

「二一世紀の国土のグラントデザイン」と地方自治の行方

妹 尾 克 敏

はじめに

一、国土計画の体系とその総括

1 全国総合開発計画の理念と系譜

2 画一性と多様性の相剋

3 国土開発理念の転換

二、「グラントデザイン」の特徴と課題

1 「多軸型国土構造」

2 「参加と連携」

3 小括

まとめにかえて

はじめに

二一世紀の初年が終わった現在、これまで我々が「常識」と考え、それを根拠にしながらか実施したり実行に移してきた種々の制度、施策、行動が大きく動揺し、転換されつつある。資本主義を修正し、その病弊を克服

して登場したはずの社会主義もソ連邦の崩壊によって、その病巣をかえって露呈し、資本主義の旗手ともいえる金融機関、とりわけ銀行の破綻や建設会社や生命保険会社の倒産も相次いだ。こうした状況の変化に伴って、東洋の島国として決して豊かとはいえない国土を有する我が国の国土開発のあり方も大きく変わらざるを得なくなつた。それは換言すれば、明治以来の欧米先進諸国に対する経済成長面の追及ないし追撃によって効率的な経済社会を実現するという国家的な開発政策から質的な多様性を確保する政策に転換したということである。つまり、明治維新以降の我が国の国際社会における国家的発展は専ら経済社会の効率性の向上を指標として、むしろその他の要素を捨象しながら精力的に達成されたものといえる。ところが、規制緩和、財政構造改革あるいは中央省庁再編等が叫ばれ、発展や開発というキーワードからゆとりやくつろぎなどという指標が示され、国民意識の転換が指向されはじめることとなつたのである。ここに至つて戦後一貫して堅持され続けてきた積極的ないし攻撃的ともいえる国家的指標それ自体が大きく転換されたことを理解できるところとなつた。例えば、地球温暖化対策などの地球環境問題などは従来の発想ではおよそ視野に入れられてはこなかつたものであり、消費こそ美德であるという生活信条はすでに正当性を失つていたとはいえ、ゴミのリサイクル問題などは未だ身近な問題となり得ていなかったところ、現在はむしろ重要な国家的課題となり、国民全般の共通理解を得ているといえよう。そのうえ、少子高齢化社会や高度情報化社会の到来によって、個別政策の分野においても従来型の開発重視路線が通用しなくなつてきたところである。例えば、IT革命などと称される政策の推進は未だ全国民あるいは日本国内の全家庭の二割程度にしか実現していないコンピューターの需要と普及に一役買うものであるし、公的介護保険制度の導入などは介護という機能を家庭ではなく、社会全体少なくとも地域社会に担わせようとするものといえよう。⁽¹⁾

以上のような時代状況の歴史的転換点にある現在、地方分権の要請は、開発至上主義の国土開発計画とはそ

の本質において異質の改革を促すものとなり、従来の国土に関する計画を根底から揺がし、その存在理由自体を没却しかねないこととなるのである。しかしながら、一方では、最近の昭和六二年の第四次全国総合開発計画（四全総）がその目標年次をおおむね平成一二年（二〇〇〇年）と設定していたために、新しい全国総合開発計画（以下、「全総計画」という）を公表せざるを得ない事情があったとはいえ、平成一〇年三月に最も新しい全総計画たる「新全国総合開発計画・二二世紀の国土のグランドデザイン」（以下、単に「グランドデザイン」という）が公表された。それは明治維新、戦後改革に続く第三の改革とも呼ばれている地方分権改革の進行する中で、昭和三七年以来の全総計画そのものの存在理由並びにその効果に関する再検討を迫るものとならざるを得ず、その結果として従来のものとは大いに質の異なるものとなったのである。⁽²⁾ このことは、グランドデザイン本文中、第一部「国土計画の基本的考え方」第三章「計画の実現に向けた取組」第三節「制度・体制の整備」四「新たな国土計画体系の確立」の項において、現行国土計画体系が昭和二五年制定の国土総合開発法及び昭和四九年制定の国土利用計画法を支柱に構築されたものであるが、現時点においてはその理念の明確化が要請され、加えて地方分権改革や行政改革等に対応する必要があるとの認識を示している。そして、今日までの基本法と位置づけられてきた両法の抜本的見直しを行うことを明記し、新たな要請に応え得る国土計画体系の確立を目指す⁽³⁾と宣言しているところである。

このたびのグランドデザインの目標年次は二〇一〇年から二〇一五年とされているが、従来の全総計画には見られなかった地方自治ないし地方分権との関係について言及した部分がある⁽⁴⁾が、基本的な方向性は四全総までのそれを踏襲していると思われる。それ故に、極めて総花的記述にわたる部分と開発重点方式を記述した部分とが混在しており、全体としての論点が不明確との印象を拭えないものとなっているのである。この点が総論賛成、各論反対と評される所以であろう。

本稿においては、これまで計画行政の名の下に大規模地域開発が繰り返され、本来の地方分権がかえって阻害されてきたのではないかとの疑問に立ち、このたびのグランドデザインをあえて再検討しようとするものである。それは過去の全総合計画の総点検を通じて、地方分権時代の「国土開発」がなお意味を持つか否かを検証することでもあり、今後の地方自治の方向性を少しく模索するものである。⁽⁵⁾

一、国土計画の体系とその総括

第二次世界大戦直後の我が国の復興は、わずかな国土資源を有効に利用することからはじめられ、当時の代表的エネルギーとして石炭の生産に集中的に資本の投下が行われ、基幹産業たる鉄鋼産業を中心に重厚長大産業構造が次第に形成されていったのである。そして、昭和二五年に制定された国土総合開発法によって策定された特定地域総合開発計画は食糧の増産をはじめ電源開発・国土保全を目的に、特に河川開発を通じて電源開発や治水・農業振興を行うというものであった。⁽⁶⁾その後、治水開発だけでなく、治山および植林が全国的に進められ、全国土に占める森林面積の三分の一強にあたる九万平方キロに及ぶ事業が昭和四〇年頃までに完遂されていった。⁽⁷⁾また、電源開発株式会社なるものを創設し、電力の融通を図り、その後、九地域別電力会社に発展し、電源開発促進法の成立に伴って、特殊会社となっていき、著名な大規模水力発電所の建設を行っていったのである。⁽⁸⁾

以上のような文脈の延長上に、全総合計画が登場してくるのである。昭和三七年のいわゆる一全総⁽⁹⁾以来、昭和四四年の新全総、昭和五二年の三全総を経て、昭和六二年には四全総が策定され、このたびのグランドデザインへと継承されたのであるが、ここでは過去の国土計画の系譜を概観しながら、我が国における国土計画の

理念を再確認し、四全総までの総括をしておきたい。

1 全国総合開発計画の理念と系譜

① 一 全 総

昭和三七年一〇月五日、国民所得倍増計画という経済計画によって、その後も我々の記憶に留められている池田勇人内閣によって策定された一全総の支柱となる具体的施策は、「新産業都市建設促進法」と「工業整備特別地域整備促進法」の成立とそれに伴う新産業（新産）都市と工業整備特別地域（工特）の指定であった。当時はまさに高度経済成長期の真只中にあり、昭和三九年から昭和四一年の三年間にわたって、いわゆる太平洋ベルト地帯と呼ばれる太平洋沿岸地域を工業立地の中核とし、既成のいわゆる四大工業地帯を帯状の一体の地域と捉えながら、大都市の過密化や地域間格差の解消を目指して、合計二〇の地区指定が行われた。¹⁰「拠点開発方式」という手法によって、大都市周辺地域を除いた残りの地域をそれぞれ四大工業地帯に代表される過密地域と関東・東海・近畿・北陸の整備地域及び北海道・東北・中国・四国・九州の開発地域の三つに区分し各々に対応する公共事業を投入していったのである。

つまり、高度経済成長の担い手として、経済計画として策定された全総計画は国土全体を視野に入れた計画の当然の帰結として地域に着目し、地域に着目するところから地方自治ないしまちづくり¹¹に触れることとなる本質を有していたのである。経済計画体系の下に国土計画が位置づけられ、専ら経済官庁の主導で実施に移されていくことになるのであるが、具体的には戦時体制下の昭和一二年に設けられた企画院にはじまり、昭和二一年の経済安定本部、昭和二七年の経済審議庁を経て、昭和三〇年に改組された経済企画庁さらに昭和四九年に設けられた国土庁へと受け継がれていった。こうした全国土の総合的な開発手法はそれまでの各個別地域ご

との開発政策によつて特定の地域（とりわけ後進地域と呼ばれる地域）のみとは、その規模においても速度においても大きく異なるものであった。そのために経済官庁の手になる全総計画の実現の過程は政治権力の強大さを誇示し得るものとなり、当該内閣ないしその代表者たる内閣総理大臣の意思を表明する有効な指標ともなり得たのである。⁽¹²⁾

この時点において日本全体の国土のあり方を規定する基本的な法的枠組は国土総合開発法を頂点としながら、首都圏整備法・近畿圏整備法・中部圏整備法によつて、いわゆる大都市圏域の開発を企図し、北海道から九州までの九地域にそれぞれ開発促進法を根拠として置き、前述の新産都市法や工特法などが並列的に置かれるというものであった。そして、これらの法的枠組の下に地方総合開発計画をはじめ、都府県総合開発計画・特定地域総合開発計画が置かれ、さらにその下位計画として市町村開発計画が策定されるという壮大な構造を呈し、より直接的なまちづくりの根拠法ともいえる都市計画法なども、頂点にある国土総合開発法の規定を離れて機能することはできず、市町村自身に若干の主体性が認められたとはいえ、極めて明確なピラミッド構造となっていたのである。⁽¹³⁾したがって、従来から自治体の首長等の関係者が、いわゆる族議員を媒介にして中央官庁に積極的かつ持続的に道路・橋梁や河川・ダム等に代表される社会資本の整備のために働きかけることが構造的に必要とされてきたところである。地方自治の振興あるいはまちづくりの進展といいながら、極めて中央集権的な法体系の下で、公共事業の実施に関する古典的な手法である陳情等が繰り返されることとなり、数多くの光と影を生み出すことともなつていったのである。⁽¹⁴⁾換言すれば、所得倍増計画の達成に象徴される高度経済成長の実現と四大公害裁判に集約される公害現象の顕現である。

たしかに、国民所得は当初の予測を超える成長を遂げ、国民総生産（GNP）は倍増どころか四倍近くにまでなり、国民意識が経済白書のいう「もはや戦後ではない」という宣言を裏打ちしてなお余りある経済成長が

結果としてもたらされたのはまぎれもなく事実である。ただ、倍増した国民所得を社会資本に配分する速度は経済成長速度に大きく遅れることとなり、前述のような公害現象を招いたのである。都市の過大化を防止することと地域間格差の是正をメルクマールとした一全総の当初の企図がみごとに裏切られる皮肉な結果となってしまったのである。⁽¹⁵⁾

ともあれ、高度経済成長の結果、工業を中心とした先進国の一員となった我が国において、日常的な生活構造と生活意識の面で大きな変革をもたらした。しかしながら、他方で強力に建設され形成された巨大コンビナートは重化学工業の権化となり、国民生活の質的充実を等閑視したまま、あえて放置されざるを得なかったのである。

② 二全総

策定後、七年でその使命を終えることとなった一全総は、昭和四四年五月の佐藤栄作内閣の策定した二全総に席を譲ることとなった。専ら地域間格差を解消することと大都市の過密化の分散とを目途としていた一全総はかえって過密・過疎を顕在化させ、三大都市圏への更なる人口集中を生み出してしまった。こうした状況の解消は一全総の都市の過大化の防止と地域間格差の是正という理念と拠点開発構想という手法を教訓として反省した結果、新機軸として二全総を打ち出したのである。なお、経済成長と人口集中はこの時点においても進行しつつあり、国民の日常消費生活の物質的豊かさは家庭電化製品の普及をはじめ、極めて顕著であり、国民の意識は次第に開発よりも自然環境の保護を重視するようになり、国土全体の整備よりも衣食住に直結した身近な社会環境の整備を求めるようになっていたのである。

二全総の基本的目標は①長期にわたる人間と自然との調和ないし自然の恒久的保護保存、②開発可能性の全

国土への拡大ないし均衡化、③各地域特性に応じた独自の開発整備による国土利用の再編ないし効率化、④都市と農村を通ずる安全で快適で文化的な環境条件の整備保全という四つの課題として設定されていた。⁽¹⁶⁾ かような指標が設定された背景には、経済成長と人口集中だけでなく、産業の大都市集中も影響して、情報化社会の形成、国際化の進行、技術革新の進展などの都市化現象があり、これらに対応する必然性が看取されたのである。⁽¹⁷⁾ そして、具体的には新しいネットワークを構築して国土開発の骨格とし、大規模工業基地を建設して産業開発プロジェクトとし、国土空間の全体を環境ととらえてその保全を志向するというテーマが設定されたが、開発方式として採用されたのは「大規模プロジェクト構想」であった。⁽¹⁸⁾ この構想は、東京・大阪・名古屋・札幌・仙台・広島・福岡の七大産業集積都市を結ぶ通信網、航空網、高速鉄道（新幹線鉄道）、高速道路等の整備を通して、全国的ネットワークを形成しようとするものであった。そして、この七大都市を主軸として、社会的ないし文化的水準の格差の解消をも視野に入れた全国土の開発可能性の拡大・均衡化が目途とされていた。

二全総の目標年次は昭和六〇年であり、策定時以降の一五年間を視野に入れていたが、一全総と同様に、高度成長路線を継承し、一全総以上の開発ブームを招来していった。その典型は昭和四七年に公表された「日本列島改造論」を導火線とする地価の高騰である。土地（国土）が有限の資源でありながら、開発デベロッパと呼ばれる企業による土地とりわけ宅地等の買い漁りや買い占めが相次ぎ、そのこと自体が社会問題化した時代でもあった。⁽¹⁹⁾

なお、以上のような方向性の二全総の中には、狭域的ないし孤立的な生活環境を広域化し高い水準に保つために広域生活圈構想が併せて盛り込まれている。これは既存の自治体の枠組みは超えるものの、周辺地域とともに中核となる地方都市を整備し、ひとつの圏域とし、その内部の再編ないし再建をすすめるための交通体系の確立を目指すもので、二全総の特徴的な部分といえよう。⁽²⁰⁾

二全総は、当初想定した経済成長率を超える実質経済成長率に支えられながら、一全総以上に積極的に大規模な開発を展開させたのであるが、昭和四六年一二月の国土総合開発審議会の提出した意見書を契機に、総点検作業が開始された。具体的には、昭和四八年八月から四年間、順次中間報告という形で発表され、巨大都市問題をはじめ、土地や自然環境の保全等が検討され、その成果は三全総へと継承されていったのである。

③ 三全総

昭和五二年一月、福田赴夫内閣の下で三全総が策定された。それまでの右肩上がりの経済成長と軌を一にするような積極的な開発志向の全総計画の路線の変更を内包した三全総の特徴は次のメルクマールに集約することができよう。

まず、その開発方式は一全総の拠点開発方式という点方式、二全総の大規模プロジェクト構想という線方式を教訓にして、「定住(圏)構想」という面の方式であったこと。これは三全総策定の翌昭和五三年一二月の大平正芳内閣の田園都市国家構想に関連を有するものであった。⁽²¹⁾そして、経済情勢は高度成長経済期からすでに安定成長経済期に移行しており、開発一辺倒の発想の転換を求めたものであった。

次に、この新しい定住圏構想を実施する主体は従来のように国自身ではなく、あくまでも地域社会の活力創出に直接の権限と責任を有する地方自治体、とりわけ市町村であるとしたこと。そして、市町村を包括する都道府県は市町村と連携して国土資源の利用や管理、交通ネットワークの形成、居住の安定性を確保するための根幹的施設の整備を行うことを担わせている。さらに、それまで実質的な主導権を揮ってきた国は主体となる市町村を支える都道府県、そしてこれらの地方自治体の総合的施策の実施に配慮して、いわば周辺施策の充実・強化を推進すべきであることに言及している。⁽²²⁾ここに至って、全総計画の実施にあたり、地方自治体や住民の

自発的ないし自主的な活動を支援するために国が配慮すべきであるという新しい方向性が提示され、後の「地方の時代」の前提が準備されはじめたものといえる。⁽²³⁾

三全総は以上のように従来とは異なる居住環境の総合的整備という目標を掲げて、定住構想という方式を明示して二全総までとの相違を強調しながらその後一〇年間を視野に入れたものとして提示されたのである。主要な計画課題としては、①国土の保全、開発、管理を進めること、②住宅、食糧、エネルギー等の国民生活の基盤を整備すること、③大都市及び地方都市、農山漁村等周辺地域の総合的環境を整備すること、④教育、文化、医療施設の配置、ネットワーク等国土利用の均衡のための基盤整備を図ること、等が掲げられ、一〇年間にわたって約二四〇兆円規模の公共投資が見込まれていた。⁽²⁴⁾そして、このような計画は「モデル定住圏計画策定要綱」に基づいて、各市町村の指定要請によって青森県から鹿児島県までの四〇圏域が指定されたうえで、実施に移された。具体的には旧来と変わるところのない土木事業であり、工場誘致事業でしかなかったとの評価が下されているところである。⁽²⁵⁾そのうえにその後の経済成長は昭和五四年の第二次石油ショックを契機に低成長時代に入ることとなった。そうした状況下でなお、実定法の根拠を与えられて二六箇所にわたって指定され、一九八〇年代だけで二二〇件を超える企業の立地が行われたのが高度技術集積都市であり、特に小規模な先端技術産業の立地が企図され実施に移されていった。これがテクノポリス構想と呼ばれるものであり、知識集約型産業の集積地を立候補させ、その中から当時の通産省が指定するというものであった。この構想が浮上した当初は、低迷する地域経済と構造転換を欲していた産業界には大歓迎され、大きな期待が寄せられたが、結局、企業ないし産業に関連する特定地域の開発計画に留まり、三全総までの反省と教訓が生かされていないと指摘されているところである。⁽²⁶⁾

ともあれ、三全総はその立脚点の相違をはじめ、基本的目標や開発方式、主要計画課題の点で、一全総及び

二全総と大きく異なることを印象づけるところから出発したものでありながら、その後の情勢変化に対応しきれなくなり、十分なフォローアップもなされず、目標年次の到達を待つまでもなく、昭和五八年にはすでに次の全総計画の策定作業が開始されていたのである。

このことは三全総が結果として失敗に終わったことを物語るものである。もともと、国土と人間との関係に「思想的なもの」を求めた大平首相の意図はその意味では容易に裏切られたものと見ることができるが、それ以上に建設省ないし国土庁という中央官庁の行政運営の旧弊に政治理念が駆逐されたものと見るのが妥当であるのかも知れない。⁽²⁷⁾

④ 四 全 総

昭和六二年六月、中曽根康弘内閣は四全総の閣議決定を行った。一全総の拠点開発構想といい、二全総の大規模プロジェクト構想といい、三全総の定住構想といい、いずれもことごとく失敗に終わってしまい、それらをすべて教訓として「多極分散型国土」の形成を基本的目標としてあらためて掲げ、「交流ネットワーク構想」という方式を提示した。これは周知のとおり金融や情報等の国際化をはじめ、情報化の進展過程における人口や政治・経済等諸機能の東京一極集中への対応策、あるいは産業構造の急激な変化に基づく地方都市などの後進地域の雇用問題の深刻化への対応策、さらには本格的な国際化の進展への対応策として提起されたものである。具体的には空港や新幹線または高速道路などの基幹的交通施設などの大規模インフラを整備することにより日交通圏及び一時間交通圏を形成するというものである。⁽²⁸⁾ただ、この時の策定には特有の経緯があった。それは中曽根内閣の特殊性として著名な「審議会」が本来の国土審議会とは別に組織され、四全総の検討が並列的に行われたという事実である。⁽²⁹⁾これによって、三全総の眼目である定住圏構想の継承と広域交流という新しい

視点とによって国土のデザインをしていたが、急遽中心論点を大都市問題に移して全総計画がいわば「書き直された」のである。⁽³⁰⁾ その結果、東京は国際金融情報都市とされ、そうした視点に立った整備が重点的に行われることとされた。さらには、目標年次を概ね二〇〇〇年とし、①国民一人ひとりの定住の場であり、様々な主体の交流の場である地域の整備をそれぞれの地域的特性を活かしつつ、自らの創意と工夫を基軸として推進すること、②国内・国際間の人・物・情報の流れの円滑化のための基幹的交通・情報・通信体系の整備を国または国の先導的指針に基づき全国的に推進すること、③文化、スポーツ、産業経済等にわたる多様な機会を国・地方・民間諸団体の連携により形成すること、を交流ネットワーク構想の支柱としている。⁽³¹⁾ 全体的な印象としては、トーンダウンした三全総よりも一全総及び二全総の積極的な開発路線に回帰したかのようなようであるが、特有の成果としては新たな根拠法の制定を伴ったことであろう。⁽³²⁾ 法的枠組としては、その後、昭和六十一年の「民間事業者の能力活用による特定施設整備促進に関する臨時措置法」（いわゆる民法法）と昭和六十二年の「総合保養地域整備法」（いわゆるリゾート法）が相次いで公布された。民法法の目的は、文字通り最近の経済的環境の変化に対処して、経済社会の基盤の充実に資する特定施設の整備を民間事業者の能力を活用して促進するための措置を講じること、国民経済及び地域社会の健全な発展を図り、同時に国際経済交流の促進に寄与することである。またリゾート法は、良好な自然条件の土地を含む相当規模の地域であることなどの要件を備えた地域につき、国民が余暇を利用して滞在しつつ行うスポーツやレクリエーション、教養文化活動、休養、集会等の多様な活動に資するための総合的機能の整備を民間事業者の能力の活用に重点を置きつつ促進する措置を講ずることにより、ゆとりある国民生活の利便の増進並びに当該地域及びその周辺地域の振興を図り、もって国民の福祉の向上並びに国土及び国民経済の均衡ある発展に寄与することを目的とするものである。要するに、従来は（本来は）国または地方自治体の所管する事務ないし事業を民間事業者に委ね、課税の特例措置をはじ

め、融資に際しての優遇措置や各種の法的規制の緩和などの点で配慮するというものである。⁽³³⁾ 周知のとおり、これらは中曽根行革路線を継承した第二臨調の民間活力の導入と規制緩和についての法的表現である。

四全総の策定直後は民間事業者の資金はそれなりに潤沢であったが、いわゆるバブルの崩壊現象の中で次第に色褪せていき、結果としては所期の目的を果たしたとはいいがたいと評価されているところである。⁽³⁴⁾ またしても、結果的には失敗してしまった四全総の後をうけて、平成一〇年三月に策定されたのが五度目の全総計画である「二一世紀の国土のグランドデザイン」なのである。

2 画一性と多様性の相剋

本稿ではこれまでの四度にわたる全総計画の理念を検証しながら、一全総から四全総までの系譜を概観してきた。そこから指摘することができるのは概ね「開発」という方向性を承認しながらも、当初の積極的ないし攻撃的な内容から消極的ないし防衛的な計画⁽³⁵⁾に変わり、四全総で再び若干積極的な開発に転換してきたと捉えることができよう。

しかしながら、そうした評価だけでは、これまでの全総計画を総括したことはならず、二一世紀の我が国に果して、全国土に及ぶ国家的計画が必要なのか否か、必要ないとすれば、今後の対応をいかなるものと考え、どう結着させていくべきか等を検討していくことが不可欠であろうと考えられる。そこで、本節においては、国土計画において当初求められていた一貫した国土全体の発展というベクトルと、他方四度の全総計画の各論部分で言及されている各地方ないし地域の特性の重視というベクトルで総括を試みることにする。

前述したように一全総以来四全総までの四度にわたる全総計画は国土総合開発法七条一項を根拠として策定されたものであるが、それぞれの計画策定の背景が大きく異なっているにも拘らず、目標年次をはじめ基本課

題や目標、開発方式あるいは投資規模を明示してきた。つまり、全国にわたって、内閣総理大臣が策定する計画であり、内容的にも「天然資源の利用」、「災害の防除」、「都市及び農村の規模・配置の調整」、「産業の適正立地」、「公共的施設の規模・配置」、「社会的資源の保護」等に関する事項にわたるものとされているところである。⁽³⁶⁾ 一面では、四次にわたる全総計画のおかげで利便性の高まった生活領域が増え、その限りにおいて国民生活は豊かになってきた。しかし、同時に事大主義的な価値観が支配し、都市的生活観の押し売りが行われた部分も増大したのは事実である。これは全総計画が、これまで常に国土の均衡ある発展、つまり地域間格差の是正を基本方針としながら、人口や産業、経済、社会、文化にわたる諸機能の集中抑制を目指したためにもたらされたものに他ならない。たとえば、人口では周知の過密過疎の解消は都市人口の非都市への移動によって行い、産業や経済では大都市に集中しているものを地方に分散させることによって実現しようとするものであった。そのうえ、全総計画の文言は例外なく美辞麗句に終始し、描かれていた国土像はいずれもバラ色であった。⁽³⁷⁾ ところが、いずれの全総計画も当初設定された目標年次に致る前に改訂を余儀なくされてきた。当初の予測と社会的実態との間に矛盾が顕われてきたからである。そして、法律に基づく計画の策定という発想が堅持されてきたからでもある。

法的枠組は新たな制度や機能にとって本来、不可欠であるが、国土のあり方について全般的な法律をもって規定するということは、画一的な国土の形成を志向することであり、地域的特性を捨象すべきことを求めるものである。地方自治の法制度を憲法によって保障する我が国において、恒常的かつ画一的国土形成を定着させること自体、正当性を持ち得ないものであろう。焦土と化した戦後の国土を復興するうえでは必要であり、不可欠であったかも知れないが、周囲を海に囲まれた島国である我が国において画一性というメルクマールを維持していくことは不可能であろう。それというのも、北海道や沖縄ないし九州に同一の尺度をあてて日常的な

国民生活の豊かさを実現しようとすることや海に面した地域と内陸部の地域とを同列に論じようとすること自体、極めて乱暴な計画といい得るし、各々の地域特性を没却することは均衡ある国土の形成とは言い難いからである。⁽³⁸⁾ 昨今、喧伝され制度化されようとしている地方分権化の動向に関わりなく、画一性を指標とする国土の形成は本質的に貫徹し得ないのではないかとの疑問が残るところである。二全総以降の全総計画に盛り込まれてきた時代状況の認識と開発方式等に集約された発想が極めて近視眼的で不十分であったと言わざるを得ない。今後は必要とあれば、国土総合開発法の改廃をも視野に入れ、各地域の多様性を指標とする新たな計画体系を構築するか、全総計画なるものの策定そのものを廃止することも考慮されて然るべきではないかと考える。⁽³⁹⁾

3 国土開発理念の転換

国土開発をひとつの政策と捉える時、これまでの四次にわたる全総計画に基づく一連の政策が必ずしも同一の地平にある理念の具体化ではなかったことに気づくところである。一全総と二全総とはともに高度経済成長を支えられながら、いわば土木国家的国土開発⁽⁴⁰⁾を是としてきたものである。それはいわゆる社会資本の整備を越えて、未開発地域、すなわち非都市的地域を全国にわたって取捨選択し、重点的に公共施設等の建設を繰り返してきたことである。⁽⁴¹⁾ その結果、周辺の自然環境と全く調和しないうえに、不必要なほど大規模な道路や橋梁、公共建築物が配置され林立することになる。そして、そのような施設の建設を実現させてきた政治家や首長が国民の信頼を獲得し、住民の支持を得てきたのである。少なくとも二全総の策定当初までは、そうした価値観と評価とが一般的であった。田中角栄内閣の誕生とその手法によって、権力の集中といわゆる金権体質を国民自身が自覚してもなお、開発重点主義は妥当しつづけていた。つまり、一全総と二全総とは少なくとも同一の指標たる大規模開発を全国土の隅々に波及させることを政策理念として堅持しつづけていたものと

見ることができるのである。その結果として土地は公共事業用地としての価値を有することがあらためて認識され、投機の対象となり、地価そのものがその価値を示す唯一の指標とされていった。ところが、反面では環境悪化等が人間自身に負の遺産としての公害現象をもたらし、その後始末に大いなるエネルギーを要することとなるのである。

三全総の存在理由は直接には二全総の事後処理のみであると捉えられがちであるが、むしろ、二全総までの直線的な開発重点主義の軌道修正にあったと考えるべきであろう。それというのも、豊かな地域社会は都市的施設等によって形成されるのではなく、閑かな田園の存在がかえって自由で平和な開かれた地域社会を形成することになるというものであったからである。政権担当者の交替が国土政策理念の転換を促したと見るよりも、激甚な公害現象を目のあたりにした国民の価値観が変容し、それが政策に反映されたと見るべきであろう。それは二全総に反対する住民運動等によって、人と自然との関わり方や都市と農村の新たな関係に着目し、決して経済的指標もしくは貨幣価値に還元し得ない社会構造の国土の形成が模索されていたからである。⁽⁴²⁾そこには人間が本来居住すべき地域共同体は緑と自然にあふれ、やすらぎに満ち、帰属意識の強いみずみずしい人間関係に彩られた圏域たるべきことが明記されていたのである。それは二全総の進展によって失われたものを回復しようとするものであったし、竹下登内閣の用いた「ふるさと」の創生に通ずるものでもあったのである。しかしながら、最終的には従来どおりの公共事業の連続的な実施と工業先導型の地域開発の展開でしかなかった。四全総はこの三全総の失敗をも継承して行かざるを得ない宿命を負って登場したのである。本来であれば、三全総で大きく変容した理念を含めて総括したうえで四全総として提示されるべきものであったはずである。ところが、四全総の基本理念は再び積極的な国づくりのための開発を志向するものとなってしまったのである。しかも、特別法たる多極分散型国土形成促進法を成立させてまで交流ネットワーク構想を提示しているのでは

る。結局、ほぼ四半世紀にわたる開発の理念は当初の開発一辺倒の積極的ないし攻撃的なものとなってしまったかの印象を拭えないこととなってしまふ。換言すれば、これまでの四次にわたる全総計画は絵に描いた餅ならまだしも、それぞれが所期の目的を達成し得ないまま、描きかけの絵のまま、放置されてしまつていゝうものであり、実に始末に悪い状態なのである。⁽⁴³⁾

二、「グランドデザイン」の特徴と課題

平成一〇年三月、橋本龍太郎内閣の時に策定された五度目の全総計画はこれまでの呼称によれば五全総と呼ぶべきものであつたはずである。ところが、現実にはグランドデザインとそのまま呼びならわされてすでに四年目を迎えようとしている。前節で言及した理念ないし路線の転換をあえて明示するために五全総と呼びたくないという思い入れが国土審議会自身にも込められているといわれている。⁽⁴⁴⁾本章ではグランドデザインの主要な論点を概観して、その特徴と残された課題を検討することとする。

1 「多軸型国土構造」

グランドデザインはその基本目標を「多軸型国土構造」形成の基礎づくりとしている。これは現状を一極一軸型の国土構造と捉え、それを新たに四つの国土軸からなる多軸型構造に転換するというものである。その四つの国土軸とはそれぞれ①西日本国土軸、②東北国土軸、③日本海国土軸、④太平洋新国土軸である。なお、国土軸とは気候や風土、文化・地理的特性で共通性のある地域の連なりからなる軸状の圏域であるとされる。

①はいわゆる太平洋ベルト地帯及びその周辺をいい、②は中央高地から関東北部を経て、東北の太平洋側、北

海道に至る地域及びその周辺地域をさし、③は九州北部から本州の日本海側、北海道の日本海側に至る地域及びその周辺地域のことであり、④は沖繩から九州中南部、四国、紀伊半島を経て伊勢湾沿岸に至る地域及びその周辺地域にあたるといわれている。⁽⁴⁵⁾これらの四国土軸を基軸として従来とは異なる国土構造にするというのである。そのために、二〇一〇年から二〇一五年という五年間を計画期間として設定し、この期間中に取り組むべき基本的課題を五つ挙げてゐる。つまり、I 自立の促進と誇りのもてる地域の創造、II 国土の安全と暮らしの安心の確保、III 恵み豊かな自然の享受と継承、IV 活力ある経済社会の構築、V 世界に開かれた国土の形成、がそれである。そして、さらにこれらの基本的課題を達成するために四つの戦略を推進するものとしてゐる。

先ず、a 多自然居住地域の創造——中小都市と中山間地域等を含む農山漁村等の豊かな自然環境に恵まれた地域を国土のフロンティアとして位置づけ、二一世紀の新たな生活様式の実現を可能とするものと捉え、地域内外の連携を進め、都市的サービスとゆとりある居住環境と豊かな自然を併せて享受できる誇りの持てる自立的圏域として多自然居住地域を創造すること。次にb 大都市のリノベーション——過密に伴う諸問題を抱えている大都市において、人間性の回復を重視した安全でうるおいのある豊かな生活空間の再生を目指すとともに、高次都市機能を発揮させるため、大都市空間を修復、更新し、有効活用を図ること。また、c 地域連携軸の展開——複数の地域が軸状の連なりからなる地域連携のまとめりとして地域連携軸を形成し、相互の機能分担と地域産業の振興、交流を通じた新しい文化の創造を実現すること。最後にd 広域国際交流圏の形成——地域ブロックを超える広がりを持つ程度の圏域を基本とし、世界的な交流を有する圏域たる広域国際交流圏を形成して全国各地域において大都市に依存しない自立的国際活動を可能にすること、がそれである。

ここに至って、多軸型国土構造は単層のものではなく、地域連携軸⁽⁴⁶⁾とともに国土の経と緯として位置づけられてゐることがわかる。これにより、二一世紀において国民が経済的豊かさのみならず精神的豊かさをも享受

できるような国土を創造すること、つまり、歴史と風土の特性に根ざした新しい文化と生活様式をもつ人間の住む多様性に富んだ美しい国土、庭園の島⁽⁴⁷⁾ともいふべき日本列島を現出させようとするものという。

2 「参加と連携」

このたびのグランドデザインは、地域の選択と責任に基づく主体的な地域づくりを重視して、「参加と連携」という指針による国土づくりを進めようとするものである。そこでは、国や地方自治体は言うまでもなく、民間企業やボランティア団体あるいはNPOやNGO等の多様な主体が想定されているところである⁽⁴⁸⁾。つまり、この部分はこれまでのように東京という首都一極にすべてを集中させ、太平洋ベルト地帯を通貫する唯一の国土軸を我が国のいわば背骨として、その一極一軸中心の国土構造によってあらゆる発展の可能性を探ろうとする発想を大きく転換しようという一種の宣言である。それを現実のものとする場合のメルクマールとして、多様な選択可能性を提供する多軸型国土構造を指定し、その有機的連関を図るうえで必要と思われる方法として、情報公開やPFIなどをはじめとするシステムの整備と相互の協力体制が不可欠である⁽⁴⁹⁾というのである。そして、このような発想からは、従来のような国家主導の国土政策そのもの、開発至上主義の国土計画自体が正当性を持ち得なくなっていることが看取されることとなり、一方で進行しつつある地方分権の要請に呼応するものともなるというのである。ここに至って、五全総という表現がどこにも見当たらないことに納得することともなるわけである。これはいわば、開発計画として公表しつつげられてきた全総計画の「脱開発宣言」であり、国家主導体制の「放棄」⁽⁵⁰⁾ともいえる。

計画行政の象徴として、華々しく登場し、国土総合開発法を直接の法的根拠として五〇年以上妥当してきた全総計画自身の文言が、それまでとは異なるチームを持ち出し、読み方によっては情緒的にも受け留められか

ねない印象を与えること自体、すでに「開発」の含意するところが変容していることを意味していると思われる。具体的で可視的な標識としては専らハード面の整備に終始してきたものから、あえて「美しい」国土、「庭園の島」などのキーワードを多用し、文化あるいは価値という言葉を散りばめている。それまでの全総計画においては、およそ顧られなかった非都市地域の存在とそこで醸成されてきた居住環境を復権させることで全総計画としての独自性を強調しようとしているとも読めるところである。

しかしながら、戦後五〇年以上も持続してきた国家計画としての全総計画の策定と実施について、主導者たる国が地方自治体等の「参加と連携」を積極的に求めてきたことはおそらくなかった。まして、総括的に「国民の参加」という、いわば不明確な指標を提示しながら、必ずしも社会的評価の定まっていないう組織や団体までも視野に入れなければならなかったのか、また、すでにこれまでの全総計画において容易に度外視してきた既存行政区域たる都道府県や市町村の相互の「連携」を求めていることも同様に容易には理解し得ないところとなっている。そのうえ、経済や産業のみならず学術などの機能についても、世界的な交流機能を有する「広域国際交流圏」域を形成すべきであるという。学問や芸術の面においても大都市に依存しない自立した圏域の形成に言及しているが、これらの領域における国内外の参加と連携の結果、現状のような一種の中央集権的アカデミズムや芸術家集団が完成したのではなかったのかという反論は充分可能であろう。

3 小 括

以上のような概観から、このたびのランドデザインをどのように評価することができるのであろうか。本節でひとまず概括的に整理しておくこととする。

先ず、三部構成のランドデザイン本文は一部で「国土計画の基本的考え方」を示し、二部で「分野別施策

の基本方向」、三部で「地域別整備の基本方向」を示している。そして、二〇一〇年から五年間を目標期間として設定しながら総論部分たる一部の長期構想の実現を目指し、二部及び三部の各論部分に明記されている課題に応えようとする構造となっている。つまり、計画文書の体裁そのものは従来と大きく変わるものとはなっていないということである。これは、根拠法としての国土総合開発法が厳然と存在している以上、已むを得ないことであり、そのために総論部分としての第一部と第二部・第三部からなる各論部分の「乖離」が生じる場所となっているのである。⁽⁵¹⁾

次に、根拠法の存在を前提にしながらも、所管庁として計画文書の作成に具体的に携ってきた国土庁も平成一三年一月一日以降は中央省庁改革基本法によって、旧来とは異なる対応を求められることとなる点に関する問題がある。つまり、従来は建設省の外局たる国土庁自身の計画調整能力のみが視野に入れられ、その説得力如何が評価されるだけであつたが、今後は少なくともかつての建設省の他に運輸省や北海道開発庁、そして国土庁の諸官庁が統合されて新設された国土交通省という最大官庁によって着手され推進されることに伴う問題ということである。要するに、国土交通省は旧来の既存省庁の所管してきた公共事業をも担うことになるわけであるから、計画文書の実現可能性と推進体制に一層の権限と責任が伴うことになるのである。単なる作文官庁であり続けることはできなくなったといふことができる。⁽⁵²⁾

さらに、これに関連するが、いわゆる族議員の関与に関する問題もある。高度経済成長期の公共事業の配分のあり方が、低成長やバブル経済の崩壊後において市場環境が変化し、それに伴って国民意識も大きく変容しているにも拘らず、政治家とりわけ建設族ないし国土族あるいは運輸族と呼ばれる国会議員が介入しつづける可能性は残されたままになっているといふことである。何らかの明確な基準が求められる所以であり、いわゆる政治的介入を防止するための線引きが必要と考えられるところである。

加えて、今後はすでに進行している地方分権の動向を視野に入れた国土構造が求められるところであるが、地方自治体に集約される地域社会の意思は如何なる方法で反映されることとなるのであろうか。計画文書の作成過程に、地域固有の事情を含めて、地域社会からの発想を組み込むシステムを構築することが不可欠であろう。⁽⁵³⁾つまり、地方分権の本姿とは政治・行政・経済・産業・社会のあり方を他力本願や上命下服の中でデザインするのではなく、あくまでも自らの頭で考え、自らの手で実現していくことに他ならないのである。ところが、このたびのグランドデザインの発想は法的枠組のためとはいえ、単なる地方分散を行おうとするものしかないと言わざるを得ない。しかし、地域社会のあり方を積み上げ、その全体をもつて国土構造というのは短絡に過ぎよう。当面、全総計画そのものが全廃できない以上、各地方、各地域の独自の部分的国土構造の調整、⁽⁵⁴⁾として国土交通省を位置づけるべきであろう。なお、その際には国土総合開発法を最上位とするのではなく、平成元年に成立した土地基本法の基本理念をはじめ、国土利用計画法や多極分散型国土形成促進法などの国土利用関係の諸法や都市計画法制、さらには地方自治関係法令との整合性が第一義に検討される必要があるものと思われる。

五全総という呼称が与えられないとはいえ、グランドデザインは五回目の全総計画として公表された。これは紛れのない事実であるが、計画文書そのものの中に、国土開発ないし国土利用に関する実定法を見直すことが言及されていることは歴史的事実として銘記すべきであろう。国土開発という概念そのものが今後とも変らぬ有意性を持続していくとは考えられなくともあり、地方分権の進行していく我が国の国土全域を視野に入れた国家的計画に存在意義を認めることも不可能ではないかと思われるところである。とりわけ、批判の多い第三部には相変らず公共事業リストが挙げられているが、国と地方とを通じた財政状況の悪化の中で、⁽⁵⁴⁾問題なく実施に移され、進捗していくとは思えないのである。まして、旧来のトップダウンの方式を改めて、必ず

しも統治権さえ備えていない民間企業やNPO・NGOあるいは任意の地域住民によって組織される団体等によるボトムアップ方式を受容した以上、目標年次の五年間という設定は従来よりも短いというだけでなく、説得力に乏しいと言わざるを得ないところであろう。

まとめにかえて

五全総と呼ばれない五度目の全総計画はその文書としての構成においても、言及されている内容においても、またもや、公表当初からあまり期待の持てないものであることが本稿の検討において、あらためて再認識できたところである。⁽⁵⁵⁾しかし、そうであるからと言って、地域社会に居住し、まちづくりを進めなければならない我々は、いつまでも拱手し傍観しているわけにもいかない。これからの地方自治は、当該地域社会を自己完結的にデザインするのに留まらず、五全総が示す背景の認識である地球環境問題やアジア諸国との交流に集約される「地球時代」、「人口減少・高齢化時代」、「高度情報化時代」の中で、望ましい「地域間競争」を行っていくことになるはずである。いわゆるグローバル化傾向は経済や情報という機能だけに限定されたものではなく、物理的かつ実質的な国境をはじめとする境界の消滅をももたらし、狭域的なまちづくりが国家内部の問題としては捉え切れなくなりつつあることを物語っているのである。したがって、地域開発を内包する国土開発という枠組みが最早、存在理由を失いかけており、特定地域に限定された内発的發展を企図すること自体がすぐれて正確な国土開発となるものと思われる。つまり、ローカルなイシューはそのままナショナルなイシューと捉えられ、中央官庁の机の上で書かれる紙の上の計画は実現可能性の点だけでなく、民主的正当性の点においてさえ認知されず、市場原理にのみ支配されることとなってしまうのである。市場の経済的指標を統治権力を有

する中央官庁が積極的に準備するという発想が国民に精神的豊かさを享受させるとは考えにくいのである。今後は背丈に応じた地域社会固有のデザインが公表され、その正当性の是非は当該コミュニティの存廃をかけて判断されるべきではないかと考えるところである。中央官庁や国家の任務は、これらを支援していくこととしてさしつかえないと思われるのである。

いずれにしても、参加と連携という指針は何よりも国と自治体にこそ、まず求められるものであり、国家計画が地域計画に上位し、計画の実施にあたっては下から上へ、地方から中央へというベクトルに従って進めるという発想そのものを大きく転換することが求められているといえよう。

註

- (1) さしあたり、「二一世紀の国土のランドデザインと地方自治(上)」自治研究七二巻三号一六一二二頁などを参照。
- (2) 成田頼明「新全総とその問題点」「分権改革の法システム」(著作集)(第一法規出版、平成一三年)所収、三五三―三五七頁。
- (3) グランドデザイン本文は自治研究七四巻六号一四六一―一六二頁の(一)から七四巻一二号一二七―一四一頁の(七)までを参照した。該当箇所は七四巻七号一三六頁。
- (4) 例えば、「地域の自立を促すため、地方分権の推進等の制度的条件を整えらるとともに、生活に必要なサービスを提供する生活基盤と地域の自助努力による発展を可能とする国土基盤を一定の条件内で整備するなど機会の均等化を進める必要がある。」という記述が第一部第二章第一節「基本的課題」の中の「自立の促進と誇りの持てる地域の創造」と題する表題の下に為されている。前掲自治研究七四巻六号一五五頁などを参照。また、同じく第二節「課題達成のための戦略」の中では、地域社会を単位として地域に即した戦略と広域的に展開する戦略とに分け、それぞれ多自然居住地域の創造と広域国際交流圏の形成をメルクマールとして挙げ、特に大都市における都市空間の修復更新への取り組みと地域間の交流と連携による個性的自立を促進するとしている。前掲自治研究七四巻六号一五七―一六〇頁などを参照。
- (5) 全総計画を地方自治ないし地方分権の観点から検討するものは、久世、前掲論文、成田、前掲論文はもとより、従来からより厳密に都市計画に焦点をあてたものとして、伊藤滋「市民参加の都市計画」(早稲田大学理工総研シリーズ8、早稲田大学出

版部、二〇〇〇年)、国土行政研究会(編)『国土』(現代行政全集一八、ぎょうせい、昭和六〇年)、永田尚久、蒲谷亮一『地域政策』(現代地方自治全集二一巻、ぎょうせい、昭和五三年)、などがある。また、いわゆる「まちづくり」論の文脈に位置づけられるものとして、松下圭一『都市型社会の自治』(日本評論社、一九八七年)、田中克志、小桜義明(編)『地方中核都市の街づくりと政策』(信山社、平成七年)などもある。

(6) 伊藤、前掲書四―二頁では、昭和二五年から昭和三二年の間に合計で二一地域の河川開発計画が策定され、大規模水力発電所を備えた多目的ダムの建設が相次いだという。

(7) 伊藤、同書五頁。

(8) 伊藤、同書六頁。

(9) これらの略称は関係者の間で定着している呼称に従うこととするが、最初のもは単に全総と呼ぶ論者も少なくはない。本稿では、新全総(これも二全総とも呼ばれるが)、以降、数次に及ぶこととなるので、あえて数字の一を用いて呼ぶこととしたい。

(10) 伊藤、前掲書二―一九頁、国土行政研究会、前掲書四九―五四頁等によると、高岡(富山県)、鶴崎(大分県)、道央(北海道)などの指定新産都市と鹿島(茨城県)、東駿河湾(静岡県)、播磨(兵庫県)、備後(広島)、岡山両県)、周南(山口県)の指定工特では、専ら「掘り込み」や「埋め立て」と呼ばれる港湾整備が行われたという。当時は八幡製鉄や三菱化成などの重化学工業を中心とする産業構造を呈しており、こうした産業の設置した工場の原材料の運搬や製品の出荷のために特に港湾を整備する必要があったということである。

(11) 本間義人『国土計画を考える―開発路線のゆくえ―』(中央公論新社(中公新書)一九九九年)四―八頁などを参照。

(12) 伊藤、前掲書一―一九頁、本間、前掲書八―一三頁などを参照。

(13) 平成四年の改正都市計画法一八条の二によって、市町村の都市計画に関する基本的な方針(いわゆる市町村マスタープラン)は、地方自治法に基づく市町村の基本構想と国土利用計画法に基づく市町村計画とに適合したものでなければならぬこととされているが、各市町村自身が定めることとなった。坂和章平(編著)『まちづくり法実務大系』新日本法規、平成八年、一〇五―一一二頁などを参照。

(14) このような状況を土木国家的体質の下でのモノとり合戦といい、全総計画はその土壌として存続してきたというのは、本間、前掲書一四―一六頁などである。

(15) 本間、同書三四―四六頁、山崎丈夫『まちづくり政策論入門』自治体研究社、二〇〇〇年、一四六―一五〇、一五五頁など

を参照のこと。

- (16) 国土行政研究会、前掲書五五頁、本間、同書五三頁など。
- (17) 山崎、前掲書一五〇頁、国土行政研究会、同書五七頁など。
- (18) 本間、前掲書五三―五四頁、山崎、同書一五〇―一五一頁、国土行政研究会、同書五五―五七頁など。
- (19) 「日本列島改造論」の歴史的位位置づけとそれを契機とする国の政治や行政を「金権体質と権力の集中」と総括するのは、本間、同書六三頁以下、とりわけ七〇―七五頁である。
- (20) 山崎、前掲書一五〇―一五一頁、国土行政研究会、前掲書五七頁など。
- (21) 本間、前掲書七六―七七、八〇―八一、一〇二―一〇四頁、国土行政研究会、同書六二―六五頁などを参照。これらによれば、大平首相のブレンによって組織された田園都市構想グループの報告書がいう「都市に田園のゆとりを、田園に都市の活力をもたらし、両者の活発で安定した交流を促し、地域社会と世界を結ぶ、自由で平和な、開かれた社会、そうした国づくりを目指す」という発想によって、三全総の開発戦略を樹立しようとしたことがわかる。そして、現実には、当時の内閣審議室、警察庁、北海道開発庁、経済企画庁、環境庁、沖縄開発庁、国土庁の他、大蔵省以下一〇省から成る「定住構想推進連絡会議」を設置して、関係省庁間と連絡調整を行うこととし、昭和五三年一月には「田園都市国家構想と定住構想について」討議し、両者が軌を一にするものであるとの認識を共有している。その結果、国土庁が窓口となって一本化することが確認されている。
- (22) 永田、蒲谷、前掲書二〇三―三四頁は三全総を地域政策と捉えて解説するものであるが、二二―四頁以下では、特に地方自治体の主体的整備が各々、有機的、効果的に計画され実施されるための指針となるべきことに言及しているところである。そして、その中では昭和四九年に施行された国土利用計画法をはじめとする地域開発関係法制度との関係で点検すべきことが指摘され、その後具体的なフォローアップ作業が着手され、次の全総計画への枠組みが整備されていたのである。この点については特に、国土行政研究会、同書七二頁の図二―一などを参照のこと。
- (23) 山崎、前掲書一五一頁では、二全総の地域の再編、再建をすすめることを目的とするコミュニティ構想との推進と併せて捉え、定住圏の整備が地方の時代への流れを意識させるものであったと評価している。
- (24) 永田、蒲谷、前掲書二一九―二二〇、二二九―二三二頁、国土行政研究会、前掲書六〇―六一頁などを参照。
- (25) 本間、前掲書九〇頁など。
- (26) この構想がアメリカのシリコンバレーをモデルとして昭和五五年の「八〇年代の通商産業政策のあり方に関する答申」（通産省産業構造審議会）の中で言及されたものであり、昭和五八年の高度技術工業集積地域開発促進法を根拠法として地域指定さ

れ、推進されていったものである。建設省及び国土庁の所管するはずの都市^{ポリティクス}づくりがいつしか異なる観点からする企業ないし産業づくりに変質している点で、これまでの反省や教訓が生かされていないとの指摘は至当なものといえよう。本間、同書九一一〇一頁などはこの点を詳細に検証して有用である。

(27) 本間、同書一〇二一一〇四頁など。

(28) 「一日交通圏」とは日本国内を日帰りできるようにするものであり、「一時間交通圏」とは都道府県のどこからでも県庁所在地まで一時間で通勤できるようにするものである、とされる。そのために基幹的交通施設だけでなく、在来線や地方道路もあわせて整備しようというものである。伊藤、前掲書二一一二頁などを参照のこと。

(29) 全総計画自体は国土総合開発法七条一項を根拠として、内閣総理大臣の諮問機関たる国土審議会によって審議され策定されることとされているところ、国土庁長官の私的諮問機関として「国土政策懇談会」を設け、四全総の検討を行わせたというものである。この時の事情については、本間、前掲書一〇五一一〇六頁などを参照。

(30) 本間、同書一〇六一〇七頁など。

(31) それまでの一極集中に変わる概念として、多極分散というものを措定し、「安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人々や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく、地域間、国際間で補完・触発しあいながら交流している」国土、つまり多極分散型国土を構築しようという発想なのである。

(32) その名も、昭和六三年に成立した多極分散型国土形成促進法というものであり、同法により振興拠点地域基本構想や大都市における業務核都市基本方針等に基づく施策等が実施されてきたといわれる。成田、前掲論文三五五頁などを参照。

(33) 民活法トリゾート法の概括的評価については、本間、前掲書一一八一―一三四頁などを参照のこと。

(34) 本間、同書一三四―一三六頁、成田、前掲論文三五五頁など。

(35) この評価そのものは成田、同論文三五五頁の表現に倣ったものであり、それが通説的理解であるとの認識によるものである。
 (36) それぞれ国土総合開発法二条一号ないし五号に限定列挙されているものである。そして、全体として国家計画でありながら、全総計画の下に、都府県総合開発計画及び地方総合開発計画が置かれ、さらに特定地域総合開発計画が位置づけられるという構造になっている（同集二一六頁）。

(37) 四全総までの経緯と評価については、拙稿「これからの地方自治と『四全総』との関係」新見女子短期大学紀要第九卷一六七―一九六頁などを参照。

(38) たとえば、伊藤、前掲書二九一四〇頁などにおいては、次期全総の青写真として諸外国の教訓や実例を引きながら、三九一四

一頁では、九州と北海道との独立国家化などにも言及している。傾聴に値するものがある。

(39) グランドデザイン自身が国土総合開発法と国土利用計画法の抜本的見直しに言及し、新しい国土計画体系の樹立を企図しているところから看取できるが(第一部第三章第三節「制度・体制の整備」、四「新たな国土計画体系の確立」、全総計画そのものの廃止までは考えられていない。

(40) 本間、前掲書一三一―一六頁など。

(41) これは首都圏・近畿圏・中部圏を先進的大都市地域と捉え、その他の地域を少なくとも北海道から九州の九ブロックに分けたうえで先進三圏域並みの開発が必要であるという認識が共有されたためであろう。しかも当該ブロックに属する自治体首長等が精力を注いで、一連の施設の建設を要望し陳情してきた結果として、もたらされた状況なのである。

(42) 本間、前掲書七七一―八〇、一〇二―一〇四頁など。

(43) 画餅ならぬ「描きかけのままの絵」といい得るのは、昭和六二年六月の策定当時の中曽根内閣以降平成一〇年三月の橋本内閣に至るまで合計九内閣が関わり、しかもいずれの内閣においても完結しなかったためである。

(44) 成田、前掲論文三五三―三五四頁、角松生史「分権型社会の地域空間管理」、小早川光郎(編)『分権改革と地域空間管理』(ぎょうせい、二〇〇〇年)三一頁、本間、前掲書一三七頁などを参照。

(45) 松原、前掲論文七一頁の図―2、七二頁の表―2などを参照。

(46) これは複数の地域が軸状のつらなりからなる、ひとつのまとまりとして形成するもので、相互の機能分担と連携によって諸機能の効率的配置や地域産業の振興、交流を通じた文化の創造を実現するものとされている(松原、同論文七三―七四頁)。本間、前掲書一四六―一五〇頁などを参照。

(47) ガーデンアイランド (garden islands) の翻訳であるといわれている(本間、同書一四一―一四三頁)。

(48) 山崎、前掲書一五四頁など。

(49) 本間、前掲書一五七頁、松原、前掲論文七一―七二頁などを参照。

(50) 本間、同書一五八頁では、長年にわたって国土計画ないし国土開発に関わってきた下河辺淳氏をはじめとする関係者の当初の意向であったと指摘している。

(51) 成田、前掲論文三五六―三五七頁では「新旧思想の入り混じった鶴的な姿のもの」になっているという。

(52) 山崎、前掲書一五四頁など。

(53) 角松、前掲論文三六一―三八頁など。

(54) 山崎、前掲書一五四頁、松原、前掲論文七五頁などによると、そこに羅列された公共事業は従来以上の数量に上っているも、投資総額をあえて明示していないという。

(55) 成田、前掲論文三六〇―三六一頁では「計画の洪水」という状況の中で、これまでの計画の整理統合の必要を説きながら、「計画を通ずる国の統制」そのものが問題だとしている。また、角松、前掲論文三一―三二頁では、五全総を全総計画の「終わりの始まり」だとしている。

本稿は、平成一二年度松山大学特別研究助成の成果の一部である。

なお、本稿を作成するにあたり、伊予銀行寄附講座「松山大学まちづくり学」研究センター特別研究員、秀野仁氏には文献・資料の収集等で多大の御助力を得た。記して謝意を表す。