

日本大学経済学部経済科学研究所研究会

【第223回】

2023年12月20日

学術講演会

**「ポストコロナ」時代に求められる日本の
国土構造のあり方—首都機能移転による
水平ネットワーク構造—**

〈発表者〉

高崎経済大学名誉教授・
日本地理学会元会長

戸 所 隆

「ポストコロナ」時代に求められる日本の国土構造のあり方—首都機能移転による水平ネットワーク構造—

高崎経済大学名誉教授

(公社)日本地理学会元会長 戸所 隆

1. はじめに

皆さん、こんばんは。ただいまご紹介いただきました戸所隆と申します。

きょうは「『ポストコロナ』時代に求められる日本の国土構造のあり方」ということで、コロナ禍のような様々な危機に対して、首都機能移転による水平ネットワーク構造の国づくりを推進すべきであろうというお話をさせていただきたいと思っています。

「ポストコロナ」というところに皆さんの関心があるのかもしれませんが、私自身、バブルなり戦後の日本とかいろいろな経験から、あるインパクトがボンとありますと、それに対して非常に大きな変化が起こります。変化が起こるけれども、結果としては時間との経過で正常化していく。元に戻るのもあれば、平衡状態になるとかいろいろある。他方で、世界全体を俯瞰的に見ますと、安定を取り戻したとはいえ、コロナ禍を境に相対的に伸びている国・地域・人もあれば、落ち込んでいる国・地域・人がある。そうした変化が起こるのは、大きなインパクトに対して、本来変えてはいけないうものを変えてしまうとか、変えなければならぬものをそのままにしているとか、インパクトに対応してきちっとやるべきことをやっていたか、いなかったかによるということです。

私が心配していますのは、日本はかつて上昇志向で、共通目標・将来像に向かって皆さん頑張って時代に対応したより良い国へ成長していました。しかし、最近は何か大きなインパクトがあるたびに、自分たちは成長しているように思いつつ、世界全体やよその国と比較すると停滞や相対的落ち込みが著しく、結果としてだんだん貧しく不幸になっています。日本がそうした状況から脱出し、世界全体の誰もが幸せになってほしいと念じながら、今日のお話をさせていただければと思います。

私たちは衣食住の確保と自由で安心・安全な生

活を求めて日々活動しています。そうした人々の思いや活動の総体が日本という「国のかたち」になるわけですから、皆さんがどういう考えで、どう行動しているかによって、日本という国は変わってまいります。

現代は1980年代までの「工業社会」から「知識情報社会」への転換に加えて、気候変動や、コロナ、インフルエンザなど感染症のまん延、自然災害の多発、ウクライナやパレスチナ問題など地政学的な変化、これらが複雑に絡み合って構造変化しつつあります。

しかし、過去30年間、日本はその変化に必ずしもうまく対応し切れずに、世界的に見ると弱体化してきた。安心・安全で豊かな生活基盤を構築する国土構造や国土の強靱化を図り、災害に強い国をつくるには、皆さん一人ひとりの考え方や行動、衆知を集めた国民共通の目標となる「国のあるべき姿」とその実現への国民の不断の努力が求められています。きょうの講演では、文理総合を旨とする地理学の視点から日本の相対的弱体化の要因を考え、国土構造計画や地域づくり政策のあり方をお話ししてみたいと思っています。

2. 「国のあるべき姿」を考える視点

「国のあるべき姿」を考えるためには視点が必要になります。第二次世界大戦後、1970年代まで、私が大学院学生、助手、助教授の若いころは、欲しい物を充足することで私たちは新しい価値観を得てきた。一生懸命働いて「テレビ、冷蔵庫、車」などを開発・取得することで新しい価値観を得ていた。国民の目指す方向も一致して、そうした努力によって社会も成長していました。私の子どものころは敗戦で焼け野原、食べるものもなく、配給されたアメリカからの援助物資にも頼り、駐留軍のジープに向かって「ハロー、ハロー」と言う米兵がガムやチョコレートを投げてくれ、それを拾って食べたこともある。そうした惨めな生活・経験の上になつて、国民が一つの方向に向かって皆努力をして高度経済成長を成し遂げ、世界有数の豊かな日本になった。

しかし、現在は先行きがどうなるか分からない不透明な時代で、世界の先端に行くには新しい価値創造を継続的にしなければならない時代になっている。そうした価値創造は東京だけでは難し

く、日本各地域の人々が切磋琢磨して新たな価値を創造し、それぞれの地域が魅力を高め、多彩な人々が相互・自由に交流できる地域づくり・国づくりが必要です。

今日の日本は、皆さんがお住まいの東京を中心に活動し、東京から多くの情報が発信されている。別の言葉で言えば「東京一極集中」の日本ということになります。東京一極集中の国土構造からは継続的に新しい価値創造は生まれにくく、それぞれの地域が自律発展型自立地域・分権化社会をつくっていくことが必要ではないかと思えます。その前提としてそれぞれの地域に一定数以上の人口集積と、その人たちが協調性を持って共通の将来像を見出し、その実現に向けて努力する必要があります。その際、その人たちが鳥の目で日本全体を、世界全体を見て、大局観を持って日本のあり方、世界の方向性を見出すとともに、虫の目で自分たちの地域のあり方・将来像を見出すことが重要となります。

それには国民に時空間的視点と俯瞰的視点から広狭自在なスケール観の修得が求められます。その実現には教育システムの再構築が必要で、空間認識やスケール観は地理教育、歴史認識や時代の変化には歴史教育が不可欠となります。1990年代からつい最近までこの地理・歴史教育に問題があり、その実現に向けた後述の地理教育の再構築が必要でした。

1) 戦略論と戦術論

ところで、先行き不透明な時代に政策立案するには、どうすべきかを考えてみたいと思います。戦術や戦略という言葉 皆さんは日常にお聞きになり、戦略論・戦術論をご存じかと思えます。簡単に地域づくりを例に言えば、戦術論は社会全

体の目指す方向性が一致している時は、従来の地域づくり手法で進め、問題発生ごとに対策を練り、問題解決すばうまく成就できる。高度経済成長期前は皆貧しさから脱却するため衣食住を満たし、誰もが欲するテレビ・自動車などを確保する政策を遂行することで国民の大きなパワーを引き出すことができ、高度経済成長をやり遂げることができた。

ところが、みんな豊かになって、日本がトップランナーになると個人個人の欲求は多様化し、世界を見てもその後の成長モデルもなく、社会全体の目指す方向性が不透明になる。その時はじっくりと皆さんでどういう将来像が良いかを考え、その将来像を実現するための阻害要因は何かを見出し、それを解決するための政策を立案し、協調して将来像実現に向けて努力する必要があります。1980年代以降の工業化社会から知識情報社会への転換期にはこうした戦略的地域づくりが求められていました。

しかし、現実には豊かになった日本では国民がそれぞれビジョンを持っているが、バラバラで国としてまとまってこなかった。先行き不透明な時代には国民・市民の多様なビジョンを共通目標・将来像としてまとめ、戦略論の地域づくりを推進する人材が国や各市町村には必要となります。これにも実現に向け、後述の地理教育の再構築が必要となります。

たとえばコロナ禍の政府観光救済策「全国旅行支援」は2022年度だけでも1.4兆円使っている。これで助かっている人たちはたくさんいます。目先のコロナ禍で困っている人々を助けるこの政策は戦術的に必要です。しかし、コロナ禍でお客さんがなかなか来ない間に、ポストコロナの世界

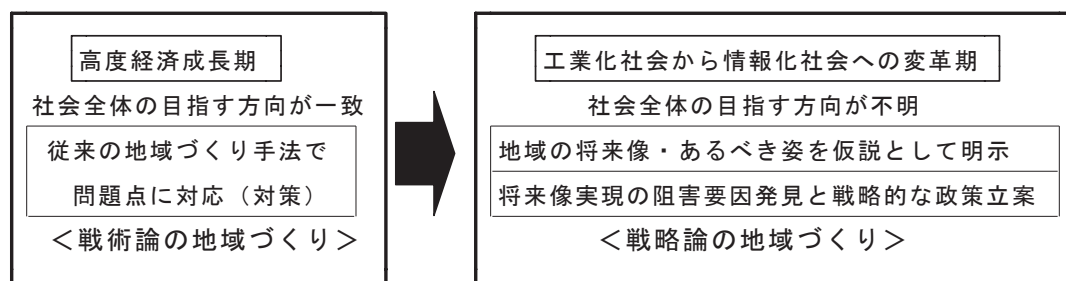


図1 戦略的シナリオを必要とする変革期の地域政策 (戸所 隆 作成)

がどうなっているか。ポストコロナに備えて将来像を考えてハード・ソフトの対応をしてきた旅行者者と、全国旅行支援やゼロゼロ融資に甘んじた旅行者者とはポストコロナの状況は大きく異なっている。また、コロナ前に問題になっていたオーバーツーリズムやインバンドに係わる地域課題を戦略的に解決すべく動かなかったところはポストコロナで再発・深刻化している。

私はこの30年ぐらい日本の科学技術研究の将来を非常に心配して来ています。日本の科学研究の基礎を成し、全国の大学の先生が競争的研究資金として重視している政府の科学研究費（日本学術振興会）の2023年度予算総額は約1,880億円です。科学立国を標榜する日本がこんなに少ない予算で良いのでしょうか。他方、全国旅行支援には7.5倍の1兆4,000億を支出している。学者や学生たちに研究費を出しても将来その成果を確実に望めない。選挙人気を考えれば、旅行支援の方が国民にアピールできるからでしょうか。日本人ノーベル賞受賞者が今年もゼロですね。去年もゼロだった。数年前は毎年のように受賞者がいた。それらの研究は大体1970年代、80年代の研究です。受賞研究者の多くは高齢者です。何十年も経って世界の人々が研究成果を認めたところに授賞するわけです。日本が「科学立国」で行こうとするならば、戦略的に若手研究者にもっと研究費を出したり、大学などの研究環境を整えたりするべきです。かつての日本政府に比べても現在は戦略的思考力・政策力に劣る日本政府・国民といえるでしょう。

かたちの上では戦略的かも知れませんが、政府は国民の認知も燃えもしない経済計画や国土計画をつくって、これで一体どこに向かうのか、疑問に思っています。たとえば現在の日本における国づくりの基本計画である「国土形成計画（第3次）」が今年の7月28日に閣議決定されたのをご存じの方、手を挙げてください……。地域づくりの学生、研究者や実務者の皆さんにして数名しかおられない。自治体の企画や都市計画担当者にしても私が接した方々のほとんどが認知していません。国民が広範に認識しない国土計画では、創ったって意味がない。国民が燃えてくれないと……。

2) 新しい開発哲学を考える

それから新しい時代に対応していくには、新しい開発メソッド、どのような考え方で開発してい

くのが良いかを考える必要があります。会場には若い方が多いと思いますので、新しい開発哲学を皆さん方で議論して創り、それに基づいて開発していただきたい。

東日本大震災の発災数日後に日本学術会議会長から会員・連携会員へ呼びかけがあり、緊急集会が開かれました。私も出席し、立命館大学教授時代に係わった阪神淡路大震災経験から震災復旧・復興への考え方を発言し、文書にして学術会議や日本地理学会に提出しました。その骨子はこれまでの開発哲学を転換させる必要性を強調した点にあります。

たとえば「人間と自然の共生」が不可欠です。人間も自然の一部として自然の摂理に基づき科学技術を活用して新しい開発をしていくべきです。たとえば震災直後の松島湾を見た際、コンクリートで人間が造った構造物は頑丈と思っていたものでも津波に破壊されているのに、侵食で今にもひっくり返りそうな岩が耐えており、自然の力の強さを再認識させられた。工業化社会、とりわけ高度経済成長期は、人間が自然を克服することによって新しい世界を創ってきたが、結果として気候変動や環境汚染などいろいろな問題を発生させている。「人間と自然の共生」が重要な開発哲学のキーワードと考えています。

次に「強者の論理・資本の論理」中心から「弱者の論理・地域の論理」中心の開発哲学への転換が必要です。「強者の論理・資本の論理」が必要ないということではありません。「強者の論理・資本の論理」中心では世界的に経済は活発化し大企業や大都市はどんどん大きくなりますが、零細企業や中小都市は弱体化・消滅してしまいます。たとえば、私の家の近隣には日常生活に必要な物資が全て揃う商店街があり、便利なところでした。そこに大型店が1970年代に出店することで、商店街は潰れました。15年ぐらい前に私の家から4キロぐらい離れた郊外に大規模イオンモールが立地したことで近隣の大型店は撤退しました。その結果、県庁から2キロの私の家の周りは買い物に不便な住宅街になっています。世界的な大企業が資本の論理で地域社会が育てた店舗を潰し、地域社会を壊しつつ発展しています。それら中小都市の地域社会から得た大企業の利益は大都市の本社に吸い上げられ、大都市は益々大きくなり利便性

を増しますが、中小都市は弱体化してきています。これからの時代は「弱者の論理・地域の論理」中心で開発する必要があると考えます。

能力のあるものが開発を推進して多くの税を納める特定の地域が豊かになり、国も力を持てば良いのか、「私たちみんなが幸せになろうね」と地域バランスをとった開発をするか、今の日本は問われています。これからの時代は「弱者の論理・地域の論理」中心で開発する必要があると考えます。

それからメガスケールの開発から、メンタルマップを描きやすいコンパクトでヒューマンスケールの開発に転換する。私は地理学を研究し、東京もかなり歩いてきたが、東京は巨大すぎて正確にメンタルマップ(頭の中の地図)を描けない。もし首都直下地震に遭遇し、建造環境が一変したら自分がどこにいるか理解できないでしょう。そのため私は東京に来る時は荷物になりますがいつも発災時に必要な最小限のものを携帯します。私が住む人口30万強の前橋程度のまちでは比較的簡単にメンタルマップを修得できます。私が30年生活した京都は150万の大都市ですが、三方山を囲まれ一定以上の都市開発はできず、碁盤目状の町割りのため比較的分かりやすいといえます。

さらに「拡大・年輪型市街地形成から積み重ね再開発型市街地形成へ」開発哲学を転換する必要があります。高度経済成長期以降、人口が減っても市街地を拡大する地域がほとんどです。それは日本の都市計画規制が弱いからです。新規立地する大型店や大規模開発は、地価の高い既成市街地でなくその周辺の地価が安く、簡単に入手できる農地や荒地で行われる。その結果、人口減少の続く既成市街地は空洞化し、郊外が拡大していく。木の中にはどんどん大きくなり、外から見たら立派な大木でも中が腐ってくれば、ある日突然バタッと倒れる。そうした木が地方都市の現状です。

他方、成長し続ける東京あるいは一定規模以上の大都市は違います。東京エリアは再開発をやって積み重ねの町づくりをしている。だから東京は強いですよ。ところが地方は全く違う拡大・年輪型市街地形成で、郊外に余分な金を使って弱くなっている。新しい開発哲学などを踏まえ、ポストコロナにおける国の方向性を考える必要があります。

ます。

3. 「国のあるべき姿」の方向性と選択

ところで私は2007年ごろまで国の政策にもいろいろかかわってきました。しかし、その後国は今日まで過去約20年、戦略性のない目先の問題解決やバラマキ政策に終始していた感があります。そこから脱却して、もっと国のあるべき姿・将来像を国民と広範に議論し、それを国民に認知させ、その方向に向かって皆で努力する必要があると考えます。現状の戦術論的デジタル化政策では地理的制約を低減することで、東京一極集中をますます進め、格差社会を増進させるだけです。前橋・高崎あたりの企業や銀行の支社は、デジタル社会で合併・統合が進み、支社機能の縮小・撤退が進む他方で、東京本社は巨大化しつつあります。こうした成り行き任せの政策でなく、一世代・30年先の日本の将来像・国のかたちをきちっと選択する戦略的政策立案が必要不可欠です。

戦略的政策立案の際に少子高齢化による人口減少が問題となりますが、グローバル化した知識情報社会の現代世界では、必ずしも人口減少が市場縮小になるとは限らない。国民が時代や社会の変化に対応して努力を重ね、国民一人ひとりの創出する付加価値を伸ばせれば、人口が少なくなっても豊かな国になれると考えます。

今の日本は、私にはなんとなく全体に覇気がなくなっているように感じているんです。かつてのように死に物狂いで何かを創り出していこう、そのためにお互いに議論をぶつけ合い、そうした真摯な議論がいまこそ必要なのに、学生たちを見ても全般的に議論が少ない。私の若いころは、政府の政策がおかしいと感じるとみんなで議論し、その結果、国会にデモだといって機動隊とぶつかった学生もいた。これがいいとは言っていないけれども、議論の結果そうになっていくという、ある面燃えていた時代があったと思います。それがエネルギーとなり、生産性を高め、多くの付加価値を創出していたと考えます。

「国のかたち」をつくる基本計画は1962年以来5次にわたる「全国総合開発計画」と、2008年からの「国土形成計画」となります。「全国総合開発計画」は策定時点で新産業都市建設や新幹線計画のあり方、東京改造計画等で国民的議論が沸騰

した。国土の骨格を構築する基盤整備には国民が燃えやすく、その是非はともかくとしてそれだけ国民が国のあるべき姿を考え、その方向性を認知していたといえます。しかし、国の基本的基盤整備が概ね整備された後に計画された今日に至る「国土形成計画」を知る人は先刻伺ってもほとんどいない状態です。

2023年7月28日に出た『第3次国土形成計画（全国計画）』では新たな国土の将来ビジョンを策定するにあたり、日本が「地域の持続性、安心・安全を脅かすリスクの高まり」「コロナを経た暮らし方・働き方の変化」「激動する世界の中での日本の立ち位置の変化」という「時代の重大な岐路に立つ国土」を取り巻く環境変化を踏まえて「目指す国土の姿」を提示した。すなわち「デジタルとリアルの総合による活力ある国土づくり」「巨大災害、気候変動に対応し、緊迫化する国際情勢に対応する安全・安心な国土」「世界で起こる厳しい現状・多様な変化に取り組む豊かな国土づくり」によって「新時代に地域力を貫く国土一列島を支える新たな地域マネジメントの構築―」を「目指す国土の姿」とする。そして、国土構造の基本構想としては「シームレスな拠点連携型国土」を唱っています。

以上の国土の将来ビジョンも重要と思いますが、私には従前の計画とどう違うのか、戦術論的であり、目先のことでしかなく物足りない。過去20年の間に日本の国力は相対的に落ち込んできている。90年代あたりから中国はものすごい勢いで伸びてきたけれども、2000年頃の日本のGDPはまだ中国の4~5倍あった。しかし、日本が世界第2位であったのは2010年までで、今や中国は日本の数倍になっている。今もASEAN全部足したよりも日本のGDPは大きいけれども、あと数年で追い越されると言われる。私はかつて国の政策に約30年関わった経験からもっと戦略的に、足下を見て「時代の重大な岐路に立つ国土」政策を提示すべきと考えています。

日本は今日までに基本的基盤整備を概ね完備し、1970年頃からはGDP第2位の世界に冠たる地位を築いてきた。しかし、GDPは中国に抜かれ、ドイツに接近されもはや第4位になろうとしている。さらに少子高齢化で経済の先行きも暗く、まさに「時代の重大な岐路に」立っているといま

す。たとえば、(a) 世界に冠たる日本にするのか、(b) 個々の国民の幸せ優先か、(c) ab両方を求めるのか、このどれを選択するかで日本の国のかたちは大きく変わります。

現状の国土計画や戦術論的政策を繰り返していれば、東京一極集中と大阪・名古屋・札幌・仙台・広島・福岡等の都市圏は伸びる他方で、地方圏は衰退し、効率性の悪い国土構造となり、国全体として弱体化すると考えられる。現状の方向で世界に冠たる日本にするには、地方圏は農地や森林として東京一極集中をどんどん推進して、東京と主要政令都市を中心に効率性の高いシンガポールのような都市国家の連合国にする必要があると考える。でも私にはこれが幸せな国のかたちかなと思ってしまう。

世界に冠たる経済規模を維持し、しかも現状の国土政策で日本を可能な限りトップクラスに持っていこうとするならば、現在の日本の労働力人口規模を維持する必要がある。しかし、生れてくる日本人の赤ちゃんが少ないので無理です。これを実現するには積極的に移民を、特に有用な人材をどんどん受け入れて、多文化共生社会をつくらねばなりません。ただ、日本人に多くの移民を受け入れての多文化共生社会を構築できるか私には疑問に感じています。

私がかつて客員教授として家族でアメリカ生活をした経験ですが、コミュニティの人達にあいさつをした際、「私は日本人なので……」と言うと、「いや、アメリカに住んでいる人はみんなアメリカ人なんだ。国籍なんてどうでもいい。英語が話せなくともアメリカにいる人は皆アメリカ人で、アメリカのために頑張って貢献することだ。お互いに切磋琢磨していこう」と言われました。また、ボランティアの「ウェルカム・パーティー」が自宅にやって来て、「何か困ったことがあったら、私たちお手伝いしますよ」と言ってくれる。実に多様性に富んだ自由な雰囲気があった。そのため、人種差別等いろいろと難しい問題を抱えながらも、移民者は国籍を取るためにみんな頑張っていることを感じました。日本人に個々の国民の幸福を優先しつつ、世界に冠たる豊かな日本を実現するために、数千万人の外国人労働者を受け入れる移民国家・共生社会を軋轢なしで創ることは、無理なのではないかと感じている。

他方、個々の国民の幸福を優先するならば、首都機能移転で地方分散・分権を進め、「コンパクト+ネットワーク」のデジタル国土構造形成をして、人口や経済規模は縮小しても豊かな国民生活の再構築を図るという方向が考えられます。ポルトガルはかつて大航海時代、たくさんの植民地を持つ世界に冠たる国でしたが、現在のGDPは北関東3県の80%ぐらいしかありません。しかし、行ってみれば、きれいなまちで、豊かに楽しそうに生活している。日本も基盤整備はかなりできており、世界的地位は落ちて分権型の生産性の高い国づくりはできるのではないかと考えています。

どの様な国土構造を目指すのか、「時代の重大な岐路に立つ国土」の日本は国民的議論の上で決めて、その国づくりを20~30年先に実現すべ努力する時と、私は強く訴えたいと思います。国はあるべき「国のかたち」をきちんと提示して、それをこれから生きていく若い人たちが選択し、国民のコンセンサスを得て、実現して行く。そのためには研究し、議論し、そしてその中心になっている人たちがリードしていく必要があると思うわけです。

4. ポストコロナ時代における都市・国の変化を考える

1) 時空間スケールから考える

重大な岐路に立つ難しい時代にコロナ禍が起こり、大きなインパクトがありました。いま終息に近づいている。これをどう見るか、時空間スケールから考えてみる必要があると思います。

まず短期、中期、長期と時間スケールで考えてみます。短期的に見ると、さまざまな地域現象やシステムに大きな変化を与え、二極分化も起こりました。中期的に見ると、格差拡大などのダメージもありましたが、多くは正常化に向かいつつあります。長期で見れば国力や地域力には盛衰がありますし、主体は変化するけれども、全体としては正常化していくと思われれます。バブルのときでも、いろいろな問題を起こした会社や社長さんには引退していただいて、新たな人たちが活動してきています。このように主体は変化するけれども、結果として全体は正常化していく。世界的地位は変化しても……。

空間スケールではどうか。個人のレベルでは変

化が大きく、生活様式の変化に伴い個人間にかなり格差が出てきました。組織では業種・業態によって好不況の差がだいぶ違っていますし、コロナで雇用形態が変わったところもあります。全体を俯瞰すると、もともと時代の変化に対応できていないところの衰退が一気に来たという感じですね。都市で言うと、大都市・中心都市ほど大きな変化があった。コロナ禍にポストコロナを見据えて戦略的政策を遂行したところは伸びているが、手を打たなかったところは衰退しつつある。国家も、経済力・危機管理能力差が顕在化して、新国際競争が激化している。

2) 地理学の視点から今後の都市の方向性を検証

時代の変化やコロナ禍など社会的インパクトに対して社会がどう対応するかを考える際、物事には、①変わるもの、②変わらないもの、③変えてはいけないもの、④変えねばならないものがあります。それを留意して、変えてはいけないものは変えない。変えなければいけないものは、たとえ反対があっても変えなければ社会は衰退します。

変わらないもの、あるいは変えてはいけないものは、都市づくりでは都市の本質です。都市の成立には、様々な地域からその都市への交通アクセス良くする接近性が不可欠です。東京は全国から最も集まりやすい。私が首都機能移転の審議委員をしているときに、国や全国の知事さんが「東京は全都道府県から大体2時間で集まれるので便利」と言いました。また、集まった様々な人・もの・金・情報が結節し、新たな価値を創造することが重要です。この接近性・結節性・創造性に加え、移りながら質的に変化する移動性と常なる新陳代謝性、そして中心と周辺からなる構造性が都市の成立には不可欠で、これは変わらない都市の性格であり、変えてはいけないものです。

なお、コロナ禍で対面の代替としてオンライン会議が多用されました。しかし、互いに気心の知れた会議構成者でない場合は、発言が少なく原案をそのまま議決されることが多くありました。対面交流がないと議論による結節性が生じず、新しい価値を生み出す創造的機会の喪失となることを経験しました。人と人との接触・交流が人間社会には最も重要であるとコロナ禍を通して再認識させられました。

他に、変わらないもの・変えてならないもの

として、各市町村総合計画には必ず入っている都市の必要条件があります。すなわち、安心・安全の確保、次世代の人たちを育てる教育システム、経済の安定・成長を保障する雇用の確保、そして民主社会を維持する住民自治・参加の4つです。

変わるものには技術、価値観・人文自然現象があります。こういったものはどんどん変わる。これにいかに対応するか、それに応じて人々が行きたいまち・暮らしたいまちも変わります。また、変えてはいけないものは都市の衰退や崩壊を招くもので、都市の本質、まちづくりの必要条件、地域アイデンティティーなどです。

変えなければならないものとして、たとえば社会のデジタル化があります。マイナンバーカード・システムがコロナ禍に確実に運用されていたならば、政府による給付金やワクチン接種等様々なものが、迅速かつ低い事務経費で実施できたと思います。アメリカではソーシャル・セキュリティナンバーが付与され、これが保険や税金のみならず、学生番号を含めあらゆるところで活用されていました。そうした社会システムが国民に浸透していることが、1980年代にいち早く知識情報化社会への転換を始められた下地だと思います。また、後でお話しますが、知識情報社会に私達誰もが豊かに生活するには、中央集権型から分権型国家統治システムに変えていく必要があると考えます。

3) コロナ禍による変化と問題点

コロナ禍で私達の生活様式は大きく変化しました。たとえば、①移住とか働き方改革が進んでいます。また、②デジタル化・DXでこれまで遠方のため不可能であった人々とオンラインで交流できるなど脱地理的制約による都市社会構造変革が起こっています。さらに、③ポストコロナに予期されるバブル後同様の変化現象としては公共交通の減便・撤退などが地方でどんどん起こっており、それは衰退地域ほど深刻です。

強力な手を打たない限り、強い地域と弱い地域の格差は拡大します。コロナ禍に人口が一時的に減った東京の一極集中も復活してきており、国土構造が歪められつつあるといえます。そのため私は、ポストコロナには「国のかたち」の変革が必要と考えています。

5. 東京の一極集中と現代日本における国土構造問題

東京一極集中と現代日本における国土構造の問題の一つに、国家的広域中枢管理機能の集中による情報とカネの東京集中があります。これは皆さんよくご存じですから、ここでは特に触れません。

1) バブル経済崩壊後の東京一極集中の問題点

1990年代初期のバブル経済崩壊後の20世紀末から今日まで日本の経済的發展は停滞し、「失われた30年」といわれます。バブル期の東京は、国内外の企業本社の立地競争とそれに係わる地上げなどで地価がどんどん上がりました。そのため、従前の東京通勤圏の外側に位置する群馬県にも東京通勤者が住宅を求めようになりました。そこで、前橋市は「ローズタウン」をつくり、館林市近郊の板倉町には群馬県企業局がニュータウン開発をし、その中核施設として四十数億円を県・地元が寄付して東洋大学を誘致しました。

ところが、バブル崩壊で不良債権化した東京の土地は安くなり、そこに超高層マンションが次々に建てられると、群馬県への移住者は激減する他方で、既居住者もお金持ちから東京へ戻りはじめ、群馬の優良地が不良債権化し始めました。その結果、東洋大学も「都市型大学でない」と入試に集まってもらえない」と2024年3月には板倉を撤退です。ある先生に「東京一極集中問題とか過疎問題を論じながら、なぜそれに加担するのか」と言ったのですが……。いまの状況を変えないでやっている限り、東京再一極集中が起こる。ポストコロナにおいてもこれまで以上の東京再一極集中が惹起すると考えます。

東京は再一極集中で国内的には権力と情報、通信・高速交通システムなどが圧倒的に集中し、発展・成長しているように見えます。しかし、東京一極集中の問題点は、過去30年間に中国や新興国が台頭し、世界と比較すると再一極集中にもかかわらず東京の地位低下、地方の疲弊で、日本の国際的地位の著しい低下です。ポストコロナ期に、「国のかたち」を変革しない限り、日本はジリ貧状態に陥り、幸せの国になれないと思います。

2) 東京一極集中がもたらした歪な国土構造

東京一極集中は日本の国土構造に歪みをもたらした。すなわち、中央と地方、内陸部と沿岸部、太平洋側と日本海側、東京圏と東日本・西日本、

大都市と中小都市、過疎地域と過密地域との関係に様々な歪みが生じ、国土構造問題として顕在化してきています。

国の審議会などで日本全体を大きく捉える際、東日本と西日本の2地域区分で見ることが多い。この東日本には東京圏が入り、静岡・長野・富山以西が西日本になる。京都と群馬に長く住んだ経験の私にはこの2地域区分は「何かおかしい。東京圏（1都3県）は別格だ」と感じます。そこで、東京圏とそれを挟んだ東・西日本の3地域区分で日本全体を俯瞰すると、面積的には東京圏（1都3県）は3.6%、東日本は48.1%、西日本は48.3%で、ほぼバランスがとれるんです（2005年国勢調査）。

ところが人口重心は岐阜県にあり、人口分布は全体として西に偏っている。すなわち、西日本の53.7%に対して東京圏27.0%、東日本19.3%と東日本は少ない（2005年国勢調査）。さらに、今日の東京圏をつくってきた人々の多くは、薩長土肥を中心にルーツを西に持つ人で、東から来ている人は高度成長期の出稼ぎや「金の卵」と言われた中卒の人々が多い。そのため、東京圏には東日本より西日本に親近感を感じる人が多い。

大学の収容定員は東京圏40.8%、西日本47.4%となる。他方、東日本は人口19.3%に対して大学収容定員は11.8%で、進学率が同じとすれば、受験生の半分近くが東京以西の大学に行くことになる。東日本で生育した私の経験から、概ね高校トップクラスは東京や関西の大学へ進学し、ふるさとへ戻ってくる人は少ない。こうした傾向が専門性を重んじる知識情報化社会においては東京や大都市へ人材が益々集中することになる訳です。

こうした空間的アンバランスが日本で深刻化し、様々な問題を惹起しています。そのため先に述べたように、個々の国民の幸福を優先するならば、首都機能移転で地方分散・分権を進め、「コンパクト＋ネットワーク」のバランスの良い国土構造形成をして、人口や経済規模は縮小しても豊かな国民生活の再構築を図る方向を選択すべきと考えています。

6. あるべき「国のかたち」を目指した20世紀末の首都機能移転論議

1) 首都機能移転論議の経過

私は1980年代前半にアメリカで国土構造やまち

づくりを研究し、その後コンパクトなまちづくりや首都機能移転による新たな国土形成について論じてきました。1980年代後半の日本経済はバブル景気に踊り、「東京を世界の経済センターにするんだ」ということで東京改造計画「第4次全国総合計画」が出る。これに対して全国の知事から「問題がある。なぜ東京だけ」という批判が相次ぎ、あるべき国のかたちへの関心が高まりました。

そうした議論の中で、東京圏と東日本・西日本の不均衡を変え、21世紀に相応しい国のかたちを創るべく首都機能移転論議が活発になり、1990年12月には衆参両院で「国会等の移転に関する決議」がなされました。その後バブル経済は崩壊し、後に失われた30年といわれる景気停滞が始まります。そうした中で、①国政全般の改革を促進、②東京一極集中の是正、③災害対応力の強化を目的とする「国会等の移転に関する法律」が議員立法で94年に施行され、国会等移転調査会が移転の意義と効果を調査・公表しました。その後、具体的移転先を決める審議会が1996年に設置され、1999年12月に皇居移転を意図しない「首都機能移転・国会等の移転」最終答申が公表されました。

2) あるべき「理念」「国のかたち」にどう変革するか

私は審議会専門委員として、この首都機能移転論議には深く関わりました。この時期になぜ首都機能移転論議が活発化したかといえば、もはや地方は「首都が東京にあるのが便利で、集まりやすい」と言っているときではない。メンタルマップの異常と、首都が東京にあるために日本列島の交流を分断している。しかも、1995年に阪神淡路大震災を経験して、もし首都直下地震が起きたらまさに小松左京の『日本沈没』が現実となるとの恐怖感が国民に認識された結果といえます。

私にはそれ以外にもいろいろと、首都機能移転によって国のかたちを変えたいという思いがありました。たとえば、私は1996年まで30年間、京都の立命館大学に在籍し、ふるさと前橋との間をしばしば往復しました。上越新幹線が1991年に東京駅へ乗り入れた際、東海道新幹線と繋がり、高崎まで直行できると喜びました。しかし、東京で乗り換えねばならず、特急料金も京都－東京と東京－高崎を別に購入することになり、利便性は悪く、料金も割高になる。東京から西へは鹿児島ま

でJR3社を通過するのに、通し料金で行ける。東京からは東へも西へスムーズだが、東京をスルーにはハードルがあるといえます。東京で遮断による日本の東西交流が阻害され、国土構造に歪みが生じている面が多々あります。

これは日本の国土構造が東京を頂点とする垂直ネットワークであることによります。その結果、「東京人は偉く、地方は下」、「東京の大学の先生は偉いけれども、地方の大学は……」という東京を頂点とする歪んだ精神的階層構造（序列意識）も見られます。首都機能移転審議に際して国土庁が実施した国民へのアンケートでも、東京・地方どちらも多くの人が東京を上と意識しており、序列意識が東京での空間的分断を生み、国民の自由な交流を妨げている面もあります。

3) 知識情報社会に適した首都を

首都機能移転は政治・経済的問題だけでなく、

文化的意味からも必要と考えます。

京都に首都があった明治維新までは農業の時代で、皇室は今日まで農業文化を継承している。だから今でも天皇陛下は新嘗祭とか田植えを行い、皇后陛下はお蚕さんの世話をしています。京都の祭りは町衆の祭りである祇園祭以外は葵祭など雨乞いなど農業に係わる祭りです。また、私は1980年代から1990年代の京都のまちづくりに深く関わりましたが、京都では超高層ビルは全国からの批判も強く建てられない。また、明治維新で法的根拠なしに東京遷都を強行したため、京都の伝統的景観や文化は今日まで継承されています。他方、東京は産業革命による工業文化の首都として超高層ビルなど工業製品を自由に利用したまちづくり・国づくりを行い、東京を中心とする階層ネットワーク型の豊かな国を構築できました。では今日の情報化革命時代に東京を中心とする階層ネッ

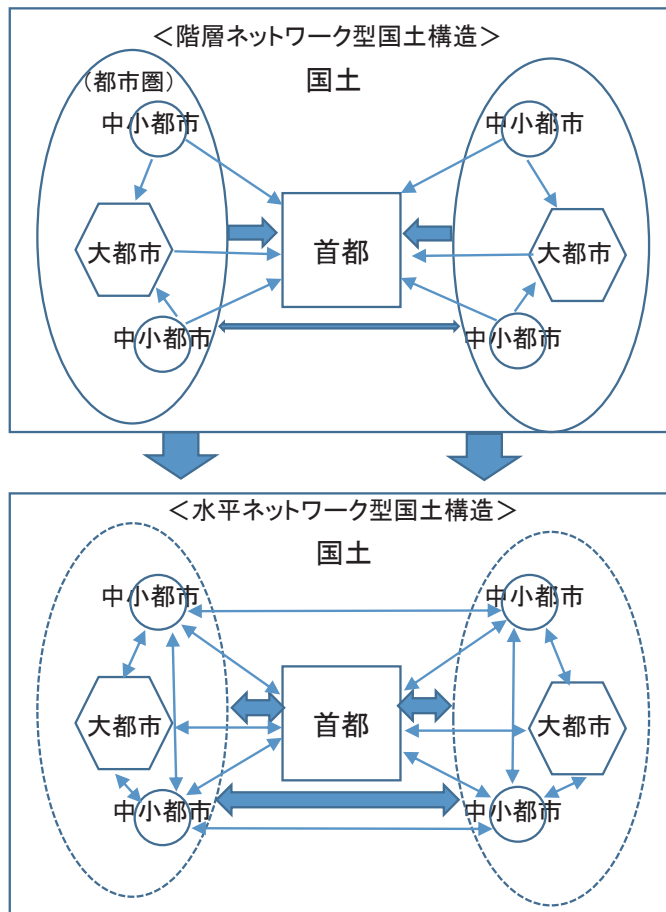


図2 階層ネットワークから水平ネットワーク型国土構造への転換

トワーク型国土構造が適しているであろうか。情報革命は水平ネットワークでなければ対応できません。コンピュータシステムはメール、ホームページ、SNSなど誰もが相互に発信できる水平ネットワークで構築されています。今日の日本は、水平ネットワークの情報システムを利用するのに、政治の世界や国民の思考過程は階層型のままです。このアンバランス、ギャップが現代日本の成長阻害になっていると考えています。それを変えるには情報化社会に適した首都機能移転を実施して小さな首都の建設と分権化を図り、政治行政・経済社会・文化を水平ネットワーク型に再構築した国土構造にする必要があります。水平ネットワーク型国土は、規模の大小、中心と周辺はあっても、上下関係のない開放的な地域と地域、人と人との関係をつくります。水平ネットワーク型国土構造ならば、空港も羽田とか成田に集中しないで全国の閑散地方空港も生きてくる。現実問題、東日本大震災時に、仙台空港・東北新幹線が被災で利用できなかった時に、山形空港が頑張った。あるいは酒田港など日本海側の小港から横断高速道を使って三陸方面に物資輸送をした。真に分権化することによって地方のいろんな国土基盤の維持・活用ができ、経費も少なくても可能となるということです。

4) 首都機能移転の目的

首都機能移転は何を目的とするか。「国政全般の改革の促進」「東京一極集中の是正」東京に何か起こったときの「災害対応力を強化」が目的だった。調査会・審議会では移転先の選定基準、移転後の東京のあり方、移転費用など詳細に検討しました。移転費用は

第1段階で10年間の公的負担は2.7兆円、1年あたり2,700億と試算された。これが巨額すぎると批判を浴びたが、一方でコロナ禍の全国旅行支援は1年間で1兆4,000億円。コロナ禍初期に安倍内閣が国民1人あたり10万円配布した総額は1年間で12兆7,000億円。国民へのバラマキはたいしたカネでなく、都市づくりにはすごいカネがかかるとの思い込みでしょうか。また、何兆と何億の違いを理解できない国民が結構多いと感じています。

新しい首都は「ふるさと都市」「仕事都市」「単身赴任都市」のどの性格にするのかも大事です。首都で働く官僚がその都市に家・墓を造り、次の

世代もそこで生育する今の東京はふるさと都市です。私の住む群馬選出国會議員のほとんどは東京在住の二世議員で、群馬の小・中・高校出身でない。この種の首都は継続的人口増加により巨大都市化します。

仕事都市は勤務時のみ居住するタイプで、アメリカのワシントンのような首都です。大統領が替わるたびに、大量の公務員が入れ替わり、巨大都市にはならない。

審議会で熟慮した結果、移転先候補地として栃木・福島が一番良いとなり、岐阜・愛知が次、三重（畿央）が3番目となりました。実は「群馬が移転先として良い」という意見はありましたが、知事さんが手を挙げないため検討外となりました。知事が誘致しない限りだめで、沖縄の基地問題や原発立地・再稼働を見ているとご理解頂けると思います。

7. 首都機能移転論議衰退要因と大震災ごとの論議再燃

首都機能移転が実現していれば、現在の日本は経済力を今より高め、災害対応力も向上し、国民生活も豊かになっていたと思っています。しかし、首都機能移転論議は21世紀に入ると急速に萎みました。その理由として次が考えられます。

第1要因は日本国内における社会経済状況が激変し、国民の危機意識が低下した。阪神淡路大震災を目にして、直下型地震が東京で起こったらどうしようと国民が深刻に懸念し、首都機能移転論議が燃え上がりましたが、5年も経過すると忘れる。東日本大震災の後も、関東大震災後も首都移転論は出るのですが、あっという間に消えていく。しかし、現実に東京で大震災が起こったら大変ですよ。東京が壊滅的な打撃を受けたら、日本だけでなく世界経済への影響も甚大となる。第2要因として新都市建設はむだな公共事業で、「コンクリートから人へ」の転換。第3要因は中国の台頭による国際環境激変で、日本の国際的地位低下による新首都建設の必要性低下との世論。第4要因はバブル期ほど目立たない東京一極集中に、国民や議員たちの一極集中問題解決観。そして第5要因は政府の大局観の喪失と移転先合意の困難さです。

8. 日本経済の疲弊・安全保障環境変化から百年の大計で再び国土再編成を考える時

1) 東京・地方・日本が危ない→首都機能移転による新しい「国のかたち」を

以上が相まっていつの間にか移転論議は忘れ去られました。しかし、ポストコロナの諸情勢を考えますと、百年の大計で再び考える時ではないか。なぜかといえば、日本の国力は非常に低下してきています。世界に占める日本のGDPは1995年には17.6%でした。それがいまや2020年で5.3%。今年あたり4%を切ると言われていて、一人当たり名目では2位から27位まで落ち込んだ。全体では豊かになっているけれども、成長力とか、為替レートも対ドルで2012年は75円、いま150円前後と、円の価値が半分になってしまった。

日本のこうした状態は、一極集中で地方衰退加速の他方で、中央集権型一極集中を進める東京の弱体化を示している。東京は発展していると錯覚しつつ三流国に転落しており、食糧・エネルギー・金融・災害・防衛など安全保障・危機管理体制強化も切迫しています。この状況打破には、百年の大計で首都機能移転による国土の構造転換を図らねばなりません。

2) 地方分権型の開放水平ネットワーク型国土構造構築

首都機能移転に際しては国土の東西バランスを考え、地方分権型の開放水平ネットワーク型国土構造の構築が求められます。水平ネットワーク型国土構造というのは、簡単に申しますと、いまは首都東京を中心に重要情報が一方的に地方へ発信されている。これをコンピュータシステムのように中央・地方や都市規模に係わらず、上下関係なく相互発信・交流する形にします。

日本の場合、たとえば固定電話市街局番において東京は03と2桁、政令指定都市クラスは3桁と都市規模によって市外局番は多くなり、市内局番は逆に大都市ほど多くなります。電話番号を見るとどの程度の都市かを判断できる階層構造です。これでは水平ネットワークの移動体通話はできません。そのため、日本の携帯電話には別枠で090、080、070のシステムが設定されました。

アメリカでは小さなまちでもニューヨークであろうと、電話番号は以前から市外局番3桁－市内局番3桁－個人番号4桁で全米が同格で統一されて

いました。その他、国の基盤システムの多くがネットワーク型になっていたため、知識情報社会への転換とその技術開発が世界に先駆けて進展したと考えます。

都市圏構造も水平ネットワーク型にすることで「中心都市が上、周辺都市・衛星都市は下」でなく、上下関係なく役割分担して相互交流で都市圏全体のパワーアップを図るようになります。平成の大合併に際し私は水平ネットワーク型の都市圏構造、「大都市化・分都市型都市圏」の構築を目指し、最初推進派でした。中心都市と周辺都市の合併により水平ネットワーク型大都市になる方が国際化にも財政力を持って地方分権化を図る上からも有効と考えたからです。そのため、昭和の大合併のように中心都市に周辺自治体が吸収され、中心都市の発展の他方で周辺が衰退する吸収合併でなく、自治体の規模に関係なく対等合併・ネットワーク型にすることが前提でした。

しかし、平成の大合併も20年経った今を見ますと、中心都市のみ強くて多くの旧周辺町村地域の衰退・利便性低下が著しい。どうも国民意識に上下関係は認識意識が強く、自治意識が依然として弱いのではないかと考えてしまいます。しかし、今日の日本の国際的位置を考えると国民の意識改革によって地方分権型の開放水平ネットワーク型国土構造への転換が緊要の課題といえます。それには首都機能移転によって国のかたちを変えることが最も効果的と考えます。

なお、地方分権化により、東京一極集中を是正し、ネットワーク型国土にすることで地方にも若い人々が集うようになる。人々に余裕が心身ともに生まれ、豊かさを感じ世代交代もスムーズに進むことで、少子化も止まると考える。

他方で、ボーダレスの知識情報社会においては、あらゆる面で国際化が進み、そうした中で国のかたちを造らねばならない。それには全てを分権化するのではなく、外交・防衛・金融・社会保障・国土の骨格を造る交通基盤・国土強強化などは中央集権的に整備する必要がある。これまで以上に高まる。そのためにも、新しい首都機能都市で新しい日本を創る必要があると思っています。

東京を世界的な経済首都として発展させ、皇居も現状維持とした時、自然災害を同時被災せず東京と補完・連携可能な位置に政治行政首都を新設

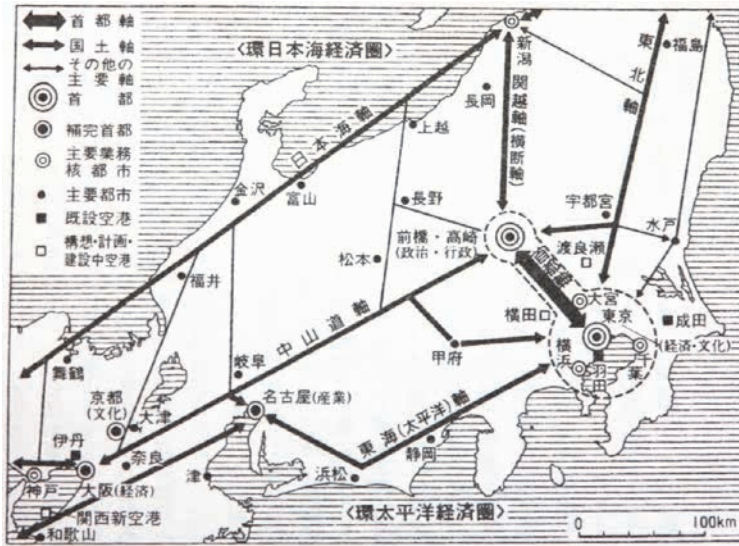


図3 本州中央部への首都機能移転構想像
(1992. 戸所 隆)

する必要があります。東京をニューヨーク、新首都をワシントンDCと考えれば解りやすいと思う。

たとえば大震災で沿岸部が大津波災害を被った際、補完できる新首都でなければならない。図3は、私が1980年代末～90年代初期に企画・構想したものです。東京経由より東西日本の交流をし易い本州内陸に、東京と連携可能な小さな首都機能都市を造る構想です。前橋・高崎から京都へ中山道経由で行くと約420km、東京・東海道経由では約620kmと200kmも距離が増えます。東海道経由の方が新幹線があるため時間距離は短くなりますので、多くの日本人のメンタルマップは東京経由が近いと認識しています。北陸新幹線が京都・大阪まで全通すると国土中央部に環状・放射新幹線網ができます。今回は詳細にお話しできませんが、首都機能移転をしかるべき地域に建設し、日本列島の分権化と相互交流を活発にすることで、日本は再活性化するものと考えています。

9. 地理教育に期待する「これからの日本の国土像」—おわりに—

ポストコロナの日本のあり方や首都機能移転の是非など日本全体や世界を俯瞰して議論し、その上で自分達が生きて行くために適した「国のかたち」を選択できる人材養成が重要となっています。どんな国が良いのか、夢を語り、それを実現

する希望をもって挑戦する人々が広範に必要となります。そのためには教育が何より大切です。特に、空間認識と時間認識が重要で、それを育む地理・歴史教育の充実が求められます。

その視点から日本の国力停滞・衰退期を見ると、結果として高等学校「地理」が必修から外れた時期にほぼ一致します。1990年代、当時私は京都の立命館大学教授の任にありましたが、政府関係の仕事も学識経験者として係わり、首相や文部大臣、関係官僚の方々と交流できる機会がいろいろありました。そうした機会や、日本学術会議、日本地理学会などを通じて、多くの方とともに約30年間にわたり地理必修化運動を展開してきました。そしてようやく2022年度から『地理総合』が『歴史総合』とともに必修化されました。これをいかに活用して私達誰もが幸福感と生き甲斐を感じる社会・国を構築できるかが、国民に課せられています。

私は2021年度までの高校地理の「学習指導要領」作成に、協力者として係りました。その過程で、「いままでの初等・中等教育12年に国語・英語・数学・理科・社会や音楽・体育など様々なことを学んできたが、高校最後にこれまで学んできた知識・知恵・思考力を総動員して、自分たちの国はどうあるべきか、『国のかたち』を考える単元を創る必要がある」と提議し、厳しい議論を

しました。結果として、『地理B』の「学習指導要領」に「(2) 現代世界の系統地理的考察」の最後に「ウ 現代世界と日本 現代世界における日本の国土の特色について多面的・多核的に考察し、我が国が抱える地理的な諸問題を探究する活動を通して、その解決の方向性や将来の国土の在り方などについて展望させる」が記載され、地理Bを選択した生徒は学び始めました。

以上の種を蒔いたためか、2022年度開始の学習指導要領・高等学校『地理探究』では3大項目の「(1) 現代世界の系統地理的考察、(2) 現代世界の地誌的考察、(3) 現代日本に求められる国土像」の一つとなった。この「(3) 現代日本に求められる国土像」では初等中等教育の総合的なアプローチとして、日本の地理的な諸課題解決の方向性や将来の国土のあり方などを構想し、その探究手法を理解し、「持続可能な国土像の探究」が目的です。私は国民の俯瞰的・時空間的認識力や考察力の高まりを期待しています。

これからの日本を背負う若い人々が、時空間的・俯瞰的に日本の「国のかたち」を考えて、新しい時代に適したシステムを構築していったるものと期待しています。コロナ禍のようなイン

パクトある災禍は必ず起こってくる。それを乗り越えた時に、人間はそれまで以上に強くなります。一人ひとりの人間、地域、そして国、その総体としての世界、それぞれが連携・互恵平等に交流することで、皆さんが幸せな一生を送ってほしい。後期高齢者の私にとって、ここにおられる多くの方は孫のような方達です。ぜひ頑張って、自分達にとってよい国・よい世界をつくっていただきたいと思います。

ご静聴ありがとうございました。

<参考文献>

- 戸所 隆 (1992)：新しい国土形成への提言—前橋・高崎地域周辺への遷都論—『地理37-6』 pp.46-53
- 戸所 隆 (2000)：『地域政策学入門』古今書院 212p.
- 戸所 隆 (2004)：『地域主権への市町村合併—大都市化・分都市化時代の国土戦略—』古今書院 171p.
- 戸所 隆 (2010)：『日常空間を活かした観光まちづくり』古今書院 180p.