

国土形成計画を 道州制の練習問題とせよ！

あらた ひでとも
荒田 英知

PHP総合研究所 主席研究員

Talking Points

1. 道州制論議が本格化する中、道州制を先取りする動きが始まっている。国土交通省が策定を進める「国土形成計画」における「広域地方計画」である。
2. 広域地方計画は、その地域ブロックの都道府県と政令市、経済団体、国の出先機関などの関係機関が「自ら」策定を進めることが従来にない特徴である。
3. 広域地方計画が都道府県計画の「寄せ集め」になっては意味がない。道州制時代のグローバルな地域戦略を見据えた「選りすぐり」の計画こそが求められる。

PHP 総合研究所

〒102-0075 東京都千代田区三番町 5-7 3F
Tel:03-3239-6222 Fax:03-3239-6273 e-mail:think2@php.co.jp

道州制を先取りする計画づくり

政府の「道州制ビジョン懇談会」¹から中間報告が出され、自由民主党の「道州制推進本部」も第3次中間報告を取りまとめるなど、道州制論議が熱を帯びている。

道州制とは、制度疲労した中央集権をあらため、全国10程度の地域ブロックに内政全般の権限を移して地域の活力を高める、「国のかたち」の大改革である。ビジョン懇では2009年度中に最終報告をまとめ、詳細な制度設計が行われる予定である。

これと並行して、直接道州制を名乗ってはいないものの、道州制時代を先取りするといつて良い動きが始まっている。それが国土交通省が策定を進める「国土形成計画」における「広域地方計画」である。

国土形成計画は、全国総合開発計画を前身とする。1962年の「一全総」以来、五次にわたって描かれた計画は、それぞれ十年程度を計画期間とし、道路や河川を始めとした分野毎の公共投資計画を集大成したものであった。

現在、道路特定財源を巡って論議される1万4000キロメートルの高速道路整備計画も、87年の「四全総」に盛り込まれたことが、今日まで推進の根拠となっている。

しかし、高度成長を背景とした開発至上主義はバブル崩壊と共に綻び、地方分権の流れの中で国が国土計画をつくることへの疑問が呈された。1998年の「五全総（21世紀の国土のランドデザイン）」においては、公

¹ 道州制ビジョン懇談会ホームページを参照 <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/index.html>

共投資のお墨付きという位置づけは薄れ、「全総不要論」も叫ばれるようになった。

表1 全国総合開発計画の系譜²

	策定年次	キーワード
一全総	1962	国土の均衡ある発展 拠点開発構想
二全総	1969	豊かな環境の創造 大規模プロジェクト
三全総	1977	総合的環境の整備 定住構想
四全総	1987	多極分散型国土 交流ネットワーク
五全総	1998	多軸型国土の形成 参加と連携

そこで、2005年に関係法令が改正され、全総計画に代わって策定されることになったのが「国土形成計画」である。内容面での目玉は「開発主義からの脱却」が明確に謳われたことだ。「開発プロジェクトで盛り」であった全総から、いわば「成熟社会の国土利用の指針」へと、その性格は大きく様変わりした。

「二層の広域圏」が新しい国のかたちに

国土形成計画への移行に先立って、国土交通大臣の諮問機関である国土審議会は、2002年に「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」を取りまとめた。その中に、ひと足早く道州制の芽が読み取れる。

人口減少時代への対応、社会資本整備の効率化、グローバル化・IT化への適応、循環

² 各次の全総計画から筆者がキーワードを抽出した。

型の国土形成などが課題としてあげられる中で、国土計画における新たな対応として「二層の広域圏」で機能分担を図ることが提示された。二層とは「人口30～50万人以上、時間距離1～1.5時間程度を目安とした生活圈域」と「人口600～1000万人程度以上の地域ブロック」である。

まず、「生活圈域」については、人口減少局面でも、生活関連サービスを維持し、地域社会の活力を保つためには、複数の市町村による一体的な圏域設定が必要との認識が示されている。並行して「平成の大合併」が進む中での「究極の市町村再編像」とみることができる。

また、「地域ブロック」は、特色ある経済圏の整備、観光や国際交流での一体的対応、環境保全や流域管理などの面で、都道府県を超えた広域的対応が有効であるとされた。この観点から示された「地域ブロック」の概念は、道州制の理念を先取りするものであることは疑いがない。

ずれこんだ全国計画の閣議決定

国土形成計画のもう一つの特徴は計画策定のプロセスにある。計画は「全国計画」と「広域地方計画」の二本立てで構成されるが、従来は国が策定してきた後者を、初めて地域が自らまとめ上げることになったのである。

2008年2月に、東京中心の「一極一軸」型の国土構造から「広域圏ごとの自立的発展」を目指すとする全国計画を国土審議会が決定した。

その後、年度内には閣議決定がなされる予定だったが、道路特定財源問題が影響して、道路整備について「コスト縮減を図る」との

修正が加えられ、7月に入ってようやく閣議決定された。広域地方計画は全国計画の決定から一年を目途に策定することとなっており、国政の混乱が地方側の計画策定スケジュールに影響したかたちとなっている。

これを受けて、各地域ブロックは広域地方計画の策定を正式にスタートさせた。圏域設定は、下表のように東北圏、首都圏、北陸圏、中部圏、近畿圏、中国圏、四国圏、九州圏の8ブロックである。

表2 各圏域の構成都府県

東北圏	青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、新潟県
首都圏	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県
北陸圏	富山県、石川県、福井県
中部圏	長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県
近畿圏	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県
中国圏	鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県
四国圏	徳島県、香川県、愛媛県、高知県
九州圏	福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県

境界地域の自治体は互いの圏域の検討に加わることが可能とされており、「将来、道州制が導入された際には、それに対応して広域地

方計画区域も適切に見直される」³との認識が示されている。実際に、九州圏には山口県がオブザーバー参加し、東海圏と北陸圏には共同の協議組織が置かれるなどの動きがある。

また北海道と沖縄では、国土形成計画によらない独自の振興計画が策定される。この2地域を加味するなら、全国10ブロックが「擬似道州」としての青写真を描いていくことになる。

地方には相互の調整能力がないのか

先の通常国会では、ガソリン税をはじめとした道路特定財源の一般財源化が焦点となった。この問題について国土交通省が断固反対する表向きの理由は、「地方が自由に用途を決めるようになれば、道路整備を進める自治体とそうでない自治体に分かれ、広域的なネットワークが形成できない」というものである。つまり地方には相互の調整能力がないから、国が決めるという論法がまかり通ってきたのである。

こうした国による上からの調整を垂直調整と呼ぶのに対し、地方が相互に行うのが水平調整である。果たして水平調整は不可能なのか。この問いかけは国よりも地方側の自覚を喚起する。

これまでは利害が対立する事項について、自ら調整せずに国にゲタを預けるほうが地方にとっても楽だった。そうした思考停止状態に安住してしまったため、中央集権がここまで強固なものとなり、結果として無駄な投資に歯止めが掛からなかった。

2008年度中に策定される予定の広域地方計画は、その地域の都道府県と政令市、経

済団体、国の出先機関などの関係機関からなる「協議会」が策定を進める。

いずれの圏域も2007年度には「プレ協議会」や「準備会」を立ち上げ、すでに実質的な準備作業を進めてきた。なかには、まだ正式な検討がスタートする以前に、数十ページに渡る計画案が提示されている例もある。用意周到に事を進めるのは悪くはないが、問われるのはその中味である。

求められる「選りすぐり」の計画

たとえば、空港や港湾は「隣りにあるものは自分も欲しい」というフルセット主義の結果、多くの都道府県に似通った規模のものが整備されている。これらを広域的にどう機能分担するかの議論なしには、広域地方計画といえども都道府県計画の「寄せ集め」の次元に止まってしまう。

求められるのは、たんなる個々の計画の「擦り合わせ」の次元ではない。グローバルな視点を持った地域戦略に裏付けられ、一本筋の通った「選りすぐり」の計画をまとめ上げることだ。

こうした観点からみれば、国土形成計画における広域地方計画の策定は、地方にとって道州制時代の合意形成のあり方を問う絶好の「練習問題」だといえる。

財源を含め、現行制度の枠内での検討には制約もあろう。しかし、結果としてでき上がる計画以上に、どのように議論が深められたかというプロセスにこそ、意味があることを忘れてはならない。

³ 国土審議会第6回圏域部会資料

「九州はひとつ」になれるか

2007年度末時点で、各圏域は準備段階での検討内容を「計画スケルトン」などの名称で公表している。ここでは九州を例に、広域地方計画策定のポイントを述べてみる。

九州では、九州経済連合会⁴と九州知事会が中心になって、「九州地域戦略会議」を立ち上げ、道州制の検討を進めている。現時点で地域発の道州制論議のトップランナーと自他共に認める動きである。

同会議は、2006年に「道州制に関する答申」をまとめ、2007年からは第二次の取り組みとして「道州制の九州モデル」の検討を進めている。

そこでは、「道州制の究極の目的は、九州を活性化して人々の暮らしを豊かにすることである」との観点から、以下の7つのビジョンが提示されている。

- ①「生活」安全安心で豊かな暮らしのできる九州を実現する。
- ②「経済」産業の域内循環を高め、一体的に発展する九州を実現する。
- ③「国際」東アジアの拠点として繁栄する自立経済圏九州を実現する。
- ④「社会資本」効率的な社会資本整備により豊かで競争力のある九州を実現する。
- ⑤「人材」優秀な人材と国際人が育つ九州を実現する。
- ⑥「環境」自然と人・産業が生き生きと共存する緑豊かな九州を実現する。
- ⑦「行政」透明性の高い民生的で効率的な行政を行う九州を実現する。

これに対して、「九州圏広域地方計画スケル

トン(案)」⁵でも、「新たな九州像の実現に向けた戦略目標」として、以下の7つをあげている。

- ① 東アジアのフロントランナーとして発展する九州圏の形成。
- ② 基幹都市圏を核とした多極型国土構造と九州圏の一体的な発展。
- ③ 災害・環境ハザード最前線における安全・安心で美しい九州圏の形成。
- ④ 基幹・拠点都市圏と多自然居住地域の交流による都市自然交流圏の形成。
- ⑤ 生活中心都市を核とした安心でゆとりある基礎生活圏の形成。
- ⑥ 離島・半島、中山間地等の地理的制約を克服する豊かな定住環境の形成。
- ⑦ 九州圏の各地域の個性を活かした先導的な地域づくり。

全国計画に縛られない発想で

双方を比べてみると、「道州制の九州モデル」がめざすビジョンを歯切れ良く語っているのに対して、「九州圏広域地方計画スケルトン(案)」は前者と共通する項目も見受けられるにも関わらず、今ひとつわかりにくい。

もちろん、後者はまだ案の段階であり、最終的には魅力的なビジョンにまとまるものと期待したいが、私なりに危惧される点を二つ指摘しておきたい。

一つは全国計画の縛りである。スケルトン(案)にみられるわかりにくさは、固有な用語による面が大きい。「多極型国土」、「基幹・拠点都市圏」、「多自然居住地域」などの用語

⁴ 下記で一連の活動を紹介している。
<http://www.kyukeiren.or.jp/>

⁵ 下記で一連の取り組みを紹介している。
<http://www.qsr.mlit.go.jp/suishin/02torikumi/index.html#jyoukyou>

は、国土形成計画の全国計画の方でもすでに用いられている。

各種の計画づくりに関わった経験豊富な実務家ほど、全国計画を上位計画とみなして、都道府県計画や市町村計画はその下位に位置づけて上位計画の枠内で発想することが習性になっている。国土形成計画における全国計画と広域地方計画を上下関係で捉えたのでは意味がないことを再認識すべきである。

もう一つが、策定を進める際の事務局機能である。各圏域とも国土交通省の出先機関である地方整備局が事務局を務めている。かりに、事務局が張り切りすぎて、事務局主導が行き過ぎた場合には、先に指摘した全国計画への依存を強めることにもなりかねない。

もちろん、地方整備局にも地元採用のプロパー職員はいるが、局長はじめ幹部は霞が関からやって来て2年程度で異動していく。地域本位の計画づくりを進めるうえで望ましい体制とはいえないだろう。事務局が黒子意識を徹底して、参加する都道府県や政令市、経済界の意見を主役として尊重できるかどうか、できあがる計画の内容を左右すると思われる。

国土形成計画という、せつかくの新しい取り組みを古い計画体質に戻すことのないよう、策定作業の本格化を受けて、地域メディアがしっかりと報道することも重要である。地域が自ら合意形成するプロセスのスタートは、道州制時代の幕開けとして重要な意味をもっている。

『PHP Policy Review』

Web誌『PHP Policy Review』は、弊社研究員や国内外の研究者の方々の研究成果を、各号ごとに完結した政策研究論文のかたちで、ホームページ上で発表する媒体です (<http://research.php.co.jp/policyreview/>)。

グローバリズムの急展開、BRICS諸国の台頭、エネルギー資源の高騰、金融市場の混乱、絶え間なく続くテロや地域紛争など、21世紀の世界は混迷を極めています。国内に眼を転じれば、少子高齢化社会、増え続ける公的債務、東京一極集中、地域の衰退、教育の荒廃など、将来に向けて解決すべき課題が山積です。

これらの問題の多くは、従来からの発想だけでは解決できないものです。官民の枠を超え、様々な智恵が求められています。『PHP Policy Review』では、「いま重要な課題は何か。問題解決のためには何をすべきか」を問いながら、政策評価、政策分析、政策提言などを随時発表してまいります。

2007年～既刊テーマ一覧：

Date/No	分野	タイトル・著者
2008.5.9(Vol.2-No.8)	教育	多様な選択肢を認める「教育義務制度」への転換 就学義務の見直しに関する具体的提案 亀田 徹 PHP総合研究所 主任研究員
2008.3.31(Vol.2-No.7)	地域政策	自治体現場業務から展望する道州制 窓口業務改善と指定管理者制度の波及効果 南 学 PHP総合研究所 客員研究員
2008.2.29(Vol.2-No.6)	外交・安全保障	官邸のインテリジェンス機能は強化されるか 鍵となる官邸首脳のコミットメント 金子将史 PHP総合研究所 主任研究員
2008.1.24(Vol.2-No.5)	外交・安全保障	中国の対日政策 — PHP「日本の対中総合戦略」政策提言への中国メディアの反応— 前田宏子 PHP総合研究所 研究員
2007.12.13(Vol.1-No.4)	地域政策	地方分権改革推進委員会『中間的な取りまとめ』を読む 佐々木陽一 PHP総合研究所 主任研究員
2007.11.28(Vol.1-No.3)	地域政策	政府の地域活性化策を問う ～真の処方箋は道州制導入にあり～ 荒田英知 PHP総合研究所 主席研究員
2007.10.24(Vol.1-No.2)	外交・安全保障	日本のインテリジェンス体制 「改革の本丸」へと導くPHP総合研究所の政策提言 金子将史 PHP総合研究所 主任研究員
2007.9.14(Vol.1-No.1)	地域政策	「地域主権型道州制」は日本全国を活性化させる 江口克彦 PHP総合研究所 代表取締役社長