

国土マネージメント手法としての地域政策

横 島 庄 治

わが国の国土は、東西・南北とも3,000キロメートルにも及ぶ広がりを持ちながら、それぞれの島は深い海峡で隔てられ、主要な都市間の平均距離は数百メートルと、ドイツの2倍もの値となっている。

国土の中央には高く険しい脊梁山脈が連続して存在し、僅かばかりの平野部分を縦横に分断している。

軟弱な地盤に加えて、集中する地震エネルギーは地球全体の10%といわれ、このほか豪雨、豪雪などの自然災害を加えると、日本国土の脆弱性は極めて高い。

その国土に世界第7位の1億2千万人がひしめく実態は、人口超過密国として認識されているものの、そのことが国土や国家を管理・運営してゆく上でどんなに多大な影響を及ぼしているかについて捉えることは少ない。特にわが国の社会資本整備のあり方を考察する上で、脆弱な上、使い勝手の悪い国土であることを前提にした議論が正面から取り上げられることはこれまで稀だったといえよう。

東京工業大学教授川島一彦氏と建設省官房技術審議官大石久和氏の共同執筆による論考「脆弱国土を誰が守る」(中央公論1998年6月号掲載)はこうした視点から日本の社会資本整備の必要性を指摘したもので、兵庫県南部地震によって思い起こされた日本の自然条件の特殊性を、諸外国との比較のなかできちんと認識することが、国土の有効利用と適性管理を実現する上で必要だと指摘している。

この論考の中で両氏は、わが国が自然条件・地理条件・地形条件の厳しい国土構造を有している点について、現象の存在や発生そのものをなくすことはできず、それを前提に取り組む必要性を指摘した上で、われわれが作ったルールや、そのルールの運用上の問題から発生する社会条件が更に国土を使いづらくしていると分析する。

その実例として地籍の確定の遅れを取り上げ、ドイツやフランスでは20年以上も前に土地の戸籍に当たる地籍が確定しているのに対して、わが国では1996年度末現在で40%に止まり、東京17%、大阪1%と大都市での確定が遅れていることを問題視している。このことが公共事業執行のための用地取得を遅れさせ、境界紛争のもとになり、事業の遅れや事業費の高騰につながることも指摘している。

こうした国土のマネージメントにおいては、国土を一体のものとして総合的に管理・運営する作業と、国土を形成する地域や地域を形成する都市あるいは町村集落を管理・運営する作業とが

求められるが、国・都道府県・市町村からなる各行政主体はそれぞれの単位で予算を編成する。しかし実際の編成や執行にあたっては中央政府の関与や規制、都道府県への機関委任事務などがからまって複雑になり、基礎的自治体としての市町村の主体性は希薄である。これを解消しようとするのが地方分権の思想であり、目下その転換にむけて諸準備が進められているところだが、現実的には課題も山積している。

一つは地域計画と中央政府の中長期計画の関係で、道路・河川・港湾・空港・住宅・下水道・都市公園などの重要項目はすべて国の5ヵ年計画に刷りこまれ、自治体の意思は反映されにくい。さらに高速道路・新幹線といった大規模事業は公団やJRなどの手に委ねられ、政治的思惑も絡んで地域の自主性は極めて乏しい。

一方、中央の各省庁はその政策推進に当たってつぎつぎに新規事業を打ち上げ、関係の法律を整備して地方に網をかぶせてくる。最近の例で見れば中心市街地活性化、介護保険制度、ウルグアイラウンド関連事業などであり、進行中の首都機能移転構想もその一つである。その都度地域や地方は新たな対応に追われ、混乱し、息切れすることになる。

加えて国の全体計画は国土総合開発法に依拠し、都道府県や市町村とは別の地域割りである首都圏や近畿圏などの整備法を別途定め、地域振興の名目で過疎地域、半島地域、電源開発地域等に細分化して個別の対策を指導してくる。

この結果地域は上位の行政目標、法律、計画に押しつぶされ、個性や自主性や発展性を阻害されることになり、地域の若者は都会へ離散し、過疎と自然破壊が残されるというのがわが国の一般的な事態であろう。

その地域をどう建て直すか。行政、財政、計画の錯綜を整理し、地域の主体である住民の意識を改革し、首長・地方公務員・地方会議員の能力開発をすすめるなどの新しい手法を洗い出して理論的に再構成し、実践段階まで発展させようというのがわれわれの目指す地域政策の目標である。

地域政策はこうした国土の特性と行政システムの問題点を、歴史的地理的アプローチから都市・交通・防災に至る計画行政の分野まで、文理融合の発想で捉える一方、行政・財政・地方自治などの各論に及ぶ広範な学問分野に亘った研究を目指しているが、昨年3月閣議決定された「新しい全国総合開発計画」をモデルに地域政策論的にアプローチすればつぎの様になる。

副題に「21世紀のグランドデザイン」と銘打ったこの総合計画は、第4次総合計画のあとを受けける意味での第5次とは名付けず、これまでとは流れを異にする建前をとっている。開発一辺倒だったこれまでの計画から国土の整備・調整を重視した計画への転換ともいえるこの変化は、論拠となる国土総合開発法そのものの存在を問う立場をとっている。したがって計画全体の達成年次も、財政規模も明記されていないのが最大の特徴といえよう。1969年の「2全総」が130～170兆円、「3全総」が370兆円、「4全総」が1,000兆円程度を示したのに対して重大な変更である。財政規模と実施計画に応じて、各地方自治体が国に公共投資を求める拠り所となってきた従来の全

総神話との決別である。地方はどう対応すべきか。自ら答えを出さねばならず、地域政策の重要性が浮上してくる。

新しい計画では国土の基本的編成として4本の国土軸構想を提示し、それを肉付けする具体的戦略として 多自然居住 大都市のリノベーション 地域連携軸 広域国際交流の4つを掲げている。いずれも全体と部分、ブロックと地域、地域と地域の間を重視した視点であり、行政課題である。ここでもまた地域政策が重要になってくる。

国土軸構想については、なぜ4つの軸が理想なのか、北東国土軸にのる東北と北海道、日本海国土軸にのる北海道と北陸と山陰と九州、太平洋新国土軸にのる東海から四国九州沖縄に至る地域がそれぞれ一つの軸の上ででてくるのが適当かどうか等、大いに議論の余地がある。国土のマネジメントを考える上で極めて興味深いテーマであり、今後の地域政策に欠かせない研究課題でもあろう。

(よこしま しょうじ・高崎経済大学地域政策学部教授)