

IV—11 土木計画目標の設定について

北海道大学工学部 正頁 五十嵐日出夫

1. 「地方の時代」の終焉

ごく最近まで「地方の時代」が高らかに叫ばれていた。中央重実策から地方重実策への移行の主張である。中央は地方の中心になる重要な地域で、首都であり我国では政府機関が置かれていることが多い。これに対して地方は首都など、中心になる大きな都市以外の地域で、いわゆる「じかた」である。中央という上部構造を支える下部構造にしか過ぎない。しかし下部構造が安定しなければ上部構造は安定しない。従って上部構造を安定させるために下部構造を整備しなければならない。これが「地方の時代」であった。

この発想は田中角栄元首相の「日本列島改造論」にも明確に表われている。同論の三つの柱は、(1) 太平洋岸ベルト地帯に集中し過ぎた工業の地方分散と工業の再配置構想、(2) 首都改造と新地方都市(25万都市)の整備、(3) これらと中央とを結ぶ全国的な総合交通ネットワークの整備であった。これはまさしく中央安定のための地方整備である。しかし、この中央を主体に据えた地方整備は必ずしも地方にとって無益ばかりというわけではない。地方にとってこの契機を、その地方の発展の基盤として活用しようとする地方主体の十分な準備があれば極めて有益になる。逆に、主体的な準備がなければ有害に働く。当時はもっぱら有害の側面が強調され喧伝された。そのため同論は「地価上昇と環境破壊の元凶」として葬り去られてしまった。

そのうちに、当時、我国の地域開発の基本計画となっていた新全国総合開発計画(新全総:昭和44年)の総案検も昭和52年8月に発表された「地域開発関係法制度」をもって全部終了した。そこでこの反省の上に立って同年11月、第三次全国総合開発計画が閣議決定された。いわゆる「三全総」である。新全総の総案検が決まってから5年、三全総の策定が国土総合開発審議会で検討されはじめてから2年半が冀された。この間、我国の国土政策は空白であったわけである。

周知のように三全総は、昭和53年度からおおむね10年間の国土の総合開発・産業立地などの指針となる国土開発の基本計画である。新全総の大規模プロジェクト方式による工業開発優先から、定住構想による人間生活重視への方向転換が際立った特徴になっている。定住圏はそれぞれの地方の水系・流域ごとに設定される。そして定住圏ごとの生活環境が総合的に整備される。これによって人口の定着を図ろうとするのである。たとえば定住圏の中で工場の再配置や、教育・文化・医療施設などの整備がなされることになる。ここに人々は「地方の時代」の発想を読みとった。この地方の時代の発想は故大平正芳前首相が提唱した「田園都市構想」などとも相俟って、ごく最近まで地域計画の相言葉にもなっていたのである。

しかし、この三全総を実現するためには膨大な投資を必要とする。「想定される安定成長経路の下で見込まれる累積国内総固定資本形成(昭和50年価格)は、昭和51年から60年の10年間で約660兆円程度、51年から65年の15年間で約1,150兆円程度と見込まれる。……、これを民間企業設備投資、民間住宅投資、政府投資ごとに見れば、昭和51年から60年の累積投資額は、それぞれ約290兆円、約160兆円、約210兆円程度、51年から65年にはそれぞれ約510兆円、約280兆円、約370兆円程度と見込まれる。」この投資を可能とするものは我国の国民総生産の伸びで、「昭和50年代の実質経済成長率は年平均6%程度、60年以降はそれよりも低い成長率となり、国民総生産(昭和50年価格)は、昭和60年には260兆円程度、65年には約330兆円程度」(三全総・第2・4経済成長経路)とならなければならない。ところがその後の我国の経済環境は厳しく、成長率は停滞している。この様子では年6%の成長率は到底維持できない。現に最近発表された昭和55年度経済成長率の政府予想は、先進国中最高水準であるというものの、4.8%程度しか期待できないという。また昭和56年度も5.3%程度(民間経済四団体では4.0~4.5%)しか見積れないだろう。さらに加えて財政再建問題が被さってきた。米・英・独・仏4か国合計にも匹敵する国債発行高をできるだけ早く圧縮し、財政再建を図らねばならない。そのた

めにはまず相当の歳出削減がなされるべきである。さらに今後の石油価格の上昇も三全総の実施に歯止めをかける。石油価格の上昇はインフレの再燃を誘発する方向に作用する。これを防ぎつつ景気の極度な低落を抑えるには適切な総需要管理政策をとるとともに、効率のよい設備投資を維持しなければならない。生産効率が高い設備投資でなければならないのである。生産効率が低い投資であれば、我国の経済は物価の上昇と実質賃金の低下という悪循環に陥ってしまうからである。ところが生産効率が高い投資は既にかなりの集積をもつ中央でなければならない。少くとも地方の中央である。かくして「地方の時代」の発想は三全総において南花し、三全総の頓挫とともに凋落したのである。

2. 地域主義の台頭

確かに「地方の時代」は終わった。しかしそこに提示された考え方はまだ死んでいない。むしろ一層広く風靡してきたのである。中央偏重を廃めて地方も同等に尊重すべしという声は大きくなってきている。

140万都市の札幌市は北海道の中央に当たる。しかし市民の意識調査の比較によると、都市としての満足度は必ずしも旭川市や帯広市など、他の地方都市より高いとはいえない。東京と札幌との比較においても同様であろう。これは地方を中央の下に位置付ける在来縦の関係では考えられないことを意味する。縦の関係ではなく、中央も地方も相互信頼によって同等の横の関係で考えられるべきことを示唆している。

本来、中央も地方も一つの地域であり本質的な優劣はありえないただ南花が進み地域が成熟しているか、否かだけの差異なのである。このように地域を主体とする考え方を地域主義、あるいはリージョナリズム(*regionalism*)という。従って、地域主義に立つ地域研究は「そもそも人間社会はすべて広狭さまざまな地域的まとまりの、多様かつ重層的な集合体なのであるから、研究者もまずもって、地域住民のあり方、その生き甲斐の拠り所が、何よりもその地域社会の歴史的・地理的制約を前提とした個性をもつものであり、その限りで住民も意識的・無意識的にある種の一体感を体得しているもの、そこでの経済生活も、この制約から完全に自由でありえないもの」(増田四郎:地域主義の発想、「経済セミナー」昭和52年5月号)としてなされなければならない。このような考え方は1つの市域内においてすら成り立つ。

筆者らは昭和55年7月、札幌市内の3地区―白石、新琴似、もみじ台地区において、サービス水準の変化に伴う公共交通機関の利用率を推定するため、「交通機関の利用実態と意識調査」(市民の交通に関するアンケート調査結果、札幌市、昭和55年11月)を実施した。この結果を分析してみると、それぞれの地区の交通機関の利用パターンには無視し得ない特性の差があり、3地区に共通するモデル式の構築は困難であることが判った。このような場合、在来の交通計画の方法では、全市が均等地域であるとして調査データを合わせ一つにし、それにより3地区に共通する1本のモデル式を作る。しかしそれぞれの地区の調査データは母集団の特性が異なるため、合わせて一つにすることは無理なのである。全市が均等地域であるとする認識に問題があり、地区それぞれの特性を精査し、それぞれに合致したモデル式を慎重に作らねばならない。さもないと折角のモデル式は地域の実態を表わさず、これに基づいて立案された代替案は人々から支持されない。

このようにそれぞれの地域の主体性を尊重し、地域の実情を精査し、その結果に応じた代替案を立案することが地域主義による計画立案なのである。それぞれの地域の実情を調査せず、全国一律の規準によって土木計画を立案するのは地域主義に反する。そのような代替案では地域の支持が得られず実施が危ぶまれるであろう。

では地域とは何か。木内信蔵によれば「(地域概論、東京大学出版会、昭和43年)、地域の形式的な性格は「(1)地表の一部である。(2)固有な場所的関係をもつ。(3)空間的な広がり(*spatial extent*)をもつ。(4)隣接の空間から区別される。(5)より大きな地域の部分である。」ということになる。これは地理学的な地域の定義であるが、計画学的見地からすれば(4)の「隣接空間から区別される」という項目に注意せねばならないであろう。いかなる特性の差異に注目して区別されるのか。生態学者のキン(Quinn, J. A.)は、生態学では歴史的慣性(*historical inertia*)が重要であると述べている。(Human Ecology, 1950.)

3. 地域主義に基づく土木計画の目標設定

これからの土木計画においては地域主義を無視することができない。地域主義を無視すれば、その計画案は地域住民に支持されないからである。ところで地域主義に基づく土木計画の目標設定では、まず最初にその地域社会の特性研究から始められなければならない。とりわけキンという歴史的慣性、換言すれば、その地域の文化研究が重要である。文化は価値観の体系であり、価値観は目標形成の根元だからである。それゆえに、日本という地域において土木計画の目標を地域主義により設定しようとするならば、日本文化の研究が重要な課題になる。

我国は小さな島国である。面積は約37万平方キロ。ここに1億1600万人の人々が住む。人口密度は305人/平方キロで、世界の島国ではシンガポール共和国の3921人/平方キロに次ぐ2番目の過密国である。現在の日本は、ほとんどの資源を外国からの輸入に頼っているが近世までの日本は、大体を自給自足で賄ってきた。四面を海に囲まれ、外敵の侵入も少なく、比較的温暖な気候と大量の雨に恵まれているから、乏しいながらも食糧の自給ができた。従って、あまり自己を主張せず、みんな仲よく現実即して生活すれば、まずまず生きていくことだけはできる。逆に極端に自己を主張し、現実からかけ離れた理想を唱えて、徹底的に争うならば、勝った方も負けた方も両方が亡びるのである。自然の成行きとして「けんか両成敗」になってしまう。この意味で、欧米の一部におけるような絶対不変な「正義」は認めない。むしろ聖徳太子の憲法十七条第一条、「和を以て貴しとなし、忤うことなきを宗とせよ」という考え方が、古代より現代に至るまで脈々と生き続けている。従って、古来からの「神道」と外来宗教である「仏教」とは、我国の現実に合わせて習合し、日本的仏教を形成した。

近世における我国の資本主義も、この現実主義と平和主義の精神風土によって日本型資本主義になっている。石門心学の奥祖である石田梅岩の「都鄙問答」には「商人の道は、適正な利益を追求することである。しかし、利益の追求に人の道を欠き貪ると、商売はうまくいかなくなり、家を亡す。人の道を大切にすると商人の道を知れば、無道な欲心を離れ仁心によって勉めることになるから、家は栄える」とある。また「飢えた人を救うのは人の道である。従って商人といえどもまた、貧困の人を助けるという心懸がなくてはならない」という。

もとより商人は利益の追求を目標の第一とする。従って、投資でも現実主義的な「経済的効率」の優先は当然である。だが「経済的効率」を重視するあまりに、社会の平和を失うことにでもなれば経済主体全体が破壊されてしまう。従って、商人においてすら人倫に基づく「社会的公平」を尊重しようとするのである。

江戸前期の禅学者鈴木正三は、その著「万民徳用」において武士、農人、職人、商人の職業倫理を説いている。すなわち、あらゆる職業は、すべて世のため、人のためにあり、衆生の生活を助けるためにあるのだから、在家にあっても仏道を信奉し、それぞれの職業にはげむのならば、それは出家して仏に仕えるのと同じである。例えば農業は泥まみれになって働かなければならないので、一般には賤しい仕事とされているが、信心堅固で農業に励むならば、農事は決して賤しい仕事ではなく、むしろ菩薩の業であるという。「農業すなわち仏業なり」と喝破するのである。(鈴木正三：万民徳用一農人日用、日本の古典名著、自由国民社、昭和52年)

これら石田梅岩、鈴木正三の思想は、明治の実業家 渋沢栄一にも受継かれ(渋沢栄一：青淵百話)、さらに今日の我國の経営思想の根底にも流れている。すなわち現実主義的な「経済的効率」と平和主義的な「社会的公平」を両つながらに尊重しなければ、我国における経営は成り立たないとされるのである。

それでは何を以て「社会的公平」と考えるか。それは「中位(ちゅうくらい)の確保」、換言すれば「地域における「平均値の確保」である。人々は平均値の確保をもって「まず善し」とする。

総理府は昨年の5月(昭和55・5・19~28)に全国の20歳以上の国民、1万人を対象にして「国民生活に関する世論調査」を実施した。これによると、自分の生活程度について「中の中」と意識している人が54%、「中の下」と意識している人が28%、「中の上」と意識している人が7%あった。すなわち、「中」の意識が全体の89%を占めていることになる。これに対して「上」はわずかに1%、「下」は7%にしかすぎない。余暇病発センターによる社会階層調査でも、「中の中」が56.0%、「中の下」が24.4%、「中の上」が12.5%で、「中」の

意識は全体の92.9%にもなる。たとえ実際には「上」であっても、あるいは「下」であっても「中」という回答を選ぶ。例えば、昭和52年の調査では、年収100万円未満で、所得階層が最低の第Ⅰ（5分位）階層に属する人々も、そのうちの46%が「中」に属すると回答し、「下」と回答した人は42%しかいなかった。このように実際には下層であっても意識は「中」なのである。すなわち我國民は「中」をもって「善し」とし、「中」という平均層からどのくらい離れているかだけを気にする。絶対額は多くなくても「平均」からさほど離れていなければ安心する。従って、土木計画の目標値として「平均値の確保」を要請することは、妥当なものとして大方の支持が受けられるものと思われる。

4. 地域主義による北海道の交通施設整備目標

では、北海道の交通施設の整備は「社会的公平」すなわち、「平均値の確保」という点からみればどのようなになっているのか。

鉄道営業キロ（昭和52年度現在）は、国鉄が3926キロ、地方鉄道が92キロ、合計4018キロである。全国では2万7712.6キロであるから、北海道は全国の14.5%に相当する。これは面積100平方キロ当りでは5.1キロ、人口1000人当りでは0.783キロになる。全国平均では、それぞれ7.4キロ、0.243キロであるから、北海道は面積当りでは約3分の2、人口当りでは約3倍ということになる。しかし、鉄道は道路と異なっており、線路だけでは輸送力にならない。運行列車があってはじめて輸送力になる。ところが、北海道の97.7%を占める国鉄線のうち、運行列車回数が多い幹線は7線区、1565キロで、残りの29線区、2361キロは地方交通線である。従って運行列車回数は極めて少ない。幹線では営業キロ1キロ1日当りおよそ63回、地方交通線では18回である。約3.5倍になる。それゆえに輸送力にすれば、北海道は人口当りでも必ずしも全国よりまわっているとはいえない。

道路は高速道路が47.6キロ（舗装率100%）、一般国道が5434.4キロ（舗装率89.9%、全国では93.2%）、道道が1万810.6キロ（舗装率61.7%、全国では71.9%）、市町村道が5万9122.2キロ（舗装率10.5%、全国では29.8%）、合計7万5414.8キロ（舗装率23.6%、全国では37.1%）（昭53-4-1現在：北海道内発局「道路現況調査」）である。面積100平方キロ当りでは、一般国道が6.92キロ、道道が13.77キロ、市町村道が58.30キロ、合計が79.99キロになる。全国平均では、それぞれ10.76キロ、34.47キロ、246.28キロ、291.51キロであるから、北海道の道路密度は都府県に比べて少ないことになる。しかし人口1000人当りでは、一般国道が1.00キロ、道道が1.99キロ、市町村道が10.86キロ、合計が13.85キロであって、全国平均のそれぞれ0.35キロ、1.13キロ、8.04キロ、9.52キロに比べれば多い。ただ、車面の通行性能からいって未舗装道路を道路としないとするならば、北海道の道路は1000人当り3.27キロであり、全国の3.53キロに比べればまだ劣ることになる。

主要港湾は、特定重要港湾が1港（室蘭）、重要港湾が11港（稚内、網走、根室、苫小牧、函館、小樽、釧路、留萌、十勝、石狩、紋別）で、合計12港である。海岸線延長100キロ当りでは0.43港となり、ほぼ全国平均並である。

空港は、第2種空港が4港（稚内、釧路、函館、新千歳）、第3種空港が8港（利尻、礼文、奥尻、女満別、中標津、帯広、紋別、旭川）、防衛庁との共用飛行場が2港（千歳、札幌）、その他の公共用空港施設が1港（弟子屈）で、合計15港である。面積100平方キロ当りでは、航空管制機関がない遊覧飛行用の弟子屈飛行場を入れて、ようやく0.02港になり、空港は辛うじてほぼ全国平均に達する。しかし、日本列島の南と北、あるいはその他の点からいって、空港の必要性では似ている九州地方の0.03港には及ばない。しかも九州地方には、国際空港が福岡、長崎、熊本、鹿児島と4港もあるのに対して、北海道にはまだ1港もない。

以上、全国平均値との比較で、北海道の交通施設の整備状況を検討してみた。何れにしても北海道には、まだまだ整備増強しなければならない箇所がある。しかし、そのために国の投資を要求するのであれば、北海道は全国に対して、どのような責任を分担できるのか、また、しようとするのかを明確にせねばならない。「平均値の確保」を主張するには相当の責任を分担すべきである。責任を回避しての要求は甘えにしかすぎないのである。