

全国開発計画を検証する

～五全総までと今後の方向～

(第1回)

星 健孝

日本経済研究所 参事

1. 静かなる全国形成計画法のスタート

(1) 全国形成計画法って何？

2005年3月1日に、戦後の国土復興と経済回復を目的に、1950年に成立した国土総合開発法が、実に半世紀以上を経て衣替えし、「国土形成計画法」(国形法)として閣議決定された。「国土総合開発法」(国総法)は今回から数回にわたって論述する、全国総合開発計画の根拠法でもあり、ポスト“国総法”は従来であれば、マスコミを通じて国民の大関心と呼んだことであろう。

しかしながら、1962年の一全総(第一次全国総合開発計画)から1998年に成立した五全総(第五次全国総合開発計画、公式には、「21世紀の国土のグランドデザイン」)にいたるまで、客観的に見て、人々の関心を集めたのは、“多極分散型国土形成”とか、“中曽根民活”というキャッチフレーズをもつ四全総までぐらいではないだろうか？ 橋本内閣の時に策定された「21世紀の国土のグランドデザイン」も、あっという間に(もっと詳しく言えば世間の関心を浴びる前に)消滅してしまった感があるが、国総法の消滅も世間の関心と呼ぶには至らなかった。

(2) 新聞紙上でのとりあげ

それを立証するため、筆者が日本経済新聞(東京版)を使って調べてみたところでは、昨年(2004年)から今年の5月にかけて全国形成計画法並びに全国総合開発計画について出た記事は、以下の4回に過ぎない。即ち2005年3月2日付け朝刊で全国形成計画法が1日に閣議決定されたということ、4月11日の社説で

“分権・保全型の国土計画にできるか”というタイトルでとりあげられたこと、7月23日に法案が成立した旨のベタ記事(22日参議院通過)。更に、10月7日付けでポスト五全総に向けて国土庁が①環境・農業、②東アジア圏、③外国人との共存、④地域コミュニティなどを重視した新しい国土計画を2030年を目標に国土審議会で議論することを表明している記事があるだけである。

前述の社説はこれまでの全総計画をマスコミとしてレビューしたもので、要領よく纏まっているので、今後の展開上便利でもあり、エッセンスのみを再掲する。

「(前略)全総が高度成長に貢献し、地域間の格差是正に多少役立ったことは認めよう。しかし、負の遺産が大きすぎる。第一次の全総が推進した新産業都市整備は各地で公害の激化を招いた。それに続く新全総(二全総)による大規模工業基地建設は苫小牧東部やむつ小川原に広大な空き地と巨額の負債を残した。

民活に頼った四全総は地価の高騰をあおり、大半が計画倒れのリゾート開発の傷跡は方々にある。「美しい国土の創造」を副題にした五全総(21世紀の国土のグランドデザイン)は、従来の開発偏重とは一線を画したはずだったが、そこに記されている「高規格幹線道路網1万4千キロ」などが財政危機の中であってなお大規模公共事業を後押ししている。

(中略)全総の策定には目当ての事業盛り込みを狙って、地方や政治家、事業官庁などから圧力がかかり、歯止めなく大規模事業を容認する結果にもなった。

(中略)国土計画を続けるというなら、戦後の復

興期や重化学工業化推進期に編み出した「集権・開発型」の計画手法から脱し、「分権・保全型」に転換することだ。

（中略）全総に代わるのは国土形成計画である。環境や景観を含め国土の利用と保全を重視したもので、開発という言葉は使わない。国土形成計画は全国計画と広域地方計画の二本立てになる。全国計画はあるべき国土の姿を示すだけで、個別の事業名や事業総額は記さない。

（中略）広域地方計画がミニ全総になってしまったのでは全総廃止の意味はない。開発優先になりがちな自治体首長や経済団体だけでなく、環境保全団体を含め幅広い意見を集めるような運用が求められる。計画の中間・事後評価も欠かせない。」

この社説から読み取れることを要約すれば

①これまでの全国総合開発計画に基づく成果に関しては総じてマイナス

②計画策定における中央集権的手法、官庁を中心とする行政が利害調整機能を果たさなかったことに対する批判

③“開発”に対する嫌悪感等々であろうか？

過去の計画、事業等については、結果が出ているものも多く批判、欠点をあげつらうことは、容易であるがここでは、もう少し冷静な視点で検証できればと思っている。

2. 全国総合開発計画とは何か

(1) 誕生の背景

戦前の国土計画についてはさておき、戦後の国土計画¹は、もっぱら焦土と化した国土の復興を、経済的側面、地域的側面からバックアップする有効な

手段として考えられた色彩が強い。そのため、国土計画は、経済計画の一環として位置付けられ、長期経済計画を達成するためのエンジンとして衆目の関心が集まることになった。国土計画は、当初は、モデル地域を、全国規模で募集しその中から指定しその地域に対する、インフラ（道路、港湾、鉄道等）の集中的投資と税制、融資等の優遇措置を行うこととしたため、都道府県、市町村などの自治体、関係諸団体、地域住民の関心は、嫌が応でも高まる仕組みとなっていた。

即ち、バスに乗り遅れまいとするある種の脅迫観念である。

(2) 国土総合開発法の制定

復興国土計画関連の調査、審議の機関として、「国土計画審議会」（内閣総理大臣直轄）が1947年に設置され、その後49年に「総合国土審議会」（建設院所管）に改称された。国土総合開発法は、言わば、この審議会を母体として戦後の日本の国土を全国計画で開発すべく1950年に制定された。法の第一条にあるように、「国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資することを目的」とした計画の策定がオーソライズされた訳である。

爾来幾多の歴史の変貌、時代背景の変化、国内外の環境の激変にもかかわらず、この法律は昨年「総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法等の一部を改正する等の法律」（国土形成計画法）として改正されるまで、実に半世紀以上にわたって国土総合開発計画の根拠法として君臨し続けたのである。

¹ 戦後の国土計画の端緒としては、1946年の復興国土計画要綱（工場移転、戦災都市・軍事都市・新興工業都市等の地方都市の育成を目的）、1947年の地方計画策定基本要綱（復興国土計画要綱に基づき府県・府県間が計画策定の際の指針を定めたもの）などがあるが、これらは、1950年の国土総合開発法成立以前の計画であるため、ここでは省略する。

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 所得倍增計画（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、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）

3. 全国総合開発計画（一全総）から21世紀の国土のグランドデザイン（五全総）までの概観

（一全総から五全総までの比較は表1参照）

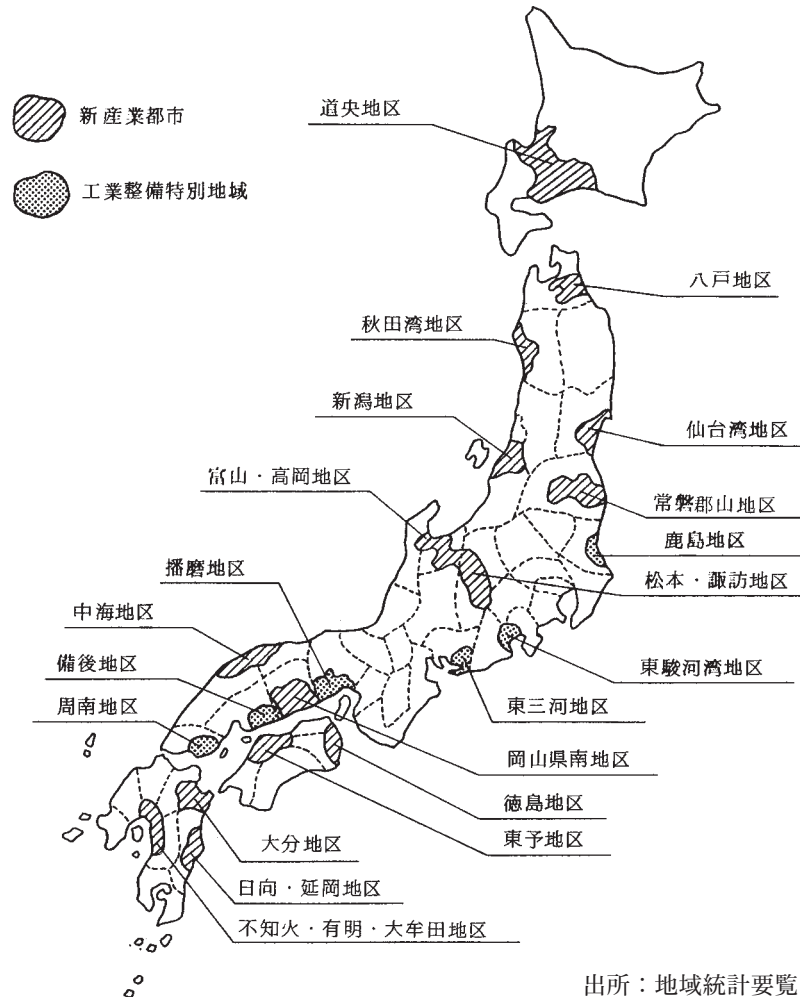
一全総から五全総までを俯瞰するため、その時代背景、政治・経済・社会状況と各計画の特徴について出来るだけ簡明に述べてみたい。その際の試みとして、単にそれぞれの全国開発計画のアウトラインを描くだけでなく、その計画を具体的に推進する梃子の役割を果たした、全国にわたってのモデル指定

構想等についても言及することが、計画を多面的に理解できる手助けとなるのではないかと考えている。そのため、一全総の新産業都市、工業整備特別地域の指定から、四全総のリゾート法（総合保養地域整備法）に基づく地域指定までを出来るだけ地域名（都市名）を入れて具体的な地域イメージを描く一助とする。

(1) 一全総（1962年*10月）－所得倍增論とリンクー*時代寸描

・日本のGDP/人 640ドル、米国：3,138ドル

図1 新産業都市・工業整備特別地域指定状況図



出所：地域統計要覧（地域振興整備公団編）

（対米国比：約20％）

- ・流行語：学生の青田買い、人づくり、ツイスト
- ・流行歌：可愛いベイビー、いつでも夢を
- ・映画：キューポラのある街

池田内閣が1960年12月に発表した国民所得倍増計画*（10年間で1人あたり国民所得を倍増させようとする計画）を後押しすべく誕生した一全総は、高度経済成長への移行を加速させる大きな牽引力となった。

*計画では、実質経済成長率を年率7.8%と見込んだが、実際には10.0%となったため、“国民所得倍増計画”でなく、“国民所得三倍増計画”となってしまう、いろいろな矛盾を引き起こすことになった。

この開発計画は「拠点開発構想」というニックネームで呼ばれ、工業の地方分散を図りつつ東京等の大

集積地の他に開発拠点を配置するため、交通通信施設を有機的に連絡させ地域間の均衡ある発展の実現を目標に置いた。

拠点開発のテコとして、62年に「新産業都市建設促進法」64年に「工業整備特別地域整備促進法」が立法化され全国で21箇所の工業都市が一挙に生まれることになった。ほぼ同じ時期に拠点開発の法律が二つ出来たのは、新産業都市の選定に漏れた都市の救済策として議員立法で後者の法律が出来たからである。

目標年次は1970年に置いており、目標値そのものは早々と達成し、所得格差の是正には、一定の寄与を果たしたものの、他方では雇用が逼迫している東京への一極集中、地方の過疎化の助長などという大

きなツケを背負うことになった。更にこの頃から、公害問題が全国各地に起こり、工場の地方分散は、“公害の地方分散”という陰口もたたかれるようになった。

62年の経済白書でもこれを予兆するかのよう、「日本経済はここで一種の転換点を通り抜けようと

しているが、むしろ日本経済の転換期とも名づけるべきときなのである」と指摘している。

二全総以降については、次号で述べることにしたい。