

【研究ノート】

わが国の国土計画の特徴と 課題に関する覚書

石 見 豊

目 次

1. はじめに
2. 行政計画の特性
3. 戦後の国土計画の展開
4. 制度・政策としての国土計画
5. おわりに

1. はじめに

戦後わが国では、長期間にわたって「全国総合開発計画」に基づく国土政策・地域政策が繰り返されてきた。全国総合開発計画は、1950（昭和25）年に制定された国土総合開発法を根拠法とするわが国の国土政策推進の根幹となる「行政計画」である。全国総合開発計画は、1962（昭和37）年に池田内閣の下で策定された一全総に始まり、1998（平成10）年に橋本内閣の下で策定された五全総まで連綿と継続した。その後、2005（平成17）年に国土総合開発法が抜本的に改正され、国土形成計画法が制定された。これに伴い、2008（平成20）年には、小泉内閣の下で国土形成計画が新たに策定された。

国土総合開発法から国土形成計画法への移り変わり、そして、全国総合開発計画から国土形成計画への転換をもって、全国総合開発計画の歴史に一つの区切りが付き、わが国の国土政策も新たな段階に入ったと言える。筆者は、近年、地域政策に関心を持っているが、わが国で戦後、繰り返されてきた地域政策について見ると、それらはどこかで全国総合開発計画

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

と関連していることが多いように思われる。例えば、地域政策と国土計画とが最も直接的に結びついたものを挙げると、新産工特（新産業都市および工業整備特別地域）の指定と一全総との関係がある。新産工特の指定は、一全総の拠点開発方式に基づいて実施されたものであった。また、もう少し、間接的な結びつきの例を挙げると、1980年代後半に「地方の時代」のキャッチフレーズの下で展開された各種の地域政策（リゾート法の制定や「ふるさと創生1億円事業」、「一村一品」運動など）も、その背景には、東京一極集中の是正と多極分散型国土の形成を目指した四全総がある。

このような点から、冒頭にも記したように戦後のわが国の地域政策は、何らかのかたちで全国総合開発計画との結びつきを持っていると言える。そこで、戦後わが国の地域政策について検討する前提として、その具体的な展開に多様な影響を与えてきた全国総合開発計画について検討するというのが、小論執筆の動機である。「全国総合開発計画とは何だったのか」というのが小論における問いであるが、この大きな問いかけをもう少し噛み砕いて分解すると、「各時代の計画はその時期の地域政策とどのような結びつきを持っているのか」とか「各時代の計画は、当時の政治状況や経済情勢によってどのような影響を受けて策定されたのか」、また、「各時代の計画は成功したのか」、そして、「全国総合開発計画に基づくわが国の国土政策は何をもたらしたのか」などの問いに分けることができる。

これらのどれを取ってもいまだに大きな問いであり、また、回答が困難な問いに見える。そこで、小論ではそのような大きな問いについて考える予備的な作業として、全国総合開発計画の制度・構造面について整理したいと思う。全国総合開発計画と他の特定地域を対象とした地域圏計画がどういう結びつきを持っているのか、また、全国総合開発計画と都市計画などはどのような法制度的な関係に置かれているのかなどについて整理するのが、小論における一応の目標である。その準備作業として、以下の項目では、まず、行政計画とは何かについて考え、次に、全国総合開発計画が置かれている政治的環境（政治・政権との関係や策定の担当官庁である国土庁の組織的特徴な

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）
ど）について考えてみる。いずれにせよ、小論は、全国総合開発計画について初歩的な検討を試みるものである。

2. 行政計画の特性

(1) 行政計画の種類と性格

ここでは、行政計画とはどのような特徴を持つものであるのかという点について整理する。行政学の立場から行政計画の特徴について整理したものに西尾勝の研究がある。まず、その西尾の指摘を参考にしたい。西尾は「政府計画を『立法構想』と『行政計画』とに機能的に区分し、また『行政計画』を『誘導計画』と『事業計画』とに機能的に区分して」いる（西尾 p. 217）。「立法構想」とは「行政府が作成する『計画』を法律の制定改廃の前提として計画される」もので、「法案そのものから、法案要綱と称される法案の趣旨説明文書、さらには法案作成の契機となる『構想』、審議会答申の『意見』、『計画』などと称されるものが包含される」（西尾 p. 215）。一方、「『行政計画』はその実効性を予算措置に依存しており」（西尾 p. 215）、そこから、上記のように行政計画は「誘導計画」と「事業計画」に分けることができると述べている。

ただし、「立法構想」と「行政計画」のちがいは、分離的な性格のものでなく、「ある『計画』がときには『立法構想』として機能し、ときには『行政計画』として機能する」とあると言う（西尾 p. 215）。また、「立法構想」が「行政計画」策定の基礎となると共に、行政計画が新たな立法構想を導く場合もあり、両者の関係は相互連関的に捉えるべきものである。特に後者の（「行政計画」が新しい「立法構想」を招く）例として、全国総合開発計画（行政計画）が新産都市法（立法構想）の制定を促した例を挙げている（西尾 p. 215）。

次に「誘導計画」と「事業計画」のちがいについてであるが、西尾の説明によれば、「『誘導計画』とは、組織体外の行為者の行動を誘発するための計画で、国の『行政計画』に関していえば、民間部門と地方公共団体などの行

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

動を誘導するための計画」であり、一方、「『事業計画』とは、組織体内の行為者の行動を制御するための計画であり、その中心課題は『行政基準』の設定と『順位づけ』である」と言う（西尾 p. 216）。

「誘導計画」と「事業計画」のうち、「誘導計画」を生み出す要因には、政府と業界との関係と、中央と地方の関係があるようである。前者の「対民間誘導計画」は、規制権限を背景にしながらも行政指導に依存する部分が多く、また、業界の自主調整計画とも政府計画とも両方にとれる二面性を持っていると述べている。つまり、「『計画』に準拠して行動することが業界の利益につながると信じさせる」ことが成否の鍵のようである（西尾 p. 222）。後者の「対地方誘導計画」では、補助金が主たる誘導手段として用いられ、都道府県知事を地方における有力な計画（機関委任事務）の担い手として想定している。

最後に、西尾は、総合計画と地域計画の特徴についても考察を行っている。総合計画とは元来「戦時計画から分解し発展してきた」ものであり、経済計画と国土計画があり、そして、予算も総合計画の一種に位置づけている（西尾 p. 230）。そこで、経済計画、国土計画、予算の3つについて総合計画としての特性（総合性の優劣）について比較検討している。「経済計画と国土計画は行政の総合的な捕捉の点でも予算に劣る」が、さらに「土地に対する管理権限ともいべきものは国と地方公共団体とで分有されているので、国土計画はとくに不完全になる」。また、「経済計画の制御手段はそれほど完全なものではないが、それでも各種の景気調整手段」を持つ。一方、「国土計画はそれが強力かつ明細な土地利用規制権限をそなえていれば別であるが、多くの場合にはこの種の有効な制御手段をもっていない」などと述べている（西尾 p. 231）。

西尾はこの後、特定地域計画としての開発計画の特徴や問題点についての考察を行っており、小論の問題関心からすると非常に興味深い内容であるが、その点についてはまた後で参考することにして、ここでは、行政計画に関する概念的な整理として、上記のように「立法構想」と「行政計画」との関係、「誘

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

導計画」と「事業計画」とのちがい（特に「誘導計画」の特徴）、「総合計画」の特性（総合性の面から見た予算，経済計画，国土計画の関係）に関する西尾の整理を振り返ることに留めておきたい。

次に西谷剛の計画概念に関する整理を振り返る。西谷は，国土庁大都市圏整備局長も務めた実務家であるが，まず計画について「一定の目標を設定し，その目標を達成するために諸手段を総合する行為またはその結果」と定義し，目標設定性と手段総合性の2要素を「道具」とすると述べている（西谷 1992 p. 3）。また，計画が求められる背景として，変化が激しい時代状況において「将来を見極める」ことが必要であり，専門分化が著しく進展しているため「多数の個別要素を総合」する必要があるとしている（西谷 1992 p. 3）。こうした計画一般に関する概念整理の上で，次にわが国の行政計画の特徴について触れている。

西谷は「行政計画の盛行は戦後の現象」であり，「戦前の法定計画には都市計画くらい」しかなかったと述べている。その上で，1950年制定の国土総合開発法を，わが国が初めて法律上の計画手法を本格的に導入したものと捉え，同法を契機にその後，国土開発，地域開発，土地利用，公共施設整備などの施策に計画手法が導入されたとしている（西谷 1992 p. 4）。さらに，行政計画を機能の面から「先行目標達成計画」「指針的情報提供計画」「調整計画」の3つに分類した。先行目標達成計画とは，目標を設定し，その目標を効率的に達成するための手段のことで，戦争直後の資源開発目標や計画などを例として挙げている。指針的情報提供計画とは，政府が企業や国民に対して指針などを示すもので，経済計画などに見られるタイプである。調整計画とは，「目標設定と手段選定の過程で諸利害の調整」を図るものである。先行目標達成計画とのちがいは，目標が外部から付与されるのではなく，計画策定過程の中で内生的に設定される。ただし，実際の行政計画は，これらのいずれかに排他的に分類されるものではなく，「どの計画にも三つの性格が混在している」と言う。しかし，その一方で，「最近の計画は，調整計画としての性格を強めている」とも述べている（西谷 1992 p.7）。

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

ちなみに西谷は、上記の論文の基となった行政計画論に関する著作の中で、行政計画について次のように定義している。「行政計画とは行政機関が、積極的な行政活動を行うため、目標を設定し、その達成のための手段を総合することによって、具体的活動の基準を設定する行為である」（西谷 1971 p. 59）。

最後に、行政計画の分類のために、手島孝の提示した8つの基準を挙げておく（資料1参照）。秋月謙吾が指摘しているように、「この区分はあくまで相対的なもので」、「実際の計画においては混合的であったり」する（秋月 p. 157）。また、手島は「計画が法律を圧倒して国家最高政策定式の主要形式となりつつある傾向」について指摘している（手島 p. 138）。それを手島は、国家計画の持つ“超施政方針”的性格，“超法律”的性格，“超予算化”傾向として説明している。手島がこれらの性格・傾向を指摘する際に、国家計画の例として挙げたのは小論が検討の対象としている全国総合開発計画である。佐藤栄作首相の第65回通常国会における施政方針演説（1971年1月22日）や、一全総に基づいて新産業都市建設促進法や工業整備特別整備促進法が制定された点をその具体例として挙げている（手島 pp. 138-141）。手島の主張の焦点は、行政国家化の進展に伴い、国家計画が重要性を増し、それが行政部（官僚）によって独占されている状況について警鐘を鳴らしている。それを「デモクラシーからテクノクラシーへ」「議会政治からビューロークラシーへ」「法の支配から計画の支配へ」「自由主義から統制主義へ」など多様な表現で示している（手島 pp. 176-185）。

また、上記でも参考にした西谷の著作では、行政計画の体系的な分類に関して、いくつかの本を参考にして多様な分類を紹介している（資料2参照）。ただし、それらには、『期間による分類』、『地域による分類』、『対象事項による分類』などは、いずれにおいても共通する」と述べている（西谷 1971 p. 122）。

資料 1 手島孝による行政計画の分類

①期間	長期計画、中期計画、短期計画
②対象領域	総合計画、経済計画（フロー計画、ストック計画）、社会計画、管理計画など
③目標形態	施設計画、非施設計画
④国政次元	政治計画（戦略的計画）、行政計画（戦術計画）
⑤効果	指示的計画、誘導的計画、実行的計画
⑥予算	予算を伴う計画、予算を伴わない計画
⑦具体化の程度	基本構想、基本計画、実施計画、日程計画、作業計画
⑧地域	全国計画、地方計画（広域計画、道府県計画、市町村計画）

出典：秋月 p.157

資料 2 西谷剛による行政計画の整理

<p>《成田頼明・園部逸夫・南博方編『行政法講座下巻』による分類》</p> <p>①全国計画・地方計画・地域計画、②長期計画・中期計画・短期計画・年度計画、③基本計画・実施計画、④その他、計画の内容による分類（事業計画・管理計画・処分計画）、⑤計画の効力による分類（拘束的計画・非拘束的計画）</p>
<p>《経済企画庁土地政策研究委員会報告書第二部、成田頼明「土地利用計画」による分類》</p> <p>①目的による分類（経済計画・産業計画・社会計画・国土開発計画・地域開発計画・防災計画・資源開発計画・財政計画など）、②対象事項の広狭による分類（総合計画・特定計画）、③地域別による分類（全国計画・地方計画・区域計画）、④期間の長短による分類（長期計画・中期計画・短期計画・単年度計画）、⑤段階別による分類（目標計画・実施計画）、⑥法律上の根拠の有無による分類、⑦法的性格による分類（拘束的計画・非拘束的計画）</p>
<p>《杉村敏正編『行政法概説』による分類》</p> <p>①対象事項別分類（国土開発・経済・労働・防災など）、②上位計画・下位計画、③拘束的計画・指導的計画</p>

出典：西谷 1971 p.121

(2) 行政計画としての全国総合開発計画

これまでに西尾、西谷、手島の3人の計画に関する種類や性格などの概念的整理について紹介してきた。それらを踏まえると、行政計画の持つ特徴として次のようなことが言えるのではないかと考える。第1に、立法構想と行政計画の相互連関的な関係についてである。この点については、西尾と手島が共に指摘している。第2に、行政計画の歴史はそう古いものではなく、多用されるようになったのは戦後になってからであるということである。この

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

点は、西谷が指摘したことである。第3に、行政計画は行政国家化の進展に伴い、その重要性を増し、行政部（官僚）が行政計画の運用を独占する危険性があるということである。この点は、手島が指摘したことであるが、行政国家化の進展による行政計画の重要性の高まりの点は、第2に挙げた戦後に行政計画が多用されるようになったことの説明にもなっている。つまり、戦後になってからわが国の行政国家化が本格的に始まり、それに伴って行政計画が多用され重要性を増したということである。

これらの点を踏まえて、そして、上記の3人の指摘に拠りながら行政計画における全国総合開発計画の特性については次のようなことが言える。第1に、全国総合開発計画は、行政計画が新たな立法構想を促すタイプの行政計画であった。第2に、西谷が指摘したように、全国総合開発計画の根拠法となった国土総合開発法は、法定の行政計画の原点とも言うべきものであったことである。第3に、手島が指摘したように、全国総合開発計画は、“超施政方針”的性格、“超法律”的性格を持っていたということである。

このように整理してみると、法律（根拠法）と行政計画、そしてさらに新たな立法構想との関係が重要であると言える。そこで、1950年制定の国土総合開発法と1962年の一全総との関係、そして、その一全総と同62年の新産業都市建設促進法や64年の工業整備特別整備促進法との関係についても少し詳しく振り返ることが必要にある。次にその点について取り組むことにする。

3. 戦後の国土計画の展開

(1) 国土総合開発法の制定と一全総の策定

全国総合開発計画の根拠法となった国土総合開発法が制定されたのは1950年であった。この法律は何を目的に制定されたのだろうか。国土総合開発法は元来、特定地域総合開発計画の実施を目的とするものであり、具体的にはダム関連事業を中心とする河川関連施設事業を推進することを目的と

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

したものであった。そして、こうした同法の目的（性格）からも類推できるように、アメリカのニューディール政策における TVA 事業の影響を受けたものであった。そこで、国土総合開発法の原案策定段階では、特定地域総合開発計画の実施のみを対象にし、全国計画の策定は眼中になかったと言われている。しかし、内閣法制局から法制技術上の理由により全国計画の必要性を指摘され、全国計画が急遽追加されることになった（川上 p. 50）。

こうした国土総合開発法の目的および制定の経緯から、実際には全国計画が策定されることはなかった。全国計画に相当する全国総合開発計画が策定されることになるのには、もう一つ別の契機が必要であった。それが1960(昭和35)年に池田内閣が策定した国民所得倍増計画であった。ただし、国土庁出身の実務家（官庁プランナー）でわが国の国土計画の歴史に詳しい川上征雄は、所得倍増計画と全国総合開発計画の理念にちがいについて指摘している¹⁾。所得倍増計画は、経済計画であるが、所得倍増を実現するための「目玉は、産業立地論としての太平洋ベルト地帯構想」であり、道路や港湾などの社会資本を効率よく太平洋ベルト地帯に整備することを目的としていた。この太平洋ベルト地帯優先の考え方に対する他地域の反発は強かった²⁾。一方、全国総合開発計画（一全総）では、「後進性の高い地域に産業を誘致することで、ここからの波及効果が周辺地域に及ぶことを期待する」拠点開発方式が採用された。つまり、所得倍増計画と一全総の間には、「経済効率の重視」と「後進地域の振興」という理念・目的のちがいがあり、一全総の「思想は、所得倍増計画への批判から発している」と位置づけている（川上 pp. 50-54）。

御厨貴も川上と同じ見方を所得倍増計画と一全総の関係に向けている。まず、国土総合開発法の位置づけについて、「復興をもとめてグラスルーツ・デモクラシーのモデルとされた TVA 型開発構想と、地方自治・地方分権にのっとったより総花的な開発構想とのせめぎ合いの中で、開発の基本法として制定された」との見方を示している。その上で、一全総については、「先進地域重点開発たる『太平洋ベルト地帯構想』に対する、あからさまなアン

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

「チテーゼとしての後進地域開発構想を実態化するため」のものとの見方をしている（御厨 p.58）。そこで、御厨は一全総に代表されるわが国の国土計画を、「経済計画をあくまでも前提としながら、それを補完する形で相対的に独立したフィジカルプランを作成するというタイプ（経済計画前提型）」³⁾と位置づけている（御厨 p.59）。

一全総の特徴は、開発方式として拠点開発方式を採用したことにあつた（資料3参照）。一全総の策定に関わつた開発官僚（経済企画庁総合開発局）たちは、「拠点」なる語に2つの異なる意味（分類）を持たせていたと御厨は述べている。一つは、大都市、県庁所在地、小都市を結ぶ中枢管理機能の体系としての地方開発都市であり、もう一つは、工業開発の拠点という意味である。開発官僚たちがこのように拠点に2つの意味を持たせたのは、「恣意的な政治の介入を容易にする工業開発にだけ傾きがちの「拠点」」の捉え方を是正しバランスをはかるねらいがあつたとしている（御厨 p.61）。しかし、

資料3 全国総合開発計画（一全総から五全総まで）の概要

	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次
名 称	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	昭37.10.5	昭44.5.30	昭52.11.4	昭62.6.30	平10.3.31
目標年次	昭和45年	昭和60年	昭和52年～ 概ね10年間	概ね平成12年	平成22年～ 27年
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	高度成長	大都市集中	安定経済成長	東京一極集中	人口減少、高齢化社会
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	拠点開発構想	大規模プロジェクト構想	定住構想	交流ネットワーク構想	参加と連携

出典：<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/zs5/hikaku.html>

資料4 新産業都市と工業特別整備地域

《新産業都市》 道央、八戸、仙台湾、常磐郡山、新潟、富山高山、松本諏訪、岡山県南、徳島、東予、大分、日向延岡、有明不知火大牟田、秋田臨海、中海
《工業特別整備地域》 鹿島、駿河湾、東三河、播磨、備後、周南

出典：本間 p.8

地方の開発熱と陳情合戦により「新産業都市の位置づけは、三八年の指定をめぐる過程で工業開発の拠点としての後進地域開発ということにすっかり変わってしまった」とも述べている（御厨 p. 61）。

新産業都市の指定をめぐる「史上最大の陳情合戦」については、これまでに多くの先行研究（特に行政学関係の）がある（資料4参照）。例えば、佐藤竺は、1963年12月から64年4月にかけて「新産業都市のビジョンと現実」と題する論文を『法学セミナー』に5回にわたって連載した⁴⁾。そこでは、新産業都市構想の矛盾点として、①無原則という原則⁵⁾、②理念の希薄化、③総花化の弊害、④計画の無計画性、⑤格差是正の欺まん、⑥妥協の産物、⑦お客まかせの総仕上げの7つを挙げた。また、結論として新産業都市建設をめぐるビジョンと現実とのくいちがいを是正するための方策として、①全体構想（ビジョン）の再確立・明確化、②拠点の意味の再検討、③強力な政府施策の必要性、④住民参加の必要性⁶⁾の4点について指摘した。

また、村松岐夫は、わが国の中央地方関係に関する新たな村松自身の見方（水平的政治競争モデル）の主張の根拠として、新産業都市の指定を事例として挙げている。従来の中央地方関係の捉え方では、行政的關係のみによって捉えられ、中央の官僚が地方行政を統制する垂直的行政モデルとして捉えられてきたが、村松は、行政のみならず政治（政治家、政党）も中央地方関係のアクターに加えた。地方（自治体）が政治（自民党議員）を動かして、地方の利益（新産業都市の指定）を獲得しようとした事例、わが国の中央地方関係を変容させる契機となった政治過程として新産業都市（地域開発）の事例を捉えた（村松 pp. 48-50）。

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

さらに、行政学ではないが、地方財政論・地域経済論が専門の宮本憲一は、一全総の拠点開発方式の目的を、①資本と人口の分散（過大都市問題と地域格差の同時解消）と②拠点地域の住民福祉の向上の2つであったとした上で、その決算書（結果の検証）を示した。①の点については、「自然破壊と公害を引きおこした」だけであり、当初の目的を達成できず、②の点については、「コンビナートは一見すると壮大な規模で地域経済に大きな経済効果をあげているようにみえる。だが、事実はこの予想に反して」いて、地域経済の向上に寄与するどころか、「コンビナートが租界となって、地域社会と対立する」「植民地型開発」であったとしている（宮本 pp. 145-149）。

村松の議論は、新産業都市の政策としての是非を問うものではなく、中央地方関係の変容に主たる関心があったので、佐藤や宮本とは視点が異なる。上記の記述からも明らかのように、佐藤や宮本などの先行研究は一全総とその拠点開発方式（およびその結果）に対して批判的であった。御厨は、上記のようにわが国の国土計画について、経済計画を前提としながらそれを補完する経済計画前提型と捉えていたが、一全総時の開発官僚は「政治による恣意的介入をさけるために、政治的社会的合理性にのっとった理論的な基準を作ることにより、国土計画の自立性を確保しようと試みた」政治基準設定型国土計画であったと捉え直している。ただし、結果は、想像以上に激しい政治的圧力と地方利益の要求の下に開発官僚の意図は覆された（御厨 pp. 61-62）。

（2）二全総、都市政策大綱、日本列島改造論の関係

1969（昭和44）年5月30日、新全国総合開発計画（二全総）が策定された。二全総の計画期間は、昭和40年から60年までの20年間とされた。一全総の開発方式が拠点開発方式であったのに対して、二全総における開発方式は大規模プロジェクト構想であった。大規模プロジェクト構想とは、新幹線や高速道路などの交通・通信ネットワークを整備し、石油コンビナートなどの巨大工業基地を全国に建設および再配置するというものであった。空前

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

絶後の巨大計画であり、「『経済開発』思想の一つの到達点」とも形容された（土山 p. 104）。二全総は、高度成長という時代背景の中で生まれ、その継続を前提としていた。また、当時、人口・産業の大都市への集中が見られ、大規模プロジェクトを通じてその人口・産業を再配置することをねらいとしていた。二全総では「全総計画では初めて過疎地域の存在を認識」したと言われている（川上 p. 56）。

二全総は佐藤栄作内閣の下で策定された。佐藤内閣は、池田内閣の高度成長路線（開発一辺倒の政策）への批判（対抗）の意味から、生活基盤を優先する社会開発論を政策の方針として掲げていた。この政権の看板である社会開発論と二全総の開発方式の大規模プロジェクト構想は矛盾するよう見える。この点に関して、御厨は、2つの説明を行っている。一つは、社会開発論は国土計画ではなく経済計画のほうに取り込まれることになり、その割り振りにより、直接的な形で矛盾が露呈することはなかった。もう一つは、政策を上層・中層・下層に分け、社会開発論が上層の政策（政権の方向性）であったのに対して、大規模開発プロジェクトは中層の政策に位置づけられた。この位置づけのちがいによっても、直接的な形で2つの考え方が矛盾することはなかった（御厨 pp. 64-65）。

また、御厨は、一全総の策定時と比べて、二全総の策定時における開発官僚（経企庁総合開発局）たちの国土計画に関するノウハウとスキルの向上についても注目している。「計画」と「構想」の語を使い分け、実施が確実なものだけを「計画」に位置づけ、実施するかどうかを保留するものについては「構想」のほうに分類した。「多くの場合『構想』は拡大拡散される地方利益欲求の処理によく使われた」と言う（御厨 p. 68）。しかし、この官僚的玄人芸が、マスコミや政治家の批判を受けることになったことについても指摘している。マスコミは、公害問題が発生すると、「計画」「構想」の別なく、二全総を批判するようになり、また、政治家たちは「構想」が「計画」になるよう政治的圧力をかけた（御厨 pp. 69-70）。

二全総の敗因は、御厨の指摘のように開発官僚たちの「策に溺れた」点に

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

も求められるが、直接的な要因としては、石油ショックによる高度成長の鈍化（計画フレームの狂い）、公害の深刻化と住民による開発への抗議運動の高まりの影響であった。

次にこの二全総と同じ時期に自民党において作成された「都市政策大綱」なる政策文書について少し検討する。「都市政策大綱」は、自民党内の都市政策調査会がまとめたものであるが、その中心にいたのは田中角栄であった。田中が、このような都市政策に関する政策文書づくりに積極的に関わったのには、1967（昭和42）年の統一地方選挙における5大府県における自民党の得票率の落ち込み、東京都知事選挙での敗北⁷⁾など革新自治体の躍進の影響である。また、これに先立つ1962年末、自民党政治家の石田博英が、高度成長による産業構造の変化（農業従事者の減少と労働者および組合員の増加）が自民党得票率の減少（社会党投票率の上昇）という可能性をもたらすとの予測を『中央公論』（63年1月号）⁸⁾に発表したことも田中が危機感を持った原因であった。自民党は伝統的に農村を地盤とする伝統的政党であり、農村に手厚い政策を行うことで農村の有権者の支持（得票）を獲得してきたが、都市人口の急増に伴い、これからは都市住民にもアピールする政策を展開する必要性を田中は強く感じた。都市政策大綱の核心は、日本全国を都市化するという「日本列島総都市化案」にあった。そして、その都市開発事業を民間資本（地域開発業者）に担わせるという発想であった（宮本 pp. 271-272）。都市政策大綱は、田中のアイデアとリーダーシップにより作成されたものの、取りまとめの実務を担ったのは、田中の秘書であった麓邦明と早坂茂三の2人であり、そこに官僚がブレーンとして加わった。都市政策大綱は、マスコミでも高く評価された。それは、公益優先の基本理念、各種私権の制限、公害の発生者責任の明確化などの従来の自民党にはない発想（イデオロギー）が含まれていたからである。御厨によれば、これらは「田中自身の発想ではなく、麓や早坂ら秘書グループの発想であった。むしろ田中はこれに反発した」と述べている（御厨 p. 73）。この点が、後に田中が「日本列島改造論」を出版することになる伏線となった。

1972（昭和47）年6月20日、田中は7月の総裁選直前のこの時期に「日本列島改造論」を出版した。これはミリオンセラーの売れ行きを記録した。そこでは、格差是正をめざして工業再配置に基づく「新二十五万都市の建設」を訴え、それに関する具体的な箇所づけ（地名の書き込み）まで行った。これが土地高騰による経済の混乱を引き起こし、田中への批判として跳ね返ることになった。

最後に、二全総、都市政策大綱、日本列島改造論はどのように関係していたのか、この点について考えたい。この3つの計画もしくは構想は、ほぼ同じ時期に作成された。もちろん、性格や特徴はそれぞれに異なっていた。御厨の言葉によれば、二全総は「非政治的かつ非イデオロギー的な機能主義を前面に押し出しながら、しかも組織論、計画論、情報公開論のすべての面できわめて政治的な戦略意図を貫こうとした（中略）戦略的機能主義型国土計画」であった（御厨 pp. 65-66）。これに対して都市政策大綱は、「より総花的であると同時に、よりイデオロギー的であった」と言う（御厨 p. 72）。

都市政策大綱と日本列島改造論の間には、上記のようにイデオロギー色を取り除き、実利的な開発政治中心の田中らしさが前面に出るといった特色のちがいがあった。しかし、その一方、日本列島改造論は都市政策大綱を下敷きにしており、それを庶民にも分かりやすく表現したという基本的な内容面における共通点が見られる。また、この3つの計画もしくは構想の間には、共通したメンバーが関わった。もちろん田中自身がそうであるが、開発官僚の下河辺淳なども二全総と都市政策大綱の両方に関わっていた（土山 p. 121）。その一方で、都市政策大綱と日本列島改造論の間には、少しブレン・グループの交代が見られる。前者では、秘書グループと開発官僚の影響力が強いが、後者では、それらに代わって通産省が産業立地政策の点から関わるようになった（御厨 p. 74）。

（3）三全総から四全総へ向けて

一全総と二全総に次いでわが国で3番目の国土計画となる三全総（第三次

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

全国総合開発計画）が1977（昭和52）年11月4日に閣議決定された。また、この三全総の策定に先立って、1972年から77年までの5年間をかけて二全総の総点検作業が行われた。この総点検作業は、国土総合開発審議会（平田敬一郎会長）の提案によって経済企画庁によって実施されたものであるが、それは土地問題や公害問題、都市問題などの二全総による大規模開発および日本列島改造論の引き起こした負の側面を検証する作業であった。当然、それは次の全総計画に反省点として活かされることになる。その結果、三全総では、開発方式として定住構想が掲げられ、歴史や伝統文化、自然環境との調和を重視した居住のあり方が模索された。大規模開発を前面に掲げた二全総とは対極的な国土計画と言える。

上記のように総点検作業を通じた二全総への反省がこの三全総の思想を生むことになったが、それに関係するもう一つの要因は大平正芳首相の発案による田園都市国家構想である。この構想を具体化させたのは、政策研究会・田園都市構想研究グループ（議長は梅棹忠夫）である。田園都市と言えば、イギリスの社会改良家のハーワードの提唱した田園都市（ガーデン・シティ）⁹⁾が思い浮かぶが、大平の思い描いた田園都市のイメージに影響を与えたのは自身（大平）の故郷である四国・讃岐の風景であり、それが「人と自然、都市と農村」の調和などの田園都市構想の中核像を形成したと言われている。上記の研究グループによる最終報告は大平首相の死去後の1980年7月にまとめられているが、丁度、時期的にも田園都市構想と三全総の時期が重なっていることから、両者は思想的に相互に影響を与えたものと思われる¹⁰⁾。ただし、田園都市構想は行政計画や都市開発論ではなく、より抽象度が高い政治ビジョンであった。

また、二全総の総点検作業の最中の1974（昭和49）年6月26日、国土庁が発足した。それによって、それ以後の全総計画の主務官庁は経済企画庁から国土庁に移った。つまり、三全総は国土庁によって作られた。経済企画庁と国土庁による開発行政のスタイルのちがいについて、一貫して戦後の全総計画づくりに関与し続けてきた下河辺淳が興味深いことを指摘している。少

し長いが引用する。

「経済安定本部から経済企画庁へつながってきた開発行政というのは、自分の意見を言うことから出発して、関係省庁がそれを認めるか認めないかという論争のパターンなのです。大部分は認めてもらえないが、いろいろやっているうちに認めてもらったものを集めると計画になっていったスタイルなんです。けれども国土庁になると、関係省庁が言ったのを聞いて、モデレートに調整するという仕事になった。」（下河辺 p. 176）

御厨は、国土庁に対して批判的な捉え方をしている。国土庁という大臣庁ができることによって、かつての経済企画庁の総合開発局の開発官僚たちが持っていたハングリー性がなくなり、計画が形式的なものになってしまったと見ている¹¹⁾。

話を三全総そのものに戻すと、三全総の開発方式の定住構想では、水系を重視していることにも特徴がある。道路や市町村の境界線ではなく、水系を中心に定住圏について考えた点について下河辺は次のように説明している。市町村の境界線は、河川を境界にしていることが多く、「一本の河川を管理するのが難しくなっている」（下河辺 p. 164）。また、水系主義を採ることにより、上流下流の一体的な地域づくりの捉え方、つまり水系主義によって山から森、里山、畑、田んぼ、町、港を一体的に捉えることができるとしている。また、この水系主義の考え方を具体化させたものとしてモデル定住圏¹²⁾が設けられることになった。1979年度から81年度にかけて全国で44圏域が選定された。

三全総に続く四全総は、1987（昭和62）年6月30日に中曽根内閣の下で策定された。四全総はよく分らない国土計画である。開発方式としては交流ネットワーク構想を打ち出し、基本的目標では多極分散型国土の形成が目指されている。これらの点は、四全総策定の背景となった東京一極集中の是正

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

の点から理解できる。しかし、四全総ではその一方で、東京を世界都市としてさらに整備しようとする世界都市東京論が展開されている。この2つの方向性は矛盾するのではないかとの印象を与えている。この点に関して、御厨は四全総が「天の声、地の声」に翻弄された計画であったと述べている¹³⁾。天の声とは、国際情報都市としての東京を重視する中曽根総理の意向であり、地の声とは、東京一極集中がさらに進むことに猛烈に反対する地方の声である（その代表が熊本県知事の細川護熙氏）。また、御厨は、四全総には、①3,300の市町村の活性化、②三全総を引き継いだ形での環境論、③東京論という3つのテーマがあったと述べている¹⁴⁾。

北原鉄也も四全総の策定過程における対立に注目し、東京圏整備 vs 多極分散の争点として捉えている。北原は、その2つの路線が国土庁内における局間対立としても現れたことに注目している。東京圏整備に熱心だったのは国土庁の大都市整備局で、同局は1985（昭和60）年に「首都改造計画」¹⁵⁾を公表した。これに対して、全総計画の主管局である同庁の計画・調整局は、国土の均衡ある発展、東京一極集中の是正、地方分散の方針を重視していた。また、北原は、この2つの局の開発路線のちがいについて、大都市整備局は建設省出向者の影響力が強い局であり、一方、計画・調整局は経済企画庁系が幹部を占める局で、こうした省庁間対立に原因があることを明らかにしている（北原 pp. 309-310）。また、国土庁の自律性と政治の介入という図式でも四全総の策定過程を描いている。その政治介入の象徴として国土審議会とは別に中曽根首相の意向で設置された国土政策懇談会を取り上げている（北原 pp. 310-311）。

また、少し細かなことであるが、多極分散型の多極の「極」のイメージがよく分らない。東京一極集中ではなく、札幌、仙台、名古屋、大阪、広島、福岡などの地方ブロックの中心都市をイメージしているとすると、それは多極分散ではなく多極集中で「ミニ東京」を作ることになる。それでは、もう少し小さな都市（県庁所在地など）をイメージしているのだろうか。このあたりが不明確である。

(4) 小結

これまでわが国で戦後連綿と作られてきた国土計画について一全総から四全総までの特徴や課題などについて概観してきた。個々の計画をめぐって明らかになった点を総合的に眺めるとどのようなことが言えるのか、ここで小結としてまとめておきたい。

第1に言えることは、各時期の全総の開発方式とその時の政権（内閣）の政策方針との関係性についてである。一全総の拠点開発方式と池田内閣の所得倍増計画の間の相互補完性（後者の太平洋ベルト地帯の集中的開発への批判を前者の後進地域の開発によって均衡を図ろうとした）、二全総の大規模プロジェクト構想と田中内閣の日本列島改造論（および都市政策大綱）の間の連携（共通のブレーンによるアイデアの共有・具体化）、三全総の定住構想と大平内閣の田園都市国家構想の間の関係（政治ビジョンとしての後者とその具体的な行政計画としての前者）、四全総の交流ネットワーク構想および世界都市東京論と中曽根内閣の民活論の間の関係（この点についてはあまり上手く説明できなかったが、四全総による東京重視の姿勢や、四全総とも密接な結び付きを持つリゾート法¹⁶⁾と民活論の関係など）などがその具体的な関係として明らかになった。

第2に言えることは、全総計画間のブレと言うか、優先順位の置き方のちがいのようなものについてである。一全総では後進地域の開発（拠点開発）に力点があり、一方、二全総では大規模開発（新幹線、高速道路網など）に力点があり、三全総では、一転、居住環境重視のソフトで人間的・文化的な色彩の強い計画となり、四全総では、東京の再開発（改造）と地方の多極分散型開発という両論併記の「山吹色」の開発論となる。このような全総間のブレについて、官庁プランナーの川上征雄は、効率主義と衡平（公平）主義という2つの優先順位の相互交代として描いた。一全総では衡平主義を目指し、二全総では効率主義が前面に出て、三全総では衡平主義が目指され、四全総では再び効率主義が重視されたというように説明した。

第3に言えることは、全総計画への政治の与える影響力の影響である。一

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

全総の新産業都市の指定をめぐる「史上最大の陳情合戦」しかり、四全総への中曽根首相の介入しかりである。いみじくも「開発政治」の語が示唆するように、開発という利益を伴う行為が政治の介入を誘発するのはある意味の宿命と言える。その意味では、全総計画は、単なる「官僚の作文」となることはなく（または許されず）、「政治の産物」となることを運命づけられていたとも言える¹⁷⁾。

4. 制度・政策としての国土計画

(1) 国土計画の制度的枠組み

前節では、一全総から四全総までの戦後の全総計画がどのような政治的環境（時々の政権の政策や社会経済状況との関係において）の中で形成されたのかについて概観した。これまでは国土計画の意味について特に定義することもなく、全総計画＝国土計画として扱ってきた。全総計画が国土計画の中核であることは間違いがないが、全総計画以外にも国土計画は存在する。そこで、本節では、わが国の国土計画の法制度的な枠組みについて少し整理してみたいと思う。

前に記したように、全総計画はその根拠法である国土総合開発法において法制度的に位置づけられている。国土総合開発法では、全国総合開発計画、都道府県総合開発計画、地方総合開発計画、特定地域総合開発計画という4種が挙げられている。そして、この4つを総称して「国土総合開発計画」と呼び、4つの計画の統一と調和を図る機関として国土総合開発審議会なる組織を置いた。これだけを見ると、わが国の国土計画の法体系は首尾一貫した統一性を持つように見えるが、実際の様相はかなり異なる。

まず、北海道についてであるが、国土総合開発法の策定と同じ1950（昭和25）年に北海道開発法という別の法律が制定された。北海道は、戦前から強力な国の主導下でその開拓が進められてきたが、戦後の開発については、大蔵省の発案によって北海道開発庁が設けられ¹⁸⁾、ここが担うことになり、

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

国土総合開発法下での一元的なしくみの例外とされた。その後の第2臨調などの際に、国の開発行政体制の再編（国土庁、北海道開発庁、沖縄開発庁の統合）が論じられる淵源がここにある¹⁹⁾。また、北海道以外でも次々にブロック単位の計画が個別の法律を根拠に作成されることになった。まず、大都市圏について見ると、1956（昭和31）年に首都圏整備法に基づき首都圏整備計画が作成され、1963（昭和38）年には近畿圏整備法に基づき近畿圏整備法が作成される。さらに、1966（昭和41）年には中部圏開発整備法に基づき中部圏開発整備計画が作成された²⁰⁾。一方、その他の地方圏については、まず1957（昭和32）年に東北開発促進法に基づいて東北開発促進計画が作成された。その他の4ブロック（北陸、中国、四国、九州）はいずれも東北をモデルとした計画を次々に作成していった²¹⁾。

また、上記の4種の国土総合開発計画のうち、地方総合開発計画と都道府県総合開発計画は結局作成されない有り様であった。西谷によれば、国土総合開発法の制定直後に都道府県側から作成の機運があったが、当時まだ全国計画（全総計画）が作成されていなかったため、政府側が都道府県計画の認知を渋り、都道府県計画の作成が立ち消えとなったという経緯があった（西谷1971 p. 133）。最後に特定地域総合開発計画についてであるが、これが最も機能しているものである。西谷は、それを便宜的に①拠点開発計画、②後進農業振興計画、③その他の後進地域開発計画の3つに分類している。具体的には、新産業都市建設促進法に基づく新産業都市建設基本計画、工業整備特別地域整備促進法に基づく工業整備特別地域整備基本計画などが①にあたる。離島振興法に基づく離島振興計画や産炭地域振興臨時措置法に基づく産炭地域振興計画、山村振興法に基づく山村振興計画、過疎地域対策緊急措置法に基づく過疎地域振興計画などは③に分類される（西谷1971 pp. 142-144）。

これらの点を踏まえると、わが国の国土計画の法制度的な特徴として言えることは、国土総合開発法が非常に複雑であるということである。全国計画（全総計画）が作成される前に、ブロック法や計画が作成されたこと、また、

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

特定地域総合開発計画は時限立法に基づいて作成されるので、期限が切れると新しい法律と計画が重層的に蓄積されたり、法律の期限が延長され、それがさらに複雑さを増すという特徴を有している（西谷 1971 p. 145）。

（2）政策としての全総計画の評価

最後に、全総計画の政策としての帰結について少し考えてみたい。筆者自身が調査したものではないが、ここでは、社会政策としての都市・住宅法制の研究を続けている本間義人の研究を参考にする。本間は、一全総から四全総までの全総計画について、工業指標などのデータと現地でのヒアリングに基づいて、各全総計画の課題を明らかにし、評価を行っている。ここでは、紙幅の関係もあり、一全総と二全総に関する本間の分析を簡単に紹介する。

一全総に関する事例研究として、本間は 1964（昭和 39）年 4 月に新産業都市の指定を受けた富山県の富山高岡新産業都市の事例を取り上げている。同新産都市は、富山市と高岡市を中心とする 19 市町村で構成されるものであり、臨海工業地域と近代的農業地域から成る農工一体の都市づくりを目指し、さらに、理想的な住宅地区と都市施設を加えた「緑の中の新産業都市」を建設するというのが基本的なコンセプトであった。同構想の目玉は富山新港（正式名称は特定重要港湾伏木富山港）の開発であり、その後背地に約 426 ヘクタールの工業用地が造成された。それに投じられた額は約 1,000 億円に上った。立地条件から石油、鉄鋼コンビナートの形成は難しく、住友アルミを中心としたアルミ精錬コンビナートの形成が図られた。しかし、その後、1980 年代に入るとアルミ不況に見舞われ、住友アルミは 86 年に操業を停止し撤退した。本間の紹介によれば、工業用地のうち、1990 年度までに分譲できたのは全体の 87.5% であり、分譲後四半世紀が過ぎて未分譲地を十数%抱えているものの、この分譲率は、新潟や常磐郡山、中海などの他の新産都市と比べたら好成績であると評価している（本間 p. 14）。また、インフラ整備についても、生産関連施設、生活関連施設、職業訓練施設、下水道などで高い進捗率（計画に対する）を示した。しかし、その一方で、直接生産

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

には関係がない公園・緑地などの厚生施設の整備は遅れ、基本コンセプトにあった「緑の中の新産業都市」はあまり進んでいないとの評価であった（本間 pp. 20-21）。本間は、富山高岡新産業都市に対する総合的な評価として、富山大学の中藤康俊教授の用いた「基盤整備のバネになった」との言葉を紹介して、元来、社会資本の蓄積がなかった富山県を底上げする役割を果たしたと述べている（本間 pp. 28-29）。上記の本間の評価からすると富山高岡新産業都市は良い部類に入るかもしれないが、新産業都市自体が2度の石油ショックと産業構造の転換の中で計画当初予想されなかった状況に直面し、当初の開発構想からの後退と挫折を余儀なくされたことは間違いがない。

そして、本間の分析で非常に興味深いのは、新産業都市の多くが、その後、テクノポリスの指定を目指したことである。15の新産業都市のうち、7か所がテクノポリスの指定を受けている。富山県もテクノポリスの指定を受けた。テクノポリスは、1983（昭和58）年5月公布のテクノポリス法（高度技術工業集積地域開発促進法）に基づいて、翌84（昭和59）年3月には長岡、富山、浜松など第一陣の9地域の開発計画承認が行われ、最終的には26地域が承認された。テクノポリスは、通産省立地公害局を主管局としたが、工業開発のみならず、道路や住宅の整備、既存農業地帯や環境、地方財政との調和も求められる総合的な地域づくり構想といった性格を持っていた²²⁾。ただ、実際には、新産業都市で上手くいかなかった地域がテクノポリスで再起をかけるというような意図が強かったようである（本間 p. 37）。

本間の二全総（大規模工業基地開発）に関する事例研究では、北海道の苫小牧東地域、青森県のむつ小川原地域、鹿児島県の志布志湾地域の3つが取り上げられている。この中でここではむつ小川原に関する本間の指摘について少し振り返ることにする。むつ小川原開発に関する当初の構想では、石油精製と石油化学、火力発電を中心としたものであった。しかし、この構想は1973（昭和48）年の石油ショックによって原油価格が高騰し崩壊することになった。それに代わって通産省が青森県に要請したのは石油の備蓄基地としての役割であった。さらに、80年代に入ると、原子力燃料サイクル施設

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

に関する立地要請が電気事業連合会から出され、県は1985（昭和60）年にこの要請を受け入れた。国や県の方針に翻弄され続けたむつ小川原地域では、その後も原子力に特化した開発が進められた（本間 pp. 66-70）。

これらの本間の事例研究の成果を見ても分かることは、なかなか開発計画が実際には上手く進んでいないという実態についてである。その要因には、計画フレーム（担当者の意識も含めて）の甘さや石油ショックや産業構造の転換など、予想をはるかに超える社会経済状況の変化などが挙げられる。5年、10年といった中長期の計画には、計画時点とその計画の終期との予測のずれが生じることは当然であるが、だからこそ計画担当者には、政治や地元からの圧力に屈しない冷静で精緻な政策としての計画づくりの能力が求められる。

5. おわりに

小論では、全国総合開発計画とは何だったのかという大きな問いを解明する第一歩として、全国総合開発計画の制度・構造面の整理を試みるのが当初の目的であった。

これまでに実際に小論で整理できた点は、まず行政計画としての全国総合開発計画の特徴であった。そこでは次の3点について明らかにした。①全国総合開発計画は、行政計画が新たな立法構想を促すタイプの行政計画であった。②全国総合開発計画の根拠法となった国土総合開発法は、法定の行政計画の原点とも言うべきものであった。③全国総合開発計画は、“超施政方針”的性格、“超法律”的性格を持っていた。

次に小論では、一全総から四全総までの特徴や課題について概観した。その結果、①各時期の全総の開発方式と政権（内閣）の政策方針の間には密接な関係性があること、②各全総計画間にはブレと言うか、優先順位の置き方のちがいがあること、③全総計画へ与える政治の影響力の大きさの3点が明らかになった。

最後に、国土計画の法制度的な特徴と全総を政策として見た場合の課題や評価の点について検討した。前者の点については、戦後長くわが国の国土計画の法的中核を成してきた国土総合開発法は非常に複雑な法律であることを示し、後者の点については、本間義人の事例研究を参考にしながら、計画フレームや計画担当者の意識の甘さ、予想を超える社会経済状況の変化（石油ショック、産業構造の転換）などを受けて、全総計画はなかなか計画通りに進捗しなかった実態について示した。

小論が整理し、明らかにできたことは以上である。当初の計画では、全総計画と都市計画などとの関係について整理することも考えていたが、紙幅と時間の制約から小論では扱うことができなかった。また、小論で対象にした全総計画は四全総までで、五全総や2005年に制定された国土形成計画法、そして、同法に基づく国土形成計画についても扱うことができなかった。これらの点については今後の研究の課題としたい。

注

- 1) 川上は、戦前の国土計画づくりに果たした企画院の役割に注目している。そして、その企画院を中心にした戦前の国土計画づくりに影響を与えたものとして、満州国における国土計画の試みに目を向けている。企画院による戦前の国土計画としては、1940（昭和15）年に企画院の主導によって閣議決定された「国土計画設定要綱」が挙げられるが、企画院の国土計画の考え方は「全体主義的な経済統制策として国土計画を考えるもの」であり、「上からの計画」という特徴があったとしている。戦前の国土計画には、もう一つ別の流れがあり、それは内務省によるもので、国土局（1941年までの土木局）がそれを担った。内務省による国土計画は、都市問題の解決を図ることを目指した地方計画が中心で、「部分から全体へ」「下からの計画」という特徴があったとしている（川上 pp. 18-20）。そして、この「上からの計画」と「下からの計画」という国土計画をめぐる2つの考え方は、国ごとにそのちがいが見られるとともに（イギリスやアメリカは「下からの計画」、ソ連やドイツは「上からの計画」）、わが国の戦前の実務家の間にも主張のちがいがあったと述べている（内務省技師の石川栄耀は「下からの計画」、商工省囑託の吉田秀夫は「上からの計画」）（川上 pp. 12-13）。

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

- 2) 川上も御厨も、太平洋ベルト地帯以外の地域からの反発を抑えるために池田首相が所得倍増計画の決定の際に添付された「国民所得倍増計画の構想」なる文書に注目している。この文書の中では、後進性の強い地域（南九州、西九州、山陰、四国南部など）の開発促進および所得格差是正のため、速やかに国土総合開発計画を策定し、資源の開発に努める旨が明記された。
- 3) 御厨は、歴史的視点から国土計画を次の3つに分類した。第1は、政治的イデオロギーを背景にした国土計画のタイプ（政治理念型）で、ナチスのゲオポリテークや、わが国の第2次大戦中の国土計画などをその例として挙げた。第2は、「石炭・電力・鉄など個々の事業計画や物動計画をまとめて集大成するタイプ（事業推進型）」で、戦後復興期の水資源開発、電源開発、特定地域開発などがこれにあたるという。第3は、「経済計画と同じレベルの議論を展開するタイプ（経済計画型）」で、1954（昭和29）年に当時の経済審議庁により作成されながら結果的には日の目を見ることのなかった「総合開発の構想（案）」を典型例として挙げている。ただし、このタイプの国土計画は、経済計画から自立し、国土計画の独自性を訴えることが困難であることについても指摘している。本文中で触れた一全総に見られる経済計画前提型なるタイプは、上記の3タイプとも異なる第4の類型として紹介されたものである（御厨 pp. 58-59）。
- 4) 佐藤は「『ムスメ一人にムコ十人』と、指定をめぐって蜂の巣をつついたようになっていた」との語で新産業都市の指定をめぐる地方の熱気を表現した。その一方で、10年間に平均1カ所1,500億円の公共投資が行われることを考えると「わが国の経済成長のテンポからみて、せいぜい五-六カ所が限度というのが常識である」と述べている（佐藤 1963 p. 30）。
- 5) 佐藤は、新産業都市指定に関する次の原則、①後進地域、②臨海工業地帯がつくれること、③10カ所程度、およびもう少し具体的な地方開発審議会による基準、①一全総の開発地域の各一つを含み、過密地域を除いた10カ所以内、②工場用地および住宅用地としての規模の基準、工業用水・飲料用水、人口・工業出荷額などに関する基準、③優先順位に関する基準の存在を認め、本来は混乱なく指定が行われるべきところが、多様な見解が噴出した点について「原則らしい原則などまったくみられない」と述べた（佐藤 1963 pp. 31-32）。
- 6) この場合の住民参加とは、各種団体の代表者が専門的立場から議会や審議会に参加することや、自治体における住民集会の実施や住民投票の活用などを想定している。これらの住民参加を通して「独善的になりがちな執行部の運営を十分にチェックできる」としている（佐藤 1964 p. 85）。
- 7) 1967年の東京都知事選挙では、社共両党が東京教育大学教授の美濃部亮吉を立て、自民・民社両党は立教大学総長の松下正寿を立て、美濃部が勝利した。
- 8) 石田の予測は、自民党の得票率減については的中したが、社会党の得票増の点

についてははずれた。それは、社会党からの民社党の分裂、公明党の登場、共産党の勢力回復など、野党の多党化に原因がある（山口 p. 117）。

- 9) 英国の田園都市論を展開したエベネザー・ハワード（Ebenezer Howard, 1850-1928）は、都市（town）と農村（country）との調和と、両者の利点を併せ持った新しい地区（town-country）の開発を思い立ち、その構想をまとめた『明日——真の改革への平和的道のり（*To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform*）』を1898年に出版した。同書は、1902年に『明日の田園都市（*Garden Cities of Tomorrow*）』に改題された。ハワードが田園都市論を展開した背景には、ロンドンの過密（劣悪で不衛生な住環境）とロンドンの無秩序な拡大を食い止めるという目的も持っていた。ハワードの構想した田園都市では、公園や森、農地などの自然と住宅（主に賃貸住宅、その賃料で開発費を賄う）が共存することに止まらず、働く場の隣接した職住近接のまちづくりが目指された。1903年にロンドン北部のレッチワース（Letchworth）に初の田園都市が建設された。その後、戦後になって帰還兵や都市労働者に住宅を提供する必要から田園都市の考え方はより大規模で集合住宅を主体としたニュータウンに変容していった。ニュータウンの第1号は、1946年にニュータウンとしての指定を受けたステイヴネッジ（Stevenage）である（馬場 p. 25 および pp. 97-98）。
- 10) その点に関しては、大平正芳のプレーンで田園都市構想研究グループの中心的担い手であった梅棹忠夫などが三全総のアイデアづくりに関わったことから証明できる。三全総では二全総とは異なり文化人がプレーンとして多く関わったことも特徴である。
- 11) 御厨は、経済企画庁総合開発局の時代に比べて、国土庁設置以降の組織が各省庁間の調整面で急速に力を失っていった背景として、「高度成長の終焉という時代環境の変化」と共に、「やはり小さからず大きからずのそれなりのスケールメリットがある」と述べている（御厨 pp. 66-67）。
- 12) 選定の要件として、①圏域が定住圏整備のモデルとしてふさわしいこと、②都市と農山漁村を一体とした圏域であること、③都市化・工業化が極度に進んだり遅れたりしていない地域であること。また、過疎化が著しくない地域。④建設省の地方生活圏、自治省の広域市町村圏などと調整された圏域であること。
- 13) 御厨は、この「天の声、地の声」を慶応義塾大学の高橋潤二郎氏が用いたものであるとして紹介している。高橋の主張の詳細については、高橋潤二郎編『4全総は日本を変えるか』大明堂、1988年、pp. 3-7、参照。
- 14) この点については下河辺へのインタビューの際に自らの見解として述べている（下河辺 p. 191）。
- 15) 首都改造計画は、東京、神奈川、埼玉、千葉の1都3県と茨城県南部を対象地域とし、立川・八王子などの5つの業務核都市を形成し、首都圏を改造すると

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

いう構想であった。

- 16) リゾート法とは、1987年に制定された総合保養地域整備法の通称である。同法制定の背景には、バブル経済による金余り現象と地方の地域振興のねらいがあり、また、海外からも日本人の働き過ぎを指摘されることに対する余暇活動の整備・充実、プラザ合意に基づく為替の不均衡の解決を目指した内需拡大策という多様な目的もあった。宮崎県のシーガイアや三重県の志摩スペイン村がリゾート法指定の第1号であったが、これらの計画や施設の多くはその後経営が破たんした（石見 pp. 62-63）。
- 17) この「官僚の作文」「政治の産物」の語は、北原の論文からの借用である。北原は、一全総と二全総では、官僚による合理的な計画という色彩が強いが（「政治過程の業火をくぐりぬけておらず、たんなる官僚の作文」とも言っている）、三全総・四全総になると、「その策定をめぐるには与野党ばかりか、地方自治体、各種の団体、マスコミなどあらゆる方面から積極的な働きかけがおこなわれるように」なり、「政治の産物」になったと述べている（北原 pp. 294-296）。
- 18) 北海道開発の歴史としくみに詳しい山崎幹根によれば、大蔵省（主計局）が北海道開発庁の設置を主導したのは、内務省の廃止により各省庁に分散した北海道拓殖費を統合させ、一元化するためであったとしている（山崎 p. 60）。
- 19) 第2臨調の第2部会（行政組織及び基本的行政制度の在り方の検討）では、国土3庁（国土庁、北海道開発庁、沖縄開発庁）に加えて、科学技術庁や経済企画庁を含めた大統合案（総合企画庁案）が検討された。しかし、この案には、各省庁間での自組織防衛的な反対に加え（特に国土庁と建設省の反対が顕著）、北海道や沖縄県などの地元の反対、また、それらの地域選出の国会議員の反対もあり実現しなかった（毛 pp. 179-180）。
- 20) 首都圏整備計画は総理府の外局である首都圏整備委員会が決定したのに対して、近畿圏整備計画と中部圏開発整備計画は総理府の附属機関の近畿圏整備本部と中部圏開発整備本部が調査や立案を担い、計画の決定は内閣総理大臣が行ったという決定過程のちがいがあ（西谷 1971 p. 139）。
- 21) 北陸地方開発促進計画および中国地方開発促進計画、四国地方開発促進計画は1960（昭和35）年に、九州地方開発促進計画はその前年の1959（昭和34）年に作成された。これらの計画の根拠法は東北の計画の根拠法も含めて議員立法であった。
- 22) テクノポリスが構想された背景には、マイクロエレクトロニクスなど先端技術産業の急速な展開と、「地方の時代」や三全総の定住圏構想、大平内閣の田園都市構想などの政治ビジョンといった要因があった。1980（昭和55）年に通産省の産業研究所内に「テクノポリス'90建設構想研究会」が設置され、また同年10月には、財団法人立地センターに「テクノポリス'90建設構想委員会」が設

わが国の国土計画の特徴と課題に関する覚書（石見）

けられ、さらに翌 81（昭和 56）年 8 月には、同センター内に「テクノポリス・90 建設構想研究会」が設けられ、次第に構想の中身が具体化されていった（竹内 pp. 85-88）。

参考文献（50 音順）

- 秋月謙吾「計画の策定」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 第 4 卷』有斐閣, 1995 年
石見豊「第三セクターから学ぶべき点」外山公美ほか『日本の公共経営』北樹出版, 2014 年
川上征雄『国土計画の変遷』鹿島出版会, 2008 年
北原鉄也「国土計画」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 第 3 卷』有斐閣, 1994 年
佐藤竺「新産業都市のビジョンと現実 1～5」『法学セミナー』1963 年 12 月号～1964 年 4 月号
下河辺淳『戦後国土計画への証言』日本経済評論社, 1994 年
竹内章悟「テクノポリス構想発案の時代的背景とその後の推移」『国際地域学研究』第 9 号, 東洋大学国際地域学部, 2006 年 3 月
土山希美枝『高度成長期「都市政策」の政治過程』日本評論社, 2007 年
手島孝『行政国家の法理』学陽書房, 1976 年
西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会, 1990 年
西谷剛『計画行政の課題と展望』第一法規, 1971 年
西谷剛「計画と総合」『季刊行政管理研究』第 60 号, 行政管理研究センター, 1992 年
馬場健『戦後英国のニュータウン政策』敬文堂, 2003 年
本間義人『国土計画の思想』日本経済評論社, 1992 年
御厨貴「国土計画と開発政治」日本政治学会編『年報政治学 現代日本政官関係の形成過程』岩波書店, 1995 年
宮本憲一『昭和の歴史⑩ 経済大国』小学館ライブラリー, 1989 年
村松岐夫『地方自治』東京大学出版会, 1988 年
毛桂榮『日本の行政改革』青木書店, 1997 年
山口定「戦後日本の政治体制と政治過程」三宅一郎・山口定・村松岐夫・進藤榮一『日本政治の座標』有斐閣, 1985 年
山崎幹根『国土開発の時代』東京大学出版会, 2006 年