

## 21世紀の日本のかたち（84）

### －戦後70年と国土計画（4）－



戸沼幸市

<（一財）日本開発構想研究所 代表理事>

#### 5. これまでの全国総合開発計画（全総）の推移

##### 5.1 全総・新全総

###### 全総（第一次全国総合開発計画）

－所得倍増、工業開発促進の時代

昭和37年10月閣議決定（池田内閣）

目標年時 昭和45年

基本目標 地域の均衡ある発展

開発方式 拠点開発構想

国土総合開発計画法の制定（昭和25年、昭和27年一部改正）に基づいて初の全国総合開発計画策定されたのは終戦から17年が経過した昭和37年でした。戦争による国土の荒廃から復旧、復興を遂げ、もはや戦後ではないと日本が高度経済成長期に入った時期です。

戦争による国土の荒廃、アメリカ軍の原爆投下による広島、長崎の惨状、沖縄戦の悲惨、古都奈良、京都が焼失を免れたのは不幸中の幸でしたが、100を超える都市の戦災（1945年12月戦災都市115を対象に戦災復興計画基本方針閣議決定）に対して、日本国土の復旧復興に立ち向かった先輩達の底力には目を見張るものがあります。

東京戦災の傷も深く、木造体質の市街地は

焼土（被災面積15,900ha、区部の28%）と化しました。

東京都では建設局長石川栄耀氏等が中心となって、復興理想都市の東京像－計画人口350万人、“太陽の都市”、“友愛の都市”を掲げ、東京再建に当たりました。

私が函館から上京した昭和28年頃、東京のあちこちにまだ焼け跡が残っていましたが新宿、歌舞伎町が区画整理手法をベースに、地元被災者が立ち上り、石川氏も手助けをして復興計画が進み、独特な繁華街が形を現しておりました。

日本初の全総が発表された昭和37（1962）年、私は早稲田大学建築学科の建築・都市計画専攻博士課程の学生でした。

1961～62年の間、全国の都市（市街地）の実際を見聞すべく、早稲田大学メキシコ遺蹟調査隊が前年に使用したワゴンを借りて北海道、本州、四国、九州の都市を探検したのですが、道路事情は悪く、雨の後など車が枝道に入るとしばしば泥んこにはまり立ち往生したものです。

新幹線もまだ無い時代で（東京～新大阪間開通1964）、明治国家のインフラ、全国に張り巡らされた在来鉄道が生きており、総じて、都市（市街地）は鉄道駅を中心にコンパクト

にまとまっておりました。全国の人口集中地区 (DID : Densely Inhabited District) は1万人/㎢に近く、まさにコンパクトシティでした。戦災地方都市の駅前整備は、全国どこも似た区画整理手法で進められており、古い街並みは姿を消してしまったのかという感慨を持ちました。

この時の全国都市調査をベースに私は当時の都市の実態を記述した博士論文「人口集中地区の段階区分とその物的構成に関する研究」を1966年早稲田大学に提出しております。

この時期を境に、日本の都市現象に顕著なことは、モータリゼーション、交通網の発達によって、DIDの人口密度は薄まり、市街地がだらしなく外へ広がっていったことです。1960年と1975年のDIDを比較するとその人口密度は全体として経年的に低くなり、東京は1000万から2000万都市に拡大、連担していくのが読み取れます。(図1参照)

日本は昭和30年から40年にかけて、高度経済成長期にあり、都市論としては東京の巨大化、過密化に合わせて東海道メガロポリス論が賛否を含んで論争になった時代でした。

全総は池田内閣の所得倍增計画と表裏をなす国土の経済計画、工業開発促進計画といってもよいでしょう。全総そして新全総の策定は、経済企画庁(開発局)においてなされています。日本の社会経済的背景として、所得格差の拡大、過大都市問題が起っており、一方、日本が自前の資源による産業、工業開発から輸入資源を臨海部で加工処理する時代に入り、東京湾、伊勢湾、瀬戸内海の臨海工業地帯の重化学工業の展開をめざす太平洋ベルト構想が進んでおりました。

これに対して全総は基本目標に“地域間の

均衡ある発展”を掲げ、開発方式として、東京など既成大集積地と関連させつつ、工業の分散を図るべく、開発拠点を日本列島全体に押し広げようとするものでした。

その施策として、新産業都市促進法(昭和37年)及び、工業整備特別地域整備促進法(昭和39年)に基づく新産業都市及び工業整備特別地域の指定がありました。(図2参照)

### 新全総(第二次全国総合開発計画)

#### ー日本列島改造時代

昭和44年閣議決定(佐藤内閣)

目標年時 昭和60年

基本目標 豊かな環境の創造

開発方式 大規模プロジェクト構想

私が国の策定する国土計画ー全国総合開発計画に強い印象を持ったのは、新全総(第二次全国総合開発計画、昭和44(1969)年)でした。

当時、経済成長率は年平均10%を超えておりましたが、高度経済成長下、社会状況は公害問題、環境問題、地価の異常高騰問題などが深刻の度合いを増しておりました。

また、日本の大学は60年から70年にかけて、日米新安全保障条約をめぐり、学園紛争が野火のように広がり、東京大学の安田講堂が学生達によって占拠される事態(1970年)まで起りました。

この時代状況の下、1968年秋に明治百年を記念する「21世紀の国家・国土像」を求める政府主催のコンペティションがあったのです。

私の所属していた早稲田大学でも吉阪隆正教授が呼びかけ人となり、「早稲田大学21世紀の日本の研究会」がつくられ、私もこれに

参加し大いに議論を重ねておりました。

この作業中、昭和44(1969)年、新全総の閣議決定(佐藤栄作内閣)がなされ、計画が発表されました。私がまず興味を持ったのは、新全総に示された日本国土の理解の図「国土利用の考え方」でした。(図3参照)

、「わが国の国土は、東海道から山陽道にかけての中央地帯において、集中的に利用されている。図3(C)

このように、東海道から山陽道にかけて偏在している土地利用を日本列島全域に拡大するため、日本全国を7ブロックに分け、各ブロックを主軸によって結びながら開発整備を進める。このような考え方を示したものが、図3(B)である。そしてそれぞれのブロックの日本列島における地理的位置、中枢管理機能の大集積とのつながりなどによる特性を生かしながら、それぞれのブロックに適した開発整備をすすめる。

そして、情報化、高速化がさらに進展し、ネットワークの効果がいつそう浸透する段階においては、南北2,000キロメートルにわたる日本列島が一体となって機能することが期待されよう。これを模型的に示したものが、図3(A)である」

(沖縄復帰によって昭和47年一部改正)

この時代の社会経済的背景は、年率10%を超える高度経済成長、人口・産業の大都市、なかんずく東京圏への集中、情報化、国際化、技術革新の進展がありました。

新全総が掲げた開発方式、大規模プロジェクト構想では、新幹線、高速道路などのネットワーク整備、大型ナショナルプロジェクト

として、むつ小川原、苫東、鹿島、志布志、四日市の名が挙げられました。

新全総を中心的にとりまとめた下河辺淳氏の証言によると、計画の意図は明治100年の国家のインフラ(鉄道、工業など)に対し、21世紀の日本の社会資本整備を目指すというものでした。

明治100年というテーマに対し、20年というロングタームを段階的に対応するプログラムを設定し、市場性を乗り越える国家プロジェクトであると語っています。(参考:『戦後国土計計画への証言』下河辺淳 1994 日本経済評論社)

下河辺氏たち世代の国土プランナー(国)、地域プランナー(都道府県)は、第二次大戦を生き残り、国土・地域の戦災からの復興に奔走した人たちで、一世代後の私ども昭和世代からみて、彼ら先人にはプランナーとしての何かにぶつかろうとする気迫が感じられました。

新全総は数次の全総の中でもバイタリティのある国土計画でした。

新全総は1972年、佐藤栄作の後を受け登場した田中角栄の「日本列島改造」と重なります。「日本列島改造論」(日刊工業新聞、昭和47.6)は大ベストセラーになりました。「工業の全国的な再配置と、知識集約化、全国新幹線と高速自動車道の建設、情報通信網のネットワークの形成などを梃子として、都市と農村、表日本と裏日本の格差は必ず無くすることができる。日本列島の改造こそは、今後の内政のいちばん重要な課題である」(日本列島改造論はしがきより)

新潟生まれの庶民宰相の、あの独得の声で語る列島改造論が耳に残っています。

田中角栄の列島改造と重なった新全国総合開発計画は意図に反して、大規模開発一むつ小川原・苫小牧東部・鹿島コンビナート・志布志などに対して、大きな反対論が起きました。住民無視、狂乱地価、東京一極集中、農村の衰退、過疎・過密の進行、公害、環境問題が巻き起こりました。国土における地価狂騰は、開発の前提となる地価をコントロールする土地利用について対策が求められました。

全国土の異常地価高騰に対して、国土利用基本計画法が策定（1974.6）されました。

このような状況下、明治百年を節目とする「21世紀の日本の国家、国土像」を求める政府主催の大掛かりなコンペティション（1968～70）があり、これまで東大官僚が主導してきた国家、国土計画に対して、一私立大学である早稲田大学にも発言の機会が与えられました。早大案「アニマルから人間へ」「ピラミッドから網の目へ」では、21世紀の国土像として、日本列島を逆転させ、太平洋国土軸に対抗する日本海国土軸を設定し、巨大、過密の首都東京からの遷都一東北・北上京への遷都などを無手勝流に構想、提案しました。これが結果的に新全総への批判としての未来像にもなりました。

「特集 新全総再考」近代建築、昭和47年10月号において、新全総案と対比させた私どもの日本列島像（ピラミッドから網の目へ）が取り上げられております。その巻頭に吉阪隆正教授の下記の一文があります。

「批判としての未来像：

今日行われている計画は、諸々の技術の向上によって、かなり現状の分析とその情報が詳しく捕らえられ、その外挿によって、将来

の傾向を見透す時は、かなり正確であり得る。さらに、その資料に基づいて、見透しを実現するための段階計画の樹立も可能である。またそうしなければ計画と称することはできない。

新全総もまたこのみちののっつっていることは間違いない。

だがこれには少なくとも二つの大きな前提が含まれている。一つは技術は無限に、必然的に向上発達し、人間の望ましい欲望の達成を可能にしてくれるだろうという考えと、他方に経済も自動、必然的に成長し、あらゆる繁栄と福祉を無限なまでに約束しようとの考えとがある。これらは、十九世紀に育てられた考えであった。

だがここには二つの陥穽がある。その一つは、技術の発明にしても、経済の成長にしても、所詮は人間の創造活動や意志決定があつてはじめて動くものであるということ、従つてその方向に変化が生じれば、必ずしも自然必然に外挿法の示す所に至らないかも知れないということだ。今一つは、技術も経済も、人類が自然のなりゆきに反抗して作り出した体制であるために、そこにははじめから矛盾を孕んだ生活設計の宿命を負っているということ。従つて一つの体制が、ある程度まで進められると、その以後は加速度的に進展して、その成果と共に矛盾の度合も加速されるということである。

十九世紀来の技術と経済の上に成立した今日の文明のあり方は、既にその矛盾を露呈しはじめていることは、公害という一つの現象に見られるところであり、人口爆発も、それにとまなう諸悪も皆一連のものと思われるところだ。

われわれはこうした矛盾の加速度的増加に対して、今やこれを廃すための新しい提案をすべきと考えた。」

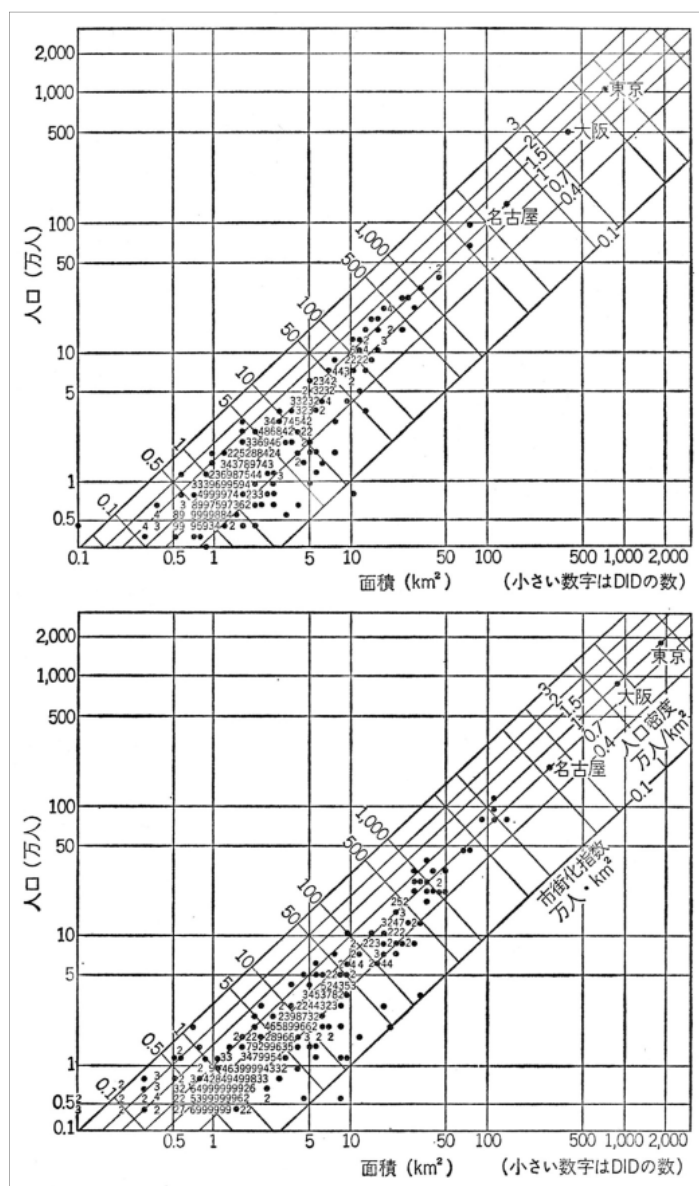
脚により、大平内閣の三全総・田園都市国家構想に引き継がれることになりました。

新全総は現実の都市や地域に住む生身の人間との向き合い方について新しい宿題を抱えたまま、日本列島改造を掲げた田中角栄の失

(続く)

(2015. 04/25)

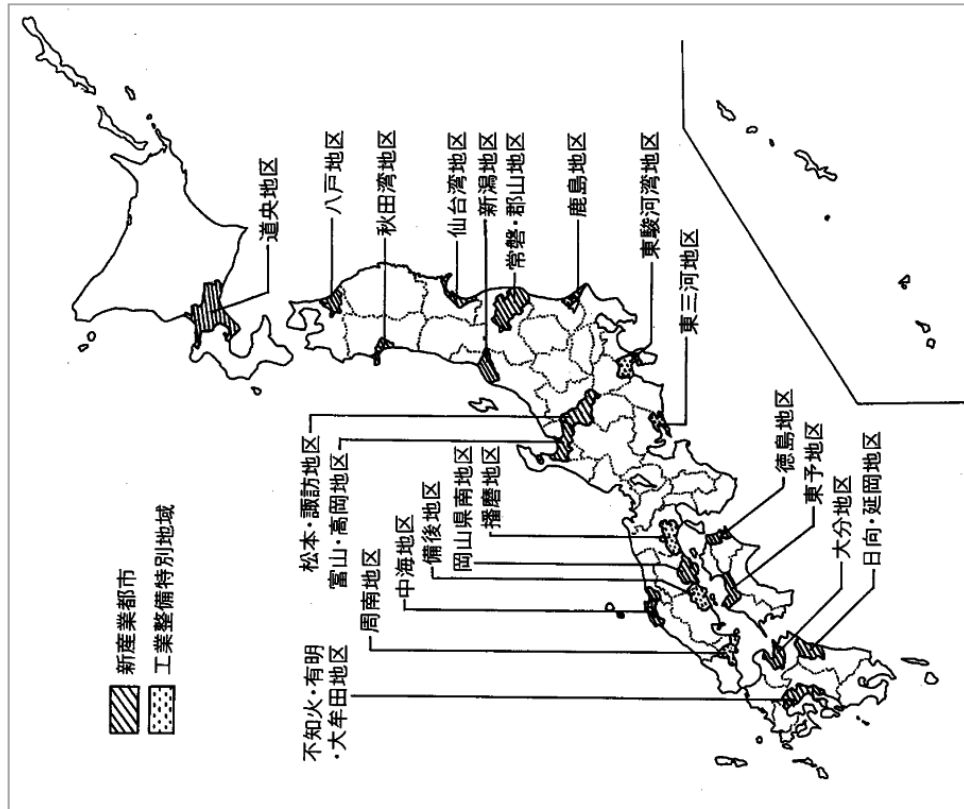
図1 DID地区の面積と人口



(上 1960年、下 1975年) (早大戸沼研究室、佐藤ほか調べ)

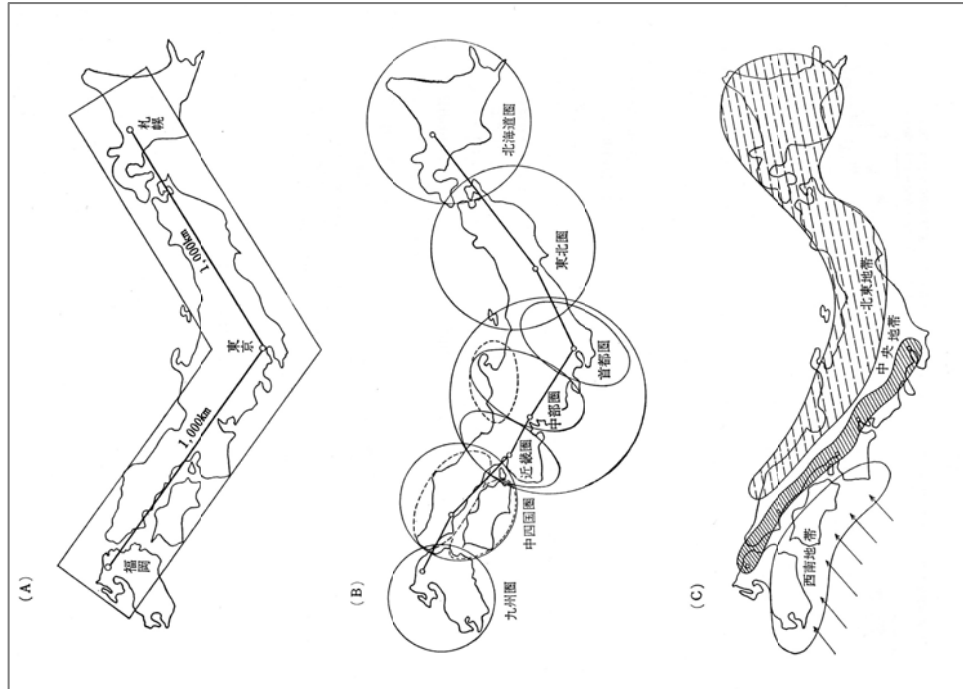
資料：『人口尺度論 居住環境の人間尺度』戸沼幸市著、1980.12、彰国社

図2 新産業都市及び工業整備特別地域指定図



資料：「国土庁二十年史」

図3 新全総の国土利用の考え方



資料：「国土庁二十年史」