいか。いわば低開発の地域に開発を誘導していくといったことをやって、その中に補完関係があったのではないかと思われま。それによって成長の副作用といったものを回避しながら社会経済の発展が続いてきて、国土の発展が達成されてきたという形だったと思います。

ただ、現状は、経済計画のところにあったものが少し指針性を高めたような形で骨太方針というものが経済財政諮問会議で議論されている。それから、個別の社会資本整備の計画が国土交通省限りにおいて一本化されたということで、今、重点計画がつけられよう

としている。そして、官邸主導でその時々にはいろいろな国家戦略という形で打ち出されて、ここでは例として都市再生プロジェクトがありますけれども、次々といろいろなものが出てくる状況になっている。また、環境については環境基本計画がつくられ、農村については農村計画がつくられている。こういう状態の中で、国土計画が総合性や社会資本に対する指針性、あるいは環境問題といったところについて、いわば空洞化の危機というような状況にあるのではないか。これは我々が直面している問題をかなり率直にとらえているものであります。

そういう中で、右側に全総の「強み」「弱み」、そして今開かれている「機会」、そして今述べたような「脅威」といったところを整理してみました。強みについては、分野横断的であったり、長期的な視野がある。あるいは国民や地方の声をうまく反映させるようなことを今までやってきたではないか。都市や農村などの地域特性に応じた施策をうまくパッケージにして示してきたという実績もあります。

他方、弱みとしては、統率力という面で弱さがあったり、その時々課題に即応していくようなことがうまくなかった。

それから、今、開かれている機会ということで考えますと、国民や政権政党の間で明るく明確な将来展望を求める動きが出てきている。それから、国民の間に国づくりや地域づくりに参画しようという関心が高まってきていることが「機会」ではないかと思います。

また、「脅威」という点では、いろいろな国家戦略がどんどん出てきて、国土計画として取り組んでしかるべき内容が別のところで議論されているところがあって、国土計画として新味のある内容が打ち出しにくくなっていることや、その時々国家政策立案にうまく関わっていないようなところが問題ではないか。

そこで新しい方向性として、これはまだ練れていないものでありますけれども、骨太方針の核になっている公共投資の削減とか新しい産業を生むような研究開発の促進、行政サービスの受益と負担関係の明確化といった大きな方向との関係で、新たな国土計画で補完をするような形で役割を示すとしたらどんなところかといったことを整理してみたものでありますけれども、インフラの維持管理コストの安い国土構造をつくっていくことが新しい国土構造論ではないか。また、研究開発を広げていくようなことを考えれば、具体的に産業を展開するという形になれば、産業の広域的な連携とか拠点化が、国土計画の上で従前あった工業の分散化といったことに対応するような取り組みとして出せるのではないか。あるいは、行政サービスの受益と負担関係からすれば、それをより広域なところでやり、

それで人口減少でもきちんと対応していく姿を示すということで、政府の大きな方針であります財政構造改革や産業再生とか自立した国と地方の関係といったところにうまくつながっていくところで役割が出てくるのではないかと。

対象は、国民、政権政党、関係省庁、地方公共団体等々とありますけれども、国土計画を議論する中で、またそれを策定・推進する中で、いろいろとアピールできる点はこんなところかなということをござつと整理してみたところがございます。こういう状況認識の中で、国民や政権政党、関係省庁、地方公共団体の支持を集めながら考えたらどうかということをござつとまとめたところがございます。

次に、「国土の均衡ある発展」の意義について、事務局から説明させていただきます。

事務局 それでは、資料3でございます。これまで何回か議論してきましたし、いろいろ整理をしなければいけないということで、「国土の均衡ある発展」の意義について整理させていただきました。この言葉は、多義的で含意がある言葉で、いろいろな思惑に使われるところがあって、そこが誤解を受けている、あるいは曲解されている部分があるのだらうということで、今回は、先ほど全国計画の役割や意義についての議論がございましたが、そういうものと関連づけて、この言葉が国土計画的に持っている意味を周辺部分をそぎ落として中心部分だけを考えてみました。これまで「国土の均衡ある発展」という言葉が持ってきた意義と今後どういう扱いをするかということについての整理したものを説明したいと思います。

本企画運営委員会の前身のアドバイザリーグループでも、4月の段階で、これにかかわる言葉として何か考えられないかということから、そのときは「個性豊かで自立的な地域社会の形成と国土の持続的な発展」という長いものを考えました。当時の議論は、中途半端な形で終わっているところではありますが、少なくとも法制的にこの話を詰めていくとなると、国土計画の中心部分としてどういう意義があるかということで、装飾部分をそぎ落としたときにどうなるかという整理をしたものがございます。

まず1番目、国土計画の意義です。これは先ほどの話と重複する部分がありますが、国土計画は、我が国における国土の利用、開発及び保全に関する総合的かつ基本的な計画であるということで、そもそも国土計画のみならず行政計画という場合、目標設定性、手段総合性という2要素があるとされております。それをもう少しわかりやすく言えば、いろいろなものに分化したものの総合化、それから時代の変化に対応した目標の設定性、「変化」と「分化」に対応するものが行政計画であり、国土計画もそのうちの一つである

ことには違いがないわけです。

それから、2段落目、国土計画の特徴として、総合性、空間性、長期性ということ掲げています。

最後のパラグラフですが、いずれにしても、国土計画の意義は、我が国において土地、人的資源、物的資源が有限であることを踏まえて、長期的な視点から国民にとって適切な空間的な配置、部門間の配分、世代間の配分を行った「望ましい国土の将来像」を国民に提示し、また国土に関する諸政策に対して指針を与えるということで意義を持っているのではないかと考えられます。

それから、我が国の国土計画の中でこれまで機能してきたのは全総計画でありますので、全総計画と「国土の均衡ある発展」という観点で整理したのが2です。法律的に国土総合開発法を変えようとして、その中で定義したものが48年法でありますけれども、実態上は現在の国土利用計画法にその理念が反映されておりまして、国土利用計画法においては、「国土の均衡ある発展」とその前提となる「健康で文化的な生活環境の確保」、この2つを国土計画の基本理念として規定しているわけでございます。

そういう中で、1)ですが、「国土の均衡ある発展」をどのようにとらえていたかということ虚懐に整理いたしますと、下線部であります、「国土の均衡ある発展とは、国土利用の過度の地域的偏在に伴う諸問題を是正しつつ国土が発展することである」というふうに総括できるのではないかと考えられます。もう少しわかりやすく言いますと、国土全体を見通して国土を構成する複数の地域間において、いずれの地域においても「過度」の集中などの偏在を原因とする諸問題の発生がなくて、ほどよくつり合いをとりながら発展することであると考えられる。この整理は、結局、国土全体をマクロに見た中でどういう問題が生じて、それに対して計画としてどう対処していくかということを含んでいるという意味で、先ほど御議論がありました全国計画の役割という意味で中心的なものではないかと考えるところであります。また、49年の法制定時においては、特に何が過度の地域的偏在の問題かといいますと、人口と産業の大都市集中の流れでありまして、その流れを転換することが国土計画、とりわけ全国計画としての役割でありますので、そのときには地域の特性を活かして行うべきだとされてきたのが経緯です。

次のページにまいりますが、2)は、「均衡」の意味は、必ずしも「均一」とか「均等」とか「均質」の意味ではない。また、先ほど申し上げましたように、当時においても地域の特性を生かしながら人口と産業の大都市集中の流れを転換するのだということと言

ってきたことを考えますと、そもそも国土の多様性を否定しているものではないはずだということでありまして、「国土の均衡ある発展」と「地域の特性を活かした発展」とは二律背反的な問題ではないということでございます。

また、その下線部の下であります。現在の国土法第2条におきましても、基本理念を「...地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、...国土の均衡ある発展を図る」としているということ、それぞれの地域における条件が違うことは前提でありまして、そういうものを前提としながら「国土の均衡ある発展」を図るということですので、巷間よく言われますところの金太郎飴を生んでいるのではないかということに對しましては法文上も慎重に書いてありまして、必ずしも金太郎飴、同じものにするのではない。もともと地域はそれぞれ自然的、社会的、経済的、文化的条件が違うのだという前提に立っているということでございます。

これに関してはちょっと言い訳的なことが書いてありますが、現在の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」においても、「国土の均衡ある発展」は、本来、地域の個性を活かした考え方である」ということでありまして、「国土の均衡ある発展」が「個性ある地域の発展」と相反するものでないということは明らかであります。

3は、「国土の均衡ある発展」がそういうふうにマクロ的に定義された中で、これまでの全総計画の中で是正すべき国土利用の偏在に起因する諸問題はどのように変遷したかというおさらいをした部分です。これは何度も話が出ていますので簡単にしますが、2)以下、一全総以降のそれぞれのこれに対応する課題を書いてあります。

(ア)で「一全総では、」とありますけれども、このときは太平洋ベルト地帯の都市が大きくなりまして、計画の中では「過大都市」、過ぎて大きい都市の問題という形で過度な偏在を問題としております。

(イ)は新全総、昭和44年以降の計画でありますけれども、大都市と地方における過密・過疎問題に対処する形で大規模プロジェクト構想を推進してきたということで、過密・過疎という過度な地域的な偏在に対応してきた。

また、(ウ)は、引き続き大都市への集中があつて、一部分、地方への分散傾向が見られた時代にあつて、その当時における課題といたしましては、むしろ地方圏における生活基盤の整備に中心が移つたということでありました。

また、(エ)は四全総でありますけれども、四全総は再び東京一極集中ということで、

特に東京に高次都市機能が集中するという問題に対処することが問題になったわけです。

また、ランドデザインはある意味で過渡期ですので、その部分は強くは出ておりませんが、ランドデザインにおいても、一極一軸構造が問題であるということで、多軸型云々という形の提起しています。

こうすることで、これまで中心的な部分では「国土の均衡ある発展」について、それぞれマクロ的に見た大きな国土の中の配置問題としてとらえてきたということがあるのではないかということでもあります。

4は、そのような問題につきまして、今後の話として、「国土の均衡ある発展」という基本理念を当てはめるのかどうかということについて考察したものでございます。

1)は、これまで見てきたような人口と産業の大都市集中等の問題に伴う「国土の均衡ある発展」という問題にどう対処していくかということですが、過度に集中して均衡を失った状態に伴って生じる諸課題、国土計画的に解決しなければいけない問題について国土計画が対応してきたということでございます。それをもう少し具体的に申しますと、東京あるいは三大都市圏への人口・産業の転入超過等々が起こったことに伴って生じる課題、つまり、例えば東京圏での居住水準の問題とか、通勤・通学の時間が延びてくるとか、老朽住宅が増えてくる、そういう過密・過疎によって生じる問題でございます。

ただ、これらは均衡を失った形で発展している中でも、それに伴って生じている課題についてはそれぞれ解消している部分もあるのではないかと。例えば、居住水準が若干広くなっているとか、通勤・通学時間については依然として改善が見られていないわけですが、例えば混雑率については解決しているとか、そういうふうに考えると、かつてよりも、それに伴って生じる課題は少なくなっているということでございます。

2)は、今後の「国土の均衡ある発展」というテーマを考えたときの課題としてどうということが考えられるかという部分でございます。2)につきましては、そういうマクロに見たときの過度の偏在というテーマについて考えた場合には、人口減少下における我が国の人口分布を考えますと、大都市圏や都道府県庁所在地を除く地域においては人口減少が顕著になる、ある意味では人口が空洞化するということが生じてくるのではないかと。そういうことで、ほとんど人が住んでいないような地域が、50年後に現在の1.3倍～1.5倍になるというような状況が見込まれる。4ページですけれども、そういう新たな課題として、人口低密度化に伴う課題が発生することもあるのではないかとということで、例えば中山間地域で無居住地域が拡大するという国土計画的な課題、あるいは拡大して最低限の社

会資本を維持するために集落の再編が必要になるのではないかというこの後の課題であるコンパクト化の話、または治山・治水等国土保全上の支障を来すおそれがあるのではないか。また、そのためには適切な国土管理のあり方についての検討が必要になる。あるいは、中小都市では、周辺地域に対してさまざまな生活関連サービスを提供していたD I Dがどんどん先細って消滅していくことが片一方で推計されるわけですが、これに伴いまして、むしろ核となる市街地を維持して広域的な連携を行うことによって生活関連サービスを確保していくというような全国的な観点での問題対処が必要になるのではないか。あるいは、中枢・中核都市では、中心市街地の衰退と都市の外延化によって、社会資本の維持・管理コストの負担能力が低下するのでコンパクト化が必要ではないか。

ということで、今後考えられる国土上の過度の地域的な偏在、これまでは集中に伴う弊害だったわけですが、むしろ空洞化をすることによる弊害は、国土全体、全国計画の中でも大きな課題になってくるというふうに考え、また、それを解決するのは国土政策としてやっていかなければいけないのではないかという意味で大きな課題になるのではないかと考えております。

3) は、まとめですが、これまでは大都市への人口・産業の集中に起因する諸問題への対応が国土計画の中心的課題であったけれども、今後は人口減少に起因する諸問題への対応と課題で、変質することはありますが、今後とも、国土利用の過度の地域的な偏在に起因する課題を解消しながら我が国の発展を求めるといふ国土計画の意義は引き続きあるのではないか。それが「国土計画を策定する必要がある」ということでございまして、ここは括弧書きで書いてありますが、これを引き続き[「国土の均衡ある発展」を図るため]としても、それは違和感がないといえますが、内容的には問題がない。ただ、最初に申し上げましたように、その言葉が持ってきた余りにも幅広い意味、あるいは都合よく使われてきたという欠点は否めない部分がありますので、場合によってはこの言葉を置きかえる必要もあるのではないかとございまして。

後ろについては関連の資料ですので、説明は省略させていただきます。

以上でございます。

委員長 ありがとうございます。

今、事務局のところに回っている資料「ブンデスリパブリック・ドイツランド・ナショナルアトラス」は、ドイツの、交通運輸の分野だけですが、地域のかかなり細かいデータです。日本でいうと郡単位ぐらいまでの大きさだったら、まだそんなに細かいとも言え

ないのかもしれませんが、ある計画ができたときにどのように変わるかというところまで表現しているわけです。今回の新しい方向の中で、我々はモニタリングということ強く打ち出しているわけですが、それは印刷物ですけれども、我々がモニタリングをやる時は当然電子的なものを中心になってやるし、今までだってそういったデータが随分出てきているわけですから、そうすると今の市町村単位や郡単位よりももっと細かいものになってくるし、決して交通運輸だけではなくて、あらゆるものになってくる。ドイツの国土計画の中では、そういうものだけではなくて、例えば市町村ごとの失業率とか、一般の社会的なデータも国土計画研究所の方から出している。ただ、これはそうではなくて交通運輸の分野です。一番最後に透明な紙がついていますが、これがそれぞれの行政区画が細かく入っているわけです。御参考までにとり思って持ってきました。

では、議論に入りたいと思いますが、今の話はさっきの国土計画の意義をどう考えるかということにつながる話です。ぜひ皆さんの御意見を伺いたいと思います。

委員 資料3は、なるほど、うまくまとめられているなと感心しました。

「均衡ある発展」という言葉が使われ出したのは昭和40年代の終わりだと思いますけれども、ここにも書いてありますように、昭和30年代から、ずっと公平ということが基本にあったと思うのです。公共投資の配分等を見ても、その部分は昭和30年代からずっと引いてくるのです。だから、そういう点はあったと私も思います。

それから、中身が変わってきたということは、私もそのとおりだと思います。私がこの前申し上げたのは、昭和30年代から生きていて一つの指針になっているわけでありまして、そういう意味では長く生きてきて非常に立派な概念だと思うのですが、あらゆる解釈を許してきたようなところがあって、この言葉の意味することは何なのかということがすぐにはわからなくなってきたということがあるのだろうと思います。

私は、少なくとも80年代ぐらいまでは、日本の発展の中心となるところが、かつては4大工業地帯みたいなところでありまして、そこがずっと発展してきて、その成果をいかに地域に分配していくかという面が非常に大きく、そのところで地方もまた支持をしてきたところがあったと思うのですが、今は発展のセンターの方が弱ってきていると思うのです。だから、そのところを国全体としてどう効率性を上げるかという観点から、どこを重点化すべきかということが問われているのだと思います。

確かに地域間の所得分配を見ますと、90年代半ばぐらいからずっと改善してきたのです。改善しているというのは格差が縮まってきているのです。これは、地方圏が社会

基盤の整備がされて自立してきて改善してきたということでは決してなくて、地域間の分配というのは、長期的な流れはありますが、短期的には不況になると改善して好況になると広がるということがございます。ロングランとして改善してくるということは高度成長期もあったのですが、短期的にはそういうことがありますので、恐らく 90 年代半ばからの 7～8 年の改善傾向 - 50 年の半ばからいったん拡大していくのですけれども、また 90 年代の半ばから改善してきたというのは、むしろ日本全体の成長がグッと下がってきて、都市圏の経済発展あるいは産業発展が必ずしも活発ではないというところに原因があるだろうと思うわけであります。

そういう意味で、「国土の均衡ある発展」の内容は随分変わってきて、むしろ日本の発展のセンターが弱ってきて、それをどう整備していくかというところが「均衡ある発展」のポイントではないかと私は思っています。以上です。

委員長 私は、俗な言葉で言うと、国の形をつくるというような意気込みで、みんなで考えていく計画でありたいと思うわけです。それがかなり強い国土計画でもあると思う。しかし、強いといっても、誰かが独裁的に決めていくようなものではなくて、そういうことをみんなが認識することによって強くなるという意味なのです。だから、そのためには透明性ということが猛烈に必要だし、合理性も大変必要だ。それから、国際的視野に立つということも大変必要です。そういうことで、あまり強く「国土計画」と言うと誤解を生むおそれがあるけれども、そういう形で強いという意味なのです。

そういうことで考えたいというふうに私は思っているのですが、先生方はいろいろ御意見があると思います。

委員 最初に出た席上配付の 1 枚紙を私は非常に評価したいのです。ようやくこういうことをやり出した。危機意識といいますが、国土計画の立場が危うくなっているわけですし、それを虚心坦懐に確認するというのは非常に大事だけれども、一番下が新しい方向ですね。率直に言って、ちょっと安易に新しい方向を書いてあるなという感じがするのです。

国土計画が日本でそれなりの役割を果たしてきたのは、もちろん公共事業官庁が別個あったわけですから、そういう中でしがらみにあまりとらわれない先見性がその時代その時代にあったのでしょう。逆に言えば、先見性があつた時代は評価されたということで、そこが今日危うくなっていると思うのです。その意味では、骨太の方針等、既存のものの中で国土計画を位置付けようとする、しがらみにとらわれないということが死んでし

まって、ワン・オブ・ゼムといいますか、横にくっついているような感じになる。だから、せっかくここまで自己分析をされたのなら、まだここでは結論を出さないで、もうちょっと掘り下げて何か独自の領域を打ち立てる、そういう発想にまで行き着くことが要るのかなというふうに率直に感じます。

意義については、先ほど委員が言われましたけれども、私は意義を構成するポイントが4つぐらいあると思います。1つは、所得でもいいのですけれども、平均値が上がって分散が小さくなってきた。ジニ係数なんかいろいろ示されているところです。それから、価値が多様化してきて、平均値よりも低いところでも、見方を変えると結構いい地域だというような見方も出てきた。それから、センターが弱って、センターの果実をみんなで分配することがなかなかできにくくなってきた。将来は人口減少が見通されるということで、将来に対しては格差というよりも全体にある種の不安感なり、あるいは大きな状況の変化が起こっている。「均衡ある発展」を取り巻くポイントが4つぐらいあると思うのです。

今申し上げたうち一番最後とその手前、例えばセンターの問題とか人口減少傾向が顕在化していること、そのあたりがかなり大きなテーマであって、私は「均衡ある発展」という言葉自身は当然必要で、一つの国を構成している以上、どんな貧しい地域があってもいいということはある得ないと思うのです。一定のバランスを保つことは大事なのですが、その保つ方向を出すことがかなり難しくなっている。つまり、人口が減少したときに地域がどうなって、その中で活力を保つとはどういうことかということについて、それなりにみんなが納得するといいますか、そうだと思って、それも旗印に掲げるような展望を出さないといけない。それが今度の国土計画の役割だろうと思うのですが、そういうことを出すことによって、例えば平均値と分散の話とか価値の多様化、そういう範囲に入っていれば、「均衡ある発展」という言葉自身が、そんなに大きな政治的テーマ、計画のスローガンにはならないだろう。しかし、これは規定として、ナショナルミニマムですから、これがなければ国土計画をつくる意味もないと思います。

委員 「国土の均衡ある発展」について、いろいろ説明がございました。この中に「均衡」と「発展」という2つの言葉が入っているわけですね。第1に、「発展」という言葉が、今、一般の方々、国民の方々が、これから国が本当に中心的に掲げる言葉として受け取れるかという疑問が若干あります。とにかく、今まで「発展」という言葉が持っていたイメージは、国民にとって必ずしも十分に受け取れていない部分がありますので。何か「発展」にかわる言葉はないでしょうか。

もう一つは、「均衡」という言葉です。「均衡」というのは基本的にある競争の中でバランスがとれてくるという均衡を本来は期待していたのではないかと思いますけれども、結果としての均衡がここに表現されている「均衡」という言葉にどうも当てはまっている。例えば、先ほどドイツの話がございましたけれども、あれはたしかもう少し社会的な上からのコントロールがあって、この都市はこういう位置付けであるという例のクリスターラー以来の国土分布・空間分布の議論があった。そういう割合強い意思で空間の位置付けがあって、ああいう国土計画になっているのではないかと思いますので、我が国はそういう意味での大きな社会システムの中で均衡を果たしていくという方向をとるのか、そうではなくて、もう少し競争的な関係で均衡がとれるという「均衡」を期待しているのか。恐らく今日は後者ではないかと思います。ですから、「均衡」の意味をもう少しひもといて、今日の意味の「均衡」は何なのかということの議論が必要だと思います。

それから、「発展」の意味が、本当に今日的なテーマとして、国民的な生活のあり方として、すべての国民が「発展」というテーマのもとに国土のあり方を議論するような、そういう言葉なのでしょうか。「持続可能性」という新しい言葉が出てきたときに、「発展」という言葉がそれとどういう位置付けにあるのかという議論をしなければいけないと思っています。

委員長 ドイツは今、上からの国土計画でこうあるべきだというのは全くないわけで、それぞれの地域が自立的です。要するに、ヒットラー時代の国土計画に対しての猛烈な反発からできている現在の計画ですから、決してそういうことはない。

委員 ただ、例えば都市計画建築計画の立場ではどうですか。

委員長 それもそうですね。

委員 大規模な店舗はこの都市には置けないなど、都市のランクがあって、ショッピングセンターの配置等をかなり大きな入り口で決めている。そういう意味合いで私は申し上げました。

委員 「国土の均衡ある発展」という言葉は、全総の最初から一貫して保持している言葉なので、変えるにせよ変えないにせよ、そう簡単に結論を出すものではないと思っていますというのが一つです。

それから、今の委員のお話との関係で言うと、「均衡ある」というのが公平な地域づくりという観点が非常に強かったのに対して、これからは競争的環境の中でメリハリがきいた地域づくりになると思います。しかし、それは勝った、負けたということではなく

て、それぞれがどういう形の地域を目指すかということについての答えが違うという意味でのメリハリでなければいけないということで、そのところをどのように政策的に展開していくことが必要なのか。

私は、先ほどちょっと話をしかけたのですけれども、自然回帰させることも積極的に推進すれば一つのポジティブな地域づくりになり得るのではないかと思っていまして、例えばそういうものとグリーンツーリズムやエコツーリズムみたいなものを組み合わせることによって政策的な展開をすとか、そんな形があり得るのではないか。すべてが昔のように、工場を移転させて、それによって雇用力を増すという形でないことだけは少なくとも事実ではないかと思っています。

もう一つ、「発展」という言葉については、御承知だと思いますけれども、サステイナブル・デベロップメントということが国際社会の中で、特にヨハネスブルグでは非常に大きなキーワードになっていて、世界的には我々が考えている以上に「デベロップメント」というのは必要性が高い概念だということでは理解されているわけですね。もちろん御承知だと思いますけれども、ブルントランドの委員会が出てきた「サステイナブル・デベロップメント」という言葉ですが、これを単に開発と環境保全の間を取り持つ玉虫色の答えだというふうに理解するのか、それとも開発的側面と環境的側面、この2つの間の一見矛盾するようなベクトルを常につなぎ合わせようとする努力をすることでしか人間社会は維持できないのだという積極的な思想だというふうに受けとめるかによって受けとめ方は違うと思うのですけれども、私は、日本の社会の中では、「開発」という言葉を使うとみんなから嫌われるので、それを避けようとしていろいろな格好を言っている中の一つとして「発展」という言葉があると思うのです。

今は、ほとんどの人がサステイナブル・デベロップメントを「持続可能な開発」というふうには訳さないですね。「持続可能な発展」と訳すのですけれども、それはまさに開発論を避けている姿勢ではないかと思っています。「発展」という言葉が持つある種のニュアンスもありますけれども、もっとさかのぼって言うと、「開発」という言葉の持つ本質的な意味を国土計画はなくしているのではないのでしょうか。

私の立場は、国土計画において、これまでのような開発ではないかもしれないけれども、環境を考えつつの開発を国土の中にビルトインしていくような仕組みを維持していかないと、やはり日本の国土はだめだということを明確に打ち出すべきではないか。だから、逆に言うと、今の時代だからこそ、むしろ積極的に「開発」ということをあえて挑戦的に

提示していく形で議論をしてもいいのではないかと。今出ている議論は、開発から保全へ、管理へというふうに、何となく開発を消そうとしていることが、もしかしたら国土計画そのものも消そうとしている行為になるのではないかと。

私はそういう危惧の念を持っているので、今あえてそういうことを申し上げたのですが、けれども、そういうことで「国土の均衡ある発展」を考えていくことが必要ではないかと思っております。

委員長 「開発」ではなくて「振興」ではまずいですか。

私は「振興」というのはインセンティブというふうには読んでいるのです。だから、例えば「特色ある地域振興」などはどうでしょう。

委員 経済的な発展といったことも含めましても「振興」という言葉の方が広い意味に使われているのではないのでしょうか。

「開発」と言うと、かなりフィジカルな感じがします。

委員長 建設工事みたいなイメージばかりが先に出てね。

委員 悪いことではないと思うのですが。

委員長 全然悪いことではないです。

委員 「development」という英語と日本の「開発」という言葉が必ずしもイコールでない感じがしますね。

委員 均衡ある発展というのは、ブルントランドの前から日本でも使っているわけだから。

委員 だから、これは非常にいい言葉だと思うのですよ。

委員 「開発」と「発展」を両方使ってきたわけですからね。法律の名前は「開発」ですよ。

委員 「均衡ある発展」と読めばいいのですね。しかし、違う意味で使われてきたのでしょうか。

委員 そうなのです。

だから、事務局のこのレポートの結論は、そうとも読めます。

事務局 そうです。両方読めます。結論はかなり政治的な側面があると思うのです。だから、今の「均衡ある発展」を使っても問題はないし、やめるとなれば、別の言葉が必要ですね。しかし、以前のまとめでは長い言葉しか思いつかなかったものですから、短くて良い表現をしている言葉が望まれます。

委員長 内容的には決しておかしい話ではないと思うのです。だけど、その言葉でいかどうかは、またここで議論すべき話ではないでしょうか。

事務局 少なくともこれまでの全総計画を担ってきた概念については、本当に中心部分だけ整理をさせていただいたということです。

委員 目標になるのかどうかは別ですね。これはベースとして必要だと思うのだけれども、あるところが偏って発展し、その果実をみんなで分配しないとバランスがとれない。そこが焦眉の急だというときには目標になると思うのですが、今度、誰がトップランナーになってくれるかがよく見えないというようなときには、トップランナーを探してくるとか、そういうことの方が重要であります。分配の公平というのは必要なだろうけれども、それが正面に出ていったら誰がトップランナーなのか、ますますわかりにくくなる。ウエイトが変わってきているのです。

事務局 手法はその時々で変わる。ここはあくまで法律的には基本理念となっておりまして、「健康で文化的な生活環境の創造」と「国土の均衡ある発展」ということを基本理念としながら進めるという意味で、それ自体をわきまえながら国土計画をつくるのが法律的な整理になっています。

委員長 グランドデザインのときの考えは、今の話のままで、要するに、決して金太郎飴ではないということです。だけど、それぞれの人の満足感は公平で、イコールであるということです。しかし、その満足の持ち方はいろいろな持ち方があるという立場で書いてあります。

委員 多様性、多様な価値観ということを強調していますから。

事務局 グランドデザインでは、「均衡ある発展」の前に「多様な発展をしながら」という言葉がついた「国土の均衡ある発展」になっておりますので。

委員長 それ自体は正しいと思いますし、みんなが納得していただける話だと思うのです。ただ、それをうまい言葉でどう表現できるのかということですね。

計画官 特に、最初に出ていた議論の全国計画の意義とか、そういうこととの関係で考えますと、「国土の均衡ある発展」という言葉に代表されるようなマクロな目標も国土計画が持っているのだということをどこかで標榜しないと、ただの地域計画と変わらなくなってしまふことを恐れるわけです。

というのは、地域振興あるいは個性ある発展が大事だという場合、それは全国計画ではなくて、それぞれの地域計画を一生懸命やるということにほかならないのではないかと

いう議論になってしまう恐れがあるからです。

委員長 よくわかります。皆さんはどうお考えかは知りませんが、僕は「国土の均衡ある発展」というのは余りにも手あかがつき過ぎてしまったので、次からは変えた方がいいだろう、変えたいという気持ちがあるのです。

どういう言葉かが難しいのだけれども、この前もいろいろ出ていましたね。しかし、あまり長いのはだめだと課長が言われるから、「特色ある地域振興」ぐらいなら、その辺のニュアンスを含むと思って言っています。これがベストとも思いませんが。

計画官 繰り返しになりますけれども、全国的な課題を解決する標語として、いい言葉がまずは必要ではないかと思えます。

委員長 では、時間がないので、もう一つ、コンパクト化の話です。これはそれぞれの小委員会でもみんな同じような話で出ているわけで、これを少しまとめてもらいます。

(3) 「国土空間利用のコンパクト化」について

事務局 時間もございませんので、簡単に紹介させていただきます。資料4をご覧ください。

「国土空間利用における人口・諸機能の集約化」、これに「コンパクト化」という用語をとりあえず使っております。

背景としては、人口が減少してきて人が少なくなったところが出てくる。それによって国土の使われ方にメリハリがなくなるといったところも一方であり、望ましい国土の使い方ということから見て、かなり後退してしまうということです。

3つの委員会それぞれ、いろいろ御指摘をいただいております。

まず地域の自立・安定小委員会では、下線が引いてあるところをご覧くださいと思いますが、人口が減るのは地方圏のみならず大都市部の縁辺部でも起こるとか、少ない人口をいかにまとめていくかが大事である。それから、東京一極集中ということだけに着目するのではなくて、レイヤーを幾つか考えて分散構造をつくっていくということとか、人が足りない中でインフラがうまく維持できるのかといったような問題があるのではないかと。また、物理的に小さい面積に都市機能を集めるということとしてとらえてはどうか。そもそもコンパクト化ということはスケールによって随分と相対的な概念ではないかとか、生活圏ということだと考えると、空間の幾つかのレベルがあって、それに応じて機能を考え

るといったことではないか。人口というものはそもそも1カ所にじっとしているものではなく、昼間・夜間等、その時々でいろいろ動いているということを考えるべきであります。それから、都市計画において違う考え方もあるのではないか。かなり分散化したようなイメージも、環境のいろいろなコストを考えれば考えられるのではないかとといったこと等が出ております。

国際連携・持続的発展基盤の小委員会では、コンパクト化に関連して都市圏内の交通の問題も、今は広域を中心にやっているものですから、都市圏自体の中の構造を考えると必要ではないか。あるいは、郊外へ展開していくという流れが続くと考えると、そういった移動がかなりあるのではないかと御指摘があります。環境負荷の問題や交通の問題のところにはまだ入っておりませんので、今のところはこのぐらいのところでございます。

それから、持続可能な国土の創造小委員会では、市街地の整理、人口減少で土地が余ってくることをどう考えるかという話がございます。それから、スプロール化の問題では、用途別での計画白地問題の指摘をいただいております。それから、人口減少下での宅地の分散とそれに伴う公共サービスの投資や維持の効率性といった問題にかかわっているのではないか。それから、コンパクトシティという考え方を進めていくといったことがあるのではないか。あるいは、土地利用の面では、社会的な「ハザードマップ」。我々の方では自然災害の関係でハザードマップを出してしまっていて、そこから撤退するといったようなことを考えて示したことがあるのですけれども、鉄道から離れているところは維持コストが高くて、ある意味で維持可能でないと考えればハザードなところではないかといったような御指摘もあります。それから、多自然居住との関係でコンパクト化を進めていくときに、どういう居住の秩序をつくるか。特に人口減少の地域を考えると、そこにいるというだけで考えるのかといった御指摘もいただいております。

それから、制度検討委員会では、コンパクト化を進めるときには何かインセンティブがないかといった議論が展開されてしまっていて、その中で国と市町村の間で計画協定を結ぶなど先々の許認可を約束するような形でコンパクト化のインセンティブを生むような仕組みができないかといった議論があったところがございます。

そのほかは関連する指標でございまして、人口の減りぐあいや集積のところが維持できなくなるとか、土地利用に関連していろいろ問題を抱えているところに関連した資料で、それぞれの委員会で出されたものをまとめておりますので、ご覧いただきたいと思います。

委員長 ありがとうございます。

委員 私は、特にコンパクト化に関して言うと、大都市を中心とした都市の郊外をどういう方向に持っていくのかということについては、今回相当明確な指針を示した方がいいのではないかと考えています。その部分をどういう格好にするのか、緑地帯になるのか、それ以外の空間になるのかという議論はこれからしていくべきだと思いますけれども、日本の社会の中で土地利用ということを行ったときに、いかにも調整がとれていない、いかにも整序がないということについて、この国土計画がものを言わなければ、恐らく国土計画はみんなから見捨てられてしまうのではないかと考えて、ここについて具体的にどういうビジョンを持つのかということが一つです。

それから、具体的な調整手法をどう提示するのかということも非常に大事で、私の感じで言うと、特にこれは市町村計画の部分が非常に重要になってくると思うのですが、一つは、今の時代ですから、規制の強化でこれを達成することが非常に難しいとなれば、地域の合意を得ながら、地域住民が自らの地域を自ら整序していく、そういう形に持っていくことが非常に重要で、そのためには、政策の部分では非常に明確なシミュレーションができるような方式を提案することが必要ではないかと考えています。

私の仲のよいアメリカのハーバード大学の Carl Steinitz 氏がいつも言っているのですが、彼は「オルタナティブ・フューチャー」という言葉を使っています。コンピュータ・シミュレーションによって、同じ開発面積であっても、あるコンパクト化をしたときとコンパクト化をしないときではこのように地域の景観が変わるのだとか、環境に対する負荷が変わるのだということをかなり明確に示して、そこから先に、ではあなたはどっちを選ぶのですかということ、さまざまな機会を通して市民と協議していく。そうすると市民はやはりしっかりとやった方がいいなという方向に徐々になっていく、それが自分たちの資産を守るためにもなるのだというふうに理解していくということで、非常によいコンピュータ・ソフトをつくっているのです。CGも入れて。例えば、車で走ったときに街の風景が車窓からどう見えるかというようなことが、パッとわかるようになっています。これは英語の本がありますので、ぜひ見られたらいいと思います。ハーバード大学の Graduate School of Design のホームページで、Carl Steinitz 研究室を訪ねていただくと、そのことが書かれているので、ぜひ見られたらいいと思いますけれども、そういうふうな格好を考えていく。

もう一つは、市町村計画の中でこれまで参考図という格好でしか位置付けられなかった地図、こういうものを使っていくことが今のような整序化のためには非常に重要ではな

いでしょうか。そこで、そういうシミュレーションと組み合わせてやっていくような仕組みを出していけば、他の計画ではあまりそういうことは考えていないですから、これは非常にユニークなものになるのではないかと考えています。

地図の重要性は、先ほど委員長がお見せになったドイツの地図も、国のレベルから地区計画のレベルまで

、地図つきで議論されています。これは今までの計画策定の過程で何度も言っているのですけれども、どうしても最後は縦書きの文章になってしまうところが非常に問題で、もったいないと思うのです。今回の場合は非常にいいチャンスで、法律もつくるわけですから、例えば法律の中に文章だけではなくて、ある種の地図をつけるということを明確に書いておくことはぜひやっていただくといいのではないかと思います。たしかドイツの国土計画法は、Bundesraumordnungs gesetz ですね。あれはそういうテキストと地図をつけないとだめだと明記されていたと思います。今回はせっかくのチャンスですので、そういうところをやったらどうか。

それから参考図も、結局、旧建設省、旧農水省等との関係の中で参考図になってしまったという経緯もあるので、この際、国土交通省という省になったこともあり、参考図でなくて正式な地図であるという位置付けをしていただくようなことはぜひやっていただきたいと思っています。

委員長 総合計画課長にもいったのですが、つい数日前、内閣府の総合科学技術会議の関係で各省庁から出てくる研究費の内容の審査があるのですけれども、そこに国土交通省の地理院から電子地図という大変大きなプロジェクトが出てきまして、そのときに私、ぜひ国土計画局の仕事とタイアップしながら考えてほしいと言ったのです。ああいうものは非常に活用できる話だと思うのです。ただ、地理院はどうしてもフィジカルなもののデータを中心なので、もう少しソーシャル・エコミックなデータ等もつけ加えることが必要だと思いますが、それはこちらの方からお願いすればいいのだろうと思いますので。

委員 今のようなお話は、土地政策分科会の私がやっていた小委員会で、まさにその専門の3人の方が参加しておられて、例えば、これからの国土計画の基礎データですね。都市計画基礎調査というのはあるのですけれども、国土計画の市町村版の基礎調査のようなものをどうやるのかということから始まって、すごくベーシックなものをまとめる必要があるということをかなり言われました。日本でも、「カシミール」という一般に公開されたCGのソフトがありますけれども、そういうものはどんどん新しいものができてきて

いるので、それを活用して住民にオルタナティブを示して、自分たちの地域はどうあるべきかを考えてもらう。そういうところから国土計画が始まるのではないかという議論があります。

委員長 「コンパクト化」という言葉になっていますけれども、これはコンパクト化と同時にグリーン化といいますが、グリーンに戻す話でもあるわけでしょう。

委員 ええ。

委員長 だから、そういったものが入った、よい言葉が欲しいのですね。

委員 そうですね。

委員長 この方向は今回の議論の中で出てきた大変大きな一つの方向だと思いますので、みんながわかりやすい、よい言葉をぜひ考えてほしいと思うのですが。

委員 コンパクト化というのはグリーンを維持するシステムが一緒にないと実現しないのですよ。場合によっては新しい郊外にグリーンに囲まれて住む、そういうスタイルも一つ考えて、住む方がグリーンを維持するようなシステムが社会的にできてこない、実はコンパクト化は維持できないというふうに考えた方がいいと思います。

委員 自立と安定小委員会ではコンパクト化をかなり議論していて、書き込みがたくさんありますが、なかなか難しいといいますが、「コンパクト」のイメージも人によって相当な幅があるのです。例えば 100 坪ぐらいの住宅がむだなく並んでいるとすると、恐らくヘクタールで 60 人ぐらいの密度になると思います。これもそんなに巨大な家ではない。やや贅沢ではあるけれども、田舎に行けば普通の家ですね。それが一応ビシッと並んでいるわけですから、それなりにきちんと土地利用がされているというコンパクトの最低ぐらいのところに入る。一方で、マンションがずっと建ち並ぶと、恐らくヘクタールで 300 人から 400 人ぐらいになると思います。もうちょっと多いものもあるかもしれません。それも都会の街のあり方として超過密ということではなく、許される範囲だと。そうすると、密度で一桁ぐらい幅がある概念なのです。

だから、どれを指してコンパクトと言うのか。つまり、みんなパリ型になれと言っているのか、あるいはパリどころではなくて東京型の高層マンションに入れというふうに「コンパクト化」の意味を使っているのか。それとも、戸建住宅で空間のむだが少ないような格好で、まとまって住みましょうという程度の話かで随分違う。しかも、今回使っているデータが大体 1km メッシュでやっているのだから、局地的な住まいの形態が捕捉できていないのです。だから、議論の根拠が危ういという感じがあるので、ここは実態、傾

向を含めてもう少し詰めていく必要があると思っています。

その上で、私見ですけれども、私は一方で情報通信とか道路の整備、自動車の発達、エネルギー供給の新しい方法といいますか、都市型・分散型の供給、そういうものがこれまでも発達してきたし、今後も発達していく。これは多様な居住を低コスト・低エネルギーで支えるツールでもあると思うのです。ということは、いろいろな住まい方をそれぞれやってくださいと。人と離れて住みたい人は、ある程度それでもいいですよ、それを支える技術は社会の中でいろいろ開発されていきますと、そういう側面も一方であると思うのです。だから、私の意見は、コンパクトということで画一した住まい方に収斂させようとするのではなくて、多様な住まい方がある許容範囲の中で保障していく。それぞれに合った緑との取り合わせ等があると思いますし、大都市でも土地が余りますから、これからは都市計画のゾーニングにしっかりと農地を入れて、市街化区域の中でも農地を守っていく。そのかわり、郊外に住む場合には農地だけではなくて林なんかも保全していく。その取り合わせの形態も多様だと思うのですが、そこは多様なメニューを提供していくということにしていくべきではないでしょうか。そういうことで、コンパクト化が画一的なイメージでひとり歩きしていくことはちょっとよくないと思っています。

委員長 今度の新しい方向は国土利用計画と一緒にするというのが一つの大きなことです。そういう意味でもコンパクトの方向は大変大事な方向なので、ぜひ誤解のないような表現を考えていただいて、全体の中へ入れていっていただければと思います。

審議官あるいは計画官その他、御意見があれば、ぜひ伺っておきたいと思いますが、いかがですか。

今日も大変大事な話がたくさん出ましたし、準備もしていただきました。これをメモ的なものにして、各小委員会の方へ、最初の2～3分でもいいから、ぜひコンパクトにしてお話ししていただきたいのです。ここでどういう議論がされているかということがわかっていただければと思います。ある部分は委員の方々からかなり反発も出てくるだろうと思いますけれども、それはそれでいいのではないかと思います。

ほかにはいかがでしょうか。国土計画局の方、御意見をお願いします。事務局の方で何か御意見はありますか。

これらはどれも、強くと言ったってすぐにできるわけではないので、私なんか死んでしまった後、何年も先になって少しずつ動く話だろうと思います。そういった意味でも、強くというのは、啓蒙とか国民運動とか、そういう形で強くしていくことが筋だろうと思

います。

委員 先生がおっしゃったような足腰ですね。データベースや地図がないと議論が同じレベルで議論できない。今まではかなり政治的に分散されてきたような面があるので、少し固めていくといいますか、そういうツールを提供していくことは非常に大事だと思います。

委員長 そんなこともあるので、私は審議会あたりでも可能な限りで絵を出してくれと言ってパワーポイントで出してもらったりしているのです。必ずしもあまり上手な絵だとは思えないし、わかりやすくなったかどうかはわかりませんが、国会の委員会あたりだっただけで本来はそうすべき話なのです。

今はなくなりましたけれども、運輸政策審議会の都市交通部会は、私が部会長をやっていたとき、徹底して図面でやって、しかもそのシミュレーションで議論する。ここをつくったらどういう影響が出てくるのかということをやってもらいましたけれども、国土審でもぜひそういう方向でお願いしたいと思います。

では、今日はそんなところでよろしいですか。

では、どうもありがとうございました。

事務局 次回は、10月16日(木曜日)の18時から20時、同じくこの場所で開催させていただきます。正式な案内は御送付いたしますので、よろしくお願いいたします。

議事要旨については事務局で作成いたしまして公開いたしますが、議事録については、作成いたしましたら御確認をいただいた上で公表というふうにいたしたいと思います。

以上でございます。

閉 会