

「国土」に対する関心はどう変化したのか？

橋 本 武

(一般財団法人日本開発構想研究所 研究主幹)

日本人は、日本の国土に対してどのような関心を抱いてきたのだろうか。その関心は、時代とともに、どのように変化してきたのだろうか。

本稿は、この問を一般的な問のままではなく、国土政策に関連した次の 3 つの問に分解して検討したものである。

- ① 国土計画における国土に対する関心はどう変化したのか。
- ② 内閣における国土に対する関心はどう変化したのか。
- ③ 2つの関心の一致・不一致はどう変化したのか。

関心の類型化

検討に先立ち、まず、「国土に対する関心としてどのようなものを設定するか」という問題に答えなければならない。その際、個別具体の関心を対象としたのでは、その種類が膨大になり過ぎるだろうから、一定の類型化を行う必要がある。

本稿では、関心の種類、範囲、方向の 3 つの分類軸によって、国土に対する関心を表 1 のように類型化した。以下、これを説明する。

- 第 1 に、関心の種類は、領有的関心と利用的関心に大別できる。前者の典型的課題は領土問題である。後者の利用的関心は戦後国土計画の制度上の関心である。戦後国土計画の関心は本稿の中心課題なので利用的関心を細分する。ここでは、使用価値、交換価値の区分にヒントを得て、物理的関心と経済的関心に 2 分する。前者は国土の物理的・空間的な改善への関心、後者は国土の貨幣的価値の増減への関心である。
- 第 2 に、関心の範囲は、国土総体への関心＝全体的関心と、国土の特定地域への関心＝部分的関心に大別できる。戦後国土計画の制度上の関心は全体的関心であった。そ

ここで全体的関心を細分するが、本稿では、部分の総和と全体とが等しいタイプの関心＝一致型関心か、部分の総和と全体とが異なるタイプの関心＝不一致型関心かの区別を導入する。何故なら、後者の関心こそが国土計画に固有のものとするからである。例えば、各地域内が安全になれば、基本的には国土全体も安全になるので、「安全な国土を形成する」というのは前者の関心であり、各地域内で均衡が取れても、国土全体で均衡が取れる保証はないので、「国土の均衡ある発展を図る」というのは後者の関心である。

- 第3に、関心の方向は、外国との関係で国土を見る対外的関心と国内問題として国土を見る対内的関心に大別できる。戦後国土計画の制度上の関心は、主として対内的関心であったが、国土形成計画法においては対外的関心も相当に高くなっている。関心の方向は、種類及び範囲と比べて、一方への制度的な優越性が低いので、対内的関心を細分することはしない。

表1 国土に対する関心の分類

| 分類軸 | 左軸による1次分類 | 戦後国土計画の制度上の関心 | 左記関心の2次分類 |
|-------|-------------|---------------|--------------|
| 関心の種類 | 領有的関心／利用的関心 | 利用的関心 | 物理的関心／経済的関心 |
| 関心の範囲 | 全体的関心／部分的関心 | 全体的関心 | 一致型関心／不一致型関心 |
| 関心の方向 | 対外的関心／対内的関心 | 主として対内的関心 | |

分析方法の概要

検討対象期間は、明治憲法下で最初の総理大臣の国会演説が行われた1890年から2012年6月末までである。

年代区分は、戦前についてはデータの制約から一括せざるを得なかった。戦後については、1945年から54年までというように機械的な10年単位を使っている。対象データは、内閣の関心の代理変数として総理国会演説（1890年以後250回）と国土計画として国土計画設定要綱（1940）以後10本の計画書である。

具体的には、大東亜国土計画大綱素案(第2次案)(1942)、中央計画素案(1943)、復興国土計画要綱(1946)、総合開発の構想(案)(1954)、全国総合開発計画(1962)、新全国総合開発計画(1969)、第3次全国総合開発計画(1978)、第4次全国総合開発計画(1988)、21世紀の国土のグランドデザイン(21GDと略記)(1998)及び国土形成計画(全国計画)(2008)である。

各年代の関心の特定は、基本的には、「国土」に関連する単語の使用率等（定量的）と用法（定性的）の変化から推定しているが、補完的に、「目指すべき国土像」等の変化も利用している。ここで、「国土」に関連する単語としては、「国土」の辞書的意味（概ね、領土、土地、郷土、仏国土の4つ）も勘案して、「国土」「領土」「土地」に国土の部分を表す単語として

「都市」を加えた4単語としている。但し、海外の「国土」等、組織名・官職名として「国土」等として使われたもの単語は除外している。

具体的な特定方法は表2のとおりである。

表2 年代別関心の特定方法

| 対象 | 分類 | 細分類 | 特定方法 | |
|-----------|----------------------|----------|-----------------|----------------------|
| 総理 演説 | 戦前 | 種類、範囲、方向 | 領土の使用数と頻度、国土の用法 | |
| | 戦後 | 種類 | 1次(領有/利用) | 領土と国土・土地の使用頻度差、領土の用法 |
| | | | 2次(物理/経済) | 土地と国土の偏差の比較と用法の変化 |
| | | 範囲 | 1次(全体/部分) | 国土と都市の偏差の比較と用法の変化 |
| | | | 2次(一致/不一致) | 目指すべき国土像の変化 |
| 方向(対外/対内) | 国土、土地、都市の用法の変化 | | | |
| 計画書 | 全総以前 | 種類、範囲、方向 | 計画書の内容 | |
| | 全総 以後 | 種類 | 1次(領有/利用) | 国土、領土、土地の使用数の比較 |
| | | | 2次(物理/経済) | 国土と土地の偏差の比較と用法の変化 |
| | | 範囲 | 1次(全体/部分) | 国土と都市の偏差の比較と用法の変化 |
| | | | 2次(一致/不一致) | 目指すべき国土像の変化 |
| 方向(対外/対内) | 世界、国際、グローバルの使用率と計画内容 | | | |

分析結果：内閣と国土計画の関心の一致・不一致の変化

途中の特定方法の詳細はすべて省略して、分析結果を示すと、表3及び表4のようになった。

ここでは、冒頭の③の間、「2つの関心の一致・不一致はどう変化したのか」に絞って結果を説明する。

両者が比較的一致していたのは、1965-74年の新全総の頃を中心にその前後の各10年間程度である。反対にあまり一致していないのは、1995年以後である。

どの点で一致していないかを見ると、

- 関心の種類では、2次分類レベルで異なっている。つまり、内閣は経済的関心、国土計画は物理的関心が優越している。
- 関心の範囲では、1次分類レベルで異なり、内閣は部分的関心、国土計画は全体的関心(一致型)である。
- 関心の方向では、対内・対外で一致しているが、内閣は対外的関心が増加傾向にあるのに対して、国土計画では低下傾向にある。

最も乖離が大きいのは、関心の範囲である。都市という部分への関心と国土という全体への関心とがかつては連動していたが、95年以後、独立に変化するようになったのである

95 年以後の内閣と国土計画の関心の違いを際立たせて表現すれば、内閣の関心の中心は、グローバル化に対応した都市部の経済的利用の改善にあり、国土計画の関心の中心は、安全性や美しさの向上に資する国土全体の物理的利用の改善にあったと言えよう。

表 3 内閣の関心の変化

| 関心 | 戦前 | 1945- | 1955- | 1965- | 1975- | 1985- | 1995- | 2005- |
|----|----|---------|-------|----------|-------|---------|-------|-------|
| 種類 | 領有 | 利用(物理的) | | | 移行期 | 利用(経済的) | | |
| 範囲 | 部分 | 全体(一致型) | | 全体(不一致型) | | 部分 | | |
| 方向 | 対外 | 対内・対外 | 対内 | | | 対内・対外 | | |

表 4 国土計画書の関心の変化

| 関心 | 中央計画 | 構想案等 | 全総 | 新全総 | 三全総 | 四全総 | 21GD | 形成計画 |
|----|---------|---------|----------|------|------|---------|------|------|
| | 1942,43 | 1946,54 | 1962 | 1969 | 1977 | 1987 | 1998 | 2008 |
| 種類 | 領有・利用 | 利用(物理的) | | | | | | |
| 範囲 | 全体(一致型) | | 全体(不一致型) | | | 全体(一致型) | | |
| 方向 | 対外 | 対内 | | | | 対内・対外 | | |

国土計画への関心との関係

最後に、本稿の直接の目的ではないが、関心の一致・不一致と国土計画に対する政治的関心の高低の関係を見てみおく。

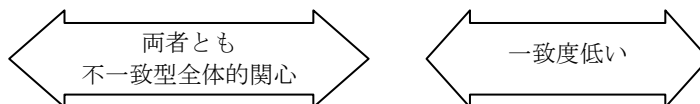
政治的関心の高低としては、国会審議における国土計画関連 5 単語（全総、全国総合開発計画、国土のグランドデザイン、国土形成計画及び国土計画の 5 単語）の出現率を使うことにした。結果は表 5 であるが、関心が高いのは 1965-94 年の 30 年間であり、その前後の時期は関心が低いことが分かる。

両者の関心の一致度が高いからと言って内閣の国土計画に対する関心が高いとは限らないが、逆に一致度が低い場合には内閣の関心が低いという傾向がほぼ見られる。また、関心の高低への影響が大きいのは関心の範囲の同異であり、これが「国土の均衡ある発展」のような不一致型全体的関心で一致すると国土計画への関心がほぼ高くなる、少なくとも、不一致型全体的関心で一致しないと国土計画への関心は高まらないように見える。

改めて振り返れば、これまでのところ、不一致型全体的関心に該当するのは、「国土の均衡ある発展」だけであった。不一致型全体的関心とは、詰まる所「国土の均衡ある発展」のことなのか、それとも「国土の均衡ある発展」以外にも存在するのか。これは国土計画の将来を左右する重大な問題に思える。

表 5 国会における国土計画の年代別出現率(千分率)

| 年代 | 1945～ | 1955～ | 1965～ | 1975～ | 1985～ | 1995～ | 2005～ |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 出現率 | 13.8 | 23.6 | 84.4 | 78.1 | 108.0 | 44.0 | 33.5 |



注：出現率(千分率)=(当該年代の総出現数／当該年代の会議総数)×1000

なお、本稿は次の論文の一部を簡略にしたものである。

橋本武(2012), 「内閣及び国土計画の国土に対する関心と両者の同異の長期変化」, 『第 46 回土木計画学研究発表会・講演集』, 土木学会土木計画学研究委員会, 2012.