

【 寄 稿 】

全国総合開発計画とは何であったのか。【前編】

国土交通省半島振興室
小山 陽一郎

「全総」とは、国土総合開発法に基づき策定された全国総合開発計画の略称(愛称?)である。愛称が約半世紀の長きにわたり、これ程一般的に通用した政府の計画は稀であろう。全総は、様々な批判の対象とされてきたが、「好き」の反対は「嫌い」ではなく「無関心」である。多くの批判の存在自体が、全総が人々に愛され、また、大きな役割を果たしてきたことの現れでもあろう。国土総合開発法が2005年に抜本的に改正され国土形成計画法となり、1950年の同法制定に始まる全国総合開発計画の歴史には一応の区切りがついた。本稿は、今号と次号の2回に分け、この55年間における全総(≡国土計画)の位置付けの変化及び果たしてきた役割等について考察する。

第1章 はじめに

第1節 本稿の背景と方法

社会経済情勢の変化に適切に対応するため、国土総合開発計画の名称を国土形成計画に改め、計画事項の拡充、広域地方計画の創設等を行う「総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法等の一部を改正する等の法律」が2005年7月に成立した。本法に対する新聞等の論調は、「全総廃止、開発行政の終焉」、「地方主導で国づくり」¹等概ね好意的であった。

政府が策定する計画等は数多いが、その対象とする領域が「国土の利用、開発及び保全」と広汎に及び、関係する主体も多いことから、全国総合開発計画は、一全総(1962年)以来、経済計画とともに政府の統一した意志を表現する上位計画として大きな役割を果たしてきた²。

第3節に示す通り、これまで全国総合開発計画がどのようなものであるかについては様々な表現されてきた。そして、第2節に示すように、全国総合開発計画に対し様々な批判が行われてきたが、これらは上位計画として国土計画³の果たすべき役割自体についての認識が、それぞれ異なることによるものと思われる。

これは、「経営戦略」は企業経営にとって重要なものであるものの、その具体的な意味、機能につ

² 矢田(1999 pp. 4-5)は「政府の統一した意思を表現する上位計画として、公共投資基本計画、経済計画、全国総合開発計画、国土利用計画の4計画」を挙げる。公共投資基本計画は1990年の日米構造協議をきっかけに策定され、現在は廃止されている。また、国土利用計画は1973年の国土総合開発法案が廃案になる際に導入されたものであり、今回の法律改正で国土形成計画との一体性が強調されている。以上より、本稿では経済計画及び全国総合開発計画を政府の意思を表現する上位計画(=経営戦略)の2本の支柱として捉えた。なお、環境基本計画については、対象領域が比較的狭く、また、歴史も浅いため、現状では上記2計画とやや位置付けが異なるものと判断した。

³ 国土計画とは、国土利用計画(特に全国計画)、国土総合開発計画(特に全総)を中心として、首都圏整備計画等の大都市圏計画等を含む広範な概念であり、明確な定義は存在しないが、本稿では全総を国土計画と呼ぶこととする。

¹ 2005. 1. 25 朝日新聞、2005. 2. 6 新潟日報等

いての考え方は論者により異なり、その概念が混乱している（加護野、1996）ことと類似する。こうした概念の混乱の中で、加護野（1996）は、経営戦略の多様な概念の多くにみられる次の共通項を指摘する。

①企業の将来の方向あるいはあり方に一定の指針を与える構想

②企業と環境との関わり方（環境適応のパターン）に関するもの

③意思決定の指針あるいは決定ルール役割

そして、経営戦略を「企業と環境とのかかわり方を将来志向的に示す構想であり、企業内の意思決定の指針となるもの。」と定義し⁴、それが、どの程度の詳しさを示されるか、どの範囲の人々にとって指針として用いられているかは、企業によって異なり、どの程度が適当であるかは、企業の置かれた状況によって当然に異なるものとしている。

この経営戦略の共通的な概念である、将来の方向・あり方についての指針、環境への適応、及び意思決定の整合化への指針は、これまで国土計画の果たしてきた本質的な機能でもあり、この定義を国土計画に置き換えれば、「国と環境（社会情勢）とのかかわり方を将来志向的に示す構想であり、国家の構成員の意思決定の指針となるもの。」とすることができる。

山田（2002）、加護野（1996）によると、経営戦略の概念は、①将来に対する構想としての戦略、②具体的な行動の結果としての戦略（実際に実行された行動の連鎖）の2つがあり、現実の世界は不確実であり、構想がそのまま実行されるとは限らないため、両者は通常一致しない⁵。両書はともに「経営戦略」といった場合には、前者を指すものとし、後者について加賀野（1996）は「行動のパターンとしての戦略」として区別する。

国土計画も前者の「構想としての戦略」と位置付けることが適当であり、また、国土計画をき

っかけとして、社会情勢等の諸要因の影響を受けつつ実際に実施された（国土）政策が、後者の「行動のパターンとしての戦略」に該当するということがであろう。言い換えると、国土計画は長期的、広域的な計画であるが故に不確定性を除去することはできないものであり⁶、各主体の行動が相互に作用し積み重なり、国土計画とともに新たな国土の態様を形成していくのである⁷。

第2節に示す全国総合開発計画に対する批判は、その性格・機能に対する誤解によるものが多いと思われる。すなわち、上述のとおり全国総合開発計画の性格は「構想としての戦略」と考えるのが適当であり、山田（2002）が述べるように、構想としての戦略は、それ自体で評価されるべきものではなく、構想は行動を導ききっかけであり、また構想がある故に行動が変わり、新たな行動が生まれること、すなわち、組織の行動を整合化させ、同期化させることがその基本的な効用である⁸との考えから評価されなければならない。

本稿では、全国総合開発計画（これを引き継ぐ国土形成計画法の全国計画の規定を含む）を対象として、その性格・役割の認識の歴史上の変化等を考察し、その上で国家の経営戦略としての国土計画のこれまでの成果等を確認する。

第2節 全国総合開発計画に対する批判について

これまでの全国総合開発計画に対しては様々な評価・批判が行われてきたが、①地域格差の是正に失敗し、また、環境破壊・過度なインフラ整備

⁶ 国土計画協会編（1963 p. 272）では、総合計画は相当長期の見通しのうえに計画され、構想的な度合いが多くもられるため、構想を事業とむすびつける場合、不確定な面が生ずることは一面やむをえないとされる。

⁷ 八十島（1985 p. 59）は、国土計画は経済計画と同様の性格をもち、公定されたからといってすべてその内容が示すとおりにすべきであるという性格ではなく、人間個々の行動が積み重なり、計画とともにつぎの新しい態様をつくっていくとする。

下河辺（1994 p. 17）は、意図と結果の間には、作用、反作用、副作用というものが生じるという。

⁸ （山田、2002 pp. 16-17）参照

⁴ （加護野、1996 pp. 1-7）参照

⁵ （加護野、1996 p. 8）、（山田、2002 p. 15）参照

等をもたらした、②何ら実効力を伴わない「キャッチフレーズ」或いは「絵に描いた餅」でしかなかった、という2つに大きく括られる。以下に具体例を示す。

1. 地域格差の是正に失敗し、環境破壊等をもたらしたとするもの

本間（1992）は、日本列島の過密過疎の解消が未だにできていないから、全総は失敗であったとし、本間（2005）では、国土計画はわが国の幅広い分野に、修復不可能に近い歪みをもたらしたと述べる⁹。

なお、先の新聞の論調の背景にある認識は、「国土を『開発』する時代ではなく『保全』する時代である」、「国主導で計画を策定する時代ではない」、というものであり、これまで国土の荒廃をもたらした中央集権的で弊害の多い全国総合開発計画が変ることへの好意的評価であり、本批判の裏返しであるように思われる¹⁰。

2. 「キャッチフレーズ」等でしかなかったというもの

黒田（1996）は、国土計画の成功しなかった理由として、地域に対する政策実行主体が存在しないことを挙げ、法的強制力を持たない国土計画は「キャッチフレーズの効果」しかなかったとする¹¹。また、矢田（1999）は、一全総、新全総までは、インフラ整備の基本方向を提示したものと非常に大きな役割を果たしたものの、三全総以降は、政府内での主導性が弱まり公共投資についての各省庁の政策間、地方からの「圧力」間の調整を支

える「理念」探しになってしまったと評価する¹²。

1. の批判に対しては、果たして各政策の結果にまで国土計画は責任を負わされるべきものなのかという疑問が生じる¹³。

そもそも全国総合開発計画は、具体的施策を推進する手段を法律上担保されていない。強いて言えば、国土総合開発法（国土形成計画法）では、総合開発計画（国土形成計画）の実施について、国土交通大臣（2001年の省庁再編前は内閣総理大臣）は関係行政機関の長に対し勧告できることが規定されているだけである¹⁴。また、表1の計画等には国土総合開発計画（国土形成計画）¹⁵との調和規定等が置かれていたが、一つの政策が、別の政策に対してどのように作用するかを確実に予測することさえ不可能な現実の中¹⁶で、この曖昧な「調和」の概念をもとに、これらの計画等に基づく行動・結果にまで国土計画は責任を負うものであろうか。更に、地域格差の動向は地域政策よりも他の国家政策に左右される度合いが強く、他の政策の間接的な地域効果が地域政策の効果自体を帳消しにしてしまう場合もあるとさえされている（辻、1986）¹⁷。

なお、下河辺（1994 p. 17）は「国土政策の意図を国土計画にするけれども、結果は意図どおり

¹² （矢田、1999 pp. 79-80）参照

¹³ 本間（1992 pp. 34-5）は、「計画行政学の立場からはそもそも計画にそういう誤謬はつきものであるという指摘もある。しかし、計画の善し悪しを判断し評価するとき、その基準となるのはあくまで結果であり、途中経過ではない。」とする。

また、本間（2005 p4）は、「どんな計画でも、その計画に対する評価は、計画が掲げた目標が達成されたかどうか、その結果によりなされる。」との立場であり、失敗の理由として①全総の非連続性、②計画官僚の地域実態の把握が不十分であること、③長期的見通しの欠如、④他の政策との不整合を挙げる。

¹⁴ これまでこの勧告が行われたことはない。

¹⁵ 今回の法改正により、首都圏整備計画、近畿圏整備計画、中部圏開発整備計画にも調和規定が置かれた。

¹⁶ リンドブロン（2004 p. 96）は、「一つの複雑な政策が、もう一つの別の政策に対してどのように作用するかを確実に予測することさえ不可能なので、ましてや他のすべての政策に対する影響を予測することはなおさら不可能である。」と述べる。

¹⁷ （辻、1986 p. 292）参照

⁹ （本間、1992 p. 5, pp. 34-5）、（本間、2005 p. 4）参照

¹⁰ この他、「官僚が族議員や関係業界との癒着を通じ、非効率な計画にも巨額な予算をつけられる手段となってしまう、経済や政治・行政の改革を妨げてきた」

（2007. 4. 14、読売新聞）、「20年くらい前までは、全総が地域格差の是正や全国のインフラ整備に果たした役割は大きい、その後は道路を造りすぎるなど罪があった」（2007. 5. 30、読売新聞）、等の批判がある。

¹¹ （黒田、1996 pp. 26-7, P. 64）参照

表 1 国土計画との調和規定等のある計画

国土総合開発計画との調整を図る	河川法（河川整備基本方針）
国土総合開発計画と調和が保たれたものでなければならない等	多極分散型国土形成促進法（振興拠点地域基本構想、業務核都市基本方針） 山村振興法（山村振興の目標） 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（基本計画） 半島振興法（半島振興計画） 農業振興地域の整備に関する法律（農業振興地域整備基本方針） 農村地域工業等導入基本計画（農村地域工業等導入促進法） 食料・農業・農村基本法（基本計画のうち農村に関する施策） 水産基本法（基本計画のうち漁村に関する施策） 集落地域整備法（集落地域整備基本方針） 流通業務市街地の整備に関する法律（基本方針） 大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法（供給基本方針） 景観法（景観計画） 工業再配置促進法（工業再配置計画） 社会資本整備重点計画法（重点計画）
国土総合開発計画と適合する	都市計画法（都市計画基準）

にならないということを繰り返すのが国土政策なんです。」と述べる。

2. の批判に対しては、これから検討するように、そもそも国土計画の果たすべき役割が何であり、具体性をどこまで持たせるべきかの認識を明確にしなければならない。

最後の全国総合開発計画である「21世紀の国土のグランドデザイン」では、「国土基盤整備を重点的かつ効率的に行う観点から、また、地域のニーズに応じた国土づくりを行う観点から、国土の開発、利用及び保全に関する他の計画との関係で、国土計画の内容が実効あるものとなるよう、指針性の充実に努める。」（傍点筆者）とされている¹⁸。しかし、そもそも、国土計画の実効性とはどのようなことであるかについて、以下のような考えがあり統一的な合意が存在していないように思われる。

①計画の意図が広く国民に伝わること

②計画が示した方向に各主体の施策が向けられること

③計画に示した事業等が実施されること

これも、この2. の批判と表裏一体の関係にあり、国土計画の性格をどのようにとらえるかに依存する。この件に関しては第3章で改めて検討する。

なお、森地（2005 pp. i-ii）は、「国土計画の意義は、国土の将来像を描き、そこに向かう道筋を計画することにある。そのためには、①国際情勢の洞察と歴史観、②国土の自然状況、そこでの諸活動、人々の価値観等のモニタリング、③この国に向かうべき方向と課題の特定、④国土の土地利用と社会資本の計画、⑤それらの実現のための諸政策、諸制度の提示が必要である。」とした上で、国土計画に対する批判は、④に対する異論がほとんどであり、その他の意義に対する認識のない場合が多いと分析する。

一方、国土計画の策定主体側としては、今回の法律改正の議論の過程で全国総合開発計画の問題

¹⁸ （21世紀の国土のグランドデザイン、p. 31）

として、①施策の重点が不明確となり、指針としての機能が低下、②目標が抽象的、目標と施策の関係が不明確、③実現時期が不明確、といった自己批判を行い、その原因として、計画内容の広範化及び地方の施設整備要望の反映を挙げている（国土審議会調査改革部会 2004、国土審議会基本政策部会 2002）。

第3節 国土計画とは

本稿では「国土計画＝全国総合開発計画」として分析の対象とするが、そもそも国土計画とは、いかなるものであるかを、明確かつ断定的に述べることは難しい。これまで、空間計画、物的計画等様々に形容されてきたが、5次にわたる全国総合開発計画を的確に表現し得ているか疑問である¹⁹。

国土審議会調査改革部会報告（2004）では、「多様な主体が共有できる”国のかたち”を示すことが国土計画の役割」とし、「国土計画は、基本的に土地、水、自然、社会資本、産業集積、文化、人材等の資源の望ましい配分を示す長期的、総合的、空間的な計画である。」としている。そして、国土審議会調査改革部会では、国土計画策定の意義を、「長期性、空間性（即地性）、分野横断性、合意形成」をキーワードに、今回の法改正のための新たな国土計画体系についての議論が行われたことから、以上が現在の計画策定主体側の最大公約数的な国土計画の定義といえることができよう。しかし、依然漠然としており国土計画がいかなるものかを

明確に示しているとはいえないであろう。

こうした不明瞭さは、第2章で見るように全国総合開発計画が、制度策定者の意図を越え、政治的要請、社会的要請等の環境の変化に適応して、その性格を変化させてきていることから発生し、このことが、誤解に基づく評価が下される原因となっていると考えることができる。

なお、経済計画と国土計画との役割分担がやや曖昧な面もあったものの、この「長期性、空間性」の2点が明確な相違点と言うことはできよう。すなわち、経済計画は通常5年程度（長くても10年程度）の計画期間であるのに対し、国土計画は通常20年以上を計画期間としている。また、図面上に具体的に表示しうるということが国土計画の特徴であり、役割と言える²⁰（ただし、これまでに新全総において「国土の軸」を模式的に示した図面が採用された程度であり、この機能がこれまでの全国総合開発計画で十分果たされてきたかは疑問である）。また、伊藤（1965）によれば、経済計画は経済の諸問題を産業別にとらえ、国土計画は地域別の形で問題をとらえようとするものであると整理する²¹。

第2章 国土計画の変遷

戦後の国土計画は、1950年の国土総合開発法の制定に始まり、その性格、内容を大きく変化させ

¹⁹ 八十島（1985 p.4）は、国土計画を土地空間の空間的計画（地域内での諸施設の配置などの計画）、物理的計画（交通、水などの機能計画）とし、具体的には、土地利用、都市配置、人口配分、産業、生活基盤の機能配置、資源利用の計画と述べる。

矢田（1999 pp.79-80）は、全国総合開発計画は、政府のマクロ政策の重要な柱となる公共投資の分野別・地域別配分に対する基本方向を示すものとする。

森地（2005 p.537）は、空間上の各種活動のあり方を考え、その空間的整合性と時間軸上での整合性を保つ機能を有した、空間計画とする。

²⁰ （国土計画協会編 1963 pp.269-270）は、国土計画を Physical Planning と位置付けた上で、物的計画、施設計画、事業計画、立地計画などとみることとする。その上で、経済計画が数字の積みあげや抽象的な文字やグラフによって表現されるのに対して、立地計画は、具体的な立地に応じて、地図上で明示された個々のプロジェクトが一定の地域ごとに具体的に積みあげられてゆくものでなければならぬと述べる。

²¹ 伊藤（1965 p.68）は、「経済計画が国民経済の諸問題を産業別にとらえるのにたいし、開発計画は地域別の形で問題をとらえようとするものである。自由企業体制下においては、計画は誘導を主要内容とするが、当然そこには規制を伴い、場合によっては、制度そのものの改善を要求する。」と述べる。

てきた²²。本章では、1950年法、1973年法案及び国土形成計画法、並びに五つの全国総合開発計画が、誰（主体）に対し、何（どのような分野）を対象とし、どの程度の具体性・抽象性のレベルの目標を提示することを意図してきたかが、時代とともに大きく変化してきたことを確認する。

このため、制度・計画の策定者の意図する国土計画の範囲を3次元（X軸（主体）、Y軸（対象）、Z軸（具体性・抽象性））で把握して、各時点において各次元のとられた範囲を考察し、国土計画の性格を明らかにする。

X軸は、国土計画をその行動規範等として行動を起こすことを期待される主体の範囲であり、以下の4分類とする。

- X1（政府（立法府も含む場合もある））
- X2（地方公共団体（都道府県、市町村））
- X3（民間企業等）
- X4（一般市民等）

Y軸は計画の対象とする分野についてである。国土計画の対象は、「国土」であることは自明であるが、本稿ではこれまでの全国総合開発計画の目的等の推移にあわせて、以下の3分類とする。

- Y1（施設整備等物的な計画）
- Y2（地域振興、地域格差是正等の地域政策的な計画）
- Y3（環境の整備・保全の計画）

Z軸は、経営戦略としての具体性・抽象性のレベルであり、（山田、2002）を参考に以下のとおり階層化を行う²³。

Z1（ビジョン及び目標：ビジョンとは、どのような国土にしたいかを簡潔に表現したものであり、目標は、どのような国土にしたいかを具体的な数字で表現したもの²⁴。）

別表1の「基本目標」が、ビジョンに概ね該当するものとする。

Z2（アイデア：目標とした国土をどのように実現していくかについてのより具体的なレベルでの着想）

別表1の「開発方式等」が、概ね該当するものとする。

Z3（コンセプト：アイデアを更に具体化させたレベルであり、どのようなサービスを国民にどのようにして提供するかについて簡潔に表現。）

Z4（計画：コンセプトを中長期の行動計画にまで落とし込んだレベルであり、何をいつまでにやるか等がある程度具体的に表現。）

Z5（予算：中長期の行動計画に予算的裏付けをもって具体的に示したもの。）

経営戦略は「将来のあるべき姿とそこに至までの変革のシナリオを描いた設計図」（伊丹等、2003 pp23-24）であるから、Z1（ビジョン及び目標）レベルを示すだけではなく、Z2以下のある程度具体性を持ったシナリオを含む必要がある。

第1節 国土総合開発法制定時（1950年）

国土総合開発法は、第2次世界大戦敗戦により半分近い領土を失い、狭隘な国土と乏しい資源に

²² 橋本(2009)は、総理大臣の国会演説での国土計画の扱われ方から、国土計画策定時の総理以外のビジョンと国土計画とが共存できなかった「不安定期（新全総、三全総）」、総理のビジョンと国土計画が共存した「安定期（四全総、21世紀のグランドデザイン）」等と分類する。

²³（山田、2002 pp. 17-18）参照

²⁴ 山田(2002 p18)で示す、経営目標の例（マーケットシェア〇%）のように、国土計画に示されるビジョンを具体的な数字で表すことは困難であり、これまでの国土計画でこの意味での「目標（＝数値化）」の提示は必ずしも成功していないと考えられる。以下においては、計画フレーム等をもってZ1の目標と整理する。

よって、8千万を越えかつ年々百数十万も増加する人口の生活の維持向上をはかることが重要な課題となっていたことを背景として立案された。このため、河川開発等の事業推進のための計画の樹立が目指されたのであり²⁵、当時の経済安定本部が準備した電源開発を核とする奥只見川の開発と、1948年のアイオン台風によって大被害を受けた北上川の開発の推進のための法案に、建設省の地方計画制度が融合した形の法案が策定されたものであった。法案策定段階においては、アメリカのTVA方式の河川総合開発の推進の意図から、特定地域総合開発計画がその主たる目的であった。このため、当初案には全国計画は想定されていなかったが²⁶、全国計画がないと法案としての体裁が整わないという理由で法制局により追加されたと伝わる。

こうした背景からか、1950年法においては、法律の目的はあるものの、全国総合開発計画は、国が全国の区域について作成する国の施策の総合的かつ基本的な計画であるとされ、5つの計画事項（①天然資源の利用、②災害の防除、③都市等の規模及び配置の調整、④産業の適正な立地、⑤重要な公共的施設の規模及び配置並びに文化等に関する資源の保護、施設の規模及び配置）が列挙されているだけで、全国総合開発計画の目的、性格、理念等を法律から読みとることが困難である。（別表2参照）

²⁵ 昭和24年の第6回国会において吉田茂総理は、「最近における累次の風水害は、再建途上の我が国経済に至大な障害を与えておるのですが・・・多年治山、治水、利水、電力資源開発等を含む根本的総合国土開発計画が欠如しておったということにも原因いたしておる・・・この根本的総合国土開発施策を樹立いたしまして、所要の経費を計上し、強力にこれを推進実行し、かねて公共事業費による失業問題にも資せんとするものであります・・・」と述べている。また、法律提案理由にも、「そのため（国土の保全をはかり、国土及び資源の積極的合理的かつ効率的な開発利用をはかるため）には、広汎な角度から詳細に検討を加えた総合的ないわゆる国土総合開発計画を樹立することが、特にこの種の事業のため、欠くべからざる必要事と考えられるのであります。」とされている。

²⁶ 昭和25年3月15日の案には全国計画は未だ記されていない。（西水 1975 p.22）

また、1952年に、特定地域内の重要河川の総合開発計画を実施に移すための諸般の措置を講じ、また、特定地域総合開発計画に閣議決定を法定する等、特定地域総合開発計画を促進するための法改正が行われたように、当時の国土総合開発法の中心は特定地域総合開発計画であった。一方、全国計画には閣議決定が法定されなかった反面²⁷、都府県の作成する都府県総合開発計画、地方総合開発計画、特定地域総合開発計画の基本とする旨が定められ、全国総合開発計画は、他の3段階の国土総合開発計画の上位計画として、全体的な調整機能が期待された。なお、北上川総合開発等の特定地域総合開発計画は、法律制定後まもなく策定され実施されたが²⁸、全国計画はその12年後まで策定されなかった²⁹ことから、全国総合開発計画に対する政府・社会の期待は大きくはなかったことが伺える。

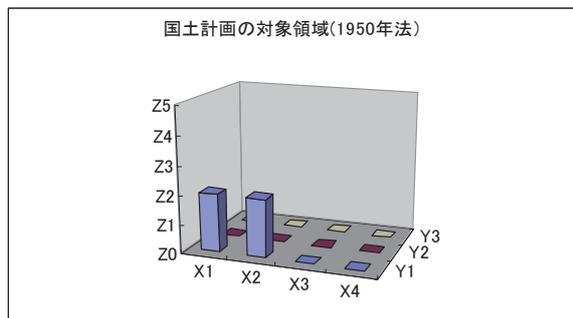
この1950年、1952年の立法時点で全国総合開発計画に期待された役割は、X軸（主体）としては、X1（政府）及びX2（地方公共団体（都府県））が意識され、Y軸（対象）としては、Y1（資源開発、防災、公共施設整備）が中心であり、Y2（地方振興）については政治的リップサービス程度でかなり弱いものであったと思われる。Z軸（具体性・抽象性）については不明であるが、「総合的かつ基本的な計画」であり、「全国総合開発計画が策定されたときは他の都府県の策定する3計画の基本」という点からZ2（アイディア）レベル（ないしはかなり簡素なZ3レベル）でなかったかと推測できる。

以上の1950年法制定時の意図した国土計画の対象とする領域を3軸上で図示すると下図のようになろう。

²⁷ 実態としては、これまでの5つの全国総合開発計画は全て閣議決定されている。

²⁸ 昭和26年～32年に22地域指定、昭和28年～32年に計画策定された。

²⁹ 経済審議庁による総合開発の構想等準備作業はあった。



第2節 全国総合開発計画（一全総、1962年）

特定地域総合開発計画の陰に隠れた感のあった全国総合開発計画が、社会の表舞台に現れるきっかけとなったのは、1960年の所得倍増計画（経済計画）の「太平洋ベルト地帯構想」³⁰のアンチテーゼ（地域格差を是正することが所得倍増の前提）としてであった。「太平洋ベルト地帯構想」は、ベルト地帯以外の地方からの大きな反対にあい、所得倍増計画の閣議決定に当たり「国民所得倍増計画の構想」が追加され「後進地域の開発促進」、「産業の適性配置の推進と公共投資の地域配分再検討」が付記され、この問題に対する政府の方針を明確にするために、全国総合開発計画を早急に立案策定することが定められた。「太平洋ベルト地帯構想」の社会的なインパクトが大きかったため、マスコミ報道等により、何ら法的拘束力のない全国総合開発計画の存在意義が社会的に強く認知されたものといえる。

こうした、社会情勢の変化から、国土計画の主たる対象領域は、資源の緊急総合開発、隘路の応急的打開の社会資本整備から、地域的課題の解決、過大都市問題及び地域格差問題の解決（地域間の均衡ある発展）に移行した。すなわち、Y軸方向へ拡張し、Y2（地方振興）が大きなウェイトを占めることが明確となった。なお、総合政策研究会（1963）は、この国土計画の対象領域（Y軸）の拡大を開発政策の重層性として、体系も重点も分

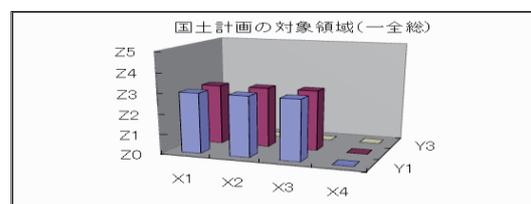
別できない政策の混乱と解釈している³¹。

また、X軸については、立法時点における国、地方公共団体のためのものから、X3（民間企業等）までも含んだものへの拡張の兆しが見られるものの³²、民間企業等の行動についての記載は、電源開発、観光のための宿舎、企業内教育訓練等それ程大きくなく、計画に示される行動の主体は公企業を含む公的部門が中心となっている。

Z軸については、以下のように把握できよう。

Z1のビジョンとして「地域間の均衡ある発展」を提示した。一方、具体的数値としては、「目標年次における工業生産の地方別分担の概定」、「機関別輸送需要の構成比」、「地方ブロック別工業用水需要量」等の試算値が示され、参考資料として「地方別投資額構成比」、「治山治水事業投資額地方別配分比」が示される程度であるが、これをZ1の目標と捉えることができる。Z2（アイディア）としては、地域開発の基本構想として「拠点開発方式」³³を示している。Z3（コンセプト）では、産業基盤の整備、国土保全施設の整備等各分野別の方向性を示す一方、具体的な施設整備としては、「道路の本州四国連絡ルート」、「鉄道の青函及び本州四国の海峡連絡鉄道」が示されている程度で具体性はやや乏しいものとなっている。

以上の一全総策定時の意図した国土計画の対象とする領域を3軸上で図示すると下図のようになる。



31 地域開発が最初は資源開発という形で発足し、その上に太平洋ベルト地帯構想が積み重ねられ、それと無関係に、更に重ねられたのが格差是正政策であり、政策が整理消化されないままに、つぎつぎと重なり合い、その体系も重点も分別できない混乱状態が生じたとする。そして、この重層性を、地域開発政策を推進するに当たって、まず第一に反省しなければならないとする。（総合政策研究会、1963 p. 4, pp. 29-31）

32 全国総合開発計画 p. 4, p. 55）、別表3参照

33 全国総合開発計画 pp. 5-6）、別表1参照

30 「経済合理性、地域格差の是正、過大都市の防止の観点から、四大工業地帯を連ねるベルト状の地帯は産業立地上優れた条件を備えており、新規工業地帯造成の主役となる。」という構想。

第3節 新全国総合開発計画（新全総、1969年）

当面する地域問題に対処し、新しい社会への対応をはかりながら、望ましい環境を創造することが、国土総合開発の究極の政策課題とし、計画の目標が全総の「地域間の均衡ある発展」から「人間のための豊かな環境を創造」と大きく変化した。すなわち、Y軸方向へはさらに拡張し、Y3に達し、以後、現在まで、国土と環境との哲学的な論点はあるものの³⁴、国土上に展開するほとんど全ての事象が全国総合開発計画の対象となったと理解できる。なお、計画の目標を達するため掲げた4課題のうち、2つを「自然の恒久的な保護保存」、「安全、快適な環境条件の整備、保全」として環境重視を謳っている³⁵ものの、一般的に新全総が環境破壊をもたらした悪者の筆頭に掲げられることが多いのは、計画名称の「開発」という言葉への偏見が影響していると考えられる。

一方、X軸については、「民間の投資活動に対して、指導的、誘導的役割を果たすもの」として、「民間部門については予測的な性格をもつものであるが、必要な限りにおいて望ましい誘導策をとる」とする一全総よりも、X3に対して、より強い役割を果たすことを期待した³⁶。このため、民間への期待が計画の実現に不可欠のものとなり、立法時点から性格が変容し、予測、不確実性が増大することとなった。

Z軸については、以下のように把握できよう。

Z1のビジョンとして「豊かな環境の創造」を提示した。一方、計画のフレーム（Z1の目標に概ね該当）³⁷として、目標年次における「土地利用の

構成」、「人口・年齢構造」、「国民総生活時間」、「累積固定資本形成」等が示された。Z2（アイデア）としては、開発方式として「大規模プロジェクト方式³⁸」を示している。

新全総においては、着想—調査—企画—計画—予算のプロジェクトの各段階に属する事業計画を中心に、将来の豊かなビジョンが描かれ、既に実施が決定したもの、決定すべき調査中のもの、単にアイデア段階のもの等段階ごとに書き方が区別された³⁹。すなわち、主要開発事業の「計画」と「構想」として区別することにより、一覧的メニューの提示と夢の提示を行ったのである。

Z3（コンセプト）では、大規模プロジェクトの構想として、①新ネットワークを形成するプロジェクト（仙台・福岡間の高速幹線鉄道建設、新東京国際空港等）②産業開発プロジェクト（西瀬戸内等の超大型工業基地）③環境保全のプロジェクトを記し、実際の選択にあたっては、個々の各プロジェクトに関し、技術的調査、PPBS（Planning-Programming-Budgeting System）による効果の判定等を行い、順次選定していくことが重要であるとする。また、「第二部 地方別総合開発の基本構想」には、具体的な公共事業名等が明記されている。この中で、「主要開発事業の計画」には、開発の具体化が相当進んでいる主要な計画を記し、「主要開発事業の構想」には、必ずしも実施のための具体的検討が進んでいないものであっても、変化に対応しつつ、財政事情にも配慮し、十分な調査検討を経て、順次、選択的に計画化していくものとして記載している。

以上により、「主要開発事業の計画」に記載され

34 下河辺（1994 p. 216）では、国土とは人と自然との関わり合いとした上で、国土政策とは一人の人間が地球上で生きていく生き様を論ずることと述べている。

35（新全国総合開発計画 pp. 9-10）、別表1参照

36（新全国総合開発計画 p. 9）、別表3参照

37 以下のように、達成目標ではなく前提との位置付けであり、「経営目標」とは性格が異なるが、本論ではZ1に位置付けた。

「このフレームは、確定的な達成目標を示すものではなく、新全国総合開発計画の具体的内容およびその実施の成果と相互に関連するものであって、あくまでも、一応の前提である。」（新全国総合開発計画 p. 12）

38（新全国総合開発計画 p. 11）、別表1参照

なお、同時に「生活環境の国民的標準を確保するため、広域生活圏を設定し、圏内の生活環境施設および交通通信施設を整備すること」を述べるが、インパクトの強い大規模プロジェクトの陰に隠れあまり注目されなかった。この広域生活圏が次の三全総の「定住圏」に発展的に継承される。

39 下河辺（1994 p. 21）では、「予算がOKで、アセスメントがOKで、住民参加がOKになったらやるという前提に、国土政策上やりたいということで閣議決定したのです。」と述べられている。

た部分に対しては、Z4 レベルを視野に入れつつあったものとも解釈でき、全体として Z3 がかなり詳細なものとなった。

なお、新全総策定時には、①制度ができてその制度のもとに計画を立てた方がよい、或いは、②何をやるか中身がわからずに制度を作ることにはできない、という「制度が先か計画が先か」の議論が行われ、後者の計画先行に落ち着いた⁴⁰。このことは、政府の制度づくりにおける全国総合開発計画のビジョン性（Z軸の Z1 や Z2 等の高位の構想的な性格）が重視されたことを意味する。すなわち、前者の「制度が先」論に立つ場合、Z4 レベルまでの具体性をもたない限り全国総合開発計画は政策、制度の総合カタログに過ぎないものとなると考えられるからである。

新全総において、一全総からその性格に大きな変化が見て取れるが、これは具体的図面と資金計画に裏づけられた Z5 レベルまで拡張した国土計画、及びその強力な推進機構を提言する自民党「都市政策大綱」（1968 年）の影響が大きいものと考えられる⁴¹。そして、全国総合開発計画の拡張は

40 現行の制度、慣習にとらわれることなく、今後における経済社会の長期的変化に対して、飛躍的、弾力的、先行的に対応できるように計画を策定する必要がある。

（新全国総合開発計画 p.8）

41 自民党「都市政策大綱」

第1 都市政策の基本方向

1. 新国土計画の樹立

(1) わが国の政治、行政に欠けているのは計画性と先行性である。国土の未来図を描き、国土全体にわたり、各地域に即した発展の方向性を具体的に定めた総合的なビジョンなしに、日本列島の改造はできない。国民の英知を集め、具体的な図面と資金計画に裏づけられた、総合的かつ長期の国土計画を速やかに確立する。

(2) 新しい国土計画は、各省の施策、計画にたいして上位にたつものであり、その積極的な調整をはかりうるものとする。この国土計画は、国土の均衡ある発展をはかるため、産業の開発、自然と生活の環境及び基幹的な交通・通信体系について、明確な基本目標を定める。また、土地、人口、水などの資源及び流通機能を総合的に組み合わせ、地域別に産業発展の可能性を追求し、これを実現するための目標を設定する。・・・

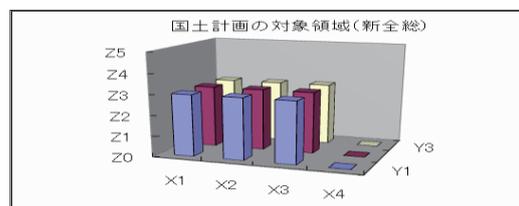
(3) (省略)

2. 開発体制の一元化

(1) 現在、国土開発に必要な計画の策定は、各省ごとにまちまちである。また、その実施も各省別に行われ、さ

次節の 1973 年の法案の動きにつながっていく。

以上の新全総の意図した国土計画の対象とする領域は下図のようになる。



第4節 国土総合開発法案（1973年）

当時、高度成長に伴って人口と産業の大都市集中は急速に進行し、過密過疎問題は一層深刻なものとなり、土地利用の混乱、地価の異常な高騰等土地問題も激しさを加え、これらが国土総合開発にとっての最重要課題となっていた。こうした背景のもと 1973 年法案は、①国土の総合開発は、公共の福祉と自然環境の保全を優先するという原則に立ち、②偏った国土利用を将来に向かって再編成しつつ、③国土の均衡のとれた発展と健康で住みよい地域社会の形成を目標として、諸問題の解決を図るため立案された。

この法案では、①国土の総合開発を進めるにあたっての基本理念の明確化、②総合開発計画の体系化、③土地利用基本計画の作成と土地取引及び開発行為の規制に関する制度、④特定の地域における総合開発を調整し、促進するための措置、等が講じられていた。

全国総合開発計画については、この法案において、①国の計画は国土の総合開発（国土の利用、開発および保全）に関して全国総合開発計画を基本とすると明確にされたこと、②計画事項として、自然環境の保全及び歴史的風土の保存に関する基本的事項、都市及び農山漁村の整備に関する基本

らに国と地方との責任分担は明確でない。新しい国土計画、基本的な法体系に基づく国土、地域、都市対策を展開するための計画の総合化と実施の効率化をはかり、総合的かつ合理的な開発体制を確立することが必要である。

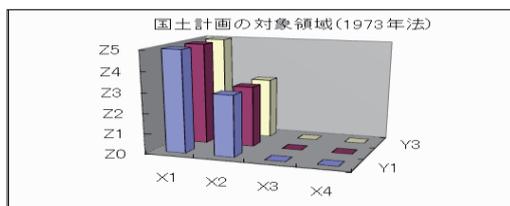
(2) このため内政の基本となる国土、地域、都市対策を総合的に企画、立案し、国が分担すべきものは国が実施し、地方が分担すべきものは地方自治体をつうじて実施できる、強力で一元的な新中央行政機構を設置する。

的事項が明記されたことが大きな変化である。(別表2参照) この「全国総合開発計画を基本とする」がどの程度の具体的拘束力を持つかは不明であるため、Z軸のどのレベルをターゲットとしているのかは、この法案からは定かではない。しかし、同時に審議され廃案となった国土総合開発庁設置法案に、大規模事業の経費の見積もりの方針及び配分計画の調整等が規定されていたこと、また、自民党都市政策大綱が策定される等の当時の社会的情勢から、Z4、Z5 レベルまでも視野に入っていたと推測できる。

X軸については、都道府県総合開発計画は、全国総合開発計画を基本とすることとされていたため、X2までは対象となっていたことは明らかであるが、X3、X4についての法案の意図は不明である。

なお、国土の利用、開発及び保全の基本理念は、「健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ること」とされ、一全総と新全総の両方の計画目標をほとんどそのまま合体して用い、Y軸の対象領域としてY2、Y3を明示していた。また、前述のとおり計画事項で環境保全、都市等の整備が規定され、当然にY2、Y3が含まれていた。

以上の1973年法案の意図した国土計画の対象とする領域は下図のようになる。



但し、本法案は第1次オイルショック、公害問題等の時代背景の中で、「日本列島改造反対」、「田中内閣反対」の大きな動きにより廃案となった。

(次号に続く)

【参考文献】

- ・『全国総合開発計画』 (1962).
- ・国土計画協会編 (1963) 『日本の国土総合開発計画』 東洋経済新報社.
- ・総合政策研究会 (1963) 『日本の地域開発』 ダイヤモンド社
- ・土屋清 (1963) 「地域開発政策への反省」 総合政策研究会 『日本の地域開発』 ダイヤモンド社、序章
- ・伊藤善市 (1965) 『国土開発の経済学』 春秋社
- ・『新全国総合開発計画』 (1969)
- ・西水孜郎 (1975) 『国土計画の経過と課題』 大明堂
- ・『第三次全国総合開発計画』 (1977)
- ・八十島義之助 (1985) 『国土計画概論』 技報堂出版
- ・辻悟一 (1986) 「地域政策」 川島哲朗編 『経済地理学』 朝倉書店、10
- ・『第四次全国総合開発計画』 (1987)
- ・石原照敏 森滝健一郎 (1989) 「地域構造と地域問題」 石原照敏 森滝健一郎編 『地域構造と地域問題』 大明堂、第1章〔1〕
- ・中藤康俊 (1989) 「日本の地域構造の変動・地域構造の推移と地域問題」 石原照敏 森滝健一郎編 『地域構造と地域問題』 大明堂、第1章〔2〕
- ・森滝健一郎 (1989) 「地域政策の課題と展開」 石原照敏 森滝健一郎編 『地域構造と地域問題』 大明堂、第6章
- ・スティーヴン・R・リード (森田朗ほか訳) (1990) 『日本の政府間関係』 木鐸社
- ・本間義人 (1992) 『国土計画の思想』 日本経済評論社
- ・伊藤善市 (1993) 『地域活性化の戦略』 有斐閣
- ・下河辺淳 (1994) 『戦後国土計画への証言』 日本経済評論社
- ・横山昭市 (1994) 『地域政策の課題』 大明堂
- ・黒田彰三 (1996) 『地域・都市分析と経済立地論』 大明堂

- ・加護野忠男 (1996) 「経営戦略とは何か」石井淳蔵 奥村昭博 加護野忠男 野中郁次郎 『経営戦略論 (新版)』 有斐閣、第1章
- ・大滝精一 金井一頼 山田英夫 岩田智 (1997) 『経営戦略』 有斐閣アルマ
- ・『21世紀の国土のグランドデザイン』 (1998)
- ・矢田俊文 (1999) 『21世紀の国土構造と国土政策』 大明堂
- ・中藤康俊 (1999) 『戦後日本の国土政策』 地人書房
- ・国土審議会政策部会・土地政策審議会計画部会 (2001) 『国土審議会政策部会・土地政策審議会計画部会審議総括報告「21世紀の国土計画のあり方」』
- ・国土審議会基本政策部会 (2001) 『国土審議会基本政策部会中間報告「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」』
- ・国土審議会基本政策部会 (2002) 『国土審議会基本政策部会報告「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」』
- ・山田幸三 (2002) 「環境のなかに生きる企業」佐々木弘 加賀野忠男 山田幸三 『経営システムⅠ 一企業の公的経営一』 放送大学、1
- ・伊丹敬之 加護忠男 (2003) 『ゼミナール経営学入門 (第3版)』 日本経済新聞社
- ・国土審議会調査改革部会 (2004) 『国土の総合的点検』
- ・チャールズ・E・リンドブロム エドワード・J・ウッドハウス (藪野祐三、案浦明子訳) (2004) 『政策形成の過程』 東京大学出版会
- ・森地茂編 (2005) 『国土の未来』 日本経済新聞社
- ・本間義人 (2005) 「全総計画と戦後の国家社会」東京市政調査会 『都市問題』 第96巻第7号 (2005年7月号) pp. 4-9.
- ・橋本武 (2009) 「歴代総理大臣の国会演説における国土計画、経済計画の変遷」 日本開発構想研究所 『UED レポート』 (2009年春号) pp. 86-93.

(別表1) 全国総合開発計画(概要)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 グランドデザイン
長期 構想	—	—	—	—	「21世紀の国土のグランドデザイン」 一極一軸型から多軸型国土構造へ
基本 目標	<地域間の均衡ある 発展> 都市の過大化に よる生産面・生活 面の諸問題、地域 による生産性の格 差について、国民 経済的視点からの 総合的解決を図る。	<豊かな環境の創造 > 基本的課題を調和 しつつ、高福祉社会 を旨として、人間の ための豊かな環境を 創造する。	<人間居住の総合的 環境の整備> 限られた国土資源 を前提として、地域 特性を生かしつつ、 歴史的、伝統文化 に根ざし、人間と自 然との調和のとれた 安定感のある健康で 文化的な人間居住の 総合的環境を計画的 に整備する。	<多極分散型国土の構築 > 安全でうおいのある 国土の上に、特色 ある機能を有する多 くの極が成立し、特 定の地域への人口や 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 際間で相互に補完、 触発しあいながら交 流している国土を形 成する。	<多軸型国土構造形成 の基礎づくり> 多軸型国土構造の形 成を目指す「21世紀 の国土のグランドデ ザイン」実現の基礎 を築く。 地域の選択と責任に 基づく地域づくりの 重視。
基本 的課 題	1 都市の過大化の 防止と地域格差 の是正 2 自然資源の有効 利用 3 資本、労働、技 術等の諸資源の 適切な地域配分	1 長期にわたる人 間と自然との調 和、自然の恒久 的保護、保存 2 開発の基礎条件 整備による開発 可能性の全国土 への拡大均衡化 3 地域特性を活か した開発整備に よる国土利用の 再編成と効率化 4 安全、快適、文 化的環境条件の 整備保全	1 居住環境の総合的整 備 2 国土の保全と利用 3 経済社会の新しい 変化への対応	1 定住と交流による 地域の活性化 2 国際化と世界都市 機能の再編成 3 安全で質の高い国 土環境の整備	1 自立の促進と誇 りの持てる地域 の創造 2 国土の安全と暮 らしの安心の確 保 3 恵み豊かな自然 の享受と継承 4 活力ある経済社 会の構築 5 世界に開かれた 国土の形成
開 発 方 式 等	<拠点開発構想> 目標達成のため工 業の分散を図るこ とが必要であり、 東京等の既成大集 積と関連させつつ 開発拠点を配置し、 交通通信施設によ りこれを有機的に 連絡させ相互に影 響させると同時に、 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 する。	<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 築するため、①地域 の特性を生かしつつ、 創意と工夫により地 域整備を推進、②基 幹的交通、情報・通 信体系の整備を国自 らあるいは国の先導 的な指針に基づき全 国にわたって推進、 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 (小都市、農山漁 村、中山間地域 等)の創造 2 大都市のリノー ベーション (大都市空間の修 復、更新、有効 活用) 3 地域連携軸(軸 状に連なる地域 連携のまとまり) の展開 4 広域国際交流圏 (世界的な交流 機能を有する圏 域)の形成

(国土交通省資料より)

(別表2) 法律概要の比較

	国土総合開発法(1950年法)	国土総合開発法(1973年法案)	国土形成計画法(2005年法)
法律目的	この法律は、国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資することを目的とする。	この法律は、全国総合開発計画及び都道府県総合開発計画の策定に関し必要な事項について定めるとともに、土地利用基本計画の作成、特別規制地域における土地取引の規制その他土地利用を調整するための措置及び特定総合開発地域における総合開発を促進するための措置を講ずることにより、国土の総合的かつ計画的な利用、開発及び保全を図ることを目的とする。	この法律は、国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から国土の利用、整備及び保全を推進するため、国土形成計画の策定その他の措置を講ずることにより、国土利用計画法による措置と相まって、現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に寄与することを目的とする。
基本理念		(法律の基本理念) 国土の利用、開発及び保全は、国土が現在及び将来における国民のための限られた資源であるとともに、生活及び生産を通ずる諸活動の共通の基盤であることにかんがみ、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ることを基本理念として行うものとする。	(計画の基本理念) 国土形成計画は、我が国及び世界における人口、産業その他の社会経済構造の変化に的確に対応し、その特性に応じて自立的に発展する地域社会、国際競争力の強化及び科学技術の振興等による活力ある経済社会、安全が確保されて国民生活並びに並びに地球環境の保全にも寄与する豊かな環境の基盤となる国土を実現するよう、我が国の自然的、経済的、社会的及び文化的諸条件を維持向上させる国土の形成に関する施策を、当該施策に係る国内外の連携の確保に配慮しつつ、適切に定めるものとする。 国土形成計画は、総合的な国土の形成に関する施策の実施に関し、地方公共団体の主体的な取り組みを尊重しつつ、全国的な規模で又は全国的な視点に立つて行わなければならない施策の実施その他の国が本来果たすべき役割を踏まえ、国の責務が全うされることとなるよう定めるものとする。
全国計画の位置付け	全国総合開発計画は、作成された場合においては、ことを都道府県総合開発計画、地方総合開発計画及び特定地域総合開発計画の基本とするものとする。	全国総合開発計画以外の国の計画は、国土の総合開発に関しては、全国総合開発計画を基本とするものとする。	広域地方計画(国土形成計画)は全国計画を基本とする。
計画事項	(国土総合開発計画) ・土地、水その他の天然資源利用に関する事項 ・水害、風害その他の災害の防除に関する事項 ・都市及び農村の規模及び配置の調整に関する事項 ・産業の適正な配置に関する事項 ・電力、運輸、通信その他の重要な公的施設の規模及び配置並びに文化、厚生及び観光に関する資源の保護、施設の規模及び配置に関する事項	(国土総合開発計画・全国計画) ・国土の利用、開発及び保全に関する基本的な方針 ・大都市の整備に関する基本的事項 ・地方における都市及び農山漁村の整備に関する基本的事項 ・住宅、生活環境施設、厚生に関する施設、観光及びレクリエーションに関する施設並びに教育及び文化に関する施設の整備に関する基本的事項 ・自然環境の保全及び歴史的風土の保存に関する基本的事項 ・治山、治水及び防災に関する基本的事項 ・農林漁業、工業等の産業立地に関する基本的事項 ・交通通信体系並びに電力等のエネルギー及び水の供給体系の整備に関する基本的事項	(国土形成計画) ・土地、水その他の国土資源利用及び保全に関する事項 ・海域の利用及び保全に関する事項 ・震災、水害、風害その他の災害の防除及び軽減に関する事項 ・都市及び農山漁村の規模及び配置の調整並びに整備に関する事項 ・産業の適正な配置に関する事項 ・交通施設、情報通信施設、科学技術に係る研究施設その他の公的施設の利用、整備及び保全に関する事項 ・文化、厚生及び観光に関する資源の保護並びに施設の利用及び整備に関する事項 ・国土における良好な環境の創出その他の環境保全及び良好な景観の形成に関する事項 (全国計画に定める事項) ・国土の形成に関する基本的な方針 ・国土の形成に関する目標 ・全国的な見地から必要と認められる基本的な施策に関する事項
他		全国計画の閣議決定	全国計画の閣議決定

(別表3) 全国総合開発計画における民間部門の位置付の記述

一全総	<p>この計画は、政府が策定するものであるから、政府が有する実現手段を有効に活用または改善して実効を期するものであり、また、基本的にその活動が企業の創意と工夫に期待する民間部門については予測的な性格をもつものであるが、政府は必要な限りにおいて望ましい誘導策をとるものとする。(p. 4)</p> <p>この計画が達成されるためには、国の努力はもちろん地方公共団体、民間企業および国民の理解ある協力が必要である。とくに、この計画は産業および都市の配置を主軸として推進されるものであるから、民間企業部門が長期的な視野にたつて、この計画が示す方向に積極的に参加されることを期待する。(p. 55)</p>
新全総	<p>国土の総合的な開発の基本方向を示すものであって、巨大化する社会資本を先行的、先導的、効果的に投下するための基礎計画であり、あわせて、民間の投資活動に対して、指導的、誘導的役割を果たすものである。(p. 9)</p>
三全総	<p>国民に対しては、国土の総合的な開発の基本的意図等提示することにより、合意と連帯に基づく開発の推進の基盤となるものである。また、国民一人ひとりの長期にわたる住まい方の選択の指針としての役割をも果たし、民間の投資活動に対しては、誘導的、指導的役割を果たすものである。(p. 5)</p>
四全総	<p>この計画は、こうした状況を踏まえて、国、地方公共団体だけでなく地域住民や民間団体などの多様な主体の参加による国土づくりのための基本方向を示すものである。</p> <p>国民に対しては、国土の総合的な開発の基本的意図と方向、国土の基盤整備事業の全体的位置付けと効果等を提示することにより、合意と連帯に基づく開発の推進の基盤となるものである。また、民間の諸活動に対しては、誘導的役割を果たすものであり、地方公共団体に対しては、それぞれの地域における主体的な開発整備が相互に整合性を保ち、有機的、効果的に計画され、実施されるための指針となるものである。(p. 125)</p>
21世紀の国土のگرانデザイン	<p>「参加と連携」により国土づくりを進めるに当たっては、公的主体と民間主体の間、そして公的主体内における国と地方の間の適切な役割分担が不可欠である。</p> <p>公的主体と民間主体の役割分担については、公的主体は、国民の意見を広く求めつつ、国土づくり、地域づくりに関する計画を提示し、これに関する調整、制度的な枠組みを整備すること等の役割を果たし、民間主体は、自らの創意工夫に基づき、国土づくり、地域づくりに参加する。国土基盤整備やサービスの提供については、民間でできるものは民間に委ねる。</p> <p>公的主体内における役割分担については、国は、国家的見地から「参加と連携」を支援するという基本的な考え方の下、基幹的な基盤の整備を進め、広域的なサービス提供の観点から地域連携を支援する。地方は、地域的視点から地域づくりへの多様な主体の参加を支援、調整、活用し、地域連携においては、主体的な役割を担う。(pp. 20-21)</p>

【付録1】 半島を歩く (その3)

: 能登半島 (石川県輪島市)

能登半島地域は、富山県及び石川県の6市7町で構成される、面積約 2,400 km²(東京都より大きい)、人口約 38 万人、長さは東京富士市間とほぼ同じ約 120km の日本海側最大の半島地域である。その先端部の奥能登に位置する、輪島塗、朝市で有名な輪島市は、古くから日本海の交通の要衝、漁業のまちとして栄えてきた。現在でも、金沢から高速バスで2時間を要す遠隔性も手伝って、日本の原風景を思わせる美しい棚田(写真1)、素朴な生活の知恵と佇まいを感じさせる間垣(写真2)など、伝統的なものを残す、魅力的なまちである。



(写真1) 海を見渡す小さな 1004 枚の棚田



(写真2) 冬の強風から家屋を守るため、竹を隙間なく並べた垣根(間垣)に囲まれた家々が連なる西保海岸



(写真3) 能登半島地震の被害から復興した門前地区の総持寺通り商店街

【付録2】 半島を歩く(番外)

半島振興室では、平成 23 年 2 月 12 日(土)～13 日(日)に、長崎県島原半島地域で、「半島地域づくり会議」を開催した。

半島地域には、地場産業の衰退や高齢化の進行などの課題がある一方で、地域住民が中心となって「半島地域ならではの」地域資源を活かした地域づくり活動が活発に行われてきている。多くの共通点を持つ全国の半島地域から集まった参加者同士が、“ともに歩き、語り、考える”交流を通じて、半島地域内外の人とつながることで生まれる可能性を探り確かめるため、本会議は平成 18 年度から各地で開催されている。

概要については、以下を参照。

http://www.mlit.go.jp/common/00013606_9.pdf



(写真4) 全体会議の様子