行政政策としての地域開発

村山研一

(1) はじめに

地域開発を政策上の事実としてどの様に捉えるかが本稿の課題である。何をすることが地域開発であるかはアプリオリに決定されているわけではない。中央政府と地方政府（地方自治体）との間の役割と権限の配分，両者の関係，このような要因が政策としての地域開発の内容を決定すると同時に，政策の効果をも規定すると考える必要があるだろう。

ところで，政策としての地域開発という課題の登場をどこに求めることができるか。これについてはいくつかの考え方ができる。

1：明治初めの北海道開拓　明治五年に開拓使より北海道開拓のための十ケ年計画が出されて，さらに明治の末になると「北海道拓殖事業計画」へと発展し，日本政府の手による開発が進められてゆく。この場合の開発とは「未開地」の開拓であり，植民地経営としての性格を持っていた。[1)]

2：昭和10年前後の東北開発　昭和9年に東北振興調査会が設けられ，昭和12年度より「東北振興総合計画」が実施される。この場合は国内低開発地の振興が問題となる。

3：太平洋戦争時の国土計画　昭和15年に第三次近衛内閣のもとで「国土計画設定要綱」がまとめられており，敗戦に至るまで国土計画と地方計画の策定が進められた。[2)] 国土計画という考え方が現れた直接的要因としては，「大東亜共栄圏」の建設と防空国家体制の構築の二つをあげることができる。この段階になって全国土的視点にたった資源の適正配置という考え方が現れてきたのである。地方圏への工業の分散と大都市圏への工業集中の抑制が対となって提起されている。そのような意味において，これを現在の地域開発政策の起源として考えることができよう。

4：1950年の国土総合開発法　戦前の国土計画の考え方を継承し，戦後体制の中で地域開発政策の根拠となる法的骨格がこれによって出来上がる。これが現在までの国土計画や地域開発を決定する法的な基本枠組みとなっている。しかしながら，一貫性を持った政策の体系はしばらくのあいだは不在状態であった。

5：全国総合開発計画（一全総）　現在の総合的地域開発政策の出発点となったのが1962年に策定された第一次全国総合開発計画である。現在までに三度の改定が行われ，1987年には第四次全国総合開発計画がまとめられたことは周知の事実であろう。

国土資源全体の効率的利用，国土の均衡ある発展という観念を国家行政が自己のものとするのは第三の国土計画の段階になってからであり，それゆえ，戦前の国土計画を現代の地域開発政策の出発点として考えることにしたい。しかしながらここでは地域開発政策が実体化されてゆく時期，特に昭和37年の全国総合開発計画（一全総）に始まる，地域政策・国土政

策の一元化過程から二全総に至るまでの高度成長期の地域開発政策に焦点を絞ることにする。全国総合開発計画が地域開発をどの様に政策的主題としたのかを探ってゆきたい。

(2) 国土総合開発法と基本計画の空白状態

国土開発・地域開発の基本的な法的枠組みができたのはすでに述べたように戦後間もない1950年のことであった。この年に国土総合開発法が成立し施行されている。これは戦前の国土計画の考え方を引き継いだものであり，開発行政を総合的に進めてゆくために，全体計画をたてて政策の調整を行うことが主要な目的となっている。しかし戦前の国土計画と比較した場合，統制・強制という側面よりも，目標設定を行って誘導する，あるいは諸政策の調整を図るということに重点が置かれており，この法律自体が理念的な性格が強い。国土総合開発法の要点は次の二つである。第一に，総理府に国土開発審議会を置く。[3] 審議会は衆参議員，関係行政機関職員，地方公共団体首長，学識経験者などで構成されており，総合開発計画とその実施につき必要事項を総理大臣に勧告・報告する権限を持つ。第二に，次の四つのレベルで開発計画を策定することをこの法律は明記している。第一に全国総合開発計画，第二に都道府県総合開発計画，第三に地方総合開発計画，第四に特定地域総合開発計画である。このうち第二と第三のものが地方自治体（都道府県）の責任と権限において策定するものであり，第一と第四のものが中央政府が行うべきものである。

この法律の成立をきっかけにして，都道府県が総合開発計画を策定することは地方自治の日常業務へと次第に定着して行った。ただし，地方総合開発計画はあまり一般的なものとはなってゆかなかった。[4] また中央政府の側でも特定地域総合開発計画については早速着手して行った。ところが，これに対して全ての開発計画の基本となるはずの全国総合開発計画は策定そのものが大幅に遅れていった。これがはじめて姿を現したのは，高度成長期に入った1962年であり，この年にやっと第一次の全国総合開発計画が閣議決定された状態であった。それゆえ，1950年から1962年に至る期間は「全国総合開発計画空白期」と名付けることのできる時期であり，個別的な地域に対する開発計画は存在するものの全体構想は不在のまま12年が経過したのであった。

「空白期」における地域開発の状況を眺めてみよう。この時期に提出された計画は大きく分けて次の四つのタイプに分類することが出来る。第一には資源開発型地域開発（＝特定地域総合開発計画），第二には過疎振興型地域開発，第三には広域振興型地域開発，第四には都市対策型地域開発，この四つである。

まず第一のタイプは国土総合開発法の中で明記された「特定地域総合開発計画」であり，これが目標としたものは資源開発と国土保全であった。国土総合開発法成立の翌年に地域指定が行われ，1951年12月に51の立候補地の中から19地域が指定を受け，さらに1957年に3地域が追加指定された。指定地はいずれも河川流域となっており災害防除と水力発電のためのダム建設が事業の重要な柱となっている。このような計画が提出された背景としては，戦争による国土の荒廃，国内経済の立て直しといった日本の戦後復興にとって緊急であった課題を指摘することができるだろう。この開発事業は計画期間の延長も行われず，事業として完了している。この計画が取り上げた課題は，高度成長過程の中で解消されて行き，事業とし

て使命をおえたのであった。

さらに第二のものとしては1953年に成立した離島振興法をあげることができる。離島の振興については，当初，特定地域総合開発計画にその解決を求める動きがあったが，国土の開発利用を目的とするこの計画では適用に無理があり，「社会政策的」観点から議員立法によって成立したものである。このようなタイプの政策は，その後の「山村振興法」「過疎地域振興特別措置法」などに引き継がれてゆく。

第三としては地方圏への対応をあげる必要がある。特定ブロックを対象とした開発立法としては，1950年に国土総合開発法にさきがけて成立した「北海道開発法」をあげることができる。この法律自体，明治からの拓殖計画を引き継いだものとみることができ，北海道という地域自体が開発構想の上からは特別な扱いを受けていたわけである。ところで，日本経済が復興から成長へと転換する中で再び都市への経済集中が出現し，これとは対照的に地方圏からの人口流出は顕著な現象として再現され，産業振興・地方圏の振興が課題となって現れてきたのである。特に戦前において振興計画をたてた実績のある東北地方は，七県（新潟も含む）の開発を促進するための「東北地方開発促進法」の立法化運動を推進し，1957に実現をみている。これ以後，同様な立法化の運動がすすめられ，1959には九州が，1960には四国，中国，北陸の三地域について地域ごとの開発促進法が制定されることになった。戦前からの伝統を持つ北海道の開発・振興政策を他地域に拡大するような形で，後進的ブロックの開発計画の策定が国家行政の責務として加わって行ったのである。

第四は大都市への対応である。戦前の国土計画からの発想を引き継いで，大都市地域の膨張の抑制も特定地域総合開発計画の対象の一つとして取り上げられていたが，実際にはこれとは別個に政策的対応が進められて行った。まず，1950年にはこれも国土総合開発法とは独立して首都建設法が成立し[5]，1956年には首都圏整備法が成立している。首都圏整備法で対象となる地域は首都圏すなわち東京の中心から半径100キロ以内の広域圏であり，その内部を①既成市街地，②近郊地域，③周辺地域，この3つに分けて，それぞれ整備計画を立てることを明記していた。既成市街地は都市化を抑制し，周辺地域には衛星都市と工業団地の建設を促進し工業と人口の分散を図り，近郊地域は緩衝地帯として保存するというのがこの法律の骨子であった。その結果，相模原・町田，八王子・日野，大宮・浦和，千葉・市原，前橋・高崎，などの周辺地域には，内陸工業団地の形成が順調に進んだ。近郊地域は10キロの幅でグリーンベルト地帯として保存することが規定されたが，これに対しては反対の声が多く，結局，地域指定されぬまま昭和40年の法改正において放棄されることになった。首都圏整備法は大都市圏の整備という当初の目的からは大きく後退する結果になってしまったのである。しかしこれ以後，首都圏整備法に倣う形で1963年には近畿圏整備法が，1966年には中部圏開発整備法が制定され，三大都市圏の整備法と後進ブロックの開発法とが揃うことになった。

このように，全国総合開発計画は空白のままであったが，中央政府が関与した開発計画は個別的には次々にたてられて行ったのである。すなわち，河川流域，大都市圏，ブロックごとに開発計画はたてられ，さらにその中であげられた事業のいくつかは実現に移されて行ったのである。開発は個別事業として行なわれ，個別的対処が効果をあげている限り総合構想は特に必要でなかったはずである。それではなぜ1962年の時点において「全総」がまとめら

れることになったのか。

(3) 所得倍増政策と太平洋ベルト地帯構想

一全総が成立する前後の時期の社会的状態を振り返ってみよう。まず，経済的には民間の設備投資が牽引力となって，50年代後半，神武景気，岩戸景気という二度の好況を日本経済は迎えた。60年代に入ってそれを上回る成長率を日本経済は達成して行くのであるが，しかしまだこの時点にあっては復興後の日本経済の成長力に対しては懸念する人々も多く，先行きに対して楽観的見通しを立てる方が少数派であったことも事実である。しかしながら，日本の経済は装置型重工業を牽引力とした新しい段階へと向かいつつあった。特定地域総合開発計画が前提とした国内資源開発による経済立て直しという路線は，資源の輸入による重工業化へと切り替えられてゆく。1950年代の国土開発の前提となっていた条件自体が大きく変わってきたのである。

政治的には1955年に政党の再編・統合により保革対立の構造が作られてゆく。（いわゆる55年体制。）そして，1950年代後半には基地闘争，勤評，警職法，三池争議と保革が全面対決する場が設定され，そのピークに安保改定問題がやってくる。新安保条約に対する反対運動は革新政党のコントロールを越えて盛り上がり，安保条約は参議院で審議未了のまま自然承認されたが，その代償として岸信介内閣は混乱の責任をとって総辞職する。その後を受けて，昭和35年の7月に池田勇人内閣が誕生した。

池田首相が政治的危機の状況の中で政策として中心にすえたのが経済政策であり，日本経済の成長を見通し，成長の成果を国民生活に還元することによって国民の社会的再統合を図ろうとした。かつてからの構想を実現すべくその政策の中心にすえたのが，同年末に閣議決定をした「国民所得倍増計画」であった。「この計画の究極の目的は，国民生活水準の顕著な向上と完全雇用の達成に向かっての前進である。そのためには経済の安定的成長の極大化が図られなければならない。」所得倍増計画においては10年後の実質国民所得を2倍と想定して，その円滑な実現をはかるために様々な条件整備を講じた。[6]

この計画においては次の五つの課題が取り上げられた。第一には，社会資本の充実，第二には産業構造高度化への誘導，第三には貿易と国際経済協力の促進，第四には人的能力の向上と科学技術の振興，第五には二重構造の緩和と社会的安定の確保である。所得倍増計画が対象とする期間における実質経済成長率は予測を上回るものであった。その意味では成功であったといってよい。（10年間の実質成長率の平均は約11％であり，その多くは民間の投資意欲によるものであった。）経済の高度成長を予見して，経済・社会の進む方向をいちはやく明示したというところにこの計画の最大の役割があった。本質としては産業計画・経済計画をこえて，社会計画としての性格を持っていることに注意する必要がある。

ところで，所得倍増計画の中で地域開発はどの様に位置づけられていたか。特に，地域への産業配置はどの様に考えられていたか。まず，工業の過度の集中による「大都市問題」（＝住宅，交通，用地用水の不足）の深刻化と，地域間格差の拡大が経済的・社会的問題としてとらえられる。それゆえ，工業の分散は経済的にも，社会的にも必要であるが，どこに，どの様な手段で分散させることが妥当であろうか。格差の縮小という観点から全国各地に工

場を分散させるという選択もあるが，しかしこの計画の考えによれば，過度の分散は国民経済の観点からすると不経済である。それゆえ，恵まれた立地条件を持つ地域に新しい「工業地帯」を作る方が合理的である。それではこのような工業立地を自由企業体制のもとでいかに実現して行くか。そのためには社会資本充実のための公共部門による投資が主要な手段となる。特に工業立地の観点からは工業用地と用水が必要になる。[7]

産業の地域的配置の問題は，立地の合理性（投資の効率性）と配置の均等性(格差の解消)という二つの視点から考えることが出来るが，ここでは前者の視点が優先されたと言って良い。さらに配置の方法を考える中からキーコンセプトとして位置づけられたのが「社会資本」の概念であった。このような考えの中から生まれてきた産業立地構想が「太平洋ベルト地帯構想」である。[8]

太平洋ベルト地帯構想については次のように要約することができる。

1：「四大既成工業地帯（京浜，中京，阪神，北九州）を連ねるベルト上の太平洋岸臨海地域が，最近の立地傾向からみて所得倍増計画に伴う工業立地の中核を形成する。」

2：「太平洋岸ベルト地帯のうち，東京，大阪，北九州の工業密集地帯はすでに限界に達しているとみられるので，この地帯への工場集中は原則として禁止または制限する。名古屋地帯もそれに準ずる。」

3：「ベルトの中間地点に中規模の新工業地帯を立地せしめる。鉄鋼業，石油精製，石油化学工業，自動車工業および火力発電等は原料入手と消費立地の必要上太平洋ベルト地帯が有利であり，しかも生産単位の巨大化，企業のコンビナート化につれて，新しい比較的大きな工業地帯を形成する必要がある。」

4：北海道，東北，裏日本の各地は工業化の将来性に富んでいるが，急速な立地を行うためには困難もあり，倍増計画に支障を来す恐れもある。倍増計画の後期において整備に着手を始め，倍増計画後の10年に重要な役割を果たすと予想される。

ベルト地帯の構想は，工業立地のために必要な社会資本の整備をまず太平洋ベルト地帯に集中させることを提言していたわけであり，このことは民間の設備投資の動向を追認し，地域開発（＝工業開発）のブームを生み出すと同時に，他方において非ベルト地帯の大反発を招くことにもなった。さらにこれが引き金となり各省庁から地域開発の独自構想を生み出すこととなった。行政セクショナリズムが地域開発の問題をさらに混乱させていったのである。このように，所得倍増計画は社会資本形成の政治として地域開発の課題を結晶化していったのである。このことは昭和35年から取り掛かっていた全総の策定作業にも大きな影響を与えることになった。

(4) 一全総とそのもとでの開発事業

1960年代の地域開発の状況をここでまとめてみよう。

第一に，経済の基幹部門が鉄鋼・造船などの装置型重工業になって行ったこと，またエネルギーも石油を中心とした構成へと急速に変わって行ったことを背景的要因として指摘することができる。これによってそれまでの国土開発・地域開発の一つの柱であった国内資源の開発による国土の高度利用という考え方は存立根拠を失ってゆくのである。

第二には，現実の工業立地を見るならば，経済復興の過程で戦前からの大都市工業地帯はすでに満杯状態を迎え，民間企業の新規工業立地は京葉工業地帯などその隣接地帯・近隣地帯へと向かいつつあった。太平洋ベルト地帯構想はこのような立地動向を延長させたものに他ならない。

それゆえ，地域の産業開発にとっては装置型重工業の立地・誘致が現実的に最も有効性をもった方向として現れていた。このような状態の中で立地政策のための手がかりとして出されたのが「社会資本」という概念である。この概念が民間の企業立地活動と政府・自治体の立地政策とを結び付け現実の工場立地を誘導する繋ぎ目となり，地域開発の論点を急速に煮つめる役目を果して行ったのである。すなわち，問題は社会資本を誰が，どこに，どの様な手段で投資するかということである。[9]

行政内部には「セクション」によって方針・構想の基本的な違いが存在していた。従来からの経済計画を担当する部門において重視されたのは投資効率であり，投資効果が上がる地域に社会資本を整備することが主張された。これに対して，建設省を中心とする国土開発行政を担当する部門においては不均衡の是正が重視され，むしろ遅れた地域に集中的に投資することが主張された。[10] そして，後者に対しては地方選出の国会議員，あるいは地方圏の自治体の後押しがあった。倍増計画，太平洋ベルト地帯構想が，逆に，開発行政の側からの開発戦略の焦点をはっきりさせ，これまでの懸案であった計画策定を急速に実現して行ったのである。すなわち，「地域格差是正のための後進地域に重点をおいた社会資本の整備」に焦点を合わせて，1962年の10月に全総（一全総）は閣議決定された。

一全総が目標としたのは，都市の過大化の防止と地域格差の縮小を配慮し，地域間の均衡ある発展を図ることであり，そのためには工業の分散が必要とされた。分散に当たっては開発効果を考える必要があり，開発効果の高いものから順次集中的になされる必要がある。そのための戦略として打ち出されたのが「拠点開発方式」である。拠点開発方式とは，「東京，大阪，名古屋およびそれらの周辺部を含む地域以外の地域をそれぞれの特性に応じて区分し，これら既成の大集積と関連させながらそれぞれの地域において果たす役割に応じたいくつかの大規模な開発拠点を設定し，これらの開発拠点との接続関係および周辺の農林漁業との相互関係を考慮して，工業等の生産機能，流通，文化，教育，観光等の機能に特化するか，あるいはこれらの機能を併有する中規模，小規模開発拠点を配置し，すぐれた交通通信施設によって，これらをじゅず状に有機的に連結させ，相互に影響させると同時に，周辺の農林漁業にも好影響を及ぼしながら連鎖反応的に発展させる開発方式である。」[11]非常に分かりにくい表現であるが，全国をいくつかのブロックに分け，ブロック毎にいくつかの大規模開発拠点を設けるということにその主旨があったと理解して良いであろう。ところで，一全総で提起された大規模開発拠点には２種類のものがある。第一は工業開発拠点（工業開発地区）であり，大規模な工業集積によって周辺の開発を促進する役割を果たす。第二は地方開発拠点（地方開発都市）であり，地方の中核都市に大規模な外部経済の集積をもたせ都市機能の充実を図ることにより，大都市の外部経済の集積を利用しにくい地域の飛躍的発展を可能にする中枢主動的な役割を持っている。しかしながら，後でふれるように実際に政策として進められたのは前者の工業開発だけであった。大規模工業開発地区については「この地区の工業は，臨海性装置工業を基幹とし，関連機械工業，二次加工品工業その他の軽工業が均整のと

れた総合的な構造を持って集積することが望ましい。」そのためには用地，用水，労働力の供給を確保するために社会資本の投下を行う必要がある。また，政策的には，投資効果が高く開発計画の熟している地区に対して投資を集中させる必要がある。

一全総の中での工業開発のロジックは，所得倍増計画をなぞりながら「投資効果論」を主張するかのように見える。しかし，ここでの効果はブロック内における配置の最適化であり，国民経済的視点から判断されているわけではない。後発地域への分散があくまでも前提となっているのである。全総では，過密地域，整備地域，開発地域，の3つに全国を分けているが，工業開発の対象となる地域は「整備地域」「開発地域」であり，実際には開発地域に対する投資が強調された。他方，中心的位置を占める大規模工業開発は「ベルト地帯構想」と同じように，臨海型装置産業を中心に考えている。結局，自然の趨勢においてベルト地帯に集中しつつあるものを政策的に地方に誘導することが全総の中心的主題であった。それゆえ，全総にはベルト地帯構想に対する，地方や国土開発行政（建設省等）の巻き返しといった意味があったわけである。

所得倍増計画にはじまる様々な構想は，民間の設備投資意欲に対して火をつけると同時に，地方の開発期待にも火をつけた。また省庁間の縄張り争いも生み出した[12]。このような過程で，工業開発拠点の構想は「新産業都市」として一本化されてゆく。他方，地方開発拠点（地方開発都市）は手がつけられないままに残されてゆくのである。

新産業都市の構想が明らかになると，全国各地の期待はふくれあがり，33道県より44の候補地が立候補する結果になった。最初の構想では全国で数カ所しか指定しない予定であったが[13]，最終的には指定地の数はふくらんだ。新産業都市建設促進法は1962年に成立し，これにもとづいて44の候補地の中から1964年に13カ所が指定され，1965年に秋田湾，1966年には中海が追加指定されて，結局15カ所が指定される結果となった。このときの方針は，太平洋ベルト地帯は指定から外すというものであった。[14] しかし，これに対してベルト地帯からも巻き返しの動きが生まれ，議員立法によって，1964年に工業整備特別地域整備促進法が成立した。この法律に基づき，6カ所が工業整備特別地域に指定されたが，いずれも新産都市の指定にもれた立候補地のうちベルト地帯の地域から選ばれている。[15]

この2つの法律に基づいた開発のシステムは次のようなものであった。まず，企業立地を誘導する措置として，誘致企業に対する優遇税制措置と，そのために自治体が被った税収不足分に対しては国庫補填が制度化されている。しかしより重要なことは，地方自治体の側で開発計画をたてて，社会資本の形成を積極的な行うということにある。このような形で行われる社会資本の投資に対しては，特別な国庫補助が行われる。[16] 投資は，結局，工業団地，工業用水，産業道路など，産業基盤に偏った社会資本の整備が主なものであった。また，臨海型コンビナートの建設による素材型重工業の立地が主要パターンとなっている。二種類の地域指定のうち例外的といえるものは，内陸型の組立工業を主体とした松本諏訪地区に過ぎない。

ところで成果はどうであったか。昭和50年度までの第一次計画をもとにして簡単にまとめてみよう。

まず，投資実績についてみると，物価上昇分を考慮した実質進渉率は，新産都市が110％，工業整備特別地域が125％となっている。これでみる限り，予定通りの投資が行われたよう

に見える。[17]

第二に工業出荷額の達成率は目標値の94%であるが，人口の達成率は58%に過ぎない。[18] このように二つの達成率の間には大きなずれが現れている。石油コンビナートに典型的に表現される装置集約型工業はそれほど大きな雇用吸収力をもたらさなかったのであった。これは，新産業都市方式の地域開発が大都市から地方への人口分散を有効に進めるための決め手にはならなかったことを意味する。

第三にコンビナート型開発の問題点を指摘する必要がある。このような開発方式は環境資源を浪費する傾向にあり，公害問題を作り出すことにもなった。工場開発ブームと同時に，この時期は，水俣病，四日市喘息などの公害問題が全国に知られてきた時期にあたっている。[19] 1960年代の半ばには新産業都市型開発がもたらす問題も明確になってきたのである。

第四に，一全総のもとでの開発は工業用投資一辺倒となり，開発拠点の生活基盤への投資はあとまわしになった。しかも，工業立地を大企業の誘致に頼る結果，大都市工業の巨大な装置は地方にやってきたが，関連産業の増大も，人口の定着も期待したほどには進まなかった。

第五に数多くの指定による効果の分散を指摘することができる。全総方式による開発の誘導が効果をあげた結果，指定要求が全国中に生まれ，政策担当者が当初予想していたよりもはるかに多い数の地域を指定する結果になった。これは予算の広く薄い配分をもたらす一方で，似たような計画が全国各地に作られることにもなり，政策の効果をそぐ結果しか生み出さなかった。

一全総のもとで地域開発政策が実現する過程においては様々な政治的過程が働き，対立しあう地域的な利害をそのまま政策の中に飲み込むこととなった。その結果，効率的な投資とバランスのとれた投資配分という，ある意味ではあい矛盾する要求を抱えこむこととなり，開発の「拠点」も数の上でふくれあがることになった。その結果は最後であげた効果の分散であった。

(5) 一全総から二全総へ

一全総は，所得倍増計画を触媒として，これまで模索中であった構想の中軸（拠点開発方式）を急速に明確にしてゆき，懸案事項を一挙に解決したのであった。開発政策のキーコンセプトとしては「社会資本」という概念が結晶化していったが，しかしその方法論については混迷状態のままであった。第一には，効率性と格差の解消という二つの原則のバランスをどの様にとるのか。第二には，社会資本の整備に当たってどの様な主体がどの様な責任を負うのか。第三に，個別的にブロック毎に作成される諸計画・諸政策と全総とがどの様に連結するのか。一全総の拠点開発構想は，その成立事情からして受動的な側面をもっており，拙速であったことは否めない。

一全総は佐藤栄作内閣のもと，1968年の4月から改定作業が進められてゆき，1969年の5月に二全総が閣議決定されている。二全総は開発政策担当者の見地からすれば未成熟であった開発構想を完成させるという意義を持っていた。[20] さらに時の総理大臣が安定成長論者であった佐藤栄作であったことも開発行政サイドには有利に働いた。また，経済的・社会的環

境も一全総が策定された当時とはかなり違ってきたのである。ここで，新全総策定の背景について考えてみたい。

まず経済的な側面においては，所得倍増計画が出されたときは，その成長率の見通しに懸念の声の方が高かったが，予想をはるかに上回る成長率が達成されたという実績を押さえる必要がある。東京オリンピックが終了した直後の1965年は，高度成長の屈折点と思われたが[21]，しかし，1966年以降再び10％台を越える成長率を経験し，高度成長は1973年まで継続するのである。1960年代後半には日本経済のすみずみに成長の成果が浸透し，経済構造の近代化そのものが成し遂げられたのである。[22] すなわち，日本社会の先進国化が急速に進んで行ったのである。

しかし，このような近代化の一方で同時に高度成長の歪みも現われる。特に地域開発という観点からみた場合，次の二点が重要である。第一には，大都市への人口集中であり，これまで以上に集中傾向が強く現れてきた。このことは，一全総のもとでの地域開発政策が人口分散という視点からは有効性をもたないことを立証する結果となった。大都市政策が不在であることも与り，大都市の過密問題も深刻化してゆく。第二には，工業活動の無規制な膨張の結果として生まれた公害問題である。

以上のような変化は，地域開発の戦略（＝装置型重工業開発）の見直しを迫ることになる。確かに，地方においては工業開発に対する期待は根強い。しかし，それに対して，大都市部およびその周辺地域に於いては過密化・環境破壊に対する抵抗感が強まり，開発に対する要求も，生活基盤に関するものが中心となってゆく。このような状況の変化を先取りして，佐藤内閣のもとでキャッチフレーズとなったのが「社会開発（Social Development)」という言葉であった。政策的にも産業基盤重視よりも生活基盤重視へ，さらに，地域・社会の福祉状態の向上が政策課題としてうちだされる。これとともに「社会資本」の意味内容もずれをみせはじめることになった。

ところで，政策のターゲットの変化は経済成長による財政収入の拡大によって可能となったことを忘れてはならない。一全総に至るまでの開発は経済復興の手段という意味合いが強かった。太平洋ベルト地帯構想は所得倍増計画を実現するための条件整備としての役割を持っていた。しかし，高度成長は日本経済というパイを拡大し，このことが目的と手段との関係を変更させることを可能にしていったのである。かくして，一方では地方の「開発可能性を拡大する」ための投資が可能になると同時に，生活基盤を対象とした投資も可能となって行ったのである。

ここで二全総の計画内容について簡単にまとめてみよう。

第一に二全総の目標について。二全総の課題としては，次の四つのものが取り上げられている。第一には自然保護であり，第二は「開発の基礎条件を整備して，開発可能性を全国土に拡大し，均衡化すること」，第三は「それぞれの地域が独自の開発整備を推進することによって，国土利用を再編成し，効率化すること」，そして第四に「安全，快適で文化的な環境条件を整備，保全すること」である。この四つの課題を実現するためには，大都市の過密への対処と過疎問題への対処の両方で，生活環境整備のための社会資本形成が強調されると同時に，地域間格差解消のために新交通通信体系を整備するなどにより，国土の均衡ある開発の基礎条件を作ることが強調されている。

それでは，二全総においては日本の国土をどの様な視点から捉えようとしているのか。計画のフレームとして，国土は生活圏とブロックの二つの段階に分けられている。生活圏は一次圏という呼び名も与えられており，およそ半径20～50km の広がりをなしている。この生活圏が人々の日常生活を送る枠となっており，日本の国土はおよそ400～500の第一次生活圏により構成されていると考えることができる。広域圏の上にブロックが存在する。日本の国土は七つのブロックにより成り立つと捉えられている。ここで注目すべきは，このような国土の概念化が開発政策のフレームでもあり，開発主体とその役割をはっきりと区分していることである。すなわち，一次圏を地域開発のための基礎単位と考え，一次圏毎に，それぞれの特性に基づいて，自主的な地域開発計画を策定する。これは自治体の任務である。他方，ブロック毎の基礎条件の整備は国の任務である。

このような観点から，地域開発における投資主体としての国の役割が積極的に打ち出されてくる。一全総のように国家の役割は自治体のプロジェクトに対して補助金を出すことにとどまらない。国家が地域開発における積極的な投資主体として現れてきたのである。このような新たな地域開発の戦略を表現するのが「大規模プロジェクト方式」というキャッチフレーズである。すなわち，「新開発方式は，開発の基礎条件として，中枢管理の集積と物的流通の機構とを体系化するための全国的なネットワークを整備し，この新ネットワークに関連せしめながら，各地域の特性を生かした自主的，効率的な産業開発，環境保全に関する大規模プロジェクト方式を計画し，これを実施することによって，その地域が飛躍的に発展し，漸次その効果が全国土に及び，全国土の利用が均衡のとれたものになるという方式である。」[23]すなわち，ネットワークの形成こそが生活圏を相互に結び付けブロック間の均衡ある発展を可能にするための基盤整備であったわけである。

ここで取り上げられた「大規模プロジェクト」は次の三種類に大別される。第一はネットワーク形成であり，通信網，航空網，高速幹線鉄道網，高速道路網，港湾などの交通通信網の整備である。そしてこれが「国の地域開発政策のうち最も重要な戦略手段になる。」二全総においては北海道から九州を結ぶ交通通信の幹線，「日本列島の基軸」を形成することに最も力が注がれている。第二は大規模産業開発プロジェクトであり，農業開発基地，工業基地，流通基地，観光開発基地の形成がこれに当たる。第三は環境保全であり，自然的歴史的環境の保全，国土保全，水資源開発，住宅都市環境の整備などである。[24]

一全総の場合と比較した開発方式の根本的な違いを次のように要約することが出来る。

1　地域開発における国の責務と自治体の責務を明確に区分した。

2　国のやるべき仕事は国土の骨格作り（＝交通通信ネットワーク整備）と，国家的見地から必要である産業基地建設等の大規模プロジェクトである。

3　国家的プロジェクトに対しては，国の責任で積極的に資本投資を行なう。

4　広域生活圏を単位とした産業開発・地域開発は，自治体の創意で自主的に行なうべきである。国の役割は，それに必要な条件作りである。

この様に，開発主体としての国と自治体との役割をはっきりと分化させ，投資主体としての国家の役割を積極的に打ち出していったところに二全総の意義があったといって良いだろう。[25]

(6) 大規模プロジェクト方式の転換

新全総の構想を可能にした条件としては，高度成長による税収の膨張という要素があったことを忘れてはならない。工業部門を中心とした経済の高度成長の成果が一方で公害問題，過疎・過密問題を生み出すと同時に，他方で地域問題・地域開発に対して十分な投資を行うことも可能にしたのである。さらに，高度成長のもとでのケインズ型積極財政の定着は，開発と成長との間に新たな関係を生み出した。1966年の赤字国債の発行以後，高度成長期後期の経済政策のパターンは減税と公共事業の組合せによる有効需要創出と成長維持という形に集斂してゆく。高度成長が財政収入の膨張をもたらし，そのことによって開発に充てる投資的経費を保証したという側面がある一方で，公共投資が経済の成長を維持する条件になっていったのである。その結果，民間デベロッパーなどの成長も促し，開発はビジネスとなっていった。二全総のもとで開発と公共投資の間に新たな関係が生まれてきたのである。

その頂点に位置するのが，1972年に田中角栄内閣のもとで出された日本列島改造案である。この構想は新全総のビッグプロジェクト方式の延長上にあるものであり，その全面的拡大と見ることができる。しかし，土地政策不在のもとでの大規模な開発構想は，その当時の低金利状態・金余り現象と結び付き，全国土的な土地買いあさり現象と地価の高騰を生み出す結果になった。結局，列島改造論によりもたらされた地価高騰が列島改造にとっての障害となっていったのである。[26] さらに，1973年の秋には中東戦争の勃発により第一次石油ショックがおとずれ，日本の経済そのものが大きく動揺することになる。このことは，新全総のもとでの地域開発を成立させる前提条件，すなわち高度成長そのものを消滅させていったのである。

ここで，新全総策定前後の開発プロジェクトの進展とそれ以後の状況について簡単にまとめておきたい。

まず，最も重要な交通ネットワークについてまとめてみよう。高速道路網については，1965年に名神高速道路が，1969年には東名自動車道が全通している。1966年には国土開発幹線自動車道建設法が成立し，32路線7600km の予定路線が決定した。1968年には，東北縦貫，中央，北陸，中国縦貫，九州縦貫の5道の整備計画が策定され，これらは建設に着手されるとともに，最近になって，東北から九州に至るまでの幹線が完成した。

新幹線は，1964年に東海道新幹線が開通していたが，1970年に全国新幹線鉄道整備法が成立し，これに基づいて基本計画・整備計画の策定が行われた。その結果七千キロの予定路線が計画され，1971年には東北，上越，の二新幹線が工事着工になった。1975年から82年にかけて山陽，東北，上越の三新幹線が完成したが[27]，それ以外の整備新幹線は凍結状態になったままであった。

さらに，ネットワーク形成の上からきわめて重要な，東京新国際空港，本州四国連絡橋，青函トンネルの三プロジェクトがこの前後に着手されいずれも完成している。このように，この時期に着手されたネットワーク整備は20年を経てその多くは完成した。しかしながら，新規事業は凍結された状態である。

大規模産業開発プロジェクトについては，苫小牧東部，むつ小川原，秋田湾，西瀬戸，志布志湾の五地区が調査地にあげられたが，このうち，苫東，むつ小川原の開発が決定され第三セクター方式によって進められることになった。しかしながら，ここでのプロジェクトが大規模コンビナートを中心とするものであったが故に，低成長状態への移行と共に石油の備蓄基地へと方向転換を余儀なくされ，計画自体が蹉跌したのである。

大規模プロジェクトは，財政収入の増大を前提としていた。この前提が欠けた場合でも国債の発行によってしのぐことができた。しかし，それも景気が回復するという前提のもとであり，そのためにも国債の発行は必要とされた。低成長状態の定着はこのような前提を崩壊させることになる。累積債務問題が出現し，低成長下においては新規プロジェクトが凍結されることになる。そして社会資本の投資・運営においても採算性原則の導入の必要性が財政サイドから主張されるようになってゆく。ビッグプロジェクト方式を支えていた条件はかくて失われたのである。さらに，低成長下での産業構造の変化は一全総以降の工業開発の方向（＝大規模コンビナート方式）を時代遅れのものとしていった。このように産業構造の転換，財政制約という二つの条件のもとで地域開発の構想そのものを組替える必要が生まれてきたのである。

(7) おわりに：地域開発の主体と役割

高度成長期の一全総，二全総によって今日の地域開発政策の基本的パターンは出来上がった。まず開発の方向づけは国家行政の手によって全国総合開発計画という形でまとめられ，この基本構想にしたがって個別的な開発計画が位置づけられる。しかし，基本構想は具体的な開発事業については言及しない。それゆえ，実際の個々の開発事業が基本構想と整合性を持つか否かは保証の限りではないが，開発に関わる数多くの主体の動きを一定の方向に向けるという機能は十分果たしてきたのであろう。この構想は国家行政内部の政策実現に必要な資源配分の方向を打ち出す。民間の投資主体もこれに反応する。自治体の政策も政府の基本構想に誘導されてゆく。中央政府は自治体を誘導するための財政的手段には事欠かない。そのため，過剰な誘導がしばしば出現する結果となる。

一全総は地域開発という政策の課題を「社会資本」という概念に凝集化した。二全総においては社会資本の形成主体についての概念化と役割分担が明確化されていった。開発の影響範囲と開発主体の対応関係が明確化されてゆき，地域開発における積極的投資主体としての「国」が抽出されてきたのである。

このようにして明確化された「政策課題としての地域開発」という概念についても，高度成長の定着と共にいくつかの問題が現れてくることになった。

第一は，社会資本の内容である。一全総においては現実的には産業基盤の整備を意味することは疑いえなかった。しかしながら「社会開発」が政策の目標となるにつれて，社会資本の概念も拡散化してゆく。「どの様な社会資本を誰がどのように」という問題が現れてくるのである。

第二は，社会資本への照準化が地域開発の概念を狭めたことを指摘する必要がある。開発とは社会資本の投資であり，そのことによって民間の諸経済主体をポジティブにコントロー

ルすることだという考え方は，ネガティブなコントロールによる規制の必要性を見失わせることになる。このような観点からの有効な手段の欠如が戦後の都市政策の失敗を必然的なものとしたわけであり，大都市圏の成長コントロールを地域開発政策の中に組み込むことにも失敗したのである。現実には1968年の「新都市計画法」，1969年の「農業振興地域の整備に関する法律」によって，このような手段は揃いつつあったのであるが，開発と規制とが政策としてはばらばらに進行していったのが実状であった。その結果，日本列島改造論の破局が訪れたのである。それゆえ，誘導と規制を含めた総合的な地域開発概念と，政策主体間の役割と権限の再分配が必要となる。

第三は，費用負担の問題である。地価上昇による開発費用の増大，それに追い打ちをかけた列島改造論による地価狂乱，そして低成長への移行による財政の壁，このような問題は総合的土地政策の欠如と相乗しあい，公共投資による地域開発という方式は限界を迎えたのである。低成長への移行とともに，開発の主体，開発政策の手法，費用負担の問題は再構成を迫られることになったのである。

三全総がまとめられるのは1977年，さらにそれが改定されて四全総となるのが1987年である。三全総で最大のキャチフレーズとなったのは「定住圏構想」であった。新全総で「生活圏」あるいは第一次圏として位置づけられていたものが発展して，就業＝生活の場として積極的に位置づけられることによって，「定住圏」という用語に昇格したのであった。第一次圏を定住圏たらしめるために，地域定住の条件を作ることが地域開発政策の中心的課題となったのである。定住構想が登場した背景として，第一に，これまで述べてきたように国家の手によるビッグプロジェクト方式が財政の制約により限界を迎えたことを指摘することが出来るが，しかし第二に，1970年代に入ってからの人口動向を指摘する必要がある。1950年代，60年代にみられた人口の大都市部集中は，1970年代に入るとゆるやかなものとなり，都道府県単位でみるならば地方の人口減少には歯止めがかかったように思われた。いわゆる人口のUターン，Jターン現象である。人口の地方還流・地域定住を所与と考えることのできる状況が生まれたのである。さらに，地方政治の上において現れていた「地方の時代」という状況が，開発行政の方向を地域での生活条件の改善・整備に向かわせることになった。

このような条件の変化は，開発の焦点を「広域生活圏」へとスムースに移行させることになった。[28] 財政制約状態におかれて新規プロジェクトの多くを凍結せざるを得なかった国の立場からは，定住圏構想は地域開発の課題を自治体に転嫁するという機能ももっていた。広域圏の整備は自治体の責任で行うべき仕事であり，このレベルでの地域開発の課題は主として自治体がかかわるべき事柄だったからである。国家行政の仕事は，自治体が独自性をもった開発計画を策定するように誘導することであった。これは，一全総の新産業都市の開発方式と似ている。しかし一全総においては国と自治体の役割が曖昧さを含んでいたのに対して，三全総においては両者の区別ははっきりしている。[29]

定住圏構想が前提とした人口の地方還流傾向は1980年代にはいると再び転機を迎え，希望とは反対に大都市と地方との格差は再び拡大の兆しを見せてきた。三全総も改訂され，1987年に閣議決定した四全総においては「交流ネットワーク」と「多極分散形国土形成」が政策のキーワードとして選ばれている。一全総の「点」重視と新全総の「ネットワーク」重視の間にあったのと同様な対応関係が，三全総と四全総との関係においても再現しているのであ

る。財政制約的状況下で再び地域開発における中央行政の積極的役割が課題となっており，地域開発と社会資本の形成に関する二つの主体，すなわち国家と自治体の関係が再構築されようとしているわけである。

註

1) 佐藤竺『日本の地域開発』（1965，未来社）p. 10
2) 酉水孜郎編『資料・国土計画』（1975，大明堂）
3) 現在の名称は「国土審議会」となっている。
4) この例としてはわずかに「東北7県の現況と総合開発の構想」（1951年）をあげることができるに過ぎない。これは、後で述べる「東北地方開発促進法」立法化運動の初期に東北六県と新潟県が共同して作成したものである。ただし，この構想が地方総合開発計画に該当するか否かは，国土総合開発審議会においても議論の対象となった。（国土計画協会編『日本の国土総合開発計画』1963，東洋経済新報社，p. 63より。）
5) 首都再建のためには国の援助が必要とのことでこの法律は議員立法で成立した。東京の場合，これまで戦後復興も満足に手をつけられていない状態であった。この法律では，首都再建に当たっては都知事と都議会代表者を加えた行政委員会が計画を作成し，かつその推進に当たることになっていた。しかし，実際のプロセスはこの委員会を抹殺する方向に動いた。
6) 所得倍増計画は，岸内閣の時代に審議を開始して，池田内閣の時にまとめられている。その意味では，池田内閣になって始められた政策ではない。しかしそのもとになったのは，池田勇人の「月給二倍論」であり，池田の政敵であり，首相の座をめぐって最後まで争って成立した岸内閣のもとで，通産大臣として自己の構想を実現に移すために検討を始めたのが所得倍増計画である。そして，奇しくも自分が首相として実現に移すことになったわけである。その意味で，まさに池田勇人の政策であった。
7) 大来佐武郎『所得倍増計画の解説』（1960，日本経済新聞社）pp. 48-56
8) 正式に構想としてまとめられるのは36年8月であるが，その骨子は所得倍増計画発表時にすでに出されていた。
9) もう一つ「どの様な社会資本を」という問題も存在しているはずであるが，この時期にはこのような問題提起自体は問題にならなかった。工業開発，特に装置型重工業の工場建設という路線が自明だったからである。
10) このような政策担当者間の思惑の違いについては，エコノミスト編集部編『証言・高度成長期の日本（上）』（1984，毎日新聞社）「地域開発の展開」の中のインタビューに反映されている。
11) 『全国総合開発計画』（1962）より。
12) たとえば自治省は「地方開発基幹都市構想」を，建設省は「広域都市建設計画構想」を，通産省は「工業地帯開発構想」を，この前後の時期に公表した。
13) 一説には，岡山と大分の2カ所しか考えていなかったという。（『証言・高度成長期の日本（上）』，p. 106）
14) 当時の経企庁総合開発局調査官であった下河辺淳によると，指定地の選考において大分と岡山県南を例外として，あとの太平洋ベルト地帯を下ろすことで妥協が成立したという。（『前掲書』p. 105）
15) なおこの他に，1961年11月に低開発地域工業開発促進法が成立し，翌年9月に第一次指定が行われている。時期によって異なるが，100に近い地区と600に近い町村が指定されており，一地域の範囲は小さいが逆に地域数は非常に多い。これは，一全総の「中小工業開発拠点」に相当するものと理

解されている。新産業都市構想がまとまってゆく時点で，地域開発の対象からは外れる後進地域からの反発がうまれ，これらの地域においても工場誘致の促進による工業開発の道を開くべきであるということで決定した。大規模開発拠点が決まる以前に中小拠点が決まったわけである。

16）しかし，財政上の特別措置について規定した法律が成立したのは1965年の五月であった。この法律は，新産業都市と工業整備特別地域を無差別に対象としている。なお，低開発地区指定については税制上の優遇措置のみで，社会資本の投資についての特別措置は存在しない。

17）国土庁地方振興局編『地方産業拠点の新たな発展を目指して』（1987）による。しかし，地価上昇分を見込むとそれぞれ85％，69％になるとの試算もある。（坂井秀司『特定地域の振興対策』1979，第一法規，p. 154による。）

18）『国土庁十年史』（1984）p. 292

19）特に，工業整備特別地域の一つに選ばれた東駿河湾の場合，石油コンビナート建設計画が昭和36年頃から持ち上がったが，市町村の利害対立と，住民運動の盛り上がりにより，昭和39年の10月には計画を撤回している。

20）注14にあげた発言を参照せよ。

21）この年の実質成長率は5.7％であり，「戦後最大の不況」といわれた。1966年に戦後はじめて「赤字国債」が発行され，1949年以降維持されていた財政均衡政策は終わりを告げる。

22）昭和20年代の成長＝戦災復興，昭和30年代の成長＝技術革新の導入，これに比べると昭和40年代においては目だった成長要因を見いだすことが出来ない。1960年代末には完全雇用化状況が生まれている。また，1960年代末から1970年代の初めごろが二重構造の解消の時点であると言われている。香西泰『高度成長の時代』（1981，日本評論社），中村隆英『日本経済　その成長と構造（第二版）』（1980，東大出版会）などを参照せよ。

23）『新全国総合開発計画』（1969）

24）なお，「社会資本として整備されるものの今後20年間における累積投資額は，約30兆～50兆円と見積られる。」（『新全国総合開発計画』）

25）このような社会資本の投資主体の役割分化という考え方に大きな影響を与えたものとして，1963年の「社会経済問題調査会」による「社会資本ＡＢＣ論」をあげることができる。（都市化研究公室『戦後日本の社会資本の整備過程と将来展望に関する研究』1984）

26）これがきっかけになって1974年６月には「国土利用計画法」が成立している。

27）正確には東北，上越新幹線の大宮までの開通が1982年である。

28）公式的な見解によれば，一全総から三全総にいたる開発構想は，点→線→面へと発展してきたという。（『国土庁十年史』p. 81）

29）1979年から始められたモデル定住圏事業において，事業を行うのは自治体であり，国は計画策定のために資金を投入するに過ぎない。ただし，これをフォローする「田園都市モデル事業」においては，モデル定住圏の事業計画の中から特色あるものを15選んで事業補助を行っている。