

歴代総理大臣は「国土」をどう演説したか。 ～国会演説に見る国土と国土政策～

その4 「冷めたピーク」とそれ以降

橋 本 武

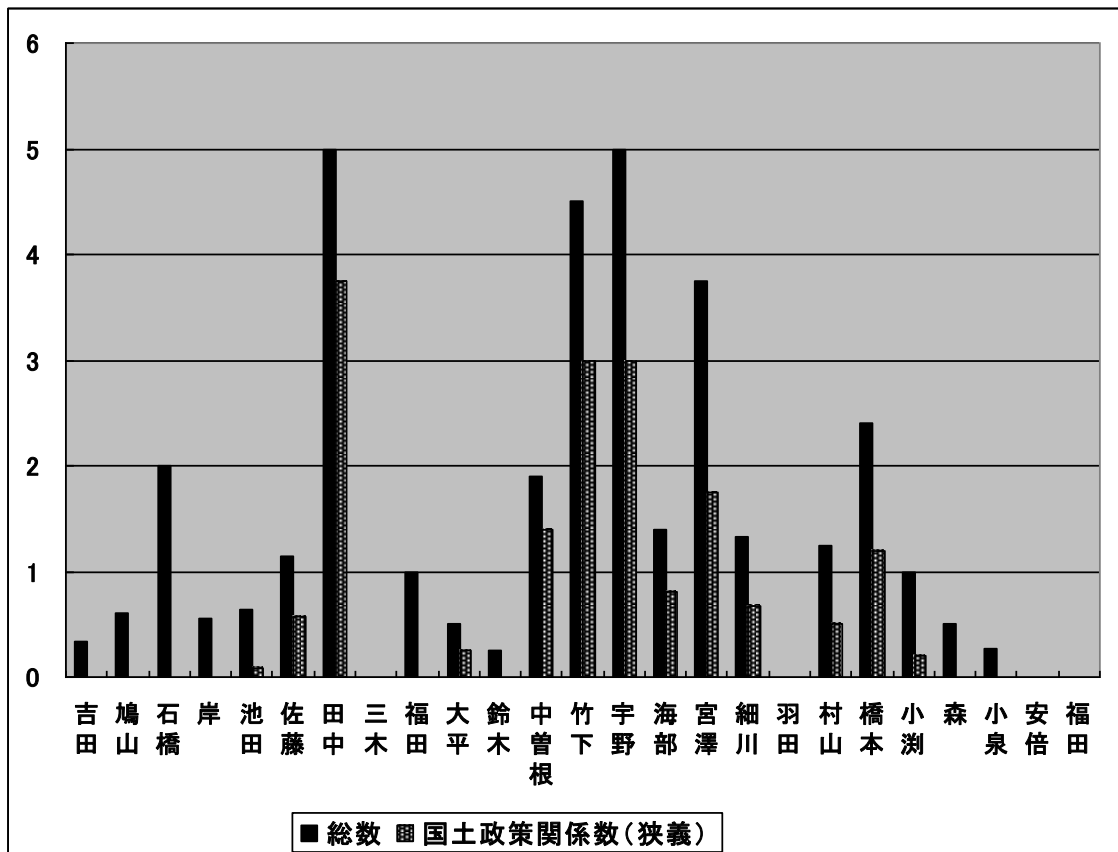
(財団法人日本開発構想研究所 研究主幹)

前回から昭和25年(1950年)以降の59年間を対象に全国総合開発計画を中心に総理大臣の国会演説をみている。

図1は、前回も使ったが、歴代総理の1演説における「国土」という言葉の平均使用回数である。これを見ると2つのピークがあることが分る。第1のピークはほぼ田中単独で切り立っているが、第2のピークは中曽根から橋本あたりにかけて見られる、裾野の広いものである。

今回は、この第2のピークとそれ以降を見ていくことにする。

図1 歴代総理の「国土」平均使用回数



注：対象は施政方針演説及び所信表明演説。兵庫県南部地震など特別な演説4回については除外。
吉田については1950年以降を集計。

●中曽根総理と四全総

中曽根（総理大臣在職：昭和57年11月～昭和62年11月、写真下）と四全総（昭和62年6月30日閣議決定）と言えば、直ちに思い出されるのは総理指示である。当時の新聞では次のように解説している。

四全総策定仕切り直し——地価高騰など環境変化（NEWS追跡）

1986/10/23, 日本経済新聞 夕刊

西暦二〇〇〇年の国土の見取り図となる第四次全国総合開発計画（四全総）の策定がズレ込んでいる。中曽根首相が大都市問題に力点を置くよう指示、国土庁も有識者をメンバーに国土政策懇談会（座長、加藤一郎成城学園長）を設置し、内容の再検討を始めた。（中略）

首相が綿貫長官に「東京や大阪など大都市問題に力点を置き、メリハリをつけた内容にして欲しい。意見も幅広く聞いたらいい」と指示したのは八月初め。当時、首相の総裁任期延長問題が決着する前だったため、任期延長を前提に四全総の練り直しを指示したのではないか、との憶測も呼んだ。

国土庁は四全総試案をすでにまとめていたが、急きょ、長官の私的懇談会として国土政策懇談会を設置、内容の再検討に取りかかった。

中曽根は総理在職期間が長く、前半と後半で国土政策の扱いにかなりの差がある。後半は四全総の策定期間に重なることから、国土政策への言及が増大し、昭和60年(1985年)10月以降、昭和62年7月までの5回の国会演説で連続して四全総にふれる。もちろん、国会演説はそのすべてが総理自身の発案になるものではない。各省庁から提出された原案をベースに構成される部分も決して少なくないようである。四全総に言及する5回の演説を見ても、いかにもとってつけたように四全総にふれるものもあるが、かなり力が入っているものもある。力が入った典型は、昭和62年(1987年)9月の演説である。



一方、人口の高齢化に加え、国際化や技術革新、情報化の急速な進展など、二十一世紀に向けて、人と国土をめぐる諸情勢は大きく変わることが予想されます。これらの潮流変化に的確に対応しながら、安全で快適な、活気に満ちた国土づくりを進め、次の世代に引き継ぐことは我々の責務であります。

そのためには、まず、住民が誇りと愛着の持てる個性に満ちたふるさとづくりを進め、地震や災害に強く、治安が確保され、花と緑に満ち、安全で潤いのある、歴史の薫りにあふれた国土づくりを進める必要があります。また、国土の均衡ある発展を図り、全国土を世界に開かれた文化、科学、経済等の交流の場としてふさわしいものに質的に高めるとともに、情報通信及び高速交通体系の整備、都市の再開発等による東京、大阪などの大都市圏の整備、生活関連社

会資本の整備などを民間活力を最大限に活用しつつ推進する必要があります。その際、特に大都市圏における地価の安定等の土地問題に的確に対応することが重要であります。

政府は、これらの課題に対して、第四次全国総合開発計画を策定し、二十一世紀に向けた国土づくりの指針を明らかにする所存であります。（中曽根康弘、1987年）

中曽根は行政改革の推進と「戦後政治の総決算」を掲げ、個々の政策を超えた政治・行政の枠組そのものの変革に挑んだ総理であった。そのため、空間整備としての国土政策に対してそれほど強い関心があったとは思にくい。事実、こうした面から自身のビジョンが打ち出されたことはなかった。しかし、国会演説からは、国土政策に対して、多くの内政問題の一つとしてではあるが、かなりの位置づけを与えていたことが分るのである。

●竹下総理から細川総理まで 定着する四全総と「多極分散型国土」

中曽根以降の演説で奇異に感じることは、中曽根政権の時に、中曽根総理の指示を踏まえて策定された四全総について、中曽根以降の竹下、宇野、海部、宮澤、細川という歴代総理がそれぞれの演説の中で言及していることである。「第四次全国総合開発計画」という言葉は竹下になっても昭和62年、63年の演説で使われるし、四全総の中核をなす「多極分散型国土」という言葉は平成6年（1994年）の細川まで使い続けられている。

これは、新全総や三全総では決して見られなかった現象である。佐藤総理の時に策定された新全総について田中は全くふれなかったし、福田総理の三全総について大平は完全に無視した。

第1のピークのとおり同様に、第2のピークでも竹下の「ふるさと創生」や宮澤の「生活大国」という総理ビジョンが登場した。竹下も宮澤も自身のビジョンを熱心に語った。しかし、だからといって彼らが四全総を排除することはなかった。

ここが第1のピークと第2のピークの決定的な違いである。何故、四全総は、新全総や三全総とは違って、語られ続けたのだろうか。

いくつかの仮説が考えられる。例えば、四全総は、計画策定後に特に厳しい批判を受けなかったからだと、ということもあろう。また、四全総は特に多種多様な政治的意見を調整してできた計画なので尊重せざるを得なかった、という事情があったのかもしれない。しかし、それだけだろうか。

そこで、3年ごとに代表的な演説を3つ選び、言及箇所を並べてみた。

地価上昇の原因の一つは、東京への人口や諸機能の一極集中にあります。東京への過度な集中や依存から脱却して、第四次全国総合開発計画が目指すところの多極分散型の国土形成を図るため、多極分散型国土形成促進法の趣旨に沿いまして、都市・産業機能等の地方分散を進め、地方の振興開発と地域間の交流及び大都市地域の秩序ある整備に取り組んでまいります。（竹下登、1988年）

東京一極集中を是正し、多極分散型の均衡ある国土の発展を図っていくことは、土地住宅問題の解決、豊かな国民生活の実現にも寄与する重要な課題であります。このため、政

府としては、国の行政機関などの移転を含め、都市、産業機能の地方分散を進めるとともに、整備新幹線の計画的な建設やリニアモーターカーの実用化の推進などの交通基盤施設の充実、道路網の体系的整備や生活に密着した高度の情報、通信網の整備により、全国的な交流ネットワークの形成を進めてまいります。（海部俊樹、1991年）

多極分散型国土の形成に向けて、都市・産業機能の地方分散を促進するとともに、拠点都市を道路、鉄道、航空で結ぶ効率的な高速交通ネットワークの形成や過疎・山村地域の振興などを進めてまいります。（細川護熙、1994年）

それぞれ細かい違いはあるが、全体的にはどれも似たような印象を受けるのではないだろうか。「第1のピーク」の頃の佐藤、田中、大平の演説とは明らかに質感が違う。中曽根と比べても違うように感じる。

いずれの演説もいくつかのキーワードをつなげた「紋切型」、パターン化された語りになっているからだ、といっている言い過ぎだろうか。

第2のピークでも、「国土」という言葉は確かに数多く使われた。しかし、その語り口は、第1のピークの頃のように総理自らの考えを熱く語るのではなく、政府の政策にそって淡々とこなすものになっているように感じられる。

こうした語り口が変わることで、四全総は中曽根以降の総理に長く語り続けられたのだろう。そして、この時期、全総計画は総理演説の中に完全に自らの位置を確保したと言えよう。だがそれは、全総計画の形骸化との引き換えであったとも言えるのである。

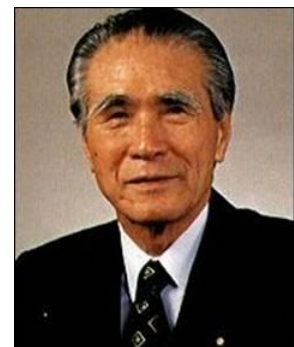
●細川、羽田、村山総理と国土政策

宮澤の後、細川、羽田、村山と3代、非自民党の総理が続く。

「国土」の使用回数はその前後の総理よりやや少なくなるが、演説の内容についてはそれ以前の総理との違いはほとんど見られない。（なお、羽田の国会演説は1回なので注意が必要。）

細川については既に引用したので、ここでは村山（総理大臣在職：平成6年6月～平成8年1月、写真下）について該当部分を引いておく。

環境を守ると同時に、国民生活をより充実するための積極的な環境整備がなされなければなりません。本格的な高齢社会の到来を控え、豊かな国民生活を実現するためには、国民に身近な生活環境を整備し、同時に国際化の進展にも配慮しつつ、国土の均衡と特色ある発展を図る必要があります。大都市圏における通勤混雑の緩和や都心居住の推進など住宅、生活環境の改善、地方圏への都市・産業機能の分散や活力に満ちた地域社会の形成、更には基幹交通網整備等を促進するとともに、北海道や沖縄の開発、振興にも積極的に取り組んでまいります。このため、昨年見直された公共投資基本計画を踏まえて社会資本整備の着実な推進に努めてまいります。（村山富市、1994年）



国土政策については当時、与党、野党の差はあまり見られなかった。平成8年(1996年)当時の国土庁長官が国会で「国土づくりの問題については与野党の差は私はないと思うのです。」(平成8年2月16日、衆・建設委員会)という発言をしているが、この言葉が当時の雰囲気象徴している。

党派の違いは少なかったのかもしれないが、この時すでに時代は変化していたのである。それは橋本総理の下での新たな全総計画の策定過程に如実に表れてくる。

●橋本総理と「21世紀の国土のグランドデザイン」



四全総に続く「21世紀の国土のグランドデザイン」(以下、「21GD」と略す)は、平成10年(1998年)3月31日に橋本(総理大臣在職:平成8年1月~平成10年7月、写真左)の下で閣議決定された。

21GDの策定は難しい時代に行われた。開発路線や大規模事業に対する批判が日増しに高まり、時代はすでに「開発」ではなくなっていた。四全総までは比較的好意的であったマスコミ論調も21GDのときにはかなり懐疑的で厳しいもの変わっていた。

また、財政構造改革のため当初の策定スケジュールは半年以上の延期を余儀なくされた。

こうした状況下でも、橋本は5回の施政方針演説及び所信表明演説のうち4回で全総計画に言及した。橋本は全総計画にも、ちなみに当時大きな課題となっていた首都機能移転にも理解を示したのである。しかし、その言いぶりは一段と簡素化された。21GD決定直前の演説でもわずかにこの程度であったのである。

これからの国土政策の基本は、多軸型の国土構造を形成していくことであり、新しい全国総合開発計画を策定し、首都機能移転問題への取組も含め、実施してまいります。

(橋本龍太郎、1998年)

●国土計画を取り巻く環境の変化

橋本を継いだ小渕(総理大臣在職:平成10年7月~平成12年4月、写真右)の頃には、国土政策、国土計画を取り巻く環境はますます厳しさを増していた。国会審議においても全総計画に対する批判的な発言が急増した。例えば、本会議における全総関連の発言のうち批判的な発言の割合は、1990-1997年の間は2割程度であったが、1998年以降は5割を超えるようになった。

そうした中、小渕は、政権前期には「生活空間倍増戦略プラン」や「地域戦略プラン」、政権後期には「21世紀日本の構想」を打ち出し、国土政策に取り組んだ。

演説内容はますます簡素化されるが、小渕はともかく総合的な施策としての国土政策を



語ったのである。森以降、こういう意味での国土政策は演説から消滅する。小渕は「国土政策」そして「国土計画」を語った最後の総理となった。

次に引用する演説が、総理が「全国総合開発計画」に言及する最後の国会演説である。

本格的な少子高齢社会の到来に備え、国民一人一人が将来に夢を持ち、生涯の生活に安心を実感できるような社会基盤を整備していくことが必要であります。このため、広く快適な住空間や高齢者にやさしい空間などの実現を目指し、かねてより私が提唱してきた「生活空間倍増戦略プラン」を今月末を目途に取りまとめ、向こう五年間を視野に入れた「明日への投資」を推進するとともに、バリアフリー化への取組などの「安心への投資」に重点的に取り組んでまいります。また、地域の特色を活かした魅力ある地域づくり、美しい国土づくりを進めるため、「地域戦略プラン」や新しい全国総合開発計画を、首都機能移転問題への取組も含め、積極的に推進してまいります。(小渕恵三、1999年)

●小泉総理とそれ以降 消滅する「国土」と解体する「国土政策」



小泉(総理大臣在職:平成13年4月～平成18年9月、写真右)は、政策内容、政策過程に大きな影響を与えた総理と言われるが、国土政策についてもこれは当てはまる。

小泉の演説で特徴的なことは、「国土」という言葉がほとんど使われなくなることである。5年半の11回の国会演説でわずかに3回であり、「資源に恵まれないこの狭い国土」「第二次大戦の国土の荒廃」「イラク国土の復興」というように国土政策と直接関係するものは少ない。

それ以上に重要な特徴は、国土計画とか国土政策というマクロな捉え方をせず、都市再生、地方再生、構造改革特区、観光振興、中心市街地活性化など個別具体のテーマとして述べられることである。佐藤以降それまでの総理は、都市政策、農山村政策という各論とは別に国土政策という総論をかなり明確に区分して述べてきた。しかし、小泉においては国土政策という総論部分が消滅している。

例えば、次は平成15年の施政方針演説で日本の魅力再生を語るくだりである。数字や地名が多用され、具体的ではあるが、個別的である。

我が国には、歴史に根ざした文化や伝統、優れた人材や企業が各地にあります。地域が持つ潜在力や魅力を引き出し、日本を再構築します。

14の都市再生プロジェクトを推進するとともに、44の都市再生緊急整備地域において、優良な民間都市開発を支援します。大都市ではありません。北海道の稚内では、ロシア・サハリン州との交流を軸にした国際観光・交流都市づくり、沖縄の石垣では港を中心にしたまちづくりが進んでいます。四国の松山では、小説「坂の上の雲」がまちづくりのテーマです。地域の知恵と個性をいかした取組を支援してまいります。

各地域で多様な形のタウンミーティングを開催し、国民との活発な対話を継続します。

4月には構造改革特区第1号が誕生します。地域や民間から600を超える第2次提案がありました。制度を一層充実し、教育分野への株式会社参入を含め、これまで規制されていた市場への民間参入の実現を図ります。特区をてこに全国規模での規制改革を進めます。(小泉純一郎、2003年)

こうした変化の原因としては、様々なことが考えられる。

第1は、重要課題に対する認識の変化である。総理演説で取り上げられた都市再生、地方再生、構造改革特区といったテーマは、官邸に設置された各種本部のテーマそのものであった。小泉政権においては、国会演説で述べるべき重要課題とは官邸主導で対応するような課題であると考えられたのかもしれない。

その背景として、第2には、時代が求めるものが、かつてのような政策課題の発見やその体系化から、すでに共有された政策課題をいかに実現するかに移行したのではないだろうか。国土政策の中心場が国土計画という施策体系化の場ではなく、内閣官房に設置される都市再生本部等の実施の場に移行していることはその表れではないだろうか。

そして、第3に極めて実務的ではあるが、平成13年(2001年)に始まる中央省庁の組織再編の影響である。それまで総合的な国土政策を所掌していた国土庁が廃止されたことでこの分野が相対的に後退したのではないだろうか。

いずれにしろ小泉政権下で起った「国土」の消滅と「国土政策」の解体という現象は、その後の安倍、福田の国会演説においても継続しているのである。

今回は、中曽根から福田までの27年間について全総計画を中心に見てきた。この期間の前半は「国土」の使用回数が第2のピークを迎えたときである。第2のピークの特徴は「国土」や「全総計画」への言及は多いが、その語り口には個性が乏しく、紋切り型が多くなったことである。その意味で、第1のピークを「熱いピーク」と言うなら、この第2のピークは「冷めたピーク」と言うことができるだろう。

このピークの後、「国土」や「国土計画」は総理演説から急速に後退し、国土政策は都市政策、地域振興、社会資本整備などの個別政策に解体されることとなった。

注：煩雑を避けるため文中では敬称を略しました。
また、本論は筆者の個人的見解です。