

全国開発計画を検証する

～五全総までと今後の方向～

(第3回)

星 健孝

日本経済研究所 参事

今回は、最終回として、四全総以降の国土開発計画の動向と国土形成計画法について述べることにしたい。

(5) 四全総（1987年* 6月策定、目標年次2000年）

－民活とリゾート－

*時代寸描

- ・日本のGDP/人 約20,400ドル、この頃米国のGDP/人と拮抗
- ・流行語：ワンフィンガー・ツーフィンガー、ペレストロイカ
- ・流行歌：命くれない
- ・映画：マルサの女

三全総が、大平短命内閣で理念から実行過程で“住”が等閑にされた一方、四全総は、中曽根内閣の長期政権下で、功罪両面が鮮明になった計画である。中曽根内閣の国土政策上の課題は、東京の一極集中を如何に情報化・国際化社会の中で位置づけるか、一方地方を取り残さないようにするための方策、三全総から継承した国土環境への一層の配慮などに凝縮して纏めることができる。“国際金融情報都市”としての東京は、“世界の中核都市また全国の各地域に世界規模での情報を提供する高次機能都市”としての発展が期待された。

東京圏域では、世界都市としての機能を分担する

ため、東京都心の衛星都市として、“業務核都市”¹という新たな周辺都市へ諸機能の分散を図りつつ、東京湾及び沿岸地域の総合的利用を進めることとなった。これは、“多極分散型国土の構築”と位置付けられた。

この計画を促進すべく編み出された手法が“民活”であった。真水としての財政出動が財政の硬直化と、国債などの国家の借金の逡増傾向に対する拒絶反応からしにくくなったのを、日本電信電話公社の民営化に伴う株式の売却収入を新たな打ち出の小槌として、88年制定された「多極分散型国土形成促進法」（多極法）及びそれに先駆け、86年に5省庁（現在の総務、経産、国土交通、農水、環境）共管で作られた“民活法”「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」は、従来からの国主導だけでなく、民間の企画力、資金、実行力、運営能力に期待する新しいスキームを提供することになった。

多極法における多極分散型国土の構築を目指すため、地域の創意、工夫による地域整備の推進、基幹的交通（一万四千キロ高規格道路の建設）、情報、通信体系の整備等により、国、地方、民間諸団体の連携による、“交流ネットワーク構想”が打ち上げられ地方拠点の整備も図られた。だが、“多極分散型国土の形成”は、東京周辺の“業務核都市”の整

¹ 業務核都市：千葉市・習志野市（幕張新都心、千葉都心）、木更津市・君津市（かずさアカデミアパーク、木更津都心）、浦和市・大宮市・上尾市・与野市・伊奈町（浦和、大宮・さいたま新都心）、土浦市・つくば市・牛久市・荻崎町（土浦駅周辺、研究学園中央、牛久北部）、横浜市（横浜都心及び周辺、新横浜第二都心、港北ニューセンター、鶴見駅周辺、戸塚駅周辺、上大岡周辺）、八王子・立川市（八王子中心市街地、立川新都心及び周辺、八王子インターチェンジ周辺、八王子ニュータウン）、川崎市（川崎都心、麻生新都心、小杉第3都心、溝口副都心、浮島・東扇島）、厚木市（東名厚木インターチェンジ周辺、本厚木駅周辺、森の里及び周辺）

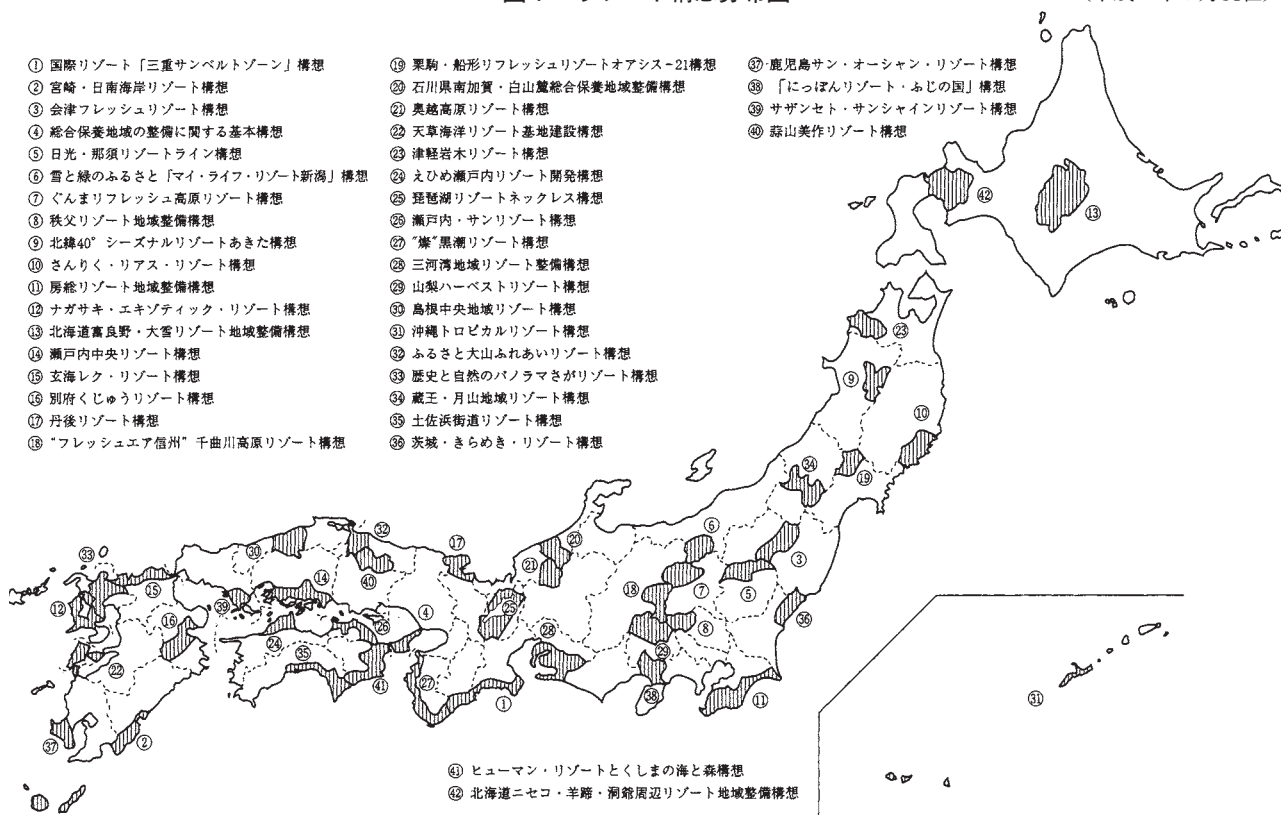
図1 リゾート構想分布図

(平成12年3月現在)

- ① 国際リゾート「三重サンベルトゾーン」構想
- ② 宮崎・日南海岸リゾート構想
- ③ 会津フレッシュリゾート構想
- ④ 総合保養地域の整備に関する基本構想
- ⑤ 日光・那須リゾートライン構想
- ⑥ 雪と緑のふるさと「マイ・ライフ・リゾート新潟」構想
- ⑦ ぐんまりフレッシュ高原リゾート構想
- ⑧ 秩父リゾート地域整備構想
- ⑨ 北緯40° シーズナルリゾートあきた構想
- ⑩ さんりく・リアス・リゾート構想
- ⑪ 房総リゾート地域整備構想
- ⑫ ナガサキ・エキゾチック・リゾート構想
- ⑬ 北海道富良野・大雪リゾート地域整備構想
- ⑭ 瀬戸内中央リゾート構想
- ⑮ 玄海レク・リゾート構想
- ⑯ 別府くじゅうリゾート構想
- ⑰ 丹後リゾート構想
- ⑱ “フレッシュエア信州”千曲川高原リゾート構想

- ⑲ 栗駒・船形フレッシュリゾートオアシス-21構想
- ⑳ 石川県南加賀・白山麓総合保養地域整備構想
- ㉑ 奥越高原リゾート構想
- ㉒ 天草海洋リゾート基地建設構想
- ㉓ 津軽岩木リゾート構想
- ㉔ えひめ瀬戸内リゾート開発構想
- ㉕ 琵琶湖リゾートネックレス構想
- ㉖ 瀬戸内・サンリゾート構想
- ㉗ “峯”黒瀬リゾート構想
- ㉘ 三河湾地域リゾート整備構想
- ㉙ 山梨ハーベストリゾート構想
- ㉚ 鳥根中央地域リゾート構想
- ㉛ 沖縄トロピカルリゾート構想
- ㉜ ふるさと大山ふれあいリゾート構想
- ㉝ 歴史と自然のパノラマさがりリゾート構想
- ㉞ 蔵王・月山地域リゾート構想
- ㉟ 土佐浜街道リゾート構想
- ㊱ 茨城・きらめき・リゾート構想

- ㊲ 鹿児島サン・オーシャン・リゾート構想
- ㊳ 「にっぽんリゾート・ふじの国」構想
- ㊴ サザンセット・サンシャインリゾート構想
- ㊵ 森山美作リゾート構想



- ㊶ ヒューマン・リゾートとくしまの海と森構想
- ㊷ 北海道ニセコ・羊蹄・洞爺周辺リゾート地域整備構想

資料：国土庁「国土統計要覧」(平成12年度版)

備と国の行政機関、特殊法人の東京都区部からの移転を主とし、地方振興拠点の整備は、従で、“首都改造”の色彩が濃いものとなった。そのため、地方の不満の受け皿及び地方開発のエネルギーの転嫁策として全国各地で展開したのが、四全総の策定前から、検討されてきた87年6月の「総合保養地域整備法」(リゾート法)であり、結果的には、全国的な規模でのリゾートブームの大合唱をもたらし、制御機能のない車のように、日本列島は走りだすことになった。

四全総の梃子の一つである民活法は内需拡大のため、“民間活力”を活用し工業技術、電気通信・放送、外国との経済交流、港湾、情報処理、漁港、流通等に関する施設(特定施設と呼ぶ)を建設するにあたって、国、自治体が、税、資金、公共施設等を援助し民間企業の参加をしやすいとしたものである。他方梃子のもう一つのリゾート法も、第一条に

「(中略)国民が余暇等を利用して滞在しつつ行うスポーツ、レクリエーション、教養文化活動、休養、集会等の多様な活動に資するための総合的な機能の整備を民間事業者の能力の活用に重点を置きつつ促進する措置を講ずることにより、(以下略)」とあるように、課税特例措置、無利子融資、公共施設の整備など他の国土開発関連法律と同様、定番化した一連の国の助成措置が図られている。それだけでなく、この法律の特徴は、“リゾート地域”(端的に言えば、あまり、便利でない過疎地が候補地)という特性上、土地利用の規制緩和措置がとられている。即ちリゾート整備に際しては、農地転用許可、農振法(農業振興地域整備に関する法律)、都市計画法に基づく用途規制、森林法に基づく保安林・林地開発許可の緩和などが盛り込まれたことにより、“列島改造”以来のリゾート地域という名の過疎地域での土地の高騰を招くこととなった。

リゾート法は、第一次指定の、三重サンベルトゾーン構想、宮崎・日南海岸リゾート構想、会津フレッシュリゾート構想から始まり、実に全国で42箇所もの構想ラッシュを生み出すことになり、新産業都市指定から脈々と続く同じ轍を性懲りもなく踏むことになった。今でも、リゾート地域としてそれなりの評価がされているのは、計画当初から囁かれていたように僅か2～3箇所には過ぎない。(図1参照)

(6) 21世紀の国土のグランドデザイン (所謂五全総)
(1998年* 3月橋本内閣時に策定、目標年次2010～2015年)

—21世紀への橋渡し、ポスト五全総に向けて—
*時代寸描

- 日本のGDP/人 約30千ドル、米国とほぼ同じ
- 流行語：ハマの大魔神、凡人・軍人・変人

この計画は策定期から開発色が薄まり21世紀に向かい、新たな国土政策としてむしろこれまでのハード志向から、ソフト志向に舵が切られている。多様な主体の参加と地域連携により、太平洋ベルト地帯中心から、複数からなる多軸型国土構造を形成することを目標に掲げている。参加はこれまでの自治体等の主体の明確なものだけでなく、各種天災(阪神・淡路大震災等)の体験を踏まえボランティア等への参加を積極的に評価し、地域連携でも既存の行政組織を超えた多様な連携を推進する試みが計画されている。

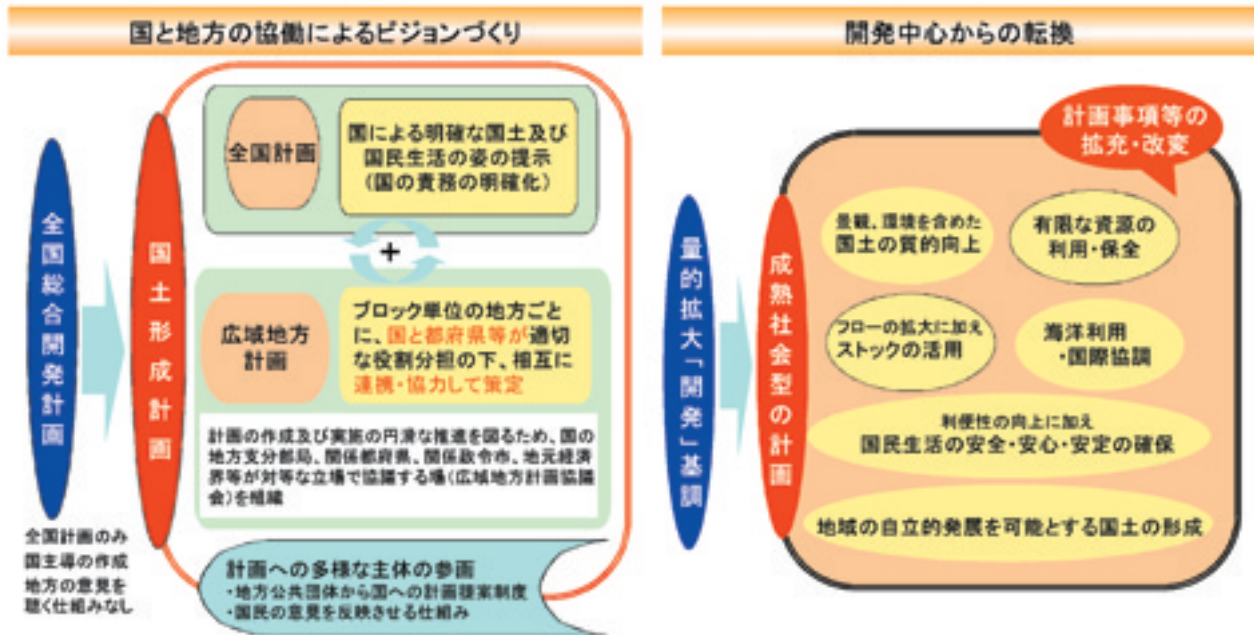
目標達成のための戦略として、以下の四つの戦略プランが考えられた。即ち第一に、多自然居住地域(小都市、農山漁村、中山間地域等)の創造……都市的なサービスとゆとりある居住環境、豊かな自然を併せて享受できる誇りのもてる自立的圏域を創造する。第二に、大都市のリノベーション(大都市空間の修復、更新、有効活用)……都心部における居住機能の回復と長時間通勤、交通混雑の解消を図る

など、快適な都市生活を実現する。第三に、地域連携軸(軸状に連なる地域連携のまとまり)の展開……異なった歴史や文化を有する地域等との連携と交流を通じて、地域の持つ個性の自覚と新しい文化や価値の創出をもたらす創造的空間ができる。第四に、広域国際交流圏(世界的な交流機能を有する圏域)の形成……アジア・太平洋地域を始めとする諸外国とのアクセス性を高める空港、港湾やこれらを結ぶ交通基盤、情報通信基盤の下で国際交流のための各種機能の整備とその活用、国際感覚あふれる人材の育成等により、国際的な経済、学術、研究、文化、スポーツ観光等の多様な分野での交流を展開、の諸点である。

五全総(“21世紀の国土のグランドデザイン”という立派な名称があるが、通称として)では、新たな予兆として、「現行の国土計画体系は、昭和25年の国土総合開発法制定を始めとして、昭和30年代を中心とした多くの関連諸法令の制定、さらに昭和49年の国土利用計画法の制定を経て構築されたものであるが、現在、国土計画の理念の明確化の要請や地方分権、行政改革等の諸改革に対応する必要が生じている。このため、国土総合開発法及び国土利用計画法の抜本的な見直しを行い、以下に掲げるような21世紀に向けた新たな要請にこたえ得る国土計画体系の確立を目指す。(略)」と記している。既にこの時代には、戦後の国土の復興・開発、地域格差の解消、雇用の創出などさまざまな期待を担って制度化された国土総合開発法(1950年制定)を始めとした、国土計画の諸制度が、半世紀の間に時代時代の要請、課題、解決のための手法等にマッチングさせることに、齟齬が生じてきており、再構築の必要性が顕著化していることが、端的に語られている。

また、五全総は、これまでの全国計画のように、投資総額を示さず、単に大型プロジェクト(リニアモーターカーによる超高速鉄道構想を含む)が列挙

図2 国土形成計画



出所：国土交通省ホームページ

されているに過ぎず、この点からも大型投資を目玉とする、中央からのお墨付き中心の全国開発計画の潮目が変わってきたと言わざるを得ない。

4. 国土形成計画法

(国形法、2005年12月施行)

—ポスト国土総合開発計画法(国総法)—

(1) 国形法とは

国形法は、1998年策定された五全総での改訂の必要性の指摘から、7年以上の歳月を経て成立したが、その特徴は以下の三点に要約される。(図2参照)

- ① “全総”が開発を基調に量的拡大を目指す法律に基づき計画であったのに対し、“国土形成計画”(形成計画)は、“成熟社会型”の計画で、地域の自立的発展を可能とする国土の形成、国民生活の安全・安心・安定の確保を基本とし、そのため、景観・環境などの国土の質的向上、有限な資源の利用・保全、海洋利用・国際協調などを主たるテーマとしていること。
- ② “全総”が国主導の全国計画のみで、正式なルー

トとして地方の意見を汲み上げる仕組みがなかったのに対し、“形成計画”では、「全国計画」とともに、国と都道府県等が適当なブロック単位ごとに、連携・協力しあいながら「広域地方計画」を策定すること。

- ③ 「広域地方計画」の作成及び実施の円滑な推進を図るため、国の地方支分部局、関係都府県、関係政令市、地元経済界等が対等な立場で協議する場(広域地方計画協議会)を組織すること。

(2) 今後のスケジュール

昨年10月から国土審議会の中に全国計画を検討する計画部会と広域地方計画を検討する圏域部会が設けられ月一回程度のペースで審議が進められ、今秋までには、計画の中間取りまとめと広域地方計画区域の検討、来年半ばを目途に“全国計画”を閣議決定し、広域地方計画協議会を立ち上げ、その後一年程度で広域地方計画を決定する予定とされていた。

そこでの検討課題は、①東アジアとの連携をふくめた国際競争力の強化②多様なライフスタイルのあ

り方③自立した地域社会の形成④国民の安全・安心・安定に資する国土基盤⑤活力ある都市の形成⑥持続可能な国土の管理などである。

(3) ポスト五全総として

国土形成計画は、以上のような成り立ちから、ポスト五全総と呼ぶのにはふさわしくない。むしろ、98年の「21世紀国土のグランドデザイン」も五全総というより、“全総”から“形成計画”への橋渡しとしての役割を担うべき萌芽がみとれる。この10年間で日本の戦後の歴史の中でもあまりに混濁し、羅針盤を失った時期だったが故に国民が自尊心・尊厳・自信・信頼感をもって暮らせる国土について、思いを馳せる余裕がなかったのがわが国の状態であったと言わざるを得ない。

これまでの国土計画の羅針盤が、中央からの天の声であったとしても、これからの国土計画は、国民それぞれが思い描く志向、方向、希望、願望が実現できるように、地の声を重視するようでなければ、国民不在の計画作りのため（アリバイ作りのため）の計画に終わってしまう危険性も内包している。そのためにも、「広域地方計画」が単に形式要件の具備に終わらせないような、きめ細かい仕掛け作りを今から準備しておく必要がある。

5. おわりに～全国開発計画を振り返って

3回にわたって、戦後半世紀の間の五回にわたる全国開発計画の時代背景、その特徴、結果として何をもたらしたかなどについて簡単に振り返るとともに、衣替えして新たに始動しつつある、国土形成計画の概念についても触れてきた。

戦後の国土開発計画の作成に一環して携わってきた、下河辺淳氏がいみじくも言っているように、国土計画は人から成功ですねと言われれば、成功であったと言うことが出来るし、失敗ですねと言われれば、失敗であったと言うことも出来るという多面性を持っている。国土計画は、最低でも10年、場合によっては20～30年間という一世代に近いスパンでの“あるべき姿”“ありたい姿”を考え、実行していくプランであるが故に、国内外の時代時代の変化、種々の制約要因を取り込みつつ、ある面では柔軟に舵を切る見識と合意の形成が今後とも求められる。

(参考文献)

- 全国総合開発計画
 - ：全国総合開発計画（1962年10月）
 - ：新全国総合開発計画（1969年5月）
 - ：第三次全国総合開発計画（1977年11月）
 - ：第四次全国総合開発計画（1987年6月）
 - ：21世紀の国土のグランドデザイン（1998年3月）
- 地域経済要覧（2004年版、地域振興整備公団編）
- 「国土計画を考える」（本間義人著1999年、中央公論新社）
- 「国土計画への証言」（下河辺淳著1994年、日本経済評論社）
- 「クロニカル日本経済事典」（牧野昇著1996年、東洋経済新報社）
- 「読める年表日本史」（1992年版、自由国民社）
- 日本経済新聞社縮刷版（2005年3月～2006年5月）
- 国土交通省国土形成計画解説関連資料
- 経済白書（1962年版、1969年版、1977年版、1987年版、1998年版）