

【 寄 稿 】

全国総合開発計画とは何であったのか。【後編】

国土交通省半島振興室
小山 陽一郎

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あった。本稿は、前号に続き 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ものである。

前号で、1950 年法、一全総、新全総及び 1973 年法案が、誰に対し、何を対象とし、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、すなわち、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))¹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た。今号では、三全総以降について考察を続け、国土計画の性格を明らかにする。

第 2 章 国土計画の変遷

1 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、X1(政府)、X2(地方公共団体)、X3(民間企業等)及び X4(一般市民等)の 4 分類とした。

Y 軸は計画の対象とする分野についてであり、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)及び Y3(環境の整備・保全の計画)の 3 分類とした。

Z 軸は、経営戦略としての具体性・抽象性のレベルであり、Z1(ビジョン及び目標)、Z2(アイディア)、Z3(コンセプト)、Z4(計画)及び Z5(予算)の 5 階層とした。

第 5 節 第三次全国総合開発計画(三全総、1977 年)

高度経済成長の終焉、国土資源等の有限性の認識の高まり等を背景に、三全総は、計画の基本的目標を「人間居住の総合的環境を計画的に整備すること」とし、Y 軸の対象範囲は新全総と同様に Y1~Y3 までとなっている。一方、計画の性格として、施設整備の目標を示す全国総合開発の基本計画である²と述べ、更に計画の限界として、国土の基盤整備の事業を中心とした計画である³ともし、Y1 に軸足があることも表明している。しかし、主要計画課題の第 1 番目に自然環境の保全が配置されるなど、施設整備の基本計画と明言しているわりには、その位置付けは明確ではなく、計画全体を通して Y1 が中心であると読み取ることは困難であろう。逆の見方をすると、新全総においては計画の主要課題の第 1 番目は「国土開発の新骨格の建設」であり、国土計画の中心は施設整備の計画であることは明確であったが、三全総においてはその構成が大きく変化しているために、あえて施設整備あるいは基盤整備事業が中心であると

2 「長期的視点から国土総合開発の基本的方向を明らかにする、施設整備の目標を示す全国総合開発の基本計画である。」(第三次全国総合開発計画 p. 5)

3 「この計画は、人間居住の総合的環境の整備のための施設整備の目標を示すものであり、したがって、この計画が国民福祉の向上という究極の目標の達成に向かって総合的效果を発揮するためには、教育、文化、環境、などこの計画の領域を超えた基本的な諸政策が展開されなければならない。」(第三次全国総合開発計画 p. 6)

断らねばならないまで、その性格が不明確となってしまったといえるだろう。

また、X軸については、国民に対しては、合意と連帯に基づく開発の推進の基盤となるものとして、「国民一人ひとり」までもターゲットに入り X4 にまで拡張し⁴、その後の国土計画に引き継がれていくこととなった。

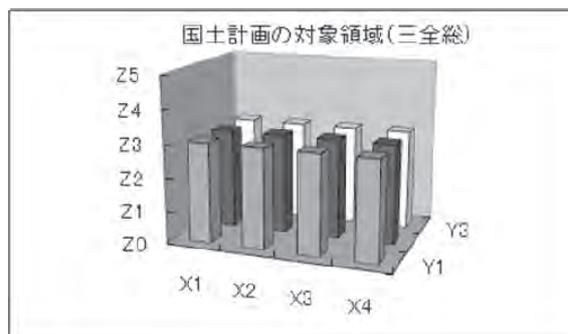
Z軸については、以下のように把握できよう。

Z1 のビジョンとして「人間居住の総合的環境を計画的に整備すること」を提示した。一方、定住構想のフレーム (Z1 の目標に概ね該当) として、定住人口という新しい概念が加えられ、地方ブロック別の年齢階層別定住人口、人口集中地区人口等が示される等、ビジョンの数値化に努力が認められる⁵。Z2 (アイディア) としては、計画方式として「定住構想⁶」を示している。しかし、新全総までの「開発方式」と異なり、「計画方式」である「定住構想」は、「どのように実現していくか」ということよりも「どのような国土にしたいか」を示し、三全総の「第3 定住構想」の部分は、性格的には Z1 (ビジョン及び目標) を詳しく記述したものとなっており、Z2 (アイディア) として「どのように実現していくか」の性格が薄くなっている。すなわち、Z3 以下のレベルを示すと考えられる「第4 主要計画課題」等に「どのように何を

なすか」の部分が委ねられている。

計画の限界として、長期的視点からの基礎計画 (構想計画) であり、個別事業計画については住民の意向等を踏まえ総合的判断を行う必要があること、制度改革の方向等の指摘に止まること等表明⁷、Z3 レベルであることを宣言していると理解できる。また、首都機能の移転について遷都、分都方式を提示しつつ壮大な構想を示す一方で、個別の事業名については、概ね事業が実施中ないし決定済みのものが記載され、地方ブロック毎の事業構想の記載が新全総と比べて大幅に減少し、施設整備の構想の役割がやや後退した印象を受ける⁸。

以上の三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。



4 (第三次全国総合開発計画 p.5)、別表3 参照

下河辺 (1994 p.118) では、「(新全総においては) 国土計画はオーバオールなものではなくて、国家のやるべきことを明らかにすることが任務だというふうには仕上げたわけです。そのために誤解が出た。住民のやることはどうしたとか、生活はどうだと非難されたわけです。それで・・・、三全総でそれを取り返すという努力をすることになるわけです。」と述べる。

新全総 (P.8) においても、「この計画のもとに行われる事業の実施に当たっては、地域住民の合意と協力を必要とするものである。」と述べられているが、三全総以降、国民・住民が国土開発等の主体として大きく取り上げられることとなった。

5 達成目標ではなく前提として示されている点は、新全総と同様である。

「このフレームに関する諸数値は、達成目標を示すものではなく、定住構想の具体的内容、構想推進の成果等に影響されるものであって、この計画の一応の前提として示されるものである。」(第三次全国総合開発計画 p.8)

6 (第三次全国総合開発計画 p.7)、別表1 参照

7 「①不確定な今後の経済社会に弾力的、先行的に対応しながら、長期的視点から国土の均衡ある発展をめざす基礎計画(構想計画)としての性格を持つものであり、計画の具体化については、内外諸情勢の変化に応じて弾力的に対処しなければならない。②計画に提示される個別事業計画については、その具体化に当たっては、住民の意向を反映しつつ、計画調査や環境影響評価の結果を踏まえて総合的判断を行わなければならない。③新たな制度、慣行の導入ための検討の視点、制度改革の方向等の指摘にとどまらざるを得ない。制度、慣行の改革は計画の実効性と密接にかかわるものであるが、計画としては、この限界を策定時に克服することは困難である。④それぞれの地域の開発・整備については、地域自らの選択と決定によることが基本であり、全国的な総合開発計画において、計画策定時にあらかじめ十分調整を図ることには限界がある。」(第三次全国総合開発計画 pp.5-6)

8 「構想」が示された地域は、北海道及び東北地域だけであり、日本海沿岸地域その他の地域については、「課題」とされ、具体的な事業等はほとんど記されなかった。

第6節 第四次全国総合開発計画（四全総、1987年）

高度都市機能、人口等の東京圏への一極集中等を背景に、四全総においては、計画の基本的目標（Z1のビジョン）を「多極分散型国土を形成すること⁹」とした。この基本的目標は、新全総、三全総の基本的目標と異なり「環境」というやや高尚で漠然とした言葉がなくなった分、どのような国土を目指すのが明確となっていると考えられる。一方、「1日交流可能人口¹⁰」という新たな概念を用い「全国1日交通圏¹¹」の構築という、Z1の目標（ビジョンの数値化）を提示した。この「全国1日交通圏」が「多極分散型国土」をどれ程端的に表現しているかという点は別として、これまでの全国総合開発計画に示された具体的数値は、計画の一応の「前提」としての位置付けがほとんどであり、ビジョンの数値化としての性格とはやや異なっていたことと比較すると、大きな飛躍であると考えられる。なお、「人と国土の枠組み」や参考図表等において、これまでの全国総合開発計画と同程度の（前提としての）数値は四全総にも置かれている。

Z2（アイディア）としては、「交流ネットワーク構想¹²」を示している。三全総においてかなり縮小した各地方別の具体的な事業等は「ブロック別整備の基本的方向」の「開発・整備のための施策」において記載され、Z3の具体性は新全総のレベルに回帰した。また、これまでの全国総合開発計画と同様に、長期的視点からの基礎計画であり、個別事業計画については関係主体の調整に委ねられること等表明し¹³、Z3レベルであることを宣言し

ていると理解できる。

また、X軸の対象範囲は「多様な主体の参加による国土づくり¹⁴」として、三全総と同様にX4（住民一人ひとり）までとしている。

Y軸の対象範囲としては、計画の性格として、施設整備の目標を示すものであり、国土の基盤整備の事業を中心とした計画である¹⁵と三全総と同趣旨を繰り返す、Y1に軸足があることも表明している。主要施策の第1の「安全でうるおいのある国土の形成」に「環境の保全」等が含まれ、第2の「活力に満ちた快適な地域づくり」における地域主導の地域づくりなど、Y3、Y2が前面に出ている感はあるものの、前述のように基本目標から「環境」の語句が見られなくなったように、三全総よりは対象範囲の力点はやや明確化している。

以上のとおり、四全総では、その力点の置き方等に変化はあるもののX軸、Y軸、Z軸ともに対象領域は三全総と基本的に変わっていない。これは、既に三全総において国土計画としての領域としてほぼ限界まで拡張し、均衡状態に達したためと言える。すなわち、X軸としては、国家から国民一人ひとりまでがターゲットとなり、Y軸では、ほとんど森羅万象とも言える環境が既に対象となっており、そして、Z軸では、事業実施部局、財政局との役割分担の境界が存在しているのである。

を有するものであり、その具体化に当たっては、その基本性を確保しつつ、今後の諸情勢の変化に応じて弾力的な対応がなされなければならない。第二に、計画に提示される個別事業については、計画策定時に、あらかじめすべての実施の条件を整えることは不可能であり、その具体化については、関係する各主体間の調整等に委ねられるところが大きい。」（第四次全国総合開発計画 p. 130）

14（第四次全国総合開発計画 p. 125）、別表3参照

15「この計画は、多極分散型国土の形成のための施設整備の目標を示すものであり、いわば国土の基盤整備の事業を中心とした計画である。したがって、この計画が国民福祉の向上という究極の目標の達成に向かって総合的効果を発揮するためには、教育、文化、環境、社会保障、産業、科学技術、労働などの諸施策、さらには対外政策などこの計画の領域を越えた基本的な諸施策が開発されなければならない。」（第四次全国総合開発計画 p. 130）

9（第四次全国総合開発計画 p. 5）、別表1参照

10ある地点を起点として片道おおむね3時間以内で到達できる範囲内に住む人口の総数

11「全国1日交通圏」の構築のため、全国の主要都市間の移動に要する時間をおおむね3時間以内、地方都市から複数の高速交通機関へのアクセス時間をおおむね1時間以内にするを旨とする。（第四次全国総合開発計画 p. 84）

12（第四次全国総合開発計画 pp. 7-8）、別表1参照

13「第一に、この計画は、長期的視点から国土総合開発の基本的方向を明らかにする基礎計画としての性格

第7節 21世紀の国土のグランドデザイン（第五次、1998年）

人口減少・高齢化時代、高度情報化時代を背景に策定された第五次の全国総合開発計画においては、計画期間を越えた長期的な構想として「21世紀のグランドデザイン」（＝多軸型の国土構造¹⁶⁾）を提示し、計画期間（目標年次2010～15年）を多軸型国土構造を実現するための基礎固めの時期と位置付けた。これまでの全国総合開発計画においては、計画の基本的目標（Z1のビジョン）が示されていたが、第五次の全国総合開発計画においては、基本的目標を変えて計画期間を越える長期構想を示し、性格・構成を変えようとの意志がみられる。しかし、ここでは、多軸型国土構造形成をZ1（ビジョン）と捉える¹⁷⁾。また、四全総に示された「全国1日交通圏」に加え、「東アジア1日圏」、「地域半日交通圏」等、ビジョンの数値化（Z1の目標の提示）を目指す一方、これまで計画の一応の「前提」として示された具体的な数値は置かれていない。

Z2（アイディア）としては、「多自然居住地域の創造」、「大都市のリノベーション」、「地域連携軸の展開」、「広域国際交流圏の形成」の4つの戦略を示している。また、各地方別の具体的な事業等は、「地域別整備の基本方向」に記載され、Z3の具体性は四全総のレベルと同程度である。

X軸については、「参加と連携」による国土づくりを掲げ、国、地方、民間との間の役割分担を強

調している¹⁸⁾がそのターゲットの領域は三全総と同じである。

Y軸の対象範囲としては、三全総及び四全総にあった「国土の基盤整備の事業を中心とした計画である」との断り書がなくなり、「計画の実現に向けた取り組み」の2本柱の1つとして「国土基盤投資の計画的推進」が「参加と連携」とともに位置付けられているものの、意識の上からもY1中心主義をあきらめたものと理解できよう。なお、地球時代として、アジアの中の国土という、これまでとやや異なる視点の導入を試みているとも言えるが、対象領域の拡張とは言えないものと整理できよう。

以上のとおり、Y1（施設整備）中心との明示がなくなるという計画の軸足に対する意識の大きな変化はあるものの、21世紀のグランドデザインにおいても、X軸、Y軸、Z軸ともに対象領域は三全総、四全総と基本的に変わっていない。

第8節 国土形成計画法での全国計画

国土形成計画法では、全国計画については①計画の基本理念の明示、②計画事項の拡充、③計画内容の明示、④政策評価の実施、⑤都道府県等の提案等の制度改正が行われた。

計画の基本理念において、国土形成計画は、(1) ①自立的に発展する地域社会、②活力ある経済社会、③安全が確保された国民生活、④豊かな環境の基盤となる国土を実現するよう、国土の形成に関する施策を、適切に定めること、(2) 地方公共団体の主体的な取り組みを尊重しつつ、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よう定めること、とされた。

計画事項としては、主として、①海域の利用及び保全、②環境の保全及び良好な景観の形成が拡充された。

また、国土形成計画（全国計画）は、総合的な国土形成に関する施策の指針となるべきものであ

16 「・・・国土の縦断方向に長く連なる軸状の圏域を形成することを目指した地域づくりの運動が「国土軸構想」の名の下に各地で展開されていることを踏まえ、それらの圏域を国土軸と呼び、複数の国土軸が相互に連携することにより形成される多軸型の国土構造を目指す。」（21世紀のグランドデザイン pp. 7-9）

17 国土形成計画（全国計画）では、多様な特色を持つ広域ブロックが相互に交流・連携し、その相乗効果により活力ある国土を形成することにより、一極一軸型の国土構造の是正につなげることを新しい国土像として提示する。そして、広域ブロック間の連続的な連なりを「21世紀の国土のグランドデザイン」の4つの国土軸構想とも重ねていくこととされている。このため、本長期構想は計画期間を超えて一応継承されていると言えよう。

18 （21世紀の国土のグランドデザイン pp. 20-21）、別表3参照

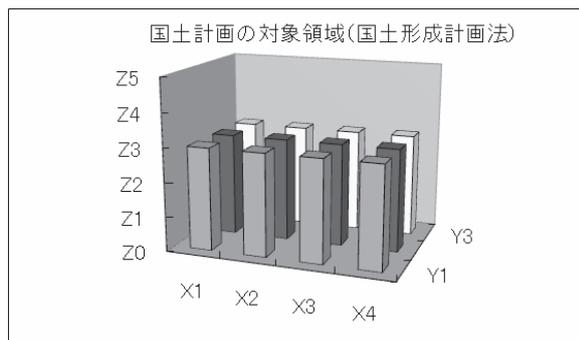
り、①基本的な方針、②目標、③全国的な見地から必要とされる基本的な施策について定めることが規定された。(別表2参照)

以上の法律条文の改正からは、国土計画の対象領域として、Y軸はY1~Y3までを含むことは明らかである。

X軸については、法案立案過程での議論からX2、X3及びX4が主体として認識されている¹⁹。このための仕組みとして全国計画への都道府県等の提案、広域地方計画について協議する協議会への地方公共団体等の参加、国土形成計画への国民の意見を反映させるための措置が法定された。

Z軸については、「基本的」の解釈如何であるが、Z3より上(抽象的)のレベルであることは明確であろう。全国計画と広域地方計画との役割分担で、これまでの地方の開発構想等は全国計画には記載されないとされているため、具体的な事業等の記載は格段に減少することを想定している。すなわち、Z3は相当程度簡略化され、一全総、三全総のレベルを目指していると言える。

以上の国土形成計画法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9節 本章のまとめ

以上見てきたとおり、国土計画は1950年の立法

19 (国土審議会調査会各部会 2004 p.157)では、「我が国が繁栄を将来ともに保つためには、国民、地方公共団体、国その他の国土づくりに携わる多様な主体が共有し、協働して実現すべき国土の将来像を示す必要があり、・・・国土計画が果たすべき役割は大きい。」とする。

当初の意思を超えて、その対象領域を拡大し、その性格を大きく変化させてきた²⁰。

X軸(主体)では、公的主体を意識していたであろう立法当時から、三全総においてそのターゲットを「国民一人ひとり」にまで拡張した。また、Y軸(対象)では、河川開発等を中心とした施設整備計画を意識した立法当時から、一全総で地域政策的計画、新全総において環境の整備・保全的計画の要素が重層的に付加された。そして、Z軸の拡張(より具体化し計画の事業実施力を高めること)を目指したと思われる1973年の国土総合開発法の改正が、社会情勢等の大きな変化の中で頓挫すると、個別事業等の具体的記述の多寡はあるものの、概ねコンセプト(Z3)レベルで落ち着いている。このように対象領域の各軸上の拡大の限界域に達し、現在に至っているといえよう。今回の法律改正では、三全総以降とX軸、Y軸は同様であり、Z軸は、指針性の向上、広域地方計画との役割分担からやや上位概念を指向している。

第3章 国土計画の指針性・実効性

第1節 各主体にとっての国土計画

前章のとおり、国土計画は社会情勢の変化等に適応し、その対象領域(主体、対象、具体度)を大きく変容させてきたために、その性格がやや曖昧になってきている。国土計画が行動を期待する主体については、国土計画の策定主体である国(政府)と、それを(たとえ意見等を述べる機会があるとしても)与件として行動する地方公共団体及び民間主体にとって、「指針性」という同じ言葉も

20 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、全総、新全総までは、③④に重点があり、三全総以降は①②を総合的に分析し、③を見いだすことが主要なテーマとなったと分析する。

意味するところは全く違うはずである。しかし、通常「国土計画の指針性が低下した」等一面的に語られている。また、対象領域についても、国家政策をすべて網羅するものではなく、国土の利用、整備（開発）及び保全のための基本的政策が対象であることは、自明なことではあるものの、計画の内容が拡張してきているために、これまでの計画本文を読んだだけでは誤解が生じる恐れは否定できない²¹。

国土形成計画法への改正の大きな目的の一つも国土計画の指針性の向上であったが、国土計画を意思決定の指針とすべき国家の構成員の範囲は、どのように考えるべきであろうか。

企業の場合には、経営層、管理者層、一般従業員層等全ての構成員は、それぞれの目的・意志により雇用契約等に基づき企業活動に参加しており、職務上の命令系統もあり、企業の方針と各構成員の考えが異なれば組織からの脱退も自由である。このため、各企業の意志により各々の経営戦略を指針とすべき者の範囲を決定し、それに基づいた行動等を要請しうる。

一方、国の場合、自由主義のもとで国土政策等については、民間部門は自由意志でその行動を決め、国土との関わりをもつものであり、また、地方公共団体も地方主権等の潮流の中でその意識が大きく変化してきている。前章でX軸では、X1～X4に主体の範囲が広がってきているのを見たが、各主体が国土計画を「意思決定の指針」とすることの意味は、以下のように考えられるであろう。

1. 政府

政府（X1）にの指針性とは、国土に働きかける責任を有する、専門化・分業化した官僚制諸部局が、それぞれの政策を立案・実施する際の方角付けとなることである。分業化した機関は、

21（国土審議会調査改革部会 2004 p.157）では、「国土計画は、国家政策のすべてを網羅するものではなく、国土の利用、開発及び保全の観点から国土の将来像とそこに至る道筋を示すものである・・・」とする。

所掌外の問題を無視したり軽視したりするものだが、分野横断的な計画の策定のために異なった部局に所属する官僚が合意に達しなければならないときには、狭い担当政策を単独で処理する場合よりも、問題を非常に多くの側面から検討するようになる（リンドブロム、2004）²²。このような意味で、政府（国の機関）に対しては、国土計画策定の過程に参加するという合意形成の場を提供することにより、その指針性が確保される可能性が高まる。森地（2005）は、国土のあり方を多元的、かつ長期的な観点から論じる唯一の機会として、国土計画策定プロセスは貴重な意義を持つのであると評価する²³。

また、構想としての戦略の具体・抽象度のレベルについても、計画策定主体と、指針として行動する主体が広い意味では同一人格（政府）であるため、概念的にはZ1～Z5まで示すことは可能ではある。しかし、①抽象度が高くなれば、行動を整合化させる機能は低下するが、矛盾して対立する構想や行動を許容できる柔軟性を有する面、②詳細化が環境変化に適応できない危険性を有する面、③実現可能性の面等も十分に考慮して、抽象度・具体度を定めていくことを要する²⁴。

2. 地方公共団体

地方公共団体（X2）はその行政地域について国土に働きかける責任を有するが、地方公共団体にとっての国土計画を指針とするとは、あくまで所与の条件として、自己の行動の決定に役立てるという観点が強い。今回の法改正で国土計画への地

22（リンドブロム、2004 pp.94-97）参照

23 森地（2005 pii）は、国のあり方、国土のあり方を多元的、かつ長期的な観点から論じる機会として、国土計画策定プロセスは大きな歴史的意義を有しており、国土計画の成果のみならず、その計画づくりの過程が貴重な意義を持つ機会であり続けてきたと述べる。また、森地（2005 p536）は、国土計画が広範な内容を含むがゆえに、各界の関心も高く、ともすれば政府も、産業界も、学界も縦割りになりがちなこの国において、多くの部門の専門家が協力して、広範な観点からこの国の将来の方角を議論する唯一とも言える機会を提供するのが、この策定過程なのであるとも言う。

24（山田、2002 p.18）、（大滝等、1997 p.19）参照

方公共団体の提案権が規定されたが、あくまで国土計画の策定者は国であり、計画策定過程への地方公共団体の参加は、国の行うべき行動（政策）への要望と整理することも可能であろう。地方主権の流れの中では、国が地方公共団体の行うべき行動について計画で規定することは困難であり、国の政策目標を提示することにより、すべての地方政府に同時に共通の政策課題を設定すること（リード 1990）²⁵、あるいは、「国が本来果たすべき役割」を示した国土計画を、地方公共団体が考慮しつつ自らの行動を決定することを期待することになる。すなわち、国が自らの行動を国土計画により予告することにより、地方公共団体への行動へ影響を与えることをもって、国土計画は「指針性」を果たしていると理解する必要がある。

3. 民間部門

民間部門（X3 及び X4）は、民間企業、NPO 法人、一般市民等性格・能力等に大きな違いがあるとともに、その数は1億を超える。ほとんどの個々の国民にとっては、国土計画は与件としてあるものであり、国の行う行動（政策）の予告効果により民間部門の行動に影響を与えることが「指針性」と整理できよう。

なお、指針性とはやや異なるが、下河辺（1994）の言う公開型の国土行政（国の意志を国土計画に明確に示すことにより、国民の賛否を問う機能）は、この予告効果から同時に生じるものであろう。

山田（2002）は経営戦略の主要な役割を以下の4つとする²⁶。

- ①意思決定の調整手段：意思決定の時間的、空間的な調整指針としての役割を果たす。

25 中央政府は国家目標の宣言や国家的課題の設定を行う等の方法で地方の問題に介入することができ、それらに説得力があれば、しばしば地方の政策決定に大きな影響力を及ぼす。また、国家的な政策目標の宣言は、すべての地方政府に同時に共通の政策課題を設定することにほかならず、そのために非常に印象的な結果を生むことがある。（リード、1990 pp.25-26）

26（山田、2002 pp.29-30）参照

- ②構成員の注意の焦点の明確化：構成員の共通の理解を高めて一体感を醸成する。
③資源蓄積の方向の明示：経営資源をどのように蓄積するか、獲得するかを明示する。
④自信と夢の明示：構成員の心理的エネルギーのベクトルの方向をそろえる。

これを国土計画の主要な役割とすれば、政府にとっては、①～④の役割全てを期待しうが、地方公共団体及び民間部門については、②及び④を中心として期待し、国の行動の予告に対するそれぞれの行動の適応により①及び③の役割を間接的に果たすことを期待するのが適当といえるのではないだろうか。

以上のように、それぞれの主体にとって、本質的に国土計画の位置付けは異なっているものであるから、その成果の判断はそれぞれ別の観点から行われなければならない。

また、第1章第2節で国土計画の実効性について3つの考え方がある（①計画の意図が国民に伝わること、②計画で示された方向に施策が向けられること、③計画に示した事業が実施されること）と述べたが、前述の検討からそれぞれの主体に応じてその実効性も判断される必要がある。すなわち、政府にとっては②又は③²⁷により、地方公共団体及び民間部門にとっては①²⁸をもって国土計画の実効性を判断することとなる。

第2節 国の施策の同期化、整合化手段としての国土計画

本稿では、国土計画を構想としての戦略として位置付けてきたが、この場合、国土計画の基本的な効用は、国家の構成員の行動を整合化させ、同期化させることとなる。（前節でみたように政府以外の主体にとっては各自の行動を国土計画に適応

27 ここで、③については「予告効果」により国民等の賛否を問うた結果、否となったものの実施についてまで含むものではない。

28 国が本来なすべき役割に係る施策であっても、地方公共団体に委ねて良いあるいは委ねるべきといえるものもあり、こうしたものについては②も含まれる。

させること（賛否の表明等を含む）を期待するという性格を持つ。）

これまでの全国総合開発計画の大目標の一つは、「均衡ある国土の発展、地域間格差の是正」であったことから、地方振興施策に着目し、国の行動の同期化、整合化手段として有効に機能してきたかを、それぞれの計画期間中に立法・施行された

地方振興に関する法律により確認してみると表2のとおりである。表に示すとおり、それぞれの計画期間中に数々の立法がなされており、地域振興等の立法について見る限り、国（行政庁、国会等）の行動の同期化・整合化がなされていると評価できるのではないだろうか。

表2 地方振興等に関する立法

国土計画	地方振興等に関する立法
一全総 (昭和37年)	低開発地域工業開発促進法(昭和36年) 産炭地域振興臨時措置法(昭和36年) 新産業都市建設促進法(昭和37年) 豪雪地帯対策特別措置法(昭和37年) 工業整備特別地域整備促進法(昭和39年) 山村振興法(昭和40年)
新全総 (昭和44年)	小笠原諸島振興特別措置法(昭和44年) 過疎対策緊急措置法(昭和45年) 筑波研究学園都市建設法(昭和45年) 農村地域工業導入促進法(昭和46年) 全国新幹線鉄道整備法(昭和45年) 工業再配置促進法(昭和47年)
三全総 (昭和52年)	過疎地域振興特別措置法(昭和55年) 半島振興法(昭和60年) 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特別措置法(昭和61年)
四全総 (昭和62年)	総合保養地域整備法(昭和62年) 多極分散型国土形成促進法(昭和63年) 過疎地域活性化特別措置法(平成2年) 地方拠点都市地域の整備及び産業施設の再配置の促進に関する法律(平成4年) 特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律(平成5年) 特定産業集積の活性化に関する臨時措置法(平成9年)
21世紀の国土のク ラウドデザイン(平 成10年)	中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律(平成10年) 過疎地域自立促進特別措置法(平成12年)

第4章 まとめ

全国総合開発計画は、これまで多くの批判の対象とされてきたが、それらのほとんどは、国土計画が果たすべき役割についての誤解又は過度な期待から生じてきたものと考えられる。そ

の誤解等の生じる主たる原因の一つは、国土計画がその性格を時代の流れの中で揺らぎながら変容させてきたことにある。本稿においては、国土計画の意図する範囲を主体(X軸)、対象分野(Y軸)、経営戦略としての抽象性(Z軸)の3軸でとらえて、各時代における国土計画の各軸上での領域を

検討し、その性格が大きく変化してきたことを確認した。そして、国土計画を国家の経営戦略として位置付けた場合には、問題とされた国土計画の指針性は、国、地方公共団体、民間等それぞれの主体において異なった意味合いを持つものであることを確認し、本来国土計画の果たすべき性格・役割、及び実効性について考察した。

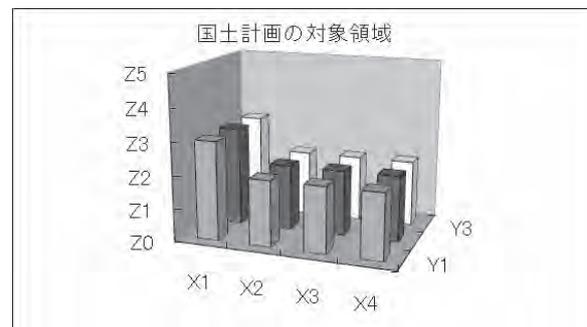
本稿においては、一全総より国土計画の中心的課題であり続けた国土の均衡ある発展に関する地方振興立法について、国の行動の同期化、整合化に一定の成果を果たしてきたことを確認した。これまでの全国総合開発計画で何度か主張されたように、本来は施設整備・基盤整備を中心とした計画であり、施設整備等において国の行動の同期化・整合化を検証することも必要であろうが、一度実行が決まった公共事業等は何十年の長期にわたり事業が行われ、同期化、整合化の如何の把握が困難であるため、本稿では確認の対象としなかった。

また、国土づくりに参加する多様な主体、特に民間主体については、国土計画の国の行動の予告効果（計画の意図が国民に伝わること）²⁹をもって、「指針性」の判断をしないではいけませんが、この実効性の検証も行い得なかった。（なお、反面的ではあるが、新全総の際大規模工業基地の構想に反対運動が起こったこと等は、この意味での指針性を果たしたことの結果と整理できよう。）

国土形成計画法の立案段階から、多様な主体の国土づくりへの参加が中心課題となり、それに対する指針性の強化が主要な論点となっていた。国土計画における「指針性」の意味が、国土づくりに参加するそれぞれの主体に応じて異なることから、誰に対してどのような行動を求めているのか明らかになるような計画とすることが必要である。換言すれば、国土に対して国（政府等）がどのように働きかけるか（Z3 レベルのコンセプトま

で）を明確に示すことにより、行政諸機関（X1）の政策形成に方向性を与え、その反射的效果である予告効果により地方公共団体その他の主体（X2～X4）の各自の適応行動を期待するとともに、その一方で目標とする国土形成のためにどのような方向の行動が求められるのか（Z2 レベルの抽象性で可）を示すことが求められると言えよう。

以上の国土計画の対象とする領域は下図のようになるであろう。（なお、そもそもは施設整備計画的性格を持ったものではあったが、人口減社会の到来、既存社会資本の更新需要の増大等から、新たな施設整備のウェイトは将来的にも小さくなっていくことがほぼ確実であり、Y 軸については、国土形成計画法においても Y2、Y3 が前面に出てきていること等から Y1～Y3 全てが今後とも対象領域となろう。）



上述のように国土計画の対象の範囲を整理した場合、全総の歴史的意義を考えるにあたっては、第一義的には国（各行政機関）の指針として、その行動の同期化、整合化を図ることをもって、その実効性が判断されるべきものであり、第二義的にその他の主体（地方公共団体、民間主体）に対しては、国の行動を予告することにより各主体の行動を適応させる（賛否の表明等を含む）役割により実効性を判断されるべきものとなる。すなわち、「構想としての戦略」として全総が策定されたことにより影響を受けた結果としての国土の状態に対する反省、批判、点検等の検討を十分に行うこととは別に、「構想としての戦略」としての役割を適切に果たし得たのかどうかを評価する必要が

29 下河辺(1994 pp. 20-21)は、強行するというのではなく、コンセンサスを得るために、未確定な未来に対して公開型の行政が、国土政策の上でどうしても必要となると述べる。

ある。

このように考えると、これまでの全総への批判等は、ややピントが合っていなかったように思われる。立場、経験等により全総に対する評価は様々なものとなるであろうが、「構想としての戦略」として全総は一定の大きな役割を果たしてきたと言えるのではないだろうか。そして、国民一人ひと

りまでも含む多様な主体の活動により、国土をよりよい状態に導くためには「構想としての戦略」は、常に必要とされ続けるものであるのではないだろうか。

※「参考文献」及び「別表1から3」については前号(2011春)参照

【付録1】 半島を歩く(その4): 東松浦半島

東松浦半島地域は、これまで佐賀県唐津市の一部(旧唐津市、旧肥前町、旧鎮西町、旧呼子町)及び玄海町で構成されていたが、長崎県松浦市鷹島町が鷹島肥前大橋により唐津市肥前町と結ばれ半島地域と経済・社会的に一体となったことから、今年3月に鷹島町が半島地域に追加指定された。面積約273km²は23半島地域中で21番目、人口約

11万人は15番目であり、比較的小柄な半島地域である。本地域の沿岸部は玄海国定公園に指定されており、日本三大松原の虹の松原などクロマツに縁取られた砂浜、七ツ釜など玄武岩の海食地形の自然景勝地等に恵まれている。また、日本三大朝市を名乗る呼子朝市も開催される魅力的な半島である。



(写真1) 玄武岩が玄界灘の波の浸食でできた美しい景観が広がる七ツ釜。



(写真2) 海を背景にした眺めが美しい浜野浦の棚田。

【付録2】 半島を歩く(番外)

半島地域は厳しい地理的条件から生まれた特徴的な景観、地域特有の生活文化など来訪者を惹きつける可能性を秘めた素材を多く有しています。半島振興室では、半島地域の市町村や観光協会などの公的・半公的な団体が発行している観光パンフレットに記載されている観光資源を抽出した「半島観光資源データベース」をHPに掲載しました。

(http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/crd_chisei_tk_000013.html)

11月25日(金)~26日(土)に東京千代田区「3331ARTS CYD」にて、各地の半島振興の取組や半島の価値・魅力の紹介、地域活動人材の交流等を目的に「半島地域づくり会議(仮称)」を開催予定です。地域づくり活動等に興味のある方の参加をお待ちしております。なお、詳細は後日国土交通省HP等に掲載する予定です。