

## 歴代総理大臣の国土ビジョンを読む・その2 「田園都市国家の構想」(1980年)

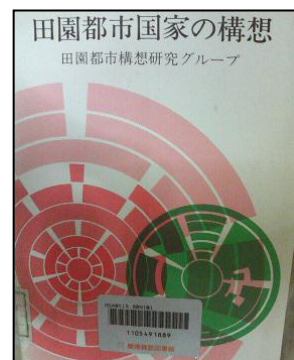
橋 本 武

(財団法人日本開発構想研究所 研究主幹)

歴代総理大臣の多くは、わが国の在り方に関する長期的なビジョンを持っていた。その中のいくつかは国土の将来像と深く関連し、「国土ビジョン」とも言い得るものであった。「日本列島改造論」のように今もって話題にのぼるものもあれば、人々の記憶から消えつつあるものもある。それらがたどった道筋は様々でも、時の最高権力者の下に英知を結集して作成されたものであることに変わりはない。そこに込められた先人たちの見識や想いは、時を経てた現在でも国土の明日を考える上での示唆を与えてくれるに違いない。また、時の流れが細かい枝葉をふるい落とし、ビジョンの本質をつかまえやすくしているかも知れない。そう考えて、今回から連続で、歴代総理大臣の国土ビジョンを読んでいくことにした。

第2回は、大平正芳元総理の「田園都市国家の構想」である。

大平総理は、わが国の内外にわたる長期政策を研究すべく、1979年1月以降順次9つの研究会を設置した。「田園都市国家の構想」は、このうちの「田園都市構想研究グループ」(議長:梅棹忠夫・国立民俗学博物館長(当時))の研究報告書として、大平総理死後の1980年7月にまとめられたものである。研究グループは議長以下全22名(民間学識経験者10名、関係省庁課長・課長補佐クラス12名)で構成され、報告書の起草は、研究グループのメンバーである香山健一学習院大学教授及び山崎正和大阪大学教授(ともに当時)が行った。



### ●田園都市構想の考え方

田園都市構想には、大平総理の故郷・香川県の穏やかな風土が色濃く反映していると言われる。提唱者である大平総理自身は、これをどのように考えていたのか。総理就任後初の国会施政方針演説(1979年1月)で次のように言う。

「私は、都市の持つ高い生産性、良質な情報と、民族の苗代ともいべき田園の持つ豊かな自然、潤いのある人間関係を結合させ、健康でゆとりのある田園都市づくりの構想を進めてまいりたいと考えております。緑と自然に包まれ、安らぎに満ち、郷土愛とみずみずしい人間関係が脈打つ地域生活圏が全国的に展開され、大都市、地方都市、農山漁村のそれぞれの地域の自主性と個性を生かしつつ、均衡のとれた多彩な国土を形成しなければなりません。私は、そうした究極的理念に照らして、公共事業計画、住宅政策、福祉対

策、文教政策、交通政策、農山漁村対策、大都市対策、防災対策等、もろもろの政策を吟味し、その配列を考え、その推進に努めてまいります。」

田園都市構想とは、地域の自主性と個性を生かしつつ、均衡のとれた多彩な国土を形成するための究極的理念であった。また、この演説より2週間程先立って開催された田園都市構想研究グループ第1回会合で総理から次のような発言があり、田園都市構想とは、①基礎自治体を中心として、②三全総の定住圏より広い理念的なものとされた。

第1回会合における大平総理発言のポイント

1. 田園都市構想は、今後相当長期間にわたって、国づくり、社会づくりの道標となるべき理念である。個々の政策はすべて、この理念に照らして吟味され、その配列が決められていく。
2. 田園都市構想は、地域の個性を生かして、みずみずしい住民生活を築こうというもので、基礎自治体の自主性を積極的に尊重する。それは、あくまで開かれたものであり、都市と都市、都市と農村とのかかわり合いを重視する、相互補完的なものである。
3. 田園都市構想は、教育、文化などを含め、すべての人間の営みを包摂する。定住圏構想よりも、より広い理念的なもので、人間の内面的なものに関心を持つ質的色彩のより濃いものである。

「田園都市国家の構想」では、こうした考え方を「田園都市国家建設の手法」として、否定されるべき国家建設の手法と対比するかたちで、やや詳しく展開している。それをまとめると下表のようになる。

否定される国家建設の手法	田園都市国家建設の手法
工業文明	脱工業文明
狭く、閉鎖的な地域主義	広域的で開かれた地域主義
モデル・ニュータウン建設	人間生活の総合的環境の計画的整備
ハードウェアに限定	ハードとソフトの活用
近代合理主義と西欧的アプローチ	日本の国民性や社会組織の特質の活用
トップ・ダウン	ボトム・アップ
机上の青写真の実行	地域の優良事例の伸張
縦割り行政	各地域社会と国民の英知の結集
二分法（中央か地方か等）	共存の論理
公共政策偏重	多様な主体の積極的参加
画一主義	自発的な創意工夫

注：筆者作成

田園都市構想の考え方を国土計画の歴史の中で見れば、

- ①「国土の均衡ある発展」という理念に「多様性」がプラスされたこと、
- ②実態はともかく、考え方の上では、「国主導」から「地域主導」に軌道修正されたという、二つの意義がある。

また、計画論として見れば、それまでの「ブループリント」型計画、すなわち計画の総合性、合理性、事前決定性などに高い信頼感を置くそれまでの計画論を否定したという意味がある。

「田園都市国家の構想」から30年近くになり、今日では、その考え方のほとんどは常識と化しており、その意味では先見性に富んだ構想であったと言えよう。

## ●二分法的思考法を超えて：「分散=集中型」国家システム

「田園都市国家の構想」の読みどころは、第Ⅱ章の「日本の国家システムの特質」である。ここで、集中と分散に関連して、2つのことに言及しており、極めて示唆に富む。

第一は、鈴木大拙の「即非の論理」を例示し、日本文化は伝統的に単純な二分法的思考をとっていないと指摘する。「事実、日本の国家システムも、「分散か集中か」、「分権か集権か」、「中央か地方か」の二分的対立概念によって把握されるのではなく、逆に、「分散することによって集中し、集中することによって分散する」、あるいは「分権することによって集権し、集権することによって分権する」という、独自の「分散=集中型」、ないしは「分権=集権型」のシステムを形成してきた。」(p.80)そして、これからの日本の国家システムの再構築に当たっても、「単純な「中央から地方へ」とか「集中から分散へ」という発想」(p.81)とは次元を異にすることの必要性を訴えている。

第二は、日本のこの「分散=集中型」システムのなかで、「やや過度に中央集権化に偏った制度が採られたのは、外来文化の衝撃を受けた二つの時期、すなわち隋唐文化を大いに摂取した「律令化の時代」と欧米文化を大いに摂取した明治以降の「近代化の時代」だけであった」(p.81)という指摘である。

## ●理念と施策の落差

田園都市構想の考え方、理念についてやや詳しく見てきたが、これに対して、具体の施策はどのようなものだったのか。最後に「田園都市国家の構想」の目次を掲げておいたので、これでおおよその雰囲気はわかると思うが、一言で言えば、木に竹をついだような印象を受けるし、理念との落差の大きさに驚く。一般に、具体の施策というものは、いろいろな制約を考慮しつつ考案されるため、理念の高邁さに比べて、どうしてもチマチマし、歯切れの悪いものになりやすい。しかし、それを割り引いても、総理大臣のビジョンとして、本当にこれでよかったのだろうかとの印象は拭えない。理念と施策の落差が問題であるのは、単に構想として見た目が悪いという表面的なことではなく、理念が施策を通じて現実化するという、構想として極めて重要な点が担保されないからである。

そこで、個々の施策の良し悪しではなく、計画論上の問題としてこの点を更に考える。

## ●戦略的施策の不在：計画論としての欠陥

理念と施策の落差は、「田園都市国家の構想」に限らず、上位性を持つ構想や計画には常

に起こる問題である。理念と施策の落差が起こる主な原因は、ビジョンや計画を作成する際、どこまでを制約条件としてとらえるか、その広狭に違いがあるからだと考えられる。すなわち、一般的に、理念があるべき姿からトップダウンで作成されるのに対して、施策が現実の制約条件を重視してボトムアップで作成される傾向にあるからだ。理念と施策の落差を縮小するには、双方の作成方法を改善することも重要であるが、理念を象徴するような縦割所管を超えた施策、ここでは「戦略的施策」ということにするが、こうした施策を幾つか打ち出すことが有力な解決策と考えられる。

「田園都市国家の構想」を計画としてみると、理念と個別施策の中間に位置する、この「戦略的施策」が極めて弱い、むしろ存在しないといえる。それもあって、理念と個別具体がバラバラであるという印象を強く抱かせる。総理のビジョンとしては、個別具体の施策ではなく、少数の戦略的施策、今日の言葉で言えば、真に「骨太の方針」を打ち出すべきであった。いくら優れた理念であっても、理念はそのままでは潜在的可能性に過ぎない。理念を現実に適用し、多くの者が共感し、情熱を持って取り組める施策にまで具体化しなければ、理念は画餅に過ぎない。総理主導のビジョンであるからこそ、「骨太の方針」を打ち出せる可能性は大きかった。その意味で、大平総理の急逝は惜まれる。田園都市構想は、この部分が脆弱であったために、大平総理の死去とともに急速に影響力を失っていったように思われる。

こうした戦略的施策は、なにも新全総や日本列島改造論のような大規模開発プロジェクト、すなわち、多大な資金を要するプロジェクトとは限らない。今日では当たり前である、国と地方の権限・財源配分の見直し、規制緩和、人事制度の改革などの必ずしも多額の財源を必要としないタイプの戦略的施策を構想することは時代的に無理だったのだろうか。

## ●地域の主体性：事業論と制度論

地域整備における国の役割は大別して、骨格的な社会資本の整備などの国家的事業を行う「事業」に係るものと、国と地方の事務分担の見直しなどを行う「制度」に係るものに分かれる。「田園都市国家の構想」は明らかに事業論に立脚している。地域の自主性と個性を生かすため、国の事業をどう見直すかという問題意識である。しかし、今日から見るとその問題意識はいかにも小粒で現状追認的である。象徴的なのが、地方の時代を謳いつつも、研究会メンバーに一人の地方自治体関係者も（ちなみに女性メンバーも）入っていないことである。もっとも、こうした批判を「地方の時代」の揺籃期に作成された「田園都市国家の構想」に求めることは欲張りすぎなのかもしれない。

重要なことは、地域の主体性を確立するには、個々の事業の見直しだけではなく、より根本的な原因にさかのぼって正す必要があることから、「田園都市国家の構想」以降、人々の関心が事業論から制度論へと次第に移行していったことである。この傾向は、総理のビジョンについても見られ、中曽根総理の「戦後政治の総決算」、橋本総理の「六つの改革」、小泉総理の「構造改革」などが登場し、国と地方の関係は抜本的に再検討されることになった。こうした大きな流れの中では、事業論を中心とするビジョンや計画は、いかにも枝葉末節の部分改良に過ぎないようにとらえられ、かつての輝きを失っていったように思わ

れる。まだまだ根本的な見直しが行われていない制度が少なからず存在することを考えると、この傾向は当分続くのではないだろうか。

田園都市構想は、日本の国家システムの在り方に関する深い洞察を踏まえた優れた理念を提示したが、それを具体化する骨太の戦略が描かれなかったため、大平総理の死去とともにその影響力を急速に失っていった。しかし、ビジョンとしては短命であっても、田園都市構想が謳った「地域の自主性と個性を生かしつつ、均衡のとれた多彩な国土を形成する」という考え方そのものは、その後のわが国に確実に定着したのであった。

## 田園都市国家の構想 目次

### 序章 歴史的回顧と展望

田園都市に関する最初の提案／明治期の田園都市構想／21世紀への展望

### 第Ⅰ章 田園都市国家の理念

構想の基本的性格／田園都市国家建設の前提条件／田園都市国家建設の手法－  
伝統と創造／田園都市国家への多様な試み

### 第Ⅱ章 田園都市国家の構造

「多極重層構造」の田園都市国家／「田園都市圏」に発展する農山漁村／「田園都市圏」の中核となる地方都市／田園都市国家における大都市圏の再生／田園都市圏を結ぶ交通・情報ネット・ワーク／日本の国家システムの特質／「地方の時代」の到来

### 第Ⅲ章 地域における文化活動の展開

「文化の時代」の到来／文化格差の解消／「文化活動圏」の形成

### 第Ⅳ章 人間と自然の調和をめざす国づくり

人間と自然の調和の回復／太陽と水と緑の蘇生／「田園都市林」の建設／広域的な自然との触れ合い

### 第Ⅴ章 多彩な地域産業の新展開

新たな地域産業の七つの視点／地域産業の発展を支える五つの経済環境の変化／地域を支える新たな産業群／地域産業の開発育成／地域技術の新たな波動／人的基盤の整備と地域の自主性の尊重／先端技術と田園都市圏

### 第Ⅵ章 人間関係の潤いある社会づくり

潤いある人間関係の創造／人間中心のまちづくり

### 第Ⅶ章 世界に開かれた田園都市国家

「地球社会の時代」への対応／日本文化の積極的紹介／地域国際交流の促進／国づくりの国際交流

### 第Ⅷ章 田園都市国家のための行財政改革

新しい行政需要への対応／簡素で効率のよい行政へ／幅広い人材の活用

注：本論は筆者の個人的見解です。