

内閣及び国土計画の国土に対する関心と 両者の同異の長期変化

橋本 武

非会員 一般財団法人日本開発構想研究所（〒105-0001 東京都港区虎ノ門一丁目16-4）

E-mail:hashimoto@ued.or.jp

本稿は、今後の国土計画が目指すべき方向を考える前提として、内閣と国土計画の国土に対する関心と両者の同異の長期変化を解明するものである。これを明治期から現在までの内閣総理大臣の国会演説(内閣の関心の代理変数)と国土計画書の内容分析により行い、また、国土に対する関心については、関心の種類(領有/利用)、範囲(全体/部分)、方向(対外/対内)の3軸で分析する。

その結果、両者の関心は、戦前は乖離し、戦後は物理的利用・全体・対内ではほぼ一致していたが、近年、内閣の関心が経済的利用・部分に変化し、同時に対外が高まったため、90年代後半以後は国土計画との乖離が目立つようになってきたことが分かった。今後は、[利用・全体・対外]という関心に基づく国土計画の可能性の検討が必要になる。

Key Words : cabinet, national land plan, interest, long-term change, same and differnt

1. はじめに

国土計画に対する関心は、内閣の関心も含めて、世紀の変わり目あたりから低下しているように思われる¹⁾。これに関して、重要なのは計画内容の向上・改善であり、関心の高低は付随的な問題に過ぎないという見解もある。しかし、筆者は、計画内容の向上・改善の重要性は認めつつも、国土計画が行政内部限りの執行管理計画ではなく、広く社会に理念や考え方を提示する計画であり続けるのであれば、多様な意見を反映させるためにも、関心の高低はかなり本質的な問題であると考えている。

国土計画は国土を対象とする計画であるが、国土に対する関心は、第1に政策的関心と非政策的関心、第2に個別具体レベルでの関心とそれらを幾つかの分類軸(全体的関心/部分的関心など)によって類型化した類型レベルでの関心に大別できる。本稿の対象は、政策的関心かつ類型レベルでの関心であるが、類型レベルでの関心は複数存在し、いずれが優越するかは主体や時代によって異なるだろう。

本稿が類型レベルでの関心に注目するのは、次の理由による。国土計画の国土に対する関心は法的制約から一定の範囲内で変化せざるを得ないのに対して、内閣の関心は遥かにダイナミックに変化し得るため、国土計画と内閣の国土に対する関心の間には同異が生じる。国土計画に対する内閣の関心の高低には、国土に対する関心の

同異以外にも様々な要因が影響するため、両者の一致度が高いからと言って、国土計画に対する内閣の関心が高いとは限らないが、逆に一致度が低い場合には国土計画に対する内閣の関心が低いことは相当にあり得る。また国土に対する関心が両者で異なる場合には、個別具体レベルよりも上位にある類型レベルの方が影響が大きく、差異の本質も表われやすいと思われる。つまり、国土計画に対する関心が低い場合には、国土に対する関心、ことに類型レベルでの関心の影響が大きいと考えるからである。

以上の考え方の下に、本稿の目的は、今後の国土計画が目指すべき方向を考える前提として、歴代内閣と累次の国土計画における国土に対する関心と2つの関心の同異の長期変化を解明することである。また、その結論を用いて、今後の国土計画の方向性についても試論的に検討する。検討は、戦後を中心に明治から現在までとし、歴代内閣総理大臣の国会演説(内閣の関心の代理変数)と国土計画書等の内容分析により行う。

国土計画に関する研究は、政治学²⁾、地理学³⁾、工学⁴⁾等様々な分野で行われてきた。本稿に近いものとしては、国会における言説の変遷⁵⁾や政治的関心の変化に関する研究⁶⁾があるが、これらは本稿でいう個別具体レベルでの関心を扱ったものである。国土に対する類型レベルでの関心という視点での先行研究は、管見の限り見当たらない。知見の蓄積がほとんどない分野であるといっ

ていいだろう。このため、問題意識は現状及び将来の国土計画にあるが、本稿では基礎的知見の蓄積を重視し、明治以後という長期的な時間スパンの中での両者の関心の変化と同異を明らかにすることを主眼とする。

以下、関心の類型化と検討方法について述べた後、国土に対する関心の変化を内閣、国土計画書の順に分析し、両者を合わせて、その同異を検討する。最後に、検討結果を踏まえ、今後の国土計画の方向性について考察する。

2. 関心の類型化と検討方法

(1) 検討する国土の範囲と関心の類型化

国土という単語には、様々なニュアンスが含まれるが、本稿の関心は国土計画にあるので、国土の地理的、空間的、物理的な側面に限定する。その上で、国土計画との関係で重要な関心の分類軸を表1のように考える。

表-1 国土に対する関心の分類

分類軸	左軸による 1次分類	戦後国土計画の 制度上の関心	左記関心の 2次分類
関心の 種類	領有的関心/ 利用的関心	利用的関心	物理的関心/ 経済的関心
関心の 範囲	全体的関心/ 部分的関心	全体的関心	一致型関心/ 不一致型関心
関心の 方向	対外的関心/ 対内的関心	主として 対内的関心	

表1について説明する。分類軸は、関心の種類、範囲、方向の3つである。

第1に、関心の種類は、領有的関心と利用的関心に大別できる。前者の典型的課題は領土問題である。後者の利用的関心は戦後国土計画の制度上の関心である(以下、制度上の関心については3(2)で詳述)。戦後国土計画の関心は本稿の中心課題なので利用的関心を細分する。ここでは、マルクス経済学の使用価値、交換価値にヒントを得て、物理的関心と経済的関心に2分する。前者は国土の物理的・空間的な改善への関心、後者は国土の貨幣的価値の増減への関心である。

第2に、関心の範囲は、国土総体への関心＝全体的関心と、国土の特定地域への関心＝部分的関心に大別できる。戦後国土計画の制度上の関心は全体的関心であった。そこで全体的関心を細分するが、本稿では、部分の総和と全体とが等しいタイプの関心＝一致型関心か、部分の総和と全体とが異なるタイプの関心＝不一致型関心かの区別を導入する。何故なら、後者の関心こそが国土計画に固有のものと考えられるからである。例えば、各地域内が安全になれば、基本的には国土全体も安全になるので、

「安全な国土を形成する」というのは前者の関心であり、各地域内で均衡が取れても、国土全体で均衡が取れる保証はないので、「国土の均衡ある発展を図る」というのは後者の関心である。なお、一致型/不一致型の区分は、トップダウン/ボトムアップの区分ではないことを念のため付記する。

第3に、関心の方向は、外国との関係で国土を見る対外的関心と国内問題として国土を見る対内的関心に大別できる。戦後国土計画の制度上の関心は、主として対内的関心であったが、国土形成計画法においては対外的関心も相当に高くなっている。関心の方向は、種類及び範囲と比べて、一方への制度的な優越性が低いので、対内的関心を細分することはしない。

(2) 検討方法

a) 対象データ

内閣の関心については、長期的な継続性、遡及可能性、入手可能性を考慮し、総理大臣の国会演説を代理変数として使用する。具体的には、大喪費予算に就いての演説等の特殊な演説は除外し、施政方針演説と所信表明演説に限定する。期間は第1回帝国議会(1890)の山縣有朋から第180回国会(2012)の野田佳彦までで、演説総数は250回(うち戦後165回)である。

国土計画書については、大東亜国土計画大綱素案(第2次案)(1942)、中央計画素案(1943)、復興国土計画要綱(1946)、総合開発の構想(案)(1954)、全国総合開発計画(1962)、新全国総合開発計画(1969)、第3次全国総合開発計画(1978)、第4次全国総合開発計画(1988)、21世紀の国土のグランドデザイン(以下、21GDと略記)(1998)及び国土形成計画(全国計画)(2008)であり、さらに、関連法律として、国土総合開発法(1950)及び国土形成計画法(2005)を加える。

データは、総理演説についてはデータベース「世界と日本」(東京大学田中明彦研究室他)及び総理官邸ホームページ、全国総合開発計画以後の計画については国土交通省ホームページ、その他の計画は参考文献9及び10を用いる。

b) 検討方法の基本的な考え方

国会演説及び国土計画書において、国土の典型的関心が明示的に語られることはほとんどない。このため、国土の関心を直接特定することは難しく、間接的に推定するしかない。本稿では、国土及びそれに関連する幾つかの単語を対象にして、年代別使用率の変化等の定量的な方法と、それらの使用文脈や意味の変化等の定性的な方法を組み合わせて各時代の関心を特定することとする。ここで、年代別使用率の変化等の機械的な方法を併用するのは、国会演説はまだしも、国土計画書には多種多様

なことがらが記述されるため、どこに重点を置いて読むかで解釈が異なる可能性が相当程度存在するからである。すなわち機械的な方法を併用することで、その危険性を幾分かは低減できると考えるからである。

c) 検討単語

本稿の対象は、物理的実体としての国土ではなく、言説としての国土であるため、国土の範囲を単語レベルで確定する必要がある。特に定量分析を併用することから、この作業は不可欠となる。何故なら、国土の実質的な意味は、国土という単語だけが担っているのではなく、領土や都市のように国土の一側面あるいは一部分を意味する単語を含めた一群の単語が担っているからである。この一群の単語の範囲については、次のように考える。

第1に、国会演説又は国土計画書でほとんど使用されない単語は除外する。

第2に、国土が基本的には国土空間の全体を意味すると考えられることから、その単語が本来的に国土空間の部分だけを意味するものか、全体又は部分を意味するものかで分別する。

以上の下に、①全体又は部分を意味するものとしては、国土の辞書的意味(概ね領土、土地、郷土、仏国土の4つ)を参照しつつ、国土、領土、土地の3単語、②国土空間の部分だけを意味するものとしては、都市の1単語を使用する。ここで、②を準備するのは、①の3単語の使用率や用法の変化だけでは、全体的関心/部分的関心の変化が不分明だからである。なお、都市以外の単語としては、農村・農山漁村、地域が考えられるが、農村・農山漁村は都市以上に産業政策の影響が強いこと(典型は1990年代のガットウルフアイラウンドの影響での使用数の急増)、地域は国土の部分というよりも、一般名詞的に使用されることが多いことから不適切と判断した。

d) 検討用法

さらに、国土、領土、土地、都市の用法は多様であることから、定量分析においては対象とする用法を確定する必要がある。本稿では明らかに検討対象とは異なるもの、つまり、発言の背景に日本の国土への関心があるとは考えにくい用法として、①外国の国土、領土、土地、都市としての用法、②国土庁、都市再生本部、国土交通大臣等の組織名・官職名としての用法を除外し、それ以外はすべて検討対象とする。したがって、国土利用計画法、土地基本法などの法律名としての用法、都市公園などの一般的意味に極めて近い用法も検討対象としている。

e) 年代区分

年代区分は、戦前(1945年8月15日以前)と戦後に分けた上で、戦後は機械的に10年単位とする。10年単位については、1950-59年よりも1955-64年のような10年単位の方が明瞭な傾向が現れるので、これを採用する。なお、必要に応じて、例えば1955-64年については[55-64]

年代のように略記する。

3. 内閣の国土に対する関心の長期変化：内閣総理大臣の国会演説内容の分析

(1) 戦前の関心

戦前は戦後に比べて、国土、領土、土地ともに使用回数、使用率(演説1万文字当たり。以下同様)ともに極めて少ないので、年代別ではなく、戦前を一括りで大まかに検討せざるを得ない。

戦前の3単語(国土、領土、土地)それぞれの使用上の特徴は、次のとおりである。①国土は8回使用され、日本統治下の台湾国土への言及(1896)以外は、すべて第2次世界大戦末期(1944-45)の国土防衛である。②領土は9回使用され、台湾、シベリア、満州などのいわゆる外地への言及である。③土地は1930年に2回使用され、ともに地租改正に伴うものである。使用回数が最大で、使用時期が極端に偏在していない領土が戦前の関心を代表する単語であると考えられる。

ここで領土という単語は、内地・外地を含めた日本の国土全体ではなく、ほぼ外地という意味で使われている。換言すれば、国土のうち領有が安定していない地域、概ね外国との地理的境界地域に対して使われている。このことから、その関心は、領有的・対外的・部分的であったと考えられる。何故なら、領土とは自国と外国との関係で生じる概念であることから、その関心は対外的であり、また、領有が安定していないことから、利用的関心よりも領有的関心が優越し、外国との地理的境界地域に対する部分的関心だからである。

一方、国土のうち使用回数が圧倒的に多い国土防衛について見ると、ここでの国土防衛とは国土を外国の占領から防御するという意味であるから、その関心は領有的、対外的であり、領土の関心に近いと考えられる。

以上から、戦前の国土に対する優越した関心は、[領有・部分・対外]であったと言っていいだろう。別言すれば、[利用・全体・対内]という戦後国土計画の制度的関心とは全く異なっていたということである。

(2) 戦後の関心

a) 偏差の導入と単語間の相関

戦後になると、国土、領土、土地及び都市の使用数、使用率ともに戦前より遥かに多くなり、使用率のピークは単語によって異なるが、概ね[65-94]年代の30年間である。

表2は、国土、領土、土地及び都市の4単語について、使用数、使用率及び偏差(国土と各単語間の偏差。プラスは国土が優越)を10年単位で表示したものである。

ここで単語の使用数、使用率の多寡には、発言者の関

表-2 総理大臣の国会演説における国土、領土、土地及び都市の使用数、使用率及び国土との偏差

	単語	1945-54	1955-64	1965-74	1975-84	1985-94	1995-04	2005-12	合計平均
使用数	国土	9	16	44	9	70	24	1	173
	領土	7	3	29	28	26	10	13	116
	土地	1	6	52	0	71	26	2	158
	都市	6	9	55	27	42	63	19	221
使用率 (万分率)	国土	0.93	1.27	3.30	0.60	3.07	1.12	0.06	10.36
	領土	0.72	0.24	2.17	1.88	1.14	0.47	0.80	7.43
	土地	0.10	0.48	3.90	0.00	3.12	1.22	0.12	8.94
	都市	0.62	0.72	4.12	1.81	1.84	2.95	1.17	13.23
偏差	国土	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	領土	0.21	▲0.62	▲0.71	1.69	▲1.52	▲0.24	1.16	0.00
	土地	▲0.62	▲0.59	0.80	▲0.40	0.25	0.30	0.26	0.00
	都市	▲0.73	▲0.97	0.41	0.79	▲1.65	1.41	0.70	0.00

注：合計平均欄の使用数は合計，その他は平均(各年代の単純平均)。偏差はプラスが当該単語に対する国土の優越。

心とともに単語の使われやすさも影響する。しかし、単語の使われやすさだけを分離することは難しいので、代替策として本稿では、単語 A と単語 B の年代別使用率の差の偏差を用いる。使われやすさの差は関心の差よりも年代的な変化が少ないと思われるので、やや強い仮定ではあるが、使われやすさの差は戦後不変であったとすれば、年代別使用率の差の偏差を見ることで、その年代の関心が単語 A と単語 B のいずれで優越していたかを推測できる。

はじめに、4 単語の関連を見るため、年代別使用率の相関(補正 R2)を総理演説と国土計画書別に見たものが表 3 である。

表-3 国土、領土、土地、都市の年代別使用率の相関(補正R2)

	領土	土地	都市
国土	0.04+ / 0.31-	0.90+ / 0.55-	0.24+ / 0.37-
領土		0.09+ / 0.18+	0.25+ / 0.75+
土地			0.47+ / 0.49+

注 1：左は総理演説，右は国土計画書。符号は係数の符号。

注 2：国土計画書における領土の使用数は極端に少ないことに注意。

これから、第 1 に、総理演説では、国土と土地の相関係数は 0.90 と大きく、国土への関心と土地への関心がかなり近いことを窺わせる。反対に、国土と領土、国土と都市は、いずれも異なるタイプの関心であることを窺わせる。第 2 に、国土計画書では、国土とその他 3 単語の符号がいずれもマイナスである。相関係数が小さいので確実ではないが、国土への関心と領土、土地、都市への関心が相反的であったことを窺わせる。

b) 関心の種類

■ 1 次分類

領土的関心／利用的関心の別について、まず、領土について見ると、領土の多くは北方領土である(97/116；84%)。沖縄返還(1972)以降はほぼ北方領土だけになり、

2011 年の尖閣諸島としての領土が約 40 年ぶりの北方領土以外の領土の使用である。北方領土への言及で特徴的なことは、①1970 年代以後は概ねすべての演説で言及されるが、②それらの発言の多くが簡素で、定型的であることである。ここから、北方領土問題は、多くの時期において、歴代内閣が積極的に取り上げた政策課題というよりも、外すわけにはいかない消極的政策課題という側面が強いものと考えられる。また、総理演説における国土及び土地には領土というニュアンスは全く見られない。

戦後は、領土の時代ではなく、国土又は土地の時代である。いずれにしろ、関心の種類としては利用的関心である。

■ 2 次分類

次に、利用的関心を物理的関心／経済的関心に細分する。

第 1 に、国土又は土地のいずれが優越していたかは、土地の偏差から、1960 年代後半からの 20 年を境にしてそれ以前の 60 年代前半までが国土、それ以後の 80 年代後半からは土地が優越的であったと言える。

第 2 に、土地、国土の用法の変化を検討する。土地については、次のような顕著な変化が見られる。第 1 に使用数のピークは、ともに地価が高騰した[65-74]年代と[85-94]年代の 2 回あり、[75-84]年代は使用が皆無であること、第 2 に用法で多いのは、①60 年代前半までは農地の土地改良、②70 年代前半は土地利用の改善と土地価格の安定、③80 年代後半から 90 年代初頭は土地価格の安定と土地取引制度の改善、④90 年代後半は土地の規制緩和、⑤00 年代以後は土地市場の活性化であった。土地はこのように全体的に、資源・空間という土地の物理的側面への関心から資産・貨幣的価値という経済的側面への関心に移行している。その年代境界は明確ではないが、土地の使用数が 0 であった[75-84]年代にあったように思われる。何故なら、それ以前のピークであった[65-74]年代には土地利用の改善への言及が多く見られたのに対して、それ以後のピークであった[85-94]年代には土地利用への言及

が低下しているからである。

国土については、土地のような顕著な変化は見られない。国土が経済的関心に近づくのは、土地問題が激化した70年代前半(田中内閣)と80年代後半(竹下内閣)に限定され、期間も短期である。国土における関心は、基本的には物理的関心であったと言える。

以上から、国土に対する関心の種類は、①単語としての国土と土地のいずれかが優越か、②土地の用法が物理的か経済的かを基準に、70年代前半までの利用的関心から[75-84]年代を移行期にして80年代後半以後は経済的関心が優位になったものと考えられる。

c) 関心の範囲

■ 1次分類

全体的関心/部分的関心の別について、まず、国土と都市の偏差で概略的に判定する。優越するのは、60年代前半までが国土、その後80年代前半までが都市、80年代後半から90年代前半が再び国土になり、90年代後半以降は都市というように変化する。部分的関心が優越した時期としては[65-84]年代と[95-12]年代が考えられるが、両者には次の点で違いがある。すなわち、国土、都市それぞれの使用率の変化を見ると、[65-84]年代には両者ともに上昇したのに対して、[95-04]年代には都市への関心は上昇し、国土への関心は下降するという正反対の動きをした。[65-84]年代には国土と都市が同じ文脈で変化したのに対して、[95-04]年代には国土と都市が異なる文脈で変化したことを窺わせる。なお、その他の期間も含めて、国土と都市の使用率が異なる変化を見せるのは、[95-04]年代だけである。

なお、農村・農村漁村についても、70年代後半以後は都市と同様の動向が見られる。

この点をより正確に検討するために、[65-84]年代と[95-12]年代の違いに注目して、国土と都市の用法の変化を見る。国土については両期間に違いは見られないが、都市には明確な違いが見られる。それは、[65-84]年代には新産業都市や田園都市国家構想に典型的に見られるよ

うに都市・都市政策と国土・国土政策の関係が緊密であったのに対して、[95-12]年代には都市再生のように両者の緊密性が薄らいだことであり、同時に、都市と農山漁村との交流のように都市・都市政策は国土・国土政策を媒介とせず、農村・農村政策と直結するようになったことである。[65-84]年代の都市への関心は、[95-12]年代のそれに比べて、全体的であったと言える。

以上から、全体的関心/部分的関心の別については、1990年代前半までは全体的関心は優越していたが、90年代後半以降は部分的関心が優越したと考えられる。

■ 2次分類

次に、1990年代前半までの全体的関心を一致型/不一致型に細分する。細分方法としては、目指すべき国土像を用いる。目指すべき国土像のうち使用総数が5回以上のものは、安全な国土、美しい国土、均衡ある国土の3タイプである。安全な国土には災害に強い国土等、美しい国土には緑豊かな国土等、均衡ある国土には均衡ある国土開発等の類似表現を含む。ここで、均衡ある国土は不一致型関心に立つ国土像であり、安全な国土、美しい国土は一致型関心に立つ国土像である。年代別使用数は、表4のとおりであり、同表には、目指すべき国土像ではないが、日本国土に対する代表的認識である狭小な国土についても掲載した。いずれも使用数が少なく、かつ偏在しているため、確定的ではないが、[45-64]年代、[65-94]年代、[95-12]年代に3区分できそうである。[45-64]年代は目指すべき国土像が出現しない時期、[65-94]年代は国土の均衡ある発展=不一致型関心が優越する時期、[95-12]年代は安全な国土・美しい国土=一致型関心が優越する時期である。

ここで検討すべきは、第1に、[45-64]年代の関心である。この時期の国土への言及は、戦争や災害による国土の荒廃からの復旧、治山・治水事業等の実施といった国土保全に関するものが太宗であり、今日であればおそらく、安全な国土という目標像の下に言及される内容であることから、その関心は一致型関心であったものと考え

表4 総理大臣の国会演説における目標像の使用数

目標像等	1945-54	1955-64	1965-74	1975-84	1985-94	1995-04	2005-12	合計
安全な国土	0	0	0	0	4	2	1	7
美しい国土	0	0	0	2	3	3	0	8
均衡ある国土	0	0	4	1	15	3	0	23
狭小な国土	0	2	4	1	1	1	0	9

表5 国会における目標像の出現率(千分率)

目標像等	1945-54	1955-64	1965-74	1975-84	1985-94	1995-04	2005-12	平均
安全な国土	0.0	0.0	0.0	1.4	5.7	10.6	10.5	3.1
美しい国土	0.0	0.3	2.6	2.6	3.0	4.5	3.0	2.0
均衡ある国土	0.0	0.5	13.9	26.4	83.0	30.9	9.3	18.6
狭小な国土	0.0	8.3	18.2	23.9	18.8	9.1	5.0	11.7

注：帝国議会は含まない。出現率(千分率)=当該単語が1回でも使用された会議数/全会議数×1000。2012年は6月30日まで。

られる。目指すべき国土像は1968年まで出現しないが、この時期、狭小な国土の使用数が多い。これは、狭小な国土が目標像ではなく前提条件としての国土像であることから、将来への対応よりも眼前の課題解決が優先的関心事項であったことの反映と思われる。

第2に、目標像の使用数が少ない[75-84]年代の関心である。総理演説では使用数が少なすぎるので別途、国会審議における目指すべき国土像の出現率の変化を表5に掲げた。国会審議は、内閣の関心そのものではないが、国会議員も含めた国政の関心の所在を表すと考えられるからである。表5では、この時期に均衡ある国土=不一致型関心が優越していることが分かる。[75-84]年代も含めて[65-94]年代は一連の時代と考えていいだろう。

以上から、全体的関心/部分的関心の別については、短期的変動はあるものの巨視的に見れば、60年代前半までの一致型全体的関心から60年代後半以後は不一致型全体的関心、さらに90年代後半以後は部分的関心の優越へと変化したものと考えられる。

d) 関心の方向

対外的関心/対内的関心の別について、国土と領土の偏差において、領土が優越する時期は、[45-54]年代、[75-84]年代、[05-12]年代の3回である。[45-54]年代の領土のほとんどは、敗戦によって喪失した外地という意味で使用され、サンフランシスコ講和条約調印(1951)の影響で回数が多くなっている。一方、[75-84]年代、[05-12]年代については、領土への関心が高まったのではなく、国土への関心が極端に低下した結果と見る方が妥当であろう。前述したように、70年代以後の領土の多くは北方領土を意味し、それも消極的な言及に止まるものが多いため、この時期については、国土と領土の偏差だけで対外的関心/対内的関心を判断することは難しい。

そこで、国土、土地の用法を見ると、全期間を通じて、明らかに対外的関心に基づくと考えられる使用は極めて限られており、国土は1945年、77年、86年の3回、土地は2001年の1回だけである。国土、土地に対する関心は、戦後の全期間を通じて対内的関心であったとっていいだろう。

それでは、国土の部分=都市に対する関心はどうだったのか。対外的関心から言及されたと考えられる都市を使用数で特定することは難しいが、演説数でなら容易である。そこで演説数について見ると、[85-94]年代：1回(3.8%)、[95-04]年代：7回(29.2%)、[05-12]年代：5回(29.4%)となっており、90年代後半以後に対外的関心が高まったことが分かる。

以上から、対外的関心/対内的関心の別については次のようになる。[45-54]年代については戦前の余波から対内・対外が拮抗した。その後は対内的関心が優越する時期が続くが、90年代後半以後は国土の部分=都市への関

心が全体的関心を優越し、そこでは対外的関心が、優越したとまでは言えないものの、相当に高まった。

このように、90年代後半以後の国土に対する関心は、部分的で対外的関心が相当に高いという点では戦前の国土の関心と近く、大きく異なるのは関心の種類[領有的/利用的]だけである。このため、戦前の領有的関心下では外国との地理的境界地域(外地)が前景化したのに対して、90年代後半以後の利用的関心下では外国との機能的境界地域(大都市中心部、国際空港・港湾地域等)が前景化しているものと考えられる。

(3) 小括：3章の結論

内閣の国土に対する関心の長期変化は、[領有・部分・対外](戦前)⇒[利用・全体・対内](戦後~90年代前半)⇒[利用・部分・対内=対外](90年代後半~)と変化した。このうち、[利用・全体・対内](戦後~90年代前半)は詳細に見ると一様ではなく、優越的関心が、①利用的関心については、[75-84]年代を移行期にして、概ね70年代前半までの物理的利用関心から80年代後半以後は経済的利用関心に変化し、②全体的関心については60年代前半までの一致型全体的関心から60年代後半以後は不一致型全体的関心に変化した。また、③[45-54]年代には対内的関心と対外的関心が拮抗していた。

4. 国土計画の国土に対する関心の変化：国土計画書の記述内容の分析

4章では国土計画書の記述内容について、3章の結論との対比を中心に分析する。国土計画書の関心は、総理演説と比べて遥かに国土に限定されているため、国土という単語の用法の変化を重視する。また、4章では便宜上、計画書が電子化されている全国総合開発計画(1962)以後と電子化されていないそれ以前に分けて検討する。

(1) 全国総合開発計画以前の国土計画の関心

a) 戦前の国土計画の関心

我が国の国土計画は通常、国土計画設定要綱(1940)から始まるとされている。このため、本稿の検討対象は、入手可能性も加味して、①同要綱に基づく中央計画素案(正式計画は策定されず)、②中央計画の事実上の上位計画に当たる大東亜国土計画大綱素案(2次案)とする。

■ 中央計画素案(1943)

中央計画素案は、大東亜戦争の完遂と国防国家体制の強化を目的とし、計画対象地域は当時の日本領土(内地、朝鮮、台湾)であり、今日的に言えば、防衛計画、経済計画、国土計画の3者が合体した計画である。関心の種類については、土地価格の統制への言及があるもの^{7:109}、

計画の中心は内地の物理的利用であり、外地についても、「日本本土と不二一体の連関を有する」^{7:100}と述べ、領有性における内地との差異を意識しつつも、関心は領有ではなく物理的利用にある。関心の範囲は、都市や農村が優越することはなく、全体的である。各地域の均衡ある発展への配慮も見られるが^{7:98}、この関心が計画全体の中核にまでは至っていないことから、関心は一致型全体関心と考えられる。関心の方向は、大東亜共栄圏の一部としての中央計画であり、また、大東亜戦争の完遂と国防国家体制の強化という計画目的から見て、対外的である。

なお、不一致型関心に関して、多くの国土計画書に共通する事項をここで述べる。国土計画書の多くには、具体性には濃淡があるものの、地域毎の目標値が記載される。このことは、「均衡ある発展」のような明確な表現が仮になくとも、多くの国土計画は多かれ少なかれ地域相互の関係性に対する関心＝不一致型関心を持つことを意味する。この点から、多くの国土計画の関心は不一致型であると解釈することも可能ではあるが、「国土の均衡ある発展を図る」のような不一致型関心を明確に表明した計画と、そのような表明はないが計画内容から不一致型関心を持つと解釈できる計画とでは、関心の強度にかなりの差異があると考えられる。このため、本稿では、明確な表明がある計画についてのみ不一致型関心を持つと判断している。

■ 大東亜国土計画大綱素案(2次案)(1942)

大東亜国土計画大綱素案(2次案)は、今日的に言えば、国家を単位とした大東亜共栄圏という世界ブロックの計画であり、目的は大東亜共栄圏の最適構成・最適発展である^{7:92}。計画の第1段階では当時の日本の領有地域を対象とし、第2段階では更にインド、オーストラリア、ニュージーランドまで対象とされた。本稿では計画対象地域全体を国土とみなすが、本大綱の対象地域のほとんどは領有が不安定であり、第2段階の地域は大綱作成時には日本の領土ですらない。大綱の記述自体は各地域の物理的利用が中心ではあるが、国土に対する関心は相当に領有的である。関心の範囲は、内地又は日滿支を中心としつつも、大東亜共栄圏全域に及んでおり全体的であり、共栄圏＝国土の最適構成・最適発展を目的としていることから不一致型関心である。関心の方向としては、明らかに対外的である。

b) 全国総合開発計画以前の戦後国土計画の関心

戦後になり全国総合開発計画の策定(1962)以前にも、国土計画策定に向けた動きがあった。本稿では、このうち①復興国土計画要綱(1946)、②総合開発の構想(案)(1954)について検討する。

■ 復興国土計画要綱(1946)

復興国土計画要綱(1946)は、敗戦によって縮小した国

土に8000万人という過大な人口を収容することを基本的な目的とし、この目的の下に、国土の開発利用の増進による生活領域の拡充等の5目標、農業、工業、人口の3つの配分計画等から構成されている。目指すべき国土像は明示されていないが、9ブロック別の作付目標、生産目標、人口構成目標等を含む多数の目標値が設定されており、いずれの目標値も、部分の総和と全体とが等しい一致型関心に分類されるものである。また、対外的関心は、まったく見られない。復興国土計画要綱の関心は、利用的(物理的)、全体的(一致型)、対内的であった。

■ 総合開発の構想(案)(1954)

総合開発の構想(案)は、国土総合開発法に基づく全国総合開発計画とすべく作業を行ったものの、諸般の事情により、計画資料という扱いで終わったものである。国土に対する関心が利用的、全体的(一致型)、対内的であることは明らかであるが、同構想は、経済見通しが全体のベースとなり、経済・産業・開発資金の記述が全体の約2/3を占めるなど、後年の全国総合開発計画と比べて遥かに経済計画的なことから、利用的関心が物理的か経済的かについては言及しておく必要がある。総合開発の構想(案)における国土や土地への言及は、農地の土地条件の改善、災害防除・荒廃地の改善、大都市への人口集中への対応等、いずれも国土の貨幣的価値の増減への関心ではなく、物理的・空間的な改善への関心に基づいており、関心の種類としては物理的利用関心である。

以上から、全国総合開発計画以前の4計画の関心は、表6のようにまとめられる。

表6 全国総合開発計画以前の4計画の関心

計画名	種類		範囲		方向
	1次	2次	1次	2次	
大東亜国土計画大綱素案	領有的		全体的	不一致型	対外的
中央計画素案					
復興国土計画要綱	利用的	物理的		一致型	対内的
総合開発の構想(案)					

(2) 全国総合開発計画及び国土形成計画(全国計画)の関心 その1: 法制度

全国総合開発計画とその後継である国土形成計画(全国計画)の根拠法はそれぞれ、国土総合開発法(1950)と国土形成計画法(2005)である。

法律の目的は、国土総合開発法では、「国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並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」(1条)、国土形成計画法では、「現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社

会の実現に寄与すること」(1条)となっている。全国総合開発計画については、目的規定は設けられていないが、国土形成計画については、「国土の利用、整備及び保全を推進する」(2条)ことが目的とされている。このように、全国総合開発計画、国土形成計画ともに、国土の利用・開発(整備)・保全を目的としていることから、国土に対する関心の種類は領有的ではなく、利用的である。

また、全国総合開発計画、国土形成計画(全国計画)ともに、全国という名称を持つように、関心の範囲としては全体的関心である。

さらに、国土形成計画法では、国土形成計画の基本理念として、「国土形成計画は、我が国及び世界における人口、産業その他の社会経済構造の変化に的確に対応し(中略)、国際競争力の強化及び科学技術の振興等による活力ある経済社会(中略)、地球環境の保全にも寄与する豊かな環境の基盤となる国土を実現するよう(後略)」(3条)とあるように対外的関心に基づく記述が随所に見られ、これは国土総合開発法にはなかった特徴である。関心の方向としては両法律とも基本的には対内的関心であるが、国土形成計画法では対外的関心が相当程度見られる。

(3) 全国総合開発計画及び国土形成計画(全国計画)の関心 その2: 計画書

国土計画書の構成は概念的には、現状認識・基本方針・開発方式等を述べた総論、政策分野別に政策を詳細に述べた各論、地域ブロック別に整備方針等を述べた地域編に3分される。国土計画に関する既存研究の多くは総論を主たる分析対象にしているが、本稿では各論も計画の重要な構成要素であると考え、基本的には総論及び各論(以下「全文」という。)を分析対象とする。地域編を除外するのは、これを持つのは新全総、四全総及び21GDの3つに限られるからである。また、目次、図表も除外する。

表7は全文を対象に、総理演説と同様に、国土、領土、土地及び都市の4単語の使用数、使用率及び偏差を10年単位で表示したものである。以下、表7も活用しつつ、関心を特定する。

a) 関心の種類

■ 1次分類

領土的関心/利用的関心の別について、領土の使用数は極端に少なく、いずれも北方領土としての使用である。全総以後の国土計画は、国土の領土的側面にはほとんど関心を示さず、関心の種類は、法制度どおりに、利用的関心であった。

■ 2次分類

次に、利用的関心を物理的関心/経済的関心に細分する。

第1に、土地の偏差から、国土又は土地のいずれが優越していたかを検討すると、全総/新全総・三全総・四全総/21GD・形成計画の3グループに区分でき、前者ほど土地が、後者ほど国土が優越し、次第に物理的関心が高まったことを窺わせる。

第2に、土地、国土の用法の変化を検討する。

土地については、物理的関心の代表である土地利用について見ると、表8のように、土地に占める土地利用の割合が高い。全総では30.4%と低いが、土地利用と同趣旨の土地の利用、土地造成及び土地の造成を加えた4単語では57.1%(32/56)となる。一方、経済的関心については、その代表である地価への言及は、全総3回、三全総5回、四全総7回の合計15回と少なく、バブル経済崩壊後の21GDと国土形成計画においては地価への言及は全くない。また、総理演説ではこの時期に多かった土地の規制緩和や土地市場の活性化への言及も見られない。

国土については、経済的関心からの用法は土地よりも遥かに少ない。例えば地価高騰への対応においても、国土構造の改編、国土利用の是正といった国土の物理的・空間的な改善への関心から言及されている。これは、経済的関心に基づく土地売買や土地の権利移転への対応に

表-7 全国総合開発計画及び国土形成計画(全国計画)における国土、領土、土地及び都市の使用数、使用率及び国土との偏差

	単語	全総	新全総	三全総	四全総	21GD	形成計画	合計・平均
使用数	国土	18	79	246	185	296	310	1134
	領土	0	1	1	1	1	1	5
	土地	56	25	97	62	43	37	320
	都市	269	218	428	359	422	308	2004
使用率 (万分率)	国土	43	20.5	23.5	22.9	27.8	22.5	20.5
	領土	0.2	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	土地	13.5	6.5	9.2	7.7	4.0	2.7	7.3
	都市	64.7	56.5	40.8	44.4	39.6	22.3	44.7
偏差	国土	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.00
	領土	▲16.1	▲0.2	2.9	4.0	7.3	2.0	0.00
	土地	▲22.3	0.8	1.0	3.2	10.6	6.6	0.00
	都市	▲35.6	▲11.3	7.4	1.6	12.9	24.9	0.00

注: 合計平均欄の使用数は合計, その他は平均(各年代の単純平均)。偏差はプラスが当該単語に対する国土の優越。

については別途、国土利用計画法に委ねられているためと考えられる。

表-8 土地に占める土地利用の割合(百分率)

	全総	新全総	三全総	四全総	21GD	形成計画
実数	17/56	16/25	49/97	32/62	27/43	25/37
土地に占める割合	30.4	64.0	50.5	51.6	62.8	67.6

注：全総では、土地利用、土地の利用、土地造成、土地の造成の合計で 57.1%(32/56)となる。

以上から、戦後国土計画の関心の種類は、一貫して物理的関心であり、バブル経済崩壊後には物理的関心がより一層顕著になったと言える。

b) 関心の範囲

■ 1次分類

全体的関心/部分的関心の別について、まず、国土と都市の偏差で概略的に判定する。三全総と四全総の間で反転があるものの、近年になるにしたがって、都市の優越から国土の優越に移行するという傾向がかなり明確に見られ、部分的関心に比べて、全体的関心が高まったことを窺わせる。この点をより正確に検討するために、都市政策が国土政策の一環なのか、独立なのかという視点から都市の用法の変化を見る。

全総、新全総、四全総及び21GDの開発方式等を見ると、全総の大規模工業開発地区又は大規模地方開発都市からなる開発拠点、新全総の新ネットワークによる大都市と各地域の結合、四全総の世界都市機能の再編、21GDの大都市のリノベーションと、都市政策は国土政策の一環として重要な位置を占めている。

三全総及び形成計画はこのような計画構造ではなく、上記4計画と比べて都市政策と国土政策との関連は薄いように思われるが、三全総では主要計画課題の2/5が都市政策関連であり、少なくとも量的には都市政策は国土政策の重要な一部門である。これに対して形成計画における都市政策関連は5つある戦略的目標の一つにも満たない。集約型都市構造への転換による国土の効率的利用が謳われているように^{14:16}、都市政策は国土政策の一環ではあるが、それまでの国土計画よりも関連性・重要性が低下しているものと考えられる。

以上、関心の範囲は、全総以後すべて全体的関心であり、特に形成計画ではその傾向が強いように思われる。

このことは、目標の表現の仕方からも窺える。「○○な国土」という表現は、四全総から顕在化する。例えば、三全総までは「国土の安全性を高める」であったが、四全総からは「安全な国土を形成する」のように変わる。これは文章表現上の些細なことのようにであるが、前者の

重点が国土総体ではなく、安全性という一特性にあるのに対して、後者の重点は安全な国土という国土総体にある。両者はともに国土の安全性に係る目標という点では同一であるが、国土という全体性への関心が後者では強まったと言えよう。

■ 2次分類

次に、目指すべき国土像の変化によって、全体的関心を不一致型/一致型に細分する。初期の国土計画書では、目指すべき国土像が明示されていないが、計画目標等からこれを読み取ることは可能である。その吟味によって不一致型/一致型の判断を行う。

全総の目標は、地域間の均衡ある発展をはかること(1章2節)であり、これは「均衡ある国土」型=不一致型の目標像である。計画書全体を見ても、これ以外の目標像は登場しない。

新全総の目標構成は、全総よりも遥かに複雑で、長期目標と当面の目標に分かれる。長期目標は、①自然の恒久的保護保全、②開発可能性の全国土への拡大・均衡化、③国土利用の再編成・効率化、④安全、快適、文化的環境条件の整備保全の4課題の調和に基づく人間のための豊かな環境の創造であり、当面の目標は、過密、過疎及び地域格差の解決である^{10:9:10}。ここには、「均衡ある国土」「安全な国土」「快適な国土」等の複数の目標像が併存しているが、新全総が採用した大規模開発プロジェクトという開発方式が全国土の利用の均衡化を目指したことから^{10:10}、優越的目標像は、「均衡ある国土」=不一致型であると考えられる。

三全総の目標は、人間居住の総合的環境の計画的整備である^{11:4}。これは、自然環境、生活環境、生産環境の調和を目指したものであり^{11:7}、この限りでは「調和ある国土」のような国土像がイメージされる。しかし、計画中に「この計画は・・・長期的視点から国土の均衡ある発展をめざす基礎計画(構想計画)としての性格を持つものである」^{11:9}と明記されていることから、三全総が目指した国土像は「均衡ある国土」型=不一致型であると考えられる。

四全総では、均衡ある国土、安全で質の高い国土、安全でうるおいのある国土といった複数の国土像が明記されているが、目指すべき国土像は多極分散型国土とされており。これは「均衡ある国土」型=不一致型の国土像である。

21GDでは、多軸型国土、美しい国土、災害に強い国土が併存するが、中心は多軸型国土と美しい国土である。地域間の多様性と均衡が同時に達成された美しい国土が目指すべき国土像であり、多軸型国土はその実現手段であるという関係になっている。21GDでの美しい国土は、景観的な美しさ以外の広範な意味も併せ持つので、完全に一致型であるとは断言できないが、四全総以前よりも

一致型の方へ移行したことは間違いなく、二者択一的に言えば一致型であると考えられる。

形成計画では、日本ブランドの国土、アジアに開かれた国土、多様な広域ブロックが自立的に発展する国土、美しく・暮らしやすい国土、災害に強いしなやかな国土等数多くの目指すべき国土像が出現する。これは目標像が絞り切れないことの反映と思われるが、中心は多様な広域ブロックが自立的に発展する国土、美しく・暮らしやすい国土の2つである^{14:9}。両者とも一致型の国土像である

以上、不一致型／一致型については、四全総までの不一致型の優越から、21GD以後は一致型の優越に変化したと言える。

c) 関心の方向

対外的関心／対内的関心の別を検討するために、対外的関心と関連が深いと考えられる、世界、国際、グローバルという3単語の使用率を全文と総論について見る。結果は表9である。ここから、①使用率は、新全総でもやや高いが、安定的に高くなるのは四全総以後であること、②使用率のピークは、全文では21GD、総論では四全総であり、国土形成計画では低下していることが分かる。これを計画書の内容に当たって検討する。

第1に、計画の基本的課題に対外的関心に基づくものが明記されるのは四全総以後であることから、新全総も含んで、三全総までの関心は対内的関心であったと言っているだろう。

第2に、四全総以後は対外的関心であったと言えるのか。課題総数に対する国際的課題の割合は、表10に見るように、最大の四全総でも1/3であることから、計画は基本的に対内的関心に止まっていたものと考えられる。

第3に、対外的関心は、国土形成計画において低下したのだろうか。3単語の使用率だけで対外的関心が低下したというのは早計であろう。使用率が多少低くとも、対外的関心が計画の核心部にまで及んでいることも考えられるからである。

四全総の対外的関心は、東京圏、大阪圏、名古屋圏における世界都市機能の再編と全国各地域における国際交流機能の分担から構成されるが^{12:4}、計画の重点は明らかに世界都市機能の再編にあった。この世界都市機能の再編=東京圏の位置づけは、当時の中曽根総理大臣まで巻き込んだ全国的な政治問題へと発展したが、それは世界都市機能の再編が四全総の性格・構造を決定する核心的要素だったからであろう。これに比べて、世界に開かれた国土の形成、東アジアとの円滑な交流・連携には、その扱い如何によって計画の性格・構造が決定的に変化するまでの核心性はない。対外的関心の核心性は、四全総をピークに、それ以降後退したと言えよう。

以上から、関心の方向については、①四全総以後は対

外的関心が高まったが、基本的には一貫して対内的関心が優越的であり、②対外的関心は四全総がピークであったと言える。

表-9 世界、国際、グローバルの使用率(万分率)の合計

	全総	新全総	三全総	四全総	21GD	形成計画
全文	3.4	11.8	5.1	23.4	28.5	19.3
総論	0.0	13.2	7.4	56.4	32.0	19.7

表-10 四全総以後の計画別基本的課題数と国際的課題の表題

計画名	基本的課題の数	国際的課題の数	左記の表題
四全総	3	1	国際化と世界都市機能の再編成
21GD	5	1	世界に開かれた国土の形成
形成計画	5	1	東アジアとの円滑な交流・連携

注：四全総及び21GDについては、「全国総合開発計画(概要)の比較」(国土交通省 HP : http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/21.pdf)の記載、国土形成計画については、「新しい国土像実現のための戦略的目標」を対象とした。

(4) 小括：4章の結論

我が国の国土計画の関心は、戦前については、相当に領有的な利用的、全体的(一致型)、対外的であり、戦後については、国土総合開発法(1950)の規定もあって基本的に[利用・全体・対内]であった。しかし、実際の計画の関心は、内閣の関心ほどにはダイナミックでないにしても変化しており、①利用的関心については、一貫して物理的利用関心が優越し、21GD以後より顕著になったこと、②全体的関心については、不一致型全体関心(四全総まで)から一致型全体関心(21GD以降)に優越的関心が変化したこと、③基本的には一貫して対内的関心が優越的である中で、対外的関心は四全総において高まったが、その後は低下したことが判明した。

5. 内閣と国土計画書の関心の同異

5章では、3章及び4章の結論を用いて、内閣と国土計画書の関心の同異の変化を検討する。

3章及び4章の結論を比較しやすいように表にしたものが、表11及び表12である。

両表から、1次分類のレベルでは、戦後については比較的どの時期もよく一致しているが、90年代後半以後は、関心の範囲において両者の乖離が目立つようになった。2次分類のレベルまで見ると、[65-74]年代が最もよく一致しており、また、[45-74]年代は種類の一致、[65-94]年代

は範囲の一致が見られる。1次、2次分類を併せると、90年代後半以後は戦後最大の乖離になっていることが分かる。そこで、90年代後半以後の内閣と国土計画の関心の同異に絞って、今までの検討結果を要約する。

表-11 内閣の関心の変化

関心	戦前	1945-	1955-	1965-	1975-	1985-	1995-	2005-
種類	領有	利用(物理的)			移行期	利用(経済的)		
範囲	部分	全体(一致型)		全体(不一致型)			部分	
方向	対外	対内・ 対外	対内				対内・対外	

表-12 国土計画書の関心の変化

関心	中央 計画	構想 案等	全総	新全総	三全総	四全総	21GD	形成 計画
	1942, 43	1946, 54	1962	1969	1977	1987	1998	2008
種類	領有・ 利用	利用(物理的)						
範囲	全体(一致型)		全体(不一致型)				全体(一致型)	
方向	対外	対内				対内・対外		

第1に、最も乖離が大きいのは、関心の範囲である。その原因は、内閣の関心が部分的関心、すなわち都市に関心を集中させたのに対して、国土計画の関心は全体的関心に一層特化していったからである。

第2に、関心の種類については、1次分類では同じでも、2次分類で乖離が生じている。その原因を国土計画について見れば、バブル経済崩壊後の国土計画がより一層物理的利用に関心を特化させたことである。関心の特化という現象がここでも見られる。

第3に、関心の方向は、対内・対外で両者が一致しているが、詳細に見ると、内閣の対外的関心が90年代後半以後に上昇したのに対して、国土計画の対外的関心は四全総(1987)をピークに減少したという反対の動向を示している。

このように、90年代後半以後の国土計画の関心には、「全体的・物理的利用」に特化するという傾向が見られる。4章で言及したように、全国総合開発計画(1962)以後の国土計画には、土地、都市の優越から国土の優越へとという長期的な傾向が見られる。これが直ちに、全体的関心・物理的利用関心の優越に帰結するわけではないが、少なくとも国土計画において「国土的なもの」への特化が進んできたように思われる。国土計画の「国土的なもの」への特化は、法律に合致した適切な変化かもしれないが、過度の特化は、国土計画のいい意味での猥雑性、多様性を損ないかねないだろう。

なお、本稿の直接の目的ではないが、内閣と国土計画書の関心の同異と国土計画に対する関心の高低の関連を

見ておく。関心の高低としては、国会審議における国土計画関連5単語の出現率を使う。結果は表13であるが、関心が高いのは[65-94]年代の30年間であり、その前後の時期は関心が低いことが分かる。全国総合開発計画の策定開始後に限れば、本稿冒頭で想定したように、両者の一致度が高いからと言って国土計画に対する内閣の関心が高いとは限らないが、逆に一致度が低い場合には内閣の関心が低いという傾向がほぼ見られる。また、関心の高低への影響が大きいのは関心の範囲の同異であり、これが不一致型全体的関心で一致すると国土計画への関心がほぼ高くなる、少なくとも、不一致型全体的関心で一致しないと国土計画への関心は高まらないように見えるが、これは国土計画の本質に鑑みて、無理のない推測と考えられる。

表-13 国会における国土計画の年代別出現率(千分率)

	1945~	1955~	1965~	1975~	1985~	1995~	2005~
出現率	13.8	23.6	84.4	78.1	108.0	44.0	33.5

注1: 算出方法等は表5の注に同じ。

注2: 国土計画として、全総、全国総合開発計画、国土のグラウンドデザイン、国土形成計画及び国土計画の5単語を使用。

6. 結論と考察

(1) 結論

本稿では、内閣と国土計画書の国土に対する関心の变化と両者の同異の変化を明らかにした。結論の詳細は、部分的には3章及び4章の小括、全体的には5章で述べたので改めて再記はしないが、かなり緩慢に変化する類型レベルでの関心の存在を明らかにし、かつ、これを特定することができた。また、「今後の国土計画が目指すべき方向を考える」という研究意図に沿うものとしては、内閣と国土計画の戦後の関心は比較的どの時期もよく一致していたが、90年代後半以後は乖離が目立つようになってきたとの知見を得ることができた。

(2) 考察: 今後の国土計画の方向性への示唆

本稿の結論から、今後の国土計画の方向性にどのような示唆が与えられるのであろうか。筆者は、内閣と国土計画の関心は一致することが望ましいと考えるが、具体的にどの部分をどの程度一致させるか、一致させることができるのかは極めて高度な多角的判断であり、一介の分析結果から軽々に論じられるものではないが、そうした前提の上で、関心の種類、範囲、方向別にどのような方途があり得るか考えてみる。

第1に、関心の種類であるが、国土計画の法的枠組から、国土計画の関心の中心を経済的利用にシフトさせる

ことは難しく、中心は物理的利用にならざるを得ないだろう。したがって、考えるべきは、物理的利用中心という枠組の中で、物理的利用／経済的利用の壁を如何に低くするかであろう。国土形成計画法で導入された国土利用計画法との一体的運用を更に深化させることが現実的、かつ本質的な方途と考える。

第2に、関心の範囲であるが、これは国土計画の本質に係るため、関心の種類以上に内閣の関心と一致させることが難しく、全体的関心が中心にならざるを得ない。したがって、考えるべきは、全体と部分の緊密性を如何に高めるかであろう。近年の都市再生を例にとれば、これを国土構造論の文脈に位置づける等の取り組みが必要だったのではないだろうか。全体と部分の緊密性を高めるには、その前提として国土計画における全体的関心の基盤を確立することが重要であり、このため均衡ある国土に代わる不一致型目標の探求が必要だろう。

第3に、関心の方向であるが、国土計画の対外的関心を計画の核心部に近づける努力が必要と考える。四全総の世界都市機能に相当するような今日的課題の探求が必要だろう。

以上、今後の国土計画の方向性としては、①国土利用計画法との一層の連携を図るとともに、②均衡ある国土に代わる不一致型目標を確立し、③これと十分な関連づけの上に部分的関心、対外的関心を取り込むことが必要であると考え。単純化して言えば、[利用・全体・対外]という関心に基づく国土計画の可能性の検討ということになる。

(3) 今後の課題

今後検討すべき課題は少なくないが、方法論に関しては、内閣の関心について、総理演説だけではなく、国会における閣僚の発言も併用するなどして分析精度を上げる必要がある。また、研究テーマの展開としては、国土の歴史的・社会的側面に焦点を当てた検討や関心の変動要因の検討が考えられる。

参考文献

- 1) 大西隆他：21世紀の国土計画を展望する，環境と公害，Vol.26, No.1, 岩波書店，pp.32-39, 1996.
- 2) 伊藤滋：国土計画の考え方、地域開発，No.403, 日本地域開発センター，pp.1-9, 1998.
- 3) 御厨貴：国土計画と開発政治，年報政治学 1995, 日本政治学会，pp.57-76, 1995.
- 4) 山崎朗，日本の国土計画と地域開発，東洋経済新報社，1998.
- 5) 土木工学大系編集委員会：土木工学大系 22 国土計画，彰国社，1979.
- 6) 森地茂：国土の未来，日本経済新聞社，2005.
- 7) 佐野浩祥，十代田朗：過去 20 年間におけるわが国の国土計画に関する言説の変遷：国会議事録と雑誌記事を対象として，都市計画論文集，Vol.38, No.3, pp.187-192, 2003.
- 8) 橋本武：計画と理念の関係から見た「国土の均衡ある発展」に対する政治的関心の長期変化，計画行政，Vol.32, No.3, pp.47-52, 2009.
- 9) 酉水孜郎：資料・国土計画，大明堂，1975.
- 10) 経済審議庁計画部：総合開発の構想(案)，1954
- 11) 経済企画庁：全国総合開発計画，1962
http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/22.pdf
- 12) 経済企画庁：新全国総合開発計画(増補)，1969(1972 一部改訂).
http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/23.pdf
- 13) 国土庁：第三次全国総合開発計画，1977.
http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/24.pdf
- 14) 国土庁：第四次全国総合開発計画，1987.
http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/25.pdf
- 15) 国土庁：二十一世紀の国土のランドデザイン，1998.
http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/26.pdf
- 16) 国土交通省：国土形成計画(全国計画)，2005.
<http://www.mlit.go.jp/common/000019219.pdf>

(???? ? ? 受付)