

歴代総理大臣の国土ビジョンを読む・その1 「日本列島改造論」(1972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り落とし、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1回は、田中角栄元総理の「日本列島改造論」である。

日本列島改造論は、当時第三次佐藤栄作内閣の通商産業大臣であった田中角栄氏が自由民主党総裁選を翌月に控えた1972年6月に発表した国家ビジョンである。内容としては、4年前の1968年に自由民主党都市政策調査会会長として作成した「都市政策大綱」がベースになっている。1972年6月20日に刊行され、80万部を超える記録的なベストセラーになったといわれる。



●日本列島改造論が分かりやすいのは

これまで様々な観点から論じられてきた日本列島改造論であるが、今回改めて通読してまず感じることは、その主張が極めて分かりやすいことである。

著者は言う。日本列島改造論とは、「人口と産業の地方分散によって過密と過疎の同時解消をはかろうとするものであり、その処方箋を実行するための行動計画」(pp.216-17)であり、「工業再配置と交通・情報通信の全国的ネットワークの形成をテコにして、人とカネとものの流れを巨大都市から地方に逆流させる”地方分散”を推進する」(pp.216)ものであると。

全219頁にわたる改造論のほとんどは、どこで、どういうプロジェクトや施策を行うのか、そのための資金手当てや仕組みはどういうするのかというHOW TOに費やされており、骨格になる戦略は上記に尽きる。改造論は、著者も言うとおり、徹底した「行動計画」であり、事業推進計画である。あるべき国土像を模索するといった抽象的な理念指向性は全くない。今、現実に直面している問題、すなわち「都市と農村、表日本と裏日本の格差」

(p.2)、その解決が目的である。

日本列島改造論の主張がわかりやすい理由は3つある。

第一は、時代背景。この頃は目指すべき国土像が高度成長期以降のように不明確・不統一ではなく、多くの国民の間でかなり具体的かつ統一されていたこと。

第二は、行動計画に徹したビジョンの性格づけ。この種のビジョンが陥りやすい恐ろしく抽象的な議論を避け、具体的課題への対応に徹し、事業推進に特化したこと。それは第一の時代背景があって可能になったのだが。

第三は、議論の単純化。どんな事柄にも陰陽両面があるものだが、一方の面だけを強調することで事柄を単純化する論法を少なからずとったこと。

分かりやすいビジョンや計画は、そのことだけで極めて優れている。平明でシンプルな計画は、計画意図が誤りなく、広範囲に伝達されるだけでなく、訴求力に富む。計画を分かりやすくすることは非常に重要なポイントである。しかし、分かりやすさが優先されるあまり、事実関係が過度に単純化されては問題である。日本列島改造論が自民党総裁選向けのビジョンという性格上、分かりやすさが求められたことは十分に理解できるが、単純化の点で問題なしとは言えない。

●都市政策大綱と読み比べる

日本列島改造論は都市政策大綱がベースになっている。両者には、個人的なビジョンと政党的政策大綱という違いはあるものの、ともに田中元総理の強い指導力の下に作成されて、内容にも重なるところが多い。

そこで、単純化という視点で両者を読み比べてみる。例えば、当時大きな問題となっていた土地対策の書きぶりについてはこうなっている。

都市政策大綱の構成と土地対策	
前文	
第1	都市政策の基本方向(細目略)
第2	土地政策 土地利用と公共の福祉／土地の計画的利用／空中と地下の利用／土地の区画整理／開発利益の還元／土地の収用／土地の補償／土地委員会の設置／土地の基準価格／土地利用と税制
第3	大都市対策(細目略)
第4	地方開発の方向(細目略)
第5	財政・金融政策(細目略)

都市施策大綱では、土地対策を重要な柱の一つに位置づけ、「土地の利用については私権よりも公共の福祉を優先させる」(p.26)、「地価上昇による利益は土地所有者のみが独り占めすることなく、その一部を社会に還元して社会的な不公平を解消する」(p.29)など、当時としては相当踏み込んだ方針を示している。

これに対して、日本列島改造論では、土地対策は目次の細目にすらなく、その扱いは極めて軽くなっている。日本列島改造論の単純化の典型がここに見て取れる。土地対策の軽

視は、過剰流動性下での土地投機と地価高騰に招く一因になったのである。

また、日本列島改造論には、どこで事業を実施しようとするのか、その候補地が具体名で頻出する。確かに、具体的な地名を数多く明記することは、ビジョンとしての熟度や実効性の高さを連想させるプラスの面をもっている反面、土地買占めなどの大きなマイナスをもたらす恐れもある。都市政策大綱にもかなり踏み込んだ記述はあるが、全体としては、理念や大きな方向性を中心に、多角的で節度のある記述になっている。日本列島改造論は、それが次期総理大臣有力候補者のビジョンであることを考えると、これでよかったのだとは言いきれない。

●パイ拡大論は計画の王道か

日本列島改造論は、刊行された僅か1年後に起こった第1次オイルショックによる高度経済成長の終焉と、改造論自体が招いた過剰流動性下での土地投機と地価高騰により、短期間で崩れ去ってしまった。

発表から既に35年を経て、歴史的出来事になりつつある日本列島改造論について個々の内容の良し悪しを今さら言ってもしかたない。今日学ぶべきことがあれば、その基本的な発想についてではないか。以下、この点を考えてみよう。

日本列島改造論は、高度経済成長の継続という前提の上に立っており、これを長期積極財政によって実現するというシナリオであった。その基本的な考え方は、日本全体の経済のパイが大きくなる中で様々な問題は解決される、逆に経済のパイが大きくならなければ問題は解決できないというものである。

「福祉は天から降ってこない」というタイトルで次のように言う。「一部の人びとは「高度成長は不必要だ」「産業の発展はもうごめんだ」とか「これからは福祉の充実をはかるべきだ」と主張している。しかし「成長か福祉か」「産業か国民生活か」という二者択一式の考え方は誤りである。福祉は天から降ってくるのではなく、外国から与えられるものでもない。日本人自身が自らのバイタリティーをもって経済を発展させ、その経済力によって築きあげるほかに必要な資金の出所はないのである。」(p.63)

また、同じ箇所でも次のように言う。「適当に高い経済成長ができる体制を前提としない限り、日本経済が当面している多くの問題を解決することは困難である。」(p.64) 1969年に策定された新全国総合開発計画では、経済成長率を年率約7.5%としていたが、3年後の日本列島改造論では10%の成長も可能との見通しを示している。(p.65)

経済のパイを大きくして問題を解決するという考え方は、なにも日本列島改造論に特有のものではない。今に至るまで、多くの計画で取り入れられている考え方である。現在、多くの者が人口減少に危機感をいだくのも、経済のパイが縮小したら問題解決が困難になると思っているからである。パイ拡大とは逆方向の捉え方であるが、発想の根は同じだと言える。パイ拡大論は、計画の王道なのかも知れない。

問題は、パイ拡大論自体ではなく、その方法論にあるのではないか。その論点は、日本列島改造論の頃までは、①経済成長率というパイを大きくする速度、②民間主導か財政主導かといったパイを大きくする方法にあった。その後、成熟社会の到来や持続可能性に対

する意識の高まり等を経て現在では、③パイをどこまで大きくするのか、④そもそもどのパイを大きくするのか(経済成長より重要な価値観の発見)という論点も極めて重要になっている。しかし、今日、日本列島改造論をそういった観点から批判するのは後知恵というものだ。

いずれにしろ、日本列島改造論は、それまでの趨勢かそれ以上の高い経済成長を前提とした。そこから、計画作成上の極めて重要な疑問が生じる。

●計画は時代の「空気」を脱せるか

それは、改造論の大前提である高い経済成長率、それをずっと低く抑えることが当時可能だったのだろうかという疑問である。

当時も拡大路線に否定的な意見は少なからずあり、こうした意見に基づくビジョンを作成すること自体は不可能ではなかったはずだ。しかし、仮にオイルショック以降のような低い経済成長率を前提としたビジョンを作成したとしても、それが次期総理大臣候補たる者のビジョンとして世の中に出ていくことが果たして可能だったのだろうか。この疑問は、日本列島改造論に限らず、国や地方公共団体の作成する行政計画に関しても全く同様である。ビジョンや計画というものは、個人的なものならいざ知らず、それが一定の公的性格を帯びている限り、それまでのトレンドから脱することは極めて難しいのではないか。日本列島改造論を読むとそういう思いに至るのである。

その原因は、計画作成者の能力や見識の問題というよりも、ビジョンや計画が公的性格を帯びることによって多様な意見との調整や多数の者の共感が求められることにある。多くの者が納得するとは、その時代の一般的な見方に沿うことであり、それは従来のトレンドの外挿になりやすい。仮に事態がトレンドから外れて大きく変動している場合でも、その時点で形成されている最大公約数的な今後の見通しが幅をきかせることになる。要するに、ビジョンや計画というものは、それが一定の公的性格を帯びている限り、新しい時代を切り拓くのではなく、その時代の空気を要約したものにならざるを得ないのではないかということである。ただし、これは決してビジョンや計画が無効だといっているのではない。何故なら、第一に、最終的にとりまとめられたものは時代の空気の要約に過ぎないかも知れないが、その作成過程では時代の認識そのものを含めた幅広い議論・検討を行うことが可能であるし、第二に、仮に時代の空気を要約しただけのビジョンや計画であったとしても、それによって、時代の空気を現実化するための具体的な施策体系が提示されるからである。

そうは言っても、オイルショックのような突発的変化は別にしても、国民の求める政策課題の優先順位が大きく変化するような時代には、ビジョンや計画が極めて難しい立場に立たされることに間違いはない。その意味で、ビジョンや計画が存在価値を増すのは、社会が安定していて先行きがかなり見通せる時代なのかもしれない。先行き不透明な時代だからこそ、しっかりとしたビジョンや計画が必要であるとは巷間よく言われるセリフである。しかし、多くの者は、このセリフを額面どおりに実現するにはどれだけの困難と覚悟が必要かを理解していないのではなからうか。

日本列島改造論を今読み直すと、自民党総裁選に向けての政治的ビジョンという性格を考慮に入れても、これだけ積極的で行動的な国土ビジョンを提案できたということに隔世の感を禁じえない。誠に、日本列島改造論は、「国土開発」が輝いていた時代の最後を飾るビジョンであった。個々の施策やアイデアには今でも参考になるものが少なくない。その意味では傑出した内容を持っていたが、時代の大きな流れという最も肝心なところで足をすくわれたビジョンであったといえよう。

日本列島改造論 目次

I 私はどう考える

「都市政策大綱」成る／ガソリン税の採用／「平和」と「福祉」に徹しよう

II 明治百年は国土維新

近代日本を築いた力／戦後経済の三段飛び／人口の32%が国土の1%に住む／許容量を越える東京の大気汚染／一寸先はやみ、停電のピンチ／時速9キロの“くるま社会”／一人、1平方メートルの公園面積／5時間で焼けつくす東京の下町／生活を脅かす大都市の地価、物価／一人あたり四畳半の住宅／不足する労働力／過疎と出かせぎでくずれ地域社会

III 平和と福祉を実現する成長経済

経済の成長は可能かつ必要／日本経済の未来像／世界のなかの日本

IV 人と経済の流れを変える

工業再配置で描く新産業地図

過密と過疎の同時解決／産業地図を塗り変える／無公害工業基地／インダストリアル・パーク／動き出す工業再配置計画

工業再配置を支える交通ネットワーク

1兆3200億トンキロをどうさばく／開幕した新幹線時代／縦貫と輪切りの高速道路／四国は日本の表玄関／工業港と流通港の整備／ダム1千カ所の建設を／ジャンボとSTOL機で結ぶ日本の空

V 都市改造と地域開発

花ひらく情報化時代／新地方都市ビジョン／農工一体でよみがえる近代農村／平面都市から立体都市へ／住宅問題をとくカギ

VI 禁止と誘導と

自動車重量税でトクをするのはだれか／産業政策の大転換／新しい官民協調路線を求めて

VII むすび

注：本論は筆者の個人的見解です。