

地域開発と公共事業

三 浦 孝 雄*

まえがき

今後のわが国は、政治・社会・経済の国際化・情報化への進展とともに高密度・福祉国家をめざして進むべきことが痛感されている。従来から、公共事業は地域開発上の重要な手段として量的拡大、質的变化をとげてきたが、将来開発事業の中でさらに役割と姿を新たにしていって発展するであろう。地域開発は、政策的には、いわば経済性と社会性の二大原則の調和とすることができるが、公共事業に関係する土木技術者も地域開発における公共事業の意義を改めて深く掘り下げるべきことが要請されている。本文では編集委員会からの要請で、戦後の経過を追って、この問題に若干の接近を試みたものである。

1. 地域開発制度の変貌

(1) 戦前の地域開発

地域開発というものは、いうまでもなく非常に多くの側面を持っているが、今日いわれている地域開発の立場からみると、わが国における地域開発の歴史は、一般に案外短いものだといってさしつかえないのではなかろうか。周知のように、明治以来の北海道拓殖、大正以来の東北振興、それに昭和に入ってから国土計画・地方計画等に代表されるのが、戦前の地域開発上の施策であった。しかし、これらの施策の目的を要約していえば、北海道拓殖は失業士族の救済、東北振興は冷害による農民の窮乏救済、国土計画・地方計画は戦時体制確立のため等とすることができ、いずれも当時のさし迫った課題の解決をめざして、広く全国土にわたる将来目標をいかに設定するかといった計画内容はなく、与えられた目標をいかにして実現するか、という手段に主たる内容があったこと、その手段も各種施策の総合化という視点が

* 正会員 建設省計画局地域計画課長

弱かったこと、さらにきわめて中央集権的な制度で地方公共団体や地方住民への配慮が薄かったことなどが指摘できる。したがって、富国強兵の国家政策のもとでは本土の各地域を全国的な視点から位置づけて、それぞれの地域の均衡ある社会経済の開発をはかるといふより、むしろ満洲・台湾等、外地の開発に熱心な時代が続いたといふことができよう。

(2) 国土総合開発法の制定

敗戦後、その社会経済上の諸条件の中で、経済復興のあり方として、重化学工業を中心とする貿易主義でゆくか、あるいは国土資源の有効利用による資源開発主義によるか、当時種々の議論がなされたが、とりあえず、この後者の方向を政策上具体化したのが昭和 25 年に制定された国土総合開発法であるといえよう。同法の目的はその第 1 条に述べられているとおり、「国土の自然条件を考慮して、経済・社会・文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、および保全し、ならびに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資する」ことであり、国土総合開発計画の内容としては第 2 条に、「国または地方公共団体の施策の総合的かつ基本的な計画で左に掲げる事項に関するものをいう」として

1. 土地・水その他の天然資源の利用に関する事項
 2. 水害・風害その他の災害の防除に関する事項
 3. 都市および農村の規模および配置の調整に関する事項
 4. 産業の適正な立地に関する事項
 5. 電力・運輸・通信・その他の重要な公共施設の規模および配置ならびに文化・厚生および観光に関する資源の保護、施設の規模および配置に関する事項
- を内容とするものと規定しており、また、計画の体系として、① 全国総合開発計画、② 地方総合開発計画、③ 都府県総合開発計画、④ 特定地域総合開発計画の 4 つがあって、いわばこの 4 つの計画で開発行政を完結的

に行なおうとする立場を示している。このように、国総法は内容的にも体系的にも、きわめて広範かつ雄大なものであった。

しかし、その後の経過をみると、全国計画は他の3つの計画の基本となるものであるが、最初に実際に策定されたのは約10年後の昭和37年であり、この間に後述のように各種のブロック法等に基づく計画が別個に新しく策定され、一方、国総法上の地方計画・都府県計画は今日までまだ策定されていない。そして、未開発後進地域・災害頻発地域を中心とした特定地域計画が策定されたにとどまった。特定地域計画は、昭和28年から同33年まで21地域について策定・実施され、今日いずれもその計画を終了し、それなりの成果をあげたのであるが、昭和30年代以降の経済成長期におけるわが国の経済計画・地域開発計画の規模や目標の大きな変化のうちに埋没していった感がある。

(3) 地域開発関係法の多様化

今日、地域開発関係法は国総法をはじめとしてすでに4)余に及んでおり、これらの制定経過・目的・内容等を見れば、それぞれの時期の地域課題に応じて生まれた意義が認められるものの、はなはだしく複雑かつ地域的重層化していることは明らかであって、その体系的な統合が昭和40年代の課題となったのである。ここでは、これらの事情を詳しく述べる余裕はないが、現況の大きな分類を行なったうえで、その経過をたどってみたい。

a) ブロック開発法

地域開発上の北海道の特殊性から、北海道開発法(昭和25年)は国総法制定当時から一般の地域開発法とは別体系で発足したが、これはその後の首都圏整備法(昭和31年)、近畿圏整備法(昭和38年)、中部圏開発整備法(昭和41年)のいわゆる大都市圏整備法と同様に地方の特殊性に着目した性格を持っている。一方、東北開発法(昭和32年)をはじめとする地方(九州・四国・中国・北陸)の各開発促進法(昭和34~35年)は、いずれもほとんど同文の規定から成るとともに、全体として全国をおおうものとなった結果、地方の特性に着目した特別法としての性格が消え、全国総合開発計画の地方編としての性格を持つものとなった。これらのブロック開発法は、国総法とともに地域開発制度の構成上の柱となった。

b) 特別地域の開発法

この第一のグループとしては、拠点開発法として新産業都市建設促進法・工業整備特別地域整備促進法(昭和36~40年)があるが、新産・工特法が旧全総(昭和37年)の拠点開発構想を具体化したものである。第二のグループは、積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法(昭和26

年)など、いわゆる後進地域農業5法(昭和26年)である。第三のグループとしては、特殊土じょう地帯災害防除および振興臨時措置法(昭和27年)、山村振興法(昭和40年)、過疎地域対策緊急措置法(昭和45年)などで代表される、その他の後進地域の開発に関する12の法律があげられる。

(4) 地域開発課題の変遷

以上の諸法律の制定を通じて、戦後のわずか25年間に開発課題が著しく変遷してきたことを痛感するのであるが、これを大まかに時期別区分していえば次のようになる。

a) 資源開発期(昭和25~30年)

食料・水力の開発、国土保全等、戦後の緊急課題の解決をはかった。特別地域開発法や後進地域農業5法などが該当する。

b) 工業開発期(昭和30~35年)

経済自立が唱えられ、工業が資源立地から臨海部基幹型へ指向し、太平洋ベルト構想が打ち出された。同時に大都市圏の整備の課題も生まれ、将来を見とおした、いわば創造的な視点が強まり、開発手法も従来の公共事業依存から工業用地造成、企業への融資、あるいは工業立地規制等の多様化が見られた。

c) 過密・地域格差是正(昭和35~40年)

旧全総が過大都市防止と地域格差の是正を目標として決定された。すなわち、国土全体の体系的な開発という意識や、地域主体という認識が生まれ、新産法・工特法等の拠点開発法、豪雪地帯対策特別措置法(昭和37年)等の特別地域振興法、近畿圏法があいついで制定されたのである。また、総合的な地域行政主体としての地方公共団体に対して、その企業誘致や公共施設整備に伴う財政負担の増大につき、単に国庫補助金等を手厚くするばかりでなく、地方交付税算入上の補正等による多角的な助成方策もとられるようになる。そして、国と地方公共団体との間の機能分担、協力上の規定等、地域開発行政の総合化への努力が進んだ。なお、この時期には、前述の全国計画の策定のほかに、ブロック法で全国がおおわれるようになり、地域開発立法が一段落したことも一つの特徴であった。

しかしながら、この間の経済の急激な発展は、大都市地域への集積と農山村地域のいわゆる過疎化をますます促進させることとなり、拠点開発構想の実現は容易でないことを痛感させるに至った。

d) 新しい国土経営の提起(昭和40年以降)

おもな地域開発関係法としては、都市計画法の改正(昭和43年)、農業振興地域の整備に関する法律(昭和44年)、過疎法等が制定された。新全国総合開発計画(昭

和 44 年)が策定され、物的な豊かさを背景とした人間形成の場としての国土を全国にわたって均衡した姿で形成するという開発理念が打ち出された。農振法は都市計画法に対して、当初は農業振興地域の総合的な整備をはかろうとする意図があったが、現状における農政環境や地域行政の複雑性・流動性等から、実際には主として農用地の利用や関係施設の整備に関する内容に関するものにとどまった。過疎法は抜本的な過疎対策を内容とするものではなく、当面の緊急な課題の解決を意図したものである。新全総では、都市の過大化防止と地域格差の是正という前期の開発理念を受け継ぎながら、それをより大きな視点の中で具体化すべき方向を示し、開発方式として大規模開発プロジェクトと広域生活圏とを2つの大きな柱として設定している。これは、今後の地域開発制度として、既存の諸立法を体系化する一方、この2つの新しい制度を中心にすえてゆこうとする意欲を示したものとして注目された。

2. 公共事業の発展

(1) 規模の拡大

公共事業のうち、一部のものはすでに古い歴史をもち戦前でも相当活発に行なわれていたが、国の予算上、他の事業を含めてまとまった形で計上されるようになったのは戦後の昭和 21 年からである。すなわち、終戦時の混乱の中で失業者があふれ、その救済が最大の急務として公共事業実施の統制が行なわれ、就労者の使用について失業者吸収の詳細なルールが織り込まれた。同時に、経済復興上即効的な生産効果を重視し、産業や生活の必需品の生産・分配を著しく増加させ、または、これに便宜を与えるものを重点に運用された。その後、次第に建設事業としての本来の事業効果が重視され、計画的・組織的な運営が行なわれるようになり、事業費の規模も増加の一途をたどったのであった(表-1)。さらに、昭和 30 年代を経て経済規模が急速に拡大すると、その基盤となる各種の公共施設の不備が問題となり、新長期経済計画(昭和 33~37 年)以来、行政投資が経済計画の中

表-1 公共事業費の拡大 (単位: 億円)

会計年度 (昭和・年)	公共事業費 (A/B)	国民所得 (B)	A/B (%)
10	2	144	1.4
21	62	3 609	1.7
25	1 008	33 815	3.0
30	2 162	67 190	2.6
35	4 857	118 217	3.4
40	11 681	259 551	4.5
45	24 110	582 541	4.1

注: 公共事業費は事業費ベース、建設統計要覧による。

表-2 行政投資規模の国際比較

(単位: 億円)

区分	日本				アメリカ 合衆国 1967年	イギリス 1967年	西ドイツ 1967年
	昭和 9~ 11年平均	昭和35年	昭和40年	昭和43年			
国民所得 (A)	125	125 368	244 850	403 930	2 368 800	270 432	354 760
行政投資 (B)	3.82	8 788	26 766	41 055	90 720	17 099	18 718
B/A (%)	3.06	7.09	10.93	10.16	3.89	6.32	5.28

注: 国際経済要覧等による。

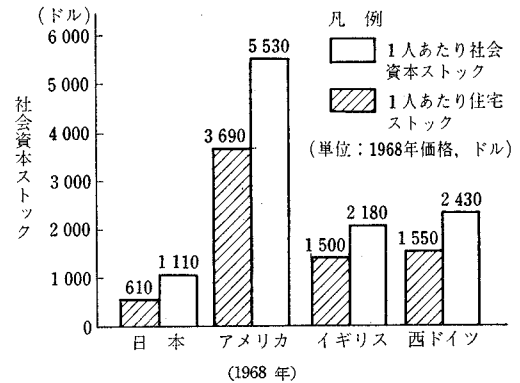


図-1 社会資本ストックの外国比較

でも重要な課題となった。かくて、公共事業費は国民所得の伸びを超えてその増大がはかられるようになった。その後、公共事業は景気浮揚・景気過熱対策、地方財政の悪化等の財政経済情勢に応じて、そのつど弾力的な運用もはかられたが、次第に長期的な視点からする社会的間接資本の形成強化の必要性が認識されて今日に至っている。最近の欧米主要国の国民所得に対する公共投資の割合をみても、日本の水準は相当高いことに注目する必要がある(表-2)。しかし、周知のように、わが国は外国に比べて社会資本整備の歴史が浅いことは図-1のとおりである。そして戦後の高度成長に伴う民間設備投資の増大に対して、社会資本が相対的に著しく立ち遅れ、他方、国民生活の高度化、生活意識の向上は生活環境施設の不備について深刻な不満を訴えるようになった。

(2) 資金調達方式の拡大

前述のような公共事業費の規模拡大、とくに昭和 31 年以降の急増は、一般会計資金の枠内で行なうことは困難であった。そこで、公共事業投資拡大の財源として財政投融資資金および民間資金の活用による規模拡大が登場した。財投資金は、郵便貯金などの形で資金運用部資金ならびに公募債借入金等の資金などから成り立っているが、資金の大部分は資金運用部資金で、昭和 45 年度の例では、財投融資総額 3 兆 5 799 億円のうち資金運用部資金が 2 兆 5 440 億円を占めている。これらの資金は、

表-3 公共事業の財源

(単位: 億円)

区 分	昭和 30 年	昭和 35 年	昭和 39 年	昭和 43 年
総事業費 (A)	2 162	5 765	12 869	22 836
国 庫	1 392	2 988	4 336	10 601
地方公共団体	737	1 700	3 661	5 518
財政投融资 (B)	34	1 077	2 872	6 717
B/A (%)	1.6	19	22	29

注: 経済白書等による。

経済成長に伴う国民所得の増大の中で、わが国民特有の高い貯蓄率に支えられて増大し、表-3 に見られるように公共事業関係投資の急速な拡大を可能とした。

しかし、この財投資金も急激な社会資本整備の需要増加に必ずしも十分な対応ができないうえに、加えて道路公団・国鉄などの政府保証債の発行による財投への民間資金の導入は、金融の自由化に伴って大幅な増額が困難となってきた。例を道路三公団の財投資金について、その推移をみれば、国の財投計画総額に占めるシェアが近年ほとんど固定していることが明らかである(表-4)。そこで、最近はさらに財投資金を経由するのではなく、直接市中銀行等の民間資金を導入することが進められているが、昭和 45 年に創設された「地方道路公社法」による資金調達方法もこの一例である。

表-4 道路三公団の財投資金

(単位: 億円)

区 分	昭和41年	昭和42年	昭和43年	昭和44年	昭和45年
日本道路公団	1 182	1 659	1 785	1 768	2 185
首都高速道路公団	255	386	459	532	558
阪神高速道路公団	234	297	346	377	338
小 計 (A)	1 471	2 342	2 590	2 677	3 081
財投計画総額 (B)	20 273	23 884	26 990	30 770	35 799
A/B (%)	7	10	9	9	9

注: 建設省資料による。

(3) 事業主体の多様化

公共事業は、沿革的には国または地方公共団体が施行する公共施設を整備するための事業である。しかし、前述のような事業費の拡大とともに、昭和 32 年の森林開発公団の設置を皮切りとして、各種公団・事業団があいついで設立され、今日公共施設の整備に関係ある公団等は 15 に達している。地方公共団体においても、知事部局と別に設立されている道路・住宅・土地造成等の公社が数多いことはご承知のとおりすでに 1 400 余に達し、年間 8 000 億円余の事業を実施している。これら公団・公社設立の主たる理由は、財投資金や民間資金などの新たな財源の調達にあるが、一方、事業規模の拡大に対処して効率的な業務を遂行する要請もあったと思われる。

さらに、近年になって、民間企業の資金調達能力に余

裕があること、民間企業の関心が高まったこと、民間企業の設備運営に密接な関係がでてきたことなどの理由から、公共的施設の整備に対する企業参加の動きが目立ってきた。その結果、公共・民間両部門の協調・相互参加による新しい事業主体(いわゆる第三セクターと呼ばれるもの)の設立が見られる。大阪府・鹿島等の都市開発株式会社、東三河地域の総合開発機構、各地域のトラックターミナル会社等がその例である。

これら、一定の地域を対象とする第三セクターは、一方ではその地域の計画に基づいて投資を集中的に行なう役割を持つことにも留意する必要がある。日本道路公団のような全国的組織になると、特定の地域に資金を集中することが事実上困難になり、地方道路公社や本州四国連絡橋公団が設立された一つの理由も、やはりこの点にある。

3. 地域開発と公共事業

以上、1. では、戦後の急速な経済発展に伴う地域開発課題の変遷に応じ、地域開発制度が漸次充実されるとともに開発手法も多彩化したこと、2. では、この間、公共事業の量的拡大・資金調達方式の変化および事業主体の多様化を概観してきたが、これらに関連して、地域開発における公共事業をめぐる客観条件や、これに関連した公共事業の性格・機能等の変化にも注目すべきものがある。

(1) 地域投資としての公共事業

公共事業投資の特性は、すべての事業が各計画ごとに具体的な特定の箇所、あるいは地区等について行なわれることにあり、地域経済の発展上の基盤として、一般にきわめて重要な地位を占めている。

後進地域や未開発地域では、地域経済の振興上、公共事業投資が何よりも中心的課題であり、工業地域の整備に際しては、工業立地の関連施設ないしは産業上の生産手段としての公共施設の同時的整備が重視され、さらに大都市など過密地域にあっては、追隨的な公共施設の整備、あるいは再開発など都市機能の純化向上のための先行的な公共施設整備が切実なものとして期待される。

次に、戦後の公共事業制度が失業救済の目的から始まったことはすでに述べたが、公共事業に就労する者の雇用面に与える効果など、要するに公共事業費の支出が国民経済バランスにおける需要として働く効果がある。しかし、これら需要効果も国全体の経済規模が大型化して今日のように全建設投資が年間 17 兆円ともなれば、その中で占める政府関係投資のシェアも相対的に低下して(今日では約 1/3) くる。

時に「物」から「福祉」への価値観ないし政策の転換が行なわれようとする今後においては、公共投資の新しい原理の確立が強く期待されるのである。

また、地域開発投資としての公共事業を考える場合、各地域が持つトータルシステムの中で個々の事業をいかに調整し、体系化をはかるかという問題がある。地域開発は「総合開発」といわれるように、ある地域の欲する開発目標を設定のうえ、この目標を達成するための手段を総合的に駆使しようとする。この手段として、今日では公共施設の整備のみにとどまらず、土地利用や産業・生活機能の規制誘導等も重視されるのであるが、いずれにせよ、これら多面的な手段の総合化は従来から地域開発上の課題である。公共事業についていえば、地域開発計画に盛り込まれるべき各事業の規模・実施順位等の妥当性の確保如何、あるいはその計画どおり各事業の実施が担保されるかということがある。前者は計画論・事業効果論に関連するものでここでは省略し、後者については、現実の事業が毎年度の予算要求から配分決定、実施の指導監督に至るまでそれぞれの事業の実施省庁によって行なわれる。経済企画庁などの調整権限があるとはいっても、実際には各省庁の権限が強いために、「総合開発」計画に忠実に重点を指向して計画の推進をはかる体制が弱いのが一般である。とくに、予算は各省ごとに事業別・事項別に要求・配分され、地域ごとに編成されるわけで

はないから、特定の地域の予算に対する配慮が十分に行なわれにくい状況である。これについては、前述のように、今後地域開発事業の投資効果に関する評価手法を確立してゆくとともに、地域開発を含み、現行の行政がますます複雑・広範な活動を行なう使命をになう方向にあるところから、昭和39年の臨時行政調査会の答申でふれているとおり、同一省庁内における企画・実施両事務の組織分離、中央省庁全体で企画省・実施省を分離することを積極的に検討するべきであろう。これは、専門化し組織を再び結合するための内閣総理大臣等の指揮監督権といった単純なものではなく、真に総合調整をはかるための技術的な手法の確立の方策とか、計画作成手法のあり方の検討を含むものでなければならない。

また、このような公共事業の計画・実施に関する総合調整は中央省庁レベルのみでは十分でなく、「地域」行政に重要な責任を持ち、新たな地方自治上の課題（とくに生活環境の整備など）をになう地方公共団体のレベルにおいても適切に関与せしめること、さらには地域住民の参加をはかることも重要である。

(2) 国土利用の再編成投資としての公共事業

大都市の過密対策や地域格差の是正が問題となつてすでに15年ぐらになるが、それにもかかわらず、この間大都市への人口・産業の集中がますますはなはだしい

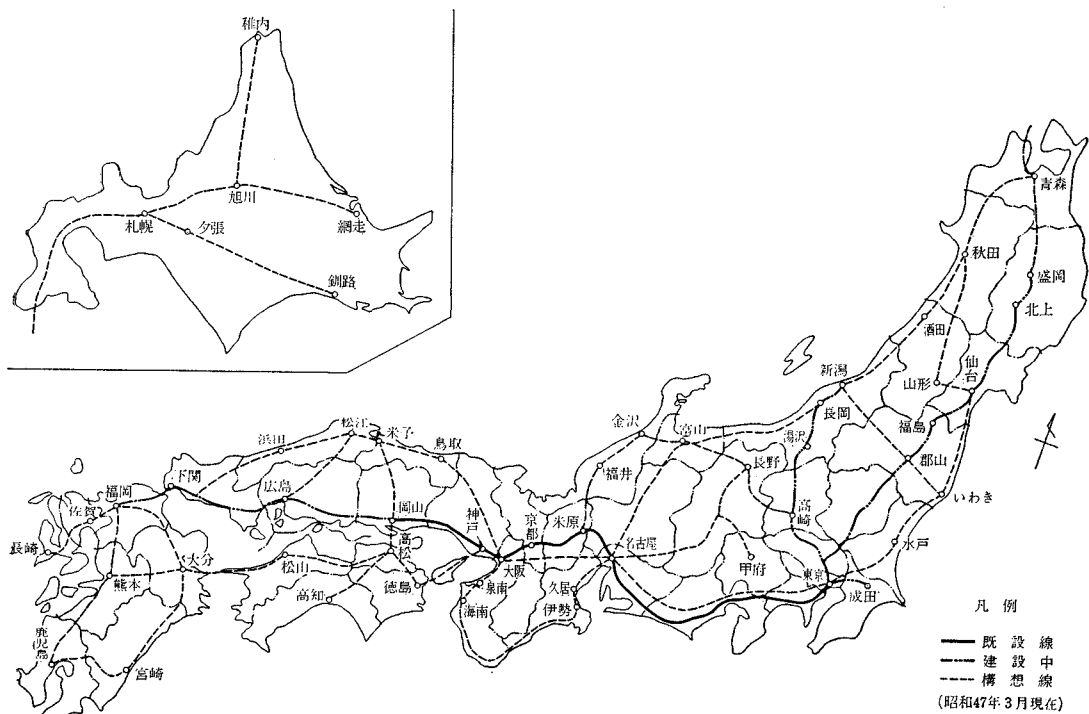


図-4 全国新幹線鉄道網図

状況であった。これは、急速な経済成長を果たすうえに産業等の大都市集中のメリットがきわめて大きかったからであり、新産都市建設等による拠点開発や、大都市における工場等の規制が試みられてはきたが、十分な成果をあげることはできなかった。しかし、今日になると太平洋ベルト地帯においては用地・用水等の基礎的資源の制約が明らかとなり、過密・公害等の深刻化による外部経済条件や、住民生活条件の悪化は企業側にも住民側にも痛感されるところとなった。産業立地が大都市圏内部に拡大したうえで、さらに隣接する地方圏にまでオーバーフローし、他方、人口流動は46年の国勢調査の概報で示されたように、地方都市での増加率が少なからず増大している事実は、今後の事態の推移の一端を的確に表わしているものと考えられている。

将来、さらに経済の国際化、生活の都市化が進展しながら、国民の所得や生活の水準を向上させてゆく場合に産業や社会の構造は、ますます著しい変化をとげてゆくのであろうが、今後の産業は、在来のように偏った資源供給構造で推移することが不可能であることが痛感されている。わが国土が狭く、しかもその15%程度が可住地にすぎないとされる条件のもとで、高度経済社会を真に豊かな福祉社会として創造してゆくには、新たな産業構造への脱皮を試みるとともに、抜本的な新しい発想のもとに、国土の利用保全への努力を払わなければならない。これは国土利用の再編成を伴うものであり、そのための戦略手段としての、公共事業投資の意義が認識されてきた。高速道路や新幹線などの全国幹線交通体系の整備もその一つで、大都市圏と地方圏の時間距離の短縮をはかり、地方拠点と全国中枢管理機能との接触機会を増大することによって、人口産業の分散、拠点開発を具体的なならしめるものである。これには、大規模な先行投資を可能とする制度の創設が必要である。必要な資金は約20兆円であるが、これは今後のわが国の国民経済水準からすれば大して困難ではない。高速幹線交通体系の整備に伴い、地域の開発ポテンシャルは飛躍的に向上するであろうが、その場合の新たな地域条件を早急かつ確に把握し、産業開発や環境保全のためのプロジェクトの配置を検討しなければならないことが今日の一つの課題である。高速道路建設の進捗に伴い、インターチェンジ付近を中心に各種企業の土地買収はきわめて活発であって「広域的スプロール」ともいべき機能の散在、地価上昇などが現われていることは、ご承知のとおりである。新しい国土の骨格を基礎に各地域の特性に則した機能分担を明確にし、公共投資の新たな地域配分上の指標を求めなければならない。

戦後の経済復興時では、まず、未開発地域の資源開発の政策が重視され、ついで太平洋ベルト地帯を中心とす

る重化学工業化が推進されるとともに、大都市の過密問題の解決や国内の地域格差の是正が課題となって拠点開発構想の推進に努力したのは前述のとおりである。こうして地域開発が全国的な問題になると、公共投資の地域配分の問題が財政上はもとより、社会経済上も次第に重要視されてきた。これは結局、国総法が本来めざしている「都市および農村の規模および配置の調整」とか「産業の適正な立地」を全国土にわたって具現することで解決されるものであろうが、それには、全国計画が具体的な内容をもって策定されることが必要になる。ところがわが国経済の成長があまりにも急速で、かつ事態の流動性が大きかったため、全国計画に具体的・定量的な内容をもたせることが至難であったし、また、財政等の規模が相対的に小さかった期間では、地域エゴイズムの作用も加わって、結果的には全国的に薄く広い投資、いわゆる総花的な投資の傾向を、なかなか脱することがなかった。たとえば、新産都市の計画では、15地区はいずれも等しく重化学工業の立地を想定（工業生産目標全体の約60%）したが、今日この想定どおりに実現したものはわずか2地区にすぎない。近年、ようやく地域の特性とか産業立地上の地域分担関係ということが認識されているが、国土の産業機能面からみた均質性という観念的な期待が、あまりにありすぎたことが指摘される。

（3）公共施設の概念の変化

地域開発の内容が複雑広範となり、単なる物的な環境の整備形成から、より幅の広い活動を含めた概念として拡大する傾向にあることも前に述べたが、公共施設の整備が地域開発上の重要な手段であることには変わりはなく、各時期の地域開発諸法では、例外なく公共施設の整備が重要な内容となっているといっても過言ではない。

開発の手段が複雑になるにつれて公共施設の概念が拡大してきている。まず、時代の変化に伴い公共主体の責任で整備すべき施設の種類がふえているが、その例として住宅団地や工業団地があげられる。住宅難の解消、工場の分散誘導という地域開発上の行政主体の政策からこれらの団地は公共性を持つようになり、土地収用法上の収用事業としても次第に織り込まれるようになった。次に、公共施設の複合体としての事業自体に新しい公共性が認識されてきていることである。土地区画整理事業・新住宅市街地開発事業・市街地再開発事業等が、その例で、宅地・道路・公園・下水道等の施設を総合し、全体として一つの事業としてとらえ、したがって、土地収用法も個々の施設整備事業について適用されるのでなく、不可分のものとして全体に対して適用されている。事業主体も多くの場合全体として一つであり、公的資金の投入も全体を対象に行なわれるものが多くなっている。

さらに、施設の設置主体の拡大が行なわれている。従来の狭義の公共主体から、設置する施設の公共性の拡大に伴って民間主体による事業に公共性を認めて、やはり土地収用法上の対象事業とする例がふえてきたことである。企業による自動車道整備・自動車ターミナル・新住宅市街地開発などがあげられる。今後、地域開発への民間参加がいつそ期待されるが、公共主体の公共施設から民間活動上の基準としての公共施設へ発展するものであろう。

公共施設は、本来別々の目的をもっているが、全体としてよりよい物的環境の形成を指向させるのが地域開発の目的であり、時代によって地域開発の理念が変わることによって公共施設の有機的な統合のされ方が異なり、公共施設の意味も拡大してきたのであった。また、このような流れの中で、地域開発上の公共施設は公共事業によって単に整備されるということから、その機能を十分に発揮させるよう計画・建設・管理の各段階を一貫してとらえること、いわばソフトな公共施設というとらえ方が必要になってきたといえる。地域開発における手段の総合化の過程で、拡大した意味での公共施設整備が、地域開発の目的に融合してゆく姿を示していると考えられるのである。

4. 大規模開発プロジェクトの実施

(1) 大規模開発プロジェクトの概念

これは、昭和 42 年ころから産業計画会議等を中心に提唱され、新全総に織り込まれたが、その過程において次のような考え方が述べられている。

「近時の飛躍的な技術・経済の発展過程において、新幹線・高速道路・大規模臨海工業地帯造成・大規模住宅市街地建設計画などにみられる、大規模かつ革新的な、あるいは多くの意味で複合的な性格をもつプロジェクトがいくつか現われてきている。かかる傾向は、今後いつそ本格的な様相を呈し、総建設投資の中核を形成してゆくものと考えられるが、これらはいずれも、わが国の経済政策と地域政策との接点をなすプロジェクトであるだけに、経済社会の各層に果たす役割はきわめて大きく、影響するところも広範にわたるものとみられる。われわれは、日本経済の将来を展望し、現在の政策課題を考えると、この大規模プロジェクトと呼ばれるものを、旧来の制度を打破し新しい(国土の)システムをつくりあげるための戦略として積極的に推進することが必要だと考える……」。

今後の累積投資額の増大(新全総の想定では昭和 60 年までに約 500 兆円)に伴い、国土の高密度化が極度に

高いレベルに達するが、将来の経済社会の建設のため基幹となるべき投資を「大規模開発プロジェクト」として構成し、地域的・計画的に強力に推進する必要があること。同時に、国土利用の変遷を「国土経営」という一つのシステムとしてとらえ、このシステムの生成のうえで最も基本的役割を果たしたのが各時代の大規模プロジェクトであったように、今後も国土経営の生成システムがいつそ強力に形成されねばならないことが強調されており、その投資要件としては、「大規模性」、「基幹性」、「革新性」があげられている。

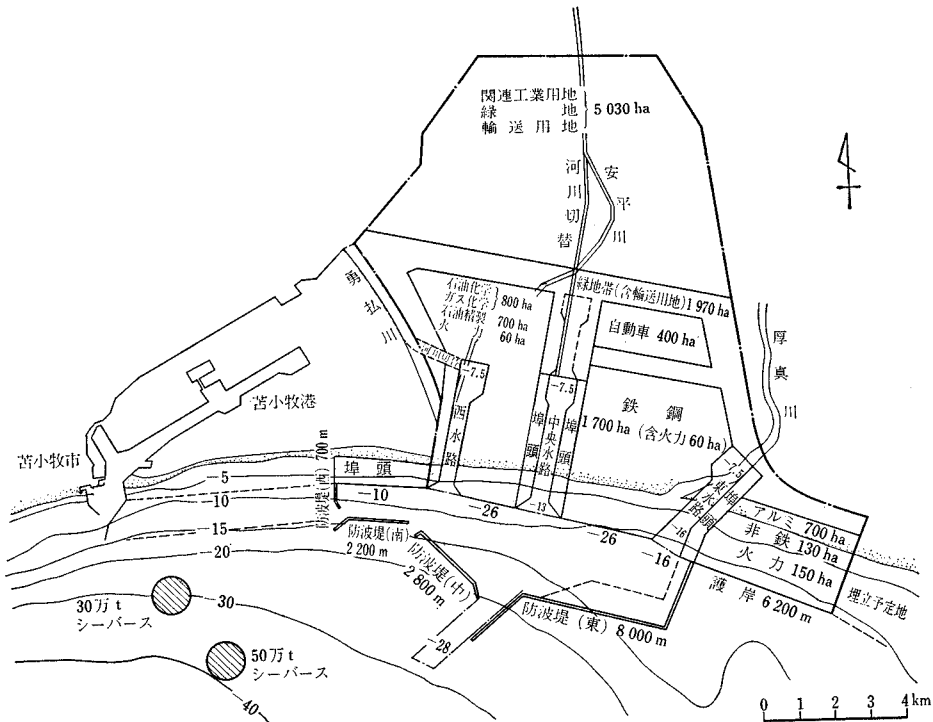
(2) 総合調整部会の検討

新全総では、この類型を 3 つに区分し、1) 新ネットワークの形成、2) 大規模産業開発プロジェクト、3) 環境保全、としている。これらの具体化をはかるため、国土総合開発審議会の総合調整部会に当面の主要な 6 テーマである、① 総合交通体系、② 大規模畜産基地、③ 大規模工業基地、④ 大規模観光レクリエーション、⑤ ニュータウン、⑥ 大都市交通網整備のテーマごとに研究会を設け検討をすすめてきた。これらのプロジェクトはそれぞれ個性が強いが、研究会の中間報告に共通してあげられている課題は大体次のようである。④ 新しい国土経営上に果たす役割を明らかにする、⑤ 計画主体・事業主体等とシステム主体との関連(関係各省内の調整、公共と民間との協調の問題等を含む)、⑥ 計画上、施設の整備計画や管理運営計画との斉合性ならびに自然や生活環境の保全・創造の問題をあらかじめ正しく把握する、⑦ 基幹事業の先行投資のための新たな財政金融措置・民間資金導入方式、⑧ 新たな土地取得・土地使用方式、⑨ 新技術の開発や総合的調査研究機関の創設。

なお、経済企画庁では昭和 44 年度から従来の国土総合開発事業調整費の一部を大規模開発プロジェクトの調査のため積極的に使用することとしたが、これにより関係各省庁が使用している調査費の総額は毎年約 20 億円にのぼっている。

(3) 具体化の動向

現在、大規模工業基地として具体化されつつあるのは、苫小牧東部・むつ小川原・志布志などで、開発区域は 5 000~10 000 ha であり、鹿島の 3 000 ha に比べて規模がさらに大きく、土地取得、マスタープランの策定、公共と民間の投資の計画的な統合等の面で、在来の制度だけでは十分でないことが考えられる。しかし、各地域の実情は土地取得の態様、在来住民との調和、既存の公共施設や都市など諸機能との関係、立地企業の種類等の面で少なからぬ差違がある。とりわけ、在来の地域

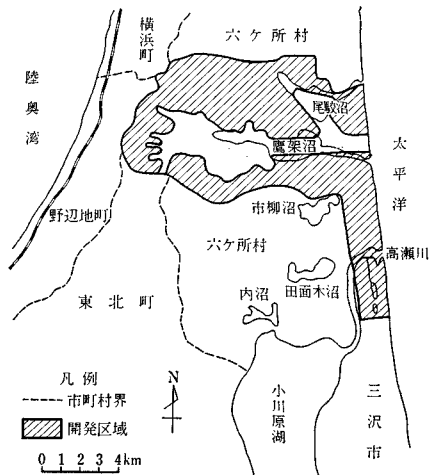


図一五 苫小牧東部地域・工業地区開発構想図

社会での住民生活・産業・土地利用等との調和については、近年の社会事情にもかんがみ、各地域ごとの特性に則した、きめ細かなくふうが必要であるため、画一的な制度を早急に確立することが不適当と思われる状況にある。従来、通産・運輸・建設の各省で試案の検討はされているが、いずれこれらは適当な機会に調整のうえ、統一された原案が確立されることになる。

苫小牧東部の構想は、第三期北海道総合開発計画（昭和45年）で提示されて以来、北海道開発庁が中心で計画の推進をはかり、一応のマスタープランの策定を終っている。また、主要な工業用地は取得済みであり、昭和47年度に、まず港湾工事に着手することが内定した。マスタープランによれば、完成時の昭和60年の工業出荷額は約3兆3000億円、工場設備を除く基盤整備事業費（住宅市街地・交通・用水等）は約6500億円と見込まれ、近くこの基地開発にあたるための国・地元公共団体・財界の出資による第三セクターが設立される予定である。

むつ小川原は新全総に掲げられた構想のひとつであるが、いち早く国・青森県・財界の出資による「むつ小川原開発（株）」が設立され、またマスタープラン原案の策定等を行なう第三セクターとしての「むつ小川原総合開発センター」も発足している。他方、これらを含む関係諸機関の業務の総合調整をはかるとともに各省庁の



図一六 むつ小川原開発地区図

連絡調整もはかるため、政府部内に「むつ小川原総合開発会議」が設置されている。本地域には約2000人が居住しているので、用地買収と同時に関係者の移住・転職の対策が当面の最大の課題であるが、これについて、青森県が目下具体策を検討中である。

志布志も新全総の西瀬戸地域の一環として掲げられた構想で、現在鹿児島県がマスタープランの案を作成中で

ある。また、開発業務を行なう第三セクターの設立も考慮されている。

上記の工業基地に比べると、観光レクリエーション基地の具体化は、なおしばらく先のこととなりそうであるが、九十九里地域等で地元公共団体や関係省庁が共同して逐次構想のとりまとめを進めている。建設省では、これらの一環として、とりあえず三重県の長島町を中心とする地域で、レクリエーション都市整備に着手している。これは、周辺地域を含み、土地利用計画の策定とその実施を担保する手段として都市計画法を適用するとともに事業主体として漁協など地元関係者をも含む第三セクターを設立し、それに対して日本開発銀行の長期資金を融資する道を開いている。

大規模開発プロジェクトのうち、工業・畜産・観光レクリエーションを中心的な課題として一定の地理的領域を場とするものは、その規模が大きいためという側面に関心を抱きすぎる傾向がないわけではない。自然や在来社会に対する人間の働きかけや投資活動がますます大規

模となる今後において、地域的に大規模なプロジェクトが構想されることは、それなりの意義があることはもちろんであるが、われわれが関心を持つべき主題は、やはりそれに伴う自然や住民生活の環境保全とのかかわり、または新しい環境の開発ということではなければならない。それによって、国土経営上の大規模開発プロジェクトの役割を正しく位置づけることができるというべきであろう。

高速道路は、昭和 60 年までに法定の延べ 7600 km を完成することを当面の目標として着々と整備が進められ、新幹線も本年度は新しく 3 路線でいっせいに着工され、明年度も新路線の調査に着手する予定である。このように、これら陸上の高速交通体系の整備が具体化されるのに伴い、関係する各地域・各都市での機能の集積・配置を、土地利用計画と関連させながら全国的視野から検討し、各地域の特性に応じた地域開発を計画的に進めることが次の緊急な課題である。

(1971.10.19・受付/1972.2.8・再受付)

土木製図基準 1972 年改版 A4・152 ページ (一部 2 色刷) 折込付図 20 枚
<3 月末完成> 1600 円 会員特価 1450 円 (〒 200 円) ●全国主要書店でも取扱う予定です●

コンピュータによる 構造工学講座 全11巻

II-3 (第6回配本) A5判 344頁・¥2400

弾性学の変分原理概論

鷲津久一郎(東京大学教授 工博)著

有限要素法と破壊力学

宮本 博(東京大学教授 工博)著

II-2 (第7回配本) A5判 448頁・3月中旬刊

塑性・粘弾性

山田嘉昭(東京大学教授 工博)著

有限要素法のプログラミング・デザイン

信原泰夫・桜井達美・吉村信敏共著

構造動力学の確率論的方法

Y. K. リン著/森 大吉郎(東京大学教授 工博)他訳 A5判 368頁・¥3600/最新刊
振動学、構造力学の発展の基礎の上に、構造物の大型化に伴う構造解析の精度の向上、信頼性に対する要求の増大等により注目されている表題分野の研究成果を本邦で初めて翻訳紹介する。わが国における斯学の第一人者による決定訳。

振替東京 44725
東京・九段南4-3-12

培風館