

各国の地域開発政策と日本の全国総合開発計画、国土形成計画の推進

- 全国総合開発計画に伴う都市整備と地域開発 -

森 忠彦

日本大学大学院総合社会情報研究科

The Regional Development Policies of Foreign Countries and the Promotion of Comprehensive National Development Plans in Japan

-Control and Decentralization of Overcrowded Cities and Development of local areas in Comprehensive National Development Plans in Japan-

MORI Tadahiko

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural studies

Entering in the 21st century, the economy of liberal countries, such as U.S.A. and European Union, is unprecedented active. In the developmental process of the urbanization and industrialization, each foreign country has been promoting national policy such as control of big cities and unemployment policy at the specific area, holding same problems in Japan.

This paper explains the purposes, contents and methods of a regional development policy of foreign countries. And it states about the control and decentralization of overcrowded cities and development of local areas by Comprehensive National Development and Formation Plans in Japan.

まえがき

21世紀に入って、米国をはじめEUなど自由主義諸国の経済は空前の活況を呈しているが、その都市化・工業化の発展過程で、各国とも大都市の過大化や失業多発地域の対策など、わが国と共通の課題と悩みを抱えながら国土計画を推進している。当研究においては、各国の地域開発、特に政策の目的や内容ならびに方法等について説明するとともに、日本の全国総合開発計画に基づく都市整備と地域開発の現況を取りまとめる。

．各国の地域開発¹

1．EUの地域開発政策²

(1) 概要と特徴

西欧先進諸国の地域開発においては、失業地域、

すなわち、労働力が余っている労働力過剰地区に対する施策を中心的なねらいとしているのが一般的であり、注目すべき特徴である。

地域開発に対する立法についてはイギリスが最も古く、1930年代の不況時に始まるが、1960年にいわゆる地方雇用法（ローカル・エンプロイメント・アクト）が、今までバラバラに分離していた施策を商務省に総合した形で制定された。フランスにおいては、1955年に労働過剰地域に対する国の特別援助に関する法律が成立し、ベルギーでは1959年、デンマークでは1958年、イタリアでは1950年、西ドイツでは立法としてはやや古く、最も古いのは1930年代のイギリスである。

開発計画の特徴では、各国は、それぞれ文化的、歴史的に違った背景をもっている。基本的には以下のような著しい類似点がみられる。

第一に、EUの地域開発計画におけるこれらの法制は、典型的に国家本位であり、その行政機構が比

¹ 大塩洋一郎「都市の時代 - 大塩洋一郎都市論集」新樹社、2003年、60頁～67頁。

² 岡部明子「サステイナブルシティ EUの地域・環境戦略」学芸出版社、2003年、80頁～106頁。

較的高度に中央集権化されている。わずかに、イギリスとドイツだけがある程度の地方公共団体の機能を認めている。イギリスにおいては、たとえば、北アイルランドやスコットランドという独立的な特殊な性格が、その地域開発政策にも影響しており、また、ドイツにおいては、連邦政府の役割に対する補足的な機能として、州（ラント）の力が相当強く働いている。しかし、それらは例外であり、概ね中央政府による国の施策として地域開発が行われている。

第二に、概ね高度成長の時期、すなわち、雇用の水準が高くなったときに、雇用問題を中心とした地域開発問題が台頭してきたという点である。これは、ちょうどわが国においても高度成長期に入ってから全国計画策定の動向、あるいは所得倍増計画にともなう最近の地域格差是正の動向がでてきたことと関連する興味ある共通点である。例えば、イギリスのような古い地域開発の歴史を持つ国においても、失業が急速に減少したにもかかわらず施策が継続され、一段と強化されて、地方雇用法という形で完成された。比較的新しく立法化した1959年のベルギーや、1958年のデンマークなども、完全雇用に近くなった近年になってはじめて法制化されている。このことは、地域開発は高度成長政策と関連しており、また、主として低雇用、過剰労働区域に対する地域開発計画と密接な関連性をもっていることが指摘できる。すなわち、地域開発の政策は、地方的な狭い見地からではなく、産業構造上あるいは国全体としての総合的な経済発展のために、こうした特殊地域の開発・援助が必要となってきたのである。

第三に、その対策の方法である。これらの低雇用地区における余った労働力を他に移動させるという方策をとるのではなく、その地区に産業とくに工業を持っていくという形をとっていることが各国に共通した点である。例外的に、スウェーデンは労働力の他国への移住という援助政策をとっているものの、ほとんどの国はわが国と同様、低開発地帯に工業を持ってきたり、移転した後に企業を誘致したりする手法で共通している。

(2) 対策地区

対策地区の特徴は概ね次の4つの型に分類できる。

第一の型は、鉱業の衰退に伴う失業地区で、最近

閉鎖されたり、あるいは鉱山業の合理化のための国策の結果として雇用の基盤が減少したりしたような地区が指定されている。イギリスの旧式な産炭地、ドイツ、ベルギーの高価な非鉄鉱の産地などがその例である。

第二の型は、非工業的な低収入地区、例えば農業や林業のように、長期にわたって雇用が不足し、一人当たりの所得が低い村落などである。

第三の型は、従来、輸出産業に頼っていたのが、輸出市場の減退によって衰退したというような地区である。例えば、鉱業で栄えたイギリスの南ランカスター、南ウェールズ、あるいはベルギーのモンズ地区などである。このような地域の特産品に対する輸出市場の衰退に関連して構造的な失業がおこっているところを開発地区に取り上げている。

第四の型は、戦争の影響によって荒廃した工業地区、ヨーロッパにおいては、大多数は戦争の惨禍からは立ち直っているが、東欧のように、政治的な境界変更に伴って影響を被った地区においては、様々な原因が失業を一般化し、特別の政府の対策を必要とした。

(3) 地区選定基準

地区選定基準に関しては、一般的に雇用が低いことが条件となっている。イギリスは、雇用水準が低いことだけを基準にして指定しているが、ドイツは、そのほかに考慮すべき条件として、所得水準や産業分化の程度、すなわち、工業化の低位性等を基準に加えている。その理由は、これらの地域の実際の失業は全国的な所得水準よりはるかに下回っているため、より手厚い考慮条件を加える必要があるからである。例えばドイツのバヴァリア州は、国の援助割当を一番多く受けているが、これは、低収入でありかつ工業化が遅れているという理由からである。また、ドイツでは、旧東ドイツから距離が40km以内の地区には、工業化の程度に関係なく、開発上の援助を受けられるというような基準がある。ベルギーにおいては、失業条件のほかに遠距離通勤地区というものがある。イタリアでは、国土の41%の面積を占める南イタリア地域全部が開発の対象になっている。

地区指定の手続きに関しては、多くの国において、

法律ではなく、行政的手続きでもって地区指定を行っている。イタリアは例外で、法律で地区を指定している。イギリスも当初は法律で指定していたが、現行の地方雇用法では 1960 年以降行政手続きで地区を指定している。ドイツでは国の定める枠内で、一定数の地区を州が指定している。

(4) 公的援助³

公的援助の内容は、わが国でも当然考えられる融資、補助金、税制上の優遇のほか、わが国には例がないが、用地の確保と工場建設を政府が直接行うという助成、この四つの型がある。しかし、典型的な型は、融資と補助金の二つで、それに減税、あるいは用地や工場を政府が直接建設するという形のものがこれに加わる。

第一に、融資は、もっとも直接的、代表的な援助の方法である。ほとんどの国において、政府の低利融資と貸与期間に市中金利との差額を利子補給の形で補給するものがある。融資の期間は、15 年ないし 20 年という長期低利の融資が多い。ベルギーの例では、不況時には開発地区の利率を 1% にするというような全国的な景気調節をかねた対策がある。今までつづけられてきたベルギーの融資の利率は、平均で 3% といわれており、土地の取得や工場建設に貸付ける産業施設融資は、二分の一融資という例が多い。ベルギーではとくに最近、EU 市場における競争に備えて、工場研究とか、新規の特殊な産業には、無利子融資ができるという規定が法律のなかにあるが、一般的には全額低利融資という形が多い。南部イタリアについては、南イタリア地区の建設に必要な資材について、関税の免除と売上高税の半額減免という措置をとっており、南イタリアに新設される工場については、10 年間地方税および登録税を減免する。さらに南イタリアに設置する工場や資材について輸送の運賃の軽減を行い、設置する工場の取得に対しては、収用権を与える。また、そこで生産されるものについては一定量以上の優先買い上げの義務を政府に負わせるというように、非常に徹底した援助の方策がとられている。

第二に、補助金については、新しい産業、工場を設置するための用地または建物その他の施設について、一部分の費用の補助を行っており、水道や取り付け道路などの関連産業施設の整備改善について補助金を支出している。これらの産業補助金は、3 割以下とされているのが各国とも一般的である。

第三に、税制上の優遇については、補助金や融資よりはウェイトは少ないが、例えば、イギリスでは、国税において、開発地区の新築工場の減価償却年数を短縮するという措置や、同じく資本取得税（わが国の不動産取得税のようなもの）あるいは法人税を軽減している。地方税は、地方単位で、それぞれかなりの件数の地方税の減免措置が行なわれている。南イタリアは、前述の通り、もっとも徹底した減税措置を行なっている。

第四に、直接政府が用地や工場を取得して、用地を造成し、工場を建設して、これを貸したり、売ったりするという活動を行なっている例としては、イギリスが有名である。イギリスでは、このようにしてつくった用地および工場は、企業に低利で賃貸するか、あるいは非常に有利な条件の年賦で企業に分譲するという形がとられる。北アイルランドでは、企業が施設をつくるときには、その施設建設費の三分の一の補助を受けるか、あるいは、低利で借り受けるか、いずれかの援助を選ぶことができるようになっている。その際には、ある一定の地区から開発地域へ移る場合には工場の移転費その他の補助金をもらうことができるようになっている。

第五に、特殊な対象として、上記四つの援助のほかに、スウェーデンの労働移住の援助を挙げることができる。スウェーデンは、労働者が仕事のあるところへ移住することを奨励する政策をとっており、そのための手当が三段階ある。まず旅行費用および移住経費を手当として出すほか、まだもとの居住地に残っている家族の手当として生活費 6 ヶ月分を出し、さらにその労働者が行った先において就職するまでの失業期間中、就業手当が加算されることになっている。

以上の五つが EU 諸国の地域開発についての国の援助の概要である。

³ 建設省都市局監修「諸外国の都市計画・都市開発」ぎょうせい、1993 年、18 頁～30 頁、38 頁～49 頁。

2. アメリカの地域開発政策^{4,5}

(1) 概要

1961年にアメリカの連邦政府の法律である地域再開発法 (Area Redevelopment Act) が制定された。この法律の性格も、慢性的な失業および過少雇用に苦しんでいる地区について再開発を行い、国家の産業の繁栄を促進させることを目的としたもので、この点ヨーロッパの対策の動機と同じである。アメリカにおいても公共設備は、公共セクターが中心となって整備することが原則にあり、特に1960年代から1970年代にかけては、連邦政府の福祉政策志向が強まり、補助金制度の数が著しく増加した。この時期の地域開発政策においては、商務省が中心となって、慢性的な失業が長い間存在している地区を再開発地区として指定した。その場合、国は州と協議して指定を行った。指定の基準は、失業率が6%以上あること、全国平均の失業率に比べて、過去4年間のうち3年間で50%以上であること、または3年間のうち1年間で全国平均より75%以上高いか、2年間のうち1年間で100%以上高いこと、という基準が設けられた。国がその地区を含む州に対して、土地や施設や機械の購入の取得に対する融資、公共施設建設に対する補助金、地域再開発基金、都市計画補助金等の援助を行った。公共事業等は州が行い、それに対する裏付けを国がするという体制になっていた。

1970年代以降は、「小さな政府」が志向され、地域住民等の受益者、開発事業者の負担による整備事例が次第に増加したが、1978年～1988年の間、著しい経済的衰退に直面している都市が復興に必要な経済開発プロジェクトを推進しようとする場合には、これを側面的に援助することを目的として、連邦住宅都市開発省から都市開発事業補助金が交付された。この補助金の交付を受けることのできる都市は、住宅の老朽度、一人当たりの所得の変動、人口の停滞・減少、平均失業率、雇用の停滞・減少、貧困者の割

合、労働力の過剰度の指標に対し、最低基準を3つ以上満たしていることを判断基準として選定された。

(2) 地方自治と都市計画

アメリカの都市計画制度は、基本的に自治体の仕事とされている点が特徴である。この特徴は、国の都市計画という性格の強い日本とは極めて対照的である。自治体 (municipality) は州法に基づいて組織されるが、住民の自由な発意に基づいて自ら組織するものであり、必要に応じて形成されており、日本のように都道府県・市町村とくまなく区分されるというのではなく、州の中には自治体を組織していない区域も存在する。自治体の一般名称は、州や規模・資格によって異なり、"city"、"borough"、"town"、"village"など各種がある。一方、州政府では、自発的な地方政府の形成とは別に、行政上の便宜から、カウンティ (county) さらにその下にタウンシップ (township) と呼ばれる行政区分を設けている。

自治体内で都市計画に関わりをもつのは、議会、行政部局及び各種委員会の3つである。自治体は、州の授権法が制定されただけでは都市計画を実際に行うことはできない。授権法を受けた形で自治体議会が条例を制定して、初めて都市計画を行うことができる。一般に都市計画における自治体議会の役割は、州法の授権範囲内で自ら最も適した都市計画の実施体制と制度体系を整えることである。制度体系としては、主に、都市開発の基本方針 (ジェネラル・プラン) を定め、土地利用等の規制誘導手法を整えることである。行政部局は自治体都市計画の実務面を支える。一般的には都市計画局 (planning department) がこれに当り、大きな自治体では都市計画局長 (planning director) が計画局の全体を取り仕切る。自治体の委員会としては、都市計画委員会 (planning commission) と地域制調整委員会 (board of zoning adjustment) が重要である。これらの委員会は自治体において独立委員会としての性格を強く持っており、政治に左右されない委員会による都市計画という考え方を反映している。

(3) 都市計画の法体系

自治体レベルで都市計画に関連する公法としては、基本的に、都市計画法 (planning code) 地域制法 (zoning code) 建築法 (building code) 住宅法

⁴ 小泉秀樹、西浦定継「スマートグロース アメリカのサステイナブルな都市圏政策」学芸出版社、2003年、146頁～163頁。

⁵ 建設省都市局監修「諸外国の都市計画・都市開発」ぎょうせい、1993年、53頁～64頁、83頁～94頁。

(housing code)の4系統があり、これらの系統内で自治体議会によって制定される個々の条例が都市計画に関連する。

自治体都市計画の体系を構成する制度手法としては、基本的には、ジェネラル・プラン(general plan)、地域制(zoning)、宅地分割規制(subdivision control)、公図制(official mapping)、カベナント(covenant)の5つである。このうち、ジェネラル・プラン、宅地分割規制、公図制は、同一の条例内で規定されることが多く、いずれも都市計画法の系統に属している。地域制は都市計画法とは別個の系統である地域制法に属している。なお、カベナントは一種の民事契約であり、私法に属するものである。

伝統的にアメリカの都市計画技術の中心は、インフラ整備よりは土地利用規制にあると考えられてきており、ジェネラル・プランは、土地利用規制の目的を示すものとして土地利用計画を中心に構成されており、地域制等はその目的を達成するための手段であると体系化されている。

都市計画を実施するために、政府は公権力として、課税権(taxation power)、収用権(eminent power)、ポリス・パワー(police power)の3つを持つとされる。ポリス・パワーにおいては、政府は一般的な公益等の追求のため、補償なしで民間の特定の作為を禁止できる。自治体の都市計画の中心をなす土地利用規制は、このポリス・パワーによって行われる。

(4) 近年の動向

ジェネラル・プラン⁶は、将来の都市開発に関して、自治体が主要政策を公式に表明したものであり、ふつう20年ほどの計画期間を持つ長期計画書として、土地利用、交通施設、各種公共施設、オープンスペース等の各分野のプランを含む。その機能は、各種の公共施設等の調整において自治体の基本政策を示すこと、地域制・宅地分割規制・公図制等の各種規制手法の根拠となること、土地利用の将来像を示すことによって開発行為を誘導することである。以前は、自治体の都市計画における憲法のような位置付けであったが、1960年代後半に入ると、あまりにも

長期的観点に立ち過ぎ、将来像を固定し過ぎるものであるとの批判を浴びるようになり、1970年以降、かつてのジェネラル・プランに対する絶対的信頼は徐々に薄れていった。

かつての都市像は官側から一方的に押し付けられるものであったが、最近では、都市開発の将来需要を的確に汲み取る必要性が認識され、この点において民間の力を重視するようになった。民間からのアイデア提案を誘発するため、事業コンペ方式が採用され、デザイン・コントロール手法が開発されている。また、戦略的な地区を選定し、土地利用・デザイン・開発利益等の民間の創意工夫に富む提案を重視する方向へと大きく変わってきた。住民参加等によるプラン作成の過程を重視したり、既存のプランを状況に応じて修正していく過程を重視したりするようになっており、新しいスタイルの官民協調型(public private partnerships)の都市開発プロジェクトが進められている。

また、アメリカでは、都市計画と表裏一体の公共政策として、アーバンデザインが1960年代以降、積極的に取り入れられるようになった。都市計画が都市の社会的・経済的環境を重視し、形態よりも機能に重点を置くのに対し、アーバンデザインは都市のフィジカルな環境に焦点を置き、直接的に形態の制御を目指すものである。個々の建築デザインとは異なり、また、都市建築の町並み、街路などを美しく整備するというだけの一面的なものではなく、公共アメニティの創出、都市美観、都市固有のキャラクターの保全、環境の保全、歴史的遺産の保全など多面的な目標を持つものである。現在、ニューヨーク、ボストン、サンフランシスコをはじめとする多くの都市でアーバンデザインが都市政策の重要な位置を占めるに至っている。

さらに、アメリカでは、近年、都市の成長管理が重要な政策となっている。成長管理政策とは、開発を抑制したり、無秩序でない段階的な成長を誘導したりする等、自治体の成長に関する理念の明示することである。伝統的なゾーニングという手法を用いて人口を抑制することが成長管理政策の原初形態であるが、今日では、単なる人口の抑制だけでなく、適切な成長のペースと都市の規模を保ち良好な生活

⁶ 総合開発計画のこと。マスター・プラン(master plan)、コンプリヘンシブ・プラン(comprehensive plan)とも呼ばれ、さらに古くはシティ・プラン(city plan)とも言われた。

環境を創造することが成長管理の政策目標となっている場合が多く、様々な手法が用いられている。

3. 日本の地域開発政策⁷

わが国においても、地域開発の問題が全国的に非常な関心を持たれてきた。そもそもわが国において地域開発が始まった直接の背景は、池田内閣当時に構想された国民所得倍増計画にある。高度の経済成長の計画においては、特に農業と非農業、大企業と中小企業、地域相互間および所得層間の生活上、所得上の様々な格差の是正に努めることが計画の柱として、産業の高度成長の推進という命題とともにうたわれてきた。

第一に、産業上の高度成長に伴う大都市周辺地区への人口及び産業の過度集中の現象が生じる。これらが過度に集中すると集中の利益を超えてかえって過密の弊害を起し、民間資本及び社会資本を合わせた総資本の限界効率が低下していく。

第二に、地域格差の存在は、長期的な発展を遂げていこうとする場合に、安定成長の大きな障害要因になる。

この二つの理由から地域開発が政策上の大きな課題の一つとして浮上した。地域開発の問題としては、特に地域格差あるいは企業格差の問題が意識され、長期的な安定成長の立場から是正しようとする政策が明確に打ち出され、全国総合開発計画の策定につながった。このような地域開発の理念は、諸外国では第二次大戦後間もなく、ほぼ共通した政策目標をもって展開されたが、わが国においては約10年遅れてようやく展開が図られるようになった。

4. 産業立地⁸

人間の様々な活動が行われている場所や位置、またその広がりを立地といい、各種の産業が営まれている場合が産業立地である。広義には、農業をはじめ商業、交通業などを含むが、通常は狭義にとって、工業立地の同義語として扱う。

(1) 立地の条件

各種企業が製造工場やその関連施設などを立地させる場合には、建設し操業していく上で最も有利な条件を備えている地域ないしは地点を選定する。個別の工場にとっての立地条件は、製造品目によって異なるばかりでなく、同じ業種でも、製造方法の違いや事業主体の企業側の事情で選定基準が変わってくる。また、工場所在地に直接かかわり合いをもつ用地の面積・価格や地耐力および調達の難易性や、工場にとって広域的な環境としての気候風土、交通機関、消費地など、立地条件を構成する要素は非常に多数ある。一般には、工場における商品生産に必要な諸要素の入手が容易かつ低廉であること、消費地への製品出荷のため輸送と販売に便利であることが要求される。

時代の推移につれて、経済情勢が変わり、製造工程に技術革新が行われて工場の生産規模が大きくなり、流通市場圏も拡大されるなど、地域の様相が変容すれば、立地条件も変動して、企業は工場の配置をこれに対応させなければならなくなる。原材料や動力源の変遷、国の産業政策や地域開発政策の動向、さらには国際情勢の変動なども立地に大きな影響を及ぼす。また近年は、これまで通常取り上げられてきた自然的条件や社会的条件の諸項目のほかに、地域社会や生活環境などの面もビジネス・クライメート (business climate) として立地条件に加えられるようになった。すなわち、住民意識、労使関係、自治体行政、地方産業人などの動向や、情報調査研究機関、福利厚生・レクリエーション施設などの有無で、これらには地域間で差異があり、いずれも工場の生産活動に促進的もしくは阻止的影響を及ぼす。

工場がある地域に集中的に立地すると、集積利益が生じ、ますます多くの工場の立地をもたらすことになる。それは、必要関連業種の誘致や公共機関による必要関連施設の整備が進んだり、とくに中小企業群の場合には、共同的な管理、宣伝、対外交渉などが実現・強化されたりするからである。しかし、過度に集積すると、公害発生や労働力不足などをきたし、立地条件が悪化して分散化に転じることになる。

⁷大塩洋一郎「都市の時代 - 大塩洋一郎都市論集」新樹社、2003年、68頁～69頁。

⁸米花稔「日本の産業立地政策」大明堂、1981年、62頁～71頁。

(2) 立地の動向

第二次世界大戦後、主要先進諸国では既成大工業地帯の過密化によって公害などの発生を招いた。わが国でも、戦後復興期に既成臨海工業地帯への工場の集積が進み、さらにその後の高度経済成長期を通じて、スケールメリットの大きい装置型・資本集約型の製鉄や石油化学などのコンビナートが形成されて過密化に拍車をかける。このような既成大工業地帯の過密化の進展とともに、外延地域、さらには遠隔地域にまで工場の分散化が進んだ。

1962年(昭和37年)には新産業都市建設促進法が施行され、臨海地帯の重化学工業の地方分散を日ざす新産業都市建設の構想が実施に移された。

1983年(昭和58年)には高度技術工業集積地域開発促進法(いわゆるテクノポリス techno-polis 構想)が施行され、先端技術産業の立地を核とする産・学(研究施設)・住を組み合わせた工業立地や都市建設が全国19地域で進められた。半導体などのように重量当り単価が著しく高い製品では航空機による輸送が可能となるので、空港への便がよい臨空立地が求められるようになり、テクノポリス構想でも空港の整備拡充が必要条件として重視された。

発展途上国や原料産出国における工業化の意欲が強くなった近年においては、粗原料の一次加工段階を自国の積出し港で行う気運が高まった。木材チップや綿花をはじめ農林・鉱産物などに多いが、先進工業国から資本と技術を導入して製錬や精油などにも拡大した。また、戦後の工業化の努力によって新興工業国としての地位を確立した国では、海・空両交通の要衝にあるシンガポールや香港などは国際金融市場と加工貿易の高度化とを連携している。このような情勢に対応して、資源に乏しい先進工業国は高付加価値製品の生産を指向するようになり、従来の国内における企業系列的な分業や先進工業国と発展途上国との分業などのほかに、先進工業国間の分業の進展をみたが、一方、貿易摩擦などの問題を生じ、現地生産の強化が図られた。

産業立地には、個別的な工場立地のみでなく、配送・中継基地や本社の所在地をも含めた企業立地の一環としての分析や、地域経済・地域社会の構成員

としての把握が必要であり、また、国際経済の動向にも留意しなければならない。

・全国総合開発計画と国土形成計画^{9,10,11}

1. 全国総合開発計画

国土総合開発法第7条に基づく全国総合開発計画(次頁表1参照)は、国土総合開発法が1950年(昭和25年)に成立したときから作成が試みられた。1955年(昭和30年)頃から経済の長期的な安定の目処が立つようになり、全国計画を早急に立案する必要が生じた。さらに、所得倍増計画が発表され、長期的な見通しが必要になってきた。その背景のもとに全国総合開発計画が作成された。

そのおよその内容は、拠点開発方式が中心である。全国のいくつかの経済圏を想定に、その経済圏の中核として、経済圏全体を引っ張っていくような大拠点を置き、これに副中核及び衛生的な地域を関連連させ、国土全体の発展を図るという視点から、その大中核、副中核などを開発することによって、開発効果を全国的に連鎖的に発展させていくという構想を持った全国計画である。そして、新産業都市や低開発地域の開発地区の指定などが、この拠点構想の中で位置付けられ、既成四大工業地帯に対する考え方も明確に打ち出され、拠点開発方式を実際に展開していくために、新産業都市建設促進法や低開発地域工業開発促進法などの法律が制定された。

新産業都市建設促進法は、公共投資法であるが、それに対して低開発地域工業開発促進法は、企業優遇法である。

わが国の企業に対する基本的な政策態度は、あくまでも誘導である。工業の立地を統制したり、規制したり、強制したりするものではない。かつて通商産業省で調査を行った長期工業立地見直し調査によ

⁹ 大塩洋一郎「都市の時代 - 大塩洋一郎都市論集」新樹社、2003年、69頁～72頁。

¹⁰ 石田頼房「日本近現代都市計画の展開 1868 - 2003」自治体研究社、2004年、207頁～243頁。

¹¹ http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/02/020228_.html
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案について、国土交通省国土計画局参事官室、2005年2月28日。

ると、既成工業地帯、特に京浜地帯の隣接部ないしはその周辺部への集中傾向が非常に強かった。その当時、これを放置したならば、工業の出荷額構成比率は、関東では1959年（昭和34年）の37%から、10ヶ年計画の最終年度の1970年（昭和45年）の45%に8%も拡大してしまうという趨勢が現れた。

したがって、工業成長政策だけでは地域開発の問題の解決にならないので、それとは別に、地域格差縮小の思い切った計画が立てられなければならなかった。このため、新産業都市という形で100万都市構築の公共投資の先行を打ち出す必要があった。その場合に、10ヶ年計画において産業立地に必要な設備投資の総量を推計し、これを全国的に立地条件の特に良いところを選んで、何箇所、どのような規模

で、新産業都市として開発していくかということであるが、その前提として、企業を誘導できるかどうかの見通しを立てなければならない。そして、誘導できるという前提の下に、国の先行投資の必要総額はどれくらいにすべきか、10ヶ年計画の総量はどれくらいにするかという、おおよその計算をたてなければならなかった。具体的には、当時、大蔵省と予算上の枠での了解が成立していなければ、新産業都市をいくつ選び、一都市にいくら投資するかの見通しも立たなかった。

ここでの第一の問題は、企業誘導の可能性の見通しをつけること、第二の問題は、公共投資の先行の総額を裏付けること、特に、地域財政の負担に対する予算配慮が重要であった。

表1 全国総合開発計画の概要一覧

	全国総合開発計画 (第1次全総)	新全国総合開発計画 (第2次全総)	第三次全国総合開発計画 (第3次全総)	第四次全国総合開発計画 (第4次全総)	21世紀の国土の グランドデザイン (第5次全総)
閣議決定	昭和37年10月5日	昭和44年5月30日	昭和52年11月4日	昭和62年6月30日	平成10年3月31日
背景	1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 3 所得倍増計画（太平洋ベルト地帯構想）	1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展	1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散の兆し 3 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化	1 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展	1 地球時代（地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流） 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代
目標年次	1970年（昭和45年）	1985年（昭和60年）	1977年（昭和52年）からおおむね10年間	おおむね2000年（平成12年）	2010年～2015年（平成22年から27年）
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、高福祉社会をめざして、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、伝統的文化に根ざし、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> 安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、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 長年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る、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、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、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、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

〔出典〕国土交通省「国土交通白書（平成15年度）」2003年、405頁。

他方、低開発地域の開発は企業の優遇措置が中心で、企業に対する融資と減税が主な柱である。この法律には地方税、国税の特別措置などのほかに、訓示規定的に産業関連施設の整備の規定も入っているが、重点はあくまでも企業優遇であって都市整備ではない。政府の方針が決まっても企業が来ないような地域の中で、立地条件の比較的良いところを選んで開発地区に指定し、そこに来る企業については減税し、ある一定の条件のもとに融資しようというのが低開発地域工業開発促進法のねらいであった。この場合の減税とは、地方公共団体が条例で一定の減免税をしている場合、その一定割合を国が地方交付税の算定において特別に配慮するものである。それとタイアップして、そこで行われる一定の公共事業には、補助率の嵩上げなどの特別措置をする別の法律も用意されていた。

低開発地域は、工場が立地される機運に遠い地域であるため、まず工場が立地しやすい条件をつくるという意味で、税制上、資金上の優遇を行った企業優遇法であり、これによって低開発地域における中小の各都市を作っていくことである。低開発地域の浮上策としてはまだ様々な方法が検討されねばならない。当時の所得倍増計画において、あまりにも太平洋沿岸、瀬戸内海沿岸に重点が置かれすぎると、ますます取り残される他の地域が出るので、バランス上、これに対する施策として制定されたのが低開発地域工業開発促進法であった。

新産業都市にしても低開発地域の工業開発にしても、いずれも市町村または市町村ブロックの地区を指定する。新産業都市は、四大工業地帯の負荷を軽減するための工業の分散を受けとめる地区であり、そこに企業の集中立地を図って港湾や道路などの公共投資を先行的に行おうとするものである。したがって、その立地条件は、四大都市の負担を軽減するために、四大都市圏に近接しないところであること、大規模な工業拠点都市とするための土地、水、労働力、港が充分確保できること、100万都市としての成長を早めるためにも、現在すでにある程度の工業集積があることが要件となる。

2. 国土形成計画

新法案は、「総合的な国土の形成を図るため、国土総合開発計画の計画事項を拡充し、その名称を国土形成計画とするとともに、都府県総合開発計画の廃止及び広域地方計画の創設、国土利用計画、首都圏整備計画その他の関係する計画制度との所要の調整等の措置を講ずる必要がある。」を提出理由とし、国土総合開発法をはじめとした合計 38 の法律の改正を行うものである。

(1) 国土形成計画は、「全国計画」と「広域地方計画」とする。

(2) 基本理念

地域の特性に応じた自立的発展等の基盤となる国土の形成。

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全うする。

上記の理念に基づき、次の項目の実現が図られることになる。

- 1) 景観、環境を含めた国土の質的向上
- 2) フローの拡大に加え、ストックの活用
- 3) 利便性に加え、国民生活の安全・安心・安定の確保
- 4) 地域の自立的発展を可能とする国土の形成
- 5) 有限な資源の利用・保全
- 6) 海洋利用・国際協調

(3) 新たな計画事項

海域の利用及び保全（排他的経済水域及び大陸棚を含めた一体的管理の推進）

重要な公共的施設の利用及び保全（既存ストックの有効利用と適切な維持管理）

環境の保全及び良好な景観の形成（国土の質的向上の推進）

(4) 全国計画

全国計画は、国の責務を明確にするために、総合的な国土の形成に関する施策の指針として定め、閣議で決定する。

都道府県・指定都市は、全国計画の案の作成等について提案することができる。

全国計画は、国土利用計画全国計画と一体のものとして定める。

全国計画作成後一定期間を経過したときは、政

策評価を行い見直しを行う。

(5) 広域地方計画

広域地方計画は、政令で定める二以上の都府県の区域において、広域の見地から必要と認められる主要な施策等を国土交通大臣が定める。国と地方の協働によるビジョンづくりを進めるため、国の地方支分部局、関係都府県、関係指定都市等からなる広域地方計画協議会の協議を経て定めるものとする。

市町村は、広域地方計画の策定等について提案することができる。

3. 全国総合開発計画ならびに国土形成計画の都市整備と地域開発

第二次世界大戦後、復興計画を強力に推進していくために全国総合開発計画が策定された。各次の策定内容に従い、都市整備と地域開発が進められた(表2参照)。

表2 全国総合開発計画ならびに国土形成計画の都市整備と地域開発

計画	都市整備と地域開発
全国総合開発計画 ¹⁾ (第一次全総) 1962年(昭和37年)閣議決定 1970年(昭和45年)目標年次	拠点開発方式を採用し、全国各地で15の工業都市(道央、八戸、秋田臨海、仙台湾、新潟、常磐郡山、松本諏訪、富山高岡、中海、岡山県南、徳島、東予、大分、有明不知火大牟田、日向延岡)6の工業化を推進する地域(鹿島、駿河湾、東三河、播磨、備後、周南)を決定し、それらを拠点都市として生産施設、生活関連施設混在の都市整備が推進された。
新全国総合開発計画 ²⁾ (第二次全総) 1969年(昭和44年)閣議決定 1985年(昭和60年)目標年次	大都市に中枢管理機能を集中させ、工業などの産業開発は、地方に分散させる政策を進めた。特に、新幹線、高速自動車道、電話などの交通・通信網の整備を図った。 これらの拠点を結びつけるネットワーク方式によって都市間の相互の連携を整備し、日本列島における生産設備と生活設備を充実させる計画を推進した。この時期に日本においては、重厚長大産業を推進していく列島の形成が成立した。
第三次全国総合開発計画 ³⁾ (第三次全総) 1977年(昭和52年)閣議決定 1987年(昭和62年)目標年次	大都市への人口と産業の集中の抑制、地方の振興により、全国土の利用の均衡を図り、人間居住の総合的環境の形成を図ることを目指した。 軽薄短小型への産業構造の転換が図られる中、定住圏構想を打ち出し、居住の安定性、雇用の確保のため、それらを支える住宅および生活関連施設の整備が進められた。
第四次全国総合開発計画 ⁴⁾ (第四次全総) 1987年(昭和62年)閣議決定 2000年(平成12年)目標年次	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を抑制し、地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流する国土の形成を目指した。 IT産業型の国家を形成するため、特区構想などが盛り込まれることになった。IT産業の振興に伴って、情報・通信体系の整備に重点をおいた大都市の都市整備が進められた。
21世紀の国土のグランドデザイン ⁵⁾ (第五次全総) 1998年(平成10年)閣議決定 2010~2015年(平成22~27年)目標年次	都市において、安全でゆとりとうるおいのある生活を実現するため、地域のニーズに対応して、防災性の強化、居住水準の向上、都市・生活環境の整備を図るとともに、地域の活力の維持増進や都市的利便性の向上を図るため、それぞれの地域特性に応じた都市機能の充実を促進する。
国土形成計画 ⁶⁾ (策定中)	小さな政府を中心として、民活型の産業形態で、地場産業の特性を生かし、全国総合開発計画による都市整備の進め方を利用した都市整備に取り組む。生産設備が海外移転した後の地域に、地場産業を興隆させ、地域における中核都市を整備する。

[出典] 1) 『全国総合開発計画』経済企画庁、1962年、3~11頁。
 2) 『新全国総合開発計画』経済企画庁、1969年、9~23頁。
 3) 『第三次全国総合開発計画』国土庁、1977年、1~33頁。
 4) 『第四次全国総合開発計画』国土庁、1987年、1~28頁。
 5) 『21世紀の国土のグランドデザイン』国土庁、1998年、1~35頁。
 6) <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO205.html> : 国土形成計画法、国土交通省、2006.3.24。

都市整備と地域開発

1. 都市整備

四大工業地帯に代わって、全総における今後の増加生産力を受け持つ新産業都市を形成するにあっても、10年間で達成することは決して容易なことではない。10ヶ年計画では最も骨格的な都市施設や産業立地の条件整備を行うが、人口や産業の集積が一応完成するには少なくとも20年間程度は掛かるのが通常である。当時における当面の課題は四大工業地帯の麻痺状態の緩和であり、その集中抑制であった。新産業都市は、過大都市化の防止を目的とした都市整備であるが、時間を要するものであった。

企業の経済的合理性や利潤追求の面からみれば、短期的には千葉や四日市のように、大都市の周辺部に立地を求める都市整備が能率的なことは当然であるが、長期的にみるとそれは大都市圏の拡大であり、国土の不均衡の増大につながり、投資効率が次第に落ち、企業全体としてはマイナスになる。したがって、過大都市の工場抑制または再開発といった直接的な方策が、全国総合開発計画の第一の課題として取り上げられなければならなかった。

2. 地域開発

過大都市の規制、抑制という直接的な都市整備の対策は一つの柱として重要である。それなくしては工業の立地場所をいくら地方に確保しても意味はないため、おおむね10年を掛けて新産業都市等の骨格づくりの都市整備が進められた。そして、この間に取り残された地域の問題に対し、新たな対策を講じなければならず、それが低開発地域の対策というように優先順位をつけることが必要であった。

しかし、経済の成長と地域開発とは、例えば一企業における生産と流通の関係と同様に、ある程度の調和とバランスが必要であり、企業分散または地域格差の是正を強く打ち出すことは、その国の発展段階によって異なるものの、経済成長を基軸とするわが国の施策としては、やはり経済成長の枠内において行うという限界があった。

わが国の過大都市の抑制対策、過疎都市の修正対策においては、企業の立地について、その成長との調和点を踏まえ、地域格差を是正して行くような長

期的対策が今後も必要である。

あとがき

当研究報告では、諸外国の地域開発政策において、それぞれの国情に合わせた法的措置、援助等を行うことにより、産業の誘致や雇用の確保に努めている現状について紹介した。また、全国総合開発計画において、日本の特殊な背景から、企業誘致に重点が置かれ、その拠点都市の整備や全国産業地域のネットワーク等の国家計画が地方重視で変貌してきた。そこでの都市整備と地域開発について、国土形成計画策定後の展開についても、都市整備ならびに地域開発に関して報告、解説した。

参考文献

- 1 本間義人『土木国家の思想 - 都市論の系譜 - 』、193～242頁、日本経済評論社、1996年。
- 2 石田頼房『日本近代都市計画の百年』、自治体研究社、1987年。
- 3 下河辺淳『戦後国土計画への証言』、日本経済評論社、1994年。
- 4 国土交通省都市・地域整備部「大都市圏のリノベーション・プログラム（東京圏）」、2000.12。
- 5 国土庁『首都圏基本計画・首都圏整備計画』大蔵省印刷局、1992年。
- 6 国土交通省都市・地域整備部「大都市圏のリノベーション・プログラム（東京圏）」、2000年。
- 7 広原盛明「80年代の地域開発政策の動向 四全総の性格づけとかかわって」『地域社会学会年報第3集』、1985年。
- 8 James Simmie (edited), "Innovative Cities", Spon Press, 2001.
- 9 Nicos Komminos, "Intelligent Cities" Spon Press, 2002.
- 10 Charles Landry, "The Creative City", Earthscan, 2000.

(Received: May 31, 2006)

(Issued in internet Edition: July 1, 2006)