

四全総の2025年展望を顧みて（上）

長瀬 要石
(公益財団法人 都市化研究公室 評議員会議長)

はじめに

1983（昭和58）年4月、私は国土庁計画・調整局計画課長に異動した。第三次全国総合開発計画（「三全総」）のフォローアップ作業が大詰めを迎えていたときである。大わらわでフォローアップ報告をとりまとめた。四全総の策定作業に移らなければなかつたからである。

83年10月初めの国土審議会に「三全総フォローアップ作業報告」を提出し、その場で四全総の策定方針が了承された。四全総は2000年を目標年次とする国土づくりの指針となる総合計画である。80年代から20世紀末までの国土課題に対処するだけでなく、21世紀の未来が提起する諸問題にも先見的に対処しなければならない。そこで、四全総の前段階の作業として、21世紀の人と国土の長期展望を行うことになった。

1. 歴史の蓄積と国土の未来

21世紀展望の目標年次をいつにすべきか。四全総の計画期間は爆発的な人口増加の最終局面であり、その後に訪れるのは人口減少の最初の局面である。展望作業は、この人口増加の最後の局面と人口減少の最初の局面とをカバーするものでなければならない。だから1980年を起点として2025年を展望しようというのが、私の考えであった。しかし、45年先までの展望作業が可能なのかと懸念する声が課内になかったわけではない。

当時、国土事務次官を退官した下河辺淳さんは国土審議会計画部会の特別委員だった。氏が経企庁総合開発局長だった列島改造のころ、私は局の総括課長補佐として直下でおしえした経験をもつ。常識にとらわれない鋭い洞察力、難問に筋道をつける調整力、政治家など何人をも感服させざるにはおかしい人間力と説得力に、私は尊崇の念をいだいた。

計画課長になってからは、節目ごとに下河辺さんに相談した。目標年次を2025年にしていいというと、それには異を唱えなえず、国土は人の営みの結果であり歴史の蓄積だ。だから、45年先の将来を語るためには歴史作業が必要だいわれた。

歴史作業のワク組みが固まったころ、国土庁新人の大木健一さんから「課長、バックミラーを見て車を運転するようなものですね」といわれて、大笑いしたのも懐かしい。作業のひとつに土地利用と国土基盤形成の変遷があった。入江の陸化がすすみ干拓等により沖積平野が

拡大して、沿岸の低地が人間活動の主要な舞台になっていく。利便性の裏側で、大災害のリスクが高まったのである。また土木史からは、人口が増加し土木事業が高揚して国土基盤が整備された造営の時代と、人口が停滞し基盤の衰退をみた時代の波動が浮かびあがった。それは、21世紀が国土基盤荒廃の世紀になるのではとの危惧をいだかせるものだった。

奈良時代からの都市の発展と衰退についても、全市へのアンケート調査を行った。都市の発展要因は（1）工業、（2）交通、（3）行政府であり、衰退要因は（1）戦争、（2）基幹産業の不振・衰退、（3）災害である。高度成長期に地方都市の発展を主導した工業が、生産の海外移転などで、すでに都市衰退の要因に転じつつあるのに、不安を覚えた。

2. 想定を超える人口の減少と長寿化

展望作業の起点は人口である。厚生省人口研の推計はすでに3年を経過し、現実とのかい離が生じていた。そこで、国土庁独自の人口推計を行うことにする。合計特殊出生率に関して2つのケースを設定した。出生率が人口の置き換え水準（2.09）にまで回復するケース1と、1983年の1.80で推移するケース2である。

その後の実績は、見かけ上、ケース2に近い。総人口のピークは2009年（推計では2007年）で、2025年人口も最新の人口研推計と大差ない。だがこれは、合成の誤謬によるものだ。国土庁推計は、その前提で2つの決定的な見誤りをおかしていた。

まず出生率である。2016年の合計特殊出生率は1.44だ。われわれは1.80で横ばいになつた足元をみて、さらなる低下を想定しなかつたのである。少子化が想定を超えて急速に進行した。次は平均寿命だ。平均寿命の実績は、仮定より男女とも6歳ほど伸びた。その結果、2025年の65歳以上人口比率は、国土庁推計の21%から30%にまで高まろう。後期高齢者が激増する想像を絶する長寿社会は目前である。

つまり、少子化と長寿化が相殺しあって、総人口はほほケース2の推移をたどっているのだ。極端な少子化と異次元の高齢化は、われわれの想定をはるかに超えて進んでいる。

総人口とは別に、市町村別人口推計を行った。膨大なモデル作業に挑んだのは、計画官の小林良邦さんだ。市町村ごとの転出入パターンが70年代後半のまま変わらないという仮定をおいての試算である。2025年までに人口が急減し高齢化が極限に達する町村が多数出現する姿が浮き彫りになった。老人人口比率が5割を超える町村が73にのぼり、最高87%の村が現れる可能性もある。高齢化進展の地域的なひずみに対処し、山村の崩壊を招く前に地域社会の再編成を行うことが、させまった課題となっていた。

農業就業人口のすう勢がもたらす2025年の姿も衝撃的であった。就業者が8分の1になり、高齢者比率が65%まで高まる。いわばT字型の就業構成だ。少数大規模化に向けての構造改革が不可避であることを示唆していた。現実の農政が、このような確実にやってくる未来にそなえて先行的に手を打ってきたとは言い難いのではなかろうか。

3. 「成熟的成長」の厳しい現実

21世紀の国土が支える経済の営みはどのような姿か——、「人と国土の将来像」について、大規模な有識者アンケートを実施した。2000～25年の日本は「爛熟期」だとする回答が6割を占めた。成長率は2～3%だと想定する人が多かった。超長期マクロモデルの試算でも2%台半ばで、有識者の方々の見方と符合していた。日本の世界GDPに占める比率は、15%を超えたあと緩やかに低下していくとみられたのである。

84年春のことである。計画部会でこの説明すると、下河辺さんが質問した。——「日本の世界GDPに占める比率が日本の世界人口シェアまで低下するという未来について、この作業ではどう考えているか」。いつものことながらの想定外の質問である。当惑しながら、「展望期間内にそのような事態になることは考えられないのでは・・・」と答えた。

公の場で、「事前に説明したではないですか」とはいえない。会議が終わって、下河辺さんの肩に触れながら、「また意地悪しましたね」というと、笑いながら「君たちを鍛えるのにちょっと苦労してるんだよ」とおっしゃった。報告書『日本 21世紀への展望』に、「成熟的安定成長(中略)の延長線上に経済的停滞のイメージをも描き得るということを(中略)可能性の視野に入れておく必要があろう」という一文を入れたのは、下河辺さんの発言を受けての加筆だった。

日本の名目GDPの世界シェアは、20世紀末の15%台からつるべ落としの秋の陽のように下がって、いまでは5%台である。日本の潜在成長率は1%だから、このすう勢ならば、21世紀中には日本の世界GDP比は2～3%と、人口シェアに近づいていく。下河辺さんの慧眼というべきだろう。

21世紀の「成熟的安定成長」について、われわれは2つのシナリオを設定した。国内貯蓄が海外への純投資に向かい成熟債権国にいたるシナリオと、研究・開発投資や環境投資を含めより多く国内投資に振り向けられるケースである。日本経済の現実は、どうやら前者のシナリオに沿って動いているように見受けられる。

さらに報告書では、「成熟期」をへて「新たな段階」の到来もありうるとの見方を示した。情報技術を核とするイノベーションのうねりが、人類の文明史的大循環に相当する規模でたち現われ、日本経済の再活性化に結びつくというものである。このビジョンを夢想だと捨て去ってしまるのは、いささか早すぎるかもしれない。

4. 東京一極集中と多極分散型国土

「東京一極集中こそ国土構造の基本問題である」と宣言したのは、三全総フォローアップ報告においてであった。70年代後半になると、東京圏だけが転入超過になり、東京圏への再集中が目立ち始める。この動きにいちはやく着目し、「人口の東京一極集中」に警鐘を鳴らしたのは、吉田達男さんである。展望作業でも、人口・諸機能の集積に関する分析に力をいれた。かくして「一極集中のは是正」が、四全総の基本課題とされたのである。

顧みれば、日本の経済発展は人口・諸機能の特定地域への集中・集積とうらはらの関係に

あった。集中・集積の深化につれて、国土構造に対する認識も変わってきた。全総（1962年）のとらえ方は、東京、大阪、名古屋の「過大都市」とその他の「開発地域」である。新全総（69年）は、過密問題をかかえる「三大都市圏」と過疎化がすすむ「地方圏」という構図だった。三全総（77年）は、東京、大阪（およびこれに準ずる名古屋）の「巨大都市」と「地方都市および農山漁村」という枠組みだ。これに対して四全総は、「東京圏」対「その他」の構図である。まさに、ブラックホールのような東京圏の求心力が人口・諸機能を呑み込んでいく壮大なドラマの終局にほかならなかった。

このなかで三全総が巨大都市の限界性を鋭く指摘していたことに、注目しなければならない。「中枢管理機能等の東京一点集中型の国土利用の構造は、過密過疎問題に対処すること、大震災などの災害に対処することなどの視点から抜本的な再編成を必要としている」と、三全総は述べた。「東京一点集中の要因となってきた首都機能の移転再配置を進めることができ、国土開発政策上の重要な課題となるであろう」とする。そのうえで、遷都方式と分都方式を示し、国民的規模での創造的・建設的な議論を求めた。国土プランナー・下河辺の渾身の訴えだったのである。

いいかえれば、フォローアップ報告の「一極集中」は、三全総が示した機能等の「一点集中」を人口・諸機能の総体に拡張したものであった。国土計画における継承と発展の一例である。

四全総策定時には、首都機能移転問題の舞台は政治と行政実務の場に移っていた。行政事務をつかさどったのは大都市圏整備局である。展望作業では首都機能移転問題は正面からは取りあげなかった。四全総本文でもこの問題について、「東京一極集中への基本的対応として重要」だとしつつ、「国土政策の観点のみで決定できない面がある」ので、「国民的規模での議論を踏まえ、引き続き検討する」と、簡単に記述されているに過ぎない。中曾根内閣が「アーバン・ルネッサンス」を掲げ、東京の再開発にカジをきったことが影響しなかったとはいえない。

展望作業で力をいれたのは、国土における人口・諸機能の集中と分散のメカニズムを考察することであった。国際機能、金融機能などが東京への高い集積傾向をつづけることは避けられない。東京圏と地方圏との質的な集積格差は拡大していく可能性がある。すう勢は明らかに一極構造を強める方向に働いていた。

しかし、国土政策の基本理念に立ちかえれば、（1）経済社会の発展を長期に担保する安定性を確保すること、（2）国土を有効に利用し適切に管理すること、（3）安全で豊かな人間生活の基盤をつくることが大事だとした。過度の集中が地震等へのぜいじやく性をいやがうえにも増大させ、社会の安全性を低下させることは明らかだからである。

われわれは、過集中の結果として集積の弊害が増大し、「集中と集積の中から逆に分散のメカニズムが育まれつつある」とみた。長男・長女型社会が定着して地元志向が強まり、ゆとり志向が高まって居住地選択の幅も広がっていく。「地域が自立しながらもより高次の次元で再統合される分散型社会が志向されている」と考えたのである。集中型社会の堅牢さを甘くみすぎたのかもしれない。

高度の情報ネットワーク化が集中促進に働くのか、分散型社会をもたらすのか。課内にワ

キング・グループをつくって、情報化の国土構造に与える影響を集中的に議論した。情報交流が密になればなるほどface to faceで対話したいという欲求が高まり集積が進むとみるか、自然豊かな暮らしやすいところにサテライト・オフィスやホーム・オフィスが増えて分散が進むとみるか——、議論は分かれて収束しなかった。さりながら、情報通信技術の発展を分散に結びつける努力がますます重要なことは、論をまたないだろう。

展望報告では、「東京圏への一極集中と域内過密・過疎に対処しつつ、地域の自立性を前提とする分散型の新しい共生関係をこの国土空間に形成していくこと」が四全総の基本課題だと述べた。この四全総が目指すべき国土構造をなんと呼ぶべきか。適切なことばが思いうかばないまま、私は任を離れた。

これを「多極分散型国土」と表現したのは、後任の計画課長糠谷真平さんである。あるとき糠谷さんにこの件を話すと、「一極の反対が多極だからですよ」と、こともなげに答えた。コロンブスの卵のようなものだった。

多極分散型国土は、世界の中枢都市圏である東京圏に対抗して、特色ある機能を有する多くの極を成立させ、人口・諸機能の過度の集中を防ぐ国土の姿である。多極は、端的にいえば、関西圏、名古屋圏に札幌、仙台、広島、福岡—北九州を加えたものだ。ただし、である。本気で多極分散化しようとすれば、道州制を含む政治行政体制の変革が必要なのかもしれない。国土開発政策を超えたテーマでもある。

多極分散型国土の基礎単位は、三全総の「定住圏」である。その定住圏を広域的に支える高次都市機能の担い手が、関西、名古屋の2大都市圏であり、札幌などの中枢都市圏である。これらの圏域が重層的に重なり合い、広域的に連携して、ネットワークを形成する。これを支えるインフラが新全総で主題とされた基幹交通通信体系であった。多極分散型国土は、新全総と三全総の開発方式を止揚した姿だともいえよう。

四全総が閣議決定されたのは1987年6月である。このころすでに、大規模再開発などを引き金に、東京の地価高騰が始まっていた。そのバブル景気がピークを迎える89年4月、私は国土庁計画・調整局長を拝命する。国会は「土地国会」と称された。土地局長の藤原良一さんと、国会で国土行政の不備を厳しく追及されたのも、この時である。

四全総の実施法である「多極分散型国土形成促進法」が施行されて、振興拠点地域の整備などがすすめられた。堺屋太一さんにもお出ましいただいて、大阪などで「一極集中是正フォーラム」を開催したりもした。海部内閣が旗じるしに掲げる「活力ある地域づくり」の懇談会報告の取りまとめにも携わった。これらの多極分散をめざす仕事も、怒涛のような東京一極集中のうねりに逆らって翻弄される小舟のようなものだったのである。

(以下次号)