

UEDレポート

グローバルとローカルの交叉する
世界の国土・地域計画

2019
夏号

一般財団法人 日本開発構想研究所

目 次

巻頭言 グローバルとローカルの交叉する世界(地球)の国土・地域政策	1
戸沼幸市 ((一財)日本開発構想研究所 代表理事)	
1. 国土・地域計画の海外展開について	6
—国土・地域計画策定・推進支援プラットフォーム(Spatial Planning Platform (SPP))を中心に— 麦島健志 (国土交通省 国土政策局長)	
2. 都市化と国土・地域政策の課題	12
—国連ハビタットの政策的動向を中心に— 野田順康 (西南学院大学法学部国際関係法学科 教授)	
3. 巨大都市への集中と都市分断	20
城所哲夫 (東京大学大学院工学系研究科 准教授)	
4. ドイツの国土・地域計画の現状	24
瀬田史彦 (東京大学大学院工学系研究科 准教授)	
5. 英国における地域分権化以降の国土・地域政策の変遷	29
—イングランド・ウェールズ・スコットランドの空間計画の比較— 片山健介 (長崎大学大学院水産・環境科学総合研究科 准教授)	
6. 「開発のオルタナティブ」に挑むラテンアメリカの国土計画	37
岡部明子 (東京大学大学院新領域創成科学研究科 教授)	
7. アジア諸国におけるスラムの問題：空間的・時間的な射程を広げて	45
志摩憲寿 (東洋大学大学院国際地域学研究科 准教授)	
8. 欧米と日本における団地・ニュータウン問題と再生	53
—モダニズム建築思想と近代都市計画の限界を実感しつつ— 小畑晴治 ((一財)日本開発構想研究所 理事 業務開発部長)	
9. 東南アジア諸国の国家空間計画	62
—策定状況とフィリピン・マレーシアの事例— 大場 悟 ((一財)日本開発構想研究所 理事 都市・地域研究部長)	
10. ブータンの持続可能な国づくり	70
—GNHの発想の下に— 梅田勝也 ((株)アール・アイ・エー、(一財)日本開発構想研究所 研究主幹)	
11. 北朝鮮の国土と産業	77
—市場化(Marketization)及びサービス産業を中心に— 李スーイン ((一財)日本開発構想研究所 都市・地域研究部研究員)	
12. 日本の国土計画の経験・教訓と途上国の国土計画支援について	87
—国土計画を「輸出」できるか?— 大木健一 ((一財)日本開発構想研究所 研究主幹)	
13. 「諸外国の国土政策分析調査」から「国土・地域計画の海外展開支援等業務」へ	96
阿部和彦 ((一財)日本開発構想研究所 業務執行理事)	
下河辺淳アーカイヴス	108
復刊UEDレポートバックナンバー	111
研究所の概要	112

巻頭言

戸沼幸市 ((一財)日本開発構想研究所代表理事)

グローバルとローカルの交叉する世界 (地球) の国土・地域政策

1. 世界 (地球) 居住の見取図

21世紀初頭の地球人口は70億人を越え、2055年には100億人、そして21世紀末、2100年には110億人と見積もられております (国連統計)。

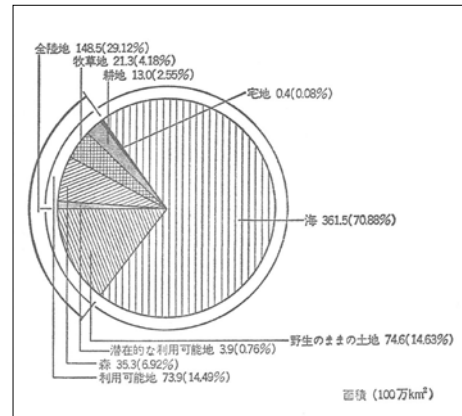
人類の歴史、地球における人間居住の超大な歴史において、10億人程度 (1802年) であった人口がイギリスに始まるエネルギー革命 (産業革命) 以来、地球人口は急増を続け、20億人 (1927年)、30億人 (1961年)、40億人 (1974年)、50億人 (1987年)、60億人 (1996年)、そして現在70億人 (2011年) に達しました。この間、エネルギー革命に重なる情報革命により、地球を覆う交通・情報のネットワークが世界の都市をダイナミックにつなぎ合わせ、これが地球人口増を加速させ、近い未来、2055年には100億人の大台に達すると予測されています。

宇宙・太陽系の惑星“地球”は面積51億km²、そのほぼ70%が海 (36.15億km²)、残りの30%

(14.85億km²) が人間居住のベースとなっている陸地です。

現在、地球における人口分布は、気候、地理、地形、植生など、それに重なる地域の歴史、地政学的区分にもとづく文明圏を形成し、これが動的平衡を求めて文明のおしくらまんじゅうのような様相を呈しております。

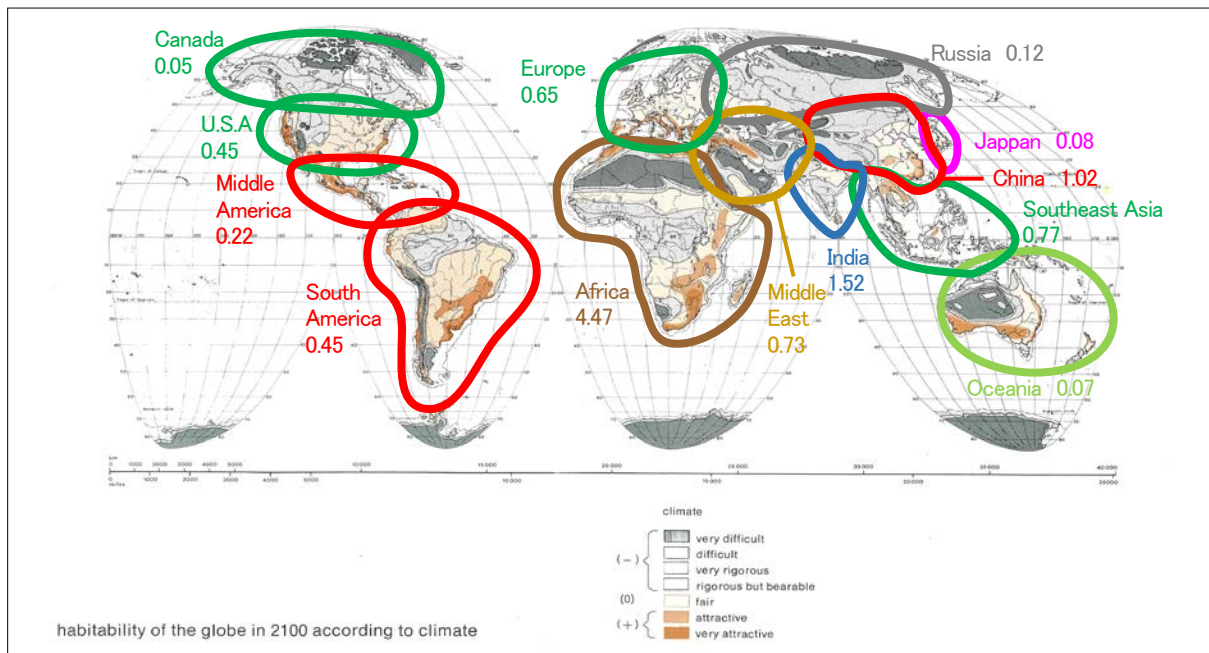
図1 地球の面積



資料：地球の表面の区分

(C.A. Doxiadis : Ecumenopolice より)

図2 文明のおしくらまんじゅう (2100年)



資料：「ECUMENOPOLIS」 C.A. DOXIADIS and J.G PAPATOANNOU 著 1974 Athens Center of Ekistics より戸沼作成
図中の数値は2100年におけるそれぞれの予測人口 (単位：10億人)

人間居住の集団的規律の枠組みとして“国、国家”がつけられた経過は丸ごと人間の歴史として記述されますが、近現代の国家については、前世紀（20世紀）の世界戦争（第1次、第2次）の産物ともいえ、現在その数はほぼ200ヶ国（国連加盟）にもなります。これらの国々を人口規模でみると、中国やインドのように10億人を越す巨大人口国もあれば、1万人～100万人のいわば都市サイズの国々もあります。日本の1億2000万人は、現在世界10番目の人口大国に数えられます。

近未来、2050年、2100年の地球人口は総じて人口減少に向かっていると思われませんが、その中でアフリカの人口増は強烈です。2000年、8億1700万人、2050年、25億2700万人、2100年、44億6700万人と推測され、この時のアフリカはどのような生存と生活の物的・社会的環境を作るのか。国家を超えた人間の移動、移住が激化することも予想されます。

地球居住の当面する問題として、地球温暖化、大気汚染、海洋汚染問題等があります。

21世紀初頭、いまだ戦争状態にある地域もあります。人間居住の枠組みとしての国家の存続にとって、「戦争と平和」は大きな問題であり、原爆、核問題は現在も地球居住が抱え込んだ危険要因です。

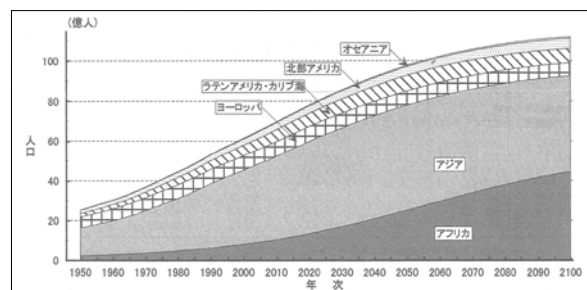
表1 世界の人口、分布 未来予測（国連）
人口の動向 日本と世界

単位：10億人

	2050年	2100年
World	9.77	11.18
Canada	0.04	0.05
USA	0.39	0.45
Middle America	0.23	0.22
South America	0.50	0.45
Europa	0.72	0.65
Africa	2.53	4.47
Russia	0.13	0.12
Middle East	0.62	0.73
China	1.36	1.02
India	1.66	1.52
South East Asia	0.80	0.77
Oceania	0.06	0.07
(Japan)	0.11	0.08

注) ヨーロッパ、アジア、ラテンアメリカ、日本→人口減
北部アメリカ→人口増、アフリカ→人口増強烈

図3 主要地域別人口：1950～2100年



資料：UN, World Population Prospects: The 2017 Revision
(中位推計)による。

表2 世界の主要地域別人口：1950～2100年

単位：1000人

地域	1950年	1975年	2000年	2015年	2050年	2100年
世界全域	2,536,275	4,079,087	6,145,007	7,383,009	9,771,823	11,184,368
先進地域 1)	814,865	1,049,414	1,190,505	1,253,207	1,298,069	1,284,957
発展途上地域 2)	1,721,410	3,029,674	4,954,502	6,129,802	8,473,754	9,899,411
アフリカ	228,670	417,898	817,566	1,194,370	2,527,557	4,467,588
東部アフリカ	66,758	127,204	261,114	399,458	888,129	1,578,463
中部アフリカ	26,454	46,730	96,099	153,743	384,005	753,144
北部アフリカ	49,049	94,217	172,559	225,136	359,905	465,833
南部アフリカ	15,533	29,611	52,286	63,420	85,800	92,458
西部アフリカ	70,876	120,136	235,508	352,614	809,719	1,577,690
アジア	1,404,062	2,394,338	3,730,371	4,419,898	5,256,927	4,780,485
東部アジア	677,556	1,107,219	1,512,378	1,635,150	1,586,491	1,198,265
中央アジア	17,450	37,230	55,559	68,705	94,431	99,984
南部アジア	493,339	832,284	1,452,758	1,823,308	2,381,797	2,230,669
東南部アジア	164,525	318,628	524,657	634,610	797,649	771,528
西部アジア	51,193	98,976	185,019	258,124	396,560	480,040
ヨーロッパ	549,375	677,605	727,201	740,814	715,721	653,261
東部ヨーロッパ	220,171	285,420	303,958	293,244	258,519	218,045
北部ヨーロッパ	78,007	89,019	94,544	103,097	117,583	126,514
南部ヨーロッパ	108,737	133,438	145,657	152,441	140,123	114,114
西部ヨーロッパ	142,460	169,729	183,042	192,032	199,496	194,559
ラテンアメリカ 3)	168,918	325,267	525,795	632,381	779,841	712,013
カリブ海	17,076	27,641	38,404	43,310	48,258	40,022
中央アメリカ	38,057	81,380	137,992	172,635	231,563	221,657
南アメリカ	113,785	216,247	349,399	416,436	500,020	450,333
北部アメリカ	172,603	242,472	312,845	356,004	434,655	499,198
オセアニア	12,648	21,507	31,229	39,543	57,121	71,823

資料：UN, World Population Prospects: The 2017 Revision (中位推計)による。各年年央（7月1日）現在。

- 1) ヨーロッパ、北部アメリカ、日本、オーストラリアおよびニュージーランドからなる地域。
- 2) 先進地域以外の地域。
- 3) カリブ海諸国、中央アメリカおよび南アメリカを含む。

時に大きな「テロ」を引き起こす宗教と国家の問題も21世紀の地球居住のあり方に突きつけられた難しい課題です。

動的平衡を求めて、国家と地域の有り様が問われている昨今です。

2. グローバルとローカルの交叉する国土・地域政策

EUのゆらぎ

多文化主義を掲げ、国境の垣根をなくすという壮大な実験に挑んできたEUが揺らいでいます。加盟28ヶ国の中で、イギリスは3年前に離脱の是非を問う国民投票によりEU離脱派が勝利（52：48）しましたが、合意なき離脱を避けるための模索を続けてきたメイ首相は辞任に追い込まれ、事態は混沌としたままです。この背景にはイギリスの伝統的三大政党、保守党対労働党による民主主義の地域的基盤、都市部（大都市）対工業地帯といった構図が情報革命に重なって地域的経済格差を拡大させてゆらぎ、ここに移民問題が加わり、この事態を受け止めるべきイギリスは政治基盤の再構築の設計図を画きあぐんでいると感じます。

まさにグローバルとローカルの交叉する国家の方針の立て直しを迫られている事態であり、他のEU加盟諸国、ギリシャ、イタリアなど債務危機、難民の流入に直面して、EU懐疑派が多くなっていると報道される昨今です。

図4 EUの地図



米中貿易紛争

昨年来、アメリカと中国の貿易摩擦—互いに高い関税（10%から25%に引き上げるなど）を掛け合う応酬が続いております。アメリカと中国は人口、国土面積において世界の超大国ですが、GDPにおいて断突の1位と2位です。そして中国は巨大人口を背景に2030年にはアメリカを抜いてGDP 1位になると予想されています。

アメリカも中国も、21世紀のグローバルな大波に対して、国家のあり方が改めて問われている事態です。

2016年にアメリカ大統領となったトランプ氏は「米国第一」を掲げています。

トランプ氏の選挙地盤は民主党クリントン候補の西海岸と東北部（18州＋ワシントンD.C.）に対して、ラストベルトを含む広大な地方30州でした。

アメリカ合衆国の地域政策は強い「州」の権限によって進められておりますが、これに関わる国策において大統領権限は強大であり、これを地方30州が支えているという構図です。アメリカは建国以来、移民によって創られた国、多民族共生の国であり、トランプ大統領のメキシコとの国境に「壁」をつくる政策は、世界の自由貿易に「壁」、高い関税をかけるといった政策と一体のものでしょう。

中国（中華人民共和国）は昨今のグローバル化の状況を積極的に利用しているように思われます。中国の一带一路構想はシルクロード経済ベルト（一帯）、海上シルクロード（一路）はまさに現在進行中のグローバルを体現しようとしているかのようです。

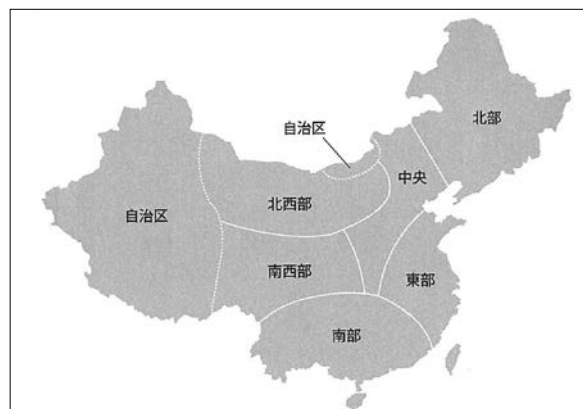
中国は、国家・国土政策として巨大人口（14億人）を背景に、社会主義の市場経済を加速させています。ただ、これまでの「一人っ子」政策の結果がどうなるのか。多民族国家（56の民族からなる）をどの様に治めるのか、大きな課題があります。

表3 アメリカと中国の比較

	国土面積 (万km ²)	人口 (百万人)			GDP (2017年)
		2015年	2050年	2100年	
アメリカ	963	319	389	447	19兆390億ドル
中国	960	1,397	1,364	1,020	12兆146億ドル

資料：筆者作成

図5 中国の未来図—中華人民合衆国



資料：「習近平の大問題」丹羽宇一郎著
東洋経済新報社 2018.12.27

中国のさほど遠くない未来図として、元中国大使丹羽宇一郎氏の中華人民合衆国の6州案には、共感するところがあります。

北東アジアの未来図

北東アジア、日本海域の平和な人間居住の構築にとって韓国と北朝鮮の和解、融和が切に望まれる昨今です。

朝鮮戦争（1950～53年）による韓国と北朝鮮の分断状態は朝鮮半島の人間居住のかたちにとって不幸であるばかりでなく、日本や中国、極東アジアの発展にとって大きな阻害要因となっております。

この状況の中で、2018年2月に韓国平昌で開催された冬季オリンピック・パラリンピックを期に始まった南北朝鮮和解の動き、南北朝鮮首脳会議（2018年3、4、5、6月）、中朝首脳会談（2018年3、5、6月）、そして米朝、トランプ大統領と金正恩委員長との2回の会談、シンガポール（2018年6月）、ハノイ（2019年3月）が行われました。しかし北朝鮮の核廃棄について合意がみられず、朝鮮戦争終結宣言は見送られました。その後朝露首脳会談が行われておりません（2019年4月）。

日本と北朝鮮の間には拉致問題があり、国交のない状態が続いておりますが、2002年小泉純一郎（当時総理大臣）と北朝鮮金正日国防委員長による日朝平壤宣言があります。この宣言をふまえて、日本として二度目の日朝首脳会談を是非実現し、閉塞状態にある日本海生活圏の改善に一役買ってほしいものです。

そして、更に地図を広げて日本を構成する6000余の島々を「豊饒の半月弧に浮かぶ庭園の

島」として位置づけ、北東アジア、東アジアの文明圏の構想を大きく画きたいものです。

3. 日本の未来像

近未来、2020～2050年、それほど遠くない未来、2100年まで日本の直面している課題は、まず、

- ①人口問題：少子高齢化、人口減少、東京一極集中、地方消滅など。
- ②自然災害：30年以内に起こる確率大とされる首都直下型地震、東南海トラフ地震。首都直下型地震では、100万人を超える死傷者、200兆円相当の被害ありとの試算もあります。
- ③経済：経済成長は続くか。国と地方の借金は1000兆円、GDPの2倍にもなります。日本の財政は大丈夫か。
- ④グローバル化：移民を大幅（100万人オーダー）に受け入れるのか。 など

日本の国土、地域政策は戦後の全国総合開発計画から国と地方の協働によるビジョンづくり、国土形成計画に変わり、「地域」が主題に据えられました。国による広域地方計画の区分は、東北、北陸、中国、首都、中部、近畿、四国そして九州圏の8地域、これに北海道、沖縄が別途計画されております。

私の場合は将来日本が道州制になることを想定して、かつ、環太平洋地域と環日本海地域が一体となるとして、北海道、東北、関東、中部、近畿、中・四国、九州（沖縄を含む）と、日本列島を輪切りにして見ております。

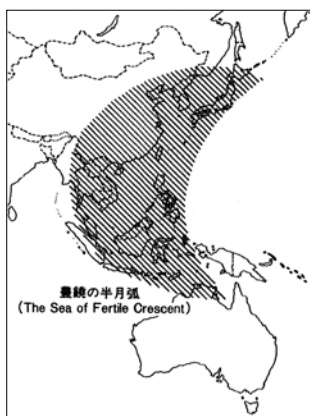
いずれにしろ、このスケールでみることによってグローバルとローカルの交叉する日本の実情をよりリアルに理解できると考えます。

首都圏一極集中問題は、戦後国土計画が一貫して問題としてきましたが、日本の災害問題、近未来に起こると予想される首都直下型地震では人的、経済的に甚大な被害が予想されております。首都機能移転を含めこの対策は急を要すると考えます。

東京一極集中と同時進行している地方消滅については、市区町村をリアルに見つつ、第3次全国総合開発計画が想定した300程度の定住圏の集合として、地域を見直すべきと考えます。

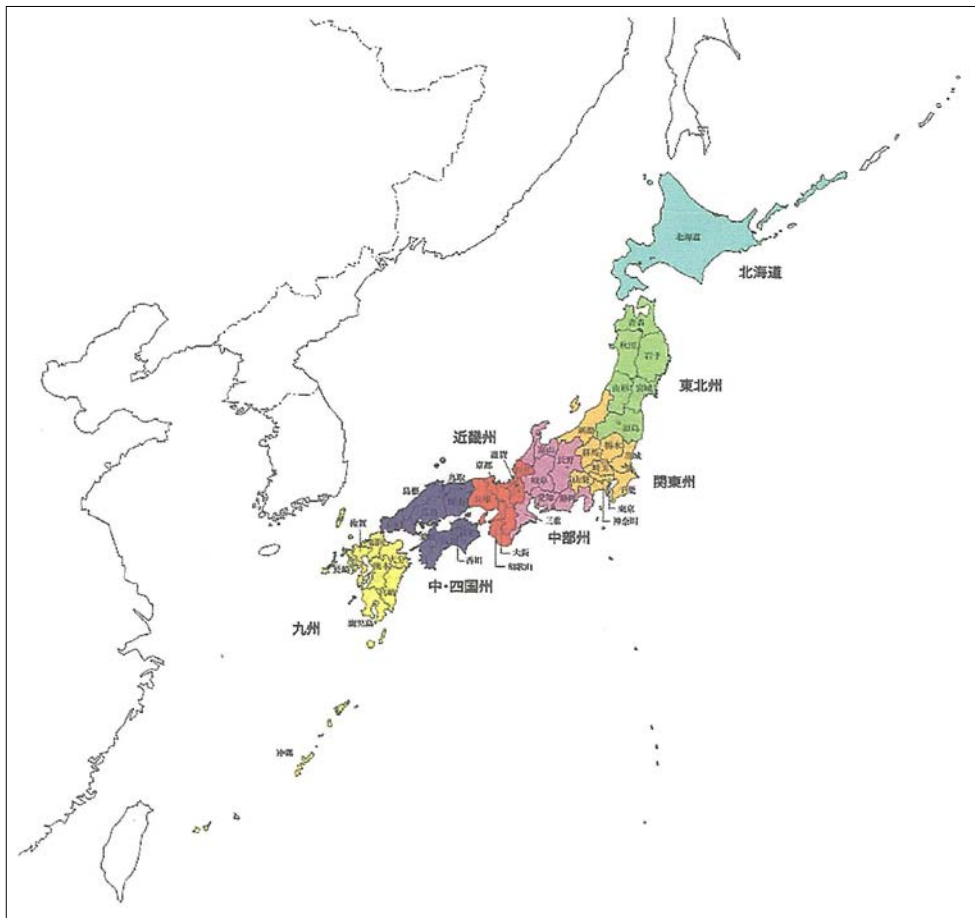
日本列島の川と平野、津々浦々、山間に築いてきた日本の人間居住をグローバルの波の中でローカルに見直す時代になったと改めて感じます。

図6 豊饒の半月弧



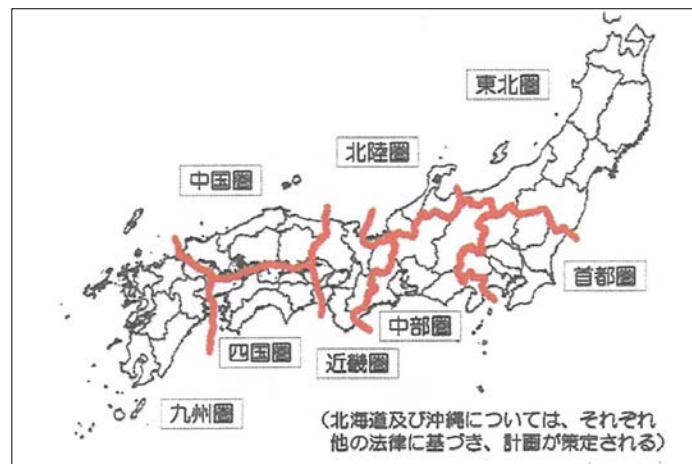
資料：「文明の海洋史観」川勝平太著、中央公論社、1997年11月

図7 早稲田大学21世紀の日本研究会（1970年） 7道州案



資料：「日本の未来設計Ⅱ ピラミッドからあみの目へ21世紀の日本列島」、
早稲田大学「21世紀の日本」研究会、1970年10月31日

図8 広域地方計画の区域



資料：国土交通省国土政策局

1. 国土・地域計画の海外展開について

—国土・地域計画策定・推進支援プラットフォーム (Spatial Planning Platform (SPP))
を中心に—

麦島健志 (国土交通省国土政策局長)

1. はじめに

近年、アジア、アフリカ等の地域では、急速な経済成長に伴う無秩序な国土の開発や都市の拡大が大きな課題となる中、多くの国において国土・地域レベルでの計画や制度の必要性が認識され、我が国に対し、国土・地域政策の策定等に関する協力の依頼が寄せられている。国土政策局では、例えば、2013年からはクウェート、2017年からはタイ、ブータン等に対し協力を行ってきた。

昨年8月、我が国の「インフラシステム輸出戦略」(経協インフラ戦略会議決定)に基づき、国連が掲げる持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals、SDGs) 等に資するため、国連人間居住計画 (国連ハビタット) と連携して、二国間の要請に基づくこれまでの取組を多国間の恒常的な取組に昇華させた国際的な枠組み「国土・地域計画策定・推進支援プラットフォーム」(Spatial Planning Platform、SPP) を立ち上げた。

本稿では、SPP 構築に至った経緯とその概要及び今後の活動方針について明らかにする。

2. SPP 構築に至った経緯

(1) 国連ハビタットとの協働

国土交通省では、国連ハビタット設立¹の準備段階から一貫してその活動を支援している。1978年の設立以来、理事国²を務めており、今般の第73回国連総会決議に基づき改組された「国連ハビタット総会」及び「執行理事会」の枠組みにおいても、本年5月に執行理事会のメンバー (理事国) に選出されている。

また、1997年にはアジア・太平洋地域を統括する事務所として、福岡市に国連ハビタット福岡本部 (アジア太平洋担当) が設置され、我が国は同本部の活動をサポートすることを通じて、世界の都市問題の解決に貢献している。

① 都市と国土計画に係る国際ガイドライン

国連ハビタットは、都市のスラム、水と衛生、都市の安全・安心等人々の居住に関する様々な問題解決に向けて作られた国連機関であるが、国土政策局では、主に、国土・地域政策の観点から協働を進めている。

2014年には「都市と国土計画に係る国際ガイド

ライン」(International Guidelines on Urban and Territorial Planning、IG-UTP)の策定を支援するため、福岡市にて第3回特別専門家会議を開催した。IG-UTPはコンパクトで社会的包摂性に富み、統合的で持続性に優れた都市・国土の形成を目指して、政策、計画、デザインを改善するための国際的枠組みをつくるとともに、持続可能で気候変動にレジリエンスのある都市の開発を促進することを目的としている。IG-UTPは、2015年4月の国連ハビタット第25回管理理事会で承認され、同年12月の国連総会に報告された。

また、2018年7月には、IG-UTPに関する「都市と国土計画に係る国際シンポジウム」を福岡市にて開催し、その普及・啓発を促進した。



図 都市と国土計画に係る国際シンポジウム

IG-UTPという持続可能な国土・都市開発のための指針がとりまとめられ、今後は、これを活用した活動を各国政府等がそれぞれ実施していくこととなっている。

② ニュー・アーバン・アジェンダ

2016年10月にエクアドル・キトで開催された第3回国連人間居住会議 (ハビタット III) では、急速に進展する都市化を成長に結びつけるため、都市問題や人間居住に係る課題の解決に向けた今後20年間の国際的な取組方針である「ニュー・アーバン・アジェンダ」が採択された。同アジェンダには、我が国が重視する国土・地域・都市計画、質の高いインフラ、防災・国土強靱化等の論点がほぼ反映され、我が国にとって評価しうる内容となっている。

ハビタットの歴史を振り返ると、1976年のハビ

タット I では、都市化はスラム等劣悪な居住環境を形成することから、これを抑制することを方針とした一方、1996 年のハビタット II では都市化は否応なく進むことを前提に、成長に結びつく「よい都市化」を推進していくことを方針とした。今回のハビタット III（ニュー・アーバン・アジェンダ）では地球環境の有限性が認識される中、「よい都市化」は地球にとってもよい都市化であることが必要であり、そのためには、個々の都市の努力に加え、総合的な計画と政府の関与の下にこれを推進していくことを方針とした。

本方針の下、「誰一人取り残さない（no one left behind）」社会を実現するためのツールとして、バランスのとれた国土開発を実現する国土・地域計画の実施が掲げられたことを踏まえ、我が国は、ハビタット III において、国土・地域計画の策定・推進のための国際的な支援の枠組み（プラットフォーム）の構築が必要であるという提案を行い、多くの国から高い関心が寄せられた。



図 我が国が提案を行ったハビタット III の
サイドイベント

（2）質の高いインフラ投資の推進

我が国では人口減少、少子高齢化が進む一方、世界の人口は増加の一途を辿っており、中でも新興国・地域を中心に、今後急速な都市化と経済成長による膨大なインフラ需要が予測されている。

このため、民間投資を喚起し持続的な成長を生み出すための我が国の成長戦略・国際展開戦略の一環として、日本の「強みのある技術・ノウハウ」を最大限に活かして、世界の膨大なインフラ需要を積極的に取り込むことにより、我が国の力強い経済成長につなげていく取組を進めている。

政府全体の取組みとして、2013 年 3 月に、我が国企業によるインフラシステムの海外展開や、エネルギー・鉱物資源の海外権益確保を支援するとともに、我が国の海外経済協力（経協）に関する

重要事項を議論し、経協インフラ戦略会議が立ち上げられた。そして、同年 5 月に策定された「インフラシステム輸出戦略」で、官民連携のもと、我が国企業が 2020 年に約 30 兆円のインフラシステムを受注（事業投資による収入額等を含む）することを目指すという目標を掲げた。

また、2015 年 5 月には、今後 5 年間で約 1,100 億ドルの「質の高いインフラ投資」をアジア地域に提供することを盛り込んだ「質の高いインフラパートナーシップ」を発表するとともに、2016 年 5 月には、「質の高いインフラ輸出拡大イニシアティブ」において、世界全体のインフラ案件向けに今後 5 年間の目標として約 2,000 億ドルの資金等を供給する旨発表をしたところである。G7 伊勢志摩サミットにおいて、「質の高いインフラ投資」の基本的要素についても国際社会で認識を共有することが重要との観点から、「質の高いインフラ投資の推進のための G7 伊勢志摩原則」を合意するなど、我が国は積極的に質の高いインフラ投資を推進してきている。

G7 伊勢志摩原則の原則 4 では、「国家及び地域レベルにおける、気候変動と環境の側面を含んだ経済・開発戦略との整合性の確保」が掲げられている。

我が国の国際協力は、ライフサイクルコストからみた場合の経済的効率性、すなわち、安全で、耐久性に優れ、自然災害にも強いインフラは長期的なコストが低くなること、また、プロジェクトの遂行にあたり、現地の労働者を活用し、技術やノウハウ等の移転を行うとともに、社会・環境面にも配慮し、結果として、相手国の包摂的で持続可能な発展に貢献することなどに力点を置いて、これを行うこととしている。

今後とも、このような考え方を浸透させていくためには、当該国の経済・開発計画との整合性を図り、各国それぞれのニーズに適合したインフラ投資を進めることが重要であるとともに、計画段階の最上流にあたる国土・地域計画の策定に積極的に関与していくことが重要である。

最上流の計画策定支援から、川下のインフラの管理・運営を自ら行うことができる人材育成の取組等までを一つのパッケージとして、当該国のニーズに沿った支援を行うことで、結果として、我が国民間企業が参入しやすい環境整備につながっていくものと考えているところである。

3. SPP の設立及びその概要

(1) 第1回会合

以上のような経緯を踏まえ、2018年2月にマレーシア・クアラルンプールで開催したSPP設立準備会合を経て、同年7月31日、8月1日に第1回SPP会合を国連ハビタット福岡本部及び西南学院大学と共同で開催した。30を超える国、地方公共団体、国際機関、専門家等の参加が得られた。

本会合はまた、その訴求効果を高めるため、国連ハビタット主催の前述のIG-UTPに関する「都市と国土計画に係る国際シンポジウム」、福岡市・国連ハビタット福岡本部主催の「アジア太平洋都市サミット」と連携し、「Global Action 2018-Sustainable Urbanization Week-」として開催したところである。

① 第一部（7月31日）

第1回会合は、あきもと司国土交通副大臣の「SPPの取組を通じて持続可能な開発目標(SDGs)の達成やニュー・アーバン・アジェンダの実施に貢献していく」ことを表明した開会挨拶で始まり、是澤優国連ハビタット福岡本部長の挨拶に続き、私からSPP設立趣旨・概要について説明を行った。その後、野田順康西南学院大学教授のコーディネートの下、参加者から、各国の国土・地域政策の現状と課題等について報告が行われた。各国からは国土・地域政策を進めるに当たり、法制度・合意形成の進め方、複数の地方公共団体にまたがる大都市地域のガバナンス、計画策定・モニタリングのための統計データのあり方等が課題となっている旨の発言があり、これらの課題解決に向けたSPPの取組への期待、日本政府をはじめとする関係機関の支援への期待が寄せられた。

② 第二部（8月1日）

会合二日目は、二つの特別セッションが行われた。セッション1「包摂的成長に向けた国土・地域計画の策定・推進」では、世界銀行、経済協力開発機構(OECD)、(独)国際協力機構(JICA)、(独)都市再生機構(UR)、国土交通省及び(一財)リモート・センシング技術センターがプレゼンターとなり、その報告を基に議論が行われた。

セッション2「持続可能な都市及び人間居住のための政策の推進」では、国連ハビタット、九州大学、アフガニスタン、バングラデシュ、フィリピン、ベトナムの取組についてプレゼンテーションが行われた。

特別セッション後、マイムナー・モハメド・シャリフ国連ハビタット事務局長から、SPPのような国、地方公共団体、その他の関係機関が連携した取組はSDGsの達成に向け非常に重要な取組であり、その取組を全力でサポートする旨の挨拶があり、その後、設立趣意書への署名によりSPPが設立したことをもって、第1回会合は幕を閉じた。



図 第1回会合の概要

(左上: あきもと副大臣、右上: シャリフ事務局長、
下: SPP設立趣意書署名後の集合写真)

この会合においては、SPPを構築したねらい等、我が国の考えを各国等に伝える機会を得るとともに、各国が抱える国土・地域政策上の課題を共有でき、1回目の会合としては有意義なものとなったと考えている。

(2) SPPの概要

SPPは、会議やインターネットを通じた、国土・地域計画分野における多様な主体の恒常的な交流の場である。この場において、国づくり・地域づくりの課題や知見を相互に共有・学習すること等により、国土・地域計画の策定・推進を通じた課題解決を図り、ひいては、地球上の全ての人々を対象としたSDGsの達成と都市問題や人間居住に係る課題の解決に向けた国際的な取組方針である「ニュー・アーバン・アジェンダ」の実施にも貢献するものである。

① 目的

SPPの目的は以下の4つである。

- ・ 国土・地域計画担当者のネットワーク化
- ・ 国土・地域計画の策定・推進に係る経験や知見の共有
- ・ 主要な計画課題に係る学び合い
- ・ 国土・地域計画の策定支援

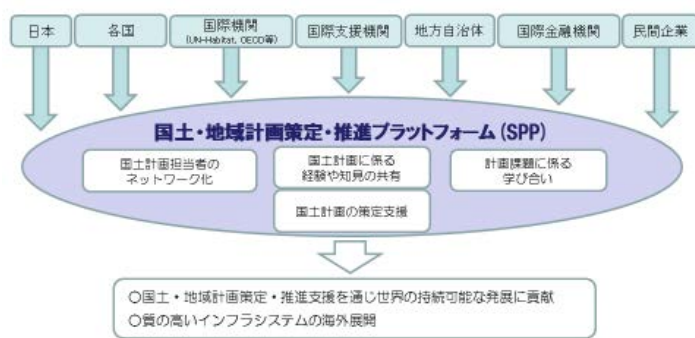


図 S P P 概念図

② メンバー

メンバーは、各国政府、国際機関、地方公共団体、NGO、民間企業、専門家等としており、メンバーの加入は随時受け付けることとしている。

日本政府単独ではなく、国連ハビタットと連携した取組であるということが大きな特徴であり、国際機関としては、他にもOECD、世界銀行、JICAなどが参加している。

③ 協力範囲

メンバーは以下の範囲について、協力を行うこととしている。

- ・ 国土・地域の空間計画に関わる事項
- ・ 国土利用の在り方に関わる事項
- ・ 中央政府と地方政府の協力関係に関わる事項
- ・ 複数の地方自治体に跨がる大都市地域のガバナンス 等

そして、上記範囲について、具体例も踏まえつつ、制度（法を含む）、人材育成、計画の前提となる統計データのあり方、合意形成の進め方等の観点から経験や知見の共有等を図ることとしているところである。

4. 今後の取り組み

(1) 協力分野の例

SPPの協力範囲は前述の通りであるが、以下では、具体的に我が国の経験や知見をいかせる可能性のある協力テーマをいくつか提示してみたい。協力にあたっては、どのような経緯・理由により、我が国はこれまで国土計画を策定・推進している、その経験や知見を活用することが相手国にとってどのようなメリットがあるのか具体的に伝えることが肝要である。また、成功事例だけではなく、これまでの反省、失敗の事例を伝えることも効果的と考えられる。

① 複数の地方公共団体に跨がる大都市地域の計画策定

東南アジア諸国等では、財政制約あるいは対外債務の増加という面から、民間資金を活用した官民連携（Public Private Partnership、PPP）方式でのインフラ整備・運営を追求する動きが増加傾向にある。そのため、民間企業等を含む多様な主体が関わる地域開発全体をマネジメントする地域計画の必要性が一層高まっている。

広域的な地域開発方針がないまま無秩序な開発が進むことがないように、行政側があらかじめ地域計画を示すことにより、望ましい地域構造に誘導し、スラム化、交通渋滞、環境問題等の都市問題を未然に防ぐことが求められている。

その解決ツールである広域的な地域計画の策定を行う際には、複数の都道府県にまたがる圏域を対象とする日本の広域地方計画の手法が参考になる場合もあると考えられる。具体的には、地域主導の検討・協議の場である国、地方公共団体、地元経済界等から構成される広域地方計画協議会、市町村からの計画提案、パブリックコメントなどの仕組みを参考にすることが考えられる。

例えば、ミャンマーでは、国土交通省都市局が、ミャンマー第2の都市であるマンダレー市を含むマンダレー地方域（人口615万人、30,888km²）を対象とした地方域／州都市システム計画の策定支援を過年度より行っており、今年度からは国土政策局がそれらを踏まえた全国計画の策定を支援する予定である。

② 合意形成プロセス

我が国の国土計画、特に全国総合開発計画は、国土の基幹となるインフラ、産業都市開発等大規模プロジェクトの合意形成の場となっていた。計画に記載することを通じて、整備の方向性に係る関係者間の合意を図り、国としての方向性が定められてきている。

東南アジア諸国等の中には、計画は存在するものの、関係者の合意が得られず実効性がないケースや複数省庁による類似の計画が林立し推進すべき内容・主体が明確でないケースなどがみられるが、日本の合意形成の仕組みを参考にすることでより実効性の高い計画を策定できる可能性もあると考えられる。

例えば、モンゴルでは、全国計画に相当する計画として、建設・都市計画省が策定する「人間居

住計画」及び国家開発庁が策定する「地域開発政策」があるが、モンゴル政府からは、一貫性があり整合のとれた計画とするため、我が国の計画策定における合意形成プロセスを学びたいという意向が寄せられている。

また、タイでは国土計画は存在するものの、根拠法令がなく、閣議決定もされない仕組みのため、担当省庁が各省庁との調整なしに計画案を提案したところ反発を受け、国土計画の策定が滞った。このような例からみると、合意形成プロセスの構築及び実効性を伴う計画策定支援の必要性は高いと考えられる。

③ データ整備・活用、計画の策定、推進及び評価のプロセスを通じた進行管理

我が国では計画策定に当たり、客観的なデータに基づいた計画とするため、国土に関する様々な事象をデータ化し、地理情報システム（GIS）を活用して分析した上で、計画フレームの設定、国土を巡る課題の解決策の検討等を行っている。また、計画推進時には、各種データを用いて、計画のモニタリングを実施している。

我が国の国土に係るデータ整備・活用手法や、計画の策定、推進及び評価のプロセスを通じた効率的かつ効果的な進行管理の手法は、各国が国土計画の効果的な推進を図る上で、参考になると考えられる。

例えば、モンゴルからは計画策定に合わせてデータ分析（GISの活用）に関する支援が要請されている。

また、マレーシアでは、これまで国土計画を三度策定してきているものの、計画のモニタリングやそのためのデータベース整備が課題であり、日本の経験を参考にしたい、と昨年マレーシアで開催したSPP準備会合で要請があった。

そのため、今回の第1回SPP会合では、国土政策局より我が国の計画のモニタリングの概要を説明するとともに、(一財)リモート・センシング技術センターからモニタリングに有用な技術として、土地利用の状況等を人工衛星に搭載したセンサーにより把握する手法（リモート・センシング手法）の紹介を行った。

④ 世界に先駆け人口減少・高齢化に対処

東南アジア諸国等でも今後高齢化等が進展することが予想されるなか、世界に先駆けて人口減少・高齢化を経験している日本の経験を参考にできることもあると考えられる。

日本でも、人口減少・高齢化は前々から認識されていたものの、その対策は近年ようやく本格化、充実してきているところである。そのような状況を踏まえ、あらかじめ対策の方向性を上位計画に組み込むことで、高齢化等の負の影響を和らげることが考えられる。

例えば、タイ政府からは、我が国が国土形成計画の策定等を通じて、高齢化にどう対処しているのか参考にしたいとの要請がある。

また、このような時代にふさわしい都市像の一つとして、我が国が進めている、まちづくりと公共交通の連携を推進し、次世代モビリティサービスやICT等の新技術・官民データを活用した「コンパクト・プラス・ネットワーク」（スマートシティ）の取組も参考になると考えられる。

(2) 今後の取り組み

① 国際会議・情報発信

第2回SPP会合は、2020年2月にアラブ首長国連邦・アブダビにて開催予定の、SPPに関わる多くの関係者が参加する第10回世界都市フォーラム（WUF10）にあわせ開催する予定である。SPPの取組に加え、我が国の都市開発・住宅分野の優れた最新技術やインフラシステムの魅力を世界に発信する展示等の実施も予定している。

また、本年5月にケニア・ナイロビで開催された第1回国連ハビタット総会においてもSPPの活動を紹介したところであるが、第7回アフリカ開発会議（TICAD7）等の場を活用して、積極的な情報発信を図ることにしている。

会議以外の情報発信としては、SPPのウェブサイト（<http://www.ued.or.jp/SPP/index.html>）を運営している。SPPに関する情報が得られるほか、アジア各国の国土・地域政策の現況が把握できる。今後、各国有識者等の協力を得て、国土・地域政策情報の整備・更新に力を入れていきたいと考えている。



図 SPPのウェブサイト

また、国連ハビタット福岡本部がSPPのメンバー限定で情報交換ができるFacebookのグルー

ページを開設しており、本ページを活用して、メンバー間の日常的な情報交換を活発化させたい。



図 SPPメンバー限定のグループページ

② 人材育成

JICAと協力して、アジア、アフリカ等の国土・地域政策担当者を日本に招き、国土・地域開発政策の研修を行うこととしている。1ヶ月超にわたり、講義の他、地方視察、各国のケーススタディや我が国の国土政策担当者との意見交換の実施など、各国の国土・地域政策上の課題解決に資する内容を実施する。今年度は、インドネシア、カンボジア、モンゴル、アフガニスタン、スーダン、コートジボワール等の担当者を受け入れる予定である。

また、後述するモンゴルに対する国土計画策定支援の一環で、当該国の政府高官（建設・都市計画省副大臣等）及び国土政策担当者を別途受け入れて研修・意見交換等を実施する予定である。

③ 個別国支援

SPPの活動の一環として、個別に支援要請が寄せられた国に対し、国土計画策定支援を実施することとしている。現在のところ、モンゴル、カンボジア、ミャンマーの3カ国に対して支援を実施している。

モンゴルに関しては、JICAの「国家総合開発計画策定プロジェクト」に協力する形で支援を進めている。前述したように、国土に関する2つの計画・政策（「人間居住計画」と「地域開発政策」）が存在しているが、両計画・政策を総称して「国家総合開発計画」とし、一貫性があり整合性のとれた計画・政策として策定できるよう、2021年6月まで支援を行うこととしている。

モンゴルは主に鉱業分野の開発に牽引され、目覚ましい経済成長をとげる一方、首都のウランバ

ートルには人口（全人口の約46%）・産業（全活動企業の約62%）が集中し、同市内ではインフラ不足、環境汚染等の都市問題が発生している。国レベルで調和のとれた開発を行うことが急務になっている。

したがって、国土計画の策定・推進を通じて、産業構造の多角化・高度化、地方都市・農村の振興やそれらのネットワーク化による地域間格差の是正、さらに環境問題への対応を図ることなどが求められるが、製造業基盤が脆弱で人材が不足していること、首都ウランバートルの人口は150万人近いのに対し、第二の都市エルデネットの人口は10万人にも満たないこと等から、その実現には困難が予想される。我が国においても、東京一極集中の是正や地方創生はまだ多くの課題を抱えているが、その経験や知見を反省点も含め活用しつつ、モンゴルに適した開発方針の策定支援を行っていく予定である。

5. おわりに

SPPの取組は、当初、その対象として、アジア・太平洋地域を中心とした国・地域を想定していたが、国連ハビタットと協働することにより、アフリカ、中東、中南米、東ヨーロッパ地域の国々の参加も得ることができた。現在、個別国支援の対象はアジア諸国に限られているが、将来的にはアフリカ諸国等に対象を広げていきたいと考えている。そのため、TICAD7をはじめ、各種国際会議やJICAの研修等でSPPの周知を図るとともに、二国間の交流も強化していく予定である。

また、各国支援にあたっては、モンゴルの例にもあるとおり、社会情勢、経済状況等、国土・地域政策をめぐる状況は、国・地域ごとに様々であり、我が国の経験や知見等の押しつけになることなく、何を参考にするかは相手国の意向を尊重しつつ支援していくことが基本である。国土計画とは、当該国の国民が主体的にその国の将来像について合意形成を図る場であり、支援する側としても、国・地域毎に、オーダーメイドの対応が求められることを肝に銘じて今後とも取組を進めて参りたい。

¹ 1978年の設立当初は、「国連人間居住委員会」及びその事務局としての「国連人間居住センター」であった。2001年の第56回国連総会において、同センターの地位及び機能の強化が決議され、2002年1月に現行の「国連人間居住計画」に改組された。

² 前身の国連人間居住委員会では委員国。

2. 都市化と国土・地域政策の課題

－国連ハビタットの政策的動向を中心に－

野田順康（西南学院大学法学部国際関係法学科教授）

1. はじめに

2016年10月17日から20日まで、エクアドルの首都、キトにおいて約3万人が参加して第三回国連人間居住会議（ハビタットⅢ）が開催された。正式な名称は「住宅と持続可能な都市開発に関する国連会議（The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development）」である。本会議は、これまで20年毎に開催されており、世界の都市化の動向や都市開発等について活発に議論し、その後20年間の都市政策・国土政策に大きな影響を与えてきた。

また、世界の都市政策・国土政策を幅広く議論する国際会議として、国連人間居住計画（ハビタット）が2年に一度開催する世界都市フォーラム（World Urban Forum：WUF）がある。国連決議（69/226）¹⁾によれば、WUFは、持続可能な都市開発と居住について、政策立案者、地方政府の代表、NGOs、専門家等が意見交換する世界最大の会合とされており、今後の都市政策・国土政策を検討する上で極めて重要な会議となっている。

本稿においては、これまでの都市化・都市成長の動向を踏まえつつ、第一回国連人間居住会議（1976年）から第三回同会議までの政策的転換について整理・検討する。さらに、その様な政策的転換がより短期間に開催される世界都市フォーラムの検討課題にどのように反映されていくかを考察するものである。

2. 都市化・都市成長の概観

都市の定義を人口が集中している領域とした場合、その起源は極めて古く、紀元前8000年頃にアジア西部、アフリカ東北部などのいわゆる古代東方諸国やインドの一部に人口1千人程度の集塊が存在したようである。その後、世界四大文明の時代を通じて都市は成長を続け、紀元前100年のアレクサンドリアの人口は約100万人と推計されている。ローマやバグダッドなども中世以前に人口が100万人を超えていた。さらに、中世ヨーロッパで都市の発展が見られ、大都市が出現することになる。

最大都市についてみると、紀元100年にはローマが、その後361年からはコンスタンティノープルに移り、622年からはクテシフォン、バグダッドと

メソポタミアが隆盛する。その後12世紀末頃から19世紀初頭までの間は、最大都市は杭州、北京と中国にあった（17世紀を除く）。19世紀以降は産業革命を経てヨーロッパの都市が台頭し、例えば、ロンドンでは1850年の230万人から1900年には650万人に成長している。さらに、米国に転じ1950年にはニューヨーク都市圏が1200万人を超えて来るが、1975年以降は東京都市圏が最大となって今日に至っている²⁾。

今後は発展途上国の人口爆発を反映して、ムンバイ、デリー、ダッカ、サンパウロ、メキシコシティ等が最大都市になっていくであろう。東京都市圏は2025年頃から人口の縮退が始まるので、やがて世界の最大都市は先進国から発展途上国へ移行することになる²⁾。

以上のように、都市は長い歴史の中で発展してきたのであるが、都市化率^{注1)}でみると都市に人口が集中し始めたのは極めて近年の現象であることが分かる（表1）。北京100万人、ロンドン80万人、パリ60万人、江戸70万人であった1800年でも都市化率は1%と推計されている。しかし、1950年以降は急速に都市化が進み、2008年には都市人口と地方・農村人口（Rural population）の比率が五分五分となった。2050年には66%の人口が都市に集中すると予測されており、この結果として、都市における経済活動の活発化はあるものの、その一方で、都市における居住環境の劣悪化や都市活動の地球環境に与える影響の拡大を懸念せざるを得ない³⁾。

年代	世界人口（概数）	都市化率
紀元前5000年	500万人	0%
紀元元年	3億人	0%
1500年	5億人	0%
1800年	10億人	1%
1850年	13億人	4%
1900年	17億人	12%
1950年	25億人	29%
2000年	60億人	48%
2050年	90億人	66%

表1 世界人口と都市化率^{注2)}

3. 国連人間居住会議と都市化

(1) 国連人間居住会議の開催の経緯

1970年代に都市経済学の分野が確立され、都市化と集積の経済、規模の経済の関係が分析される中で、都市化も急速に進んでいった。都市化と経済成長の相関関係は明らかであり、さらなる成長を求めて人材、設備、知識、資本、インフラを含めた都市の競争力が強化され、それがさらに都市化を推進して行ったと言える。

しかし、その一方で都市化に対する否定的な見方も提起された。1972年、ローマクラブ^{註2)}が第1報告書「成長の限界」を刊行し、現在のまま人口爆発・都市化や環境破壊が続けば、資源の枯渇や環境の悪化によって100年以内に人類の成長は限界に達すると警鐘をならした⁴⁾。

このような報告に対応し、国連も環境会議(1972年、ストックホルム)を開催して今後の対応を検討したが、特に都市化を含む居住問題については別途国際会議を開いて専門的に対応策を検討するよう国連事務総長に要請がなされた。そこで開催されたのが第一回国連人間居住会議である。

(2) 第一回国連人間居住会議(ハビタットI)

ハビタットIは1976年5月31日から6月11日までカナダのバンクーバーで開催された。最大の論点は「不均衡な経済発展と管理されない都市化が不適切な居住環境をさらに悪化させる」という点であった。ローマクラブ等の指摘を踏まえて、急速な都市化が環境に悪影響を与えることにも注意が払われ、生態系や環境の悪化に対応していく姿勢も宣言の中に明記されている⁵⁾。

特に、都市化に対しては否定的な立場が取られており、出来るだけ抑制、管理することによって、都市と農村の格差は正や均衡ある国土の発展を目指すことが指摘されている。当時の世界の都市化率はまだ37.9%であるので、地方・農村部により多くの人口が張り付いており、国土政策上そこの経済開発(地方振興)や生活の質の改善がより重視された結果と考えられる。

この後、国連は発展途上国からの開発に対する強い期待と先進国を中心とした環境保全重視の声の間で検討を重ねていくことになる。1987年にはブルントラン報告が提出され、貴重な環境・資源を後世に引き継いでいく意思(持続可能性、Sustainability)、特に持続可能な開発の考え方「将来世代のニーズを損なうことなく現在の世代のニーズを満たすこと」が初めて国際社会に提示された⁶⁾。これを受けて国連は1992年に環境サミット

をブラジルのリオで開催した(図1参照)。

(3) 第二回国連人間居住会議(ハビタットII)

第一回会議から20年を経て、再度、都市化・都市政策を検討するため、1996年6月3日から14日までハビタットIIがトルコのイスタンブールで開催された。世界全体に地球環境保全の方向へ向かう最中ではあったが、発展途上国からの強い要望もあり、本会議では都市化・都市に対する考え方に大きなパラダイム・シフトが起こっている。すなわち「文明や、経済、社会、文化、精神、科学の発展を生み出す中心は都市であることを認識した」という文言がイスタンブール宣言の最初に記述された。これは後に都市は成長のエンジンと表現されるようになり、ハビタットIでは否定的に捉えた都市化を肯定的に認識する転換となった⁷⁾。都市経済学や空間経済学で示された都市化と集積の経済、規模の経済の関係をより重視する立場である。

1996年時点での世界の都市化率は45.1%であり、まだ半数以上の人口が地方・農村部に居住していたため、このようなパラダイム・シフトはその後かなりの議論を呼ぶことになった。筆者も具体的な都市開発プロジェクトに携わってきたが、例えば、首都整備を強化しようとする、相手国政府高官から地方振興を優先して欲しいという要望が沢山出てきた。都市と農村の連携(Urban-rural linkage)といった考え方を持ち出して説得したり、実際問題として都市化を抑制するのは不可能だといった議論もしてみたが、都市化による集積の経済開発という考え方(集積力)と国土政策上の国土の均衡ある発展という思想(分散力)のぶつかり合いであったと回顧している。

ハビタットIIでは、この他にも「住居の権利(全ての人々に適切な住居を提供)」や「地方自治体の強化」といったことが強調されている。自治体の公式参加が初めて認められた国連会議でもあった^{註3)}。また、もちろんリオ・サミットの直後であるので環境に対する配慮も十分になされ、持続可能な人間居住(Sustainable human settlements)を実現すると宣言には謳われている。

ハビタットIIの後、国連は重要な時期を迎える。2000年には貧困対策とBHN(Basic Human Needs)に重点を置いたミレニアム開発目標(MDGs)を定めて、2015年までの目標とした。教育など随分改善された分野もあるが、加盟国からは経済・環境分野が弱すぎると指摘され、2015年にMDGsに経済・環境分野等を追加する形で持続可能な開発

目標 (SDGs) が定められた。特に、環境分野については、2002年のヨハネスブルグ・サミット、2012年のリオ+20で余り進捗が見られなかったため、SDGsで環境分野が強化されたことは評価される。さらに、2015年12月にはパリの気候変動枠組条約

(COP21) で地球温暖化対策の合意がなされた。ローマクラブの警鐘から40年以上経過しているが、漸く世界的に地球環境保全への取組が本格化して来たと言える (図1参照)。

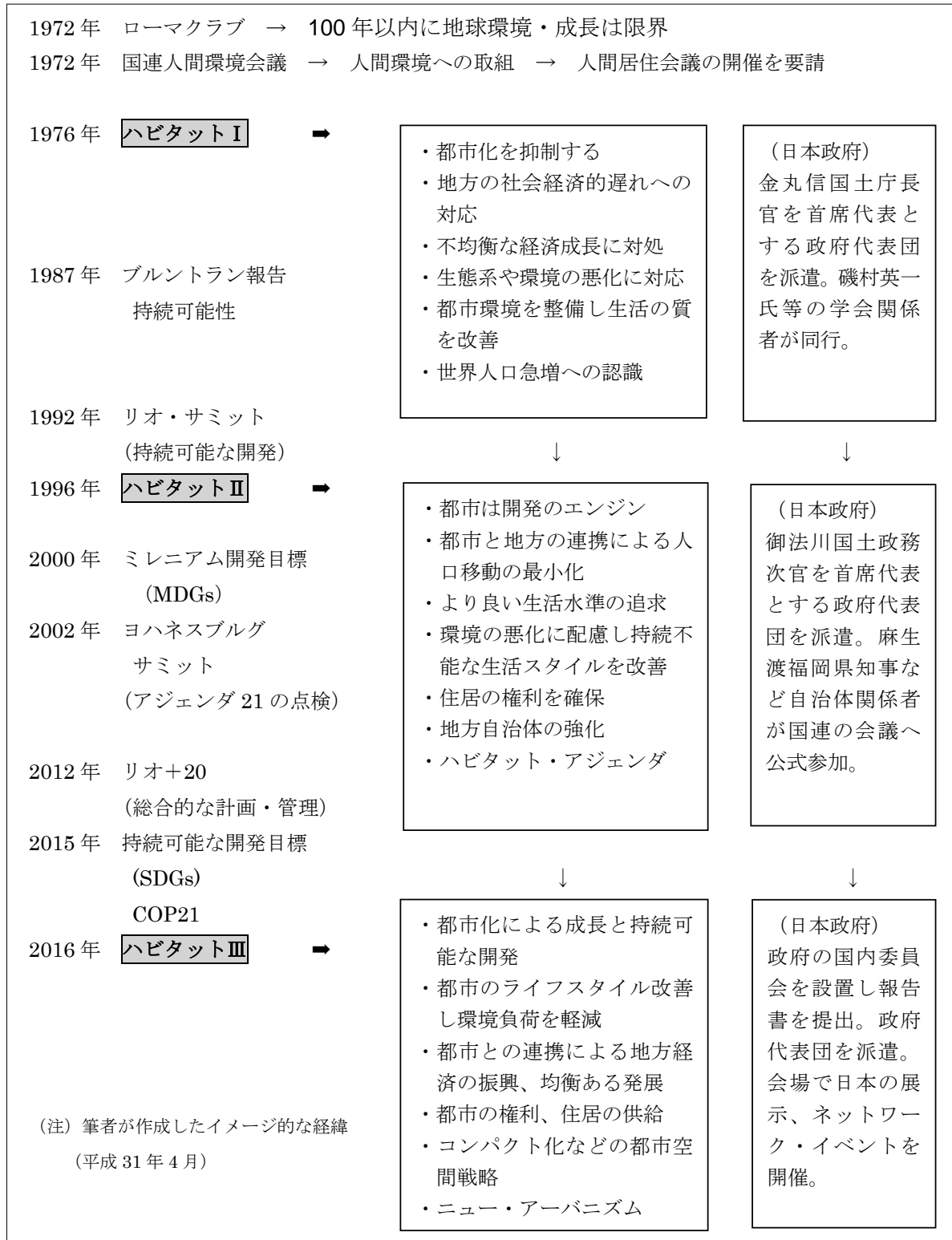


図1 国連人間居住会議 (ハビタット) の経緯

4. 第三回国連人間居住会議（ハビタットⅢ）の論点

冒頭でも述べたように、ハビタットⅢは2016年10月17日から20日までエクアドルのキトで開催された。約3万人の参加者であり、今後の都市化・都市成長に対する関心の高さを感じさせるものであった。

（1）都市化の論点

今次のキト宣言（New Urban Agenda:NUA）においてもアーバン・パラダイム・シフト（Urban Paradigm Shift）について記述されているが、都市化・都市成長との関係において、どのようなパラダイム・シフトがあるのかを読み解くことは難しいと言わざるを得ない。素直に翻訳すると「都市化は経済的、社会的、環境的に持続可能な開発を実現するための手段」と言っている⁸⁾。

経済的側面から見ると「都市化による経済成長」、「都市化の肯定的側面を享受」といった点が示されており、ハビタットⅡの流れを受け継いでいるように見える。しかし、全体を見渡すと国土の均衡ある開発（Balanced territorial development）、都市と地方・農村の連携（Urban-rural linkage）、都市と地方・農村の連続性（Urban-rural continuum）と言った表現が散りばめられており、都市は開発のエンジンというトーンはむしろ下がったと思料される。ハビタットⅡ後の都市偏重に対する反発が強かったことから、国土政策上の国土の均衡ある発展にかなり配慮しながら都市化による経済成長を促しているものと思われる。

社会的側面では、都市化を通じて社会の多様性、文化の多様性が進むことが挙げられており、ランドリーやフロリダが主張する創造都市の要素に通じるものがある。都市化を通じて都市のアイデンティティや寛容性が生まれ、創造的な活動が活発化することによって持続的成長が実現されるものと理解される。

環境的側面に関しては、NUAの中には、まだまだ都市化に否定的な表現が多い。都市の持続可能な消費と生産（Unsustainable consumption/production）や生態系への過剰な負荷（Excessive pressure on ecosystem）と言った表現が目立ち、都市活動からの地球の保護（Protect the planet）に初めて言及している。現在、都市の面積は陸域の2%に過ぎないが、そこで経済活動の70%、エネルギー消費の60%以上、温室効果ガス排出の70%を占めている。従って、都市化が進む中で都市のライフスタイルや経済活動を大幅に見直せば地球環境

の保全に寄与出来る可能性があると理解すべきであろう。この意味においては都市化が持続可能な開発に貢献できると考えられる。

（2）都市政策に関わる諸点

NUAには様々な政策の記述があるが、筆者が注目する点は、目指すべき都市の姿の一つとして「安全で包括性があり接近しやすい都市（Accessible and well-connected city）」と記述されていることである。接近しやすい都市とは、モビリティの高い便利な都市のことであり、NUAの全体を流れる環境に対する配慮と関連が深い。インフラや公共サービスへの良好なアクセス、エネルギー効率の高い交通システム、再生エネルギーの活用といった表現とも関わっている。また都市のコンパクト化、多極化、混住化なども全体として移動距離を短縮しエネルギー消費を抑える趣旨であり、先に述べた環境的側面からの持続可能な開発を支える政策である。基本的に都市全体のエネルギー効率を高め、温室効果ガスの排出量を削減し、地球の温暖化を抑止するという趣旨がNUAに一貫して流れている。

この他、再生不能な自然を保護する観点から都市域のスプロールを厳に抑止することやスラムの拡大に対処するため分離居住（Segregation）^{註4)}の解消も謳われている。また、先進国の状況に配慮して衰退する都市（Urban shrinking）に対する対応が初めて記載された。

（3）NUAの推進

NUAの推進についても沢山の記述があるが、基本的に国連人間居住計画（UN-Habitat）が策定した二つのガイドライン⁹⁾^{註5)}に沿って、適切な都市ガバナンスを構築し、国土・地域計画の策定とその実施・管理を進めるとしている。財源や実施主体についても、準備会合の時から様々な議論がなされたが、まだ結論には至っていない。引き続き国連内部で検討、評価がなされ今年の国連総会に報告されることになる。

NUAには2036年にハビタットⅣを開催することも記述されている。これからの20年間、NUAを踏まえながら我が国の国土・地域政策も他国への国際協力も進めて行く必要があり、結果として、母なる地球の保護に貢献すべきである。

5. 世界都市フォーラムに見る国土・地域政策の課題

1996年の第二回国連人間居住会議での議論を

踏まえて、国連人間居住計画（ハビタット）が2年に一度世界都市フォーラム（World Urban Forum: WUF）を開催している。これまで9回開催されているが、様々なテーマを取り上げて幅広く国土・地域政策を議論している。

第1回世界都市フォーラムは、2002年の4月29日から5月3日までナイロビの国連人間居住計画（ハビタット）本部で開催された。国連決議に基づく国際会議であり、当初は、「居住と都市開発」や「持続可能な都市化」に着目しながら、様々な経験の情報交換と優良事例・政策の共有化を目的としていた。しかし、表2に示すように、今年の第9回会議に至るまでに次々と新しいトピックが取り上げられ、徐々に世界の国土・地域政策を考える中心的な国際会議に成長して行った。都市学者リチャード・フロリダやノーベル賞受賞者ジョセフ・スティグリッツ等も参加するようになり、議論の中味はかなり先端的で、世界の耳目を集めている。参加者数を見ても2002年の1,200人から急速に増加し、1万人程度で推移した後、今年の第9回会議では2万人を超えるに至った。

（1）議論された課題の概要

この16年間の主要な論点を筆者なりに整理すると表3のようになる¹⁰。やはり「持続可能な都市」が一番大きなテーマであり、コンパクトな都市づくりやエネルギー効率の良い都市づくりの在り方が多角的に議論されてきた。都市全体のトリップを減少させることによってエネルギー消費を軽減するという観点から、これまでの用途地域制による土地利用の純化政策を混住化政策へと大転換すべきだとする提言も2006年頃からなされている。国土・地域政策を検討する上でも、極めて重要な観点と言える。

第5回、第7回会議で議論された格差問題は、途上国だけでなく先進国をも含めた深刻な課題として浮上している。この問題は既に1972年の「成長の限界（ローマクラブ）」でも指摘されており、豊かな国と貧しい国、都市と農村、富裕層と貧困層の格差が着実に拡大し社会全体の不安定要因になって行くと予測された。最近では、フランスの経済学者トマ・ピケティが「21世紀の資本論」¹¹を著し、富は労働者から資本家へとより多く移転される事や富が資本家サイドにより蓄積されていくことを300年間のデータ分析によって明らかにしている。第8回会議（ハビタットⅢ）でも、このことが大きく取り上げられ、都市の包括性・一体性や絆（Inclusiveness）をいかに維持して行くか

が議論された。

この他にも国土の均衡ある発展や都市の安全性（Resilience）、さらには都市と文化、都市とジェンダーといった課題が様々な観点から議論されて来ている。国土・地域政策の課題としても様々な関わりを持っている。

（2）第9回世界都市フォーラムの論点

第9回世界都市フォーラムは、2018年2月7日（水）～13日（火）の7日間、マレーシア・クアラルンプールにおいて「2030年の都市、みんなの都市～ニュー・アーバン・アジェンダの実施」をメイン・テーマに行われ、165か国から約22,000名が参加し、閣僚級の参加者は100名を超えた。

① 会合の背景

第三回国連人間居住会議（2016年10月）におけるキト宣言、すなわちニュー・アーバン・アジェンダ（NUA）でも指摘されているように、2050年までに世界の都市人口は倍増するであろうし、持続可能な開発目標（SDGs）のゴールとなる2030年の時点でも都市化率は概ね70%に到達する。

都市化が21世紀の最も大きな変革の一つと認識されるのは当然の事であり、人口、経済活動、社会・文化交流、環境への影響、人道問題が都市に集中して行くことになる。そのような都市においては、いまだに約10億人がスラムに居住しており、貧困と差別の問題はもはや発展途上国に限定されるものではなくて来ている。

また、都市中心部の90%以上が沿岸域に位置し、結果として6億5千万人を超える人々が、気候変動に関連した洪水と渇水、生態的・経済的变化によるリスクに直面して行くことになる。さらには、紛争やその他の軋轢によって、約14百万の難民の60%、約38百万の国内避難民（IDPs）の80%が都市域になだれ込まざるを得ない状況でもある。

都市と居住を計画し、デザインし、投資し、開発し、統治し、管理して行くうえで、ニュー・アーバン・アジェンダは、あらゆるタイプの貧困と飢餓を終わらせ、格差を減少し、包括的で持続可能な経済成長を促進するものである。また、持続可能な開発に寄与するジェンダーの平等性と女性のエンパワーメントを達成し、健康と福祉を向上し、強靱性を育み、環境を保全していくことを支援するものでもある。

第9回世界都市フォーラム（WUF9）で選択されたテーマ、「2030年の都市—全ての人のための都市：ニューアーバンアジェンダの推進」は、誰も都市のメリットや機会から取り残される事は無いと

回	開催年	開催場所	主なテーマ
1	2002年	ナイロビ (ケニア)	持続可能な都市化
2	2004年	バルセロナ (スペイン)	都市は文化、絆、融合の十字路口
3	2006年	バンクーバー (カナダ)	私達の未来：持続可能な都市—考えを行動に移そう
4	2008年	南京 (中国)	調和ある都市化：均衡ある発展への挑戦
5	2010年	リオデジャネイロ (ブラジル)	都市の権利：都市間格差
6	2012年	ナポリ (イタリア)	都市の未来
7	2014年	メデリン (コロンビア)	開発における都市の公平性—生活のための都市
8	2016年	キト (エクアドル) *第三回国連人間居住会議 (ハビタットⅢ)として開催	持続可能な都市化、都市と地方の連携、持続可能な開発のための社会・経済・環境の繋がり (持続可能な開発目標に基づくニュー・アーバン・アジェンダを採択)
9	2018年	クアラルンプール (マレーシア)	2030年の都市、みんなの都市 (ニュー・アーバン・アジェンダの実施)

表2 世界都市フォーラムの経緯

1	持続可能な都市	<ul style="list-style-type: none"> ・エネルギー効率の良い都市 ・コンパクトな都市 ・土地利用の純化から混住化へ
2	都市における公平性・包括性	<ul style="list-style-type: none"> ・都市内格差 (富裕層への富の集中と貧困層の拡大) ・スラム拡大への対処 ・包括性 (Leave no one behind)
3	均衡のとれた発展	<ul style="list-style-type: none"> ・都市は成長のエンジン ・均衡ある地域の発展と調和 (都市と農村のリンケージ)
4	都市と文化	<ul style="list-style-type: none"> ・都市は文化のクロスロード ・都市文化の多様性 ・都市の魂 (文化の保全)
5	都市の安全性	<ul style="list-style-type: none"> ・紛争・災害に強い都市 ・治安維持、犯罪への対処
6	都市とジェンダー	<ul style="list-style-type: none"> ・女性に優しいまちづくり ・都市におけるジェンダー・エンパワーメント

表3 世界都市フォーラムの主要課題 (事例)

する持続可能な開発目標11に依拠する2030年の都市ビジョンの実現を目指すためのものである。

ニュー・アーバン・アジェンダと持続可能な開発目標11は補完しあいながら、全てのパートナーと関係者が政策と行動を統合できる機会を与えている。すなわち、持続可能な都市開発を実現する統合された多面的統治システム、国土政策、新しい都市計画を生み出していくことになる。

今回のテーマである“2030年の都市”は未来の都市と居住を考えるためのものである。それは環境の観点から持続可能で強靱であり、社会的に安全で包括的であり、経済的には生産性が高くなけ

ればならない。また国土全体がうまくネットワーク化され地方部の開発と発展に寄与して行くものでなければならない。真に国土政策的観点からのアプローチと言えるものであり、ハビタットⅡからⅢへの移行を反映している。

また“全ての人のための都市”は都市と居住の平等な利活用を示唆し、包括性の促進を求めている。どのような差別もなしに、今日のまた将来の都市住民が、生活の質の向上と繁栄を達成出来るよう、安全、健康、良好なアクセス、強靱性、持続性に配慮した都市と居住を作り上げる必要がある。

WUF9では、このようなテーマのもとに、国家元首、政府高官、自治体の長が地域社会、専門家、民間企業の代表と同じ席に座り、ニュー・アーバン・アジェンダの推進のための政策、行動、連携や新しい解決法策について議論し、効果的なメカニズムの在り方を探った。

② 会議の概要

WUF9で議論された主なテーマを列挙すると以下の通りである。

- ・国の持続可能な都市のための政策
- ・住宅開発の在り方
- ・土地利用の在り方
- ・公共空間の在り方
- ・都市スラムの改善方策
- ・都市における基本的なサービスの在り方
- ・都市デザインの方途と文化
- ・都市の安全性
- ・都市に必要な法体系
- ・地域経済開発と都市
- ・地方自治体の財政
- ・気候変動と都市
- ・都市の危機管理と強靱性
- ・都市における流動性（階層性）と格差
- ・都市における人道的問題
- ・都市への人口移動
- ・都市の女性
- ・都市の若者 等

2月8日のオープニングにおいて、英国チャールズ皇太子が「国連の持続可能な開発目標を達成するためには確固たる決意が必要であり、そのためにもニュー・アーバン・アジェンダを効果的に実施しなければならない。もし失敗すれば地球に破壊的なダメージを被ることになる。WUF9は都市開発を再考する上でこの上ない機会であり、都市と地方（田舎）の連携、統合を進める検討が鍵になる」とのメッセージを寄せている。真にバランスの取れた国土の発展を促しているものと思料される。

国連人間居住計画（ハビタット）の事務局長、マイムナ・シャリフ氏もニュー・アーバン・アジェンダと持続可能な開発目標を達成するためには、国レベル、自治体レベルで総合的な開発計画を策定することが重要としており、国土・地域計画の重要性を強調したものと理解される。

同日の閣僚級会合では、日本政府代表が、日本がこれまで国土政策の策定・推進を通じて、経済成長と同時に地域間格差の是正に取り組んできたこと、また、そのような経験をいかして、国土・

地域計画策定・推進支援プラットフォーム（以下、SPP：Spatial Planning Platform）の構築に取り組んでおり、それらの取組を通じて、日本は、持続可能性（sustainability）、強靱性（resilience）、包摂性（inclusiveness）という3つのキーワードを念頭に、持続可能な開発目標（SDGs）やニュー・アーバン・アジェンダ（NUA）の実現に貢献していく旨を発言した。各国から高い関心が寄せられており、国土・地域計画策定に対する期待が示されたものと理解できる。

6. 国連人間居住計画（ハビタット）について

国連人間居住会議と世界都市フォーラムについて述べてきたが、国際連合の中でこの重要な会議の舞台回しをしているのが国連人間居住計画（ハビタット）である。1976年の第1回国連人間居住会議の後、居住問題と国土・地域政策を専管的に処理する機関の設置が提案され、ニューヨーク本部の住宅企画委員会と国連環境計画人間居住部を合体して、1978年に国連人間居住センターがナイロビ（ケニア）に設置された。その後、組織の拡充が進み、2002年には国連人間居住計画へと昇格した。

国連人間居住計画の業務は大きく二つに分類される。一つ目はノーマティブ（政策立案）と呼ばれるものであって、居住政策の基準やガイドライン、居住政策の普及啓発、居住のためのガバナンス、都市と地方の連携等について政策立案するものである。国連人間居住会議への資料提供や政策提案、世界都市フォーラムの開催はこのノーマティブの領域で実施されているものである。ノーマティブについては主にナイロビ本部で検討されることが多い。二つ目はオペレーショナル（事業実施）であり、ノーマティブで立案された政策に基づいて具体的な事業実施を行うものである。具体的には住宅、インフラの建設や様々な都市管理業務が行われている。特に、コミュニティ開発に重点が置かれており、事業の実施に当たっても住民参画型のエンパワーメントを大変重視している。オペレーショナルの場合は主に世界に4つある地域本部がその実施を管理している。アジア太平洋地域本部は我が国の福岡市に設置されており、福岡から28か国、約90の事業事務所を監督しており、約2000人が現場の事業実施に携わっている。アジア太平洋地域の予算規模は約300億円に達しており、日本にある国連機関の中では卓越した予算規模となっている。

7. おわりに

長い都市化・都市成長の歴史の中で、その流れが急速となった1970年以降の動向に焦点を当て、国連人間居住会議や世界都市フォーラムでの議論を踏まえて、国土・地域政策の方向性について整理してみた。

「都市化による経済成長と持続可能な地域」が国土・地域政策の基本的な方向性であることは確かだが、都市化による集積の経済開発と国土の均衡ある発展の二つの考え方は常にぶつかり合っている。コンパクト化やアクセシビリティの向上と言った政策で都市成長に対応していく一方で、地方・農村部に住み続ける20億を超える人口に対する政策的対応は不可欠であろう。

一方、地球環境保全への積極的な対応には世界的なコンセンサスが形成されたことが確認できた。都市全体のエネルギー効率を高め、温室効果ガスの排出量を削減し、地球の温暖化を抑止するという趣旨がハビタットⅢ以降の政策には一貫して反映されている。今後の国土・地域政策は、この点に十分留意して、コンパクト化、多極化、混住化など個別の政策をレビュー、構築して行かねばならない。

また、地球社会が厳しい格差の拡大に直面して行かざるを得ないことも確認された。特に、都市内部での格差の拡大は深刻であり、居住地分離の問題はますます顕在化して行くものと予測される。いわゆるスラムに取り残されていく住民の居住環境をいかに改善していくかが、都市政策上最も難解な課題として、さらに顕在化して来ることは明らかである。このような状況に対応していくためには、コミュニティ・レベルの施策を様々に検討することが重要である。政府開発援助等が限界的であることを鑑みれば、住民のエンパワーメントによって住民自身が対応能力を強化し、住民自身が居住環境の改善や地域の維持に対応していくことによって、「持続可能な都市・地域・国土」が実現されるものと考えられる。

(脚注)

- 注1) 都市化率はUN-HABITAT: The World Urban Forum, 2002の推計に基づく。1200年以前の推計値は無いため0%と仮定する。
- 注2) イタリアのオリベッティ社の副社長であるアウレリオ・ペッチェイ (Aurelio Peccei) が、資源・人口・軍備拡張・経済・環境破壊などの全地球的な問題に対処するために設立した民間のシンクタンク。世界各国の科学者・経済人・教育者・各種分野の学識経

験者など100人からなり、1968年4月に設立会合をローマで開いたことからローマクラブとの名称になった。1970年3月に正式に発足。

- 注3) 日本からは麻生渡前福岡県知事等が公式参加した。特に、国連人間居住計画 (ハビタット) アジア太平洋地域本部の福岡への誘致交渉が行われ、1997年に誘致、設立が実現している
- 注4) 富める者と貧しい者との住区が分離された状態。豊かな地区は塀や壁でスラム地区から隔離された状態になっている場合がある
- 注5) The International Guideline on Urban and Territorial Planning 「都市と国土計画に係る国際ガイドライン」は筆者も委員の一人として策定したものである。26の優良都市事例には福岡市がコンパクトシティとして含まれている。

(参考文献)

- 1) Implementation of the outcome of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) and strengthening of the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) 3p, 2014, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/226
- 2) 林玲子: 世界歴史人口推計の評価と都市人口を用いた推計方法に関する研究 (博士論文甲第13号)、政策研究大学院大学、2007年、<http://www.linz.jp/worldpop/jp07>
- 3) UN-HABITAT: The state of the world's cities, 2001
- 4) Donella H. Meadows: THE LIMITS TO GROWTH, A POTOMAC ASSOCIATES BOOK, 1972
- 5) United Nations: Report of HABITAT - United Nations Conference on Human Settlements, 1976
- 6) The World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Oxford University Press, 1987
- 7) United Nations: United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) The Habitat Agenda, 1996
- 8) United Nations: New Urban Agenda, 2016
- 9) UN-Habitat: The international Guideline on Decentralization and Access to Basic Services for all, 2007 and The International Guideline on Urban and Territorial Planning, 2015
- 10) UN-Habitat: World Urban Forum, <https://unhabitat.org/wuf/>
- 11) Thomas Piketty: CAPITAL in the Twenty-First Century, Belknap Harvard, 2013
- 12) 野田順康: 都市化・都市成長の世界的潮流、都市政策研究、2017年

3. 巨大都市への集中と都市分断

城所哲夫（東京大学大学院工学系研究科准教授）

1. 巨大都市への集中の加速

近年、グローバル化とサッチャリズム以来の世界レベルでの新自由主義的政策の潮流を背景として世界中で社会格差が大きな問題となっている¹⁾。社会格差問題を空間的観点からみると、大都市と地方間の地域格差問題、とりわけ巨大都市圏への集中問題という国土スケールでの問題と、巨大都市圏内部での都市内格差問題²⁾という都市スケールでの問題から構成される異なるスケールでの社会格差問題が同時に起きており、特に、近年目覚ましい経済成長を遂げている新興国においてこの傾向は顕著である（写真1）。

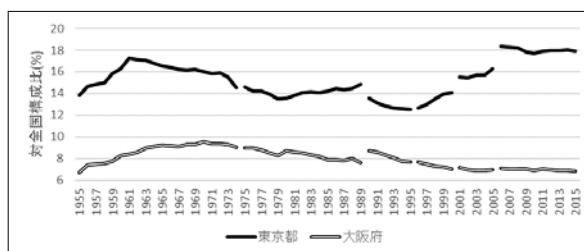


写真1 都市分断の進行（マニラ）

日本では、東京と大阪が高度成長期における人口集中により拡大し、巨大都市圏を形成し、かつては「二眼レフ」構造とも言われたが³⁾、周知のとおり、現在では、東京への一極集中が加速している。このことを、富の集中の観点からみたのが図1である。同図は、県民経済生産に基づき、東京都と大阪府の県民所得が47県の合計に占める割合の推移を示したものであるが^{注1)}、大阪府は高度成長期の1970年代まで割合を増やしたのち停滞していることが指摘できる。一方、東京都は高度成長期の1960年代から1970年代にかけては割合が低下し、集中傾向がむしろ弱まっていたにもかかわらず、新自由主義的政策が主潮となった1980年代以降、バブル崩壊後の例外を除き、割合を高め、とくに2000年以降に集中が加速したことが確認できる。この傾向は大企業の本社立地とも対応している。上場企業の本社立地を、従業員数を考慮して検討した研究によると、大阪に立地す

る本社の割合は、東京を100とした場合、1960年の53.5から2015年の12.7へと急速に低下したことが報告されている⁴⁾。

図1 東京都と大阪府の県民所得の全国比の推移



出典：内閣府：県民経済計算
作成：福田峻氏（株式会社帝国データバンク データソリューション企画部総合研究所研究員、東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻特任研究員）

2. 巨大都市集中のパラドックス

巨大都市圏への人と資本の集中の源泉は巨大都市圏の有する集積の利益にある。ところが、世界の多くの巨大都市圏の現状をみると、長距離通勤や通勤電車の異常な混雑、住宅難、子育て環境等の住環境の不備、大気汚染や交通混雑などの都市問題（＝集中の不利益）を考えると、個人ベースでみると、巨大都市圏ではすでに「集積の利益の合計<集中の不利益の合計」となっているのではなかろうか。もし、そうであるとすると、日本を含む世界の多くの国々で見られるような巨大都市圏への集中の長期的継続はなぜ依然として維持されているのであろうか。筆者は、このパラドックスを理解するための鍵が、都市スケールの社会格差問題にあると考えている。

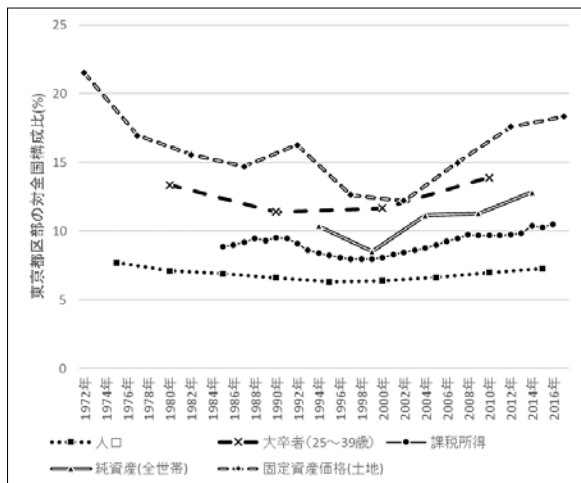
日本では、特に2000年代以降、東京への富の集中が顕著に見られる。図2に示すように、東京都区部では、2000年ごろまでは固定資産価格は構成比を大きく下げ、他の各指標も停滞していたが、2000年代以降、人口増加率を上回るペースで急速に富の集中が進んでいることが分かる。

国土スケールでの一極集中傾向に加えて、東京都市部への富裕層の集中が更に顕著なスピードで進行している（図3）。東京都心部では、1990年代半ば以降都心回帰による人口回復がみられるが、2000年代以降、人口増加をはるかに上回るペースで、所得と資産の都心部への集中が顕著に進行し

ている。職場に近い都心において良好な住環境を確保できるだけの資産と所得をもつ富裕層にとっては、大気汚染問題が解消されれば、集中の不利益は極めて小さくなる。その上、都心部に資産を有するという事は、一極集中に伴う都心部の不動産価値の上昇のもとで、より大きな集積の利益を享受することを意味する。すなわち、富裕層にとっては、多くの人々とは逆に、巨大都市圏での居住が「集積の利益の合計>集中の不利益の合計」となりうる。

もちろん、企業にとっても巨大都市圏に立地することで集積の利益を最大化することが可能である。企業経営層は一般に富裕層に占められている

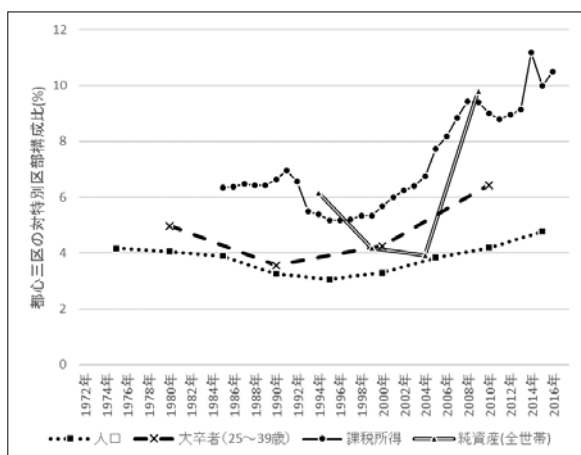
図2 東京都への富の集中



出典：国勢調査、全国消費実態調査、固定資産の価格等の概要調査

作成：福田峻氏（株式会社帝国データバンク データソリューション企画部総合研究所研究員、東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻特任研究員）

図3 東京都心3区への富裕層の集中



出典：国勢調査、全国消費実態調査

作成：福田峻氏（株式会社帝国データバンク データソリューション企画部総合研究所研究員、東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻特任研究員）

ので、企業立地の意思決定権を有する企業経営層（＝富裕層）にとっても、企業そのものにとっても、従業員が集中の不利益を甘受する限り、長期的にみて巨大都市圏への集中が論理的に望ましい選択となる。加えて、企業経営が新自由主義的な株主利益最大化の考え方のもとで、従業員の利益よりも株主利益を尊重する経営戦略に傾いたことも指摘できよう。

3. インナーシティが担保する都市の多様性

では、なぜ、依然として多くの人々が巨大都市圏へと流入するのであろうか。このことは、巨大都市圏への流入の主体をなす独身の若者層にとって、主観的には、巨大都市圏が「集積の利益>集中の不利益」の不等号が成り立っていることを意味している。独身層にとっては、高等教育機関への進学、顕在的・潜在的（将来への期待も含め）な就職機会、都会的な楽しみの享受等の集積の利益が大きい一方で、一般には住環境への主観的価値づけが低く、都心近くのインナーエリアに立地するようなアパートやワンルームマンション居住等の住環境でも十分に満足できるために長距離通勤を回避することができ、主観的な集中の不利益は小さくなることで説明できる。

ところが、この不等号は、例えば、結婚して子どもが生まれるなどの条件のもとでは相応の住環境と子育て環境が必要となるためにたちまち逆転することになる。しかしながら、企業の巨大都市圏への集中のもとで地方での雇用が限られているために十分な世帯所得を得ることができ、本人にとっても働きがいのある就職機会を地方圏でみつけることが難しく、地方に移住したいと考えても、その時点では、移住に関わるコストがきわめて大きい。すなわち、「（巨大都市圏の集積の利益－地方圏の集積の利益）＋巨大都市圏から地方圏への移住コスト>巨大都市圏の集中の不利益－地方圏における集中の不利益」が成り立ち、地方への移住は大きく制限される。

上述したように、国土スケールでの地域格差が生じると同時に、巨大都市圏内では、富裕層により都心部が占拠される一方で、地方から新規に流入してくる所得下層の独身層は、都心近くのインナーエリアの密集市街地に居住することによる都市内の地域的格差、すなわち都市分断が生じることになる。すでに形成された密集市街地の改善においても、郊外戸建て住宅地型市街地像の追求あるいはTowers in the Park型の再開発事業の推進による市街地再編が追求されてきた結果、現実に形成されている市街地とはかけ離れた富裕層や中産層上層向け住宅地像を前提とした都市計画規制・

事業の追求が密集市街地の個別更新による現実的な改善を抑制し、都市分断の空間的解消を妨げてきたことが指摘できよう。

日本では、密集市街地のまちづくりの方向性は富裕層・中産層上層向け市街地像を規範とした防災性能の抜本的向上を第一義とした密集市街地の改善に重きがおかれてきたが、一方で、巨大都市圏インナーエリアは、地方から、あるいは、在日コリアンや近年では中国等の外国から流入する多様な人々を受け入れるゲートウェイとして機能をもち、Florida (2002) ⁵⁾ が都市発展の基盤の一つとして指摘する寛容性の文化が醸成され、都市型文化・産業のインキュベーションの場としての役割を担ってきた点も重要である(写真2) ^{6), 7)}。すなわち、密集市街地の改善においては、問題市街地として徒に否定するのではなく、個別更新を基本とした漸進的改善が望ましい。



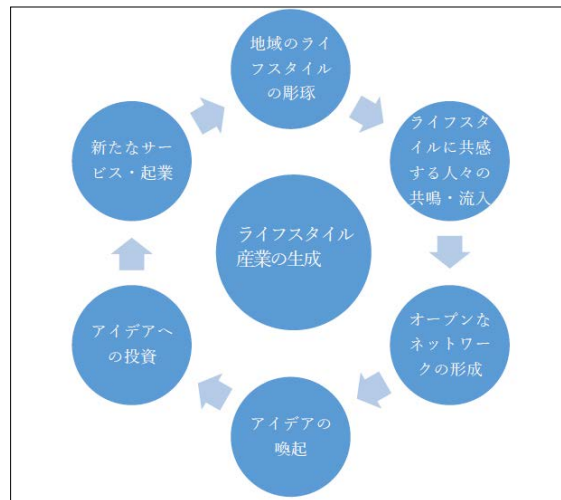
写真2 都市の多様性を生み出し都市文化の発信地となるインナーシティ地域(東京・下北沢)

4. 地方都市の再生

一方、地方都市の集中の不利益は十分小さいのであるから、地方都市の集積の利益を増進することができれば、移住コストを考慮したとしても、巨大都市圏における「集積の利益の合計<集中の不利益の合計」の条件のもとでは、十分に地方への人の流れを作り出すことは可能であろう。筆者は、地方都市の集積の利益を増進する鍵は、中心市街地の活性化にあるとかんがえ、そのプロセスを示すものとして、イノベーションシティ仮説を提案している⁸⁾。

イノベティブ・タウン仮説とは、一言で言えば、地方都市の中心市街地を低家賃の住宅を含む多機能でクリエイティブな場としていくことで、その地方都市のライフスタイルを彫琢すると同時にクリエイティブな人材を呼び込み、地方都市のイノベーション力を高め、活性化を図るというまちづくりのプロセスを示した仮説である(図4)。

図4 ライフスタイルをベースとした地域の活性化プロセス



地方都市の集積の利益の増進のためにはとりわけ、中心市街地の役割が重要となる。なかでも、次のような場を地方都市の中心市街地につくり出すことで、地方都市の集積の利益の増進を図っていくことが望まれる。

クリエイティブな雰囲気共有の場

カフェやコワーキング・スペース、パブリックスペース等が中心市街地に集まって立地することで魅力的な都市的ライフスタイルが醸成されるとともに意欲のある人の緩やかなネットワークの形成とアイデアの喚起を生みだす。

イノベーション支援ネットワーク形成の場

意欲的な事業者が密に交流することで生まれる知識のスピルオーバーを生み出すために、意欲ある事業者や支援組織どうしが日常的に交流するフォーマルならびにインフォーマルな機会は確実に増え、アイデアの喚起とその投資、事業化や起業の可能性が高まる。

起業のための多様なスペース

意欲的な新規事業者が起業し、新たなライフスタイル産業を生み出す場として、中心市街地に立地する空き家、空き店舗は重要な資源である。

5. まとめ

以上、本稿では、日本を事例として、巨大都市への集中と都市空間の分断の進行の動向と考える対応策について検討した。これは、先進国、新興国、途上国を問わず、世界中の国、都市において顕著にみられる。多様なレイヤーにおいて、世

界中の多様な経験と問題の解決策についての交流が望まれるゆえんである。

表 1 地方中心市街地に望まれる新たな役割

役割	クリエイティブな雰囲気のある共有の場、イノベーション支援ネットワーク形成の場、起業のための多様なスペース
目標	・人と人、アイデアとアイデアを結ぶネットワーク・ハブ
機能	・歩いてアクセスできる範囲内での産業支援組織の集中立地とイノベーション支援ネットワークの形成 ・空き店舗等を活用した多様な小さなスペース（貸店舗・オフィス、コワーキング・スペース、工房、SOHO）
空間	・自由なパブリックスペース、ストリート・シーン、カフェ ・クリエイティブな雰囲気
アクセス	・グローバル・アクセス ・インターネット

参考文献

- 1) Piketty, T. Capital in the Twenty-First Century, Harvard University Press: 2014 邦訳：21世紀の資本（山形浩生他訳）みすず書房：2014
- 2) UN-HABITAT, State of World Cities 2010/2011-Cities for All: Urban Divide, UN-HABITAT: 2011
- 3) 八田達夫：都心回帰の経済学，八田達夫編：都心回帰の経済学—集積の利益の実証分析，日本経済新聞社，2006
- 4) 阿部和俊：大企業の本社からみた日本の主要都市—とくに大阪の地位に注目して—，経済地理学年報 63(4)，pp.335-342, 2017
- 5) Florida, R. The Rise of the Creative Class Basic Books: 2002
- 6) 佐藤滋：これからの密集市街地のまちづくりのあり方，都市計画 273, Vol.57, No.3, pp. 69-73, 2008
- 7) 城所 哲夫，福田 峻，増田 耕平，蕭 閔偉：東京インナーエリアのインキュベーション機能に関する研究—イノベーション・タウン仮説の観点から，都市計画論文集，Vol. 53, No. 3, pp.740-747, 2018.10
- 8) 福川裕一、城所哲夫(2018)『<まちなか>から始まる地方創生：クリエイティブ・タウンの理論と実践』岩波書店

注1) ただし、統計の性格上、基準が時系列で変わっており、また同じ時点でも各都道府県の算出方法が完全には同一でないことに留意。

4. ドイツの国土・地域計画の現状

瀬田史彦（東京大学大学院工学系研究科准教授）

1. 国土・地域の現況

ドイツは、国土は日本と同程度（35.8万平方キロ：ドイツ連邦統計局(2018)より、以下同）、人口は2/3程度（8252万人）と大きくは変わらないが、地理的にも行政的にも分散型の国家であることが知られている。最大都市は首都ベルリン（358万人）、以下、ハンブルク（181万人）、ミュンヘン（146万人）、ケルン（108万人）、フランクフルト（74万人）などと、国土の中核をなす主要都市の規模も、日本でいうと政令指定都市クラスにあたる。行政は、日本の都道府県レベルに当たる州が権限・財源ともに大きい連邦制を敷き、地域政策や自治制度も州によって大きく異なる。また全国で11054（2017年12月31日現在）ある、多くが小規模の基礎自治体ゲマインデ(Gemeinde)が一定の権限を持つため、広域連携も重要な課題となっている。

日本の平成元年にあたる1989年にベルリンの壁が崩壊、翌年に東西ドイツが統合し、経済格差をはじめとする様々な課題への対応を余儀なくされた。それから30年、整備・修復が進む旧東独の市街地や社会基盤を見ると統合がかなり進んだようにも思えるが、人口・経済の諸指標ではまだに大きな格差が厳然として横たわる。他方、西側

でもルール工業地帯を中心とする炭鉱地域などで長らく人口減少による縮小都市(Schrumpfende Stadt)の問題が議論されていたが、2010年代半ばを境に外国人移民・難民が多く流入し、多くの都市で人口は反転している。国土・地域政策では、中心地システム（Zentrale-Orte-System）や建設管理計画（Bebauungsplan）に代表される明示的で厳格な計画制度は、少しずつ見直しの動きが見られつつも、基本的な構造は大きくは変わっていないようである。

2. 近年の空間計画の方向性

ドイツは連邦制の下、地域計画や自治に関する主要な法律が州ごとに定められている。他方、ドイツ各州で共通の課題に協力・連携して対応するために、国土整備大臣会議（MKRO: Ministerkonferenz für Raumordnung）が毎年開催され、定期的の方針が出されている。

2016年に出された方針「ドイツ空間開発のコンセプトと戦略」（“Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland”）には、ドイツが各州および全国土で取り組むべき課題として、以下の4つを挙げ、それぞれの方向性を定めている。

表1 ドイツの各州の概況

	種別	面積 (km ²)	人口 (万人)	郡の数 (※郡独立市を含む)	基礎自治体の数	
ドイツ全体	連邦	357,578	8,252	401	11,054	
バーデンビュルテンベルク州	州	旧西独	35,748	1,095	44	1,101
バイエルン州	州	旧西独	70,542	1,293	96	2,056
ヘッセン州	州	旧西独	21,115	621	26	426
ニーダーザクセン州	州	旧西独	47,710	795	45	945
ノルトラインベストファーレン州	州	旧西独	34,113	1,789	53	396
ラインラントプファルツ州	州	旧西独	19,858	407	36	2,305
ザールラント州	州	旧西独	2,571	100	6	52
シュレスヴィヒホルシュタイン州	州	旧西独	15,802	288	15	1,110
ブランデンブルク州	州	旧東独	29,654	250	18	417
メクレンブルクフォアポンメルン州	州	旧東独	23,294	161	8	753
ザクセン州	州	旧東独	18,450	408	13	422
ザクセンアンハルト州	州	旧東独	20,452	224	14	218
テューリンゲン州	州	旧東独	16,202	216	23	849
ベルリン州	都市州	—	891	358	1	1
ハンブルク州	都市州	旧西独	755	181	1	1
ブレーメン州	都市州	旧西独	420	68	2	2

出典：ドイツ連邦統計局（2018）より著者作成

- (1) 競争力の強化
- (2) 公共サービス供給の保証
- (3) 土地利用の制御と持続可能な開発
- (4) 気候変動やエネルギー転換への対応

主な特徴としては、EUレベルでの競争力強化や国境を超えた隣接国の都市との連携といった外側からの要因と、都心・郊外の関係性の確立といった内側からの要因の両方を踏まえて、都市圏レベルでの協力の重要性を訴えていることがあげられる。また公共交通の導入促進、都市中心部の強化、モビリティなどの新技術の導入、新規開発の抑制と既存市街地の利用、原発廃止も踏まえた自然エネルギーのさらなる開発と電力の安定供給といったことが示されている。

他方で、公共サービス供給の立地については、住民参加・官民連携の推進や広域連携による効率の改善を提言しつつも、公共サービスの空間配置を規定する中心地システムを、引き続き適用していくことが述べられている。

図1 大都市圏レベルでの競争力の強化を示した図



出典：国土整備大臣会議(2016)「ドイツ空間開発のコンセプトと戦略」

3. 自治行政の状況

ドイツでは、旧西独では1970年代から、各州で段階的に基礎自治体の合併が進められてきた。しかしその結果は州によって大きく異なり、かなりの程度合併が進んだ州と、小規模自治体が引き続き多く存在する州に分かれている。旧東独の5州でも統合後、旧西独同様の合併が進められた。

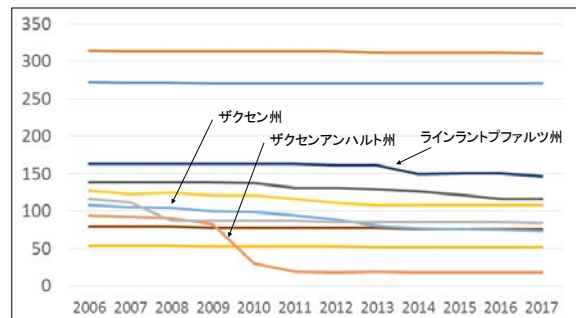
統計の専門家であるEichhorn博士は、2017年までの自治体数や広域連携組織の動向を州別に集計

した (Lothar Eichhorn(2018))。それによれば、旧東独でも2000年代までに合併の動きはほぼ終息し、2010年代に入ると合併の動きは旧東西独のいずれにおいてもほとんどなくなっている。また広域連携組織のうち、自治体連合(Gemeindeverband)に当たる組織もそれほど増加していない。

その要因を、Eichhorn氏をはじめいくつかの州の何人かの識者に聞くと、経済力のある南部の州(バーデンビュルテンベルク州、バイエルン州など)では、小さいままでも財政などのキャパシティがあり広域連携などを通じて十分対応できると考えているようである。他方、経済・財政的に厳しい旧東独5州などでは、州の合併の働きかけに応じた自治体はすでに合併しつくし、まだ残っている小規模自治体では、地理的条件(人口密度が低いなど)や政治的な問題から合併が難しくなっているという。

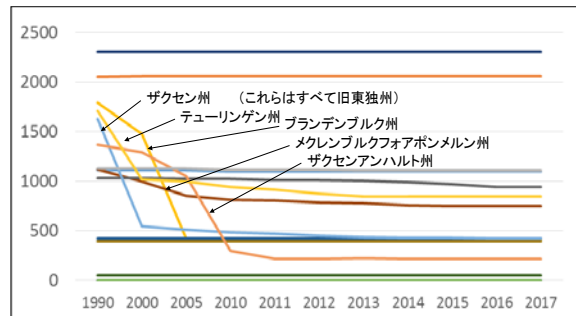
広域連携については、各州の法律・制度によって様々な制度があり一概には述べられないものの、連携の方法は公的な組織によらない連携も含めて多様化していると想像される。

図2 ドイツ各州の自治体 (Gemeinde) 数の近年の推移



出典：Lothar Eichhorn (2018) ‘Regionale Gliederung in den Ländern und ihre Entwicklung 1990 bis 2017’
“Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 5/2018”より筆者作成

図3 ドイツ各州の自治体連合の数の近年の推移



出典：Lothar Eichhorn (2018) ‘Regionale Gliederung in den Ländern und ihre Entwicklung 1990 bis 2017’
“Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 5/2018”より筆者作成

4. 複層的な広域連携制度

上述のような形でドイツの国土・地域計画の特徴についてまとめたものの、具体的な制度は州によって大きく異なる。各州でそれぞれ独自の法律・制度の下で自治制度と広域連携制度を運用し、その構造も複雑である。ここでは、筆者が2018年度に1年弱ほど滞在した南西部バーデンビュルテンベルク州（以下BW州）の国土（州土）・地域政策の概要について簡単に説明する。

日本でいう自治体には、州と基礎自治体（Gemeinde）の間に、郡（Landkreise）がある。

郡は、ある程度の大きさを持った州では共通して設置されている自治体であり、議会を持ち、所掌業務も多い。ただし一定程度の大きさの自治体は郡から独立し、基礎自治体と郡の権限を兼ね備えた自治体（郡独立市（Stadtkreise））となる。郡は、日本で市町村が担う公共サービスのうち、比較的広域で行われるものを中心に所掌している。BW州には、35の郡と9の郡独立市があり、それらが合計1101の基礎自治体（9つの郡独立市を含み、2つの不居住地区（unbewohnte gemeindefreie Gebiete）を除く）を含んだ形となっている。

表2 BW州の自治行政と広域連携の構造

行政組織 ※：広域連携組織	数	州土との関係	概要
バーデンビュルテンベルク州 (Land)	1	-	・日本の都道府県よりも権限・財源が大きく、半ば政府を体現する組織。 ・地方自治の具体的な仕組みも州法で定める。
※地域連合 (Regionalverband)	12	州土を包含	・州計画に基づいて地域計画を策定する。 ・各種計画・政策の調整を行う。 ・シュトゥットガルト地域連合は公選制で議会を持ち、経済戦略、都市圏交通、地域計画などを行う。
※目的組合 (Zweckverband)	不明	州土の一部	・日本の一部事務組合に近い。供給処理施設・サービスの運営など。
郡 (Kreis) (9つの郡独立市を含む)	44	州土を包含	・広域事務：交通、経済、都市計画、廃棄物処理、環境対策、郡病院の経営 ・補完事務：青少年教育、多文化共生（たとえば郡図書館）
※近隣連合 (Nachbarschaftsverband)	5	州土の一部	・共同の土地利用計画・地区計画等
※行政共同体 (Verwaltungsgemeinschaften)	270	州土の一部	・共同の土地利用計画・下級建築業務、公安課の業務
基礎自治体 (Gemeinde) (9つの郡独立市を含む)	1101	州土を包含	1 a) 義務的自治事務：ごみ処理、幼稚園・小中学校の設置運営、電気・ガス・水道 1 b) 任意的自治事務：スポーツ施設、青少年センター、図書館、博物館、団体助成、公営交通 2) 義務的自治事務：社会扶助・住宅手当の支給、消防、救助、災害防止等 3) 委任事務：戸籍、旅券、国勢調査、兵役免除、連邦・州の選挙事務

出典：森川洋（2005）、Jeanette Steinwinter and Karl-Georg Wiedmann（2010）、自治体国際化協会（2011）、中川義朗（2013）、山口和人（2014）などより筆者作成

BW州には州発展計画（Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg）があり、現在でも2002年の計画が基本的に有効となっている。中心地の設定については、14の大中心地（Oberzentrum）、85の中中心地（zentrum）が設定されて中心的な自治体が指定され、それぞれの都市圏に見合った公共サービス供給のための整備・開発が州によって促される。大中心地については、1つではその規模に見合わない都市の場合は、共同で大中心地の機能を補うことになっている。

そしてBW州には、いくつかの種類の広域連携組織がある。

複数の基礎自治体が共同で処理する組織としては、近隣連合（Nachbarschaftsverband）や行政共同体（Verwaltungsgemeinschaften）がある。前者が比較的大きな基礎自治体を中心に郡をまたぐ場合もあり、後者は小さな基礎自治体が寄り集まって、いずれも共同の土地利用計画などいくつかの業務を共同で処理する。後者は、参加する自治

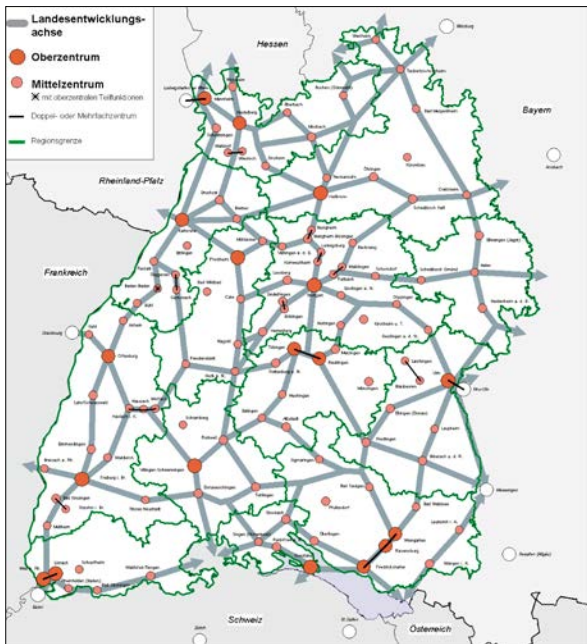
体のうちの1つに業務が委託される場合と、新たに法人が設立される場合がある。

目的組合（Zweckverband）は、日本の一部事務組合に近い組織で、自治体以外の組織も参加することがあり、場合によっては数十以上の主体で構成されることがある。主に供給処理施設の管理運営やサービス供給を担う。

上述の連合・共同体・組合は、州法を踏まえつつ、共同処理を望む基礎自治体（や他の主体）が合意したときにのみ創設されるものであり、州の一部分でのみ適用されている。

他方、郡よりも大きい都市圏レベルでの連携は、地域連合（Regionalverband）がその役割を担う。地域連合は、州を12に分けてどの自治体もいずれかに所属するよう定めている連合で、本来、都市圏レベルでの戦略づくりを担う規模といえる。しかし実態として多くの地域連合では、州計画を踏まえた地域計画を策定する以外は、各構成自治体の計画・政策の調整を行うのみとなっている。し

図4 BW州の2002年州発展計画における中心地システム

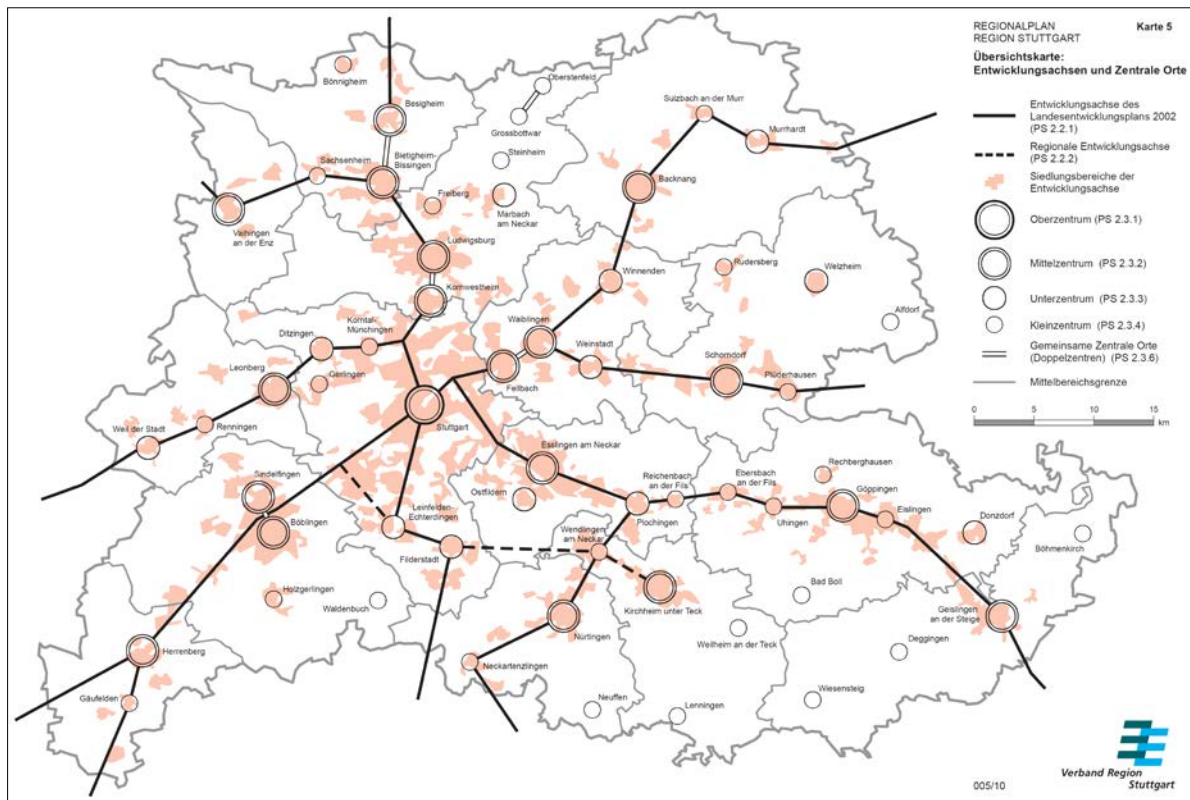


出典：“Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg”

しかし、シュトゥットガルト地域連合 (VRS: Verband Region Stuttgart) は、公選制の議会を持つ、ドイツでも先進的と見なされている広域組織である。

なお、BW州は行政界を4つに分けた行政区 (Regierungsbezirk) ごとに先部局を設けているが、この管区での業務はもっぱら州各省の負担を軽減し、市町村等の調整・仲介を行う機関として位置付けられている。また連邦が設定する連携の枠組みであるメトロポールレギオン (Metropolregion) は、BW州では、州都シュトゥットガルト市を中心とする都市圏と、州の北西部マンハイムとその周辺の都市を中心とする複数の州の一部で構成される都市圏で指定されている。メトロポールレギオンは、連邦政府がドイツ内の各地域のEUレベルでの競争力の向上を狙い、各州の主要都市を中心に都市圏での取り組みを促す枠組みとなっている。しかし実際の広域連携は、現状では、都市のマーケティングのための広報活動などに限られるといわれる。

図5 シュトゥットガルト地域計画の計画図



出典：“Regionalplan Region Stuttgart” (2009年)

前述のシュトゥットガルト広域連合は、経済戦略・地域計画の策定や都市圏交通の調整など、様々な政策を行う広域連携組織であり、BW州だけでなくドイツ全土でもみても先進的と認識されている。都市開発においても、シュトゥットガルト中央駅の地下化を中心とする大規模複合再開発「Stuttgart 21」でも事業費用を一定程度負担し、関連する多くの事業に関与している。またエムシャーパークの再生で有名なドイツ国際建築展（IBA: Internationale Bauausstellung）が、今年からこの広域連合の圏域で行われ（IBA 2027 Stadtregion Stuttgart）、広域連合は対象プロジェクトの選定と支援を担う運営企業（IBA 2027 StadtRegion Stuttgart GmbH）の主要株主として参画している。この運営企業は、国内外からの転入者による人口圧力の高まり、グローバル化と産業構造の転換、モビリティの進化といった時代の流れに対応し、都市圏全体でのさらなる発展と成長を目指している。

5. 今後の展望

筆者の昨年のドイツ滞在中の調査の限りでは、近年のドイツの国土・地域政策として、自治行政の改革は旧東独も含めてひと段落し、広域連携組織についても大規模な変化は表面上、観察できなかった。他方、広域連携のニーズは様々な観点から引き続き求められており、自治体の合併や新規の広域連携組織の設立によらず、既存の組織とその権限・キャパシティを前提とした、より緩やかで多様な連携が進められていると感じられた。

日本も、平成の大合併を経て、現在は小規模自治体の持続可能な行政運営などを中心とした、圏域の議論が行われている。令和の時代に合う、国土・地域政策と新たな広域連携のあり方が求められていると思われる。

参考文献

- ・自治体国際化協会(2011)『ドイツの地方自治（概要版）—2011年改訂版—』
- ・ドイツ連邦統計局(Statistisches Bundesamt)(2018)『Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales』
- ・中川義朗(2013)「ドイツ地方自治制のしくみとその実態：南部諸州を中心にして法的視点から」『海外事情研究』
- ・森川洋(2005)『ドイツ市町村の地域改革と現状』古今書院
- ・山口和人(2014)「ドイツ連邦制下の州と自治体」『レファレンス』平成26年4月号
- ・Jeanette Steinwinter and Karl-Georg Wiedmann(2010)『Zusammenarbeit von Kommunen in Baden-Württemberg』Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 7/2010、pp.3-9
- ・Lothar Eichhorn(2018)『Regionale Gliederung in den Ländern und ihre Entwicklung 1990 bis 2017』Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 5/2018、pp.44-54

5. 英国における地域分権化以降の国土・地域政策の変遷 ーイングランド・ウェールズ・スコットランドの空間計画の比較ー

片山健介（長崎大学大学院水産・環境科学総合研究科准教授）

1. はじめに

「グローバル化とローカル化」という本特集のテーマのもとで英国のことを考えると、いろいろな要素が入り込んで複雑である。英国はいま、EU（欧州連合）からの離脱問題で揺れている。残留派はEU市場へのアクセスや離脱した場合の経済的損失を重視し、離脱派は主権や移民問題を重視した。グローバル化の中でのEUを重視する見方と、グローバル化によって移民が流入し自分たちの生活が脅かされるなどローカルな問題を重視する見方が対立したとも言える。また、2016年6月の国民投票では、イングランドとウェールズでは離脱が上回ったが、スコットランドと北アイルランドでは残留が上回った。スコットランドが独立の是非を問う住民投票を行ったことも記憶に新しい。これもローカル化の一側面と言えるのかも知れない。

そんな英国では、国土・地域政策も、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドでそれぞれ異なっている。経済のグローバル化は、広域計画の今日的必要性の背景の一つとして挙げられる¹。一方で、計画主体は国からローカル・レベルへと分権化している。日本でも、国土形成計画広域地方計画のあり方や、地方分権化が進む中での広域連携が課題となっている。

そこで本稿では、グローバル化とローカル化という視点から、英国の国土・地域政策の変遷を、特に空間計画制度に着目して振り返ってみたい²。

なお、本稿ではイングランド、ウェールズ、スコットランドを取り上げることにする。先に述べておくと、いずれも2000年代前半に新たな国土・地域計画を導入したが、イングランドでは廃止され、ウェールズでは見直され、スコットランドではより強化する方向で維持されている。この違いはどこからくるのだろうか。

2. イングランド：地域空間戦略の廃止

2.1 広域地方計画制度の変遷

イングランドは、地方自治制度でみると、一層制（ディストリクト）の地域と二層制（カウンティ、ディストリクト）の地域が混在している。

イングランドでは1990年代のブレア政権下での地域分権化(regionalism)によって、ロンドンを除く8つの広域地方(region)に、政府地域事務所(Government Office for the Region: GOR)、地域開発庁(Regional Development Agency: RDA)、地域評議会(Regional Assembly: RA)の3つの組織が設置された。そして、2004年には、従来の地域計画指針(Regional Planning Guidance)に代わる地域空間戦略(Regional Spatial Strategy: RSS)が導入された。RSSは、各広域地方の10~15年間の長期戦略であり(図1)、法定開発計画(development plan)として、ローカル・レベルの計画許可(planning permission)の判断根拠のひとつにもなる。策定には、地域の代表者からなるRAが素案作成において中心的な役割を担う。その後、2009年には、RDAが策定する地域経済戦略(Regional Economic Strategy: RES)と一体化する制度改革も行われた。経済のグローバル化に対応した地域戦略の強化と言えるだろう。

しかし、2010年の政権交代により、RSSは官僚的で非民主的な制度であるとして、地域組織とともに廃止された。また、中央政府が公表していた分野別指針である計画政策声明書(Planning Policy Statements)も、簡潔な文書である国家計画政策枠組み(National Planning Policy Framework: NPPF)に置き換えられた(最初の文書は2012年3月公表)。

日本の国土形成計画広域地方計画はRSSを参考にしたとも言われており、広域計画が“弱体化”したかのような制度改革は地域計画分野の研究者としては衝撃的であった。イングランドは全域を対象とした国土計画がないため、計画体系上、ローカル・レベルで策定する地方開発計画に対する広域計画がないことになった。

これに対しては、専門家などから、住宅供給や気候変動対策など、行政域を超えた計画課題に対応できないことへの懸念が示された。そこで、2011年の地方分権化法(Localism Act)で導入されたのが、「協力義務(Duty to Cooperate)」であった。すなわち、地方計画庁はローカル・プランを策定するに際し、広域的な影響を及ぼしうる課題について、近隣地方計画庁や関係団体と協力をしなければならないという仕組みである。

また、これまでEU基金も含めた地域開発のマネジメント組織であったRDAもなくなってしま

った。代わって導入されたのは、機能的地域を対象とした地域産業パートナーシップ(Local Enterprise Partnerships: LEPs)という政策であった。LEPsは官民連携の組織であり、都市地域圏の関連カウンスル、経済・環境・社会団体、大学の代表者から構成される運営組織のもと、戦略的経済計画の策定や国の競争的資金獲得の活動を行うこととされた。2019年5月時点で38のLEPが設置されている。

また、広域連携を推進するため、都市協定(City Deal)政策が進められた。これは、都市の経済成長を促進することを目的に、中央政府から都市に権限と財源を移譲する取り決めを国と都市の間で行うものである³。実際には、都市協定の締結主体はLEPが多く、2014年までに26の都市(圏)が協定を締結した。

近年では、大都市圏に新たな広域行政機構として合同行政機構(Combined Authority: CA)の設置が広がっている。これは行政域を超えた協働および意思決定を可能とする2つ以上のカウンスルによる法的地位を持った行政体である。根拠法は2009年の民主主義・経済開発・建設法だが、CAの設置自体は政権交代後に行われている。CAが権限を持つ分野は個別に政府と合意を交わすことによって決められる。2019年5月時点では10のCAが設置されており、そのうち8つのCAで直接公選による首長(mayor)が選出されている。

このようにみると、イングランドでは、「グローバル化とローカル化」の課題を解く国土・地域政策のスケールは、広域地方レベル(RSSとRESの統合)から都市地域圏(city-region)レベル(協力義務、LEP、CA)へと移行したと言える。

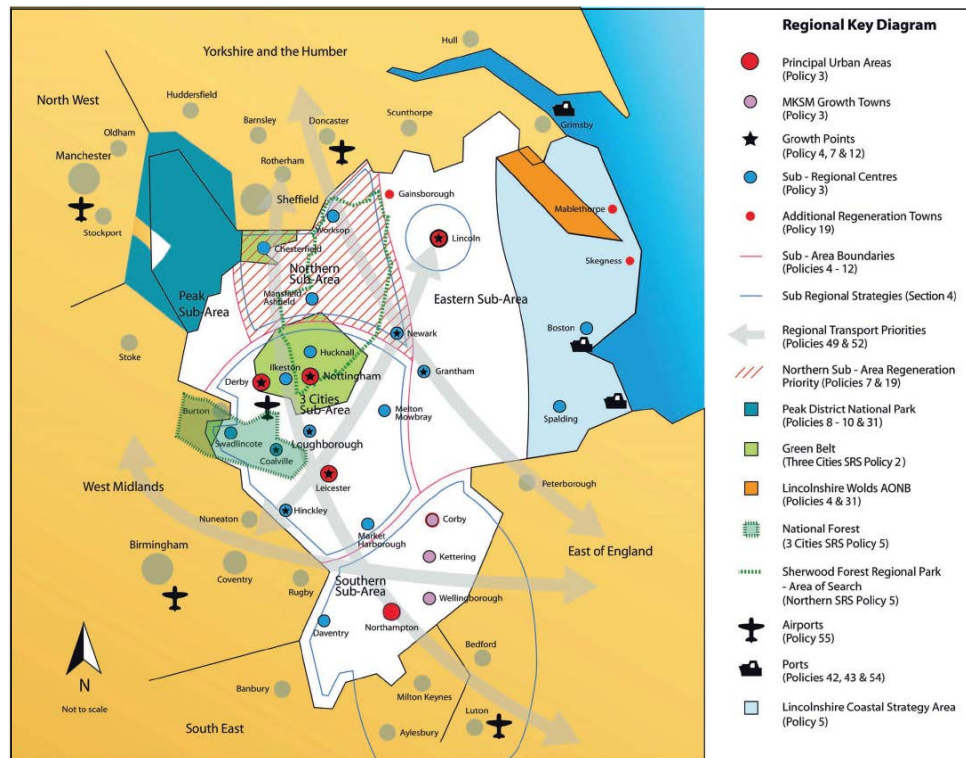


図1 East Midlands Regional Planのキー・ダイアグラム

出所: DCLG(2009) *East Midlands Regional Plan*

2.2 都市圏広域連携の実態

では、地域空間戦略廃止後の都市地域圏レベルでの「グローバル化とローカル化」への対応はどのようなになっているのだろうか。

都市農村計画における「協力義務」の形態は様々である。計画・強制収用法に基づく共同委員会や共同ローカル・プラン、ローカル・プランの同時期策定、広域的課題に関する地方計画庁間の公式な合意など、複数の方法があり、地域の実情に応じて選択されるものとされている⁴。

また、協力すべき主体としてはLEPも含まれる。LEPは地域経済振興が主要な役割であり、交通インフラに対する投資のプライオリティを示すなど、空間戦略とも関連するものと考えられる。

ここでは、マンチェスター大都市圏とノッティンガム都市圏の事例を取り上げる⁵。

①マンチェスター大都市圏

マンチェスター大都市圏は、10の大都市圏ディストリクトから構成される。マンチェスター市の人口は約54万人だが、都市圏人口は約270万人である。

かつては一つの広域自治体(Greater Manchester County Council)に属していた地域だが、サッチャー政権下で廃止され、10の大都市圏ディストリク

トの一層制となった。しかし、多くの広域的課題が生じたため、グレーター・マンチェスター地方自治体協会(Association of Greater Manchester Authorities)などにおいて定期的に協議が続けられてきた経緯がある。そして、2011年に国内で初めての合同行政機構(Greater Manchester Combined Authority: GMCA)が設置された。GMCAの評議会は、各ディストリクトのリーダー10名によって構成される。2017年には首長(Mayor)が直接公選により選出された。

GMCAは経済開発、交通政策の調整等の分野で権限を有するが、その役割のひとつに、広域的な空間戦略(Greater Manchester Spatial Framework: GMSF)の策定がある。GMSFは、住宅・雇用・環境のための計画(Greater Manchester's Plan for Homes, Jobs, and the Environment)と呼ばれ、2016年に最初の素案が、2019年に2度目の素案が公表されており、2020年の策定を予定している。

GMSFでは、マンチェスター大都市圏の国際競争力を高めるため、社会的な不均衡を縮小し、住民の生活の質を向上させることが目指されている。そのために、2037年を目標年次に、10のディストリクトに渡る新たな開発の量(住宅、事業所、産業など)とその適地、交通や都市施設などのインフラ整備、環境資源の保護、既存市街地外での雇用・住宅開発用地の配分、新たなグリーンベルトの境界の提案を含んでいる(図2)。まさに経済のグローバル化への対応とローカル・レベルの取り組みを統合した戦略であると言えるだろう。

例えば、日本の立地適正化計画策定において求められている広域的な都市機能の誘導・分担に関してみると、イングランドでは、主要なタウンセンター用途(商業施設、スポーツ施設、文化施設など)に

ついては、タウンセンター・ファースト政策のもと、連続的アプローチ(sequential approach)をとることとされている。すなわち、まずはその立地をタウンセンターで検討し、次にタウンセンターのエッジ、それでも適地がない場合には、タウンセンター以外での立地を検討する、というものである。GMSFではタウンセンターを成長させ交通ネットワークで結びつける将来空間構造の検討なども行い、タウンセンターの再開発も重視している。GMCAの活動は各ディストリクトとのパートナーシップ(ソフト・パワー)を通じた影響力の行使となる。GMSFではそれぞれのタウンセンターの方向性を示し、ディストリクトと協働してそのポテンシャルを生かすための支援を行うことになる。

②ノッティンガム都市圏

ノッティンガム都市圏(Greater Nottingham)は、ノッティンガム市(人口約32万人)を中心とする約100万人規模の都市圏である。

都市圏は、ノッティンガム市、ゲッドリング(Gedling)、ブロックストウ(Broxtowe)、ラッシュクリフ(Rushcliffe)、マンスフィールド(Mansfield)南部、イアウォッシュ(Erewash)にまで広がっているが、ノッティンガム市は単一ディストリクト(一層制)、その周辺はカウンティ(Nottinghamshire County Council)とディストリクトの二層制と異なる地方

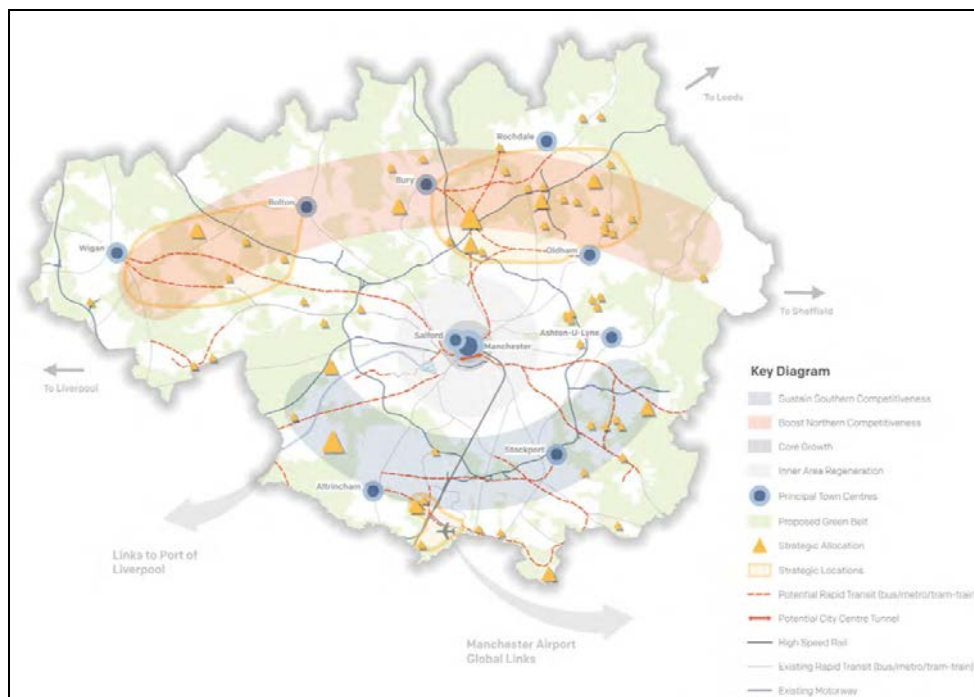


図2 GMSF(素案)のキー・ダイアグラム

出所: GMCA(2019) Greater Manchester's Plan for Homes, Jobs, and the Environment (Revised Draft)

自治制度が混在した地域である。イングランドでは、行政分野によってカウンティとディストリクトに権限が分かれており、住宅政策、計画申請はディストリクトの権限であるが、教育、交通、福祉、図書館などはカウンティの権限である。

この圏域では、自発的な広域連携が行われており、共同計画諮

問委員会(Joint Plan Advisory Board)を設置して協力義務を果たそうとしている。もともと5つの関連自治体の間で東ミッドランド地域空間戦略(East Midlands Regional Plan)に基づく共同コア戦略に関する協議が行われていたが、RSSが廃止されたことで、各自治体で住宅供給に関する再検討がなされた。そして、ノッティンガム市と、隣接するゲッドリング、ブロックストウの3つの地方自治体は、地域空間戦略のもとでの住宅供給の適切であることを再確認し、2014年に共同コア戦略(Greater Nottingham Aligned Core Strategy)を策定した。イアウォッシュでは同時ではなく別個にコア戦略を策定したが、その方針は共同コア戦略と整合している。ラッシュクリフは住宅供給に関して

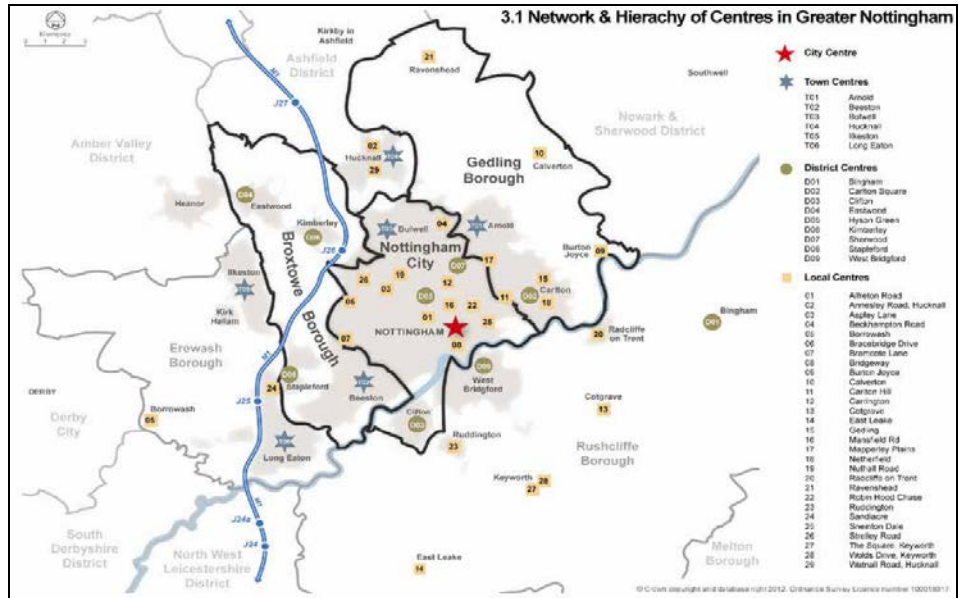


図3 ノッティンガム都市圏におけるセンターの位置づけ

出所：Broxtowe Borough Council, Gedling Brough Council and Nottingham City Council(2014) Greater Nottingham Aligned Core Strategy

異なる分析手法をとったため、独自のコア戦略を策定したが、都市圏全体としての整合性を図ってきた。

共同コア戦略では、シティ・センター、タウン・センター、ディストリクト・センター、ローカル・センターなどの階層を示している(図3、写真1、写真2)。同圏域では、商業開発に関して、将来的な開発可能量等に関する分析が行われており⁶、実際の開発に際しては連続的アプローチが適用される。同時に、センターに様々な機能があることが経済的にも環境的にも優れているという観点から、人々を惹きつける他の社会的施設に関しても連続的アプローチによりセンターへの誘導が図られている。



写真1 ノッティンガムのシティ・センター (著者撮影)



写真2 タウン・センター(Beeston) (著者撮影)

一方、教育、図書館や公共交通分野では、ノッティンガム市内はノッティンガム市、近隣自治体の地域はカウンティと権限が分かれているため、連携が必要となる。カウンティもノッティンガム都市圏における協力義務に関わっている。主として、ディストリクトによる一定規模の開発が行われる場合に、インフラ（教育施設、交通）の整備に関しての計画、協議、支援を行っている。

2. 3 地域空間戦略廃止に関する受け止め方

地域空間戦略が廃止されたことを、自治体や地域経済開発の関係者はどう受け止めたのか。

ノッティンガム市では、RSS は地域組織が住宅と雇用の需要水準を考えて地方自治体の実行を求めたのに対し、協力義務は流動性が高いとの評価が伺えた。他方で、広域自治体であるノッティンガムシャー・カウンティでは、地域空間戦略があったときには戦略的プランニングに関わっており、カウンティ全体の戦略を効率的に編成して地域計画に反映することができていたが、いまでは鉱物と廃棄物以外の戦略的プランニングの役割はなくなった。しかし、カウンティが権限を持つ教育や交通、インフラはプランニングと結びつける必要があるので、戦略的プランニングに対する願望はある、との話も聞かれた。

別の調査⁷では、小規模な自治体から RSS の廃止を歓迎する声も聞かれた。RSS は計画圏域のスケールが大きいので、主要都市に関心が集中し中小の都市は埋没しかねない。しかし協力義務では、小規模自治体であっても対等に意見を述べることができることを好意的に受け止めていた。また、LEP からは、経済成長に向けた戦略性、イノベーションやコネクティビティの観点からは RSS の廃止はマイナスであるとの見解も聞かれた。

協力義務は「協力すること」を義務として課している。「協力されているか」は、ローカル・プランの策定過程で、第三者である審問官(Inspector)が判断することになるが、協力が不十分のため認められない事例も出ている。そして中央政府は 2018 年に NPPF を改定し、住宅、雇用、商業開発、インフラ、コミュニティ施設等に関する戦略的政策を明確化するように地方計画庁に求めた。そして、計画策定プロセスの中でどのように協力しているのか、広域的課題に関して合意したかを記録した声明書(Statement of Common Grounds)を作成しなければならなくなった。

イングランドでは、地方主義のもと地域空間戦略が廃止されたが、その後は合同行政機構の設置

の拡大や、ローカル・プラン策定にあたっての戦略的合意など、都市圏スケールでの広域計画の重要性が再び高まってきている。ただ、「グローバル化」に向けた地域経済振興と、土地利用開発・規制などの空間計画は、必ずしも結びついていない事例もみられる。

3. ウェールズ：広域地域計画の見直し

3. 1 ウェールズ空間計画

ウェールズは、人口約 311 万人、面積約 2.1 万 km² (2016 年) であり、日本の広域地方では四国と規模が近い。

ウェールズでは、1996 年に一層制の地方自治体制度となり、ブレア政権下の地域分権化で、1999 年に議会が設置された。加えて、経済成長を均等に行き渡らせる必要から、2004 年に全域を対象としたウェールズ空間計画(Wales Spatial Plan: WSP)が策定された。WSP は、イングランドに RSS を導入した計画・強制収用法に基づく法定の計画であり、「ウェールズの土地の開発と利用に関して適切と考えられる議会の政策を設定する」ものとされた。

WSP は、EU の Spatial Planning の考え方を反映した空間計画を導入した事例として知られる。WSP は 2008 年に改訂された。その内容をみると、持続可能なコミュニティの構築、経済の促進、環境の価値向上、アクセシビリティの達成、文化や言語のアイデンティティなど広範な分野を含んでいる。また、空間ビジョンのダイアグラムでは、6 つのサブ・エリアを提示し、それぞれのエリア戦略を示している。ただし、個々のエリアの境界は曖昧な形(fuzzy boundaries)で表現し (図 4)、地方自治体が複数の広域連携に参画できるような柔軟性を確保していた。

3. 2 国土開発フレームワークへ

しかしその後、WSP の見直しの必要性が議論されるようになった。2012 年の独立諮問委員会による報告書によれば、WSP は戦略的な計画の作成・決定に対する指針性が欠如していることが指摘された。また、特に住宅、経済開発の分野で、都市圏レベルでの自発的な連携の限界も指摘された。ウェールズ政府による計画制度改革に関する協議文書 (2013 年) では、WSP は広範な開発の場所についてはある程度示しているが、その規模、内容、土地利用の指針が明確でなく、国および戦略的なプライオリティの調整が難しいとの課題が指摘さ

The National Vision

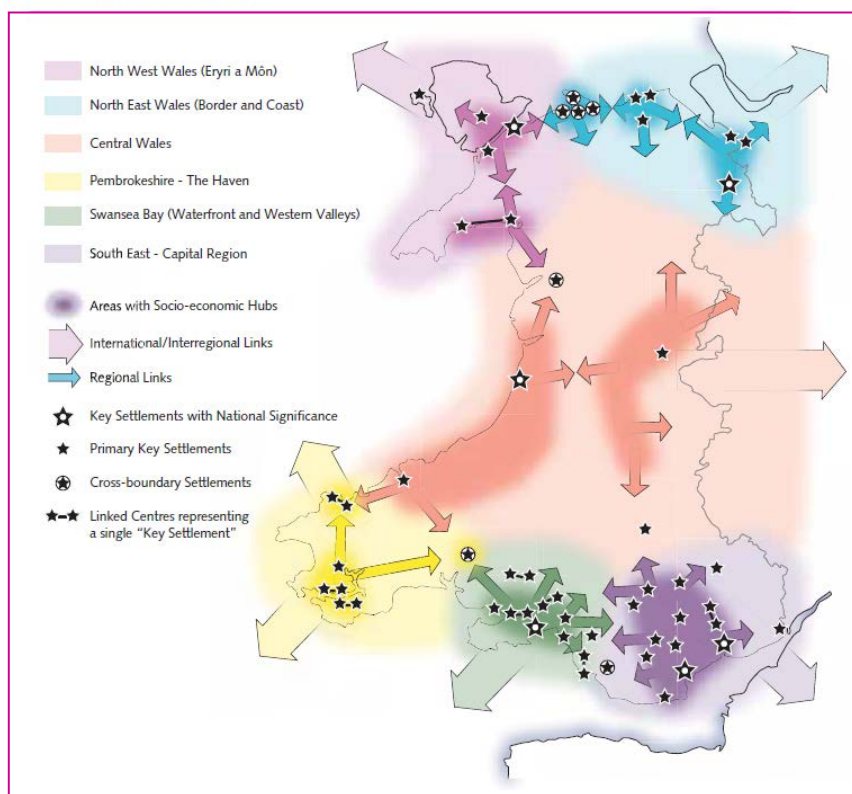


図4 WSPのビジョン

出所：Welsh Government(2008) Wales Spatial Plan Update

れた。

このような背景のもと、ウェールズでは、WSPを見直して国土開発フレームワーク(National Development Framework: NDF)を導入し、同時にサブ・リージョンにおいて戦略的開発計画(Strategic Development Plan: SDP)を導入することとされ、2015年の計画法(Planning(Wales) Act 2015)で制度化された。NDFは法定開発計画の位置づけを与えられ、住宅、経済開発、エネルギー、自然資源、交通、インフラ等の分野をカバーするとともに、国レベルで重要な開発に関する記述を含めることとされた。NDFは2019年度中の策定が予定されている。

また、SDPは広域的計画課題が顕著に表れている地域を対象とし、カーディフ、スオンジー、A55コリドーの3地域での策定が想定されている。SDPには住宅・雇用開発用地の供給目標と配置、広域インフラ、グリーンベルトなどの分野が含まれる。策定に際しては、地方自治体の代表、経済・社会・環境のパートナーからの代表から構成されるパネルが設置される。

このようにみると、ウェールズの国土・地域政策は、国土レベルで、「グローバル化」に対応する

ための経済開発や交通、インフラなどの指針性を強化する目的で変容していると言える。SDPは特に重要な地域において住宅や雇用開発の目標値や配置を定めるなど「グローバル化」と「ローカル化」を繋ぐ役割であり、二層の計画体系の関係性が見出せる。

4. スコットランド：広域地域計画の維持

4.1 国土計画フレームワーク

スコットランドは、人口約540万人、面積約7.8万km²(2016年)であり、日本の広域地方では北海道に近い規模である。

スコットランドもウェールズ同様に、1996年に

地方自治制度が一層制となり、1999年には独自の議会が設置されたことで、新たな政治形態に適切な計画とガバナンスを確保する必要があるとの考えが生まれた。そして、ウェールズが国土レベルの空間計画を導入することを決定したこともあって、スコットランドでも全域を対象とした国土計画フレームワーク(National Planning Framework: NPF)が2004年に策定された。NPFは2006年の計画法(Planning etc.(Scotland) Act 2006)で法定化され、2008年にはNPF2が、2014年にNPF3が策定されており、広域地方スケールの空間計画が維持されていると言える。

そのNPFはどのような内容なのだろうか。現行のNPF3は、政府の経済戦略の空間的な表現であると位置づけられている。カバーする分野は、経済成長、環境、インフラ(交通、エネルギー、廃棄物管理、水資源、通信技術など)など幅広い。NPF3では、「成功を収めた持続可能な場所」「低炭素な場所」「自然で頑健な場所」「繋がれた場所」の4つのビジョンごとに現状分析や将来像、戦略を記述する分野横断的構成となっている。また、NPF2からは国レベルで重要な開発として、主要な都市や開発地域、インフラ開発プロジェクトが

示されており、NPF3 では 14 のプロジェクト（図 5）が掲載されている。また、NPF2 までは、中央ベルト、ハイランドなどサブ・リージョンごとの空間展望が示されていたが、NPF3 では都市、農村、沿岸・島嶼部と特性の異なる地域ごとに空間戦略が記述されている。

NPF の導入と合わせて、4 大都市地域圏（エジンバラ、グラスゴー、アバディーン、ダンディー）については戦略的開発計画（Strategic Development Plan: SDP）を策定することとし、法定開発計画としての位置づけを与えられた。SDP は中心拠点、地域拠点や、経済クラスター・コリドー、グリーン・ネットワークなどを示し、住宅・雇用開発の供給目標を提示するなどの役割を持っていた。



図5 国レベルで重要な開発の例（NPF3）

出所：Scottish Government(2014) National Planning Framework 3

4. 2 NPF の強化と地域パートナーシップ

スコットランドでは2020年のNPF4の策定に向けて、地域計画制度改革についての議論が行われている。NPFは成熟しつつあるという認識の一方で、SDPについては、インフラ開発との関係性が弱いこと、多様な主体の参画が限定的であること、都市地域圏における地理的なアイデンティの理解が広まっていないことなどが課題とされた。

そこで、SDPを廃止してNPFに都市圏のビジョンを提示する役割を持たせるとともに、NPFの策定に際しては、地域の実情に応じたパートナーシップを導入し、協議した内容をNPFのエビデンスとしても活用する方向性が示された。NPF4には、国土空間戦略と地域戦略が含まれ、国レベルで重要な開発と、地域レベルの戦略的プラオリティが示されるものと考えられた。

計画制度改革のための計画法案は2017年に議会に提出され、審議中である。NPFについては、住宅のための土地利用の目標、高齢者・障害者のための住宅需要や住民の福祉・豊かさの改善、農村地域の人口増加、生物多様性に対する効果に関する記述を含めることとされている。また、SDP

を廃止する案については地方政府・コミュニティ委員会では反対意見が出され、政府は2または3の地方計画庁が共同で戦略的開発報告書を作成する案を提示したが（2018年11月）、第2段階の修正案では法案で削除されていたSDPに関する規定が復活した（2019年4月）。これに対し、政府は、5年おきにSDPを策定する現行の制度は問題があり、より戦略的で長期の計画が必要であるとして、単独もしくは複数の地方計画庁が10年サイクルの長期空間戦略として地域空間戦略を策定することを提案している（2019年5月）。

スコットランドのNPFは経済戦略の実現のための空間表現と明確に位置づけられている。「グローバル化」に向けたNPFの役割は、制度改革論議の中でも再確認されている。一方で、ローカル・レベルとの関係については依然として議論が続いている。SDPは継続するのか、あるいは地域空間戦略のように変化があるのか、いずれにしてもNPFをより多くの協働のもとで策定すること、国レベルとローカル・レベルとを繋ぐ地域レベルでの明確な戦略的プランニングが必要であるとの認識は見取れる。

5. おわりに

「グローバル化」と「ローカル化」を念頭に、イングランド、ウェールズ、スコットランドの国土・地域政策の変遷をみてきた（図6）。そこから何が見えてくるだろうか。

まず、「グローバル化」と広域地方計画との関係である。ウェールズでのWSPからNDFへの変容、またスコットランドにおけるNPFの継続は、それぞれの国・地域が「グローバル化」の中で競争力を維持・向上させるために、広域地方スケールの空間戦略が必要だという認識が背景にある。広域的なインフラの整備、大都市部と農村・山岳地帯の地域間不均衡の是正などの課題があり、そのための戦略を示す役割を果たすべく、国土計画の見直しが行われてきた。

NDF、NPFは、いずれもローカル・プランとの関係性も制度上担保されている。英国ではローカル・レベルで運用される計画許可が土地利用制度の中核であり、一層制の地方自治制度や計画制度など、計画権限は「ローカル化」してきた。その中で、ローカルと広域地方スケールとの間を繋ぐのが、都市地域圏での戦略的プランニングである。ウェールズとスコットランドでは一見方向性は異なるが、地域の戦略性とパートナーシップを重視するという点は共通しているとみてよいであろう。特にイングランドは、広域地方スケールの計画が廃止されたため、都市地域圏での戦略的プランニングが決定的に重要となっている。協力義務や合同行政機構などの多様な広域連携手法のあり方は、日本にも参考になるだろう。

そして、同じ英国でありながら、イングランド、ウェールズ、スコットランドの国土・地域政策がこれだけ異なる変遷をたどっているのは、分権化が大きく寄与していることも付言しておきたい。

英国でRSS、WSP、NPFが導入されたのは、日本で国土形成計画法が制定された時期とほぼ重なる。それから15年近くが経ち、それぞれの国で経験を踏まえた不断の見直しがなされてきたとも言える。国土形成計画も、第1次計画の策定から10年以上が経っている。その間、広域連携施策の拡大や地方創生の取り組み、条件不利地域振興の見直しなどの動きも出てきている。国土形成計画を評価・検証し、今後の国土・地域政策のあり方を考える時期が近づいているように思う。

¹ 中井検裕「分権下における広域計画」、養原敬編著『都市計画 根底から見なおし新たな挑戦へ』（学芸出版社、2011年）所収、pp. 121-122.

² 本稿は、以下の拙稿をもとに新たに考察を加えたものである。

片山健介(2010)「イギリスの地域計画はどこへ向かうのか?」、『人と国土21』第36巻第5号、pp. 20-23.

片山健介(2013)「イギリスの国土政策：スコットランド・ウェールズ・北アイルランドの空間計画を概観する」、『人と国土21』第38巻第6号、pp. 18-22.

片山健介(2019)「スコットランド・ウェールズにおける「空間計画」概念導入後の広域計画制度の変容に関する研究 - 国土計画と都市圏計画の関係に着目して」、『都市計画論文集』、No. 54-1、pp. 20-29.

³ 一般財団法人自治体国際化協会(2018)「英国の地方自治 - 2017年改訂版」.

⁴ Ministry of Housing, Communities and Local Government (2014) "Planning Practice Guidance: Duty to Cooperate".

⁵ 本節の内容は、第49回倉田奨励金(2018年度)の助成を受けて行った調査(2018年9月)の成果の一部である。

⁶ 根田克彦(2013)「イギリスにおけるタウンセンターファースト政策を支える必要性の評価と影響評価」、『都市計画報告集』、No. 12、pp. 108-113.

⁷ 姥浦道生・片山健介(2014)「英独における広域計画の廃止・統合による“弱体化”とその影響に関する研究—日本における広域計画の積極的運用との比較を通じて—」、平成25年度国土政策関係研究支援事業研究成果報告書.

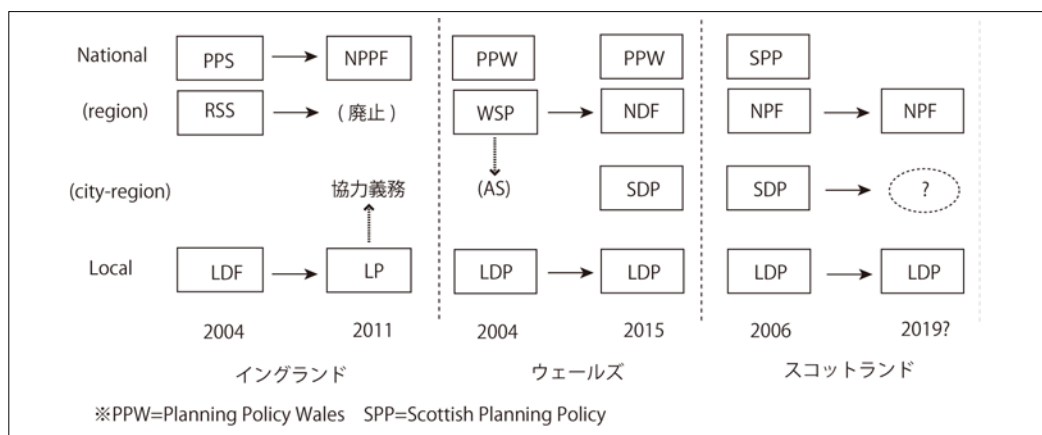


図6 インجلتراン・ウェールズ・スコットランドの国土・地域計画の変遷（著者作成）

6. 「開発のオルタナティブ」に挑むラテンアメリカの国土計画

岡部明子（東京大学大学院新領域創成科学研究科教授）

ラテンアメリカでは、2010年ごろから国土計画、すなわち、国レベルでの地域整備計画の役割が注目されている。これは、先住民の環境観を拠り所にして、欧米とは異なった開発を標榜する動きを受けたものだ。とくに顕著なのが、エクアドルとボリビアで、sumak kawsay や suma qamaña（善き暮らし、正しい生き方、総体的生存）を柱に据えて、それぞれ2008年と2009年に新憲法を制定している。Sumak kawsayとは、自然と調和した人間の暮らしをよしとするもので、それまでラテンアメリカを席卷していた新自由主義に対抗するオルタナティブな開発のあり方を模索する標語となっている。

アーバニズム起源の伝統

ラテンアメリカ諸国の地域整備計画のしくみについては、A. マッシーリスが、各国の制度を比較するかたちで、2002年以降、定期的に整理分析している（Massiris 2002; 2006; 2018ほか）。

そもそも、ラテンアメリカ諸国の計画システムには、総じてアーバニズム（都市計画）起源の地域整備計画の伝統があった。欧州の地域整備計画は、以下4つの系統に整理できる（EC-Regional Policy, 1997）。

- 1) 地域経済計画志向：FR, PT, (DE)
- 2) 包括・統合志向：AT, DE, NL, DK, FI, SI
- 3) 土地利用規制起源：UK, IE, (BE)
- 4) アーバニズム起源：IT, ES, (PT)

このうち、古代ギリシアやローマに共通のルーツを持つのが「アーバニズム起源」で、植民地時代の宗主国であったスペインとの人的交流が盛んであることなどにより、ラテンアメリカではその影響が強いと考えられる。

近代都市計画制度が取り入れられるようになったのは、都市の成長が顕著になった1940年代以降で、1947年エクアドルの首都キトの都市計画に始まり、1970年代までにラテンアメリカのほとんどの国の一定程度規模の都市において、計画の策定が義務づけられていった。多くの国で、都市計画を拡張するかたちで地域整備計画が策定されている。アルゼンチンでは、1977年に首都ブエノスアイレスにおいて、都市部を念頭においたかたちで、地域整備および土地利用計画の根拠が法的に整備された。同様に都市の計画的開発の要請から、

キューバでは1978年に、コロンビアでは1979年に、地域整備計画の根拠法ができています。

欧州において、アーバニズム起源の計画体系を持つイタリアやスペインでは、国土計画の法的根拠を有しながらも、都市を核とした地域の主体性の強い計画文化の伝統にあって、国土全体をカバーする総合的な計画の余地が実質的にはなく、フィジカルな国土計画が策定されていない。基本的に同じ流れを汲むラテンアメリカ諸国では、大国であるメキシコ、ブラジル、アルゼンチンにおいて、地域単位での整備計画はあっても、国レベルではインフラ整備などの分野別計画のみで、いわゆる統合的な国土計画自体が存在しないか、国の重要なツールとして認識されておらず、国土政策の存在は強くなかった。

新自由主義を牽制するための計画

国レベルでの計画的な開発の重要性が多くの国で認識されるようになったのは、新自由主義の諸問題が露わになった20世紀末である。

ラテンアメリカ諸国では、戦後多くの国で軍事政権の盛衰が繰り返され、1980年代後半、不安定な政治体制に対してアメリカのイニシアティブで民主化が進められていった。ワシントン・コンセンサスとして知られるもので、新自由主義的な考え方の下、市場競争、規制緩和、小さな政府が徹底された。したがって、強い政府による国レベルの計画的な開発とは相容れなかった。その結果、20世紀末には、大きく開いた格差問題、天然資源の乱開発、環境破壊など多岐にわたる問題を抱えるようになっていた。政治的には、1990年代末までは大多数の国が親米政権であったが、1999年ベネズエラにおいて左派のチャベス政権が誕生したのを皮切りに、2010年ごろには革新政権のほうがマジョリティとなり、行き過ぎた市場任せを修正する動きが強まった。

他方、ラテンアメリカ諸国では、自然資源を適切に管理する必要性から環境計画が、1970-80年代に導入された。1980年代にまず入ってきたM.ストロングの「エコ開発」概念は、ほどなくして1987年ブルントラント報告で提示された「持続可能な開発」に吸収された。1992年リオの地球サミットは、ラテンアメリカ諸国が足並みを揃えて持続可

能な開発を目指す契機となった。

持続可能な開発の潮流と新自由主義を牽制する政治的機運が重なり、国レベルでの開発計画を持つ国が増えていった。そのほとんどが大統領の任期に合わせた4年間の中期計画で、政権との緊密な関係の特徴とする [図1]。また、長期ビジョンを定める国もある。



図1 ラテンアメリカ・カリブ諸国における国レベルの開発計画 2018年時点

出所：Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>

持続可能な開発目標SDGsを掲げた2015年国連アジェンダ2030が採択されたのを受けて、国連ラテンアメリカカリブ経済委員会(CEPAL)は、2017年『ラテンアメリカおよびカリブ地域における開発のための計画：焦点・経験・展望』と題する報告書(CEPAL, 2017)を公表し、情報共有が進んだ。同年、CEPALは、ラテンアメリカ・カリブ諸国開発計画地域観測ネットワーク¹を立ち上げ、現在ラテンアメリカ地域の計画的な経済社会開発をサポートしている。

国レベルの開発計画を新たに持つことになり、フィジカルな計画の面でも、ラテン的アーバニズム起源の計画と環境計画に加えて、社会経済的側面を統合した包括的な地域整備計画のしくみを整えていった。政治体制および国の規模にもよると考えられるが、2000年早々に国レベルで地域整備計画のしくみ、すなわち国土政策のある国は、キューバ、ベネズエラ、ボリビアであり、その動きは他の国々にも波及していった。しかし、それ以前の伝統的な計画体系と包括的な国土計画の間には齟齬を残している国がかなりある。

全般的にはラテンアメリカ各国では、行き過ぎた新自由主義を修正する必要性が認識された時点で、グローバルな「持続可能な開発」の潮流に乗り、国の包括的なビジョンを明確にし計画的な開

発を進めていくために、今日の国土政策のかたちができたと見える。したがって、経済成長を目標とした国土開発計画がまずあって、持続可能性に重きをおいた方向へと軌道修正がなされたというよりは、「持続可能な開発」というグローバルな合意を契機として、新自由主義を牽制し、新たに包括的な国土政策に着手したといえる。

2000年以降の3つの傾向

2000年以降の地域整備について、各国の傾向を、以下3グループに整理することができる(Massiris, 2018)。

- 1) 国レベルおよび地域レベルの分野別整備政策において経済あるいは都市を重点化：メキシコ、パナマ、チリ
- 2) 環境あるいは経済に重点化した地域整備政策：アルゼンチン、ホンジュラス、エルサルバドル、ニカラグア、ウルグアイ
- 3) 新自由主義モデルのオルタナティブとして、社会および開発の新モデルを構築する枠組みを持った統合的な地域整備政策：ボリビア、エクアドル、ベネズエラ、キューバ(60年代に遡る社会主義モデル)

ラテンアメリカ独自のルーツから、近年、新憲法において国土政策の新たな役割が位置づけられたのが、3つ目のグループのエクアドルとボリビアである。これらの新憲法は、開発をめぐるグローバルな論争を、南北対立を超えてより建設的なものへと導くことへと大きく貢献していく。新憲法誕生の揺籃となったのはそもそも、ラテンアメリカ発の「オルタナティブな開発」あるいは「開発のオルタナティブ」についての議論だった(Escobar, 1992)。

2009年ボリビア憲法と経済社会開発計画

2005年、J. E. モラーレスがボリビアの大統領となった。アイマラ族出身のモラーレスは、初の先住民系の大統領であり、アメリカに追随する政治に終止符を打った。次いでエクアドルでも2007年、新自由主義との決別を表明したR. コレアが大統領となり革新政権が誕生した。2008年に制定された新憲法は、人の権利と並んで自然の権利を明記するという画期的なものだった(Constitución del Ecuador, 2008; 新木, 2009)。自然との調和に善き暮らしsumak kawsayを見出す先住民の価値観を軸としている。翌2009年には、エクアドルに次いで、ボリビアでも新憲法が制定された。両憲法は、先住民の生き方において大切にされている点をより

どころとした新しい憲法を目指したところは共通しているが、両者には違いが認めれる(Gudynas, 2011a; b)。

ボリビア憲法 (Constitución Política del Estado, 2009) は、先住民文化の複数性と主体性を尊重して、アイマラ族のsuma qamaña (善く生きる) をはじめとして類似する倫理的な原則を重視し、それらの文化を近代化された文化と同列に置くことで、誰もが善く暮せる道を示そうとしている。したがって、国レベルの上位の長期総合計画は、経済社会開発的な性格が強く、フィジカルな国土計画についての言及はインフラ整備などに限定されている。2006-2014年計画PDESⁱⁱ について、2016-2020年計画が策定されている。これに先立ち、ボリビアは2025年を照準としたヴィジョンを示すアジェンダⁱⁱⁱ を作成している。PDES2016-2020の冒頭ではまず、前の計画期間中2011年にボリビアがラテンアメリカ最貧国を脱出したことが記されている。国全体の貧困率が38.2%から18.8%に大幅減少した。とくに先住民の多く暮らす農村部で60%を超えていた貧困率が36.1%まで下がったことを、近年の計画的な改革の成果として示している。計画本体では、12の柱について目標が掲げられている。11番目までは一般的な主権国家の社会経済開発の項目だが、最後の12番目「幸福」の項目で、ボリビア国民の文化の複数性を尊重した新たなアイデンティティおよび「母なる大地pachamama」の権利を尊重することなどが盛り込まれている点が特異といえる。そして、2020年までの年平均経済成長率の目標を5.8%とし、一人あたりGDPを5,000USドルにする目標を掲げている [図2]。先住民の価値観に基づいて「善く暮らすこと」を掲げながらも、現実の政策で成果として期待されているのは、従来型の貧困からの脱出と経済成長であることがわかる。

2016年に根拠法ができて、統合的計画システムが導入された。これによって、国レベルでは、長期総合計画であるPDESの下位に、国土統合開発計画PTDI、分野別統合開発計画PSDI、国土共同管理計画PGTCの3種の計画が位置づけられている。うちPTDIがフィジカルな国土計画に相当する。PTDIの方針を定めたもの^{iv} が公表されているが、これが実質的に作業中のPTDIのようだ。国土の現状分析、戦略的方針などについて計画が示されている。現状分析のなかで、社会文化的単位の図が、最も詳細なモザイクとなっており、社会文化的な複数性の尊重が際立った特徴となっている [図3]。

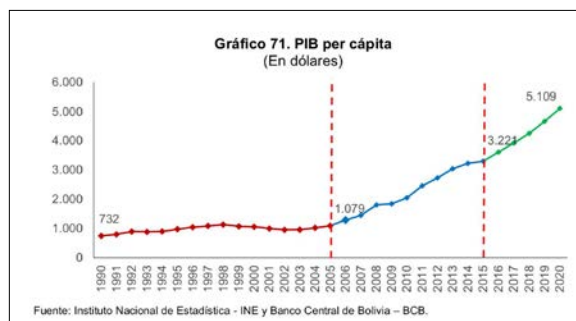


図2 ボリビアの経済社会計画に示された年間一人当たりGDPの実績と見込み
2020年までに年間5,000US\$を超える目標となっている

Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020
En el marco de desarrollo integral para vivir bien, p.175.
Estado Plurinacional de Bolivia, 2015.

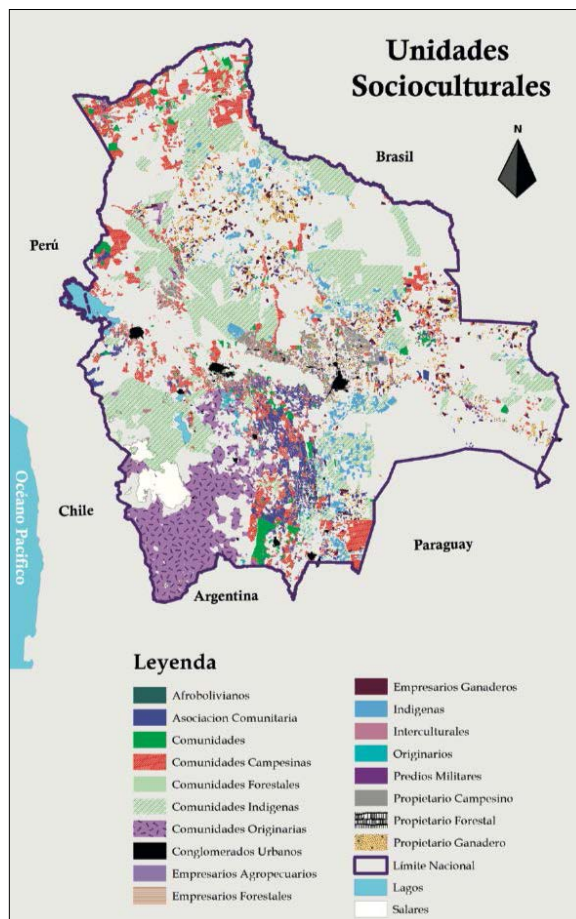


図3 ボリビアの多様な社会文化単位

Lineamientos Metodológicos para la formulación de Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PTDI), p.25.
Ministerio de Planificación y Desarrollo, Bolivia 2016.

人びとの多様な社会文化的まとまりが「母なる大地pachamama＝国土」に定着している状態に、政策を着地させる（領土化する）かたちとなっている。機能的環境、貧困、持続可能な生産システムの3つが評価基準である [図4]。

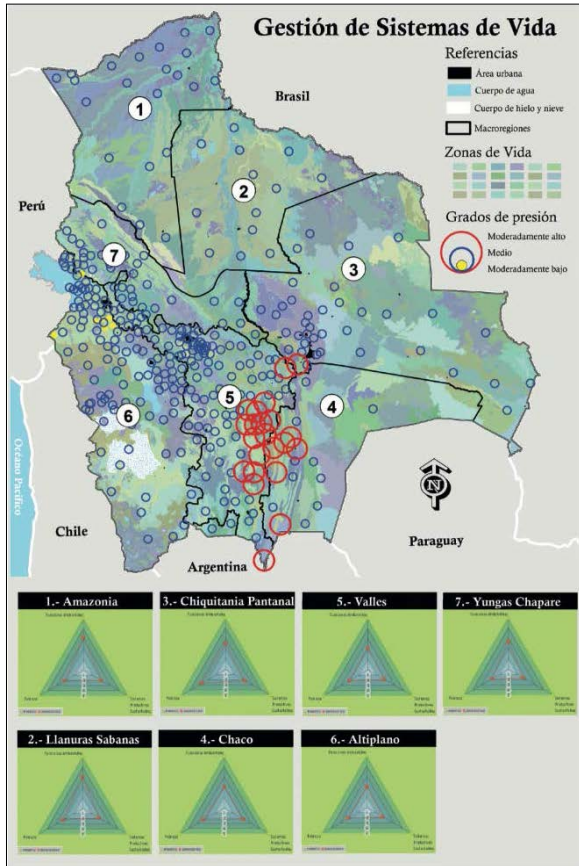


図4 生活システムのマネジメント
機能的環境、貧困、持続可能な生産システムの3つの評価軸を設定している

Lineamientos Metodológicos para la formulación de Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PTDI), p.71. Ministerio de Planificación y Desarrollo, Bolivia, 2016.

2008年エクアドル憲法と国家開発計画

エクアドル憲法は、従来型の人間の諸権利を基本とした民主主義の枠組みに則りつつ、これと同列に自然の権利を組み込むことで、誰にでも *sumak kawsay* を実現することを目指した。憲法に、国レベルでの包括的統合的な計画の重要性が明示されており、国レベルの「善き暮らし」計画 (PNBV) 2009–2013, 2013–2017, 2017–2021^v が3期 (前身の国家開発計画2007–2010^{vi} を含めると4期) 策定されている。憲法第275～280条に国レベルの開発計画の位置付けが謳われており、国の政策の根幹をなすものである。2009–2013,

2013–2017計画とも、500–600頁にのぼる膨大なもので、国レベルの開発計画を重視していることがうかがえる。社会経済計画とフィジカルな国土計画が一体となった総合計画である。

新憲法後初の第1次計画PNBV2009–2013では、経済成長から善き暮らしへのパラダイムシフトが入念に謳われている。第7章で「善き暮らし」に向けた12の目標を提示し、引き続き第8章で国土戦略がマップを用いて示されている。12目標については、民主的な主権国家の強化に資する一般的項目が並んでいる。目標4が自然環境に関わるものであるが、ここで「自然の権利を保障する」という記述がある点の特異だ。第2次計画PNBV2013–2017も、前の計画の形式をほぼ踏襲し、12の目標を見直した上で、第7章で国土戦略がマップ化されている [図5, 6]。第3次計画PNBV2017–2021では、目標が3軸9目標に再編された [図7]。M.F. ロペスは、「善き暮らし」を目指して導入されて間もない地域整備の計画システムについて、2015年時点で参加と分権化の必要性を指摘している (Lopez, 2015)。最新のPNBV2017–2021では、計画策定プロセスについての章が新たに加わり、参加および分権化の促進が表明されている。また、トップダウンの国レベルの総合計画が真に着地 (領土化) するためには、県・郡・基礎自治体レベルの地域整備計画の役割が重要になってくる (Carrión et al., 2019)。

エクアドルの国レベルの計画は、従来型と比べて根本的な目標の設定に決定的な違いはあるが、各論に入ると、ボリビアの計画同様に、具体的な政策手段としては、知識社会の促進やコミュニティを活かした地域振興、多心型の国土構造、インフラ整備など従来型の国土計画と類似した内容になっている。

三者三様のオルタナティブ

宮地は、エクアドルとボリビアの民族運動を対象とした研究で、「オルタナティブな活動が体制側になろうと指向する場合と、並存の道を選択する場合がある」(宮地, 2014) という。ボリビアがどちらかとえば、後者の並存の道を憲法で保障する点に特徴があると解釈できるのに対して、エクアドルは、前者の、オルタナティブが体制側となり従来型のしくみを書き換えていこうとしているといえる。加えていえば、エクアドル、ボリビア以上に国際社会の関心を集めたベネズエラのチャベス大統領は、伝統的左翼で、「21世紀の社会主義」をスローガンとした。宮地のいうところの「体制

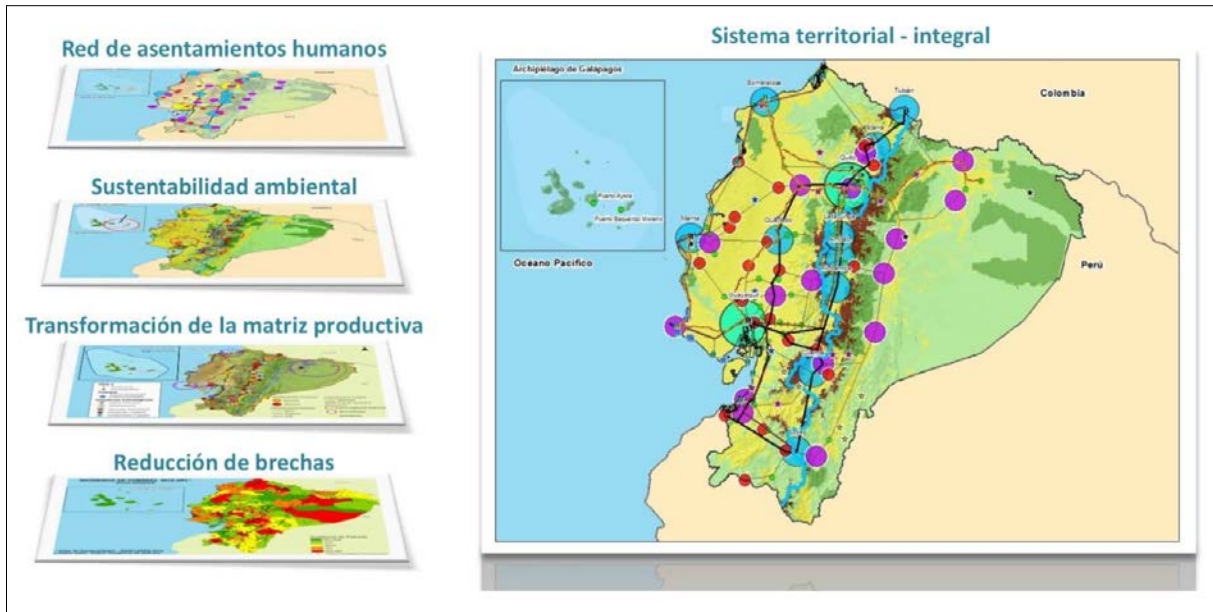


図5 エクアドルの国土構造（第2次計画）
 左図上から：都市-村落システム、環境の持続可能性、産業構造、格差

Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017
 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades, Ecuador, 2013.

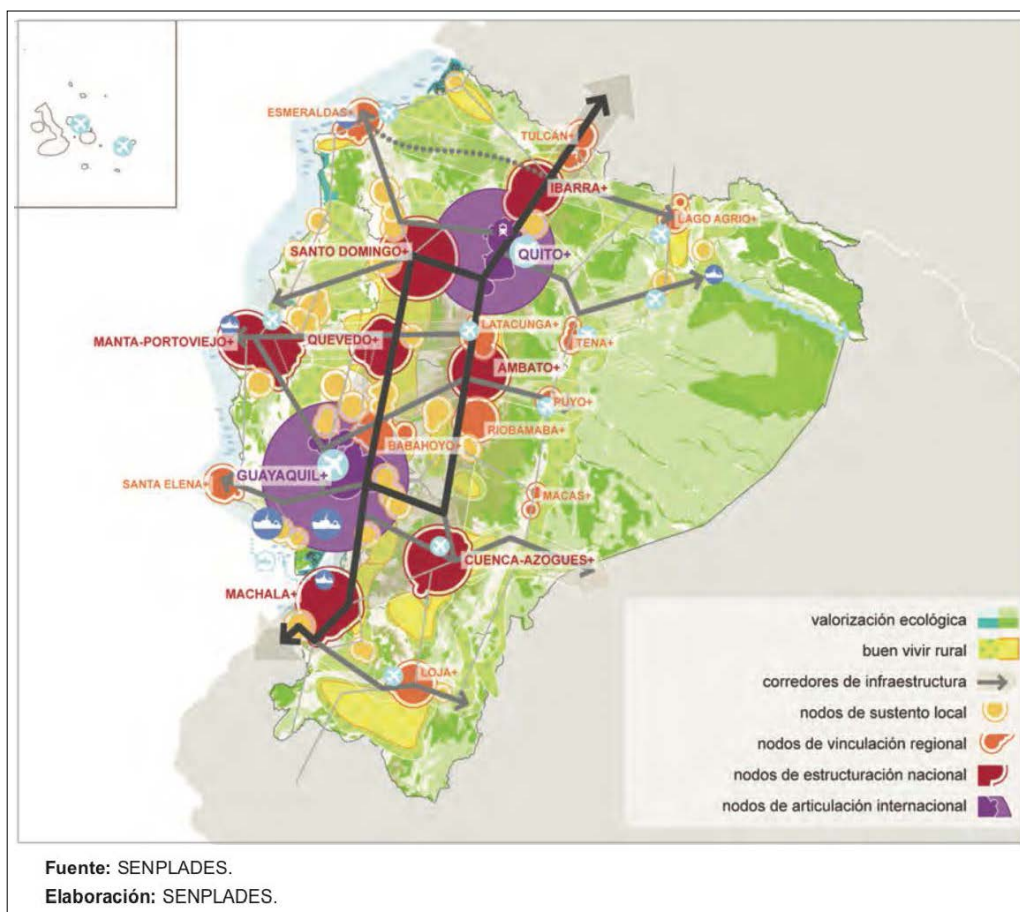


図6 エクアドルの国土戦略（第2次計画）

Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, p.113.
 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades, Ecuador, 2013.

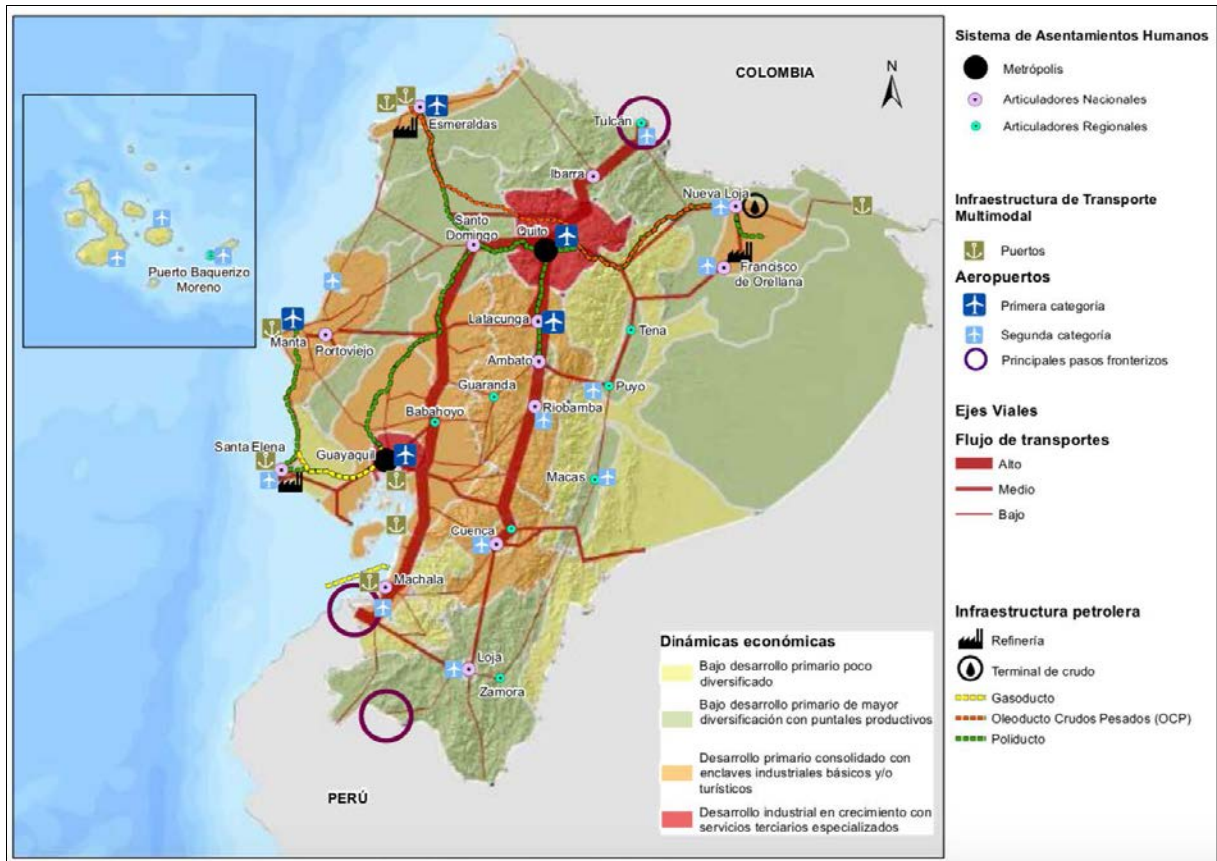


図7 エクアドルの都市-村落システムと経済構造（第3次計画）

Plan Nacional para el Buen Vivir 2017–2021.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades, Ecuador, 2017.

を転覆しようとする「悲劇の連鎖」に陥った例であろう。アメリカに反旗を翻した左派のポピュリズムとして語られることの多いこれら3国の動きだが、それぞれ異なった三つの道を進んだといえる。ボリビアは、自然資源を国有化することで財源を確保し、先住民の経済社会開発や貧困対策、教育に、より手厚く予算を振り向けた。また、エクアドルでは、政府による資源管理と天然資源である石油の価格が安定していた幸運が重なり、潤沢な政府予算を背景に、インフラ整備や教育への投資を大幅に拡大させ、貧困問題にもより多くの予算を当てることができた。これまで格差拡大に苦しんできた人たちは生活が劇的に改善したことを実感できるようになった。

一時のポピュリズム的熱気は下火になり、革新政権は路線を軟化させつつあるが、ラテンアメリカでめずらしく革新政権が安定的に維持されている背景には、計画的な開発のしくみがかかっていたといえよう。

成長と新（資源）採取主義の誘惑

エクアドルやボリビアの従来型の開発とは異なった開発の道を進む試みは、持続可能な開発の道を定めきれずに迷走する国際社会において、グローバルサウス発の開発思想として注目され、SDGsに向かう潮流を強めることに貢献した。ラワースの『ドーナツ経済学』（ラワース、2017）などでも取り上げられているとおりだ。

しかしながら近代化とは縁の薄い先住民の価値観を掲げて、大国アメリカに反旗を翻し、すでに近代化された社会を計画的に開発していこうとすると、理念と実際の社会には超えられない溝がある。自然の権利の名の下、エクアドル政府は、天然資源の石油の採掘権を手に入れた。石油で得られた利益が、先住民を含め人びとの利便性を高めるインフラに投資され、教育に当てられることで、確かに社会開発が進んだ。「善き暮らし」と経済成長が連動する帰結となった。したがって、国土開発計画の中味には既視感が強く、オルタナティブな開発を掲げたことによる計画技術のイノベ

ーションが起こったとはいいがたい。

先住民の環境観からすれば、誰のものでもないはずだった先住民の土地や水や天然資源が、政府の思うままに結果的になった。自分たちが主役となって開発が進められることをイメージしていた先住民たちは、コリア政権への不満を徐々に募らせていった。アメリカに従属していた1980年代末以降、天然資源に依存する（資源）採取主義 extractivism（国外からの搾取の意味合いもある）に対する批判が追い風となって革新政権は生まれたが、結局、天然資源に依存している体質には何ら変わりはないことから、新（資源）採取主義と批判された（Acosta, 2011；クライン、2014）。また、ボリビアにおいても、アメリカの陰が薄らぐ一方、中国への経済的依存が高まっているともいわれ、モラーレス大統領の人気低下を招いている。

改めてsumak kawsayを問う

国民の満足度が総じて高まったことは、当然評価すべきだが、これは従来型の開発モデルとラディカルに異なるものではない。エクアドルの現行の「善き暮らし」開発モデルをグローバルに適用しても、残念ながら地球環境問題を低減することには繋がりにくい。sumak kawsayとは、いわゆる個人の「生活の質」よりはるかに深淵な概念で、〈コミュニティ〉に安住できている状態をいう。ここでいう〈コミュニティ〉とは、人びととともにあることにとどまらない。人間社会を超えて「自然」もまたコミュニティを構成しているという生命連環の世界観である（Gudynas, 2011a; b）。レオポルトの「土地というコミュニティ」に通じる概念だ（レオポルト、1949=1997）。「総体的な生存」と捉える生命観のようなものらしいが、認識論的解釈自体に限界があろう。つきつめれば、先住民の善き暮らしの哲学と計画的発想は、本質的には相容れない。サバルタン的なアプローチで、開発のオルタナティブ、すなわち計画のオルタナティブとは、提示できるものなのだろうか。計画のない、計画のオルタナティブで国土をマネジメントできるのかどうかすらわからない。

それでもはっきりしているのは、グローバルに私たち誰もが善き暮らしを主体的に生きる実感、すなわち総体的な生存感を持てる社会を実現するには、真に開発のオルタナティブといえるものが要ることだ。それが生まれるとしたら、従来型開発思想の発展形として先進国が先行して実現させ、南が追随するという構図ではありえない。グローバルサウスのイニシアティブで、グローバルサウ

スでまず実践されるものである。ラテンアメリカの決して大きくない2つの国であるエクアドルとボリビアの無謀ともいえる困難な挑戦が、グローバルに期待を集めているのはそのためだ。

北の脱成長と南の環境正義が手を結ぶとき

経済成長を是とする従来型の開発モデルに対して異を唱え、理論的に脱成長を論じているのが、経済学者のラトゥーシュらである。（ラトゥーシュ、2010=2013）。エコロジー経済学を提唱するアリエは、「北で動き出した脱成長のささやかな運動」と「南発の先住民から始まった環境正義運動」の連携に地球の活路を探ろうとしている（Alier, 2012）。

2015年にグローバルな合意となった持続可能な開発目標SDGsは、先進国のライフスタイルについて、地球環境の観点から見直しを迫っている。そして、先鋭的な技術をいくら動員しても先進国が地球環境問題を克服することには限界があり、グローバルノースが、発展途上国、すなわちグローバルサウスとともに、イノベーションを起こしていく必要性を訴えている。脱成長のエコロジー経済学と善き暮らしの先住民運動が知恵を出し合っ

て見出す人間の暮らしの新たなカタチこそ、グローバルノースとグローバルサウス協働のイノベーションの産物として、期待されているライフスタイルであり、計画的開発のオルタナティブにほかならない。それが、SDGsの最大の悲願である。わが国戦後の国土開発計画は、経済成長を目標とした計画的開発のツールとして、世界のお手本となり、とくにアジア諸国へ多大な影響を与えてきた。そして、規模縮小に突入して風向きが変わって以来、新たな国土政策の存在意義を模索してきた。「住み続けられる国土」の重要性とその困難さを認識した上で、「稼げる国土」すなわち経済成長あつての「住み続けられる国土」だという考え方に、未だしがみついている。しかし、脱成長を提唱する経済学者の声を聞くと、成長の呪縛から自由になった先に持続可能な開発の地平が開けてくるのではないかと、誰もが薄々と感じている。開発のオルタナティブに呼応した国土のマネジメントとはどのようなものなのか、エクアドルやボリビアは、世界を驚かせた憲法を掲げ、その政策手段として国レベルの総合的計画を位置づけて挑んでいる。相対的に豊かな国ではないために、今のところ確かな成長が豊かさをもたらしており、脱成長との蜜月とはかけはなれている。

アンデス先住民の「善き暮らし」は、老子の「知足者富」に通じる。老子の教えを潜在的に倫理観

として持ち合わせており、かつ先進国であって縮小局面にある日本こそ、国土政策においてグローバルサウスとグローバルノース協働のイノベーションを起こす絶好の立ち位置にあるのではないだろうか。

参考文献

Acosta, A. (2011). Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición. In Lang, M. and Mokrani, D. eds. *Más Allá del Desarrollo*, Quito: Fundación Rosa Luxemburg/ Abya Yala, pp. 83-118.

Alier, J. M. (2012). Environmental Justice and Economic Degrowth: An Alliance between Two Movements, *Capitalism Nature Socialism*, 23(1), pp. 51-73.

CEPAL (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, experiencias y perspectivas*.

Carrión, A., López, M. F. and Montalvo, M. J. (2019). Hacia la construcción de un ‘espacio estatal’: el territorio en la planificación del desarrollo en Ecuador, 2007-2017. In *Territorialización de la política pública y la gobernanza*, Serie Territorios en Debate, Vol. 7, Quito: CONGOPE-Editorial Abya Yala.

EC/ European Commission, *Regional Policy* (1997). *Regional development Studies, The EU compendium of spatial planning systems and policies*.

Escobar, A. (1992). *Imagining a Post-Development Era? Critical Thought, Development and Social Movements*, *Social Text*, No. 31/32, pp. 20-56.

Gudynas, E. (2011a). *Buen Vivir: germinando alternativas al desarrollo*. América Latina en

Movimiento No 462, pp. 1-20, ALAI (Agencia Latino Americana Información).

Gudynas, E. (2011b). ‘Buen Vivir: today’s tomorrow’, *Development* 54(4), pp.441-447.

López Sandobal, M. F. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. *Geosp - Espaço e Tempo* (Online), 19(2), pp. 297-312.
<http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/102802>

Massiris Cabeza, A. (2018). Construcción de territorialidades y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina. In Farinós, J. and Peiró, E. eds. *Territorio y estados: Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*, Valencia: Tirant Humanidades, pp. 1211-1240.

Massiris Cabeza, A. (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos*.
<https://www.massiris.com/2012/09/libro-politicas-latinamericanas-de.html?q=UPTC>

Massiris Cabeza, A. (2002). *Ordenación del territorio en América Latina*, *Scripta Nova* 6(125).

クライン, N. (2014) 幾島幸子・村上由見子 訳 (2017) 『これがすべてを変える——資本主義 VS.気候変動上・下』岩波書店

ラフース, K. (2017) 黒輪篤嗣 訳 (2018) 『ドーナツ経済学が世界を救う』河出書房新社

レオポルド, A. (1949) 新島義昭訳 (1997) 『野生のうたが聞こえる』講談社学術文庫

新木秀和 (2009) 『エクアドル2008年憲法の概要』ラテンアメリカ・カリブ研究 第16号 26-33頁

宮地隆廣 (2014) 『解釈する民族運動：構成主義によるボリビアとエクアドルの比較分析』東京大学出版会

ⁱ Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>

ⁱⁱ Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES), 2006-2014; 2016-2020, Bolivia.

ⁱⁱⁱ Agenda Patriótica 2025, 2013, Bolivia.

^{iv} Lineamientos Metodológicos para la formulación de Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PTDI), 2016, Bolivia.

^v Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013; 2013-2017; 2017-2021, Ecuador.

^{vi} Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Ecuador.

7. アジア諸国におけるスラムの問題：空間的・時間的な射程を広げて

志摩憲寿（東洋大学大学院国際地域学研究科准教授）

1. はじめに

本稿に与えられた題目は「スラムから見た国づくり・地域づくり」であった。難しい。既によく知られているように、時はまさしく、持続可能な開発目標（SDGs）における目標11「持続可能な都市とコミュニティ」やニュー・アーバン・アジェンダをはじめとする都市をめぐるグローバルな開発目標が次々と打ち出され、新興アジア諸国をはじめとする開発途上国の都市における最も深刻な課題であるスラムの問題、特に居住環境の改善は、これら一連の開発目標の枢要に位置付けられている。例えば、上述SDGsの目標11には、その第一に「2030年までに、全ての人々に対して、適切で安全かつ手の届く住宅と基本的な都市サービスを提供し、スラムを改善する」とある。

実際、国連ミレニアム宣言に基づき、「貧困の削減」を最上位の目標とした先のミレニアム開発目標（MDGs）以降の状況をみると、都市におけるスラム居住者の割合はアジア・アフリカ・ラテンアメリカ各地域いずれにおいても（西アジア地域をはじめとする紛争地域は例外的ではあるが）減少傾向にあることは、世界的取り組みの証左として特筆すべきであろう。しかしながら、急速な都市化が進むこれらの地域では都市人口の絶対数が増加しており、スラム人口の絶対数は依然として増加していることは注意しておきたい。再び世界的な状況をみると、2000年から2014年までの間にスラム人口は1億人近く増加しており（表1）、中でも人口の最も多いアジア諸国では推して知るべき状況にある。

さて、このスラム人口増加の根底的要因の一つ

である都市人口についてみると、その趨勢は、今日ほどの勢いではないにせよ、今後も増加の傾向が続くと予測されており、かつ、アジア諸国では出生率の低下がみられることから、この増加は、主として社会増、すなわち、（一国内に留まらず周辺国も含んだ）経済的な後進地域から先進地域、農村から都市への移住による人口増、に依るところが大きく、したがって、増加する都市人口に対して、グローバル・国土・地域という広域的な視点での取り組みも求められるよう。実際、多くのアジア諸国において、中国の戸籍政策のような極端な事例ほどではないにせよ、大なり小なり移住政策などの形で国土政策的な取り組みが見られる。例えば、インドネシアでは、古くはスカルノ政権下での最初の総合的な国土計画である「5カ年開発計画」（1956～60年）において、地方政策の柱として、ジャワ島からの移住とカリマンタン島やスマトラ島等の開拓が打ち出され、また、とりわけスハルト政権下では成長拠点戦略が取られてきたが、現状を見ると、こうした地方政策に目覚しい効果があったかという疑問符をつけざるを得ない。さらに、ネオ・リベラリストを中心として移住政策を必ずしも是としない論調も勘案すると²⁾、やはり都市人口の増加を所与としてスラムの問題を考えるということになる。

本稿では、本稿の題目と上述のような状況を考えつつ、できる限り空間的な視野、これに時間的な視野も加えて、空間的・時間的な射程を広げた、いわば、「一步引いた目線」からスラムの居住環境改善に向けた論点を素描することとしたい。

表1 地域別に見た都市におけるスラム人口

（単位：千人）

Region	1990	1995	2000	2005	2007	2010	2014
Developing Regions	689,044	748,758	791,679	830,022	845,291	871,939	881,080
Northern Africa	22,045	20,993	16,892	12,534	13,119.1	14,058.3	11,418
Sub-Saharan Africa	93,203	110,559	128,435	152,223	163,788	183,199	200,677
Latin America & the Caribbean	106,054	112,470	116,941	112,149	112,547	112,742	104,847
Eastern Asia	204,539	224,312	238,366	249,884	250,873	249,591	251,593
Southern Asia	180,960	189,931	193,893	195,828	196,336	195,749	190,876
South-eastern Asia	69,567	75,559	79,727	80,254	79,568	84,063	83,528
Western Asia	12,294	14,508	16,957	26,636	28,527	31,974	37,550
Oceania	382	427	468	515	534	563	591

（出典：文献¹⁾）

2. スラムの居住環境改善策の潮流 (図1) (1)

まずは、これまでに開発途上国で取られてきた主要なスラムの居住環境改善策について、誰がどのような策を講じてきたかに着目しつつ、振り返ることとしたい。

(1) 政府の役割を重視するアプローチ

開発途上国におけるスラムに対する政策的対応は1960年代より見られるようになるが、当初、多く見られたアプローチはスラムクリアランスであった。都市における優先的課題は、新たな国民国家として首都を創造するような都市基盤整備に置かれ、都市の軸線を成すような目抜き通りが通された。

1970年代に入ると、日本住宅公団をはじめとして、当時、多くの先進諸国が政府系住宅専門機関によって公共住宅を供給したことに倣い、開発途上国においても同じ試みがなされた。タイでは1973年に設立された国民住宅公社 (NHA) によって本格的な公共住宅建設が開始され、インドでは住宅都市開発公庫 (HUDCO)、フィリピンでは国営住宅公社 (NHA) がそれぞれ1970年、1975年に設立された。また、スリランカでは「10万戸計画」の下で国家予算の12%が住宅投資に充てられ、5

年間に15万戸以上の住宅が建設された。しかしながら、急速な都市化の一方で不十分な税収のために公共住宅は十分に供給されず、供給されたとしても都市貧困層にとってアフォーダブルでなかったり、また、たとえアフォーダブルな住宅が供給されたとしても「また貸し」して再びスラムに戻る等、こうした公共住宅供給の試みは限定的な成果をあげるにすぎなかった。

1972年に世界銀行が住宅部門融資を開始、その多くが「サイト・アンド・サービス」に向けられると、サイト・アンド・サービス型の住宅供給も多く試みられるようになる (次頁・写真1)。サイト・アンド・サービスでは、住宅の建設は住民によって行われ、政府の役割は基本的なインフラを整備した土地を供給することにあるため、政府にとっては公共住宅を建設するよりもコストを下げることができ魅力的ではあるが、そもそも供給可能な土地には限りがあるし、多くの場合、当初のスラムから離れた土地になってしまいがちであり、一方で公共住宅供給と同じ要因も重なって、目立った成果を上げるには至らない。コア・ハウジング型の事業もまた同じ轍を踏むことが多く、その効果は限定的である (次頁・写真2)。

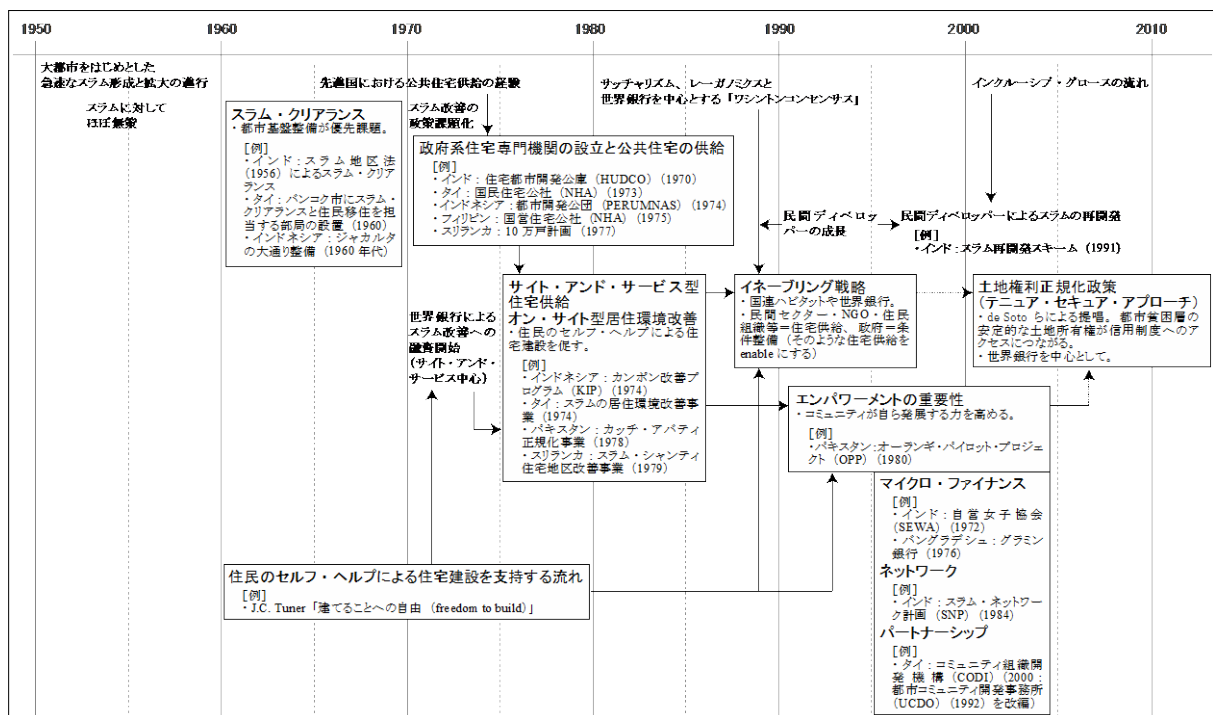


図1 スラムの居住環境改善策の潮流

(出典: 文献5に筆者加筆)



写真1 サイト・アンド・サービスの例（南アフリカ・ケープタウン）



写真2 コア・ハウジングの例（タイ・バンコク）

(2) コミュニティの役割を重視するアプローチ

しかしながら、こうした政府を中心とした諸施策の外で、スラムに住まう人々は自助努力（セルフ・ヘルプ）によって住宅を建設していた。公共住宅の供給やサイト・アンド・サービス型住宅供給の限界が見えはじめると、ジョン・ターナーの「建てることへの自由（freedom to build）」をはじめとする人々の自助努力を支持する学説にも裏付けられて、「オンサイト型」でスラムの居住環境を改善する動きがみられるようになる（実は(1)であげたサイト・アンド・サービスやコア・ハウジングもまた一連の学説の影響を受けてもいる）。

その嚆矢的存在であり世界的にも有名なものに、1960年代よりインドネシアで実施された「カンボン改善プログラム（KIP）」があげられる（写真。KIPは、「カンボン」と呼ばれる自然発生的で、多くの場合、居住環境の劣悪な市街地において、コミュニティの基本的インフラ（コミュニティ道路、排水路や共同水場（MCK）等）を整備するものであるが、政府は材料と技術の支援を行うのみで、実際の建設は住民の相互扶助によって行うと



写真3 カンボン改善プログラム実施地区（ジャカルタ）

いうものである。KIPでは住宅の整備は各住民の自主性に委ねられていたが、基本的インフラが整備されて居住環境が改善されると、自らの住宅を改善したとも言われている。スラバヤで実施されたKIPはWorld Habitat Awardを受賞する（1992年）等、世界的にも高く評価された。

こうしたオンサイト型の経験が蓄積される中で、エンパワーメントやパートナーシップの重要性が謳われるようになった。

スラム住民に対するエンパワーメントの成功例としてあげられるのはパキスタンで行われた「オレンジ・パイロット・プロジェクト（OPP）」であろう。OPPは1980年にアフタル・ハミード・ハーン博士によって設立されたNGOで、カラチの「カッチ・アバティ」と呼ばれるスラムやスクオッター地区で、低価格下水道施設プログラムを行った。20～40戸から成る路地単位で住民組織を形成し、OPPから技術的支援を受けつつ、自ら建設資金を集め、自助努力によって下水道を整備するというものであるが、カラチ市の下水道計画においてOPPと協働することによって、こうして整備された下水道が市内の下水本管や処理施設へと連結されるのである。スラムやスクオッターに住まう人々にとっては自身で下水道を整備したことそれ自体に加え、それが市全体につながったことによってエンパワーメント効果があったともされ、

OPPはパキスタン国内で200を超える都市・地区で実施された他、その手法はパキスタン国外にまで伝えられたという。

例えば、インドのアーメダバードで1996年より実施された「スラム・ネットワーク計画 (SNP)」では、自治体所有地に建てられたスラムの住宅と上下水道の改善を進めるもので、自治体、企業家、NGOやスラム住民が参加して進められた。スラムは低地に形成されることが多いため、多数のスラムを繋ぐように下水道網を形成すれば、スラムのみならず、都市全体の衛生環境が効率よく改善されるし、また、スラムには工場労働者が住むため、彼らの居住環境改善は都市全体の社会経済を活性化させるともとらえられた。さらに、SNPの特徴的なのは、スラム住民に対して自治体所有地の使用を10年間保証して住宅の改善を促したという点にあり、これはスラム住民の抱く（かつ、それゆえに居住環境が改善されないとも指摘されている）立ち退きへの恐怖を軽減させることにつながる。

パートナーシップによるスラムの居住環境改善策では、タイのコミュニティ開発機構 (CODI) による「バーン・マンコン」プログラムがよく紹介される。タイでは、1980年代後半に始まるスラム住民のネットワーク組織化、1990年代に始まる民主化等を背景として、NGOや住民リーダーが意思決定プロセスに関わるようになり、現在のスラムの居住環境改善は、NHAによる公共住宅建設（「バーン・ウーアートーン」）から、CODIによる「バーン・マンコン」プログラムが中心となっている。CODIは貯蓄活動を主とするCBOの組織化やネットワークを構築すると共に、登記した貯蓄グループを受け皿として低利で住宅ローンを融資している。CODIは、タイ全国300区市に5,500地区の居住基盤が脆弱なコミュニティが存在すると発表し、2003年にはそのうち10地区1,500戸を対象としたパイロットプロジェクトを実施、2008年までに226区市1,010地区で512のプロジェクトの実績をみている。

(3) 市場の役割を重視するアプローチ

一方、市場の役割を重視する様々なアプローチも試みられてきた。1980年代にはタイをはじめとする経済成長を遂げた国々で民間セクターによって比較的廉価な住宅が供給されるようになると、国連人間居住委員会や世界銀行によって、民間セクターやNGO等が住宅供給を可能とする (enable) 枠組みを政府が整備するという「イネープリング

戦略」が打ち出されたが、多くの場合、大胆な制度改革を要したために即時的には対応できず、そこにアジア経済危機も重なり、イネープリング戦略は失速した。

市場の役割という点では、Public Private Partnership (PPP)の導入に積極的なインドでは、マハーラシュトラ州でPPPを活用した「スラム改善スキーム」がとられた。スラム改善スキームは、「スラムの再開発と共に改善」を目的としたもので、スラム住民は事業に先立って土地に対する正式な権利が与えられ、開発者（民間セクターやNGO等の開発者にはスラム住民に対して無償で住宅を供給することが義務づけられる一方、スラム周辺も含む事業対象地区の容積率に対する大幅なボーナスが与えられるというものである。映画「スラムドックミリオネア」でも有名になったダラビィでも187世帯の住民に無料で提供される等の成果もみせているが、供給された住宅は、基準を満たしてはいるものの、狭い敷地にペンシル状のビルであったりするという。

(4) テニユア・セキュア・アプローチをめぐる

スラムの居住環境改善における根底的課題には不安定な居住権がある。ヘルナンド・デ・ソトラは、スラム住民の安定的な土地所有権へのアクセスの不備こそが、土地を担保とした信用制度へのアクセスの困難をもたらしており、こうした状況がスラムの居住環境問題の根底にあると（実は1970年代には既に）指摘してきた。また、インドネシアのKIPにおいて、事業自体の対象ではなかった住宅そのものの改善が見られたことの根底には、KIPの実施がカンポン住民の居住権の安定を実質的に担保したとも言われている。

2000年以降、世界銀行や国連ハビタット等が進めるのが「テニユア・セキュア・アプローチ（土地権利正規化政策）」である。スラム住民にとっては安定した居住が約束され（その結果、住宅を含む居住環境の改善が期待される）、また、土地を担保にしたローンなども利用可能となり、スラム住民のエンパワーメントへとつながるという論理である。国連ハビタットは、「Securing Land and Property Right for All」をスローガンとして「Global Land Tool Network (GLTN)」を立ち上げ、国際援助機関、対象国の中央・地方政府と協働しつつ、土地に係る政策・制度の強化や啓蒙活動に取り組んでいる。

例えば、ザンビアの首都ルサカでは、未計画居住地「コンパウンド」の居住者に対して土地所有

権の正規化を図る「Lusaka Land Tenure Initiative」が実施され、実際、土地所有権を得た者は立ち退きに対する恐怖を感じるものが少なくなり、また、土地所有権を有する女性は地区の環境改善活動にも積極的に関わるようになるなど、女性のエンパワーメントへと繋がる、教科書的な成果もみられたが、地区の居住環境に目を向けると、必ずしも望ましい結果という訳でもなかった。土地所有権が確定したことにより、敷地はブロックやフェンスで囲まれ、その中で次々と家屋が建てられ始め、徐々にではあるが、地区の高密度が進むことが懸念された。一方、土地所有権の正規化が進められていないコンパウンドでは、土地所有権は「ヘッドマン」と呼ばれる世襲制のコミュニティ・リーダーによって確定するものであり、教科書的に言うならば、居住権は安定していない。実際、筆者の訪ねたコンパウンドでは、次期ヘッドマンが当該コンパウンドを民間事業者売却して再開発するとの噂もあった。しかしながら、地区の居住環境には近隣同士で互いを慮る姿勢が伺えた点が印象的であった。住民は自らの土地を完全に囲い込むことはせず、近隣住民が通行できる抜け道を空けていたり、家屋を建てる際には近隣と相談せねばならない（これはトイレを設置する際にとりわけ深刻であるという）。その結果、コンパウンドはあまり高密度せず豊かな居住環境を保っていた。



写真4 Lusaka Land Tenure Initiative実施地区

近隣を慮ることは、ジャカルタ中心部の典型的なカンポンであるチキニ地区においてもみられた。例えば、住戸の新築や改修にあたっては、窓は隣家のプライバシーを損ねないように設置するとか、庇は路地の中心線を限度とするといった建築ルールがあり、かつ、それは明文化されている訳ではなく、カンポン内の様々な建設行為をとりしきる大工の棟梁のような人物によって運用されていた。無論、彼と親しいかどうかでこのルールの運用状

況も異なろうし、近代的な制度観の下では公平性の問題もあろうかと思われるが、そのルールの根底には近隣を慮るという原則があることは特筆に値しよう。

さらに、このチキニ地区の土地所有権をみてみると、土地所有権の正規化が奨励されてはいるものの、インドネシアの土地基本法において慣習的な所有権が否定はされていない状況も重なり、殆どの住民は、イスラム教に基づく相続などの慣習的な土地所有権であるが、上述のような建築ルールの下で住宅の改修を行っているのである。他方で、正規の土地所有権を取得した数パーセントの者の中には、土地の売却をねらった登記もみられるという事実は看過しがたいところである。

3. 空間的・時間的射程を広げて見たスラムの問題

スラムの居住環境改善策をめぐる最近の動向をもう一つ紹介しておきたい。

上述のように、スラムの居住環境改善策をめぐるのは、KIPを嚆矢とするオンサイト型の居住環境改善が進められ、かつ、それは1980年代より活発化する居住運動とも重なり、大きな流れを形成している。また、マハーラーシュトラ州のPPPを取り入れた「スラム改善スキーム」に象徴されるような住宅の市場化も進んでおり、こうした一連の動きの中で政府の役割が弱まったように思われる。しかしながら、とりわけ1990年代以降、例えば、フィリピンでは地方政府法（1991年）、インドでは第73次憲法改正（1992年）を嚆矢として、世界銀行が「ビックバン」と評するほど急進的であったインドネシアの1999年地方分権化2法をはじめとして、アジア諸国で進められた地方分権化に対応する形で、2000年代初頭から地方自治体の役割に期待が寄せられている。例えば、国連ハビタットは「City-Wide Slum Upgrading (CWSU)」として、スラム地区における個別的なプロジェクトの繰り返しではなく、自治体全域を対象としたプログラムとして実施することを強調している⁶⁾。ここでは、スラムの居住環境改善策における空間的・時間的な射程を広げることが求められ、これは第2章で見てきたような既存の諸方策が、多くの場合、スラム地区における個別的なプロジェクトとして実施されてきたのに対して、CWSUのようなアプローチは空間的・時間的に広い視野を必要とする。

それでは、どのような視点が求められるのだろうか。筆者の限られた経験からではあるが論点を

素描してみたい。

まず第一に、当該国・都市全体の経済成長、すなわち、経済全体のパイの拡大、と共に、スラムの居住環境も部分的かつ漸進的ではあるが改善され得るということであろう。筆者自身、15年以上通っているインドネシアで、久しぶりに尋ねたカンポンは、おしなべて「綺麗になった」という印象を受けることが多いし、実際、そこで聞くと、近年、居住環境改善事業が実施された訳ではないという声を耳にする。また、例えば、ネパール・ポカラの中心市街地にほど近いスクオッター地区では、大きなインフラ整備事業などは実施されてこなかったが、この20年の間に居住環境が改善され、今では下町的な心地よさすら感じる(写真5)。



写真5 漸進的に居住環境が改善された、かつのスクオッター地区(ネパール・ポカラ)

こうしてみると、経済全体のパイの拡大に伴って何が改善され得るのか、まずは分析する必要があるだろう。必定、続く居住環境改善の取り組みは、ここで改善され得ない部分に入ってゆくことになる。

また、都市全体で見ると、既存のスラムの居住環境改善ですら満足に達成されていない状況にあっては、とりわけ自治体は、必然的に既存のスラムへの対応に追われざるを得ない(但し、経済的な後進地域や農村からの移住者の過渡的な住まいとして、とりわけ経済成長の過程においては、低廉な住宅を提供し得るスラムにも一定の役割もあることから、全ての既存スラムの居住環境が直ちに改善されるべきとも論じない)。この前提に立つと、新たなスラムの形成はできる限り抑えておきたいところであるが、ここでは空間的には、とりわけ、郊外に焦点を当てることとなろう。実際、バンコクでは1990年代には既に都心よりも郊外においてスラム地区数や居住人口が増加していることが指摘されている⁷⁾。しかしながら、都市の郊外では、(ゲイテッド・コミュニティのような限定

された市街地を除いては)上下水道や衛生施設、電気といった基本的なインフラは広く整備されていないことが多く、しばしば上水や電気などを「借用する」スラム住民からすると、郊外のスラムでは居住環境の劣悪化を招きかねない。このあたりを視野に入れつつ動いている国の一つはインドネシアであろう。ミレニアム開発目標に同調しつつ、ジョコ政権下でスラムの居住環境改善に力を注ぎ、JICAの支援の下で実施されている「Regency Settlement Infrastructure Development (RSID)」はインドネシアにおけるスラムの居住環境改善策の柱の一つを成している。同事業は大都市郊外と地方都市を対象として、有効な都市計画を策定して戦略的にインフラを整備し、スラムの形成と拡大を防ぐことを目的としており、策定すべき都市計画においては、郊外などに新たなスラムが形成されないよう市街地の拡大をコントロールすること、日本で言うところの「線引き」を導入しようとしており、既に水面下で検討が始まっているという。概して、アジア諸国の都市計画は、各国内外の専門家らによって整備と改善の努力が重ねられてきたこともあり、(実施の問題は別に置くとしても)制度的にはかなり精緻なものになりつつあるが、それが災いしてか、むしろ「全体」が見えにくくなっているという側面もある。インドネシアにおいても、土地利用規制の種別はかなり細かく(しばしば日本よりも細かく)分類されてはいるものの、そもそも「どこまでを市街地として整備してゆくのか?」という点は計画に明示的に示されていない。線引きをめぐる日本においても厳しい経験があることは事実であるが、この経験も活かしつつ、RSIDが大きくなるとつながることを期待したい。

無論、市街地の拡大をコントロールしたからといってスラムの形成に歯止めがかかる訳ではない(そもそもコントロールが効く程度は極めて限定的にならざるを得ないかもしれない)。言うまでもなく形成される市街地が一定の水準を保っておかねばならず、アジア諸国の郊外で劣悪な居住環境の民間による住宅分譲地もみられる。例えば、カンボジア・プノンベンでは、民間事業者や個人による住宅分譲地の多くはインフラ未整備のまま手渡されている⁸⁾。スラムということになると言うまでもない状況にあるが、他方では、上述のような自治体による政策的優先度も考え合わせると、スラムを含む全ての市街地に対して直ちにインフラをフルスペックで整備することは不可能あり、将来のある時点での整備あるいは漸進的な整備が

現実的な落としどころであろう。果たして、このようなインフラの将来的な整備が可能であろうか。ここでは、(予算の話は別としても)物理的にも不可能であることを強調しておきたい。スラムがスラムたる所以でもあるのだが、住宅があまりに密集して建ち並ぶ状況にあっては上下水道等の管路を通すことができない住宅が少なからず存在しており、再び日本で言うところの「接道義務」が求められる。但し、将来的なインフラ整備といっても技術で補える部分もあるかもしれない。しかしながら、基本的なインフラ(上下水道や衛生施設)のうち、下水道や衛生施設は技術的に固形化することができるだろうし(例えば、料理で用いた廃油を固化する製品も販売されている)、電気もまた無線化し得るが(例えば、最新の携帯電話の充電器を思い出していただきたい)、上水道は将来的にも管路が必要であると言い、したがって、将来的にもインフラ整備のために接道が必要なのである。それでは、何メートルの道路に接するべきか、その議論はいったんは置くとしても(筆者は技術的にも居住の尊厳という点でも幅員1メートルが最低限度であると考えているが)、この接道義務もまた上述のRSIDでは導入が検討されている。しかしながら、再び日本の経験にも厳しさを含んでいることは事実である。

4. おわりに

アジア諸国では、スラムの形成と拡大の根底的要因の一つである都市人口の増加を所与とした状況の中で今後もスラムの居住環境改善に取り組む必要があるが、1960年代より本格化する様々な改善策は、政府・コミュニティ・市場それぞれの役割を強調しつつも、例えば、近年盛んに進められているテニューア・セキュア・アプローチにしても、どのアプローチをとっても王道とは言いがたく、したがって、各スラム地区の現状に即しつつ居住環境の改善に取り組んでゆくことが現実的なところであろう。

この中で、既存のアプローチに対して空間的・時間的に射程を広げたスラムの居住環境改善策は、地方分権化の進むアジア諸国においては、新たなアプローチとして社会的にも期待が寄せられているところでもある。ここでは、経済全体のパイの拡大とそれに伴う漸進的居住環境改善を見据えつつ、都心をはじめとする既存のスラムにおいては居住環境改善の取り組みを継続する一方で、郊外を中心として新たなスラムの形成をいかに抑えるかが課題となり得るが、まずは線引きのような都市の拡大のコントロールと新たに形成される市街地における接道義務の導入が大枠として求められるのではなかろうか。

但し、第3章で描いたようなスラムの居住環境改善の方向性は、「人が集まって住むことの弊害を



写真6 ジャカルタと東京の密集市街地

除く」という近代都市計画における第一義的な課題をなぞっているようにも思われる。つまるところ、スラムと呼ばれる市街地は、近代都市計画上の諸課題が顕在化している市街地であるということが改めて確認されるが、したがって、スラムの形成と拡大は近代都市計画の機能不全に依るところが大きいということでもある。本稿では、この機能不全にあたる部分のうち、とりわけ重要な視点を描いてきたが、弁証法的な言い方にはなるが、スラムの居住環境改善に向けて、根底的には、近代都市計画の枠組みを外した視点が求められるということにもなる。この点は長期的な視点として付記しておきたい。

最後に2枚の写真をご覧いただきたい(写真6)。1枚はジャカルタのカンポン、もう1枚は東京の密集市街地である。実のところ、この写真をインドネシアの住宅専門家に見せたところ、下の写真が東京であることに驚きを見せた。物的環境だけをとって見ると両者には多くの類似点が存在しているのである。スラムの居住環境改善策がどれも王道的アプローチとなり得ないのであれば、(CWSUをはじめとする今日のアプローチとは逆行する形であるかもしれないが)改めて物的環境の改善に柱を置き直し、かつ、アジア諸国のスラムの問題は「対岸の火事」的な問題なのではなく、日本においても見られるアジア共通の問題として解いてゆく、いわば「学び合い」であるという認識の下で再構築することが根底的には求められるように思われる(前章において「日本の経験の厳しさ」と書いた意味もここに置いている)。

本稿における議論はあまりに楽観的であったかもしれない。筆者が現地調査等で出会った(少なくとも表面的には)楽観的に見えるスラムに住まう皆さんから力を得ているのかもしれない。また、本稿の一部は拙稿に加筆したものではあるが、現地調査を重ねるたびに思うところが異なっていることも事実である。(再び楽観的になることをお許しいただけるのなら)スラムの居住環境改善はまさにプロセスであることの証左なのかもしれない。引き続き取り組む決意を改めて表し、メデジンのスラム地区を向こうに眺めつつ筆を置くこととした。

補注

- (1) 本稿第2章の内容は拙稿(文献3及び4)に加筆したものである。

参考文献

- 1) UN-HABITAT (2016) “Urbanization and Development: Emerging Futures”
- 2) World Bank (2009) “World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography”
- 3) 志摩憲寿 (2015) 「スラムの居住環境改善：アジア・アフリカ急成長都市で続く挑戦」、『地域開発』、Vol.607、pp.21-24
- 4) 志摩憲寿 (2017) 「スラムから学ぶこと：ニュー・アーバン・アジェンダに寄せて」、『人と国土21』、第42巻5号、pp.45-46
- 5) 東京大学cSUR-SSD研究会(編著)(2007)「世界のSSD100：都市持続再生のツボ」彰国社
- 6) 松行美帆子・志摩憲寿・城所哲夫(編著)(2016)「グローバル時代のアジア都市論：持続可能な都市をどうつくるか」丸善出版
- 7) 田坂敏雄(編著)(1998)「アジアの大都市<1> パンコク」日本評論社
- 8) Phou, S. and Shima, N. (2019) “A Study on the Institutional Framework of Suburban Land Subdivision in Cambodia: The Case of Phnom Penh Metropolitan Area”, Proceedings of the 2nd IASUR International Conference

8. 欧米と日本における団地・ニュータウン問題と再生 —モダニズム建築思想と近代都市計画の限界を感じつつ—

小畑晴治 ((一財)日本開発構想研究所理事 業務開発部長)

はじめに

20世紀の第4四半世紀(1975-)を迎える頃までに、欧米諸国で第二次大戦後に建設された集合住宅団地やニュータウンの荒廃が顕在化したのであるが、日本住宅公団で住宅供給業務に携わり(1970-)、建築学会の活動にも関心を寄せてきた中で、そうした欧米諸国の団地荒廃の実情がよく見えておらず、欧米諸国より約20年遅れて顕在化した我が国の団地やニュータウンの衰退への対応の難しさに直面する時代になって、ようやくその問題の背後関係が分かってきた。自分自身の不勉強を恥ずる思いもあるが、(我が国での)情報の偏りやマスキングのために“社会通念の誤解や間違い”がそのまま後世に伝わることの心配から、この半世紀ほどの間に知り得た知見で“日本の関係者の多くが知らない、あるいは忘れそうになっている重要情報”を紹介したい。誤謬や思い違いの点はご指摘頂きたい。

まず海外の先進諸国での状況について、米国でのケースと西欧諸国のケースに分けて状況を見た上で、日本の状況との違いを考えてみたい。

1. 米国の団地・ニュータウンの荒廃と再生

先進諸国の団地の荒廃事例として、米セントルイス郊外のブルーイット・アイゴー団地のことを知る専門家は少なくない。ミノル・ヤマザキ設計で、ダグラス(当時まで米国の軍用機・旅客機の有力メーカー)の工場などが立地する米国中部の産業都市の公営住宅団地(スラムクリアランス再開発で1954年竣工、230ha)が、築後まもなく荒廃が進み1972年“ダイナマイトでの爆破解体”により除却された出来事である。建築雑誌に掲載記事の写真で大きな高層住棟が爆破されている状態が伺える。しかし、その記事では団地の規模などの情報は伝わらず、何がどう問題なのか、他にも同じような事例があるのか、ずっとわからないままであった。

2018年に公開された映画の『ジェイン・ジェイコブズ ニューヨーク都市計画革命』の中で、同じように爆破解体された団地の映像が10団地ほど紹介されていたことで、初めて当時の米国の状況がはっきり分かった。また、『ニューヨーク 都市居住の社会史』(邦訳版 鹿島出版 酒井詠子訳

2005.10)の著者リチャード・プランツ(建築家、建築史家、コロンビア大教授)も、NYの集合住宅団地づくりが、戦間期には良好に改善されつつ進化する一方、ドグマ化する計画理論にはまってゆく状況、1941年の全国住宅法National Housing Act改定などで病理を帯びるに至った点についてしっかり分析している。そして、1960年代から始まる「新しい動向」(Jジェイコブスやレイス・マンフォードらの問題提起~)を明快に評価してわかりやすく解説している。

米国では、戦後のモータリゼーションとフリーウェイの大発達で、NYなど一部の例外を除く大都市の郊外で戸建て住宅地開発(ニュータウン)の興隆(都市の膨張)が始まる。第二次大戦後の復員兵などの住宅難対応で開発されたレビットタウンなども様々な問題を引き起こしつつ、中間所得層向けの住宅需要に対応して行った。この展開は、市場原理に合う形で増幅するが、1970年頃までに大きな副作用が発生するに至る。都市の中心市街地の空洞化と、道路交通の大渋滞(通勤交通の自家用車)という現象に至る。こうした時期に米国に留学していた宇沢弘文氏(経済学者)が『自動車の社会的費用』岩波新書(1974)を書いている。米国ではその歯止めにつつまなく、いくつかの大都市の空洞化した中心市街地の再開発事業を強化させたりした。その頃から米国の経済力が次第に低下し、(郊外居住志向の)中間所得層世帯も共働かせざるを得ない経済状況に至り、かつての“アメリカンドリーム”の生活スタイルは営めなくなってゆく。専業主婦なら、近隣交流や学童期の子供のフォローに対応できたことが難しくなり、遠郊外での孤立や荒廃に至る。そうした状況は、当時の訪米旅行者の報告にも、映画作品やノンフィクションレポート『淋しいアメリカ人』(桐島洋子文春文庫1971)などの舞台描写でもあきらかになっていった。

米国が住宅団地や郊外開発の再生に大きく転換したのは、1990年代に始まる“ニューアーバニズム”運動と、NY等の大都市下町の修復型再生(グリニッジビレッジ地区、SOHO地区、バナナストリート地区、ハーレム地区など)やミクストコミュニティ開発を意識したルーズベルトアイランドやバッテリーパーク開発(住宅地区)で、“リニュー

アル型再開発事業”とは根本的に異なる、住民参加型、コミュニティ重視型の再生で、NYを安全で楽しい都市に換えた都市空間の“場所性（プレイスメイキング）創出”の要所になっている。

2. 西欧諸国の団地・ニュータウンの荒廃と再生

2-1. 団地・ニュータウンの荒廃の状況

西欧諸国の団地やニュータウンの荒廃を知る人は、意外に少ない。観光ルートから外れた場所に立地し、外国人訪問客には危険な場所となっていたためでもあるが、問題のある団地の実情はほとんど伝わっておらず、何がどう問題だったのかを知る専門家もほんの僅かしかおらず、公式な調査報告や研究論文、著作などでの公表もほとんどなされてこなかった。

英国についての情報は、1999年に千葉大客員教授として来日されたイアン・カフーン教授（当時ハンバーサイド大学教授、王立建築家協会RIBA副会長から直接話を聞き、その後3回にわたる訪英の後、その著作“DESIN OUT CRIME”の翻訳出版（鹿島出版）を行う中で、サッチャー政権時代以降の団地再生の実態を教えられた。

かいつまんで言うと、英国の住宅政策は、英国病の時期にドグマ化してゆく、社会問題で大都市内部も郊外団地も荒廃が進む状況に、建築家や都市計画が新機軸を打ち出せずにいた。そうした中で、サッチャー首相が野党労働党の考えた「公営住宅の払い下げ」に踏み切り、戦後建設され続けた公共団地の間違いを責任追及したのであるが、そのあたりの情報は日本にほとんど伝わってこなかった。サッチャーは社会心理学者アリス・コールマンを起用し、英国の戦後の団地づくりの過ちを具体的に指摘し改善案の実施にまで及んだ経緯は、21世紀頃によりやく伝わってきた。建築家や都市計画家の団体を向こうに回して激しく対立したことも日本で知られてこなかった。しかし、サッチャーこそが、英国においてJジェイコブス再評価と1990年代のチャールズ皇太子の“アーバンビレッジ運動”提唱の端緒を作ったと言えよう。

フランスで、1970～1980年代に団地の荒廃が激化した状況は、もっと知られてこなかった。当時、仏政府は鳴り物入りでスペインの建築家リカード・ボフィルらを起用し“宮殿のような公営住宅”を建設して世界を驚かせたのであるが、日本のマスコミや専門家は何の実情も理解せず先進的取組として紹介していた。1990年頃に英BBCがそれらの団地を含む西欧諸国の団地荒廃の実態のドキュメンタリーをNHK教育TVでシリーズ放映

（解説は鈴木博之氏）を観て漸く理解できた。

その後、2005年にフランス都市再生機構ANRU（2004発足、大都市郊外の荒廃団地再生が主業務）を訪問した際、第二次大戦後建設にフランス各地の大都市郊外に建設された団地が重大な荒廃に至り、ダイナマイトで爆破解体された団地がいくつもあったことを教えられた。



図1 ANRU本部掲示写真（2005年訪問時撮影）
住宅地背後の高層団地の爆破解体とその後の状況

日本にはほとんどその経緯が伝わっていない状態であったが、仏政府を挙げて「戦後建設された大都市郊外の荒廃地区ZUSの再生」に取り組むための都市再生機構ANRUを発足させ、地元的首長主導での再生を行うという枠組みと、再生の方針として従来の団地計画の手法でではなく、“団地をまちに再生する”（団地内の道路でなく周辺の街路と一体的につながるストリートを整備、それに面する街路型建物を増やしてゆき夜間の歩行者安全性も高める等々）ことを、住民参加方式で大胆に進めるというものであった。

ドイツのことは、戦後からある時期まで比較的よく知られていた。旧東独はともかく旧西独では、第二次大戦後の住宅政策が敗戦国でありながら“公共住宅政策が先進的模範事例”と評価される状況にあった頃までのことは日本でほぼ正しく認識されていたが、その後の状況は伝わって来ず、1987年に国営住宅会社ノイエ・ハイマートが倒産し“パン屋に1マルクで売られた”という噂話が伝わっただけでその背景を知る人は僅かであった。



図2 独ブレーメンで減築された団地
青木弘氏 撮影



図3 「自己を見失う団地」ブレーメン

ベルリンの壁が壊され東西統合がなされた後、東側の産業発展が進まず人口が流出し団地が“減築”された話はかなり知られているが、旧西側でも（戦後建設の）団地が荒廃し、一般市民から嫌われはじめ（住棟デザインや配置構成の工夫がなされていても）「（高層）団地は自己を見失う」と多くの人が感じるようになり“減築”や取り壊しの対象になってきた他、21世紀になって公的賃貸団地が管理主体（州の3セクが多い）ごと米ファンドに売却されるに至った状況：政治問題になった）等は日本で全く知られていない。

なぜ、そんなことになったのか。筆者なりに想

い巡らせば、前述のように、米国に亡命していたCIAMメンバー（ル・コルビジエやワルター・グロピウスら）の提唱がドグマとなり神話化され、戦後の経済発展期（欧米諸国はわが国より10年早く始まった）までに西欧で、少し遅れて北欧、ロシア（旧ソビエト）で高層団地が大量建設された。ちなみに、前述のRプランツ教授（『NY 都市居住の社会史』著者）は、著作の中で大戦中に米国に亡命していたコルビジエやグロピウスの思想が、体系化されてゆく状況を冷静に伝えている。

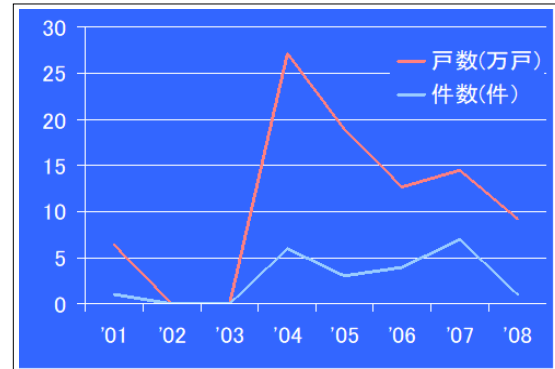


図4 独の社会住宅の大口売却の状況
(2001-2008)

上側の折れ線は売却された公営/非営利団地の戸数
下側の折れ線は住宅供給・管理事業体の件数

しかし、第二次大戦後の復興と経済発展を果たしながら、1970年代後半までに、日本の産業発展・輸出攻勢（今日の中国の台頭に近い状況）のために多くの第二次産業が衰退し停滞期に至った。その対抗策にと外国人労働者（移民）の大量導入を図ったことが、団地荒廃の深刻化という副作用を招いたのかもしれない。

2-2. 団地・ニュータウンの再生の成功事例

英国では、サッチャー政権の都市・住宅政策がよい形で、労働党のブレア政権に受け継がれ、チャールズ皇太子の“アーバンビレッジ運動”に方向づけられながら“コミュニティ・アーキテクト”の活躍による住民参加による団地再生が1990年代に進んでいった。

1960年代に、リニューアル方式再開発で中高層住棟の団地として整備されたものが、たちまち荒廃したままになっていたところに、コミュニティ・アーキテクトが入り、住民参加方式での再生が進むようになり、1990年過ぎに“低層住棟の団地”に建て替わる成功事例がロンドンのHolley StreetやマンチェスターのHume地区で実現するようになった。

また、大型の団地として、バーミンガムのCathle Vale 団地（1960s、2800戸）の再生事業では、住民参加方式で巨大な高層団地を中低層団地に再生し、再活性化が図られた。いずれの団地でも、外

国人労働者を含むミクスドコミュニティとしての再生を図り、防犯性や治安の改善効果を含め再活性化が評価されている。ロンドンや他の大都市の外国人の多い団地での地道な取組が評価される。

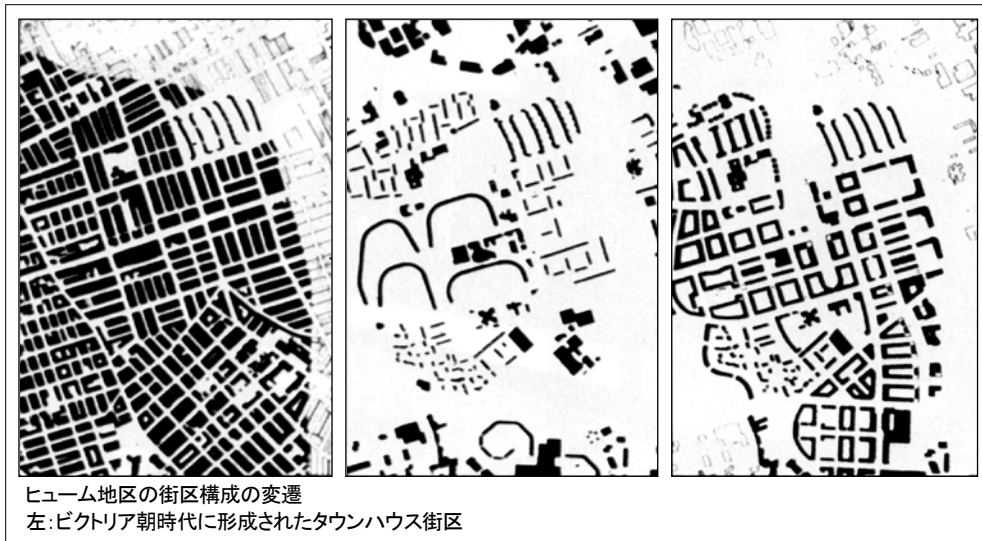


図5 英マンチェスター ヒューム地区の再開発と再生 イアン・カフーン氏提供

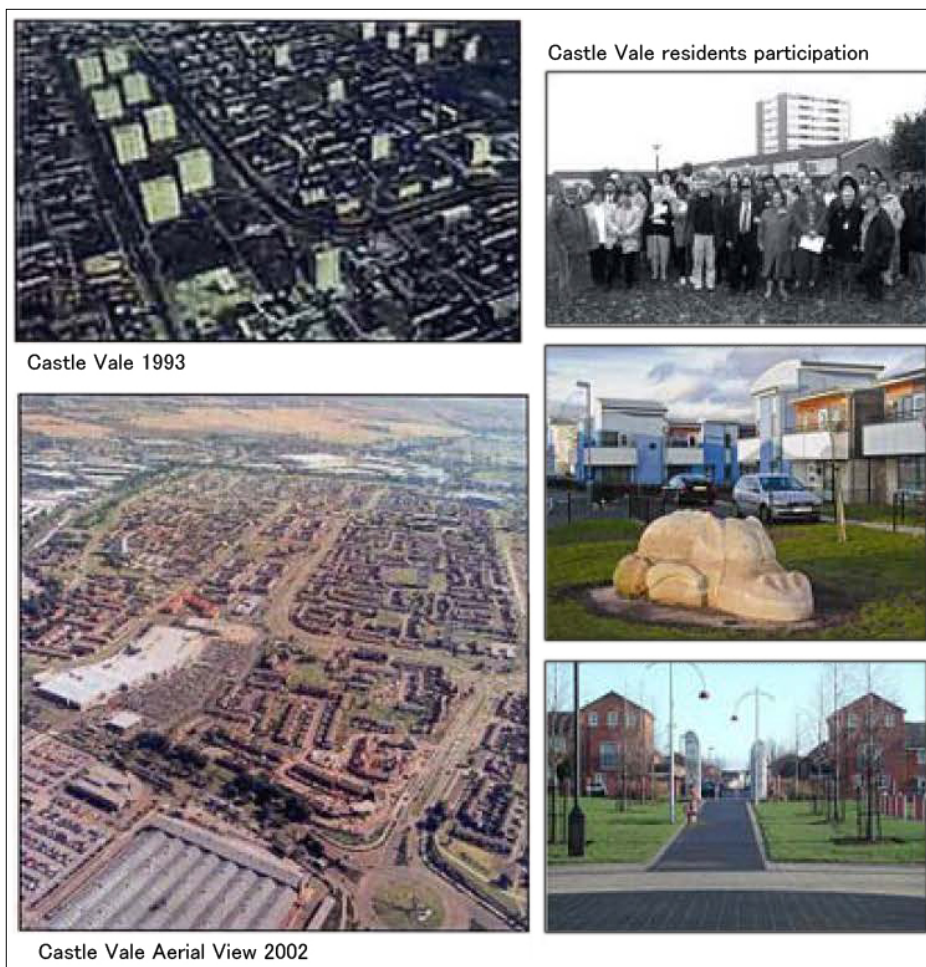


図6 キャッスルベール団地（住民参加の再生） イアン・カフーン氏提供

ドイツの団地再生・再活性化の取組として、旧ルール工業地帯の都市で行われているエリアマネジメントの取組と、連邦の住宅家族省（前述の「家族政策」に取組む）が展開する「多世代の家」Mehrgenerationenhausの取組がある。その後者は、一つは単身世帯、片親世帯、外国人世帯、低所得世帯などが共住できる集合住宅づくりの取組、もう一つは、そうした人たちが集い共助活動などに使える施設づくりとその運営支援を行う取組（直近では全国500箇所にした）を意味する。日本でも自治体やURが類似施設の運営支援に取組む事例はあるが、「家族問題」の視点や社会的孤立対策への行政側の視点に大きな違いがあるようである。



図7 ドイツの多世代の家

資料：連邦の家族生活省のホームページより

20世紀末の新規開発ヴォーバン団地（フライブルグ郊外のECO団地）やゲマインシャフト住宅Baugemeinschaft（日本のコーポラティブ住宅に近いもの、各地で小規模に建設される）は評価されていても、再生された大団地の評判は聞かれない。

フランスの団地再生・再活性化の成功事例は、前述の都市再生機構ANRUの取組で、“郊外団地を普通の街に変える”取組で、周辺の街と一体化して馴染むように（具体には“歩車分離の道路”でなく“街路型の住棟や店舗が面するストリート”を団地に通す、できればLRTも通す、低所得層や外国人労働者の社会的包摂にも配慮した管理を行う等）国を挙げての取組として実践中である。

パリ市の南側隣接のEVRYニュータウン（現エブリー市）のPYRAMID地区は、1970頃に当時の最新コンセプトで建設されたモデル団地であったが、屋外の地上面に車が見えないよう地下駐車場方式とし住棟も階段状（ピラミッド型）で建設されたのであるが、それらの防犯対策が追い付かないまま荒廃し危険な場所になっていった。EVRYはフランス最大のモスクが建設されるほど

に、アラブ諸国からの移民が集まる地域になった。

そういう状況に陥った団地でも、多くの外国人移民の参加を得ながら、住民参加方式で“周辺と一体感のある普通の街”に向けての再生の取組に注力する地道な努力がなされているのは、もはや爆破解体してリニューアルすれば問題が解決できると考えていないからだと思われる。

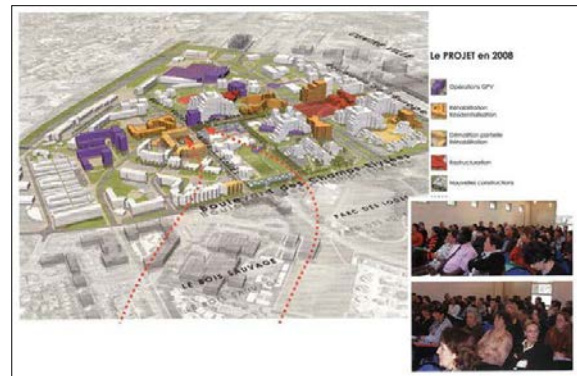


図8 パリ郊外EvryニュータウンのPvramid地区の団地再生

3. 「日本のニュータウン・団地衰退問題」の欧米諸国との比較

（1）欧米団地の模倣とモダニズム建築思潮の影響

ル・コルビジエやWグロピウスらが参画したCIAMの活動やアテネ憲章が建築を学ぶ者の重要な拠り所とされ続けたのは、欧米諸国がそれを過大評価し、後続のわが国はそこから団地づくりやニュータウン建設の神髄を学ぼうとしていたからであったことは紛れもない。それがおそらく20世紀末まで続いてきたと推察される。マルクス主義の限界性がソビエト連邦崩壊で多くの人の共通意識に至った状況とは違って、まだ日本でモダニズム神話が残っているとすれば怖いことである。

前述のように、コルビジエやグロピウスらの息の掛かった戦後の住宅団地の荒廃を専門家や学識者がしっかりと把握していないために、まったく無見識なジャーナリストが日本の団地やニュータウンを批判することがよくある。活力低下や空き家増加という衰退に至ることはあっても、欧米で“爆破解体”を余儀なくされた団地のような荒廃は見られない。筆者が懸念する問題点は、欧米以上の「社会的孤立」問題（具体には、引きこもり・閉じこもりや孤立死の多発）であるが、経済バブルの崩壊後に急増し欧米諸国以上に深刻化が進んでしまった。しかしこれは、団地・ニュータウン特有でなく日本全体を覆う問題であるが、日本にとって喫緊の問題である。

(2) 日本と欧米の違い 団地の屋外空間に対する 設計者意識・生活者意識

戦後(実質昭和30年以降)日本の団地を建設する際に、欧米諸国の考え方と微妙に異なったのが、屋外空間の造り方である。C I A Mメンバーの考えの基本は、“公園(≒芝生)空間の中に住棟を並べる”という考え方の空間構成であるのに対し、わが国では住棟回りを「園地」ととらえてしつらえ、オープンスペースやアプローチ道路の領域性を植栽で演出するという手法を編み出している。

この一見なんでもない意識の違いが、経年後に大きな違いとなる。1990年代に欧米の団地再生が始まった時にそうした往時の日本の工夫(屋外の植栽・領域性演出など)が多用されていることを知って驚いた。

また、1980年代以降、アジアの経済急成長で、団地建設が本格化したシンガポールや台湾の団地建設において、欧米の団地より優れたモデルだと評価され、それらの屋外空間構成手法を「日式団地様式」として各所で取り入れられたのであった。

屋外空間の設計者側の考えもそうであったが、高度経済成長期に団地やニュータウンに入居した住民の大半は、農村集落や都市の下町等の住環境で育った者であったことも、欧米の団地の生活者と大きく異なっていたのである。そのために、上記の日本の独自性があったとは言え近代様式の団地での“住みこなし”(コミュニティ形成等)に対応することができたのだと考えられる。

都市居住にずっと慣れている欧米の生活者といえども、機能主義・合理主義で国際様式(=どこに建設されても同じもので十分に機能する=場所的特性を無用とする考え)の高層団地(郊外での建設も多かった)に入居すれば“自己のアイデンティティを見失う”ことになるのであろう。

1960年代にパリ郊外で問題となった『サルセル病』(サルセル団地でノイローゼが続発し社会問題となった事件、因果関係がいまいなまま終息)や、前述のドイツでの「自己を見失う団地問題」などが根深く残り近年噴出してきているように感じる。複数のドイツ人知己(中堅層)の居住地選択を見て、歴史性ある街中の家(不便で不自由でも)か郊外戸建てを強く志向し、戦後のモダニズム建物や団地を相当に忌避する意識が分かった。

4. 結びに代えて 日本の団地・ニュータウンの 衰退要因の見据えと再生(活性化)の期待

(1) 社会思想から始まった「住宅都市づくり」

西欧の近代都市計画は、Eハワードの“ガーデ

ンシティ”論に影響を受けた理想都市づくりから始まったとされている。都市と田園の融合を唱えている点で、明治政府関係者たちにも評価された。しかし今日、その発祥の英国においても、欧米各国においても、現代社会に通用するものとしての評価はみられない。レッチワース(ハワードが開発した第1号のガーデンシティ)に“ヘリテージ博物館”はあるが、あくまでもヘリテージ関連資料の展示館である。

18世紀末に、シャルル・フーリエ(仏の社会思想家、1772-1837)が提唱した理想都市やロバート・オウエン(英の社会主義者、1771-1858)らが空想した理想社会に近づこうとした形跡が無いとは言えないが、「職住近接の自立都市」という目標は当初から看板倒れ(就業先として、縫製工場やシリアル製造などの小さな事業所があったに過ぎない)であったことを理解する必要があり、逆にハワード登場前の英国に「ガーデンシティ」の名を冠する工場職員のための街(『ボーンヴィル』:チョコレート工場に併設や『ポートサンライト』:石鹼工場に併設)が既にあり、イタリアにも同種の街がありそれぞれ現存する(いずれも事業主が篤志で自力建設した)ことである。

考えてみれば、日本の鉱山や炭鉱の街と同じような仕組みであるが、“社会思想”の街づくり哲学がバックボーンにあったことと、提供対象の中堅層労働者の生活水準が理想に近かったことで、世界的評価に至ったと考えられる。

C I A Mの建築家たちが、大戦が絶えない欧州で住宅に困窮する都市生活者のための理想社会を目指したことは間違いない。しかし、第二次大戦の終結までに、米国に亡命する中、その思想がドグマ化し、社会ニーズのための大量建設と拡大解釈されながら大規模開発事業に都合よく利用されていった。そして第二次大戦後の各国での大規模団地開発で一挙に展開したのであるが、大問題の兆候が幾度もあったにも関わらず、建築家や都市計画者が気付かず、「社会思想の精神とは正反対の状況づくり」に加担していることに気付くのが遅れた。世界の専門家たちも、20世紀末近くまでその大失敗に気付かなかったのである。欧米の団地再生や再活性化で成功した事例を見ると、モダニズム建築思想や近代都市計画の「合理主義と機能主義」(実態は「市場経済原理主義」や「金融資本主義」)をもっと生活者に寄り添った「社会思想」や「理想都市」の実現に近づける取組がカギとなっている。

欧米での、古い町や古い街並を大事に修復保存

し再生する市民参加の取組（パリ郊外Evryのピラミッド地区の住民参加による再生やハンブルグのH I D:Housing Improvement Districtなど）が始まり、戦後の団地やニュータウンを「普通の街にする」（古い街に近づける）再生が成功を収めている状況など学ぶべきことは多い。

そうした一方、日本の団地やニュータウンが、住民の住みこなしやコミュニティ活動と維持管理の丁寧さで街らしく熟成している面が少なくない（＝再活性化の芽が見え隠れしている）点に期待することができる。明治維新时期から使われている和製漢語の「都市」には“理想都市”や“ガーデンシティ”にも通じる「都」＝“雅”の意味合いが包含されていることや、いる（中国語では“城市”）ことや、「界限」や「街角」「横丁」「路地」という言葉が意味する“普通のまちらしさ”要素が、欧米と違い幅広い一般生活者に理解できイメージ共有されている点は歴然としている。それを活かせば、団地やニュータウン計画の中で“忘れかけていた”「普通の街」にすることはたやすく今以上に効果的な再生、再活性化が進展すると期待される。

（２）人口減少と右肩下がり経済時代の再活性化

わが国が直面する要克服課題は、今後100年で現在人口の1/3程度にまで減少し続ける（2005年社人研中位推計）状況が加速しながら、かつまた“相似形での漸減”でなく“不均衡な下細り変形を伴う減少”が100年近く続くという点である。

こういう時代に対応できる「計画手法」や「計画学」がないということを念頭に覚悟決めて立ち向かう以外に方策はない。“縮小均衡理論”はおろか、複雑系の分析手法を駆使しても、政策意図に合う「計画手法」など生まれるとは考えられない。

こうした時代の社会の対処方法は、“幸福度の追及”など別の論理を借りるしかないが、できるだけ多くの現実をしっかりと受けとめ、どうしようもないことはさらりと受け流すという江戸時代の処世術なども有効かもしれない。

よく旅にも例えられる個々の人生（人の生き方）をできるだけ楽しみ味わおうというような余裕が持てるための住環境・都市環境を整えることが重要になると思われる中、あり余ってくる「空き家」や「空地」を“遊び心で”楽しみながら利活用し、古いまちの魅力を再発見・再発掘するような“ストック再生”の取組などを社会的運動にすることも効果的である。東京大学の松村教授らが始めた『リノベーションスクール』活動は、まさにその先駆けとして全国的に広がりつつある。

（３）計画学・社会統計学の限界、最大公約数型の政策から最小公倍数型の施策へ

先行きの見えない不安感が募る昨今、スーパーコンピューター技術を駆使した「ビッグデータによる問題解決」などに社会の期待や評価が高まっているが、過大評価は危険と思われる。

米英仏独のような先進諸国が、戦後に国家プロジェクトとして大団地やニュータウンの建設に取り組んだ時、近代都市計画や社会政策体系の中での揺るぎない必要論や説明の資料が後ろ盾になっていたことは疑う余地がない。しかし、それから半世紀後までに、“ダイナマイトで爆破解体せざるを得ないほど”に荒廃し、国民の多くから嫌われることが多い状況になるとは、専門家もジャーナリストや識者も全く予見できなかったのである。

それは何故だったのか？「計画学（計画論）」と「分析学（分析手法）」への過剰な依存が問題であったと見ることはできるのではないかと。構造主義哲学のような全体体系型巨大知優位の考え方の台頭が根元にあったことは否定できない。

世界で、団地やニュータウンの荒廃・衰退が多発する現実への対応（住民や一般市民など幅広い人たちの参画が不可欠）を考える場合、もう少し分かりやすい“取組コンセプト”として、“最小公倍数型施策”（これまで主流の“最大公約数型の政策”の対立概念）があり得る。言い換えると、“どんな小さな取組でも再生や再活性化に効果がある取組要素”を“最小公倍数型施策要素”と捉え、その組み合わせで全体政策に反映させるというやり方である。ドイツの家族政策で、家族の在り方の問題の現場での掌握・解明から社会政策や住宅政策の在り方考える取組などもその一例と言える。また、少々次元の違う話になるかもしれないが、1967年にNYで出現した『ポケットパーク』（Vest Pocket Park）の取組は、都市計画の中の公園計画から演繹させて出現したものではなく、都市生活者たちの個別ニーズをよく観察したところから生まれた“最小公倍数型の取組”であると思われるが、今や世界中に波及し日本でも各所に見られる。

都市社会政策の方向を打ち出す際、これまであまりにも“最大公約数的なニーズ対応政策”のために分析的で巨大な統計手法の裏付けが重視されたため、本当に身近で大切な要素がよく見えてこなかったのではないかと感じる。

また、視点を変えると、これまでの住宅政策、都市政策、社会統計のどれも、居住問題に関して「家族（＝世帯）」を基本単位として捉えようとし

てきた。確かに往時は、どの国も“核家族”を標準世帯として扱うことで、その統計や分析結果がそのまま政策の前提条件となり得ていた。しかし、20世紀末以降、どの国も結婚しない人が増え、離婚が増え、少子化の急加速、LGBT家族容認の問題にまで広がってきた。こうした時代の都市居住問題を扱う視点は、巨視的データの分析では何の意味もない。

振り返れば、Pカルソープが、1992年にニューアーバニズムを提唱した際の論拠にしたのが、1990年の米国世帯統計であった。(図9)

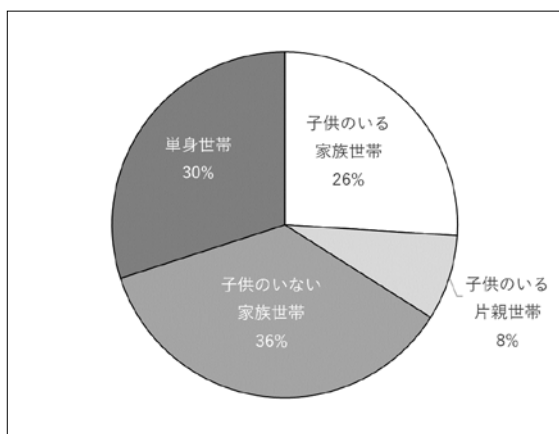


図9 「次世代のアメリカの都市づくり
ニューアーバニズムの手法」より

この図で分かるように、当時のアメリカで人口構成の大きな変化(単身世帯30%、18歳以下の子どもがいる世帯34%、(18歳以下の)子どもの居ない世帯36%)が進んできているにも関わらず、膨張する都市の郊外に、自動車通勤前提の標準家族向けの住宅や住宅地をつくり続けている現状に問題を投げかけたのである。

日本では、子どもの定義があいまいで、世帯統計や家族問題を論じる際にも、親が生きていれば70歳、80歳でも子どもとして扱われることが当たり前になっているのと大違いである。

ちなみに、18歳以下を子どもととらえて国勢調査(2005)の再分析をしてみると、子どものいる世帯の少なさの度合いが、1990年の米国より少なく深刻なことが歴然と見えてきた。図-10。14年後の今日、さらに厳しい状況に至っている筈だが。

ドイツの“家族政策”のための調査と政策審議や米国でのPカルソープの問題提起のような着眼点は、“ビッグデータ解析”や“複雑系の高精度分析手法”というより、個々の生活者の抱える問題に寄り添いながら、社会全体の問題や病理にどう影響しているのかを見つけ出そうとするやり方で

ある。いわば、これまで解決・改善の糸口がつかめていなかった問題に立ち向かう、いわば“最小公倍数的な問題提起”の発見と位置付けられる手法である。

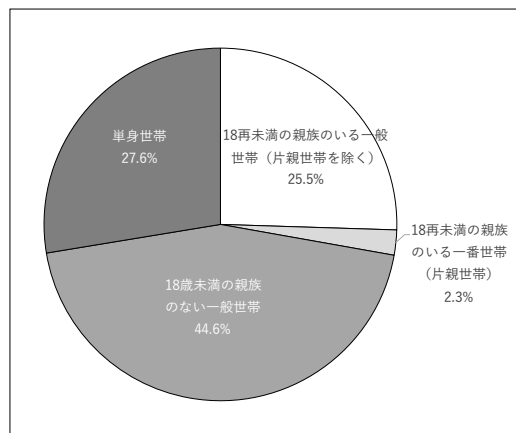


図10 日本の状況

平成17年度国勢調査の再分析により作成

これまでの、わが国を含めた“団地再生やニュータウンの再生・再活性化”では、上記のような巨視的で統計分析的な要素を多分に含んだ“近代都市計画型の手法”が主流であったが、もっと生活者の置かれた状況に寄り添える“最小公倍数的なキー要素”を提案し実現してゆくことの大切さを訴求したい。

以上のようなヤブ眺み的で未熟な分析と提言を書き下ろすに至ったのは、若い頃、2人の日本の都市計画家の薫陶を受け、半世紀近く関連する仕事に携わる中、その先見性と社会へのまなざしに、後年次第に感服の度合いが増すようになったからであるが、手短にその経緯をお伝えしたい。

大学で教えを受けた吉阪隆正先生(1917-1980)は、コルビジェの弟子であることは公言されていたが、団地やニュータウンの計画や設計、調査研究に関わることは皆無であったし、講義もされなかった。コルビジェらが都市や住宅を抽象概念でとらえようとする事への違和感をもっていたことが、かれの建築作品や住居学(著書)、第3者による業績の分析報告などからもよくわかる。

もう一人は、日本住宅公団の先輩で、発足時から設計事務のリーダーとして、日本の団地の在り方を見極め、後進を育成しながら奮闘し続けた(後年は日本のニュータウンの在り方を提起した)津端修一氏(1925-2005、広島大、名城大教授、三重大客員教授を歴任)である。「早く安く大量に」をモットーに時限立法の特殊法人として発足した公団で、都市勤労者向けの団地を建設するための計

画・設計の実務にあたって、現実対応の実践を果たしながら、当時の欧米で近代都市計画・モダニズム建築思想で行われていたのとは異なる、日本独自の団地設計手法を編み出したことである。

“団地は、効率優先の平行配置や幾何学的住棟構成で設計するのではなく、立地場所の地形や風土、住民の日常生活を勘案したものに”という考えを貫き、青戸団地や多摩平団地、高根台団地、阿佐ヶ谷住宅、赤羽団地などの“名作団地”（図11で「風土派」に分類されている）を、役員と大喧嘩しながらも折り合わせながら実現させていった。この成果は、多くの職員や協力業務関係者に広く伝播したが、入居した住民からも（経年後に）評価されたことが、日本建築学会の調査などで報告されている。しかし、合理主義・効率主義の政策圧力とのせめぎあいが、住宅建設5か年計画（第二期）が破綻する時期まで続いたのである。（欧米の団地荒廃がほとんど知られない中で！）

参考文献

- 『ニューヨーク 都市居住の社会史』リチャード・プランツ著（邦訳版 鹿島出版 酒井詠子訳2005.10）
- 『次世代のアメリカの都市づくり ニューアーバニズムの手法』倉田直道・倉田洋子訳 学芸出版社 2004
- 『世界建築宣言文集』ウルリヒ・コンラーツ編 阿部公正訳 彰国社1977.12
- 『都市再生』ロバータ・グラッツ著 富田鞆彦・宮路真知子訳 晶文社 1993
- 『社会共通資本 コモンズと都市』宇沢弘文・茂木愛一郎編 東京大学出版会 1994
- 『サッチャリズムの世紀』豊永郁子 創文社自由学芸叢書 1998
- 『イギリス集合住宅の20世紀』イアン・カフーン著 服部岑生 監訳2000
- 『日本型都市計画とはなにか』西山康雄著 学芸出版 2002
- 『デザイン・アウト・クライム「まもる」都市空間』イアン・カフーン著 邦訳版 鹿島出版 2007
- ドイツの市民参加の都市政策、都市と住宅地再生の動向調査（公財）アーバンハウジング2007,2012,2016
- フランスの都市再生と都市政策の動向に関する調査（公財）アーバンハウジング2006,2010,2015
- 吉阪隆正の住宅・都市理念に関する研究 倉方俊輔・山名善之 住宅総合研究財団研究論文集No.34,2007年版

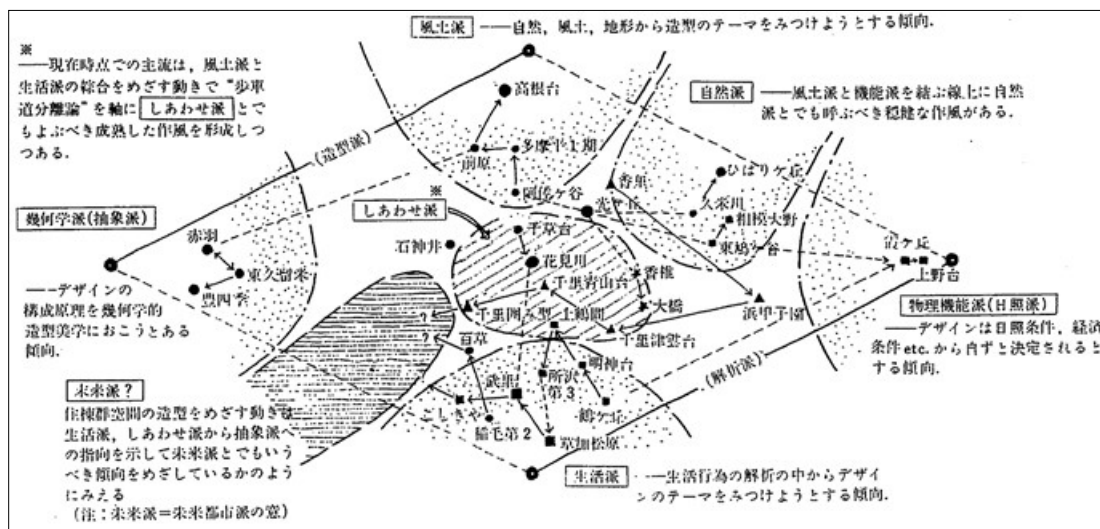


図11 団地設計の分類の試み 杉浦進氏 作成

9. 東南アジア諸国の国家空間計画

－策定状況とフィリピン・マレーシアの事例－

大場 悟 ((一財)日本開発構想研究所理事 都市・地域研究部長)

1. 東南アジア諸国における国家開発計画（社会経済計画、空間計画）の策定状況

表1は、東南アジア11カ国における国家開発計画の策定状況を、経済社会開発計画系及び空間計画系の二系統に分けて整理したものである。それを見ると、以下のことがわかる。

- ① 国の統治形態に関わらず、シンガポールを除く全ての国に社会経済計画系の国家計画が存在し、多くの場合、それらは長期計画（あるいは長期ビジョン）と中期計画（計画期間5年程度）のセットの形で存在する。
- ② ほとんどの国（11カ国中8カ国）に国家空間計画が存在する。

次いで、表2は、東南アジア諸国の国家経済社会開発中期計画と国家空間計画のそれぞれが策定された年次と策定担当機関、ならびに国家空間計画の計画期間を一覧したものである。それによると以下のことがわかる。

- ① 空間計画の策定開始は、社会経済開発計画の策定開始よりも遅れたものの、すでに数次の策・改定を経験した国が少なくない(6カ国)²。
- ② 空間計画と社会経済開発計画の策定担当機関はほぼ異なる（明確な例外はブルネイとフィリピン³）。
- ③ 空間計画の計画期間は、社会経済開発中期計画の計画期間よりも長期である。

表1、表2にみるように、東南アジアでまだ国家空間計画の策定がなされていないのは、カンボジア、東チモール、ラオスの3カ国である。しかし、これらの国々は、いずれも、国家空間計画策定に関心を表明しており⁴、遠からず、東南アジアの全ての国で、国家空間計画が策定されるようになることもありそうである。

以上から、東南アジアにおいては、国家経済社会計画のシステムの策定・運用が定着した後、国家経済社会開発中期計画よりも長期的な視点から国土の空間的整備の方向性を示すものとして、国家空間計画の策定の必要性が認識されるようになり、着実にその策定が進められてきたことがわかる。このような東南アジア諸国における国家空間計画の導入の道筋は、それまでの（すなわち策定の先行した）5年計画の経済計画に替わって初めて計画期間10年の長期経済計画（国民所得倍増計画）

表1 東アジア各国の国家開発計画一覧

国(政体)	社会経済開発計画(現行計画の計画期間)	空間計画(現行計画の計画期間)
インドネシア(共和制)	国家長期開発計画(2005-2025) 国家中期開発計画(2015-2019)	国家空間計画(2008-)
カンボジア(立憲君主制)	成長、雇用、公平、効率のための四辺戦略(2008-) 国家戦略開発計画(2019-2023)	
シンガポール(立憲共和制)		コンセプトプラン2011(2011-)
タイ(立憲君主制)	20年国家戦略フレームワーク(2017-2036) 国家経済社会開発計画(2017-2021)	国家空間開発計画2057(2007-2057)
東チモール(共和制)	戦略開発計画(2011-2030)	
フィリピン(立憲共和制)	私たちの大望2040 フィリピン開発計画(2017-2022)	物的計画策定のための国家フレームワーク(2001-2030)
ブルネイ(立憲君主制)	ブルネイ・ダルサラーム国長期開発計画(2007-2035) 戦略計画(2018-2023)	国家土地利用基本計画(2006-2025)
ベトナム(社会主義共和国)	社会経済開発戦略(2001-2010) 5ヵ年社会経済開発計画(2016-2020)	2050年を展望した2025年までのベトナム都市システム開発基本計画方針(2009-)
マレーシア(立憲君主制)	ビジョン2020(1991-) マレーシア計画(2016-2020)	国家物的計画3(2016-2040)
ミャンマー(共和制)	ミャンマー持続可能な開発計画(2018-2030) 5ヶ年計画(2016/17-2020/21)	国家空間開発フレームワーク計画(2014-)
ラオス(人民民主共和制)	ビジョン2030及び10ヵ年社会経済開発戦略(2016-2025) 5ヵ年国家社会経済開発計画(2016-2020)	

情報源：国交省(HP)、各国計画策定担当機関HP、外務省(HP)(政体について)、田中(2017)他

表2 東南アジア諸国の国家計画（空間計画、経済社会開発中期計画）の初策定年と策定機関等

国	国家経済社会開発中期計画		国家空間計画		
	初策定年	策定機関 ^②	初策定年	策定機関 ^②	計画期間
インドネシア	1956	国家開発計画庁	1992	土地・空間計画省	20年
カンボジア	1996	計画省			
シンガポール	1961	財務省	1971	都市再開発庁	40-50年
タイ	1961	国家経済社会開発庁	2009	内務省	50年
東チモール	2002	計画委員会			
フィリピン	1987	国家経済開発庁	1993	国家土地利用委員会、国家経済開発庁	30年
ブルネイ	1953	開発省	1987年	開発省	20年
ベトナム	1958	計画・投資省	1998	建設省	27年
マレーシア	1956	首相府	2005	連邦都市・農村計画局	15-25年
ミャンマー	1992	国家計画・経済開発省	2014	建設省	
ラオス	1981	計画・投資省			

(注) 最初の計画の策定担当機関と今日の担当機関が異なる場合は、今日の機関の名称を記載

情報源：国交省（HP）、各国計画策定担当機関 HP、田中（2017）

が策定され、その計画に示された十年後のフレームを寄り所とすることにより、工業等生産施設、港湾、鉄道、道路、通信等の物的施設の全国的な空間配置構造を構想する全国総合開発計画（全総）が初めて策定されるようになった日本の経験（下河辺 1994）と類似性のある動向と言えよう。

2. 東南アジア諸国の国土空間計画の事例

東南アジア諸国で策定されている国土空間計画はどのようなものか、すでに複数回の策・改定を経て計画が定着してきているマレーシアとフィリピンを事例として取り上げ、策・改定の経緯と計画内容を概観することとする。

(1) マレーシアの国家物的プラン

■ 策・改定の経緯

国家物的計画（NPP）が初めて立案され、内閣承認を受けたのは 2005 年である。この計画には、2006 年から 2020 年にかけての半島マレーシア（西マレーシアとも呼ばれ、マレーシアの国土からボルネオ島北部（東マレーシア）を除いた地域）における土地利用と空間開発の方向性と手法が盛り込まれた。（国交省 HP）

NPP の見直しは、国家五ヶ年開発計画の見直しに並行して 5 年毎に、また国家物的計画策定評議会の指示に応じて行うことが義務付けられており、最初の計画（NPP-1）の策定から 5 年を経た 2010 年、第二次国家物的計画（NPP-2）が定期改定され、内閣承認を受けた。NPP-2 の計画目標年次は NPP-1 と同じ 2020 年、計画対象地域も NPP-1 と同じ半島マレーシアであった。NPP を所掌する連邦都市・農村計画局（FDTCP）は、主要な改定ポイントとして、「前 NPP のコンセプトが特定の大都市圏での都市開発に焦点を当てたのに対し、NPP2 の集中型分散（Concentrated Decentralisation）のコンセプトでは、大都市圏だけでなく、選定されたコリドーにも開発の焦点を当て、より一層国土の整備を均衡の取れたものとするを旨とした」ことを挙げている。（FDTCP 2010, FDTCP HP）2015 年には、次の定期改定により、第三次国家物的計画（NPP-3）が立案された（承認は翌年）。NPP-3 では、計画期間として、2020 年まで（実施期間）、2040 年まで（計画期間）の 2 種類が用意されたことがひとつの特徴である。また、計画対象地域が、ボルネオ島北部（東マレーシア）にまで拡大されたことも大きな特徴である⁵。

■ 計画の内容骨格

表 3 は NPP-2、表 4 は NPP-3 の目次と主要図表を示したものである。

NPP-2 と NPP-3 で目次は大きく異なるが、両計画書に掲載された主要図表を見比べると、NPP-2 の定期改定版である NPP-3 の記述事項の範囲は、前述した計画期間や地理的対象範囲の変更に関わるものを除き、類似しているとみられる⁶。

これら 2 つのマレーシアの計画の記述事項を、表 5 の日本の全総（第一次～第四次）の構成要素と比べると、全総で書かれている「計画の基本的考え方」、「計画実現のための施策」、「地域別整備方針」（新全総から導入）、「計画の実現手段」という 4 つの大きな要素は全て含まれている。また、よりブレイクダウンした記述要素においても、両者にはかなりの類似性がみられると言えよう。

一方、NPP と全総の違いもある。全総はほぼ文章記述のみで計画書が構成され、図的な表現がほぼ見られないに対し、マレーシアの NPPNPP では地図（地図をベースに描いた国土構造図を含む）やダイヤグラムが多用されており、NPP のほうが、空間イメージが捉えやすいものとなっている。図1、図2はNPP-3の中から、地図（国土構造を表すもの）とダイヤグラム（地域整備イメージを表すもの）の例をピックアップしたものである。図1では「均衡発展」をめざす国土の構造を、ハブ（雇用機会と経済開発を提供する中核的な成長地域（都市機能集積地）、ゲートウェイ（陸海空の国際的な玄関口）、コリドー（戦略的な連携軸）であらわしている。図2は、いわば小さな拠点の概念図のようなものであるが、人口1万人以下の地域ごとに設置する「農業都市センター」（雑貨店、ビジネスセンター、学校、医院、公共ホール、農産品収集・加工・配送センターなどで構成）と当該センターの圏域内の農・工業関連施設、圏域外の成長センター（人口1万～10万規模のもの）へのアクセスを、模式的に示している。

表3 マレーシア『第2次国家物的計画』(NPP-2)の内容骨格

目次		主要な図表
第1章 国家物的計画(NPP)の 枠組み	1.1 マレー半島の開発計画	NPPの枠組み【図】
	1.2 第二次国家物的計画(NPP-2)	
	1.3 NPP-2の役割	
	1.4 構成と内容	
	1.5 協議プロセス	
	1.6 計画エリア	
	1.7 計画期間	
	1.8 NPP-2の利用者	
第2章 達成目標、 中間目標および原則	2.1 達成目標	
	2.2 中間目標	
	2.3 理念	
第3章 計画の脈絡	3.1 世界および国家の戦略的課題と課題	
	3.2 グローバルな状況と開発動向	
	3.3 国の状況	将来人口、将来都市・農村人口比、将来GDP・同産業別構成【地】
第4章 開発戦略	4.1 概念的な開発戦略	「集中型分散」開発戦略【構】
	4.2 国の位置づけと将来の経済成長	将来ひとりあたりGDP【表】

	4.3 都市化	集中型分散戦略【図】 将来の都市的土地必要量【表】
	4.4 地域バランス	
	4.5 農村開発の動向と方向	都市・農村連携戦略の概念【図】
	4.6 土地の持続可能な利用	将来土地供給可能地【地】 将来土地・水需要量【表】
第5章 政策	5.1 国家空間フレームワークの設定	将来の国家空間フレームワーク（土地利用）【地】
	5.2 国の経済競争力の強化	大都市（開発集中）地域、開発・経済地域【構】 工業成長センター【地】
	5.3 農業資源の保全と農村開発の促進	主要農業地域（戦略的穀倉地帯等）、農村居住地・農村経済クラスター候補地【地】
	5.4 持続可能な観光の開発	自然・人口観光資源【地】
	5.5 変化する人間居住の管理	大都市圏と都市階層【地】 将来大都市圏人口【表】
	5.6 天然資源、生物多様性および環境の保全	生態回廊・中央森林軸、環境に敏感な地域、特別管理地域【地】
	5.7 全国及び都市の交通ネットワークの統合	総合的な全国交通網【地】
	5.8 適切なインフラの提供	水資源逼迫地域、廃棄物管理、水害常襲地域、送電網、電腦都市【地】
第6章 実施メカニ ズム	6.1 NPPを実施するための制度的仕組み	総合的な全国開発計画体系、NPP策定体制【図】
	6.2 計画の実施	NPP政策実施機関・実施促進策【表】
	6.3 NPPの実施プログラム	先導的新政策とその実施機関【表】
	6.4 計画のモニタリング	NPP-2政策指標【表】
	6.5 NPPの見直し	経済・土地利用計画策定サイクル【図】
	6.6 提言	関係組織の責務【表】

凡例：【図】図形（ダイヤグラム）、【地】NPP対象全域（半島マレーシア）地図（地域別・範疇別色分け図、位置・範囲プロット図等）、【構】構造図（NPP対象全域地図上に描写）、【表】表（地域別数量等）

情報源：FDTCP 2010

表4 マレーシア『第3次国家物的計画』(NPP-3)の内容骨格

目次		主要図表
第1章 序論		国家開発計画策定の枠組み【図】
第2章 開発の目標と方向	人口増加と今後の課題	
	2020年のマレーシア	
	2040年のマレーシア	
	第3次国家物的計画の概要	
	国家空間管理計画	
	開発戦略フレームワーク	戦略開発フレームワーク【構】
	1 国別空間成長フレームワーク	
	2 資源管理計画	
	3 自然災害危険地域の管理計画	
第3章 主眼1:都市および農村のダイナミックな成長	1 バランスの取れた都市成長	大都市地域・開発促進地域・成長支援センター、地域経済回廊。工業団地・港湾・空港、大学・職業訓練機関【地】 主要都市競争力指標、世界都市～村の階層構成・特定機能都市【表】
	2 総合的な農村開発	農業都市センターの概念【図】 農業都市センター、ヤシ油・ゴムプラント、水産地域【地】
	3 強化された連携とアクセス	高速鉄道網、道路網、フェリー網【地】
第4章 主眼2:気候変動に対する空間資源と復元力(RR)	1 天然資源、食糧供給源および歴史的遺産資源の持続可能な管理	生態回廊・中央森林軸・国境森林回廊、環境に敏感な地域、鉱床、種別別農業地域【地】 酪農用地必要量【表】
	2 総合的な土地利用計画	公共交通指向型開発回廊【構】 史跡、自然災害危険地域【地】
	3 低炭素都市と持続可能なインフラ	再生可能エネルギーステーション【地】
第5章 主眼3:包摂的復元力のあるコミュニティの確立	1 完備し質の高い生活環境	
	2 住みやすいコミュニティ環境	
	3 地域社会の参加と協同	
第6章		空間開発フレームワ

州別空間管理計画		ーク(州別)【構】 資源管理(同)、自然災害危険管理地域(同)【地】 成長センター一覧【表】
第7章 実施	1 国家物的計画の戦略方向の実施と調整	経済・開発計画体系とNPP-3の関係【図】 NFP管理体制、経済開発指定5地域、「主眼1」実施担当機関【表】
	2 マレーシア都市観測の組成	
	3 国家気候変動信託基金の設置	
	4 持続可能な土地の管理・開発メカニズム	

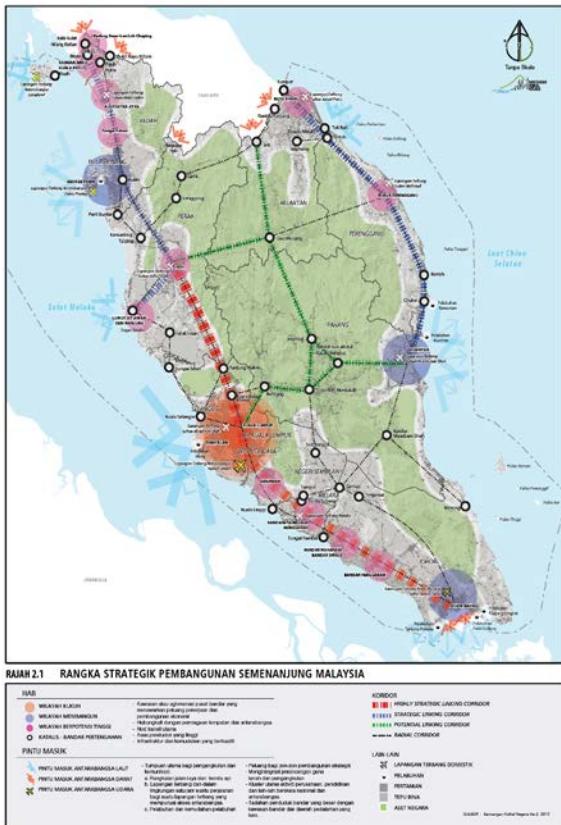
凡例：表3に同じ
情報源：FDTCP 2016

表5 第一次～第四次全国総合計画の構成要素

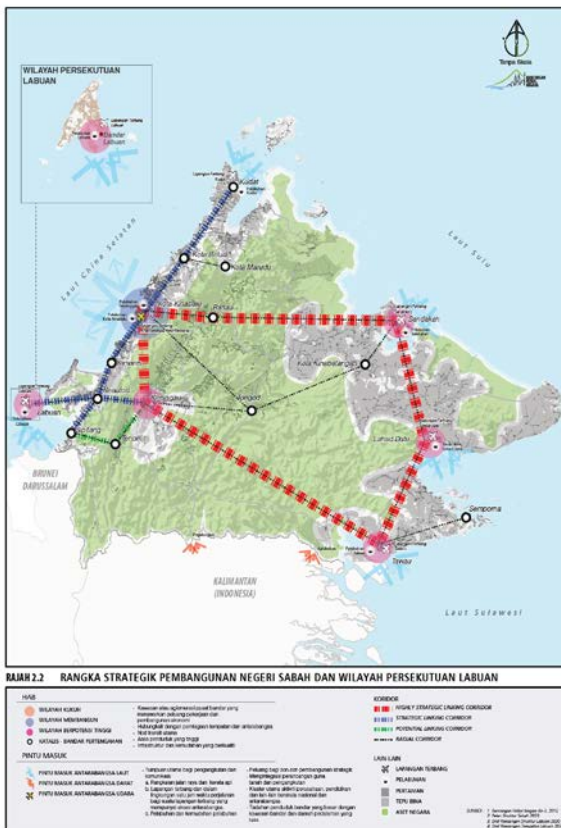
構成要素		全総	新全総	三全総	四全総
計画の基本的考え方	策定の意義	○	○		○
	計画の目標	○	○	○	○
	計画の性格	○	○	○	○
	計画のフレーム		○	○	○
	計画課題	○	○	○	○
	開発方式	○	○	○	○
計画実現のための施策	政策の基本方向	○			
	工業の発展	○	○	○	○
	農林漁業の発展、農山漁村の整備	○	○	○	○
	大都市・地方都市の整備	○	○	○	○
	交通通信基盤の整備	○	○	○	○
	水資源の確保、上下水道・用水の整備	○	○	○	○
	土地利用の適正化	○	○	○	○
	電力供給の確保	○	○	○	○
	国土保全の推進	○	○	○	○
	住宅・生活環境の整備	○	○	○	○
	観光レクリエーション開発	○	○	○	○
大学等の整備	○	○	○	○	
自然・歴史的環境の保全		○	○	○	
地域別整備方針	地方別の整備方向		○	○	○
	豪雪地帯・半島・離島の活性化		○	○	○
	圏域間の交流・連携				○
計画の実現手段			○	○	○

情報源：各全総

図1 NPP-3の「戦略開発フレームワーク」
半島マレーシア（西マレーシア）

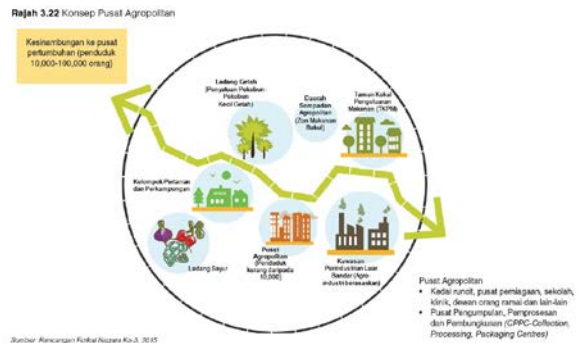


ボルネオ島北部（東マレーシア）



出所：FDTCP (2016)

図2 NPP-3の「農業都市センターの概念」



出所：FDTCP (2016)

(2) フィリピン『物的計画策定のための国家フレームワーク 2001-2030』

■ 策・改定の経緯

「物的計画策定のための国家フレームワーク」(NFPP) というのは現行計画の呼称であり、従前は「国家物的フレームワーク計画」(NPFPP) という名称であった。NPFPP は、国家の物的資源の分配、活用、開発、ならびに運用の指針を示す総合的な国土利用の政策アジェンダとして策定されたもので、1985年に立案が始まり、1992年に承認された。フィジカルプランは長期的視点から考えるべきとの判断から、1993年から2022年の30年が計画期間とされた。(国交省 HP)

NFPP は 10 年毎に見直されることとされ、1997年には、この計画の後継にあたる計画として、2001-2030 を計画期間とする現行の NFPP の立案が始まった。

NFPP 2001-2030 は、土地及び物質資源の配分、活用、管理、開発に係る政策や方針を定めるという目的において、従前の NPFPP 1993-2022 と同様であるが、名称が NPFPP から NFPP に変わったこと背景には、計画の性格が変わったことがある。NPFPP 1993-2022 が自治体の行動を縛るような内容だったのに対し、NFPP 2001-2030 ではそれを改め、憲法の定める地方自治の原則との整合性をとる形で、地方自治体に対する施策の選択肢を用意する内容となった。(以上国交省 HP)

■ 計画の内容骨格

表 6 は NFPP 2001-2030 の目次と主要図表を示したものである。表 6 を、日本の全総の構成要素(表 5) やマレーシアの NPP の内容(表 3~4) と比べると、以下の三つの NFPP 2001-2030 の特徴がわかる。

第一に、「地域別整備方針」の記述がない。これは、フィリピンにおいては、各地方 (Region) で、NFPP

を受けた「地方フィジカルフレームワークプラン」(Regional Physical Framework Plan: RFPF)を策定することが制度化されているためである。(大場 2008)

第二に、‘計画実現のための施策’に相当する第Ⅲ部が、施策分野を切り口として記述されている全総やあるいはマレーシアのNPPと違い、土地利用区分を切り口として記述されていることである。

「第Ⅲ部がNFPPの中心」と明記されているとともに、第Ⅲ部の記述分量の多さが際立っていることから、全総的性格を全く欠いているわけではないものの⁸、NFPP 2001-2030は、土地利用の基本計画(あるいは国土利用計画)的な色彩が強い印象である(大場 2008)。

第三に、NFPP 2001-2030では、マレーシアのNPP同様に地図が多用されているものの、NPPと異なり、将来の国土構造を模式的に描いたもの(図1参照)は見当たらない。

■ 次期計画における内容の力点変化の見通し

本稿執筆時点において作業は完了していないが⁹、NFPP 2001-2030の改定に向けた作業は2016年にスタートしている。後継計画は、今のところ、国家物的フレームワーク計画(NFPF) 2016-2045と呼ばれている(NFPFの呼称は1992年承認の最初の

計画と同じ)。(NEDA HP)

NEDAによれば、「地方レベルの物的計画、土地利用計画の指針となるNFPF 2016-2045の中核は、国家空間戦略(National Spatial Strategy: NSS)である」という。そして、そのNSSとは、「NSSは、国の長期ビジョンである『私たちの大望2040』に沿いつつ、人口動向、経済活動、サービスを基礎に、国の望ましい空間構造を明示するものである」という。(NEDA HP)

このNSSを中核に据えることにより、NFPP 2001-2030が全総やマレーシアのNPPと相違している特徴の第二、第三(前掲参照)は、変わってくる可能性があるだろう。言い換えると、国家空間戦略が明示的なることで、‘計画の基本的考え方’と‘計画実現のための施策’の連動性が高まり、また、それに呼応して国土の将来空間構造も明示的に示されるようになることで、NFPF 2016-2045は、土地利用基本計画的な性格より、全総的な性格が強くなっていく可能性が出てくるであろう。

このような期待を抱かせるNSSは、NFPF 2016-2045への記載に先立って、すでに『フィリピン開発計画 2017-2022』(PDP 2018-2022)に‘新テーマ’として記述されている。その記述の要旨は表7に示すとおりであり(NEDA 2017)、

表6 フィリピン『物的計画のための国家フレームワーク 2001-2030』の内容骨格

第Ⅰ部 ビジョン と理念	1. 開発ビジョン	
	2. 基本理念	
第Ⅱ部 計画環境、 課題およ び戦略	1. 計画環境	将来人口(地域別)【図・表】
	2. 開発課題	
	3. 空間開発戦略	
第Ⅲ部 土地利用 政策指針	1. 居住地の開発	将来都市人口比率(全国)、 2010年首都圏人口【図】
	2. 生産用地の利 用	農工業センター、成長ネット ワーク(回廊)、輸出加工 区候補地、優先観光開発地 域【地】 将来農畜産・水産用地必要 量(地域別)【表】
	3. 保全的土地利 用	保護地域・その他自然資源 地域、自然災害危険地域 【地】
	4. インフラ整備	国有鉄道網、再生可能エネ ルギー開発候補地【地】 将来必要病床数(地域別)、 廃棄物処理用地必要面積 (同)【表】

凡例：表3に同じ

情報源：NLUC & NEDA (2002)

表7 『フィリピン開発計画 2018-2022』記載の国
家空間戦略(NSS)(要旨)

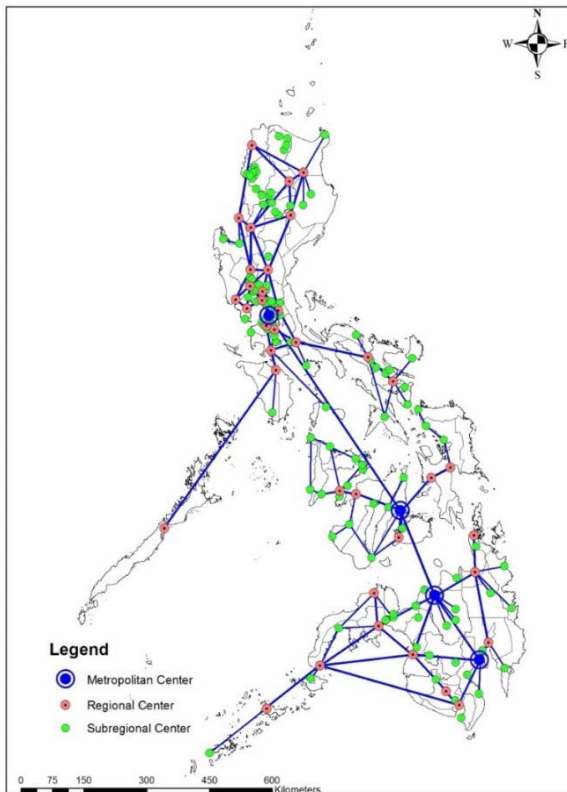
空間開発の 理念	<ul style="list-style-type: none"> ●交通ネットワークを通じた先進地域と後進地域及び都市と農村の連携の一体化 ●社会サービスへのアクセスの向上 ●便益最大化に向けた主要インフラの設置位置確定 ●地域内、国内、国際的な接続性の向上 ●持続可能な開発と回復力の促進
全体的な空間戦略	<ul style="list-style-type: none"> ●地域的集積 首都地域への集中を緩和し、全国の主要な中核地域(センター)の成長を促進 ●居住地のネットワーク 3大都市センター(マニラ、セブ、ダバオ)～地域センター～地域サブセンターの3層ネットワークの形成 ●センターの機能 各々の地域センターおよび地域サブセンターの中核機能(地域行政、国際ゲートウェイ、観光、農工業、工業、高等教育)の分担イメージを例示 ●接続性 全国の居住地を効率的に結び付け、社会サービス・雇用等へのアクセス機会を均等化し、社会経済的不平等に対応するための交通・通信網の強化 ●脆弱性の軽減 フィリピンの地質学的、水文気象学的脆弱性の軽減対策

情報源：NEDA (2017)

「成長の原動力としての都市の役割を認識し、交通ネットワークを用いて、大都市センターと地域センター、地域サブセンターを結ぶ提案」(NEDA HP) を重視したものとなっている。

なお、PDP 2018-2022 のNSS についての記述箇所(第3章)には、将来国土構造を示す図が掲載されていない。しかし、2018年7月31日～8月1日に福岡で開催された国土・地域計画策定・支援プラットフォーム(SPP)第1回会合(主催:国土交通省、国連ハビタット福岡本部、西南学院大学)へのNEDAの参加者のプレゼンテーション資料には図3のような図が含まれていた。恐らくはNFPF2016-2045にもこのような図が掲載され、マレーシアのNPPに似た国土構造図の提示がなされるようになると思われる。

図3 NSSの要素(例)「接続性」



出所: Sombilla (2018)

4. 結びにかえて

本稿では、東南アジア諸国のほとんどで、すでに国家空間計画の策定が行われており、未策定の国でも策定への関心が高いことを確認した。

また、東南アジアの国々には、すでに国家空間計画の策・改定を複数回行い、国家空間計画の策定・運用が定着してきている国が少なくないことを示した上で、そうした国の中からマレーシアとフィ

リピンを取り上げ、国家空間計画の定着・発展の経緯を振り返るとともに、両国の計画内容の特徴を、日本の全総との比較で述べた。

その結果、計画書の構成や主内容については、日本の全総との類似性がすでに備わっている国(マレーシア)や、近未来に備わる可能性がある国(フィリピン)があることがわかったとともに、計画のわかりやすさにつながるプレゼンテーション面では、日本の全総(あるいは今日の国土形成計画)より長じた面があることがわかった。

こうした東南アジアの国土空間計画の策定状況に鑑みると、計画書の構成の仕方に代表される「計画の作り方」については、対東南アジア諸国に関する限り、日本が単独で指導的な立場に立つよりも、計画づくりの経験を積んだ国々と日本が知見を共有しつつ連携し、これから計画をつくらうとする国々や計画づくりに課題を抱える国々に助言できる段階に入ったのではないだろうか。現に、先に述べたSPP第1回会合では、マレーシアやタイの参加者から、「我々の経験・知識・教訓を喜んで共有したい」旨の発言がみられた(国交省 2019)。

- 計画は作るだけでなく、実現可能なプログラムを組み込むことが大切(カンボジア代表)
- 計画の実行のモニタリングが課題(マレーシア代表)
- 空間計画を所掌する官庁と他の官庁(社会経済計画、実行予算を所管するもの等)との調整が課題(マレーシア代表等)
- 国、広域自治体、基礎自治体の三層の政府間の連携が容易でなく、計画の地方への適用が課題(マレーシア代表)
- 問題事象の急速な進展(都市化など)に対する計画的対応(計画の適用)を迅速に図るための能力構築が課題(タイ代表等)
- 計画を踏まえてフィジビリティを明確にし、持続可能なインフラ整備を実行していくことに課題(インドネシア代表)

このように、各国は「計画をいかに実行につなげるか」に様々な課題を抱えており、それらへの対処の仕方について「日本の経験を知りたい」(インドネシア代表)意向がみられる(国交省 2019)。「計画の実行の仕方」については、日本の知見(成否双方)の活用の途がまだありそうである。

[参考文献]

- 大場悟 (2008) 「東アジアの国土計画：概観ならびにフィリピン・ベトナムの事例」、UED レポート第3号
- 越智武夫 (2018) 「東ティモールの空間計画制度構築への取り組み：総合計画アドバイザー（越智武雄 JICA 専門家、国際協力専門員）」、10月9日、
<https://www.jica.go.jp/easttimor/office/others/report/181009.html>
- 外務省ホームページ (HP) 「国・地域」、
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/index.html>
- 国土交通省 (国交省) 国土政策局 (2019) 『国土・地域計画の策定及び推進の支援等業務 業務報告書』
- 国交省ホームページ (HP) 「各国の国土政策の概要」、
<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/index.html>
- 下河辺淳 (1994) 『戦後国土計画への証言』
- 田中成興 (2017) 「ミャンマーにおける都市政策に関する法整備の現状及び今後の展望」、法務省法務総合研究所国際協力部報、第71号
- Federal Department of Town and Country Planning, Ministry of Housing and Local Government, Malaysia (FDTCP) (2010) “National Physical Plan-2”
- FDTCP (2016) “Rancangan Fizikal Negara Ke-3” (National Physical Plan-3),
<https://www.melaka.gov.my/ms/koleksi-media/penerbitan/lain-lain/lampiran-11/rfn>
- FDTCP ホームページ (HP) “WHAT IS THE MAIN CONTENT OF NPP-2”,
https://www.townplan.gov.my/soalan_lazim.php?catID=3&personalisation=jpbd
- Japan International Cooperation Agency (JICA), Nippon Koei Co., Ltd. and Pacet Corp. (2016) “The Project for Study on Dili Urban Master Plan in the Democratic Republic of Timor-Leste Final Report Part I: Current Conditions”
- National Economic and Development Agency, Philippines (NEDA) (2017) “Philippine Development Plan 2017-2022”
- NEDA HP “NEDA Board Committee on land use to review National Spatial Strategy”,
<http://www.neda.gov.ph/neda-board-committee-on-land-use-to-review-national-spatial-strategy/>
- National Land Use Commission and NEDA (2002) “National Framework for Physical Planning”
- Royal Government of Cambodia (RGC) (2011) “National Policy on Spatial Planning of the Kingdom of Cambodia”
- Sombilla, Mercedita A. (2018) ‘Urban Development Issues and Policies in the Philippines’, Spatial Planning Platform Meeting, 1 August

- 1 本稿では、各国の計画の英語呼称が「Spatial Plan」（「空間計画」と和訳）、「Physical Plan」（「物的計画」と和訳）、「Land Use Master Plan」（「土地利用基本計画」と和訳）等であるものを総称して「空間計画」（系）と呼んでいる。
- 2 表1の現行計画の計画期間開始年と、表2の初の計画の策定年次を比較することで、それがわかる。

- 3 フィリピンの場合、国家空間計画の策定は土地利用計画委員会が国家経済開発庁（National Economic and Development Agency: NEDA）を事務局として策定されるため、実質は国家社会経済計画、国家空間計画ともNEDAが立案していると言える。
- 4 カンボジアでは、「国家及び（複数州に跨る）地方の空間計画は、土地管理・都市計画・建設省（MLMUPC）が主導する国家空間・都市計画委員会が立案し、国王令が承認する」（RGC 2011）という仕組みが2011年に整えられた後、近年、「空間的計画に対する中央政府の関心はますます増加し、検討されている」（国土・地域計画策定・支援プラットフォーム（SPP）第1回会合（2018年7月31日～8月1日、福岡）でのMLMUPC次官の発言）状況にある。ラオスについては、SPP第1回会合において、「ちょうど空間計画を立て始めたところで、いわば現在は準備段階にある。我が国には都市計画に係わる省が5つあり、省庁間の調整不足の問題がある。このため、政府が、都市計画に関する国家レベルのガイドラインを作ることは、政府が国家計画を立てることに非常に役立つと思う」（公共事業運輸省水道供給局長）旨の発言があった。東チモールについては、JICA調査団及びJICA専門家による「国家空間計画」策定への関心の把握がなされており、この計画に法的根拠を与える「空間計画法」が2017年4月に制定済である。（国土交通省2019：JICA他2016：越智2018）
- 5 ボルネオ島北部は、サバ州、サラワク州、ルブアン連邦直轄領で構成される。マレーシア連邦は、ボルネオ島北部2州のサバ、サラワクに、半島マレーシアの11島より広範な自治権を与えている（サバ、サラワクは土地利用、地方自治、開発等に関する国家計画の対象外）。この憲法規定を受け、NPPの根拠法である都市・農村計画法も、同法の適用対象を半島マレーシアに限定している。したがって、サラワク州こそ、国境に関する戦略的事項のみの記述に留めたものの、サバ州を計画対象範囲に含めたNPP-3は、こうした法的位置づけから踏み出したことになる。このため、NPP-3では、「NPP-3はサバの都市・農村計画法その他の既存法令の適用を阻害しない」が、「サバ・ストラクチャープラン2033が、NPP-3を州レベルの空間計画・開発の戦略的枠組みの指針として捉え、強化されることが望ましい」旨を記述している。（FDTCP 2016）
- 6 英語版が公表されているNPP-2と異なり、NPP-3はマレー語版のみが公表されている。こうした事情から、NPP-3については、記述内容の詳細が確認できておらず、厳密な内容比較はできていない。
- 7 ただし、計画書とは別に『解説と資料』等の名称の書籍が刊行されてきており、それには図的な表現がみられる。
- 8 NFPP 2001-2030は、第I部において国土の長期開発の展望と基本理念を示した後、第II部で国土全体の開発総合戦略に言及し、その中で「分散型国土形成のための一定地域への開発の集中、都市－農村の連携強化、資源産出地を基本とする開発、効率的な地域開発の仕組みの導入」という方向性を示唆している。よって、NFPP 2001-2030は、全総的性格も併せ持っている。（大場2008）
- 9 2019年4月26日のNEDAへの問い合わせ結果による。

10. ブータンの持続可能な国づくりーGNHの思想のもとに

梅田勝也 ((株)アール・アイ・エー、(一財)日本開発構想研究所研究主幹)

(はじめに)

「幸せの国」と呼ばれるブータンは、GNH(国民総幸福量)の概念を提唱しこれを国家運営の基軸としている。ブータンの国づくりはこのGNHの概念の深化とともに進行してきたといえる。その近代化と民主化は開明的な第3代国王と第4代国王により牽引されてきたが、中国とインドという二大国に挟まれた地政学上の事情によるところも大きい。国際社会の中で小国ブータンの国家の存続は何ら約束されておらず、現に周辺諸国では様々な政変や動乱が起きてきた。GNP (Gross National Product) より GNH (Gross National Happiness) の方が重要という発想は、通り一遍の国づくりでは国の存立を担保できないという文脈で捉えることもできる。

GNH は経済発展を否定しているわけではない。開発と保全のバランスを重視するという考え方であり、「保全」に通底するのがブータンの伝統文化と自然保護である。チベット仏教に由来する伝統文化を守り国のアイデンティティを保つことが国民の意識の統一と国家維持の前提と考えた。また、「地球環境＝持続可能な開発」という国際的な潮流を読み取り、開発志向の他の開発途上国と一線を画し環境保護政策を戦略的に推進した。この取組みは国際社会の中での地位の向上と海外からの資金援助の多様化につながり、森林の保全は水力発電事業を通して財政的にも国家の安定に寄与することになる。

2008年には国王が主導する形で平和裡に王政から立憲君主制への移行を遂げ、同時に制定した憲法に基づき二院制の下で三度の国政選挙が混乱もなく行われている。政情不安の国・地域の多い南アジアでは異例のことといえる。一方、ブータンも都市化の進展により首都ティンブーに憧れ又は職を求め若者が集まる。しかしティンブーでも雇用の機会は限られており失業問題が深刻化する。ティンブー一極集中は東西間の経済社会の格差を生み様々な歪をもたらしている。

このようにブータン国が変貌しつつある中、2017年1月にJICAの「ブータン全国総合開発計画2030策定プロジェクト」が始まる。ブータン国土の均衡ある発展に日本の「全総」の経験を活かそうという主旨である。自分は、国土利用計画(土

地利用計画)を担当したが、まだ公表の段にないので簡単に触れるにとどめ、本稿ではブータンの国づくりの歩みを中心に紹介したい。

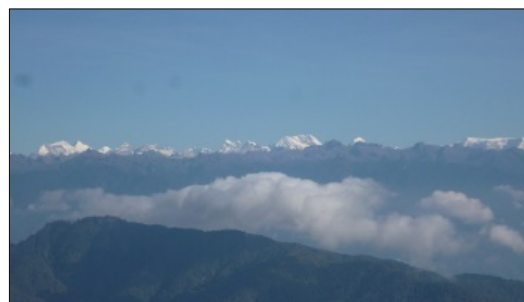
1. ブータンとは！

ブータンはヒマラヤの南面に位置する小国である。北はヒマラヤ山脈を国境に中国(チベット自治区)と接し、南は低地部でインドに接する。面積は九州とほぼ同じ。人口は72万7千人(2017年センサス)で福井県よりやや少ないくらいである。首都は西部のティンブーで、人口は11万5千人、標高は2,320mである。日本からブータンへの航路としては、タイで乗り継ぎインドを経由して西部のパロ空港に着くルートが一般的である。



図1 ブータンへの行き方

ブータンの地勢



ドチュラ(峠)から見る東ヒマラヤ

ブータン国土の最大の特徴は、世界有数の山岳国ということである。北はヒマラヤの氷河地帯で、急峻な山々と深く刻まれた溪谷が国土の大半を占める。標高7,000m級の山々から幾筋にも流下する河川はすべて急流であり、雨季には氾濫するので、一部を除いて居住には適さない。ブータンで

居住や農耕など人が利用できる土地は国土の3%程度でしかなく、勢い人々は山の斜面に居住し棚田を耕すことになる。一方、標高差のある地勢はその高低差を利用した水力発電に適している。国内の電化率も再生可能エネルギー率もともに概ね100%である。余剰の電力はインドに売電しその収入は国家歳入の約2割(2014年)を占め最大の外貨獲得源となっている。



東部タシガンの山並み

このような地勢により国土内の移動は困難を極める。国土は東西に長いが、その移動は3,000m級の峠越えの連続となり、等高線沿いに山を削って作った断崖絶壁の1.5車線道路を走ることになる。雨季には地すべりのおそれがあり通行止めになることも多い。下の写真は林道ではなくれっきとした国道である。これでも道路事情は以前より随分よくなったとのことである。



王政の始まりから第3代国王までの治政

ブータンの源流はヒマラヤ北部のチベットで、布教と領土を求めブータンの地に南下し諸勢力が群雄割拠した。英領インドとの争いもあったが、1907年に国内統一が図られ世襲制の王政となる。現在は5代国王であるが、初代から2代にかけて国内の統治を十全なものとし、第3代、第4代国王が近代化、民主化の路線を敷いた。第3代国王は、奴隷制の廃止、大規模土地所有を禁ずる土地改革を推進するとともに、鎖国政策から開放路線に舵を切った。チベット動乱など中国の脅威に対してインドとの関係強化を図る必要があったからである。そして国際社会との繋がりを築くことが国家の存続にとって重要と考え、1962年にコロンボ・プランへの参加、1971年国連加盟など国際社会との関係を強化していく。また、第3代国王は、発展のゴールは『国民の繁栄と幸福』であるとしたが、GNHの萌芽と見ることもできる。第三代は、ブータン近代化の父と言われる。

第4代国王の治政とGNH

第3代国王の急逝により1972年に16才で即位した第4代国王は1976年の国際会議の際にGNHの考え方を初めて提唱したと言われている。GNP(国民総生産)よりGNH(国民総幸福量)の方が重要との思想である。先進国の価値観へのアンチテーゼという趣が強かったかもしれないが、2000年前後にこの思想が理論化され国家運営の基軸となっていく。その4つの柱は、①持続可能な社会経済発展、②伝統文化、③環境、④よい統治である。GNHは国家の各種政策を作成する際の尺度であるとともに、国民の幸福度を測り政策にフィードバックするための指標でもある。

2. ブータンの伝統文化政策

伝統文化—GNHの4本柱の1つ

GNHの4つの柱の一つが「伝統文化」である。仏教文化の「Middle Path 中道」の思想の下に環境政策とあいまって国是化されていく。背景として1975年に兄弟国ともいえるシッキム王国でネパール系住民が多数派となり国民投票の結果インドへの併合を選択するという事件があった。ブータンにとって大きなインパクトであり、国の存立に深い危機感を持ったことは想像に難くない。国家存立のためには非ネパール路線が必要と認識し国籍法を強化するとともに、国のアイデンティティ(文化)を重要視し、言語、服装を始めローカル

なブータン文化の強化を図ることになる。

言語

伝統文化の代表は言語である。ブータンは急峻な地形で地域間の移動が困難であったため谷ごとに言語が異なる多言語国家である。ブータンでは1950年代に近代教育が始められたが、実用的には英語で授業が行われた。それは教材・教員の制約という事情もあるが、統一した国民語がないということも影響していた。今となれば、教授言語が英語であり若者がみな英語を操れることはグローバル時代のブータンの強みとなっているが、伝統文化の観点からはローカル言語である国語が必要と政府は考え、1971年にティンプーを含む西部地方の言語であるゾンカ語を国語とした。



図2 ブータンの言語分布

(出典) ウィキペディア

服装

服装についても伝統文化を重んじる政策が取られた。1970年代のブータンではネパールがそうだったようにGパンにTシャツが普通だったが¹1989年に原則として「ゴ(男性)・キラ(女性)」という民族衣装を着用することが義務付けられた。



ゴ・キラの生徒たち(東部のタシヤンチェにて)

なお、ゾンカ語の国語化とゴ・キラの着用は「ブータン北部の伝統と文化に基づく国家統合政策」として推し進められたものである。

伝統建築等

これ以外にも、伝統的な建築意匠の保全、伝統的農村集落の保存、織物などの地場産業の振興というような文化を意識した政策がある。少し話が逸れるが、国民食と言ってもよいエマダツィは唐辛子を野菜として扱うチーズ煮込みで、無形文化遺産のようなとても特徴的な料理である。



ブータンの伝統的な農家住宅



織物の町、ルンチェ県のコマ



ブータンの国民食エマダツィと赤米

3. ブータンの森林・環境政策

森林政策から環境政策へ—GNHの4本柱の1つ
GNHの4つの柱の一つが「環境」の重視である。これには1960年以降の森林政策からの流れをたどる必要がある。ブータンは1969年に森林の国有化を宣言し、1974年のForest Policyで国土の60%以上を森林として維持することを政策化した。当時のブータンにとって木材や製品の輸出は貴重な外貨獲得策であった。

ブータンは1969年森林法を制定し森林を国有化したが、国有化はネパールが先行した。ネパールでの結果は違法伐採が跋扈し森林資源の多くを喪失することになった。保水力や土砂流出防止機能の低下により地滑りが多発し下流域のインドやバ

ングラデッシュまで洪水被害に悩まされることになる。ブータンでも南部で同様の事態があったが、ネパールのような深刻な事態にまでは至らなかった。この辺りは国土の大小（ネパールの国土面積はブータンの3.8倍）から来るのか宗教の違いから来るのか判然としない。下図はブータンとネパールの土地被覆をGIS表示したものであるが、森林の密度感の違いは一目瞭然である。

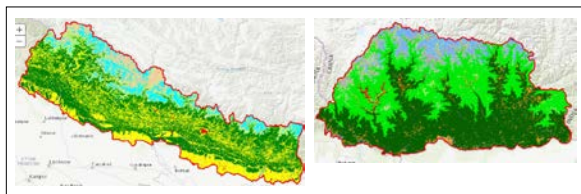


図3 ネパールとブータンの土地被覆

(出典) ICIMOD ホームページ

商業用の森林資源ということに加えて環境財という見方が出て、機運が変わるのは1980年代後半である。1987年に国連「環境と開発に関する世界委員会」が「持続可能な開発」を提唱したが、その前後からブータン（第4代国王）はグローバルな潮流を読み取り、開発途上国でありながら開発抑制的で環境保全の取組みを次々に打ち出した。

現時点でブータンの国土面積の51%が森林・自然保護法に基づき管理・規制される自然保護地域に指定されている。他国に例を見ない高い割合である²。開発途上国の場合、形式的な指定であることも多いが、域内のゾーニング（特別保護地区 Core Zone, 普通保護地区 Multiple Use Zone, 緩衝地区 Buffer Zone）がほとんどの保護区で実施され、管理の実効性も担保されてきている。とりわけ、1995年に設定されたバイオロジカルコリドー Biological Corridor は国際的に見ても先駆的な取り組みである。これは、保護地域間の動植物の移動経路を確保する生物移動回廊であり、第4代国王王妃は「ブータンから地球への贈り物」と吹き、国

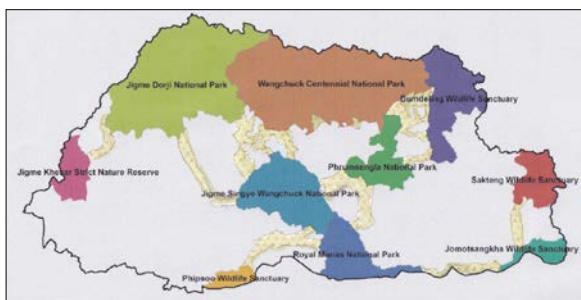


図4 ブータンの自然保護地域

(出典) ブータン農業林業省ホームページ

際的な支援をオブラートに包みつつ訴えた。

ブータンは、国土の60%以上を森林として維持することを憲法に定め、国土の51%である自然保護地域を将来的にはさらに増やそうと考えている。このような森林・環境政策により今のブータンは、現時点で温室効果ガス（CO₂）の排出量が吸収量を下回るカーボンネガティブ社会になっている³。人口の小さな国とはいえ、COP21（気候変動枠組条約締約国会議）が2015年に採択したパリ協定の2050年目標を既に達成しているのである。さらに、水力発電の余剰分をインドに融通しているので国際的なCO₂削減にまで貢献していることになる。

「中道」による環境と文化の連結—GNHの確立

環境政策と伝統文化政策はそれぞれ推進されたが、1990年の環境と持続可能な発展のための「パロ決議」で、伝統維持＝環境保全（環境保全が伝統文化を導く）が確認されるとともに、持続可能な開発という考え方が確立された。

環境と伝統文化は、国家運営とGNHの基本要素となる。そして、1999年に発表された「ブータン2020（平和・繁栄・幸福のためのビジョン）」でGNHが国家の運営方針として位置づけられ、第9次五か年計画（2002年～2006年）では4つの柱が位置付けられる。そして2008年に憲法9条にGNHが規定された。GNHは進化しているのである。

4. 民主化とその後

立憲君主制への移行と憲法制定

1999年にテレビ、インターネット等が開放され、2001年には憲法起草を国王が指示する。憲法制定は2008年であり丁寧なプロセスが取られている。王政から立憲民主制への移行は第4代国王自らが主導したと言われている。国民の多くは王政という政体維持を望んだが、国王は立憲主義の必要性を国民に説いたという。こうしてきわめて平和裡に漸進的に政体の移行が実現した。

都市問題等の発生

「情報量に比例して人々の欲望は大きくなる」と第4代国王が懸念したとおり、国の開放とりわけテレビやインターネットは国民の幸福感に影響を与えている。首都ティンプーに憧れ若者が地方から首都に集まるが、雇用不足で失業問題が発生する。東西地域間の様々な不均衡という問題も生じている。東部地方は農業の担い手が不足し耕作放棄地が増えている。ティンプーには増加する人

口を収容できるだけの土地がなく、住宅問題、インフラ問題等各種の都市問題が発生している。



首都ティンブーを遠望

近隣諸国や国際社会との関係

北と西に中国との国境が画定していない地域がある中、西の未画定地域で中国軍とインド軍がブータンと中国の国境地帯で対峙するという出来事が近年起きている。二大国に挟まれるという地政学上の脅威は当分の間は避けられないだろう。ブータンは軍事的に後見役のインドに頼らなければならないが、ブータン人は経済的にインドに頼り過ぎるのは危険とも考えている。一方、中国とはチベットが被った歴史や国境問題があり警戒感強く国交もないが、国境画定交渉もあり、必ずしも敵対しているというわけでもない⁴。因みに、ブータンは海外からの経済援助を選別している。米国など大国からの援助額は僅かに抑え、インドの比重も下げEUや日本など多様化を図っている。ブータンは近年話題の「債務の罠」には無縁だと言えよう。

三度の国政選挙

2008年に王政から立憲君主制に移行して以来、三度の国政選挙が混乱なく実施された。そして二度の政権選択選挙ではその都度に政権が交代している。選挙の争点としては、若者の雇用問題や中印との距離感などがあるようだが、マニフェストがどれだけ実現できたかが一番大きいとも聞く。できないことを公約すると次の選挙でしっぺ返しを食らうという、ごく普通のことがごく当たり前に行われていることに感心する。

各種法制度の整備

2008年の憲法制定を経てこの十年は各種法制度の整備を行ってきた時期といえる。日本でいえば、戦後に古い制度を民主的で分権的な法体系に見直した時期に相当するかもしれない。地方自治、土地等に関する法令は憲法制定に相前後して制定

され、空間計画や文化財保護等については今後順次整備されると思われる。森林と自然環境保護の分野はかなり以前から法令が整備されていたが、そのマネジメントの実際を整えた十年でもあった。

5. ブータンの全総計画

ブータンでの全総計画という取組み

これまでに述べたとおり、ブータンは戦略的でしたたかな国づくりを進めてきた。一方、都市化の急速な進行により、首都への一極集中、大都市の都市問題、農村の疲弊等の問題も生じている。日本も過去に経験したことであるし、現在も克服できていない事象も多くある。しかし、ブータン国土の地勢的条件は同じ山国ではあるが日本より遥かに過酷であり、経済規模にも大きな差がある。このような前提の下でブータンの全総計画作りが始まった。

今回のプロジェクトは、全国を対象とした計画ということが一つの特徴だが、もう一つは各分野にまたがる「総合的な」計画作りということである。日本側の専門家の分野は多岐にわたり、カウンターパートのブータン政府側も多く省庁が関与することになった。

日本の全総の経験

全国総合開発計画は、日本発祥の制度といつてよい。日本では5次の全総が策定されたので振り返ってみる。一全総(1962年)は所得倍增計画や新産業都市を背景に策定され、産業拠点の地方分散を目指し、新全総(1969年)は新幹線と高速道路のネットワーク整備と大規模工業基地を打ち出した。三全総(1977年)は他の計画とは少し趣を異にしつつ、定住構想を提唱した。四全総(1987年)は、東京一極集中批判の中で、14,000kmの高速道路網を打ち出した。五全総(1998年)はグローバル化が進む中で国内だけに目を向けた計画に限界を感じつつ悩める計画となった。

今回の「ブータン2030」は特定の全総を参考にはしていない。日本の全総の開発方式の常道は高速交通のネットワーク化であるが、ブータンの地勢的条件を考慮した時これがなかなか難事なのである。個人的には三全総が最もブータンの国情に合っていると感じる。定住構想や流域圏に代表されるが、最も思索的な目論見を持った全総である。その計画方式は、自然・生活・生産環境の調和の取れた生活優先の総合的環境の形成(定住構想)であり、全国を200~300の定住圏で構成するとし

ている。この発想は、ブータンのGNHとも親和性があると思う。

日本の土地利用計画制度との関係

国土利用計画（土地利用計画）について日本の国土利用計画法や都市計画法が参考になると当初考えたが、半分当たり半分外れた。日本の制度は、帯に短し、たすきに長しなのである。

ブータン政府が企図している国土利用計画は、全土にわたる即地的な図面を具備した全国計画である。しかし、日本の国土利用計画（全国計画）は図面のない文言だけの計画である。もう一つ、5地域区分図（都市、農業、森林、自然公園、自然保全）を計画要素とする土地利用基本計画があるが、これは都道府県レベルの計画であり、全国計画とはスケール感が全く異なる。しかも日本の土地利用基本計画には計画的な要素が乏しいという憾みがある。

都市計画制度については、都市化に伴う人口流入への対処や農地転用など農業との調整は、高度成長期の日本でも経験のあることである。その時に案出されたのが市街化区域と市街化調整区域の区域区分（線引き制度）である。しかし、これも大都市向けに偏った制度であること、市街化調整区域の性格が曖昧なこと等からそのままの形でブータンに適用することはできない。

結局のところ、国土利用計画と都市計画何れも、日本の制度を参考にしつつも、これを換骨奪胎しブータンの実情に合った制度とすることが不可欠となった。

（最後に）

日本人でブータンを最初に訪れたのは、「秘境ブータン」を著わした植物学者の中尾佐助であり、1958年のことである。著作にはブータンの近代化に途を付けた第3代国王との交流も記述されており当時のことを窺い知ることができる。著作によるとプナカから遷都したばかりの首都ティンピーには町らしきものはほとんどなかったという。

そのティンピーを2年前に初めて訪れた時、案に反して繁華な街であることに驚いた。その後、地方を廻って伝統的な街並みや農村風景の美しさが残っていることにもう一度驚いた。日本が失ったものの多くをブータンは堅持している。もちろんよいことばかりではないが、ブータンの戦略的な国づくりに日本が学ぶべきことは多い。

（補注）

1. 国立民族学博物館名誉教授の栗田靖之氏の回想
2. 2010年に名古屋で開催されたCOP10（生物多様性条約第10回締約国会議）で、陸域の保護地域の面積13%を2020年に17%に引き上げる目標を決定している。日本の自然公園法と自然環境保全法に基づく保護地域の面積は15%（2019年3月）である。ブータンの51%という数値の大きさを窺い知ることができる。
3. ブータンの長期戦略を対象として一先進国型の発展経路をとらない炭素中立型発展の模索（公益財団法人地球環境戦略研究機関）
4. 中国以外の他の常任理事国とも国交を樹立せず、非同盟主義を取っている（EUとは国交樹立）。

（参考文献）

1. 中尾佐助「秘境ブータン」1959年
2. 月原敏博「持続的開発の「中道」を歩むブータンの森林政策」2002年
3. 宮本万里「現代ブータンにおける森林政策の変遷と環境保全体制の成立」2004年
4. 平山修一「現代ブータンを知るための60章」2005年
5. 梅田勝也 UEDレポート 2017夏号「全総と国土利用計画法—下河辺淳の発想」（一財）日本開発構想研究所
<http://www.ued.or.jp/report/pdf/NO-14.pdf>



パロ空港 (Paro)



ダムジ村の棚田 (Gasa)



タシヤンチェの街 (TrashiYangtse)



ハの街並み (Haa)



旧首都プナカのゾン (Punakha)



中部の古都ブンタン (Bumthang)



ティンプーのメインストリート (Thimphu)



レバツサの田園風景 (Punakha)



伝統農村シンカル (Bumthang)

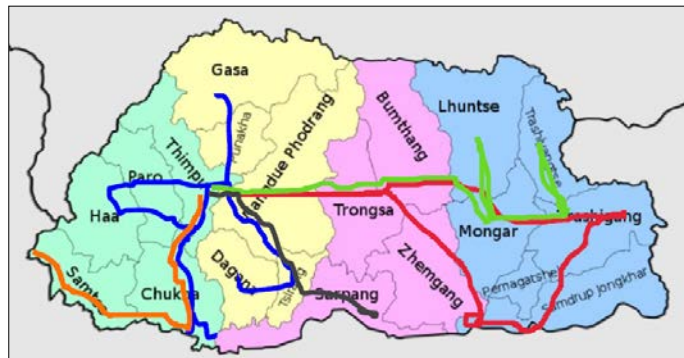


図5 ブータンで訪れた各地と往路・復路



第二の都市プンツェリン (Chhukha)



最初の国立公園マナス (Zhemgang)



ニュータウン・ランジュン (Trashigang)



土曜の授業は社会奉仕 (Samtse)



第三の都市 ゲレフ (Sarpang)



ラディの棚田 (Trashigang)

1 1. 北朝鮮の国土と産業

ー市場化 (Marketization) 及びサービス産業を中心にー

李スーイン ((一財)日本開発構想研究所研究員)

1. はじめに

本稿は朝鮮民主主義人民共和国 (以下、北朝鮮) の国土と産業というやや広いテーマで、経済及び産業の側面から北朝鮮に対する情報 (情報源は主に韓国) を整理する。日本においては、北朝鮮に対する観点が政治的側面に偏りがちだが、本稿では、経済及び産業に対する情報を提供することで、北朝鮮に対する総合的理解の一助になることを目的とする。

北朝鮮に関する研究において最も大きな課題は、信頼性のある情報の不足である。北朝鮮政府は自国の情報を外部に公開することに対して非常に警戒し、情報を公開する際にも、政府の政治的意図が含まれる傾向が強い。そして、北朝鮮で行われる統計は、行政情報を利用した報告統計であり、市場経済体制の国で行われるような体系的・科学的統計調査とは異なる¹。北朝鮮における統計データは他の国に比べ量的にも、質的にも大きく不足している。しかし、国連や韓国銀行 (韓国の中央銀行) など、いくつかの国際機関や政府、研究機関では、1990年代経済危機以前に北朝鮮で行われた統計²や、経済危機による大飢饉が国際社会に知られた後、各種支援に必要であった現地調査を通じて得た統計結果をもとに、人口、食糧生産量、(GDP など) 経済に関連する推定値を定期的に公開している。その推定値をもとに、北朝鮮に関する多くの研究が行われている。

データの信頼性の不足という限界を、韓国で行われている多くの研究では、北朝鮮で生活していた経験がある、脱北者にインタビュー調査を行い、調査内容との比較などを通じて限界を補完している。米国の著名な政治学者であり、北朝鮮専門家である、ステファン・ハガードも、ブルームバーグ紙 (Bloomberg) とのインタビューで、北朝鮮に関するデータの信頼性の無さを指摘するが、彼は同時に、平壤 (ピョンヤン、北朝鮮の首都) における建築ブームや人々のファッションの変化などといった、その時の北朝鮮でみられる事例証拠 (Anecdotal evidence) は注目すべきであるとしている。本稿の後半で扱うテーマである、北朝鮮の市場化 (Marketization) 及びサービス産業は北朝鮮住民の生活に密着している現象であり、現在の北朝鮮経済を支えている産業であることから、北

朝鮮で起きている「変化」が見られるという意味で注目する意義があると言える。

本稿では、北朝鮮に対する研究が持つ統計データに対する限界を明確にした上で、統計を使用する際には推定値そのものより、その変化に焦点を当てる。主に韓国の政府機関、研究機関で発行される報告書や学術論文を本稿の主題に合わせて整理、要約し、作成する。

本稿の前半においては北朝鮮の自然環境、人口といった北朝鮮の国土に関する基本的情報についてまとめる。そして、後半では、社会主義独裁国家であると同時に、国際社会から経済制裁を受けている北朝鮮で、ますます広がりつつある市場化³ (市場経済化、Marketization) 及び、北朝鮮国内において著しく拡大しているサービス産業の現状や動向についてまとめる。

2. 北朝鮮の国土

(1) 自然環境

北朝鮮は、東アジア朝鮮半島の北部に位置し、その面積は123,138km²(韓国統一部、北韓情報ポータル)と、朝鮮半島の全面積、223,477km²の55.1%、日本国土378,000 km²の約32%に当たる。北朝鮮は国土の約80%を山地が占めていることが特長としてあげられ、山林が重要な自然資源の一つである。特に、北朝鮮の北部には、朝鮮半島で最も高い山である白頭山 (2,750m) をはじめとし、2000mを越える山が50峰弱ある。河川が山地を沿って流れるため、流速が速く、水量も多いため、エネルギー資源として価値が見込まれる。また、無煙炭、マグネサイトなど、豊富な地下鉱物資源が埋まっていることが自然環境の特徴としてあげられる。

(2) 人口とその推移

北朝鮮の人口に関する統計は、北朝鮮政府の公民登録制度に基づき行われた公民登録統計と国連の支援により1993年、2008年に行われた人口センサスがある。公民登録統計は、北朝鮮政府が自ら実施した人口統計調査であり、軍隊のように、集団施設に居住する人口は集計されていない。1980年末、国連に支援を受ける過程で1947年から1987年の統計が公開され、その後、1989年、1996年、1999年、2000年にも統計が公開された¹¹。



図1 朝鮮民主主義人民共和国の地図（丸：首都、平壤）

出典：日本貿易振興機構（ジェトロ）2017年度 最近の北朝鮮経済に関する調査

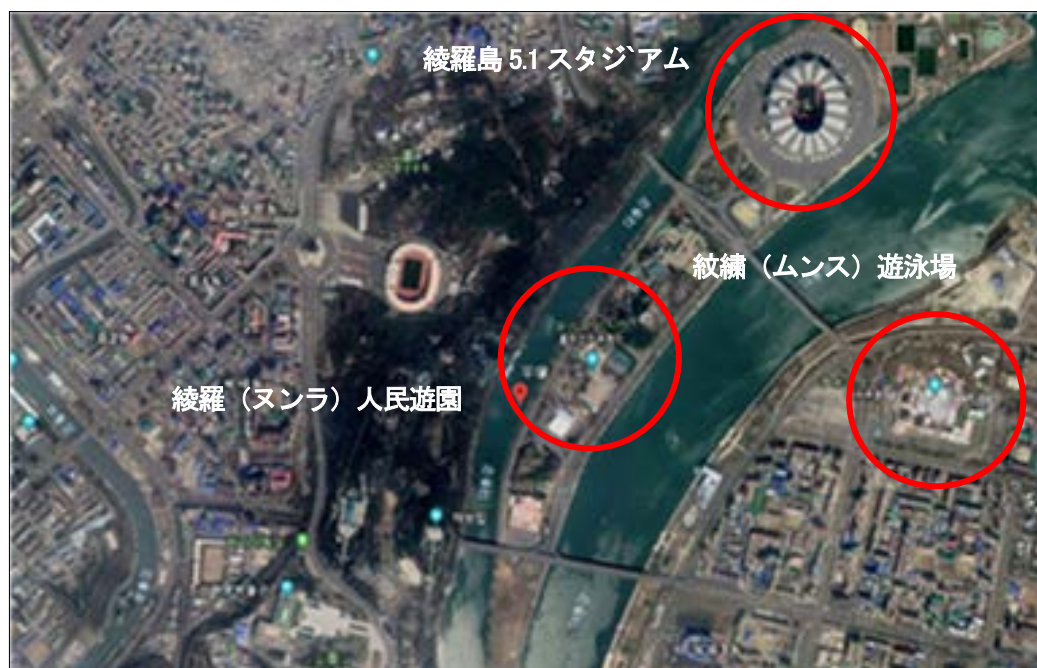


図2 北朝鮮、平壤（ピョンヤン）の衛星写真

綾羅島5.1スタジアム（1989年開場）、綾羅（ヌンラ）人民遊園地（テーマパーク、2013年開場）、紋繡（ムンス）遊泳場（ウォーターパーク、2013年開場）出典：Google Earth、2019年5月20日最終アクセス

これらのデータをもとにした国連世界人口予測2017 (World Population Prospects 2017) では、北朝鮮の2017年人口推計を2549万1千人と推定している。一方、韓国は4994万3千260人 (韓国統計庁、2017)、日本は1億2418万2千人 (総務省、2018年11月確定値) である。

チェ (2015) は国連世界人口予測 (World Population Prospects) データベースの北朝鮮人口推計のデータをもとに、北朝鮮の人口構造の分析を行った。総人口に関しては、1950年から2010年における人口推定値及びその増加率を韓国と北朝鮮で比較した。上記の期間において、人口増加率は韓国、北朝鮮両方において減少し続け、2010年の時点で、0.5%に至っている。その理由は、北朝鮮の場合、出生率は韓国に比べて高い水準であるが、1990年代半ばにおける大飢饉の影響による死亡率の高まり及び、平均寿命の減少⁴があげられる。

北朝鮮の2013年人口推計を基準に、生産年齢人口は総人口の68.9%と、韓国の生産年齢人口の72.9%より若干低い水準であり、高齢人口が占める割合は総人口の9.5% (韓国：12.2%) と既に高齢化社会⁵に参入した状況である。

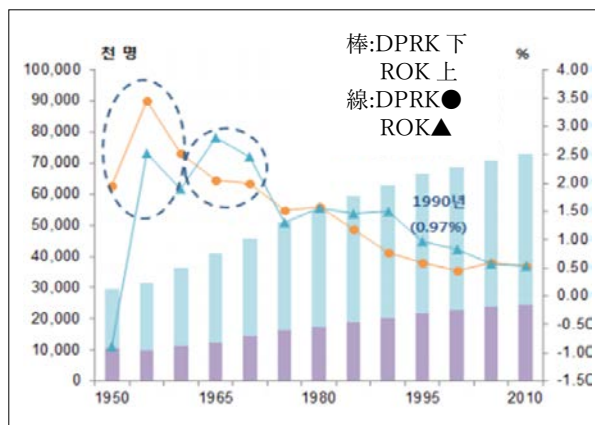


図3 北朝鮮総人口(棒、千名)と増加率(線、%)の推移

出典：Jiyoung Choi, 2015

チェ (2015) は現在のように、一人当たり所得水準が低いまま、高齢化が進むことについて懸念を表し、高齢化が進む前に、経済成長基盤を確保しておく必要があると指摘している。しかし、北朝鮮の場合、生産年齢人口が増加しにくい人口構造であることから、産業別労働人口を生産性の高い産業へ移動させることが求められると述べる。

(3) 北朝鮮の交通インフラの現況

北朝鮮における道路、鉄道など、運送に関わる交通インフラは、量的にも、質的にも大きく不足

している。北朝鮮の劣悪な道路環境については、2018年南北首脳会談の際、金正恩朝鮮労働党委員長自身も、文在寅 (ムン・ジェイン) 韓国大統領との会話の中で、(文大統領が北朝鮮に来たら) 北朝鮮の道路と鉄道の不備で不便を感じさせようであると発言している。

韓国統計庁で把握している北朝鮮の道路の総延長は2017年に26,178kmであり、韓国の110,091kmの約1/4の水準である。(表1を参照) 道路の舗装状況は高速道路と1級道路 (中央 (首都、平壤) と各道 (行政区画、ド) を連結) に限られており、総延長の10%程度である。運行速度は40km/h以下の水準であると知られている⁷⁾。高速道路の場合も、適切な維持管理が行われていないため、機能を十分に果たせていない状況である。鉄道の場合、12の本線及び数十の支線鉄道で構成され、総延長は5,287kmである。速度は60km/h以下の水準である。



図4 北朝鮮の高速道路網の現況

出典：ソウル大学建設環境総合研究所



図5 北朝鮮の鉄道路線網の現況

出典：韓国交通研究院「北朝鮮鉄道概要」

このような劣悪な交通インフラの状況は、円滑な産業活動を妨げる大きな障害要因の一つである。運送費増加の原因ともなり、製品価格の上昇にもつながる。

表1 道路総延長の比較

単位：km

年	北朝鮮	韓国
2017	26,178	110,091
2016	26,176	108,780
2015	26,183	107,527
2014	26,114	105,673
2013	26,114	106,414
2012	26,114	105,703
2011	26,110	105,931
2010	25,950	105,565
2009	25,854	104,983
2008	25,800	104,236
2007	25,600	103,340
2005	25,495	102,293
2000	23,633	88,775
1995	23,339	74,237
1990	23,000	56,715

出典：韓国) 韓国国土交通部、北朝鮮) 韓国統計庁

(4) 北朝鮮の経済及び産業

1960年代から70年代初頭までには北朝鮮の国民所得額が韓国より2倍近く高かったが、1970年代から本格的に韓国の経済が発展し、北朝鮮との格差は徐々に大きくなった。2017年における北朝鮮の一人当たり国民所得は146万ウォンであり、韓国の3364万ウォンの1/23水準である。名目国民総所得は北朝鮮が37兆ウォン、韓国が1730兆ウォンであり、約47倍の差がある。

北朝鮮の産業は、1980年代まで重工業を中心に2次産業が発達した産業構造を見せ、軽工業及び農林漁業は比較的下位に置かれていた。しかし、1990年代にあった大規模経済危機以降、重化学工業を含む、製造業の基盤が崩壊し、1次産業が中心となる低所得国家の産業構造へと後退した。その後、国家機能を補足する形で市場経済化（市場化、Marketization）が進み、住民が主導的行動者となったサービス産業が拡大するようになった。韓国銀行の2017年北朝鮮国内総生産（名目）の産業別比率をみると、政府（23.2%、その他（8.4%）と合わせてサービス業：31.6%）、農林漁業（22.8%）、製造業（20.1%）の順である。2018年における北朝鮮産業の動向は、2017年に比べて、経済制裁の影響が本格化している。全体貿易量は前年比51%減少し、対中国輸出は前年比87%、輸入は33%が減

少した。北朝鮮の代表的輸出品目である地下資源の輸出が禁止されたが、その影響により、核心部品に対する輸入依存度が高い製造業、とりわけ機械工業の生産活動が縮小したことが特徴的動向である。一方、建設業に対しては、2017年と同じく、大規模住宅建設は見られないが、発電所の建設に対して多くの投資が行われた。これは2016年5月の7次労働党大会で金正恩が公表した「経済発展5か年戦略」の3年目である2018年における課題として行われた投資であると考えられる。発電所以外に、金正恩が重視している産業として観光部門があげられるが、2018年には観光インフラ開発も特徴的動きである。（Ex.元山（ウォンサン）葛麻（カルマ）海岸観光地区、陽徳（ヤンドク）温泉観光地区など）

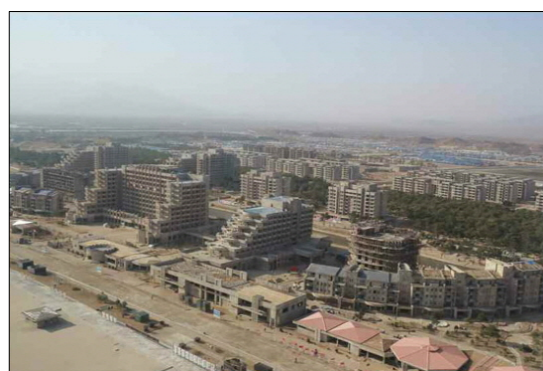


図6 北朝鮮、元山（ウォンサン）葛麻（カルマ）海岸観光地区

出典：労働新聞（北朝鮮機関紙）

表2 国民総所得（名目）の比較

単位：兆ウォン

年	北朝鮮	韓国
2017	37	1,730
2016	36	1,646
2015	35	1,568
2014	34	1,491
2013	34	1,440
2012	33	1,392
2011	32	1,341
2010	30	1,267
2009	29	1,149
2008	27	1,104
2007	25	1,040
2005	25	913
2000	19	631
1995	17	427
1990	16	197

出典：韓国銀行

表3 一人当たり国民総所得

単位：万ウォン

年	北朝鮮	韓国
2017	146	3,364
2016	146	3,212
2015	139	3,074
2014	139	2,938
2013	138	2,855
2012	137	2,772
2011	133	2,685
2010	124	2,556
2009	119	2,330
2008	114	2,251
2007	104	2,136
2005	105	1,894
2000	84	1,342
1995	79	947
1990	81	461

出典：韓国銀行

表4 経済成長率の比較

単位：%

年	北朝鮮	韓国
2017	-3.5	3.1
2016	3.9	2.9
2015	-1.1	2.8
2014	1.0	3.3
2013	1.1	2.9
2012	1.3	2.3
2011	0.8	3.7
2010	-0.5	6.5
2009	-0.9	0.7
2008	3.1	2.8
2007	-1.2	5.5
2005	3.8	3.9
2000	0.4	8.9
1995	-4.4	9.6
1990	-4.3	9.8

出典：韓国銀行

3. 北朝鮮の市場（いちば）と市場化（しじょう化、Marketization）

（1）市場化が進行する以前（～1980年代）における北朝鮮経済の特徴及び市場（いちば）

北朝鮮の経済体制は、社会主義計画経済体制である。社会主義の所有制度は、生産手段及び生産物が全社会、全集団によって所有されることを意味する⁶⁾。北朝鮮の社会主義憲法によると、生産手段は国家と社会協同団体により所有されると規

定している（第20条）。また、国家所有は全人民の所有であり（第21条）、社会協同団体の所有も次第に全人民の所有に転換させるべきであると規定する（第23条）⁶⁾。個人の所有に関しては、第24条で言及され、個人の所有は労働による社会主義式分配及び国家と社会における追加的恵沢であると定義し、平壤科学百科事典出版社が出版した百科典書では、「生産手段に対する社会主義的所有の土台において発生した社会主義における個人所有」と定義している⁵⁾。このような原則に基づき、個人所有として捉えられるものは、労働者が行った労働の量と質により与えられる賃金あるいは配分物、また、それを使って、購入した消費品である。例えば、協同農場で働く農民である場合、協同農場は土地と生産物が農場に所属する構成員共同のものであり、共同運営される生活共同体である⁷⁾ため、共同所有である協同農場から生産された農産物の中、自分に配分された農産物は社会主義的土台において発生した、個人所有として捉えられる。そして、協同農場の農民でない一般労働者である場合、職場から本人及び扶養家族に対する食料配給量が書かれている配給カードが与えられ、固定価格で食料や生活必需品を購入する。この場合、一般労働者は、社会主義に基づく分配により与えられた賃金を使って、国営売店で個人所有に当たる食料及び生活必需品を購入したことになる。

（2）市場（いちば）の形成と背景

食料や生活必需品などの配給システムが崩壊する前までは、北朝鮮における市場は、社会主義体制の生産力不足により十分に供給されない日用品を住民に供給するための存在であり、住民の生活の質を向上させるために政府が認めた、社会主義の補足的な場であった。北朝鮮政府としては、社会主義が定着するまでの一時的なものとして許可していた。そのため、1945年から「人民市場（1945年～）」、「農村市場（1950年代初頭～）」、「農民市場（1958年～）」、「総合市場（2003年～）」と、販売主体や市場の管理・運営主体などの変化とともに変遷が行われた。

その後、1990年代における経済危機により、配給システムを通じた国家からの供給が止まった。食料は特に国家の配給に依存していたため、1990年代半ばから末にかけて、33万6000人（韓国統計庁、2010年）が餓死した大飢饉が起きる。この時期を契機に、ほぼ国家としての機能を果たせない時、北朝鮮の住民が自ら、モノの取引を行う市場（通称、ジャンマダン）を形成しはじめたことが現在、北朝鮮の市場経済化（通称、市場化）の起

点とされる。1990年代半ばから不法的に拡散したジャンマダン（金正日の2002年7.1経済管理改善措置により、「総合市場」として政府により公式に認められるようになり、政府から管理されるようになった。しかし、「総合市場」における私的取引は抑制と許可を繰り返される。私経済の拡大は北朝鮮社会主義が追及する集団主義的経済活動に反するものであると同時に、私的経済活動の拡大が促す情報の流通は情報の流れを極端に閉鎖し、統制して維持される北朝鮮体制に脅威を与える可能性を持っているためである。しかし、住民の実生活の維持に私経済は不可欠であったため、市場は継続的に拡大・発展している。



図6 北朝鮮の市場（ジャンマダン）

出典: Newdaily, <http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2018/02/05/2018020500051.html>

（3）現在の状況—金正日政権と金正恩政権の違い

金正恩政権に入ってから市場（しじょう）に対する北朝鮮政府の立場は大きく変化した。金正日も2002年の7.1経済管理改善措置を通じて、市場を公式に認めたが、体制の脅威になる可能性から、市場に対する抑制と許可が繰り返された。しかし、金正恩が最高指導者に就任して以来、市場に対する抑制の動きは無く、市場化がより加速化している⁹⁾。そして、金正日政権と異なり金正恩政権では国家機関が経済活動の行為者となり、市場を積極的に活用しようとする動きが見られる。後述するが、金正恩による大都市における百貨店のような高級消費市場、タブレットPCのようなICT製品、ファストフードなど、高級消費財に当たる市場を創出し、政府が主導的な役割を果たしている¹⁰⁾。

4. 北朝鮮におけるサービス産業の概観

1980年代まで計画経済体制で国家を運営してきた北朝鮮においてサービス産業とは国家が住民

に対して行う行政サービスと同様なものであった。しかし、1990年代以降、国営サービス及び製造業の縮小を背景に、サービス産業が発達するようになった。長年続いている経済難の中、サービス産業は北朝鮮住民の実生活を維持させている産業であると同時に、国家経済の発展にも寄与しているため、現在の北朝鮮経済を支える主要産業であるとも言える。

（1）サービス産業の分類

サービス業とは、生産される生産物が形のない財であり、効用や満足などを提供する経済活動のことを指す¹⁰⁾。2017年に行われた韓国産業研究院による調査では、サービス業を経済発展段階との関連性を基準に3つのグループに分類している。グループ1は生活において最も基本的で必需的な伝統的サービス業であり、国防、商業、流通業などが該当する。グループ2は経済発展及び近代化に伴い発展する業種であり、教育、社会福祉、飲食業、宿泊、個人サービス業などである。グループ3は経済発展の中期及び後期において発展する現代的サービス業であり、情報通信、金融、文化芸術などが該当する。上記の研究では、これらのグループを基準に、現在の北朝鮮サービス産業の動向を考える上で重要だと判断される業種を選定して、分析を行った。（表1を参照）

現在の北朝鮮において最も発達している業種は、グループ1と2に集中している。その理由は、計画経済体制の下で構築された供給システムを活用できるためである。不法的闇市場であるジャンマダンは、以前の農民市場から発展したものであり、現在は「総合市場」として政府が認定した市場（いちば）がその代表例として挙げられる。そして、これらの業種は、現在個人による投資も可能になっているため、成長の範囲やスピードが他のグループに比べ速い。一方、観光、無線通信、ソフトウェア、金融などは、グループ3に属し、現代的サービス業であるが、計画経済の時期に供給体制が整っていなかった、あるいは、今までサービス業として扱われていなかったため、政府が管轄してその業種の市場を形成し、運営しているが、発展のスピードも遅く、成果も低迷しているのが現状である。例えば、2017年6月、北朝鮮のメディアの一つである「朝鮮の今日」は、北朝鮮独自の技術で生産したスマートフォン「チンドルレ3」を発売したという記事を掲載した。（図7）しかし、当時、韓国の北朝鮮科学技術専門家である金フングアン氏のVOA（Voice of America）紙とのインタビューによると、チンドルレ3の具体的な

表5 北朝鮮サービス産業の詳細

業種	発達過程及び存在形態	投資及び運営主体	発達程度及び他業種との関係
商業・流通	<ul style="list-style-type: none"> - 配給システムの中断により機能を失った国営商店網を個人が市場需要に対応するために活用する形に発達 - 中小規模商店・流通ルートは国家機関に所属する形で設立及び運営に関する制限的法的基盤確保 	<ul style="list-style-type: none"> - 主に個人が投資及び運営：総合市場及び中小規模商店 - 一部大規模流通部門は国家や特権機関など、公共部門が投資及び運営 	<ul style="list-style-type: none"> - サービス業の中、最も発達水準が高い - 運送業など、ほかのサービス業及び北朝鮮経済全般の市場化を促進 - 市場の場所に対する税金や所属国家機関との所得配分を通して、主に地方政府財政に寄与
運送業	<ul style="list-style-type: none"> - 道路での運送業に対する産業的基盤がほぼない状況で、商業・流通の発達による需要増加に対応するため、発達 - 国家機関所属の運送会社などの形で、設立及び運営され、法的基盤を制限的に確保 	<ul style="list-style-type: none"> - 主に個人がバスやタクシーなどを供給、運行 	<ul style="list-style-type: none"> - 商業・流通業の発達が運送業の発達へとつながり、運送業の発達へもつながる。 - 全国的に広く発達 - 所属機関との所得配分を通じて、主に地方政府の財政に寄与
外食産業	<ul style="list-style-type: none"> - 機能を失った国家機関所属食堂を個人が市場の需要に対応するために活用する形に発達 - 小規模食堂は国家機関に所属する形態をとり、制限的法的基盤を確保 - 大規模食堂は国営企業の形態に維持 	<ul style="list-style-type: none"> - 小規模企業は個人が投資及び運営 - 大規模食堂は国家、あるいは、特権機関が投資 	<ul style="list-style-type: none"> - 個人商店とともに全国的に広く発達 - 食品加工部門などに対する需要を増加させる効果 - 所属機関との所得配分を通じて主に地方政府の財政に寄与
個人サービス	<ul style="list-style-type: none"> - 美容、あるいはモノの修理など、既存サービスは便益・奉仕サービスを市場価格で供給する形に発達 - 家電製品の修理や私教育など、新しい需要の発達により、新しいサービスが供給され、このようなサービスははじめから私的サービスとして供給 - 宅配やネット通販など、現代的・大規模個人サービスは公共部門が主導 	<ul style="list-style-type: none"> - 主に個人が投資し、運営 - 現代的・大規模個人サービスは公共部門が主導 	<ul style="list-style-type: none"> - 多様な形態の個人サービスが供給されており、徐々に公共部門へと拡散 - 商業・流通とともに職と所得を攻究する主要部門として成長 - 住民が所得を得る機会を創出することで、市場の需要基盤を拡充

表5 (続き) 北朝鮮サービス産業の詳細

業種	発達過程及び存在形態	投資及び運営主体	発展程度及び他業種との関係
観光	- プロパガンダや思想教育の手段として捉われていたが、徐々に外貨獲得など、経済的領域として認識されることで産業として発達	- 公式部門が掌握、個人の進出はなし	- 政府の育成努力にもかかわらず、発達が低迷 - 政府財政への寄与も制限的
無線通信	- 政府が他億隻企業との合同作業を通じ、新しい市場を創出	- 公式部門が投資及び運営主体	- 商業・流通など、産業全般の効率化 - ゲームなど、関連産業に対する需要を創出 - 遠隔での私的送金及び決済機能を部分的に担当 - 市場供給を通じた外国資本の投資誘致及び端末機独店供給などを通じた政府財政拡充
ソフトウェア(研究開発)	- 知識基盤経済成長のため、政府が積極的に人材を育成し産業基盤を構築 - 人材の規模に対して内需市場規模は狭い	- 公式部門が掌握している	- 産業施設の現代化に必要なソフトウェア供給 - 内需市場が狭く、本格的な成長ができない - 輸出市場に進出し、若干の成果を得ている
金融	- 市場化により、私的金融が形成されている - 国家の貨幣、金融に対する認識及び政策転換に発達基盤構築	- 私金融はドンジュ(金主)が主導、公式的金融は公式経済が管轄	- 商業銀行を導入するため、努力しているが、成果には限界がある。

出典：KDI 北朝鮮経済レビュー (2018) 「北朝鮮のサービス産業」



図7 2018年北朝鮮スマートフォン「チンダルレ3」

出典：北朝鮮メディア、朝鮮の今日 (□□□ □□)

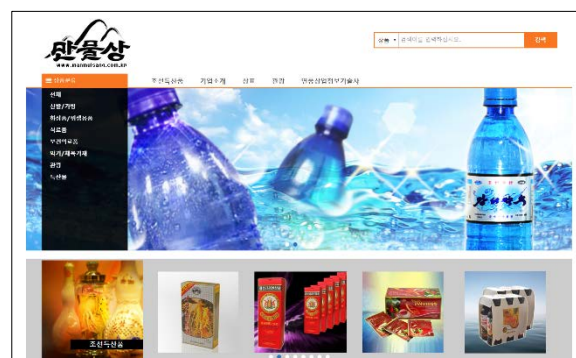


図8 北朝鮮ネット通販サイト Manmulsang

出典：www.manmulsang.com.kp をスクリーンショット

スペックを実物を見ていないためわからないが、(記事の写真)からハードウェアだけを見た場合、北朝鮮の能力では作れない水準であると述べる。実際、北朝鮮では、中国からスマートフォンを輸入しているため、ハードウェアは中国からの輸入品を使い、ソフトウェアは北朝鮮で開発した可能性はあり得ると言う。

(2) 北朝鮮におけるサービス産業の拡大が意味すること

イ・ソンギ (2018) は北朝鮮におけるサービス産業の発達、北朝鮮経済を回復・成長させる主な動力である市場化を促進させた大きな要因の一つであると述べ、この経済回復のプロセスを1980年代の重化学工業中心の成長モデル崩壊後の「サービス産業主導成長モデル」の登場としてその可能性を見出している。そして、国家財政の不足及び国営製造業企業の稼働の低さを原因とする、職不足、生産性の低迷、投資不足という課題を、サービス産業が拡大することによって雇用機会の創出、労働生産性の向上、個人(民間)による投資を促進させるなど、課題の改善に肯定的影響を与えると述べる。その結果、経済成長の基盤を構築することに貢献し、他の産業への経済波及効果の可能性も考えると、北朝鮮におけるサービス産業は現在の北朝鮮経済の成長を促進させる重要な産業であると評価している。しかし、イ・ソンギ(2018)は製造業の成長が伴わないサービス産業の成長には限界があることをも指摘し、現在の北朝鮮で見られる「サービス産業主導成長モデル」は、製造業の回復が見られない現在のままである場合、一時的な現象にならざるを得ないと述べる。

5. 結びにかえて

本稿では北朝鮮の基礎情報の概略を説明した上、北朝鮮の経済を回復させ、維持させている市場化現象と、それを促進させる主要産業であるサービス業に焦点を当てた。

1990年代に深刻化した経済難により政府の行政サービスで賄われていた食料等の生活消費財の供給が不可能であった状況を、住民からの草の根方式で発展していった市場化現象が国家の経済を回復させた。その後、政府も市場の存在や市場原理の作用を暗黙に認めている状況である。その結果、すべての生産手段の所有が集団(人民)にある北朝鮮で、個人の所有が容認され、その範囲も徐々に広がると言った変化が約20年前から起きている。現在の北朝鮮の国家運営は、市場原理の影響が非

常に大きいと言える。しかし、北朝鮮は現在でも北朝鮮式社会主義計画経済体制で国家が運営されている国家であることには間違いなく、経済的改革开放なしには現在北朝鮮で見られるサービス業中心の経済成長にも限界があるということが専門家の共通の意見である。北朝鮮の経済成長のためには、対外開放が不可欠であり、海外からの投資が活発に行われるためには、北朝鮮に対する投資の安全を確保できる法制度の確立も求められる。これらを実現するために北朝鮮は、核問題や人道的支援に対する透明性の確保など、国際社会の要求を満たす必要がある。

(脚注)

- 1 各分野における統計情報に対する北朝鮮政府による公式的発表が中断した時期として、経済部門は1960年代半ば以降、食料部門は1984年、人口部門は1960年代半ばである。(北朝鮮統計現況分析、Kwon)
- 2 北朝鮮の統計推定値はマクロ経済、人口、貿易、保健、農業・食料、市場(いちば)と多岐にわたり提供されている。経済成長率、国内総生産(GDP)などのマクロ経済統計は主に韓国の中央銀行である、韓国銀行の経済統計システム(□□□□ □□□)、韓国統計庁の北朝鮮統計ポータル(□□ □□ □□)により確認できる。人口に関する推計統計を発表している代表的機関としては、国連、世界銀行、韓国統計庁があり、貿易に関連しては、国連、国際通貨基金(IMF)、大韓貿易投資振興公社(KOTRA)などが代表的機関としてあげられる。保健分野に関しては、国連世界食糧計画(WFP)、UNICEF、世界保健機構(WHO)による合同調査が1998、2002、2004、2012年に行われた。農業・食料分野に関しては、北朝鮮政府からも統計を出しているが、北朝鮮内の機関ごとに異なる方法論を適用するなど、統計値が異なるため、国連の機関である国連食糧農業機関(FAO)が最も信頼できる統計とされている。韓国の北朝鮮民主化ネットワークという市民団体が発行するインターネット新聞であるデイリーNK(日本語版はNK デイリージャパン)では、北朝鮮の市場における米価格、為替レートを2週間ごとに掲載している。その他に、IEA、CIA、USDAなどでもエネルギー、地理、人口、通信、穀物生産量など、推計統計を刊行物として提供している。
- 3 市場化とは、北朝鮮における市場経済化の進行を意味する。非公式経済、第2経済、私経済など、様々な表現が使われるが、「市場化」が最もよく使われている。
- 4 期待寿命は北朝鮮の場合、1990年まで70歳に増加していたが、大飢饉以降、68歳(2010年)と減少した。韓国の場合、1990年には72歳、2010年には80歳へと増

加した。

⁵ 世界保健機構 (WHO) では 65 歳以上の人占める割合が全人口の 7% を超えた場合を高齢化社会と定義する。

⁶ 以下は、社会主義憲法の本文の一部である。第 20 条：朝鮮民主主義人民共和国における生産手段は国家と社会協同団体が所有する。第 21 条：国家所有は全体人民の所有である。国家所有権の対象には制限がない。…第 22 条：社会協同団体所有は該当団体に所属する勤労者の集団的所有である。…国家は社会協同団体所有を保護する。第 23 条：…協同団体に所属する全構成員の自発的意志により、協同団体所有を次第に全人民的所有へと転換させる。

⁷ 国が所有し、運営する国営農場もある。

(参考文献・引用文献)

- 1) イ・ソッキ (2018) 「北朝鮮のサービス産業」 KDI 北朝鮮経済レビュー
- 2) イ・ソッキ (2019) 「2018年北朝鮮産業及び実物経済動向」 KDI 北朝鮮経済レビュー
- 3) イ・ユジン (2017) 「北朝鮮のサービス産業変化と展望：便宜サービスを中心に」
- 4) 韓国統計開発院 (2007) 「北朝鮮統計現況分析」
- 5) 韓国統計庁 (2018) 「北朝鮮主要統計指標 2018」
<http://www.korea.kr/goNews/resources/attaches/2018.12/19/bcb6ea5f7f5727f87aa5d7fc93a68435.pdf> (2019年6月5日最終アクセス)
- 6) 韓国統一教育院 (2018) 「2019北朝鮮理解」
- 7) 金ソクジン (2019) 「北朝鮮経済研究の現況と課題」ソウル大学統一平和研究院専門家討論会『北朝鮮研究現況と課題』 pp43-71
- 8) 韓国交通研究院 (2016) 「北朝鮮交通物流インフラ統計の理解と限界」
- 9) 国家安保戦略研究院 (2018) 「北朝鮮市場化拡大を通じた経済開発案」
- 10) 産業研究院 (2017) 「北朝鮮のサービス産業」
- 11) 産業研究院 (2018) 「金正恩時代北朝鮮の産業及び産業政策」
- 12) チェジョン (2015) 「北朝鮮人口増の変化推移と示唆点」 BOK 経済研究
- 13) 統一研究院 (2014) 「北朝鮮非公式経済成長要因研究」
- 14) 統一研究院 (2016) 「北朝鮮全国市場情報：公式市場現況を中心に」

(データベース/ウェブサイト)

- 韓国統計庁「北朝鮮統計」 <http://kosis.kr/bukhan/index.jsp>
- 韓国銀行経済統計システム <http://ecos.bok.or.kr/>

-韓国統計庁「統計で理解する北朝鮮の経済・社会」
http://sti.kostat.go.kr/window/2018a/main/2018_sum_1.html
(2019年6月5日最終アクセス)

-ブルームバーグ紙 The North Korean Economy Is Growing More Capitalist 2019年3月2日
<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-03-02/north-korea-s-economy-is-growing-more-capitalist> (2019年6月5日最終アクセス)

-VOA (Voice of America) 紙 北朝鮮、独自開発スマートフォン「チンダルレ3」公開、国産であるかは未知数 2017年6月27日 <https://www.voakorea.com/a/3917019.html> (2019年6月10日最終アクセス)

1.2. 日本の国土計画の経験・教訓と途上国の国土計画支援について —国土計画を「輸出」できるか?—

大木健一 ((一財)日本開発構想研究所研究主幹)

はじめに

経済の成長・発展はほとんど例外なく都市化を伴い、それは多くの場合大都市における交通混雑、住宅不足、環境悪化等の問題の発生、都市と農村の経済格差の拡大、農村からの人口流出や農地の荒廃といった問題を引き起こす。日本も1960年代の高度成長期にはそれを経験した。

しかし、現在の日本は、国際比較統計を見ても先進国の中でも地域間の所得格差が最も小さい国の一つである。開発途上国から日本を訪れた人々は、大都市よりもむしろ地方の農村部において、自然と調和ししかも大都市に劣らない豊かな生活が営まれていることに感動すると言われる。

日本は、1962年の第一次全国総合開発計画に始まり、「国土の均衡ある発展」を基本理念とした全国総合開発計画(全総計画)を継続的に策定し、それに基づく政策を推進することにより、経済の成長発展と地域間格差の縮小という二律背反になりがちな2つの目標を完全とは言えないものかなりの程度実現してきた。

国土交通省は昨年「国土計画を世界に輸出」と題し、国際会議を開催した。日本の国土計画の経験や知見を諸外国に伝え、それらの国々における諸問題の解決、均衡ある発展に貢献できれば、それは素晴らしいことである。

しかし、輸出すべき「国土計画」とは具体的に何を指すのだろうか。また、日本の過去の実績に価値があるとしても、時代も国情も大きく異なる諸外国にそれを適用し、役立たせることが可能であろうか。

大上段に構えてはみたものの、正直なところ、私自身、このテーマに関して深い学識や長い実務経験を持つわけではない。以下は、私のささやかな経験の中で観察したことや、そこで会った開発途上国の行政官との会話を通じて考えたことを紹介し、今後の議論の材料としたい。

私の経験とは、第1は国際協力機構(JICA)の課題別研修「国土・地域開発政策研修」、第2には同じくJICAのブータン国全国総合開発計画プロジェクト(BHUTAN2030)に関わったことである。

1. 「国土計画を世界に輸出」とは?

Spatial Planning Platform

国土交通省は、昨年7~8月に、国土・地域計画策定・推進支援のためのプラットフォーム「Spatial Planning Platform」(SPP)立ち上げのための会合を、国連ハビタット等と共同で開催した。その際の記者発表のタイトルは「国土計画を世界に輸出」であった。

なお、この取組みの背景の一つには、国連ハビタットのニュー・アーバン・アジェンダ(NUA)がある。2016年10月に開かれた第3回国連人間居住会議(Habitat III)は、「持続可能な開発目標(SDGs)」に示される国際的な開発政策の流れを踏まえ、NUAを採択した。内容は175項目と多岐にわたっているが、その中で、2015年に国連ハビタットが承認した「都市と国土計画に係る国際ガイドライン」(International Guidelines on Urban and Territorial Planning)を含む都市と国土計画のための原則と戦略が認識され、「バランスのとれた国土開発政策や計画の実施を支援」、「都市地域や大都市圏の計画を含む持続可能な都市と国土計画の実施を促進」などの文言が盛り込まれた。¹

都市化に対するプランニングの重要性や中央政府の責任が、国連レベルで改めて確認、強調されたと理解できる。

何を「輸出」するのか

日本は、国土総合開発法(及び後継の国土形成計画法)や各種の地域開発立法に基づき、全国レベルから市町村レベルまで、様々な国土・地域計画を策定、推進してきた実績を持つ。

その経験と知見を世界に輸出、すなわち提供し、諸外国の都市問題や地域格差問題解決の道を示す国土・地域計画策定に貢献できるとすれば、それ自体素晴らしいことである。また、国土計画策定の段階での国際協力によって相手国と強力な信頼関係を築くことは、その後の計画の具体化、プロジェクトの実施の過程での「都市輸出」、「インフラ輸出」の道を拓くことにもつながり、一層の国際貢献と併せて日本企業のビジネス展開など我が国の国益増進にも寄与すると期待される。

しかし、このテーマを少し掘り下げてみようとする、幾つかの疑問が湧いてくるだろう。

例えば、

- ① 輸出する「国土計画」とは具体的に何を指すのだろうか？

「国土計画」といっても、以下のような様々な要素がある。諸外国に伝えたい日本の強み、途上国が日本に期待するものはどこにあるのだろうか。

- かつての国土総合開発法や現行の国土形成計画法、国土利用計画法、各種地域開発法などの制度とそれに基づく計画の様式、策定手続きなど
 - 5つの全国総合開発計画を貫いてきた「国土の均衡ある発展」という理念
 - 拠点開発、高速交通ネットワーク、定住圏など全総計画が提唱した開発方式
 - 人口予測手法、地域経済モデル、GISなどの計画作成の技術
 - 国と地方自治体の関係、民間セクターに対する規制誘導手法など政策実施の枠組み
- ただし、さらに具体的な事業手法については、例えば「土地区画整理事業」、「一村一品運動」、「道の駅」など既に海外に広く紹介され実績を挙げているものもあり、その具体性ゆえ、あえて国土計画から話を始める必要もないように思われる。

- ② 時代も地理的条件も政治行政制度や文化も異なる外国に、日本の国土計画を移植できるのか？

国土計画はそもそも科学技術のような普遍性は持っていないのではないかと。日本の国土計画制度は日本の特殊解に過ぎず、しかも各々の計画や政策は、時の政治情勢や各種の利害関係、先見性の有無等に影響され、日本にとっても理想的なものではなかった。一方、開発途上国の国情はそれぞれ日本とは大きく異なり、固有の行政組織や計画制度を既に有している。そこに日本的な国土計画をうまく落とし込めるのか。

- ③ 国土計画分野において、「輸出」する価値のあるものが見つかったとして、誰がどのようなやり方でそれを相手国に伝えるのか？

これまでも2国間の担当政府機関同士の交流や、大学等学術研究機関を通じた交流、情報提供の機会はたくさんあったはずである。SPPのような場でマルチに情報共有するのは良いとして、次のステップをどうするのか。

2. JICA研修「国土・地域開発政策」の経験から

JICAの課題別研修「国土・地域開発政策」は、1980年度に始まり、ほぼ40年の歴史を持つ。毎年、開発途上国で地域計画や経済開発を担当する政府職員10名ほど（通常各国1人ずつ）が来日し、40～50日間、日本の国土政策や地域開発について学ぶ。講師は国土交通省はじめとする国及び地方自治体の職員、大学教官などである。研修員は、日本の国土総合開発法制定（1950）以来の国土計画の歩みや都市計画、地方財政等の仕組みを座学で学び、また地方都市や農村地域への研修旅行も含めて地域づくりや都市開発の実情を見学する。さらに、自分たちの国の抱える課題は何か、日本から学ぶべきことは何か、日本から学んだことを自国でどのように活用できるかについて議論し、最後にアクションレポートを発表する。

私は、2005～07年度には国土交通省職員として実施協力及び「日本の国土計画の歩み」についての講義をし、2017・18年度には現職にて研修業務実施の受託者として研修の大部分に同行した。

日本の全総計画や「国土の均衡ある発展」実現に対する評価は高いが

この研修を通じて、ほとんどの研修員は、「日本は『国土の均衡ある発展』という全総計画の目標を見事に実現している」と実感するようである。研修員によるレポートや彼らとの会話からは以下のような感想が得られる。

- 新幹線や高速道路など幹線交通ネットワークはもちろん、地方の農村地域の道路の舗装や中小河川の護岸なども含め、全国にわたってインフラが高水準に整備され良好に管理されている。
 - 東京や横浜は巨大都市として繁栄しており、道路や鉄道は混雑してもスムーズに流れ、廃棄物や下水は適切に処理され、水や空気は清浄に保たれている。
 - 地方都市や農村は、人口減少や高齢化等の問題はあっても、人々は立派な家に住み豊かな暮らしをしているように見える。
 - 地方自治体は、地方交付税などにより財源が確保され、国の法律等に基づく規制や指導を受けつつも自ら政策を立案・実践している。行政と住民や民間セクターとの良好な関係が築かれている（通常、優良事例を見学先に選ぶことも多少は影響していると思われる。）。
- もちろん彼らは日本の抱える課題も見逃さない。

- ・結局のところ、地方の人口流出は止められなかった。
- ・日本の少子高齢化問題が非常に深刻であることがわかった。日本人は働きすぎで生活を楽しむことをおろそかにしているからではないか。もっと移民への門戸を広げるべきではないか。

その上で、「自分の国でも、日本に倣って全総計画をつくりたい」という意見が出されることもある。

しかし、この研修に限らず日本の全総計画はアジア諸国を中心に広く海外に紹介されてきたはずであるが、日本の全総計画に近い形の国土計画を策定した例は、私の知る限り、韓国と台湾の他には見当たらない。

計画はつくれても実行が難しい

研修員たちは、「計画を作るだけなら、途上国でも自ら立派な計画を作ったことがある。問題は計画の実行がうまくいかないことだ」と言うのである。

確かに、多くの開発途上国は経済社会開発5か年計画のような国家計画の制度を持ち、独立以来、計画策定の回数を重ねてきた。当初の国家主導型の開発計画から、次第に市場経済重視・分権志向型の計画にその性格を変えてきたものの、計画づくり自体は継続している。

また、国土計画は、経済開発だけでなく、むしろ都市建設、土地利用、インフラ整備等を主なカバーエリアとしており、従って市場経済の下でも中央または地方政府が計画をつくることに異論はないだろう。この分野でも、多くの途上国は、自ら作成、または国際機関の援助を受け外国のコンサルタント等が作成した各種の「計画」や「戦略」があったりする。

2017年度の研修で、研修員たちは、各自が用意したカントリーレポートを発表し合い、途上国の開発に関する課題について議論した。その結論は、「途上国の『開発』をめぐる課題は4つに集約される。① financial resources (資金・財源) の不足、② human resources (人材) の不足、③ technology (技術力) の欠如、及び④ governance (統治機構) の腐敗である」というものであった。では、その課題解決のために何が必要か、と質問すると、「JICAをはじめ先進国や国際機関の一層の協力」との答えが返ってきた。

もちろん彼らも自助努力の重要性を忘れていたのではなかっただろうが、開発のためには計画

を実行するための資金や人材や技術が必要であり、それらを伴わない計画は、文字通り「画餅」に過ぎないことを改めて感じた。

また、「研修を通じて日本のインフラ整備が素晴らしいことはよくわかったが、それは要するに日本が経済成長して財政が豊かになった結果ではないのか。財源の乏しい途上国は、先進国や国際機関の援助に期待するのではなければ、国力に見合った水準のもので我慢するしかないのではないか」との意見も聞かれた。

日本型計画に対する疑問

計画だけでは意味がないとは言っても、計画を担当する行政官は、まずは自分たちの力の及ぶ範囲で「良い計画」を作りたいと願うものである。日本側が紹介する計画が「良い計画」であると認識すれば、研修員はそれをモデルとして自らの計画づくりに活かそうとしたり、日本に対し協力や指導を要請したりする誘因になるだろう。

一般に行政機関がつくる「計画」とは、客観的な現状認識と将来展望をベースに、望ましく実現可能な将来像を明確に描き、その実現手段である政策を体系的に示すことにより、各種施策や事業の指針となるべきものだろう。また、計画作成後はその実施状況と成果をモニターし、想定と乖離していれば対応方針を示すことも当然のことだろう。

この点について、日本の全総計画及び国土形成計画をみると、最近の計画は少なくとも将来展望と実現手段=政策の提示の2点に関して、物足りなく、説明しにくいと思われる。途上国からの研修員もわかりにくいと感じるようだ。

将来展望については、一全総から四全総(1987)までは、全国及び地域ブロック別人口、目標年次の経済規模、計画期間中のインフラ投資額、地域所得格差、旅客・貨物需要量等の数的フレームや数値目標が示され、計画の記述内容やプロジェクトの必要性、実現可能性についての説得力を与えていた。しかし、五全総=21世紀の国土のランドデザイン(1998)では財政再建への配慮などからこれらの数値は全て消えた²。法改正後の2つの国土形成計画も同様である。

国土計画は空間計画であるのだから、国土の将来像、例えば各地域の役割や整備方向についての地図や記述が欲しい。しかし、国土形成計画全国計画には参考資料としても地図はない(ただし第2次計画では「地域別整備の方向」が示されており、第1次計画よりは「空間」を意識したものと

なっている。)。広域地方計画もまた、即地性がほとんどなく、個別都市圏や都市への枠組み提供の役割を果たすことができないと指摘されている³。

また、実現手段としての政策の体系的提示については、日本の国土計画は長期ビジョン型の計画であることや、計画を策定する企画官庁・部局と財政当局や実施官庁・部局の関係などから、計画策定時点において詳細な政策体系を示すことは困難であるし必要でもないだろう。それでも一全総から四全総までの計画は、計画策定後につくられた政策を含め、「国土の均衡ある発展」のための政策手段を持っていた。ところが五全総以降の計画は、「東京一極集中の是正」を唱えつつ、その実行手段には目立ったものはない。

したがって、この研修の講義では国土形成計画を学ぶけれども、最近の見学旅行先の市町村の「地域活性化の取組み」の説明の中で、国土形成計画との関連が語られることは稀である。

もちろん、全総計画が華やかな脚光を浴びていた高度成長期と現在とでは時代背景も異なる。日本の現在の国土形成計画は固有の経緯や事情の結果として存在しているものであり、本稿でそのあり方をとやかく言うつもりはない。

しかし、将来の人口・経済フレームや政策目標が数値として示されず、国土の将来像の空間イメージは抽象的な記述にとどまり、政策体系がはつきりせず、進行管理や評価がされるのかどうかも不明な日本の最近の国土計画は、途上国から来た研修員から見れば、自分たちの国の開発計画等と比べても、わかりにくい、母国に帰って説明しにくい、と感じられるであろうことは否定し難い。

国土計画に理論や方法論はあるか

2005年度に私が JICA 研修の講師を務めた際のことである。最終日の評価会で1人の研修員がこう発言した。「この研修では、日本の役人から国土計画をはじめ「日本の〇〇政策の歴史」を多く聞かされた。研修では多くのことを学び感謝しているし、日本が素晴らしい成果を挙げたことはよく理解した。しかし、私たちの目的は Japanology = 日本学を学ぶことではないのだから、自分たちの国に活用できる『計画』や『地域開発』の methodology = 方法論をもっと伝えて欲しかった」。他の研修員たちもそれにうなずいた。

この経験に基づいて考えると、日本自身が理想的な「国土計画」を持つことは、研修の教材としてだけでなく、今後我が国が国土計画を「輸出」するに当たっても、必要条件でも十分条件でもな

い。それよりも、各国で応用しそれぞれの国情に適合した国土計画をつくるに当たっての基礎となる、標準的・一般的な、かつ現実の経験に裏づけられた国土計画論・国土政策論を構築することが大切である。日本の国土計画や地域開発の経験は、成功例も失敗例も含め、そのケーススタディとして非常に有益なものになるだろう。また、国土交通省は諸外国の国土政策に関する情報を収集した「各国の国土政策の概要」を整備・公表しており、そこで紹介される海外事例も役に立つであろう。

しかしながら、現在でも、標準的・一般的な「国土計画論」、「国土政策論」はほとんど見当たらないようである。

例えば、「都市計画」や「経済政策」といった分野であれば、標準的な教科書が何冊もあり、それらは概ね共通する範囲をカバーしており、その知識は議論する人々の共通のベースになっている。国土計画や国土政策には現在でもそれがなく、したがって議論の焦点が定まらず、知識が積み上がっていかないと思われてならない。

途上国とのギャップの拡大

最近の JICA 研修参加者の出身国は、アジアの中でも後発の国、具体的にはミャンマー、カンボジア、ブータン、アフガニスタン等や、アフリカ諸国が主流となっている。

一方、日本は「令和」の時代を迎え、高度経済成長を経験した「昭和」ははるか昔のこととなった。講師となる国土交通省等の職員も高度成長期の記憶を持たない昭和の終わりまたは平成生まれの若手であることが多くなっている。現代日本のもので紹介したい地域づくりや事例は、最先端の研究開発拠点形成、人口減少地域の活性化対策、農業分野でも高価な農産物の栽培・輸出戦略であったりする。このため、研修員の出身国ですぐに適用できるものではない、遠い国の話だなという印象を抱くことが多いようである。

ただし、地方自治体の緻密な仕事の進め方や、住民との協力関係の構築などについては、国を問わず「学ぶべきだ」と評価が高い。

3. ブータン国全国総合開発計画プロジェクト (BHUTAN2030) に参画して

「幸福の国」で知られる「ブータン」は、インドと中国に挟まれたヒマラヤ山中に位置し、面積は日本の九州ほど、人口は80万人弱の小国である。近年、水力発電（による電力のインドへの輸出）や観光により経済は着実に成長している一方、農

村部や東部から首都ティンブーや唯一の国際空港のある西部の都市部への人口移動が顕在化し、農村の過疎化の進行や耕作放棄地の増大、都市部の交通渋滞や住宅問題といった問題が顕在化してきている。農村部では貧困率が高く、国民総幸福量（GNH）調査でも概して農村部や農民の幸福度は相対的に低いという調査結果がある。一方で都市部では流入してきた若者の就業機会が不足し、失業問題が深刻になっている。

本プロジェクトは、都市と農村の均衡ある発展を推進することにより同国の国是であるGNHの増大に寄与することを目的として2016年末に始まり、近く最終成果がとりまとめられる予定である。私は、受託コンサルタントによるチームの一員としてこのプロジェクトに参加した。

日本政府は従来からJICAを通じて長年にわたりブータンに対する経済協力事業を実施してきたところであり、それを通じて築かれた信頼関係を基に本プロジェクトは実施された。

プロジェクト実施に当たっては現地調査やブータン政府との意見交換に十分な時間と労力を注いだ。その結果、成果物は妥当な内容になっていると考えるが、ここでは、私自身の個人的印象として、日本の全総計画の経験や教訓をブータンに応用するに当たって、戸惑ったり、国情の大きな違いを実感したりしたことを列挙する。



ブータンの首都ティンブーの中心部

国土の均衡ある発展は可能か、今日指すべき時か
ブータンの1人当たりGDPは2,800US\$程度（2016年）、農業人口比率が50%以上であり、経済発展段階としては日本で一全総を策定した1960年代初頭よりさらに前の段階にあると言える。経済成長は都市化を伴うという「法則」に抗して「均衡ある発展」を本気で目指すことが可能だろうか。

実は日本でも、一全総（1962）は「地域間の均衡ある発展」を目標に掲げていたけれども、公共投資の地域配分をはじめ本格的に地方振興に重点を移したのは1960年代末以降のことであり、それ以前は実際には太平洋ベルトの都市地域に開発の重点が置かれていた。かつて中国の指導者鄧小平が唱えた「先富論」や古くは韓国朴正熙政権の「先開発・後分配」は、独裁的な体制の下でのことであり弊害もあっただろうが、経済成長を見事に実現したことは確かである。国が豊かになれば、その富の一部を貧困層に再分配することも後進地域に投資することも可能になる。

ブータンは立憲君主制、議会制民主主義の国家である。これまで貧しいながらも基礎教育や保健医療の普及、ファームロード建設や電気、通信へのアクセスなどには力を注ぎ、生活条件の改善については着実に成果を挙げてきた。「幸福の国」の名に恥じないと高く評価できるだろう。しかし産業面については、経済合理性を伴わない地方振興策を採用しても、企業が育ち雇用が拡大することは期待できない。ブータンの現状では、後述のように地方で大きな雇用拡大を期待できそうな業種は見出しにくい。

BHUTAN2030の将来人口推計では、2017年国勢調査の結果が首都ティンブーへの集中傾向を示したものの予想したほど著しいものではなかったため、そのトレンドをベースに政策効果を見込み、多少、地方に舵を切ったものとするとしている。

実は現在、ブータン政府は国外への出稼ぎを奨励している。英語が堪能で明るく気質の良いブータン人労働者は、国外での評判も上々と聞く。「幸福最大化」への経路として、本当に「均衡ある発展」路線を選ぶべきなのか、それとも当面は例えば現在のフィリピンのように、1960年代の日本の東北地方の「出稼ぎ」にも類似した「国外出稼ぎ・送金型」が現実的なのだろうか。



ブータンの水田はどこも棚田ばかり

ブータンの特徴である①狭小性（人口及び国民経済の規模が小さい）、②遠隔性（高い輸送コスト）③分断性（山岳による国土分断）は、山岳を海洋に換えれば小さな島嶼国家と共通するものがある。移民や出稼ぎによる送金経済は、若年労働力豊富な途上国では広く見られ、特に島嶼国家では顕著であると言われる⁴。

経済成長を牽引する産業は何か

地方からの人口流出を抑制するためには、そこに産業・雇用を創出することが必要である。高度成長期の日本では、経済成長の原動力は製造業にあった。全総計画は地方にインフラを建設し製造業を地方に再配置・発展させることを目指し、それは一定の成功を収めた。この考え方をブータンに適用できるだろうか。

内陸国で人口が少なく、しかも賃金水準はインドやバングラデシュより高いブータンは、労働集約的な製造業には優位性はない。最大の輸出産業である水力発電は装置産業であり雇用創出効果は小さい。ブータンが国際的に比較優位を持ち、雇用を創出し外貨を稼ぐ可能性がある産業といえば、日本チームメンバーの一致する見解は第1に観光である。農業や牧畜、伝統産業も観光と結びつくことによって新たな発展の道が開けると期待される。

これに対し、ブータン政府は観光を重視してはいるものの、外国人観光客から1人1日250US\$程度（宿泊料、ガイド料等を含む）を徴収する“high value, low impact”の方針を堅持している。自然環境への影響を最小限にし、伝統文化を守る（環境や文化は国民総幸福量の9つのドメインの構成要素でもある）ため、ハードルを大幅に下げることには考えていない。また現在のところ、観光客のほとんどは国際空港のあるパロと首都ティンパー（西部）、及び隣接するプナカ、ワンデュ・ポドラン（中西部）を周遊するにとどまっている。陸路で



ティンパー郊外の住宅建設ラッシュ

片道2日以上を要する東部地域に多くの観光客を誘導するためには、道路改良や空港整備（東部にも空港はあるものの安全性等の問題から活用できていない）をはじめ、多くの課題に取り組みなくてはならないだろう。

地方でも基礎的な生活サービスは整いつつあるとはいえ、若者の都市への憧れは強い上、地方の産業・雇用創出の決め手がないとなると、都市化の流れを変えるのは難しそうである。

国民性（労働意識や宗教）の違い

ブータン人は、日本人と容姿もよく似たチベット系の敬虔な仏教徒が多く、日本人とは互いに親しみを抱くことが多い。しかし彼らの労働に対する意識は、私たちが知る昔の日本人とはかなり異なるようである。

ブータンでは経済成長が本格化し、財政支出の相当部分（11次五か年計画では約50%、2018年スタートの12次五計では40%弱）が資本支出すなわちインフラ投資に充てられている。これによりかなりの雇用を創出し、特に地方においては、かつての日本の離島や山村と同様に大きな効果を発揮することが期待できるはずである。ところが、地方の道路工事でも都市部のビル建設でも、工事現場で見る顔は隣国インドからの出稼ぎ労働者が多い。その総数は5万人とも6万人とも言われる。

そこで、建設業の育成に力を注ぐべきではないか、雇用創出、外貨流出抑制、災害対応力向上に役立つだろう、とブータン政府の何人かに話を持ちかけても、反応は芳しくない。「ブータン人は工事現場の労働者になるよりは無職でいる方を望む」、「インドの方が安い賃金でよく働く」との答が返ってくる。ブータンの若者は公務員を筆頭とするデスクワークを希望し、それが失業問題の一因にもなっている。

また、ブータンは農業国であるが、主食のコメを含め主要農産物を自給できていない。ブータン農業の抱える問題として、農地の狭隘さや市場からの遠隔性の他、イノシシ、サルなど野生動物による食害が挙げられる。しかし、ブータン人にとって、動物を殺生することはタブーである。農薬の使用についても宗教上の教えがネックになると言われている。このような、労働意識、職業意識や宗教観の違いによって、日本の常識を前提とした提案が受け入れられないことがあることを知った。

「一村一品」、「道の駅」、海士町型地域おこしは可能か

日本の地域活性化の手法として定番になっているものとして、大分県発祥の「一村一品運動」と、旧建設省などが制度化した「道の駅」がある。これらは既にJICAを通じて海外に広く紹介され、具体化した事例も多い。また島根県海士町は、特産品の開発に加え島外から離島留学生や移住者を集め、人口減少をストップさせた地域活性化の成功事例として名高い。

本プロジェクトの中でもこれらについて注目し、来日研修では海士町や大分県への見学旅行を行った。地方自治体の主体性、行政と民間の協働、地域に誇りを持ち地元の資源を発掘・活用する姿勢の重要性については広く理解と共感を得られた。

実は、これまでもブータンでは、リンゴ等の果実、ジャガイモ、アスパラなどで産地形成した事例はある。また、NGO「タラヤナ財団」は、織物など伝統工芸の保全開発と貧困層の生活改善などの活動を広く行ってきた。

しかし、日本発の地域おこし手法がブータン農村部の地域活性化の決め手になるかということ、国内市場が小さいこと、現状では品質面で見劣りする人が多いこと、交通条件が厳しく消費地への輸送も観光客の招致も困難が大きいことなど障害は多い。また、食料自給率の低下や、インドへの経済依存度がこれ以上高まることは避けたいという希望も強い。

自給自足的な農業から転換し、商品作物の栽培、さらには加工やサービス化などで高付加価値化を目指すのは近代化の方向としては正しいとしても、あまり急ぐことはできないようだ。

道の駅については、現在でも首都ティンプーと空港のあるパロの間は交通量も多く需要は十分あるだろうが、駐車場にできるような平坦地が沿道



トンサ県のゾン（県庁と寺院が同居）

にほとんど見当たらない。また、仮に道の駅をつくった場合、現在、道端に点在する小屋や露店で農産物や飲料を売っている人たちはどうなるのだろうか。一方、ティンプー近郊以外ではそもそも国道であっても交通量が極めて少ない。また町の近傍に道の駅をつくった場合、現在町の中心にある市場やジェネラルストアはどうなるのだろうか。

BHUTAN2030 では道の駅について提案をしているが、ブータンのニーズに適合したものとなるよう考慮している。

地方制度と公務員

ブータンには、中央政府、ゾンカク（県）、トムデ（市）及びゲオク（郡：日本の村程度の人口規模）という三層の行政組織がある。しかし公務員は全て国家公務員であり、地方政府の職員はそれぞれ国の親元官庁から派遣され、数年後には他所に異動する。また、公務員のうち首都の中央省庁に勤務する者の比率が高く、地方政府ではエンジニアなどの人手不足の状態にある。

そこで地方分権、地域振興のためには、「地方政府が独自の職員(地方公務員)を採用し地域おこしの担い手にするべきではないか？」と先方の幾つかの官庁へのヒアリングで問いかけた。答は「ブータンは小さい国だから必要ない。」「公務員数の膨張は抑制しなければならない」「仕事があるところに行くのが公務員だ」と全て否定的だった。

確かに、ブータンは総人口 80 万人弱の小さな国であり、20ある県（ゾンカク）の人口は数万人で日本の小都市または町村程度の規模である。しかも若者は都会に強く憧れ、国家公務員の人気は高い。仮に地方公務員制度をつくったとしても、優秀な若者を採用し、切磋琢磨させつつ幹部職員として育てるのは難しそうに思われた。また、地方政府はトムデを除き自主財源を持たないから、地方分権といっても限界がある。

一方、12次五計では地方分権を推進し地方政府への予算配分比率を大幅増強することを宣言しており、地方政府の職員数の増強が予想された。

そこで、BHUTAN2030 では、県の計画課を拡充し、将来中央政府の省庁幹部になるべき有能な者や愛郷心に燃える希望者を配置して、省庁の枠にとらわれない総合的な地域振興の担い手にするべきである、と提案することとした。

五か年計画との整合性

近代化に当たってインドの制度を多く導入したブータンは、国家5か年計画が最も重要な計画

であり、2018年からは第12次5か年計画がスタートした。同計画では「公正で持続可能な社会、地方分権の推進」を目指し、16のキー・リザルト・エリア、6つのフラッグシッププログラムを掲げ、省庁別、地方政府別の予算配分額が明記されている。これに対しBHUTAN2030は、国土構造、地域開発、土地利用、インフラ整備などに重点を置いた、より長期の計画であるが、両計画の整合性は確保されなければならない。このため、BHUTAN2030で提案した優先プロジェクトが第12次5か年計画の財政フレームと整合していることを、当面の事業費を試算するなどして確認した。

日本でも以前は全総計画と経済計画との整合性の確保に注意が払われていたが、経済計画はマクロ経済の見通しや財政フレームが中心であったことから、個々の施策提案に関して先行した経済計画に配慮する必要性はそれほど感じていなかったと思う。

開発途上国の多くは5か年程度の経済社会開発計画を策定している。それらの国で全総計画を作成する場合、大枠としての整合性には配慮する必要があるが、「総合」にこだわって網羅的に何でも書き込もうとすると、計画書のボリュームが大きくなり焦点が不明確になったり、5か年計画との違いが分かりにくくなったり、両計画の記述の相違が「矛盾」に見えてしまったりする恐れがあるのではないだろうか。

なお、この点に関し、ブータン政府担当者は、「5か年計画は予算の枠や目標数値は示しても事業内容まで細かく規定しているわけではない」「5か年計画は経済の動向により見直しができることもあり、11次5計も途中で拡大修正された」「BHUTAN2030でよい提案をしてくれれば具体化につながる」とオープンな姿勢であった。

外国人コンサルが全国総合開発計画を起草する正当性、限界

道路やダム建設であれば、専門的技術的な知識と経験を持つ海外のコンサルタントが設計することはよくあることだし、国会議事堂の建築や新首都のマスタープランでも、コンペによって海外の建築家や都市プランナーの案が採用されることは珍しくない。

しかし、全国総合開発計画は、国家の将来の姿を総合的に示す計画であり、仮にビジョニカルな計画であるとしても、本来的には、当該国の行政官が中心となり、国内の知見を集めて案を作成し、国民から選ばれた政治リーダーがオーソライズし、

実行に移すべきものだろう。

ブータンは小国ゆえ政府機関の人的資源も限られていることもあり、BHUTAN2030の業務においては、日本からのプロジェクトチームが分担執筆した。そのプロセスでは、ブータン政府（公共事業居住省MoWHS）を窓口、主担当とし、先方政府関係各省へのほぼ日常的ともいえるヒアリングと意見交換、ブータン政府職員の日本への研修旅行、国民総幸福度委員会（GNHC）事務次官を議長とする委員会の開催による意見交換とオーソライズを行った。したがって、その内容については十分に合意が得られていると考える。

しかし、ブータン政府内部の人々が、自ら調査し、起草し、関係者と議論を重ねてとりまとめた場合と、他者から提示されたものに対して合意した場合とでは、計画の記載内容についての理解度も、実施に対する責任感や当事者意識も大きな差が出る可能性があることは否定できないだろう。

4. まとめ、国土計画を「輸出」するには

以上述べたことを踏まえ、国土計画を「輸出」するために取り組むべきことや留意すべき点を取りまとめてみたい。

「国土計画」だけでなく、「国土政策」の経験と教訓を整理し、情報発信する

日本の国土計画は、計画制度や計画文書それ自体というよりも、いろいろと紆余曲折はありつつも、それが具体的な政策に結びつき、国土や各地域の姿や人々の生活に影響を与えてきたからこそ意味を持ち、失敗を含め教訓もあり、諸外国の参考になるところも多いと考える。

したがって、全総計画などの国土計画本体だけでなく、関連する地域開発政策、大都市圏整備、社会資本整備、土地対策、産業立地政策などを含み総体としての国土政策の形成や現実のプロジェクト実施とその国民生活への影響を整理・評価する。

国土計画は新全総の時代から「総点検」や「フォローアップ」と称した自己評価をしてきたし、最近の主要施策は必ず政策評価が行われている。加えて、学識者、地方自治体、マスコミなど外部の視点からの評価も多い。それらをリストアップし、概要をとりまとめることはそれほど難しいことではないだろう。

その上で、日本の特徴、強みと弱点、時代や環境の異なる現在の諸外国が参考するに当たっての留意点について考察するべきである。

国土計画、国土政策の方法論の構築を試みる

経済の成長・発展期に発生する国土・地域における諸問題、その問題を解決または未然防止するための計画や政策、政策実施のための技術やノウハウの所在についてとりまとめる。

例えば、大都市集中問題に対する対策としては、高層化（収容力拡大）、郊外開発、インフラ整備、環境規制、立地規制、移転促進、地方開発、地方分権と再分配、首都機能移転などがあり得る。

日本の実際の経験及びSPP等を通じて蓄積される各国の経験をベースにした国土計画・政策の方法論を提示できれば、それが仮に両論併記の多い未完成のものであっても、新たに国土計画や地域開発の戦略をつくらうとする国に対しては、現実の経験に根差した説得力を持つものとして役に立つのではないかと。

国連が採択した2000年のミレニアム開発目標(MDGs)及び2015年の持続可能な開発目標(SDGs)については、「目標自体を見れば理想主義的で、人道主義的で…反対する理由など見当たらないと思えるに違いない」けれども「現実の途上国と国民は、そんなユートピアでなく、厳然として現に存在する世界経済や国際関係の中におかれた国に生きている」、「複数の目標間に整合性があるかどうか分からない」、「目標をどう達成するかという、政策手段が明確に示されていない」という指摘もなされている⁵。国連ハビタットのニュー・アーバン・アジェンダにも同様の指摘が成り立ちうるのではないかと。

ここで提案した国土計画、国土政策の方法論は、国連による文書を補完し、リアリティを伴ったものとなることが望まれる。

相手国のニーズに対応した国土計画、国土政策の情報、知見を提供する

国土計画や国土政策は、非常に幅広く、地域性が強いことから、一つの政策手法をどの国にも「輸出」できるとは考えにくい。そもそも日本の国土計画には、教科書もなければ定番の手法もない。

したがって、国土政策分野の国際協力をするとしたら、次のような作業が中心になるのではないかと。

相手国の実情や抱える課題を入念に分析したうえで、上記作業による知識のストックの中から参考になりそうなものを見つけ、さらに相手国に適合した形に応用する。解答ではなく問題に取り組む姿勢や方法論を伝える。相手国の行政官や専門家の主体性を尊重し、サポートするという姿勢

を基本とする。

行政実務でも、例えば地籍調査や地価評価のようにマニュアル類のあるものであれば、(土地所有権や不動産市場の存在を前提としてだが)日本のマニュアルをベースにしてその当該国版を作れば相当の成果を得たと言えそうである。しかし、国土計画、国土政策はそのようなものとは全く異なる。

外国の国土計画を作成する場合、「全国総合開発計画」よりもテーマを絞ったものとする

仮に、相手国から国土計画を策定したいと国際協力の要望があった場合であっても、全方位的な分野をカバーする文字どおりの「全国総合開発計画」を作成することは、労多くして功少なしとなるおそれが大きいように思われる。理由は、第1に仮にJICAプロジェクトであっても全分野に専門家を揃えて深い検討を行うのは困難であること、第2に当該国の経済社会開発5か年計画等と重複感または矛盾感が出る可能性が高いことである。

むしろ、経済社会開発計画の期間を超える20年程度の長期構想作成とあわせて国土政策分野(都市機能配置、土地利用計画、基幹インフラ整備、産業立地、特定地域振興など)の中から幾つかの重要テーマを選び、具体的な政策(財源、組織、法制度等を含む)について深く掘り下げた検討を行う方が、実のある成果につながるのではないだろうか。

¹ 人と国土21/2017年1月号:特集第三回国連人間居住会議(ハビタットⅢ)と今後の展望

人と国土21/2019年1月号:特集包摂的成長に向けた国土・地域計画の海外展開

² 川上征雄(2008)『国土計画の変遷』

³ 片山健介「スコットランド・ウェールズにおける「空間計画」概念導入後の広域計画制度の変容に関する研究」都市計画論文集Vo.1.54 2019年4月

⁴ 嘉数啓(2019)『島嶼学』

⁵ 浅沼信爾・小浜裕久(2017)『ODAの終焉—機能主義的開発援助の勧め』

その他参考文献

・大木健一「国土計画局の国際関係業務について」UEDレポート2008.1

・国際協力機構(2018)『世界を変える日本式「法づくり」途上国とともに歩む法整備支援』

・平山修一(2019)『現代ブータンを知るための60章第2版』

1.3. 「諸外国の国土政策分析調査」から「国土・地域計画の海外展開支援等業務」へ

阿部和彦（(一財)日本開発構想研究所 業務執行理事）

1. はじめに

当研究所ではここ15年近く、国土交通省国土政策局（平成22年度以前は国土計画局）の海外関連調査の手伝いをしてきた。

その成果の一端は、国土交通省のホームページ、国土政策局の画面の左のバナーに掲示されている「各国の国土政策の概要」¹で公表されている。

このウェブサイト「各国の国土政策の概要」には、アジア・大洋州12か国、欧州10か国・機関の計22か国・機関の国土政策の概要を中心に日本の国土計画の紹介、毎年実施してきた国別調査報告書等が掲載されている。

残念なことに、このウェブサイトは平成29年5月を最後に、その後の更新はなされていない。

平成24年末に発足した第2次安倍内閣は、半年後に成長戦略「日本再興戦略」を打ち出したが、その最重要施策の一つに位置づけられたのがインフラシステムの海外展開施策であった。国土交通省では政府経協インフラ戦略会議に積極的参画し、政府全体の基本的な方針である[システム輸出戦略]の各年度改定に貢献するとともに、「国土交通省インフラシステム海外展開行動計画」を策定し、アジア各国における「質の高いインフラ投資」実施を支援してきた。

この内閣の「インフラシステム海外展開施策」の影響もあって、「諸外国の国土政策分析調査」も、平成27年度ごろから「国土・地域計画の海外展開」を意識しはじめ、29年度からは「アジア諸国の国土・地域計画の策定及び推進支援業務」へと展開することとなった。

本稿では、平成18年度から平成28年度までの11年間続けた「諸外国の国土政策分析調査」の全容を紹介しつつその評価を行い、それらとの関係の中で、平成29年度以降の「アジア諸国の国土・地域計画の策定及び推進支援業務」への展開に触れることとする。

2. 「諸外国の国土政策分析調査」の概要

(1) 各国の国土政策の概要レポートの作成

初期の2年間でウェブサイト立ち上げた。ウェブサイト立ち上げに先立って、以下の項目を有するフォーマットを作成し、それに記入する形で、各国の国土政策の概要レポートを作成した。

各国の国土政策の概要レポートの項目

- ・**国土の概要**【自然的・地理的・社会的特性、経済的特性、行政システム】
- ・**国土政策上の課題**【国土政策の経緯、都市問題、条件不利地域の動向・現状と政策課題、地域産業政策の変遷と現状・政策課題、社会資本整備〔道路、港湾、空港、鉄道〕、持続可能な国土管理〔自然・農業環境の保全、都市・居住環境の創出〕、国境を越えて広域化した空間政策課題、その他特有の国土政策上の課題】
- ・**計画体系**【社会経済開発計画〔全国計画・地方計画・自治体計画の階層構成、策定システム〕、空間計画〔全国計画・地方計画・自治体計画の階層構成、策定システム〕、大都市圏計画〔計画体系上の位置づけ、社会経済開発計画の策定システム、空間計画の策定システム〕、計画間の調整システム〔上記諸計画間の調整システム、調整上の課題】
- ・**現行主要計画の概要**【社会経済開発計画〔名称、計画期間、策定機関、計画の法的位置付け、計画の目標と開発戦略、計画の構成、主な特徴〕、空間計画〔名称、計画期間、策定機関、計画の法的位置付け、計画の目標と開発戦略、計画の構成、主な特徴〕、大都市圏計画〔名称、計画期間、策定機関、計画の法的位置付け、計画の目標と開発戦略、計画の構成、主な特徴〕、国土政策関連図〔全国計画図、地方計画図、大都市圏計画図、都市計画図】
- ・**主要施策の実施状況**【国土政策の実施と評価の仕組み〔実施の仕組み、評価の仕組み〕、主要施策の実施状況〔社会経済開発計画、空間計画、大都市圏計画】
- ・**地域別主要データ**【土地利用、人口、経済特性】
- ・**主要情報源**【国土計画局が過去に実施した調査報告書、その他日本国内の情報源、国際機関、多国籍開発機関等の情報源、各国の機関】

レポートの作成にあたっては、諸外国の国土政策研究会メンバー及び東京大学工学部都市工学科国際都市計画・地域計画研究室の留学生等に依頼して実施した。

(2) ウェブサイト「各国の国土政策の概要」の立ち上げ

ウェブサイトには、東南アジアを中心に、今後本地域が統合を考える際の参考になるであろう欧州連合（EU）、およびEUによる統合を成し遂げた欧州諸国を取り上げた。海外への発信も重要なので、英日2か国語のウェブサイトとした。

最初の19年度は、韓国、中国、フィリピン、マレーシア、インドネシア、ベトナム、タイ、EU、英国、フランス、ドイツ、オランダの12か国で立ち上げた。

そして、毎年現地調査を通じて、情報の蓄積・更新を図ってきた。21年度にイタリア、スペイン、インドを加えて15か国、23年度にデンマークを加えて16か国、24年度にミャンマーを加えて17か国、25年度にスウェーデンとニュージーランドを加えて19か国、26年度にフィンランドとバンラデシュを加えて21か国、27年度にカンボジアを加えて22か国を掲載した。

(3) 海外現地調査の実施

現地調査は、対象国の国土・地域政策の制度、運用実態を調査することを主たる目的として実施した。事前に対象国に詳しい人をお呼びして研究会を開催するかヒアリングに伺うか、調査したい内容とヒアリング項目を抽出し、大使館等を通じて対象国の関係機関にアポイントを取り実施してきた。時間の許す限り、首都だけでなく、地方中心都市、地方都市にも足を伸ばすこととした。

国土交通省国土政策局 2～3名、諸外国の国土政策研究会メンバーの学識者1名、当研究所の研究員1～2名、計4～6名で調査団を編成し、1週間程度の日程で実施した。

ほぼこの形態の現地調査は、平成18年度から平成27年度の10年間実施し、欧州9回11か国・機関、アジア・大洋州13回14か国、計22回25か国・機関の現地調査を実施した。

この現地調査の結果をウェブサイトの各国の欄に反映させるとともに、国別報告書としてもまとめ、概要をウェブ上に公表している。

(4) テーマ型調査の実施

ウェブサイトの立ち上げ、充実、海外現地調査の実施に加え、毎年テーマを決めて、世界の国土・地域政策の動向を調査した。

当初は「日本の国土政策の海外向け発信のあり方についての検討」（18年度）、「『各国の国土政策の概要』パンフレットの作成」（19年度）、「国土

施策関係者のネットワーク構築」（20年度）といったものであったが、次第に「各国の国土政策上の課題の比較分析」（21年度）、「アジア諸国における地域政策の現状調査と分析とわが国の政策ノウハウの活用方策の検討」（22年度）、「アジア諸国における計画及び戦略等推進のための具体的施策の調査と分析」（23年度）とアジア諸国へのわが国の政策展開に焦点が充てられるようになった。

次いで「地域振興策の具体策についての整理・分析（EUのLEADER事業）」（24年度）、「多様な主体による地域の課題解決等に向けた取り組みや事例、検討状況、課題等」（25年度）、「地域特性を活かした産業・雇用創出に向けた地域のイノベーション、地域に根ざした産業や働く場を創る取組等について」（26年度）等を検討した。また、これらのテーマに沿って海外現地調査対象国を選定したりもした。24年度のスウェーデン&イリア、25年度のスウェーデン、ニュージーランド、26年度のフィンランドがそれに該当する。

3. 「諸外国の国土政策分析調査」から得られた知見

(1) アジア諸国と欧州諸国の国土・地域計画に対する志向性の違い

「諸外国の国土政策分析調査」を通じて、アジア諸国と欧州諸国の国土・地域計画を比べて見ると、顕著な違いを見て取ることができる。

アジア諸国では、経済・社会計画や開発計画は、長期計画や5か年計画として定められているが、欧州諸国では、経済・社会計画や開発計画をも定めていない国がほとんどとなっている。

空間計画についても、アジア諸国では、国全体を対象に定めているところが多いが、欧州諸国では、国レベルでは指針やガイドライン、コンセプトを定めるだけで、具体的な計画は地域レベルで定めることが多くなっている。

国民一人当たりの所得水準が上昇し、成熟社会へ移行すると、国レベルで5か年計画といった中長期の経済計画を策定して国全体の経済を牽引する必要がなくなり、個々の経済主体の活動に依存して、その活動が自由にかつ秩序あるものにするよう規制・誘導する役割に転ずる。

国土計画も全国的な社会資本整備といった役割が薄れる中で、地域整備の指針的性格が強くなってくる。そして、具体的な空間計画は国単位ではなくなり、次第に地域レベル、コミュニティレベルの計画が中心になってくる。

事実わが国でも、2002（平成14）年に小泉内閣

平成 18 年度～28 年度 諸外国の国土政策分析調査 概要

調査名	業務内容						
	「国土政策の国際ライブラリー(仮称)」の構築 「各国の国土政策の概要」の作成 ウェブサイト「各国の国土政策の概要」の構築、 更新・充実	国別調査の実施					有識者の同行
		国別調査の実施		城	岡	片	
欧州	アジア・太平洋	所	部	山	摩	田	
平成18年度諸外国の国土政策分析調査	「各国の国土政策の概要」の作成 (日本)、韓国、中国、フィリピン、マレーシア、インドネシア、ベトナム、タイ、EU、英国、フランス、ドイツ オランダの12カ国	ドイツ	ベトナム	○		○	
平成19年度諸外国の国土政策分析調査	「各国の国土政策の概要」の情報の更新等 情報更新 WEBサイト「世界の国土計画」試作・運用	イタリア	タイ		○		○
平成20年度 諸外国の国土政策分析調査	「各国の国土政策の概要」の情報の更新等 情報更新 WEBサイト「世界の国土計画」の更新・充実	スペイン	インドネシア		○		○
東アジア等国土政策ネットワーク構想検討基礎調査	ウェブサイト「各国の国土政策の概要」の内容の見直しと利便性の向上 イタリア、スペイン、インドを加えて15カ国 オランダ & EUの情報更新、英文の充実	オランダ & EU	インド			○	
アジア地域等の地域政策に係る動向分析及び支援方策等に関する調査	ウェブサイト「各国の国土政策の概要」の情報の更新、内容の充実	ドイツ	マレーシア ベトナム	○			○
アジア各国の国土政策に係る具体的施策分析等に関する調査	ウェブサイト「各国の国土政策の概要」の情報の更新、内容の充実 デンマークを加えて16カ国、改訂及び情報更新	デンマーク	中国 フィリピン		○		○
諸外国の成長戦略、地域振興等に係る国土政策分析調査	ウェブサイト「各国の国土政策の概要」の情報の更新、内容の充実 ミャンマーを加えて17カ国	スコットランド & イタリア	タイ ミャンマー			○	○
諸外国における多様な主体による地域の課題解決等に向けた国土政策及び地域振興等分析調査	ウェブサイト「各国の国土政策の概要」の情報の更新、内容の充実 スウェーデンとニュージーランドを加えて19カ国 改訂及び国勢概要の数値の更新	スウェーデン	ニュージーランド		○		○
諸外国の国土政策・地域政策に係る動向分析及び支援方策等に関する調査	ウェブサイト「各国の国土政策の概要」の情報の更新、内容の充実 フィンランドとバングラデシュを加えて21カ国 改訂及び国勢概要の数値の更新	フィンランド	バングラデシュ		○		○
諸外国の国土・地域政策に係る動向分析及び我が国の国土・地域政策の知見等の情報発信に関する調査	ウェブサイト「各国の国土政策の概要」の情報の更新、内容の充実 カンボジアを加えて22カ国		カンボジア & ベトナム	○			
アジア地域の国土政策に係る動向分析及び我が国の国土政策の知見等の活用方策に関する調査	ウェブサイト「各国の国土政策の概要」の情報の更新、内容の充実 インドネシアの改訂、国勢概要の数値の更新		インドネシア (スラバヤ)				○
アジア諸国の国土・地域計画の策定及び推進支援等業務 第9回世界都市フォーラム(WUF9)におけるサイドイベント運営業務			マレーシア ベトナム タイ カンボジア				
国土・地域計画の策定及び推進の支援等業務			モンゴル				

平成 18 年度～28 年度 諸外国の国土政策分析調査 概要

日本の国土政策の海外向け発信のあり方		開発途上国支援、海外との交流・海外への情報発信	
諸外国の国土施策関係者のネットワーク構築 わが国の政策ノウハウの活用方策の検討 成長戦略、地域振興策、イノベーション、多様な主体(NPO、社会的企業等)	有識者 野田	国土政策セミナーの開催(ODA) 国連ハビタット世界都市フォーラムの場での情報発信 国土・地域計画策定・推進支援プラットフォームSpatial Planning Platform(SPP)の構築等	
日本の国土政策の海外向け発信のあり方についての検討		平成17年度国土政策セミナー「日中両国の国土政策の展望について」基調講演:藤田昌久氏 平成18年度国土政策セミナー「東アジアにおける大都市地域の育成と地域間の均衡ある発展に向けて」基調講演:関志雄氏、参加国:中国、タイ、ベトナム、フィリピン	
「各国の国土政策の概要」パンフレットの作成		平成19年度国土政策セミナー「東アジアにおける国土計画をめぐる構造変化と今後の計画のあり方」基調講演:末廣昭氏、参加国:タイ、ベトナム、フィリピン、インドネシア、中国	
諸外国の国土施策関係者のネットワーク構築		国連ハビタット第4回世界都市フォーラム(2008年11月3日～6日、中国・南京市) 平成20年度国土政策セミナー「国と地方の協働による国土・地域計画」基調講演:山下彰一氏、参加国:タイ、マレーシア、ベトナム、フィリピン、インドネシア	
ネットワークの構築のための各国の国土政策上の課題の比較分析(平成17～20年度4回開催した国土政策セミナーから課題を抽出して比較)		国連ハビタット第5回世界都市フォーラム(2010年3月22日～26日、ブラジル・リオ・デ・ジャネイロ市)	
アジア諸国の途上国における地域政策の現状調査と分析とわが国の政策ノウハウの活用方策の検討(インドシナ6カ国)			
アジア諸国における計画及び戦略等推進のための具体的施策の調査と分析(インド、インドネシア、フィリピン、ベトナム、マレーシア)			
諸外国における地域振興策の具体策についての整理・分析(EUのLEADER事業) 諸外国における成長戦略や地域開発戦略の整理・分析(タイ、ベトナム、カンボジア、ラオス、ミャンマー)		国連ハビタット第6回世界都市フォーラム(2010年9月1日～7日、イタリアのナポリ市)	
諸外国における多様な主体による地域の課題解決等に向けた国土政策及び地域振興の取組みや事例、検討状況、課題等についての情報収集及び整理・分析(スウェーデン、ニュージーランド等の少数民族や非営利団体)			
諸外国における国土政策・地域政策の中で、地域特性を活かした産業・雇用創出に向けた地域のイノベーション、地域に根ざした産業や働く場を創る取組等について情報収集、整理・分析(OECDレポート、フィンランド、スウェーデン等)		国連ハビタット第7回世界都市フォーラム(2014年4月5日～11日、コロンビアのメデジン市) 「都市・国土計画に係る国際ガイドラインに関する専門家会合」(2014年11月11日～12日、福岡市)	
アジア地域等の広域地方レベルの計画の動向調査(カンボジア、インド、フィリピン、ベトナム…現地若手専門家に依頼) 我が国のこれまでの国土・地域計画に関する整理及び発信コンテンツの作成			
アジア地域(特にインドネシア)における国土・地域計画の制度・策定状況、最新の主要な政策課題 アジア地域におけるNPO、社会的企業等多様な主体の参考事例	○	国連ハビタットⅢ第3回準備会合(2016年7月25日～27日、スラバヤ)での日本ブース開設支援、サイドイベント 第3回国連人間居住会議(ハビタットⅢ)開催(2016年10月17日～20日、エクアドルのキト市)	
我が国が重点的に支援する対象国の国土・地域計画に関する調査及び分析並びに支援方策の検討(ミャンマー、ラオス、カンボジア…準備会合資料)	○ ○ ○	SPPの構築に向けた取組 SPP関連訪問・招聘活動、SPPウェブサイトの構築 国連ハビタット第8回世界都市フォーラム(2018年2月7日～13日、クアラルンプール)でSPP準備会合、サイドイベント&日本ブースの開設支援	
我が国が重点的に支援する対象国の国土・地域計画に関する調査及び分析並びに支援方策の検討(モンゴル)	○	SPPの構築等 会議概要及び資料等のウェブサイトへの掲載等 SPP第1回会合(2018年7月31日～8月1日、福岡市)開催支援	

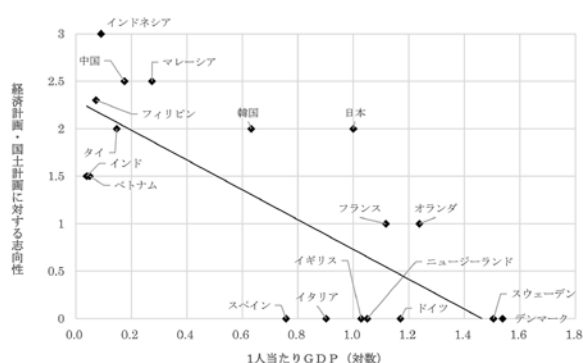
になると、5か年の経済計画や10か年程度の政策方針に替わって、毎年更新される「骨太の方針」になり、長期の経済計画は消滅する。(2013(平成25)年に安倍内閣から出された「日本再興戦略」を経済計画とみるかどうかは見解が分かれる。)

また、国土計画においても、2005(平成16)年に、国土総合開発法が改正され、国土形成計画法になり、これまでの全国を対象にした全国総合開発計画が、全国計画と広域地方計画が分離された国土形成計画となった。明らかに全国計画の役割が変わってきている。

この点について、「経済計画又は国土計画に対する志向性」という指標を作成し、1人当たりGDPとの相関を見た橋本論文²がある。

この橋本論文は、「各国の国土政策の概要」で掲載された情報を活用し、アジア10か国、欧州8か国の合計18か国で比較分析を行っている。

数値化された経済計画及び国土計画に対する志向性を、いくつかの説明変数を使って統計解析を行っているが、一人当たりGDPとの相関関係が有意であった。



アジア・欧州18か国の経済計画・国土計画に対する志向性と1人当たりGDPの関係

経済が発展し、社会が成熟化してくると、経済・社会計画や開発計画は背景に身を沈め、空間計画も全国的な社会資本のネットワークを整備するといった役割が薄くなり、地域整備・振興やコミュニティ整備が主役になることを意味しているように思われる。

(2) 国際・国内の政治に翻弄される東南アジアの国土・地域計画

東南アジア諸国は、第2次世界大戦後、国際的、国内的な政治・経済に翻弄されてきた。

政治面では、

- ・ベトナム戦争…1960年代～1975年サイゴン陥落。1976年南北統一。
- ・カンボジア内戦…1970年代～1993年国連カンボ

ジア暫定機構(UNTAC)監視下で制憲議会選挙。

- ・1986年フィリピンの2月革命…コラソン・アキノ大統領就任、マルコス大統領亡命。
- ・1988年ミャンマーの民主化要求デモ…26年間続いた社会主義政権の崩壊。
- ・1998年インドネシアのジャカルタ暴動…アジア通貨危機がきっかけ。スハルト大統領が辞任。
- ・2014年タイの軍部政治介入と枚挙に暇がない。

経済面では、1998年のアジア通貨危機、2009年のリーマンショックの影響が大きく、多くの国がマイナス成長に転じている

これらの結果、相対的に翻弄されることが少なかったマレーシア、タイが、比較的高い人口一人当たりGDPを実現している。この2か国も、最近になって政治的に不安定になってきており、経済成長への足かせになってきている。

このように、東南アジア各国は、国際的、国内的な政治・経済動向に翻弄され、未だに安定した経済成長軌道に乗っているとは言えないが、経済・社会計画、開発計画、空間計画等の計画体系は、一部の後発国(「各国の国土政策の概要」で取り上げた国々の中では、カンボジア、バングラデシュ)を除き、ほぼ整備されている。

そして、政権の変動に合わせて、諸「計画」が更新されている場合が多い。但し、これらの「計画」がどれだけ、どのように実行に移されたかについては、十分な検証がなされていないように見受けられる。また、現実に計画を作成し、実施する人材が、特に地方政府において大幅に不足しているといった声も聞かれる。

東南アジア諸国への、わが国の国土・地域計画の海外展開に際しては、共通項としての経済発展と都市への人口集中といった内容があるところから、各国の国情や制度を尊重しつつ、人材の提供を含めて、経験や知見の提供を行っていけばよいように思われる。

但し、第2次世界大戦後、戦争や動乱を経験せず平和の中で高度経済成長を遂げてきた日本の経験は、極めて例外的ともいえる事例で、度重なる戦争や内乱等に悩まされ、国際・国内の政治に翻弄されてきた東南アジア諸国とは異なることに十分留意する必要があるように思われる。

また、高度経済成長とその後の経済発展の過程において、大都市圏、特に東京への一極集中をもたらした日本の国土の在り様は、一つの成長モデルではあるものの、唯一の選択肢ではないことにも留意すべきである。

(3) EU の地域政策と LEADER 事業

グローバル化の旗手であった EU は現在大きく揺れ動いている。英国の離脱問題、2019年5月の欧州議会選挙における EU に懐疑的な急進政党の進出等、EU の統合を脅かす事態が生じている。しかし、幾度となく繰り返された戦争からの「平和と和解」、そして「共通市場」に代表される欧州統合の政治的・経済的意義という EU の原点がある限り、EU の統合は保たれるであろうし、これからも存在感を増すものと思う。

EU から学ぶべきことは、わが国にとっても、東南アジア諸国にとっても大きい。ここでは、EU の地域政策を通じての均衡ある国土づくりとボトムアップ型の地域振興事業である LEADER 事業を取り上げて紹介することとする。

「諸外国の国土政策分析調査」では、平成 21 年度にブリュッセルの欧州委員会事務局を訪問しているのと、平成 24 年度に EU の LEADER 事業³ をテーマとして、スコットランドとイタリアの現地調査を実施してきた。

EU 内の均衡ある発展の実現に向けた努力

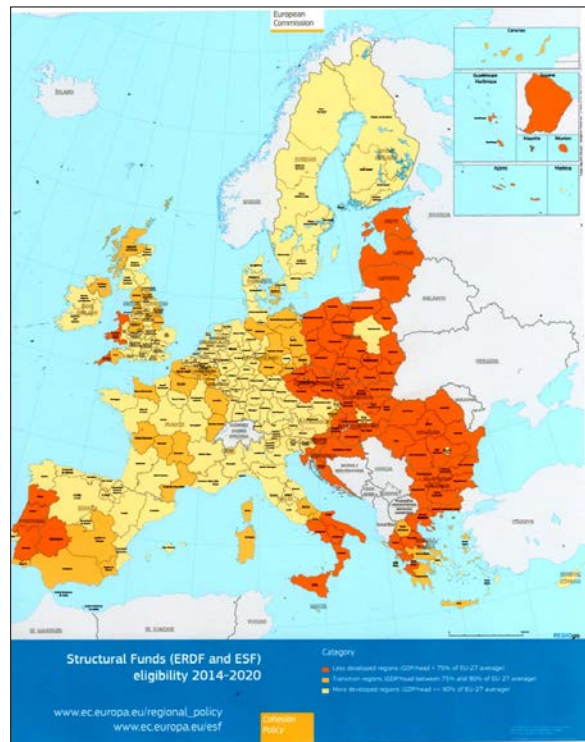
EU は統合の維持、結束の強化を図るため、地域内の均衡ある発展や国境地域のボーダレス化の実現に向けて絶えざる努力を続けている。

また、EU の地域政策⁴は経済的・社会的・地域的結束を目指すとともに、欧州 2020(Europe2020)の目的である成長と雇用の創出、気候変動とエネルギー対策、貧困と社会的排除の削減に係る施策を積極的に展開している。

今日の地域政策は、単に富裕国から貧困国への所得移転に留まらず、地域の課題を解決するプログラムを支援するものとされる。その執行・運用においては、加盟国、地域、欧州連合、その他多様な主体のパートナーシップを重視するとともに、政策評価・モニタリング等政策の効果を高める工夫がなされている。

支援の仕組みとしては、274 地域（州や広域的な地域の単位）を基本に、支援対象地域（一人当たり GDP が EU27 か国平均の 75%未満の後進地域、75-90%未満の移行地域、90%以上の中進地域の 3 区分）を定め、構造基金等の基金を通じて、複数年単位で中期的視野から資金を提供し、各国、地方、民間の投資を補い促進するものである。これはローカルな単位から EU 全体を組み立てなおそうとする活動であるとする見こともできる。

2014-2020年の結束政策では、「成長と雇用への投資」と「欧州地域連携」を目標（Goals）とし、



2014-2020 年結束政策の適用地域

特定のテーマへの集中支援、成果重視、事前条件設定、適切な財政手段の活用などの見直しが行われた。（予算額は2014～2020年で3,518億ユーロ、EU 総予算の32.5%）。

多様な文化と歴史を抱えた国々に対し、このような地域内の均衡ある発展の実現に向けた努力を、EU は科学的、統一的な数字に裏打ちされた具体的な施策で実施していることになる。

これらの施策や URBAN プログラムによって、EU の国土構造は、いたずらに巨大都市圏に諸機能を集中させることなく、中心的な核が地域内に分散して連携するポリセントリックな構造が維持されてきている。

EU の農業施策及び LEADER 事業

<EU 共通農業政策>

EU も経済発展の途上で生ずる農業等 1 次産業の所得の減少、農村地域の疲弊については、大いに苦労してきている。

EU 共通農業政策（Common Agricultural Policy, CAP）は、ヨーロッパ経済共同体が形成される 1950 年代後半から実施されている。CAP 財政は拡大の一途をたどってきた。1980 年当時 100 億ユーロ強であった支出は、2000 年前後には 500 億ユーロ弱になり、2010 年代は 600 億ユーロ強で推移している。2010 年代の EU の予算規模が 1,500 億ユーロ程度であるので、40%程度の割合を占めている。CAP 財政の第 1 の柱である市場・価格・所得

ウェブサイト「各国の国土政策の概要」アジア・大洋州

対象国	2016年度版掲載内容			政策・計画に影響する最近の各国の内政(2019年5月現在)
	経済・社会計画、開発計画	空間計画	首都圏(大都市圏)計画	
インド	「第十二次五カ年計画」(2012.4～2017.3)及び国家計画委員会を廃止、国立インド変革委員会(NITI)を設立	空間計画に関わる都市計画及び開発行政は中央政府、州政府、地方政府の3レベルで実施されている。	「リージョナルプラン2021」首都圏計画委員会	1990年代経済自由化政策の推進、2004年コングレス党を第一党とする連立政権が成立(シン首相)、2014年インド人民党(BJP)政権(ナレンドラ・モディ首相)が発足。2019年4～5月下院議員総選挙
インドネシア	国家長期開発計画(2005-2025年)2007年発効、中期開発計画(2015～19年)2015年発効、策定主体:国家開発計画庁	国家空間計画(20カ年計画)2008年発効、国家空間計画調整委員会(事務局:国家開発企画庁)	ジャボデタベックジュール空間計画(20カ年計画[5年毎に見直し])、2008年策定、ジャボデタベックジュール開発計画局	1998年アジア通貨危機をきっかけに、民主化運動、スハルト大統領辞任。ハビビ大統領就任(第3代)、2004年初の直接投票によりユドヨノが大統領(第6代)に。2014年ジョコ・ウィドド氏が新大統領に(第7代)。2019年4月ジョコ・ウィドド氏再選。
カンボジア	2004年「成長、雇用、公正、効率のための四辺形戦略」、08年「第2次四辺形戦略」、13年「第3次四辺形戦略」発表。15年9月中所得国を目指す新経済成長戦略を制定-カンボジア産業開発政策2015～2025-	2011年「空間計画に関する国家方針」(空間計画は、「社会経済政策アジェンダ」である四辺形戦略及び社会経済開発計画である国家戦略開発計画に基づくべきものとされている。)		1993年国連監視下で制憲議会選挙、ラナリット、フン・センの2人首相制連立政権。1997年両首相陣営武力衝突。ラナリット失脚。1998年第二回国民議会選挙。第一次フン・セン首相連立政権。2004年シハヌーク国王引退、シハモニ新国王即位。2018年7月フン・セン第6次政権発足。
タイ	国家経済社会開発計画、第十一次計画(計画期間:2012-2016年)、策定主体:国家経済社会開発庁	国家空間開発に係る方向および方針、50カ年(～2057年)、5カ年(～2012年)、10カ年(～2017年)、15カ年(～2022年)	バンコク圏地方計画の策定(～2057年)、内務省公共事業・都市農村計画局	2001年1月タクシン首相就任。2006年9月軍部クーデター。2008年12月アピシット民主党政権成立。2011年8月インラック(タクシン元首相の実妹)政権発足。2014年5月プラユット陸軍司令官戒厳令発令。立法会議及び暫定内閣立上げ。2019年3月総選挙で親軍事政権政党による連立政権樹立へ。
韓国	地域均衡発展5箇年計画(2014年～2018年)(朴槿惠政権(2013年～現在)下の最初の計画)	国土総合計画「第四次計画(2000～2020年)策定(2002年)、第四次国土総合計画修正計画」(2011～2020年)	第三次首都圏整備計画(2006-2020)、首都圏整備委員会(委員長:国務総理)(事務局:国土海洋部)	2013年2月、朴槿惠新政権誕生(任期5年)。2016年12月に弾劾訴追案が国会で可決され職務停止。17年3月韓国憲法裁判所罷免を決定。2017年5月の大統領選挙により、文在寅新政権が誕生。
中国	第十三次五カ年計画(2016-2020)(2016年3月発表)。	2013年10月、「全国国土計画要綱(2011-2030)」国土資源部がとりまとめ、承認のため国務院に提出	2010年5月「長江デルタ計画」国務院承認、2014年4月「首都経済圏総合開発計画」に名称変更、2014年7月「珠江デルタ全体計画」開始	1989年六四天安門事件。江沢民(1989年-2002年)、胡錦濤(2002年-2012年)に続き、2012年11月習近平が中国共産党中央委員会総書記、中央軍事委員会主席に選ばれる。2019年5月現在、習近平(総書記)、李克強(国務院総理)
バングラデシュ	Perspective Plan(2010-2021)、第6次5カ年計画、年間開発計画策定主体:計画委員会		ダッカ大都市圏計画(1995-2015)ダッカストラクチャープラン(1995-2015)アーバンエリアプラン(1995-2005)	1947年の印パ分離独立及び1971年の西パキスタンからの独立を経て誕生。1990年エルシヤド大統領が退陣に追い込まれた結果、民主化へ向けた道筋がつけられ、以降、2大政党(BNP、アワミ連盟)のいずれかが政権を交互に担う歴史を辿ってきた。2018年12月の第11次総選挙で与党アワミ連盟が圧勝。シェイク・ハシナ首相(4期目)
フィリピン	フィリピン開発計画2011-2016(大統領の任期に対応させて策定)国家経済開発庁(NEDA)	「空間計画のための国家フレームワーク2001-2030」(2012年現在、次期計画検討中、国家土地利用委員会(事務局:NEDA)	「メロマニラ・グリーンプリント2030」2012年現在、計画策定準備中、マニラ首都圏開発庁	1986年2月革命コラソン・アキノ大統領就任、マルコス大統領亡命。1992年ラモス、1998年エストラーダ、2001年アロヨ、2010年ベニグノ・アキノ3世、2016年6月ドゥテルテ大統領就任。違法薬物・犯罪・汚職対策、ミンダナオ和平を重要課題に掲げる。2019年5月統一国政・地方選挙(中間選挙)ドゥテルテ大統領支持派圧勝。
ベトナム	「第三次社会・経済開発十年戦略」2011～2020年、「第九次社会・経済開発五カ年計画」2011～2015年、策定主体:計画・投資省	「2050年を展望した2025年までのベトナム都市システム開発修正総合計画方針」2009年策定策定主体:建設省	ハノイ首都圏計画、2008年。2030年を目標とする首都ハノイ建設総合計画及び2050年に向けたビジョン、2011年。	1973年1月パリ和平協定、アメリカ軍の撤退。1976年南北統一。2016年1月第12回共産党大会(5年ごと)開催。独立・主権・領土保全の堅持、ドイモイ路線を推進し、国際経済への積極的な参入を進めていく。書記長・国家主席:グエン・フー・チョン、首相:グエン・スアン・フック。
マレーシア	ビジョン2020(30年にわたる展望)、マレーシア計画(五カ年計画)、第十次計画(2016-2020)策定中、連邦政府首相府経済企画院	国家空間計画(計画期間:2006-2020年)の改定(NPP-2)、2010年承認策定主体:連邦都市農村計画局	クアラルンプール・ストラクチャープラン(計画期間:2000-2020年)クアラルンプール市	1981年 マハティール首相就任。2003年 バダウィ首相就任。2009年4月ナジブが第6代首相に就任。2018年5月総選挙、マハティール元首相の率いる希望連盟が過半数を獲得し、1957年の独立以来初めて与党連合・国民戦線からの政権交代。
ミャンマー	国家長期計画(2001/02からの30カ年計画)と短期5カ年計画(長期計画を5年毎に分割)、2030年度までの20カ年計画(国家総合開発計画)として全面見直し予定、国家計画・経済開発省	1951年制定の国家住宅・都市・農村開発法に替わる国家空間開発計画法の法案作成を進めている(2012年、建設省)。	ヤンゴン都市圏開発計画(マスタープラン)(目標年次:2040年)、ヤンゴン管区域政府及びヤンゴン市開発委員会(YCDC)(協力:国際協力機構(JICA))、2013年初旬にまとまる予定	1988年全国的な民主化要求デモにより26年間続いた社会主義政権が崩壊。国軍が国家法秩序回復評議会(SLORC)が政権を掌握。2011年3月テイン・セイン大統領。2015年11月スー・チー氏率いるNLD(野党)が大勝。2016年3月テイン・チョウ大統領。アウン・サン・スー・チー氏は、国家最高顧問、外務大臣及び大統領府付大臣に就任。
ニュージーランド	ビジネス・イノベーション・雇用省(2012年6月に統合・新設)で地域経済開発戦略を策定	環境省で国家方針文書、国家環境基準を策定。広域的災害対策や広域的資源管理、広域交通計画は、全国を12に区分した広域自治体で担われている。	オークランド市(2010年11月に統合自治体になる)、Long-term Plan 2012-2022(LTP)、Area plans(21 area plans)、The Auckland Plan(30年計画、2012年3月策定)	2008年11月ジョン・キー党首率いる国民党が9年振りに政権を奪回。11年11月及び14年9月の総選挙でも政権を維持。16年12月キー首相の突然の辞任、ビル・イングリッシュ氏就任。17年9月総選挙、中道左派・労働党を中心とする連立政権、ジャンダ・アーダン労働党首が首相に就任。

ウェブサイト「各国の国土政策の概要」欧州

対象国	2016年度版掲載内容			政策・計画に影響する最近の各国の内政(2019年5月現在)
	経済・社会計画、開発計画	空間計画	首都圏(大都市圏)計画	
欧州連合	2014-2020年の結束政策	基本的にEULレベルでの空間計画はない。地域的結束政策が空間計画に繋がる		1952年欧州石炭鉄鋼共同体(ECSC)設立(パリ条約発効)6か国。1993年マーストリヒト条約発効。1999年ユーロの導入。2013年クロアチアが加盟し28か国(ユーロ圏は19か国)に。英国については、2016年6月の国民投票の結果を受け、離脱に向けて交渉中。2014年12月に欧州理事会議長にトウスク氏(前ポーランド首相)就任。
デンマーク	2007年、国土計画を大幅に強化。環境大臣は、地域空間開発計画およびコムーネ計画の総合的枠組みを、国土計画レポート、コムーネ計画における国の関心の全体像、国土計画指令、対話、その他の形式を通じて確立。(大臣は拒否権を確保)		コペンハーゲン大都市圏計画「フィンガープラン2007」、環境大臣(国家計画指令として規則を設ける)	1973年EC加盟。2000年国民投票でユーロ参加を否決。2015年国民投票でEU司法・内務協力分野の留保撤廃を否決。2015年6月第2次ラスマセン内閣(中道右派)が発足。2016年11月28日、環境政策や税制を巡り、右派陣営内の基盤を固めるために、自由党、自由同盟、保守党の3党から成る第3次ラスマセン内閣が成立。
フィンランド	国全体を対象とした空間計画は存在しない。社会経済開発計画としての地域開発政策体系と空間計画としての土地利用計画体系によって、国土・地域政策が構成されている。地域計画体系は、国家地域開発目標、地域開発戦略、戦略的地域開発プログラム。土地利用計画体系は、国家土地利用指針、地域土地利用計画(基本的に地域協議会で策定)、自治体マスタープラン、自治体詳細計画から構成されている		「ヘルシンキビジョン2050」首都圏庁設立に向けての動きあり。	1995年EU(欧州連合)加盟。2002年ユーロ導入。2014年6月、ストップ内閣に(国民連合党等4党による連立)。2015年4月中央党、真フィン人党とともに、それまでの政権の中心であったストップ前首相が率いる国民連合党とともに3党連立政権が発足。2015年5月、ユハ・シビラ党首(中央党)を首班とする新政権が発足。
フランス	経済計画は90年代に第十一次計画が承認されずに終わり、以降は策定されていない。	国は、ガイドライン的な部門別計画、総合サービス計画(SSC)を策定(高等教育・研究、文化、保健衛生、情報・通信、旅客・貨物輸送、エネルギー、自然・農村空間、スポーツ(2009年2月))	「イルドフランス州基本計画」2008年、イルドフランス州策定(国務院からの承認が得られず)。グラン・パリ法の制定(2010年)、国(グラン・パリ公社及びパリ・サクレ公社を通じて国が開発整備を主導する内容)。	1958年10月第五共和制成立。2012年5月オランド大統領就任。2017年4-5月の大統領選挙の結果、エマニュエル・マクロン元経済相が第五共和政第8代大統領に就任。共和党(右派)からエドゥアール・フィリップ首相を指名。同年6月の国民議会選では、与党「共和国前進」が単独で過半数を獲得。
ドイツ	連邦レベルの空間計画に関する最新の政策文書:「ドイツにおける空間開発のコンセプト及び戦略(2006年)」。州は空間計画についても一定の権限と独自の法制度を有する。		「ベルリン・ブランデンブルグ共同包括空間開発計画」を策定(2004年)	1989年11月「ベルリンの壁」崩壊。1990年9月両独間「統一一条約」発効。10月東西両独統一。2017年9月に実施された連邦議会選挙においては、CDU/CSUは第一党を維持したものの、連立パートナーであったSPDは史上最低の得票率に後退。FDPは議席を回復。また、「ドイツのための選択」(AfD)が初めて連邦議会に議席を獲得。各党間の調整の結果、2018年3月第4次メルケル政権が発足。
イタリア	国土計画のような地域計画を超える上位の空間計画はない。計画体系は、①州政府の広域計画、②県の広域調整計画ならびに大都市圏計画PRGI、③市(コムーネ)のマスタープランPRG、④地区計画PPIによって構成されている。		首都ローマをを抱えるラツィオ州では、1999年制定の州法の規定により、地域レベルの計画を進めている。2004年に改正されたガラッソ法に対応する形で2006年に風景計画を採択。	2011年11月経済再建のためモンティ首相率いるテクノクラート内閣が発足。2013年2月「五つ星運動」が躍進。2014年2月レンツィ内閣が発足。2018年3月中道左派連合、「同盟」などからなる野党中道右派連合、「五つ星運動」の三極いずれも過半数を獲得できず。5月「五つ星運動」と「同盟」の間で「変革のための政権協約」が作成され、ジュゼッペ・コンテ・フィレンツェ大学教授を首班とするコンテ政権が発足。
オランダ	2010年の政権交代に伴って国土空間戦略の見直しが進められており、2011年6月に「インフラ及び空間に関する構造ビジョン」(2040年の長期展望)の素案が公表された。同ビジョンは2012年春議会の策定が見込まれていたが、2012年5月の連立政権崩壊により、不透明となっている。		2008年9月に「Randstad towards 2040」と題する構造ビジョンを公表したが、その後「インフラ及び空間に関する構造ビジョン」に置き換えられた。	欧州共同体(EC)の原加盟国の一つであり、欧州統合の推進役。2017年3月ルッテ首相率いる自由民主国民党(VVD)は、議席数を減らしつつも第一党の立場を維持。他方、前連立与党の労働党は議席を大幅に減らした。連立組閣交渉を経て、2017年10月、自由民主国民党(VVD)、キリスト教民主同盟(CDA)、民主66党(D66)及びキリスト教連合(CU)の4党連立による第三次ルッテ内閣が成立。
スペイン	最初の改正土地法(1975年)は、広域レベルの空間計画体系として、国が策定する「国土計画」、より広域の地域組織が策定する「広域調整指導プラン」の2種を導入した。しかし国土計画はこれまで一度も策定されることがなく、また広域調整指導プランも1978年の新憲法を受けた地方自治法を根拠法とする各州法が定める広域整備指針あるいは総合広域プランに取って代わられた。		「バルセロナ大都市圏総合プラン」	1975年フランコ総統死去、ファン・カルロス1世国王即位。1978年新憲法(現行憲法)の制定。1986年EC加盟。1999年ユーロに第一陣国として参加。2018年5月、ラホイ政権(民衆党)に対する内閣不信任案が提出され、同6月、同案が下院の絶対多数で可決。同時にサンチェス社会労働者党書記長が首相に信任され、7年ぶりの政権交代が見られた。
スウェーデン	国としては、EUの共同体戦略指針に対応し、国家的観点から地域横断的かつ分野横断的の方針を示すものとして、「地域の競争力、起業、雇用のための国家戦略2007-2013」を策定している。地域レベルでは、直接選挙により代表を選出する地方政府(ランスティン)と中央政府の地方機関であるレーン府、それにコミュニティ(およびランスティン)の代表者からなる(間接選挙)地域開発の権限を担う地域協議会が併存している。それらで地域開発計画RUP、地域成長計画RTPを作成している。		ストックホルム地域the Stockholm Vision 2030(策定:2007・11)	1995年欧州連合(EU)加盟。2018年9月の総選挙で、左派・赤緑連合の連立政権を担っていた社民党が第1党、最大野党中道右派連合の中心穏健党は第2党、ポピュリスト政党スウェーデン民主党が第3党となった。赤緑連合、中道右派連合のどちらも過半数には及ばなかったため、約4か月にわたる各党間の協議・調整を経て、2019年1月、社民党及び環境党による連立政権に中道右派連合の一部(中央党及び自由党)及び左翼党が協力し、ロヴェーン社民党党首が首相として再度選出された(2期目)
英国	2011年11月、地域主義法が成立。地域戦略(Regional Strategy)は廃止する。国は議決に基づいて簡潔かつ単一のNational Planning Frameworkを示す。8つの地域開発庁は廃止し、新たにLocal Enterprise Partnerships(LEPs)を導入する。プランニングに関する国家政策フレームワーク(2012、イングランド)発表。		大ロンドン行政庁法はロンドンにおける空間開発戦略の策定を市長に義務づけている。2011年7月、2008年に当選したジョンソン市長のもとで、新しいロンドン・プランが策定された。	1973年拡大EC加盟。1979年5月サッチャー保守党内閣成立。1997年5月ブレア労働党内閣成立。2010年5月キャメロン保守党・自由民主連立内閣成立。2016年6月国民投票でEU離脱(約52%)がEU残留(約48%)を上回った。キャメロン首相辞任。2016年7月メイ政権が発足。2017年6月下院の繰上げ総選挙を実施。与党保守党は議席を減らし単独過半数割れへ。2018年7月、EU離脱後、物品について英EU間で「自由貿易地域」を設置し、「共通の規則」を維持すること等について、政府が方針を決定。

政策への支出は、グリーン化を図ることによりその水準を維持している。第2の柱である農村振興政策は、徐々にその重要性を増しており、その比率を高めている。

<LEADER 事業⁵>

1990年代初頭に、EUで始められたLEADER事業は、わが国でも参考にすることが出来る地域自らによるボトムアップ型の政策プログラムである。

LEADER事業は1992年から始められている。第1期 (LEADER I) 3年間、第2期 (LEADER II) 7年間、第3期 (LEADER+) 7年間実施された (17年間で43億ユーロ)。これらの事業は、EUの構造政策の中に位置づけられて実施された。2007年以降のLEADER Axis (第4の基軸) は、構造政策を離れて、共通農業政策CAPの第2の柱、農村振興政策の下に統合された (7年間で50億ユーロ)。

2013年に再び農村振興プログラムの策定手順が大きく変更された。「農村振興政策は、EU全体の成長戦略である欧州2020 戦略に沿って、結束政策や海事・漁業政策との連携を強化するため、欧州構造・投資基金全体の統一的な戦略に組み込まれた。」⁶「LEADERは、小地域 (原則として人口1万人から15万人) の公共・民間両部門の代表からなる小地域活動集団 (Local Action Group) が主導して、総合的かつ多部門の地域に根差した小地域振興戦略を実施するものである。LEADERの規定は大部分が共通規定規則に移され、「地元主導の小地域振興」 (Community-led local development CLLD) 制度となった。ただし、農村振興政策における呼称は従来通りLEADERのままである。」⁷

<スコットランドにおけるLEADER事業⁸>

「諸外国の国土政策分析調査」で訪問したスコットランドでは、LEADER事業を20年以上続けていたが、独立したプログラムではなく、スコットランド農村開発プログラム (SRDP) の一部に位置づけて活用していた。LEADERの補助金 (予算) は、SRDP全予算の6%に当たり、2007-2013の7年間で、約5,200万ポンド (1ポンド=156円) であった (60%はスコットランド政府、40%はEUからの拠出)。スコットランドには、20のLAG (Local Action Group) があり、スコットランド全域の87%をカバーしていた。

訪問したサウス・ラナークシャー・ルーラル・パートナーシップでは、190万ポンドの予算で、35のプロジェクト、150の小プロジェクトを実施していた。ビジネスサポート・観光開発 (観光客用ホテル・レストランの整備、鷹狩り、シューティング等)、郵便局への小売り店舗の併設等やキャパシ

ティー・ビルディング…地元の伝統的な祭り、古い石壁の修復等景観の整備、考古学的調査等、果樹園…農産品の開発、販路の拡大等である。

<イタリアにおけるLEADER事業⁹>

イタリアでもLEADER事業を積極的に活用しており、2007-2013の7年間に、13.6億ユーロが投下された。この内の約50%の6.9億ユーロが欧州農業農村振興基金 (EAFRD) から、残りの6.7億ユーロがイタリア国内 (その約6割が国、4割が州の負担) からである。

訪問したクロッキオヴァレーLAGでは、会長から、「リーダー事業には15年前から取り組んでいる。若い人達を支援したい。ここは農業がメインの地域。オリーブとオレンジはあるが、経済的には遅れている。これから観光に力を入れていきたい。投資をして質の高い観光を振興したい。起業にも力を入れて、地域の発展につくしたい。また、移民の生活もサポートしたい。移民を雇う、仕事を教えることなどを通じて、移民が自立して生活できるようにしたい。」という挨拶があった。

このLAGの委員会は、51%のプライベートセクターと49%のパブリックセクター (範囲内の19の自治体等) から構成されており、ボトムアップ型の開発を実践していた。LAGの職員は現在6名。

このLAGは、1994年のLeader IIから活動を始めている。Leader IIの農村開発計画においては、450万ユーロの支出があった (この額はLAGの1999年11月までの実支出の82%に相当する)。この他の収入は、メンバーの会費 (517ユーロ/人)。

観光は地域の主要な資源。文化、環境、食べ物を活かし、プロモーションを展開し、質の高い観光を目指す。環境、手工芸、農業観光と代表的なレストラン、文化 (考古学、地質学、文化的アトラクション)、訓練と情報、社会活動、協働が農村観光を形づくる。

余談であるが、イタリアの南端、カラブリア州にあるクロパニーに初めて日本からの視察団が来たということで大歓迎を受けた。



これらのLEADER事業は、ボトムアップ型の政策プログラムであり、ローカライズされたEUの地域政策を代表する例である。

(4) 世界の国々から学んだこと

国土・地域計画に関連して、まだまだ欧州をはじめ世界の国々から学ぶべきことは多い。筆者が現地調査に参加した国の中では、ニュージーランドとフィンランドに興味があつた。

ニュージーランド…「環境」と「土地利用」の一体的な管理の下で美しい国土と都市をつくる

平成 25 年度の現地調査で、ニュージーランドを訪問した。その結果は、「諸外国における多様な主体による地域の課題解決等に向けた国土政策及び地域振興等分析調査」国別報告書〔ニュージーランド〕¹⁰にまとめられている。この現地調査を下に、UED レポート 2014 年夏号「土地利用計画制度の再構築に向けて」に、「ニュージーランドの資源管理法に基づく土地利用」¹¹を執筆した。

この 1991 年「資源管理法 (RMA)」による「環境」と「土地利用」の一体的な管理は、わが国の国土利用計画法を大きく超える画期的な土地利用の試みである。

<「資源管理法 (RMA)」の概要>

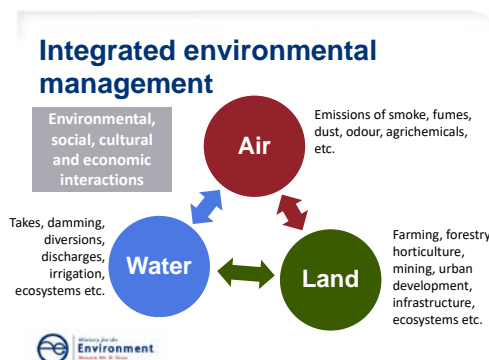
資源管理法は、60 余の環境関係法律を廃棄・修正し、その他 150 の法律修正をともなった一大立法事業である (1991 年成立)。

「資源管理法」は、16 部 434 条及び 12 細則からなる膨大な法律で、国と地方の役割、国家政策と自治体政策を形成する手続き、それら政策・計画の策定及び開発許認可の手続き、環境裁判所や強制執行などを規定している。

ニュージーランドにおける資源管理は主として以下の 3 つの機関によって担われている。

1. 環境省
2. 自然環境保護省
3. 1 次産業省

環境省は、水、大気、土地の管理を中心としているが、気候変動、資源管理 (自然、鉱物等)、塵芥処理、海洋利用、エネルギー等も担当している。自然の保護管理に関する規程は、自然環境保護省が担当している。



<リソース・コンセント>

「資源管理法」の元で、土地を使用しようとする場合、リソース・コンセントが必要である。

リソース・コンセント (Resource Consent) とは、土地を使用しようとする者に対して事前に地域自治体や広域自治体の許可 (Consent または permission) を義務づけ、許可を受けた行為のみ実施を可能とする制度である。¹²

土地使用許可は、広域自治体と (and/or) 地域自治体が、宅地開発許可は地域自治体が許認可権限を有しており、沿岸利用許可、水利用許可、排出許可は広域自治体が許認可権限を有している。

土地使用に関わるリソース・コンセントの運用基準は、主として地域自治体のディスクリクト・プランのルール編で定められる。運用基準は各自治体が住民参加を取り入れながら独自に策定する。

コンセントの条件は、ディスクリクト・プランで定めるゾーン区分ごとに異なる。たとえば、rural zone では宅地開発に一定の歯止めをかけるために、分筆の最低基準を設けるなどである。

RMA では、原則としてどのような土地利用も可能ということになっているが、実際にはコンセントに条件をつけることによって、ゾーンごとに許容される土地利用の範囲がかなり限定される。

コンセントを取得しようとするものは、自己負担で環境への影響評価を行い重大な影響のないことを説明するとともに、もし影響が予想される場合にはそれを回避 (avoid)、救済 (remedy)、軽減 (mitigate) する対策を講じなければならない。

リソース・コンセントという「開発許可」と「都市計画」、「環境管理計画」がひとつの法律の下で一体的に運用されるということになる。

例えば、都市郊外でのスーパーマーケット等の立地については、地域全域にゾーニング制が引かれており、それによって規制や開発が行われる。規制や開発にかかわるゾーニングの変更は、地域自治体の役割である。このゾーニングの変更方法としては、以下の 3 つがあげられる。

1. 地域自治体レベルでゾーニングを変更する。
2. 資源管理法 (RMA) の規定を使って変更する。
3. 国にとって重要である事業として行う。(資源管理法に基づく環境保護機関の直接許可)

このように、1991 年「資源管理法」の下で、3 つの省庁、広域自治体と地域自治体によって、住民の総意を結集して、「環境」と「土地利用」の一体的な管理を実行し、ニュージーランドの美しい国土と都市をつくっていることは大いに参考になった。

フィンランド…優れた人材こそが国をつくる

平成 26 年度の現地調査で、フィンランドを訪問した。その結果は「諸外国の国土政策・地域政策に係る動向分析及び支援方策等に関する調査」国別報告書〔フィンランド〕¹³にまとめられている。

<フィンランド現地調査の概要>

フィンランド現地調査は、平成 26 年 10 月 26 日（日）～11 月 2 日（日）8 日間、ヘルシンキを中心に、カヤーニ、オウルを回る行程で実施した。

訪問都市・訪問先



大使館の手配も行き届いており、ヘルシンキやオウルで活動している NPO の日本人スタッフやフィンランドに在住している日本人の研究者の助けも借りて、大変有意義な現地調査を実施することが出来た。調査の内容は報告書に譲るとして、いくつか印象に残ったことを記す。

ヘルシンキは落ち着いた、コンパクトな街で、住みやすさを感じた。ただヘルシンキの建築案内のツアーガイドから、「家屋には核シェルターの設置が義務付けられている」と聞いて、静けさの中に身構える国民の不気味なまでの覚悟を感じた。

カヤーニを中心としたカイヌー地域は、湖を抱えるロシア国境の地域で、人口は 8 万人弱である。フィンランドの小都市の素晴らしさが感じられるところである。2003 年にカイヌー地域において行政実験を行う法律を制定し、地域内 9 自治体の統合を目指したが、実現しなかった（2012 年）。ここでは、カヤーニ応用科学技術大学を訪れた時、失業中の若者が大学で、スマホ用のアプリ等を生き生きと作成していた姿に触れたのが印象的であった。失業手当をもらいながら学費無料の大学で、自らのスキルを磨くという仕組みである。

オウルはフィンランド西部の ICT 産業、特にノキアを中心に発展した中核都市で、周辺地域を含め、人口は 24 万人である。オウルにおける ICT 産業の発展については以下のようにまとめられる。

1980 年代、ノキアと公的研究機関の協働によって開発が進められたソフトウェア技術が、幅広く配布され、その後も地域的起業システムが整備されるなど、ICT 産業発展の地域的環境が形成された。その結果、ノキアにのみ依存するのではない幅広い ICT 関連産業群が形成された。

こうした地域的環境下で、2000 年代末のノキア・ショックによって優秀な人材が社外に放出されると、オウルにおける知識労働市場の価値は改めて見直され、エリクソンやインテルといったグローバル企業が進出してくる契機となっている。

オウルの技術者は、基本的に語学に堪能（フィンランド語、スウェーデン語、英語、独語、露語の 5 ヶ国語）で、グローバル化に対応できる。そして、質が高いにも関わらず賃金が相対的に低廉であったことが、こうしたグローバル企業進出の原因であるが、結果としてノキア関連の 5000 人の技術者（下請を含む）の内、オウルを去ったのは 5% 程度であり、残りはオウルに残留した。

技術者の質が高いにも関わらず賃金水準が相対的に低廉であったことについては、シリコンバレー的な優勝劣敗の競争環境とは大きく異なるオウルのライフスタイル、ビジネススタイルに優秀な技術者が惹かれていたからではないかと、ビジネスオウルの Mr. Olli Löytynoja は答えている。

<特別の資源もない国が何故豊かなのか>

この報告を「諸外国の国土政策研究会」の場でした時に、参加者から以下のような素朴な疑問が投げかけられた。

これといった資源もなく、寒冷な気候の下で農業の生産性も低いフィンランドが、何故英国やフランス、日本を凌ぐ世界第 38 位の人口一人当たり GDP¹⁴を実現できているのか、というものである。

これに対する的確な回答はいまだ持ち合わせていない。

高学歴で、語学に堪能で、グローバルな社会でも競争力を有する優秀な ICT 関連技術者。男性も女性も仕事をシェアして共に働き、十分に休む、生活を楽しむ豊かな社会。失業中も無料で学べ、リカレントすることが可能な大学教育（社会全体が高度情報化に対応できるようになる）。ICT に装備された効率的な行政（繰り返し実施される行政改革）。こうしたことが、現地調査とその間印象に残ったことから想定される回答であるが、これらの仮設は検証される必要がある。

世界の国々から学ぶことはまだまだ多い。それらをわが国の国土・地域計画に反映させる機会が失われるのはまことに惜しい気がする。

4. 「諸外国の国土政策分析調査」から「国土・地域計画の海外展開支援等業務」へ

「諸外国の国土政策分析調査」は、ウェブサイトへの掲載を軸に、海外現地調査を通じて11年間続けられた。その間、現地調査対象国の選定が、欧州（EU、西欧）、アジア（北東、東南）の当初の枠組みを、欧州では南欧、北欧を、アジアでは南アジア、大洋州を加えて広げてきたが、それ以上広げることには限界があり、次第に手詰まりになってきていた。また、アジア諸国で更に深掘りした調査をすることや共通のテーマを設定して横並びで多くの国を調査するような形もこれまでの調査手法では限界であった。

次への展開が必要とされていた時に、安倍内閣によるインフラシステム海外展開が打ち出された。その影響もあり、国土・地域計画の海外展開が本格的に構想されることとなった。

国土交通省国土政策局は、2018年に、「国土・地域計画策定・推進支援プラットフォーム（The Spatial Planning Platform「SPP」）」を、国連ハビタットの活動と連携して立ち上げた。

国土政策局は永年国連ハビタットの活動に中心にかかわってきており、特に1997年にアジア太平洋地域の統括事務所を福岡に誘致して以降、福岡事務所の維持及び国連人間居住会議（ハビタット）や世界都市フォーラム（WUF）等の活動に積極的に参加してきている。（本誌に掲載した野田順康教授の論考¹⁵参照）

現在の国連ハビタットのメインの関心は、持続可能な開発目標（SDGS）とニュー・アーバン・アジェンダ（NUA）の推進である¹⁶。SDGSは、国連に加盟するすべての国が、2016年から2030年まで、貧困や飢餓、エネルギー、気候変動、平和的社会など、持続可能な開発のための諸目標を達成すべく力を尽くすことを定めたものである。NUAは、ハビタットⅢで採択された方針であるが、都市と人間の居住地を包摂的、安全、強靱かつ持続可能にすることが大きな目標となっており、「安全で包括性があり接近しやすい都市」の形成を目指している。この目標は、インフラや公共サービスへの良好なアクセス、エネルギー効率の高い交通システム、再生エネルギーの活用といったことや都市のコンパクト化、多極化、混住化などにも関わって、全体として国土・地域計画の主要課題そのものである。

そのため、SDGSとNUAの推進に国土・地域計画の策定が重要な役割を果たすことが期待されることとなり、ハビタットⅢの場での日本の提案

「SPPの創設」が多くの国の賛同を得た理由でもある。

アベノミクスの「第三の矢」として位置づけられる日本再興戦略、その中の国際展開戦略は、わが国企業によるインフラシステムの輸出促進戦略であり、ビジネスの仕組みを通じて、わが国の産業・企業及び国の発展を図るものである。

SPPは、それぞれの国の経験の交流を通じて、国内外の現代的諸課題を国土・地域計画的視点から解決することを目指すものである。その意味でSPPは、わが国の国際貢献事業である。

ビジネスと国際貢献をどのように調和させるかは、難しい問題であるが、こうした国際貢献事業の積み重ねの延長上に、インフラシステムの輸出があるのだと考えると、SPPもわが国の海外展開の一翼を担っていると言えるのかもしれない。

¹ An Overview of Spatial Policy in Asian and European countries (<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/index.html>)

² 「日本は平均的な国家か、特殊な国家か？—経済計画・国土計画に対する志向性に係る国際比較—」橋本武 UEDレポート2015年夏号

³ Liasons Entre Actions de Developement de l'Economie Rurale（農村地域における経済復興活動の相互連携）

⁴ 「各国の国土政策の概要」欧州連合（European Union）<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/generaleu/index.html>

⁵ 「諸外国の成長戦略、地域振興等に係る国土政策分析調査」国別報告書〔スコットランド&イタリア〕平成25年3月国土交通省国土政策局

⁶ 「EUの農村振興政策—2014~2020年の新たな枠組み—」平澤明彦 農林中金総合研究所 農林金融2015・9

⁷ 同上

⁸ 「諸外国の成長戦略、地域振興等に係る国土政策分析調査」国別報告書〔スコットランド&イタリア〕平成25年3月国土交通省国土政策局

⁹ 同上

¹⁰ 「諸外国における多様な主体による地域の課題解決等に向けた国土政策及び地域振興等分析調査」国別報告書〔ニュージーランド〕平成26年3月国土交通省国土政策局

¹¹ 「ニュージーランドの資源管理法に基づく土地利用」阿部和彦 UEDレポート2014年夏号所収

¹² 「ニュージーランドの資源管理法における開発・土地利用コントロールの方法」広田純一 農村計画論文集1999年11月号

¹³ 諸外国の国土政策・地域政策に係る動向分析及び支援方策等に関する調査」国別報告書〔フィンランド〕平成27年3月国土交通省国土政策局

¹⁴ CIA The World Factbook Country Comparison GDP - per capita (PPP)

¹⁵ 「都市化と国土・地域政策の課題—国連ハビタットの政策的動向を中心に—」野田順康 UEDレポート2019夏号

¹⁶ 「SDGs, NUAの実現に向け 国土・地域計画が果たす役割」野田順康 「人と国土21」2019年1月号

下河辺 淳 アーカイヴス

本アーカイヴスは下河辺淳氏の業績を顕彰し、その著作物ならびに資料、関連情報等について収集・保存・管理を行うとともに、その書誌情報を公開するものです。(2008年1月から、総合研究開発機構(NIRA)の特殊コレクションを引き継ぎ、財団法人日本開発構想研究所(現・一般財団法人日本開発構想研究所)において開設)2013年から、下河辺淳氏の主要な業績である戦後の国土計画に関連する資料について、その一部を、「戦後国土計画関連資料アーカイヴス」として公開しています。

1. 著作物・関連資料の展示

著作物、資料、関連情報等を収集・保存・管理するとともに、広く公開しております。

公開時間：平日(月曜日～金曜日) 10:00～17:00

※書誌をご覧になりたい方は、事前に電話(03-3504-1760)でご連絡下さい。有料になりますが、出来るだけコピーの便宜はお計りいたします(コピー不可の書誌があります)。

2. ホームページ上での文献データの公開

< 下河辺淳アーカイヴスアドレス(URL) ><http://www.ued.or.jp/shimokobe/>

3. 下河辺 淳アーカイヴス・レポートの発行

2009年春から本レポートを発行しております。(Vol.9から「アーカイヴス・レポート」に名称変更)

Vol. 15	2019・06	下河辺淳：国際交流の足跡		A4版62頁
Vol. 14	2018・06	首都機能移転と「下河辺メモ」		A4版56頁
Vol. 13	2017・06	追憶—異彩のプランナー下河辺淳氏を偲ぶ—		A4版52頁
Vol. 12	2016・06	下河辺淳の地方へのまなざし	榛村純一、辻一幸、戸沼幸市	A4版47頁
Vol. 11	2015・06	震災復興～阪神・淡路大震災 20年の教訓～	五百頭真、御厨貴	A4版40頁
Vol. 10	2014・06	下河辺淳所蔵資料にみる「沖縄」	御厨貴、江上能義他	A4版41頁
Vol. 9	2013・06	戦後国土計画関連資料アーカイヴスの開設		A4版41頁
Vol. 8	2011・12	「頭脳なき国家」を超えて	小川和久氏との対談	A4版29頁
Vol. 7	2011・06	38億年の生命誌	中村桂子氏との対談	A4版25頁
Vol. 6	2010・12	日本経済	香西泰氏・小島明氏との鼎談	A4版27頁
Vol. 5	2010・06	日本列島の未来	御厨貴氏との対談	A4版35頁
Vol. 4	2010・03	水と人のかかわり	青山俊樹・定道成美氏との鼎談	A4版27頁
Vol. 3	2009・11	クルマ社会の未来	志田慎太郎氏との対談	A4版21頁
Vol. 2	2009・07	日本の食と農を考える	石毛直道氏との対談	A4版21頁
Vol. 1	2009・03	21世紀の日本とアメリカ	山本正氏との対談	A4版21頁

4. 文献データの内容

(1) 下河辺 淳アーカイヴス

下河辺 淳氏の著作物、ならびに資料、関連情報等の登録総数は、2017(平成29)年6月現在で8,349件です。「下河辺 淳 アーカイヴス」では、これらを発行年別、役職別(所属先・肩書き)、資料別(単行書、新聞、雑誌など)、発表方法別(論文、講演会、座談会、インタビューなど)、分野別に分類し、書誌情報として文献検索システムを構築しています。

(2) 戦後国土計画関連資料アーカイヴス

戦後国土計画関連資料アーカイヴスは、下河辺淳氏が国土庁時代に整理・保管されていた資料群を再整理し、その書誌情報を公開するとともに閲覧に供するものです。現在、当研究所にて再整理と目録データの構築等を進めており、2013年7月より、その一部を公開しています。

「下河辺 淳 アーカイヴス」分類内訳 [分野別]

*登録総数 8,474 点 (うち公開件数 8,221 点)。点数は登録総数にて集計

*1 件につき 2 分野まで付与。数値は延べ数

分 野	点数	分 野	点数
国土論、国土開発・計画	1,147	社会論、未来論、歴史・伝統	680
都市、首都、東京	735	価値観、ライフスタイル	144
地方・地方都市、地域開発	2,259	ジェネレーション、ジェンダー、家族	372
土地、建築、住宅	176	情報、メディア、ネットワーク	291
災害、防災	770	科学、技術	397
経済	213	文化、デザイン	175
企業、経営	195	生活全般	201
産業	184	シンクタンク	696
交通	204	政策、政治・行政	1,090
自然、環境、エネルギー	567	人物、人物評	316
国際関係、世界、民族、宗教	1,454	その他	112
計			12,388

「戦後国土計画関連資料 アーカイヴス」分類内訳 [分野別]

*登録総数 1,918 点 (うち公開件数 1,790 点)。点数は登録総数にて集計

<分野別分類>

1	国土総合開発法	33
2	国土利用計画法	34
3	戦後諸構想	28
4	人口関係/人口推計	15
5	定住圏センター	13
6	土地問題/地価対策次官会議/土地信託	100
7	国土構造	19
8	列島改造	179
9	地域開発制度	33
10	国土開発制度/国土行政改革	45
11	全国総合開発計画 (新全総、三全総、四全総、全総総点検、五全総、国土審調査部会)	237
12	新産業都市	42
13	工業基地	21
14	行政改革	45
15	川崎・尼崎臨海将来像	15
16	国土計画会	95
17	首都移転 (審議会、調査会、有識者会議、東京問題、ドイツ・ボン、移転費用、地震防災、候補地、一国の首都、移転事務局、各種提案、移転法・国会、NIRA、下河辺メモ)	386
18	国土利用計画 (国土利用計画、大規模開発プロジェクト、公共投資、その他)	182
19	JAPIC (東南アジア 2020 年、大プロジェクト JAPIC、ロイヤルセンター、土木技術センター)	112
20	空港	87
21	港湾	54
22	社会資本	143
23	四日市	—
24	矢作川	—
25	むつ小川原	—
26	河川審議会	—
27	食の祭典	—
28	文化首都	—
29	古地図	—
	計	1,918

下河辺淳 —その歴史、その仕事—



1923（大正12）年東京に生まれる。東京大学在学中に終戦となり、戦災を受けた東京の都市社会調査を行う。1947（昭和22）年同大学第一工学部建築学科卒業。同年戦災復興院技術研究所に勤務し、住宅問題、都市計画の調査・研究を手がける。

1952（昭和27）年より経済審議庁に出向し経済計画の策定に参画。1957（昭和32）年からは建設省で、特定地域の総合開発、特に河川総合開発計画に着手。東京湾、伊勢湾、大阪湾、瀬戸内海、有明海等の内海の総合調査に取り組んだ。

1962（昭和37）年に工学博士。経済企画庁総合開発局へ。同年策定の全国総合開発計画（一全総）から1998（平成10）年の第5次全国総合開発計画（五全総）まで、一貫して国土政策・国土行政に深くかかわる。1977（昭和52）年国土事務次官、1979（昭和54）年退官。

1979（昭和54）年、認可法人の政策研究機関である総合研究開発機構（NIRA）の第2代理事長に就任。12年間の在職中に、世界のシンクタンクとの研究交流の輪を広げ、また国内シンクタンクの協力を得て、約450余の研究プロジェクトを手がけた。総合的なプロジェクトとして取りまとめたものに『事典 1990年代日本の課題』『事典 アジア太平洋—新しい地域像と日本の役割』がある。また大都市問題（東京論、土地・住宅問題、首都機能、世界都市）も力を注いだ研究のひとつである。1991（平成3）年退任、翌年まで顧問を務める。



1992（平成4）年、株式会社東京海上研究所会長・理事長に着任。企業の未来についてさまざまな視点から研究を進め、近年深い関心を寄せたテーマ「ボランタリー経済」については三部作（『ボランタリー経済の誕生』『ボランタリー経済学への招待』『ボランタリー経済と企業—日本企業の再生はなるか？』）をとりまとめた。2001（平成13）年より研究顧問、サロン会長を務め、2003（平成15）年6月退任。

1994（平成6）年には、これまでの国土政策を集大成し、国土計画の歴史から21世紀の国土に至る長期的視点を盛り込んだ『戦後国土計画への証言』を出版。また、1995（平成7年）から1年間にわたって、阪神・淡路復興委員会委員長を務め、同地域の復興施策をまとめ上げた。このほか、日中経済知識交流会顧問、日英2000年委員会委員、日米欧委員会日本委員会委員、社団法人日本プロサッカーリーグ（Jリーグ）裁定委員会委員など、各種団体の要職を務める。



2003（平成15）年7月より、下河辺研究室会長、有限会社青い海会長に就任。

2014（平成26）年6月、下河辺淳氏の個人事務所「下河辺研究室」「有限会社青い海」を閉じられた。

2016（平成28）年8月13日逝去（享年92歳）。

*「下河辺淳アーカイブス」では、下河辺氏に関する関連資料や情報等について、随時収集を行っております。本件についての情報提供、資料のご寄贈等ございましたら、下記までご連絡いただきますようお願い申し上げます。

一般財団法人日本開発構想研究所 「下河辺淳アーカイブス」 TEL：03-3504-1760 FAX：03-3504-0752
E-Mail：shimokobe-arck@ued.or.jp

復刊UEDレポート バックナンバー

(敬称略)

2018・06	大学改革と地方創生 —地方大学振興のあり方—	A 4版 102頁	1 座談会 7 論文収録 (天野郁夫×梶田叡一×合田隆史×荒井克弘×鎌田積×戸沼幸市 6 氏の座談会、鳥飼玖美子氏、金城正英氏他)
2017・06	下河辺淳とその時代を語る～ 下河辺淳研究の勧め～	A 4版 100頁	1 鼎談 1 対談 6 論文収録 [大西隆・栢原英郎・蓑原敬氏鼎談、今野修平氏、川上征雄氏、大内浩氏、後藤春彦・鈴木輝隆氏対談他]
2016・06	地方再生と土地利用計画 —地方再生のための“土地利用 計画法”の提言—	A 4版 102頁	2 会議録、6 論文収録 (土地利用計画制度研究会 梅田勝也、水口俊典、土屋俊幸、蓑原敬、安曇 野市・篠山市・桜川市の土地利用計画事例)
2015・06	戦後 70 年の国土・地域計画の 変遷と今後の課題	A 4版 86頁	1 鼎談 7 論文収録 [今野修平・薦田隆成・川上 征雄鼎談、北本政行、梅田勝也、浜利彦、阿部 和彦、小畑晴治、橋本武]
2014・06	土地利用計画制度の再構築に 向けて—人口減少社会に対応した 持続可能な土地利用を考える—	A 4版 72頁	巻頭言・7 論文収録 (土地利用計画制度研究会、 大村謙二郎、交告尚史、高鍋剛、梅田勝也、阿 部和彦、西澤明・明石達生・大橋征幹)
2013・06	大学の国際化とグローバル人 材の育成	A 4版 54頁	巻頭言・6 論文収録 (戸沼幸市、潮木守一、吉 崎誠、森田典正、南一誠、藤井敏信、角方正幸)
2012・06	大震災後の国づくり、地域づく り	A 4版 78頁	巻頭言・7 論文収録 (戸沼幸市、国土交通省国 土政策局、大和田哲生、橋本拓哉、中山高樹、 阿部和彦、小畑晴治、今野修平)
2011・06	みちを切り拓くコミュニティ の力—超高齢化・人口減少の中で、 未曾有の大震災と遭遇—	A 4版 68頁	巻頭言・7 論文収録 (戸沼幸市、広井良典、森 反章、檜谷恵美子、浜利彦、長島有公子、村井 忠政、巽和夫)
2010・07	地域経営	A 4版 94頁	巻頭言・8 論文収録 (戸沼幸市、平松守彦、望 月照彦、西尾正範、鈴木豊、三輪真之、大和田 哲生、橋本拓哉、西澤明)
2009・11	大都市遠郊外住宅地のエリア マネジメント	A 4版 94頁	巻頭言・1 会議録 7 論文収録 (戸沼幸市、小林 重敬、中城康彦、西澤明、小畑晴治、吉田拓生、 梅田勝也、佐竹五六)
2009・03	ネットワーク社会の将来	A 4版 96頁	巻頭言・1 対談 8 論文収録 (石井威望×戸沼幸市、 斉藤諱淳、吉田拓生、西澤明、小畑晴治、澤登 信子、藤井敏信、杉田正明、橋本武)
2008・07	グローバル時代の地域戦略	A 4版 88頁	巻頭言・1 対談 8 論文収録 (下河辺淳×戸沼幸市、 吉田拓生、大村虔一、石井喜三郎、京極高宣、 今野修平、壘昭吉、橋本武、小畑晴治)
2008・01	諸外国の国土政策・都市政策	A 4版 86頁	巻頭言・9 論文収録 (城所哲夫、片山健介、小 畑晴治、橋本拓哉、村上頭人、大木健一他)
2007・07	大学改革と都市・地域の再構築	A 4版 88頁	巻頭言・10 論文収録 (天野郁夫、福井有、鈴木 正、牧野暢男、鎌田積、加藤平和他)
2007・01	人口減少社会の研究—人口減少 社会の将来像、国のかたち、地域 のかたち	A 4版 74頁	巻頭言・10 論文収録 (戸沼幸市、阿部和彦、正 岡寛司、京極高宣、坂田期雄、天野郁夫、今野 修平、篠崎敏明、橋本武、吉田拓生)

※2008・01号「諸外国の国土政策・都市政策」、2011・06号「みちを切り拓くコミュニティの力」を除き、若干の余部がございます。ご希望の方は、(一財)日本開発構想研究所総務室までご連絡下さい。

一般財団法人日本開発構想研究所

当研究所は、昭和47年7月からの歴史を踏まえ、平成24年7月に、財団法人日本開発構想研究所(特例民法法人)から、国の「公益法人制度改革」に伴い「一般財団法人日本開発構想研究所」に名称を変更いたしました。

設立年月日	昭和47(1972)年7月5日
移行登記年月日	平成24(2012)年7月2日
基本財産	100,000千円

評議員及び役員等一覧

(令和元年6月)

【評議員】

天野 郁夫	東京大学名誉教授
荒井 克弘	独立行政法人大学入試センター客員教授
岸井 隆幸	日本大学理工学部 土木工学科特任教授
今野 修平	元大阪産業大学大学院教授
坂井 秀司	スカパーJSAT株式会社顧問
村山 邦彦	元独立行政法人都市再生機構 理事長代理
松本 久長	日鉄興和不動産株式会社 常務執行役員
中村 浩之	株式会社みずほ銀行 産業調査部長

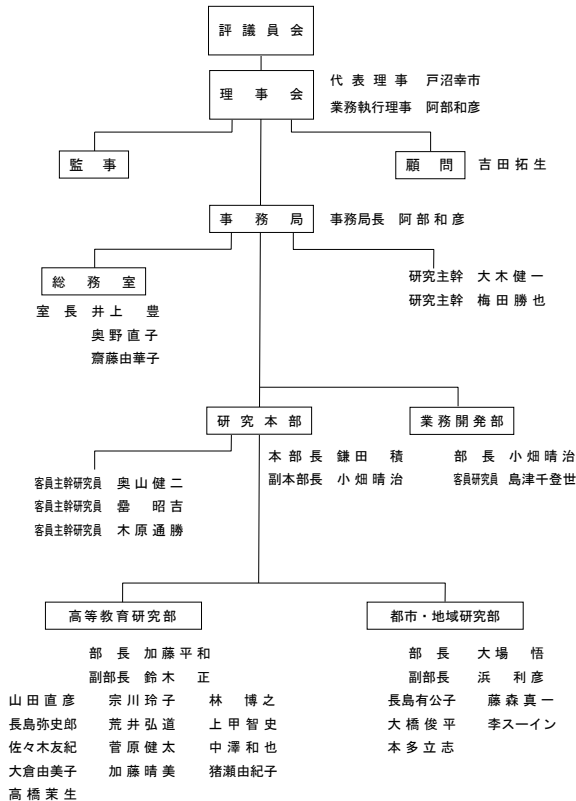
基本理念

一般財団法人日本開発構想研究所は、くにつくりから、まちづくり、ひとつづくりまで、活力に満ちた明日の社会の形成に役立つ学際的な研究調査を、人と人とのふれ合いを大切に、地道に進めるために設立された研究機関です。

そのため、多彩な研究者からなる内部スタッフを擁し、必要に応じて外部専門家の協力を得つつ総合的かつ実践的な研究を行うシンクタンクとしての歩みを進めています。

組織及び調査研究スタッフ

(令和元年6月)



【役員】

代表理事	戸沼 幸市	早稲田大学名誉教授
業務執行理事	阿部 和彦	
理事	田畑 貞壽	千葉大学名誉教授
	小林 重敬	横浜国立大学名誉教授
	鳥飼 玖美子	立教大学名誉教授
	鎌田 積	
	小畑 晴治	
	加藤 平和	
	鈴木 正	
	大場 悟	
監事	相田 康幸	元日本開発銀行企画部長 元産業基盤整備基金監事
	山下 恒	日鉄興和不動産株式会社 開発企画本部 プロジェクト開発第二部長

【顧問】

顧問	吉田 拓生	元財団法人日本開発構想研究所 副理事長
----	-------	------------------------



- 銀座線虎ノ門駅から徒歩3分
- JR 新橋駅から徒歩10分

UEDレポート

[発行所] 一般財団法人 日本開発構想研究所

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 1-16-4 アーバン虎ノ門ビル7階

TEL. 03-3504-1766(代)

FAX. 03-3504-0752

2017年6月発行

E-mail : office@ued.or.jp

URL : http://www.ued.or.jp

