

## 国土計画の役割について：「四全総」策定過程の考察

松永，裕己

<https://doi.org/10.15017/3000165>

---

出版情報：経済論究. 98, pp.151-169, 1997-07-25. 九州大学大学院経済学会  
バージョン：  
権利関係：



# 国土計画の役割について

## ——「四全総」策定過程の考察——

松 永 裕 己

### 目次

はじめに

#### 第1章 審議会活動にみる「四全総」の策定過程

##### 第1節 計画の基礎作業段階

##### 第2節 計画の作成段階

##### 第3節 計画の修正段階

#### 第2章 各政策アクターの行動とその影響

##### 第1節 関連省庁の動向

##### 第2節 政治家の働きかけ

##### 第3節 地方公共団体の声

##### 第4節 経済団体の動きとマスコミの反応

#### 第3章 国土計画の役割

##### 第1節 進路の提示

##### 第2節 二重の調整

むすびにかえて

### はじめに

今日、地域経済をとりまく環境は大きく変化しつつある。現実の変化に対応して、地域政策もまた転換期を迎えている。小さな政府への移行、公共投資余力の減少、権限の地方分散への要求の高まり等を要因として、中央政府を中心に進められてきた従来の手法は見直しを迫られている。もちろんわが国の地域政策において中心的役割を果たしてきた全国総合開発計画（全総）<sup>1)</sup>も例外ではない。新しい全総（「第五次全

国総合開発計画」）はこれまでの全総とは大きく性格を変えている<sup>2)</sup>。

また地域経済の自立性重視という国土計画自体の基調の変化の中で、「国土計画の時代は終わった」<sup>3)</sup>という認識も広まりつつある。だが、そもそも国土計画の役割とは何であったのか。地方分権が進めば、国土計画は不必要なものとなるだろうか。本稿における目的はこの問題に対するひとつの解答を提示することにある。

本稿では「第四次全国総合開発計画」（以下「四全総」）を素材として、国土計画の形成過程に焦点を当てた分析を行う。これまで各全総の内容についての分析が地域政策論の中心をなしてきた。その一方で形成過程の詳細な分析はあまりみられない。しかし全総のような長期的・総合的な計画がいかなる主体によってどのようにつくられられるかを観察することは、先の問題の解明にとっても意味のないことではないだろう。また「四全総」は、その策定が「三全総」のフォローアップ作業から始まり、関係各団体の意見聴取、地方自治体との意見交換を含めて、それ以前の全総に比べて長期的かつ広範囲な調査や議論を経てなされており（表1）、その意味でさまざまな社会的要求がいかに計画に反映さ

1) 周知のように「全国総合開発計画」（「一全総」）は1962年、「新全国総合開発計画」（「二全総」）は1969年、「第三次全国総合開発計画」（「三全総」）は1977年、「第四次全国総合開発計画」（「四全総」）は1987年と、4回にわたって策定されている。

2) 「このような国土政策をめぐる大きな条件変化を踏まえ、同作業〔四全総総合点検作業—引用者〕の結論として、これまでの全総計画の単なる継続ではない新しい理念に基づいた国土計画の策定が必要であるとの提言がなされた」（国土庁計画・調整局編『21世紀の国土のグランドデザイン』大蔵省印刷局、1995年、p. 59）。

3) 中村剛治郎『国土計画の時代は終わった』『エコノミスト』1987年6月16日号。

表1 「四全総」策定作業経緯（審議会活動を中心に）

| 策定段階      | 日付                         | 審議会・部会名   | 内容・議題                                                                                          |
|-----------|----------------------------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
|           | 1977年11月04日<br>1983年06月19日 |           | 「第三次全国総合開発計画」閣議決定<br>「三全総フォローアップ作業報告」発表                                                        |
| 計画の基礎作業段階 | 1983年10月03日                | 第5回国土審議会  | 三全総フォローアップ作業報告について<br>四全総の策定について<br>計画部会の設置について<br>四全総の策定について<br>四全総に関する自由討議                   |
|           | 1983年11月30日                | 第1回計画部会   | 長期展望作業（その1）—人口、価値観、21世紀イメージ—                                                                   |
|           | 1984年01月30日                | 第2回計画部会   | 長期展望作業（その2）—技術、経済、産業—                                                                          |
|           | 1984年06月05日                | 第3回計画部会   | 長期展望作業（その3）—国土の利用・保全—                                                                          |
|           | 1984年06月19日                | 第4回計画部会   | 長期展望作業について                                                                                     |
|           | 1984年07月03日                | 第5回計画部会   | 「四全総長期展望作業中間とりまとめ」について                                                                         |
|           | 1984年09月19日                | 第6回国土審議会  | 「日本 21世紀への展望」発表                                                                                |
|           | 1984年11月14日<br>1984年11月15日 | 第6回計画部会   |                                                                                                |
| 計画の作成段階   | 1985年03月26日                | 第7回計画部会   | 各省庁ヒアリング（その1）—自治省、文部省、労働省—                                                                     |
|           | 1985年04月16日                | 第8回計画部会   | 各省庁ヒアリング（その2）—郵政省、通産省、科学技術庁—                                                                   |
|           | 1985年04月25日                | 第9回計画部会   | 各省庁ヒアリング（その3）—運輸省、農水省、建設省—                                                                     |
|           | 1985年05月09日                | 第10回計画部会  | 各省庁ヒアリング（その4）—環境庁、厚生省、北海道開発庁、沖縄開発庁—                                                            |
|           | 1985年06月24日                | 第7回国土審議会  | 四全総策定作業状況について                                                                                  |
|           | 1985年08月29日                | 第11回計画部会  | 「検討課題についての主要な意見」<br>「新しい地域づくり事業の動向と展開」<br>「人口、都市機能からみた国土構造の展望」<br>「森林と国土管理」<br>「交流—開かれた地域づくり—」 |
|           | 1985年11月08日                | 第12回計画部会  | 「交流による地域振興のための国土基盤整備」                                                                          |
|           | 1985年12月16日                | 第13回計画部会  | 「地域振興と工業の展開」<br>「農水産業の展望と課題」<br>中曽根首相「8月発言」                                                    |
|           | 1986年02月07日                | 第14回計画部会  | 「第四次全国総合開発計画について計画部会審議経過報告スケルトン」                                                               |
|           | 1986年03月17日                | 第15回計画部会  | 計画部会に大都市問題についてのワーキンググループを設置<br>「第四次全国総合開発計画調査審議経過報告」                                           |
|           | 1986年08月07日                | 第16回計画部会  | 第四次全国総合開発計画調査審議の計画部会経過報告について                                                                   |
|           | 1986年09月29日                | 第17回計画部会  | 「第四次全国総合開発計画調査審議経過報告」発表                                                                        |
| 計画の修正段階   | 1986年12月01日                | 第8回国土審議会  |                                                                                                |
|           | 1986年12月11日                | 〃         |                                                                                                |
|           | 1987年1～2月                  |           | ブロック別会議および地方振興懇談会の開催<br>地方公共団体の意向調査                                                            |
|           | 1987年03月12日                | 第18回計画部会  | 第四次全国総合開発計画策定作業の進捗状況について                                                                       |
|           | 1987年05月28日                | 第9回国土審議会  | 「第四次全国総合開発計画（国土庁試案）」                                                                           |
|           | 1987年06月03日                | 第19回計画部会  | 「第四次全国総合開発計画（国土庁試案）」                                                                           |
|           | 1987年06月10日                | 第20回計画部会  | 「第四次全国総合開発計画（国土庁試案）」                                                                           |
|           | 1987年06月26日                | 第10回国土審議会 | 「第四次全国総合開発計画（国土庁試案）」についての諮問・答申                                                                 |
|           | 1987年06月30日                |           | 「第四次全国総合開発計画」閣議決定                                                                              |

（出所）国土庁計画・調整局監修『第四次全国総合開発計画解説と資料第Ⅱ部資料編』ぎょうせい，1989年，pp. 7-11，および国土庁資料をもとに作成

れていくのかという問題にも迫ることができるのではないかと考える。

## 第1章 審議会活動にみる「四全総」の策定過程

「三全総」の見直し作業をまとめた「三全総

フォローアップ作業報告」が出されたのは1983年6月である。この報告書はサブタイトルに「三全総策定後の情勢変化と新しい国土計画への課題」とあるように次期全総の基礎資料としての位置づけも与えられており、この後「四全総」の策定作業はスタートすることになる。

本章では「四全総」の策定作業が本格的に開始された1983年10月から「四全総」が閣議決定される1987年6月までの審議会活動を考察する。特にこの間に「日本 21世紀への展望」,「第四次全国総合開発計画調査審議経過報告」という2つの報告書がまとめられており,「四全総」とあわせてそれぞれの報告書・計画書の発表までをひとつの区切りとして,審議経過と報告書・計画書の内容およびその変化(表2)に焦点をあてた分析を試みる。

## 第1節 計画の基礎作業段階

「四全総」の策定が開始されるのは第5回国土審議会(1983年10月)からである(表1)。ここで「四全総」について目標年次を概ね2000年とすること,1986年を目途として策定に着手することが承認された。また,国土審議会に計画部会を設置することが決定されている。計画の策定にあたって実質的な議論は国土審議会よりも計画部会で行われており,以下では計画部会に

表2 「四全総」策定作業までの計画(報告書)の変化

| タイトル<br>発表時期     | 「日本 21世紀への展望」<br>1984年11月                                                                                                                                                              | 「第四次全国総合開発計画調査審議経過報告」<br>1986年12月                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 「第四次全国総合開発計画」<br>1987年6月                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ねらい・目的<br>(位置づけ) | 四全総の前段階の作業。21世紀に至る変化の潮流を展望,新たな課題に対処                                                                                                                                                    | 四全総のたたき台(内容的には一応の完成)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 1987～2000年までの国土づくりの指針                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 現状分析・<br>将来予測    | <ul style="list-style-type: none"> <li>人口および機能は分散化の基調,しかし質的な集積格差は拡大の方向(東京集中)</li> <li>出生率の低下と高齢化の進展・人々の意識の地域社会への回帰の可能性・経済のソフト化</li> <li>サービス化,技術の高度化の進展・全面的国際化時代の到来</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>本格的国際化の時代の到来</li> <li>国際金融,情報機能の集積地としての世界都市東京の役割の増大</li> <li>高度情報化社会＝都市的産業の時代・人口移動は沈静化・定住を基礎とした交流が活発化</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>東京圏への高次都市機能の極集中と人口の再集中</li> <li>地方圏における産業構造転換とそれに伴う雇用問題の深刻化,人口の減少</li> <li>急速な技術革新・情報化</li> <li>高齢化の進行</li> <li>本格的な国際化</li> </ul>                                                                                                                                                                                         |
| 計画の<br>基本方向      | <ul style="list-style-type: none"> <li>交通,通信,情報ネットワークの必要</li> <li>都市システムのネットワーク化<br/>＝各都市が役割分担しつつ相互交流</li> <li>国土資源管理面での農村の役割の増大</li> <li>集中型社会から分散型社会への転換(共生・ネットワーク型国土の創生)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>地域間の分担と連携を進める</li> <li>交流ネットワーク構想の推進<br/>地域自らの地域づくり<br/>交流を推進するソフト面の施策</li> <li>交通・通信ネットワークの整備</li> <li>多極分散型国土の形成</li> <li>世界都市東京の整備</li> <li>地域間競争を契機としながら,地域の主体性を基本とした地域づくり</li> <li>定住圏の整備の継続と,それを基礎とした都市と農山漁村との広域的交流の推進</li> <li>交通,情報・通信体系の整備</li> </ul>                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>地域の産業構造転換を進める</li> <li>全国的ネットワークの完成</li> <li>より広域的な観点からの定住構想の発展交流の必要</li> <li>地域相互の機能分担と連携</li> <li>国際化と世界都市機能の再編成<br/>各地域が国際交流機能を分担<br/>東京圏の世界都市機能集積への対応</li> <li>交流ネットワーク構想の推進<br/>地域自らの創意工夫による地域の整備<br/>国による交通,情報・通信体系の整備<br/>交流を推進するソフト面の施策</li> </ul>                                                                 |
| 圏域別整備            | 具体的な整備の記述はほとんど無し                                                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>東京圏<br/>全国的な中枢機能,国際金融機能を適切に果たすための整備を行う</li> <li>関西圏<br/>文化,学術,研究,国際交流機能などの強化および充実を図る</li> <li>名古屋圏<br/>産業の一層の高度化,研究開発機能の強化,高次都市機能の整備を推進する</li> <li>地方中枢都市・中核都市<br/>地域の発展を主導する広域的拠点<br/>各種の都市機能の集積,高度化を促進</li> <li>地方中心・中小都市<br/>住民の生活活動の中心<br/>個性ある都市サービス機能の充実・強化</li> <li>農山漁村<br/>居住空間,教育・保養空間としての役割<br/>地域資源を生かした個性ある地域づくり</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>東京圏<br/>世界の中枢的都市のひとつとしての役割<br/>世界都市機能の集積</li> <li>関西圏<br/>地域特性を生かした独自の全国的,世界的な中枢機能を担う</li> <li>名古屋圏<br/>工業生産機能の集積を生かし,産業技術の中核圏域を形成</li> <li>地方中枢・中核都市<br/>地域の発展を主導する広域的拠点<br/>高次都市機能,商業機能の強化</li> <li>地方中心・中小都市<br/>住民の生活活動の中心<br/>個性ある都市サービス機能の充実・強化</li> <li>農山漁村<br/>居住空間,国土管理の場などの役割<br/>地域資源を生かした個性ある地域づくり</li> </ul> |

(出所) それぞれの計画(報告書)をもとに作成

おける議論を中心に観察する。

第5回国土審議会後、国土庁では社会および国土の現状と将来の見通しを検討する長期展望作業に着手した。この作業は審議会活動と国土庁内での作業を経て、約1年後に「日本 21世紀への展望」(以下「展望」)としてまとめられる。この作業は次期全総の対応すべき課題と方向を明らかにするための前工程として位置づけられており、そうした意味で第5回国土審議会(1983年10月)から「展望」(1984年11月)が公表されるまでの時期を本稿では「計画の基礎作業段階」として位置づけたい。

長期展望作業にあたって、国土庁では社会各層から幅広い意見を取り入れるためいくつかの意見交換や調査を行っている<sup>4)</sup>。まず83年11月～84年2月にかけて全国の都道府県および政令指定都市と個別に意見を交換した。また、84年2月には全国市区町村長に対して全総に関するアンケート調査を、国民生活関連分野の有識者1,200名に対して「人と国土の将来像に関する調査」としてアンケート調査を行っている。また時期的にやや前後するが、83年9月には内閣広報室が「国土の将来像に関する世論調査」を全国の20歳以上の国民を対象として実施しており、これも長期展望作業の資料として用いられている。

「基礎作業の段階」では、1年間にわたり計6回の計画部会が開かれている。第1回の計画部会が「四全総の策定について」という議題で開かれたのが83年11月である。続いて第2回の計画部会は84年1月に開催された。ここでは四全総に関する自由討議が行われ、委員による意見交換がなされた。さらに84年3～4月には計画

部会懇談会が設けられ、「人口の長期波動」、「都市化と居住環境」、「国土基盤」等10のテーマについて11回にわたって国土庁の実務担当者と各計画部会委員との意見交換がなされている。国土庁事務局ではこれらの議論、「三全総フォローアップ作業報告」で出された課題、そして社会各方面からの意向等を検討して長期展望作業の経過報告書の原案を作成した。この原案は、84年6～7月の第3～5回の計画部会でそれぞれ「人口、価値観、21世紀イメージ」、「技術、経済、産業」、「国土の利用・保全」という3つのテーマにまとめられて議論の俎上に載せられている。これらは計画部会での議論をもとに手直しを受け、84年9月の第6回国土審議会に報告されている。ここでの討論を受けて長期展望作業がとりまとめられ、「展望」が84年11月の計画部会にかけられるとともに一般に公表された。

「展望」は「四全総」の基礎作業として位置づけられてはいるが、そのタイトルが示すとおり「四全総」の計画期間にとどまらず、より長期的な視点から変化の潮流と新たな課題を探るという内容になっている。このため技術変化からライフスタイルの変容まで非常に幅広い議論がなされている一方で、次期全総の内容に関する具体的記述は少ない。交通・通信・情報ネットワーク化の必要性、農村と都市のネットワークの形成、地域の自立等、後に「四全総」に盛り込まれる内容は既にここにみられるが、それはまだ重点課題とまでは至っていない。また東京への一極集中傾向についても言及されているが、その扱いは大きなものではなかった。

4) このような計画作成に関連するアクターのうち国土庁(審議会)以外について詳しくは第2章で分析を進めるが、必要な限りにおいて本章でも簡単に触れておきたい。

## 第2節 計画の作成段階

「展望」を発表した後、国土庁ではいよいよ「四全総」の作成に着手することになる。1986年12月に「第四次全国総合開発計画調査審議経過報告」（以下「審議経過報告」）がまとめられるまでの約2年間には第7～17回まで計11回にわたって計画部会が開かれている。「四全総」策定過程全体では4年弱の歳月がかけられ、その間に計20回の計画部会が開催されているから、この作業には期間的にも計画部会の回数的にも全体の過半数があてられていることになる。また、「四全総」の基本的構図は「審議経過報告」でほぼ固められており、「展望」（84年11月）発表後から「審議経過報告」（86年12月）がまとめられるまでのこの時期を「計画の作成段階」と位置づけることにしたい。

この段階における審議会活動は1985年3月の第7回計画部会から始まる。ここで注目すべきは、これ以降第10回計画部会（85年5月）まで毎月4回の計画部会が開かれ、そこで他の省庁からの意見聴取が行われていることである。ヒアリングの対象は13省庁にのぼり、国土計画の作成過程においては関係各省庁との調整が重要な意味を持つことが理解できる。ヒアリングを終えた85年6月には第7回国土審議会が開かれ、策定作業状況と今後の予定について説明されている。

第11回の計画部会は85年8月に開かれた。国土庁事務局でこれまでの議論や各方面から聴取した意向をもとに次期全総の対応すべき主要課題がまとめられ、ここに提出されている。取り上げられた課題は11項目あり、第15回計画部会（86年3月）まで7カ月にわたって順次討議が進められていくことになった。この第11～15回計画部会での資料および討議内容は後に「四全総」中に多く取り入れられることになり、審議

活動に関する限り、この時期は「計画の作成段階」の中でも特に重要な位置を占める。

早速、第11回計画部会においては「新しい地域づくり事業の動向と展開」が審議されている。ここに国土庁から提出された検討資料には、新たな地域づくり事業の事例として各省庁のプロジェクトが5項目に分類され提示されており、地域の主体性と独自性を活かした事業展開の必要性が強調されている。この部会では、個性豊かな地域づくりと各省庁の進行中・計画中のプロジェクトをどう結びつけるかという点に重点がおかれて議論が進められた。

続く第12回計画部会（85年11月）では「人口、都市機能からみた国土構造の展望」がテーマとされた。ここでは、人口増勢の鈍化と高齢化、その地域経済への影響、東京圏の人口増加、中枢・中核都市への人口集積の進展等が指摘された。同時に業務管理機能、対事業所サービス機能、情報機能の東京圏への集中に言及されている。しかし後に「審議経過報告」で大きく取り上げられる世界都市としての東京整備問題への言及はここには見あたらない。

「森林と国土管理」および「交流－開かれた地域づくり－」が第13回計画部会（85年12月）のテーマである。前者では人と森との交流、国民参加による森林づくりが検討された。後者では、都市と農山漁村の交流の持つ国土政策上の意味が議論された。

86年2月の第14回計画部会では「交流による地域振興のための基盤整備」がテーマとして設定された。ここでは交流可能性を全国に展開し多極分散型国土を形成すること、地域自らの創意による個性豊かな地域づくりを支えること等、「四全総」の柱となる戦略を示す文言がみられる。また投資余力が残されている「四全総」期間中に国土基盤を積極的に整備する必要がある

るとされている。特に地域の自立・活性化の条件として交通・情報通信ネットワークの整備が大きく取り上げられている。

第15回計画部会は86年3月に開かれた。検討テーマは「地域振興と工業の展開」および「農水産業の展望と課題」の2つである。前者においては地域の自立と活性化のためには地域産業振興が不可欠であるとの認識に立ち、企業誘致型と地域内発型の2つのアプローチが提示されている。後者では、農業の担い手をめぐる問題、今後の水産業の展開方向等が討議された。

これら第11～15回部会で討議されたテーマはすべて「審議経過報告」中に主要計画課題として取り入れられている。特に第14回計画部会においては、後に「四全総」のキーワードとなる「交流」、「ネットワーク」、「多極分散型国土」等が取り上げられており、また公共投資や国土基盤整備について踏み込んだ議論がなされていることは注目に値する。

「計画の作成段階」では「基礎作業段階」以上に、国土庁内部での審議活動の他に外部との意見交換が数多く行われている。国土庁では84年12月に経済団体連合会との意見交換を行ったのを皮切りに、85年5月まで経済同友会、日本商工会議所等7つの団体との会合を持った。同じく85年1～5月にかけて都道府県や政令指定都市、全国市長会、全国町村会等の各地方公共団体との話し合いの場を設定するとともに、2月には全国市区町村長および地域有識者に対するアンケート調査を実施している。さらに1986年2月には「四全総」の方向と策定の経過を説明し、それぞれの地域の実情・要望を計画に反映させることを目的として、「四全総地域会議」を

札幌、秋田、千葉等全国7地域で開催した。

国土庁では第15回計画部会終了後、これまでの審議会・計画部会での議論、地域会議で出された意見、各団体の意向をとりまとめ、四全総の骨格をつくりあげる作業に入った。約6ヵ月をかけてその作業を行い<sup>5)</sup>、86年9月の第16回計画部会に「第四次全国総合開発計画について計画部会審議経過報告スケルトン」が提示された。さらに3ヵ月間にわたる修正を経て、第17回計画部会（86年12月）で「審議経過報告」が提出された。これは10日後の第8回国土審議会（86年12月）にも報告され、同時に一般に公表された。

「審議経過報告」において最も重点的に取り上げられているのは、いわゆる東京問題である。それと対照的に、これまで三大都市圏として東京圏と併記されていた関西圏と名古屋圏は、ひとつにまとめられ相対的に扱いが小さなものとなっている。東京圏には世界都市という冠がつけられ、他地域に比べて具体的な書き込みが目立つ。国土計画の柱となる開発方式としては交流ネットワークの推進が掲げられ、あるべき国土の姿としては多極分散型国土が提示されている。全体的な基調としては国際化を強調したものとなっており、これは世界都市戦略も含めて当時のME化や円高に伴う産業構造調整を強く意識したものであるといえよう。

### 第3節 計画の修正段階

「審議経過報告」から「四全総」閣議決定までは約6ヵ月の期間がかけられている。「四全総」の骨格は「審議経過報告」でほぼ完成したとみることができる。従って、この期間は「審議経

5) この間に「中曽根首相8月発言」があり、計画の策定に大きな影響を与えたとされているが、これについては第2章で検討する。

過報告」に対する社会各層・各方面の反応を探り、それを「四全総」に取り入れる過程であり、同時に「四全総」のコンセプトを広く社会に知らしめ各方面の合意をとりつけようとする過程であった。よって「審議経過報告」公表（1986年12月）から「四全総」閣議決定（1987年6月）までの期間を「計画の修正段階」として位置づけることにしたい。

「審議経過報告」が発表された後、計画部会が開かれたのは第18～20回計画部会の3回である。第18回計画部会（87年3月）では、「四全総」策定作業の進捗状況に関して国土庁による説明をもとにした議論が交わされた。第19回計画部会（87年6月）および第20回計画部会（87年6月）ではともに「第四次全国総合開発計画（国土庁試案）」が提示されているが、これらはほぼそのまま「四全総」の文面と一致しており、ここでは計画部会内での合意および微調整がなされたにすぎない。またこの期間には第9・10回国土審議会議会が開かれているが、ここでも「第四次全国総合開発計画（国土庁試案）」の提示とそれに対する質疑応答が行われただけである。

むしろこの段階で重要なのは、関係各方面との意見交換および「四全総」に関しての説明が積極的に展開されたことである。87年1月に全国市区町村長に対するアンケート調査が実施されたのをはじめとして、1～2月にかけて「四全総ブロック会議」および「地方振興懇談会」が開催される等、各地域との調整が図られている。

「四全総ブロック会議」は北海道、東北、関東、中部、北陸、関西、中国、四国、九州、沖縄と10ブロックで、「地方振興懇談会」は東北、中国、四国、九州と4カ所で実施されている。これと時期を同じくして、関西経済団体、全国農業協同組合中央会、全国農業会議所、全国森林組合連合会、全国漁業協同組合連合会、日本商工会

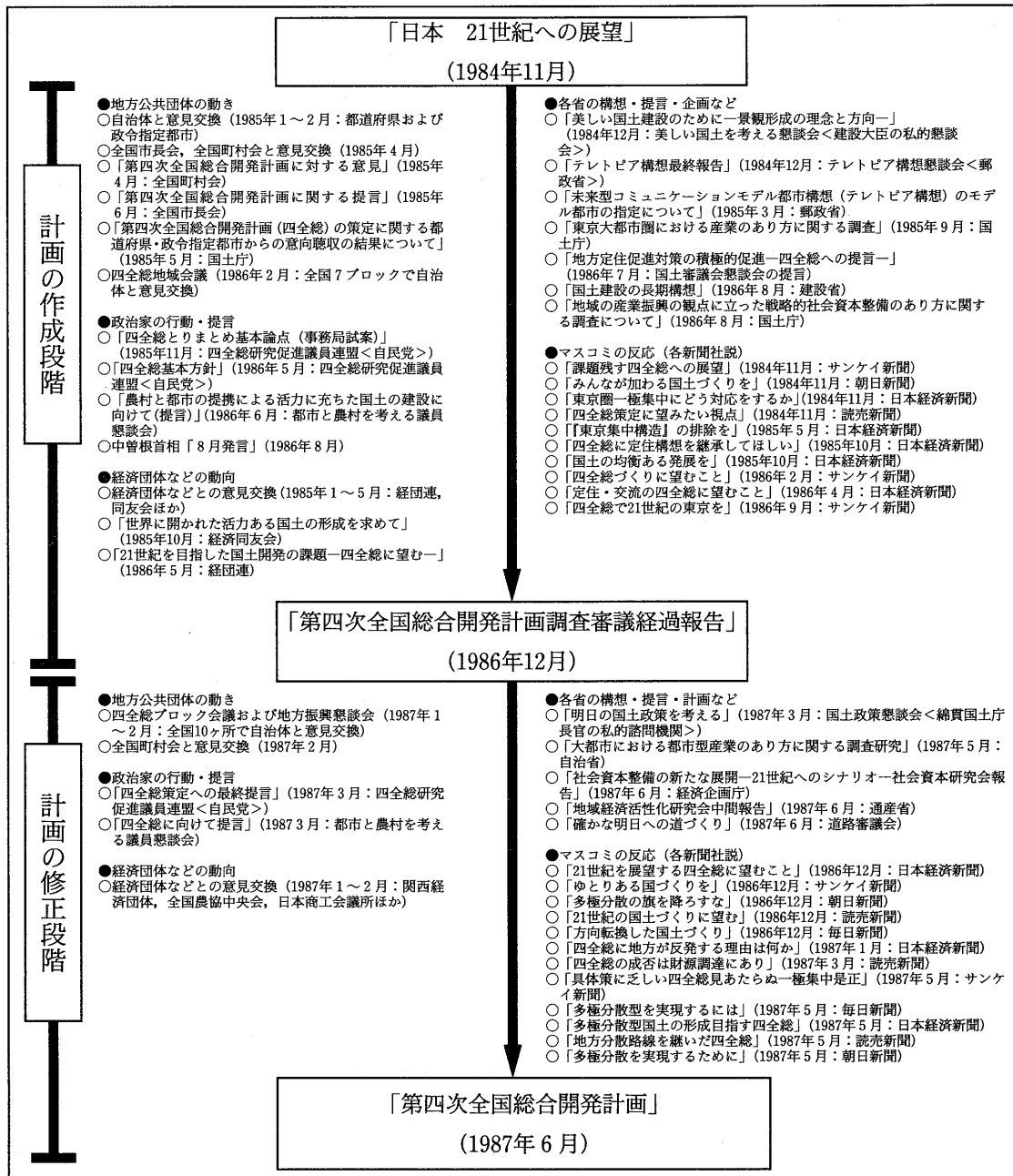
議所、全国町村会の7団体との意見交換も行われている。

こうした意見交換も踏まえ、また数回の国土庁試案の修正を経て、「四全総」はようやく1987年6月30日に閣議決定された。当初の予定からすれば約半年遅れのことであった。こうして完成した「四全総」は「審議経過報告」からいくつかの変更を受けている。大きな点は次の2点である。まず第1に少なくとも表面上は東京問題の取り扱いが後退したことである。「一極集中の是正」が第II章第1節にタイトルとして盛り込まれる等、世界都市整備のための過密緩和ではなく地方分散と対になった集中の抑制というスタンスの変更が見られる。また関西圏と名古屋圏は独立して表記されるとともに、世界都市機能については両圏も分担すべきであることが明記された。第2点はブロック別の、特に地方圏の開発・整備に関する記述がより具体的になったことである。特に各地域で推進すべき事業名、プロジェクト名が大幅に増加したことは注目に値する。では、こうした「審議経過報告」から「四全総」への変化の要因はどこにあったのだろうか。

## 第2章 各政策アクターの行動とその影響

国土計画を作成するのは直接的には国土庁である。しかし第1章でみたように国土庁では社会各層、各地域からの意見を積極的に取り込むという姿勢を見せ、また国土計画の策定にあたっては国土庁（審議会）に対して他のアクターもさまざまな働きかけを行っている（図1）。本章では、その中でも特に重要だと思われる関連省庁、地方公共団体そして政治家の動向、さらに経済団体とマスコミの影響について、主に「計

図1 四全総の策定過程における各アクターの動き



(出所) 国土庁計画・調整局監修『第四次全国総合開発計画 解説と資料第Ⅱ部資料編』ぎょうせい、1989年；『経済政策情報』第一法規、各年度版；各新聞などをもとに作成。

画の作成段階」と「修正段階」におけるそれぞれの行動に焦点を絞って分析したい。

## 第1節 関連省庁の動向

先に述べたように、国土庁では「計画の作成段階」の最初の4回の計画部会（第7～11回）を関係各省庁へのヒアリングにあてている。国土計画は経済計画とならんでわが国の経済・社会の総合的かつ長期的な展望と進路を提示するものとして位置づけられている<sup>6)</sup>。しかし強制力を持たない国土計画をうまく機能させるためには、関係機関との十分な協議を図る必要があり、その策定にあたっては関係各省庁から意見を集め、同時に国土計画の意図するところを理解してもらわなければならない。「計画の作成段階」において開催された10回の計画部会のうち各省庁へのヒアリングに4回が割かれていることがそのことを裏づけているといえよう。

また国土計画は国土基盤やインフラの整備の方向・基準のガイドラインとしての役割を担っていることから、その内容は各省庁の注目するところとなる。このため各省庁は「四全総」の策定と並行する形でさまざまな計画、構想、提言を打ち出しているが（図1）、これらの内容は多分に全総を意識したものとなっている。

例えば、「計画の作成段階」にあたる1986年8月に建設省は「国土建設の長期構想」を発表している。同構想はこれまで1963年、66年、72年に計3回作成されており、新たな構想は実に14年ぶりに打ち出されたことになる。構想の内容は、欧米先進諸国に比べて立ち後れが目立つ住宅等の社会資本の整備目標水準を設定したもの

であり、その目標は「多極重層的なふるさと都市圏ネットワークの構築」とされている。また都市化、高度情報化、国際化、高齢化に合った国土建設の必要性を訴えており、この時期に建設省から「四全総」と用語や理念を重ね合わせた構想が発表されたのは、やはり国土計画への影響をにらんでのことであると推測されよう。また「計画の修正段階」にあたる87年6月には道路審議会から「確かな明日への道づくり」が出された。これは「第10次道路整備五カ年計画」（計画期間1988年～1992年）の策定指針となるべき報告書であるが、その内容・基本目標・用語等は「四全総」と重なっている部分が多い。さらに「第10次道路整備五カ年計画」の策定（改定）理由として「四全総等との整合」、「多極分散型国土の形成」が挙げられていること、計画の主要課題として「交流ネットワークの強化」、「テクノポリスやリゾート開発などの地域振興プロジェクトを支援し、地方部の定住と交流を促進する道路づくり」が掲げられていることから「道路整備五カ年計画」が国土計画を強く意識したものであることが理解できよう。

このように、各省庁は国土計画に自らの管轄事業を盛り込ませるためにその作成過程に働きかける。と同時に自省庁の事業計画の作成にあっては、国土計画との整合性を維持することによって予算の裏付けを獲得しようとするのである。

国土庁と他の省庁との間の意見交換、折衝、計画のすり合わせは、上述したようなやり方の他に国土庁内部においてもルーティン化されて行われている。山崎 [1996] および矢田 [1996]

6) 同様のマクロ計画としては公共投資基本計画が存在する。これは約10年を計画期間とし、公共投資・社会基盤に関する方針や整備目標水準を示し、社会資本の建設および運用を計画的に進めていくための長期計画である。しかし、公共投資基本計画がはじめて策定されたのは1990年6月のことであり、それ以前はこうした公共投資の指針という役割は、国土計画と経済計画に割り当てられていたと考えることができる。

において指摘されているように、国土計画の策定作業において中心的な役割を果たす国土庁計画・調整局には経済企画庁、建設省、運輸省、農水省、通産省、大蔵省等他の省庁からの出向者が多くみられ、「全国総合開発計画を策定する計画・調整局で行われている作業は、実質的には省庁間調整と同じ意味をもっている」（山崎 [1996] p. 303）のである<sup>7)</sup>。

各省庁は予算と権限の獲得をめぐっては他の省庁と競争関係にあるが、国土計画の策定の方はそうした省庁間競争を調整する場としても機能していると考えられる。

## 第2節 政治家の働きかけ

「四全総」の策定に最も大きな影響を与えた政治家の行動は、中曽根首相（当時）のいわゆる「8月発言」である。「計画の作成段階」にあたる1986年8月、綿貫国土庁長官（当時）は第11～15回計画部会での審議をもとに約5ヵ月をかけて国土庁がまとめた「四全総」の概略を首相へ報告した。この報告では、「四全総」の基本方針として「三全総」で打ち出された定住構想を継続・進展させながら、交流ネットワークを構築することを内容としていたといわれている。これに対して首相は、①実効性のある計画づくりを進めること、②大都市問題の重視、特に世界都市東京の機能整備を明確に計画に盛り込むこと、③大都市問題については多方面からの意見徴集を行うこと、という3点を指示したという（『朝日新聞』1986年8月8日；高橋 [1988] p. 5）。

この「8月発言」によって「四全総」の策定

過程で当初予定になかったいくつかの変更が生じた。特に重要なのは、大都市問題を検討すべく計画部会にワーキンググループが設置されたこと、そして綿貫国土庁長官の私的諮問機関として国土政策懇談会が発足したことである。

大都市問題ワーキンググループを設置することについては、「8月発言」後をはじめて開かれた計画部会（第18回計画部会：86年9月）で了承された。早速10月2日には第1回ワーキンググループ会議がもたれ、続いて第2回、第3回会議がそれぞれ10月21日、11月7日に招集されている。12月1日の「審議経過報告」公表を挿んで12月16日に第4回会議が開かれ、87年1～2月の地方公共団体、経済団体等との意見交換の後に第5回（2月23日）、第6回（3月25日）の会議が開催されている。ここでの議論は「大都市問題ワーキング・グループ報告」としてまとめられている。

報告では、新しい国土政策上の対応として新たな首都プログラムの構築の必要性が強調されている。具体的には①首都東京の改造、②東京60km圏の再構築、③東京300km圏の総合整備、④東京の補完・代替機能の確保、⑤地方圏（東京300km圏外）の政策課題、という5つの課題が挙げられている。そこを貫く論理は明快である。まず「東京が21世紀に向けてニューヨーク、ロンドンに並ぶ世界都市に成長し、世界の経済社会の一極を担うことは、日本の経済社会の国際化を進める上でも重要な意義をもっている」ため、世界都市機能を十分に発揮できるように首都を改造する。次に首都を囲む地域には「首都東京から分散する業務機能、流通機能などの大

7) しかしながら、山崎 [1996] はこの国土庁に内部化された省庁間の総合的調整がうまく機能しているかという点には疑問を呈している（山崎 [1996] p. 303）。また北原 [1994] は、国土庁大都市整備局が1985年5月に出した「首都改造計画」を「四全総」に組み込むかどうかをめぐって大都市整備局と計画・調整局との間で対立が存在したことを、出向者を通じた建設省と経済企画庁の利害対立の現れとして指摘している（北原 [1994] p. 309）。

部分」と「60km圏で見込まれる300万人の自然増と、当面地方圏から流出する300万人の一部もこの地帯に収容していくこと」が期待され、同時に世界都市を支えるために「東京の首都機能の集積と連携した生産機能・研究開発機能・高等教育機能などを誘導・展開する」とされている。一方地方圏に関しては、中枢管理機能を含む諸機能の分散措置を講じる必要があるというもの、記述は少なく具体性に欠けており、扱いは著しく小さい。

このように「国土の均衡ある発展」のために諸機能の分散を図るのではなく、世界都市にふさわしい機能、特に金融・情報機能を集中的に整備し、それ以外の諸機能は他都市へ分散させるというのがワーキンググループが出した結論であった<sup>8)</sup>。「計画の作成段階」の審議会活動で東京問題に関する議論が行われたのは第12回計画部会においてであるが、そこでは部会配布資料でみる限り世界都市の建設についての言及はない。「審議経過報告」が東京問題を重視した内容を打ち出したことからすれば、ワーキンググループ報告の意義は大きい。

また86年9月には、いわゆる中曽根ブレーンと呼ばれる学者や財界人等20数名をメンバーとして国土政策懇談会が発足している。この懇談会は「四全総」の作成に直接携わるわけではないが、大都市問題に広く専門家の意見を採用せよという「8月発言」での指示や、メンバーの

一部が国土審議会委員と重複していることを考えれば、私的諮問機関とはいえ法律で定められた国土審議会と並立する形で別の審議機関が設置された意義は大きい。国土政策懇談会は計6回の討議を行ったが、当初は「8月発言」の影響か東京再開発を重視した主張が多くみられたといわれている（『朝日新聞』1986年11月16日）。

以上のように、「審議経過報告」の東京重視という内容を考えれば、この両者の活動ひいては「8月発言」が非常に大きな意味を持っていたことが読みとれる<sup>9)</sup>。両者の調査・審議結果を計画に反映させるために、当初86年秋が予定されていた「四全総」の策定が87年6月までずれ込んだのもそのことを物語っている。

さて「四全総」策定に影響を与えた政治家は中曽根首相ばかりではない。自民党の国会議員でつくる「四全総研究促進議員連盟」は「計画の作成段階」にあたる1985年11月に「四全総とりまとめの基本論点（事務局試案）」を、86年5月には「四全総基本方針」を発表している。さらに「計画の修正段階」の87年3月には「四全総策定への最終提言」を打ち出し、策定過程への影響を狙った。また同様に、「都市と農村を考える議員懇談会」は86年5月に「農村と都市の連携による活力に充ちた国土の建設に向けて（提言）」を発表し、87年3月には「『四全総』に向けての提言」をまとめている。

各個別議員レベルでの議論も活発に行われ

8) 当時国土庁計画・調整局計画課長を務めた糠谷新平氏は、「審議経過報告」発表後に次のように述べている。「東京は世界都市化して、国際金融とか国際情報とかの機能を果たさなければいけないけれども、東京になくてもよい機能はできるだけ外に出していく。そうすると東京の過密とか、東京に対する負荷は軽くなって、その分、地方は活性化することですから。」（『シリーズ 政策・そこが聞きたい 第四次全国総合開発計画』『政策情報』1987年1月号、p. 3）

9) 「8月発言」の意味に関しては2つの見方がある。ひとつは、「大きな『天の声』は、言うまでもなく、中曽根首相の発言である。」（高橋 [1988] p. 4）という、意図的にせよ結果的にせよそれが大きな影響力を持っていたという見方である。もうひとつは、「国土庁の四全総の作業としては、地方問題から先に取り上げて審議会を開いたり発表していったところへ、中曽根さんが『東京問題もきちんとやりなさい』と言ったということで、『いや、もう実は用意しています』と答えて、『それならいい』と中曽根さんが言ったというのが本当のところ」（下河辺 [1994] p. 190）という、政策決定にはさほど影響しなかったという見方である。

た。当時の与党自民党内部では東京問題をめぐって「集中是認派」と「地方分散派」の論争がみられた（『朝日新聞』1986年11月16日）。特に「審議経過報告」発表後にはその東京重視に対する反発は高まり、87年春の地方統一選挙も絡み、特に地方出身議員からの巻き返しが強まったといわれている<sup>10)</sup>（『朝日新聞』1986年12月14日；同1月6日）。完成した「四全総」の内容をみると「審議経過報告」に比べて大都市圏整備（東京重視）の姿勢が後退し、相対的に地方圏整備の比重が増え多極分散が前面に出されている。特に、各地域およびその選出の政治家が伝統的に国土計画に最も強く求めてきた公共事業が各ブロックごとに盛り込まれており<sup>11)</sup>、「計画の修正段階」における政治家の役割の大きさが読みとれる。

### 第3節 地方公共団体の声

先に触れたように、国土庁では「基礎作業段階」、「作成段階」、「修正段階」のそれぞれにおいて各地方公共団体からの意見聴取や情報交換を行った。計画の策定期間全体では、都道府県および政令指定都市の意向調査が3回、ブロック別会議における意見交換が2回、全国市区町村長の意見・意向調査が2回実施されているが、ここで特に重要なのは「審議経過報告」に対する各地方公共団体の反応であり、従って「計画の修正段階」における各地域の動向である。

「審議経過報告」（86年12月）に対する地方の反発は大きかった。細川熊本県知事（当時）の、「いままで巨大都市の限界性を強調して、地方

の分散をずっと言ってきた流れからすると、今回の報告は明らかに流れが変わり、東京圏振興計画と言ってもいい姿になっている。…（中略）…こういう現状追認みたいな話は計画とは言えないのではないか。」（『朝日新聞』1987年1月9日）という発言に代表されるように、発表直後から各自治体や地方選出議員からの反発が相次いだ。中でも「関西・名古屋圏」としてまとめられた大阪府の反発は大きく、府庁幹部が国土庁を訪れ詰め寄る場面もみられたという（『朝日新聞』1986年12月14日）。

国土庁ではこうした状況を受け、「審議経過報告」発表直後の1986年1～2月に「四全総ブロック会議」、「地方振興懇談会」、「都道府県及び政令指定都市の意向調査」、「全国市区町村長の意見、意向調査」を実施した。集まったのは、やはり「審議経過報告」に対する批判であった。

全国10カ所（札幌、仙台、東京、名古屋、富山、大阪、広島、高松、鹿児島、那覇）で開催された「四全総ブロック会議」、および4地域（仙台、広島、高松、鹿児島）で開かれた「地方振興懇談会」では、「審議経過報告」に関する説明とそれに対する各地域関係者の意見交換が行われた<sup>12)</sup>。ここで出された主要な意見としては、東京圏重視ではなく地方分散を進めること、多極分散型国土形成のための具体的施策を盛り込むこと、公共投資主導の地方圏の整備を行うこと等がある。また、東京圏に比べて他の地域については具体的な記述が少ないという意見が出され、「四全総」中に積極的に事業名を書き込むよう求められている。

10) こうした動きに対して東京都選出の議員からは「今までの国土政策は東京を無視してきた。今回はそれがやっと対等になった」という再反発の動きもみられた（『朝日新聞』1986年12月14日）。

11) ちなみに1985年1～2月にかけて行われた第2回「都道府県及び政令指定都市の意向調査」では各自治体から主要なものだけで200以上のプロジェクトが要望として出されている。

12) この他に大阪で「四全総懇談会」が行われていることは特に関西圏での批判が強かったことを物語っている。

しかし両会議はこうした地方の声を聞くためにだけに設定されたわけではない。各会場では「四全総」策定作業の経緯や計画内容に関する資料に加えて、ブロック別に用意されたそれぞれの地域の整備方向を盛り込んだ参考資料が配布される等、各地域への細かい配慮がみられる。特に「地方振興懇談会」では国土庁長官自らが出席し、「四全総」では東京問題だけでなく地方振興にも積極的に取り組むことを説明して理解を求めた。また「ブロック会議」でも、計画・調整局局長をはじめとする国土庁幹部が出席して同様の説明を行っており、各地域の不満を和らげることが試みられた。それは「四全総」に対するコンセンサス形成の場でもあったのである。

「都道府県及び政令指定都市の意向調査」でも、やはり多かったのは多極分散のための具体的施策やプロジェクトについて思い切った記述を行うべきである、交通・情報通信ネットワーク施設については最重点に取り組むべきである、等の意見であった。地方がいかに公共事業を切望しているかが伺える。またアンケート方式による「全国市区町村長の意見、意向調査」も行われたが、ここで得られた回答も上述の意見と重なっている部分が多く、国土庁としてはその対応に追われた。

こうした各地方の働きかけは、個別自治体のレベルにはとどまらない(図1)。全国町村会は1985年4月に「第四次全国総合開発計画に対する意見」を発表した。この提言では農林水産業の役割の重要性に基づき、過疎化が進む農山漁

村への投資の誘導、財政基盤の強化等の積極的な措置を「四全総」に具体的に盛り込むことが要求されている。また1985年6月に、全国市長会からも「第四次全国総合開発計画に関する提言」が出されている。その内容は、都市自治体による都市づくりこそが国土発展の基盤であるとして、「四全総」において都市活性化のための政策の推進を求めている。より具体的には交通・通信網の体系的整備、地域産業の振興、大都市地域の整備等7項目に関する施策を実施するべきだとしている<sup>13)</sup>。

改めていうまでもなく、地方公共団体は国土計画の策定過程において、前節で述べた地元選出の政治家を通じたアプローチを含めさまざまなルートを通じて大きな影響力を持つアクターとして行動しているのである。

#### 第4節 経済団体の動きとマスコミの反応

経済主体の立地行動のコントロールを目指す国土計画に企業は大きな関心を抱く。一方、国土政策を作成する側からすれば、計画に効力を持たせるためにはその内容を企業に理解させることが不可欠となる。従って国土庁では企業の動きを客観的データを用いて分析するとともに、企業の思惑をもある程度取り込んだ計画を策定しようとする。とはいっても、個別企業の立場で国土計画の策定に参加することは不可能であるし、企業の私益をそのまま政策に反映させることはできない。しかし、マクロ経済的視点から、産業界あるいは財界という立場で政策に一定の影響を与えることは可能である。

13) ここで興味深いのは、全国町村会が「都市への併呑を基調とする町村合併推進を表明しないこと」という項目を挙げて広域行政圏には否定的なのに対して、全国市長会では「今後における市町村行政の果たすべき役割の重要性を考えれば、市町村合併の推進によってその体質を充実強化することを検討すべきである」としていることである。当然のことながら、場合によっては各地域の利害は対立し、国土計画にそれらの主張が盛り込まれるかどうかをめぐる競争が存在するのである。

国土庁は「四全総」策定の過程で経済団体をはじめとする各種団体との意見交換を行った。このような場合は「計画の作成段階」と「修正段階」に1度ずつ持たれている。いずれもその前に出された「展望」や「審議経過報告」に対する反応をみると同時に、コンセンサスを取り付けることが目的であった。

こうした国土庁側からの意見の吸い上げに加えて、経済団体からの積極的な働きかけも存在する。特に経済同友会と経済団体連合会は「計画の作成段階」で国土計画への提言を行っている。同友会では「四全総」の策定に合わせて国土総合開発委員会を設置して調査検討を進め、その成果を1985年10月に「世界に開かれた活力ある国土の形成を求めて」としてまとめた。この報告書では規制緩和と民間活力の積極的導入によって新しい国土構造を形成することが必要であるとされており、特に国際化への対応と民活の導入が強調されている。一方、経団連は地域開発部会および都市開発部会を設け、国土開発のあり方について検討を行った。それは、1986年5月に出された「21世紀をめざした国土開発の課題—四全総に望む—」という提言にまとめられた。この提言は第1部「国土の均衡ある発展をめざして」と第2部「国際化時代における首都圏整備」からなっている。第2部全体を首都圏の開発・整備に割いていることに加えて、第1部においても東京問題が語られており、経

団連が「四全総」に関して世界都市東京の整備を最重要視していることがわかる。

経済界の働きかけは別のところでも観察される。当初「四全総」の国土庁試案では東京一極集中是正の切り札として都心部の事業所に対して「追い出し税」をかけることが検討されていた<sup>14)</sup>。しかしこの「追い出し税構想」に対して大蔵省と経済界は強く反対した<sup>15)</sup>（『朝日新聞』1987年5月22日；同1987年5月29日；同1987年6月9日）。経団連では87年6月8日に開かれた正副会長会議で「追い出し税」への反対と国土審議会メンバーや国土庁幹部に撤回を働きかける方針を決議した。反対の理由として、①中央省庁の分散を先に進めるべき、②法人税の実質税負担率の改正には反対、③海外企業に対する閉鎖性の強化と受け取られる、等が挙げられている（『朝日新聞』1987年6月9日）。結局「追い出し税」に対する批判が第20回計画部会において相次いだこともあり、この構想は見送られたが<sup>16)</sup>、そこには経済界の強い働きかけが存在したのである。

さて一方、マスコミは国土計画の策定にどのような役割を果たしているのだろうか。10年に1度の全総の策定に関しては、マスコミの取り扱いも大きい。新聞社においても通常の記事という形で報道するのはもちろんのこと、特集を組んでの報道も目立つ。また社説で取り上げられることも多く（図1）、新聞各社ひいては国民

14) 「四全総（国土庁試案）」の第2章部分の「事務所立地の地方都市の誘導と社会資本整備財源確保のため、東京中心部に立地する事務所には便益享受に応じて負担を求める措置を検討する」という文言がそれにあたる。

15) 大蔵省はもともと政策手段として税制を用いることは消極的であり、国土庁が「四全総」の中で税制にまで言及することは管轄権の侵害であるという認識を示したといわれている。また建設省や通産省も「追い出し税構想」には反対の立場を表明しており、各省庁内部での思惑の違いが見られる（『朝日新聞』1987年5月22日）。さらに鈴木俊一（東京都知事（当時））も、「追い出し税」にも反対。すでに固定資産税のほかに事業所税を取っている。この上さらに課税すると第三の固定資産税になる。税で二重、三重に縛り、押さえ込むのは間違っている。」（『朝日新聞』1987年6月27日）と語り、「追い出し税」への反対を強調している。

16) 蓼沼 [1991] はこの「追い出し税構想」の見送りに関連して、「審議経過報告」でみられた東京重視の姿勢は結局「四全総」においても貫かれているとの評価を下している（蓼沼 [1991] pp. 93-94）。

が「四全総」について大きな関心を持っていることが伺える。

各新聞社の社説では総じて地方分散の推進を強調するものが多いが、特に注目すべきはやはり「審議経過報告」発表後の、「計画の修正段階」における論調であろう。「地方の反乱」を積極的に取り上げ、「審議経過報告」の東京重視を批判する傾向が多くみられた<sup>17)</sup>。このようなマスコミ報道は世論の反映であると同時に世論の形成にもつながる。マスコミを通じた東京重視に対する世論の高まりもまた、「審議経過報告」が修正を余儀なくされた一因であるといえる。マスコミが計画の策定過程において国土庁へ直接の働きかけをすることはないにしても、世論の形成あるいは反映という形でやはり一定の影響を与えているといえよう。

### 第3章 国土計画の役割

以上みてきたように「四全総」の策定過程においては社会多方面からのさまざまな働きかけが存在する。各アクターは自らの利害を計画中に盛り込むべく能動的に策定過程に介入しようとするし、国土庁でもそれらのアプローチを受け入れるルートを用意している。法的権限も予算も持たない国土計画の策定が、なぜかくも国家を挙げての大事たりうるのか。この疑問は国土計画の役割とは何かという問題に関わっている。

#### 第1節 進路の提示

ここでひとまず国土計画に限らず、計画一般の役割について考えよう。計画という言葉が何を意味するのかという点に関してはいくつかの定義が行われている。西尾[1972]は計画を「未来の複数または継起的な人間行動について、一定の連関性のある行動系列を提案する活動」(西尾[1972] p. 10)と定義している。また国家や行政の手による計画についても、西谷[1971]で「行政計画とは行政機関が、積極的な行政活動を行うため、目標を設定し、その達成のための手段を総合することによって、具体的活動の基準を設定する行為である」(西谷[1971]p. 59)とされている。また手島[1971]においては、「国家計画とは、国家が、将来のある期間にわたる一定範囲の国家活動につき、その指針として、目標と手段の総合的体系を可及的科学的に観念先取りする機能、ないしその先取りの構想である」(手島[1971] p. 45)という位置づけがなされている。

いずれの見解にしても、計画が将来の一定の期間における特定の活動の指針となるべきものであるという点に関しては一致している。だとすれば国土計画においても、国土を舞台として展開されるさまざまな活動主体の将来的な行動指針を提示することにひとつの役割があると考えられよう。ただし国土計画は企業の活動計画や行政組織内部の計画と比べて、非常に弱い拘束力しか持たない。それは国土計画が法的強制力を有しないことに加え、計画の対象が社会活動全般に及ぶこと、従って無数の活動主体が存在することになりそれらすべての行動をプログ

17) 当然のことながら各社の温度差は存在する。例えば『日本経済新聞』の社説「21世紀を展望する四全総に望むこと」(1986年12月2日)は「審議経過報告」の発表を受けて、東京の役割の重視について「妥当な選択である」との評価を下している。これに対して、『朝日新聞』の社説「多極分散の旗を降ろすな」(1986年12月4日)では地方分散の重要性を訴える内容となっている。

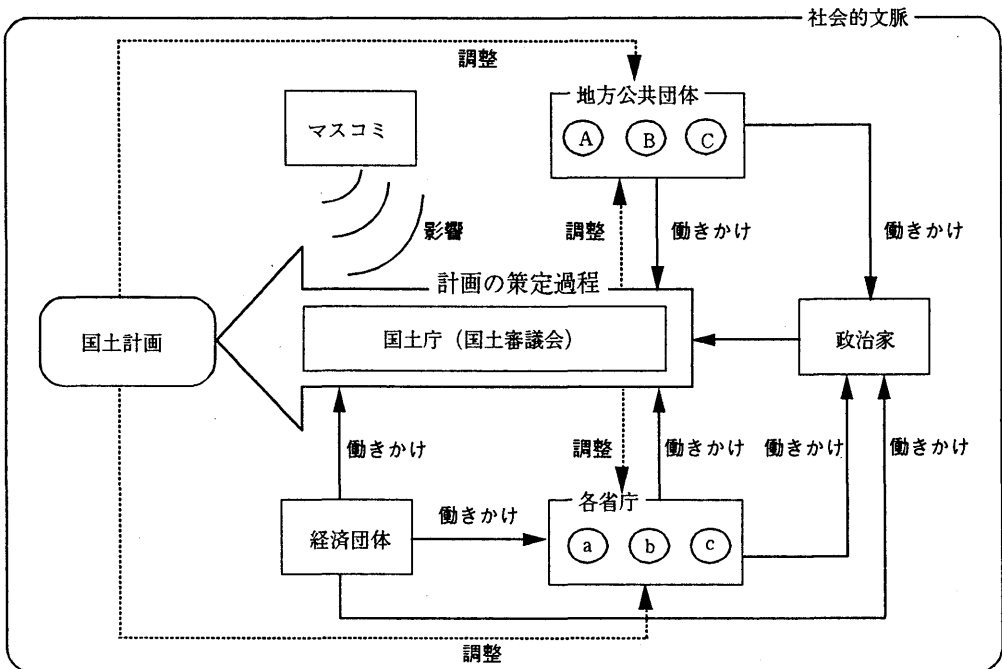
ラムすることが不可能であることに帰因する。  
国土計画の第1の役割は、必然的に社会の進路の提示あるいは国土のグランドデザインの提示にとどまらざるを得ないのである。

しかしながら、国土計画の役割のひとつが進路の提示であるといっても、それが一部の官僚の理想や国土庁の有する理念に従って自由に決められるわけではもちろんない。国土と社会をとりまく環境を客観的にとらえなければ計画がまさに「絵にかいた餅」となってしまい、また関係省庁、地方公共団体、企業等の活動主体のある程度の理解、協力がなければ計画の効力は無に等しいのである。こうした意味で国土計画は常に経済体制、歴史段階、国際的環境等の特定の状況下で策定される。一定の社会的文脈の中で国土計画の枠（限界）はあらかじめ設定さ

れているのである。

それでもこの限られた枠内において国土計画は進路の提示を行ってきた。それが最もよく現れているのが各全総における開発方式の変遷である。すなわち「一全総」の拠点開発構想、「二全総」の大規模プロジェクト構想、「三全総」の定住構想、「四全総」の交流ネットワーク構想である。「四全総」の場合、ベースとなった「展望」では「交通・通信・情報ネットワーク化への要請」が述べられてはいたが、それは「都市化」や「居住環境の整備」とならんで新しい国土構造の構築のための一項目であった。これが「四全総」では特に取り上げられ、発展させられて「多極分散型国土構造」形成のための切り札として掲げられている。そして第2章でみたように各省庁はこれに合わせた構想を打ち出してき

図2 各アクターの働きかけと二重の調整



(出所) 筆者作成

たのである。このように国土計画の第1の役割は、それをポジティブにとらえるにせよ、ネガティブにとらえるにせよ一定の有効性を有してきたとみることができるだろう。

## 第2節 二重の調整

国土計画の第2の役割は調整である。しかもその調整とは、作成された計画が持つ調整作用と計画の策定過程が持つ調整作用という二重の意味を包含している（図2）。

ランドデザインとしての国土計画が直接的な強制力を持たないことについては既に述べた。しかし、国土計画が全くの無力であるわけではない。国土計画で出されたランドデザインの実現には国土基盤の整備が不可欠である以上、それは公共投資配分計画といった意味あいをも有する。西尾 [1972] はこのことを指して、「国土計画は一般に経済計画の地域への翻訳になり、特定地域に民間資本と公共財源を重点投資する開発計画になるのである」（西尾 [1972] p. 49）と述べている。また秋月 [1995] が指摘するように、「経済計画が出されてしばらくは、そのキャッチフレーズが予算要求文書の中に必ずといってよいほど挿入されるという慣行」（秋月 [1995] p. 171）が存在し<sup>18)</sup>、逆にいえば計画の中に当該プロジェクトに関連する文言が見出されるか否かで各省庁あるいは各地域への予算

配分は大きく違ってくるのである。すなわち完成した国土計画は大蔵省の予算編成を経由するという間接的な形ではあるが、省庁や自治体の動きをある程度規制することになる<sup>19)</sup>。これがひとつめの調整の意味である。

しかしながら、資本主義体制においては経済主体の動きを完全に統制することはできない。誘因を与えたとしても最終的な意思決定は個別の行動主体にあり、国土計画が実現に近づくためにはそれらの主体の自主的な協力が不可欠である。従って、「政府計画は計画の制御ないし誘導の対象となる当事者たちから、その自発的な協力を最大限に調達しようと努める。計画の過程に当事者を参与させ、その利益を反映させるのは一つの一般的な方法である。計画主体の側の要請が相手側の利益にもなるという説得が行われる」（西尾 [1972] p. 17）という動きが観察されることとなる<sup>20)</sup>。国土計画の持つもうひとつの調整がここにみられる。つまり国土計画の策定過程自体がさまざまな活動主体に対する調整過程として作用するのである。国土計画のように長期的かつ総合的な計画にあってはこの策定過程における調整こそが重要となってくる<sup>21)</sup>。「四全総」の策定過程において、国土庁が地方公共団体や経済団体等から意見聴取を行い、全国各地でブロック会議を開催したこと自体が「四全総」の推進に大きな意味を持ってい

18) ここで述べられているのは経済計画についてであるが、同じことは国土計画にも当てはまる。

19) この他「リゾート法」や「四全総」においては見送りになったが「追い出し税」等、国土計画に関連して設置された法案によっても経済主体の行動を規制することは可能である。

20) また西尾 [1972] は次のようにも述べている。「多くの『対民間誘導計画』はさまざまな形で規制権限の威力を背景にしていたとしても、それは基本的には業界側の自主的な判断による行動を期待しているからこそ『計画』の形式をとるのである。それには業界内諸企業間または業界間にそれぞれの行動についての了解と確認が生まれる必要があり、また業界がそれを遵守したときの効能について政府が保証することが必要になる。こうした了解と確認および保証が取り付けられる場が審議会であり、その確認の象徴が『行政計画』なのである」（西尾 [1972] p. 37）。

21) 「計画過程における関係諸機関の参与が広ければ広いほど、そこには関係機関相互の協議などから無数の了解事項が生まれるため、実質的に意味があるのは『計画』書ではなしに、『計画』書を取りまく了解の総体だということである」（西尾 [1972] pp. 22-23）。

たのである。

計画と調整の関係については、西尾 [1972] において「計画による調整」と「計画の調整」という概念を用いた先駆的な研究がなされている。そこでは、少数の計画部門が具体的かつ詳細な計画を作成して、その実現を各主体に強制していく場合、従って調整が計画の中に内部化されている場合を「計画による調整」と呼んでいる。また多数の主体が具体的かつ詳細な計画案を作成し、これを調整していくかたちで計画が作成される場合を「計画の調整」と表現している (西尾 [1972] pp. 21-22)。このように西尾 [1972] は、計画と調整の関係を考察することによって計画を分類しているが、計画の策定過程で当事者間の調整は不可欠であるし調整力を持たない計画など意味がないことを考えれば、「計画による調整」と「計画の調整」とはむしろ先に述べたように計画自体と計画策定過程のそれぞれが持つ二重の調整機能としてとらえ直す必要があるのではないだろうか<sup>22)</sup>。

さて、このような二重の調整を受ける主体とは何であろうか。そのひとつは各省庁である。予算と権限の配分をめぐるのは省庁間での競争が存在する。このような競争は基本的には毎年度の大蔵省の予算作成によって調整が行われている。予算自体がある意味では調整機能を持つ

といえる。しかし、「<調整計画>としての予算がそれなりの合理性をもつためには、各省庁の概算要求にそれなりの計画性がなければならない」(西尾 [1972] p. 41) ので、各省庁は管轄の事業についての計画を作成する必要がある。その事業が大規模であるものについては単年度の予算枠をこえた長期的な計画が求められる。各省庁の抱える各事業整備 5 年計画がこれにあたる。さらにこれらの事業計画について優先づけが行われなければならない、より視野の広い計画が必要となり<sup>23)</sup>、こうして国土計画は省庁間の競争を調整する役割を担う。「四全総」の「作成段階」において最初の 4 回の計画部会が各省へのヒアリングに充当されたことがそのことを端的に示しているといえるだろう<sup>24)</sup>。

国土計画により調整されるものには、もうひとつ地域 (地方公共団体) 間の競争が存在する。いうまでもなく各省庁に割り当てられた予算とプロジェクトを実現する際には必ずその場所を特定しなければならない。国土計画があるべき国土のグランドデザインを提示するということは、そのまま公共投資の地域的優先順位を示すことにもなる。すなわち公共投資やプロジェクトの誘致をめぐる地域間競争に国土計画が裁定を下すこととなる。特にこれまでの全総においてはその傾向が強くみられた。「国家による画一的

22) これに関連して、中村 [1976] は「一般的に、大規模な行政組織においては、計画化の容易な単位組織またはレベルと、比較的計画化の困難な組織またはレベルを同時に含むので、そこでの調整には<計画による調整>と、他のさまざまな手段の援用による下部組織のプログラム間の調整、すなわち<計画の調整>とが共に共存する」(中村 [1976] p. 53) と述べているが、これも本稿でいう二重の調整に置き換えることが可能であろう。一方秋月 [1995] は「生活大国 5 年計画」と「関西国際空港計画」という 2 つの行政計画を分析して「計画の調整」のプロセスで「政治化」が生じ、「計画による調整」が難しくなることを指摘しているが、しかし両者は必ずしも二律背反的にとらえられないのではないだろうか。

23) 「<計画の調整>の一手段としての予算は、そのものとして機能するためには、何れかの方法に基づく<計画による予算>を必要とする、ということである。そして、政府全体の多面的なプログラムを総合的に調整し、統一的にして効率的な行政体系を確立するためには、結局、<総合的な計画による調整>を必要とするということである」(中村 [1976] pp. 60-61)。

24) 糠谷新平氏は次のように語っている。「その三つ〔産業振興プロジェクト、都市整備、交通・情報通信ネットワーク―引用者〕を計画期間中に確実にやっていくという提案をしまして、各省いろいろ議論があったけれども、みなさん納得してくれた。」(『シリーズ 政策・そこが聞きたい 第四次全国総合開発計画』『政策情報』1987年 1月号。p. 3)

な開発」として批判を受けた所以であるが、国土計画の役割として地域間の調整は不可欠なものである<sup>25)26)</sup>。

## むすびにかえて

「四全総」の策定から10年が経った。これまでの全総はランドデザインの提示と公共投資配分を軸とした省庁間、地域間の調整を役割としてきた。従来多く指摘されてきたように、確かにその調整の手段には問題があったし、必ずしもうまく機能してきたともいえない。そして今日その手段が尽きようとしている21世紀に向けて、国土計画の姿は大きく変化しつつある。しかし、国土計画の役割そのものが不必要になったわけではない。地域経済をめぐる潮流は国からの自立の方向へ流れている。地域の自助努力や自立化が進めば、活性化する地域も出てくるだろう。だが同時に地域間の経済諸力、諸機会の格差も拡大することが考えられる。その時必要となるのは国土計画の調整力ではないのか。現在、声高に論じられている官僚主義、セクショナリズムの弊害を取り除くためには強力な省庁間調整力を持った機関が必要なのではないか。そしてそうした調整を進めるためには拠って立つべきランドデザインの提示が必要となるはずである。国土計画の本来の役割を遂行するための新たな手段、制度的枠組みの探求を今後の課題として本稿の結びとしたい。

## 参 考 文 献

- 秋月謙吾 [1995]「計画の策定」(所収 西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学 第4巻 政策と管理』有斐閣)。  
 北原鉄也 [1994]「国土計画」(所収 西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学 第3巻 政策と行政』有斐閣)。  
 北山俊哉 [1994]「地域経済振興政策」(所収 西尾勝・村松岐夫編『講座 行政学 第3巻 政策と行政』有斐閣)。  
 小高剛 [1969]「国土開発の計画行政としての問題」『ジュリスト』429号。  
 国土庁計画・調整局監修 [1989]『第四次全国総合開発計画 解説と資料 第II部 資料編』ぎょうせい。  
 松永裕己 [1996]「国土政策の概念とその論理」『経済論究』94号。  
 中村五郎 [1976]「計画と調整」(所収 辻清明ほか編『行政学講座3 行政の過程』東京大学出版会)。  
 西尾勝 [1972]「行政と計画—その問題状況の素描—」(所収 日本行政学会編『行政計画の理論と実際』勁草書房)。  
 西谷剛 [1971]『計画行政の課題と展望—行政計画と法律—』第一法規出版。  
 佐藤竺 [1965]『日本の地域開発』未来社。  
 下河辺淳 [1994]『戦後国土開発計画への証言』日本経済評論社。  
 塩野宏 [1976]「国土開発」(所収 山本草二ほか『未来社会と法』筑摩書房)。  
 蓼沼朗寿 [1991]『地域政策論 第2次改訂版』学陽書房。  
 高橋潤一郎 [1988]「四全総解説の視点」(所収 高橋潤一郎編『四全総は日本を変えるか』大明堂)。  
 手島孝 [1971]「国家計画の法理—憲法学的考察(二)—」『法政研究』38巻1号。  
 矢田俊文 [1996]「アジアの時代における日本の国土政策—一次期全国総合開発計画の策定をめぐって—」『経済地理学年報』42巻4号。  
 山崎朗 [1996]「日本の国土政策の展開」(所収 矢田俊文・朴仁鎭編『国土構造の日韓比較研究』九州大学出版会)。

25) このような調整が必ずしもうまく機能してきたわけではないことに関しては数多くの指摘が存在するが、特に佐藤 [1965] pp. 285-287を参照されたい。

26) 国土計画の影響を受けるという意味では、企業に代表される個別の活動主体もまた調整の対象と考えることができるかもしれない。しかし、それらが受けるのは各省庁や地域に比べて間接的な調整にとどまらざるを得ないこと、特に計画の策定過程が持つ調整作用の働きが極めて弱いことから、ここでは同列に扱うことはできない。