

四全総の2025年展望を顧みて（下）

長瀬 要石

（公益財団法人 都市化研究公室 評議員会議長）

5. 開発構想—「共生」か「交流」か

国土計画の開発構想は、一全総の拠点開発、新全総の大規模プロジェクト、三全総の定住へと発展してきた。では、東京一極集中を是正し自立分散型の国土づくりを促進する四全総の開発コンセプトをなかに求めるべきか。

定住構想が静態的な印象を与えるのは避けられない。定住圏を基礎としながらも、これをもっと動的なイメージに転換できないか。キーワードは「ネットワーク」だと考えた。人やモノや情報の流動を活発にし、多様な地域が相互に補完しあう開発の手段だからである。新全総が重視した交通・通信ネットワークの整備を継承する側面もあった。

しからば、なんのための「ネットワーク」なのか。ピッタリ当てはまる二文字をつけ加えたい。あれこれ思案していて出会ったのが、黒川紀章著『共生の思想』である。人と自然、都市と農村、人と人、過去と現在と未来などが相互に補完し共存する設計思想だ。「共生」の理念を基礎に多様な「ネットワーク」が形成されるだろうと考えて、四全総の開発構想を「共生ネットワーク」にした。黒川さんに話すと、「いいですね」という。

長期展望が公表されたあと、「朝日新聞」の社会戯評をみて、自信がゆらいだ。横山隆一が描いた戯画は、富士山に「日本21世紀への展望」のタグをつけて、「共生・ネットワーク型」「わかんないよ」だった。同紙の社説や解説も、「大胆な予測に彩られた」もので「共生・ネットワーク型」や「バイオソサエティ（自立調和型社会）」は「苦心の産物」だが、「難解でイメージが結びにくい」というものである。

「共生」はまだ社会的な認知を受けていなかった。それでも、ある県の企画部長が「『共生』を総合開発計画のキーワードにします」と伝えてきたりもした。

四全総本文の作業が佳境にはいったころ、後任の計画課長糠谷真平さんが「相談したいことがある」という。道玄坂の先にある渋谷寮で、局長になった星野進保さんや糠谷さんと会った。星野さんいわく、「『共生』は評判が良くないんだよ。なにか知恵はないかね」。一献傾けながら談論していて、「『交流』はどうですか」と言ってみた。その場で結論がでたわけではない。

その後、四全総素案をみると、一極集中を是正し多極分散型国土を形成するために「交流ネットワーク構想」を推進するとされている。「交流の意義」が述べられ、（1）地域主体の地域づくり、（2）交通、情報・通信ネットワークの形成、（3）ソフト面の施策がわか

りやすく整理されていた。

2014年、国土交通省が『国土のグランドデザイン2050』を発表した。人口減少社会の国土づくりの基本は「コンパクト+ネットワーク」である。そして、「対流」こそ活力の源泉だから、「対流促進型国土」の形成をめざすというものだ。「交流ネットワーク構想」は2050年のグランドデザインに承継されているといえよう。

さりながら、国土が永きにわたる人と自然の営みの総体として存在することに思いをいたすとき、「共生」に含まれる思想の奥深さに心が動かされるのを禁じえない。

6. 環太平洋の時代と国土

長期展望には3つの軸があった。歴史軸、地域軸、国際軸である。国際軸の基本認識は、21世紀が「全面的国際化の時代になる」というものである。食料・エネルギーや貿易摩擦の問題、人・物・情報・資金の国際交流などの作業がすすめられた。

作業仮設は「文明の中心の地理的移動」である。新人の大木健一さんにそのイメージ図を描いてほしいというと、「そういう非科学的な図は無理です」といいつつ、見事な作図をしてくれたのだった。

報告書にはこう書かれている——、「経済活動の中心は、環大西洋から環太平洋へと移行しつつある」「環太平洋は欧米の文明から東洋の文明にわたる異質で多様な文明が混在する活力に満ちた地域」であり、情報化や技術革新が進展するなかで、「経済交流、文化交流が一層活発」となり、「21世紀の地球社会の発展を支える新たな文明がこの地域で展開する可能性を秘めている」。だから日本は、国際化に伴うコストを負担しつつ、「真に世界に開かれた国家、世界に開かれた国土を形成していくこと」が大きな課題となろう、と。

作業のひとつに世界との人的交流の展望があった。2025年の推計値は、日本人の海外旅行者は1,500万人、訪日外国人は2,300万人である。私は、この訪日外国人数は過大だと思った。しかし担当者は、21世紀になれば近隣諸国の所得上昇に伴って訪日者が急増すると主張して譲らない。半信半疑のままその図を載せて、ずっと気になっていた。ところが、現実には彼の推計をはるかに上回るすう勢である。2017年の訪日外国人は2,869万人で、政府の2020年目標は実に4,000万人だ。他方、日本人の海外旅行者は2012年の1,848万人をピークに低下し、1,500万人に近づいているのではないか。

外国人労働者の問題にも触れておこう。列島改造時、私が総合開発局の総括補佐だったころ、局長の下河辺淳さんがこう語っていた。「21世紀は外国人との混住と混血の時代になる。日本がその混乱をのりきることができれば、活力ある22世紀がやってくる」。

展望作業でこの問題を正面から取り扱ったわけではない。問題が複雑すぎたからだ。在留外国人は2025年には230万人になるとした。ところがすでに、17年末で256万人だ。外国人に対する雇用需要はさほど高くない一方で、「外国人の流入圧力が高まる」と記したが、現実には内圧も強い。「全面的な国際化を進めていく上で避けて通れない論点だ」とした外国人労働力の受け入れ拡大が、いままさに俎上にのぼっている。同質性か多様性か、縮小均衡か拡大均衡か、安寧か摩擦か。多様性を重んじ、拡大均衡をめざしつつ、調和と共生の新た

な秩序を形成していくことが、この際必要なのではあるまいか。

いまやアジア太平洋の時代になったのは確かだ。だが作業のわずか5年後に冷戦が終わり、さらには中国のGDPが21世紀に入ったとたん日本を超えて、2030年前後には米中のGDPが逆転する可能性が高いことなど、想像だにできなかった。

環太平洋の時代に、いかにして日本が地球社会と共生し、世界に開かれた国土づくりをすすめるのか。国土づくりの国際化が求められている。

7. インフラの維持管理

「21世紀は国土基盤の維持管理に追われる時代になるんじゃないかね」と、下河辺さんがもらした。歴史作業からも、積極的に国土基盤が整備された時代と基盤の衰退を招いた時代の波動が浮かびあがった。戦国から江戸中期にかけての旺盛なインフラ建設の時代と、その後江戸末期にいたる維持管理に追われた時代との波動などである。

高度成長以降の昭和は、史上まれにみる造営の時代であった。この時期に建設された社会資本ストックが、21世紀には順次更新期を迎える。その維持管理に膨大なコストがかかることは、容易に想像できた。

社会資本ストックの更新・維持管理コストを推計したのは、基盤班のみなさんだった。1980年度実績を基準にして2025年度まで、公共投資が実質3%で伸びた場合とヨコバイで推移した場合についての試算である。

公共投資が実質年3%で伸びると、更新投資のシェアは80年度の8%から25年度には33%となる。ところが公共投資がヨコバイで推移した場合には、25年度には89%を更新投資に充てざるをえず、新規投資の余地はほとんどなくなる。しかも維持管理費が年々増えていくのは避けられない。80年度には公共投資の10%に相当する維持管理費が投ぜられていた。これが25年度には、年3%増のケースで16%、ヨコバイのケースでは25%へと増高する。

だから報告書では、「維持管理や更新を怠れば、機能を失った老朽施設が放置されることになり、経済・産業・国民生活に与える損失は計り知れないものとなる」と記された。

ところが、過去37年間で公共投資の姿は激変する。公共投資（GDPベースの名目値）は、80年度からピークの95年度にかけて1.8倍となり、その後急減して2017年度には95年度のおよそ3分の2の水準となった。展望作業の推計がそれほど見当違いでないとするれば、21世紀半にかけてインフラの維持・更新問題はいつそう困難な様相を呈することになるろう。

ちなみに『国土交通白書2018』によれば、2033年には道路橋の63%、トンネルの42%が建設後50年を経過することになるという。

人口の高齢化と並行して、社会資本ストックの高齢化が進展する。インフラの老朽化は、国民生活の安全・安心や経済の効率化のうえから看過しがたい問題だ。世間の関心がインフラの新設に向くのは、いたしかたない面もあろう。だがいま、厳しい財政制約のもとで強靱な国土を保つためには、新規投資、更新投資、維持管理を適切に組み合わせつつ、真摯にイ

ンフラの長寿化をはかっていかなければならない。

なお報告書では、インフラの維持・更新に迫られる21世紀に備えて、(1)新設と更新を関連させた投資総額の節減、(2)更新方法の革新、(3)既存施設の有効利用、(4)民間活力の活用などを検討する必要があるとしていた。

8. 災害に弱い低地への集住

近代日本の発展は、海に開けた沖積平野に人口や資産が集中し集積する過程であった。この地域は概して災害に弱い低地であることから、ひとたび地震や台風に襲われれば、甚大な被害を受けやすい。しかも、都市機能の高度化、ふくそう化とともに、災害の潜在的危険性はますます高まっていく。集中・集積の利益の裏側で、災害のリスクが確実に増大しているのである。

展望作業で「大規模地震への対応をいかに図るかは、21世紀に向けて取り組むべき極めて重要な課題」だとしたのは、だから当然であった。地震多発地帯のひとつは南関東である。関東大震災規模の地震に襲われれば、直接的な被害ばかりでなく、日本全体が機能障害に陥りかねない。

報告書には、1600年から2100年までの「東京における震度5以上の地震年表」が載せてある。南関東の大地震は、17世紀初めから元禄地震までと、安政地震から関東大震災までに集中していた。関東大震災から21世紀末までは白地にしてある。あえて白地にしたのは、21世紀末までのある時期に地震の集中期がやってくる可能性を示唆したかったからである。その後、阪神・淡路大震災、東日本大震災などが起こった。日本列島はすでに地殻変動の活性期にはいつているようだ。南関東や南海トラフ沿いの巨大地震は、いままさにさし迫った脅威となっている。

海拔1メートルないし5メートル以下の可住地に存在する人口と資本ストックを推計できないかと、相談したことがあった。残念ながら、作業は難しいという。国土情報が精緻化されたいまなら推計は可能だろうし、作業ずみかもしれない。

河川の流域にも広大な低地が広がっている。2000年には国土の10%を占める河川氾濫区域に、人口の51%、資産の86%が集中するだろうとした。ちなみにアメリカでは、国土の7%を占める氾濫区域に人口の9%が居住しているに過ぎない。

かくして日本では、津波や高潮、洪水などに弱い沿岸域や河川氾濫区域に人びとが集住し、圧倒的な資産ストックがここに存在している。日本の国土構造は、災害に対していつそう弱いものになった。

しかも従来の想定を超えて、水害や土砂災害が頻発し、激甚化している。気候変動がこれほどまでに早く国民生活に打撃を与える事態になろうとは、当時想定しえなかった。

21世紀はインフラの維持補修に迫られる時代であるばかりではない。20世紀の常識を超える自然災害と向きあい、防災や減災に対処しなければならない時代を迎えたのである。

むすび

初めて計画行政にかかわった1960年代半ばに読んだ本に、ピエール・マッセの編著『変わる人間 変わる社会』がある。仏企画庁長官だった経済学者のマッセが、政府の1985年グループを督励してまとめた20年展望だ。長期展望は「未来をはらむ現在」のなかから「変化の兆候」をとりだす作業だと、彼は書いている。

まだ政府の計画が一定の役割を果たしていたころ、私は経済計画と国土計画の部局を行き来する機会に恵まれた。念頭にあったのが、マッセの「現在のなかにある未来の兆候」をとらえるという視点である。これがあまりにも難しいことはいうまでもなく、凡庸な私の及ぶところではなかったが。

2025年の推計値は、予測のトレンド線上にあるものもあれば、上下に外れたものもある。新聞などでは「大胆な予測に彩られ」ているとも評されたが、現実はや予測を超えてはるかに大胆に推移した。予測はむしろ慎重だったのである。

また報告書では、21世紀にかけての技術革新のインパクトを21の項目に整理し、15の分野について、20世紀から21世紀への日本の経済社会の潮流変化を掲げた。欲目でみれば、正鵠をえた指摘も少なくない。だが一例をあげれば、AI、ロボット、ビッグデータなどのこれほどまでのめざましい発展を感知すべくもなかった。第4次産業革命のイノベーションが経済社会全体に大きなインパクトを与え、「Society 5.0」が叫ばれる今日の到来を、である。

私たちの経済社会には、ゆっくりとしか動かない事柄もあれば、激しく変化する事象もある。連続的に変化する事柄もあれば、非連続の事象もある。その結果、ある程度の期間をとれば、経済社会は異形に変化する。円形が四角形になり、三角形へと変位するごとくにある。だがともすれば私たちは、経済社会は相似形で推移するとイメージしがちだ。思考が足元にとらわれすぎてしまい、「変化の兆候」を鋭敏に感知しにくいのである。

21世紀半ばにかけて、人口減少・超高齢化のトレンドは変わらない。そのもとで、経済社会は異形に変転していくだろう。「現在をはらむ未来」に目を向け、「変化の兆候」をとらえて、的確に対処していかなければならない。

変化の兆候をとらえて未来を予測する作業と、その未来が現在に投げかけてくる課題の解決策を探る作業とを一体として、辛抱強く取り組んでいくことが求められる。短期的な視点からの対処だけでは、将来に禍根を残しかねず、長期を見据えた国家経営が欠かせないからである。