

3. 新たな国土形成計画（全国計画）と空間計画の存在意義

瀬田史彦（東京大学大学院工学系研究科 准教授）

1. 空間計画の存在意義

2023年6月現在、「新たな国土形成計画（全国計画）」の策定が最終段階を迎えている。第25回国土審議会（2023年6月7日）で事務局から示された最新かつほぼ最終の案である、計画の原案（概要）を眺めると、「シームレスな拠点連結型国土」という国土構造の基本構想や、「地域生活圏の形成」をはじめとした重点テーマから、国土を対象とした空間計画としての内容が多く盛り込まれている。

しかしこの計画の策定に、空間計画の学識経験者として国土審議会計画部会（以下、計画部会。2021年9月～2023年5月）、およびその前の国土の長期展望専門委員会（以下、専門委員会。2019年10月～2021年6月）から合わせて約4年にわたり関わってきた筆者が、各回の議論を今、思い起こしてみると、それは空間計画としての国土計画の意義について根本的に考えさせられた過程であった。私見も交えた形となってしまいが、本稿ではこのことについて述べさせて頂きたい。

2. デジタル化と空間計画

周知のように、とりわけ21世紀に入ってから国土計画の注目度が低下していることは否めない。その要因としてこれまでも、開発主義の終焉、地方分権、グローバル化、低成長・成熟社会、人口減少など、様々な要因があげられてきた。今回の国土計画の策定過程においては、距離を克服しヴァーチャルな空間を提供するデジタル化・ICT技術の本格的な発展と普及が、空間計画としての国土計画の存在意義に大きな問いを突き付けた。

情報技術が距離の壁を超えるという議論自体は、国土計画においてもかなり前から議論されてきた。1980年代はファックス、1990年代はインターネットの普及が距離の障壁を超え、空間のあり方を大きく変化させるといわれた。しかし総じて結果としては距離を克服するには至らず、東京一極集中や中枢都市への人口集中

などの傾向は現在まで続いている。

今回の計画の策定過程では、2020年にコロナ禍が起これ、行動制限によって人流が極端に抑制され、2021年には東京23区で人口の転出超過となるなど、これまで経験したことのないような大きな変化があった。この間、テレワークをはじめとするオンラインによる様々な活動が急速に一般化し、遠隔地同士での交流活動が、社内会議・商談・学校の講義から、イベント・セミナー・飲み会に至るまで公私を問わず普及していった。これまでは概念としての説得力にとどまっていた「距離の克服」が、全ての国民にとって、一時的かつ強制的にはあれ現実となった。オンラインショッピングやダークストアなどの宅配サービスも、コロナ禍前からある程度普及していたが、コロナ禍によってより多くの人びとが利用する状況となった。

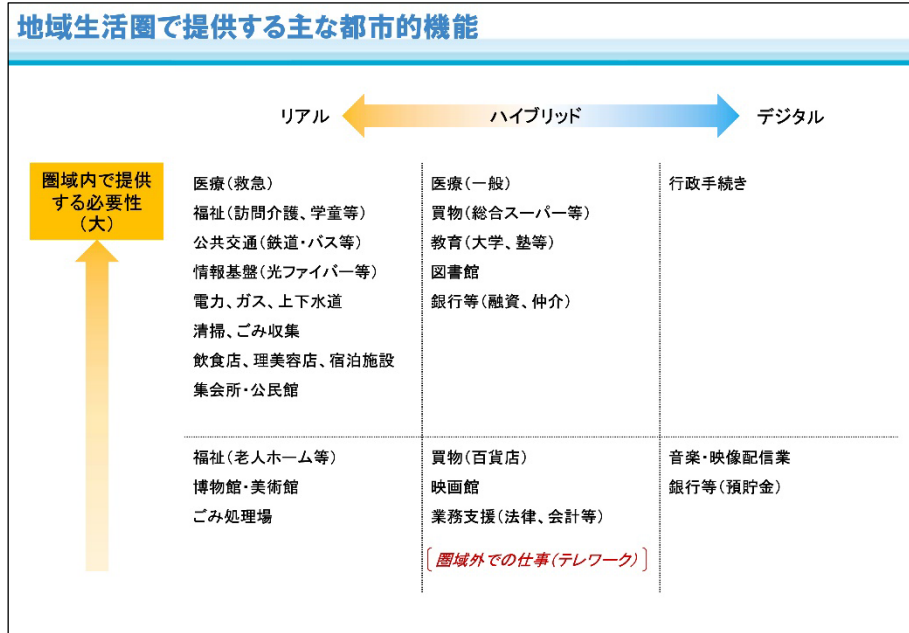
また距離だけでなく、空間それ自体の概念を変化させるような、AR（拡張現実）、VR（仮想現実）の技術も急速に普及してきた。それを象徴する出来事の1つとして、巨大IT企業の1つであるフェイスブック社が2021年に社名をメタ社に変更し、メタバースといわれる仮想空間の構築と普及に舵を切ったことが挙げられる。すでに娯楽の分野では、テレビゲームの普及によってヴァーチャルへの遷移が著しいが、それ以外の業務、学習、交流、その他多くの活動もデジタル空間で行われるようになることを予感させた。1日24時間、1年365日という限られた時間を与えられた人間が、デジタル空間でより多くの時間を過ごすことは、リアル空間での生活時間の減少につながる。このことは、リアルを扱う空間計画の比重が小さくなることも意味するだろう。

今回の国土計画の議論において、当初の専門委員会では、多くの都市機能と都市活動が、時にデジタル化の技術を用いながらも主にリアルを通じて行われることを想定として議論が進められた（図1）。前述の「原案（概要）」にも示されている「デジタルとリアルが融合した

地域生活圏の形成」の内容(図2)も、主要な内容は専門委員会ですでに示されていたことであった。生活圏人口10万人程度以上を一つの

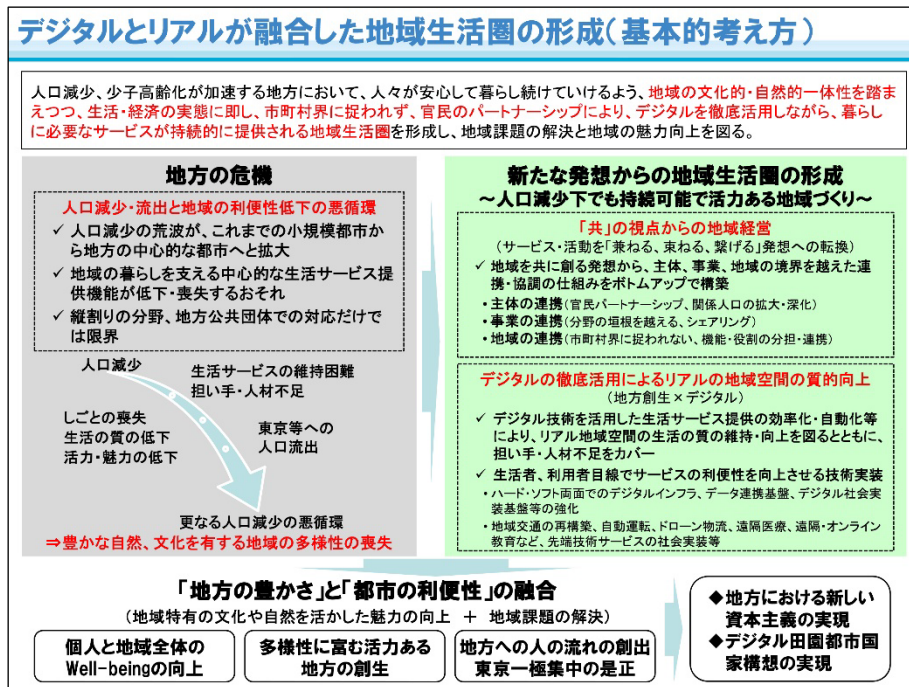
目安として想定した地域づくりも、この委員会の時に事務局が提示した。

図1 リアルとデジタルで提供される都市的機能の整理



出典：「国土の長期展望」最終とりまとめ(令和3年6月) 参考資料

図2 地域生活圏の形成の基本的考え方



出典：国土形成計画(全国計画) 原案 参考資料集

(第25回国土審議会(2023年6月7日)資料)

しかし、その後の計画部会での議論は、より根本的にこうしたリアルな「圏域」という概念が、デジタル化が進展する現実にマッチしていないという問題提起が複数の委員から出された。コロナ禍はもちろんこのことに影響していたと思うが、むしろこのような事態だからこそ、リアルとデジタルまたはヴァーチャルの可能性と課題を、さらに具体的に整理できるよい機会であったともいえる。しかしそうした整理は本格的には行われず、専門委員会ですでにまとめられた議論を受けつつ、計画部会の議論と同時に進んでいたデジタル田園都市国家構想(こちらの委員会にも計画部会の委員が複数入っていた)の内容を適宜盛り込むような形で「原案(概要)」がまとめられた。

かつて、下河辺淳氏らがかかわった全総の時代、あるいはそこまでさかのぼらなくても、国土の計画に関係する重要なコンセプトを議論する際には、分科会でその論点を深めたり、国内外から専門家を呼んで勉強会を開くなどの取組は、21世紀になってからも省庁の内外で行われてきた。上記のように、今回の国土形成計画の策定のタイミングは、デジタル化と国土や空間計画の関係を、様々な分野の専門家の知見を交えて深める絶好の機会だっただろう。計画

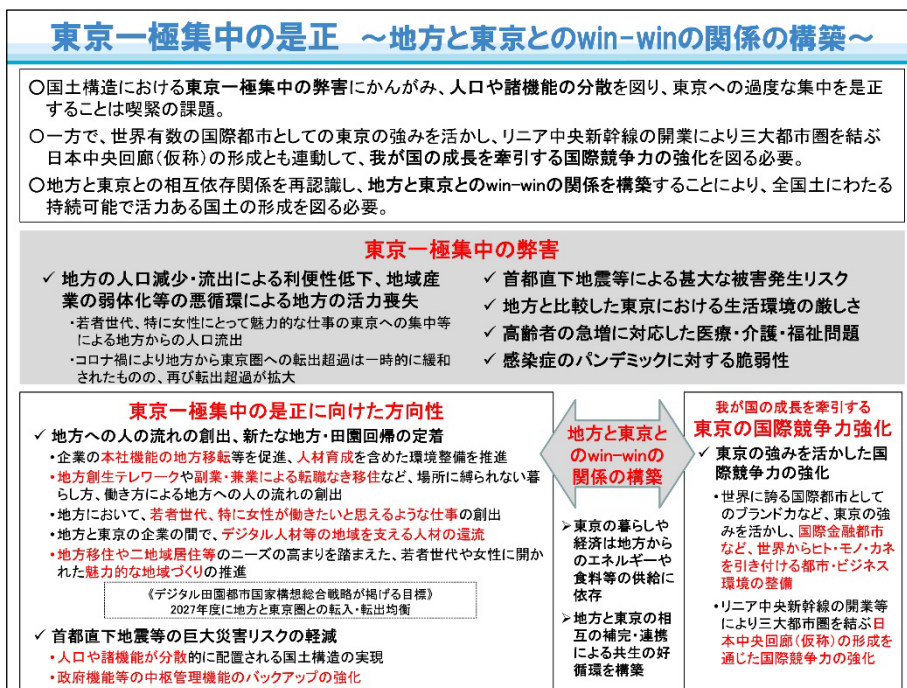
部会では、デジタル化で部会の議論をけん引した委員の講演会が行われたが、デジタル化に強く影響を受ける国土計画のあり方についてじっくり議論する機会は残念ながらあまりなかったように感じられた。

3. 東京一極集中の目標と手段

地域格差の緩和・是正、および1980年代以来進行している東京一極集中の是正は、国土計画の、特に空間計画としての存在意義そのものといってもよい課題だろう。今回の原案でも、東京一極集中の是正が大きく打ち出された。しかし同時に、地方と東京のwin-winの関係構築、という文言も付け加えられ、東京の国際競争力強化にも気を配る内容になっている(図3)。

かつては大都市圏の都心における工場等の立地制限などで地方への移転を促すなどの取組が、全総に基づいて行われた。今回は、計画部会の検討の過程で、産業の再配置なども一時期、案の中に入ったものの、その後、削除された経緯もあったようである。原案に示された東京一極集中の具体的な課題として、機能が集中した東京における災害をはじめとした諸リスクと、地方から見た東京への転出超過の2つが主に示された。他方で、過去の国土計画で課題

図3 東京一極集中についての認識



出典：国土形成計画(全国計画) 原案 参考資料集(第25回国土審議会(2023年6月7日)資料)

とされ対応が示されてきた、過密による都市環境の問題、所得や総生産などの格差の問題にはほとんど言及されなかった。

示された2つの課題に対する対策としては、主に前者の諸リスクに対応したリスク分散が「人口や諸機能が分散的に配置される国土構造の実現」「政府機能等の中枢管理機能のバックアップの強化」という形で述べられているものの、東京一極集中としての弊害として諸リスクを強調するわりに、対策についてはあまり深掘りされていないようである。他方、地方からの転出超過については、雇用の創出、人材育成、魅力的な地域づくりなど、空間的なバランスの修正ではなく地域ごとに対応するという対策となっているようである。

計画部会での議論では、テレワークや地方での人材育成など、個別の手段についての具体的な情報提供や提案が述べられ、また東京一極集中に対する危機感も一部の委員から何度も強調された。しかし、それらを踏まえた国土全体の具体的な将来像についての議論はあまりなかったと記憶している。その結果、東京一極集中のリスクを指摘しても、それに代わる具体的な空間像、例えば中枢管理機能のバックアップの強化をどこで行うべきなのか、といったこと

は言及されなかった。このことは、ブロックレベルの広域地方計画ではなく国土レベルの全国計画の役割であると考えられる。

4. 圏域の形成

これまでの国土計画では、総合的な機能を有する圏域の形成を促すような取り組みがたびたび進められてきた。新全総に基づいて進められた広域市町村圏施策や、三全総の定住構想を踏まえて具体的に指定されたモデル定住圏などが代表的である。国土形成計画となってからは、こうした圏域のイメージは具体的に提示されてこなかったが、今回の計画の策定過程では、専門委員会、計画部会を通じて、地域生活圏の形成が主要な概念・コンセプトとして議論されてきた。

図4のように重層的な圏域構造を国土計画で示し、各地域が圏域で協力関係を構築する際の実践イメージとして参考にしてもらうことは、地方分権下においても、国が示す空間計画の重要な機能であるといえる。この中で、地域生活圏は目安として人口10万人程度以上の圏域が想定され、上述のように今回の国土計画の主要なコンセプトの一つとして提示されている。

図4 想定されている重層的な圏域構造



出典：国土形成計画（全国計画） 原案 参考資料集（第25回国土審議会（2023年6月7日）資料）

他方、図4にあるうち、最上位の「中枢中核都市等を核とした広域圏」については、計画部会の途中で前触れもなく提示されたものであり、議論の機会もほとんどなかった。中枢中核都市は、地方創生の実現を目的に、平成30年に指定された、東京圏（1都3県）以外の一定の要件を満たす大都市のうち、昼夜間人口比率が概ね1.0未満の市を除いた82都市を指す。地方から東京への転出を抑制する「ダム機能」を果たすことが期待されている。

中枢中核都市は、東京圏以外の道府県で最低1都市が指定されており、都（道）府県境を超える広域レベルの高次機能を担う生活・経済圏の中心都市と言えるかどうか難しいところである。中枢中核都市に指定された都市への国からの支援も、現状ではハンズオン支援が中心であり、都道府県境を超えた取り組みを支援するような枠組みが見えない。空間計画として、広域地方計画との関係も合わせて検討するならば、この図4で示される重層的な圏域構造は、計画部会の中でより深めたい部分であった。

5. コンパクトシティをめぐる議論

国土全体やブロック圏域よりも小さな、都市

圏・都市の構造やその原則を全国計画で示すことは、地域生活圏のあり方を規定するだけでなく、広域地方計画におけるより具体的な事業や圏域設定にも関連すると思われる。現在は主に都市・都市圏での政策と捉えられ、各市町村が策定する立地適正化計画の策定の基本的な考え方となっている「コンパクト+（プラス）ネットワーク」の概念も、現行（第2次）国土形成計画の検討の過程で2014年に発表された「国土のグランドデザイン2050」で提示されたものである。

今回の国土計画の議論において、コンパクト化については計画部会で異論が多く出された。事務局である国土交通省が、自らの政策であるコンパクト+ネットワークを打ち出すような資料を提示したのに対し、主に農村計画を専門とする委員から、コンパクト化を進めることの弊害や低密度でむしろ豊かな自然環境の中で充実した生活ができることなどが主張された。他方、他の委員から、コンパクト化を強く支持し、その方向性を強く打ち出すべきとする意見は、中心市街地の振興・再生の意見を除くと、記憶の限りでは強いものはなかったように思う。

図5 コンパクト化についての記述

第1章 地域の整備①（地域生活圏の形成、コンパクトな多世代交流まちづくり）

- 地域生活圏の形成に向け、デジタル田園都市国家構想総合戦略が掲げる地域ビジョンの実現に向けた取組と緊密な連携を図る。
- 都市住民の地方移住への関心が高まっている中、地方移住、二地域居住等の促進により地方への人の流れを創出する。
- 都市のコンパクト化と交通ネットワークの確保のほか、水災害に強いまちづくりなど、都市環境の質的向上を図る。

● デジタル田園都市国家構想と連携した地域生活圏の形成

- ・ 2027年度まで「デジタル」中山間地域の150地域以上を登録。
- ・ 2025年度までに少なくとも100か所の脱炭素先行地域を選定。

<モデル地域ビジョンの例>

**スマートシティ
スーパーシティ**

スマートシティ
AICT
(福岡県北九州市)

データを活用した、
スマート農業の展開
(加賀市、高松大学)

バイオマス燃料生産
稼働による脱炭素
達成
(岡山県岡山市)

**「デジタル」
中山間地域**

若い世代が
移住した自然
環境の導入

SDGs未来都市

地域交流システムや
コミュニケーション
ロボットの活用
(徳島県香取町)

● 「転職なき移住」の実現により地方への新たな人の流れの創出

- ・ サテライトオフィスの整備・利用促進等への支援(デジタル田園都市国家構想交付金)。



● 都市のコンパクト化と交通ネットワークの確保

- ・ 居住や都市機能の誘導を進める都市のコンパクト化。
- ・ 拠点間や周辺地域を結ぶ公共交通軸の確保を通じた交通ネットワークの確保。

コンパクトシティ

立地適正化計画

- ・ 都市圏内誘導区域
-生活リ・ビジネス誘導率10%以上、当該10%未満の区域(居住・商業)を指定
- ・ 居住誘導区域
-居住を誘導し人口密度を維持するエリアを指定

計画期間中都市圏内の事業は、当該区域に誘導し、かつ当該区域に誘導する事業は、当該区域に誘導する事業として実施

関係国庁等で構成されたコンパクトシティ形成支援チーム(2015.3設置)等により、実行機能的に市町村が取組を支援

ネットワーク

地域公共交通計画

- ・ まちづくりの促進
- ・ 都市圏内公共交通の確保
- ・ 都市圏外公共交通の確保
- ・ 地域公共交通の確保
- ・ 都市圏内公共交通の確保
- ・ 都市圏外公共交通の確保
- ・ 都市圏内公共交通の確保
- ・ 都市圏外公共交通の確保

関係国庁等で構成されたコンパクトシティ形成支援チーム(2015.3設置)等により、実行機能的に市町村が取組を支援

● まちづくりと一体となった都市防災対策

- ・ 居住誘導区域等における集中的な砂防施設等の整備。
- ・ 海抜ゼロメートル地帯等における高規格堤防の整備。



出典：国土形成計画（全国計画） 原案 参考資料集（第25回国土審議会（2023年6月7日）資料）

都市のコンパクト化の目的の一つである都市機能・サービスへのアクセスの確保の困難さは、やや遠い将来に想定される自動運転をはじめとする新技術の導入によってかなり緩和される可能性もあり、そうした将来の不確実性も影響したのかもしれない。またコンパクトな市街地の形成を進める立地適正化計画を策定している自治体は、令和5年3月末現在で504自治体、計画策定の対象となる都市計画区域を持つ自治体の4割弱であり、すでに拡散しきった地方の市街地の実態と合っていないという指摘もある。都市構造の方向性を様々な分野の合意で規定することの難しさが、図らずも国土計画の策定の議論の場においても明らかになったと捉えることもできる。

計画の原案では、結果的に、都市のコンパクト化と交通ネットワークの確保は提示されたものの強調はされず、立地適正化計画の主要な目的である市街地の集約についても触れない形になった(図5)。諸外国の計画、例えば英国の国全体での都市計画の原則を示す国家計画施策方針(National Planning Policy Framework)がコンパクトな市街地の維持(適切な最低人口密度の実現)を明確に示し、その取り組みを自治体に働きかけている現状に比べると、日本の国土計画は都市像やその原則を明確に規定する役割を果たすには至っていない様である。

なお、国土形成計画とともに全国計画を一体として策定することになっている国土利用計画も、本来、土地利用の計画として市街地の集約、コンパクトシティの形成を打ち出すことが求められるともいえる。しかし、第六次国土利用計画(全国計画)の原案においても、「コンパクトシティの推進による都市機能や居住の集約と併せて地域住民にとってもメリットを実感できるまちづくりを進めていくこと・・(中略)に引き続き取り組む。」としている程度で、強い打ち出しはない。このこと背景には、国土利用計画制度そのものの仕組みにも理由があり、それについてはここでは触れないが、いずれにしても、国土レベルの計画が、より小スケールの空間計画の原則を示すという役割を期待することも難しくなっている。

6. まとめに代えて

以上のように、空間計画にこだわる学者である私が今回の国土計画の策定過程を論じると、どうしても批判めいた論述になってしまったが、むしろ計画部会の最終回では、久しぶりの対面での会合で各委員が満足した様子で議論をまとめる様子が印象的であった。特に、多様な立場・分野の数多くの委員の意見を事務局が巧みにまとめ、最終的に国としてのメッセージをしっかりと打ち出せたという意見が多かったように思う。多くの委員や事務局の労力によってまとめられたこの計画が実際にどのように取り上げられ、またどのように機能するのか、今後のこの国土計画が空間に関係する種々の政策に与える影響を少し見てみたい。むしろこれまでと空間計画の機能とは異なる観点から、ポジティブな評価を得られる可能性はあるかもしれない。

また空間計画の意義が見直されつつあるのは、国土計画だけではない。都市計画法に基づく都市計画マスタープラン(市町村の都市計画に関する基本的な方針)も、特にデジタル化やスマートシティの議論の中で、あり方についての議論が多く提示されている。空間計画のあり方について、これまでの延長線上ではなくもう少し虚心坦懐に自分としても考えてみたいと思う。

【参考文献】

- ・日本都市計画学会(2022)「特集 これからの国土像と国土計画の役割」『都市計画』356
- ・日本地域開発センター(2022)「特集 変容の時代の国土のり・プランニング」『地域開発』643