

全国開発計画を検証する

～五全総までと今後の方向～ (第2回)

星 健孝

日本経済研究所 参事

今回は、全国総合開発計画を概観しつつ一全総に触れたが、今回は、二全総、三全総について述べることにしたい。

(2) 二全総 (1969年* 5月)

—大規模プロジェクトと列島改造論—

*時代寸描

- 日本の GDP/人 1,686ドル
米 国：4,857ドル (対米国比35%)
- 流行語：おおモーレツ、モーレツ社員
- 流行歌：黒ネコのタンゴ、ブルーライトヨコハマ
- 映 画：男はつらいよ

佐藤内閣時代に策定された二全総は、一全総の高度経済成長路線を引き継ぐと共に、新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、「大規模プロジェクト」を推進するという、歴代全総の中でも最も開発志向の強い計画となった。二全総の前文では、「(一全総) 計画策定後今日に至る経済成長が年平均10.9%と世界史上に例を見ない高さで推移し、地域経済社会の変化が急激であることもあって、過密・過疎現象はますます深刻化しており、事態の解決は容易でない。過密・過疎現象を基本的に解決し、経済社会の飛躍的発展を図るためには、(中略) 国土利用の抜本的な再編成を図る以外にない」と記しているがごとく、国土の抜本的な再編成に向かって走り出すのである。

計画期間も1985年までの約20年間と全総の中で最も長くその意気込みのほどが感じられる。

「大規模プロジェクト」のうち、工業基地としては、苫小牧東部、むつ小川原周辺、秋田湾、それに

福岡、大分の瀬戸内臨海地域・周防灘周辺地域と志布志湾地区にまたがる西南地域大規模工業基地構想が持ち上がった。このうち苫小牧は、“基礎資源型工業の大規模コンビナート”を中軸とする巨大工業地帯”、むつ小川原は、“巨大臨海コンビナート”という特徴からも明白な如く、これらは、日本の基礎資源、輸出原料の大規模供給基地としての役割が期待されたわけである。

ネットワークの形成では、東京、大阪、名古屋、札幌、仙台、広島、福岡の七大都市圏を、通信、幹線航空路、新幹線鉄道、高速道路で結び、日本列島の“主軸”の整備を図り、地域相互間の社会的、経済的、文化的格差の解消を目指している。

二全総の時期は、田中内閣が誕生した72年7月直前に出版された、田中角栄著となる「日本列島改造論」とも相乗効果をもたらし、空前の土地投機、地価高騰により未曾有のインフレを経験することになった。

また、二全総では、1966年から、計画期間終了の85年までの、累積政府固定資本形成を、約130～170兆円(65年価格)と計量化したのも、特徴である。計画策定時(69年)のGDPが62兆円であり、その大きさが容易に想像できよう。

「列島改造」に乗り遅れまいとする、土地の買いあさり、便乗値上げなどだけでなく、73年10月には、世界を震撼せしめたオイルショックが起こるというマイナス要因が重なり、二全総策定時の経済計画「新経済社会発展計画」(70年5月佐藤内閣で策定、計画期間75年度まで)の実質経済成長率(計画10.6%→実績5.1%)でも、その後の「経済社会基

表1 全国総合開発計画（全総）の比較

	全国総合開発計画 （全総）	新全国総合開発計画 （新全総）	第三次全国総合開発 計画(三全総)	第四次全国総合開発 計画(四全総)	21世紀の国土の グランドデザイン
閣議決定	1962年10月5日	1969年5月30日	1977年11月4日	1987年6月30日	1998年3月31日
策定時の 内閣	池田内閣	佐藤内閣	福田内閣	中曽根内閣	橋本内閣
背景	1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 3 所得倍増計画（太平洋ベルト地帯構想）	1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展	1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散の兆し 3 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化	1 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展	1 地球時代（地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流） 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代
目標年次	1970年	1985年度	1977年から おおむね10年間	おおむね2000年	2010～2015年
基本目標	地域間の均衡ある発展	豊かな環境の創造	人間居住の総合的環境の整備	多極分散型国土の構築	多軸型国土構造形成の基礎づくり
開発方式等	拠点開発構想 目標達成のため工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反应的に開発をすすめる、地域間の均衡ある発展を実現する。	大規模プロジェクト構想 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。	定住構想 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図る。	交流ネットワーク構想 多極分散型国土を構築するため、①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、②基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進、③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成。	参加と連携 多様な主体の参加と地域連携による国土づくり（4つの戦略） 1 多自然居住地域（小都市、農山漁村、中山間地域等）の創造 2 大都市のリノベーション（大都市空間の修復、更新、有効活用） 3 地域連携軸（軸状に連なる地域連携のまとまり）の展開 4 広域国際交流圏（世界的な交流機能を有する圏域）の形成

出所：地域統計要覧（地域振興整備公団編）

本計画」（73年2月田中内閣策定、計画期間87年度までの5ヵ年）の成長率（計画9.4%→実績3.5%）との比較でも、明らかになってしまったように、およそ経済計画とは言えないような、予測の範囲をはるかに押し下げた結果をもたらすこととなった。

(3) 二全総から三全総に至るまで—総点検作業—

二全総は言うなれば、“劇薬”のようなもので、その効能の効果（後遺症）は大きかったため、体制の立て直しを図るべく73年から77年にかけて新全総の点検作業が行われた。

まず“巨大都市問題”としては、約10年後の85年になると東京は、土地、水、電力、交通、公害、ゴミ、生鮮食品などの面で限界をはるかに突破することが指摘された。次に“土地問題”では、地価の高騰が土地の資産価値を増大させた反面、所得配分の著しい不均衡をもたらし、公共用地の取得を困難にし、生活関連の社会資本整備を遅らせていることが問題視された。また、“地方都市問題”としては、巨大都市と地方都市とのネットワークづくりに隔たりが生じ各地方都市が没個性化し、地方都市本来の良さを失ってしまっているという反省にたって、市

町村主導による若者にも住む意欲を起こさせる都市づくりの方向が提起された。二全総から懸案となっている“工業基地問題”では、大規模工業基地構想*のうち、周防灘を中心とする西瀬戸内地域の巨大工業基地構想を事実上凍結するという検証結果は、一つの時代の収斂を予知させるものとして当時各界に衝撃を与えた。

*むつ小川原、苫小牧東部、志布志湾は、構想の姿を変えながら今日に至っている。

更に、“地域開発関係法制度問題”では、二全総に伴って整備された地域開発の諸制度が十分に整理されないまま複雑に積み重ねられたままであるため、二全総で推進しようとした、広域定住圏、住民参加、環境アセスメントなどの面で、隘路に落ち込んでいるという指摘がなされている。

これらの一連の総点検作業は、奇しくも74年に国土庁が誕生し、国土総合開発計画が経済企画庁から移管された時期にあたり、ある意味での従来型国土計画から一線を画するきっかけとなったとも考えられる。

(4) 三全総－田園都市構想とテクノポリス－

(1977年*11月策定、目標年次おおむね10年間)

*時代寸描

- 日本のGDP/人 4,516ドル、米国：9,219ドル (対米49%)
- 流行語：ルーツ、翔んでる－
- 流行歌：津軽海峡冬景色、UFO
- 映画：幸福の黄色いハンカチ

(4)－1 田園都市構想をめぐって

－土木国家からの脱却の模索－

三全総は、福田内閣時代に策定されたものであり、その思想は、大都市への人口と産業の集中を抑制し、地方の振興により過密過疎問題に対処し、国土利用の均衡ある発展と人間居住の総合的環境の形成を図るとしている。言わばこれまでの開発型から、“定住構想”への転換であった。

三全総は、国土庁の事務方で考えた“定住構想”が下敷きになっているが、期をほぼ一にして、78年12月に発足した、大平内閣による、“田園都市構想”がこの考えをより発展させたものとして、位置づけることができる。

大平正芳は、田園都市構想について、

- ①相当長期にわたって、国づくり、社会づくりの道標になるべき理念であり、人と自然、都市と農村に新しい視点をもたらし、すべての国内政策がこの理念に照らし吟味、配列されるもの。
- ②地域の個性を生かして、みずみずしい住民生活を築いていこうとするもので、基礎的自治体の自主性が尊重されるもの。
- ③緑と自然に包まれ、やすらぎに満ち、帰属意識の強いみずみずしい人間関係の脈打つ地域生活圏が展開されるもので、大都市もふるさと社会と感じられることを求めている、定住構想よりも、より広い理念であり人間の内面的なものに関心をもつ質的色彩の濃いもの。

とその熱い思いを語っている。

理念としての“田園都市構想”は、格調の高いものであったが、大平政権が比較的短命で終わったこ

¹ モデル定住圏域（括弧内は中心都市）：青森県津軽（弘前）、岩手県両磐（一関）、宮城県大崎・栗原（吉川）、秋田県熊代・山本（熊代）、山形県最上（新庄）、福島県会津（会津若松）、茨城県土浦（土浦）、栃木県栃木・小山（小山）、群馬県沼田（沼田）、新潟県上越（上越）、富山県高岡・射水（高岡）、石川県能登中部（七尾・羽咋）、福井県武生・鯖江（武生・鯖江）、山梨県峡北（韮崎）、長野県飯田（飯田）、岐阜県大垣（大垣）、静岡県東遠（掛川）、愛知県東三河（豊橋）、三重県中南勢（津）、滋賀県東北部（彦根・長浜）、京都府北部（舞鶴）、兵庫県但馬（豊岡）、奈良県南和（五条）、和歌山県新宮（新宮）、鳥取県中部（倉吉）、島根県益田（益田）、岡山県津山（津山）、広島県備北

ともあり、三全総自体は、“定住構想”に沿って全国44圏域のモデル定住圏¹の選定という流れになった。

モデル定住圏は、自然の水系によって、一つの経済的、社会的、文化的に纏まりをもった地域の中で、

- ①計画手法がモデルとしてふさわしいか
- ②都市と農山漁村が一体となり、自然環境、生活環境、生産環境を総合的に整備する一体性があるか
- ③都市化・工業化が相当程度進展している地域、または、それらが立ち遅れており過疎現象の著しい地域でないこと
- ④地方生活圏、広域生活圏等の圏域と調整された圏域²であること

を選定の基準としている。

モデル定住圏を脚注に列挙してみたのは、地域指定から四半世紀を経た今日、全国規模のプランを手がけている人々のみならず、指定を受けた自治体、圏域もおそらく他の地域のみならず、自らの地域が指定されたことすら、忘却の彼方に消えてしまっているのではないかと思われるからである。

更に、定住構想は、結果はともかく、“人間居住の総合的環境の整備”を目標として掲げ地域特性を生かしながら歴史的、伝統的文化に根ざした、人間と自然との調和、健康で文化的な居住環境の整備を目論んでいたため、一般の人々からは、理念先行と受け止められた。

(4)ー 2 請願主義の貫かれた地域指定

――全総から変化なし――

筆者の知りうる限り、一全総の新産業都市、工業

整備特別地域、二全総の大規模工業基地構想、三全総のモデル定住圏の地域指定、以下に述べる三全総の計画期間中に制定された83年の高度技術工業集積地域開発促進法（テクノポリス法）における地域指定、四全総における、総合保養地域整備法（87年、リゾート法）等々の地域活性化法における地域指定のやり方は、

- ①国からの計画の指針づくりの提示、
- ②都道府県を主体とした、県内各自治体間の調整、
- ③各地域からの計画の提案、
- ④各種利害団体の誘致合戦、
- ⑤モデル地域の指定

という手順を踏んでいる。形式としては、ボトムアップ型と言えないこともないが、大枠（ガイドライン）はしっかり中央が握っており、それが故に地方も追従しやすいという側面を持っていたことは、否定できない。

(4)ー 3 テクノポリスー地域経済高度化の起爆剤ー

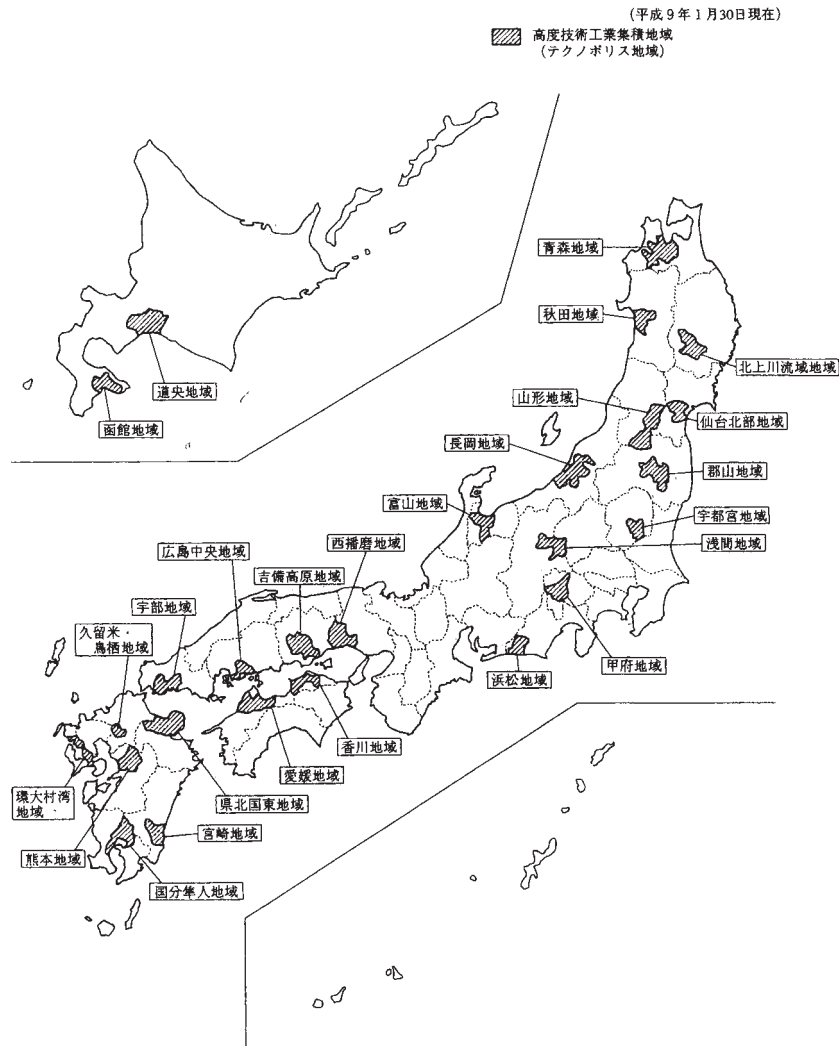
定住圏構想がある意味では、掛け声倒れに収斂しそうとなった、80年3月に通産省は、「産業構造審議会」の“80年代の通商産業政策のあり方に関する答申”の中で、アメリカのシリコンバレーをモデルとした、テクノポリス構想を公表した。

テクノポリス構想は、21世紀に向けての定住圏構想という地域目標を踏まえ、「地域の文化・伝統と豊かな自然に先端技術産業の活力を導入し、『産』（先端技術産業群）、『学』（学術研究機関、試験研究機関）、『住』（潤いのある快適な生活環境）が調和したまちづくりを実現して、産業構造の知識集約化、

（三次・庄原）、山口県山口・防府（山口）、徳島県南部（阿南）、香川県西部（坂出・丸亀・観音寺）、愛媛県宇和島（宇和島）、高知県幡多（中村）、福岡県久留米（久留米）、佐賀県唐津（唐津）、長崎県佐世保（佐世保）、熊本県球磨（人吉）、大分県日田・玖珠（日田）、宮崎県都城（都城）、鹿児島県川内北薩・串木野（川内・出水）の40圏域がまず指定。その後都会軽視の批判により、東京都心部、大阪周辺部などで追加指定あり。

² ご多分に漏れず、この時までにも各省庁の知恵の出し合い（足の引っ張り合い？）の所産として、いろいろな地域圏がでて来ており、それらとの競合・重複を避けるため、このような表現をしたものと思われる。

図1 テクノポリス地域指定図



出所：地域統計要覧（地域振興整備公団編）

高付加価値化により、「創造的技術立国」をめざそう」としたものであった。

当時は、戦後の国土政策で一旦は、縮小化に向かったとみられた地域間格差が、再び顕在化しつつある時期とも重なり、ご多分に洩れず、新産業都市の指定の時と同じように、全国的な地域指定のお墨付きを得るための陳情合戦となり、最終的には、全国で26箇所が指定³を受けることになった。「産・学・住」が一体となったポリス（都市）づくりをめざす

という錦の御旗は、ハイテク企業、研究機関等の誘致合戦となり、「住」が等閑にされた面は否めない。（テクノポリスの諸地域に関しては図1参照。）

開発計画全体にわたって言えることであるが、83年に立法化された高度技術工業集積地域開発促進法（テクノポリス法）での地域指定においても、もともとのモデルとなるシリコンバレーの例を、引き合いに出すまでもなく、全国で1～2箇所出来れば、良しとしなければならないと思われる。しかし、現

³ 第一次指定（86年度以前）：函館、青森、仙台北部、秋田、郡山、宇都宮、信濃川、富山、浜松、西蒲郡、吉備高原、広島中央、宇部、香川、久留米・鳥栖、環大村湾、熊本、県北国東、宮崎、国分隼人の20箇所
第二次指定（87年度以降）：道央、北上川、山形、甲府、浅間、愛媛の6箇所

実は、40箇所（追加指定後）の指定がなされている。一全総における新産業都市15箇所、指定洩れ地域の救済策としての工業整備特別地域6箇所、三全総におけるモデル定住圏指定44箇所に見られるように、金太郎飴、もしくは、バスに乗り遅れるな方式で全国あまねく手をあげる構造をつくったのは、国土総合開発計画及びその根拠法としての、国土総合開発法が内包している大きな特徴である。それ故に新しい国土開発計画の策定、もしくは、地域振興のための法律（新産業都市建設促進法、高度技術集積地域開発促進法など）の制定のたびに、全国規模で

政治家、自治体、関係業界が一斉に走り出し、各省庁も道路、鉄道、河川、港湾、空港、工業団地、エネルギー供給などの整備のため“千載一遇”のチャンスとばかり予算獲得に血眼となったことも理解できる。

三全総のテクノポリス指定地域をご覧頂ければ容易にわかるように、そのような指定を受けた痕跡をとどめていない地域が如何に多いことだろうか？

四全総以降については、次号で述べることにしたい。