

## CURES Report

## 四全総をどう読むか

佐々木 雅 幸

注目の第四次全国総合開発計画（四全総）はさる5月28日に国土庁試案として提出され、6月30日に政府案として閣議決定をみたことで、いよいよ始動する運びになった。小論は四全総の策定過程を追いながらその評価を行ってみたい。

## Ⅰ 四全総の歴史的位置と特徴

最初に四全総のおかれた歴史的位置についてみよう。拠点開発方式と新産業都市計画をセットにした一全総（1962年10月）が高度成長を索引した所得倍増計画の地域版として位置づけられ、二全総（1969年5月）が大規模プロジェクトと全国新幹線網構想とによって「列島改造ブーム」に火をつける役割を果たし、低成長下で定住圏構想をひっさげて登場した三全総（1977年11月）が「地方の時代」を演出したように、過去三次の全総計画はいずれも各時期の政策課題に色濃く刻印されてきた。今次の全総計画もまた、日本経済の本格的国際化を提唱する二つの「前川レポート」によってその大枠を規定されているといっよう。ところがこのことは過去三次の全総とは全く異なる立場に四全総を置くことになった。つまり、これまでの全総計画はまがりなりにも「国土の均衡ある発展」を文字通り最重要の課題として掲げ大都市圏からの人口と産業の地方分散をめざしてきたのであったが、四全総には「国際国家」として「世界に開かれた国土」の視点から「世界都市東京の整備」が最優先の課題として提起されているのであ

る。やや誇張していえば国民経済に基礎をおいた国土開発から「国際国家」の視点からの国土開発への歴史的な転換点に四全総は立っていると見ることができる。このために、四全総は策定過程において「対内均衡」を重視して「多極分散型国土の形成」を第一の課題とするのか、「対外均衡」を重視して「世界都市東京の整備」を最優先するのかたえず動揺を繰り返してきたのである。

そこで、策定過程を追いながら四全総のホンネとキーワードを検討してみよう。

## Ⅱ 四全総のホンネとキーワード

三全総が産業構造転換の見通しを欠いて早々に挫折するや、その見直し作業が開始され四全総の策定作業へとひきつがれていった。その中間とりまとめともいふべき報告書『日本21世紀への展望』（84年11月）は四全総政府案の骨子となるいくつかの重要な論点を示しているので興味深い。

「展望」の描く21世紀日本の国土と社会は「バイオソサエティ」というキーワードで示される。これは細胞→組織→器官→生物個体という各レベルの生命体がそれ自体、自律的に行動するとともに他のレベルのものと協調的に行動して生物個体をコントロールすることになぞらえて、「情報化社会」の進展とともに分散制御システムが普及してゆき、国土の各部分が自律的に行動するとともに、全体にも調和する、自立・調和型社会が実現するというものである。

ところが、現実にはバイオソサエティが実現するためには解決の困難な問題が山積していることを「展望」自体が物語っている。第1に産業構造・就業構造ともにソフト化・サービス化が急進展するとしているが、在来型職種の大幅減少と情報関連職種の急増とによって労働力需給のミスマッチ現象が職種間だけでなく、大都市圏と地方圏との間でも発生し、地方圏では大量失業が予測されること（すでに現実化している）。第2に、バイオソサエティの神経系統、循環器系とも呼ぶべき情報通信系の社会資本整備が重要であるとしているが、このことによってかえって情報通信機能（とくに発信機能）の大都市圏集中が加速すること。第3に以上の点から高次の中核管理機能がいよいよ首都圏に集中し、「三大都市圏」という表現は「東京一極集中構造」という表現におきかえられ、全国の都市は東京圏を頂点とするヒエラルヒッシュな都市システムへと展開し、東京圏は人口集積の点でもシェアを高める。また都市周辺の農村では混住化が進み、農村が都市に飲み込まれる一方で、山村豪雪地域では村落の崩壊が予測されること。そして第4に、国家財政危機が深刻化の中で、公共投資に依存する開発から「民間活力」利用型開発や地域の自助・自立による「地域おこし」への発想の転換が必要なることを「展望」は指摘した。このように、前川レポートが提出される以前に、「高度情報化」というキーワード自体がもつ「バラ色の夢」と「灰色の現実」のギャップをあけすけに表明した『日本 21世紀への展望』の無展望さに東京以外の行政当局、業界団体、住民が失望し、抗議の声をあげたのは当然のことであった。

一方、四全総の策定作業がつまづいている間に四全総の事実上の目玉とされる「首都改造計画」が先行して策定されていった。日本経済の本格的国際化に備えて世界都市「東京」

の機能を整備・強化することをズバリ目的としたものであり、予想される高次の都市機能や人口の集積圧力を緩和するために、東京中心部への一極依存構造を是正して、多核多圏域型の地域構造を基礎にした連合都市を形成することをその基本方針としている。これは最近の巨大企業の活動が、国際化・情報化・ハイテク（財テク）化を反映して企業の本社機能そのものが東京都心部に集中し肥大化してゆく反面で、そのうちから研究開発部門、事務処理部門、営業部門などが独立して郊外に移転してゆく傾向に基礎をおいており、中心部を国際金融・情報センターとして純化し、筑波・厚木・八王寺など周辺の核都市をハイテクゾーンとして整備し、さらにその遠辺部にハイテク企業の工場群を配置してゆこうとするものである。

地方圏とは違って、「民間活力」があり余った東京圏では企業の財テク資金が土地投機を引きおこしながら、首都改造を推進している。すでに丸の内、千代田、港の都心三区では都庁の新宿移転、東京オフィス市場の開設、テレポート建設計画などが契機となって国際金融情報機能の一層の集積が進み、高層インテリジェントビルの建設ラッシュがまきおこり、下町の住民たちが地上げ屋によって郊外に「清掃」されようとしている。

他方、東京周辺部のハイテクゾーンには国内外のハイテク企業の研究開発部門が続々進出している。たとえば筑波学園都市周辺には「科学万博」を契機に半導体の大手企業やバイオテクノロジーに進出を企図する製薬大手企業の基礎研究所が殺到して、用地を確保するためには極めて高い倍率となっており、企業誘致に四苦八苦している地方のテクノポリス地域とは対照的な様相を呈している。

このように四全総の策定作業にますます顕著となった首都圏とその他地方圏の格差の拡大は、二つの前川レポートによって是認さ

れ、促進されていったことは疑いない。なぜなら、前川レポートは、対外直接投資の促進と「民活」利用による内需拡大を二つの柱としているからであり、国境をこえた企業活動の拠点としての東京の整備と地方圏での生産拠点の空洞化を容認しているからである。

では、「国際化」「情報化」をキーワードに策定されていった四全総に対して、政財界からはどのような要求が提出されてきたのか、眼を転じてみよう。

### Ⅲ 「東京重視」か「地方重視」か

まず国土庁ですすめられる四全総策定作業に対して大きな影響を与えたと考えられる財界中央の動向についてみよう。経済同友会は85年10月に「世界に開かれた活力ある国土の形成を求めて」を発表して、①国土の国際化 ②国土づくりへの民間の積極参加 ③国土・地域づくりの地方・地域主導性の3つの視点から、本格的国際化時代における「企業活動の空間的展開」にふさわしい国土構造のあり方を展望して、地域開発政策の転換を求めた。つまり、公共部門の主導（財政主導）による「均衡ある国土の形成」という従来の政策理念から脱却して、「民間活力」主体による東京圏重視の地域開発へと移行せよと迫ったのである。とりわけ、東京圏については「首都改造計画」に賛意を示し、都市計画の見直しや各種の規制緩和を要求して「東京改造」を新たなフロンティアとする一方、地方圏では「地域のための地域マネジメント」と称して地域社会の自立・自助を提案している。

経済団体連合会も86年5月に「21世紀をめざした国土開発の課題—四全総に求む」を発表している。この文書が求める国土開発の基本理念は、①国際性 ②国土の安全保障 ③情報化の三つであり、第1部「国土の均衡ある発展—東京一点集中の是正—」と第2部「

国際化時代における首都圏整備」の2部構成となっており、同友会の文書と比較すると地方圏への「気配り」が見られる。第1部では行政権限の地方移譲と政府関係機関の地方分散が提案されているが具体的でなく、社会資本建設財源については大都市圏は「民間活力」地方圏は公共事業という区分けを示しているがこれも金額については明示されておらず、総じて第1部は具体性に欠けている。これに対して第2部では東京都心部への集中傾向を抑えることは困難であるとの認識に立って都心の超高層化と周辺地域の業務核都市の開発について具体的に突っ込んだ表現をしているのが特徴的であり、明らかに第1部よりも第2部が重視をされている。言いかえれば地方圏の軽視」と「東京圏の重視」を表明しているのである。

以上のような中央財界の「東京重視」の姿勢に対して、各地方ブロックの経済団体は明らかな不信感を示した。例えば北陸経済連合会は86年3月に東京一点集中の排除と首都機能の分散・誘導策を骨子とする「東京一点集中現象を憂える」を発表した。この中には東京への人口・企業の流入に対する流入税・立地税の新設や政府機関の地方移転のための奨励金付与などユニークな提案もなされている。また、引き続き86年11月には「四全総への提言—東京一点集中型国土構造の是正に向けて—」を発表して東京300km圏内に北陸地方を位置づけその中で首都機能の分散とそのため北陸新幹線の早期着工を要望した。

このような地方圏の利害をまとめて表明したのが、四全総研究促進議員連盟による「四全総基本方針」（86年5月）及び「四全総策定への最終提言」（87年3月）である。これら二つの文書は東京一点集中構造を激しく批判し、四全総は「国土の均衡ある発展」を基本方針として堅持すること、そのための幹線道路網や5新幹線の整備などに21世紀まで

の計画期間中に「600兆円の公共投資」を必要とし、その財源として間接税の導入（のちには建設国債の増発）を提案している。つまり、前述の同友会の文書が発想の転換を求めたところの「公共投資の拡充による地方圏の均衡発展」という従来の全総計画の理念を、そのまま四全総に引き続き求めることになっている。

中曽根内閣は基本的に財界中央の意向に沿おうとしているものの、86年衆参ダブル選挙での「304議席」にみられるように、農村の草の根保守層を支持基盤ともしているだけに「地元の新幹線を」という声を無視するわけにはいかず、四全総は東京重視と「地方重視」の間を漂って、最終報告までもたつくことになったのである。

#### Ⅳ 四全総中間報告と最終報告

結局、四全総は「東京重視」という批判を集中的に浴びた中間報告（86年12月）を手直しして「多極分散型国土の形成」という看板にかけ直して最終的にまとまった。しかし「多極分散型国土」という表現は確かに魅力的ではあるが実現可能性となるといかにも乏しい。東京集中は正策としてもり込まれた政府機関の移転、再配置にしても具体性がなく、企業の追い出しを狙った「特別事業所税」の提案は財界の反対で立ち消えとなってしまった。首都機能の分散にしても東京縮小論ではなく、無原則な首都圏拡張論に立脚している以上、東京集中はさらに進むだろう。

さらに、四全総が想定する産業構造は、鉄鋼・自動車など素材・加工型産業の空洞化を、ソフト化・サービス化経済によって埋めようというものであり、IC産業なども海外展開をしてゆくとなるとテクノポリスも目玉を失い、地方圏ではリゾート開発一色となってしまう。大規模リゾート基地の開発が残された貴重な自然を奪ってしまうだけでなく、勤労

者の労働時間が大幅に短縮されることがなければ、いずれリゾート施設も過剰となり、開発のツケが過疎地住民の層にかかってくることになる。

また、全国一日交通圏を実現するための交流ネットワーク建設についても21世紀まで官民あわせて1,000兆円の国土基盤投資という目標があげられているが、官・民のうち分けも不明だし、財政再建との関係で財源保障は極めて不十分だと言わざるをえない。

つまり、四全総は二つの前川レポートによって示された大企業の国際化戦略に照応した国土利用政策を主軸に構成され、そこから生ずる矛盾の縫合策をその周囲にはりめぐらせているに過ぎず、21世紀日本の国民経済のあり方、国土利用の展望などを積極的に提示するものにはなっていないといえよう。

#### おわりに

四全総は北陸を「生活を中心とした幅広い文化・産業の複合拠点や広域的なレクリエーションの場、また、環日本海交流拠点」と位置づけ、北陸新幹線の建設、能越自動車道や金沢を中心とした高次都市機能や国際交流機能の集積などの美辞麗句で飾った。

北陸新幹線を前提に金沢のコンベンション都市構想やハイテク大学院構想、能都島の高級ゴルフ場建設、小松-和倉のコンピューター航空など四全総関連事業も走り出している。だが、拙速に東京志向、中央志向を強めるならば、金沢は独自の個性を失う危険性があるし、奥能登はさらに過疎が進行するであろう。

今、われわれに求められているのは、金沢の自立性を保持した国際化であり、ソフトとハードのバランスのとれた地域経済の振興である。発足が伝えられる金沢都市景観トラストの今後の発展や柳田村ふれあいの里構想など奥能登ですすめられる地域おこしの実践こそ、「多極分散型」の21世紀社会をつくりだすものではないだろうか。

（金沢大学経済学部助教授）