

全国総合開発計画について

大 来 佐 武 郎*

1. 計画の背景

全国総合開発計画は、昨年の11月5日に閣議決定をみたが、その背景には2つの流れがある。

一つはこの法律は昭和25年の「国土総合開発法」であり、昭和25年にできその中で全国計画、地方計画、都府県計画、特定地域計画という4つの種類の計画の作成を規定しているが、この法律で実施できたのは、最後の特定地域計画だけで、ほかの3つの計画は、できないままになっていた。しかし、いろいろ地域問題がやかましくなるにしたがい、少なくとも全国計画をつくらなければいけないということで、従来、経済企画庁の中で何度か試みが行なわれたわけであるが、なかなか日の目を見るところまでいっていなかった。たまたま倍増計画の作成ということが経済計画のほうでも行なわれて、やはり全国計画をどうしても作らなければならないということになってきた。つまり、昭和25年にできた「国土総合開発法」という法律をもとにして、その法律に決められた全国計画をつくるというのが、一つの流れというか、背景であるといえると思う。

もう一つは、倍増計画の中で、ベルト地帯構想とか、いろいろな地域開発の考え方が打ち出されてきた。これを取り入れて、地域問題の考え方についていちおうの筋をとおす必要がでてきた。この2つの背景をもとにして

いるわけである。

つぎは「国土総合開発法」であるが、この法律の成立時は貿易もほとんど止まっていたし、狭い国土で1億に近い人口をどうして養うかということで、国内資源の開発、それから戦時中以来荒廃していた国土の保全、また、当時の河川の水系一貫開発、これはアメリカのTVA方式などの影響も相当あるが、たとえば北上川の総合開発というような一貫開発の考え方が主としてとられたわけである。それから、これによって水力電源開発、食糧増



産という当時の必要を満たすということ

が今から10何年か前の考え方であったのであるが、その後十二、三年の間に日本経済の急激な成長発展があって経済のいろいろな条件、基盤が変わったわけである。

現在の課題としては、過大都市の再開発、新しい工業立地条件を整備し、産業のそのいれ物を作らなければならない問題、それから地域格差の是正、だいたいこの3つの問題が重要な課題になってきたわけである。

なお、これらの3つの課題を一貫して全体に共通する条件として、貿易の自由化というものがある。国内資源を開発するということは、コストの問題があり、外国に良くて安い原料があれば、それを日本に持ってきて製品にして、外国に売ってもよい。貿易の自由化というのは、進めていけば、外貨と国内円との区別がだんだんなくなっていくということである。それは10年あまり前の国内資源開発重点主義のときは、非常に変わってくる。工業立地にしても、資源立地主義というものが弱まってきて、むしろ消費立地あるいは港湾立地、海外からの原料輸入に便利である、というような観点に大きく変わってきたわけである。これは、ごく一例であるが、たとえばエネルギー資源ということを考えてみても、北海道の石炭を東京に持ってくるコストよりも、アラビアの石油を東京に持ってくるコストのほうが1カロリーあたり1/3くらいになるということもあり、資源に対する国内、国外の考え方が、10年あまり前と相当に変わってきている。実は全国総合開発計画は、この現在の課題にこたえるというのがねらいなのである。こういう意味では、国土総合開発法制定当時の問題とは、ずいぶん変わった姿になってきている。

2. 全国計画の要旨

全国計画は、54ページばかりの文章よりなり、特徴的な点を3つばかりあげられる。一つは、この計画の中で

* 経博 経済企画庁総合開発局長

日本の国土を大きく3つの地域に分類した。その分類の基準として、政策対象別の分類を行なったということが一つの特色だと考えられる。それは過密地域、整備地域、開発地域、というような3つの地域にわけてある。過密地域というのは、東京およびその周辺とか、阪神およびその周辺、それから名古屋も将来過密化のおそれがある。北九州も過密地域として扱おうということで、だいたい従来の4大工業地帯の中心および、そのまわりの地域が過密地域と考えられたわけである。

この過密地域に対する政策はどうかというと、できるだけ新しい工場、その他の新增設を抑制する。さらに一歩進んで、これらの地域から外へでていく場合に、できれば税制上その他の優遇措置を講ずる。それからもっと進めば、これらの地域における工場やその他の新增設について、いろいろな面——法律的、制度的あるいは採算上の面でも、いくぶん不利になるようなそういう措置も考えられるわけであるが、一方において今後の集中をできるだけ抑制し、できれば今あるものもいくぶん間引きをしていく。それによって再開発を進めて、都市機能の発揮を可能にしていく。このままにしておけば、大都市の都市機能自体がマヒしてしまうという、だいたいそういう政策を必要とする地域である。

第2の整備地域といっているのは、京浜・中京・阪神という日本の3大経済中心地、その背後地、ヒンターランドと考えられる地域であって、具体的には本州中央部がこれに該当する。第1の過密地域は、集中の利益が集中の不利益、過度集中のへい害にだんだんに変わって、民間企業の採算からいっても、どこかに逃げださなければうまくない事態がでてくるわけであるが、その場合に、でてゆく先は、東京・名古屋・大阪という既存の大経済中心につながりをもった地域で、もう少し土地・水・労働力が自由に得られる所になりがちで、それはだいたい整備地域、つまり、この3つの経済中心の背後地と考えられる本州中央部、そういう地域にでてゆく可能性が強まっているわけである。現実には新しい工場などが既存の経済中心よりやや離れたところに、しかしそれほど遠くないところにできてゆく傾向は明らかであるが、その場合に、無計画にばらばらに工場などができるといくなると、公共的な基礎施設——道路・都市計画・下水・学校、いろいろな面で非常に不十分になり、そういう出てゆく工業などを計画的に受け入れてゆく条件を整備しなければならぬということ、そういう意味で整備地域という言葉で呼ばれているわけである。近ごろでは、首都圏整備という言葉もだんだん熟してきて「近畿圏整備法」という法律も現在国会に提出されており、そ

ういった意味での整備地域でもあるわけである。

第3の開発地域というのは、いまの過密地域および整備地域を除いた残りの地区で、具体的には北海道・東北・中国・四国・九州である。北陸はもいちおう整備地域として考えておき、当分のあいだ開発地域に準じて扱うという計画の表現になっている。この地域は既存の経済中心に相当まだ距離があって、自然にまかしておいたのでは、必ずしも工業その他があまりできるとは考えられない。やはり政府のかなり強力な意識的な政策などによって誘導してゆかなければ、工業化もなかなかむずかしい、つまり積極的な開発政策が必要な地域である。そういう意味で開発地域と呼んでいるわけである。

もちろん、この3つの分類も、その境界線はかなりぼやけており、中国はいちおう開発地域に入っているけれども、山陽道はかなり整備地域的な要素が強い。しかし山陰は、明らかに開発地域的な要素が強い。整備地域という中にも、開発地域的な要素を相当もったところもあるわけだが、しかし、それを大きな線でいちおうわけ3つの地域区分を行なっていることが一つの特色であるといえる。

第2は拠点開発方式である。これも近ごろだいたい一般に論ぜられるようになってきたが、たとえば、おくれた地域の開発の場合に、ばく然とその地域の経済水準をあげるといっても、なかなかまとまりがつかないわけで、過去における地域経済発展のあとをふりかえってみると、なんらかの意味で拠点ができる。まあ開発の目といってもよいと思うが、その原因は、たとえば河口にあって交通が便利だとか、あるいは師団司令部ができたとか、県庁の所在地であるとか、いろいろの理由があるが、そういうものができて、いったん都市が成長しはじめると、成長自体がまた、いろいろな都市的機能をより大きくする。それで成長し拡大するという形になる。将来はある程度意識的にそういう拠点をつくってゆくべきであろう。東北なら東北に意識的に拠点をつくって、それを成長させてゆくような政策、たとえば各省の公共投資をある程度計画的、集中的にやる。その拠点がうまく成長してゆけば、東京・名古屋・大阪という過密地域の荷をそとう肩替りすることが可能になる。もし、そうなれば、今度は過密地域自体の再開発がやりやすくなるという関連があるわけで、同時に、かなり大きな拠点がそういう地方にできてくると、それが道路・通信などの改善と相まって、その地域に波及効果をおよぼし経済水準を引き上げる要因をなしてくる。たとえば、従来大消費地がなければ、農村で酪農をやっても、生牛乳の供給の範囲に限られる。バター、チーズにすると、採算が非常に悪くなるというような地域に、もし大きな経済的な集積

のできる拠点ができれば、その近くの農業の形態がだいぶ変わってくるということも考えられるわけである。いろいろな工業、部品工業とか関連産業とかが連鎖的に発展する可能性も生じてくるというわけである。

この計画では、拠点について2つの種類を考えている。一つは工業開発地区、もう一つは地方開発都市というものであり、工業開発地区は、主として工業をリーディング・ファクターにする拠点、地方開発都市のほうは、工業、そのほか地方行政の中心とか、文化、第3次産業などをふくめた、もっと複合的な中心地点ということである。これにそれぞれ大規模、中規模というものがあるが、最近の動きとしては、たとえば福岡・広島・仙台・札幌などの大規模地方開発都市はかなり急速な伸びを示している。むしろ、それ以下の中都会の伸びよりもこういう地方の中心の伸びが大きくなっている。これは従来、県単位に一つの中心、県庁の所在地などがあって、それがだんだん成長していった。しかし現在のように交通・通信手段のスピード化が行なわれてくると、やはりブロックの中心になるようなところの伸びが大きいという現象が起こっているのではないかと思う。

いずれにしても、この拠点開発方式は、その拠点を能率的な交通体系に結びつけて、相互連鎖反応的に地域経済の発展をはかって、それを促進していく。その拠点の形成をある程度意識的にやっていく。現在問題になっている新産業都市の指定も、この拠点開発構想にもとづいているわけである。

第3の計画の特色は、表-1のように地方別工業生産分担というのがある。いちおう9つのブロックについて目標年次を示しているが、これはだいたい昭和45年と

表-1 地方別工業生産分担

地方名	基準年次 (33年)	目標年次
全 国	100	100
北 海 道	2.9	3
東 北	4.9	6
関 東	31.8	29
東 海	15.8	19
北 陸	2.3	3
近 畿	25.2	20
中 国	6.9	9
四 国	2.5	3
九 州	7.7	3

考えてよいかと思う。日本の経済規模が倍増する時期ということで、確定的な年次を示していない。成長が早ければ44年、もっと早ければ43年ということであるが、いちおう約10年という目標年次である。ここに

あるように9ブロックについて、関東および近畿の比重が低下して、東北・東海・中国などの比重が増加するという姿になっている。こういうブロック別の工業生産の分担割合を計画の中に示したのが一つの特色である。ただ、目標がいちおう掲げられているわけであるが、現実の地域経済の動き

を見ると、この目標に示された数字を実現するということは、なかなか容易なことではないという印象を近ごろ強くしているわけである。

簡単な数字であるから、この表にちょっとつけ加えて、基準年次33年の右側に36年を入れる。最近36年の工業統計の速報数字がでたので、それによってこの3年間にどのくらい変わったかを見ると、全国の100に対し、北海道2.5、東北3.9、関東34.5、東海15.8、北陸2.3、近畿25.2、中国6.9、四国2.3、九州6.6、という数字が最近でている。なお、もう少し長期的な傾向を見るうえで、基準年次の左側に昭和30年の数字を書き入れて見ると、全国100、北海道3.1、東北5.4、関東29.5、東海16.1、北陸2.7、近畿24.8、中国6.7、四国3.0、九州8.6、という数字で、30年、33年、36年の推移を横に見ると、実は関東の比重をある程度下げる目標になっているが、年々この比重が増大している。近畿も将来比重が下がるはずだが、いちおう横ばいで、25%程度を維持している。反面、東北・北海道・四国・九州などの工業生産のシェアというものがかかなり急速に低下している。計画では、ある程度引き上げようということになっているが、現実の動きはむしろ低下している。こういう地域経済の集中化傾向というか、特に関東平野に工業生産の集中する傾向が非常に顕著である。この点は、たとえば将来の問題として首都圏というものでも京浜の過密地帯を間引きをしていく。それを関東平野のどこかに移していくという首都圏の中での置きかえだけでは、全国的に見た関東の比重の大きくなっていくということを防ぎえない。そういう意味では2つの問題があるわけで、東京および横浜・川崎というようなところの過密をできるだけ防止し緩和していくという問題と、それが単に関東平野に分散していくというだけではなくて、全国的にもう少しバランスのとれた形で工業が分散してゆく、そういうやり方を考える必要がでてくる。いまのところ、こういう工場の配置、地域経済の発展についての裏づけとなる施策というものは、正直に言って非常に貧弱である。二、三年前までは、ある意味では地域政策はまったく野放しであった。最近、いろいろ地域立法が採られ、また全国計画などが策定されてきたが、この地域政策はまだまだ揺籃期で、いろいろいわれているわりには具体的な政策がとられていない。集中化傾向は、まだ、いぜんとして強く続いているというのが実情である。

3. 今後の課題

今後の課題として、いろいろとあげると一つは、たとえば九州とか中国・四国・北陸というような形に分割し

たブロック別の開発計画を目下作成中で、この中で拠点とか交通体系の考え方を全国計画よりもう少し具体的に示そうということで、いま作業が行なわれている。地域立法も、「低開発地域工業開発促進法」、「新産業都市建設促進法」という法律があり、今後もしろいろ行なわれてくるかと思う。

いろいろ問題があるけれども、一、二簡単にふれると、これは全体としてまだ決まらないわけであるが、地域問題の考え方に、一つは経済主義、つまり企業はコストのいちばん安い地方を選ぶべきだ、そうしなければ貿易自由化に備えることはできないという経済主義の立場、もう一つは、地域格差是正がなによりも大事だ、地域格差主義という、そういう2つの立場が対立しているように考えられるわけである。

一つの大きな問題は、私企業のコストと社会的なコストが必ずしも一致しないという問題、つまり私企業のコストに乗ってこない社会的コストというものがいろいろ考えられるわけで、特に大都市になると、そういう傾向が強い。つまり一つの工場ができるために、下水とか住宅とか道路とか、公園とか、いろいろな公共施設に社会的なコストもかかっている。これに対する受益者負担的な考え方をもう少し高めてゆく必要があるのではないか。つまり、法律でここに工場をつくってはいけないということも一方必要であるが、同時に私企業コストと社会コストをもう少し近づける。そうしないと、過密地域に民間の工場をつくっても、私企業コストとしてはまだ引き合うという場合が非常に残されるわけである。

もう一つは、これに関連するが、平均コストとマージナル・コスト、たとえば東京都の水が現在平均トンあたり13円。しかし今後新たに東京に追加的な水を供給しようとするれば、トンあたり40円くらいかかる。よっていわゆる限界コスト（追加分の水のコスト）は40円になるが、新たに水を東京都で利用する人たちは、平均コ

ストしか負担しない。つまり13円、あるいは少し上がって15円というようなコストしか負担しない。本来非常に不経済な水の使用が行なわれている。既存の水の需要者の犠牲において新しい需要者が水を利用する。そのような限界コストと平均コストとの関係、社会的なコストと私企業のコストとの関係、この問題をつきつめないで、単に私企業の採算性、経済性だけで割りきると、社会的に見れば非常に不経済なことをおかしている可能性がある。大都市の集中化傾向のかげには、そういったコストの問題がある。このへんも理論的、実証的にいろいろつきつめていかなければならない問題があるわけである。

とにかく今後の地域政策としては、土地・水・労働力、一方における交通、通信の高速化、それは一面集中化を促進する面があるが、他面、分散の手段になりうる。従来距離による不利益というものが、道路その他の体系、輸送体系の整備によって、しだいに緩和される傾向もあるわけで、この地域開発という問題は、大きくいって経済計画、経済的な問題、それから社会計画、社会的な面から考えるべき問題、それからいわゆる施設計画というか、フィジカル・プランニングの面、それから制度的な諸問題、つまりエコノミック・プランニングとソーシャル・プランニング、フィジカル・プランニング、それからインスティテューショナルな問題、こういう4つの面を組み合わせる考えていかなければならない課題である。これにはそれぞれの分野の専門家の密接な協力態勢がますます要求され、その中で施設計画を考える場合には、主として土木関係の方々を中心になられるわけである。その場合に、他の3つの分野の問題との連携をとりながら総合的な地域開発の考え方を進めていくのが、今後の重要な課題だと考えるわけである。

(1963. 5. 25・京都大学にて講演、速記録より要約)

海外ニュース

西ドイツとデンマークを結ぶ新ルート

橋と道路と海路で西ドイツとデンマークを結ぶ新ルートが完成、5月14日開通式を行なった。新ルートの中心は西ドイツ側が建設を担当したフェーマン橋とデンマーク側が担当したグルトボーク・サンド橋の2つである。フェーマン橋はシュレスウィヒ・ホルシュタイン半島からフェーマン島にかけられた全長約900mのも

ので、4月30日に完成していたものである。グルトボーク・サンド橋はフェルスター島とロランド島を結ぶ全長約270mのもので、昨年12月15日完成した。

こうした橋のほかには道路、鉄道および新しい港湾施設を設け、デンマークと西ドイツを結んだのがこの新ルートである。建設費は西ドイツ側が2億900万マルク（約186億円）、デンマーク側が2億クローネ（約103億円）である。