

UEDレポート

戦後70年の国土・地域計画の
変遷と今後の課題

2015
夏号

一般財団法人 日本開発構想研究所

目 次

巻頭言 戦後 70 年の国土・地域計画の変遷と今後の課題	1
―死者たちへの祈りの時空・森と海の国に重なる 21 世紀日本のかたち― 戸沼幸市 ((一財)日本開発構想研究所代表理事)	
1. 戦後の国土計画が国土形成に果たした役割 (鼎談)	6
今野修平・薦田隆成・川上征雄	
2. 人口減少・高齢社会における新たな国土形成計画の基本的考え方	22
北本政行 (国土交通省国土政策局担当審議官)	
3. ガラ計 70 年の軌跡と展望	30
―国土計画・土地利用計画・再開発の 100 年に向けて― 梅田勝也 ((株)アール・アイ・エー顧問、(一財)日本開発構想研究所研究主幹)	
4. 国土計画における首都機能移転の意義と役割	47
―巨大災害が逼迫している状況下における首都機能のあり方― 浜 利彦 ((一財)日本開発構想研究所都市・地域研究部副部長)	
5. 戦後の国土計画における東京湾開発の位置づけ	53
阿部和彦 ((一財)日本開発構想研究所業務執行理事)	
6. 戦後の住宅団地建設と都市政策	68
―人口減少・超高齢社会化時代の今― 小畑晴治 ((一財)日本開発構想研究所理事、研究本部副本部長)	
7. 日本は平均的な国家か、特殊な国家か?	77
―経済計画・国土計画に対する志向性に係る国際比較― 橋本 武 ((一財)日本開発構想研究所研究主幹、慶応義塾大学 S F C 研究所上席所員)	
8. [審査付論文 (研究論文)] 戦後土地政策における「土地観」の定向変化	86
橋本 武 ((一財)日本開発構想研究所研究主幹)	
下河辺淳アーカイヴス	94
UED レポートからのお知らせ	97
研究所の概要	98

巻頭言

戸沼幸市 ((一財)日本開発構想研究所代表理事)

戦後70年の国土・地域計画の変遷と今後の課題

一死者たちへの祈りの時空・森と海の国に重なる
21世紀日本のかたち一

1. 戦後70年の日本人、死者のヒストグラム

「マン・イズ・モータルー人は死をまぬかれることはできない」とは人間についての絶対的真理です。それ故に、古来、洋の東西を問わず不老長寿は人間の願望であり、医学、医療、健康法など生命延長の努力は絶えることなく続けられてきました。

この点で、戦後、日本人が日本列島に築きあげた長寿社会は世界に誇るべき先進国といえます。今や日本人の平均寿命は、男性80.21才、女性86.61才(平成25年)と世界のトップレベルにあり、女性にいたっては世界第一位です。

先の戦争によって、日本は軍人・民間人を問わず大勢の死者を出しましたが、平和国家となった戦後日本は経済成長を続け、食糧事情などの改善に重ねて公衆衛生、医学、医療などの劇的な改善、進歩によって、戦前に較べて幼少青

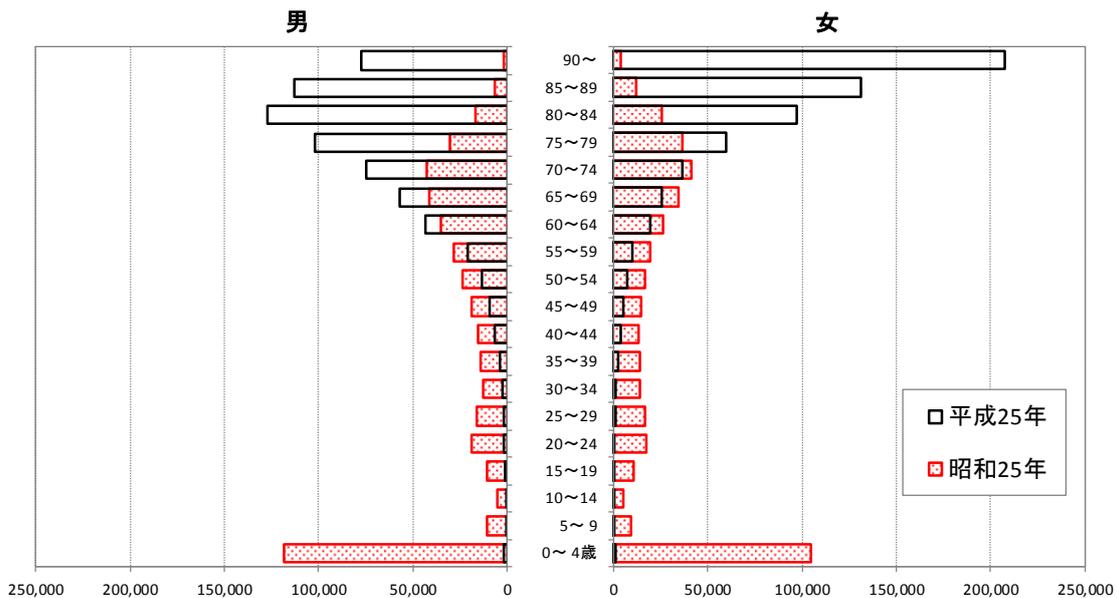
壮老が男女とも全体として安定した健康社会を実現しました。

日本人の死亡者数を終戦直後の昭和25年と平成25年とで比較した統計をみると、鮮やかにも対照的です。(図1)

昭和25年は幼児(0~4才)の死亡が男女とも地べたを這うように10万人を超え、5歳を過ぎると少青壮が柱状に立ち上がり、老の死がやや膨らんで、後期高齢者がしぼむように漸減して「生」を全うする図です。

これに対して、直近の平成25年では、少子・超高齢社会のプロフィールをそのままに、幼児の死亡がゼロに近く、少青壮の死はよほど減少しております。そして老人の死亡が顕著になり、後期高齢者の死が横に迫り出し、男性の平均寿命80才を表し、80~84才での死亡が最大となって、その後、漸減しています。これに対して女性は、年齢に応じて死亡者数は増し、90才台が天井を這うように横に延びて20万人を超えているのです。

図1 死者のヒストグラム(昭和25年と平成25年)



注：単位は人
資料：「人口動態統計」厚生労働省大臣官房時計情報部

2. 死亡者数及び死亡率の年次推移

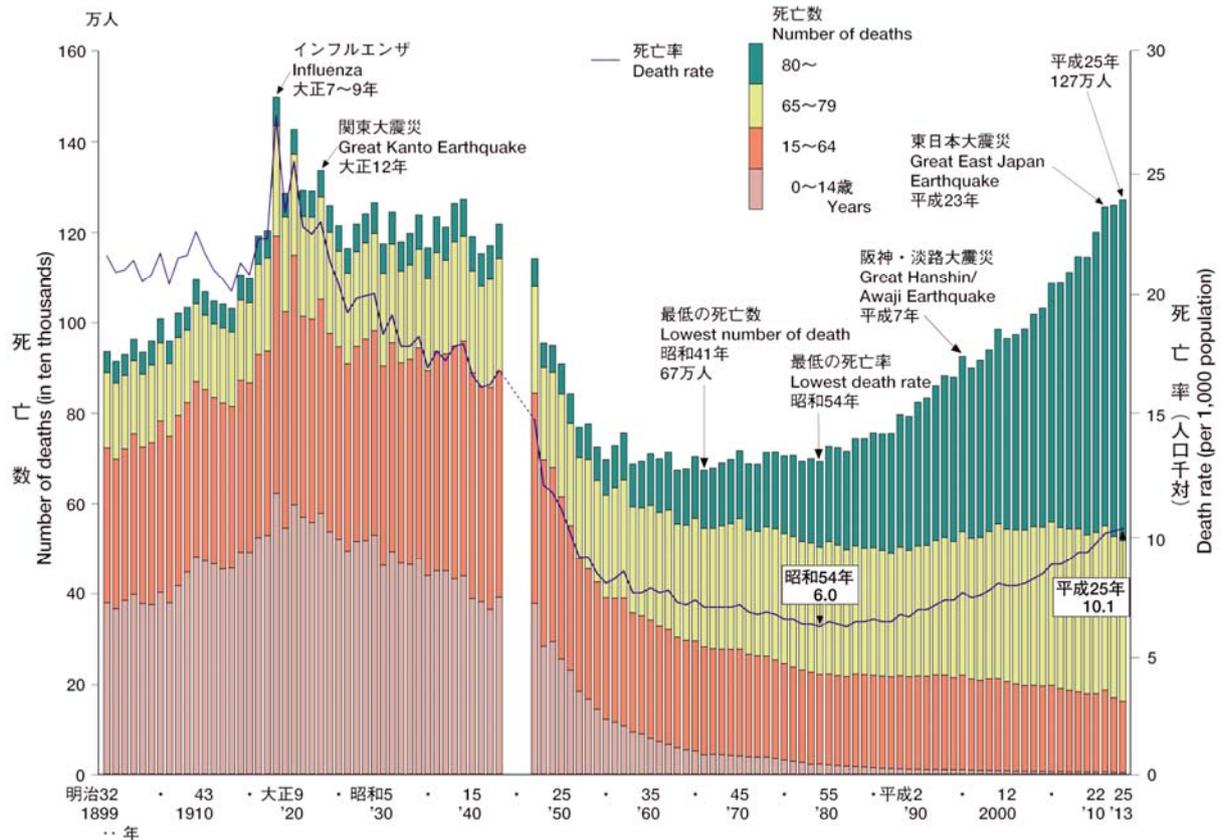
－明治32年～平成25年

日本の人口は江戸末、明治初年の3千万人台から、明治、大正、昭和、平成へと階段状に千万人刻みで増加し、昭和43年（1968年）には1億人の大台に乗りました。これがつい最近、平成25年

（2013年）には1億2570万人台から、近現代日本の歴史において、初めて減少に転じ21世紀、急速な人口減が予測されているのです。

近現代日本人の死者のプロフィールも、これと併行して現れているといえましょう。（図2）

図2 死亡者及び死亡率の年次推移（明治32～平成25年）



注：点線は数値なし。

資料：「平成27年我が国の人口動態（平成25年までの動向）」2015年3月10日 厚生労働省

第二次世界大戦以前、明治から大正にかけての死亡者数は年間90～120万人、死亡率は20台（1,000人に対して）、昭和前期は年間110～130万人、死亡率は20を割り、昭和16年には、16.0まで低下しています。

戦前の年齢階層別の死亡のプロフィールでは、14才以下の層が昭和年代に入り低下を続けていますが、15～64才の層は一貫して分厚く推移しています。また、戦前の死では、大正7年のインフルエンザの年の150万人超、大正12年の関東大地震の130万人超が突出しているのが目につきます。

戦後、昭和22年の死亡者数は114万人、死亡率14.6、その後、医学、医療、公衆衛生の格段の進歩が効いて、昭和41年には67万人、死亡率6.0と最

低を記録しました。

しかし、その後、昭和後半、平成と死亡者数は右肩上がりに急上昇しつづけ、平成25年には死亡者数126万8436人、前年より1万2077人増加、死亡率10.1と上昇しました。

戦後の年齢階層別の死亡のプロフィールでは、14才以下、15～64才の層の低下、65才以上の老人死亡数の圧倒的増加、なかんづく80才以上の高齢者層の死亡の増加が示されています。

戦後、日本の大災害、阪神淡路大震災（平成7年）、東日本大震災（平成23年）の死亡に関しては、全体の死の中に吸収された感があります。

戦争と死者

日本の20世紀の前半は戦争の歴史でした。日清

戦争（1894）に続く、日露戦争（1900）、日中戦争（1936～45）、太平洋戦争（1941～45）があり、戦争による死者は軍人に限らず、非情にも、多くの民間人を巻き込んで死に至らしめました。

これらの戦争のうちでも、日中・太平洋戦争による死者の数は、日本史上最大を記録しています。

総務省統計局のデータでは、昭和20年、死亡者数は214万7000です。（図3）

靖国神社は日本軍（台湾・朝鮮の人々を含む）の人的損失を2,325,128人と発表しております。

戦死者260～310万人と推計するデータ（Wikipedia）もあります。

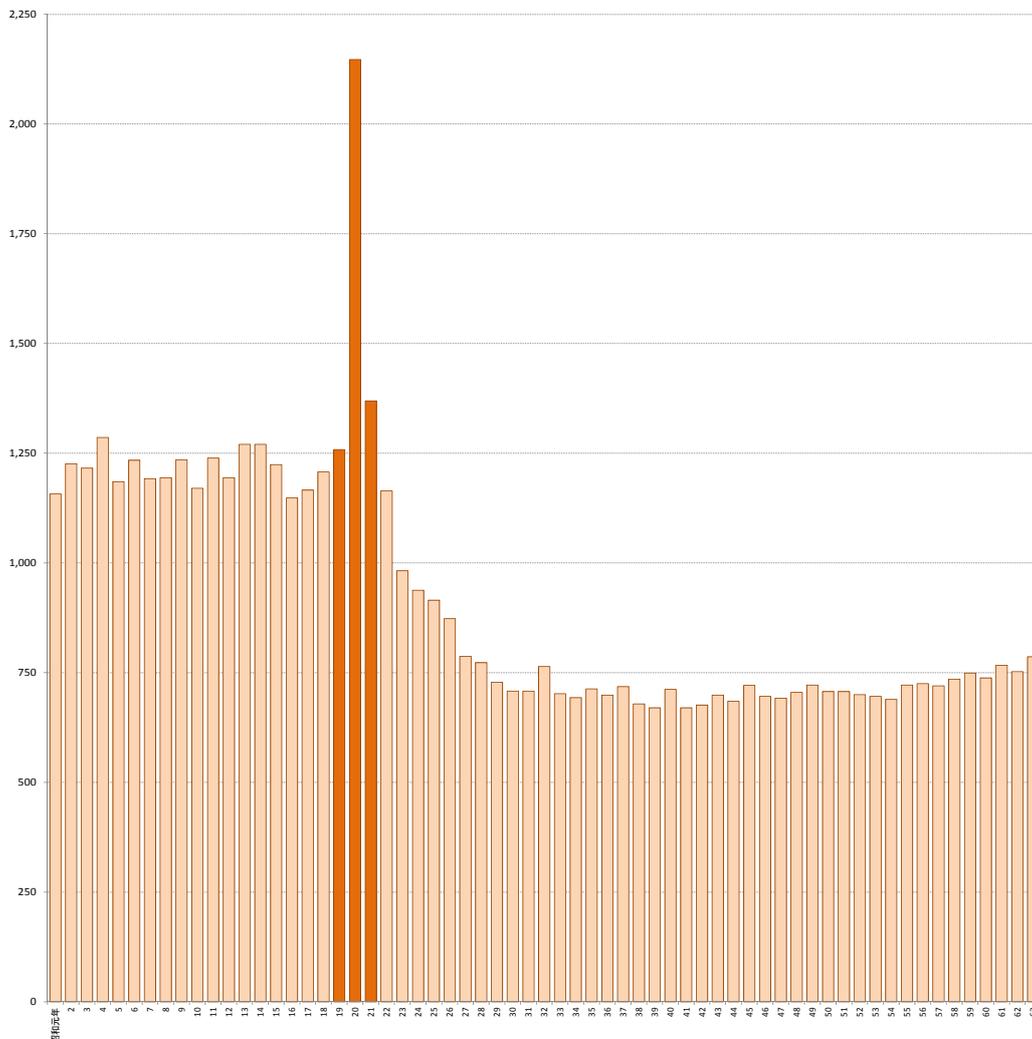
東京大空襲を含む本土空襲による死者、原爆が投下された広島、長崎、そして沖縄戦、サイパン他、戦後ソ連抑留者、第二次大戦による死者の数は莫大であり、日本国土を越えてアジア太平洋の

広い地域で戦争による人間の悲惨な大量死が引き起こされました。

これらの地域、国々の人々には言葉に表せないほどの多大な損失を与えてしまったのです。日本のアジア侵略についての村山・河野談話はこれを総括しており、その通りだと思います。戦後、死者を弔う慰霊の旅を続けられる天皇、皇后陛下は、この四月、太平洋に浮かぶパラオ・ペリリュー島を訪問されました。

今年も、戦後70年目の8月15日がやって来ます。日本人も、また諸外国からの人々も、わだかまりなく戦死者を追悼することのできる国立の追悼空間を、東京都心の平成の森の中にか、多摩丘陵にか、国家プロジェクトとして是非つくってほしいものです。

図3 昭和時代の死亡数の推移



注1：単位は千人

注2：前年の10月からその年の9月末までの数値

注3：昭和19年～21年は、第2次世界大戦による混乱と戦災による資料の焼失などのため、極めて不完全なものとなっている。

資料：「第60回日本統計年鑑」総務省統計局編集 日本統計協会発行（平成22年11月）

3. 人口激減時代—「森化」する21世紀の国土と地域

「国土のグランドデザイン2050 — 国土交通省」は、現在の日本人の居住地域においてが2050年人口は9,700万人、人口が半分以下になる地点が、現在の6割以上になると予測しております。この予測を延長すれば、2100年(人口4,959万人)には、国土のほぼ全域で人口が更に減少することになってしまいます。

北海道、東北、中国、四国、九州圏全域、中部、近畿、関東圏は大都市と周辺部の一部に人口増地帯がありますが、総じて人口減です。この中において、沖縄県のみは人口増が予測されているのです。

この全国土に広がる無居住化を含む地域の過疎化に対して、縮退を迫られている地域コミュニティの再編と相俟って、地域管理、国土管理をどうするのか、空き家、空地、耕作放棄地、荒廃森林を誰がどの様に手当てするのか、当面する課題となっています。

皮肉なことに、これまでの人口増時代に対応してきた、市街地化、都市化と逆に、非市街地化、非都市的土地利用への政策転換が求められているのです。

端的に言えば、戦後日本の国土計画、国土利用計画において、「森づくり」がテーマとなった事態といえます。国土・地域計画を進める上で、改めて、日本列島の地理、地形とこの国の歴史についての学習が求められます。

日本列島—日本海を内海としてアジア大陸と対峙しつつ、太平洋に浮かぶ長大な弧状列島(北海道、本州、四国、九州と6,847の島々(離島))は起伏に富み、四季があり、多様な植生を持っております。

北から亜寒帯針葉樹林、温帯落葉樹林、暖帯照葉樹林、亜熱帯林など、太陽の下、海に育てられた豊かな森林を持っています。この森には多様な生物、動物も棲んでいます。と同時に、日本列島は台風常襲地帯であり、火山活動や地震地帯でもあります。

この点で、日本列島に刻まれた人間居住の歴史は自然災害との応答の記録でもあります。この列島に住んだ日本人は、有史以来、縄文、弥生、古代、中世、近世、近現代を通じて5億人と推計されていますが、この5億人は日本の土の中に眠っている先人、死者たちです。

私たち現代人は先人たちの築いてきた歴史の

日本のかたちの中で生きていくこととなります。歴史は死者たちの想いの重なりです。

縄文、弥生の住居跡は、人間と自然—海と森の交叉の始原を教えてくれるし、古代国家—奈良や京都の建築、木造の神社と寺々はその文物とともに今も生きております。

中世、近世の河川流域につくられた村や城下町は、現代定住圏構想の原型です。津々浦々には鎮守の森があり、盆、正月、祭りの時には活気づきます。宗教空間は少なからず人間の精神生活の支えとなっています。明治維新に始まる近代日本国の仕組みと国土・都市・地域はそっくり現代人に手渡されたものです。

これを、近現代の国土開発の面から見れば、日本はマン・マシンシステムの機械文明によって、地球温暖化問題をも引き起こすほど日本の森林的自然を多分に喰いつぶしてきました。

この経過は明治以来の日本人の人口増と同時進行のものでした。これが21世紀初頭、人口激減、多死社会へと反転しつつあるのです。

4. 戦後70年の国土・地域計画の変遷と21世紀の日本

—死者たちへの祈りの時空・森と海の国に重なる21世紀の日本のかたち

戦後70年、日本を取り巻く国際環境も大きく変わり、いろいろな分野において、戦後日本を統括しつつ21世紀の日本のあり方についての模索が始まっています。

1945年8月15日の昭和天皇の戦争終結のラジオ放送を当時小学生であった私もよく覚えております。今年、8月15日はあの時から70年目にあたり、自分史に重ねて、新憲法下での民主主義平和国家日本の再建、再生の歴史を思い返すことが出来ます。

焦土と化した日本の国土の戦災復興、食糧増産、工業・産業振興、「もはや戦後ではない」とした世界第2位のGNPを誇るまでになった経済大国への歩みは、そのまま、戦後70年の国土(地域)計画の変遷といえます。この過程はまた日本の人口が終戦時の7,000万人から1億人台へ階段状に増加してきた歴史と重なります。

全総(全国総合開発計画—昭和37年)、新全総、三全総、四全総は戦災復興後の日本の経済成長が大きなテーマでした。

これに続く、21世紀が視野に入った五全総(21世紀の国土のグランドデザイン—平成10年)、国

土形成計画のテーマは、日本が組み込まれるグローバル化の波、交通・情報技術の格段の進展の中で、日本の急速な人口減少、少子超高齢化、多死社会状況にある「地域社会」であり、これを誰がどの様な哲学と仕組みで構築するかが問われています。

これは、主体が「国家」というよりも、分権化に向かう「地域社会」自らが主体的に係わる課題といえます。

この点に関し五全総も、国土形成計画も成長から成熟へ、地域を主体とする文化や生活を重視する記述が目につきます。

「国土のグランドデザイン2050」では、21世紀日本の人口激減と、近く予想される首都直下型地震、南海トラフ地震などへの対応を最大の課題としており、静（森化する国土の中でのコンパクトな住まい方など）と、動（例えば、リニア中央新幹線活用の世界最大級のメガリージョンなど）の両面からの方針を打ち出しています。これに自説を述べるならば、先の「21世紀の国土のグランドデザイン」が特定した4つの国土軸をにらみつつ、北東国土軸の一点に、森に包まれた新首都、新首都圏を創り出せないものか、これまでの日本の歴史とグローバル化する時代状況に対して、21世紀の日本のかたちを内外に打ち出すべきです。日本の未来図には画竜点睛が必要だと思うのです。

首都移転に関しては、首都直下型地震対応としても早急に答が求められているのです。

生命の網の目都市（社会）を包む21世紀の森づくり

21世紀の日本の人口が、仮に2050年9,700万人、2100年5,000万人になる事態を想定すれば、海に囲まれた起伏に富む日本国土のランドスケープは全体として「森」ということになります。この時の国土計画、地域計画の大きな役割は、様々な植生を持ち、動物も棲む森林、自然公園、農地、村落的居住地、農・山・漁村そして都市を、空間横断的な土地利用によって賢く支えることにあります。自然災害に備えつつ、生態系（エコロジカル）ネットワーク、景観（ランドスケープ）ネットワークにより、海によって生かされている弧状列島日本の風景を荒廃から守り、美しく整えることが、国と地域社会の大きな役割といえましょう。人間は自然の一部であると改めて自覚させられます。

人々—男女、幼・少・青・壮・老が住み、働き、学び、遊び、往来し、つながる（支え合う）生活

と文化の展開される時空は、私の言葉で言えば、「生命の網の目都市（社会）」ということになります。

生と死の重なりを包む生命の網の目社会が21世紀の日本の森の中に築かれることは望ましいことに思えます。

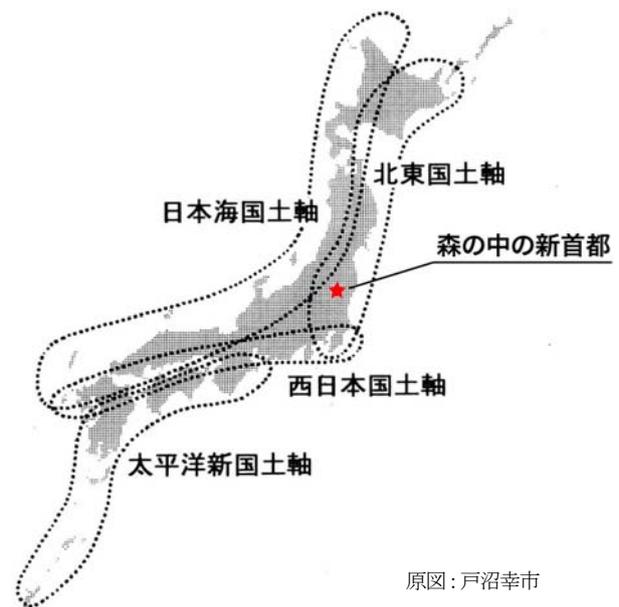
現代技術文明が切り捨ててきた、古来日本の宗教性を森の自然(カミ)は想起させることになるのかもしれない。

21世紀のグローバル時代、アジアの一角において、地球文明の中で独自の位置を占める森と海の日本(クニ)は、世界の人々が往来し、交叉交流する恰好の舞台となり、地球居住が究極的に求める平和な、地球大の生命の網の目社会の良き地球モデルになってゆくにちがいません。

そして、この森と海の国を故郷とし、日本人は地球人として世界の舞台に活躍の輪を広げてほしいものです。

冒頭に掲げた、次世代につなげてやがて自分たちも入るべき日本の死者のヒストグラムは、改めて日本の未来のかたちを様々に暗示しているように思えるのです。

図4 国土4軸と森の中の新首都



原図：戸沼幸市

1. 戦後の国土計画が国土形成に果たした役割（鼎談）

今野修平（元大阪産業大学教授、元国土庁計画・調整局計画官）

薦田隆成（元（公財）連合総合生活開発研究所所長、元国土交通省国土計画局長）

川上征雄（（株）都市未来総合研究所特別研究理事、元国土交通省大臣官房審議官）

本鼎談を企画した意図

阿部（司会） 本日は、お忙しい中、お集まりいただきましてありがとうございます。

2015年が第2次世界大戦後70年ということですので、この機会に、当研究所の設立目的でもある国土計画について考えてみたいということで、UEDレポート2015年夏号とその冒頭に掲載を予定しているこの鼎談を企画いたしました。

財団法人日本開発構想研究所は、1972年7月に設立されておりますので、この7月で43年になります。当研究所は、新日本製鐵や日本興業銀行等民間企業8社の出捐を得て設立されており、設立以来、国土計画に寄り添う形で、国土・地域計画、地域・都市開発計画、住宅・宅地開発計画、高等教育計画等のお手伝いをしてまいりました。当研究所は設立の目的として「この法人は、国民の諸活動の基礎をなす国土の総合的な開発に関する構想、それを達成するためのシステム等について調査、研究、企画を行ない、もって人間のための豊かな環境の創造に資することを目的とする。」を掲げ、活動を続けてきております。

また、2008年1月から、総合研究開発機構（NIRA）の特殊コレクション「下河辺淳アーカイヴス」を引き継ぎ、当研究所において開設しております。

そんなご縁もありますところから、本日お集まり戴いた国土計画に関して造詣の深い諸先生方に、戦後の国土計画が国土形成に果たした役割、国と地方行政、民間（企業・住民等）との関係、今後の国土計画が果たすべき役割等について、忌憚のないお話を戴ければと考えております。

1. 私と国土政策の関わり

さて、今日お集まりの今野先生、薦田さん、川上さん、それぞれ国土政策、計画にどんな形でかわれてきて、それに対して、いまどういう評価をお持ちなのか、というあたりを皮切りにお話しただけならと思います。最長老の今野先生からお願いいたします。

<私と国土政策の関わり—今野修平>

（元大阪産業大学教授、元国土庁計画・調整局計画官）

今野 私は、この国土行政に入る前、社会資本整

備の一分野である港湾整備に長いこと従事してまいりました。全国の港湾を戦後の混乱からどういうふう立ち直らせていくか、ということに取り組んでまいりました。

当初の段階、つまり昭和30年代は本当に惨めなもので、いまでも思い出すと涙が出てくるわけです。私が役人になったばかりの頃、まだ右も左もわからなかったのですが、機雷が浮いていて船が港に入れないという時代で、機雷除去が大変な課題でした。

32～33年になって、それがほぼ片付いてきてそういう危険がなくなった後、今度は経済成長に伴って、貨物、つまり入出港する船の数がものすごく増えたわけです。船のほうは、国民生活に直結しているので、終戦直後から貧しい経済の中で計画造船等により集中的に投資をしていました。いま考えると、こんなボロ船を一生懸命つくったのかと思うほどで、応急処置でやっていたのですが、他方で、港の施設が全然足りなくて入港できないのです。

当時は食糧不足で、東京都の港湾局にいたとき、アメリカだったと思うのですが、輸入貨物（肉）を満載にした船が東京港に来たけれど、港がいっぱいで入れない。それは滞船現象と言って、入る順番待ちで東京湾の港の外に何十隻・何百隻と待機していた時代です。それがついに便秘症状を起こして、社会的に非常に大問題になったピークが36～37年で、そのとき、滞船日数が100日を超える船が出てきてしまいました。当時、食べたくても食べられない肉を満載してきたのです。しかも夏でした。いまみたいに冷凍船なんてない時代で、1船全部が腐ってしまい、やむにやまれず、それを後で大島沖に持って行って、黒潮の本流の上で全部マグロのえさに海に投げた、という事件がありました（昭和38年頃）。これについては、いまでも自分が担当者の端くれにいたので、悔しくてどうしようもない。



これは港湾の事例ですが、道路は道路で自動車が増えはじめ、最初に渋滞を起こしたのが都心の日比谷交差点でした。

鉄道はというと、私はいまのJRの常磐線を通ったのですが、とにかく電車の中に入れないのです。パンタグラフが故障したとき、電車の車体の外側に、屋根に登るための足をかける階段がありまして、その上に2人で乗るので片足でぶらさがる毎日でした。

すべてがそういう状況で、それが戦後の社会資本整備が騒がれる原点にあったのだと思います。いまはそんなこと言っても漫画にすらならない話で、笑われるだけなのですが、大変なことでした。

そのために、私は昭和31年4月に初任給をもらったから、まだ寒い日があるものですから、上野のアメ横にアメリカ軍放出の革の手袋を買いに行きました。とにかくそれだけは何をしても買わないと、手がかじかんで、通勤できなくなる。そういう時代に社会資本の問題が問われるようになったと思うのです。

ちょうどその頃、霞が関のほうでは一全総の策定が課題になってきた（一全総の閣議決定は昭和37年10月）。したがって、その本体には従事していませんが、それに対する期待感というのは、国民全員異常なほどあったと思います。

それが戦後の日本の国土開発の背景にあったと思うので、一言だけ、話の初めとして提供しておきたい。

その後、私個人は、東京都の港湾局に出向して、昭和44年に運輸省の港湾局に帰ってきまして、そこでまた6～7年、全国の港湾の整備を一生懸命やらされた。

そして、国土庁ができたのが49年で、その前に、下河辺さんとは非公式ですが仲良くなりまして、いろいろな手伝いに引っ張り出されていたところから全総とのかかわり合いを持ちました。沖縄復帰にも全面的に関わりまして、運輸省の代表で復帰担当官もやりました。その時やった仕事の一つが経済計画で、まだ復帰が決まっていないとき、琉球政府に政府援助で計画を作ると言って、下河辺さんと各省から1人ずつスタッフを集めて計7～8人でチームを組んで、沖縄に2回か3回行ってその計画の素案をつくって、当時の琉球政府とアメリカ政府に提出するという作業も、思い出としては残っています。

だから、実質的な全総策定労働者としては、国土庁に赴任する前からやらされていた、という経緯ですね。

国土庁発足の1年前、準備室時代に、行くかという打診もあったのですが、仕事の都合もあってそう簡単に行けなくて、国土庁が発足したときに赴任したということです。赴任してからは、そこで薦田さんと会うわけですが、新全総の総点検から始めようかという話になりまして、最初のうちは暇で「いいところへ来たな」と思っていたら、その後はもう大変な話で、当時の局長の下河辺さんに計画官が呼ばれまして、とにかく最低限、部下を1人も倒さないようにと言われました。それまでの間、歴史を言うと何人か亡くなっているものですから、「仕事をする以前に、とにかく部下の顔色だけは毎日確認してから働け」という重労働を課せられました。

国土庁のほうでは地方圏と社会資本の担当の計画官。それで、新全総の総点検、それから三全総へと、55年まで国土庁にいて、そこでたくさんの方の貴重な友人と出会いました。

<私と国土政策の関わり—薦田隆成>

（元（公財）連合総合生活開発研究所所長、元国土交通省国土計画局長）

薦田 私は、大学に7年もいたので、役所（経済企画庁）に入ったのが昭和47年、まさに開講研と同じスタートでございました。配属されたのが総合開発局の開発計画課、まさに



全総計画の担当課、全総計画と新産業都市とかを担当しているところです。

私は企画庁に入りたくて、公務員試験を受けて何とか入れてもらったのですが、実は、お恥ずかしい話ですが新全総というのは役所に入るまで知りませんでした。47年5月に配属になって、国土庁ができるときも引越部隊の作業、51年2月、三全総の概案ができた直後まで、経済企画庁総合開発局開発計画課と国土庁計画・調整局の計画課におりました。

いまお話がありました沖縄の話で言いますと、沖縄の返還が、まさに役所に入った年の5月15日です。準備は私が配属される前からやっていたようですが、新全総の一部改訂、第四部「沖縄開発の基本構想」を審議会に諮って閣議決定するわけですが、その新全総の改訂について、1年生であった

私が、閣議請議書を起案したことはよく覚えております。

いま総点検の話がありましたが、新全総の総点検が必要ではないかという議論は46年あたりからあったのですが、国土総合開発審議会の部会での方針が了承されたのが、同じ47年の10月でした。8項目の総点検ということです。

私が入ったとき、下河辺さんは局の参事官（いまの局の審議官）で、6月に局長になられ、下河辺局長の下の下っ端として3年半仕えたわけです。総点検が正式に始まったのが47年の秋で、企画庁で所管している間、8項目の総点検のうち2項目、「巨大都市問題」と「土地問題」を発表していますが、その2つのテーマの担当をしていました。

総点検も「中間報告（素案）」という形で、突然、各省協議もなしに記者発表をしてしまうという、当時は随分乱暴なやり方をしたと後から思いますが、逆に言うと、いろいろところで話題になって、自分としてはそれなりに興奮していた、という記憶が残っております。

49年6月に国土庁が発足するわけですが、たしか47年の暮れとかに国土総合開発法を改正しようという方針が決まって、最初の予定は48年の7月か何かだったと思うのです。ですから、それが結局1年ちょっと遅れた—その間の経緯は、この間、塩谷隆英さんが『土地総合研究』に現場報告の形で書いておられたのでここでは省きます。

私自身は法律にかかわっていたわけではないのですが、みんな先の見えない大変な中で、下河辺さんもすべてを見通しているわけではないと思いますが、そういう中で、二転三転が夜中にあたり、いろいろなことがありながら、ああいう形で新しい役所の組織ができたことが非常に印象に残っており、6月26日という日はよく覚えています。

そして、国土庁の狸穴という文化的にもなかなか楽しい生活をしておりまして、都合3年10カ月、同じような仕事をする部署にありまして、企画庁に戻ったのが51年2月、概案の直後です。

それからずっと離れていましたので、実は、きょうの鼎談にはあまり国土行政に造詣の深い有識者とは言えないのではないかと思います。国土行政とのかかわりで言いますと、平成元年の夏から1年半、東北開発室長をやっていました。ご承知のとおり、むつ小川原あるいは原子燃料サイクルという話ですが、私は意外と計画の策定ということでは、新全総でもその前に既に終わっていましたし、東北開発室でも計画は進んでいたし、原子燃料サイクルについても三塚委員会で大騒ぎして

いたのも前任の時代に終わって比較的平穏な時代でした。過去にいろいろなことがありまして、「これも勉強しなければ」「あれも勉強しなければ」というので、むつ小川原の前史から始まって勉強しましたが、自分のコントリーブューションはほとんどないという形が、2回目の国土行政の担当の経験でした。3回目は地方振興局審議官を1年半やりました。

4回目が国土計画局長で、小峰さんの後任で2年やらせていただいたのですが、これが後ほど出てくる五全総というかグランドデザインのところ、計画体系を変えるのだという方針を決めて、要は、次の計画の中身の議論もあるけれど、そういう制度の検討を行うということが使命だったわけです。あの当時、川上さんにも大変ご苦勞をおかけしたのですが、結局、私の局長時代には、私の能力不足でできなくて、ご承知のとおり、次の尾見局長がうまく法改正をやられた。

私が在任のときは、そうやって過去に遡る勉強をしないわけではなかったのですが、離れると次の仕事になるものですから、国土形成計画法の法律を丁寧に読むということはそれ以来初めてで、全国計画の中身も、今度の新しい計画についても、今回お話をいただいてから連休中に勉強したようなことでございます。

また経済計画の関係の仕事もやったのですが、それも計画の策定期間ではなくて端境期という、何となくめぐり合わせがいいのか・悪いのか、人事担当の人に言わせると「恵まれている」ということで、最初の仕事が今申し上げたようなことでしたので、総合開発とか国土計画とか全総計画とかという言葉については、いまだに思い入れというか思い込みがあります。だからといって、体系的に頭が整理されているわけではありませんが、そういうかかわりをもってやってきたということです。次の計画も出来てくるので、今回をご縁に、ちゃんと成り行きを見極めなければいけないなど思っているところです。

今野 ちょっと補完しておきますと、国土庁ができるのに霞が関ですったもんだしてなかなか時間がかかってできなかった。そのときの状況は、足もとに公害問題と石油ショックという経済破綻の2つの要因がかぶっていて、それはそれは大変な苦しみだったのです。下河辺さんも「すべて先を見通していたわけじゃない」と一言言って逃げちゃいましたが、下河辺さんどころか、国じゅうだれも見通せなかった。

当時、私は港湾局の国会担当をやっていました

が、公害国会というすごい国会がありました。昭和45年です。私なんか立場上、連日、国会詰めでした。それで乱闘の現場にもいるし、監視に助けられてやっと逃げ出したとかという体験もしています。それは国論が公害と石油ショックにあって、どうしたらいいか。

成長から成熟への転換で、戦後の大変な曲がり角に直面していた、ということだけ補完させてもらいます。

<私と国土政策の関わり—川上征雄>

(株)都市未来総合研究所特別研究理事、元国土交通省大臣官房審議官)



川上 私は北大出身ですが、学生の頃は、いま話が出ましたように、ニクソンショックとかオイルショックの後で、どちらかという社会的には停滞していた時代だったと思います。

学部は土木だったのですが、大学院は環境科学研究科というところに進みまして、地域計画学講座にいました。学部の先生は運輸省とか北海道開発庁とかにいた元役人の人が多かったので、国土計画についてはかねがね聴いていました。

大学院での私の担当教官は社会学の関清秀という先生でしたが、かつて企画院と内務省でまさに国土計画に携わっていた人だったのです。戦前のアメリカではルーズベルトのニューディール政策のブレーン・トラストに社会学者から環境学者から、それこそ計画屋から地理学者と多様な人がいたのと同じように、日本でも企画院時代・内務省時代、社会学の人も含めて多様な職員が計画に参画していたことをその時に知りました。学部で聴いていた国土計画の講義は、どちらかというとハードの話だったのですが、大学院に行ってから、随分違う側面もあるのだなということを知りました。

そして、土木職で公務員試験に受かったものから、建設省か運輸省に行く人が多かったのですが、私はあまり気が進まなくて、国土庁が募集しているという話があって、3期生として採用されました。1期生に北大の先輩がいたというご縁もありましたが、国土計画について興味を持っていたことが動機にあります。

学生の時に、定住構想の三全総が策定されまし

た。日本人口は一貫して伸びていた時代でしたが、各県一様に人口増加していたわけではなく、人口が減る県も増える県もあったわけです。大都市に人口が集中していましたから。その中で、昭和49年～56年の間は、ほとんどすべての県で人口が増えていた。まさに「地方に人口還流しているのではないか」という気持ちにさせる時代でした。とりわけ昭和52年～55年の間は、人口が減った県は唯一県しかなくて、まさに東京都だけが4年連続で人口が減るということを経験した、日本の歴史の中でもすごく希有な時代だったと思います。

そういう意味で、「定住構想」というのが実感としてあって、昭和56年に役所に入りました。しかし、その頃から再び東京が人口増加を始めました。下河辺さんはすでに国土事務次官を勇退した後でしたが、私は幸いにして次の四全総の策定作業に参画することができました。

四全総の時代背景は、プラザ合意以降、バブル経済に突入していたわけですね。そういう中で計画づくりが進んで、まさに「東京を世界都市にするのだ」という話をしていました。

そのときに起きたのが、四全総に対する大反対キャンペーンです。所得倍增計画のときに猛反対があって、初めての全総計画が生まれたときと同じくらいの、反対運動の真っ只中にありました。当時、熊本県知事だった細川さんが「東京重視の四全総は要らない」という意見を『朝日新聞』に出したのですね。それ以降沸き上がった反対運動の中で、四全総の閣議決定に至るまで係長として携わりました。

当時は国土審議会計画部会長が下河辺さんだったのですが、東京300km圏とか、リダンダンシーという概念も下河辺さんが「発明」したものでした。反対運動をおさめていく過程で、「多極分散型国土」という話が出てきて、最後は「交流ネットワーク構想」ということで落ちつきましたが、政治の動きとか世論の動きを肌を感じたというのが、四全総での私の経験です。

約10年後、私は企画官という立場で、再び計画に携わることができました。5番目の全総は、下河辺国土審議会長の発想で「五全総と呼ぶのはやめよう」ということで、「21世紀の国土のグランドデザイン」となりました。平成10年に決定されたこの計画には、国土軸という分かりづらい考えもありましたが、その後の都市再生や市町村合併につながる成果があったと思っています。

平成13年の省庁再編後、私は薦田局長（当時）のもとで、国土計画局計画官として、国総法の改

正作業をやりましたが、途中で異動してしまったわけです。

平成17年に国土形成計画法ができた後、平成20年に第1回目の国土形成計画全国計画が策定されましたが、その閣議決定時には私が総合計画課長でした。計画が決定されたその瞬間だけですけれど……。

ということで私は、四全総と5番目の全総であるグランドデザインと国土形成計画の3つの国土計画に関与したことになります。

2. 時代の変化に対応した国土計画の策定

阿部 ありがとうございます。いまずっとお話を聞いていて、やはり世の中の変化が国土政策に如実に影響していると感じました。

今野 ええ、激しく。われわれの立場から見ると、すごいスピードで、すごい力で変化した70年だったと言えますね。

<国家の危機を背景にした国土計画の策定>

—イギリスの戦時の国土利用計画、アメリカの戦間期のTVA、日本の戦前の国土計画—

今野 きょうの議論の種の一つとして提起したいのは、世界を見渡して、中央政府が国土計画的な発想で政策を展開しようとする共通のベースラインは、その国あるいは民族が滅亡の危機に直面している、という危機が背景にあると思います。

イギリスの場合、例えば、第一次大戦後、状況が悪くなってきて、ドイツがいつ戦争を仕掛けてくるかというとき、いわゆるランドユーズプランニングを立てるわけですね。そのメインの政策推進者はもちろんチャーチルで、その中心にいたブレインはスタンプというロンドン大学の教授です。その人は、日本で言えば、どちらかというと国土利用計画に近い形の計画を立てて食糧増産を図る政策の立案執行なのです。それまではイギリスの帝国主義で、海外から小麦を輸入するということを前提にして植民地開発をずっと世界各地でやってきた、これを根本から変え、戦に備えるわけです。もしこれが失敗したときには、ドイツのUボートの包囲下で食糧難に陥って、イギリスに多数の犠牲者が出る。イギリスという国が成り立つかどうかという危機でもあり、国土計画が浮かび上がってくる。

あるいは、第一次大戦後の世界大不況を背景にケインズ政策が取り上げられて、アメリカでご承知のようなTVAの開発計画ができ上がってくる。第一次大戦の大不況の失業者の増大と世界中の騒

然たる状況の中で、戦に勝ったアメリカですら、あの失業時代はものすごい危機に直面していた。

日本の国土計画を振り返っても全く同じで、本土決戦をやらざるを得なくなったと決まったとき、日本の国土計画が動き出すわけです。その危機感というのは、石川栄耀の「国土計画」という、戦争中に出た古い本を読めばだれでもわかります。それが背景にあった。

<全総、新全総、三全総、四全総、五全総の時代背景>

それに対して、我が国は第2次世界大戦後5回、グランドデザインも含めて全総を策定してきました。それぞれの時代背景があって、5回の計画の必要性があるのですが、それは同一レベルで議論できるものとは言えないように思います。

例えば、新全総から三全総になったとき、もう食べるものに困る時代ではなくなっていた。環境問題や石油危機ですごい危機だったけれど、明日からパンが食べなくなることに直面していた危機に比べれば、そんな危機ではなかった。さらに四全総になり、五全総になりというときには、もっとも豊かになってしまった。

とにかくこの全総、新全総、三全総、四全総、五全総と並べると、全総以前のときは、とる蛋白質は魚も食べなくてイナゴだった。全総になって魚になるわけです。新全総になって鶏肉になるわけです。三全総になったら豚肉を食うようになった。四全総のときは、もう牛のステーキを食っている。

川上 確かにそういう意味でのレベルは違うような気はしますね。

今野 だから、ある意味で全総計画と経済計画がなくなったというのは、大きなマクロな視点からすると自然であるとも言えると思いますね。

川上 私もそれを実感します。過去に国土計画が世界的に必要とされた背景は、やはり大恐慌だと思ふのです。あんな不況は「百年に一度」だとかという話で、最近も「百年に一度」といわれたリーマンショックがありましたが、大恐慌時の悲惨さとは比べものにならないという気がします。

また、当時は関東大震災があって、その後の昭和恐慌の遠因になったということですが、「千年に一度」の地震が起きた最近の東日本大震災からの社会不安という点でも当時ほどではないと思います。この災害と経済クラッシュの組み合わせは、往時と似た背景だと思ふのですが、その及ぼす影響はかつてとは全然違うのですね。

<経済発展を背景とした国の大きな方向転換のかじ取り>

川上 新全総から三全総をつくったときは、大きな方向転換の英断があったと思うのです。それまでと全く異なる、がらりと方針を変えたものになった。

そのあと、三全総から四全総も、「定住」ということが金科玉条のような時代に、「定住から交流へ」と方向転換をした。

そういう意味で、国土計画は、国の方針のかじ取りを担ってきたということはあると思います。国土計画に対しては、どういう国にしていくのかという将来像が示されることへの期待が大きいと思うのです。

つまり、新全総は工業生産がメインで、三全総は環境問題と石油ショックに対処する生活者の視点の計画でした。国土総合開発法に基づいて総合開発計画をつくった一全総とその前の国土政策の重点は、どちらかという資源開発という時代でした。一連の国土政策を顧みるとき、最も大きな転換点は国民所得倍増計画だったと思います。所得倍増計画の太平洋ベルト地帯構想に対しては、いろいろな反論がありました。太平洋ベルト地帯

対それ以外の地域、また工業対農業、大企業対中小企業という、3つの対立構造が明確になって、それらに対する解決策の一つとしてようやく出てきたのが昭和37年の一全総だったわけです。

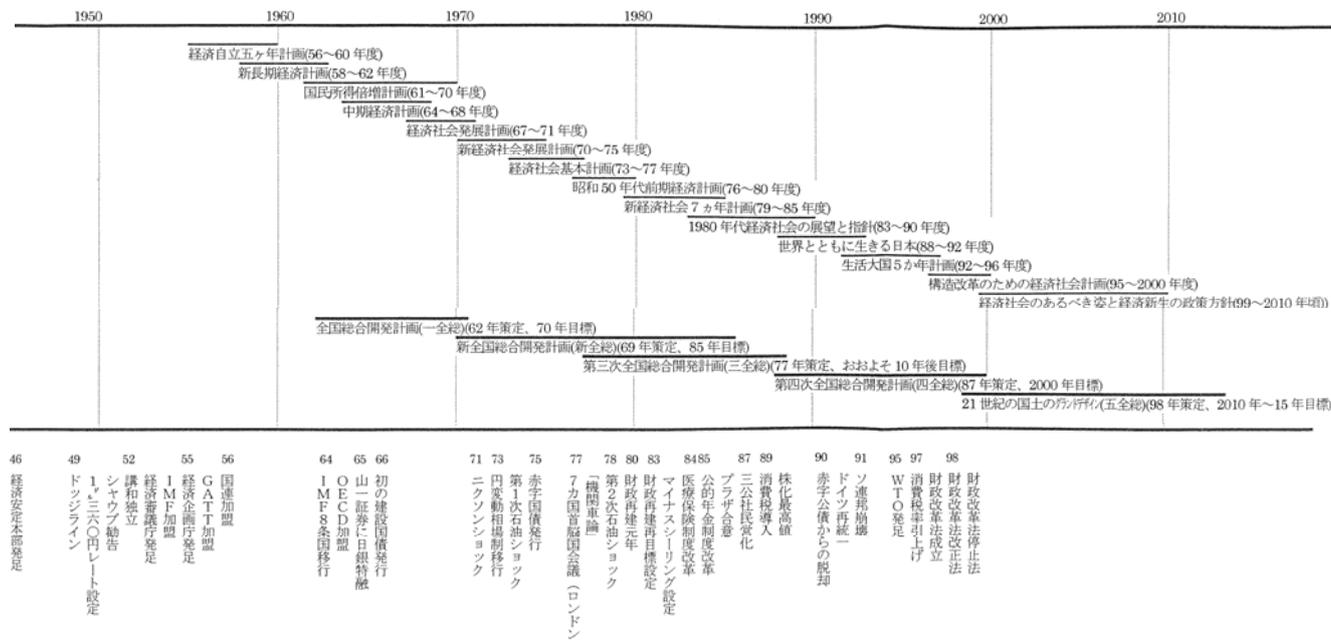
ほかの対立に対しては、昭和36年に農業基本法ができて、38年に中小企業基本法ができたということで、ある意味で給付行政の始まりだったともいえますね。行政がいろいろ気配りをするようになった。

安保騒動後の所得倍増計画は、戦後の行政的な節目だったと思うのです。

今野 もちろんそうです。それで、経済計画と国土総合開発計画はどういう関係なのかは、法律的にいろいろ説明しようとすればできるのですが、所得倍増計画を見ればわかりますように、経済拡張政策なのですね。しかも、そのとき、一全総が直ちに動き出してきたというのは、経済計画と「実は2人は恋仲でした」というのを初めて世の中に出したわけですね。したがって、一全総のフレームは徹底的に経済なのです。

川上 一全総には経済フレームがなくて「所得倍増計画に照応する」とだけ書いて、そのまま借用している。

経済計画と全総計画



注1. 経済審議会報告「経済審議会活動の総括的評価と新しい体制での経済政策運営への期待」(2000年12月より作成)

注2. なお、国土形成計画全国計画は経済財政諮問会議での調査審議が法定されている(内閣府設置法第19条第1項)

3. 三全総の時代

<三全総で経済のフレームを人口のフレームに置き換える>

今野 そうです。それが先ほど言ったような背景、環境問題と石油ショックや、人口の動きの様相が大分変わってきたりして、その経済のフレームを人口のフレームに置き換えたのが三全総です。

川上 ええ。まさに「定住人口」という言葉をつくりましたね。

今野 そうです。しかし戦後70年たった今日、こういう計画の基礎的な見方として、国勢調査人口、もっと言えば夜間人口ですね、その人口の数だけを基礎に置いて議論することのいい点と悪い点をしっかりと整理しておかないと、本当の問題点には到達できないのではないかなとも思っているのです。

それに、三全総で「定住人口」を提唱してから、あらゆる計画、地方計画から何から何まで人口ばかりになった。

川上 かつ、三全総の「定住人口」は、厚生省の将来推計総人口を超えるユニークなフレームでしたから。

今野 人口の数は、それにたえ得るだけの資料としての資質があるかといったら、例えば、御嶽山の火山は、「戦後最大の火山災害です」なんて言っているけれど、地域住民は1人も死んでないのですよ。死んだのはみんな旅行で行った人です。

<地方の時代、地方反乱の時代>

川上 三全総の時代でもある1970年代は「地方の時代」と言って、当初革新首長が多数誕生し、やがて大分県の平松知事とか、熊本県の細川知事とかが活躍していましたね。1980年代には「地方反乱の時代」とか言っていましたね。

今野 五月晴れで、いまとなってみると梅雨の間のちょっとした晴れ間だったのですよ。でも、あの頃、地方の中の一部で、さっきの平松さんとか細川さんみたいな元気な人が出てきたというのは、今後の日本の地方開発という点からすると、非常に大きな業績だったし、参考になると思いますけどね。

川上 かなり特異だったですよ。その頃、地方にはそういう人がいっぱいいましたが、いまはどちらかというところでは元気がなくなりました。

今野 でも、知恵としてはかなりいろいろ残っているのではないかと僕は思っています。

細川さんに引っ張り込まれて、「日本一づくり」の地域を3つも持たされていましたが、平松さんと

も役人時代から親しかったものですから新産計画を立てたりしまして、やはり地方にそういうバイタリティーが根づいていった最初だと思いますね。

三全総で「定住構想」という形でまとめたのですが、「何の成果もなかったのではないか」と文句を言われて、「申しわけございません」と謝ってばかりいるけれど、あの結果、地方がだいぶ自ら考えられるようになってきた。そういう間接的な成果としては、非常に大きな意味があった。

川上 三全総には、全総計画が持つ何かハードのトンカチをやるようなイメージがない、という意味でがっかりした人もいるかもしれませんが、僕は学生時代、三全総を現行計画として勉強しましたから、逆に「そういうものだ」と思っていました。かつ時代背景とはマッチしていたのですね。

三全総には「一人ひとり」という言葉が繰り返して出てくるのです。要するに、本当に草の根のそれぞれ国民レベルの話までしている……。

今野 そうです。その「一人ひとり」というふうに気を遣って書いた本人ですから。

川上 そうでしたか。

今野 ただ、同時に、こういう話になってくると、当然その前提の新全総のときイコール田中角栄の影が強く、「コンピュータ付きブルドーザー」による国土開発がいかにも衝撃的な政策として前にあったか、というのもちよっと考えておくべきだと思います。

<三全総からの悪しき前例—モデル事業>

川上 一方で三全総は、地方事業にまで国が手を出すという、悪しき前例をつくってしまった。三全総の反省すべき点だったと思うのです。その典型がモデル事業です。モデル事業というのは「本来は地方がやるべきものを国がモデル的にやります」という事業ですよ。三全総の推進でそういう地方事業を進めたというのは、国土計画の立ち位置を曖昧にしてしまったと思うのです。そういう意味では、48年改正法案でやろうとしたことの全く逆の現象が三全総では起きてしまった、ということではないかという気がしています。

薦田 モデル事業というのは、予算というプロセスからすると非常に便利で、やるようにする仕掛けなのです。だから、その方式がいろいろな省庁でどんどん……。

川上 悪い前例をつくりましたよね。モデル定住圏はその後に続く各省のモデル事業のはしりですよ。だから長洲知事の神奈川県は乗らなかった。

＜地方政府からの圧力による国家としての基本的な政策のぶれ＞

今野 なぜそうなったのかという大きな背景としては、やはり地方政府の役割と財源に全然手をつけなかったまま来たからで、地方政府からの圧力、国の基本政策の中に書き込んでもらわなくては突破口を見つけ出せない、という圧力だったと思いますよ。

薦田 予算がつかないんですね。

今野 その一番代表例が三全総の人口フレームだと思うのです。それで、国が全国として見た人口の数値、「こんなことで全国計画をつくりますよ」と府県知事に提示したものが猛反対で、「俺のところは何でマイナスになるのだ」ということに押し切られて、結局は收拾がつかずに2つ書いてあるわけです。

川上 地方の要望を容れて、人口を積み上げたら総人口を超えますからね。

今野 ええ。それは何度も脅迫に遭いまして、「俺のところの人口が減るといったら、次の選挙は勝てないじゃないか。おまえどうしてくれるのだ?」、こういうことですからね。

一つ全国計画というのは、基本的に全国の合意という、ある意味ではデモクラシーのポピュリズムとの接点があるのですが、それは政策原案をつくっている職人連中にとっては妥協になってしまいうけれど、戦後70年はそういう歴史だったわけです。

国家としての基本的な政策が、地方からの圧力にどういうふうに崩されていったかというのは、昭和20年から今日まで綿々とあるわけで、それは地方の情勢が、一時は3分の1くらいが革新知事になってしまって、その圧力とかがいまだに生きています。

4. 三全総から四全総へ

＜四全総は新全総的な発想の計画への先祖返り＞

川上 三全総の後の四全総は先祖返りして、どちらかという新全総的な特徴をもつ計画です。四全総には、高規格幹線道路1万4,000kmというハードウェア計画が中心にあって、それまでの沈滞した日本から、「何かまだ勢いあるぞ」みたいなところがありました。そういう意味でも開発事業への期待は大きかったところがあると思います。

今野 ただ、新全総に代表される「ブルドーザー」による国土開発のときと、四全総での「交流の時代」と言ってきたものと、両方それなりにタッチさせられてきた立場からすると、新全総のときは、

もともと背景が何もない状況でした。

というのは、例えば、私の郷里は仙台ですが、仙台から東京に出てくる常套手段は夜行列車でした。30年代は、一級国道はまだ全部舗装されていない砂利を引いた未舗装の国道で、私の田舎から仙台まで27キロあるのですが、用事をたすのに27キロの砂利道を自転車のペダルを踏んでいったような、車はほとんどない時代でした。

そういう背景と、四全総では「交流が経済の中心になってきた」ということを言っていますから、世界的な経済発展あるいは日本列島の経済発展のバックが全然違った意味から言っているのです。

生産の経済から抜け出してきたのだろう、と言っている。だから、出てきた結果は、いわゆる公共事業を欲しがっている人から見ると同じ形が戻ってきているけれど、意味合いはちょっと違った形なので、そこを見ないといけないと思いますね。

＜工業の時代の終焉、三次産業の時代に＞

今野 日本の歴史の中で、農業経済時代から工業時代に入るといふ転換の全国計画が、全総と新全総だったと思うのですが、新全総を終えた後、個々のプロジェクト単位で見ると、工業を誘致したり、新設工場をつくっても、雇用には効果が出なくなってきているというのがはっきりし出して、三全総時代に入ってくるわけです。

これも経験ですが、鹿島の開発に私も当初からかかわっていて、当初、あそこの開発の将来推定人口は30万と計算していて、30万人の都市をつかっていくための水とか環境とか物流とかを計画していたのですが、いまだに10万しかいってない。

川上 工業の時代じゃないという……。

今野 そうそう。基礎になる工場の規模は、当初、考えていたものよりむしろ大きいものを持ってきたのですけどね。

川上 まさに四全総の策定前は節目だと思うのですが、サッチャー、レーガン政権誕生による新自由主義といいますか、ネオクラシックエコノミックスの復活だと思うのですね。

その中で世界的に象徴的なのは、ウォーターフロント開発です。サッチャーが進めたロンドンのドックランド開発は、ドックヤードという二次産業用地をオフィスに変えて、三次産業化するという象徴ですから、やはり産業形態に対応した開発が始まったのだと思うのです。

それは日本でも、みなとみらい21とか、臨海副都心とか、幕張新都心という形でオフィス需要に応えていくということだった。

<オフィス需要の爆発的拡大>

川上 すごく象徴的だと思うのは、覚えていらっしゃるかどうかわかりませんが、四全総の策定作業の前を走っていたのが首都改造計画で、昭和56年から20年間で東京都区部に5,000ヘクタールのオフィス需要を見込んだのですが、当時は過大推計だと相当たたかれたのです。

結果的に言うと、実際には20年間で4,600ヘクタールのオフィスを供給しています。つまり、オーバーエスティメートだったのは、わずか8%弱なのです。

それに対して、その当時、例えば、長銀とか経済企画庁とか建設経済研究所とかで出した推計値はことごとくアンダーエスティメートで、実際の半分以下しか予測できていなかった。

つまり、新聞でたたかれてみんな下方修正したのですが、それはことごとく外れていて、むしろ最初の国土庁の需要推計が一番近かったという、それくらいオフィスが膨らんだのです。

この時期、二次産業の就業人口が減り始めた。三次産業はいまだに一樣に増えていますが、明らかにこの頃に産業転換が進んでいたのです。四全総は、その時代の節目を担っていたのではないかと思います。

<東京臨海副都心の開発>

今野 昭和42年に東京港のウォーターフロント計画を東京都で担当していたとき、2,200ヘクタールの埋め立てを国の審議会に通したのですが、通す前、作業屋としてはいろいろ苦勞したわけです。それはともかくとして、当時の考え方では、つくった2,200ヘクタールを使いきれないのですよ。

「工場は呼びません」と言っているわけですから。もちろん港湾用地は、港湾貨物はこのくらい伸びるだろうからこのくらい要るだろう、と予測していたので、その他の土地を「港湾関連用地」という形にしました。いまそれが全部、第三次産業になっているのです。

その中で、最初にその土地を買いにきたのが当時の国鉄で、それが大井埠頭の新幹線のヤードです。まとめて買ってくれた。これは雇用は生まないし、車両ばかりとまっている。でも、そのおかげで、こちらの埋め立て、事業としてはまとまったカネが入ったので動いていったということもあります。

川上 臨海副都心だって、最初はレポートタウン計画でした。要するに、広大な用地の使い途がなく、大きなパラボラアンテナを置くという構想でしたからね。

今野 ええ。それがいまは足りなくなっているわけです。

川上 鈴木都政から青島都政が変わるとき、私は東京都にいたのですが、青島知事が公約した都市博覧会の中止に伴って、臨海副都心開発も批判にさらされました。新宿のワシントンホテルの大宴会場で公開の会議をやりまして、そのときも「国土庁の5,000ヘクタールの事務所需要推計に従っただけ」だという都側からの言い訳をずいぶん聞きました。

渦中にある人間には想像のつかない世界が展開していて、将来を展望することの難しさを感じます。

今野 市場経済で動いている領域は、科学の成果から見ても答えが出ないけれど、ましてや計画の原案づくりをしている計画策定職人とでも言ったらいいわれわれの立場は、とてもじゃないけれど推計のしようがないのですよね。だから、この地球表面をどういうふうにするかという問題に置き換えてくると、やはり常に力の限界がある。

川上 四全総に携わっていて、これからは「東アジアの台頭」などと書いたわけですね。でも、今の中国などを見ていると、当時想像していた以上に大きな存在になったと実感しますね。

5. 「21世紀の国土のグランドデザイン」(五全総) <五全総と呼ぶのはやめよう>

阿部 四全総から五全総にかけての時代、だんだん自分のかかわりも思い出しつつあるのですが、五全総に向けてというのは……。

川上 私まさに中におりましたが、下河辺さんは、早い時期から「五全総と呼ぶのはやめよう」と言い出したのです。

そのときの気持ちとしては、「国土総合開発」に対する国民の忌避感みたいなものを察知したということもあるし、先ほどちょっとお話が出ましたが、昭和48年の国総法改正に失敗した過去の反省があるのかわかりませんが、やはり国総法そのものを変えなければいけないと思われたのでしょう。私は「グランドデザインの最大の計画事項は全総計画をやめること」だったと思っています。

<「21世紀の国土のグランドデザイン」の特徴と評価>

第五次の「21世紀の国土のグランドデザイン」ができた時点で、とにかく国総法改正が義務化されたということだと思います。「開発計画」に変わる言葉として、「これからはグランドデザインだ」という方向づけをしたことが特徴かと思っています。

その一方で、最大の欠陥が、最終的に計画から

数値を全部除いてしまったことだと思います。いままでは経済計画と同時に歩いたとありましたが、投資規模とか、人口の目標に加え、ハードの目標などがあつたけれど、その計画のフレーム数値が全く無くなってしまった。当時の橋本内閣の財政再建などへの政治的配慮からですが、それを落としてしまったことは残念でした。実は小泉内閣以降は、経済計画そのものもなくなり、いわゆる「骨太の方針」に代わってしまった。

しかし、ランドデザインで示したことで、実際に生かされた施策はたくさんあつたと思うのです。戦略として5つ挙げていますが、「大都市のリノベーション」は、まさに2000年代になってからの都市再生に結びついていますし、「地域連携」を提唱しましたが、複数の市町村が連携して事業をやるということで、効率化しようということだったと思います。このランドデザイン以降、3,200あつた市町村が1,700になるという市町村合併の契機になったという意味でも、計画内容が目に見える形で実施されたという感じを持っています。

「広域国際交流圏」は、道州制への道しるべになっていると思いますし、関与したから言うわけではありませんが、時代を先導する役割を果たした計画だったのではないかと評価しています。

6. 国総法改正の挫折から国土形成計画法へ ＜48年の国総法の改正の意図＞

阿部 先ほどお話があつた、48年の国総法の改正の議論、五全総で「国総法を変える」と言ったこと、それらを含めて全総という法律の体系そのものを変えたいという、その下河辺さんの意図をどういうふうに理解したらいいのでしょうか。

薦田 最初の一全総というか全総計画が37年で、川上さんが言われたように、所得倍増計画があつて、それに対して「国土の均衡ある発展を図る」ということだったと思うのですが、今野先生がおっしゃられたように、国土計画の話は、実は一全総のときに始まっているわけではなくて、戦前はもちろん、昭和20年代にも、昭和32年とか33年とか、いろいろな作業はやっているわけです。それが全国計画という形までにはいかないで、ようやく昭和37年に初めてできたと、歴史を見るとそのように見えるわけです。

ただ、そのときにどうなっていたかという、まさに地方計画、北海道も東北もそうだし、各地方計画、首都圏計画も先に始まっているのです。そういうところで、新全総の中に、まさに国総法等地域開発関係法と、ちゃんと書いてあつて、実はそのときからの宿題があるのです。

私は1年生の当時、計画の体系を書いたものを見ながら自分なりに理解しようと思ったら、頭の中で考えただけでも大変だったのです。だから、

「全国総合開発計画」の比較

	全国総合開発計画 (全総)	新全国総合開発計画 (新全総)	第三次 全国総合開発計画 (三全総)	第四次 全国総合開発計画 (四全総)	21世紀の国土の ランドデザイン (五全総)
閣議決定	1962年10月5日	1969年5月30日	1977年11月4日	1987年6月30日	1998年3月31日
内閣	池田内閣	佐藤内閣	福田内閣	中曽根内閣	橋本内閣
背景	1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 3 所得倍増計画（太平洋ベルト地帯構想）	1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展	1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散の兆し 3 国土資源、エネルギーの有限性の顕在化	1 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展	1 地球時代（地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流） 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代
目標年次	1970年	1985年	1977年～概ね10年間	おおむね2000年	2010年～2015年
基本目標	＜地域間の均衡ある発展＞	＜豊かな環境の創造＞	＜人間居住の総合的環境の整備＞	＜多極分散型国土の構築＞	＜多軸型国土構造形成の基礎づくり＞
開発方式等	＜拠点開発構想＞ 工業の分散を図る開発拠点を配置 交通通信施設によりこれを有機的に連絡 周辺地域の特性を生かしながら連鎖反動的に開発をすすめ、地域間の均衡ある発展を実現	＜大規模プロジェクト構想＞ 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。	＜定住構想＞ 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図る	＜交流ネットワーク構想＞ 多極分散型国土を構築 ①地域の特性を生かす創意と工夫 ②基幹的交通、情報・通信体系の整備 ③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成	＜参加と連携＞ 多様な主体の参加と地域連携による国土づくり (4つの戦略) ①多自然居住地域 ②大都市のリノベーション ③地域連携軸 ④広域国際交流圏

計画屋の美学があったと思うのです。それを新全総に書いて、それで総点検でも8項目の中の8番目が「国総法等の改正」だったわけです。

それが一つの形に集大成されたのが、48年3月の国土総合開発法の改正案、途中もいろいろなことがあったわけですが。そういう中で、いろいろな政治的な情勢の偶然の産物も重ね合わさって、国土利用計画法が全く別にか後出し法律としてできて、国総法はそのまま生きていて、というのが続いてきた。

そういうところが、国土形成計画法で一挙に、と言うと語弊がありますが、まだ他にも政策にかかわる分野がいろいろあるのですが、そこが整理できたという意味で、いまの段階で三十何年間の懸案を解決できたのではないかと思います。

ですから、国総法がというか、国総法をめぐる全体の国土政策というか国土計画の体系が美しくないと一美しいということだけに価値を持っているという意味ではないですが、多分、下河辺さんの頭の中もそういうことが大きかったのではないかと推測ですが。

ですから、その途中でもそういうことも考えながら、三全総でも四全総でも解決がつかなくて、五全総では計画に書いて、逆に言うと、それを解決しないと次の計画ができないようにしたわけですね。そこで変わっていった、というのが私の頭の中の整理なのです。

<ナショナルプロジェクトに法律的な裏付けを与える>

川上 新全総では、「第二部 地方別総合開発の基本構想」に種々雑多なプロジェクトを盛り込んだわけですね。これは計画ではなくて、「各地域ではこういう構想があります」と言って。それは、ある意味ではナショナルプロジェクトもあれば、小さなものまで盛り込まれていたわけです。

48年改正法案でやりたかったことは、ナショナルプロジェクトについては法律的な裏付けを与えて、国がちゃんと責任を持って進めるということを制度化したかったのだと思うのです。

政令で事業指定して、それをナショナルプロジェクトとして進めるという形になっている。想定されていた事業は、例えば、首都機能の移転とか、大規模防災基地などが念頭にあったと思います。

同時に異常な地価高騰への対策で土地取引の届出制度を国総法改正でやろうとしたわけです。しかし、「列島改造推進法案だ」という野党からの

反対で改正できずに、緊急を要する土地取引の部分だけを議員立法で抜き出して国土利用計画法が成立したのです。

<国土形成計画法の下で広域地方計画が目指した理想>

川上 地方振興が進まないのは、地方の財政上の体力の問題があると思うのです。過去の地方開発促進法自体がその対処になっています。つまり、立法当時はほとんどの地方公共団体が財政再建団体でした。東北地方はじめ開発促進計画が各地方でつくられた背景は、財政再建団体であっても地方開発促進計画に載った事業に関してはその制限を解除できる。もともと昭和20年代から地方財政は脆弱でしたから、その例外規定のための法律として昭和32年から順次制定されました。

今回の国土形成計画では、地方に対して手当しているのかと言われれば、地方制度そのものが大きく変わってないのでできないわけです。国土形成計画法は、全国計画の下に広域地方計画を設けることで、少しでも地方の受け皿・主体を大きくしようとした。大きな単位の地域となれば、大企業もできるようになるのではないかと期待していたのだと思います。しかし、容れ物の用意だけではうまくいきそうもありません。

昭和30年代から社会資本ABC論がありました。本来の国土計画、全国計画は、社会資本はAだけをやらばいい話です。それに対して、Bをやる受け皿がないわけです。それを国土形成計画では、広域地方計画が社会資本Bを受け持ってやりましょうということですが、実際には「道州政府のような決められるところなしでそういうことができるのか？」ということだと思います。そういう意味での理想を追っている仕掛掛が国土形成計画の広域地方計画だと思うのです。

今野 それを受けて科学という尺度で見て、70年もたったら政策の科学化がどんどん進んでいなくてはいけなけれど、そういう目で見ると、ちょっと悲観的です。

いま社会資本ABC論なんて言っているのはこの3人くらいで、経済学辞典を見ても出てこなくなっている。そして、それを引き継いでいるはずの組織までが、逆に何を言われているかわからないのです。そういう状況で、全く出てこなくなっています。だから、そのくらい地方政府と中央政府の役割分担論は、周りの条件が不毛化しているわけです。

そういう中で、全総計画だけ取り上げてどうあ

るべきかと考えても、なかなか答えには到達できない。ただ可能性があることは前からある意味でわかっている、それなりに「地方を何とか育てよう」とかという努力はしていましたね。

だから、全国計画の国土審議会と違って、各ブロックの委員会には地方選出の代議士や知事をメンバーに入れて意見を言わせたり、地方が早く育ってくれるという期待のもとに、そういうことをずっと続けてきたけれど、いまやそれもどうかのかわからない。

そういう意味では、日本の地域とか地方とかというのが、デモクラティックあるいはポピュリズムをベースにするような民主主義の中でうまく育っていない、というのは危機感として非常に強く持っています。

<「国土の開発」から「国土の整備」に>

薦田 国土形成計画法になって、「国土の利用、開発、保全」という言葉が「国土の利用、整備、保全」に変わって、国土開発も国土形成と呼ぶのだ、という法律の定義になっています。

これは、機能を持ったハードウェアないし、ハードウェアにかかわるシステムをきちんとつくって次の世代に引き継ぐ、それが「開発」だと私は思っているのですが、そういうことよりも全体として見れば、とにかくつくったものが永久に使えるわけではないので、「開発」よりも「整備」ということになったのではないかと個人的には思っています。それは「開発」という言葉に対する、最初に申し上げた思い入れがあるからでもあるのですけど。

ただ、「維持・更新」だけでも狭いのかもかもしれませんが、「コンクリートから人へ」と言った政党がありましたけれど、実は「コンクリートも人も」でなければいけないわけです。戦後70年ということで議論するのであれば、そこを議論しないと、せっかく先人が苦勞してつくり上げてきたものが、孫の世代になると害にしかかかっていないという姿になってしまう危険があるのではないかと。

そういうことを「地元から声を出せ」と言っただけでそうはいかないので、それぞれの社会資本を綿密に点検していくことが大事だということだと思います。「国土強靱化」という名前がいいかどうかは別として、国の役割としては、そういうことをちゃんとわかるように説明して、しかも「こうやればステップ・バイ・ステップでできる」ということを言わないといけなかなと私は思っています。

7. 国と地方の役割、公と私の役割、それらをつなぐマスコミの重要性

<「コンパクトシティ化」は誰が担うのか>

阿部 これからは、いまいろいろ指摘いただいたような、これまでつくってきたものを維持・管理して、うまくつなげていくことが非常に大事なことになるかと思います。もうひとつ、先ほど川上さんが言われた「コンパクトシティ化」のような議論は、どういう主体が担うことになるのでしょうか、国とか地方自治体とか……。

川上 国は、「そういう方向で」という大きな方針を示しますが、実際にやるのは地方公共団体だと思いますね。

よく取り上げられる青森市の例がありますが、現実に行政のサービス範囲を縮小することによってコンパクト化しようという話です。

あとは集落でもいろいろなサービスを一点にまとめる、これは「小さな拠点」と呼んでいますが、そのことによって集落の機能がそこに集中していくような形でコンパクト化する。

実際に難しいのは、基本的に人を動かすのは簡単ではないし、かつ強制的にはできないわけですね。基本的人権として、財産権、居住地選択の自由、職業選択の自由等がありますから。憲法上は「公共の福祉」に反しない限り認められている権利だと考えると、ばらばらに住んでいることが公共の財政を著しく圧迫しているなど、「公共の福祉」に反すると認識されれば、人を動かすということを強制できるかもしれませんが、現実的にそういうコンセンサスがない以上は、誘導策しかないですね。コンパクト施策自体、強制移住はあり得ないということだと思います。

薦田 でも、そこに手をつけないといけなくなるのでしょうかね。

川上 基本的にはそういうことだと思います。

薦田 だって、サービスを受ける人と提供する人のバランスが完全に崩れているのに、さらに崩れていくわけですから。

川上 公共事業も、いままでは「新しくこれつくしましょう」「あれつくしましょう」というコンセンサスでしたが、これからは「これは更新しませんよ」というコンセンサスメーキングだと思うのです。「これは今後もう使えなくなりますから」ということのコンセンサスをとるといえるのは、ある意味ではちょっと後ろ向きなのでしょうけれど、それが計画ということになるのかもしれませんが。結果として、それがコンパクト化に資するものになるのかもしれませんがね。

薦田 そうですね。そのための制度づくりは、多分国がやらないとできないですけどね。

川上 大きな制度設計はそうでしょうね。実施は地方公共団体だと思うのです。

<森林管理、耕作放棄地対策>

阿部 森林を守るとか、耕作放棄地みたいなものをどうするかとか、その2つの話はちょっと性格が違いますが、それは国の責任と地方自治体の責任ということで言うと、だれがそういうものに対応するべきなのでしょう。

川上 国と地方公共団体いずれも「公」ですけど、対象の所有権が「私」であれば、本来的には「私」なんですよね。現実には、その部分のメンテナンスが問題なのだと思います。

国土形成計画的には、「新たな公」とか、社会共同参画でやりましょうとCSRなどに期待しています。財政的にも余裕がないとなると、その森林管理とか耕作放棄地も含めて、社会運動のようなものに期待したいということです。経済原理だけではなかなか回りそうもないですね。

今野 ただ、一国民の理屈からすると、国が直接やるか・やらないかは別問題として、例えば、いま国土についてどういう問題に直面しているか、どういう耕作放棄地が増えているかとかということを引きちぎって整理して、国民に示して、「基本方策として、こういうことを議論して進めたらどうか」というところまでは国がきっちりやって、実際の事業はまた別でやるべきだということで、国と地方の役割、あるいは公と私の役割を進めるべきではないかと思います。

<災害対応、制度やインフラだけに頼るのではない十分な訓練を>

今野 今回の災害を考えても、例えば、伊豆大島は台風が直撃することは3日も前から予測されているのに、町長はどこか出張でいなくなっていて、避難命令も何も出さないままあれだけの犠牲者が出ていたとか、あるいは広島のと砂崩壊だって、大分前に「崩れますよ」という地図までちゃんとつくって送ってあるのに、その対策は全く立てられない挙句に事態が起きて、死者が出てから2時間後にやっと避難命令が出てくる、という状況だったわけです。制度的には、大島町は防災計画を二次計画まで持っているけれど、それを全然動かししていない。広島市については、ハザードマップが住民の手元までいっていても全然見もしなかった。ということは、やはり民主社会としてはきっちり

しておくべきことだと思います。

あるいは原発被災地でもそうですが、フランスに比べると避難訓練を1回もやっていない。これは、フランスの原発立地がなぜ国民的了承のもとにできているのかを考えると想像もつかない事態で、「政府が悪い」とか「行政がたるんでいる」とかは言いやすいですが、そうではなくて、社会全体が何か立ち遅れているという背景があるのではないかと。

直ちに現ナマの利益だけが見える国土開発だけが体系化して大手を振って、待つほうも期待して待っている、というのが見える。

<マスコミのレベルの低さ>

日本みたいな社会は、世論形成の中でマスコミの役割を抜きにしては考えられないから、マスコミのレベルの低さが、正式な情報が伝わっていかない大本になっているとか、いろいろな問題があるように思います。

細かな現実の災害の情報を取材している記者は、大学を卒業して採用した新人か、2~3年しかたっていない若い記者が来ていて、それで「何人死んだ」とか「何人が避難所で困って、水が飲めないでいる」ということばかりになって、それが終わると、次はお涙ちょうだいの話になって、お父さんが死んだ何々さんのインタビューで終わってしまう。

国策ということを見ると、日本の社会におけるマスコミの近代的発達の遅れは非常に気になる場所ですね。これを通さない限り、政策の国民への周知だって非常に難しくなりますしね。

例えば、新全総では「大規模開発構想」といったこともあって、大プロばかりが問題になるけれど、実は「経済成長が7%を超せば、公害がひどくなって手に負えなくなる」とはっきり書いたのです。だけど、マスコミはだれもそんなことを書きもしないし、理解もしていない。

三全総でも「定住構想」と出したけれど、いま社会に出ていくと、「三全総を担当したのですか。それでは、定住圏構想ですね」ということしか出てこない。「定住圏」なんて、当時局長の下河辺さんも担当計画官の私も線引きなんかしたことがないわけで、そういう誤解がいっぱいあります。

それは、社会的な情報の伝達をどうするかというデモクラシーの基礎の問題が、非常に大きくかわるなと思っていますね。

川上 ハザードマップの話で思いますが、昔は行政の無謬性を守るためというのは言い過ぎかもし

れませんが、「ここは危ないですよ」なんて情報は出してなかったですよ。いまはそういう情報を積極的に出して、個々人の自覚を促すようになっている。

8. グローバリゼーションにどう向き合うか ＜グローバリゼーションに対応した国土計画はあるのか＞

阿部 あと残った課題で、グローバリゼーションが大きな問題になっていると思います。国際的な環境の中で、日本の国土計画はどう対応する必要があるのか、この辺はどんなふうに考えますか。

川上 「グローバリゼーション」というワードで考えると、むしろ戦前の地政学的な国土計画を想起させるのですが、当時は、絶対生存圏、レーベンストラウムを維持するための大東亜共栄圏とか、アウトルキーを確保するために、日本列島を飛び出したグローバルな発想に基づいていました。

終戦直後の国土計画基本方針ではそういう発想を反省して、「平和国家を希求する」と書いたわけです。

平和国家というのは、外に膨張せずに国内資源の開発に勤しむべきとなる。GHQのアカカーマンの助言では「日本国内にも資源が十分あるのだから、国内の資源開発に励め」ということで、国内資源開発のために国土開発縦貫(幹線)自動車道をつくる。通行需要があるから道路をつくるのではなくて、「国土開発するために道路を供給しますよ」という発想で国内開発をこれまでやってきたわけですね。

ただ、現実には臨海工業地帯ができるようになって、実質上は資源を外に求めて加工して輸出する、というパターンが出来て、海外への進出には慎重な国土計画云々というより、現実の経済はグローバリゼーションに突入していったと思うのです。

産業形態は既にそうですね。いまアジアとの関係は、水平分業の形で築かれています。

また、逆の話もあります。グローバリゼーションも、いまみたいに外客が1,000万人来るようになったら、銀座を歩いてもどこに行っても中国人だし、どこまで真実かは不明ですが、日本の山が外国人に随分買われているという話もあります。

そういう意味では、グローバリゼーションは、打って出る話しかイメージしてないけれど、実際には攻められてもいる、という部分もあるのではないかと思います。

海外的視野では、むしろ終戦直後の危機感がま

さった。復員してくる人も含めて8,000万人にまでなるであろう人口を日本列島に収容できないので、移民まで考えるということ復興国土計画要綱には書いてあるのです。そういう意味では、あの頃のほうが外向きの問題解決を考えていたと思うのですが、いまの日本人は内向きで、外に出ていけないし、米国の大学への留学生数も中国、韓国に追い抜かれて、日本人留学生数自体が減っていますよね。

それが、成長の極である東アジアとどう関係を保つかということで、国土計画は遅ればせながら東アジアとのゲートウェイという議論などをしてきました。国土計画は過去の反省から自重的で、グローバリゼーションへの対応には腰が重いのではないかという気がしています。

＜歴史の流れをしっかりと見ることがグローバリゼーションの基本として重要＞

今野 社会全体のグローバリゼーションは非常に大きな課題です。

誤解されないように言うと、世界全体がどう動いているかという、その歴史の流れをしっかりと見ることが、まずグローバリゼーションの基本として重要だと思うのです。

すぐ近くの中国は、日本にとって非常に巨大になってきました。振り返ってみると、日本列島2000年の歴史の8～9割までが、中国の圧力に脅えていた歴史なのです。

そういうことをこの1億2,000万社会が十分に知らない。そのため、例えば、北条時宗が、元の遣いの首を切っちゃうとか、国際的なルールを全く無視したやり方をしている、それに対して日蓮が「いま中国はこうなっている」と言ったら、今度は日蓮の首まで切ろうとしたとか、そういうところがグローバリゼーションに欠けている島国国家ですね。

川上 グローバリゼーションにしても、古代とかを考えれば、まさに中国の脅威に脅えて大宰府と京を結ぶ道をつくり、さらに七官道というネットワークが造られるわけですよ。それが国土の骨格づくりに寄与したという、やはり外の脅威に対応した国土計画があったと思うのです。

今野 防人を全国から集めて博多に張りつるとかね。

川上 古代の道路は、現代から見ても高規格ですよ。国土政策が興隆するときというのは、中央集権化しているときだと思うのですが、700年代からの約100年間と明治以降の約150年間は、日本が

中央集権化した時期だと思うのです。

そういうときには、国土政策の役割が大きくなるけれど、それ以外の時期は地域個別的ですよ。鎌倉時代は大きな交通インフラは鎌倉街道だけです。各御家人が個別に鎌倉につながる道に接道しているだけで、全国的なネットワークは考えていない。

全国ネットワークは、まさに700年代の七官道と明治以降の鉄道ネットワーク、戦後の自動車道ネットワークという形で造成されていくということを見ると、大きな歴史観でいえば、現代というのは、古代に中央集権がだんだん弱まっていく、私的な権利、要するに荘園とかが発達していく遷移期に似てきているような気がして仕方がないですね。

それに対して、戦国時代・江戸時代というのは、自分の領内が自己完結的なスモールコスモスだった。そこが、今度は道州制議論とか「地方をどうするか」という話で、全く個別の問題解決型のものになっていって、全国計画的な国土計画は退潮していくのではないかと危惧しています。

今野 だから、沖縄問題も、沖縄が明治の府県制に取り込まれる前まではどういう生き方をしていたかなんて全く消されている。それが今回の普天間の問題にまで尾を引いているなと思いますね。あるいは、朝鮮との対馬を通しての通信使の問題もね。

9. 今後の国土政策、国土計画が果たすべき役割 ＜国民が納得できる国土計画を＞

今野 これからは、国民が納得できる国土計画をつくるのが大事だと思います。

これまでについては、国も地方も反省すべきところは多々あります。例えば、国と地方をアメリカに置き換えれば、連邦政府と州政府の役割分担ですが、それがはっきりしないまま今日まで来ていて、事細かなところまで国が権限をひけらかして入っていつている、あるいは予算で入っている、という一面があると同時に、地方が国におんぶに抱っこという形になっている。

また、日本の社会におけるマスコミの近代的発達の遅れは非常に気になります。マスコミを通さない限り、政策の国民への周知は非常に難しくなります。マスコミの社説のうちの何分の一かは命令調で、全くむなしです。

それらの相互関係の結果が一全総から五全総までになり、その後の国土形成計画につながっているわけです。

もう一方では、今回の「グランドデザイン2050」とかをあのまま読むと、それに従事している役人にしかわからないような言葉遣いの文章ですね。それを何とか国民に理解させようという努力の一つとして、シンポジウムを開いて一生懸命広報普及をしているというのは、進歩したところだとは思いますが。

だから、国の基本政策であればあるほど、反面で日本の土地システムを反映した国民意識からすれば、国民への説得材料を並べなくてはならないわけですが、そういう意味では、学者の専門用語と片仮名の名詞が多過ぎるのを直さないでだめだという気すらしますね。

薦田 「コンパクト」とか「ネットワーク」とか。

今野 そういう点で、国土政策、経済政策もそうですが、なくなったから余計にそのノスタルジアもあるのかもしれませんが、国としての経済政策と、国としての国土政策をどうすべきかということ、いまこの70年の節目に当たって問われているのではないかと、という感じがするのです。

＜デリカシーな国土全体をきっちり見つめる政策が必要＞

今野 まとめの発言になりますが、僕は、国土政策は絶対必要だと思います。というのは、日本の国土は、諸外国との対比においても非常にデリカシーな国土である、という特殊性を持っているわけです。地震のプレート論一つとっても、こんなに複雑なところに住んでいるところは世界中にないわけですし、季節的にいっても非常にデリカシーです。また、そういう自然条件だけではなくて、稠密な利用をしていて、一坪農園みたいなものまでやって生活しているわけです。

それなるがゆえに、他国の事例との単純比較ではなくて、日本は特に国土全体をきっちり見つめる政策が必要ではないか。その辺を考えると、単に戦争での民族の攻防、危機のときだけの国土計画では済まないはずだと思うのです。それは、国土が広くて資源を非常に多く持っている国にはわからない日本固有の国土政策の必要論があると僕は思っています。

それに対する対策を国土から見ていくという政策があると、いわゆるポピュリズムとしての国民の理解ができるのではないかと気がします。

国土政策というのを簡単に整理すると、経済も含めた人間社会と、自然の支配力がかなり微妙に影響している国土との連立方程式だと思うのです。その連立方程式の政策は、単に市場経済に任せれ

ばいいという話では割り切れないところが最も特徴的なことではないか、と思っています。

＜「国土の均衡ある発展」から「ローカリティマキシмум」へ＞

川上 「国土の均衡ある発展」というのは、これまでの国土政策の基本方針だったと思いますが、これが生まれた背景は、「国民所得倍増計画の構想」の中で「後進性の強い地域の開発促進」が成句になったものだと思います。もとは「国土の(著しく)均衡でない発展を進めない」ということだったと思っています、この否定の否定の文が全くの肯定文にはならないと思うのです。それが「国土の均衡ある発展」と肯定文とした瞬間に、何れの地域も「東京的なレベルに引き上げる」というイメージをもったし、あるいは経済が成長していった過程で、そういう幻想を抱いてきたと思うのです。

だから、本来は後進性の強い地域の底上げというナショナルミニムム達成を、地方が東京的になることだと暗黙裡に期待していたところがあった。一時期の自民党の部会に行くと、「下水道が整備されないところには嫁も来ない」とかと言って、「田舎の下水道整備率を都会並にしろ」という話を随分していました。

この戦後70年間を見ると、国家が保障すべき最小の水準、ナショナルミニムムはもう達成していると思います。これからは、ナショナルミニムムが目標となる時代ではないだろう、となったとき、それぞれの地域性を最大化すること、いわばローカリティをマキシмумにすることが必要になるのではないかと思います。

国から見たときに、各地域に同じことをやるということではなくて、それぞれが地域性を発揮できる、「個性ある地域の発展」とか「多様な地域づくり」とかいう言葉で表現しているのは、そういうローカリティマキシмумという施策を目指すこと、地方の自主性に任せることに変わっていくのだと思っています。そのためには、一国二制度の導入なども必要だと思います。

今野 いま川上さんが指摘した問題は、70年間、ものすごい矛盾を抱えたまま来ているわけです。「国土の均衡ある発展」で、みんなが「東京並みに」と思っている。その論理のまま置き換えたら、「国民経済の経済発展なし」ということなのです。資本主義経済体制をとっていて、経済を大きく発展させようとするれば必ず差が出てくるわけです。

川上 それは、極化して成長するというのが経済

原理ですからね。

今野 ええ。だから、それを基準にして、例えば、ヨーロッパの混合経済とか社会主義政策とかは、それを補完する意味で出てきているのです。そういう議論が、国民議論として成り立たないところに悲劇があるのです。それに国土が泣いている。

薦田 差の存在というか、表現は別として、日本人は「平等」にもものすごく価値を置いているわけです。

川上 それが、「国土の均衡ある発展」の名の下に、「何でもかんでもみんな同等にしてくれるのか」みたいになってしまったのですね。

薦田 「均衡」「均等」「平等」というのが、日本ではものすごくプラスの価値を持っているのです。

今野 グローバリゼーションになって、まさしくその問題も顕在化してきている。

薦田 そうですね。差のあるところで稼がないと生きていけない。

川上 地域開発に対する批判として、金太郎飴とかと言うけれど、昔、地方はみんな金太郎飴を望んでいたのではないかと思います。わが町でも「駅前広場は立派なのがいい」とか、「隣り町と同じにしてよ」ということだったのではないかと思います。それがいま金太郎飴だと批判の対象になっているわけですけど。

薦田 でも、それが孫・ひ孫に対するツケとなって残っているわけです。

今野 クロとシロに分けて勝ちか負けしかない社会というのは、どうも。相撲も勝負がつかないで、歴史の中で、あれは引き分けというものね。だから、もう少し多様な立場で評価すべきですね。

歴史学者に言わせれば、自主的な自治を含めた都市が発展してこない中で、近代国家が上からの号令でつくられることになった、という悲劇なのかもしれないし、そのアフターケアをどうするかという歴史的な課題の一つに国土政策がある、という感じですね。

(了)

2. 人口減少・高齢社会における新たな国土形成計画の基本的考え方

北本政行（国土交通省国土政策局担当審議官）

1 はじめに

2014年9月18日の国土審議会において、現行の国土形成計画（2008年7月）の改定に関する調査審議を開始することとし、そのための計画部会の設置が決定された。

この度の国土形成計画改定の背景には、大きく「現行計画策定後の状況の変化」と「政府の国土関連政策の最近の動き」の2つの要素がある。前者については後に一部ではあるが詳述するので、ここでは項目のみ挙げておくと、①急激な人口減少、少子化、②異次元の高齢化の進展、③都市間競争の激化などグローバル化の進展、④巨大災害の切迫、インフラの老朽化、⑤食料・水・エネルギーの制約、地球環境問題、⑥ICTの劇的な進歩など技術革新の進展、の6つである。後者は、地方創生や国土強靱化が代表的なものとして挙げられる。

ところが実は、前者の6つの状況の変化は、いずれも最近明らかになった新たな変化ではない。例えば、①の急激な人口減少、少子化については、現行計画でも「時代の潮流と国土政策上の課題」の一番手に取り上げており、また2011年2月の国土審議会政策部会長長期展望委員会「中間とりまとめ」においても、試算を行い警鐘を鳴らしていた。しかし、国民の危機感はその当時さほど大きなものとならず、昨年出された他機関のレポートにより危機意識が国民の間で共有され、地方創生が政府の政策として大きく取り上げられるに至った、という事情がある。巨大災害の切迫やインフラの老朽化問題についても、かなり以前から指摘されていたが、それぞれ2011年の東日本大震災、2012年の笹子トンネル天井板落下事故を契機に、国民の間で猛烈に危機意識が広がり、国土強靱化やインフラの老朽化対策が政府の重要政策として大きく取り上げられるようになった。

いずれにしても、これらの背景、ひいては国土形成計画の改定の必要性を改めて認識し、国土審議会に計画部会が設置され、以後、計画部会が3月6日までに7回開催され、計画の「基本的考え方」について議論された。そして、この「基本的考え方」は、国土形成計画の予定されている最終形としては冒頭部分であり、その後「分野別施策の基本的方向」や「計画の効果的推進及び広域

地方計画の策定・推進」が続くのであるが、計画のいわゆる「顔」がまとまったことから、3月24日の国土審議会において計画部会の「中間とりまとめ」として公表された。

以下、本稿では計画部会「中間とりまとめ」の概要を、本題である「人口減少・高齢社会」を切り口として意識しつつ私見を交えながら紹介するが、それは「国土に係る状況の変化と国土づくりの目標」「国土の基本構想」「国土の基本構想実現のための具体的方向性」の3章からなる。

2 国土に係る状況の変化と国土づくりの目標

国土に係る状況の変化としては、まず、先に述べた6つの変化を掲げている（多少の文言の変化はある）。ここでは紙幅の都合上、本題に関係の深い、①急激な人口減少、少子化、②異次元の高齢化、③変化する国際社会の中での競争の激化と⑥ICTの劇的な進化など技術革新の進展、に限って解説する。

① 急激な人口減少、少子化

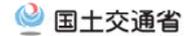
我が国の総人口は2008年の約1億2,800万人を頂点に減少を始めたが、直接の要因は出生率が低い水準のまま長年にわたり継続した点にある。合計特殊出生率でいうと人口置換水準は2.07と言われているが、1975年に2を割って以来約40年間、2を割り続けている。これだけ長く続くと子供を産む世代自体の人口もその親世代より少なくなることから、ますます加速度的に人口が減少していくことになる。政府は2007年から少子化対策担当大臣を置いてその対策を講じてきており、実際に出生率は近年の傾向としては回復基調にあるが、仮に出生率がこのペースで人口置換水準まで回復したとしても、数十年間は総人口の減少は避けられない(図1)。このため、今回の国土形成計画では、出生率を引き上げる対策としての人口減少の「緩和策」と、人口減少社会への「適応策」、即ち人口が減少するなかでいかに活力ある豊かな国、地域を構築していくか、を大きなテーマにしている。

さらに、人口減少のあり様は地域によって異なる(図2)。国土政策局では、1kmメッシュごとに将来人口の推計を行っているが、2010年時点で人が居住しているメッシュ(約18万メッシュ)の

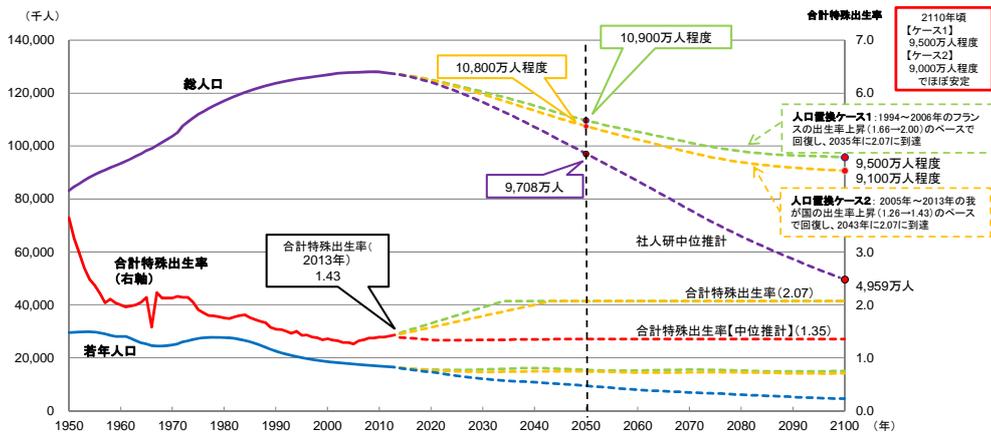
うち、人口が増加するのは大都市中心部等のわずか2%にとどまり、約63%のメッシュにおいて人口が半減以下の水準となり、約19%のメッシュで無居住化するとの結果を得ている。また、人口規模別市区町村の人口推計をみると、人口規模の小さい市区町村ほど人口減少率が高い傾向がみられる。このような、地方部とりわけ集落地域にお

る著しい人口減少は、地方の活力を低下させるばかりでなく、我が国の農林漁業の弱体化、多彩な文化の消失や、国土の荒廃をもたらしかねない重大な問題である。従って、これを防ぐ「緩和策」として、地方から東京圏への人口流出超過に歯止めをかけていく策が必要となる。

(図1) 将来推計人口の動向(出生率回復の場合の試算)

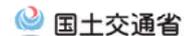


○社人研の中間推計(出生率1.35程度で推移)では、総人口は、2050年では1億人、2100年には5千万人を割り込むまで減少。
 ○今後20年程度で人口置換水準(2.07)まで出生率が回復した場合には、人口減少のペースは緩やかになり、総人口は2110年頃から9千5百万人程度で安定的に推移する。



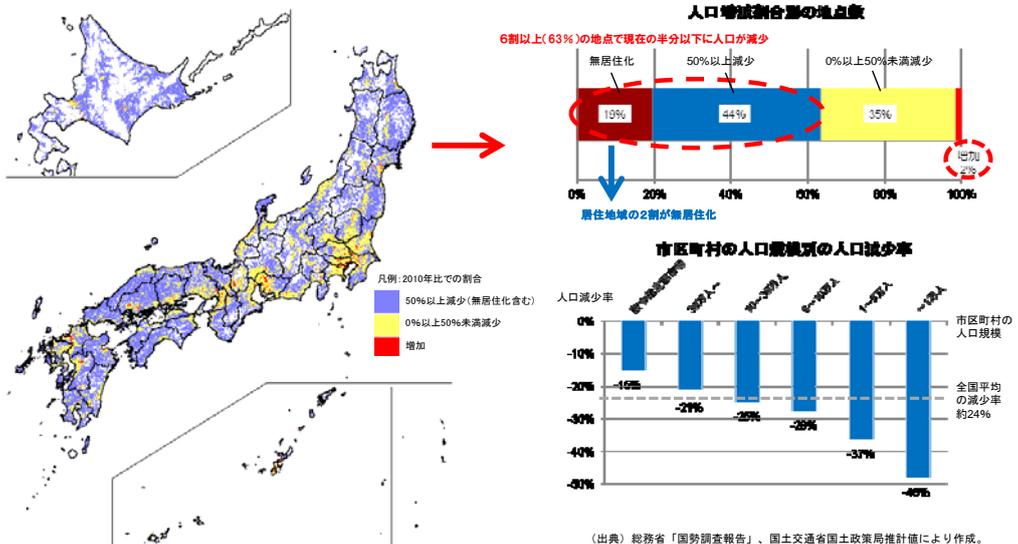
(出典) 1950年から2013年までの実績値は総務省「国勢調査報告」「人口推計」、厚生労働省「人口動態統計」、推計値は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」、厚生労働省「人口動態統計」をもとに国土交通省国土政策局作成。
 (注1)「中間推計」は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」の中間推計(出生・死亡・中位)。その他は同推計の年齢別出生率の仮定値と2012年の生命表による生残率を用いた簡易推計による。「中間推計」と簡易推計の乖離率を乗じて調整。各ケースの値はそれぞれの合計特殊出生率の想定に合うよう出生率仮定値を水準調整して試算。
 (注2)「人口置換ケース1(フランスの回復ペース)」: 2013年男女年齢(各歳)別人口(総人口)を基準人口とし(合計特殊出生率1.43)、1994~2006年におけるフランスの出生率の変化(1.66から2.00に上昇)の平均率(0.03)ずつ出生率が年々上昇し、2035年に人口置換水準(2.07)に達し、その後同じ水準が維持されると仮定した推計。
 「人口置換ケース2(日本の回復ペース)」: 2013年男女年齢(各歳)別人口(総人口)を基準人口とし(合計特殊出生率1.43)、2005年~2013年における我が国の出生率の変化(1.26から1.43に上昇)の平均率(0.02)ずつ出生率が年々上昇し、2043年に人口置換水準(2.07)に達し、その後同じ水準が維持されると仮定した推計。

(図2) 人口の地域的偏在(人口減少の地域的差異)



○全国を《1km²毎の地点》でみると、**人口が半分以下になる地点が現在の居住地域の6割以上**を占める(※現在の居住地域は国土の約5割)。
 ○**人口が増加する地点の割合は約2%であり、主に大都市圏に分布している。**
 ○《市区町村の人口規模別》にみると、**人口規模が小さくなるにつれて人口減少率が高くなる傾向**が見られる。特に、現在人口1万人未満の市区町村ではおおよそ半分に減少する。

【2010年を100とした場合の2050年の人口増減状況】



(出典) 総務省「国勢調査報告」、国土交通省国土政策局推計値により作成。

② 異次元の高齢化の進展

65歳以上の高齢者の割合は2013年には25%を超えており、今後2025年には30%を超え、2050年には40%弱まで上昇する見込みであるが、これも地域ごとにみる必要がある（図3）。

地方圏では高齢人口の数が2025年前後にピークを迎えるが、生産年齢人口は引き続き大幅に減少し、高齢化率は上昇し続けるとともに、労働力不足が懸念される。

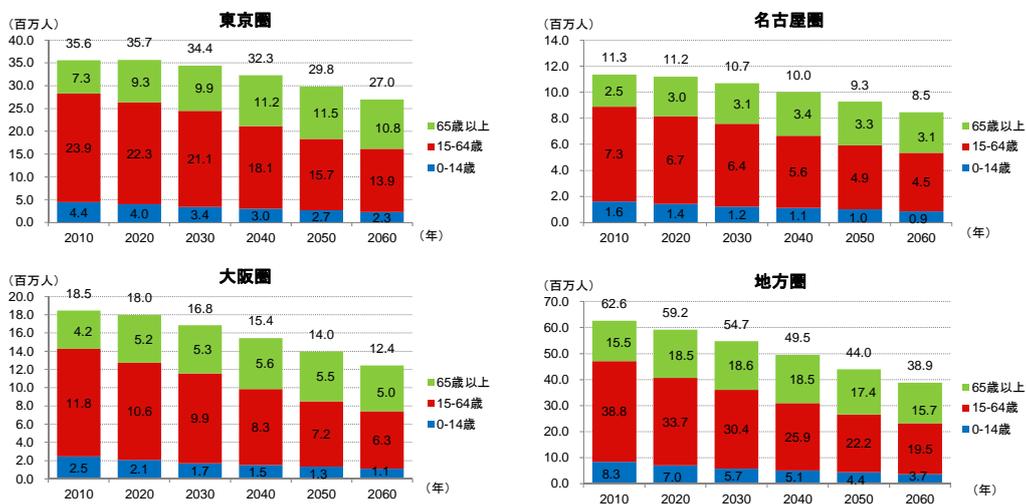
他方、大都市圏では、団塊の世代が2025年に75歳を迎えるなど定年後に職を持たない高齢者が大

量に増加すると見込まれており、退職後の高齢者が活躍できる社会づくりを推進し、生きがいを見出してもらうことが重要な課題となる。さらにその先には、介護を必要とする高齢者が大量に発生することになり、大都市圏とりわけ東京圏では、医療・介護・福祉に関わる施設・人材の需給ひっ迫が大きな問題となる。特に医療・介護・福祉人材については東京圏の不足をそれ以外の地域の余剰人材で賄おうとすると東京一極集中に拍車がかかる恐れがあり、対策が必要となる。

（図3）地域ごとの年齢別将来推計人口



○大都市圏・地方圏別の将来推計人口（中位推計）の動向を年齢別にみると、全ての地域で若年・生産年齢人口の減少や高齢者の増加が進むが、①東京圏での高齢者の大幅増、②地方圏での生産年齢人口の大幅減など、地域差がみられる。



（出典）2040年までは国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」（平成25年3月推計）の中位推計。2050年以降は国土交通省国土政策局による試算値。

③ 変化する国際社会の中での競争の激化

アジアの経済成長は著しく、2013年には中国のGDPは我が国の約2倍になり、一人当たりGDPも香港に抜かれ、我が国はアジアで3位となった（1位はシンガポール）。また、世界的に見ればまだまだ人口は爆発的に増加し、国際間でのヒト、モノ、カネ、情報の流れがますます活発かつ瞬時に行われるようになってきているなか、アジアの主要都市は急速に台頭しており、国際的な都市間競争は激化している。

そのようななかで、人口減少が本格化し、超高齢社会を迎える我が国及び東京をはじめとする主要都市の魅力と存在感が急速に薄れていく恐れがあり、克服しなければならない課題である。このため、アジア・ユーラシアダイナミズムを的確に取り込みながら、産業の国際競争力の強化、海外

からの投資や人材、情報を引き付けるための東京圏等における魅力の向上等に取り組む必要がある。

④ ICTの劇的な進化など技術革新の進展

現行計画策定以降の状況の変化には、上記の①、②、③に加え、巨大災害の切迫、インフラの老朽化、地球規模の食料・水・エネルギー問題など重くのしかかる課題が多いが、これらの課題克服の鍵となりうる明るい変化が、この「ICTの劇的な進化など技術革新の進展」である。

例えば、ICTを活用した、場所にとらわれない柔軟な働き方を可能にするテレワーク、遠隔教育や遠隔医療、在宅医療・在宅検診等の普及は、人口の地域的偏在の是正、すなわち地方における人口減少緩和に大きく貢献するに違いない。また、ロボット技術を応用したロボットスーツの開発は

介護従事者の負担軽減や高齢者の自立支援の促進をもたらし、自動車の自動運転はトラック運転手の人手不足や高齢者の移動の問題を解消するなど、人口減少・高齢社会への対応の大きな武器になるだろう。超電導磁気浮上式の超高速鉄道であるリニア中央新幹線も国土に大きな影響を与える技術革新である。このような技術革新をうまく活用し切ることが、人口減少・高齢社会など我が国が今後直面する課題を乗り切る一つの重要な鍵となる。

国土に係る状況の変化としては、このほか、「国民の価値観の変化」として、①ライフスタイルの多様化、②コミュニティの弱体化、共助社会づくりにおける多様な主体の役割の拡大・多様化、③安全・安心に対する国民意識の高まりの3つを掲げている。このうち特に、①ライフスタイルの多様化の中では、これまでの地方住民の「都会志向」の一方で、最近では都市住民の間で地方での生活を望む「田園回帰」の意識が高まっている点を指摘している。これは地方から大都市圏への人口流出超過に歯止めをかける大きな要素になると期待される。

また、「国土空間の変化」として、低・未利用地や耕作放棄地、空き家、所有者の所在の把握が難しい土地等の問題の顕在化、森林が本格的利用期にきている点等を指摘している。国土利用計画の範疇でもあるが、人口減少局面における国土空間の利用・管理のあり方は、極めて難しい課題となっている。

以上、一部の紹介にとどめたが、今後の歴史的な大転換とも言える本格的な人口減少社会の到来などの状況の変化に対し、ある種の覚悟を持って備え、活力ある豊かな国として発展できるのか否か、その分岐点に立っているとの認識のもと、これからの10年を「命運を決する10年」として、新たな国土形成計画の必要性を説明している。

その上で、国土づくりの目標として、①安全で、豊かさを実感することのできる国、②経済成長を続ける活力ある国、③国際社会の中で存在感を発揮する国、の3つを掲げている。人口減少、高齢化など厳しい将来見通しの下で、これらの国土づくりの目標を達成するのは容易ではないが、この計画ではあえてこれらを目標としている。

3 国土の基本構想 ～対流促進型国土の形成～

今回の国土形成計画においては、2で述べた状況の変化の下で先の国土づくりの目標を達成するための国土の基本構想として、「対流促進型国土の形成」を掲げている。

対流というのは、もともと液体や気体など流体が温度差によって生じる流れであるが、この言葉を国土政策、地域政策に援用し、多様な個性を持つ様々な地域が相互に連携して生じる地域間のヒト、モノ、カネ、情報の双方向の活発な動きを「対流」と捉え、このような対流が全国各地でダイナミックに湧き起る「対流促進型国土」の形成を図ることとしている。

定住人口が減少する中、対流により地域間の人の流れが活発になれば地域に活力が生まれるが、対流の意義はそれだけではない。対流は、地域間の異なる個性に起因して発生するヒト、モノ、カネ、情報の流れであるから、異なる個性が交わり、結びつくことによってイノベーションの創出、即ち新たな価値の創造が期待できる。イノベーションというと、高度な科学技術の世界の出来事と思いがちであるが、この計画でのイノベーションは、「例えば、地場の農作物とICTが融合して高付加価値の農産物やその新たな販売ルートが開発されるような身近なものまで幅広く含むもの」としている。平たく言えば、地元の個性を再発見し、他所からの知恵などを使って「稼ぐ」ということであり、こういうことであればいくつかの事例を思い浮かべることが可能であろう。人口減少社会は避けて通れないが、そこで成長を続けるには生産性を上げるしかない。成功例は決して多くはないが、よそ者も活用しながら（よそ者はUターン者である場合も少なくない）、地元の良さを再発見し、工夫して稼いでいるところは確かにあるのだから、他の地域でもできないわけではないだろう。

ただ、一時成功しても、それがいつまでも続かないということはあるだろう。流体の対流も、温度差がなくなれば、終わってしまう。これは例えば、ある地域が工夫をこらして先行事例として成功しても、他地域がこれを真似することで先行した地域の個性が個性でなくなり活力が徐々に衰えてしまうのはありがちなことである。そうであるとする、地域が仮に一度イノベーションを起こして稼ぐことに成功したとしても、それに安住することなく、次々に新しいイノベーションを起こし、新しい個性を創出していく、いわば自転車操業が強いられるのである。これは地域にとってはかなり厳しい話であるが、考えてみれば民間企業でも生存競争が厳しいのは当たり前であり、地域においても地域経営のセンスが問われる時代ということである。従って、首長はじめ自治体の職員だけでこのような対流を発生、維持、拡大することは困難であり、中間とりまとめでも、「各地

域においては、地方自治体、大学等教育・研究機関、民間企業、NPO等多様な主体が関与しながら主体的、戦略的に対流の発生、維持、拡大に努めるものとする。」としている。ここでいう民間企業には、農林水産業を含むいわゆる地場産業のほか、金融機関も想定している。先によそ者の活用を指摘したが、平たく言えば、他所からカネを稼ぐわけであるから、よそ者の目線はマーケティング上不可欠ともいえるのである。

このような国土の基本構想を踏まえた場合の国土・地域の構造として、中間とりまとめでは、重層のかつ強靱な「コンパクト+ネットワーク」を掲げている。「コンパクト+ネットワーク」の構造は、対流促進型国土の形成にとって必要であるのみならず、人口減少社会の適応策としても必要となる。即ち、人口減少により生活に必要な各種機能の存続が危うくなった場合、それを維持し、かつ高齢者にとっても利便性を向上させるためには、各種機能を一定の地域にコンパクトに集約するとともに、そこへのアクセスを容易にすることが必要となる。もう少し噛み砕いて説明すると、各種機能を維持するには、特にそれが商店やガソリンスタンドなど民間の機能で顕著であるが、一定の人口規模を要する。従って、その機能の利用頻度を高めるとともに、より遠方の人にも利用してもらおう工夫が必要である。その工夫の一つが、様々な機能を一カ所にコンパクトに集めることであり、そのことにより、例えば診療所に行くついでに買い物をし、合わせて広場で近隣の人々あるいは遠方の人々と楽しく会話を楽しめるような拠点を作れば、利用頻度は高まるであろう。また、その拠点と居住地域間のアクセスを向上させることにより、やはり利用頻度が高まることが期待できるとともに、いわゆる商圈が広がり、利用者が増えることが期待できる。さらには地域外からの利用者を意識した施設を併設すれば、対流拠点ともなり得、さらに商圈は広がり、地域外から「稼ぐ」ことさえ可能となる。このように、人口減少下で各種機能を維持させるには、この「コンパクト+ネットワーク」が決め手になるのである。

ただ、ここで断っておかなくてはならないのは、居住地域の集約化である。都市地域ではこれまで人口の増加に伴い、市街地が郊外に拡大してきたため、人口減少下においては居住地域も誘導して集約することが求められるが、集落地域はもともと生業を家の近くに持ちつつ低密度な居住によって形成されてきたので、防災上の必要性や地域における合意がある場合等は別として居住地域の集

約化までを追求するものではない。

国土の基本構想である「対流促進型国土」の形成に交通や通信のネットワークが必要であることは説明するまでもないだろうが、コンパクトの必要性はやや説明を要するかもしれない。ここでのコンパクトは、生活サービス機能の集約化とはやや趣を異にし、個性を形成するものがぎゅっと「集積」するイメージである。対流は地域間の個性の違いによって生じるヒト、モノ、カネ、情報の流れであるから、地域の個性が際立っているほど対流は生じやすい。その個性を際立たせる際に、集積がしばしば強みとなる。燕市の洋食器、鯖江市のメガネフレームは、集積することにより個性が際立っている例として分かりやすいだろうが、これは製造業に限らず、地域固有の農産品や食品でも同様だろう。そうした際立つ個性が求心力となり、他地域の個性と融合してイノベーションが生まれる。そのようなイノベーションを生み出す拠点（対流拠点）が地方都市のコンパクトに組み込まれていることも重要である。（ちなみに、対流拠点は、大阪のナレッジキャピタルが代表例であるが、必ずしもそのような大規模なものである必要はなく、図書館や研究施設、カフェなどでも対流拠点になりうる。）

このように新たな国土形成計画では、人口減少・高齢社会においても、生活サービスを維持するといったベーシックな欲求を満たす以外に、地域の個性を活かして、稼ぐ地域、稼ぐ国土を作り上げていくことを、従来以上に意識している点に特徴があると考えている。

4 国土の基本構想実現のための具体的方向性

ここまで新たな国土形成計画の基本的考え方のうち、国土の基本構想として「対流促進型国土」の形成、国土・地域構造として「コンパクト+ネットワーク」を説明したが、最後にこれらを実現するための具体的方向性（中間とりまとめの第3章）のうち、人口減少・高齢社会に関わりの深いいくつかのポイントについて解説する。

（1）小さな拠点

まず、コンパクト+ネットワークの集落地域版とも言える「小さな拠点」の形成・活用について説明する（図4）。初めに、「小さな拠点」とはどのようなものをイメージしていただくために、少し長いが中間とりまとめから引用する。

「急激な人口減少の影響をいち早く経験している中山間地域等では、住民の生活に必要な生活



サービス機能（医療・介護、福祉、買い物、公共交通、物流、燃料供給、教育等）やコミュニティ機能が維持できなくなっている地域があり、「コンパクト+ネットワーク」による機能維持・強化が必要である。具体的には、小学校区等複数の集落を包含する地域において、生活サービスや地域活動の拠点を歩いて動ける範囲に集め利便性を高めるとともに、周辺集落とコミュニティバス等の交通ネットワークでつなぐ「小さな拠点」を形成し、必要な生活サービス機能等を維持する。

こうした「小さな拠点」は、住民が日常生活を送る上での「守りの砦」となるのみならず、道の駅との連携や宿泊施設の併設等により地域外の住民との対流拠点となり、例えば6次産業の展開などイノベーション拠点としての機能を担い雇用を生み出すなど、いわば「攻めの砦」としての役割も期待される。」

筆者もこれまでいくつかの「小さな拠点」を訪れたが、廃校となった小学校の校舎を改装して宿泊施設にしている場所に出会ったことがある。そこに地域外の人間、とりわけ若い人が泊まりに来ると知ると、地域に住んでいる住民もその小学校に集まり（もちろん宿泊者としてではなく）、時に宿泊者と一緒に酒を飲んだりする、それが楽しみだ、という話を伺った。ここに、まさに小さな拠点の攻めの機能を実感したところである。言うまでもなく地域外の人々との会話は楽しいだろうが、それだけではなく、そこで例えば地域外の人はい

の地域の何がいいと思うか、この地域で何をしたいか、などを直接聞くことができるマーケットリサーチの場にもなるのである。もちろん、その廃校となった小学校の校舎に観光客に来てもらうための努力は並大抵ではないだろうが、そこをクリアして良い回転が始まれば、そこは様々な可能性を秘めた空間になると感じたものである。

また、この小さな拠点は、継続的に維持していくことが肝心であり、実はそこが難しい。これに関しては、中間とりまとめでは以下のような記述をしている。

「「小さな拠点」の形成に当たっては、その地域に生活する住民のニーズ、発意に基づく身の丈に合った持続可能な取組が重要であることから、地方自治体等から支援を受けつつも、住民や地域のNPO等が主体となって地域づくりを進めることが重要である。」

小さな拠点づくりの知恵袋として、国土交通省では各地の事例及び有識者のご意見等を踏まえ、ガイドブックを作成、公表しているのので、参照いただきたい（国土交通省ホームページ。）

【基礎編】

<http://www.mlit.go.jp/common/000992103.pdf>

【実践編】

<http://www.mlit.go.jp/common/001086331.pdf>

このほか、中間とりまとめでは、「集落の生活の維持」という小タイトルの下、以下の記述をしている。

「集落においては、主要産業である第一次産業などがそうであるように仕事が生活と密接に関係し、かついくつかの仕事を組み合わせて従事することが一般的に行われてきた。このような「半農半X」等の多業（ナリワイ）による生活を積極的に評価することによって、人口減少下においても集落での生活が維持できる可能性がある。」

このように、一種のライフスタイルの提案をするのも国土計画の特徴である。

(2) スーパー・メガリージョン

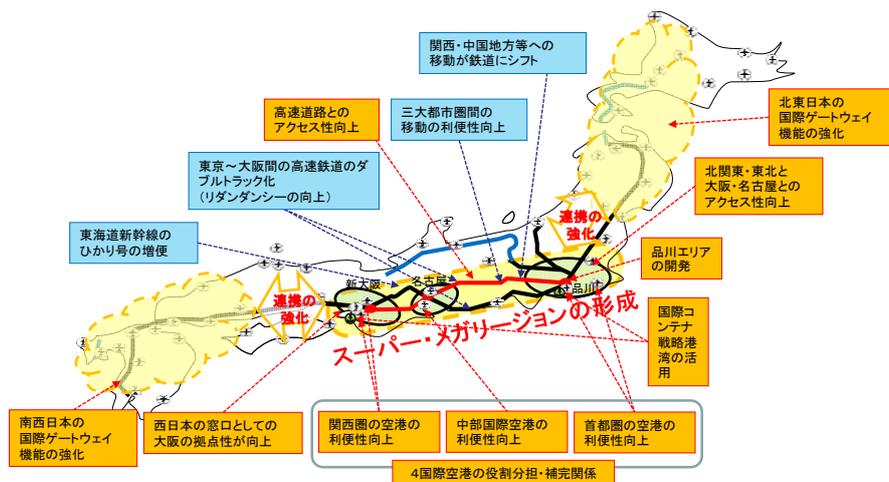
リニア中央新幹線は、現在の東海道新幹線の東京・大阪間最速2時間22分を、1時間7分に短縮するとされている。飛行機と異なり都心直結での時間であること、及び大量輸送できることから、革新的な交通手段となることは間違いない。しかしこれが、2時間が1時間になったという時間短縮効果だけに終わっては、世界も「リニアの技術」

に注目するだけである。この世紀の技術革新を、人口減少・高齢化が進む日本が世界に存在感をアピールする契機にしないといけない。

そこで中間とりまとめでは、「リニア中央新幹線の開業により東京・大阪間は約1時間で結ばれ、時間的にはいわば都市内移動に近いものとなるため、三大都市圏がそれぞれの特色を發揮しつつ一体化し、4つの主要国際空港、2つの国際コンテナ戦略港湾を共有し、世界からヒト、モノ、カネ、情報を引き付け、世界を先導していくスーパー・メガリージョンの形成が期待される。具体的には、東京圏の世界有数の国際的機能と、名古屋圏の世界最先端のものづくりとそれを支える研究開発機能、さらに関西圏で長きにわたり培われてきた文化、歴史、商業機能及び健康・医療産業といったものが、新しい時代にふさわしい形で対流・融合することにより、幅広い分野で新たな価値が創出されていくことが期待される。」としている(図5)。

(図5) スーパー・メガリージョンの形成

国土交通省



言うまでもなく、イノベーションの創出には、多様性と近接性がカギとなる。さらに、大都市ほどイノベーションの創出に有利と言われる。もともと個性を異にする東京・名古屋・大阪の3大都市圏がリニア中央新幹線により一体化して、世界に類を見ない人口6,000万人の巨大都市圏が誕生するが、これがまさに創造的イノベーションの巨大な温床となり、国際的な都市間競争から一歩も二歩も抜き出ることが、人口減少・高齢社会を迎え、とかくパッシングされそうな我が国にとって極めて重要である。

中間とりまとめでは、「筑波研究学園都市、関

西文化学術研究都市や、沿線の大学、研究機関等の連携が強化されるなど、知的対流（ナレッジ・リンク）の形成・拡大により、スーパー・メガリージョン内外のヒト、モノ、情報の高密度な連携から、高度な価値創造が行われる可能性がある」としているが、科学技術の分野のみならず、ビジネスや文化・芸術といった広範な分野でのイノベーションを期待するところである。そしてこのスーパー・メガリージョンを計画的に形成するため、またこの効果を全国に拡大するため、大阪開業までまだ時間はあるが、国土形成計画策定後の構想検討の必要性を指摘している。

(3) 国土の適切な管理と利用

先にみたように、人口減少は人口の少ないところほどその率が高く、中山間地では無居住化する地点が少なくない。このように今後人口減少が進み、さらに財政制約もあるなかで、すべての土地についてこれまでと同様に労力や費用を投下し、管理することは困難になることが想定される。他方、管理しきれない土地は放置しておけば自然に戻るだろうという発想もあるが、現実には、一度人為的な管理がなされた土地を放置すると、自然に戻ることなく、荒廃して災害の危険性が増す可能性が大である。

そこで、中間とりまとめでは、「人口減少下においても国土の適切な管理を続けていくためには、・・・複合的な効果をもたらす施策を積極的に進めていくことが重要である」としている。国土管理の視点としては、主に①防災・減災の視点、②国土管理・土地の有効利用の視点、③環境共生の視点、とあるが、複合的な効果をもたらす施策の例として、「治水対策のための遊水地整備に伴う湿地等の再生」により①と③の効果が、また「災害リスクのより少ない低・未利用地等に生活サービス機能や居住を誘導する」ことにより①と②の効果が同時に得られる取組みが見られるとしている。

また、「人口減少等に伴う開発圧力低下の機会を捉えた国土の選択的利用」と題して、例えば「人口減少、高齢化等により適切な管理を続けることが困難な中山間地域の荒廃農地などの土地」について、「森林等新たな生産の場としての活用や過去に損なわれた湿地等の自然環境の再生、希少な野生生物の生息地等としての保全など」の選択肢を示し、「地域の事情や土地の条件を踏まえながら、管理コストを低減させる工夫とともに新たな用途を見出していくことで、国土を荒廃させず、むしろ国民にとってプラスに働くような最適な国土利用を選択し、必要な取組を進めていく。」としている。このように、国土利用に関しては人口減少等を前向きに捉える発想も必要である。

さらに、「多様な主体による国土の国民的経営」と題して、「国土管理の担い手は、地域住民に加え、移住者や都市住民など域外の人々や企業、NPOなど多様化している地域も見られ、人口減少下における適切な国土管理を実現するためには、このような動きを一層、推進していく必要がある。」「人口減少下においては、・・・国民一人ひとりが国土に関心を持ち、その管理の一端を担う国民の参加による国土管理（国土の国民的経営）を進めてい

くことが、一層、重要となる。」とし、まさに都市と農山村の対流を促している。

以上、「国土の基本構想実現のための具体的な方向性」として、人口減少・高齢社会に関わりの深い3テーマを挙げたが、これらに限らず、新たな国土形成計画は、全編にわたって人口減少・高齢社会を意識した内容となっている。

5 おわりに

1で述べたように、この「基本的考え方」は、計画の最終形としては冒頭部分に相当し、今後各方面からのご意見を拝聴し必要な修正をするとともに後段部分の執筆を行い、今夏を目途に閣議決定する予定である。

言うまでもなく、計画は策定して終わりというものではない。他方、かつての全総の時代に比べ、国が直接国土の形成を行う範囲は限定的となり、地方自治体、大学等教育・研究機関、民間企業、NPO、国民等多様な主体の参加を求め、協力・協調しながら国土づくりを行う時代となった。ぜひ次期国土形成計画の実践においても、様々な組織と連携しながら、子や孫にすばらしい国土を残していきたい、と思う。

3. ガラ計 70 年の軌跡と展望

—国土計画・土地利用計画・再開発の 100 年に向けて—

梅田勝也 (株)アール・アイ・エー顧問、(一財)日本開発構想研究所研究主幹

<はじめに>

わが国の国土計画、都市計画は特異な進化を遂げてきた。これは、広大なユーラシア大陸の極東に位置し、西は蒙古の襲来さえ防いだ日本海を大陸との間に挟み、東には広大な太平洋という、国境を意識する必要のない地理的条件の特殊性に大きく起因する。

社会学者のマックス・ウェーバーは「都市はヨーロッパの内外を問わず、特殊の要塞であった。しかし、日本においては、それは原則存在しなかった。従って、日本に「都市」があったかさえ疑問視できる¹⁾」とし、哲学者の和辻哲郎は『風土』²⁾の中で、「ヨーロッパにおいては最も強い「へだて」は過去にあっては街を取り巻く城壁であり現在にあっては国境であるが、日本にはそのいずれもが存しない」と指摘している。また、民俗学者である柳田国男も、『都市と農村』³⁾の中で、「海を以て衝られたる一つの民族の島でなかったら、とても日本の村々のように、小さく分散して安心することはできなかったのである。(日本でも)部曲門黨の争いはかなり烈しかったが、敵と云ったところで言葉は通じ感情もよく似た隣人であった為に、負けても死なねばならぬ者はほんの僅かであった。その上に富は専ら野外に在ったのである。窮屈な城壁の中に籠って固守する必要を我々は感じなかった。従って都市と邑里との分界が今以て少々空漠たることを免れないわけである」としており、彼我の違いは歴然である。

この物理的な差異は、市民社会や都市構造の形成に影響を与え、諸制度の基礎となる市民の意識や為政者の所為の本質的な違いにつながる。和辻は、「(欧州では)城壁の内部においては、人々は共同の敵に対して団結し、共同の力を以ておのれが生命を護った。共同を危うくすることは隣人のみならずおのが生存をも危うくすることであった。そこで共同が生活の基調としてそのあらゆる生活の仕方を規定した。…しかるに(わが国の)垣根の内部の小さい世界においてはその共同は生命を危うくするというごとき敵に対するものでなかった…とともに、また公共生活における義務の自覚にも達しなかった」と彼我の違いを説明している。フランスの地理学者であるオギュスタン・ベルクも、「ヨーロッパで公権力が都市の形を日本におけ

る以上に規制しているのも、予め、社会の中に、ある種の規制を受け入れる必要についてのコンセンサスがすでに現れていればこそ可能だったのである⁴⁾」としている。本稿のテーマの一つである都市計画制度について、内務省の官僚や都市計画の専門家が明治時代から欧米の最先端の知識を同時代的に吸収しながら、結果的には真逆といってもよい途(「建築の不自由」と「建築の自由」)を歩む不思議というのはこの辺りに由来している。

では、欧州の制度のよい点を取り入れればよいではないかと単純に考えるのも適当とは思えない。たどってきた歴史や地理的条件が異なり、したがって市民の意識も大きく相違するわが国で単純に欧州をモデルとすることは、木を見て森を見ずということになりかねない。柳田は、「高い障壁を以て郊外と遮断し、扉を開いて出入りさせて居る商業地区、そんなものは昔からこの日本にはなかった」とした上で、「仮に外国都市の例を引こうとする者があるとしたら、止めるにも及ぶまいが是非警戒せねばならぬ」と述べている。

国土条件の違いも大きい、わが国の主要都市は沖積平野に立地し、田畑を耕しながら集落を形成し町を作るという風で、元々、都市の地域と農業の地域は欧州のように画然と分かれていない。森林地域は急峻でその麓の里地里山でわれわれは生活を営んできた。農務官僚でもあった柳田は、農村と農業を区別して考えなければならぬとし、「余程古い頃から我が日本にはそういう意味の純農村はなかった」と説いている。そういう彼我の違いもあり、わが国の国土計画、土地利用計画の体系は、戦後、ガラパゴス的な進化を遂げてきた。

一方、時折、ニクソンショック、オイルショック、プラザ合意やそれに続く日米構造協議などの「黒船」が来襲すると、社会経済の根底が大きく揺さぶられる。その度にそれぞれの計画も大きな軌道修正を迫られ、中途半端な近代化や規制緩和により、より分かりにくい姿となる。

本稿では、このガラパゴス的に進化又は退歩してきた計画体系(ガラ計)の戦後の軌跡をたどり、今後の計画制度のあり方の投げかけとしてみたい。

この際、国土計画については全国総合開発計画(以下、「全総」)のすべてに主体的又は間接的に関与した下河辺淳の証言を頼りに、都市計画につ

いては石田頼房の名著「日本近代都市計画の百年」を道標とさせていただく。時間軸としては、国土形成計画を含む6度の全総を節目として、便宜的に6期に分けて振り返る。

I - i 1945～1960年（昭和20～35年）

- ・ 都市計画の基本法不在の時代
- ・ 国土総合開発法の制定
- 〔 時代を画す出来事；農地解放、サンフランシスコ講和条約 〕

I - ii 1960～1965年（昭和35～40年）

- ・ 国民所得倍増計画と一全総
- ・ 大都市圏計画と都市再開発
- 〔 60年安保闘争終結、東京オリンピック 〕

II - i 1965～1970年（昭和40～45年）

- ・ 都市政策大綱と新全総
- ・ 新都市計画法の制定
- 〔 革新首長誕生、八郎潟入植開始、減反政策の開始 〕

II - ii 1970～1974年（昭和45～49年）

- ・ 新国総法制定の意図と廃案
- 〔 公害国会、ニクソンショック、沖縄返還 〕

III 1974～1980年（昭和49～55年）

- ・ 国土利用計画法の発想と二つの計画
- ・ 新全総の総点検と三全総
- 〔 第一次オイルショック、地方の時代 〕

IV - i 1980～1987年（昭和55～62年）

- ・ 民活と四全総
- 〔 土光臨調、プラザ合意、国鉄分割民営化 〕

IV - ii 1988～1992年（昭和63年～平成4年）

- ・ 東京一極集中とふるさと創生
- ・ 地方拠点都市法の制定
- 〔 土地基本法、バブルの崩壊 〕

V 1993～2003年（平成5～15年）

- ・ 五全総、東京論、2000年都計法改正
- ・ 農地法、農振法と再開発隘路の時代
- 〔 阪神・淡路大震災、地方分権一括法 〕

VI 2004～（平成16～）

- ・ 国土形成計画と立地適正化計画
- ・ 再び「再開発の時代」
- 〔 平成の市町村合併、リーマンショック、東日本大震災 〕

I - i. 戦災復興から「もはや戦後でない」の頃 —1945～1960年（昭和20～35年） （戦災復興）

この時期は灰燼に帰した国土の復興が最大の課題であり、戦災復興都市計画が決定され全国各地で実施されることになった。一方、GHQの指示により1947年末、内務省が解体され、都市計画

は建設省に、国土計画は建設省と経済安定本部（後の経済企画庁）に引き継がれることになる。わが国の復興は、傾斜生産方式による経済復興が優先されたため、「すべてを住宅建設へ」と住宅問題の解決を政治の最重要課題として取り上げた西ドイツ⁵と比べるとその違いは大きい。両国とも戦後経済大国になったが山の登り方は一見対極である。

（都市計画の基本法不在の時代）

戦後の混乱も少しずつ治まっていく中で、1950年（昭和25年）に国土総合開発法が制定され国土計画の第一歩となる。この年から数年の間に市街地建築物法（建築基準法の制定）や道路法が戦前の制度から改められ、耕地整理法の規定を準用していた土地区画整理法を単独法として制定し、農地法や耐火建築促進法（後の都市再開発法）が創設されるなど続々と土地に関わる制度が民主的な形に整備されていったが、都市計画法のみが戦前のカタカナ言葉の法律のまま存置され続けた。

石田頼房は、「1950年代初頭の都市計画法改正の動きは結局流産に終わってしまいます。いかなる理由でこれらの法改正が放棄されてしまったのかについて正確なことは分かっていません。市町村に権限を移譲すると、市町村と自治省との関係から建設省が主管官庁を自治省に奪われるのではないかという懸念や、土地利用規制強化を強引に推し進めようとする議論が沸騰して当時の法制度にある規制さえ否定されなかったとか、いろいろな要因が挙げられますが確かなことは分かりません⁶」として、「都市計画の基本法不在の時代」と位置付けている。

元建設事務次官の前田光嘉はオーラルヒストリー⁷の中で、「古い法体系で残ったのが都市計画法だけになったが、都市計画に関する権限を一つの省（建設省）に一元化することに各省から批判があった」と証言している。また、新都市計画法の制定にあたった元建設省都市局長の竹内藤男も、それまで踏み切れなかった原因について「建設省としては都市計画法がカタカナの法律であることも知っていたし、時代錯誤になっていることも知っていた。しかし改正できなかった…あの頃はできないんですよ。やったら潰されちゃう。「何だ、あのトンカチが都市計画なんかできるのか」というのが各省の気分だからね⁸」と証言している。

「基本法不在」を皆が傍観していたわけではない。内務省から分かれた自治省の宮沢弘を代表とする土地利用計画研究会は、1965年（昭和40年）、「土地利用計画基本法の提唱」を発表する。その序文で、「わが国の国土利用はめっちゃくちゃだ。早

くどうかしなければという声が高いのにもかかわらず、その対策は一向に具体化されてきていません。その間、一日たてばそれだけ都市は無秩序に広がってゆき、近郊の農林地は蚕食され、太陽と空間と緑のある都市作りなどというスローガンはいよいよ空念仏になってゆきそうです。……国土の合理的な開発・利用とうるおいのある市民生活を確保するため、一日も早く、一刻をも惜しんで、しっかりと土地利用計画の制度を定めそれを実施する必要があると思われます」と述べ危機感を表明している。

「基本法不在」は一省の姿勢からのみ来たものではないだろう。それを許したもう一つの要因は、「東京市」の不在である。戦時特例的に廃止された東京市は戦後も復活しなかった。都市計画の民主化を要求する先頭に立つはずの東京市の不在は、基本法不在という異常事態を長く許容することになる。尾崎幸雄や後藤新平という名市長を輩出した東京市は今もまだない。

（基本法不在の影響）

1956年（昭和31年）に経済白書が「もはや戦後ではない」と謳ったが、この意は、最早戦災復興ということで甘えられる時期は過ぎたので、諸制度の改革・改善に努めるべしということであったが、上述のとおり都市計画法の改革は始まらなかった。石田は「何れにしても、この時期にしっかりと都市計画の基本法を確立しえなかったということは、その後の高度経済成長・都市開発の時代に乱開発を防げなくなる要因の一つと考えられます」と述べている。

他の法令と同様に1950年（昭和25年）頃に制度を整え、少なくとも国主体の都市計画から自治体主体の都市計画への改正を措置していれば、1968年（昭和43年）の新都市計画法制定時への対応も重点化できたと思われる。この対応を怠ったため、急激な高度経済成長による大都市への人口流入の対応と都市計画制度の民主化という二方面作戦を強いられたのは、適切な制度設計に影響したと思われる。例えば、当初すべての開発行為・建築行為を対象とする予定の開発許可制度が、建築行為は対象外とし、開発行為も一定規模以上に限定する中途半端な制度となったが、それ以前に半分でも措置できていれば、このような事態を回避できたかもしれない。

（国土総合開発法制定と特定地域総合開発計画）

全国総合開発計画の根拠法である国土総合開発法（以下、「国総法」）が、1950年（昭和25年）に制定された。日本版TVAともいえる特定地域総

合開発計画の実施法であり、GHQの意にも適うものであった。1962年（昭和27年）には法改正が行われ、手続き面の整備と総合性を確保するための調整規定が置かれた。予算面の措置としては国土総合開発事業調整費が設けられ、関係省庁間の調整（調査・事業）を行うための潤滑油として使われた。

国土計画といえば幾らかの全国総合開発計画が想起されるが、国総法の原案にはこの全国計画が制度として組み入れられていなかったという。しかし、「全国計画」がないと法案としての体裁が整わぬという純法技術的理由で、法制局が「全国計画」を修正付加した⁹という経緯があるくらいなので、当時は全国総合開発計画を本格的に策定しようという気運も体制もなかったといえる。

1953年（昭和28年）以降に個々の特定地域総合開発計画が閣議決定される。経済安定本部の立案者の意図は、TVAに倣って只見川と北上川の総合開発を行うものであったが、全国から51もの地域が名乗りを上げ最終的には21地域を指定。指定に漏れた地域は調査地域と位置づけられる。戦後の各種地域立法計画の度に繰り返される指定競争の走りである。

I - ii. 一全総の頃

—1960～1965年（昭和35～40年）

（国民所得倍増計画と一全総）

国民所得倍増計画は、1959年（昭和34年）に通産大臣だった池田隼人が提唱したことが発端である。翌1960年（昭和35年）に、改正安保条約の批准と岸内閣の退陣により60年安保闘争がようやく終結すると、首相に就任した池田は経済政策に専念し、所得倍増計画を本格的に推進する。前年の1959年（昭和34年）に誘致が決定していた東京オリンピック関連事業の経済効果も重なり目標は前倒しで達成される。池田同様に通産大臣から首相になる田中角栄は当時、党・内閣の中枢にあり、後に同様のプロセスを経ることになる。

第一次全国総合開発計画（一全総）はこの国民所得倍増計画を契機として策定されることになる。1960年（昭和35年）に閣議決定された国民所得倍増計画は太平洋ベルト地帯構想に工業立地を進めるという発想だったが、太平洋ベルト地帯以外の地域から猛反発を受けることになり、閣議決定の際に「国民所得倍増計画の構想」という但し書き的な文書を添え事態の收拾を図った。文書には、「後進性の強い地域の開発促進ならびに所得格差是正のため、速やかに国土総合開発計画を策定し、

その資源の開発に努める」と記されていた¹⁰。

一全総はこのような経緯の中で突然に表舞台に立つことになり、1962年（昭和37年）に閣議決定に至る。一全総は拠点開発方式を採用し、1961年（昭和36年）に制定された新産業都市建設促進法に基づき地域の指定が行われることになるが、下河辺によると「新産法を立法した時の行政の考え方は、太平洋ベルト地帯の工業地帯を整然と作っていききたい、そして生産とインフラとのバランスを調和させるのが新産法の狙いなんです……ところが、新産法の狙いは開発地域に工業拠点を作るということになり、法律が立法の時と運用時とで違ったことは確かです」と言っている。全国からの申請は44地区に及んだが各種資料により19候補地区に絞り込み、このうち6地区は太平洋ベルト地帯に立地しているという理由で外し、逆に八戸地区と秋田湾地区が追加され15地区が新産業都市として指定された。外された太平洋ベルト地帯の6地区は議員立法で制定された工業整備特別地域整備促進法による工業整備特別地域に指定され、都合21カ所で工業拠点開発がおこなわれることとなった。いかにも、ところてん式である。

（二つの拠点論）

一全総の拠点開発方式には、元々、工業開発拠点と都市開発拠点があった。都市開発拠点とは中枢管理機能の地方への分散という主旨だが、工業開発拠点のみ新産業都市として制度化された。下河辺によれば、「一全総というのは、拠点が産業都市のように言われてしまったけれども、拠点開発方式といった時の拠点は中枢管理機能のことを言っていたはずなのです。それがなぜだめになったかといえば、陳情の華やかさと新聞での記事の量で決まったわけです¹¹」と述べている。また、御厨貴は、「開発官僚が考えたこの二つの拠点論は、あくまでも全国総合開発計画の理論のレベルに止まった。なぜなら中枢管理機能体系における拠点としての地方開発都市の構想には、具体化する政策手段が欠けていたからである¹²」としている。この都市開発拠点の構想は、東京一極集中を是正するために1992年（平成4年）に制定された地方拠点都市法においてようやく実現したかに見えたが、後述するように「法律が立法の時と運用時とで違ったことは確かです」が繰り返されることになるのは歴史の皮肉である。

（一全総の評価）

一全総は、所得倍增計画の反射作用としてできた計画であり、偶然の所産のようなところがある。御厨貴は、「策定できるか否かの点で覚束なかった

昭和30年代」であり、「国土計画のサイドからすれば、たとえ政治的圧力にさらされてのこととは言え、もしこの機を逃せば、10年の間検討に検討を重ねて遂に実らなかった計画は、永久にお蔵入りになる可能性がきわめて高かった¹³」と指摘しているが、そのとおりであろう。

計画作成の技術的な課題もあった。下河辺は「開発畑では全く読み切れない未来のフレームに対して、所得倍增計画が10年後のフレームを与えてくれたというところで一気に作業が進んだわけです。所得倍增計画というのがなかったら、やっぱりできなかったというのが一全総なわけです」と述べており、所得倍增計画への反発と依拠を奇貨として戦後の全総の歩みが始まる。

（大都市圏計画）

〈グリーンベルト構想の挫折〉

「もはや戦後ではない」1956年（昭和31年）に首都圏整備法が制定され、グリーンベルトが構想された。イギリスのグレーターロンドンプランに範を取ったものであり、東京100km圏を、既成市街地（母都市）、近郊地帯（グリーンベルト）、その外側の都市開発区域（衛星都市）に区分し、グリーンベルトにより都市の膨張を抑制しようとした。戦前にも、1924年のアムステルダム国際都市計画会議で提唱された「大都市圏計画の7原則」を踏まえ、東京に環状の大緑地帯を整備する動きがあり、1939年（昭和14年）の東京緑地計画の中では東京23区の外周に環状緑地帯を設定し事業も実施された。これらは1937年（昭和12年）に制定された防空法により、東京防空空地と空地帯計画に引き継がれていく。

三つの帯のうち既成市街地と都市開発区域では裏付けとなる関連法も制定されたが、近郊地帯は土地所有者と地元自治体の反対で地域指定されることも実施法が制定されることもなく、断念することになる。また、石田によれば「地元市町村の反対もさることながら、住宅公団が用地取得し開発に乗り出した団地・土地区画整理区域が近郊地帯予定地の随所に大穴を開けたことも原因となっていました」という問題もあったようである。

〈工場等制限法の功罪〉

一方、動いた制度もある。1954年（昭和29年）に、追い出し法ともいえる「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」、1964年（昭和39年）に「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」が制定され、首都圏を例にとると東京23区や横浜市等では500㎡以上の工場の作業場の新增設が原則として禁止された。工

場等制限法と称されるが、その効果というか影響は「等」の大学の方が大きかった。高度成長期には東京区部、大阪や神戸の都心から多摩地域等の郊外部に移転する大学が続出することになった。その弊害が指摘され、両制限法は 2002 年（平成 14 年）に廃止、近年は郊外に移転した大学の都心回帰が増えてきている。

（東京オリンピックと都市再開発）

〈開発ツールとしての都市計画と農地法〉

当時、都市計画には何を求められていたかということだが、潜在的には戦前の国家の都市計画の近代化・民主化であり、顕在化していたのは東京オリンピックに象徴される高度経済成長のための合理化（規制緩和）の大波だった。一方、大都市への猛烈な開発圧力に対する土地利用コントロールの役割を担ったのは、農地法の農地転用許可制度であった。農地法は自作農主義の農地改革を補完するために 1952 年（昭和 27 年）制定されたが、旧都市計画法ではスプロールを防除する手段もなく、1959 年（昭和 34 年）の農地転用許可基準に関する農林省事務次官通達により対応していたというのが実態である。この転用許可基準は、農地転用許可基準対策協議会（学識経験者、経済企画庁総合計画局、建設省計画局、通産省企業局、首都圏整備員会で構成）の答申に基づくものであった。開発行為を農地法で規制するのは筋が違うところもあるが、通底する考え方は、「少しでも合理的な土地利用の方向に近づけることであり…農地転用規制がその手段として最も適当なものとはいえないが…¹⁴」と農林省の関係者は漏らしている。

そのような中で東京オリンピックに向けて、インフラ整備と土地の高度利用のツールとして都市計画法、建築基準法等の制度改正・創設が相次ぐ。主要なものを列記すると、都市再開発法の前身である 1961 年（昭和 36 年）の市街地改造法と防災建築街区造成法の制定、霞が関ビルが第 1 号である 1961 年（昭和 36 年）の特定街区制度の創設、1963 年（昭和 38 年）建築基準法改正による容積地区制度の創設、同年の新住宅市街地開発法（ニュータウン法）の制定などである。

〈東京五輪と基盤整備〉

スポーツ社会学の清水諭は、「1964 年（昭和 39 年）の東京オリンピックの総事業費は 9,873 億余であるが、そのうち国立競技場の拡充整備、駒沢公園の建設、日本武道館の建設等の競技施設の建設整備費は 166 億円（1.7%）に過ぎないという。9,600 億円は関連事業として、東海道新幹線整備（3,800 億円）、地下鉄整備（1,895 億円）東京国

際空港整備、中央線と環状 7 号線の立体交差工事、公園整備、下水道整備、ホテル・旅館等の宿泊施設の整備、NHK放送センターの整備等に拠出された。まさに東京は戦災復興計画以降の首都圏整備計画をオリンピックの名の下に突貫工事で実現した¹⁵」と述べており、これが今日の東京のインフラとなっているが、その影で大気汚染、光化学スモッグ等の公害問題が発生し、次の 10 年に向かうことになる。

〈再開発の時代〉

再開発の黎明期といえる時代であり、1961 年（昭和 36 年）に市街地改造法と防災建築街区造成法が制定される。市街地改造事業は道路や駅前広場等の公共施設の整備が主目的の再開発であり、同年に新橋駅前と大阪駅前の市街地改造事業が計画決定される。一方、防災建築街区造成法は 1952 年（昭和 27 年）、耐火建築促進法による防火建築帯の事業を街区単位の防火区画の造成に発展させる主旨で制定され、防災建築街区造成事業として全国各地で実施される。

都市再開発は、要改善地区に対する事業プログラムであるが、国によって問題発生の時期や態様が異なることから、都市計画制度のように各国横並びで発展していくというようなことはなかった。最も早く再開発の課題に直面したのは産業革命時のイギリスである。住工混在の劣悪な住環境による伝染病の蔓延などの衛生問題が深刻化していた。わが国の再開発は防火の観点が強いが、イギリスでは公衆衛生法から始まり、住居法の体系の中で取り組まれた。当初は住宅のスラムクリアランス手法を取っていたが、次第に地区の住環境改善という修復型の事業が主流になっていく。わが国にも不良住宅地区改良法という公共施行の事業があったが、特定の地区の改善事業という側面が強く、民間が主体となる形には発展していかなかった。

1963 年（昭和 38 年）、建設大臣の諮問機関である大都市再開発問題懇談会は、「都市改造事業を実施するための根拠法はそれぞれの分野に分かれており、再開発のような総合的な事業を行うには弱体であるので、統一された姿に法制を整備強化すべきである」と中間報告した。これを受け、市街地改造法と防災建築街区造成法が 1969 年（昭和 44 年）に統合され、都市再開発法が制定される。地権者による組合施行の市街地再開発事業を予定し、権利者は地区内で生活継続できることを基本とし、権利処理の手法としては権利変換方式を採用している。

米国などでは、事業用地を公的機関が取得し、

基盤整備した上で民間事業者に払い下げるライトダウン方式が取られることが多いが、わが国では参加組合員制度により民間事業者の活用が図られてきた。これは1968年（昭和43年）の自民党都市政策大綱が「民間デベロッパーの都市建設への参加」を求めたことに呼応したものと見える。

なお、広義の再開発は、上記の法定再開発事業以外にも多様な事業・計画手法を含み、シーンに応じて使い分けることにより現実に対応することができる。

II-i. 新全総の頃（都市政策大綱、新全総、新都市計画法）—1965～1970年（昭和40～45年）（都市政策大綱）

東京オリンピックの後に東京の大気環境の悪化等が問題となり大都市に革新自治体が多数登場した。自民党はこれに危機感を抱き、(大)都市問題への対応を迫られ、1968年（昭和43年）、都市政策大綱（以下、「大綱」）を策定することになる。大綱は田中角栄が会長の自民党都市政策調査会が作成したもので、「都市政策」と称しているが、それは当時革新自治体が多く現れ危機感を持った自民党が「都市」という表題を掲げたものである。その実は産業立地等を含む国土政策論であり、新全総と軌を一にしてまとめられた。

田中角栄は日本列島改造論の中で「都市政策大綱と名付けたのは、ようやくその頃から都市問題がマスコミにも学問的にも取り上げられ、国民の一番関心の深い問題であったためである。この綱領的文書は、狭義の都市政策ではなく、日本全体を一つの都市圏としてとらえる“国土総合改造大綱”であることを改めて強調したい」としている。

大綱の前文には5つの重点項目が掲げられている。例えば、「新しい国土計画の樹立と、これを達成するための法体系の刷新、開発行政体制の改革」であるとし、翌年の新全総の閣議決定、1973年（昭和48年）の新国総法制定と国土庁設置の動きにつながる。また、「公共優先の基本理念の下に、土地利用の計画と手法を確立する」とし、「特に都市においては市街化区域、用途別地区を指定して、無秩序な開発を規制する」とし、国土利用計画法に基づく土地利用基本計画等の制度や公表翌月の新都市計画法にそれぞれつなげている。

大綱の本文では、その後の国土政策、都市政策、土地対策で取り上げられるような事項はほとんど個別の政策として具体的に示されている。また、「民間デベロッパーの都市建設の参加」を求め、集積の利益がある大都市では自らの負担により都

市整備を進めるべきとし、言外に地方都市の整備は公共で支えるという考え方がにじみ出ている。とりわけ特徴的なのは、「国民のための都市政策」として「都市の主人は工業や機械ではなく、人間そのものである」とし、「公益優先の基本理念を打ち立てる。土地の私権は公共の福祉のために道を譲らなければならない」などの部分である。御厨貴は、「社会開発論に、公共の福祉優先論に受益者負担論。これらはいずれも新全総とは無縁のものであった。むしろきわどいところで、反体制的な都市論や市民論を取り込んだものとなっている……しかもその部分で田中角栄の発想を超えていたのも確かであった¹⁶⁾」とし、新全総や後に大綱を基に産業政策の色彩を強め発表される日本列島改造論とは少し趣を異にしている。

大綱には農地法の廃止など、政党ならではの強烈な提案も盛り込まれている。農業経営の規模拡大と機械化を目的としているが、大都市への人口流入への宅地供給対策としての意図もあったと思われる。「同時に優良農地を保全し、土地改良された農地の農業以外への転用を規制するため新しい観点から必要な立法を行う」とし、農業振興地域の整備に関する法律（以下、「農振法」）を予定している。結局、農地法の廃止は実施されなかったが、農林省がかなり規制を緩和したことによるのかもしれない。新都市計画法の制定の際、市街化区域内の農地転用を許可制から届出制にするなど、建設省が驚くほどの譲歩をしている。これは農地転用の許可事務量の増加に対応できない農林側の事情から来たと言われているが、都市政策大綱への対応という要素も強かったと思われる。

都市政策大綱の検討過程は、新全総の策定過程と重なり、経済企画庁の下河辺淳が都市政策大綱の作成にも関わっていたことから、政府の計画と自民党の計画という立場の違いはあるものの、両者は一体不可分なものである。ただし、大綱と密接な関係の新全総はその後、公害問題への反省等を踏まえた検証を進めていったため、大綱を下敷きに後に公表される日本列島改造論とは両政策の距離が広がっていった。

（新全総の制定と新国総法への一歩）

新全総は、大規模開発プロジェクト（苫小牧東部開発、むつ小川原開発等）と新幹線鉄道、高速道路等の新ネットワークの整備を主要な計画事項とし、「大都市の再開発のため都市再開発事業について法制の整備を急ぐ」なども掲げている。

一方、特筆的な計画事項として、「地域開発関係法令の整備¹⁷⁾」が掲げられている。これは都市

政策大綱の記述を受けたものでもあるが、このことを踏まえて1973年（昭和48年）に新国総法の制定が試みられる。これについては、後述の「新国総法の動き」の項で触れる。

基本的課題（土地問題）の項には、「土地利用計画の調整については、土地利用計画にかかる所要の権限を都道府県知事に持たせている法律の例にならぬ、上位の計画または方針に示される土地利用に関する基本方向に沿って、都市計画区域、農業を振興すべき区域等それぞれの区域ごとに土地利用計画を策定し、都道府県知事がこれら相互の調整を行なうことについて検討する」とあり、これは1968年（昭和43年）新都市計画法と1969年（昭和44年）農振法の制定と軌を一にするものであり、後の国土利用計画法の土地利用基本計画制度の伏線ともなっている。

（新都市計画法の制定）

このような都市政策に関する自民党の大きな動きがある中で、建設省も都市計画法の見直しに取りかからざるを得なくなる。1964年（昭和39年）の宅地制度審議会第五次答申で現在の線引きの発想が提案された後は、不動産鑑定評価基準などの個別的事項が検討の中心となっていたが、都市政策大綱が策定されるに至り、傍観しているわけにもいかず、1967年（昭和42年）宅地制度審議会の第六次答申につながる。

新都市計画法は、大都市対策としての市街化区域と市街化調整区域の区分（線引き制度）、開発許可制度の導入だけでなく、国が主体の都市計画を地方自治体が主体の都市計画に組み変えるという計画の民主化を図り大きな制度改革となった。一方、全国土を都市計画法の対象とはせず、都市計画区域に限定するという対応を取ったため、国際標準とは異なる特有の土地利用計画制度の体系（ガラ計）がわが国にできあがった。

一つは、諸外国（英、独、仏などを想定）の都市計画法が全国土を対象としているのに対して、国土の一部、都市計画区域のみを対象としたことである。わが国の都市計画は、諸外国の土地利用計画中心の制度体系と異なり、歴史的に基盤整備重視の都市建設法の側面が強い。このため、基盤整備に対する財政出動の可能性から対象区域を限定するという発想が出てくる。したがって、都市でもなく農地・農村でもない地域（森林地域等）は土地利用計画制度の範囲外となってしまう。後に国土利用計画法が必要とされる所以である。

二つには、抱き合わせで制定された農振法にも土地利用計画制度という性格を付与したため、市

街化調整区域は都市計画法と農振法が共同統治し、地方都市の過半を占める未線引き都市計画区域は性格の曖昧な区域となり、寧ろ農振法・農地法が実効支配する形となった。よくよく考えると、戦後20余年というもの宅地供給のコントロールは都市計画法ではなく専ら農地法により行われてきたわけだから、にわかに都市計画が対応するといっても技術的にも人的にも困難だったと考える方が素直である。市街化区域は農地転用を届出制にし、建設省は都市建設のために困り込んだこの地域で思う存分基盤整備を行うことになる。ある意味このような棲み分けは双方に利のある自然な着地点だったのかもしれない。

三点目は、新都市計画法が大都市以外のスプロール対策を重視しなかった結果、地方では人口10万人以上の区域などが専ら線引きの対象となった。したがって県庁所在都市等の中核的な都市以外の一般の都市は「当分の間」未線引きの都市計画区域となった。一国二制度であり、未線引き（後に、非線引き）都市計画区域における土地利用コントロールの弱さは、2000年（平成12年）の線引き選択制導入の以前も以降も、わが国都市計画制度の最大の弱みである。平成の市町村合併で、異なる種類の都市計画区域が混合することとなり、この問題はより複雑なものとなった。

II - ii. 公害国会と新国総法制定の動き

—1970～1974年（昭和45～49年）

（新国総法の意図）

1960年（昭和25年）の国総法制定以来、地域開発関係立法は20余にも及び、この体系の整備の方策が事務的に検討されていた。一方、1970年（昭和45年）の「公害国会」では海洋・水質汚染防止法、大気汚染防止法など公害関連14法が成立するなど公害が大きな社会問題となる中で、1972年（昭和47年）の四日市公害判決が直接の契機となり、総合的な土地利用計画が必要との認識の下、法案の検討に着手した。検討は10省庁の事務次官会議（経済企画庁、建設省、自治省、通産省、環境庁、農水省、労働省、首都圏整備委員会、運輸省、北海道開発庁）という省庁横断的な体制で行われた。

制度見直しにあたっての問題意識は、①-1「国総法が全体的に政策関連の規定が少なく、計画作成のための手続き法に終始。また、目的及び計画事項等は抽象的で政策の具体的な方向付けが明らかでない」、①-2「国総法に基づく計画体系は、全国計画を除き既に使命を終え¹⁸、あるいは現実には機能していない。また国総法との体系的な斉合

性を欠いた地域開発諸法や各種計画の乱立を招き、施策の混乱の原因となっている」、②「国総法の計画体系における地方公共団体（特に市町村）の位置づけは低く、その役割も限定されている」、③「国総法は、天然資源の利用をはじめとし総じて国土の開発に主眼を置いており、自然環境の保護・保全に関する観点が希薄」ということである。

このため、①「国土開発等に係る施策の総合性を確保するため、国土総合開発（利用）計画を中心とする各種計画の体系化を図るとともに、地域開発法制の再編・整備を進める」、②「地方公共団体を中心とする計画体系及び計画作成手続きを確立するとともに、地域住民の意見を充分反映し得るよう関連諸規定の整備を図る」、③「近年における無秩序な自然破壊等の状況に鑑み、自然環境の保全を基本とする立場を確立する」としている。

（新国総法の廃案）

しかしながら、この国総法改正案は、日本列島改造論の実施法と受け止められ、予算委員会や本会議では激しい応酬が繰り返されたが、付託を受けた建設委員会での審議は途中から店ざらし状態になり、廃案となる。

当時は、三つの経済的な危機が同時玉突き的に発生し、社会的に大きな混乱期だった。まずは、1971年（昭和46年）8月のドルショック後の同年12月のスミソニアン合意で円を固定為替相場時代の1\$=360円から1\$=308円に切り上げたことに伴い、政府は中小・零細企業対策として大幅な金融緩和を行い、結果として過剰流動性が生じる。この資金は、日本列島改造論への期待も重なり、全国の不動産投機に回った。この時は、全国的・全用途的な地価上昇で、1972～1974年の地価上昇率は全国で年率30%～40%にもなった。この二重の足かせの中、1973年（昭和48年）10月に第四次中東戦争勃発による第一次オイルショックが追い打ちをかけ、狂乱物価と超インフレの時代に入った。

国総法改正は頓挫するが、各党は地価高騰への対策としての土地取引規制と土地利用基本計画は必要だとして、開発の要素（全国・都道府県の総合開発計画、都道府県による特定地域の指定と特定地域開発計画の規定）を削って国土利用計画法として議員立法で成立させた。なお、国総法改正といわれるが、この国総法が成立した場合にはこれまでの国総法は廃止すると附則に盛り込まれており、法律の名称は同じだが新「国総法」というべきものを目指していた。

当時の経済企画庁の官僚たちは古色蒼然たる1960年（昭和25年）国総法を一旦廃止し新たに再

構築することを目指した¹⁹。新しい酒は新しい革袋にということだろうか。しかし、「国総法案の廃案」により附則の「国総法を廃止する」も消滅し旧国総法は依然として残ることになった。この際の問題点は、各種土地利用計画の上位計画が国土総合開発計画と国土利用計画（全国計画）の二つに分かれてしまい、その関係性がきわめて曖昧になったことである。

廃止されなかった理由の定説は聞かないが、国土利用計画法案の審議では、「国土利用計画法と国土総合開発法の開発の関係如何。国土利用計画という名称にはなっているが、その中身は国土総合開発である」と追及されており、その影響があったのではないかと推測する。国総法が廃止されると、全総の根拠は国土利用計画法に見出すしかなくなり、それでは「その中身は国土総合開発ではないか」という指摘そのものとなり、国土利用計画法案まで潰れるおそれがあった。このため、全総の根拠法は別にあり国土利用計画法にはないことを明確化する必要から、古色蒼然たる国総法を残さざるを得なかったのではないかと推測する。少なくとも経済企画庁の担当者たちが残そうと努力したわけではない。

また、官僚の本音としては、廃止すれば計画事項の大半を政令に落としている国土利用計画を全総として機能させるという着想もあったようだが、これは国会で国土利用計画と土地利用基本計画の性格を、前者は開発を含まず、後者は土地利用規制と土地取引規制の基準とタガをはめられ、運用による途も当分は閉ざされることになる。

Ⅲ. 国土利用計画法、三全総の頃

—1974～1980年（昭和49～55年）

（国土利用計画法の発想）

当時は土地問題が最大の行政課題で、私権に介入する土地取引規制を制度化することになった。そのためには土地取引規制の基準が不可欠で、その役割を果たすのは土地利用基本計画という位置づけであった。一方、公害問題を教訓に総合的な土地利用計画制度が必要であり、土地利用基本計画は個別法の上位計画という位置づけを与えられる。

具体的には、まず、土地利用基本計画が都道府県土全体にわたる土地利用計画（5地域区分と土地利用調整方針）を定め、個別の開発規制は国土利用計画法第10条の規定により個別法（都市計画法、農振法、農地法、森林法、自然公園法、自然環境保全法、その他土地利用に関するすべての法令）に委任する。そして、個別法はそれぞれの法目的

だけでなく、土地利用基本計画に即して、「公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等に配慮しつつ」土地利用規制を行うという仕組みを取っている²⁰。新都市計画法の制定までは農地法が都市計画法に代わって都市化を制御する仕事をしていただけから、その発想を土地利用に関するすべての分野に拡げ法定化したわけである。当時の開発行為や思惑買いの土地取引は、都市部や都市近郊農地だけでなく山林にまで広がっており、都市と農業の調整の仕組みだけでは対応できなかった。

（土地利用基本計画の意義）

では、土地利用基本計画を要とした土地利用の規制・調整はどのようにして行われるのだろうか。一つは前述したように、委任された個別法がそれぞれの法令の有する手段を以て適切な規制措置を講じるということである。1974年（昭和49年）の国土利用計画法の施行に合わせて、それぞれ個別法の改正が行われ、森林法に林地開発許可制度が新設され、都市計画法も未線引き都市計画区域における開発許可制度を導入している。

しかし、この個別法への委任行為が実際にどう機能しているかという点、甚だ心許ない。下河辺は、法10条の拘束力について、「法律上は、個別法が『即して』運営することに期待している」とした上で、「プランナーとしては、土地利用基本計画がどこまでよく調整されたものであるかという内容によって勝負がついてくると思っており…」²¹と新国総法の都道府県説明会で語っているが、施行40年を経て勝負はとて勝てたとはいえないのが現状であろう。

もう一つの仕組みは、5地域区分（都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域）の変更手続きの意義である。例えば、農地を大規模に（1ha以上）転用して大規模商業施設を建設し又は森林を大規模に（1ha以上）開発してゴルフ場にするというような場合には、国土利用計画法に基づき5地域区分の変更手続きを行わなければならない。この際の国との協議や市町村の意向反映という手続きは別として、各都道府県は個別法の関係者が一堂に会して議論・検討する土地利用調整会議（法定ではない）において、5地域区分の変更が適切かどうかを判断している²²。そして変更を行う場合は都道府県の国土利用審議会の審議を経て変更される。審議会において農地の大規模商業施設への転用をストップし、又は規模を縮小させた例もある。

国土利用計画法が制定されるまでは、5地域を

1枚の図面に落としした土地利用基本計画図さえなく、個別法が縦割りに規制を運用しそれを調整する機会も場もなかったことからすると、この土地利用調整会議は土地利用調整のプラットフォームの役割を果たしているといえる。なお、個別法の中で法令同士の調整規定があるのは都市計画法の線引き変更の際に都市と農業の調整のみで、その他の法令間の土地利用に関する調整規定は存在しない。法令間の調整規定をそれぞれの法令に置くことと同じ意義を土地利用基本計画の変更手続きは有しているのである。

（二つの計画の関係の曖昧性）

土地利用基本計画と国土利用計画の性格や課題についてはUEDレポート（2014年夏号）²³に紹介しているので、ここでは国総法案の不成立が現在の両計画に及ぼしている影響について述べる。

土地利用基本計画は、個別法を通じて開発規制に実効性を与えるが、新国総法案提案時はそれ自身が計画思想を持つものとしては構想されていない。新国総法案は、都道府県が団体事務として作る都道府県総合開発計画が10年先・25年先のビジョンとなり、現実の土地利用をこの将来の土地利用計画のフレームや将来像に変化させていく調整事務を都道府県知事が機関委任事務として行うことを想定していた。新国総法で想定していた際の都道府県総合開発計画は開発・利用・保全という総合性が付与された計画だったが、現行の国土利用計画は開発を除く利用と保全とされており、土地利用基本計画へのメッセージ性が弱い。仮に旧国総法が廃止されていれば、国土利用計画の運用の中で現在の国土形成計画と国土利用計画（国土形成計画の土地利用部分のみ分掌していると解されている）を合わせた内容を国土利用計画の計画事項として定め、土地利用基本計画はこれに基づき個別法に指令できたかもしれない。

平成20～21年度に国土交通省土地・水資源局が行った土地利用基本計画に関する研究会では、土地利用基本計画が調整計画としてだけでなく新国総法の都道府県総合開発計画（ビジョン）の機能も併せ持つような計画づくりを提案しているが²⁴、現行制度のままではそのような工夫も検討する必要が出てくる。

（国土利用計画の課題）

国土利用計画の唯一の計画事項といってもよい土地利用フレームにも課題がある。国土利用計画の計画事項は政令に落ちているが、国会審議の際に衆議院建設委員会理事の天野光晴は「都市住宅地、農業地、森林地、自然公園、自然保全地域、

公共用地等の利用区分」と答弁しており、土地利用基本計画の5地域区分と連動することを想定しているように見える。しかし、実際の運用は、宅地・農地・森林・原野・道路等の地目別に国土利用計画の土地利用フレームが定められているだけであり、5地域区分との連動性はない。法施行当時は得られるデータに制約があったとも聞かすが、現在はGISなど豊富なデータがあるのだから、政策的に意義のある技術的なリンクは可能だろう。

また、量的だけでなく質的な土地利用フレームという視点も必要である。例えば、農地には食糧生産機能だけでなく、洪水防止や自然環境保全など多面的な機能があり、逆に耕作放棄地等の負の要素もある。森林や都市にも同様に防災、環境という正の要素もあれば、荒廃森林、空地・空家など負の要素もある。このような質的な土地利用フレーム（現況と目標）が与えられれば、縦割り行政の総合化にもつながるのではないだろうか。

（新全総の総点検から三全総へ）

新全総の総点検が1971年（昭和46年）12月から始まり、「巨大都市問題」、「土地問題」、「地方都市問題」、「自然環境保全」など8項目が1977年（昭和52年）8月までに公表されており、この総点検自体が国土計画といってもよい内容を含む。新しい器となるべき新国総法を国会に提出しながら料理である三全総の材料を同時に準備していたということである。

三全総は公害問題とオイルショックを背景に作成されている。今後の経済見通しが五里霧中という状態で、経済フレーム方式からプロジェクトを導くという手法は取れなくなっていたこともあり、人口フレーム方式に基づく計画に転換している。その計画方式は、自然環境、生活環境、生産環境の調和の取れた生活優先の人間居住の総合的環境の形成（定住構想）であり、流域圏（水系という単位で地域を捉える）という圏域論を採用している。「居住区—定住区—定住圏」という階層性の圏域を構想し、全国を200～300の定住圏で構成する。この圏域は江戸時代の藩の位置や数と概ね一致するという。下河辺によれば「この定住圏の区域に行政的主体性を持たせ分権化を図ることを書こうとしたが、地方自治法との調整が難航して閣議決定できないぎりぎりのところまで追い込まれ、最終的には断念した」という。新全総でも「広域生活圏を一次圏として国土を再編成し、その一次圏を地域開発のための基礎単位とする」とあり、これは自治省の広域市町村圏や建設省の地方生活圏として制度化されていた。このように、

発想は既に一全総に入っていたが、さらに流域圏という水系主義の考え方から定住圏として再整理したものといえる。

三全総は、経済社会環境が大きく変化する中で、国土計画の思想を問い直し、計画や事業の主体論や地方政府のあり方にまで視野を置いたもので、最も未来志向型の全総であったのではないかと思う。30年程、時代を先取りし過ぎていたのかもしれない。

IV-i 民活と四全総

—1980～1987年（昭和55～62年）

（行財政改革が民活路線を押す）

1970年代後半は地方の時代と言われ、東京への人口集中も一服し経済社会的に風の時代であった。一方、財政再建のための行政改革が最優先の課題とされ、1981年（昭和56年）4月発足の第2次臨時行政調査会（土光臨調）は「増税なき財政再建」を旗印に行財政改革を推進し、国鉄の分割民営化等に道筋をつける。そのような厳しい財政状況の中で公共事業量を確保するための手法が要請されていたことを背景に²⁵、後継の臨時行政改革推進審議会において「民間活力の活用」が一つの検討課題となった。英国のサッチャー政権が実施した民活型の規制緩和や都市開発政策も念頭にあっただろう。

（民活の奔流と規制緩和）

この動きを加速したのが1986年（昭和61年）4月の自民党「公共事業への民間活力導入に関する特別調査会」の緊急提言（天野構想）と同年12月の民間活力活用推進懇談会（金丸民活懇）報告である。天野提言は「東京湾臨海部再開発（東京臨海副都心開発）」、「東京駅周辺再開発」、「汐留貨物駅敷地の活用」の3大事業を緊急提言しているが、既に何らかの構想や動きがあるプロジェクトの促進を狙ったものであった。一方の金丸民活懇は地方民活を唱え、その推進策の一つとして「リゾート開発の推進」を掲げており、これらの推進のために1986年（昭和61年）5月には民活法が成立している。これらの民活プロジェクトは第三セクター方式を採用したが、その多くは経営破綻した。また、1987年（昭和62年）6月にはリゾート法が成立し、多くの地域が指定を競ったが、シーガイアなど破綻事例が山積することになる。

これらの開発を支援するための様々な規制緩和も行われた。国有林内でのゴルフ場やスキー場開発が民活で進められ、リゾート開発推進のために森林法の林地開発許可や保安林解除の手続きの

緩和がなされ、自然環境に大きな影響を与えた。一方、都市開発を推進するために、1988年(昭和63年)都市計画法を改正し再開発地区計画制度が創設される。工場跡地等の再開発を、道路等の2号施設の整備を代償に容積率緩和を行うスポットゾーニング的な手法であるが、その後の再開発事業をリードする手法として定着していく。

(バブルの生成と地価対策)

バブルの生成は、1985年(昭和60年)のプラザ合意により急激な円高が進行し、円高対策で金融緩和を推し進めた結果、過剰流動性が発生したことが直接の原因であった。1986年(昭和61年)4月の前川レポート(国際協調のための経済構造調整研究会報告)が内需拡大を提唱し上述のような様々な開発構想と結びついたことも背景にあり、1986年(昭和61年)に東京都心部の地価は急騰し、周辺住宅地での買い替え需要を喚起、周辺区・近県に伝播していった。

1987年(昭和62年)6月に国土利用計画法に監視区域制度が創設され、国土利用計画法の軸足は土地利用基本計画から土地取引規制に大きくシフトすることになる。そして、バブルは、1990年(平成2年)3月に大蔵省が金融機関に対して実施した行政指導である、土地関連融資の総量規制により一気に崩壊することになる。

(四全総とは何だったのか)

四全総の時代背景は、バブルと民活だが、底流には昭和55年国勢調査で東京圏の人口が増加に転じ、一方関西圏は減少傾向のままという戦後初めての状況があった。それまでの「大都市圏 vs. 地方圏」が「東京圏 vs. その他の地域」になったということであり、東京一極集中問題が喚起されることになる。また当時、地方の企業城下町は深刻な円高不況下にあり、地方疲弊の時代でもあった。

四全総は1986年(昭和61年)12月に中間報告、1987年(昭和62年)6月に閣議決定されているが、政治と産業界の異様な熱気、地価の急騰、東京一極集中問題の喧騒という様々な風が吹き荒れる中、14,000kmの高規格幹線道路をはじめ個別プロジェクトを位置付けたい地方の陳情や各省庁の思惑が重なり合いながら策定された計画である。四全総は先行する民活等の動きを追いかけるような形で策定されることになったため、計画の持つ独自の意図はあまり感じられず、「47都道府県から来た提案をカタログ集にまとめ上げたもの²⁶⁾」との指摘も出てくる。東京重視に反発した地方の声に配慮して、多極分散型の国土形成による均衡ある国土の発展と整理したが、八方美人の分かりにく

い計画となった。国土計画に精通する今野修平は、「四全総は当時の東京一極集中という課題に対して一年多くかけて検討したが、原因も処方箋も出せなかった。当時の世相だとブレーキ役を果たすべきかもしれないが、アクセル型になってしまった²⁷⁾」と語っている。

一方、四全総に強い印象があるのは、中曽根首相の「もっと東京の整備を強化する必要があるとの趣旨の意見²⁸⁾」とそれに対する地方の反乱である。地方の知事たちの東京一極集中追認との指摘によりマスコミに多く取り上げられその露出度は高かったが、その実、四全総は作ること自体が目的化した最初の全総といえるかもしれない。ただ、その当時において森林問題にまともに取り組んだことは四全総の大きな特徴であり先見性といえる。

「多極分散型国土」というのは分かりにくいと言われる。「極」の解釈によって見方が変わるということであろう。極を札幌、仙台、広島、福岡(札幌、仙広福)などの地方中枢都市と見たてると、一全総の都市開発拠点による全国への波及効果論になり、県庁所在都市クラスとすると地方拠点都市法が当初目指した形となる。また、交通・通信のネットワークを整備し、全国のすべての細胞(都市・地域)が独自のアイデアを競い活性化するというならば、これは新全総のネットワーク論の発想に通じ、目指す国土の形は三全総の定住構想やふるさと創生論に重なる。この「ぬえ」的ともいえる四全総を総点検すると、その先にどのような五全総が見えてくるのだろうか。

IV-ii 東京一極集中とふるさと創生

—1988～1992年(昭和63年～平成4年)

(ふるさと創生1億円事業の意図)

1988年(昭和63年)から1989年(平成1年)に竹下政権が打ち出したふるさと創生1億円事業は、ばらまきと言われる向きもあるが、人口や財政規模にかかわらず同額1億円を配り市町村に創意工夫させるという逆傾斜配分の発想は新鮮だった。当初は「1県10億円」の下河辺原案だったと思うが、最終形は「1市町村1億円で3,000億円」のふるさと創生事業となった。

(地総債という名の最強の補助金)

1988年(昭和63年)、ふるさと創生1億事業を実施するために、ふるさとづくり特別対策事業^(*)が設けられた。ふるさと創生1億円自体は時限措置として構想されたと思うが、この有利な特別の起債事業は打ち切れずに存置され、その存在が市町村に徐々に浸透し乱用されることになる。市

町村が競うように建設した箱物に対する維持管理費の負担や無駄な投資が問題となり、2001年（平成13年）に漸く廃止されることになる。地総債による事業化を念頭に置いていた市町村は梯子を外された形になり、国土交通省のまちづくり交付金事業に向かうことになる。

（*）自治省の地域総合整備事業債（通称「ちそうさい」）の中に創設される。起債額の相当分を交付税措置され、建設省等の補助事業より余程有利な内容だった。

（地方拠点都市法という仇花）

1992年（平成4年）に制定された「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律（地方拠点都市法）」が、多極分散型国土促進法の実施法として制定された。当初は、札幌、仙台、広島、福岡（札幌・仙台・広島）などの地方中枢・中核都市を指定して、この牽引力で東京一極集中を是正しようという発想であった。一全総では実現しなかった都市開発拠点の建設による中枢管理機能の地方分散の再挑戦と見ることもできる。法案作成の過程で、ブロック中心都市は外し地方中核都市である県庁所在都市クラスが主たる対象と変わっていくが、大きな思想はそう変わらず、地方拠点の振興による東京一極集中是正を目指す。しかし、次第に雲行きが怪しくなり、都道府県内にも県都への一極集中問題が存在するという横車を押すような主張が展開され、原則、県庁所在都市も指定対象から外し、県内2番目・3番目の都市を指定するというように変容した。

どの辺りの声がこの変質に影響を与えたのか定かでないが、制度の主旨が政治的な思惑で当初の意図からかけ離れたものになり、政策としての意味がなくなったことは確かである。一全総の産業開発拠点である新産業都市の指定が法律と運用で逆転したことはよく知られているが、都市開発拠点も同じ道をたどることになった。地方拠点都市は新産業都市と違って都道府県知事が指定するスキームだが、国会審議で「県庁所在都市は原則として対象外」という質疑が繰り返されては、都道府県も辛い。新産業都市の時はその後の高度経済成長がその弊を覆い隠したが、バブル崩壊を前にしてのこの逆噴射は、その後の国土の均衡ある疲弊につながっていく。ただ、指定実績を見ると、実際には県内一極集中の県庁所在都市も指定されており、一体どういう制度であったのか、ますます判然としない。

V. 五全総から2000年都計法改正の頃

－1993～2003年（平成5～平成15年）

（静かなる五全総）

1998年（平成10年）に策定された五全総（21世紀の国土のグランドデザイン（以下、「21GD」）の特徴について、国土庁で全総計画策定に携わった川上征雄は、「第一に、21GDは、計画で規定する数的枠組みや数値目標がほとんどなく、経済財政フレームも人口フレームも示されていない。このことは逆に開発プロジェクトの計画への位置づけに自由度を増す皮肉な結果となり、21GDは計画としての歯止めを失う。第二に、国土像として提示された多軸型国土構造に対する賛意の低さ。第三には、計画の内容が情緒的で空想的であるということ。第四に、新しい国土計画制度、計画体系を構築することを「計画」したことで、計画の最大の計画事項が自らの存在根拠を否定しようとしたことであったするのは過言であろうか。」と述べている²⁹。計画の内容が抽象的でリアリティがなく言葉が躍っているというのが率直なところである。「多軸型国土構造」という概念も、「多極分散型国土構造」に代わる独自の概念を提案したいという張り合い心から来ているようにも思えるが、四全総の「多極分散型国土構造」をどう認識し検証したのだろうか。

21GDは「国土総合開発法及び国土利用計画法の抜本的な見直しを行い、21世紀に向けた新たな要請にこたえ得る国土計画体系の確立を目指す」としているが、そこに示されている課題は国土利用計画法との関係を含め具体性がない。実は、新全総と三全総においても国土総合開発諸制度の抜本的な見直しが掲げられている。とりわけ新全総では問題意識と課題を具体的に掲げ、その時点で国総法改正案の内容がある程度見通せるようなレベルで記述されており、21GDの記述ぶりの懸隔は大きい。このことは、2005年（平成17年）の抜本的見直しにおいて、国土利用計画法はほとんど手つかずのまま残ったということにつながる。

（東京都心のグランドデザイン）

これまで全総をはじめ国土計画では東京論についてはほとんど語られていない。首都圏整備計画など首都圏の建設・発展という観点からのものはあるが、国土政策という視点で東京を取り上げた計画はなかった。1995年の阪神・淡路大震災の直後にまとめられた「東京都心のグランドデザイン³⁰」は唯一、国土政策の観点から東京を扱った計画といえる。一極集中との関係において東京をどう位置付け、どういう役割を担わせるか、その

ための具体的方策は何かという視点から、国土庁が下河辺淳を委員長とする検討会で議論を重ね、「歴史的な都市の骨格を継承して都市をデザインする」、[国際的な経済機能再生のためのビジネス環境・交流空間の整備]、「多様に織りなされる交流の創出」、「都心居住の回復」、「地震と情報管理」など7項目のグランドデザインを示した。この計画の検討は、別途、東京都と民間事業者との関係・調整の下に行われ、1997年（平成9年）の東京中心部の再開発基本方針である区部中心部整備指針や丸の内地区の再開発につながっていく。

（2000年都市計画法改正の意味）

2000年（平成12年）改正は、内外の規制緩和の圧力もあり、都市化社会から都市型社会に既に移行しているという名目の下に、線引き制度を選択制にした。確かに、香川県の高松広域都市計画区域のように条里制の歴史を有し元々線引きが合理的でない地域があるのは事実であるが、例外的な事象を制度改善ニーズの太宗とし、都市計画制度の根幹である線引き制度を単純に後退させたことは、まちづくりにとっての大きな痛手となった。

当時、多くの地方都市で市街地の拡散が進行し中心市街地はシャッター通りと化しており、未線引き都市計画区域における規制強化さえ必要な時代であった。後述するように、この頃、農振法の運用には問題が生じ、農地法の運用も弱体化してきており、少なくとも都市計画法だけでなく土地利用に関する諸法も視野に入れた議論が行われるべきであった。非線引き都市計画における特定用途制限地域という規制手法が制度化されたが、規制を嫌う市民・企業にとっては特定用途制限地域も線引きも、規制という意味では同じことである。

（郊外大規模商業施設と農振27号計画）

農振27号計画³¹という仕組みがある。1989年（平成1年）に制度化された農村活性化土地利用構想という通達が前身であるが、地方分権改革で通達行政が認められなくなったために、農振法施行規則第4条の4第1項第27号に位置付けて存続した。市町村が地域の農業の振興に関する計画を策定すれば、農振法の農用地区域からの除外を認めるというものである。

適用例としては、郊外型の大規模商業施設の誘致・立地に使用されることが多く、中心市街地の空洞化の大きな原因となった。E社の郊外大規模店舗のかなりの店舗がこの制度を活用して立地しており、「E社のための活性化構想」と揶揄された。その弊害を日本商工会議所が指摘し、農水省は2007年（平成19年）、制度の本来目的に沿った農

振法・農地法の適切運用を図るよう技術的助言を出し、農振27号計画による商業施設の郊外立地は2006年（平成18年）のまちづくり三法の施行もあり徐々に減ることになる。

（農地法の運用に制約）

農地法は元々戦後の農地解放による自作農創出を逆戻りさせないためにできた制度で、農地の売買と農地の転用の両面にわたり強力な規制を行うことができる仕組みである。農地転用許可制度は、その本来目的とは別に、新都市計画法までは都市計画法に「代わって」、新都市計画法以降は「相まって」土地利用転換をコントロールしてきたという歴史がある。しかし、1998年（平成10年）、地方分権一括法への対応として、それまで通達で規定していた転用許可基準を法令に取りこんだ結果、柔軟な運用が難しくなり、土地利用規制としての力は低下した。今は、その分、農振法の役割が大きくなっているといえる。

（再開発—隘路の時代）

2000年以降、地方の再開発事業が破綻する事例が増えてくる。事業の組立てが甘いという場合も多いが、「再開発の困難化は、経済事情によるところ大であるが、中心市街地の空洞化の遠因である都市機能の郊外化を公共団体が放置・助長してきた責任も大きい³²」という事情もあった。具体的には、非線引き都市計画区域における開発のにじみ出しや市街化調整区域における例外的な開発許可、農振法・農地法の穴抜き、そして行政が率先垂範する公共施設の郊外移転である。その改善は2006年（平成18年）のまちづくり三法の改正と2007年（平成19年）の27号計画の適性化通達を待つことになる。

VI. 国土計画・土地利用計画制度の再構築に向けて —2004年～（平成16年～）

（国土形成計画法はできたが）

五全総（21GD）までは国土庁が計画を策定したが、2001年（平成13年）の省庁再編で国土交通省が策定主体となった。全総計画については内閣府が所掌するのが適当という意見も根強かったが、最終的には国土交通省で担うこととなった。³³

2005年（平成17年）に国総法は改正され国土形成計画法となる。五全総で「新たな国土計画体系の確立」を計画に位置づけ、従来型の全総は五全総で終わりとしたことを受けたものである。二つの法律を一体化する方向で当初検討がなされたと聞かすが、両法律を所管する国土計画局と土地・水資源局の調整がつかず、それぞれの法律の目的

に「相まって」という文言を入れて最低限の体裁を整えることで終わる。

国土形成計画は、全国計画と広域地方計画から成る。全国計画は指針的な役割で、具体的な計画は広域地方計画協議会がブロック毎に定めることになったが、根本的な問題点は広域地方計画を実施する主体がないことにある。広域地方計画協議会は法定ではあるが、責任を持って計画を実施する主体足りえない。実質的な事務局は国土交通省の出先機関である地方整備局であり、地方分権改革の地方支分部局の統合も宙ぶらりんな今、制度の胆となった広域地方計画は誰が主体の計画なのかということである。

国土審議会会長も務めた大西隆は、「現在の広域地方計画は、謂わば「主なき計画」である³⁴」とし、今野も「広域計画論の主体が確定していない。主体がないところに計画というものがどう機能するのかという問題がある。政策は主体者がいてこそ責任も明確になり執行体制も整えられていくので、国土審議会で10の地域にするか13の地域にするのかという議論をしても遊びの議論にしか過ぎない。地方制度調査会が道州制について国の出先機関をどうするのかという議論が抜けてしまっている³⁵」と語っている。

国土総合開発法は、全国計画・地方計画・都道府県計画という構成だったが、国土形成計画では都道府県計画がなくなっている。1978年(昭和48年)に新国総法を制定しようとした時は、国主体の計画を都道府県主体に分権化しようという意図があった。どうして、国土形成計画法がこのような流れと決別し、「国」主体の計画体系を取ったのだろうか。広域地方計画作りに都道府県や政令指定都市は参加するが、策定主体はあくまで国である。相まって策定することとされた国土利用計画の法体系が都道府県中心主義であるということ踏まえると、両計画はどう考えても「相まって」作成しようがないのである。

(立地適正化計画と土地利用計画制度)

改正都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画によるコンパクトシティづくりが推進されている。都市計画と公共交通の連係という視点は重要だが、人口減少社会における持続可能な土地利用を目指すためには、国土全体を視野に入れた総合的な戦略が必要である。コンパクト化されれば取り残される地域も出る。そういう政策への対応を「小さな拠点」の一言で済まされても困る。里地里山地域における土地利用を含めた全地域にわたる土地利用計画制度の再構築が求められている。

(再び、「再開発の時代」)

再開発隘路の時代を経て、現下の再開発は活況である。ただ、東京と地方では大きく景色が異なる。民間デベロッパーが牽引する東京の再開発は、東京オリンピックの先まで見据え開発事業が推進・企画されており、勢いが止まる気配はない。一方、地方は地元と公共団体が主体の街づくり的な再開発であり、住宅供給のロットが小さく公共床にも限りがある中で、床の処分先に苦心しながらの事業の組み立てである。「身の丈」と言って、事業が進むものでもない。

一方、防火建築帯造成事業、防災建築街区造成事業、市街地改造事業などで整備された地区を再開発する事例も増え、再「再開発」の時代を迎えつつある。都市再開発法による事業の再再開発が当たり前になる時代もそう遠くないとすれば、法制度の整備などの課題も出てくるだろう。

都市再開発法も制定されてからもうすぐ半世紀である。戦後100年に向けて、再開発の過去・現在を検証し、未来に向かって新たな再開発事業の姿を構想してもおかしくない時期である。

<それから>

以上、戦後70年の国土計画、土地利用計画、そして再開発の軌跡を振り返った。前回そうだったように2度目のオリンピックを前にして、何も考えずひたすら走るという雰囲気を感じた。そういうことを思いながら戦後100年を展望して本稿を終えることにしたい。

(i) 土地利用計画制度のあり方

“はじめに”で述べたように、わが国と欧州をはじめとする諸外国とは、地理的環境、歴史的環境、風土的環境を異にしており、欧州の土地利用計画制度を単純にモデルとすることはできない。そして戦後70年、作為・不作為はさておき、形成されてきた現在の法制度と運用がある。これまで振り返ったように、わが国の土地利用計画制度の経緯と現状はとて複雑で錯綜しており、到底、わが国の土地利用計画の法体系が一定の成熟段階にあるとはいえない。

土地利用計画制度に関する課題は多岐にわたるが、地方都市の疲弊を招いている「非線引き都市計画区域における土地利用秩序の欠落」は長きにわたる深刻な問題点である。これを積み残したまま人口減少社会の土地利用という新たな管理型土地利用計画という課題に対応することは難しい。

このようなことを念頭に、対応案として二つの

アプローチを示してみる。一つは、現在の国土利用計画法と個別法の二層制の法体系の制度・運用の改善による対応である。もう一つは、諸外国のような都市と農山村にわたる土地利用計画法制への転換である。

一つ目のアプローチについては、次のようなことが必要になる。まずは、土地利用基本計画の個別法に対するメッセージ性の強化が必要である。土地利用基本計画が将来に向かっての土地利用の変化・維持の基本的な方向性を示せなければ、個別法はそれを受けようがない。そのためには土地利用基本計画の運用改善で対応できるのか、国土利用計画法の改正が必要なのかを検討する必要がある。

次に、個別法の計画白地地域における規制能力の低さという課題である。これまで農振法や農地法が都市計画法の弱みを補ってきた面があるが、それも期待しにくい時代になってきている。これは一例であるが、土地利用基本計画を中心とした個別法連係で対応しようとするならば、どの区域のどの制度に穴があるかを精査しこの穴を防ぐ制度の改正・改善が不可欠となる。

三つめは、国土利用計画法第10条の「即して」規定に実効性を付与することである。新国総法案も国土利用計画法も、個々の規制は個別法に委任するという法の体系を採用しているが、現場でこの主旨が理解され有効に働いているようには到底見えない。「即して」関係者が善意で連絡することに期待できないのであれば、善意を義務付けるような措置も必要となる。

もう一つのアプローチは総合的な「土地利用計画法」による対応である。農業地域も用途地域の一つにして(例えば農業専用地域、菜園住居地域)、都市、農村、森林地域にわたって一つの法律で総合的に土地利用のコントロールを行うということである。基盤整備などの公共事業は個別法に残せばよい。国土利用計画法を改正して土地利用計画法にするのか、国土利用計画法を廃止して新たな土地利用計画法を制定するのか、全国土を対象としている景観法の活用を考えてみるとか、方法はいくつか考えられる。土地利用計画法は、基盤整備を所掌する府省とは等距離・中立であることが総合調整機能の発揮に不可欠であるので、旧国土庁のような機関がその主体として必要となるであろう。

また、土地利用計画法は総合行政であるので、土木・建築の視点だけでなく、地理学、社会学、文化人類学、林学、心理学など多様な価値観を以

て運営されることも重要である。

(ii) 国土計画の行く末

全総計画は、政治と国民の関心との関係で圧倒的な存在感を持ち又は存在意義の乏しいものになる。言い換えれば、政治(家)の野心か世の中の強烈な反発がない限り、生きた計画にはならず、政治的な課題が彷彿としていなければ計画策定の動機が入り込む余地はないといえる。一全総は太平洋ベルト地帯構想への地方の反発により誕生し、四全総は時の総理の東京問題指示への地方の反乱により意外な存在感を持ったが、ともに強烈な自負心を持った計画ではなかった。逆に、そのような政治的な意図と国土プランナーの野心が重なり合って策定されたのが新全総と三全総である。しかし、「今や完全に10年ごとの年中行事と化した国土計画³⁶」はその存在意義をずいぶん前から問われている。省庁再編で策定主体が国土交通省となったということの是非はあるが、本質的な課題は計画自体の存在意義ということだろう。

思うに、計画期間が切れるから新しく計画を作るという発想を捨て、一全総のように作る必要が生じた時に策定すればよいという考え方もあってよいのではないか。計画策定の積極的な動機がなければ期限切れのままにしておく。ではその間何をしているのか、何もしないと計画技術が維持できないということであれば、全総計画や関連計画の総点検作業を徹底的に行っていればよいのである。三全総は、新全総が策定されてさほど間を置かず総点検を開始し、結局5年半かけて総点検を行い8項目の論点を公表し世に問うている。この総点検自身が立派な国土計画となっており、定住構想という芯を入れ、柿が熟して落ちるような形で策定されている。新全総が総点検するに値する内容を持っていたからこそその総点検の充実でもあっただろう。下河辺の謂う「ふにゃふにゃしたつかみどころのないというような計画³⁷」では、総点検のし甲斐もないのだから。

五全総(21GD)で抜本的な見直しを行うとされた国土総合開発法と国土利用計画法は、国土形成計画法が制定されたものの、相互の関係はそれまで以上によく分からないものとなっている。国土利用計画法の先に広がる土地利用関係諸法との関係も含めて、抜本的な再見直しが不可欠ではなさそうだろうか。戦後100年という視野に立って「それから」を展望したいところである。

〈国土計画・土地利用計画・再開発制度の系譜〉

西暦	和暦	国土・土地	都市計画	農業・森林・環境	再開発	経済社会環境
1945	S20	戦災地復興計画基本方針				
1947	S22	(地方自治法の制定)				農地解放
1948	S23					内務省廃止
1950	S25	国土総合開発法	建築基準法			朝鮮動乱
1951	S26			森林法	公営住宅法	
1952	S27	(道路法)		農地法	耐火建築促進法	サンフランシスコ講和条約
1954	S29				土地区画整理法	
1956	S31	首都圏整備法				経済白書
1957	S32			自然公園法		
1958	S33	グリーンベルト計画				
1959	S34	工場等制限法		農地転用基準(4省庁)		
1960	S35				住宅地区改良法	新日米安保条約の発効
1960	S35	所得倍増計画				
1961	S36		特定街区制度		市街地改造法	
"	"				防災建築街区造成法	
1962	S37	一全総、新産法			区分所有法	
1963	S38		容積地区制度		ニュータウン法	
1964	S39	新産業都市の指定、工配法				東京オリンピック
1967	S42		宅地審議会第6次答申			
1968	S43	都市政策大綱	新都市計画法			
1969	S44	新全総の策定		農振法の制定	都市再開発法の制定	
1970	S45		集団規定の大改訂	減反政策の開始		大阪万博、公害国会
1971	S46			環境庁発足		ニクソンショック
1972	S47	列島改造論、工業再配置法		自然環境保全法		沖縄返還
1973	S48	国総法改正案の国会提出		自然公園法の改正		第一次オイルショック
1974	S49	国土利用計画法、国土庁発足	未線引き区域の開発許可	林地開発許可制度		大店法施行
1975	S50			農用地区域の開発許可	第二種市街地再開発事業	
1976	S51	国土利用計画(全国計画)				
1977	S52	三全総の策定				
1978	S53				住環境整備モデル事業	
1979	S54				特定住宅市街地整備促進事業	第二次オイルショック
1980	S55		地区計画制度		都市再開発方針	
1981	S56					第二臨調発足
1983	S58	テクノポリス法				
1984	S59	首都改造基本構想			優良再開発建築物制度	
1985	S60					フラガ合意、NTT民営化、つくば万博
1986	S61	天野提言、金丸民活懇、民活法				前川レポート
1987	S62	監視区域、四全総、リゾート法	線引き基準緩和(通達)			国鉄分割民営化
1988	S63	多極法、ふるさと創生1億円	再開発地区計画制度			青函トンネル・瀬戸大橋開通
1989	H1	土地基本法		農村活性化土地利用構想		
1991	H3		特定商業集積法			
1992	H4	地方拠点都市法	用途細分化、都市マス			
1995	H7	東京都心のグランドデザイン				阪神・淡路大震災
1997	H9				密集市街地整備促進法	環境影響評価法の制定
1998	H10	五全総、国土法改正(事後届出)	中活法、大店立地法	農地法施行規則(転用基準)		地方分権法の公布
1999	H11			農振法施行規則(27号計画)		
2000	H12		線引きが選択制に			
2001	H13					
2002	H14	都市再生特別措置法			再開発会社施行、マン建法	
2003	H15				防災街区整備事業	
2004	H16		景観法、まちづくり交付金			
2005	H17	国土形成計画法				
2006	H18		まちづくり三法の改正			
2007	H19			27号計画等適正化通知		
2008	H20	国土形成計画				リーマンショック
2009	H21			農振法、農地法の厳格化		
2011	H23					東日本大震災
2014	H26		立地適正化計画制度			

- 1 マックス・ウェーバー「都市の類型学」世良晃志郎訳 創文社 1964年
「都市は、ヨーロッパの内外を問わず、特殊の要塞であった。都市のこの特徴は現在では全くなくなっているが、過去においても必ずしも常にこの標識があったわけではない。例えば、日本においては、それは原則存在しなかった。従って、行政的な見地からすれば、日本にそもそも「都市」があったかどうかを疑問視することもできる。逆に中国ではすべての都市が巨大な城壁で囲まれていた。」
- 2 和辻哲郎「風土—人間の考察—」岩波文庫
- 3 柳田国男「都市と農村」筑摩書房
- 4 オギュスタン・ベルク「都市の日本」109P 筑摩書房 1996年
- 5 本間義人「国土計画の思想—全国総合開発計画の30年」日本経済評論社 1992年
- 6 石田頼房「日本近代都市計画の百年」自治体研究社 1987年（以下、石田の言の引用はすべて原著である）
- 7 まちづくり行政を語る（公財）都市計画協会 2005年
- 8 前掲、まちづくり行政を語る
- 9 御厨貴「昭和史の中の国土計画」中央公論社 1988年
- 10 川上征雄「国土計画の変遷—効率と衡平の計画思想」鹿島出版会 2008年
- 11 下河辺淳「戦後国土計画への証言」98p 日本経済評論社 1994年
- 12 御厨貴「国土計画と開発政治—日本列島改造と高度成長の時代」日本政治学会年報政治学 1995年
- 13 前掲、御厨貴「国土計画と開発政治」
- 14 桜井秀美「農地転用許可基準の解説」学陽書房 1996年
- 15 清水諭「なぜオリンピックを東京に招致しようとするのか：オリンピックと都市東京の1940—1964—2016」
- 16 前掲、御厨貴「国土計画と開発政治」
- 17 新全国総合開発計画—特定課題第4 地域開発関係法令の整備 「地域開発関係法令は…それぞれの法令に基づく各種計画の主体、内容、実施手段等について統一性が失われ、複雑多岐となっている。計画の主体については、当初国を主体として規定するものが多かったのに対し、最近では地方を主体としたり地方の参加を求める考え方がでてきている。計画の内容については、資源開発中心から生活環境整備により重点的に考えられるようになり、実現手段としての税財政・金融上の助成措置も…法令制定の時期によって或いは地域によって異なり、全体として体系的根拠が問題となっている。また、行政組織も複雑となるにつれて、総合的な調整の必要性が高まっている。このような事情のもとで、この計画を実現するためには、国土総合開発法の改正をはじめ各地方開発促進法その他特定の地域の開発に関する法令等の再検討等地域開発関係法令の体系的整備および総合的な開発行政組織の整備について検討する必要がある。
- 18 特定地域総合開発計画に基づく水資源開発のことを指していると思われる。
- 19 当時経済企画庁で法案作成の作業にあたった荒田建氏からの聴き取り（2015年6月）
- 20 国土利用計画法第10条（土地利用の規制に関する措置等）では、「土地利用基本計画に即して適正かつ合理的な土地利用が図られるよう、関係行政機関の長及び関

- 係地方公共団体は、この法律に定めるものを除くほか、別に法律で定めるところにより、公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等に配慮しつつ、土地利用の規制に関する措置その他の措置を講ずるものとする。」と規定している。
- また、昭和49年国土庁事務次官基本通達は、この規定について次のように解説。「個別規制法には、それぞれ固有の立法目的が存在し、その目的に従って規制内容やその基準も自ら定められるものであるが、一方、国土利用計画法第10条の規定により、個別規制法に明文の規定がない場合においても当然、「公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等に配慮しつつ」運用することが要請されるものである。」
- 21 梅田勝也「土地利用基本計画を使おう！ UEDレポート2009年秋号（一財）日本開発構想研究所
- 22 国土交通省土地・水資源局「土地利用基本計画を使おう！—土地利用基本計画の活用に関する研究会報告—」4P 2009年
- 23 梅田勝也「都市計画法と国土利用計画法—再構築の視点—」43P UEDレポート2014夏号（一財）日本開発構想研究所
- 24 国土交通省土地・水資源局「土地利用基本計画を作ろう！（土地利用基本計画の活用に関する研究会報告（ver.2.））」2000年
- 25 「バブル/デフレ期の日本経済と経済政策」第1巻第1部第7章 行政改革と「民活」内閣府経済社会総合研究所 2011年
- 26 前掲、下河辺淳「国土計画への証言」191P
- 27 今野修平「国土計画考—その6」（公財）都市化研究公室 2006年
- 28 前掲、川上征雄「国土計画の変遷」88P
- 29 前掲、川上征雄「国土計画の変遷」106P～
- 30 国土庁大都市圏整備局「東京都心のグランドデザイン」大蔵省印刷局 1995年
- 31 国土交通省土地・水資源局「土地利用基本計画を作ろう！（土地利用基本計画の活用に関する研究会報告（ver.2.））」17p
- 32 梅田勝也「再開発の隘路等に関する一考察」再開発研究19号7P 社）再開発コーディネーター協会
- 33 前掲、川上征雄「国土計画の変遷」112P
- 34 大西隆 第20回 広島大学 地域経済研究集会（2007年度）地域の再構築 基調講演
- 35 今野修平「国土計画考—その7」（公財）都市化研究公室 2006年
- 36 前掲、御厨貴「国土計画と開発政治」
- 37 下河辺淳は、「国土計画考（第12回）（一財）国土技術研究センター 2002年」で五全総について、こう述べている。

4. 国土計画における首都機能移転の意義と役割

浜 利彦 ((一財)日本開発構想研究所都市・地域研究部副部長)

はじめに

本稿では、明治期以降に提案された首都機能移転案等について、その移転理由に注目してそれぞれの時代背景などとの関係を整理する。具体的には、①明治・大正期に中橋徳五郎及び木崎愛吉により提案された大阪遷都論、②関東大震災前後に片岡安により提案された大陸遷都論、③太平洋戦争中における石川栄耀による国土計画論、④1993年(平成5年)の国会等移転調査会における司馬遼太郎氏の「移転の歴史的意義」の4つについて、その概要を整理し、各時代における移転の意義について検討する。

1. 大阪遷都論：東京は国の中央にあらず【中橋徳五郎、木崎愛吉】

ここでは、明治末期から大正における中橋徳五郎と木崎愛吉の大阪遷都論の概要を紹介する。

(中橋徳五郎の大阪遷都論)

大阪商船社長の中橋徳五郎は1900年(明治33年)に『大阪の将来』の中で、大阪への遷都を提案し、その理由などについて以下のように書いている¹。

- ・明治維新に際しての東京奠都は、首都を幕府政権の中心である江戸に移すことにより東北の人心を鎮撫し、北方開拓防御の道を啓き、天下の人心を一新するという意味で、その時代には適応したものであったが、今や中央集権の基礎も確立した。
- ・東京は大型船が入港することができず(横浜は東京から離れている)、大阪のみが東亜南洋各国と南北アメリカとの間で太平洋上の商機を掌握することができる。
- ・政治上の中心を東京におき、商業の中心を大阪におくことは、国の効率性を損なう。
- ・東京で築港する経費は新聞で伝えられるとことによると5千万円とされるが、自分の計算では数億円にのぼる。
- ・首都を大阪に移すとともに、大阪の築港計画を拡張し、また「無税市区」を設置し、東南洋に対して領土の開拓、商権伸張を実現すべき。
- ・また、大阪築港経費を7千万円と試算している。

一方、遷都を実施したとしても、大都会である東京における築港も必要とし、これを3万円と試算。これら遷都及び東京港築港の経費の総額は数億円。期間は20年間を想定。

- ・欧州の強国はアメリカや東亜南洋に向かってその領土を開拓し、その商権を拡張しようとしている。

中橋が大阪遷都論を提案した1900年は、日清戦争(1894-1895)に勝利した後で、日本が大陸での影響力を強めた時代であった。商船会社社長であった中橋としては、大陸との交易における大阪の重要性を考慮した提案であったと考えられる。

(木崎愛吉の「大大阪」)

1918年(大正7年)には大阪朝日新聞の記者、木崎愛吉は、その著書『大阪遷都論』を発表した。木崎の案は、遷都の理由は中橋とほぼ同じだが、より踏み込んで首都の姿を描いている²。

木崎の主張する大阪への遷都理由は下記の通りである。

- ・中橋と同様、明治維新に伴う東京遷都は東北が未だ平定されていなかったため、その目的は今や達せられた。
- ・第一次世界大戦という「一大新局面」に当たっては、日本はアジア大陸及び南洋方面を対象とすべき。
- ・東京は帝国の中心ではなく、本当の経済的中心は大阪にあり、中央政府が東に偏在することには国家的な大損失。
- ・大久保利通の大阪遷都論を今こそ実施すべき。

木崎はその大阪遷都論の中で、大阪における首都の範囲、各省庁等の配置、区制度等を具体的に提案している。木崎の案では移転後の大阪を「大大阪」として現在の大阪府のみならず、神戸付近まで含む地域を首都すべきとしている。また、宮城及び各省について当時整備が進んでいた大阪の郊外電車を活用することにより、下記のような分散立地案を示している(表1参照)。

さらに、木崎は首都となる地域の府県の廃合を行うべきとし、首都の一部となる神戸は兵庫県か

表 1：木崎愛吉による大阪における諸官庁等の配置

宮城：六甲山を背景にしたる武庫川の右岸方面（宮内省及び内閣は宮城内に立地）			
東宮御所：武庫離宮			
諸官庁			
イ.	陸軍省	豊能郡の南端	三国方面（箕有線）
ロ.	海軍省	堺市の南方	濱寺方面（南海線）
ハ.	内務省	大阪市の東方	深江方面（大軌線）
ニ.	外務省	武庫郡の中央	御影方面（阪神線）
ホ.	大蔵省	北河内郡の北端	守口方面（京阪線）
ヘ.	司法省	川辺郡の中央	伊丹方面（箕面線）
ト.	農商務省	中河内郡の中央	八尾方面（大軌支線仮定）
チ.	逓信省	東成郡の南端	大和川方面（南海線）
リ.	文部省	南河内郡の南端	長野方面（高野線）
ヌ.	近衛師団	武庫川辺両郡連接地	
ル.	第一師団	三島郡の中央部（今の第四師団を第一、第一師団を第四と改称）	

出典：木崎愛吉『大阪遷都論』1918年、p.15-16 より作成

ら切り離し、兵庫県庁は姫路に移すべきとしている。また、首都となる「大大阪」において、現在の都区制度にも似た、統一された特別な行政制度が必要と木崎は考えていたようである。その中で、大都市の経営のためとして下記の12区制を提案している（表2参照、なお、表中（）内の郡市は原文のまま）。

表 2：木崎愛吉による首都大阪の区割案

一.	浪華区	(現大阪市)
二.	神戸区	(現神戸市)
三.	御影区	(現武庫郡)
四.	尼ヶ崎区	(現尼ヶ崎市及川辺郡)
五.	池田区	(現豊能郡)
六.	茨木区	(現三島郡)
七.	枚方区	(現北河内郡)
八.	八尾区	(現中河内郡)
九.	富田林区	(現南河内郡)
十.	堺区	(現堺市)
十一.	濱寺区	(現泉北郡)
十二.	岸和田区	(現泉南区)

出典：木崎愛吉『大阪遷都論』1918年、p.19-20より作成

2. 大陸遷都論・関東大震災：地震対応としての大陸遷都？【片岡安】

主に大阪で活躍した建築家・都市計画家 片岡安は関東大震災の直後（1923年（大正12年）10月30日）に『都市と建築』を發表し、その中で「都市計画より観たる遷都」として古代よりの日本の首都及び遷都の事例について論じている³。

片岡は、前述の中橋・木崎と同様に、首都は国の交通の中心におくべきで、東京奠都の目的が達

せられた今は大阪が日本の首都にふさわしいとした上で、日本が朝鮮半島・満州に權益を拡大する時勢を背景に、大陸への遷都可能性についても論じている。具体的には、平壤の付近、奉天城の外廊地帯を移転先候補地として挙げ、奉天については、現状では「全く無謀」であるが「若し我国が東亜の盟主として大亜細亞連盟の組織を画策するやうな時機が来たならば」実現可能性があると述べている。

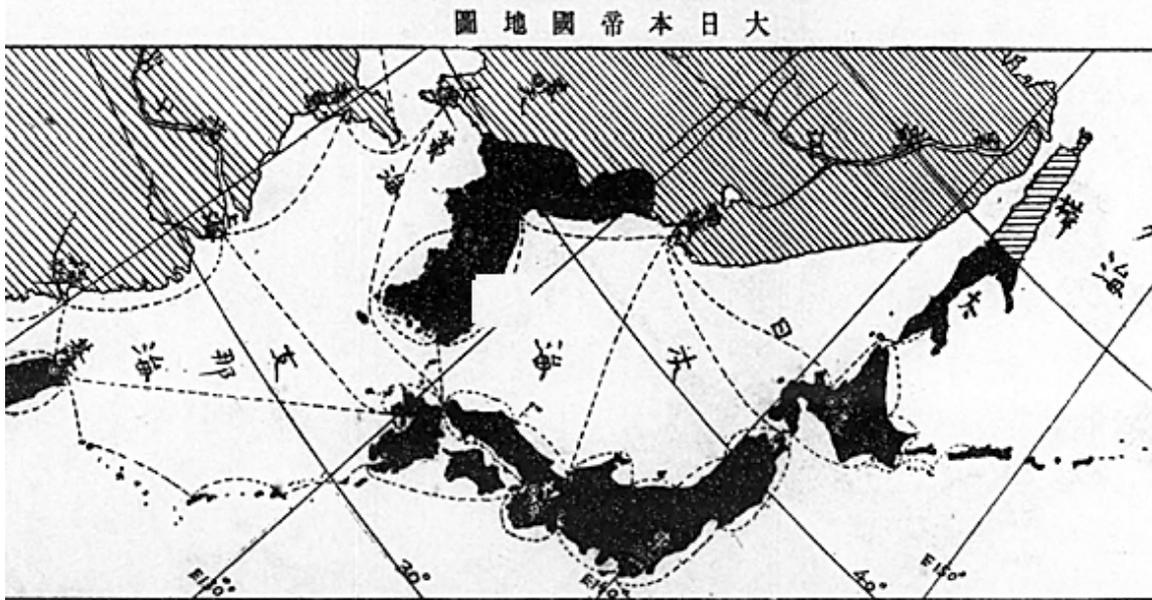
また片岡は、日本はその領土をさらに拡大した場合に至っても、まだ東京に首都を置くならば、「事毎に時機を失して敏活な離合集散の政策を実現することは困難」としている。さらに、その場合大阪に遷都したとしても東京と「五十歩百歩の差」として、少なくとも朝鮮半島の中心または南満州の中心地に首都をおく必要があるとしている。

片岡は本文中では「安政二年江戸大地震ほどの震災が今日襲来したとすれば、現時の東京や大阪はどんな惨害を蒙るか想像するだけでも戦慄を禁じ得ない」と記述していることから、当該本文執筆時は関東大震災発災以前と思われるが、片岡は完全に地震災害から逃れるためにも、将来は大陸遷都を検討すべきとの意見があることを紹介している。ただし、片岡の私見としては、大陸遷都は時期尚早、現時点では畿内遷都を考慮すべきとしている。

片岡がその遷都論で結論としているものの概要は下記の通りである。

- (1) 明治維新に際して実施された東京遷都の意義は既に達せられた。現在は京畿地方に政治の中心を移すべき。

図1：「大日本帝国地図」（片岡安『都市と建築』より）



出典：片岡安『都市と建築』市民叢書刊行会、大正12年10月30日発行 より

- (2) 首都は地理的中心地におくべき。東京は東に偏在している。
- (3) 大阪は地理的中心（朝鮮・満州・中国などの交通関係は別）。
- (4) 今後は農業から製造業へと産業の中心が移る。その際に瀬戸内海は交通運輸の便が良く、発展が見込まれる。政治中心は経済中心の近く（大阪）にあることが望ましい。
- (5) 大阪は港湾機能を有しており海外との連絡に好都合。
- (6) 遷都による東京の損害は軽微。また、大阪郊外で新首都を建設することは容易。
- (7) 新首都の整備費は、土地の値上がりによってまかなうことが可能。

関東大震災前後から、東京は国土の中心から外れるという地理的な理由に加え、地震への対応が移転理由として加わった。前述のように片岡も関東大震災発災以前に書いたと思われる本文中では遷都の理由として、東京における大地震とその被害をあげている。

しかし、関東大震災の後に書かれた同書の「付録 関東大震災の被害について」で片岡は大地震に対応できる耐震耐火建築が技術的には可能でこれを普及すべきとしている一方で、遷都については言及していない。また、同じく震災後に書かれた序文では、関東大震災の直後に遷都が話題となったが、自分の遷都論は従来からの主張を取りまとめたもので、その実現を熱望するものではないと

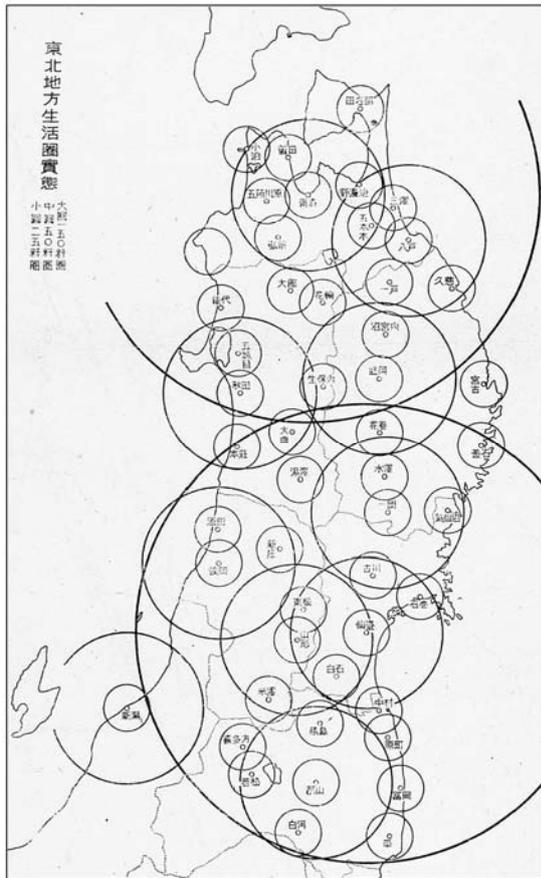
している。建築家片岡の側面が強く現れたとも、いわゆる「遷都セズノ詔書」⁴が既に発表された後で遷都を強く主張することが憚られたとも考えられる。

3. 石川栄耀の国土計画論：東北の再建は望み得るか【石川栄耀】

太平洋戦争末期に東京の復興都市計画策定にあたって、北村国太郎は茨城県水海道への移転を、石川栄耀はその後実際に行われることとなった帝都復興計画に近い提案したと言われている⁵。それでは石川栄耀は首都移転に反対だったのであろうか？石川が直接に首都移転について書き残したものは見当たらず、その賛否は明らかではない。しかし、石川は「巨大都市の無限の膨張は望ましくない」と決議した1924年のアムステルダム国際都市計画会議に出席し、また石川が中心になって策定した東京の戦災復興計画でも東京都区部の将来計画人口を350万人と、戦前の東京都区部における最大人口約650万人から約300万人も少ない想定を行っている。これらのことから石川が少なくとも巨大都市東京について否定的だったことは明らかである。

盛岡中学、仙台の第二高等学校と、その青春時代を東北で過ごした石川にとって、東北は特別の地であった。そのこともあってか石川はその著書『国土計画—生活圏の構想—』で、東北地方生活圏の検討を行っている⁶。

図2：東北生活圏実態
(各円はその中心都市の勢力圏＝生活圏)



出典：石川栄耀『国土計画—生活圏の設計—』河出書房、1942年より

この中で石川は生活圏建設の方法として、農業振興、工業の適正配置、文化の均衡配置を挙げているが、東北については「工業なしと云って好い時代がつづいた」、「高度の文化は今殆ど東京及び京阪に傾いてしまっている」と分析し、その原因を「大東京の存在」にあるとしている。

「これ等の劣勢を支配するものは何であるか。

恐らくは東北自体の気象条件、地理的位置によるものでもあらうが、それにしても『政治上の特恵条件及び関東平野と云ふ強大なる直周の後背地を有すること』により世界の第二都市と迄増大した大東京の存在自体が最大理由にならずとは何人も云い得ない（これを逆に東北あるが故に大東京が膨張したのであると説く途もある）。

(中略)

よって先ずこの根本原因たる大東京の吸引力を除くことが重要問題である。

これに対しては既に大東京は国土計画暫定措置として工業規制を断行した。

この処理方法にして効果を発生するやうにならんか。地方振興策にして過去に不可能なりしもの必ずしも今日の不可能事でなくなるのである。そこに東北再建の暁明も望み得ようと云う訳である。」(石川、1942、p.180)

明治以降、大正、昭和に入っても東京の拡大は続いており、戦争中の一時期を除きその傾向は変わらなかった。しかし、東京一極集中とその弊害が大きな問題とされたのは1960年代の高度成長期になってからで、この時期に多くの首都機能移転論が発表された。

ところが、石川は既に戦前において東京への一極集中とその反作用による地方の疲弊を問題とし、国土計画によりその是正を図るべきと明確に考えていた。また、石川は防空対策の一つとして実施され戦後も継続された東京における工業規制による地方振興への効果を期待していた。

4. 首都機能移転の歴史的意義：「千年の遷都論」 【司馬遼太郎】

国会等移転審議会答申（1999年（平成11年）12月20日）の第1章では「首都機能移転の歴史的意義」について述べられている。この中の特に下記に引用した部分は、作家司馬遼太郎が国会等移転調査会（以下、調査会）第2回（1993年（平成5年）5月18日開催）で発言した内容が色濃く反映されていると思われる（なお、この調査会報告での司馬の発言要旨は、「千年の遷都論」というタイトルで同氏の著作として収録・出版されている）⁷。

「奈良朝時代末に律令体制が動揺すると、平城京から平安京に都を移し、それまでの行き掛かりを離れて政治を一新することに成功した。」(審議会答申より)

司馬は調査会で、聖武天皇の「自分は三法の御奴（みやつこ）」(仏教の奴隷)であるとの言葉を紹介し、平城京の仏教勢力の影響から逃れるために長岡、そして山城（現在の京都）へと都を移したとした。また、そのために京都には官寺をおかなかったこと、「鎮護国家」という国家を仏教よりも上におく思想に変化したことにも触れている。

「平安時代に武士の勢力が拡大してくると、鎌倉に政治中心が移り、武家政治の基礎がつくられた。」(審議会答申より)

司馬によれば、平安時代の土地所有は京都の公家または大寺の名義にしておく必要があったが、

平安末期にはそうした制度に動揺がおきた。一方、鎌倉幕府は、「一所懸命」という形で、耕したものの所有権を認め、鎌倉に土地裁判所の機能をおき、「自分で耕したその土地が自分のものだというリアリズムが確立」し、それが法然や親鸞などの鎌倉時代の思想にも影響した。また、こうしたリアリズムを反映し、首都としての鎌倉は土地裁判所などの政治機能だけをおいた質朴なものとなったと氏は指摘している。

「明治維新においても、古い伝統やしきたりを色濃く残す京都から離れて、江戸を改称した東京を新たな国づくりにふさわしい首都として選択し、殖産興業、富国強兵を旗印に急速な近代化を図り、東京を中心とする中央集権体制を確立して、今日の繁栄を築いた。」(審議会答申より)

また司馬は、調査会では明治維新における東京奠都について、空き家になっている東京の大名屋敷を新政府の役所として利用すべきという前島密が大久保利通に宛てた手紙を紹介しているが、明治維新・東京奠都以降の殖産興業、富国強兵についてはふれていない。しかし、明治政府の遷都推進の中心人物であり、その後の殖産興業・富国強兵の礎をつくった大久保利通は、首都を移す理由として、京都の公家勢力から離れることを重視していたと言われている⁸。

司馬が発言した国会等移転調査会第2回委員会は1993年(平成5年)5月に開催されている。当時は宮沢内閣の末期で、この年の8月には細川政権となり、1955年体制が終わった時期と重なる。経済的にはバブルの崩壊で、その後の長いトンネルに入ったところであった。そうした時代を背景にして、調査会における移転の目的としても、「人心の一新」、「国政全般の改革」などの言葉が並んでいる。日本が新しい政治のあり方を求めた際に、その首都を変えてきたという司馬の発言は、新しい政治を求めたこの時代の気分と一致したものであった。

まとめ

中橋や木崎が大阪遷都論を唱えた明治末から大正にかけての時代は、東京が急速にその規模を拡大していたものの、大阪の地位も東京と決定的な差は無く、特に経済的には戦前までそれなりの地位を占めていた。故に、維新の際の東京奠都の目的(東北の鎮撫等)が達せられれば、日本の中

心である関西地方に戻るべきとの主張も一定の説得力を持ったものであったと考えられる。また、当時の東アジアへの日本の進出を考慮すれば、港湾機能について大阪は優位性を持っていた。日本がその版図を大陸まで拡大していた大正末期に、片岡は同様の理屈で、大陸への遷都までもあり得るとしている。

今日、新幹線や高速道路ネットワーク等の整備により、東京へのアクセスは飛躍的に容易になった。今後、東京～名古屋(大阪)間でリニアが完成すれば、西日本へのアクセスはさらに向上するであろう。ただし、現状の主要交通ネットワークは、東京を起点にしているものが多く、縁辺部で首都へのアクセスが相対的に悪くなることは避けられず、分散的な首都移転によるしか解決しようのない問題である。

関東大震災をきっかけとして、地震災害への対応は、東京からの首都移転の理由として確立したように思われる。もちろん、関東大震災以前から、東京がしばしば大きな地震に見舞われてきたことは周知の事実であった。しかし、明治以降の東京の過密・過大は、その問題を悪化させた。関東大震災の大きな被害は、地震そのものの大きさだけではなく、日露戦争以降に急速に拡大し、木密地帯を多く含んだ市街地の構造にも原因があった。片岡が震災以前に強く主張していた遷都論を、震災後の記述ではあまり強調していないのは、東京のそうした問題は、遷都によってではなく、建築的に解決すべき問題と考えた節がある。ともあれ、関東大震災以降、東京が周期的に大地震の被害から免れ得ないことは、この地域の最大のリスクの一つと考えられるようになったと言えよう。

東京一極集中とそれによる地方の疲弊は、近年の首都機能移転の議論で最も中心的な移転理由であった。東京は明治維新の東京奠都以降(戦争中などの一時期の人口減少などを除き)、政治的な中心地としてだけでなく、経済的にも、文化的にも、全国から総てを吸収し、拡大を続けてきた。特にこの弊害が意識されるようになったのは戦後の高度成長以降で、これを理由にして1960年代から各種の首都移転論が現れた。

一方、石川栄耀は、早くも戦前(正確には戦中)から、その国土計画論の中で、東京一極集中が地方の疲弊を招いていることを指摘し、巨大都市の抑制と自立的な地方圏(「生活圏」)の確立を構想していた。しかし、石川が期待していた東京にお

ける工業規制を引き継いだ工業等制限法は既に廃止され、地方振興策も大きな成果をあげておらず、大震災にまで見舞われた東北の現況を石川が見たとしたら首都機能移転についてどのように考えるか…。

首都機能移転の歴史的意義というのは、この議論の中では比較的新しい視点である。司馬が国会等移転調査会で発言した時期は、1955年体制の終焉を間近にして、強く新しい政治が求められていた時代である。歴史的意義は、司馬の優れた歴史観に支えられ、審議会答申においても移転理由の中心におかれることとなった。

しかし、それから二十数年を経た現在、政治の構図は1955年体制から大きく変わったとは言い難い。当時の新しい政治への希求というのは一時の熱狂だったのだろうか、それとも新しい容れ物—新首都を用意できなかったからなのだろうか。

(了)

参考文献

- 石川栄耀 (1942) 『国土計画—生活圏の設計—』 河出書房
- 片岡安 (1923) 『都市と建築』 市民叢書刊行会
- 木崎愛吉 (1918) 『大阪遷都論』
- 佐々木克 (1998) 『大久保利通と明治維新 (歴史文化ライブラリー45)』 吉川弘文館
- 佐藤昌 (1993) 「石川栄耀先生の思出」、『都市計画』、日本都市計画学会、182号、1993年07月
- 司馬遼太郎 (1998) 『司馬遼太郎の発音 (中公文庫)』 中央公論社
- 中橋徳五郎 (1900) 『大阪の将来』
- 日本開発構想研究所(2014) 「東京遷都の経緯及びその後の首都機能移転論等」、『新時代』 Vol.77、2014年4月 (国土交通省国会等の移転HP、http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/service/newsletter/i_02_77_2.html)

衢の面目を新たにせざるべからず」と明確に遷都を否定し、東京における復興を宣言した。これ以降、発災直後に多く出たと言われる遷都論も下火となった。この詔書の案を書いたのは、枢密院顧問官で銀座の大地主であった伊東巳代治と言われる。伊東は復興計画策定過程で後藤新平の復興案に強く反対した。

⁵ 佐藤昌 (1993) pp.140-141

⁶ 石川栄耀 (1942)

⁷ 司馬遼太郎 (1998)。なお、同書の文末には下河辺淳氏の以下のコメントが付されている。「本資料は『国会等移転調査会』の第二回会合(平成五年五月十八日)における司馬遼太郎委員の発言要旨です。この発言は注目すべき内容のもので、このまま議事録にねむらせることは、もったいないと思い、国土庁において、ここに再録させていただくこととしました。表題は私がつけたものです。」

⁸ 佐々木克 (1998)

¹ 中橋徳五郎 (1900) p.5-7

² 木崎愛吉 (1918)

³ 片岡安 (1923)

⁴ 「遷都セズ/詔書」は1923年9月12日に発表された。同詔書では「東京は帝国の首都にして政治経済の枢軸となり国民文化の源泉となりて民衆一般の瞻仰する所なり一朝不慮の災害に罹りて今や其の舊形を留めずと雖我が国都たる地位を失わず以て其の善後策は独り舊態を回復するに止まらず進んで将来の発展を圖り以て巷

5. 戦後の国土計画における東京湾開発の位置づけ

阿部和彦（(一財)日本開発構想研究所 業務執行理事）

1. 日本開発構想研究所と東京湾

（東京湾岸地域蘇生—調和への選択—）

財団法人日本開発構想研究所は、昭和47年7月に、東京湾地域の開発に関心を有する新日本製鉄や日本興業銀行等民間企業8社の出捐によって設立されているところから、設立当初から東京湾地域に深い関心を寄せて数多くの調査、研究を実施してきた。設立時に、自主研究を行い、「東京湾岸地域蘇生—調和への選択—」と名付けた小冊子にまとめ、研究所の設立をアピールした。

（東京湾横断道路）

出捐企業の中心的な関心でもあった東京湾横断道路については、東京湾横断道路研究会から昭和48年度「東京西南部の大工業都市機能ビジョン」、昭和50年度「東京湾横断道路の影響に関する調査」等多数の調査を受託し、実施することを通じ、横断道路の建設促進に寄与した。

（千葉臨海地域開発）

千葉県の臨海地域については、昭和49年度に「千葉臨海地域開発の影響調査」（千葉県企業庁）を受託し、千葉市以南の臨海工業地帯形成の中間総括を行った。その後も富津地区、葛南地区（市川Ⅱ期地区）等多数の調査を受託し、埋立地の土地利用計画等の策定に関与した。

（東京臨海部等の業務拠点開発）

国からは、昭和58～60年度「東京湾西部臨海地域再開発構想策定調査」（国土庁、高山英華委員長）を受託した。本調査は、昭和62年の「金丸民活懇」、「天野提言」による「地価対策の緊急提案」に取り入れられ、東京臨海部の開発に大きな影響と役割を果たした。その後、幕張新都心、みなとみらい21、東京臨海副都心開発等については、千葉県、横浜市、東京都等から関連する調査を多数受託し、プロジェクトの推進に寄与した。

（東京湾地域の総合的な利用と保全）

東京湾全域に関しては、昭和63～平成4年度「東京湾地域の総合的な利用と保全に関する調査」（国土庁、井上孝懇談会座長、伊藤滋調査委員会委員長）を受託し実施した。本調査は、昭和62年6月に閣議決定された四全総を受けて、東京湾全域を対象にした総合的な利用と保全のあり方を調査したもので、平成5年8月に公表・出版¹されている。この他東京湾全域を対象とした調査として

は、7都県市首脳会議や運輸省（(財)港湾空間高度化センター）、建設省（(財)国土開発技術研究センター）からも受託し実施している。その後、平成9～10年度にも、国土庁の調査調整費を使い「東京湾沿岸域における再編整備計画調査」（4省庁合同委員会伊藤滋委員長）を実施している。

（京浜臨海部の再編）

京浜臨海部の再編については、川崎市から昭和63～平成元年度「川崎臨海部将来像等の在り方に関する調査」（下河辺惇委員長）を受託する一方、国土庁の調査調整費を使い平成2～3年度「東京湾南西地域総合再生計画策定調査」（全体委員会伊藤滋委員長）を行い、その延長上で平成4～5年度「京浜臨海部再編整備構想調査」（国土庁、神奈川県、横浜市、川崎市、伊藤滋委員長）を行っている。

川崎市、横浜市からも何度も臨海部の再編整備に関する調査を受託するとともに、民間企業で構成する「京浜ベイエリア研究会」から東海道貨物支線の旅客線化の推進に関する調査を受託し、同支線の旅客線化の推進活動に従事した。

（よこすか・海辺ニュータウン、羽田空港沖合展開跡地利用）

このほか、埋立地の土地利用変更から、土地利用事業者の誘致・選定、街づくりデザイン・色彩計画、出来上がったまちの維持管理、埋立事業の総括に至るまで、平成2年度からの16年間「よこすか・海辺ニュータウン事業」に関わった。また、昭和61年度からの24年間「羽田空港沖合展開跡地利用」について、東京商工会議所内に設けられた研究会のコーディネート業務に従事した。

このように、研究所設立以来の40年余の間、東京湾の開発及びその利用と保全等に関する調査にかかわり、国土政策等を含む国の施策、地方公共団体の諸事業等に関与してきた。

東京湾の古代からの歴史で言えば、40年はほんの一瞬のことではあるが、戦後70年、この東京湾で約2.2万haの埋立が進んだことを考えると、大きな変化に立ち会ったことを実感させる。

本稿では、研究所が関わった東京湾関連の諸調査を意識しつつ、東京湾の開発及びその利用と保全について、戦後70年の国土計画に位置付けて見ることとする。

2. 東京湾の地理的・自然的特性と歴史的な形成経緯・埋立の経緯

(1) 地理的特性²

① 地理

東京湾は東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）のほぼ中央に位置し、東京湾から東京圏外縁までの距離は約80kmである。東京湾の範囲を三浦半島の剣崎と房総半島の明鐘岬を結ぶ線の北側の区域とすると海域面積は約11.6万 ha となり、東京圏の面積135.5万 ha の約12分の1に相当する。

② 海底地形

東京湾の水深は平均で約24mであり、全般に湾奥から湾口に向かって傾斜している。湾奥部が浅く、ほぼ水深20m以下であるのに対し、湾中部から湾口部にかけては特に西側において深く、湾口部は水深100mに達する。

湾口地形の遮蔽的効果等のため、外洋の波浪が第2、第3海堡以北の海域に影響をおよぼすことはほとんどなく、東京湾は比較的静穏な海域となっている（2007年、第3海堡撤去工事完了³）。

東日本大震災時の津波については、平成23年3月に、日本気象協会が発表した資料⁴によれば、「もっとも奥の東京港でも1.3mあり、東京湾のような閉鎖性内湾であっても奥まで津波が進入することがわかる。湾口に近い横浜・横須賀では1.6mと湾内では高い方である。」とされている。

③ 流入河川

東京湾には大小40余りの河川が直接流入しており、その流域面積は約75万 ha であるが、利根川上流からの水の約半分が江戸川に流れ込むことから、それを含めて考えると約120万 ha になると考えられる。これら河川からの流入量は、年間約150億m³に達する。流域での降雨、河川等への流入、地下への浸透、水の湧出、各種の用途への水の利用、河川、下水道の終末処理場等を通じての東京湾への流入、海面からの蒸発等を通じて水の循環が行われており、東京湾はその要に位置している。

④ 気候

関東地方の平野部は、全般に温暖であるが、冬は季節風が吹き、夏は高温になる。また、東京湾の北西側に広がる市街地では、都市気候の特性が明確になってきている。東京湾の東西両岸とも、冬は北風、夏は南～南西の風が卓越する。また、海風の侵入については、海岸線の10～14kmぐらい内陸まで海風前線が入り込む。陸風、海風は、海岸付近の大気を攪拌し、東京湾の水域の効果と相まって、気温変化の緩和、湿度の保持等の気候緩和機能に寄与している。

(2) 自然環境⁵

① 水質

水質の有機汚濁の指標として用いられているCODに関しては、環境基準の約7割⁶しか達成されておらず近年横這い傾向である。これは、河川や下水からの流入負荷は減少しているが、湾の内部でCODが再生産されているためである。また、全燐、全窒素に関しては、環境基準は100%⁷達成しているものの、CODと同様に湾奥部の値が高く、湾口に近づくにつれて低い値になっている。下層の全窒素については経年的に着実に改善を示し、全燐についてはきわめて緩やかではあるが改善傾向が見られる。この全燐、全窒素が植物プランクトンを大量発生させ、CODの内部生産を誘発している。

また、夏期には海底の浚渫跡の「深掘れ」が貧酸素水塊を発生させ、魚類を窒息死させる青潮の発生原因となっている。

② 海底土壌

過去に流入してきた窒素やリンなどの負荷は海底土壌に永年蓄積され、現在では海底土壌から水中に溶出しており、水質汚濁と密接な関係にある。

③ 生態系

浅い海域は、大気との接触が多く、加えて太陽光が海草の光合成を促すので、酸素が極めて豊富である。そのため、プランクトンを底辺とし魚類や海鳥を頂点とする生態系が形成されている。これら生態系の中でも、底生生物（貝類・ゴカイなど）は自然浄化能力に優れている。東京湾には、浅い海域として自然浄化能力に優れた多様な底生生物が生息している干潟や藻場が多く存在する。

東京湾は比較的閉鎖的な内湾で、貝類、甲殻類をはじめ、ハゼ、イシガレイ、マコガレイ、キス等東京湾内で一生を送る魚類が多いが、サヨリ、コノシロのように湾内が産卵場の魚類、スズキ、ヒラメのように産卵場が湾口部および湾外で、成長期を湾内ですごす魚類、マイワシ、アジ、サワラのように、季節的に湾内を回遊する魚類等があり、湾外との生態系の広域的連鎖が形成されている。

また、環境庁の調査によると、東京圏の中では、東京湾の干潟等がカモ類の重要な飛来地となっており、国際的な生態系の広域的連鎖の一環を担っている。

その他、最近では東京湾の魚介類がダイオキシンあるいは放射性セシウムに汚染されている、との指摘もあり、その実態解明が急がれる。

(3) 歴史的な形成経緯

①古代～中世

東京湾周辺には縄文の昔から、多くの人々が住んでいた形跡が見られ、貝塚等が数多く出土している。4～7世紀においても、東京湾周辺には多くの人々が生活していたとみられ、東京湾東岸沿いを中心に豪族の墓である大古墳群がみられる。

②江戸時代

歴史の表舞台に登場するのは鎌倉時代になってからであり、特に、17世紀に江戸に幕府が置かれることにより、わが国の中心的な地域へと発展することとなった。江戸城の堀割りの築造にあわせ、当時海水が入り込む低湿地であったところが埋め立てられ、その後、河川や運河の浚渫にあわせた土地造成により、江戸のいわゆる下町地域が形成され、100万都市江戸の消費物資を取扱う河岸（船付場）や木場が発達した。

③明治、大正、昭和（戦前）（1860年～1945年）

1859年の横浜港の開港を端緒として、東京湾地域は近代日本の発展を先導することとなった。1913年には、川崎・鶴見の地先の海面を埋め立てる事業が開始され、京浜工業地帯の工業集積の基礎が築かれた。1923年の関東大震災を期に、港湾機能に対する認識が深まり、その後1941年に東京港が開港されることとなった。

1940年に、内務省土木会議が戦時体制整備の一環として東京湾臨海工業地帯造成計画を決定した。この計画に基づき千葉市が、日立航空機の工場用地として千葉港南部埋立（約60万坪）を実施した。この用地に、戦後川崎製鉄が立地することになる。

④第2次世界大戦後

第2次世界大戦後については、次章で詳述するが、戦災復興から重化学工業基地へ（1945年～1964年）、公害問題の深刻化と東京湾の多様な利用へ（1965年～1984年）、業務機能を中心とした拠点的な地域整備等の進展（1985年～1999年）、グローバル化に対応した東京湾岸の再編と東日本大震災の衝撃（2000年～）といった段階を経て、今日を迎えている。

(4) 埋立の経緯

以上の歴史的な経緯を埋立に焦点を当てて見ると以下ようになる。

江戸の下町地域の土地造成、横浜方面での新田開発や港湾整備に伴う土地造成を中心に、江戸時代270年間を通じて東京湾で造成された土地の面積は約2,300haに及ぶといわれている。

明治期から大正・昭和（戦前）にかけての約80

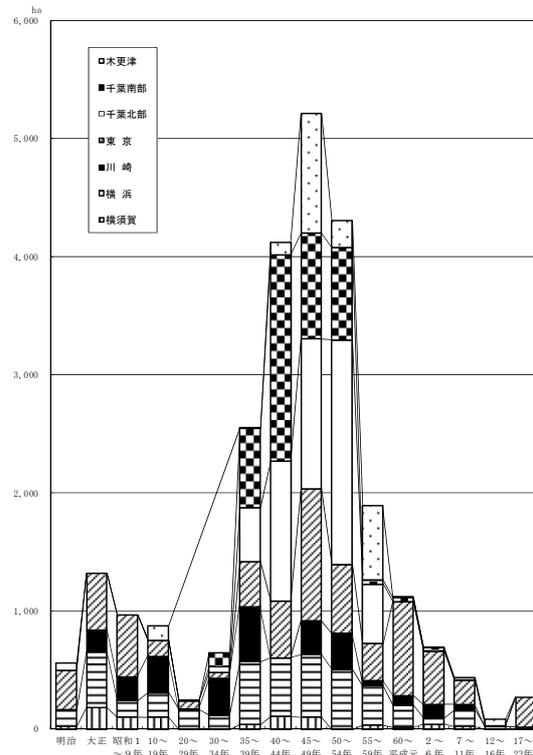
年間に、東京の都心周辺の下町地域や横浜港周辺、それに川崎・鶴見の京浜工業地帯を中心に埋立が進んだ（約3,700ha）。

戦後は、1960（昭和35）年から1980（昭和55）年にかけての20年間での土地の造成（竣工認可ベース）が大きく、明治以降の全埋立面積2.5万haの65%を占める。その大部分は工業用地の造成で、造成場所も東京湾東岸を中心に、東京湾全域に拡大している。

その後埋立のペースは鈍化し、造成した土地の利用目的も、港湾関連や空港、幹線道路を含む交通機能、公園・緑地、住宅や業務機能を含む都市機能等に重点を移してきている。

これらの埋立地のうち、江戸時代から明治期の埋立地は、ほぼ市街地の中に呑み込まれている。1980年代以降、大正から昭和初期にかけての埋立地、戦前に形成された埋立地の一部において、産業構造等の変化に伴い、土地利用の再編が課題となり、現在は、戦後形成された臨海部工業地帯の再編や業務機能を中心とした地域拠点等の一層の高度化が求められている。

年代別・地区別 埋立面積



注：原則として工区別に竣工年次を区別して集計した。千葉北部…浦安市～千葉市美浜区、千葉南部…千葉市中央区～袖ヶ浦市、木更津…木更津市～富津市埋立年代不明分を各種資料による推計で各年代に割り当てている。

資料：（一財）日本開発構想研究所

【年表】世界の動き、日本の動き、内閣、国土政策等

西暦	年号	世界の動き	日本の動き	内閣	国土計画等
1940	昭和15		戦時体制の強化	近衛文麿	国土計画設定要綱閣議決定
1941	昭和16		太平洋戦争開戦	東条英機	
1945	昭和20	第2次世界大戦終結	ポツダム宣言受諾、終戦	鈴木貫太郎	国土計画の基本方針
1946	昭和21		日本国憲法公布	吉田茂	復興国土計画要綱
1947	昭和22	トルーマン対ソ封じ込め政策	傾斜生産方式決定		
1948	昭和23	ソ連西ベルリン封鎖			
1949	昭和24	NATO発足、中華人民共和国成立	ドッジライン実施、1米ドル=360円		
1950	昭和25	朝鮮戦争勃発(50年6月～53年7月)	朝鮮戦争特需		国土総合開発法、首都建設法、港湾法
1951	昭和26		サンフランシスコ講和条約調印		
1952	昭和27		対日講和条約・日米安全保障条約発効	吉田茂	
1953	昭和28	ソ連スターリン首相死去	水俣病第1号患者発生		
1954	昭和29		第五福竜丸被曝		
1955	昭和30		GAAT加盟、神武景気(55～57年)	鳩山一郎	
1956	昭和31		国連加盟		首都圏整備法
1957	昭和32	ソ連、人工衛星スプートニク1号打ち上げ		岸信介	
1958	昭和33	欧州経済共同体(EEC)発足	岩戸景気(58～61年)		第1次首都圏基本計画
1959	昭和34	キューバ革命	皇太子成婚式		首都圏工業等制限法
1960	昭和35		新日米安全保障条約・行政協定調印	岸信介 池田勇人	国民所得増進計画、太平洋ベルト地帯構想 低開発地域工業開発促進法
1961	昭和36	米大統領ケネディ就任、ベルリンの壁構築			新産業都市建設促進法
1962	昭和37	キューバ危機		池田勇人	全国総合開発計画(全総)
1963	昭和38	米大統領ケネディ暗殺される			
1964	昭和39		IMF8条国移行、OECD加盟、東海道新幹線開業、オリンピック東京大会		工業整備特別地域整備促進法
1965	昭和40	米北ベトナム爆撃、中国文化大革命開始	名神高速道開通、いざなぎ景気(65～70年)	佐藤栄作	新東京国際空港公団法
1966	昭和41				
1967	昭和42		東京都知事に美濃部亮吉氏		公害対策基本法
1968	昭和43	日本、米国に次ぐ世界第2の経済大国に	日本、米国に次ぐ世界第2の経済大国に		自民「都市政策大綱」、新都市計画法
1969	昭和44	「アポロ11号」人類初の月面着陸に成功	東大安田講堂事件、東名高速道路全通	佐藤栄作	新全国総合開発計画(新全総)
1970	昭和45		大阪万博開催、「よど号」ハイジャック事件		
1971	昭和46	ニクソン・ショック	沖縄返還協定締結、1米ドル=308円	佐藤栄作	環境庁発足、農村地域工業導入促進法
1972	昭和47		四日市判決	佐藤栄作	工業再配置促進法、新全総一部改訂
1973	昭和48		日中国交正常化	田中角栄	「日本列島改造論」
1974	昭和49	米大統領ニクソン辞任	円の変動相場制移行、第1次オイルショック		公有水面埋立法一部改正、工場立地法
1975	昭和50	南ベトナムのサイゴン陥落、同政府降伏	田中角栄首相辞任		国土利用計画法公布、国土庁発足
1976	昭和51	中国毛沢東死去	田中角栄前首相逮捕	三木武夫	第3次首都圏基本計画
1977	昭和52			福田赳夫	第三次全国総合開発計画(三全総)
1978	昭和53		新東京国際空港(成田)開港		
1979	昭和54	英サッカー首相就任、米中正常化	第2次オイルショック		
1980	昭和55				
1981	昭和56	米ロナルド・レーガン大統領就任	前川レポートに基づく経済構造調整政策		
1982	昭和57		東北新幹線、上越新幹線開業	中曽根康弘	
1983	昭和58				テクノポリス法
1984	昭和59				
1985	昭和60	ブラザ合意	「科学万博一つくば85」、為替レート円高に		首都改造計画公表
1986	昭和61	ソ連チェルノブイリ原発事故、石油暴落	財政資金投入による住専処理		民活法、金丸民活懇、第4次首都圏基本計画
1987	昭和62		国鉄民営化、JR7社体制に	中曽根康弘	第四次全国総合開発計画(四全総)
1988	昭和63		青函トンネル開通、瀬戸大橋開通		頭脳立地法
1989	平成元	天安門事件、ベルリンの壁崩壊	天皇崩御、消費税導入、バブル崩壊		新工業再配置計画
1990	平成2	イラク軍クウェート侵攻、ドイツ再統一			
1991	平成3	ゴルバチョフ大統領辞任、ソ連崩壊			
1992	平成4				地方拠点都市法
1993	平成5	EU(欧州連合)発足			
1994	平成6				
1995	平成7		阪神淡路大震災、地下鉄サリン事件	村山富一	
1996	平成8	台湾海峡危機			
1997	平成9		消費税増税実施(3%→5%) 北拓銀破綻、山一証券廃業	橋本龍太郎	集積活性化法
1998	平成10		大手銀21行に公的資金注入 長銀を特別公的管理・国有化	橋本龍太郎 小淵恵三	21世紀の国土のグランドデザイン(五全総) 、新事業創出促進法
1999	平成11				
2000	平成12	ロシア、プーチン大統領就任			
2001	平成13	米同時多発テロ発生	省庁再編	小泉純一郎	国土庁は建設省、運輸省、北海道開発庁と共に、国土交通省に再編、新産・工特制度廃止 首都圏工業等制限法等廃止 都市再生特別措置法制定
2002	平成14	「ユーロ」流通開始			
2003	平成15	米英軍イラク地上戦に突入			
2004	平成16		西武、ダイエイ土地取引で挫折		
2005	平成17				国土形成計画法閣議決定、成立、公布
2006	平成18				
2007	平成19				企業立地促進法
2008	平成20	米投資銀行リーマン・ブラザーズ経営破綻	リーマンショック	福田康夫	国土形成計画(全国計画)
2009	平成21	バラク・オバマが米大統領に就任	衆院選で民主党大勝、政権交代	鳩山由紀夫	
2010	平成22	中国のGDP世界2位に	「平成の合併」により、市町村数は、3,232(H11.3.31)から1,739(H22.3.31)に減少		国際コンテナ戦略港湾選定
2011	平成23	アラブの春始まる(2010～12)	東日本大震災、福島原発事故	菅直人	都市再生緊急整備地域法改正(特定地域指定)、総合特別区域法制定
2012	平成24	シリア内戦始まる	衆院選自民党が勝利、第2次安倍内閣発足	野田佳彦	
2013	平成25		日銀異次元金融緩和、「日本再興戦略」	安倍晋三	
2014	平成26	ロシア、クリミア半島編入、IS国家樹立	消費税増税実施(5%→8%)	安倍晋三	国家戦略特区指定
2015	平成27			安倍晋三	新たな国土形成計画(全国計画)

【年表】東京湾全域、京浜（神奈川）臨海部、東京臨海部、京葉（千葉）臨海部

東京湾全域	京浜（神奈川）臨海部	東京臨海部	京葉（千葉）臨海部
内務省東京湾臨海工業地帯造成計画決定		東京港開港	千葉市、千葉港南部埋立（日立航空機）
	終戦・港湾施設の大部分を米軍が接收	終戦・進駐軍東京港接收	
			川崎製鉄千葉製鉄所の建設決定
	横浜港特定重要港湾に	佃、月島、勝どき（109ha）竣工 東京港特定重要港湾に	船橋市38.1ha埋立工事に着手 千葉県企業誘致条例、行徳町で公害問題 川鉄、1号溶鉱炉火入
米軍東京湾口防潜網撤去、航空制限解除		豊洲エネルギー基地の完成	川鉄、大気汚染問題 東電千葉火力運転開始
	県、川崎臨海造成事業（約538ha）に着手	有明1丁目（40ha）竣工	千葉港が重要港湾に指定される 千葉県、京葉工業地帯造成計画策定
産業計画会議「ネオトウキョウプラン」発表	横浜市、根岸湾埋立着工 川崎市、公害防止条例公布 日本石油化学コンビナート	芝浦ふ頭（43ha）竣工	京葉地帯経済協議会発足 千葉県開発公社設立、市原地区に工場、 発電所の建設に着手
丹下健三氏ら「東京計画1960」発表 自民党「東京湾開発整備計画案」 3都県「東京湾総合開発協議会」結成	東燃石油化学コンビナート		京葉臨海地帯造成計画（3,400万坪） 五井・市原地区埋立工事完了
	横浜市、本牧ふ頭、同関連用地埋立着工	新砂、東陽2丁目（349ha）竣工 東京モノレール開業、豊洲ふ頭（87ha）、品 川ふ頭（港南）（60ha）竣工	市原市制施行 丸善石油化学コンビナート
自民党「東京湾横断橋建設構想」発表 建設省、東京湾横断道路の調査開始	横浜、本牧ふ頭完成	有明町（75ha）、越中島（47ha）竣工 品川コンテナふ頭完成 品川ふ頭に外国コンテナ船初寄港	住友化学石油コンビナート 三井石油化学コンビナート
	コンテナ第1船横浜寄港		君津第1高炉火入、浦安B・C地区竣工
			千葉県開発庁発足 君津、富津が市制施行
	日本鋼管、扇島埋立事業（429ha）に着手 川崎市が東扇島埋立事業（515ha）に着手		
第十雄洋丸事件（LPGタンカー衝突炎上）			県企業庁発足、検見川地区竣工
	日本鋼管扇島（約429ha）埋立事業完成		
日本道路公団が東京湾横断道路調査室	扇島に日本鋼管移転	東京港トンネル完成 大井外貨コンテナ埠頭完成	稲毛地区竣工、いなげの浜供用開始 幕張A地区（第1工区）埋立竣工認可 川崎町二期1～3工区竣工
羽田、国際線成田移転、国内線専用に			
	大黒コンテナバース供用開始 金沢海の公園砂浜暫定オープン 横浜市「都心臨海部総合整備基本計画」		幕張A地区（第2工区）埋立竣工認可
東京湾岸道路（辰巳～高谷）開通 東京湾横断道路建設を閣議決定	横浜市、みなとみらい21事業起工式 横浜市「株横浜みなとみらい21」発足	都計画13号地その1をシンボルゾーンに	千葉県新産業三角構想を発表 東京ディズニーランド開園 富津地区埋立造成竣工
横断道路の建設に関する特別措置法成立 厚生・運輸「東京湾フェニックス計画」 羽田空港沖合展開事業（第一期工事完）		鈴木知事「東京レポート構想」発表 大井ふ頭その1（649ha）等竣工 都「臨海部副都心開発基本構想・計画」 都「臨海部副都心開発事業化計画」 葛西臨海公園38haオープン	「日本コンベンションセンター」発足 県、上総新研究開発都市計画の地元説明 京葉線（新木場～蘇我）開通 幕張メッセ施設開業 幕張テクノガーデン、京葉線全通 ワールドビジネスガーデンオープン（幕張）
	パシフィコ横浜オープン		
東京湾岸道路（本牧～東京港）開通	ランドマークタワー、八景島シーパラダイ ス、大さん橋国際客船ターミナル竣工	青海コンテナ第2号バース（-15m）供用開 始	
東京湾アクアライン開通		青島都知事就任、国際展示場等オープン 世界都市博覧会中止、フジテレビ立地	
	日石三菱（株）発足		
首都圏第3 空港調査検討会検討開始	東燃ゼネラル発足、いすゞ川崎用地売却		
羽田空港の再拡張、国際定期便の就航方 針が閣議決定される	都市再生緊急整備地域指定（横浜都心・ 臨海）、日石三菱→新日本石油に JFE（ジェイエフイー）スチール発足	都市再生緊急整備地域指定（東京都心・ 臨海）、りんかい線が全線開業	都市再生緊急整備地域指定（千葉蘇我臨 海、千葉みなと駅西） JFE（ジェイエフイー）スチール発足
湾口第3海堡撤去工事完了	いすゞヨドバシカメラへの土地引渡完了		
3港で「京浜港連携協議会」を設置 京浜港国際コンテナ戦略港湾に 羽田D滑走路及び国際線地区運用開始	横浜開港150周年記念「開国博Y150」 川崎殿町「実中研、再生医療センター」着 工、エリーパワー水江町に工場開設 石油タンクの液面揺動被害、特定地域指 定（横浜都心・臨海、川崎殿町）、「キング スカイフロント」実中研（CIEA）運営開始	特定都市再生緊急整備地域指定（東京都 心・臨海）、アジアヘッドクォーター特区指 定	浦安市等液状化被害、製油所火災・爆発 事故 千葉県企業庁事業収束 「イオンモール幕張新都心」オープン コスモ・東燃ゼネラル精油所統合
東京圏（東京都心9区、神奈川県、成田市） 国家戦略特区指定	精油所能力削減 川崎・横浜でLNG火力増強（282万kwに）	2020年夏季オリ・パラ招致に成功	
			市原・袖ヶ浦・千葉で石炭火力（400万kw）

3. 戦後70年の東京湾地域の変遷

(1) 戦災復興から重化学工業基地へ (1945～64年) (戦災復興)

東京湾地域は、第2次世界大戦により壊滅的な打撃を受け、さらに戦後は主要な港湾施設が一時米軍に接収され、諸外国との窓口機能は大幅に制約された。

(地方公共団体による企業誘致、土地造成)

1950年代に入ると、朝鮮戦争の特需もあり民間企業の設備投資が活発化し、地方公共団体の誘致活動と相俟って、工業集積が進む。1953年には千葉県が誘致した川崎製鉄の1号溶鉱炉に火が入って操業が開始された。1954年には豊洲エネルギー基地が完成した。1957年には神奈川県が川崎臨海工業地帯造成事業(小島・浮島・扇町の約538haの埋立)に着手した。

(重化学工業基地化)

その後1950年代後半以降、本格的な経済成長が進む中で、埋立地を中心に石油化学コンビナートや製鉄所の立地が進み、東京湾の西側に集中していた工業集積が、この時期に東岸にも展開して湾全体に広がり、京浜から京葉工業地帯へとさらなる発展を見せた。1968年君津町に進出した八幡製鉄君津製鉄所の第1高炉の完成が東京湾の重化学工業基地化の締めくくりともなった。

(2) 公害問題の深刻化と東京湾の多様な利用へ (1965年～1984年)

(コンテナふ頭の整備)

1960年代後半になると、海運におけるコンテナ化等の技術革新が進展し、東京港、横浜港でコンテナふ頭の整備が行われた。

(産業構造の省エネルギー型への転換)

1971年の第1次オイルショックは、わが国経済の成長を鈍化させるとともに、産業、社会の構造を省エネルギー型に転換させた。特に素材、エネルギー産業への影響が大きく、これに伴い、港湾取扱貨物量が横ばいとなった。

(公害問題の深刻化)

1965年前後をピークに全国で公害問題が深刻化し、1967年に公害対策基本法が制定され、1971年に環境庁が発足している。

東京湾でも、川崎市、千葉市、浦安市等で1950年代から公害問題が頻発し、公害防止協定や条例の制定がなされている。そして、京浜臨海部では公害問題を契機に、日本鋼管の沖合移転が計画され、1972年に扇島(約429ha)埋立事業に着手し、1975年に完成させ、1976年に扇島への日本鋼

管の移転が行われている。千葉臨海部の川崎製鉄も、1977年に川崎町二期1～3工区を竣工させ、沖合展開を図っている。

この時代には、大気汚染だけでなく、東京湾の水質や魚介類の生息環境についての関心も大きく高まっている。

(住宅地開発の進行)

東京湾岸の土地利用では、千葉北部臨海地域で住宅地開発が進行する。1968年に浦安B・C地区が竣工、1974年に海浜ニュータウンの一角を占める検見川地区が竣工、1976年に稲毛地区が竣工、1977年に幕張A地区(第1工区)、1980年に幕張A地区(第2工区)が竣工する。

(水際線の市民的利用)

また、水際線の市民的利用が進んだ。1976年に稲毛地区の竣工に合わせていなげの浜が供用開始され、1980年に横浜市金の沢海の公園の砂浜が暫定オープンしている。東京の葛西臨海公園38haのオープンは1989年である。

(3) 業務機能を中心とした拠点的な地域整備等の進展 (1985年～1999年)

(3次産業化とオフィス需要の拡大)

1980年代になると工業が牽引する産業構造が大きく転換し、第3次産業が拡大してくる。土地利用としては、膨大なオフィス需要が発生する。

こうした状況に対応して、東京湾地域においては、業務機能を中心とした拠点的な地域整備やテーマパークを含むレジャー・レクリエーション拠点の整備が計画され推進された。

(拠点的な地域整備計画の進展)

拠点的な地域整備計画としては、1981年に横浜市が「都心臨海部総合整備基本計画(中間)」を発表し、三菱重工業横浜造船所跡地の都市拠点化「みなとみらい21」を決定した。1982年に東京都は東京都長期計画において13号地その1をシンボルゾーンに位置付けた。同年に千葉県は千葉県新産業三角構想を発表し、幕張新都心計画とその中心施設である幕張メッセの建設を打ち出した。その後急ピッチで整備が進められ、1989年に幕張メッセが開業し、1990年に幕張新都心の最初の業務施設である幕張テクノガーデンがオープンした。みなとみらい21では、1991年に国際会議場であるパシフィコ横浜、1993年にランドマークタワーがオープンしている。東京臨海副都心の整備はやや遅れて、ビックサイト(国際展示場)、ホテル日航東京、シーリアお台場(住宅)、東京ファッションタウン等がオープンするのは1995年である。

(レジャー・レクリエーション拠点の形成)

また、レジャー・レクリエーション拠点としては、1983年に浦安市に東京ディズニーランドが開園する。横浜市の八景島シーパラダイスのオープンは1993年である。

(大規模な交通基盤施設の整備)

これらの拠点開発を支えるかのように、大規模な交通基盤施設が整備されている。

東京湾岸道路については、1976年に東京港トンネルが完成し、それ以降順次整備が進み、1982年には江東区辰巳 JCT から市川市高谷間が開通（東関東自動車道と接続）し、1994年には東京港から横浜の本牧ふ頭出入口までが開通している。

東京湾横断道路については、1983年に中曽根内閣が建設を閣議決定し、1986年に「横断道路の建設に関する特別措置法」が成立し、建設が進められ、1997年に東京湾アクアラインと命名され開通している。

羽田空港については、1978年に新東京国際空港（成田）が開港し、国内線専用空港になるが、航空機騒音対策を契機に始められた羽田空港沖合展開事業の第一期工事が1988年に完了している。

(4) グローバル化に対応した東京湾岸の再編と東日本大震災の衝撃（2000年～）

(経済産業のグローバル化)

わが国経済産業のグローバル化は、1985年のプラザ合意による円高を背景に、生産拠点を欧米やアジア諸国に移す動きによってその流れが本格化した。その後、2000年頃になると、外資系企業の立地も活発化し、国内経済産業のグローバル化が、アウトバウンドとインバウンドの両面で進むことになる。そして、最近の円安は、海外からの急激な観光客の増加をもたらしている。

東京湾地域の素材産業については、1980年代後半に一時的に活況を取り戻し、その後高度技術化を図りつつも、グローバル化が進行する中で、厳しい国際競争環境にさらされることとなった。

(遊休工場の土地利用転換)

京浜臨海部では、1980年代から遊休地等の発生、工業地帯の土地利用の再編が課題となっている。横浜都心に隣接した三菱重工業横浜造船所は、1980年に移転を決定した。川崎市では、川崎駅周辺の工場の土地利用転換が先行していたが、1976年の日本鋼管の扇島移転を契機に、臨海部で工場跡地が発生している。また2000年以降、いすゞ川崎の用地が売却され、ライフサイエンス・環境分野のオープンイノベーション拠点になっている。

(立地企業の合従連衡)

東京湾岸の再編は、立地企業の合従連衡の形で進行している。合従連衡により工場跡地が発生することもある。石油精製では、1998年に日石三菱（株）が発足（2002年に新日本石油に名称変更）している。2000年に東燃ゼネラル（株）が発足している。もっとも衝撃的な合併は、京浜臨海部の日本鋼管と千葉臨海部の川崎製鉄の合併で、2003年に JFE（ジェイエフイー）スチールが発足している。2014年には湾の東西を挟んで、コスモ石油と東燃ゼネラルの製油所の統合が行われており、製油所の縮小が進んでいる。

(羽田空港、京浜港の国際化への対応)

2004年に第2旅客ターミナルビルがオープンし、羽田空港沖合展開事業が完了する一方、羽田空港再拡張事業が始まり、2006年に羽田空港D滑走路の建設が開始された。国土交通省成長戦略等により、羽田空港の国際拠点化、国際線の導入拡大が決められ、2010年には羽田空港D滑走路及び国際線地区の運用が開始された。2014年3月段階で国際線が1日23都市77便就航している。

東京港、川崎港、横浜港からなる京浜港は、2010年国際コンテナ戦略港湾に指定された。三港一体化による利用者サービスの向上、国際競争力の強化に向けた利便性の向上とコスト低減策を推進している。

(グローバル化に対応した都市拠点の高度化)

2011年に都市再生特別措置法が改正され、東京都心・臨海、川崎殿町、横浜都心・臨海の3地区に特定都市再生緊急整備地域の指定がなされ、業務機能を中心とした拠点的な地域整備の推進、外資系企業の誘致を含むグローバル化に対応した拠点地域の高度化が図らることになった。

(東日本大震災の衝撃)⁸

2011年の東日本大震災は、東京湾臨海地域にも様々な影響をもたらし、巨大な衝撃を与えた。直接的には、浦安市等千葉県北部臨海地域での液状化被害、コスモ石油千葉製油所における火災・爆発事故であり、京浜臨海部での石油タンクのスロッシング（液面揺動）による被害等である。その他の地震による強震動や液状化による被害も多発し、臨海埋立地での地震災害に対する脆弱性を露呈した。

他方、福島原子力発電所の事故を契機に各地の原発の稼働が困難になったため、東京湾臨海地域のエネルギー基地としての役割が高まり、京浜臨海部ではLNG火力、京葉臨海部では石炭火力の増強計画が目白押しの状況となっている。

4. 国土計画における東京湾の位置づけ

本章では、国土計画において、東京湾がどのように位置づけられてきたかについて整理、考察する。5回にわたる全国総合開発計画とその後の国土形成計画が主たる対象であるが、一全総の前に、既に、「第1次首都圏基本計画」とその政策実現手段としての「工業等の制限に関する法律」が整備されており、一全総策定の前提となった国民所得倍増計画が閣議決定されていた。

(1) 首都圏基本計画と工業等の制限

①首都圏整備法の制定と第1次首都圏基本計画

1956(昭和31)年4月「首都圏整備法」が成立し、同6月に首都圏整備委員会が発足する。

首都圏整備法は、東京都と政令で定めるその周辺地域を一体とした広域を計画対象区域とし、既成市街地、近郊地帯、市街地開発区域の3つの政策区域を指定し、首都圏の整備を進めていこうとするものであった。

首都圏整備委員会は、法律に基づく首都圏基本計画の策定を急ぎ、1958(昭和33)年7月、「第1次首都圏基本計画」が内閣総理大臣決定された。

第1次基本計画における既成市街地の目指した姿は、真に都市に必要な機能が適度に集積し、中高層建築によるコンパクトな市街地をつくり出すことであった。このため、人口増加の主要要因となっていた工場と大学を制限することが政策課題となった。

②首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律⁹

1959(昭和34)年3月に「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」が制定され、既成市街地における一定規模以上の工業と大学の新設の制限が実現される(増設については1962(昭和37)年に新たに追加される)。

工業等制限区域は東京都特別区、武蔵野市又は三鷹市に属する区域(政令で定める区域を除く)とされている(昭和39年12月の政令改正で、横浜市、川崎市及び川口市に係る区域の一部を制限区域に追加指定した)。また、1959(昭和34)年3月の政令で、工業用の埋立地を制限区域から除外した。この埋立地の制限区域からの除外規定は、1972(昭和47)年9月の政令改正で取り払われることとなった。

東京湾臨海地域に即して言えば、京葉臨海部は工業等制限区域から外れており、京浜臨海部の工業用の埋立地についても、1972(昭和47)年までは制限区域から外れていたことになる。

(2) 国民所得倍増計画 太平洋ベルト地帯構想

①国民所得倍増計画

国民所得倍増計画は1957年に岸内閣のもとで策定された「新長期経済計画」に代わり、1960年12月に池田内閣において閣議決定された。岸内閣の安全保障政策重視から一転、経済政策を前面に押し出す格好となった。

1961年からの10年間に名目国民所得(国民総生産)を26兆円に倍増させることを目標に掲げたが、その後日本経済は計画以上に成長した。

②太平洋ベルト地帯構想

国民所得倍増計画策定のための経済審議会産業立地小委員会報告において、既存の四大工業地帯にボトルネックの弊害が発生していたことから、瀬戸内海沿岸、静岡県などこれらの中に新たな工業地帯を形成することにより、ベルト上の太平洋沿岸地域全体を工業立地の中核とするといういわゆる太平洋ベルト地帯構想が提唱された。

太平洋ベルトに属する地域についての明確な定義はないが、経済産業省の統計では、茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県から九州の福岡県、大分県に至る地域を太平洋ベルト地帯としている。太平洋ベルトを構成する工業地帯・工業地域としては、京葉工業地域(千葉県東京湾沿岸部)と京浜工業地帯(東京都・神奈川県)が含まれている。

国民所得を倍増させるためには、発展しつつある基幹産業、大企業を中心として、効率性を重視した工業地帯、工業地域を再生、新生する必要があるというものであった。この点については、過大都市の人口増加を抑えるために工場と大学を制限する「第1次首都圏基本計画」や「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」とは考え方を異にしている。

(3) 全国総合開発計画(一全総)

池田内閣の「国民所得倍増計画」の中で打ち出された「太平洋ベルト地帯構想」については、他の地域からの強い批判、反発を受けた。¹⁰

そこで、地域間の均衡ある発展、地域格差の是正を図ることを主要課題とした「全国総合開発計画」が1962(昭和37)年10月、閣議了解された。

この点については、第1章 総説 第1節 全国総合開発計画策定の意義 において、次のように論述しているところに如実に表れている。

その地域課題の第一は、既成大工業地帯における用地、用水、交通等の隘路が一段と激化し、とくに東京および大阪への資本、労働、技術等の集

積がはなはだしく、いわゆる「集積の利益」以上に「密集の弊害」をもたらし、その弊害は生産面だけでなく都市生活者の生活面にまで及び、過大都市問題をひきおこすに至っていることである。

第二は、既成大工業地帯以外の地域は、相対的に生産性の低い産業部門をうけもつ結果となり、高生産性地域の経済活動が活ばつになればなるほど低生産性地域との間の生産性の開きが大きくなり、いわゆる地域格差の主因を作り出したことである。（中略）

したがって、ここに策定する全国総合開発計画は、上記の地域的課題の解決につとめ、地域間の均衡ある発展をはかるために、長期的かつ国民経済的視点にたった国土総合開発の方向を明らかにすることに意義をもつものである。

そして、第4節 地域開発の基本構想 において、「工業の分散の必要性と拠点開発方式の採用」に、第5節 地域開発政策の基本方向 において、「過密地域に対する施策の重点」に言及している。また、第2章 産業の配置と発展の方向 第1節 工業開発の方向と地域的配置 において、「既成大工業地帯と周辺部の工業地区の基本方向」に踏み込んでいる。

これらを見ると、京浜地区については「工場の新増設は原則として抑制する」「既存工場についても、整備地域あるいは開発地域の可能なかぎり遠隔の地点に分散するよう誘導する」と書かれている。また、京浜地区の周辺部の臨海部に位置する工業地区については、「その地区の有する用地、用水、輸送力等の限度を考慮しながら、必要な産業基盤の整備を積極的に推進するとともに、過度集積におちいらぬよう適当な立地調整をはかる」としている。

東京湾臨海地域への工場立地に関しては、「密集の弊害」が大きいので、基本的に新増設は抑制すべきとしている。一全総が策定された1962年には、京浜臨海部では、日本石油化学コンビナート、東燃石油化学コンビナートが形成されており、京葉臨海部では千葉県が誘致した川崎製鉄が稼働しはじめ、市原地区に昭和電工、丸善石油、富士電機、東電五井火力が工場建設に着手している。これらを十分に意識して計画されたものと言える。

一全総と相前後して、拠点開発方式を具体化する施策として、新産業都市建設促進法、工業整備特別地域整備促進法が制定されている。京葉臨海部はこれらの法律の対象にはなっていない。

(4) 新全国総合開発計画（新全総）

新全国総合開発計画は、1969（昭和44）年5月閣議決定されている。

高度経済成長の後、公害問題の深刻化、学園紛争の激化等があり、国際的にはベトナム戦争、中国文化大革命等があり、世情騒然とした中において、比較的開発指向の強い計画を打ち出している。

東京湾臨海地域においては、東京港、横浜港でコンテナ埠頭の整備が進み、京葉臨海部では、3つの石油化学コンビナートが形成され、君津製鉄所が稼働を開始している時代である。

第4 計画の主要課題 2 産業開発プロジェクトの実施 2-2 工業の主要計画課題において、大都市地域における鉄鋼、石油、石油化学等の基幹産業に言及しながら、大規模工業基地の提案を行っている。

(1) 工業の地域的展開と対応

今後、わが国工業は、機械工業等高度加工部門の成長に主導されつつ発展を続け、昭和60年には、昭和40年の5倍を越える規模となろう。工業生産規模は、資本自由化に象徴される全面的国際化に対処して、とくに規模の利益の大きい重化学工業において、飛躍的に増大する一方、技術革新の進展は、エレクトロニクス、原子力等の分野において、新産業を発展させよう。

また、全国的な交通通信ネットワークの整備は、各地域の立地条件を大きく変え、遠隔地域の不利性は徐々に解消され、立地可能圏域は拡大するであろう。

すなわち、鉄鋼、石油、石油化学等の基幹産業は、各種の制約が増大する大都市地域等においては、その立地条件の有利性が失われて、スクラップ化されるものも生じ、一方、新たに巨大化する生産機能に対応する大規模な港湾、広大な用地等の立地条件を備えた比較的少数の地点に巨大なコンビナートを形成するであろう。（後略）

このように大都市地域において、基幹産業の立地条件の有利性が失われていくことを指摘してはいるものの、第4 首都圏整備開発の基本構想 2 主要整備開発事業の計画において、「首都圏内の幹線道路として、東関東自動車道、東京外かく環状道路、東京環状道路、関東環状道路、東京湾環状道路等を建設する」と明確に位置づけている。東京湾臨海地域の基幹的な交通基盤整備の観点からは、骨格となる部分が国土計画の中で明確化されたわけで、大きな成果が得られた計画であったと言える。

(5) 第三次全国総合開発計画（三全総）

①新全総の総点検作業「巨大都市問題とその対策」

三全総に先だって、新全総の総点検作業が行われた。点検作業結果の第1弾として1973年8月に「巨大都市問題とその対策」が発表されている。その中で東京湾問題を取り上げており、湾口部の航行限界、湾内海上交通の輻輳、荒天時の避泊水面の確保の困難性、港湾用地必要量の増大を今後の問題として指摘している。¹¹

②第三次全国総合開発計画（三全総）

第三次全国総合開発計画（三全総）は、田中内閣の退陣後の、三木内閣に続く福田内閣において、1977（昭和52）年11月に閣議決定されている。

経済成長に陰りが見えて来ており、大都市圏への人口集中傾向が弱まり、地方に個性ある首長が排出するなど、「地方の時代」とも呼ばれた時代でもある。また、国際的にもローマクラブの『成長の限界』、シューマッハの『スモールイズビューティフル』、国連人間居住会議の『バンクーバー宣言』など、環境や地球資源の限界を意識するような流れが見られた時代でもある。

こうした背景の中で、三全総は、人間と自然との調和のとれた「人間居住の総合的環境」を計画的に整備することを基本的目標とし、開発のコンセプトとして「定住圏構想」を提起している。

三全総では、第4 主要計画課題 1 国土の管理に関する計画課題 (6) 沿岸域の保全と開発において、内海及び閉鎖性内湾を特掲して論じている。

(内海及び閉鎖性内湾)

内海及び閉鎖性内湾においては、気象、海象、地形等自然条件が利用に対して最もすぐれているため、古来多方面にわたっての利用が高密かつ重層的に行われてきた。特に、太平洋ベルト地帯の内海及び閉鎖性内湾である東京湾、伊勢湾、瀬戸内海は、海湾域の有利な条件を生かし、長い人間活動の歴史を背景に多くの大都市を育ててきたが、戦後の急速かつ集中的な利用は海湾域の環境を急変させることとなっている。このため、必然的に外海に面する沿岸域等と異なる保全と利用の方向を確立する必要がある。

内海及び閉鎖性内湾域は、海水の交換が限られており、汚染に対して最もその影響を受けやすい海湾域である。このため、湾の大きさ、河川の流入状況、海水交換量等海湾域の容量に対応した保全と利用を図るとともに、東京湾、大阪湾等自然性の喪失及び水質汚濁等の進んだ海湾域においては、渚の回復、汚泥の浚渫、下水の高次処理を含

めた汚濁の防止等の環境回復を積極的に推進する必要がある。また、これらの海湾域は、遠浅の海岸が多く、鳥類の生息等自然環境保全上重要で、かつ、水産資源の保護・育成上重要な干潟、砂浜を有しているとともに、水産資源の面からも重要な海湾域が多く、これらの保全と利用が重要な課題である。

更に、都市的土地利用が集中し、高密度の人口を抱え、かつ、高潮、地盤沈下及び地震の被害を受けやすい海湾域が多いので、沿岸防災対策を十分に図る必要がある。

特に、利用の限界に近づいている東京湾、瀬戸内海については、埋立地造成を含め新たな開発を必要最小限に抑制し、既利用空間の再開発、海湾域及び狭水道の安全確保、環境保全対策の推進等によって海湾域の機能の十分な発現と良好な都市的空間の創出を図る。（後略）

また、2 国民生活の基盤に関する計画課題 (3) エネルギー資源の確保 1) 石油供給力の確保とその課題において、「東京湾内輸送の安全性の確保と石油製品の受け入れ施設の整備及び広域的な供給体系の整備」に言及している。

3 大都市及びその周辺地域に関する計画課題 (4) 大都市交通の整備 3) 貨物輸送対策 では「環境の保全に配慮しつつ、港湾背後の陸上交通の円滑化を図るため、湾岸道路等の幹線道路の整備を図るとともに、幹線臨港道路等のアクセス交通施設の整備、港湾施設の再開発等を推進して港湾機能の高度化を図る」、「海上交通の安全性を向上させ、輸送の円滑化を図るため、開発保全航路等湾口部及び狭水道航路並びに泊地の整備を進めるとともに、超大型タンカーの入湾を抑制し、更に、湾内の安全性を確保するため、湾外部等適地に新たな集約シーバースを計画し、湾内精油所までのパイプライン輸送への切り換えを検討する」、5 国土利用の均衡を図るための基盤整備に関する計画課題 (4) 交通通信体系の整備では、1) 幹線交通体系の整備 では「広域的港湾体系の整備」、「避難港の整備、狭水道の拡幅等のほか、主要な航路について航行援助施設等の整備」に言及している。

東京湾臨海地域では、京浜臨海部で公害への対応と生産性の向上の両立を図った日本鋼管の扇島移転が行われており、京葉臨海部では北部地域を中心に住宅地開発が本格化していた。

また、1974年の第十雄洋丸事件（LPGタンカー衝突炎上）等を契機に、東京湾の安全性や東京湾口の船舶航行の限界性が論じられていた。

(6) 第四次全国総合開発計画（四全総）

第四次全国総合開発計画（四全総）は、中曽根内閣において、1987（昭和62）年6月に閣議決定された。

1980年代になって、マイクロエレクトロニクス技術を中心とするわが国の新たな経済発展が生じる一方、脱工業化、第3次産業化の進展、オフィス需要の拡大が生じ、東京圏への人口集中傾向や地価の上昇傾向が目立ち始めていた時代である。

四全総策定に先立って、三全総のフォローアップ作業が行われ、「首都改造計画」が公表され、「第4次首都圏基本計画」が策定されるとともに、国土審議会計画部会内に設けられた「大都市問題ワーキンググループ」では、東京300km圏構想を検討し、世界都市東京のあり方が議論された。

また、1986年5月に「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（民活法）」や「東京湾横断道路の建設に関する特別措置法」が制定され、同年12月には「地方における民間活力活用の推進方策について」（民間活力活用推進懇談会報告）が出されたりもしている。

そして、中曽根首相の意を受けて設置された「国土政策懇談会」の中間報告が同年12月に出され、東京を国際金融情報都市と位置付けた。¹²

これについては、猛烈な反対意見が出され、当時の細川護熙熊本県知事が厳しい言葉で批判していた。¹³そのため、四全総では、世界都市東京の形成に合わせて、多極分散型国土形成を打ち出すこととなった。

第IV章 計画実現のための主要施策 第2節 活力に満ちた快適な地域づくりの推進 (3) 都市の活力の充実と都市環境の整備 (4) 圏域別の都市整備の方向 において、東京圏について以下のように記述している。

a. 東京圏

東京圏においては、住宅問題、交通問題、環境問題、防災性等の諸課題とその背景にある土地問題等に対応しつつ、全国的な中枢機能、国際金融機能等を適切に果たしていくことが課題となっている。これらの課題に対応するため、都心部等をはじめとする東京都区部の整備を進めつつ、分化を基調とした複数の核と圏域を有する地域構造への転換を進める。また、東京圏への人口及び諸機能の過度の集中を回避し、都市機能の全国的な適正配置を図る。

東京圏全体で事務所床需要は計画期間中に約4,000haと見込まれるが、その受け皿として、諸機能集積の核となる八王子・立川、浦和・大宮、

千葉、横浜・川崎及び土浦・筑波研究学園都市の業務核都市並びに成田等の副次核都市において、交通体系や核となる施設の整備等により良好な業務市街地の形成を図り、諸機能の選択的な分散を促進する。

東京都区部については、諸機能の過度の集中を避けながら副都心の整備を進めるとともに、都心部及び臨海部において、国際金融・情報機能等の展開に対応して、良好な環境の保全・形成に配慮しつつ、既成市街地の再開発、鉄道施設跡地、埋立地の活用等による新たな業務市街地の形成を図る。（中略）

工業生産・業務機能等について東京圏外への選択的分散を図り、また、現在、東京中心部に立地しているが、業務上独立性が高い中央省庁の一部部局、地方支分部局等の政府機関や特殊法人の本部の一部について、その性格に応じ業務核都市や東京圏外への移転を検討し、その推進を図る。（後略）

また、第V章 特定地域の活性化とブロック別開発・整備の方向 第2節 ブロック別整備の基本的方向 (3) 関東地域整備の基本的方向 2) 開発・整備のための施策 においては、「首都改造計画」等の検討結果を生かし、以下のように具体的に個所付けて記述している。

東京圏においては、業務核都市等において、横浜都心臨海部、幕張新都心地区、浦和・大宮地区等の整備構想等を推進し、国際交流機能の充実や広域的な行政機能の集積などを図りつつ特色ある機能の分担を進める。（中略）

環状方向の連携の強化を図り、核都市等の育成に資するため、東京湾岸道路、東京湾横断道路、首都圏中央連絡自動車道、東京外郭環状道路、核都市広域幹線道路等の整備を図るとともに、長期的な視点から、東京湾口部を含む東京湾広域幹線道路網の構想の検討を進める。（中略）新東京国際空港の完成及び東京国際空港の沖合展開を図ることにより、国際及び国内の交通機能を強化するとともに、基幹交通の結節点にふさわしい周辺地域整備を進める。（中略）

東京都心部及び臨海部においては、汐留地区、13号地等の整備を推進し、国際化、情報化に対応した新たな業務市街地の整備等総合的な整備を進める。（中略）

東京湾沿岸域については、金融・情報業務及び国際交流、物流等の諸施設の立地、水辺、緑地空間等の良好な環境の創造等も含めた多様な要請

にこたえるため、長期的かつ総合的な観点から、貴重な内湾として適切な環境の保全を図るとともに、計画的に秩序ある開発、整備を進める。その際には、倉庫、工場等の跡地の有効利用を進めるとともに、海上の安全確保等を図りつつ、レポート等の整備、人工島の構築の検討、広域的な廃棄物処理場の整備等を進める。(後略)

東京湾臨海地域においては、東京、千葉、横浜の臨海部で拠点的な地域整備計画が展開されており、「首都改造計画」や四全総とぴったりと歩調が合っている。

(7) 21世紀の国土のグランドデザイン (五全総)

21世紀の国土のグランドデザイン(五全総)は、橋本内閣において、1998(平成10)年3月に閣議決定された。

1989年にバブルが崩壊して不良債権の処理に呻吟し、1997年には北海道拓殖銀行が破綻し、山一証券が廃業し、翌年には大手銀行21行に公的資金注入が行われるような時代であった。また、1995年には阪神淡路大震災に遭遇していた。

グランドデザインでは、まず国土をめぐる諸状況の大転換として、(1)国民意識の大転換、(2)地球時代、(3)人口減少・高齢化時代、(4)高度情報化社会の4つを挙げ、21世紀の文明にふさわしい国土づくりを進めていくためには、国土構造形成の流れを、太平洋ベルト地帯への一軸集中から東京一極集中へとつながって来たこれまでの方向から明確に転換することが必要であるとした。

そのため、副題に「地域の自立の促進と美しい国土の創造」を掲げ、「多軸型国土構造形成の基礎づくり」を基本目標とし、推進方式として「参加と連携」を掲げ、多様な主体の参加と地域連携による国土づくりを目指した。

そして、以下の4つの戦略を展開することとした。ア 多自然居住地域の創造、イ 大都市のリノベーション、ウ 地域連携軸の展開、エ 広域国際交流圏の形成。

また、第2部 分野別施策の基本方向 第1章 国土の保全と管理に関する施策 第4節 海洋・沿岸域の保全と利用 1 海と人との多様なかわりの構築 において、「質の高い安全な沿岸域を形成していく」、「人間と自然が良好にかかわる美しく健全な沿岸域環境の復元・創造を図る」、「海の魅力をいかしたウォーターフロントの整備を図る」と記述している。

第3部 地域別整備の基本方向 3 関東地域 (2) 施策の展開方向 では、以下の記述がある。

(前略) 臨海副都心については、業務、居住、防災、文化、アメニティ等のバランスのとれた地域として複合的利用を進める。

東京湾沿岸域においては、湾岸地域が一体となって、自然環境の保全と回復を図りつつ、都市機能や産業集積の高質化、都市環境の改善、防災性の向上等のニーズに対応し、各種機能が複合する新たな東京圏を創造する戦略的拠点を形成するとともに、これらの拠点間を連携する環状方向の幹線道路網の整備を推進する。特に、広域的な観点から、東京湾横断道路、東京湾岸道路等を活用しつつ、京浜、京葉、上総等の環東京湾地域の連携を強化し、業務、研究開発、国際物流等の機能の充実を進める。また、第二東京湾岸道路について構想の具体化を図る。東京湾口道路の構想については、長大橋等に係る技術開発、地域の交流、連携に向けた取組等を踏まえ調査を進めることとし、その進展に応じ、周辺環境への影響、費用対効果、費用負担のあり方等を検討することにより、構想を進める。京浜・京葉工業地域においては、産学官連携の強化やベンチャー企業の創業支援等により、基盤的技術産業や人材の集積を生かした新たな産業の創出や既存産業の高度化を促進する。また、大規模工場跡地等の低未利用地について、必要に応じて土地利用規制の見直しを行い、土地利用転換や都市基盤の整備を促進する。

東京圏と国内外との交流と連携のゲートウェイ機能を強化する観点から、新東京国際空港の平行滑走路等の完成を目指すとともに、東京湾諸港において耐震性の高い国際海上コンテナターミナル群の整備を図るなど国際物流機能を充実させる。さらに、これらへのアクセスのための交通基盤の整備を進める。

また、増大する国内航空需要に対応するため、東京国際空港の沖合展開の早期完成を図るとともに、新たな拠点空港の整備について調査、検討を進める。

東京湾臨海地域においては、1995年に東京湾岸道路(本牧～東京港)が開通し、1997年末に東京湾アクアラインが開通している。また、京浜臨海部における土地利用の再編が始まっていた。

(8) 国土形成計画 (全国計画)

国土形成計画(全国計画)は、国土総合開発法を抜本的に改正した国土形成計画法(平成17年3月閣議決定、7月国会で成立、公布、12月施行)の元で作られた最初の計画で、福田康夫内閣によ

り、2008（平成20）年7月に閣議決定された。

米投資銀行リーマン・ブラザーズが経営破綻し、いわゆるリーマンショックに見舞われる直前の時期である。

国土計画制度改正のポイントの一つは、国と地方の協働によるビジョンづくりで、全国計画と広域ブロック別の広域地方計画の二層で構成されることになった。もう一つのポイントは、これまでの量的拡大、開発を基調とした計画から、成熟社会型の計画を目指して、景観や環境を踏まえた国土の質的向上、有限な資源の利用・保全、既存ストックの有効活用、海洋利用・国際協調などの観点が盛り込まれることとなった。

1. 経済社会情勢の大転換（人口減少・高齢化、グローバル化、情報通信技術の発達）、2. 国民の価値観の変化・多様化（安全・安心、地球環境、美しさ、文化に対する国民意識の高まり、ライフスタイルの多様化、「公」の役割を果たす主体の成長）、3. 国土をめぐる状況（一極一軸型国土構造、地域の自立的発展に向けた環境の進展、広域的課題の増加、人と国土のあり方の再構築の必要性）の3つの背景を踏まえ、「多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築するとともに、美しく、暮らしやすい国土の形成を図る」ことを基本方針とした。

そして、1 東アジアとの円滑な交流・連携、2 持続可能な地域の形成、3 災害に強いしなやかな国土の形成、4 美しい国土の管理と継承、5 新たな「公」を基軸とする地域づくりの5つを戦略的目標とした。

これまでの全総と違って、具体的な空間的構造がイメージできる国土像は描かれておらず、広域ブロックの地域像は各広域地方計画にゆだねられる形になっている。

そのため、全国計画から東京湾地域との関連を見出すことは難しいが、第2部 分野別施策の基本方向 第4章 交通・情報通信体系に関する基本的な施策 第1節 総合的な国際交通・情報通信体系の構築 (1) 国際交通・情報通信拠点の競争力強化に向けた施策 において、従来の施設整備に留まらない、関連する運営システム等を含めた大都市圏拠点空港やスーパー中枢港湾に関する記述を見ることが出来る。

東京湾臨海地域では、羽田空港の再拡張、国際定期便の就航方針が閣議決定され、東京・川崎・横浜の3港が京浜港を形成し、国際コンテナ戦略港湾に指定されている。

また、都市再生特別措置法が制定され、臨海部

の業務機能を中心とした拠点的な地域整備の挺入れが図られた。

京浜臨海部では、大規模な工場跡地が発生し、その利用が課題になると共に、日本鋼管と川崎製鉄が合併して JFE（ジェイ エフ イー）スチールが発足した。

(9) 新たな国土形成計画（全国計画）

新たな国土形成計画については、国土審議会計画部会の審議を経て、2015（平成27）年3月に「中間とりまとめ」として公表された。

新たな国土形成計画策定の背景や「基本的考え方」については、本 UED レポートの北本政行（国土交通省国土政策局担当審議官）氏に執筆戴いた「人口減少・高齢社会における新たな国土形成計画の基本的考え方」に紹介されている。

2008年に閣議決定された国土形成計画（全国計画）と同様に、具体的な空間的構造がイメージできる国土像は描かれておらず、広域ブロックの地域像は各広域地方計画にゆだねられる形になっている。

そして、北本氏がレポートの最後で指摘しているように、「かつての全総の時代に比べ、国が直接国土の形成を行う範囲は限定的となり、地方公共団体、大学等教育・研究機関、民間企業、NPO、国民等多様な主体の参加を求め、協力・協調しながら国土づくりを行う時代」となっているところから、この全国計画から東京湾地域との関連を見出すことは難しい。

但し、当然のことながら、東京湾地域の最近の状況の変化は、新たな国土形成計画における「現行計画策定後の状況の変化」で指摘されている内容と近似しており、特に、グローバリゼーションの進展、巨大災害の切迫、インフラの老朽化、エネルギーの制約、地球環境問題等に直面しているところから、それらへの対応を国とともに進めていく必要がある。

5. まとめ

戦後 70 年の東京湾地域の変遷と国土計画における東京湾の位置づけを見ると、民間企業や地方公共団体等の東京湾地域における展開を国土計画が後追いで追認し、国家的な事業としての基盤整備や課題に対する対応策を打ち出す形と、国土計画がやや先行して理念や方向を示し、その方向に従って、法律制定やモデル事業等の仕組みを通じて、地方公共団体や民間企業等を誘導する形が見られる。

(1) 戦後 70 年の東京湾地域の展開と国土計画

① 戦災復興から重化学工業基地へ（民が牽引した開発の時代）

この時期の東京湾地域の開発は、傾斜生産方式や朝鮮戦争特需で蘇った大企業が牽引するもので、財政的に厳しかった地方公共団体が積極的に誘致活動を行うことによって実現している。

国土計画としては、1960 年の国民所得倍増計画の中で提唱された太平洋ベルト地帯構想があるが、これは、東京湾地域等で形成されていた重化学工業基地を迫認し、産業基盤の整備を推進するものであった。

1962 年の全国総合開発計画（全総）は、この構想への地方の反発を和らげるものとして、地域間の均衡ある発展、地域格差の是正を図ることを主要課題にしているため、東京湾臨海地域における工場等の新增設は制限されていた。京浜臨海部は工業等の制限区域であり、京葉臨海部は、工業等の制限区域ではないが、全総が打ち出した拠点開発方式による施策の対象からは外れていた。実質的には、1972 年まで工業用の埋立地が除外されていたこともあり、京浜臨海部でも直接的な影響は少なかった。また、「その地区の有する用地、用水、輸送力等の限度を考慮しながら、必要な産業基盤の整備を積極的に推進する」という記述があり、既存の工業地域、既立地企業に対しては手厚い配慮がなされていた。

② 公害問題の深刻化と東京湾の多様な利用へ（国土計画が力を発揮した時代）

この時期の国土計画は、1969 年の新全国総合開発計画（新全総）であり、1972 年の田中角栄による「日本列島改造論」を挟み、1977 年の第三次全国総合開発計画（三全総）となっている。

新全総は、「大規模プロジェクト構想」を掲げ、新幹線、高速道路等のネットワークを整備することに重点を置いていた。

東京湾臨海地域については、「基幹産業の立地条件の有利性が失われていく」と指摘し、「大規模工業基地」の提案がなされてはいるものの、基幹的交通基盤の整備がきちんと位置付けられていた。

深刻化した公害問題に対しては、住民運動、地方公共団体による取組が先行したが、国は 1968 年に公害対策基本法を制定し、1971 年に環境庁を発足させることで、対応している。

三全総は、全総、新全総と打って変わり、人間と自然との調和のとれた「人間居住の総合的環境」を計画的に整備することを基本的目標としている。

東京湾地域に関しては、主として、内海及び閉鎖性内湾の課題を指摘しており、「埋立地造成を含め新たな開発を必要最小限に抑制」と記述されている。

また、1974 年に起こった第十雄洋丸事件（LPG タンカー衝突炎上）を受けて、東京湾の安全性や東京湾口の船舶航行の限界性が論じられている。

③ 業務機能を中心とした拠点的な地域整備等の進展（官公民の連携による地域整備の時代）

この時期の業務機能を中心とした拠点的な地域整備については、地方公共団体と国の歩調はびったり合っている。

地方公共団体は「首都改造計画」等の場を使って密接な協議を行っており、「中央省庁の一部部局、地方支分部局等の政府機関や特殊法人の本部の一部についての移転」を勝ち取っている。

この時期の国土計画としては、1988 年の第四次全国総合開発計画（四全総）があるが、上記の政府機能の移転分散の他、具体的な交通基盤整備についても詳述されている。

1998 年の 21 世紀の国土のグランドデザインにおいては、4 つの戦略の中で、「大都市のリノベーション」、「広域国際交流圏の形成」を挙げている。これらは、次時期のグローバル化に対応した東京湾地域の再編に対応している。

④ グローバル化に対応した東京湾岸の再編（国土計画の役割の変質）

国土総合開発法を抜本的に改正した国土形成計画法の元での国土形成計画（全国計画）（2008 年）は、国と地方の協働によるビジョンづくりで、全国計画と広域ブロック別の広域地方計画の二層で構成される。全国計画は時代の背景を踏まえつつ、国土形成の基本方針を示しているが、戦略的目標はどうしても抽象的、モデル的にならざるを得ない。また、広域地方計画はそれを実行に移す主体が、基本的に地方公共団体にゆだねられており、広域ブロック全体を見渡したメリハリの利いた計画になりにくい。

この点は、2015 年中に公表予定の新たな国土形成計画（全国計画）においても同様であり、極論すれば、東京湾地域というような特定の地域の整備と国土形成計画は接点を失っており、国土計画の地域の羅針盤としての役割を喪失している。

その上、地域にとっては、立地企業がグローバルな視点で行動するというやっかいな課題もある。

この国土計画の枠組みとは別に、都市再生緊急

整備地域や総合特区・国家戦略特区といったある種の規制緩和の枠組みを活用した施策、民間の活動に依存した施策が多用されている。大きな財政負担を伴わず、地方から手を上げさせることによって、全国的な国土のバランスの議論を一旦棚上げにして実施しうる政策手段である。

(2) 東日本大震災の衝撃

東日本大震災はこれまでの国土総合開発計画や国土形成計画の枠組みを根本的に揺さぶり、国と地方公共団体（地方自治体）、企業、住民の役割を大きく変化させようとしている。

①戦後の国づくりへの警鐘

東日本大震災直後の平成23年6月～7月に、国土審議会政策部会内に防災国土づくり委員会を設置して、7月に提言¹⁴をまとめている。

この提言の参考資料の中に、「今回の津波浸水区域と同様な条件の地域（海岸線から10km以内かつ標高30m以下の地域）は、国土の10%を占める」と指摘している。ここに、我が国の人口の35%が居住している。戦後の高度経済成長を担ってきた東京湾地域を含む太平洋ベルト地帯の中心地域が全部含まれることになる。

東日本大震災は、静穏な内湾を囲んだ平野部に大都市を築いてきた戦後日本の国土形成、就中東京湾地域の埋立開発に、地震・津波の観点から深刻な問題を提起したことになる。国土計画としては、この点をどう受け止め、災害に強い国土をどのように造っていくかが問われている。

②国・地域・企業の緊密な連携による対応を

東京湾臨海地域に即して言えば、戦後民間大企業主導で形成された臨海工業用地の岸壁、護岸は、ほとんど民有地となっており、地震による強震動や液状化による被害が生じた場合でも、所有している企業・事業所が対応することになっている。

また、コンビナートで火災等が生じた場合でも、個別の事業所が、場合によっては隣接した事業所の助けを借りて対応することになっている。

個別の事業所の範囲内で災害が収まる場合には、この仕組みで対応可能であるが、周辺工場・プラントや広汎な東京湾の海面、隣接市街地に影響するような大きな災害、あるいは東京湾全域に影響するような巨大な災害の場合にはこの仕組みでは対応できない。

また、東京湾地域には、東電管内の約4分の3の火力発電所が集中しており、2016年の電力全面自由化を控え、東電以外の事業者によるLNG火力、石炭火力の増強が目白押しである。この東京湾地

域が大地震に襲われて発電所施設がダメージを受けたり、海面への油流出によりタンカーの入港が出来なくなり、操業がストップする事態が生じた場合、首都圏へのエネルギー供給は出来なくなる。

こうした事態が想定されるのであるから、今の段階からそれへの対応を急ぐ必要がある。

国と地方公共団体（地方自治体）、企業、住民が、それぞれの役割を分担した緊密な体制を作る必要がある。中でも国のイニシアティブにかける期待は大きい。大地震・大津波ほど深刻な事態への対応ではないが、東京湾の水質監視・改善のために設けられている「東京湾再生推進会議」、「9都県市首脳会議」、「東京湾岸自治体環境保全会議」等の共同した取組等のあり方は参考になる。

1 東京湾・人と水のふれあいをめざして—東京湾地域の総合的な利用と保全のあり方—（国土庁大都市圏整備局編）1993年9月 大蔵省印刷局

2 東京湾沿岸域における再編整備計画調査（国土庁、通商産業省、運輸省、建設省）1998年3月 1-1 東京湾沿岸域の果たしている役割 に加筆、修正

3 国土交通省関東地方整備局東京湾口航路事務所 HP

4 「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震津波の概要（速報）」平成23年3月29日 一般財団法人日本気象協会

5 注2と同じ

6 東京湾水質調査報告書（平成22年度）平成24年3月 東京湾岸自治体環境保全会議

7 同上

8 UED レポート2012年夏号「大震災後の国づくり、地域づくり」掲載論文「東日本大震災が東京湾に与えた影響」（阿部和彦）

9 三大都市圏政策形成史 証言 首都圏・近畿圏・中部圏（監修：国土庁大都市圏整備局、編集：三大都市圏政策形成史編集委員会）平成12年12月 ぎょうせい 第2部第1章 諸機能の集中抑制・分散政策

10 戦後国土計画の証言（下河辺惇）1994年3月 日本経済評論社 57頁

11 「人と国土」別冊 第三次全国総合開発計画 第2巻 昭和53年5月 国土庁計画・調整局編 第5編 巨大都市問題とその対策 (7)東京湾問題

12 「明日の国土政策を考える—国土政策懇談会における議論の概要」国土庁編 1987年4月 ぎょうせい

13 戦後国土計画の証言 188頁

14 災害に強い国土づくりの提言 ～減災という発想にたった巨大災害への備え～平成23年7月 国土審議会政策部会防災国土づくり委員会

なお、世界の動き、日本の動き、国土政策等の年表作成に当たっては、以下の資料を参照した。

1. 戦後経済史 私たちはどこで間違えたのか 野口悠紀雄 2015年6月 東洋経済新報社

2. 戦後70年 日本経済新聞 2015年1月3日 特集

3. 戦後国土政策の検証—政策担当者の証言を中心に—（下）1996年1月 総合研究開発機構

6. 戦後の住宅団地建設と都市政策

—人口減少・超高齢化時代の今—

小畑晴治 ((一財)日本開発構想研究所理事、研究本部副本部長)

戦後の高度経済成長期に建設された郊外団地やニュータウンについての批判の声を聞くことも多くなっているが、それらが果たしてきた役割や成果、逆に間違えた道筋や判断を正しく評価し、再生への方向付けができないようであれば、日本の都市居住や都市政策はいつまでたっても混沌から脱却できないと懸念される。

住宅問題や都市問題は、時代背景の社会的な思潮に影響されがちで、成果の評価や問題の本質が先入見のため間違ったり或いは不当に語り継がれる傾向がある。歴史とはそういうことの積み重ねであるかもしれないが、人口減少・超高齢化時代の怒濤が迫る中、戦後70年の住宅・都市政策、主に「住宅団地の建設」の施策について振り返ってみたい。

中年の方々に、都市の住宅問題に関心をもっていた方々には、欧米諸国で第二次大戦前から、社会住宅（公的賃貸住宅）が居住問題の改善に大きな役割を果たしていたことは記憶に残っていることと思うが、欧米やアジアの中進国でどう展開されてきているのかの調査研究の情報を加え、それらの相対比較をふくめて私見を紹介させて頂く。

1) 都市型社会化と団地建設：農業重視から工業重視へ

明治期の殖産興業政策以降、食料自給のための農業重視（農村重視）政策は、昭和30年頃まで堅持されていた。従って、都市人口と農村人口の比率は、1960年代の後半に転換されるまで、ずっと農業人口が過半の割合を占めていた。

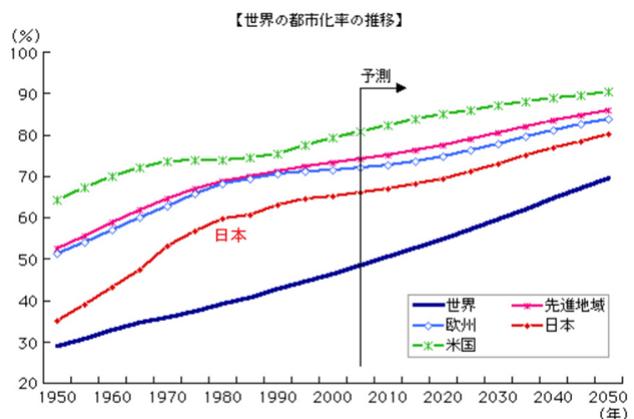
それが、「もはや戦後ではない」と言われた昭和30年頃から、輸出産業立国に向かって大変革が始まり昭和40年代末までの高度経済成長に至ったが、この間に、全国の農山村から都市へ数千万人も人口の大移動が起きた。大都市への転入者は、当初には劣悪な木造賃貸アパートやバラック同然の老朽家屋に多くの都市住民が暮らす状況にあったが、国の3大住宅政策による対応がなされた：①住宅金融公庫の制度（昭和25年～、自力建設支援）、②公営住宅の建設制度（昭和26～、福祉的住宅供給）、③日本住宅公団の発足（昭和30～、中堅層向け賃貸住宅の大量供給）しかし、「ドッジ・ライン」と呼ばれた緊縮財政下で、公

営住宅・公庫融資住宅を合わせ年間10万戸に届かないペースの供給に留まり、昭和29年当初、全国で約280万戸の住宅が不足していたと報告されている。

こうした時期の住宅政策を、社会大変化の激流の中にあって肌で感じた人も多かったと思われるが、グローバルな視点から見るとあまりされなかった。2003年に、香港で開催された国際会議（香港ハウジング・オーソリティ（住宅公団に相当）発足50周年記念で開催）は20世紀の各国の住宅政策・都市政策を振り返るシンポジウムであった。日中米英とアジアの旧英連邦諸国から住宅政策関係機関のトップ（もしくは代理者）が、国際的状況認識、20世紀の住宅施策の感慨と危機管理と将来への模索について報告が行われ、意見交換がなされた。

その折の基調講演で、世銀幹部から「都市人口と農村人口の比率」について報告された分析と問題提起は非常に興味深いものであった：欧州では都市化が始まってから都市人口が5割を超えるのに100年程度、日本では50年程度掛かったが、中国では僅か20年程度でそうなる状況が目前となっている、1950年に都市人口が50%を超えていたのは欧州で英国だけであったが、中国の大転換で2007年には世界全体の都市人口比率が50%に達すると予測される、今後の中国と世界の都市問題を考える上で重要になるとの報告があった。

図表1は、2007年時点の、都市化人口比のグラフであるが、欧米と日本と世界全体の都市化の進行度合いが概略理解できる。



資料：国連「Population Division of the Department of Economic and Social Affairs」よりみずほ総研作成

図1 世界の都市化率の推移

日本の「都市化の急拡大」状況は、このグラフでも判るように、1950年頃から勢いづいて、更なる都市化が進行する欧米先進諸国に近づいている。

2) 外圧による日本住宅公団発足1955 “都市の勤労者向け住宅” 大量供給

丁度その経済成長の始まる頃、安い労働力で工業製品や繊維製品・雑貨類を輸出し始めた日本に対して、ILO（国際労働機構：国連下部組織）が、「日本には工場労働者や勤労者のための住宅がなく、労働者は劣悪な社宅や寮にしばり付けられ、低賃金労働を強いられている。不平等な安売りをするような国は閉め出すことになる」との強い勧告を政府に突きつけたのであった。この時代まで、大企業の社員は社宅が当たり前の時代であった。

この勧告に対応すべく、政府は『日本住宅公団法』を制定し、大都市圏に中堅勤労者向けの賃貸住宅の大量供給を行うこととなる。有識者とごく一部の開明的政治家たちは、この勧告の背景にあった西欧の“社会住宅団地”の存在と意義を理解できていたが、当時の保守的な政治家や財界人には”不当な内政干渉”と映ったようであった。

よく考えて見ると、戦前までの日本の都市は、公共施設と商店と町家（商店予備軍）、工場が主体で、勤労者の家といえば長屋と木賃アパート程度しかなかった。東京・大阪あたりでこそ、高所得勤労者・官僚のための住宅地（田園調布・成城・常盤台・市川など）がわずかに供給されたが、中堅層以下は、長屋か木賃アパートもしくは、町家や商家に間借りか住み込みという状況であった。

勤労者向け住宅団地の原型とも言える“社会住宅団地”は、20世紀初期に米、英、独、蘭などで建設が始まり、第一次大戦後から徐々に増え、第二次大戦後に急増した。

欧米の社会運動家や建築家は、劣悪な都市の衛生環境や治安を改善し、都市住民の健康人権を守る必要性から、CIAM（近代建築国際会議、1928～）を結成し、“アテネ憲章”（1933）で、機能主義・合理主義の立場から都市を改造し再生し、公共主体で、地域主義に縛られない（国際様式）団地づくりを提唱したのであった。

それは、帝国主義へのアンチテーゼであったし、後にはファシズムへのアンチテーゼにもなり、革新的な社会思想とも強く結びついてきたが、第一次大戦から第二次大戦までの間、いわゆる戦間期（1918-1939）に欧米で建設された住宅団地は、理念が活かされ続け今も良質な社会ストックとして受け継がれ、世界遺産にもなっている。

そのような経緯から、勤労者向けの住宅団地（社会住宅）の供給については、当時の政権与党の自由党や民主党から、強い警戒感をもたれており、ILOの強い勧告にも拘わらず逡巡が続いた。日本住宅公団発足の1955年は、政治環境に変化が起き、自由党と民主党が「自由民主党」に統合され、野党の「右派勢力」と「左派勢力」が「日本社会党」統合される、まさにその年の7月に、自由党・民主党の連立政権下の鳩山一郎内閣の時に、難産の末日本住宅公団は発足したのであった。

その後も、団地の選挙票は、「革新票ばかり」ということで、公団に対する与党からの評価や期待は低い状態が続いた。しかし、公団住宅の人気は目を見張るほどの状況であった。公団住宅は、戦前から有名であった”同潤会アパート”（関東大震災の莫大な義援金（海外からのものも含む）で設立された財団で復興のために耐火構造のアパート等を昭和初期まで10年以上にわたって建設した）のアパート総建設実績約2500戸に対し、発足の初年度から年間2万戸の耐火構造アパートを供給した。

しかも当時の政府には十分な公共財源がなかったため、建設資金は民間（生保等）からの借入れ金と、郵便貯金や簡易保険がベースの『財政投融资資金』を用い、金利分を『利子補給金』で国庫から支援を受けるという“事業採算方式”で実施したのであった。

今日的な目で振り返ると、欧米諸国でも、第二次大戦前からの中堅都市住民向けのストックはある程度残ってはいたが、戦後相次いで独立した旧植民地からの引き上げ者や軍属の帰還者のための受け皿が不足し、都市の近郊に社会住宅団地を大量に供給する必要に迫られ、苦心し、無理もしていた。そうした“社会的コストを省略して“安い輸出品を売り撒いて市場を乱す日本は許せないという反感が、上述の“外圧”につながったのではないかと考えられる。

3) 高度経済成長期の人口の都市流入の受け皿 昭和30～40年代

日本住宅公団は、（中堅勤労者向けに）“早く、安く、大量に”という住宅の量的充足を目指して邁進し、それなりの国民の期待に応えたことは大いに評価されるべきであったし、高度経済成長期の中で生じる小さな景気低迷の回復に寄与できる影響力が、経済界や大蔵省から、引いては政府与党からも評価されるようになった。しかし、この期待が、ノルマとなり、第一期、第二期『住宅建

設5ヶ年計画』という経済大国の基軸になった。無論、民間建設の役割も高まっていたのであるが、まだ集合住宅は公共主導であった。

高度経済成長期には、全国の農村から大都市圏へと”急激な人口流入”が見られたが、公団住宅はそうした時代の大都市圏の受け皿のシンボリックな存在であった。大都市圏の地方公共団体もこぞ

って住宅供給公社を発足させ、賃貸住宅や勤労者向け分譲住宅の供給を行い、“住宅難世帯”（独立した住まいを持ってない世帯）の解消に力を入れた。合理的で機能的手はあるが、賃貸で40㎡前後、分譲でも50㎡程度の画一的な住戸が大半で、集合住宅団地として大量供給された。

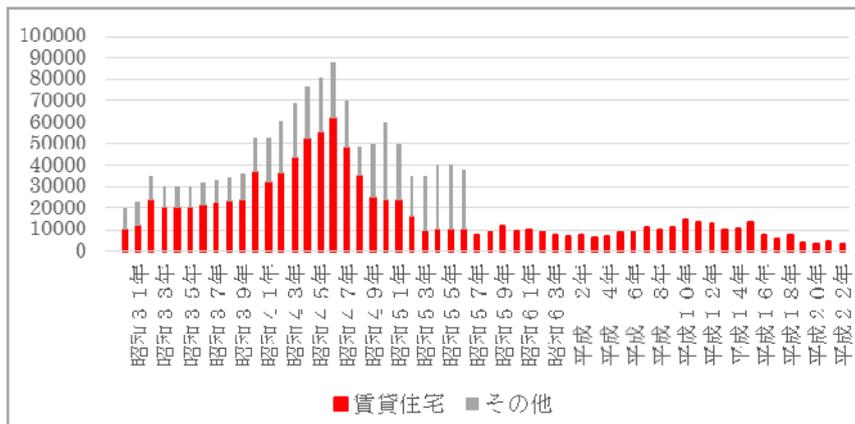


図2 日本住宅公団～都市再生機構の住宅建設戸数

この時代の団地建設の状況について、学童期の居住体験者の立場から、政治学者の原 武史氏が『滝山コミュニオン1974』というノンフィクション小説（2008受賞）に描いている。公団住宅を始めとする公共住宅団地が西武鉄道線沿線に集中し、既存の地域社会とは異なる地域社会意識が生まれ異常増殖してゆく当時の地域社会がリアルに描かれている。読み応えのある著作であり、社会分析であると評価できるが、文中で、団地の問題の根源にある原因は、“公団がソ連の住宅をモデルにし

たためである”と断言している点については、論拠がなく問題の本質から外れている。小説として扱われるだけなら問題はないが、団地問題や都市問題を勉強する者に誤解や誤謬を伝えてしまうことが懸念される。ソビエト時代の集合住宅建設は、伝説的なプロパガンダが伝わるだけであったが、実情はソビエト崩壊までよく判らなかったのである。例えば、1978年の新聞記事のスクラップ（図1）が残っているが、最近ネットで明らかにされている画像（図2）の方がリアルな情状が判る。



図3 1973新聞報道



図4 ネットに公開されている旧ソビエト時代の団地
<http://www.all-nationz.com/archives/1007843245.html>

むしろソビエトの団地ではなく、米セントルイスの公営住宅団地（著名建築家ミノル・ヤマザキの設計）が築後20年を経ずして荒廃が進み、1974年に爆破解体されるに至ったことは、日本の多く



図5 プルイト・アイゴー団地の爆破（米）

この時期の公団等の巨大団地建設が、今日なお、大きな社会問題を抱えているのではないかという疑念では理解できるし、ソ連は計画経済5ヶ年計画の真っ只中であって、機能主義・合理主義が席卷していたことは間違いない。しかし、鉄のカーテンの外側の米、英、仏、西独、蘭等で、巨大な社会住宅団地が建設されており、それを日本が学ぼうという姿勢が続いていたことの方が、今日の視点で振り返ってみて重大問題であった。

1990年代末の国際会議で出会った欧米の学識者が、「都市計画による都市住宅の供給は、なかなかよい方向性が見えない。都市の歴史性や風土性を大切に既存の町と馴染ませる方法なども有効であるが、スーパーブロック（大街区）方式の団地はどこでも最悪だったのではないか？ロシアでも、スターリン時代までの住宅団地は街路型で権威主義的だが悪くはない、しかしフルスチョフ政権（1955-）以降のものは最悪だと言われている」と話していた。



図7 高島平団地（1973年竣工）

の都市計画家や建築家にとって驚きであった。この団地は巨大住棟が、幾列も並ぶ“マスハウジング”であった。図5、図6



図6 プルイト・アイゴー団地の鳥瞰

振り返ると、日本では高度経済成長の絶頂期に住宅不足が続いたため、昭和41年から第一期住宅建設5ヶ年計画が始まり、住宅難世帯の解消が達成できなかったことから、続けて昭和46年を初年度とする第二期住宅建設5ヶ年計画に突入した。それが、1973年の石油危機で、状況が一変する。石油危機で、様々な生活資材も建設資材も高騰した結果、隠れていた矛盾や問題が一気に吹き出した。“合理的かつ低廉に建設した（つもり！）”の公共住宅（特に公団住宅）は、「高くて、遠くて、狭い」（『高・遠・狭』）ということで魅力のない住宅の烙印が押されることになる。大量供給の反作用で、公団でも20万戸近くに及ぶ不良在庫（空き家、未入居住宅）を抱えてしまう。

この事態に、公団では職員が一丸になって対処し、数年がかりでなんとか最悪の事態を切り抜けた訳であるが、政府もジャーナリストも問題の本質を理解せず、「親方日の丸」意識の所為してしまったことは、その後の住宅政策をだめにした第一の要因である。

しかし、この時期の勤労者向け住宅の大量供給のポジティブな側面は、日本に“家族の時代”をつくったことである。農村山村の村社会や都市下町の下町社会では、2世代、3世代の大家族が同居して暮らすケースが大半であった時代に、核家族が自分たちだけの家で暮らすという時代の到来であった。ファミリーレストランが次々に誕生し全国チェーン化してゆく時代で、米国の映画やテレビド放映のホームドラマの世界と重なる希望社会の時代でもあった。

4) 個性化・ライフスタイルの時代 1975～

1974年に発生した石油危機の後、高度経済成長一辺倒の時代から、安定成長の時代を目指すことになり、大都市圏で暮らす中堅勤労者たちも、供給が増え始めた民間マンションや、画一的な賃貸住宅一辺倒から個性的な設計で住戸規模もゆとりのある分譲住宅の供給に軸足を換えた公団・公社の住宅を購入することが増えた。

この大転換の時代の1975年に、OECDの視察団が来日し、“No more High rise! No more rabbit

hatch!”という主旨の助言をしたのであったが、この助言の真意を、政府もジャーナリストも正しく理解していなかったと思われる。前述のように、欧米で戦後建設された高層団地や高層アパートで問題が多発していたので、「もう高層住宅などを建設する時代ではない」と本音からの助言や、いくら経済原則で売れるからと言って無計画で粗雑な戸建て住宅を野放しにすれば“都市のスプロール化”が進むのではとの懸念から出た言葉と察する。



図8 ウサギ小屋の批判の元となった風景

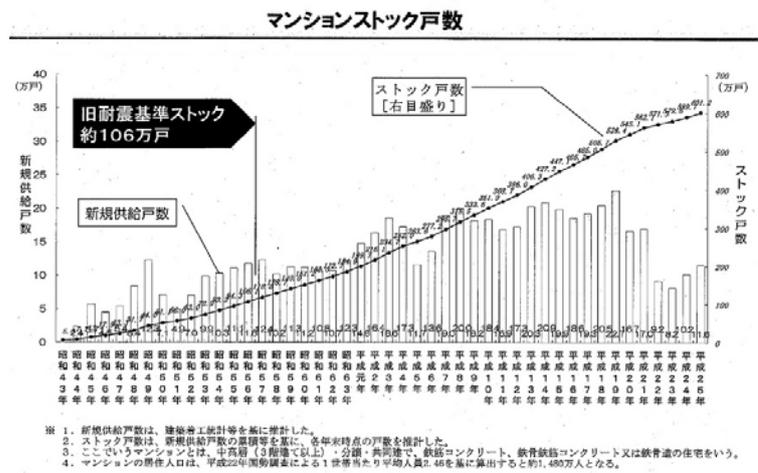


図9 民間マンションの建設とストック数（国交省資料より）



図10 1985年頃の文芸春秋の増刊号より

この時代までに建築や都市について勉強した技術者は、集合住宅と言えば近代主義の欧米の団

地が理想型のように教えられ、そう信じ込んでいたため、1970年頃から米・英・仏・独・蘭などの各国で公的団地の荒廃対策に手を焼いていたことは知るよしもなかった。欧米に詣でる学識者・専門家の視察先は、幸運にも荒廃を免れたモデル的な団地のみという状況であったようだ。

そうした中、例外的に報じられたのが、前述のブルーイット・アイゴー団地が“爆破解体”（1974）せざるを得ない状況に至ったというニュースであった。ダイナマイトで爆破解体するのは、米国からできることで乱暴な扱いだと感じ、世界的にも例のないことと思っていたが、実はそうではなかったことが1990年代以降次第に明らかになってきた。フランスにも英国にも、荒廃がひどく“爆破解体”しなくてはならなかった団地（過ちを繰り返さない決意表明と推察される）がいくつかあった。ドイツ（旧東西）やオランダにも、巨大な高層住棟を配置した団地を、10年以上掛けて中低層に建替えたり、減築（長い住棟を短くする等）したり撤去する事例がかなりの数でてきた。そうした事業の対象は、大半が1950～1970年頃に建設された団地（戦前のものは大切に使われている）

で、世界的に有名建築家の作品も含まれている。

そうした国々の専門家が、日本政府に助言したことの真意を全く理解できて居なかった。

この時期の我が国の団地建設で重要だったのは、都市の再整備と都市型居住を合わせて模索したことで、今日に続く都心居住の流れを形成できた点と、世界的な都市居住施策の方向に近づいた点である。因みにそれは日本住宅公団と宅地開発公団が統合再編され、『住宅・都市整備公団』の発足（1981年）に至る時期の取り組みである。



図7 フランスの団地の爆破解体状況の写真
仏都市再生機構ANRU本部展示より(2004)

5) ニューエコノミーと「民活」至上主義の時代 1980年代～

この時代は、20世紀文明の反省が全世界的になされた時期でもある。ワープロやパソコンが普及した時代でもある。住宅政策や都市政策に最大の影響を与えたのが、「ニューエコノミー（新自由主義）」であったが、強引な『民活方式』の問題が今もよくやり玉に上がる。それは紛れもない事実であるが、その陰に隠れていた、「近代都市計画否定」の考え方の出現も、負けず劣らず世界的に影響の大きなものであった。この後者の動向をジャーナリストや開発事業者、一部の学識専門家が見過ごしたために、日本での経済バブル（不動産バブル）の壮絶な崩壊に至ったと言えなくもない。

まず、『民活方式』について、我が国でも英米

でも「行政改革」の推進方策として、“市場原理を入れながら官主導の都市整備や住宅供給を改革する”状況の旧弊化を打開しようとしたやり方で熱狂的に期待されたが、予想外に難渋しあちこちで行き詰まる状況が見られた。例えば、新宿区の西戸山の超高層タワー3棟の開発は、著名建築家と大手の開発業者・ゼネコンが、鳴り物入りで建設したのであるが、後が続いていない。その後30年で周辺エリアが魅力ある都市空間になっているとは言い難い。サッチャー政権が進めた「エンタープライズ・ゾーン」に詣でる日本の専門家がひっきりなしであったが、今ではほとんど注目されていない。「民活」という言葉で期待された「民」が大企業限定の「民」であり、地区の住民はおろか自治体の関与も制限して実施されるような状況は、さすがに英国でも米国でも反省されているが、日本では「バブル崩壊」の中で、その総括や効果評価がうやむやになってしまった。

“陰に隠れていた「近代都市計画批判」の嚆矢”を放った故サッチャー首相の行動が、その後の都市政策、住宅政策に大きな影響を与えたことは忘れられがちである。サッチャーは、近代主義の都市計画理論や建築計画で造られた団地やニュータウンの荒廃を見て、「都市計画家や建築家はちがいがいた」と強烈な批判キャンペーンを展開した。そうした批判の裏付けを担ったのが腹心の心理学者アリス・コールマンで、その分析調査に基づく荒廃団地の大改造（長大住棟を短い住棟に切り分ける等）の取り組みを強行した。

その頃のことを英国のコミュニティアーキテクトが、「とても酷い批判キャンペーンで、関係者は皆怒ったが、しばらくして考えると、指摘が当たっていたこともいくつか認められるようになった。」と後年語っていたが、公共団地の暴動が多発する状況に、都市計画家や建築家はなすすべがなかったようである。暴動が起きる原因が、団地の計画や設計にあったとストレートには言えないが、巨大住棟や長大住棟などヒューマンスケールを欠いた空間の団地等で、問題がより多発していることも分かってきた。

これと同種の問題提起は、実は1960年代の初めに、オランダの建築学者NJハブラーケンと米国のジャーナリストJジェイコブスによってなされており、一定の反響や共鳴がなされていたのであるが、一部の有識者たちの先見の評価*1を除いては、「記憶にとどめておく」程度に扱われていた。しかし、サッチャーの大胆な批判行動によって、この二人の問題提起の重要性が世界的に再評価され

るようになったと感じる。

*1 : NJハブラーケンは、1961年に発表した“Un Alternative for Mass Housing”の著書で、巨大住棟団地のようなものをつくらないために、オランダで街区構成～住宅内部構成に至る建設や管理の意思決定（合意形成）を段階的に行う手法を提唱し、実践もしていたが、1970～20年間にMIT教授に起用され世界に大きな影響を与えた。日本では、公団のKEP住棟やSI住宅に多大な影響を与えた。

Jジェイコブスは、1963年の発表した著書「アメリカ大都市の死と生」の著作で、近代主義の団地計画に多大な影響を与えていたEワードヤル・コルビジェの理論に真正面から「都市の人間関係やコミュニティを単純化して捉えるのは大間違い」という主旨の論陣を張り、日本でも黒川紀章氏の翻訳本が出版された。

6) 1990年代以降の都市・住宅政策の世界的な大変化

新自由主義（レーガノミックス）の嵐のあと、1989年にベルリンの壁が崩壊し、ソビエトが解体して冷戦構造が消滅したが、欧米諸国では、都市や住宅のあり方を真摯に再考する動きが始まる。米国のニューアーバニズムは、近隣コミュニティを重視する“歩いて暮らせるまちづくり”成長管理するまちづくり”を目指す運動であるが、静かに広がり、英国の『アーバンヴィレッジ運動』などにも影響していく。この両国では、レーガンやサッチャーの民活路線への反省期でもあった。この米のアーバニズムに学ぶ取り組みや、コミュニティアーキテクトを起用する英独自の取り組みは、他の西欧諸国や北欧にも大きな影響を与えていった。住宅問題を都市のあり方の問題として捉える傾向も顕著になった。

一方、我が国では経済バブルが1991年頃まで続いた後に崩壊したため、“都市や住宅のあり方を真摯に再考する”という社会的な議論がなされない中で、高齢化社会問題や少子化問題にどう立ち向かうべきかについてやや上滑りの議論*2に終始しただけでは無かったのかと悔やまれる。欧米やアジアの中進国で、同じ議論で的確な方向性を見いだしながら、今後の都市のあり方と居住のあり方まで議論できてきた状況とは対照的である。

*2 : シルバープラン（-89）、ゴールドプラン（89-94）、新ゴールドプラン（94-99）等々。

オランダでは1968年に、日本ほどでないにせよ少子

高齢化が深刻化しつつある。ドイツで1993年に介護保険が導入され、スウェーデンやデンマークのフルサポートの高齢者介護がこの時期に見直され始めた状況であったが、我が国では（実践的でなかった）「シルバーハウジング」の取り組みが柱として進められた。（常駐のワーデン制度などに無理があったが、それがほとんど機能しないまま現在も管理されているケースが多い）

この時代、公団や公社、公営団地の建築事業が本格化した。昭和30年代の団地は都市に近い交通至便な立地であったため、事業性を確保しながらも、人気の高い良質ストックに転換できた。しかし、遠郊外やバス便の団地の建替の場合は、行き詰まったり、空家発生に至っている。そうした中の成功事例は建替事業の事業性優先でなく、「都市との関係」や「地域の将来」を見据えた事業スキームの団地であることが判る。

7) 2000年以降の都市・住宅政策

経済バブルが崩壊（1992）した後、「失われた10年」といわれ。同20年とも言われる間に、大都市郊外や地方都市で特に顕著に「少子化・人口減少・超高齢化」が顕在化する。フィジカルな数値の問題だけでなく、自殺者の急増（交通事故死の5、6倍）や集合住宅での孤立死問題が顕在化し、「無縁社会化」という現象が明らかになってきた。

ミシガン大学が1999-2002年に実施したOECD 16カ国の“社会的孤立度”の調査で、日本が最悪という結果であることが判明している。（図8）

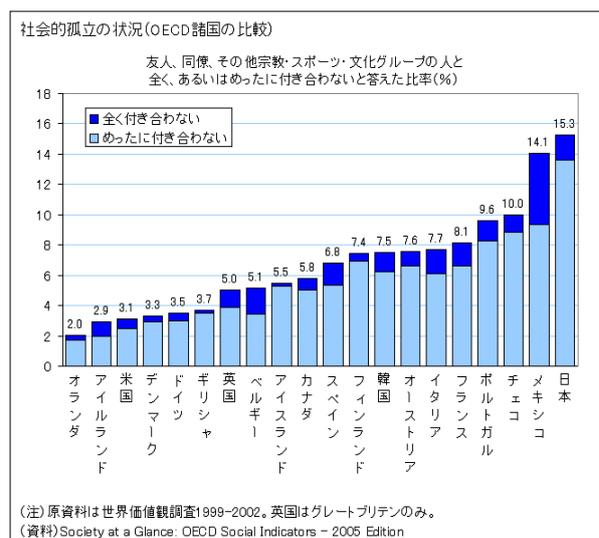


図8 社会的孤立度の国際調査

こうした状況は、関係する専門家や学識者は先

取りしてゆく必要があった筈であるが、堀田レポート(2000)で明快な方向付けの整理がなされるまで、少子高齢化の影響が世界一急激な我が国で後手後手になっていた。例えば、ドイツでは、1990年～の東西ドイツ統一は期待通りに行かなかったが、新世紀を迎える時期までに「都市改造プログラム」として、『縮退都市政策(Shrinking Policy)』(郊外に膨張した都市を縮退し効率的にする)を打ち出し、社会都市施策(Social Stadt、地域コミュニティ重視のまちづくり)や「ゲマインシャフト住宅」(協同組合住宅を発展させ趣味や環境行動で気の合う仲間と一緒に暮らす住宅づくり)の取り組みなどが合わせて進められるようになった。英国では、ブレア政権時代にチャールズ皇太子が提唱した「アーバンビレッジづくり」の考えに基づき、住民参加と社会的企業を組み込んだ都市・居住施策を展開し、荒廃し空洞化した郊外団地の再生やインナーシティの疲弊地区の再生に、外国人を含めた住民参加方式での再生で効果を上げつつある。また、フランスでは、総合的な都市居住施策GPVを基軸として、疲弊する大都市郊外団地エリア(750万人が居住)の再生に注力、2004年に都市再生機構ANRUを、2006年に社会結束機会平等全国機構ACSEを発足させ、その両面施策で郊外疲弊地区の再生に力を注いでいる。郊外団地等も都市の一部としてLRT新設による交通利便性改善等、都市政策と合わせた住宅地の再生を行っている。

近年一人当たりGDPが日本並みとなったアジアの新興国、シンガポールや香港においては、1990年後半以降、公的住宅を活用して、都市政策と住宅政策を一体的に、住宅団地の再生で交通機能改善と合わせた事業が見事に展開されている。

21世紀に入ってからの我が国の住宅政策としては、2006年に『住生活基本法』が制定され、「住生活の質」や「居住のセーフティネット」について方向が示されたものの、大きな課題に直面する郊外団地問題や郊外住宅地のストック再生など都市政策との関連施策について方向付けられていない点は、とても残念に思われる。直近の住宅土地統計調査によると、全国の空き家が850万戸とのことで、地方都市や過疎地のみならず東京や大阪にも相当数に空き家のあることが判明している。その一方で、アフォーダブルな住居を切実に求める高齢世帯や子育て世帯に、対応する民間賃貸住宅(空き家の過半)が少ないという社会的矛盾が起きてもいる。そうした住宅困窮者に加えて漸増する外国人就労者の需要に、結局は公営住宅(ストック数約200万戸)とUR住宅(ストック数約

75万戸)がもっぱら対応している実情を、社会がよく理解して今後の都市政策、住宅政策を考え、国民の意思を示す必要が差し迫っていると思われる。

住宅問題や居住の質の問題、空き家の問題が、社会的に未解決の中で、2000年以降、東京・横浜の、特に湾岸エリアで大型のタワーマンションの建設ブームが起き、都心回帰の波に乗って、1000棟を超える供給がなされた。耐震性や震災時のエレベーター問題はさておき、区分所有方式(管理組合が管理責任を有する)で1棟500~1000戸での意思決定や合意形成は本当に適切にできるのか、外国籍住民?にも積極的に(見境もなく?)販売している状況は、今後に更なる禍根を残すことが懸念される。

結び

諸外国の住宅政策が、全てうまくいっていると言うつもりはないが、21世紀の現代社会における都市や住宅のあり方について、我が国で十分な国民的な議論がなされていないのは問題であると感じる。例えば、住宅問題の現状をよく理解しないで、「コンパクトシティ論」を標榜するような風潮は、将来に大きな禍根を残す恐れがある。15年も前から「縮退都市政策」を採り入れているドイツが、住宅政策やコミュニティ政策、高齢者福祉政策で何をやってきたのか、しっかり理解することが最低限必要であろう。

戦後70年間我が国で建設された郊外住宅地や郊外団地が、欧米の近代主義建築の影響を受けながらも、日本独自の設計上の工夫と住宅管理、自治会活動等によって、アジア諸国の団地づくりの模範ともなってきた*3とところであるのに、「公的住宅団地」に不当な”烙印”を押ししてしまうことは、居住者満足度の高さ等もないがしろにしてしまうことになる。欧米の団地にはない優れた要素もある郊外団地(集合)を、人口減少・超高齢化社会の中で、空き家だらけの疲弊地区にしてしまうことでは情けない。

*3：台湾・韓国・シンガポール・タイ・インドネシア・中東諸国等。

公営住宅ストック200万戸は、直近の調査で210万人150万世帯を越すとされる生活保護世帯や障害者等福祉対象の世帯向け等への対応で目一杯とすれば、URの賃貸ストック75万戸と全国の賃貸住宅(前述の空き家統計では半分以上が

賃貸であった)の活用をどう位置づけるかが、今後の“人口減少・超高齢化時代”の都市政策・住宅政策で重要になる。東日本大震災で、応急仮設住宅のあり方や供給の後れが大問題になった中で、被災を免れた周辺の民間賃貸アパートを借り上げ方式で活用し一定の成果を上げた。首都直下型大地震では100万戸の応急仮設住宅が必要との予測もある中、空き家住宅問題等と合わせて考えておく必要がある。廃屋化した空家を除去するのは当然だが、まだ使える空家をどうするのか、適切な耐震改修・防耐化改修が待望されるがまだ普及していない。

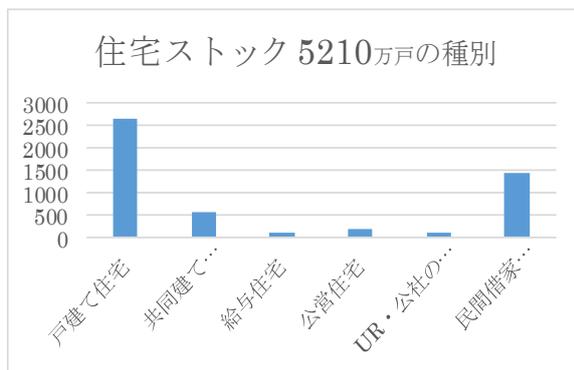


図9 日本の住宅ストック
平成25年 住宅土地統計調査より

これから10年先2025年に、65歳超人口が30%を超え、75歳超人口が18%を超える状況(総務省統計局H27 HPより)を考えると、高齢者の居住問題をこれまで以上に真剣に考える必要がある。例えば、急増する単身高齢世帯向けに、「サービス付高齢者住宅」が万能であるかのように積極的活用を図る動きがあり、国民の期待も大きい。しかし、福祉面の制度は素晴らしいかもしれないが、25㎡に満たない『サービス付高齢者賃貸住宅』(サ高住)を、福祉行政や都市政策の専門家が無節操に奨励しているのは、とんでもない時代錯誤ではないかと感じる。共同の食堂がある場合には、さらに小さい22㎡程度の住戸まで「優良なサ高住」として認証されている。“健常期からシームレスに住み続ける想定をしている”住宅”なのである点を忘れてはなるまい。かつて、「ワンルームマンション」の急増期に、あまりに劣悪な水準の住戸ではまずいということで、各自治体が“25㎡が最低基準”という合意した経緯がある。遡れば、昭和51年に建設省が打ち出した最低居住水準の都市型最低居住水準は単身世帯向けが43㎡となっており、公共住宅も昭和40年代まで2DKで37㎡、1DKで30㎡であった水準を引き上げたこ

とも、諸外国と比べて過大な規模設定とは言えない。

超高齢化社会を日本がどう乗り越えるのか世界が注視している。たとえ清貧であっても、誇りと自信を持ちながら暮らしている状況は、海外からの来訪者の関心の的であろう。特にアジア・中東・アフリカからの観光客が、都市型観光やアグリツーリズム、エコツーリズムで、日本の大都市、地方都市、農山村の暮らしぶり等を、将来への参考に学ぼうという人たちの期待を裏切らないようにしたいものである。

引用文献:

- ・「日本住宅公団10年史」日本住宅公団(1965)
- ・「次世代アメリカの都市づくり ニューアーバニズムの手法」Pカルソープ著 学芸出版社(1994)
- ・「香港の国際住宅シンポジウム論文集」(公財)アーバンハウジング(2004)
- ・「デザイン・アウト・クライム 『まもる』都市空間」イアン・カフーン著 鹿島出版会(2007)
- ・「現代都市のリデザイン これからのまちづくり心得」共著 東洋書店(2008)
- ・「まちづくりのインフラの事例と基礎知識」共著(日本建築学会編) 共著 報堂出版(2008)
- ・「コミュニティを問い直す」ちくま書房(2006) 広井良典著 ちくま新書(2009)
- ・フランスの都市再生と都市政策の動向に関する調査(公財)アーバンハウジング(2011)
- ・東日本大震災における応急仮設住宅の建設に係る対応について 国交省住宅局住宅生産課(2012)

7. 日本は平均的な国家か、特殊な国家か？

—経済計画・国土計画に対する志向性に係る国際比較—

橋本 武 ((一財)日本開発構想研究所研究主幹、慶応義塾大学 SFC 研究所上席所員)

はじめに

戦後70年。日本では、経済計画が1955年から2000年まで存在し、国土計画は1962年以後現在も作られ続けている。さらに1990年代以後には多数の政策分野別基本計画が新たに作成されるようになり、近年では、成長戦略の策定が政府の重要な仕事になっている。こうした現象を見ると、日本は基本計画とか戦略というものに対して相当に高い志向性をもっている国家のようにも思われる。基本計画に対する中央政府の志向性から見たとき、日本は平均的な国家なのか、それとも特殊な国家なのか。本稿では、日本を含むアジア・欧州18か国を対象にして、代表的な基本計画である経済計画・国土計画に対する中央政府の志向性の高低を国際比較する。

比較には、2つのタイプが存在する。志向性がどのような要因によって規定されているかを織り込んだものと、織り込んでいないものである。前者を深層的な比較ということにすれば、後者は表層的な比較と言えよう。織り込んだ比較の方が問題の本質により迫っているわけだ。本稿は深層的な比較を目指す。そのためには、経済計画等に対する志向性の規定要因をあらかじめ明らかにしておく必要がある。

本稿の構成と概要は、次のとおりである。

1章では、検討方法として検討対象計画、比較事項、比較対象国等について述べる。

2章及び3章では、経済計画及び国土計画に対する志向性を被説明変数として、これがいずれの説明変数で説明できるかを検討する。

まず、2章では、アジア・欧州18か国の最新時点の経済計画等について共時的検討を行った。説明変数として①経済発展状況（1人当たりGDP）、②超国家体制の存否（EUへの加盟／非加盟）、③人口、④面積、⑤国家体制（分権的国家／集権国家）を取り、対象国家・対象計画の組み合わせで合計6ケースについて統計分析を行った。その結果、「EU加盟／非加盟」及び「1人当たりGDP」が有力な説明変数であることが分かったが、検討対象国をアジア・欧州諸国に限定したために、両変数が「欧州／アジア」の代理変数に過ぎないのか、それとも固有の意味を有しているのかがはっきり

しない。

そこで3章では、地域を欧州に限定して、EC、EU設立以前の経済計画及び国土計画に係る通時的検討を行う。その結果、データの入手が可能な6か国の経済計画等に対する志向性は、「EU加盟／非加盟」や「1人当たりGDP」では説明できないことが分かった。つまり、当初目指した深層的な比較は行い得なかった。

4章ではやむを得ず表層的な比較を行った。結論は、「2000年までの日本はアジア・欧州18か国の中でも経済計画及び国土計画に対する志向性が最も高いレベルの国家であった。21世紀に入って志向性はやや低下し、アジア10か国の中間レベルになったが、1人当たりGDPで大差のない欧州8か国よりもかなり高い。日本は、経済計画及び国土計画に対する高い志向性を構造的に内包している国家なのかも知れない」というものであった。

なお、本稿での各国の政策情報は、国土交通省国土政策局ホームページ「各国の国土政策の概要」(<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/index.html>, 2015年5月1日閲覧)及び国土交通省国土計画局(2012)「アジア各国の国土政策に係る具体的施策分析等に関する調査 各国国土政策情報報告書」に基づいている。

1. 検討方法

1.1 検討対象計画と経済計画及び国土計画の定義

本稿では経済計画と国土計画を検討対象にする。両計画を対象とするのは、第1にデータの入手が容易であるという実務的理由とともに、第2に、経済計画と国土計画は、中央政府が策定する様々な行政計画の中でも、重要性と基本性において抜きでた存在だからである。事実、日本の戦後史においても長い間、両計画が国家の事実上の「総合計画」として機能してきた。また、経済政策や国土政策にしなかったのは、経済政策、国土政策ではその範囲が極めて曖昧だからである。

それでは、経済計画及び国土計画の範囲はどこまでなのか。経済計画及び国土計画と一口に言っても、国によって様々なタイプのもが存在する。そうした多種多様な計画や指針の中から、何を同

一範疇の計画と見なすのか。その選択次第で答は変わる。ある政策が経済計画であるのか否か国土計画であるのか否かの判定は、極力曖昧さが少なく、明確に行えなければならない。

本稿では、経済計画及び国土計画を次のように定義する。

経済計画とは、中央政府が全国を対象に策定した複数年に係る法定又はそれとほぼ同等の根拠を持つ計画で、マクロ経済運営の総合的・基本的指針となるもの。

国土計画とは、中央政府が全国を対象に策定した複数年に係る法定又はそれとほぼ同等の根拠を持つ計画で、国土の利用・整備・保全の総合的・基本的指針となるもの。

ここでは、外部観察が容易な基準として、①中央政府、②全国、③複数年、④法定又はそれとほぼ同等という4つを設けた。したがって、首都圏計画、特定地域の開発計画、都市計画におけるガイドライン等国土の一部を対象としたものは、国土計画からは除外される。また、経済計画、国土計画ともに、EU政策によって策定が義務付けられているものは除した。この種の計画は国家の自発的意思に基づくものではないので、中央政府の志向性の判定には不適と考えたからである。なお、経済計画等には、計画という名称にこだわらず、方針、指針、大綱など計画と機能的に等価なものも含める。

以上によっても判断が微妙な計画が存在するが、それらについては補論1で述べる。

1.2 比較対象事項

本稿では、経済計画及び国土計画の制度面だけを検討対象とし、計画内容は対象としない。その理由は、第1に、計画制度は、計画内容に比べて曖昧性が低く、判断の客観性が確保しやすいと考えるからである。また、第2に、計画制度と計画内容を比較した場合、計画制度は相対的に政治的要因の影響が強く、このため各国固有の特性が反映されやすいのに対して、計画内容は経済的要因の影響が強く、グローバリゼーションの下で各国共通化されやすいと考えるからである。

比較対象は、経済計画と国土計画のそれぞれについて、計画の存否と計画策定組織の性格である。

これを経済計画等に対する志向性の高低と関連づけると次のようになる。

- ①該当計画が存在するという事は、その計画に対する国家の志向性が高いと考えられる。
- ②該当計画の策定組織が省庁横断的組織又は

上級組織であるということは、その計画に対する国家の志向性が高いと考えられる。

1.3 比較対象国

比較対象国は、次のようにアジア10か国、欧州8か国の合計18か国である。

アジア10か国：中国、インド、インドネシア、韓国、マレーシア、フィリピン、タイ、ベトナム、ニュージーランド、日本

欧州8か国：デンマーク、フランス、ドイツ、イタリア、オランダ、イギリス、スウェーデン、スペイン

2. アジア・欧州18か国の共時的検討

2.1 検討作業の準備：説明変数の選定、経済計画及び国土計画に対する志向性の数値化等

データが入手できた最新時点での18か国の経済計画及び国土計画の概要は、図1のとおりである。経済計画、国土計画ごとに該当計画、策定根拠等、策定組織を掲げた。

表1から、①アジア諸国と欧州諸国では大きな差異があること、②日本はアジアの他国と近く、アジアの中では欧州諸国とやや似ていることが分かる。この見解は、経済計画等に対する志向性の強弱を「アジア／欧州」という2分法で説明するものであり、何となく説得力があるように思われる。しかし、仮にそうであるにしても、「アジア／欧州」ではアジア諸国内や欧州諸国内の差異を説明することができないという基本的な問題がある。本稿の問題意識に基づけば、「アジア／欧州」ではない説明変数で志向性を説明することが必要になる。このような説明変数を特定できた、少なくともかなりの程度推測できた段階ではじめて、経済計画等に対する志向性について理解が進んだと言えよう。

2.1.1 説明変数の選定と作業仮説

経済計画等に対する志向性の説明変数として、「アジア／欧州」以外に、どのようなものが考えられるだろうか。おそらく最も有力なものは、①経済発展状況、②超国家体制の存否（EUへの加盟／非加盟）の2つであろう。この2変数以外にも、人口、面積、国家体制（分権国家／集権国家）という3変数も有力かも知れない。本稿では、この5つを志向性に対する説明変数とする。5変数の具体的な数値化方法と志向性との関係に係る作業仮説をまとめたものが表2である。

表1 アジア・欧州18各国の経済計画及び国土計画の概要

	経済計画			国土計画			
	計画	策定根拠等	策定組織	計画	策定根拠等	策定組織	
アジア	中国	国民経済・社会 発展第12次5カ年 計画（含む主体 機能区計画）	全国人民代表会 議決定	国家発展改革委 員会	第3期土地利用総 合計画	土地管理法	国土資源部
	インド	第12次5カ年計画	インド憲法	国家計画委員会	なし	なし	なし
	インドネシア	国家長期開発計 画	国家開発計画体 系に関する法律	国家開発企画庁	国家空間計画	空間計画法	国家開発企画庁
	韓国	地域発展5カ年計 画	国家均衡発展特 別法	旧産業資源部、 現産業通商資源 部	第四次国土総合計 画修正計画（2011 ～2020年）	国土基本法	国土海洋部
	マレーシア	第10次マレーシ ア計画	不明 大統領国会報告	連邦政府首相府 経済企画院	国家空間計画 （2010年改定）	1976年都市農村 計画法（2001年 改正）	連邦都市農村計 画局
	フィリピン	中期フィリピン 開発計画2011- 2016	憲法	国家経済開発庁	空間計画のための 国家フレームワー ク2001-2030(NFP P)	国家土地利用委 員会(NLUC)承認 ※国家経済開発 庁の下部委員会	国家経済開発庁
	タイ	第10次社会経済 開発計画	内閣承認、政令 として発布	国家経済開発庁	タイ国家空間開発 計画 2057	内閣指令(内閣未 承認)	内務省公共事 業・都市農村計 画局
	ベトナム	社会・経済開発 10カ年戦略 社会・経済開発 5カ年計画	【戦略】共産党 全国党大会承認 【計画】首相指 示、国会承認	戦略、計画とも 計画・投資省	2050年を展望した 2025年までのベト ナム都市システム 開発総合計画方針	首相決定	建設省
	ニュージーランド	なし	なし	なし	なし	なし	なし
	日本	日本再興戦略	閣議決定	内閣官房	国土形成計画	国土形成計画法	国土交通省
欧州	デンマーク	なし	なし	なし	なし	なし	
	フランス	なし	なし	なし	総合サービス計画 (SSC)	ヴォワネ法	農林水産・地域 開発省
	ドイツ	なし	なし	なし	なし	なし	なし
	イタリア	なし	なし	なし	なし	なし	なし
	オランダ	なし	なし	なし	国土空間戦略	都市計画法	住宅・空間計画 序・環境省等4省
	イギリス	なし	なし	なし	なし	なし	なし
	スウェーデン	なし	なし	なし	なし	なし	なし
	スペイン	なし	なし	なし	なし	なし	なし

表2 説明変数とその数値化方法、作業仮説

説明変数	数値化方法	作業仮説	
経済的要因	①経済発展状況	1人当たりGDP(為替レート、 IMF, 2013)、日本=1 で正規化	発展状況が低いほど経済計画等へ の志向性が高い。
政治的要因	②超国家体制の存否（EUへ の加盟・非加盟）	加盟 1、非加盟 0 のダミー	超国家体制が存在しない方が経済 計画等への志向性が高い。
	③国家体制（分権的国家、 集権国家）	分権 1、集権 0、中間 0.5 のダミー （レイプフェルトに基づく）注1	集権体制の方が経済計画等への志 向性が高い。
人口要因	④人口	人口(Wikipedia、原典はUN「世界の 人口推計（2011年度版）」) 対数化後、日本=1 で正規化	人口が多いほど経済計画等への志 向性が高い。
面積要因	⑤面積	面積（Wikipedia、原典は基本的に UN (2011) Demographic Yearbook”） 対数化後、日本=1 で正規化	面積が広いほど経済計画等への志 向性が高い。

2.1.2 経済計画及び国土計画に対する志向性の数値化

次に、経済計画及び国土計画に対する志向性を数値化するが、志向性の数値化は、計画の存否を主、策定組織を従として、次のように行う。

①経済計画、国土計画について、該当計画が存在する場合は1点とする。ただし、該当計画の根

拠や意志決定レベルが劣る場合は0.5点減点する。

②計画策定組織が、省庁横断的組織又は上級組織の場合は0.5点とする。ただし、該当組織の総合性又は上位性が劣る場合は0.2点減点する。

以上の準備の下に、次節では経済計画等に対する志向性が5変数で説明可能か否かを検討する。

2.2 統計分析と結果の考察

志向性及び5変数の具体的な値は、表3のとおりある。志向性については、アジア諸国では0.0から3.0までと多様であるのに対して、欧州諸国では7か国が0.0であり、他の2国も1.0であるというように均一的であることが分かる。多様と均一を見出したことは、新たな知見と考えられる。

次に統計分析を行うが、まず5つの説明変数の中で「分権／集権」はデータの欠落が7か国と多く、またデータのある11か国における志向性との相関係数(Pearson)は-0.30と小さいので除外す

る。なお、「分権／集権」の符号はマイナスで、「集権体制の方が総合計画への志向性は高い」という作業仮説が支持される。分権・集権については補論2で追加検討する。

残りの4つの説明変数には、人口と面積のように高い相関が予想されるものが存在する。そこで諸変数間の相関係数を計算する。計算は、対象国についてはアジア・欧州18か国、アジア10か国の2通り、対象計画については経済計画と国土計画、経済計画のみ、国土計画のみの3通りで、2×3の合計6ケースについて行う。

表3 志向性及び5説明変数の値

	経済計画		国土計画		志向性	1人当たりGDP	EU加盟1、非加盟0	面積対数	人口対数	分権1、集権0
	計画	組織	計画	組織						
中国	1	0.5	1		2.5	0.18	0	1.25	1.13	—
インド	1	0.5			1.5	0.04	0	1.17	1.12	0
インドネシア	1	0.5	1	0.5	3.0	0.09	0	1.13	1.03	—
韓国	1		1		2.0	0.63	0	0.90	0.95	0
マレーシア	1	0.5	1		2.5	0.27	0	0.99	0.92	—
フィリピン	1	0.5	0.5	0.3	2.3	0.07	0	0.98	0.98	—
タイ	1	0.5	0.5		2.0	0.15	0	1.02	0.97	—
ベトナム	1		0.5		1.5	0.05	0	0.99	0.98	—
ニュージーランド					0.0	1.05	0	0.97	0.82	0
日本	0.5	0.5	1		2.0	1.00	0	1.00	1.00	1
デンマーク					0.0	1.54	1	0.83	0.83	1
フランス			1		1.0	1.12	1	1.03	0.96	0
ドイツ					0.0	1.17	1	1.00	0.98	1
イタリア					0.0	0.90	1	0.98	0.96	0
オランダ			1		1.0	1.24	1	0.82	0.89	0.5
イギリス					0.0	1.03	1	0.97	0.96	1
スウェーデン					0.0	1.50	1	1.01	0.86	1
スペイン					0.0	0.76	1	1.02	0.95	—

注：無記は0

表4 6ケース別の相関係数

	アジア・欧州18か国					アジア10か国			
	志向性	GDP/人	EU	面積	人口	志向性	GDP/人	面積	人口
経済計画・国土計画	志向性 1.00					志向性 1.00			
	GDP/人 ▲0.77 ***	1.00				GDP/人 ▲0.54	1.00		
	EU ▲0.79 ***	0.77 ***	1.00			面積 0.53	▲0.46 *	1.00	
	面積 0.42 *	▲0.58 **	▲0.40	1.00		人口 0.31	▲0.58 **	0.82 ***	1.00
	人口 0.56 **	▲0.68 ***	▲0.41 *	0.80 ***	1.00				
経済計画のみ	志向性 1.00					志向性 1.00			
	GDP/人 ▲0.88 ***	1.00				GDP/人 ▲0.79 ***	1.00		
	EU ▲0.87 ***	0.77 ***	1.00			面積 0.47 **	▲0.46 *	1.00	
	面積 0.53 **	▲0.58 **	▲0.40	1.00		人口 0.70 ***	▲0.58 **	0.82 ***	1.00
	人口 0.64 ***	▲0.68 ***	▲0.41 *	0.80 ***	1.00				
国土計画のみ	志向性 1.00					志向性 1.00			
	GDP/人 ▲0.40	1.00				GDP/人 ▲0.12	1.00		
	EU ▲0.47 **	0.77 ***	1.00			面積 0.06	▲0.46 *	1.00	
	面積 0.15	▲0.58 **	▲0.40	1.00		人口 0.20	▲0.58 **	0.82 ***	1.00
	人口 0.31	▲0.68 ***	▲0.41 *	0.80 ***	1.00				

***<0.01、**<0.05、*<0.1

計算結果は表4のとおりである。以下、ポイントを説明する。

第1に、作業仮説は6ケースすべてで支持される。これは有益な知見と考えられる。

第2に、「アジア・欧州18か国、経済計画・国土計画」を見ると、相関係数は、「EU加盟／非加盟」が▲0.79（1%有意）と最も大きく、「1人当たりGDP」の▲0.77（1%有意）がこれに次ぐ。一方、面積、人口はそれぞれ0.42（10%有意）、0.56（5%有意）と小さい。

また、「EU加盟・非加盟」と「1人当たりGDP」、面積と人口の間に、それぞれ0.77（1%有意）、0.80（1%有意）という高い相関があるので、「EU加盟／非加盟」と「1人当たりGDP」、面積と人口でそれぞれ疑似相関を考慮する必要がある。

志向性は「EU加盟／非加盟」で最もよく説明できそうだが、この変数にはアジア諸国間の差異を説明できないという基本的な問題がある。加えて本章の共時的分析では「EU加盟／非加盟」「欧州／アジア」が完全に同値なので、「EU加盟／非加盟」が真に「EU加盟／非加盟」を意味しているのか、それとも「欧州／アジア」の代理変数なのかを判別することができない。

第3に、「1人当たりGDP」についても、「EU加盟／非加盟」ほどではないものの「欧州／アジア」の代理変数の可能性がある。「1人当たりGDP」の真の影響を知るには、すべての国家がEU非加盟であるアジア10か国について検討すればいいだろう。「アジア10か国の経済計画のみ」を見ると、「1人当たりGDP」と志向性の相関係数は▲0.79（1%有意）と大きいので、「1人当たりGDP」は「EU加盟／非加盟」や「欧州／アジア」の単なる代理

変数ではなく、一定の固有性を持つように思われる。

そこで「1人当たりGDP」の説明力を見るために、志向性と「1人当たりGDP」の単回帰分析を行った結果が表5である。経済計画については一定の説明力があり、特にアジア・欧州18か国の経済計画については高い説明力がある一方で、国土計画についてはほとんど説明力がないことが分かる。経済計画と国土計画では志向性の原因が異なっていることが窺われる。

また、「1人当たりGDP」は、仮に国家間の共時的差異の説明には有効ではないにしても、同一国家内での通時的差異の説明には有効なのかも知れない。日本の戦後史を振り返っても、2001年の中央省庁再編を機に経済計画や国土計画に対する志向性が低下したように、両者間には一定の相関があるようにも思われる。

「1人当たりGDP」及び「EU加盟／非加盟」については、3章で別の角度から更に検討する。

第4に、経済計画と国土計画を比較すると、国土計画の方がおしなべて相関係数が小さい。国土計画に対する志向性を説明することは、経済計画よりもはるかに難しいものと思われる。

最後に回帰分析を行うが、ここまでの知見から意味のある説明変数の組み合わせは、①「1人当たりGDP」のみ、②「1人当たりGDP」と「面積」、③「1人当たりGDP」と「人口」の3種類である。計算の結果、「1人当たりGDP」のみが僅差ではあるが、最も説明力が高いことが分かった。（アジア・欧州18か国の経済計画と国土計画のケースでの自由度調整済決定係数は、①:0.562、②:0.535、③:0.536）

表5 6ケース別の志向性と1人当たりGDPの単回帰分析

	アジア・欧州18か国			アジア10か国		
	自由度調整済決定係数	t	P-値	自由度調整済決定係数	t	P-値
経済計画と国土計画	0.562	▲ 4.779	0.000	0.198	▲ 1.797	0.110
経済計画のみ	0.769	▲ 7.589	0.000	0.579	▲ 3.657	0.006
国土計画のみ	0.108	▲ 1.748	0.100	▲ 0.109	▲ 0.341	0.742

3. 欧州6か国の通時的検討

3.1 検討意図と検討方法

2章の検討から「EU加盟／非加盟」及び「1人当たりGDP」が有力な説明変数であることが分かったが、検討対象国をアジア・欧州諸国に限定したために、両変数が「欧州／アジア」の代理変数に過ぎないのか、それとも固有の意味を有してい

るのがはっきりしない。

この点を明確にするため、3章では欧州諸国だけを対象にした通時的分析を行う。その意図は、地域を欧州に限定した上で、ECやEUがまだ存在しなかった期間、及び1人当たりGDPが低かった時期の経済計画・国土計画に対する志向性が分かれば、「EU・EC加盟／非加盟」及び「1人当たりGDP」の真の影響を判断できるからである。そこで戦後

から1990年代までの期間について検討する。なお、EC発足は1967年、EUは1993年であり、フランス、ドイツ、イタリア、オランダはEC発足時から加盟、イギリスは1973年、スウェーデンは1995年に加盟している。

過去の経済計画等に係る情報量は極めて少ないので、3章の検討は2章よりも遥かに概括的であり、精度の低いものに止まらざるを得ない。対象国は、フランス、ドイツ、イタリア、オランダ、イギリス、スウェーデンの6か国である。

過去の1人当たりGDPデータについては、OECD統計による1960年のフランスのもの以上には遡れなかったが、1960年のフランスで9,605ドルであり、これは2013年のマレーシアの水準である10,547ドル(IMF統計)に近い。欧州6か国では1970年には既に12,000ドルから18,000ドルという高い水準になっており、これは今日のアジア10か国の平均をはるかに上回る。

経済計画又は国土計画に対する志向性については、表6の3つのレベルで判定した。3章では経済計画と国土計画を区別していない。

表6 経済計画又は国土計画に対する志向性の判定基準

レベル	判定基準
2：高位	経済計画又は国土計画が存在する状態
1：中位	経済計画又は国土計画は存在しないが、根拠法や策定体制等が新たに整備される状態
0：低位	レベル1またはレベル②以外の状態

なお、アジア10か国については、欧州諸国とは異なり現在と過去に大きな違いが存在しない、つまり過去に超国家体制が存在していた時期があったわけでも、また1人当たりGDPが高かった時期があったわけでもないのを通時的検討は行わない。

3.2 検討結果とその考察

結論は表7のとおりであり、ここから次のように言える。なお、6か国のレベル判定の根拠については補論3で述べる。

経済計画又は国土計画に対する志向性は、EC発足以前や1人当たりGDPが低位にあった段階では現在より高かった、ということとはできない。1990年代以前に志向性が高かったフランス、オランダは現在でも高い志向性を維持している。反対に、現在、経済計画も国土計画も保有しない国（フランス、オランダ以外の4か国）は、過去においても保有していなかったことが多い。例外は一時期（約10年間程度）のイタリア、ドイツだけである。このことは、欧州6か国については、経済計画及び国土計画に対する志向性を超国家体制や1人当たりGDPでは説明できないということを意味する。

また、2章で述べた「1人当たりGDPは、国家間の共時的差異の説明には有効でないが、同一国家内での通時的差異の説明には有効なのかも知れない」という予想も、少なくとも欧州6か国については妥当しない。

2章の共時的検討では経済計画に対する志向性は「1人当たりGDP」でかなり説明できたのに、3章の通時的検討ではまったく説明できないのは何故だろうか。

本稿ではニュージーランドをアジア諸国に含めているが、ニュージーランドの経済計画等に対する志向性は欧州諸国に近いし、同国の歴史や人種構成を見ても欧州諸国に近い。そこで、ニュージーランドを除外して表5を再計算したものが表8である。「アジア9か国、経済計画のみ」を見ると自由度調整済決定係数が0.579から0.342に低下している。この結果からニュージーランドをアジア諸国に含めたために「1人当たりGDP」の説明力が高くなったことが分かるが、それだけが2章と3章の結果の違いの原因ではないだろう。なお、3章については、データ制約から関連政策を十全に調査し尽くしていない可能性があるが、検討結果が僅差の判定ではないことから、調査精度を上げて結果が覆る可能性は低そうに思われる。

視点を変えると3章の結果は、経済計画及び国土計画の存否には相当の経路依存性があることを示唆しているように考えられる。

表7 欧州6か国の経済計画又は国土計画に対する志向性（2000年以前）

年代	フランス	ドイツ	イタリア	オランダ	イギリス	スウェーデン
1940	2					
1950	2					
1960	2	1	2	2		
1970	2	2		2		
1980	2			2		
1990	2	1		2		
最新	2			2		

注：無記はレベル0

表8 6 ケース別の志向性と1人当たりのGDPの単回帰分析 (NZを除外)

	アジア・欧州17か国			アジア9か国		
	自由度調整済 決定係数	t	P-値	自由度調整済 決定係数	t	P-値
経済計画と国土計画	0.552	▲ 4.550	0.000	▲ 0.140	▲ 0.135	0.897
経済計画のみ	0.765	▲ 7.280	0.000	0.342	▲ 2.271	0.057
国土計画のみ	0.085	▲ 1.578	0.135	▲ 0.024	0.900	0.398

3.3 2章及び3章の小括

「EU加盟／非加盟」及び「1人当たりGDP」は、2章の検討では説明力がありそうだったが、3章の検討からは説明力がないことが分かった。その結果、18か国の経済計画及び国土計画に対する志向性を最もよく説明するのは、「アジア／欧州」ではないかという一般的見解に戻ってきてしまった。

「アジア／欧州」が意味するところを解明することこそが問題なのである。本稿は、単にこれまでの一般的見解を追認したに過ぎないのであろうか。

本稿の分析結果に意義があるとすれば、志向性と「アジア／欧州」が高い相関関係にあることは確かだが、一般に「アジア／欧州」の含意と思われる「EU加盟／非加盟」や「1人当たりGDP」では志向性を説明できなかったという点に求めるべきだろう。

このことは次を意味する。「アジア／欧州」とは、「欧州にはEUによる共通的な経済政策や地域政策が存在し、これらが各国の経済計画や国土計画の代替物として機能しているの、ほとんどの国には経済計画や国土計画が存在しないのである」といった「EU加盟／非加盟」を含意するでもなければ、「アジア諸国の多くはいまだ経済発展途上にあるので、経済計画や国土計画を必要とするのである」といった「1人当たりGDP」を含意するものでもないかも知れないということである。つまり、「アジア／欧州」とは、「EU加盟／非加盟」や「1人当たりGDP」ではなく、それ以外の要素を意味する可能性があるということである。特に国土計画についてはそう言える。

世界の民主主義制度を比較検討したレイプフェルト (2014 : 263) は、「比例代表制と単純多数決制、議院内閣制と大統領制という対比によって規定される4つの制度的パターンに関し、各パターンは東半球、西半球、北半球、南半球という4つの地理的領域とのあいだに大まかではあるものの注目に値する一致をみせている」というPowell (1982 : 66-68) ^{注2}の見解を紹介している。本稿で検討している志向性も結局は政治制度の一部であると考えれば、「アジア／欧州」という差異にはそれ自体に相応の蓋然性があるのかも知れない。

ただし、ニュージーランドの志向性がアジアよりも欧州に近いことを考えると、「アジア／欧州」とは地理的要素ではなく、歴史的要素、文化的要素のようなものを意味するのかも知れない。

なお、以上の考察は、2つの大前提に立っている。第1は、戦後70年間のどこかに大亀裂が存在し、その前後で議論の土台自体が変化してしまった、例えば、経済計画等に対する志向性と社会との関係が根本的に変化してしまったということはない、という前提である。そして、第2は、経済計画等に対する国家の志向性は、何らかの変数で統一的に説明できるものであり、まったくのランダムではない、という前提である。

4. 表層的な比較と結論

4.1 表層的な比較

2章、3章では、深層的な比較を行うことを目指して、「経済計画及び国土計画に対する志向性は、何で説明できるか」という問題を検討してきた。その結果、経済計画等に対する志向性は、「アジア／欧州」で最もよく説明できることは分かったが、「アジア／欧州」が具体的に何を含意するかは明確にならなかった。したがって、深層的な比較は行い得ず、比較は表層的なものに止まらざるを得ない。

日本の経済計画及び国土計画に対する志向性は2.0で、欧州8か国のいずれよりもはるかに高い。アジア10か国の中で比較すると韓国及びタイと同レベルである。日本より志向性の高い国は4か国、アジアの平均値は1.93なので、日本はアジア10か国の中間あたりに位置すると言える。遡れば、2001年の中央省庁改革以前の日本においては、経済計画を経済企画庁、国土計画を国土庁という総理府の外局がそれぞれ策定しており、この時の経済計画等に対する志向性は3.0であった。つまり、つい最近まで、定義上の最高レベルにあったのである。

また、一般によく指摘される「1人当たりGDP」との関係を見たものが図1であるが、日本は傾向線からかなり乖離していて、経済計画及び国土計画に対する志向性が高いことが分かる。なお、「1

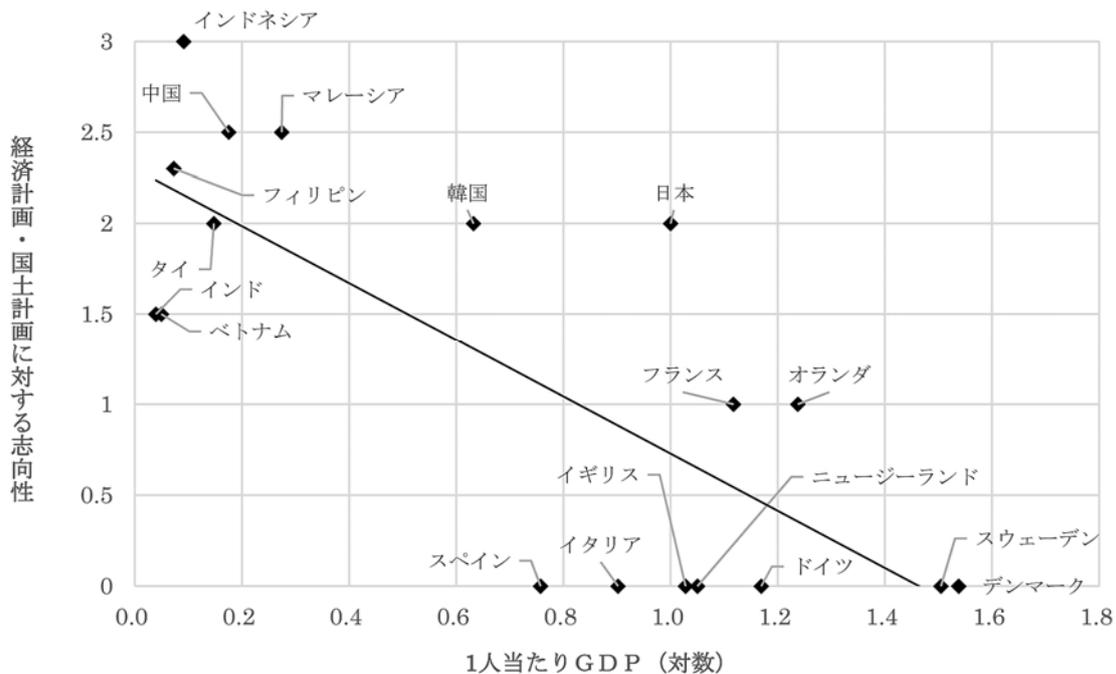


図1 アジア・欧州18か国の志向性と1人当たりGDPの関係

人当たりGDP」を取り上げたからといって、これで志向性が説明できると考えている訳ではないことは念のため付記しておく。

4.2 結論

本稿の結論は、次のとおりである。

2000年までの日本はアジア・欧州18か国の中でも経済計画及び国土計画に対する志向性が最も高いレベルの国家であった。21世紀に入って志向性はやや低下し、アジア10か国の中間レベルになったが、「1人当たりGDP」で大差のない欧州8か国よりもかなり高い。日本は、経済計画及び国土計画に対する高い志向性を構造的に内包している国家なのかも知れない。

本稿には、検討対象国を統一的な形式でデータの入手が可能なアジアと欧州の限定したための限界がある。EUに加盟していない先進国やアジア以外の途上国を追加して分析したら結果は異なるかも知れない。

本稿のような取り組みはこれまでほとんど行われて来なかった。本稿はささやかな試論的検討を行ったに過ぎないが、より精密で、本格的な検討が行われることを期待したい。

最後に、志向性と説明変数の関係に関する本稿の主な知見をまとめておく。

- アジア・欧州18か国の経済計画及び国土計画に対する志向性は、アジア諸国では高く多様だが、欧州諸国では低く均一的である。また、

表2の作業仮説はすべて支持された。

- 18か国の志向性は「アジア/欧州」でよく説明できたが、「アジア/欧州」の実質的意味は不明であった。一般に想定される「EU加盟/非加盟」や「1人当たりGDP」ではない可能性が相当にありそうである。その可能性は経済計画よりも国土計画で高い。
- 欧州6か国については、「EU加盟/非加盟」や「1人当たりGDP」で同一国家内の通時的差異を説明することはできなかった。経済計画等に対する志向性には経路依存性がありそうである。
- 国土計画に対する志向性を説明することは、経済計画のそれよりも難しそうである。

補論1：経済計画等と見なすか否かの判断が微妙であった計画の扱い（2章）

第1に、中国、マレーシア、タイ、ベトナム、日本の5つの経済計画、フィリピン、タイ、ベトナムの3つの国土計画は明確な「法定計画」ではない。

しかし、日本以外の4つの経済計画は国会の承認を得たり、政令として発布したりしているので法定計画と実質的に同等と見られる。

日本については、「日本再興戦略」（2014改訂、閣議決定、策定組織：日本経済再生本部〔本部長＝首相、事務局＝内閣官房〕）がマクロ経済運営の総合的・基本的指針として機能していると考えた。

ただし、法定ではなく閣議決定根拠なので中国などアジア4か国の経済計画よりも意思決定レベルは劣る。

フィリピン、タイ、ベトナムの3つの国土計画は、法定計画よりも意志決定レベルが低いものと思われるが、国土計画としての機能を果たしていることは間違いなさそうなので国土計画と判断した。

第2に、中国については、土地利用総合計画を国土計画と判断することの適否という問題がある。

土地利用総合計画は、日本でいえば、国土形成計画よりも国土利用計画に該当するものと考えられる。日本の国土利用計画よりは具体的なようであるが、他国の国土計画と比べるとやや異質である。しかし、本稿で経済計画と判断した国民経済・社会発展5カ年計画に主体機能区計画という極めて国土計画的な要素が含まれることを考慮して、土地利用総合計画をもって国土計画と判断した。

補論2：分権・集権について（2章）

2-1 志向性の説明変数としての「分権／集権」の有効性

データのある11か国についての相関分析、回帰分析の結果は、次のとおりである。

志向性と「分権／集権」の相関係数は、▲0.30で10%有意にもならない。志向性と「分権／集権」の単回帰分析の結果は、自由度調整済決定係数=▲0.014、 $t=▲0.929$ 、 $P\text{-値}=0.377$ であり、説明変数として有力ではない。

2-2 財政集権度などその他の指標による計測について

レイプフェルトは、分権・集権を財政集権度、「地方政府関連度」指標など他の指標で計測するケースについても言及している（レイプフェルト2014：155-156）。それによると、28か国を対象として、レイプフェルトの分権・集権指数と財政集権度との相関係数は、▲0.56で1%有意である。他の指標についても1%有意で相関がある。これから、分権・集権をレイプフェルトの分権・集権指数で計測しても、その他の指標で計測しても結果は大きくは異ならないものと推測される。

補論3：欧州6か国のレベル判定の根拠（3章）

フランスについては、モネ・プランを嚆矢とする5カ年計画を経済計画と見なし、同計画が存在する1947-92年をレベル2と判断した。

ドイツについては、連邦空間計画法制定（BROG）（65）、連邦レベルでの空間計画に関する

各州担当相連絡会議の設立（MKRO）（67）をもってレベル1と判断し、連邦空間計画プログラム（BROP）が存在した期間をレベル2と判断した。その後の国土計画の不在期を挟んで、東西ドイツ統合後に行われた連邦地域計画法大改正と連邦空間計画ガイドライン制定（93）、連邦空間計画政策フレーム策定（95）をもってレベル1と判断した。

イタリアについては、第1次長期経済計画（65-70）が存在した期間をレベル2と判断した。これ以後、経済計画は未策定である。なお、バノーニ計画（55-64）を経済計画又は国土計画と見なすこともあるが、これはイタリア南部に限定された計画であるので本稿の経済計画又は国土計画には該当しないものと考えた。

オランダについては、空間計画に関する国土政策文書を国土計画とみなし、同文書が存在した1960年以後をレベル2と判断した。

イギリスについては、1945年に工業再配置法が制定され、工業分散が進められた。これは、国土政策ではあるが、国土計画とは言えないと考えた。その後、都市・農村計画法改正（68）によるストラクチャープラン、ローカルプランの2層の計画体系の導入等の様々な地域計画制度が整備されたが、これらは自治体計画であり国土計画ではないと考えた。

スウェーデンについては、1987年に計画・建設法と自然資源法が制定されたが、いずれも国土計画の策定を規定するものではない。また、1995年のEU加盟によって欧州空間開発展望（ESDP）の作成に深く関与したが、これはEUという外的要因によるものであり、国土計画には該当しないと判断した。

【注】

- 1) アレンド・レイプフェルト(2014)、『民主主義対民主主義 原書第2版』、勁草書房、pp152
- 2) Powell, G.Bingham, Jr. 1982. *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. Cambridge, MA : Harvard University Press

8. [審査付論文(研究論文)] 戦後土地政策における「土地観」の定向変化

橋本 武 ((一財)日本開発構想研究所研究主幹)

1. はじめに

通史的な土地政策研究の多くは、農地、宅地等の地目別に、また課題、目的、手段等に着目して論じられているが^{1),2),3),4)}、本稿の問題意識は、これらを横断的する巨視的な変化を明らかにすることである。戦後土地政策の変化を捉える視点は様々あるが、本稿では「土地観」という観点から振り返る。ここで土地観とは、土地に対する認識類型の意味である。土地は客観的に存在する物理的実体であるが、土地政策における土地は、閣僚、国会議員、上級官僚といった政策形成の中心をなす主要な政策主体の関心というフィルターを通して形成された集団的イメージでもある。本稿は、このイメージという側面に焦点を当てる。

本稿で注意すべきは、土地観を土地政策とは独立に存在する要素ではなく、土地政策が持つ属性の一つと考えている点である。土地政策はすべて、この属性を持つはずである。また、研究の意図も、土地政策を土地観によって説明するというような因果関係の解明にあるのではなく、土地観という属性に着目することで、土地政策史に係る新たな事実に気づくことにある。

土地観に着目するのは、政策対象がどのように認識されているかということは、当該政策における基本的な事柄であるからであるが、この種の先行研究は土地政策に関しては管見の限り存在しない。加えて、政策主体の関心の多くは具体的政策の立案・遂行にあるため、政策対象がどのように認識されているのかについては余り自覚的ではないと考えられる。このため、本稿により政策主体に対して自省的知見を提供できるだろう。

戦後約70年を土地政策から見れば、「土地政策の時代」を挟んで、それ以前の「プレ土地政策の時代」、それ以後の「ポスト土地政策の時代」に3分できる。「土地政策の時代」とは、1965年から97年までの、省庁横断的な総合的土地政策が継続的に策定された特別な時代である。この3つの巨視的な時代区分に応じて土地政策は大きく変化した。土地観も土地政策と同調的に変化した可能性は十分に考えられる。

本稿の目的は具体的には、①重要な土地政策における優越的な土地観の変化を解明し、②その変化に規則性が見られるか否かを明らかにすることである。

以下、2章では、研究方法について説明し、土地観の類型化等を行う。3章では、目的①について検討する。ここでは、戦後土地政策における重要な政策の時代変化から土地観の変化を読み取る。4章では、3章の結果を用いて、目的②を検討する。その結果、土地観変化には間接化という定向性が見られることを述べる。5章では、結論をまとめ、間接化に係る今後の検討課題を述べる。

2. 研究方法と土地観の類型化

(1) 研究方法

土地観は単一ではなく、複数のものが同時に併存すると考えられる。このため解明すべきは、重要政策に見られた優越的な土地観である。政策過程において土地観自体が直接的な論点になることはほとんどないので、土地観については間接的な方法で特定せざるを得ない。

本稿では、まず、①土地観を幾つかに類型化し、各土地観とそれを内包する典型的な土地政策の対応関係を設定する。次に、②戦後土地政策における重要政策の変化を明らかにする。そして、①と②から土地観の変化を特定する。

このうち、②の何をもって重要な土地政策と考えるかであるが、本稿では、重要な政策文書において重要な位置づけが与えられており、かつ、主要な政策主体が公的に頻繁に言及する政策を重要政策とする。両者は相当に同調的であると考え、確実性を少しでも高めるために2つの方法を併用する。前者については、各時代の代表的な土地政策文書、「骨太の方針」、土地政策史・農地政策史に係る先行研究を対象に定性的な内容分析で明らかにする。後者については、国会会議録、内閣総理大臣の国会演説(施政方針演説、所信表明演説)を対象に計量テキスト分析で明らかにする。目的②については、目的①の結論の考察で対応する。

本稿は、「日本不動産学会誌」第28巻第3号(2014.12)に掲載されたものを転載したものである。転載許可をいただいた公益社団法人日本不動産学会に感謝します。なお、転載に当たり、若干の体裁の修正と一部の省略等を行っている。

(2) 土地観の類型化と土地政策との対応

土地観の類型化に係る先行研究としては、渡辺(1975)⁵⁾と渡辺に依拠した井坂(2013)⁶⁾に限られると思われるが、ともに農地を主対象としたものである。本稿では渡辺をベースに考える。渡辺の基本的立場は、土地を人間との関係の中で理解しようとするところであるが、この点は本稿も同じである。この関係的立場を重視すると渡辺の提示する視点のフレームの中でも、①土地と人間の基本関係(所有/加工/保全/利用/保有)、②その際、土地のどのような側面を対象にしているかという「土地相」(地片/地域/空間/資源/土)、③人間が土地に対して持つ価値感の総称としての「土地感」(家産的/手段的/資産的/商品的/その他)が重要になる。ただし、この3視点のうち、①の基本関係は意識化されやすいこともあって、再検討の必要性は少ないものと考えられる。このため、②の土地相、③の土地感が検討対象になるが、前者は認識客体の要因、後者は認識主体の要因である。以上の準備的考察の下に、本稿では土地観を表1のように類型化する。表1には典型的な土地政策も例示した。以下、説明する。

表1は、主体の価値観という認識主体側の要因と、主体の関心が客体たる土地をどのように認識するかという認識客体側の要因の2つで土地観を類型化している。前者については、物理的/経済的という2区分を設けた^{注1)}。後者については、前者の物理的/経済的という区分に対応させて、それぞれ区分を設けた。物理的については、関心が土地のどこに焦点化しているかで土壌/地面・地所/空間という3区分を、経済的については、経済システムのメディアである貨幣との関係によって、貨幣を媒介しない/貨幣だけを媒介する/貨幣とそれ以外の媒体(権利等)を媒介する、の3区分を設けた。この結果、6種類の土地観が設定される。物理的土地観は順に物質的/平面的/立体的、経済的土地観は順に現物的/直接貨幣的/間接貨幣的である。

土地観について注意すべきは、物質的土地観と現物的土地観の違いが具体の土地政策では判然と

しないことである。その理由は、3章の内容を先取りするところがあるが、①物質的土地観に依拠する政策の典型は砂防や特殊土壌対策であるが、通常これらは土地政策に含まれないこと(本稿でも通念にしたがって土地政策に含めない)、②農地においては物理的土地観と経済的土地観の違いが宅地等に比べて不明瞭であり、特に土地の土壌的側面を対象にした場合に明瞭でないこと、③物理的土地観と経済的土地観の違いが比較的明瞭な宅地・業務地においては物質的土地観又は現物的土地観に依拠する政策がなかったことである。

なお、土地政策文書、国会会議録等の分析において、具体的にどのような土地政策を6つの土地観に対応させたのかについては、3章の該当部分で述べる。

3. 戦後土地政策における土地観の変化

(1) 土地政策文書等の分析

① 1960年代以後の総合的な土地政策文書における土地観

総合的な土地政策文書の嚆矢は、旧建設省で策定された「総合宅地政策」(1960)であり、これ以前には農地政策も含めて総合的な土地政策文書と言い得るものは策定されていない。1965年から1997年までの間には、閣議決定又は閣議了解レベルの総合的な土地政策文書が継続的に策定された。その後は、意思決定レベルは劣るが、機能的にはほぼ同等と考えられる「土地政策の中長期ビジョン」(2009)等の審議会報告がある。これらから、策定期間が近接しているもの、政策内容がほぼ同等のものを除外し、9文書の概要をまとめたものが表2であるが、9文書の意思決定レベルや総合性は同一ではない点には注意が必要である。

土地観を抽出するに当たっては、①重要な位置づけが与えられた政策、②土地観を検索するための土地政策をそれぞれ特定する必要がある。①については、一般にこの種の政策文書の本文には様々な政策が網羅的に記載され、政策間の軽重が不明瞭なことが多いことを勘案し、目次レベル(大

表1 土地観の類型と典型的政策

主體的側面		土地観(上段)と典型的政策(下段)		
物理的	土地に係る 関心の焦点	物質的土地観	平面的土地観	立体的土地観
		砂防・農地改良	土地の需給政策	土地の利用政策
経済的	貨幣との 関係	現物的土地観	直接貨幣的土地観	間接貨幣的土地観
		農地改良	地価政策、土地税制・融資政策	不動産証券化、不動産市場整備

表2 1960年以後の主な総合的土地政策の概要

政策名称	策定年月	政策の原因・背景	政策課題	政策方針	文書の目次
宅地総合対策	1960年 建設省決定	宅地の受給不均衡 過大都市問題	地価の高騰 宅地の入手難	産業・人口の再配置計画の確立 宅地受給の安定方策の設定	一 土地需要の分散対策 二 宅地需要の緩和対策 三 宅地の合理的利用対策 四 宅地造成対策 五 宅地の取引秩序維持対策
地価対策について	1965年11月 閣議了解	急激な都市化 宅地の受給不均衡	地価の高騰、宅地取得難、住宅建設の障害、公共投資の効率低下	【根本的対策】地域開発等の推進による宅地需要の分散緩和 【当面の措置】本諸措置の実施	第1 緊急に措置すべき事項 一 宅地の大量かつ計画的な供給/2 既存市街地の高度利用/3 土地取得制度の改善/4 土地に対する税制の改正 第2 今後基本的に検討すべき事項 一 土地利用計画について/2 合理的な地価形成について
地価対策について	1970年8月 閣議了解	人口・産業の都市地域への集中 宅地需要の不均衡 地価の騰勢 減反等農政の転機 新たな都市政策の展開	住宅難をはじめとする国民生活上の諸問題の解決 地価の早期安定	従来の地価対策の一層強力な推進と右記政策の重点的実施	第一 当面緊急の実施すべき施策 一 宅地供給長期見通しの策定/二 市街地区域及び市街地調整区域の設定の早期完了/三 市街地区域内における宅地利用の促進/四 大規模宅地開発の推進/五 公的土壌の保有の拡大と活用/六 農村地域への宅地需要の分散 第二 今後早急に検討すべき施策 一 土地税制の改善/二 人口産業の集中の抑制/三 開発利益の配分方式による宅地開発制度の整備/四 優先的宅地開発地域制度の創設/五 資金供給体制の整備
土地対策について	1973年1月 閣議了解	人口・産業の都市集中 金融緩和	都市地域における土地利用混乱と地価高騰 大都市地域における土地取得難 企業による投機的投資	交通通信ネットワーク整備、工業の全国的再配置、地方都市・農村の整備育成 土地利用の適正化 土地の投機的投資の抑制 宅地供給	第1 土地用地計画の策定と土地利用の規制等 一 土地用地計画の策定/2 土地取引の届出報告制度の新設/3 開発行為に対する規制の拡充強化等/4 特定地域における土地利用規制の強化/5 土地融資の抑制/6 公的土壌評価体系の整備 第2 土地税制の改善 第3 宅地供給の促進等
総合土地政策要綱	1988年6月 閣議決定	東京一極集中の激化と土地受給の逼迫 投機・投資の集中 「土地神話」を可能にする行政の現状	東京圏の地価高騰	土地対策の基本的認識 ①利用の責務/②公共の福祉の優先/③計画的利用/④開発利益の社会還元と社会的公平の確保/⑤公平な社会的負担	第1 土地対策の基本的認識 第2 土地対策の推進 一 首都機能、都市・産業機能等の分散/2 宅地対策等の推進/3 住宅対策の推進/4 土地利用計画の広域性・詳細性の確保等/5 都市基盤施設整備の促進/6 地価形成の適正化/7 土地税制の活用/8 国公有地の利活用等/9 土地に関するデータの整備/10 土地行政の総合的実施等
総合土地政策推進要綱	1991年1月 閣議決定	経済構造の変化に伴う事務所ビル需要の増大、投機的な土地取引の増大 緩い土地利用規制 都市基盤整備の遅れ 制度的要因等	地価高騰 土地利用上の諸問題 (土地の有効利用、良好な都市環境形成の未達成等)	土地神話の打破 適正な地価水準の実現 適正かつ合理的な土地利用の実現 経済政策等における土地問題への配慮 土地政策の総合性・整合性の確保	第1 土地政策の目標等(左記政策方針部分)/第2 首都機能、都市・産業機能等の分散/第3 土地取引規制等/第4 土地利用計画の整備・充実/第5 住宅・宅地の供給の促進等/第6 土地の有効利用の促進等/第7 土地関連融資規制/第8 土地に関する負担の合理化/第9 土地の適正な評価の促進/第10 土地に関する情報の整備・充実/第11 土地に関する基本理念の普及・啓発
新総合土地政策推進要綱	1997年2月 閣議決定	地価下落による経済回復の阻害	新たな状況に対応した土地政策の転換	地価抑制から土地の有効利用への転換 土地の有効利用 不動産取引市場整備 土地対策関係関係会議等の活用	I 土地政策の目標等 第1 土地政策の目標/第2 土地の有効利用の促進/第3 土地取引の活性化の促進/第4 土地政策の総合性・機動性の確保 II 土地の有効利用のための諸施策の展開 第1 適正な土地利用推進のための土地利用計画の整備・充実/第2 土地の有効利用の促進/第3 土地の有効利用に向けた土地取引の活性化の促進/第4 土地の有効利用促進のための土地税制等/第5 機動的な地価対策のための体制の整備等/第6 国土政策との連携/第7 土地に関する基本理念の普及・啓発等
土地政策の再構築	2005年10月 国土審議会 土地政策分 科会企画部 会報告	社会経済の構造的変化の進展	新たな社会経済のニーズを踏まえた土地政策の再構築	適正な土地利用の実現 透明で効率的な土地市場の形成	はじめに 1. 今後の土地政策を検討するに当たっての基本認識 2. 土地政策の再構築に向けての基本的考え方 (1) 今後の土地政策の基本目標/(2) これまでの土地対策からの脱却/(3) 土地政策の再構築の理念 3. 個別施策の基本方針 (1) 持続可能な社会の基盤となる適正な土地利用の推進/(2) 土地利用の円滑な再編・再生に資する土地市場の条件整備/(3) 宅地供給施策の見直し
土地政策の中長期ビジョン	2009年7月 国土審議会 土地政策分 科会企画部 会報告	土地をめぐる状況変化(保有資産から活用資産へ、土地と建物の一体的扱い) 社会経済や国民の関心の変化	不動産の利用価値の向上	不動産の利用価値が創出・反映・維持・再生される持続可能なシステムの構築 市場メカニズムを補完する土地政策手法の推進	第1部 土地政策の中長期ビジョン 1. 土地政策の新たな地平/2. 不動産市場の変貌と今後の政策展開/3. 新たな政策課題と対応 第2部 土地政策の中長期ビジョンの実現に向けて 1. 政策体系(アクション・プログラム) (1) 市場行動の変化/(2) 市場の機能の変化/(3) 新しい不動産価値の創出/(4) 守るべき不動産価値の保全 2. 当面する政策課題への対応 (1) CRE・PRE等の推進/(2) エリアマネジメントの推進/(3) 不動産情報の総合整備

出所：各政策文書より筆者作成。

注：「総合土地政策要綱」「総合土地政策推進要綱」には原因の認識、政策課題に該当する記述がないため、同欄の内容は同政策の基となった「地価等土地政策に関する答申」(1988：臨時行政改革推進審議会)、「土地政策審議会答申—土地基本法を踏まえた今後の土地政策のあり方について」(1990)によった。

項目)で記載された政策を重要政策であるとした。②については、実際の目次内容を踏まえて、表3のように土地観と検索政策を対応させた。

検索政策の出現状況を政策文書の策定年別に整理したものが表3である。

表3から、重要な土地政策においては、①物質

的土地観、現物的土地観がなかったこと、②物理的土地観については、1997年文書以後に土地供給が消え、立体的土地観が優越したこと、③経済的土地観については、2005年以後直接貨幣的から間接貨幣的に変化したことが読み取れる。物理的土地観については「平面的・立体的(90年代前半ま

表3 総合的土地政策文書における策定年別の
検索政策出現状況と土地観

策定年	物理的			経済的			間接的 土地市場整備
	平面的		立体的 土地利用政策	直接貨幣的			
	需要 政策	供給 政策		土地取 引政策	地価 政策	土地 税制	
1960	○	○	○	○			
1965	○	○	○	○	○		
1970	○	○	○		○		
1973	○	○	○	○	○	○	
1988	○	○	○		○	○	
1991	○	○	○	○	○	○	
1997	○		○	○	○	○	
2005			○				○
2009							○

注1：○は当該政策が目次に記載されていることを示す。

注2：表頭2段は土地観、3段目は検索政策を示す。

で) →立体的 (90年代後半以後)」、経済的土地観については「直接貨幣的 (90年代まで) →間接貨幣的 (00年代以後)」と変化した。

② 「骨太の方針」における土地観

00年代以後について、いわゆる「骨太の方針」で補充する。「骨太の方針」においては、土地は土地単独ではなく、不動産として建物と一体的に捉えられた。00年代前半の最大の政策目標の一つが不良債権処理の迅速化であり、そのためには不動産市場の活性化が必要と考えられ、担保不動産の証券化や土地の流動化が図られた。また、この時期には国際競争力の強化から大都市再生が図られたが、これは土地の流動化にも資するものであった。こうした政策は2006年文書まで見られたが、その後は出現しなくなった。「骨太の方針」に見られる土地観は、一部不明な時期もあるが、全般的には、物理的には立体的、経済的には間接貨幣的であったと考えられる。

③ 先行研究から見た土地観

土地政策文書では素材が不足する、①農地政策、②1950年代までの宅地政策等について先行研究によって補完する。

(ア) 農地政策における土地観

1960年以前には体系的な土地政策が存在せず、土地政策という用語自体が未確立であった。この期間は農地の時代であるが、農地においても総合的な政策と言い得るものは存在しなかった。

「農林水産省百年史」刊行会 (1981: 161-172)⁷⁾ は、昭和20年代の耕地行政について、緊急開拓→食糧増産→事業抑制と変化し、概ね昭和26年を始期とする食糧増産の時代に事業の重点が開拓事業から土地改良事業に移ったとの見解を示している。その土地改良は、農地政策の中で通時的に最も高い関心を集めた政策であるので以下、土地改良における土地観変化を検討することにする。今

村 (1984)⁸⁾ は、土地改良法制定 (1949) 以後の土地改良政策を次の3つの時期に区分している。第1期は、1950年代前半までであり、食糧増産目標の下で排水改良事業に重点が置かれた。第2期は、50年代後半から60年代であり、農業基本法の制定 (1961) に基づき、農業機械化の推進、農業構造の改善が焦点化した。第3期は、70年代以後であり、農村整備事業が登場し (1972)、農村地域の土地利用、農村住民の居住環境整備が焦点化した。この3期に土地観を当てはめると、第1期は土壌の生産性という物質的土地観、第2期は農業機械化に対応した農地の規模拡大という平面的土地観、第3期は土地利用や環境整備といった立体的土地観が優越したと見ていいたろう。農業土地投資の分析を行った旗手 (1992: 65-71)⁹⁾ の研究からも今村と同様の変化を読み取ることができる。

(イ) 1950年代までの宅地・都市的土地政策における土地観

次に、「総合宅地政策」(1960) 以前の宅地・都市的土地政策における土地観について検討する。

旧建設省において宅地・土地政策に長く携わった小林 (1985:44)¹⁰⁾ は、建設省における昭和20年代の代表的土地政策として土地収用法改正 (1951) を挙げている。また、建設白書において土地に係る政策が初めて登場するのは1954年の土地収用であり、その後、1956年に宅地開発が続く。このように、この時期の重要な土地政策は土地収用と宅地開発であると考えられるが、いずれも平面的土地観に立つ政策である。宅地・都市的土地政策においては、農地政策とは異なり、物質的土地観が優越する時期は見られず、1950年代から平面的土地観が優越していた。

(2) 政策主体の発言の分析

① 国会会議録における土地観

土地政策にはいろいろなサブ政策が含まれる。国会会議録の分析を行うため、まず、2章 (2) で設定した土地観を内包する土地のサブ政策の内容を簡潔に表現した検索単語を選定する。その際、単語の外形的特徴に起因する影響をできるだけ排除するため、単語の字数、専門性等をある程度揃え、また出現数が少なすぎる単語や多義的な単語は排除する。また、サブ政策については土地利用、土地税制程度のかかなり大きな政策単位とする。試行の結果、表4の15単語を検索単語とした^{注2)}。検索単語と土地観の関係は、表4の記載のとおりである。なお、土地改良は物質的土地観と平面的土

表4 国会会議録における年代別の検索単語出現率と土地観

期間	会議数	物理的										経済的							
		物質的			平面的			立体的				現物的				間接貨幣的			
		農地改良	物質・平面 土地改良	農地造成	宅地造成	区画整理	土地転用	土地供給	土地利用計画	土地利用規制	農地改良	地価対策	土地取引規制	土地税制	土地融資	不動産市場	不動産証券化		
1947-49	5873	1.21	5.45	0.24	0.05	1.33	0.00	0.00	0.00	0.00	1.21	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00		
1950-54	13171	1.47	8.33	0.35	0.21	2.08	0.05	0.03	0.02	0.01	1.47	0.00	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00		
1955-59	9059	1.17	9.55	1.05	1.78	3.62	0.84	0.13	0.15	0.00	1.17	0.01	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00		
1960-64	8428	0.51	8.98	1.40	3.52	4.16	1.57	0.75	0.45	0.00	0.51	0.42	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00		
1965-69	7763	0.26	8.58	1.02	5.40	3.89	2.24	1.71	2.81	0.27	0.26	3.23	0.00	1.53	0.04	0.00	0.00		
1970-74	7142	0.31	8.85	0.64	5.85	5.31	3.40	3.29	4.40	1.18	0.31	3.21	0.38	3.54	0.91	0.01	0.00		
1975-79	6064	0.21	7.24	0.82	3.38	4.24	1.80	4.06	2.46	0.68	0.21	0.89	0.30	3.13	0.63	0.00	0.00		
1980-84	4974	0.08	7.02	0.76	3.34	4.89	1.63	5.51	1.51	0.70	0.08	1.47	0.56	3.76	0.26	0.06	0.00		
1985-89	4654	0.32	6.47	0.58	2.60	5.52	1.57	6.75	2.75	0.71	0.32	4.73	1.44	5.31	2.21	0.04	0.00		
1990-94	4674	0.26	6.16	0.26	1.82	5.05	2.01	6.63	4.26	1.78	0.26	3.87	1.31	7.94	3.83	0.41	0.15		
1995-99	6232	0.08	4.25	0.59	0.88	4.57	1.68	1.22	1.52	0.87	0.08	0.45	0.18	3.31	1.41	0.74	0.87		
2000-04	6533	0.08	3.51	0.73	0.43	2.51	0.67	0.34	0.72	0.57	0.08	0.11	0.03	1.09	0.18	0.54	0.75		
2005-09	5958	0.02	2.52	0.23	0.52	1.80	1.46	0.50	0.64	0.45	0.02	0.03	0.03	0.50	0.05	0.42	0.23		
2010-13	4353	0.02	4.18	0.14	0.48	3.26	1.61	0.09	1.26	0.57	0.02	0.00	0.07	0.02	0.00	0.44	0.16		
総数	94878	511	6540	630	2038	3403	1295	1723	1373	441	511	1081	219	1675	512	152	131		
平均	6777	0.54	6.89	0.66	2.15	3.59	1.36	1.82	1.45	0.46	0.54	1.14	0.23	1.77	0.54	0.16	0.14		

注1：太文字は重要な土地政策、濃い網掛けは出現率が1標準偏差以上の期間、薄い網掛けは「土地政策の時代」。

注2：表頭2段は土地観、3段目は検索単語を示す。

地観の双方を内包すると考えた。土地取引規制、不動産証券化等については、出現数は少ないものの、依拠する土地観が分かりやすい政策であるので加えたものである。

15単語の出現率（当該単語が1回でも出現した会議数の全会議数に占める割合）を計測したものが表4である。本稿では、当該期間における①出現率、②15単語に占める構成比がともに1標準偏差以上の単語を当該期間における重要政策と見なした。これは、重要政策と言うには一定の出現率が不可欠（①の条件）であるが、それだけでは検索単語の外形的特徴に左右されるため、②の条件を追加したものである。

重要政策から見た時代区分は、1950年代まで、1960年から90年代前半、90年代後半以後の3期に分けることが最も適当と思われる。3時代区分とは、5年程度のズレがあるものの、ほぼ同一である。

1950年代までの重要政策は、農地改良、土地改良である。この時代は農地の時代であり、また他の単語の出現率が低いことから、関心構造が比較的単純であったものと考えられる。土地観としては、物理的には物質的、経済的には現物的であった。

1960年から90年代前半までの重要政策は、農地造成、宅地造成、土地供給、土地利用計画、土地利用規制、地価対策、土地取引規制、土地税制、不動産融資と多彩である。これには検索単語の選択の影響もあるが、関心構造が1950年代までよりも複雑になったとも考えられる。いずれにしろ、農地の時代から宅地の時代、あるいは地目横断的な土地の時代となった。この時代は、70年代前半と80年代後半から90年代前半の2つの関心ピークを中心に前期、後期に2分できる（表5）。

両期を比較すると、前期は農地造成、宅地造成、

土地利用計画が重要政策であり、土地転用の出現率も大きかったことから相対的に物理的関心が強かったのに対して、後期は地価対策、土地取引規制、土地税制等が重要政策であったことから経済的関心が強かったものと考えられる。

90年代後半以後においては不動産市場、不動産証券化が優越的であるが、その期間はいずれも短く、重要政策は他の時代に比して不明瞭である。また、全体的に出現率が低下しており、土地を政策課題と見る意識が低下していると言える。なお、2010年代に入り、土地改良、区画整理の出現率が上向いているが、これは、①民主党政権による土地改良事業費の大幅削減、②東日本大震災被災地の土地整備、農地整備の影響が大きく、構造的、全国的に土地改良や区画整理への関心が増加してきたとは言えないと考えられる。

土地観変化は、次のように要約できる。

①物理的土地観は「物質的→平面的→平面的・立体的→不明」と変化し、その期間は「1950年代まで/60年代/70年代以後/90年代後半以後」であった。

②経済的土地観は「現物的→直接貨幣的→間接貨幣的」と変化、その期間は「1950年代まで/90年代前半まで/90年代後半以後」であった。

表5 国会会議録における「土地政策」の年代別出現率

時期	1947・	1950・	1955・	1960・	1965・	1970・	1975・	
出現率(%)	0.61	1.35	1.99	3.56	10.11	18.54	9.53	
1980・	1985・	1990・	1995・	2000・	2005・	2010・	平均	
	8.60	15.53	16.84	7.54	2.21	3.05	0.55	7.14

注：網掛けは1標準偏差以上、検索単語は土地対策も含む。

②総理大臣国会演説における土地観

総理大臣国会演説を対象に、国会会議録とはほぼ同様の方法で作成したものが表6である^{注3}。検索単語と土地観の関係は、表6の記載のとおりである。テキストの文字数が少ないため検索単語の選択に制約を受け、土地観との対応が国会会議録に比して曖昧にならざるを得ないこと、加えて検索単語の出現数が少ないことには注意が必要であるが、全体の傾向は国会会議録の場合と類似しており、国会会議録の結論を支持するものである。

表6 総理国会演説における年代別の検索単語出現率（万分率）と土地観

期間	物理的			経済的		
	物質・平面 土地改良等	平面的 土地供給	立体的 土地利用	直接貨幣的 土地税制	間接貨幣 地価	不動産
1947-49	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1950-54	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1955-59	0.63	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1960-64	0.26	0.00	0.00	0.00	0.13	0.00
1965-69	0.16	0.00	0.16	0.16	0.31	0.00
1970-74	0.00	0.43	1.15	0.86	1.00	0.00
1975-79	0.00	0.00	0.00	0.00	0.12	0.00
1980-84	0.00	0.00	0.00	0.00	0.15	0.00
1985-89	0.00	0.28	0.09	0.00	2.28	0.09
1990-94	0.00	0.25	0.16	0.33	1.23	0.00
1995-99	0.00	0.00	0.39	0.29	0.19	0.19
2000-04	0.00	0.00	0.09	0.18	0.00	0.18
2005-09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2010-13	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
平均	0.05	0.08	0.15	0.14	0.48	0.04
出現数計	6	9	17	16	53	5

注：凡例は表4に同じ。出現率は総文字数に対する出現数の万分率。

また、総合的な土地政策文書が策定されなかった50年代頃までをやや詳しく見ると、40年代の農地改革、50年代の農地の改良と拡張、60年代の農業基本法に沿った農地の流動化と中心課題が変化した。中心地目は60年代後半に農地から宅地へと変化をはじめ、70年代には完全に宅地に移行し、70年代後半以後には農地、宅地から土地という捉え方に変化した。総理演説においても、60年代前半までは農地政策の時代であった。

(3) 小括：土地観の変化

ここまでの検討結果を一覧にしたものが表7である。中心的素材は、総合的土地政策文書と国会会議録であり、他は両者を補完するものである。表7を更に集約すると表8になる。これが3章の結論である。

土地観の変化は、検討素材によって若干の時間差があるため、年代区分を厳格に考えるのではなく、土地観の変化を優先的に考えるべきである。以上の認識の下で、表8を説明する。

戦後土地政策における優越的土地観としては年代順に、①物質的—現物的土地観、②平面・立体的—直接貨幣的土地観、③立体的—間接貨幣的土地観の3つが存在した。時期としては、①は概ね1950年代いっぱい、②は1960年代以後、1990年代前半又は90年代いっぱい、③はそれ以後であり、この3期はほぼ「プレ土地政策の時代」「土地政策の時代」「ポスト土地政策の時代」と重なる。また、この3期は象徴的に、「農地の時代」「土地の時代」「不動産の時代」と言うこともできる。

表7 土地変化に係る各種検討のまとめ

対 象		年 代		~50	60	70	80	90	00~
		政策 文書等	土地政策文書	物理的			平面・立体		
経済的					直接貨幣			間接貨幣	
骨太の方針	物理的							立体	
	経済的							間接貨幣	
先行 研究	農地 宅地等	物理的	物質	平面	立体				
		物理的	平面						
政策主 体発言	国会会議録	物理的	物質	平面	平面・立体			不明	
		経済的	現物	直接貨幣			間接貨幣		
	総理大臣国会演		国会会議録を概ね支持						

注：年代については、5年程度前後するものがある。

表8 土地観変化の要約

時 期	50年代末まで	90年代前半又は 90年代末まで	90年代後半又は 00年代以後
物理的	物質的土地観	平面・立体的土地観	立体的土地観
経済的	現物的土地観	直接貨幣的土地観	間接貨幣的土地観

4. 土地観変化の定向性

本章では、研究目的②：変化の規則性について検討する。3章の結論から、変化の方向だけに着目すると、①物理的土地観における「物質的→平面的→立体的」、②経済的土地観における「現物的→直接貨幣的→間接貨幣的」という2つの変化が認められる。両変化に共通するのは間接化という定向性である。以下、それを説明する。

まず、変化が分かりやすい経済的土地観について考える。「現物的→直接貨幣的→間接貨幣的」という変化は、「媒体を必要としない→媒体として貨幣を必要とする→貨幣に加えて、権利等の更なる媒体を必要とする」という変化である。ここには実体としての土地との距離感の増大という定向性が見られる。

次に、物理的土地観における「物質的→平面的→立体的」という変化について考えるが、変化の特徴が顕在化するよう、「土壌→地面・地所→空間」という変化に置き換えて考える。土壌とは土地の内部、地面・地所とは土地の表面、空間とは土地の上部を意味する。この点を踏まえれば、「土壌→地面・地所→空間」という変化には、土地との密着感の減少＝距離感の増大という定向性が見いだせる。

以上、経済的土地観の変化、物理的土地観の変化の双方には、実体としての土地と認識としての土地との距離感が増大するという定向性が見られる。これを土地観の間接化と言っていいだろう。

5. 結論と今後の課題

(1) 結論

本稿の結論は、研究目的に対応して、次のようになる。

①優越的な土地観は、概ね「50年代まで／90年代前半又は90年代まで／それ以後」の3期区分で、物理的には「物質的→平面的・立体的→立体的」、経済的には「現物的→直接貨幣的→間接貨幣的」と変化した。

②土地観変化には、実体としての土地から次第に乖離する間接化という定向性が認められた。

以上は、戦後土地政策における土地観は、冒頭述べた「プレ土地政策の時代」「土地政策の時代」「ポスト土地政策の時代」という3区分にほぼ対応して、間接化という一定方向に変化をしてきたとまとめられる。

(2) 今後の課題

本稿では物理的側面と経済的側面から土地観の変化を解明し、双方において定向的間接化という現象を見いだした。このうち、経済的側面については、これまでに実体経済から資産経済への変化、直接金融から間接金融への変化が広く指摘されている。これらは土地観という観点ではないものの、間接化を示唆するものと言えよう。これに対して物理的側面については同様の先行知見はほとんど見られない。物理的側面における定向的間接化を見いだしたことは強調していいだろう。

このため、物理的側面における定向的間接化が認められる政策の範囲如何が今後の課題の一つになる。この現象は、土地政策に固有なのだろうか。

政策対象を物理的に認識する代表的なものとして社会資本（インフラストラクチャー）の整備政策がある。その社会資本整備政策においても、社会資本をかつてのように整備量として実体的に認識することから、到達時間の短縮等のように機能・効用として認識する、あるいはPFIのように社会資本を施設とそれが提供するサービスとして一体的に認識するといったように変化している。これは土地政策に表れた間接化現象と同型であるようにも見える。

私見ではあるが、土地政策の間接化という現象は、土地政策に限定されるものではなく、国の重要政策が、政策対象や政策手段において直接的なものから間接的なものに変化していく中で、土地政策に表れた一つの現象のように思われる。

間接化の原因を考えるためにも、定向的間接化の範囲如何は欠かせない課題である。

今後の課題の第2は、物理的土地観の定向的間接化の影響如何である。土地政策に限らず政策一般において、政策対象が実体的・具体的に認識されているときの方が政策判断が政策対象の物性や科学技術的根拠に基づいて行われやすいため相対的に客観的・価値中立的であり、反対に観念的・抽象的に認識されているときの方が主観的・価値依存的であると考えられる。

そうであれば、本稿の結論から、重要な土地政策において、①政策主体間の価値観の違いが表れやすく、意見の不一致が起りやすくなってきたこと、②そのため政権の意向や時代の思潮といった上位の審級の影響力が大きくなってきたことが推測される。

確かに、物質的土地観を内包する砂防政策や農地改良政策と立体的土地観を内包する土地利用政策を比べると、前者は科学技術的要因の影響が大

きいため、意見の違いが相対的に小さいのに対して、後者は何が望ましい土地利用かという価値的要因の影響が大きい、意見の違いが大きいように思われる。その時代における重要な土地政策が次第に価値依存的になってきたか否かは今後の重要な検討課題であろう。

[注]

- 1 ここでの検討意図は、土地政策の根拠が物理的、経済的、法的等のいずれかということではなく（公共政策の根拠はすべて法である）、認識主体が当該政策において土地を物理的、経済的、法的等のいずれとして認識しているかということである。その前提の上で、土地観の主體的側面については、次のように考えた。まず、我々は通常、土地を物理的実体として認識しているから、物理的検討は欠かせない。問題はそれ以外にどのような側面をまずは検討すべきかである。本稿では、恣意性を極力排除するため、社会システム論の枠組を援用して検討した。具体的にはT.パーソンズの経済＝貨幣（A）、政治＝権力（G）、社会共同体＝影響力（I）、委託システム＝価値コミットメント（L）という4つのサブシステムとシンボリック・メディアである（11：660）。このうち、経済＝貨幣というセットからは、経済的関心から土地を貨幣との関係で認識するという形が考えられるが、これは他の3つよりも頻繁に出現すると考えられる。これに比べて、土地を政治的関心⇔法的関心から権力との関係で認識することは少ないものと思われるし、他の2つはそれ以上に少ないだろう。土地法制史を概観した参考文献4においても、このような視点は採られていない。以上から本稿では、物理的と経済的を検討対象とした。なお、このことが物理的、経済的以外の側面を否定するものではないことはもちろんである。
- 2 15単語のうち、「土地転用」には同義語として「農地転用」、「土地供給」には「宅地供給」、「土地融資」には「土地関連融資」及び「不動産融資」を含む。また、土地利用計画、土地税制、土地融資を除き、「農地の改革」のように「の」を含む単語を含む。なお、「土地利用規制」については、「土地の利用規制」「土地利用の規制」の双方を含む。
- 3 例えば「土地利用」と「土地の高度利用」等ほぼ同意味であれば検索単語に含めている。

[参考・引用文献]

- 1) 細貝大次郎（1977）『現代日本農地政策史研究』、御茶の水書房
- 2) 島本富夫（2010）「構造・担い手対策と農地政策の変遷」『土地と農業』（40）、全国農地保有合理化協会、pp.7-34

- 3) 野口悠紀雄（1989）『土地の経済学』、日本経済新聞社
- 4) 稲本洋之助・小柳春一郎・周藤利一（2009）『日本の土地法第2版』、成文堂
- 5) 渡辺兵力（1975）「土地問題諸相」『農業総合研究』、29（4）、農林省農業総合研究所、pp73-90
<http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/nosoken/nogyosogokenkyu/pdf/nriae1975-29-4-3.pdf>（2014年8月25日閲覧）
- 6) 井坂友美（2013）「土地—農地解釈をめぐる諸概念の整理」『農村経済研究報告』（44）、東北大学大学院農学研究科資源生物科学専攻資源環境経済学講座、pp98-112
<http://ir.library.tohoku.ac.jp/re/bitstream/10097/56372/1/0288-6855-2013-44-98.pdf>（2014年8月25日閲覧）
- 7) 「農林水産省百年史」刊行会（1981）『農林水産省百年史・下巻』
- 8) 今村奈良臣（1984）「第3章：土地改良政策の展開過程」、玉城哲他編『水利の社会構造』、東京大学出版会
- 9) 旗手勲（1992）『土地投資と不動産・水資源』、日本経済評論社
- 10) 小林忠雄（1985）「戦後における土地問題と土地対策の展開（上）」、『日本不動産学会誌』、創刊号、日本不動産学会、pp.43-58
https://www.jstage.jst.go.jp/article/jares1985/1/1/1.1_43/_pdf（2014年8月25日閲覧）
- 11) 大澤真幸・吉見俊哉・鷺田清一編集委員・見田宗介編集顧問（2012）『現代社会学事典』、弘文堂

下河辺 淳 アーカイヴス

本アーカイヴスは下河辺淳氏の業績を顕彰し、その著作物ならびに資料、関連情報等について収集・保存・管理を行うとともに、その書誌情報を公開するものです。(2008年1月から、総合研究開発機構(NIRA)の特殊コレクションを引き継ぎ、財団法人日本開発構想研究所(現・一般財団法人日本開発構想研究所)において開設)

2013年から、下河辺淳氏の主要な業績である戦後の国土計画に関連する資料について、その一部を、「戦後国土計画関連資料アーカイヴス」として公開しています。

1. 著作物・関連資料の展示

著作物、資料、関連情報等を収集・保存・管理するとともに、広く公開しております。

公開時間：平日(月曜日～金曜日) 10:00～17:00

※書誌をご覧になりたい方は、事前に電話(03-3504-1760)でご連絡下さい。有料になりますが、出来るだけコピーの便宜はお計りいたします(コピー不可の書誌があります)。

2. ホームページ上での文献データの公開

< 下河辺淳アーカイヴスアドレス(URL) ><http://www.ued.or.jp/shimokobe/>

3. 下河辺 淳アーカイヴス・レポートの発行

2009年春から「クォーターリー・レポート」を発行しております。Vol.9から「アーカイヴス・レポート」に名称変更いたしました。

Vol. 11	2015・06	震災復興～阪神・淡路大震災 20年の教訓～		A4版 44頁
Vol. 10	2014・06	下河辺淳所蔵資料にみる「沖縄」		A4版 41頁
Vol. 9	2013・06	戦後国土計画関連資料アーカイヴスの開設		A4版 41頁
Vol. 8	2011・12	「頭脳なき国家」を超えて	小川和久氏との対談	A4版 29頁
Vol. 7	2011・06	38億年の生命誌	中村桂子氏との対談	A4版 35頁
Vol. 6	2010・12	日本経済	香西泰氏・小島明氏との鼎談	A4版 27頁
Vol. 5	2010・06	日本列島の未来	御厨貴氏との対談	A4版 35頁
Vol. 4	2010・03	水と人のかかわり	青山俊樹氏、定道成美氏との鼎談	A4版 27頁
Vol. 3	2009・11	クルマ社会の未来	志田慎太郎氏との対談	A4版 21頁
Vol. 2	2009・07	日本の食と農を考える	石毛直道氏との対談	A4版 21頁
Vol. 1	2009・03	21世紀の日本とアメリカ	山本正氏との対談	A4版 21頁

4. 文献データの内容

(1) 下河辺 淳アーカイヴス

下河辺 淳氏の著作物、ならびに資料、関連情報等の登録総数は、2013(平成25)年6月現在で8,245件です。「下河辺 淳 アーカイヴス」では、これらを発行年別、役職別(所属先・肩書き)、資料別(単行書、新聞、雑誌など)、発表方法別(論文、講演会、座談会、インタビューなど)、分野別に分類し、書誌情報として文献検索システムを構築しています。

(2) 戦後国土計画関連資料アーカイヴス

戦後国土計画関連資料アーカイヴスは、下河辺淳氏が国土庁時代に整理・保管されていた資料群を再整理し、その書誌情報を公開するとともに閲覧に供するものです。

同資料群は、下河辺氏より財団法人国土技術研究センターに移管されていましたが、下河辺氏ならびに関係者の同意を得て、2009年に当研究所に再移管されました。その後は当研究所にて再整理と目録データの構築等を進めており、2013年7月より、その一部を公開しています。

「下河辺 淳 アーカイヴス」分類内訳 [分野別]

*1 件につき 2 分野まで付与してあります。したがって件数については延べ数としてあります。

国土論、国土開発・計画	1,116 件	価値観、ライフスタイル	142 件
都市、首都、東京	711 件	ジェネレーション、ジェンダー、家族	369 件
地方・地方都市、地域開発	2,181 件	情報、メディア、ネットワーク	241 件
土地、建築、住宅	161 件	科学、技術	361 件
災害、防災	752 件	文化、デザイン	173 件
経済	195 件	生活全般	192 件
企業、経営	193 件	シンクタンク	648 件
産業	178 件	政策、政治・行政	1,048 件
交通	203 件	人物、人物評	252 件
自然、環境、エネルギー	550 件	その他	81 件
国際関係、世界、民族、宗教	1,347 件		
社会論、未来論、歴史・伝統	606 件	述べ件数	11,700 件

*登録件数 8,245 件、うち公開件数 7,944 件

「戦後国土計画関連資料 アーカイヴス」書誌データ項目一覧

<分野別分類>

61	国土総合開発法	79	新産業都市
62	国土利用計画法	80	工業基地
63	戦後諸構想	81	行政改革／行政改革平成3年
64	人口関係／人口推計	82	川崎臨海将来像 尼崎臨海将来像
65	定住圏センター	83	国土計画研究会
66	土地問題	84	首都移転
67	地価対策次官会議	85	各種資料グループ① (国土利用計画 [第一次]、大規模開発プロジェクト、公共投資ほか)
68	土地信託		
69	国土構造	86	各種資料グループ② (書籍等、東南アジア、大プロ等)
70	列島改造	87	各種資料グループ③ (空港、港湾)
71	地域開発制度	88	各種資料グループ④ (社会資本)
72	国土開発制度	89	各種資料グループ⑤ (四日市ほか)
73	国土行政改革	90	各種資料グループ⑥ (むつ小川原ほか)
74	新全総	91	各種資料グループ⑦ (河川審議会)
75	三全総	92	各種資料グループ⑧ (食の祭典)
76	四全総／四全総総点検	93	各種資料グループ⑩ (文化首都)
77	五全総	94	古地図
78	国土審調査部会		

<発行年別分類>

11	1960～69年
12	1960～69年
13	1970～79年
14	1980～89年
15	1990～99年
16	2000年～
19	その他

<資料形態別分類>

B1	図書	Y1	自筆メモ／構想メモ (下河辺淳氏ほか)
S1	逐次刊行物 (一般雑誌)	Y2	原稿 (下河辺淳氏ほか)
S2	逐次刊行物 (機関紙／誌)	Y3	書簡
S3	逐次刊行物 (新聞)	Y4	シンポジウム・会議の記録・資料／企画書
S4	逐次刊行物 (行政資料等)	Y5	行政資料等
S5	逐次刊行物 (研究報告書／記録集等)	Y6	写真／ビデオ／カセットテープ／CD・DVD
S6	逐次刊行物 (小冊子／パンフレット等)	Y7	Web 掲載記事
S0	逐次刊行物 (その他)	Y0	その他

下河辺淳 —その歴史、その仕事—



1923（大正12）年東京に生まれる。東京大学在学中に終戦となり、戦災を受けた東京の都市社会調査を行う。1947（昭和22）年同大学第一工学部建築学科卒業。同年戦災復興院技術研究所に勤務し、住宅問題、都市計画の調査・研究を手がける。

1952（昭和27）年より経済審議庁に出向し経済計画の策定に参画。1957（昭和32）年からは建設省で、特定地域の総合開発、特に河川総合開発計画に着手。東京湾、伊勢湾、大阪湾、瀬戸内海、有明海等の内海の総合調査に取り組んだ。

1962（昭和37）年に工学博士。経済企画庁総合開発局へ。同年策定の全国総合開発計画（一全総）から1998（平成10）年の第5次全国総合開発計画（五全総）まで、一貫して国土政策・国土行政に深くかかわる。1977（昭和52）年国土事務次官、1979（昭和54）年退官。

1979（昭和54）年、認可法人の政策研究機関である総合研究開発機構（NIRA）の第2代理事長に就任。12年間の在職中に、世界のシンクタンクとの研究交流の輪を広げ、また国内シンクタンクの協力を得て、約450余の研究プロジェクトを手がけた。総合的なプロジェクトとして取りまとめたものに『事典 1990年代日本の課題』『事典 アジア太平洋—新しい地域像と日本の役割』がある。また大都市問題（東京論、土地・住宅問題、首都機能、世界都市）も力を注いだ研究のひとつである。1991（平成3）年退任、翌年まで顧問を務める。



1992（平成4）年、株式会社東京海上研究所会長・理事長に着任。企業の未来についてさまざまな視点から研究を進め、近年深い関心を寄せたテーマ「ボランティア経済」については三部作（『ボランティア経済の誕生』『ボランティア経済学への招待』『ボランティア経済と企業—日本企業の再生はなるか？』）をとりまとめた。2001（平成13）年より研究顧問、サロン会長を務め、2003（平成15）年6月退任。

1994（平成6）年には、これまでの国土政策を集大成し、国土計画の歴史から21世紀の国土に至る長期的視点を盛り込んだ『戦後国土計画への証言』を出版。また、1995（平成7年）から1年間にわたって、阪神・淡路復興委員会委員長を務め、同地域の復興施策をまとめ上げた。このほか、日中経済知識交流会顧問、日英2000年委員会委員、日米欧委員会日本委員会委員、社団法人日本プロサッカーリーグ（Jリーグ）裁定委員会委員など、各種団体の要職を務める。



2003（平成15）年7月より、下河辺研究室会長、有限会社青い海会長に就任。2013年9月に90歳を迎えられた。2014年6月、下河辺淳氏の個人事務所「下河辺研究室」「有限会社青い海」を閉じられた。

* 「下河辺淳アーカイブス」では、下河辺氏に関する関連資料や情報等について、随時収集を行っております。本件についての情報提供、資料のご寄贈等ございましたら、下記までご連絡いただきますようお願い申し上げます。

一般財団法人日本開発構想研究所 「下河辺淳アーカイブス」 TEL : 03-3504-1760 FAX : 03-3504-0752
E-Mail: shimokobe-arck@ued.or.jp

UEDレポートからのお知らせ

UEDレポートは、2013年5月、国立国会図書館の国際標準逐次刊行物番号（ISSN）を取得し、過去のバックナンバーを含め国立国会図書館で閲覧・公開できるようにいたしました。

ISSN 2187-8536

復刊UEDレポート バックナンバー

(敬称略)

2014・06	土地利用計画制度の再構築に向けてー人口減少社会に対応した持続可能な土地利用を考えるー	A4版 72頁	巻頭言・7 論文収録（戸沼幸市、土地利用計画制度研究会、大村謙二郎、交告尚史、高鍋剛、梅田勝也、阿部和彦、西澤明・明石達生・大橋征幹）
2013・06	大学の国際化とグローバル人材の育成	A4版 54頁	巻頭言・6 論文収録（戸沼幸市、潮木守一、吉崎誠、森田典正、南一誠、藤井敏信、角方正幸）
2012・06	大震災後の国づくり、地域づくり	A4版 78頁	巻頭言・7 論文収録（戸沼幸市、国土交通省国土政策局、大和田哲生、橋本拓哉、中山高樹、阿部和彦、小畑晴治、今野修平）
2011・06	みちを切り拓くコミュニティの力ー超高齢化・人口減少の中で、未曾有の大震災と遭遇ー	A4版 68頁	巻頭言・7 論文収録（戸沼幸市、広井良典、森反章、檜谷恵美子、浜利彦、長島有公子、村井忠政、巽和夫）
2010・07	地域経営	A4版 94頁	巻頭言・8 論文収録（戸沼幸市、平松守彦、望月照彦、西尾正範、鈴木豊、三輪真之、大和田哲生、橋本拓哉、西澤明）
2009・11	大都市遠郊外住宅地のエリアマネジメント	A4版 94頁	巻頭言・1 会議録 7 論文収録（戸沼幸市、小林重敬、中城康彦、西澤明、小畑晴治、吉田拓生、梅田勝也、佐竹五六）
2009・03	ネットワーク社会の将来	A4版 96頁	巻頭言・1 対談 8 論文収録（戸沼幸市、石井威望×戸沼幸市、齊藤諦淳、吉田拓生、西澤明、小畑晴治、澤登信子、藤井敏信、杉田正明、橋本武）
2008・07	グローバル時代の地域戦略	A4版 88頁	巻頭言・1 対談 8 論文収録（戸沼幸市、下河辺淳×戸沼幸市、吉田拓生、大村虔一、石井喜三郎、京極高宣、今野修平、豊昭吉、橋本武、小畑晴治）
2008・01	諸外国の国土政策・都市政策	A4版 86頁	巻頭言・9 論文収録（戸沼幸市、城所哲夫、片山健介、小畑晴治、橋本拓哉、村上顕人、大場悟、阿部和彦、橋本武、大木健一）
2007・07	大学改革と都市・地域の再構築	A4版 88頁	巻頭言・10 論文収録（戸沼幸市、天野郁夫、福井有、鈴木正、牧野暢男、鎌田積、加藤平和、阿部和彦、橋本武、小畑晴治、長島有公子）
2007・01	人口減少社会の研究ー人口減少社会の将来像、国のかたち、地域のかたち	A4版 74頁	巻頭言・10 論文収録（戸沼幸市、阿部和彦、正岡寛司、京極高宣、坂田期雄、天野郁夫、今野修平、篠崎敏明、橋本武、吉田拓生）

※2008・01号「諸外国の国土政策・都市政策」、2011・06号「みちを切り拓くコミュニティの力」を除き、若干の余部がございます。ご希望の方は、（一財）日本開発構想研究所総務室までご連絡下さい。

一般財団法人日本開発構想研究所

当研究所は、昭和47年7月からの40年の歴史を踏まえ、平成24年7月に、財団法人日本開発構想研究所（特例民法法人）から、国の「公益法人制度改革」に伴い「一般財団法人日本開発構想研究所」に名称を変更いたしました。

設立年月日	昭和47（1972）年7月5日
移行登記年月日	平成24（2012）年7月2日
基本財産	100,000千円

評議員及び役員等一覧

（平成27年6月）

【評議員】

天野郁夫	東京大学名誉教授
稲本洋之助	東京大学名誉教授
潮木守一	名古屋大学名誉教授 桜美林大学名誉教授
黒川 洸	一般財団法人計量計画研究所 代表理事
黒羽亮一	大学評価・学位授与機構 名誉教授
今野修平	元大阪産業大学教授
村山邦彦	元独立行政法人都市再生機構 理事長代理
若林資典	株式会社みずほ銀行 執行役員産業調査部長
吉澤恵一	新日鉄興和不動産株式会社 執行役員

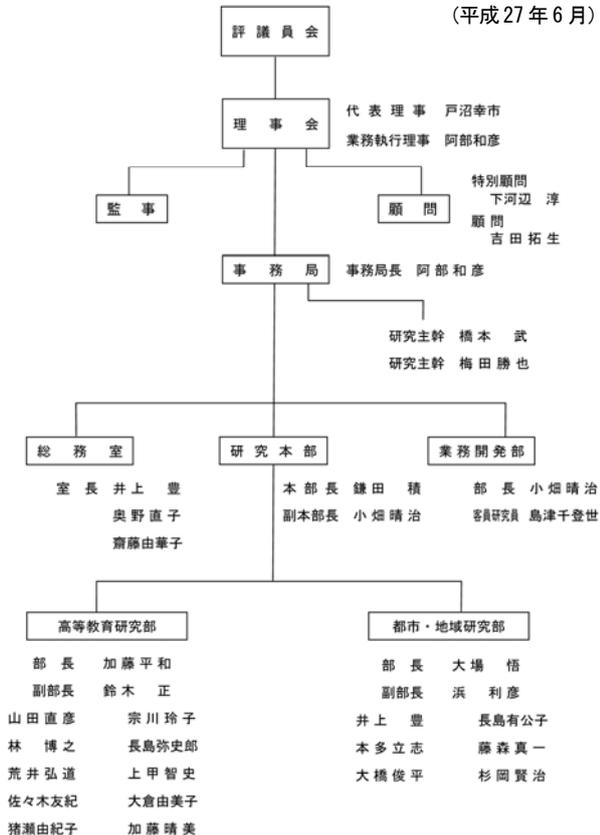
基本理念

一般財団法人日本開発構想研究所は、くにつくりから、まちづくり、ひとつづくりまで、活力に満ちた明日の社会の形成に役立つ学際的な研究調査を、人と人とのふれ合いを大切に、地道に進めるために設立された研究機関です。

そのため、多彩な研究者からなる内部スタッフを擁し、必要に応じて外部専門家の協力を得つつ総合的かつ実践的な研究を行うシンクタンクとしての歩みを進めています。

組織及び調査研究スタッフ

（平成27年6月）



【役員】

代表理事	戸沼幸市	早稲田大学名誉教授
業務執行理事	阿部和彦	
理事	田畑貞壽	千葉大学名誉教授
	小林重敬	横浜国立大学名誉教授
	鎌田 積	
	小畑晴治	
	加藤平和	
	鈴木 正	
	大場 悟	

監事	松本久長	新日鉄興和不動産株式会社 常務執行役員
	牛窪恭彦	株式会社みずほ銀行 産業調査部副部長

【顧問】

特別顧問	下河辺 淳	下河辺研究室会長
顧問	吉田 拓生	元財団法人日本開発構想研究所 副理事長



●銀座線虎ノ門駅から徒歩3分

●JR 新橋駅から徒歩10分

UEDレポート

[発行所] 一般財団法人 日本開発構想研究所

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 1-16-4 アーバン虎ノ門ビル7階

TEL. 03-3504-1766(代)

FAX. 03-3504-0752

2015年6月発行

E-mail : office@ued.or.jp

URL : http://www.ued.or.jp

