

歴代国土計画の時制構造はどう変化したか。

橋 本 武

(一般財団法人日本開発構想研究所 研究主幹)

はじめに

内閣総理大臣の国会演説が近年未来志向になったのかは何故か。

この問いをめぐって、これまで2回小論を書いてきたが行き詰ってしまった。そこで打開を図るため、総理演説をいったん離れ、この問いをやや異なる角度から検討する。

具体的には、第1に、検討対象を総理演説から国の基本計画に変更する。何故なら、基本計画は、国政の基本方針を表明するという点で総理演説と機能的に似ているからである。これに併せて、第2に、検討内容を未来に係る言辞ではなく、過去、現在、未来という3時制と計画構造の関係やその中での未来の機能とする。以下、これを時制構造という。

検討の対象とする基本計画としては、第1に長い歴史のある国土計画と経済計画、第2に近年簇生著しい政策分野別基本計画を予定する。幾つかの計画を瞥見した限りでは、時制構造が最も豊かなのは国土計画であるように思われる。そこで、今回は国土計画を対象にして時制構造の変化を検討する。

1. 検討の視点と目的

基本計画は概ね、計画の背景や基本方針を述べた総論部分と、個別具体の施策を述べた各論部分から構成される。基本計画が内閣総理大臣の国会演説と大きく異なるのは、総論部分が総じて明瞭、かつ体系的に記述されていることであろう。

前2回は、内閣総理大臣の国会演説を対象にして未来に係る言辞の変化を検討したが、これは基本計画で言えば各論部分に相応しいテーマである。基本計画を検討対象とするなら、基本計画に特徴的である総論部分に相応しいテーマを検討すべきである。それは未来を単独で把握するのではなく、過去、現在、未来という3時制の関係性の中で把握することであり、また、未来に係る言辞ではなく、3時制と計画構造の関係やその中での未来の機

能を検討すること、すなわち時制構造の検討であると思われる。

今回取り上げるのは、時制構造の基本的な部分と考えられる、課題と判断基準の時制的所在、時制の接続、時間的スパン、未来像の創造性である。以下、説明する。

なお、本稿では、現在を一時点ではなく、過去及び未来の方向に1、2年程度の幅をもったものとして考える。

■課題と判断基準の時制的所在

行政計画は常に、ある課題に対して、何らかの判断を行い、これを解決するという構造をとる。このため、課題、判断、解決の3つは行政計画に不可欠な要素となる。このうち課題と判断は現在に所在し、解決は未来に所在するが、課題と判断（正確には判断根拠）にはいくつかのバリエーションがあり、それが計画の性格を左右する。

まず、課題である。行政計画の課題となるようなものはすべからず、比較的長い期間にわたって存在し続ける。すなわち、過去に起源を持ち、現に存在し、未来において解決されるまで存在する。このように課題は、過去、現在、未来の3時制にわたって所在するが、基本的には現在であり、その一部は過去又は未来とも強い関係を持つ。

課題が3時制のいずれに所在するかは、課題の特性という客観的なものではなく、課題に対する計画主体の関心という主観的なものによって判定される。したがって、同一の課題であっても計画主体の関心が増減すれば、課題の所在が変わることがあり得る。

計画主体が課題の起源や生成過程に強い関心を持つと、その課題の所在は過去になり、計画主体が課題の重要性が未来において一層増すと認識し、そのことに強い関心を持つと、その課題の所在は未来になる。

次に、判断根拠である。これも課題と同様に、その所在には過去、現在、未来の3つの可能性があり、最も関係の深い時制に所在することになる。

判断において、前例や過去からの経緯が優先されるとその判断根拠の所在は過去になり、計画実施主体の能力や外部環境からの制約条件が優先されると現在になり、想定される未来の状況が優先されると未来になる。例えば、外挿法による判断の根拠は過去に、費用便益分析やシナリオライティングによる判断は現在に、バックキャストによる判断は未来に所在することになる。

このように判断根拠の所在は、絶対的なものではなく、相対的なものであり、また同一課題であっても計画主体の関わり方が変化すれば、判断根拠の所在が変わる可能性がある。

以上を未来志向の高まりと関連づけると、同じ未来志向といっても課題が未来志向になる場合と判断根拠が未来志向になる場合の2つのケースがあることになる。課題の所在と判断根拠の所在は必ずしも一致しない。

■時制の接続

接続としては、2つの時制が継続的に接続している順接か、転換的に接続している逆接かのいずれかである。計画に対する主たる関心は、順接のときは速度や規模に、逆接のとき

は方向になる。前者をスカラー的関心、後者を方向的関心と言うことにすれば、関心の強さは一般に、方向的関心の方がベクトルの関心よりも大きいものと考えられる。

■時間スパン

計画は一般に、時間スパンが長いほど構想的、短いほど遂行的になる。計画に必ずしも必須時制ではない過去が導入されるのは、課題の起源や経緯自体が課題化しているケースを除いては、その計画が構想性を志向するからであると考えられる。

■未来像の創造性

未来像の創造性は、未来への態度を判断する際の重要な指標である。

未来像については、計画において積極的・能動的に形成される場合と、そうではなく、課題が解決された結果が未来像であるとする消極的な場合や広く流布している未来像が受動的に採用される場合がある。創造性は、前者で高く、後者で低い。

なお、未来への関心の強度も未来への態度を判断する際の重要な指標であるが、これを検討する方法としては、本稿で行う定性的な内容分析よりも計量テキスト分析が相応しいと考えるので本稿の検討項目からは除外する。

以上4項目、細分すれば5項目を明らかにすることが本稿の目的となる。

これらの項目は、相互に独立ではなく関連した関係にあるだろう。

なお、未来については、それがユートピアとして語られるか、デストピアとして語られるかという視点も重要であり、また、よく行われるものであるが、これは未来に係る言辞なので今回の検討対象からは除外する。

2. 国土計画における時制構造の変化

国土計画と言い得るものは、これまで7回策定された。国土総合開発法に基づく全国総合開発計画が5回(1962、69、77、87、98年)、国土形成計画法に基づく国土形成計画(全国計画)が2回(2008、15年)である。

注意すべきは、これら7つの計画は、同一の根拠法や所管省庁の下で策定されたわけではない、すなわち基本的には同種の計画であるが、詳しく見れば背景事情を異にしているということである。

以下、策定順に検討する。

■全国総合開発計画(1962)

全総の課題は、過密の除去と地域格差の是正という現に存在する課題である。課題の発

生経緯や未来における課題の状況に対する関心は薄い。このため課題の所在は現在になる。

過去と現在の間、また現在と未来の間に大変化があるという認識は弱く、現在と未来は順接関係で結ばれている。

時間スパンは、計画期間である 10 年を超えない。歴代の国土計画の中では相対的に時間スパンが短い。

未来像の創造性は弱く、現在の課題が解決された国土が結果として未来像となっている。全国を過密地域、整備地域、開発地域の 3 地域に区分することが行われるが、これは 3 地域からなる国土を未来像とする意図ではなく、あくまでも政策方法論としての区分である。

判断根拠の所在は、明らかに過去や未来ではないので、現在と判断できる。

全総の関心は、長期性ではなく、総合性の確保にある。ここでは、通時性=時間よりも共時性=空間がはるかに強く志向されている。このため全総の時制構造は、他の国土計画と比べて単純であり、近年の政策分野別基本計画と共通するところが多いように思われる。

■新全国総合開発計画（1969）

新全総の課題は 2 つあり、過去 1 世紀の間に蓄積した地域問題の解決と未来に本格化する第 2 次産業革命への対応である。前者では過去からの経緯が、後者では未来における本格化が強く意識されている。課題の所在は、過去と未来であると考えられる。

時制の接続は、過去→現在と大きく変化したし、さらに現在→未来へと大きく変化するだろうという認識なので、逆接になる。

計画期間は 20 年間で歴代国土計画の中で最長であるが、これを超え出た記述も多く、時間スパンは長い。なお、新全総の背景には明治 100 年論があったのだが、明治 100 年という文言は計画にはない。

未来像としては、新たな国土の骨格として東京 1000 km 構造と 7 ブロックからなる国土が構想され、その創造性は強い。

判断根拠の所在は、明らかに未来ではない。未来は重視されているが、それは課題としての未来であり、バックキャストが採るような判断根拠としての未来ではない。判断根拠の所在は、過去及び現在と判断できる。

新全総は、行政的には国土計画を経済計画から独立させる意図を含んだ計画であり、政治的には自由民主党の都市政策大綱と表裏一体の関係、また都市政策大綱を媒介項として日本列島改造論とも深い関係にあった計画である。この結果、計画の機能において構想性が強く志向されたことは容易に想像できる。

全総から新全総に代わることで、過去と未来への関心が強化され、同時に時間スパンが長大化した。これは計画の機能において構想性が重視された結果であると推測される。また、時制関係は順接から逆接へと変化した。これも構想性の重視と親和的であった。

■第 3 次全国総合開発計画（1977）

三全総の課題は、時制構造としては新全総と同型で、過去からの問題の解決と未来の間

題への対応である。したがって、課題の所在は過去と未来となる。ただし、新全総と大きく異なる点がある。ここでアナール学派の中心的存在であった F. ブローデルの概念を借用すれば、新全総の関心が短波（経済活動等）と中波（都市機能配置や社会資本整備等）に集中しているのに対して、三全総は長波（地形・気候や自然環境）にも強い関心を示したのである。

時制の接続は、短波と中波については逆接、長波については順接である。長波についての順接とは、具体的には「国土は過去から未来へ継承すべきものである」という認識である。この認識は三全総以後のすべての国土計画でとられているが、三全総ほど前景化したことはない。

計画期間は 10 年間であるが、これを超え出た記述が多く、時間スパンは長い。特に長波部分は有史以来と非常に長い。新全総が過去よりも未来に偏った印象を与えるのに対して、三全総では時間スパンが過去に大きく伸びたため、過去と未来がほぼ同等の印象を与える。

未来像としては、居住区、定住区、定住圏で構成される国土が描かれ、創造性は強い。

判断根拠の所在は、新全総と同型である。未来は判断根拠とはならず、判断根拠は過去及び現在に所在すると判断できる。

三全総の特徴は、長波に強い関心を持ったことであり、この点は類似の国土計画の中では群を抜いている。長波への強い関心はおそらく、計画の所管省庁が基本的には経済政策を担当するそれまでの経済企画庁から、国土・土地政策等を担当する新設の国土庁に変更になったこととも関連していると考えられる。

■第 4 次全国総合開発計画（1987）

四全総の課題は、それまでの国土計画で積み残された問題の解決と近未来の問題への対応である。形式上は新全総や三全総と同型であるが、時間的スパンが短いため、課題の所在としては過去や未来ではなく、現在と理解した方が適切であり、また、その方が四全総の特徴がよく分かる。

時制の接続としては、過去→現在ではなく、現在→未来が中心であり、その関係は現在と未来を連続的に捉えていることから順接である。

計画期間は 10 年間であり、これを超え出た記述は少なく、時間スパンは短い。

未来像としては、多極分散型国土、交流ネットワークが目指され、創造性は強い。

判断根拠の所在は、これまでと同型で過去及び現在であると判断できる。

時制構造の面から見ると、四全総は、新全総や三全総とは相当に異なり、むしろ最初の全総に近く、単純である。新全総や三全総にあった歴史の転換点に立つというような大袈裟な認識ではなく、歴史の一時期に淡々と参画するといった趣である。四全総については、当時の総理大臣の発言から「大都市優先か地方優先か」といった政治問題が巻き起こり、その結果計画の構想性に注目が集まったが、時制構造から見ると遂行性が志向された計画であったように思われる。

■21世紀の国土のグランドデザイン（1998）

21GDは、100年間にわたる長期のグランドデザインの部分と10～15年間の通常の計画部分の2層からなっており、時制構造は両者で異なる。

まず、グランドデザインの部分である。

グランドデザインの課題は、一極一軸型の国土構造を多軸型の国土構造に転換することであるが、その構造は、過去に起源を持ち、現に山積している課題を解決するというものである。来たるべき未来に対処するという視点は弱いので、課題の所在は、過去及び現在である。

時制の接続としては、過去→未来であり、その関係は逆接である。

計画期間は明記されていないが、概ね1世紀を想定している。時間スパンは極めて長い。

未来像は、多軸型国土であり、これは他からの流用などではないので、創造性は強いと判断する。しかし、その記述は極めて抽象的・思弁的であり、このため強いといっても留保つきである。

判断根拠の所在は、過去及び現在であると判断できる。

次に、通常の計画部分である。この部分は、100年間にわたるグランドデザインの傘下で、その基礎を築くための10～15年計画と性格づけられている。

計画の課題については、時制との関連が希薄である。その課題が過去に起源を持つものか、未来に対応するものかといったことにはあまり関心がなく、ともかくその課題が現に存在しているという事実から出発している。課題の所在は、現在である。

このため、時制の接続としては、現在→未来が主になり、その関係は順接である。

計画期間は10～15年間であり、これを超え出た記述は少ない。時間スパンは短い。

未来像を積極的に記述するという態度は弱く、現在の課題が解決された社会が結果として未来像となっている。

判断根拠の所在は、明らかに過去でも未来でもないので、現在であると判断できる。

21GDの時制構造は、グランドデザイン部分と計画部分で異なり、前者は新全総と三全総に近く、後者は全総と四全総に近い。他の国土計画との比較は、計画部分をもって行うべきであろう。

■第1次国土形成計画(全国計画)（2008）

第1次形成計画の特徴として、それまでの国土計画が前計画との関連性を実質的にはあまり意識していなかったのに対して、この計画では前計画である21GDとの関連性を相当に意識していることを挙げることができる。

計画の課題については、総合的な上位課題として複数の広域ブロックからなる国土構造の構築があり、その下部に5つの課題（計画では戦略的目標として記述）が存在するという2層構造になっている。したがって、広域ブロックからなる国土構造の構築が最重要の計画課題になるが、これは根拠法である国土形成計画法で事実上規定されているものであり、第1次形成計画が主体的に選択したものではない。新しい国土構造の構築が課題とな

っている点では21GDのグランドデザイン部分と同じであるが、21GDが時制に強い関心を有しているのに対して、第1次形成計画では時制への関心は弱い。同様に、その下部にある5つの課題においても時制との関連性は希薄で、その課題が現に存在しているという事実から出発している。例えば人口減少・高齢化問題においても未来への危機感は強くない。このことから、課題の所在は、現在であると判断できる。

時制の接続としては、現在→未来であり、その関係は順接である。

計画期間は10年間であり、これを超え出た記述は少ない。時間スパンは短い。

未来像は、複数の広域ブロックからなる国土構造であるが、これは国土形成計画法の規定を引き写したものであり、創造性は弱い。

第1次形成計画は、国土形成計画法の下で策定された初めての計画であるため、同法の規定に極めて忠実に作成されており、これは国土総合開発法と全国総合開発計画の関係と同じである。時制構造が全総と第1次形成計画でまったく同じなのは、この点も関係しているように思われる。

■第2次国土形成計画(全国計画)(2015)

第2次形成計画は、1年前に同じ組織で作成された「国土のグランドデザイン2050」の内容をほぼそのまま踏襲している。計画全体の基本認識は、「手をこまねいていれば、我が国の将来像は非常に厳しいものになる」(pp8 国土づくりの目標)というものである。

計画の課題は、急激な人口減少や高齢化、国際競争の激化など多々述べられているが、そのほとんどが未来においてより深刻化するという認識下にある。この構造はインフラの老朽化といった現に生じている問題においても同じである。一方、起源としての過去への言及はほとんどなく、非対称的に未来志向である。課題の所在は、未来である。

時制の接続としては、過去→現在は少なく、現在→未来が前面に出ている。その関係は現在の動向が未来に続くというものであり、順接である。

計画期間は10年間であり、これを超え出た記述は少なく、時間スパンは短い。

未来像としては、対流促進型国土、「コンパクト+ネットワーク」が記述されている。内容は「国土のグランドデザイン2050」のほぼ引き写しであるが、他からの引き写しではなく、同じ組織で作成されたものであるため創造性は強いといえる。

判断根拠の所在は、計画の基本認識が未来の破局を如何に回避するかにあるため、未来であると判断できる。

第2次形成計画は未来が著しく前景化している点で、歴代国土計画の中では特異な時制構造を持っている。この未来の前景化は、歴代の国土計画の中では著しい特徴になるが、近年の行政計画においては一般的な特徴のように思われる。

3. 結論と考察

■結論

以上をまとめたものが表 1 であるが、これから次が読み取れる。

第 1 に、明確な長期的トレンドは読み取れない。国土計画の時制構造は、歴史的傾向と
いったものではなく、各計画が持つ個別条件やその時々々の経済・社会環境等に影響されて
いるものと考えられる。

表 1 これまでの国土計画の時制構造

	根拠法	所管 省庁	課題の 所在	判断根拠の 所在	時制の接続	時間 スパン	未来像の 創造性
全総	国土総合 開発法	経企庁	現在	現在	順接	短	弱
新全総			過去、未来	過去、現在	逆接	長	強
三全総		国土庁	過去、未来	過去、現在	順接（長波） 逆接（短中波）	長	強
四全総			現在	過去、現在	順接	短	強
21GD			過去、現在	過去、現在	逆接	長	強
		現在	現在	順接	短	弱	
形成①	国土形成 計画法	国交省	現在	現在	順接	短	弱
形成②			未来	未来	順接	短	強

注：21GD の上段はグランドデザイン部分、下段は計画部分。

第 2 に、7 つの国土計画は、時制構造をもとに表 2 のように 2 つの類型に概ね区分できる。

表 2 国土計画の 2 類型

計画類型	課題や判断根拠の 所在	時制の接続	時間 スパン	未来像の 創造性	該当計画
A:構想型	現在、過去又は未来	逆接	長	強	新全総、三全総、21GD(グランドデザイン部分)、〈形成計画②〉
B:遂行型	現在	順接	短	弱	全総、四全総、21GD(計画部分)、形成計画①、〈形成計画②〉

注：第 2 次形成計画は A 類型と B 類型の中間として両類型に記載した。

この 2 区分の例外となるのは、四全総と第 2 次形成計画だけである。四全総は、概ね B 類型と言えるが、未来像の創造性は強い。第 2 次形成計画は、課題及び判断根拠の所在と未来像の創造性は A 類型、時間スパンと時制の接続は B 類型であり、四全総以上に例外的である。

2 つの計画類型を構想的／遂行的という計画の性格と関連づけると、A 類型は構想的、B 類型は遂行的となるだろう。性格が曖昧な第 2 次形成計画を除外すると、構想的な計画は新全総、三全総及び 21GD（グランドデザイン部分）となるが、21GD（グランドデザイン

部分)は性格が他と異なるので外すと、四全総以後の国土計画は、程度の差は多少あるものの、すべて遂行的な計画であることが分かる。逆に、新全総と三全総だけが歴代国土計画の中では特異な存在であったとも言える。

なお、ここでは、構想的／遂行的という計画の性格と時制構造に係る諸要素(課題の所在、時制の接続など)の間に因果関係があるか、ないかは論じていない。構想的／遂行的という区分は、A 類型／B 類型を計画の性格という面から言い換えたものである。

■考察

以上の結論は、国土計画を時制構造から読み解くことで、従来とは異なる見方が得られる可能性を示唆するものであり、国土計画に限れば一定の有用性があるだろう。しかし、「内閣総理大臣の国会演説が近年未来志向になったのは何故か」という本来の間に答えるための素材としてはかなり有用性が低いように思われる。

そこで通時に拘らず、直近で、かつ例外的な第2次形成計画を中心にして考えてみる。第2次形成計画の特徴は、それ以前には画然と分かれていた構想的特徴と遂行的特徴が混在していることである。すなわち、課題や判断根拠の所在は未来、未来の創造性は強いという構想的特徴と、時制の接続は順接、時間スパンは短いという遂行的特徴の混在である。

この現象を未来に着目して捉え直すと、第1次形成計画までは、未来の前景化(課題や判断根拠の所在の未来化、未来像の創造性の強化)は、時制接続の逆接化及び時間スパンの長大化と同調的に生起し、計画の構想化をもたらしたが、第2次形成計画では、未来の前景化は、時制接続や時間スパンと連動しなくなったと解釈することができる。第1次形成計画までの未来の前景化が特別なことであったとすれば、第2次形成計画においては普通のこととなり、いわば「未来の日常化」が起こったと言えるだろう。

もちろん、第2次形成計画における変化には、近年になって行政計画に求める機能が変化したことも関係しているだろう。その変化は、PDCA サイクルの強調や計画策定間隔の短期化に見られるような遂行性の追求といったものである。加えて、国政の基本方針は行政ではなく政治が決めるといった政官関係の変化も、計画に求める機能を構想性から遂行性にシフトするように作用したことだろう。過去には強い構想性を誇った国土計画もその例外ではなく、これまでのように構想性と遂行性の間を大きく行き来できるだけの柔軟性を失い、遂行的な計画として固定されるようになった。その結果、時制の諸要素が計画の性格に及ぼす影響も低減してきたとっておそらく間違いないだろう。

しかし、そうであっても、「未来の日常化」という見方は、未来についてさらに考察を進める上での新しい着眼点になりそうである。

なお参考までに、計画類型、課題の所在、判断根拠の所在、時制の接続、時間スパン、未来像の創造性の6項目間の相関係数を計算してみる。

表3は、6項目を数量化した結果である。なお、数量化は、次のように行った。

計画類型は、構想型を1、遂行型を0とし、四全総と第2次形成計画は両者の割合によって0.2、0.6とした。

課題の所在は、現在だけの場合を0とし、過去又は未来の一方だけの場合を0.5、両方の場合を1とした。

判断根拠の所在は、現在だけの場合を0とし、過去又は未来がある場合を1とした。

時制の接続は、順接を0、逆接を1とした。三全総は、順接と逆接が併存するので0.5とした。

時間スパンは、短い場合を0、長い場合を1とし、未来像の創造性は、弱い場合を0、強い場合を1とした。

表3 6項目の数量化

	計画の性格	課題の所在	判断根拠の所在	時制の接続	時間スパン	未来像の創造性
全総	0	0	0	0	0	0
新全総	1	1	1	1	1	1
三全総	1	1	1	0.5	1	1
四全総	0.2	0	1	1	0	1
21GD	1	0.5	1	0	1	1
	0	0	0	0	0	0
形成①	0	0	0	0	0	0
形成②	0.6	0.5	1	0	0	1

注：21GDの上段はグランドデザイン部分、下段は計画部分

表3から相関行列を計算した結果が表4である。なお、表3の数値の多くは名義尺度であるが、ここでは簡便のため、比例尺度とみなして、ピアソンの積率相関係数を算出した。

表4 相関行列

	計画類型	課題の所在	判断根拠の所在	時制の接続	時間スパン	未来像の創造性
計画類型	1.00					
課題の所在	0.93	1.00				
判断根拠の所在	0.82	0.70	1.00			
時制の接続	0.33	0.40	0.56	1.00		
時間スパン	0.91	0.86	0.60	0.34	1.00	
未来像の創造性	0.82	0.70	1.00	0.56	0.60	1.00

表 4 から、計画類型（構想型／遂行型）は、課題の所在及び時間スパンとの相関が非常に高く、判断根拠の所在及び未来像の創造性との相関も高いことが分かる。ただし、課題の所在と時間スパン、判断根拠の所在と未来像の創造性は相互に高い相関関係にあるので、計画類型と高い相関にある 4 項目は、「課題の所在、時間スパン」グループと「判断根拠の所在、未来像の創造性」グループという 2 つのグループにまとめられる。

計画類型を被説明変数とし、説明変数としては各グループから 1 項目ずつを選択して回帰分析を行うと、補正 R^2 と t 値から判断して、時間スパンと未来の創造性を説明変数としたケース（補正 R^2 は 0.93、 t 値は順に 5.20、3.46）が最も説明力があると考えられた。

本稿は筆者の個人的見解です。