

# 人口減少局面の国土計画について考える

東京大学大学院工学系研究科 准教授 瀬田 史彦



## (事務局より)

2023年7月に第三次国土形成計画（全国計画）が閣議決定され、今後、この計画の主旨に基づき各地域の広域地方計画の策定が進行していきます。今回の国土形成計画では、従来「スーパーメガリージョン」と呼ばれてきたものが「国土中央回廊」として示されていますが、中部圏が新たな時代の国土において重要な役割を果たすことに変わりはありません。その中では、デジタルとリアル融合やカーボンニュートラル、産業構造の転換といった新たな社会づくりに向けた挑戦が求められています。

また、「地域生活圏」「デジタル田園都市」「中枢中核都市等を核とした広域圏」といったローカルな地域形成に関する方向付けが多く見受けられ、（東京と地方のwin-winの関係構築を踏まえた）東京一極集中の是正もにらみながら、中部圏の地域としての魅力を向上させていくことも求められます。

このような中、これまでどのように国土づくり・地域づくりの考え方が議論されて、今の国土形成計画策定に至ったかをあらためて知ることは、計画の方向性や、計画を踏まえて我々がどうアプローチしていくべきかを考えていく時に大変有用であると考えられます。

今回は、国土審議会計画部会において国土形成計画の策定に委員として加われ、また当財団の「都市・産業集積の変化から見た東京一極集中の是正のあり方に関する調査研究」事業における「中部圏の広域地方計画の将来展望研究会」の委員も務めていただいている東京大学の瀬田史彦准教授に、「人口減少局面の国土計画について考える」と題して、これまでの国土計画策定の流れや考え方等についてご寄稿をいただきましたので、現在の計画の理解の一助にご活用いただければ幸いです。

## 「第三次国土形成計画」

**国土形成計画(全国計画) 概要** 2023年(令和5年)7月閣議決定

**新たな国土の将来ビジョン** 計画期間 2024年よりその先の長期を基盤しつつ、今後概ね10年間

**時代の重大な転換に立つ国土【我が国が直面するリスクと構造的な変化】**

- 地域の持続性・安全・安心を脅かすリスクの高まり
  - 未曾有の人口減少、少子高齢化がもたらす地方の危機
  - 気候変動による自然災害の激化(豪雨・台風・地震・水害)
  - 気候危機の深刻化(2030年カーボンニュートラル、生物多様性の損失)
- コロナ禍を機にした暮らし方・働き方の変化
  - テレワークの進展による通勤必要性等の場所に関わらない暮らし方・働き方
  - 新たな地方・田園回帰の動き、地方での暮らしの魅力
- 激化する世界の中で日本の立ち位置の変化
  - DX、GXなど変化する国際競争の中で競争力の低下
  - エネルギー・食料の安全保障リスクの高まり
  - 東アジア情勢など安全保障上の課題の深刻化

**豊かな自然や文化を有する多様な地域からなる国土を次世代に引き継ぐための未来に希望を託する国土の将来ビジョンが必要**

**目指す国土の姿「新時代に地域力をつなぐ国土～別居を交える新たな地域マネジメントの構築～」**

**デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成**

**デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成**

- 「地方の豊かさと」都市の利便性との融合
- 生活圏人口10万人程度以上を一つの目安として想定した地域づくり
- 「地域の生活・経済の実現」に向けた都市・農村にわたる地域間の連携・連携
- 「人の往来から地域経済」への波及効果(観光、買い物、教育への効果)
- 主体の連携、事業の連携、地域の連携
- デジタルの積極活用によるリアルな地域空間の質的向上
  - デジタルインフラ(データ連携基盤・デジタル社会基盤)の整備、自動運転、ドローン物流、遠隔医療、教育等のデジタル技術サービスの実現の加速化
  - 地域交通の再構築、多世代交流まちづくり、子育て中核地域、転居の加速
  - 地方の中心地域を核としてデジタル活用を軸としたリアル空間の再構築
  - 地方の中心地域を核とした都市圏を軸とした新たな実態からの地域生活圏の形成

**国土づくりの戦略的視点**

- ① 地方の力を最大限発揮する官民連携
- ② デジタルの積極活用
- ③ 生活者・利用者の利便の最適化
- ④ 縦割りの打破(分野の垣根を越える機軸の発掘)

**国土構造の基本構想「シームレスな拠点連携型国土」**

**デジタルの積極活用による場所や時間の制約を克服した国土構造への転換**

- 東京一極集中の是正(地方と東京のwin-winの関係構築)
- 国土の多様性(ダイバーシティ)、包摂性(インクルーシブ)、持続性(レジリエンス)の向上

**デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成**

**持続可能な産業への構造転換**

- DX、GX、経済安全保障を踏まえた成長産業の多岐にわたる分散型分業立地
- 超コネクテッド型の実業(デジタル等)の国際競争力向上(産官学連携による共同研究・開発)
- スタートアップの促進、働きがいのある雇用の拡大等を通じた地域産業の稼ぐ力の向上

**グリーン国土の創造**

- 広域的な生態系ネットワークの形成、自然資本の保全・拡大、持続可能な活用(30x30の実現、グリーンインフラの推進等を通じたネットワーク化)
- カーボネーター(カーボンの吸収・貯蔵)の創出
- 地域管理機能等による国土の最適利用・管理、流域治水、災害リスクを踏まえた住まい方
- 所有や不特定土地(空き家)の利活用の円滑化等、農業土地等活用促進に向けた取組
- 地域空間情報等の積極活用によるデジタル社会の発展(スマートシティ、スマート農業、スマート観光等)

**人口減少下の国土利用・管理**

- DX、GX、リノベーション、安全確保、自然資本との統合等の観点からの機能高度化
- 質(伊勢丹からの移転)・量(伊勢丹からの移転)による多様な多層複合・多層複合・多層複合
- 地域・コア都市圏を軸としたコンパクトな都市圏の再構築による持続可能な地域生活圏の形成
- 国土の多層複合・多層複合・多層複合
- 国土の多層複合・多層複合・多層複合

**国土の刷新に向けた重要課題**

**地域安全・安心、暮らしや経済を支える国土の質の高質化**

- 防災・減災、国土強靭化、生活の質の向上、経済活動の向上
- 防災・減災、国土強靭化、生活の質の向上、経済活動の向上
- 防災・減災、国土強靭化、生活の質の向上、経済活動の向上

**地域を支える人材の確保・育成**

- 国際社会に向けた多様な主体の参加と連携
- 子ども・若者・高齢者等の多様な世代の活躍の場の確保
- 国際社会に向けた多様な主体の参加と連携

**分業別施策の基本的方向**

- ① 地域の整備(コンパクト+ネットワーク、農山漁村、多様な「地方」の創出)
- ② 産業(国際競争力の強化、エネルギー・食料の安定供給)
- ③ 交通体系、情報通信体系及びエネルギーインフラ
- ④ 文化・スポーツ及び観光(文化が有るからでなく、文化が有るから)
- ⑤ 防災・減災、国土強靭化
- ⑥ 国土資源及び環境の持続利用と保全(森林、国土の保全、海洋・海域等)
- ⑦ 環境保全及び景観形成

**計画の効果的推進**

**広域地方計画の策定・推進**

- ① 地理空間情報等を活用したマッピングツールと詳細の実地調査
- ② 広域地方計画協議会を通じた広域地方計画の策定・推進

出典：国土交通省ホームページ

# 1. 国土への関心と国土計画への関心

国土形成計画法が2005年に改正され、21世紀の新たな国土計画の制度となつてから3番目の計画策定作業が進んでいる。今年（2023年）7月には全国計画が閣議決定された。中部圏を含む、8つのいわゆるブロックで策定される広域地方計画は、来年の策定が予定されている。

今も昔も、国土に関する話題はつきないと感じられる。地方・農山漁村・中小都市の衰退や、東京圏への一極集中といった国土全体のバランスについての議論や、新幹線・高速道路をはじめとした広域インフラの建設やそれらに伴う地域開発の話題は、成熟社会、低成長時代といわれる今でもさまざまところで行われている。

他方、国土計画への関心は、1950年に策定された国土総合開発法に基づいて20世紀に5度策定された全国総合開発計画（全総）に比べると、現在はかなり低くなったという見方が一般的だろう。20世紀のパワフルな国土計画の姿をオンタイムで知るベテラン世代にとっては、現在の国土計画やそれに対する世間の反応は極めて弱々しいものに映っているようである。他方、全総を知らない世

代の若年・壮年世代にとっては、国土計画という言葉 자체가、ややノスタルジックな過去の遺物という印象もあるようだ。ただそうした世代でも、国土レベルでの対策が取られないまま地域の衰退が進む現状に、そこはかたない不安を持っているようにも思える。

現状、国土的な課題に対する対応は、たとえば地方創生にかかる一連の政策によって地方振興が推し進められ、社会基盤整備については国土強化政策をはじめとする防災・減災対応が中心となっている。地方自治体にとっての国の政策への関心は、これら政府肝いりの政策に対しての方が、国土計画よりはるかに高いだろう。近年であれば、デジタル田園都市国家構想への関心が、国土形成計画よりはるかに高いはずだ。

もちろんこうした関心の強さの違いは、政策・計画の推進力、つまるところ紐づけされる予算や具体的な施策がどれくらいあるかによるのだろう。ただこうした、言ってみれば実利的な関心とは別に、「本当にこれらの政策が国土や地域のためになっているのか」という不安や疑問もよく耳にする。

自治体間競争をおおるふるさと納税や子育て支

図1 国土計画の変遷

	全国総合開発計画（一全総）	新全国総合開発計画（新全総）	第三次全国総合開発計画（三全総）	第四次全国総合開発計画（四全総）	21世紀の国土のグランドデザイン	国土形成計画（全国計画）	第二次国土形成計画（全国計画）	第三次国土形成計画（全国計画）
根拠法		国土総合開発法				国土形成計画法	国土形成計画法	国土形成計画法
内閣	池田勇人(2次)	佐藤栄作(2次)	福田赳夫	中曽根康弘(3次)	橋本龍太郎(2次)	福田康夫	安倍晋三(3次)	岸田文雄(2次)
閣議決定	昭和41年10月5日(1962年)	昭和44年5月30日(1969年)	昭和52年11月4日(1977年)	昭和62年6月30日(1987年)	平成10年3月31日(1998年)	平成20年7月4日(2008年)	平成27年8月14日(2015年)	令和5年7月28日(2023年)
目標年次	昭和45年	昭和60年	(概ね10年間)	概ね平成12年(2000年)	平成22年から27年(2010-2015年)	(概ね10年間)	(概ね10年間)	(概ね10年間)
背景	1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 3 所得格差問題(太平洋ベルト地帯構想)	1 高度成長経済 2 人口、産業、大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展	1 安定成長経済 2 人口、産業、地方分散の兆し 3 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化	1 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展	1 地球時代(地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流) 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代	1 経済社会情勢の大転換(人口減少・高齢化、グローバル化、情報通信技術の発達) 2 国民の価値観の急激な変化・多様化 3 国土をめぐる状況(一極一軸型国土構造等)	1 国土を取り巻く時代の潮流と課題(急激な人口減少・少子化、異次元の高齢化、巨大災害切迫、イノベーションの老朽化等) 2 国民の価値観の変化(ライフスタイルの多様化、安全安心に対する国民意識の高まり) 3 国土空間の変化(既・未利用地、空き家の増加等)	「時代の重大な転機に立つ国土」 1 地域の持続性、安全・安心を脅かすリスクの高まり(未曾有の人口減少・少子化、巨大災害リスク、気候危機) 2 コロナ禍を経た暮らし・働きかたの変化(新たな地方・田園回帰の動き) 3 激化する世界の中での日本の立ち位置の変化
基本目標	地域間の均衡ある発展	豊かな環境の創造	人間居住の総合的環境の整備	多極分散型国土の構築	多軸型国土構造形成の基盤づくり	多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築(強く豊か/強い国土の形成)	対流促進型国土の形成	新時代に地域力をつなぐ国土
開発方式等	拠点開発方式 目標達成のため主要分散型によるものであり、東京等の周辺大拠点を核として、交通通信手段に支えられて有機的に連絡・連携し、相互に影響を及ぼすことにより、地域間の均衡ある発展を実現する。	大規模開発方式 新幹線、高速道路等の交通手段を軸とし、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。	定住構想 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、国土全体の雇用と成長を促すことにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。	交通ネットワーク構想 多極分散型国土を構築する上で、国土利用の偏在を抑制し、過密過疎問題に対処しながら、国土全体の雇用と成長を促すことにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。	参加と連携 1 東アジアの交流・連携 2 国土の形成 3 災害に強い国土の形成 4 国土の形成 5 新たな社会基盤と地域づくり	(5つの戦略的目標) 1 東アジアの交流・連携 2 国土の形成 3 災害に強い国土の形成 4 国土の形成 5 新たな社会基盤と地域づくり	重点的かつ強固な「コアエリア・ネットワーク」 (国土の閉閉に向けた重点7-ア) 1 デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成 2 持続可能な産業への構造転換 3 グリーン国土の創造 4 人口減少下の国土利用・管理 5 国土基盤の高度化 6 地域を支える人材の確保・育成	シームレスな拠点連携型国土 (国土の閉閉に向けた重点7-ア) 1 デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成 2 持続可能な産業への構造転換 3 グリーン国土の創造 4 人口減少下の国土利用・管理 5 国土基盤の高度化 6 地域を支える人材の確保・育成

出典：「(第三次)国土形成計画(全国計画)参考資料」(2023年7月)

援策、災害対応を御旗に建設される巨大インフラも、もちろん必要性は否定できないのかもしれないが、それらによって日本の各地域が全体として豊かになっているようには、筆者には思えない。もう少し大局的で、自分や自分の地域だけでない、日本国民みんながともに幸せに暮らしていけるようなビジョンや計画が、やはり必要なのではないだろうか。

そんな問題意識から国土計画の研究を進めてきた筆者が、ここ15年前後、特に人口減少が基調となったところから今年の今次全国計画の決定までの国土計画の流れについて、紙幅の限りで論じたい。結論を先取りすると、国土の課題を分析し指摘するところまでは、強い関心を持って受け止められ議論を喚起してきたが、それを踏まえて国の方針として出す国土計画には、その実効性がないことから関心が失われてしまっているということである。

## 2. 人口減少局面における第二次計画の策定の流れ

2008年に第一次国土形成計画全国計画が、翌2009年に広域地方計画が策定された後、政府は計画のモニタリングを進めるとともに、国土レベルの問題を改めて捉え直すために、国土審議会政策部会長長期展望委員会を立ち上げ、2011年2月に「中間とりまとめ」を発表した。おりしもこの頃は、日本の全人口が人口減少局面に入った時期であった。実際には、すでに地方圏の多くの地域で人口減少が進んでいたが、そうした地域も含めてほとんどの自治体が人口増加・反転を前提に施策を組んでいた。「中間とりまとめ」は、こうした人口増加時代の慣性・惰性による認識を改めるよう促す内容となっている。歴史的にみた総人口の急激な減少、大都市圏でも訪れる人口減少、無居住化する地域の拡大、高齢単独世帯の急増、社会基盤の維持更新の問題など、今日、議論されているさまざまな問題が指摘された。

本来、この「中間とりまとめ」の内容はもっと

注目されてもよかったが、これが発表された翌月に東日本大震災が発生し、しばらくは復旧・復興に関心が移ることになる。

国土的な関心に再び目が向いたのは、東日本大震災から3年経った2014年であった。

民間シンクタンクである日本創成会議の分科会は、提言「ストップ少子化・地方元気戦略」、および、具体的な896もの自治体名が示された、いわゆる消滅自治体リストを同年5月に発表した。すでに、国の機関をはじめとするさまざまな組織によって人口減少の問題は報告されていたが、消滅自治体リストを有名にしたのは、この会議体の発信力に加えて、「出産に適した年齢といえる20～39歳の女性人口が2040年に当時の半数以下になり、そうした自治体は女性が生涯に産む子どもの数が増えても人口を保てず、消滅するおそれがある」とした、明快な定義であった。

この提言とその後の全国各地での議論の盛り上がりを受けて、当時の第二次安倍内閣は看板政策として「地方創生」を掲げて、まち・ひと・しごと創生法を同年11月に制定、翌月に同本部を創設し、目指すべき日本の将来像を提示した「長期ビジョン」と、2015年度から2019年度までの目標や施策の方向性、具体的な施策などをまとめた「総合戦略」を策定した。

国土計画の取り組みでは、この提言および消滅自治体リストとほぼ同時期の同年7月に、「国土のグランドデザイン2050～対流促進型国土の形成～」を国土交通省が公表した。前述の「中間とりまとめ」の内容を深掘りし、特に急激な人口減少・少子化への対応を促すとともに、関連する国土的な課題とそれに対して必要と思われる方針を列挙した。当時「2050」と呼ばれたこの方針（国土交通省は「理念や考え方を示すもの」としている）の内容は、これ以降の国土交通省の国土政策や都市政策のさまざまなレベルで利用されることとなる。

たとえば同年2月の都市再生特別措置法の改正に基づいて創設された集約型の都市構造を目指す立地適正化計画や、農山漁村における基本的なサー

ビスを維持する小さな拠点の基本的なコンセプトである、「コンパクト+ネットワーク」の概念は、「2050」によって具体的に定義された。この時点で、すでに富山市をはじめとしたいくつかの都市では、市街地の集約や公共交通の再生を実現しようという取り組みが進められていたが、このコンセプトによって政策の全国的な展開が今日まで進められている。

また「2050」によって示された課題やその根拠となる基本的な分析の資料は、その後の国土交通省の多くの政策の議論に利用された。例えば、サービス施設の立地する確率を示す図は、公共・民間サービスを供給する都市規模や圏域を検討する際の基礎資料として、その後の多くの委員会等で提供された。

のちに策定される第二次国土形成計画全国計画の主要なコンセプトとなる「対流促進型国土」の考え方も、この「2050」で具体的に示された。ヴァーチャル空間でのネットワークによるコミュニケーションが高まるなか、対流促進型国土は、地球表面の実物空間と知識・情報空間が融合した、いわば「三次元的空間」を国土レベルで形成・発展させるとした。

国土交通省が「2050」を発表した2014年は、総

務省からも、公共施設再編、いわゆるFM（ファシリティマネジメント）を進める公共施設等総合管理計画や、自立した地域経済圏域の形成を目指す連携中枢都市圏構想の要綱が定められるなど、国土や都市のあり方に関連するいくつかの制度が創設された。

こうした流れを経ているならば、本来は、本格的な人口減少局面に対応した新たな国土形成計画の策定が期待されたのではないかと思われる。しかし翌年の2015年に策定された第二次国土形成計画は、「2050」や関連する施策を十分に深める猶予もなく、第一次計画に比べて短い策定期間で、決定されてしまった。その理由として、前年の2013年に制定された国土強靱化法に基づいて全国各地での防災・減災のための社会基盤整備の整備を急ぐという、政治的な意図が強く働いたといわれている。

このような事情もあって、当時、自治体をはじめとした国土計画に関連する主体にとっては、「2050」の方が国土形成計画より認知度が高い状況となっていたようである。国土の課題、国土の理念や考え方を示した「2050」が一定の注目を集めた一方、法定計画であり国土のあるべき姿に誘導するはずの国土形成計画は注目をされなかった。国土に対して実際により大きな影響を与えた政策は、地方創生にかかる各種施策であり、圏域の形成や個別の政策課題については、連携中枢都市圏構想、立地適正化計画、公共施設等総合管理計画などによって進められることになった。

### 3. 第三次計画（全国計画）決定までの過程

その後、今次（第3次）の国土形成計画全国計画が策定されるまでに、上述のような人口減少局面に関連するさまざまな施策が進められることによって、各自治体での対応の取り組みがさまざまな部門で進められていった。ただその過程で、農山漁村の小規模自治体を中心に、政策のための資源の不足の問題が顕在化する。資源の不足は、以

図2 2010年代以降の国土計画および関連政策の取り組み

2011年2月 「国土の長期展望」中間とりまとめ 発表 (2011年3月 東日本大震災)
2013年12月 国土強靱化法 制定
2014年2月 都市再生特別措置法改正(立地適正化計画)
2014年5月 日本創成会議「消滅自治体レポート」発表
2014年7月 「国土のグランドデザイン2050」公表
2014年8月 連携中枢都市圏構想推進要綱 制定
2014年11月 まち・ひと・しごと創生法 制定
2015年8月 第二次国土形成計画全国計画 決定
2016年3月 第二次国土形成計画広域地方計画 決定
2018年7月 自治体戦略2040構想研究会第二次報告 公表
2019年5月 SMR構想検討会 最終とりまとめ発表 (2020年3月～ コロナ禍)
2020年6月 第32次地方制度調査会 答申
2021年6月 国土の長期展望委員会最終とりまとめ 発表
2022年6月 デジタル田園都市国家構想基本方針 決定
2023年7月 第三次国土形成計画全国計画 決定 (2023年10月現在 広域地方計画は各圏域で策定作業中)

出典：筆者作成

前から指摘のあった財源だけでなく、政策を担う人的資源（自治体職員や地元民間企業など）、さらには意思決定を行う議員のなり手にまで及ぶようになった。

そこで、自治行政を所管する総務省は「自治体戦略2040構想研究会」を2017年10月に発足させ、2040年頃の自治体が抱える行政課題を想定して今後のあり方を展望することとなった。この展望の中には、国土計画にも密接に関係する圏域の議論も含まれている。検討の結果、2040年頃には地方圏を中心に市町村単独での行政の継続が困難になることが見込まれるとし、近隣市町村の連携による「圏域」単位での行政による、主要な公共サービス・都市機能の維持が提言された。この研究会は「2040」と呼ばれ、こうした問題を解決する政策を具体的に検討する議論につながると期待された。

しかし、実際に地方自治制度改革を首相に諮問する第32次地方制度調査会は、この提言を引き継いで検討を重ねたものの、再度の市町村合併を警戒する町村や、行政の統合に批判的なさまざまな勢力の強い反対に遭い、実際の地方自治制度改革にほとんど寄与しなかった。この流れは、制度

的には国土計画と直接の関係はないが、実態を明らかにしてあるべき姿を示す「2040」が注目を浴びる一方、制度に実際に影響力を及ぼす地方制度調査会は勢いを失うという、前述の「2050」と国土計画の関係と似た構図となった。再合併はもちろん、既存の広域連携施策である定住自立圏、連携中枢都市圏の枠組みを大幅に強化する新たな施策を出すこともできず今日に来ている。

国土計画においては、2019年10月から国土の長期展望専門委員会を発足させ、4～5年後の次期（今次）計画の策定のための課題と理念を整理した。おりしも2020年3月からはコロナ禍が猛威を振るい、長期間続いていた東京（23区）への人口の転入が止まり、行動制限等によってリモートワークが普及するなど、国土計画の議論に強い影響を与えた。この時期、デジタル化の進展も大きな話題となり、人口減少が進む地域で、デジタルとリアルを融合した地域生活圏の議論が同委員会の中で進んだ。事務局も、国土全体の具体的なシミュレーションを行って具体的な議論をサポートした。原則として人口10万人前後を目安とする圏域を形成することによって、国民のほとんどがその圏域のサービスを1時間以内に享受できるといった試

図3 地域生活圏の位置づけ



出典：国土審議会第19回計画部会（2023年5月26日） 配布資料 参考資料集

算を行い、国土形成計画の具体的な内容の検討のベースを形作った。

しかし2021年6月に同委員会でとりまとめが発表された後、国土形成計画の素案を作成するために創設された国土審議会計画部会での議論が始まると、同委員会で積み上げられた議論はあまり顧みられず、より抽象的な理念や各種政策の基本的な方向性のレベルに立ち戻った議論が繰り返されるようになり、圏域の形成のための具体的な政策についての議論はほとんどされなくなった。その理由について、筆者の主観も含めて考察すると、この部会から委員数が約2倍となり様々な専門家が参加する一方で、分科会などは創設されず総花的な議論が中心とならざるを得なかったと考えられる。多分野の専門家が素案段階から同じウェイトに関わることによって百家争鳴の状況となり、事務局は重要施策を打ち出せなかった。また国土交通省の事務局は、他省庁、地方自治体、関連団体、そして議員、官邸など、さまざまな主体の意向に、時に過剰と思える配慮をして修正するうちに、当たり障りなく、具体性に乏しい計画になってしまった面も否めないと感じられる。

このような経緯から、国土形成計画全国計画の内容は、計画中に頻出する主要な用語も、しっかりと定義されていないものが多くなってしまったようだ。一定の分析を踏まえて検討され、主要なコンセプトとして示された地域生活圏も、それが具体的にどのような内容であり、それをどのような政策で実現するかは、ほぼ地域に丸投げされた形となっていると言わざるを得ない。

#### 4. 広域地方計画への期待

全国計画を受けて来年に策定される広域地方計画は、独自に開発法を持つ北海道と沖縄県を除く45都府県を8つに割った区域ごとに策定され、全国計画よりも具体的な事業も含んだ内容の策定が期待されている。原案は、都府県・政令市の首長をはじめ、区域の主要な民間団体も含めた多くの主体が協議会の委員として参加することになって

いる。

上述のように、全国計画では、せっかく指摘した課題に対応した具体的な政策が計画に十分に盛り込めなかったが、広域地方計画では各圏域の主体が賛同・合意できる将来像とそれを具現化する具体的な政策が示されることに期待したい。国土から圏域の議論に移ると、地域の課題や可能な政策について、現場を踏まえたより即地的な議論が中心になると思われる。少なくなるパイを奪い合うような人口減少局面では、どのような条件でも通用するような全国統一の具体的な方向性を示すことは難しいかもしれないが、固有名詞が入った地域の議論ならば、課題解決の切迫感も強く、また利用できる資源や課題解決のアイデアも議論しやすくなると思われる。

過去の広域地方計画では、協議会が作成した原案に対し、国土交通大臣決定の際に主要な内容が変更されて成案となったこともあったと聞く。しかし本来の趣旨からいえば、国が後出しのように変更するのではなく、協議会の中で国も含めた主体がフラットな立場で議論することが必要だ（国土形成計画の資料には、協議会の構成員は「対等な立場で」とわざわざ書いてある）。このことは、必ずしも国の関与が弱い方がよいということを主張するのではない。全国・国土的な視点から、国も自らの立場で必要な内容をしっかり主張し、議論を尽くしたうえで計画を策定すべきと考えられる。