

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)

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て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、時を経てた現時点においても、明日の国土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、ものごとの本質を見えやすくしてくれることもあるに違いない。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、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)であるという。具体的には、「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)のものであるとしている。

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おうと考えているのか、そのための資金手当てや仕組みについてはどういうアイデアがあるのかということに費やされており、骨格になっている戦略は上記に尽きる。その意味で、著者も言うとおり、徹底した「行動計画」であり、眼目は事業推進にある。あるべき国土像を模索するといった理念指向性は全くない。あくまでも、今、現実直面している問題、すなわち「都市と農村、表日本と裏日本の格差」(p.2)を解決することが目的である。

内容の是非はともかく、日本列島改造論の主張が分かりやすいのは、次の3つの理由に

よると思われる。

第一は、国民のニーズの多くが、国土政策の範疇と重なっていたこと。また、目指すべき国土像についての国民の考えが、高度成長期以降に比べて相対的に統一されていたこと。

第二は、そうした時代背景をベースに、具体的課題への対応に徹し、事業推進に特化するというビジョンの基本的な性格づけを行ったこと。

第三は、どの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、それだけで極めて優れているといえる。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、一般に訴求力に富む。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ることは理解できるが、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。日本列島改造論には、決して後知恵でなく、当時の視点にたっても、この傾向が少なからずあったと言えよう。

●都市政策大綱と読み比べる

単純化という視点から日本列島改造論とそのベースとなった都市政策大綱を読み比べてみる。両者には、個人のビジョンと政党の政策大綱という違いのほかにも、作成の目的や作成の方法などで異なるところがあるが、ともに田中氏の強い指導力と思いの下に作成されており、内容にも重なるところが多い。

さて、都市施策大綱は、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)等、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と言えよう。

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)

また、日本列島改造論には、事業実施候補地の具体名が頻出する。確かに、具体的地名

を明記することは、ビジョンを分かりやすくし、同時に、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。しかし反面、不用意な箇所付けの多様は、土地買占めなどの大きなマイナスの影響をもたらす。

都市政策大綱にもかなり踏み込んだ主張はあるものの、全体としては、今後の都市政策（都市政策大綱の都市政策とは、実質的には国土政策である）について理念や大きな方向性を中心に、多角的で節度のある記述となっている。これと比べると、日本列島改造論は、次期総理大臣の有力な候補者のビジョンとしては、単純化と節度の点で問題なしとは言えないだろう。

●全体のパイを大きくして問題を解決するという考え方

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から今日学ぶべきことは、個々の内容の良し悪しよりも、その基本的な発想についてであると考えられる。以下、この点を考えてみよう。

日本列島改造論の全体は、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、日本全体のパイが大きくなる中で様々な問題は解決される、逆に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。「一部の人は「高度成長は不必要だ」「産業の発展はもうごめん」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) 当時の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、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)

パイを大きくして問題を解決するという考え方は、日本列島改造論に特有のものではなく、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、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、基本的には同じ発想と言える。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、その方法論にあるように考える。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から現在では、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が、日本列島改造論をそういう観点から批判するのは後知恵に近いように思われる。

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することになった。そこから、計画作成上の極めて重要な論点が生じる。

●ビジョン・計画と時代の空気との関係

日本列島改造論では、トレンド予測で行われたと思われる個別事業量の見通しで驚くほどの過大推計になっているものがある。技術革新の影響を過小評価している等それはそれで教訓にすべきであるが、トレンドとしての最大の問題は、ビジョンの前提である経済成長率である。これを低く抑えることは当時可能だったのだろうか。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決して不可能ではなかっただろう。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で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、今後の見通しについて、その時点で形成されている共通の理解にしたがったものになろう。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。しかし、これは決してビジョンや計画が無力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からである。第二は、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急激に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、このセリフを本当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ように感じる。

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まずい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

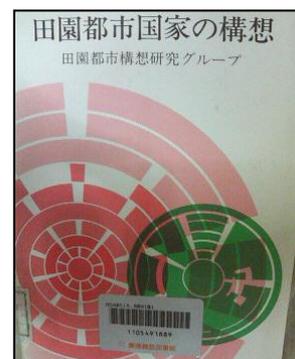
VII むすび

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)

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て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、時を経てた現時点においても、明日の国土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、ものごとの本質を見えやすくしてくれることもあるに違いない。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

田園都市構想の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、次のように述べている。

「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。」

この構想には、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が、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るとされた。

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回会合では、総理から概略次のような発言が行われた。

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。

基本的に同じ趣旨であるが、ここでは、①基礎自治体を中心であることが明示され、また、②当時調整が必要とされていた三全総の定住圏との関係が整理されている。

「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比較しつつ、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、二つの意義があると言える。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。ここでは、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であろうか。一言で言えば、木に竹をついだような印象、理念との余りの落差の大きさに愕然とする。一般に、理念の高邁さに比べて、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、どうしてもチマチマし、歯切れの悪いものになりやすい。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。

ここでは、個々の施策の良し悪しを検討するのではなく、計画論上の問題としてこの点を更に考えてみることにする。

●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、検討に当たってどこまでを制約条件としてとらえるか、その広狭に違いが存在することであると考えられる。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である。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な対策であるが、理念を象徴するような施策で可能であれば所管を超えた施策、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も有力な解決方策と考えられる。

「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。これもあって、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しまれる。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。

当時は、こうした戦略的施策として、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全く異なるものを構想することは極めて難しかったのかも知れない。今日では当たり前である、国と地方の権限・財源配分、各種規制規定、人事制度などの国家の根幹的制度の抜本的見直しなど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

田園都市構想は、地域の主体性を謳ったものであったが、この種の構想は国主導のものと比べて、国の役割が後退、縮小するため、国として何をするのが分かりにくいとの批判を受けやすい。例えば、田園都市構想と同時期に策定された第三次全国総合開発計画は、こうした批判を受け続けてきた。

一般に、国の役割は、骨格的な社会資本の整備などの国家事業を明らかにする「事業」に係るものと、国と地方の事務分担の見直しなど「制度」に係るものに分かれる。分かりにくいと思うのは、「事業」に大きな期待を抱いているからなのではないか。事業論、制度論という視点で見ると、「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、国の施策をどう見直すかという問題意識であるが、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、個々の施策の見直しだけでなく、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、30年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

歴代総理大臣の国土ビジョンを読む・その3 「素晴らしい国・日本 私の「ふるさと創生論」(1987年)

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ての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、時を経て現時点においても、明日の国土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、ものごとの本質を見えやすくしてくれることもあるに違いない。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3回は、竹下登元総理の「素晴らしい国・日本 私の「ふるさと」創生論」である。

「素晴らしい国・日本 私の「ふるさと創生論」は、竹下登元総理大臣が自由民主党幹事長時代の1987年11月に自らの政権ビジョンとして刊行したものであり、竹下氏は発表直後に総理大臣に就任した。

「ふるさと創生」というと、多くの者は、全国の市町村に1億円を交付した「ふるさと創生1億円事業」(正式には「自ら考え自ら行う地域づくり事業」)を思い出すことだろう。今日、「ふるさと創生」という言葉は、この1億円事業とは切っても切れないものとなっている。そんなイメージを抱いて本書を読むとかなり異なった印象を受ける。政権ビジョンとしては当然であるが、経済政策や国際関係への言及がかなりの量を占めている。



●「素晴らしい国・日本」の骨子

さて、「素晴らしい国・日本」の主張である。まず、わが国の現状認識として、高度な工業社会の形成に成功した日本には下表のように4つの過剰依存が存在し、それからの脱却が急務となっているという。

4つの過剰依存	脱却の方向
①産業構造における工業への過剰依存	創造的産業への転換
②需給構造における輸出への過剰依存	豊かな国内需要の拡大
③文化における若者文化への過剰依存	多様な文化形成、特に「好老社会」の形成
④地域構造における東京圏への過剰依存	均衡ある多極分散型国土の形成

注：筆者作成

そのためには、これまでのヨーロッパに追いつき追い越せから、自ら模索し創造することが必要で、今後は地域づくりにおいても手本のない「自ら考える地域づくり」の時代に入る。その際、最も重要なのは、コンセプト（概念）づくりであり、これは官僚機能の知恵を活かしつつも、縦割りにとらわれない政治家が取り組む仕事であるとする。その上で、今後の国土づくりの方向は「均衡ある多極分散型の国土」の形成であり、方法論としては地方が知恵を出し、中央が助成することが基本となる。また、わが国と世界との関係も重要で、日本の各地域が世界と多角的にまじわるような国土づくりを進めなければならないとする。加えて、地方の情報発信機能の強化、全国一日圏交通体系の完成、「適材適郷の社会」づくり、重層的で安全性をもつ国土づくりも併せて重要であるとする。

以上が「素晴らしい国・日本」第二部までの要旨であり、これが本書の骨子と言える。この後、第三部があるが、それは幾つかの個別分野に関するアイディアの提示にとどまっている。

●「ふるさと創生」：熱い想いと希薄なイメージ

それでは「ふるさと創生」とは具体的にはどういうコンセプトなのだろうか。本書の最後で、「私の考える『ふるさと創生』は、すべての人びとがそれぞれの地域において、安全で豊かで便利で、誇りを持って自らの生活と活動を築くことができる幸せ多い社会を創造することに他ならない」(p.183-4)と言う。これを読んでも今ひとつはつきりしない。なによりも、これではせっかく「ふるさと」と言った意味が失われているように思える。

また、「ふるさと創生」への想いは、竹下元総理の演説に見られる。例えば、総理就任後初の所信表明演説（1987年11月27日）では、その冒頭部分で次のように言っている。

「私は、かねてから「ふるさと創生」を唱えてまいりましたが、これは、「こころ」の豊かさを重視しながら、日本人が日本人としてしっかりと生活と活動の本拠を持つ世の中を築こうとの考えに基づくものであります。私は、すべての人々がそれぞれの地域において豊かで、誇りを持ってみずからの活動を展開することができる幸せ多い社会、文化的にも経済的にも真の豊かさを持つ社会を創造することを目指してまいります。」

また、結びの部分でも再度次のように言う。

「私の目指す「ふるさと創生」は、単なる国土の開発や地域の振興の問題ではなく、日本国民すべてがより幸せで、楽しい、充実した人生を歩めるような日本列島を創造し、さらに、世界の人々の期待にこたえていくことであります。その意味で、これは国政全般にかかわる事柄であります。かけがえのない自由とふるさとを大事にすることがみずからの国を守る気持ちにつながっていくものと信じます。均衡ある国土づくりを進め、日本の活力をより大きく発揮させていくことが、日本の世界への貢献をさらに高めることになっていくものと考えます。」

ここから、「ふるさと創生」に賭ける総理の熱い想いは伝わるものの、やはりその具体的なイメージが伝わらない。言っている内容があまりにも普遍的なためである。言葉を変えれば、「ふるさと創生」という独自性を持つべきコンセプトが「ふるさと」という一般名詞のイメージを凌駕できないで見える。思うに、「ふるさと」というイメージは、

基本的には地域に係るイメージであり、それをほとんどそのまま国政全体のコンセプトにしようとしたところにそもそも無理があったのではないだろうか。また、仮に国政全体ではなく国土開発のコンセプトとするにしても、かなりの彫琢が必要だったものと思われる。

●「ふるさと創生論」から「ふるさと創生1億円事業」へ

ふるさと創生はその後、「ふるさと創生論」というより、「ふるさと創生1億円事業」として展開していったと言えよう。そこで、少し、「ふるさと創生1億円事業」を振り返っておく。

「ふるさと創生1億円事業」（正式名称は「自ら考え自ら行う地域づくり事業」）は、全国の市区町村に対し均一1億円を地方交付税の形で交付するもので、「素晴らしい国・日本 私の「ふるさと」創生論」の刊行からほぼ1年後の1988年度補正予算及び1989年度当初予算において実施された。財源としては1987年度の地方交付税の余剰金約1兆円が充てられ、総額約3000億円が交付された。なお、地方交付税不交付団体には交付されていない。

「ふるさと創生1億円事業」の特徴は、①市区町村の規模と無関係に一律同額を交付したこと、②国が市区町村の事業内容に関与せず、基本的に市区町村の自由にしたことであるが、後者については、ソフト事業に限定するようにとの国の指導があった。

本事業については、バラマキ事業という批判もあったが継続を求める声も強かった。このため「地域づくり推進事業」「ふるさとづくり事業」と形を変えて続けられたが、その内容は、①交付額に地方公共団体の規模を反映させる、②ソフト事業とともにハード事業も対象とするというように修正されていった。

「ふるさと創生1億円事業」は、バブル経済の真っ只中で、今日では考えられないほどの財政的余裕があったという時代背景があっただけで可能になった施策とも言える。また、地方公共団体には、自ら汗して手にしたのではなく、国から「臨時収入」として交付されたカネであるという感覚があったことは否めないであろう。こうしたことが遠因となって、この事業に対するバラマキ、ムダ使いという批判が生まれた。「ふるさと創生1億円事業」については、一律1億円という点が強調されやすいが、政策的には地方公共団体が自由に使えるという点の方が断然画期的で、事実その後の地域振興施策は、紆余曲折はあるものの、この方向に沿って進むことになった。その意味でなかなか大した事業であったと言えよう。

●日本列島改造論、田園都市国家構想、ふるさと創生論を並べてみると

さて、これまで、日本列島改造論、田園都市国家構想、ふるさと創生論という3つのビジョンを見てきた。この3つのビジョンを並べてみると、まず思うことは、それぞれ雪深い新潟、温暖な香川、鄙びた島根という総理の生まれ故郷の姿が色濃く反映されていることである。これらを見ると、総理の国土ビジョンは、総理自身の生まれ故郷のイメージとは切り離せないようもののように思われる。一般に、人間のものの考え方には、その人が

生まれ育った土地の影響が強く影響するといわれるが、まして、望ましい考える地域イメージにあっては、ますます生まれ育った土地のイメージが大きく影響するだろうと考えるのは不自然ではない。ところが、総理のビジョンに限っていえば、この3つのビジョンの方がむしろ例外なのかもしれない。この後、宮澤元総理の「生活大国5ヵ年計画」、小渕元総理の「21世紀日本の構想」を取り上げる予定でいるが、これらには総理の生まれ故郷である広島、群馬の影響はほとんど感じられないからである。

また、3つのビジョン同士を比べても、生まれ故郷の影響、その展開方法は三者三様である。日本列島改造論では、ビジョン構築の動機である雪深い新潟が原イメージのままではなく、格差是正という一般的政策課題に昇華している。このため、ビジョン構築の動機に即した施策を展開することができた。一方、田園都市国家構想では、温暖な香川というイメージから一般的政策課題を抽出するまでには至らなかったものの、日本社会の特性論という、より普遍的な議論が展開された。これらに対して、ふるさと創生論では、鄙びた島根のローカルコミュニティの原イメージがそのまま、一般化に向けた展開がほとんどなされていないように思う。本書の中にも、「ふるさと論」の深化を示唆しているところがある。例えば、グローバル社会におけるローカルの重要性を強調する「国際化の時代なればこそ、ますます『ふるさと創生』が必要であり、重要だと考える」(p.25)などの指摘である。しかし、その後の「ふるさと創生」の推移の中で、これが体系的に展開され、論理的に深まることはなかった。思えば、残念なことである。

「ふるさと創生論」は、好景気という時代背景にも恵まれ、「ふるさと創生1億円事業」という新事業を生み出した。これは、長い地域振興の歴史の中でも画期的な発想であり、それまでの国による地方公共団体への過度の介入を是正する意味があった。しかし、反面、地域づくりの内実は各地域に一任され、極端に言えば、国は本質的な思考活動を停止してしまった。このため、「ふるさと創生論」に内在していた今日的課題につながる問題意識を深化させる機会までも失ってしまった。地域主体の地域づくりに潜むこの危険性は、今日でも続いているのかも知れない。

素晴らしい国・日本 私の「ふるさと創生論」 目次

はじめに

第一部 「新しい時代」がはじまる

「ほんとうの国際化」がはじまる／多様な文化社会をつくるために／『好老文化』の発想／ハイテク列島で「ふるさと」復活／高度技術と多様化が農業を先端産業にする

第二部 「自ら考える地域づくり」のビジョン

これからの日本は、模索し創造することが必要／世界につながる地方をつくる／地方に情報発信機能を／全国一日圏交通体系の完成／「適材適郷の社会」をつくる／重層的な安全性をもつ国土づくり

第三部 「ふるさとフロンティア」の政策

日本経済社会の解放・自由化／地方の知恵を活かす体制の確立／個性的な地方都市をつくる／文化に満ちた農村づくり／地方を国際化するための政策／財政にダイナミズムを

「大胆な発想と実行の政治」をめざして

歴代総理大臣の国土ビジョンを読む・その4 「生活大国5か年計画 ー地球社会との共存をめざしてー」(1992年)

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て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、時を経てた現時点においても、明日の国土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、ものごとの本質を見えやすくしてくれることもあるに違いない。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4回は、宮澤喜一元総理大臣の「生活大国5か年計画 ー地球社会との共存をめざしてー」である。

「生活大国5か年計画 ー地球社会との共存をめざしてー」は、総理大臣の個人的なビジョンではなく、閣議決定を経た政府の公式な経済計画であるが、「生活大国」という宮澤元総理個人の考え方を強く反映していることから、ここで取り上げることにした。

1991年11月に総理大臣に就任した宮澤氏は、翌1992年1月に経済審議会に新たな経済計画の策定を諮問した。同審議会における約5ヶ月間の審議を経て、1992年6月に新たな経済計画として「生活大国5か年計画」が閣議決定された。



●生活大国5か年計画の二面性

生活大国5か年計画は、閣議決定された政府の経済計画であるが、同時に総理大臣のビジョンでもあるという二面性を持っている。もちろん、この二面性は、生活大国5か年計画に固有の特徴ではない。歴代の経済計画や国土計画は、多かれ少なかれ時の総理の影響の下に策定されてきた。要はその影響がどの程度大きいかということであるが、生活大国5か年計画は、総理のビジョンが先行し、それを骨格にして、肉付けし、成形して、経済計画という形に仕上げたという経緯からみても、総理の影響がかなり大きい部類に入るだろう。そして、この二面性のどちらを中心に考えるかで計画に対する評価は異なってくるわけだが、学ぶべきポイントは、この二面性がうまく活かされているのか、活かすためにどういう工夫がされているかという点にあると考える。

●国民資産倍増計画と生活大国

「生活大国」の前身は、宮澤元総理がポスト中曽根をにらんだ1984年に提唱した「新

しい経済政策(資産倍増計画)」というビジョンである。資産倍増計画は、所得倍増計画によって国民の一人当たり所得は世界有数のものとなったが、そのようなフローが住宅や社会資本などのストックとして十分に蓄積されていないために、国民の間には生活の豊かさという重厚感が欠けているという問題意識に基づいている。このため、国内の住宅ストックと社会資本を質・量ともに充実させる必要があるが、これからの日本経済にはそれを実行する潜在力をもっているとする。この計画では、経済成長率の目標を昭和 60 年度以降の 10 年間平均で名目 7～8%、実質 5～5.5%程度としている。具体の施策としては、①住宅ストックの倍増、特に住宅の数よりも質の向上に重点を置く。②社会資本ストックの倍増、特に生活関連の社会資本の整備へ重点を置く。③家計における金融資産の倍増、1 世帯平均の年収を最近時点の約 500 万円から、昭和 70 年前後には 1000 万円(名目)以上にする、ことを柱としている。

その 3 年後の 1987 年、宮澤元総理は、再度の自民党総裁選に向けた政権構想として『『二十一世紀国家』の建設』を公表した。このとき、「生活大国」の実現が内政の目標として登場し、これまでの国民資産倍増計画はこれを具体化する中核的な施策と位置づけられることとなったが、これらが政府施策の中に結実するにはさらに 4 年を必要とした。この 8 年間に、我が国はバブル経済の発生と崩壊という一大転換を経験し、計画を取り巻く環境は様変わりした。

●総理ビジョンとしての生活大国 5 か年計画

宮澤元総理の「生活大国」というビジョンは、生活大国 5 か年計画の中で具体的にどのように位置づけられたのだろうか。

まず、内政を対象とした「生活大国」だけでは経済計画としては不十分であることは明らかである。生活大国 5 か年計画の施策部分は、目次に見るように、①生活大国の変革、②地球社会との共存、③発展基盤の整備という 3 つから構成されている。①と③は主として国内的課題、②は主として国際的課題に対応したものである。宮澤ビジョンは、このうち主に①に相当すると考えられる。

そこで、①の部分であるが、その概要は、経済審議会の「生活大国部会報告」にコンパクトにまとめられている。それによると、「生活大国」とは、○豊かさとゆとりを日々の生活の中で実感できる／○多様な価値観を実現するための機会が等しく与えられる／○美しい生活環境の下で簡素なライフスタイルが確立された社会をいい、そのための視点と目標は下表のようになるとされている。

表 1 生活大国実現のための視点と目標(抜粋)

生活大国の実現	個人の尊重	ゆとりと生きがい	労働時間の短縮	年間総労働時間 1800 時間など
			自由時間の活用	生涯にわたる学習・文化活動など
			女性・高齢者・障害者の社会参加	幅の広い歩道等の設置率(20%→おおむね 30%)
	安全と安心	福祉・社会保障	老人ホーム 18 万人→24 万人など	
		生活の安全	自然災害からの安全など	
	ストックの重視	美しく質の高い生	住生活の充実	平均年収の 5 倍程度を目安にした住宅確保など

		活空間	快適な生活圏域	歩いていける範囲の公園の普及率 (48%→約59%) 地方中核都市への1時間アクセス率 (7割台半ば→長期的に8割台半ば) など
生活者・消費者の重視	新しいライフスタイル	家庭・地域での生活	ボランテア・コミュニティ活動など	
		環境調和型ライフスタイル	ごみの減量化とリサイクルの促進など	
		充実した消費	物価安定、内外価格差の是正など	

出所：生活大国部会報告書から筆者作成

実務的には、当時としては画期的であった様々な数値目標を書き込む等かなりの努力がなされたものの、長い間暖められてきた総理ビジョンを柱にして作成された計画としては、やや素っ気ない感じがぬぐえないというのが正直な感想である。筆者の要約の拙さや、行政計画という性格からくる大きな制約を考慮に入れても、そういう判断せざるを得ない。

●総理ビジョンを総合計画の場で具体化すること

個人的な感想は別として、問題は、総理ビジョンを経済計画や国土計画という総合計画の場を使って具体化していく意味である。総理のビジョンを現実のものとするには、何らかの方法で法的根拠のある政策・施策に具体化する必要があるわけだが、それを政策ごとに個々別々に行うだけではなく、総合計画という目標・施策体系に組み上げる意味は何かということである。確かに、総合計画の場でビジョンの具体化を図ることで、哲学としての深化、施策の総合化、体系化などが一段と進む可能性がある。反面、総合計画の大きな課題としては、優先順位づけや重点化が不十分で総花的であること、抽象的記述にとどまり実効性に欠けることなどが繰り返し指摘されてきょうに、総理ビジョンの検討を総合計画の場に移すことで、生き生きした問題意識が失われたり、思い切った決断が曖昧になってしまう危険性も決して少なくはない。この意味で諸刃の剣である。

しかし、改めて考えてみると、最高権力者である総理のビジョンとは、種々のビジョンや構想の中で最も実効性の高いものの一つと言えよう。また、よく練られたビジョンであれば、決して総花的ではなく、真に重要と考えることが明確になっているものと考えられる。これは、総合計画の弱点を補完する優れた特性である。

冒頭、生活大国5か年計画の二面性の活かし方ということを書いたが、それは両者の補完性の活かし方ということである。基本的な政策方針の選択、施策の重点化等が適切に行われた上で、総合的な目標・施策体系が組み上げられたときに、総理ビジョンと総合計画が一体となり、相乗効果を上げたと言えるだろう。

それでは、生活大国5か年計画は、どうだったのだろうか。

●生活大国5か年計画における相乗効果

計画書を読んだ限りの印象論ではあるが、生活大国5か年計画に、国民所得倍增計画における経済成長をめぐる基本方針の選択や、新全総における大規模プロジェクト構想の構築に匹敵するような相乗効果を見いだすことは難しいように思われる。総理ビジョンという中核があったからこそ可能になった決断が見えてこないからである。(正確には、新全総については、総理ビジョンと一体とは言えないが、ここでは、密接な関係にある新全総、都市政策大綱、日本列島改造論の3者の総称的な意味で使用している。)その原因がどこに

あったのかは、全く推測の域を出ないが、少なくとも次の2点ことが考えられる。

第1は、上記した国民所得倍層計画においても、新全総においても、総理ビジョンと総合計画とが極めて緊密な関係の下で作成されたことである。つまり、総理ビジョンと総合計画の双方に共通のプランナーが関与し、重要な役割を担っていることである。また、新全総においては、総理ビジョン（日本列島改造論）と総合計画（新全国総合開発計画）の両者にとっての共通の基礎作業ともいべき都市政策大綱の作成が行われている。宮澤ビジョンと生活大国5か年計画の間に、これに類するような緊密さがあったとはあまり聞いたことがない。

第2は、経済計画を含め国の作成する総合計画への期待感が高度成長期以降低下していることである。こうしたこともあり、2001年の中央省庁再編を機に総合計画としての経済計画は消滅し、戦略計画的な「骨太の方針」が作成されるようになった。また、国土計画については、2005年に国土総合開発計画から国土形成計画に変更された。それを考えると、生活大国5か年計画が作成された1992年の時点で、すでに総合計画という枠組みが限界にきていたのかも知れない。

●歴代の総理ビジョンの中での宮澤ビジョンの特徴と位置づけ

最後に、歴史的な観点から宮澤ビジョンについて考えてみよう。

歴代総理大臣の国土ビジョンを見ていくと、施策・事業の推進を中心としたものと理念の構築を中心としたものという大きく2つのタイプがあることに気づく。「施策型」の典型は日本列島改造論であり、「理念型」の典型は田園都市国家構想である。もちろん、改めて断るまでもなく、実際のビジョンは両面兼ね備えていて、その差はどちらの面が強いかという程度の差に過ぎない。また、施策型については、さらに「国土計画型」と「経済計画型」に分けられる。「国土計画型」としては、日本列島改造論、ふるさと創生論等が該当する。「経済計画型」には、国民所得倍増計画や生活大国5か年計画が入る。この分類を使うと、生活大国5か年計画は、「施策型」の「経済計画型」ということになる。なお、補足的に付け加えると、「経済計画型」が法定の経済計画であるのに対して、「国土計画型」は法的計画である全国総合開発計画と密接な関係を取りつつも、全総計画とは別の形をとっていることは興味深い。

表2 歴代総理の国家ビジョンの類型化

ビジョンの類型		該当するビジョン例（総理名）
事業型	国土計画型	日本列島改造論（田中） ふるさと創生論（竹下）
	経済計画型	国民所得倍増計画（池田） 生活大国5か年計画（宮澤）
理念型		田園都市国家構想（大平） 21世紀日本の構想（小淵）

また、近年の総理のビジョンについては、「施策型」が減り、「理念型」又は新たな制度構築を目指した「制度型」へ移行しているようにも見える。例えば、生活大国5か年計画以降の代表的な総理ビジョンとしては、「6大改革」（橋本）、「21世紀日本の構想」（小淵）、「構造改革」（小泉）、「美しい国、日本」（安倍）などが挙げられるが、これらはいずれも「施策型」というよりは、「理念型」や「制度型」という方が相応しいものである。これが

一時的な現象なのか、長期的な傾向なのかは判然としないが、あるいは後世、宮澤ビジョンは転換期にあった総理ビジョンということになるのかも知れない。

生活大国5か年計画は、宮澤総理の積年のビジョンを実現すべく策定された経済計画であった。総理ビジョンと一体化することで、おそらく時代が時代なら迫力ある経済計画となったのかもしれないが、現実の計画は到底そこまでのものにはならなかった。その後の計画の歴史を考えると、この時すでに、総合計画という枠組み自体が限界にきていたのかも知れない。

生活大国5か年計画 目次

第Ⅰ編 我が国の課題と政策運営

第1章 新たな視点と基本的課題

第2章 地球社会と共存する生活大国への政策運営

第3章 経済計画の基本的役割とその実施

第Ⅱ編 地球社会と共存する生活大国のための施策

第1部 生活大国の変革

第4章 個人の尊重

第5章 生活者・消費者の重視

第6章 特色ある質の高い生活空間の実現

第2部 地球社会との共存

第7章 地球社会との調和

第8章 地球社会への貢献

第3部 発展基盤の整備

第9章 環境と調和した活力ある経済社会の構築

第10章 発展への基礎的条件の整備

第11章 国土の特色ある発展

第Ⅲ編 経済の姿と経済運営

第12章 経済の姿

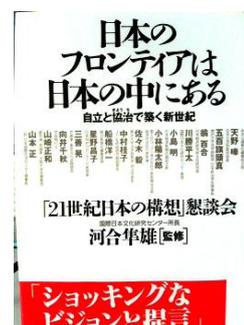
第13章 行財政運営及び金融政策

歴代総理大臣の国土ビジョンを読む・その5 「21世紀日本の構想」(2000年)

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て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、時を経て現時点においても、明日の国土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、ものごとの本質を見えやすくしてくれることもあるに違いない。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5回は、小淵恵三元総理大臣の「21世紀日本の構想 日本のフロンティアは日本の中にいる」である。

小淵総理は、総理就任から8ヶ月後の1999年3月、自らのもとに懇談会(座長:河合隼雄・国際日本文化研究センター所長(当時))を設け、21世紀における日本のあるべき姿を検討させた。「21世紀日本の構想」は、この懇談会の報告書であり、2000年1月に小淵総理に提出された。懇談会は、本体とその下に設けられた5つの分科会から構成され、第4分科会(座長:川勝平太・国際日本文化研究センター教授)で国土ビジョンともいうべき「美しい国土と安全な社会」が検討された。ここでは、「21世紀日本の構想」全体ではなく、第4分科会報告を中心に見ていくことにする。



●第4分科会のねらい

第4分科会の報告内容を見るには、第1回会合における川勝座長の明解な説明による第4分科会のねらいが参考になるので、まず、それを要約する。

- ・「21世紀日本の構想」懇談会に設けられた5つの分科会は、小淵総理の施政方針演説の5つの架け橋(筆者注:①世界への架け橋、②繁栄への架け橋、③安心への架け橋、④安全への架け橋、⑤未来への架け橋)に応じたものであり、懇談会開催に当たっては、大平総理の政策研究会の9つの研究グループが念頭に置かれていること。

- ・第4分科会の主要テーマは、①美しい環境、②新たな文明の生態系、③安全のためのシステムであること。

- ・「美しい環境」は、暮らしのたて方全体を「文化」として捉え、それをいかに美しいものとするかを考えていくことであり、衣食住や生活様式そのものが「文化」であり、

暮らしのたて方としての日本文化のあり方を考え直すことが重要であること。

・「新しい文明の生態系」は、人間と自然の関わりについて考えることである。人間が自然に対し作為を始めた以降の「文明」のあり方を地球生態系の中で考えるという趣旨であること。

・「安全のためのシステム」は、こうしたあるべき「文化」、「文明」を実現していくための制度論を考えていくということであり、いかに実効性あるシステムをつくるかが課題であること。

●第4分科会報告の概要

そうしたねらい、枠組みの下で検討が進み、最終的には表1の概要となる報告書が取りまとめられた。

表1 第4分科会報告の概要

基本認識	環境や安全を守るためには、個人や政府の役割を問い直し、新しい関係をつくりあげることが必要
美しい国土と安全な社会を実現する4つの提言	①暮らしの豊かさとの問い直し ・魅力ある文化の創造：個人の生き方の総体が「文化」 ・「もの」の価値の再発見：物の豊かさとの両立
	②個人と社会との新しい関わり合い ・個人が自立し、他人の自立を助け、人やものに進んで関わりを持つ人になること ・活かし合う透明な制度：自己決定と自己責任、情報の提供、透明な制度
	③新しい関係の実践の場としての「地域」の自決 ・暮らしの場としての「地域」：新しい個と公の関係の構築 ・住民主体の地域ガバナンスに向けて：自治能力の向上、水平型・開放型システムへ
	④危機管理の戦略 ・戦略的に思考する：減災対策、早急な復旧対策が重要 ・科学と情報を使いこなす：情報を共有する仕組みづくり ・連携して危機を管理する：関係者間の横断的な危機管理機構の設置

出所：第4分科会報告より筆者作成

第4分科会の座長である川勝氏は、「21世紀の国土のグランドデザイン」を審議した国土審議会の委員であった。このため、第4分科会報告の内容には、「国土のグランドデザイン」の考え方が、すべてではないものの、文化面を中心にかなりの程度引き継がれている。また、その英訳が、“Japan’s Goals in the 21st century”とあるように、「21世紀日本の構想」は、極めて理念型のビジョンであり、基本的には、政策の提言ではなく、考え方の提言であった。

●作成過程を重視したビジョン

「21世紀日本の構想」の著しい特徴は、その内容ではなく、作成過程にある。構想の解説書にも、「懇談会では、構想を固めていくプロセスを重視し、より外に開かれた形で議論を深めることが一貫して追求された」(p.12)とあるように、作成に当っては、幅広い意見が求められた。特に、総理大臣が国民と直接意見交換をする「総理と若者との対話集会」の開催は、画期的な取り組みであったが、それ以上に、諸外国（シンガポール、米国、フランス、韓国、中国）との積極的な意見交換は、それまでのビジョンには見られない特徴であり、本構想にかける意気込みを感じさせるものであった。「21世紀日本の構想」は、作成過程を意識的・戦略的に位置づけた総理ビジョンとしては始めてのものであった。ビ

ジョンや計画については、その内容だけではなく、作成過程の設計ということが、今後ますます重要になるものと思われる。先例に学ぶときにも、作成過程にも十分注意する必要があることを忘れてはならない。

作成過程の重視は、計画論の流れに沿うものであり、極めて重要な考え方である。その重要性を認めた上で、作成過程の重視は、その運用を間違えると、計画内容が軽視されたり、その内容が多数意見の寄せ集めの陳腐なものになる危険性も同時に秘めている。国家目標をどこに定めるかというような極めて重要かつ基本的なテーマについては、オープンで幅広い議論と同時に、トップの明確な意思、方針が必要不可欠である。

●小淵総理の認識

それでは、作業発注者の小淵総理の考えはどのようなものだったのだろうか。第1回懇談会の挨拶を見ると次の趣旨の発言がなされている。

- ・他人にやさしく、美しいものを美しいとごく自然に感ずることのできる社会、また、隣人がやさしく触れ合うことのできる社会、そして何よりも住みやすい地域社会を建設することが必要であると考えていること。
- ・21世紀における日本のあるべき姿として、経済的な富に加えて品格あるいは徳のある国、物と心のバランスのとれた国家として、他の国から顧みて真に尊敬に値する国とすべきこと。

総理としての自制もあろうが、その内容は極めて普遍的で、具体化に向けての絞り込み等もなされていない。一言で言えば、小淵総理ならではのものがほとんど感じ取れない。以下では、この点を考えてみる。

●総理ビジョンの質感の変化

5回という限られた回数ではあるが、総理ビジョンを年代順に読んでくると、総理ビジョンの質感の変化とでもいえるべきものが感じられる。

それが強く印象づけられるのは、「日本列島改造論」、「田園都市国家構想」、「ふるさと創生論」という3つのビジョンには、田中、大平、竹下という各総理が生まれ育った故郷や自身の生々しい体験を根底に感じるのに対して、「生活大国5カ年計画」と「21世紀日本の構想」にはそういった個人的な体験がほとんど匂わないという点である。前者は土や草木の香りがするが、後者は無味無臭であり、極めて人間くさい体験とか経験というものをろ過した後に残る、抽象的・概念的なものから生み出されているように思える。極論すれば、「生活大国5カ年計画」と「21世紀日本の構想」については、宮澤総理、小淵総理でなくても、同じようなものが生み出されたのではないか。そのような印象を受けてしまう。

もちろん、ビジョンという同じ言葉と使っても、その内容や役割、作成方法は様々であるし、総理の性格や考え方も異なる。こうした色々な要素が絡み合って、たまたま、「生活大国5カ年計画」と「21世紀日本の構想」については、そう感じられるのかも知れない。偶然かも知れないが、しかし、時代の変化というもう少し構造的なものを反映しているのかも知れない。

●総理ビジョンは無個性化しているのか。

そもそもあるビジョンや計画が個性を感じられるものとなるには、そのビジョンや計画の主張が明確であることと、他との違いがはっきりしていることという2つの要件を満たす必要があるものと考えられる。前者は絶対的な要件、後者は相対的な要件である。

絶対的的要件については、日本列島改造論から生活大国5か年計画までの4ビジョンは、ほぼクリアしているものと考えられる。その第一の理由は、これら4ビジョンについては、「列島改造」「田園都市国家」「ふるさと創生」「生活大国」というキーコンセプトが存在し、それらがビジョンの名称に組み込まれていることであり、第二の理由は、これらキーコンセプトがある種の具体的なイメージを喚起させるものであるからである。確かに、それぞれのキーコンセプトが意味するところが国民一般に精確に理解されていたかは大いに疑問であるし、キーコンセプトから喚起されるイメージと実際のビジョンの内容とが一致している保証もない。そうした頼りなさはあるものの、国民の多くが、ビジョンの内容を事細かに読むとは思えないことを考えれば、ビジョンの中核が簡単なキーコンセプトやキャッチフレーズに還元され、そのキーコンセプト・キャッチフレーズに強力なイメージ喚起力があることは、総理のビジョンとしては極めて重要なポイントであると言えよう。これらに対して、「21世紀日本の構想」については、その名称が完全なる普通名詞の連なりであり、そこには「列島改造」等の固有性が見られない。加えて、具体的なイメージを喚起させるものでもない。「21世紀日本の構想」の副題は、「日本のフロンティアは日本の中にある—自立と協治で築く新世紀—」であるが、これも訴求力に欠けると言わざるを得ない。

次に相対的な要件であるビジョン相互間の個性についてである。これはかなり感覚的な判断になるが、「日本列島改造論」が個性的なことについては異論がないだろう。また、「田園都市国家構想」は、極めて多数の専門家を動員して作成された理念型ビジョンの典型といえるし、「ふるさと創生論」は、ビジョンそのものではないが、「ふるさと創生1億円事業」という個性的な施策を生み出したことで際立っている。この3者に比べて、「生活大国5か年計画」「21世紀日本の構想」は、ビジョンの内容においても、具体的な施策展開においても、相対的に個性が乏しいと言わざるを得ないであろう。

●国土計画に見る個性の低下

こうした個性の低下傾向は、総理のビジョンに固有のものではなく、行政計画である全国総合開発計画においてもうかがえる。

歴代の全総を時系列的に見てくると、キーコンセプトあるいはキャッチフレーズが開発方式から基本目標に移行していることが分かる。具体的には、全総から三全総までは「拠点開発方式」「大規模プロジェクト構想」「定住構想」というように開発方式が中心になっていたが、四全総では「多極分散型国土」という基本目標と「交流ネットワーク構想」という開発方式とが両立し、五全総では「参加と連携」という開発方式よりも「多軸型国土」という基本目標の方に中心が移っている。

計画の個性ということを考えると、基本目標よりも開発方式、あるいは重点的な施策にウェイトを置いたものの方が個性は感じられやすいであろう。開発方式中心から基本目標中心へという流れは、国土計画に求められるものの変化を反映した結果であると考えられるが、それが、かつてのような個性の強い計画の作成を構造的に難しくしている一因と思われる。

●「時代が違ふ」は逃げ口上である

しかし、総理ビジョンは国土計画とは異なる。国土計画を始めとする様々なビジョンや計画とは比較にならないほど主体性、求心性が高く、ビジョンの性格づけや記載内容について、他からの制約を受けることは相対的に極めて少ないはずである。

それなのに総理ビジョンが無個性化しているのは、一言でいえば、多くの人々の心をとらえる、分かりやすいキーコンセプトやキャッチフレーズを提出できなくなっているからである。これに関しては、いろいろなことが指摘されているが、その中でも、よく聞く一見もっともらしい解説はこういうものである。すなわち、「かつては、社会に意見に大きな差異が少なく、キーコンセプトやキャッチフレーズの絞り込みが容易であったが、近年は、価値観の多様化により、そもそも一つのキーコンセプトやキャッチフレーズに絞り込むことが不可能になった。」確かに、そういう面があることは否定できないだろうが、あえてそれに疑問を呈したい。というのは、キーコンセプトやキャッチフレーズを絞り込むことの難しさは、その時々の人間にとっては、昔も今も変わらないように思うからである。かつては、意見の差異が少なかったとしても、反対意見はあったわけだし、また、仮に目標レベルでの意見対立が少なくても、施策レベルでは大きな意見対立があるかも知れない。計画の階層をたどれば、結局はどこかで意見対立が存在することになる。ビジョンの成否を分けるのは、その箇所で適切なキーコンセプトの選択なり設定なりが出来るかにかかっている訳だから、その時の人間、特にこうした意思決定に係る人間は、おそらく現在と同じような困難を感じたに違いない。要するに、昔の方が容易だったように考えてしまうのは、現在の我々が歴史の結果を知っているため、時代の大きな流れを正確に把握できるからではないだろうか。

いつの時代にあっても、ビジョンづくりの難しさにかわりはない。決して、昔は簡単だったわけではないと思う。今日できないことを時代のせいにするのは責任回避以外の何者でもないのだという気持ちを失ってはなるまい。

「21世紀日本の構想」は、小淵総理に報告された約4ヶ月後に、当の総理が逝去されことから急速に影響力を失い、人々の記憶から薄れていった。確かに、強い個性を放つ内容ではなかったものの、それまでのビジョンとは異なり、その作成過程が重視された構想であった。その意味で、新しい計画観を反映した、新しいタイプの構想であったともいえよう。

●21世紀日本の構想 目次

はじめに

第1章 日本のフロンティアは日本の中にある（総論）

日本の巨大な潜在力／変革強いる世界の潮流／何が問われているか／21世紀日本のフロンティア／日本の志ひとりひとりの志

第2章 豊かさと活力（第2分科会報告書）

はじめに／「富を創り、富を活かす」／「参加し、公を担う」／中央政府の役割と国民／おわりに

第3章 安心とうるおいの生活（第3分科会報告書）

はじめに／不安の本質と対処／時代の転換が引き起こす不安／転換期を生かして 21世紀を安心の社会に／安心とうるおいの社会の提案／おわりに

第4章 美しい国土と安全な社会（第4分科会報告書）

開かれた社会の環境と安全の確保に向けて／物心ともに豊かな暮らし／「活かし合う社会」づくり／「地域」の自決／危機に強い国づくり／おわりに

第5章 日本人の未来（第5分科会報告書）

はじめに／教育のもつ二面性／日本の教育をめぐる現状と課題／改革のための提言／最後に

第6章 世界に生きる日本（第1分科会報告書）

はじめに／20世紀の財産目録／21世紀の課題／21世紀の世界に生きるための国内基盤／おわりに