

広域地方計画—土木計画学の役割

National Develop Plan – Role of Academic Society on Infrastructure Planning & Management

稲村 肇

By Hajime INAMURA

1. まえがき

(1)国から地方へ支出される補助金(国庫補助負担金)の削減。(2)国から地方への税源の移譲。(3)地方交付税の見直し。を旨として経済財政諮問会議を中心とし、三位一体改革が進んでいる。この三位一体改革を行うことで、地方の権限と責任が大幅に拡大し、地域の実情を把握している地方自治体が、国から独立して政策を自ら決定し、実態に合った行政を実現できるとされています。

一方、政府の第二十八次地方制度調査会では

(1)国と地方の役割分担の見直しを基本に事務権限の再配分や税財政制度を実現すべき。

(2)具体策として道州制の導入が適当と考えられる。

(3)自治体は道州と市町村の二層制

(4)区域は都道府県の意見を尊重し法律で定める

(5)道州への移行は全国同時だが、関係都道府県と国が合意すれば先行実施もできる

との道州制への道筋を付ける答申をおこなった。

他方国土交通省は、国土審議会の答申を受けて「総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法」を改正し、地方の自治を重視した国土形成計画を策定することとした。国土形成計画では、複数の都道府県にまたがる地域ブロックが広域地方計画を策定し、今後の地域経営の主体となることとされている。

この3つの流れは基本的に財政制度論議、行政制度論議、国土計画論議と全く性格の異なる論議であり、お互いに、お互いを規制するものではないとしている。しかし背景には地方自治をめぐる共通の思惑があり、お互いの動きを注視し合いながら進行しているため、お互いに強い関係を持っているといえる。

東北地方に限らず、地方部においては政治、行政、財政の面において中央政府あるいは3大都市圏に依存してきた面が大きい。したがって、自治の拡大は望ましいものの、それが地方の切り捨てにつながるのではないかとの懸念も広がっている。ただはっきりしていることは、この流れは既に奔流となっており押しとどめられる状態にな

キーワード: 広域地方計画、土木計画学

フェロー会員、工博、東北大学情報科学研究科

(〒980-8579 宮城県仙台市青葉区荒巻字青葉06)

いということである。従って地方部においてはこの流れをしっかりと受け止め、この未曾有の危機を千載一遇のチャンスと捉えるべきである。広域地方計画の策定に当たっては、国土計画の一部を策定するに留まらず、地域ブロックとしての行政システム、意志決定システムの変更をも視座に入れて取り組む必要があると考える。

2. 広域地方計画の論点

国土審議会では広域地方計画を策定する目的として、以下の4点を挙げています。この目的には疑問のないところです。すなわち、

1. 国民生活の安全確保、環境保全等の様々な分野における都府県を越える広域的な課題に効率的・効果的に対応する。

2. 特性に応じて自立的に発展する地域社会の実現。

3. グローバリゼーションの進展下、国際競争力の強化。

4. 地方の主体的な取組を尊重しつつ、我が国全体の発展に貢献する。

さらに、人口減少下の望ましい国土構造に係る検討の論点として、以下のような5つの視点に関し、9個の論点が事務局案として提出され、議論されています。これは当然、全国的な視点ですが、広域地方圏にあっても検討すべき視点であることは当然であります。ただ、問題は各広域地方圏が長期計画を策定するに当たって、この視点だけで十分か？何か欠けた視点はないか？を検討する必要があることです。さらに、論点に関しては地方によって、必要な論点や不足する論点があることは当然です。こうしたことは地域に入ってしまうとなかなか難しいことです。そこで、土木計画学委員会のような、様々な地域の人がいる場で議論することが有意義だと考えます。

いま、東北6県の立場で、以下の視点と論点を議論してみよう。

(1) 東アジア経済の急速な成長に国土構造としてどのように対応すべきか。

【所与の論点】

日本海側を中心とする人流・物流の動きが見られる中で、東アジア諸国との連携の観点から、我が国における「日本海」の位置づけを戦略的に考えるべきか。

東南アジアやヨーロッパとの貿易に関し、相対的に不利な東北にとって、北米西岸と東北アジアとの交易、交流

は生命線である。東アジアに関して言えば九州の優位性は明らかであるが、極東ロシア、中国東北部に関しては優位性を持つ。従って、中国東北地方、ロシアとの関係を強化するための政策が重視される。

一方、東北のコア・コンピータンスは豊かな自然と特色ある農業である。観光面での優位性は存在し、またリンゴをはじめとする農水産品のマーケットとして成長する東アジア全体を見た地域戦略が重要となる。

対東アジアの定期航空路線は、東京圏が中心となっており、東北の不利は否めないが、東京圏との連携により劣位性をカバーし、特に観光面では優位性を確立する戦略も考えられる。また、近年、日本海側の空港における国際線乗降客数の年平均伸び率が高まってきている。

(2)国土審議会調査改革部会報告「国土の総合的点検」において提案された「二層の広域圏」を国土構造としてどのように考えるか。

【所与の論点】

ブロック圏域の牽引役として、人口・産業の一定の集積があり、これまでの既存ストックが充実している地方中枢・中核都市の戦略的な活用が考えられないか。

東北の場合、ブロックの牽引役としての都市があるとしたら、それが仙台であることは疑問の余地がない。ただ、現在は仙台の一人勝ち状態にあり、他の5県の中核都市あるいは生活圏がじり貧状態にあることは否定しようがない。こうしたとき、今のままで更に仙台の拠点性を高めることには他県や他都市からの賛同は得られないだろう。如何にしたら牽引役、すなわち仙台の成長が他の地域の幸福に寄与できるか、それが問題である。

この問題は東北のみならず、全ての地域ブロックの最大の問題であり、これこそが広域地方計画の正否を握っていると言っても過言はない。

【所与の論点】

国土審議会調査改革部会報告「国土の総合的点検」においては、「生活圏域」は、生活関連サービスや地域社会の活力の維持・向上等のため政策的に目指していくべき複数市町村からなる圏域として、人口規模で30万人前後、時間距離で1時間前後のまとまりを目安とすることを提案している。

この生活圏域という考え方は合理的でかつ妥当なものであると考える。しかし、その目安が交通1時間圏、人口30万人前後と言うことになると、東北地方では受け入れがたい。すなわち、その基準によれば東北6県では

福島県：4地域、青森県：3地域 は良いとしても、山形

県は2地域、宮城県、岩手県、秋田県は県庁所在地を中心とするわずか1生活圏しか存在しないことになる。

自動車交通が主要交通手段で至便な東北地域においては自動車で1時間という交通圏は余りにも広すぎる。

過去からの歴史、文化の一体性、日常生活を考慮に入れば、人口15万人から25万人、自動車交通で40分圏程度を生活圏とすることが妥当であると考えられる。これにより東北ブロックでは20～30程度の生活圏と自然共生地域を持つことになる。

(3)人口の大幅な減少と急速な高齢化を国土構造上どのように捉えるか。

【所与の論点】

・国土の大部分で過疎化と高齢化が進むことに対して、国土全体の保全や管理の観点などから、どのような方策が考えられるか。

朝日新聞や読売新聞(2005年2月1日付け朝刊)の報道によると、団塊の世代の故郷へのUターン率が非常に高くなっているそうです。このことは、地域に人を受け入れる体制が整ってさえいれば、都市に人口が偏ることを解消すると共に、高齢化や過疎化が急速に進む地方でも、Uターンによって地域を支える新しい力が手に入ることを意味してくれます。

東北ブロックでは既に積極的取り組みが始まっており、国土全体の保全や管理の観点などから、国土計画での位置づけが重要と考えます。

(4)東京一極集中問題についてどのように評価するか。

(省略)

(5)予測される大規模地震を国土構造上どのように考えるか。

【所与の論点】

東海、東南海・南海、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震など今後30年以内に発生が懸念されている大規模地震に対して、国土構造上どのような対応を行うべきか。大規模地震の発生が特に懸念される今後30年程度を想定した国土全体の高速交通網や諸機能のリダンダンシーの確保についてどのように考えるか。

地方ブロック単位で国土全体の高速交通網や諸機能のリダンダンシーの確保について議論はできない。国土形成計画での位置づけを含め議論すべきと考える。

3. 社会資本の整備に関する議論

例としての東北地方の立場

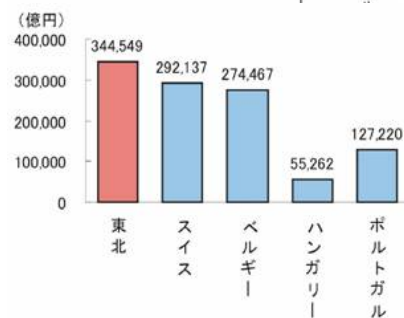
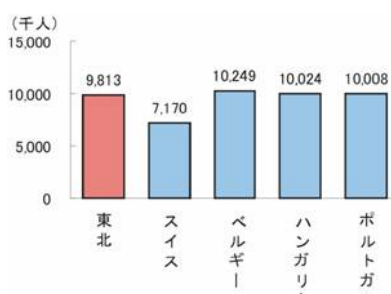
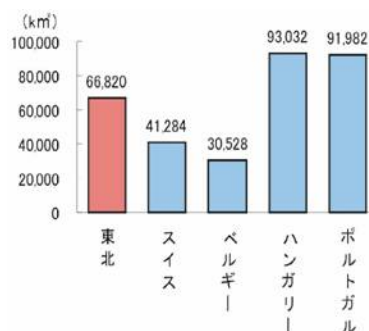
3.1 国の議論

上記の議論から明らかなように、国土計画において、土木の土木たる道路、港湾、空港、鉄道といった交通計画に対する基本的考え方は示されていない。むしろ従来の全総の結果として

“交通関係社会資本は、1970年代までは太平洋ベルト地帯を中心に整備が進められ、その後、国土の背骨方向を結ぶ交通基盤の整備が進むなど、今日に至るまで、交通関係社会資本の整備は着実に進捗しつつある。また、全国一日交通圏（1日交流可能人口比率：当該地域から日帰り面で会合可能な人口が全国人口のどれくらいになるか示したもの）は、1965年の平均28%から、2003年には約6割に達している。”と、もはや交通関係資本は概成しているという論調である。しかし、東北ブロックの立場からすれば、この見解はとても受け入れられない。

3.2 東北地方のターゲット

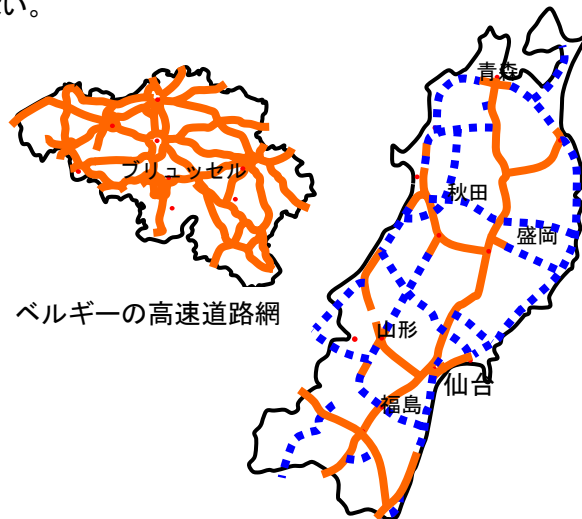
東北地方は将来のターゲットとして、ベルギー一国程度の生活水準、施設整備、総合的国力（地域力）を目指している。



資料：H12年度県民経済計算

International Financial Statistics Yearbook 2001

東北の面積はベルギーより遙かに大きい人口はほぼ同一であり、GDP も若干多い。しかし、インフラの整備は次の図から見るように遙かにおよばない。東北には港湾も仙台塩釜港を筆頭に5港のコンテナ港湾を持っているが、その施設はアントワープ港1港にも遙かにおよばない。



東北地方の高速道路網

もちろん、東北ブロックは地理的条件も歴史も社会背景も異なるベルギーの後を追うつもりはない。しかし、産業振興、観光振興のためにも、交通インフラが十分であるとはとても言えない。さりとて他の事業に優先して交通事業を遂行すべきと言う議論もまた成立しない。

では、現在の日本の社会的状況、東北ブロックの自治体の置かれている状況のなかで、どのような政策が望ましいのか。またその中で土木事業はどのような位置づけになるのか？それが問題である。

3.3 あり得べき地方の論理

広域地方計画の策定にあたり、2035年の東北の姿をどう描くのか？これが第一義的に重要となる。

(1) 東北地域の一体化を目指した地域づくり。

地域の一体化の基盤は人々の交流であり、産業の連携である。人々の交流は広がりのある組織の構築であり、芸術・文化の共有である。産業の連携は取引の高密度化と情報・物流の円滑化である。

(2) アジアとの交流・連携のために地域づくり

交流と連携で最も重要なのは、東北地域があたかも一つの国のように一体化し協力し合い、(国内の他地域ブロックや東アジアとの) 対外関係を築くことである。地域ブロック内の各県がいたずらに競うのではなく、十分な議論の上でお互いに機能を分担し、統一した対外政策を打ち出す必要がある。

(3)文化観光の振興

ここにも必要なのは国際観光客の受け入れである。観光は東北の持つ数少ない比較優位産業である。文化の振興は重要であるが、経済政策としての位置づけが重要となる。また、これに対応したインフラ整備も不可欠である。

(4)資源循環型社会の形成

東北は高い技術を持つ鉱業(小坂など)、化学産業(小名浜など)を地場産業としてもつ。また土地の価格も比較的安い。これらは将来を期待されるリサイクル産業にとって決定的な優位点である。さらに、八戸、釜石、酒田がリサイクルポートとして指定されているため、振興が期待される。

(5)地域資源型産業の展開

東北の基幹産業としての農林水産業の振興は大きな柱として重要である。

(6)新産業創出基盤の形成

新産業を創出、振興することは重要であるが、核となる産業をピックアップしてイメージを明確にする必要がある。その意味では先端産業、環境産業の振興などがそれに当たろう。これは社会的も含む(4)とは別立てすべきである。また、このための社会インフラの整備を正しく位置づける必要がある。

(7)快適生活の創出

これは一言で言えばクオリティ・オブ・ライフであるが、2層の広域圏でいう、広域生活圈、自然共生地域、こうした社会条件の相違を明確にした計画が必要である。更には地域ブロック間の交流連携も重要であり、そのためのインフラ整備の必要性は高いと言わざるを得ない。

(8)研究開発ネットワークの構築

(9)情報活力空間の形成

3.4 交通社会資本の必要性

4. 土木計画学は何をしてきたか？

土木計画学に何ができるか？

国土計画は1962年の最初の全国総合開発計画以来、30年以上にわたって、経済審議会の経済計画整備目標の僕であった。戦後、経済自立5カ年計画、新長期経済計画とつづき、国民所得倍增計画(1961～1970年度)の目標に基づき最初の全国総合開発計画(1962)が策定された。以来、新全総(1969)＝経済社会発展計画(1967～1971年度)新経済社会発展計画(1970～1975年度)経済社会基本計画(1973～1977年度)、三全総(1977)＝昭和50年代前期経済計画(1976～1980年度)新経済社会7カ年計画(1979～1985年度)と常に経済計画

を所与の条件として開発計画が策定されてきたのである。従って、この国土計画を担当する国土審議会(計画部会、圏域部会、首都圏部会等を含む)のメンバーも学会関係では経済分野が中心をなし、土木計画学分野からの貢献は八十島教授らわずかの人数にとどまっていた。それが変化しはじめたのが四全総(1987＝経済社会の展望と指針(1983～1990年度)であり、経済計画とほぼ完全に離れたのは皮肉にもバブル崩壊以後の「21世紀の国土のグランドデザイン」からである。

一方、土木工学の中に1960年代前半に発生した土木計画学分野は1966年に設立された土木計画学研究委員会の発展とともに発展し、現在では土木工学の2割に近い勢力を得るに至った。中央官庁における土木分野の出身者の割合は全国総合開発計画が初めて策定された1962年からほとんど変化していないと考えられるが、そこに占める土木計画学分野の出身者は30%を超えていると推定される。

これらの変化を背景に、国土審議会(計画部会、圏域部会、首都圏部会等を含む)は経済学分野より土木計画学分野が優越し、主導的立場に立っている。

こうした変化は、社会、経済環境の変化、中心的に活動する委員の個性に負うことも少なくはないと思われるが、なんといっても交通需要予測、事業評価といった国土計画に不可欠な学問を発展させてきた土木計画学分野の活動の大きな成果であるといえる。

いま土木計画学に何を期待するか？広域地方計画の立場からすれば以下の通りである。

社会資本はそ充実自体が目的となることはあり得ない。しかし、望ましい社会像を実現するための重要施策を遂行するためにその充実は不可欠である。すなわち、

- 1)地域ブロック内の一体化を進める社会基盤整備
- 2)アジアや国内の他地域との交流・連携の社会基盤
- 2)新産業、リサイクル産業振興のための社会基盤
- 3)文化・観光の振興のための社会基盤
- 4)広域生活圈の利便性のための社会基盤
- 5)豊かな自然共生地域を実現するための社会基盤
- 6)地域ブロック間交流のための社会基盤

こうした社会基盤整備の必要性の論理の構築、必要量の推計、優先順位の決定手法の開発、実現プロセスの提示などの研究が強く期待される。