

国土形成計画(全国計画)に関する見解

特定非営利活動法人
建設政策研究所

国土形成計画(全国計画)は、2005年に成立した国土形成計画法を根拠法として、今後10年間の国土計画の方向性を定めたものとして2008年7月に閣議決定された。建設政策研究所では、この新たな国土建設の長期計画の特徴と問題点を指摘するとともに、国土形成計画に関する見解を以下のとおり明らかにするものである。

1. 国土形成計画(全国計画)の特徴と問題点

1) 全総計画を引き継ぐ大規模開発優先の国土計画

国土形成計画は従来型の「開発」をやめ「整備・保全」に重点を移した計画という触れ込みで、これまでの「全総」計画との違いを強調している。しかし、内容的には、1998年に策定された5全総(21世紀の国土のグランドデザイン)が掲げた「太平洋ベルト地帯への一軸集中から多軸型の国土構造をめざす」という構想と同様の「一極一軸型の国土構造の是正」を掲げ、「東京と地方という視点を超えて、東京を含めた国内各地域と東アジアを始めとする世界の諸地域という視点で、・・・国際競争力強化のための戦略的投資を進めていく」と新たな開発構想を打ち出している。その内容は「経済活動の広域化に対応するための国際物流・高速交通体系等の戦略的整備・・・」というように、これまでの「全総」計画とほとんど変わらない大規模開発投資を全国に広げる国土計画となっている。

特にその中で重視されているのが道路整備や鉄道網、港湾、空港で、高速交通ネットワークを陸・海・空において確立しようとするものである。

道路整備は、「今後の具体的な道路整備の姿を示す中期的な計画に即して、高規格幹線道路をはじめとした基幹ネットワークのうち、県庁所在地など主要都市間を連絡する規格の高い道路、大都市の環状道路、拠点的な空港・港湾へのアクセス道路や国際競争力の確保のための道路などに重点を置いてコスト縮減を図りつつ効率的な整備を推進する。湾口部、海峡部など連絡するプロジェクトについては長期的視点から取り組む」と述べているように、道路中期計画(素案)(07年11月策定)において述べられている、2008年度から10カ年で高規格道路(全体構想14,000km、整備済み延長9,047km)や地域高規格道路等の国際物流基幹ネットワークづくりに具体化させようとするものである。

鉄道網については、「整備新幹線については、平成16年12月の政府・与党の申し合わせに基づき、着工区間の着実な整備を進めるとともに、それ以外の区間について所要の事業を進める。在来線については、・・・新幹線との直通運転化、線形の改良、新型車両の導入等により高速化を進め、新幹線と在来線が一体となった高速鉄道ネットワークを形成する。中央新幹線について調査を進めるほか・・・新時代の革新的高速鉄道システムの早期実現をめざす」と述べている。

港湾および海上輸送網の形成については、「スーパー中樞港湾等の国際港湾においては、国際コンテナターミナルの大規模化を推進し、これを一体的に運営する事業者(メガターミナルオペレーター)を育成するほか、港湾コストの低減を図る。コンテナターミナルと一体的に機能する高度で大規模な物流拠点の形成を促進する。また臨海部

の産業物流のコスト低減およびサービス水準の向上を図り、地域活性化や企業立地の促進につなげていく」と述べ、国内的には「三大湾および北部九州並びにその他の地方の拠点港湾をターミナルとして、太平洋、瀬戸内海、日本海等沿岸部の人口および産業集積地を相互に連結する。特に陸上交通網との円滑な接続が確保された港湾ではその背後地の物流拠点の機能の充実を図る。また、鉄鋼や化学、製紙等の重化学工業や電力、ガス等のエネルギー関連産業等を支える地域の産業港湾やエネルギー港湾については近年のバルク貨物船の大型化に対応した港湾施設の機能強化を進める」と述べている。

さらに空港については、「東アジアと世界を結ぶアジア・ゲートウェイとしての我が国の地位を維持増進していくために、大都市圏拠点空港の整備や拡大する東アジア間の航空需要への対応を図る」と述べ、特に「首都圏の旺盛な国際航空需要に対応し、国際線の基幹空港である成田空港とこれを補完する東京国際空港を一体的戦略的に活用する。また関西国際空港、中部国際空港は国際拠点空港として相応しい空港機能の充実を図る」と述べている。

このように国土形成計画は、これまでの「全総」計画による国土の大規模開発、それがもたらした国・地方の財政破綻を省みることなく、さらに野放図な財政負担を強いる大規模開発計画である。

2) 東アジアと一体化した中での産業の競争力強化戦略にこたえる大規模開発戦略

国土形成計画がこれまでの「全総」計画にはない特徴として、このような大規模開発計画を「東アジア各地域の急速な経済成長と産業構造高度化」に対応し、「東アジア規模での市場経済圏を視野に入れた日本と国内各地域の成長力・競争力強化につなげるため」と位置づけていることである。具体的には日本の企業、特に情報・家電・機械産業や自動車、航空機、鉄鋼などの輸出産業が直接投資とともに、「先端的な研究開発による高付加価値の基礎素材や新商品、新技術、新サービスを東アジアに輸出し、輸出の増加や投資収益の拡大」を目的に、さらには「海外からの投資を積極的に誘導し、新たな技術や経営ノウハウを取り込み、産業の生産性を高め、国際競争力を高めること」を目的に大規模開発計画をおこなうという国土戦略である。つまり、輸出産業の戦略がこれまでの直接投資一辺倒ではなく、先端的技術を要するコア部分は日本で生産し輸出するとともに、コストの安い東アジア地域の工場で全体の組立て・製造を行い、完成品を日本へ逆輸入するとともに日本を通過し北米など海外諸国に輸出する。国土形成計画はこのような一部輸出産業の国際競争力強化戦略をより有効なものにするため、物流拠点の確保と効率的な交通ネットワークの整備によってこたえようというものである。同時に、国土形成計画は輸出産業部門の旺盛な輸出とバランスをとるための輸入、特にその約60%を輸入に依存している食糧、その約96%を輸入に依存しているエネルギーなどに対する効率的な物流基地と交通ネットワークの整備の必要性にこたえるものでもある。世界の物流の99.7%は海上輸送で行われ、一定の規格のコンテナに詰められ輸送される。大型コンテナ船に対応できる港湾・アクセス道路・鉄道の整備などが緊急課題となっているのである。

このような輸出産業の戦略にこたえる国土計画が、食料・エネルギーという国民生活の基本となるものの海外依存性をいっそう高めることにつながり、結果的には、今日の輸入食品の不安全や燃料高騰という国民生活に重大な影響を与える問題に繋がっている。

このように、国土形成計画は、日本の輸出産業分野の競争力強化、発展にこたえるための計画ではあっても、地域で生活する住民の安全や福祉、人間らしく暮らせるた

めの目線にたった国土づくりという視点とは全く相反する国土計画となっているものと言わざるを得ない。

3) 10年後の道州制の完成をにらんだ広域地方計画の策定

国土形成計画は第3部において「広域地方計画の策定・推進」の指針を詳細に述べている。「5全総」においても、「4つの国土軸」に分類するとともに、11の「地域別整備の基本方向」が述べられ、地域間連携や国の関与の整理縮小の方向が提起されており、広域地方計画の萌芽をみることができる。

しかし、国土形成計画における広域地方計画では、広域地方計画区域を東北圏、首都圏、北陸圏、中部圏、近畿圏、中国圏、四国圏、九州圏、と明確に8つに区分した。そして、「各広域ブロックが、東アジアの各地域との交流・連携を進め、各ブロック間の互惠関係を維持発展させながら、その有する資源を最大限に生かした特色ある地域戦略を描き、自立的に発展する圏域を形成する国土構造への転換をめざす」と述べ、「都府県の区域を越える広域の見地から戦略的に実施すべき具体的施策」が提示され、全国計画との戦略の整合性が図られている。

つまり、広域地方計画は、自立的に発展する圏域といいながら、全国計画で示された方向性に基づき、地域性を発揮しどのように具体化するかが求められているのである。

「各広域ブロックの現況及び自立的発展のポテンシャル」の項をみると、例えば東北圏については、「国際定期便が就航する空港と一定規模の国際海上コンテナを取り扱う港湾をそれぞれ複数有しているほか、・・・電気機械産業などの企業立地が進んでいる」と述べ、中部圏では「国際定期便が就航する拠点空港と国際海上コンテナを取り扱う複数の港湾等を有することを始め、世界的な産業技術の集積のほか、都市・学術面での集積や国際交流の面でも我が国有数の機能を持つ地域である」と述べているように、8つの圏域すべてにおいて東アジアとの交通アクセスの実態など輸出産業の発展の立場から地域の現状と可能性を見ている。このように広域地方計画は国が計画・政策を提示し、広域ブロックが自立的に計画・実践していく立場から策定されている。このような方向性に基づく広域地方計画区域の設定は、同じく10年後の2018年までに完全移行するために準備されている道州制への国土計画の面からの実践と推測される。2008年1月に発表された「道州制ビジョン懇談会中間報告」では、道州制について「中央政府の権限を国でなければできない機能に限定し、日本の各地域が地域の生活や振興に関しては独自の決定をなすうる権限を行使できる『主権』を持つ統治体制、すなわち『地域主権型道州制』を打ち立てることに他ならない」と述べ、広域ブロックとしての道州制の位置づけを明確にしている。さらに「グローバル化の時代にあっては、国内に特色を持つ国際交流の拠点が多数存在することが重要である。各道州がみずからの努力で国際的な拠点として発展していくためには、自立可能な経済構造と多様な人材が存在する基盤が必要である。地域主権型道州制を導入すれば、みずからの努力で完結性を持った経済構造ができあがり、国際拠点となる地域（都市）を構築することが可能となる。これによって企業の国際競争力は強化され、結果として道州の経済・財政基盤は確立し、我が国は経済大国として世界の主要プレーヤーであり続けることができる」と述べている。このように、国土形成計画の広域地方計画は、10年後の道州制がめざす企業の国際競争力強化に向けて、広域ブロックの国際的拠点づくりのために着々と既成事実をつくりあげていくための計画ということができる。

4) 地方自治体の任務を住民に負わせる「新たな公」による地域づくり戦略

国土形成計画では「新しい国土実現のための戦略的目標」のひとつとして「『新たな公』を基軸とする地域づくり」の取り組み方針を打ち出している。その方針について「従来、主として行政が担ってきた公に対して、担い手となる主体を拡充し、これら多様な主体の協働によって、サービス内容の充実を図る、いわば『新たな公』を基軸とする地域経営システムや地域課題の解決システムの構築をめざす」と述べているように、これまで行政が担ってきた分野に民間の主体、それも「個人、NPO、企業等」住民個人や非営利組織を含めた自助による地域課題の解決を求めている。分野としては、「ア.従来への公の領域で担ってきた活動分野を、民間主体が主体的に担うもの（例：自治会や企業が行う道路清掃等の管理）

イ.行政も民間主体も担ってこなかった分野であるが、時代の変化の中で新たな需要が生じてきたことにより、対応が必要となってきたもの（例：地域住民が主体となって参画するコミュニティバスの運行や、公共交通のない地域でNPO法人等が行う自家用自動車を使用した運送サービス）

ウ.従来の私の領域で民間主体が担う活動分野であるが、同時に、公共的価値を含むもの（例：空き店舗を活用した中心市街地の活性化）」が掲げられている。

このように、「新たな公」という住民の自助組織やNPOに従来公共機関が担ってきた公共的部門を担わせることになれば、公共のサービスはいっそう低下するとともに、住民に新たな負担を押し付けることになる。さらには、行政が担うべき責任が民間に転嫁されかねない。

2. 国土形成計画に対する建設政策研究所の見解

1) 国土形成計画を抜本的に見直し、国民の目線から国土づくりの計画を

新しい国土計画づくりは国・地方の財政を破綻に導いた大規模開発計画である「全総」計画を抜本的に見直すところから出発する必要がある。自然や景観を破壊し国土のあらゆるところを縦横に走る高速道路網、海峡横断橋、採算も取れない空港建設など無計画な開発・整備の実態を冷静に見つめ直す。さらに「全総」計画に反して東京一極集中と地方における著しい過疎化を招いた「都市再生」政策の問題点を見直す。

国土形成計画第1部第1章「経済社会情勢の大転換」の項には「すでに我が国の人口は2004年の約1億2780万人をピークに減少局面に入り、2050年には9515万人になると見込まれている。しかも総人口に占める高齢者の割合は2005年には20%程度であったのが、2050年には40%弱にまで上昇する」と述べられている。国土計画は我が国の将来の人口の推移を見据え、人口増加時代の国土政策を脱却し、地域の住民生活の安全と利便性の向上、高齢化に対応した福祉の重視、地域の自然環境保護、地域経済の振興、などの立場から国民・住民の目線で立案する必要がある。

特に、国・地方の厳しい財政状況を踏まえ、巨大な費用を要する大規模プロジェクトの新規建設を控え、財政負担と財源を明確にしつつ、既存の社会資本の有効活用とその改良、保全に立脚した計画にする。

2) 国際競争力強化の立場ではなく、バランスの取れた経済発展の立場から国土計画を

今日の日本経済は自動車、電気、通信、鉄鋼など一部の輸出産業が驚異的發展を遂げながら、一方で日本経済を根底で支える中小企業や農・漁業などが衰退の一途を辿っている。そして、本来自給すべきエネルギーや食糧の多くを輸入に依存するといういびつな経済構造となっている。従って、新しい国土計画は輸出産業や金融資本の発展中心の経済成長型ではなくバランスの取れた経済発展の立場からの計画へと抜本的

に転換していく。

そのためには、地域における農業や漁業、中小企業の発展、国内経済循環型産業の育成の立場から国土計画づくりを行っていく。

国土形成計画の内容を審議してきた国土交通省の諮問機関である国土審議会メンバーをみると学識経験者(20 人以内)の中に東芝会長やトヨタ自動車相談役(中部経済団体連合会副会長)、東洋紡績会長(関西経済団体連合会副会長)、新日鉄会長など輸出産業を代表する財界の大物が加わっている。これでは一部大企業の国際競争力強化のための国土計画にゆがめられるのは当然である。

国土計画をバランスの取れた経済発展の立場から立案する上でも、審議会には都市と地方、農業や漁業、中小企業などさまざまな立場のメンバーを配置する。

3) 国土づくりの長期計画は地方議会、国会の十分な審議を踏まえ、国民・住民合意の上で

国土形成計画は、本来、市民参加、議会による審議、環境影響評価など広く国民的議論を経て作り上げるものである。然るに本計画は国土審議会計画部会、及び圏域部会において 30 名程度の学者や一部大企業から派遣されたものによって検討され作り上げたものである。ここには国土の中期計画である社会資本重点整備計画が 2007 年度で終了し、国土交通省の根幹の計画がなくなり、行財政運営に空白が生じことを防止するため、一部のもので早期に取りまとめたという経緯がある。その後、計画は国会の審議もなく閣議決定で承認されることとなる。これでは真に国民合意の国土計画とはいえない。

本来、新しい国土づくりの長期計画というのは、地域住民や国民の意見を十分くみとり、地方議会における十分な審議を経て、さらには国の機関において全国計画を立案し、国会における十分な審議を行った上で成案とする国民・住民合意の民主的手続きを踏まえて決定する必要がある。

4) 広域地方計画は、地域住民の合意に基づき地方自治の本旨を踏まえた自律的地方計画を

広域地方計画では、都府県を越えた 8 つの広域ブロックが自立的計画を策定するとあるが、わずか 10 名前後の官僚や学者、経済界からなるメンバーでつくる国土審議会圏域部会が形ばかりの住民アンケートを行ったとしても、内容的に国の全国計画を実践するための地方計画では、地域住民の意志と合意に基づく地方計画ということではできない。そのため、道州制に導くことを推測させる全国計画を実践するための広域ブロックによる広域地方計画づくりではなく、地域住民の意志を重視した、自律的で民主的な議会での審議を踏まえた計画とする。なお、広域地方計画という名称の下に、執行および財政上の責任が地方にむやみに転嫁されかねない。そうならないように、国と地方が担う範囲を明らかにする必要がある。