

IP43-SS : 土木計画と「国土」「国民」 - 国土計画の歴史的な変遷 -

波床正敏¹

¹正会員 大阪産業大学教授 工学部都市創造工学科 (〒574-8530 大阪府大東市中垣内 3-1-1)
E-mail: hatoko@ce.osaka-sandai.ac.jp

高速道路・鉄道, 空港, 港湾といった大規模「土木計画」を考えるにあたって, その計画が働きかける対象である「国土」と, その計画を推進する「国民」はいずれも不可欠な要素である。ここで, 国土は単なる土地ではなく「国」の土地を意味し, 国民も単なる民ではなく「国」の民であることを振り返るなら, 国土も国民もネーション(国)の概念無くして成立し得ないことが分かる。無論, アジアレベルや地域レベルでも土木計画は成立しうるものではあるが, それを立案しているのはあくまでも「国民」であり, その計画を権威付けているものは「国家」であることに変わりはない。本スペシャルセッションではこうした視点に立ち, 国土計画の歴史的な変遷とネーションについての最新の社会科学的議論を踏まえ, 土木計画と「国土」「国民」の関係を改めて論ずることとしたい。(SS 趣旨)

本稿は, このうち, わが国の国土計画の変遷(戦後)について, その概略を振り返ったものである。国民の活動を支えるインフラ整備について, どのような考え方に基づいて実施されてきたかを整理した。

Key Words: *national planning, Comprehensive National Development Plan, National Spatial Strategies*

1. 「国土」について

「国土」とは, 一般的には領土と領海, すなわち国家の主権の及ぶ領域のことを指す。だが, 「国土計画」というような場合の「国土」とは, 単に地理的・空間的な広がりを持つ領域を指すだけでなく, 領域内で行われる各種の活動(経済的活動, 文化的活動, etc...)をも含めた概念ととらえるのが適当と考えられる。国土計画は, 単に領域内の土地利用計画や社会資本整備計画(の基本計画)であるだけでなく, 領域内での活動形態や活動分布などについての長期的な方針が含まれていることが多い。

2. 戦後国土計画略史

(1) 国土総合開発法

わが国戦後の戦災復興は, 食糧増産とエネルギー等基礎的資源の確保に重点が置かれ, 産業部門では石炭, 鉄鋼, 電力などの基幹産業部門に重点的に投資する傾斜生産方式がとられた。

1950(昭和 25)年には我が国初の国土開発に関する基本法である「国土総合開発法」が制定され, 資源開発と国土保全を目的とした特定地域総合開発計画が実行に移され

た。同年, 朝鮮戦争が勃発し, 日本は米軍の兵站基地となり, 特需のために経済活動は復活した。1955(昭和 30)年には「経済自立五カ年計画」が閣議決定されているが, 経済発展のスピードの方が早く, わずか 2 年でほぼ目標が達成されている。

(2) 全国総合開発計画

1960(昭和 35)年に成立した池田内閣は, 高度経済成長政策をその政策の中心に据え(所得倍增計画), 積極的な経済強化に乗出した。同計画に基づいた経済効率を重視した太平洋ベルト地帯構想があったが, 地方部からの反発もあり, 1962(昭和 37)年には所得格差・地域格差の是正を目的とした全国総合開発計画(一全総)が策定されている。

同年, 一全総の拠点開発方式の下で, 新産業都市建設促進法が, 2 年後には工業整備特別地域整備促進法が制定された。新産都市は, 全国で 21 地域が指定を受けている(図 1), これら地域は松本諏訪地域を除きすべて臨海部に位置し, 工業港への投資により基幹資源型工業の立地が進んだ。

また, 交通についても, この時期には新幹線の建設と全国的ネットワーク計画(全国新幹線鉄道整備法, 1970), 高速道路の建設, 国際線や国内幹線のジェット化などが実施されている。

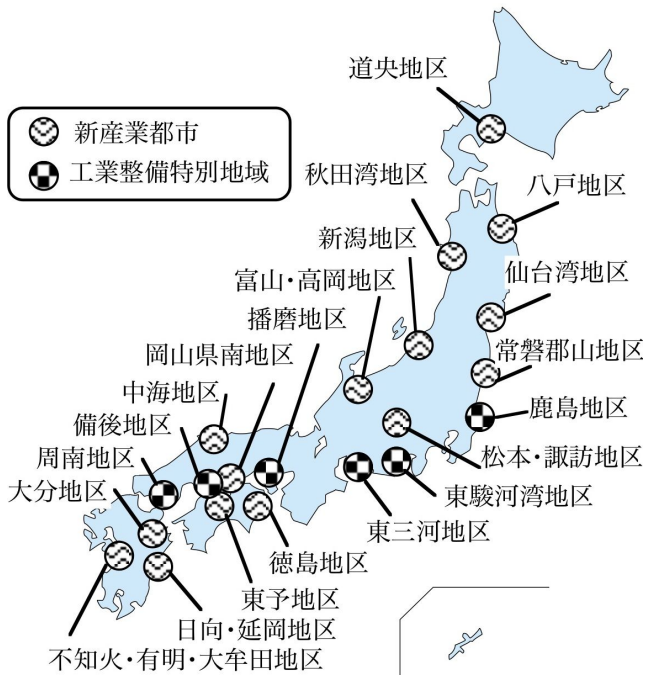


図 1 新産業都市および工業整備特別地域

(3) 新全総

高度経済成長を前提とした新全総(1969, 昭和 44 年)では、①長期にわたる人間と自然との調和, 自然の恒久的保護保存, ②開発基礎条件の整備による開発可能性の全国土にわたる均衡化, ③各地域の独自な開発整備による国土利用の再編成効率化, ④都市, 農村を通じる安全, 快適で文化的な環境条件の整備保全, などの目標を掲げ, これら目標の下に札幌 - 東京 - 福岡を主軸とした大規模プロジェクト構想や新ネットワーク形成, 広域生活圏構想などを打ち出した。

大規模開発プロジェクト構想とは, 中枢管理機能の集積と物的流通の機構とを体系化するための全国的なネットワークを整備し, この新しいネットワーク上に各地域の特性を生かした, 効果的な産業開発等の大規模産業開発プロジェクトを配置計画することにより, 地域の発展と開発の効果を全国的に及ぼし, 国土利用の均衡をはかろうとしたものであった。具体的には, 全国的な通信網, 航空網の整備, 流通拠点港湾, 高速鉄道, 幹線高速自動車道, 国際空港等の建設, 更には農業, 工業等の大基地を整備することであった。

また, 広域生活圏構想とは, 広域生活圏の中核となる地方都市の整備と圏内各地域とを結ぶ交通体系の整備をおこない, 地方分散を促進する構想であった。過密過疎の問題に対しては, 具体的に農村地域工業導入促進法や工業再配置法, 過疎地域対策緊急措置法などの政策が実施されている。

(4) 三全総

1973(昭和 48)年にオイルショックが発生し, 高度成長

は終わった。1977(昭和 52)年には第三次全国総合開発計画が策定され, 定住圏構想を主眼とする国土開発の基本姿勢が示されている。

定住圏構想については, 「全国の各地域において, 自然・生活・生産の諸環境をそれらから調和のとれた形で整備し, 地域住民がその地域で出生から死亡に至る生涯を定住できるようにするという構想」であるとしている。この構想は全総以降の新産業都市や大規模プロジェクト構想等の地方分散政策を更に推し進めたものとなっているが, 1962 年の全総以来 15 年を経てもなお大都市圏への集中傾向は続いていた。

(5) 四全総

1987(昭和 62 年)には第四次全国総合開発計画が閣議決定され, 特色ある機能を有する多くの極が滅立し, 特定の地域への人口や経済機能, 行政機能等諸機能の過度の集中がなく, 地域間, 国際間で相互に補完・触発し合いながら交流するという, 多極分散型国土の形成を目標とした。

三全総の定住圏構想に加え, 四全総では更に圏域相互の交流により地域相互の分担と連携が考慮されており, 基幹的交通による全国 1 日交通圏の確立や, 情報・通信体系の整備, あるいは交流活性化のためのソフト面の充実が必要であるとされている(交流ネットワーク構想)。また, 国際化と世界都市機能の再編成による国際交流機能の分担が盛り込まれている。

このような分散政策にも関わらず, この時期は平成景気あるいはバブル経済と呼ばれる好景気が続き, 大都市圏への集中と地方部での人口停滞が進行している。

(6) 21 世紀の国土のグランドデザイン

全国総合開発計画の第五次計画である国土の GD (1998 年制定) では, 一極一軸集中の国土構造を転換する必要があるとし, 「自立」と「相互補完」に基づく水平的なネットワーク構造である多軸型国土構造の形成を目指している。地域の「自立」に関しては, 大都市圏外については多自然居住地域の創造を, 大都市圏については都市空間の修復・更新を, それぞれ行う「リノベーション」を実施し, これらが連携軸を通じて相互補完するとされている。

また, 地域連携軸上では, 地域間交流により諸活動が生活圏域を越えて広域に営まれ, 選択可能性の高い暮らしが可能になるとされているが, 同時に「諸機能の効率的配置及びその効果的な利用」という観点も示されており, 四全総における生産効率重視の国土像が踏襲されている。

(7) 国土形成計画(全国計画)

国土総合開発法が改正されるとともに国土形成計画法に名称を変え, これに基づいて国土形成計画が制定(2008)された。この全国計画では, 新しい国土の姿とし

て「多様な特色を持つこれらのブロックが相互に交流・連携し、その相乗効果により活力ある国土を形成」と述べられており、国土のGDにおいて地域連携軸という線状の交流範囲であったものが、国土形成計画では広域ブロックという塊状の交流範囲に変化している。

一方、「自立的で特徴の異なる複数の広域ブロックからなる国土構造を構築し、将来にわたる国内外の様々な変化にも柔軟に対応」と述べられているように、国土形成計画では効率性だけでなく、変化への対応をも目的とするようになってきている。

3. 各国土計画の基本的な考え方

(1) 全国総合開発計画

初代全総(1962)は、新産業都市や工業特別整備地域の設置による拠点開発方式を基本としていた。主として重工業を基幹産業とする新しい工業都市を全国に分散配置するものである。基幹産業の配置による新都市の育成の考え方については、図2のように説明できる。基幹産業を配置すると、その産業を直接的に支援する関連産業の集積も期待できる。基幹産業および関連産業の従業者には家族がいるので、それらの生活を支援する産業の集積も期待できる。そうすると、その生活関連産業従業者にも家族がいるので、さらなる生活関連産業の集積が期待できる。こうして、基幹産業を設置することで、基幹産業の規模以上の都市を形成することができる。社会インフラとしては、基幹産業を支えるような港湾や工業団地などの整備が重要となる。

このような考え方に基づく地域形成については、当該新都市内では基幹産業を補助する産業は立地しうるものの、異なる地域間で機能を補完しあうことは基本的には考えられていない。

(2) 新全総

新全総(1969)は大規模プロジェクト構想を特徴としている。基本的には大規模な工業開発によって国土の発展を図る方式であり、全総の拠点開発方式の考え方をそのまま引き継いだものになっている。

全総との違いは、大規模プロジェクト構想に産業開発プロジェクトを支える基盤としての高速交通網計画が含まれていることである(新幹線や高速道路などの高速交通機関は、結果論であるが、後の国土計画における交流・連

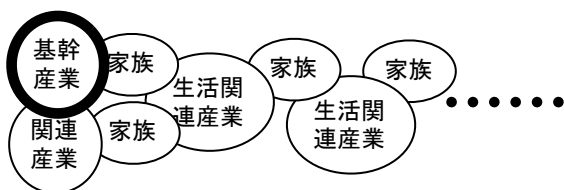


図2 基幹産業の配置による都市形成のイメージ

携のためのインフラになっている)。また、広域生活圏構想では、「生活圏」という産業活動以外の活動の概念が導入されている。

(3) 三全総

三全総(1977)では、基本的な国土像として定住圏構想が示されている。一定地域内で定住できるようにインフラ整備を行うことが基本であり、基本的には自己完結的である。オイルショック(1973)後ということもあり、開発のイメージは薄れているものの、全総の拠点開発方式、新全総の大規模プロジェクトといった地域単独での発展を目指した考え方であるという点において共通している。

「定住」を考慮したことにより、産業活動以外の住民の生活の継続性を目指したという点において、新全総に比べて進歩している。

(4) 四全総

四全総(1987)では、交流ネットワーク構想のもとに多極分散型国土の形成の方針が示され、「分担と連携」と表現されるように、初めて都市や地域が単独で存続することを前提としない国土像が導入されている。「多極」に関しては、「～の拠点」つまり他地域と交流した場合に特定の機能面で必ず優れていることが暗に要求されていることに注意を要する。また、全国1日交通圏の構築を目指しており、全国レベルの拠点である必要がある。すなわち、全国的な都市・地域機能の純化による適地生産システムの導入を目指した国土像となっている。

このような機能の相互補完システムについては、図3のように説明できる。各地域は比較的生産費用の小さい特定の機能に特化し、交流によってその機能を互いに提供し合う。これにより、全体として効率的なシステムを構築できる。しかし、必要とする機能を他地域に依存しているため、何らかの理由で機能が提供されなくなると、広範囲にわたって機能不全を引き起こすという重大な欠点を持っている。

(5) 21世紀の国土のグランドデザインの基本思想

五全総相当の国土のGD(1998)では、多軸型国土構造の形成を目指しているが、基本的には四全総と同じ考え方に基づいている。四全総が全国的な交流による地域機能

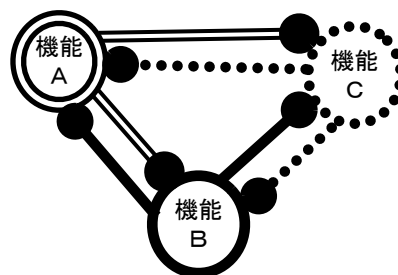


図3 機能の相互補完システムのイメージ

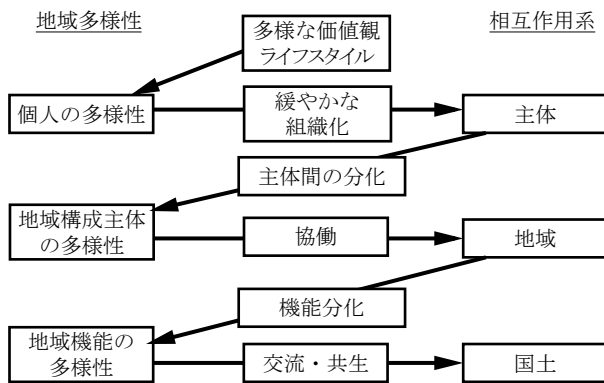


図 3 国土形成計画が想定する構造

の相互補完システムを目指していたのに対し、国土の GD では複数軸を設定して軸内での交流を目指しており、交流範囲が異なるものの、基本的な考え方に違いがない。

(6) 国土形成計画

国土形成計画の全国計画(2008)では、国土の GD と同様の交流・連携による効率化を求めるとともに、変化への対応を目的として多様性を確保するという方向も付け加わるようになってきている。

国土形成計画には、「多様」が極めて頻繁に登場しており、これを手がかりに同計画が想定する変化への対応を考慮した国土システムを推定すると図3のようになる。

まず、多様な価値観に基づく生活形態が多様な人材を地域内に生み出し、地域システムの最も基礎的な部分を形成する。多様な人材は地域内で緩やかに組織化され、複数の活動主体を形成する。これが国土構造が想定する地域システムの基礎構造になるものと考えられる。

活動主体が地域内で存続してゆくためには、互いに何らかの差別化を図ることで競争を減らし、いわゆる“立ち位置”を明確化し、結果として地域内の活動主体に多様性が生まれる。この多様な活動主体が地域内で活動し、相互に協働することで、地域が形成される。これが国土構造の中間構造になるものと考えられる。

国土内には複数の地域が存在することになるが、地域が国土内で存続してゆくためには、互いに何らかの差別化を図ることで競争を減らす方向で変化してゆくことが必要であり、結果として国土内の地域に多様性が生まれる。この多様な地域が国土内で交流し、共生してゆくことで、国土が形成される。この層が表面的に認識される国土構造となる。この表面的な国土構造だけ取り上げれば、四全総や国土の GD で示された機能の相互補完システムと同じである。

4. この国の「かたち」のまとめ

(1) 初代全総～新全総

初代全総から新全総にかけての国土計画は、基本的に

は経済活動が主たる計画対象であり、経済活動を活発にさせるにはどのような支援機能が必要かという観点から全体の計画が組み立てられていた。開発対象地域を大都市圏から地方部に移すことによって、経済成長を維持しながらも地方部と大都市部との格差を縮小しようという方策が採用された。この時期の国土計画には、経済以外の活動については、明確な視点が示されていない。

(2) 新全総～三全総

新全総時代に生活圏の概念が導入され、三全総になると、定住という視点が導入されるなど、国民生活の視点が導入されるようになっていく。すなわち、直接的に経済活動を地方部に植え付ける方式から、経済活動の担い手である国民の居住条件整備(雇用を含む)を通して経済発展を図る方式へと変化してきている。しかし、原則として各地域は単独で存立するという国土の基本形態は踏襲されている。

(3) 四全総～国土の GD

四全総以降の国土計画では、地域間交流による機能の相互補完システムが導入されている。基本的には比較優位の考え方に基づく適地生産であり、平時は効率的であるが、何らかの異常発生時には影響が広範囲に及ぶ脆弱な国土システムである。

(4) 国土の GD～国土形成計画

国土の GD 以降、公的主体および民間主体の国土づくりへの参加が国土計画に記述されるようになっていく。また、国土形成計画では、表面的には四全総以降の地域間交流による機能の相互補完システムが踏襲されているものの、各種の社会状況変化への対応が考慮されている。個人が各種の主体を形成し、それらの参加によって地域が形成され、そして、地域間交流による機能の相互補完システムによって効率的かつ変化への対応が可能な国土が形成できるようになっている。

国土計画の名称から「開発」というキーワードが消え、「形成」という言葉が変わった。だが、何もせず放置しておきさえすれば適切な国土が勝手に形成される、というわけではない。置かれた状況に応じて時間をかけて国土が形成されることになるため、国土や国民を取り巻く環境をいかに整えるかが国土づくりに大きな影響を与えると考えられる。具体的には、国民の“生息環境整備”や“活動の支援システム整備”あるいは“交流のためのインフラ整備”といったものについては、最新の国土計画においても、なおも重要性を失っていないのではないだろうか。

(2011. 05. 29)